

# 全国人大代表建议完善食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度 齐抓共管全力守护“舌尖上的安全”

## 重点督办建议

□ 本报记者 朱宁宇

民以食为天，食以安为先。食品安全问题向来会牵动各方神经，引起社会高度关注。

应当看到，近年来，食品安全有关监管部门强化协作配合，开展专项行动，取得显著成效。相关法律法规不断完善，对违法侵权行为的打击遏制力度不断加大。然而，有关食品安全事故仍屡屡见诸报端。为确保公众“舌尖上的安全”，必须坚持对食品安全问题“零容忍”，如何进一步为食品安全提供可靠法律保障，仍需多方努力。

### 食品安全需要标本兼治

“之所以出现校园食品安全事故，原因是多方面的。”分析缘何近年来学校食堂安全隐患频频进入公众视野，中国人民大学法学院教授刘俊海认为首要的就是经验主义。

“校园食品安全一般纳入学校自身行政管理监管之内，因此，客观上讲，发生食品安全事故的可能性相对于其他市场化餐饮企业确实会少一些。但也正因为如此，容易被表面的食品安全大好形势所迷惑，只看到80%的成绩而忽视了20%的隐患，由此导致校园食品安全状况有喜有忧。”刘俊海说。

在刘俊海看来，学校食堂业态复杂也是导致校园食品安全出问题的原因。“目前有部分学校直接雇人开办食堂，或者由企业承包食堂。而企业往往都是以追求成本最小化、利润最大化为目的，为追求利润最大化而降低成本就容易忽视安全进而发生事故。”

那么，该如何根治校园食品安全问题这一顽疾呢？

“食品安全是涉及千家万户的民心工程，是立足长远的经济工程，也是需要标本兼治的法治工程。治理食品安全问题，首先还是要建章立制。”刘俊海建议制定有关学校食堂安全管理的法律或行政法规，同时出台针对包括学校在内的各类教育机构外包餐饮企业的监管条例。“承包学校食堂的餐饮企业大多是连锁企业，应将其作为监管重点，纳入监管部门的专项监管，企业应当全面自查并出具自查报告。同时，学校和监管部门



形成合力，防止出现“灯下黑”现象。食品安全监管部门要派食品监管专员到学校食堂巡视。”刘俊海说。刘俊海还建议，建立健全食品安全诚信体系，将与食品安全事故有关的人员纳入失信黑名单。修改刑法，加大对食品安全事故责任人的刑事责任追究力度。在民事赔偿方面，惩罚性赔偿不能缺位。

### 民事公益诉讼被寄予厚望

守护“舌尖上的安全”，有效遏制包括学校食堂

在内的各类食品安全违法行为的发生，离不开严厉的法律之手。其中，食品安全领域民事公益诉讼被寄予厚望。

民事诉讼法规定，消费者协会和检察机关等法律规定的机关和社会组织对于食品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害公共利益的行为，可以向人民法院提起民事公益诉讼。

近年来，有关建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度的呼声不断。对于食品安全民事公益诉讼而言，惩罚性赔偿制度既能惩罚违法行为，又能有效保

护社会公共利益，进而实现预防和严惩类违法行为的双重效果。

2019年5月20日，《中共中央 国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见》明确，探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度。2021年，最高检等七部门印发《探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度座谈会会议纪要》，对积极推进食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度实践探索，构建长效协作配合机制等进行部署。

目前在司法实践中，食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的案例越发常见。有统计数据显示，2020年、2021年两年时间里，全国检察机关食药领域提起民事公益诉讼3200余件。其中，提出惩罚性赔偿请求的案件占起诉案件总数的80%以上，法院支持检察机关诉讼请求的案件占已作出生效裁判案件的99.1%。

