



以政务诚信引领社会诚信

法治观察

人而无信,不知其可也;企业无信,则难求发展;社会无信,则人人自危;政府无信,则权威不立

□ 王石川

近日,中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》(以下简称《纲要》),确立了今后五年法治政府建设的总体目标。其中,《纲要》特别就加快推进政务诚信建设作出部署。

治国理政,无信不立。党的十八大以来,我国政务诚信建设迈上快车道。从2014年《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》提出以政务诚信示范引领全社会诚信建设,到2016年《国务院关于加强政

诚信建设的指导意见》出台,从《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》提出“建立政务诚信监测治理体系”,再到《纲要》提出“建立健全政务失信记录制度”,政务诚信建设正逐渐步入制度化、法治化轨道。

政务诚信被誉为社会信用的“定盘星”,正因为政府担负着引导、示范、监督和管理社会信用的职责,更需要率先垂范,时时讲诚信、处处守诚信。如今,《纲要》出台,更是传递出鲜明信号,加强政务诚信建设是建设诚信社会的重要基础,也是法治政府的刚需。政府不讲诚信,法治政府就无从谈起。

应该看到,经过多年来的扎实推进,政务诚信建设越来越深入人心,效果初现。但不可回避的是,仍有个别地方政府部门不那么重视诚信,个别官员不那么讲究诚信,备受诟病的“新官不理旧账”就是一例。一些新官一上任,就从头再来,完全不管不顾前任留下的各种契约,在这个过程中,一些民营企业损失惨重,想讨个说法,往往被推来阻去。如此行为,既透支了政府公信力,妨碍了诚信政府建设,也不利于打造法治政府。

“财政有恒,治须有常。”事实上,无论从情理来

说,还是从法律角度来看,“新官不理旧账”都经不起推敲。早在2016年,《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》就明确要求:“不得以政府换届、领导人员更替等理由违约毁约,因违约毁约侵犯合法权益的,要承担法律和经济责任。”各地政府部门葆有法治意识和契约精神,本是底线“标配”,不按合同办事,说变就变,企业必然无所适从。当某地政府部门给人留下出尔反尔、不讲诚信的印象,当地的投资环境必然堪忧,让人视作畏途。

推进政府诚信建设,不能单靠政府部门自觉。《纲要》从两方面倒逼政府讲诚信,一个是信息公开。具体体现在,建立政务诚信监测治理机制,建立健全政务失信记录制度,将违约毁约、拖欠账款、拒不履行司法裁判等失信信息纳入全国信用信息共享平台并向社会公开。“阳光是最好的防腐剂”,向社会公开相关信息,哪个地方政府讲诚信,哪个地方政府不讲诚信,公众心里有数,自然会“用脚投票”。

另一个是责任追究。具体体现在,建立健全政府失信责任追究制度,加大失信惩戒力度,重点治理债务融资、政府采购、招标投标、招商引资等领域的政府失信行为。显然,不讲诚信是要付出代价的,特别

是一些“新官”在利益驱动下,任性否定前任签订的契约,给企业造成了损失,就应该被问责。

为更好地推动政府讲诚信,还应全方位构建监督机制,最大程度发挥监督作用。比如,上级人民政府要定期对下级人民政府进行政务诚信监督检查,实施政务诚信考核评价;各级人民政府要依法接受同级人大及其常委会的监督,接受人民政协的民主监督;要发挥社会舆论监督作用,畅通民意诉求表达渠道,对政务失信行为进行投诉举报,通过有力有效的制度安排,让有关政府部门不敢、不能也不想做违背诚信的事。

人而无信,不知其可也;企业无信,则难求发展;社会无信,则人人自危;政府无信,则权威不立。现代政府必须是法治政府,应有之义就是讲诚信。政府讲诚信,不仅有利于改善营商环境,而且更利于凝心聚力,调动全国人民以更饱满的热情投入到民族复兴的征程中。当政府形象公开公正,诚信清廉,当公务员队伍守法守信、高效廉洁,社会风气自然会变得风清气正,民众也会更有获得感、更有良好预期,更有干劲挥洒才华,为国家进步尽职尽责。而这,正是建设诚信政府的深层含义。

