

建设法治化营商环境示范城

深圳盐田区深刻把握与践行法治化营商环境的时代内涵,全面构建公平正义的法治营商环境体系,加快国际化创新型滨海新区的法治保障体系建设

□ 吴向东 於洛

1980年8月26日,第五届全国人大常委会第十五次会议决定正式批准国务院提出的《广东省经济特区条例》,深圳经济特区承载着历史使命而生。“石破天惊的落子,定格永恒的时间”,40年的风雨兼程述说着全球最成功的经济特区改革、创新与发展的传奇故事。

在深圳特区成立初期,邓小平同志曾指出要“一手抓建设,一手抓法制”,历史证明这条道路无疑是正确的。法治建设与经济建设犹如深圳特区社会、经济发展的两翼,缺一不可。

2019年8月9日,为支持深圳“建设成为中国特色社会主义先行示范区,在更高起点、更高层次、更高目标上推进改革开放,形成全面深化改革、全面扩大开放新格局”,党和国家再次对深圳特区发展作出重大战略部署,出台《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》。其中,第三部分指出要“率先营造彰显公平正义的民主法治环境”“健全政企沟通机制,加快构建亲清政商关系,进一步激发和弘扬优秀企业家精神,完善企业破产制度,打造法治化营商环境”。经过一年的探索与努力,深圳已成为法治化营商环境建设的示范城市,在简化行政审批程序、创新智慧化服务方式、优化生态环境、提高法治建设水平等具体方面工作取得长足发展,而盐田区作为其中的重要代表,具有典型性,积累了重要的经验与启示。

深刻把握与践行法治化营商环境的时代内涵

法治化营商环境的基本内涵包括“平等保护”“公平公正”和“遵法守信”。“平等保护”就是要“平等”贯彻

到经济交往的各个环节,依法平等保护各类市场主体产权和合法权益,平等接受法律保护,共同履行社会责任。“公平公正”就是在法治各个领域确立起公平公正制度。立法应当确立公平公正的制度体系;执法、司法必须坚持权利平等和执法、司法公正,有效防止执法、司法腐败,并构建各种保障机制以促进公平公正实现。“遵法守信”不仅意味着经济交往主体要全面树立遵法守信观念,更意味着党政机关领导干部,政务服务工作人员要做尊法学法守法用法模范,积极营造遵法守信的社会环境与氛围。

深圳盐田区委、区政府高度重视优化营商环境工作,把法治化营商环境的基本内涵内化于心、外化于行。去年9月,中共深圳盐田区委五届十三次全体会议召开,盐田区委副书记、区长杨军就《盐田区勇当深圳建设中国特色社会主义先行示范区尖兵的行动方案(2019-2025年)》(以下简称《方案》)做说明,明确了以“六个区”建设为抓手的工作总方案,包括“着力打造民主法治建设先进区”,要求全面推进法治政府建设,提升法治建设水平,营造公平正义的民主法治环境。在具体的工作开展层面,区领导带头践行法治化营商环境理念,将重点企业纳入日常办公讨论范围,挂点联系企业,现场办公解决企业问题,积极落实“一企一策”,为企业发展提供服务。

全面构建公平正义的法治营商环境体系

开展平安盐田行动,赢得企业信任
2016年盐田区委、区政府印发了《关于创建平安建设示范区的决定》,随后盐田区委、政法委出台了《盐田区

创建平安建设示范区实施方案(2016—2020年)》,制定了56项创建指标,并提出用3年~5年时间争创全国一流平安建设环境的目标任务。

盐田区利用现代管理技术实现社区治安防控网络化。如盐田区以“大部制、大警种”为改革导向,创新构建“五化一体”警务实战体系,“社会面见警率”全市第一,110出警速度控制在3分钟以内,高标准建成“雪亮工程”。

盐田区注重安全保障链的长远建设。如生产安全方面的“拉网排雷”行为,在应急响应方面建成全市首个区级预警信息系统等。

盐田区实现综合治理与重点治理有效衔接。如对“中英街”走私行为的重点治理。

近年来,平安盐田行为取得显著成效,盐田区公共安全指数和群众安全感稳居全市前列,先后获评“全国平安建设先进区”“全国模范和谐劳动关系和谐工业园区”等荣誉称号。在安全生产上方面保持重大事故“零发生”,为“产业兴盐”招商引资提供了和谐稳定的社会环境保障。

