

开
栏
语

党的十九大报告指出：“加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。”为深入学习宣传贯彻落实党的十九大精神，引导各级党组织和全体党员带头尊法学法守法用法，促进全民族法治素养和道德素质的提高，本报与司法部法制宣传司合作，从本期开始，开设“尊法学法守法用法”专栏。

开拓新时代普法新境界

□ 李长山

深刻领会十九大报告关于法治中国建设的新思想、新目标、新判断、新部署，以强烈的使命担当，奋力开拓新时代普法新境界，实现新作为，是普法部门光荣而神圣的使命。

开拓新时代普法新境界，必须以人民为中心，增强人民群众的法治获得感。普法工作的全部出发点和归宿点都应当以人民满意为最高价值取向。思考、谋划、实施法治宣传的每一项工作，都必须以满足群众需求为第一选择，以回应群众期待为着力点。在工作的指导思想上，由政府主导向民主导转变；在工作的推进方式上，由粗放管理向精准服务转变；在工作的评价标准上，由自我评价向群众评判转变，加快建立和完善集群众法治需求收集、产品研发、产品供给和效果反馈于一体的链条式机制，充分发挥各级法治宣传中心、普法社会组织、普法网站的实战功能，努力使人民群众亲身体会到实实在在的法治获得感。

开拓新时代普法新境界，必须把握社会主要矛盾的变化，着力解决不平衡、不充分的问题。经过近40年的普法，法治宣传在推进法治建设中的先导性、基础性作用，功不可没，取得了明显的阶段性成果。但着眼社会主要矛盾的变化，与人民日益增长的对美好生活的需要，特别是对民主、法治、公平、正义、安全、环境等“非物质的需求”，我们的普法工作存在着不平衡、不充分的问题。接下来的法治宣传必须聚焦这些问题，着力在“转型升级、提质增效”上狠下功夫，持续推进基本队伍规范化、基本方法实效化、基本平台立体化、基本要求标准化、基本机制长效化，推动实现普法阵地“建好用活”、普法流程“规范有效”、普法服务“精准普惠”。

开拓新时代普法新境界，必须着眼法治建设的总目标，着力推进法治社会

建设。法治宣传教育是社会司法体系构建的首要环节，是推动公民有效接受法律的重要抓手。法治宣传部门要立足司法行政和法治宣传职能特点，把加强法治社会建设作为主攻方向，主动担当推进社会治理体系和治理能力现代化的先锋军。从法律与社会、主体与客体、传统与现代等多重角度，创新工作体制机制和方法手段，推动各级党组织和广大党员带头尊法学法守法用法，引领全社会增强厉行法治的积极性和主动性，推动法治社会建设向纵深发展，切实把执法和法律服务过程变成法治宣传过程，着力打造可借鉴、可复制、可推广的普法样板，确保普法宣传政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。

开拓新时代普法新境界，必须着力构建法治文化新高地，厚植群众内心的法治信仰。实践证明，蕴含、体现和弘扬法治精神的法治文化，对法治建设起着无可替代的作用。唯有让法治成为一种文化、一种信仰、一种核心价值，内化于心、外化于行，才能真正实现良法善治。要以社会主义法治理念为核心，坚持中国特色社会主义文化发展道路，坚守社会主义法治文化建设的正确方向，推动法治文化建设与党委政府中心工作、社会主义核心价值观、精神文明创建活动、优秀传统文化、公民道德实践、群众生产生活的“六个深度融合”，推动法治文化融入经济社会发展各层面、各领域，在新起点上规划法治文化建设布局、载体、内容等，不断激发法治文化创新创造活力。

开拓新时代普法新境界，必须深化基层法治实践，促进自治、法治、德治“三治”融合。社会治理的重心始终在基层，法治宣传的主阵地也必定在基层。要将重心沉到底，触角探到底。要充分发挥司法行政服务站的衔接指导作用，推广法律顾问制度，推动所有村居实施村规民约、社区公约专项治理，开展立法治家规家训、传良好家风家教、评诚信道德家庭等活动，强化法治的道德底

蕴，增加道德的法治元素，引导群众自我约束、自我管理，在遵从共同约定的过程中感受法治、接受法治，实现自治、法治、德治“三治”融合，良性互动。

开拓新时代普法新境界，必须重塑领导体制和运行机制，构建“大普法”工作格局。中央全面依法治国领导小组的成立，解决了依法治国动力来源、领导核心和体系结构矛盾问题，为重塑法治宣传领导体制和运行机制提供了有力契机和发展空间。要以此次重大改革为指向，全面整合普法资源，彻底改变单兵突进工作模式，建立“总体法治宣传教育观”。要进一步强化党委领导、人大监督、政府实施、各部门齐抓共管、全社会共同参与的“大普法”工作格局。要突出加强各级法宣办建设，优化组织架构，加大人物财的保障力度。要强化法宣办协调指导督查功能，健全完善分工负责、协调配合、项目推进、资源共享的互动联动机制，确保法治宣传各项任务落细落小落实。

