



业内人士建议制定图书交易价格法

立法叫停图书恶性价格战



□ 本报记者 蒲晓磊 文/图

时隔多年，价格立法的话题再次出现在舆论焦点中。

国家新闻出版署近日印发《出版业“十四五”时期发展规划》，在“规范网上网下出版秩序”部分提出，加强出版价格监督管理，推动图书价格立法，有效制止网上网下出版物销售恶性“价格战”，营造健康有序的市场环境。

图书价格立法，是否属于干预市场活动的行为？读者的利益如何得到保障？是否要规定图书具体价格？伴随这一话题出现的，还有一系列疑问。

“图书价格立法并不是规定图书的价格，而是要通过明确折扣促销的情形、时限、范围等内容，制止恶性价格竞争，实现‘保障创作者、经营者和消费者合法权益，营造优质市场环境’的目的——这一点，是立法时必须明确的。”中国政法大学教授张宏伟接受《法治日报》记者采访时说。

中国传媒大学文化产业管理学院法律系主任郑宁指出，立法对图书价格进行必要的限制，有利于文化权利的保障和文化传播，但必须强调的是，相关制度的制定需要进行科学的市场调查，以确保相关规则符合市场规律，能够保障出版社、读者等各方权益。

图书价格竞争激烈

12年前，曾有被称为“图书禁折令”的规则。

2010年1月，中国出版工作者协会、中国书刊发行业协会和中国新华书店协会联合发布了国内图书出版行业规范《图书公平交易规则》，以期对图书零售中的折扣乱象进行规范，其中明确规定“新书上市一年不能打折”以及“网店及会员制书店新书销售不得低于85折”。

但该规则推出不久，即因“三家发布单位不具备有关资质”“涉嫌违反反垄断法”等原因而引起争议。同年9月，经修改后的《图书公平交易规则》删去了备受争议的“限折令”条款。

在此后10多年的时间里，随着电子商务平台的迅猛发展，网上图书打折的现象也变得愈发普遍。

仅就新书而言，新书销售的起步价在网上大



实体店因种种客观条件所限，一般是按定价销售图书。图为在北京朝阳区三元桥附近一家书店，读者正在挑选图书。

多是7.5至8折，5折腰斩乃至更低折扣也并非个案。而实体店因种种客观条件所限一般是按定价销售，在特定的某个促销时段才能按8.5到9折的优惠价促销。

相对于新书而言，旧书在网上的售价更低。记者注意到，某电商平台在去年的“双十一”“双十二”和当下的“年货节”，都对图书进行打折促销，价格会低至3至4折，例如，一套出版于2018年的《上下五千年》丛书，在某电商平台的折扣力度为3.84折，原价156元的书打完折为59.8元。

对于图书市场的价格之争，在2020年全国政协会议上，全国政协委员谭跃、潘凯雄、于殿利在联合提出的《关于立法规范图书零售价格竞争的提案》中直言，十年过去了，国内图书零售市场价格之争更趋激烈，乱象不绝。

损害读者切身利益

近年来，随着图书市场“价格战”更趋激烈，

图书价格也在持续攀升。究其原因，除了纸张、印刷、物流、人工等成本的逐年上涨，图书销售恶性“价格战”也是一个重要原因。

“近年来，线上平台成为图书销售主渠道，在出版社面前也具备了更高的议价能力，会要求出版社给出更大的折扣力度以保证平台自己的盈利空间，面对这一情况，出版社为了自己的生存和利润，很多时候只能通过调高书价进行弥补，从而造成书价虚高的现象。”郑宁说。

在“价格战”中，看似以更低折扣买到图书的消费者，事实上并没有享受到真正的实惠。

中国新闻出版研究院院长魏玉山直言，由于几大网上书店零售额占比巨大，与出版社议价权远高于单打独斗的实体店，网店利用市场支配地位，要求供应商压低进货折扣，给予更多利润返点，甚至倒逼上游，有的出版社为了保本，不得不采取“高定价、低折扣”的做法，图书定价“被上涨”现象明显，读者的实际利益受到了损害。

在北京某事业单位工作的文亚雄告诉记者，

自己在最近两年的“双十一”期间都有购书，“还好折扣力度够大，否则价格真的是太高了，有的书动辄就七八十元甚至上百元。但相比书的价格，我更关心书的质量能不能得起这个价格”。

