政策与管理

食药安全行政执法体制改革建议

□胡颖廉

党的十八届四中全会提出，要深化行政执法体制改革。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）专门强调，要重点在食品药品安全等领域内推行综合执法。落实全会精神，应从理论和实践两个层面推动食品药品安全行政执法体制改革。

纵向事权：在各大区域设置食品药品监管派出机构

《决定》提出，推进各级政府事权规范化、法律化，完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度，强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权，强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责，强化市县政府执行职责。

食品药品安全风险具有流动性特征，食品药品监管高度专业化和技术化，发达国家普遍采取监管重点区域布局的做法协调中央和地方政府行政执法权划分，指导地方政府做好监管工作。主要有三类模式：一是监管资源地理区域分布，以美国食品药品监督管理局为代表，联邦监管机构根据地理区域设置若干派出机构。二是监管资源人口区域分布，以日本厚生劳动省医药食品局为代表，其监管体制包括中央和地方自治体（都道府县）两级，以属地负责为主。三是监管资源产业格局分布，以一些农业、畜牧业大国如新西兰为代表。以美国为例，食品安全监管体制的特征是垂直管理与属地负责相结合。派出机构则根据地理区域设置，全美有中部、东北部、东南部、西南部和太平洋区5个地区办公室，管理20个辖区办公室和135个监督检查站。

2013年3月，党中央、国务院作出关于改革完善食品药品监管执法体制的决策部署，有效促进了食品药品安全形势稳定向好。2014年《国务院关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见》要求，食品安全、商贸服务等实行分级管理的事项，要厘清不同层级政府及其部门的监管职责。然而由于监管体制改革不到位等原因，当前我国食品药品安全问题依然复杂。理想的监管执法体系是各司其职，中央监管机构负责可能产生系统性风险的事项，地方则负责日常监管。但当前我国食品药品监管体制为属地分级负责，短期内不可能实行垂直管理，上下统筹协调较难。这就导致地方各自为政的情况比较多见，保护主义也时有发生，不利于防范区域性食品药品安全风险。因此，可借鉴我国环保、国土、林业等部门设置区域性派出机构的做法，根据产业状况和人口分布，在各大区域合理设置食品药品监管派出机构。派出机构的角色是承上启下：一方面可指导和督促地方做好日常监管，另一方面起到协调办理跨区域大案要案的作用。

横向事权：整合相关监管部门职能

《决定》指出，根据不同层级政府的事权和职能，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，合理配置执法力量。

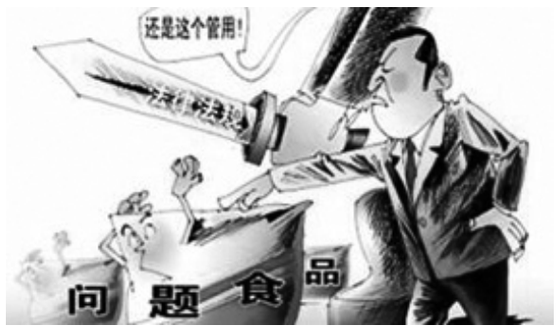
一是将食品安全标准制定和风险评估职责划归食品药品监管部门。联合国粮农组织和世界卫生组织都将风险分析框架作为处理潜在或现实食品安全问题的基本原则，具体包括风险评估、风险管理和风险沟通三部分，其中由科学家从事的风险评估是政府风险管理和各利益相关方风险沟通的基础，三者有机关联。

在2013年国务院机构改革中，食品安全标准制定和风险评估职责被保留在卫生计生部门，据称是为了实现政策制定与政策执行的相互制衡。实际上，标准制定和风险评估已经成为现代化监管体系的重要手段，生硬将各类监管手段割裂开来，不利于提升监管效能。例如在2012年“白酒塑化剂”事件中，质监部门认为白酒检测中没有塑化剂的最高限值标准，而卫生部门制定的食品安全标准中已经有针对塑化剂的一系列要求，两者衔接不畅导致监管“真空”。国际经验也支持这一观点，如英国政府的食品安全监管机构食品标准署就直接以标准命名。基于此，建议尽快将国家食品安全风险评估中心划归国家食品药品监督管理总局。

