



法界动态

第四届中国食品安全法治论坛(2021)在京举行



本报讯 记者蒋安杰 12月25日,中国人民大学食品安全治理协同创新中心、中国人民大学市场监管法治研究基地联合主办的第四届中国食品安全法治论坛(2021)在京举行。论坛以“食品行业高质量发展与食品安全合规”为主题,就当前食品安全治理新格局与新形势、食品行业高质量发展、食品安全合规等问题通过线上与线下相结合方式进行。

中国人民大学法学院党委书记、副院长杜焕芳教授表示,推动食品行业高质量发展、提升食品安全合规水平,法律具有基础性的保障作用。中国人民大学法学院始终对食品安全治理研究保持关注,坚持开展食品安全法治人才培养,深度参与食品安全法治建设,不断突破理论与实务界壁垒,加强各界交流对话,共同凝聚智慧,共享合作成果,在推动食品行业的高质量发展,提升食品安全合规水平的进程中,在推动形成中国特色食品安全治理的方案中贡献力量。

中国人民大学食品安全治理协同创新中心执行主任、国务院食品安全委员会专家委员会委员韩大元教授指出,中国的经济发展要从高速增长阶段向高质量发展阶段转型,既是中央对中国经济发展形势的战略判断,也是疫情背景下中国参与国际经济活动的客观需要,高质量的发展与安全合规,对于食品行业来说具有重要的意义。要充分发挥法治在食品产业高质量发展中的稳预期作用,为市场主体活动提供公正、稳定、可预期的法治环境。

论坛开幕式和主题演讲第一单元由中国人民大学法学院学科规划办公室主任、食品安全治理协同创新中心研究员路磊主持。中国质量万里行促进会会长、原国家质检总局总工程师刘兆彬指出,合规管理是食品企业的生命线,食品企业必须提高合规意识,完善合规管理的组织架构,管理架构,用合规管理防范各类风险,提高管理能力,促进高质量发展,并介绍了从法律法规、相关标准、协议条约等到除法规之外的社会公认伦理道德规范的“7+1”食品企业合规体系。

国家卫生健康委员会食品安全标准与监测评估司一级巡视员张磊指出,十四五时期,卫生健康系统将围绕落实习近平总书记“四个最严”要求和党中央国务院关于深化改革,加强食品安全工作的意见,着力提升标准工作,部门联动,资源统筹能力,风险研判、预警能力,风险交流通俗普惠能力,做好服务公众健康,服务行业,规范发展,服务食品安全风险管理,提高人民群众获得感。

国家市场监督管理总局特殊食品安全监管司稽查专员张晋京指出,近些年世界各国的食品营养健康声称不断发展和完善,相关的合规也成为关注热点。在这样的背景下,以保健食品为载体的食品营养健康层面的合规与行业高质量发展受到高度重视。食品营养健康声称的法规,既涉及食品安全又涉及营养健康,需要在取得一定共识的基础上不断改进,从而形成更加科学和易于操作的制度体系。在这方面,国际上的法规发展有积极的借鉴意义。

国家市场监督管理总局法规司副司长任瑞平对我国近年来食品安全依法治理取得的进展,尤其是在制度方面取得的进展进行了介绍,阐述了“坚持食品安全是最大政治”“坚持食品安全是重大公共安全”等十个基本原则与理念,“食品安全风险监测制度”“食品安全标准管理制度”等二十个重要制度,并围绕“食品安全的内在规律、客观现状,科学内涵与法律制度与治理措施转化”“农产品质量安全保障与监管”等有待进一步研究的深层次的问题与思考展开了交流。

江苏省市场监督管理局二级巡视员冯兴汉发表了题为“以严格监管促进食品产业高质量发展”的演讲。

论坛主题演讲第二单元由国家食品安全风险评估中心风险交流部主任韩宏伟研究员主持。

中国人民大学市场监管法治研究基地主任胡锦涛教授以“合规与食品行业高质量发展”为题,围绕什么是食品企业合规、食品企业合规的意义及责任主体和违规的法律责任三个方面展开演讲。胡锦涛指出,食品企业合规是指食品企业生产经营中符合法律、法规、规章及规范性文件、行业规范和自律规则、公司内部规章制度以及行业普遍遵守的行为准则。具体包括食品企业设立的法律要求和生产经营的法律要求、外部的法律要求、内部的自律要求及行业组织要求,而不应当包括企业道德要求;他强调了食品企业合规对于监管部门、对于企业和对于消费者的意义,并明确了企业主要负责人和食品安全管理者的责任主体;此外,对于违规的法律责任,胡锦涛谈到了尽职免责、首违不罚和无主观过错免责、刑事合规等几个重点热点问题。

