



分类分级执法是执法改革新方向

法治观察

分类分级执法,能将有限的执法力量配置到更需要监管执法的领域中去,也有利于提升执法的公平性

冯海宁

执法系统又见创新。根据10月11日实施的《北京市城市管理综合执法分类分级执法工作管理规定(试行)》(以下简称《规定》),北京市城管执法部门将对执法事项进行分类,同时对市场主体分为A、B、C、D四级,实施差异化执法。10月9日,北京市城管执法局举行新闻发布会,对《规定》进行了解读。该执法模式引发了舆论关注。

这里所说的分类分级执法,是指城管执法部门

结合不同领域、不同业态发生违法行为后可能造成的危害后果等情况,先对执法事项进行分类,再结合市场主体的违法守法情况、受到行政处罚、行政强制等信息,对市场主体进行分级,并依法实施的差异化执法措施。相比之前的传统执法模式,这无疑是一种创新。

长期以来,一些城管执法部门对职责内的执法事项“平均用力”,对所有的执法对象“一碗水端平”,以体现执法的公平性。但对于像北京这样的超大型城市而言,由于城管执法事项繁多,涉及市场主体庞杂,而城管执法力量有限,实践中很难做到执法完全到位,而这多少会影响执法的公平性,也不利于营造良好营商环境。

北京城管此次实施的分分类分级执法,有望在不增加执法力量的情况下,提升执法效能,彰显执法公平。这是因为,对执法事项分类之后,可以对重点执法事项和一般执法事项投入不同的执法力量;对市场主体分级之后,可以对不同级别的市场主体实施差异化的执法措施,提升执法的精细化、精准化水平。

北京还针对重点执法事项、一般执法事项分别

制定了清单。重点执法清单包括直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊领域的业态、执法事项,如燃气供应企业、非居民燃气用户等。重点执法清单以外的其他业态、执法事项,则列入一般执法清单。清单化,既是分类执法的基础,也是对相关市场主体的一种提醒。

对于不同级别的执法对象,《规定》明确了相应的执法措施:对A级执法对象,实施减量执法;对B级执法对象,实施常规执法;对C级执法对象,实施增量执法;对D级执法对象,再加大检查频次。这样一来,有限的执法力量就很清楚如何科学用力,而不同级别的执法对象则面临不同的执法“待遇”,这更能体现出执法的公平性。

值得注意的是,不同级别的执法对象并不是固定的,而是动态调整的,比如从A级到D级,将根据日常执法信息进行及时调整;从D级到A级,则以自然年为单位,综合考量执法对象在一个自然年度内存在违法行为次数、受到行政处罚次数等情况。这体现出执法的灵活性,也给执法对象以改正的机会,并能形成正向引导,激励市场主体守法经营,而一旦市场主体表现不佳,执法部门也会及时上调执法力度于

剧本杀版权亟待有力保护

杨勇

近年来,剧本杀逐步成为不少年轻人喜爱的社交游戏。根据第三方机构艾媒数据中心发布的调研报告,截至2020年底,全国范围内已逾3万家剧本杀门店。尽管受到疫情影响,但剧本杀市场规模仍在2020年增长至117.4亿元,预计未来行业规模将持续增长,2021年将突破170亿元。

不过,在剧本杀行业火爆的背后,网上销售侵权盗版剧本杀剧本的现象也日渐猖獗。12426版权监测中心数据显示,《舍离》《千秋赋》《大山》等60余部剧本杀剧本,在七家主流电商平台累计监测到疑似盗版售卖链接5418条。这些侵权行为,严重侵犯了相关权利人的合法权益。

从剧本杀商业模式内容来看,剧本杀主要由文字、图画、服装、道具、视频、音乐等要素组成,这些要素均和著作权权利有关。目前,网上售卖的剧本杀剧本主要有两种类型:一类是实体本,一类是电子本,前者显然与剧本杀文字作品、美术作品的复制权、发行权有关,后者则与剧本杀文字作品、美术作品的信息网络传播权有关。另外,剧本杀经营者购买他人剧本杀电子本后线下打印出来的行为,与剧本杀文字作品、美术作品的复制权有关。

