



总第7期

复旦大学国际关系与公共事务学院
复旦大学MPA教育中心

School of International Relations and Public Affairs
MPA Program of Fudan University

2010.9





本期目录

天下智慧 · 中西方的民族主义

- 民族主义在西方：涵义、演变和类型
- 民族主义在中国：近代以来嬗变的三个阶段
- 21 世纪，我们需要什么样的民族主义？

治国之道 · 民主质量与政治发展

- 菲律宾：政治暴力与民主衰败
- 泰国：政治不妥协与民主乱象
- 印尼：政治腐败与民主困境

治理技术 · 食品安全监管的国际经验

- 美国食品安全监管中的召回方式
- 德国应对食品潜在不安全因素的监管措施
- 日本对进口食品的监管方式
- 法国食品监管：风险评估与风险管理的职能相分离
- 英国食品监管体系的独立全权机构模式
- 加拿大单一食品安全执法体系

我思我在 · 危机的防范与化解

- 浅谈上海城市突发事件应对体系
- 提升警察形象对化解公安公共关系危机的意义

顾 问：林尚立 陈玉刚 陶东明

编 辑：沈夏珠 弓联兵 黄 杰 张 阳

版权所有：复旦大学国际关系与公共事务学院 复旦大学 MPA 教育中心

联系我们：shenxiazhu@fudan.edu.cn

天下智慧·中西方的民族主义

【编者按】一般认为，民族主义（nationalism）是指将自我民族作为政治、经济、文化的主体而置于至上至尊的价值观考虑的思潮、意识形态或运动。在不同的历史时期，民族主义对一个民族和国家的政治发展都会产生不同的影响。事实上，民族主义在近代以来一直都是中国的一种主流政治思潮，对 20 世纪以来的中国的现代化发展和国家建设都起着至关重要的作用。“民族主义是一把双刃剑”，在近年来的钓鱼岛问题上有最明显的体现。无疑，在中国和平崛起和民族复兴的宏大叙事的话语下，关注民族主义的涵义、类型和嬗变趋势等内容对中国的持续发展具有非常重要的政治和社会意义。所以，本专题以比较的视野梳理中西方民族主义的相关内容，以期对大家有所启示。

民族主义在西方：涵义、演变和类型

民族主义的涵义

民族主义，亦称国族主义或国家主义，为包含民族、种族、与国家三种认同在内的意识形态，主张以民族为人类群体生活之“基本单位”，以作为形塑特定文化与政治主张之理念基础。具体的说，其主张为：民族为“国家存续之唯一合法基础”，以及“各民族有自决建国之权”。民族主义与爱国主义无从区分。开化的社会过去大多强调民族共同体，而最近则着重于由国家或政府陈述的文化或政治共同体。美国学者汉斯·科恩认为：“民族主义首先而且最重要的是应该被看作是一种思想状态。”英国民族学家安东尼·史密斯认为：“民族主义是一种意识形态运动，目的在于为一个社会群体谋取和维持自治及个性，他们中的某些成员期望民族主义能够形成一个事实上的或潜在的民族。”据美国学者路易斯·斯奈德研究统计，近代以来至少存在有 200 种以上的不同含义的民族主义。所以，美国学者卡尔顿·海斯得出结论说：“关于爱国主义、民族性和民族主义的历史和属性的系统和总体研究，在任何语言中都不存在。”他进而指出：（1）民族主义是一种历史进程——（人们）在此进程中建设民族国家；（2）“民族主义”一词意味着包含在实际的历史进程中的理论、原则或信念；（3）民族主义是某种将历史进程和政治理论结合在一起的特定的政治行动；（4）民族主义意味着对民族和民族国家的忠诚超越于其他任何对象。由此可见：西方近代以来诞生的“民族主义”，如同“民族”术语、概念和理论一样，具有错综复杂性。

民族主义的演变

围绕着“民族主义”起源的探讨，西方学术界通常存在两种见解，一种观点认为：“民族

主义”为近代出现的政治现象，因而探求它的“起源”不能从近代以前的历史时期（前近代）去寻找，因为从欧洲“前近代”历史时期中的阶级、职业、语言、地理等方面的历史现象看，各国“nation”（国民）长期各据一方，四分五裂，难以形成“nation”的共同意识和归属感情，以致国家形态上的“民族主义”如同无源之水。这种主张被称为民族主义起源论的“近代主义”。另一种观点认为：“民族主义”起源于古代，一路传承至近代。古代社会的凯尔特人团结一致英勇抵抗尤利乌斯·凯撒率领的罗马军团，即为古代典型的“民族主义”反抗运动。这种主张被称为民族主义起源论的“原初主义”。一般认为，民族主义的极端形式即为“国家主义”。

