政策与管理

食品安全战略的路径选择

食品安全是“产”出来的，也是“管”出来的。越是强调市场机制和社会共治的作用，就越要提高政府监管的严格性、有效性和公正性。强化技术支撑，构建以信用为核心的新型监管模式，用信息化提升政府治理能力，是“十三五”期间食品安全监管模式转型的方向。

□ 胡颖廉

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出，实施食品安全战略，形成严密高效、社会共治的食品安全治理体系，让人民群众吃得放心。这是中央首次用单独成节的方式在五年规划建议中阐述食品安全，显示出该问题的重要性和紧迫性。值得注意的是，它不仅从社会治理创新角度提出食品公共安全，还将其纳入推进健康中国建设的范畴，并最终立足到坚持共享发展，着力增进人民福祉。如何理解食品安全战略的背景，把握食品安全“十三五”规划的内涵，都值得深入探讨。

当前我国食品安全基本形势

大产业，弱监管。发达国家历史表明，食品安全事件的爆发都是在农业人口数量下降到总人口的50%以下时出现的。当前我国常住人口城镇化率已达到55%，随着食品加工业的扩张，从农田到餐桌的链条越来越长，发生问题的概率增加。同时我国城乡恩格尔系数处于35%左右，社会整体消费水平不高，各种层次食品消费需求交织，低端市场的广泛存在诱发企业机会主义行为。复杂的消费结构催生出“多、小、散、乱”的产业结构，截至2014年底各类有证的食品生产经营主体数量已达1100多万家，无证的小作坊、小摊贩、小餐饮更是不计其数，食品安全的产业基础极为薄弱。监管主体和对象比例严重失衡。“大产业，弱监管”的矛盾十分突出。

不设防的农村，高风险的城市。食品安全的内涵可分为数量安全、质量安全和营养安全三个层面，其中数量安全与质量安全具有内在冲突。中国用全世界9%的耕地养活了20%以上的人口。这一成就的代价是每年消耗32万吨农药，250万吨农业塑料薄膜和数千万吨化肥。粗放的农业生产模式过度依赖化学投入品，农药残留已成为食品安全最大的风险。食品产业是全过程链条，食用农产品源头治理压力加大必然传递到下游生产加工、流通消费各环节，过去发生的三鹿婴幼儿奶粉事件、瘦肉精事件都说明了这一点。随着城市流动人口增多，“生人社会”滋生了各类利益驱动行为，安全风险不断聚集。为回应消费者诉求，政府加大了城市食品安全监管力度，但城乡之间基本监管服务并不均等，“问题食品”又转而流向农村监管薄弱地带。于是，“不设防的农村，高风险的城市”成为双向恶性循环。

产业和社会：食品安全战略的两大支柱

“十三五”时期是全面建成小康社会的决定性阶段，也是食品安全工作爬坡过坎的关键阶段。要积极谋划食品安全“十三五”规划思路，跳出线性监管思维，将食品安全嵌入经济新常态、社会治理创新和生态文明建设的宏观战略布局，更加注重改革的系统性、整体性、协同性。在新的范式下，食品安全不再被视为单纯的行政监管工作，更是促进经济发展和社会进步的过程。

培育高素质的产业。政府像过去解决温饱问题一样，把获得质量安全的食品作为一项基本公共服务提供给全体国民。不仅仅是被动应对食品安全事件或守住系统性风险的底线，更要从产业源头主动预防食品安全风险。规划应当在发展和安全之间寻求均衡点，在强调监管政策的约束作用的同时，发挥产业政策的激励作用。通过优化产业结构进一步保障食品种类和数量供应，提升企业诚信意识和守法观念，解决食品质量安全问题。推动重点产业转型升级发展和食品品牌建设。在农产品种植养殖环节，大力扶持农业规模化、标准化生产，推进园艺作物标准园、畜禽规模养殖、水产健康养殖等创建活动。在食品生产和流通环节，推动肉、菜、蛋、奶、粮等大宗食品生产基地建设，引导小作坊、小企业、小餐饮等生产经营活动向食品加工产业园区集聚。尤其是加快婴幼儿配方乳粉企业良好生产规范的实施，严格行业准入和许可制度，以“挑选赢家”的方式推进企业兼并重组，鼓励企业做优做强。与此同时，保护和传承食品行业老字号，发挥其质量管理示范带动作用，用品牌保证人民群众对食品质量安全的信心。

