

浦东如何对标国际求突破？

——访华东政法大学自贸区法律研究院常务副院长贺小勇

专家系列访谈

浦东的开发开放，离不开法律保障、规则先行。在《中共中央、国务院关于支持浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的意见》(以下简称《意见》)中提出，强化法治保障，建立完善与支持浦东大胆试、大胆闯、自主改相适应的法治保障体系。

浦东作为“引领区”，如何对标国际高标准，进一步从规则、立法上统筹推进？为此，记者专访了华东政法大学自贸区法律研究院常务副院长贺小勇。

“立法先行”

奠定浦东长远发展基石

立法对浦东有多重要？浦东“老开发”曾经说过这样一个掌故：1990年4月30日，时任上海市长的朱镕基宣布，国务院给予上海浦东开发十项优惠政策。但当时有海外舆论质疑：就凭这登在报纸上、不过巴掌大篇幅的十项政策，如何让外资、外企放心和安心？对于这个问题，朱镕基市长及时给出了回应：“我们一定会立法，用法律来保障浦东开发开放以及外国投资者的权益。”

1990年9月10日，浦东开发开放的第一批法规问世，并以中、英、日3个版本同时向全球公布。后来的实践证明，“立法先行”为浦东的长远发展奠定了基石。

“党中央将浦东定位为‘社会主义现代化建设引领区’，意味着浦东在未来的开放

进程中，有更迫切的任务，需要在对接国际最高标准的经贸规则方面、代表国家参与乃至引领国际经贸规则重构方面、构建制度型开放新格局方面，不仅起到示范作用、承担可复制可推广的功能，而且要做‘先行者’‘探路者’和‘贡献者’，更要注重可辐射的功能。”贺小勇表示。

在浦东开发开放的历史上，有不少“弹眼落睛”的立法创新，对浦东乃至中国起到了举足轻重的影响。在这些立法的“护航”下，浦东紧紧围绕“开发浦东、振兴上海、服务全国、面向世界”的战略，为各地的开放提供了示范，为全国的改革探索了路径，为国家的现代化积累了经验。

比如，《中国(上海)自由贸易试验区条例》，堪称上海地方立法史上最具有影响力的“第一法”。因为第一个自由贸易试验区在上海浦东设立，在外商投资管理领域做出制度型突破，创建了准入前国民待遇加负面清单的管理模式。上海自贸试验区的改革推广到全国，最终被全国人大制定的《外商投资法》所采纳。

此外，发轫于浦东的“证照分离”改革在全国复制推广，“一业一证”改革获国务院批准上升为国家试点，今年在上海全面复制推广。

制度性开放

浦东要当“开路先锋”

“浦东作为‘引领区’，要当好高水平开放的‘开路先锋’，意味着浦东未来的开放，不是一般意义、一般领域中的开放，而是要在国内其他地区不具备开放条件的领域率先

先开放，建立与国际通行规则相衔接的制度体系，引领全国制度型开放。”贺小勇说。

他举例说，比如，在跨境资金流动方面，浦东要率先探索资本项目可兑换的实施路径与举措，形成有开创性、突破性、市场获得感较强的制度创新；在“竞争中立”领域，率先完善国有企业的竞争行为，规范政府补贴，形成具有中国特色的竞争型开放制度规则；在知识产权保护领域，上海不仅要成为国内知识产权保护的高地，而且要成为国际上高标准知识产权保护的一面旗帜；在劳动者保护、环境保护等领域，率先进行高标准保护；在数字贸易、政府采购谈判领域，浦东应代表中国提出参与国际规则谈判的方案，贡献中国智慧；在监管一致性、商事争议解决等方面，要尽可能借鉴国际通行理念、方法，率先与国际通行规则相接轨。“总之，在制度型开放的重点领域，浦东要勇于探索、先行一步、率先突破，形成新的制度、规则和政策体系。”

重大突破

“调法模式”变为“变通模式”

过去的31年来，数十个与浦东开发开放相关的地方性法规和法律性决定先后出台，浦东在法治路上大胆试、大胆闯、自主改。今年6月，十三届全国人大常委会第二十九次会议表决通过了关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定。在“引领区”的新征程上，在立法方面还可以有哪些新突破，以良法促发展、以保障促善治？

贺小勇认为，制度型开放涉及对原有

法律规则的重大调整。“在全面依法治国的今天，一方面，重大改革要于法有据，不能说因为要改革开放，就置现行生效的法律法规于不顾；另一方面，法治又要引领改革开放，不能说因为现在法律法规的限制，就止步不前。”

如何解决这一矛盾？此次《意见》有一个重大突破，即由“调法模式”变为“变通模式”，这将对浦东的未来发展起到重大影响，让浦东充分发挥出“引领区”的作用。

贺小勇介绍，过去浦东采用的“调法模式”，尽管有成效，但就当下“引领区”改革开放的需求而言，无论是从效率、广度、深度上而言，都远远不够。“变通模式”，是比照经济特区法规，授权上海市人民代表大会及其常务委员会立足浦东改革创新实践需要，遵循宪法规定以及法律和行政法规基本原则，制定法规，可以对法律、行政法规、部门规章等做变通规定，在浦东实施。