二是调整进出口食品安全监管体制。在开放经济体下，食品安全风险愈来愈呈现系统性特征。例如一块饼干的原料可能来自全国各地，在本地加工，制成成品后销往全世界，其间任何环节的疏漏都会给不特定多数人带来安全风险。正因此，一些发达国家实行进出口食品与普通食品统一监管，防范输入型风险与内生型风险并存、关联和转化。例如美国食品药品监督管理局的20个辖区办公室在各港口、机场和国内生产企业密集区设多个监督检查站，负责现场检查、产品抽样等，并执行稽查任务。又如日本厚生劳动大臣任命300名食品卫生监督员，在该省内设的医药食品局工作，主要负责进口食品卫生和国内食品企业认证。

过去，我国进出口食品由经贸系统的进出口商品检验部门管理，机构改革“三检合一”后由质检总局负责，实行全国垂直管理体制。这一架构与特定历史环境下促进进出口贸易增长的目标有关。如今进出口食品管理的重要目标是防范食品安全风险输入和输出，其定位从过去的服务经济发展转变为保障公共安全和维护负责任大国形象，管理体制也应调整。建议将检验检疫部门进出口食品安全监督管理职责、队伍和检验检测机构整建制划转食品药品监督管理部门，并保持全国垂直管理体制不变。

行刑衔接：在公安机关设立食品药品违法犯罪侦查机构



《决定》要求，健全行政执法和刑事司法衔接机制，完善案件移送标准和程序，建立行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，实现行政处罚和刑事处罚无缝对接。

在发达国家，监管机构通常拥有行政执法和刑事执法双重权力，即所谓的“准司法权”，从而有效打击食品药品违法犯罪行为。我国《刑事诉讼法》第三条规定，对刑事案件的侦查、拘留、执行逮捕、预审，由公安机关负责。这就排除了其他政府部门直接介入司法程序的可能性，食品药品监管部门查处的行政违法案件必须移送到公安机关才能启动刑事司法程序。由于现实中经常出现有案不移、有案难移、以罚代刑等现象，公安部有关负责人公开表示要设置专门的食品药品违法犯罪侦查机构即“食药警察”，北京、辽宁、山东等地已开始试点。那么，新机构究竟设在公安还是设在食药呢？

纵观各国做法，“食药警察”设置情况不尽相同。美国食品药品监督管理局内设犯罪侦查办公室，法国则在内政部（相当于我国公安部）设立公共健康和环境犯罪预防办公室，德国将打击食品安全犯罪的职责赋予各个市政府的秩序局。可见，机构设在哪本身不是关键，重要的是如何更有效地打击食品药品违法犯罪。当前我国社会总体诚信程度不高，恶意利益驱动行为较多，食品药品安全问题的主要表现形式是隐匿在城乡基层的低水平制假售假行为。若将“食药警察”设在公安，有利于发挥乡镇公安派出所分布广泛和各警种协同作战的优势。若将队伍设在食药，尽管有利于衔接行政执法与刑事执法，但食药监管部门一家显得“孤掌难鸣”。综合权衡利弊，建议现阶段将食品药品违法犯罪侦查机构设在公安，将来时机成熟再作调整。

有感而发

树立大数据治理意识

□张义祯

2011年6月，美国麦肯锡全球研究院发布题为《大数据：下一个创新、竞争和生产力的前沿》的研究报告，首次正式提出“大数据时代已经到来”的观点，数据正成为与物质资产和人力资本相提并论的重要生产要素，大数据的使用将成为未来提高竞争力和生产力的关键要素。大数据时代不仅将改变每个人的日常生活和工作方式，而且将从根本上改变国家治理与社会治理状况。大数据时代的社会治理要求我们要积极顺应大数据时代的发展趋势和本质要求，树立大数据治理意识。

长期以来，我国的数字管理非常落后，社会理性化程度始终较低。正如历史学家黄仁宇所指出的，传统中国社会缺乏“数目字管理”的传统，常常以道德替代法律，国家与社会管理是模糊和杂乱的，这是传统中国社会难以飞跃发展的根本原因。在传统社会中，由于人类自身生物能力以及信息技术水平的限制，人们能够获得的数据信息十分有限，社会管理者始终面临着“信息不对称”的严重制约，始终面临较高的决策风险，存在诸多“不可治理”的社会公共事务，无法根本性地提高社会治理绩效与水平。当前，我国的社会治理依然大体延续传统中国社会的治理模式，主要依靠感觉、经验来管理社会，社会领域的治理缺乏应有的数据支撑，某些社会领域的公共事务由于基础数据的缺失而长期处于“无法治理”状态，从总体上看整个社会治理的理性化、科学化、现代化程度依然较低。