同时,许多剧本杀里面都有DM(主持人)角色和引领玩家进行游戏的NPC(非玩家)角色。主持人角色或NPC角色是程序化的一部分,往往有剧本、有脚本、有内容、有台词、有表演。由于现场观众是不断更替的,主持人的串场系向不特定的公众现场公开表演程序化的内容,也就是说,主持人的程序化表演可以构成表演行为。在长期的司法实践中,不特定的公众可以认定为公众,向不特定公众提供服务的场所可以认定为公共场所。据此,主持人向不特定公众现场表演剧本杀的剧本内容,构成表演行为,也符合著作权法关于向公众现场公开表演作品的表演权定义。以此类推,引领玩家进行游戏的NPC角色也可构成表演行为。

至于剧本杀是否涉及信息网络传播权、广播权,与其向公众传播的商业模式有关。一般来说,电视台提供的剧本杀综艺节目与广播权有关,网络视听节目服务提供者提供的剧本杀综艺节目与信息网络传播权有关。从剧本杀商业模式的发展趋势来看,线上、线下的剧本杀将逐步融合,线下剧本杀经营者也可以在线上开展剧本杀的网络直播活动,而这些商业模式均关系到广播权。此次著作权法修订后,广播权突破了原有的概念,即所有的网络直播行为都可以归为广播权控制范围。简而言之,剧本杀经营活动的直播行为,落入广播权专有权利控制范围;提供剧本杀经营活动的点播行为,落入信息网络传播权专有权利控制范围。

另外,虽然棋牌、游戏、竞技比赛中设计的普遍性规则和玩法属于思想的范畴,一般不受著作权法保护。但是,具有独创性表达的特定规则、玩法、场景和情节等均受著作权法保护,且已在司法实践中得到认可。如“太极熊猫”诉“花千骨”网络游戏换皮案,法院就认为具有独创性表达的特定规则、玩法可以构成作品,具有可版权性。此外,在琼瑶诉于正电视剧作品《宫锁连城》侵犯著作权纠纷案中,法院也认定具有独创性表达的情节、情节之间的前后衔接、逻辑顺序等个性化创作表达具有可版权性,对这些情节和桥段的抄袭,构成对原作品的改编权侵权行为。这意味着,涉及剧本杀特定的规则、玩法、情节等思想要素加上一些表达要素,使其以独创性表达形式出现时,具有可版权性。

总之,剧本杀虽然是一种新兴的社交游戏,但并不意味其是著作权保护的荒地。无论属于哪种商业模式,只要传播行为落入作品的著作权专有权利控制范围,就可以适用著作权法的相关规定予以保护。对于涉及剧本杀特定规则、玩法、场景、情节等复杂内容的侵权纠纷,既可以在著作权法规制范围内具体问题具体分析,也可以在反不正当竞争法规制范围内寻求救济。只有版权得到有力保护,创作者才会有更有力,文化产业才能进入良性循环,并获得长足发展。

(作者系华东政法大学知识产权法律与政策研究院研究员)

对“应付检查式”消防品要动真格监管

李英锋

10月11日上午,几家电商平台上多个店铺售卖名为“应付检查假消防喷淋头”的物品,被应急管理消防救援局官方微博“中国消防”点名批评:“应付二字赫然在,违法当做口头卖,生命安全成儿戏,最后你是把谁害?”“中国消防”怒批三家电商平台,可谓揭露了生产销售及使用假消防产品的连环乱象。

在一些电商平台上,不少商家以直白露骨的宣传语言,诱导销售徒有其表,中看不中用的假消防喷淋头等产品,为一些用户弄虚作假,应付检查提供便利,此举不仅践踏了消防安全底线,也突破了法律底线和诚信底线,性质着实恶劣。而更让公众焦虑的是,尽管一些商家销售火爆,出单量动辄几十几万件,但电商平台在此之前却没什么反应,对假商家听之任之,并未尽到法律赋予平台的管理责任。

消防产品关乎火灾事故防范与救援,关乎平民

众的生命健康和财产安全。火灾发生后的黄金3分钟,是灭火的最佳时机,如果采取科学方式及时扑救,就可以把损失降到最低,避免不必要的生命及财产损失,而消防喷淋头等设施能够及时自动感知火灾火警并喷水施救,对把握黄金3分钟救援时机,消除事故隐患、降低事故危害、优化救援效果起着非常重要的作用。如果消防喷淋头等设施变成只是应付检查的样子货,那么消防救援就有可能错过黄金3分钟。

