

# 让“老百姓的声音”听得到用得上

## 基层法治故事里看上海打造全过程人民民主最佳实践地

### 一次法律咨询，探索民众意见直通最高立法机关

吴新慧是一名律师，她还有一个身份是虹桥街道基层立法联系点立法信息员。

2015年7月，长宁区虹桥街道成为全国人大常委会法工委在全国设立的首批基层立法联系点之一，她成为了联系点“专家人才库”首批成员，参与立法联系点具体工作。

2015年9月，虹桥街道立法联系点向社会民众征集对《中华人民共和国反家庭暴力法（草案）》的意见建议，这是立法点第一部征集基层民意的法律草案。吴新慧先后参加了4场意见征询会，讨论交流中，她发现草案中存在一个“盲区”，即未将老年人纳入被保护的范围。

“当时我正在办理一个90多岁瘫痪老人受亲生女儿虐待的案例，我结合办案体会，提出‘老年人应纳入被保护范围，建议增加保护老人不受家暴’的条文。”最终反家暴法正式颁布时，这条建议被采纳列入法条。

2016年民法总则编的征询意见期间，吴新慧在一次公益法律咨询活动中接待了两位结伴而来的老婆婆，她们说，自己年纪大了，身患多种疾病，虽然各自都有几个子女，但其中有关照顾自己的，也有对自己长期不闻不问的。她们担心，万一自己丧失行为能力，如果不孝顺的子女成了监护人，那自己往后的日子就会很艰难。两位老人询问，能否在自己意识清醒的时候，按自己的意愿来确定监护人。

吴新慧据此提出了关于监护权确定的立法建议，由基层立法联系点向全国人大做了呈报。《中华人民共和国民法典》颁布时，有关意定监护的法条赫然在目。

“通过这些例子，我感觉立法工作不再高高在上，最基层的社区群众，可以把他们的想法和感触，通过全国人大常委会法工委立法联系点直达国家最高立法机关。”吴新慧自豪地说，“老百姓也能参与立法，传递我们自己的声音。”

### 1件代表建议与106部电梯

市人大城建环保委的刘榴拿出了一张照片，是有关延安西路凯旋路人行天桥上加装的电梯。去年12月，这座天桥上的4座电梯全部加装完成并投入使用。

和延安西路凯旋路人行天桥一样，去年全市38座既有人行天桥完成了106部电梯的加装，而这件事，则起源于一件代表建议。2021年，市人大代表林荫茂提出了《关于开展对全市人行天桥适老化改造的建议》，常委会领导要求城建环保委推动解决。调研发现，

□记者 陈颖婷

法律咨询中的涉老问题如何成为法条惠及所有老人？上海106部天桥电梯加装背后又有哪些法治故事？如何让“甩手家长”依法带娃，司法系统怎样参与立法？

“人民民主是一种全过程的民主。”2019年11月2日，习近平总书记在上海考察时首次提出“全过程人民民主”重大理念。值此重大理念提出四周年之际，市人大常委会研究室、长宁区人大常委会、上海人大全过程人民民主研习实践基地联合上海人民广播电台，共同开展名为“走进人大，感知民主”——打造全过程人民民主最佳实践地分享的系列宣讲展示活动，一批基层法治故事闪耀着全过程人民民主的光辉。

原本为行人过街提供便利的天桥，因为没有电梯，反而成为了老年人、残障人士的“障碍”，人民群众对于天桥加装电梯的呼声非常强烈。

然而，天桥加梯，看似简单，难度系数却超乎想象。第一，情况摸清难。在代表建议提出以前，相关政府部门对天桥加装电梯的具体数量需求一无所知。全市131座没有电梯的天桥，哪些需要加？哪些不需要加？哪些能加，哪些不能加？第二，资金配套难。加装1部电梯约需经费1000万元，在政府年度预算已定的情况下，加梯的钱从哪里来？第三，工程建造难。天桥加梯是一件新事物，没有相应的技术规范。很多天桥建造年代比较久远，加梯涉及到拓展周围空间、地下管线搬迁，怎么解决？

