



维护国家法治统一权威 保障民法典正确实施

涉民法典规范性文件专项清理已完成

切实推动民法典实施

□ 本报记者 朱宁宁

1月1日起,新中国成立以来第一部以“法典”命名的法律——民法典正式施行。记者近日从全国人大常委会法工委获悉,为配合民法典的贯彻实施,维护国家法治统一和权威,全国人大常委会自去年下半年开展了民法典涉及法规、规章、司法解释及其他规范性文件专项审查和集中清理工作。目前专项清理工作已完成。

2020年6月29日,全国人大常委会办公厅分别向国务院办公厅、最高人民法院办公厅、最高人民检察院办公厅以及各省、自治区、直辖市和深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区人大常委会发出通知,请他们对各自制定及批准的法规、规章、司法解释及其他规范性文件自行开展清理,对其中与民法典精神、原则和规定不一致的内容进行梳理,并

制定修改或者废止的工作计划。对需要制定新的司法解释的,及时启动制定工作。

“各有关方面对此次专项清理给予高度重视,第一时间部署开展相关工作。”据全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰介绍,此次专项清理工作重点围绕几方面展开:一是与民法典精神和民事活动必须遵循的基本原则相抵触或者不一致的;二是与民法典物权、合同、人格权、婚姻家庭、继承、侵权责任等分编的具体规定不一致或者不衔接的;三是涉及民法典的法规规章规范性文件之间明显不协调或者不一致的;四是不适应改革开放和社会主义现代化建设要求,规定的主要内容明显过时或者实际失效的。

此次清理发现,需要修改或者废止的规范性文件共2850件,其中行政法规31件、国务院规范性文件5件、部门规章和规范性文件164件、地方性法规543件、地方政府规章和规范性文件1874件、司法解释233件。有关方面已经修改257件、废止449件。最高人民法院为贯彻实施民法典新制定了7件司法解释。根据国务院办公厅反馈的情况,31个省

(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团、国务院各部门共清理各类规章和行政规范性文件2038件。清理过程中,有关地区和部门还对31部行政法规和5件国务院规范性文件提出了清理建议。

根据地方人大提交的清理报告,31个省(自治区、直辖市)和4个经济特区制定及批准的现行有效地方性法规中均存在与民法典不一致、需要进行处理的情况,共涉及543件地方性法规。其中,地方性法规479件、自治条例7件、单行条例41件、经济特区法规16件。目前,各地方已完成对69件地方性法规和3件经济特区法规的修改工作,同时已废止地方性法规11件、单行条例1件。下一步,拟修改地方性法规35件、自治条例7件、单行条例32件、经济特区法规11件,拟废止地方性法规44件、单行条例7件、经济特区法规2件,还有1件单行条例待立法评估论证后再决定修改或废止。

最高人民法院对现行有效的591件司法解释及相关规范性文件展开全面清理,决定废止司法解释及相关规范性文件116件,修改司法解释及相关规范性文件111件。最高人民

法院还为贯彻实施民法典新制定7件司法解释,对2011年以来发布的139件指导性案例进行了全面清理,决定2件案例不再参照适用。

最高人民检察院对现行有效的单独或联合制发的与民法典相关的司法解释及司法解释性质文件进行了全面清理,拟废止最高人民检察院单独制发的司法解释和司法解释性质文件5件,与最高人民法院联合制发的司法解释性质文件1件。

“民法典涉及法规规章司法解释规范性文件专项清理是保证民法典顺利有效实施、维护国家法治统一的重要举措,覆盖面广、影响深远。”梁鹰表示,已对各有关方面清理工作开展情况进行了认真汇总梳理和研究。下一步,将从加快完善和发展中国特色社会主义法律体系的高度,督促各有关方面持续落实清理计划,推动同民法典相关联、相配套的制度体系建设,同时,加强对各有关方面在清理工作中制定、修改并报送全国人大常委会备案的法规、司法解释的主动审查,及时发现并纠正处理同民法典规定及精神不一致的规范性文件,保障民法典得到正确实施。

该修改的修改 该废止的废止 该制定的制定 为全面正确实施民法典夯实基础

□ 本报记者 朱宁宁

1月1日起,民法典正式施行。

民法典的顺利实施,离不开完善立法,统一司法和依法行政,需要在立法、司法、行政三个层面完善实施条件。根据民法典第一千二百六十条,婚姻法、继承法、民法通则、收养法、担保法、合同法、物权法、侵权责任法以及民法总则于2021年1月1日起与民法典施行同时废止,在有关条款中明确依据前述法律制定的法规规章司法解释以及其他规范性文件均需要修改。这就意味着,清理同民法典规定和原则不一致的有关规定的工作提上日程。