消防产品的质量,性能不容弄虚作假,不容形式主义。我国消防法明确规定,消防产品必须符合国家标准;没有国家标准的,必须符合行业标准。禁止生产、销售或者使用不合格的消防产品以及国家明令淘汰的消防产品。电子商务法也明确规定,电子商务经营者销售的商品或者提供的服务应当符合保障人身、财产安全的要求和环境保护要求。据此,“应付检查式”假消防喷淋头等消防产品不符合消防安全的要求,也不符合保障人身、财产安全的要求,属于法律禁止交易的商品。对于商家销售这类违禁商品的行为,电子商务法明确赋予了电商平台依法采取必要处置措施并向有关主管部门报告的责任。但是,几家被“中国消防”批评的电

商平台,很明显并没有尽到必要的管理责任。

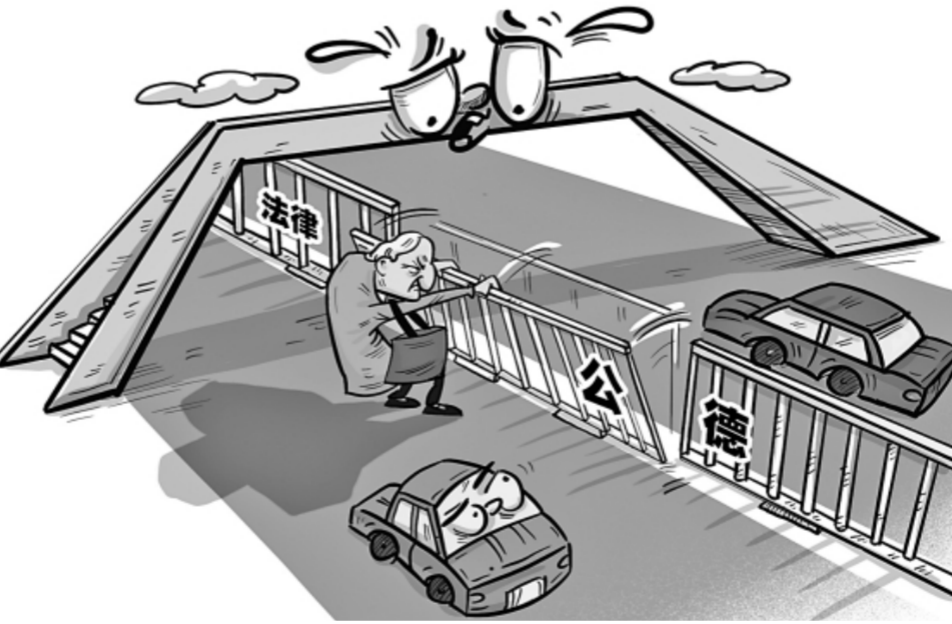
显然,“应付检查式”假消防产品已经形成了产销用黑产业链,对这个黑产业链,绝不能予以应付式监督或注水式监管,而必须动真格。尽管“中国消防”点名批评后,几家电商平台已有所动作,对“应付检查式消防”等关键词进行了搜索屏蔽,但这种屏蔽很容易留下死角,一些商家很可能换个营销标签继续销售,这就需要电商平台真正负起管理责任,利用大数据检索、人工检查手段和投诉举报渠道,严格排查销售假消防产品的信息,不仅全面屏蔽诱导性假用语,更要全面屏蔽实质性售假诱导。

同时,市场监管部门应有的放矢,加强对消防产品生产以及线上线下销售环节的巡查、抽检,严厉打击制假售假行为,阻断假消防产品流通链条,净化市场环境。消防部门则应严把消防工程验收关,加强对消防产品使用环节的检查,以“火眼金睛”识破每一个只具伪装欺骗功能的假消防产品,让这些产品失去“用武之地”,失去生存空间。只有对假消防产品的黑产业链条进行全链条严管,才能祛除“应付检查式”消防产品畅销的邪火,真正守护民众的生命财产安全。

图说世界

近日,一段12秒的视频引发广泛热议。视频显示,一老人不顾车流步行至马路中间,伸手拉拽隔离护栏,反复拉拽几次将护栏拽倒后,大步跨过护栏,扬长而去;而过街天桥就在他身边不远处。

点评:颤颤巍巍能拽倒一大片护栏,这不是“老当益壮”而是“为老不尊”。这位老人最需要的,是上一堂法律与公德课。
(文/刘紫薇)



“穿越” 漫画/高岳

取消“超前点播”只是起点

E法之声

刘权

近日,爱奇艺、优酷、腾讯视频等平台相继宣布取消剧集“超前点播”服务。所谓“超前点播”,是指用户在会员的基础上进行额外付费后,可提前观看相关视频的更多内容。“超前点播”服务为用户提供了多元的个性化选择,此前的有关司法判决也没有否定这种模式的合法性,关键在于平台如何提供这一服务。