大数据技术的发展，为改变传统经验型社会治理模式带来重大机遇，“理念是行动的先导”，大数据时代的社会治理在理念上要高度重视大数据治理意识的培育，大力推动社会计算和智慧治理。

大数据时代，海量、异构、总体数据的动态采集、实时存储、即时分析成为可能，多元化、个性化、移动化的大数据应用也得以可能，社会治理也可以更多地依托大数据技术得以突破性地创新提升。这就要求在理念上率先树立大数据治理意识，注重社会治理领域的大数据建设和整合，特别要尽快构建社会治理的基础数据体系，如公民信用、不动产、家庭人口、收入和税收等基础性大数据，彻底改变诸多社会领域的“不可治理”状态，极大降低“信息不对称”带来的决策风险。同时，为推进社会治理数据化，还要树立社会计算和智慧治理意识。所谓“社会计算”是指使用系统科学、人工智能、大数据挖掘等科学计算理论作为研究方法，将社会科学理论与计算理论相结合，为人类更深入地认识社会、改造社会，解决政治、经济、文化等领域复杂性社会问题的一种理论和方法论体系。

在大数据时代，社会是可计算的，恰如全球复杂网络研究权威专家巴拉巴西在《爆发》一书中的判断：在大数据时代，人类行为中有93%是可以预测的。社会计算的出现，可以对社会成员的行为逻辑、社会事件的发展态势做出判断、预测和模拟，使得社会治理也成为可计算、可预测和可控制的领域，从而可以推动社会治理由传统的经验治理向智能治理转型，推动社会治理数据化、科学化、理性化。

发展之路

打通两个“舆论场”

□齐冬梅

当前，新媒体构成的民间“舆论场”与主流媒体构成的官方“舆论场”之间存在较大隔阂。增强官民“互动”是打通官民“舆论场”的根本途径。

新媒体弱化了传统思想宣传和舆论引导工作的有效性

新媒体改变了人们获取信息的习惯和途径，颠覆了传统媒体传播的方式，使以传统媒体为手段的思想宣传和舆论引导工作有效性被削弱。

新媒体成为人们获取信息的主渠道，传统媒体影响力和影响范围下降。一是在快节奏、“微阅读”流行的今天，人们（尤其年轻人）越来越习惯于通过手机利用零散时间获取信息（例如，更多的年轻人在乘车、用餐甚至步行时，通过手机“快餐式”阅读）。二是由于新媒体具有很强的搜索、链接功能，且信息易获性强，这使更多的人们趋向于通过新媒体按照“主题”获取信息。三是新媒体特有的“推送”传播方式，屏蔽了传统信息获得受众的机会。“推送”传播方式是指信息传播者主动将信息推送到受众手机或电脑上，而不需要受众自己动手去查找的一种信息传播方式。目前来自新媒体的“推送”的信息不仅数量多（每天若干次），覆盖面广泛（通过多种新媒体渠道，推送到各种新媒体舆论圈的用户手机或电脑上），且内容丰富、形式多样，这使得很多人无暇主动通过报纸、广播电视等获取信息，传统媒体获得受众的机会被屏蔽。

新媒体“互动”逐渐成为人们信息交流的重要方式，传统的单向灌输式宣传方式被人们疏离。今天，越来越多的人愿意聚集在新媒体构成的人际圈中，参与新媒体的“互动”式思想交流，只“说”不“听”的传统单向灌输式传播宣传，越来越难以被年轻人所接受。这是因为，“互动”能够满足人们的参与、表达的意愿和需求，获得被重视、被关注的感受，其言论或观点还可获得他人回应（评论和转播）。传统单向灌输式宣传方式由于难以与民众构成广泛“互动”，无法满足人们的参与、表达和被关注的需要，因此越来越不被人（尤其年轻人）所接受。

两个“舆论场”存在隔阂的原因

官方对于新媒体民间“舆论场”的宣传引导方式存在一些问题。近年来官方尽管积极采用新媒体手段开展思想宣传和舆论引导，但由于依然延续传统媒体宣传和引导的方式，仅仅将新媒体作为传播手段，没有能真正进入新媒体“舆论场”，因此，宣传引导效果不显著。一方面，与党员干部的宣传引导相比较，官方更重视利用新媒体开展针对党员干部的宣传引导，而忽视对普通民众的宣传引导。例如：一些党员干部的手机收到的“推送”信息是官方、官媒（官方“舆论场”）“推送”的，而一般民众手机收到的“推送”信息大都是非官方机构（民间“舆论场”）“推送”的。另一方面，与新媒体“舆论场”中有影响力的信息比较，官方运用新媒体进行的思想宣传和舆论引导形式过于陈旧、单一，内容多“高、大、上”，缺乏易于普通民众理解和接受的、喜闻乐见的作品（如手机多媒体文件、手机通俗读物等）。因此，难以发挥宣传引导作用。

