



上海地方立法：质量数量实现“双丰收”

——上海市人大一年履职综述

■本报记者 王嘉旻

回眸过去一年，法治愈发成为上海这座城市靓丽的“名片”。这一年，上海地方立法数量亮眼——立法总数达50件，包括制定地方性法规15件、修改地方性法规25件，其中还包括不少创制性立法，并拿下多项全国第一，实现了质量数量“双丰收”。

比如，将“戴口罩”写入法条，这体现了首创精神。面对突发疫情率先破题，用足现行法律制度和政策资源，以法治思维贯穿其间。

全方位回应解决企业难点、痛点，这是“组合拳”思维。为优化营商环境，出台一揽子法规，重点突破、协同作战，真正将立法资源用在解决实际难题的刀刃上。

沪苏浙两省一市首次就长三角生态绿色一体化发展示范区建设同步作出法律性决定，这体现的是“破圈”理念。不破行政隶属、打破行政边界，将示范区生态基地的“高颜值”充分转化为未来经济发展的“新价值”。

特殊时期，紧急立法

饭馆食肆，食客们戴着口罩、保持适当社交距离享用美食；公交地铁，乘客们严格遵守“戴口罩”防疫规定。正值冬季，全球疫情仍在蔓延，不同地区散发病例时有发生。争取比病毒跑得更快，上海坚持主动筛查、及时发现、快速反应。与此同时，个人防护也严格执行到位。这背后，离不开有效的法律制度供给。

“当初在讨论是否要将‘戴口罩’写入法条时，也遇到不同声音。”市人大常委会法工委主任王伟回忆，彼时临近春节后返沪高峰，防疫形势异常严峻。各地政府部门纷纷出台应对举措，却没有法律条文予以支撑。道口“守门人”、社区“小巷总理”们执行起来难免遇到冲突和矛盾。

依据“急用先立”原则，市人大常委会在去年2月紧急召开一次常委会会议，表决通过了《关于全力做好当前新型冠状病毒肺炎疫情防控工作的决定》。从《决定》调研起草、听取意见到最终表决通过，仅用了不到10天。

为适应疫情防控常态化要求，上海市人大及时新增审议通过《上海市公共卫生应急管理条例》，强调平战结合，并构建疫情早期监测预警体系。勤洗手、进入公共场所按照要求佩戴口罩、保持社交距离、使用公筷公勺、实施分餐制等

公共卫生行为均被写入法条之中。专家学者认为，“立法不在于搞四平八稳、面面俱到，有效、管用才是硬道理”。无疑，上海在特殊时期的紧急立法为这座城市的安定奠定了安枕底座。

既需审时，也要度势

立法既需“审时”，也要“度势”。在把握时机时，也要打破惯常思路。用“撒指成拳”形容上海在优化营商环境方面的立法探索，再合适不过。

“1+X”，这是王伟归结的优化营商环境立法的“上海经验”。其中，“1”指的是《上海市优化营商环境条例》，“X”指的是《上海市外商投资条例》《上海市促进中小企业发展条例》等。优化营商环境事关企业发展，更牵涉到经济社会发展

的方方面面，亮出“组合拳”全方位回应现实诉求，更能在落地之时更有力、更管用。截至去年12月中旬，相关部门共出台116项配套政策，《上海市优化营商环境条例》的实施，为行政部门加快制定具体政策提供了现实依据。

跨区迁移难，这是不少企业一直面临的难题。为此，《上海市优化营商环境条例》专门创设了“跨区迁移协调解决机制”。据悉，本市已开通“企业跨区迁移服务专窗”。截至去年11月底，共有3.5万家企业通过迁移新政完成市内迁移。

在基础的“1”之外，纳入更多“X”是为了解决企业在发展过程中的个性化需求。譬如，《上海市知识产权保护条例》帮助权利人准确找到对应的负责部门；《上海市外商投资条例》确保外资企业进入市场竞争时享有“平等”“普惠”等。

既不越位，又不缺位

这一年，上海地方立法还实现了“身份角色”转换，在长三角一体化立法协同中主动出击，成功实现“既不越位，又不缺位”。

一年多前，长三角生态绿色一体化发展示范区揭牌成立。“设在省域交界处的示范区，既是大事也是难事，我们面临许多没有先例的挑战。”长三角生态绿色一体化发展示范区执委会副主任张忠伟如是说。彼时，摆在他们面前的第一道难题就是如何“不破行政隶属、打破行政边界”。这事关示范区执委会的“权力边界”。

