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

他山之石

美国如何监管医药广告

□ 胡颖廉

近日，“魏则西事件”引起全社会广泛关注。人们讨论的焦点之一是以竞价排名为主要特征的医药广告给广大患者造成的损害，舆论矛头一齐指向百度公司和“莆田系”。事实上，由于医药卫生领域存在信息严重不对称，如何监管医药广告是世界各国普遍面临的共性难题。尤其是随着互联网普及，网络成为患者寻医问药的重要途径，互联网虚假医药信息发布者的法律责任引起各方争议。那么，医药市场高度发达的美国如何监管医药广告呢？

医药广告多层次监管体制

医药广告总体上分为医疗广告和药品广告两大类，两者并无明确界限。医药广告的特征是高度专业性和受众广泛性并存。正因此，美国医药广告监管格局是专业部门与综合部门通力协作，行政监管与刑事司法各司其职。经过半个多世纪的调整，目前美国医药广告监管体制形成“三足鼎立”的格局。

美国食品药品监督管理局（FDA）负责监管药品标签和处方药广告，其官方网站目前已公布187种被列入黑名单的虚假癌症治疗相关药物，以及和它们相关的医疗机构和公司名单。美国大部分州的法律规定，如果网站想要在线上销售药品或者在谷歌等搜索引擎上投放广告，其必须向第三方认证机构国家药房委员会（NABP）申请网上药店开业认证网站证书（VIPPS），同时链接到食品药品监督管理局数据库。前者确保了网上药店的经营资质，后者确保了不会出现违禁品。严格监管倒逼企业履行社会责任，尽管谷歌也有医药广告，但其付费广告并不影响排名，排在前列的始终都是相关百科与官方机构。

联邦贸易委员会（FTC）负责监管医疗广告和非处方药广告。由于美国医疗市场竞争激烈，医院广告规模不断扩大。据统计，美国医院平均每年拿出总收入的2%做广告，一般都是介绍医院的全国排名，或者请患者现身说法。有研究显示，近年来美国医疗广告中引导患者接受特定治疗的比重越来越大。2014年5月美国《内科年鉴》发表文章，针对100多家癌症相关医疗机构的400多个广告进行分析，发现88%的广告针对治疗方案，只有18%的广告鼓励癌症筛查，对患者服务支持的比例更是低至13%。显然，如果只是针对医疗市场份额本身，而不想是起到教育患者和提高整体民众健康素质的作用，医疗广告的社会价值就大打折扣。

针对上述情况，联邦贸易委员会官网有关于“癌症治疗欺诈”的专门页面，其中建议消费者首先应咨询自己的医生，并提醒人们理性对待疾病，骗子正是利用病急乱投医的心理让患者上当受骗。这个网站还教人们怎么辨别虚假信息，比如神乎其神的疗效、无效退款承诺、“重大医疗科学突破”这些宣传口号，都不能轻易相信。

司法部（DOJ）消费者诉讼办公室负责协调集团诉讼和惩罚性赔偿相关的医药广告监管事务。司法部拥有刑事侦查权力，被众多媒体报道的“谷歌天价罚单”事件便是其主导的经典案例。该案主角惠特克是一名美国的假药贩子，其长期通过网络向美国消费者出售假药。2008年他从墨西哥被引渡回美国之后，为了立功换取减刑与美国司法部合作，共同完成了网络虚假药物广告历史上最著名的一起钓鱼式调查执法。

司法部为惠特克伪造了新的身份——某家虚构的网络广告公司首席执行官，试图让这个骗子重演一次怎样与谷歌广告销售人员合作卖假药的全过程，从而取证对谷歌提出诉讼。通过每月投放2万美元的广告，惠特克得到了谷歌指定的广告客服代表服务。在数次钓鱼式调查取证过程中，谷歌客服积极帮助惠特克优化、分析、挑选和购买关键词广告，甚至帮助他对自己的网站改头换面，通过暂时去掉首页药品广告和购买按键的途径，伪装成一家医疗信息网站通过谷歌的自动审核机制，然后再恢复购买选择。为了证明这不是谷歌员工的个体行为，司法部指示惠特克分别与谷歌加州、墨西哥以及中国地区的客服代表协作，投放了类固醇药物等相关非法广告，甚至还涉及严格控制的堕胎药米非司酮和精神类药物。这起钓鱼式调查总计耗费了美国司法部20万美元，却最终让谷歌付出了5亿美元的惩罚性赔偿。