近些年来,影视作品版权费、内容制作成本、人力成本、数据合规成本等成本不断攀升,视频平台运营压力与日俱增。一些平台除了采用插播广告、用户付费等商业变现手段外,还推出了“超前点播”模式,这一模式不仅满足了部分用户提前观看热门影视剧的需求,也为平台拓展收入开辟了路径。但是,在推行“超前点播”服务时,一些平台并没有事先向用户清晰告知服务的具体内容,同时还涉嫌对VIP用户重复收费,以致引起争议,甚至由此引发了诉讼。

如今“超前点播”被取消,对于一些长期处于亏损状态的视频平台而言,可能会出现更大的收

入增长焦虑症。如果一时找不到新的合法盈利途径,为了弥补取消“超前点播”的收入空白,成本可能最终转嫁到普通用户身上,比如广告次数更多、时间更长,甚至可能出现新的侵害用户合法权益的违法行为。

取消“超前点播”不是终点,而是起点。为了收回商业运营成本,实现可持续发展,视频平台当然可以基于用户的多元需求,不断创新业务模式,提供更丰富的影视作品,开发更多样的个性化服务。但平台的任何创新,都不能以牺牲用户的合法权益为代价。

一是保障用户的知情权。消费者享有知悉其购买、使用的商品或者接受的服务真实情况的权利。视频平台根据法律规定或约定单方变更协议,应通过相应页面、系统提示、信息推送、后台公告等方式明确通知,采取自动续费等方式提供服务的,应当在合理的时间,以显著方式提请用户注意。

二是保障用户的选择权。消费者有权自主选择商品品种或者服务方式,自主决定购买或者不购买任何一种商品,接受或者不接受任何一项服务。一些视频平台此前规定逐级购买或者逐级解锁才能实现“超前点播”,就有损用户的选择权。尊重用户的选择权,意味着不能通过文字游戏侵犯用户权益,也不能违背意思自治与契约自由的

基本原则,总之至少要少一些套路,多一些真诚。

三是保障用户的公平交易权。消费者享有公平交易的权利,在购买商品或者接受服务时,有权获得公平交易条件,视频平台可以根据用户需求,提供更多样的个性化服务,但并不等于可以歧视对待,差异化付费服务不能异化为“大数据杀熟”。单方变更格式条款不得违反法律规定,应当遵循行业规则、商业道德。如果目光短浅而追求一时的可观收入,就会损害平台声誉,进而失去更多的用户。

四是加强知识产权保护。不久前发布的《知识产权强国建设纲要(2021-2035年)》要求统筹推进知识产权强国建设,全面提升知识产权创造、运用、保护、管理和服务水平。视频平台应当建立知识产权保护规则,与知识产权权利人加强合作,坚决抵制盗版影视作品。一旦发现平台上有侵犯知识产权的影视作品,应当及时删除、屏蔽。

数字时代,用户就是上帝。视频平台在追求新的服务模式、寻求新的利润增长点时,应当时刻以用户为中心,无视用户体验,采取“割韭菜”方式获利,最终必将失去整个市场。如何平衡平台利润最大化和用户体验最优化之间的关系,视频平台仍需探索。

(作者系中央财经大学数字经济与法治研究中心执行主任)

善治沙龙

吕德文

不久前,中共中央、国务院发布了《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,对加强基层治理能力现代化建设提出了要求。那么,基层治理能力现代化建设有哪些需要解决的问题,其优化措施何在?

近些年来,各地不断加强智慧治理能力建设,大数据和互联网技术在城市治安、交通、城管、网格化服务等领域得到了广泛运用。在基层治理中,借助互联网技术,人口、土地、房屋、收入等越来越多的信息实现了集成化,极大提高了低保、贫困治理的精准度,也极大方便了社保、医保等公共服务。如此“互联网+政务服务”既提高了行政效率,也方便了群众。但从实践看,基层治理有其特定的场景和需要克服的困难,基层治理能力建设也有待提升。

当前,智慧治理的主要困难在于智慧治理的建设和基层治理的一些需求之间不匹配,已经无法有效掌握人口信息。在常态化疫情防控过程中,一些地区仍囿于信息治理能力的有限性,以致无法采取精准防控措施。