现代西方学者通常认为，法国教士奥古斯丁·巴洛于1789年首先使用“Nationalism”（民族主义）这个词，用来指称推翻封建君主政体的一种社会力量。还有一种观点认为，西方近代民族主义发生于19世纪初，即在拿破仑对外战争第二阶段的“侵略战争”期间，在法军的铁蹄下，欧洲各国反侵略、反统治的民族主义情绪日益高涨，民族主义思想随之应运而生，进而认为“nationalism”一词最早在1836年被界定为“民族感情”的一种形式。事实上，西方近代民族主义的外在扩张主义表现形式，可说最初始于1648年签订的“威斯特伐利亚和约”。法国，荷兰和瑞典欧洲新三大霸主的崛起，既是经济、军事强盛的结果，又是民族国家身分获得的象征。与此同时，英国、西班牙、葡萄牙相继获得了这种民族独立国家的身分。当时西欧形成的这类独立民族国家，大多指“主权国家”，表现为民族与国家同一或国民与民族合体的形态，因而又被称为“民族国家”，体现为一种“市民的民族模式”（a civil model of nation）或“国民的民族模式”（a people model of nation）。第二次世界大战后出现的民族主义内含的进步“民族独立运动”和“民族自治运动”，是对民族主义中反动的排外主义、扩张主义进行反抗斗争的结果，“正义战胜邪恶”为人类社会的法理，因而各国独立运动取得“节节胜利”自然合天意，符法理，顺民心。

民族主义的类型

民族主义可自我表明为官方的意识形态或群众运动，并以公民、人种、文化、宗教或意识形态上的言词加以表述。一般认为，民族主义可分为以下类型：

公民民族主义为国家由公民主动参与，产生“全民意志”而取得政治合法性的民族主义类型。此论一般认为源于卢梭，特别是自其1762年的著作《社会契约论》。公民民族主义来自理性主义与自由主义的传统，在民族主义上与种族民族主义相矛盾，因其认为公民国家（民族）之成员身份应从自决而来。

种族民族主义以种族来定义民族。种族以先人的血缘世系为要素，也包含群体成员与其祖先之间文化共享、语言共享的观念。民族之成员身份为自遗传而来。国家政府因为是种族群体之祖国、有能力保护国内族群、以及促进文化与社会生活为一体而取得法统。

文化民族主义以共享的文化定义民族主义。作为民族一员之身份既非自愿（文化无法倾刻而得），亦非遗传（民族成员之子弟若成长于其他文化中，会被视为外族）。中国民族主义为文化民族主义之一例，部分是因为中国境内有许多的少数民族（中国民族主义者包含身处台湾内部，反对大陆政府的统治而主张反攻大陆的人士）。

国家民族主义为公民民族主义之变形，通常与种族民族主义结合，意味着民族为贡献于国力与国家主张者之共同体。意大利的法西斯主义为最佳范例，这集中体现于墨索里尼的口号中：“一切为国家；无所自外于国家；无可反对于国家。”此外，还有宗教民族主义、浪漫民族主义和海外民族主义等多种类型，限于篇幅在此处从略。

天下智慧·中西方的民族主义

民族主义在中国：近代以来嬗变的三个阶段

近代以来错综复杂的国际环境、内外因素的交织碰撞使中国思想界掀起了轩然大波，出现了名目繁多而变化迅速的社会思潮。在这众多的社会思潮中，以萌芽于 19 世纪末的民族主义思潮最为引人注目。一百多年来，这股扎根于中华民族传统文化之中又深受西方民族主义思潮影响的中国民族主义思潮时隐时现，对中国近现代历史的发展产生了和正在产生着越来越大的影响。当前，对中国民族主义思潮进行回顾与前瞻，能够更好地理解其实质，把握其发展脉络并预测其未来走向，从而为引导中国民族主义思潮的健康发展提供有益参考。

对民族主义尽管各有不同理解，但往往都被界定为一种以民族感情、民族意识为基础的纲领、理想、学说或运动。而针对中国特定情境下论及的民族主义，主要有两种含义：其一是指针对其他国家的以整个国家为一个主体的民族主义；其二是应用在国内范围的主要是指少数民族的极端民族主义及民族分裂主义。而产生于民族危难和社会危机特定历史背景下的中国民族主义，其主流思想则是以中华民族、整个国家为主体，以建立中华民族的独立国家为基本诉求，以保家爱国为宗旨。所以，试图研究和把握中国民族主义思潮，厘清中国民族主义思潮的嬗变轨迹就具有非常的必要性。

第一阶段，19 世纪末甲午海战后至 1911 年辛亥革命以前是以驱除鞑虏为基本诉求的“小民族主义”。“就近代中国来说，民族意识的普遍萌发始于 19 世纪末的甲午战败之后，对民族

