

“五四宪法”:新中国法治迈出关键一步

□ 本报记者 朱宁宁

宪法文本凝结着一个国家最根本的价值观,宪法语言汇集着一个民族最精美的表达,宪法与国家前途、人民命运息息相关。

中国共产党历来高度重视宪法在国家建设和治理中的作用。新中国成立以来,我国先后颁布了四部宪法。1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次全体会议全票通过了新中国第一部宪法,史称“五四宪法”。

“五四宪法”在我国宪法史上具有十分重要的地位。这是一部社会主义类型的宪法,也是被各界公认的一部好宪法,总结了我国长期革命的经验,特别是新中国成立五年来的经验,把人民民主、社会主义原则、党的过渡时期的总路线用宪法的形式肯定下来,巩固了中国人民革命胜利的历史成果和新中国成立以来政治上、经济上的新胜利,反映了全国人民建立社会主义社会的共同意愿。

回顾党的历史,在新中国的法治建设进程中,“五四宪法”的法治精神一直传承和延续至今。

西子湖畔见证厚制重宪史

杭州西湖,醉人美景世人皆知。这里,也是新中国第一部宪法的起草地。

从1953年12月28日至1954年3月14日,在西子湖畔的杭州北山街84号院30号楼,77个难忘日夜见证了毛泽东率领的宪法起草小组为开国宪法所作的艰苦努力,也因此,“五四宪法”草案初稿还有一个颇为浪漫的名字——西湖稿。如今,这里已经成为“五四宪法”历史资料陈列馆。这里的工作人员告诉《法治日报》记者,自2016年12月4日开馆至今,陈列馆累计接待观众1348万人次,共安排讲解近7400批次。

走进陈列馆的大门,首先映入眼帘的是一尊汉白玉毛泽东塑像。塑像后面的墙上写着这样一段话:“治国,须有一部大法。我们这次去杭州,就是为了能集中精力做好这件立国安邦的大事。”这句话,正是毛泽东当年在来杭州的火车上对随行人员说的一段话。1953年12月24日,毛泽东带着宪法起草小组成员从北京出发,乘坐专列前往杭州起草宪法。在这趟专列上,毛泽东度过了自己的六十岁生日。

- 1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次全体会议全票通过了新中国第一部宪法,史称“五四宪法”
- “五四宪法”的基本特点即在于原则性与灵活性的统一、本国经验和国际经验的统一、领导智慧与群众智慧的统一、科学性与通俗性的统一
- “五四宪法”的通过和颁布实施,是中国走向社会主义民主与法制建设的一个良好开端,指明了一条清晰、明确的通往社会主义的道路,调动了全体人民建设社会主义的积极性,推动了社会主义各项事业蓬勃发展

时间的指针拨回到1953年。1953年1月1日,《人民日报》在元旦社论《迎接一九五三年的伟大任务》一文中向全国公布,“召集全国人民代表大会,通过宪法,通过国家建设计划”是当年的三项伟大任务之一。1953年1月13日,中央人民政府委员会把制定宪法的任务提上日程,成立了宪法起草委员会负责宪法的起草工作,毛泽东为委员会主席。宪法起草委员会成立后,中共中央在内部又指定了一个宪法起草小组,陈伯达、胡乔木、田家英等人参加。

起草一部有中国特色的、前无古人的社会主义宪法绝非易事。“五四宪法”的起草过程困难重重,反反复复,几易其稿。其间,毛泽东亲自对草案作了多次修改,还写了不少批语。他不仅确定了宪法的总体框架和编纂原则,而且对每一个部分都反复进行研究论证,甚至确定了很多具体条款。

“五四宪法”历史资料陈列馆内保留着当年毛泽东的办公桌原物,让人印象深刻的是,桌子上堆放着各国宪法文本。为了做好“立国安邦”这件大事,毛泽东和起草小组阅读,钻研各国宪法。考虑到中国的宪法属于社会主义类型的宪法,所以毛泽东还着重研究了1918年苏俄宪法和1936年苏联宪法以及东欧人民民主国家的宪法。

