

坚持和完善人民代表大会制度·地方立法新实践

浙江出台以促进数字经济发展为主题的地方性法规

用法治为数字经济发展护航

本报记者 奚瀚洋

核心阅读

《浙江省数字经济促进条例》从法规角度明确浙江数字经济发展目标与路径,为企业和政府数字化转型提供了保障。

今年3月1日,以促进数字经济发展为主题的地方性法规——《浙江省数字经济促进条例》(以下简称《条例》)正式施行。

《条例》的颁布是浙江数字化改革在立法上的一项探索,也为国家出台数字经济相关法律提供参考,许多内容在国内创下多个“第一”。

解决发展中的问题,立法正当其时

上下料、机加工、压装、磨合测试……在浙江鑫可传动科技有限公司厂房,机器人把各种活都承包了,一条生产线只需七八个人,每85秒就可以下线一台产品。

如今,像这样的智能工厂在浙江还有很多,一组数据令人欣喜:截至2020年,浙江数字经济核心产业增加值已达到7019.9亿元,比2014年增长1.46倍,年均增速达到16.9%。

浙江数字经济在高速发展的同时,也遇到了一些问题——基础设施不匹配,要素流通不畅,核心技术产业不够强,产业转型升级水平有待提高……

如何破解困局,促进数字经济高质量发展?浙江着手谋划制定促进数字经济发展的地方性法规。为了让《条例》制定更科学,浙江省人大法制委、常委会法工委会同司法厅、经信厅先后赴省内外多地开展调研,召开相关部门、企业、社会组织、数字经济专家、法律专家等各层面座谈会论证会30余次。

“什么是数字经济?这个问题很重要。只有把它的概念、边界弄清楚,我们才能够制定出一个有针对性的、统一的政策标准。立法中,首先要解决这个问题。”浙江省人大法制委员会主任委员丁祖年表示。

在给数字经济定义过程中,曾经有过多轮激烈讨论。对此,杭州电子科技大学教授、浙江省信息化发展研究院院长陈畴镛印象深刻。在一次省人大召开的座谈会上,在场的5位经济学、法学和信息技术专家围绕“数字经济的定义与范畴”进行了激烈交锋,会议持续

了将近3个小时。

最终,数字经济被定义为:以数据资源为关键生产要素,以现代信息网络为主要载体,以信息通信技术融合应用、全要素数字化转型为重要推动力,促进效率提升和经济结构优化的新经济形态。

为数字经济进一步发展打好“四梁八柱”,《条例》也有不少要求——要提升数据要素质量,培育发展数据要素市场;要编制实施数字基础设施发展规划和建设专项规划,新建、扩建工程应当按照标准配套建设通信基础设施,并与主体工程同步设计、同步施工、同步验收……

“《条例》明确发展数字经济是我省经济社会发展的重要战略,政府及其相关部门应当建立相关协调机制,并将数字经济发展指标纳入高质量发展绩效评价体系,为浙江省数字经济发展指明了方向。”丁祖年表示。

瞄准问题靶心,《条例》打出“组合拳”

“数字基础设施投入大,仅靠政府投入远远不够”“创新要素流通不充分,关键技术存在‘卡脖子’问题”……在前期调研中,浙江省经信厅先后5轮征集问题与立法建议,形成40多类问题清单。

为此,《条例》秉持问题导向,逐个破解。规模体量不够大、创新质量不够高、创新平台引领作用不够强等,是浙江省数字产业发展中困扰多年的难题,《条例》规定:明确省政府应当统筹全省数字产业发展,促进产业协同创新;加强科技创新平台和大型科技基础设施建设,建立大型科学仪器开放共享平台;鼓励第三方机构为数字产业发展提供相关服务。

浙江中小企业众多,一些企业负责人思想上存在顾虑,不愿、不敢、不会数字化转型,怎么办?《条例》提出,降低中小企业使用工业互联网成本,推动中小企业普及应用工业互联网;鼓励和支持企业主动上云、深度用云,提升生产和管理效能等。