面对这一个个“拦路虎”，在常委会领导的关心指导下，市人大城建环保委全力推动，与市交通委、市道运局、市残联、市财政等6家部门携手攻坚：先“摸底数”，通过排摸确定了为500米内有交通枢纽、医院、学校、大型居住区等建筑，且100米内无地面过街通道的38座天桥加装电梯；再“敲资金”，通过与财政部门和市残联反复协商，明确天桥加装电梯属于无障碍化设施，市管天桥由市级残保金承担，区管天桥由区级残保金补贴30%，其他由区财政承担，由此解决了10亿元的资金难题；再“定标准”，市交通委等部门“边试点、边摸索”，牵头编制完成了《道路人行天桥加装电梯技术导则》，这



吴新慧在宣讲活动中分享她参与《反家庭暴力法（草案）》意见征询的故事



徐丽春在宣讲活动中讲起了“小红豆”的故事

也是全国首份针对天桥加装电梯的行业指导文件，为加梯提供了现实的技术支撑；最后优化审批流程，明确天桥加装电梯享受城市更新项目的各类支持政策。

在各方的共同努力下，天桥加装电梯实现了当年立项、当年拨款、当年设计、当年开工，并被纳入了次年全市的为民办实事项目。

“于我而言，它不仅仅是一部升降电梯，更是我们人大充分发挥代表作用、聚焦人民所思所盼所愿、积极践行全过程人民民主的‘连心之梯’。”刘榴说。

### 以法之名，守护孩子茁壮成长

普陀区人民检察院蒲公英未检团队的检察官徐丽春讲起了一个“小红豆”的故事。

女孩“小红豆”从出生起就被遗弃在儿童医院整整两年，狠心的母亲一走了之，吸毒成瘾的父亲拒绝抚养、不告而别。在小红豆有限的认知中，白色的病房、长长的走廊、药水的味道，就是她的家。

在得知这个情况后，检察机关依法履行检察职责，以遗弃罪追究小红豆父母的刑事责任。同时，检察官还协调安排了一家养老院给与小红豆临时生活照料，联合团委青少年社工开展全面、细致的监护资格调查评估，最后依法支持民政部门向法院提起撤销监护权的诉讼，落实儿童福利院为小红豆的监护人。去年初，小红豆通过领养程序找到了属于自己的新家。

然而小红豆的遭遇并非个案，在徐丽春的工作中还曾遇到许多被家庭伤害的孩子。于是，她和同事们思考：在本市的法律规定中，能不能有一项机制，可以让监护缺失的孩子得到及时而妥善的安置？有没有一种措施，可以督促“甩手家长”依法带娃，让小红豆的故事不再重演？有没有一种手段，可以在孩子的监护、抚养等民事权益受到侵犯时，用法律的武器支持他们维权？

在本市《未成年人保护条例》与《预防未成年人犯罪条例》的修订过程中，市人大领导多次带队至上海市检察院、团市委等开展调研。徐丽春和同事们积极提出多项立法建议，比如完善为未成年人维权提供诉讼帮助的检察“支持起诉”制度；吸纳检察机关对失职的家长进行训诫教育，联动青少年社工等专业力量开展家庭教育指导等，为开展督促监护工作提供法律支持；固化与民政部门、共青团组织等构建的困境儿童“协同保护”机制，以法之力筑牢未成年人保护的“同心圆”。

这些声音获得了市人大的高度重视和大力支持，最终《未保条例》明晰了检察机关通过协助调查取证、提交书面意见、出庭发表意见等方式，进一步细化检察支持起诉的履职形式；首创“特别保护”专章，细化规定了困境儿童临时监护的专门场所、长期监护的责任主体，以及撤销监护的具体流程，终结了困境儿童的“悬空人生”。而《预防条例》则明确了检察机关可以通过对失职家长制发督促监护令等形式，责令他们履行法定义务；依托团委搭建社会支持体系，为未成年人关爱保护、教育矫治等提供专业力量。

“在国家法律和本市两《条例》的支持下，我们的工作有了底气，更有了不断探索的勇气。”徐丽春的团队在办理另一起遗弃案件时，创设了“监护资格考察”制度，给有悔改意愿、亲情尚可维系的家庭一次“破镜重圆”的机会。

据了解，上海检察机关持续加大未成年人保护力度，办理撤销监护资格、追索抚养费支持起诉案件99件，向千余名失职家长制发《督促监护令》，为更多的“小红豆”们送去国家监护的温暖，充分彰显了本市《未成年人保护条例》良法善治效能。