推动网络药品销售监管理念转型

□ 宋华琳

近日,网络上流传的一份《药品网络销售监督管理办法(送审稿)》(以下简称“管理办法”),引起业内人士关注。管理办法对网络药品的多项内容进行细化,包括一些药品禁止网络销售、不能买赠药品,未获处方前仅能展示药品信息等。从目前的文件内容来看,网售处方药将受到更加严格的监管。

上述管理办法是监管部门着眼于互联网医药发展,对药品网络销售业态进行规范和引导的制度安排,体现了以立法促发展,以监管促改革的思路。此办法对于促进医药产业高质量发展,促进医药业态公平竞争,保障国民用药可及性、安全性都有重要意义。

相较于实体药店,互联网上药品信息和药品品种更多,覆盖面更广泛,且药品选购可以不受时空限制,对患者而言,这是一种更为方便、快捷、省时、省力的购药途径。同时,网售药还可以改变传统药品流通资源要素过度向中心城市集中的态势,促成大中小城市和小城镇协调发展的格局,提高社会公共服务效率。

笔者认为,应全面、准确地认识网络销售药品的社会和经济意义,以更好地满足公众寻医问药的需求,促进新兴业态的发展。互联网药品销售或许会在短期内对药品零售行业产生一定的冲击,但通过互联网平台、药品网络零售者、药品零售业态之间的有效合作,可以在客观上推动药品零售业态的转型升级,促进线上线下融合发展,优化资源配置,创新服务模式,提高服务效率,降低服务成本,满足人民群众日益增长的医疗卫生健康需求。

还应看到,由于互联网天然具有“痕迹”,通过行之有效的药品信息化追溯体系,可以清晰地显示出药品的流向,这会让假劣药的追溯更加容易,监管者事后追查的难度也得以降低,进而倒逼商家更加重视处方药的安全性和有效性。

药品网络销售监督管理应坚持鼓励创新、包容审慎、严格监管、平等对待,线上线下一体化监管的原则,特别是厘清政府与市场的边界,确定哪些应当由行政监管规范调整,哪些应当交由市场调节。例如,目前网络药品销售尚处于发展期,除了药品管理法明确禁止销售的药品外,还有哪些用药风险较高的药品不宜在网上销售?对这些药品是允许其销售,并强化信息披露义务,建立在线药物服务制度,加强事中事后监管,还是在规章或规范性文件设定具体的禁售目录?对此需要审慎考量,深入研究,并加以权衡。

管理办法还规定了药品网络销售者的信息展示义务,但其规定具备网络销售处方药条件的药品零售企业,仅能向公众展示处方药通用名、商品名称、剂型、规格、持有人、价格信息及风险提示信息,从保护消费者知情权与选择权的角度出发,建议还需规定相应药品零售企业展示药品说明书、包装和标签信息的义务。

此外,还应更多将加强事前审批、限制或禁止的思路,转向如何加强事中事后监管,为此需落实药品网络交易第三方平台、药品网络销售者的责任,健全监管规则,创新监管方式,加快构建权责明确、公平公正、公开透明、简约高效的事中事后监管体系,形成第三方平台和销售者自律、药品监管部门依法监管、社会监督互为支撑的协同监管格局,从而让线上线下的销售者,让线上不同类型的第三方平台、不同类型的药品网络销售者得以公平竞争,进而为药品网络销售打造法治化营商环境,推动药品网络销售持续健康发展。

对药品网络销售的立法和监管应立足于“疏”,不宜“一刀切”地进行限制,建议通过设定严格的法律责任罚则,对不合规,甚至不合法的网售行为加以严厉处罚,以此推动监管理念的嬗变与监管方式的创新。

(作者系南开大学法学院教授,南开大学医药卫生法研究中心主任)

影视剧改编真人真事当把握好尺度

□ 万勇

近日,湖南“操场埋尸案”将被改编成电影《操场》的消息在网上不胫而走,被害人邓世平女儿对媒体表示,《操场》团队没有获得他们家属授权,她担心父亲的遭遇会被胡乱改编,此事也引发了公众对真实事件改编为影视作品所涉法律问题的关注。

基于真人真事拍摄的影视作品,由于故事情节源于生活,富有更真实的情感,往往更能触及公众心灵,引发情感共鸣,通常能获得较高的收视率和较好的票房收入。因此,近年来很多影视公司热衷于拍摄相关题材的作品。根据影视创作的规律,为了增加戏剧冲突,让影视作品更具观赏性,需要将故事情节编排得更加跌宕起伏、人物性格更为丰富,势必会对相关事件进行剪裁,对人物性格进行重塑,从而使情节人物可能与真人真事不符,进而引发法律上的争议。

