本版编辑：澹 雅
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62805118

议政论法

新《食品安全法》落地需配套制度

徒法不足以自行，法律规范不会自动转化为生活事实。被称为“史上最严”的《食品安全法》修正案，急需一系列可操作的配套制度安排，以在食品安全治理中实现良法善治。

□ 马怀德 陈尚龙

2015年4月24日通过的新《食品安全法》（以下简称“新法”）无论在规范数量还是规范内容方面均进行了大幅度修改，在立法理念、总体思路、整体框架、监管制度、法律责任等方面发生了较大变化。

徒法不足以自行，法律规范不会自动转化为生活事实。为推动新法顺利贯彻落实，实现食品安全治理的预期效果，应当抓紧开展相关法规、规章、规范性文件的清理、整合、修订工作，完善配套机制制度，在食品安全治理中实现良法善治。

从确保全面正确履行职能角度建立食品安全监管能力建设保障制度。党的十八届三中全会首次将食品安全纳入公共安全体系，要求建立最严格的覆盖全过程的监管制度。新法也明确要求食品安全工作实行预防为主、风险管理、全程控制的监督管理制度。须要意识到，这种“风险管理”给监管部门施加了更高的法律义务，它不能仅仅针对一个个具体的、正在面临的违法现象进行干预，而要预见可能造成破坏的根源。由于潜在的风险总是比已经现实化的威胁大得多，监管能力的建设成为异常紧迫的事情。从过去十余年食品监管的历史来看，投入不足导致监管能力建设长期滞后是制约食品安全监管绩效的核心因素。1997年、2002年、2010年、2012年全国人大常委会四次对《食品安全法》（含原《食品卫生法》）的执法检查均发现：食品监管经费短缺，执法所需的交通、通讯、取证和监测设备缺乏，一些必需的高端设备投入严重不足，现场快速检验能力不适应实际需要等情况在各地均不同程度存在。这直接导致监督抽检范围缩小、频率下降、批次减少，极大地影响了执法的效果。

新法要求地方政府将食品安全工作纳入本级国民经济和社会发展规划中，为食品安全工作提供保障。应建立明晰的食品安全监管能力建设保障制度，通过加大投入，整合资源，在执法人员配备、工作经费保证、技术设备保障、执法专业技能培训等能力建设方面提供稳固、必要的资源投入，以确保监管职责的切实履行。

从简政放权的高度统筹设计食品生产经营许可管理制度。食品生产经营是直接关系人民群众身体健康、生命财产安全的特殊活动，在这一领域设定必要的行政许可，符合《行政许可法》的精神。新法延续了对食品生产经营实行许可的制度，凸显国家对食品生产经营活动的一贯高度重视。但是，新法从简政放权、整合职能的角度出发，删除了对从事食品生产、销售和餐饮服务须要分别取得许可的要求，仅规定从事以上生产经营活动应当依法取得许可。

在此背景下，须要统筹设计统一的食品生产经营许可管理制度，实现对食品生产、销售和餐饮服务许可的统一受理、统一许可、统一管理；同时在许可审查的制度设计中，应针对食品生产经营不同环节的特点细化相应的许可审查规则，明确行政许可程序、监督检查、法律责任、权利救济等相关内容，确保食品生产经营许可管理制度合法、合理、有效实施。

根据地方特点创新对小作坊、小摊贩的监管制度。食品生产加工小作坊、食品摊贩、食杂店、小餐饮等食品生产经营活动，是我国长期存在的食品经营形式，消费群体大、影响范围广，既是食品安全监管的重点也是监管难点。新法不仅明确了各地食药监管部门作为监管主体，同时要求地方政府加强对这类食品生产经营活动的综合治理和规划服务，鼓励创新监管方式，并授权省级人大及其常委会或者省级人民政府制定具体管理办法。根据《立法法》的规定，各省应当在新法实施之日起1年内制定相应的地方性法规或者政府规章。为落实监管责任、实现科学监管，国家食药监管部门应积极加强对地方监管的指导，通过对各地监管情况进行摸底排查、总结经验教训，提出有针对性的、切实可行的监管指导意见。各地政府也应当尽快转变监管理念，创新监管方式，根据地方特点尽快制定完善对食品生产加工小作坊和食品摊贩等生产经营活动的监管制度，实现对这类生产经营行为的有效、有序管理。

