



立法工作进入加快发展新阶段

解读全国人大常委会2021年度立法工作计划

立法眼

□ 本报记者 朱宁宇

2021年是中国共产党成立100周年，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。加快完善中国特色社会主义法律体系，为全面建设社会主义现代化国家提供法治保障，是新时代新任务对立法工作提出的新要求。

根据十三届全国人大四次会议精神和全国人大常委会的意见，全国人大常委会2021年度立法工作计划已按法定程序，经4月16日十三届全国人大常委会第九十一次委员长会议调整通过，并在中国人大网公布。

值得关注的是，这是全国人大常委会迄今为止安排立法修法项目最多的一个年度立法工作计划，工作任务非常繁重。

那么，今年的立法工作计划有哪些特点？目前完成情况如何？接下来还有哪些重点立法项目值得重点关注？全国人大常委会法工委立法规划室主任岳仲明近日接受《法治日报》记者采访，对全国人大常委会2021年度立法工作计划进行详解。

立法工作覆盖广 数量多节奏快要求高

“2021年度立法工作计划紧扣党中央决策部署，紧贴增进民生福祉，统筹发展和安全，围绕十三届全国人大四次会议批准的‘十四五’规划和2035年远景目标纲要，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法工作。”岳仲明说。

推动落实十三届全国人大常委会立法规划、专项立法工作计划，与中央有关方面的工作要点、计划相衔接，年度立法工作计划对今年的法律案

审议工作作出安排，继续审议的法律案17件，初次审议的法律案37件，还有预备审议项目20余件，同时做好授权决定和改革决定相关工作。

今年以来，截至6月10日十三届全国人大常委会第二十九次会议闭幕，全国人大及其常委会新制定法律8件，分别是海警法、乡村振兴促进法、反食品浪费法、数据安全法、海南自由贸易港法、军人地位和权益保障法、印花税法、反外国制裁法；修改法律19件次，包括修改动物防疫法、行政处罚法、全国人民代表大会组织法、全国人民代表会议事规则、海上交通安全法、教育法、香港特别行政区基本法附件一、附件二、中国人民解放军选举全国人民代表大会和县级以上地方各级人民代表大会代表的办法、军事设施保护法、安全生产法，打包修改道路交通安全法等8部法律；作出或者修改有关法律问题和重大问题的决定5件。

全国人大及其常委会今年立法工作的一个显著特点，就是立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，紧扣国家治理体系和治理能力现代化提出的法律需求实际，积极回应人民群众美好生活对法治建设的呼声期盼，努力使各项工作更好围绕中心和全局，更好服务国家和人民。仅从完成数量上就可以看出，我国的立法工作已经进入到了加快发展的新阶段。

加强重点领域新兴领域涉外领域立法

从立法内容上看，新情况新课题日益增多已经成为立法工作的又一个显著特点。

“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法。积极推进国家安全、科技创新、公共卫生、生物安全、生态文明、防范风险、涉外法治等重要领域立法。加强数字经济、互联网金融、人工智能、大数据、云计算等新技术新应用涉及的相关立法工作，营造健康发展的法治环境。围绕反制



裁、反干涉、反制‘长臂管辖’等，加快推进涉外领域立法。”岳仲明说。

今年下半年，一些领域的立法十分值得关注。推动高质量发展，围绕创新驱动发展，保障全面深化改革和对外开放，修改科学技术进步法、反垄断法、公司法、企业破产法、制定期货法和税收法律等，相关规范陆续出台。比如，2020年10月1日起施行的《在线旅游经营服务管理暂行规定》明确提出，在线旅游经营者不得滥用大数据分析等技术手段，侵犯旅游者合法权益。此外，地方立法也开始向大数据“杀熟”等滥用大数据的行为亮剑。近日，《深圳经济特区数据条例（征求意见稿）》经审议后在广东省深圳市人大常委会网站上公开征求意见。其中，针对社会各界反映强烈的网络平台利用大数据“杀熟”问题，征求意见稿明确提出给予重罚，规定违法所得不超过1万元的，5万元起罚，情节严重的，可处5000万元以下或者上一年度营业额5%以下罚款。

