

新时代 新气象 新作为

贯彻落实市委全会精神

上海正以更大的决心和力度推进改革,引入新的要素、实现新的组合,提供更完善更优质的制度保障——

制度供给,激活市场活力社会创造力

■本报首席记者 顾一琼

制度供给,刚刚结束的十一届市委三次全会特别强调这一创新理念。会议指出,从一定意义上说,我们现在经济社会发展最缺的是制度供给,突出制度供给,就是以更大的决心和力度推进改革,通过改革来解决发展中的各种矛盾和问题,只有通过有效的制度供给,把新的要素引入原有的制度体系,政策体系、工作体系,实现新的组合,提供一整套更加完善、更加优质的制度保障,才能充分激发市场活力和社会创造力。

增强供给的针对性

石门二路近南京西路口,星巴克太古汇分店,这里是除其发源地美国西雅图之外,全球第二家安装了开放式生产流水线的“星巴克臻选烘焙坊”。这股满溢的咖啡香,足足酝酿了一年有余——针对市场的新业态和新需求,《上海市焙炒咖啡开放式生产许可审查细则》从计划制定到实施历时一年多,其间经过专家论证、专题讨论、现场调研、多次征求意见并修改完善,于去年9月底由食药监局颁布。

制度供给,是供给侧结构性改革的龙头,关注的是供给要素,聚焦的是供给体系的质量和效率。市委全会强调,要通过制定相关的管理制度、办法,或是出台针对性强的政策,来补上制度供给的短板,增强制度供给的针对性。

近年来,上海大力推进商事制度改革,推出企业名称网上自主申报、“多证合一”

等措施,办事效率明显提升。但对标国际最高标准、最好水平,对标兄弟省市区的先进经验,上海仍有差距,比如企业开办便利度仍需提高。

对此,市工商部门将牵头相关部门,打破原有条条框框,把制度创新、流程再造作为主攻方向,将建立企业开办“一窗通”服务平台,以工商网上注册登记系统为基础,整合相关部门信息,构建全新统一的涉企数据库,并以此为基础,建立开办企业各环节各部门申请受理、审批核准、结果反馈为一体的全市统一服务平台。

新平台将实现企业开办流程再造,实现各部门同步办理、同步审批,提升市场主体准入效率;将简化登记程序和要求,削减登记材料,实行企业住所申报制,简化名称申报,全面实行网上名称自主申报;将实行全程电子化登记,完善实行外网填报、内网预审、表格文书自动生成、经营范围自主申报等功能,使企业勾勾选选、轻轻松松就能办成事。

只要有制度需求,就应尽快研究出台

南京西路沿线,集聚着国内外知名品牌2000多个,其中国际知名品牌占比超过60%,是上海高端品牌密度最高的地区,也是各大品牌进入中国市场钟爱的桥头堡。如何放大“上海购物”的集聚优势,为国际品牌扎根、生存和发展提供国内领先、接轨国际的营商环境?当下,静安区与上海海关、上海检验检疫

局加强合作,积极争取各项政策的先行先试,在贸易便利化、投资自由化方面简政放权。比如,率先开展进口服装面料预评估试点,路易威登、迪奥、古驰、普拉达、飒拉等品牌企业获得了预评估资质,预评估大大提高了货品的通关速度,降低了企业经营成本。此外,这里还将复制推广自贸试验区先行试点的一个办法,关于进口非特化化妆品审批备案,这意味着南京西路商圈的化妆品新款上市有望与全球同步。

在经济社会发展的各个领域,只要有制度供给的需求,都应该及时研究、尽快出台。

共享办公空间密度最高的静安区,出台了针对共享办公的集中登记制度;针对区域内大数据交易中心及智慧商圈发展,出台相关制度,明确支持建设大数据技术联合开放实验室,为各类大数据企业和开发者提供大数据应用开发的工具集平台,支持建设大数据行业数据资源聚合平台,为各类大数据创新创业者和小微企业提供创新想法的验证平台,并给予资金支持。新金融产业集聚的黄浦区于近期出台实施意见,明确以发展五大新领域(新金融、新消费、创意2.0、大健康、互联网+)为突破口,增强政策扶持的针对性和有效性,综合部门牵头联动整合各部门资源,加强政策措施协调配合。