1954年3月17日,毛泽东一行回到北京,立即着手召集宪法起草委员会会议,讨论草案。3月23日,宪法起草委员会第一次会议通过草案初稿。值得一提的是,经毛泽东审定和修改的《宪法草案初稿说明》专门就草案在文字上的特点作了说明:“宪法是必须在全国人民中普遍宣传和普遍遵守的,因此,条文固然要尽量简单,文字尤其要尽量通俗。从这个观点出发,宪法草案的文字完全用白话写成,凡是可以避免的难懂的字眼,一律加以避免。”

在接下来的两个月里,全国政协、各省市党政机

关、军队领导机关以及各民主党派和各人民团体的地方组织共8000多人参与草案初稿的讨论,提出5900多条修改意见。这些意见被汇编到《宪法草案初稿讨论意见汇编》中,被采纳了近百条。

1954年6月14日,中央人民政府委员会第三十次会议一致通过了《中华人民共和国宪法草案》和《关于公布中华人民共和国宪法草案的决议》。正是在这次会议上,毛泽东作出了著名论断“搞宪法是搞科学”,并特别强调了宪法的遵守问题。他指出,宪法通过以后,全国人民每一个人都要实行,特别是国家机关工作人员要带头实行,不实行就是违反宪法。

1.5亿人参与宪法草案讨论

“五四宪法”是中国历史上第一部人民自主制定出的民主宪法。民主原则贯穿始终,广大民众对于宪法的关注和参与的热情可谓空前。

1954年6月16日,《人民日报》刊登了宪法草案全文,并发表了在全国人民中广泛展开讨论宪法草案的社论。一场全民大讨论以最快的速度在全国范围内展开。“新中国第一部宪法草案”一时成为街头巷尾的热门话题。

这场全民大讨论从1954年6月16日一直持续到9月11日。两个多月的时间里,全国共有1.5亿多人参加了宪法草案的讨论,约占当时全国总人口的三分之一。

这场大讨论给著名法学家许崇德留下了极深的印象。1953年,许崇德还是个20多岁的小青年。作为中国人民大学的一名教员,他有幸被借调到宪法起草委员会资料组工作。由此,这位日后中国宪法学泰斗见证了新中国第一部宪法从起草到出台的整个过程。

1954年夏,我国发生了特大洪灾。据史料记载,由于灾害严重,不少地方政府是在抗洪堤坝上组织民众

讨论的,场面热烈又感人。当时,洪水冲垮了公路、铁路,为了能将讨论意见送到北京,地方上就用油纸、油布把文件包裹后空运到了中南海。

许崇德当时主要任务之一就是整理全民讨论送来的讨论材料和意见。他曾回忆说,当时和同事们一起拆包裹,“每拆开一包,都非常激动”。为了及早整理好这些意见,许崇德和同事们几乎天天“开夜车”,最后把意见归整编纂成了16本册子。据当时在宪法起草委员会办公室秘书组的人回忆,“大至大政方针,小至标点符号,均要予以记录”。

短短两个月,草案征集了118万条意见,修改或补充意见几乎涉及宪法草案每一个条款。这些意见起草委员会都做了认真考虑,并据此对草案做了一些重要修改。

正如毛泽东所说,草案的起草“采取了领导机关的意见和广大群众的意见相结合的方法”,使中央的意见和全国人民的意见相结合,不仅使宪法的内容臻于完善,而且使宪法深入人心,获得最广泛的群众基础。

这场全民大讨论在新中国法制史上书写了浓墨重彩的一笔,是中国制宪史上的一次革命。

基本人权首次获得宪法保障

1954年9月20日,一个永垂史册的日子。第一届全国人民代表大会第一次全体会议全票通过《中华人民共和国宪法》。会场上,代表们全体起立,掌声和“中华人民共和国万岁”等欢呼声持续了数分钟。

