

首次在市政府新闻发布会上公布整年的立法工作计划

上海今年计划完成33件立法项目

□法治报记者 陈颖婷

2022 年，上海将有哪些立法项目要“付诸实践”？这些法规规章在立法过程中如何体现民智？城市精细化管理怎样走上法治化轨道？日前，上海市政府新闻办举行市政府新闻发布会，市司法局局长陆卫东介绍了《上海市人民政府 2022 年立法工作计划》有关情况，市司法局副局长罗培新、市司法局二级巡视员李平出席发布会，共同回答记者提问。记者了解到，这也是上海首次在市政府新闻发布会上公布整年的立法工作计划。

今年将立 4 大类 66 件法规规章

记者从发布会上获悉，2022 年市政府立法计划共包含 4 大类 66 件法规规章：第一类是正式项目，是拟于本年度完成的立法项目，共 33 件，包括地方性法规 18 件、政府规章 15 件；第二类是预备项目，是根据项目成熟情况和推进情况争取在本年度完成的项目，共 18 件，包括地方性法规 7 件，政府规章 11 件；第三类是调研项目，是年内拟开展立法调研的项目，共 8 件，均为政府规章；第四类是立法后评估项目，是拟于年内完成立法后评估的项目，共 7 件，均为政府规章。

立法计划在执行过程中也会根据实际情况需要作出调整。比如，2020 年突发新冠疫情，当年紧急出台的《上海市公共卫生应急管理条例》就属于计划外的新增项目；2021 年，国家层面修订了《人口与计划生育法》，相应的本市也适时组织修订了

《上海市人口与计划生育条例》，让“三孩”政策及时落地。这些都属于调整变化的情况。

在今年 33 件正式项目中，除 4 件为拟废止项目外，共有 29 件新起草或拟修改的法规规章（其中拟新制定 16 件、修订 13 件），主要涉及这几个方面：服务改革发展大局，打造国际一流营商环境，比如，拟修改《推进国际金融中心建设条例》、拟新制定《人工智能产业发展条例》等；服务民生需求，着力提升人民群众法治获得感，比如，《学前教育与托育服务条例》《促进就业若干规定》等；推进超大城市社会主义现代化建设，保障城市安全运行，比如，《环境保护条例》《动物防疫条例》《电梯安全管理办法》等的修改；加强政府自身建设，提升治理能力现代化水平，比如，将新起草《行政执法监督办法》，拟修改《上海市行政处罚听证程序规定》等。

立法智慧经常在基层,要紧密依靠立法联系点

尽管立法是个专业的事，但在立法者眼中，要让法规规章更具执行力，则需要接上“地气”。市司法局副局长罗培新表示：“我们经常说,民之所望,立法所向。历史也一再证明,立法依靠基层、为了基层才有生命力。”

他举了个例子，“《上海市家政服务条例》在立法调研过程中，有老百姓反映，家里的保姆居然趁他上班的时候在卫生间里抽烟。他说，如果我知道保姆有吸烟的习惯，绝对不会雇用，因为孩子才 3 岁。”罗培新说，“这就提出了一个问题，家政人员应当主动披露什么信息？在哪里披露？不披露有什么后果？我们进一步和 12345 沟通，看看家政服务人员经常被投诉的问题有哪些。”

因为了解到这样的立法需求，后来的相关条例中写了一款：上海市要建立一个全市统一的家政服务管理平台，归集家政服务机构和家政人员的基本信息，还有服务和评价相关信息以及信用信息，并且依法与“一网通办”以及信用平台共享，保证了用户的必要知情权。

而在《上海市医疗卫生人员权益保障办法》起草过程当中写了一条：不得扬言伤害或者威胁伤害医护人员。“我们觉得写得还不错，结果好多医院医生护士向我们反映，说‘扬言’这个词写得不好不具体。”罗培新说，在立法者看来立法讲究高度抽象。但医护人员却表示看不懂。“我们以为只有到

医院里面跳着脚大吵大闹才叫扬言，如果一个人给医生护士发短信说我知道你小孩在哪里读书，好像这没有采取公开喧闹的方式，但实际上医生护士很受打击。”罗培新说，“我们后来调整表述，在第三十二条写了‘不得恶意拦截、尾随医护人员，也不得以文字图像等方式扬言或者暗示暴力伤害医护人员’，他们说这下看明白了，家属和患者也可以看明白，这样才能起到效果。”

