



未成年人的法律原则 坚持最有利于

□ 邱守慈

呼应。如规定,学校应当建立未成年学生保护工作制度,健全学生行为规范,培养未成年学生遵纪守法的良好行为习惯。

政府方面。保障未成年人健康成长,国家监护是除家庭之外的重要一环。国家对未成年人身心健康和全面发展负有最终责任,当未成年人存在问题时应当采取最有利于未成年人的措施。新修订的《未成年人保护法》规定,国家机关、居民委员会、村民委员会、密切接触未成年人的单位及其工作人员,在工作中发现未成年人身心健康受到侵害、疑似受到侵害或者面临其他危险情形的,应当立即向公安、民政、教育等有关部门报告,未成年人的身心健康成为全社会共同的责任。与此同时,该法明确各级政府应当建立未成年人保护工作协调机制,细化政府及其有关部门的职责,并对国家监护制度作出详细规定。父母或者其他监护人是监护的第一责任人,当其无法或者不能履行监护职责时,由国家介入和补位。《未成年人保护法》在政府保护、司法保护、法律责任三章中对此作出了一系列措施安排,完善了未成年人监护制度基本框架,有利于进一步为未成年人健康成长保驾护航。

此外,网络空间作为家庭、学校、社会等现实世界的延伸,已经成为未成年人成长的新环境。《未成年人保护法》增设“网络保护”专章,对网络保护的观念、网络环境管理、相关企业责任、网络信息管理、个人网络信息保护、网络沉迷防治等作出全面规范,力图实现对未成年人的线上线下保护。一是首次在法律层面针对未成年人的网络保护作出了规定,要求学校、社区、图书馆、文化馆、青少年宫等场所为未成年人提供的互联网上网服务设施,应当安装未成年人网络保护软件或者采取其他安全保护技术措施。二是首次提出了“网络素养”的概念,明确规定国家、社会、学校和家庭应当加强未成年人网络素养宣传教育,培养和提高未成年人的网络素养,增强未成年人科学文明安全合理使用网络的意识和能力。三是强调要保护未成年人的个人信息,对反欺凌作了专门规定,强调任何组织或者个人不得通过网络以文字、图片、音视频等形式,对未成年人实施侮辱、诽谤、威胁或者恶意损害形象等网络欺凌行为。三是顺应时代发展趋势、正视社会发展现实的具有前瞻性的法律条文,将“疏”与“堵”结合起来,为未成年人网络社会的净化提供了保障。

家庭方面。新修订的《未成年人保护法》明确规定,父母离婚时,要“听取有表达意愿能力未成年人的意见”。规定父母或者监护人委托他人行使监护权时,要与未成年人、被委托人至少每周联系和交流一次,了解未成年人的生活、学习、心理等情况,并给予未成年人亲情关爱。同时,强化了监护人的第一责任人意识,并规定,未成年人的父母或者其他监护人应当为未成年人提供安全的家庭生活环境,及时排除引发触电、烫伤、跌落等伤害的安全隐患;采取配备儿童安全座椅、教育未成年人遵守交通规则等措施,防止未成年人受到交通事故的伤害;提高户外安全保护意识,避免未成年人发生溺水、动物伤害等事故。

学校方面。一方面,新修订的《未成年人保护法》从用人制度上作出了具体规定。如,密切接触未成年人的单位录用查询以及每年定期查询两项具体制度,发现应聘者、工作人员具有违法犯罪行为的,应当不录用、及时解聘。密切接触未成年人的单位未履行查询义务,或招用、继续聘用具有相关违法犯罪记录人员的,责令其限期改正,给予警告,并处5万元以下罚款。另一方面,《未成年人保护法》强调学校的育人功能,强化学校的法治宣传教育责任,与“道德与法治”学科内容相



如何理解法律授权?

□ 胡建森

关于国家机关公权力的产生方式,人类社会经历了“职权神定——职权人定——职权法定”的漫长过程,反映了国家对社会治理模式的“神治——人治——法治”之历史演进轨迹,体现了人类法治文明的进步。“职权法定”是法治国家关于公共职权产生和行使的法治原则,其基本要求有两项:一是职权须经法律授权产生;二是职权必须依法行使。“法无授权不可为,法定职责必须为”,其中前一句正是基于前一项要求说的,后一句则是后一项要求的延伸。

国家机关的公权力,不是从天上掉下来的,也不是自我宣布赋予的,而是人民通过法律授予给国家机关的。这正是“人民主权”“人民当家作主”的体现。不经法律授权,国家机关的公权力便失去合法的权力来源。

准确地说,法律授权是指人民通过法律将公权力赋予有关国家机关或其他组织的法律活动。在法律授权中,人民是授权主体,国家机关或其他组织是被授权主体,法律是授权的载体,公权力则是授权客体 and 授权内容。法律授权过程,就是人民通过立法方式,将国家的公权力赋予有关国家机关和其他组织行使的过程。

