人大协商如何体现民生温度

□ 张晗

习近平总书记指出：“要完善人大的民主民意表达平台和载体，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制，推进人大协商、立法协商，把各方面社情民意统一于最广大人民根本利益之中。”人大协商作为协商民主的重要类别之一，是中国特色社会主义协商民主的重要制度安排，也是人民当家作主在政治生活和社会公共生活中的具体实践，能更好地接地气、察民情、聚民智、惠民生。

人大协商是人大及其常委会在党的领导下行使宪法和法律赋予的职权时，根据需要在重大决策之前及决策实施过程中，积极开展充分协商，以广泛汇集民意、集中民智的一种重要协商形式。在协商方式上，人大协商主要包括征求意见、听证、专家论证、会议讨论辩论、网络互动、座谈会、民主恳谈会、民意调查等形式；在协商主体上，人大协商强调各方平等，并由人大发挥主导作用；在协商内容上，人大协商强调问政于民、问需于民、问计于民、问绩于民，畅通民意表达渠道，拓展群众路线的广度和深度，密切党同人民群众的血肉联系；在协商效力上，人大协商既尊重多数人的共同意愿，也关注少数人的合理诉求，寻求社会“最大公约数”，并及时将人民意志上升为国家意志，从而使决策更加符合实际、顺应民意、科学可行。基于上述特点，人大协商能够在有效保障人民民主权利、精准回应民生关切等方面发挥独特作用。

推进民生保障立法，将协商内容依法上升为国家意志。加强基础性、普惠性、兜底性民生建设是坚持以人民为中心的发展思想，补齐民生短板的重要内容，也是人大协商的关注重点。当前，人大协商在内容上存在不够丰富、广泛等问题，尤其是那些各方意见存在较大分歧的民生事项，尚未完全纳入人大协商的内容中。

因此，应当进一步发挥人大在民生保障立法中的主导作用，把群众急难愁盼的事项作为协商重点，积极开展民生立法计划项目或相关法规草案的协商。一方面，加强信息公开。采取线上线下等多种形式发布立法相关信息，特别是对民生领域的重点法律条款进行内容解读，为公众提出意见建议作出积极引导。另一方面，加强协商互动。各级人大应依法行使职权，与其他国家机关、社会组织、专家学者、人民群众开展协商，在各协商主体平等地位的基础上，建立对话、辩论、沟通机制，最大限度地凝聚社会立法共识。例如，2023年6月，我国通过无障碍环境建设法，在立法过程中，全国人大就该立法草案多次向社会公开征集意见，经过不断地协商、意见过滤与筛选，最终呈送全国人大讨论决定，为保障残疾人、老年人等全体社会成员平等、充分、便捷地参与和融入社会生活提供了坚实法治保障。

科学决策民生实事，让协商决策真正反映人民意愿。《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》指出，“深入开展立法工作中的协商”“发挥好人大代表在协商民主中的作用”“鼓励基层人大在履职过程中依法开展协商，探索协商形式，丰富协商内容”。但在实践中，由于思想认识的局限，存在将人大协商与立法协商简单等同起来的情况，使得在重大事项决定、监督、代表议案建议办理等具体工作中，协商民主的作用尚未充分发挥。

近年来，地方各级人大及其常委会不断丰富人大协商的形式，如各地广泛开展的民生实事项目人大代表票决制，呈现了群众“点单”、代表“审单”、政府“领单”、人大“验单”的人大协商新模式。这使得地方各级人大能够通过调查研究，根据人民意愿和经济社会发展需要，主动就本行政区域内的民生事项作出决定。应结合实际情况，对各地比较成熟的做法加以总结、提炼、推广。一方面，就协商重点而言，及时将人民群众迫切的民生需求体现在人大决策中，实现人大协商与人民意愿同频共振。另一方面，就协商计划而言，有序推进民生实事项目的逐步落实，既尽力而为，又避免失信于民，通过人大协商，真正实现科学决策、有效决策，做到决策惠民。

监督落实民生项目，将协商参与惠及全体人民。民生工作的一切成果均要与老百姓见面、对账，容不得半点虚假。要让人民群众参与到人大监督中来，由“旁观者”转变为“参与者”，及时传递民众意见，监督落实民生项目，防止项目运行结果与人民意愿偏差过大。

一方面，在民生项目的制定、设计和实施过程中，人大协商要增强监督工作的针对性和实效性。根据不同的实施阶段，综合运用线下的视察调研、线上的问卷调查等多种方式征集民意、汇集民智，让更大范围内的人民群众知情并参与监督，提出改进工作的意见建议，严格把好民生事项的落实关。另一方面，在民生项目的成果验收阶段，人大协商要健全监督公开，落实监督法关于“各级人民代表大会常务委员会行使监督职权的情况，向社会公开”的规定，做到“重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论”，切实保证人民群众的监督权利得到维护和实现。