对外经贸大学政府管理学院教授冀玮针对“食品安全政府规制视角的企业合规”的问题,主要围绕以下三点展开:第一,企业合规与政府规制之间的视角与驱动力差异。政府规制以自上而下为视角,以问责为驱动,信息、政策、力度都存在一定程度的衰减;而企业合规采取自下而上的视角,以避责为驱动,追求以最小的成本达到最大的效益;第二,企业合规不代表一定满足政府规制的要求,因为食品安全问题还存在很大的偶发性、政策的变动性等客观问题;第三,企业合规与政府规制之间是一种博弈平等关系。政府规制应当不断参考、重视企业合规的表现,以此来修正自我规制中的差异性和落后性。

南开大学法学院副院长宋华琳教授围绕“企业合规与食品安全监管”专题,围绕自我规制、无规制、合作规制等角度展开。宋华琳指出,行政规制是国家处于规制者地位对规制对象进行的“外部式”的“他律”,而社会自我规制是规制对象自己采取的“内部式”的“自律”行为;自我规制强调行政相对方的自律,不存在任何政府干预,而合作规制结合了政府规制与非政府规制,是产业界的自我规制,却伴有政府一定程度的监督和认可,是政府对自我规制的规制,其中重点强调了“元规制”的理念,即为实施法律展开的自我规制,并指出在中国引入元规制的理念和制度设计,更有利于发挥企业、第三方机构、行业协会、消费者协会等的作用。此外,他聚焦食品生产经营合规过程,结合食品安全法中相关规定,列举了企业的食品安全管理制度要求,从业人员健康管理制度,生产企业实施控制要求等十一项合规要求。

本轮论坛上,中国人民大学食品安全治理协同创新中心发布了《2020年度食品安全十大事件评析》,立足于2020年度食品安全十大事件,从事件回顾、案例分析、法条指引、政策要求等多维度、全方位对事件展开评析。

个人破产制度的理性与诗情

书林臧否

贺丹

近四十年来,经济高速增长与经济结构的迅猛转变引发了债务问题,世界范围内的破产法改革此起彼伏。个人破产制度的建立与变革是这四十年破产法改革的主旋律之一。伊恩·拉姆齐教授的专著《21世纪个人破产法:美国和欧洲比较研究》关注的正是这一问题。本书由北京外国语大学个人破产法研究中心主任刘静副教授译出,近日由法律出版社出版。目前国内专门以个人破产为主题的译著不说绝无仅有,也是屈指可数,本书的出版在一定程度上填补了这一空白。

个人破产当前不仅是我国破产法研究的热点,也是破产法实践与社会关注的焦点,本书的翻译与出版正赶上这些“关键节点”。本书付梓之时,正逢深圳个人破产重整第一案重整成功;本书面世之际,继个人破产和解第一案之后,个人破产清算第一案也引发了更为广泛的社会关注。

本书研究世界范围内的个人破产制度变革,特别是1979年以来美国与欧洲个人破产法的政策与制度发展。然而,这本书并非充满着晦涩的制度解读与规则介绍,作者更想审视与探索的是:是什么构成了政策与制度变革的原因?是什么导致了不同国家在个人破产制度方面的差异与共识?

拉姆齐教授认为,在21世纪,个人破产法已经成为重要的市场制度,是信贷市场的基础准则。他对个人破产制度的观察是从“新旧”制度以及两个“关键节点”入手的,在世界范围内,个人破产制度可以被分为“旧”制度和“新”制度,“旧”制度指美国与英国的普通法系国家,这些国家早就建立起个人破产制度,并在19世纪中期之前将其适用于非商人。“新”制度则主要指欧洲大陆地区国家,它们在经历了20世纪80年代的信贷宽松所导致的个人债务危机后,建立适用于一般自然人的个人破产制度。个人破产制度的建构与变革在时间上主要有两个“关键节点”:一个是20世纪80年代至90年代个人破产法律制度在欧洲的广泛建立;另一个则是当下,在此次金融危机影响下世界范围内对个人破产制度的调整。

本书探讨了“旧”制度代表——美国、英格兰与威尔士的个人破产制度变迁,又讨论了“新”制度代表——法国与瑞典的制度特征。在对不同国家个人破产制度差异的分析中,本书使用了政治学分析中的一个概念——叙事。“叙事”可以被理解为由专业人士、利益集团等引导和形成的一个国家的“知识体系”或者社会意识,这对于个人破产的政策与制度的形成有重要的影响作用。另外,受到个人破产制度影响(或保护)的债务人的

