



赋予设区的市地方立法权十周年

□ 本报记者 朱宁宁

2015年立法法修改，浙江省杭州市的立法权限由较大的市的立法权限调整为设区的市的立法权限。十年来，杭州市人大及其常委会积极适应权限调整 and 实际工作需要，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，不断加强重点领域、新兴领域立法，以良法促进发展，保障善治。

近日，《法治日报》记者跟随全国人大常委会法制工作委员会研究室和办公厅新闻局组织的采访报道组走进杭州。

从数字经济到历史文化保护，从营商环境到基层治理，十年间，杭州共制定地方性法规50件，修改30件（次），废止11件，现行有效地方性法规118件。杭州地方立法始终紧扣城市脉搏，努力构建与城市定位和目标任务相匹配的法规体系，为建设中国式现代化城市范例筑牢法治根基。

赋能新质生产力

数字经济是杭州最亮眼的城市名片，而立法先行则为这张名片增添了法治底色。

十年来，杭州聚焦数字经济创新提质“一号发展工程”，在全国率先出台了城市大脑领域法规，数字贸易地方性法规，以法治力量护航新质生产力加速成长。

“没有《杭州市智能网联车辆测试与应用促进条例》，就没有菜鸟无人车的今天。”菜鸟CTO兼无人车总经理李强十分感慨。2014年，菜鸟开始布局无人车研发时，因缺乏明确法规支持，只能将应用场景局限在封闭园区内。

“那时的无人车就像被圈养的动物，无法真正走向市场，社会价值根本发挥不出来。”李强说。

2023年，杭州在全国率先出台了由省会城市制定的智能网联车辆法规，明确无人车参照非机动车管理，这一突破性规定让菜鸟彻底“解绑”；目前杭州已建成全球最大的无人车车队，仅一个快递网点就有30多辆无人车投入运营，运输成本下降30%，累计自动驾驶里程达592万公里。

“该条例的出台给了我们行业明确的发展信号，我们现在敢投、敢研发。”李强充满信心。

地方立法赋能新质生产力，远不止于智能网联领域。2024年出台的《杭州市数据流通交易促进条例》《杭州市数字贸易促进条例》，前者为数据要素市场化配置扫清障碍，后者则首次明确数字贸易的内涵与外延，截至2024年底，杭州市数据相关知识产权持有量占全省80%，浙江省数据知识产权登记发证量占全国80%以上，立法护航效应尽显。

而《杭州城西科创大走廊条例》的出台，更是为创新策源地量身定制“法治引擎”。该条例在科技成果转化

化、人才政策、产业融合等方面作出创新性规定，推动大走廊汇聚112家国家级科创平台，培育出云深处科技、强脑科技等细分领域领跑者。正如浙大成果转化基地负责人所言：“该条例让‘创新不问出身’有了制度保障，科学家只需专注研发，剩下的交给法治环境。”

守护城市特质

从西湖龙井茶的清香到良渚古城的厚重，从千岛湖的碧波到社区养老的暖意，十年来，杭州用地方立法守护着城市特质。一部部法规中，既有历史文化的根脉，又有生态环境的底色，更有民生福祉的温度。

2023年5月1日起，《杭州市历史文化名城保护条例》施行，这是杭州首次以“城”为单位为历史文化保护立法，作为首批国家级历史文化名城，杭州拥有8000年文化史、5000年建城史，如何让“城湖合璧，山水城相依”的风貌永续？该条例给出答案——不仅保护文物古迹，更将历史文化街区、工业遗产、民俗风情等纳入保护范畴，构建全域、全要素保护体系。

2023年出台的《杭州市优化营商环境条例》，则让“营商环境只有更好，没有最好”的理念落地生根，该条例将“一窗通办”“证照分离”等改革经验上升为法规，明确市场环境、政务服务等五方面规范。

