

两会聚焦

“ □法治报记者 陈颖婷 季张颖 胡蝶飞 王川

2018年，江浙沪皖四省市就市场监督管理、环境保护等领域达成一系列合作，加快推动长三角地区更高质量一体化发展，并将长三角一体化发展上升为国家战略，这对上海、对整个长三角地区乃至长江流域都是一个极大的发展机遇。那么长三角城市群未来该如何实现更高质量发展？今年的上海两会上，“长三角一体化发展”无疑成为人大代表和政协委员们聚焦的“热词”，铁路安全、金融监管、异地执行……代表委员们围绕这一主题，纷纷献计献策。

长三角一体化如何下好“一盘棋”？

铁路安全、金融监管、异地执行……代表委员为协同发展献计献策

关键词一：铁路安全 四地协同立法建立长效机制

“上海是我国铁路重要的客运枢纽，随着铁路建设和运营规模的扩大，铁路安全特别是高铁安全面临的外部环境更加复杂，安全风险正在不断加大。上海有必要通过地方铁路安全立法，建立上海铁路特别是高铁安全的长效机制。”

今年的上海两会上，市人大代表刘正东联名其他9名人大代表，提交了一份“关于制定《上海市铁路安全管理规定（暂定名）》并运用长三角地区人大工作协作机制推动铁路安全协同立法的议案”。

刘正东代表指出，虽然近年来上海市域内铁路沿线特别是高铁高架下各类安全隐患得到集中整治，取得了非常好的效果。但从长远看，要巩固发展整治成果，还需在建立长效机制上下功夫。

“现行法律法规对相关铁路安全管理主体的监管职责、法律责任规定尚不清晰，需要进一步给予明确；部分条款操作性不强，沿线安全环境综合治理存在不足，沿线生态保护方面要求不高。同时，在解决铁路外部安全隐患的具体实践中，主要依靠相关铁路安全管理主体的重视和配合程度，还缺乏统一、有效的协调机制。”

而整个长三角地区均面临着与上海大同小异的铁路安全问题，“鉴于去年七月长三角地区三省一市人大常委会签署了《关于深化长三角地区人大工作协作机制的协议》和《关于深化长三角地区人大常委会地方立法工作协同的协议》，如果运用长三角地区人大立法工作协同机制，推动长三角地区同步制定四地铁路安全立法，立法效果将事半功倍。”

对此，刘正东代表建议，在推进长三角地区协同立法的过程中，法律、行政法规中关于铁路安全的原则性规定需要细化落实，对危害铁路安全行为的监督管理手段要有强制性和有效性，对影响铁路安全的禁止性规定要更加完善。

“比如低空飞行器、轻型材料等，现行的法律法规缺少对无人机、民用航空器的禁止性条款与安全距离的规定。”

此外，刘正东代表也谈到，社会治理方面也需要铁路安全管理作出应对。

“比如对影响铁路列车运行秩序的‘霸座’、‘扒车门’行为，可以限制特定严重失信人乘坐火车，推动社会信用体系建设失信行为联合惩戒等等。”

关键词二：金融监管 金融风险应对处置优先立法

“长三角地区是中国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强，也是金融最活跃的区域之一，金融业的增加值约占全国的26%，增速远高于全国平均水平。”市人大代表赵蓉表示，随着长三角区域一体化上升为国家战略，未来，长三角区域合作将更为紧密，也将带来新的金融创新、金融服务需求、新的金融业态，以及新的金融风险，这也为区域地方金融监管协同带来新的挑战。

赵蓉代表说，近年来，长三角区域的金融机构，特别是小额贷款公司、互联网金融公司、融资担保公司、典当行、众筹公司等类金融机构发展迅猛，吸引大量资本流入。这些机构的组织模式、运作模式、金

融行为等与传统金融机构有着非常大的差异，这也对如何做好这部分机构的金融监管提出新的课题。为更好地防范化解金融风险，强化地方金融监管职责，上海成立了地方金融监管局。“新的监管机构成立后，原先的一些法律法规还有不匹配的地方。地方金融协同监管立法层面还没有形成明确的机制。目前，三省一市在金融服务和地方金融监管方面，已开始建设性的沟通协调，但还未从立法层面形成固定明

护主义现象不容忽视。”

