

两会 | 关注

□法治报记者 陈颖婷

随着互联网技术与无人机技术的深度融合，无人机在不同场景中发挥着越来越重要的作用，但由于目前我国法律法规、标准规范、管理责任、监管手段等方面的缺失，导致近年来无人机违法违规飞行时有发生，严重影响国家安全、公共安全和航空安全。为了保护合法合规飞行行为，严厉打击违法违规飞行活动，为无人机行业的健康发展保驾护航，今年两会，上海团全体代表提交一份关于加强民用无人机管理的代表团建议，建议从法律规制、产业规划、技术标准、监管机制、社会共治等多方面加强对无人机行业领域进行监管。

上海代表团建议立法规制“无人机”

制约“野蛮生长” 护航行业发展

无人机“野蛮生长” 亟待法律规制

据了解，民用无人机产业是我国重要的新兴产业。当前，我国在无人机领域（包括消费级无人机和工业级无人机）已经走在世界前列，尤其是国产消费级无人机占据全球同类无人机四分之三份额，我国无人机产业正处于高速发展的阶段。据 2022 第六届世界无人机大会汇总数据统计分析，2021 年全国无人机行业年度总产值近 1000 亿元人民币，预计未来一段时期将保持每年 30% 的速度递增，呈现出良好的增长态势。截至 2021 年底，中国民用无人机注册数量达 83.2 万架，较 2020 年增加了 31.5 万架，同比增长 60.93%。

然而无人机行业发展如火如荼的同时，近年来无人机违法违规飞行也时有发生，严重影响国家安全、公共安全和航空安全。在国家安全方面，全国多地已发生无人机闯入政府机关、军事要地、重点产业区、重大基础设施等要害敏感区域，进行勘探测绘、航拍摄影、

非法获取重点领域国家机密的案件，对国家安全造成严重威胁。在公共安全方面，许多地方发生了无人机“黑飞”撞击轻轨、因编程失误造成无人机编队撞击大楼、因操作不当造成无人机划伤人员致残等安全事故。在航空安全方面，全国不少机场接连发生无人机“黑飞”干扰民航航班起降事件，造成千余架次航班被迫备降或返航，造成巨大经济损失和安全威胁。

代表们认为究其原因，首先在于法律法规尚不健全，国家尚未出台无人机管理的专门性法律法规，目前无人机参照通用航空进行管理，主要适用《中华人民共和国飞行基本规则》《通用航空飞行管制条例》《民用无人机空中交通管理办法》《航空体育运动管理办法》等，但以上法规规章多为原则性规定，对空域分类管理、飞行准入监管、飞行安全管控、操控资质认定、反制处置系统等具体问题均未作出明确规定。目前，四川省、浙江省、海南省、重庆市、深圳市等多地已出台有关无人机管理的地方性法规或政府规章，上海和部分省市对大型活动发布了无人机等“低慢小”航空器安全管理的临时性通告，

但总体上看，这些法规、规章和通告法律位阶较低、效力有限。

其次，由于缺乏产业标准的规范约束，导致我国民用无人机研制单位众多，但水平参差不齐。由于对空域申报、经营资质、飞行实施、信息报送、应急处置等缺乏严格的标准规范，导致无人机应用场景安全事故频发。

除此之外，无人机的管理部门存在着管辖交叉、职责不清的情形。目前，对于无人机的监管手段尚显不足。

建议对无人机尽快立法 建立综合监管平台

为此，上海代表团认为对于无人机行业领域的监管应从法律规制、标准制定、智能管理、社会共治等多维度发力，既要严厉打击违法违规飞行活动，又要保护合法合规飞行行为，既要制约“野蛮生长”，又要为行业发展保驾护航。上海代表团建议国家尽快出台《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》，建立无人机综合监管机制，为无人机监管提供法律遵循。同时鼓励地方因地制宜制定地方性法规和政府规章，使民用无

人机监管覆盖至研发、生产、销售、应用、反制、年检、维修、保险、报废等全生命周期。在此基础上，加强空地联动，研制无人机空中交通管理办法，不断精细划分无人机隔离空域与融合空域。研究将违法违规飞行行为处置与相关法律法规相衔接。

同时，制定产业发展规划及技术标准，实现对无人机飞行的可识别、可监测、可追查，以此规范无人机技术和使用。在监管方面，可以通过强化军地联合监管机制，建立以飞行管理为核心，涵盖空域管理、生产制造管理、行业管理、公共安全管理的无人机全生命周期管理体系。

