

上海中学生建议传进人民大会堂

上海基层立法联系点的“全过程民主”实践

□法治报记者 陈颖婷 实习生 杨诗韵

“想不到我们的意见能得到学校的重视，还能被写入国家法律。”华政附中初一（1）班的学生胡乐彤非常激动。今年是《未成年人保护法》的修订之年，为了开门立法、科学立法，虹桥街道基层立法联系点将座谈会开到了学校，听取师生意见。

像这样的立法实践在上海各级基层立法联系点还有很多。去年11月，习近平总书记考察上海时，充分肯定了虹桥基层立法联系点的成功经验和推进全过程民主的示范意义。上海各级基层立法联系点也进入了发展快车道。基层立法联系点是中国特色社会主义民主的创新形式，也是全过程民主在立法中的生动诠释。今年年初至十月中旬，市人大常委会基层立法联系点共组织调研、座谈会100多次，征集意见1776条，有143条意见在地方立法中获得采纳，取得推进城市治理法治化的积极效果。

百姓意见从这里走向人民大会堂

去年，讲述校园欺凌的电影《少年的你》将未成年人保护和犯罪的话题推上“热搜”。与此同时，备受社会关注的《未成年人保护法》也迎来大修，这是自1991年颁布实施以来，《未成年人保护法》经历的第二次大幅度修改。

“未保法”是我国未成年人领域的重要法律，关系着未成年人这一特殊群体，也关乎国家的未来。为了更好地倾听民意，传达民声，上海市长宁区虹桥街道基层立法联系点将座谈会开到校园中，收获了不少“原汁原味”的建议。虹桥街道是全国人大常委会法工委设立的四个基层立法联系点之一，建于2015年7月，也是其中唯一设在街道的点。

胡乐彤作为学生代表，参加了这次针对《未成年人保护法（修订草案二次审议稿）》的座谈会。

胡乐彤告诉记者，为了参加这次活动，在校学生会事务中心老师组织和指导下，同学们做了充分准备，大家提前学习和讨论草案内容，并且广泛征求老师、家长和其他同学的意见。“顾荔学姐还制作了介绍‘未保法’草案的视频以及介绍立法程序的《法案形成面面观》的报告，在座谈会上播放。”胡乐彤说。

“座谈会刚开始的时候，大家还是有些紧张。”胡乐彤坦言，“但是立法联系点的叔叔阿姨用自己十分励志的亲身

经历与我们侃侃而谈，打消了我们的顾虑。”而放松下来的孩子们围绕校园法制和共同关心的话题，使讨论变得越来越热烈。

胡乐彤表示，当天的座谈会主要讨论了留守儿童的保护、课外补习班、校园惩戒、预防网络沉迷、反对家庭暴力等问题，同学们都踊跃大胆提出了自己的意见。

其中有一条与家庭暴力有关的条款引起了热议。胡乐彤回忆，当时，“未保法”草案规定了公安机关发现未成年人的监护人对未成年人实施家庭暴力等行为的，应当予以训诫、责令其缴纳保证金并接受家庭教育指导。对于拒不接受家庭教育指导的，可以没收保证金。“有的同学提出来，每个未成年人家庭经济条件不一样，如果让缴纳保证金或没收保证金，经济条件不好的家庭承担不起，建议对这种情况应当还是以教育为主。”胡乐彤说。

10月17日，新修订的《未成年人保护法》经十三届全国人大常委会第二十二次会议表决通过，自2021年6月1日起施行。“虹桥街道立法联系点告诉我们，我们提出的这条意见被采纳了，法律删除了缴纳和没收保证金的内容。”胡乐彤与同学们看到自己的意见被吸收进了法律中，都感到非常兴奋，他希望以后能有更多的机会参与到立法活动中。

架起沟通的“彩虹桥”

近日，南京路步行街东拓和改造时，几块“重见天日”的全英文店招成了城中热事，字迹斑驳的店招见证了历史的沧桑。其实漫步在南京路步行街，无论是透着历史积淀的百年老品牌匾，还是食肆小铺颇具生活气息的招牌广告，都组成了南京路步行街独特的城市气息和魅力。

