

代表委员建言法治护航低空经济高质量发展

加快低空领域专门立法进程

□ 本报记者 王婧 蒲晓磊

从低空观光、无人机表演到低空通勤、同城无人机物流配送等场景应用，低空经济正加速“飞入”公众视野，“飞”进千家万户。

今年的政府工作报告提出，打造集成电路、航空航天、生物医药、低空经济等新兴支柱产业。《法治日报》记者注意到，这已是低空经济第三次被写入政府工作报告。

如何让低空经济“飞”得安全，如何为低空经济高质量发展、可持续发展提供法治支撑，记者近日采访了多位全国人大代表和政协委员。

明确权责统一标准

低空经济在给人们带来便利的同时，安全风险同步显现。

“我国低空经济正从试点探索向规模化发展迈进，航空器数量激增，应用场景不断拓展，空域管理、飞行监管、安全防控等领域的新问题、新挑战层出不穷。”全国政协委员、上海航天信息科技有限公司院长、华东师范大学国家安全与应急管理研究院院长伍爱群告诉记者。

面对此前发生的无人机违规闯入机场净空区干扰航班起降、非法抵近敏感区域拍摄窃取涉密信息、坠机伤人及非法拍摄侵犯公民隐私等事件，全国政协委员、中国人民大学校长马怀德指出，传统以有人驾驶航空器为核心的空域管理模式，已难以适配无人机“低慢小”的运行特性，低空管理领域的制度短板亟须通过专门立法补齐。“值得注意的是，《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》作为我国首部专门规范无人机管理的行政法规，精准填补了相关立法空白。”马怀德说。

“当前低空经济迫切需要完善的法治体系加以规范和保障。”伍爱群说，“唯有以法治明确权责边界，统一标准规范，强化监管执法，化解发展矛盾，才能实现低空安全与产业发展的同频共振，推动低空经济在法治化轨道上行稳致远。”

从立法层面看，我国已经建立起以民用航空法为核心，以《中华人民共和国民用航空安全保卫条例》《通用航空飞行管制条例》《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》等行政法规以及《民用航空使用空域办法》《民用航空安全管理规定》等部门规章为组成部分的法律法规框架。

“这些规范主要适用于民用航空。”全国政协委员、中华全国律师协会监事长吕红兵认为，低空经济具备新质生产力的显著特征，应通过专门立法激发发展、发挥功能。

健全法治完善体系

安全是低空经济发展的前提和底线，法治是筑牢低空安全防线、推动产业高质量发展的根本保障。

吕红兵建议，以新兴产业、未来产业为载体，建立产业促进法律体系。将国家中长期产业政策要求提升为产业促进法律制度的高度。借鉴清洁生产促进法、循环经济促进法等立法实践，制定人工智能、商用航天、低空经济等新兴产业、未来产业促进法律制度，在此基础



图为采用无人驾驶技术的某品牌航空器进行展示，让人们感受未来城市“空中出租车”的快捷。 CFP供图

上，提炼形成具有中国特色的新质生产力产业促进法。低空经济由低空制造、低空飞行、低空保障、综合服务等多个业态组成。吕红兵提出，立足我国低空经济发展现状，采用更侧重促进型的立法模式。

“加快低空领域专门立法进程，清晰界定低空飞行的定义、范围、管理主体、权责划分，明确航空器生产制造、适航认证、飞行运营、安全防控等各环节的法律责任。”伍爱群建议，完善配套的行政法规和地方性法规，结合不同地区低空经济发展特点，制定差异化的实施细则，形成“国家立法+地方配套”体系。

吕红兵建议，在促进低空经济立法中，规定国家对低空空域的所有权；在低空界定方面，对低空空域绝对高度予以明确，平衡公共安全维护、交通管制便捷、资源高效利用之间的关系；在安全保障方面，应依法确立安全为基本原则，并将此贯穿低空经济发展全过程，包括航空器制造与登记、运营方资质和许可、基础设施建设与运营、交通规则制定及监管、数据采集并合规。

新修订的民用航空法有鼓励低空经济领域“应用拓展”“促进低空经济发展”的表述。对此，吕红兵建议加强在医疗救护、交通运输、物流配送、国土能源、气象测绘、文体旅游以及农业、海洋等方面的应用拓展，并制定科学性、系统化的配套管理规则。

