

上海自贸区

“法律尺度突破”意味着什么？

马立群

十二届全国人大常委会第四次会议8月30日作出决定，授权国务院在中国(上海)自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批。决定自2013年10月1日起施行。

“轻审批”和“重监管”是我国外商投资领域改革的趋势和方向。“减政放权”是政府一再强调转变职能的切实践行。

制度创新，法律先行。根据全国人大常委会的决定，国家最高立法机关授权国务院在中国(上海)自由贸易试验区内，对国家规定实施准入特别管理措施之外的外商投资，暂时调整外资企业法、中外合资经营企业法和中外合作经营企业法规定的有关行政审批。

这意味着，建立上海自贸区的关注点已不再是政策优惠，而是制度创新。通过改革，体现政府和管理方法和思维上的显著变化——让市场和企业发挥更大的作用。

最能体现上海自贸区制度创新的，当属将在外商投资管理体制上实施的行政审批制度改革。决定中提到的“国家规定实施准入特别管理措施”，可以理解为就是国际通行的“负面清单管理”模式。

制度创新首要明晰利弊得失

10年来，我国外资企业法律对外商投资行为有着完整的规范性指导。即外商投资行为须参照2003年制订的《外商投资产业指导目录》开展。这份目录明确了鼓励类、限制类和禁止类的外商投资项目，经2011年修改后沿用至今。据此，外商投资企业的相关合同章程需经商务部、发改委、工商、税务等多个部门审核同意后方可具备法律效力，这就是所谓的“正面清单管理”模式。

由于许多政府部门对外商投资行为进行了详细的事前审核，“正面清单管理”模式减少了外商

投资企业成立后在行业准入、法律适用等方面出现错误的概率。但在其产生积极作用的同时，也暴露出显而易见的弊端，外商诟病最多的问题之一就是效率低下。投资办企业，仅合同章程就必须走完所有审批流程才能生效，耗时冗长，这在一定程度上影响了外商投资的积极性。况且，由于审批时间长、项目多，很容易因一些违规行为产生腐败现象。

一字之差却是管理理念截然不同

负面清单和正面清单是相对应的两种外商投资管理模式。在“负面清单管理”模式下，政策将不开放的行业公示在清单上，明确说明这些行业不开放或存在限制；而未列入清单的行业就是开放的，在未列入清单的行业从事投资，不用经过任何审批，可直接去工商行政管理机关注册。两种模式虽仅一字之差，却是两种根本相反的管理理念。

正面清单，说的是外商只能做清单里规定的事——“法无明文规定不可为”。负面清单，则是告诉外商只有清单里规定的事不能做——“法无明文禁止即可为”。

“负面清单管理”是国际上通常采用的模式。据统计，如今世界上有近80个国家采用这种模式。其最大优点就是，准入前国民待遇能够充分调动外国企业投资的积极性。

一位外企中国区负责人就坦言，“中国经济发展到今天这个阶段，地方政府应舍弃依靠优惠政策来招商引资的思维。其实，提供高效透明公正的行政服务更能打动人心。倘若改变滞后的管理模式，则有利于激发投资者的热情”。

体现“市场经济的本质是法治经济”

“变审批制为备案制”的改革和探索，并不意味着将放任自流。商务部部长高虎城就曾明确表示，为加强风险管控，国务院有关部门和上海市等有关地方人民政府，除及时制定和调整负面清单、完善国家安全审查制度外，还将通过反垄断审查、金融审慎监管、城市布局规划、环境和生态保护要求、劳动者权益保护、技术法规和标准等手段，构建风险防御体系。

据了解，上海自贸区建设还将涉及10多项国家法律法规的修改。可见，政府在风险控制、政策监管和强化法制保障方面的重视，对处理好放松管制与法律体系完善的关系、如何明确市场游戏规则等等，将产生不可替代的重要作用。

当然，由于此次上海自贸区内中止3项法律有关规定的有限时间为3年，3年之后，这些举措的存续如何发展，也存在着两个“变数”。全国人大常委会决定指出，上述行政审批的调整在3年内试行，对实践证明可行的，应当修改完善有关法律；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律

规定。然而，无论结果如何，应该说，上海自贸区“法律尺度突破”体现出的法治精神，正是党中央、国务院反复强调建设法治政府的真实写照，意义尤为深远。因为，它诠释了“市场经济的本质是法治经济”。



