

《民法典》系统整合了现行有效的民事法律规范，全面而系统地调整平等主体的自然人、法人和非法人组织之间的人身关系和财产关系，与每一位公民的生活学习工作，生老病死、婚姻和财产继承等息息相关，为法人和非法人组织从设立到解散全过程的民事活动提供了行为准则，可谓是一部人民群众在社会生活中的“百科全书”。

但是我们必须认识到，《民法典》不仅是作为平等主体的公民、法人或者非法人组织从事民事活动的法律依据，也是作为行使公权力主体的政府机关依法行政的法律依据。习近平总书记在5月29日主持中央政治局就“切实实施民法典”举行集体学习时指出：各级政府要以保证民法典有效实施为重要抓手推进法治政府建设，把民法典作为行政决策、行政管理、行政监督的重要标尺，不得违背法律法规随意作出减损公民、法人和其他组织合法权益或增加其义务的决定。这揭示了《民法典》的制定和实施与依法行政、建设法治政府之间的关系。

长期以来，我们在一定程度上有这样的误解：作为行政主体的政府机关属于公权力主体，其行政行为是公权力行为，所以，依法行政的法律依据就限于行政法，民事法律规范不可能也不应该成为依法行政的法律依据。这可能和法律适用上的“主体一行为一规范”的“对应性”有关，即行政主体从事行政行为适用行政法，民事主体从事民事行为适用民法。

“主体一行为一规范”的“对应性”作为法律适用的一项基本规则完全是正当的。我们在立法时，要将某些法律规范集中到某一法律文本中去，就应当考虑这些法律规范的部门法属性，尽量将属于同一部门法的法律规范集中于一个法律文本，而每个法律文本大体可以归类于某一个部门法。但是，迄今世界上没有一个国家能够做到其政府的行政行为仅限于依

民法典是政府机关依法行政的法律依据

□ 胡建森

据行政法，其公民的民事行为仅限于依据民法。原因主要有三：一是在立法技术上，人们还实现不了“法律规范”与“法律部门”之间的绝对“对应性”，做不到把一类所有法律规范放进一个法律文本，接着把不同的法律文本装进不同的法律部门之中。不同的法律规范在同一法律部门中还存在着“杂居”现象；一个法律文本中也常常同时存在行政法律规范、民事法律规范，甚至还有刑事法律规范。二是从客观上看，不少行为会同时竞合多种法律规范和多个法律部门。这样，对某些行为的法律适用，必然会出现跨越法律部门的情况。三是从权利保护角度看，法律的一个主要功能是为公民设定权利并保护其权利。而诸如人身权、财产权等这些基础性权利，在各个部门法中都是相通的。不同的部门法，都为这些权利提供保护。对于这些权利，只有保护方式的差别，而没有是否保护的差别。

《民法典》属于“民商法”这一法律部门，是作为平等主体的公民、法人或者非法人组织从事民事活动的基本法律依据，但它不排除同时作为政府机关依法行政的法律依据。现在的问题是《民法典》是否可以成为政府机关依法行政的法律依据问题，而是在什么状态下、什么条件下、在哪些方面政府机关才会和应当依据《民法典》作出行政行为的问题。从

内容和意义上考察，《民法典》作为政府机关依法行政的法律依据，起码体现在以下几个方面。

第一，《民法典》是划定政府机关公权力边界的法律依据。“职权法定”是由《宪法》所确立的国家机关公权力产生和运行的法则，它要求“法定职责必须为，法无授权不可为”。就政府机关的行政权力而言，“职权法定”不仅要求政府机关的行政权力要依据法律获得、由法律设定，同时意味着任何权力都必须设有“边界”，而且这种“边界”同样必须由法律设定。政府机关行政权力的边界，不仅包括行政权与立法权、行政权与监察权、行政权与审判权，以及行政权与检察权等其他公权力之间的分工，还包括且需特别注意划清国家与社会之间的边界，正确处理好国家与社会、政府与市场之间的关系。法律规定由社会主体自主决定的事务、由市场调节的关系，政府机关就不得用行政权力去干预。政府机关不得对无须国家管控的事务设定行政许可，不得代替业主处分物业权益，不得对市场价格设定强制性价格标准，更不得以行政权力插手民事纠纷和经济纠纷。《民法典》无疑为政府机关划定公共事务与社会个人事务的界线，正确处理好国家与社会、政府与市场、公权与私权的关系，提供了重要的法律依据。