引导全社会共治共享。“民以食为天，食以安为先”，食品安全具有最广泛的命运共同体。现代社会食品安全风险的多样性决定了治理主体的多元化。当前消费者对食品安全基本知识的知晓率偏低，自我维权意识和主动参与行为较少，不健康的饮食习惯和不科学消费方式带来诸多食品安全风险。因此必须改变监管部门“单打独斗”局面，实行党政同责、社会共治的工作格局。坚持重心下移、力量下沉、保障下倾，把食品安全纳入城乡基层社会治理体制创新，使其成为党的群众工作新内容和基层自治组织新职能。落实新《食品安全法》规定的科普教育、风险交流、典型示范、贡献奖励等机制，调动企业、消费者、社会组织积极性。建立统一的食品生产经营者征信系统，研究和推进将食品安全信用评价结果与行业准入、融资信贷、税收、用地审批等挂钩，充分发挥其他领域对食品安全失信行为的制约作用。需要强调的是，划分各主体间边界的原则包括三点：与企业利益兼容的都由市场解决，普通消费者可以判断的交给社会，必须依靠公权力介入的才留给政府。



提升食品安全治理能力

食品安全是“产”出来的，也是“管”出来的。越是强调市场机制和社会共治的作用，就越要提高政府监管的严格性、有效性和公正性。在日益开放的经济体中，企业呈现“井喷式”增长，“人海战术”“靠腿监管”难以发现恶意违法行为和关键风险点，需要开展动态监控。强化技术支撑，构建以信用为核心的新型监管模式，用信息化提升政府治理能力，是“十三五”期间食品安全监管模式转型的方向。

明确重大工程和重点项目。一是实施全程监管，建立食品安全全程追溯制度和质量标识制度，实现来源可查、去向可追、责任可究、真伪可辨。二是实施智慧监管，建设国家食品安全信息化监管平台和国家、省两级数据中心，并为基层执法人员配备移动执法终端。通过挖掘风险监测、投诉举报、日常监管、执法稽查、互联网舆情等大数据背后的隐形问题，精准发现行业“潜规则”。三是实施信用监管，整合县级食品安全检验检测资源，建立食品安全信用档案。监管部门依法及时公布食品企业许可备案、抽查检验、违法行为查处情况等信息，用“黑名单”提高监管震慑力。

拓展多元化投融资渠道。许多人都把食品安全看作“花钱”的事，谈到监管就是政府财政投入，这种观点是片面的。并非所有监管工作都需要政府出资、建设、实施，还可积极引入政府和社会资本合作（PPP）、政府购买社会组织服务、第三方参与治理等方式。正如绿色转型催生了庞大的环境保护产业，监管大数据、检验检测、产品追溯等“食品安全产业”也完全有可能成为新的经济增长点。让食品安全事业能“赚钱”，这在大众创业、万众创新的背景下显得尤为现实和紧迫。

发展之路

正视政府购买公共服务的多重冲突

□ 吴青熹

党的十八届三中全会以来，各级政府通过简政放权、向社会组织购买公共服务等形式大力推进政府职能转变。然而，在改善和创新公共服务供给模式的同时，政府购买却常遭遇各种形式与实效的冲突。对此，我们需要辨证看待。