数字经济发展,其中一个重要问题便是如何处理政府“有形之手”和市场“无形之手”的关系。丁祖年讲述了立法过程中一个“小插曲”:《条例》草案二次审议稿由政府推动的角度,对数字产业化和产业数字化作出规定。有省人大常委会组成人员提出,对这两个概念的界定,应当处理好政府和市场的关系,更加突出市场的作用,这个建议引起不少共鸣。

经过反复论证,最终《条例》把数字产业化界定为“现代信息技术通过市场化应用,形成电子信息制造业、软件和信息技术服务业、电信广播电视传输服务业和互联网服务业等数字产业”,从政府到市场的视角变换,凸显对数字经济发展规律的认识。

不少企业负责人反映,激励和保障措施章节是他们最为关心的。曾经,这一章就因为措施针对性不够强、红利不够而几经修改。正式出台的《条例》增加了新的内容,比如规定应当通过设立产业投资基金、财政资金支持、首台套产品采购、科技创新券等方式加大数字经济发展支持力度;明确在土地供应、电力接入、能耗指标、频谱资源等方面优先保障数字经济发展等。多个举措,让不少企业负责人直呼“解渴”。



图①:在浙江宁波举行的第十届中国智慧城市与智能经济博览会上,工作人员在数字经济综合馆内介绍自主研发的芯片技术。

图②:浙江嘉善一家机器人企业员工正在加紧装配教学机器人。

图③:浙江杭州的5G农贸市场——骆家庄农贸市场的大屏幕上实时显示交易、客流等相关情况。

图④:在浙江某化工生产基地,工作人员远程控制 and 监控硅油产品的生产流程。

新华社记者 黄宗治摄

新华社记者 郭俊峰摄

新华社记者 韩传号摄

新华社记者 韩传号摄

新华社记者 韩传号摄

促进有效监管,法治让数字经济更有为

除了数字基础设施、数字资源、数字产业化、产业数字化等数字经济发展的基本要素,《条例》还单列一章对“治理数字化”做出规定。

“治理数字化是否属于数字经济范畴?《条例》制定过程中,大家有不同意见。一种意见认为,这是数字技术在政府治理中的应用。另外一种意见认为,治理数字化与实体经济不可分。后来我们查到工信部信通院的相关白皮书,最终采用了后一种说法。”丁祖年说,“应该说,治理数字化也为数字经济发展提供了非常强大的动力和空间。”

浙江数字经济的高速发展,离不开高效的数字治理,二者相辅相成。

以“应开放尽开放”为准则,《条例》规定,在省规章基础上,明确行政机关以外的其他国家机关的数据以及法律、法规规定纳入公共数据管理的其他数据属于公共数据,应当按照公共数据管理要求进行共享和开放。

为推动政府数字化转型,《条例》规定,加强“城市大脑”和智慧城市建设和智慧城市建设,促进现代信息技术在乡村产业发展、公共服务、农村集体资产管理等领域的综合应用。为促进数字经

济多元共治,《条例》规定,要推动建立政府监管、平台自治、行业自律、公众参与的多元共治体系等。

数字经济下,新技术新业态新模式层出不穷,如何进行有效监管,也成为考验政府治理能力的标准之一。前期调研中,人大代表们了解到,在外卖、快递、网约车领域,从业人员职业伤害易发多发问题较为突出。对此,《条例》规定,平台经营者可以通过单险种参加工伤保险的形式,为从业人员提供工伤保险待遇。

浙江省经信厅数字经济处副处长黄武说:“数字经济立法在促进数字技术应用的同时,也关注了老年人等特殊群体的‘数字鸿沟’问题。”《条例》规定要按照优化传统服务与创新数字服务并行的原则,在出行、就医、消费、文娱、办事等方面制定措施,保障和改善老年人等运用智能技术困难群体的基本服务需求和服务体验。

“《条例》的出台,对浙江正在加快推进数字化改革,构建以‘产业大脑+未来工厂’为核心的数字经济综合应用是有力支撑。《条例》对深化数字治理的相关规定,为通过制度创新深入推进治理数字化提供了依据,有助于推进数字社会、数字法治建设,形成全社会共享数字红利的良好氛围。”陈畴镛说。