第二，《民法典》对政府机关的

某些行政行为直接提出了要求。政府机关必须严格依据《民法典》上的具体规定作出行政行为。如《民法典》第212条、第213条和第223条对政府机关的行政登记及收费作出了规定；第218条对政府登记机关的信息公开提出了要求；第1039条明文要求“承担行政职能的法定机构及其工作人员对于履行职责过程中知悉的自然人的隐私和个人信息，应当予以保密，不得泄露或者向他人非法提供”，为行政机关保护公民隐私权设定了法定职责。特别是第117条规定：“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序征收、征用不动产或者动产的，应当给予公平、合理的补偿。”这表明，行政机关要对公民、法人或其他组织的动产或不动产进行征收征用，必须切实出于公共利益的需要，有明确的法律规定，符合法定权限和程序，且给予被征收征用人公平、合理的补偿。这无疑是《民法典》直接为政府机关的行政征收征用这一行政行为提出了法律上的具体要求。

第三，《民法典》为政府机关对民事权利的保护和确认提供了法律依据。《民法典》为民事主体设定了广泛的民事权利，这些民事权利，不仅理所当然地受到民事法律的保护，同时也受到行政法的保护，受到政府机关的行政保护。公安机关从事治安管

理，正是对公民人身权和财产权的行政保护，土地管理部门对《土地管理法》的执法，正是对农村集体土地所有权、使用权、承包权的行政保护。另外，有的民事权利，需要经过行政机关的行政程序给予行政确认，如房屋产权属于民事物权，但是该物权要取得效力，取得排他性、对抗善意第三人的特性，必须经过政府登记机关的不动产权登记，而产权登记正是一种行政行为（行政确认）。当事人的结婚权和离婚权无疑是民事权利，但是这一权利要通过政府民政部门的婚姻登记才能实现和确认，而婚姻登记行为又恰恰是行政行为而不是民事行为。

第四，《民法典》直接阻却政府机关行政行为对民事权利可能产生的不法侵害。基于依法行政的要求，政府机关的行政行为为不仅不得侵害公民、法人或者其他组织在行政法上的权利（行政权利），同样也不得侵害民事主体在民法上的权利（民事权利）。如果行政机关的行政行为不法侵害了民事主体的民事权利，如违法处分当事人的产权、违法限制公民的婚姻自主权等，民事主体就可以行政相对人的身份申请行政复议或提起行政诉讼。我国《行政复议法》和《行政诉讼法》确立保护的“人身权、财产权等合法权益”，既包括当事人在行政法上的权益，也包括当事人的民事权益。这就是说，行政机关的行政行为如果侵害了当事人的民事权益，

后者的合法权益同样受到《行政复议法》和《行政诉讼法》的权利救济保护。

第五，《民法典》直接为民事主体从事民事活动设定了行政法义务。如《民法典》第86条规定：“营利法人从事经营活动，应当遵守商业道德，维护交易安全，接受政府和社会的监督，承担社会责任。”营利法人从事经营活动，必须接受政府的监督，这就表明《民法典》为民事主体从事某项民事活动设定了行政法上的义务。它表明，民事主体从事民事活动，也必须依法接受政府的行政监管，参与行政法律关系。

第六，《民法典》的很多精神原则已被行政法吸收，两大部门法在精神上越来越具有融合的趋势。从大陆法系的法律体系概念出发，行政法属于“公法”范畴；民法属于“私法”范畴。但是，公私法的相互融合则是现代法律制度和法学理论的发展方向。现代政府管理已越来越多地引入民法精神、民法制度和民法方法。作为新型行政法律制度的“行政协议”正是以合同法为基础而引入和确立的；“行政指导”和“行政调解”方法的展开，正是民法中当事人意思自治原则的体现；“诚信政府”的提倡和确立，也正是民法诚信原则扩展的结果。

在全面推进依法治国的今天，政府机关坚持依法行政，不仅要依据行政法律规范办事，同时也要依据《民法典》办事；不仅要坚持行政法原则，同时也要遵循和体现民法精神；不仅要尊重和保护行政相对人在行政法上的各种权利，同时也要尊重和保护民事主体的各项民事权利。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部



构筑个人信息保护的

法律屏障

□ 杨阳

今年5月25日，全国人大常委会工作报告指出，要加强重要领域立法，围绕国家和社会治理，制定生物安全法、个人信息保护法、数据安全法。这意味着，承载公众期待的个人信息保护法将加速出台。

我国目前有多部法律、法规、规章涉及个人信息保护，但总体上呈分散立法的状态。一方面，分散立法缺乏统一性与整体性；另一方面，相关立法或事后治理或原则性较强，调整法律关系的核心内容即信息主体、信息业者、政府等相关主体的权利义务关系体现得不足，源头治理、系统治理的立法功能还发挥得不够。这些都影响了法律的实际效果。因此急需出台个人信息保护的专门法律，加强系统治理与源头治理。