善用法治思维和法治方式解决问题

市委全会强调,政府是制度供给的主体,突出制度供给,关键是要加强政府自身改革,坚持法定职责必须为、法无授权不可为,切实转变政

府职能。要严格依法行政,坚持规范公正文明执法,理顺政府与市场、政府与社会的关系,善于运用法治思维和法治方式推动工作、解决问题。

新年伊始,南京东路街道承兴里“社区微更新”项目有了新进展。该项目是位于8号街坊一期的试点项目,一期、二期共有居民260多户,特别是二期,将作为全市唯一试点,进行“抽户”更新。目前,承兴里“微更新”在实践中探索形成了一系列工作标准和技术导则。特别是“抽户”工作,预计今年二三月启动,在征询广大居民意见的基础上,已形成初步方案,即优先考虑原始公共部位、优先考虑设计方案需要、优先考虑居住密度特别高(单个门牌号超过六户)、优先考虑面积特别小的承租户,同时鼓励引导同幢居民进行承租权转让等,多渠道实现居住空间布局的整体调整、优化,宜居层面的整体提升。

老城厢“抽户”更新,这是一项没有先例的制度创新。相关部门表示,“抽户”原则的制定,充分考虑到租赁关系不调整、局部调整和全部调整三类住户的获益均衡关系,也是从实际出发规范“抽户”方式的有益探索。

而为了确保创新顺利进行,就要完善全过程的法律支撑保障体系。据了解,项目启动前,将由区房管局、区法制办、律师事务所共同对试点项目所有涉及的法律文书进行把关,确保程序正当。签约过程中,区法制办全程指导,律师事务所提前介入,参与居民协调与沟通,确保试点项目的合法有序推进。协议生效后,为保障绝大多数居民的合法权益,在签约率超过90%之后,区法院将采取创新试点的方式,通过司法途径对未按期签约搬迁的居民进行处置。

将改革进行到底

人民日报评论员

习近平主席二〇一八年新年贺词启示录④

时序轮替中,始终不变的是奋进者的身姿;历史坐标上,始终清晰的是改革者的步伐。

2018年,我们迎来了改革开放40周年,这是一个重要的时间节点。习近平主席在新年贺词中强调,“我们要以庆祝改革开放40周年为契机,逢山开路,遇水架桥,将改革进行到底。”铿锵的话语、庄严的宣示,彰显强大的改革信念,昭示坚定的改革决心。改革开放走过40年,中国特色社会主义进入新时代,“将改革进行到底”凝聚起社会共识,激励着奋斗精神,成为新时代的主旋律、最强音。

40年风雷激荡,40年岁月峥嵘,是改革开放让中国的发展成为“我们这个时代最激动人心的事件”。小岗村的一纸“包干契约”,写下波澜壮阔的时代叙事;深圳蛇口的主题博物馆,讲述先行者的勇敢探索;奔流不息的黄河,见证着“因改革而兴”的“浦东奇迹”……从1978年出发,中国不仅以200多倍的经济增长带来“史诗般的进步”,更以“赶上时代”到“引领时代”的跨越,成为“让世界仰望的北极星”。这是改天换地、前无古人的道路,共和国这辉煌的40年必将载入史册。

历史的接力棒传到了我们这一代人手上,过去5年,新一轮改革大潮澎湃。蹄疾步稳推出1500多项改革措施,拓展改革广度;医疗、养老等社会保障惠及更多人群,凸显改革温度;供给侧结构性改革推动要素配置优化,折射改革精度;人民军队实现革命性重塑,强化改革深度;国务院部门累计取消行政审批事项618项,彰显改革力度……视之为“伟大觉醒”,以之为“活力之源”,喻之为“重要法宝”,比之为“必由之路”,五年改革推动历史性变革,让人民共和国更加繁荣昌盛。

改革进入深水区,每往前一步都不容易。发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决,民生领域还有不少短板,社会文明水平尚需提高,社会矛盾和问题交织叠加,意识形态领域斗争依然复杂……十九大报告提出的困难与挑战,正是改革下一步需要发力之处。以“乱云飞渡仍从容”的战略定力闯关夺隘,用“以人民为中心”的发展理念激发群众创造力,我们就能在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,凝聚起实现中国梦的磅礴伟力,让前辈开辟的这条道路在我们脚下继续向前延伸。

