全国人大常委会专题

高空抛物坠物如何追责？

——民法典人格权编、侵权责任编草案三审稿四大看点

□据新华社报道

高空抛坠物咋追责？宾馆房间被偷拍能维权吗？昨日，民法典人格权编和侵权责任编草案三审稿提交十三届全国人大常委会第十二次会议审议，其中一些法律热点问题引发公众关注。

看点1：进一步扩大隐私权、个人信息保护范围

近年来，宾馆、民宿、试衣间等场所针孔摄像头偷拍事件屡有发生，引发公众担忧；另一方面，大量电子邮箱地址、公众人物行踪信息等被不法分子盗取放在网络平台上售卖，造成安全隐患。

民法典人格权编草案三审稿将“隐私”的定义修改为“自然人不愿为他人知晓的私密空间、私密活动和私密信息等”，并增加规定：除法律另有规定或者权利人同意外，任何组织或个人不得搜查、进入、窥视、拍摄他人的住宅、宾馆房间等私密空间。

此外，草案三审稿将“电子邮箱地址”和“行踪信息”纳入个人信息范围，将二审稿中“收集、使用自然人个人信息”的表述，修改为“收集、处理自然人个人信息”，并明确“个人信息的处理”包括“个人信息的使用、加工、传输、提供、公开等”。

北京大学法学院教授王成表示，对“隐私”的定义加入了“自然人不愿为他人知晓的”这一限定，扩大了隐私的界定范围，增加了判断的主观性和灵活性，这意味着权利保护和行为自由的界限要在不同场合、不同个案中加以判断。

中国社会科学院法学研究所研究员孙宪忠指出，将“电子邮箱地址”和“行踪信息”纳入个人信息范围让个人信息保护的定义更加清晰全面；但要从源头有效治理个人信息泄露，还应注意加强对互联网公司、银行、物流企业等信息收集者的引导。他建议在民法典基础上再专门立法保护个人信息。

看点2：“自助行为”止损须符合限定条件

吃了亏能否自己“找补”止损？比如面对吃“霸王餐”的“餐霸”，饭店在警察赶到前能否先扣下人或其物品？对此类行为，民法典侵权责任编草案继在二审稿中提出“自助行为”免责制度后，又在三审稿中进一步予以规范。

根据草案二审稿，合法权益受到侵害，情况紧迫且不能及时获得国家机关保护的，受害人可以在必要范围内采取扣留侵权人财物等合理措施，并在事后立即请求有关国家机关处理。

目前草案三审稿在“自助行为”规则适用条件上增加了一个限定条件，即“不立即采取措施将使其权益受到难以弥补的损害的”，才可以实施自助行为。

“严格限定‘自助行为’的适用条件，可以有效避免适用扩大化问题。”中国人民大学法学院副教授朱虎认为，这样规定既回应了现实需要，也意味着将“自助行为”纳入法治化轨道进行规制。

看点3：明确高空抛坠物侵权各方责任

近年来，各地高空抛物坠物事件频发，“头顶上的安全”令人忧心。

为此，民法典侵权责任编草案三审稿明确：禁止从建筑物中抛掷物品。从建筑物中抛掷物品或者从建筑物上坠落的物品造成他人损害的，由侵权人依法承担侵权责任。

针对司法实践中侵权人认定难导致“一人抛物全楼赔偿”的问题，草案三审稿规定，有关机关应当依法及时调查，查清责任人。经调查难以确定具体侵权人的，才适用由可能加害的建筑物使用人给予补偿的规定。可能加害的建筑物使用人补偿后发现侵权人的，有权向侵权人追偿。

草案三审稿还强调，建筑物管理人应当采取必要的安全保障措施防止此类情形的发生；未采取必要的安全保障措施的，应当依法承担未履行安全保障义务的侵权责任。

中国法学会立法学研究会副会长熊文钊表示，明确禁止抛掷的条款，将更便于司法实践操作。草案三审稿对建筑物管理人安全保障义务的规定，有利于从源头上解决高空抛坠物问题。“与其将立法落脚点仅定位在危险发生之后，倒不如防患于未然，加强高空抛物坠物危险发生前的安全保障。”他说。

看点4：缺陷产品召回由生产、销售者“埋单”

