

一条条充满“烟火气”的意见建议被写入法规条文

江门书写“侨都”全过程人民民主精彩篇章

 见证全过程人民民主

□ 本报记者 章宁旦
□ 本报通讯员 区志宏 文/图

“我们坚持人民当家作主，让国家最高立法机关在立法全过程、各环节都能听到群众‘原汁原味’的声音，让老百姓感受到最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。”在不久前举行的全国人大常委会法工委线上地方立法培训班上，广东省江门市江海区人大常委会主任余志坚分享了基层立法联系工作的实践经验，展示素有“中国侨都”之称的江门以立法联系工作持续推动全过程人民民主的成果。

近年来，江门市人大常委会依法履职尽责，担当作为，紧紧围绕群众所需、社会治理所需、城市发展所需，把“一切依靠人民，一切为了人民”落在实处，通过各种途径保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权，让全过程人民民主重大理念在侨乡焕发出勃勃生机和活力，书写“中国侨都”全过程人民民主精彩篇章。

立法为“媒”扩大群众有序参与

2022年1月1日起，江门市第10部地方性法规——《江门市扬尘污染防治条例》施行，这是江门市用法治力量保卫蓝天、改善大气环境的具体举措，也是用法律武器提升社会治理效能的又一尝试。

江门是广东首批可行使地方立法权的城市之一。如何让立法工作吸纳民意、汇聚民智、惠及民生，是行使好这项神圣权利的关键。

《法治日报》记者了解到，为了让基层声音广泛汇集到立法工作中，江门市人大常委会一方面在全市范围内设立基层立法联系点，深入村（社区）了解一线的情况和声音；另一方面借力全市五级共599个人大代表联络站及司法机关、高等院校、科研机构、企事业单位、律师事务所等，让各行各业的专业意见建议“直通”立法机关，形成“全市一盘棋”的立体化立法联系工作格局。

民间的智慧通过社区论坛、上门走访、问卷调查、网络征集等多种形式被广泛收集起来，最终写入江门出台的10部地方性法规之中，为“侨都”的经济社会发展发挥了重要作用。其中，在广泛听取群众意见后出台实施的《江门市城市市容和环境卫生管理条例》《江门市



广东省江门市人大常委会在市水稻高产创建示范区就粮食生产情况开展调研。

户外广告设施和招牌设置管理条例》等法规，成功推动蓬江、江海、新会三区完成环卫“一体化”全覆盖；《江门市文明行为促进条例》将市民反映集中的“十大不文明行为”作为规制对象，从而推动江门守住“全国文明城市”金字招牌……

以立法为“媒”，扩大群众有序参与。行使地方立法权以来，基层立法联系点一直是立法工作与侨乡人民“鱼水相亲”的桥梁。其中，江海区基层立法联系点工作起步快、热情高，投入大，亮点多，于2020年被确定为全国人大常委会法工委基层立法联系点，翻开了江门立法的新新一页。

在江海区各个村（社区），借助“议事会”“居民论坛”等平台让居民参与基层大小事务讨论是常态。“居民在议事平台表达观点的同时，也‘捎带手’完成了立法民意收集，让国家立法与日常化社会治理高度融合。”市人大常委会相关负责人评价道。

目前，江海区基层立法联系点已在各村（社区）、商

会、行业协会等单位设立59个立法联系单位，建立由105名学者组成的立法联系咨询专家库，聘请一批在基层有影响力的人大代表、行业代表、社区志愿者作为立法意见义务收集员。两年来，该联系点完成了42部法律法规草案的意见征集，上报549条意见建议，其中70条被采纳。一条条充满“烟火气”的意见建议被写入法规，把根植于侨乡大地的基层实践、民间智慧带往全国各地。

