激发社会力量 共治食品安全

辜胜阻 王建润

前沿探索

编者按 民以食为天，食以安为先。食品安全事关基本民生。近年来，国家深入开展重点领域的集中整治，对不法分子重拳出击，食品安全形势总体稳定向好。但是，一些领域的突出问题和潜在隐患仍不少，形势依然严峻，加强食品安全工作须臾不可放松。当前和今后一个时期，唯有以法治为保障，以道德为基石，激发多元社会力量共同参与食品安全治理，方能构筑起食品安全的坚固防线。

食品产业涉及畜牧业、种植业、化学工业、机械装备制造业、交通运输业、产品批发零售业等许多行业，是我国国民经济的支柱产业，对GDP的贡献率已超过10%。食品安全和人民生命健康息息相关，是基本的民生问题和重大的经济问题。安全的食品环境是社会经济稳定发展的必备条件之一。食品产业面大量广，风险传导性强，监管难度大。食品供应链条长，从田间到餐桌涵盖种植、养殖、加工、保存、运输、销售、消费等数十个环节，任何环节产生的食品安全风险都会沿产业链传导，最终对消费者利益造成损害。食品产业生产经营主体众多，据统计，小微企业大约占我国食品生产企业的80%，不少生产经营者达不到生产经营许可条件。一些小作坊、食品摊贩长期游离在监管体制之外，是食品安全事故的多发地带和监管难点。近年来，我国食品安全监管的难度越来越大，食品安全形势十分严峻。

一

新《食品安全法》(简称“新法”)于2015年10月1日起施行。新法是规范食品产业生产经营环境，保障公民生命健康安全的重要保障和有力举措。新法在2009年实施的《食品安全法》基础上增加了50条，分为十章154条，有如下的亮点和看点。

一是提出食品安全“社会共治”原则，激发社会力量共同治理食品安全问题。新法在总则中明确提出“食品安全工作实行预防为主、风险管理、全程控制、社会共治，建立科学、严格的监督管理制度”，并在后续多项条款中予以体现，比如，新法规定“食品行业协会应当加强行业自律，按照章程建立健全行业规范和奖惩机制”，将行业协会这一主体纳入了监管体系；新法鼓励“新闻媒体应当开展食品安全法律、法规以及食品安全标准和知识的公益宣传，并对食品安全违法行为进行舆论监督”，强调“任何组织或者个人有权举报食品安全违法行为”，有利于鼓励消费者积极参与监管。

二是全面加强了对食品违法违规行为的处罚力度，大大提高了违法成本。在行政处罚方面，新法要求，食品生产经营者在一年内累计三次因违反本法规定受到责令停产停业、吊销许可证以外处罚的，由食品药品监督管理部门责令停产停业，直至吊销许可证。在刑事处罚方面，新法拓展了对食品安全违法行为追究刑事责任的条款，规定，县级以上人民政府食品药品监督管理、质量监督等部门发现涉嫌食品安全犯罪的，应当按照有关规定及时将案件移送公安机关。

三是明确了食品安全监管责任机构，建立了严格的全过程监管制度，强化源头治理。新法提出，国务院食品药品监督管理部门依照本法和国务院规定的职责，对食品生产经营活动实施监督管理。这将有效协调各部门工作，发挥监管合力。

四是注重食品安全风险管理，新法建立了完整的风险评估、风险监测、风险交流三方面风险管理体系。新法提出“国家建立食品安全风险评估制度”，将使食品安全风险分析制度化、科学化。强调，县级以上人民政府食品药品监督管理部门和其他有关部门、食品安全风险评估专家委员会及其技术机构，应当按照科学、客观、及时、公开的原则，组织食品生产经营者、食品检验机构、认证机构、食品行业协会、消费者协会以及新闻媒体等，就食品安全风险评估信息和食品安全监督管理信息进行交流沟通。这有利于及时发现食品安全问题，防患于未然。

五是强调监管方式创新，增设了分级管理制度、责任约谈制度，鼓励企业参加食品安全责任保险。新法规定监管部门根据“安全风险监测、风险评估结果和食品安全状况等，确定监督管理的重点、方式和频次，实施风险分级管理”，这将有助于监管部门把握监管重点，集中力量解决突出问题。提出建立“责任约谈”制度，此外，新法提出“国家鼓励食品生产经营企业参加食品安全责任保险”，是政府利用市场化的手段防治食品安全风险的积极尝试。

