

# “七五”普法规划提交全国人大常委会审议

## 拟建立法官检察官行政执法人员律师等以案释法制度

本報北京4月25日訊(記者荆 樂)今天上午，《關於深入開展法治宣傳教育的決議(草案)》提交十二屆全國人大常委會第二十次會議審議。這意味著，在“六五”普法順利收官後，“七五”普法即將拉開帷幕。

據司法部部長吳愛英介紹，2011年4月22日，全國人大常委會通過決議，在全體公民中開展法治宣傳教育的第六個五年規劃。五年中，以憲法為核心的中國特色社會主義法律體系得到深入宣傳，全社會法治觀念明顯

增強，“六五”普法成效明顯。

“七五”普法的主要目標是：普法宣傳教育機制進一步健全，法治宣傳教育实效性進一步增強，依法治理進一步深化，全民法治觀念和全體黨員黨章黨規意識明顯增強，全社會厲行法治的積極性和主動性明顯提高，形成守法光榮、違法可恥的社會氛圍。

草案力求充分體現黨的十八屆四屆四中全會對法治宣傳教育提出的新要求、作出的新部署，從宣傳內容、宣傳對象、任務措施

和監督檢查等方面，提出了10項落實措施。

草案提出，把學習宣傳憲法擺在首要位置，教育引導一切組織和個人都必須以憲法為根本活動準則；把宣傳中國特色社會主義法律體系作為基本任務，在全社會樹立憲法法律至上、法律面前人人平等、權由法定、權依法使等基本法治理念。

草案強調，法治宣傳教育的對象是一切有接受教育能力的公民，重點對象是領導幹部和青少年。把領導幹部帶頭學法、模範守法作為全社會樹立法治意

識的關鍵，把國家機關依法辦事作為推動全社會厲行法治的關鍵，健全重大決策合法性審查機制，推動實施政府法律顧問制度。

草案提出遵循現代傳播規律，結合不同地區、群體的特點有針對性開展普法。建立法官、檢察官、行政執法人員、律師等以案釋法制度，充分運用典型案例和社會熱點問題，開展生動直觀的法治宣傳教育。

草案還對推進多层次領域依法治理、健全普法責任制等內容作出了規定。

### 上接第一版

為加強公共文化服務體系建設，豐富群眾精神文化生活，促進社會主義文化繁榮發展，全國人大教育科學文化衛生委員會提出了關於提請審議公共文化服務保障法草案的議案。全國人大教育科學文化衛生委員會主任委員柳斌杰就此作的必要性、總體思路和草案主要内容作了說明。

為加強國防交通建設，保障國防活動順利進行，國務院和中央軍委有關部門在1995年制定的國防交通條例基礎上，經過充分研究論證，起草了國防交通法草案。受國務院、中央軍委委託，中央軍委委員、中央軍委后動保障部部

### 上接第一版

她強調，“雙方當事人分別邀請專家輔助人，為法院查明案件事實，正確斷責起到了很好的作用。”

最高人民法院認為，此案裁判結果彰顯了著作權法鼓勵原創、保護原創的立法精神，體現了加大知識產權保護力度的司法政策，對文化產業特別是影視行業的發展具有導向性作用。

自成立以來，3家知識產權法院始終把案件審判作為第一要務來抓，受理案件數量較多，審理效率明显提高，審判效果贏得社會贊譽。據統計，截至2016年3月31日，3家知識產權法院共受理案件19502件，審理了一批具有國際影響的知識產權案件，在探索具有中國特色的知識產權司法保護制度和按照新的司法體制運行方面也取得顯著進展。

4月14日，上海知識產權法院發布首份審判工作白皮書稱，該院受理的案

### 上接第一版

分配舉證責任、提高侵權賠償數額等各種措施，加大對侵權行為的制裁力度。

4月21日，廣東省高級人民法院發布《廣東法院知識產權司法保護狀況(2015年度)》白皮書稱，廣州知識產權法院在全省知識產權審判中的影響舉足輕重，該院全年共受理各類知識產權案件4940件，審結3393件，主審法官人均結案261件；新收專業技術性較強的知識產權民事案件2743件，其中專利案件2612件，占總量的95.22%。