“立法智慧经常在基层，我们要紧密依靠立法联系点。”罗培新表示，目前上海有 25 个政府基层立法联系点，覆盖 16 个区，涵盖“五个中心”建设和“三项重大任务”建设。去年 25 个立法联系点共参与立法项目 93 件次，反馈意见建议 611 条，其中 50 条被采纳，我们非常感谢他们。据悉，在制定“一江一河”相关条例时，联系点找老百姓开会论证。“对于能不能在黄浦江苏州河沿岸一边走一边抽烟，欣赏沿岸美景，享受美好生活，有人说可以，因为是开放空间，有人说不可以，因为吸烟有害健康，且手持香烟的位置正好对着小朋友高度，有安全隐患。”罗培新说，最终综合双方意见，规定只许在固定吸烟点吸烟。

用法治思维推动引领区建设

在发布会上，对于浦东新区法规的制定也备受关注。

李平指出，去年 6 月 10 日，十三届全国人大常委会第二十九次会议表决通过了关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定，这是全国人大首次在非经济特区授权可以“比照经济特区法规”来制定地方性法规。在之后的半年时间里，市人大常委会表决通过了 6 部浦东新区法规。其中，促进张江生物医药产业创新高地建设规定是本市第一部由政府提请市人大常委会审议的浦东新区法规。

据透露，今年，市政府将继续围绕促进浦东新区高质量发展，提请市人大审议通过相关浦东新区法规：一是围绕绿色金融发展，探索绿色金融改革创新，为浦东新区绿色低碳高质量发展提供有力的法治保障，提请制定促进浦东新区绿色金融发展的地方性法规。二是围绕提升仲裁行业国际经贸争端处理的专业能力和服务能级，

推动上海加快建成面向全球的亚太仲裁中心，将由司法局组织起草浦东新区促进仲裁发展的地方性法规草案，由政府提请市人大审议。

李平告诉记者，日前国际仲裁权威研究机构英国玛丽女王大学发布的《2021 年国际仲裁调查报告》显示：上海首次跻身全球十大最受欢迎的国际仲裁地，位列第八。相信浦东新区仲裁法规的制定出台，对于推动仲裁行业提升处理国际经贸争端的专业能力和服务能级、进一步优化市场化法治化营商环境一定会有积极作用。

除此之外，上海围绕将浦东新区打造成国际文物艺术品市场高地，推动中国文物艺术品产业融入世界，促进更多文物艺术品交易、能级提升和繁荣发展，拟起草浦东新区促进文物艺术品产业发展的地方性法规草案。“总之，推动制定浦东新区法规是我们政府立法的重点领域，我们一定会全力以赴做好相应的立法审核和保障工作。”李平说。

立法保障城市精细化治理

近年来，“人民城市”理念深入人心，立法在保障城市精细化治理方面发挥了重要作用。今年在民生立法方面，将围绕出行、就业、学前教育和托育服务、优化城市环境、保障城市安全运行等方面进行立法考虑。

罗培新表示，出行是重要的民生，以往上海的出租车服务品质是一张重要的城市名片，非常温馨。现在随着网约车的兴起，上海的出租车市场产生了一些问题。罗培新表示，本市将审慎研究，妥善平衡网约车和传统巡游车之间的利益关系，形成出租车条例的修正草案后提交市人大审议。

就业是最大的民生。在今年立法项目中，市政府拟提请市人大修改《上海市促进就业若干规定》，创新实施就业优先政策，强化稳就业举措，推动就业工作取

得积极进展。

学前教育和托育服务则面向“最柔软也是最应当得到保护的群体”。“今年我们将通过学前教育和托育服务的地方立法，聚焦学前教育的高质量发展，托育服务体系完善和科学育儿指导精准全覆盖。”罗培新透露，本市将加快推进学前教育和托育服务事业从“幼有所育”向“幼有善育”提升。

在优化城市环境方面，市政府拟提请市人大修订《上海市市容环境卫生管理条例》，以城市数字化转型作为契机，进一步完善市容环境卫生领域的体制机制和制度措施。让市民能够感受到市容市貌常新、景观靓丽常在、城市温度常留。

在保障城市安全运行方面，为了做好新冠肺炎疫情应急处置和常态化防控工作，今年将制定上海市消毒管理政府规章，加强相关行业和社会面的消毒管理，保障人民群众身体健康。同时，为了进一步提升上海市超大城市消防安全管理水平，将推动修订《上海市社会消防组织管理规定》，强化社会消防工作保障，完善相关组织形式。

