



# 践行全过程人民民主的有效平台

## 全国人大常委会法工委深化拓展基层立法联系点工作扫描



□ 本报记者 朱宁宇

人民民主是社会主义的生命,全过程人民民主,是人民当家作主的必由之路。

2014年10月23日,党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,明确提出建立基层立法联系点制度。为贯彻落实党的十八届四中全会精神和全国人大常委会的工作部署安排,全国人大常委会法工委积极开展工作,基层立法联系点应运而生并得到蓬勃发展。截至2021年7月,全国人大常委会法制工作委员会基层立法联系点实现了从无到有,数量上从最初4个增加到22个,涉及21个省(区、市),覆盖全国2/3省份,辐射带动31个省级人大常委会的立法联系点发展到427个,设区的市(自治州)的立法联系点发展到4350个。

立法的根基在人民,力量在人民。民意是高质量立法的源头活水。通过基层立法联系点,立法活动走进群众中间,人民参与立法有了便捷的直通渠道。来自最基层的一条条“原汁原味”“土言土语”的意见建议,被反馈给国家立法机关作研究吸纳的参考,每一部法律都闪耀着人民智慧的光彩。

### 统筹布局确保联系点有特色

时间拨回到2015年。

为贯彻落实党中央决策部署,全国人大常委会在2015年工作要点和立法工作计划中对创建基层立法联系点作出安排。7月,上海市虹桥街道办事处、甘肃省临洮市人大常委会、江西省景德镇市人大常委会、湖北省襄阳市人大常委会4个地方和单位,成为首批基层立法联系点试点单位。自此,一种全新的、立足基层人民群众直接参与国家立法的民主立法形式应运而生。

2020年7月,又增设江苏省昆山市,浙江省义乌市,广东省江门市江海区,广西壮族自治区三江侗族自治县的人大常委会以及河北省正定县人大常委会5个基层立法联系点,增设中国政法大学为立法联系点。2021年7月,增设北京市朝阳区、重庆市沙坪坝区、山东省青岛市黄岛区、安徽省合肥市、河南省驻马店市、湖南省长沙市、四川省雅安市、贵州省毕节市、陕西省汉中市人大常委会、天津市和平区小白楼街道办事处、福建省上杭县才溪镇人大主席团、海南省三亚市崖州湾科技城12个地方和单位基层立法联系点。

据了解,22个基层立法联系点(立法联系



江苏省昆山市人大常委会调研组来到周庄镇“人大代表之家”立法信息联络站,通过群众喜闻乐见的“吃讲茶”聊天方式,与社区立法信息员和群众代表面对面交流。

朱雄杰 摄

点),有12种联系点形式。这些基层立法联系点的形式各具特色,各有优势,形成了以全国人大常委会法工委牵头,多层次、多元化的联系网络。

“通过这个网络可以把城市和乡村的情况、实际情况和经验做法汇集起来,发挥集中力量办大事的制度优势。”全国人大常委会法工委办公室主任孙镇平说。

我国国土面积大,东中西部发展不平衡。应该把国字号立法“直通车”开在哪里?法工委又是如何选取基层立法联系点呢?

“在逐步扩大基层立法联系点时,我们充分考虑各区位特点确保‘有特色’,以兼顾不同方面群众的诉求。”孙镇平举例说,比如,在上海虹桥街道试点主要考虑上海是个国际大都市和外商投资企业云集;在昆山设点,主要是考虑了台商和台资企业比较集中;在义乌设点,主要是考虑了外国小商品经营者比较聚集;在江门市江海区设点,主要是考虑了毗邻粤港澳大湾区和地处中国最大的侨乡;在三江设点,主要是考虑了侗族、苗族等少数民族众多和民族区域自治特点;在毕节、临洮等设点,主要是考虑了乡村振兴工作的特殊区情等等。

