

【优化营商环境】系列报告(三)

栽下梧桐树 引得凤凰来

——南通行政审判护航营商环境优化发展纪实



2022年2月28日下午,南通中院召开新闻发布会,通报2021年度全市行政审判工作情况及典型案例。

近年来,南通法院充分发挥行政审判的规则引领和保障作用,以系列审判、调研活动为着力点,切实转变司法理念,调整司法方式,从重视一元的定纷止争向注重多元的规则引领、权利保护、利益平衡转变,发挥行政审判在推动提升南通法治核心竞争力中的职能作用,形成了“行政案件集中管辖改革”“繁简分流审判方式改革”“法律援助工作机制”“引领性判例工作机制”“行政机关自我纠正”等审判工作经验,获得最高人民法院肯定和推介。

凤飞千里,非梧不栖。如何栽好“梧桐树”,南通行政审判有妙招:

第一招:自我纠正,透明高效

2018年7月1日起,南通开发区法院经南通中院指定,集中管辖全市一审行政案件。四年来,开发区法院共受理一审行政案件6000余件,结案率逾94%,行政案件简易程序适用率高达33%,行政机关负责人出庭应诉率高达98.67%,均位居全省前列,闯出了一条独具特色的行政审判之路,被最高人民法院誉为行政审判管辖改革的“南通样本”。

行政行为的自我纠正正是依法行政的应有之义,行政机关对违法行政行为均负有自我纠正的法定义务。2021年初始,南通中院联合南通依法治办、司法局等部门开展多次研讨,积极探索行政行为自我纠正制度。2021年7月6日,南通市依法治市办正式发文,将酝酿半年之久的制度愿景变为实践蓝本。清华大学法学院何海波对此评价“这是推进法治的大胆创新,也是完善国家法律的有益探索”。

“绿色能源,低碳生活”已成为当今社会发展的一大主流方向,也体现了民法典的基本原则。太阳能光伏发电作为一个清洁可再生新能源项目,在祖国大地如雨后春笋般发展起来。但企业发展离不开政府扶持和帮助,政府在扶持、帮助新能源企业发展过程中应严格依法依规,不额外增设和减少法定条件。

2021年9月28日,某设备公司向行政审批局提交了光伏项目备案申请并提交了相关材料。行政审批局审核后拒绝通过备案。公司无奈一纸诉状诉至南通开发区法院,要求判令行政审批局为其备案。法院经审理认为,设备公司已提供了相关规定要求的所有文件,审批局拒绝备案没有理由,遂与审批局进行沟通,希望行政审批局予以自我纠正。审批局接受法院建议,立即联系了设备公

司,履行了备案手续,设备公司遂向法院撤回诉讼,一起行政争议得以画上圆满句号。

“良法善治是最好的营商环境,司法应不断为创造良好的营商环境而努力。”南通经济技术开发区法院党组书记、院长吴亚峰表示,行政机关自我纠正制度,让政府进一步提升了政务服务能力和水平,激发了市场活力和社会创造力,增强了经济发展的动力。

第二招:法律援助,便民惠企

行政诉讼正式实施已近三十年,公民“不敢告”“不愿告”现象已大为改观,但“不会告”的问题仍然突出。民与官相比,诉讼能力相差悬殊,往往无法形成有效的诉辩对抗。

为了解决原告诉讼能力不足的问题,2018年2月1日,南通中院、南通市司法局、南通市政府法制办公室联合制定《南通市行政诉讼法律援助工作的规定(试行)》,在全国范围内创新将诉讼能力较弱作为法律援助的条件,突破行政案由和经济条件限制,大幅度扩大行政诉讼法律援助范围。据统计,该规定施行后,全市共达成行政诉讼法律援助案件近千件,受援当事人对援助律师的满意度达98%以上。

2020年4月24日,家住河南的尚某一纸诉状将某民政局诉至开发区法院,原因在于其在河南申请办理结婚登记时获知在江苏南通等地其已五次被登记与他人结婚。此时,尚某身处外省且怀有身孕,又处于疫情防控特殊时期,为使尚某免受奔波之苦,承办法官第一时间为其申请法律援助。本案入选“2020年江