“改革开放是当代中国发展进步的必由之路,是实现中国梦的必由之路”。迈上新征程,以逢山开路、遇水架桥的闯劲,以滴水穿石、锲而不舍的韧劲,征服前行路上的“娄山关”“腊子口”,激荡百年的民族复兴梦想,必将在改革开放的进程中一步步实现,中华民族必将以更加昂扬的姿态屹立于世界民族之林。

(载1月4日人民日报 新华社北京1月3日电)

突出制度供给,以更大的决心和力度推进改革

——“在新征程上迈出新步伐实现新作为”系列评论

殷德生

文汇报时评 中国新闻名专栏

核心观点

在制度供给中制定、修改规则实质上就是改革。突出制度供给就是要以更大的决心和力度推进改革。法律是治国理政最大最重要的规矩。要使法治成为上海制度竞争力的核心标志。针对经济社会生活中的新情况新需求,要增强制度供给的及时性

市场经济的内在要求。

小智治事,大智立法。法律是治国理政最大最重要的规矩。迈向卓越的全球城市,要全面推进依法治市,使法治成为上海制度竞争力的核心标志。突出制度供给,关键是要加强政府自身改革。政府必须严格依法行政,理顺政府与市场、政府与社会的关系,善于运用法治思维和法治方式推进工作、解决问题。从制度供给的角度讲,必须以改革创新精神,坚持立改废并举。首先要解决有法可依的问题。要把一些行之有效的做法,及时上升到法律法规层面;对存在空白需要法

规制度支撑的,要及时研究制定;对一些新领域新问题,一时还看不清楚的,要划出底线,给出一个相对明确的预期;对不适应发展要求的法律法规要及时修改和废止。

突出制度供给,增强制度供给的有效性,要建立良好的制度框架体系。有生命力的制度应当是科学合理、务实管用、适应需要、便于执行的好制度。法律法规的出台往往要有一定的周期。面对新经济、新业态、新模式,市场呼唤政府制度供给规范秩序引导发展。政府作为制度供给的主体,要针对经济社会生活中的新情况、新需求,增强制度供给的

及时性。例如,对于发展迅速的共享经济,这种通过资源的重新配置来刺激消费需求的新商业模式,监管主体与职责模糊不清,缺少针对性强的政策。全世界都把共享单车作为中国“新四大发明”之一,赞颂并学习着,但要解决由此带来的管理难题,显然需要政府在制度供给上发力。例如,在产业跨界融合发展、产业边界模糊化的格局下,单产业政策管理的理念已不合时宜,必须实施多产业跨界融合管理的制度供给。又如,对数据资源、互联网金融等如何创新监管机制,更需要研究出台具体管用的规定和办法。

从一定意义上说,我们现在经济社会发展最缺的就是制度供给。突出制度供给,要把新要素引入原有的制度体系、政策体系、工作体系并实现有机组合。用政府的制度创新、政策创新和工作创新去推动企业层面的科技创新、管理创新和商业模式创新,用一整套更加完善、优质的制度供给体系激发市场活力和社会创造力。

(作者为华东师范大学经济学院院长、教育部-上海市人民政府教育经济宏观政策研究院研究员)

生态环境损害赔偿制度改革探索

党的十九大报告指出,建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。生态环境损害赔偿制度是生态文明制度体系的重要组成部分。根据《生态环境损害赔偿制度改革方案》,自2018年1月1日起,在全国试行生态环境损害赔偿制度,标志着这项制度改革从先行试点进入全国试行的新阶段。在此之前,吉林、江苏、山东、湖南、重庆、贵州、云南等7省市已先行试点。从今天起,本报推出“生态环境损害赔偿制度改革探索”系列报道,介绍各地在开展这项工作中的新探索、新举措。

——编者

■本报驻苏记者 叶志明 记者 赵征南

由泰州市中级人民法院立案受理的两起环境诉讼近日引起了人们的关注。记者从泰州中院获得的两份民事起诉状显示,原告皆为“江苏省人民政府”,而法定代表人均写着江苏省省长的名字。这两起案件,是作为生态环境损害赔偿制度改革试点的江苏省,在环境诉讼领域的一次尝试。

“生态环境损害赔偿制度改革试点之前,当生态环境受到破坏时,赔偿主体不明确。如今,对赔偿责任进行了明确,可以保证被破坏的生态环境有足够的资金来进行后续的生态修复,变‘政府买单’为‘污染企业’买单。”江苏省环保厅政策法规处副处长贺震在接受采访时说,上述案件表明了江苏重拳打击环境违法行为的鲜明态度,同时,进一步在实践中健全生态环境损害赔偿制度已成必然之势。