### 深耕基层畅通民意表达渠道

基层立法联系点建立以来,为基层群众行使知情权、参与权、表达权、决策权提供机会,共商共建共享共治搭建平台。

同时,各个基层立法联系点丰富联系形

式,注重深耕基层,畅通民意反映表达渠道,逐步扩大信息来源广度深度,把国家立法所需要了解的情况和信息如“涓流入海”般地汇集起来。

作为一种民主机制,基层立法联系点不同于其他民主立法形式的独特之处和显著特点,就是国家立法“直通车”的功能,即国家立法机关在法律草案的立项、起草、调研、审议、评估、宣传、实施等立法全过程、各环节,通过基层立法联系点接地气地听取基层群众的意见建议,有益的建议将在法律中得到体现。

“这套工作机理,打通了国家最高立法机关直接联系基层人民群众的渠道,实现了两者之间在国家立法全过程中的民主参与、民主表达、民主决策‘声气相通’,人民群众有什么要说的话,都可以直抒胸臆,都可以直达国家最高立法机关并得到尊重和重视。”孙镇平说。

目前,今年新增的基层立法联系点正在组建地方立法信息员(立法联络员)队伍和立法联系单位群体。2020年之前的10个立法联系点已有立法信息员(立法联络员)3659人,立法联系单位1981个,联系群众几十万,覆盖区域人口上千万,极大丰富和拓展了了解民意的“神经网络”,使征求意见的采集触角延伸到基层治理的末梢。

截至2021年10月,全国人大常委会法工委基层立法联系点先后就126部法律草案,年度立法计划等征求基层群众意见建议7800余条,2200余条意见建议不同程度采纳吸收,其中1300余条真知灼见被直接反映在法律条文之中。

### 丰富形式推进民众参与立法

国家立法“直通车”直接通达的是人民群众对法律草案的意见建议,本质上通达的是民情、民意、民智和民心,基层立法联系点工作实现了党和人民群众的心连心。

目前,各个基层立法联系点工作方兴未艾,各联系点不断探索创新,结合本地实际创造性形成了自己的工作方法。

昆山联系点构建了“六有”工作格局和“1+2+3”工作网络,形成了“九步工作法”,开通“立法民意征集智慧平台”,运用“吃讲茶”“讲讲茶”活动(昆山民间交流形式)等形式,广泛征集基层群众意见。

临洮联系点依托“人大代表之家(工作室)”,立法联络点和信息采集平台,充分发挥“彩虹桥”“直通车”作用,探索创立接地气、可触摸的基层立法联系点工作“临洮模式”。

景德镇联系点建立三级工作平台,采取点面结合、定向随机结合、专家民众结合“三个结合”方式,提高工作实效性。

襄阳联系点设立“联系点的联系点”,探索形成“书面+当面”“自办+他办”工作模式,形成“五个必须”工作法。

江门市江海区联系点充分发挥区人大侨务代表专业小组、政协港澳委员、侨眷委员和区侨联、香港澳门江门同乡会的作用,借助“侨梦苑”的平台作用,着力增强立法联系点的“侨”味。

与此同时,基层立法联系点着力将联系点打造成服务立法、推进守法、促进社会治理的“建言站、直通车、助推器、宣传台”,着力将全过程人民民主融入立法、执法、司法、守法的全过程各方面,着力将基层立法联系点打造成实践和发展全过程人民民主的有效平台。

比如,义乌市人大常委会充分拓展基层立法联系点功能,积极参与反食品浪费立法工作,立法前紧扣“立法调研”环节,立法中紧扣“立法征询”环节,立法后紧扣“普法执法”环节,积极拓展立法联系点服务基层治理功能,从“立法中”向“立法前”“立法后”两端延伸,达到“知法、懂法、守法、用法”全社会全过程参与的法治效果。

一个故事,一个个案,全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一,是全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。

一部部法律,一条条建议,各层级基层立法联系点拓展数量,丰富联系形式,极大地推动了基层人民群众参与国家立法的深度和广度,极大地丰富了全过程人民民主的实践和内涵,中国特色社会主义民主焕发出勃勃生机。



## 我国首部非现场执法法规出炉 规范执法流程促进依法行政

10月28日,上海市十五届人大常委会第三十六次会议表决通过了《上海市浦东新区城市管理领域非现场执法规定》(以下简称《规定》),将于今年12月1日起施行。据悉,这是全国首部涉及“非现场执法”的专门性法规。

