

新华文摘

【半月刊】



20 2018
ISSN 1001-6651

新时代领导干部必须旗帜鲜明讲政治 (课题组)

中国社会政策阶段性演变逻辑 (王春光)

经济特区与中国制度变迁的路径选择 (陶一桃)

理解“学以成人”【两篇】(杜维明 赵敦华)

改革 40 年与中国经济的未来 (王小鲁)

美国大都市区的空间蔓延与空气污染

治理 (孙群郎)

第七届鲁迅文学奖获奖作品选 【四篇】

(李修文 宁肯 鲍尔吉·原野 黄咏梅)

《山本》评论【三篇】(陈思和 吴义勤 张业松)

张自忠与二十九军的北平荣辱 (车晴等)

大学能力建设：新时代中国高等教育
面临的重大课题 (宣勇)

5G 关键技术及典型应用 (沈可等)

八大书院：传统文化的名片 (宋明昌)

反科学思维的心理根源 (道格拉斯·T. 肯里克等)

大数据与国际关系研究创新 (漆海霞)

新华文摘 半月刊

2018·20
创刊/1979年1月

【总第656期·2018年10月20日出版】



微信公众号

主管单位：国家新闻出版广电总局

主办：人民出版社

编辑出版：新华文摘杂志社

社长：李春生

总编辑：喻阳

副总编辑：王善超

副社长：刘仲翔

编辑部电话：(010)65132880

传真：(010)65132880

市场部电话：(010)65170515

邮购热线：(010)65250042

地址：北京隆福寺街99号金隆基大厦

邮编：100706

网址：<http://www.xinhawz.com>

印刷：北京新华印刷有限公司

国内总发行：北京报刊发行局

邮发代号：2-243（大字本：2-244）

订购处：全国各地邮政局

国外总发行：中国国际图书贸易总公司

（100044 北京车公庄西路35号）

国外代号：SM7

ISSN 1001-6651 CN 11-1187/Z

广告登记：京东工商广字第0253号

定 价：16.00元（大字本：19.00元）

政 治

- 新时代领导干部必须旗帜鲜明讲政治 课题组 1
理解中国基层政府责任制：道德的内嵌性、
干部与群众价值的一致性 卢春龙 4
实现“高效”目标：打造国家监察体制改革
“升级版” 蒋来用 10

社 会

- 中国社会政策阶段性演变逻辑 王春光 14
中国社会工作的话语体系构建 杨发祥 王杰 18
关于加快实施健康中国战略的
几点思考 朱光明 谭相东 21

新华观察

- 经济特区与中国制度变迁的路径选择
——中国改革开放四十年历史进程的理论思考 陶一桃 24
显著增强我国经济质量优势 程虹 28
从农田到餐桌，如何保证“舌尖上的安全”
——我国食品安全风险治理及形势分析 江南大学商学院与食品安全风险治理研究院课题组 29
资源权益金融的特征及其对经济增长和
资源节约的作用机理 张伟 侯延爽 32

哲 学

理解“学以成人”【两篇】

为什么要“学做人” ······	杜维明 35
学以成人的通释和新解 ······	赵敦华 37
道通为一 ······	王蒙 39
哲学视域中的共同体理论 ······	孔伟 41

经 济

改革 40 年与中国经济的未来 ······	王小鲁 46
以治理推进全球化：评估与展望 ······	孙杰 50
我国地方政府债务的风险评估及治理路径 ······	郑洁 陈建 55

历 史

美国大都市区的空间蔓延与空气污染治理 ······	孙群郎 58
民国时期湘中地区乡村经济 ······	王继平 62
高力士为李白脱靴事质疑 ······	杜文玉 66

文 艺 作 品

第七届鲁迅文学奖获奖作品选【四篇】

山河袈裟 [散文] ······	李修文 68
北京：城与年 [散文] ······	宁肯 72
流水似的走马 [散文] ······	鲍尔吉·原野 75
父亲的后视镜 [短篇小说] ······	黄咏梅 79
[相关链接] 第七届（2014—2017）鲁迅文学奖获奖作品名单 ······	85
漫 画 之 页 方成漫画作品选登（五幅） ······	86
美 术 作 品 范子登中国画作品选登（两幅） ······	

