

要不要立法 多一道“门槛”

北京人大试行法规立项论证

今年首批论证北京市实施妇女权益保障法办法等 6 个立法项目

本报记者 刘晓鹏



邱炯绘

对于北京市人大常委会的工作人员来说,这一年似乎有点忙碌。不仅是因为他们所在的城市即将举办奥运会,还因为今年一项地方立法工作机制的改革已经悄然展开。

6月30日,北京市十三届人大常委会主任会议讨论通过《关于开展法规立项论证试验工作的意见》,此前,进行法规立项论证试验的讨论在人大常委会内部一直在进行。按照意见规定,北京市人大常委会将通过3年左右时间,建立和完善法规立项论证制度,而这一制度的核心就是发挥人大常委会在地方立法前期准备中的主导作用。

法规立项论证的试验,也是北京市新一届人大地方立法工作机制改革布局中的重要一步。

今年将有6个法规项目进行立项论证。北京市人大常委会主任杜德印表示,逐步建立和完善法规立项论证制度,以利于加强人大常委会立法的前期准备工作,加强立法审议决策前调研评估工作,使地方立法更好地围绕中心、服务大局,更好地集中民智、反映民意,更好地维护法制统一。

地方立法重心前移

学者统计,立法项目80%以上由政府部门提出

北京市人大常委会法制办公室副主任邹维萍给记者算了笔账:“一年6至7次常

委会会议,一般可以通过10项左右法规案,立法资源十分有限。”她认为,什么法规应该立,什么法规应该先立,如何让有限的立法资源用到最需要的地方,这是地方立法遇到的一个突出课题。

邹维萍说,有学者曾统计,我国国家层面的立法项目80%以上是由政府部门提出的,在地方立法中虽没有精确统计,但应该也不会低于这个比例。目前,在北京市地方立法中,政府部门提出的立项建议需要经过政府法制办的立项论证会。邹维萍认为,随着我国社会主义法律体系的建立和不断完善,立法已由追求数量转变为注重质量,地方立法对选项的要求应当说是更高了,是否有立法空间、有无必要立、能不能立、立后的效果怎么样、立法时机是否适宜,都需要事先进行充分的论证。这就要求常委会进一步改进立法工作机制,将立法工作重心前移,发挥在立法选项和统筹立法方面的主导作用。

邹维萍认为,现在立法项目的提出和立项,主要依靠政府,人大常委会在立法选项方面的作用发挥不够。而人大常委会编制年度立法计划时,有时由于前期准备工作不够充足,显得比较仓促。同时,政府职能的特点决定了政府部门主要从本部门依法管理的需要以及政府部门工作角度提出立法项目,跨部门及综合性立法提出比较少。

有专家认为,主要由政府部门提出立法项目并起草法律,有利于法律的可操作性和针对

性,但有可能使法律的制定囿于部门职能的范围。同时,近几年来我国立法中的一个重要方向就是用法律约束和限制以行政权为代表的公权力的运行。如果政府部门在立法中起主导作用,部门利益法制化的情况就难以避免,还会出现不同部门因为法定权利和义务争执不下,导致一些迫切需要出台的法律难产。

今年试验 6 个项目

论证未通过不能进入起草环节

相比于过去,立项论证最大的变化在于人大常委会的工作机构组织进行论证,向主任会议提交论证报告,由主任会议来审定该项目是否可以起草。

邹维萍说,通过立项论证环节,还能促使人大常委会工作机构对立法项目主动提、主动论。立项论证的选项包括市人大常委会五年立法规划要点中的立法项目和立法调研项目,以及市政府年度立法计划安排的立法调研项目。工作机构可以把执法检查、专项工作监督、代表议案建议办理、区县人大常委会建议、政府有关部门建议、群众来信来访、调研等途径发现或者反映的突出问题纳入立项调研工作中,这也正体现了人大常委会的主导作用。

如果有立法必要性、思路基本可行、条件比较成熟,可以立项的应当提出立项报告。而对于认为不应当立项的,也需要提交不予立项的报告。2008年,北京市确定了包括修订北京市实施妇女权益保障法办法在内的6个进行立项论证的项目。

