



重视立法过程的普法作用

法治观察

在立法过程中实施有效的普法,有助于人民群众积极了解法律法规出台的背景、价值,适时参与到立法的讨论、修改中来,也有助于人民群众自觉学习、遵守、运用相关法律

卜开星

近日,中共中央、国务院转发了《中央宣传部、司法部关于开展法治宣传教育的第八个五年规划(2021-2025年)》(以下简称《规划》),对未来5年的普法工作作出部署。《规划》在着力提高普法针对性实效性的章节中指出,要在立法、执法、司法过程中开展实时普法。论及普法,不少人的第一印象是,“只有立好的法,才能进入全民普及传播环节。不然,怎么来普及嘛?”实则不然,普法离不开立法、执法、司法等多个环节的工

作。其中,在立法过程中实施有效的普法,有助于人民群众积极了解法律法规出台的背景、价值,适时参与到立法的讨论、修改中来,也有助于人民群众自觉学习、遵守、运用相关法律,可谓意义重大。

以民法典为例。民法典既是目前普法工作的重点对象,也是立法过程中重视普法效用的典范楷模。2016年以来,在制定民法总则的过程中,中国人大网曾三次面向社会公开征求意见,累计参与人次超15万,征集到修改意见7万余条。另据统计,民法典编纂前后共10次公开征求意见,有40余万人参与提供意见,累计收到超100万条意见和建议。

民法典开门立法的举动,一方面保障了人民群众的立法参与权,反映了人民群众的法律诉求,实践了我国民主立法的立法要求。另一方面立法机构、媒体、专家学者等群体通过不同渠道对民法典立法背景、立法亮点、立法变化等热点话题予以说明阐释,也进一步普及了法治理念,弘扬了社会主义核心价值观,这一过程也生动诠释了民法典的人民特色。

同时,立法过程中的及时普法,也能够保证人民群众对法律条款的理解接近立法初衷。以民法典第184条“好人法”为例,起草期间,不论是增加“自愿”的表述,或是但书条款的删除,立法的核心要义是向民众释放鼓励见义勇为的明确信号,即不让英雄流血又流泪。但

如果在立法过程中不及时、准确和全面地阐释“因自愿实施紧急救助行为造成受助人损害的,救助人不承担民事责任”的整体内涵和相关要件,很容易导致广大人民群众只强调紧急救助行为,而忽视具体救助行为的可适用性。一旦忽略民法典的体系性解释,“好人法”的立法效果就很容易适得其反。

卢梭说,“立法权是属于人民的,而且只能是属于人民的”。顺延这一思路,在立法过程中充分调动人民群众参与立法的积极性,不仅可以培养人民群众“亲法”的法律情感,还可以形成“尊法”的法治信仰,这本身就是一个普法的过程。

比如广东省东莞市在起草该市养犬管理条例的过程中,就通过官方网站发布了《东莞市养犬管理条例》公开征求意见稿以及立法听证会公告,公开征集意见和听证会代表,并介绍养犬管理的相关法律法规等背景知识,让依法养犬成为市民关心的热点话题,吸引了大量市民参与立法讨论。随后,立法机构又对立法听证会采取了网络直播的形式,吸引了十多万网友的积极参与,围绕如何界定养犬者行为规范、只伤人的法律责任、如何有效服务养犬者等内容,线上线下的代表与网民各抒己见,各方观点激烈交锋,让听证会不仅普及了相关法律法规知识,主动回应了市民关切,而且也成为一场生动的法治教育课。

立法过程中的普法,是立法机构与人民群众的有效互动,也是人民群众接受普法教育、树立法治思维、感受法治进程的重要渠道。对此,一定要高度重视,要发挥人民群众参与立法的热情,把普法工作主动延伸到立法过程中,这样的立法和普法,也更具有针对性。比如在未成年人保护法(修订草案)在网上公开征求意见阶段,共有19028名未成年人提出了22629条意见,约占网上意见总数的44%。全国人大常委会法工委社会法室负责人坦言,“数量如此多,占比如此大,是我们没有预料到的”。

