

“没想到我们的建议被纳入法条”

骑手、中学生、城管队员……12位市民分享参与立法心得

□法治报记者 陈颖婷

90 后美团骑手、中学生、城管队员……日前，市人大举行地方立法积极践行全过程人民民主探索与实践成果展示活动，来自不同行业、不同年龄层的 12 位市民走进人民大道 200 号，他们分享了自己参与《上海市未成年人保护条例》《上海市黄浦江苏州河滨水公共空间条例》《上海市非机动车安全管理条例》《上海市城市更新条例》四部立法的心得与体验。这些生动鲜活的立法故事背后，闪烁着“全过程人民民主”重大理念熠熠光辉。



记者 陈颖婷 摄

1148 条意见 被不同程度采纳

12 名市民参与立法的故事只是上海实践全过程人民民主的缩影。上海市人大法制委主任委员陆晓栋介绍，市人大正全力推动基层立法联系点提质增效，将全过程人民民主贯穿于地方立法全过程。截至今年 9 月底，立法联系点设立 6 年多以来，总共对 97 件法规提出 12340 条意见，其中 1148 条意见被不同程度采纳。尤其是习近平总书记到上海考察联系点以来，联系点提出的立法建议数量和采纳数量呈逐年增长。

“地方立法全面践行全过程人民民主重大理念，要求我们在地方立法的全过程各方面都要坚持贯彻落实全过程人民民主要求。”陆晓栋介绍，市人大已经建立了比较完整的公众参与立法的制度和形式，包括法规草案公开、立法调研座谈、立法评估和论证、立法听证以及基层立法联系点等，我们需要做的就是进一步完善制度机制和程序，在加大实施力度，增强工作成效上下功夫。

未来，市人大还将在编制立法规划计划过程中，向市级、区级乃至街镇等基层单位和高校院所以及专家学者等多方面征求意见，认真研究各方面提出的立法建议选题，在集思广益的基础上，通过立项联合论证等机制筛选确定立法项目，力争从立项源头上发扬民主、科学决策。在法规草案公开征求意见过程中，在坚持原有登报征求意见的同时充分利用信息网络的便利性、及时性，以草案征求意见稿带法治宣传，进一步增强草案公布的知晓度，并注重加大反馈力度，在广泛汇聚民智、最大限度凝聚立法共识的同时，进一步提高公众参与的体验感和获得感。

同时，在立法调研过程中，在发挥联系点作用过程中，市人大将继续开拓思路，不断提升法规草案征求意见的匹配度和实效性，及时反映经济社会发展和基层治理中遇到的涉法问题和基层立法诉求，为制定和修改法规提供参考。

“少年心声” 被写入地方法规

今年 1 月 27 日，初中生傅裕受上海市人大法制委、法工委的邀请，作为《少年日报》的小记者代表和 22 位伙伴一起走进了上海市人大常委会会议厅，参与模拟审议《上海市未成年人保护条例（修订草案）》《上海市预防未成年人犯罪条例（草案）》。

网络触及了未成年人学习生活的方方面面，“网络保护”是《未成年人保护法》中的重要部分。傅裕也参与了网络问题修改意见的前期调研。他与另外四位同学观察到身边同学沉迷网络游戏、盲目追星的现象，因而在意见中特别提到网络保护，以及对网络产品和服务提供者的责任要求。最终，大家的这些建议都被采纳在了《条例》第五十一条第二款、第五十三条中。

运动同样是热议的话题。“少年代表”苏悦祺和伙伴们关注到了《上海市未成年人保护条例（修订草案）》第二十六条，学校文化体育设施和场地开放的相关要求。但是她们也发现学校场地有限，而社会场馆往往价格昂贵，这大大打击了青少年体育运动的积极性。于是，她建议在《条例》第四章“社会保护”中新增一条，明确规定除学校外的社会文化体育设施和场地应当对未成年人优惠开放，并有时段保障的相关规定。最终同学们在《条例》中看到了这条新增内容。

“电子产品中的‘青少年模式’过于低龄幼儿化”“学生隐私保护机制需要得到完善”“要建立全市中小学生心理素质健康监测机制”……“少年代表”的关注点遍布校内校外、线上线下。在畅所欲言提出 20 多条修改意见后，“少年代表”庄重地按下表决器，给《条例》投了赞成票。