伍爱群建议加快统一低空领域技术标准、运营标准、监管标准，从飞行器性能、通信导航、空域划设、飞行管控等方面构建完备的标准体系。

协同共治守护安全

“只有管得住，才能放得开”逐渐成为低空经济行业共识，行业总体正在走向规范治理道路。

低空管理覆盖空域管理、公共安全、生产监管、市场规范等多个领域。在全国人大代表、中国航发湖南动力机械研究所专职总师单晓明看来，要常抓不懈，继续完善低空安全管理体系。同时，疏堵结合，解决空

域资源供需失衡难题。还要推进改革机构，提高基层低空交通管理能力。

伍爱群建议，坚持“安全第一、包容审慎”的原则，在立法和监管中兼顾安全保障与产业创新。他认为，低空经济涉及空管、民航、工信、公安、应急等多个部门，跨领域、跨区域特征显著，要建立健全“统一领导、分工负责、协同联动”的低空综合监管机制，明确各部门的监管职责和协作流程，推动监管信息共享，执法联动响应。

吕红兵提出，鼓励成立低空经济领域行业协会、产业联盟；发挥国资引导作用，带动社会资本参与；完善投融资服务体系；加大技术创新支持和知识产权保护；支持标准体系和试验验证平台建设；深化国际合作。

全国人大代表、中国民航大学副校长吴仁彪建议，各地要尽快设立“空中交警”队伍，应本着循序渐进的原则，随着市场规模的扩大，逐步增加。

“强化执法能力建设，配备专业的低空监管执法队伍和设备，运用卫星定位、雷达探测、通感一体、大数据等技术手段，构建智能化、全流程的监管执法体系，实现对低空飞行活动的精准监测、及时预警、快速处置。”伍爱群建议，加大对违法违规飞行行为的处罚力度，对“黑飞”、无证运营、超范围飞行等行为形成有效震慑，切实维护低空飞行秩序和公共安全。

自2026年1月1日起施行的新修订的治安管理处罚法，已把无人机“黑飞”列入处罚范围。前不久，公安部公布8起依法打击无人机“黑飞”违法犯罪典型案例。为充分发挥警示教育作用，吴仁彪建议各地公安部门要定期公布典型案例，这对于提高公民的法律意识，普及低空安全飞行基本知识，保障低空经济安全发展有着重要意义。

“要强化法治宣传教育和共治，推动形成低空安全治理的合力。”伍爱群指出，要引导社会公众树立正确的低空安全观念，鼓励行业协会、企业、科研院所等社会力量参与低空安全治理，形成政府监管、行业自律、企业负责、社会监督的低空安全共治格局。

□《法制文萃报》记者 彭飞
□ 本报记者 蒲晓磊

今年的最高人民法院工作报告显示，未成年人犯罪高发势头得到有效遏制。最高人民检察院工作报告显示，检察机关起诉侵害未成年人犯罪和受理审查起诉未成年人犯罪均同比下降，为近五年首次“双下降”。

在2026年工作安排中，最高法提出“强化未成年人犯罪预防治理”，最高检提出“强化未成年人违法犯罪预防治理”，为下一步工作划定重点、指明方向。报告发布后，多位长期关注未成年人保护话题的全国人大代表、全国政协委员、围绕源头预防、分级矫治、协同治理等关键环节，给出持续巩固并强化未成年人违法犯罪预防治理工作的建议。

源头防控筑牢安全防线

未成年人违法犯罪多由小错、小恶逐步演化而来。预防是最好的保护，也是遏制未成年人违法犯罪的根本之策。受访代表委员表示，应重点从家庭、校园、网络、新业态等关键场景抓起，把风险化解在萌芽状态。

全国人大代表、中共安徽省委党史研究院（省地方志研究院）二级教授吴梅芳调研发现，涉案未成年人多来自留守、单亲、重组等家庭，督促监护令、家庭教育指导令等能够用专业力量补上家庭监护的短板，筑牢未成年人违法犯罪的第二道防线。

全国政协委员、清华大学法学院教授聂鑫直言，未成年人身心处于过渡期，校园暴力施暴成本低、维权成本高，处置不当易引发更大问题，因此教育部门应出台可操作的欺凌认定与惩戒标准，让学校敢于惩戒、精准惩戒。

