

優化營商環境 助推產業升級 激發創新活力 15部創新法規 浦東「引領區」密碼



上海改革發展實踐

編者按

「上海是我們的王牌，把上海搞起來是一條捷徑。」上海是社會主義現代化建設引領區重要使命的承載之地：第一個國家級新區、第一個金融貿易區、第一家外商獨資貿易公司……在中國的對外開放史上，上海取得舉世矚目的成就。而如何在不斷深化改革、擴大開放的實踐中發揮好上海的「王牌」作用，成為一代代建設者共同面臨的課題。大公報今起推出《上海改革發展實踐》系列專題，梳理總結上海近年來在改革創新方面取得的經驗。



▲工作人員在位於上海浦東的中國商飛公司總裝製造中心智慧數控車間使用AR眼鏡操控虛擬電子屏幕。新華社
▲在上海浦東金橋的無人駕駛汽車測試區，自動駕駛接駁巴士在運行。

浦江春潮湧，風從東方來。浦東開發三十多年來春光無限。從一片阡陌農田崛起一座現代化新城，浦東三十多年來銳意進取的歷程，是一座城市的奮鬥史詩，是中國改革開放的象徵和縮影。站在新的歷史起點上，中央賦予浦東「打造社會主義現代化建設引領區」重大使命。習近平總書記寄望浦東「勇於挑最

重的擔子、啃最硬的骨頭，努力成為更高水平改革開放的開路先鋒、全面建設社會主義現代化國家的排頭兵、彰顯「四個自信」的實踐範例，更好向世界展示中國理念、中國精神、中國道路。」

重記習近平總書記的囑託，浦東開啟新的創業征程。着力於通過法規的制度創新優勢轉化為高質量發展的治理效能，自2021年9月以來，一年多的時間

出15部地方法規。此背後，是浦東以改革為核心，堅持解放思想，以創新驅動發展的堅實步伐。其實質，是在習近平新時代中國特色社會主義思想科學指引下，推進中國式現代化建設的生動實踐。二十大報告指出，高質量發展是全面建設社會主義現代化國家的首要任務，今年的政府工作報告也濃墨繪就高質量發展「路線圖」。於此，上海浦東

大公報記者 楊明奇、張帆

「上海是我們的王牌，把上海搞起來是一條捷徑。」

30多年前，鄧小平在談到支持浦東開發開放時，這樣深情地表示。

從此，如何發揮好「王牌」作用，也成為一代又一代浦東建設者共同面臨的課題。近兩年來，上海市人大常委會和浦東又共同為「王牌」增添了「法治引領」的重要內涵。

在全國人大常委會《關於授權上海市人民代表大會及其常務委員會制定浦東新區法規的決定》和《中共中央、國務院關於支持浦東新區高水平改革開放打造社會主義現代化建設引領區的意見》的支持下，上海已經先後制訂頒布15部浦東新區法規，為助推產業轉型升級、激發創新活力，增強城市治理效能發揮了重要的保障和引領作用。

2022年1月20日上海「兩會」上，時任中央政治局委員、上海市委書記李強在參加浦東新區代表團會議時提出期待，「浦東要勇闖最「新」的改革，敢為最「難」的改革，率先開展制度型開放探索，率先開展高水平開放壓力測試，形成更多具有顯示度的改革開放成果。」

獨特立法權 浦東煥發新氣象

最近這一年多，漫步浦東，觸目所及也許還是那些樓，那些路。但深入其中卻會有很多新發現。

比如，走進某家小店喝杯咖啡，牆上再也找不到一大堆密麻麻的證照，取而代之的是一張簡潔明瞭的《行業綜合許可證》，這是浦東率先探索「一業一證」改革的成果；來到金橋，說不定就會與駕駛座上沒有司機的汽車不期而遇，那是浦東開通國內首條中心城區L4級及以上自動駕駛開放測試道路，為全國乃至全球智能網聯汽車產業發展與智慧城市建設融合開展實踐性探索；路過張江，一定會發現這裏又多了不少國內外醫藥巨頭的研發中心和辦公樓……

這些新氣象都源於一個強有力的支撐，那就是根據中央支持浦東打造現代化建設引領區的精神要求，全國人大常委會授予上海市人大常委會「制定浦東新區法規」的獨特立法權。

2021年7月，中共中央國務院《關於支持浦東新區高水平改革開放 打造社會主義現代化建設引領區的意見》賦予浦東新區改革開放新的重大任務，並要求建立完善與支持浦東大膽試、大膽闖、自主改相適應的法治保障體系。在《意見》發布前一個多月，全國人大常委會已作出《關於授權上海市人民代表大會及其常務委員會制定浦東新區法規的決定》。

上海市人大常委會法工委主任閻銳介紹，



▲民眾在上海浦東金橋的無人駕駛汽車測試區查看無人車。



▲「一業一證」改革累計發放行業綜合許可證3000多張。受訪者供圖

一年多來，上海將為浦東引領區建設提供堅實法治保障作為重要工作任務，截至目前先後出台15部浦東新區法規，立法主題涵蓋優化營商環境、推動產業升級、助力自主創新、服務綠色生態、深化城市治理等五大板塊。

積極破解制度創新難題

「選題既來自於《引領區意見》明確的改革事項，也體現了浦東「排頭兵」和「先行者」的戰略定位對法治建設的呼聲期盼，推動引領區在法治軌道上高質量發展。」閻銳說，15部法規在遵循憲法規定以及法律和行政法規基本原則的框架下，積極破解制度創新難題。其成效和示範作用已經初步顯現：立法引領營商環境進一步優化，立法助推產業發展進一步轉型升級，立法驅動創新活力進一步激發，立法助力綠色轉型發展水平進一步增強，立法助力城市治理效能進一步提升。

