

地方立法适时回应民生诉求至关重要

□ 沈国明

9月22日，上海市人大常委会颁布了修订的《上海市市容环境卫生管理条例》，该条例因解禁路边设摊等规定而在全国范围内广受激赞。这部新修订的条例充分总结了市容环境卫生管理方面的经验与不足，坚持了管理的较高要求，并根据经济社会发展的现状，对民生需求予以回应。同时，着力推动政府由单纯管理向重视服务的管理转变，更加人性化。

地方性法规的功能一般表现在三个方面：为国家法律在地方的实施提供细则；根据权限对地方事务作出规范；根据权限对国家法律尚未涉及的事项先行立法，为国家制定相关法律提供经验。地方性法规与市民关系密切，很多涉及民众的身边事、自家事。这次适度开放路边设摊的相关规定，就是最新范例。

地方性法规具有与时俱进的特点，不断对市民的诉求做出回应。自2001年制定市容环境卫生管理条例以来，随着社会的进步与市民诉求的提高，条例历经5次修改，取得的成绩有目共睹。但是，在成绩背后，也存在不尽理想之处。一段时期以来，各级政府格外重视市容环境卫生问题，却忽视了对城市烟火气的呵护，市民生活便利化程度有所降低，甚至有的社区居民买菜都要走很多路。照理说再多设些菜场可以缓解矛盾，但是上海寸土寸金，增设菜场绝非易事。这次条例修订，以适度开放路边

设摊回应了民生需求，以现实的态度缓解了街面保洁与方便市民生活之间的矛盾。可以预见，法规实施后，它在便民利民、增加城市烟火气方面的积极作用很快会显现出来。

地方性立法在助推政府由单纯的管理者向提供服务的管理者转变，促使形成良好的营商环境方面具有重要作用。目前经济下行压力巨大，市容环境卫生管理有责任在拉动消费、增加就业、活跃市场方面，调动各种积极因素为增加经济发展动力做贡献。根据新修订的条例，管理部门不能因保洁而对路边摊一刀切，这就对管理者的服务意识、执法能力有了更高的要求。众所周知，过去定义的擅自设摊者往往是失业者或低收入者，他们设摊多为维持生计的自救行为，而立法机关、执法队伍如果只关注全天候街面整洁，不给这些人设摊空间，实际上是忽视了他们的生存状况，也易触发城管与他们的直接冲突。这次法规修订表现出政府管理理念和管理职能的进步，但要达到立法预期，还需要政府各部门在法规实施前明确分工，对可能出现的职责重叠部分要以主动服务的精神加以处理，防止推诿扯皮。城乡规划、市场监管、食药监、市容环境、街道城管等部门应当积极配合，形成协同格局。同时，还应鼓励官民互动，通过发挥摊贩组合的自律作用，实现有效治理。

立法是在矛盾的焦点砍一刀，要顾及利益平衡，不能顾此失彼。一段时期以来，为了街面整洁，有的地方

罔顾经济发展规律，采用一刀切的办法，不仅禁设路边摊，甚至强令很多商铺关门歇业。一些城市管理者在经济中高速增长时期忘乎所以，唯意志论大行其道，将商铺也作为影响市容的负面因素加以清除。这种做法激起很多民怨，破坏了营商环境，造成了不良后果。这次上海条例修订，尊重市场经济发展规律，顺应民意，对各利益群体权利义务作了较为合理的分配。

法规是在实施中不断加以完善的。适度开放路边设摊，将会面临设摊便民与维护周边居民生活环境的矛盾。鉴于以往的经验教训，执法部门应当依法督促摊贩积极履行相关义务，也可鼓励周边居民参与管理，以保证路边设摊的制度性安排可持续推进。同时，还要处理好严把食品卫生关与方便群众的关系。路边摊点很难像农副产品批发市场那样设有食品安全监测点，如何保证摊点食品安全需要提早规划和落实。此外，还应当进一步提高法规的系统化水平，增强内部逻辑联系；要将执法标准和摊贩权利义务清单化；还应明示轻微违法免于处罚的规定；对即时性强制手段也应当进一步明确。经济社会的快速发展，使得地方性法规往往几年后就需要再一次修订，为此，要适时对法规进行后评估，找出存在的不足和问题，为以后进一步修订奠定基础。

