



以良法促发展保善治

2021年全国人大及其常委会立法工作回顾



3月5日,第十三届全国人民代表大会第四次会议在北京人民大会堂开幕。本次会议对全国人民代表大会组织法、全国人民代表大会会议事规则作出修改。
本报记者 杨晋峰 摄

□ 本报记者 朱宁宁

立善法于天下,则天下治。

2021年,全国人大及其常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,围绕中心、服务大局,依法履职、担当作为,在确保立法质量的前提下加快立法工作步伐。

一年来,全国人大及其常委会制定法律17件,修改法律26件,作出有关法律问题和重大问题的决定11件,现行有效法律从去年年底的274件增至291件。

“总体来看,今年的立法计划执行情况较好,新时代立法工作迈出新步伐,取得新成效。”全国人大常委会法工委立法规划室主任岳仲明说。

法治轨道上推进全过程人民民主

制度稳则国家稳,制度强则国家强。

“人民代表大会制度是实现全过程人民民主、保证人民当家作主的重要途径和最高实现形式。发展全过程人民民主,是人大及其常委会的重要职责和光荣使命。”全国人大常委会法工委国家室主任董卫东说。

2021年3月,十三届全国人大四次会议对全国人民代表大会组织法、全国人民代表大会会议事规则作出修改。此次修法对坚持党的领导作出明确规定,将坚持全过程人民民主写入法律,加强对代表依法履职的支持和保障,完善机制提高大会议事质量和效率。

2021年,还有多部涉及人民代表大会制度完善发展的法律也迎来修改。目前,地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法修正草案以及全国人民代表大会常务委员会会议事规则修正草案已经提请审议。

这些涉及人民代表大会制度的相关法律的修改,对于践行以人民为中心的发展思想,更好地坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,进一步发挥中国特色社会主义民主政治的独特优势,保证全体人民更好地行使国家权力,切实维护人民群众的合法权益,发展全过程人民民主,在法治轨道上推进全过程人民民主实践,具有重大的现实意义。

充分发挥人大在立法中主导作用

12月24日,十三届全国人大常委会第三十二次会议在京闭幕。此次会议共审议了19件法律草案和决定草案,最终通过了其中8件。

安排法律案议程数量增多,审议节奏加快,是今年常委会会议的一大明显特点。“今年立法工作任务繁重,每次常委会会议涉及法律案的议程都比较多。”据岳仲明介绍,全国人大常委会2021年度立法工作计划共安排了54件继续审议、初次审议法律案,是近年来数量最多的。

通过年度立法工作计划、专项立法工作计划,全国人大常委会统筹推进立法修法工作。尤为值得一提的是,今年审议的法律和决定中,由委员长会议或者全国人大专门委员会提

请审议的有36件,占比近一半。其中,全国人大常委会法工委会同有关方面起草的法律草案有17件。对一些立法难度大、意见分歧大的,全国人大常委会充分发挥人大主导作用,加大协调力度,确保改革需要的法律及时出台。

与此同时,立法工作服务改革,突出重点、补齐短板,呈现一些新的特点。从立法形式上看,更加多样化。过去以立新法为主,现在是采取立、改、废、释、纂,决定等,形式越来越丰富。比如,通过“决定+修法”的形式,由全国人大决定,全国人大常委会修订香港特别行政区基本法附件一、附件二,从国家层面进一步完善香港特别行政区选举制度,坚定维护宪法和基本法确定的香港特别行政区宪制秩序。

从体量上看,既有“大块头”,也有不少“小快灵”。比如,较短时间内出台反食品浪费法,提请审议反电信网络诈骗法草案,解决老百姓关注的实际问题。此外,节奏快的特点也十分明显。过去不少法律是十年磨一剑,有的甚至是二十年磨一剑,现在从起草到通过,不少是在一年内完成的。

“过去有一段时间是先改革,后立法、边改革、边立法,通过立法总结实践经验,巩固改革成果;现在是先立法,再改革,坚持立法先行,注重发挥法律的引领和推动作用。党中央明确了改革事项,需要立法,修法的,全国人大及时启动立法程序,对于来不及修改法律,或者修改法律条件不成熟的,通过授权暂时调整相关法律的适用,为改革提供制度空间。”董卫东说。

与此同时,立法也更加注重质量。立法工作按照精细化的要求,“精”字当头,精雕细琢、精益求精,确保每一部法律都成为精品。

为改革发展稳定筑牢法治根基

2021年1月1日起,民法典正式施行,我国由此正式进入民法典时代。这部新中国历史上首部以“法典”命名的法律,也是一部以人为本的权利宝典,伴随民法典的落地实施,“人民至上”的法律光芒照进现实。

