

论地方立法科学化的程序控制

□张继青

2015年修订的立法法赋予了设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要制定地方性法规的权力,设区的市的人民代表大会及其常务委员会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。河南省委关于贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治省的实施意见提出:紧紧围绕提高立法质量,积极审慎推进地方立法。

从此,地方立法的新篇章将揭开,地方立法机关将更好、更多地结合本地区经济、文化、社会发展的实际,制定地方性法规和规章。然而,地方立法必将面临立法需求膨胀与立法专家供给不足的矛盾、立法科学性要求与立法技术不完备的矛盾。如何在新形势下解决这些矛盾是值得思考的问题。在解决这些矛盾的过程中,怎样做到地方立法的科学化,是制度建设的应有之义。

权力容易被滥用,因为权力本身具有强制性、扩张性。新自然法学派的代表人物富勒明确提出了法的外在道德的概念,其在代表作《法律的道德性》一书中指出,法律的道德性具有内在道德和外在道德。法律的外在道德即法律的程序性规定。只有用程序将某种权力固定,权力的扩张性才能被抑制。因此,完善的立法程序是立法科学性的重要保障。

一、地方立法提案程序存在的问题及其完善

根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定,对于地方性法规享有提案权的主体是人大代表和主席团、人大常委会、各专门委员会以及本级人民政府。政府规章的提案主体是政府各部门。

首先,人大代表的立法提案权难以落到实处。人大代表享有立法提案权,但是人大代表来自各行各业,大多数不具有专业的法律背景或者本职工作任务繁重,所以大多数只是提出立案案,缺乏相应的法律草案、调研资料和对草案的说明;这样的结果就是,其提案大多数被作为建议、意见转到相关的部门,没有进入立法程序。

其次,根据《地方各级人民代表大会

和地方各级人民政府组织法》的规定,法院、检察院等也没有被赋予地方性法规的立法提案权。

再次,普通公民没有被赋予地方性法规的立法提案权。普通公民是行政执法的相对人,也是民事权利的享有者、民事义务的承担者,他们对法律的运行实效以及法律存在的缺陷有更深切的感受。

面对存在的问题,程序控制的方向是:1.为人大代表配备立法助理。随着社会分工工程度的提高,为人大代表配备立法助理成为社会发展的必然趋势。美国是较早建立立法助理制度的国家。我国有些地方也采纳了这一制度,例如,2002年,深圳市人大常委会率先迈出职业立法的步伐;2004年《重庆市人大常委会组成人员立法助理工作规则》正式出台。2.允许普通公民向相应级别的人大常委会提出法律提案,以备候选。3.赋予地方法院、检察院等向同级人大及其常委会提出法律议案的权利。立法法赋予了中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院向全国人民代表大会及其常委会的提案权,《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》也应当做出相应的修改。

二、地方立法审议程序存在的问题及其完善

立法法对地方立法的审议程序没有做出具体规定,只是规定地方立法可以参照中央立法的程序作出规定。中央的立法程序规定了三类:1. 人大的立法程序。(1)首先进行分组审议。(2)必要时召集各代表团团长,听取意见。(3)就重大问题也可以召集有关代表进行专项审议。2.人大常委会的立法程序。(1)由常委会组成人员进行分组审议。(2)必要时可以召开联席会议或者全体会议。(3)法律议案专业性较强时,需要进行可行性评价的,应当召开论证会。(4)法律议案有关问题存在重大意见分歧或者涉及利益关系重大调整,需要进行听证的,应当召开听证会。(5)一般应当经常务委员会会议三次审议后才能交付表决。3.政府的立法程序。(1)行政机关制定草案。(2)应当广泛听取有关机关、组织、人民代表大会代表和社会公众的意见。

以上三类立法审议程序的设计,人大常委会的审议程序最为完备。政府的

审议程序最为简略。

实践中,三类立法程序各有各的问题:1.人大法律议案的审议。如果审议程序不完备,或者由于人大代表法律素养的不足,常常导致法律议案的表决流于形式。2.人大常委会法律议案的审议。人大常委会、各专门委员会通常将立法权委托第三方起草法律草案。这样制定出的法律草案相对比较专业,但法案有时会受到第三方的利益钳制。3.政府规章的审议。政府规章的提案来自于政府部门,一方面,政府部门有丰富的执法资源,所提出的法案可行性、可操作性较强;但另一方面,政府部门的法律提案容易出现地方保护主义倾向、部门利益倾向。

