

以高质量立法高质量监督推动高质量发展

聚焦国际法律服务 建服务中心核心区

以建设国际法律服务中心核心区为目标,助力营造法治化营商环境,是浦东新区进一步加强法治建设的重要课题。

建设完备的法律服务体系,发展涉外法律服务业,增强在国际法律事务中的话语权和影响力,是社会主义法治建设的重要内容。如何按照以习近平同志为核心的党中央对浦东新区的战略要求,以建设国际法律服务中心核心区为目标,助力营造法治化营商环境,是浦东新区进一步加强法治建设的重要课题。课题组深入开展专题调研,在汇总梳理浦东法律服务业现状和发展需求的基础上,分析研究世界级法律服务聚集区、国内其他城市法律服务业发展状况,就浦东新区建设国际法律服务中心核心区的实践路径,提出若干建议。

浦东新区的法律服务业处在国内领先地位,同时也存在影响力“不够大”、高水平复合型涉外法律人才“不够多”、法律服务业走出去“不够广”、非诉争端解决机构国际竞争力“不够强”、法律服务业显示度“不够亮”等挑战。国际法律服务中心核心区建设应从实际出发,设计具体可行的实践路径:依托新区功能集聚、机构完备的优势,突出“便利”“高效”“公信力”三个关键点,打造国际法律服务中心核心区。充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,积极倡导契约精神,全力构建诚信体系,建设更加完备的现代公共法律服务体系,增强全民法治观念。建设过程中,一方面要坚持统筹发展与安全的工作要求,注重防范和处置涉外法律服务业相关的风险,重点关注涉外法律服务机构的运营发展,加强指导、跟踪和研判,确保法律服务业依法依规有序发展;另一方面要借助“八五”普法等途径,厚植法治土壤、弘扬法治精神,在全社会营造重契约、讲诚信的良好氛围。

课题组建议:一是以制度创新为导向,以适应浦东新区高水平改革开放的制度供给和实际需求。充分发挥浦东“立法试验田”的优势,在重点领域、新兴领域、涉外领域立法方面先行探索。二是以平台建设为依托,打造浦东法律服务业园,构筑“一园四中心多维度”的功能布局。通过打造法律服务功能集聚园,引入司法行政、司法审判、法律服务等机构入驻,搭建“律师+公证+仲裁+调解+司法鉴定+审判”相联通、核心法律服务要素齐备的法律服务业集聚园区。三是以人才建设为支撑,吸引和集聚一大批通晓国内外法律的优秀人才。四是以机构建设为基础,吸引一批重要的国际争端解决机构入驻。五是以评价体系建设为引领,建立国际化法律服务的指标评价体系。六是强化司法保障,为国际法律服务中心核心区建设提供强有力的后盾。

(撰稿:上海人大工作研究会第一研究小组课题组)

【编者按】2023年是新一届市人大常委会开局之年,也是常委会履职继往开来、守正创新之年。上海人大工作研究会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大精神、市十二次党代会和市十六届人大一次会议精神,围绕大局积极作为,更好服务国家战略和全市工作布局、更好服务常委会履职,把贯彻全过程人民民主重大理念,助力常委会守正创新贯穿课题研究全过程,取得了一批课题研究成果。这些成果体现了中国式现代化的时代要求,注重理论联系实际,服务地方人大履职俱进创新,为新一届人大及其常委会高质量立法、高效率监督等提供了有益的理论依据和决策参考。

凸显引领区高质量立法“先行探路”使命

2021年6月,全国人大常委会授权上海市人大及其常委会制定浦东新区法规,是国家支持浦东打造社会主义现代化建设引领区的重要举措,也是上海地方立法进程中的重要里程碑。立法需求是高质量立法的源头活水,是浦东新区法规立法行稳致远的基础性支撑。为了进一步发掘下一阶段立法需求并完善立法需求生成机制,上海人大工作研究会以课题研究的形式,广泛调研,积极建言献策。

立法需求是浦东新区法规高质量立法的重要基础

立法是逻辑相连、环环相扣的“全链条”专业活动,立什么法即立法的需求,应该成为包括浦东新区法规在内的立法实践的逻辑起点。与一般地方性立法不同,由于引领区的战略定位,浦东新区法规既要对有改革创新成果进行制度固化和立法转化,却又不能止步于“固”与“转”,而应进一步“创”和“闯”,致力于以突破性法规创设,率先勇闯改革深水区,凸显引领区的“先行探路”使命。因