实现“数据向善”，离不开法律法规以及有效监管。一些业内人士在接受采访时指出，目前有关大数据使用、监管的法律规定仍较为笼统，除了需要进一步细化以落实之外，还需继续加快健全法律法规，及时弥补规则空白和管理漏洞。

“‘杀生’还是‘杀熟’，完全是由经营者的利益所决定的。”清华大学法学院教授程啸指出，企业利用大数据进行精准的广告推销以及利用大数据从事其他经营活动，目的都是为了使商业利益最大化。在目前的民法典、电子商务法、消费者权

组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、全国人民代表大会常务委员会会议事规则、治安管理处罚法、行政复议法、突发事件应对法、制定粮食安全保障法等。

回应新需要新期待注重吸收代表意见

坚持立法为了人民，依靠人民，必须把体现人民利益，反映人民愿望，维护人民权益，增进人民福祉落实到立法工作中。

年度立法工作计划要求，在新冠肺炎疫情防控常态化情况下，持续扩大代表对立法工作的参与，认真研究代表提出的意见建议，在相关领域立法中更多发挥具有相关专业背景的代表作用。

全国人大代表对于立法工作一直密切关注并积极参与。数字显示，十三届全国人大四次会议收到代表议案473件，其中大多数为法律案，共465件，收到建议8993件，代表关注较多的问题主要有：全面深化改革和对外开放，健全现代化经济体系；完善国家机构组织，坚持和发展中国特色社会主义政治制度；加强知识产权综合保护，提升企业技术创新能力；推进数字社会建设，营造良好数字生态；解决好种子和耕地问题，保障粮食安全；推动绿色低碳发展，持续改善环境质量；加强青少年心理健康教育，建设高质量教育体系；深化医药卫生体制改革，强化公共卫生法治保障；加快完善养老和托育服务体系，积极应对人口老龄化；加强国家安全立法，强化涉外法治保障等。

岳仲明介绍说：“代表们关注较为集中的立法项目基本都已列入年度立法工作计划，完成好各项立法任务，要发挥人大在立法中的主导作用，与有关方面形成工作合力，综合运用立、改、废、释、纂和决定等多种立法形式，在确保质量的前提下，加快立法工作步伐。”

制图/李晓军

滥用大数据利用信息不对称侵犯消费者权益现象需警惕

以法之手防止“算法”变“算计”

□ 本报记者 朱宁宇

数据安全已成为事关国家安全与经济社会发展的重大问题。6月10日，十三届全国人大常委会第二十九次会议表决通过了数据安全法。作为数据领域的基础性法律，该法在规范数据活动的同时，坚持安全与发展并重，对支持促进数据安全与发展的措施，推进政务数据开放利用等作出相应规定，充分发挥数据的基础资源作用和创新引擎作用，促进以数据为关键要素的数字经济的发展。

随着信息技术的进步，大数据已经无处不在。一方面，大数据可以带来便利，提升经济社会发展的速度与品质，另一方面也带来了数据滥用、数据泄露、个人信息泄露等问题。因此，如何既激励推动大数据创新发展，又对其加以规制促进规范发展，一直是立法的重点问题。对此，一些业内人士建议，一方面要完善立法构建法治框架，明确法律红线；另一方面要抓紧篱笆，强化各方监管，实现“数据向善”。

大数据不但能“杀熟”还能“杀生”

很多人或许不曾注意，大数据除了能“杀熟”，还会“杀生”。伴随大数据应用领域的拓展，以往在健身、美容领域广受诟病的预付消费模式开始在大数据的加持下披上新的“外衣”，消费者开始面对对升级版的消费陷阱。

北京的白女士（化名）去年毕业后进入一家律所。因工作需要，她一直想找外教提升一下自己的口语水平。在网上浏览了一些广告后，她相中了某知名教育培训公司的一款号称专门针对职场白领的外教“一对一”英语口语在线课。该课程原价47880元，总课时420节（每次25分钟），平均每节114元。客服人员在电话中告诉白女士，一次性购买课包可以打对折，最后的价格只需要23940元，平均算下来，每节课仅57元，且可以分期支付。