今年3月，最高人民检察院发布一批食品药品安全公益诉讼典型案例，以进一步推动办好食品药品安全领域公益诉讼案件，为各级检察机关办理此类案件提供示范和指引，切实保障人民群众“舌尖上的安全”。这些典型案例中，涉及食品安全领域的案件有8件。而此次发布的案例中，有5件民事公益诉讼案件均根据案件的实际情况提出惩罚性赔偿诉讼请求并得到法院支持。

### 尽快完善惩罚性赔偿制度

今年全国人大会议期间，全国人大代表、海南省保亭黎族苗族自治县副县长吕妍提出《关于建立健全食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度的建议》。这一建议被全国人大常委会办公厅确定为今年的重点督办建议。

“建立健全食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度，对于惩治食品安全领域违法行为，维护公共利益和消费者权益意义重大。”吕妍认为，建立健全民事公益诉讼中的惩罚性赔偿制度，不仅能充分发挥民事公益诉讼的追责功能，剥夺不法行为人的经济获益，还能直接给予实质性的经济惩处，增加违法侵权成本，对潜在违法者产生震慑与警示作用，最大程度抑制损害公共利益的行为发生。

但吕妍对中国裁判文书网上的一些典型案例进行分析后发现，现行法律法规仅对消费者提起的食品安

全民事公益诉讼的惩罚性赔偿条款进行了明确规定，对于食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的主体资格、计算标准、处置方式等均缺乏明确规定。

“具体司法实践中，司法机关往往参照适用食品安全法和消费者权益保护法中关于消费者主张食品安全惩罚性赔偿的私益性诉讼条款，对于如何参照适用，参照哪些条款适用等均存在较大争议，这就很容易造成食品安全民事公益诉讼类案具体适用标准不一、判决尺度不一，存在一定问题。”吕妍说。

吕妍认为，应当根据食品安全案件特点，从发挥民事公益诉讼的基本职能出发，进一步明确惩罚性赔偿制度的原告主体资格、惩罚性赔偿计算标准以及处置方式等具体事项，确保诉讼有法可依，判决于法有据。

为确保公益诉讼与公益诉讼均衡，强化食品安全民事公益诉讼中惩罚性赔偿的合法性，吕妍建议，通过立法明确赋予消费者协会、检察机关等法律规定的机关和社会组织在食品安全民事公益诉讼中主张惩罚性赔偿的实质性权利，明确规定公益诉讼起诉人提起食品安全民事公益诉讼的，可以主张惩罚性赔偿，人民法院应予以支持。此外，应当明确食品安全民事公益诉讼的具体案由为侵权责任纠纷，适用食品安全法中关于惩罚性赔偿的相关规定。

对于惩罚性赔偿金的范围，吕妍认为，鉴于食品安全民事公益诉讼涉及消费者数量较多，难以明确计量消费者群体因食品违法行为受到的实际损失，可以在限定惩罚性赔偿最低额度的基础上，以侵权行为人的获利情况来明确惩罚性赔偿金的计算基数。“建议综合考虑侵权行为人主观恶意、违法行为程度、企业规模、获利情况等要素，处以三倍以上十倍以下的惩罚性赔偿额度，确定最终惩罚性赔偿的数额。”

为更好实现民事公益诉讼惩罚与震慑作用的功能，确保专款专用于消费者权益保护工作，吕妍还建议，结合我国现有司法实践经验，建立专门的公益基金账户。

“可由市场监督管理部门牵头，检察机关、法院和财政部门共同参与监督管理，实现对惩罚性赔偿资金的统一管理，依法统筹、严格监管，该账户日常使用应遵循公开透明、专款专用原则，专门用于为被侵权的消费者提供救济以及为公益诉讼提供专项资金支持。”吕妍说。

漫画/李晓军

## 黔东南州人大常委会出台四部高质量法规 保护民族文化和美丽乡村

□ 本报记者 王家梁 □ 本报通讯员 田胜平 欧阳诗琴

贵州省黔东南苗族侗族自治州民族风情浓郁，自然风光绚丽，这里拥有民族文化和生态环境两个“宝贝”，被誉为“民族文化生态博物馆”，是世界十大“返璞归真、重返大自然”旅游景区之一，同时也被联合国列为世界少数民族文化保护圈。