受到图书销售恶性“价格战”的影响，读者以“合适价格买到高质量书”的愿望或许越来越难以实现。

“越是高质量的书越不会降低价格，而平庸化的书则可以通过折扣来拓展销售渠道，长此以往，就会出现‘劣币驱逐良币’的现象，高品质的好书会因此淡出市场，而低劣的图书则会泛滥成灾。与此同时，出版社由于收益率越来越低，只能通过薄利多销方式进行出版，影响自身精品化的发展。长此以往，受到伤害的还是读者。”郑宁说。

推动图书价格立法

推动图书价格立法，是否是干预市场的行为？

“为了维护市场竞争秩序，保障其他经营者或者消费者的合法权益，需要有相应的法律法规对相应的市场行为进行规范。图书具有双重属性，种类繁多，要针对性地进行界定。”张宏伟说。

郑宁指出，图书是一种文化产品，既有经济属性，也有社会属性，应当坚持社会效益和经济效益相统一，把社会效益放在首位的原则。因此，对图书价格进行立法，不仅是营造健康有序的市场环境的需要，也是保障文化权利和促进文化传播的需要。

专家认为，针对图书恶性“价格战”，我国的反不正当竞争法、反垄断法等法律都可以提供制度支撑，但仍然需要通过专门的规定加以明确和细化。

魏玉山指出，与一般商品相比，图书作为文化产品具有其特殊性，建议单独制定图书交易价格法，规定图书批发折扣、销售折扣的时间、对象、范围等，禁止随意打折等不正当竞争行为，确保市场竞争效率与公平。

郑宁建议，可以借鉴欧洲大部分国家以及日本、阿根廷、墨西哥等国采取的图书定价制，明确规定新书在一定时间内（通常为上市一年内）不得打折或折扣不得高于一定比例（通常在5%-15%之间），并对违法者严厉制裁。

“推动图书价格立法，不仅要讲清楚立法目的，还要明确具体的细则，包括哪些书种类需要限制折扣、折扣的比例和时限、罚则等内容，从而使出版物价格监督管理工作更具可操作性，更好维护图书市场环境。”张宏伟说。



制定学校安全法 开展立法调研论证

本报讯 记者朱宁宁 学校安全尤其是学生安全问题，一直受到党中央、国务院以及各级政府和社会各界的高度关注。记者近日从全国人大教科文卫委员会获悉，该委建议有关部门在加大有关法律法规实施力度时，及时开展制定学校安全法的立法调研论证工作，同时在修改相关法律时充分研究吸纳相关代表议案提出的立法建议。

十三届全国人大四次会议期间，有代表提出关于制定学校安全法的议案，提出校园安全事故时有发生，学校安全形势不容乐观。建议制定学校安全法，推动学校安全管理法治化，形成有法可依、各负其责、齐抓共管、科学规范的学校安全管理局面，依法减少学生安全事故的发生，维护学校和社会和谐稳定。

近年来，与学校安全相关的法律制度规范不断完善。新修订的未成年人保护法、预防未成年人犯罪法，专章规定了未成年人学校保护。正在制定的学前教育法草案，专门对幼儿园安全管理问题作出规定。教育部单独或与有关部门联合出台了学生伤害事故处理办法、未成年人学校保护规定、关于完善安全事故处理机制维护学校教育教学秩序的意见等规范性文件，从加强预防、减少事故，到严格执法、妥善处理纠纷，再到多部门合作，形成共治格局的完整治理体系。



制定粮食安全保障法 争取及早提请审议

本报讯 记者朱宁宁 制定粮食安全保障法已列入十三届全国人大常委会立法规划。记者近日从全国人大农业与农村委员会获悉，该委将进一步推动粮食安全保障立法进程，争取粮食安全保障法草案及早提请审议。

十三届全国人大四次会议期间，有多位代表提出制定粮食安全保障法的议案。议案提出，建立新时代粮食安全保障体系，需要加快构建粮食安全法律保障制度，建议制定粮食安全保障法，依法保障国家粮食安全，规定粮食生产经营、储备调控、预警应急、安全责任、产业发展、法律责任等。

据悉，司法部已征求中央和国务院有关部门、地方人民政府和重点企业意见，召开专家论证会，进行实地调研，并会同有关部门对粮食安全保障法草案进行了修改完善。司法部表示，将在草案修改完善过程中认真研究并尽可能吸纳代表议案中所提建议，进一步完善粮食安全保障相关制度。