面对如此优惠的价格，白女士不禁动了心。出于职业习惯，白女士仔细看了看电子格式合同的条款，看完觉得有点儿不对劲。她发现培训机构在电子格式合同中设置了两个重要条款：一是下单后超过30天不能退费，二是课程超过820天未学完的就失效。

“两万多元的学费不低，而且课程还要在一定期限内用完，820天内完成420节课。我工作比较忙，经常加班出差，还真不一定能在有效期内把课上完。”思前想后，最终白女士放弃了报名。

“这种商业模式就属于大数据‘杀生’。”据浙江

文化和旅游研究院教授傅林放介绍，该商业模式在三个环节精心设局：一是课程产品设计，其课时量往往达数百次，需要很长时间才能完成，绝大部分消费者最终都完成不了；二是设定非常优惠的价格和付款条件吸引大量消费者；三是设计严重不利于消费者的电子合同，且尽可能不让消费者事先注意到。

表面“自主”很有可能被“算计”

在信息时代，收集和利用大数据几乎涉及所有的衣食住行各领域平台。面对大数据带来的“红利”，商家基本都会“忍不住”出手，对消费者进行数据收集和分析，由此也导致信息不对称情况下侵犯消费者权益的现象屡禁不止。

据了解，利用大数据“杀生”通常的做法是商家利用大数据对潜在消费者进行画像，之后利用画像特征精准诱导相应对象购买特定商品或服务。但实际上，这些商品、服务要么本身存在诸多陷阱，要么并非消费者真正需要的。不同于大数据“杀熟”往往易于识别，大数据“杀生”通常比较隐蔽，甚至可能是“无痛损害”。由于商家利用看不见摸不着的大数据指消费者油的行为更具隐蔽性，消费者在权益受损时也更加不易察觉。

“从整体看，利用大数据‘杀生’看似合法正当，实则损害了消费者的合法权益。消费者很难否认其违法性，因此，这类侵权案件的处理难度也颇大。”傅林放认为，作为个体的消费者面对掌握着大数据和强大算法的经营者处于巨大的弱势地位，因此，所谓的“消费自主决策”很大程度上可能是被“算计”的结果，本质上并不是自主意志的结果。这种行为会对市场创新和大数据应用起到逆向激励的效果，必须从制度上寻找应对的方案。

实现“数据向善”仍需加强监管

“利用大数据对消费者不管是‘杀熟’还是‘杀生’，都违反了消费者权益保护法的有关规定，侵害了消费者的公平交易权，同时也违反民法中的公平原则、诚实信用原则。如果显失公平，那么依据民法典合同编的有关规定，属于可撤销的民事法律行为。”中国人民大学法学院教授张新宝说。

互联网并非法外之地，大数据以及

基于大数据的算法都是中立的，关键是背后操纵之手。因此，大数据应用的规制，算法的治理等应当成为立法重点。值得关注的是，针对“大数据”杀熟的问题，相关规范陆续出台。比如，2020年10月1日起施行的《在线旅游经营服务管理暂行规定》明确提出，在线旅游经营者不得滥用大数据分析等技术手段，侵犯旅游者合法权益。

此外，地方立法也开始向大数据“杀熟”等滥用大数据的行为亮剑。近日，《深圳经济特区数据条例（征求意见稿）》经审议后在广东省深圳市人大常委会网站上公开征求意见。其中，针对社会各界反映强烈的网络平台利用大数据“杀熟”问题，征求意见稿明确提出给予重罚，规定违法所得不超过1万元的，5万元起罚，情节严重的，可处5000万元以下或者上一年度营业额5%以下罚款。

实现“数据向善”，离不开法律法规以及有效监管。一些业内人士在接受采访时指出，目前有关大数据使用、监管的法律规定仍较为笼统，除了需要进一步细化以落实之外，还需继续加快健全法律法规，及时弥补规则空白和管理漏洞。

“‘杀生’还是‘杀熟’，完全是由经营者的利益所决定的。”清华大学法学院教授程啸指出，企业利用大数据进行精准的广告推销以及利用大数据从事其他经营活动，目的都是为了使商业利益最大化。在目前的民法典、电子商务法、消费者权