近年来，黔东南州人大常委会紧扣高质量立法要求，不断统筹推进立法工作，先后出台了民族文化村寨保护条例、乡村旅游促进条例、农村消防条例、乡村清洁条例4部特色亮点鲜明、符合实际需要的法规，切实用法治力量守护锦绣山水、锦绣人文和锦绣家园。”黔东南州人大常委会党组书记、主任汤越强说。

### 加强民族文化村寨保护

黔东南民族文化村寨数量众多，有409个中国传统村落，126个国家命名的“中国少数民族特色村寨”，其数量排名居全国市州级前列，是我国传统村落、民族特色村寨分布最为集中、保存最为完好、特色最为鲜明的地区之一，具有巨大的资源优势与保护价值。

随着经济社会发展以及城镇化建设的新要求新变化，民族文化村寨保护不断面临新情况新挑战。2008年9月1日起施行的《黔东南苗族侗族自治州民族文化村寨保护条例》缺失传统村落、民族特色村寨等概念范围，存在责任主体不明确、可操作性不强等问题，对条例加以修订十分必要和紧迫。

黔东南州人大常委会于2017年将条例修订工作提上议事日程，于2020年4月29日提请黔东南州十四届人大常委会第五次会议通过；同年9月，经贵州省十三届人大常委会第十九次会议审查批准。

条例确立了“遵循保护优先、科学规划、合理利用、活态传承”的原则，重点从“保什么、怎么保、如何用”3个方面进行了细化。

明确“保什么”。条例规定，民族文化村寨是指自治州范围内列入国家和省名录的传统村落、国家和省名录的少数民族特色村寨以及县(市)人民政府明文保护的其他传统建筑风貌保存完整的自然村寨。

关于“怎么保”。条例提出，民族文化村寨实行分级保护。列入国家名录的传统村落、国家命名的少数

### 促进乡村旅游提质增效

去年夏天，黔东南州台江县台盘村“六月六”节庆期间的“村BA”对决火爆全网，获得广泛赞誉，线上线下的火爆氛围不仅点燃了“村BA”举办地——台盘村，也让全国观众再次感受到乡村篮球赛的激情与魅力。

除了“村BA”“村FA”，还有西江苗寨、肇兴侗寨、镇远古城、加榜梯田……这些如画的风景，都是黔东南州一张张亮丽的名片。

乡村旅游涉及“吃、住、行、游、购、娱”等各行业，各部门，涉及面广。如何促进乡村旅游提质增效？立法是最有力、有效的方式之一。

“立法质量是地方立法的生命线，每部法规从起草到审议通过，都要经历调研论证、问卷调查、多次征求意见。”黔东南州人大常委会秘书长高俊华介绍说，《黔东南苗族侗族自治州乡村旅游促进条例》立法工作于2019年7月启动，历时3年，经过6次初步审议、多次论证，是积极推进科学立法、民主立法、依法立法的生动缩影。其立法选项、立法效率和立法质量得到了社会各界的高度认可。