其实,因改编引发争议乃至纷争的不仅有《操场》。早些年,因电影《霍元甲》中存在“灭门、滥杀无辜”等情节,制片公司曾被霍元甲之孙起诉。2018年,《我不是药神》正在热播之时,原型人物陆勇也发布维权声明。由于基于真人真事拍摄的影视作品存在诸多法律上的争议问题,如何确定法律边界,平衡各方利益,的确值得认真思考。

对于已经发生的事件,新闻、原型人物或其近亲

属并不享有著作权或其他权利。除非影视作品主要依据原型人物的口述拍摄,或者在影视作品中直接使用了原型人物的肖像,否则,原型人物或其近亲属并没有权利制止他人拍摄相关作品。当然,在实践中,更常见的情形是以真人真事为素材进行改编,然后请演员进行拍摄。此类影视作品的拍摄,可能需要注意以下法律风险:

基于真人真事拍摄的影视作品可能侵犯名誉权。文艺创作源于生活,高于生活;在拍摄的主题并非纪录片的情况下,不能要求相关作品完全还原历史事实,真实事件,应当容许在一定范围内进行虚构和夸张。故事片追求“艺术的真实”而非“历史的真实”,必然会采用虚实结合的创作手法来推动故事情节的发展。但是,虚构也应当适度,不得含有侮辱、诽谤内容,否则可能构成侵犯名誉权。我国民法典对文学艺术作品创作可能产生的侵犯名誉权问题作了规定,其区分了两种情形:一种是以真人真事或者特定人为描述对象,另一种是不以特定人为描述对象的情形,只有前者才可能构成侵犯名誉权。区分两种情形的主要标准是相关影视作品中的人物是否可以合理地指向现实中的真实人物。

基于真人真事拍摄的影视作品可能侵犯隐私权。我国对隐私权的保护,存在一个从间接保护到直接保护的过程。民法典明确承认了隐私权,根据民法典相关规定,隐私是指自然人的私人生活安宁和不愿为他人知晓的私密空间、私密活动、私密信息。进行影视作品拍摄时,可能会使用原型人物的个人信

息,私人通信中的内容或者私密约会记录等,从而对隐私权造成侵犯。

基于真人真事拍摄的影视作品还可能侵犯著作权。如果影视作品是根据已有的报告文学、人物传记、回忆录或其他文学作品进行拍摄,只要相关文学作品仍处于著作权保护期内,则拍摄影视作品的行为侵犯了相关文学作品作者的著作权。根据案件的具体事实,可能侵犯发表权、修改权、保护作品完整权等人身权,以及复制权、摄制权、改编权等财产权。

从事文艺创作是公民的一项基本权利,我国宪法明确规定,我国公民有进行科学研究,文学艺术创作和其他文化活动的自由。但是,我们需要明确,一方面,作者的创作自由需要保护,原型人物或其近亲属不能无正当理由一概反对他人基于真人真事进行影视创作。另一方面,文艺创作自由也不能被滥用,不能以此为借口侵害他人的名誉权、隐私权、著作权等权利。

法律是最低限度的道德。我们并不认为,只要不违反法律就可以肆意改编,还是应当遵循诚实信用原则,在充分尊重原型人物及其近亲属感受、照顾其合理的情感利益的基础上进行创作。

从以往的实践来看,有些影视公司事先会与原型人物或其近亲属进行充分的沟通,有的还聘请相关当事人参与影视剧本的改编创作工作;有些影视公司会在影片片尾或以其他方式注明哪些情节并非原型人物的亲身经历,这些做法值得参考与借鉴。

(作者系中国人民大学法学院知识产权法教研室主任、教授)

图说世象

张女士与杨某2020年在一婚恋网站上相识并交往。后杨某求婚,并给予1314520元“彩礼”,张女士也给予杨某13万余元作为回礼。后来,张女士发现所谓彩礼钱竟是点钞券,遂报警。警方发现,杨某的身份和名下资产均是假的,且同时与多名女性交往,其只是假以“订婚”为幌子骗取回礼。面对讯问,杨某辩称自己是在“开玩笑”。最近,法院以诈骗罪一审判处杨某有期徒刑三年六个月,并处罚金4万元。

