全国政协委员周世虹连续两年关注高铁票价及退改签费用——

铁路客运定价：需改革了！

本报记者 徐艳红

3月2日晚7点左右，全国政协委员、安徽省律师协会副会长周世虹将写好的11件提案又认真检查一遍后，从网上提交了。其中，《改革铁路运行定价机制 推动铁路运营管理市场化》的提案，既有宏观问题，又涉及退票款的法律依据和铁路运输合同的合法性问题，因铁路运输价格与国民经济发展和人民生活关系重大，关系到人民群众切身利益，他认为这件提案最有意义。

高铁票价及退改签费用的关注度阅读量达1.8亿次

今年这个提案是周世虹在2020年全国两会时提交的《关于科学合理确定高铁票价及退改签费用的建议》的延续。在去年的提案里，周世虹写道，“铁路运输属于国家公共事务，铁路客运定价涉及老百姓的切身利益和相关企业的经营成本，有必要建立公开、透明的决策机制，以科学、合理的方式确定价格”。

作为律师，周世虹需经常乘坐高铁出差，临时有事无法成行的事不在少数。有一次，他临时有急事，需退掉合肥至北京的车票，1400元的商务座退票费高达280元。作为资深大律师，周世虹关注的不是几百元钱，而是20%的退票费率是怎么来的？是否有法律依据？这个疑问早已有之，挥之不去。

比如，开车前15天内与开车时间不足24小时退票的，按票价5%~20%呈阶梯收取退票费。春运期间，退掉的票基本可以迅速售出，但这时的退票和改签费却一律按开车时间不足24小时标准，即票价的20%核收。又是为什么？

周世虹还发现，相同距离，不同地区，票价不同；相同距离，速度不同，票价又相同。如郑州到北京，G89只需2个半小时，G507耗时3个半小时，相差一个小时票价却均为309元。还有，无座票价与二等座票价相同，这些现象都引起了周世虹的关注，他想知道，铁路客运的定价依据究竟是什么？

去年全国两会期间，人民日报微博转发了周世虹提案中的一些观点后，居当天微博热搜第二位，阅读量达1.8亿次，讨论超1万人次。

高铁票价提案被列入73件重点提案之一

去年6月下旬，周世虹收到了全国政协办公厅的通知，他的关于高铁票价的提案与对外友好界的《关于进一步优化高铁服务质量的提案》合并在一起，经全国政协主席会议研究确定，该提案被列为73件重点提案之一，由外事委员会督办。

同年9月28日，全国政协外事委员会召开“‘进一步优化高铁服务质量’重点提案办理协商会”，对外友好界部分委员、相关提案者以及提案承办单位国铁集团、国家铁路局相关负责同志面对面协商交流，周世虹以远程方式参加了此次协商会。

说实话，周世虹对此次协商办理情况并不满意，但他也认可铁路方面确实有了改进。高铁票价方面，相同距离不同速度的票价问题已在部分区间进行试点，如上海至北京，耗时从4个半小时至6个小时不等，原来统一的价格如今二等座票价则从498元至604元不等。同时试点的，还有车厢静音问题。

高铁票价欠缺法定“竞争领域”这个条件

铁路定价方面有改进是事实，但问题多多也是回避不了的。周世虹又做了大量研究，今年全国两会继续重点关注此事，希望能有所推进。

铁路法第25条规定，“铁路的旅客票价率和货物、行李的运价率实行政府指导价或者政府定价，竞争性领域实行市场调节价。铁路旅客、货物运输杂费的收费项目和收费标准，以及铁路包裹运价率由铁路运输企业自主制定。”也就是说，铁路运价实行三种定价模式：政府定价、市场调节价和企业自主定价。即高铁动车组以外的普通列车实行政府定价，高铁动车组实行市场调节价，运输杂费由铁路运输企业自主定价。

令周世虹不解的是，高铁动车组票价实行市场调节价是欠缺法定条件的。因为铁路法明确规定实行市场调节价的前提条件是“竞争性领域”，而高铁跟谁竞争呢？众所周知，我国铁路实行高度集中、统一指挥的运输体制，目前中国铁路总公司（以下简称国铁）的运营管理运力占98%以上，地方铁路和非控股合资铁路运力占比不到2%，根本没有竞争可言。能源行业还有“三桶油”在竞争；航空公司还有国航、东航、南航等多家公司；电信行业有中国移动、中国联通、中国电信之争，可铁路呢？既没有竞争，如何能实行市场调节价？

