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

域外镜鉴

美国食药安全立体式惩罚体系

□ 胡颖廉

近段时间，食品药品安全再次成为社会关注的焦点。继央视“3·15”晚会曝光“饿了么”餐饮平台多个入驻商家无证无照经营后，令人震惊的非法疫苗事件又横空出世。人们不禁要问，为什么在中央高度重视下食品药品安全问题依然屡禁不止？发达国家的长期实践表明，食品药品安全没有“零风险”，但对问题必须“零容忍”。本文从行政处罚、社会惩戒和刑事责任三个方面，着重介绍美国食品药品安全立体式惩罚体系。

多样的行政处罚

“重典治乱”的关键不在于处罚额度高低，而是通过科学全面的制度设计让每个违法者都受到追究。假如法律难以落到实处，就会带来犯之者众、罚之者寡的结局。发达国家充分认识到违法必究比执法必严更重要，设计了严密的行政处罚网络，这其中以食品召回制度和药品行业禁入制度最为经典。

一是多层级食品召回制度（Recall）。2011年美国国会通过《食品安全现代化法案》，规定食品生产商、进口商或经销商在获悉其生产经营的食品存在可能危害消费者健康和安全的缺陷时，应当依法向监管部门报告并及时通知消费者。同时从市场和消费者手中召回问题食品，采取更换、赔偿等补救措施，以消除缺陷产品风险。美国的食品召回制度是一项预防性行政处罚，共分为三级：第一级是最严重的，消费者一旦食用此类产品将肯定危害身体健康甚至导致死亡；第二级是危害较轻的，消费者食用后可能不利于身体健康；第三级是消费者食用后一般不会引起危害健康的后果，比如贴错营养标签、标识未能充分反映产品内容等。食品召回级别不同，召回的规模和范围也不一样，可以在批发层、分销层（学校、酒店和餐馆）、零售层，当然也可能在消费者层。由于召回层次越高则经济损失越大，企业通常会及早主动召回产品，这一制度设计实现了对各类潜在风险的全覆盖。

二是持久的药品行业禁入制度（Debarment）。1989年，美国司法部门发现某药厂在药品注册申请过程中贿赂食品和药物管理局（FDA）官员，导致大量不合格药品进入市场。于是国会在1992年通过法案授予FDA从业禁止权，将任何利用不正当手段批准或取得药品注册的政府官员、企业及个人纳入“黑名单”，禁止其从事任何与医药有关的商业活动。上述名单被公布在FDA官方网站上，供公众随时查询。对于专业人士而言，禁业令意味着其无法再受雇于任何药品企业，甚至不能在药企的餐厅打工。如果犯罪情节严重，这样的禁止可以是永久性的，其带来的威慑甚至比有期徒刑还要大。法案通过后，所有药厂在药品注册申请中都要首先声明没有雇佣任何背负禁业令的企业或个人参与研发过程，否则将被处以高达100万美元的行政处罚。可见禁业令的最终目的不在于罚款，而是确保那些有犯罪前科的人在药品注册审批中永远消失。

代价高昂的社会惩戒

在成熟的市场经济条件下，社会惩戒往往比行政处罚更具威慑力。因此发达国家在食品药品安全治理中改变了单一行政处罚责任机制，鼓励消费者积极维护自身权益，让不法生产经营者承担更多声誉代价和经济代价。其中典型的社会惩戒机制是集团诉讼和惩罚性赔偿。

一是集团诉讼（Class Action）。即一个或数个代表人为了不特定多数人的共同利益提起诉讼。法院所作判决不仅对直接参与诉讼的原被告具有约束力，而且对没有参与诉讼的主体甚至那些没有预料到损害发生的主体同样具有适用效力。对单个消费者而言，集团诉讼可以帮助其获得与强势企业对等博弈的机会。动辄数十亿美元的赔偿金让企业承担巨大违法代价，从而倒逼其强化自律。集团诉讼的经典案例是“万络”事件。“万络”是美国默克制药公司研发的关节炎镇痛新药，自1999年投放市场后，全球服用过此药的患者数以亿计，但严重不良反应事件频发。2005年一名患者服用“万络”后突发心脏病猝死，其遗孀以此提起集团诉讼，将默克公司告上法庭，法庭判决默克公司支付高达2.534亿美元的赔偿金。后来参与诉讼者不断增多，经过多年拉锯战，默克公司于2007年11月19日最终宣布支付48.5亿美元赔偿金，结束全美近5万宗与“万络”有关的集团诉讼。