(王丽玮参与采写)

代表之声

聚焦“深化环境司法改革创新”

中国持续深化环境司法改革创新,积累了生态环境司法保护的有益经验。如何深化环境司法改革创新,用法守护美丽家园?记者采访了几位全国人大代表。

——编者

全国人大代表、最高人民法院副院长杨临萍:

加强生态环境司法保护

近年来,人民法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想,不断深化环境司法改革创新,努力为建设美丽中国、推动构建人类命运共同体提供更加有力的司法服务和保障。

加强生态环境司法保护,一是构建中国特色专门化环境资源审判体系,设立专门环境司法机构,推进环境资源案件“三合一”审理,推动环境案件跨行政区划集中管辖,深化环境治理协同联动和多元共治,加强国际交流合作,不断提升审判能力水平。二是完善生态环境保护全方位诉讼体系,依法审理涉环境污染、生态破坏和自然资源开发利用的刑事、民事、行政案件及公益诉讼案件、生态环境损害赔偿诉讼案件,有力维护国家生态安全、社会公共利益和人民群众生命健康。三是健全环境权益保护法律适用规则体系,贯彻民法典绿色原则,实行损害担责,落实全面赔偿,注重预防优先,深化公众参与,完善证据规则,丰富恢复性裁判执行方式,充分保障人民群众在健康、舒适、优美生态环境中生存和发展的权利。

(本报记者 徐隽采访整理)

全国人大代表、云南省律师协会副会长张慧:

为环保提供有力司法服务

良好生态是推进高质量发展的重要支撑。近年来,云南法院以“等不起”的紧迫感、“慢不得”的危机感、“坐不住”的责任感,狠抓生态环境保护,取得了很好的成效。我切切实实地感受到了云南的天更蓝了、山更青了、水更清了、空气更清新了。人民法院主动作为,积极履职,充分发挥审判职能作用,才能为生态环境保护提供有力的司法服务保障。比如,针对洱海非法捕捞的问题,当地法院组织了环境资源审判巡回法庭,到案件被告人所在的村社公开开庭,审理结束当场宣判,以老百姓听得懂、能理解的方式进行释法说理,发挥了巡回审判“审理一案、教育一片”的良好效果,有力遏制了非法捕捞的发生。

加强环境司法保护,探索更多更好的环境司法保护措施,才能实现用最严密法治对生态环境进行最严格保护的目标。建议人民法院应该多开展环境资源案件巡回审判和法治宣传教育,用司法的权威和公信力推动环境保护的理念深入到每一个人的心里,让大家来守护环境,一起为美丽中国建设贡献力量,共同呵护地球这个人类共同家园。

(本报记者 金歆采访整理)

全国人大代表、内蒙古自治区兴安盟国有林场和森林公园管理局副局长陈良:

加强环境司法推动绿色发展

近年来,内蒙古自治区司法机关在环境司法方面,取得了积极成效。比如,自治区高院出台意见,为黄河流域生态保护和高质量发展提供司法服务保障。人民法院深入践行“两山”理念,切实扛起守护绿水青山的司法担当,才能保障人民群众环境权益、促进生态环境依法治理。

加强环境司法,一是要通过专业化审判落实最严格的司法保护,贯彻全面赔偿原则,让破坏生态环境者依法承担责任,落实公众参与原则,畅通环境公益诉讼渠道。二是创新司法举措,树立恢复性司法理念,建立刑事制裁、民事赔偿与生态补偿有机衔接的环境修复责任制度,按照“谁破坏、谁修复”的原则,积极探索适用“补植复绿”“增殖放流”“限期修复”“劳务代偿”等多种责任方式,让破坏的生态环境得到有效修复。在破坏或非法征占森林草原资源案件中查处的土地,由林草部门根据自然林特点及时提出保护修复方案。三是协同配合,行政主管部门、司法机关、社会组织等共同参与,让程序流转更便捷、多方协同更高效,让生态环境治理更加高效。

(本报记者 丁志军采访整理)

连线地方人大

代表“云接待”履职更高效

本报记者 尹晓宇

“我父母所在的小区是老旧小区,能不能增加一些适合老年人的体育设施?”紫荆花路西延往河西方向什么时候能够动工?”