此浦东新区法规的立法内容是特殊的,不求包罗万象,也非无的放矢,这就在理论和实践层面提出了“立什么法”的立法需求命题。同时,浦东新区法规立法工作是伴随浦东引领区打造全过程的长期,更加凸显了立法需求持续和稳定供给的重要性。

浦东新区法规立法需求体制机制已初步构建

2021年6月23日起施行的《上海市人民代表大会常务委员会关于加强浦东新区高水平改革开放法治保障制定浦东新区法规的决定》第二条明确规定,“市人民代表大会常务委员会应当建立与制定浦东新区法规相适应的立项、起草、审议等工作规程和制度安排,会同浦东新区人民代表大会常务委员会开展立法需求征集、重要制度论证等工作。”浦东新区法规立法工作开展一年多来,已有15件浦东新区法规获得通过,涵盖营商环境、科技创新、知识产权、绿色发展、城市治理、产业促进等多个事关发展全局、存在改革难点的重要领域,创设了强制除名、

一证准营、多点委托生产、地理标志违法行为行政处罚等诸多规定。从需求角度看,这些法规来自于经济社会发展内在需求,汇集了市场主体、人民群众、专家学者、院所智库等各方智慧,并设立了一批基层立法联系点,体现了全过程人民民主,构建了一系列立法需求生成和发掘机制及渠道,初步形成了“需求锚定-立法探索-改革推进”良性路径。

以四个“强化聚焦”破解立法需求难题

一是强化对体制机制创新的聚焦。对一项长期的事业而言,智慧的灵光闪现不能代替体制机制的稳定输出。应进一步彰显市级立法经验丰富、区级贴近发展一线的各自优势,协同开展需求征集和研判活动,以定期会商等形式精准识别适合浦东新区法规定位、具有重要突破价值的真实需求。同时,应进一步完善立法需求公开征集、定向征集和交办研究等机制,以及相应的激励奖励措施。

二是强化对全局重点领域的聚焦。牢牢立足引领区定位,坚持问题导向,在具有战略价值和全局意义的

重要领域汇聚精力和力量,瞄准科技创新、制度型开放和城市治理等议题挖掘立法需求,解决一批长期制约改革的“真问题”。同时,也要关注全世界共同面临的新法治挑战,比如人工智能、基因科技等新赛道领域,努力提供中国方案。同样不容忽视的是人民取向,要基于人民利益、人民愿望、人民权益,汲取立法需求。

三是强化对特殊专业群体的聚焦。立法是专业性较强的特殊活动,而在体制内立法专业队伍外,上海还拥有多元的社会化的专业力量。在进一步用好上海律师队伍的基础上,还可以更加重视跨国公司法务熟悉国际规则、国企法务政治素养和业务素质兼具的突出特征,将其有机纳入需求征集渠道,激发更多一线专业群体的立法需求供给潜能。

四是强化对同类区域立法的聚焦。在全国一盘棋框架下,动态跟踪和主动协同深圳、海南等开放前沿区域,围绕具体立法议题,同向发力、各显其能,在相关领域中找准基于浦东功能定位和发展实际的立法需求点,在“美美与共”的差异化立法探索中为国家提供多元法治解决方案。

(撰稿:上海人大工作研究会、浦东新区人大工作研究会集体课题组)

让基层立法联系点民意“直通车”更畅快

本市基层立法联系点被誉为立法民意“直通车”,经过七年的探索实践,已经从10家发展到25家,制度建设和工作机制建设基本完备,基层信息采集点和信息员队伍覆盖面广,联系点功能从参与立法向监督执法、宣传普法和促进守法拓展,基层群众参与立法积极性和实效性不断提高,充分体现全过程人民民主的上海实践。从进一步创新本市基层立法点工作出发,我们也找到存在的一些问题,例如在人大制度框架下创新基层立法联系点工作不足,培育和用好各立法点特色不够,人大代表倾听基层立法联系点意见不多,基层立法联系点基层性和广泛性还有待深入布局。为此建议:

