



以备案审查切实增进民生福祉

法治观察

备案审查制度不仅是我国宪法监督制度和法治统一中的重要一环,更是保障人民群众合法权益的“护身符”

秦前红

近日,十四届全国人大常委会第七次会议听取和审议了法工委关于2023年备案审查工作情况的报告,报告详细总结了一年来的工作开展、备案审查工作、加强备案审查制度和能力建设的情况,并对2024年工作予以初步展望。从中可见,随着备案审查工作逐步实现制度化、常态化,备案审查制度对于维护国家法治统一的独特功效愈发彰显。备案审查制度作为一项宪法实施监督制度,其

形成与发展同我国人民代表大会制度运行轨迹息息相关。所谓备案审查,就是对法规、司法解释等规范性文件的合法性等问题开展审查,对存在不符合宪法法律规定等问题的,督促制定机关纠正或者提请有权机关予以纠正。备案审查主要是一种事后监督形式,其直接目的在于保障法治的统一。

值得关注的是,该报告还公布了多起涉民生类备案审查典型案例,积极回应百姓关切,切实增进民生福祉。透过这些案例,我们能够切身体会到,备案审查制度不仅是我国宪法监督制度和法治统一制度中的重要一环,更是保障人民群众合法权益的“护身符”。

早在2023年年初,关于全面禁放烟花爆竹规定是否合法的讨论便引起社会各界的高度关注。出于维护人身安全、治理环境污染、整治市容市貌的考虑,不少人赞成全面禁放烟花爆竹。反对者则认为,不分地域、不分时段、不分对象一律禁止燃放烟花爆竹的“一刀切”式规定,是对民俗文化的漠视、对安全环保的曲解、对群众意愿的无视,应予废止。

针对这一认识上的巨大分歧,法工委对公民和企业就此提出的审查建议予以积极回应,明确有关地方性法规关于全面禁止销售、燃放烟花爆竹的规

定,与大气污染防治法和《烟花爆竹安全管理条例》的有关规定不一致,应当按照上位法规定的精神予以修改。这就给出了一个明确的态度:全面禁燃禁售没有法律依据,行政命令不能“一刀切”地损害公众普遍性的权利。

同样是在2023年年初,关于限制涉罪人员近亲属权利的规定是否合法合理的讨论亦引发关注。支持者认为,这种牵连制度具有较强的威慑功能,有助于预防犯罪,况且罪不及近亲属的前提是患及近亲属,讨论问题不应“双标”。反对者则主张,这种“连坐”制度有违责任自负原则,与现代法治精神相悖,应予废止。

经由公民提请审查建议程序,这一争论也进入备案审查工作中,亟待法工委作出回应。对此,法工委特别明确,任何违法犯罪行为的法律责任都应当由违法犯罪行为人本人承担,而不能株连或者及于他人,这是现代法治的一项基本原则;有关通告对涉罪人员近亲属多项权利进行限制,违背罪责自负原则,不符合宪法中关于“公民的基本权利和义务”规定的原则和精神,也不符合国家有关教育、就业、社会保障法律法规的原则和精神。

由此可见,通过备案审查制度,审查机关能够

及时了解并回应百姓关切,在针对社会热点议题进行释法说理的同时凝聚法治共识,助力法治国家、法治政府、法治社会一体建设。

备案审查工作除了能够凝聚法治共识,还能切实增进民生福祉。此次报告公布的涉物业业地方性法规备案审查典型案例即为例证。比如,针对地方物业管理条例中有关移交专业经营设施设备所有权的規定,法工委经审查后认为,相关规定涉及公民财产权利,与民法典关于共用设施设备所有权属于业主共有的规定不一致,应予修改。其后,经沟通,制定机关对相关条款作出修改。这一切切实维护了广大业主的财产权利,捍卫了以意思自治为核心的私法精神。