缺陷产品召回产生的必要费用由谁来承担？侵权责任编草案三审稿对这一焦点问题予以明确：生产者与销售者。

此前，民法典侵权责任编草案二审稿对生产者、销售者召回缺陷产品的责任作出规定：产品投入流通后发现存在缺陷的，生产者、销售者应当及时采取停止销售、警示、召回等补救措施。未及时采取补救措施或者补救措施不力造成损害扩大的，对扩大的损害也应承担侵权责任。

这次草案三审稿在二审稿基础上增加一款规定：依照前款规定采取召回措施的，生产者、销售者应当负担被侵权人因此支出的必要费用。

“汽车缺陷产品召回高发，现实中经常碰到消费者对汽车召回期间发生的运输费、交通费等提出主张的案例。”重庆市律师协会民事专委会主任吴启均说，明确“埋单人”是对消费者权益保护法中相关规定的进一步确认，同时将法条的适用范围从消费者扩大到被侵权人。

“假药”？“劣药”？药品违法行为将明确界定

□据新华社报道

现行法律对假药、劣药范围界定比较宽泛，不便于精准惩治。昨日提交十三届全国人大常委会第十二次会议审议的药品管理法修订草案，明确界定了假药、劣药的范围。同时，拟明确药品质量首负责任制。

专家表示，科学地界定假药、劣药，并实施科学监管是法律修订的重要议题，对药品生产经营企业利益和行业声誉关系重大。

修订草案二次审议稿中，对原“按假药论处”“按劣药论处”情形中国务院药品监督管理部门禁止使用的药品，必须批准而未经批准生产、进口的药品，必须检验而未经检验即销售的药品，使用必须批准而未经批准的原料药生产的药品，使用未经批准的直接接触药品的包装材料和容器生产的药品单独作出规定，明确禁止生产、进口、销售、使用这些药品，并从严规定处罚。

南开大学法学院副院长宋华琳说，对假药、劣药概念加以界定和厘清，使得假药、劣药概念更为契合事物本质，相对更容易认定，更符合执法实践，有助于更好地打击危害药品安全的行为。此外，二次审议稿更加体系化、无疏漏地为违法行为设定法律责任，从而形成周密的监管网络。

修订草案二次审议稿提出，未经批准进口少量境外已合法上市的药品，情节较轻的，可以减轻处罚；没有造成人身伤害后果或者延误治疗的，可以免予处罚。

上海市食品药品安全研究会会长唐民皓说，修订草案二次审议稿将药品生产经营活动中的违法违规情形从药品品质的假劣中分离出来，单独列出进行表述，有助于监管执法的科学性。

另外，药品质量出了问题，已经吃了药的消费者找谁维权？药品管理法修订草案拟明确药品质量首负责任制，即谁先接到受害人赔偿请求，谁先行赔付。这意味着，“药品质量问题发生后，用药者能尽快找到一个责任主体请求赔偿，方便群众迅速解决纠纷。”中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部教授胡颖廉说。

根据修订草案，因药品质量问题受到损害的，受害人可以向药品上市许可持有人、药品生产企业请求赔偿，也可以向药品经营企业、医疗机构请求赔偿。接到受害人赔偿请求的，应当实行首负责任制，先行赔付；先行赔付后，可以依法追偿。

值得注意的是，药品上市许可持有人此次也被纳入质量首负责任制主体范围。胡颖廉说，此次法律修订的一大亮点就是引入了药品上市许可持有人制度。用药者可向药品全生命周期的“最前端”——药品上市许可持有人主张质量赔偿责任，足见其“严”，更见其“便民、利民”。

质量首负责任制并非第一次在法律中出现，如食品安全法里也有相关规定。胡颖廉说，食药品从工厂到百姓的“餐桌”“药篮子”，环节多，专业性强。质量首负责任制不仅解决了各环节“相互推诿”的弊端，更将以社会监督为支撑点，倒逼药品生产经营企业落实主体责任，规范医疗机构药品使用行为，从而提升药品安全治理水平。

加快落实“税收法定”

□据新华社报道

资源税法草案昨日提交十三届全国人大常委会第十二次会议审议。会议听取了全国人大宪法和法律委员会副主任委员周光权作的关于资源税法草案审议结果的报告。周光权说，为落实税收法定原则，规范资源税税制，制定资源税法是必要的，草案经过审议修改，已经比较成熟。

2018年12月23日，资源税法草案首次提交全国人大常委会会议审议，开启了由税收暂行条例上升为法律的进程。这次系草案第二次提交最高立法机关审议，释放出我国税收法定进程加速的重要信号。