文 艺 评 论

一卷难忘唯此书：《创业史》第一部叙事的

真善美问题 ······	解志熙 87
《山本》评论【三篇】 ······	
试论贾平凹《山本》的民间性、传统性和现代性 ······	陈思和 91
回归混沌的历史叙事美学 ······	吴义勤 94
地志与史志，以及“民间”的限度 ······	张业松 96

人物与回忆

追记田家炳先生	连锦添	98
张自忠与二十九军的北平荣辱		
车 晴 口述 郑心仪 整理	100	
忆永厚：休休，公毋渡河，毋渡河	陈四益	103
北平：1928—1937	丘 濂	106

教 育

大学能力建设：新时代中国高等教育面临的		
重大课题	宣 勇	110
对创建一流大学的几点想法	丛京生	115
新时代中国好教师培育刍议	宋乃庆 罗士琰 肖 林	116

科学 技术

5G 关键技术及典型应用	沈 可 付 智	120
共生：生物进化和多样性之谜	刘润进	124
超级高铁：从历史到现实	王 麟	126
科技点滴（四则）		128

读书与传媒

八大书院：传统文化的名片	宋明昌	129
智能互联与数字中国：中国新媒体发展现状、		
展望	唐绪军 黄楚新 王 丹	130
中国出版传媒业的创新共生：媒介融合与		
特殊管理股	付国乐 张志强	133
用中国的方法理解中国改革	王 刚	138

国外社会科学

反科学思维的心理根源		
道格拉斯·T·肯里克 亚当·B·科恩		
斯蒂芬·L·纽伯格 罗伯特·B·查尔迪尼	139	
重新审视大国工业化运行机制	霍斯特·汉斯奇	142
益智玩具没用？	埃里克·万斯	144

显著增强我国经济质量优势

程 虹

质量体现着人类的劳动和智慧，承载着人们对美好生活的向往。实施质量强国战略，是以习近平同志为核心的党中央在科学研判新时代我国经济发展基本特征基础上作出的重大战略决策。当前，应进一步深化对质量强国战略重要意义的认识，以提高发展质量和效益为中心，深入实施质量强国战略，推动我国经济发展进入质量时代，显著增强我国经济质量优势，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦奠定质量基础。

质量强国战略是推动经济高质量发展的重大战略

发展的质量和效益不够高，是当前我国经济发展存在的主要问题之一。实施质量强国战略，有利于解决我国一些产品和服务质量不高这一现实问题，通过产品和服务质量的提升，更好满足不断升级的消费需求，从而在既定的资源投入条件下提高产出效率和价值；有利于全面提升质量水平，推动中国制造向中国创造转变、中国速度向中国质量转变、中国产品向中国品牌转变，加快培育国际竞争新优势，推动我国经济高质量发展。因而，质量强国战略是推动经济高质量发展的重大战略。

供给侧结构性改革是实现经济高质量发展的关键举措，质量强国战略的实施将大大加快我国供给侧结构性改革步伐。供给侧结构性改革的一个重要目标是出清过剩产能，而产能过剩的实质就是低质量供给满足不了高质量需求。实施质量强国战略，使企业成为质量提升主体，能够有力促进市场主体走向提质增效的发展道路，全面

提高产品和服务质量；也将推动建立优质优价的市场秩序，从而加快出清那些低质量的过剩产能。供给侧结构性改革的另一个重要目标是加快新旧动能转换。从根本上说，提高产品和服务质量要靠创新。实施质量强国战略必然促进以科技创新为主的新动能加速生成，促进新旧动能加快转换。