人群特征也会对制度产生影响。

在对制度变迁的分析中,拉姆齐教授引入了“转换”“漂移”和“层叠”来分析制度的演进过程。在制度规则给定情况下,相关主体可能通过“转换”规则的解释,赋予其新的意义。“漂移”描述的是规则在相当长的时间内没有发生变化,但其适用的外部条件变化了,从而使旧有规则的调整结果发生了变化。“层叠”则指在旧有规则存在的情况下,制定并列运行的新规则,形成“叠床架屋”的效果。作者用这一框架分析了英格兰与威尔士的个人破产制度改革过程。

本书展示了个人破产制度的建立与变革所造成的观念冲击,正如其在第四章开篇所引用的对法国个人破产制度的评价:“这就好像像世界末日一样,设立全新的,在法律上骇人听闻的东西:不用清偿自己债务的权利。”同时,作者也认为,在经济增长依赖中低收入者通过信贷资金而增加的支出的经济模式中,经济危机与债务累积必须通过个人破产法律制度解决。个别金融机构可能会认为自由的破产免责不符合其短期利益,但它仍然是维持债务经济的方法之一。

拉姆齐教授的这本书,不仅包含了上述逻辑的、理性的分析,还是有诗情的一本书。用诗来形容一本个人破产专业著作,乍看上去不合理,然而,诗情并非均为风花雪月,史诗亦为诗。广为人知的是1863年的落选者沙龙,这是世界艺术进程中的划时代事件。在这次沙龙上,马奈(草地上的午餐)横空出世,“印象派”这个影响了一个世纪美学思想的绘画流派也由此诞生。1845年的沙龙评论中,波德莱尔用“致明日将起之风”表达了对“真正新的东西”的期待与渴望。拉姆齐教授引用这一诗句,或许是为了表达对个人破产制度在世界范围内变革的一种期待。

学术研究理论与理论建构的魅力在于:这些专著、论文与理论框架似乎不直接解决现实的问题,但每一个现实问题的解决,往往从这些灰色的理论叙事中获得参引。拉姆齐教授对于美国与欧洲制度变迁的理论分析为我国的制度建构提供了广阔的参照。个人破产制度在我国的实践与制度建构是一个重要的制度变迁,在这个过程中,不应仅有制度建构的理性,也应充满人性关怀的诗情。

拉姆齐教授的这本书,在纵向上,穿过三个世纪的历史跨度,在横向上,有横贯美洲欧洲的全球视野,这种论证的广阔,明显很对译者的脾气。这种共鸣,想来使译者不知不觉地对本书的翻译下了不少功夫。阅读中能够感受到,译者的译笔成熟、冷静而又富有激情,忠实准确地传递了拉姆齐教授的思考。

“致明日将起之风”的诗情,也由此穿越百年,经由拉姆齐教授引用,被译者作为其译序的标题。

法治咖啡屋



胡建淼

可能是受“乱世用重典,沉疴下猛药”传统思维的影响,在新冠肺炎疫情防控中,有的部门习惯性地强调“重拳出击、严格执法”。而“严格执法”在实践中往往不经意、不自觉地演变为“多处罚、重处罚、快处罚”;可罚可不罚的尽量处罚,可轻罚可重的尽量重罚,可行政处罚可刑事处罚的尽量刑事处罚。

为有效防控疫情,有关部门采取许多临时

越是应急状态 越不能过度执法 粗暴执法

性应急处置措施,有效防控疫情进一步扩散,出发点和成果都应当肯定。但是,也有些地方执法部门为追求单纯的管制效果,过度执法,粗暴执法,侵犯公民权利的舆情屡屡发生。湖北孝感一家三口在家里打麻将,几个戴着红袖章的防疫人员径直进屋,拿起麻将就摔,甚至还扇人耳光;江西丰城一名教师在空旷无人的小区跑步没戴口罩,被强制隔离14天,而且还受到单位处分;西安一小区防疫人员以防疫期不能遛狗为由,将业主带下楼的宠物狗打死;有的地方用封门和封堵通道等粗暴方式实施居家隔离管控;一位马鞍山市的医生在春节期间回老家被感染,在未知自己被感染的情况下回单位上班,立即被以涉嫌以危险方法危害公共安全罪立案侦查……

