

法治建设释放应急机构改革红利

共同吹响反“食金之风”的号角

林鸿潮

近日,国务院印发了《“十四五”国家应急体系规划》(以下简称规划),对“十四五”时期安全生产、防灾减灾救灾等工作进行部署。规划专门提出了应急法治建设方面的目标,提出要“夯实应急法治基础,培育良法善治的全新生态”,足见其对法治问题的重视。(2月14日新华社)

在立法方面,规划提出制修订一系列法律法规,推动构建具有中国特色的应急管理法律法规体系。这些立法工作围绕着一个中心任务,就是为应急管理体制改革提供支撑和保障。2018年,我国启动应急管理机构改革,取得了重要成果,目前仍在深入推进。但是,由于法律制修订工作的复杂性,部分改革成果没有及时在法律层面得到确认和巩固,一些法律法规因改革急需,只作了小幅度的过渡性修改。这就造成了应急管理的法制和体制存在若干不匹配、不同步之处,法律的滞后性影响了机构改革“红

利”的释放。

比如,由于国家层面防灾减灾救灾领域的综合性立法迟迟没有出台,造成各级政府及其部门既要适应新的以综合化为导向的体制,又要执行旧的以部门化为特征的体制,体制与法制不匹配,长时间处在新旧转换过渡期,工作机制和运行体系迟迟难以理顺。因此,属地政府“块”的统一指挥基本还停留在形式上,内在发挥作用的还是部门的“条”,灾害应对中“统”和“分”的关系并没有解决好,“分”大于“统”,形“统”实“分”,甚至只“分”不“统”,还没有真正实现“从应对单一灾种向综合减灾转变”。这就要求加快自然灾害防治综合性立法的进程,规划在这方面作了特别强调。

在执法方面,规划希望在两个层面解决好应急行政法治的体制问题。第一个层面是面向应急管理内部,就是要充分发挥应急管理综合行政执法队伍的职能。在机构改革之前,安全生产领域有专门的行政执法队伍,防灾减灾救灾领域的执法力量则分散在各部门并

处于边缘化地位。机构改革之后,应急管理部门虽然组建了我国第六支综合行政执法队伍,但这支队伍的主要执法内容还是安全生产,对防灾减灾救灾领域的执法任务尚不能兼顾到位。在当前一个时期,应急管理执法的主要任务就是实现真正的综合化,打通安全生产和防灾减灾救灾之间的壁垒,大力创新执法方式和执法手段,提升执法效能。

第二个层面是面向外部的,主要是完善消防执法的跨部门协作机制。消防执法的专业性很强,不宜纳入综合执法,也不宜将执法权分散给各行业主管部门,安全生产领域“管行业就要管安全”的原则难以直接照搬到消防领域。但是,消防行政执法的任务又很繁重,光靠消防救援机构单打独斗效果不佳,离不开公安、住建和其他行业主管部门的配合。因此,建立消防执法的跨部门协作机制是唯一可行的选择,而且十分迫切,但也面临较大挑战,规划将其作为“十四五”期间的一个目标,希望能够成功破题。

在依法决策方面,规划提出将应急

管理行政决策全过程纳入法治化轨道,建立依法应急决策制度。由于决策环境面临较大的不确定性,应急决策的法治化难度较之常规行政决策要大一些。正因如此,2019年颁布施行的《重大行政决策程序暂行条例》规定“突发事件应急处置决策不适用本条例”。尽管如此,对应急行政决策实施最低限度的程序性控制仍然有其必要,公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等常规的行政决策程序通过改造和调适,在应急行政决策中仍有适用余地,但应当给决策机关保留较大的灵活性,并增加决策的尽职免责等制度设计。尽管建立和完善应急行政决策的程序制度,进而实现对决策全过程的法律控制并非易事,但规划并没有回避这一问题,而是将其作为“十四五”期间的一项重点工作。

经过“十四五”期间的努力,如果规划目标如期达成,我国应急管理领域的法治水平将大幅提高,为全面建成中国特色大国应急管理体系提供有力保障。

郭振纲

近期,有关新就业形态劳动者权益保护的新举措不断见诸报端。江西8部门发文维护新就业形态劳动者权益,严禁平台诱导、强迫劳动者注册为个体工商户;上海市有关部门出台意见,禁止“最严算法”考核、遏制“以罚代管”,开展职业伤害保障试点;江苏省泰州市聚焦货车司机、网约车司机、快递员、外卖配送员等新就业形态劳动者面对的交通与违章处罚等问题,设立泰州交警“一号窗口”,帮助相关劳动者解决难题。(2月24日《工人日报》)

