www.shfzb.com.ci

立法先行助推浦东新区自主改革

杜文俊 郑力凡

- □ 6月10日下午,全国人大常委会表决通过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。《决定》通过后,有一系列问题亟待阐释,如未来浦东新区法规属于什么性质的立法、其与地方性法规、经济特区法规的区别与联系等。
- □ 浦东新区法规是一种全新的地方立法模式,具有制度创新的重要意义,如果在之后实施 效果良好,国家很有可能会在修改《立法法》的过程中将其规定为一种新的立法权。
- □ 《决定》通过后,上海市人大及其常委会为了更好地承接这份授权,可能需要先进行自身制度调整。随后应该还会出台浦东新区法规的立法工作规程,明确如何行使浦东新区法规制定权,例如制定立法计划、立法需求清单等。

2020 年 11 月 12 日习近平总书记在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上发表重要讲话,其中提到党中央对浦东开发开放寄予厚望,要求浦东新区在扩大开放、自主创新等方面走在前列。为了更好地完善与支持浦东大胆试、大胆闯、自主改,在依法治国、立法先行的背景下,建立与之相适应的法治保障体系便成为首要任务。但万事开头难,浦东开发开放所面临的特殊形势以及其所形成的独特经验属于"地方性知识",在立法具有普遍滞后性的前提下难免与现行法律法规以及部门规章发生冲突,如何解决这个问题便成为当务之急。

2021 年 4 月,中共中央、国务院印发了《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》(下文简称《意见》),在《意见》中已经提出,比照经济特区法规,授权上海市人大及其常委会浦东新区法规制定权的构思,对暂无法律法规或者明确规定的领域,支持浦东先行规定,按程序报备实施,探索形成的好经验好做法适时以法规规章等形式固化下来。此举从中央政策层面已经为浦东新区法规的授权打好了"前哨"。

2021年6月7日十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议审议了《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(草案)》,并在2021年6月10日下午,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(下文简称《决定》)。

《决定》规定,授权上海市人民代表大会及其常务委员会根据浦东改革创新实践需要,遵循宪法规定以及法律和行政基本规则,制定浦东新区法规,在浦东新区实施。根据本决定制定的浦东新区法规,应当依照《立法法》的有关规定分别报全国人大常委会和国务院备案。浦东新区法规报送备案时,应当说明对法律、行政法规、部门规章作出变通规定的情况。

《决定》通过之后,有一系列问题 亟待进一步阐释,例如未来浦东新区法 规属于什么性质的立法、其与地方性法 规、经济特区法规的区别与联系、本次 立法授权对上海浦东新区有什么意义

浦东新区法规属于一种新 的地方立法模式

步人而立之年、作为制度创新"实 验田"的浦东新区,再次成为创新的 "排头兵"。从《立法法》规定中,找不 到直接对应浦东新区法规的条文,虽然 有几条相类似,但其规定的内容与浦东 新区法规还是有一定的区别。

浦东新区法规不同于地方性法规。 根据《立法法》第72条的规定,上海 市人大及其常委会可以根据本行政区域 具体情况和实际需要制定地方性法规, 在上海各个区实施,但是浦东新区法规 根据的是浦东改革创新实践需要,且仅 在浦东新区实施。另外,本条还规定了 "设区的市"可以在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规,经省级人大常委会批准后才可生效。首先,浦东新区虽然在行政级别上与"设区的市"相当,但是其并不属于本条规定主体,故而不享有本条规定的立法权;其次,"设区的市"的法规立法权并不完整,属于部分立法权,而此次浦东新区法规立法权则由上海市人大及其常委会行使,在行使主体上也存在不同。