二是惩罚性赔偿（Punitive Damage）。这是发达国家利用利益制衡机制保障食品药品安全的另一成熟经验。传统民法理论认为人不能从他人的损害行为中获益，惩罚性赔偿制度改变了这一原则，主张除了要对受害人的损失给予补偿，更要对欺诈等严重侵权行为进行惩罚与制裁。其目的在于通过高额赔偿剥夺侵权人获得的所有不法利益，使其得不偿失甚至倾家荡产，这样才能从根本上断绝其实施侵权行为的意愿，还可以警示他人。这方面的例子举不胜举。如根据美国农业部调查，全美每年大约会扔掉价值910亿美元的食物，其中很大一部分是由于过了保质期。也许有人好奇会不会有商家销售过期食品，事实上美国历史上也曾广泛出现过这类情况，结果商家被举报并受到惩罚性重罚，而且顾客越来越少，最后只得关门。现在已经极少有商家为了蝇头小利敢于铤而走险。

严厉的刑事责任

现代社会食品药品安全问题极为复杂，既有产品内生风险，也有外部人为因素。由于不法分子作案手段日益隐蔽和多样化，监管部门凭借日常监督检查无法发现潜在风险。警察拥有先进侦查手段，可行使银行账户查询、财产冻结、现场保护等强制执法权，并拥有人身控制权，对于打击食品药品犯罪行为具有天然优势。正因此，发达国家纷纷设置专门的食品药品警察队伍。例如FDA下设犯罪调查办公室，其200多名监管人员均为现役警察身份，拥有警徽、警衔并配备枪支，在联邦政府职责范围内行使侦查权。又如法国内政部（相当于我国公安部）专设公共健康和环境犯罪预防办公室，350名专业调查人员与该国农业部、卫生部的监管人员紧密协作，共同打击全国食品药品安全犯罪。

在与违法犯罪长期斗争过程中，美国还建立了较为完善的食品药品安全法律规制体系。该体系以联邦和各州法律及行业规范为基础，除了《联邦食品、药物和化妆品法》等几部核心法案之外，美国规制食品药品安全的法律法规还有很多，如《公共健康服务法》《联邦肉类检查法》。这些法律法规既有对食品药品安全的原则性规定，也有详细刑事罚则。如早在1938年就通过的《联邦食品、药物和化妆品法》规定，任何人生产任何一种法律规定的掺假或错误标识的食品或药品，都属违法行为。构成犯罪的，法院将对其监禁一年，或处以500美元以下的罚款或者监禁和罚款并罚。多次犯本法规定之罪的，法院将处以1000美元以下的罚款，或监禁一年，或者并罚。如今，刑事罚金和监禁期限都已大幅提升。

他山之石

日本教育体系中的轮岗制度

□ 闻　竞

日本电视连续剧《极道鲜师》是一部颇受欢迎的校园励志剧，该剧用一种夸张的手法描绘了一名热血教师的成长经历，主人公山口久美子先后在白金学院高中、黑银学院高中和赤铜学院高中工作，虽然剧情是虚构的，但这部电视剧也反映了日本教育体系中的一种基本制度——轮岗。

明治维新以前，日本和中国一样，教育基本由政府举办的“官学”和私人的举办的“私学”平分天下，教育人员也都是固定的，整个职业生涯都会在一个地方度过。明治维新以后，日本积极引进西方的文物制度，教育体系也完全仿照西方的模式进行构建，教育系统开始具有流动性。从现存的史料来看，日本各地较为普遍地实行教育轮岗制度是从第二次世界大战后开始的。1949年，日本国会通过并颁布《教育公务员特例法》，该法除明确规定了教师的公务员身份，还提出要建设中小学教师的定期轮岗制度。发展至今，近70年过去了，这项制度为日本教育，特别是基础教育的公平性和促进优质教师资源的合理配置，消除教职人员职业倦怠感，稳定日本教育的质量做出了巨大贡献。

轮岗制度的主体与形式

日本教育体系中的轮岗制度有时被称为“教师轮岗制度”，其实这一称呼并不准确，教师的确是轮岗制度的主体，但并不是唯一的主体。日本教育体系中的轮岗制度不仅是针对教师实施，也包括各级学校的管理人员，特别是高级管理人员，如校长、教务主任等。一般而言，日本各级教育中的公立学校主要体现“公平”涵义，而私立学校则凸显“效率”意义，因此，轮岗制度主要是在公立学校中实行，不仅包括小学，也包括初中、高中和各类职业技术学校。轮岗的形式主要有两种：一种是在同一个行政区域的不同学校之间流动，另一种则是跨行政区域流动，这两种形式都能确保教职人员，特别是教师中的优秀人才资源实现共享。教师自己可以选择在同级同类学校之间进行流动，如从小学A流向小学B，或从高中C流向高中D；教师也可以选择在公立教育的各层次学校之间流动，如从初中E流向职业技术学校F。