记者近日获悉,全国人大常委会已于去年6月底部署开展全国范围内的与民法典相关的规范性文件专项清理活动,目前清理工作已经如期完成。

“由全国人大常委会主导的这次专项清理活动,是新中国成立以来并不少见的大规模的民事立法清理活动。对全面推进依法治国、维护国家法治统一,对社会各界预期和依法维护人民权益,对法治国家、法治政府、法治社会的一体建设,都具有极其重要的意义。”北京航空航天大学法学院教授、备案审查研究中心主任王楷认为,民法典编纂过程本身就是法律层面对我国民事立法的一次大清理。伴随民法典的生效,相关民事规范性文件都应据此进行相应的立改废,以此才能保证整个民事法律制度体系内部的和谐统一。

落实民法典新制度新规定

民法典在原有民事单行法律的基础上,总结实践经验,坚持问题导向,体现时代特点,进行了很多制度创新,补充细化相关规定。

据介绍,此次清理过程中,各制定机关全面严格对照民法典,梳理查找法规规章、司法解释及其他规范性文件中存在的与民法典不衔接、不一致的规定,并制定明确的清理计划。

针对民法典在物权法基础上进一步完善建筑物区分所有权制度,强化业主对共有部分共同管理的权利,适当降低作出决议的门槛,完善公共维修资金的使用规则。目前,司法部已明确建议修订国务院《物业管理条例》,辽宁、西安等地已完成对于物业管理领域地方性法规的修改,其他地方物业管理地方性法规的修改工作也已纳入制定机关近期的立法工作计划。

针对现行农村土地承包领域地方性法规存在的与民法典关于农村土地“三权分置”规定不一致,以及未对农村土地“承包经营权”和“经营权”二者的行使方式作出明确区分等问题,山东、海南、重庆、四川、新疆等地目前已就修改相关地方性法规提出明确的计划。

针对民法典在不动产登记领域的有关调整,天津、吉林、江苏等地已明确将适时修改有关地方性法规,落实民法典有关新规定。

针对目前地方现行的母婴保健条例

及母婴保健法实施办法仍保留婚前医学检查的规定,河南、贵州、西藏等地明确将及时修改有关地方性法规,通过删除相关条款等方式与民法典保持一致。

为做好与民法典合同编的有效衔接,天津、河北、甘肃已将《天津市促进科技成果转化条例》《河北省技术市场条例》《甘肃省技术市场条例》纳入清理计划,将适时启动修改工作。

民法典确立了器官及遗体捐献的基本规则,明确自然人生前未表示不同意捐献的,死亡后其配偶、成年子女、父母可以采用书面形式共同决定捐献。清理发现,《上海市遗体捐献条例》允许除配偶、成年子女、父母以外的其他监护人办理遗体捐献登记手续,主体范围与民法典不一致。目前,该条例已由制定机关列入修改计划。

为落实民法典关于“见义勇为”行为受到损害或造成损害相关民事责任的最新规定,四川、深圳、珠海已将《广东省保护和奖励见义勇为条例》《深圳经济特区救助人员权益保护规定》《珠海经济特区见义勇为人员奖励和保障条例》列入2021年立法工作计划适时修改。

调整相关表述与民法典衔接

清理中发现,部分地方性法规中有些表述与民法典存在不一致的地方。

比如,一些地方仍将民事主体区分为“公民、法人和其他组织”,与民法典关于“自然人、法人、非法人组织”的民事主体分类标准不一致。又如,民法典增加了典型合同类型,并将“居间合同”修改为“中介合同”,《上海市合同格式条款监督条例》关于“房屋的买卖、租赁及其居间合同”“居住物业管理合同”等典型合同的表述与民法典不一致。

据悉,考虑到上述问题不涉及自然人、法人以及非法人组织的权利义务,为了确保与民法典的有效衔接,制定机关普遍表示将采取“打包”修改的方式对上述问题涉及的有关条款予以调整。

明确废止已明显过时规定

针对部分制定时间较为久远,已经不适应新时代经济社会发展要求的法规规章等,制定机关已明确建议或决定废止。

如,作为《铁路货物运输合同实施细则》原制定依据的经济合同法已于1999年被合同法废止,且该行政法规的主要内容已经与民法典有关条款明显不一致。又如,《西藏自治区实施〈中华人民共和国收养法〉

的变通规定》中关于“无子女的藏族和其他少数民族收养人可以收养两名子女”的规定已没有必要保留。

针对上述法规,司法部以及西藏人大均明确建议废止。

贯彻民法典绿色发展新理念

民法典的制定贯彻绿色发展理念,通过规范物权行使及合同履行,完善环境侵权责任制度,将绿色原则确立为基本原则。

清理过程中,制定机关对标民法典关于将“环境污染责任”上升为“环境污染和生态破坏责任”,增设环境侵权惩罚性赔偿制度,明确生态环境损害的修复和赔偿规则等内容,查找相关法规规章司法解释等在落实绿色发展理念方面存在的不足,及时予以修改或提出明确的清理意见。

