

开启建设卓越全球城市新征程

突出制度供给,以更大决心力度推进改革

让法治成为制度竞争力核心标志

上海「十三五」及更长时期重点领域立法需求调研已完成

人大调研
■本报记者 祝越

当雾霾成为公共健康和公共环境的大敌,地方立法能否及时回应市民关切?市人大常委会表决通过《上海市烟花爆竹安全管理条例》,不但扩大烟花爆竹的禁放区域,更要扩大禁售区域,为“千年习俗”的改变给予了坚定的制度支撑——过去五年,针对新情况新需求,上海地方立法努力增强制度供给的及时性。

而《政府工作报告》指出,今后五年,是上海基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市的决胜期、加快建设具有全球影响力的科技创新中心的关键期、全面建设卓越的全球城市的起步期。站在新起点上,怎样的立法才能适应层出不穷的新情况新问题,才能让法治成为上海制度竞争力的核心标志?据悉,市人大常委会已完成上海“十三五”及更长时期重点领域立法需求调研,从政府的视角、专家的视角、社会的视角三个层面提出了长远的立法需求,回应着各方对制度供给的需求。

不搞“大而全”,关键在精准

要在全社会形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境,需要严格执法、公正司法、全民守法,但从制度供给的角度讲,首先要解决有法可依的问题,科学立法尤为重要。上海“十三五”及更长时期重点领域立法需求的调研,研究了过去五年的代表议案和委员提案,收集了上海市法学会、上海市立法研究所的课题成果,汇集了上海社会科学院、上海市社会科学界联合会专家的智慧,在各方面提出287项立法需求基础上,通过赋予分值的方式,确定了各方面意见比较集中、上海发展需求比较紧迫的立法项目。

早在1979年,市人大及其常委会就被依法授予地方立法权。截至去年9月,市人大及其常委会在38年中共制定地方性法规251件,其中现行有效法规176件;作出法规解释和法律性问题的决定28件,现行有效13件,基本填补了地方立法的空白。然而,随着上海改革发展步伐加快,立法需求有增无减,立法数量呈现“井喷”态势。以编制2018年立法计划为例,各部门申报的正式立法项目已达97项,同时,地方性法规的生命周期逐渐缩短,法规修改频率越来越快。

如何用最、用好有限的立法资源,降低立法成本?课题组总结:立法,不只是制定新法,而是“立改废”并重,当立则立,当修则修,当废则废。立法要善于调整优化存量,控制增量,能修改的则修改;新制定法规,可采用“一事一法”“一问题一条例”的立法体例,就尽可能不搞“大而全”——小修小补,功效未必小,关键在“精准”。

对改革进程进行主动谋划和前瞻规范

在上海自贸试验区运行不到一年时,市人大常委会就推出一部内容全面、系统的自贸试验区条例,这部堪称上海地方立法史上最具影响的“第一法”,成为自贸试验区可复制可推广经验的重要组成部分。作为市十四届人大常委会委员,华东政法大学校长叶青参与了2014年《中国(上海)自由贸易试验区条例(草案)》的审议,令他印象最深的是,审议过程中增加了不少指导性、引领性条款,更加注重为自贸区进一步实行制度创新预留了空间。

“未来的地方立法,不是对改革实践的被动回应,而是对改革进程进行主动谋划和前瞻规范,要充分发挥立法对改革的引领和推动作用。”叶青表示,对实践证明已经比较成熟的改革举措,要尽快上升到法律法规层面固定下来;对已经不适应新的发展要求的法律法规,应当抓紧修改法规使其适应改革需要;对于实践条件还不成熟的改革举措,要及时作出授权;对改革方向已经确定,但具体怎么改、制度怎么设计,一时看不清的,立法要为改革预留空间。

目前,中央事权是国家立法领域,地方无权涉及,这是地方立法的一条基本底线。上海自贸试验区立法中探索的“全国人大先授权、地方先行先试、全国人大再立法”的方式,已经成为一条很管用的法治支持改革的路径。叶青表示,即使在中央事权领域,只要选准切入点,依然能找到地方立法的空间。

“未来地方立法需要解放思想、探索空间,加大先行先试力度,为国家立法提供有益经验。”上海要当好新时代排头兵和先行者,会继续遇到由改革试点产生的立法需求,叶青希望通过法律及时调整实施来留出空间,“为支持浦东新区当好排头兵中的排头兵、先行者中的先行者,需要研究争取全国人大常委会支持,授权浦东新区制定法规规章的可能性,更好保障自贸试验区和科创中心建设。”