从推动社会共治的角度建立国家引导食品生产经营企业参加食品安全责任保险的制度安排。食品安全责任保险具有经济补偿、社会管理和社会保障等功能，这一制度有助于分散食品安全风险、保护消费者合法权益、提升食品安全社会共治合力。近年来，我国食品安全问题频现，波及食品生产经营的多个领域，健全食品安全责任保险制度的呼声越来越高。

本次修法，在是否须要引入食品安全责任强制保险制度方面争议很大。立法者最终放弃了强制保险的方案，转而规定“国家鼓励食品生产经营企业参加食品安全责任保险”。这一转变体现了立法者希望平衡安全保障需求和经营者经营自由的审慎态度。然而，为了防止“鼓励”成为空文，有必要就国家如何引导食品生产经营企业参加食品安全责任保险建立可操作的制度安排，从国家引导形式、政府补贴方式、引导资金保障等方面做出具体规定，逐步建立适合我国国情、又与世界接轨的食品安全责任保险制度，推动食品安全社会共治。

根据加强全程监管的要求进一步完善食品召回制度。在发达国家，食品召回是对缺陷食品广泛使用的监管手段，其目的在于及时地预防食品安全风险、最大限度地降低危害，同时也体现了生产经营者作为“食品安全第一责任人”的基本义务。新法进一步完善了食品召回制度，明确了召回的监管部门、扩大了召回的适用范围、增加了经营者的召回义务。为避免食品召回制度立法目的落空，使食品召回具有可操作性和执行力，须要结合当前我国食品召回制度运行中出现的问题，完善食品召回监管体制，明确监管机构，建立统一权威的信息公布平台，具体规定食品召回的类型、范围、条件与程序以及相应的处理程序、企业责任、监管职责，以充分发挥食品召回制度的重要作用，实现食品安全全程治理。

以促进食品交易新业态发展的思路建构互联网食品交易活动的监管制度。随着互联网的高速发展和电子商务的广泛应用，网络购物已成为一种消费趋势和重要经济产业。作为食品生产经营的新业态，互联网食品经营活动虽然具有与普通食品生产经营不同的特性，但其仍然属于食品生产经营活动，毫无疑问应当受到监管。本次修法对此进行了回应，将网络食品交易纳入法律规制的范畴。新法要求网络食品交易第三方平台提供者对入网食品经营者进行实名登记，并审查其许可证；同时也规定网络食品交易第三方平台对违法食品经营活动的制止、报告和停止服务义务。

合理设计的平台责任，可以推动互联网企业建立自我规制体系，淡化行政监管色彩，借助平台企业的专业技术、成本优势，提升监管绩效。然而，在规定互联网平台责任时也须要认识到：首先，一些行为是否构成违法，需要非常专业的知识，互联网企业不可能具备。其次，平台作为民事主体，没有法定监管职能，不合理的责任设定将引发大量纠纷。再次，一些审查活动，需要行政机关的配合。例如，网络食品交易第三方平台提供者审查经营者的相关许可证，需要监管部门建立并向互联网企业开放有关行政许可的数据库，而这一数据开放工作在食品监管领域还比较落后。最后，一味加重第三方平台责任，将加大企业运营成本，不利于互联网产业的创新和发展，影响“互联网+”战略的实现。

新法对网络食品交易第三方平台责任的规定还是过于宽泛和模糊，须要通过更加细化的制度安排予以明确化和合理化。值得注意的是，通过互联网平台进行食品交易的模式改变了传统的食品生产经营方式，极大促进了食品行业的发展、升级。因此，在建构网络食品交易活动监管制度时，应充分考虑互联网交易的特殊情况，在尊重互联网产业发展的客观规律前提下，科学认识网络食品交易行为的法律属性，合理规定网络食品交易第三方平台的监管义务。同时，建立政府与互联网合作治理的机制，通过数据共享、监管合作提升对互联网食品经营活动的治理绩效。