开拓新时代普法新境界，必须强化智慧普法和“互联网+”，提升法治宣传的穿透力和辐射力。党的十九大将“善于运用互联网技术和信息化手段”作为增强改革创新本领的重要内容，这也是法治宣传实现精准、便捷服务的有效路径。要以打造智慧普法模式为突破口，搭建融合“法律需求收集分析、法律知识推送、在线法律服务供给、法律需求智能匹配响应”功能于一体的智能化普法平台，精准把握群众法律需求，推出公民全生命周期权利义务清单，为群众提供个性化、定制化的法治宣传产

品和服务。加快推进法宣信息化管理平台升级改造，建立普法电子档案管理系统，实现法治宣传公共数据资源开发开放、共建共享。

开拓新时代普法新境界，必须打造共建共治共享新格局，促进社会治理法治化。在共建共治共享的社会治理体系中，作为发挥基础先导作用的法治宣传，必须引导促进国家机关、企业单位、社会组织等多元主体参与到法治实践之中。要认真落实普法责任制要求和“以案释法”制度，指导各设区市建立常用法律知识、常发矛盾纠纷典型案例库，推广庭审直播、旁听庭审、百案宣讲等有效形式。要坚持以社会组织培育补齐普法工作力量，搭建政府部门、社会企业等与普法社会组织的合作平台，探索政府购买服务的市场化运作方式，积极争取公益创投项目，进一步形成各方依托、平等参与、互动合作的普法新格局。

开拓新时代普法新境界，必须完善考核评估体系，强化法治宣传工作质效。法治宣传实现转型增效，着力点是精准服务，关键是狠抓落实、强化考评，破除工作虚化和空转。要进一步健全考核办法，形成环环相扣的责任“传导链”，考评“体系链”。尤其将强化普法办督查指导功能作为工作重点加以推进，完善第三方长效评估机制，以协作配合凝聚整体合力，以责任清单明确普法任务，以督查考核推动工作落实，实现法治宣传工作由软任务向硬指标转变、由单项检查向综合评估转变、由自我评价向群众评判转变，不断提升法治宣传群众满意度。



个人信息保护要从源头着手

□ 何培育 王潇睿

为确保《网络安全法》中个人信息保护相关要求有效实施，2017年7月以来，中央网信办、工信部、公安部、国家标准委联合开展“个人信息保护提升行动”，特别是启动了隐私条款专项行动，取得了一定的效果，但整体而言，尤其是从网络服务行业来看，用户个人信息保护工作依然任重道远。

个人信息保护的源头是信息的提供与采集

在大数据时代，即便是购物消费、网络聊天等琐碎小事，都不可避免地留下“数据脚印”。一旦将它们汇集整合，就会使敏感的信息迅速还原，令个人隐私无所遁形。

在现实中，网络服务提供商掌握了海量用户个人信息，它们是保障网络用户信息安全的关键，网络服务提供商用户协议中的“隐私政策”关系用户、网络服务提供商和监管部门多方主体，对明确网络环境下运营商的责任和义务、保障用户的个人信息权利发挥着至关重要的作用。但在过去相关立法不完善、行业规范缺失、企业自律不足的背景下，个人信息保护呈现出杂乱、无序的状态。

总体而言，网络服务提供商在个人信息保护方面存在的问题体现为三个方面。一是用户协议中缺乏专门的隐私条款，零星条款仅是附属于商品和服务的服务协议中，甚至有些用户协议根本未提及隐私相关规定；二是即便设置了隐私条款，但适用缺乏可操作性，为某些网络服务提供商推卸网络用户信息安全

保障责任提供了可乘之机；三是服务协议并未保证用户明确知情和拒绝的权利。此类条款往往打着为用户提供更好的上网体验并提高自身服务质量的幌子而肆意收集利用个人信息。海量的广告营销、层出不穷的电信诈骗等，个人信息被过度采集甚至用于非法交易的大量案例，使公众深刻意识到个人信息保护的重要性和紧迫性，亟待网络服务提供商采取更加公平、合理的措施来保护用户隐私。

