

## 论道

## 统筹上海高质量科技立法的九对关系

■ 李健伟

科学技术是第一生产力，法治是最好的营商环境。通过高质量立法为科技发展供给先进“生产关系”，是近年来党和国家的重要决策部署。在当前上海科技立法中，应全面、科学把握九方面重要关系，以高质量立法促进上海具有全球影响力的科技创新中心建设。

## 一、政策与法规

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，高度重视科学技术工作，在科技强国、高水平科技自立自强、创新驱动发展战略、加强基础研究、科技体制改革等方面出台了一系列政策。一方面，政策是法律法规的先导和指引，是相关立法的重要依据和参考；另一方面，法律法规在调整和保护对象、稳定性、作用效力等诸多方面存在不同。在上海科技立法中，既要通过法定程序把党的科技政策中应当和可以转化为立法的内容转化为法规；同时又要把握好政策与法规的差异，避

免混同，避免简单将政策性规定纳入立法。

## 二、规律与规则

立法在一定角度就是从规律到规则。规律是客观基础，规则是上层建筑。科技发展规律包括公共性规律、风险性规律、外溢性规律、积累性规律、集群化规律、协同化规律、加速化规律等。在上海科技立法中，应首先全面分析把握科学技术事业、科学技术活动及其管理、服务工作的客观规律。在此基础上，提炼形成促进科学技术推动经济社会发展、科学配置政府职责作用、充分发挥市场机制作用、促进科技活动主体创新的相应立法条款安排。

## 三、促进与规范

促进法旨在推动、促进某项事业或活动的发展。科学技术立法，就科学技术发展活动规律，尤其是其对经济社会发展的重要作用而言，应为促进法定位。作为促进法的科技立法，主要是通过法律手段推动科学技术的发展，如推进科技创新、提供支持激励、推动成果转化、促进国际合作等，同时，从外部影响、公平竞争、科技伦理等角度，应设定相应的规范性、限制性条款。如制定科技活动行为准则，确保科技活动的合法性、合规性和伦理性。

## 四、专门与综合

专门法通常指针对某一特定领域或特定问题制定的法律，例如商标法、专利法、环境法等。综合法则更注重从整体上、全面地把握和处理法律问题，强调法律的整体性、系统性和协调性。上海科技立法，应把握和落实其专门法性质定位，对科学技术进步或其相关某一领域、环节进行专门规范。对于与科学技术相关但不属于科学技术活动及其管理服务的工作，比如教育、人才等活动和管理服务工作，不应纳入科技立法规范。

## 五、上海与全局

习近平总书记在考察上海时提出，希望上海继续当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者。由此，上海科学技术高质量立法，应综合考虑上海在全国尤其是长三角一体化科技工作中的龙头带动和示范引领作用任务与作用发挥。同时，上海科技立法具有相应的国际影响力，拥有较多的国际科技资源和合作机会。所以，在上海科技立法中，应准确把握上海在全球科技发展中的地位和情况，发挥好上海代表国家参与国际科技发展和合作的重要职责、作用。

## 六、市场与政府

在上海科技立法中，既要充分体现

政府的引导、推动和保障作用，又要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。一方面，应重点明确政府在科技创新中的职责和定位，明确政府应如何创造环境、提供服务、加强科技基础设施建设。另一方面，充分发挥市场在科技创新中的机制作用，促进科技创新的市场机制建立健全、发展完善和作用发挥。避免对于企业等微观主体直接进行规范、设定义务。立法确认并推动优化政府引导、市场主导、多元主体参与的科技创新新格局。

## 七、自主与引进

科学技术立法，应把握好科技自主创新和对引进问题。自主创新是提升国家核心竞争力、推动产业升级和实现可持续发展的关键，还能够培养本土科技人才，提升国家整体科技实力。尤其是在近阶段全球科技竞争日趋激烈，一些国家试图通过技术封锁、制裁等手段遏制他国科技发展，将科技政治化、工具化甚至武器化的背景下，在上海科技立法中，必须把高水平科技自主创新作为工作重点和优先安排。在把握科技自主创新和对引进的关系时，应根据国际环境、国家战略、产业需求和自身实际情况进行统筹，做出相应立法安排。

## 八、支持与平等

非歧视是立法基本原则之一。在上海科技立法中，在支持、促进各科技

活动及其服务主体创新发展的同时，要注意对国有、民营等不同所有制企业、内资与外资等不同投资来源企业、大型与中小型等不同规模企业，在立法上一视同仁，坚持中立、中性、非歧视原则。避免部分促进、激励、奖励措施只赋予或给予部分主体。只要科技活动有利于经济社会发展，在立法中就应平等对待，保障其权利平等、规则平等、机会平等和竞争平等。

