

制度建设 谨防“牛栏关猫”

孟相维 王永强

“牛栏里关不住猫”虽是众所周知的常识,但现实生活中“牛栏关猫”的现象却并不鲜见。

“牛栏关猫”是导致制度失灵的主要因素之一,它破坏制度的尊严和权威,影响组织的威信和形象。“牛栏关猫”有多种突出表现形式:制度设计貌似很严,但原则有余、细化不足,刻意用粗大的“牛栏”吓唬“猫”;盲目借鉴、照抄照搬,借用人家的“牛栏”关自家的“猫”;同时兼顾“牛”和“猫”的感受,于“牛”方便,于“猫”更方便;设计“猫栏”时给“猫”充分授权,可以根据实际需要适时改造成“牛栏”;过多强调猫的权力,故意淡化其义务和责任等等。总之,花样繁多,难以尽述。其实,造成“牛栏关猫”的原因并不复杂,不外乎以下种种:一是在建章立制时,为做“栏”而做“栏”,搞上有政策,下有对策,徒于应付。二是制度建设政绩观存在误区,只注重数量,而忽视质量。三是建章立制者的业务能力弱,水平低,难以做出高质量的“栏”,免不了将“猫栏”作成“牛栏”;四是设计“猫栏”时不注重充分研究“猫”的特点,针对性不强,执行起来可操作性不够,形同摆设;五是制度缺乏有效的刚性,特别是监督措施不到位,责任追究难落实,为执行过程中搞变通、打折扣,埋下了伏笔。

解决“牛栏关猫”问题应着重把握以下几点:一是切实认清“牛栏关猫”的危害性。“牛栏关猫”式制度无异于是对权力的迁就和纵容,盲目实施就会贻害无穷,对此必须时刻保持清醒的认识和高度的警惕。二是在制度设计过程中要强化责任,严防让“牛栏关猫”式制度蒙混过关,草率出台。三是要提高制度设计者的能力和素质,特别是要注重发挥公众的作用。公众对制度存在的漏洞发现的更及时,查找的更准确,对制度是否有成效体会的最深切,最直接,对制度如何建立和完善也最有发言权,因此,在建章立制过程中要切实“接地气”,充分征求公众的意见和建议,做到问计于民、问需于民、问政于民,并积极回应公众的诉求,充分运用公众的智慧设计好编强好制度之“栏”。四是要完善制度评估措施,及时制定新的制度,完善已有的制度,废止不适用的制度。五是要切实加强了对权力的制约和监督,确保制度一经形成,就要严格遵守,执行制度没有例外。

另一眼

湖北省卫生计生委日前正式发文,要求各地卫生计生部门变行政审批为主动发放,对生育“一孩”的,卫生计生部门应在群众生育前主动发放生育服务证,并提供计划生育相关服务。

薛红伟 作

2月25日,一网名为“县区公务员”的网友在红网论坛发帖:《晒晒咱政府机关食堂工作餐,看看公务员待遇哪家好》,用多张图片展示了“湖南某区政府机关食堂工作餐”,称工作餐标准是8元,二荤一素一汤。帖子引来众多网友围观,并惹来争议。

王铎 作

众观点

靠法治的力量 消解内外之别

同品牌的香烟,在国内的包装印的是名胜古迹,在国外的包装则印着“变黑的肺部”危害图。北京市消协近日表示,国内烟草企业在香烟包装上国内国外采用双重标准,涉嫌侵害不特定多数消费者的安全权和知情权,将按照新消法赋予的权利,适时对问题突出的烟草企业提起公益诉讼。

——3月2日《新京报》

消协牵头公益诉讼体现责任担当

黄春景

香烟包装内外有别,中消协以及各省市消协代表消费者向法院提起公益诉讼,替受害消费者打集体官司,减轻消费者的维权成本,这体现出一种难得的责任担当。根据世界卫生组织的《烟草控制框架公约》,我国需在2009年1月9日前更新烟草制品包装上的警示信息,用清晰醒目的风险警示语或图片,告知烟草使用的危害后果,警示标志不应少于30%。但在数年之后,同一品牌香烟在国内出售的印有天安门图案,而在国外的包装印的是因吸烟而变畸形的牙齿、变黑的肺部、穿洞的咽喉等。香烟包装内外有别,偷换概念模糊危害信息,无疑侵害了消费者的安全权和知情权。

去年,在中国控制吸烟协会、美国癌症协会和世界肺基金会联合主办的发布会上,有专家指出,中国男性吸烟率为50.4%,大约有3.4亿人处于因使用烟草而患病死亡的巨大风险之中;中国男性死亡的12%归因于烟草使用,而且这个数字还可能显著上升。据数据显示,全世界每六秒钟就会有一人死于烟草,从2002年至2012年,全球共有5000万人因吸烟而死。这些敲响警钟的数据并非危言耸听,而是发聋振聩,使人警醒。