一年多來，3家知識產權法院通過集中審理、宣判一批典型案件，彰顯了加大司法保護力度、統一司法尺度的鮮明態度。通過召開新聞發布會、開通法院互聯網站和官方微博、設立公共開放日等方式，全方位、多媒體推進司法公開，大大提高了知識產權司法的透明度。

上海知識產權法院積極發揮中國法院知識產權司法保護國際交流(上海)基地作用。依托該基地，該院積極開展知識產權司法國際交流與合作，承辦了世界法學家大會、“知識產權與國際貿易論壇”“中歐法官論壇”等重要國際會議。

## 十二屆全國人大常委會第二十次會議舉行

長趙克石作了說明。

受國務院委託，環境保護部部長陳吉寧作了關於提請審議批准《關於汞的水保公約》的議案的說明。

為適應全面建成小康社會和“十三五”時期經濟社會發展需要，全面推進依法治國，進一步增強全社會法治觀念，提高全社會厲行法治的積極性和主動性，必須進一步深入開展法治宣傳教育。會議聽取了司法部部長吳愛英受國務院委託作的關於“六五”普法決執行情況的

### 上接第一版

報告和關於提請審議關於深入開展法治宣傳教育的決議草案的議案的說明。

新修改的環境保護法規定，縣級以上人民政府應當每年向本級人大或者人大常委會報告環境狀況和環境保護目標完成情況。受國務院委託，陳吉寧向會議報告了2015年度全國環境狀況和環境保護目標完成情況。這是國務院首次向全國人大常委會作年度環境報告。

會議審議了張德江委員長赴贊比亞出席各國議會聯盟第134屆大會並訪問

### 上接第一版

贊比亞、盧旺達、肯尼亞情況的書面報告。

會議還聽取了全國人大常委會代表資格審查委員會主任委員馬駿作的關於個別代表的代表資格的報告；審議了有關任免案。

全國人大常委會副委員長李建新、王勝俊、陳昌智、嚴構琪、王晨、沈跃跃、吉炳軒、張平、向巴平措、艾力更·依明巴海、萬鄂湘、張寶文、陳竺出席會議。

國務委員楊捷、最高人民法院、最高人民檢察院負責人，全國人大各專門委員會成員，各省(區、市)人大常委會負責人，部分全國人大代表等列席會議。

## 創造知識產權司法保護的中國經驗

“我們還制定了《上海知識產權法院服務保障上海建設具有全球影響力的科技創新中心的意見》，積極探索新形勢下科技創新集區知識產權保護的體制機制。”據上海知識產權法院負責人的介紹，該院還與上海張江高新區管委會簽署合作備忘錄，建立合作機制，在園區挂牌成立“陳惠珍法官工作室”。

“工作室將緊緊立足園區企業的知識產權保護需求，通過講座、以案析法、審判白皮書等形式加強知識產權法規的宣傳，促進提升園區企業知識產權創造、運用、管理和保護水平。”有著20多年知識產權審判經驗的全國審判業務專家陳惠珍說。

最高人民法院在廣州知識產權法院設立知識產權案例指導研究(北京)基地，大力探索具有中國特色的知識產權案例指導制度。這是全國法院首家知識產權案例指導研究基地。北京知識產權法院擬定了五年工作規劃，同時努力探索知識產權裁判文書援引在先案例制度。

上海知識產權法院積極發揮中國法院知識產權司法保護國際交流(上海)基地作用。依托該基地，該院積極開展知識產權司法國際交流與合作，承辦了世界法學家大會、“知識產權與國際貿易論壇”“中歐法官論壇”等重要國際會議。

## 讓政法隊伍建設再上階梯

也是工作的導向。新形勢下加強政法隊伍建設，重在遵循規律，要在改革創新。要抓住長期以來制約政法隊伍建設的難題，在堅持行之有效傳統做法基礎上，積極探索新思路、新招數，要以

深化司法體制改革為動力，以現代科技手段應用為支撐，以制度建設為保證，增強緊迫感、責任感，切實破難題、補短板上上下功夫、求實效，推進隊伍建設水平整體提升。

## 依法開展破產案件審理，穩妥處置“僵屍企業”

上接第二版 截至目前，只有廣東深圳中院、浙江溫州中院等少數地方法院成立了專門的清算與破產審判庭。很多地方法院都沒有專門審判庭。所以，建立專門審判庭是當前和今後一個時期人民法院的重要工作任務。