网络服务提供商应承担相应责任

保护好个人信息是网络服务提供商作为信息收集者的当然职责。自个人信息保护提升行动开展以来，许多参与评审的网络服务提供商对其服务协议中的隐私条款进行了调整，内容上大体包括收集和使用个人信息的方式；个人信息的共享、转让、公开披露流程；个人信息安全保护的技术措施；个人信息的管理；未成年人信息的特别保护；用户通知和修订权利等。已经更新的隐私条款均是独立于服务协议单独设立，从形式上易于阅读接受，符合阅读的便捷性需求。同时，许多调整后的隐私条款体现了《网络安全法》对个人信息收集使用的合法、正当、必要原则。例如，有的电商平台设置了“须授权”以及“可选择”收集和使用个人信息的情形，对于实现网上购物、改进产品和服务、保障交易安全所必须的功能用户必须授权；而对于提升网上购物体验，如个性化推荐等功能，用户可以选择拒绝信息被收集和使用。区分“核心功能”和“附加功能”，允许用户作出选择，对不必要

的个人信息不再收集。

此外，用户享有删除及修改个人信息的权利是调整后的隐私条款的一个亮点。有的网络平台明确用户可以访问和更正、删除个人信息，享有改变授权同意的范围或撤回授权的权利，并能注销账户，这对于个人信息的保护也有较大的积极意义。

个人信息保护的规则有待进一步明晰

隐私条款的更新调整是网络服务提供商商个人信息保护的重要内容，以隐私政策为切入点是对个人信息收集环节监管的创新尝试。但从当前互联网行业的整体来看，个人信息安全保护的政策规范、技术措施尚且不容乐观，仅仅依靠抽样式不定期的评审、签署承诺和倡议还难以实现个人信息安全保护各个环节的全覆盖。

个人信息保护呼唤专门立法保障。在民法领域，2017年3月通过的《民法总则》的第111条规定，自然人的个人信息受法律保护。任何组织和个人需要获取他人个人信息的，应当依法取得并确保信息安全，不得非法收集、使用、加工、传输他人个人信息，不得非法买卖、提供或者公开他人个人信息。这是我国首次从民事基本法层面提出个人信息权，并明确了个人信息保护的基本行为规范。但是该法律条文并未涉及如何合法收集、使用、加工、传输个人信息。在刑法领域，我国《刑法》第253条规定，国家机关或者金融、电信、交通、教育、医疗等单位的工作人员，违反国家规定，将本单位在履行职责或者提供服务过程中获得的公民个人信息，

出售或者非法提供他人，情节严重的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。该条规定属于事后惩罚，是信息保护的末端治理。另外，散见于一些法律、法规、规章以及司法解释中的个人信息保护条文，基本上都是制裁性规范，而缺乏有效的从源头进行引导的行为规范。因此，制定专门的个人信息保护法，统一相关的法律标准和规定很有必要。

个人信息保护有赖健全行政监管。大数据、共享概念、电子商务等背景下，个人信息安全保护显得更为复杂而艰巨。一方面，行政机关在进行社会治理、提供公共服务的过程中需要大量收集个人信息，并对这些信息进行处理和利用，是信息采集和使用的主体之一。另一方面，行政机关能够依靠国家公权力通过具体行政行为对侵犯个人信息安全的行为进行调节和控制，是监管主体，对个人信息保护负有重要责任。在当前个人信息盗窃猖獗、电信诈骗频发、数据非法交易屡禁不止的背景下，为切实保障公民基本信息安全，应当进一步明确行政监管主体、完善行政监管问责机制、提升社会公众参与度，实现行机关权责统一。

只有更清晰的规则、更阳光的监督、更有力的监管，才能让处于信息弱势的普通人得到更好的保护。对不法利用个人信息行为的严厉打击与制裁，仅是网络用户个人信息保护的一部分，个人信息安全保护提升行动的常态化、持续化以及法律法规对相关主体在源头上的行为引导，才是密织个人信息之网的关键。

参考与借鉴

习近平总书记在党的十九大报告中提出，坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居。这一关于住房问题的新论述明确了我国住房权保障的目标，并提出从制度建设上保障人民住有所居。

住房权是生活诉求与民生福祉的法益表达。当今世界，“国民享有住房权，国家保障住房权”已成广泛的人权共识和法律理念。现代住房权概念是在二战后有关国际人权公约中“生存权”概念的基础上提出来的，属于第二代人权概念。1948年《世界人权宣言》和1966年《经济、社会、文化权利国际公约》提出了包括一定衣、食、住、医条件在内的“适足生存权”概念，并规定各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利。在公约里，住房权是附在生存权之内的，与吃饭、穿衣、看病一样，住房是生存权之必要组成部分，它包含了人们获得住所，并能够安全和便利居住的权利。