“五四宪法”除序言外,分为四章,共106条8954个字。从内容上看,规定了国家过渡时期的经济制度和政治制度,宣布了国家过渡时期的总任务,把中国人民行使当家作主权利的政治制度用根本大法形式确立下来,明确“中华人民共和国的一切权力属于人

民”,规定了公民的基本权利和义务,中国人民的基本人权在新中国第一次获得了宪法的保障。

“五四宪法”是对近代以来100多年中国人民革命斗争的历史经验的总结,对于中国近代关于宪法问题历史经验的总结,反映了新中国成立后实施共同纲领的成果和基本经验。在中国人民大学教授韩大元看来,“五四宪法”的基本特点即在于原则性与灵活性的统一、本国经验和国际经验的统一、领导智慧与群众智慧的统一、科学性与通俗性的统一。

从表决通过直至1975年新中国第二部宪法诞生,“五四宪法”在中国运行了约20年。从“五四宪法”的实施历程可以清楚地看到,只有切实尊重和有效实施宪法,人民当家作主才能有保障,党和国家事业才能顺利发展。反之,如果宪法受到漠视,削弱甚至破坏,人民权利和自由就无法保证,党和国家事业就会遭受挫折。

“为国也,观俗立法则治,察国事本则宜。”“五四宪法”的通过和颁布实施,是中国走向社会主义民主与法制建设的一个良好开端,指明了一条清晰、明确的通往社会主义的道路,调动了全体人民建设社会主义的积极性,推动了社会主义各项事业蓬勃发展。由此,新中国在法治征途上迈出了关键一步。

制图/高岳



个人征信报告内容不当容易引发名誉权人格权纠纷 专家认为 征信信息监管尚存真空地带



□ 本报见习记者 孙天骄
□ 本报记者 陈磊

近日,江苏省南通市房女士在查询个人征信报告时发现,其职业信息“工作单位”一栏中出现了侮辱性字眼。此事引发舆论热议:个人征信报告出现侮辱性字眼会产生怎样的影响?征信系统的安全性还值得信赖吗?

在信息化社会,个人信用报告可以被视为一个人的金融身份证,其中包含个人贷款、还款逾期情况、单位等个人信息,报告记录的个人基本信息、信贷信息等内容,会影响到个人借贷等一系列金融行为。

接受《法治日报》记者采访的专家认为,个人征信报告中出现侮辱性字眼不仅会影响当事人的信贷行为,更构成了对当事人名誉权的侵犯,也反映出征信情况和信用信息管理存在真空地带。在保障个人征信安全方面,不仅需要公民个人提升自己的维权意识,还需要加强个人征信安全管理的法治环境建设,在做到有法可依的同时,更要坚持执法必严以及违法必究。

报告出现侮辱文字 征信系统监管失灵

个人征信报告中“工作单位”一栏竟写着侮辱性字眼。

今年4月初,房女士发现其个人征信报告中存在不合理内容之后,向中国人民银行南通中心支行征信管理部门进行了反映。

经查,此信息由晋商消费金融股份有限公司(以下简称晋商消费金融)上传。2018年4月,房女士向晋商消费金融南通分支机构申请了个人消费贷款16万余元,贷款期限为36个月。2020年2月,房女士“因疫情影响延期还款”向晋商消费金融公司申请延长还款期限。截至目前,房女士仍需偿还本息7万余元。