主义的理论阐释则始于 20 世纪初年，特别是 1903 年梁启超发表《政治学大家伯伦知理之学说》和浙籍留日学生的刊物《浙江潮》发表《民族主义论》之后。” 1894 年甲午惨败使中国民众进一步认清了腐朽没落的清王朝不可能挽救中国的历史命运，在应对外来挑战的过程中，以社会先知自视的知识分子希望可以从西学资源里面找出图存之道。民族主义学说便是在这样的契机之下进入了人们的视野，进而发展为民族主义运动，清末的抵制美货运动则是中国近代民族主义形成的标志性事件。自从“中国近代民族主义奠基者”梁启超把此学说介绍进中国之后，民族主义学说便迅速在趋新知识分子群体中间传播开来，并与民众的民族意识结合，形成了“大民族主义”和“小民族主义”的分流。基于满族、汉人之间矛盾的历史性和现实性，着眼于满汉之分的“小民族主义”在当时更易被人们所接受。另一位民族主义先行者孙中山先生将排满思想付诸革命实践，提出“驱除鞑虏、恢复中华、创立民国、平均地权”的革命目标，刚刚觉醒的民族意识使以驱除鞑虏为目标的“小民族主义”盛行起来。然而由于种种原因，19 世纪末 20 世纪初形成的趋新知识分子希望通过民族主义来唤起下层民众民族情感的努力却收效甚微，截止 1919 年“五四运动”爆发，民族主义学说并没有在下层民众中引起强烈地反响。

第二阶段，1911 年辛亥革命至 20 世纪 80 年代末是以追求民族自决、民族独立为目标的“大民族主义”。中日“二十一条”的签订再次伤害了中华民族的自尊心和自豪感，激起了中国民族主义情绪的高潮，“亡国灭种”的忧患意识陡然提升，报纸刊物的大力宣传使“救国”观念逐渐深入普通民众心中，国民的爱国热情被激发出来，各地相继爆发了抵制日货事件。一战结束后，巴黎和会的召开上山东问题交涉的失败给国人以极大的震撼，以学生为先锋的社会运动在北京、上海等大城市迅速展开，要求民族自决的风潮迅速席卷全国，形成了声势浩大的五四爱国运动。“五四运动”掀起了新一轮的民族主义思潮，继而发展成为民族主义运动。但战后建立的国际联盟也未能阻挡帝国主义国家对中国的侵略和瓜分，1937 年 7 月发动了全面侵华战争，在这关系到中华民族存亡的关键时刻，中华儿女的民族主义热情再次点燃，全国上下不分种族、民族都行动起来、团结一致，提出了“把日本帝国主义赶出中国去”的口号。这次运动将中国的民族主义思潮推向新的高度，激励着中国人民积极投身到民族解放运动的洪流中去。经百余年的努力，1949 年中华人民共和国终于宣告成立，这也标志着民族独立的任务基本完成。但“冷战”的开始却在不自觉中将刚刚获得独立的中国推向社会主义阵营一边。以苏联为首的社会主义阵营推行大国沙文主义和搞霸权主义，这严重地违背了新中国倡导的民族自决、国家平等原则，为抵制苏联的这种行为，以民族自决为目标的民族主

义思潮再次在稚嫩的新中国勃兴，掀开了一次又一次的中苏论战及争取民族自决的国际民族主义运动。

第三阶段，20世纪90年代以来是以爱国自卫为目标的爱国主义。“冷战”结束以来，民族主义作为一个敏感的政治问题是以社会主义强国梦的方式在中国重新崛起的。进入21世纪中国民族主义达到了一个新的高潮，美国、日本、法国等成为中国民族主义情绪的主诉国家。“银河号事件”、“炸馆事件”、中美撞机事件、小泉参拜靖国神社事件、阻挠奥运圣火传递事件、接见达赖事件等都极大地刺激了中国民众的民族主义情感。保钓运动、西北大学事件、“亚洲杯”球迷事件、反对京沪高速铁路采用日本新干线技术的网络签名活动、反日游行、冲击“家乐福”超市等事件无不显示出当前中国民族主义情绪的高涨。但我们看到，当代中国民族主义思潮是以务实的世俗理性来判断世界的，在保持对自己的民族共同体忠诚的同时，并没有丧失对世界大势清醒而理智的认识，其基本追求是试图维护中华民族的民族尊严、国家利益与国际地位，希望世界上其他民族平等待我。就其性质来说，当代中国民族主义是具有一定情绪化、相对温和并以一定理性为基础的爱国主义。

天下智慧·中西方的民族主义

21世纪，我们需要什么样的民族主义？

民族主义是近年来中国社会最为喧嚣的声音。中国的民族主义情绪以所谓“盛世”论的面目出现，很多不愿意正视社会不公正、收入不平等、惩治腐败不力、司法、市场、教育各方面受权力干扰控制等诸多弊病的人，以为仅仅拿GDP数字说事就可以描画出一幅“盛世”图景自欺欺人，可以在“盛世”的说辞之下耽溺于享乐，卸下道义上的心理负担，为逃避现实问题找到很好的理由。可以把目前这种越来越有市场的所谓“盛世”论表达为这样的公式：盛世论=民族主义+犬儒主义。