住房权诉求具体包括两个层面：一是要求国家适度管控商品房的市场价格，确保一般的工薪阶层能够通过市场交易途径满足住房需求；二是要求国家通过提供具有福利性质的保障性住房，确保无收入或低收入家庭实现基本的住房需求。住房供给主体多元化就是要求在房地产企业和私人主体之外，政府主体承担更多的供给义务。改变主要依靠市场解决住房问题的思路，走向市场和政府共同提供住房的双重轨道上来，建立租购并举的住房制度。市场主要解决商品房供给问题，以市场供求和价格机制自发调节为主，政府货币财税政策间接调节为辅。政府主要解决保障房供应问题，为低收入群体提供租赁房源和其他形式的居住房源。商品房与保障房相互调剂，共同解决人民群众的居住问题，实现住有所居。

党的十九大报告明确了住房保障目标，要实现这一目标，亟待统一的住房制度建设，尤其是要重视发挥立法对住房权的保障。目前，具有中国特色的保障性住房制度体系已具雏形，在保障民生、扶助社会弱势群体方面发挥了重要功能，但还存在着一些不足和缺陷，有待进一步总结、梳理和克服。

一是主要还停留在政策层面，当前，我国针对住房权保障下发的众多意见、通知和办法更多地体现了特定时期国家对于住房保障的方针和政策，实践应对性强，但立法刚性不足，不利于住房保障制度建设的目标和价值取向的贯彻。二是我国现有法律主要以财产权和人身自由权作为住房权的救济切入对象，调动民事、刑事、行政法律进行保障，但所有救济权利的设计都产生于默认公民居有其屋的既有前提之下，无形中排除了给予那些处于贫困边缘、没有住房的居民的救济权，这无疑难以满足公民住房权保护的要求。三是立法层次较低，效力权威欠缺。数量众多的通知和意见，虽然在不同历史时期发挥了重要的作用，但是存在位阶不高、易生冲突等问题。

住房权作为基本人权应当进一步得到宪法的确认和保障。党的十九大报告提出加强人权法治保障，保证人民依法享有广泛权利和自由。我国宪法确认了公民广泛的权利和自由，包括政治权利和经济社会文化权利，但未明确提及住房权。虽然宪法第39条规定了“公民的住宅不受侵犯”，但这属于消极人权范畴，而不是住房保障意义上的积极人权范畴。近年来，宪法的修改不断加强对人权的保护。特别是2004年宪法修正案规定国家尊重和保障人权，首次以根本法的形式承认保障人权是国家的基本义务，这是我国人权事业的巨大进步。住房权作为基本人权，也应与时俱进，得到宪法的进一步确认和保障。我国宪法第45条规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”可见，我国养老、医疗以及伤残失业人员都已有了宪法保障，将“住有所居”纳入其中，有利于进一步完善我国社会保障法律体系建设。

重视住房保障专门法律的立法进程。虽然我国制定出台了一些与住房保障事业相关的基本法律，如《房地产管理法》《土地管理法》《建筑法》《物权法》，以及一些重要条例，如《建设工程质量管理条例》《拆迁补偿条例》等，但这些立法均不是关于住房保障的专门性法律法规。而对于该领域的专门立法问题，很多人都提出过建议，立法部门也曾着手启动，但是由于涉及面广、难度大而进度迟缓。基础法的缺位，显然对保护住房权不利。我们应该在宪法的指引下，建立起可操作性更强的以公民住房权为核心概念的基本法律，统领住房制度建设，涵盖有关住房权的消极方面一自由权和积极方面一社会权的权利诉求，确保居住自由之保障、住宅物权之保障、住房福利之保障。应明确住房的居住属性、供给渠道、购买或申请资格，以及住房应满足的便利居住条件，如交通、落户、就医、上学等的合理安排，逐步达到租购同权的要

重视配套制度，维护法律体系的严谨。从立法学的角度看，法律规则设计是否科学与可行，是检阅立法水平和质量的重要标志。在现有的保障住房权的法律制度中，存在着重视出台新法，对已有立法的及时修改、准确解释和适时废除工作较为忽视的现象。尽管近些年来，我国在立法的修改、解释方面加大了力度，也取得明显的成效，但整体而言，立法的解释工作尚需强化，特别是应加强立法的清理废除工作。在住房保障领域，各种层次参差、称谓不一的规范性文件数量庞大、更新迅速，难于把握。在目前尚没有基本法统帅的状态下，重视宏观性的、整体性的谋划和设计，加强该领域的规范性文件的清理废除工作、维护体系的严谨，并为探索制定专门性法律提供经验积累和制度支撑作用，显得极为重要。

议
政
论
法

「住有所居」亟待法治保障

□ 黄辉明