

资政建言

科学谋划我国食品安全战略的基本框架

□ 胡颖廉

战略是具有基础性、前瞻性、全局性的制度框架。党的十八届五中全会创造性地提出,实施食品安全战略,形成严密高效、社会共治的食品安全治理体系,让人民群众吃得放心。科学谋划我国食品安全战略,需要把握几对基本关系。

统筹数量、质量、营养三个目标

粮食数量安全、食品质量安全、食物营养是相互关联的概念,在不同发展阶段各有侧重。为保障粮食安全,我国每年消耗32万吨农药,250万吨农业塑料薄膜和数千万吨化肥,粗放的农业生产模式导致化学污染成为当前食品安全的最大风险。与此同时,不健康的饮食习惯和营养知识缺失从需求末端影响食品安全状况。然而根据现行机构设置,上述三项工作分别由农业、食药监管、卫生部门负责,导致不少政策缺乏互补性和一致性。

要解决政策碎片化问题,必须从整体治理视角统筹数量、质量、营养三个政策目标。粮食安全是基础安全,是治国理政的大事;食品安全是枢纽安全,是对执政能力的重大考验;食物营养是发展安全,是公民健康的物质基础。针对食品安全这个现阶段主要矛盾,可采取如下措施。一是以国务院食品安全委员会为平台,优化多部门协同决策。关键是跳出安全看安全,跳出监管抓监管,形成内容全面、功能耦合、结构严密的制度体系。二是在继续坚守粮食安全底线的前提下,政策优先级向食品安全倾斜,同时鼓励发达地区引导科学的食品消费行为。三是真正在国家层面将食品安全提升到与粮食安全同等重要的战略地位。

把握创新、绿色、共享三大理念

在创新、协调、绿色、开放、共享这五大发展理念中,创新和绿色与食品安全关联密切。

第一,要用制度创新和技术创新提升监管效能。创新监管职能,改变食药监管部门将大量精力用于行政许可的状况,通过简政放权增加事中事后监管的人力物力资源。创新食品安全商业责任保险、第三方检验检测等市场嵌入型监管机制,打造“食品安全产业”。发挥第三方平台、社交媒体等食品新业态优势,实现传统信息网上留痕和产品可追溯,推动产业发展与监管进步相兼容。利用“互联网+”、大数据等新型监管手段建

立食品安全立体防控体系,以智慧监管提升监管效能。

第二,将食品安全嵌入生态文明建设。当前我国19.4%的耕地土壤点位重金属或有机污染超标,61.5%的地下水监测点水质为较差或极差,工业化带来的环境污染从源头影响食品安全。作为对策,应建立分类治理机制:农业大省和粮食主产区经济发展水平偏低,要科学评估和尽量减少工业化对农产品质量安全的影响;发达地区尤其是大城市以输入型食品安全风险为主,可探索输出地食品安全生态环境补偿机制;其他地区应协调好三次产业间关系,避免走先污染后治理的老路。

第三,把食品安全作为基本公共服务向全民提供。过去食品安全工作定位通常是“不出事”,通过严肃问责的负向激励防止系统性风险发生。实际上食品安全具有多重属性,既是公共安全的重要内容,又是社会治理创新的重点工作,并最终立足于健康中国建设和共享发展。应科学设置考核指标和问责情形,引导地方政府从被动应对食品安全事件的底线思维,升级为主动增进健康福祉的上限思维。关键是让政府认识到食品安全工作是“会出彩”的事,能够成为新的经济增长点并带来巨大社会效益。

激发市场、政府、社会三类主体

食品安全首先是生产出来的。食品产业是国民经济的重要支柱,2015年我国食品工业总产值已突破11万亿,但产业结构多、小、散。只有强化食品产业基础,才能让优胜劣汰的市场机制起决定作用,促使企业承担食品安全第一责任。一方面以新型城镇化和农业现代化推进农业生产模式集约化、规模化,将农户融入协作式供应链,从源头提升农产品质量安全。另一方面以创新驱动发展战略为契机,探索食品安全监管服务体系,推动以创新、资本为核心要素的供给侧改革,通过优化产业结构和提升产业素质激发企业尚德守法的内生动力,保障加工食品安全。

食品安全也是监管出来的。政府要实施最严格的监管,扮演好食品市场的“警察”角色。中央政府负责食品安全治理基础性制度建设,包括加强食品安全法、标准和企业生产经营行为规范建设,建立国家食品安全基础信息数据库和信用体系,完善统一权威高效的监管体制。市、县两级政府落实“四有两责”的属地管理责任,实现责任可量化、可操作、可检

验。特别是要坚持问题导向,重点加大监督检查和产品抽检力度,遏制食品案件查处量逐年下降的势头。乡镇基层要将食品安全纳入社区网格化管理,改变“牛栏关猫”的状况,防止食品安全在第一线失守。

