



全国人大常委会法工委公布“支持型”备案审查案例

备案审查为地方立法探索提供支持

深聚焦

□本报记者 朱宁宇

2021年备案审查工作情况报告于去年底亮相。延续以往的惯例,这份报告披露了多起典型案例。其中,一起备案审查为地方开展立法探索提供支持、为地方立法创新留下余地的案例尤为引人关注。

在这起案例中,有公民针对地方性法规设置了高于道路交通安全法的行政处罚提出审查建议。全国人大常委会法制工作委员会依法启动审查程序并最终作出结论:该规定是地方人大基于管理需要对非机动车上道路行驶的新情况、新问题作出的回应,一定程度上补足了法律规定,既符合法律的原则和精神,又一定程度补足了法律规定的滞后。

“为发挥地方立法实施性、补充性、试验性作用,应当允许地方在合理范围内先行探索,逐步形成行之有效的经验,既解决实践急需,又为下一步修改完善国家法律提供实践依据。”全国人大常委会法工委备案审查室主任梁鹰说。

值得关注的是,目前实践中,如何处理好维护法治统一和鼓励地方创造性开展地方立法二者之间的辩证关系,是地方立法面临的一个重要课题。进入新时代,面对日益变化的社会治理带来的困难和挑战,怎样守住地方立法底线?合法行使立法权的同时如何保障公民合法权利?如何在城市管理和依法治理之间寻求一种平衡?这些都是目前地方治理中需要面对和考虑的现实问题。

在这一背景下,这一典型案例传递出一个信号,地方可以在合理范围内先行立法探索为完善相关法律提供经验,发挥地方立法实施性、补充性、试验性作用。

公民写信提出审查建议

事情要追溯到2021年6月。某市居民给全国人大常委会法工委备案审查室写来一封信,建议对《××市非

机动车安全管理条例》(以下简称《条例》)进行审查。

信中,该公民认为,《条例》第四十二条规定,违反本条例第十三条第一款、第十六条、第十九条第三款、第二十条第三款规定,驾驶无号牌的非机动车上道路行驶,专用号牌电动自行车未按规定进行安全技术检查,驾驶禁止通行的非机动车上道路行驶,或者未按规定使用悬挂专用号牌的电动自行车的,由公安机关处五十元以上二百元以下罚款。然而,道路交通安全法第八十九条规定,非机动车驾驶人违反道路交通安全法、法规关于道路通行规定的,处警告或者五十元以上五十元以下罚款。

在这位公民看来,《条例》规定的行政处罚的幅度超出道路交通安全法的规定,违反了行政处罚法的相关规定,超越法定的立法权限,据此提出审查建议,建议予以纠正。

地方探索获法工委支持

接到信后,全国人大常委会法工委随即启动了审查程序。

法工委经研究认为,道路交通安全法是对违反法律、行政法规,地方性法规关于道路通行规定行为进行处罚的一般上位法。《条例》第四十二条作出的行政处罚规定,是对非机动车“违反道路通行规定”行驶的处罚。2004年道路交通安全法正式施行,随着社会发展,新情况、新问题不断出现,许多新的非机动车种类,如二轮、三轮、四轮电动车等大量出现,其速度、危险性大大增加,导致非机动车道路安全事故的发生率、伤亡率大幅提高,社会危害性明显增加。

法工委在审查意见中指出,在这一背景下,地方基于地方管理的实际需要,对非机动车上道路行驶的新情况、新问题作出回应,一定程度上补足了法律规定,因此,可允许地方在合理范围内先行探索,在探索中根据法规实施情况适时调整完善,形成探索经验,为完善法律提供支持。

“考虑到目前大量非机动车上路行驶带来较多的安全隐患,地方为了引导广大居民有序安全利用好非机动车现代交通工具,在上位法还未及时作出调整的

情况下从实际需求出发做一些合理探索,提高处罚额度,属于地方立法发挥创造性、创新性、探索性作用的具体生动实践,应予以鼓励。”梁鹰说。

共同努力探寻基本平衡

地方立法是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。维护国家法治统一,是完善中国特色社会主义法律体系的内在要求,也是地方立法必须遵循的法定原则和前提。

从坚持和完善国家制度方面来说,需要给地方放权,加大地方立法空间,让地方能有更多先行先试,真正发挥其“试验田”作用,服务地方改革发展稳定大局,但与此同时,地方立法也必须以维护国家法治统一为前提。因此,把握好对地方性法规备案审查的标准和尺度十分关键。这也是新时代备案审查能力和制度建设面临的新挑战。