苏省法律援助十大好案件”。

为进一步解决法律援助手续繁琐、异地申请和指派律师不便等问题,实现“让数据多跑路、当事人少跑腿”,今年4月1日,南通中院联合南通市司法局在全国首创行政诉讼“e法援”平台正式上线运行,此举打通了法律援助服务的“最后一公里”。

家住海门的陆女士是通过“e法援”平台成功获得法律援助的第一位公民,陆女士用“温馨、感激”表达了普通老百姓对南通行政诉讼法律援助制度和“e法援”平台的肯定。

法院在审理工伤案件过程中发现,不少中小企业缺乏法律风险防范意识,为节约经营成本,不为职工购买工伤保险,一旦发生工伤,面临大额赔偿,导致企业经营发展困难。为此,法院开展送法进企业,通过法治宣讲提高企业及劳动者的法律意识,引导企业依法经营、规范用工,帮助企业有序、健康发展。

第三招:府院联动,争议化解

府院联动是南通市依法行政和实质性化解行政争议方面一项卓有成效的机制。近年来,法院和行政机关发挥该项机制,通过召开联席会议、共同化解矛盾、发送司法建议等方式化解大量重大纠纷、新型矛盾,对依法治市贡献了智慧,保障了地方经济发展。

2015年5月,某镇政府根据上级要求对辖区内违法建筑进行集中整治。为尽快拆除违法建筑物,镇政府与某公司等六家企业协商,就违法建筑物的清空、交付拆除以及相关补偿费用达成协议。但六家企业在后续撤离和拆除过程中与

镇政府就补偿费用结算问题发生争议,陆续将镇政府诉至开发区法院,要求镇政府履行补偿职责。

南通中院、开发区法院多次与镇政府所属市政府进行联动磋商,在协调过程中不仅着眼于案件所涉纠纷,就企业与镇政府的协议履行达成一致意见,同时考虑到企业的后续经营发展,结合当地规划现状,促成有意向的企业在新工业园区内依法办理用地、建设等手续,保障了企业的可持续发展。六起行政纠纷一次性彻底实质化解。

新经济业态催生了新的就业形态,2018年10月8日上午,快递小哥蔡某在送餐时发生交通事故受伤,之后,蔡某提出了工伤认定申请。南通市人力资源和社会保障局经调查,认为蔡某与某网络公司存在劳动关系,蔡某所受事故伤害属于认定工伤范围,予以认定工伤。某网络公司则认为,应当由平台承担工伤保险责任,遂提起行政诉讼,请求撤销劳动部门作出的工伤认定决定。

开发区法院经审理认为,应考虑不同平台用工模式的差异性,结合平台的组织关系、企业的经营方式、从业者的劳动成果归属和“人格从属性”程度等因素,综合判断从业者与平台、或者从业者与企业之间是否构成“从属性劳动”,抑或从业者“独立性劳动”。本案某网络公司依托平台经营,按月向蔡某支付劳动报酬,蔡某接受公司的日常管理,双方之间具备显著的人身和经济从属性,存在劳动关系,蔡某所受事故伤害符合《工伤保险条例》规定,依法应当认定为工伤。一审宣判后,各方当事人均未提出上诉。

但是本案并未结束,在随后召开的全市府院联席会议上,两级法院行政庭、劳动争议庭与劳动行政部门结合本案判决,对外卖平台灵活用工相关劳动法律问题展开研讨。一致认为,外卖平台多样化的用工模式,给劳动关系的判定带来困难,但总体上对于从业者特别是低技能、低收入者的保护,应当优先于对企业的保护。针对无劳动关系灵活用工者,条件成熟时可以将工伤保险与劳动关系适度“松绑”,按照《社会保险法》以个人身份参加基本养老保险、职工基本医疗保险,并参照有劳动关系的劳动者参加工伤保险,促进形成新就业形态的职业保障制度。