（作者系上海交通大学凯原法学院讲席教授，上海市人大法制委员会原主任委员，中国法学会法理学研究会副会长，中国法学会立法学研究会原常务副会长）

城市治理须以良法抚慰凡人心

□ 陈越峰

我国四十余年的改革开放带来了城市化浪潮的高速发展，城市塑造了各阶层、各行业的生存与发展空间，相对应的，城市治理情境也日益复杂多样。由此“城乡建设与管理”逐渐被明确为地方立法的主要事项。

以上海为例，从组织法上城市管理综合执法，到行为法上禁放烟花爆竹、垃圾分类投放处理，再到推动数字时代超大城市精细化管理的城市运行一网统管，地方立法一直和城市发展的治理需要交织同行。而以人为本，包容多元利益、平衡多维价值，市场机制与政府作用相辅相成，则是地方立法不可忽略的三个关键要素。

从以人为本的视角去观察和体会，当城市离开了使人有效组织起来的机制和治理规则，城市文明从看起来坚不可摧、繁华璀璨到变得脆弱不堪，可能只需要一两个月的时间。“一次痛彻心扉的经历，胜过千百次的告诫”，从市民到政府，都有这样的深切体会。

然而，此前一个时期，为了实现公共安全、公共卫生等重要价值，地方立法在设定城市治理秩序时，往往包含广泛的禁止性政策规定，城市管理执法也不时被批评过于严苛。随着包容审慎监管、优化营商环境成为政策要求，监管和执法进入新的阶段，地方立法也应审时度势，回归包容多元利益、平衡多维价值的立法导向。

这就要求立法对利益格局作全面

梳理，对拟设定的秩序和管理措施所保护的法益和克减的利益作精当剖析。例如，垃圾分类处理的地方立法，对公共卫生、城市环境和可持续发展意义重大，而对市民增加的负担也非常有限，因此在上海很快发挥了实效。但如果城市环境、公共卫生的另一边是人的生存权益和整座城市的烟火气息，情况就会变得复杂很多，需要立法者审慎平衡。城市是一个巨系统，面临的不仅有侵入型的外在风险，也有内生型的系统风险。立法需要有风险治理的系统思维，不能习惯性“一禁了之”。

以市容环境卫生管理为样本，若过分追求“整洁”的价值而设定过于严苛的秩序要求，就会导致“水至清则无鱼”。失去了烟火气，也就减少了城市的繁荣生机。此次上海市新修订的市容环境卫生管理条例调整了设摊经营、占道经营和散发商业性宣传品等行为的禁止范围，从全面禁止转为特定场所、重点区域禁止。这就给市场机制的有效运作留出了更大空间，较好地平衡了市容环境卫生管理秩序与民生需求、市场运行的关系，也使各区、街镇及市民有了充分展示各自特色的个性化发展空间，因此获得广泛的赞扬也就不足为奇了。

就地方立法活动而言，充分听取各方意见、平衡多元利益诉求、协调权利与权力关系，从而形成尊重生存权益的公共理性，达成参与和服从、秩序和自由的平衡，实现多维互动的合作型治理，是科学立法、民主立法

的必然要求。在城市治理过程中，通过立法调整，让市场和社会“无形之手”游刃有余，政府“有形之手”张弛有度，城乡经济和社会生活才会富有生机与活力。

再以户外招牌设置为例，它是商业活动和创意的载体，以往曾实行全面许可制度，政府“有形之手”干预过甚，挤压了市场发挥作用的空间，社会反响不佳，千篇一律的店招街景更广受诟病。修订后的上海条例采用了许可例外、备案常态的分类管理，即对涉及风貌保护、文物保护、优秀历史建筑保护或可能影响公共安全的户外广告设施、户外招牌的设置，实行许可管理；其他户外广告设施、户外招牌设置，全部采用备案形式。这就在确保公共安全等重要价值的同时，给市场商业活动留足了自由展示的空间，促进了城市的多彩风貌与烟火气的回归。