价廉与物美的冲突。目前，各级政府在购买公共服务时都表现出较强的成本控制意识。但实践中，价廉和物美往往难以两全。一方面，价格低廉的公共服务常常难以达到使用者的期望水平，需要追加增值服务，无形中提高了购买成本；另一方面，低价至上的购买导向容易诱发供应商间的低价恶性竞争，降低服务的专业水平，甚至出现劣币驱逐良币的现象。实际上，采购价只代表服务的获得成本，审慎的政府购买决策应综合考虑服务质量、服务的获得及维护成本以及服务的社会与环境价值。政府购买公共服务既要使服务对象获得更好的服务体验，又要力求价廉物美，为此，过程理性非常重要。树立全周期成本意识，要以全周期内性价比最优作为政府购买公共服务的决策标准，改变传统的仅以支付价格作为购买成本的核算观念，切实改变“最低价购买”原则导致的集体非理性状态。创新采购方式，对需求量较大的公共服务实行大批量集中采购，以量的优势取得价的优惠，对需求量较小的公共服务实行评估采购，以服务对象体验的好坏作为采购指标。发挥政策引导功能，综合运用政策、财税杠杆，在政府亟需的公共服务领域引导和扶持一批社会组织，做大服务供应市场，利用规模效应降低成本。



目录与需求的冲突。近年来，各级政府大都编制了公共服务购买目录，对拟购服务的种类和范围进行详细规定。但实践中，目录列示出的公共服务和人民群众的实际需求间总有一定差距。一方面，目录编制过程完全为政府主导，缺乏充分的需求调研和服务受众的有效参与，难以避免购置服务的闲置和浪费；另一方面，目录细则总是围绕政府的中心工作展开，较少兼顾公共服务提供主体的发育程度、专业水平、具体需求和操作建议，难以覆盖特殊群体和基层群众的全面需求。科学的目录编制应以群众需求为导向，统筹考虑政府财力和社会组织的承接能力。信息公开，善于借助门户网站、微信、微博等互联网媒体手段收集群众诉求，搭建政府、社会组织和群众间疑难咨询、政务公开的互动平台，确保所购项目接地气、有实效。动态管理，立足本地经济、社会发展的实际，建立政府、社会组织及群众共同参与的综合评议机制，确保拟购项目可以随评议结果动态调整，使政府购买真正普惠于民。部门协调，由于财政经费有限，政府购买必然会遭遇部门间冲突，为平衡部门利益，可以设置独立机构通盘协调、统筹计划编制和服务购买，确保资金的使用效益。

规定与规范的冲突。虽然政府已通过《指导意见》和采购目录对拟购服务的种类和范围进行了明确规定，但在公共服务的质量标准和政府购买的具体流程方面却始终未能出台统一、明确的细则，导致实际操作中政府的自由量裁权过大；同时，由于合作惯性和选择偏好，实践中，政府常会在一个较为封闭的范围内选定几家社会组织长期合作、定向购买，使招标采购流于形式，这些都严重影响了政府购买的公信力。政府购买必须在整体、规范的制度框架下进行。建立电子采购系统，包括供应商信息库和需求信息库，主要是对供应商的资质、信誉和能力进行有效筛选、甄别和对服务要求、数量质量、需求来源等进行动态响应。确立标准和流程，包括确立委托服务的质量标准，确定评估机构、公告媒体和问责执法机关，制定项目发布、购买程序、监督管理、绩效评估的实施办法，细化资金流转、项目实施等制度流程。健全招标机制，以专业水平、实践经验、行业声望为标准在全国范围内建立评审专家库，每次招标前电子化随机抽取专家、通过网络平台进行远程异地匿名评标，并对评标结果即时公示，让审计部门、纪检监察部门和社会公众全程参与监督招标过程，有问题即时处罚。实行双重评估，包括自查和外审，自查必须引入第三方专业评估机构参与，外审则由上级审计、纪检部门定期联合进行。