今年,北京市人大常委会法制办公室给各工作机构提供了一份“工作指引”。人大常委会工作机构正在开展的立项论证,主要通过座谈会、社会调查、公开征求意见、听证会等多种形式,听取人大代表、专家学者、社会团体、人民群众及市政府有关部门的意见,涉及问题复杂的,还要召开立项论证会。

“工作量明显增加了,以前是参加政府法制办组织的论证会,现在则要自己组织调研、论证,各方面的意见要考虑到,立法的可行性要充分考虑,最后才能撰写出论证报告,和政府部门沟通协调的工作也相应增加了。”北京市人大内务司法委员会办公室副主任袁芳如是说。

北京大学宪法与行政法研究中心主任姜明安认为,对地方法规立项由人大常委会主导进行论证是可行的。而确立哪些法该立,该怎么立,该由谁来组织起草,必须发挥四个方面的积极作用:无论是立法的5年规划还是当年的立法计划,应更多征求公众的意见;对立法项目的选择应该重视专家的意见;发挥人大常委会委员、各专门委员会委员、人大代表的积极性;还应该让政府部门的积极作用

得以充分体现。

姜明安说,立法项目选择中政府部门是重要环节,因为在某一个领域中,政府部门往往是最了解实际情况,掌握信息最全面的一方。这一方面可以为立法项目的调研提供便利,另一方面则可能因为信息不对称,给部门保护主义留下空间。由人大来进行立项论证,就应该让积极的方面充分发挥,尽力减少消极作用。

同时,他认为地方人大法规规划和地方政府规章规划应有效衔接,有的项目要立法规,有的项目应该由地方政府规章来承担,或者还有一些可以直接通过一般规范性文件来规定。

两个论证如何衔接

应保证人大立项论证的独立性

人大常委会试验立项论证,政府法制办的立项论证也并未停止,有人担心两个立项论证会浪费资源,产生矛盾。

邹维萍说,政府进行论证,主要是为了争取能上该项目;而人大常委会进行论证,工作机构完成的是“立项论证报告”,主要是论证该项目应不立、立什么、怎么立的问题。

按照人大常委会刚通过的意见,政府有关部门提出制定或者修改地方性法规建议的,在向市政府法制办申请立项的同时,应当将立项报告送交常委会有关工作机构。为了整合工作资源,避免重复调研,常委会工作机构的立项论证可以结合市政府法制办的立项论证工作进行,也可以在市政府法制办的立项论证工作基础上进行。但必须明确的是不能用政府的立项论证代替人大常委会的立项论证,应保证人大常委会立项论证工作的独立性。

两个论证结果不一致怎么办?邹维萍认为,实践中这种情况很可能会出现,既可能是常委会工作机构的论证结果与政府法制办的结果不一致,也可能是前两者的意见一致但与主任会议审定的结果不一致,这就需要在工作层面去协调解决。

政府阶段的立项论证重点听取的是政府内部和专家的意见,同时兼顾社会各方面的意见;人大常委会的立项论证则应侧重听取人大代表及社会各方面的意见。两个立项论证实际上起到了信息整合、互为补充的作用,应当是分工协作、有机衔接的关系。

按照计划,法规立项论证制度的建立和完善大约需要3年左右的时间,北京市人大常委会自今年起,每年都安排一部分项目开展立项论证试验,积累经验。

记录

北京首例返还包间费诉讼消费者胜诉

聚焦“包间费”之争

■收费事前明示 ■服务须增质量 ■标准有待规范

吴兢 张砥

北京市首例消费者状告返还包间费案件,2008年7月17日由海淀区人民法院一审审结。法院认定,麻辣诱惑酒楼未如实告知消费者北京律师刘云雷要收取包间费,侵犯了其知情权,判定返还包间使用费80元。

饭店酒楼能否收包间费?这一直是个争论不休的话题。刘云雷表示,“我就是想通过这个官司,挑战一下饭店的这些潜规则,为消费者讨个公道。”

