社会聚焦

走出第三方评估的困境

□曹 峰 王 巧

当前，第三方评估机制已越来越多地应用于政府绩效、重大决策和重大工程项目等方面。所谓第三方，是指独立于甲方和乙方两个利益主体之外的中立方，它与其中的任何一方都不具有行政隶属关系，一般包括专业评估组织、研究机构、专家学者、公益机构等。作为一种外部评价监督机制，采用第三方评估的主要目标：一是实现评估主体的独立性；二是提高评估过程的科学性；三是增强评估结果的公正性。然而，频频曝出的第三方评估机构为不合格项目出具合格证书事件，让第三方评估机制受到严重质疑。

第三方评估机制存在的问题

在评估启动时，委托合同的签订改变了第三方的独立性。在评价第三方立场及其公正性的时候，我们忽视了一个微观的过程，即第三方参与某个项目或者决策中来，是通过合同的方式委托进行的。可以这样说，在合同签订前，这些评估机构是游离在社会上的所谓独立的“第三方”，与任何一方都没有关系，它们只是渴望获取更多的评估项目以得到生存的机会。但是，一旦评估合同签订并生效，评估机构就与委托方构成了“委托—代理”关系。这时，第三方已经不再是独立的了，而是通过合同与委托方捆绑在一起，在很大程度上与委托方成为了利益共同体。在这一过程中，委托方成为评估服务的“买家”，而第三方实际是评估服务的“卖家”。委托方根据对自身的利益来选择第三方，合同确定了委托方对于第三方评估服务的购买权和对评估结果的审查权。第三方可能因追求利润或个人利益，妥协让步，在撰写评估报告时丧失独立性。

在评估过程中，委托方投入的大小会影响评估质量。在实际的操作过程中，评估机构的最大利益是尽快完成某个项目，获得合同款，再寻求下一个项目。而且出于生存的需要，一个评估机构并不是完成一个评估再进行下一个评估，而是在市场的驱动下，尽可能地获得更多的评估项目，赚取更多的利润。但是，评估机构的组织规模是有限的，其能够有效利用的人力、物力资源也是有限的。在“利益最大化”的经济理性驱使下，评估机构内部就会根据评估经费的规模、项目的轻重缓急、委托方的身份背景进而决定某个项目评估的专业覆盖面，确定评估人员规模、素质，建立评估指标体系，选择评估所运用的技术手段、专业工具等等。评估队伍及其投入将直接影响评估结果的可靠性与真实性。委托方与评估机构的合同关系，意味着第三方将按照市场规则的运作。其“委托—代理”关系进行的是一项经济活动，评估机构往往不会不计利润，无条件投入人力、物力组织评估工作。因此，遵循“等价交换”的前提条件，委托方投入的评估经费事实上会影响第三方评估结果的科学性与客观性。

在评估完成后，评估结果未必能得到社会认可。第三方评估的优势在于其公正性和客观性，但是第三方评估的结果在向社会公布结果后，也往往招致社会各方的质疑。原因在于，公众所关注的并不仅仅在于第三方的“公正性”和“客观性”，而是也关注第三方与委托方的关系，关注委托方的“公正性”和“客观性”。这时，公众对“第三方”的认知和评价上溯到了“委托方”。公众对评估结果的信任程度并不仅仅来源于第三方自身的公信力，人们更关注的是“谁是委托人?”“委托人的利益是什么?”“委托人是公正的吗?”。如果我们把第三方的属性分为“能力”和“立场”两个方面的话，那么其“能力”是客观性的，而其“立场”就很有可能受到委托方的影响。第三方在撰写评估报告时更重视委托方的意图和立场，从而丧失公正性，未必能够做到“讲实话，讲全部的实话，和除了实话以外都不讲”。

