本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

他山之石

发达国家食品安全治理经验

□ 胡颖廉

民以食为天，食以安为先。食品安全是世界性难题，发达国家在近百年食品安全现代化进程中，经历了从监管到治理的范式转变。监管是政府依据规则对市场主体行为进行的单向引导和限制，治理则更加强调多元主体、平等关系和灵活手段，其经验对于解决我国食品安全问题具有重要启发意义。

激发企业尚德守法的内生动力

在古代农业社会，食品生产经营活动主要在“熟人社会”中面对面地进行，是一种基于买卖双方相互信任的人身关系。大工业和城市化改变了传统食品行业的结构和方式，食品生产经营逐步转变成一种基于商业消费的契约关系。由于缺乏人格约束，生产经营者诚信自律难免滞后于市场急剧扩张，食品安全的内在风险增大。在经历了一系列食品安全事件后，发达国家普遍意识到不能简单把商品等价交换原则套用到食品领域，必须强调食品的人文和社会属性，让食品从业者回归道德本色，使其发自内心地意识到尚德守法才是本分。

道德绝不是空洞的口号，而有实实在在的市场机制作为保障。例如针对农产品质量安全问题频发的情况，上世纪70年代，社区支持农业在瑞士兴起，目前已风靡全球。该模式的特征是在农户与消费者之间建立稳定供需协议，农产品直接由农场送货上门，省去物流、仓储、超市等中间环节。其结果是供需双方重新回到面对面的状态，降低信息不对称和提升互信，倒逼从业者提升道德水平。与之相似的是，日本和法国从产业政策角度支持中小食品企业和特色有机食品发展，扭转大工业带来的食品产业“去人格化”特征。

食品行业是良心行业，诚信体系建设是守住食品企业道德底线的另一项长效机制。发达国家纷纷完善信用记录制度，细化诚信评价准则，建立问题信息披露和守信激励制度，健全诚信信息共享机制和失信行为联合惩戒机制。完善的诚信体系带来“失信者寸步难行”的结果，一些国家甚至出现食品安全事件责任人自杀的极端情况。2004年6月13日，韩国景象食品公司总经理申某，因公司用极不卫生的下脚料制作劣质饺子的丑闻曝光，不堪压力，爬上汉城龙山区盘浦大桥投江自杀谢罪。2006年9月12日，德国布鲁纳肉品批发公司老板乔治·卡尔·布鲁纳，因涉嫌贩卖120吨过期腐肉，在家中畏罪自杀。这些案例从一个侧面反映出发达国家食品企业对尚德守法和社会责任的重视程度。

动员全社会积极参与

一是消费者监督。在现代社会，任何主体都无法单独应对原子化分布的食品安全风险，必须调动每一个社会主体积极共治共享。换言之，消费者不能只享受现代化带来的成果，必须主动预防相伴而生的风险。许多发达国家将食品安全科普知识纳入国民教育范畴，从而在需求侧有效引导科学饮食，降低食品安全风险。如加拿大消费者养成了每天关注食品安全信息的习惯，就像该国一些电视广告词所说：“不看食品安全新闻，就是不爱惜生命。”美国消费者食品安全基本知识知晓率高达80%，含有众多食品安全警示信息的《消费者报告》是该国最畅销的出版物。还有就是英美法系国家侵权责任法中的惩罚性赔偿制度，赋予消费者向侵权人主张远超实际经济损失赔偿的权利，让侵权人尤其是大型食品企业支付巨额赔偿，鼓励消费者主动维权。经典案例是1992年美国老太太斯黛拉因为一杯存在包装缺陷的咖啡烫伤大腿而起诉麦当劳公司，法院对后者作出240万美元惩罚性赔偿的判决。