科学把握质量强国战略的实施规律

满足人民群众需求和增强国家综合实力是实施质量强国战略的根本目的。新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在质量领域，这一矛盾表现为人民群众对高质量产品的需求和不平衡不充分的质量发展之间的矛盾。实施质量强国战略，必须以满足人民群众高质量需求为导向，坚持以满足人民群众需求和增强国家综合实力为根本目的，把增进民生福祉、满足人民群众质量需求作为提高供给质量的出发点和落脚点，促进质量发展成果全民共享，增强人民群众的质量获得感。

保障质量安全是质量强国战略的重要主题。有效保障质量安全，是质量强国战略的核心内容之一，也是实施质量强国战略必须遵循的基本规律。随着人民群众收入水平和安全意识不断提高，质量安全的底线标准也在动态提升。这就意味着质量安全监管者不仅要保障当下的质量安全，还要持续提高保障质量安全的能力，始终守住质量安全底线。当然，确保质量安全，只靠监管部门的努力是不够的，还必须推进质量全民共治。应创新质量治理模式，促进社会各方参与，健

全社会监督机制，推进以法治为基础的社会多元治理，构建市场主体自治、行业自律、社会监督、政府监管的质量共治格局。

平等竞争的市场环境是实施质量强国战略的重要保证。质量是竞争出来的。只有建立起平等竞争的市场环境，才能促进质量提升。因此，促进各行各业提升质量，根本方法是建立健全平等竞争机制，创造各类企业平等竞争、健康发展的市场环境。目前，我国质量领域的行政审批制度还需要进一步改革，质量安全监管也存在越位、缺位、不到位的问题，激发企业等市场主体追求质量的激励与约束机制还不健全，人民群众参与质量治理的渠道仍不畅通。要有效实施质量强国战略，必须加大改革力度，以制度创新推动质量强国建设。

以深化改革促进质量强国战略有效实施

加快质量强国战略实施步伐，关键是进一步深化改革，加快建立健全有利于质量提升的体制机制，实现我国质量治理现代化，增强市场主体提升质量的内生动力。

健全质量竞争机制。首先，继续深化政府质量管理的“放管服”改革，最大限度地减少对企业质量行为的事前行政审批以及各种变相行政审批，将重点转移到事中和事后监管上来，建立健全让市场发挥决定性作用的机制。其次，大力破除质量领域的行政壁垒，让所有市场主体都能平等地进行质量竞争，实现优质优价。再次，加大对产品核心技术、外观设计、品牌商标和广告创意等知识产权保护力度，激励市场主体通过创新提高质量。

健全质量服务体系。建设质量强国，要求我国产品和服务走向价值链高端。实现这一目标，必须形成强大的检验检测、标准计量和咨询认证等质量服务能力。大部分质量服务业务是服务于质量领域的市场行为，具有鲜明的产业特征，属于生产性服务业。因此，应积极推进政府所属质量技术机构改革，做到

从农田到餐桌，如何保证“舌尖上的安全”

——我国食品安全风险治理及形势分析

江南大学商学院与食品安全风险治理研究院课题组

滥用食品添加剂，农产品中农药残留超标，饲料中添加违禁物质，假冒伪劣食品被屡屡曝光……过去有段时间，我国食品安全恶性事件频发，导致公众对食品安全充满恐慌和担忧。特别是“三鹿奶粉”事件，曾让老百姓谈国产奶粉色变。

党的十八大以来，党中央将食品安全上升到国家战略高度。为保证“舌尖上的安全”，各级党委政府及相关部门认真贯彻落实中央部署要求，把食品安全工作摆在更加突出的位置，不断完善食品安全各项政策法规，创新监管机制，强化监管手段，严防严管严控食品安全风险，逐步建立起“从农田到餐桌”的全过程食品安全监管制度。五年多来，我国食品安全风险治理取得了明显成效。2013年至2017年，国内食品安全总体抽检合格率均保持在96%以上。

1 食品安全相关政策法规日臻完善

五年多来，我国持续推进食品

政企分开、政事分开；整合过于分散的技术机构，发展具有国际竞争力的质量服务企业，大力提高质量服务能力。还应建立完善的检验检测、标准计量、咨询认证机制，引导市场主体提高产品、工程、服务的质量水平、质量层次和品牌影响力。