如何完善第三方评估机制

政府制定完善的第三方评估制度体系，为第三方评估提供制度保障。首先，政府应从法律上明确第三方评估主体的地位和权利义务，没有明确的法律地位，第三方评估的合法性难以得到承认，其作用难以得到充分体现。其次，完善第三方评估的评估规则以及基本评估程序，通过规范的程序监督其评估过程，保证其评估过程的规范化和公开化，增强其可信度。最后，评估结果的激励措施与追究问责机制，对公正客观的评估结果给予适当的奖励，保障第三方的合法权益，增加其参与评估的积极性。为了规避委托方引入第三方评估的“形式主义”问题，第三方对评估结果“置身事外”心态，以及委托方与第三方对评估责任互相推诿情况，政府有必要构建对委托方与第三方共同的结果问责机制，对有违事实的评估结果采取适当的惩罚措施。

建立评估公益资金，为第三方评估提供资金保障。第三方评估主体的中立性和独立性受制于评估合同，只有打破“委托—代理”关系中的利益桎梏，才能使第三方利益中立始终如一，只有给予第三方评估机构稳定独立的资金来源，才可能避免第三方受到评估需求方和受益方价值取向的影响发展。因而，应当积极倡导建立评估公益资金，可以通过发动民间筹款或者政府拨款成立专门的公益基金会，基金会与政府和其他组织无行政隶属关系，从而保证第三方评估行为的公正性。只有具有长期稳定的独立资金支持的第三方机构，才能完善其独立性，第三方才可能做出权威、公正、客观的评估，进而增强评估结果的说服力，提升第三方评估的权威性和公信力。

提升评估机构和人员的专业化水平，为第三方评估建立专业保障。一方面，评估机构需建立专门的规章制度规范管理评估过程，保证落实评估过程透明化与评估结果的公开性的行业规则。第三方在进行评估工作时应当把利益相关人纳入整个评估过程，评估考虑各方的利益诉求，保证过程的透明化。同时评估结果不能只是单方面向委托方汇报，利益各方都有知情权，因此第三方应保证评估结果的公开性。另一方面，评估专业人员的资质条件应当具有明确的评判标准，保障评估工作的专业化和科学化应具备专门的从业知识，才能设立符合科学有效的评估体系；应具备丰富的工作经验和权威的业界影响，才更容易获得社会公众的认可和支持；应具备优良的职业操守，才能守住评估中立性和独立性的伦理道德底线。

凝聚人民健康的社会共识

□肖锦铖

习近平总书记在全国卫生与健康大会上深刻论述了推进健康中国建设的重大意义、工作方针、重点任务。推进健康中国建设必须建立可行的健康保障网络，树立正确的健康观，在全社会形成关于健康的共识。

厘清健康的社会责任

关注和支持弱势人群解决健康问题是社会文明进步的象征。所以健康是个人的责任，也是社会的责任。健康的社会责任主要体现在：构建安全的健康保障网，提供同质化的医疗服务，合理分担个人与社会的疾病负担，规范医药经营制度等。

构建安全的健康保障网，主要是构建运行安全的基本医疗保险体系，使得社会低收入困难人群的基本医疗问题得以解决，做到入保人群全面，保费负担不高，社会支持强劲，保障待遇公平。目前全国范围来说，城镇居民医疗保险与新农合医疗保险融合趋势加快，统筹范围不断扩展，保障待遇水平不减，初步实现了医改既定目标。下一步要进一步扩大统筹险种和范围，防范医保支付风险，合理分摊增长保费，继续发挥民生财政的中心作用。

提供同质化的医疗服务，主要解决人们“小病大看”和“难病远看”的问题。所谓的同质化医疗服务是指同级的医疗机构和医务人员在常见病多发病的诊断、预后估计、治疗方案和处理措施上的一致性或无差别化。这就要求医生都应具有所在专科的过硬技术水平，事实上我国正在施行的住院医师和专科医师规范化培训，就是从医生培养制度改革的角度着力提供同质化的医疗服务。

合理分担个人与社会的疾病负担。由于人口老龄化，人群疾病谱发生重大变化，病种费用增加。加上医疗保障体制不断完善，许多潜在医疗需求转化为现实医疗需求，住院率不断提高，另外医生职业保护心理增加了病人的诊治项目费用，这些都是疾病负担增长的现实原因。但有学者研究家庭支出横向比较，疾病负担支出占比呈下降趋势。合理分摊个人与社会的增长的疾病负担，除了继续发挥民生财政的核心作用，同时要求个人、家庭、工作单位承担相应比例，这既是公平的要求，也是发挥个人和家庭在维护健康方面的积极性。