创新体制机制,推进“放管服”改革

早在2015年,盐田区就已经完成了权力清单的编制工作,出台《盐田区开展清理行政职权和编制权责清单工作的方案》,并梳理出盐田区权责事项2985件,明确了盐田区政府对市场主体的介入界限。在落实减税降费政策措施方面,2019年盐田区全年为企业减负13.3亿元,出台《科技创新扶持办法》“支持总部企业发展实施办法”“全域旅游产业发展实施办法”等9项精准组合政策,让企业享受到实实在在的的政策红利。在政务服务方面,盐田区实行区领导挂点联系企业制度、重点企业和重大项目“直通车”服务制度,国内首创“精准提质、智能升级”主

动上门服务,获评省“互联网+政务服务”创新案例,全部政务事项实现网上办理,114个事项实现“批秒”,“不叫不到、叫了必到、服务周到、说到做到”的一流营商环境逐步形成。

加强执法能力建设,提升公共服务水平

政府既是良好法治营商环境的制度缔造者,也是重要的推进者。营造法治营商环境的基础和关键是法治思维与法治方式,国务院《优化营商环境条例》提到严格的监管执法和良好的政务服务是良好法治营商环境的基本要素,法治政府是严格监管执法和良好政务服务的前提。

近年来,盐田区在法治政府建设方面成效显著,为实现创新驱动战略和高质量发展提供法治保障。

通过立法机制不断修订和完善政府工作规则和政府常务会议工作规则,提高政府对市场的感应力,完善民主参与机制和优化决策机制,推进政府决策科学化、民主化、规范化。

规范性文件与政府行为的合法审查是国家治理体系和治理能力现代化的内容之一,盐田区率先出台政府重大行政决策程序规定、行政规范性文件管理规定和合法性审查事务办理规则,为区各项中心工作提供保障和服务。

发挥行政系统的解纷功能,积极推进行政机关负责人出庭应诉制度,建立行政应诉案件统计分析报告和重大案件报告制度,建立败诉案件预警机制和败诉案件一案一报告机制,注重发挥行政复议功能和作用,积极做好行政复议工作,加强行政复议案件的开庭审理,对重大、复杂的复议案件进行开庭审理,保护企业和企业家权益。

开展一站式公共法律服务工作,助力滨海新区建设,目前盐田区已建

成集法律援助、法律咨询、公证预约、人民调解为一体的“一站式”“窗口化”区公共法律服务中心,有利于将社会经济生活中的矛盾消灭在萌芽状态。

维护司法公正,守住社会公正的最后防线

法治化营商环境离不开各种公平公正的规则,只有构建起公平公正的机制,市场主体进行交易才能充满信心,交易秩序才能得到维持。司法作为社会公正的最后防线,是公平公正的机制维护与修补的后盾。公正审理各类纠纷案件、保护企业和企业家权益,对于强化市场主体的契约意识、规则意识和责任意识,维护市场秩序、降低交易成本、促进市场在资源配置中发挥作用、提升市场经济活力,具有重要的意义。

盐田区为优化营商环境对司法制度进行了全面优化:首先,修改与完善促进经济发展的产权保护制度,规范司法审理规则,在侵害专利权、商标权、著作权、商业秘密等各类民事侵权及刑事犯罪案件中,突出司法的“解纷”与“保益”功能,让企业经营者损失降到最低。其次,以柔性执法的方式提高司法在公司债权债务纠纷中的服务水平,特别是在新冠肺炎疫情防控常态化背景下,以拯救危困企业、保障债权人公平有序受偿为核心宗旨,尽力让中小企业起死回生。再次,搭上人工智能、大数据时代快车,实现司法审判等活动的智慧化。比如一站式网上审判活动(网上立案、网上缴费、网上举证质证、网上开庭、网上送达及案件的执行),既有利于新冠肺炎疫情防控,也有利于节约企业家的人力、物力成本。此外,利用“双区驱动”优势,提升司法服务的国际化水平。盐田区既是深圳“建设先行示范区”也是“粤港澳大湾区”的中心区。近年来,盐田区着力对接粤港澳及国际地区的商事业务,出台相应的商事仲裁及贸易争端化解规则(如FOB的法律适用规则等),提升司法服务的国际化水平,赢得了更多外商企业的信任。

