

新法快评



一个行政处罚听证会现场。陈代述摄/CFP

听证代表选择要公正

黄庆畅

□可有一些听证会让老百姓失望，他们给听证会冠以“作秀”、走过场、形式主义……

背景:10月1日实施的《湖南省行政程序规定》中,对听证做出规定:听证会参加人应当通过自愿报名的方式产生,并具有广泛代表性。报名参加听证会的公众人数较多,需要选择听证会代表的,行政机关应当随机选择公众代表参加听证会。报名参加听证会的人数不多的,行政机关应当让所有报名者参加,行政机关也可以邀请有关公众代表参加。

听证会民主、公开,本应成为老百姓参政议政、政府阳光决策行政的有效手段。可一些听证会让老百姓失望,他们给听证会冠以“作秀”、走过场、形式主义等等,还有人把听证会比喻为:让公众受伤的“预设结果的练习”。以价格听证为例,老百姓都已总结出规律:逢听必涨,涨幅还不打折。

听证会公信力缺失,错不在听证会的制度设计,而在于听证会的组织实施。把听证会开成印证会,是这些年来一些听证会的通病,也是老百姓对听证会失去兴趣甚至反感的最大原因。现实中往往是一场听证会,场外舆论纷纷,场内意见出奇一致。各界“代表”围绕听证主题,从不同角度阐述并印证其合法性、合理性、必要性、可行性。偶尔听到不同意见,声音也是微弱的,观点往往还是避重就轻的。更难看到不同利益方的意见博弈。

人们不禁要问,为什么听证代表的意见这么统一?

答案当然是听证代表的遴选出了问题。听证代表的产生方式不公开,有的组织方操控听证代表的选择,就难怪得上听证代表的广泛性以及听证代表的听证能力。说白了,听证代表大多是有选择性邀请来的。为什么邀请他不邀请你,原因及结果不言自明。

通过什么方式、让什么样的人参加听证,是听证制度的关键内容。湖南开了先河,在省政府规章中对听证做出了较为详细的规定。其中“以报名为原则,以邀请为例外”以及随机选择听证代表的作法,并注重听证代表的广泛性,无疑是直击听证会的要害,也重新点燃了老百姓对听证会的期待。

从湖南对听证代表选择的具体规定看,有三层意思:第一,听证代表首先要从自愿报名者中选择。第二,报名人数多了怎么办?就分为各类利益方,在分类的基础上按比例随机选择。这样的硬性规定,才有可能让受到决策影响的群体,都有自己的代表参加听证会。第三,什么时候才可以邀请听证代表呢?只有在报名参加听证的人数不够多时,同时还有个附带条件,行政机关还必须让所有报名者参加听证会。

总之,要让听证会真正成为利民民的大好事,还需要各级政府部门打心眼里愿意听证。否则,操作层面的制度再怎么改善,也会有空可钻。

●新近发生的奶粉事件暴露食品安全软肋,违法成本和监管流程成舆论焦点

食品安全立法的“三鹿警示”

本报记者 宋伟



●相比补偿性赔偿,惩罚性赔偿将更有效提高企业违法成本

●分段监管为主,品种监管为辅,事实证明,这种监管职责的划分隐患很多

●在食品安全法中增加对食品安全标准制定后的评估,如发现原标准不适当,有缺陷,应及时修订

记录

23日至28日召开的全国人大常委会将第三次审议《食品安全法(草案)》。该草案历经今年4月底向社会公开征求意见,8月底全国人大常委会二次审议,社会广为关注。

9月初,三鹿奶粉被曝光含三聚氰胺,之后国内多家奶粉企业均被检出三聚氰胺。据卫生部通报,截至10月8日,全国因此次问题奶粉事件住院治疗的婴幼儿还有10666名。这起事件,给正在制定中的食品安全法哪些警示?

警示一: 缺乏惩罚性赔偿

事件回放:9月20日,伊利、蒙牛、光明等21家婴幼儿配方奶粉生产企业负责人向中国国家质检总局递交了质量安全承诺书,集体对社会郑重承诺,将承担起责任,严格生产,确保产品质量安全。

面对企业联合道歉,公众反应非常平淡。甚至有公众表示:拒绝这类道歉,更希望看到如何严惩违法企业。

与现行相关法律相比,食品安全法草案已加大对生产经营违法行为的处罚力度:

——明确规定可追究刑事责任。违反本法规定,造成人身、财产或者其他损害的,依法承担赔偿责任;构成犯罪的,依法追究刑

事责任。

——大幅提高罚款标准。现行相关法律中的最高罚额只有违法所得的5倍。违法未经许可从事食品生产经营活动,或生产经营含有国家明令禁用物质的食品等,尚不构成犯罪的,没收违法所得外,处以最高多达货值金额10倍的罚款并吊销其许可证。