六是突出对特殊食品的严格监管，对网络食品、保健品、婴儿食品、农药使用管理等问题予以明确，加强了对小作坊、食品摊贩等的监管。新法明确将“网络食品交易”纳入监管，并将网络食品交易第三方平台作为监管重点。新法增设“特殊食品”，强调“国家对保健食品、特殊医学用途配方食品和婴幼儿配方食品等特殊食品实行严格监督管理”。新法加强了对剧毒农药的管理，“禁止将剧毒、高毒农药用于蔬菜、瓜果、茶叶和中草药材等国家规定的农作物”。新法规定“县级以上地方人民政府应当对食品生产加工小作坊、食品摊贩等进行综合治理”。

二

食品安全多元共治是多元社会力量共同参与食品安全治理，通过各种机制共同保障食品安全，是我国食品安全监管模式改革的一个必然选择。食品安全涉及全体公民的共同利益，迫切需要食品安全监管模式创新。食品安全社会共治是一项系统复杂的工程，是参与食品安全治理的主体、行为、责任、能力以及制度等要素的有机结合。食品安全多元共治主体间的关系是什么？各共治主体的治理能力如何体现？通过何种制度安排才能实现多元共治？构建食品安全多元共治模式，可以从以下3方面着手。

第一，食品安全多元共治需要构建一个相互协调的治理体系。保障食品安全应构建一个各主体互相配合、互相补充的治理结构，变“监管”为“治理”，才能实现对食品安全问题的标本兼治。一个有序、稳定的多元治理结构主要由共治主体结构、责任结构组成。共治主体结构主要涉及两方面问题：一是食品安全多元共治应包括哪些主体，二是要明确各主体在共治实践中的地位和作用。食品安全多元共治主体应包括政府、企业、行业协会、社会组织、媒体、公民等重要的社会力量。除政府外，企业应主动增强食品安全意识，承担更多的社会责任；行业协会应发挥行业自律作用；社会组织应发挥好对民意和政策的缓冲作用；社会媒体要在法律的框架下积极发挥舆论监督作用；公民要积极参与行使自己的权利。主体责任结构主要涉及两个方面：一方面要明确各主体的权责，另一方面要处理好与其他主体的边界。《食品安全法》对各主体的权责做出了总体要求。未来要进一步细化社会共治主体各自的权责，明晰各主体的权力边界，实现权力、责任、利益的统一。

第二，食品安全多元共治需要加强食品安全治理能力建设，提高食品安全治理的执行力。近年来，我国食品安全法律体系、监管制度不断健全，食品安全监管有法可依的问题解决了，但相关执法实效欠佳，食品安全形势依然严峻，严格执法越来越成为整个食品安全治理中一个关键的环节，法律只有被严格执行才能发挥效用。政府提高治理能力要从提高执行法律的能力入手，切实做到有法必依、执法必严。要强化政府监管队伍的法治意识，让法治意识引导实际行动；要加大对执法人员的业务培训力度，提高其妥善处置食品安全事故的能力和执法办案能力；要提高责任追究机制的执行力，整治失职渎职行为，敦促执法人员更加积极主动地预防食品安全事故。在执法过程中，政府要提高协调沟通、高效行政的能力。一方面，政府要提高各部门相互协作的能力。要明确各部门的监管职责、监管内容和监管权限，避免“重复监管”和“监管真空”；要提高部门间信息分享的能力，打破部门间信息壁垒，整合各环节的监管信息，提高促进各部门相互协作的能力。另一方面，政府要提高与其他共治主体沟通协商的能力，激发其他共治主体的力量共同治理。消费者协会、行业协会等中间组织要积极发挥作用，注重治理能力提升。消费者协会要提高帮助消费者维权的执行力，要优化维权程序，帮助普通消费者降低维权成本。行业协会要提高行业协会内部监督自律的能力，规范会员企业的经营行为。公民应提升获取信息、听取意见并通过反馈互动来影响决策的能力。