“以前办理施工许可要跑5个部门，现在通过‘城市

大脑’一键申报，3天就能拿证。”杭州某科技企业负责人说，该条例施行后，全市企业开办时间压缩至0.5个工作日，政务服务好评率达99.8%。

杭州在生态保护领域的立法同样亮眼。《杭州市淳安特别生态功能区条例》为千岛湖生态保护立下“铁规矩”，《杭州市湿地保护条例》守护13万公顷“地球之肾”，《杭州市大气污染防治规定》《杭州市非道路移动机械排气污染防治规定》等从工业排放到机械尾气，织密生态防护网，在这里，立法成为绿水青山的“守护者”。

民生领域的立法则直抵群众急难愁盼。2019年《杭州市居家养老服务条例》施行后，全市累计建成街社两级居家养老服务中心2900余家；2023年制定的《杭州市农村公路条例》，推动全市农村公路等级提升至四级以上，800余个行政村受益。

架起“连心桥”

十年来，杭州已建立覆盖人大代表联络站、村社、企业等多类型的基层立法联系点，收集法规草案意见建议3万余条，让“民声”真正成为立法的“原声”。

余杭区闲林街道基层立法联系点是省、市两级联系点，这里创新探索出“五步工作法”——从接受征询任务到整理归档，每个环节都确保民意“原汁原味”上传。2023年11月，《杭州市数字贸易促进条例（草案）》征

求意见时，闲林街道联系点的“五步工作法”发挥了实际效能，他们先邀请法律专家解读草案，再组织20余名立法民意信息员走访企业、商户，通过座谈会、二维码征集等方式收集意见，在杭州市人大常委会组织的相关调研会上，余杭区商务局、企业家代表等提出40条建议，最终23条被研究吸纳，5条被写入条例。

余杭区人大代表章慧芬正是这场立法实践的参与者。作为基层人大代表，她多次参与立法意见征询活动，让她惊喜的是，自己提出的多个意见都被吸收采纳，最后也被立法机关采纳了。在《杭州市慈善促进条例》立法中，章慧芬根据群众“让好人有好报”的呼声，提出7项礼遇措施建议，该条例最终明确在消费优惠、窗口服务等方面为捐赠人提供关爱，“让好人有好报”从民间俗语变成法律条款。

“从快递员，保安口中的‘大白话’，到写入条例的‘法言法语’，这就是全过程人民民主的力量。”章慧芬说。

2023年，杭州推进基层立法联系点规范化建设与数字化融合，萧山区试点的立法数字化应用场景，实现意见征集、反馈全程线上化。全市基层立法联系点已成为群众参与立法的“直通车”，让每一部法规都满载民意温度。

从历史街巷的青砖黛瓦到社区养老的暖心食堂，从数字经济的蓬勃生长到基层治理的精细高效，杭州十年地方立法实践证明：良法是城市发展的“定盘星”，更是人民幸福的“压舱石”。

贵州省人大常委会开展专题询问

把脉会诊未成年人保护和预防未成年人犯罪

□ 本报记者 王家梁
□ 本报见习记者 胡特旗
□ 本报通讯员 田胜平 任莉

7月31日，贵州省十四届人大常委会第十八次会议举行联组会议，就未成年人保护和预防未成年人犯罪工作情况开展专题询问。这是贵州省人大常委会第一次综合运用“执法检查+听取审议专项工作报告+专题询问”的法定监督方式，对未成年人保护工作开展“立体式”监督。

会上，8名贵州省人大常委会委员结合执法检查、专题调研发现的问题，围绕政府法定责任落实、未成年人权益司法保障、网络平台监管、义务教育实施、学生心理健康、相关场所监管、从业人员职查询、留守未成年人保护、家庭教育引导等情况进行询问。贵州省副省长董家禄及省法院、省检察院、省互联网信息办公室、省教育厅、省公安厅、省民政厅、省妇儿工委办公室有关负责人到会应询。