二是社会组织协同。在发达国家食品安全治理体系中，社会组织扮演了重要角色。首先，消费者自发成立互助型维权组织，在热心公益的专业人士带领下主张食品安全权益。例如在2006年，美国一位名为亚瑟·霍特的医生联合消费权益组织——公共利益科学中心共同起诉快餐连锁巨头肯德基，称后者使用反式脂肪含量高的烹调油。事件很快引来媒体关注和监管部门介入，肯德基不得不宣布停止使用反式脂肪。其次，专家在独立咨询方面发挥重要作用，一些国家甚至将企业资质认证、食品标准制定等权力交由专业学会承担。如美国食品和药物管理局直接使用美国分析化学家协会制定的标准检测方法，而后者是一个非营利性科学组织。还有，由于行业内部人士最了解实际情况，行业协会能在政府与企业之间架起沟通桥梁，并有效代表产业界提出诉求。

三是信息全面公开。信息化是现代食品安全治理的重要手段，通常比传统监管手段更为低成本和高效率。英国食品标准署建有全国统一的食品卫生排名系统，消费者可以通过电脑和手机随时查询全英50多万家食品生产企业、超市、餐馆的卫生等级，从而精准辨别产品优劣，促进良性市场竞争。德国建立了从农田到餐桌的食品安全追溯平台，消费者可以查询到每一枚鸡蛋、每一盒牛奶的“前世今生”。该国联邦消费者保护与食品安全局会将任何对人体健康构成危害的食品种类、原产地、销售渠道、危险性以及应采取的措施告知全国。与此同时，一些国家监管部门通过信息平台及时公布食品企业许可、备案、抽查检验、违法行为查处情况，倒逼企业珍惜声誉并提升质量管理水平。

“大棒”和“胡萝卜”并举

用“大棒”震慑企业不敢违法。食品安全问题总体上分为无意污染和恶意违法两大类，对恶意违法行为必须重典整治。一些发达国家的食品安全监管机构拥有行政执法和刑事司法双重权力，这种“准司法权”成为新型监管机构区别于传统行政部门的重要特征。如美国食品和药物管理局内设犯罪侦查办公室，也就是我们通常所说的“食品警察”。其有权对违法生产经营者处以刑事罚金甚至采取人身强制措施，实现行政处罚和刑事追责有机衔接。同时，一些国家用立法明确行业内部主动揭黑的“吹哨者”可获得巨额奖励。这方面的例子举不胜举，例如2009年辉瑞公司涉嫌健康产品不当营销行为，被美国司法部判处23亿美元刑事罚金，其中的1.5亿美元用于奖励揭露黑幕的1名内部员工和4名律师。此外，美国对婴幼儿配方乳粉等高风险食品新产品审评实行“排除列表”制度，企业法人和对质量安全负有主要责任的自然人若存在虚假申报行为，将被永久禁止从业。

用“胡萝卜”引导企业不值得违法。自由市场经济理论认为，政府监管必须与市场机制实现激励兼容，从而有效引导企业守法。市场机制在实践中有诸多表现形式。例如许多发达国家食品安全监管政策出台前都经过精准的成本收益分析，并进行市场运作的科学模拟。又如食品企业质量安全记录往往与其资本市场表现、金融信贷情况、产品销路乃至企业负责人个人信用有关联，市场杠杆充分发挥对食品安全失信失范行为的制约作用。荷兰等国用立法形式鼓励推行食品安全责任保险制度，以保险精算模型为基础，建立监管部门、保险机构、企业和消费者多方共赢机制，通过“关口前移”实现系统性风险控制和社会稳定功能。

总之，政府监管的本质是市场的补充而非替代。发达国家经验表明，食品安全不能仅仅依靠政府监管，必须发挥市场机制和社会共治的作用：有效的市场竞争会形成优胜劣汰的良性质量发展机制，行业引导能够让企业产生自律压力，媒体监督可以曝光不法生产经营者，消费者参与则有助于守住食品安全的“入口关”。只有构建现代化的治理体系，才是保障食品安全的“源头活水”。

域外镜鉴

哈佛大学应对“炸弹威胁”的做法及其启示

□ 董幼鸿　陈世瑞

2015年11月16日，美国东部时间中午12:23分，哈佛大学通过网站、邮件以及脸书等社交平台，告知全体师生员工，收到一个未经证实的炸弹威胁，哈佛大学剑桥主校区的科学中心、佛楼、爱默生楼、塞尔堂4栋建筑物受到影响。随后，4栋建筑物的所有人员被紧急疏散，执法人员进入现场，并封锁了校园的所有出入口，经过5小时仔细搜查，未发现炸弹并宣布恢复校园正常秩序。