再看看所谓政府定价的普通列车。一家独大的国铁可自行调控普通列车和高铁动车组运力的投放比例，实际上，高铁动车组在铁路旅客运输中的比例达70%以上，并呈不断增长趋势。如北京至济南，高铁及动车组列车每天超过100趟，而普通列车仅4趟，且3趟均为次日到达。北京至徐州，高铁41趟，普通列车仅有10趟。周世虹很是忧虑，政府定价的普通旅客列车将来可能会逐渐萎缩，甚至消失，普通百姓的可选择余地将越来越小，这样的运力安排怎么可能形成公平的市场价格机制呢？

退票费率为票价的5%~20%的法律依据何在？

再说说退票费。

根据原铁道部1997年制定的《铁路客运运价规则》，退票费是运输杂费，是铁路运输企业向旅客、托运人提供辅助作业、劳务及物耗所收取的费用，要按成本定价。之后，相关部门并没有对退票费的性质作重新界定。2015年铁路法将运输杂费定价权由国家铁路主管部门变更为铁路运输企业，问题的关键是，以前国家定价时，因涉及国计民生，应该举行公开听证会，听取社会各方意见，实际上并没有履行法定程序；改为企业定价后，变更后的定价项目和标准却又没有改变，仍按照2013年起实行的5%~20%的标准在执行。

去年重点提案办理协商会召开之前，国铁相关人员跟周世虹有过电话沟通，周世虹问退票费率为何不是16%、18%，为什么是20%？他们自然答不上来。当然，周世虹也清楚，这个计算方法确实非常复杂，但总要有个科学合理的计算方法和解决之道吧，不能是一笔糊涂账。

再者，铁路旅客运输合同也欠缺合同法的法治精神。周世虹发现，合同内容中权利义务不对称、霸王条款、承运人违约赔偿责任缺失，合同的生效、履行、解除、违约责任等约定存在较大争议，司法实践中面临着理解、处理和认定上的困难。

从合同法角度看，旅客购买火车票，即与铁路运输企业建立了运输合同。双方订立、履行、解除运输合同的法律关系应按照合同法规定调整，旅客退票属于单方要求解除运输合同。这时就存在一个问题，退票费到底是违约金还是损失赔偿？

退票的后果无非两种：车票被卖掉，铁路部门没有损失；车票没有卖掉，有损失。损失若为违约金的话应该事先在合同中明确违约金的比例，过高的违约金当事人可请求降低。不是违约金就是损失赔偿，但这就需要铁路部门拿出损失多少的证据来，这也很难。如果说退票费是人工手续费吧，其成本根本不会有那么高。这也是大家对退票费5%~20%的费率反应强烈的原因所在。

其实，关于退票费，早在2003年，原国家计委就出台了《规范旅客运输退票费意见》，明确要求，“由于自然因素等不可抗力或运输企业自身生产组织原因发生的退票，不应收取退票费。各运输企业要在最高不超过20%的前提下，按退票发生的不同时段，合理设置差别退票费率。旅客提前要求退票，而运输企业能够再次发售的退票，原则上不应收取退票费。”

2008年07月3日，董正伟律师收到了国家发改委的回函，作为对董正伟发出的《请求保护公民人身和财产权益的建议申请书》的回应，发改委表示已向有关部门发出完善退票费政策的建议。发改委回复的函中给出的建议基本上是延续了2003年原国家计委的意见。

周世虹还发现，合同法讲的是权利义务对等，老百姓退票铁路部门认为有损失，要收退票费，而火车晚点了、取消了，铁路部门对旅客是否赔偿了呢？

总之，铁路运输价格存在制度性缺陷，退票费名为企业自主定价，实质仍是政府定价；政府定价，又不履行成本调查、听证和听取消费者意见等法定程序；高铁及动车名为市场调节价，但根本没有市场竞争。周世虹很是困惑。

建议铁路运价统一实行政府定价

鉴于铁路运输价格具有公共服务性，是重要的公用事业价格，关系国计民生，同时，由于铁路建设和运营均由国铁一家实施，缺乏充分的市场竞争，周世虹在今年的提案中建议，“铁路运价统一实行政府定价，取消市场调节价和企业自主定价。由国务院价格主管部门或者国家铁路局对铁路运输企业成本进行调查，依法召开听证会，广泛征求消费者意见，确保铁路运价定价科学合理、公平公正、公开透明。”