食品安全更是治理出来的。当前我国常住人口城镇化率55%,恩格尔系数达30.6%,社会快速转型使得食品安全处于风险易发期。食品安全风险的多样性决定了治理主体的多元化。以社会治理精细化为指导,建立企业、社会组织、消费者参与的共治体系,完善信息公开、贡献奖励、科普教育、第三方参与等机制。现阶段要加强食品安全社会共治基础制度建设,包括公开监管信息、推广大众参与式知识科普、建立生产经营主体社会信用体系等。

谋划规模、结构、阶段三项要素

首先是合理的监管资源规模。发达国家经验表明,强大的产业与强大的监管相互支撑。当前我国有各类有证食品生产经营主体1100多万家,监管人员编制约12万,其中专业人员占比不足50%。监管资源与产业状况不匹配,区域间基本监管服务能力不均等,带来食品安全风险“洼地”。可学习公安机关做法,根据产业规模、人口分布、地理面积等因素,科学测算

各地每万人口食品安全监管人员需求量。同时借鉴教育、卫生等领域经验,尽快建立食品安全财政投入保障机制,促进监管能力长效提升。其次是科学的体制架构。横向上,根据风险类型不同在全国划分5到7个跨区域监管功能区,并配合“一带一路”战略,在三大经济发展区域设置监管派出机构,协调监管事务和打击地方保护。纵向上,改变“上下一般粗”的监管组织架构,科学划分各级政府监管事权,实施差异化监管,并鼓励地方试点食品安全监管省以下垂直管理体制。进行综合设置市场监管机构改革的地方,要确保食品安全监管工作得到强化。

最后是务实的阶段目标。制定国家食品安全战略路线图和时间表,“一张蓝图干到底”。构建食品安全治理现代化指标体系,从食品产业基础、食品安全监管能力、食品安全水平、人民群众满意度等维度入手,提出各时间节点要实现的工作目标,避免政策随意性。到2020年也就是“十三五”末期,形成严密高效、社会共治的食品安全治理体系;到2035年,食品安全状况达到中等发达国家水平;到2050年,实现食品安全治理现代化,为实现中华民族伟大复兴中国梦奠定基本物质基础。

(作者单位:国家行政学院)



今年开始,河北省廊坊市广阳区在辖区实行以校长为第一责任人的学校食堂食品安全责任制,各学校食堂均配备了专职食品安全管理人员,并定期对学校周边餐饮店开展食品安全隐患排查整治工作。图为5月10日该区食药监局工作人员在为学生讲解食品安全知识。

新华社记者 李晓果摄

经历计算机时代、互联网信息化时代浪潮洗礼后,今天我们正步入大数据时代。大数据作为一种信息数据处理和储存技术,能有效地集成国家政治、经济、社会文化以及生态等领域的信息资源,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基础和支撑,是建设网络强国的重要保障。因此,在大数据时代,地方政府如何运用大数据提升执行能力、决策能力、管理能力和服务能力已经成为亟待解决的重大现实问题。

运用大数据提升执行能力

运用大数据优化地方政府政策执行环境,整合政策执行资源,增进政策执行合力,减少政策执行外部环境的制约,可以有效防止政策在执行过程中出现的“中梗阻”“低效率”“脱型走样”“观望症”现象,提高地方政府的政策执行力。同时,充分运用大数据的客观性建立政策执行监督机制,防止政策在执行过程中出现随意性和弄虚作假行为,有效遏制不作为、不积极现象,可以确保上级政府的政令畅通、执行有力、监督有效,形成地方政府治理体系制度化、科学化、规范化和程序化。

此外,在大数据时代,地方政府不仅要有有效执行上级政府政策,而且要充分运用大数据来提升自身的再造能力、区域体制创新和制度创新能力、依法行政能力和加强地方区域经济发展的协调能力,从而不断完善治理体系和治理能力现代化建设。

运用大数据提升决策能力

在传统的决策机制中,地方政府的一些领导往往容易凭借自身经验进行决策,由于缺乏对客观数据的把握,导致决策失误率高,滞后性严重、透明度低等现象,违背了经济科学的科学发展规律。在大数据时代,地方政府应改变传统的决策方式,充分运用大数据来建立有效的科学决策机制,防止个别领导“拍脑袋”决策现象,提高政策决策的精准性、科学性和预见性。同时,随着政府职能转变加快、党和政府民主科学决策进程提速,在大力推进电子政务建设和大数据开发与利用的背景下,地方政府不仅要充分运用大数据的智能化、精准性和快速性来评估政策执行的效率,而且还要对政府决策的准确性、时效性进行客观科学的数据分析和跟踪评估,纠正政策在执行过程中偏离实际情况,为科学决策保驾护航。