还有,最严厉的处罚规定也比比皆是:规定所有城镇居民,必须足不出户,违反规定的一律处10日以下治安拘留;所有车辆禁止上路行驶,违反规定的车辆一律扣留;对当事人处10日治安拘留并处500元罚款;所有非必须的公共场所和经营场地必须关闭,违反规定的对经营者处10日以下治安拘留……

上述行为的出发点是可以理解的,而且大多处罚或刑事立案也是符合法律规定的。但可以肯

定的是:如果按照文明执法精神衡量,一定存在着可抓可不抓的人被抓了,可罚可不罚的人被罚了,可轻可罚重的人被重罚了……这正是“越是应急状态,越要严格执法”思维的反映。2020年,公安部和司法部都发布了文件,要求有关部门和执法人员在防控新冠肺炎疫情的特殊时期,更要坚持依法履行职责,坚持严格规范公正文明执法,严禁过度执法、粗暴执法。我们为此点赞。我们的观点正是:越是应急状态,越要文明执法。理由是:

第一,“乱世用重典,沉疴下猛药”,这是封建专制王朝背景下形成的一种统治心得,它并不适用在党的领导下,坚持以人民为中心,以人为本,尊重和保障公民基本权利的社会主义法治时代。

第二,不能将“严格执法”误读为“多处罚、重处罚、快处罚”,更不能搞“一刀切”。该“重”的还要重,该“猛”的还可猛,但不可万事皆“重”,万事皆“猛”。例如,对于暴力伤医、殴打防疫人员的,对于制造假冒伪劣防疫产品的,理应严惩,但对于大量在特殊状态下的过失,一定要以教育为主,坚持“少处罚、慎处罚”。

第三,在新冠疫情肆虐的特殊时期,人们时时怕感染,天天恐死亡,封城封区,使人自由受

限,心情压抑;停工停产,经济下滑,收入减少……生活在郁闷中的人们会比平常更脆弱,更易引发情绪,产生社会怨气。这时的人们更需安抚和相互宽容。如果这时过度执法,粗暴执法,会比平常更易激化社会矛盾,聚集社会怨气,不利于调动一切积极性进行疫情防控工作。要知道,无端地多处罚一个人可能会多增加几十个人对社会的怨气。

第四,符合突发事件应对法的要求。该法第十一条明确规定:“有关人民政府及其部门采取的应对突发事件的措施,应当与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应;有多种措施可供选择的,应当选择有利于最大程度地保护公民、法人和其他组织权益的措施。”过度执法、粗暴执法,直接违反了突发事件应对法所要求的“适度”原则。

在疫情防控常态化的今天,我们对群众的执法更要人性、文明、包容,而不是相反。前不久看到一个报道:在陕西西安,交警陈吉豫发现一辆违停车辆,车窗上贴着字条,写着车主因孩子患重病,为节省开支不得已将车停在路边,每天在车上睡觉。交警看完后不但没贴罚单,还写下“加油,不罚”来鼓励车主,祝愿孩子早日康复。我们希望这样的执法者多一点!

女皇的匣子:铜匱里的盛唐直诉制度

史海钩沉

江隐龙

作为中国历史上唯一“正统”的女皇帝,武则天称得上是一位伟大的政治家。她励精图治,改革吏治,拔擢贤才,广开言路,开创了长达十余年的周周之治;与此同时,她还是一位“发明家”——这里说的可不是昙花一现,华而不实的则天文字,而是一样影响了中国司法制度数百年的法律器物:铜匱。

匱,就是小匣子。当然,武则天的这些小匣子并不简单,它背后代表着一整套匱函制度,正符合武则天广开言路的执政理念。那么,这些小匣子究竟有什么玄机,居然能在中国法制史上留下不可磨灭的印记?这要从武则天当政时的特殊时代背景开始说起。

中国古代的女皇不止一人,但能称得上“正统”二字的唯有武则天。即使如此,武则天对自己执政依然显得有些底气不足,所以终其一朝都大开告密之门。为了加强耳目,武则天于垂拱二年(686年)在朝堂东、西、南、北四面分置了青、丹、白、黑色四个铜匱,以收集各路情报。

这四个铜匱具有告密的功能,但其意义远远不止告密,而更带有“申天下之冤滥,达万人之情状”的目标。四匱的形制与命名正合阴阳五行思想,同时也凸显了武则天浓浓的个人审美与政治权威;而论其功能则不仅局限于告密,更有劝农之权,疏论时政得失,自陈屈抑,告以谋智等。《资治通鉴》对四匱的解释更为简洁明了:“延恩匱”为求仕进者投之,“招谏匱”为言朝政得失者投之,“申冤匱”为有冤抑者投之,“通玄匱”为言天象灾变及军机秘计者投之。由此看来,四匱自然是各路民情政事直达天听的信息中枢。

