

民营企业基层社会治理的法治化路径探索

——以东莞市茶山镇“企业法治体检”为例

杨灿宇 朱彬源 赖学超 陈星宇

广州商学院 广东广州 510700

摘要：近年来，随着我国法治化营商环境不断优化，区域内民营企业合规化要求日益提高，企业基层社会治理法治化路径探索逐渐成为社会热点议题。“企业法治体检”作为建设法治中国的一项重要举措，是推动公共法律服务体系不断完善和基层社会治理法治化、现代化进程的实践之举。为此，本文以东莞市茶山镇“企业法治体检”项目为研究对象，提出发挥“小快灵”地方立法的调节作用，完善“企业法治体检”的标准化路径建设方案，搭建“政府搭台、社会参与、企业自主”新治理格局，以期让“企业法治体检·茶山样本”更好地运用于民营企业基层社会治理中，进一步探索民营企业基层社会治理的法治化路径，优化民营企业营商环境的法治化保障措施。

关键词：企业法治体检；基层社会治理；法治化营商环境

2018年11月10日，司法部出台《关于充分发挥职能作用为民营企业发展营造良好法治环境的意见》^[1]，提出了支持和促进民营企业发展的20项措施。同年11月12日，司法部印发《关于开展民营企业企业法治体检专项活动的实施方案》，首次提出通过开展企业法治体检专项活动来为民营企业发展提供优质服务和坚实的法治保障。2021年6月9日，司法部发布《关于开展“乡村振兴法治同行”活动的通知》^[2]，要求在全国范围内开展乡村企业“法治体检”专项活动，促进法律服务多元化专业化，逐步将“企业法治体检”逐步纳入民营企业基层社会治理体系。

1. 开展“企业法治体检”的意义

1.1 有利于帮助民营企业有效防范企业经营法律风险，促进企业合规经营

受新冠疫情影响，我国民营企业营商环境受到极大冲击，不少民营企业订货量、生产量、销售量、出口量、采购量、盈利情况、员工规模、投资额大幅度下降，企业生产经营成本大幅度上涨，大量民营企业发生工资待遇、经济补偿金等纠纷问题。为此，在疫情常态化背景下不断深化企业法律服务工作，组织专家律师入企梳理日常经营管理过程中的多发性法律风险和法律问题，帮助企业找到经营管理的“痛点”、堵塞法律风险“漏点”、打通依法维权“堵点”，优化民营企业营商环境的法治化保障措施，帮助民营企业预防与化解潜

在法律风险，推动企业合规经营管理已刻不容缓。

1.2 有利于推动公共法律服务进一步前移，打通企业公法服务“最后一公里”

司法机关开展公共法律服务不仅只服务于诚实守信守法的公民，还更应服务于诚信守法经营的市场经营主体——企业。但由于部分地区公共法律服务机关存在服务水平较低、设备配置落后、工作人员基本素质不足等问题，致使地区难以针对企业主体提供有效的公法服务。而“企业法治体检”作为当前我国针对企业开展的新型公共法律服务，从根本上改变以往“政府单方主导”的公法服务结构，有效发挥司法行政机关核心领导、律师协会和商会组织桥梁纽带、专业律师队伍特长的作用，帮助企业解决多方面的法律风险点，亦是打通企业公共法律服务“最后一公里”的重要基础。

1.3 有利于拓展民营企业基层社会治理“制度化”与“组织化”建设路径

现阶段，我国学者对于民营企业参与基层社会治理的方式及路径提出了不同的看法。何轩，马骏（2018）^[3]提出民营企业需有效运用“组织化”方式实现基层社会治理共建共治共享进程；赵俊鹏（2021）^[4]提出各级政府应从制度要素出发完善民营企业参与基层社会治理的建设路就；万攀兵（2020）^[5]提出应进一步加强企业基层党组织建设，运用基层党组织发挥监督和引领作用，以实现民营企业基层社会治

