

基层法治观察如何夯实营商环境“底座” 管理上做到“无事不扰” 让创新生根发芽

□ 首席记者 陈颖婷

营商环境的“底座”在街镇基层。如何优化营商环境在街镇层面不够通畅的问题，如何夯实营商基层基础，是上海优化营商环境 8.0 版行动方案着力点之一。

对第三方专业技术机构的规范条款为何被写入地方立法？企业信用分级分类管理让“无事不扰”成为常态？韧性城市打造基层法治观察员出了什么金点子？……近日，市委依法治市办正式发布 2024 年度市级优秀基层法治观察建议名单。这些建议聚焦于规范涉企行政检查行为，首次将“夯实营商基层基础”作为单独任务板块，为园区、街镇等基层单位赋能松绑，共同绘制出一幅法治化营商环境的崭新画卷。

基层法治观察 点亮营商环境的立法“微光”

在上海这座国际大都市里，基层单位是营商环境的“神经末梢”，它们的活力与创造力直接影响着整个城市的营商环境。这一导向，无疑为基层法治观察员们提供了广阔的舞台，让他们的声音成为推动营商环境优化的重要力量。

在徐汇区委依法治区办，法治观察员叶文慧正忙碌于她的法治观察工作。她深知，在当今快速发展的社会中，行政执法部门在面对复杂的社会问题和技术难题时，第三方专业技术机构通常在技术评估和检测中具有较高的公信力和专业性，第三方专业技术机构的参与有助于提升执法的公正性。

然而，随着社会问题的不断复杂化、多元化，第三方的参与在某些情况下却引发了一系列法律和执行上的问题。因此，她提出了《关于规范执法过程中第三方专业技术协助行为的法治观察建议》。她建议

通过立法或政策文件明确规定，如果执法过程中采用第三方服务，“行政执法部门开展行政检查时，应当与第三方签订协议。并且第三方不得单独开展行政检查。”同时，行政执法部门应当制定具体的现场监管程序，明确行政执法人员在第三方工作中的职责和权限，到场监督人员应当具备行政执法资格。通过规范的程序，确保执法过程的合法性和透明性。“要建立反馈和总结机制，到场监督人员有权对第三方的技术协助行为在能力条件、责任要求、支持范围方面进行日常监督管理和考核。”叶文慧认为，要建立健全责任追究体系，明确在第三方工作中发生问题的责任划分，确保行政执法人员和第三方机构在执法过程中的法律责任清晰可追溯。

“第三方专业技术机构在行政执法中扮演着重要角色，

但他们的行为必须受到严格规范。”叶文慧表示，“如果第三方能够单独开展行政检查，那么执法的合法合规性将受到严重威胁，公民的权益也可能因此受到侵害。”

叶文慧的建议得到了区委依法治区委执法协调小组的认可，并联手市政府立法联系点（上海市司法局）共同推进。最终，这一建议被《上海市优化营商环境条例》采纳，条例中新增了“第三方不得单独开展行政检查、不得单独向行政相对人出具意见或者建议”的规定。

这一规定的出台，不仅规范了第三方专业技术机构在行政执法中的行为，更为整个营商环境的优化提供了坚实的法治保障。正如叶文慧所说：“法治是营商环境的基石，只有法治环境好了，企业才能安心经营，市场才能更加繁荣。”

落实信用修复途径 让“无事不扰”成为常态

在 8.0 版行动方案中，规范涉企行政检查行为是另一大亮点。方案明确提出，要积极推进典型场景的“综合查一次”、探索建立“风险 + 信用”的分级分类涉企行政检查模式，对于风险低且信用高的企业，尽量做到“无事不扰”。

这一举措的出台，对于广大企业来说无疑是一大利好。以往，由于行政机关之间的横向统筹不够，部分企业可能会连续接受来自不同机关的行政检查，不仅增加了企业的运营成本，也影响了企业的正常经营。而现在，随着“综合查一次”和“风险 + 信用”分级分类检查模式的推行，企业将更加专注于自身的业务发展，更加重视合规经营、树立良好信用。

