公共安全

建立公共安全的社会共治制度

面对公共安全的严峻形势，实现公共安全治理的思路包括几个方面：建立矛盾纠纷排查化解的社会共治制度，建立社会治安防控的社区共治制度，建立生产安全、食品安全、环境安全的行业共治制度，建立公共安全的服务共治制度，建立安全生产的职工共治制度，构建公共安全应急救援的社会共治制度。

□ 侯小伏

“十二五”以来，我国公共安全管理观念不断转变，管理体制和机制不断完善，保障能力不断增强。但重特大安全生产事故和食品药品安全事件时有发生，社会矛盾和群体性事件数量居高不下，群众对公共安全管理的现状并不满意。“十三五”时期，随着生活水平的提高，群众对于生活质量、社会安全的要求将越来越高，社会治安、纠纷调解、安全生产、城市管理的任务将更加艰巨。面对公共安全的严峻形势，应全面深刻审视近年来我国发生的食品安全、生产安全、环境安全以及社会治安事件，反思产生这些问题的深层次原因，按照十八届五中全会提出的“推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局”“健全公共安全体系”的新要求，寻求公共安全治理的新思路。

现有公共安全管理制度存在的问题

公共安全治理主体过于单一。当前我国的公共安全管理强调以公共安全法治为核心，这当然是增强全社会安全感、实现经济社会安全治理的基础工程和关键环节，但只有法律还远远不够。以安全生产来说，尽管2014年出台的新《安全生产法》，进一步明确和强化了安全生产中各主体的职责，但是安全生产事故依然频繁发生。目前，公共安全管理职能主要由政府承担。就以食品安全来说，食品加工企业是否卫生、是否安全，完全由食品监管部门颁发的许可和认证所决定。有许可和认证，就可以生存，就是安全的、好的。这种单一的、完全由政府承担管理职能的治理方式，已经不能适应形势发展的需要。

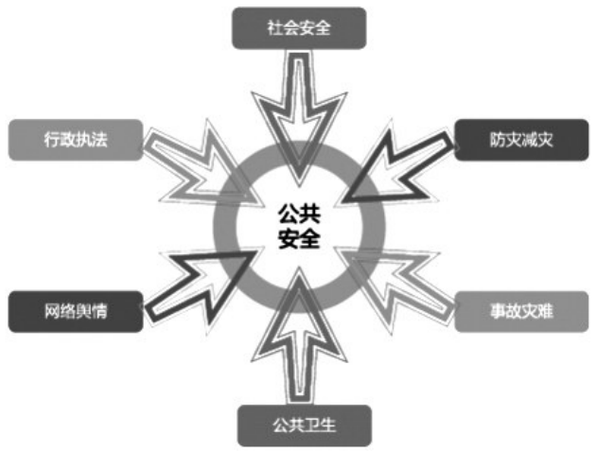
社会组织多元化参与的治理机制不够健全。当前我国社会组织在公共安全治理中的作用尽管有所发挥，但总体而言，比例很低，参与能力较弱。这其中的原因，除了社会组织自身发展质量和水平不高、公信力和专业能力有待提升外，体制机制性障碍也限制了社会组织作用的发挥。其实，社会孕育着极大的活力。研究公共安全治理还有哪些社会活力，社会活力在什么条件下可以激发出来，社会组织如何有效介入到公共安全治理中来，变“政府独奏”为“社会合唱”，以此推进公共安全治理的精细化，构建“全民共建共享”的公共安全治理格局，应成为我国公共安全治理面临的一项紧迫而又重要的任务。

构建公共安全社会共治制度的建议

探索司法中介对接法治轨道，健全村居和专业调解委员会，建立矛盾纠纷排查化解的社会共治制度。改革信访制度。探索通过政府转移支付、专项招标、服务外包等方式，将部分乃至全部信访事件交由律师事务所、律师协会、司法工作室等专业法律机构、社会组织代理，提供专业咨询、民事与行政调解和司法帮助，逐渐实现“涉法涉诉信访纳入法治轨道解决”的设想。健全村居调解组织。在城乡基层，应充分利用血缘共同体和地缘共同体，建立家族调解员、村（居）民小组调解员、村（居）调解委员会等调解网络，形成一线到底、无缝隙覆盖的调解网格体系。将矛盾发现、化解、控制在基层和萌芽状态。加强行业性、专业性调解组织建设。在群众反应强烈、矛盾纠纷易发多发的医疗、道路交通、劳动工资、物业管理、消费者权益保护等领域，以县（区）级社会矛盾纠纷调解组织的建立为抓手，建立行业性专业性调解委员会，推进人民调解与行政调解、司法调解的衔接配合。