2018年以来,全市法院还先后受理网约车行政处罚、老旧小区改造行政许可、营商环境行政补赔、公物行政管理等新类型案件,通过一个个裁判,推动行政机关不断提高社会治理能力,推动法治政府建设再上新台阶。得益于改革,全市行政机关在执法、应诉理念、执行裁判文书确定义务等方面发生明显变化,行政行为越来越审慎、规范、公开透明,更加注重保护人民群众的信赖利益,更加善于运用法治思维和法治方式解决争议。

梧桐生朝阳,江海千帆扬。2022年5月,南通中院印发《关于充分发挥行政审判职能助推营商环境提升的实施意见》,为服务和保障社会经济高质量发展,优化稳定、公平、透明、可预期的法治化营商环境提供司法保障。

·顾建兵 王锦辉·

“执行驿站”开进南通家纺城

涉企矛盾风险就地化解

“法官,被执行人现在就在家中。”7月11日,通州法院执行干警在位于川姜镇的“执行驿站”接待首批当事人时,一名申请执行人反映了上述情况。执行干警第一时间出动,在申请执行人带领下很快到达被执行人居住地,将“失踪”已久的被执行人带回。

当天,另一案件当事人来到“执行驿站”,反映被执行人名下有拆迁安置房。仅仅用了5分钟时间,执行人员就在同楼层办公室调取了相关拆迁安置材料。“执行驿站真是太便利了,我商铺就在楼下”“我以为要到法院呢,没想到就几分钟路程”……附近家纺企业主纷纷直呼“执行驿站”太方便了。

为不断优化法治化营商环境,通州法院结合南通家纺城中小企业多、案件纠纷多的特点在此创新设立首个“执行驿站”。该“驿站”充分借用社会力量,为企业矛盾风险就地化解提供平台,推动司法服务触角从诉前调解、诉中调解向执行和解延伸。“执行驿站”从空间上拉近了法院与企业之间的距离,降低了当事人的出行成本。同时,从时间上拉近了政府与法院的距离,调查方式由“专门驱车前往”转变成“楼上楼下”调取。

通州法院党组成员、执行局局长李振勇表示,该院将以“执行驿站”为起点,不断探索构建护航发展新模式,为提升营商环境创造更加公正高效的法治环境。

·金恩雨 李慧·

开发区法院:倾力促和解,暖企解“薪”忧

“感谢法院给予企业纠错机会,让企业重塑信用,我们现在可以轻装上阵了。”近日,南通开发区法院执行局通过执行无纸化设备,促成促某人力资源公司系列劳动争议案件执行和解,为14名外来务工人员线上办理了执行款领款手续。职工代表王某和公司实际经营者褚某同时向执行法官致感谢。

王某等14人自2013年进入南通某人力资源公司,被派遣至某日用品公司工作,2021年该日用品公司因搬迁解散,王某等人向人力资源公司主张工资和违法解除赔偿金未果,历经仲裁、诉讼、执行程序,情绪消极激动。执行法官经过多轮调查,发现南通某人力资源公司早已停止经营,且无任何可供执行的财产。案件执行陷入僵局,但承办法官并未直接将案卷终本处理或移送破产清算,而是辗转找到了该公司的实际经营者褚某,褚某多番向法院表示受疫情影响,公司已不再经营,但复生还有希望。因职工白天上班,承办法官利用下班后的时间通过电话、短信,向职工们耐心解释、纾解情绪,经过电话百余次沟通,开展了数十次的谈话,最终促成双方达成和解,14名工人领回了45万余元执行款,该人力资源公司也避免被迫破产,列入失信被执行人名单。

自“优化营商环境执行年”1+4专项行动开展以来,开发区法院坚持依法执行和善意文明执行并重,经过梳理调查,共涉及74个案件的8家企业退出失信被执行人名单。同时灵活运用执行查控措施和信用惩戒措施,减少对被执行人企业生产经营的影响,在维护申请执行人的合法权益和提升被执行企业良好发展的平衡中实现“双赢”。