如,与民法典第一千二百三十二条关于惩罚性赔偿制度的规定相衔接,深圳人大建议修改《深圳经济特区生态环境保护条例》,针对故意严重污染环境的行为增加惩罚性赔偿的规定。再如,最高人民法院在对环境侵权司法解释进行修改时,增加“修复生态环境”的责任形式,在生态环境损害赔偿司法解释中进一步明确有权提出民事公益诉讼的机关,增加破坏生态环境的违法成本。

新制定司法解释同步实施

此次清理通知明确提出,对需要制定新的司法解释的,及时启动制定工作。

最高人民法院落实清理工作要求,在修改废止司法解释及相关规范性文件、停止参照适用指导性案例的同时,新制定7件司法解释,于2021年1月1日起与民法典同步施行。其中,一件主要关于适用民法典的时间效力,着重解决民法典与合同法、物权法等9部法律的新旧衔接问题。还有一件是关于适用民法典担保制度的司法解释,另外5件分别涉及物权、婚姻家庭、继承、建筑工程合同、劳动争议等方面。

“民法典增设了不少作为裁判依据的

审查工作机制,积极开展备案审查工作。一年来,各报送备案机关向天津市人大常委会报送备案规范性文件73件,其中市政府规章5件,市政府及其办公厅规范性文件31件,市中级人民法院规范性文件26件,市人民检察院规范性文件1件,区人大及其常委会规范性文件10件。

在认真开展依职权审查方面,天津市人大常委会坚持全面审查与重点审查相结合,坚持以政治性、合法性和适当性为审查标准,对报送备案的规范性文件依职权主动进行审查,提出审查意见。

福建省人大常委会与五所高校合作

成立立法评估与咨询服务基地

福建省人大常委会近日与厦门大学、华侨大学、福州大学、福建师范大学、福建江夏学院5所高校合作,成立福建省地方立法评估与咨询服务基地。

在高校成立地方立法评估与咨询服务基地,是推进科学立法、民主立法的重要举措,将对进一步提高立法质量提供有力的人才和智力支持。



法律规范,这些新规则的司法适用标准和尺度应是民法典适用的重点。新的司法解释为正确和统一适用民法典奠定了坚实基础。”中国社会科学院法学所民法室主任谢鸿飞认为,下一步,与民法典有关的司法解释必须以与民法典规则、价值理念保持一致,以问题为导向,解决法律适用过程中的具体问题,避免过度创设规则的现象,同时,注重与指导性案例制度的结合与相互促进,以增加司法解释的针对性。

值得一提的是,民法典增设了习惯作为新的法律渊源。“这也意味着,司法机关在适用民法典时,应高度关注各地区、各行业和各民族的习俗,以使民事纠纷的裁决结果更为公正合理。”谢鸿飞说。

制图/李晓军

1月12日,天津市十七届人大常委会第二十五次会议审议了市人大常委会法工委关于2020年备案审查工作情况的报告。从报告中可以看出,天津市人大常委会坚持“有件必备、有错必纠”原则,不断完善备案审查工作机制,积极开展备案审查工作。一年来,各报送备案机关向天津市人大常委会报送备案规范性文件73件,其中市政府规章5件,市政府及其办公厅规范性文件31件,市中级人民法院规范性文件26件,市人民检察院规范性文件1件,区人大及其常委会规范性文件10件。

在认真开展依职权审查方面,天津市人大常委会坚持全面审查与重点审查相结合,坚持以政治性、合法性和适当性为审查标准,对报送备案的规范性文件依职权主动进行审查,提出审查意见。

立法基地将受委托对立法规划、立法计划及立法项目进行研究论证,起草地方性法规草案,进行立法后评估,开展地方立法项目调研和理论研究等。

本报记者 张红兵 整理



(资料图片)

立法眼

□ 本报记者 蒲晓磊

1月1日,《天津市道路交通安全若干规定》施行第一天,就对一名“低头族”开出了罚单。当天上午,一名行人在过马路时不时查看手机,行进速度明显缓慢,差点没能在一个灯时内通过路口。很快,他便收到了该警区负责人开具的警告处罚决定书。

《天津市道路交通安全若干规定》规定,行人通过路口或者横过道路时,不得浏览电子设备。行人有违反该规定的情形,由公安机关交通管理部门处警告或者五十元罚款。

天津并不是第一个针对横穿马路的“低头族”进行立法的城市,在此之前,浙江省温州市、嘉兴市分别在各自的文明行为促进条例中作出规定,禁止行人通过路口或者横穿道路时低头看手机,违者将处警告或者罚款。

