



# 《河南省开发区高质量发展促进条例》施行 法治引领推动开发区高质量发展



□ 本报记者 赵红旗

河南省现有184个开发区,相关就业人数超过500万,工业增加值、工业投资、工业利润等分别占全省总量的60%以上,开发区已经成为全省经济高质量发展的重要载体和市县经济重要增长极。河南省十四届人大常委会第六次会议通过《河南省开发区高质量发展促进条例》(以下简称《条例》),共九章69条,已于3月1日起施行。

“开发区是改革开放的试验田,是经济建设的主阵地、主战场、主引擎。省人大常委会以法治引领推动开发区高质量发展,为加快推进现代化河南建设提供坚强的法治保障。”河南省人大常委会副主任李永乐介绍说。

**名称变化体现“换道超车”**  
李永乐表示,《河南省开发区条例》自1994年颁布

要求,立足提升开发区发展的质量、效益和速度,针对当前开发区发展中存在的问题,支持开发区优化创新生态,推进创新平台建设,合理布局主导产业,推动产业转型升级,培育具有竞争优势的产业集群,加快构建现代化产业体系。

## 运营模式凸显科学合理赋能

在管理运营模式下,《条例》明确县级以上人民政府应当建立健全开发区管理机构加公司的管理运营模式:开发区管理机构承担政策制定、发展规划、行政审批、招商引资、企业服务、行政管理职能;公司作为开发区建设发展的市场主体,承担招商引资、企业服务、园区运营以及公共基础设施建设等职责,形成市场主导、政府支持、高效运转的管理运营体制。

在管理权限上,《条例》规定,对设区的市管理的开发区管理机构,依法赋予设区的市经济管理权限和大部分经济管理权限;对县(市、区)管理的开发区管理机构,依法赋予设区的市经济管理权限。

同时规定,科学合理赋予开发区经济管理权限,涉及开发区项目建设、企业发展需要的规划、土地、住建、市场监管、能源消费评价、环境影响评价等管理权限应下放。对不适宜下放的权限,应当通过延伸服务窗口、开通网络申报端口,建立代办办服务制度等方式,为开发区企业提供便利。

《条例》要求,县级以上人民政府应当为本行政区域内开发区营造良好的营商环境,管理好社会事务,建立健全服务保障机制,制定并实施服务保障开发区发展事项清单,推动开发区聚焦招商引资、项目建设、企业服务、经济高质量发展主责主业。根据开发区不同发展阶段,具备条件的有序剥离社会事务管理职能。

此外,《条例》明确开发区管理机构对权限范围内的审批事项,应当简化审批流程,为企业、投资创业者提供一站式、代办制等优质、便捷服务。开发区管理机构行政审批部门对能够通过信用承诺、事中事后监管且风险可控的行政审批事项,可以采取告知承诺的方式实施行政审批。对于承诺符合办理条件的审批事项,应当直接办理。

## 运行机制突出优化协同高效

《条例》明确,开发区管理机构应当按照优化、协同、高效的原则,聚焦经济发展主责主业,在机构编制总量限额内,根据需要自主设置内设机构,调整人员配置,创新管理体制,并向机构编制管理部门备案。

在此基础上,要求县级以上组织人事部门及时了了解掌握开发区领导班子履职情况,发挥人事、薪酬、绩效等政策综合效应,树立鲜明的用人导向,健全能上能下、能进能出的用人机制,设区的市、县(市、区)人民政府应当科学制定开发区管理机构领导班子任期目标和年度目标,与开发区管理机构签订目标责任书,作为领导班子任期考核、年度考核和绩效薪酬考

核的依据。领导班子考核结果是领导班子成员绩效薪酬、连任晋升的重要依据。

在薪酬待遇上,《条例》规定,开发区管理机构根据本地经济发展、招商引资、项目建设、财力状况等因素,依据国家和省有关规定自主制定薪酬制度方案,按照管理权限报批后实施。开发区绩效工资按照规定由县级以上人民政府财政部门单独列支预算。开发区管理机构享有工资分配自主权,对高层次人才可以采用年薪制、协议工资制等多种分配方式。