理目标。综上所述,当前我国学者对于民营企业参与基层社会治理路径研究主要以集体行动层面的中介组织(工商联和行业协会)以及组织层面的企业内部基层党组织为主。本文则发现,随着市场化进程的推进以及民营企业的发展壮大,民营企业参与基层社会治理的路径并未随之拓宽,即实践中民营企业仍是消极的“被动参与者”。

2. 茶山镇“企业法治体检”项目实施成效

2.1 问诊把脉,优化法治化营商环境

东莞市茶山镇为确保参加“企业法治体检”活动的企业能及时对自身“健康情况”掌握了解,依托“icourt: Alpha法律智能操作系统”建立集体体检问卷内容分析、行业大数据分析、企业合规情况、法律风险、涉诉情况及涉罚情况分析于一体的大数据分析系统,通过运用大数据分析技术为企业提供多维度风险剖析,并在每一份“企业法治体检”问卷回收后7天内生成企业“企业法治体检”可视化报告给予企业,让企业能够清晰认识自身风险,并根据律师的专业建议和风险预测,建设长效的风险防范机制,建立企业风险台账,在常态化“企业法治体检”活动实时更新信息,对企业合规经营管理提供科学依据。

2.2 定期回访,跟进风险问题解决

东莞市茶山镇根据“企业法治体检”报告反映出的法律风险,组建村居律师或走访律师定期对参与体检的企业进行回访工作,针对企业所面临的共性问题,经专业律师与政府相关部门沟通后,有针对性提出解决方案,并开展“一对一”或“一对多”的上门回访工作。

低风险企业	低风险企业整体运营情况良好,采用集中团体回访,一次集中团体回访企业30家左右。
中风险企业	中风险企业存在较多的运营风险,组成网格员+律师+联络员的走访小组上门回访,针对体检报告筛查处的重点问题一对一辅导。
高风险企业	高风险企业组成网格员+律师+联络员的走访小组上门回访,针对体检报告筛查处的重点问题一对一辅导,建议企业采购法律服务,帮助企业降低运营风险,并根据企业特定风险情况,提供相应风险解决的法律建议,供企业参考。

表1 低、中、高风险企业回访标准(来源:东莞市司法局茶山分局)

2.3 建档评级,精准制定风控方案

当前,地方政府部门缺乏针对民营企业经营管理状况实时更新落实的追踪考核机制,也尚未对各类政策的执行建立监督机制以及对政策的实施效果和资源使用情况建立必要的评价机制。从而未能有效判断政策的实施效果。最终,往

往使得政策落实不到位,从而导致民营企业直接受益不足。

茶山镇依托“企业法治体检”项目,通过大数据分析、村委管理联动、工作人员外呼排查,累计发现已倒闭95家企业、已停产37家企业、已搬迁288家企业,已注销12家,并将有关企业信息及时报送相关部门登记处理。

此外,茶山镇结合调研数据开展企业风险评级,将受访企业按标准设定为低、中、高风险,形成受访企业风险评级档案并报送至市场监督管理部门核准,并由市场监督管理部门联合劳动、环保、执法、消防等部门依照受访企业实际风险情况开展风险排查协助工作,通过开展集体讲座宣讲、提出整改意见书等方式为企业保驾护航。

2.4 双线并进,打通公法服务最后一公里

茶山镇依托“企业法治体检”项目,通过“茶山智法”平台的线上以案说法、线上讲堂,和线下企业开展体检+宣讲活动等形式,既可实现线上“菜单式”普法、线下享受在线“点单式”服务,又可以通过“茶山智法”平台积极推广宣传、有效延伸传统公共法律服务,让公共法律服务服务更便捷、高效,又能将“企业法治体检”与人民调解、法律援助、普法宣传联动起来,打通企业公共法律服务的最后一公里。

此外,茶山镇还将“企业法治体检”与“乡村法律明白人”建设工作相结合,在2022年度全镇网上普法受益民众高达27266人次,线下普法高达3000余人次,其中直播普法69次,最高单场点赞17万次,组织《民法典》知识竞赛,参与人次1400余人次。同时还为群众解决机动车事故纠纷、婚姻家庭事调解、工伤赔付处理等法律问题,为群众提供真实可行的建议并积极开展诉前联调等法律服务。