哈佛大学应对炸弹威胁事件的过程主要体现以下几个特点。政府和大学管理部门高度重视反恐工作。政府与大学基本上坚持“宁可信其有，不可信其无”的反恐理念，高度重视校园安全。各部门一接到炸弹威胁信息，丝毫不敢马虎，立马封锁路口，对整个校区实行戒严，中断各类教学活动，紧急疏散人员，开展炸弹风险排查工作。坚持应对炸弹威胁的各类信息高度公开，确保所有师生及时获悉。经过统计，从收到威胁信件到专业防爆人员进驻现场进行排查的短短5个小时内，学校先后8次通过校园邮件和短信系统向师生员工通报信息，不间断地告知相关人员事件处置的进展情况，坚持整个事件过程及时、透明、公开，让师生对事件应对进展了如指掌。高效运用即时通讯技术，使信息传播更加畅通和快速。大学管理部门在整个事件应对过程中，充分发挥学校网站、短信平台、网络社区、脸书等现代通讯技术功能，形成全方位危机信息传播体系，及时准确传递信息，为师生的心理稳定，消除恐慌情绪起到重要作用。适时利用多种沟通传播渠道，引导公众理性疏散并指导如何及时避险。大学管理部门在公布事件进展信息的同时，配发了大量遇到恐怖袭击如何疏散、如何避险、如何及时报告等自救措施的提示信息。警察局和哈佛校园网站专门制作了遇到恐怖袭击时的“逃、躲、斗”三字应对方法的自救视频材料供公众学习。大学管理部门及时开展心理安抚工作，并对因反恐带来不便表示歉意，消除了师生恐慌情绪，增强了反恐信心，这更加有利于管理部门争取公众对应对措施的理解和支持。政府反恐力量反应快速，执法部门与学校安保部门密切配合，共同应对。当天，反恐警察、消防、学校安保、空中警察等根据反恐预案，各司其职，分工合作，形成地面空中、校内校外立体的反恐安全网，经过近5小时的排查，逐步消除炸弹威胁的隐患和风险，从中足以看出平时政府执法部门与大学校区反恐工作的配合默契。

哈佛大学应对炸弹威胁的做法，对夯实基层防恐工作基础，提高基层社区反恐能力有重要的启示。

政府反恐部门应加强与重点基层社区之间合作，夯实基层社区反恐工作的基础。从哈佛应对炸弹威胁的过程来看，政府执法部门与大学社区的合作非常成功和有效，这与它们之间平时的合作和演练是分不开的。今后，反恐部门与重点基层社区可以根据大城市基层应急单元建设的要求，将反恐工作嵌入到基层应急单元管理工作中去，加强反恐部门与重点基层社区的反恐方案制定、交流和演练，增强基层社区（尤其是敏感单位和部门）公众参与度，提高基层社区与公众反恐的实战经验和能力，为应对可能遇到的恐怖袭击活动做好应急准备。



哈佛关闭校园，警察到场勘察

提高反恐工作的信息透明度，增强公众对反恐工作的知晓度和参与度。就哈佛应对炸弹威胁过程可以看出，尤其是在基层社区恐怖行为防范或者反恐过程中，应坚持信息公开透明，及时地公布事件进展情况，有助于消除公众的恐慌情绪，引导公众理性、有序、高效地避险和应对，对提高基层社区和公众积极应对恐怖活动的能力有很大的裨益。

加强基层社区反恐信息化渠道建设，加大基层反恐信息化通讯技术开发的投入，提高公众参与反恐工作的效率和便捷度。恐怖袭击活动防不胜防，唯有动员更多公众参与，才能形成高效反恐的安全网络。当前，应加大基层社区反恐信息化通讯技术开发的投入，增强信息传播渠道的效率和便捷度，培育公众有效利用各种信息化渠道获取信息、传递信息及参与反恐工作的能力，动员基层社区和公众积极参与反恐工作的网络。今后，反恐信息传播技术和渠道可以进一步提升，发挥即时通讯技术（如微博、微信、局部区域短信群发等）的功能，让公众更加便捷地获取反恐方面信息或传递相关信息等。