第三，食品安全多元共治需要加强治理制度建设，确保多元社会共治治理体系有序运行。各共治主体的职能分工不同，利益诉求不同，为保障共治主体共同发挥治理效能，需要建立相应的制度作为保障。为敦促地方政府加强食品安全监管，及时处置风险隐患，新法提出建立“责任约谈”制度。细化了各级政府逐级约谈程序，增加了地方政府主要负责人应当引咎辞职的规定。建议继续完善责任约谈制度；建立覆盖食品生产经营全产业链的“立体化”问责体系，强化主要责任人责任。食品产业链条长且追溯困难，企业容易产生逃避监管的侥幸心理，为约束企业行为，新法明确了“食品安全全程追溯制度”，有助于锁定食品安全责任，为追查相关事故责任人提供线索，有助于从源头打击食品违法行为。要继续完善食品安全全程追溯制度，加快推进食品安全监管信息化建设，要求地方政府对食品生产、流通、销售等全过程建立信息数据库，要求食品生产经营者采用信息化手段采集、留存生产经营信息，并传送到监管数据库中备案登记，保证食品可追溯。为激发消费者维权积极性，要完善食品安全有奖举报制度，建立惩罚性赔偿制度，使消费者的维权收益大幅高于维权成本，调动消费者参与食品安全多元治理的积极性。（作者辜胜阻系全国人大常委会委员、财经委员会副主任委员）

理论在线

找准国家高新区发展着力点

国务院发展研究中心 龙海波

当前，国家高新区已迈入“创新驱动、战略提升”的转型阶段。今后一个时期，国家高新区要在创新资源配置、新兴产业布局、创新创业环境改善、治理模式转型等方面积极推进，努力使其成为创新思想涌现和创新文化形成的主要发源地、创新要素自由流动和高效配置的重要网络节点、具有国际竞争力和影响力的创新型产业集群基地、发展质量改善和区域协同创新的引领示范区。

第一，以更加开放的创新方式促进全球创新资源配置。

一是不断提升创新的开放性和国际科技合作水平，广泛利用全球创新资源。一方面，要遵循国际经验，着力增强国家高新区统筹国际与国内创新资源的能力；另一方面，要立足国家高新区发展实际，积极探索适应全球创新资源配置的体制机制。中关村和深圳市在这方面积累了许多经验，是我国建设国际一流科技园区、参与全球创新竞争与合作的有益尝试。

二是鼓励园区高新技术企业研发“走出去”，积极融入全球创新网络体系。建议通过自建、并购、合作等多种方式，在科技资源密集的国家和地区设立研发中心，进一步拓展获取核心专利技术的渠道，细化在全球创新网络中的分工。一些高新技术龙头企业还应提升参与国际规则制定的话语权，不断提高在全球资源配置中的地位。

三是承接跨国公司研发中心和技术转移机构向国家高新区转移，充分吸收外资企业的技术研发和创新资源。不断提升国家高新区对各类创新资源的吸引力，特别是在与创新活动直接相关的生产性服务、金融服务、专业服务和医疗教育等社会服务领域，要逐渐放宽投资准入门槛，积极营造高效、便捷的创新环境。此外，还要探索构建跨国技术战略联盟、国际技术协作网络等新型对接平台，使高新技术企业在合作参与中实现与全球创新资源的有效对接。

四是促进园区各类创新要素自由流动和高效配置。目前，已分别在中关村和深圳设立了国家技术转移集聚区、国家技术转移开放合作试验区，这有利于进一步加强与国际创新资源对接，充分激发高端人才的创新积极性和主动性，推动全国的技术转移从国内走向国际。

第二，以前瞻性思维谋划新兴产业区域布局。

一是把握世界科技创新的最新动向，找准适合我国现阶段科技产业化的切入点。比如，可以考虑培养与互联网产业紧密相关的企业，促进产业的数字化、智能化、网络化发展；加快推进高端装备制造业领域的技术创新，积极谋求新一轮产业国际分工的位置；推进生物工程领域的技术创新，不断创造和扩展健康产业链。