## 九、发展与安全

科技安全是国家安全的重要组成部分。随着科技创新的快速发展和广泛应用，尤其是当前复杂国际环境下，科技安全问题日益凸显。高质量发展需要科技创新的支撑和引领，同时科技的创新发展也要有相应安全保障，这是有效应对全球科技竞争新挑战、维护国家发展利益的重要方面。因此，在上海科技立法中，应统筹好科技创新与科技安全，建立完善科学技术保密等制度，推动实现科技高质量发展和高水平安全的共同提升。

科技革命能够深刻改变世界发展格局。实现高水平科技自立自强，是中国式现代化建设的关键。统筹科技立法相关重要关系，推进高质量科技立法，对于服务科技强国建设，助推新时代中华民族伟大复兴，具有重要意义和价值。

（作者为上海社会科学院法学所副所长、研究员）

## 观点

建包容性公园  
温暖城市空间

■ 董楠楠

上海是中国近现代城市公园诞生地之一，城市公园始终是上海重要的城市公共社会文化空间之一。如何更好地让目前的存量公园真正服务好市民，不仅仅是公园绿化行业的工作内容，而且是面向人民城市目标，创建公园城市的精细化治理要求。上海须大力推进公园与城市的开放融合，坚持以人民为中心，全面提升生态环境品质。

面向全人群精细化设计，  
提供安全、舒适、友好空间

各级公园应面向全龄人群需求配置游憩活动设施，根据儿童年龄段分别设置单独活动场地与共同参与的设施，并提供相应的家长休憩设施，有条件者倡导改建儿童友好型厕所。尽可能地设置青少年活动场地，满足球类运动、轮滑场地等体育运动需要。为老年人提供健身活动与休憩空间必须满足无障碍需求，尽量减少高差、避免汀步，采用防滑铺装材料，合理设置休憩设施与卫生间密度。加强对活动区域的安全防控，确保老年人、儿童和残疾人群体的使用安全。通过设置设施的宽度允许两辆轮椅会车通过。公园内的设施能够容纳轮椅宽度、长度、膝盖外圈等尺寸的空间。走廊、门、卫生间的回转半径能确保使用者可触碰到控制开关、显示面板等装置的高度。公园应该提供用于音频回路通信的助听器通道，提供互联网和电话中继服务的应用程序，满足听力障碍者的游园需求。针对视觉障碍者应该对于明显地形高差和水岸设置凸起的边缘进行提醒，补充触觉地图或模型、盲文标牌等导览设施。

建立共建共享保障机制，  
提升规划、运营、服务能力

包容性公园不仅是目标，更重要的是持续精细化治理的过程机制保障。面向包容性公园创建目标，需要在公园的新建、改造和日常使用中，通过包容性原则的共识，与相关部门、社区和市民群体增加互动与协同合作，及时根据当地的社会人口特点和需求，补充和提升公园的包容性服务能力。充分调动市民以及各方主体的积极性，参与到各类空间设施建设中，围绕规划设计、建设实施、维护运营等方面，推动公园包容性服务的共建共治共享。可以组建居民共治、商户共治或企业共治委员会，共同参与设施建设、资金募集、服务提升的工作中去。针对特定人群的设施布局落位和数量不仅需要在设计阶段充分调研总结，而且需要根据建成后实际的使用情况予以及时调整完善。上海的公园使用具有明显的潮汐性特点，尤其需要持续性的协同治理机制，通过包容性公园事务专题的协同工作平台，解决公园设施、服务与城市管理各部门的日常协调问题，保障根据不同人群的时空使用特征，精准化地制定设施与服务的提升策略。

推进差异化画像与实施，  
做好分级、分类、分批优化

根据市、区、社区级公园以及口袋公园等不同等级公园设施服务完备程度的差异性，可以建立不同类型条件下的全市包容性公园的差异化画像，分级分类指导当前公园包容性设施完善与服务提升，并且结合城市更新与“15分钟社区生活圈”行动计划，做好分批优化的实施计划。对于社区公园与口袋公园等日常高频使用的公园空间，亟须进一步加强与社区公共空间、街区与公园设施包容性设计的一体化水平，综合提高面向市民的服务能力。相较口袋公园而言，大型城市公园或郊野公园往往由于公共交通工具包容性的不足，如在公共交通换乘过程中通用性设计衔接较弱，影响了使用人群的全面性，因此亟待加强公共汽车与轨道交通与公园管理部门的协同合作，可以借鉴韩国首尔公园等案例，提供收费免费的无障碍停车场，实现良好的无障碍公共汽车和轨道交通与公园设施的连接。在口袋公园设计中，建议有条件的情况下，从特定人群的健康疗愈功能出发，参考日本静冈吉田公园案例，设置感官花园，提供人们通过触觉和嗅觉来体验公园的可能性，从而增强公园的健康疗愈功能。