就审议程序与审议过程中存在的问题,完善审议程序的举措可以考虑从以下几个方面入手:1.通过定期培训,提高人大代表的法律素养。2.改变人大立法程序中的第二步、第三步的选择性程序为必经程序。3.完善政府立法程序:将立法听证确定为必经程序;完善立法听证的各项具体制度——听证参与人组成制度、听证代理制度、立法听证的结果应当进行阐述性公示等。

三、构建地方立法评估程序

一部好的法规来源于社会实践,也应当回到实践中去检验。因此,一部新法施行一段时间后,要对它进行评估。评估标准:运用立法科学化的标准逐项进行评估。评估主体:人大工委或者人大法工委组织有关社会力量。

应当引起注意的是,我国地方立法中重视新法规的制定,较为忽视旧法规的清理与修改,结果导致不少地方性法规、规章的修改明显滞后于社会的发展。因此立法后评估程序不应仅限于针对新制定的法规,更应当针对旧法进行评估,对旧法评估的时间节点,一是在中央出台新的法律时,二是定期进行专项清理。因为,以往制定的法规很多,想要一次性全部清理,既不具备可行性,也容易流于形式。

因此,应当用法规的形式固定立法后评估程序,对评估的标准、评估主体、评估程序、评估时间、对评估结论的反馈时间等作出全面规定。

(作者单位:中共河南省委党校)

我国食品召回制度存在的问题与法律对策

□韩秀红 郭扬薇

2015年10月1日起实施的《中华人民共和国食品安全法》第63条明确规定了国家建立食品召回制度。然而同美国等发达国家实行的食品召回制度相比,该制度仍需完善。

一、我国食品召回制度的概况

(一)我国食品召回制度的现状。我国今年10月1日起实施的《中华人民共和国食品安全法》明确规定了食品召回制度。第63条规定:“国家建立食品召回制度。食品生产者发现其生产的不符合食品安全标准或者有证据证明可能危害人体健康的,应当立即停止生产,召回已经上市销售的产品,通知相关生产经营者和消费者,并记录召回和通知情况。食品经营者发现其经营的食品有前款规定情形的,应当立即停止经营,通知相关生产经营者和消费者,并记录停止经营和通知情况。食品生产者认为应当召回的,应当立即召回。由于食品经营者的原因造成其经营的食品有前款规定情形的,食品经营者应当召回。”

但是,就《食品安全法》的相关规定来看,该项召回制度仍有欠缺。

(二)我国食品召回制度的缺陷。同美国等发达国家实行的食品召回制度相比,我国食品召回制度与其尚有差距,表现为:

1.召回食品的范围过窄。《食品安全法》规定的范围也仅是“不安全食品”。而美国等国实施的召回制度,其对象和范围不仅包括了明确对消费者有害的食品,也包括无害但有“缺陷”的食品,如美国的第三级食品召回的是一般不会有危害的食品,消费者食用这类食品不会引起任何不利于健康的后果,比如贴错产品标签、产品标识有错误或未能充分反映产品内容等,比较宽泛。

2.召回食品的处理结果不同。《食品安全法》未对召回食品进行分级管理,因而处理方式必然单一。而美国的召回制度因为实施了分级制,对于第三级的缺陷食品允许企业采取补救措施,重新投放市场,既坚持了企业的诚实守信、质量第一,维护了消费者的权益,又可避免食品资源的非必要浪费。

三、完善我国食品召回制度的法律对策

鉴于我国食品召回制度的困境,笔者认为应从以下四个方面完善我国食品召回制度。

(一)完善食品召回法律体系,加强

二、我国食品召回制度存在的问题

(一)食品召回制度成本过高,企业难以承担。食品召回成本由食品的生产商、进口商和经销商承担。据研究,召回缺陷食品引起的所有者经济损失,平均占公司财产的1.5%~3%。但是,我国食品生产企业规模相对较小,食品召回的实行将使企业承担较大的经济责任,大多数中小企业难以承受。而且,在我国没有产品召回责任保险制度的情况下,即使是规模较大的企业也难以承受召回的高额成本。