点评:把自己包装成“钻石王老五”,妄图空手套白狼,欺骗他人感情,钱财后还轻描淡写为“开玩笑”,但杨某没想到,法律从不开玩笑。

文/刘紫薇

法治民生

□ 张淳艺

近期,北京市公安交管部门以礼让斑马线为切入点,聚焦危害交通安全、影响通行秩序和文明交通形象的突出违法加大管理整治力度。8月11日零时起,217处路口值守斑马线的“电子警察”正式开展执法工作,截至当天下午两点,共抓拍录入120起机动车不礼让斑马线的违法行为。

斑马线,既是保护行人的生命线,也是展示素质的文明线。行人相对机动车而言属于弱势交通参与者,机动车礼让斑马线,不仅合乎情理,而且更是法定义务。我国道路交通安全法明确规定,机动车行经人行横道时,应当减速行驶;遇行人正在通过人行横道,应当停车让行。机动车驾驶人违反道路交通安全法律、法规关于道路通行规定的,处警告或者20元以上200元以下罚款。

但在现实中,由于执法没有落到实处,一些驾驶



漫画/高岳

“处罚+引导”,给行人让出一条安全通道

□ 张淳艺

人并未形成礼让斑马线的意识,车辆与行人抢道现象时有发生。公安部的数据显示,全国每年发生在斑马线上的机动车与行人的交通事故逾千起,其中机动车未按规定让行导致的事故占了总量的90%。在这一背景下,近年来多地通过立法的方式,明确要求机动车礼让斑马线,并制定了相应的处罚措施。比如,北京市对驾驶机动车遇行人正在通过人行横道未停车让行的违法行为人依法处以200元罚款,记3分;河北省立法明确,机动车不礼让斑马线将被处以警告或者50元罚款;而在深圳,对于不礼让斑马线的违法行为,一律处罚款500元,并记3分,惩罚力度全国最大。

严格的处罚,有助于驾驶员形成对斑马线的敬畏。不过,真正的汽车文明不是罚出来的违法守纪,而是发自内心的彼此尊重。毕竟,交警部门执法的时间和精力是有限的,况且还有不少没有信号灯和“电子警察”的斑马线。整治机动车不礼让斑马线,除了执法必严、违法必究外,还要正面引导,循循善诱,唤醒广大机动车驾驶人内心的谦让和宽容,使其自觉给行人让出一条安全通道。

在这方面,杭州的经验做法值得借鉴。早在前些

记者观察

□ 林楠特

最近一段时间,笔者不时在小区业主微信群里看到有人吐槽小区遛狗者不拴绳,惊吓到老人和孩子,而居委会和物业对此都无能为力。特别是,有位女性邻居称自己在小区门口花坛边正常遛弯,无故被迎面跑过来的狗咬伤,尽管事后报了警,警方对狗主人进行了教育和罚款,但此事对怀有身孕的她造成了极大的身心影响。

事实上,类似笔者邻居这样遭到未拴绳的狗所伤的事件不胜枚举,而因为“狗患”所引发的冲突更比比皆是。不文明养犬俨然成为了一个不可忽视的社会问题。

对于遛狗不拴绳行为所造成的人或物损害,民法典规定了饲养动物损害责任。为规范养犬,新修订的动物防疫法,对单位和个人饲养犬只提出了明确要求。当前,我国各主要城市也都出台了有关犬只限养的专项规范,大多城市都确立了一些基本规则:凭证养犬,养犬有数量上限,重点管理区不得养烈性犬、大型犬,出户时应当对犬犬链等;违反者视情形,被处以数百乃至上万元的处罚,直至没收犬只。而有些地方还有着更为严格的规定,比如即将于9月1日起实施的《济南市文明养犬管理条例》直接规定公园等公共场所禁止携带犬只进入。可以说,城市的养犬管理正逐步走向制度化、法治化。