建站搭桥畅通民意反映渠道

如何发挥好全市6500多名五级人大代表的主体作用，搭建平台让他们当好人民群众的“娘家人”，政府与民间的“传声筒”，是江门实践全过程人民民主的“关键一招”。

“新开通的台山车站至开平荻海站813路公交线，约30分钟一班，价格实惠，感谢人大代表为民发声”，“以前遇到跨市的问题不知怎么反映，也难以解决，有了这个人大代表跨界联络站，方便多了”……台山市白沙镇与

开平市多地相邻，唇齿相依，两地人民生活福祉相关度很高，但以往受行政区域限制一些问题难以推动解决。

为了打破解决民生问题的区域壁垒，今年3月，江门市人大常委会探索由白沙镇人大在该镇设立代表联络站，让台山、开平两地的市人大代表进站履职，共同提出意见建议，推动有关部门形成解决跨界民生问题的合力。近年来，江门市人大常委会扎实推进代表联络站建设，在“建”“管”“用”上持续下功夫，并结合各地基层实际，把联络站建设延伸至企业、商会和行业协会、旅游景区、出海渔船等，打造出台海上代表之家、恩平幸福驿站等一批特色联络站，真正让广大群众在家门口“说话有地方，诉求有回应，有事能解决”。目前，全市共有代表联络站599个，实现了五级人大代表进站全覆盖。

2018年，江门在广东率先开展担任党政领导职务的人大代表向选民述职活动，推进直选代表述职全覆盖，推动领导干部转变作风，更直接、更广泛地接触人民群众。另一个听取民意的尝试，则出现得更早：1993年，江

父母为子女出资购房是借贷还是赠与存在争议

立法完善出资性质认定规则维护家庭稳定

□ 本报记者 朱宁宁

不久前，一则“丈夫为独占房产，联手婆婆追讨百万元房款”的消息冲上微博热搜。有关父母出资给子女购房引发纠纷的话题又一次引起关注。

现实生活中，受中国传统家庭伦理观念影响，父母为子辈出资购房是普遍的社会现象，成为子女解决购房问题的首要选择。但是，当子女离婚时普遍会因此产生纠纷。由于父母为子女出资购房的现实情况错综复杂，各地司法实践中对此类案件判决也常常不同。

父母出资购房行为性质的认定涉及父母、子辈夫妻两代人的利益。明确父母为子女出资购房产权归属问题的性质，不但能够为司法实践提供更为合理的裁判思路 and 规则，也可以进一步维护夫妻财产权益、维护家庭稳定、社会和谐，究竟该如何协调财产法规和婚姻家庭伦理性的关系？如何才能公平解决夫妻双方及其父母的财产权利纠纷？在近日举办的第九届中国婚姻家庭法实务论坛上，相关话题也引发实务界和理论界的热议。

父母出资购房并不一定都是赠与

不管是子女婚前还是婚后，父母在为其购买房产的时候都是抱着双方百年好合的目的。从调研了解情况看，近些年之所以出现大量父母起诉子女借款纠纷，主要因为父母给子女出资购房后认为房产可能会被认定是夫妻共同财产，子女离婚的时候，父母不希望财产通过夫妻共同财产分割的方式外流，因此才有了起诉借款纠纷的动机。

2021年1月1日起，民法典和《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉婚姻家庭编的解释（一）》（以下简称《婚姻家庭编解释（一）》）同日施行。

对于父母为子辈出资买房的行为性质，《婚姻家庭编解释（一）》第二十九条规定，当事人结婚前，父母为双方购置房屋出资的，该出资应当认定为对自己子女个人的赠与，但父母明确表示赠与双方的除外。当事人结婚后，父母为双方购置房屋出资的，依照约定处理；没有约定或者约定不明确的，按照民法典第一千零六十二条第一款第四项规定的原则处理。

应当说，相比此前的司法解释，对于父母为子女出资购房问题，《婚姻家庭编司法解释（一）》并没有大的变化，也没有改变原来的规则，符合民法典第一千零六十二条和第一千零六十三条的规定，在一定程度上为解决此类纠纷提供了裁判依据。据此，有观点认为，父母为子女出资购房，在没有明确意思表示的情况下应当推定为赠与，除非有证据证明父母有其他意思表示，但有学者对此并不认同。