当代中国的民族主义思潮没有清晰的界定和明确的内涵，往往通过聚嚣于网络、手机短信来表达莫名其妙的排外情绪，通过几个小文人、商人炒作《说不》、《不高兴》等书的行为艺术，以码洋和稿费的数量来自我吹嘘。但它的意图指向又是明白无误的，这就是：用对外的敌意或傲慢来置换对内部体制缺陷的批判与改革，用国家、民族之类的大概念屏蔽个人的自由和权利，用对知识分子启蒙努力的谩骂来掩盖真正的社会矛盾和社会问题。

这种畸形的民族主义其实是国家主义的变种，同时也是没有专长的小文人靠在社会思潮

这个大市场上投机和推销口号赚钱的手段。中国当代的所谓民族主义具有虚假性和粗鄙性的特征，更有长期的历史根源和深刻的政治根源。中国自鸦片战争起被列强侵略、欺凌，民族主义意识不断觉醒、高涨，这具有历史的必然性。但是，民众的不觉悟，偏狭无知和非理性，加上统治阶级的利用——这种利用有时聪明，有时愚蠢，民族主义开始往往表现为自发的、抗拒不正义的外部侵略的群众潮流，然后成为统治阶级的工具和冒险行为的马前卒，最后被抛弃和牺牲。义和团是最明显的例子，他们的口号一开始是“反清灭洋”，随即变为“扶清灭洋”，在其正义的抵抗侵略的斗争中，也伴之以毁铁路、杀西方传教士和中国信教群众等野蛮无知的行动。这种倾向和特征在之后民族主义情绪发酵时还会出现。比如，1996年出版的《中国可以说不》就表现出排外和仇外的情绪。

民族主义在现代中国起的作用是正面大于负面，还是负面大于正面，这是一个很难说的问题，但它的两面性往往难解地纠缠在一起，却是比较明显的。它在为民族的独立和解放提供动力和为国家提供凝聚力的同时，往往对内部的压迫视而不见或放到无足轻重的地位，以“民族利益”和“大局为重”作为理由压制自由、民主与平等的诉求；它在反对外来压迫和侵略的同时，又对外部事物不加区别一概排斥，甚至形成排外主义的盲目行动。

纵观历史，统治阶级、政府和政党在争夺权力时经常打起民族主义的大旗，把“爱国”的口号据为己有，但他们实际上把一党一派之私利看得高于一切，明里摆出民族利益代表的姿态，暗里干着出卖民族利益的勾当。比如，北洋军阀政府为了扫平中国其他军阀，与日本订立秘密协定，以国家主权和领土等重大利益来换取日本在金钱、武器等方面的支持。人们在历史资料中发现，甚至连孙中山这样被认为是民族主义革命之父的领袖人物都以争取革命成功为理由，以出让中国主权的条件换取日本的支持。

在中国的思想文化传统中，“国”和“君”是不加区分的，延续到现代，在许多中国人心目中，爱国就等于热爱执政党及其领袖。按照这个逻辑延伸下去，爱国就等于听话、服从命令。所以，在中国近现代屡见不鲜的现象是，鼓吹和利用民族主义的往往是压制民众的政府，政府的宣传机构，以及一小撮见风使舵、卖身投靠的文人。

但是，对于掌权者来说，民族主义是双面刃，利用民族主义有玩火的风险。所以，民族主义浪潮往往急速升起，又无疾而终。统治者在感到自己的合法性不足或成问题的时候，需要民族主义来帮忙，但民族主义的自发性、群众性会吓坏他们，使他们几乎从一开始就把民族主义情绪纳入自己严密控制的轨道。总之，最根本的爱国就是老老实实，听从号令。

在中国古代，尽管“爱国”和“忠君”合二为一，但民族英雄毕竟要舍弃身家性命才

能成全自己的名节，而在今日之中国，民族主义已经从吃亏犯难的事变成取得好处的事，鼓吹民族主义除了作为实现黄粱美梦的手段，已经蜕变为做秀和捞钱的伎俩。《中国可以说不》、《中国不高兴》的炮制者大肆炫耀他们的进账，而这使不少人眼红，跟风仿制，抢着在民族主义的宴席散桌之前分一杯羹。所以，需要对真正的民族主义和虚假的民族主义进行区别对待。

真正的民族主义和爱国主义不是没有，但要认识到和得到这样的主义需要经过思想和行动上的巨大努力，需要对于现存体制的革新。简单地说，没有自由的、免于恐惧的个人，没有用宪法和法律来治理的社会，没有在经济、就业、教育、医疗卫生、社会福利等方面一视同仁的保障，就不会有受到世界大家庭尊重的民族和国家。说到底，民主和法治是新型民族主义的核心要素。

（本栏编者：黄杰 联系方式：09110170003@fudan.edu.cn）

治国之道·民主质量与政治发展

【编者按】当今，在新兴的民主国家中，实现民主化成功转型和巩固的国家寥寥无几，相反，许多新兴国家在并不具备民主的条件下仓促进行民主化改革反而带来了政局的动荡和国家的衰败。这时候，或许有必要去反省民主的一些更基本的问题。只有更深层地理解民主的形式与内涵、真像和虚像，才可能免于掉进民主陷阱。