重典治乱的法律责任

美国广告行业主要由广告公司、广告发布者和广告主三类主体构成。《联邦贸易委员会法案》原则性规定，凡是广告的表述或由于未能透露有关信息而给理智的消费者造成错误印象的，这种错误印象又关系到所宣传的产品服务实质性特点的，均属欺骗性广告。无论是直接表述的还是暗示信息，报纸、网络等广告发布者都要担负责任。广告公司需要审查广告主所提交材料的真实有效性，广告发布者也要建立相应的广告审查机构和制度，以防止因广告主发布的信息与事实不符而导致自身利益受损。事实上一旦出现虚假医药广告，广告发布者信誉会受到很大影响，消费者可能不再会相信其广告，连带的股票、市值也会受到影响。此外，各领域内相互竞争的企业也可以作为责任体系的组成部分，根据《拉纳姆法案》第43节（a）规定，当某一企业进行虚假宣传时，其竞争企业可以对其提起诉讼。

具体到医药广告，其法律责任更为严苛。例如美国法律规定：制作并发布不实非处方药广告，将处以6个月以下有期徒刑，单处或并处5000美元以下罚金；再犯者处以1年以下有期徒刑，单处或并处10000美元以下罚金。联邦贸易委员会有权要求广告发布者停止播放违法广告、作更正广告并处以罚款，从而让消费者了解该广告真实的一面。

而根据《联邦食品药品和化妆品法案》，任何人违反其对处方药广告的规定，将处1年以下监禁，单处或并处1000美元以下罚款；再犯者处以3年以下监禁，单处或并处10000美元以下罚款。当食品药品监管部门发现某一处方药广告违法时，会向广告发布者发送通知信或警告信，信件通常会表明该广告的违法原因，如夸大产品疗效、夸大产品适用范围或者未披露产品风险等，信中还会要求违法企业立即停止该广告。如果警告信没有达到制止现有违法行为的目的，那么食品药品监管局就可以和司法部合作，强制停止该公司的违法行为，或者对该公司提起诉讼。

根据上述法律规定，美国对违法医药广告的罚款较之违法所得利益而言，并不算很重，但由于很多违法广告具有故意、恶意并造成重大损害的特点，符合惩罚性赔偿的原则，所以当真正对违法药品广告提起诉讼时，受理法院会根据违法广告的欺诈程度对企业进行处罚，所处罚金不仅包括发布违法广告的罚款，还涉及对其违法行为的惩罚性赔偿。一般情况下，罚款数额远远大于其违法所得收益，且企业的违法行为一旦经法院处罚公开，其声誉必定受损，对其以后的发展会产生不利影响。此外，违法药品广告的处罚还涉及连带责任，多方利益受损，这使试图进行虚假宣传的广告主和广告发布者望而生畏。

企业伦理委员会促使企业履行社会责任

□ 张溢木

如何更有效地促进企业积极承担社会责任，是社会各界思考的重点问题。企业社会责任建设不能仅仅依靠由外而内的他律手段，更需要企业自身由内而外的自律手段。自20世纪七八十年代起，在一些发达国家产生和发展起来的企业伦理委员会，走出了一条企业自身由内而外地建设企业社会责任的新路。

企业伦理委员会的闪亮登场

自20世纪60年代起，一些企业在生产经营活动中，开始出现忽视安全生产、歧视员工合法权益、销售假冒伪劣产品、肆意污染环境等不道德行为。媒体的不断曝光，引起公众的强烈不满，产生了极为恶劣的社会影响。在这种形势下，当时全面爆发了一场社会公众权利意识的觉醒运动。企业伦理委员会就是在这场运动中应运而生的。

1985年7月，美国总统里根为调查国防工业中的浪费与欺诈，任命组建了一个特别委员会（又称蓝带委员会）。该委员会经过调查研究后提出建议，认为在企业也必须推行伦理行为守则，对企业内部尤其是大额的防务合同项目进行监控。这一举动，促使美国国防承包商联合会特别要求在各个承包企业中设立伦理主管或内部的伦理机构（主要是伦理委员会和伦理办公室）。这一措施被视为美国管理人员协会认定的首批企业伦理委员会。进而，在各行各业逐渐得到推广。至20世纪90年代中期，《财富》杂志排名前500强企业，90%以上的企业制定有伦理守则，设置专门机构和伦理主管，保障公司的决策不违背公司和社会伦理规范的要求。以美国为例，在美国制造业和服务业排名前1000的企业中，有20%聘有伦理主管，至20世纪90年代中期，有30%到40%的美国大企业进行了不同形式的伦理培训。