如果铁路建设和运营管理能够分开，铁路运营管理能够存在多个市场主体，真正进行充分竞争的情况下，则可以实行市场调节价或企业自主定价，由价格主管部门对企业定价进行监督监测。周世虹还建议，修正铁路客运合同条款，全面贯彻平等、公平、诚实信用等合同法原则。这也是国家治理能力和治理体系现代化的具体表现，不能简单地拍脑袋就定下来跟百姓利益息息相关的这件大事！

图片来源于网络

网友说高铁票

@惠子huihuihui：

难道没有人觉得高铁退改签规定特别不合理吗？发车前20分钟就不能退票了（一分不退）！但是却能在发车前20分钟售票！

@赣吉安：

改签一次，退票费按开车时间不同的费用，最高20%够黑。现在既然是实名制了，为何还要这么高的退票费，网上操作没有占用任何资源，投诉不接受，建议不反馈，没办法。

@老郭说事：

目前高铁票价及改签退票费用的确定及收支总额不透明，缺少科学决策和民众参与程序，特别是每年铁路运营部门收取了多少改签退票费没有公开数字，去向和用途也没有公开。所以建议在不影响车票出售的情况下，缩短限制时间，降低退票、改签费用是很有必要的。

@清河已落：

像我这种，工作生活在三个城市的人，经常遇到突发情况。突然今天告诉我明天出差，已经买好的第二天回家的高铁票想改签到下周的同一天，就会遇到改不了的时候，只能退票。

@法职_庞九林律师：

买了从北京到上海的车票，如果行程有变，想变更到杭州就不行。

车票退票费改签费也是很大一笔收入，相信不是出于收费的原因不给变更到站。

@十一是个小欢喜：

可不可以将退票费也降低一些啊，毕竟太多时候有不可抗力的因素了，退票的时候都肉疼！

全国政协委员袁爱平：

完善推广“居住权养老”为核心的“以房养老”金融产品

本报记者 徐艳红

有数据显示，预计2025年中国将有4.37亿老年人口，在人口老龄化加剧的社会背景下，通过住房反向抵押实现“以房养老”是家庭和社会缓解养老压力的现实需要。全国政协委员、湖南启元律师事务所首席合伙人袁爱平表示，在民法典专章新设了不动产上的“居住权”背景下，可完善、规范、推广以“居住权养老”为核心的以房养老金融产品。

袁爱平表示，民法典将“居住权”确定为一项法定用益物权，是住房领域供给侧改革的重要成果，使得规范以“居住权养老”为核心的“以房养老”方式成为可能。原因是，居住权法定为老年人提供了更确定的养老预期；登记制度为老年人提供了更稳定的居住预期。民法典规定，居住权以登记为生效要件，居住权期限届满或者居住权人死亡后方才消灭；居住权完全契合“房住不炒”的长期政策指引。中央一再强调的“房住不炒”基调将会长期影响我国房地产市场，而房屋的原始居住属性将进一步增强。据公开检索，虽有多家保险公司得到了“老年人住房反向抵押养老保险”经营资格，但实际开展业务的仅有幸福人寿保险股份有限公司一家。截至2019年4月底，幸福人寿推出的《幸福房来宝老年人住房反向抵押养老保险（A款）》产品，全国累计承保仅194单（133户），北京、上海、广州三地的保单数占比较多。由于“以房养老”的制度建设滞后和宣传不到位，“以房养老”不仅推广不顺，反而出现了不少老年人受骗的情形，以致“以房养老”的真实市场需求进一步萎缩。

为此，袁爱平建议：

尽快修改“老年人住房反向抵押养老保险”相关规定，明确“居住权养老”产品为社会保障养老的适当补充，围绕“居住权养老”设计金融产品。金融业，尤其是保险业应当借助民法典设立“居住权”的重大机遇，及时修改养老保险产品，推出以房屋所有权和居住权相分离为核心的养老金融产品，保证老年人居有所依。

明确提供“居住权养老”金融产品的资格条件，涉及“居住权养老”产品的提供方限制为持牌的金融机构，以防止其他养老机构、资产管理机构以各种名义提供“居住权养老”产品或服务以侵犯养老人合法权益。

