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

域外镜鉴

美国如何突破食品安全立法困境

□ 胡颖廉

良性政策形成的关键是给利益相关方提供表达诉求的政策舞台，在公开公平的博弈规则中，渐进推动政策进步。

近段时间，社会上有诸多关于公共政策的讨论，例如高考招生名额如何跨省调控，城市地下管廊怎样规划和建设，养老金究竟该不该上调。这些话题的共同特征是涉及不同利益群体，需要理性平衡各方诉求。美国各类公共政策出台都经过利益相关方充分讨论和博弈，最终结果体现动态均衡。本文以社会转型最为剧烈的“进步运动”时期美国食品安全立法为例，介绍其内容、过程和机理。

利益相关方的诉求和困境

食品是人类生存发展的基本物质基础。19世纪80年代以后，美国食品生产技术不断进步，冷藏运输手段改良，食品市场随之扩大。受其影响，消费者和各类食品生产者都开始向政府寻求更有利于自身的监管政策。

消费者呼吁政府严格监管。这是因为工业化和城市化从根本上颠覆了自给自足的食品供应方式，人们更多依靠市场来提供食品。随着跨区域食品销售模式和食品新品种出现，人们对食品生产过程变得越来越陌生，辨别食品质量的能力也大大减弱。这就为不法食品生产者提供了掺假的机会，他们或是利用劣质原料生产食品以降低成本，或是用人造食品替代天然食品进行欺诈，或是滥用食品添加剂。消费者呼吁监管部门采取科学的检验检测方法，打击违法行为。然而一些国会议员秉持自由放任市场经济原则反对政府扩权，认为消费者完全有能力保护自身利益。

同样呼吁政府加强监管的还有现代大型食品生产企业。在激烈的市场竞争中，一些食品企业开展结构重组，将大规模生产和大规模销售结合在一起。例如中部地区四大肉类加工公司集屠宰、冷藏和包装于一体，其产品以高质量、标准化著称，远销纽约、波士顿等东部大城市。然而大型食品企业在上升过程中难以单独抵抗低价劣质食品的冲击，强烈要求政府采取严格监管措施，维护市场秩序并调整生产关系，从而在剧烈变革的经济社会中占据竞争优势。

传统食品生产者的诉求则不尽相同。一方面他们同样深受掺假食品之害。另一方面在与大型食品企业的竞争中，其处境不断恶化。为了改善日益不利的市场地位，他们或是使用卑劣手段诋毁大型食品商，并与之开展贸易战；或是要求政府采取偏袒传统企业的政策。典型案例便是传统面粉生产者对生产明矾发酵面粉的美国发酵粉联合公司的恶意攻击，前者定期在报纸上刊登对传统面粉有利的信息，还四处发布消费者因食用明矾发酵粉身亡的不实消息。

面对各方利益诉求和食品市场扩张带来的一系列问题，美国各州自1880年以后陆续出台各类专项法案，加强对食品市场的管理。但由于各州法律形式多样且执行标准不一，难以为消费者提供有效保护。伴随着铁路网络修建和全国大市场的形成，跨州食品贸易量迅速增加，制度不统一的弊端凸显。更为严重的是，出于对选票、就业、税收等因素考虑，一些州对本地企业采取保护主义。于是一部联邦层面的统一食品安全法律呼之欲出。

政策形成过程中的多方努力

然而联邦立法之路却经历了漫长的过程。据统计，自1879年1月20日第一个打击掺假食品的法案被提出，直到1906年6月30日国会通过《清洁食品药品法》，共有190个类似法案送交国会讨论。这其中6个在参议院搁浅，3个在众议院搁浅，剩下的全部不了了之。究其原因，国会内有一大批阻扰食品安全立法的议员，他们或是反对联邦政府扩权的南部民主党议员，或是对食品安全问题还没有准确认识的议员，而最为顽固的反对者是代表掺假食品企业和批发商利益的议员。于是，各方为立法付出了艰苦努力。