今年“六一”儿童节,全国的未成年人收到一份来自国家立法机关的礼物,新修订的未成年人保护法自6月1日起施行。这是一份沉甸甸的“法治大礼包”,法律条文从72条增加到132条,字数从6000多字扩充到16000多字,几乎每个重要条文都进行了修改,目的就是为了让全方位呵护“少年的你”。

今年“八一”建军节,广大官兵也收到了一份厚礼,军人地位和权益保障法自8月1日起施行,明确规定一个群体的法律地位。这是立法史上的第一次。这也是一部“浑身都是亮点”的法律,为“最可爱的人”提供了坚实的法律保障。

加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,是新形势下对立法工作提出的新要求,也是新时代立法工作作出的重大战略调整。哪里有人群的关注和期待,哪里就有立法机关的关注与回应。

适应新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,在法治轨道上推进国家治理体系和

2021年立法工作亮点

保障高质量发展,加强实现高质量发展的动力和保障

制定海南自由贸易港法、乡村振兴促进法等,审议反垄断法修正草案、期货和衍生品法草案、公司法修订草案等,授权上海制定浦东新区法规。

激发科技创新活力,推动实现高水平科技自立自强

制定数据安全法,修改科学技术进步法等。

改善民生水平,守护百姓高品质生活

制定家庭教育促进法、医师法、法律援助法、湿地保护法等,修改人口与计划生育法,审议畜牧法修订草案、农产品质量安全法修订草案等。

“拥抱”互联网时代,适应信息技术迅猛发展需要

制定个人信息保护法,反电信网络诈骗法提请审议。

保障重大改革,制定监察官法、海警法,修改行政处罚法、军事设施保护法、兵役法、民事诉讼法等

聚焦社会热点,为百姓切身利益“量身定制”

刑法修正案(十一)对冒名顶替上学就业、高空抛物、刑事责任年龄等问题作出回应;反食品浪费法从“小切口”入手,引领节俭新风尚。

加强涉外领域立法,加快完善涉外法律体系

制定反外国制裁法、陆地国界法,修改海上交通安全法等。

下,积极推进国家安全、科技创新、公共卫生、生物安全、生态文明、防范风险等重要领域立法,出台了一批国家治理急需、人民群众期盼的法律,确保每一件立法体现党的主张、符合宪法精神、反映人民意愿。

——保障高质量发展,加强实现高质量发展的动力和保障,制定海南自由贸易港法、乡村振兴促进法等,审议反垄断法修正草案、期货和衍生品法草案、公司法修订草案等,授权上海制定浦东新区法规;

——完善科技创新,激发科技创新活力,推动实现高水平科技自立自强,制定数据安全法,修改科学技术进步法等;

——改善民生水平,守护百姓高品质生活,制定家庭教育促进法、医师法、法律援助法、湿地保护法等,修改人口与计划生育法,审议畜牧法修订草案、农产品质量安全法修订草案等;

——“拥抱”互联网时代,适应信息技术迅猛发展的需要,制定个人信息保护法,筑牢法治“防火墙”,最大程度保护个人信息权益;互联网不是“法外之地”,电信网络诈骗犯罪活动已经成为当前发案最高、损失最大、群众反映最强烈的突出犯罪,反电信网络诈骗法提请审议,有望对电信网络诈骗实施以全链条打击;

——保障重大改革,制定监察官法、海警法,修改行政处罚法、军事设施保护法、兵役法、民事诉讼法等;

——聚焦社会热点,为百姓切身利益“量身定制”,刑法修正案(十一)对冒名顶替上学就业、高空抛物、刑事责任年龄等问题作出直接回应;反食品浪费法从“小切口”入手,通过法治引领节俭新风尚;

——坚持急用先行,务实管用,统筹国内国际两个大局,国内法治和涉外法治,加强涉外领域立法,加快完善涉外法律体系,制定反外国制裁法、陆地国界法,修改海上交通安全法等。

填补空白点,补强薄弱点,一项项法律制度的出台,保证立法工作紧跟党中央重大决策部署,紧贴人民群众对美好生活的期盼,紧扣国家治理体系和治理能力现代化提出的实际需求,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系正在不断完善,为改革发展稳定筑牢法治根基。