在處理“僵屍企業”工作之初，中央就高度重視法院清算與破產審判庭建立工作。目前，最高人民法院正在按照中央要求加緊制定有關方案，並將與中央編辦協調推動這項工作。我們將堅持審慎、有序、科學、務實原則，首先推動省會城市、較大的市和經濟較發達城市的中级人民法院內建立專門審判庭；同時，也要積極指導、鼓勵其他地方法院調劑使用現有編制，加緊建立清算與破產審判庭。建立專門審判庭這項工作，我們已着手實施。

在建立專門審判庭過程中，還要督促各地法院同步推進破產審判法官隊伍和司法輔助人員的專業化建設。要加強法官和司法輔助人員的培訓，進一步提升法官和司法輔助人員的業務素質；要將紀律意識強、業務素質好、綜合能力強的同志向破產審判崗位適當傾斜；要結合破產審判工作特點，做好“傳幫帶”工作，搭建成熟的破產審判團隊，切實避免“一人離崗、工作皆停”的情形。目前，尤其要督促尚無破產審判法官的法院，加緊發掘、培養專門人才，確保專門審判人員及時到位。同時，在當前司法改革推進法官“員額制”過程中，我們也要求將專門審判庭作為一項內容特別考慮，要在各方面為下一步工作預留空間。

記者：請介紹一下什麼是破產衍生訴訟案件？這類型審理中，應當注意哪些問題？

杜萬華：企業破產法不再採取以前那種由破產程序對當事人實體爭議“一裁終局”的方式，而是採取更加注重公平的分別審判主義。通過在破產程序外賦予當事人提起訴訟的權利來解決破產程序中的實體爭議。當事人在破產程序外提起的實體爭議訴訟就是破產衍生訴訟。破產衍生訴訟主要包括金融債權等的確認糾紛、破產企業財產清收糾紛、職工權益糾紛、管理人責任承擔糾紛、投資人出資責任糾紛等有關債權人企業的訴訟。“僵屍企業”處置中，一旦企業進入破產程序，那麼圍繞企業所形成的上述各類糾紛都不可避免地會進入到人民法院。這類案件的處理，不僅直接繫破產程序公平公正高效地進行，而且還涉及到有關當事人切身利益的實現和矛盾糾紛化解等問題。法院在處理破產衍生訴訟中，應當特別謹慎。

我認為，以下三個方面的是需要特別注意的：

第一，法院必須按照立案登記制的要求受理破產衍生訴訟案件。破產衍生訴訟案件性質上屬於普通訴訟案件，所以各地法院必須按照立案登記制的要求及時立案受理和依法審理。有條件的人民法院可以設立涉“僵屍企業”案件綠色通道，為處置“僵屍企業”提供便捷的司法途徑和完善的法律保障。

第二，要依法做好破產衍生訴訟案件的管轄，堅決反對“僵屍企業”處置中濫用管轄來實施地方保護主義。根據企業破產法第二十一條的規定，法院受理破產申請後，新提起的破產衍生訴訟由受理破產申請的人民法院集中管轄。所以，應當根據人民法院受理破產申請的時間劃分為“新案”和“舊案”。“舊案”是指法院受理破產申請前已經開始，但進入受理破產申請尚未管理終結的有關債權人的案件。在管理人接管債務人的財

產後，“舊案”訴訟繼續在原审理法院繼續進行，即，對“舊案”不實行集中管轄；“新案”是指人民法院受理破產申請後，新提起的有關債務人的民事訴訟。“新案”只能向受理破產申請的人民法院提起，即實行集中管轄。人民法院應當正確理解和適用上述法律規定的管轄原則，不得將不應移送管轄的破產衍生訴訟移送管轄，也不得為了移送管轄而故意追加債務人為被告。受理破產申請的人民法院審理特殊類型案件不能行使管轄權的，應當按照企業破產法解釋(二)第四十七條第三款規定的規定，由上級人民法院指定管轄。

