

赋权于民:“典”出中国方案

——全国人大代表热议民法典草案

《人民法院报》荆龙 孙航

5月22日,《中华人民共和国民法典(草案)》提请十三届全国人大三次会议审议。凝聚着几代人的期盼,新中国首部以法典命名的法律呼之欲出。

“社会生活的百科全书”“民事权利宣言书”“国家治理现代化的制度保障”……全国人大代表的评价足以凸显这部法典对国家、对人民、对世界沉甸甸的分量。从生老病死、吃穿住行到经济运行、社会发展,审议中的民法典草案作为新中国法治“典”的开端,有望推动依法保护民事权利进入全新的“民法典时代”。

盛世制典 为民族复兴提供法治支撑

2014年10月,党的十八届四中全会提出了编纂民法典这一重大立法任务。

“编纂民法典不是制定全新的民事法律,也不是简单的法律汇编,而是对现行的民事法律规范进行编订纂修,对已经不适应现实情况的规定进行修改完善,对经济社会生活中出现的新情况、新问题作出有针对性的新规定。”全国人民代表大会常务委员会副委员长王晨,在作关于《中华人民共和国民法典(草案)》的说明时指出,编纂民法典采取“两步走”的工作思路进行:第一步,制定民法总则,作为民法典的总则编;第二步,编纂民法典各分编,经全国人大常委会审议和修改完善后,再与民法总则合并为一部完整的民法典草案。

早在2019年12月,“完整版”中国民法典草案首次亮相:7编加附则、84章、1260个条文,民法总则和各分编草案“合体”面世,编、分编、章、节依次展开,厚重的草案文本中,体例结构的“大树”枝繁叶茂。

民法典编纂过程中,草案先后十次上网征求意见,累计收到42.5万人提出的102万条意见建议。

“草案提炼回应了中国特色的民事法律实践,吸收借鉴了世界各国的民事法律理论,继承发扬了传统人文精神和优秀文化,将成为中国特色社会主义法律体系这座大厦的重要支柱之一。”在全国人大代表,民革中央委员、四川省委会副主委,四川大学法学院教授里赞看来,我国民法典草案一旦得以通过,必将成为21世纪里程

碑意义的民法典。

人格权独立成编 是民法典草案的最大亮点

“增设人格权编是草案的最大亮点。”全国人大代表、中华全国律师协会会长王俊峰认为,定义“隐私”是人格权编的一大贡献。将“隐私”明确为“自然人的私生活安宁和不愿为他人知晓的私密空间、私密活动、私密信息”,扩大了隐私权的保护范围。同时,将具有识别特定自然人功能的“电子邮箱地址”和“行踪信息”纳入个人信息范围,使个人信息保护更加全面、严谨、细微。

“民法典草案将人格权单独成编,是世界民事立法的创举。”全国人大代表、北京市社科院法学所研究员马一德说,设立人格权编,更好地贯彻党的十九大报告提出的保护人身权、财产权、人格权的重要论断,充分体现以人民为中心的发展思想,凸显了民法作为“人法”的本质。

细细梳理,人格权编对公民各类人格权益均提供了有针对性的保护。对网络暴力、非法盗取他人信息的违法行为作出了明确规制:不得过度收集、处理个人信息,收集者应当采取技术措施防止信息泄露;对防范和制止职场、校园性骚扰,明确了机关、企业和学校等单位的责任:应当预防、受理投诉并调查处置。此外,遗体器官捐献、从事与人体基因、人体胚胎有关的医学和科研活动都被严格规范。

制度创新不限于增设人格权编,草案还创设了多项新制度。如民法总则编首次将绿色原则确立为民事活动的基本原则,



平衡经济发展与环境保护的关系;物权编首次创设了居住权制度,稳定满足弱势群体的生活居住需要,实现住有所居。

以人民为中心 从“生”到“死”的全方位保障

民法总则编明确规定,自然人从出生时起到死亡时止,具有民事权利能力;法人的权利能力从成立时产生,到终止时消灭。民法典以此为出发点,通过编、章、节徐徐展开了权利的制度化表达。大到国家土地制度、合同签订、公司设立,小到缴纳物业费、处理离婚纠纷,几乎所有的民事活动都能够在草案中找到依据。

物权编对土地承包经营权流转作了完善,明确土地承包经营权人可以自主决定以出租、入股或其他方式向他人流转土地经营权,适应土地经营权入市的需要;

住宅建设用地期满如何续期?物权编规定,住宅建设用地使用权期限届满的,自动续期。续期费用的缴纳或者减免,依照法律、行政法规的规定办理;

针对公共维修资金使用难等问题,物权编降低了通过这一事项的表决要求,并增加了紧急情况下使用维修资金的特别程序;

