从“政策推动”到“法治引领”

——来自上海自贸区的探索与思考

开栏的话

金秋十月,世界的目光聚焦中国。党的十八届四中全会即将在北京召开,研究全面推进依法治国重大问题。

14 年前,党的十五大把“依法治国”提到党领导人民治理国家基本方略的高度,正式提出“建设社会主义法治国家”目标。

14 年来,中国特色社会主义法律体系如期形成,司法体制改革加快推进,行政执法更加规范,法治理念深入人心……

依法治国仍在路上。新形势下,依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。十八届四中全会的召开,必将开启中国社会主义法治国家建设新的历史阶段,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

新华社于 9 日起,陆续推出“法治中国·迎接四中全会特稿”等融合报道,充分发挥新媒体报道、传统报道、集成报道优势,通过文字、图片、视频有机融合,回顾法治建设辉煌历程,揭示依法治国科学内涵,展望法治中国美好前景,迎接四中全会胜利召开。

“法无禁止皆可为、法无授权不可为、法定职责必须为”——上海外高桥综合服务大厅竖立的这块显眼招牌,因中国(上海)自由贸易试验区一年来的探索实践广为人知。

今年 9 月 29 日,上海自贸区挂牌成立已满一年。虽然看不到“推地刨坑、大楼拔地”的大规模变化,但“润物无声”的法治建设与制度变革一直激荡其中。

在万众瞩目中,“法治”与“改革”一起成为高频词,体现着中国改革伟业从“政策推动”迈向“法治引领”的历史趋势。

改革的红线意识、底线思维何以体现?改革如何在法治框架内进行、在法治轨道上运作?法治如何引领改革闯关破障、攻坚克难……在这一系列时代课题面前,上海自贸区交出一份漂亮的法治答卷,让世界对中国法治的进步有了新认识。

在中国共产党即将召开十八届中央委员会第四次全体会议专题研究全面推进依法治国之际,上海自贸区所展现出的法治图景,引发更多、更深入的探索与思考。

高点试验,依靠法治闯新路

在一年前挂牌时,有人发出这样的疑问:上海自贸区能否在世界经济减速的背景下“杀出一条血路”,释放更多的改革红利,收获“可复制、可推广”的制度经验?

面对这道难题,中国改革的决策者和参与者们以令人惊讶的高点试验手法,让自贸区奏响了法治引领改革的强音。

去年 8 月,十二届全国人大常委会第四次会议作出决定,授权国务院在上海自贸区内,对国家规定实施准入特别管理措施之外的外商投资,暂时调整外资企业法、中外合资经营企业法和中外合作经营企业法规定的有关行政审批。

社会普遍认为,这一授权决定为国务院在上海自贸区暂时调整行政审批事项提供了依据,进一步扫除了法律障碍,体现了坚持依法行政、依法治国的精神,也表明了中国法治的进步。

“全国人大常委会通过授权或者批准方式,就法律法规适用范围进行局部调整,规定特定地区可以暂时调整或者暂时停止实施有关法律法规,是一项法律工作的创举。”上海市人大常委会法工委主任丁伟说。

要“明规定”、不要“潜规则”,是上海自贸区从成立伊始,就明确的法治化方向。为此,上海自贸区自身不断加强法治建设,力求以法治引领改革、规范创新。

中国第一张针对外商投资的负面清单,就来自于上海自贸区。在负面清单之内,严格实行标准化审批,减少自由裁量,以阳光的办事环境来杜绝灰色的“抽屉协议”。

今年 8 月 1 日起施行的《中国(上海)自由贸易试验区条例》,更是从管理体制、投资开放、贸易便利、金融服务、税收管理,到综合监管、法治环境等方面,对推进自贸区建设进行了全面的规范。

越发稳定、透明、可预期的法治化环境,催生了大规模、井喷式的企业集聚。与昔日的开发区、保税区对比,上海自贸区并没有任何特殊政策优惠,但一年内新设企业数量逾 1.2 万家,超过其前身上海综合保税区 20 年的注册总和。

“外资准入管理原有 1000 多项审批,去年实行负面清单后,减少到 190 项,今年又减少到 139 项。”上海自贸区管委会副主任朱民告诉记者,在没有税收优惠、没有特殊政策的背景下,这样的企业集聚效应只能来自于制度创新、法治规范的“改革红利”。

多位参与上海自贸区建设的干部认为,政策推动改革在法律体系不完备时有其合理性,但在中国特色社会主义法律体系形成后,不能再倡导“改革要上、法律要让”,“超常规发展要突破法律”等传统思维。