从严格法律责任的高度完善食品安全行刑衔接制度。食品安全行政执法与刑事司法是食品安全法律责任的重要部分，两者的衔接工作事关依法行政和公正司法，也关系人民群众切身利益保障。新法秉承严格法律责任的理念对食品安全行刑衔接制度进行了重大修改，明确强化刑事责任追究、突出刑事责任优先的原则。在具体制度设计上，新法规定对于食品生产经营行为涉嫌构成犯罪的，先由公安机关介入、依法追究刑事责任；公安机关在食品安全犯罪案件侦查过程中认为没有犯罪事实，或者犯罪事实显著轻微、不需要追究刑事责任的，再及时将案件移送有关监管部门依法处理。为解决行刑衔接制度的实际操作问题，需要建立健全行刑衔接工作的配套机制制度，包括行政执法案件的移送标准、移送程序、线索通报、证据认定，刑事司法的处理程序、处理时限，公安机关认定不构成犯罪后对案件的移交程序、信息反馈机制、监管责任等，以切实解决当前行刑衔接中有案不移、有案难移、以罚代刑等突出问题，实现食品安全监管与打击食品安全犯罪的无缝对接，发挥食品安全治理的合力。

根据严格、规范执法的要求完善行政处罚裁量基准制度。新法加大了对食品安全生产经营行为违法犯罪的惩罚力度，而强化违法责任也给了执法机关及其执法人员较大的裁量权。一旦缺乏制度约束，可能出现违背法律授权目的的处罚，干扰和破坏法律秩序。因此，需要从规范行政处罚行为和保障相对人合法权益的角度出发，完善食品安全违法行为行政处罚裁量基准制度，明确处罚依据、处罚机关、裁量基准、处罚程序、法律责任，科学合理细化处罚裁量标准，确保执法者依法行政、严格规范执法。

针对违法行为，与制裁的严厉性同样重要的，是制裁的必然性。两者并行，方能有效震慑潜在违法行为人。因此，也须要落实监管责任制度，加大对执法不作为、选择性执法的治理。

司法改革

以改革之手化解“案多人少”矛盾

□ 李群星

自今年5月1日实行立案登记制以来，各地法院受理的案件数量均呈不同程度的增长，有的增长幅度还很大，这使得许多法院原本存在的“案多人少”矛盾进一步加剧。立案登记制改革解决的是“立案难”问题，但如果案件进入法院后长时期得不到审理和执行，无疑会使立案登记制改革的效果大打折扣，人民群众是不会满意的。为了加快建立公正高效权威的社会主义司法制度，笔者认为，目前，人民法院除了要在立案登记制方面继续做好服务外，更要在快速有效解决纠纷上下功夫，要结合当前正在进行的司法体制改革，通过改革之手化解“案多人少”矛盾。

通过人员分类管理制度改革，使法院更像法院。以往，我们对法院的职能、职责、权限认识得不太清晰，没有很好地落实宪法和法律规定的人民法院是国家审判机关的规定，实践中法院承担了一些不适宜承担的社会职能，由此也影响到法院内部的机构设置和人员分工，导致法院内部具有法官职称的工作人员并不都在从事审判、执行工作，从事审判、执行工作的法官也没有把全部精力放在案件审理和执行事务上，从事法院组织人事、审判事务管理、司法政策研究、司法行政事务、来信来访接待、党建政工、纪检监察、新闻宣传、信息技术、职业培训等工作的人员队伍过于庞大。上述问题，使得执法办案第一要务在法院的实际工作中受到消减。作为此轮司法改革的一项基础性工作，法院人员分类管理制度改革的基本内容是，根据法院工作性质、岗位特点等，将法院干部队伍分为法官、审判辅助人员、司法行政人员三大类，并建立与之相适应的管理体制，确保将不低于85%的司法人力资源直接投入到办案一线。人员分类管理制度改革，实际上是从另一个层面理顺法院与其他国家机关以及社会的关系，让法院从各项社会性活动和地方性事务中解脱出来，只在宪法和法律规定的职能范围内活动，依法行使国家审判权，集中精力对案件进行公正审理和裁判。为此，法院在进行人员分类管理制度改革时，应适当调整法院组织结构，削减非审判业务部门的数量，突出审判执行部门的中心地位，真正把法官安排到审判执行岗位，充实审判和执行工作力量。由此，无疑可以从内部大幅增加办案力量，有效化解“案多人少”矛盾。

