

2024年上海“两会”今启幕

代表委员履职作业里的法治关键词

两会
聚焦

□ 记者 胡蝶飞 陈颖婷

“我今年一共准备了8个提案。”昨下午，在上海市政协十四届二次会议委员报到现场，被“围住”的市政协委

员张玉霞告诉记者。作为一名律师委员，她将一如既往聚焦法治专业领域递交提案，包括涉及未成年人的刑事和民事案件中更多引入社工参与，居、村委员会指定监护的落地，规范公证处设立遗产

管理人库等。

2024年上海“两会”今天正式启幕。代表委员们今年最关心什么话题，精心打磨的议案提案中有哪些法治关键词，又有哪些真知灼见？记者就此展开采访。

外卖小哥3年赚102万引热议,呼吁避免过劳 建议出台保护即时配送人员合法权益细则

“外卖小哥”等新就业群体的合法权益保障问题一直是近年来上海两会代表委员们关注的热点之一。早在2021年，就有30名政协委员联名递交提案，建议切实保障“外卖小哥”等即时配送从业人员的合法权益。

前不久，上海外卖小哥陈思3年挣了102万元的视频在网上引发热议。成为“单王”靠的是超强工作强度，在2024年上海“两会”上，民建上海市委继续将目光对准外卖小哥群体，呼吁规范外卖市场的同时也要保障外卖员的合法权益。

陈思说，他有时候一天只能睡3个小时。“外卖员工作强度偏大。”民建上海市委的提案也关注到了这一点，指出外卖员的收入和工作强度直接关联。对此，提案建议明确外卖员的工作强度。“我们建议参照长途运输安全规定，限定外卖员白天每工作4小时、夜间每工作2小时后，强制下线休息20分钟及以上，并设置每日最长上线时间，避免外卖员过劳。”提案同时指出，各平台工作数据要实时互通，避免外卖员通过交叉上线不

同平台逃避休息。

民建上海市委还关注到，平台和连锁餐饮为了降低经营成本，将外卖送餐业务交由众包公司运作，转移本应由其承担的责任义务，导致众包外卖员维权困难。对于超时或者投诉较多的外卖员，一般会采取扣钱的惩罚措施，导致部分外卖员实际收入低于本市最低工资或时薪要求。

“建议出台保护即时配送人员合法权益的细则。”针对上述问题，民建上海市委提案建议，明确平台和连锁餐饮、众包企业和外卖员之间的法律关系，平台和连锁餐饮对所外包的众包企业有履行审查和日常监督的义务。同时明确当众包外卖员发生工伤事故等劳动纠纷，且众包企业无法履行或拒绝履行工伤赔偿等法定义务时，平台和连锁餐饮有先行赔付的义务。

“对超时和投诉较多的外卖员，平台可以通过降低该外卖员的最大接单数来予以惩戒，而不是一味扣钱，从而确保外卖员实际收入不低于本市最低工资或时薪。”

预制菜标准规范配套性不强、监管不到位 建议建立完善监管体系

据统计，全国预制菜相关企业从2018年的8000家激增到2022年超7.6万家。预制菜的畅销，一方面给了消费者更多选择，另一方面也给食品安全监管带来了新的考验。在今年上海两会期间，市人大代表韩奕奕将关注力投向了预制菜产业的发展。

韩奕奕代表指出，目前预制菜的供应链监管不到位。“一些企业在原材料选择和采购过程中存在潜在风险，如低价低质原材料的使用、来源不明确的原材料等。在储存和运输环节，不少小规模供应商参与预制菜生产，其储存和运输环节的管理可能不够严格，容易导致交叉污染和品质下降。”韩奕奕认为目前对于预制菜行业的供应链监管尚不完善，预制菜生产企业鱼龙混杂、生产条件参差不齐、原材料品质堪忧等现象都会引发食品安全问题，动摇行业发展的基础。

与之对应的预制菜标准规范配套性不强。尽管上海市市场监管局今年1月出台了《上海市预制菜生产许可审查方案》，明确了本市范围内8大类23小类食品纳入预制菜范围。但

目前针对预制菜生产加工技术、原料质量要求、冷链储运、产品质量分级等方面的标准或规范还有较多空白，在产品标准、新技术工艺方面还存在明显短板。

对此，韩奕奕代表建议强化预制菜供应链安全监管力度，建立完善的监管体系，明确责任主体和监管要求。同时，加强供应商管理，韩奕奕代表表示，预制菜企业应建立严格的供应商管理制度，选择可靠的供应商，并定期进行评估和监督，提高供应链的稳定性和可控性。可通过使用现代溯源技术，实现原材料的追溯，确保原材料的来源和供应链的透明度，从而提升食品安全性。