一、加强常委会对发展全过程人民民主的专题研究和专项工作研究。市人大常委会要在人大制度框架下,就全过程人民民主的实现找出全过程的“链环”,就人大各项职权的行使,找出全过程的“链环”,要有完整的闭环程序。要加强全过程人民民主的专题研究和专项工作研究,推进基层立法点工作的进一步创新发展。建议常委会在人大制度框架下,研究和

落实常委会组成人员和人大代表联系基层立法点的制度,融合推进代表“家站点”和“基层立法联系点”平台功能。上海人大积极探索基层立法联系点的功能拓展,将立法民主扩大到监督民主,执法检查组要做好联系点意见征集统计工作和意见采纳反馈工作,要积极回应立法点参与执法检查的积极性,在执法检查报告中要回应立法点提出的意见建议。

二、加强联系点特色分类,培育并发挥好各联系点的自身特色。目前25家联系点在单位属性、自身基础条件、工作内容、行业和专业优势等方面不同,大致形成街道村居类、专业机构类、社会团体类、镇人大类、企业类五种。这决定了不同联系点在信息员队伍构成和分布、信息采集的重点内容、与本职工作结合紧密性等方面不同,在四大功能作用的发挥上,呈现出各联系点的特色探索实践。需要常委会进一步统筹规划,结合各联系点自身条件,加强领导和指导,有方向性地培育、使用各类联系点特色,突出强调各类型联系点自身特点和优势,强化

同类型联系点作用力和影响力。例如,在立法征询意见工作中,可以根据各联系点的特色,有选择地就某一项立法法规、法规中某一个核心制度、某一个法规核心条款分派各联系点征集意见建议,也可以就立法的合法性问题、可操作性问题、地方特色问题分派各联系点征集意见建议,更可以将立法中争议比较大的问题交给某个立法点征集意见,将全面听取意见和有重点的听取意见结合起来,将整部法规听取意见和重要核心条款听取意见结合起来。激发联系点特色活力,推动联系点长期可持续发展。同时,四大功能在不同类的立法点应该有不同要求。

三、加强人大代表共享联系点建设,发挥代表联系群众的纽带作用。人大代表来自人民、扎根人民群众中,是践行全过程人民民主的重要力量,要充分发挥人大代表的主体作用,推进人大代表参与、分享基层立法联系点工作,实现人大代表工作与联系点工作的有效联动。探索人大代表有序参与立法联系点活动,倾听基层群众对立法的意见建议,并研究

转化为代表的意见建议,在代表参加立法和执法检查的各种会议审议发言中积极表达。要积极推动常委会组成人员、列席常委会参加立法审议的代表、参加人代会审议大会立法的人大代表下基层立法联系点听取基层群众的意见建议。

四、区分“基层”和“专业”,推动各区人大常委会设立基层立法联系点。在设点布局上,可采用“各区和委员会推荐+社会公众自荐+常委会统筹+立法任务”多元动态调整机制,严格把握政治、信誉、能力和设点意愿等准入因素,同时完善“适时增补、有序退出”的良性竞争机制。进一步明确联系点“基层”的性质和“专业”的性质,向全国人大学习,分为“基层立法联系点”和“立法联系点”,有利于推进联系点特色创建工作。推动区人大常委会设立基层立法联系点,发挥市、区两级人大联系点枢纽和桥梁作用,形成多层次多辐射的联动工作体系,协同推进联系点建设,激发联系点强大新活力。

(撰稿:上海人大工作研究会基层立法联系点课题组)

党建引领法治赋能 打造社区安全工程

国家安全是“国之大者”,社区安全是基础性的保障。上海作为世界特大型城市之一,在全面建设社会主义现代化过程中,狠抓社区安全责任和防范体系的落实,十分关键。

课题组作了深入调研后认为,上海的基层安全建设成绩卓著,但仍存在短板,需改进。

成效方面:一是加强法制建设,确保社区安全建设依法进行。市委、市人大常委会和市政府把加强安全法制建设作为全面加强社区安全建设的基础性保障,出台了一系列条例、法规、规章,确保了社区安全建设的依法进行。

二是落实各级责任体系,统筹推进社区安全建设。强化领导安全责任,成立由市、区主要领导挂帅的“社区安全工程”推进领导小组;建立各级防控体系,推动建立社区安全“职责工作清单”;完善各类管理方式,社区安全管理的参与由“政府唱独角戏”向“社区大合唱”转变。