民众政治参与和诉求表达的途径不畅通。民众政治参与和诉求表达途径不畅通是官民“舆论场”存在隔阂最重要的原因之一。一是由于民众缺乏政治参与和诉求表达的有效途径，当其诉求得不到满足或者自身利益受到侵害时，民众只好选择利用新媒体表达自己的诉求、维护自己的利益，甚至采用新媒体舆论曝光方式干预和改变政府决策。二是民众意见难影响本地区党政干部的政绩考评，导致一些党政干部公权力使用时，忽视民意诉求，甚至践踏民意。由于缺乏参与监督的途径，民众不得不选择通过新媒体舆论对公权力进行监督。同时，民众政治参与和诉求表达途径不畅通，导致官方与民间的信息不对称，也加深了与官民“舆论场”之间的隔阂。

单向灌输式舆论的传统宣传引导方式，在去中心化、弥漫状传播、以“推送”与“互动”为特征的新媒体时代难以取得成效，构建互动平台是打通两个“舆论场”的有效途径。

构建官民“互动”平台

构建官民“互动”平台是打通两个“舆论场”的有效途径。一方面构建官民互动平台可以为民众政治参与和诉求表达提供渠道，也可由此吸收民间意见和建议、泄放民间舆论强度，同时还能为民众创造参与官方舆论讨论的条件和途径；另一方面构建官民互动平台，可通过相应制度设计，制约和促进党政机构和党员干部广泛深入地参与民间舆论的讨论，并将宣传引导融于回应和服务民众诉求之中，由此化解和引导民间舆论。构建官民互动平台的主要措施如下。

完善现有党政门户网站、微博、微信互动功能的支撑保障制度。目前党政门户网站和微博、微信及党政机构都普遍设有互动功能，但并没能与民众形成有效互动，主要表现有以下方面：一是大多数党政网站信息发布缺乏“推送”方式，民众无法在海量信息中发现其发布的信息（如杭州垃圾焚烧厂建设事件中，政府在其网站上发布环评报告，而公众却不知道）；二是大多数党政网站与民众互动的功能，操作繁琐、回应慢、回应信息查询困难，这些都造成民众难于或不愿意与政府进行互动；三是大部分党政微博、微信主要用于单向的信息发布，而与民众互动交流甚少。以上问题的主要原因（除思想观念有待转变外）：一是缺乏互动的制度制约；二是缺乏担任互动职责的机构设置；三是政绩考评机制不完善（缺乏政绩与民意的关联性机制）。因此，构建官民互动的平台首先要完善制度。这些制度中应包括内部制度和外部制度。内部制度主要是各种载体（门户网站、微博、微信等）子互动平台配合联动以及互动平台有效运行的支撑保障制度（包括指导性、约束性、规范性和程序性制度等）；外部制度应主要是促进民众积极参与官民互动的鼓励性政策（如：对被采纳的对策、建议进行奖励等）。

配合党政门户网站、微博、微信平台的互动运行流程要求，对政党机构工作流程进行改造。流程改造应遵循以下原则：以满足民众政治参与和诉求表达需求为着眼点和落脚点，以实现官民有效互动为目标，重构党政机构内部工作流程，使其支撑和服务于外部的官民互动流程，而不是以党政机构内部现有体制机制为根据，设计工作流程。党政机构内部工作流程中重构，必须与党政机构体制机制变革配合起来。因而，党政部门的“一把手”只有亲自参与，否则工作流程难以重构。

需要说明的是，官民互动，并不意味着仅仅通过新媒体手段与民众进行互动，也不意味着仅仅与民众进行信息互动。仅依靠网络平台互动，无法支撑官民之间的有效互动。官民互动的根本性在于了解民众诉求与满足民众诉求之间的互动。因此，官民互动平台的互动是全方位的、系统性的，是“线上”与“线下”相结合的互动；是民众参与决策调整之间的互动，是宣传与服务之间的“互动”，促进了解民众诉求与满足民众诉求之间的“互动”。