在这里丝毫无意否定民主，只是在于提醒民主其实是种非常艰难且脆弱的制度。当政治人物缺乏操守与荣誉感，当这个社会仍停留在豪门、帮派、地域、族群等意识主宰一切的阶段，当社会的公民太容易被愚弄，这时候不但公正的选举不可得，全能的政府不可得，甚至安宁的社会也不再可能。而根据西方民主史的研究，还发现民主经常以仇外恨外为条件。当民主达到这个地步，甚至连和平也不可得。民主陷阱之多，超过人们想像。这些劣质的民主国家在亚洲，特别是在东南亚俯首皆是。基于此，本期治国之道栏目选取了东南亚三个劣质民主国家作为案例，对这三国民主劣质的表现和治理的低效做一简单的评述，以此来全面审视民主治理的现实意义。

菲律宾：政治暴力与民主衰败

2009年11月23日菲律宾南部棉兰老岛马京达瑙省发生一起57人遭残杀的血腥绑架案，其中共有31名新闻工作者遇害，多名女性遭强奸后被射杀。这场因2010年5月10日大选

而引发的大屠杀曝光后震惊世界。据熟悉菲律宾政局的观察家分析，此类事件为政治仇杀的可能性极大，而且人们怀疑马京达瑙省省长之子可能是此次事件的幕后黑手。《泰晤士报》评论说：“菲律宾正成为东南亚的一个失败国家。”

菲律宾是现代国家的异类。该国曾经是美国在亚洲推行美式民主的模板，和美国关系密切的菲律宾也曾经有过成为美国“第 51 州”的打算。可是，民主模式下的菲律宾却成为民主的讽刺，一方面是腐败盛行，经济发展滞后，前总统马科斯和埃斯特拉达都曾因为贪腐而锒铛入狱；另一方面，这个国家存在着宗教冲突，是东南亚恐怖主义的一个源头。更重要的是在现代民主的政治生态下，在该国南部棉兰老地区和马京达瑙省，又普遍存在着和现代国家格格不入的家族和帮派政治。在这些地区，中央政府几乎没有什么影响力，全由当地有实力的政治家族和帮派掌控。而由于各自利益的不同，不同家族和帮派之间经常发生血腥冲突，导致冤冤相报的政治仇杀。

可以说，这种现代民主和原始的政治仇杀，构成了菲律宾政治结构的特殊语境，也成为制约菲律宾经济发展和政治和谐的顽疾。以本次政治仇杀惨剧为例，这次被杀的人士有很多属于曼古达达图家族（帮派），该家族和安帕图安家族本属政治盟友。但是由于长期担任马京达瑙省省长的安帕图安准备将省长职位传给儿子，从来引发两个家族的矛盾。因此，这次政治仇杀，既是两个家族的私仇，其实也给菲律宾的大选蒙上血腥的阴影。而菲律宾历次大选，也都伴随着此类的暴力事件。

更为困窘的是，美式民主的菲律宾在政权轮替时并未学会美式民主中对竞争对手的宽容。因此，千方百计地将权柄抓在自己手里，往往是菲律宾政客们的第一要务。而这又加重了菲律宾社会的问题：中央层面，各派政治势力为大选争得你死我活鱼死网破；在地方层面，帮派和家族势力则利用各党派扩张自己的势力范围，并诱发更深层次的家族冲突和帮派仇杀。

因此，菲律宾政治仇杀是菲律宾独特政治生态下所畸生的恶果。美式民主在此国家不是政治清明的一剂良药，而是政治紊乱、地方黑恶势力坐大的根源。这种政治上的南橘北枳和西方民主的水土不服，实际上是美式民主在亚洲实验的典型失败。除了菲律宾，亚洲的泰国和巴基斯坦，其国内乱象的根源并非别的，也是民主。民主是个好东西，但并非无所不能的政治良药，条件不适宜的地方，就成了政治毒药。事实上，菲律宾的民主依然变了样，正如菲律宾的老安帕图安所宣称的那样，“无人敢与他或他的家族成员在选举中对阵”，因为其家族在当地拥有“广泛民众支持”。这里的“广泛民众支持”看似民主，实际上是极权之威压制下的民众慑服，不是民主而是“僭主”。这样的“僭主”越多，这个国家就越危险，杀戮就

越血腥。菲律宾政治仇杀事件，就是“僭主”惹的祸。

《环球时报》的一篇深度报道曾指出，选举暴力之困扰菲律宾，是“照搬了美式民主”之后“嫁接出的苦涩果实”；民主在“条件不适宜的地方，就成了政治毒药”。北京政治学者吴稼祥坚决反对上述观点，认为“祸害菲律宾最深的”是“独裁暴力”，选举暴力是马科斯血腥独裁所致。因此，菲律宾的民主不仅是重大的理论问题，也是重大的现实问题。