全国人大代表、山西省公安厅治安支队四级高级警长杨春指出，电竞酒店、剧本杀等新业态存在法律定位模糊、监管滞后等问题，建议完善专项立法，严格身份核验，把违规主体列入黑名单，从源头净化未成年人成长环境。

分级干预护航回归之路

对未成年人犯罪行为既不能“一放了之”，也不能简单苛以重罚。代表委员普遍认为，应构建分级分类、科学有效的矫治体系，让教育、感化、挽救落到实处。

专门学校建设是分级干预体系中的重要一环，不过当前不少地区的专门学校建设仍存在

代表委员点赞「双下降」成果

持续强化未成年人违法犯罪治理

短版。

聂鑫指出，当前涉罪未成年人矫治存在“一放了之”和“刑事处罚”之间的中间措施缺位问题，建议在刑事诉讼法修改中，将适用非羁押措施、相对不起诉、附条件不起诉等条件的未成年人纳入专门矫治教育范围，赋予检察机关移送专门学校的决定权，推动专门学校程序的规范化与司法化。

“附条件不起诉、专门学校等制度，最终要接受一个最朴素的检验——孩子离开司法程序之后，能否顺利重新开始。”全国人大代表、中国科学院大学讲席教授马一德直言，社区、学校、家庭能否接住、管好、帮好回归的罪错未成年人，直接关系到制度善意能否转化为现实温度。

全国人大代表、华能济南黄台发电有限公司总经理助理栾俊在采访中分享了山东“劳动代偿+亲情修复”的实践经验，建议对轻微罪错未成年人多用附条件不起诉并做好跟踪帮教，对低龄严重暴力犯罪完善核准追诉机制，做到宽严有据，罚当其罪。

“精细化分级干预能有效防止‘小错酿大罪’。”全国政协委员、河南牧业经济学院副院长马昭表示，对恶性犯罪依法严惩，对轻微犯罪教育挽救，才能真正实现“预防就是保护，惩治也是挽救”。

系统治理压实预防链条

采访中，代表委员围绕强化协同执法、健全工作机制、整合专业资源等方面，提出一系列具有针对性的治理举措。

栾俊建议，要以专业化、社会化支撑未成年人违法犯罪治理实效，整合司法、教育、心理、社工等专业资源，加强区域性未成年人违法犯罪矫治基地建设，推动“六大保护”围绕犯罪预防靶向发力。

针对新业态监管漏洞带来的犯罪风险，杨春呼吁，要建立跨部门未成年人保护联席会议制度，压实网络平台与重点场所治理责任，推动强制报告、入职查询等制度落地，构建全方位“防火墙”。

马昭强调，要构建网络空间协同治理机制，对诱导、教唆未成年人实施诈骗、暴力行为的账号与链条坚决打击，联合惩戒，建立平台与监管部门联动预警、快速处置的预防打击制度。

马一德提出，未成年人违法犯罪预防和治理必须向前延伸、多方发力。立法层面要加快完善分级干预、专门矫治等制度供给；行政层面要压实教育、民政、公安、网信等部门监管与矫治责任；社会层面要营造守法崇德、拒斥暴力的环境氛围，以多方协同压实违法犯罪预防链条。

坚持依法行政 建设法治黄石

访全国人大代表、湖北省黄石市市长吴之凌

代表访谈

□ 本报记者 胡新桥 刘志月

今年的政府工作报告对“强化法治政府建设，深入推进依法行政，严格依照宪法法律履行职责”作出明确部署。“法治政府建设的出发点和落脚点应该是群众所盼，这是推进依法行政的题中应有之义。”全国人大代表、湖北省黄石市市长吴之凌近日在接受《法治日报》记者采访时说。

找准群众需求，是依法行政的出发点。吴之凌介绍，黄石市政府高度重视拓宽群众诉求反映渠道，力求做到接诉即办、真办真满意。黄石市政府明确，对12345市长热线每周日报、每月一研判，强化群众诉求的登记、分办、跟踪、协调，通过分析诉求种类和上升趋势等及时作出回应。

“围绕政府管理服务的难点和人民群众生产生活中的堵点开展工作，是我们推进依法行政的重点领域。”吴之凌说。

有段时间，黄石市老旧小区加装电梯的诉求反映特别集中，有关部门调研后发现，这是一个需要系统解决的民生实事。

着眼破解加装电梯“群众工作难”“居民出资难”“工程监管难”“后期管理难”等难题，黄石市政府从法治建设、优化服务、控制成本等方面着手，为加装电梯“落地难”开出“法治良方”。