“这一规定针对的是父母购房出资已经明确是赠与性质的情形，解决的是到底是赠与夫妻一方还是赠与夫妻双方的问题。换言之，本条适用的前提是父母的出资已经被认定为赠与。而在父母婚前给子女一方

出资购房行为的性质存疑的情况下，并不能据此推导出其性质属于赠与。”中国人民大学民商事法律科学研究中心执行主任石佳友主张，在父母无明确的赠与意图表示的情况下，应当将该出资款认定为对子女的临时性资金出借。

“众所周知，高昂房价之下，房产目前是家庭最贵重的资产。而子女单凭一己之力难以购房。”石佳友进一步指出，在这样的背景下，父母出于关爱帮助支付购房首付甚至全款出资购房，其目的在于帮助子女渡过经济困难期，这一行为在法律上不宜认定为赠与。

他同时强调指出，根据民法典，父母对未成年子女负有抚养、教育和保护的义务，成年子女对父母负有赡养、扶助和保护的义务。子女成年后已经具备了完全民事行为能力，应当自立生活。此时，父母对子女不再负有养育义务，父母的帮助更多的是出于一种情感上的关心关爱。此外，从鼓励年轻人自立、尊老敬老，反对“啃老”的角度来说，也不宜将父母为子女出资购房的行为认定为赠与。至于父母未来是否会向子女主张还款，这属于父母自己决定行使或放弃其权利的问题。

赠与说更加符合民法典立法本意

但也有观点认为，父母出资为子女购房的行为定性为赠与更加符合民法典婚姻家庭编的立法精神和本意，与民法典婚姻家庭编维护婚姻关系和谐稳定的立法价值相一致。

“在婚姻家庭领域内，个体独立自由是完全具有正当性的，但是该自由是有边界的，否则不利于婚姻家庭关系和谐稳定立法价值的实现。”吉林大学法学院教授、中国法学会婚姻家庭法学研究会副会长李洪祥认为，决定父母为子女出资购房的性质，还需要从立法价值、婚姻家庭关系的本质综合考量得出结论。

他指出，从民法典立法价值来看，婚姻家庭既要强调夫妻人格独立的理念，更应当兼顾夫妻财产关系为共同共有的理念。这意味着不仅要考虑个人合法权益的维护，也要实现家庭职能和个人利益保护的动态平衡。因此，在婚后父母为子女出资购房形成赠与关系后，其财产共有关系的推定规则应当为推定共同共有关系，所购房屋为夫妻共同共有财产。同时，从法律上将父母为子辈购房出资的行为明确为赠与，还可以向后发生作用，让人们产生行为预判，按照相关规定行事，最大程度避免纠纷发生，问题自然也会得到解决。

“从父母的内心意思表示看，父母基于血缘亲情乃至代际传承缘故往往是自愿出资为子女购置房产用以改善子女生活居住条件、减轻生活压力，出资购房时父母往往并没有要求子女偿还的主观意思。如果将父母出资购房认定为借贷，那也必须有前提条件，即借贷双方存在明确的借贷合意，如果没有借贷合

意，宜推定成立赠与关系。”李洪祥分析指出，我国实行法定夫妻共同财产制，原则上，夫妻在婚姻关系存续期间所得财产因夫妻身份关系的存在而理应归夫妻共同共有。因此，将父母为子女出资购房推定为赠与具有合理性和适法性。而借贷说单独以财产来源作为判断夫妻共同财产的标准，有悖于我国夫妻共同财产关系形成的法理基础。

从立法上完善出资性质认定规则

应当看到，现实中，有的出资父母终其一生的积蓄为子女出资购房，最后却因子女婚姻关系破裂而被分割，更是有一部分投机取巧者假借婚姻之名攫取利益，使出资父母苦不堪言，甚至生活陷入困境。

