

加强新兴领域立法 促进新质生产力发展

李志强

党的二十届三中全会提出,健全因地制宜发展新质生产力体制机制。新质生产力作为先进生产力的具体体现形式,是马克思生产理论的中国创新和实践,是科技交叉融合突破所产生的根本性成果。发展新质生产力是地方政府实现高质量发展的重要途径,对于提升城市竞争力、促进经济社会高质量发展具有重要意义。健全因地制宜发展新质生产力体制机制,加强和完善新兴领域立法尤为重要。以科学立法引领、规范和促进新质生产力的发展,是新时代推动技术创新的鲜明特征,也是提高区域和城市竞争力的必然要求。

近年来,青岛围绕新兴领域立法,创新制定出台《青岛市科技创新促进条例》《青岛市公共数据管理办法》等一批彰显特色的地方立法,取得显著成效,有力推动了经济社会高质量发展。但是与新质生产力培育发展壮大需求相比,青岛新兴领域立法仍存在一些短板和不足。一是新兴领域专门立法速度有待加快。与深圳、杭州等城市相比,青岛关于以互联网、人工智能、数字经济为代表的新兴领域立法数量相对较少。立法对新质生产力发展的引领、推动力作用不够充分有效。二是新兴领域立法规定落实有待提升。《青岛市优化营商环境条例》规定,市政府及其有关部门应当按照鼓励创新的原则,对新技术、新产业、新业态、新模式等实施包容审慎监管,针对其性质、特定分类制定和实行相应的监

规则和标准。但目前对新技术、新产业、新业态包容审慎监管规则和标准出台不多。三是滞后性规则有待及时修改。当前新质生产力快速发展,有的地方性法规出台时间较早,对于新业态、新模式下出现的新情况新问题,不能及时予以回应和规范。比如,2011年出台的《青岛市劳动保障监察条例》,随着数字经济和平台经济的迅速发展,对新就业形态劳动者权益保障方面就显得不充分。针对实践中存在的问题,加强新兴领域立法,提高地方立法质量,促进和保障新质生产力发展,应着重做好以下几个方面的工作:

第一,增强以立法引领新质生产力发展的意识。政府有关部门要善于以新兴领域立法引领新质生产力发展,通过专门立法或在相关立法中提出促进保障新质生产力发展的规定。要结合本领域本行业新质生产力发展需求,深入分析实践中存在的问题,积极主动提出高质量立法建议。要加快制定新技术、新产业、新业态、新模式的监管规则和标准,不断完善新兴领域立法体系,更好发挥法治对发展新质生产力的保障和促进作用。

第二,制定和完善与新质生产力发展密切相关的制度法规。围绕构建现代化产业集群,聚焦人工智能、生物医药、集成电路、新型显示、经略海洋等领域开展前瞻性立法研究,为新产业、新模式发展和新动能激活提供法治保障。一是尽快出台《青岛市海洋经济促进条例》,统筹海洋经济发展政策措施,解决

发展中面临的问题,为海上风电、海上光伏等项目的发展提供规范保障,促进海洋经济高质量发展,落实海洋强国战略。二是制定数字经济和人工智能立法、数字经济和人工智能是发展新质生产力的重要领域。上海、深圳、杭州等城市围绕人工智能、数据流通、自动驾驶、低空飞行等领域先后出台多部地方法规,促进数字经济和人工智能健康发展。例如,2022年9月上海发布全国首部人工智能领域的省级地方性法规《上海市促进人工智能产业发展条例》;2022年11月《深圳经济特区人工智能产业促进条例》正式施行,聚焦人工智能技术研发、产业发展、应用场景等诸多环节,构建了敏捷治理、算法模型交易等一系列创新性规则。为此,建议青岛加快研究制定《青岛市数据条例》《青岛市人工智能产业促进条例》,推进公共数据、企业数据、个人数据分类分级确权授权使用,加强应用赋能和算法算力支持,为人工智能产业的发展明确规范、打通路径、强化保障。三是尽快制定传统产业技术改造升级促进法。青岛以制造业立市,实施重大技术改造升级和大规模设备更新,有助于推动制造业高质量、可持续发展。为此,建议制定《青岛市企业技术改造促进条例》,支持企业用数智技术、绿色技术改造提升传统产业,推进产业高端化、智能化、绿色化。