事发之后,中国人民银行太原中心支行根据管辖权责令晋商消费金融公司删除此信息。

针对这一事件,中国人民银行太原中心支行于4月8日、5月26日两次约谈晋商消费金融公司及其大股东。

4月8日,中国人民银行太原中心支行约谈晋商消费金融公司,要求其依法核查情况,对错误信息立即予以更正,并做好与客户的沟通工作,维护客户合法权益。

5月25日,中国人民银行太原中心支行主要负责人再次约谈晋商消费金融公司及其大股东,在重申监管意见的基础上,严肃提出后续整改要求。

5月25日深夜,晋商消费金融公司在官网发布声明,就房女士个人征信报告中的不当表述及其所造成的影响致歉。

5月26日,中国人民银行太原中心支行通过微信公众号发布公告,决定从即日起暂停晋商消费金融股份有限公司征信系统查询权限,责成其内部整改,切实落实各项监管要求。

华东政法大学经济法学院教授任超告诉《法治日报》记者,个人信用信息在防范住房贷款、汽车贷款、国家助学贷款、信用卡等个人信贷风险方面具有重要作用。任超称,个人征信报告里具有个人贷款、还款逾期情况、单位等个人信息,这些信息内容会影响个人金融借贷行为,其中出现的侮辱性字眼不仅会影响当事人的信贷行为,更构成了对当事人名誉权的侵犯。

中国人民大学法学院教授、商法研究所所长刘俊海在接受《法治日报》记者采访时称,这次事件暴露了晋商消费金融公司在风险控制和合规体系方面的诸多漏洞,其做法严重违背上传个人征信信息的知情、同意、必要、公平、合理的基本原则,损害了用户个人权益。

刘俊海还注意到此次事件中监管者的责任问题。“市场会失灵,监管者不该失灵,但现在却出现双重失灵的现象。对于征信系统的监管还是应该牢牢地抓住‘放管服’,在简政放权的同时,也得严防出现这样的低级错误。”

个人征信纠纷频发 监管体系有待健全

中国人民银行征信中心建设的个人征信系统2006年正式上线运营。据中国人民银行征信中心主任张子红在“金融支持市场主体”系列新闻发布会上透露,截至2020年12月底,征信系统共收录11亿自然人、60923万户企业及其他组织的信用信息。

根据中国人民银行官网公示的行政处罚信息,近日,有金融机构因个人征信管理问题受到处罚。

例如,内蒙古自治区乌海市海勃湾黄河村镇银行股份有限公司因违反安全管理要求,对个人不良信息未事先告知信息主体本人,未准确、完整、及时报送个人信用信息,被中国人民银行乌海市支行处以71万元罚款。

晋商消费金融公司在本次事件之前就因个人征信内容受到处罚。2019年8月,晋商消费金融公司因违反《征信业管理条例》规定,未经同意查询个人信息,被中国人民银行太原中心支行责令限期改正,单位被处以罚款人民币50万元,直接负责的主管人员被处以罚款人民币5万元。

除行政处罚信息外,中国裁判文书网相关判例显示,因个人征信内容不当引发的法律纠纷频发。例如,用户经第三方平台偿还贷款后,金融机构未即时更新其信用信息,金融机构上传的不良征信记录被用户认为侵犯个人名誉权及人格权等。

个人征信报告作为公民个人重要的金融身份信息凭证,为何因其内容和管理出现纠纷?个人征信管理方面是否存在漏洞?

据任超介绍,个人征信报告由中国人民银行征信系统出具,用于记录个人的信用信息,但相关的信用信息,并不是由中国人民银行录入,而是由个人发生信贷关系的一些机构进行上传。个人征信机构从金融机构、公安机关、法院、公用事业单位等各个方面采集个人信用信息,对其进行汇总、加工、储存并形成个人信用信息数据

库,当各部门、单位向征信机构查询某个人的信用报告时,个人征信机构就从个人信用信息数据库中调用相关信息数据,对这些数据进行分类、汇总、加工、分析形成个人信用报告,根据请求和相关规定对外提供。

“中国人民银行征信中心作为第三方机构,仅负责客观收集、记录商业银行上报的消费者信用信息,征信情况和信用信息管理上或存在真空地带。”任超称。

在任超看来,目前征信系统的监管体系尚未完全形成。“时下越来越多的金融机构开发了网上业务,互联网征信机构或大数据公司的网上业务范围广泛,带来征信信息采集方式、信息安全授权方式的转变,使得业务流程追踪难,责任界定难。”