上述举措有一个共同特点,即针对新就业形态劳动者权益保护的难点痛点,以解决实际问题为导向,分门别类地稳步推进,重在行动,重在实践。

推进新就业形态劳动者权益保护

一方面,立足各界形成的共识,有关部门及地方出台了一些具有指导意义和操作性强的政策措施,提出了具体的解决路径、路线图以及可行的努力方向。比如,针对劳动关系复杂化问题,在传统的符合确立劳动关系情形和个人依托平台自主开展经营活动的“劳动二分法”基础上,提出了符合确立劳动关系、不完全符合确立劳动关系和适用民事关系的“劳动三分法”;针对社保权益保障覆盖面不足问题,以社保基金吸纳可纳入为基础,向试行单独职业伤害保障方式拓展;针对入会难问题,提出传统入会方式和新入会方式并行的路径等。这些新举措都把焦点对准了解新就业形态劳动者维权服务困局相关政策的细化和落地。

另一方面,各地纷纷将探索重心放在具体问题的解决上。比如,禁止“最严算法”,一定程度上为新就业形态劳动者放松了考核“紧箍”,使其从差评倒逼机制带来的赶进度、抢时间中得到一定解脱;严禁平台企业诱导、强迫注册为个体工商户,让新就业形态劳动者在“劳动三分法”中有了更多的选择空间;将职业伤害保障单独列项,为新就业形态劳动者开启了社会保障的新窗口,让他们少些后顾之忧。

“最严算法”,诱导、强迫劳动者注册为个体工商户,是目前困扰新就业形态劳动者权益保护中影响面较大的问题。探索破解这些问题的新办法、新路径,既可以为新就业形态劳动者“松绑”,激发其创业就业的动力,又可以逐步解决新就业形态劳动者面临的权益保障问题提供可资借鉴的路径,由此总结、提升为法律制度,从而找到既符合新就业形态劳动者意愿,又契合新技术、新业态、新模式需要的行业治理新方案。

从实践中来,到实践中去。与破解其他领域的难题一样,破解新就业形态劳动者权益保护困局,必须从改革中找出路,从实践中找答案。可以预见,随着一个个难题的突破,随着各地实践的逐步深入,我们一定能在探索破解新就业形态劳动者权益保护困局上,不断取得新突破、形成新成果。



林琳

2月21日,最高检发布了第三十四批指导性案例。这批案例以“网络时代人格权刑事保护”为主题,包括广受社会关注的“杭州女子取快递被诽谤案”“辣笔小球”诋毁戍边英雄案等。最高检相关负责人表示,这些案件虽然看似“小案”,但对当事人来说,是“天大的事情”。(2月21日正义网)

我国民法典第四编专门规定了人格权,包括物质性人格权和精神性人格权。前者比如生命权、身体权、健康权等,后者比如名誉权、荣誉权、隐私权以及公民个人信息等。这体现了以人为本的理念,也为司法机关的相关工作提供了法律支撑和依据。

最高检在上述指导性案例中的积极作为,是对相关法律法规和精神的一种践行,所传递的司法温度与力度值得点赞,所蕴含的法治理念值得进一步发扬。

比如,充分发挥刑事保护的“后盾”作用。从法律上来说,侵犯他人人格权,要承担民事责任;如果违反了治安管理处罚法的相关规定,侵权人还会面临罚款、拘留等行政处罚;而一旦相关侵权行为到了“情节严重”“严重危害社会秩序和国家利益”的程度,侵权人便须承担刑事责任。最高检的上述5个案例都对侵权人进行了刑事处罚,这体现了刑法在社会治理、维护公共秩序方面所承担的

“后盾”和“最后一道屏障”的职能。

比如,法律面前人人平等。司法机关关注的不仅是涉及人数众多、金额较大、影响恶劣的大案要案窝案,还有个人的名誉、隐私和信息——有的人因遭受诽谤,工作、生活受到严重影响,甚至遭遇“社会性死亡”;有的人因遭遇“网络审判”、道德绑架而自伤、自杀;有的人私密生活被当作商品在网上肆意贩卖……司法机关在这些个案中积极主动作为,说明其用心用力不因当事人的多寡、权益的大小而有所不同,而是要让每一个个体、每一种权益都沐浴在司法的阳光下,让人们在每一个案件中感受到公平正义。这也是司法工作应该秉持的态度、应该传递的温度。

