

健全充满活力的基层群众自治制度

□ 邓名奋

改革开放和经济社会体制变革的大背景下发展起来的，其进程有着鲜明的渐进性特征，基层群众自治的活动是由局部推广至全国，基层群众自治的法律、法规、制度也是在探索中逐步发展、丰富和完善的。

三是发展方向的制度化、规范化。我国基层群众自治制度的建立，特别是改革开放以来的发展，一个鲜明的特点是制度化和规范化的程度显著提高。1982年宪法确认了城乡基层群众自治组织和企事业单位中民主管理机制的合法地位，随后制定了一系列保障和规范基层群众自治制度的法律法规，如村民委员会组织法、居民委员会组织法、全民所有制工业企业法和工会法等。除此之外，中央还颁发了一系列关于推进基层群众自治制度建设、加强基层治理体系和治理能力现代化建设的文件，持续有力地推动基层群众自治制度的法制化、规范化、程序化。

习近平总书记强调，“基层是一切工作的落脚点，社会治理的重心必须落实到城乡、社区”，“社区是基层基础，只有基础坚固，国家大厦才能稳固”。为此，要始终坚持党的领导，把人民当家作主作为核心要求，不断完善机制，进一步推动基层群众自治发展完善。

坚持党对基层群众自治的领导。以加强基层党组织建设、增强基层党组织政治功能和组织力为关键，加强党对基层各类组织和各项工作的统一领导，不断扩大党的组织覆盖和工作覆盖。注重把党组织推荐的优秀人选通过一定程序明确为基层各类组织负责人，确保依法把党的领导和党的建设有关要求写入各类组织章程。切实发挥基层党组织领导核心作用，带领群众在自治实践中自觉贯彻落实党的路线方针政策，保障中央各项决策部署落实到“最后一公里”。

创新基层群众自治机制。进一步明确基层政府和基层群众性自治组织的权责边界，加强基层群众性自治组织规范建设，全面推进党务、村（居）务、厂务、财务公开，完善班子成员履职承诺和述职制度，强化权力制约和监督。创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制，更好满足群众需求。

深化基层协商民主。拓宽协商范围和渠道，丰富协商内容和形式，保障基层职工群众享有更多更切实的民主权利。大力倡导协商精神和协商文化，坚持民主集中制，坚持依法协商，聚焦职工群众关心的民生实事和重要事项，确保各类主体充分发表意见建议，协商活动有序进行，协商结果合法有效。

提升基层治理水平。规范基层民主选举程序，加强候选人资格审查，防止黑恶势力进入基层群众性自治组织。进一步推进民主管理，确保村规民约、居民公约符合法律法规和公序良俗，健全村（社区）道德评议机制，注重发挥家庭家教家风在基层治理中的作用，促进自治、法治、德治有机融合。加快村（社区）公共服务体系建设，规范村（社区）公共服务和代办政务服务事项，由基层党组织主导整合资源为群众提供服务。企事业单位要进一步拓宽职工表达诉求渠道，做好民主参与、职工维权和服务职工工作，为职工办实事、做好事、解难事。

加强基层智慧治理能力建设。务实推进智慧社区基础设施、系统平台和应用终端建设，整合数据资源，实现数据共享。依托互联网和大数据技术，提高基层治理数字化智能化水平，提升政策宣传、民情沟通、便民服务效能，让数据多跑路、群众少跑腿。

数据在当今世界具有鲜明的时代特性，且具有天然的流动优势，在全球化时代，数据随着流动而不断增值。近年来，随着数字经济的蓬勃发展，数据跨境活动日益频繁，数据处理者的数据出境需求快速增长。但是，数据流动本身便意味着风险存在，在促进数据自由流动的同时，也妥善应对和防范数据出境安全风险，实现数据流动与数据保护的平衡。

2022年7月7日，国家互联网信息办公室公布《数据出境安全评估办法》（以下简称《办法》），自9月1日起施行。《办法》旨在落实网络安全法、数据安全法、个人信息保护法的规定，规范数据出境活动，保护个人信息权益，维护国家安全和社会公共利益，促进数据跨境安全、自由流动，切实以安全促发展、以发展促安全。