这部法规规定了非现场执法的适用范围、执法事项和工作原则等。非现场执法工作,主要针对城市管理领域多发易发、直观可见且依托信息化设备设施能够辨别、易于判断的违法行为。非现场执法事项清单由浦东新区政府编制并公布。开展非现场执法工作,应当依法行政,规范执法流程,坚持公平公正与高效便民相统一、处罚与教育相结合,法律效果与社会效果相统一。按照《规定》,浦东新区城管执法部门可以在道路、广场等公共场所以及具备条件的社区公共区域,利用电子技术监控设备收集、固定违法事实。

从2021年1月起,浦东新区城管执法部门就对跨门经营、占道设摊和占道洗车三个事项试行了非现场执法。截至10月27日,共办理非现场执法案件10000余例,街面市容秩序持续向好,非现场执法工作积累了一定的实战经验,也为立法工作提供了实践基础。

## 江苏省人大常委会调研长江船舶污染防治系统研究条款解决实际问题

10月26日,江苏省人大常委会副主任刘捍东带队就长江船舶污染防治工作开展专题调研,调研组一行实地考察了长江南京和镇江段生态岸线整治、饮用水水源地保护、在航船舶污染物排放治理以及水上绿色综合服务区建设和运行情况。江苏省海事局负责同志介绍了江苏省船舶污染防治工作的举措和成效,汇报了《江苏省长江船舶污染防治条例(草案)》起草过程和主要内容。

刘捍东说,长江江苏段码头多、船舶多、货运量大,通航环境复杂,立法规范船舶污染防治,防范水域环境风险十分必要。江苏省海事局创新提出的船舶污染物“一零两全四免费”治理机制,破解了船舶污染物排放难、接收难、人员交还难等问题,取得了显著成效。下一步,要结合苏、沪、皖长江大保护一体化需求和实际,对《江苏省长江船舶污染防治条例(草案)》具体条款进行详细研究,系统梳理强制性、约束性、鼓励性条款,科学立法、民主立法、依法立法,务求实效,用高质量立法切实解决长江船舶污染防治中的实际问题,为长江大保护提供更好的法治保障。

## 安徽省人大常委会开展长江禁捕监督活动 加大查处力度确保铁令生威

为贯彻落实长三角“三省一市”《关于促进和保障长江流域禁捕工作若干问题的决定》,按照“三省一市”人大常委会共同商定,10月25日,安徽省人大常委会在长江干流芜湖段开展禁捕联动监督联合执法活动。安徽省人大常委会副主任沈强参加活动,并宣布联合执法行动开始。沈强一行在江堤实地察看长江禁捕宣传,打击涉渔违法,执法能力建设等情况,视察渔政联合执法编队和渔政指挥中心,并随同执法船艇编队进行了巡航检查。

这次活动是“三省一市”人大常委会同步开展的联动监督联合执法活动,也是安徽省推进水陆空联动执法,组织渔政、长江海事、长航公安、交通、水务等多部门联合执法的成功实践。通过此次行动,有力加大了对非法捕捞等行为的查处力度,推动了长江“十年禁渔”铁令生威、行稳致远。

本报记者 张红兵 整理

# 别让隐性消费成为隐形伤害

## 专家建议立法明确隐性消费表现形式



□ 本报记者 赵晨熙

因为擦了一双鞋,郭鹏的好心情全没了。从事产品设计工作的郭鹏,连续加了两天班后,选择到北京市海淀区一家大型洗浴中心去洗浴放松。“先生,这双鞋我给您擦一擦。”在男宾更衣室内,郭鹏刚脱下的鞋就被一名工作人员以擦鞋为由拿走了,原本以为这是商家的贴心服务,岂料结账时郭鹏发现这项擦鞋业务竟然收费98元。

“当时工作人员并未有任何提示说擦鞋会额外收费,商家也未在更衣室区域内张贴收费价目表,我提出质疑后才给我看了具体价目表。”郭鹏告诉记者,商家表示顾客允许服务员将鞋拿走擦拭就相当于接受了服务,最终双方争论后,商家同意费用打折,但他仍为此花费了50元。