上海代表团建议探索无人机监管的信息化赋能手段，打破行政部门和厂商壁垒，建立无人机综合监管平台，一体化满足空域划设、飞行审批、航机监控、违规取证、信息发布等管理和用户服务功能，通过数字化手段简化飞行计划审批流程，实现军队、民航、公安共享管理数据。以源头管控为主、末端管控为辅，搭建统一监管服务系统，接入无人机合作用户并推送机器数据，纳入管理视线。

公办入园难，民办入园贵，怎么办？

人大代表建议加强对普惠性民办幼儿园的建设支持

□法治报记者 陈颖婷

学前教育是终身学习的开端，是教育体系的重要组成部分，也是重要的社会公益事业。办好学前教育，关系亿万儿童的健康成长，也关系无数个家庭的切身利益，关系国家和民族的未来。然而，对于许多户分离或是随迁子女来说，公办幼儿园入学难，而民办幼儿园的收费高企。入园成为了困扰许多孩子学习的第一道“门槛”。今年全国两会期间，全国人大代表、上海熊猫机械（集团）有限公司采购经理李丰就十分关注孩子们的人园问题，提交了相关建议。

普惠性民办幼儿园“入园贵” 带来的学前教育公平差异

李丰表示，二十大提出要办好人民满意的教育，要强化学前教育、特殊教育普惠发展。“上海作为经济发展最前沿的城市，人口大量流入不可避免的成为了其城市特性之一，也同时带来了更多随迁子女的受教育需要，而在公办学前教育不足的情况下，民办普惠性的学前幼儿园就成为了接收这些来学生的载体，其中以外来务工人员子女居多。”李丰看到在实践中，本市的普惠性学前幼儿园，民办收费远高于公办数倍，多居于 2000 元 / 月以上。在调研中他发现，真正需要普惠性学前教育的多为以低收入儿童家庭为代表的经济功能与养育功能都发挥不好的普通家庭，与公办园相比，连续 3 年的高昂学前育儿成本支出极大影响着他们对城市教育公平的



全国人大代表李丰

感知和再生育的意愿。

民办园师资不强 带来的学前教育不平衡

当前大力发展普惠园建设是我国坚持教育公益性的政策之一，而普惠园的教育资源的均衡发展更是普惠的重要体现之一，也是人民群众对教育公平的重要感知方向。但让李丰感到忧心的是，在实践中，被列为普惠性的民办幼儿园因缺少更多的留人政策环境，比较好的教育工作者常常留不下来，使其教育水平普遍低于公办园。

他在调研中发现，民办园给予教师的薪资较低，教师在职期间缺少公办教师的再培训机会，同时个人教学成效被社会认可的渠道不多等。为了保证教师队伍的稳定，不少民办园通过提高招收退休教师和超龄保育员来保证教师队伍稳定来维持教学，但这也同步带来了幼儿教育安全的隐患。

“如幼儿在园期间，课时或午睡时常会伴有突发疾病或食物反流呼吸道等幼儿成长期的多发问题，这些突发状况远远不是教师有经验就可以完成的，更需要年轻教职工的反应速度、观察力和体力与知识相配合，才能确保幼儿健康

救护的及时。”李丰说。

建议：多渠道加强对普惠性 民办园幼儿的支持力度

据了解，2021 年 8 月修改的人口和计划生育法规定“国家采取财政、税收、保险、教育、住房、就业等支持措施，减轻家庭生育、养育、教育负担”。而学前教育作为普通家庭育儿前期最为重要的一个支出成本，很大程度上影响了家庭的育儿意愿和幼儿受教育的公平，为此李丰建议财政部门应当加大对学前教育普惠性建设的财政支持力度，平衡好政府责任和社会责任。

“比如对普惠性民办在校幼儿每生每月给予相应补贴，有条件的区域可以购买民办园服务或逐步把普惠性民办幼儿教师薪资纳入财政统筹。”他建议最大限度地减少幼儿受同等教育的不公平支出，持平普惠性公办、民办园的收费标准，从而更好鼓励民办园投身公益性教学建设和保障幼儿享有受教育公平的权利。

同时，还要逐步缩小民办与公办差别，保障教师队伍稳定。他建议教育部门应加强普惠性民办幼儿园在年轻化师资力量配比提升上的指导，把普惠性民办园教师的培训和奖惩要求比照公办园纳入覆盖，对教育教学贡献突出的教师同样给予社会性表彰和奖励；同时，加大民办与公办园间各岗位教师教学交流频率，进一步提升民办园教师教学经验提升和职业归属感，从而更好地提升区域学前教育建设的整体水平均衡发展，更好的使万千家庭受益。

2023年全国两会特别报道

上海法治报