截至上世纪末，日本每年的小学和初中教师流动率已接近20%，在同一行政区域内流动的教师占到总数的55.3%，偏远地区与发达地区教师间的双向流动率保持在18.2%左右。以日本首都东京为例，东京都（行政区划为“都”，相当于我国直辖市的省级行政单位）教育委员会会在每年11月份上旬根据管辖区域内的实际情况，将下一年度的教职员工轮岗制度实施相关细则、运行办法、重点要求对社会公开发布，符合要求并自愿轮岗的教师可以向学校提交申请和意向表，校长在收集整理后，通过办公会议讨论通过，最后上交给上级主管部门审核，经批准后，轮岗的教师即可在来年4月份新学期开始前就位，在新的岗位上进行教学工作。对于轮岗主体的资格，东京都教育委员会也有详尽的规定：凡是连续在一所学校从事一线教育10年（含）以上或新入职教师教龄6年（含）以上者，可以申请轮岗，而处于妊娠期、哺乳期、长期旷工或新婚者，任教时间3年（含）以下及57岁（含）以上者，则不提倡流动轮岗。

轮岗制度的复合保障机制

在日本，教师轮岗需要遵从本人意愿，不能强制性摊派，因此，如何调动教职员工的积极性，保障他们的合法权益，促进轮岗制度的活力和可持续发展成为政府的一大难题。经过近70年的实践探索，日本形成了一整套的教育轮岗复合保障机制，主要包括法律保障机制和经济财政保障机制。

法律保障机制是从法律角度，以制度保障的方式来确保教师轮岗制度，其指导思想是保障教师崇高的社会地位、优厚的经济待遇和良好的工作环境。至2015年，日本已经构建了完整的教师轮岗法律体系，整个体系中既有《教育公务员特例法》《教师公务员法》等指导性法律，也有《义务教育费国库负担制度》《教师相关津贴规则》《公立义务教育诸学校教师薪酬的特别措施法》等财务制度法规。特别值得一提的是，日本还制定了《关于国家公务员寒冷地津贴的法律》和《关于学校教师地域津贴的规则》等鼓励教师从发达地区向贫困地区流动的法律法规。日本教师轮岗法律体系建立以来，教师的社会地位日益提高，成为受人尊敬的国家公务员和羡慕的职业，其收入在整个社会中属于上等，日本甚至有“一人成师，全家受益”的说法。可见，完备的法律保障为轮岗制度提供了良好的制度环境，是其之所以能成功实施至今的重要原因。

经济财政保障机制是以奖励的方式来鼓励教师积极流动，特别是向贫困地区、山区和寒冷地区流动，为此，日本政府制定了复杂但高效的教师工资和津贴发放办法：首先，在日本，教师的基础工资属于上等收入。据2015年日本文部科学省的统计数据，一般行政职员的月平均收入为399128日元（按2015年12月份平均汇率计算，约等于人民币19956.4元，下同），而同等级的教师为410451日元（人民币20522.55元），平均高出11323日元（人民币566.15元）。其次，日本教师的津贴种类繁多，保障性高，概括而言，主要有三类，即基本津贴、普通津贴和特殊津贴。基本津贴是按照教师工作年限和工作状况发放，如抚养津贴、地域津贴、通勤津贴、住房津贴、单身赴任津贴、值班津贴、管理职位津贴等；普通津贴则是完成学校交待的特定任务后才能领取，相较于基本津贴有一定的范围和级别限制，如特殊业务津贴、期末勤勉津贴、义务教育教师特别津贴、夜间教育津贴等；特殊津贴只对在特定地区（一般是苦寒地区）工作的教师发放，是一种奖励性津贴，如寒冷地区津贴、偏僻地津贴、特别地区勤务津贴、长距离人事调动津贴等。