在进行深入沟通、反复研究论证后，沪苏浙两省一市人大常委会向全国人大常委会法工委报送了关于示范区法治保障问题的请示。在收到书面答复意见支持后，更多次磋商、反复打磨。

去年9月，两省一市首次就示范区建设同步作出法律性决定。在不少法学专家看来，这不仅有利于长三角一体化“项目协同”走向“制度创新”，更将成为其他城市群协同立法的“实践范例”。

■本报记者 周渊

回望2020年这个特殊年份，上海市政协展现出了不同寻常的担当作为。2020年是市政协“制度建设年”，在加强思想政治引领广泛凝聚共识上更进一步，“履职答卷”厚重充实：市政协着力把政协制度优势转化为城市治理效能，非常时期担起非常之责、关键时刻尽到关键之力，为奋力夺取疫情防控和经济社会发展双胜利凝聚人心共识、汇集智慧力量；紧扣中央对上海发展的重大战略部署和全市中心任务，充分发挥专门协商机构职能作用，交出了高质量的“政协答卷”。

一年来，广大委员坚持建言资政和凝聚共识双向发力，紧扣城市治理、社会事业发展、民生保障改善等领域提交448件相关提案，聚焦加强公共文化服务体系建设、推进教师队伍建设和9个专题，由主席会议成员牵头开展重点提案办理，有力推动了一些社会关切和群众期待的热点难点问题的解决。

助力实现疫情防控和经济社会发展双胜利

“新冠疫情给全体市民上了一堂

为奋力夺取双胜利凝聚共识、汇集力量

——上海市政协一年履职综述

刻骨铭心的“健康教育课”，在上海推广公筷公勺正当其时。“去年3月，在上海市新冠肺炎疫情防控新闻发布会上，一份120余位政协委员联名提出的《关于在全市推广使用公筷公勺的建议》提案受到关注。提案建议，从加强健康教育、营造社会氛围、创建支持环境等方面积极推进公筷公勺使用，并建议加快地方立法进程。

从疫情防控到倡导健康生活方式，该提案经办取得明显成效。去年8月便出台《餐饮服务单位公筷公勺服务规范》，11月实施的《上海市公共卫生应急管理条例》将使用公筷公勺等文明健康生活习惯纳入公共卫生社会治理体系中。“上海120余位委员联名提案，建议加快立法进程，在全国开风气之先。”全国政协委员、复旦大学上海医学院副院长吴凡为此点赞。

市政协委员、复旦大学附属中山医院结直肠外科主任许剑民在去年1月26

日便提交4篇相关社情民意信息，呼吁用好政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”，借助“两张网”联动信息共享，形成疫病防治最小单元格和社区共治体系。

据不完全统计，1200余人次市政协委员参加线上线下相结合的议政协商活动140余次。委员们就有效防控疫情、完善公共卫生应急管理体系等谋良策；坚持建言资政和凝聚共识双向发力，针对复工复产、生产要素流动、扶持政策落实落地等精准建言，为经济恢复和加快培育新产业、新动能献计献策。

强化制度建设，画出凝心聚力“同心圆”

以强化制度建设推动政协工作高质量发展。去年初，市政协十三届十七次常

委会审议通过《关于加强和改进凝聚共识工作办法》《强化委员责任担当更好履职尽责工作规则》《专门委员会工作条例》三项制度性文件，其中，第一项文件是在全国政协系统中率先制定。《办法》提出，要把凝聚共识融入视察考察、调查研究、协商议政、民主监督各环节。

凝聚共识如何落到实处？去年4月，市政协聚焦“加强城市运行‘一网统管’，提高城市治理现代化水平”开展专题议政性常委会。在会议筹备期间，委员们在云端听取了一场专题学习会，详细了解“一网统管”的业务模式、技术架构以及在基层社会治理中发挥的作用。专题学习以后，委员们又赴市公安局指挥中心、市大数据中心、街镇社区等参与了12场调研走访，梳理形成了有针对性、操作性的对策建议，为市委、市政府提供了高质量的决策参考。从强化学习增进思想认