概言之，城乡建设与管理的地方立法应当始终秉持“以人为本”的理念，致广大而尽精微。除了重大项目建设、科技创新促进、人才引进落户等方面的大手笔，也要有公共厕所免费开放那样的微关怀。推动城市包容空间和发展平台的完善与丰富，平衡多维价值与各方利益，即使发挥政府主导作用，地方立法也应着眼于社会治理创新，综合运用行政指导、社会团体自治、行政协议等手段来完成城市治理的行政任务，真正将“以人民为中心”的宗旨贯彻于地方立法之中。

（作者系华东政法大学法律学院副院长、教授）

□ 杨朝霞

近日，河南汝州历经一个月抽干近30万湖水围捕“怪鱼”鳄雀鳝，引发3000多万网友围观。随后，北京、广东、湖南、山东、云南等多地也发现有鳄雀鳝出没于小区景观水系、野外自然水体等场合，甚至还发生了鳄雀鳝伤人的惊悚事件。自此，“鳄雀鳝”“外来物种”迅即成为网络热词，外来物种入侵（生物入侵）也从冷门科学术语一跃成为广受社会各界关注的热点话题。

据《外来入侵物种管理办法》规定，外来物种成为外来入侵物种，需符合两个条件：一是外来物种进入一个地区后在可预见的将来能长期生存形成种群；二是会对传入地区的生态环境、农林牧渔产业发展乃至人体健康造成威胁或者危害。例如小麦、土豆、胡萝卜、玉米等都是外来物种，但并非外来入侵物种。相反，鳄雀鳝、福寿螺、美国白蛾、红火蚁、非洲大蜗牛、巴西红耳龟、水葫芦、松材线虫、加拿大一枝黄花等，即为外来入侵物种。

生态学家斯托尔格林认为，外来物种入侵是21世纪最大的环境威胁，更甚于全球气候变暖的危害。事实上，世界上许多国家都因外来物种入侵造成了重大损失。美国每年因外来物种入侵遭受经济损失1500亿美元，印度达1300亿美元，南非达800亿美元。目前，我国已发现660多种外来入侵物种，其中71种对自然生态系统已造成危害，219种已入侵国家级自然保护区。据统计，外来物种入侵每年造成中国经济损失1198.76亿元，其中，仅松材线虫、美国白蛾等就造成年均林业损失110亿元，占全国林业有害生物造成损失的10%。

为防范外来物种入侵，我国制定了《生物安全法》《野生动物保护法》《进出境动植物检疫法》《引进陆生野生动物外来物种种类及数量审批管理办法》《农业转基因生物安全管理条例》《突发林业有害生物事件处置办法》《外来入侵物种管理办法》等法律法规和政策文件，还发布了4批《中国自然生态系统外来入侵物种名单》，制定了《国家重点管理外来入侵物种名录》。可以说，迄今为止，我国已建成防范外来物种入侵的法律和政策体系。

我国《生物安全法》明确规定，任何单位和个人未经批准，不得擅自引进、释放或者丢弃外来物种；构成违法的，除了要限期捕回、找回该外来物种外，还要被处1—5万元的罚款；《野生动物保护法》不仅规定了野生动物物种境外引进的审批制度，禁止为违法出售、购买、利用野生动物提供广告和交易服务，而且对放生行为做出了具体规定，要求选择适合放生地野外生存的当地物种，不得干扰当地居民的正常生活、生产，避免对生态系统造成危害，否则须承担法律责任；《外来入侵物种管理办法》更是对外来入侵物种的源头预防、监测预警、防控治理等做出了较为全面的规定。特别是《刑法》还规定了非法引进、丢弃、释放外来入侵物种罪，情节严重的可处三年以上有期徒刑。