与此同时，绝大多数发达国家的企业开始设置企业伦理委员会，主要职责是制订企业经营管理守则和行为规范，对企业管理人员和一般员工进行伦理道德培训，明确企业的价值观、信条和使命等等。1988年，由各大公司总裁组成的美国企业圆桌委员会，将良好的伦理道德风气视为企业最为珍贵的无形资产，并以此来促进美国企业界经营理念的整体变革。20世纪90年代后初见成效，包括波音、摩托罗拉、惠普、壳牌、奔驰、菲利普等西方著名的大企业，都纷纷设立企业伦理委员会，下大力气建设企业文化。1994年，欧、美、日三方企业界领袖在瑞士召开相关会议，通过《康克斯圆桌委员会商务原则》，旨在建立一个可以对商业行为进行评估的世界性标准，这个标准的建立基于2个道德理念：为共同利益生活、工作和人格尊严；6个基本原则：商业责任——从利益拥有人走向利益相关人；企业的经济和社会影响——走向革新、公正及世界社会；企业行为——遵守法律，信誉第一；尊重规则；重视环境保护；禁止非法活动。

各国政府、民间机构在推动企业伦理委员会建设方面也发挥了重要的作用。美国的伦理资源中心、欧洲经济伦理网络、英国的威尔士亲王企业领袖论坛、瑞士的达沃斯世界经济论坛等民间组织经常就一些企业伦理问题进行全方位、多层次的讨论，使企业伦理委员会建设不断迈向新的征程。

近年来，围绕企业伦理的交流与对话，已从发达国家扩展到全世界。总部设在美国的“企业经营、经济与伦理国际学会”，1996年在日本东京主办首届企业经营、经济与伦理世界大会后，2000年7月又在巴西圣保罗举办第二届大会，主题是全球化的伦理挑战。会议的主要议题是在一个经济全球化的时代，如何改变不公正的国际政治经济秩序，如何缓和发达国家和发展中国家的利益冲突，如何建立起全球企业活动的道德底线。

企业伦理委员会的实践机制

为了更好地管理有关企业社会责任的问题，发达国家的企业纷纷设立企业伦理委员会。企业伦理委员会是直属董事会领导下的专门机构，是企业定期召开的、处理经营道德问题的专门会议。企业伦理委员会的成员，大多数由经营层人员构成，同时，还吸收人事、销售、财务、生产等相关部门的负责人参加。可以说，企业伦理委员会是企业道德管理的最高决策机构。

企业伦理委员会的设置大致依据这样几个原则：第一，成员必须由来自不同职能部门或区域的高层人员组成（也有部分企业要求伦理委员会成员必须是公司董事而且其任命须经董事会讨论通过，但同时规定伦理委员会成员不得在公司或公司的下属机构担任职务）；第二，成员必须公正、诚信、慎重、可靠；第三，有权和执行总裁以及公司最高层直接联系与沟通。当企业准备做出重大决策时，要先由企业伦理委员会对决策制定应当遵循的道德标准，对决策中的悖德问题进行提案，并给出改善方案。

具体而言，企业伦理委员会的日常事务主要是由道德责任人，即企业进行日常道德管理、预防和控制危机事件的责任人来具体落实的。道德责任人的主要任务包括与管理者、员工等进行沟通交流，参与企业道德问题的讨论，对企业道德行为规范提出修改意见；承担道德热线，向媒体、投资者、消费者、市民、团体等说明本企业的行为；向各层次的员工提供道德教育；对企业实施的各种道德项目的有效性进行评价等等。

层级之间沟通交流的桥梁枢纽。持续性地与在业务第一线的管理者、员工进行沟通交流，是道德责任人日常工作中最主要的一项。当一线的管理者、员工预感到可能产生违反道德行为规范的情况时，便可直接与道德责任人以任意方式取得联系：信件、电话，甚至是匿名信。报告的内容会被严格保密，报告者不会从企业得到任何不利的处分。道德责任人一旦获得相关信息，必须立即组织调查，并给出整改方案。以美国为例，为了更好地履行上述职能，美国企业给予道德责任人较高的行政级别和地位，赋予其可以直接与最高管理者以及其他相关管理者直接接触的权利，以及为了做出正确的道德判断，可以与以公司外部董事为首的经营顾问、专家学者、其他企业道德责任人等相关外部人士联络和交换意见的权利。

企业履行社会责任的有力保证。早在20世纪90年代中期，美国约60%的大公司就设立了企业伦理委员会，负责处理各种利益相关者对企业发生的不正当经营行为提出的质疑。迄今为止，美国企业的社会责任已较为完善，是一个由专门的伦理专员、特定的公司社会责任履行计划、系统的项目设计、科学的决策机制，以及完善的执行程序组成的实践系统。在美国，企业伦理委员会社会责任监察的内容涉及企业活动的方方面面。主要任务是通过对照企业的社会责任行为规范和国家法律及社会道德规范，检查有无违反之处，有无纰漏之处，有无改进之处等问题。一般而言，监管企业社会责任的工作主要由公司外部董事占半数以上的企业伦理委员会组成人员实施，每年一次，监察后提出相应的整改措施。

