

加强和创新社会治理 建设更高水平平安中国

热点聚焦

姜楠

社会治理是国家治理的重要内容,社会治理创新是建设平安中国的基本途径。推进国家治理现代化,必须加强和创新社会治理,建设更高水平平安中国。加强和创新社会治理,打造共建共治共享的社会治理格局,建设更高水平的平安中国,进一步增强人民群众安全感,是基于新时代社会主要矛盾发生变化、中国特色社会主义进入新时代的大背景下,对执政党、政府及多元主体处理社会治理事务的能力、质量、效果的一种更高标准更严要求。

(一)党委领导治理

坚持中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,也是社会主义法治最根本的保证。我们党是执政党,是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队,代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民的根本利益。党领导社会事务的治理是国家政权活动的一个重要内容,中国共产党作为执掌国家政权的政党,必然要发挥重要的领导和组织作用。因此,新时代社会治理法治的核心要义之一是党委的领导治理。同时,在法治国家,执政党必须依法执政,这就要求中国共产党必须坚持根本法——宪法,坚持依宪执政与依宪治国

的最高法治原则,依法实施党对社会治理活动的领导。具体而言,新时代党领导和推进社会治理法治建设的基本要求是对党组织在社会治理法治建设中总揽全局、全面筹划、兼顾各方、协调发展,全面推进社会治理法治建设。

(二)政府主导治理

实践证明:既要深化行政管理体制改革,创新行政管理方式,推动政府在宪法、行政组织法以及各类社会事务治理法律法规赋予的社会管理职权范围内依法履职,依法规范进行和科学改进政府提供公共服务、预防化解社会矛盾以及保障公共安全方式;政府又要发挥治理社会的主导作用,增强政府公信力和执行力,从教育、劳动、就业、医疗、住房、救助等领域推动体制机制创新,建立职责清单、责任清单、负面清单体系,有效发挥政府在社会治理中的主导牵引作用,推动社会治理协调规范、有序健康发展。

(三)社会组织和公民参与治理

中国特色社会主义治理模式的核心要义之一是社会治理的主体力量始终是人民群众,提高社会治理“四化”水平必须紧紧依靠人民群众。社会组织和公民个体作为社会治理的重要力量,保障其知情权、参与权、表达权、监督权是公众参与社会治理的重要内容。社会组织和公民参与社会治理,学会运用法律上的事实判断是非、用权利义务关系衡量对错,发挥公民权利对于公共权力的监督制约作用,使社会组织和公民自觉成为社会治理的建设者和推动者,切实推动基层社会组织和公众在城乡社会治理、基层公共事务和公益事业

中实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,保障社会治理主体享有更多更切实的治理权利和依法承担应当履行的责任和义务。加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能,强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责,引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会治理的基础作用。

(四)协商合作多元治理

推进社会主义协商民主广泛、多层、制度化是社会治理的重要实现形式。社会结构的加速转型,社会组织分层急剧变化,人的社会角色不确定复杂性因素增多,带来人的社会化发展需求与实现的矛盾冲突加剧,因而加速不同个体、不同群体之间的合作、竞争、协调、冲突等社会互动关系的形成和发展。这为公民、法人和社会组织运用法治思维法治方式搭建沟通、协商、合作机制提出了紧迫要求和可能。因而,合作治理模式成为正确处理政府和社会关系,加快实施政企分开、政事分开、政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用的次优选择。治理实践中,适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担的案例正在成为普遍范式,而支持和发展志愿服务组织,开展形式多样的基层民主协商,以扩大有序参与、加强议事协商,推进基层协商制度化,建立健全居民、村民监督机制是当下社会治理运行机制创设与实践的重点与难点,正在为政府、基层社会组织和理论研究者所关注。协商合作多元治理的实现,既应充分发挥政府治理的主导作用,又

须充分发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用,坚持政府、社会组织、公众协商合作,共同多元治理相结合。

(五)法治保障治理

法治是治国理政之重器,是社会主义文明进步的基石,具有稳定性、连续性和权威性,对于维护社会和谐稳定具有不可替代的作用。推进社会治理创新,加快建设“平安中国”,不仅需要加快社会治理领域立法,适时修改和完善相关社会治理法规,形成科学完备的社会治理法律体系;而且需要总结行政法治、司法和法律监督实践,形成高效实施的社会治理法治体系;尤其是坚持党的领导,进一步推动法律监督、社会监督、群众监督和舆论监督,形成严密的社会治理法治监督体系;健全社会治理组织体系,社会治理专门人才培养机制,加强社会治理法学教育,让社会治理法治进理论、进教材、进课堂、进头脑,加大社会治理基础设施和信息建设投入力度,形成有力的社会治理法治保障体系,推动国家治理体系和治理能力现代化。