然而，现实生活中，鳄雀鳝、巴西龟、仓鼠、蜥蜴等“异宠”的网上交易却未能得到有效遏止，主要原因在于现行立法对交易环节尤其是网上交易的规制不足。《生物安全法》规定：“未经批准，不得擅自引进、释放或者丢弃外来物种”，却未规定禁止非法销售、购买无合法来源证明、不具有检验检疫证书的外来物种。《外来入侵物种管理办法》也存在同样问题。其次对交易环节的执法监督特别是网上交易执法不力，认识、目录、设备、技术、协同等跟不上节奏，如农业农村部至今还未制定正式的外来入侵物种名单。此外网上交易隐蔽快捷，客观上执法具有相当难度。

为此，我国应对外来物种入侵的法律体系还需加固完善，建议按照源头严防、过程严管、后果严惩的原则，尽快修改《野生动物保护法》《生物安全法》《刑法》《电子商务法》《邮政法》《快递暂行条例》《外来入侵物种管理办法》等相关法律法规，加强对交易环节的规范和约束，明确规定禁止非法销售、购买外来入侵物种等。此外，建议最高人民法院和最高人民检察院尽快出台非法引进、丢弃、释放外来入侵物种罪的司法解释；农业农村部按照《生物安全法》的要求，在现有名录的基础上，会同有关部门制定全新的外来入侵物种名录。

对于广大公众而言，应当树立生物安全意识，不要随意买卖野生动物，特别是要自觉抵制电商平台的“异宠”非法交易。同时不乱丢弃作为宠物的外来物种，不滥施爱心随意放生外来动物，以免好心却办了坏事，惹祸上身。