(二)从客观角度来看,首要的障碍就是食品溯源制度,在我国现有的条件下难以实施。我国食品企业数量庞大规模小且分散,导致食品难以溯源,其中包括一大批非正规厂商,生产的很多食品连最起码的标识都没有,出事后厂家无法找到,而像一些生鲜和农产品,由于其产品的特殊性,在很多情况下无法做到证据保全。食品难以溯源,在客观上限制了食品召回的实施。

(三)食品安全管理体制混乱。我国实行“分段监管为主、品种监管为辅”的食品安全监管体制。在分段监管体制下,各环节监管衔接不紧、力量分散,综合协调建设滞后,阻碍了我国食品安全工作的开展。近年来发生的一些食品安全事件,背后或多或少地反映出食品安全分段监管体制的问题。

(四)从主观角度来看,企业和消费者的观念落后是召回制度难以实行的主要原因。消费者往往认为被召回的食品都是不合格的产品,实际上企业的食品召回行为是负责任的行为,往往体现了该公司认真负责的态度和经营理念。而我国食品企业囿于消费者“召回产品”是有毛病产品的观念,普遍认为进行“食品召回”意味着企业声誉受损,因此非万不得已就绝不能实施召回。

法律责任。建立与食品召回相关的管理制度,形成有机的法律体系。除《中华人民共和国食品安全法》规定了食品召回制度外还应包括其他具体的单行法规:如标准化法、质量体系的认证、投入品(如农药、饲料、肥料、激素、添加剂等)使用等法律法规。

(二)建立完备的食品溯源制度。首先,应按照从生产到销售的每一个环节都可相互追查的原则,建立食品生产、经营记录制度。从保证食品质量安全卫生的必备条件抓起,采取生产许可、出厂强制检验等监管措施,从加工源头上确保不合格食品不能出厂销售,并加大执法监督和打假力度,提高食品加工、流通环节的安全性。其次,提高食品安全检测水平、实行食品安全性评价;逐步推行危害分析与关键控制点、食品生产良好规范等国际食品安全认证体系,加强食品危险性分析;建立食品安全信用体系,整饬食品监管体制,厉行食品卫生法制;从体制、机制和法制等方面建立和完善长效的食品安全体系,形成统一开放、公平竞争、规范有序的食品市场环境。

(三)完善我国食品召回制度。设立食品召回管理机构,并明确职责,解决我国目前的多个部门同时交叉管理食品安全的问题,可以通过设立统一的中央级协调机构来解决。如在澳大利亚、新西兰食品召回体系非常重要的一点就是设有中央级食品召回协调机构——召回协调员,该机构能将各个负责食品安全管理的不同部门协调起来,使各相关职能部门职责明确。或在现有的条件下,明确食品召回行政管理的具体分工。如在美国负责食品召回的政府职能部门有两个,一个是卫生部所属的食品与药物管理局,另一个是隶属于农业部的食品安全与检查局。

(四)建立产品召回责任保险制度。产品召回保险承担由于被保险产品存在缺陷而导致或可能导致消费者人身伤害或财产损失所引起的“召回费用”,包括:告知费用、运输费用、仓储费用、销毁费用、雇佣额外劳动力的费用、重新配送费用、聘请专业顾问进行危机处理的费用,以及双方约定的其他费用。通过产品召回保险,使得卖方,尤其是生产商在面对产品安全突发事件时不仅能得到资金支持,还能得到专业的应急策略指导,以正确的方式面对公众、政府乃至销售链中的各个环节,以最低成本应对危机。

(作者单位:淇滨区人民法院)

□观察家

网曝退休厅官三亚游泳,被城管“欺负到只剩裤衩”

无视公民尊严的执法是对公民权益的挤压

相关新闻

据报道,12月4日,退休厅级干部毕国昌在网上发帖称,在三亚天涯区海边游泳时,载有衣物的自行车被城管收走,致使他仅身穿裤头,他徒步去三亚市政府求助,虚脱两次都未等到承诺赶到的涉事城管队长,之后近乎“裸奔”4个多小时回家,遭到不少路人哄笑、拍照。此事引发广泛关注。7日凌晨,三亚官方回应称,涉事城管已被停职,并就此事处理不当公开道歉。