完善民事赔偿优先制度的几点思考

前沿话题

丁福灵

民事赔偿优先制度早有法律规定,但由于缺乏落地的具体配套制度,一直未能充分发挥作用。2021年行政处罚法修订,在罚没款上缴国库的条款中增加了“除依法应当退还、退赔的外,财政部门不得以任何形式向作出行政处罚决定的行政机关退还罚没款、没收的违法所得或者没收的非法财物的款项”的规定,为民事赔偿优先提供了可行路径。证监会、财政部随即出台《关于证券违法行为人财产优先用于承担民事赔偿责任有关事项的规定》(以下简称《规定》),明确了违法行为人所缴纳的行政处罚罚款用于承担民事赔偿责任的具体工作机制,对切实保护投资者合法权益具有划时代意义,充分体现了资本市场的人本性。《规定》作为体系化的中小投资者损害赔偿救济机制的关键一环,要充分发挥其功能,还需进一步完善制度体系。

加强制度衔接是基础。同一证券违法行为可能同时导致民事责任、行政责任、刑事责任三种责任,行政责任、行政处罚法、刑法、证券法等均规定了民事赔偿优先原则,《规定》对民事责任与行政责任的衔接进行了规定,尚未对三种责任同时存在的优先程序进行具体安排。在鲜言案中,上海金融法院依据证券法规定的原则,对其刑事案件中相应款项进行了相应保全,进一步凸显民事责任与刑事责任的衔接的重要性。有必要细化民事、行政、刑事责任交叉时的处理规则,明确刑事罚金、没收财产、行政处罚、没收违法所得等与民事赔偿优先的关系。

强化责任追究是核心。民事赔偿责任优先是严厉打击证券违法违规行的重要环节,要充分发挥制度效果,还需要查处执行链条共同发力,强化行政责任、刑事责任追究。尽管《最高人民法院关于审理证券市场虚假陈述侵权民事赔偿案件的若干规定》取消了前置程序,但从司法实践来看,民事责任的认定仍然与行政责任、刑事责任的追究息息相关。行政责任、刑事责任认定的违法事实直接影响民事责任的裁判结果;行政责任、刑事责任的追究的时点直接影响民事责任的承担;行政处罚决定书与民事判决书、刑事附带民事判决书等法律文书书记载的被告、违法事项等不一致,直接影响着投资者是否能够申请民事赔偿优先。因此,有必要持续加大证券违法违规行为打击力度,进一步统一执法标准及裁判尺度,提升查处效率,明确违法事实。加强行政执法部门的沟通协调,建立信息互通反馈机制,深度运用执法大数据,增强过程协调配合,推动法律效果与社会效果的统一。

民事赔偿优先的申请并不是无期限的,《规定》确定了一年的申报期,督促受害投资者及时行使自身权利,更好地平衡投资者合法权益保护与法律关系的稳定。因此,使受害投资者及时了解证券违法违规行为查处情况、罚款执行情况等对于保护投资者合法权益至关重要。建议执法部门进一步细化法律文书要求,强化事实阐述、说理论证,为受害投资者维权提供充分的依据。持续做好行政处罚、行政监管措施等执法信息的公示,规范信息公开内容的标准、格式,探索罚没款缴纳情况信息公开。同时,建议相关部门加强民事赔偿优先制度的宣传和解读,引导投资者积极关注自身权利救济申请条件和期限,向市场传递《规定》保护投资者合法权益的深远考虑。

细化规则指引是关键。《规定》从申请情形、申请主体、申请材料、审核程序、退费流程、继续收缴职责等方面对民事赔偿责任优先进行了全流程的规定,具有开创性意义,但在具体实践中仍有必要进一步细化规则指引,强化制度可操作性。例如,“同一违法行为”的认定是识别申请主体范围的关键因素,但“同一违法行为”指同一个违法行为还是同一类违法行为尚不明确。

完善投保体系是重点。民事赔偿优先制度是中小投资者损害赔偿救济机制的关键一环,与先行赔付、行政和解等共同构成投资者保护制度体系。无论是民事赔偿优先,先行赔付还是行政和解,都意在使投资者的损害能够得到及时赔偿,各个制度在不同的环节发挥着保障投资者合法权益的作用。要最大化发挥这些制度的功能,还需要制度体系内部的配合协调,逐步解决制度衔接中的问题。例如,先行赔付者是否可基于对发行人以及其他连带责任人的追偿权申请民事赔偿优先?按照目前的《规定》,民事赔偿优先申请者主要为受害投资者,因此先行赔付者并不具有申请民事赔偿优先的权利。但从鼓励相关主体主动赔偿投资者的角度来看,建议逐步探索扩展民事赔偿优先申请主体,强化现行赔付制度与民事赔偿优先制度的衔接,使投资者的损害能够得到及时赔偿,各个制度在不同的环节发挥着保障投资者合法权益的作用。要最大化发挥这些制度的功能,还需要制度体系内部的配合协调,逐步解决制度衔接中的问题。