制定增值税法 加大立法工作力度

本报讯 记者朱宁宁 增值税法已列入十三届全国人大常委会立法规划。记者近日从全国人大财政经济委员会获悉，该委已建议有关部门加大增值税立法的工作力度，争取尽早提请全国人大常委会会议审议。

十三届全国人大四次会议期间，有代表提出议案，建议制定增值税法，夯实立法的税制基础，确保抵扣链条的完整性，形成发票管理社会共治，使增值税改革与增值税的立法工作结合起来，不断完善流转税制立法体系。

财政部认为，通过系列改革措施，我国逐步建立了规范的消费型增值税制度框架，为增值税立法奠定了良好的制度基础。据悉，2020年5月，财政部、国家税务总局向国务院报送了增值税法草案送审稿。目前，司法部正在会同财政部、税务总局对送审稿进行修改完善。

本版制图：李晓军

多地推进城市更新立法破解改造难题

城市更新行动离不开法治护航

□ 本报记者 赵展展

老旧小区加装电梯，居民之间的利益如何协调？拆除中如何保障多方主体的权益？这些问题都可能在今年拟审议的《北京市城市更新条例（草案）》中找到答案。

1月8日，北京市十五届人大五次会议听取了《北京市人民代表大会常务委员会工作报告》，报告提出，今年拟审议《北京市城市更新条例（草案）》。

《法治日报》记者梳理后发现，目前，广东深圳、上海、辽宁等地已相继出台了城市更新条例。

“高质量推进城市更新，离不开法治保障。”华东政法大学副教授孙煜华接受《法治日报》记者采访时指出，各地出台的城市更新条例都体现了城市特色，在地方立法经验基础上，未来可考虑就城市更新中的共性内容出台国家立法。

加快转变城市发展方式

对于不少人来说，城市更新还是一个相对陌生的概念，有人将其简单理解为是对旧城市的改造。

“民众比较熟悉的拆迁和旧城改造只是城市更新的一种方式，城市更新可以看作是城市功能的重新定位，也是城市动能的重新发展。”孙煜华介绍，城市更新是城市发展到一定阶段的必然产物，随着城镇化进展，我国的大中型城市已经从增量时代进入到存量时代，需要对城市的空间形态和城市功能进行完善和优化调整，让城市有品质化提升。

住房和城乡建设部副部长黄艳此前曾公开表示，城市更新不只是简单的旧城旧区改造，而是由大规模增量建设转向存量提质改造和增量结构调整并重，实施城市更新行动，其内涵是推动城市结构优化、功能完善和品质提升，转变城市开发建设方式，路径是开展城市体检，统筹城市规划建设管理；目标是建设宜居、绿色、韧性、智慧、人文城市。

“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出，加快转变城市发展方式，统筹城市规划建设管

理，实施城市更新行动，推动城市空间结构优化和品质提升。

在国家推动的背景下，深圳、上海等地纷纷响应，开启了城市更新立法实践。

2021年3月1日起，《深圳经济特区城市更新条例》开始施行，这也是全国首部城市更新地方立法。

2021年9月1日起，《上海市城市更新条例》开始施行，对推动城市更新，提高城市竞争力，提升城市软实力具有重要意义。

除两部已经施行的城市更新条例外，《辽宁省城市更新条例》也将于今年2月1日起施行。

此外，还有多部即将出台的城市更新条例。2021年7月21日，《广州市城市更新条例（征求意见稿）》结束向社会公开征求意见；北京也拟于今年审议《北京市城市更新条例（草案）》。

“城市更新行动的稳步推进离不开法治护航。”孙煜华注意到，各地制定的城市更新条例根据城市实际情况、发展程度等因素，个性鲜明，比如上海在条例中提出要坚持“留改拆”并举，以保留保护为主，这是考虑到上海的历史文化建筑较多，在城市更新中要更加注重历史文化传承。

同样是城市更新，发展程度等因素，个性不同等，其内涵和外延也各不相同，所以在孙煜华看来，城市更新从地方立法开始推进很有必要。

至于是否有必要出台全国立法，孙煜华认为可以在各地立法逐渐完善的基础上，提炼城市更新中的共性部分及程序部分，集成一部城市更新程序法。此外，还可以对既有相关的立法进行修改完善，比如在土地管理法、国有土地上房屋征收与补偿条例等法律法规中增加城市更新的相应内容。