草案二审稿将征税范围的表述由“开采本法规定的矿产品或者生产盐”修改为“开发应税资源”；同时明确，应税资源的具体范围，由本法所附《资源税税目税率表》确定。

根据草案二审稿，国务院根据国民经济和社会发展需要，依照本法的原则，对取用地表水或者地下水的单位和个人试点征收水资源税。征收水资源税的，停止征收水资源费。此外，草案二审稿增加规定，对开采稠油、高凝油以及三次采油，相应减征资源税。

目前我国正在施行的18个税种中，已制定法律的有企业所得税、个人所得税等8个税种。财政部部长刘昆日前表示，下一步将认真落实税收法定原则，积极配合有关方面，加快推进资源税、契税、城市维护建设税、印花税、增值税、土地增值税、关税、消费税等税种立法的相关工作。

上海财经大学公共经济与管理学院教授朱为群表示，资源税法的立法过程，是落实税收法定原则的具体体现。资源税法如果能表决通过并施行，将进一步保护我国的资源和环境。北京大学法学院教授刘剑文认为，税收涉及千家万户的切身利益，税收立法既是为了落实税收法定原则，同时也是推进国家治理现代化和民主法治建设的重要内容。

政务处分法草案首次提请最高立法机关审议

□据新华社报道

公职人员政务处分法草案昨日首次提请最高立法机关审议。立法将进一步强化对公职人员的管理监督，实现党纪与国法的有效衔接，推进政务处分的法治化、规范化。

全国人大监察和司法委员会主任委员吴玉良22日向十三届全国人大常委会第十二次会议作草案说明时指出，公职人员是中国特色社会主义事业的中坚力量。制定公职人员政务处分法，将宪法确立的坚持党的领导的基本要求具体化、制度化、法律化，有利于强化对公职人员的管理和监督。

此次立法将监察法的原则规定具体化，把法定对象全面纳入处分范围，使政务处分匹配党纪处分、衔接刑事处罚，构筑起惩戒职务违法的严密法网。同时还明确了实施政务处分的主体，应当坚持的法律原则，处分事由、权限和程序，被处分人员维护合法权益的救济途径等，有利于处分主体强化法治观念、程序意识，提升工作的法治化、规范化水平。

草案主要内容包括总则，政务处分种类和适用，违法行为及其适用的处分，政务处分的程序，复审、复核、申诉以及法律责任等。

据悉，今年年初，制定政务处分法列入全国人大常委会2019年度立法工作计划。按照工作安排，政务处分法起草工作由国家监察委员会牵头，全国人大监察和司法委员会、全国人大常委会法制工作委员会参加，草案由全国人大监察和司法委员会提请审议。

吴玉良表示，政务处分法起草工作的基本思路，一是完善与党纪处分相对应的政务处分制度，统一设置处分的法定事由和适用规则，保证处分适用上的统一规范。二是坚持问题导向，着力解决对公职人员的管理监督薄弱、处分程序不够规范、处分决定幅度不统一等问题，细化违法情形、处分幅度和处分程序。三是在处分情形、处分权限和程序、处分后果上与现行法律法规的规定保持内在一致性。

学前教育规模快速扩大

□据新华社报道

受国务院委托，教育部部长陈宝生昨日向全国人大常委会作国务院关于学前教育事业改革和发展情况的报告时说，近年来我国学前教育规模快速扩大，普及水平稳步提升，普惠程度不断提高。2018年，全国普惠性幼儿园覆盖率为73.1%。

陈宝生介绍，近年来特别是党的十九大以来，按照党中央、国务院决策部署，教育部会同有关部门坚持公益普惠办园方向，积极扩大普惠性学前教育资源，着力提高保教质量，努力构建学前教育公共服务体系，学前教育事业快速发展，取得了显著成绩。

报告中的数据显示，截至2018年底，全国共有幼儿园26.7万所，在园幼儿4656万人，教职工453万人，与2010年相比，幼儿园数量增加77.3%，在园规模增加56.4%，教职工数量增加145%。2018年，全国学前三年毛入园率为81.7%，比2010年提高25.1个百分点，年均增长超过3个百分点，有效缓解了“入园难”问题。

陈宝生说，近年来，民办园迅速发展。截至2018年底，全国共有民办园16.6万所，在园幼儿2639.8万人。相比2010年，民办园总数增加6.4万所，民办园在园幼儿增加1240.3万人，全国在园幼儿增量的70%以上都在民办园。此外，学前教育的区域差距逐步缩小，农村学前教育资源得到较快增长。