

增强地方立法供给的有效性和及时性

丁伟

文匯时评 中国新闻名专栏

放眼世界各地竞争战略，法治作为人类政治文明的重要成果，在人类社会治理中发挥着不可替代的作用。立法作为依法治国的源头，更是衡量一个国家、一个地区、一个城市法治化水平高低、核心竞争力强弱的重要指标。十一届市委三次全会提出要把法治建设成为上海制度竞争力的核心标志，将突出制度供给作为今年上海工作的着力点之一。李强书记在讲话中指出，制度供给是通过法定程序设立和创新有规则的过程，其本质就是明确经济社会运行规则；从制度供给的角度讲，首先要解决有法可依问题，科学立法尤为重要；要针对经济社会生活中出现的新情况新要求，增强制度供给的及时性。

自1979年上海市人大及其常委会被授予地方立法权以来，共制定地方性法规253件，现行有效的法规180件；修改地方性法规209件次，已废止和自然失效的法规73件，地方立法基本涵盖了各个领域，对上海经济社会发展起到了引领、推动、规范和保障作用。迈入新时代，站在新起点，上海地方立法应当把握新使命，开启新征程，探索新实践，展现新作为，把进一步增强地方立法在制度供给方面的有效性、及时性作为攻坚克难的聚焦点。

准确把握需求，确保供需对称

制度供给的有效性、及时性涉及社会对立法的需求、各类法律制度的不同功能定位、立法机关的供给能力等多重因素。就制度供给的有效性而言，首先取决于立法机关能否准确把握社会对立法的需求，这需要遵循科学立法的规律，加强顶层设计，加强地方立法的预

核心观点

迈入新时代，站在新起点，上海地方立法应当把握新使命，开启新征程，探索新实践，展现新作为，把进一步增强地方立法在制度供给方面的有效性、及时性作为攻坚克难的聚焦点

测研究。为发挥立法对经济社会发展的引领作用以及人大对于立法的主导作用，上海市人大常委会完成了上海“十三五”及更长时期重点领域立法需求的调研，这是一项基础性、全局性、前瞻性、乃至战略性的重要工作。目前正在推进的2018年立法计划和新一届人大的五年立法规划的编制工作将增强制度供给的针对性、有效性作为工作着力点，将在深入调研、广泛听取各方面意见的基础上，围绕上海“五个中心”建设、“四大品牌”战略，确定上海近期、中期、远期的立法需求。

增强制度供给有效性的另一个重要环节是加强立法的可行性，确保立法需求与供给相对称。上海市人大常委会法工委对上一届人大五年立法规划的完成情况进行评估。这项工作的重点是科学论证、审慎决策，对于相关立法需求，分门别类，精准发力、统筹推进，对于需要国家层面供给的制度需求，通过法定程序提请有关国家机关及时进行立、改、废、释，或作出授权决定，如自由贸易港区的制度需求；对属于地方立法层面供给的制度需求，区分轻重缓急，划出底线，给出一个相对明确的预期；

正数个法规。

需要有战略眼光和战略思维

制度供给事关长远，需要有战略眼光和战略思维，准确把握大局大势。面临区域协调发展战略的新内涵新要求新任务，需要积极谋划长三角区域协同发展的制度供给。2014年，在上海的提议组织下，苏、浙、皖、沪四地人大常委会积极推动长三角三省一市大气污染防治协调机制的制度化，实现了我国区域立法协作零的突破。目前，这一合作已转入水污染防治领域，并建立了四地法制工作部门的长效工作机制。谋划长三角区域协同发展的制度供给，需要进一步开拓视野，对标“创新引领率先实现东部地区优化发展”的总要求，在深入调研的基础上找准建设长三角城市群、深化区域合作机制的制度需求，在更大的范围、更广的领域、更高的层次上推进长三角区域立法协作，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、改革开放等方面走在全国前列。

(作者为十四届市人大常委会法制工作委员会主任、法学教授)

两会时评

委员提议，把上海原创精品舞台剧打造成旅游经济新的增长点和“城市文化名片”

“文艺旅游”呼唤更多精品“上海剧”

文化新视野

■本报记者 童薇菁

“来上海旅游，白天可以逛景点、购物，晚上能做什么？——或许看演出是不错的选择。”文艺演出能否成为上海旅游经济新的增长点？上海能否原创出精品舞台剧，并把它打造成“城市文化名片”之一？市政协十三届一次会议期间，一些委员对此给予了关注。

推出标志性精品舞台剧是上海“文艺旅游”建设关键

上海的剧场条件过硬，专业艺术院团和学校众多，文艺创作资源、人才相当丰富。“上海完全可以培育舞台精品，并使之成为夜间旅游文化的‘拳头产品’。”政协委员、上海戏剧学院影视学院院长厉震林在提案中指出，应积极打造、系统规划上海“文艺旅游”资源，丰富上海的文化品牌建设。