强化制度设计，提高协商程序规范化水平。协商民主作为现代民主制度的重要组成部分，强调在决策过程中通过自由、平等的对话、讨论和协商来达成共识，从而实现决策的合法性、科学性及有效性。通过行使民主权利来保障民生权利，是人大协商体现民生温度的重要方面。但在当前实践中，协商什么、与谁协商、怎样协商、协商成果如何运用等还存在制度化不足的问题，人大协商的有序性仍有待提高。

对此，应当通过程序合理、环节完整的制度化运行机制，进一步提升人大协商的质效。具体而言，应当持续完善制度建设，规范协商内容、协商程序，细化协商议题的提出、协商对象的选择、协商活动的组织、协商意见的处理、协商结果的运用等，通过增强制度的可执行性、可操作性，保障人民依法参与民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利。例如，进一步完善以讨论为基础，讨论和辩论相结合的审议制度，做到重大问题有讨论，让协商各方畅所欲言，在争鸣中求共识，避免协商随意化。又如，在征求意见工作中建立健全公众意见采纳情况反馈机制，及时整理并说明参与协商各方主张、意见采纳情况以及实施情况和问题，充分调动公民参与的积极性、主动性和创造性，避免协商表面化，在有序、有效的协商过程中，切实传递人民呼声、汇集人民智慧、增进民生福祉。

发展全过程人民民主

把依宪立法落实到每一个立法环节

□ 杨宗科

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》对“深化立法领域改革”作出部署，强调“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，健全保证宪法全面实施制度体系，建立宪法实施情况报告制度”。依宪立法是民主政治的普遍规律，也是保证宪法全面实施的基本要求。坚持依宪立法，全面发挥宪法在法律体系中的核心功能，在每一个立法环节都把好宪法关，使每一项立法都符合宪法精神、体现宪法权威、保证宪法实施，是具有重要意义的法治举措。

依宪立法是全面依法治国的必然要求

依宪立法作为一项立法原则，包含如下方面的原理和内涵。第一，宪法是治国安邦的总章程，赋予国家机关治理国家事务的各种权力。2023年修改的立法法规定“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会根据宪法规定行使国家立法权”，立法机关开展的立法活动必须严格依据宪法赋予的权力性质和范围来进行。

第二，宪法确定了国家治理的指导思想和根本任务。依宪立法要求任何立法活动都必须根据宪法所确定的国家指导思想以及根本任务的要求，且部门立法或者领域立法的目的也应当是宪法规定的国家根本任务的具体体现和落实。

第三，宪法是国家法治秩序的总纲和框架。我国宪法总纲规定了国家制度的基本原则和基本内容，依宪立法要求立法活动都要根据总纲的规定来确定具体的原则和内容，保证宪法的原则性规定得以实施。

第四，宪法是人民权利的保障书。宪法规定了公民的基本权利和义务。依宪立法要求立法在设定公民具体权利和义务的时候，应当充分体现这些权利内容和保障原则，如尊重和保障人权、权利平等原则等。

第五，宪法具有最高的法律效力。宪法是国家根本法，一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相冲突、相抵触。依宪立法的一个基本要求是，一切违背宪法规定、原则、精神的法律和法规的内容，都是没有法律效力的，必须予以纠正。

正确理解和运用依宪立法原则

在我国当前的立法理论和实践中，对依宪立法原则的理解和运用还存在一些误解以及模糊认识，主要表现为以下三种情况。

第一种情况，有人认为，凡是在法律文本中明确规定“根据宪法制定本法”的，就属于确定并坚持了依宪立法原则，没有明确的，就不属于依宪立法。这种判断是不准确的。例如，我国治安管理处罚法第1条规定中并没有“根据宪法制定本法”的明确表述，但如果我们据此认为其没有坚持依宪立法原则，肯定是不符合实际的。这是因为，我国宪法第28条明确规定，“国家维护社会秩序，镇压叛国和其他危害国家安全的犯罪活动，制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪的活动，惩办和改造犯罪分子”。宪法的这一规定当然可以视作制定治安管理处罚法的宪法依据。