数据显示，发达国家越来越多的企业正在自觉地对外公开自己的社会责任报告，接受全社会的监察。企业社会责任报告的形式也从原来纯粹的环境报告变成了包括社会、环境和经济在内的可持续性发展报告。当然，除了企业对自身的社会责任履行情况进行监察外，政府也在不断加强对企业社会责任的外部监察。以美国为例，政府对经营道德上出现问题的企业在执行罚金上明显加重：原来应处罚金4000美元的事件，如果建立了企业内部道德管理制度，罚金仅为标准的0.05倍（200美元），如果没有建立该制度，罚金则为标准的4倍（16000美元）。

西方社会

德国创新驱动战略的发展路径

□ 于慎澄

创新是引领发展的第一动力，创新驱动越来越成为各国推动经济社会发展的主要动力。近年来，德国依托创新驱动战略，在国际金融危机和欧债危机的双重影响下，仍然保持较好的发展态势，其发展经验对我国具有重要借鉴意义。

制定连续系统的创新战略和创新政策

20世纪80年代以来，德国将创新置于国家发展的核心位置，不断出台创新驱动发展战略与规划，形成了连续性的创新战略和系统性的创新政策制度，成为引领和保障德国创新驱动发展方向的重要手段。这些战略和政策主要有三种类型：一是长远的创新战略规划。2006年，德国首次发布《德国高科技战略》报告，从国家层面系统提出高科技发展战略，确定了旨在加强德国创新力量的明确政策路线；2010年，德国制定《德国2020高科技战略》，立足于开辟未来新市场，并确定能源、生物技术、纳米技术、交通、航空、健康研究等新的重点关注领域。二是较为具体的创新行动计划。1996年，德国制定《德国科研重组指导方针》，明确了德国科研改革的方向；2012年，德国推出《高科技战略行动计划》，以推动在《德国2020高科技战略》框架下10项未来研究项目的开展；2013年，德国推出《德国工业4.0战略计划实施建议》，支持德国工业领域新一代革命性技术的研发与创新等。三是与创新有关的法律与协议。2002年，德国通过《高校框架法第5修正法》，为在大学建立青年教授制度提供了联邦法律依据；2004年，联邦政府与各州政府签订《研究与创新协议》，确保大型研究协会的研究经费每年保持至少3%的增幅；2006年，德国制订《科技人员定期聘任合同法》，将公立科研机构研究人员的定期聘任合同期限放宽以留住青年科技人才；2012年，德国通过《科学自由法》（《关于非大学研究机构财政预算框架灵活性的法律》），给予非大学研究机构在财务和人事决策、投资、建设管理等方面更多的自由。

构建定位清晰的公共科研体系

德国强大的创新能力与其分工明确、统筹互补、高效运作的多层次公共科研体系密不可分。德国公共科研体系由四大非营利科研机构、公立科研院所和大学科研机构等构成，各机构分工有序、特色鲜明。非营利研究机构是德国从事科技创新的专业力量：马普学会（MPG）主要从事自然科学、生物科学和人文科学中的基础研究；赫尔姆霍兹联合会（HGF）主要从事具有应用前景的高技术基础研究；莱布尼茨科学联合会（WGL）主要从事具有国际水平、面向实际应用的基础研究；弗朗恩霍夫协会（FHG）主要致力于科研成果的转化，为企业提供有偿的技术开发和技术转让。德国的公立科研院所主要从事竞争前技术研究、政府行政开发研究和人文科学研究等。大学研究机构是德国基础理论和应用研究的重要力量，同时是为国家培养后备科研队伍、保障科研可持续发展的基地，德国的大学与产业界联系紧密，其应用研发课题来自于企业委托。德国公共科研体系科研机构配套齐全、分工明确，研究力量配置合理、集中协调，将政府、企业界、科技界以及其他社会力量全部纳入创新网络，通过紧密合作和信息共享实现创新知识的产品转化。