3. 民营企业基层社会治理的法治化路径探索

3.1 “小快灵”地方立法指引“企业法治体检”

现阶段“企业法治体检”活动缺乏国家层面与地方层面的立法依据,这也直接导致“企业法治体检”项目的权威性、稳定性和透明度不足,不利于其推行与整体功能的发挥,故而当前迫切需要相关立法依据予以保证活动的推行与实施。但针对立法依据的迫切性来说,国家层面的立法有一定的周期与时间限制,其不能在短时间内满足对于“企业法治体检”的法律依据需求。因此,笔者认为现状下更应将“企业法治体检”纳入地方立法体系,发挥“小快灵”地方立法的调节作用,制定相关的地方性法规、政府规章及其他

规范性文件,提供相应的权威性与实施标准,为地方开展“企业法治体检”活动保驾护航,进一步提供活动整体效益。

小快灵立法模式中,“小”是精准立法,选取小切口,针对具体问题设计规范,使切口更深更准更实;“快”是高效立法,化繁为简,管用几条制定几条,加快立法速度,提升立法效果。面对迫切需要立法提供制度供给的企业法律需求方面的实际问题;“灵”是形式灵活,不分章节,短小精悍,聚焦需求,突出特色,力求管用好用。

3.2 完善“企业法治体检”标准化建设路径

因“企业法治体检”活动受限于律师个人时薪酬高、活动策划繁琐、企业与法律服务工作者联动不足等原因一直未能形成规模化、标准化、流程化的活动流程,致使民营企业参与基层社会治理成效受阻。笔者结合“企业法治体检·茶山样本”实施流程,提出以下“企业法治体检”标准化建设路径:

3.2.1 多方社会力量参与,优化项目成员结构

现阶段,民营企业呈现出投资主体多元化、产业结构规模化、业务范围精细化发展趋势,其对法律服务的质量要求亦逐渐严格。而科学的人员组成结构是保障项目走访小组提供专业法律服务、做好协调统筹、深入了解企业情况,有效降低企业的抵触感,高效推进活动开展的重要基础。因此,为确保民营企业社会治理措施能够真实有效解决企业需求,各级司法行政部门应充分分析地区民营企业集群特点,根据不同行业、不同规模、不同业务范围来合理统筹与遴选出政治理论思想过硬、工作作风优良、业务水平高超、热衷公益服务事业的专业律师团队,并积极邀请网格员、安全员、政府力量参与其中,多角度形成合力,从而全方位为企业提供专业的法治服务,让企业在本次活动中成为真正的受益者。

3.2.2 搭建“1+4+N”管理体系,精准衔接工作流程

笔者认为,各地在开展“企业法治体检”项目时可将编号为T/DGAS018-2021团体标准《企业法治体检服务规范》作为参考依据,搭建“1+4+N”管理体系从而实现精准衔接工作流程。“1”指一个指挥中心,即由各市镇司法局组建项目管理团队,对“企业法治体检”活动全程实行“大中台+PMP”管理,从走访计划到操作流程、从人员搭配到报告制作,实行全流程统一监督和管理;“4”指4大标准流程,即通过实现走访计划、人员搭配、报告制作、回访反馈工作的标准化,从而落实“体检问卷+操作指引+线上宣传+

线下走访”4大标准流程;“N”指打通N种拓展可能,即依托线上短视频平台开展线上直播活动或设置便企服务在线窗口为民营企业答疑解惑;通过学习强国、法治日报等媒体平台对活动进行公开报道,让更多民营企业了解活动实施概况,从而为“企业法治体检”打通N种拓展可能,精准衔接前中后阶段项目工作流程。