监管部门则应加大对预制菜行业的检查力度，对违规企业进行严厉处罚，确保企业遵守相关法律法规和卫生标准。同时，加强消费者教育，提高其对于产品信息的理解和识别能力。

韩奕奕代表建议构建预制菜质量安全标准体系，推动预制菜标准化原料基地及品牌建设，鼓励企业实施从源头到产品的全产业链质量追溯。

逾六成受访者不了解意定监护 呼吁加大宣传,建立意定监护备案登记制度

“上海老人将房子赠水果摊主”一案让意定监护制度再次引发社会关注。今年的上海“两会”上，民进上海市委递交界别提案，呼吁推进本市意定监护制度落实。

“市民对意定监护的现实需求升高,但对服务机制知晓度偏低。”民进上海市委指出，相关问卷调查显示，71.19%受访者表现出对意定监护模式的认同。同时也有63.69%的受访者“不知道”或“面对调查才知道”意定监护概念。本市仅有少数几家公证机构开展意定监护业务，相关服务人员也多兼职方式，真正具备此类服务经验和专业能力者屈指可数。

同时，由于社会对意定监护认知基础的缺失，意定监护在实践领域的专业机制建设基本空白。民进上海市委认为，“意定监护协议操作范本缺失，意定监护效力认定模糊，意定监护协议生效程序不清，监护权变更机制和意定监护监督制度未定等，导致职能部门分工不清，乃至缺位，权责不明等，影响了该制度的落地实施。”

针对知晓度低，提案建议，将意定

监护制度作为当下普法宣传的重要构成。从了解、认识意定监护制度起步，市民政局、街道办的宣传部门要深入社区居委会做一系列的知识普及。

“意定监护人（以及监护监督人）的职责是什么？意定监护协议如何拟？”“缺乏明晰权责标准，后期‘风险’不可预估。”本报此前的相关采访中，有律师提出困境。

为此，民进上海市委提案中建议，市公证协会要加强对意定监护相关协议进行系统操作规范，制定出全市统一的法制性范本，提高开展意定监护业务的工作效率；鼓励全市公证机构主动拓展意定监护业务。

此外，民进上海市委还呼吁，要及时建立意定监护备案登记制度，推进意定监护服务切实落地。“建议由民政部门承担意定监护备案登记机关职责，借助数字化等手段，系统收藏保存所有意定监护协议书，建档备案。”提案称，同时建议授权民政局制定和发放意定监护协议类纸质证书，探索推出规范电子凭证，便于协议各方在日后必要场合出具具有权威性的证明。

“长护险”如何叫好又叫座 代表建议建立双向考核机制

上海的养老服务供给体系不断深化，其中长护险是老年人认可度、参与度较高的项目之一，但在发展过程中也存在部分问题。市人大代表曹程丽通过调研，发现目前长护险中规定服务项目过于固化使得护理员陷入两难困境。“我们发现，绝大多数服务对象有服务内容以外的需求，当家属及服务对象要求护理员做不在服务项目内的工作时，部分护理员为避免投诉只能妥协，但此类情况又存在‘被查’的风险。”曹程丽举例，如被机构或相关单位抽查到做服务项目之外工作，护理员将会面临罚款，连续多次后还有被开除的风险。

此外，部分服务对象的不合理行为造成护理工作开展不顺。部分服务对象存在辱骂护理员等情况；而护理员投诉至服务机构后，多半以更换服务对象作为处理意见。情况严重时服务机构也采取过暂停服务的措施，但服务对象投诉至上级部门后，上级部门要求恢复服务，造成服务对象有恃无恐，上述情况的存在打击了护理员的积极性，也使工作开展不顺。

对此，曹程丽代表建议优化服务项目设置，真正满足服务对象所需。在她看来，造成服务对象及家属满意度低的重要原因是服务项目过于固化，无法真正对服务对象的需求进行回应。因此需要持续深入调研需求，细化明确服务项目、对象、内容、标准和责任，特别要关注城市服务对象和农村服务对象间的需求不同，并建立项目清单动态调整机制。

她建议建立双向考核机制，保障项目持续健康运行。同时考核服务对象和护理员，对于具有越界行为、影响护理员身心健康的服务对象应形成相应的退出惩戒措施。

最后，完善监测评估方式，精细做好“柔性”监督工作。护理员普遍反映当前的监测评估服务项目开展情况过于严苛，如好心为服务对象做不在项目之内的事却被抽查到，面临罚款等情形，惩罚也存在过重的情形。因此仍需要细化完善对于服务质量和护理员的监测评估方式，做好“柔性”监督，做到让服务对象“舒心又省心”，让护理员“流汗不流泪”。