轮岗制度的反思与启示

一个国家的教育制度一定要与自身的国情和发展水平相适应。日本的教育轮岗制度发展和成熟于第二次世界大战后，这一制度设计的初衷是要解决城市中的各级学校，特别是义务教育阶段学校等级化和城乡二元教育分化的问题，这些问题产生于急速城市化和农村衰败化并存的时代，所以，严格来讲，它是时代的产物。但时间和实践都证明，这一制度是符合日本国情和发展水平的，它促进了不同地区、不同学校、不同层次教育体系的多渠道双向甚至是多向流动，这种流动让日本的教育充满了活力。

日本的教育轮岗制度有很多有益的地方可供我们学习，但在学习的过程中，一定要结合我国的国情和特点。日本国土面积狭小，教师轮岗一般会在同一行政区域内实行，即使跨区，除高寒区域外，一般风俗习惯、气候、饮食等差别并不十分明显。而中国地域辽阔，如果照搬日本教育的轮岗制度，在全国范围内实施无差别的轮岗，教师会因为生活习性、气候、家庭远距离分居等原因而极度不适应新环境，进而产生工作厌倦感，轮岗的实际效果会大打折扣。如果仅在以地级市为单位的行政区域内轮岗，则工作成效和流动性又会减弱。此外，每隔一段时间就实行轮岗，也会造成教师还没有完全适应新的工作环境就又要投入到另外一个更新的环境之中，长此以往，教师的工作持续性和归属感难以维持，也不利于学校的长期发展，这些问题在日本也已经引起了教育界人士和管理当局的注意。

所以，我们既要从日本教育轮岗制度中汲取有益的经验，也要避免和他们犯同样的错误，同时，要根据我国自身的特点，结合域外其他国家的经验，设计出符合不同地域和学生特点的教育轮岗制度，促进我国教育特别是基础教育的公平发展。

战略视角

印度版“双创计划”加速培育创业生态圈

□ 周及真

正当我国如火如荼地推进“大众创业、万众创新”时，印度版“双创计划”也已亮相。继印度总理莫迪提出“印度制造”“数字印度”“初创印度”等经济计划后，今年1月16日又历史性地推出了“创业印度、崛起印度”（Start Up India，Stand Up India）计划。作为去年8月15日初创印度计划的深化和细化版本，本次提出的印度版“双创计划”着重在于促进创业——全面推进印度全民族创业精神，加速印度创业生态圈培育。

世界著名调研公司Compass对全球创业生态环境进行了调研，根据创业公司表现、融资额度、人才供给、市场容量和创业经验五个维度评选出全球目前最活跃的20个创业生态圈（因为“语言障碍”，其中没有涵盖中国大陆、日本、韩国和台湾地区）。其中，班加罗尔排名第15，其风险投资数额增长最快——翻了4倍，创业者平均年龄最小——28.5岁；工程师平均年薪最低——2.35万美元。如今，以班加罗尔为核心区域的印度创业生态圈生机勃勃，投融资和并购浪潮此起彼伏，初创公司如雨后春笋般崛起且不少业已成长为“独角兽”企业（即创立10年中市值或估值超过10亿美元的私营创业企业）。过去四年中，印度诞生的“独角兽”企业共有8家，分布在电子商务、移动电子商务、移动软件服务、互联网软件服务等领域，包括全球第二大移动广告公司InMobi、印度电商巨头Flipkart和Snapdeal、获阿里巴巴注资的印度最大移动商务平台Paytm、印度版滴滴打车Ola等，近日CB insight发布的报告将其中6家列入全球前102位“独角兽”企业排行榜。这些印度企业已在全世界形成了一定影响力，并正在主导最新一轮的投资并购热潮，大量初创企业被国际或本土企业收购进而实现资源整合，初创企业可通过收购其他初创企业来巩固和加强竞争实力，而早期投资者也可获得更多的退出机会。客观而言，在印度政府自由化、市场化改革背景下，印度创业生态圈大体上主要依靠自生自发的规律成长起来。因而对于印度创业者而言，本次提出的初创行动计划无异于锦上添花，有助于重塑体制机制、搭建发展合作平台、优化财税政策支撑、推进公共服务保障、加强风险资本监管、营造更宽松的商业环境，从而将对印度创业生态圈带来更长足的发展空间。这一行动计划具体涉及以下四个方面。

