关注立法

遇到“问题法规”怎么办？

经济日报·中国经济网记者 张 雪

“2017年3月份在十二届全国人大五次会议期间，有45位全国人大代表分别联名提出5件建议，要求审查“第二十四条”。2016年以来，全国人大常委会法制工作委员会收到公民提出的近千件针对这一规定的审查建议。正是这些审查建议，成为最高法最新出台司法解释的重要推动力量。其背后的备案审查制度，为普通公民诉求直通最高国家权力机关提供了一条重要渠道。

2017年12月24日，“关于十二届全国人大以来暨2017年备案审查工作情况的报告”提请十二届全国人大常委会第三十一次会议审议。这是2004年5月份全国人大常委会在法制工作委员会内设立法规备案审查室以来，首次“晒”出对行政法规、地方性法规、司法解释开展备案审查工作的成绩单

2018年1月17日，最高人民法院出台司法解释，明确夫妻共同债务认定标准，虽然只有短短四条，却引起了社会广泛关注。

近年来，不少人离婚后突然被告知，前夫或者前妻私底下欠下了巨额债务，法院认定这些债务属于夫妻共同债务。这种“被负债”的情况中，有些其实是夫妻一方与债权人恶意串通，损害另一方权益。这些人正是利用了婚姻法司法解释(二)第二十四条。

2003年12月份，最高法出台“婚姻法司法解释(二)”，其中第二十四条规定：“债权人就婚姻关系存续期间夫妻一方以个人名义负债务主张权利的，应当按夫妻共同债务处理。但夫妻一方能够证明债权人与债务人明确约定为个人债务，或者能够证明属于婚姻法第十九条第三款规定情形的除外。”当年制定这样的规定，是因为在司法实践中出现不少夫妻“假离婚、真逃债”的问题。但是，近几年愈演愈烈的“被负债”情况，使社会各界主张修改、暂停适用甚至废止该条规定的呼声日益强烈。

一封信撬动最高国家权力机关

现实生活中，你不一定碰到“被负债”的情况，但有可能遇到过出自不同层级的其他规范性文件，其本身并不符合宪法法律的精神或规定，侵害了公民权益。作为一个普通公民，你该拿这些“问题法规”怎么办？

“普通公民可以直接向全国人大常委会表达诉求。一封普通公民的信，就可以撬动最高国家权力机关的审查活动。这个渠道中间没有任何障碍和门槛。”全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰说。

十二届全国人大以来，全国人大常委会法工委共收到公民、组织提出的各类审查建议1527件。其中，发现的不少问题都已得到妥善解决。比如，一位杭州公民因挂外地牌照的电动车被交警扣留并被告知要遣送回原籍事件，给全国人大常委会写了一封信，建议审查杭州市道路交通安全管理条例“扣留非机动车并托运回原籍”的规定。这封信，最终导致这项规定被修改。

全国人大常委会法工委主任沈春耀表示，对行政法规、地方性法规、司法解释开展备案审查，是宪法法律赋予全国人大常委会的一项重要职权，是全国人大常委会履行宪法法律监督职责的一项重要工作。

根据宪法法律、行政法规、地方性法规以及党内法规和军事法规的有关规定，目前我国已经形成由党委、人大、政府、军队各系统分工负责、相互衔接的规范性文件备案审查制度体系。其基本框架是：全国人大常委会对行政法规、地方性法规、司法解释实行备案审查；国务院对地方性法规、部门规章、地方政府规章实行备案审查；地方人大常委会对地方政府规章以及地方人大及其常委会的决议、决定和地方政府的决定、命令进行备案审查；党中央和地方党委对党内法规和党内规范性文件实行备案审查；中央军事委员会对军事规章和军事规范性文件实行备案审查。

2017年12月24日，“关于十二届全国人大以来暨2017年备案审查工作情况的报告”提请十二届全国人大常委会第三十一次会议审议。这是自2004年5月份全国人大常委会在法制工作委员会内设立法规备案审查室以来，首次“晒”出对行政法规、地方性法规、司法解释开展备案审查工作的成绩单。更多人因此开始关注和了解到备案审查工作。据悉，今后按年度向全国人大常委会报告备案审查工作情况将常态化。