将预防犯罪、矫正越轨等工作委托给专业社工机构和志愿者，推行基于网格化之上的信息化治理，建立社会治安防控的社区共治制度。社会力量参与社区矫正。非监禁刑适用的扩大与社区矫正工作力量的薄弱是今后一段时期社会治安管理面临的突出问题。应充分发挥共青团组织在青少年社区矫正中的作用，参与教育矫正、社会适应等帮扶工作，促进青少年社区服刑人员顺利回归社会。鼓励通过竞争性选择等方式，将社区矫正工作交给相关社工机构承担，发挥好他们在社会治安防控体系建设中的独特作用。也可将基层一些德高望重、有能力有热情的老党员、老干部或者专业人士聘请为社区矫正志愿者，动员社会力量参与矫正。推行基于网格化之上的信息化治理，以此推进公共安全治理的精细化。

发挥行业协会商会的自律自管作用，建立生产安全、食品安全、环境安全的行业共治制度。在“政府失灵”和“市场失灵”的情况下，可以借助行业协会对行业的约束力进行管理，承担起安全生产、食品安全、环境安全的行业共治及自律责任。目前我国在安全生产、食品安全、消防安全、环境保护方面各级已成立了几十家协会，大多由主管部门发起成立。在这些领域发挥行业协会的作用，必须加强两个方面的工作力度。一是加快政社分开的改革步伐，完善内部治理结构。扩大协会覆盖面，通过提高服务能力，突破部门、地区和所有制限制，把行业内各种所有制企业尽量吸纳到行业协会中来，提升影响力，树立行业的权威，形成对行业的有效自律。二是建立健全行业协会参与公共安全治理的若干重要机制，尤其是政府购买服务机制与协商共治机制。2013年9月国务院办公厅印发了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，为政府购买行业协会的安全管理服务提供了政策依据，但还有待于政府职能部门的具体落实，加大购买行业协会安全管理服务的范围和力度。另外，在出台有关安全生产、食品安全、消防安全、防治环境污染等法律法规、重要文件和公共决策时，应主动邀请行业协会参加，建立重大公共决策邀请行业协会参与和利益表达制度。



激发专业服务机构活力，建立公共安全的服务共治制度。我国现已有一批致力于公共安全的专业服务机构，发挥这些机构的作用，需要建立专业服务机构参与的购买服务机制和市场化的竞争机制。专业服务机构应依照法律法规和执业准则，公平参与公共安全方面的政府购买服务，接受生产经营单位的委托，提供所需的专业服务。行业监督管理部门应加强对专业服务机构的指导、监督和问责。

发挥工会的作用，全面参与安全生产的治理，建立安全生产的职工共治制度。充分利用职工生产工作在一线、发现安全生产隐患和避免安全隐患也在一线的特点，发挥工会组织的作用，通过工会组织动员广大职工，查找身边的安全隐患，人人充当安全监督检查员，实现由“要我安全”到“我要安全”的根本转变。另外，还应充分发挥工会在安全生产立法中的推动者、事故调查处理中的参与者、劳动争议中的协商者的作用。发挥工会的作用，需要建立工会参与的若干重要机制并提供制度保障。工会参与的机制可考虑如下：一是在立法上增加工会组织的发言权，就法律条文的修订征求工会的意见并接受工会组织开展的专题调查；二是设立由工会组织派遣生产经营单位安全生产委员的制度；三是建立由工会组织、生产经营单位和相关协会等社会组织代表三方参与、共同协商的安全生产管理委员会制度。

组建专业化的社会应急救援队伍和社会应急救援体系，构建公共安全应急救援的社会共治制度。社会应急救援体系应成为应急救援体系的重要补充。社会应急救援体系建设应包括：用于公共安全的社会资源动员和协调中心；与公共安全和应急救援相关的社会信息中心；由社会力量发起组建的专业化应急救援队伍；面向公众的应急救援教育培训基地。建议在重点行业、领域、特殊地方和空间，鼓励民间成立消防队伍和应急救援队伍，允许其向服务受益对象收取一定费用，政府可给予一定补贴，消防部门对其进行必要的培训。鼓励社会组织、企业和其他社会力量参与公共安全的应急救援体系建设，在资金投入、技术指导、教育培训、政府购买服务等方面给予支持，建立应急救援的社会共治制度。