协调与协同的冲突。政府向社会组织购买公共服务是一项需要多主体、多部门共同参与、协同配合的创新，但实践表明，这项改革既有可能因损害某些部门和个人的既得利益而遭到抵制，也有可能因领导更替或部门间配合不默契而进展缓慢，还有可能因社会组织自身的局限性而难以推进。再加上公众缺乏参与热情，很容易形成政府搭台、社会组织唱戏、公众看戏的局面，改革效果难以达到预期。政府购买是一项系统工程，简单的协调配合只是基础，更重要的是要在此基础上形成1+1+1＞3的整体协同状态。构建信任机制，政府要最大限度地赢得社会的认可和支持，让各方确信合作不会因人、事的变动而改变。密切政府、社会组织和社会公众的关系，在合作激励、利益制衡、信息沟通、行政指导、服务委托、群众参与等方面开展合理的制度创新，加快建成政府主导、社会联动、群众监督、舆论参与、法律保障的一体化公共服务体系。在明确相关部门职责分工和权限的基础上，建立跨部门协调机制，提高部门间的合作默契，推动政府采购与部门预算、集中支付、资产管理的衔接，最大限度降低交易成本。

生存与发展的冲突。虽然政府向社会转移的项目逐年增多，但在政府亟需的服务领域和服务项目上能有所作为的社会组织数仍明显不足，很多项目难以找到合适、可信的承接方。于是，一部分社会组织开始有意识地根据政府偏好自我包装，一方面，千方百计承揽各领域、各类型的政府项目，积累经济资本；另一方面，将获得的政府项目作为机构卖点宣传推广，积累政治资本，完全违背了政府向其购买服务的初衷。政府向社会组织购买公共服务的有效性完全取决于政府究竟是重视项目的政治意义还是公共服务目标。对政府而言，不能把公共服务购买形式化、只把社会组织视为完成政府购买任务的工具，忽视对其服务能力的培育。对社会组织而言，也不能目光短浅、为一点经济利益就滥接项目，而要把能力建设作为本组织发展的基础性工作。需要把政府购买和培育扶持社会组织紧密结合，综合运用政策激励、项目资助、以奖代补等多种形式激励更多的社会组织积极参与提供公共服务，为社会组织发展创造良好的外部环境。在项目申报、中期检查、项目验收时都将社会组织的能力水平列入考核指标，并逐次加大权重、严格考察，以制度化的方式敦促社会组织重视能力建设。

有感而发

“天价大虾”倒逼治理变革

这不仅仅是一次简单游客维权事件，它是社会治理领域存在诸多薄弱环节的一次集中展现。从社会治理的发展历程来看，一些标志性事件的发生往往会成为治理变革的起点。这起事件的价值在于，以此为契机，进行一次彻底反思，完善社会治理体系，建立社会治理长效机制，构建社会治理新常态。

□ 孙　涛

青岛“天价大虾”事件之后，社会各界也从法学、传播学、社会学、经济学等视角进行了理性分析，提出了很多政策建议。从社会治理的角度进行梳理和分析，可以更好地参透其产生的缘由和发展脉络，为完善社会治理体系和提高社会治理能力提供镜鉴。

作为社会公共事件，其产生看似偶然，但放在当下中国社会转型和体制转轨的“双模式变迁”视域下，它的产生和发展又具有必然性。这不仅仅是一次简单游客维权事件，它是社会治理领域存在诸多薄弱环节的一次集中展现。从社会治理的发展历程来看，一些标志性事件的发生往往会成为治理变革的起点。这起事件的价值在于，以此为契机，进行一次彻底反思，完善社会治理体系，建立社会治理长效机制，构建社会治理新常态。

转变社会治理理念，提高政府治理能力。在治理理念方面，牢固树立以人为本、服务为先的理念，多方参与、共同治理的理念，关口前移、源头治理的理念，统筹兼顾、协商协调的理念，依法管理、综合施策的理念。在运行机制方面，逐步实现政府运行向规范有序、公开透明、便民高效的方向转变，着力健全和完善政府运行的协调机制、决策机制和监督问责机制。在治理方式方面，改变以往主要依靠行政手段进行管、控、压、罚的社会管理方式，更多地通过民主的方式、服务的方式，采用平等的沟通、对话、协商等办法解决社会治理难题。完善预警机制，提升政府战略管理能力，建设“有预见性政府”，对那些可能出现的危机或问题要做出及时预测，将其消灭在萌芽状态。

