



“开门立法”看重执行力

姚丽萍



放开“单独二胎”，真的会造成“生育堆积”吗？地铁逃票，到底要不要在“征信记录”上记一笔？

面对这些与民生息息相关的立法问题，何去何从，立法者究竟凭什么拿定主意呢？

今年是“十三五”开局年，上海五年立法规划已进入第4年，2013-2017年上海五年立法规划中，45件法规草案渐次进入审议程序。观察“十二五”期间的社会领域立法，不难看出：“开门立法”，看重的是法规的执行力。

前一阵子，有位在地铁车厢里吃鸡爪的女乘客，引起舆论的轩然大波。众人愤慨，因为此人藐视公德，更有悖地方法规对乘客权利的明确限定——《上海市轨道交通管理条例》已授权地铁管理方在“乘客守则”中明示不得车厢饮食。

而在“车厢饮食”之外，另一个备受关注的立法问题是：逃票。

2013年，在《上海市轨道交通管理条例》立法听证会上，市民李金泉是听证陈述人之一，他主张将地铁逃票纳入个人征信系统。

其实，几位听证陈述人都认为，故意逃票该罚；但怎么罚，却有分歧。一种声音是，逃票并非因为票价高，在国内地铁票价最低的城市，逃票也达日均1万人次。逃票本身跟经济实力无关，而是个人诚信问题，是道德养成问题。社会治理要靠制度创新，加大违法成本，在5倍或10倍的票价处罚之外，将逃票纳入征信系统才是最有力的惩罚措施。

另一种声音是，在将逃票者纳入征信系统之前，不妨区分情节，若及时补票、认真检讨，可否先不纳入征信系统；一旦纳入“征信系统”，市民也可以查询，若有异议要有申请复议的渠道。

2013年9月，“轨道交通立法听证报告”在上海人大公众网上公示，这也是整个听证程序的最后一环——回应听证陈述人。报告显示，逃票将被纳



孙绍波 画

入信用信息系统，加收5倍至10倍票款的的规定是恰当的，无需加大幅度。

2014年1月1日，轨交条例实施。此后，所有的听证陈述人看到的一个变化是，地铁里，逃票的越来越少了。

今年，“全面两孩”放开；前年，“单独两孩”却是立法热点。老龄化和少子化，让民间呼吁多年的“单独两孩”进入了地方立法视野，2014年2月，《上海市人口与计划生育条例（修正案）》（草案）提交市人大常委会审议，备受关注的生育政策面临调整。如何让这种调整好用、管用，又“风险可控”？

立法调研显示，如果“单独两孩”政策实施，可能面临的一种风险是：受生育政策调整影响，不同年龄段的单独夫妻在3-5年内可能集中生育第二个孩子，形成“生育堆积”，对医疗、教育、生育保险等公共服务带来压力。而立法前的风险评估则表明，职能部门能够应对可能出现“生育堆积”。

2014年3月1日，修订后的

《上海市人口与计划生育条例》实施，“单独两孩”进入法定规范——有了一个孩子，要不要再生一个，众多“单独家庭”有了法定的选择权。

同理，在国家大法放开“两孩”后，申城计生条例如何适时修订，立法前的风险评估，一样少不了。

申城“开门立法”，在风险评估、立法听证之外，立法专家顾问库和基层立法联系点制度，则是去年底产生的一项新制度——一旦立法涉及重大利益调整，则将广泛听取社会团体、专家学者以及社会公众的意见和建议，将民意更好纳入立法决策。

立法决策，不止要听专家意见，也要听民间声音，让科学立法、民主立法在地方立法中得以充分实现，这是市人大常委会筹建“立法专家库”和“基层立法联系点”的初衷。

其实，2013-2017年上海五年立法规划就已经尝试借助“外脑”参与立法。上海法治研究会，是一个社会组织。2013年，市人大常委会首

次委托社会组织参与5年立法规划建议项目初步筛选，上海市法治研究会收到市人大常委会法工委转来的立法项目建议共246条，其中社会公众提出88条，政府部门提出115条，其他单位提出43条。市法治研究会246个项目初步筛选“合并同类项”，形成了174条立法项目建议；之后再筛选合并最后形成60条立法项目建议。什么样的立法项目是公众需要和急需的？市法治研究会的评估表明，关注度达到100分以上的是：养老保障、食品安全、个人信息安全、诚信体系建设、生态环境保护、物业管理、拆违等领域的立法。

在立法者看来，引入社会组织参与制定5年立法规划，是“开门立法”的一次尝试——在立法项目起草阶段，就专门引入社会组织参与，让立法成为普法过程，让规则的制定过程成为公众有序参与民主立法、科学立法的实践过程，法规的执行力，也因此更有保障。

“对于多次结伙抢劫，针对农村留守妇女、儿童及老人等弱势群体实施抢劫，和在抢劫中实施强奸等暴力犯罪的，要在法律规定的量刑幅度内从重判处。对于罪行严重或者具有累犯情节的抢劫犯罪分子，在减刑、假释时严格控制减刑的幅度和频度。”