健全质量信用机制。质量信用机制是质量强国的重要基础建设。应建立健全质量信号传递反馈机制，鼓励消费者组织、行业协会、第三方机构等开展产品质量比较试验、综合评价、体验式调查，引导消费者理性消费。加强标准化工作，完善各类标准的制定流程，有效组织实施标准，并对标准的制定、实施

安全法律法规制度的修订完善工作，目前在食品安全风险防治方面已经形成了较为完备的政策法规体系。2015年，我国修订施行了《中华人民共和国食品安全法》，同时涉及食品安全的《兽药管理条例》《生猪屠宰条例》《农药管理条例》《进出口商品检验法实施条例》等也相继得到修订。初步统计显示，2013年以来，国务院共制定修订了11个有关食品安全的行政法规；制定修订与食品安全相关的24个规范性文件。国家有关部门制定修订40个食品安全规章，发布了170个规范性文件，涵盖了“从农田到餐桌”的食品安全风险治理全过程。

新修订实施的《食品安全法》被称为“史上最严”，加大了违法成本，细化了食品安全违法行为的类型，大幅提升了违法行为的处罚幅度，丰富了食品安全违法行为声誉罚、行为罚、财产罚、自由罚的处罚体系和种类，食品安全刑事司法解释则重点对食品安全犯罪的具体

进行监督。在强制性国家标准之外，积极推进由市场和社会主体制定团体标准，以高水平团体标准促进产品和服务质量提升。此外，还应健全全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统，整合工商、财税、金融、司法、环保、安监、行业协会商会等部门和领域的企

业及企业家信息，建立企业家个人信用记录和诚信档案，实行守信联合激励和失信联合惩戒，形成对企业强有力的质量激励约束机制、社会公开监督机制和质量监管机制。*

【作者单位：武汉大学质量发展战略研究院、宏观质量管理湖北省协同创新中心】

（2018年7月22日《人民日报》）

情形和定罪处罚进行了明确。同时，新《食品安全法》在网络食品法律规制建设方面既形成了总体的规制思路，也有了具体可操作的规则体系，对于促进网络食品业态发展、维护各主体合法权益具有积极意义，表明我国网络食品领域立法已走在世界前列。

又如，国务院2017年修订施行的《农药管理条例》，强化了农药登记、生产、经营、使用各个环节安全风险的防范，生产销售假劣农药将面临更加严厉的惩处，违法成本大大提高。同时，修订后的《农药管理条例》要求农药标签必须标注二维码，并规定于2018年1月1日以后生产的农药，如果农药标签上没有二维码，就可以直接判定为假农药，有力地打击假冒伪劣农药产品及假冒证件生产、添加隐性成分等行为。

与此同时，各级党委和政府从实际出发，在贯彻落实中央政策法规的基础上，全力推进地方食品安全政策法规的完善。以“小作坊、小摊贩、小餐饮”地方立法为例。对“三小”缺乏有效监管，是长期以来食品安全存在的最大隐忧之一。考虑到“三小”点多面广，各地差异很大，由国家统一规范难度较大，新修订的《食品安全法》明确授权各省份根据本地情况，制定具有地方特色、操作性强、能够解决实际问题的管理办法。至2017年年底，已有26个省（自治区、直辖市）出台了“三小”地方立法，其他未出台省份也将于2018年内出台相关法规。

2 食品安全监管制度不断优化

为强化食品安全风险治理，2013年初，中央启动食品安全监

从农田到餐桌，如何保证“舌尖上的安全”

——我国食品安全风险治理及形势分析

江南大学商学院与食品安全风险治理研究院课题组

滥用食品添加剂，农产品中农药残留超标，饲料中添加违禁物质，假冒伪劣食品被屡屡曝光……过去有段时间，我国食品安全恶性事件频发，导致公众对食品安全充满恐慌和担忧。特别是“三鹿奶粉”事件，曾让老百姓谈国产奶粉色变。