“改革不是想要怎么改就随便怎么改,法律红线不能碰,法律底线不能越,这才是法治思维。”上海市人民政府发展研究中心主任肖林说,“重大改革要于法有据,需要突破的要法律授权,法无禁止才能大胆试。”

主动作为,引领改革闯难关

中央要求,上海要承担起自贸试验区先行先试的主体责任,努力建成法制环境规范的自由贸易试验区,使之成为推进改革和提高开放型经济水平的“试验田”,形成可复制、可推广的经验,发挥示范带动、服务全国的积极作用。

将改革积累下来的经验和制度成果进一步固定下来,使之能够持续地复制、推广,正是上海自贸区大胆作为、朝着法治化方向不懈努力的重要标志。

目前,上海自贸区已形成 50 多项可复制推广的改革措施,其中 21 项已在全国或部分地区推广,30 多项具备复制推广的基础,另有一批改革创新事项正在加快实践。

先证后照改先照后证、注册资本实缴改认缴、企业年检改年报公示、跨国公司外汇资金集中运营管理……如今,上海自贸区这一系列制度创新的星星之火,已迈出自身 28.78 平方公里,在全国形成燎原之势。

伴随上海自贸区的成长,负面清单、非禁即入、“种苗圃”……一系列新的改革理念、术语在全国广为传播。

实践证明,在探索中出现的成熟交易规则或创新制度,必须通过法律固化的方式才能,形成“可复制、可推广”的宝贵经验。

“上海自贸区先行先试哪些事项,通过什么方式先行先试,都需要上升到制度层面,固化为相关的法律制度,因此,‘可复制、可推广’的实际上是上海自贸区先行先试相关的法律模式、法律制度。”丁伟说。

这些法律模式、法律制度,不仅为国内其他地区所关注、学习和借鉴,更吸引了来自世界各地的海外投资者,他们对自贸试验区规章制度、行政法规的出台抱以极大的好奇心,并持续密切关注。

“过去不少法律法规缺乏透明度,很多管理条例注明要符合‘相关条件’,具体什么条件却不直接写清楚。所以就算我们有再多优惠政策,很多外商也怕上当不敢来投资。”在朱民眼中,比“负面清单”更重要的是明确“法无禁止皆可为”,让企业对能做什么和不能做什么都有了清晰的预期。

有些人曾担心,随着改革进入“深水区”,体制改革、模式创新与现行法律法规的抵触在所难免,外加法律滞后性、稳定性与改革前瞻性、多变性等特质间的矛盾叠加,改革之路不会平坦。

然而,上海自贸区的探索充分证明:重大改革与法律障碍之间的矛盾可以妥善解决,法治对改革的作用不仅是规范和控制,更有积极的引领和保障。

更为重要的是,唯有以法治思维和法治方式固化改革创新成果,以法治的力量推动复制推广创新制度,才能加快形成符合中国未来发展需要的高标准投资和贸易规则体系。

“上海自贸区冠以‘中国’字头,显示改革试验的着重点不在于优惠措施、政策倾斜,而在于整个市场经济的制度创新,这其实是面向全局的局部试验性制度安排,是运用契约精神、法治理念进一步完善中国市场经济体制机制的努力过程。”中国浦东干部学院法律与人文综合教研部副教授王丹说。

重在务实,制度创新添活力

上海自贸区涌现的“改革红利”,吸引着国内外的目光,也引发了一股“申报潮”,不少地区跃跃欲试,希望也能给自己带上“自贸区”的帽子。

然而,复制“政策区域”绝非国家设立上海自贸区的本意,如何让更多地区冷静深思、因地制宜建设完善法治化环境,进而推动“法治中国”的进步,才是上海自贸区作为“改革试验田”的价值所在。

即将召开的十八届四中全会,主要议程之一是审议《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。上海自贸区虽刚满周岁,但其探索与实践已为中国法治建设提供了不少弥足珍贵的启示:

——上下联动,完善法律体系。

上海自贸区以一地之力承担国家战略,坚持“顶层设计”和“基层探索”的上下联动,前有全国人大常委会授权国务院暂时调整部分法律法规的行政审批,后有上海市人大常委会制定《中国(上海)自由贸易试验区条例》,在国家和地方层面以不同方式完善法律体系。

这意味着,国家层面可创造性运用“重大事项决定”形式,为改革事业打开更大空间;而基层建设者们则不能被动“等米下锅”,要紧紧围绕经济社会发展中迫切需要突破的制度障碍开展地方性法律法规的完善工作,积极“选米下锅”。