同，到求同存异、聚同化异的协商氛围，再到及时反映协商形成的共识性意见，在制度引领下，逐步形成完整的履职“闭环”。

2020年，市政协首次形成以党组工作要点为统领，以协商计划、民主监督计划、议政调研计划和计划为配套的“1+4”制度框架和工作布局，进一步发挥好人民政协的作用。

聚焦全市重大战略任务履职尽责

纵观全年，市政协聚焦全市重大战略任务履职尽责，聚焦提升城市能级和核心竞争力、推进人民城市建设、提高城市治理现代化水平等协商议政，努力在创造新时代发展新奇迹中展现担当作为。

围绕“十四五”规划编制开展协商议政，是政协履职重中之重，围绕事关上海长远发

展的战略性、基础性、关键性问题，组织各党派团体和政协委员开展广泛深入的专题调研，先后召开调研座谈会90余场次，600余人次委员参与，形成16个调研成果，内容涵盖人口发展、产业优化、乡村振兴、科技创新等方面。

“调查研究必须坚持问题导向，重在发现问题、分析问题。”市政协人资环建委主任陆月星说。针对上海城市发展面临的土地利用“卡脖子”问题，市政协人资环建委组建课题组，围绕土地高质量利用开展调研。课题组走访了崇明区、浦东新区等，以及各类产业园区、多个相关部门等单位，收集了国内外城市土地利用案例进行研究。报告指出，上海正处在迈向高质量发展的关键阶段，建议探索土地高效利用新途径，进一步深化土地制度改革，打造超大城市土地高质量利用的“上海样板”。

新基建赋能助力高水平开放，创新驱动共建“数字之都”

上海移动奋力谱写人民城市建设新篇章

2021年伊始，万象更新。今年是实施“十四五”规划、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一年，是中国共产党成立100周年。上海移动深入贯彻党的十九届五中全会精神，认真贯彻落实习近平总书记考察上海和在浦东开发开放30周年庆祝大会上重要讲话精神，响应国家加快“新基建”号召，推动城市“经济、生活、治理”全面数字化转型，奋力谱写人民城市建设新篇章，为夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利作出新贡献。

挺立潮头、乘势而上 开创人民城市建设新局面

30年沧桑巨变，浦东开发开放取得显著成就，上海展现出令世界刮目相看的新面貌。上海移动作为服务上海本地经济发展的通信运营商，担起建设网络强国重任，积极参与并深度融入本地经济数字化、生活数字化、治理数字化等各领域转型进程中，共同实现“城市，让生活更美好”。

1999年，上海移动成立，伴随着上海日新月异，为提升城市核心竞争力注入动力。迈进2000年，上海移动浦东营销室正式揭牌，浦东首家营业厅对外营业，上海移动深度融入当地经济发展，推动浦东开发开放不断展现新气象。30年来，浦东改革开放走在全国前列，诞生了第一个金融贸易区、第一个自由贸易试验区及临港新片区等多个“全国第一”。浦东经济实现跨越式发展，人民生活水平整体跃升，上海移动浦东营销服务部组织也升级至浦东分公司，从原有数十人的小组壮大到近600人的分



公司队伍，满足城市日益增长的综合信息化需求，20年来，浦东新区移动营业厅规模从当年的2家扩大至如今的42家，服务个人通信用户数量达原来的三倍，家庭宽带从无到有，如今资源覆盖已惠及近200万户家庭，5G网络已基本实现主城区、郊区城镇中心室外全覆盖，为城市能级提升铺好信息大道。

改革开放风起云涌，城市现代化治理统筹推进，上海正坚定向前，走在一条具有中国特色的超大城市发展之路上，“一网通办”“一网统管”成为全国政务服务和城市治理新品牌。上海移动发挥大型国有企业的雄厚实力，助力城市沿着数字化的方向不断探索前进。运用云计算、大数据等先进理念和技术，上海移动市政云助力实现市政府各部门基础设施共建共用，全力支持“两张网”建设，全市范围内承载包括“一网通办”总门户、“随申办”移动端等近900个重点项目，为人民政府办公厅、住建委、规土局等40余家委办局提供上云保障服务。2016年，上海移动中标浦东新区政务云项目，2020年底，已有近300个浦东新区应用顺利“上云”，上海移动坚持以高品质综合信息服务

为浦东开发开放进一步蓄能，助力探索治理现代化新路子。

数字底座，领跑全国 托起幸福满满人民生活

自“十三五”以来，上海全力推进5G千兆、固定宽带千兆网络部署，已基本实现“双千兆第一城”的建设目标。面向“十四五”开局，上海移动积极加快构筑高品质“新基建”，助力垒起“城市数字底座”，催生信息服务新场景、新业态、新模式，释放产业强大潜能，提供客户满意的信息产品，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