全国人大常委会副秘书长信春鹰在分组审议该报告时表示：“备案审查制度符合国情和实际，是具有中国特色的宪法监督制度。我们过去形容备案审查工作就像鸭子凫水一样，表面看起来很平静，但脚掌在下面一直工作。现在不是鸭子凫水了，而是乘风破浪的一艘航船。这个意义非常重大。”

审查建议不会石沉大海

在备案审查工作中，备案是审查的前提。沈春耀说，根据立法法规定，行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、司法解释，应当在公布后30日内按照规定程序报全国人大常委会备案。十二届全国人大以来，截至2017年12月上旬，常委会办公厅共接收报送备案的规范性文件4778件。

在工作实践中，人大法工委主要采取依据申请的审查、依据职权进行的审查、有重点的专项审查等方式开展审查研究工作。依据申请的审查，是根据有关国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民依法书面提出的审查要求或者审查建议，对行政法规、地方性法规、司法解释的审查。

收到公民寄来的审查建议，全国人大常委会会如何处理？梁鹰介绍，法工委在收到审查建议后，每件都要登记造册编号，绝对不会出现石沉大海的现象。先登记后梳理，确认是否属于审查范围。如果不属于人大审查范围，再转送相关部门，同时发转送函，要求相关部门把结果反馈审查建议人，必要时向全国人大常委会反馈。对在审查范围内的建议，全国人大常委会会将审查建议发送给制定机关，比如国务院或者“两高”、地方人大等，要求在规定期限内反馈意见。

“制定机关收到后，如果制定机关认为没有问题，则该程序并不算完。”梁鹰说，法工委会将审查建议发送有关部门，请他们提出意见。如果各方意见一致，法工委会以此为基础形成审查研究意见。如果意见出现较大分歧，还会再召集各方一起沟通研究，甚至约请制定机关相关负责人和审查建议人面对面听取意见。如果属于重大的、涉及面广的问题，还可能到地方调研。之后，再根据各方意见，形成审查研究意见，发送给制定机关。“要予以纠正的研究意见发送后，制定机关不管是否接受，都要及时予以纠正。”梁鹰说，对于问题法规纠正或者废止，制定机关要明确给出意见。最后，这个结果会反馈给审查建议人，还会抄送给有关方面。

备案审查制度和能力建设尚不足

“到目前为止，制定机关对发送来的审查研究意见都非常配合，明确表示不纠正的还没有。但也有个别超过要求期限还没纠正的，最长的甚至达5年以上。”梁鹰透露，2018年的一项重要工作是开展“回头看”，对已经提出研究意见、制定机关没有及时纠正的，要集中清理，督促其予以纠正。

宪法法律明确规定，对于拒不纠正的违宪违法文件可启动“撤销”。“可以说，撤销是备案审查制度设计的最后撤手锏。目前，全国人大常委会还未启动过撤销程序，在今后的审查工作中，对于拒不纠正的违宪违法文件，适时启动撤销，并不是没有可能。”梁鹰表示。

眼下，备案审查工作持续取得进展，但依然存在不少亟待研究和解决的问题。梁鹰坦言，目前备案审查工作最大的瓶颈，是备案审查制度和能力建设不足。在制度建设方面，“有件必备”还没有完全落实，备案范围还有待进一步理清，此外，审查的标准、程序和纠正的机制还有待进一步规范。在能力建设方面，从全国人大到地方人大，无论是机构设置、人员配备，还是人员水平等都还不能完全适应备案审查工作的需要。

对此，梁鹰表示，下一步将明确备案范围、规范备案行为，督促制定机关依法、及时报送备案，做到应备尽备，落实全国人大常委会提出的“规范性文件在哪里，备案审查就跟到哪里”和“只要规范性文件的制定主体属于人大监督对象，其制定的规范性文件都应当纳入备案审查范围，实现备案审查全覆盖”的要求。同时，将制定统一的备案审查工作规范，细化审查标准，规范审查程序，建立健全备案审查工作机制。“备案审查工作规范正在抓紧研究起草，争取在2018年出台。在审查标准上，对什么是‘抵触’，什么是‘不合法’，什么是‘不适当’等都会予以明确。”

除此以外，今年的备案审查工作还将继续抓住社会关注的热点、焦点、难点问题，开展专项审查，并结合社会各方面提出的审查建议，对一些影响比较广泛的问题予以纠正。

网络消费成为维权重点

中消协发布『二〇一七年十大消费维权舆情热点』

本报记者 佘 颖

日前，中消协发布了“2017年十大消费维权舆情热点”，老年保健品、校园贷、共享单车、网络订餐、酒店卫生、网约车、预付卡消费、《电子商务法》、刷单炒信、OTA企业捆绑销售上榜。十大热点中有7项与网络消费直接相关，说明网络已成为侵害消费者权益的重灾区。