第二种情况，有人从文本内容上分析，认为宪法中如果规定了某些法律法规的立法目的和调整对象，这些领域就需要依宪立法，否则无须贯彻依宪立法原则。这种认识是对依宪立法原则的片面理解。我国宪法的内容不仅包括宪法规定的具体条文，而且包括宪法原则、宪法精神等构成要素。具体而言，立法应当符合宪法的规定，是指在宪法的条文当中包含着有国家机构体系的基本职权和职责、公民的基本权利和义务，立法必须符合这些规定，不能违背这些规定。立法应当符合宪法的原则，是指宪法本身规定了法律制度的基本原则，包含党的领导原则、人民主权原则、民主集中制原则、社会主义法治原则、尊重和保障人权原则、权力制约和监督原则等，它是宪法规定背后所包含的价值观念，对于宪法的规定具有指导性、决定性意义。宪法精神是指宪法序言的叙述性内容、宪法条文的规定内容中所包含着的价值观念、思维方式等内容，它们也属于宪法的组成部分。立法应当符合宪法精神，就是要求立法能够体现宪法所蕴含的精神要素。所以，在立法技术表达的依宪立法分析当中，认定具体立法是否坚持了依宪立法原则，不能仅仅结合宪法的明文规定来认定，还需要结合宪法原则和宪法精神来认定。

第三种情况，有人认为依宪立法是对全国人大及其常委会制定法律或者作出法律问题的决定的要求，对于地方立法，只要做到了“不抵触”，就是符合依宪立法。这种理解也是不正确的。依宪立法是立法法确定的立法根本原则，是一切立法活动的共同原则，无论中央立法还是地方立法，都必须恪守这一原则。

抓住重点环节保障依宪立法

依宪立法原则在立法实践中有效落实有赖于立法制度的完善。2023年修改的立法法已经从实体制度上完善了依宪立法原则。保证依宪立法原则的有效实施，关键是要完善立法的工作制度、程序制度以及监督制度。

在完善立法的工作制度方面，应紧紧抓住立法前法律案的立项以及起草环节。在起草过程中，对于法律案可能涉及的宪法问题，包括涉及宪法序言的内容、总纲中确定的国家的基本制度和基本国策问题，或者涉及可能对公民基本权利和义务的限制问题，都要进行严谨的论证、作出明确的界定，确保不违背宪法的规定、原则和精神。

在完善立法的程序制度方面，应注重在法律案的提出、法律案的审议等环节当中贯彻依宪立法的要求。根据立法法的规定，在法律案起草说明中应当包含所涉及的合宪性问题。同时，宪法和法律委员会应当在法律草案修改情况报告和审议结果报告中必须包含涉及合宪性问题的意见。立法法明确规定宪法和法律委员会有权对所有提请全国人大及其常委会审议的法律草案和决定、决议草案进行合宪性审查，并区分不同情况作出不同处理，这也属于在程序制度上的完善。

在完善立法监督制度方面，应不断完善合宪性审查以及备案审查的相关规定和制度。《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》明确提出推进合宪性审查。在备案审查工作中，应注重审查法规、司法解释等规范性文件是否存在不符合宪法规定、原则和精神的内容，认真研究涉及合宪性的问题，及时督促予以纠正或者撤销同宪法相抵触或者存在合宪性问题的规范性文件。在审查工作中重点审查的内容包括：是否符合宪法规定、原则和精神；是否符合党中央的重大决策部署和国家重大改革方向；是否超越权限，减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务；是否违反上位法规定；是否违反法定程序；采取的措施与其目的是否符合比例原则。对于确认有关法规、司法解释与宪法、法律相抵触或者违背宪法、法律的规定、原则和精神，应当要求制定机关限期修改或者废止。

依法治国

食品安全法治建设要鲜明突出“严”字

□ 张涛

食品安全问题是社会公众最为关心的民生问题之一，须臾不能放松。关于食品安全，习近平总书记明确提出“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”的要求。面对食品安全问题易发多发的特点与沉甸甸的民意期待，食品安全法治建设应当守牢底线，鲜明突出一个“严”字。

党的十八大以来，我国食品安全领域法律规范体系不断充实完善。作为食品安全领域基本法的《中华人民共和国食品安全法》（以下简称“食品安全法”）先后经过三次修订，关联法律如《中华人民共和国刑法》（以下简称“刑法”）《中华人民共和国农产品质量安全法》也进行了相应的修订。同时，与上述法律配套的行政法规和部门规章以及地方性法规、规章体系日趋完善，在制度层面实现了从食品卫生向食品安全的转变。然而，食品安全法律治理的现实情况却不容乐观，食品安全领域有些问题依旧顽固，“外卖经济”“直播经济”的发展使食品安全监管变得更为复杂，农业和食品生产加工技术的发展也为食品安全治理带来了新挑战。食品安全领域的法律治理，由“有法可依”到实现“良法善治”尚存在较大空间和差距，制度设计、监管执法、法律适用和公众参与等方面仍然存在一些问题。对此，应当坚持问题导向，有针对性地加以解决。

