

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,是马克思主义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,是新时代推动科技创新的鲜明特征,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、推动作用发挥不够充分有效。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管

规则 and 标准。但目前对新技术、新产业、新业态包容审慎监管规则 and 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 and 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体系,聚焦人工智能、生物医药、集成电路、新型显示、经路海洋等领域开展前瞻性立法研究,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

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新手段,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、移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)

新时代公正司法的目标追求和实现路径

李小明

在我国悠久的历史长河中,“衡”这一图腾,自春秋战国时期便作为司法公正的符号,被镌刻于司法官员的服饰之上,彰显着我国对于法治公平与司法正义的永恒追求。党的二十大报告提出,深化司法体制改革,全面准确落实司法责任制,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

公平正义是我们党不懈追求的崇高价值,它源于我们全心全意为人民服务的宗旨,要求我们必须坚定维护人民权益、伸张正义。党的十八大以来,习近平总书记反复强调“要努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”,并且明确要求“所有司法机关都要紧紧围绕这个目标来改进工作,重点解决影响司法公正和制约司法能力的深层次问题”,进一步明确了新时代公正司法的目标追求就是要坚持做到以人民为中心、实现社会的公平正义。

努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义,这就要求司法工作兼顾公平与效率,以最优的司法资源配置组合、最低的司法成本、最高的司法效能,为人民群众提供优质高效司法服务和公正司法裁决,实现既好又快办案。具体围绕以下几方面进行把握:

一是精准准确理解“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的内涵。不

是指让人民群众对每一个司法案件的裁判结果都感到满意,而是指让人民群众在平等、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。

二是落实人权司法保障制度是实现公正司法的重要途径。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

障人民群众的根本利益,提升人民群众的获得感、幸福感、安全感,同时也提升司法公信力,使人民群众感受到公平正义,从而进一步维护司法权威和法律尊严,提高党和政府的社会公信力,为实现全面依法治国创造和谐稳定的社会环境。

三是坚持抓领导干部这个“关键少数”,防止领导干部违规干预司法活动。领导干部不仅执掌党的执政权和国家立法权、行政权、司法权等公权力,更是法治建设的核心推动者。为了树立榜样并引领全社会尊法守法,领导干部必须以身作则,恪守职责,不滥用权力,不干预司法活动,确保司法权的独立运行。只有这样,他们才能成为法治公平正义的坚定践行者,赢得人民群众的拥护和信任。

习近平总书记强调,“司法不能受权力干扰,不能受金钱、人情、关系干扰,防范这些干扰要有制度保障。”“要建立健全违反法定程序干预司法的登记备案通报制度和责任追究制度,对违反法定程序干预政法机关执法办案的,一律给予党纪政纪处分;造成冤假错案或者其他严重后果的,一律依法追究刑事责任。”不受制约的权力必然导致腐败,司法活动更应当摆脱权力、人情、金钱和关系的干扰。为此,我国已经通过并实施的“三个规定”等制度,有效防范违规干预司法活动的发生,保障了司法权的独立性和公正性。

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,而职能部门内部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收归县级以上政府行使,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《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、研究行政争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)

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、执法司法待规范、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、知识产权等方面的营商环境立法,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意见,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、新产业,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,坚决打击涉企寻衅滋事、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”,大力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“阳光政法”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机制,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

打造涉外法务中心。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、青岛自贸片区、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养实践基地,加强复合型涉外法律人才培养。(作者单位:青岛市委党校)