通过审判权力运行机制改革，使法官真正成为法官。改革前，绝大多数法院普遍采用院、庭长审批案件的工作机制，这种审批式的案件审理机制带来的后果是：作为资深法官的院、庭长将大量的时间用于审批案件，而无暇亲自开庭审理案件，造成司法资源浪费；案件处理经过层层审批之后，难以判断案件质量究竟应当由谁负责，无法准确界定案件责任主体；严重影响法官依法独立审理和裁判案件，为各种不当因素干预案件处理结果提供了便利，容易滋生司法腐败；法官在审理和裁判案件之外，还要撰写案件审理报告，做大量的案件汇报工作，严重制约了审判效率的提高。正是因为院、庭长审批案件的工作机制存在上述问题，本轮司法改革将实行审判权力运行机制改革，完善司法责任制，以此作为必须牢牢牵住的牛鼻子。实行审判权力运行机制改革，就是要废除不符合司法规律的案件审批制，建立以独任法官或者合议庭为主体的案件审理工作机制，把法官的权力归还给法官，让法官真正成为法官，建立起权责统一、权责明晰、管理有序、权力制约的审判权力运行机制，做到让审理者裁判、由裁判者负责。一方面，独任法官和合议庭对其审理的案件依法独立行使审判权，直接签发裁判文书，不再提交院、庭长审批，这将大幅提高办案效率。另一方面，院、庭长不再审批其未参与审理案件的法律文书，可以腾出大量精力重回审判一线亲自审理案件，既可以解决以往资深法官“隐形流失”的问题，又可以充实一线办案力量。一举两得，有利于化解“案多人少”矛盾。

通过法官职业保障制度改革，提高法官办案积极性。法官职业保障制度是现代法官制度的一项重要内容，对于促进法官依法独立高效行使审判权，实现司法公正，具有重要现实意义。我国《法官法》明确规定，法官依法履行职责，受法律保护，同时还规定了法官享有的八项职业保障权利，但由于缺乏相应的配套制度，上述许多权利并没有得到有效保障。一方面，当事人侵害法官人身安全、阻碍法官正常执法办案活动的现象时有发生；另一方面，法官的薪酬待遇与其职业特点并不适应。此次司法改革，中央强调要建立和健全法官职业保障制度，具体包括：落实《法官法》的规定，建立与法官职业特点相适应的法官薪酬制度。重申职业权力保障，法官非经法定事由、法定程序，不被免职、降职、辞退或者处分；法官办案中的职务行为，除违法违纪违反职业道德外，不受指控；法官非因违法审判造成错误裁判的，不受法律责任追究。建立防止不当干预案件机制，确保法官依法独立审判。完善法官申诉控告制度，健全法官合法权益受到侵害的保障救济机制和不实举报澄清机制。上述职业保障措施将会增强法官的职业尊荣感，激发其办案积极性，有助于化解“案多人少”矛盾。

通过案件繁简分流工作机制改革，提升审判效率。解决“案多人少”矛盾，除了要在增加审判人力资源和提高法官办案积极性上下工夫外，改革审判工作机制和工作方法也极为重要。近年来，一些法院对进入诉讼程序的案件进行繁简分流，实行复杂案件精审细研慎判，简单纠纷及时简审快判，一定程度上缓解了司法资源与司法需求之间的矛盾，提升了审判效率。可以说，案件繁简分流工作机制的出现是司法改革对现实司法需求的回应。此轮司法改革中，案件繁简分流工作机制的改革也是司法权力运行机制改革的一个部分，它要求人民法院在处理案件时既不能只重简略而忽略办精品案，也不能只要精品而忽略办案效率。案件繁简分流工作机制改革应当在法治框架内进行，要在严格遵循三大诉讼法的规定，充分保障各方当事人诉讼权利的前提下，在时间和空间上有效整合司法资源，以便利当事人诉讼和便利人民法院审理案件为原则，通过简速、有效的审理，避免浪费人力、财力和时间，防止程序上的损耗，保证案件高效处理。推行案件繁简分流要以“简案速裁、繁案精审”为原则，以甄别案件、科学分流，优化流程、速审速判，送达多样、明确时限，引入联调、强化调解，审执衔接、统一保全为主要做法，形成“类型化审判、要素式庭审、格式化文书”的工作机制，通过成立专业类型化审判庭、推行“要素式”庭审、简化裁判文书以及建立诉调对接机制，实现资源配置、庭审、裁判文书三个优化，以此来最大限度地提升效率，化解“案多人少”矛盾。