记者采访中了解到，父母为子女出资购房的现实情况错综复杂，尤其是对于子辈婚后父母出部分房款、子辈夫妻仍需继续共同还贷的情况下，一旦子辈婚姻出现问题走向破裂，那么离婚时房产归属问题、如何分割问题，子辈夫妻与父母间的借贷纠纷问题都会伴随发生。这种情况下，各地司法实践中常常会出现同案不同判现象。

显然，认定父母为子女购房的情况是一个牵一发而动全身的规则设计，甚至可能会引起后续纠纷。

“当父母有明确的意思表示时，宜按照父母的意思认定出资的性质。当父母没有明确的意思表示时，法律上应为父母的出资性质设置推定规则。”北京天驰君泰律师事务所婚姻家庭专业委员会副秘书长陈贝贝认为，解决父母在子辈婚前婚后出资购房纠纷的核心，就是在各方当事人之间合理分配举证责任，明确父母出资的意思表示不明确时的推定规则、举证责任的转移等。

在她看来，应当鼓励父母和子女通过书面协议的方式，明确购房出资系赠与还是借贷，是赠与一方还是赠与双方，并进一步明确房屋权利该如何界定。

对于如此一来可能会拆散很多婚姻的担心，陈贝贝持不同看法。“对出资性质予以明确，某种形式上也是为了维护家庭的团结，不至于在之后产生纠纷。而且，在子辈夫妻关系较好时，婚姻关系本就十分牢固，订立协议并不一定会引起巨大冲突。”

她同时强调，处理好父母意思表示不明确时出资性质的推定规则与民间借贷相关司法解释的关系也十分重要。

“根据《最高人民法院关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的解释》（2020年第二次修正）第十七条的规定，原告不需要提供借条，只要有金融机构的转账凭证就能够主张借贷关系成立。但是从理论上讲，民间借贷关系的成立需要有借贷合意以及钱款支付两个要件。只有转账凭证，举证责任分配本身就是民间借贷纠纷中未决的争议，这一争议的解决是明确父母出资性质的前置性问题。”鉴于此，她建议尽快明确仅有金融机构转账凭证时民间借贷纠纷举证责任的分配规则。

广西检察机关制发各类检察建议逐年大幅上升 推动源头治理服务高质量发展

□ 本报记者 马 艳
□ 本报通讯员 廖摩南

近日，在广西自治区十三届人大常委会第三十二次会议上，自治区人民检察院检察长茅中华报告了广西检察机关开展检察建议工作情况。

广西从讲政治的高度和开展检察建议工作，助推社会治理现代化。坚持在党委领导、人大监督、政府支持下推进检察建议工作，推动构建“党委领导、人大监督、政府支持、各方参与、司法保障”的检察建议工作格局。坚持把依法能动履职融入检察建议工作，在司法办案中及时发现社会治理深层次问题，以检察建议推进诉源治理，实现治罪与治理、治标与治本并重，夯实党的执政根基。坚持在推进检察建议工作中实现双赢多赢共赢，督促建立完善检察建议整改落实、加强行业领域监管等制度机制，助推有关部门更好履职，共同推进严格执法、公正司法，有效维护国家利益和社会公共利益。

广西以检察建议落实新发展理念，服务边疆民族地区高质量发展。认真落实疫情防控要求，制发涉疫情防控检察建议113件，推动堵塞防疫漏洞，在统筹疫情防控和经济社会发展中展现检察担当。出台服务营商环境27条措施，对发挥检察建议助推作用提出明确要求。围绕生态环境和资源保护突出问题，制发检察建议4208件，助力美丽广西建设。依法严厉