持续完善立法，提高食品安全违法犯罪成本。如果违法犯罪所付出的成本较低，将可能助长铤而走险者的气焰。对那些情节恶劣、后果严重的犯罪行为，必须提高犯罪成本，使犯罪人预估到的损失远大于利益，“痛到不敢再犯”，并有效震慑潜在的违法者。当前，关于食品安全犯罪，我国相关规定的体系性还不够强，相关犯罪分散在刑法不同章节，缺乏集中打击的效果，且刑罚设计存在一定的不合理之处，存在罪刑不相适应的问题。食品安全法作为该领域的基本法，对于一些涉及地方事项的规定概括性较强，对于食品安全管理职责、学校食品安全、网络食品经营、小食杂店经营等缺乏具体的规定，不能完全适应各地食品安全监管的需要。对此，一是坚持以人为本、生命至上，进一步细分食品安全事件违法类型，理顺食品安全法律规则体系，对规则缺失的情况及时弥补，确保法律的适用性和可操作性。二是完善罚金刑和没收财产刑，加大处罚力度，提高量刑标准，确保罪刑相适应。同时强化食品安全法实施细则，明确地方监管职责及新兴业态（如网络食品经营）的具体管理规定，在新的实践基础上推动食品安全法律体系进一步修订完善。

进一步强化协同执法，推动监管“跑”在风险前面。食品安全“从农田到餐桌”涉及生产、流通、消费等内容，链条长、环节多、风险点多面广。既要努力推动食品安全监管由事后查处向事前预防转型，又要将各类“风险点”明确化，将监管覆盖到每一个“隐秘的角落”，确保每个环节责任到人、落实到位。在执法行动上，在我国食品安全监管中“运动式”“救火式”执法比较常见，常态化、精准化的治理水平尚待提高。“运动式”“救火式”执法虽然短期效果明显，但预防效果不佳，而且可能助长“随意性执法”“选择性执法”风气，不利于执法规范化。对此，应当坚持重视预防的治理导向，将“严”的要求体现在各领域食品安全风险隐患排查之中，加强从农产品质量、生产流通到终端消费的全过程监管，确保防范阵地不失守。同时，食品安全“九龙治水”的局面当前虽有改善，但行政执法和刑事司法衔接机制仍有待建立和完善。对于群众深恶痛绝的违法犯罪行为和突破道德底线的突出问题，相关部门应依法从严、从重、从速处罚，优化涉及食品安全的行政执法和刑事司法衔接机制，纵深、持续推进“铁拳”执法震慑。

确保相关案件公正司法，统一裁决尺度。涉及食品安全案件往往会迅速成为社会关注焦点，危害范围大，影响面广。当前，食品安全相关案件的审理难点主要体现在两方面：一方面，食品安全违法犯罪案件往往涉及多个环节和众多人员，证据收集工作量大且复杂，部分证据可能因时间、环境等因素而灭失或难以固定。此外，食品中有毒有害物质的检测等需要专业知识和技术鉴定，对证据收集的专业性和技术性要求较高。另一方面，在司法实践中，对于食品安全犯罪的认定和量刑标准还存在一定的争议。对此，一是进一步强化涉及食品安全指导案例和典型案例的发布工作，确保法律适用标准统一。二是不断强化检察机关公益诉讼职能，在办好食品安全刑事案件的同时做好“后半篇文章”，结合办案分析发案原因、背后的社会治理问题，通过公益诉讼督促相关行政执法部门履行保障食品安全职责。三是进一步完善食品安全司法制度，对违法犯罪行为施以严格处罚的同时，积极探究严厉追责食品安全事故机制与侵权救济制度，使食品供应商积极主动肩负起食品安全主体责任。

强化公众参与，用好“吹哨人”制度。法律要发挥出更大威力，需依靠人民群众积极用法。2015年食品安全法增加“损失三倍的赔偿金”的罚款，同时增加“赔偿的金额不足一千元的，为一千元”等规定，以鼓励消费者维权，但现实中公众参与治理积极性不高，自我维权的能力也较为不足。其中的重要原因之一是参与治理的成本和代价过高，抑制了公众的参与热情。对此，应当建立健全消费者投诉举报激励和保护机制。今年2月，市场监管总局发布《关于对食品生产经营企业内部举报人举报实施奖励的公告（征求意见稿）》，提出对食品生产经营企业及网络食品交易第三方平台提供者的内部员工及相关知情人，向市场监督管理部门实名举报本企业食品安全违法行为线索的，经查证属实可对“吹哨人”予以最高100万元的奖励。这一制度能够有效解决主体责任不落实、监管执法不精准和事故隐患难发现等问题，有利于“地毯式”强化食品安全监管，提高监管效率，降低食品安全风险。该制度的正式落地实施，还需要强化相关的配套举措，如建立起科学合理的奖励标准和审核机制，防止恶意举报的发生，采取措施加强对“吹哨人”个人信息的保护等，将制度优势充分释放出来。

议政论法