每一部法律闪耀着人民智慧的光芒

人民民主是社会主义的生命,全过程人民民主,是人民当家作主的必由之路。

自2015年全国人大常委会法工委设立了首批4个基层立法联系点之后,2021年7月,“国字号”立法直通车继续扩容,又新增12个基层立法联系点。自此,基层立法联系点已经多达22个,涉及20个省(区、市),覆盖三分之二全国省份。

基层立法联系点建立以来,为基层群众行使知情权、参与权、表达权、决策权提供机会,为共商共建共享共治搭建平台,通过基层立法联系点,立法活动走进群众中间,人民参与立法有了便捷的直通渠道。

在这些立法联系点辐射带动下,各省份、设区的市(自治州)的立法联系点也如雨春笋般发展。31个省级人大常委会的立法联系点发展到427个,设区的市(自治州)的立法联系点发展到4350个,极大增加了基层群众参与立法的深度和广度。这些基层立法联系点的形式各具特色,各有优势,形成了以全国人大常委会法工委抓总,多层次、多元化的联系网络。

各个基层立法联系点不断丰富联系形式,注重深耕基层,畅通民意反映表达渠道,逐步扩大信息来源广深度,把国家立法所需要了解的情况和信息如涓滴入海般汇集起来。数据显示,截至2021年10月,全国人大常委会法工委基层立法联系点先后就126部法律草案、年度立法计划等征求基层群众意见建议7800余条,2200余条意见建议被不同程度采纳吸收,其中1300余条真知灼见被直接反映在法律条文之中。

汇集民心意,凝聚广泛共识。一条条来自最基层的“原汁原味”“土言土语”的意见建议,被反馈给立法机关作研究吸纳的参考,每一部法律都闪耀着人民智慧的光芒。载着社情民意直达各级立法机关的基层立法联系点,不但成为发展全过程人民民主的生动实践,也是社会主义民主政治广泛性的真实表达。

实践发展永无止境,立法工作永无止境。“我们将不断加强和改进新时代立法工作,在立法中贯穿全过程人民民主理念,以高质量立法促进高质量发展,从党的百年奋斗重大成就和历史经验中汲取智慧、信心和动力,在新时代新征程上展现新作为,作出新贡献。”岳仲明说。

制图/李晓军

□ 本报记者 文丽娟

“给朋友分享好玩儿时,终于不用复制粘贴‘火星文’了。”近段时间,北京市民张女士欣喜地发现,她常用的社交平台和电商平台之间不再出现复杂的跳转链接了。

这得益于某头部社交平台近日更新了外部链接管理规范,用户在一对一单聊场景和群聊场景中可直接访问外部链接,不再需要复制到浏览器后跳转打开。

这场破冰,源自今年9月工信部启动对屏蔽外链行为的整治,同时也意味着互联网平台间互联互通有望进一步提速。

接受《法治日报》记者采访的专家认为,“反垄断”“互联互通”是2021年互联网领域的关键词,横亘在平台间的高墙逐渐被打破,我国互联网流量的割据之势或将偃旗息鼓,但要真正实现联通,还有很长的一段路要走,链接开放后面临的数据权属、责任边界等诸多问题不容忽视。

基本政策已然明朗 明确拟定“时间表”

过去十余年间,受股东利益等多方面因素影响,互联网平台“阵营化”明显,各大阵营间互相屏蔽链接,都想把内容和用户圈在自家的“围墙”中,给普通用户造成困扰,也遏制了行业的创新与发展。

比如,此前存在的音乐版权独家授权问题,导致用户听歌时需要切换不同的音乐类App;短视频分享到社交平台后,会出现一堆乱码;在电商平台上使用社交平台的支付方式不畅通等。

7月26日,工信部启动为期半年的“互联网行业专项整治行动”,提出重点整治恶意屏蔽网址链接和干扰其他企业产品或服务运行等问题,包括无正当理由限制其他网址链接的正常访问,实施歧视性屏蔽措施等场景。

8月17日,国家市场监督管理总局发布《禁止网络不正当竞争行为规定(公开征求意见稿)》,首次将“恶意屏蔽网址链接”“恶意不兼容”等行为列为不正当竞争,明令禁止。

自此,互联互通的基本政策方向已然明朗。“9月9日,工信部相关部门召开‘屏蔽网址链接问题行政指导会’,要求各平台限期必须按标准解除屏蔽。”

9月15日,中央网信办又发布《关于进一步压实网站平台信息内容管理主体责任的意见》,要求平台开展数据共享、流量合作等跨平台经营应当符合国家相关政策,不得选择性自我优待,不得非正常屏蔽或推送利益相关方的信息。