“地方可以在符合法治要求的框架内做调整,根据新情况做一些探索,一方面,地方管理者包括立法机关要维护国家法治统一,严格遵循立法权限,守住法律底线。同时,也要鼓励地方在法治框架内根据本地经济社会发展实际情况,有针对性地积极开展探索。”梁鹰说。

梁鹰指出,对于因上位法滞后而允许地方性法规超出上位法规定的幅度设定处罚,应属特例,只适用于极少数情况,进行个别判断。因此,不宜作为一个普遍标准。应避免使地方认为可以随意突破上位法处罚幅度。地方如认为上位法滞后,还是应该提出修法的议案为宜。“总之,立法与实践应当相互适应,相互调整,共同推动社会发展进步。在现代化管理的需求和守住法治底线之间,各方应共同努力来探寻基本的平衡。”

典型案例具有特殊意义

在全面依法治国的背景下,地方立法的质量直接影响地方的治理能力和治理水平。一方面,地方立法必须创新,必须紧密结合当地实际,回应地方需求,突出内容创新,才能彰显其在地方事务管理中的独立价值。然而,地方立法如果一味追求大胆创新,也容易出现



“过度创新”“越界创新”等情形,甚至引发对地方性法规合法性的争议。

在一些业内专家看来,法工委公布的这一典型案例具有十分特殊的意义。

“地方性法规提高罚款数额有其合理性,有利于规范非机动车驾驶行为,防范因此而引发的交通事故,保障人民的生命健康。从这一角度出发,上下位法的不一致更多是由上位法滞后所造成的,而下位法则及时弥补了由于上位法滞后而造成的立法供给合理性、有效性不足的问题。因此,此种符合上位法精神、在合理范围内所开展的立法探索值得肯定,相关地方立法机关的积极性也值得予以保护。”上海交通大学凯原法学院教授林彦说。

在林彦看来,该案的意义即在于,备案审查机关并未仅仅根据立法权限及法的位阶简单地认定与上位法不一致的下位法无效,而是从实质合理性的角度出发,

比较权衡内容不一致的上下位法究竟哪一方更符合社会发展需要,是更有效的立法供给,再决定相关下位法的去留与存废。

对地方性法规进行备案审查,既可以监督地方立法,也能促进地方立法。“备案审查的功能之一即在‘纠错’,这也是‘有错必纠’的题中之义。但是也应该看到,单纯、片面地纠错在客观上会一定程度产生打击地方立法探索积极性的溢出效果。这显然不是备案审查制度的初衷。”浙江大学光华法学院教授郑磊说。

郑磊认为,此次法工委公布“支持型”备案审查案例,既可以避免出现打击地方立法创新探索积极性的副作用,还可以与“纠错型”案例双管齐下,表明加强备案审查工作并不会压缩地方的依法立法空间和立法探索,在纠正“问题”法规的同时,备案审查也重视保障地方依法立法。

制图/李晓军

个人信息保护法施行两个多月 公益诉讼成为个人信息保护利器

□本报记者 蒲晓磊

“我们根据最新监管政策要求,升级了平台相关服务功能,并更新了《用户服务协议》及《用户隐私政策》……您可以查询、复制,更正删除您的个人信息,我们也提供账户注销的渠道……”

几天前,当记者在手机上打开某个软件时,出现了这样的“隐私保护提示”弹窗。

几十天的时间里,众多软件修改隐私政策的现象已经多次出现,原因在于一部重要法律的施行——2021年11月起,个人信息保护法正式施行。

值得注意的是,个人信息保护法的影响远不止于此。

个人信息非法获取、过度采集等现象得到有效遏制;企业的合规成本因此变得更高,公众的个人信息得到了更好保护;相关案件数量尤其是个人信息保护公益诉讼案件数量增多……广东财经大学法学院教授姚志伟近日接受《法治日报》记者采访时说,个人信息保护法施行以来,个人信息保护力度明显增强,全社会的个人信息保护法治意识有了明显提升。

中国市场监管学会理事张韬注意到,个人信息保护法施行以来,各地法院至少已经审理了几十起个人信息公益诉讼案件,“个人信息保护法设置公益诉讼条款,有利于解决个体维权成本高、诉讼时间长等问题,加大了对个人信息领域权益保护的力度,可以说,公益诉讼正在成为个人信息保护利器”。

企业合规成本相应增加

前段时间,当刘欣在手机上打开某社交软件时,看到了一个“个人信息保护政策更新”的弹窗——我们更新了《个人信息保护政策》,请详读。如果你继续使用,即表示你同意接受更新的《个人信息保护政策》。