任超认为,目前的监管标准尚不完善。征信业务检查依据主要为《征信业管理条例》和《个人信用信息基础数据库暂行管理办法》,尚待出台更加明确的细则。同时,对互联网背景下的征信活动缺少监管标准。

加强法治环境建设 改进技术审核流程

2013年1月21日,国务院发布《征信业管理条例》,自2013年3月15日起施行,为征信业管理发展提供了依据。《征信业管理条例》明确规定,征信机构应当采取合理措施,保障其提供信息的准确性。该条例还对金融机构采集和上传个人征信信息的行为进行约束,并明确违反规定后需承担的法律后果。

例如,《征信业管理条例》第四十一条规定:信息提供者违反本条例规定,向征信机构、金融信用信息基础数据库采集和上传个人征信信息的行为进行约束,并明确违反规定后需承担的法律后果。那么,围绕征信业务管理出台的法律规范,是否足以保障个人征信安全?

任超认为,当前征信业务管理相关的法律制度并不完善。首先,信息共享与个人隐私保护平衡问题有待立法规范。目前,尚无专门针对个人信息安全保护的专项立法。同时,对个人隐私、个人信息主体权益保护没有明确的法律界限,对于互联网征信机构在运营中产生的大量个人信息如何规范采集和使用,对于侵犯个人信息主体权益问题如何承担法律责任等,尚无具体规定。

在任超看来,涉及互联网征信机构的异议缺乏有力的异议解决途径。《征信业管理条例》对个人维护自身信

息信息安全给予了一定的制度保障,比如赋予了信息主体异议和投诉的权利,但实际操作中,大部分互联网征信机构未提供有效的个人异议申请和投诉途径。

任超建议,为保障个人征信安全,需要加强法治环境建设。随着互联网发展和大数据时代的到来,征信实践中的问题更加多元化、复杂化。《征信业管理条例》亟须更加细致的配套措施。同时,应当加快出台专门的个人信息安全保护法,明确个人信息主体、征信机构等各方的权利义务。

任超还建议完善征信信息安全保护的范畴。应当将所有个人在互联网行为中的金融信用信息纳入征信信息安全保护的范畴。其范围包括互联网金融平台记录的与客户相关的交易信息、个人信息主体在互联网中的金融行为习惯、行为偏好等一系列敏感信息等。

北京大学法学院助理教授彭军在接受《法治日报》记者采访时提到,征信系统后台在海量信息输入的情况下,审核机制对于人工录入的非标准化、非规范化的信息,容易出现审核不到位的情况,这也暴露出在没有格式化、标准化、规范化的前提之下审核制度存在的漏洞。“因此,必须加强审核,从技术、审核流程上进行改进。”此外,个人对自己征信报告的查验权和更正权需要得到保障,不应对个人查询本人征信信息或者信用报告的权利进行限制。

刘俊海认为,对于管理者而言,监管部门对于金融机构的监管和处罚措施,大多限于批评、责令整改,不具有威慑力。建议下一步升级改版《征信业管理条例》,增加监管措施,充实处罚性的责任,包括信用制裁、行政处罚包括但不限于罚款没收、责令停业整顿,甚至限制其业务扩张等。

专家们还对公民个人、金融机构、征信机构三方参与者在维护个人征信报告安全管理方面提供了建议。

刘俊海建议,个人征信主体应该做科学文明理性的消费者,养成定期查询自己征信报告的习惯,发现内容不属实的,积极主张自己的权利。

对于上传征信信息的金融机构来说,任超认为,其应具备有一定的社会公益性,保证其提供的个人信用产品能够得到社会公众的普遍认可与接受。

任超认为,在个人信用信息收集阶段,征信机构应该选择适当的征信数据源单位,保证个人信用信息在来源上的原始性;在组织、加工个人信用信息的过程中,征信机构必须遵循合理的程序与科学的方法,保证信息处理前后的一致性,切实保障个人信用信息的真实性和安全性。