·杨璞 杜谅·

破产企业无资抵债 崇川法院追缴股东出资破局

近日,崇川法院民二庭在审理原告南通某纺织品有限公司追缴股东出资纠纷一案中,坚持深度调解,促成双方握手言和,被告及时给付40万元,保护了案外债权人的权益。

该案系执行移送破产案件的衍生案件,债权人的债权于2021年5月经法院判决确认,但经法院穷尽执行措施,债权人未能获得清偿。后崇川法院执行局直接移送破产审查,该院于2021年11月23日裁定受理该纺织品公司破产清算,并于今年6月1日裁定宣告该公司破产。

经债权人会议确认,债权人对该公司现有债权47万余元。但经管理人尽职调查,该公司已无财产可供清偿。为尽可能维护债权人的利益,管理人向崇川法院提起追缴股东出资的诉讼。

但在案件审理中,法院发现该公司现股东竟为两位老人。通过进一步调查了解到,公司前一手股东在担任股东期间未能履行出资义务,且所发生的债务亦产生于前手股东担任法定代表人期间。随后,经法官多次组织调解,双方最终达成一致意见,由前手股东向公司补缴出资40万元,并在调解协议达成后一周履行了给付义务。

该案的成功调解实现了破产清偿率最大化,成功发挥了调解制度在破产审判及衍生案件审理中清理债权债务关系的作用。

·高纯·

如东法院为科技企业筑牢法治护栏 助推小微企业健康稳定发展

7月15日下午,如东法院洋口港人民法庭干警走进南通科威瀚医疗科技有限公司,开展法治护“蓝”联合党建活动,法官担当企业“法律风险体检顾问”,通过专题辅导、座谈交流,为企业筑牢风险防范的法治护栏。南通中院民三庭庭长陶新琴和通州湾法院党组成员、副院长陆炜炜受邀一起参与活动。

活动中,洋口港法庭党支部书记肖文明和南通科威瀚医疗科技有限公司总经理滕登签订了《“法律风险体检顾问”暨法治护“蓝”联合党建共建协议》,法庭的党员法官每半年到企业开展一次“法治体检活动”;对于企业迫切需要、影响重大的法律问题,法庭还可以通过专题辅导、法律辅导等形式提供法律服务。

针对企业的知识产权保护需要,陶新琴庭长就“专利的法律保护”为企业进行了专门的法律辅导,并指出企业在生产、研发过程中对知识产权保护的关键环节和保护方式。陆炜炜副院长表示,通州湾法院将加强沟通联动,加大面向企业的法律服务产品供给,助推小微企业健康稳定发展。

讲座结束后,与会法官还就企业生产经营中遇到的法律问题进行座谈交流,对企业提出的问题一一进行解答。

·倪静静 赵会超·



2022年6月23日,南通中院、开发区法院赴如皋召开府院联席会议,推动法治政府建设再上新台阶。

张万鹏摄



中国印章行业协会执行副会长兼秘书长李潇君专程从北京来到南通开发区法院向承办法官吴亚峰院长送来锦旗和感谢信。

徐敬泽摄

1095名干警“进网格” 从源头解决问题

南通法院深入推进诉源治理助推市域社会治理现代化

近年来,南通法院坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,秉持矛盾“全周期管理”理念,聚焦源头预防、前端化解、实质解纷、后期修复等重点环节,加快构建矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,将更多矛盾纠纷止于未发、解于未诉,从源头上减少诉讼增量。今年以来,南通两级法院已有1095名干警通过“进网格”工作进行法治宣传1331次,参与矛盾纠纷源头处理20417件次。

“示范判决+行业参考” 撬动批量纠纷多元化解

“法官,请放心,其余100多户业主的逾期交房违约金我们公司也会按照生效裁判的思路进行偿付,真心感谢法院替我们解决了一个大难题啊!”如皋某房地产开发商的诉讼代表人激动地说道。

这是位于如皋市如城街道的某地块,规划的200多套房产一售而空。但因受疫情影响,无法按照约定如期交付,延期5个月交房后,19户业主集体诉至如皋法院,要求开发商给付逾期交房期间的违约金。