规范医药经营制度，允许和支持社会资本举办医疗健康事业。由于人们在医学专业知识上的信息缺失，即和医务人员信息严重不对称，加强对医药行业的专业监管是天经地义的。但监管不等于包办，允许和支持社会资本举办医疗及相关健康产业，是尊重市场规律，发挥市场主体作用，引导健康消费，支持供给侧改革的理性选择。这一重大改革转型中，需要进行制度创新和顶层设计，更需要决策胆识和社会包容。

形成健康的社会共识

一个社会拥有什么样的健康共识，是长期形成的。但健康共识值得认真分析比较，想要达到扬长避短和去伪存真的效果，是一个社会各方都需努力的过程。

现实生活中情况更为复杂，例如传统医学与现代医学关系，不仅是学术体系之争，与之相联系的还有传承与创新、医学标准与传统药材产业等争论。有的人站在科学的角度，认为每个民族都会有自己的传统医学，都对本民族的繁衍发展作出巨大贡献；有的人认为传统医学是民族瑰宝，具有强大的凝聚人心的爱国精神；有的人认为医学药材是传统的经济产业，具有很强富民惠农和出口创汇功能。事实上，现代医学是借鉴传统医学的合理成分的科学，传统医学是现代医学的必要补充和辅佐，继续发挥着满足人们多样化医疗需求的作用。因此，我们要坚持中西医并重，共同为人民健康贡献力量。

重治轻防是我们一贯的健康习俗，常常是代价大效果差。迷信药物滥用药物是我们一种就医习惯，同样贻患甚多。改变这些不良的健康习惯，需要医学教育、新闻传媒、医生、病人、家庭、社会共同作为。

医院是维护健康的重要平台，人民对医院的整体评价和态度，以及对医改的认识和体会也是一种社会共识。医改经过七年的历程，应该说预期目标基本实现。但是，医疗机构管理的属地化、医疗机构法人治理、医疗机构人力资源管理都存在弱化趋势，表现为医疗资源布局随意化和重复化，医院主要管理人员职业化要求减弱，医院人力资源管理中身份管理强于岗位管理，医务人员报酬中技术劳务占比有待进一步提高。

关于健康的社会认识有许多，如何做到正本清源取得共识从而服务人民？这就需要站在科学的立场，动员社会各方力量，集聚中央权威和大众智慧，为健康中国献明策出实招。

有感而发

运用新媒体做好食品安全风险沟通

□吴 刚 孙 敏

如何运用新媒体做好食品安全风险沟通，是现阶段应该积极探索的问题。根据危机和紧急事件风险沟通理论模型，风险沟通分为三个阶段：危机前，告知风险的相关知识；危机中，紧急告知风险损害的回避；危机后，总结经验教训，形成新的风险认知。重点放在危机前的预防阶段。运用新媒体进行食品安全风险沟通，应将沟通内容与危机事件发展进程深度融合，更好地促进食品安全风险有效沟通。