二是智慧治理技术供给过剩,出现了基层治理的反向适配现象。在基层治理能力规划建设过程中,上级各部门和各系统都在发力,都希望通过互联网技术实现治理的便捷化。但是,这些技术供给都建立在基层的信息收集基础上,而每一个技术平台对信息收集的内容、精准度和时效性都不尽一致。由此,基层为了保障信息的精准度,维护技术平台的有效运转,需要耗费大量时间和精力采集信息。而在一些情况下,系统平台并不能有效反映基层实际,而是反过来要求基层符合系统要求,从而出现了技术治理的反向适配现象,也导致了基层治理的空转。

三是智慧治理存在条块分割现象。从智慧治理发展轨迹看,大多智慧治理成果是由上级部门主导实践的,尤其是一些智慧治理技术具有“空中视角”,相关系统平台的功能设置并非为了方便基层治理,而是为了方便上级监督基层,而且每个部门都有自己的平台,数据并不共享,甚至还可能相互掣肘。因此,从某种意义上讲,智慧治理技术在一些方面反而加剧了条块分割,影响了基层治理效能的实现。

基层治理能力提升的前提是,智慧治理技术必须适应基层治理场景。基层社会是一个综合性的治理场景,除了“办公室”“窗口”等相对固定的治理场景外,更为广泛的治理场景是田间地头、街头社区这些开放和半开放的空间。在这些治理场景下,治理对象具有匿名性,治理事务具有非标准化,治理需求具有不确定性等特点。在一定意义上,这一领域主要依靠在场景化的治理,即需要依靠治理者和被治理者的直接互动才得以实现。从更广泛的意义上看,正是通过基层干部和群众密切接触,基层治理才能得以有效实现。因此,从某种意义上讲,基层治理中仍存在智慧治理无效的领域。

当然,基层社会也同时是网络社会,一些治理事务已经从现实空间转移到了网络空间。网络治理空间既需要智慧治理技术来规划,也需要传统的治理方法加以介入。比如,近些年来在网络诈骗等治理领域,公安机关不仅通过智慧治理技术有力打击犯罪分子,也通过广泛发动群众来提高打击力度。但如何实现智慧治理技术和传统治理方式的有效衔接,仍然是今后基层智慧治理能力提升的关键。

总体而言,与其他层级的治理相比,基层治理的主要内容是调节社会关系,需要做大量的群众工作,需要面对面地解决问题,这就决定了基层治理是一个以群众工作为基础的治理体系。作为基层治理能力建设的建设,既要拓展应用场景,又要对智慧技术的限度保持冷静。智慧治理技术需要为群众工作赋能,但不能把需要耐心对待、细致处理的群众工作,化约为技术过程。

(作者系武汉大学中国乡村治理研究中心研究员)

社情观察

警惕河长制沦为摆设

江文

近日,“新华视点”记者跟随中央第一生态环境保护督察组在吉林省发现,近年来,长春市大力开河长制,流域环境明显改善。但部分地区污水直排现象较为突出,已治理完成的部分水体返黑返臭,群众反映强烈。督察发现,长春市有关区县和部门长效管控机制落实到位。部分河段河长制形同虚设,虽然设立了区级、街道级河长,但大部分河长对河道淤积上浮、水质恶化甚至返黑返臭问题视而不见。

人类的生存发展离不开江河湖泊的滋养。为了实现河流长治,近些年来,各地都在推行河长制,以此压实责任,让地方党政领导干部担起守护一方水土的责任。从各地推行的经验看,河长制的确定守护河湖的永续健康发挥了重要作用。但也要看到,在极少数地方,河长制在推行过程中还存在种种问题,比如一些地方“河长制”虽然建立了制度,但是并未真正责任人;一些河长并没有真正履行起自己的责任。此次环保督察组就通过明察暗访发现,长春农户张暗渠水体水质持续恶化,水体浑浊,异味明显,河岸上还有一些建筑垃圾堆积。但直到听说督察组到了,河长才到现场进行处置。

河长制沦为摆设,关键在于考核问责机制不到位。众所周知,担任河长的基本都是地方上的各级党政主要负责人,他们如果真正把河湖管护责任扛在肩上,落实到行动上,严格按照要求对河湖进行常态化巡查,那么河湖的污染问题也会得到及时关注和治理。然而,一些地方对河长制的考核问责存在漏洞,以致让这种机制沦为摆设,导致河道乱象丛生。

制度落实,就得动真碰硬。要避免河长制沦为摆设,既要靠督察组负责执行,也要靠问责倒逼落实,从而让一河之长们切实履行职务,保一江清流,护一方美丽。