比如,网络不是法外之地。一段时间以来,人们对网络上的一些乱象尤其是网络暴力、网上造谣诽谤等,一个突出的担忧和质疑是,一些始作俑者或者煽



贯彻法治副校长制度 让校园普法走出课本

史洪举

近日,教育部公布了《中小学法治副校长聘任与管理办法》。办法提出,每所学校应当配备至少1名法治副校长,师生人数多、有需求的学校,可以聘任2名以上5名以下法治副校长。并优先为偏远地区、农村地区学校和城市薄弱学校配备法治副校长。(2月23日《中国教师报》)

在全面推进依法治国的今天,每一名社会成员都应是法律的遵守者和维护者。对中小學生而言,法律意识和法律规范并非可有可无的“课外书”。因为未成年人特殊的身心状态,再加上校园欺凌等恶性事件的客观存在,中小校园

恰恰是最需要法律保护和法律素养普及的场所。贯彻落实法治副校长制度,有利于将法治之光照射到每一名青少年身上。

青少年的身心发育尚未成熟,好奇心较强,自我控制能力和是非判断能力较差。与此同时,由于学校教学力量的有限,以及学科教师对法律知识和司法实践的欠缺,不少学校无力顾及法治教育。从司法机关选派具有一定法律知识储备和办案经验的法治副校长,恰恰可以补上这一短板。

从这方面来讲,法治副校长不仅不是形式,反而应该是每所中小学校的“必需品”和标准配置。实际上,法治副校长制度在各地早已有相关探索和实践,且

覆盖了一定数量的中小学校。但是,法治副校长在数量和形式上的“达标”,不代表真正发挥作用。在一些学校,法治副校长并没有真正地下沉到学校,为维护校园安全、保护学生合法权益贡献实质力量。教育部门发布规范性文件,对法治副校长的履职提出明确要求,有助于推动法治副校长制度发挥更大作用。

在具体实施上,法治副校长的工作单位应构建科学的考核机制,将法治副校长履职情况纳入考核,并适当核减原工作任务。教育部门也应为法治副校长制订工作计划和“课程表”,并赋予其考核权,进而增强法治副校长开展工作的动力,使其用心用力守护校园安全。

当然,发布这些案例的更重要的价值是指导现实和实践,进一步震慑违法违纪行为,让更多人尊法守法,让受害者懂得维权、敢于维权,让人们对公平正义更有信心——相信良法善治可以护航个体权益,护航人们的美好生活。

李英锋

“食金之风”近几年再度流行,食品点缀上金箔金粉后往往“身价倍增”。一款平时售价5元的冰淇淋配上几片金箔后就卖到58元,一块覆盖薄薄一层金箔的巧克力甚至可以卖到12万元,还有金箔冰淇淋售价高达14万元。近日,市场监管总局、国家卫健委、海关总署联合发布通知明确,根据我国食品安全法律法规及食品安全标准规定,金(银)箔金(银)粉类物质不是食品添加剂,不能用于食品生产经营。(2月21日《中国消费者报》)

监管部门对“黄金食品”的态度,推出专项整治行动,很有必要。食品并无保健和医疗作用,可在现代法治语境和食品安全监管语境下,仍然有不少商家把食品当成营销噱头,仍然有少数消费者把食品当成一种时髦。前几年,金箔酒、金箔水、金箔大餐等曾引发广泛争议,但这种争议似乎并未怎么影响“黄金食品”的生存发展。如今,“黄金食品”不断开疆扩土,蛋糕、冰淇淋、糖果、火锅等多类食品都被贴了“金”。

“黄金食品”的发展态势和“存在感”,不仅让人对其合法性、合理性产生困惑,还会对消费者形成误导。对此,市场监管总局等三部门发出的查处通知,不啻对“黄金食品”的当头棒喝,有助于消除市场分歧,统一社会共识,也为全面遏制“黄金食品”指明了执法切入点。

为了保障食品安全,我国法律严控食品添加行为。食品安全法第三十四条规定,禁止生产经营“用非食品原料生产的食品或者添加食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康的物质,或者用回收食品作为原料生产的食品”。金箔金粉等物质既非食品原料,也不是食品添加剂。显然,添加金箔金粉的“黄金食品”属于法律禁止生产经营的“黑名单食品”,监管部门查处取缔“黄金食品”的生产经营于法有据。