纵观近年来的公益诉讼,炮口对准烟草行业的均是个人行为,虽然此举难能可贵,但源于势单力薄,往往是“蚍蜉撼大树”,收效甚微。比如,去年底一消费者认为烟草“降焦减害”宣传属欺诈行为,状告一烟草公司,结果败诉了。为什么“降焦减害”在美被判“道歉”,而在国内却遭遇“败诉”呢?这说明了在全社会倡导“吸烟有害健康”的今天,仅仅是靠个体式的公益诉讼还远远不够。

值得指出的是,烟草公益诉讼大都具有受害人范围广、人数众多、受害结果总体上严重、涉及利益巨大等特点,烟草公益诉讼之于每一受害人而言,又难以具体量化和加以证明,如果提起诉讼,既需

以公益诉讼推动烟企“讲道德守规矩”

苑广阔

类似这样由消协对烟草企业提起的公益诉讼,在国内并不多见,如果北京市消协的做法最终能够得到法院的支持,那么必将在推动国内烟草企业“讲道德守规矩”方面发挥重要的作用,进而对全社会的控烟工作产生积极的影响。

首先,公益诉讼可以给不负责任的烟草企业施加舆论压力。一旦诉讼付诸实施,必将引起媒体和公众的广泛关注,由此而来的巨大舆论压力会迫使它们“讲道德守规矩”。其次,公益诉讼可以对烟草企业产生“经济惩戒”的作用。北京市消协对国内一些烟草企业提起公益诉讼,那么它所代表的就是全国范围内数以十万计百万计的“烟民群体”,索赔的金额必定十分庞大。最后,对烟草企业提起公益诉讼的过程,本身就是对公众的一次宣传教育过程。

实际上,国内烟草企业在烟草包装上存在内外有别的现象,也不是一天两天了,而我们除了给予道德谴责和舆论批评之外,似乎也没有什么更好的办法。北京市消协提出的“公益诉讼”,对改变这一局面,约束和规范烟草企业的生产经营行为,却可能产生意想不到的积极效果,是值得肯定的有益尝试和探索。

但官司一旦打起来,告倒烟企的可能性恐不容

烟草警示“内外有别”呼唤彰显法治

张玉胜

“吸烟有害健康”原本应该是不分国界的人类共识,但对这种具有提醒和敬告意义的警示性标识,国内烟草企业却采取“内外有别”的两手策略。销往国外的香烟外包以“黑肺”、“黄牙”示人,内销的烟盒却俨然成了名胜古迹的宣传广告。看似厚此薄彼的双重标准,其背后应该有我国社会法治不彰的现实国情。

我国早在2003年就签署了世界卫生组织《烟草控制框架公约》,3年后的1月9日正式生效,迄今已逾8个年头。按照《公约》要求,烟草企业应当履行印制警示语,告知“烟草使用的危害后果,警示标志宜占据主要可见部分的50%或以上,但不应少于30%”的法定义务。与之相配套的《烟草控制框架公约实施准则》更是明确指出,“限制或禁止在包装上使用其他标识、颜色、品牌形象或推销文字。这可以增加健康警示和信息引人注目的程度……

防止包装转移对警示和信息的注意力”。

纵观我国内销的香烟警示标志,尽管多数烟草企业在包装上也用横线分割出了30%的区域,并在该区域内标注有健康警句,但警示标志却采用了《卷烟包装标识的规定》的字体最低值,而且颜色与烟盒整体色并无明显区别,更无图片警示信息。这种向最低标准看齐的包装设计,明显有“打擦边球”嫌疑。而根据对世界卫生组织《烟草控制框架公约》内容的承诺,我国在2009年1月9日前,就应该更新境内销售的烟草制品包装上的警示信息,与国际通用以清晰、醒目的风险警示语或图片信息告知吸烟危害的做法接轨。

正是由于内销香烟对“吸烟有害健康”的警示标志过于隐晦抽象,加之我国公民群体拥有一定数量文盲人口的客观现实,不明显、不清晰、不直观的警示信息直接导致警示力锐减,不足以提醒烟草制

他山石

深圳拟出台全国首部处理医患关系地方性法规

《深圳经济特区医疗条例》(以下简称《条例》)立法项目近日正式启动。深圳市卫计委有关负责人表示,《条例》将是全国首部处理医患关系的地方性法规。

深圳是全国医疗改革的前沿城市,新一轮医改启动以来,深圳推出了多项举措推动医药卫生体制的完善。而近年屡次发生的医患纠纷事件,让深圳医改之手伸向医疗领域的法律法规领域。目前,《条例》进入民意调查阶段。

“开门立法”让市民参与

据了解,《条例》的立法内容包括完善医疗机构的准入、管理和监督规范;明确医疗机构、医师和患者的权

利、义务;规范医师的职业道德和执业规范;完善医疗纠纷预防、处理制度,设定医疗责任保险制度;规范违法违规行为的法律责任。

据深圳市人大常委会教科文卫委副主任戴广宇介绍,本次立法最大亮点是“开门立法”,在民意调查阶段,让市民参与其中。据悉,调查实施阶段从2月28日至3月12日,深圳卫计委委托第三方独立调查机构,以抽样调查的方式,向市民和医务人员共1万名发放调查问卷,问卷调查内容主要涵盖医患的权利义务,违法行为的监督和处罚等。同时,市民还可通过网络和报纸等方法参与民意调查。