益保护法等法律框架体系内，建议从法规、规章层面进一步加强监管，进行细化，从而更好地规范经营者行为，保护消费者的合法权益。

傅林放则建议先出台部门规章规范网络预付消费经营活动，规定经营者通过互联网开展预付款消费经营活动的，应当在消费者付款之前明确告知退款、使用期限等可能严重影响消费者权益的合同条款。“如此一来，可以破除经营者绞尽脑汁的‘格式合同陷阱’，维护消费者的知情权，一定程度上解决大数据‘杀生’的问题。”

《北京市接诉即办条例（草案）》近日提请北京市人大常委会会议审议。条例草案正在通过北京市人大常委会门户网站向社会征求意见，截止时间为6月27日。

条例草案着眼于充分体现接诉即办工作人民至上的鲜明态度和坚定立场，提升固化首都基层治理改革实践成果，回应基层反映的突出问题，为解决群众身边的操心事、烦心事和揪心事提供更好的法治保障。条例草案明确了接诉即办的内涵，从诉求的提出主体、提出渠道、诉求类型、工作要求四个方面对接诉即办进行界定。同时，确立了接诉即办工作体系，明确党的领导地位、政府及部门职责，强化社会协同，倡导全社会共同参与接诉即办工作。

条例草案还规范了诉求人的权利和义务，明确了接诉即办全流程工作机制，包括全面接诉、分类处置、精准派单、限时办理、办理要求、回访考评、监督监察等。此外，完善了首接负责、“街乡吹哨、部门报到”、分级协调、央地军地诉求办理等协调机制，确定了强化数据治理、推动主动治理、未诉先办的制度方向。

益保护法等法律框架体系内，建议从法规、规章层面进一步加强监管，进行细化，从而更好地规范经营者行为，保护消费者的合法权益。

傅林放则建议先出台部门规章规范网络预付消费经营活动，规定经营者通过互联网开展预付款消费经营活动的，应当在消费者付款之前明确告知退款、使用期限等可能严重影响消费者权益的合同条款。“如此一来，可以破除经营者绞尽脑汁的‘格式合同陷阱’，维护消费者的知情权，一定程度上解决大数据‘杀生’的问题。”

《北京市接诉即办条例（草案）》近日提请北京市人大常委会会议审议。条例草案正在通过北京市人大常委会门户网站向社会征求意见，截止时间为6月27日。

条例草案着眼于充分体现接诉即办工作人民至上的鲜明态度和坚定立场，提升固化首都基层治理改革实践成果，回应基层反映的突出问题，为解决群众身边的操心事、烦心事和揪心事提供更好的法治保障。条例草案明确了接诉即办的内涵，从诉求的提出主体、提出渠道、诉求类型、工作要求四个方面对接诉即办进行界定。同时，确立了接诉即办工作体系，明确党的领导地位、政府及部门职责，强化社会协同，倡导全社会共同参与接诉即办工作。

条例草案还规范了诉求人的权利和义务，明确了接诉即办全流程工作机制，包括全面接诉、分类处置、精准派单、限时办理、办理要求、回访考评、监督监察等。此外，完善了首接负责、“街乡吹哨、部门报到”、分级协调、央地军地诉求办理等协调机制，确定了强化数据治理、推动主动治理、未诉先办的制度方向。

《深圳经济特区数据条例征求意见稿》公开征求意见 “杀熟”行为可重罚5000万元

拟通过立法确立处理个人数据的五项基本原则，即合法正当、最小必要、公开透明、准确完整和确保安全原则。这是深圳充分利用立法权优势，为数据立法，让用户放心，从根本上为科学、合理利用好大数据战略资源而采取的有力举措。

本报记者 张红兵 整理

□ 本报记者 范天骄

安徽省十三届人大常委会第二十七次会议近日表决通过了修订后的《安徽省实施〈中华人民共和国固体废物污染环境防治法〉办法》（以下简称《办法》）。

修订后的《办法》将于9月1日起施行，明确了治理跨界非法倾倒固废危废，利用和处置生活垃圾、建筑垃圾、集中处置医疗废物和建立重大疫情医疗废物应急处置保障体系等内容，让良好生态环境成为人民幸福生活的增长点，成为经济社会持续健康发展的支撑点。