同时规定,县级以上人民政府和开发区管理机构应当制定人才引进、培养、服务、激励等相关政策,创新人才培养、引进模式,构建与开发区高质量发展相适应的专家化人才队伍。开发区管理机构对招商引资和专业岗位急需的高层次人才、高技能领军人才、特殊人才,可以实行特聘特聘、特岗特薪。支持开发区管理机构对企业和科研机构从事研发工作的高级人才、创新团队、在科研经费、股权激励、配偶安置、子女就学、安居保障等方面给予优惠。

## 创新发展注重深度融合

《条例》明确,开发区应当贯彻落实创新驱动发展战略,聚焦主导产业加快集聚创新资源,优化创新发展生态,推动产业链、创新链、供应链、要素链、政策链深度融合,打造区域科技创新高地。

同时要求,开发区应当深化科技体制机制创新,构建以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系,创新人才引进和激励机制,激发科技创新动力活力。开发区管理机构应当支持企业建设省级以上重点实验室、工程(技术)研究中心、产业创新中心、企业技术中心、制造业创新中心、产业研究院等创新平台,推动规模以上工业企业研发活动全覆盖;应当制定创新型中小企业成长路线图,持续加大高新技术企业、专精特新企业、科技型中小企业等培育力度,培育具有市场竞争力的创新型企业,支持领军龙头企业组建创新联合体,带动中小企业创新发展。

在产业发展上,《条例》明确开发区应当制定差异化政策,结合产业基础、资源禀赋和区位优势,重点发展主导产业,培育壮大新兴产业,前瞻布局未来产业,推动延链补链强链发展,提升产业链现代化水平。

“开发区工作涉及面广、协调任务重,需要全省各级各部门以及开发区积极配合,协同推进。各地各部门要以《条例》的实施为契机,进一步强化全省‘一盘棋’思想,按照职责分工,完善联动机制,加强协同配合,形成最大合力。”谈及《条例》的实施工作,李永乐表示,《条例》涉及的各有关部门要严格按照《条例》,认真梳理各自法定职责,一项一项扎实推进,形成环环相扣的政策体系、层层落实的责任链条。特别是要抓紧制定和完善与《条例》相配套的办法措施,比如开发区赋权事项权责清单等。

漫画/高岳



进入三月,一批新法新规开始施行:修改完善行贿犯罪规定、优化档案管理体制机制、加强快递服务行为规制、禁止保险强制搭售和默认勾选、明确生产安全事故罚款处罚标准、破解企业被冒名登记难题……一起看看哪些与你我有关。

## 加大对行贿行为惩治力度

刑法修正案(十二)自3月1日起施行,进一步修改完善行贿犯罪规定,加大对行贿行为惩治力度。其中规定,有下列情形之一的,从重处罚:多次行贿或者向多人行贿的;在国家重点工程、重大项目中行贿的;为谋取职务、职级晋升、调整行贿的;对监察、行政执法、司法工作人员行贿的;在生态环境、财政金融、安全生产、食品药品、防灾救灾、社会保障、教育、医疗等领域行贿,实施违法犯罪活动的;将违法所得用于行贿的。

## 规范档案收集管理

《中华人民共和国档案法实施条例》自3月1日起施行。进一步优化档案管理体制机制,完善档案资源安全收集、安全保管以及有效利用的制度措施,提升档案工作科学化规范化水平,科学精准保障档案法有效实施,为档案事业创新发展提供有力的法治保障。

## 加强快递服务行为规制

交通运输部公布修改后的《快递市场管理办法》,自3月1日起施行。规定经营快递业务的企业应当按照法律、行政法规的规定,在门户网站、营业场所公示或者以其他明显方式向社会公布其服务事项,明确了服务地域事项公示或者公布要求,细化了企业服务质量管理和作业规范要求;强化市场秩序规范治理,对超越许可范围经营、违法委托经营、虚构快递服务信息等扰乱市场秩序等问题,进行制度规范。

## 禁止保险强制搭售和默认勾选

金融监管总局发布《保险销售行为管理办法》,自3月1日起施行。将保险销售行为分为保险销售前行为、保险销售中行为和保险销售后行为三个阶段,区分不同阶段特点,分别加以规制。其中在保险销售中行为管理方面,要求保险公司、保险中介机构了解客户并适当销售,禁止强制搭售和默认勾选,在销售时告知身份、相关事项,提示责任减轻和免除说明等。