浦东新区法规不同于经济特区法 根据《立法法》第74条的规定, 经济特区所在地的省、市的人大及其常 委会根据全国人大的授权决定,制定法 规并在经济特区范围内实施。此外, 1992年第七届全国人大常委会第二十 六次会议中通过了关于深圳经济特区的 授权决定,规定了深圳市人大及其常委 会可以根据具体情况和实际需要, 遵循 宪法的规定以及法律和行政法规的基本 原则,制定法规在深圳经济特区实施, 并报全国人大常委会、国务院和广东省 人大常委会备案。首先, 法规制定主体 不同,浦东新区法规制定主体是上海市 人大及其常委会,而深圳经济特区等的 法规制定主体则为本市人大及其常委 会; 其次, 法规报备对象不同, 浦东新 区法规只需要报全国人大常委会和国务 院备案,而深圳经济特区等除了前述两 者外,还需要报本市所在省级人大常委 会备案; 最后, 《决定》中明文规定了 浦东新区法规在报送备案时具有说明义 务,相较干经济特区法规报送备案更加

综上所述,浦东新区法规虽然从制定主体上看与地方性法规相类似,但是其可以规定的事项更全面;浦东新区法规 规虽然从制定事项上看与经济特区法规相类似,但是其制定主体和备案程序又有不同。因此,浦东新区法规是一种全新的地方立法模式,具有制度创新的重要意义,如果在之后实施效果良好,国家很有可能会在修改《立法法》的过程中将其规定为一种新的立法权。

给浦东新区"松绑",为改 革探索提供法治保障

浦东新区进入高水平改革开放时期,其所面对的都是全新的形势和挑战、所承担的也都是不曾面对和承担的任务和使命。也由此,上海浦东新区应该有专属于自己的更新的定位,只有这样,才能正确认识到浦东新区法规的意义,才能理解上海浦东新区在高水平改革开放时期的重要作用。

浦东新区并非"浦东特区"。司法部部长唐一军在作《决定》草案相关说明时表示,比照经济特区法规,授权上海市人大及其常委会浦东新区法规制定权,有人认为这是在立法层面上将浦东新区从"新区"升级为"特区"。但是,这样认为其实并不妥当,因为虽然浦东

新区法规的授权是比照经济特区法规创制 的,但这仅限于立法政策层面的考虑,正 式通过的《决定》中并未规定浦东新区法 规的制定需要比照经济特区法规。而且, 浦东新区与经济特区 (例如深圳) 的历史 使命与时代定位也并不相同, 前者是要建 设社会主义现代化建设的引领区,而后者 则是要建设社会主义先行示范区。深圳是 示范区很好的样板, 在某些方面做得很突 出,比如科创等方面,示范区可以搞局部 地区的示范,例如上海自贸区也是一种示 范作用。但是,引领区的要求不仅限于 此,除了有示范作用外,还要发挥引领作 用,产生巨大的辐射力;除了局部示范 外,还要全面示范,进行综合的全方位示 范。不仅在长三角发挥引领作用,而且要 在全国起到引领作用,不仅自己要做好示 范,而且还要拉动整个中国经济现代化建 设的步伐。所以,上海浦东是在已经发挥 了很好的示范作用的前提下, 承担了新的 历史使命, 因此其必须要承担新的时代定 位,这是与经济特区不同的。

给浦东新区"松绑",为改革探索提 供法治保障体系。浦东新区在1990年4 月18日宣布开发开放后,一直走在国内 改革开放的前沿。

2013年9月29日开启上海自贸区建设,2019年8月20日正式设立临港新片区,出合配套条例和赋予贸易自由、投资自由、运输自由、航运自由、资金自由、人才择业自由等相关制度规定。但由于浦东只是上海市的一个区,在行政层级上受到诸多约束,改革探索面临诸多困难,因此很多想法难以落地。

2021年5月26日,上海市政府副秘书长陈鸣波表示,中央已制定印发13号文,即《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》,支持上海在新的起点上,进一步完善"四大体系":金融市场体系、产品体系、机构体系、基础设施体系,增强全球资源配置能力,加快推进国际金融中心建设。结合已经授权给上海市人大及其常委会的浦东新区法规制定权,浦东新区可以"挣脱束缚"结合自身情况自主改革,不用担心与现行的法律法规发生冲突,可以严格按照"重大改革于法有据"的法治路径向前推进。

《决定》通过后,上海市人大及其常委会为了更好地承接这份授权,可能需要先进行自身制度调整。因为现有的《上海市制定地方性法规条例》中还没有关于浦东新区法规的相关规定,因此上海市人大常委会可能要先对此予以完善,才能具体开展有关浦东新区法规的制定工作。另外,随后应该还会出台浦东新区法规的立法工作规程,明确如何行使浦东新区法规制定权,例如制定立法计划、立法需求清单等。