事实上,在立法过程中重视普法作用也有着明确的规定。2017年中办、国办印发的《关于实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见》就明确规定,在法律法规和司法解释起草制定过程中,对社会关注度、涉及公众切身利益的重大事项,要广泛听取公众意见。除依法需要保密的外,法律法规规章和司法解释草案要向社会公开征求意见,并说明相关制度设计,动员社会各方面广泛参与。

在这个意义上说,立法的过程,包括立法的前期准备(立法预测、立法规划、立法调研、文本起草等)、立法的正式程序(法律案的提出、审议、公众参与、表决、通过等)、立法后的修订完善程序,都可以成为普法的实施阶段。总之,立法过程中的普法工作大有可为。(作者单位:西南政法大学)

治理校外培训须完善相关法律

法治民生

杨航

近段时间以来,有关校外培训领域的新闻频频引发社会关注:多家校外培训机构因违法违规行被接遭行政处罚;经中央编委批准,教育部于近日成立校外教育培训监管司。而于5月21日召开的中央全面深化改革委员会第十九次会议也强调“要完善相关法律,依法管理校外培训机构”。这些都表明针对校外培训乱象的治理,正在由治标向标本兼治转变。

校外培训是满足个性化教育的重要手段,也是学校教育和家庭教育的有益补充,良性发展的校外培训机构,不仅可以满足学生和家长的兴趣、特长、素质拓展等差异化教育的需要,还可以助力我国教育由应试教育向素质教育转型。但近年来,一些校外培训机构超标超前培训、虚假宣传、过度营销、无底线逐利,使得越来越多学生被动参与其中。这些乱象不仅加重学生课业负担,还增加家庭经济负担,引发全社会焦虑,破坏基础教育生态。为此,破除校外培训的顽瘴痼疾不仅需要教育主管部门建章立制,开展综合整治,更需要运用法治思维和法律手段实现治理目标。

校外培训属民办教育范畴,但在我国民办教育促进法中并没有针对校外培训的专项条款,校外培训机构只是在附则中作为其他民办教育机构被附带提及,这给其运营和监管留下了法律空白。近年来,校外培训机构野蛮无序生长,呈现出小、散、乱等特点,无论是在办学规模、办学层次、办学形式、办学条件上,还是在师资队伍、管理和监督上都与民办学校存在很大不同,涉及的监管部门众多,监管难度较大。原有的一些法律法规,很难对校外培训机构进行全面有效调节,这就需要对其进行专门立法,进一步规范引导校外培训机构有序、健康发展。而法律制度上的完善,不仅有利于从根本上治理校外培训乱象,推动校外培训走上系统化、法治化、规范化与科学化发展道路,也有助于整个教育生态的由乱转治,逐渐向好。

从社会实践来看,将已形成的制度和规定上升为国家法律,可以让校外培训机构有法可依,依法办学。近年来,为加强对校外培训机构的规范和管理,国家相关部门先后出台了《中小学学生减负措施》(减负30条)、《关于规范校外培训机构发展的意见》(义务教育六科超标超前培训负面清单(试行))《关于面向中小学生的全国性竞赛活动管理办法(试行)》等制度规定,建立了“全国校外线上培训管理平台”,这些制度和举措为进行专门立法提供了实践经验、理论支撑和法律途径,整合这些政策措施形成专门法律已经有了较为坚实的现实基础。

党的十九届五中全会通过的《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》提出要健全学校家庭社会协同育人机制,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。作为社会育人主体之一的校外培训机构只有守法合法经营,才能更好地服务家庭、服务教育、服务社会。

当前,在线教育和校外培训机构已经形成多样化格局,治理校外培训机构必须将线上教育纳入规范治理之中,完善相关法律,加强线上与线下共同监督,一体管理,这样才能推动校外培训机构规范有序良性发展,使校外培训机构成为建设教育强国、推进教育现代化的重要力量。

图说世象

不久前,据媒体报道,上海市某小区业主因与楼上邻居存在矛盾,遂使用了震楼器,而且一开就是5年,楼内居民多次反映,仍无法解决震楼器扰民问题。

点评:借助震楼器发泄愤怒不仅不能解决纠纷,反而逾越法律红线,加速矛盾激化。邻里之间还是要学会以和为贵的相处之道,少些这样“损人不利己”的违法行。

文/刘洁



漫画/高岳

以数字治理助推国家治理现代化

善治沙龙·评论员访谈

编者按:近年来,随着大数据、云计算、人工智能等新技术的快速发展与深度应用,人类社会已经进入了数字时代,如何更好地进行数字治理成为非常重要的课题,本期“善治沙龙”栏目特邀达摩院院长张建锋就相关话题进行探讨。

访谈嘉宾:张建锋(达摩院院长)

主持人:凌 锋(《法治日报》评论员)

主持人:您最近出版了一本关于数字治理的书籍,作为一名技术专家,什么原因让您开始关注治理领域?