党的十八大以来，党中央将食品安全上升到国家战略高度。为保证“舌尖上的安全”，各级党委政府及相关部门认真贯彻落实中央部署要求，把食品安全工作摆在更加突出的位置，不断完善食品安全各项政策法规，创新监管机制，强化监管手段，严防严管严控食品安全风险，逐步建立起“从农田到餐桌”的全过程食品安全监管制度。五年多来，我国食品安全风险治理取得了明显成效。2013年至2017年，国内食品安全总体抽检合格率均保持在96%以上。

1 食品安全相关政策法规日臻完善

五年多来，我国持续推进食品

政企分开、政事分开；整合过于分散的技术机构，发展具有国际竞争力的质量服务企业，大力提高质量服务能力。还应建立完善的检验检测、标准计量、咨询认证机制，引导市场主体提高产品、工程、服务的质量水平、质量层次和品牌影响力。

健全质量信用机制。质量信用机制是质量强国的重要基础建设。应建立健全质量信号传递反馈机制，鼓励消费者组织、行业协会、第三方机构等开展产品质量比较试验、综合评价、体验式调查，引导消费者理性消费。加强标准化工作，完善各类标准的制定流程，有效组织实施标准，并对标准的制定、实施

安全法律法规制度的修订完善工作，目前在食品安全风险防治方面已经形成了较为完备的政策法规体系。2015年，我国修订施行了《中华人民共和国食品安全法》，同时涉及食品安全的《兽药管理条例》《生猪屠宰条例》《农药管理条例》《进出口商品检验法实施条例》等也相继得到修订。初步统计显示，2013年以来，国务院共制定修订了11个有关食品安全的行政法规；制定修订与食品安全相关的24个规范性文件。国家有关部门制定修订40个食品安全规章，发布了170个规范性文件，涵盖了“从农田到餐桌”的食品安全风险治理全过程。

新修订实施的《食品安全法》被称为“史上最严”，加大了违法成本，细化了食品安全违法行为的类型，大幅提升了违法行为的处罚幅度，丰富了食品安全违法行为声誉罚、行为罚、财产罚、自由罚的处罚体系和种类，食品安全刑事司法解释则重点对食品安全犯罪的具体

进行监督。在强制性国家标准之外，积极推进由市场和社会主体制定团体标准，以高水平团体标准促进产品和服务质量提升。此外，还应健全全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统，整合工商、财税、金融、司法、环保、安监、行业协会商会等部门和领域的企

业及企业家信息，建立企业家个人信用记录和诚信档案，实行守信联合激励和失信联合惩戒，形成对企业强有力的质量激励约束机制、社会公开监督机制和质量监管机制。*

【作者单位：武汉大学质量发展战略研究院、宏观质量管理湖北省协同创新中心】

（2018年7月22日《人民日报》）

情形和定罪处罚进行了明确。同时，新《食品安全法》在网络食品法律制度建设方面既形成了总体的规制思路，也有了具体可操作的规则体系，对于促进网络食品业态发展、维护各主体合法权益具有积极意义，表明我国网络食品领域立法已走在世界前列。

又如，国务院2017年修订施行的《农药管理条例》，强化了农药登记、生产、经营、使用各个环节安全风险的防范，生产销售假劣农药将面临更加严厉的惩处，违法成本大大提高。同时，修订后的《农药管理条例》要求农药标签必须标注二维码，并规定于2018年1月1日以后生产的农药，如果农药标签上没有二维码，就可以直接判定为假农药，有力地打击假冒伪劣农药产品及假冒证件生产、添加隐性成分等行为。

与此同时，各级党委和政府从实际出发，在贯彻落实中央政策法规的基础上，全力推进地方食品安全政策法规的完善。以“小作坊、小摊贩、小餐饮”地方立法为例。对“三小”缺乏有效监管，是长期以来食品安全存在的最大隐忧之一。考虑到“三小”点多面广，各地差异很大，由国家统一规范难度较大，新修订的《食品安全法》明确授权各省份根据本地情况，制定具有地方特色、操作性强、能够解决实际问题的管理办法。至2017年年底，已有26个省（自治区、直辖市）出台了“三小”地方立法，其他未出台省份也将于2018年内出台相关法规。