出台完善“居住权”的登记机构和方式，养老的“居住权”的登记与其他居住权登记相区分，期限法定为“至居住者死亡”，且不附加任何条件。

对参与“居住权养老”金融产品的相关主体提供税收优惠，提高养老人购买“居住权养老”产品及服务的积极性，加速推进“居住权养老”进程。同时可考虑给予对老人负有赡养义务的子女适当的税收优惠，包括但不限于个人所得税优惠，即在目前的赡养老人专项附加扣除的基础上再给予一定的扣除额度，确保彰显社会公平。

全国政协委员刘文贤：

为“一老一小”进一言

本报记者 凌云

李克强总理在今年政府工作报告中专门提到要“实施积极应对人口老龄化国家战略，以‘一老一小’为重点完善人口服务体系”。为此，全国政协委员、民盟重庆市委会副主委刘文贤带着他的调研所见所思，聚焦“一老一小”问题。

当前，“数字化社会”新科技给众多老年人带来了难以逾越的“数字鸿沟”。刘文贤认为，这是因为在数字化建设推进中，忽视了对老年群体的人文关怀。另外，电子化产品的开发往往只遵循市场要求，而忽略了特殊群体的需要，让老年人难以适应。

如何跨越这道“数字鸿沟”？刘文贤认为，首先要优化数字建设方面的考核机制，增强对老年弱势群体的人文关怀，在出台“数字化”建设考核制度的同时充分考虑社会现实，给足基层视实际情况随机应变的处理空间，以免政策条条框框束缚为民服务质量提升。同时，要优化服务质量，在提供服务时，要给出“非数字化”的替代选项，为不会上网的老年人留下传统通道；要多开展送服务活动，为不会上网、无法上网的老年群体提供必要帮助。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确指出要“发展普惠托育服务体系”。在刘文贤看来，目前尚有两大问题需重视解决：一是托育服务供需严重失衡，二是托育机构服务缺乏标准，管理不规范。

刘文贤提出加大规划引导力度，科学编制3岁以下婴幼儿托育服务“十四五”发展规划，在规划中明确婴幼儿托育事业和托育体系建设的目标任务，明确政府在公共托育服务体系建设中的责任和义务以及相关部门的职责分工，鼓励和支持托育服务产业健康发展。

刘文贤建议，探索公办机构示范引领、整合社区服务体系、推进早教机构向托育机构转化、拓展幼儿园服务范围等多种形式，多元化增加托育服务供给。建立健全婴幼儿照护服务政策体系，出台托育服务机构设置标准、服务机构管理办法、服务机构从业人员管理办法等行业管理规范。

“黑名单”泛化使用也是一种懒政

吴学安

“我国的社会诚信体系建设，从‘没有’到‘有’，有一个过程，需要不断总结、规范和提升。”在不久前召开的全国两会上，全国政协委员、四川恒和信律师事务所主任李正国提交了一件关于规范失信“黑名单”制度的提案，在他看来，近年来出现的“黑名单”泛化使用趋势一定要得到纠正。

近年来，我国大力推动信用体系建设，初步建立起失信者“处处受限”的惩戒格局，对提升公民诚信意识、优化营商环境起到了积极作用。对失信行为的惩戒，黑名单制度不可或缺，但在构筑社会信用制度的同时，也需要警醒黑名单制度设置应有其边界和不可跨越的雷区。如有的地方将骑车闯红灯者纳入失信“黑名单”，显然，这是把违法行为当失信行为来对待，实为不妥。

虽说“黑名单”制度是个好制度，但在“黑名单”的认定上，一定要讲科学、讲规矩、讲法治，要实事求是，尊重实际，不能随意扩大，任意泛化。现在有的地方在诚信建设上不是对标找差，查准病灶，拿出办法，而是看到“黑名单”制度有威慑力、有效果，就不管三七二十一，拿来就用，搭征信制度的“便车”，实质上也是一种懒政思维。而防止失信行为认定和记入信用记录的泛化、扩大化，既要防止失信“黑名单”认定和实施失信惩戒措施的泛化、扩大化，也要防止包括个人信用分在内的其他信用建设举措应用的泛化、扩大化。

社会诚信体系建设任重道远，在这一过程中发现问题、解决问题，不断完善和规范，既可以让这一体系更科学合理，也符合社会经济发展的规律。推进社会信用建设既要依照相关法律法规的制定，为制度“做加法”，也要倾听群众呼声，对不合理的“黑名单”认定做减法。在对失信的认定、惩戒、解除、救济全过程中体现出良好的法治精神和群众意识，尤其是对“黑名单”这样的“终极手段”保持敬畏之心，做到理性看待、合理运用，防止被不适当地泛化。

民意时评