张建锋:以云计算、大数据、人工智能为代表的数字技术的发展和运用,能够增强态势感知、科学决策、风险防范能力,提升国家治理体系和治理能力现代化水平。我长期在阿里云工作,在数字化治理业务的实践探索中,不断加深了对“数字化治理”的理解和认知,并对于如何通过数字技术提升治理能力,如何通过数字治理更好地释放社会创新活力等社会关注话题形成了一些见解,以书的形式把这些实践成果和思考见解进行梳理输出,希望能对读者有所启发,共同推动中国“数字化治理”的发展。

主持人:从您的角度来看,数字治理的内涵是什么?数字治理又有什么特点?

张建锋:数字治理是政府数字化转型的新阶段,从最初的电子政务和“互联网+政务服务”,到共享、共治和智治的数字治理新阶段,反映了数字技术与治理深度融合的深度融合。数字治理是“数字”与“治理”的融合,不是简单地将数字技术作为工具,也不是纯公共管理中的“治理”,而是以新基建为底座,以数据要素为驱动力,以互联网平台为支撑,构建的开放创新和协同治理的共享、共治和智治的新范式。

主持人:不同人对数字治理、数字化等概念的理解可能不一样,您作为技术出身的专家,认为数字治理如何为治理现代化赋能?

张建锋:数字治理已成为国家治理现代化的重要驱动力。在政府内部,数字治理通过打破数据孤岛,重塑业务流程,革新组织架构,压缩组织冗余,打造出了边界清晰、权责明确且精简、高效、统一的现代化政府;在政府外部,数字治理又突破政府科层边界,向更广阔的市场和社会领域渗透,在为市场增效、社会赋能的同时,深刻重塑了传统的市场运行机制和社会治理机制,在政府、市场和社会层面,全面推动着国家治理体系和治理能力现代化。

数字治理能够为治理赋能,它是政府机构瘦身的助推器,是智慧决策和调适政策的驾驶室;数字治

理能够为市场增效,是市场监督的感应器,可以提升市场资源配置的效率,助力宏观调控精细化;数字治理还能够为社会赋能,它是公众参与的新渠道,是民意回应的新机制,是风险防控的新平台。

主持人:党的十九大报告中明确要求:“打造共建共治共享的社会治理格局”。在数字治理方面,您也提到了“众治”“共治”,您怎么看数字治理中各类社会主体的作用?

张建锋:党的十九届四中全会已有对数字治理各参与主体作用的表述,即“政府负责、社会协同、公众参与”。具体说来,在数字治理中,政府的职责主要包括信息汲取、数据治理、精准决策、数字规划、回应吸纳和传播引导等;企业、组织机构等可以发挥在技术层面的用户体验优势,使政府的政策和服务更加精细化、人性化,数字技术和提供者可以通过对多元主体的交互服务,形成对政府治理的有效补充;而数字化技术更是为个人参与治理提供了机会和渠道,使每个人真正成为治理的参与者,充分发挥个体的力量。

主持人:共治必然有个利益平衡的问题,您如何看待数字化治理中各个主体之间的关系?

张建锋:数字治理可以对国家、社会和个人同时进行赋能,使三者能够实现协同演化,创造出一种和合、共生、“1+1>2”的全新图景,从而形成良性互动、有机生长的社会治理共同体。这是数字时代治理范式的鲜明特征。

在数字时代,政府、社会和个人在数字空间里日益深度融合。政务服务、民生服务、风险防控、经济发展、区域治理的边界越来越模糊,各方主体既是数据的贡献者,又是治理的参与者,还是服务的受益者。企业、社会组织、专业机构等社会力量以及公民个人,可以更加有效地参与到治理过程中,形成共建共治共享的格局。

主持人:技术的发展总是快过制度规范出台的速度,数字化在个人信息保护、新业态劳动保障、算法治理等方面也带来了一些问题,您如何看待“智治”与“治智”?技术手段能在多大程度上解决技术带来的问题,“智治”是否能为“治智”服务?