第三,修订现有立法中与新质生产力发展不相适应的内容。全面梳理已有的经济领域法规和政策,修改完善与新质生产力发展

不相适应的地方性法规。一是建议修改《青岛市劳动保障监察条例》,针对少数企业借助大数据、人工智能算法等新技术手段,违法用工、损害劳动者权益的问题,建立科学、高效、协同的政府监管方式,实现监管行为的协同性、监管信息的共享性,保障新就业形态劳动者的合法权益。二是建议修改《青岛市金融发展促进条例》,进一步完善监管配套制度,推动现代金融与实体经济、科技创新、人力资源协同发展。

第四,完善立法工作的相关程序机制。健全区域协同立法工作机制,围绕加快培育新质生产力,促进胶东半岛一体化高质量发展和建设现代海洋城市等目标,加大在科技创新、人才促进、产业协同等领域协同立法的探索力度,推动人才自由流动,科学装置共建共享、政产学研用结合、科技成果加速转化。瞄准经济技术变革的最前沿问题,确定立法规划的总体方向和工作重点,编制具有前瞻性的立法规划,完善论证、评估、评议、听证制度,确保立法质量。发挥人大民意征集平台作用,加强基层立法联系点建设,借助互联网和新兴媒体,运用人工智能、大数据等新技术,丰富拓展公众参与立法渠道和方式,完善发展新质生产力领域立法和监督项目的民意收集、整理、转交及反馈全链条工作机制,在促进新质生产力发展的同时,推动全过程人民民主地方实践的创新发展。

(作者单位:青岛市委党校)

优化法治化营商环境的青岛探索

王倩

2024年12月31日,青岛市委十三届七次全体会议暨市委经济工作会议召开。会议强调,“在进一步全面深化改革扩大开放上持续用力,发挥经济体制改革牵引作用,深化国资国企、民营经济、营商环境、财税金融、要素配置等重点领域改革”。近年来,青岛在优化营商环境方面推出多项措施,先后出台《青岛市民营和中小企业发展促进办法》《关于持续优化法治化营商环境的实施意见》《青岛市中小企业发展促进条例》等,建立专门的知识产权法庭与破产法庭,完善“限时清欠”机制,在优化营商环境方面取得了良好成效,但目前仍存在法规制度体系不健全、执法司法不规范、商事纠纷解决机制单一、涉外法治服务水平和青岛城市定位不匹配等问题,需在借鉴其他地方先进经验的基础上进一步优化营商环境,以法治手段助力经济社会高质量发展。

健全营商环境法规制度体系

大力推进营商环境领域立法。加强重点领域、新兴领域以及对外开放、数字经济、绿色低碳、知识产权等领域的营商环境立法,形成较为完备的地方性营商环境制度政策法规体系。

坚持科学立法。注重以点带面,建立健全容错机制,创出更多有地方特色的好经验好做法;注重青岛特色,充分考虑青岛市经济发展状况和海洋特色要素,制定陆海协同的法规政策;注重国际视野,对标国际标准制定法规政策。同时,统筹做好立改废工作,及时对滞后于营商环境优化的法规制度予以清理。

坚持民主立法。立法过程要多收集市场主体提出的问题,倾听企业家的心声与诉求,保障好市场主体参与立法的权利,提高立法透明度;及时、充分公开立法信息,提高相关法规、规章的制定质量。

持续优化政务服务环境

充分放权赋能。持续深化“放管服”改革,实施政务服务机关流程再造,建立以企业诉求为导向的赋权清单,实行全链条赋能,提供全周期服务。加快数字青岛建设,大力打造数字政务,提升政务服务信息化、智能化水平,让数据多跑路、企业少跑腿。

优化市场发展环境。进一步深化市场监管,完善以信用分级分类监管为基础的监管模式。聚焦新业态、新领域、新模式,实施包容审慎监管,建立创新产业“试错”“容错”机制,鼓励企业大胆创新创业。聚焦营商环境重点领域热点问题,拓展“轻罚”“免罚”范围。