有感而发

如何治理村官腐败

由于村务管理不公开透明，缺乏对村官的监管以及村官个人欲望膨胀等因素影响，村官腐败问题已经非常突出。为此，可以结合村民自治的特点，从规范选举程序和权力控制入手，完善村务制度建设，让村官履职中没有腐败空间和漏洞可钻，用不能腐的制度体系来推动村庄治理的现代化建设，把村官手中的权力真正关进“制度的笼子里”。

□ 刘东阳 吴 锋

在我国，现代化的村庄治理主要源自上世纪80年代，其主要表现就是建立村民委员会，实现村民自治。伴随着改革开放浪潮，为了推动村域发展、村民致富，农村涌现出大批能人致富、能人治村的村官。与此同时，由于村务管理不公开透明，缺乏对村官的监管以及村官个人欲望膨胀等因素影响，村官腐败问题已经非常突出。为此，我们可以结合村民自治的特点，从规范选举程序和权力控制入手，完善村务制度建设，让村官履职中没有腐败空间和漏洞可钻，用不能腐的制度体系来推动村庄治理的现代化建设，把村官手中的权力真正关进“制度的笼子里”。

严格控制村级选举中的“贿选”。由于受历史因素和制度建设等方面的制约，我国农村选举中存在着诸多问题，请客送礼、拉票买票、宗族选举等时有发生，其中，最突出的就是“贿选村官”。在经济发达地区，贿选村官现象尤为突出，因为在这些地区，村官虽小，但权力的“含金量”却很高，具有很大的腐败空间和利益。为了获取这顶“官帽”，选举前经常对村中选民采用请客、送礼、送钱进行“贿选”。很多时候，通过“贿选”当上村干部的，上台后首先要做的事情就是“捞本”，把花出去的钱“收”回来，根本难以从广大村民的利益为出发点做事情，更多的时候是侵害村集体利益。因此，要从党纪政纪和法律上加大惩处贿选的力度，努力遏制贿选。加强对村民的宣传教育，让村民充分认识到，手中的选票事关自己的切身利益，并要为自己的选择负责，不断创新杜绝贿选的方式方法，做好选举前的准备工作。

仔细甄别“村官”的“人选”。村“两委”人选问题直接事关村里的经济发展和社会稳定，党的方针政策能否传递到“末梢神经”，关键依赖于村官。大量事实证明，只要村干部能干、肯干和会干，该村的工作推进起来就很顺利，群众的满意度自然就很高。引导村民群众仔细酝酿村干部人选，把“信念坚定、遵守法治、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”作为能否作为村干部的重要标准。在选举中，严格按照选举程序，乡镇（街道）党委和村里群众要注重村官的人品问题，真正把那些想干事、有能力、有威信的能人选上去。

认真落实村级重大事项决策的“程序”。当前，出现“村官”腐败的村庄主要原因是村级事务规范化程度不高，财务管理不公开透明，资金使用混乱和不坚持科学民主决策。有些村干部飞扬跋扈，作风霸道，搞“一言堂”，办事不讲程序和规矩，村里重大事项根本不进行民主决策，村民也不了解村里重大事项建设和经费的使用情况，有些甚至为了躲避监督，设立账外账和“小金库”，很容易滋生腐败。乡镇（街道）党委政府要引导村官依法履行职责，及时公布村务财务情况，让村民自治的权力在阳光下运行。通过教育引导村干部和群众，不断推进村务事项的民主化管理，切实保障群众的知情权、决策权、参与权和监督权，让群众关注村级事务和村级发展，减少村官贪污腐败的空间。