那么,我国法律到底是怎样将公权力授给有关组织的呢?我们应当怎样解读法律授权的表达方式呢?这依然是一个需要阐释的问题。比如说,当法律表达“对于某种违法行为,行政机关有权处罚”时,是否意味着所有行政机关对这一违法行为可以进行任何形式的行政处罚?显然不是的。为此,我们必须掌握授权的基本类型、基本方式和基本要求。

抽象授权与具体授权。这是法律授权的一组类型。抽象授权,指法律所授的权力内容及权力承受主体具有抽象性。如《生物安全法》第72条规定:“违反本法规定,履行生物安全管理职责的工作人员在生物安全工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者有其他违法行为的,依法给予处分。”这其实是《生物安全法》给有关机关对在生物安全工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者有其他违法行为的履行生物安全

管理职责的工作人员,实施处分的一种法律授权。这一授权条款既未直接表明可以实施“处分权”的机关,也未表明“处分权”的具体内容。这就是抽象授权。具体授权则不同,它是指法律所授的权力内容及权力承受主体都是具体而明确的。如《城乡规划法》第53条规定:“县级以上人民政府城乡规划主管部门对城乡规划的实施情况进行监督检查,有权采取以下措施:(一)要求有关单位和人员提供与监督事项有关的文件、资料,并进行复制;(二)要求有关单位和人员就监督事项涉及的问题作出解释和说明,并根据需要进入现场进行勘测;(三)责令有关单位和人员停止违反有关城乡规划的法律、法规的行为。”这是《城乡规划法》对县级以上人民政府城乡规划主管部门实施监督检查的一种授权,其所授权力内容和行使权力的主体都非常具体和明确,这显然属于具体授权。区别抽象授权与具体授权的法律意义在于:抽象授权对授权本身表达得比较模糊,它重在解决有关法律之间或法律条文之间的衔接,有关机关不能单凭这一规定直接获得所授权力,必须结合其他法律才能获得并行使这一权力;而具体授权则不同,由于所授权力内容和权力的承受主体非常具体明确,被授权力主体可以直接依据该法条获得所授权力并行使该权力。

概括授权与单一授权。这是法律授权的另一组类型,它是根据所授权力内容上的概括程度所作的一种分类。凡是法律对权力作类型化概括并将这类权力授给有关组织,这就是概括授权。如1985年《全国人民代表大会关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行规定的规定或者条例的决定》,就是一例。相反,凡是法律对权力中单一的事项授给有关组织,这是单一授权。如1983年《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院对职工退休退职办法进行部分修改和补充的决定》,便属此类。区分这两种授权的法律意义,主要是有助于把握所授权力范围的大小,以防超越授权范围。

直接授权与间接授权。这是法律授权的又一组类型,它是依据授权法和被

授权人获得该权力之间的紧密度所作的一种分类。如果被授权组织直接依据授权法就获得了该项权力,无须经过其他法律的转换,这就是直接授权。如《行政处罚法》第51条第1项规定:“当事人逾期不履行行政处罚决定的,作出行政处罚决定的行政机关可以采取下列措施:(一)到期不缴纳罚款的,每日按罚款数额的百分之三加处罚款。”根据这一授权规定,行政处罚决定机关直接据此获得了行政处罚的权力,无须经过其他法律转换。如果授权法没有直接将某一权力授给某组织,只是为它获得该权力设定了一种可能,这种可能性转化为现实,还须经过其他法律的转换,这是间接授权。如《行政强制法》第44条规定:“对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的,应当由行政机关予以公告,限期当事人自行拆除。当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼,又不拆除的,行政机关可以依法强制拆除。”在这里,《行政强制法》把对违法建筑物强制拆除权授予给行政机关是一种间接授权,因为行政机关并不是依据这一规定就直接拥有了对违法建筑物的强制拆除权,这里的“依法”两字就是要求依据其他具体法律规定而定。其他法律规定行政机关拥有强制执行权的,行政机关才拥有对违法建筑物实施强制拆除的权力,否则必须申请人民法院强制执行。换言之,行政机关并没有直接依据《行政强制法》第44条普遍性地取得对违法建筑物的强制拆除权,它还必须依据其他的法律来加以确定某一行政机关是否拥有这一权力。这正是间接授权的法律特征。区分这两种授权有利于判断有关机关的权力依据。在直接授权中,被授权主体直接依据授权法就获得所授权力,无须经过其他法律的转换;而在间接授权中,该授权法并不能作为被授权主体获得所授权力的直接依据,它还须寻找其他的法律规定。

当然,上述抽象授权与具体授权、概括授权与单一授权、直接授权与间接授权三对授权范畴,相互之间存在一定的交叉性。概括授权、单一授权都属于具体授权,它们可以成为直接授权,也

可成为间接授权。但概括授权、单一授权、具体授权都不是抽象授权。因为抽象授权的意义主要不在于“授权”,而在于法律之间的“衔接”。此外,理解“法律授权”还需要把握以下几点。