2 食品安全监制度不断优化
为强化食品安全风险治理，2013年初，中央启动食品安全监



管体制改革。五年多来,以职能转变为核心的大部制改革所形成的食品安全监管新体制,基本实现了由“分段监管为主,品种监管为辅”的监管模式向相对集中监管模式的转变,初步形成了一体化、广覆盖、专业化、高效率的食品安全监管体系,监管力量特别是基层监管力量从无到有并得到增强,监管体制改革取得了新的成效。

在中央层面,相关部门在食品安全监管工作中不断强化协同协作,形成了食品安全日常监管与专项整治相结合,日常监管以部门为主,专项治理注重部门协同、上下配合的机制。在地方层面,各地在食品安全监管体制改革上先行先试,积极探索食品安全监管模式。比如,广西壮族自治区通过探索统一设置机构、统一明确编制的做法,基本形成了覆盖城乡、统一权威的食药安全监管机构体系,实现了监管力量的重心下移,逐步形成了事权清晰、责任明确、覆盖城乡的食品安全风险治理体系;辽宁自贸区营口片区管委会推出“16+X”集成化监管执法,组建市场监管综合执法机构,实现“一支队伍,一次出动,全面体检”,填补了食品安全监管环节连接处的“真空”。

总的来看,目前我国食品安全管理体制创新,涵盖了从农产品种植养殖、食品生产加工与制造到流通和消费的全链条、各环节。具体表现在以下几个方面:

在源头治理方面,农业部门在全国范围内实施《到2020年农药使用量零增长行动方案》,在2014年农药使用量180.69万吨的基础上,2015年、2016年、2017年全国农药使用量分别下降到178.3万吨、174.10万吨、171.10万吨。同时,在全国范围内实施《到2020年化肥使用量零增长行动方案》。2016年全国农用化肥使用量开始下降为5984.1万吨,比2015年减少38.5万吨。这是我国有化肥使用数据统计以来,历史上首次实现使用量的减少。

在加工与制造方面,各地各部门不断创新监管机制,在经营主体、

规模大小的分类分级监管基础上,突出重点品种、重点区域、重点场所和高风险品种,尤其是公众关注度高的农产品与食品的监督,逐步建立起以日常检查、体系检查等为重点,以“双随机、一公开”为手段,以信用监管为基础的新型食品安全监管机制。比如,原国家食品药品监督管理总局2017年在全国范围内共组织监督抽检32大类237细类23.33万批次食品样品,抽检企业72215家,其中,生产环节的合格率为97.4%。

在食品流通和消费方面,国家食品药品监管部门主要实施食品经营许可证管理及“双随机、一公开”的监督抽检制度。2017年,原国家食品药品监督管理总局抽检流通环节经营企业30922家,抽检134101批次,覆盖专卖店、农贸市场、菜市场、商场、超市、小食杂店、批发市场等各类食品流通经营场所,食品流通环节抽检的合格率为97.8%,同比提高1个百分点。同时,监督抽检餐饮环节,覆盖了小吃店、集体用餐配送单位、企事业单位与机关单位食堂、餐馆、学校/托幼食堂、快餐店、饮品店、中央厨房等各种不同的餐饮场所,合格率为97.1%,虽然有所波动,但比2014年提高了3个百分点。

此外,为保证进口食品安全,国家严格“准入门槛”。2016年,原国家质量监督检验检疫总局对40个国家(地区)的27种农产品与食品进行了管理体系评估,对178个国家(地区)8大类2186种进口农产品与食品准入名单实现动态管理。首先是完善检验检疫体系,主要包括输华农产品与食品口岸检验检疫管理制度、风险监测制度、风险预警及快速反应制度、进境检疫指定口岸管理制度、随附合格证明材料制度、检验检疫申报制度、第三方检验认证机构认定制度等,已累计建成进口肉类指定口岸和查验场56个、进口冰鲜水产品指定口岸62个。其次是建立完善的进口农产品与食品追溯体系和质量安全责任追究体系,共对19个国家(地区)的21种农产品与食品进行了回顾性检查,将352家