3.2.3 实现服务流程标准化,精准整合现有平台资源

内容标准化:从股权结构、公司治理、公司经营、劳动人事、知识产权、涉外交易、疫情复工复产、涉诉风险等多维度出发设计企业法治体检问卷;

服务流程化:为实施企业法治体检服务的专家团制定标准操作指引,提供体检流程概览及问卷调查的服务话术参考;

报告可视化:严格制定企业法治体检报告统一标准,问卷回收后制作可视化报告送达企业,确保企业能在第一时间对企业内部健康情况掌握了解,及早作出应对方案。

3.3 创新评估指数,完善营商环境评估体系

近年来,江苏省、浙江省、辽宁省、重庆市、上海市等地先行试点开展地区法治化营商环境司法评估工作,陆续出台地方法治化营商环境评估指标体系。笔者通过总结上述文件材料发现,当前我国现有的地方法治化营商环境评估指数体系主要以世界银行全球营商指数为基础。具体而言,评估体系框架中的总指标从整体上确定了指标体系的考察向度和价值取向,即以政府法治化为核心,从市场经营主体的需求着眼,审视营商环境中的政府法治化程度,进而反映狭义的营商环境状况。

但现有的评估体系大多将地区“公共法律服务建设”因素纳入“营商软环境”或其他环境项下^[6],这种分类体系看似是从经营主体面向出发,突出了评估过程的普遍适用性和国际性,实则严重扭曲了营商环境的法治化内涵,偏离了政府指向的考核中心,淡化了公共法律服务在法律环境这一独立环境系统中的独立性,也影响其在民营企业基层社会治理中的成效凸显。

现阶段,“企业法治体检”作为一项针对经营主体设置的专项公共法律服务,其进一步保障了民营企业的合规经营,也在一定程度上帮助地方政府对经营主体健康状态的更新与监管,是当下中国特色社会主义法治道路在营商环境优化方面所取得成就的客观反映,对于地区开展法治化营商环