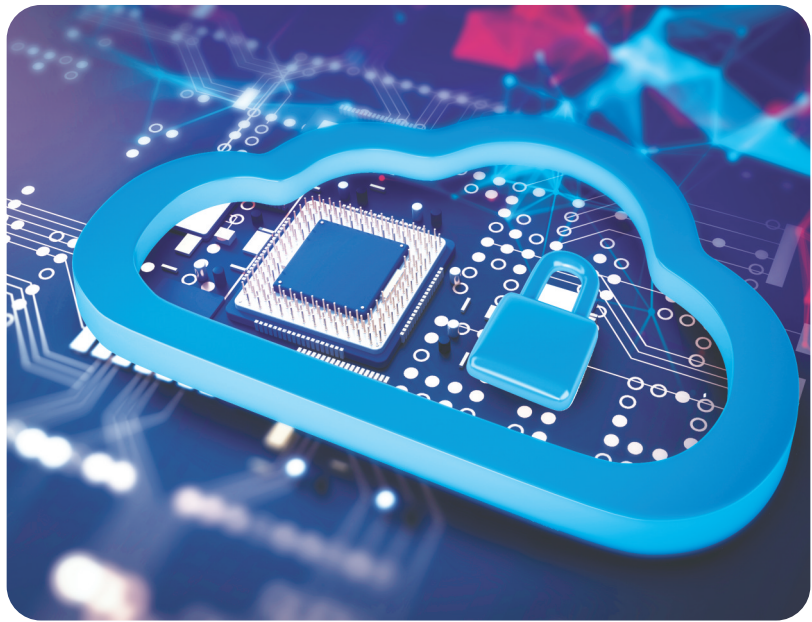
数据跨境流动在形式上可以分为数据入境与数据出境。根据《办法》，数据出境活动主要包括：一是数据处理者将在境内运营中收集和产生的数据传输、存储至境外。二是数据处理者收集和产生的数据存储在境内，境外的机构、组织或者个人可以访问或者调用。实际上，数据跨境流动不仅会涉及跨境贸易等经济问题，也会涉及私权保护、国家安全、主权管辖等问题。而与数据入境相比，数据出境存在的风险可能更大。对于个人来说，数据出境后，易引发个人数据泄露和数据滥用问题；对于企业而言，数据出境可能带来技术、资产和组织管理等方面的弊端；在国家层面，则可能涉及本国的数据利益和安全。因此，对数据出境进行法律规制，是许多国家的普遍做法。

我国关于数据出境的法律规制，主要规定于网络安全法、数据安全法、个人信息保护法之中。在这三部法律出台之前，我国立法对于数据跨境流动的问题有所涉及，但仅针对特

定对象，以业务数据和行业信息为主。2013年，工信部实施了《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》，其中规定，个人信息管理者向境外转移个人信息，须合乎法律，经信息主体明示同意或主管部门同意。这是对于个人信息的跨境流动的一般性规定，但是该文件的立法层级较低，所规范的范围也仅限于个人信息。此外，其他法律法规与规章中也间接涉及数据跨境流动的问题，如网络安全法和保守国家秘密法分别从档案、国家秘密的角度对该问题进行了规制。但综合而言，这一时期我国对于数据跨境流动的规制并不充分，相应的规则也比较概括，且缺乏配套制度。

2016年起，随着网络安全法、数据安全法、个人信息保护法等法律的陆续出台，我国基本构建了数据治理的法律制度。其中，根据网络安全法第37条规定，关键信息基础设施运营者在我国境内运营中收集和产生的个人信息和重要数据原则上应当遵循本地化储存原则，确需进行跨境传输时应当履行数据出境安全评估义务。数据安全法第30条和第31条规定了重要数据处理者的风险评估义务，以及关键信息基础设施运营者和其他数据处理者在我国境内运营中收集和产生的重要数据的数据出境安全评估义务。个人信息保护法第36条和第40条规定了国家机关处理的个人信息在向境外提供时，应当进行安全评估，以及关键信息基础设施运营者和处理个人信息达到规定数量的个人信息处理者，在向境外提供个人信息时，应当进行安全评估。然而，上述法律并未对数据出境评估规范进行细化规定，导致实践中对数据出境进行安全评估时缺乏具体实施规则，不利于依法规范开展数据出境安全评估，维护个人信息权益、国家安全和社会公共利益。