总之,此次授权决定使得浦东新区开发开放的制度供给能力得到了前所未有的提升,也为浦东新区乃至整个上海的改革发展提供了前所未有的机遇,今后上海地方立法将会进入一个崭新时期。

(杜文俊系上海社会科学院研究员; 郑力凡系上海社会科学院法学研究所硕士 研究生)

最新国际法律动态>>>

迪拜酋长国修改 公司上市规则

迪拜酋长国于 2021 年 1 月 30 日颁布了年度第 3 号法令,修改了迪拜酋长国证券交易所上市规则,除非法律另有规定外,在法令发布后一年的过渡期内,上市公司应当执行规则要求。法令的主要内容包括:

一是修改本地公司上市规则。在迪拜酋长国境内 成立的公共股份公司,包括在经济特区或自由贸易区 设立的公司,原则上应当在迪拜酋长国境内的证券交 易机构上市。如果公司在迪拜酋长国境外设立了分支 机构,且在外国有经营活动和经营资产的,则有权在 外国的证券交易机构上市。

二是修改非本地公司上市规则。如果非本地公司 在迪拜酋长国境内从事业务,每年所获利润超过公司 收入总额 50%的,或者在迪拜酋长国境内资产超过公 司资产总额 50%的,该公司应于一年内在迪拜酋长国 的证券交易机构完成上市。迪拜经济管理局、证券交 易机构负责监督法令执行情况,对违反法令的公司有 权进行处罚。

(阿拉伯语编译:张孟孟 来源:阿联酋《宣言报》网站)

智利颁布《能源效率法》 促进经济可持续发展

智利政府于 2021 年 2 月 8 日颁布了《能源效率 法》,以加强能源效率管理,其主要内容包括:

一是制定能效管理计划。智利能源部每五年制订一项国家能源效率发展计划,其中包括短期、中期和长期的管理计划及目标。到 2030 年,智利的能源消耗强度将比 2019 年下降 10%。

二是加强对高耗能企业监管。能源部每四年更新 企业能耗强度标准,公布高能耗企业名单。名单上的 企业要在每年底公开能源使用情况,在能源部的指导 下,完善能耗管理体系。

三是评定建筑物能源等级。建筑商在建造住宅、商业及公共设施前,应向能源部申请建筑物能源等级标志,能源部将根据建筑物能源评级报告颁发标志。建筑商在取得标志后,可向市政管理部门申请施工。今后,建筑物能源等级标志将被作为建筑物的基本信息,应在房屋销售广告、销售合同中予以明确。

(西班牙语编译: 马铭远 来源: 西班牙法律报)

俄罗斯国家杜马一读 通过数字货币税收法案

2021年2月17日,俄罗斯国家杜马于一读通过了一项税收改革法案,将从下一财政年度起向数字货币交易征税,纳税义务人应在2022年4月开始申报。该项法案还表明,俄罗斯政府正式承认比特币等数字货币属于财产。

法案的主要内容有:

一是确定纳税主体。纳税义务主体是持有数字货币的公民、组织,其中,公民还包括持有俄罗斯居留证并在俄罗斯长期居住的外国人,组织还包括在俄罗斯设有分公司或代表机构的外国公司。如果纳税义务人每年数字货币交易额超过60万卢布(约合人民币52590元),其应于下一财年的4月30日前,将数字货币的持有信息、交易情况,以及相关纳税申报表,提交给税务机关。

二是规定违法后果。如果拒绝提供持有数字货币相关信息的,将被处以5万卢布(约合人民币4383元)的罚款。如果未按时申报税款的,将被处以未申报税款总额10%的罚款。如果未按时缴纳税款的,将被处以未缴纳税款总额40%的罚款。联邦税务局有权要求银行提供个人账户的交易记录、数字货币转账证明等资料。

(俄语编译:季李欣 来源:俄罗斯国家杜马网)

上海法治报理论学术部上海外国语大学法学院

合作主办