境优化工作意义非凡。

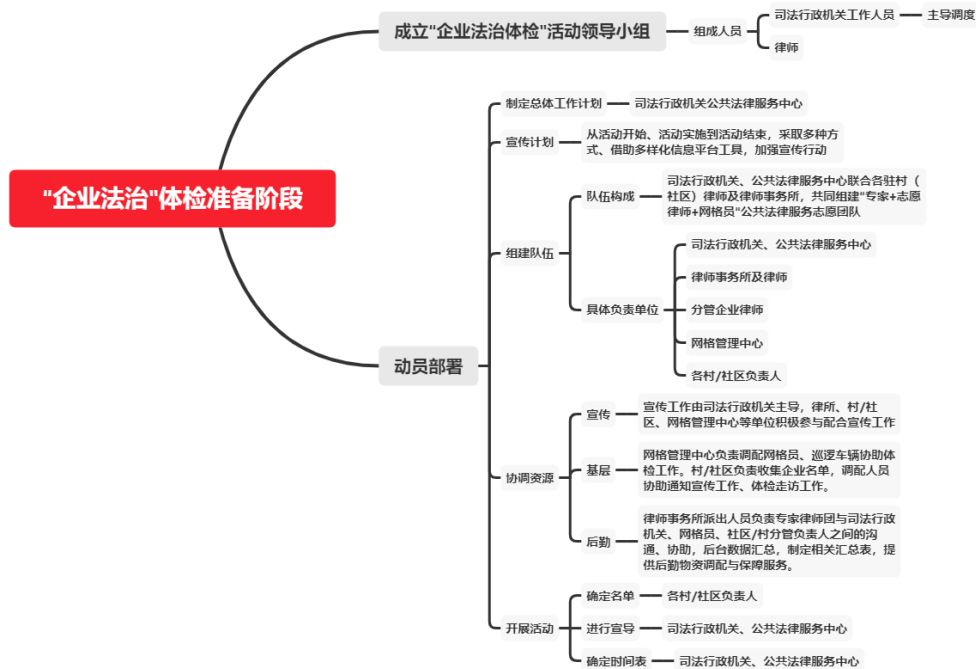


图1 "企业法治体检" 准备阶段流程

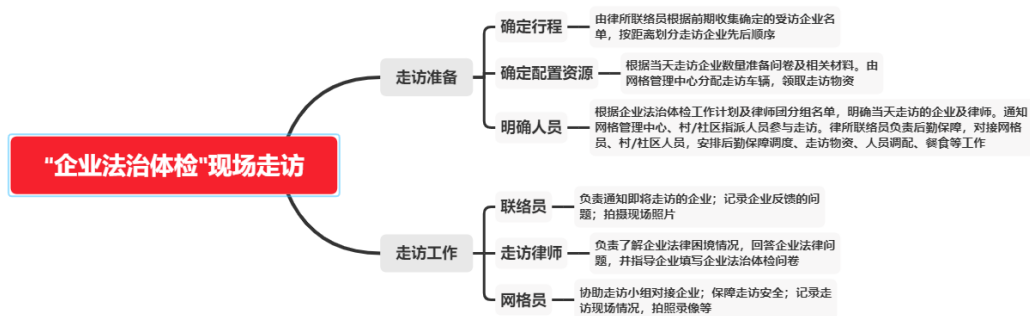


图2 "企业法治体检" 现场走访流程

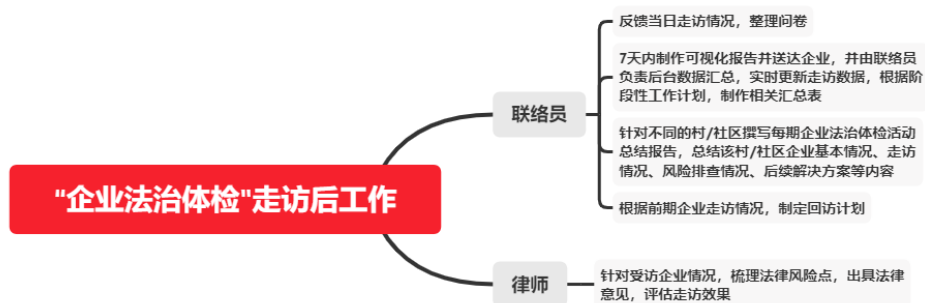


图3 "企业法治体检" 走访后工作流程

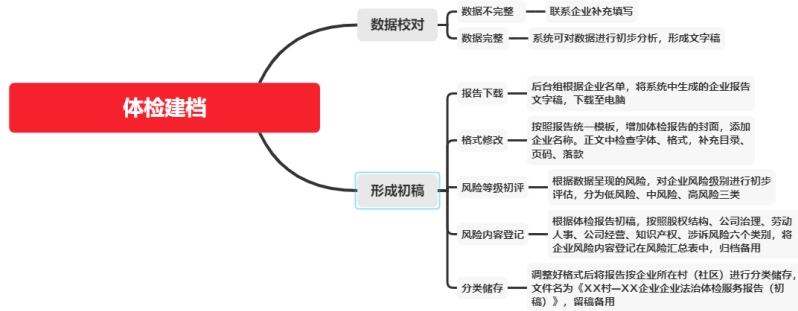


图4 体检建档工作流程

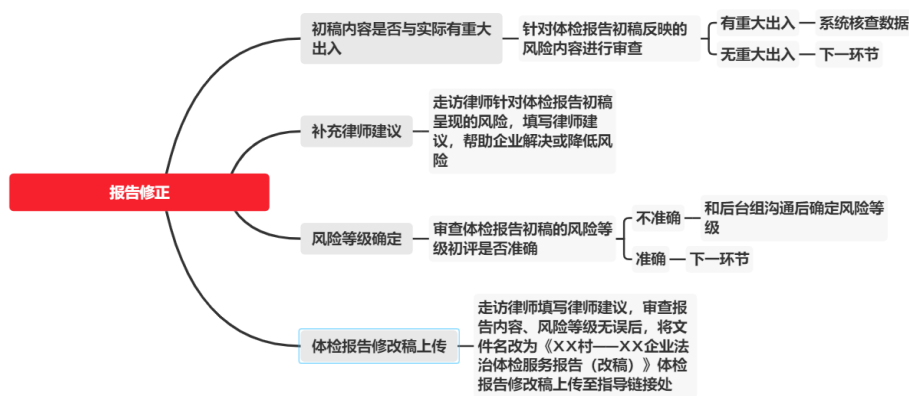


图5 报告修正工作流程

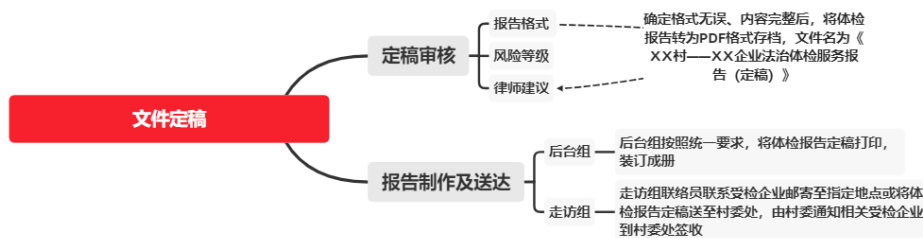


图6 文件定稿工作流程

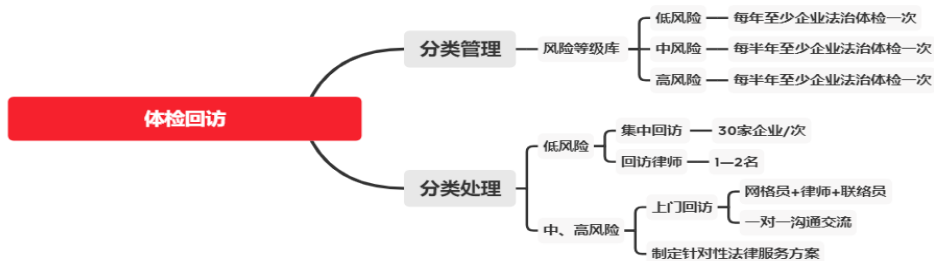


图7 体检回访工作流程

因此,笔者认为应将地区开展“企业法治体检”实施成效作为评估地区法治化营商环境的重要指数,重点观照政府在确保“对企公法”服务的保障措施及对经营主体合规经营状况的实时更新,为地区经营主体营造良好的市场环境 with 法律环境,进一步推动地区民营企业基层社会治理法治化进程。