平安建设——纪念“枫桥经验”50周年专题报道 ③

“智慧安居”：为调解插上科技翅膀

本报记者 李万祥

“把老百姓的信访变成是对村委会的信任。”浙江省诸暨市枫桥镇枫源村村委会主任骆根土给记者讲述了2008年的一次村民民主决策会。那年5月，村里要通自来水，有的村民主张用水库的水，有的村民主张用地下水。两个水源水质都不错，价格也便宜，究竟选用哪个？“37名村民代表经过无记名投票，最终决定用地下水。”

这种民主决策会议是枫源村化解矛盾纠纷的好法子。平常由村委会召开会议决定的事情，现在要经过村里民主决策会议。“把矛盾放在桌面上，让大家去讨论。发生矛盾不怕，怕的是没有及时了解信息。”骆根土说得很实在。

枫源村的民主决策会议其实是一种项目风险评估。“所有项目的评估都是最大限度地防止矛盾纠纷。”诸暨市综治办的边黎明说，2012年全市共对160个重点项目进行了风险评估，全部实现了“零阻力”推进。

作为“枫桥经验”的发源地，诸暨市经过探索实践，逐渐构建起了多层次、社会化、全覆盖的“枫桥式”矛盾调解体系。比如成立了县级调解总会，组建医疗纠纷、交通事故等6大专业性调解委员会。同时，一批品牌调解室成为基层贤达人士参与社会调解、发挥作用的平台，如“老杨”、“老朱”调解室。

记者在采访中看到，在诸暨市枫桥镇社会服务管理中心，系统大屏幕上写着“创新发展枫桥经验，推进智慧安居建设试点”的字样。这里说的“智慧安居”，是“枫桥经验”的信息化尝试。通过运用云计算、物联网、大数据等科技手段，推动社会管理和公共服务的创新发展，犹如化解矛盾、调处纠纷装上了“电子眼”、“预警机”。系统中的安居指数表格，以天为单位，显示全市和各乡镇、街道的各种指标数据和安居指数星级评价。安居指数的曲线形式用于显示指数波动情况和走势分析，当指数下跌达到一定程度时，系统会自动发出警讯并提供参考对策。当发生有责投诉时，群众对政府工作的满意度下降，安居指数就会随之下跌。这时，系统就会提醒政府采取措施，督促相关部门整改。

枫桥镇党委副书记、政法委书记陈勇解释说，“将便民服务融入社会管理中，就是让老百姓办事尽可能少找一个人，少跨一道门”。

截至今年7月底，诸暨市各类调解组织达810个，调解员3375名，让老百姓不跑远路、不打官司、不伤感情，就地解决问题。据统计，5年来全市共受理矛盾纠纷3.8万件，调处成功率为98.1%。



五部门联合部署危爆物品安全大检查大整治

本报讯 记者许跃芝报道：近日，公安部联合中央综治办、工业和信息化部、交通运输部、国家安监总局召开电视电话会议，部署从即日起至年底在全国开展危爆物品安全大检查大整治行动。

据统计，2000年以来，爆炸犯罪案件持续大幅下降，由2000年的4047起下降至2012年的162起，年均下降22.9%；今年1至7月，共发生爆炸案件82起，同比下降26.1%。

会议指出，我国已成为世界上爆炸案件发案率最低的国家之一。但是，近日一些地方接连发生重大爆炸案件、事故，暴露出当前危爆物品安全管理方面仍存在不少突出问题和薄弱环节。会议要求，这次大检查大整治要突出重点、兼顾全面。公安部将对河北、山西、江西等10个重点省区实行挂牌督办、重点整治；其他地区坚持因地制宜、有针对性地进行检查整治。会议强调，按照“全覆盖、零容忍、严执法、重实效”的总要求，做到“五个坚决”，即对存在重大安全隐患不能立即整改的危爆物品单位，坚决依法吊销相关许可证件；对非法生产、经营、储存、运输、使用危爆物品的单位，坚决依法处理、关闭取缔；发现违法违规行为的，坚决依法从严处理；构成犯罪的，坚决依法追究刑事责任。



福建省泉州市蚶江边防派出所协调当地新闻出版局、市图书馆等部门，推行“数字资源阅读卡”方便阅读。图为民警在指导留守儿童用“数字资源阅读卡”上网读书。 傅汉阳摄



近日，杭州边检站为驻地50余名小学师生举行警营开放日活动，让学生切身感受边检官兵的工作生活情况。图为杭州边检站检查员在为小学生讲解出入境手续办理流程。 范加龙摄

本版编辑 张 雅

读案说法

“空档期”出事保险公司应否担责？

本报记者 许跃芝 通讯员 孙熠 杨柯栋



许 滔绘

具体的起止点等适当方式保障被保险人的权利。

据此，保险公司作为专业的保险人，在充分掌握投保机动车交强险相关信息的情况下，有义务提示作为普通消费者的投保人选择能充分保障其自身，尤其是保障不特定的受害人之权利的保险期间。