□胡印斌

当一些治理者在随性执法中羞辱公民尊严时,其实更是在羞辱自身。

□媒体聚焦

雾霾猛于虎。面对雾霾的成因,却众说纷纭

别让治霾陷入利益纷争



深圳小伙儿在北京吸霾

□河南日报评论员 孙勇

有个来自深圳的男子,用工业吸尘器连续100天在北京各个地方收集雾霾,11月30日,他带着收集的雾霾颗粒,找到河北唐山的一家制砖厂,居然压制成了一块砖!这位老兄用行为艺术的方式唤起人们的环保意识值得肯定,但应对雾霾这一世界性难题,光靠个人努力是远远不够的,拯救我们的呼吸,治理大气污

染更需要方方面面的合力,尤其是从根本做起。

雾霾的成因不是很清楚了吗?还需要进一步研究吗?人们耳熟能详较为普遍的说法主要有几大污染源,分别是工业排放污染、燃煤、汽车尾气、建设和道路扬尘等。具体到这几大源头占比问题,却存在许多不同的说法。

据新华社报道,以北京等地近期的重度雾霾为例,环保部门专家认为与采

暖燃煤排放二氧化硫等污染物密切相关。住建部门官员则认为,其主要原因是汽车尾气,不是供暖。中国气象局专家认为,主要是外来输送。而北京市环保局不久前刚发布报告认为,雾霾成因中北京本地产生约占七成。

雾霾成因说法“打架”,由来已久,除了焚烧秸秆、北方冬季供暖,还有专家甚至认为连做饭都是致霾的重要原因。

有争议和不同看法都是正常的,我们的研究部门也好、决策执行部门也罢,在基本的问题上应该有一定的共识。比如具体分析雾霾的成因,有的是主因,有的是诱因,有的是外因,有的是内因,对此不能一概而论,更不能有意无意地混淆主要矛盾和次要矛盾,让治霾陷入类似“转基因之争”的口水战,这样反而不利于集中精力解决当前的困境。科学的价值在于求索,获取真相,形成真知,凝聚起解决问题的合力,研究雾霾的成因也是如此。

有关部门要秉持客观、科学的态度,加强统筹协调,而不是各自为政、画地为牢,各吹各的号、各唱各的调。作为公众,我们需要的客观透明的真相,认真负责的态度,务实可行的治霾良方,抓铁有痕的落实举措,切实把治霾的资金资源用在该用的地方,而不是消耗在无谓的口水战和利益纷争中。

(据12月8日《河南日报》)

“沉睡”

相当于100多个西湖大小的土地被闲置,两个地级市就有2万多套棚改新开工任务虚报“凑数”,数百亿元财政资金趴在账上成“瞌睡虫”,24个省、区、市的249人因懒政怠政被问责……

为祛除这些政治生态中的“常见病”,从政府主导到第三方参与、从全面到专项、从检查到督查,2014年以来,督查已成为中央督促重大项目落实、重要部署落地的“杀手锏”,而其中暴露出的懒政怠政问题更是触目惊心,直指部分干部“只想当官不出力、只想揽权不担责、只想谋权不舍利”的“偷闲”状态。

新华社发 徐骏 作

□快评论

山东滕州事业单位招聘中高分考生“井喷”遭质疑,招考办信誓旦旦说考试“没问题”,几个月后发现考试存在违规违纪

假“辟谣”毁掉的是真公信

□蒋萌

近日,曾因高分考生“井喷”遭质疑的滕州市事业单位公开招聘考试公布新面试名单,原来25名分数过80分的高分考生仅剩3人。此前,滕州招考办言之凿凿考试“没问题”,不知是如何调查的。

6月,山东省今年事业编综合类笔试成绩发布,全省高分考生不足2%,滕州却高达12%。难道“学霸”扎堆儿在滕

州?“逆天成绩”必然引发有猫儿腻猜想。果不其然,5个月 after 滕州市人社局表示,考试存在违规违纪,公安部门已经介入调查。

此事还让人想到“官方辟谣反而是谣言”。面对质疑,一些管理者不是认真调查核实,而是先矢口否认。这种“掩盖子”或透露出心虚,或折射出想当然,实际只能欲盖弥彰。如此丧失公信力,实在不智。

(据12月8日《京华时报》)