危机前，运用新媒体广覆盖地对公众进行教育。在危机前，就食品安全风险本身以及正确避免风险的措施对公众进行教育，包括行为的改变，这样就能降低风险概率，增进政府与公众彼此间的信任，减少危机发生时谣言对社会的伤害。综观当前新媒体上各种以讹传讹的伪食品安全事件，多数是因公众缺乏食品安全常识，不能有效甄别食品安全风险信息的真伪，在微信、微博、论坛等新媒体上盲目跟风转发食品谣言，如“西瓜打针”“猪肉钩虫”“饮料致癌”，等等，导致食品安全风险被无限放大，加深公众对风险的想象，引发远比食品安全恐慌本身更可怕的社会恐慌。这就要求将食品安全风险沟通重点放在危机前的预防阶段，要顺应新媒体作为广大公众获取重要信息来源的趋势，利用微博、微信等新媒体开设一系列官方账号，包括以国家食药监总局为名的管理者账号、以地方政府为名的区域账号、以行业协会为名的行业账号和各种特别活动账号等。在危机前，风险管理者、专家学者等充分利用这些账号采用图片、视频、声音、文字等多种形式就风险本身以及正确地避免风险的措施对公众进行日常教育，以及推送食品安全相关信息，实现风险沟通的预警、预防、教育的功能。同时，要通过监测各种形式的新媒体，收集来自社会公众、企业、新闻记者等相关利益者的各种信息，包括风险预警信息、咨询信息以及对政府信息的反馈信息。并与相关利益者建立伙伴关系，围绕风险沟通与可靠信息来源开展协作和协调，对谣言或不实信息进行及时澄清或纠正，对公众关注的食品安全风险信息进行评估，并将评估结果和风险防范措施及时通过新媒体风险沟通平台发布，提高公众对特定食品安全风险的认知水平和防范意识。



危机中，运用新媒体及时、真实地发布事件进展情况。在重大食品安全事件爆发后，公众往往渴望从权威部门了解事件的情形、性质、后果，以及官方行动和个人如何避免事件危害等重要信息。我国现有的食品安全信息公示一般采用职能部门的专业网站作为信息流动渠道，极少采用具有稳定性、巨大访问量的门户网站作为政府信息发布平台。公众第一时间获得的食品安全风险信息往往来源于各种形式的新媒体。当其他声音占据主流时，政府再出来解释，公众就不知道该相信谁，极易陷入恐慌和无助状态。这就要求将开设的一系列官方微博、微信公众号以及其他覆盖受众较广的新媒体平台作为政府与公众进行危机事件风险沟通的常规渠道。在危机发生时，政府主管食品安全的部门，一边要及时在覆盖受众较多的门户网站告知公众发生的危机事件；一边要及时在官方微博、微信公众号，客观地公布事件风险程度和进展情况，与公众保持实时联系，诚实回应公众关于风险事件原因、过失、责任等方面的质疑，并尽快找出解决方案，向社会公布，获得公众的理解和支持。在这一过程中尤其要注重与公众的双向对话，一方面既要与受到影响的公众保持联系，通过文字、图片、视频等方式实时更新关于事件形势和防范建议的帖子。另一方面又要把公众看成是一种信息资源而非被动受众，在危机中常规性地监测新媒体信息动向，及时接受公众的咨询信息、求助信息，同时接受公众的反馈信息。

危机后，总结运用新媒体进行食品安全风险沟通的经验教训。我国在食品安全风险沟通领域还处于起步阶段，尤其缺乏新媒体环境下的食品安全风险沟通经验，导致我们在鱼龙混杂的信息时代，谣言的力量常常胜于辟谣的声音，科学的声音常常淹没于漫天流言之中，不利于培育公众食品安全风险感知，不利于形成社会共治格局，不利于食品安全问题的解决。这就要求设定“定期回顾”和“重新修订”程序，确保运用新媒体促进食品安全风险沟通的相关经验得到及时的总结，并被吸收到新一轮食品安全风险沟通机制和程序修订之中，为指导下一次食品安全危机事件应对做好准备。同时，要对风险管理者的沟通策略和方法进行妥善性评估，将沟通中的得失、经验、教训形成书面文字，并运用新媒体进行广泛沟通和学习，让新一轮的风险沟通机制和程序修订充分吸收这些经验教训，并让这一过程形成统一有效的机制，甚至形成惯例和文化，经过一轮复一轮的总结—修订—运用—再总结—再修订过程，持续提升我国运用新媒体沟通食品安全风险的策略和方法，促进食品安全风险有效沟通，促进食品安全问题有效解决。

发展之路

以大数据实现食品安全精准治理

□金江军

近年来，我国各级食品安全监管部门做出了巨大努力，食品安全状况有所好转，但时不时曝光的食品安全事件，依然难以给老百姓安全感。传统人海战术、运动式执法、被动式执法已经不适应时代要求，须用互联网思维、大数据思维，实现食品安全的精准治理。