2 月 18 日，《上海市未成年人保护条例》修订案正式表决通过。傅裕惊喜地发现，他与伙伴们的意见被转换为严谨的条文出现在了《条例》中。加入了“少年声音”的《条例》更贴近青少年。“我没有想到市人大如此重视我们稚嫩的声音，没有想到少年的建议真的被吸纳入了法条，更没有想过我们可以为青少年群体争取权益。”傅裕激动地说。

法规护航 外卖小哥更安心

90 后的外卖小哥黄涛加入美团骑手已经有 3 年，现在每天跑 50 多单，总里程累计有 5 万多公里。黄涛说刚当骑手时，他也很忐忑，后来老乡跟他说：美团有一个骑手调度系统，骑手的送餐路径和送餐路径都是提前规划好的，借助这套每秒钟 16 亿次算力的系统，即使不熟悉道路，依然可以很快上手。

调度系统虽然很好，但是，黄涛平时也会听到同事反映，线路规划不“智能”、出现异常情况时间不够用等问题。黄涛还发现，一些能加快送单的小窍门，其实并没有被纳入到这个系统里面。比如

如园区之间有小路，可以直接穿行，不需要到外面绕。更让黄涛忧心的是看到媒体报道，有些外卖员跑单赶时间，不幸出现交通事故、在出租屋充电发生火灾等等。

2020 年底，上海市非机动车管理条例要修改，条例修改的重点之一，就是对使用电动车从事快速外卖活动，增加交通安全管理规定。为此，市人大领导专门带队到外卖企业进行立法调研。黄涛和同事们的意见也在调研会上进行了反映。而这些意见最终被写入了正式的法规中。“比如第 32 条、33 条明确了企业的安全管理责任，第 21 条、第 22 条强

调了驾驶人责任等等，特别是第 33 条第（五）项中要求公司要根据交通状况，合理确定配送时间和路线，避免引发交通违法或者交通事故。”黄涛说。

为了切实落实《上海市非机动车安全管理条例》规定，公司陆续组织召开了上百场骑手恳谈会，黄涛作为优秀骑手代表，参加了其中 2 场。后来，公司就根据恳谈会上的骑手意见，发布了“预估送达时间算法”，规则改变后，配送时间要求更合理了，骑手送餐也更从容了。如今，在法规保障和社会的关心下，骑手小哥的安全保障已经有了很大改善。

“江边遛狗”的梦想走进了现实

曾经，江边遛狗的问题困扰着黄浦区城管执法局的陈金宏。他说起了同事小至的故事，小至是外滩风景区的一名城管队员，由于外滩风景区人流量大，是全面禁止遛狗的。小至自己也是一名养狗人士，有时候，他也希望下班回家后，能带着爱犬沿着江边兜兜风。这样的双重的角色时常让他感到很矛盾。

在《上海市黄浦江苏州河滨水公共空间条例》立法意见征询过程中，黄浦区城管执法局，作为上海市人大的基层立法点，针对滨水公共空间是否能遛狗、垂钓、放风筝的问题收集到了许多不同的意见，也产生了两种观点的激烈碰撞。



一种观点，站在管理者的立场上，出于对公共安全管理难度的担忧，主张全面禁止、严管重罚；另一观点，是站在其他许多市民游客的立场上，他们出于对滨水空间休闲游乐活动的强烈期待，主张开放遛狗、垂钓、放风筝等活动。

为此，立法联系点的工作人员前往黄浦、徐汇、虹口、杨浦等滨江进行实地调研，召集市民代表、管理单位组织了多次座谈会。陈金宏和同事发现：随着时代的进步，市民群众的文明素质有了显著提高。但同时，自由是建立在秩序的基础上的，作为滨水公共空间，不少地方空间比较狭小，不少时间段人流量很大，害怕大型宠物犬的游客也不在少数。

所以，从最大限度满足不同市民需求的角度出发，应当分区域、分时段有序开放遛狗、垂钓、放风筝等活动。

通过一次次的实地调研，一轮轮的意见征询、一遍遍的观点磨合，黄浦区城管执法局整理了市民群众的 20 多条修改意见，向市人大进行了反馈。其中最重要的两条是：是分区域、分时段有序开放遛狗、垂钓、放风筝等活动；法规中适当减少罚款的出现频率，确实需要罚款的，以当事人拒不整改为前提条件，防止以罚代管。最终，市民群众的美好愿望变成了《上海市黄浦江苏州河滨水公共空间条例》第 47 条，对滨水公共空间遛狗等行限制的放宽，第 56 条的处罚条款增加了整改前置。

记者 王鑫 摄