询问直指问题

“请问，已撤销妇儿工委的市州、县区，政府法定责任怎么落到实处？未保委撤销后，预防未成年人犯罪工作协调机制如何运行？”贵州省人大常委会委员、社会建设委员会主任委员李建军率先询问。

董家禄直面问题，从组建“1+6+N”未成年人保护工作机制，下设家庭、学校、社会、网络、行政、司法6个工作组，建立“N”个社会资源库，统筹推进全省未成年人保护工作；扎实推进打击犯罪、关爱救护、心理疏导、隐患排查治理等工作；将未成年人保护、预防未成年人犯罪工作纳入平安贵州建设考核评价体系等方面介绍了破解之策。

“不少学校反映心理健康教育体系不完善，心理健康专业教师匮乏的问题，请问该如何解决？”贵州

省人大常委会委员、外事侨务委员会委员曾力群提问。

“在全省开展学生心理健康工作专项行动，进一步加强学生心理健康教育工作；联合省体育局举办50余项体育赛事，大力实施学校美育浸润行动；坚持义务教育阶段学生每天校内校外2小时体育锻炼，鼓励各地各校课间活动从10分钟增加到15分钟。”贵州省教育厅副厅长周进应询时介绍，目前是按照普通中小学每两周不少于1课时，中职学校每学期不少于10学时的要求，开齐上好心理健康课；定期开展心理健康测评，对心理健康状况异常的学生，逐一分析研判，并针对重点人员“一人一策”制定方案，做到早发现早干预防疗。

应询坦诚作答

“请问未成年人审判工作改革以来，全省法院在哪些方面取得了关键突破？今后将围绕哪些重点开展工作？”贵州省人大常委会委员、监察和司法委员会委员方英说。

对于方英的询问，贵州省高级人民法院常务副院长张洪武予以回应，在关键突破方面，贵州省高级人民法院和家中中级人民法院同步组建了未成年人保护综合审判庭，各基层法院也组建了专门合议庭，形成了“高院—中院—基层法院”三级联动的专业司法保护体系。全省法院选派了2021名干警担任1910所学校的法治副校长，法治副校长人数同比增长16%，开展法治宣传次数同比增长220%。

对于今后的重点工作，张洪武表示，将不断加强未成年人审判专业化、职业化、规范化建设，为未成年人的健康成长创造良好的法治环境，为社会和谐稳定作出积极贡献。

“我省检察机关在做实‘预防就是保护、惩治也是挽救’，深化未成年人犯罪预防和治理方面有哪些主要举措？”贵州省人大常委会委员、农业与农村委员会副主任委员、省人大常委会代表资格审查委员会委员

管群问道。

贵州省人民检察院常务副检察长石子友坦言，强制报告是保护未成年人免受侵害的重要制度保障。制度实施以来，大量发生在家庭内部及隐蔽场所的侵害案件，因学校教师、医务人员按规定报告得以及时发现、处理。

石子友表示，下一步将持续推动压实责任，坚持反向倒查，每案必查，加强普法宣传，全力促推制度落地执行。

整改力求实效

贵州省人大常委会委员、选举任免联络委员会委员刘红梅提出：针对网络特别是短视频、社交类App上出现的不良信息，如何监管好头部平台？如何提升监管能力，防止未成年人遭遇网络侵害，管住、管好网络？

对于如何监管好头部平台，贵州省互联网信息办公室主任陈冲表示，将全省4万余家网站、4000余个App纳入贵州省网站平台巡查监测系统进行日常动态巡查，压实网站平台信息内容管理主体责任，及时处置属地网站平台上的各类违法和不良信息。

关于如何提升监管能力，陈冲从积极运用大数据、人工智能等新技术，加强属地网站平台日常监管；督促属地平台主动接入未成年人模式；坚持开展“暑期未成年人网络环境保护”专项行动等方面进行了介绍。