地方政府在重大决策过程中,运用大数据来分析民众对重大决策的关注程度、意见表达、利益诉求以及民众的情绪变化等,不仅能够促进决策的科学性,还能有效预防和化解潜在的社会风险和社会问题。因此,地方政府应充分运用大数据来建立畅通的民意反馈渠道,通过大量收集反馈数据进行分析和预测,及时有效地修改、调整、完善、纠偏决策,提升地方政府的科学决策能力。

运用大数据提升管理能力

大数据具有多样性和复杂性的特点,这在客观上要求地方政府全面加强数据管理能力,提升软硬件水平,建立部门之间的数据共享平台。通过各部门多渠道、多层次、全方位的内部协作,打破数据孤岛现象,整合数据资源,实现数据共建共享,为民众和企业提供快捷、高效、方便的办事服务。同时,地方政府在应急管理机制上应从传统的粗放式管理向精细化管理转变,从单兵式管理向协作式管理转变,从文书式管理向电子政务式管理转变,从而不断提高政府的应急管理能力。这就需要地方政府以大数据为基础,建立预警、决策、协调、执行和处置联动机制,从而提高处置突发事件的应急管理能力。

在大数据时代,地方政府如何运用大数据建设透明政府,使权力在阳光下运行,构筑起反腐败的网络监督机制,推动法治政府建设已经成为重大现实问题。这就需要地方政府充分运用大数据来实现把执法权力关进“数据铁笼”,让权力运行处处留痕,规范干部权力运行机制,让失信市场行为无处遁形,真正做到“人在干,云在算”。

运用大数据提升服务能力

在全面深化改革背景下,地方政府应改变传统的自上而下的单向度管控模式,建立起以公共服务为核心的现代管理模式,将管理融入服务之中,在服务中实现管理,在管理中推进服务。这客观上需要地方政府充分运用大数据来转变政府职能,通过快速、精准、高效的电子信息化办公流程和政务服务模式,更好地为民众提供服务,为社会民生建设提供服务,为企业发展提供服务,为市场发展提供服务,从而不断提高地方政府的行政效能和服务水平。同时,地方政府应充分运用大数据构筑起“政府搭台”“企业唱戏”“民众看戏”的服务体系,从而实现改善社会民生的目标。地方政府可以通过收集城市交通、卫生医疗、教育、基建、商业、金融、气象等数据信息,运用平台建设等多种方式,把各种数据资源进行汇聚、引导和有效利用,让“块数据”汇聚得更全面、更迅速、更智能,为企业和民众提供一站式电子政务服务,为民众和企业带来便捷服务。

政府作为公共管理的主体,要充分运用大数据来提高服务能力和市场监管的行政效益,更好地推动政府职能转变和简政放权,更好地推进政府监管和社会监督相结合,从而建立现代服务体系。这在客观上要求地方政府大力提高数据运用和管理能力。通过搭建信息化服务平台,推进政务公开,倡导用数据说话,为企业和民众提供更加便捷、更加高效的公共服务;对数据信息发布的准确性和权威性进行管控,加强和改进市场监管,建立健全诚信机制,不断提高地方政府的服

(作者单位:贵州省社会科学院)

热点透视

网络空间治理应着力保障公民权利

□ 程晨

习近平总书记近期在网络安全和信息化工作座谈会上指出,网信事业的发展“必须贯彻以人民为中心的发展思想”“让亿万人民在共享互联网发展成果上有更多获得感”。“以人民为中心”“人民的获得感”具体到公共治理法治化的语境下,就是如何更好地实现和保障公民权利。因此,学习贯彻习近平总书记上述讲话精神,前提是要理顺网络空间治理与公民权利之间的关系。

准确理解“网络空间公民权利”的内涵外延

首先,“网络空间公民权利”的依据是宪法和法律。所谓“网络空间公民权利”,是指公民权利在网络空间中的行使和实现,并非独立的、不同的权利范畴。网络空间的虚拟性是一种事实层面的状态,并不会在规范层面为公民权利增删内容或改变规则。权利主体独自使用互联网终端的现象亦不能改变网络空间生活的公共性、社会性本质。因此公民权利在网络空间行使时和在现实生活中一样,在享受法定自由和利益的同时,也要遵守法定的界限和规则。

其次,网络空间公民权利的外延广泛,既包括网络基础设施普及化、网络公共服务均等化、网络应用成本可接受等基础性权利,也包括利用信息、联系沟通、生产经营、表达交流、舆论监督等发展性权利。全面认识网络空间公民权利,对于治理主体来说,在网络建设、治理上既要统筹兼顾又要循序渐进。应从基础性建设做起,加快信息化服务普及,降低应用成本。对于使用者来说,应当全面、客观地看待国家网络事业的发展