“当时就想,这应该跟个人信息保护法有关,因为那段时间这方面的宣传很多。点开一看,发现里面确实写了很多跟这部法律相关的内容。”刘欣说。

互联网平台服务是数字经济区别于传统经济的显著特征。在个人信息处理方面,互联网平台为平台内经营者处理个人信息提供基础技术服务,设定基本处理规则,是个人信息保护的关键环节。

中国政法大学传播法研究中心副主任吴巍指出,在数字经济时代,互联网平台在个人信息保护方面应当承担更多的法律义务,因此,对于大型互联网平台,个人信息保护法设定了特别的个人信息保护义务。

按照个人信息保护法的规定,一些互联网企业迅速更新自己的用户服务协议、用户隐私政策等相关内

容,但也有不少互联网企业,未能跟上法律的步伐。

近日,国家计算机病毒应急处理中心通过互联网监测发现17款移动应用存在隐私不合规行为,涉嫌超范围采集个人隐私信息;因为超范围、高频次索取权限,非服务场景所必需收集用户个人信息等原因,上百款App被工信部要求下架……因为违反个人信息保护法相关规定,众多App近日被点名通报和要求下架。

“企业是受个人信息保护法影响最大的群体和主要监管对象,随着个人信息保护法的施行,企业的合规成本也随之增加,但这种‘阵痛期’是企业必须要经历的。”姚志伟说。

张韬指出,对于如何处理和保护个人信息,个人信息保护法对企业设定了明确的操作指南,这就要求相关企业调整原有的业务模式。短期来看,相关的成本确实会增加,但从长期来看,这些保护用户个人信息的制度,对企业和行业的整体发展都具有重要的作用——企业的自身业务发展会得到可靠的安全保障,行业环境会得到清理和整治。

监管执法机制逐步完善

国家邮政局、国家发展和改革委员会、交通运输部近日联合印发《“十四五”邮政业发展规划》。针对由寄收快递引发的个人信息泄露问题,《规划》明确指出,严格落实网络安全工作责任制,完善行业网络安全、数据安全有关标准规范。同时,加强行业关键信息基础设施保护以及行业重要数据和个人信息保护。

去年12月印发的《加强信用信息共享应用促进中小微企业融资实施方案》要求,建立信息分级分类管理和使用制度,在条件具备的情况下,通过联合建模等方式进行技术处理后使用,实现数据“可用不可见”,严格保护商业秘密和个人隐私。

近年来,算法应用在给经济、社会发展注入新动能的同时,算法歧视、“大数据杀熟”、诱导沉迷等算法不合理应用也给我们的生活带来了烦恼。针对这些问题,国家网信办等四部门联合制定的《互联网信息服务算法推荐管理规定》1月4日正式发布,向各种算法乱象伸出“利剑”。

……

个人信息保护法施行后,相关部门在各自领域内不断完善相关政策和执法机制,更好推动个人信息保护法的落地实施。

根据个人信息保护工作实际,个人信息保护法明确,国家网信部门和国务院有关部门在各自职责范围内负责个人信息保护和监督管理工作。

“个人信息保护涉及的领域广,相关制度措施的落实有赖于完善的监管执法机制,这就要求有关部门

应当按照个人信息保护法相关规定,根据自身的工作实际,在各自职责范围内承担相应的个人信息保护和监管、统筹协调等责任。对于相关活动要进行严格监管,对于违法行为应当依法给予处罚,进一步提高监管能力和网络综合治理能力。”吴巍说。

公益诉讼助力信息保护

自个人信息保护法施行以来,各地法院宣判了多起涉及个人信息保护的案件。记者注意到,个人信息公益诉讼案件在其中占据不小比例。

2021年11月1日,杭州互联网法院公开开庭审理公益诉讼人拱墅区人民检察院诉被告刘某个人信息保护纠纷民事公益诉讼案,并当庭宣判,判令被告刘某承担损害赔偿金1.4万余元,并在国家级媒体上公开赔礼道歉。

同一天,江苏省常州市中级人民法院公开宣判了公益诉讼起诉人常州市人民检察院与被告田某个人信息保护民事公益诉讼一案,依据个人信息保护法的规定,判决田某在国家级媒体上向社会公众赔礼道歉,并赔偿9000余元。

2021年12月10日,江苏省扬州市中级人民法院开庭审理侵害个人信息民事公益诉讼案件,当庭判处被告张某甲、李某乙对社会公众道歉,并对其损害的社会公共利益承担停止侵权和赔偿损失的责任。

“个人信息不仅涉及自然人的人格权益,其作为重要的生产要素和价值资源,同时兼具财产利益和公共属性。大规模侵害公民个人信息的行为,损害了社会公共利益,为解决个体维权成本高、特殊群体维权难、维权周期长等问题,个人信息保护法专门设置公益诉讼条款,为个人信息保护提供了强有力的法律保障。”张韬说。