在判定刘云雷胜诉的同时,法院也认为,我国现行法律、行政法规对餐饮经营者收取包间使用费并无禁止性规定。“解决该问题的最佳途径是扩大市场竞争,而非进行司法干预。”

80元“包间费”引发诉讼

今年1月15日,刘云雷与几位朋友在麻辣诱惑酒楼大钟寺店就餐。结账时,他被告知在包间消费未达最低消费标准600元,要交80元包间费。刘云雷认为在订餐及整个就餐过程中,酒楼均未告知其包间费收取规定。为此,他一纸诉状将酒楼诉至法院,要求返还包间费80元。

对于收取包间费,酒楼辩称:设立包间需要投入更多成本,而包间和散座点菜使用的菜单是一致的,因此需要单独收取包间费;服务员对刘云雷口头告知要收取包间费,而且在包间内也有提示。

海淀区法院审理认为,酒楼未将应交纳

包间使用费的信息如实告知刘云雷,侵犯了其知情权;进而使其丧失了对服务提供者进行比较、鉴别和挑选的权利。

在这起北京“包间费第一案”中,酒楼将收取包间费与是否完成最低消费直接挂钩。“这实际是用包间费要挟消费者,迫使其消费达到最低标准。”法大律师事务所朱松澄律师分析。

中国消费者协会相关工作人员表示,最低消费限制了消费者的选择权,属于“霸王条款”。

“包间费”该不该收

2007年12月1日,商务部制定的《餐饮业经营规范》开始施行,要求餐饮企业明示营业时间、供应品种、服务项目的收费标准及其他特殊规定,销售的食品应当明码标价,并严格按照标价执行,提供的服务内容和费用应当符合与消费者的约定。

许多餐饮企业就此认为,只要明码标价,包间费、开瓶费、服务费等都合法了。

有关专家强调,《消费者权益保护法》第二十四条指出:经营者不得以格式合同、通知、声明、店堂告示等方式作出对消费者不公平、不合理的规定,或者减轻、免除其损害消费者合法权益应当承担的民事责任。格式合同、通知、声明、店堂告示等含有前款所列内容的,其内容无效。《餐饮业经营规范》中的“其他特殊规定”,并未明示是包间费、开瓶

费、服务等。餐饮企业以此作为包间费的合法收取依据,理解上有偏差。

收取包间费是否合理、合法,也是北京“包间费第一案”的焦点。法院的表态是,在我国现行法律、行政法规对餐饮经营者收取包间使用费并无禁止性规定的情况下,即使餐饮经营者制定包间费收取规定明显为企业带来额外的利润,但以不违反平等、自愿、公平原则为前提,餐饮经营者追求商业利润最大化同样是应受法律保护的正当经营权。解决该问题的最佳途径是扩大市场竞争,而非进行司法干预。

在中国政法大学教授时建中看来,包间收费“有一定合理性”,但不得任意收取,必须符合《消费者权益保护法》第二十四条的规定。

中国政法大学副教授寇广萍则认为,收取包间费是否侵害消费者合法权益,关键看这种收费是双方协商还是一方强迫;要看收费规定是否违背民法基本原则,如公平、诚信、自愿;是否背离价值规律等等。

采访中,许多被访者表示,收取包间费,关键要提供更上乘的服务;仅有包间与大厅的物理隔断,不应成为收费依据。

收费缺乏标准

近年来,消费者起诉餐饮企业乱收费的案件频频发生:

2006年9月13日,北京律师王子英白

新法速递

栏目主持:宋伟

《律师执业管理办法》出台

律师诚信是执业之本

王比学

背景:为配合实施修订后的《律师法》,7月18日司法部以部颁令的形式,出台了《律师事务所律师管理办法》和《律师执业管理办法》,第一次将律师诚信义务规范化。

《律师执业管理办法》明确了申请律师执业的条件;细化了律师执业许可、律师变更执业机构的程序;明确了律师执业规则;明确了司法行政机关对律师执业监管职责;完善了律师管理体制和协调、协作机制。