制定一部科学、完整、专门的个人信息保护法律，建立完善的个人信息保护制度符合人民的期待。为了更好地解决现实问题，立法应重

点关注以下几方面内容。

第一，科学界定个人信息权利的保护范畴。我国的个人信息保护大致经历了以下几个阶段：第一阶段，20世纪90年代前后，“个人信息”并不是法律概念。1986年《民法通则》规定公民享有的民事权利以列举的方式指出，包含“姓名权”“肖像权”“名誉权”“荣誉权”等人身权。1991年《民事诉讼法》规定了涉及“个人隐私”证据保密及案件不公开审理的程序性保护措施。《侵权责任法》进一步将隐私权作为一项独立的民事权利加以规定。这个阶段个人信息安全并未成为单独权利形式，以保护法律规定相关人身权利形式存在的，外延小。第二阶段，90年代末21世纪初，“个人信息”在立法中开始体现。2003年《身份证法》使用了“个人信息”这一表述，第6条规定了对个人信息的保密，第19条规定了警察因制作、发放、查验、扣押居民身份证得知公民个人信息，泄露并侵害公民合法权益的，给予行政处分或追究刑事责任。虽然个人信息作为法律概念初登舞台，但此时个人信息更多出现在公法领域中，同时缺乏权威界定。现阶段，随着个人信息保护需求的迫切性增加，个人信息保护立法逐渐清晰。2013年《电信和互联网用户个人信息保护规定》中指出，本规定所称用户个人信息，是指电信业务经营者和互联网信息服务提供者在提供服务的过程中收集的用户姓名、出生日期、身份证件号码、住址、电话号码、账号和密码等能够单独或者与其他信息结合识别用户的信息以及用户使用服务的时间、地点等信息。同年发布的我国首个人信息信息保护国家标准——《信息安全技术公共及商用服务信息系统个人信息保护指南》，虽然该指南只是指导性文件，但不难看出，随着时代与技术发展，个人信息的定义与属性也不断变化，对个人信息的科学界定是摆在立法道路上的首要问题。

第二，权衡好数据自由流动和个人权利保护之间的关系。强调权利保护的个人信息保护，目的是提升用户对自身数据的控制权。但在今天，数据是数字经济发展的基本要素，过于严苛的数据保护活动，也会影响对数据的挖掘和利用，使产业和技术发展受到限制，且过高的保护标准在实践中也会难以落实。当前，在个人信息保护的基本原则问题上，实践中存在过度依赖“知情同意”原则作为合法收集

使用证据的现象，但所谓的“合理、正当、必要”原则也还缺乏具体判断标准。立法应当尊重产业发展的基本规律，进行更合理、精细的制度设计，兼顾数据自由流动和个人权利保护。

第三，明确部门分工，加强部门协同。个人信息保护涉及行业部门众多。现实中，互联网与传统行业的不断融合，跨行业、跨领域的个人信息保护情况层出不穷，但现有立法并未明确规定各行业主管部门在个人信息保护领域的管理边界，还存在不少重复监管和监管真空的现象。同时，分散的个人信息保护管理体制，使得公民在个人信息受到侵害后投诉举报常难以被受理或解决，救济难度增加。因此，要使个人信息保护法的立法目的得以真正落地，在实践中应当建立保护层级更高、统筹和协调性更强的个人信息保护体制，进一步统一执法标准。

第四，加强配套制度建设，织密个人信息安全保护网。个人信息保护法一方面要整合、修改和补充原有的法律规范，消除其间的矛盾和混乱，建立规范、系统的法律体系；但另一方面，它不可能面面俱到，只能明确基本原则、基本制度、基本行为规范和法律责任，只有和其他法律有效协同，才能让个人信息保护制度兼备稳定性和开放性。我国目前个人信息方面的法律、法规和规范性文件虽然不少，但以行政法领域的立法居多，私法保障的配套建设还不足，《民法典》有关个人信息的规定主要涉及个人信息定义、收集处理个人信息原则及要求、个人信息被收集者和收集者的权利义务、国家机关和工作人员履职过程中对知悉的个人信息依法保存保密的义务等方面，但在实践中的运行，还需要着重考虑如何处理好《民法典》与网络安全法、个人信息保护法等其他立法的关系。同时，个人信息保护法制定时应充分考虑与国际规则的衔接安排，明确个人信息的国内保护机制和跨境制度安排，强化与各国、各地区以及国际组织的立法、司法、执法之间的交流合作，建立更完善的国际信息保护机制。



高起点推进金融审判体系和审判能力现代化

□ 赵红

金融审判工作是人民法院服务保障党和国家工作大局的重要着力点，推进金融审判体系和审判能力现代化，是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。新时代的金融审判工作，必须紧紧围绕服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三项任务，大力建设与国家治理体系和治理能力现代化相匹配、符合司法规律和改革趋势、能够更好地满足人民群众多元化司法需求的现代化的金融审判体系。