个人信息保护法第七十条明确规定,个人信息处理者违反本法规定处理个人信息,侵害众多个人的权益的,人民检察院、法律规定的消费者组织和由国家网信部门确定的组织可以依法向人民法院提起诉讼。

2021年8月21日,最高人民检察院下发《关于贯彻执行个人信息保护法推进个人信息公益诉讼检察工作的通知》,规范相关公益诉讼案件办理,切实履行好公益诉讼检察的法定职责。

“个人信息保护法设置公益诉讼条款,赋予人民检察院和法定的社会组织等更多主体诉讼资格,加强了对侵犯个人信息行为的法律规制,加大了对个人信息领域权益保护的力度。个人信息保护法施行以来,已经宣判了多起相关案件,由此不难看出,公益诉讼在解决相关纠纷方面的优势。未来,对于侵害众多个人权益的相关违法行为,公益诉讼很可能被重点适用。”张韬说。

回音壁

制定电信法 加快立法工作进度

本报讯 记者朱宁宇 电信法已列入十三届全国人大常委会立法规划。记者近日从全国人大常委会经济委员会获悉,该委认为,加快电信立法工作有利于规范电信市场竞争秩序,打击防范电信网络诈骗,建议有关部门加快工作进度,争取早日提请全国人大常委会会议审议。

十三届全国人大四次会议期间,有多位代表提出议案,为规范电信市场竞争,促进电信行业发展,维护电信市场各方的合法权益,建议制定电信法。

修改海洋环境保护法 尽快启动修改程序

本报讯 记者朱宁宇 记者近日从全国人大常委会环境与资源保护委员会获悉,该委落实党中央关于坚持陆海统筹,加快建设海洋强国的决策部署,已经着手开展海洋环境保护法修改工作。

2018年,全国人大常委会执法检查组关于检查海洋环境保护法实施情况的报告明确提出,要坚持用最严格最严密的法律制度保护海洋生态环境,尽快启动海洋环境保护法修改程序。

十三届全国人大四次会议期间,有多位代表提出关于修改海洋环境保护法的议案。议案提出,海洋生态环境保护管理体制已发生重要变化,建议修改海洋环境保护法,健全陆海统筹机制,完善入海排污口监管制度;加强海上溢油、危化品泄

制定耕地资源保护法 开展立法前期论证

本报讯 记者朱宁宇 耕地是粮食生产的命脉。耕地保护立法非常必要,是落实党中央加强耕地保护决策的具体举措。记者近日从全国人大常委会农业与农村委员会获悉,该委建议国务院有关部门抓紧开展耕地保护相关立法工作,有序推动耕地资源依法建设和保护利用,为保障国家粮食安全提供有力法治保障。据悉,目前自然资源部正在开展耕地保护立法前期研究论证。农业与农村委将依据职责,积极做好相关工作。

十三届全国人大四次会议期间,多位代表提出关于制定耕地资源保护法的议案。议案提出,我国

工业和信息化部认为,议案所提建议紧密结合实际,涉及市场准入、市场秩序、个人信息保护、电信建设、三网融合、通信秘密保护、行政处罚等方面,对于做好电信立法,完善电信法律制度具有重要的参考价值。电信法列入十三届全国人大常委会立法规划后,该部成立起草工作专班,多次召开立法工作会议,充分听取各方面意见,形成了电信法草案。议案提出的相关意见和建议,在草案中大多已有相关规定,该部将进一步研究吸收议案所提建议。

漏、赤潮等风险防控能力建设;建立海洋污染基线和生态环境本底调查制度、海洋生态环境保护标准规范体系和海洋生态环境监测制度;完善海洋生态环境执法体制机制等。

据悉,环资委高度重视代表议案提出的意见建议,就海洋环境保护法修改工作多次与相关部门沟通联系,于2021年3月召开海洋环境保护法修改座谈会,听取生态环境部对落实海洋环境保护法执法检查报告,修改海洋环境保护法工作进展情况的介绍。2021年12月,召开海洋环境保护法修改工作启动会议,听取国务院有关部门对海洋环境保护法修改的意见和建议,安排部署海洋环境保护法修改工作。

自然资源部、农业农村部认为,现阶段,我国存在人均耕地少、耕地质量总体不高,后备耕地资源不足等现象。现行法律法规对耕地保护缺乏系统性、整体性和完整性规定。司法部建议自然资源部、农业农村部等有关部门结合议案所提建议,就耕地保护立法开展前期论证,并在此基础上,综合考虑现有法律法规之间的关系,研究推进耕地保护立法工作。