加大土地利用、财务等重点事项的“监督”。回顾近年来查处的村官腐败，绝大部分都涉及土地征收、占地拆迁、承包流转、惠农资金使用以及村里重大工程等事项，村官腐败也主要发生在这些领域。对此，必须切实担负起对重大项目和资金使用的监督责任，延伸监督触角，不留监督“死角”。目前，审计监督和纪检监督，主要是进行事后监督，缺乏事前监督和过程监督，贪污、受贿等问题主要发生在这些环节，负有管理的职责部门应当强化事前监督和过程监督，尤其在重点项目实施中加强跟踪，发现问题的及时督促整改。对于发现问题的，纪检监察部门要及时查处。通过严密的监督网络，不断规范农村基层党员干部廉洁奉公、依纪依法办事。

整合举报信访“信息”。在治理村官腐败中，纪委和信访等部门要充分担负起监督作用，确保监督落实到位，不停留在纸面和文字上。纪检干部要坚持信任不能代替监督的理念，结合镇村联系紧密的特点，善于整合镇村的信息资源。通过镇里党员干部了解村干部违纪的有关情况，同时，加强与基层群众沟通交流，依法借助人民群众进行反腐，了解“两委”干部的违纪线索。经常与村务监督委员会、经管站和信访办等部门沟通，善于从村财务、村务公开和惠农资金使用中发现问题。对农村党员干部进行社会上流行的吃吃喝喝、拉帮结派等行为，及时提醒教育、诫勉谈话，防止小错酿成大错。适时关注网络舆情，收集网络上涉及本地区村官的违法违纪信息，及时查处，在紧抓办案同时，抓好党风廉政预警工作。

对村官腐败要严肃“惩处”。党风廉政建设和反腐败工作中，党委负主体责任，纪委负监督责任。在“村官”反腐中，乡镇党委要加大力度落实主体责任，对村官违法违纪绝不包容迁就，更不能以本地区有腐败案件“丢面子”而加以姑息迁就。当前，有些领导干部甚至认为，如果对村官管理监督过严，可能会影响村干部干工作的积极性，以为了推动工作为借口放纵村官的某些不合法行为等。对于违法违纪的“村官”，必须加大处罚力度，坚持做到发现一起，查处一起，通报一起，坚持用身边的典型案例进行警示教育。坚决杜绝和避免搞无原则的“一团和气”，当“好好先生”。通过严肃惩处，发挥正风肃纪的威慑力，使广大村官对权力心存敬畏，为乡村治理营造清风气正的好环境。

政策与管理

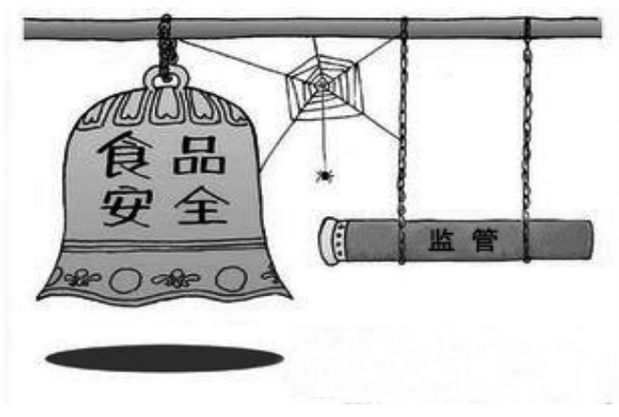
实施食品安全战略须双管齐下

□ 金江军

“民以食为天”，食品安全事关重大。党的十八届五中全会提出“实施食品安全战略”，把食品安全上升到国家战略高度。

食品安全是一个非常复杂的问题，是政府监管的难点。我国地域辽阔，食品种类很丰富，食品来源、生产加工方式多种多样。随着工业化和市场化进程的推进以及全国出现大量流动人口，食品安全问题从个人厨房走向大众餐桌，成为一大社会问题。一些食品生产经营者缺乏道德底线，食品安全事件层出不穷，让人民群众对食品安全缺乏信心。我国食品安全管理体制经历了几次大的调整，食品安全监管部门的队伍有待加强、观念有待转变、能力有待提升。根据实地调研和深入思考，笔者认为实施食品安全战略须制度和技术双管齐下，应做好三个方面的工作。