区域协同发展的制度供给需求

地方立法如何应对长三角一体化发展的制度供给需求,也是课题组重点关注的议题。随着“一带一路”倡议、京津冀协同发展和长江经济带发展战略的实施,在促进道路联通、医保联通、环境协同治理、信用建设等领域,区域协作立法需求日渐突出。北京、天津、河北三省二市人大建立了京津冀协同发展的立法协调机制,每年就立法计划开展协商,就部分项目开展协同立法。

上海地方立法,面对区域协同发展发展的新内涵、新要求、新任务,也亟需积极谋划长三角区域协同发展的制度供给路径。上海、浙江、江苏、安徽三省一市人大已经在2014年通过制定各自的《大气污染防治条例》进行了协作的首次实践,如今这一合作已转入水污染防治领域,四地法制部门的长效合作机制已经建立。

这一创新立法机制,找准建设长三角城市群、深化区域合作机制的制度需求,探索着破除限制资本、技术、人才等生产要素自由流动的各种体制机制障碍,在更大范围、更广领域、更高层次推进着长三角区域立法协作,力求以立法引领、推动、保障长三角继续在创新引领、转型升级、绿色发展、改革开放中走在全国前列——这样的制度供给力值得期待。

会场声音

增强制度供给的“未来感”

■本报记者 祝越

《政府工作报告》明确提出:政府是制度供给的主体,要把经济管理权放到离市场最近的地方,把社会管理权放到离老百姓最近的地方,使审批更简、监管更强、服务更优。

“在企业成长壮大的过程中,需要政府服务管理方式的创新。”市人大代表,浦东新区区委常委,临港地区开发建设管理委员会党组书记、常务副主任陈杰说,要进一步增强制度供给的创新度,比如借鉴深圳“通过企业来办事业单位”的做法,探索新型研发机构支持管理模式。送炭,提升上海的综合实力,争取冒出新业态,要把握经济内在规律性,增

强制度供给的“未来感”,让制度促进新经济、新产业、新技术发展。同时,未来产业生态发展离不开各种要素的融合,要加大力度供给的集成性,实现实体经济、科技、金融、人才等要素的融合发展。

市人大代表、上海段和段律师事务所主任吴坚表示,优化营商环境,上海目前已经到了集中优势兵力补短板、更新制度供给的阶段,迫切需要瞄准先进制造业、新技术、新能源、人工智能等战略制高点,同时形成民生发展、释放民力在供给侧结构性改革中的新动能,“下一步要为民营企业雪中送炭,提升上海的综合实力,争取冒出新业态,要把握经济内在规律性,增

从制度供给的角度讲,首先要解决有法可依的问题,科学立法尤为重要。这就需要把经过实践证明的一些行之有效的做法,及时上升到法律法规层面固定下来;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,一时看不清楚的,要划出底线,给出一个相对明确的预期。要针对经济社会生活中出现的新情况新需求,增强制度供给的及时性。现在形势发展变化很快,新情况新问题层出不穷,而与之相应的法律法规的出台往往要有一定的周期。这就需要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,增强制度供给的及时性。



上海地方立法努力增强制度供给的及时性。《上海市烟花爆竹安全管理条例》实施后,为城市安全、环境保护提供了保障,图为去年除夕夜,市中心一片安静,不闻烟花爆竹声。

基层探索

大调研不到一个月收集到百余个具有行业共性的问题,静安区“闪送”政策或措施

一线探索鲜活注解“制度红利”

■本报首席记者 顾一琼

制度供给的主体是政府,它是政府公信力与行政效能的代言。从去年年底的市委全会会场,到今年的上海“两会”会场,这个词的热度持续散发,辐射到了会场之外:结合正火热进行的大走访大调研活动,面对层出不穷的新情况新问题,政府部门通过努力补上制度供给短板,增强制度供给的及时性。

静安区相关职能部门组团到一线调研走访,不到一个月就收集到100多个颇具行业共性的现实问题。面对记者的采访,静安区投资办主任龙芳一下子抛出三个鲜活生动的案例,为“制度红利”提供了鲜活的注解。

将“慢五月”口红提速至“新鲜日版”

一款进口口红,从海外面市到“登陆”国内专柜,仅产品注册审批就需要四五个月。这将近五个月时间,即便商家能等,追逐时尚的消费者却坐不住,海外代购因此火热。

静安区分布着上千家化妆品企业,行业密度为上海之首。全球化妆品龙头企业欧莱雅、玫琳凯、希思黎等,都在静安区设有总部,据不完全统计,这些企业年销售额超百亿元。去年,进口非特殊用途化妆品(以下简称“非特化妆品”)“审批改备案”试点政策在浦东新区施行。这意味着该区域的进口非特化妆品审批政策由“到国家部委申请产品注册”简化为“在浦东新区当地申请产品备案”,审批时限大幅缩短为五个工作日。