首先是政策企业家的倡导作用。在农业部化学产品局局长威利博士主持下，该机构连续出版《食品和食品掺假》报告，指出许多食物存在掺假问题，虚假商标已成为整个国家的流行病，威胁到数以百万计美国人的健康。农业部还在1902年组建有毒物质稽查队，招聘12名青年志愿者跟踪各种食品添加剂对人体的影响。同年，化学产品局食品实验室开始对硼砂、硼酸、苯甲酸等食品添加剂进行化验，试图发现其对人体的危害。这些工作逐步引起社会关注，得到公众广泛支持。

与此同时，大型食品企业与联邦政府监管部门结成政策联盟，企业负责人还亲自或者派代表到国会敦促食品法律出台。亨氏食品公司创始人亨利·汉斯对食品市场了如指掌，他认为利用有害化学物质简化食品加工过程的企业必然会威胁其他食品生产者。为此他任命三名员工组成特别小组，不断游说国会，促使其尽快通过法律。

此外，一大批勇于揭露社会黑暗面的“扒粪文学家”对商业欺诈和食品掺假等社会现象展开猛烈抨击。例如在1906年，新闻记者厄普顿·辛克莱尔出版了揭露美国肉制品加工过程的小说《丛林》，引起了民众强烈反响，以至于政府在社会压力下不得不对肉类加工业开展彻底调查。又如《独立》杂志反复提醒消费者既要注意掺假食品对身体健康的危害，又要注意高价掺假食品带来的经济损失。

在这样的背景下，全社会形成批评国会的浪潮。有人指出参议院特殊利益集团是立法的死对头，还有人倡议由公众组成团体直接向国会请愿出台《清洁食品药品法》。联邦妇女俱乐部等社会组织积极参与推动立法。她们利用私人信件、家访、展览、小宣传册等方式唤起公众对食品安全的关注，并联名给总统、农业部长和国会议员寄送请愿书，阐述立法的必要性。

立法者回应和政治家决策

科学界的呼吁和媒体的宣传不仅唤醒了民众，而且迫使国会采取行动，开始对食品掺假问题进行调查。1902年，众议院和参议院联合成立一个附属委员会，专门负责对掺假食品、饮料和药品以及虚假广告进行听证。在经历了一系列听证会后，越来越多国会议员认识到掺假食品对公众健康的危害。1905年12月，西奥多·罗斯福总统向国会传递了一个重要信息，“我建议应该颁布这样一部法律，对州际贸易中标签不实的和掺假的食品、饮料和药品予以监管。这样一部法律将保护正当的生产和贸易活动，将保障消费者的健康和福祉”。

1906年国会终于通过了《清洁食品药品法》，授权行政当局区分食品中是否掺假或含有有害添加剂，从而将食品生产经营置于联邦政府监管之下。这与大型食品生产者长期追求的目标是一致的。他们希望以政府的核心力量来为其自身竞争利益服务，并利用政府制定的共同行为准则打击恶意竞争对手。

由此可见，联邦食品安全立法这场战役之所以取得胜利，不仅仅是因为那些发现劣质食品和食品添加剂对人体有害的科学家和政策企业家的呼吁，也不仅仅是由于新闻媒体的揭露、社会组织的参与和消费者的觉醒，还有大型企业利益集团的支持和推动。良性政策形成的关键是给利益相关方提供表达诉求的政策舞台，在公开公平的博弈规则中，渐进推动政策进步。

链　接

《丛林》：西奥多·罗斯福总统第一次对肉制品的问题感兴趣是在他读了厄普顿·辛克莱尔的《丛林》一书之后，这本书揭露了芝加哥肉制品加工过程中存在的一系列问题。辛克莱尔叙述了屠宰场宰杀病畜，操作工人肮脏不堪，厂内老鼠四处乱窜的情景。起初罗斯福对作者的描述持怀疑态度。后来他同辛克莱尔交换了意见，并在最后确信书中的描写是真实可信的之后，极力主张建立一项法律。1906年《清洁食品药品法》最终在国会通过。