一些商家宣称“黄金食品”具有保



资料图片

健功能、治疗功能,但实际上,金不是人体必需元素,没有任何营养价值,且金的稳定性很高,在人体内不受胃酸影响,不会被消化吸收,金箔金粉等物质被食用后,会原封不动地离开人体。如果食用的黄金量过大,还会影响消化或造成肠胃不适,甚至会造成更严重的健康危害。

在相关投诉平台上,有不少关于“添加金箔”的投诉,一些消费者投诉反映吃金箔食品后出现恶心、拉肚子等情况。如今,“黄金食品”不断开疆扩土,蛋糕、冰淇淋、糖果、火锅等多类食品都被贴了“金”。

消费者体验“黄金食品”,大都出于相信食金能延年益寿、彰显身份高贵或猎奇,商家正是利用了这样的消费心理。消费者需要端正消费理念,商家也需要端正营销理念。“食金”本质上是一种奢靡浪费,既背离了餐饮文明要求,也会造成实质浪费,并向社会释放错误信息。各方应该共同努力,有力抵制这种不良的风气。反食品浪费已进入法治轨道,有必要把反“食金之风”纳入反食品浪费的范畴,统一明确商家的责任,统一安排监管执法行动,统一开展文明消费宣传。

希望监管部门的明确性和执法行动,能够在社会吹起反“食金之风”的号角,凝聚社会共识,把金箔金粉等类物质从食品中“分解”出来。

育儿假不该是看得见休不着的“纸面假”

张晓雨

去请育儿假,公司以暂未执行为由不准假;想要休假,被告知需提前4周申请,还得证明家里无人带娃;单位出请育儿假流程,怕丢饭碗无人敢休假……近期,多地网友反映,育儿假政策出台后申请休假困难重重。如何解决育儿假休假难问题,成为众多网友关注的话题。(2月18日中国新闻网)

为解决公众对生育的后顾之忧,各地已经陆续出台多项生育激励措施,努力营造生育友好型社会,其中一项重要举措就是育儿假。据了解,目前,全国至少有25个省份已完成人口与计划生育条例修订,不少地方在条例中进一步完善了生育休假制度。例如,北京新修订的《人口与计划生育条例》规定,按规定生育子女的夫妻,在子女满3周岁之前,每人每年享受5个工作日的工作日的育儿假。

然而,从不少网友反馈的现实情况来看,育儿假看起来好,休起来难,在具体执行过程中存在诸多落实不到位的情况。其原因在于,第一,各地的育儿假大多倡导性更强,强制性不足,在执行中,很大程度上只能依赖用人单位自愿。而很多企业出于减少人力成本的考虑,通常会选择暗中设置门

槛,拒绝员工的请假申请;第二,尽管一些公司设置了育儿假,但由于职场中的种种隐性规则,一些员工担心取请假会影响绩效和升迁,有假不敢请,被动放弃这一权益。诸多因素导致了育儿假时常沦为“纸面假”。

政策的生命在于执行,如何既使用人单位更加积极主动地支持落实育儿假,又保证员工毫无顾虑敢于休假,考验着相关职能部门的智慧。这其中关键就在于,政府、企业、员工三方能否在放假成本方面形成合理有效的分担机制。有网友指出,如果只限于“政策请客,用人单位和职工买单”,将极大影响单位和职工落实育儿假的主动性和积极性,最终陷入“有假难休”的尴尬。这一观点值得有各方面重视。

破题之道,在于直面和解决“育儿假”难休的真问题,例如通过理清员工休假期间的薪酬支付、企业承担比重等问题,有效减轻企业人力成本,激发其执行动力;通过完善措施,压实责任,加强督查,确保政策落地过程中单位、企业不增设门槛,最大限度降低员工的休假顾虑。

只有结合地区和企业现实情况,因地制宜优化配套的支政策,让制度既有“硬度”,又有“温度”,才能顺利推动育儿假落地,解除公众的生育后顾之忧。

他山之石

意大利参审制特点简介

禹得水

意大利在1865年引进了英国的陪审团制度。在1931年废除陪审团制度,1951年重新建立了参审制。意大利参审制在合议庭组成、适用范围、遴选机制、评议机制方面很有特色。