然而,该试点政策仅面向在浦东新区口岸进口且在浦东新区注册的企业。这让静安区区域内的化妆品“大佬”坐不住了。数据显示,静安区内重点化妆品企业主要依赖进口产品,其中大部分为“非特化妆品”。比如,娇韵诗、莱珀妮等企业,进口产品占比100%,其中“非特化妆品”占80%以上。在静安区无法享受进口非特化妆品备案的试点政策,成了这些化妆品巨头的痛点。

大调研活动中,静安区投资办为重点化妆品企业组织了一场座谈会,区发改办、区商务委、区市场监管局、区税务分局等职能部门纷纷前来倾听



静安区市场监管局主动向国家食药监总局争取有关“非特化妆品”的相关政策便利落地。未来,“慢五月”的口红将尽快实现与海外同步,提速至“新鲜日版”。图为化妆品专柜上摆放着琳琅满目的口红。

本报记者 袁婧摄

行业的共性诉求。很多企业道出了自己的纠结:留在静安区,就要接受“慢好几拍”的上柜速度;企业全部搬去浦东新区,又是一项非常浩大的工程——需要重新申请注册公司,重新搭建中国区的管理架构、业务流程和物流体系。

静安区相关职能部门积极与上级有关部门沟通,并努力与中央、市级机关及横向职能部门就贸易便利化领域的配套支持政策进行协调,力争突破政策瓶颈。比如继续与上级部门沟通,提升化妆品行业的贸易便利化程度;加强与上海出入境检验检疫局、上海海关合作,在区行政服务中心设立办事窗口,为进口化妆品检验提供便利;同时,争取让静安区特殊企业、A类企业同等享受自贸试验区内诚信企业海关差异化监管试点政策等。

在市食药监局支持下,静安区市场监管局主动向国家食药监总局争取有关“非特化妆品”的相关政策便利落地。未来,“慢五月”的口红将尽快实现与海外同步,提速至“新鲜日版”。

一次被推迟的“带量采购”背后

很少有人知道,静安区还有一个别名叫做“药谷”:在静安区纳税的国内外知名药企或分支机构共百余家,它们中既有大名鼎鼎的辉瑞、赛诺菲、施贵宝、礼来等制药企业,也有在全球医药分销领域数一数二的康乐德、武田等;国内著名医药企业,如国药、雷允上等也纷纷落户于此。

去年,医药领域新政频出,国家及上海市医保目录相继修订,上海市

第三批纳入医保药物名录的“带量采购”方案出台。静安区内很多医药企业却由此陷入困顿——彼时的带量采购方案中,原研药和仿制药几乎是“同台竞技”,唯一可以比拼的就是价格,这对于那些拥有原研药的大药企业来说没有多少优势。

静安区相关职能部门走访调研时,不少龙头药企提出,仿制药质量良莠不齐,希望政府能从患者利益和医疗质量角度出发,在国家出台有关仿制药一致性评价目录后再执行带量采购。静安区政府立刻召集相关职能部门专题会商、核实情况,并委托相关部门与市医保办反应情况。经多方努力,医保部门对纳入第三批的药品品种重新进行了风险评估,最终使得第三批带量采购以更合理的规则和方式得以推进。

“推送”场地、证照,还“推送”总部升级

西诺德,一家牙科设备公司,注册在静安区,但因经营场地需求而在外区办公。前不久,该企业的办公租赁合同到期,企业医疗器械经营许可证有效期也将结束;新办公场地的选址进程,直接关系到证照延续的时间,也关系到企业的经营稳定。

静安区相关部门在走访中获悉这一信息,立即召集相关部门开展组团式服务,主动为企业“推送”新的办公场地。为避免企业在申请换发新许可证时因办公场地变更出现空档,静安区市场监管局跨前一步,帮助企业先行申请许可证延期,提前规避了企业因证照问题影响经营的情况。

西诺德搬回了静安区,顺利换发了新证。

不久,西诺德与登士柏合并,成为全球最大的专业牙科产品和技术制造商。在重新梳理、搭建中国区业务架构过程中,西诺德强烈建议将中国区总部放在静安区。静安区商务委、区投资办也不断上门拜访,为其业务整合并购及相关行政审批事宜提供辅导和服务,并就跨国公司地区总部的相关政策和待遇进行了宣传解释。经慎重考虑、比选后,西诺德中国区总部最终落户静安区,在区商务委支持下,正在向市商务委申请跨国公司地区总部相关资质认定。