出现不良记录的进口农产品与食品企业列入预警“黑名单”,在进入口岸时采取自动扣留的措施。同时,中央和地方均开展了打击食品走私活动,广西等沿海省份严厉打击生猪、动物内脏等走私冻品,严防携带口蹄疫等传染病病原体的食品进入境内。

据统计,2014年至2017年,全国共查处食品案件(含保健品)93.39万件,罚款金额59.77亿元,查处无证生产经营75496户,捣毁制假窝点2818个,吊销许可证1204件,移交司法机关7019件。

3 食品安全风险治理面临的挑战

五年多来,按照中央的部署,各级党委政府持续开展食品安全风险治理,取得了实实在在的效果。2017年,中央有关部门在全国范围内组织开展了4次国家农产品安全例行监测,共监测31个省份的155个大中城市5大类产品109个品种,总体抽检合格率为97.8%。课题组研究也表明,我国食品安全系统风险总值由2012年的0.426下降到2017年的0.307,达到相对安全的区间。但同时也发现,我国食品安全形势依然较为复杂,一些影响食品安全的深层次问题和矛盾还没有根本解决。

课题组调研发现,当前我国食品安全风险主要面临以下挑战:

源头治理具有长期性复杂性。工业化发展对生态环境造成了破坏,有些甚至是难以逆转的历史性破坏,这些都可能影响食品安全。此外,农业生产中化肥、农药等化学投入品的高强度施用,使得农产品与食品安全风险治理具有持久性、复杂性、隐蔽性特点,治理起来难度较大。比如,由于农药残留具有难以溶解、不易挥发的特征,现实中农产品质量安全例行监测中所检测到的禁限用农药残留,有可能是10年甚至更久之前就殘留于土壤之中的。

生产经营组织转型任务艰巨。多年来,我国食品生产与加工企业的组织形态虽然在转型中发生了积极

的变化,但以“小、散、低”为主的格局并没有发生根本性改观。在全国40多家食品生产加工企业中,90%以上是非规模型企业。全国范围内,每天有约20亿公斤食品的市场需求,而生产供应主体多是技术手段缺乏的小微型生产与加工企业,这也成为食品安全事件的多发地带。

人源性风险治理难度较大。分散化小农户仍然是农产品生产的基本主体,其出于改善生活水平的迫切需要,不同程度地存在不规范的农产品生产经营行为。此外,由于我国食品工业的基数大、产业链长、触点多,加之部分商贩诚信和道德缺失,且法律制裁与经济处罚不到位,在“破窗效应”的影响下,超范围、超限量地使用食品添加剂、非法添加化学物质与制假售假的状况具有一定的普遍性。

多重风险相互渗透。受产业结构调整与气候环境、自然灾害等多种因素的影响,近年来我国农产品与食品进口规模不断扩大,加剧了农产品与食品对国际贸易的依赖程度,进一步拉长了食品产业链,给安全监管提出了新的挑战。农产品生产新技术、食品加工新工艺在为消费者提供新食品体验的同时,也伴随着潜在的新风险、新问题。同时,不法食品生产者通过使用新技术,也衍生出一系列隐蔽性较强的食品安全风险。

部门监管的协同协作仍需加强。改革开放以来,我国的食品安全监管体制经历了七次改革,基本上每五年为一个周期,目前正在推进第八次改革。虽然监管体制在探索中逐步优化,但分段监管导致的权力分割问题没有得到很好解决,食品监管权、责在各部门间仍不够明晰,从而导致监管职能缺位、越位、交叉和重叠等现象时有发生。同时,由于治理能力不充分,导致食品安全风险监测、预警与评估滞后,难以有效治理食品安全风险。