三是发挥党建引领社区安全优势,管理主体各司其职。上海有住宅小区1.2万余个,社区党建引领作用、居委会自治作用发挥良好,业委会努力代表居民利益,物业公司专业管理作用明显,形成良好的安全建设格局。

四是开展创建安全社区活动。本市制定了安全社区评定管理办法、安全社区建设基本要求等文件,在部分区和街道(乡镇)开展“安全社区”、“平安上海”十项实事项目建设,参与创建“全国综合减灾示范区”活动。争先进的活动效果明显,须继续推进。

五是监管责任压实,安全检查常抓不懈。调查中也了解了许多不足,如社区“三驾马车协同不够”,有些小区物业单位资质不高,一些小区软件、硬件建设不足,安全大数据平台方面有待加强等。

课题组提出建议:一是进一步加强社区安全建设的党建引领作用,理顺居委会、业委会和物业公司“三驾马车”及志愿者之间的关系,进一步形成各司其职、各负其责、相互配合的局面。二是坚持法治导向,强化监管能力建设。细化管理法规,明确相关部门职责。健全小区安全执法模式,提高依法监管的水平;进一步加强小区消防管理;加强人口治安管理,健全房屋出租治安管理;规范居住小区停车管理。三是加强跨行业、跨部门的“互联网+”社区安全风险预警平台建设,建议由市应急管理局为主,建立完善上海市社区安全大数据中心,加强社区安全设施建设。四是坚持服务导向,强化社区食品和养老安全保障建设。强化食品卫生安全执法管理,强化菜市场、超市的食品的执法检查。加大对违反《食品安全法》的惩处力度。强化社区养老医疗服务管理,建立照顾孤寡、独居老人的服务站等,提升社区养老服务水平。

(撰稿:上海人大工作研究会第四研究小组课题组)

对标最高标准 推进新城建设

2020年以来,本市认真贯彻落实习近平总书记关于“推动高质量发展,要加快提高中心城市和城市群综合承载力”的指示精神,市委确定了加快“五个新城”建设的战略目标,把推动五个新城建设作为上海立足新发展阶段、实践新发展理念、助力构建新发展格局背景下的的重要举措。总体规划把五个新城建设成为“独立的”“综合的”“节点性的”新城,详细规划明确要求形成“一城一名园”“一城一枢纽”“一城一中心”“一城一意象”等格局,还完成了23片重点地区城市设计,并聚焦10个示范样板区协同推进。嘉定新城描绘了“迈向最现代的未来之城”愿景;青浦新城提出“高颜值、最江南、创新核、温暖家”的设计理念;松江新城就枢纽功能、历史风貌、产城融合、智慧物流等规划完成了国际方案征集;奉贤新城开展了“一意象、双枢纽、多名园、六大重点片区”的规划设计。

2021年起,“新城发力”开始转入建设推进阶段,当年确定了255个年度重大项目。为形成“30、45、60”交通出行基本框架,综合交通体系项目建设正式启动。涵盖要素平台、教育、文化、体育、旅游等方面的导入功能先行,分别向五个新城导

入了复旦国际融合创新中心、上海美术馆分馆、华师大二附中临港分校、上海科技馆分馆等。

新城建设势头良好,但同时也出现了一些新情况、新问题、新矛盾,比如新城建设与旧城改造利用如何有机结合;高起点地建设新城,如何处理好硬件设施建设和软件配套协调问题,如何解决好人才短缺问题,如何盘活存量土地资源,拓展社会融资渠道等等。

课题组认为,首先要对新城功能定位认识再提升。新城建设要从“世界影响力”“社会主义现代化”以及“国际大都市”三个维度明确定位和发展目标,要将视角投向整个长三角乃至全国,放眼世界,要跳出上海城市的“中心城+郊区”的二元空间模式,跻身长三角城市群40多个城市之中,成为现代化的大都市和长三角的增长极。要对标最高标准,把“高标准、提能级、重民生”作为彰显五大新城的新发展理念。

面对推进过程中出现的各种新情况新问题,课题组建议,加强对“一城一策”设计研究,要通过政策设计突破,避免形态规划或产业布局规划上的雷同化、同质感,防止规划编制上的“统得过死,放得不活”。有关部