加强法治政府建设。从政策制定、实施、跟踪等环节入手,健全保障政策稳定性的长效机制,确保政策有效落实。引导领导干部主动学法用法,提高领导干部在营商环境方面的法治思维。开展行政机关失信问题专项治理,打造良好的法治政务环境。

规范执法司法

坚持依法行政。规范执法标准,压缩执法部门自由裁量权,确保公平公正执法。加强综合行政执法建设,有效整合执法力量和执法内容,加强对违法违规行为的预警处置和执法信息共享,提升整体监管水平。优化行政复议受理、办理流程,提高行政执法救济效率。

加强司法保护。依法严厉打击涉经济违法犯罪,坚决打击涉足寻衅滋事、欺行霸市等黑恶势力犯罪,加大对知识产权的保护力度。升级优化“金智谷”,大幅提升风险预测预防能力,确保投资安全、市场安全。完善企业破产审判制度,建立公正高效的企业破产处置机制。建立“全链条”执法司法责任体系,完善执法司法监督制约机制,加强执法司法规范化建设,提高司法效率。不断深化“阳光司法”创建,严格落实防止干预司法“三个规定”。完善涉案财物统一管理制度,提高司法审判和执行效率,最大限度减少因诉讼对企业造成的损失。

完善商事纠纷多元化解机制

大力推进公共法律服务体系建设。充分整合现有平台,打造深度融合的全业务、全时空公共法律服务平台,提高化解涉企矛盾纠纷服务能力。加强法院、公安、司法、仲裁机构、人民调解组织、行商业协会等各组织之间的协作协同,及时防范化解行业性重大风险隐患。

健全商事纠纷解决机制。整合各类纠纷调解资源,建立完善线上线下相结合的市、区(市)两级非诉讼商事争议解决机制。大力发展商事人民调解组织,扩大行业性、专业性领域调解组织覆盖面。加强商事纠纷调解员队伍建设,不断提升调解人员的专业水平。

深入推进政府购买法律服务。通过购买服务等形式,在企业聚集区域设立优化营商环境服务中心,打造企业身边的法律服务管家。推动线下惠企法律服务窗口与线上惠企法律服务平台联动,实现全方位、一体化法律服务。

提高涉外法治服务水平

打造涉外法律中心。搭建一站式涉外法律服务新平台,聚集涉外法律服务业态和法治资源要素,打造立足青岛,辐射山东、服务全国、面向全球的涉外法治高能级聚集区,做好围绕上合示范区、青岛自贸区、RCEP等国家战略和重大任务的法律服务保障工作。

加强涉外商事保护。聚焦仲裁、调解、公证、司法鉴定等基本公共法律服务,加强国际商事海事法庭、涉外商事调解中心等法律服务机构建设,打造国际商事海事法律咨询、域外法律服务查明等高端法律服务平台,加大对涉外市场主体合法权益的保护力度。

加强涉外法治人才队伍建设。密切与国内外高校、科研机构的交流合作,鼓励支持在青高校开设涉外法治专业,加大涉外法治人才培养和引进力度。鼓励支持在青设立涉外律师事务所,支持国内律所与境外律所设立联营律所或境外分支机构。创新完善涉外法治人才培养模式,建设涉外法治人才培训实践基地,加强复合型涉外法律人才培养。

(作者单位:青岛市委党校)

新时代公正司法的目标追求和实现路径

李小丹

是指人民群众对每一个司法案件的裁判结果都感到满意,而是指人民群众在平等、正当的诉讼程序中感受到公平正义,在以事实为根据、以法律为准绳的司法实体裁判结果中感受到公平正义,以及在司法人员的工作作风中感受到公平正义。

保证实体公正和程序公正相统一,实体公正是司法公正的灵魂,而程序公正是实体公正的保障,为了实现两者的统一,就要加强司法人员作风建设,强化司法为民宗旨,深入贯彻习近平法治思想,全心全意为人民群众提供更多高质量的司法服务和司法保障措施,不断增强人民群众对公正司法的认同感。