前沿观点

任薇

根据《中华人民共和国就业促进法》的有关规定,用人单位招用人员,不得实施就业歧视。但是,这条法律上的明文规定却在实践中遇到现实困境。岁左右,这个年龄段的已育女性正处于事业的黄金期,如选择孕育二孩或三孩,从某种程度上对用人单位造成影响,所以很多再生育女性不得不放弃工作。而生育二孩或三孩后,女性重返岗位会面临职业边缘化问题,也就是用人单位已将重要工作交予他人,再次回到工作岗位的大多数教育后女性只会得到一些非核心的、较为边缘化的工作任务。

法治思维视角下保障女性就业权益的困境分析

法律不健全加剧未育女性就业形势严峻

我国法律政策对女性职工的特殊保护,对用人单位来说,从法律上就被界定为一种“企业负担”。虽然政府出于对女性就业权利的保护而相继出台一系列制约用人单位的政策,但更多企业在面对诸多单方面制约的法律法规下,会对招录女性员工避而不谈。我国法律中对性别平等部分不够完善,不够人性化的法规条文其实是间接地助长对女性就业的隐性歧视。

已育女性重返岗位普遍丧失就业优势

因人口老龄化影响,我国已全面实施三孩生育政策,在政策的影响下,妇女就业歧视问题尤为凸显。根据女性的生育年龄推算,80后、90后是三孩政策的主要“生力军”,通常年龄为28至38周

导致我国女性“就业难”问题的原因分析

目前我国就男女平等工作,反对女性就业歧视的法律法规主要有宪法、劳动合同法、就业促进法、妇女权益保障法、《女职工劳动保护特别规定》等相关法律,分别在不同的法律领域对女性就业性别歧视现象作出了相关规定,并且不断强调了不同性别的同等就业权利,但作为有针对性、原则性的重要法律规范,这些规范在实施起来缺乏人性化调整和具体的可操作性。

(一)相关立法缺失且体系不完善

首先,先法律规定我国妇女在家庭、社会等各方面与男性保持平等的地位,享有同等的权利。毋庸讳言,这同样包含了女性就业平等的法律精神。但是在相关法律法规中,其代表或调整的劳动者的表述范围在某种程度上要明显小于我国宪法所表述的公民的范围。

其次,由于法出多门,造成了我国女性在就业

问题上无法可依的现状。劳动合同法规定女性劳动者的平等就业权益应当得到法律应有的保护,女职工在孕期、产期、哺乳期的,用人单位不得与其解除劳动合同。劳动争议调解仲裁法对雇佣女员工的企业因女性劳动者怀孕、生育、哺乳期等情况而解除劳动合同的违法情形,及雇佣女员工的企业要求女员工签订一定期限内不生孩子的“承诺书”等侵犯女性平等就业权的行为作出了明确禁止的规定,但劳动争议调解仲裁法中的劳动者是指用人单位与其签订劳动合同的劳动者,这里并不包括公务员、农村劳动者、农民工等。且我国所施行的相关法律调整的对象仅限于雇佣企业与女职工在劳动合同存续期间,在择业阶段的面试以及经历跳槽或者职场转变等原因,尚未与用人单位签订劳动合同期间所遭遇的性别就业歧视更加隐蔽。

再次,法律、规章没有明确对女性性别就业歧视予以认定,缺乏对这种行为的惩罚,更没有明确规定什么样的组织可以对女性在遭遇就业歧视时采取相应的救济途径。名不正言不顺,对企业招录员工问题是否存在女性就业歧视问题该如何认定,如何从实践中判断并确认当事人是否构成性别就业歧视呢?在法律对女性就业歧视问题进行调整时,又如何避免与保护企业用工自主权产生冲突,法律对女性性别就业歧视与用人单位自主录用员工权利边界的界定空白。

(二)反女性就业性别歧视法律的可操作性差

法律的制定是基石,法律的监督实施才是关键。我国女性就业性别歧视相关法律的可操作性不强,专业对口救济手段还有待完善。劳动合同法在反女性就业性别歧视领域存在诸多疏漏,首先在法律适用主体上,如一位女公务员是无法适用劳动合同法来保护自己的平等就业权的。其次在法律适用阶段劳动合同法仅保护劳动者与雇佣企业在签订劳动合同后所发生的女性就业性别歧视行为,那么女性劳动者在求职过程中,尚未与雇佣企业签订劳动合同时所遭遇的就业性别歧视就成为真空地带。