把坚持党的领导作为根本前提

金融审判工作必须毫不动摇地把坚持党的领导作为最高原则，要始终紧紧依靠党总揽全局、协调各方的领导作用，充分发挥金融审判职能作用。实践证明，坚持党的领导，是确保金融审判工作正确的发展方向，是创新完善金融审判理念和审判机制，实现金融审判体系和审判能力现代化的根本政治保证和最大政治优势。在金融审判工作中，要正确处理审判权依法独立行使与坚持党的领导、协同各方力量共同化解社会矛盾的统一关系，落实好制度设计和工作机制，增强依法履职的能力，准确把握和服务大局，切实承担起巩固党的执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业、促进经济社会发展的政治责任。切实加强法官队伍建设，坚守对党忠诚的政治本色，确保党中央决策部署在金融审判领域得到不折不扣贯彻落实。

坚持以服务保障改革发展稳定大局为目标

做好改革发展稳定各项工作离不开法治，改革开放越深入越要强调法治。为规范金融市场秩序、建设良好的金融发展环境提供司法服务保障，是金融审判工作围绕中心服务大局的必然要求和职责所在。随着金融改革开放进程加速，要继续找准抓实金融审判服务保障大局的着力点，大力推进金融审判执行

体制机制创新，紧紧围绕服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革的工作任务，妥善处理好金融领域疑难复杂案件和影响金融市场稳定的重大敏感案件，切实维护群众合法权益，坚决守住不发生系统性风险的底线，发挥金融审判服务发展、促进改革的积极作用。要积极参与金融领域立法完善、制度创新和政府监管，深化与金融监管机构 and 行业组织间的协作机制，通过金融行政审判，支持、促进金融监管机构依法履行职责，提高金融市场治理水平。要主动对接开放型经济新体制，强化涉外金融案件司法管辖，平等保护中外当事人合法权益，协调司法裁判与国际金融惯例、规范协调，提高金融裁判的稳定性和可预见性，努力形成解决金融纠纷的“中国方案”和“中国实践”。

坚持以改革创新为内生动力

2018年3月中央深改委第一次会议审议通过设立全国首家金融法院——上海金融法院的决定，立足金融审判新常态，大力推进金融审判体系创新，在专业化审判机制建设、司法责任制改革、智慧法院建设等方面形成一批首創性、示范性、引领性成果，为金融改革创新提高优质司法服务保障。当前，金融供给侧结构性改革不断深化，金融市场对司法服务保障的需求更加迫切，尤其是疫情对全球金融经济的影响，金融审判要主动适应社会主要矛盾的历史性变化，夯实改革基础和创新能力，抢抓重点领域和重点环节，在更高起点上推动审判体系和审判能力现代化。要充分发挥金融审判集中管辖、专业审判、专业队伍的资源优势和制度优势，进一步增强改革的系统性、协调性和配套性，以全面落实司法责任制为重心，持续深化金融审判专业化建设，深化完善符合金融审判规律的审判权运行模式，全面提升金融审判质效。要跨区域整合金融审判优势资源，打造金融审判合作共同体，促进金融审判裁判标准统一。要积极参与社会治理创新，推进民事诉讼程序繁简分流改革试点工作，推动跨域诉讼服务和诉调对接，促进金融纠纷诉讼、调解、仲裁

“一站式”衔接，形成更具开放性和国际化的金融纠纷解决网上网下综合平台，公正高效便捷解决金融纠纷，满足金融市场主体跨境诉讼需求。要强化科技赋能，坚持向信息化要“审判力”、向信息化要“工作力”，以精准服务办案、服务群众、服务决策为导向，全面提升金融审判、管理和服务质效，保障金融开放创新的可持续发展。

坚持以队伍建设为保障

推进金融审判体系和审判能力现代化，必须坚持以队伍建设为保障，全面提升法院队伍革命化、正规化、专业化、职业化水平，着力打造一支政治立场坚定、专业造诣深厚、工作实绩突出、纪律作风过硬的高素质法院队伍。要加强思想政治建设，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深化社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育，引导干警坚定理想信念、坚守法治信仰、热爱司法事业。要全面推进从严治党，抓好党风廉政建设和反腐败斗争，持之以恒正风肃纪，确保司法公正和司法廉洁。要坚持党管干部原则，突出政治标准选人用人，严格考察干部队伍的制度执行力和治理能力，着力培养选拔政治过硬、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的好法官好干部。要注重培育专业能力和专业精神，增强法院队伍适应新时代中国特色社会主义发展要求的能力，按照“知识能力专业化、审判思维现代化、司法视野国际化”的标准，培养一批通晓中外金融法律政策、谙熟金融市场交易规则、具备驾驭复杂局面能力的高层次金融审判人才。要加强人才制度和政策创新，建立外部高端金融审判研究人才招录机制、法院系统内金融审判人才交流和动态管理机制，探索有利于人才集聚、发展的培养模式，形成专业精深、梯队完整、人尽其才的人才队伍格局，支持优秀人才为提高金融审判能力贡献智慧和力量。