张建锋:这是一个技术创新与治理创新相互促进、不断完善,并需要我们持续关注这个时代命题。一方面数字化技术可以成为政府治理现代化、精细化、科学决策和主动服务的工具和平台,比如浙江省政府提出打造“整体智治、唯实惟先”的现代政府,利用大数据、云计算、人工智能等技术手段实现了在政府治理与服务等全方面的数字化改革。另一方面,数字化技术的快速普及与发展要求建立一套适应新型生产关系、商业模式、治理手段的法规体系,政府也在这些方面给予了充分的关注和措施。比如,新型数字化服务中的灵活就业群体、快递员、网约车司机等都需要以新的视角去进行社会保障与政策管理体系的建设。类似这样的问题需要以全新的视角进行制度设计。

主持人:您如何看待法治建设在数字化治理中的作用?

张建锋:我们看到数字经济重塑了生产力和生产关系,数据要素的特点显著区别于土地等传统要素,数字经济组织的方式也会显著不同。同时,由于技术日新月异,对应的治理方式也会不断迭代,因此,法律法规也需要调整其中不利于数字经济创新和发展的部分,做到与时俱进。尽管数字治理的法治建设没有标准答案,但可以判断守底线和促创新是最基本的原则。即在守住法律、经济、道德、安全的底线基础上,营造一个宽松的创新环境,促进数字经济不断创新发展,进而推动政策法规不断演化完善,从促进实体经济发展和人民幸福的角度看,我认为政策法规的优化方向是在理念和实施层面都能充分体现对创新的包容性,在规则优化方面的持续性,并对参与方和编制流程保持开放。

主持人:您认为数字化如何推动法治建设?可能有哪些新的应用场景以及未来的想象空间?

张建锋:数字治理的理念和新技术可以有效助力法治建设和平安建设。比如在法规编制过程中,可以利用大数据技术在多个环节,快速而广泛地征集各相关方的意见,实现低成本、高质量的调研;在具体条款设置上,可以结合舆情分析的情况预判影响,有利于准确把握立法尺度,实现政策法规的持续优化;在执法环节,可以尝试将规则内置到软硬件配置中,利用物联网、人工智能等技术服务执法司法工作,确保执法透明公平。在公共安全方面,应用会更多元:我们看到数字技术将现实世界投影到数字世界,现实世界和数字世界会相互作用和影响,可以利用物联网和音视频处理技术实现对城市运行的实时态势感知,预测和及时处置火灾、地震等安全事件,最大限度降低损失,将数字治理的理念应用于平安建设的关键点在于“体系化思维”,万物互联将环境、场所、设施、人员、活动都连接起来,传统“各管一段”的管理方式不再适用,需要把局部的安全放到体系化的大图去看,通过“左看右看,上看看下”建立起风险大图,借助数字技术统筹各类资源,才能有效地处置和管控,疫情防控就是最生动的例子。

主持人:您提到“数字治理是未知远大于已知的新话题”,这样的判断让人感觉非常具有使命感,不知道您是否还会持续关注社会治理领域各类问题?

张建锋:是的,我们会持续关注。党和国家高度重视国家治理体系和治理能力现代化这一全面深化改革的总目标,社会治理是国家治理的重要方面,推进数字治理与推进数字化转型都是数字经济时代面临的长期命题。我们作为数字技术和服务的提供者,希望通过运用云计算、大数据、人工智能等新一代信息技术,助力提升数字治理能力,改善信息不对称、治理速度较为缓慢、治理效能不够突出等问题,实现从被动响应型治理向主动预见型治理转变,有力支撑政府决策科学化、社会治理精准有效化、公共服务便捷高效化。

收集个人信息应严格遵循必要原则

E法之声

程 鹏

不久前,国家网信办发布了33款App违法违规收集使用个人信息情况的通报。此次被通报的App主要涉及输入法类、地图导航类、即时通信类。从违法情形看,主要是涉事App违反必要原则,收集与其提供的服务无关的个人信息。