第一,法律授权中的“法律”是广义的,它包括法律授权、行政法规授权、地方性法规授权和规章授权。什么“法”可以授什么“权”具有一定的对应性,授权法要视所授职权而定。例如,对《立法法》第8条所规定的法律保留事项和有关公民基本权利方面事项的授权,必须由法律作出;而有的授权必须由法律和行政法规作出,有的可以由地方性法规作出或者规章作出,不能一概而论。

第二,法律授权既是一种“授权”,同时也是一种“限权”。因为法律授权在授权的同时,也在一定程度上界定了权力的“边界”。被授权主体在行使所授权力时,一定要注意权力的边界。被授权主体超越“边界”行使权力就会构成越权。没有边界、不受限制的权力不是法治状态下的权力。

第三,当法律将权力授给某个主体时,该主体行使所授权力还必须“依法”进行。因为法律授权只是解决了权力来源的合法性,它并没有解决事实认定、法律适用和程序遵循上的合法性。而一个合法的公权力行为,不仅要求其权力来源合法,还必须做到事实依据、法律依据和程序上的合法。

第四,当法律授权某类机关可以做什么时,并不意味着这类机关中的所有单位都可以行使这一权力。有关机关行使所授职权,还受到事权和管辖的约束。任何机关行使任何所授职权,都不是无条件的。

(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

□ 姚选民

《民法典》第1034条规定,“个人信息受法律保护”,明确将个人信息视为应予保护的民事利益。2020年10月13日至17日举行的第十三届全国人大常委会第22次会议对《个人信息保护法(草案)》进行了审议。针对个人信息保护进行专门立法,及时回应了人民群众的呼声和期待,将进一步增强法律规范的系统性、针对性和可操作性,在个人信息保护方面形成更加完备的制度、提供更加有力的法律保障。

对个人信息保护进行专门立法,是进一步加强个人信息保护法律保障的客观要求,是维护网络空间良好生态的现实需要,也是促进数字经济健康发展的重要举措。近年来,我国个人信息保护力度不断加大,但在现实生活中,依然存在一些企业、机构和个人,从商业利益等出发,随意收集、违法获取、过度使用、非法买卖个人信息,利用非法获取的个人信息侵扰人民群众生活安宁、危害人民群众生命健康和财产安全的现象。在大数据时代,如何平衡好个人信息价值挖掘与个人主体信息自主权、信息共享与隐私保护、大数据分析与信息正确性保障、信息传输利用与安全保护等关系,都要求尽快完善相关数据标准和有关规范,尤其是加快专门立法,结束个人信息收集、处理、利用和传播的无序状态,使技术进步真正带来社会福祉。

随着计算机和通讯技术的发展,个人信息保护受到广泛关注和重视,1980

年经济合作与发展组织制定了《关于隐私保护与个人数据国际流动的指针的建议书》,提出了“OECD八原则”,成为许多国家个人信息保护遵循的主要原则。1995年欧盟通过《关于保护个人数据处理所涉及的个人信息以及保障该信息自由流动的指令》,确定了个人数据处理合法性的一般规则。2018年,《欧盟数据保护通用条例》(GDPR)生效,开始实行更严格的个人数据保护。

我国《个人信息保护法》在进入立法规划前,国家对个人信息的保护散见于一些法律、规章和规范性文件当中。直接规定主要有:2012年全国人大常委会通过的《关于加强网络信息保护的决定》、2013年实施的我国首个个人信息保护标准《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》、2013年工业和信息化部通过的《电信和互联网用户个人信息保护规定》、2013年国务院发布的《征信业管理条例》、2013年中国人民银行发布的《征信机构管理办法》、2016年通过的《网络安全法》等。这些文件明确了个人信息收集、处理、使用的原则,对个人信息保护作出了一些规定;在《消费者权益保护法》《电子商务法》等法规中也有条款涉及个人信息保护的内容。另外,《宪法》《民法典》《刑法》中还有一些条款以规定保护人格尊严、个人隐私等方式对个人信息权益进行间接性保护。现有法律体系中个人信息保护的“碎片化”状况,致使条款之间存在相互冲突的现象,不利于法律的



适用,难以实现个人信息认定标准、个人信息管理、处罚标准等的统一,急需对其进行专门立法。

需要指出的是,强调个人信息保护,要特别注意处理好民事保护、行政保护、刑事保护三者之间的关系,实现三者并重、均衡保护。一方面,要加大个人信息违法行为的行政处罚力度。另一方面,在注重充分发挥行政机关通过行政处罚实现个人信息保护的同时,还必须注重民事保护和刑事保护。个人信息的民事保护能够为个人信息主体真正实现人格权与财产权双重救济和权益保护;个人信息刑事保护能够真正将严重

侵犯个人信息的违法主体绳之以法,发挥社会警示作用。

个人信息保护立法要瞄准广大人民群众的需求,聚焦个人信息保护中暴露的突出问题,并为技术的革新与发展留有必要的空间。在立法进一步完善的基础上,还要统筹协调各相关部门的执法行动,可以专门设立个人信息保护机构,实现个人信息保护的有效保障。