英国匠人：在“正确性”与“功能性”之间摇摆

□ 潘墨涛

如果说英国工匠精神不如德国那么典型，对本国经济的贡献不如德国那么明显，摇摆于“正确性”与“功能性”两种标准之间的工匠生活是其最重要的原因之一。“正确性”标准即尽善尽美的标准，无论符不符合实际，做对的事情最重要；“功能性”标准即实用性的标准，将就将就达到功能目的就可以了。对于追求完美的匠人而言，哪怕有一点缺陷也是失败；但在追求实用的匠人看来，痴迷于做到尽善尽美才是失败。半个世纪以来英国相关改革在两种标准下左右摇摆，各行各业的匠人们也在两种标准之间左右为难。

标准化改革措施让英国匠人进退两难

标准化是生产力提升的重要支柱，但对于很多行业的匠人而言却是个陷阱。比如英国全民健康服务系统采用了更多更技术化的标准来衡量医生和护士的工作表现。然而这种标准化的改革强行推进的是一种体制化的标准，严重伤害了“匠人”们的工作态度，伤害到了他们的“匠艺”——关怀病人的技能。过度的标准化改革以“正确性”标准全面取代“功能性”标准，使原本宁静的匠艺工作环境变得急功近利，质量、数量等标准至上的工作削弱了匠人的幸福感与成就感。做标准说明中“对”的事和做“有用”的事在现实中充满了矛盾，英国匠人们迷失在标准的丛林中。

福特主义分割了原本完整的匠艺活动

针对二战后长时间“休养生息”所带来的社会活力不足问题，英国各行业均在过去十年来大力推行“正确性”标准下的“福特主义”质量管理模式。福特主义将劳动分工发挥到极致，英国匠人们发现现在他们只需要按照规定在单位时间内完成多少动作，即可在不交流的情况下配合完成工作，工作表现也完全由数量化目标来衡量。这种对原本完整的匠艺工作的分段式割裂，使匠人们无法触摸手中的“活儿”，感受不到“成品”的美感，头脑与双手相互割裂，思考行为被标准化流水线代替，逐渐丧失了传统的工匠精神。另外，福特主义流水线的改良也没有尽头，多轮工作流水线的变革更将匠人对分工刚刚形成的理解与兴趣一次次打破，丧失了稳定安宁的匠艺生活，工匠精神也无从谈起了。

完美主义伤害了经验获取和技能内化

如果力求把东西做得尽善尽美，那么机器才是最优秀的匠人。完全摒弃“功能性”标准而投向“正确性”标准的怀抱，在标准化劳动分工下的完美主义使英国匠人们失去了经验获取和技能内化的机会。对所有技能而言，内化的过程，即将信息与实践转化为隐性知识的过程，是至关重要的。这种隐性知识是无法言传的，是匠艺活动中那种“本能”的动作和“习惯性”的技术，它必须通过不断地试错以加深对客体的理解，在隐性知识与显性批评间的对话中找到改善匠艺的办法，从以往的经验中吸取教训，并再次内化。而英国各行业过分追逐完美则将这种试错的机会抹杀了，工作中只有完美一个标准，匠人们也不再有改善工作的条件和动机，匠艺停滞不前，工匠精神也淡漠了。

环球瞭望

古巴社会保障制度：成就与挑战

□ 靳呈伟

以社会保障制度为基础开展的有关工作，取得的显著成绩充分彰显了社会主义的优越性，是古巴社会主义建设克服各种困难不断前行的重要保障。

古巴是目前西半球唯一一个社会主义国家。历经半个多世纪的风雨，克服各种艰难险阻，古巴在建设有本国特色的社会主义、探索适合本国国情的社会主义发展道路上取得了不少成就。其中，社会保障方面的成就尤为突出，古巴是国际上公认的社会保障工作成效显著的国家。社会保障制度既是古巴社会保障领域的重要成就，也是古巴社会保障工作成效显著的制度基础。