破解环境赔偿案件“缺少原告”尴尬

这并不是江苏省政府第一次作为环境诉讼的原告,早在去年4月,江苏省政府和江苏省环

生态环境损害赔偿制度改革试点以来,江苏省政府多次当原告提起诉讼

政府起诉,损害环境必遭重罚



江苏泰州在滨江区域整治厂房屋,生态修复初见成效。

(泰州市永安洲镇政府供图)

保联合会一起,将一家倾倒废酸的污染企业告上了法庭。最终,该企业在被处罚2000万元的基础上,又被判赔偿2400多万元。

“2000万元属于刑事处罚,并不包含生态修复的费用。根据《侵权责任法》,企业污染环境需承担侵权责任。但这一块追究过去往往很难进行,致使受损的环境无法及时修复。”贺震说,“最重要的原因还是缺少原告。”

2015年11月,中办、国办印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》。根据江苏版的《试点方案》,省政府是江苏省行政区域内生态环境损害赔偿权利人;同时,受省政府委

托,环境保护、国土资源、住房城乡建设、水利、农业、林业等部门根据职责分工,负责相关损害的索赔。

“就像这两起案件,虽然省环保厅和省政府法制办受省政府委托办理相关案件事宜,但原告始终都是省政府,责任主体一直未变。”泰州中院行政审判庭法官助理蔡鹏说,“由于案件在开庭准备期新增了被告,开庭时间将延后。”

在江苏,资源环境类案件实行“三审合一”,即刑事、民事、行政及非诉行政执行审查案件由行政庭设立的环保合议庭或专门的环保审判庭统一审理。

省市两级共同行使索赔权提高效率

根据《生态环境损害赔偿制度改革方案》,赔偿权利人由省级政府扩大至市级政府,形成省市两级共同行使索赔权。对此,环保部解释称,增加赔偿权利人,有利于提高赔偿工作效率。

贺震表示,环境诉讼往往延续很久,在试点过程中,省级政府毕竟精力有限,如果参与太多环境诉讼,有可能影响其他工作的深入推进。

在南京林业大学生物与环境学院教授俞元春看来,赔偿权利人增加也是必要的。目前来

看,环境损害赔偿最容易操作的还是那些突发的、局部的、小范围的污染案件,而这些主要发生在市县级层面。与此同时,市级政府之前在完善环境损害赔偿鉴定机构、配备专业人员等方面有了一定的基础,他们也有这样的能力承担起责任。此外,俞元春认为,评估赔偿最主要的依据是因果关系。

环境案件即便判决也只完成一半

俞元春认为,生态环境损害赔偿制度在执行中面临的最大困难可能是鉴定评估。“损害赔偿方面,长期累积的污染,涉及多家企业的污染,很难评估。有的乡镇企业可能早就没有了。现在政府最多只是保留追偿的权利,但还是要自己买单。流域性的污染也难评估,下游出了问题,中游、上游没有污染吗?还有生态服务功能损失,比如受污染的空气对人的影响,这个更难评估,相关政策、标准、规范的制定不可能一蹴而就,还需要逐步探索。”他说。

在贺震看来,除此之外,修复及相关程序的开展也是极大的挑战。污染案件完成判决,整个案子实际上只走了一半,将破坏的环境修复至百姓认可,经得起时间检验,这才算完成,第二步的工作甚至比第一步还耗时,还复杂。

赔偿款谁来掌管?这笔款项动辄千万元,甚至上亿元,有能力管的不愿管,知难而退;想管的未必有能力。江苏的尝试是案件判决后开设临时账户,但绝非长久之计。还有,如何修复,修复到什么程度?专家可能有不同的意见,听谁的?稍有差池,便没法保证把赔偿金用在修复环境的刀刃上。就算修复方案达成一致,谁来监管这个大家伙?

因此,如果第二步没走好,不仅企业会对赔偿款乃至生态环境损害赔偿制度产生微词,百姓也会有质疑。

那么,如何才能对生态环境损害赔偿制度的问题进行全面系统的规定?对此,贺震有一个建议:制定《环境损害赔偿法》,进一步完善环保法律体系,做好顶层设计,便于相关的司法运用。