然而,由于工作量大,执法力量有限,无法做到日常实时监控,治理效果自然不尽如人意。有些地方尽管规定多部门如市政、卫生、畜牧、街道办等要全力配合警方,共同做好犬只管理,但由于各部门权责不明,沟通不畅,多部门协作成为纸上谈兵。而违法者受到惩罚的更是不多见,不按规定养犬在一些地方甚至形成了习惯性违法。监管和惩戒的缺位,导致邻里之间在养犬问题上矛盾突出,以致出现了投毒甚至悬赏杀狗的报复行为。

依法文明养犬不是“小事”,实则是关乎居民生活安全感 and 幸福感的“大事”。治理不文明养犬,还须在政府职能部门主导治理的基础上,充分调动社会各方面的力量,多管齐下形成共治。

首先,要综合各方力量加强宣传教育,既要通过广播电视、报纸网络、户外广告等载体开展形式多样的宣传教育,广泛宣传养犬相关法律法规,也要调动社区居委会和小区物业或业主委员会参与宣传养犬规范,提高市民的守法意识、文明意识和公德意识,引导市民群众自觉遵守规章制度。

其次,建立健全科学、规范、有序的长效管理机制。执法部门要依法加强犬只日常管理,建立长效管理协调工作机制,形成监管合力,加大监管力度,对居民反映的养犬问题要及时处理,通过劝导制止和严格处罚不文明养犬行为,让不文明养犬者警醒。鼓励居委会和物业制定养犬公约,调解养犬纠纷,对于屡劝不改者,及时向执法部门反映。

最后,充分调动市民积极性参与治理,鼓励居民实时提供违法线索,共同抵制不文明现象,倒逼养犬者加强自我约束,形成习惯。当宠物狗的主人严守法律边界时,不文明养犬也就能得到源头治理。

夸大“战绩”被罚,一点也不冤

□ 张国栋

你在直播间看到的“过亿”战绩,实际上销售额可能未过千万元。近日,北京市市场监督管理局发布的一则行政处罚决定书显示,在快手平台从事电商经营业务的北京晨钟科技有限公司,其旗下主播“小伊伊”在某场直播中宣称成交额过亿,但实际销售金额仅为912万余元。因夸大直播销售成绩,误导公众,该公司被北京市海淀区市场监督管理局罚款20万元。

明明实际销售金额只有900多万元,却对外宣称成交额过亿,如此夸大直播销售成绩,也许会令主播自我感觉良好,但这种行为不仅自欺欺人,更为法律所不容。毕竟,直播间不是法外之地,随意夸大“战绩”,误导公众,而被市场监管部门开出罚单,可谓咎由自取。

我国反不正当竞争法明确规定,经营者不得对其商品的性能、功能、质量、销售状况、用户评价、曾获荣誉等作虚假或者引人误解的商业宣传,欺骗、误导消费者,否则,监管部门可以责令停止违法行为,处20万元以上100万元以下的罚款;情节严重的,还会处100万元以上200万元以下的罚款,吊销营业执照。由此可见,该企业因夸大“战绩”被罚20万元,于法有据,一点也不冤。

其实,直播行业夸大“战绩”的行为并不鲜见,正因如此,有关部门才多次出台相关监管政策要求不得发布浮夸、虚假的“战绩”。去年“双十一”期间,中央网信办、国家市场监督管理总局、税务总局联合召开规范线上经济秩序行政指导会,明确要求各平台企业拒绝刷单、刷评、炒信等失信违规行为,不得纵容商户利用平台监管漏洞进行恶意刷单,不得发布浮夸的直播带货“战绩”虚增流量。2020年11月,国家网信办会同有关部门起草的《互联网直播营销信息内容服务管理规定(征求意见稿)》也明确规定,直播带货不得虚构或者篡改关注度、浏览量、点赞量、交易量等数据流量造假,不得发布虚假信息,欺骗、误导用户。

相比于舆论谴责,以法治手段、行政处罚等硬举措,对随意夸大“战绩”的直播行为坚决说“不”,让那些口无遮拦、一味发布虚假信息,意在欺骗、误导用户的带货者“偷鸡不成蚀把米”,无疑更直接,也更具威慑力和警示效应。此次有关部门依法对夸大“战绩”行为作出处罚,开了个好头,也回应了市场关切,值得各地借鉴,更值得直播带货行业引以为戒。

当然,作为用户,对直播带货行业的“战绩”也应保持理性,不能一见“过亿”的销售额就怦然心动,盲目跟风出手,不然,就很可能被欺骗和误导。