——最高人民法院日前公布了《关于审理抢劫刑事案件适用法律若干问题的指导意见》，对审理抢劫犯罪案件中较为突出的几个法律适用问题和刑事政策把握问题提出指导意见。

“有的为了争取提拔或延长任期篡改年龄，出现一个个令人啼笑皆非的‘神童干部’；有的拔高学历，挤进干部选拔的候选队伍；还有伪造身份者，通过借调、交流等方式进入政府机关摇身一变成为国家公务员。”

——中国纪检监察报报道，中组部为贯彻落实全面从严治党、从严管理监督干部要求，在全国部署开展干部人事档案专项审核工作，截至目前420人因档案造假受到组织处理或纪律处分，186人因档案问题被记录在案。

“建议东城、西城区两区合并，建立北京中央区，以此提升古都保护的全国意识，科学规划北京中心城区疏解工作。”

——北京市政协十二届四次会议今天下午开幕，据媒体报道九三学社北京市委会提交《疏解非首都功能形势下的旧城保护工作》提案。

“该用户的号码访问并重复下载某段较大视频(242MB)，消耗流量2489MB，客户共重复下载同一视频达24次。”

——北京移动昨天公开回应。近日，手机用户张先生将移动告上法庭，因半天内其手机流量跑了2000多兆，而且手机套餐流量在2500兆左右，但中国移动从其使用2000兆后就开始套餐外计费，差额达500多兆，导致他欠费高达500元。

“安检口杀鸭，考虑鸭的感受吗？”

——旅客王先生在微博中表示。近日，成都东客站一乘客带活鸭过安检被拒，现场提刀宰杀，不少乘客表示，这种举动未考虑他人，同时存在安全隐患。

“我很喜欢这种天气，这才像是冬天。”

——一名纽约市民表示。经历了一整个异常温暖的12月后，受南下的北极寒流影响，美国中西部和东部地区迎来大降温，多地温度降至冰点以下，纽约市预计迎来5到8英寸的降雪。



关注时事热点，聆听八方声音，敬请关注本报微信“新民眼”。



声音·热点

下狠手出硬招 遏制拖欠农民工工资问题

“解决拖欠农民工工资问题，事关广大农民工切身利益，事关社会公平正义和社会和谐稳定，经过多年治理取得了明显成效，但这一问题尚未得到根本解决，部分行业特别是工程建设领域拖欠工资问题仍较突出，一些政府投资工程项目不同程度存在拖欠农民工工资问题，严重侵害了农民工合法权益。”

“到2020年，形成制度完备、责任落实、监管有力的治理格局，使拖欠农民工工资问题得到根本遏制，努力实现基本无拖欠。”

——国务院办公厅日前印发《关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》。

“企业拖欠工资的违法成本过低，最高罚款不超过2万元，与用人单位动辄数百甚至上千万的拖欠工资数额相比，不足以起到震慑作用。”

——人力资源社会保障部副部长邱小平就相关问题作出解释

岁末年初，拖欠农民工工资问题进入易发、高发期。国务院办公厅日前印发《关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》，从规范企业工资支付行为、健全工资支付监控和保障制度、推进企业工资支付诚信体系建设、依法处置拖欠工资案件、改进建设领域工程款支付管理和用工方式等五个方面提出十六条具体治理措施。

称，要严厉查处拖欠工资行为，对恶意欠薪涉嫌犯罪的，依法追究刑事责任，同时建立拖欠工资企业“黑名单”制度，以及企业失信惩戒机制，使失信企业在全国范围内“一处违法、处处受限”。

“干活给钱天经地义，没有什么法律争议。在欠薪问题上，打官司不是最有效的办法，因为大量的欠薪不是劳动争议，而是典型的劳动违法行为。”

——中华全国总工会书记处书记、法律工作部部长郭军此前表示，农民工欠薪问题不是简单的违

法问题，而是基本的道德和道义问题，企业应负首要责任，政府有关执法部门的责任也很大。

“拿着工钱回家过年是农民工辛苦劳作一年的最大期盼，然而每到年底频频发生的欠薪现象令人揪心。建设施工项目是拖欠农民工工资的高发区，近年来受经济下行压力影响，再加上建设施工领域层层转包顽疾，严重影响了劳动者的工资按时足额支付。”

——福建省人社厅有关负责人认为。

“以建筑市政、交通、水利等工

程建设领域和劳动密集型加工制造、餐饮服务等行业为治理重点。”

——《关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》提出，在工程建设领域，施工总承包企业对所承包工程项目的农民工工资支付负总责，严格规范劳动用工管理，全面实行农民工实名制管理制度。

“为讨要拖欠工资，农民工甚至不得不‘精心策划’，上演一出‘讨薪秀’以博得社会关注和同情来解决困难。农民工讨薪的‘活报剧’，几乎年年翻新出新，这种另类的创新，暴露出拖欠农民工工资已然成为根深蒂固的社会‘顽疾’，必须从制度建设的根本上，下狠手出硬招，方能防范与遏制。”

——《三湘都市报》今日发表评论《治理农民工欠薪问题事关“国策”》。

本栏编辑 范洁