打击破坏乡村稳定等犯罪的同时，制发检察建议，促进完善乡村治安防控体系和村民议事协商、村务公开监督机制，助力法治乡村建设。落实最严格耕地保护制度，部署开展“保耕地护农业”专项监督活动，办理相关案件197件，制发检察建议103件，助力保障国家粮食安全。

广西还以检察建议推动源头治理，积极投入更高水平平安广西建设。对破坏市场秩序等突出问题，制发检察建议346件，推动健全完善监管制度机制，不断推进扫黑除恶专项斗争长效常治。开展打击治理电信网络诈骗违法犯罪专项行动，针对“两卡”泛滥及网络犯罪等突出问题制发检察建议，督促职能部门强化账户监管，切断“两卡”贩卖通道，从源头防范电信网络诈骗和网络传销犯罪。联合自治区教育厅出台《关于建立健全全区检察机关与教育部门沟通联系机制的实施意见》，建立常态化协作机制，制发检察建议314件，为未成年人健康成长保驾护航。针对农村留守儿童权益保护不够，性侵案件多发、学生欺凌及校园周边安全、“三类场所”违规接纳容留未成年人等社会关注问题制发检察建议，督促法律保护融入家庭、学校、社会、网络和政府保护，形成保护合力。

2019年至2022年6月，广西检察机关制发各类检察建议14669件，逐年大幅上升。通过制发检察建议办结的公益诉讼和民事行政案件中，有9件入选最高人民法院典型案例，3件获评全国检察机关精品案例。

榆林市人大常委会出台加强检察建议工作决议 常态化联席机制增强办理质效

□ 本报记者 孙立昊洋

近日，陕西省榆林市五届人大常委会第四次会议审议通过了《关于加强检察建议工作的决议》（以下简称《决议》）。《决议》从7个方面对检察建议办理工作提出了明确要求，这是陕西省首个市级人大常委会对加强检察建议工作作出决议。

《决议》指出，检察建议是检察机关履行法律监督职责的重要方式，在促进社会治理、维护司法公正、推动依法行政、预防和减少违法犯罪、保护国家利益和社会公共利益、维护个人合法权益、保障法律统一正确实施等方面发挥着重要作用。全市各级各部门要切实提高政治站位，充分认识检察建议工作的重要意义，支持配合检察机关开展检察建议工作。

《决议》强调，检察机关要充分发挥再审检察建议、纠正违法检察建议、公益诉讼检察建议、社会治理检察建议等监督手段，更好发挥法律监督在国家监督体系中的重要作用，坚持“严格依法、准确及时、必要审慎、注重实效”原则，严格执行工作规定，规范工作程序，提高检察建议质量。加强与相关部门协调配合，建立信息共享、线索移送、联席会议等常态化联席机制，切实增强检察建议办理质效。

《决议》要求，要把高效办好好检察建议作为推动和改进工作的重要抓手，积极主动履职或纠正违法行为，针对检察建议提出的问题和薄弱环节，要深入研究，查找问题根源，研究制定整改措施，及时书面回复办理情况。对于被建议单位无正当理由拒不配合调查核实和不予采纳的，检察机关可提请同级人大常委会依法进行监督，并可向同级党委、政府、纪检监察机关和被建议单位的上级机关或主管部门反映有关情况。符合提起公益诉讼条件的，依法提起公益诉讼。监察机关对干预、妨碍、阻挠检察机关依法履行检察建议职责的单位以及个人应当依法作出处理，对无正当理由拒不接受检察建议或拒不纠正违法情形而造成严重后果的应依规依纪依法处理。

《决议》强调，全市各级人大及其常委会要加强对检察建议工作的监督和支持，对检察机关提请且事关经济社会高质量发展、重大民生保障、社会公平正义等重大问题的检察建议，人大常委会可以启动监督程序督促有关部门整改落实。检察机关应当对检察建议工作重要部署、开展情况以及被建议单位落实情况等及时向人大常委会报告。全市各级各部门要将检察建议纳入法治建设、平安建设考评内容，营造检察建议良好氛围。