加快国际化创新型滨海新区的法治保障体系建设

出台盐田法治化营商环境总体规划
2019年2月《粤港澳大湾区发展规划纲要》的印发,为粤港澳大湾区法治化营商环境建设规划了远景路径,同年7月广东省人大常委会常务委员会发布《关于大力推进法治化营商环境建设的决定》,明确了在全省范围内坚持以习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略为指导,加快法治化营商环境建设。

目前,除《盐田区勇当深圳建设中国特色社会主义先行示范区尖兵的行动方案(2019-2025年)》中明确“着力打造民主法治建设先进区”外,盐田区尚缺乏法治化营商环境总体规划纲要。围绕“优化法治营商环境联盟”

“打造为深港旅游消费合作区”“未来机器人团队引进计划”“政企交流服务平台”等重点问题,盐田区正在不断努力提升法治建设与服务水平,尽快形成具有总体规划纲要性质文件,助力盐田法治化营商环境建设与高质量发展。

注重市场主体的权益保护,推进企业法治能力建设

一方面,盐田区将继续在平等保护市场主体的合法权益上下功夫。首先,建立以维护商事主体财产权益为中心的的规则,如专利快速审查、快速确权、快速维权于一体的产业知识产权快速协同保护机制。其次,确保市场主体的公平竞争机制,如对具有差异化待遇、歧视或反歧视内容的市场规制文件进行公平性审查,强化规范性文件的公平性。再次,有条件地建立网上企业维权的统一平台。如通过政府、司法部门的联合,加强对中小企业内部指导、防控风险、化解纠纷等工作力度,实现对企业帮扶行为的日常化与常态化。

另一方面,探索将市场主体转化为法治建设中坚力量的依法治企路径,帮助企业根据生产经营需要组建公司法务团队,定期组织培训和交流,完善激励及考核制度,有效规避法律风险。同时,充分发挥社会组织、行业协会政策建议功能,如在重大行政决策制定过程中,注重听取社会组织、行业协会呼声,采用座谈会、听证会、走访调研等形式广泛听取各方意见。建立企业内部法务工作站,着力行业自律功能,加强对本行业监管,形成自我监督、自我管理、自我服务的良好局面。

进一步提升政府法治服务能力与水平

努力提升执法与行政服务人员综合素质。随着新一代大学生的入职,政府工作人员的综合素质在逐步提高,盐田区正在制定和完善服务民生的各类执法与服务工作业绩的考核标准,将群众的满意度置于重要位置,提升政府行政的可接受度。加大对企业执法检查模式的创新,如探索推广联合检查、“双随机”抽查、跨区域检查、交叉检查等行政检查方式等,提高执法检查的效率和可信度,对已经开展过联合执法检查的企业,在一年内不得对其进行重复检查,为企业减负。灵活运用现代化规制手段,坚持多元规制与自我规制相结合,提升治理水平,在具体的执法过程中突出企业相对人的权益保障,注重柔性执法手段,比如说服教育,促进“政企合作”。

加大守信诚信企业培育力度,营造社会诚信环境

市场经济的精髓在于“契约”,契约的本质是在遵守平等自愿的情况下双方意见一致,但契约的实现需要诚信。深圳是全国范围内较早开展社会信用体系建设的城市,盐田区在社会信用体系建设中可进一步与契约型政府建设相结合,对于信用良好的企业和市场主体,政府可以对其在融资、项目合作、税收等政策优惠方面优先考虑,对于失信违法行为主体,不仅要取消相应的政策优惠,而且要进行失信联合惩戒,增加其失信行为的成本,督促市场主体养成良好的契约与守信精神。

(作者单位:深圳市盐田区司法局)