需要特别指出的是,此次会议还审议通过了《全国人大常委会关于完善和加强备案审查制度的决定》,这是备案审查制度建立运行40多年来的一个里程碑事件。相信随着决定的出台,备案审查制度将更加定型和成熟化,发挥的监督和对错作用将更加有力、更具刚性,当然亦能在民生领域发挥更大效用,进一步增强人民群众的法治获得感。

(作者系武汉大学法学院教授,武汉大学宪法与法治国家研究中心主任)

社情观察

林楠特

近日,国家网信办曝光了一批破坏营商环境的典型案件。一批在网上编造负面信息,抹黑企业索要公费账号,被全网关闭并纳入黑名单。

良好的网络空间秩序,不仅关系到亿万民众的美好生活,而且关系到营商环境的优化和企业的发展。然而一段时间以来,个别人把“捞钱”的目标瞄向企业,在网上随意发布针对企业和企业家,特别是民营企业

和民营企业家的各类不实信息,并借此索要各种费用,给一些企业和企业家造成了不同程度的困扰。此次曝光的典型案件中,有的自媒体账号发布企业负面信息,再以删帖、消除影响为由索取公费用;有的建立账号矩阵,左手发布负面信息向企业施压,右手开出条件要求企业“商业合作”;还有的自媒体账号为谋取非法利益,对企业的产品质量、声誉等进行恶意诋毁,并持续蓄意炒作。

这些行为或言论不但突破了法律底线,严重损害企业的品牌形象和市场评价,侵害企业和企业家的合法权益,更破坏了营商环境。可以说,向违法者和不法行为“亮剑”,既是在维护法律权威,也是为企业发展撑腰。

事实上,2023年以来,从《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》明确要求依法严厉打击以负面舆情为要挟进行勒索等行为,到《关于实施促进民营经济发展近期若干举措的通知》要求依法打击蓄意炒作、造谣抹黑民营企业和民营企业家的“网络黑嘴”和黑色产业链,都充分释放出国家严厉整治涉企违法信息,为企业营造良好营商环境的鲜明信号。

此次国家网信办严肃查处一批侵犯企业、企业家合法权益的违法违规行为,对发布不实信息、谋取非法利益的账号依法关闭,也充分体现有关部门坚定为企业营造良好舆论环境的鲜明态度。这对于震慑违法行为,切实解决困扰企业和企业家的网上有害信息具有积极意义。

健康清朗的网络环境是良好营商环境的重要组成部分。优化营商环境,让广大企业和企业家安心搞经营、放心谋发展,既需要不断完善基础设施,优化便捷服务,持续提升硬环境建设;也需要积极打造风清气正的网络环境,营造正能量充沛的舆论氛围,全力提升软环境建设。期待有关部门坚持问题导向,采取务实举措,深化部门协作,持续强化网上涉企信息内容管理,健全相关举报机制,降低企业维权成本,推进线上线下治理;同时平台要严格把关,网民要规范自觉,共同呵护良好网络环境,让营商环境更优,助力企业健康发展。

微言法评

“积分换工资”是画饼充饥

近日,据媒体报道,江苏一公司采用积分制工资方案,每日授予员工100积分,每3000积分折算一月度工资,且用积分兑换工资还有一定条件。公司负责人称,公司用积分计算工作量,员工来公司工作的前4个月是发积分不发工资,等到融资到位之后就补发工资。随后,当地劳动监察部门介入调查,已督促其进行整改。

我国劳动法明确规定,工资应当以货币形式按月支付给劳动者本人。涉事公司以积分计算工作量,使得本该正常发放的工资,反而成了员工需要努力兑换的“奖品”,这无异于画饼充饥、望梅止渴。此举不仅严重挫伤员工工作的积极性,而且涉嫌违法,对公司的长远发展毫无益处。在给员工发放工资的问题上,广大用人单位必须明白,画饼充不了饥,望梅止不了渴,“积分换工资”这类奇葩创意毫无生存空间,唯有多劳多得、赏罚分明的制度才能真正激励员工积极向上。(梁璐)