为解决“有法可依”的问题，《黄石市既有住宅加装电梯条例》于2024年3月1日起施行。这部法规，是全国首部适用于全市域既有住宅加装电梯的地方性法规。

为解决“手续繁琐”的问题，黄石市以群众“最多跑一次”为目标，县（市、区）住建局“统一受理，实行一站式受理、并行审批”，改变了过去“一张表、多头跑”的工作模式。

黄石市还将降低加装电梯成本新模式写入立法，破解资金筹集难题。截至目前，黄石市加装电梯已累计审批1490部，竣工1466部，惠及6.1万余人。

“我们认为，满足群众需求应当主动出击，抓早抓小。”吴之凌说，黄石市尤为关注困难群体合法权益的依法保护、救助等工作。

黄石市上升趋势，且低龄化日益明显，不少逃

途孩子处于“家庭、学校管不了，社会组织不知道怎么管”的状态。

针对这种情况，黄石市组建了湖北省第一所公办专门教育学校——黄石市启航学校，由市司法局、市教育局和市公安局等协同负责，从行为矫治、道德教育、心理修复、社会帮扶等方面综合施策，对有严重不良行为的未成年人进行专门教育矫治，着力破解“教育难、矫治难、回归难、巩固难”等痛点堵点。

2025年，黄石市抓获未成年犯罪嫌疑人同比下降36.86%；全市检察机关受理审查起诉未成年人犯罪人数，起诉侵害未成年人犯罪人数分别同比下降41%、42%。

市场主体的诉求，也是群众需求的重要组成部分。“我市连续多年获评湖北‘全省营商环境标杆城市’，这离不开法治黄石建设水平的持续提升。”吴之凌说。

为深入贯彻落实党中央、国务院关于优化营商环境的决策部署，黄石市去年创新建设启用“扫码入企”系统，在全市范围内全面铺开推广。

该系统录入了黄石市涉企行政执法事项、执法人员信息、执法主体信息等，行政执法机关入企检查必扫码，黄石市各级司法行政部门可以通过“扫码入企”系统后台查看辖区行政执法机关历史检查记录、检查合法性、年度检查频次等数据。

“该系统能自动对多头检查、高频检查实时预警，严格规范行政执法机关的涉企行政执法检查行为。”吴之凌说，这有助于解决涉企行政执法、调研督导等非行政检查中存在的无证检查、随意检查、高频检查、变相检查、过度调研等问题。

黄石市还持续深化“双千”、企业家早餐会等服务品牌，创新建立企业诉求“101”解决机制（企业诉求实行1个口子集中汇总和交办、1天内上门对接；企业简单诉求立即办，案拖延、零推诿；企业复杂诉求，1周内拿解决方案，1个月内办结），搭建“线上+线下”企业服务平台，为企业提供全覆盖、全周期和全方位服务。

“多种企业诉求反馈渠道的畅通，倒逼执法人员从‘重管理’向‘重服务’转变，有效规范行政检查程序、人员作风等问题。”吴之凌说。

2025年，黄石市“双千”活动帮助企业解决问题322个，问题销号率达95.3%；“101”机制闭环处理企业诉求28个，问题办结率达88%。

“我们将坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，聚焦重点领域和关键环节，持续发力，久久为功，建设更高水平平安黄石、法治黄石。”吴之凌表示。

夏华代表：“法治”是最亮丽的履职底色

代表风采

□《法制文萃报》记者 彭飞 文图

全国人大代表、中国民间商会副会长、中国服装协会副会长、依文集团董事长……夏华，这位在民族文化与时尚产业深耕30余年的知名企业家，有不少亮丽的头衔，但“法律人”依然是她身上撕不掉的标签。

创业之前，夏华是中国政法大学的一名教师。更早之前，她是这里的一名法学专业学生。缘于这些经历，她的朋友圈里“法学家”至少占一半。也得益于这样的经历，她被推选为全国工商联法律服务和劳动关系委员会主任，经常就相关法律文件的酝酿、出台、实施与相关部门展开面对面交流。