完善固废污染防治监管制度

加强固体废物污染防治的监督与治理，是健全最严格生态环境保护法律制度的重要举措。其中，跨界转移倾倒垃圾一直是社会关注的焦点，修订后的《办法》对此细化了不同情况下的治理措施。

对转移固体废物出安徽省行政区域贮存、处置的，要求向省人民政府生态环境主管部门提出申请。省人民政府生态环境主管部门及时商经接受地的省人民政府生态环境主管部门同意后，在规定期限内批准转移。未经批准的，不得转移。对转出利用的，要报省人民政府生态环境主管部门备案，由其将备案信息及通报接受地的省人民政府生态环境主管部门。

而对省外固体废物转入安徽省利用的，也作出既符合上位法又有利于环境保护的具体规定。省人民政府生态环境主管部门接到移出地通报的固体废物转移信息后，及时通知接受单位所在地设区的市人民政府生态环境主管部门，由其会同有关部门予以核实并及时反馈核实情况，对不符合利用条件或者不具备利用能力的，责令退回，并将退回情况报告省人民政府生态环境主管部门。由省人民政府生态环境主管部门将退回情况通报移出地省人民政府生态环境主管部门。

“对跨行政区域等的违法案件开展联合执法，有利于加强行政执法机关相互之间的协调和配合，形成执法合力，提高执法效率，提升执法效果。”安徽省人大城建环资委副主任委员鲍延说。

加强生活垃圾全过程治理

为了减少生活垃圾对环境的污染，促进生活垃圾资源的利用，修订后的《办法》加强了生活垃圾的全过程治理。

修订后的《办法》要求各级人民政府应当有计划地改进燃料结构，发展天然气、液化石油气和其他清洁能源，减少燃料废渣等固体废物的产生量。同时加强产品生产和流通过程管理，避免过度包装，组织净菜上市，减少生活垃圾的产生量。

政府还要统筹安排建设城乡生活垃圾收集、运输、处理设施，确定设施厂址，实行生活垃圾分类投放管理责任人制度，管理责任人按照生活垃圾分类要求，设置生活垃圾分类收集容器，对投放人的分类投放行为进行指导。

“省人大法制委员会研究认为，根据固废法的规定，对城乡接合部、人口密集的农村地区和其他有条件的地方的生活垃圾，采取相对严格的管理措施，符合我省农村发展的实际情况，有利于统筹推进我省农村生活垃圾治理，是合适的。”鲍延介绍说，安徽农村生活垃圾处理还存在委托第三方收集、运输、处理等其他有效模式，立法不宜限定为某一种模式。

因此，修订后的《办法》规定，城乡接合部、人口密集的农村地区和其他有条件的地方，应当建立城乡一体的生活垃圾管理体系；其他农村地区应当积极探索生活垃圾管理模式，因地制宜，就近就地利用或者妥善处理生活垃圾。乡镇人民政府应当指导村民委员会建立农村村庄保洁制度，做好农村生活垃圾治理工作，推行农村生活垃圾源头分类和资源利用，鼓励设立垃圾兑换超市，实施垃圾兑换，促进农村生态环境改善。

严格管控重点防治危险废物

危险废物具有腐蚀性、感染性、毒性等危险特性，处理不当会危及公共卫生安全，对群众身体健康构成直接威胁。

修订后的《办法》加强了危险废物安全处理处置的规范性，要求危险废物实行资源化再利用的标准应当符合国家和省有关规定，危险环境或者没有利用价值的危险废物不得转入本省处置。易燃性或者反应性危险废物的单位，贮存危险废物不得超过一年。

医疗废物属于危险废物范畴，在生活中常常可见。修订后的《办法》要求，政府加强医疗废物集中处置能力建设，有关部门强化医疗废物和过期药品、试剂的监督管理，将医疗卫生机构医疗废物分类收集、贮存及申报情况纳入医疗卫生机构校验和考核；乡镇卫生院、街道医疗卫生服务中心应当设立专用医疗废物贮存间；鼓励现有医疗废物集中处置单位采取有效措施，提升污染防治水平，扩大处置能力，鼓励危险废物集中焚烧设施协同处置医疗废物。

《北京市接诉即办条例（草案）》公开征求意见 确立接诉即办工作体系