认定疫情影响因素导致的逾期交房免责期为4个月。一审判决后经上诉,南通中院维持原判。

有了这一示范判决的“样本”,2022年5月20日,好消息传来:“法官,我们同意按照4个月的免责期处理纠纷。”其余18名业主很快达成了调解协议。

一件案件案结了,18件同源纠纷随之成功调解,剩余的百件待诉纠纷也拿到一份“参考答案”。南通法院走出的这条“判决—调解—预防”多元解纷路径,为诉源治理注入强力一针,有力地群体性纠纷“破堵为疏”。

“线上喊话+线下服务” 把纠纷消解在思想源头

“遇上疫情婚礼取消了,预交的桌定金能退吗?车停在小区被砸了怎么办?网购开箱不支持退货,‘假一赔十’不算数怎么办?”对于生活中的法律难题,南通中院通过公众号、官方微博以典型案例、法官说法等方式,讲明案情,释明法理,辨明人情。“对群众日常生活关系比较密切的案例,我们还通过短视频来进行短平快的宣传,以生动的形式广而告之。”南通中院立案庭庭长陆久斌介绍道。

除了“线上喊话”,南通法院推出的“线下服务”套餐也是精彩纷呈。法治副校长进校园、老法官志愿团队进社区、“超强法官团”基层宣讲、“百千活动”之送法进企业等,以“摸底调研—提炼需求

—精准推送—长效共管”四步工作法,助力企业、群众增强法治思维、提升法律素养,避免普法输出“脱靶”,营造良好法治氛围。

日前,通州法院兴仁法庭在西亭镇草庙村一起赡养纠纷开展了一场巡回审判,该案当场判决。这次巡回审判吸引了大批村民旁听,成为了一堂“家门口的”生动法治教育课。

庭审结束,承办法官趁热打铁献上了一场热乎的法治宣讲,结合民法典和老年人权益保障相关法律法规,对赡养、抚养等问题进行了现场解答,这一“巡回审判+”的模式,让普法宣传有了更强烈的辐射效应。

“主动出击+多方联动” 合力破解纠纷难题

近日,启东法院联合启东检察院、启东法律援助中心和启东市惠萍镇政府,成功解决了一起拖欠农民工工资劳务纠纷案件,有力维护了工人们的合法权益,取得了良好的社会效果。

2021年4月至2022年1月,启东市某合作社租用启东市惠萍镇某村土地进行对虾养殖,期间由合作社合伙人雇请陆某等33位村民从事虾塘修理工作。然而,修理工作结束后,村民们却没有拿到应得的报酬,于是引发纠纷。

纠纷发生后,惠萍镇政府司法办及时召集双方调解,由合伙人出具相应的欠条。后经多次催要,均未果。启东市

法律援助中心得知该情况,立即为村民们安排法律援助律师。同时,启东检察院出具支持起诉书,决定支持陆某等33人提起诉讼。

启东法院受理该案后,及时选派经验丰富的调解员进行调解,并组织速裁团队以现场指导,经过不懈努力,双方最终达成调解协议,经司法确认合法有效。至此,该起群体性劳务纠纷得到圆满解决。

“当地政府干部、市法律援助中心、检察院分别做了很多工作,法院有责任接通这最后一公里。”启东法院立案庭庭长孙尧飞表示,“对矛盾纠纷的化解,既要坚持发挥多元解纷第一层‘过滤网’作用,也要强化司法‘最后一道防线’的兜底效果,努力打造‘非诉机制在前,司法诉讼断后’的解纷流程。”

目前,南通已有385名调解员、42家调解组织入驻调解平台,今年上半年共有10805件案件成功调解,矛盾纠纷分流率达82%。

“要持续推进‘诉源治理减量工程’,加快构建矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,从源头上减少诉讼增量。”7月15日,南通中院召开全市法院院长座谈会,院党组书记、院长刘坤强调,要纵深推进金融、劳动争议、建设工程等类型化诉调对接,用足用好“总对总”调解资源库,形成以行业或企业内部消化为主、行业专业调解或仲裁为辅、诉讼托底的源头治理模式。

·王萌·