必要原则是个人信息保护相关法律法规中的一项重要基本原则。这是因为,在网络信息科技高度发达的现代社会中,个人信息的收集、存储、加工、使用等处理行为,很容易对自然人的尊严、隐私权和人身财产安全造成难以预测的危险和损害。因此,为了防患于未然,法律上要求对个人信息的收集、使用等行为必须遵循必要原则,即对个人信息的处理应当限定在为实现处理目的所必要的范围内,并且采取对个人权益影响最小的方式进行。

比如,就互联网企业而言,其在收集个人信息时,所收集的个人信息必须是实现其产品或服务基本业务功能所必需的,即如果不收集这些个人信息,那么产品或服务的基本业务功能就无法实现。也就是说,如果不需要收集任何个人信息或者收集少数的一些个人信息,也完全可以实现基本业务功能的,处理者就不能收集或者不能多收集个人信息。否则,处理者的行为就是违法的。

对于哪些个人信息是必要的个人信息,目前国家已有一些规定。例如,2021年3月,国家网信办、工信部、公安部、市场监管总局、国家网信办、公安部、工业和信息化部、国家网信办、工业和信息化部、公安部、市场监管总局、国家网信办联合印发的《常见类型移动互联网应用程序必要个人信息范围规定》就明确指出,对于App而言,所谓必要个人信息就是指保障App基本功能服务正常运行所必需的个人信息,缺少该信息App即无法实现基本功能服务。同时,该规定针对目前我国App市场上最为常见的39类App的基本功能,以及为实现该基本功能所需的必要的个人信息的范围作出了明确列举。以本次国家网信办通报的违反必要原则收集个人信息的输入法类App为例,其基本功能服务就是“文字、符号等输入”,要实现这一基本功能,完全不需要任何个人信息就可以做到。然而,本次通报的多款输入法App,如讯飞输入法、搜狗输入法、QQ输入法,却完全无视必要原则,过度收集个人信息,这种行为显然是违法的。国家网信部门责令其下架,要求App运营者依法整改,对于防止过度收集个人信息,保护个人信息权益,是非常必要的。

我国个人信息保护的相关立法历来都非常明确地将必要原则作为个人信息处理的一项基本原则,要求企业等组织或个人在收集、使用个人信息时必须予以遵循。2012年颁布的全国人大常委会关于加强网络信息保护的决定明确,网络服务提供者和其他企业事业单位在业务活动中收集、使用公民个人电子信息时,应当遵循合法、正当、必要的原则。2016年颁布的网络安全法再次重申,网络运营者收集、使用个人信息,应当遵循合法、正当、必要的原则。今年1月1日起施行的民法典亦明确规定,处理个人信息的,应当遵循合法、正当、必要原则,不得过度处理。

当前,我国正在起草个人信息保护法,个人信息保护法(草案二次审议稿)(以下简称《二审稿》)不仅在第一章“一般规定”中明确了必要原则是个人信息处理的基本原则,还结合具体的个人信息处理行为,就必要原则的贯彻落实作出了更细致的规定。首先,《二审稿》明确要求处理个人信息应当具有明确、合理的目的,且仅限于实现处理目的所必要的最小范围,采取对个人权益影响最小的方式,不得进行与处理目的无关的个人信息处理。其次,个人信息的保存,《二审稿》要求保存期限应当限制在为实现处理目的所必要的最短时间,除非法律行政法规另有规定。再次,《二审稿》要求,个人信息处理者具有特定的目的和充分的必要性,方可处理敏感个人信息,且必须将必要性向个人加以告知。最后,当个人信息对于实现处理目的而言,不再必要时,处理者应当主动删除该个人信息。《二审稿》目前虽然尚未通过,但可以由此看出立法层面试图为用户织就严密个人信息保护的网眼。

个人信息保护一直是世界各国高度关注的问题,而更好地保护个人信息,就必须真正贯彻落实必要原则,对于那些违反必要原则,过度收集个人信息的行为,国家网信部门应当依法进行查处并予以处罚。只有这样,才能从源头预防各类违法违规处理个人信息的行为,有效保护用户个人信息权益,促进数字经济健康发展。(作者系清华大学法学院副教授、教授)