“针对KTV、酒店、酒吧、台球室、密室逃脱等场所和业态案件高发问题，如何联动市场监管、文旅等部门进行监管？”贵州省人大常委会委员、省人民代表大会委员会副主任委员、黔西南州人大常委会主任罗春红提问。

贵州省公安厅党委委员阳成俊介绍，全力推进“智能护未”预警模型建设，在全省的旅馆、酒吧、KTV、台球室等重点行业场所安装人像识别视频前端设备，为防范未成年人违规出入特定场所出现被侵害和实施违

法犯罪风险提供有力支撑。会同有关单位开展重点整治，对KTV、酒吧、私人影院等场所中存在的“藏污纳垢”现象进行地毯式排查整治，取得较好成效。

一言一语察民意，一问一答惠民生。历时1个多小时的专题询问结束了，但委员和到会应询的各有关部门负责人仍意犹未尽。

询问就是推动，应答就是承诺。贵州省“一府两院”及有关部门的相关同志表示，要认真研究办理相关意见建议，强化法律实施，健全制度机制，完善责任链条，切实把监督意见转化为加强和改进工作的有效举措，用心用情呵护未成年人健康成长，凝聚起关心爱护未成年人的强大合力。



制图/李晓军

法科生“立法”初体验

大学生参与模拟立法已覆盖全国两百余所高校

全过程人民民主·探索

□《法治周末》记者 刘希平

“建议设置政务服务评价反馈机制，企业对政务服务不满意的，相关部门应联系企业并给出整改方案……”近日，在湖南湘潭一家民营企业的会议室里，湘潭大学法学院研究生罗婧菡的笔尖飞快移动，记录着这家企业负责人有关政府提升政务服务效率的意见。

罗婧菡所参与的调研并非普通学术作业，而是为参与2025年度全国法科学生模拟立法大赛开展的前期调研。其目的是配合今年5月20日起施行的《中华人民共和国民营经济促进法》，起草40条左右的地方性法规草案代拟稿。

“过去只在课本里见过‘立法调研’四个字，现在真正走进企业才明白，一部地方性法规出台，前期要做大量的调研工作。”罗婧菡的调研本上，密密麻麻记录了20余条企业负责人的立法建议和意见。

从课堂到企业，从理论到实践，像罗婧菡这样的法科生们，正通过模拟立法体验式参与“立法”全过程，开启一段别样的法学实践之旅。

从模拟法庭到立法沙盘

“传统法学教育存在‘重理论、轻实践’的痛点，很多学生能熟背法条，却不懂法条背后的立法逻辑，更不清楚一部法律如何从‘纸面’走向‘实践’。”湘潭大学法学院院长、教授欧爱民是推动学生参与模拟立法的首倡者，在他看来，传统法学实践侧重培养“规则适用者”，但法治建设更需要懂立法的“规则制定者”。

2020年10月，湘潭大学首创模拟立法大赛的尝试

意外引爆校园。全校近200名学生涌入赛场，24支队伍围绕校园治理、社会热点模拟起草法规草案。

这场教学实验开始显露超乎预期的生命力。两年后，赛事升级为全国性平台：中国法学会立法学研究会作为主办单位，湘潭大学为永久性承办单位之一。在2022年度首届全国法科学生模拟立法大赛中，来自北京、上海、中国人民大学、中国政法大学等全国161所高校的1871名学子提交4405份立法草案。

“推动学生从用法到立法，本质是破解法学教育重理论轻实践的沉疴。”欧爱民透露，模拟立法活动当初推广时也曾遭遇质疑，“有人认为模拟立法大赛很成熟了，模拟立法大赛要冲出重围难度很大。”欧爱民说。

破局之道在于让事实说话，当学生们带着模拟立法成果向地方立法机关展示时，有的模拟立法成果得到了高度认可。6年来，这场始于湘潭大学的教学实验，如今已演变为覆盖全国两百余所高校的年度盛事。