但是,目前存在的司法工作人员任务繁重、压力大、发展空间有限等问题,不利于专业素养的提升,因此,建立符合职业特点的司法人员管理制度,在深化司法体制改革中居于基础性地位,是必须牵住的“牛鼻子”。必须进一步加强司法队伍建设,不断完善司法人员管理制度机制,提升司法队伍的法律素养和专业能力,保证司法人员公正、高效、廉洁地履行职责,更好适应新形势新任务的需要。

二是落实人权保障制度是实现公正司法目标的重要途径。在司法实践中进一步完善并落实错案责任追究制度、严格落实非法证据排除规则、健全国家司法救助制度,防范冤假错案出现、健全完善程序保障机制以及加强对未成年人权益保护等措施,可以保

四是强化司法公开,接受人民群众监

督。阳光是最好的防腐剂。执法司法越公开,就越有权威性和公信力。要增强主动公开、主动接受监督的意识,完善机制、创新方式,畅通渠道,依法及时公开执法司法依据、程序、流程、结果和裁判文书。对公众关注的案件,要提高透明度,让暗箱操作没有空间,让司法腐败无处藏身。人民群众不仅要了解案情,还要了解办案程序,让司法权的行使受到制度的约束和人民群众的监督,让权力在阳光下运行。

当前,随着人民陪审员参审质效不断提升,人民监督员制度不断完善,在线旁听庭审方式的推广等,人民群众参与和监督司法的渠道不断拓展,一系列公开透明的司法举措为人民群众创造了触手可及的公平正义,通过司法民主促进司法公正,人民群众切实感受到公平正义就在身边。

五是强化科技创新在司法公正中的引领作用,以提升司法公信力。随着人工智能、大数据等信息化技术的飞速发展及其在司法领域的广泛应用,智慧法院、智慧检务等先进技术逐步成熟并优化,不仅提升了办案效率,而且通过业务网上办理、流程透明公开,极大地方便了人民群众,让他们享受到更加便捷高效的司法服务。未来需要进一步深化“互联网+司法”创新模式,确保在每一个司法案件中,人民群众都能深切感受到公平正义的温暖与力量。

(作者单位:青岛市委党校)

让行政复议“主渠道”更加畅通

张珏芙蓉

法进行了若干制度创新,重点解决制约行政复议发挥主渠道作用的突出问题,提升行政复议吸纳行政争议的能力。

优化行政复议管辖体制

行政复议管辖是依照“条块结合”的管理模式而确立的,意在兼顾“条条管辖”的专业性和“块块管辖”的便利性。满足“上一级复议”原则的政府及职能部门同时享有管辖权,并允许申请人自由选择。但该体制运行中面临多重困境:造成复议资源的过度分散,极易出现“同案不同判”的情况;“多头管理”增加了群众找准复议机关的难度,而职能部门的上下级关系则影响案件的公正处理。为此,我国推行相对集中的行政复议权改革,以提升行政复议的中立性和公正性。本次修法将改革经验落到法律层面,确立了相对集中的行政复议管辖体制。明确将地方复议职权统一归集至上级政府行使,取消地方政府工作部门的复议管辖权,同时考虑到海关、金融、外汇管理等领域的特殊性,继续实行“条条管辖”,这种管辖体制整合了现有的复议资源,将使行政复议在群众中的首选度和认可度不断提升。

界定咨询型行政复议委员会

行政复议委员会作为行政复议机构的重要组成部分,其定位、职权和组成在此次修法中得以明确。早在2010年10月,国务院发布了《国务院关于加强法治政府建设的意见》,提

出“探索开展相对集中行政复议审理工作,进行行政复议委员会试点”。各地试点主要存在咨询型和决议型两种模式的复议委员会。本次修法将行政复议委员会明确界定为“咨询机构”,而非决议机构。在职权上,行政复议委员会为办理行政复议案件提供咨询意见、研究行政复议工作中的重大事项和共性问题并提出意见。在组成上,行政复议委员会由政府工作人员与外部专家学者共同组成,通过杂糅的方式,进一步增强行政复议的中立性和客观性。