## 明确生产安全事故罚款处罚标准

应急管理部公布《生产安全事故罚款处罚规定》,自3月1日起施行。明确了事故发生单位和主要负责人的范围,对人员“上一年年收入”作出明确的规定,对“迟报、漏报、谎报和瞒报”事故作出明确的界定。对罚款的适用,区分不同的情形作出处罚机构、金额的规定。

## 破解企业被冒名登记难题

市场监管总局发布《防范和查处假冒企业登记违法行为规定》,自3月15日起施行。破解企业被冒名登记难题,强化对提交虚假材料责任人的惩戒,加快构建诚信守法的市场秩序。其中针对实践中存在的查处假冒企业登记行为鉴定难、鉴定贵的问题,明确登记机关可以结合具有法定资质的机构出具的鉴定意见,或者有关部门出具的书面意见,依法作出行政处罚、撤销企业登记等决定。

# 过节美食没吃够 “舌尖上的法律问题”先学透

## 你问我答

□ 本报记者 梁成栋  
□ 本报通讯员 高靖凯

尽管春节假期已过,许多人仍旧处于不同的美食包围中:北方的饺子、南方的汤圆、花样繁多的菜系、不同种类的零食、琳琅满目的外卖等,无论是否在假期里,都能为我们的生活带来更多的乐趣。

然而,在外享受餐饮服务也要注意食品安全,对可能遇到的纠纷要有一定的认知,例如:网购食品遇到问题该找谁维权?餐馆提供的餐具不干净是否需要担责?惩罚性赔偿应该如何主张?本期【你问我答】,北京市海淀区人民法院的法官总结了常见的食品安全问题,帮助我们应对那些“舌尖上的法律问题”。

**问:网购食品有问题,不知道是谁卖的,该找谁?**  
**答:找卖家找平台。**

当前网络购买食品已经十分普遍,但食品安全红线不会改变。在发现购买食品存在不符合食品安全标准的情形下,消费者常常只知道是从哪家平台买的、哪个商家买的,但是不清楚应该向哪个主体主张

权利。此时,就需要通过可公开查询的信息了解卖家、平台信息。

《最高人民法院关于审理食品安全民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》规定,电子商务平台经营者违反食品安全法第六十二条和第一百三十一条规定,未对平台内食品经营者进行实名登记、审查许可证,或者未履行报告、停止提供网络交易平台服务等义务,使消费者的合法权益受到损害,消费者主张电子商务平台经营者与平台内食品经营者承担连带责任的,人民法院应予支持。

由此可知,若消费者无法通过电子商务平台经营者查询到食品生产经营者信息、许可等信息,可以主张电子商务平台经营者与平台内食品经营者承担连带责任,即将卖家与平台一并起诉。

**问:餐饮服务企业提供不洁餐具有没有责任?**  
**答:应当承担。**

食品安全法规定,食品生产经营者应当符合食品安全标准,其中,餐具、饮具和盛放直接入口食品的容器,使用前应当洗净、消毒,炊具、用具用后应当洗净、保持清洁。同时规定,违反本法规定,对餐具、饮具和盛放直接入口食品的容器,使用前未洗净、消毒或者清洗消毒不合格,或者餐饮服务设施、设备未按规

定期维护、清洗、校验的,由县级以上人民政府食品安全监督管理部门责令改正,给予警告;拒不改正的,处五千元以上五万元以下罚款;情节严重的,责令停产停业,直至吊销许可证。

食品生产经营者应当提供清洁的餐具,当消费者发现餐具不洁时,可向食品生产者要求更换餐具,更换购买的食品,退货退款等,造成人身损害的还可要求生产者赔偿医疗费、误工费合理损失。

**问:食品不符合食品安全标准,食品安全惩罚性赔偿谁举证?**

**答:由原告承担举证责任。**  
民事诉讼法规定,当事人对自己提出的主张,有责任提供证据。

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》规定,当事人对自己提出的诉讼请求所依据的事实或者反驳对方诉讼请求所依据的事实,应当提供证据加以证明,但法律另有规定的除外。在作出判决前,当事人未能提供证据或者证据不足以证明其事实主张的,由负有举证证明责任的当事人承担不利的后果。