在基础设施建设方面，对乡村旅游资源普查、评估、登记，建立数据库以及设置方便旅游者游览的配套服务设施，在醒目位置公示旅游咨询、投诉和救助电话等内容进行了明确。

在民宿开发建设方面，提出各级人民政府应当顺应乡村旅游消费体验新需求，引导乡村民宿开发和建

设，推动乡村旅游提质升级，鼓励将农耕文化、传统工艺、民俗礼仪、风土人情等融入乡村民宿产品建设。

在农文旅融合发展方面，提出乡村旅游发展应当以乡村优势特色资源为依托，支持、促进、推动农文旅深度融合，培育乡村旅游新业态、新模式，促进农业增效、农民增收。

值得一提的是，条例专门提出支持雷公山马拉松、龙舟赛、自行车赛、“村BA”篮球联赛等民间赛事活动发展乡村旅游。同时还对康养旅游发展、服务保障管理等方面进行了规范。

### 推动建设宜居宜业和美乡村

数据显示，黔东南州50户以上木结构房屋连片村寨共3922个，这些建筑绝大多数耐火等级低，居住密集无间距，无防火分隔，着火危险指数极高。

谁来负责农村消防工作？经费怎么解决？消防设施怎么建设和维护？只要翻阅《黔东南苗族侗族自治州农村消防条例》，这些社会关心的问题就会找到答案。

关于农村消防工作职责，条例明确了各级人民政府在农村消防工作组织领导、消防规划编制、消防宣传、消防基础设施建设、消防队伍建设、灭火救援、火灾隐患整改等方面的工作职责，明确了相关部门的职责，明确了村民委员会和村民的责任和义务。

关于经费问题，条例明确自治州人民政府应当将农村消防经费按照自治州上年末户籍人口每人每年不低于2元纳入本级财政预算；县(市)人民政府应当将农村消防经费按照县(市)上年末户籍人口每人每年不低于10元纳入财政预算，及时足额拨付到位，实行专款专用。

关于消防设施建设和维护，条例规定30户以上村寨应当设置消防水池、消火栓和消防器材点，配备消防水带、水枪、水泵和火钩、火叉、板斧、梯子、绳子等必要的灭火、破拆工具。消防设施、装备的维护、保养由专职消防队、志愿消防队负责。

此外，在乡村清洁方面，黔东南州人大常委会制定了《黔东南苗族侗族自治州乡村清洁条例》，为推动建设宜居宜业和美乡村提供了法律依据。

“‘猪圈变’门面，农房变客栈，阿妈变演员，阿爹变司机，阿哥变老板……’如今，这些法规对黔东南州经济社会发展起到了积极的促进作用，也让人民群众真切感受到了身边的巨大变化。”汤越强说。

## 黑龙江省人大社会建设委员会大兴调研之风 加强重点领域调研 助推务实管用立法

□ 本报记者 张冲

为全面增强立法工作的科学性、针对性、实效性，4月以来，黑龙江省人大社会建设委员会组织开展了为期两个月的《黑龙江省反家庭暴力条例》(以下简称《条例》)立法调研活动。常委会分管领导以及相关部门负责同志分别带队深入市(地)、通过书面调研、实地走访、召开座谈会等多种形式，深入了解实际情况，广泛征求意见建议，为推动立法收集第一手资料。

立法调研组由黑龙江省人大社会建设委员会、省人大常委会法工委、省妇联及部分省人大常委会委员、省人大代表、有关专家学者组成，调研组先后深入13个市(地)及其所辖一个县(市、区)进行调研，分别召开市、县(市、区)两级教育、公安、民政、司法、卫健、检察院、妇联、残联、老龄、妇女儿童工作机构等部门参加的《条例》立法调研座谈会24个，听取了各级各部门对《条例》(草案

初稿)的意见和建议。

立法调研组还深入乡镇(街道)、村(社区)、法院、检察院、公安派出所及人民调解室等27个现场，就预防和制止家庭暴力有关工作进行了实地考察调研。同时，立法调研组还先后两次向16个省直有关部门征求了意见建议。

据黑龙江省人大社会建设委员会青工处处长赵乐园介绍，调研显示，黑龙江省在实施反家庭暴力法过程中还存在相关法律法规宣传不够，各职能部门之间配合联动不到位，反家暴社会支持体系不完善等问题。结合反家暴法的实施以及黑龙江省的实际情况，《条例》应重点关注科学化家庭暴力概念；明确各部门职责，建立联动机制，构建多元共治体系；规范预防、处置和救助流程等。据悉，《条例》已经列入2023年立法工作计划，黑龙江省人大社会建设委员会将于10月提请省人大常委会会议第一次审议。