不明确告知,事后再收钱,不少消费者都经历过商家的这种套路。多数情况下,考虑到费用不是很高,消费者往往抱着“花钱买教训”的心理埋单,但之后又会不经意地跌入商家的各种套路陷阱中。

“当前这类隐性消费较为普遍,商家巧立名目,模糊概念、不明确告知,目的是让消费者多掏钱。”中国人民大学法学院教授刘俊海近日接受《法治日报》记者采访时指出,对于这类隐性消费,消费者要坚决说不,如果商家未明确提前告知,属于违法行为,要通过向相关部门举报等方式来维权,共同打击此类行为。

### 各类隐性消费防不胜防

为了招待从上海来的两位朋友,宇辰特意选择

了一家档次的饭店,但让他接受不了的是——店内竟然没有免费的餐巾纸。

倒饮料时宇辰不小心将饮料洒到桌子上,他便叫服务员拿些餐巾纸来,得到的答复却是店内不提供免费餐巾纸,收费餐巾纸5元一盒。宇辰表示只需要擦一下洒在桌上的饮料,服务员却始终表示店内没有免费的纸巾提供,必须购买。

无奈之下宇辰选择了购买,但售价5元一盒的纸巾仅有10张,饭店没有免费餐巾纸,收费价格也明显高于市场价,但面对质疑,商家表示店内一直是如此规定。

宇辰的遭遇绝非个例,相比餐巾纸收费,餐具收费也成为一些餐馆的“标配”。由于对消毒餐具的卫生情况存在质疑,武博勋出外就餐时一直坚持向餐厅索要一次性餐具,“有些餐馆会提供,但有些餐馆明确表示没有一次性餐具,只有收费餐具。还有的餐馆只有一一次性筷子提供,但没有碗和碟子,如果想要使用,必须购买收费餐具。”武博勋可以理解消毒餐具需要收费,但他觉得餐馆难道不应该同样提供全套的免费餐具供有需要的顾客使用吗?

“食品安全法第三十三条规定了食品生产经营应当符合的要求,其中第五项规定,餐具、饮具和盛放直接入口食品的容器,使用前应当洗净、消毒,使用后应当洗净,保持清洁。这意味着,消费者在就餐时,餐饮企业理应提供包括经消毒达到标准的餐具、餐巾等配套服务。这既是餐馆的基本服务内容和行业服务标准,也是合同法中经营者应负有的随附义务。”在中国消费者协会专家委员会委员朱巍看来,商家可以提供收费餐具和收费餐巾纸,但同样必须提供可供消费者免费使用的必备餐具,否则就涉嫌侵犯消费者的选择权,违反了消费者权益保护法。

消费者权益保护法第十条规定,消费者在购买商品或者接受服务时,有权获得质量保障、价格合

理、计量正确等公平交易条件,因此,针对个别餐馆提供的有偿餐巾纸价格过高的情况,朱巍认为侵犯了消费者的公平交易权。此外,餐巾纸与酒水饮料不同,属于本就应提供给消费者的就餐必需品,如果商家将此类必需品定价过高,也有可能涉嫌违反价格法的有关规定。

还有消费者向记者反映,当前个别烧烤店,以店内使用的炭炭较为“特殊”为由,收取几元至十几元不等的炭火费,商家将此类收费默认为“必选项”,到店内就餐的消费者只能接受。

“炭火属于烧烤食品必备的工具之一,同样属于法律中商家应提供的配套服务,因此商家要求消费者支付这笔费用没有任何法律依据。”刘俊海提醒,此类行为已涉嫌违法,消费者有权拒绝并向相关部门进行举报。

### 加收服务费须提前告知

“您好,我们餐馆就餐需要加收总菜价10%的服务费。”在采访中,不少民众都对一些餐馆,尤其是相对高档的餐馆加收服务费是否合法提出质疑。

对于餐馆加收服务费,坊间讨论已久,有消费者认为有些餐馆有专门的服务员专职提供服务,还会加送果盘小菜,收取服务费可以理解;也有的消费者觉得,加收总菜价10%至15%的服务费,提供的服务却不值这些金额,属于强制消费者埋单。