新问题大量涌现

2017年的消费者权益保护主题是“网络诚信 消费无忧”。然而，服务诚信缺失和供给品质不佳与消费者对消费品质升级的要求差距依然巨大，网络消费反而成为了消费维权的重灾区。校园贷、共享单车、网络订餐、网约车、OTA企业捆绑销售等，在过去一年里频繁爆发消费投诉热潮，有些问题至今无解。

作为面向在校大学生的借贷服务，校园贷始于2014年，2015年迎来爆发式增长，但因随后出现的“裸贷、收费混乱、暴力催收”等负面事件备受舆论质疑。2017年，各地大学生深陷校园贷危机事件常见报端，由校园贷衍生的“美容贷”话题，更成为备受关注的消费者权益问题。

共享单车行业在经历了2016年和2017年上半年的快速扩张之后，于去年下半年逐渐显露颓势。大量企业集体“退潮”所引发的“退费难”现象，成为备受公众关注的消费者权益问题。据不完全统计，2017年以来，已有6家共享单车企业陷入经营困境，造成用户押金损失超10亿元。

中消协副秘书长董祝礼认为，无论是互联网金融，还是共享单车、OTA、外卖，这些新模式本身并无善恶之分，2017年爆发的问题，主要是因为某些新兴领域经历了快速崛起和行业退潮期，其中部分企业大起大落的发展轨迹也带来了一系列连锁反应。

董祝礼代表中国消费者协会发出呼吁：“任何创新模式、任何新经济，都要把消费者权益保护放在首位。只有这样，才能获得消费者的拥护，才能形成良性发展，永葆活力。”

老问题依然严重

十大消费舆情热点中，有3个是老问题——老年保健品、酒店卫生、预付卡消费，年年都有媒体曝光相关问题。

乱象丛生的保健品市场一直是消费者投诉的高发区，“老年人盲目购买产品”“虚假广告营销”“产品质量不过关”等负面曝光层出不穷。2017年，继3·15央视曝光武汉乐百龄等公司向老年人出售无资质保健品后，6月份，以捏造各种“专家”身份在广告中大肆吹捧产品作用的刘洪斌与胡祖秦等也被主流媒体集中报道，接二连三被曝出的“坑老”陷阱成为舆论的焦点。

在“虚假医学专家”事件中，老年消费者依然是上当受骗的主要人群，分时度假、专家坐诊、高息理财、“免费旅游”，各种针对老年人的骗局层出不穷，需要社会共同关注。

保健品专骗老年人，预付卡消费却是男女老少通吃。尤其在美容美发、洗染、健身、教育培训等服务领域，经常会发生余额不予退还、经营场所变更、服务质量下降、经营者亏损倒闭以及预付费纠纷等情况。

中国政法大学开放教育办公室主任吴景明认为，目前，押金、预付费在资金管理方面存在较多问题。比较突出的有不按约定提供商品或者服务、挪用资金、卷款潜逃等。对此，应有一套制度设计。首先，预付款应该设定门槛，规定达到一定资质的经营者才可以收取预付款。其次，应该第三方托管，第三方托管账户资金必须有条件、凭单据才可提取。第三，责令收取预付费的电子商务经营者购买相应保险，以保证预付款安全。如果不能正常提供商品或服务的，应退还预付款。

2017年下半年，酒店业接连爆出客房卫生恶劣丑闻，将公众对酒店卫生的质疑推向顶峰。“测评机构称北京五星级酒店退房不换床品”“哈尔滨五星级酒店马桶刷刷杯子”等事件的集中爆发，触动了消费者的敏感神经，甚至带动了隔脏睡袋等“酒店神器”的畅销。

董祝礼认为，保障旅客的付出与享有的服务相匹配，不仅需要事后对暴露的问题严加整治，对相关责任人严惩不贷，也需要相关部门对酒店行业形成常态化、制度化的监管。如此双管齐下，方能倒逼酒店死守卫生底线。