为此，裘索委员认为，应尽快建立统一规范的委托执行手续，加大跨省执行法院协同力度。执行法院与受托法院之间应当及时、主动就执行方案、执行过程、执行结果等进行通报，并且在人员、交通工具等的安排方面予以积极协助。

同时，要建立跨区域法院执行庭信息数据资源共享平台。通过司法大数据的云端网络建设，建立良好的跨区域法院执行庭信息数据资源平台，用最小成本突破跨区域法院执行时存在的信息不对称问题，通过信息的共享化和透明化去破除异地执行中的阻碍。

此外，裘索委员还建议，成立长三角地区司法专门小组，建立跨省法院相互监督机制。从立案、审判、裁决、执行等各个环节，破除地方司法保护主义的壁垒，真正实现长三角法院“一盘棋”运作。

关键词四：老龄化 亟待建立区域“养老共享”机制

老龄化是长三角地区共同面临的一大社会问题。上海市政协委员、复旦大学基础医学院细胞与遗传学系主任左伋认为，长三角地区地域相邻、交通便捷、文化相近、经济合作密切，推进养老领域的一体化共享发展是长三角一体化战略中的一个重要方向，也是大势所趋。

根据有关数据，65周岁及以上人口

上人口计算，

“苏浙沪皖”三省一市人口中每8人

就有1人属于老龄人口。由此推算，目前长三角地区的老龄人口达3000万人左右，而这一数字在未来几年还将持续增长。

庞大的老龄化人口规模意味着政府的更大责任和社会的巨大需求，在长三角一体化进程中建立“养老共享”机制变得必要。

左伋委员指出，所谓“养老共享”机制实际上就是“长三角三省一市的老年人能在政府主导下，按自己意愿的经济、身体条件，异地与适时结合、短期长期结合、养老旅游结合”的养老机制。

对于如何建成“养老共享”机制，左伋委员提出多个建议。

“目前，三省一市都出台了相关的养老制度和发展规划。在此前提下，各地的相关部门可以充分就此开展交流，取长补短，实现养老领域在制度经验层面的趋同化以实现‘一体化共享’发展。”左伋说，光有制度趋同还不够，还应应用市场手段实现完全意义上的“身份一体化”：包括交通优惠、旅游优惠、保险、老年卡、医保卡、社会保障卡等，“随着信息和服务的共享，老年人可以在长三角区域间实现异地养老，完全打破交通、旅游、保险、养老金发放、医疗、社保等区域壁垒的限制。”

此外，左伋委员认为，长三角地区还应该建立起养老服务从业人员自由流通的市场，推动养老服务的精英人才流动于长三角的各个区域，实现养老服务的人才共享。



刘正东代表(右)



裘索委员(中)

确的协同监管机制。”

为此，赵蓉代表建议，平衡好金融发展和监管关系，应加快上海地方金融监管局配套立法。同时，加强长三角三省一市立法层面互通协同，并就长三角区域金融风险应对处置程序优先立法，共同维护区域金融稳定。

“未来应加强长三角地方金融监管部门之间的联动，并与一行两会的地方局之间，建立相应的日常工作联系机制，实现信息互通、预警互报、技术互助、人员互动。同时加强司法之间的协作，促进在重大金融问题上司法裁判标准的统一。”

在赵蓉代表看来，加快长三角地区征信体系协同建设，也是保障金融协同监管的基础。她建议扩大信息入库范围，将小额贷款、典当融资等信用信息纳入征信范围，并且扩大地方金融信用信息互通，实现长三角区域内征信信息共享，规范区域公共信用信息收集、查询、使用，创造合法便利的查询渠道。

关键词三：异地执行 跨区域法院执行庭数据共享

随着长三角一体化的发展，现有的司法协作交流机制已经无法满足全方位融合发展的需要，必须在继续深化已有项目协作的基础上，从协作到联动，推进一体化的发展。在长三角区域内，如何推进法院司法一体化就是其中一个亟待研究和解决的重要课题。

作为法律工作者，上海市政协委员裘索在提案中表示，虽然2014年和2017年，苏浙沪皖“三省一市”建立并完善了长三角区域内的异地执行相关跨省联动机制，但是目前仍存在一些可改进的地方。

“首先，法院异地执行的成本高、效率低。”裘索委员说，法院异地执行判决，需要法官到被执行人户籍所在地或财产所在地办案，花费额外办案费用的同时，也耗费了大量的时间和司法资源。同时，“地方司法保