餐馆加收服务费究竟合不合法?刘俊海指出,现行法律中对服务费问题并没有明确的禁止性规定,餐饮企业属于市场调节价范畴,企业拥有自主定价权,因此从法律来讲,餐馆收取服务费属于市场行为。

但刘俊海提醒,消费者权益保护法第八条规定,消费者享有知悉其购买、使用的商品或者接受服务的真实情况的权利;第九条规定,消费者享有自主选

择商品或者服务的权利,这意味着,餐厅若要收取服务费,必须提前告知顾客,如果事前没有告知消费者,事后收费就涉嫌侵犯了消费者的知情权和选择权,是违法行为,顾客可以拒付并进行投诉举报。

当前,有些餐馆会在菜单底部印有收取服务费的说明,以此来履行告知义务。但刘俊海表示,经营者是否切实履行了告知义务,应当以消费者是否实际获悉为标准,如果只是在菜单、桌签或店内某处使用不醒目的字体标注,不足以引起消费者的注意,在结账时才告知,同样侵犯了消费者的知情权。商家如果收取服务费,必须在顾客进店、点餐等环节,由服务员口头告知,消费者认可后才能予以收取。

当前还有一些餐馆会通过设置最低消费来“筛选”进入包间的客人,如果商家尽到了提前告知义务,是否可以限制包间最低消费?

“不论商家是否尽到了提前告知义务,设定包间最低消费都是违法行为。”北京市盈科(大连)律师事务所律师王金海解释称,2014年11月1日起施行的《餐饮业经营管理办法(试行)》中明确规定“禁止餐饮经营者设置最低消费”。消费者权益保护法第二十六条也规定,经营者不得以格式条款、通知、声明、店堂告示等方式,作出排除或者限制消费者权利、减轻或者免除经营者责任、加重消费者责任等对消费者不公平、不合理的规定,不得利用格式条款并借助技术手段强制交易。格式条款、通知、声明、店堂告示等含有前款所列内容的,其内容无效。包间最低消费属于商家制定的“霸王条款”,是法律明令禁止的行为。

今年4月29日起,反食品浪费法正式施行,在王金海看来,餐馆包间设定最低消费,有可能导致消费者为达到最低消费而超量点餐造成浪费,这也违反了反食品浪费法第七条,餐饮服务经营者不得诱导、误导消费者超量点餐的规定。

事实上,除了餐饮业,任何商家在经营时都必

须严格遵守消费者权益保护法中的相关规定,保障消费者的知情权和自主选择权。

“各行业协会要充分发挥作用,制定规范性行业准则,明确行业内具体有效的告知程序。”刘俊海说。

### 警惕网络隐性消费陷阱

你遭遇过商家的隐性消费吗?就这一问题记者随机采访了10位路人,得到的均是肯定答复。隐性消费的重灾区也指向了餐饮行业。但面对商家的隐性消费套路,仅有两位消费者表示和商家理论过,考虑到金额不太麻烦、扯皮没面子等因素,很多消费者只能无奈接受。

“隐性消费是对消费者权益的显性伤害,一味纵容只会让商家更加肆无忌惮。”刘俊海指出,要遏制这种现象须形成合力,相关部门在加强市场监管,对隐性消费和强制消费行为加大处罚力度的同时要畅通举报维权渠道,鼓励维权。

采访中也有消费者坦言,自己并不清楚商家的有些收费是否属于隐性消费。当前,消费者权益保护法中对此类行为进行了原则性规范,刘俊海建议在法律上进一步明确隐性消费的一些具体表现形态,哪些明令禁止,哪些需要提前告知,让消费者更加清晰,让隐性消费无从遁形。

“线上购物存在的隐性消费套路同样很多,比如商家用较低的产品价格吸引消费者购买,但不提前告知需要收取高额运费;还有的商家仅低价出售产品的一部分,消费者要想使用产品,只能原价购买产品的其他配件等。”

朱巍透露,目前最高人民法院正在制定有关网络消费者权益保护的司法解释,各类隐性消费套路有所涉及,进行规范,通过线上线下合力,筑牢消费者权益的“保护墙”。