要大量的人、财、物力的投入,又面临着极大的败诉风险,加之我国的诉讼代表人制度缺乏可适用性,在畏惧诉讼的心理支配下,个体诉讼显然是“孤掌难鸣”,很难迫使烟草企业唤起更多的社会责任感,增加烟民的知情权限,把吸烟的危害降低。同时,由于我国《民事诉讼法》没有明确确立公益诉讼制度,对于一些关注公益的人士或民间机构而言,想要提起公益诉讼,无疑又是一道屏障。

这一次,中消协主动表示愿意替受害消费者打集体官司,减轻消费者的维权成本。从这个意义上说,消协代表消费者向法院提起公益诉讼,已经不是简单的职责所在,而是对整个社会负责的生动体现。一旦中消协牵头,集体诉讼将是一种非常有效的手段,这样一来,要比个体的单独诉讼发挥更大的力量,必将有效倒逼烟企反思进而承担更多的社会责任。

乐观。因为国内烟企虽然搞“内外有别”,但其设计符合国家烟草专卖局等制定的《境内卷烟包装标识的规定》中,关于香烟外包装上的警句文字、警句区底色、警句区面积、警句区分割线、警句区位置、警句字体颜色等的规定,并未违规;而在国外许多国家,对包装要求严格得多,如全球有30个国家要求图形警示标志面积至少达到烟包面积的50%,这些图片包括因吸烟濒死的病人、牙齿脱落、牙龈溃烂、黑色肺部等画面。说到底,包装“内外有别”,最该反省的,未必是烟企道德缺血,而是标准制定“水土有别”。

其实,透过烟草企业在香烟包装上的双重标准,我们更应该从完善法治的角度关注与反思。同为一家企业,同属一个品牌,同样是执行世卫生组织的《烟草控制框架公约》,为什么会外严内松的厚此薄彼?莫非真应了“橘生淮南则为橘,生于淮北则为枳”的那句古话,而类似这种“内外有别”的产品销售,又何止烟草企业?“水土异也”或为必须探究的深层次原因。由此看来,消除烟草警示“内外有别”的怪象,还需严格践行《公约》、务实彰显法治,期待北京市消协的公益诉讼有助烟草管理的法治建设。

品对人们的健康危害,既严重影响到我国的控烟进程与效果,更侵犯了使用者们的消费安全权和知情权。对问题典型的烟草企业提起公益诉讼,无疑是保障消费者权益、务实推动控烟活动的有益举措。

防止包装转移对警句和信息的注意力”。

纵观我国内销的香烟警示标志,尽管多数烟草企业在包装上也用横线分割出了30%的区域,并在该区域内标注有健康警句,但警示标志却采用了《卷烟包装标识的规定》的字体最低值,而且颜色与烟盒整体色并无明显区别,更无图片警示信息。这种向最低标准看齐的包装设计,明显有“打擦边球”嫌疑。而根据对世界卫生组织《烟草控制框架公约》内容的承诺,我国在2009年1月9日前,就应该更新境内销售的烟草制品包装上的警示信息,与国际通用以清晰、醒目的风险警示语或图片信息告知吸烟危害的做法接轨。

正是由于内销香烟对“吸烟有害健康”的警示标志过于隐晦抽象,加之我国公民群体拥有一定数量文盲人口的客观现实,不明显、不清晰、不直观的警示信息直接导致警示力锐减,不足以提醒烟草制

品对人们的健康危害,既严重影响到我国的控烟进程与效果,更侵犯了使用者们的消费安全权和知情权。对问题典型的烟草企业提起公益诉讼,无疑是保障消费者权益、务实推动控烟活动的有益举措。

其实,透过烟草企业在香烟包装上的双重标准,我们更应该从完善法治的角度关注与反思。同为一家企业,同属一个品牌,同样是执行世卫生组织的《烟草控制框架公约》,为什么会外严内松的厚此薄彼?莫非真应了“橘生淮南则为橘,生于淮北则为枳”的那句古话,而类似这种“内外有别”的产品销售,又何止烟草企业?“水土异也”或为必须探究的深层次原因。由此看来,消除烟草警示“内外有别”的怪象,还需严格践行《公约》、务实彰显法治,期待北京市消协的公益诉讼有助烟草管理的法治建设。

现行法规系统性不强

目前,在医疗领域,拥有诸如《医疗事故处理条例》、《执业医师法》等法律法规,但深圳依旧启动医疗领域立法工作。对此,深圳市卫计委副主任孙美华表示,目前在解决医患关系方面并不缺乏法律法规,“关键是它太零散,系统性不强,责任不明确,执行力度不够,所以我们把这部《条例》视为对深圳医疗领域基本法,通过这个法全面规范”。

孙美华说,若该部《条例》出台,它将是全国第一部处理医患关系的地方性法规,“它的实质,内涵及所起的作用是全国首创”。

(郑雁虹)