旅游市场“携手”文艺演出市场，会碰撞出怎样的火花？美国纽约百老汇是一个很好的案例。有资料显示，2016年百老汇票房收入约合人民币110亿元。同时，每年造访纽约的游客中有近一半会专程前往百老汇观看演出，音乐剧《狮子王》《悲惨世界》等“金牌”制作具有非常强的市场号召力和影响力。票房收入之外，如果再加上这些游客的其他消费，潜在的经济贡献更大。

精品文艺演出，如今已成为很多海内外城市主打的重要旅游产品。但目前上海的文艺演出市场仍是以上海本地观众为主，针对外地游客、海外



委员认为，上海的“文艺旅游”建设应成为打造亚洲演艺之都的一个重要组成部分，其中，推出标志性精品舞台剧是关键。图为上海话剧艺术中心制作出品的大型原创话剧《起飞在即》首次聚焦中国航空工业的追梦人，走进飞机设计师、试飞员与工程师们的日常工作和生活。

游客的文艺演出市场还存有较大空白。厉震林认为，上海的“文艺旅游”建设应成为打造亚洲演艺之都的一个重要组成部分，其中，推出标志性精品舞台剧是关键。

对标国际一流，解决制约上海演出市场进一步发展两大问题

政协委员何少华也认为，目前上海缺乏与其地位相称的标志性原创舞台剧精品力作，尤其缺少具有孵化力、吸引力、可以长演不衰的舞台剧作品，“上海专业剧场的演出市场，

远没有发挥出应有的创作孵化效应和经济衍生效应。”

据统计，2016年，上海剧场演出票房收入为8亿元，但早在2011年，纽约仅百老汇的票房收入就超过10.8亿美元。“如果对标国际一流，无论是文化影响力，还是对经济的拉动能力，上海仍然存在一定差距。”何少华认为，两方面原因制约着演出市场进一步发展，“一是原创精品数量不够，创造力不足；二是对艺术创作的补贴机制缺乏灵活性。”他建议，改剧目立项补贴为票务和剧目补贴双轨制，促进更多市场主体投入演出市场。通过

整体包装和系统推广，打造一个以标志性舞台剧为龙头，诸多精彩剧目为支撑，最终可以带动经济发展的产业业态。

除此之外，厉震林也建议，旅游主管部门应引导旅游市场主体，将上海文艺演出合理纳入夜间旅游市场。同时，积极规划、推广和运作，在国内外旅游市场中打造出具有影响力和吸引力的上海文化旅游新标志性产品。

委员们期待，未来能诞生更多高品质“上海剧”，在贡献上海经济社会发展的同时，也把优秀动人的上海故事、中国故事推向更广阔的市场。

大雪考验城市安全保障 应对“冰点”成为会场热点

大雪降临，正在召开的上海“两会”会场，应对“冰点”保障城市安全运行，成为了代表、委员们关切的热点。

应急行动

预案及时启动是特大型城市效率体现

■本报记者 李静 张晓鸣

这几天，报修电话数量明显增加。我一直在给班组的小伙伴发微信鼓励，顶住！”看着窗外的飞雪，市人大代表、普陀区房屋维修应急中心水电工杨华峰告诉记者，水电修理是一份体力活，遇到低温雨雪天气，容易发生电表跳闸、水管爆裂、管道堵塞等故障。普陀区房屋维修应急中心就是大名鼎鼎的“徐虎热线”。杨华峰的班组传承劳模精神，24小时轮流值班待命。每次接到报修电话，他们都会第一时间赶赴现场，任劳任怨做好每一件抢修项目。“和新建商品房相比，上海大量老式公房到了‘年老体弱’阶段，我们的责任愈发重要。”杨华峰说。

“在大雪等恶劣天气下，全市各相关部门提前做好预案并及时启动预案，这是特大型城市效率的体现。”政协委员、普陀区红十字会常务副会长刘毛仔认为，全市人民应该互帮互助，充分体现城市温度；极端天气条件下，信息沟通非常重要，应确保多种渠道畅通，向市民更新发布气象变化情况，提醒相关风险点。

上海地铁平均每天运送超1000万人次，而冰雪天由于地面交通状况不佳，地铁客流量还会增加。刘毛仔建议，在湿滑冰冻环境下，地铁运行部门应24小时监控、检测地铁轨道尤其是地面轨道安全情况，采取减速、防滑、防冻等技术措施，严密监控监测所有地铁进出口和车站人流及通行安全情况；建议公安和交警部门增派警力人力，配备相关设备，及时疏散、疏通人群。

“政府职能部门和水、电、煤气等公用事业单位，还要提前检测检修城市地下、墙内和楼顶的管网、管线，防止冻裂爆裂和断网。”刘毛仔说，恶劣天气是报修的高峰期，公用事业单位应该24小时安排专业技术人员值班，保持热线畅通，及时处置和修复相关故障。