法律规范待完善

2017年，中国消费者信心攀上了近10年最高点，消费持续升温。国家统计局发布的数据表明，消费继续保持第一驱动力作用，2017年前三季度最终消费支出对经济增长的贡献率达64.5%，比上年同期提高2.8个百分点，比投资贡献率高出31.7个百分点，消费对经济的拉动作用日渐凸显。

通过十大消费舆情热点可以看出，当前消费环境并不理想，特别是在“互联网+”创新领域出现的问题尤为严重。

分析其原因，一方面是因为新消费发展势头迅猛，已拥有海量用户，另一方面也因为相关法律法规尚不完善，无法适应新消费模式发展速度，造成监管真空，使得部分企业只考虑商业利益，无视消费者权益。种种问题，直指法律规范的缺失。这也要求相关领域监管主题从“打补丁”式的事后整顿转向法律先行。

针对校园贷种种诈骗问题，银监会、教育部、人社部、互联网金融委员会等部门均于2017年发布通知，禁止违规机构向大学生提供校园贷服务，并随之推出了对校园贷、现金贷的整顿措施。

针对外卖问题，2017年由国家食药监总局等部门牵头制定了《网络餐饮服务监督管理办法(征求意见稿)》《外卖配送服务规范》等相关规定，进一步对外卖市场的无序竞争加以规范，治理效果值得期待。

在共享单车领域，北京、上海、天津等城市也在2017年相继出台指导意见，明确违规处罚细则，遏制“野蛮式成长”。2017年12月份，广东省消委会起诉小鸣单车，启动共享单车公益诉讼全国第一案。

最让消费者翘首以盼的，是即将出台的《电子商务法》。2017年，《电子商务法》立法进入关键阶段。目前，全国人大常委会已对电子商务法草案举行了二次审议。相比草案一审稿，草案二审稿在保护消费者权益、强化平台经营者知识产权保护责任、电子商务平台配合监管等方面增加了规定。有关方面也正在加快草案的修改工作。

法治论坛

乘坐高铁需守法

于中谷

最近，“火车等不等人”成为热门话题。有乘客强行扒阻车门，造成列车晚点发车，也有动车因为救治突发生病旅客而破例停靠或者加速。就此话题，针对不同事件，声讨者有之，点赞者有之，说列车不会灵活变通者有之。但是说到底，列车的“灵活变通”也要依法而行。

现代化交通运输跨省、跨国，资金流、物流、人流随之大延伸。目前，全国铁路营业里程达到12.7万公里，其中高铁2.5万公里，占世界高铁总量的66.3%。我国高速铁路四纵四横基本建成，八纵八横已初具规模。2017年国家铁路完成旅客发送量30.39亿人，同比增长9.6%，其中动车组发送17.13亿人，同比增长18.7%，占比56.4%。

在铁路网络密织与人流量巨大的前提下，高铁列车能否安全运营一直受到全社会的关注。全国铁路一张网，牵一发而动全身。据说，高铁运行图有强大的容错机制和功能，但这种功能是有底线的。安全，来自列车上一颗螺丝都不能少；安全，更来自每个铁路出行参与者的遵章守法。

“一票难求”的春运时刻，高铁、火车仍然是大部分远途旅客的首选。一旦发生《治安管理处罚法》《铁路安全管理条例》等法律或相关法规明文禁止的行为，相关人员必将承担法律责任，受到处罚。

那么，按照我国法律法规规定，列车上哪些行为是禁止的？根据《铁路安全管理条例》，这些行为包括：非法拦截列车、阻断铁路运输；扰乱铁路运输指挥调度机构以及车站、列车的正常秩序；在铁路线路上放置、遗弃障碍物；在动车组列车上吸烟或者在其他列车禁烟区域吸烟；强行登乘或者以拒绝下车等方式强占列车；冲击、堵塞、占用进出站通道或者候车区、站台等。

有人批评，扒阻列车反映出规则意识淡漠、以自我为中心、公德缺失；有人则说，列车工作人员不够灵活变通。其实，种种观点交锋的背后，体现的是人们对规则意识和契约精神还有着不同的认识和理解。

规则、法律面前，事无大小，错了就是错了。规则意识和契约精神是现代法治社会的基石。在全面推进依法治国进程中，全民守法是关键环节。建设全民守法、尊法的社会，关键在于引导全社会树立规则意识、倡导契约精神。只有树立公民对法律的认同和信仰，内化于心、外化于行，重塑诚信社会，全面依法治国才能真正实现。

本版编辑 许跃芝 梁剑箫