本案中，投保人原来的交强险虽非被告保险公司所承保，但被告保险公司对投保人脱保的事实是明知的。在此情形下，保险公司未有证据证明其已就保险期间可选择这一事宜向投保人作了充分的说明，并就此与之协商，就使用了保险期间自“次日零时起算”这一格式条款，排除了投保人选择保险期间“即时生效”的权利，该条款应属无效。

根据相关法律规定，除当事人特别约定外，依法成立的合同，自成立之时生效。本案中保险合同已经收取保费并出具了保单，双方当事人意思表示一致，合同已经成立。而关于保险合同期间的约定仅系对合同履行期限的约定，并非对合同生效时间的约定，故本案保险合同自保单生成之时就成立并生效，保险期间亦应当自保单生成之时起算。故本案交通事故发生在保险期间内，应由保险公司承担相应的交强险赔偿责任。

综上所述，法院判决被告保险公司赔偿凌某12万元，被告沈某赔偿原告凌某235929元（按沈某承担60%事故责任赔偿）。

点评

保险公司应当尽到提醒义务

本案的关键争议点在于交强险。交强险具有强制性、较大范围的覆盖性，以及公益性，能够最大限度保护受害者的相关权益。本案的投保人从法律角度而言取得了保单，但是没达到交强险的“无缝对接”，导致脱保，保险公司是否有责任存在争议。

从保险合同订立来看，其格式条款系被反复使用。相对投保人，保险公司对其设立的格式条款更为了解。从本案看，在业务经营中，保险公司与投保人对于保险条款没有双方协商一致的过程，在保单的出具过程中，既没对即时生效向投保人进行解释，也没提醒投保人应注意这个条款，由此而产生争议。

出于保护被害人，规范保险公司操作，提升社会对脱保现象的防范的目的，法庭最终判决要求保险公司承担一定的责任。

就在接到交通事故认定书后，沈某想起了自己刚刚买过的一份汽车保险。

沈某当即与保险公司取得联系，说明了情况并询问保险事宜。保险公司查明情况后告诉沈某，他买的保险要到3月26日凌晨才能生效，而沈某发生交通事故的时间是在3月25日晚8点左右，距离保险生效还差4小时。若保险公司不予理赔，沈某将面临数十万元的巨额赔偿。

而作为受害者一方，朱某的儿子凌某也将沈某与其保险公司一同起诉到了法院。凌某要求保险公司支付12万元的交强险，要求沈某支付死亡赔偿金、丧葬费以及精神损害抚慰金等各项费用共计近40万元。

法庭上，针对保险公司该不该赔偿的问题，受害方凌某、肇事者沈某及保险公司三方展开了激烈的辩论。

由于原被告方都将矛头指向保险公司，保险公司认为，这一事故并未发生在保险期间内，沈某放任车辆处于脱保状态，其自身应该承担一定的责任。

最终，法院审理认为，提供格式条款的一方应当采取合理的方式提请对方注意免除或者限制其责任的条款，按照对方的要求，对该条款予以说明，并承担相应的举证责任。保监会相关文件亦明确了保险公司可采取保险期间即时生效或明确保险期间

“我们的保险费都交了，为什么出了事保险公司不给理赔？”日前，江苏省无锡市滨湖区人民法院公开开庭审理了一起交通事故责任纠纷案。肇事者沈某声称已经全额支付了保险费，但发生交通事故后，保险公司却将责任推得一干二净，并且拒不支付赔偿款。这究竟是怎么回事？

今年3月25日晚上8点，沈某驾车与妻子一起陪丈母娘去医院看病。

当晚，蒙蒙细雨。沈某驾车行驶到一家汽修厂附近时，由于对面来车开的是远光灯，使沈某看不清路面情况。而恰在此时，一辆自行车从路边穿街而来。刹那间，沈某听到一声巨响……沈某紧急刹车后下来一看，一名50岁左右的女子倒在了血泊之中。

随后，伤者朱某被迅速赶来的120救护车送往无锡市第三人民医院救治。经过几天的抢救，朱某于4月1日凌晨因抢救无效死亡。

事故发生后，沈某支付了医疗费50000元及赔偿款60000元。朱某家属因未获其余赔偿，于4月25日向法院申请查封扣押了肇事小轿车。沈某在向滨湖区法院缴纳了10万元保证金后，车辆获得解除扣押。

5月2日，公安交警部门作出《道路交通事故认定书》，认定沈某、朱某承担同等责任事故。