就业促进法规定禁止在企业招聘员工的环节或者是介绍员工就业的过程中有歧视并实施侵害女性平等工作的行为,用人单位存在女性就业性别歧视行为情节严重的,受害者可以向人民法院提起相关诉讼,但是受害女性难以收集到企业对其实施女性就业性别歧视的证据而遭遇立案难。在女性就业歧视案件审理当中,当事人的举证责任又该如何分配?法律又是否需要到雇佣企业用人单位的合理抗辩理由作出详细规定,从而避免对企业用工自主权进行误伤。女性就业歧视案件在审理过程中能否创设出特殊的诉讼时效保护制度或者在法律救济途径问题上能否实施等问题,都是女性就业歧视案件在我国目前的司法环境下无法回避的重要环节。

前沿关注

陆丽君

中央全面深化改革委员会第二十六次会议于6月22日审议通过了《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》,明确提出“要建立数据产权制度”。数据产权制度是调整数据上的“权利束”,限制与规范数据使用的法律关系的法律制度。数据上的“权利束”主要是一系列附着于数据之上的排他性权利,其主要包含数据所有权、数据占有权、数据使用权等多项权利。对于这些权利的规则制定,确定数据产权制度构建的必要性,将网络用户、网络服务提供者之间的权属关系作出厘定,同时明确各项权利边界,以充分发挥数据产业化在新时代发展中的制度效能。

数据产权制度构建的必要性

数据产权制度的建立,要求对数据产权制度的自有价值作出明确界定。

第一,数据产权制度的构建符合当前数字经济发展的时代性要求。在大数据技术高速发展的当下,数据产权制度有利于促进数据要素市场发展的同时规范数据要素的交易与流转,而这正是数字经济时代的重要内容。通过规范数据权利,明确权利的边界,推动数据交易行为的合法性与高

效性,有利于化解数据要素市场中的利益冲突,从而在制度层面实现数字经济的良性发展。

第二,数据产权制度的构建保障信息时代有序发展。数据产权制度的构建,必须厘清数据权属问题,并进一步对数据产权内容作出阐述,对数据要素所有权、占有权、使用权等相关权能作出解释与规范。因此,构建数据产权制度,有利于信息时代秩序化与规范化的实现。

第三,数据产权制度的构建促进了人民生活迎来新的纪元。传统的物权理念无法解决数据这种新兴事物的权属问题,而数据产权制度的构建,对数据进行确权规范,将打破传统物权理念,以无形物的财产权属回归为出发点,厘定数据产权制度构建的必要性,加快数据要素市场的发展与繁荣,使得人民群众无论是生产还是生活方式都迎来了新的改变,而这种改变,是具有时代意义的。

构建数据产权制度的现实困境

数据产权制度以数据财产权属作为核心内容,其中还包含数据公证、数据登记与数据信用保障等多项制度内容,构建数据产权制度并非是一蹴而就的事情,需要面临诸多现实困境,具体如下:

一是相关立法滞后问题。目前我国关于数据的立法仅限于一些基础性的民法规范,而欠缺针对数据产权的具体立法。至于数据产权制度应如何通过立法进行保障与协调更是尚不可知。数据立法层面的欠缺使得数据产权制度的合法性与

合理性都无法实现。

二是数据产权确权模糊。数据作为数字经济的第一生产要素,其权属问题不仅影响开发利用和流通,也会影响数字经济创新发展。

三是数据产业化的利益冲突有意避免数据产权的确权。对于数据产权制度的要求,在防止具有财产属性的个人数据被滥用的同时又要保障个人数据的有效流通与利用。手握海量数据实际控制权的互联网公司依靠自身强大的用户流量优势与资本优势,使得数据垄断问题愈发严重。同时,互联网不同资本之间数据壁垒森严,严重妨碍数据要素统一大市场形成。由此产生的利益冲突使得数据产权确权困难,对数据产权制度构建的开端造成很大影响。

构建中国特色数据产权制度的具体化路径

构建中国特色数据产权制度,要求从我国数据要素市场的发展实际出发作出具体化规范:

第一,开展数据产权相关立法。数据主权保护受数据安全法管辖,人格权保护受个人信息保护法管辖,而数据财产权界定尚缺乏法律标准。因此,首先要立法明确数据类型与权利结构,并对不同类型数据与数据处理阶段进行法定区分。其次,数据立法必须坚持公平与效率相结合的原则,从而对数据产权制度的相关利益冲突进行化解。最后,必须限制立法对数据产权的过度规范,避免对数据流通与利用造成过度的限制。