食品供给和安全质量不平衡。首先是地区间的不平衡。发达地区的食品质量安全状况明显好于欠发达地区。其次是城市与农村间

的不平衡。特别是随着城市食品安全监管力度的加大与城市消费者食品安全意识的不断提高,致使假冒伪劣、过期食品以及被城市市场拒之门外的食品中有部分流向农村,给农村食品安全风险治理带来了难题。再次是不同食品种类间的不平衡。统计数据表明,2016年,我国蛋制品、乳制品、速冻食品、茶叶及相关制品、婴幼儿配方食品、糖果制品等合格率均超过98%以上,而糕点、方便食品、冷冻饮品、饼干、水果制品、水产品等15类食品合格率相对偏低,低于全部食品总体水平。

4 强化食品安全风险治理的现实路径

要持续加大源头治理力度。农产品生产是第一车间,食品安全风险治理必须把住农产品生产的源头环节,治土治水,依托新型经营主体集中连片推进建化肥农药减量控害增效;依靠技术创新,突破现有土壤修复技术成本高、周期长、难度大的困难,加快土壤污染的综合治理;以县(区)为单位,分类指导,科学规划,建设区域性畜禽粪便集中处理与资源化利用中心,完善畜禽粪便收集处理社会化服务体系。与此同时,以新型经营主体为重点,推进农产品生产标准化。

要进一步大力发展战略性新兴产业。重点是加快供给侧结构性改革,全面淘汰食品产业落后产能,增强有机食品、绿色食品、保健食品、特殊医学用途配方食品等中高端食品市场的供应能力;鼓励以优势农产品与食品行业的重点企业为主体,兼并重组,建设若干个主业突出、结构合理、活力充分的食品企业群体结构;发挥地域农业的地理、交通、技术等资源优势,发展具有特色的食品产业带;推动食品产业水平向中高端迈进,走高、精、尖的食品品牌化发展道路。

要深入推进全程无缝监管。推进从种植养殖开始的跨部门联合监管,实施基于食品供应链全程体系的无缝监管;健全以“双随机、一公开”为基本手段、以重点环节监

管为补充、以信用监管为基础的新型食品安全监管机制;合理配置有限的监管资源与力量,科学确定国家、省、市、县(区、市)不同层次的随机监督抽检监测的分工体系,确保不同食品、食品不同环节监督抽检样本批次的相对平衡;突出治理重点,着重监管猪肉、水产品、蔬菜、酒类、水果、冷冻饮品、餐饮食品、糕点、小麦粉等食品与小作坊、小摊贩、小餐饮、网络食品等业态。

要继续提高食品安全“违法成本”。依法严厉打击人为因素导致的食品安全问题,特别是造假、欺诈、超范围超限量使用食品添加剂、非法添加化学药品、使用剧毒农药与禁用兽药等犯罪行为,坚决铲除制假售假的黑工厂、黑作坊、黑窝点、黑市场;协同监管部门与司法部门的力量,形成执法合力,同时鼓励设区市制定实施具有地方特色、操作性强的法律规章,形成上下结合、绵密规范的法治体系;持之以恒地营造食品生产经营主体不敢、不能、不想违规违法的常态化体制机制与法治环境。

要不断深化监管体制改革。重点优化省、市、县(区、市)政府相关监管部门间的职能,形成事权清晰、责任明确、属地管理、分级负责、覆盖城乡的食品安全监管体制。重心下移,优先向县及乡镇街道倾斜与优化配置监管力量、技术装备,形成横向到底、纵向到底的监管体系;以县级行政区为单位,分层布局、优化配置、形成体系,基于风险的区域性差异与技术能力建设的实际,强化县级技术支撑能力建设,将地方政府负总责直接落实到监管能力建设上。

要充分形成食品安全风险治理的合力。加快形成以国家市场监督管理总局为龙头的风险治理信息平台,有效解决食品安全信息分散与残缺不全的状况,并规范信息公开行为,特别是主动发布“双随机”抽查监管结果,推进市场治理;大力发展战略性新兴产业,完善公众参与举报、企业内部吹哨人制度等。*

(课题组成员:吴林海、尹世久、陈秀娟、浦徐进、王建华)

(2018年8月3日《光明日报》)