福建:盘活企业资金 实现高质量发展

近年来,福建省持续推进供给侧结构性改革,税务部门积极落实税收优惠政策,帮助企业盘活资金,推动企业转型升级。在福建省宁德市,上海汽车集团股份有限公司乘用车福建分公司今年以来享受社保费减免约197万元,增值税留抵退税约4943万元,减税红利为企业生产和产业高质量发展注入动力。图为工人在装配汽车仪表盘。

新华社记者 宋为伟 摄

重构聘任制教师科研人员公法地位

□ 翟翌 范奇

前段时间,中国科学院合肥物质科学研究院90多名科研人员(广义教师)集体离职引发全国人关注,国务院、科技部等随即成立工作组调查。据报道,此事件发生的原因众多,但待遇受损是首要原因。例如2019年该院聘任制人员年薪普遍在10万元左右,并不乐观;同时还存在开“空头支票”、任意变更工作岗位、工作内容等损害科研人员权益的行为。

从公法层面看,本事件的核心问题是如何保障聘任制教师的公法权益。目前,我国学界对此系统性研究还不够充分,其公法地位的模糊是权益保障“疲软”的根源之一。笔者认为,从行政法律关系视角可提出研究教师(科研人员)公法地位的具

体思路:

第一,确立教师(科研人员)的“主观公权利”地位。法律关系论的突出贡献在于重塑了行政法律关系的主体人格。相对公权力主体而言,教师具备“独立、自我负责”的人格特性和“主观公权利”资格,具体包括职业自由空间、职业保障请求权及民主管理权三种“主观公权利”。前述事件中,当研究所给予研究人员的福利政策不能兑现时,教师依据职业保障请求权可直接向法院行使给付请求权,以督促研究所或教育行政部门履行法定职责。

第二,重塑教师(科研人员)聘任的调整机制。法律关系论强调对法律行为调整机制的包容,行政契约具备提升行政相对人民主地位、统合私人利益与公共利益、高效分配过错责任之功能,使之成为教师聘

约关系调整的优选行为机制。通过吸纳教师三种“主观公权利”,以行政契约为纽带形成支撑教师聘任运行的三种模式:“法定优先”“法定+约定”“约定优先”,实现对聘任的公法控制。前述事件中,因领导层面的“管理混乱”导致院系管理者经常人为干涉科研人员的研究工作,针对这种任意干预与变更行为,科研人员可从对聘任契约履行与变更的公法控制角度依法维权。

第三,构建教师(科研人员)权利救济的“主观诉讼模式”。法律关系论侧重以“有权利必有救济”理念来衔接相对人的救济机制,通过“主观公权利”将教师权益与基本权利进行联结,强化其救济的请求权基础。前述事件中,碍于教师申诉制度的“内部性”限制,研究人员的维权途径十分狭窄,导致最

终只能以辞职形式进行抗议。故应破除申诉制度的“内部性”限制,确立起以给付诉讼为中心的“主观诉讼模式”,彻底化解聘任制实体纠纷。

目前中美科技博弈正酣,科技竞争本质是高水平人才竞争,因此加强高校教师(科研人员)公法地位理论研究,以保障高水平人才的合法权益意义重大,是《教师法》修订及相关配套的法律法规体系构建时不可回避的重要课题。

作者简介:翟翌,法学博士,重庆大学法学院教授,博士生导师,重庆大学法学院政府规制与公共政策法治研究所所长;范奇,重庆大学法学院博士研究生。本文系重庆大学中央高校基本科研业务费重大决策咨询研究项目(编号NO.2018CJZ04)的阶段性成果。

《出生医学证明》“一次办好”

本报讯 今年以来,长春市朝阳区妇幼保健中心针对以往《出生医学证明》办理过程中出现的不规范、环节较多、群众往返跑的问题,探索开展了《出生医学证明》“一次办好”服务。

据了解,该中心区分机构内超期首签、机构外首签、换发、补发等不同类型需求,明确提出,需要提交并留作档案的资料,填写标准要规范,实现办理事项的“标准化”,并以展板、微信推送、电话回复等形式,将办理出生证所需要材料一次性告知办证群众。办理过程中,工作人员对需要填报并留作档案的资料进行现场指导,做到标准化填写,所有事项一次办结、现场出证,确保《出生医学证明》相关档案材料的规范化。(张颖)