双重驱动情况改善 真正联通任重道远

在政策指导和用户需求的驱动下,互联网企业间屏蔽网址链接现象得到一定程度的改善。

近日,记者在某头部社交平台点对点向好友分享某电商平台的链接,点击链接后可以直接打开该电商平台的页面。而在该电商平台上购物,支付的方式也变多了,除了可使用其本家的支付方式外,还可以通过“找朋友帮忙付”,在该社交平台端支付。

此外,记者注意到,某头部支付平台与中国银联完成28家银行和机构的开放合作,在全国范围内实现收款码互认,消费者可以通过各银行、云闪付及其他机构的App扫描该平台收款码实现支付。上述头部社交平台也在近期宣布,已与银联云闪付实现线下条码互认互扫。

不过,互联网平台间真正实现互联互通还有一段路要走。记者近日测试发现,某头部短视频平台的视频链接分享到某头部社交平台,仍然显示一堆乱码,要想打开视频必须点击链接;在某头部搜索平台中也无法搜到一些电商平台的商品信息;如果是同一系列的平台上的商品链接,则不可受限制顺利打开。

在中国互联网协会法工委副秘书长胡钢看来,目前互联网“拆墙”进展缓慢的根本原因在于利益驱动与傲慢:“某些经营者沉醉于自身App‘土围子’式的垄断快感和高收益,罔顾普通用户的基本权益。”

中南财经政法大学数字经济研究院执行院长盘和林则认为,“拆墙”缓慢主要是基于安全考虑。

“互联网‘拆墙’会带来互联互通,也推动了便利化,但互联互通跨平台交互本身会带来很多安全问题,比如外部链接可能携带木马病毒或其他不良信息等。由于跨平台,病毒和不良信息可能利用两个平台间的监管死角实现传播。”盘和林说。

制定责任认定机制 联合执法协同治理

接受记者采访的专家一致认为,互联互通是为了推动开放生态,通过开放生态来推动数据要素流动、用户流量共享,为用户提供便利性,但当前平台的互联互通主要停留在链接开放层面,且主要集中在信息内容可控,内容涵盖比较单一的电商标识。

实际上,早在2000年国务院公布的电信条例中就明确要求互联互通,2016年通过的网络安全法也明确规定要推进网络基础设施建设和互联互通。

如今,为了推进互联网平台推进“拆墙”进度,中央网信办11月14日公布的《网络数据安全管理条例(征求意见稿)》,再次提及“互联互通”,要求互联网平台运营者面向公众提供即时通信服务的,应当按照国务院电信主管部门的规定,为其他互联网平台运营者的即时通信服务提供数据接口,支持不同即时通信服务之间用户数据互通,无正当理由不得限制用户访问其他互联网平台以及其他互联网传输文件。

在DCCI互联网数据中心创始人胡延晖看来,解除网址链接屏蔽只是解决互联互通问题迈出的第一步,后面的路还很长。在即时通信以外,还有包括电商购物、游戏娱乐、新闻资讯、生活服务、在线视频等主要互联网垂直领域在内的诸多应用服务,其评论区、留言板、论坛、用户信息、账户简介等存在链接屏蔽或不允许用户添加链接信息、添加通讯方式的情况,一样需要解决互联互通问题。

盘和林对此深表赞同。他提出,对于内容领域的全面互联互通,尚需在技术上做更多准备,采取更多安全措施,推进互联互通,需要按部就班,不可一蹴而就,要遵循发展规律,理清权责关系,制定责任认定机制,明确链出和链入双方的责任,比如可以尝试在互联互通平台间签订责任协议,也可以考虑引入保险机制。同时,互联互通也要强调市场公平性,不能局限于大平台的互联互通,也要考虑大平台对小平台一视同仁的互联互通。

胡钢则建议从执法层面加大力度推进互联互通。他认为,目前执法还是以行政约谈指导等柔性手段为主,若相关企业一味故意拖延或无理拒绝互联互通要求,未来不排除依网络安全法、反垄断法、消费者权益保护法等开展多部门协同的联合执法,可采取责令改正、高额罚款、停业整顿、吊销证照等处罚。境外常用的强制拆分、强制接管等结构性处置也可探索,以充分彰显法律的刚性。

“未来需要强化协同治理,比如消费者公益诉讼、集团诉讼、消保组织公益诉讼、企业自律、行业规范、行政指导等共同发力,构筑长效机制。”胡钢说。

专家解析互联网行业「拆墙」行动 互联互通不能仅限于大平台之间