但是步行街上的百年店招也曾遇到过“生死存亡”的时刻。在对历史风貌建筑立法期间，对于店招的去留问题就备受争议。有的意见认为要对店招广告“一刀切”。这让许多商户非常担忧。黄浦区城市管理行政执法局作为上海市人大常委会基层立法联系点，在对该法规征集意见时，南京路步行街的很多商户就反映，南京路步行街既存在大量的历史保护建筑，同时这些历史保护建筑有很多是百年老店。“这些百年老店不安装户外广告，他们可以做到，但是不设置店招，他们就觉得不太合理。”黄浦区城管行政执法局副局长陈金宏告诉记者，“他们提出户外店招保留，这样既有利于经济的发展，也有利于历史保护建筑的活化利用，这样更符合立法的目的。”立法联系点收集了商户们的意见后，将意见和建议反馈到了立法机关。经过几番调研审议，这一条款最终被修改为经房产管理部门同意可以设置建造户外店招。

陈金宏表示，黄浦区城管执法局自2016年6月成为上海市人大常委会基层立法联系点，已经参与了8部地方性法规草案的意见征集，共召开座谈会论证会33次，其中对上海市水资源管理若干规

定提出建议12条，对上海市生活垃圾管理条例草案提出建议15条，对上海市历史风貌区和优秀历史保护建筑的条例草案提出建议37条。

在陈金宏看来，基层立法联系点就应当凸显基层性，反映基层人民群众的关切，维护基层人民群众的利益。由于城管工作与基层人民群众接触多，因此基层立法联系点对每一个参与的法规草案，都广泛地征求社区居民、企业商户、建筑工地的意见，特别是法规草案所涉及的利益群体的意见。

同时，基层立法联系点既是反映社情民意的桥梁，也是宣传社会主义民主和法治的阵地。“我们利用城管的社区工作室，城管公众开放日宣传基层立法联系点的工作，宣传相关的法律法规，努力让市民群众了解法律，从内心认同法律，自觉地遵守法律。”陈金宏说，参与立法意见的收集过程，也有利于一线的执法人员了解立法目的，理解法律规范的含义，在执法实践中正确地运用法律原则解决城市管理中的问题。

比如说上海市生活垃圾管理条例制定的过程中，曾有一线执法人员对逾期不整改处罚的条款，提出去除“逾期不整改”，提高处罚效率。对此，法规起草者对此进行了解读。生活垃圾的分类是需要长期养成，因此要以服务管理为主，宣传教育为主，才能更好发挥法规的引导作用。

陈金宏透露，2019年7月至2020年的8月，该局对垃圾分类的执法共有9791次，开具责令整改通知书是3849张，立案查处的案件数是294件。



“开门立法”的大门越开越大

在上海不仅有全国层面的基层立法联系点，上海市人大常委会基层立法联系点共有25个，已实现在上海各区的全覆盖。而各区人大常委会也在探索区级层面的基层立法联系点。早在2018年黄浦区人大常委会参照全国人大和市人大做法，在区级层面建立了10个涉及经济、城建、社会等各领域的基层立法联系点。

上海市联合律师事务所就是黄浦区人大常委会基层立法联系点。黄浦区人大代表、上海市律师协会副会长、上海市联合律师事务所主任曹志龙认为，基层立法联系点既是基层的，又是顶层的；既是末端的，又是顶端的；既是实践者又是法律参与者。“基层立法联系点处于基层单位、社区、街道等，都是在实践法律，但同时又提出立法建议、成为立法过程的重要组成部分。”“春江水暖鸭先知，社会百态问律师。”在曹志龙看来，律师有着长期代理案件、参与立法研究的专业优势。因此，该立法联系点采用务实、有效、专业的工作方法，发挥下察民意、上通民智、专业履职的优势，参与到立法工作中。

曹志龙告诉记者，基层立法联系点就《上海市长江中华鲟保护条例（草案）》提出三条修改意见，其中建议将关于第六条“对于影响

中华鲟生存的环境污染、生态破坏等行为，有关机构和组织依法提起公益诉讼的，市渔业行政主管部门应当给予配合支持”中的“有关机构和组织”修改为“检察机关和符合条件的社会组织”。其修改理由为《环境保护法》第五十八条、《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二条及《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》的相关规定，将检察机关和符合条件的社会组织作为提起公益诉讼的法定适格主体。

意见的形成经过了讨论、论证并最终形成修改意见，充分体现了基层立法联系点的特征。

作为黄浦区第一批基层立法联系点，联合所还拓展渠道、广开言路、多方结合，统筹周边资源建立成员单位、法律顾问单位，如大宗商品衍生品协会、金融业联合会等，设置立法信息采集点，打通各基层立法联系点之间的沟通桥梁，实现信息共享，让不同社区中的各类声音都能保真收集。据了解，联合所基层立法联系点每年向区人大及通过其他途径提出的立法建议有100条，涉及法律20余部。

曹志龙认为，区、市、全国立法联系点之间，区、市、全国人大之间，要发挥各自优势、形成联动，有效推进和实现全过程的民主。