對於15部浦東新區法規的出台，上海市人大常委會相關人士認為，這是中央賦予上海改革開放極為重要的制度工具，具有巨大的制度優勢和制度潛力。首先是「創製性」，即為國家進行改革和制度試驗做探索；其次是「變通性」，依法變通國家法律法規，打通改革的制度瓶頸；另外還具有「突破性」，就是要「大膽試、大膽闖、自主改」，實現重大制度創新和制度變革。

將探索推出更多「促進法」

「不過，這只是一個開端。」閻銳介紹，下一步將更加注重法規的貫徹實施，確保浦東新區法規的制度創新優勢轉化為高質量發展的治理效能；更加注重提高立法與改革的協調銜接，加強前瞻性謀劃、整體性布局，不斷提升制度設計的精準性和及時性。近期還擬圍繞標準制度型開放、金融市場發展、數據要素市場、生態環境保護等方面研究起草相關的浦東新區法規。

正在舉行的全國兩會期間，全國人大代表、上海市政府副秘書長、浦東新區區長杭迎偉在參與審議《政府工作報告》時也專門指出，浦東今年將持續強化法治保障，用足用好中央立法授權，建立完善與支持浦東大膽試、大膽闖、自主改相適應的法治保障體系，探索推出更多的「促進法」。

上海市人大通過的浦東法規

優化營商環境

- 《上海市浦東新區深化「一業一證」改革規定》
- 《上海市浦東新區市場主體確認登記制若干規定》
- 《上海市浦東新區推進市場准營承諾即入制改革若干規定》
- 《上海市浦東新區市場主體退出若干規定》
- 《上海市浦東新區完善市場化法治化企業破產制度若干規定》



▲在上海市浦東新區企業服務中心辦事大廳內架設有「一業一證」改革宣傳板。新華社

推動產業升級

- 《上海市浦東新區促進張江生物醫藥產業創新高地建設規定》
- 《上海市浦東新區化妝品產業創新發展若干規定》
- 《上海市浦東新區文物藝術品交易若干規定》
- 《上海市浦東新區促進無駕駛人智能網聯汽車創新應用規定》



▲位於上海浦東的某藥業工廠內，生產線馬力全開。

促進自主創新

- 《上海市浦東新區建立高水平知識產權保護制度若干規定》
- 《上海市浦東新區優化揭榜掛帥機制促進新型研發機構發展若干規定》

深化城市治理

- 《上海市浦東新區城市管理領域非現場執法規定》
- 《上海市浦東新區推進住宅小區治理創新若干規定》

大公報記者張帆整理

法治護航

回顧歷史就會發現，「法治是基石」這句港人熟悉的話，同樣早已刻入浦東的基因。「正是有了法治保障，浦東才能開啟勇立潮頭、敢為人先的30年。」浦東開發親歷者、民建中央副主席周漢民曾對媒體表示。

周漢民至今記得，1990年陪同時任上海市領導訪美，當他們介紹國務院授予上海浦東開發的十項優惠政策時，立刻有人尖銳發問：「你們的十條優惠政策，印在報紙版面上只有巴掌大，如何才能吸引外資、讓外資放心？」市領導當場表態：「我們一定會立法，用法律來保障浦東開發開放以及外國投資者的權益。」

回國後，周漢民和同事們馬不停蹄地開展研究，不到2個月，9月10日，浦東開發開放的九項法規用中、英、日三種文字向世界公布，「讓世界感到浦東開發開放是動了真格、下了真功夫的，這才有浦東今天的萬商雲集，近悅遠來。」

法治引領伴隨著浦東發展的每一步。30多年來，數十件與浦東開發開放相關的地方性法規和法律性決定先後出台，浦東新區實現了重大改革於法有據，與國際通行規則銜接有法律支撐，改革攻堅有法治護航，改革成果有法規固化。「當人們稱讚一座城市、一個地區的時候，能夠用『依法辦事』來形容，我認為這是很高的褒獎。」周漢民說。

他山之石

上海市政協港區委員、上海香港聯會主席張國正，已經在上海工作生活20多年。他現在的辦公室就位於浦東金橋。他時刻見證浦東的「成長」，不過令他最為讚嘆的，還是無形的進步。「今年2月，浦東又推出了法治保障專項行動，旨在用法治進一步優化營商環境，打造國際法律服務園，這會成為引領區未來發展的核心競爭力。」

張國正也非常關注全國人大賦予上海市人大的浦東立法權。令他印象最深的特點就是可以「變通」。他進一步指出，作為上海打造國際金融中心的重要承載區，浦東可以通過這些獨特的地方立法權助推上海更高水平的金融開放。他說，此前上海和浦東都出台過一系列配套方案，但涉及法律法規相關事宜比較複雜。如今有了更能「變通」的地方立法權，建議可選擇一些比較成熟、緊迫性強的行業領域着手，率先設立專門的法律法規，待時機成熟時，再考慮從單點突破邁向系統集成，設立綜合性法規。

「我認為香港很大程度上可以借鑒浦東以立法引領推動改革創新這一做法。」張國正說，尤其可以從優化營商環境、推動產業升級、促進自主創新、發展綠色生態以及深化城市治理這些方面入手。

立法保障權益 萬商雲集近悅遠來

在滬港人：以立法引領推動改革創新