莫让保健品诈骗坑老欺老

近日,江西省景德镇市珠山区人民法院依法判决了一起保健品诈骗案件。违法人员将每盒成本仅为14.6元的淀粉丸,通过包装设计和虚假宣传,美其名曰“863复活丹”,然后以1000元至6980元不等的高价进行兜售,受害人多为老年人。最终,法院根据具体情节,对相关人员进行分别判处3年至15年不等有期徒刑。

打着“863计划”的旗号,冠以“复活丹”的噱头,不法分子通过虚假宣传以及精准营销,出售针对老年人慢性的“灵丹妙药”,对重视养生的老年人来说,无疑具有很强的吸引力和诱惑力。但要知道,即便是正规保健品,也不具备预防、治疗疾病的作用,更何况只是普通食品。这里需要我们追问和反思的是,并不高明的骗术何以导致不少老年人上当受骗,在我们身边究竟还有多少“复活丹”在坑老欺老?随着老年人消费能力和保健意识的提高,我国保健品行业一直保持稳步增长,这也被一些不法分子视为“捞钱”的机会。对此,有关部门和全社会要高度重视,坚决遏制假借保健品之名行诈骗坑老之实的行为,切实保护老年消费者的合法权益。(张涛)

整治“现金排斥”保障“用现权益”

热点聚焦

海凝

谁还在使用现金?基本公共服务现金支付难题如何解决……针对现实生活中现金支付屡屡受阻的问题,近日,中国人民银行举行拒收人民币现金专项整治工作媒体吹风会,对拒收现金整治情况进行了通报,并对老百姓关切的问题进行了回应。

近年来,移动支付迅速发展,极大方便了消费者和商家,降低了交易成本。但拒收现金现象也开始悄然滋生。对此,央行曾三令五申禁止拒收现金,并根据中国人民银行法、行政处罚法对部分商家违规行为予以处罚。然而,这类现象仍不时出现在公众的视野中。对此,2023年10月起,央行组织开展为期半年的拒收现金专项整治工作。

专项整治工作的重要一步是,组织商业银行开展拒收现金全面摸排工作。截至2023年12月24日,累计摸排经营主体141.1万家。这为精准治理提供了决策依据。据悉,商业银行与经营主

图说世界

近日,山西省高级人民法院公布了一起案例。一名公民自诉为挽回男友,竟私自将公司的钱款转至自己账户,用于从某网店请大师“做法事”“绑姻缘”。最终,该女子因构成职务侵占罪,被依法判处有期徒刑5年,并处罚金20万元人民币。

点评:所谓“做法事”“绑姻缘”毫无科学依据,不仅不能相信,更不能为此挪用公款、触碰法律红线。否则,只会让自己落得个身陷囹圄的下场。

文/刘琼



漫画/高岳

调整标准彰显酒驾治理新理念

善治沙龙

金泽刚

醉驾入刑十多年来,危险驾驶罪已取代盗窃罪成为入罪人数最多的罪名。每年数十万人因醉驾入刑,这一问题越来越引起社会各界的高度关注。一些地方开始收紧入刑的条件,但也出现执法标准不一等诸多新问题。

基于此,2023年12月,“两高两部”联合印发《关于办理醉酒危险驾驶机动车案件的意见》(以下简称《醉驾意见》)。相较于2013年“两高一部”发布的《关于办理醉酒驾驶机动车刑事案件适用法律若干问题的意见》(以下简称“2013年意见”),此次《醉驾意见》从总体要求、立案与侦查、刑事追究、综合治理等方面,全面规定了办理醉驾案件适用法律存在的实体与程序问题,进一步统一了执法司法标准,不仅充分贯彻了宽严相