意大利参审制适用于一审案件和二审案件。一审合议庭由2名职业法官与6名参审员组成,其中,1名上诉法院法官担任审判长,1名地区法院法官担任陪席法官。二审合议庭也是由2名职业法官与6名参审员组成,其中,1名最高法院法官担任审判长,1名上诉法院法官担任陪席法官。这一组成模式有三个特点:其一,合议庭中参审员6名,法官2名,两者的比例是3:1,参审员数量大大超过了法官数量,有利于保证参审员在法庭内部的话语权和存在感,增强其发言和表决的心理优势。其二,合议庭组成人数是偶数,这与法国、日本等国家的混合法庭的人数规模是不一样的,后者

都是奇数,以方便形成多数决。其三,二审合议庭与一审合议庭的组成是相同的,均由2名职业法官与6名参审员组成。这与法国重罪案件参审法庭的上诉机制是不同的,后者的参审员人数要比一审多3名。因此,意大利的参审法庭的组成规模是独一无二的。

意大利参审制仅能够适用于重罪案件,案件类型是被告人被指控有24年监禁刑以上刑罚的犯罪以及叛国罪。后者包括种族灭绝罪、恐怖组织罪、战时与敌人共谋和交易罪、颠覆活动罪,以及意图谋杀国家元首罪。严重的故意杀人未遂罪、抢劫罪、勒索罪、黑手党犯罪等案件除外。

参审员资格条件。参审员必须是意大利国民,拥有完全的民事权利和政治权利,具有良好的道德品质,年龄在30岁到65岁之间,担任一审法庭的参审员,至少要有初中学历;担任二审法庭的参审员,至少要有高中学历。法官和司法行政人员、军队和警察人员,神职人员

不能担任参审员。

参审员的产生程序。在意大利的每一个市,市长与2名专业顾问制作两份符合参审员资格条件的名册:一份是一审法院参审员候选人名册,另一份是二审法院参审员候选人名册。市长将参审员候选人名册提交给法院院长。法院将名册公示,允许社会各界对名册中的人员提出异议。法院院长在听取意见修改名册后,形成正式的参审员名册。

在重罪法庭庭审开始的15天前,法院院长与另一名法官以及公诉人,从两份名册中各抽出50名候选人,用于未来两年内的重罪法庭所用。被抽中的候选人只有提供合法、合理的不适宜出庭法庭的理由,才能够不担任参审员。在每个重罪法庭,审判长随机抽取6人担任参审员,并抽取其余参审员(通常是2或3人)。这套复杂的遴选程序,目的是确保抽选的绝对公正和阻止任何外在的干预。

参审员的任期制度。每个重罪法庭一年内有4个任期,每次3个月。这样,

参审员仅在一个庭期内参审。但是,如果参审员在3个月没有结束,他们要一直履行职责,直至审理结束。参审过的参审员不用在剩下的2年内再次参审。需要注意的是,在意大利,公诉人或辩护人也不能否決参审员。只有当一名参审员对被告人有严重的敌意,或者在庭审前就公开发表过对案件的观点时,才会被否決。

评议规则。其一,庭审后即评议规则。在庭审结束后,合议庭立即组织评议,然后直接作出判决。其二,全员评议规则。参加法庭审理的法官和参审员均应当参加评议,否则评议过程完全无效。其三,评议过程中不得中断,应集中审理中的录音或录像,法官需要中断评议并且在合议庭中进行有关活动,受委托进行记录的助理人员和技术人员也参加该活动,这是唯一庭审中断的理由。其四,评议应当采用依法在法庭审理中

形成的证据,以落实证据裁判原则。

表决规则。在评议室里,参审员与职业法官合作决定被告人的定罪和量刑。所有的合议庭成员均应说明他们意见的理由,并分别对各个问题表明自己的立场。合议庭遵循顺序发言投票。首先由参审员表决,然后陪席法官投票,最后才是审判长投票。这一投票顺序,有利于防止对参审员的不当影响。评议比例是简单多数制,即8名合议庭成员中,至少需要5票同意才可作出裁决。在任何情况下,如果票数相等,优先采纳对被告人较为有利的意见。

判决规则。在评议结束后,审判长制作并且签署判决书的决定部分。审判长或陪席法官以宣读的方式在法庭上公布判决,实现了庭审、评议和判决的一体化集中进行,有利于发挥庭审在裁判中的决定性作用。如果判决书当时无法制作出来,允许在宣告判决后的15日内进行该项工作,如果起草判决书特别复杂时,法官可以在决定部分确定一个不得超过宣告判决后的90日的期限。在宣读决定部分后,宣读依照规定制作判决书的理由说明,也可以采用摘要宣读的方式进行公布。对于出席审判或者应被视为出席审判的当事人来说,等同于送达判决书。