社会保障制度在古巴社会主义建设过程中意义重大、不可或缺。一方面，社会保障制度是古巴社会主义制度的重要组成部分，是社会主义理念的重要体现形式，是古巴社会主义建设的题中之义。以社会保障制度为基础开展的有关工作，切实维护了广大人民群众的利益，取得的显著成绩充分彰显了社会主义的优越性，赢得了广大人民群众的拥护与支持，是古巴社会主义建设克服各种困难不断前行的重要保障。

不断完善的古巴社会保障制度

古巴社会保障制度经历了一个不断发展完善的过程，相关法律法规的制定、修改及实施是贯穿该过程的红线。1959年革命胜利后，古巴即着手按照社会主义的原则和要求打造新的社会保障制度。1963年4月颁布的古巴第一部社会保障法（即第1100号法）标志着既有社会保险制度向社会保障制度的转变以及体现社会主义理念的新社会保障制度的初步确立。1979年8月颁布的新社会保障法（即第24号法）以及同年年底发布的新社会保障法的实施规定（即第59号法令）和补充条例（即第407号决议）标志着古巴社会保障制度经过20年的扩展趋于稳定和成熟。2009年1月开始实施的新社会保障法（即第105号法）开启了古巴社会保障制度改革的新进程。

根据古巴社会保障法律法规的设计与规定，古巴社会保障制度包括社会保险体制和社会救助体制两大体制。社会保险包括养老保险、医疗保险、工伤保险等，主要目标群体涉及孕产妇、儿童、退休人员、患病者、伤残人员、低收入者等。“通过社会保险体制，国家对因年老、伤残或生病不能工作的劳动者予以适当保障；在劳动者逝世的情况下，给其家属以同样的保障。”社会救济主要通过各种社会计划改善孤寡老人、残疾人、基本生活需求没有保障的人员等的生活质量。“国家通过社会救济保护无生活来源又无人照顾的老年人以及任何无亲属照顾的丧失劳动能力的人员。”互补的社会保险体制和社会救济体制架构了较为完备的古巴社会保障制度。

严格意义来说，公共卫生事业、教育事业与社会保障事业是密切相关而又各不相同的。但鉴于古巴的情况，从更为宽广的意义上看，古巴社会保障制度还涵盖免费医疗、免费教育等内容。免费医疗方面，古巴有着一套全民医疗体系，全国城乡居民均能享受终生公费医疗，小病到社区医院，大病到中心医院，治疗、医药费用全免，住院还可以免交伙食费。免费教育方面，重视教育公平，坚持全民免费教育，力争实现教育机会均等，任何古巴公民，不论其种族、性别与家庭出身，只要愿意均可接受免费教育。

全民性、全面性、统一性是古巴社会保障制度的显著特征。早在上个世纪80年代中期，古巴就建立了一套覆盖率达100%的社会保障体系，实现了对每个国民的保障。古巴基本上实现了“从襁褓到坟墓”的全面保障。虽然不同时期管理社会保障工作的机构（前后有古巴社会保险银行、劳动部、国家劳工和社会保障委员会、劳工和社会保障部等）有所变化，但不妨碍由同一机构统管社会保障诸事宜的传统；而且社会保障工作遵循统一的原则。