近年来,为破解“低头族”过马路的难题,多地出台了相应的法规、规章。然而,在是否有必要立法,是否应该罚款等问题上,人们的观点并不一致。

北京交通大学法学院副院长李巍涛教授近日接受《法治日报》记者采访时说,鉴于低头看电子设备穿马路的普遍现象,建议在修改道路交通安全法时作出相应规定,但在管理方式上,不建议使用罚款等处罚方式,采用观看交通事故案例视频等方式进行宣传教育,或许会有更好的效果。

马路“低头族”占比大

中国互联网络信息中心2020年9月发布的第46次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2020年6月,我国手机网民规模达9.32亿。

“在手机网民中,马路‘低头族’或许只占了非常小的比例。但即使是再小的比例,在乘9.32亿之后都会是一个不小的数字。”中国政法大学传播法研究中心副主任朱巍说。

2018年发布的《青少年步行使用电子设备分心现状报告》显示,在参与调研的青少年中,有一半受访者在步行时使用电子设备,他们主要是用来听音乐和发信息,这两者将严重影响步行时的听力与观察力,42.01%的受访学生自述曾被撞或者险些被撞,其中18.4%的学生认为与电子设备分散注意力有关。

此前,有媒体曾针对过马路玩手机的现状作过一项调查统计。统计显示,有72.2%的受访者承认自己有步行过马路玩手机的经历。

“其实,人们都知道过马路玩手机不对,但很多人在轮到自己的时候又会心存侥幸,忽略这件事所带来的危险。”华东政法大学副教授孙煜华说。

多地立法加以禁止

在媒体报道和交警发布的案件通报中,因行人低头看手机而引发的交通事故,屡见不鲜。在这些交通事故中,轻则导致刮蹭,重则车毁人亡。

2017年5月27日晚,广东省中山市一位行人胡某未按交通信号灯横过马路,并在穿过马路时使用手机,结果与行驶中的一辆摩托车发生碰撞,造成摩托车乘客张某受伤,送院抢救无效死亡,而胡某也身受重伤被送往医院救治。最终,胡某被中山市第一人民法院依法以交通肇事罪判处有期徒刑十个月,缓刑一年。

为了惩治马路“低头族”,一些地方在立法中作出禁止性规定。

2019年1月1日起施行的《温州市文明行为促进条例》规定,禁止“行人通过路口或者横穿道路时低头看手机、嬉戏等,影响其他车辆或者行人通行”,违反该规定的,处警告或者十元罚款。

2020年1月1日起施行的《嘉兴市文明行为促进条例》规定,禁止“行人通过路口或者横穿道路时浏览手持电子设备、嬉闹”,违反该规定的,处警告或者五元以上五十元以下罚款。

立法前应合理评估

有专家认为,马路“低头族”在各地变得越来越普遍,已经成为影响交通安全的一大隐患,对于这一问题,有必要通过立法的方式加以解决。

李巍涛说,道路交通安全法属于公共资源,机动车辆、非机动车辆、行人都有义务在保障安全的前提下及时快速通行的义务,这既是对公共资源合理利用的要求,也是实施行为过程中尽到注意义务的要求。我国立法已经禁止机动车驾驶人开车过程中看手机,这一原则对行人同样应该适用。

在过马路时,低头看了一眼手机屏幕;用电子设备进行导航,不小心踩到了斑马线……孙煜华举例说,这些行为在现实中很普遍,但严格意义上讲,与横穿马路时低头看手机的行为是不一样的,因此,在对马路“低头族”问题进行立法时,要进行详细调研,对违法行为进行清晰界定。

在管理方式上,专家建议以宣传教育为主,不宜依赖罚款等处罚手段。

孙煜华认为,立法规范马路“低头族”,应坚持德治、法治相结合的原则,以宣传教育为主,谨慎作出罚款的处罚规定。

北京交通大学教授张中杰认为,可以运用社会倡导、宣传以及加强家庭、学校教育等方式来进行。如果进行立法,那就要合理评估立法预期及其社会效应,尽量减少立法的试错成本。

“立法时要评估对马路‘低头族’实施罚款的实效,了解罚款作为一种手段能否发挥引导人们过马路时承担起应有的谨慎注意义务。在管理方式的选择上,采用要求马路‘低头族’观看一定时长的交通事故案例视频、要求其劝诫其他马路‘低头族’安全通行等方式,会比罚款达到更好的效果,这也更符合良法善治的精神。”李巍涛说。

立法能否管住马路“低头族” 专家称应以宣传教育为主不宜依赖罚款