加强基层、社区和个人的反恐宣传和教育，提高基层、社区和个人防范和抵制恐怖袭击的能力。可以通过学校、各种传统和现代媒体及社区传播工具，运用形式多样、效果显著的宣传和教育手段方法，加强恐怖安全防范与应对的意识、知识、技能等方面的宣传和教育，明确基层社区和公众反恐的社会责任，提高基层和公众对恐怖活动的风险识别、防范、自救等方面的能力，形成全社会高度重视反恐工作的良好环境。

环球瞭望

英国大气污染治理：从定性走向定量

□ 周衍冰

英国是最早开始工业革命的国家，也是最早启动城市化进程的国家。蒸汽机的发明与推广推动了工业化和城市化，给国家带来经济繁荣的同时，也带来了严重的大气污染。从19世纪初到20世纪中期，英国各地发生了多起大气污染事件，其中1952年12月发生的“伦敦烟雾事件”最为严重，造成数万人因吸入空气污染物而死亡，患病的人更是不计其数。这起恶性环境事件，让英国政府在城市化进程中反思大气污染带来的恶果，为应对工业化和城市化带来的资源环境挑战，从定性走向定量，通过制定法律法规、落实城市可持续发展标准体系，缓解了资源与环境的压力，为其他国家治理大气污染提供了宝贵经验。

制定法律法规，明晰标准取得实效

1956年英国政府颁布了《清洁空气法》，是世界上第一部针对大气污染的法律，明确了具体做法和处罚标准，取得了初步效果。该法案提出内城电厂都需关闭，只能在外城重建；要求企业建造高大的烟囱，以便于疏散空气污染物；要求改造居民传统的炉灶，逐步减少煤炭使用量，实现全民天然气化；冬季城市集中供暖；建立无烟区等措施。该法案实施第二年，伦敦的空气质量就有了显著改善。1968年，英国政府对《清洁空气法》进行了修订和扩充，对锅炉颗粒物和烟尘排放限值，要求地方政府重新设立新的烟尘控制区。1974年，英国政府颁布了《污染控制法》，明晰规定机动车燃料的组成并对机动车油品中硫的含量做了明确规定。在这些法案的共同作用下，以伦敦为例，雾霾天数从每年几十天减少到1975年的15天，到了1980年只有5天。

20世纪80年代以来，伴随着私家车数量的增加，交通带来的污染取代工业污染成为主要污染源，英国政府将治理重点从控制烟尘、控制燃煤转向控制机动车带来的污染。英国政府陆续出台或修订了一系列法案，1981年出台《汽车燃料法》、1988年出台《空气质量标准》、1990年出台《环境保护法》、1991年出台《道路车辆监管法》、1993年重新修订《清洁空气法》等，要求所有出售的新车必须加装催化器，以减少氮氧化物污染。

英国政府通过法律法规的具体规定，将减少温室气体排放和经济发展结合起来，英国经济在1990年至2002年期间，经济增长36%，而排放量降低了15.3%。2007年英国颁布的《气候变化法案》，规定到2020年二氧化碳排放量在1990年基础上减少26%、到2050年至少减少到60%，这些数字和目标具有法律约束力。

英国通过法律法规对空气中PM2.5的浓度进行明确规定。2007年修订的《空气质量战略》规定到2020年需将空气中PM2.5的年平均浓度控制在每立方米25微克以下，道路等高污染区域不能超出这一上限。据2010年数据显示，大伦敦城市区的PM2.5年均值仅为每立方米16微克，达到了欧盟标准。

制定标准体系，用标准化治理大气

在英国城市的可持续发展过程中，标准化发挥了重要的技术支撑、保证和引领作用。为解决城市化过程中产生的大气污染问题，英国政府通过推行城市可持续发展标准体系，来保证相应法规、政策和规划的有效实施。英国标准协会主席曾提出“可持续发展标准的实施有助于组织辨识相关的法律政策，增加经济效益，节约相关成本。通过实施可持续发展标准，各组织可通过承诺实现可持续发展，吸引和得到更多的顾客，进入新的市场”。通过构建可持续发展的标准，明晰发展的目标和具体的操作程序，来推动、保证、引导城市的可持续发展。