“变通模式”与“调法模式”的最大差别是，调法主动权不在上海，在国家层面；“变通模式”的主动权在上海。根据立法的规定，变通后进行备案，并说明备案理由；相比较而言，启动权和主动权在上海。”

尤其值得关注的是，明确上海市人大及其常委会，可以对部门规章等做变通性规定，将会为浦东率先进行制度型开放试点创造更加宽松的氛围。当然，与在变通之前，加强沟通、争取支持也是必不可少的。

“相信通过《意见》的政策加持，能够为浦东开发开放提供源源不断的法制供给，以良法促发展，以保障促善治，让浦东在法治轨道上改革，实现引领区的历史使命。”

首席记者 宋宁华

一次告知 一表采集 一口受理 一网办件 一窗发证

临港新片区首推“证照联办”改革

勇当“急先锋”
打造“引领区”

近日，《关于支持浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的意见》正式公布，令人振奋。打造“引领区”，未来浦东如何做？位于东海之畔的临港新片区，准备打好两张牌。

临港新片区党工委副书记、南汇新城镇党委书记吴晓华表示，《意见》发布后，将按照习近平总书记对临港新片区发展的指示精神，打好“特殊经济功能区”和“特殊综合保税区”两张牌，在全球资源配置、高端产业引领、科技创新策源、开放枢纽门户四大功能建设上，强化改革系统集成、突出制度创新引领，为浦东打造社会主义现代化建设引领区作出贡献。

先行先试制度创新引领

2013年9月29日中国(上海)自由贸易试验区挂牌以来，始终坚持先行先试、制度创新，跑出了高水平开放的加速度。2019年8月20日，中国(上海)自由贸易试验区临港新片区揭牌。设立临港新片区，是在自贸区能级提升和差异化发展上的重要一招，是对在更深层次、更广领域、以更大力度推进全方位高水平开放的落地实践。此次发布的“引领区”文件中明确提出，推进中国(上海)自由贸易试验区及临港新片区



■ 临港新片区在全市首推“证照联办”改革，“一业一证、证照联办”专窗设立 受访者供图

先行先试。

事实上，临港新片区自成立以来，一直强化改革系统集成、突出制度创新引领，不断推出符合人民群众和市场主体需求的改革举措。率先开展商事主体登记确认制改革，压缩50%的审批时限，并且在“智能审批”的基础上，实现了“无人干预秒批”；新片区各类企业新设实现全程无纸电子化办理……

“证照联办”专窗近日揭牌

近日，又有利好消息传来——临港新片区在全市首推“证照联办”改革。

“原来在其他区域可能需要30个工作日以上才能办结的企业注册登记和危化品

经营许可证审批流程，在临港新片区一周时间就完成了。”在新挂牌的“一业一证、证照联办”专窗，山东港口集团上海有限公司总经理李兵华拿到了首批“证照联办”的相关证件。

证照联办，是指将营业执照与市场主体登记相关经营许可审批事项、关联审批事项“一次告知、一表采集、一口受理、一网办件、一窗发证”的联审联办新模式。对于企业来说，通过“证照联办”改革，可以一次性了解准入及准营所需材料和流程，明确准入准营过程中政府各部门需要参与的环节与节点，并获得营业执照到人力资源服务许可证办理的全程指导、受理、领证服务。

“在此之前，企业办完营业执照后，虽然也可以同步去办理多个许可证，但需要跑多个窗口或部门递交材料，其中，有些提交的材料可能相同，另一些则是单独提交。而提交的具体步骤，一些企业也不是很明白。‘证照联办’改革之后，企业只要在一个窗口递交一次材料，一份大的材料就可以了。”临港新片区市场监督管理局副局长张义告诉记者，“证照联办”改革，体现了审批理念由政府行政管理主导向市场主体需求导向的转变。改革联通了部门数据系统，“一网办件”的业务逻辑可推进信息数据的有机整合和高效利用，从而覆盖“照后证前”空白地带，打通了市场主体准入与准营间“最后一公里”。

将建线上“证照联办”平台

自浦东新区开展“一业一证”改革试点以来，浦东新区全面推进首批31个试点行业建立健全行业综合许可和综合监管制度，强化改革系统集成和协同配套。“一业一证”改革推行后，向全市复制推广，让企业的经营活动发生从“店等证”到“证等店”的变化。

此次临港新片区的“证照联办”改革，覆盖临港新片区管委会75项涉企经营许可事项以及新片区“一业一证”31个试点行业改革许可事项，重塑许可审批业务流程，将营业执照和涉企经营许可事项的咨询、辅导、受理、发证集成在一个综合性窗口。跨行业的市场主体既能体验到“一业一证”改革的优点，又能感受“证照联办”改革的便捷，满足企业个性化经营的需求。

临港新片区市场监管局局长严亦军透露，下阶段，临港新片区还将建设线上“证照联办”服务平台，拟涵盖智能问答、清单生成、信息采集、数据对接、窗口受理、审批跟踪、发证管理等功能，实现“证照联办”的全程线上办理。 本报记者 杨欣