——引入从业人员的禁止制度。被吊销食品生产、流通或者餐饮服务许可证的企业,其直接负责的主管人员5年内不得从事食品生产经营管理工作等等。

“生产经营者是保证食品安全的第一责任人”,这一规定也被明确写入了食品安全法草案,并细化为相关制度:

建立食品生产经营者食品安全信用档案制度,最终达到将那些缺少安全信用的企业驱逐出市场的目的;

建立不安全食品召回制度,防止不安全的食品继续在市场上流通、销售,成为食品安全的隐患……

北京市人大代表、北京大学教授姜明安认为,近年食品安全问题屡禁不止,还有一个重要原因,就是赔偿机制威慑力不足。由于缺乏惩罚性赔偿,违法者的违法成本很低,补偿性赔偿远远不足以遏制企业为逐利而制售不安全食品的行为。

他建议,对因食品生产者经营者故意行为致害的消费者除可以要求赔偿实际损失外,还可要求一定比例或数额的惩罚性赔偿。

与补偿性赔偿相比,惩罚性赔偿有利于提高消费者维护自身

权益的积极性,大幅度提高食品生产经营者的违法成本。

警示二: 分段监管隐患多

事件回放:随着22个奶制品企业,69批次婴幼儿配方奶粉纷纷被曝光含三聚氰胺,奶制品监管漏洞暴露无遗。

目前,我国食品安全监管体系实行几个部门分段管理的模式:农业部、质监部门、工商部门以及卫生部门等部门分管食品生产、流通、消费等环节。

“这种监管模式职能交叉,出现问题各部门往往相互推诿。”中国政法大学副教授刘飞说。

刘飞认为,多头管理模式下,很多政府部门工作涉及食品安全管理,但又都无法对食品安全负全部的监管责任,形成了管理漏洞。食品安全法草案虽确定由国务院卫生部门负责承担食品安全综合协调职责,但具体仍实行质检、工商以及食品药品监督部门根据食品生产环节分段管理的模式,并未从根本上解决监管体制清晰的问题。

姜明安认为,我国最近出现的三鹿奶粉等一系列食品安全事件,促使我们思考如何改进我国的食品安全监管模式。

他按照,目前监督管理职责主要是按照监管环节划分,即一个监管环节由一个部门监管,分段

监管为主、品种监管为辅。现实中,这种监管职责的划分很难奏效。制定食品安全法,应当理顺监管职能,向“品种监管为主、分段监管为辅”的模式转变,形成以食品药品监督管理部门为主、其他部门履行各自职责并有效配合的模式。

对草案二审稿规定分段管理的立法思路,很多专家期待有实质性的突破。

中国政法大学行政法法学博士张国平介绍,目前我国约有50万家食品生产企业。与西方国家以大食品企业为主的情形不同,我国成规模的企业仅15万家左右,大多数是10人以下的小企业、小作坊。实行分段监管,难度更大、成本更高,效果却欠佳。

他建议,建立统一、高效、责任明确的监管模式,从食品源头入手,对生产、贮存、加工、包装、销售等各个环节严格监管。

警示三: 检验标准应定期评估

事件回放:9月17日:国家质检总局发布公告,撤销石家庄三鹿集团股份有限公司生产的“三鹿”牌婴幼儿配方乳粉、乳粉、灭菌奶免检产品资格和名牌产品称号;9月18日,该局宣布废止《产品免于质量监督抽查管理办法》。

“免检制度,初衷是促进企业

提高质量,避免各种重复性的检查。”姜明安认为,但在实际执行中,产品质量完全靠企业自觉并不现实。

刘飞认为,这次奶粉事件暴露出,国内的蛋白质检验“标准”肯定有缺陷。目前的测试法,只是测试奶制品中的“氮”含量,并按公式推定有多少蛋白质。不检测蛋白质,而检测氮含量,铤而走险的企业势必会往食品里加三聚氰胺。

食品安全法草案规定,国务院卫生行政部门应当对现行的食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量标准和有关食品的行业标准中强制执行的标准予以整合,统一公布为食品安全国家标准。

而食品安全标准的内容,草案规定了食品、食品相关产品中的致病性微生物、农药残留、兽药残留、重金属、污染物质以及其他危害人体健康物质的限量规定;食品添加剂的品种、使用范围、用量等八大类。

姜明安建议,除了制定严格的食品安全标准外,制定检验标准的机关不能制定了标准就万事大吉、高枕无忧,而应对相关标准的实际效果及时跟进。“建议在食品安全法草案中增加对食品安全标准制定后的评估。如评估发现原标准不适当、有缺陷,应及时修订该标准。”