建立全国统一的食品安全信息平台，推进食品安全信息跨部门、跨区域共享，构建整体政府和无缝隙政府，对食品和食品生产经营者进行全生命周期监管，提升相关政府部门的食品安全治理能力现代化。食品安全监管不只是某个政府部门的事情，还涉及十多个政府部门。2013年国务院机构改革组建国家食品药品安全监管总局之后，基本解决了食品生产、流通和消费三个环节分段监管带来的问题，但农业、卫计、商务、工商、质监、工信、公安等部门依然有些食品安全监管的职能。解决食品安全监管体制“碎片化”问题，不能仅靠政府机构的撤并重组，更要建立跨部门的信息共享机制，从制度、信息层面来堵住监管漏洞，使政府以整体形象面对人民群众。对于没有明确监管部门的食品安全监管职责，统一由各级食药监部门负责，以解决 “监管真空”问题，使食品安全监管没有“缝隙”。在市场经济和社会大分工时代，许多食品和食品生产经营者都是流动的，食品原材料、生产加工、销售和消费环节往往在不同地方，由不同的企业、个人分工负责。条块分割的行政管理体制难以有效应对食品生产经营者“打一枪换一个地方”的伎俩。因此，食品安全监管必须全国一盘棋。通过建立全国统一的食品安全信息平台，结合质量溯源制度、社会信用体系建设等，对食品从“农田”到“餐桌”、食品生产经营者从“注册”到“注销”进行全生命周期监管。



推动“互联网+食品安全”发展，以“互联网+”连接政府监管部门与消费者、社会组织、新闻媒体等社会力量，构建“开放政府”，促进公众参与，推进食品安全从政府监管走向协同治理。食品安全监管对象量大面广，必须联合消费者、社会组织、新闻媒体等社会力量，走协同治理的道路。互联网是个连接器，“互联网+”为实现食品安全政府和社会共治创造了良好的技术条件。食品安全监管部门应深化信息公开，依法依规开放公共数据资源，推行“阳光行政”，构建“透明政府”“开放政府”，便于社会力量对食品安全监管部门和食品生产经营者进行社会监督。食品安全行政执法要全程留痕，促进食品安全行政执法规范化。食品安全监管部门要依法依规向全社会或特定申请人公开食品抽检和检测检验报告、食品生产经营者信用记录等公共数据资源。完善食品安全有奖举报制度，组织开发食品安全“随手拍”App，发动广大人民群众对身边的食品安全违法犯罪行为进行随时、随地举报。通过对食品安全违法犯罪行为进行大数据分析，可以发现食品安全问题规律，从而有针对性地采取措施，科学配置有限的执法力量。

推进食品安全领域社会信用体系建设，建立和完善食品安全惩罚性赔偿和集体诉讼制度，提高食品生产经营者的违法犯罪成本。违法犯罪成本低，是食品安全事件屡禁不止的重要原因。在巨大的经济利益面前，许多食品生产经营者抛弃了道德底线。2015年4月新修订的《中华人民共和国食品安全法》对食品生产经营者的违法犯罪行为处罚更重了，如罚款金额可以是货值金额的30倍。要想提高食品生产经营者的违法犯罪成本，除了直接的罚款，更重要的是提高他们违法犯罪的机会成本。尽快建立食品生产经营者信用数据库、食品安全信用信息系统和食品安全信用信息网，通过信用代码关联任何一个食品生产经营者分散在各个部门的信用记录，让政府部门、银行、合作伙伴等可以查询该食品生产经营者的信用记录。通过与其他政府部门开展信用联合惩戒，提高食品生产经营者的违法犯罪成本。建立和完善食品安全惩罚性赔偿制度。我国现行的惩罚性赔偿制度存在具体执行难、震慑作用小、立法与司法相脱节等问题，应把惩罚性赔偿制度适用条件调整为食品生产经营者生产或者销售不安全食品的行为，惩罚性赔偿金额应按消费者支付价款、实际损失和诉讼成本三者之和的一定倍数计算，让食品生产经营者承担举证责任。建立和完善食品安全集体诉讼制度。一个食品安全事件往往会侵害许多消费者，而单个消费者可获得的赔偿金少、势单力薄，维权成本高、难度大。这样往往导致消费者忍气吞声，食品生产经营者更加肆无忌惮。为此，应在食品安全领域探索建立集体诉讼制度，由专业的律师事务所代表受侵害的消费者与不法的食品生产经营者进行交涉，将其诉讼到法院。对于法院判决下来的赔偿金，一部分应分配给受侵害的消费者，另外留一定的比例给律师事务所，以提高律师事务所开展集体诉讼工作的积极性。