二是突出市场选择的重要性，重视产业组织方式和创新模式变革。近些年来，国家高新区普遍存在政府主导或强力引导产业集聚现象，把国家高新区产业集群建设简单理解为吸引大批企业入驻园区，并没有真正实现产业组织方式和模式的创新。因此，在谋划新兴产业布局时，必须更多关注产业细分带来的机遇，特别是产业的组合和创新方式、产品的制造和创造方式，充分发挥市场的价值发现作用。

三是重视区域资源的差异性，强化对新兴产业的统筹规划。在这一过程中，要突出区位优势，科学分析国家高新区与周边区域发展的关联性，对未来产业发展有预判能力，辩证地看待热门产业和冷门产业的关系，及时跟上下一轮产业结构转换的脚步。

第三，以专业化服务改善园区创新创业环境。

一方面，积极搭建各类公共服务创新平台，完善科技服务中介体系，不断提升对园区科技创新和产业发展的支撑能力。比如，围绕园区主导产业和特色优势产业，加快产业孵化、科技金融、公共服务等方面的平台建设；积极打造科技文献信息服务、自然科技资源共享、科学数据共享、大型科学仪器共享等公共平台，努力形成以市场为导向的创新成果共享机制；加快构建产学研合作信息平台，促进资金、技术、人才、设备等信息的有效对接，大力发展各类专业中介机构，推动产学研技术创新联盟的建设。另一方面，还要加快推进体制机制创新，着力打造激励创新创业的制度环境，不断为专业化服务提供有力的政策支撑。比如，采取引导方式为园区创新创业提供服务，构建有利于园区创新创业的市场竞争机制；营造有利于园区创新创业的文化氛围，鼓励全社会广泛参与创新，不断造就开放、包容的科学环境，等等。

第四，以治理模式转型提升园区自身发展动力。

在以科技部主导的高新区管理纵向体制下，要加强与相关部委之间的协作关系，有效提升对高新区创新资源的配置效率。与此同时，高新区管委会要切实转变观念，结合各地发展实际，积极推进政府职能转变，实现高新区管委会由经济主导型转向经济社会服务型。一是探索构建以提升自主创新能力为重点的考核评价体系。二是逐步扩大高新区的政策创新自主权，把重点放在规范竞争秩序、鼓励创新主体参与、营造良好融资环境上，大力支持国家高新区开展产学研合作、风险投资、股权激励、产权市场和科技中介服务市场建设等。三是不断提升高新区管委会与其他特殊功能经济区、地方政府之间协同治理能力，优化与社会组织、科技企业之间的合作方式，实现由传统政府治理向网络化多元治理形态转变。四是高新区管委会应在单一经济功能基础上逐步适应发展社会功能的需求，在传统体制回归中探索精简、高效的服务新模式，使一些国家高新区真正成为以知识创新为区域特色的创新要素集聚、创新氛围浓厚、创新行动活跃的创新型城区。

德国制造的发展经验及启示

中国社会科学院工业经济研究所 张航燕 江飞涛

1980年以来，德国制造业在国际市场占有率总体呈现出波动中走低的趋势，但整体国际竞争力小幅提升。德国制造业在充分发挥其自身已有产业优势的基础上，通过科技创新来不断提高产品的性能和质量，从而保持德国在国际上的领先地位。

其一，关于“隐形冠军”与细分市场。事实上，德国制造业的发展离不开一大批极具发展活力的行业“隐形冠军”。这些“隐形冠军”一般只生产单一且相对专业化的产品。例如，一家生产连接件产品的小企业，其产品主要是螺丝、螺母等，却在全球多个国家和地区有近300家销售网点。诸如此类的小企业在德国至少有1200家，并且这些小企业不但技术精良，而且对市场的应变能力也较强，因而长期在细分市场保持全球领导的地位。细分行业的工艺和技术非常复杂。拿缝制设备行业来说，绝大多数中国企业只能制造出4000转至多4500转水平的设备；只有德国的高档机才能达到5000转的水平。虽然只有500转的差距，但整个零部件的要求和匹配程度是完全不一样的。