古巴社会保障制度面临的困难与挑战

在取得显著成就的同时，古巴社会保障制度的发展也面临不少困难与挑战。其一，如何协调社会保障工作与发展经济的关系。长期以来，古共高举公平的大旗，致力于打造一个“更为公正和人道的社会”。社会保障工作取得显著成效的同时，社会保障支出在国家预算中比重较高，在相当程度上影响了经济发展。在发展经济日益成为古共主要工作（或工作重心）的大背景下，如何协调社会保障工作与发展经济的关系，即如何处理公平与效率的关系，成为亟待破解的课题。其二，如何改革社会保障制度。劳尔主政以来，强调更新古巴社会主义发展模式。古共六大以来更是开启了经济社会发展模式的全面性、结构性改革。但涉及改革的许多问题仍然没有解决。可以说，对社会保障制度应该如何改革的问题尚未形成明确的思路。其三，如何增强社会保障制度的可持续性。长期以来，古巴的社会保障资金来自国家预算，社会保障资金主要由国家承担。随着社会保障支出不断增长，资金压力越来越大，给社会保障制度的可持续性造成巨大压力。如何增强社会保障制度的可持续性也是亟需解决的难题。其四，如何应对老龄化给社会保障制度带来的巨大压力。古巴的老龄化问题日益严重。据估计，古巴60岁以上人口占总人口的比重十年后将由当下的16.6%上升到26.1%。应对老龄化问题带来的压力，也是古巴社会保障制度必须面对的难题。

环球瞭望

《世界创新发展报告2016（公共政策篇）》发布

□ 张丹丹

7月28日，中国与全球化智库（CCG）联合华东政法大学政治学研究院在北京正式发布《世界创新发展报告2016（公共政策篇）》。这是中国首份深入挖掘各个创新大国成功经验的报告，也是中国民间智库首次提出政府推动创新的具体方案。

随着近年来中国经济结构的转型，如何依靠创新持续驱动经济发展成为国家面临的主要挑战。自2006年《国家中长期科技发展规划纲要》颁布实施以来，我国整体科技创新能力大幅提升。“十三五”规划中，“创新”也一再被强调。然而，相对于美国、瑞典等创新大国来说，中国的科技创新能力，尤其是源创新能力依然偏弱。

针对于此，中国与全球化智库（CCG）联合华东政法大学政治学研究院率先提出了如何落实科技发展长期规划的具体方案，从整体规划、协调性机构、激励环境、教育环境、法治环境五个角度出发，探究了11个创新大国（美国、加拿大、英国、德国、法国、瑞典、瑞士、日本、韩国、新加坡、以色列）的创新路径，挖掘其经验，研究其教训。

通过研究发现，大多数在创新领域卓有建树的国家都具备以下特征：第一，宏观战略与微观政策相匹配。一个审时度势的宏观创新发展目标可以为创新主体提供一个明确的发展方向。在宏观目标的基础上还要制定与之相对应的微观创新政策，微观创新政策越详尽越合理，就越具有可行性，宏观目标就越有可能实现。第二，高地位的创新协调性机构。课题组发现在各种创新能力排名靠前的国家对创新协调性机构的地位都非常重视，如韩国和日本，创新协调性机构被排在政府职能部门中前三的位置。第三，多样化的创新激励政策。大多数创新型国家都会在创新研发上大力投入，但每个国家都会根据本国的具体国情制定创新激励政策。例如，新兴创新国家以色列将约GDP的4%都用于科技研发；但相对于直接的财政投入，美国要更倾向于间接的税收减免；韩国则通过立法强制政府对本国高新技术产品进行采购。第四，注重“差异性”与“实用性”的教育模式。创新教育的实质是尊重差异，注重实用。“尊重差异”指的是尊重学生的个性与才能。“注重实用”就是要培养学生的动手能力和实践能力，主张学以致用。第五，合理的知识产权保护。不论是英美德等老牌科技强国还是日韩新等后发国家，都非常重视通过知识产权的保护为创新塑造良好的法治环境。

在总结11个国家对比经验的基础上，并结合中国的具体实践，课题组提出中国未来创新的战略规划以及具体的操作性建议。

与会专家对这份首次从中国视角对国外创新发展进行剖析的报告给予了积极的评价。他山之石，可以攻玉。《世界创新发展报告2016（公共政策篇）》以世界创新之经验为中国创新发展提供了非常好的启示与借鉴，具有十分深远的意义。据悉，继公共政策篇之后，《世界创新发展报告2016》还将陆续推出后续篇章，从多维度研究全球创新课题。

会议综述