立法体现以人为本原则

在城市更新中，老旧小区改造和房屋拆迁是绕不开的问题，它们不仅关系到民众的切身利益，也往往是块难啃的骨头。比如，老旧小区加装电梯，因一两户不同意，就难以进行下去；旧房拆除改造，权利人拒绝配合，成为“钉子户”的情况也并不鲜见。

对此，各地城市更新条例作了有针对性的规定。

比如，针对“钉子户”问题，《深圳经济特区城市更新条例》创设了“个别征收+行政诉讼”机制，即旧住宅区已签订搬迁补偿协议的专有部分面积和物业权利人占比均不低于95%，区政府可以对未签约部分房屋实施征收。被征收人不服的，可以申请行政复议或者提起行政诉讼。

针对小区加装电梯问题，《上海市城市更新条例》明确，多层住宅需要加装电梯，应当按照民法典关于业主共同决定事项的规定进行表决。对加装电梯过程中产生争议的，依法通过协商、调解、诉讼等方式予以解决。

“这些规定既体现了民主，又彰显了法治。”孙煜华认为，城市更新涉及民众利益，能否有效推进的关键就在于制度设计是否体现了“以人为本”，而从目前各地已出台的条例来看，“以人为本”都是基本原则。

在深圳、上海、辽宁等地的条例中，均提出要让公众参与到城市更新中。《深圳经济特区城市更新条例》规定，市城市更新部门、各区人民政府应当建立健全城市更新公众参与机制，依法保障公众在城市更新活动中的知情权、参与权、表达权和监督权。同时规定政府部门、区政府在编制更新行动计划的过程中，应当通过座谈会、论证会或者其他方式，广泛听取相关单位和个人的意见。

《辽宁省城市更新条例》也作出了建立健全城市更新公众参与机制，畅通利益相关人以及公众的意见表达渠道的规定。

一些即将出台城市更新条例的地方，也很重视公众参与。

“从全球发展成熟大都市的进程看，无一例外地在推动城市更新进程中把维护好各参与主

体尤其是居民的核心利益作为重中之重。”曾参与北京市城市更新条例立项调研的北京市人大代表、北京建筑大学文化发展研究院院长秦红岭指出，健全城市更新公众参与机制是北京市城市更新立法的重要内容之一。

1月中旬，北京将启动城市更新立法代表专题调研工作，作为“公众参与机制专题”调研组的牵头人，秦红玲透露，调研将围绕三方面进行，一是建立居民利益协调机制和利益补偿原则；二是实现多方参与，共建共治共享机制；三是建立高效的纠纷处置机制，会在借鉴上海及深圳模式的基础上，形成北京模式。

保护城市历史风貌建筑

孙煜华多年来一直关注城市更新领域，他认为最能体现如今城市更新理念发生转变的就是各地条例中对城市历史建筑的保护。

深圳在条例中规定，对于城市更新单元内保留的文物、历史风貌区和历史建筑或者主管部门认定的历史风貌区和历史建筑线索等历史文脉，应当实施原址保护。

上海在条例第一条就提出了城市更新“传承历史文脉”的要求，全文共有10条涉及历史风貌保护内容，其中专门对“风貌协调要求”和“风貌保障”作出具体规定。

辽宁省在条例中也提出了更新主管部门应当会同文化和旅游部门编制本省城乡历史文化保护传承体系规划，将历史文化资源的有效保护和合理利用，与城市规划设计、改善生态环境和保障生活需求相结合的要求。

孙煜华坦言，以前很多城市的更新只考虑到经济效益，一味扩张，并未注重历史文化的保护，事实上，保护城市的历史传承，就是在保护城市的精神，是最好的城市名片。

“历史悠久的北京拥有众多历史建筑，应在借鉴上海等地的基础上，着力制定对历史风貌保护的相关规定。”在孙煜华看来，城市更新对历史风貌的保护除了要提高意识外，也要考虑实际效益，制定相应的激励补偿措施。比如上海在条例中规定，城市更新涉及旧区改造、历史风貌保护和重点产业区域调整转型等情形的，可以组合供应土地，实现成本收益统筹。因历史风貌保护需要，建筑容积率受到限制的，可以按照规划实行异地补偿。