创业体制机制重构

一是简化企业初创流程。初创企业仅通过手机或门户网站填写一个表格，即可完成企业创建。二是建立自我认证合规制度。为了减少政府管理负担，初创企业可在劳工法与环境法规定下进行自我认证；劳工法规定企业初创三年内免于管理审查，环境法则规定“白色”条目下的初创企业可进行自我认证。三是制定宽松的公共采购政策。为了建立初创企业和成熟企业之间的公共采购平等平台，制造业初创企业可在保证各类产品质量标准技术参数的前提下，免除营业额标准的束缚。四是加强知识产权保护。实现知识产权进程更加透明化，为初创企业建立专利申请快速追踪机制，使初创企业可在第一时间获得知识产权价值，从而解决印度初创企业最关心的问题。五是提供快捷简单的退出通道。“2015破产法案”中为商业企业提供了停业快通道，债务结构简单的初创企业可通过快速停业申请通道，在90天周期内进行停业清算。

创业发展平台搭建

一是召开初创盛会，用以展示创新观点并提供合作平台。二是建立新型孵化器。在现存机构内建立35家新型孵化器，中央政府提供40%的资金支持（最高金额1亿卢比），其中的40%来自于各邦政府，20%来自于受委托的私营部门。三是建立新型科学研究院。效仿马德拉斯印度理工大学科学园的结构，建立7所新型科学院（IIT内6所、IIS内一所），每所提供10亿美元启动基金。允许科研类公司企业在科学院内建立基地并有效利用这些学术机构的科研成果。同时在全国建立31家创意中心、13家初创中心以及18家科技商务孵化器。四是重点推进生物科技领域创业，建立5家新型生物企业集群、50家新型生物企业孵化器、150个技术转移机构和20家生物联接机构。五是针对学生启动创意核心计划。从印度50万在校学生的100万个创新项目中遴选出20个，并由创新创业发展中心提供100万卢比的奖励基金支持，每年提供25亿资金推进IIT学生“高品质”科研项目。六是启动阿塔尔创新任务，实施创新创业协同促进举措。提升创业能力——建立领域专属化孵化器，建立500所大学内部工程实验室并配置3D打印机，对有潜力企业家进行预孵化培训，加强现有孵化器设备，为高速发展初创企业提供种子轮投资；提升创新能力——建立三个国家级创新奖项，每邦/联邦属地建立三项创新奖项，为国家创新委员会提供支持，组织邦级工坊及会议，启动大创新挑战奖从而为印度紧迫棘手问题寻求低成本的解决方案。

财政税收政策支撑

财政政策方面，一是建立组合型基金。政府设立起始额250亿卢比的基金，并且预计在为期四年的周期内达到1000亿卢比的总额，从而为创意型企业提供更好的资金支持。二是建立信用担保基金。国家信用担保信托公司/印度小产业发展银行将推出信用担保机制，并将未来四年年均预算控制在50亿卢比，从而促进各企业获得各领域投资商的名誉支持。三是专利申请财政返还。初创企业专利申请可获80%返还，以减少其初创期的关键性支出。税收政策方面，一是免除资本利得税——投资政府组织的组合型基金可免除资本利得税，现存投资资本利得税免除范围将从中小型企业扩展到所有初创企业。二是初创企业免税——于2016年4月1日之后建立的初创企业可以在三年周期内免除个人所得税，从而增长初创收益。三是公平市价下投资免税——在公平市场价格的前提下企业孵化器投资实施免税，从而与风投基金在这一前提下的初创投资免税保持一致。

政府公共服务保障

一是设立印度初创中心，政府将对初创企业进行“一站式”接触和手把手指导。二是派遣小组协调员为专利申请提供法律支持与申请协助。协调员将帮助初创企业填写处理相关条例下的专利申请、商标注册和设计方案，政府可为所有初创企业的申请行动提供全部协调费用。三是国家研究开发公司（NRDC）等政府机构和协会大力发挥创新创业促进作用。通过投资者和创新者激励计划（Inspiring Inventors & Innovators，PIII）和商业化技术发展计划（Development of Technologies for Commercialization，PDTC）为制造类初创企业提供增值服务方案；同时，正力促政府在种子轮中为500家初创公司投资25亿卢比，这项提议正由印度科技部审查，通过后国家研究开发公司将构成一个投资委员会，以决定日后投资方向。四是敦促银行协助企业家。莫迪总理敦促印度12.5万家银行分支机构都应帮助鼓励至少一位地位低下的企业家，其中至少应有一名妇女企业家。

印度大量创业企业从艰难的创业生态环境中起步进而寻求发展，其中仍存在着不可忽视的问题即大多模仿抄袭国外企业、没有明确的发展和扩张计划。因而本次初创行动计划的提出就显得非常及时，从营商环境、税收优惠、参与政府协商、风险资本等各个方面加强政府对创业企业的扶持。