治国之道·民主质量与政治发展

泰国：政治不妥协与民主乱象

今年以来，动荡不已的泰国政局，引起国际社会普遍关注。透过复杂的政治乱象，人们不难看到，在泰国政治舞台上轮番登场的政治力量，都是打着“民主”旗号，通过“街头政治”来表达自己的诉求，其结果却是造成无休止的政治动乱，引发多起流血事件，对国家稳定、经济发展和人民生活带来巨大灾难，这种现象值得我们认真思考。

在泰国，被称为“黄衫军”的人民民主联盟，以及被称为“红衫军”的反独裁联盟，是泰国时下相互对立的两大政治力量。前者代表着占总人口 30%，但拥有全国财富 80% 的中上层利益；后者则代表着占总人口 70%，仅拥有全国财富 20% 的广大农民和城市小平民。很显然，双方所代表和维护的利益，以及政治取向有着根本不同，产生矛盾和斗争也不可避免。对于泰国两大政治力量如此无休止和不择手段的斗争，人们将其比喻为双方都站在悬崖边，进行一场“看看到底谁先掉下悬崖”的较量。这种所谓的“民主运动”，对泰国的政治、经济、社会和国际形象，都造成了巨大伤害和难以挽回的影响。繁荣的旅游业一蹶不振，社会秩序和人民正常生活受到严重破坏，过去那个“民主国家”，已经变得面目全非，泰国在世人心目中业已成为“动乱之国”。事实证明，以党派斗争为目的的“民主”，并不能解决泰国的现实问题，相反只能把国家拖入长期混乱无序的境地。泰国政治生活中的那种损害国家利益和践踏法制的“民主”，其实是徒有虚名的“民主”，它既不可能发挥民主的应有作用，也不可能真正实现民主的目的，而只能使民主误入歧途，成为党派政治斗争的工具。这样的“民主”，剩下的只是一块“招牌”，谁都可以拿来为己所用，最终变成了动乱之源。

从宪政制度看，泰国早在 1932 年在形式上就实行了君主立宪制，但 76 年来，泰国民主制度的建立和发育十分艰难和缓慢。76 年中，先后制定过 18 部宪法，由此可见泰国宪法的脆弱性和不稳定性。宪法更多的时候是被民选的政客和非民选的军人所把持的玩物。一般认为，泰国真正的宪政开始于 1992 年民主宪法。由此看来，真实意义上的泰国宪政史至今只有

短暂的十几年。2000年，泰国根据1997年宪法成功举行了有史以来的首次参议院直选，组建了自90年代以来最为稳固的政府，从而在形式上结束了长期以来的混乱政局。然而，2006年军事政变打断了这一进程，1997年宪法被临时宪法所取代。

泰国发生的事情告诫我们，对于发展中国家来说，在大力发展经济的同时，当然需要不断加强民主与法制建设，这是推动社会发展的客观要求。但民主与法制建设，不可能一蹴而就，同时也必须结合本国的实际情况，坚持走符合自身国情的道路。如果盲目照搬别国的民主模式，不考虑本国的历史、文化、经济与社会发展状况，以及民主意识和国民素养情况，其结果只能是适得其反。还要看到，民主与法制并行不悖，两者必须互为依托，缺乏民主的法制难免走向专制，而离开法制约束的民主，也只能导向无政府主义。对于泰国的严重教训，我们应当认真汲取，更应该进行深刻的反思。

治国之道·民主质量与政治发展

印尼：政治腐败与民主困境

根据“透明国际”组织发表的“2003年度腐败指数”，在被统计的133个国家中，印尼名列第122位，是世界上腐败程度最严重的国家之一。无论是以威权统治著称的苏哈托政府，还是处于民主化转型时期的梅加瓦蒂政府，都无法有效地控制和治理国内的腐败问题。

苏哈托于1965年开始在印尼执政，在实行威权统治的同时，以发展经济作为政府的首要任务。这一基本特征确保了其在印尼的长期统治，但也为腐败在印尼的泛滥猖獗创造了条件。1966年，苏哈托宣布印尼进入“新秩序”时期，所谓“新秩序”，实质上是建立完全的军人统治，依靠武装部队来控制国家。苏哈托政府长期以保持政治稳定 and 经济发展为目标，力求通过高度的中央集权确保政治稳定，为全面进行经济建设创造条件，这是实现其长期统治的重要保障。“权力导致腐败，绝对的权力绝对导致腐败”。这种权力的高度集中在印尼表现为：集中于苏哈托及其家族以及军队手中，并且缺乏相应的在立法和司法领域的监督。从地方和中央关系来看，权力高度集中于中央。这些因素都导致了腐败在印尼的泛滥。

随着苏哈托的下台，印尼进入了民主化转型时期，主要表现为：多党制的出现，总统由直接选举产生，非中央集权化进程开始，军队职能非政治化等，这些变化对印尼的反腐败具有重要的影响。与苏哈托政府明显不同，梅加瓦蒂领导的民主斗争党在政府中无法占据绝对优势地位。在组阁时，梅加瓦蒂尽量照顾各政党的利益，支持她出任总统的政党按照人协中议员人数的多少得到了相应比例的部长职位，从而实现了主要政党间的平衡与妥协，缓解了