动员全体党员干部和党政机构参与新媒体“舆论场”互动讨论

新媒体时代，人们（尤其年轻人）的聚集和交流，更多以小众人际交流圈为单位，信息以多点扩散的“弥漫状”方式传播。因此，除非广泛、深入地加入到新媒体人际圈中，与民众形成有效互动，否则难以展开有效的宣传和引导。要做到这一点，仅仅依靠宣传部门和传统媒体是不够的。一方面，宣传部门人员有限，无法全面覆盖和渗透到弥漫状分布的社会人际交流圈中；另一方面，传统媒体即便是采用了新媒体传播的方式和手段，但如不能广泛地与社会人际交流圈中的民众形成互动，也难以产生更大的影响。因此，必须动员党的基层组织和全体党员干部都成为社会人际交流圈中的一员，这样才能实现与民众的广泛互动，才能有效地宣传民众、动员民众，引导舆论。

需要说明的是，动员全体党员干部和党政机构参与新媒体“舆论场”互动讨论，不能仅仅停留在思想动员的层面，还应建立相关制度予以保障。

用法治维护国家安全社会稳定

□本报记者 林 娜

在推进法治化建设、走中国特色社会主义法治道路的过程中，如何实现和实现什么样的国家安全与社会稳定，关系到社会的安定有序、国家的长治久安和人民群众的安居乐业。12月4日，中国人民大学国家发展与战略研究院社会系统工程研究中心召开了“建设法治中国进程中的国家安全和社会稳定”公共政策研讨会，围绕如何运用法治思维和法治方式实现国家安全和社会稳定展开深入研讨。

必须结合中国实际，发挥智库作用，运用社会系统工程的方法，推进依法治国、依法执政和依法行政，实现国家治理体系和治理能力的现代化。中国人民大学荣誉一级教授、中国人民大学国家发展与战略研究院社会系统工程研究中心学术委员会主任黄顺基指出，由习近平总书记提出的第五个现代化即国家治理体系和治理能力的现代化，对社会主义现代化具有决定性意义。为了实现国家治理体系和治理能力的现代化，必须运用社会系统工程的方法。智库是执行社会系统工程方法的机构，应用定性到定量综合集成方法，是促进实现第五个现代化的重要方法论选择。

用法治方式思考和处理公共安全问题。全国港澳研究会副会长、中国人民大学台港澳研究中心主任齐鹏飞教授系统地阐述了香港政治形势的演变与法治香港的危机问题。他认为，占中事件发生后，中央政府坚持以法治之道处理问题，彰显了依法治国理念。

加强法律法规建设，为稳定工作提供坚强的法律保障。中央编译局研究员丁开杰认为，目前维稳要着重做好以下工作：以法治中国建设为核心加强法治维稳；坚持群众工作方法，正确处理新时期的人民内部矛盾；继续完善群防群治工作机制，深入推进社会治安防控体系建设；警惕和防范非传统安全因素的影响；继续探索社区警务工作，加大公安基层基础工作力度；加强流动人口的服务和管理工作；积极探索加强和改进保安工作的新思路、新办法；完善社区矫正工作。

从“维护稳定”转到“创造稳定”，创新稳定工作模式。中国人民大学国家发展与战略研究院社会系统工程研究中心主任张云飞教授提出，必须按照党的十八届三中全会和四中全会的精神，遵循系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的原则和要求，积极大胆地探讨中国特色稳定工作模式的改革和创新，努力实现稳定工作目标的人本化、工作主体的社会化、工作方式的法治化、工作手段的综合化、工作机制的预警化，实现从维稳模式向创稳模式的创造性转化。只有转向创稳模式，才能在有效化解社会矛盾和社会冲突的基础上，真正实现社会和谐有序、国家长治久安、人民安居乐业。

用法治方式来治理社会问题。有的学者提出，要注意避免泛法治化倾向，避免法律在应对突发情况和紧急情况时出现的缺乏延展性和灵活性的问题，应实现抑恶与扬善相结合。也有的学者提出，关键是要使社会主义法律真正成为善法，成为民权之法、民意之法、民生之法、民主之法。还有学者提出，要从唯物辩证法和复杂性科学的高度来看稳定问题，把握好不稳定与有序之间的关系，不能一概地否定群体性事件；要正确处理自组织和他组织关系，一味地强硬控制不利于社会发展，要发挥人民群众在实现社会稳定中的作用。