厘清多元主体边界，完善社会治理结构。社会治理许多领域存在“多头管理”问题，但出现问题后却陷入“多头不理”的尴尬境地。哪些该归政府管？归哪个部门管？哪些事不归政府管？都是值得认真研究的问题。首先，厘清政府与社会的边界，实现“政社互动”。有效的社会治理必须以市场的自律、社会的自我完善和自我管理为基础。在一些政府不适合做而市场又不愿意做的领域，社会组织可以承担相应社会治理和公共服务职能。其次，厘清政府与市场的边界，实现“政企互联”。经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，必须更加尊重市场规律，更好发挥政府作用。既要让市场机制发挥作用，不能管得太死，又要让政府尽到“守夜人”的责任，监督市场的合法运营。再次，厘清社会与市场的边界，实现“企社互融”。企业组织和社会组织虽然宗旨目标和行动逻辑不同，但在社会治理中它们却可以发挥各自的比较优势来实现协同行动、相互促进，发挥其社会治理主体的作用。企业与社会之间存在“共生关系”，企业的存在和发展有赖于社会和谐稳定，社会繁荣则依赖于企业组织正常运营和承担社会责任。在政府、市场和社会“两两互动”的基础上，进一步促进三者之间的互动合作，形成互惠合作、资源共享和彼此依赖的互动机制和组织结构，促成三者之间相互“增权”。

完善法律法规体系，建立长效治理机制。借助上级行政权力组织起来进行执法整顿的“老套路”难以形成长效的执法动力和压力机制，只有建立完善相关法律法规体系、实行“互联网+社会治理”，才能建立解决类似“天价大虾”事件的长效治理机制。强化社会治理的法治保障必须在研究现代社会治理内在本质、客观规律、运行机制及方式方法的基础上，创新立法机制，完善社会治理的法律法规体系。对大部分民众来说，法治就是“街头法治”，一线执法者是“街头法治”的主要承担者，所以，“法治中国，不在宏大的叙事，而在细节的雕琢”。法治的上层建筑只有打通通往街头的“最后一公里路”，执法乱象才能越来越少。另外，互联网由于其共享性以及广泛的用户群，将有效打破信息不对称问题，从而放大市场的力量。消费者可以利用“大众点评”等互联网产品分享信息，呈现店铺的信用情况，为他人消费提供参考。进一步来看，创新社会治理体制应该顺应互联网、大数据带来的社会变革，建立起“互联网+社会治理”工作模式，整合社会治安、信访、城管、安监、民政等各类相关数据，建立社会治理“大数据”中心，实现社会治理从“运动式、粗放型”向“常态化、精细型”转变。

健全舆论引导机制，营造良好治理环境。现在是社会化媒体时代，人人都是自媒体，网络舆论呈现出快捷性、开放性和互动性等新特征。游客的损失容易弥补，但这件事给当地带来的伤害，恐怕短期内难以修复，一个城市要想建立维护良好的形象，就必须补上舆情短板。政府及有关部门应建立健全网络舆情研判预警机制、网络舆情应对处置机制、网络舆情引导协调机制，强化舆论阵地建设。改革社会治理体制还应当从重建社会信任关系、培育良性社会治理文化、培育国民公共精神等多个方面来营造良好的社会治理环境。文化具有“教化、规范、认知、整合、沟通、传承、娱乐和凝聚”等多种功能，社会治理离不开文化的引导与推动，需要良好的精神文化基础，文化因素一旦转变为人们的信念，就会使行为者积极主动地为这种信念做出努力。通过文化建设营造良好的社会治理环境，才能真正实现有效社会治理。