——统筹远近,突出改革前瞻。

“大胆闯、大胆试、自主改”——上海自贸区承担着为全面深化改革和扩大开放探索新路径、积累新经验的重要使命。目前,上海自贸区部分新兴经济领域的创新举措期盼更充分的法律保障,如金融领域的开放创新、国家安全审查、反垄断审查等领域都需进一步理清理顺法律关系。

这意味着法律法规需要在长期稳定性与适度前瞻性之间取得平衡,为改革事业保驾护航。上海市人大常委会法工委原副主任黄钰认为,一方面,要及时固化经过试点被证明是有效的、成功的改革创新措施,成为可复制、可推广的规则;另一方面,对已成为改革探索障碍的法律法规,综合运用改、废、释等不同形式,尽快废止或调整实施。

——放管相济,确保蹄疾步稳。

国务院近期发布自贸区扩大开放新举措,允许外商以独资形式投资高铁、石油勘探、盐业、航空运输销售代理等部分领域,为上海自贸区“周年庆”献上厚礼。而随着开放领域的逐步扩大,如何进一步强化事中事后监管体系成为完善法治化环境的关键。

目前上海自贸区管委会已梳理出 64 项行政审批事项、30 项日常管理事项、9 项处罚事项,与之相配套,还将推进行政审批标准化管理,加大政府信息公开力度。

专家认为,在负面清单以外,上海自贸区即将建立的权力清单制度,是完善放管相济、权责对等的法治体系,确保改革开放事业蹄疾步稳的关键。

随着全面深化改革事业进一步开展,越需要让法治与改革同步相伴、砥砺前行,越需要以法治思维和法治方式深化改革、创新制度、凝聚共识、推动发展、排纷解难。

有理由相信,承担法治建设和深化改革双重探路使命的上海自贸区,必将在加快形成符合中国经济社会发展需要的完善、稳定的法治体系方面,交出更多、更漂亮的答卷!

(据新华社北京 10 月 9 日电)

新华快递

震区 8000 顶帐篷到位 受灾群众安置有序开展　10 月 9 日拍摄的永平镇最大的临时安置点,这里已经安置了约 300 人入住。当日,云南景谷地震急需的 8000 顶帐篷全部运抵震中永平镇并向周边受灾村寨发放,震区各村寨都建立了临时集中安置点,受灾群众搬进了防震棚,并得到妥善安置。

新华社记者 陈海宁 摄

北京全力准备迎接南水北调来水

据新华社北京 10 月 9 日电(记者 魏梦佳)我国最大生态调水工程南水北调中线工程将于近期正式通水。记者从北京市南水北调办公室了解到,目前北京已做好南水北调接水准备工作,首批参与接水项目均已具备接水条件,静待江水进京。

据悉,为确保南水北调来水“调得进、用得上”,北京从 2009 年 4 月开始全面建设配套工程以接纳来水,主要建设项目包括约 200 公里的输水管线工程、总调蓄库容约 4000 万立方米的调蓄工程、日供水总规模约 400 万立方米的新建、扩建和改造水厂工程等。

截至目前,大宁调蓄水库、南干渠、团城湖调节池、水厂工程等首批参与接水项目均已具备接水条件,满足通水需要。

华盛顿出租车司机罢工抵制打车软件　10 月 8 日,在美国首都华盛顿,出租车司机在宾夕法尼亚大街参加罢工。当日,数百辆出租车的司机在华盛顿市中心举行罢工和游行,抗议打车软件公司参与行业竞争。打车软件的迅速兴起,使大量私家车进入出租车行业,已在多个国家和地区引发正规出租车司机的集体抗议。　新华社记者 殷博古 摄

土耳其东南部抗议“伊斯兰国”示威引发严重冲突　10 月 8 日,在土耳其首都安卡拉,抗议人群与警察发生冲突。由于连日来土耳其发生大规模抗议极端组织“伊斯兰国”武装的游行示威,一些地区爆发的冲突还造成 12 人丧生,土耳其东部和东南部 5 个省已从 7 日起实行宵禁。

新华社发

新华漫说

危“剂”四伏　台湾饮料、酒鬼酒等风波,让“塑化剂”这一本陌生的化学名词,引起广泛关注。然而记者近期调查发现,塑化剂并未走远,其仍在化妆品、保健食品、儿童玩具中存在,一份检测报告甚至显示,200 份食品中,逾四成超出国家规定限量值。塑化剂危害男性生殖能力并促使女性性早熟,长期大量摄入可能导致肝癌。专家表示,要保障消费者的知情权,涉“塑”数据,不应成为一个让公众疑虑的“黑匣子”。