另外，刘毛仔还从专业背景出发呼吁，在红十字会等卫生系统接受过急救培训的市民，可以充当志愿者，一旦遇到有人滑倒摔伤、严寒冻伤需要帮助时，都能主动伸出援手，体现守望相助的温情。

城市保障

提高城市“抗波动能力”是关键

■本报记者 张晓鸣 何易

在城市保障方面，市人大代表、上海蔬菜（集团）有限公司党委书记吴梦秋介绍，目前已经启动应急预案、制定保供措施，坚守城市主副食品供应底线，确保市民“菜篮子”供得上、供得稳、供得安全。

在加强本地农副产品尤其是绿叶菜生产供应的同时，上海与全国多地蔬菜供应商特别是市外蔬菜生产基地加强对接，增强了本地市场供应的抗波动能力。“我们在全国建立了130余个蔬菜生产基地，通过组织协调全国农产品供应，保障上海市民的‘菜篮子’。”吴梦秋介绍，此外还加强了大白菜、卷心菜、土豆等市场周转储备，并以茄瓜类、菌菇类等品种丰富市场

“智慧公安”正在为上海织就一张更加安全的城市天网。”顾晓燕表示，提前预警处置将成为今后应对城市突发情况的高效措施。

政策研究

从地域性管理为主转向流动性治理

■本报记者 史博臻

从前天下午开始，政协委员、华东师范大学社会发展学院院长文军的手机就不停弹出一条条实时气象信息和交通路况。“这说明上海已通过技术手段提升了城市风险预防的专业性，城市管理的系统性更强，预报的精准性更高，对市民的日常工作和生活能提供有针对性的指导。”他还留意到，昨天一早参会的不少委员都放弃了开车，改乘公共交通工具，“由此可见，城市在极端天气下的应对表现，不仅能折射出政府部门的日常治理能力，也能检验市民的公共行为表现。”上海这样的特大型城市，面对极

两会传真

■本报记者 张晓鸣

【建议传真】

上海公路交通建设、服务水平不断提升，尤其是实现了与轨道交通的衔接，解决了公共交通“最后一公里”的问题，给老百姓的出行带来了极大的方便，上海公路交通已经成为老百姓出行的重要交通方式。2017年，在智慧出行方面，依托升级改造，公交车

加快实现“智慧公交车站”全覆盖

站得以提供车辆到达信息的预告，让百姓的出行更有计划性，极大地提升了出行效率，节约了时间。

但是，目前上海仍存在大量的简易车站，如从世博中心到联洋，途经20多个车站，其中有30%的车站只具备传统站牌线路提示功能，不能让乘客休息等待、挡风避雨。这些车站也无法提供电子站牌显示和车辆到达信息预告。该现象在非交通主干道更为突出。

【代表如是说】

市交通委提供的数据显示，去年全市在公交候车亭建成了以55英寸智能显示屏为载体的“社会公共信息服务平台”，目前全市已安装1600多块显示屏，覆盖了941个公交站点。在此基础上，市人大代表毛玉华建议，管理部门应加快有条件的站亭升级改造速度，将现有简单站牌车站

升级改造为有等待休息位和遮雨棚的现代车站，提供电子站牌和车辆到达信息预告服务。在具体操作上，建议优先完成学校、医院附近的车站改造工作，为学生上下课、病人就医出行提供温暖出行服务。

“这几天，上海出现低温雨雪天气。升级的公交车站可以给市民出行带来极大的方便，让市民感受到这个城市的温度。”毛玉华说。

■本报见习记者 王嘉旖

【提案传真】

《关于简化落户审批程序、缩短审批时间的建议》

对标国际最高标准，推进高水平对外开放是上海的重大发展战略。其中最不可忽视的，就是对人才的开放姿态。上海的发展离不开吸引和引进高端人才。虽然上海目前已经针对回国英才出台了多项政策，但不少委员在调研中仍然发现，与美国、日本等发达国家相比，上海的人才落户手续

探索建立归国人员海外预审批制

环节过多、所需材料过杂，大大延缓了人才融入上海的速度，为其家庭、工作带来了诸多不便。

【委员如是说】

“一名海归人员想要获得‘合法身份’，自报到到最终完成手续，需要长达五六个月。在这段时间内，他和他的家人都处于户口游离或者无身份

状态，家中的学龄儿童无法去学校借读，只能在家中自学。”政协委员陈立东实实在在地感受到了上海在人才落户方面与发达国家还存在着一定的差距。

以美国为例，本国公民回国，落户手续基本几天内就能完成；即便是没有取得绿卡的外籍人士，也能以短期居住的身份将手续在一到两个星期

内办结。陈立东认为，过慢的审批流程不仅延缓了优秀人才顺利进入工作岗位的时间，也影响了上海吸引人才的速度。针对这一情况，他建议考虑启动回国预审批程序，大幅简化当事人回国后的申报程序和等待时间。他还认为，在确保核心材料审查严谨的基础上，可以适当减少非核心材料，如计划生育证明等。