作为全国人大代表，夏华力求自己的每一件建议都“于法有据、务实管用”。非物质文化遗产保护、数据要素保护、民营经济法治保障等，她的建议内容常常有显著的法治底色，其中多项建议被有关部门采纳，直接推动相关法律政策的修改完善。

绣娘富了家

“我们遇到太多这样的绣娘，她们手里拿着祖传的纹样，却不知道这个图案值多少钱，更不知道被某个品牌印上衣服后卖向全世界，自己能得到什么。”过去几年，夏华和她团队的成员在搜集民族纹样与民间技艺期间，曾深入贵州、云南、内蒙古等地的上百个村落，走访了大量手工艺者。

面对那些濒临失传的民俗符号，团队成员不自觉发出一种不我待的使命感。他们四处收集民族纹样，建起中国民族纹样数据库，并在全国范围的村寨里打造一座座“绣梦工坊”，让上万名绣娘“背着娃、绣着花，养活自己富了家”。

在推动传统纹样数字化过程中，夏华身上还多了一层“责任感”：大量民族纹样缺乏系统性确权程序，如果遭遇侵权怎么办？手艺人权益、工坊标准、数字资产归属

等，这些延伸而来的问题，又该如何规范呢？

经过反复推敲并认真梳理后，夏华连续两年在全国人大会议上提交“关于推动传统纹样数字化保护”的相关建议，呼吁将传统纹样纳入知识产权重点保护，建立数字化确权与授权机制，明确手艺人收益分配规则。

上述建议最终被文化和旅游部、国家知识产权局采纳，相关条款被纳入《传统工艺美术保护条例》修订与传统工艺振兴的配套法规中。自此，已被中国民族美学纹样数据库收录的9000余种民族纹样以及被链接的3万余名手艺人，被赋予更加完备的法律权益保障。

在夏华看来，立法是推动民族文化产业发展行稳致远的“硬核支撑”，既能为民族文化筑牢保护底线，也能为产业发展明晰路径、激活动能，让散落在民间的传统技艺、民族文脉摆脱传承困境，真正实现创造性转化、创新性发展。

企业安静了

2025年，夏华随全国工商联开启了为期半年的企业走访调研，足迹遍布数十家不同规模、不同行业的企业。在调研过程中，夏华见证了规范涉企行政执法专项行动开展后的积极变化。

在民营经济促进法的立法过程中，夏华参与了多场专题座谈活动，结合自身经营与调研体会积极发声。

夏华和调研团队将企业心声、调研情况进行归纳整理，系统地梳理成一份份报告，第一时间反馈给相关部门，作为立法建议参考。

“扫码入企”“综合查一次”“企业宁静日”……各类惠及企业的涉企执法制度在全国落地开花。夏华亲历了一项项条款、一部部规范的出台过程，也见证了法治化营商环境从“阶段性成效”向“制度化常态”的转变。

“出海”有保障

近年来，伴随“企业出海”热潮，依文集团的国际化



图为全国人大代表夏华。

步伐也在加速。依托“依文数智”数字化供应链平台，集团与400多家国际品牌、1600多位全球设计师达成了深度合作。如何在全球化的法律框架下合规前行，成为依文集团和夏华面临的新挑战。

“走出去，必须懂规则。”这是夏华常对合规团队说的一句话。在一次与欧洲设计师的合作谈判中，对方对数字纹样的知识产权归属提出了极其严苛的要求。如果不懂国际规则，贸然签约，未来就可能面临巨大的法律风险。

凭借对跨境知识产权法律和网络安全法的深入研究，夏华的团队在合同中数据使用范围、二次创作权属、收益分配等关键条款进行了精细化约定，既保护了依文集团自身的核心资产，也赢得了国际伙伴的尊重。

多年的中外谈判经历，让夏华对涉外法治保障有着切身感受和深入思考。她深知，坐上国际的商业谈判桌，单靠企业自身扎根还不够，必须依靠国家完善的涉外法治体系与能力建设作为坚强保障。

对此，夏华建议，加快完善涉外法律制度体系，为企业搭建专业的涉外法律服务平台，让中国企业在海外遇到纠纷时，能第一时间找到“撑腰”的法律武器。她同时呼吁，推动校企联动，培育更多既懂法律、外语又熟悉国际商业规则的复合型人才，补齐民企“出海”的短板。