（作者为同济大学建筑与城市规划学院副教授）

## 锐见

## 以场景叙事唤醒长江古渡口历史记忆

■ 陆邵明 李修杰



图为镇江津渡与城市风光 视觉中国

古渡口：长江流域  
标志性文化符号

大江横万里，古渡渺千秋。古渡口，是长江历史与文化的缩影。滚滚长江自古就被视为“天堑”，它是中国南北交通线上无论如何也绕不开的屏障。古时往来长江南北的渡船极为兴旺，长江上的渡口数量多、规模大。瓜洲渡、江津渡、龙街渡、横江浦渡口、城陵矶渡口、采石矶渡口、燕子矶渡口……渡口成就了紧密的经济往来、频繁的人口跨区域迁移，形成了长江沿岸各地域文化的共性与多样性。这些文化的多样性与交融性投射在了长江边上的渡口街市、站台设施、行业会馆、码头故事、船舶景物等，古老的渡口见证了长江两岸人民的繁衍生息，也见证了中华民族的兴衰荣辱。

然而，随着交通方式的变迁与滨水区域的现代化开发，那些有着历史记忆的古渡口却渐渐被遗忘，甚至有存废危机。据笔者不完全统计，仅在长江下游地区（从江西九江至上海吴淞口），历史资料记载中具备历史文化价值的历史渡口数目就超140个，而目前尚留存有重要设施等历史痕迹的不足50个，被正式列入文物保护单位或列入历史风貌保护区的仅有4处。保护好长江文物和文化遗产，当前亟须提高对历史渡口的认知，摸清家底，在此基础上，借鉴国内外经验，应用场景叙事理论，制定保护规划。

国际保护路径：  
多主体协同，立足独特  
特故事

目前国际上英、美、日等国作为轮渡业发展成熟的国家，都因地制宜形成了完整针对历史渡口进行保护管理、维护与活化的政策法规体系。其一是针对已经废弃的历史轮渡进行保护、更新与活化的政策法规，以期保护与传承相关历史文化；其二是针对在营轮渡及相关设施进行维护、更新与改扩建，以期增强轮渡吸引力。

（1）英国经验：多主体合作，市场化运作。在对历史渡口保护层面，英

国政府主要以相关公共机构与信托基金合作项目的形式，推进相关码头遗产的保护工作。英国成立了英格兰历史建筑和古迹委员会（又称“历史英格兰”）与英国遗产信托基金（又称“英国遗产”）两个机构从事英国遗产保护相关活动，并对各地申报的各类历史遗产进行评估与登记。其中历史英格兰组织于2014年与渔业协会针对英国现存的港口和历史遗产关联项目进行了专题研究并形成了《港口和历史环境》的专题报告，包含港口遗产的认定与保护概况、相关政策、6个典型案例的历史遗产现状、渡口发展与历史环境保护的共利与矛盾；针对目前港口运营方对历史遗产保护认知缺乏、有经济因素顾虑等现状，提出了“建立良好关系-初步指导-更新总体规划-达成遗产合作协议（HPA）”的咨询战略措施，为进一步开展港口遗产保护工作提供有力帮助。此外，在具体港口码头活化项目开展方面，英国海事遗产信托基金组织与国家历史船舶组织和历史英格兰组织合作，开设“遗产港口”项目平台，以投资和规划方式鼓励当地社区保护并活化本地港口遗产，引入新的商业模式与活动事件展现传统港口文化。目前已在英格兰促成了12个码头遗产项目完成，为当地码头遗产活化和旅游业发展带来积极变化。

（2）美国经验：私人运营，政府补助与监管。在历史码头保护与更新方面，美国相关部门机构与政策法规已形成初步体系。1966年国会通过了《国家历史保护法》，让联邦政府正式介入历史保护领域并担任合作者和领导者的角色。该法案创建了历史保护咨询委员会这一机构，专职负责审核、考察并评估各处的潜在历史遗产建设，并推进相关历史保护的行政法令通过。在委员会推动下，