“法治需要良法，学生对制定法律的热情远远超出我们的预想，彰显出法科学子的法治担当。”欧爱民如此总结这场持续6年的探索。

在字句句里打磨立法匠心

“立法并不是简单的条文堆砌，而是一个兼顾理论支撑和现实需求的复杂工程，更是理论与实践相结合的双向奔赴。”谈及自己参与模拟立法的感受，湘潭大学法学博士研究生黄诗琦深有感触。

2022年，还是湘潭大学硕士研究生的黄诗琦，与梁林妍、胡蓊月、欧阳琦共同参与了以“教育惩戒”为

主题的模拟立法。

“异性师生单独实施教育惩戒”这种情形，在《湖南省中小学校教育惩戒实施办法·模拟送审稿》中如何作出条款规定，曾让黄诗琦等四人“立法”团队争论至深夜。

“单独”指单独相处还是单独惩戒？经过十余次修改后，最终版本确定为：“禁止异性师生在封闭空间单独实施教育惩戒。”在胡蓊月看来，这样既增加了空间限定，又增设了禁止性规范。

立法是精准到标点的语言“手术”，黄诗琦对此深有体会，她参与的草案曾因使用“做出”而非“作出”被导师驳回，团队为此专门研读《立法技术规范》。

“‘应当’与‘可以’的情态动词选择，‘顿号’与‘或者’的逻辑表达，每个细节都关乎法律的生命力。”黄诗琦对记者说，立法需要在每一个表述上都做到精准无误，因为每一个词语的选择，每一个标点的使用，每一个条款的排列都可能影响法律的实施效果，任何模糊的表述都可能导致执行中的混乱。

在欧阳琦的记忆中，这次“立法”更大的挑战在于价值平衡。当草案提出“将严重惩戒记入学生档案”时，家长代表表示反对，认为惩戒进入档案就会让孩子的档案出现污点；而教师代表则表示赞成，认为这是一种具有很强威慑力的惩戒方式。

“历经三轮听证，我们团队创设出‘提前消除记录’机制，既保留档案的警示作用，又为改过自新者打开通道。”欧阳琦对记者说。

“纸上得来终觉浅”。梁林妍坦言，在模拟立法中站在教育局局长的角度考虑问题时，又会有不同感受。“我这时候才真正理解立法者的两难。既要防范教师失范行为，又不能制造信任危机。法律不是非黑即

白的判断题，而是寻找社会最大公约数的艺术。”

为地方立法注入青春智慧

多年来，一些地方立法机关正成为模拟立法的积极推动者。对湘潭大学大学生参与模拟立法的活动，湖南省人大常委会不仅派出评委参与活动，还对模拟立法进行指导。而大学生在模拟立法中培养出来的法治思维，也为地方立法注入了青春智慧。

2024年，湖南省人大常委会拟制定《湖南省预防中小学生溺水若干规定》，湖南省教育厅委托欧爱民团队为这部地方性法规的起草，出台提供了专业意见。

“在立法调研中，团队中的大学生能抓住立法中的问题，并提出解决方案。这与他们平时经常参与模拟立法的锻炼是分不开的。”欧爱民对记者说。

在往届比赛中，中央财经大学学生团队提交的《浙江省新就业形态劳动者权益保障条例（草案）》、厦门大学学生团队提交的《福建省新就业形态劳动者权益保障条例（草案）》等作品，都为地方立法提供了专业参考。

大学生参与模拟立法的做法，得到了多方肯定。“这一创新做法为地方立法提供了智力储备，强化了法治人才实践导向培养。”湖南省人大常委会法工委备案审查处副处长游慧艳认为，这种做法让学生获得了实战训练场，立法机关则收获了鲜活智库，从而使高校与立法机关形成了人才培养的闭环。

中南财经政法大学教授胡弘弘认为，让学生参与模拟立法可以培养其立法思维、立法意识，训练立法技术，引导学生关注制度的程序价值，也能让学生在实践中感受全过程人民民主的魅力。