完善行政复议程序

新修订的《行政复议法》将行政复议程序类型化,增加行政复议简易程序,并明确其适用范围,体现现代法治的效率取向,以降低行政争议化解成本。优化行政复议听证程序,规定了“应当听证”和“可以听证”两类。完善的听证程序为行政机关与相对人创造了对话互动的有利条件,满足了公众的参与需求,体现了相对人的主体地位。同时,健全行政复议的证据规则,完善相关规定,对申请人、被申请人的举证责任和行政复议机关的调查取证予以明确。

增加“高效为民”的制度设计

推进依法行政和法治政府建设要坚持以人民为中心。便民为民“不是一个抽象的、玄奥的概念,不能只停留在口头上、止步于思想环节”。本次修法不仅在“便民”

基础上增加“为民”原则,而且在具体制度的改革完善上将“便民”“为民”原则落实到行政复议工作的各个环节。具体来说,扩容受案范围,围绕行政争议的高发领域,解决人民群众急难愁盼的问题;简化常见案件的复议申请手续,增设互联网作为申请渠道,补齐复议法律援助的有关规定,打通了行政复议便民为民、服务群众的“最后一公里”;强化调解在行政复议中的作用,在行政系统内部采取更高效、更便民的纠纷解决方式,从源头上提升行政复议维护社会稳定的能力和水平。

优化行政复议决定体系

新修订的《行政复议法》进一步完善了行政复议决定体系,将变更决定放在更加突出的位置,并且增加变更决定的适用情形,构建起了以变更决定为核心的行政复议决定体系。较之司法审查极其有限的变更权,变更决定更贴合行政复议内部纠错的属性,更加凸显行政复议的制度优势。

可见,《行政复议法》的修订极大释放了行政复议作为“化解行政争议主渠道”的潜力,准确把握这一定位,不只是单一环节的“靶向纠治”,还秉持系统性思维,从受案范围、管辖体制、审理程序、证据规则、复议决定等多个环节系统性改进,最大限度地激活了行政复议便捷、高效、专业、成本低的制度优势。

(作者单位:青岛市委党校)

完善商事纠纷多元化解机制

大力推进公共法律服务体系。充分整合现有平台,打造深度融合的全业务、全时空公共法律服务平台,提高化解涉企矛盾纠纷服务能力。加强法院、公安、司法、仲裁机构、人民调解组织、行商业协会等各组织之间的协作协同,及时防范化解行业性重大风险隐患。

健全商事纠纷解决机制。整合各类纠纷调解资源,建立完善线上线下相结合的市、区(市)两级非诉讼商事争议解决机制。大力发展商事人民调解组织,扩大行业性、专业性领域调解组织覆盖面。加强商事纠纷调解员队伍建设,不断提升调解人员的专业水平。

深入推进政府购买法律服务。通过购买服务等形式,在企业聚集区域设立优化营商环境服务中心,打造企业身边的法律服务管家。推动线下惠企法律服务窗口与线上惠企法律服务平台联动,实现全方位、一体化法律服务。

提高涉外法治服务水平

打造涉外法律中心。搭建一站式涉外法律服务新平台,聚集涉外法律服务业态和法治资源要素,打造立足青岛,辐射山东、服务全国、面向全球的涉外法治高能级聚集区,做好围绕上合示范区、青岛自贸区、RCEP等国家战略和重大任务的法律服务保障工作。

加强涉外商事保护。聚焦仲裁、调解、公证、司法鉴定等基本公共法律服务,加强国际商事海事法庭、涉外商事调解中心等法律服务机构建设,打造国际商事海事法律咨询、域外法律服务查明等高端法律服务平台,加大对涉外市场主体合法权益的保护力度。

加强涉外法治人才队伍建设。密切与国内外高校、科研机构的交流合作,鼓励支持在青高校开设涉外法治专业,加大涉外法治人才培养和引进力度。鼓励支持在青设立涉外律师事务所,支持国内律所与境外律所设立联营律所或境外分支机构。创新完善涉外法治人才培养模式,建设涉外法治人才培训实践基地,加强复合型涉外法律人才培养。

(作者单位:青岛市委党校)