此次《办法》在遵循上述法律基



本要求的前提下，对数据出境安全评估规范进行了细致的规定。《办法》第2条明确规定，数据处理者向境外提供在中华人民共和国境内运营中收集和产生的重要数据和依法应当进行安全评估的个人信息，应当按照本办法的规定进行安全评估。在适用对象上，《办法》并未采用网络安全法、数据安全法、个人信息保护法中“关键信息基础设施运营者”“重要数据处理者”“其他数据处理者”的表述，而是统一使用“数据处理者”，在适用对象上更具广泛性和包容性。

《办法》确定了事前评估和持续监督相结合、风险自评估与安全评估相结合的基本原则，明确了应当申报数据出境安全评估的具体情形，内容涵盖关键信息基础设施运营者、重要数据处理者、处理个人信息达到规定数量的个人信息处理者以及其他数据处理者等；规定了数据处理者向境外提供数据满足规定情形时的两类评估义务，即数据出境安全自评估与监管部门数据出境安全评估，同时，要求数据处理者与境外接收方订立合同时

应当充分约定数据安全保护责任。上述规定，填补了过去法律规定的空白，有利于我国数据出境企业和权益受损的个人依法进行维权，也对监管部门全方位审查数据出境活动的安全风险程度提供了更加全面客观的指南，有助于灵活高效应对数据跨境流动中可能存在的治理难题，提升数据出境安全评估治理效能。

实践中，数据出境安全保护环境复杂多变，《办法》的有效落实需要相应机制的配合。在遵循网络安全法等上位法的规范，维护法律法规间的统一性与系统性的基础上，一方面，应加强数据跨境流动治理领域的国际合作，推动国际协定与国内治理的有效衔接；另一方面，应切实发挥行业协会与企业的积极性与能动性，减轻政府对数据跨境流动风险审查的压力。



加强法规审查指导 提高地方立法质量

□ 许迎华

立法法规定，省、自治区的人民代表大会常务委员会对报请批准的地方性法规，应当对其合法性进行审查。这是我国地方立法中的重要环节。为提高审查工作的质量和效率，我国各省（区）人大常委会探索出了一些行之有效的机制措施，目前已普遍推行的法规审查指导工作就是其中之一。法规审查指导就是省级人大常委会在报批法规的草案阶段加强对相关地方立法主体的指导，努力将问题解决在法规通过前，从而建立起一种“通过前指导、通过后审查批准”的工作程序，对提升地方立法质量具有切实作用。在实践中，法规审查指导工作应遵循以下原则。

坚持维护国家法制统一。我国宪法规定：“国家维护社会主义法制的统一和尊严。”法规审查指导工作必须将维护国家法制统一作为首要任务，对每件报批法规，都要从两个方面进行合法性审查，坚决避免和纠正立法“放水”。一是内容上，报批法规不得超越立法权限，不得违反上位法规定，不得违背上位法立法目的、原则、精神。二是程序上，报批法规的提出、审议、表决和报批程序要严格遵循地方性法规制定程序。

坚持加强立项统筹。根据立法法的规定，设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况 and 实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，法律另有规定的，从其规定；制定地方性法规，对上位法已经明确规定的內容，一般不作重复性规定。基于此项规定，省级人大常委会主要应从以下方面对市州人大立法选题加强指导