英国可持续发展指标体系创建于1994年，完善于1995年，围绕“保持经济健康发展，保护人的健康和环境；不可再生资源必须优化利用；可再生资源必须可持续利用；经济活动对环境承载力、人的健康和生物多样性构成的危险必须最小化”4个方面主体目标，由144个指标构成。该指标体系是运用环境领域的“压力——状态——响应”模型，将有关城市可持续发展的目标和具体指标进行明晰。在可持续发展的总目标下，分解出关键目标和问题，再围绕关键目标和问题构建指标。以经济活动对环境承载力主体目标为例，下分经济、交通利用、休闲旅游和对外贸易等4个关键目标，在经济目标中建立了GDP、经济结构、GDP和私人储蓄的支出结构、通货膨胀率、政府支出、政府借贷、就业率、婴儿死亡率、预期寿命、用于降低污染的支持等10个指标。通过研究和分析可持续发展的指标体系，可以判断国家发展的不同阶段以及环境保护相应的目标和责任，对监测和评估英国实现可持续发展战略目标的现状和趋势具有重要的意义。

英国的城市可持续发展标准体系包括社会管理、环境管理和资源管理三个方面。英国环境管理标准体系包括环境管理标准和环境技术标准，对环境质量的管理与控制进行规范。2006年，英国标准协会发布BS8900可持续发展标准，对英国城市的可持续发展进行了全面的规范和梳理。针对大气污染问题，英国标准协会加大了对温室气体管理标准化工作的力度，对温室气体评估、减排、补偿、交易等方面开展标准化工作。推出能源管理标准BSEN16001，为企业运营建立提高能源利用率的流程和规范。这些标准为政府和企业提供了可靠的评估工具，可以监测并减少气体排放。

采用新技术，实时监测并有效治理大气污染

为应对严重的大气污染，英国努力发展大气监测技术，应用自主研发的专利设备。自1961年开始，英国在全国设立监测点，构建了一个由450个团体参加的大气监测网，由1200个监测点组成，平均每小时对烟尘与二氧化硫采样一次，每月测降尘量一次。伦敦市从1994年开始对PM10开始监测，1999年建立了第一个PM2.5监测站。通过监测技术，英国政府可实时向民众通报空气治理信息和监测到的空气质量数据，发布实时空气质量数据以及各污染物每小时的浓度和一周趋势图。同时，设立“英国空气质量档案”，民众可免费获取空气监测信息。

英国政府通过开发利用新能源，光电池、风力发电、生物反应器和生物燃料，水力发电和热能发电灯，改善了能源利用结构，提高了能源利用效率和资源回收利用的能力。天然气的占比从0上升到了36%。1965年燃料构成中煤炭的比例为27%，电和清洁气体燃料占24.5%，燃料油为43%；1980年电和清洁气体燃料利用比率提高到51%，燃料油为41%，煤炭只能在远郊区工厂使用并降到5%。煤炭占总能源消耗的比例，从1948年的90%下降到了1998年的17%，清洁的天然气提高到了36%，大大减少了对大气的灰尘污染。

此外，英国政府和企业还加大财政和资金投入，积极推动新技术研发。例如，为提高电力使用效率，英国政府推广分布式供电系统和普及智能电表；为促进电动汽车的发展，在伦敦为电动车安装了约630个充电点等。进入新世纪以来，随着环保意识和高品质生活意识的觉醒，环保新技术的需求在世界范围内进一步增强，英国政府和企业对于环保新技术的研发积极性也随之高涨。2011年，伦敦市政府为了清洁空气，联合多家机构展开了新型灰尘抑制剂的研发，大量的实验经费投入取得了显著效果，一系列实验表明，新型灰尘抑制剂可以减少高达14%的大气污染物。同年，英国电力公司联合高科技企业和高校，发起总投资达3000万英镑的“低碳伦敦”实验项目，这个项目已经取得了一定成果。