铺设新基建高速之路，传统产业搭上数字化快车加速升级，更多龙头企业“如虎添翼”，更多商圈迈入“消费新时代”。在上海交大智邦，上海移动与上研院将多个5G数字化工厂的标杆应用搬进这个“上海制造”示范基地。无需跟车，5G支持下的AGV（自动导航小车）准确进行物料搬运、抽检、更换夹具，一个以新基建为底座的“黑灯工厂”正熠熠生辉。在陆家嘴区域，中国移动千兆级服务擦亮名片，全

国首家千兆示范商圏花落浦东世纪汇商场，现场可体验5G机器人、5G+VR直播等应用，感受“千兆级”网络、应用与服务深度融合后带来消费娱乐新体验。

回应百姓需求，助力全方位全周期保障人民健康，上海移动发挥信息服务优势，助力疫情防控各阶段工作。早在去年2月初，上海移动首个4/5G共模EM3.0设备站点顺利在浦东新区浦南医院部署开通，快速满足定点发热门诊多方面5G+服务需要。进入疫情常态化防控期，5G远程诊疗系统、5G红外热成像测温、5G智能防疫机器人等一系列新武器规模化推广。如今，中国移动5G智慧医疗新基建已开启新征程，助力智慧医疗服务全方位、多维度、体系化跃升。联合本市多家龙头医院，5G专网架起医疗联盟空中桥梁，助力市区两级医疗同质医疗服务下沉至更多临床，进一步提升城市生活品质。

创新驱动，统筹布局 助力打造改革开放新高地

助力上海打造成为国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接，中国移动紧扣一体化和高质量两个关键词，全面对接长三角示范区、自贸区、城市群等重大规划落地，加速推进集团公司“5G+”计划在长三角区域优先落地实施。

作为长江龙头，洋山深水港从一个不知名的小岛，蜕变为全球规模最大、技术最先进的自动化码头。上海移动作为亲历者、建设者，参与见证了这段波澜壮阔的改革开放奋进史。2000年初，位于上海浦东的洋山深水港正式开工动土、厚积薄发。2005



年，洋山深水港被纳入上海市重大工程建设项目“一号工程”，为确保移动通信畅通，上海移动的建设人员开始了“洋山岛大攻坚”，不畏艰苦、脚踏实地，仅用了一年的时间在深水港上铺设了一条平安稳定的通信道路。如今，洋山深水港也已升级到5G版本，上海移动实现区域5G精品网络全覆盖，具备“上行速率100M，下行速率1G”的5G能力，智能重卡可编队出行。在上海移动5G赋能下，洋山深水港将进一步巩固其长江流域“龙头”地位，成为辐射全球的航运枢纽。

在临港园区，以“立足长三角、服务一带一路、辐射全世界”为定位，上海移动IDC研发与产业化基地主动对标“国际一流”，致力于形成完整的互联网通信上下游产业，打造辐射全球的跨境综合数据枢纽。2015年，上海移动临港园区IDC研发与产业化基地开工动土，描绘世界级信息通信枢纽蓝图。2018年，上海移动临港园区数据中心一期正式投产，集绿色、高端、存算为一体，助力上海构建高效的高性能计算体系，有效满足客户海量云数据通信和存储需求，目前装机率高达90%。2019年，临港园区NCP海缆首条专线正式开通交付，为重要客户提速跨境合作，增效产业融通。如今，上海移动临港园区继续大步向前，数据中心二期已通过“上海市优质结构”验收，将提供超过一期2倍的机架空间。

上海移动不断提升服务能力，助力上海更好发挥临港新片区作用，实现重点领域新突破。2019年底，上海移动临港新片区发展服务中心揭牌成立，上海移动继续“快马加鞭”，当好临港新片区的“店小二”。以临港新片区发展服务中心为平台，上海移动统筹对接临港新片区发展需求，聚焦“重大项目、重要行业、重点示范”，提供一站式网络建设、业务创新、应用落地及服务响应，助力新片区更高水平开放。

“十四五”征程已经开启，伟大梦想召唤我们继续奋斗。上海移动将继续坚持党的全面领导，坚持以人民为中心，坚持创新驱动数字化转型发展，全面落实集团创世界一流“力量大厦”总体部署，力争成为助推上海城市数字化转型的主力军，共创新时代上海发展新奇迹！