济的刑事司法政策,而且真切回应了社会对理性司法、人性司法的呼唤。

不容否认,酒文化在我国有着悠久的历史。一些车主饮酒后往往容易忽视酒驾醉驾对于行车安全的影响,结果酿成很多悲剧。2011年5月,刑法修正案(八)增设了危险驾驶罪,醉驾是其中一种危险驾驶行为。“2013年意见”出台以来,对明确醉驾认定标准,规范办案程序起到了积极作用。经过十余年的严格执法司法,“喝酒不开车,开车不喝酒”的法治观念更加深入人心,酒驾醉驾治理成效显著。随着执法司法理念不断进步、社会治理能力持续提升,以及醉驾案件办理中出现一些新情况新问题,这些都需要对“2013年意见”进行补充完善。

《醉驾意见》在入刑标准上舍弃了以酒精含量论的“一刀切”做法,不仅明确了情节显著轻微、危害不大,不按照犯罪处理的具体情形,而且对构成犯罪的醉驾案件,赋予了司法机关较大的裁量权。例如,根据《醉驾意见》,对公安机关移送审查起诉的醉驾案件,

犯罪嫌疑人酒精含量哪怕接近150毫克/100毫升,人民检察院综合考虑犯罪嫌疑人的驾驶动机和目的、醉酒程度、机动车类型、道路情况、行驶时间、速度、距离以及认罪悔罪表现等因素,认为属于犯罪情节轻微的,可以不起诉。如此一来,就给予了醉驾情节轻微者改过自新的机会,更能有效确保办案取得良好的法律效果和社会效果。

《醉驾意见》体现了从入罪思维到出罪思维的转化,从治罪思维到治理思维的转换。与此前“2013年意见”相比,《醉驾意见》在第12条明确了可以不按犯罪处理的情形,这对办理醉驾案件提出了全新要求,即从入罪思维到出罪思维的转化。例如,车主本人或接替他人居民小区、停车场等场所因挪车、停车入位等短距离驾驶机动车的,一般不再作为犯罪处理。像争抢比较大的情形,如酒后请了代驾开到小区后,由车主自己短距离停车的情况,今后原则上不应该再作为犯罪处理。甚至只要是请了代驾,车主与代驾交接车,即使有短距离驾驶机动车,若没有造成严重后果,或者没有其他法

定的从重情节,都不宜追究刑事责任。

从入罪思维到出罪思维的转化,也体现出由治罪到治理的新思维。《醉驾意见》专门规定了醉驾的综合治理方法,即引导社会公众培养规则意识,养成守法习惯;规范代驾行业发展,加强餐饮、娱乐等涉酒场所管理,加大警示教育力度;对醉驾服刑人员分类管理、个别化教育等。

此外,对于醉驾案件,不立案、不起诉或者免于刑事处罚并不意味着对被告人不处罚。《醉驾意见》对醉驾案件的刑行衔接问题作了明确规定。例如,在立案阶段,血液酒精含量达到80毫克/100毫升以上,公安机关应当在决定不予立案、撤销案件或者移送审查起诉前,给予行为人为人撤销机动车驾驶证行政处罚。对于情节显著轻微、危害不大的案件,还应当按照道路交通安全法规定的饮酒后驾驶机动车相应情形,给予行为人为人罚款、行政拘留的行政处罚。人民检察院、人民法院决定对犯罪嫌疑被告人不起诉或者免于刑事处罚的,应当提出检察意见或者司法建议,移送公安机关依法处理。相关规定更有利于刑事处罚与行政处罚的衔接,做到宽宥人性但不纵容违法。

(作者系同济大学法学院教授,上海市嘉定区法学会副会长)

法律人语

缪因知

投资私募基金需警惕三大风险

为促进私募基金行业规范健康发展,前不久,最高人民法院、最高人民检察院联合发布了5件依法从严打击私募基金犯罪典型案例,对司法实践中法律适用争议较大的问题予以回应,进一步明确了司法标准,以加强办案指导。