和统筹。一是防止越权立项。严格依照宪法、法律规定的立法权限，对市州立法选题进行把关，避免就法律专属事项，法律、行政法规授权省级立法的事项，超越法律规定的事项范围进行立项。二是防止重复立项。对国家和省级立法已经比较完备的事项，建议暂不立项；对国家或者省正在立法或者已经列入立法计划的事项，建议暂缓立项；对属于需要省级立法解决的共性问题，加快制定省级法规或者就共性问题作出原则规定；对属于市州立法事项范围内的问题，为市州立法适当留白；根据区域协调发展的需要，推动市州开展协同立法。三是防止盲目立项。对属于执法问题的事项，适宜通过政策、纪律、道德等其他社会规范或者经济、行政、思想教育等其他手段进行规范调整的事项，前期调研论证不足的事项，建议不予立项。四是引导紧扣大局。推进市州立法选题围绕中心、服务大局、突出重点，聚焦党中央重大决策部署，聚焦人民群众所思所盼所愿，推动解决制约经济社会发展的突出矛盾和问题。五是引导体现特色。运用实施性立法、先行性立法、自主性立法等形式，突出特色、着眼急需、切合实际，着重就本地特有的而国家立法和省级立法没有关注或不宜解决的问题开展立项。六是引导量力而行。根据市州立法工作力量，对项目选择、数量控制、时序安排等提出建议。七是引导系统谋划。指引市州在立项工作中，更加坚持系统观念，重视系统性思维方式，提升立项工作的前瞻性、全局性，增强中央立法的系统性、整体性、协同性。

坚持区别标准。法规审查指导包括“通过前指导”和“通过后审查批准”两个阶段。两个阶段的工作标准

如何把握？各地做法不尽一致。有的地方在审查批准阶段，不仅审查合法性问题，也审查合理性、可行性、立法技术等方面的问题。这一做法值得探讨。根据立法法，省、自治区人大常委会审查批准设区的市、自治州地方性法规要以是否与宪法、法律、行政法规和省级地方性法规相抵触为标准。因此，对市州法规草案通过前指导和通过后审查批准，应采取不同的工作标准。前者可以以“全面指导+重点关注”为标准，对法规草案贯彻落实党的主张以及合法性、合理性、可行性、立法技术等方面存在的问题加以全面指导和提醒，重点关注贯彻落实党的主张、合法性及立法技术方面存在的“硬伤”。后者则应当以“合法性审查”为原则，对不存在合法性问题的报批法规应及时予以批准，此阶段提出的合理性、可行性、文字表达等非合法性问题不应成为不予批准的理由。

坚持尊重主体地位。省、自治区人大常委会依照宪法、法律的规定履行审查批准设区的市、自治州地方性法规的职责，但其与设区的市、自治州人大及其常委会仍然是相互独立的地方国家权力机关，相互之间是法律监督关系、业务指导关系和工作联系关系，而不是领导与被领导关系。因此，在法规审查指导工作中，应充分尊重设区的市、自治州人大及其常委会的立法主体地位，指导而不干扰，建议而不强令，到位而不越位，确保审查指导双方都正确依照法律法规的规定行使职权。

坚持兼顾效率。我国宪法规定，中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。省级人大常委会在依法守牢合法性审查

关，坚决维护国家法制统一的前提下，支持和帮助市州立法提质增效，激发其创造性开展立法工作的主动性、积极性。一是深化提前介入，把握好提前介入的时间、程度、范围，加强沟通联系，切实帮助市州提高法规草案整体质量，尽最大可能将问题解决在前，确保报批阶段顺利予以批准。二是保持灵活性，切忌刻板、机械对照上位法否定立法创新。三是优化审查批准程序，兼顾国家法制统一与地方立法效率，对报批法规实行分类处理。未发现抵触情形的，直接提请审议；发现抵触情形，且稍作调整即可纠正、不影响立法本意的，及时与制定机关沟通，商定纠正方案后提请审议；发现抵触情形，且抵触情形较严重，需要通盘考虑予以纠正的，可以建议制定机关依法撤回或者不予批准。

坚持点面结合。如果说单项法规的审查指导是点，那么总结共性问题、出台指导意见、健全工作机制就是面。法规审查指导工作要善于做好点面结合，提升工作质效。一是梳理合法性审查标准，为法规审查指导工作确立规则，为市州人大立法提供参考。二是理顺审查指导工作流程，明确各方职责，规范各类文本格式。三是透过量大面广的指导案例，提炼总结共性问题，分析成因，提出对策，避免反复。四是抓住普遍性问题制定指导意见，引导市州完善立法工作格局、健全立法工作机制，提高立项、起草、调研、审议工作质量。



中国特色社会主义民主