第三，破產衍生訴訟與破產程序的協調問題。受理破產衍生訴訟的法院應當堅持依法公正審理，公平保護破產程序相關利害關係人的利益，不得違法“照顧”某一利益關係人而損害其他利害關係人合法權益。同時，受理破產衍生訴訟案件的法院應提高審判效率，不得拖延審判從而影響破產程序對“僵屍企業”的高效處置。

記者：管理人的素質很大程度上決定了破產案件的質效。“僵屍企業”進入破產程序後，如何保證管理人依法恰當運用重整、清算等不同破產程序實現對企業的良好管理？

杜萬華：“僵屍企業”進入破產程序後，很大程度上，就是管理人的工作決定了企業是存續還是消亡，即使企業存續，也是管理人的工作決定了企業的生存質量。所以，管理人的素質直接決定着企業破產工作的質效。法院要特別注重對管理人隊伍指導和管理，要提升破產管理人隊伍素質。破產管理人隊伍建設既要嚴格依法也要解放思想，要在現有的基礎上加大对適應企業重組需要的破產管理人才的吸收，把破產重組的需要作為主要的考量因素，充分发挥企業家、經營者、管理者，甚至包括科技工作人員的作用，不斷加大破產管理人工作程序规范化建設。目前，最高人民法院擬從以下幾方面完善對管理人的指導和管理：

第一，強化破產管理人隊伍人才的積聚。法院要引導担任破產管理人的傳統中介機構吸收擅長企業管理、熟悉科學技術的專門人才，確保對企業破產重組、破產清算能作出準確有效評估。同時，對破產管理人如何管理，各地法院應當以有利於工作開展為原則積極進行探索。

第二，推廣管理人分級管理制度。管理人分級管理，就是根據管理人的經驗、水平、既往履歷評價等將管理人分為不同級別，高級別管理人可以担任包括大型企業破產案件或者其他复杂破產案件在內的所有案件的管理人，低級別管理人只能担任一般破產案件的管理人。管理人分級管理，可以確保不同复杂程度的破產案件能分别从不同級別、資質的管理人中快速指定管理人，從而既保障破產程序順利進行，又鍛煉和提升管理人隊伍能力；既能解決隨機指定的管理人可能無法勝任重大复杂破產案件工作的問題，又能避免競爭方式指定管理人因程序相对复杂拖延破產進程的弊端。這個制度應當推廣。

第三，試行管理人的淘汰、增補和升降級制度。從多數地區情況看，管理人名冊自2007年建立后就一直未发生变化，既未增加一些符合條件并具有一定破產管理水平的中介機構人員，也未对一些不符合條件的管理人予以除名。這種狀況應當根據實際情況作出改變。尤其是在實行管理人分級管理之後，要相應採取管理人的增補、除名、升降級措施。

的“便車”。消費民事公益訴訟案件中往往存在公益和私益的交叉。針對經營者的同一不當經營行為提起的消費民事公益訴訟和私益訴訟，在案件事實認定、爭議焦點分析判斷以及法律適用方面有共通性。為了統一裁判尺度，避免司法資源的浪費和提高訴訟效率，《解釋》允許消費民事公益訴訟生效裁判的既判力向關聯私益訴訟擴張。根據《解釋》第十六條規定，消費民事公益訴訟生效裁判認定的事實，對於關聯私益訴訟的原告和被告均具有免予舉證的預決效力。消費民事公益訴訟生效裁判不僅在事實上對私益訴訟有預決力，而且其就訴訟標的以及主要爭議焦點的判決理由對私益訴訟也產生拘束力，這些爭議焦點主要指對經營者是否存在不法行為的認定。就既判力的主體範圍而言，為彌補私益訴訟中消費者在舉證能力上的不足，同時考慮到私益訴訟中的原告并非公益訴訟中的當事人，并未參與與公益訴訟，公益訴訟案件對於事實的認定和裁判，是經營者參與並充生放辯論的，所以受侵害消費者經引生效裁判支持其損害賠償請求并不損害被告權益。相反，由於消費者并未參與前訴案件審理，未對被告主張及據以進行抗辯，對受害人已經構成顯著的不利益，故消費民事公益訴訟生效裁判中判決理由部分的既判力擴張是單向的，僅向消費者作為私益訴訟原告方面做有利擴張，而不及於作為經營者的被告。即，在案件主要的爭議焦點問題上，消費民事公益訴訟生效