3.4 开创“政府搭台、社会参与、企业自主”基层治理新格局

现阶段,民营企业基层社会治理相关活动的开展存在着基层政府与党政机关引领作用弱化、公共服务供给不足、治理制度体系落后、共建共治共享程度较低等问题。

近几年来,东莞市茶山镇在现阶段贯彻落实的“政府搭台、社会参与、企业自主”基层社会治理格局在有效激发基层治理动力的同时,更是为以后相关活动的开展提供可供参考的有效路径,为基层社会治理提供赋予“创新”能量。

因此,笔者认为各地区在开展民营企业基层社会治理工作时可借鉴以下体系:

3.4.1 政府搭台

在数字化时代,政府应通过大数据赋能实现民营企业基层社会治理的标准化服务模型,在治理过程中全程实行“大中台+PMP”的管理体系,搭建好活动的实施平台,颁发活动的通知以及实施方案,并对从计划到流程,从人员搭配到后续成果展示,实行全流程统一监督和管理,规范引导社会组织参与社会治理,组建适合的、有意向参与基层社会治理的社会组织人员与政府工作人员的活动小组开展工作,并为社会组织参与民营企业社会基层治理活动提供参与途径,在可能需要相关平台服务的地区进行相关宣传,让企业对“大中台+PMP”,以及相关平台、实施方案有足够的认识。