（作者系北京林业大学生态法研究中心主任，教授、博导，黄河流域生态保护和高质量发展研究院研究员）

『鳄雀鳝』暴露生物入侵防御短板

上海烈德建筑装饰材料有限公司遗失公章壹枚，声明作废。
上海臻榜网络科技有限公司遗失公章壹枚，声明作废。
上海市虹口区林鹭水产行遗失营业执照副本，证照编号：090009201502120034，声明作废。
上海市虹口区建兰烟店遗失营业执照正副本，统一社会信用代码：92310109MA1KM0X90T，声明作废。
上海市闸北区北站街道新华服装店遗失营业执照正副本，注册号：310108600239401，声明作废。
上海市闸北区五妹服装店遗失营业执照正副本，注册号：310108600216347，声明作废。
上海市闸北区阿雄服饰行遗失营业执照正副本，注册号：310108600152668，声明作废。
上海市闸北区尚义服饰店遗失营业执照正副本，注册号：310108600219766，声明作废。
上海市闸北区琦琦服装商店遗失营业执照正副本，注册号：31010860016100578，声明作废。
上海市闸北区雅丽服装店遗失营业执照正副本，注册号：310108600218955，声明作废。
上海市闸北区丹菲特服饰行遗失营业执照正副本，注册号：310108600160029，声明作废。
上海市闸北区强华服饰行遗失营业执照正副本，注册号：310108600152990，声明作废。
上海市闸北区婧婧服饰行遗失营业执照正副本，注册号：310108600152973，声明作废。
上海市闸北区阿咪服装店遗失营业执照正副本，注册号：310108600173274，声明作废。
何存通遗失营业执照正副本，注册号：310108600315086，声明作废。
华国安遗失营业执照正副本，注册号：310108600318492，声明作废。
金传敏遗失营业执照正副本，注册号：310108600345647，声明作废。
陈长秋遗失营业执照正副本，注册号：310108600367222，声明作废。
陈朝光遗失营业执照正副本，注册号：310108600368233，声明作废。
邹弟明遗失营业执照正副本，注册号：310108600385775，声明作废。
王世中遗失营业执照正副本，注册号：310108600392233，声明作废。
胡清水遗失营业执照正副本，注册号：310108600395730，声明作废。
孙俊涛遗失营业执照正副本，注册号：310108600396830，声明作废。
陈开林遗失营业执照正副本，注册号：310108600404984，声明作废。
池忠静遗失营业执照正副本，注册号：310108600425964，声明作废。
宋秀娟遗失营业执照正副本，注册号：310108600408285，声明作废。
蔡振平遗失营业执照正副本，注册号：310108600409315，声明作废。
李莉敏遗失营业执照正副本，注册号：310108600409921，声明作废。
詹惠童遗失营业执照正副本，注册号：310108600414597，声明作废。
卓豫豫遗失营业执照正副本，注册号：310108600420329，声明作废。
林顺成遗失营业执照正副本，注册号：310108600420345，声明作废。
王永娟遗失营业执照正副本，注册号：310108600420353，声明作废。
罗琴遗失营业执照正副本，注册号：310108600420860，声明作废。
阮荣冬遗失营业执照正副本，注册号：310108600420878，声明作废。
张利红遗失营业执照正副本，注册号：310108600421467，声明作废。
张威遗失营业执照正副本，注册号：310108600421475，声明作废。
王天员遗失营业执照正副本，注册号：310108600421483，声明作废。
叶建忠遗失营业执照正副本，注册号：310108600421491，声明作废。
黄泽睿遗失营业执照正副本，注册号：310108600421506，声明作废。
倪小平遗失营业执照正副本，注册号：310108600421709，声明作废。
李良遗失营业执照正副本，注册号：310108600421733，声明作废。
叶耀式遗失营业执照正副本，注册号：310108600421741，声明作废。
邹秋红遗失营业执照正副本，注册号：310108600421750，声明作废。
蔡庆遗失营业执照正副本，注册号：310108600421813，声明作废。
陈金明遗失营业执照正副本，注册号：310108600421848，声明作废。
顾占敏遗失营业执照正副本，注册号：310108600423233，声明作废。
潘泽涛遗失营业执照正副本，注册号：310108600423241，声明作废。
顾鸿妹遗失营业执照正副本，注册号：310108600424566，声明作废。
罗五妹遗失营业执照正副本，注册号：310108600429842，声明作废。
朱晓光遗失营业执照正副本，注册号：310108600435501，声明作废。
顾志荣遗失营业执照正副本，注册号：310108600435528，声明作废。
张凤妹遗失营业执照正副本，注册号：310108600450023，声明作废。
上海市闸北区章英服装店遗失营业执照正副本，注册号：3101086004453072，声明作废。
李梅珍遗失营业执照正副本，注册号：310108600458374，声明作废。
上海市闸北区捷强服装店遗失营业执照正副本，注册号：310108600458997，声明作废。
潘伟遗失营业执照正副本，注册号：310108600464194，声明作废。
吴思遗失营业执照正副本，注册号：310108600468710，声明作废。
赵玉法遗失营业执照正副本，注册号：310108600368241，声明作废。
蔡陈鑫遗失营业执照正副本，信用代码：92310106MA1KENQJ4A，声明作废。
王志军遗失营业执照正副本，信用代码：92310106MA1KENHH3M，声明作废。
朴世鹏遗失营业执照正副本，信用代码：92310106MA1KENMU1G，声明作废。
唐永安遗失营业执照正副本，信用代码：92310106MA1KEPFHMXH，声明作废。
马成俊遗失营业执照正副本，信用代码：92310106MA1KETF59D，声明作废。
王业胜遗失营业执照正副本，信用代码：92310106MA1KEUH5W，声明作废。
陶寿珍遗失营业执照正副本，信用代码：92310106MA1KEU9K6P，声明作废。
彭玉遗失营业执照正副本，信用代码：92310106MA1KEWR96F，声明作废。
官先会遗失营业执照正副本，信用代码：92310106MA1KEY5089，声明作废。
陈辉遗失营业执照正副本，信用代码：92310106MA1KEUY87N，声明作废。
刘更顺遗失营业执照正副本，信用代码：92310106MA1KEWR7XL，声明作废。
李云成遗失营业执照正副本，信用代码：92310106MA1KEMR216，声明作废。
陈雄遗失营业执照正副本，信用代码：92310106MA1KENNCOK，声明作废。
孙敏遗失营业执照正副本，信用代码：92310106MA1KENNA4X，声明作废。
陆宽 遗失注销诚资股份传媒 021-95741364

（未经授权，请勿转载）

以法理思维的清晰度，助推法治社会的能见度