政府于1997年通过了第13061号行政法令，规定美国对遗产河流沿岸社区的联邦支持，确定了以行政机构资助、社区及公共组织为主体的针对重要遗产河流及沿岸社区设施的自然环境保护、经济振兴和历史文化传承的社会性活动。在这一方针架构指引下，也逐步形成了以运营方为规划主体，公路管理局监管，社区等利益相关方参与的、包含资产评估、环境审查、更新方案研讨、公共会议审议等环节的轮渡更新项目流程，达到综合相关各方智慧，平衡提升自然、经济和文化效益的效果。

（3）日本经验：协会联合，立足独特文化故事。历史渡口并未被日本政府作为具有鲜明特征的重点对象予以区分，仅有少数几个港口码头被作为附属列入历史建筑群保护区类别中。值得一提的是，日本文化厅于2015年提出了“日本遗产”计划。日本遗产这一概念区别于关注单一文化财产价值保护的正式性概念（世界遗产、文化财产），而是立足于独特的地区历史和传统的故事。日本遗产通过地方政府和机构整合申报，文化厅评估审核，将每个故事与地区和已有或尚未认定的文化财产联系起来，将其作为集体性文化空间加以利用和推广，从而在振兴当地社区的同时传播本地故事，传承地方文化。日本遗产的申请范围并不局限于单一地方，也可以是具有相似特征的地方城市共同申请，但其认定要求必须满足历史真实性、地域独特性、主题性和叙事性四方面要素，并包含至少一项国家认定的有形或无形文化财产。在目前已经公布的近104项日本遗产中，已经有5项包含了极具地方特色的轮渡和航运文化故事，其中既有多个重要港口城市的联合故事，也有历史海道港口故事，甚至包含了独特的“海贼”文化故事。结合这些特色

文化故事的宣传并推向世界，当地政府也有计划地开展了相应的文旅宣传与建设，有力推动了相关航运文化传承。

场景叙事活化  
记忆：真实性、合法性  
与戏剧性

借鉴国内外经验，对长江流域历史渡口遗产系统研究、价值评估及创新活化，可从以下三条路径开展：

第一，从真实性角度，构建数据库，摸清家底。全域、全要素、全时空收集和整理长江流域历史渡口与其历史沿革、现状留存、价值信息等，形成一个包含多媒体图文影像记忆信息数据库，并运用3D、ArcGIS等技术按照纵向时间与横向空间两个维度对相关渡口进行理性刻画，形成长江下游历史渡口场所特征客观数据，揭示其演变肌理与关键问题。

第二，从合法性角度，建立评价体系，多维呈现价值。结合文化遗产价值评价系统与场景叙事理论，对历史渡口的叙事场景进行解构，提出针对不同场景要素的评价指标，结合量化分析方法确立不同评价指标间的权重关系，形成一个有针对性的历史渡口场景价值评价体系，为制定有效的保护措施和活化策略提供科学系统的评估方法。

结合以往文化遗产建立的价值评

价体系，借鉴场景理论中针对消费场景的五要素框架，四大价值（岁月、情感、使用、文化）维度，借鉴场景叙事框架，对历史渡口进行解构，并针对不同类型叙事要素特征提出对应的评价指标，形成兼容不同保护与更新状况的历史渡口价值指标体系。在此基础上对特征数据库中比较分析筛选出的代表性案例共同应用指标体系进行评价，并综合运用层次分析等不同量化分析方法对评价指标进行处理，最终参考专家打分法确定不同评价指标间的权重关系，最终构建出科学的、可推广的历史渡口记忆场所价值评价体系。

第三，借鉴场景叙事的戏剧性，制定保护规划，加强活态保护。针对长江下游不同类型渡口遗产的不同要素，基于评价结果，运用场景叙事的理论与方法，从宏观、中观、微观尺度，编制近中远期保护与创新发展规划，制定一系列活态保护路径与活化设计导则，结合典型案例建立示范应用，为长江流域提供理论参考。

针对历史渡口的隐性、复杂性、多样性，以设施为导向的要素组合，从渡口记忆信息切入，挖掘长江流域共同的文化基因，借助渡口留存这一特殊物质载体串联中华文明与水文文化脉络；同时，充分利用渡口周边文化资源与山水自然资源，结合待开发地块与生态廊道建设，对接不同人群的现实需求，借助邻里、设施、人群、关联的活动等场景叙事各要素，谋划建设集“文、商、旅、游、购、娱”为一体的多元活态场景，形成蕴含多元文化价值环境与不同生产生活方式的特定文化环境，为长江国家文化公园建设提供技术路径与启示。

（作者单位：上海交通大学，本文系国家社科基金重大项目“我国城镇化进程中记忆场所的保护与活化创新”成果）