私募基金,是指以非公开方式向投资者募集资金设立的投资基金,在服务实体经济、支持创新创业等方面具有重要作用。以私募股权投资基金为例,其一方面可以为创业者提供融资,另一方面,相关企业在创业成功时,也可以为投资者提供高额回报。故而私募基金一向是资本市场的热点之一。不过,其也有相对不透明性、高风险性等特点,因此尽管国家对私募基金的事前监管强度低于公募基金,但相关事后执法司法却不放松。

这次发布的5件案例都是在2015年后才进入刑事司法流程的,有的终审判决在2023年才出炉。从这些案例来看,案件类型各不相同,可以归纳出涉及私募基金投资和管理中的三大风险。将其列出来,既可警戒投资者,也可作为投资者的日常维权提供参考。

第一类是基金违法募集的风险。法律对私募基金存在不少监管要求,如基金、基金管理人应当到基金业协会备案,对基金的投资者人数有上限要求等。实践中,一些不规范的基金运营者为了尽快实现资金到位,往往允许风险识别和承担能力弱的投资者“拼单”“代持”。“前端不正后端歪”,此类基金募集后,往往也不按照规范分账户运营,而是会混成一笔糊涂账,打着甲项目的名号投资乙项目,借新债还旧债,最后管理人力不从心,资金链断裂,给投资者造成重大损失。如此次公布的苏某明等人非法吸收公众存款案,虽然其是合法登记的私募基金管理人,但其实际行为并不构成合法募集私募基金资金,而且资金被混同使用,因而被认定为非法吸收公众存款罪。

有些私募基金虽然存在不规范经营之处,但如果经营顺利的话,管理人一般也会给投资者一定回报。相比之下,危害性更大的是“假私募,真诈骗”,即一开始就没打算正经投资,资金到账后就直接转为其他用途,投资者从一开始就基本没有获得收益的可能,如此次公布的中某中基集团集资诈骗罪案,相关人员涉嫌集资诈骗罪,刑罚也更重。

第二类是基金管理人直接非法占有基金资金的风险。私募基金本身是“管钱”的,利益诱惑多,又不是上市公司,运作相对不透明。如果管理人员直接在账目上赤裸裸地把一个基金的资金挪用到另一个基金中,或挪为他用,那么就会构成挪用资金罪。而如果是利用职务之便,做假账、修改真实交易数据、隐瞒收入来侵吞资金的,则构成职务侵占罪。此次公布的案例中也有所涉及。

第三类是基金管理人实施其他违法履职行为的风险。这可能体现为多种形式。此次公布的胡某等人非国家工作人员受贿案中就涉及管理人受贿。相关人员在将基金资金用于收购某地产项目的过程中,受贿数百万元以帮助某公司中标该地产的玻璃幕墙等工程,并透露了项目预算等信息。此案涉及情形不是私募基金所特有的,因此更具有普遍警示意义。

我国近年来对私募基金的监管和执法均有所加强。本次公布的案例均涉及多个主体,行为环节多,资金链长,投资者要自行通过民事起诉方式维权的话,较为困难,甚至根本就不易发现案件线索。因此,公安、检察机关介入调查起诉,可以更好保护投资者权益、维护投资者信心,促进私募基金业规范发展。

与此同时,投资者也应该秉持“买者自负”的风险意识。较之于公开市场散户,私募基金的投资者经验更丰富,投入的资产更多,可以依据法律和基金合同更积极地行使监督管理人的权利,如定期了解相关投资信息,而不是以过去理财产品的思维坐等管理人刚性兑付承诺的高收益。有鉴于此,对于投资者来说,最要紧的是在事前抵制诱惑,不要在明知的情形下还主动参与相关不合格、不合法基金产品的募集,也不能因为管理人个人提供无限连带担保就认为高枕无忧。无论投资机会是来自网站、电话、亲友,还是讲座、推介会、分析会,越是天花乱坠的说辞,越是“贴心方便”的购买渠道,越是信誓旦旦的担保,就越值得警惕。

(作者系南京大学法学院教授)