在杨浦区，法治观察员汪路加提出了《关于在涉企行政执法中落实信用修复告知等举措的法治观察建议》。他认为，在行政执法活动中，处罚是手段，教育是目的，关键在于“过罚相当”，对企业的处罚不能“一罚了之”，更要引导那些积极认罚整改的企业及时修复信用、更好合规经营。因此，他建议在涉企行政执法中落实信用修复告知等举措，主动告知企业信用修复路径，为企业输送“一对一”公益“法治体检”服务。

“信用是企业的生命线，一旦受损将难以恢复。”汪路加表示，“我们的建议就是要让企业在受到处罚后，能够及时了解信用修复的途径和方法，从而尽快恢复信用记录，

重新获得市场的认可。”

杨浦区司法局、区发改委会同区内各重点执法部门积极响应汪路加的建议，现已在全区 32 个执法部门和 12 个街道全面推广涉企“三书同达”新模式。在向违法企业制发《行政处罚决定书》的同时，一并提供《信用修复告知书》和《法治体检申请告知书》，助力企业合规健康发展。

“这一新模式的推行，不仅让企业更加清晰地了解了信用修复的流程和方法，也为我们执法部门提供了更加便捷的服务渠道。”杨浦区某执法部门负责人表示，“我们相信，通过这一模式的推行，企业的合规意识将得到进一步提升，整个营商环境也将得到进一步优化。”



资料图片

法治赋能基层 让创新在基层生根发芽

基层是创新的源泉，也是营商环境优化的关键所在。在 8.0 版行动方案中，“夯实营商基层基础”首次被作为单独任务板块列出，这意味着对园区、街镇等基层单位的营商建设将投入更大力量。方案明确，鼓励街镇在监管创新、交通管理、商居协调等方面探索创新，为基层赋能、松绑的导向更加明确。

在虹口区，法治观察员刘强针对地下空间依法治理提出了《关于进一步加强本市地下空间依法治理的法治观察建议》。他认为，地下空间的开发利用是超大城市解决地面空间拥堵、延展城市韧性的“良方”，但地下空间的行政监管涉及多个部门，相关法律法规也较为繁复分散，执法监管的边界较难把握。

“地下空间是城市的‘隐形宝藏’，如果不加以有效治理，也可能成为城市的‘安全隐患’。”刘强在接受采访时表示，“我们的建议就是要通过立法明确地下空间的行政监管目录清单，修订完善民防领域行政处罚裁量基准，并多形式多层次开展地下空间管理的普法宣传，从而打造出一个韧性安全的城市。”

结合刘强的建议，虹口区人民检察院联合区国防动员办公室出台了《关于依法开展城市更新中规范地下空间治理的行政检察法律意见书》，为行政执法提供了法律指引。同

时，区国动办在全市率先打造地下空间数字化场景，建设多功能合一的“人防码”，依托“随申办”“随申码”数字平台上线“随申查”小程序，创新“三云联动”监管模式，有效提升了监管效能。

“这一数字化监管模式的推行，不仅让地下空间的监管更加精准高效，也为广大市民提供了更加便捷的服务渠道。”虹口区国动办负责人表示，“我们相信，通过这一模式的推行，地下空间的治理将更加规范有序，整个城市的韧性安全也将得到进一步提升。”

除了虹口区以外，上海其他各区也纷纷行动起来，积极探索创新监管模式和服务方式。例如，浦东新区推出了“企业服务专员”制度，为企业提供“一对一”的贴心服务；黄浦区则建立了“营商环境观察员”制度，广泛收集企业和群众的意见建议，为营商环境的优化提供了有力支持。

法治是营商环境的基石，也是城市发展的保障。在上海这座国际大都市里，基层法治观察建议正成为推动营商环境优化的重要力量。从规范涉企行政检查行为到赋能基层创新监管模式，从提升第三方专业技术机构执法规范到加强地下空间依法治理，每一项建议都凝聚着法治观察员们的智慧与汗水。随着 8.0 版行动方案的深入推进，上海的营商环境必将更加透明、公正，成为全球投资者和创业者的理想之地。