5月13日下午是江苏省南京市雨花台区人大代表集中接待选民的日子。

在雨花街道花神庙社区人大代表联络站,葛富莲、施洋、李义仁3位区人大代表正通过手机视频连线接待选民。

“这位选民,您的建议我已经记录下来,随后会跟相关部门进行反馈。”葛代表一边回答选民的问题一边做记录。“据我了解,这条路文物勘探已经结束,7月份就能动工了。”施代表向另一名选民解答。

手机屏幕上人头攒动,30多名选民正在参加当天的“云接待”。去年年初,由于疫情防控需要,南京市各级人大代表集中接待选民活动暂缓开展,为了保持选民与代表的联系不中断,雨花

台区人大常委会依托“学习强国”的视频会议平台创新出了“代表一选视频会议室”这样的“云接待”模式,目前在雨花街道4个社区进行试点。

作为两届区人大代表,今年已经是施洋履职的第十年,他坦言,线下接待选民活动时,基本是在工作日,年轻人参与较少,而现在“云接待”,每次参与的年轻人都不少,能让收集的意见覆盖更广泛的人群。

雨花台区人大还构建了“问题收集、分类整理、交办督办、结果反馈”的工作闭环。

每次“云接待”前,街道人大工委都会提前5天在各社区微信群、QQ群、社区公告栏公布活动信息。

将“云接待”中选民反映的意见问题分为4个层面,一是代表能回答的,当场予以回答,不能现场解答的则记录在《登记簿》中,由社区汇总后报街道人大工委办公室;二是街道人大工

委办公室整理分类,属街道层面的直接交街道办理;三是需要区层面协调处理的,在活动结束三天内转交相关部门;四是超出区层面协调权限的意见,通过与驻区省、市代表沟通,提供建议线索,提交市人大协调处理。

采取“谁交办谁督办”的原则,在依托人大网站等载体定期公布办理结果的同时,还通过代表及时向选民进行面对面反馈,确保选民意见得到有效落实。

2020年7月的“云接待”中,家住玉兰小区的居民单国芳向葛富莲代表提出加快玉兰小区出新改造进度的建议,她告诉代表,这个小区建成20多年,环境陈旧、设施残缺,居民意见较大。

收到建议后,葛富莲代表第一时间与相关职能部门、社区对接,多次到实地进行调研后,把选民意见连同自己的调研报告交给政府相关部门。雨花街道多次召开专题会,玉兰小区老旧房

改造不久后就启动,投入资金约750万元,除了房屋修缮翻新外,还对机动车位、内部行车路线进行了优化,电线、消防等也重新做了维护。

这样的“云接待”,仅去年就组织了5次,收集意见建议百余条,涵盖就业创业、居家养老、公共服务、生活环境等方面需求,建议答复率、答复满意率均为100%,切实为辖区居民解决了不少操心事、烦心事、揪心事。”雨花台区人大常委会主任杨明告诉记者。

“云接待”方便的不只是选民,也让代表可以随时随地地履职。

李义仁代表的本职工作是汽车服务业,平时工作繁忙,还因为出差错过过接待选民的机会,自从有了“云接待”,即便出差途中也能通过手机收集选民的意见建议,让他的履职更高效。

“咱们的选民接待不只是在手机上,平时有问题还可以继续到社区的人大代表联络站。”当天“云接待”快结束时,葛富莲代表在视频会议室里告诉选民,“咱们是‘线上+线下’,都能找代表提建议反映问题。”

南京市人大常委会一级巡视员、人代联委主任姬桂玲说,下一步,南京将在各区推行人大代表“云接待”模式,进一步提升代表工作质效和服务群众水平。