3.4.2 社会参与

首先,各级司法行政机关应当探索如何建立人才培养机制,吸引更多相关的法律人才加入,为“企业法治体检”的顺利开展打下坚实的基础。其次,要扩大法律人才资源的范围,积极地吸纳法律专业的人才,例如司法机关、高校的法律专业人才,为公共法律服务队注入血液,进一步打造多样化、专业化的高质量法律人才,并积极探索跨地区地经验交流,定期组织和举办相关的经验分享交流会,促进各地区人才队伍共同提升、共同进步,最终提升整个地区法律人才队伍的整体素质。最后,针对不同类型的民营企业基层社会治

理活动,政府可将一些专业性、中介性公共服务职能移交给相应类型的行业协会或商会,灵活运用其专业人力资源,更好的满足基层社会治理活动的多样化需求,提升社会组织参与民营企业基层社会治理效能。

3.4.3 企业自主

在传统的民营企业基层社会治理体系下,由于企业长期作为“被服务主体”导致其逐步形成了“被动式参与”的现象^[7]。同时,由于部分地区政府“官本位”思想根深蒂固,对于民营企业参与基层社会治理大多采取“灭火式”治理方式,导致政府与企业之间的缺乏深入沟通交流,企业的切身利益难以得到有效保障。

为此,笔者认为,当下应当通过“政府搭台”与“社会参与”的方式使企业获得“看得见”的利益保障,让企业了解到参与基层社会治理能够给企业带来的短期成效与长期成效,从而进一步改善现状下企业参与基层社会治理参与度低的现象,激发企业参与社会治理的活力,并从根本上落实企业“知道活动、了解活动、参与活动”,改变其以往“被自愿”的参与途径,开创“政府搭台、社会参与、企业自主”基层治理新格局。

4. 结语

现阶段,民营企业基层社会治理作为社会治理过程中的难点和重点问题,迫切需要各地区政府及党政机关充分发挥自身领导引领作用,切实调动公众参与的主要力量,相互交错、协调发展,开创“政府搭台、社会参与、企业自主”的新格局。

本文通过依托“企业法治体检”项目对东莞市茶山镇民营企业基层社会治理进行实证研究后认为,基层政府需进一步加快对民营企业基层社会治理的法治化路径的探索,同时各地区应将“法治化”作为民营企业基层社会治理的治本之策。具体而言,各地区可通过实施“小快灵”地方立法指引“企业法治体检”、完善“企业法治体检”标准化建设路径、创新法治化营商环境评估指数、开创“政府搭台、社会参与、企业自主”基层治理新格局等方式以推动“法治化”成为民营企业基层社会治理“质变与量变”的关键,从而进一步推动新时代中国社会基层治理体制的不断优化创新。

参考文献:

[1] 关于充分发挥职能作用为民营企业发展营造良好法治环境的意见.[EB/OL]. 中华人民共和国司法部.

[2] 关于开展“乡村振兴 法治同行”活动的通知 [EB/OL]. 中华人民共和国司法部.

[3] 何轩; 马骏 被动还是主动的社会行动者?—中国民营企业参与社会治理的经验性研究 [J], 管理世界, 2018-02-34.

[4] 赵俊鹏 基层社会治理制度的完善路径——基于制度要素的分析框架 [J], 学术交流, 2021-05-116.

[5] 万攀兵 基层党组织制度的社会治理作用——基于企业社会责任的视角 [J], 经济评论, 2020-03-57.

[6] 冯焯 法治化营商环境评估指标体系构建 [J] 《理论探

索》, 2020-02-120.

[7] 钱玉文 我国法治化营商环境构建路径探析—以江苏省经验为研究样本. 上海财经大学学报 [J], 2020-6-138.

作者简介:

杨灿宇 (2001年09月,), 男, 汉族, 籍贯: 广东湛江, 大学本科, 无职称 研究方向: 企业合规 / 劳动人事。

基金项目

本文系广东省科技创新战略专项基金一般项目“民营企业法治化营商环境优化路径探索——以“企业法治体检”为例 (编号: pdjh2023b0661) 的阶段性研究成果。