政党间的矛盾。但政党间的相互牵制，也对梅加瓦蒂的反腐构成了一定的牵制。反腐不力是梅加瓦蒂下台的重要原因，而反腐的失败主要表现在两方面：一是原有的腐败问题没有得到遏制和解决；二是腐败问题进一步恶化，低层的腐败问题层出不穷，并严重影响了印尼经济的恢复。普遍期望政权的非集权化会有利于腐败的消除，但事实上，非集权化可能在总体上使腐败问题进一步恶化，并且在一些地区使腐败更加严重。而同时由于制度的缺失，使得腐败没有监控，处于了自由化状态。

腐败的猖獗使投资者望而却步，甚至抽身而退，直接阻碍了印尼经济的恢复。据报道，外国直接投资从 90 年代中期的 399 亿美元，跌落到了 2003 年的不到 100 亿美元。反腐败不力和无法恢复经济，使民众对梅加瓦蒂政府的执政能力十分不满，成为其竞选失利的重要原因。

在印尼这样的发展中国家，非中央集权必须有相应的地方民主化和市民社会的建立才能够防止腐败的发生。如果在制度缺失的情况下，缺乏有效的监督，腐败就可能破坏人们对民主及市场经济改革的支持。因而，尽管直选总统的顺利进行被认为是印尼政治民主化顺利完成的重要标志，但是，从目前来看，一个开放的政治体制对于目前的印尼经济来说将是一个障碍。因为目前的政治民主化恶化了印尼的反腐环境。地方权力得到了扩大，而相应的法律制度处于缺失状态，这就为腐败提供了良好的发展环境，而中央政府权威的丧失、社会信任的危机，造成了无力遏制和治理腐败问题的局面。

（本栏编者：弓联兵 联系方式：09110170002@fudan.edu.cn）

治理技术·食品安全监管的国际经验

美国食品安全监管中的召回方式

在美国联邦的法律体系中，食品召回的方式仅有一种，即主动召回，联邦政府并没有强制性或责令性的食品召回权力。为此，关注美国食品安全的群体中有人提议相关行政机关应增加责令性的召回方式，由此引起了持续的争议。支持现行主动食品召回制度的人认为政府已经具有了充足的执行权力，而强制召回权将会削弱现有的政府与私人产业之间的协作关系。而支持责令性召回的人则认为主动或自愿召回制度无法适应现代食品安全的挑战与需要，为了保障公共健康，政府应该拥有责令性召回的权力。主张坚持现行制度的论者主要包括了食品产业的成员与代表；而主张进行改革的论者则包括消费者协会以及相关的行政机关。

在美国联邦层面，负责监督食品召回的有两个行政机关，分别是美国联邦农业部，以及食品与药品管理局。前者的规制权力来源于《联邦肉产品检疫法》与《联邦禽类产品检疫法》。不过负责具体事务的主要是它的下属机构即食品安全与检疫司，食品监管范围包括了肉类、禽类与蛋类产品。后者的权力来源于诸多的法律，如《联邦食品、药品与化妆品法》等，规制范围则是上述产品之外的食品（带壳的鸡蛋、海鲜产品、牛奶、谷产品、水果、蔬菜）。对于这两个行政机关而言，最为重要的监管工具就是食品召回的方式，但其方式是企业自愿性或主动性的召回，而不是行政机关强制性或者责令性的召回。那么，基于什么引发了自愿性的召回呢？农业部、食品与药品管理局激发公司主动召回不安全食品的手段是什么？

答案很简单：其是规制行为选择、责任承担或者不利公开的影响的结果。因为在美国食品监管制度中，可以使用的规制行为比较多，如警告信、不利公开、指令、扣押、没收、刑事起诉等，均能够有效地保障食品的安全，因此在法律中并没有赋予行政机关强制性的召回权力。而另一方面，食品生产企业如果未能召回不安全食品有可能引起集团诉讼与刑事责任，既然现有的法律可以监督企业召回，不召回会得到惩罚，那么法律也就没有必要赋予行政机关强制性的食品召回权力。再者，不利公开也会导致公司品牌声誉受损。因此，有些观察者甚至认为“主动召回”显然用词不当，因为其通常是在规制、法律或者市场的压力之下展开的，准确地讲是“被动召回”。农业部、食品与药品管理局均依法监管、协调主动召回的行为。

当美国联邦农业部食品安全与检疫司获知不安全的肉类或禽类产品在市场上流通时，会启动初步的调查行为用以决定是否对该产品予以召回。如果决定有必要予以召回，其所属的召回委员会（一般由食品安全与检疫司所属的科学家、技术专家、相关领域的检查人员、执法人员以及沟通方面的专家）来评估信息的可靠性、食品卫生的风险、召回的等级等问题。该委员会也会就召回的广度与范围提出自己的建议。食品安全与检疫司与即将采取主动召回的企业将采取有效的确认程序，用来决定召回告知的充足性与成功召回产品的充足性。食品安全与检疫司向公众告知采取产品召回措施主要有两种方式：一是新闻发布；二是召回告知报告。另外，食品安全与检疫司还在自己的网站发布召回的报告以及向全国的食品安全与公共卫生部门发送这些报告。