新华社发 徐骏 作

雾霾再度来袭:如何面对那些不能呼吸的“痛”

刚刚从国庆长假中放松了心神的人们又被揪紧了神经,入秋以来的首轮区域性污染袭向华北。8 日,北京下半年首个“重污染预警”启动,等级为黄色。9 日,北京把重污染预警、霾预警双双升级为“二级橙色等级”。

“重度霾”频发之下,面对不能呼吸的“痛”,怨天尤人和无动于衷都不足取。公众需要积极行动起来,学会科学地应对雾霾。政府则需要多措并举,将减排的好措施落实到基层。

8 日晚,由于雾霾,遮挡住了许多地方“月全食”的古铜色满月。然而 9 日早晨,记者在北京市街头发现,能见度不足 1 公里的雾霾下,路上戴口罩的人依旧寥寥无几,推着孩子出门遛早、锻炼的老人比比皆是……

专家指出,霾天气可导致近地层紫外线的减弱,易使空气中的传染性病菌活性增强,导致传染性疾病增多。颗粒物也可直接进入肺部,并黏附在呼吸道和肺叶中,引起鼻炎、支气管炎等病症。

北京市气象局相关专家称,中度、重度霾下,天气容易对人体呼吸循环系统造成刺激,尤其是早晨空气质量较差,易诱发心脑血管疾病。

因此,抵抗力弱的老人、儿童及患有呼吸系统疾病的易感人群,应尽量少出门,或减少户外活动,并在外出时戴口罩防护。

虽然引发雾霾的原因不止一个,但“秸秆焚烧”无疑是加重此轮雾霾的因素之一。

环保部对秸秆焚烧的卫星遥感监测显示,北方地区逐渐进入秋收季节,国庆期间部分省市秸秆焚烧集中。早在今年 6 月夏收季节,天津、河北、山东、山西辖区范围内,遥感设备就监测到 400 多个火点。

2013 年 10 月,针对治理大气污染的北京及周边六省区协作机制形成,秸秆禁烧被作为各地 2014 年重点任务之一。

据了解,自 1998 年起,北京地区不断鼓励秸秆再利用新技术,收集、粉碎、发酵、制作有机肥、饲料化等,如今冬小麦秸秆 100%还田,春玉米、夏玉米还田率 90%,对于分布零散的点状耕地,北京市今年在北部山区推广“玉米秸秆打捆机”,避免因大型农机进入困难产生的焚烧隐患。

王宇表示,从传统观念的“焚烧后灰分深翻还田”,到如今“粉碎免耕还田再播种”,是环境意识的逐渐转变,更是秸秆多渠道利用的探索。

(据新华社北京 10 月 9 日电)

这是雾霾笼罩下的长沙湘江主航道。10 月 9 日,湖南长沙受多晴少雨天气影响,雾霾笼罩,市区空气质量下降。　新华社记者 龙弘涛 摄

遗失声明

●邱平位于鹿邑县西环路南段土地使用证丢失,证号:鹿国用(2000)第 159 号,声明作废。

2014 年 10 月 9 日

●扶沟县吉达彩印包装有限公司组织机构代码证,正副本丢失,代码:69597875—X,登记号:组代管 411621—004843—1,营业执照正副本丢失,注册号:411621000002111,声明作废。

2014 年 10 月 9 日

●河南盛康药业有限公司贷款卡丢失,卡号:4115030000092551,声明作废。

2014 年 10 月 9 日

●贾春光特种作业操作证丢失,证号:T412723196908177358,声明作废。

2014 年 10 月 9 日

公　告

为落实周政〔2013〕52 号文件精神,体现公平税负,提升政府公信力,自 2011 年 1 月 1 日至 2013 年 10 月 31 日在周口市地方税务局契税税务分局办理房屋契税的纳税人,因销售不动产发票开具滞后于商品房合同签订时间导致缴纳契税滞纳金的,或因申报计税价格偏低,征收机关依法根据市场价格核定计税依据而增加契税的,请于 2014 年 10 月 15 日至 2015 年 4 月 15 日到周口市地方税务局契税税务分局院内(川汇区七一路与文明路交叉口向东 50 米路南)申报办理上述涉税事项相关返还手续。请广大契税纳税人相互转告,及时办理,逾期不候。特此公告。

咨询电话:0394—8125389

附申报资料:

1.契税完税证(原件、复印件)。

2.销售不动产统一发票(原件、复印件)。

3.纳税人身份证(原件、复印件)。

4.纳税人银行卡开户行、卡号。

周口市地方税务局契税税务分局

2014 年 10 月 8 日