律师诚信,可以说是《律师执业管理办法》的一大亮点。《律师执业管理办法》第三十二条规定:“律师承办业务,应当告知委托人该委托事项办理可能出现的法律风险,不得用明示或者暗示方式对办理结果向委托人作出不当承诺。”

应该肯定的是,我国律师制度恢复以来,广大律师忠于法律、恪尽职守,为社会的公平、正义做出了积极贡献。不容忽视的是,当前律师队伍中总有那么极个别律师缺乏诚信,表现为:对

收了费不办事;滥做广告,进行虚假广告宣传;诱导当事人提供虚假证据;出具虚假法律意见等。

《律师执业管理办法》第三十二条的规定,是对律师诚信义务提出的具体要求。

诚信是我们每一个人做人的基本准则之一,对于律师而言,有着特殊意义。因为律师既是诚信制度的维护者,更是诚信的实践者。一方面律师起草合同、见证法律行为、参加诉讼、仲裁活动等,是对诚信的维护;另一方面,律师在为当事人提供委托代理服务的过程中,也始终贯穿着诚信为本的原则。从接触当事人时对所委托事项可能出现的法律风险的如实告知,到履行委托代理职责中的尽责,到代理关系结束后仍然负有的保密义务;从同行之间的公平竞争,到执业推广中的不得虚假陈述,对律师都有诚信义务的要求。

律师作为维护社会公平、正义之士,诚信是执业之本。律师如果失去诚信,丧失的不仅是某一个具体案件当事人的信任,而且是整个律师业的社会公信力。

《快递市场管理办法》通过

快递企业实行等级评定制

本报电 7月16日,交通运输部公布施行《快递市场管理办法》。这是我国专门针对快递市场制定的第一部规范性文件。

《办法》规定,我国将建立以公众满意度、时限准时率和用户申诉率为核心的快递服务

质量评价体系,实行快递企业等级评定制度。该《办法》还规定,快递企业不得违法泄露用户信息,不得私自开拆、隐匿、毁弃、扣留、倒卖、盗窃用户快件等;邮政管理部门将定期评估测试快递服务水平,定期向社会公告快递服务质量。

《山西省节约用水条例(草案)》征求意见

一次性用清洁水洗车最高罚 2000 元

本报电 山西省法制办近日在网站公布《山西省节约用水条例(草案)》(征求意见稿),向社会征求意见,对部分单位的节水措施提出新的要求。

该《条例》将规范单位和个人节约供、用水放在突出位置。规定“新建、改建、扩建建设工程,建设单位应安装、使用符合国家规定标准的节水型卫生洁具”、“洗车业必须安装和使用

循环用水洗车设备或使用经处理的废水洗车,禁止一次性使用清洁水洗车”等。在处罚力度上,意见稿规定对经营洗浴业未安装节水设施、器具的,处以1000元以上5000元以下的罚款;洗车业未安装和使用循环用水洗车设备或者一次性使用清洁水洗车的,处以1000元至2000元的罚款,并可以暂扣其违法洗车设备。

《湖北省个人信用信息采集与应用管理办法》出台

湖北启建个人信用档案库

本报电 湖北省人民政府近日出台了《湖北省个人信用信息采集与应用管理办法(试行)》,并规定全省将从8月起启建个人信用档案库。

《办法》规定,中国人民银行武汉分行将负责建立个人信用信息采集、应用平台。档案库采集的个人信用信息将包括个人身份识别、职业等信息;各商业银行提供的个人在贷款、贷记卡、准贷记卡、担保等信用活动

中形成并经主管机关和行业协会披露的履约信息等方面。

《办法》还规定,上述个人信用信息,除司法机关和行政机关依法进行调查时可查询外,其他提供信贷、保险、赊销、租赁、担保等服务的单位和个人,需征得有关方面同意并持有效证件方可查询,同时对提供信息的单位或数据库管理机构进行约束,以保护他人隐私。

(本组消息由李鹏整理)



河北省秦皇岛市开发区地税局近日开展税收政策宣讲活动。图为税务人员正在向体育局财务人员讲解开具奥运门票专用发票等事宜。

杨斌实 王伟红摄影报道