依法治国

地方立法权扩容的机遇与挑战

□ 舒小庆

2015年3月15日，十二届全国人大三次会议通过了《立法法》修正案，将省级以下享有地方立法权的主体从49个较大的市，扩大到全国284个设区的市和自治州（以下称“设区的市”）。这对于地方各级人大来说，机遇与挑战并存、压力与动力同在。

首先，与地方经济社会的迅速发展相适应，地方立法权的扩容具有必然性，同时，地方立法权扩容也将促进当地经济社会的发展。改革开放以来，地方经济社会发生了翻天覆地的变化，很多设区的市规模不断增大。按照2014年的统计，我国现有特大型城市87个、大型城市82个，二者之和占全国设区的市60%。随着城镇化建设的推进，大城市比例将不断上升，与之相关的土地管理、人口控制、环境保护、文化建设、社会治理等问题将越来越棘手复杂。在法律、行政法规、地方性法规之外，还存在很多“法外空间”（即法律、行政法规、地方性法规没有设立规范的地方）。由此，赋予设区的市地方立法权，顺应了时代发展和社会发展的现实需求。

其次，根据我国现行《宪法》的规定，各级地方人民代表大会及其常委会是地方国家权力机关，代表人民行使国家权力，保障宪法法律的贯彻实施，促进地方经济社会的有序发展。在全面推进依法治国进程中，各级地方人大应当抓住机遇，充分发挥重要作用，积极开展地方立法工作。毛泽东在《论十大关系》中写道，“处理好中央和地方的关系，对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题”；我国现行《宪法》第三条规定，“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。在我国，中央立法机关与地方立法机关各具特点、各有所长，新《立法法》赋予所有设区的市地方立法权，不仅是我国立法体制的新发展，更成为推动地方立法发展的新契机。

因此，新《立法法》对地方立法权主体的扩大，有利于进一步推动地方经济社会发展的新跨越，也有利于进一步优化地方人大的工作，提高地方立法的科学性和民主性，对全面推进依法治国具有深远意义。但值得注意的是，贯彻落实好立法权扩容的相关规定，必须克服一些挑战与困难。

必须健全完善权力机构和工作机构。在我国立法体制中，法制委员会和法制工作委员会，是地方立法工作的“鸟之双翼，车之双轮”，必须尽快健全完善。根据地方组织法规定，法制委员会组成人员从人大代表中产生，法制工作委员会通过组织部门和编委批准产生。因此，必须充分发扬民主集中制原则，积极争取地方党委政府的有力支持。同时，要严把立法人才的质量关，既要招录法律专业性人才，也要吸收具有工作经验的人才，形成优势互补。

新《立法法》规定，设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间，由所在省、自治区人大常委会确定，而确定依据是5个因素，即人口数量、地域面积、经济社会发展情况、立法需求、立法能力。其中，立法能力居于关键位置。这对地方各级人大法制队伍的建设提出了新要求。首先，由于立法权扩容，必然会加大省级人大常委会特别是法制工作机构的工作量，相应地要求充实强化立法队伍；其次，健全专门机构和优化专业力量的同时，应高度重视立法队伍的培训工作，同步提高立法能力，确保立法质量。

充分发挥地方人大在地方立法中的主导作用，统筹协调人大立法与政府立法。在地方立法中，各级地方人大作为国家权力机关，理当起到中流砥柱作用，协调好各部门利益关系，以实现公共利益最大化。实践中，大量法规由地方政府提出，政府的立法能力实际地影响法规的质量；同时，新《立法法》相应赋予市政府制定政府规章的权力。由此，在重视地方人大立法的同时，必须同步优化政府立法工作。

处理好效率与质量的关系，既要抓紧积极落实相关规定，更要谨慎严格把好质量关。对本就享有地方立法权的市来说，必须严格按照新《立法法》对地方立法权限的要求，依法调整工作，做好过渡衔接；对刚享有地方立法权的市而言，必须学习立法经验，根据本地实际需要，扎实推动立法工作。新《立法法》赋予所有设区市立法权，立法主体和层次骤然增多，必须稳步推进，有序放权。

法律是治国之重器，良法是善治之前提。良法善治，捍卫的是每个人的尊严和权利，护佑的是国家的富强和个人的幸福。地方立法权扩容，为国家善治解良法之渴，有力地推进国家治理体系和治理能力现代化。