门要站高一步看新城,望远一步献计策,不仅要为新城贡献与中心城区差别化的政策,而且要为“五个新城”之间各具特色的创新差别化的政策。

课题组认为,应该借鉴兄弟省市经验,按照“独立的综合性节点城市”进一步简政放权,在规划、项目审批等方面赋予新城更多自主权和统筹权,增强其自主创新能力。放权赋能,特别要给新城土地二次开发自主权方面松绑,通过制度创新,积极引入各种社会资本有效盘活存量资产,形成存量资产和新增投资的良性循环。

课题组认为,推进五个新城建设还需要法制保障再护航。建议市人大常委会作出相关决定,明确有关部门为新城建设列出行政权下放清单;制定鼓励社会资本有效盘活存量资产,形成存量资产和新增投资的良性循环。

(撰稿:上海人大工作研究会第二研究小组课题组)

统筹各方力量 深化产教融合

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视产教融合工作,明确提出“深化产教融合”重大改革任务,出台一系列政策文件,将这项工作作为促进经济社会协调发展的重要战略举措,上海被列为国家首批“产教融合”型试点城市。

作为近代职业教育的发源地,上海产教融合工作始终对标国家发展战略目标,始终对标上海经济社会发展目标定位,始终坚持改革创新。在计划经济时代,产教融合计划性、针对性强,匹配度高,实用性强,但总体上是在企业、行业内的“小循环”。在市场经济时代,“校企合作”成为产教融合的主要形式,双方积极性较高,出现了以宝钢、上海工程技术大学、上海电机学院等为代表的职业院校、企业和杨浦区与复旦、徐汇区、闵行区与交大,宝山区与上大等“区校合作”典型,呈现出在学校、企业、地区之间的“中循环”。在新时代高质量发展阶段,上海按照中央和市委提出的“产教融合”试点目标要求,政府统筹领导,企业、院校、科研院所等各方力量积极参与的产教融合“大循环”正在逐步形成。

调研发现,上海作为“产教融合”试点城市,坚持紧紧围绕国家战

略对上海的要求,坚持围绕上海现代化国际大都市和五个中心建设,以及上海四大品牌建设发展定位,不断深化改革,锐意探索创新,在实践中已经创造出一系列具有上海特色、时代特征的经验做法。主要体现为“四个坚持、四个注重”:一是坚持对标国家战略和试点要求,注重顶层设计,科学布局产教融合新规划;二是坚持围绕上海发展定位,注重改革创新,着力打造产教融合新模式;三是坚持解放思想大胆实践,注重体制突破,探索创新产教融合新机制;四是坚持加强工作指导和督促检查,注重问题研究,深入推进产教融合新发展。

党的二十大报告强调“推进职普融通、产教融合、科教融汇,优化职业教育类型定位”的目标任务。对标新时代新任务新要求,结合调研中所暴露和反映的问题,主要表现为“四个不够”:一是试点单位面上工作进展还不平衡,对产教融合重要意义的认识不够到位;二是各行各业以及各级政府在试点的实践中创造了许多具有上海特点特色、时代特征的经验做法,但总结提炼和宣传推广不够有力;三是虽然各方面在各负其责抓落实,但对试点

工作中碰到问题的研究解决和工作指导不够及时;四是虽然要求试点单位敢想、敢试、敢于突破创新,也制定了一些政策,但对试点过程中突破体制机制法制等政策支撑不够落实。

针对“四个不够”,必须在总结现有经验的基础上,进一步加强组织领导 and 统筹协调,加强政策指导和环境优化,加强工作研究和实践指导,从而进一步推动上海产教融合工作向更高质量发展。为此,一是要进一步加强“产教融合”重要意义的再学习、再认识,重点解决好“为何融”“谁融谁”“怎么融”的问题;二是要进一步加强“产教融合”试点工作再实践、再宣传,重点解决好“捞馄饨”和“包馄饨”的关系和既不“包馄饨”也不“捞馄饨”的作风等问题;三是要进一步加强产教融合试点工作中新情况新问题的再研究、再突破,重点解决好“干什么”“怎么产”“质量高”的问题;四是要进一步加强产教融合试点工作的再指导、再督查,重点解决好“管什么”“怎么管”“管得好”的问题。

(撰稿:上海人大工作研究会第三研究小组课题组)