## 代表建议

宋兆普代表：

### 加强基本保障留住乡村卫生人才

□ 本报记者 赵晨熙

“人民群众健康是乡村振兴的关键环节，乡村医生队伍是卫生事业服务人民群众健康最直接、最前沿的阵地。”作为一名从乡村走出来的医生，全国人大代表、河南省汝州市金康康复医院院长宋兆普多年来始终关注乡村医务工作者和乡村卫生事业的发展。他在调研中发现，目前乡村医生队伍老龄化严重，从业人数逐年减少，由于岗位保障和养老保障不足，难以留住乡村卫生人才，致使队伍不稳定，后继乏人。

宋兆普提出，国家应重视乡村医生队伍建设，在待

遇、养老等方面给予支持，要从政策保障、职业设计等方面，提高乡村医生基本保障标准，为乡医队伍营造拴心留人的环境，让乡村群众享受到优质的医疗服务。

宋兆普建议，以城镇职工或企业职工养老保险的方式为所有在岗或到龄退出岗位的乡村医生解决养老保险，费用由中央财政、地方财政、乡村医生按比例分摊缴纳，对于不愿意缴纳费用的乡村医生，享受原省份政策补助。此外，在人员聘用方面，可实行县聘村用，采取人事代理择优入编的方式聘用全部60岁以下具有执业(助理)医师资格的村医，以临时劳务合同聘任的方式聘用持乡村医生证的乡村医生。

黄美媚代表：

### 增设互联网检察公益诉讼条款

□ 本报记者 朱宁宇

近年来，我国网络生态整体呈现向好态势，但“网络暴力”“算法滥用”等新问题、新挑战不断出现，互联网公共服务产品侵害公共利益问题时有发生。全国人大代表、浙江省永康市阳光爱心义工协会会长黄美媚认为，互联网检察公益诉讼已成为依法治理体系的重要内容，深入推进互联网检察公益诉讼的时机已经成熟。建议推动在互联网相关领域立法中增设检察公益诉讼条款。

黄美媚建议，深化沟通协作，提升互联网检察公

益诉讼的办案质效。发挥检察公益诉讼在调查取证、专家咨询、案件办理、以案释法等方面的较大优势，通过行政磋商、诉前检察建议、提起诉讼等多种手段，提升网络生态治理水平，推进网络空间协同治理。同时，建议网信部门、相关行政机关加强与检察机关的沟通，建立健全线索双向移送和办案协作机制，加强信息共享、协作会商、情况通报等常态化联络，形成“互动、互补、互联”的多元化网络空间综合治理体系。

此外，她还建议加强互联网检察公益诉讼的理论研究，深化互联网公益保护体制机制建设，为互联网检察公益诉讼办案提供统一的规范指引。

## 海南启动未成年人文身治理“小切口”立法

本报讯 记者邢东伟 翟小功 海南省七届人大常委会第四次会议近日举行联组会议，专题询问未成年人保护和预防犯罪工作，针对海南省对未成年人文身的市场主体处罚措施不明确、不完善等问题，省人大常委会启动未成年人文身治理“小切口”立法，拟提请7月召开的海南省人大常委会会议审议。

今年以来，海南省人大常委会调研组发现，目前家庭、学校对未成年人文身危害教育存在不足，部分未成年人不清楚“禁止未成年人文身”的规定。自2022年6月国务院未成年人保护工作领导小组办公室印发《未成年人文身治理工作办法》以来，全省各市县对文身服务场所监管力度不够，处罚措施不明确。

海南省人大常委会高度重视，启动未成年人文身治理“小切口”立法，拟提请7月召开的省人大常委会会议审议，以治理未成年人文身这个“小切口”，督促相关部门履职尽责，加快推进海南省未成年人“护苗”专项行动工作，为未成年人提供健康成长环境和坚实法治保障。