消费者在发现食品本身不符合食品安全标准时,应当按照“谁主张,谁举证”的原则完成初步举证责

任。一般须完成以下事项举证:第一,双方存在买卖、餐饮服务、网络购物等基本法律关系的证据,如订单信息、付款记录、团购信息等;第二,食品存在不符合食品安全事实的证据,如食品中有异物,超过保质期销售等违反食品安全标准的情况;第三,消费者因购买、食用不符合食品安全标准的食品造成损失的情况,如支付的对价、人身损害。

**问:食品安全惩罚性赔偿,必须闹肚子才能主张吗?**

**答:不需造成人身损害也可主张十倍赔偿。**

《最高人民法院关于审理食品安全民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》规定,食品不符合食品安全标准,消费者主张生产者或者经营者依据食品安全法第一百四十八条第二款规定承担惩罚性赔偿责任,生产者或者经营者以未造成消费者人身损害为由抗辩的,人民法院不予支持。

消费者发现食品不符合食品安全标准,不需造成人身损害也可主张十倍赔偿。若存在违约、侵权情况,但若未达到惩罚性赔偿适用标准时,可按照民法典、消费者权益保护法等法律规定向生产者经营者主张赔偿责任,同时受到减损规则、过错相抵等法律规定的约束。

# 用良法善治为耕地保护提供坚实保障

□ 徐荣

民以食为天,食以土为本,耕地作为粮食生产的命根子,也是中华民族永续发展的根基。公开报道显示,2018年至2023年6月,宁夏回族自治区检察院系统受理各类破坏环境资源类刑事案件365件716人,其中非法占用农用地案件83件127人。占用农用地刑事案件多发,对耕地保护提出严峻挑战,必须依法予以严惩。对此,笔者建议在耕地保护中,下足法治领域的三个“硬功夫”,用良法善治为耕地保护提供坚实保障。

一是夯实耕地保护的规范基础,筑牢法治基石。近年来,耕地保护的法律法规不

断完善,对《中华人民共和国土地管理法》进行了修正,制定了《中华人民共和国粮食安全保障法》,对耕地保护专门作出规范,涉及国土空间管控、耕地和永久基本农田保护红线,耕地保护和占用耕地补偿等相关内容。以此为基础,在立法层面,还需要在乡村振兴促进、城乡规划等地方立法中,对耕地保护予以规范,并对特殊地域、特殊用途耕地等方面进行区域协同化的地方性立法,以此形成较为完整的耕地保护法律体系。此外,需要重视耕地经济赔偿和生态补偿的应用,把农民保护耕地的积极性调动起来,形成正向激励与反向惩罚协同发力的立法格局。

二是加强耕地领域依法行政,贯彻落实耕地保护关键举措。要实行最严格的耕地保护制度,实施非

农建设占用耕地“占补平衡”,耕地非粮化“进出平衡”,严控耕地流出和补充耕地全程监管,遏制违法用地行为,形成监管执法合力,自然资源、农业农村、生态环境等部门要建立日常联络、信息共享,案件移送等制度机制,对耕地数量的保护和监管,对土地造成的盐碱化、荒漠化、土壤污染等违反耕地保护的行为,明确处罚目录清单,避免多头执法、重复执法,杜绝推诿扯皮,造成执法“空档”。要在执法中利用好数字技术助力耕地保护,强化运用遥感、卫星定位和地理信息系统等常规调查技术,整合互联网、云计算、无人机等,以数字化应用赋能耕地保护。

三是加强耕地司法保护,释放保耕地法治信号。通过查办案件,追究刑事责任,严厉打击涉及耕地保护违法犯罪行为,强化“刑行”正双向

衔接,正向提前介入引导侦查,提高案件质效,反向避免“不刑不罚”,向行政机关反馈耕地问题线索,切实做好不起诉案件行政处罚的“后半篇文章”。发挥“检察建议”“司法建议”、检察公益诉讼的作用,对存在的执法规范、管理缺陷等问题,提出建议,以案促改。对违法行为持续时间较长或制发检察建议后仍未纠正的,精准开展耕地保护行政公益诉讼监督,督促修复受损耕地,深入践行恢复性司法理念,秉持“谁破坏、谁修复”的原则,加强与行政部门的协作配合,通过限期修复、劳务代偿、生态修复金等,单一或并列适用“金钱罚”“行为罚”进行处罚的裁判方式,及时按下“修复键”。

(作者单位:宁夏社会科学院)