建立和完善食品生产经营者数据库，运用大数据摸清食品安全的家底，准确把握食品安全态势。食品安全监管，信息是基础。试想，如果食品安全监管部门连辖区内有多少家食品安全市场主体，它们都是谁，位置在哪里，生产经营哪些食品，以前有过哪些违法犯罪行为等情况都不清楚，怎么去监管，怎么能够监管得好？应依托法人单位基础信息库，归集有关部门的食品安全相关信息，建立和完善食品安全生产经营者数据库。

目前，我国各级食品安全监管部门都不同程度地建立了数据库，但存在数据不全面、不及时、不准确的问题。数据库中的数据质量不高，更新不及时，有的甚至成了“死库”。食品生产经营者数据库的数据来源大致分为以下五类：一是食品安全监管部门自身业务工作中产生的数据，包括利用网上投诉举报平台获取消费者的投诉举报数据；二是通过数据交换从工商、公安、法院等其他政府部门获取食品安全相关数据，如涉及食品安全的行政处罚信息；三是从生产经营者的信息系统中抽取食品安全相关数据，如食品原材料进货数据、食品销售出货数据等；四是从互联网上搜索、抓取食品安全相关数据，如媒体报道的食品安全事件；五是从食品网上交易平台抽取食品安全相关数据，如用户对所购食品的评价数据、对商家的评分数据。

通过开展大数据分析，对食品生产经营者进行分类分级监管。一些食品安全监管部门还习惯于采用人海战术来应对食品安全问题，抱怨执法人员太少，一个人要管几百家甚至上千家食品生产经营市场主体，管不过来。但实际上，只要管住那些信用不好、容易违法犯罪的食品生产经营者，就可以显著改善一个地区的食品安全状况，而不能盲目执法，眉毛胡子一把抓，平均使用执法力量。对于食品生产经营者，食品安全监管部门要依托食品生产经营者数据库，开展大数据分析，进行分类、分级监管。我国食品种类众多，而且生产加工方法、价格等各不相同。有些食品容易出现食品安全问题，而有些食品很少出现食品安全问题。食品安全领域的违法犯罪，绝大多数都是为了牟利。容易出问题的食品，多是通过非法添加之后牟利较多的，如肉制品、奶制品等。对于生产经营不同食品的商家，要开展食品安全风险评价，区别对待。对于生产经营高风险食品的商家，要重点监管。近年来，许多食品安全监管部门已经开展了社会信用体系建设，今后要进一步完善食品安全信用体系，归集食品生产经营者的信用记录，对食品生产经营者的信用状况进行分级。对于信用状况好的食品生产经营者，减少执法检查频率。对于信用状况不好的食品生产经营者，增加执法检查频率。这样就把执法力量集中用于信用不良的食品生产经营者。

运用大数据分析食品安全事件规律，科学配置有限的执法力量。食品安全监管部门可以借鉴国外的成功经验，建立食品安全地理信息系统，并开发相应的手机客户端。互联网的发展为食品安全从政府独自监管走向社会共同治理提供了技术条件。食品安全监管部门一方面可以把自身掌握的食品安全事件标注到电子地图上，另一方面通过完善食品安全有奖举报制度发动广大消费者通过手机把自己遇到的食品安全问题标注到电子地图上，并说明在什么时间遇到了什么样的食品安全事情，让食品安全监管部门和其他消费者知道。食品安全监管部门通过大数据分析，就可以掌握辖区内食品安全事件发生发展规律，科学部署执法力量，有针对性地采取措施，改善本地区的食品安全状况。此外，食品安全监管部门还要依法依规开放公共数据资源，如食品生产经营者基本信息、食品抽检情况、食品检测检验报告等，鼓励社会机构对这些公共数据资源进行开发利用，提供食品安全大数据应用产品和服务。实行行政执法全程留痕，构建“数据铁笼”，提高食品安全领域行政执法的规范化水平。

政策与管理