合同编明确规定,禁止高利放贷,借款的利率不得违反国家有关规定,表明了国

家对“套路贷”等高利贷坚决禁止和严厉打击的态度;

为了避免草率离婚,维护家庭稳定,婚姻家庭编规定了提交离婚登记申请后三十日的“离婚冷静期”,在此期间,任何一方反悔的,可撤回离婚登记申请;

2018年1月,最高人民法院出台司法解释,修改了此前关于夫妻共同债务认定的规定,取得了良好的社会效果。婚姻家庭编吸收了司法解释的规定,明确了夫妻共同债务的范围;

继承编增加规定了遗产管理人制度,增强了财产继承的可操作性,确保遗产得到妥善管理、顺利分割,更好地维护继承人、债权人利益;

如何守护“头顶上的安全”?侵权责任编规定了高空抛物致人损害责任,强化了有关机关查找行为人的职责,明确了物业服务企业的安全保障义务;

侵权责任编首次规定了环境侵权的惩罚性赔偿制度,明确侵权人故意违反国家规定污染环境、破坏生态造成严重后果的,被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。

全国人大代表、天津华盛理律师事务所主任才华表示,草案通过确定民事主体合法权利,间接划定了国家权力活动边界,有利于实现公权与私权的良性互动,为国家治理能力现代化提供了有力的制度保障。

“主动提容错,担心说是狡辩”

基层干部渴望容错纠错“明白纸”

《半月谈》马剑 周闻韬

以“三个区分开来”为指导原则的容错纠错机制,是激发党员干部敢担当、真作为的有力保障。但有些地方只是发了文件,目前并没有启动这项机制,部分基层干部对容错纠错机制不明白、不会用。不少基层干部甚至纠结主动提出容错,组织上会认为自己是在狡辩。呵护有担当、有作为的干部,容错纠错机制应如何用?

容错纠错, 最怕有原则无细则

记者在一些先行先试的地方调研发现,用一套可操作、可比照、可量化的机制,是使容错纠错真正发挥效力的关键。

2014年,浙江省诸暨市率先出台《鼓励改革创新支持履职担当免责办法(试行)》,在关键时候为干部担当。

2018年2月,重庆市北碚区出台的《北碚区党政干部容错纠错工作机制》,详细规定了“提出申请、调查核实、认定反馈”

三个容错程序。“容错启动可以由本人提出,也可以由问责追责机关主动提出。我们在问题线索处置、审查调查、案件审理、处分决定等环节主动用好容错机制,坚持严管与厚爱结合、激励和约束并重,为那些敢于担当、踏实做事、不谋私利的干部撑腰鼓劲。”重庆市北碚区纪委常委、案件审理室主任陈丽君说。

改革常常会出现新问题、新情况,所以容错纠错机制不能“一条线到底”,需要因事制宜、因时创新,不断完善。诸暨市先后围绕投融资体制改革、“最多跑一次”改革等重点事项出台专项容错纠错办法,以清

单形式“个性化”明确容错纠错的适用情形、政策边界和认定标准。

有了细则清单, 还须破除纠结点

记者调研发现,一些地方容错纠错机制虽然设定了清单和细则,但仍嫌笼统,操作起来不太好用,基层对容错纠错情形界限、适用范围的认识存有一定偏差。

陈丽君告诉记者,目前各地对容错纠错机制仍处于探索阶段,把握尺度不一,缺乏规定指引。北碚区的机制虽然已经出台两年多,但一直处于谨慎使用的阶段,且形式上几乎由纪检监察机关主动提出,很少有本人提出的案例,已处理的容错案件事实大多较为简单明了。

不少基层干部担心甚至纠结,如果主动提出容错,组织上会认为自己在狡辩。同时,太过频繁容错纠错,会否导致滥用职权、徇私舞弊,也让基层不好把握。

“基层干部渴望看到一张‘明白纸’,须

从顶层设计上对容错纠错机制进一步完善细化,提倡常态化运用。”陈丽君建议,探索容错纠错案件的通报机制,总结提炼一批示范性强的容错纠错典型案例,突出以案释规。

要让基层干部更放心大胆去干事创业,容错纠错机制需要前置。诸暨市委组织部副部长、两新工委书记陈初明认为,关键是要在容错纠错机制上做好提前研判、提前排雷、提前壮胆的文章。

值得关注的是,县级容错纠错办法属于地方性规范,当省、市一级启动问责程序时,同一事件免责认定能否继续有效。一些部门与干部对此仍存疑虑。

随着改革深入,上级新的制度规定出台后,原先文件中已列出的容错免责情形存在是否适用的问题,且问题发现或启动问责在时间上存在一定滞后性。一些基层干部建议,加强县级地方法规与省市级政策的有效衔接,建立容错免责情形的清单化、动态化管理机制,确保容错免责办法在改革推进过程中持续有效。