铜匱设在光顺门内,武则天设置了专门的知匱使院,其中知匱使进行分拣,理匱使负责进一

步的审阅,文书中关系重大的直接交与武则天本人,普通事务则转发到宰相或者其他有关部门处理,再上奏武则天决断。

四匱虽然颜色各异,但其基本形制均是“以受表疏,可入不可出”,以保护投书者的隐私。从政治角度来看,匱函制度或许与武则天的“酷吏政治”相得益彰,使得告密行为越加盛行;但从法制角度来看,其确实承担了大量“通冤滞”“知民情”的职责,功效十分显著。

匱函制度的确由武则天首创,但说这位女皇兼“发明家”是站在了前人的肩膀上也不假,因为早在唐朝之前,中国历朝就已经出现了形式各异的举报箱,从形制与功用上来看,武则天的铜匱可以看作这些举报箱的加强版。

不过举报箱诞生于哪个时代,史学界尚有争议。相对古老的说法是,中国最早的举报箱由号称“法家始祖”的李悝发明,名为“箴竹”。公元前403年,魏文侯任李悝为相主持变法,为鼓励百姓举奸揭发,李悝在偏僻的巷道中设置箴竹,这种箴竹是一个圆柱形的竹筒,上留小口,民众可以将有检举内容的竹筒投入其中。一旦查证属实,官府将“严律治之”。

秦朝设有公车司马令,凡吏民上章皆由其转达;汉朝也有“诣阙上书”的制度,但这些都只是秘密的检举。真正具备举报箱功能的,要数西汉宣帝时期颍川太守赵广汉发明的箴筒(“箴筒”与“箴筒”通用)。

《汉书·赵广汉传》载:“(赵广汉)教吏为箴筒,及得书,削其主名,而托以豪大姓子弟所言。其后强宗大族家家结为仇讐,党散,风俗大改。吏民相告,广汉得以为耳目,盗贼以故不发,发又辄得。”

南朝梁时,梁武帝萧衍正式在公车府设置了具有匿名性质的谤木函和脚石函。百姓有对朝廷的批评,可投书于谤木函;有自荐、申冤的,可以投书于脚石函。从内容上来看,两函受理事务的范围比起箴筒有极大的拓展并开始分类,已经基



图为(武则天行从图)(摹本局部),中国国家博物馆藏。

本具备了匱函制度的形式,武则天在创设匱函时,很难说没有借鉴萧衍的经验。

唐朝灭亡后,匱函制度依然常见于五代诸国。后唐、后晋、后汉、后周,均有设匱函的记载。宋初效法唐,继续推行匱函制度,直到太平兴国九年(984年)宋太宗赵光义改匱院为登闻院,匱函才变成了检匱。检与匱形制相似,功效相同,也重在“可入不可出”。《续资治通鉴长编》载:“东延恩匱为崇仁检,南招谏匱为思虑检,西申冤匱为申明检,北通玄匱为招贤检。”可见匱与检无非变了一个名称,其实质并没有什么区别。

宋亡后,继而统治中原的是由蒙古族建立的元朝,很多制度由此中断,有宋一朝极度重视的检匱制度也随之在历史舞台上消失。明清两朝依然有迎驾、密奏、叩闻等制度,但由南朝梁至南宋通行七百多年的匱函制度,却再也没有出现。

历朝历代创设了林林总总的直诉形式,有其

内在的必然性,底层社会的案件可以赢得皇帝的关注,从而避免官官相护的情形;而这一申诉渠道的存在同样起到了社会安全阀的作用,让一些社会矛盾不至于因为无处疏解而引发动荡。直诉制度因其管辖领域极广,使朝廷得以通过个案了解到更多国情民意,实现“广言纳谏,下情达上”的目的。

不过,中国自古以来便是泱泱大国,广大穷苦百姓能不远千里去投匱函,遵车驾的毕竟只是少数;反之皇帝唯一人而已,其所能照顾到的领域也着实有限。直诉制度历经二十余个朝代的发展虽然日臻成熟健全,但其功效并不乐观。正如《汉书·刑法志》所言:“天下狱二千余所,其冤死者多少相覆。”法律不是万能的,如何将其效用发挥到最大,中国千年直诉制度中的经验教训,实在值得后人吸取借鉴。

(文章节选自江隐龙《法律博物馆:文物中的法律故事》(中华书局),中国法制出版社出版)