突出企业创新主体地位

德国创新系统最具特色的就是拥有一批具有强大创新能力的企业，企业研发部门在德国的创新体系中扮演了非常重要的角色。首先，德国的研发投入主要来自于企业。2013年，德国三大产业研发总投入799亿欧元，占国内生产总值的2.85%，其中67.1%来自企业界，其余来自公共经费。据统计，德国企业高科技产品的研发预算占销售收入的2.5%~7%，尖端技术产品占7%以上。其次，德国产业技术创新的主体主要是企业。德国80%的大型企业集团拥有独立研发机构，是企业技术创新的主体，对提高工业技术水平、开发新产品起龙头作用，如西门子、戴姆勒—奔驰、拜耳、赫斯特、大众、巴斯夫等。近年，德国中小企业的研究开发活动趋于活跃，中小企业研发投入虽然仅占德国企业界研发投入的14%，但中小企业通过成立联合研究机构实现资源共享，降低研发成本，在其销售产品中，新产品的比重已远超过大企业。中小企业不仅向市场提供新产品，还提供面向未来的服务并研发新的工艺，逐步成为德国创新体系的重要支柱之一。再次，德国政府鼓励扶持企业研发创新。早在上世纪70年代，德国政府就出台了一系列帮助工业企业建立研发机构的政策举措，鼓励并促进企业与高校和科研机构合作，进行技术研究与开发。近十几年，德国通过颁布政策逐步调整企业的组织结构，促使中小型企业形成联盟，并将技术资助作为继续开发的重点，拓宽德国创新型初创企业的融资途径。因为有政府的资助与支持，企业参与研发的积极性很高，成为高新技术与产品研发的主力军。

发挥中介服务的桥梁作用

德国的科技中介机构种类众多，业务范围覆盖较广，是沟通高校、科研机构与企业间技术供需的桥梁。德国的科技中介服务主要有三类：一是对科研项目进行管理。政府资助的科研项目管理，一般委托独立、专业的服务提供商负责协调与监督，目前德国约有20家此类管理服务提供商，著名的如尤利希研究中心、DLR研究机构等。这种管理服务提供商的定位是独立的学术中介机构，就具体项目与政府签订合同，按照授权负责项目预评估、质量控制、进度监管、应用推广和公共关系等工作。二是商会、协会为中小企业提供的服务。德国商会、协会主要为中小企业充当企业和政府之间沟通的桥梁，帮助政府有效地解决中小企业融资中“信息不对称”的问题，商会、协会也对中小企业进行高级管理人员进修、职业资格教育和专业技能等职业培训，为企业的创立和发展提供政策咨询和经济、金融、科技、管理、出口、专利申请以及新产品市场规划等信息咨询服务。三是技术转移服务。德国主要通过德国技术转移中心、史太白技术转移中心和弗朗霍夫协会三大技术转移服务机构向广大企业提供技术转移和推广：德国技术转移中心是国家级的公共技术转移信息平台，属于全国性非盈利公共组织，无偿向企业提供最基本的技术供需、专利等的信息查询和简单的咨询服务；史太白技术转移中心是完全市场化运作的，其服务内容除了有深层次的技术咨询、研究开发、人力培训、国际性技术转移外，还涉及企业管理运营方面的服务；弗朗霍夫协会则是凭借自身的物质基础（实验室、仪器设备等）和高校的人力形成属于自己的研究所，直接为德国各中小企业提供技术创新和研发服务。

培养多种类型的创新人才

德国研究与开发活动成功的最重要因素是特别重视培养各类高水平的专业人才，教育制度是德国创新驱动发展的关键。一是重视培养科学研究型人才。德国培养科学研究型人才的主要机构是综合性大学，这类大学学科较多，专业齐全，教学与科研并重，强调系统理论知识，从制度上关心科学研究。综合性大学的数量在德国占1/4左右。二是重视培养高技术人才。德国培养高技术人才的一般是应用技术大学。这类大学学制较一般大学短，课程设置除必要的基础理论外，多偏重于应用，对学生注重实际技能而非科研能力的培养，为德国制造业的自主创新培养了大批人才。三是重视培养职业技能型人才。德国培养职业技能型人才的是双重职业教育培训体系，即学生要接受来自职业教育学校和企业对他的共同培养。学生不仅需要在职业教育学校里接受理论学习，每周还要有3—4天的时间直接在培训企业工作，接受实践训练，这通常需要三年。培训结束后，通过严格的考试，学生就成为工业、商业和手工业需要的合格技工。德国双重职业教育培训体系最大的优势在于，公司里的实践训练和在职业学校里的理论学习相结合，使青年人能够接受很好的职业训练，许多已经取得大学入学资格的中学毕业生也选择先接受双元制的职业培训。双重职业教育培训体系对德国的技术生产力具有特殊意义，严格、合理的职业培训和在岗培训是德国制造业产品优良质量的根本保证。

战略视角