和治理的绩效,不宜以个体或某一小部分群体的不合理需要来要求改变网络治理的普遍规则。

充分重视网络空间特征对公民权利的影响

网络空间的特殊性会对个体权利、公共秩序产生不容忽视的影响。迅捷的信息传播速度、广阔的信息接受面,既能在分享信息资源上产生良好效能,也会让保护个体权利以及维护公共秩序变得相对困难。隐私泄露对个人生活产生颠覆性破坏,数据泄露对消费者权益和公平竞争的损伤,网络谣言给社会秩序造成巨大损失,这样的例子屡见不鲜。

此外,网络空间的虚拟性、匿名性导致原本对等的权利和责任陷入一种“暂时性失衡”,很多情况下在网络空间的言行较之于在现实空间显得更为随意化、非理性化和责任感缺位。这种言行无论是作为信息源头还是作为传播介质,都给个体权利、社会秩序造成较大的风险。

实践表明,网络空间话语权出现了朝不平等方向发展的趋势。在网络技术、文化水平、表达技巧、组织化程度上有优势的群体很容易将其转换为话语权优势,并迅速扩大与弱势话语群体的差距,导致网络话语权实质上的不平等。网络空间只有依靠信息才能进行公共生活,话语权的平等还可能因网络市场上恶性竞争、滥用市场支配地位等情况就是网络空间权利不平等的明显实例。网络空间治理要充分重视网络空间特

征对公民权利产生的影响,尝试更多积极主动、及时有效的预防性措施,平等对待全体公民,维护好、保障好网络空间中的公民权利。而网络空间权利主体应当更加谨慎地恪守权利界限,充分尊重他人权利和公共秩序,还要对网络空间治理规则对个人造成的一些不便,尽必要的容忍义务。

依法行使网络治理权力

同现实社会一样,网络空间公民权利的维护和保障也需要“把权力关进法治的笼子”。法治精神对网络治理权力提出了不同层次的要求。治理主体应当依据既定的、明示的法律规范治理网络。评判网络空间上的内容和行为要有法定的标准,运用治理措施要有法定依据。在更高层次上,则要求治理主体运用依法治理网络的成果来提升现实社会的法治化水平。

网络空间治理的法治化程度越高,才能维护良好的公共秩序和充分的信息交流,为现实网络空间治理提供必要信息,建立互动渠道。这也是“让互联网成为发扬人民民主、接受人民监督的新渠道”的题中应有之义。在网络治理的实际操作上,发扬人民民主侧重主动性,接受人民监督侧重反馈性。两者都需要以制度化、规范化的途径调整国家机关和公民之间的关系,都需要以法治精神保持权力和权利在网络空间上的理性交流与和谐互动。治理主体应重视发挥网络渠道的作用,利用网络了解民意、收集民智、回应民众关切、解释民众疑问;另一方面也应维护这个渠道的畅通,对善意的批评和监督,要诚恳听取、认真研究、从善如流。运用网络治理法治

化的成果促进现实社会治理的法治化,最后还要注重在人民民主和人民监督两方面实现网络渠道与既有治理体系的衔接配套。

网络空间国家主权和信息安全是公民权利的前提

“公民权利”是公民依据国籍而拥有并获得国家保护的权力。如果缺少独立自主的网络空间国家主权和国家信息安全,一切网络空间上的公民权利都是“镜花水月”。技术是一柄“双刃剑”,一方面可以造福社会、造福人民,另一方面也可以被用来损害国家利益、社会公共利益和民众利益。从世界范围看,信息技术领域的国际竞争形势更加复杂,网络安全威胁和风险日益突出,并日益向政治、经济、文化、社会、生态、国防等领域传导渗透。2013年爆出的美国“监听门”事件就是现实教训。

在这种形势面前,维护保障网络空间公民权利首先就要保证网络空间国家主权和信息安全。信息无孔不入,技术层出不穷,维护网络安全不仅仅是网络技术方面、关键信息基础设施方面,而且也要在容易被忽略的网络舆论、社会意识、思想价值观方面加强网络安全防控能力建设。习近平总书记在第二届世界互联网大会和网络安全和信息化工作座谈会上都反复强调正确处理安全和发展关系,指出安全是发展的前提,发展是安全的保障,安全和发展要同步推进。网络空间治理工作在处理网络信息安全和网络空间公民权利的关系上也要落实这一要求,把网络空间公民权利的实现前提巩固好、保障好。(作者单位:中共中央文献研究室)



5月11日,浙江省桐乡市濮院镇新联村举行首届村民“道德模范”颁奖大会,旨在推动乡村道德建设中的榜样示范作用。图为该村村民在观看颁奖大会。新华社记者 徐昱摄