日前,山东省无棣县工商局查获一批假劣牛奶制品。上图为执法人员在展示查获物品。

蒋惠庆摄

新法专递

栏目主持:宋伟

人力资源和社会保障部 职工本人因拒休年假 无法获三倍工资

人力资源和社会保障部近日通过《企业职工带薪年休假实施办法》,对去年底国务院公布的《职工带薪年休假条例》的规定予以细化。

该《办法》规定,用人单位经职工同意不安排年假或者安排职工年假天数少于应休年假天数,应当在本年度内对职工应休未休年假天数,按照其日工资的300%支付未休年假工资报酬,其中包含用人单位支付职工正常工作期间的工资收入。

对于职工因本人原因且书面提出不休年假的,该《办法》规定,用人单位可以只支付其正常工作期间的工资收入。此外,对于未休年假工资报酬的日工资收入按照职工本人的月工资除以月计薪天数(21.75天)进行折算。

浙江 职代会职权有望细化

近日,《浙江省企业民主管理条例(草案)》征求意见稿公布。职工民主管理企业的多项权利被确定。

该征求意见稿规定,职工代表大会行使下列职权:审议通过集体合同草案和劳动安全卫生、女职工权益保护、工资调整机制等专项集体合同草案;听取企业发展、生产经营管理、履行集体合同、开展民主管理活动等情况的报告;选举职工董事、职工监事和参加平等协商的职工代表,推荐先进生产者 and 劳动模范候选人;讨论有关劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生等直接涉及职工切身利益的规章制度或者重大事项方案,并就上述事项提出意见和建议。

河北 拟立法禁止 强令购买校服

日前,河北省政府向省人大常委会提交审议《河北省实施〈中华人民共和国义务教育法〉办法》草案。该草案规定,学校和教师不得违反国家和本省有关规定向学生收取费用,不得采取介绍、诱导或者强令等方式要求学生购买校服、教辅材料、学具和商业保险等商品或者服务。学校应当建立校务公开制度,定期向教职工、学生和社会公开学校的教育教学决策、财务收支、收费项目及标准等重大事项。

该草案还规定,义务教育的教科书应当免费提供,任何单位和个人不得向学生收费。循环使用的教科书作为学校的教育资产,由学校集中管理,学生免费使用。

辽宁哈达镇 人大代表“三查” 解安全生产难题

本报电 (王生洪、史志魁)辽宁抚顺县哈达镇3年来未发生一起矿山安全生产事故。安全生产难题的有效解决得益于镇人大代表的流水式“三查”活动,包括:定期检查、不定期检查以及明察暗访。

2005年以来,该镇人大把矿业安全生产作为人大工作的重点,详细制定监督计划,每年开展“三查”活动4次以上,采取定期、不定期相结合,明察暗访相结合的办法,形成流水式的访查,代表们深入企业查找隐患,及时向镇政府提出整改意见。仅今年,该镇人大代表在“三查”中就提出近100条意见建议。对代表们的建议,镇政府认真落实,督促企业做好整改,对整改不力的企业及时上报县安监部门进行严肃处理,将安全生产事故消灭在萌芽之中。

志愿服务期待全国立法

韩顺宏

□我国注册志愿者达2000万,已有1.5亿多人次的青年提供了超过55亿小时的志愿服务

立法时机已经成熟

制定完善的法律,是一个法制社会中志愿服务工作得以深入推进的重要保障。

我国已具备了统一立法的条件。从1999年我国第一部志愿服务立法——《广东省青年志愿服务条例》颁行至今,我国目前已有10个省(区、市)和8个城市制定了志愿服务地方性法规。可以说,我国的志愿服务立法进程有了很大推进,为全国统一立法打下良好基础。据悉,目前正在起草的《慈善

事业促进法》,将专章规定志愿服务的有关内容,包括志愿服务的原则、志愿者的注册制度、注册志愿者的条件、注册志愿者的权利和义务、志愿者注册组织的权利和义务、志愿服务记录和激励机制等。

制定一部全国性的法律来规范志愿服务活动时机已经成熟。

明确七方面内容

志愿服务立法应着重规范哪些方面?首先,立法应将支持和促进志愿者活动和志愿者事业明确为各级

公民议席

据了解,自1993年底,共青团中央发起实施中国青年志愿者行动以来,目前我国经过规范注册的志愿者已达2000万人,全国累计已有1.5亿多人次的青年在扶贫开发、社区建设、大型赛会、环境保护、应急救援等方面为社会提供了超过55亿小时的志愿服务。

志愿服务缺乏规范

我国志愿服务服务蓬勃发展,同时也存在不少困难。比如,对志愿服务的社会定位、服务内容、经费保障和志愿者的自身权益保障、法律地位等都缺乏全国性的法律法规进行规范。

在志愿者从事志愿服务的过程中出现了一些不尽如人意的地方:有些活动的组织者把志愿者当作是免费的劳动力,甚至让他们加班加