其二，关于创新传统与创新聚集。德国作为欧盟的创新领导者，在技术创新及创新驱动经济发展方面成绩斐然。目前，德国在汽车及其他机动车、仪器设备、复合材料等领域，其技术创新均处于领先地位。德国的企业不仅有自己的研发团队，而且还具有相当的开放性。例如西门子公司与其他企业、科研院所以及政府部门共同出资，为中小企业搭建研发平台，帮助中小企业拓展研发资金的申请渠道。这种合作不仅提升了市场的整体研发业态，而且给大企业提供了一条在供应链上获得更多更好创新技术的有效途径。德国大力推进创新聚集带建设。创新聚集带提供了纵横交错的信息共享平台，不仅降低了进入门槛，还连接着实验室和市场，溢出效应非常明显。德国四大研究所在88个创新聚集带设立了240家分支机构，有6.6万名研究员供职。

其三，关于高品质、高标准与多元化发展。德国企业普遍执行严格的技术标准，这为德国品牌带来了良好的口碑。德国企业正是依靠严格的质量标准和完备的监督体系，将“品质”打造成“德国制造”的核心竞争力，“德国制造”也是对精准和品质最好的诠释。德国企业同样进行着有限相关多元化发展。比如冶炼和能源企业拥有丰富的环境保护方面的技术经验，他们着重发展技术密集型环保产业，逐步培育出有竞争优势的环保产业链。钢铁企业从钢铁生产这样一个单一的业务领域拓展到机械工程、零部件加工甚至汽车、轮船、航空工业等价值链的高端环节。

总结起来，德国政府从技术创新、教育体制以及非政府组织等多个方面支持制造业快速发展，其成功发展有以下几点启示。

第一，为技术创新提供完善的市场制度框架。在德国的创新体系中，政府的第一任务是为科技创新提供制度保障，这包括严格的知识产权保护制度、公平竞争的市场环境与制度。德国不但具有完备的知识产权法律体系，而且知识产权法律执行机制严格高效。德国将公平竞争的市场环境视作推动创新的决定性力量，将维护市场秩序视作政府的主要责任，先后制定并完善了《反对不正当竞争法》《反垄断法》《反对限制竞争法》等法律，禁止大企业限制竞争行为，禁止企业不正当竞争行为，并维护中小企业的发展权益和平等竞争的市场地位。这些法律和其它相关法律一起构成系统、完善且行之有效的公平竞争法律体系。

第二，致力于建设完善科技公共服务体系。德国政府在大力支持基础性研究的同时，还致力于建设完善的科技公共服务体系。以德国联邦政府为主导，建立了德国技术转移中心。德国技术转移中心不仅是全国性的技术交易平台，还是综合性科技服务公共平台。它分布在德国各地，负责开展技术供需信息的收集和咨询、技术咨询和服务、交易项目的受理与评估、寻找合作伙伴、专利保护咨询等服务，并且上述服务是无偿提供给企业的。此外，德国政府也主持或参与建设各类技术交易平台和技术转移中心。

第三，积极支持创新联盟与创新集群的发展。以创新为焦点的全球竞争正演化为创新链与创新生态之间的竞争，产业链之间、企业之间、企业与研究机构之间围绕创新活动展开的合作与协调日趋重要。德国政府积极推动产业技术创新联盟的发展，相继制定实施了联邦经济技术部支持的创新联盟计划、国家高技术战略框架中的创新联盟促进计划、支持中小企业研究联盟的创新网络计划，对产业技术创新联盟给予多方位的支持和资助，还建立合作联盟网站为联盟的合作、交流、发展和服务提供平台，推动创新主体积极合作建立产业技术创新联盟。在支持创新联盟发展政策中，德国政府的主要角色是为创新联盟的形成、发展及创新活动创造良好的外部环境，提供必要的资金支持，以及提供必要的协助和协调。另一方面，自1995年开始，德国联邦和州政府出台了一系列支持创新集群的政策，目的是想让同处在集群中的不同类型的企业，以互通有无、取长补短的互动方式对能力和知识进行重新组合，实现合作创新。其中，最重要的项目是2007年德国教研部在《德国高技术战略》框架下发起的“德国尖端集群项目”。

此外，德国政府还加强职业技术教育，并且注重发挥非政府组织的作用，以此推动德国制造积极发展，保持在国际上的领先地位。