云南省都留守儿童关爱保护法规出台

打好『组合拳』护航未成年人健康成长

□ 本报记者 石 飞
□ 本报通讯员 乔雪飞

近日，《红河哈尼族彝族自治州留守儿童关爱保护条例》（以下简称《条例》）经云南省十四届人大常委会第十八次会议批准，将于9月1日起施行。据悉，这是云南省首部留守儿童关爱保护地方性法规。

地处哀牢山南麓的红河州，数十万常年外出务工人员，劳务经济成为边疆群众增收的重要支柱。然而，跨越山海奋斗的背后，是近5万名留守儿童因父母长期“缺位”面临着成长困境——监护缺失、情感缺失、教育断层，部分家庭面临“在家无人管，外出不放心”的两难境地。

直面留守儿童的成长困境，红河州人大常委会紧盯留守儿童关爱保护这一重大民生问题，充分履行人大职责，通过开展专题调研、听取“一府两院”工作报告、专题询问等方式打好人大监督“组合拳”，护航未成年人健康成长。

在全面总结工作经验，深入分析全州留守儿童关爱保护工作中存在问题的基础上，红河州人大常委会认为通过立法明确各方责任和义务，提升留守儿童关爱保护工作法治化水平十分必要和迫切。

红河州人大常委会将制定《条例》列入2025年立法计划，以“小切口”立法精准回应留守儿童保护“大关切”，努力将分散的政策举措、地方经验、民众呼声进行整合和提炼，为留守儿童制定权责明晰、保障有力的地方性法规。

“我们坚持问题导向，结合留守儿童关爱保护工作实际需要，兼顾考虑农村和城市留守儿童，突出务实管用。”据红河州人大常委会建设委员会负责人介绍，《条例》将各部门关爱措施上升为法规，创设地方特色条款，强化责任落实，每一条款都经过反复论证，既立足解决现实问题，又统筹标本兼治，既体现了依法治法的严谨，又饱含为民立法的温度。

《条例》以简明条文构筑留守儿童保护体系。主要包含立法目的、适用范围、定义、基本原则，家庭（父母）、学校、各级政府、相关部门、社会组织等的职责，关爱保护留守儿童的具体措施以及违反《条例》的法律责任等内容，充分彰显“小切口、立得住、真管用”的地方立法特色。

《条例》坚持科学关爱保护，强调关爱保护应当适应留守儿童身心健康发展的规律和特点，尊重留守儿童人格尊严，保护留守儿童隐私，提高留守儿童关爱保护的针对性、实效性；突出家庭主体责任，规定了父母应当与留守儿童保持密切沟通，给予亲情关爱等。同时，对学校关爱保护、社会关爱保护、司法关爱保护作了相应规定；坚持政府主导和标本兼治，明确民政部门关爱保护留守儿童的具体职责，细化各级政府及相关部门、社会组织等关爱保护留守儿童的具体措施，特别是针对留守儿童产生的根源，一方面，规定各级政府应当发展地区特色产业，拓宽就业渠道，促进留守儿童父母就近就业创业；另一方面，鼓励外出务工的父母携带未成年子女共同生活或者一方留家照料，从源头上减少留守儿童数量，对违反本条例规定，侵犯留守儿童合法权益，造成人身、财产或者其他损害的，将依法承担民事责任。《条例》对帮助留守儿童增强学习兴趣，防止沉迷网络，政府购买服务，制定实施办法等社会关切，均依据国家有关法律法规的规定作出积极回应。

法律的生命力在于实施。该负责人表示，下一步，红河州人大常委会将通过执法检查、专题调研、工作评议等方式督促相关部门履行法定职责，以《条例》的实施推动形成家庭、学校、社会、政府等各方联动的留守儿童保护工作格局，为留守儿童健康成长撑起一片法治蓝天。