当食品与药品管理局认为有必要采取召回措施的时候，其地区官员会获得到召回的初步信息，于 24 小时内提供给所属的食品安全与应用营养中心、规制事务办公室。虽然相关企业并不被要求去咨询食品与药品管理局或者根据食品与药品管理局的建议调整自己的召回行动，但食品与药品管理局的地区官员会帮助企业确定召回战略。前述的营养中心也将会提交一份

书面报告，主要内容包括对卫生风险的评估，其主要目的用以确定召回的等级。食品与药品管理局监督企业的召回过程，并鼓励企业在第一级与第二级召回等级中召开新闻发布会。当食品与药品管理局认为公众有必要知道相关的风险时，也会发布相关的信息，在自己的网站上发布实施报告，列举召回的食品清单。

支持现行制度的人认为主动召回制度一方面有效地从市场召回了不安全的食品，另一方面也增强了政府与产业之间的合作，其与行政机关实施的危害分析与关键控制点系统(HACCP)的要求是一致的。企业主动召回（无论是自愿的或者基于行政机关建议而自愿做出的）基本都没有发生过延迟现象，而且农业部、食品与药品管理局的官员也有足够的权力制裁相关的企业，所以不需要增加强制性召回权，因为责令性召回可能是对抗性的，会引发诉讼与责难。

对此，反对者的批评之声依然存在。如在一个热狗召回案件中，Sara Lee 公司未能及时召回涉案的热狗，导致爆发了全国性的李士德菌，21 人因此死亡，至少有 100 余人住院，涉及到 22 个州。类似的例子还很多。为此，呼吁建立责令性召回或强制性召回方式的提议不断出现。如 1997 年有人提出应颁布《食品安全实施增强法》，用以回应因一些企业不主动召回不安全食品而产生侵害消费者利益的事件。该法赋予农业部在企业拒绝主动召回的时候，可以强制性召回不安全食品。同时，食品与药品管理局也提出应颁布《食品安全实施法》，主要内容就是针对企业不主动召回不安全食品，行政机关可以责令召回。再如 2002 年有人提出颁布《肉类、禽类与食品安全法》，建议赋予农业部、食品与药品管理局强制召回的权力。

关于益处，改革者认为召回的速度越快，就越能有效保障公众的身体健康。作为一种辅助性的手段，责令性召回的权力可以确保政府对那些少数不自觉企业的监督，从外部来促进更多的企业实施主动召回。即使行政机关增加了强制性召回的权力，但仍然以企业的主动召回方式为主，同时，启动强制性召回，也会为企业提供正当程序的保障。即在责令召回前，让企业有机会陈述自己的意见。责令或强制性召回可以减少召回过程中的迟延现象。另外，赋予行政机关强制召回权，可以使行政机关有效地应对大规模的恐怖活动与紧急事件的发生。不过这些建议均在讨论中被否定，也就是对于赋予政府对食品强制性的召回权力，多数人仍持反对意见。

美国之所以坚持实行主动性的食品召回方式，而否定强制性召回，原因在于其具有完善的法律体系以及较好的法律实施与司法审查体制，同时还有被企业视为生命的产品质量、诚实守信规则和自律制约机制这是企业对社会、公众健康所承担的义不容辞的责任。在这种情况下，企业与政府会基于同一目标而达成友好互助与信任合作。甚至有时，行政机关为了鼓励自愿

召回，相关企业在自身发现食品存在潜在风险，但没有造成严重危害的情况下，如果主动向食品安全与检疫司、食品与药品管理局提出报告，愿意召回并制定了切实有效的召回计划，食品安全与检疫司或食品与药品管理局将简化召回程序，不做缺陷食品的危害评估报告，不再发布召回新闻公告，也不一定对企业进行曝光。

（本文摘编自《美国食品安全监管中的召回方式及其启示》，作者高秦伟，原载《国家行政学院学报》2010年第1期）

治理技术·食品安全监管的国际经验

德国应对食品潜在不安全因素的监管措施

早在1879年，德国就制定了《食品法》，目前实行的《食品法》包罗万象，所列条款多达几十万个。德国在食品安全的法律建设中构架了三大支柱：《欧盟178/2002号关于确定食品法原则与要求、建立欧洲食品安全机构和确立食品安全程序条例》（简称欧盟食品核心条例）、《食品、日用品与饲料法典》、《危害分析关键控制点（HACCP）方案》，它们互相补充、构成了范围广泛的食品安全法律体系的基础，其中又以《食品、日用品与饲料法典》为核心。近年来《食品、日用品与饲料法典》被多次大幅修改，一方面是适应欧盟的立法变化，另一方面通过对行政执法困难的调研适时修改法律。

以德国《食品、日用品与饲料法典》中的食品安全概念为例：其定义来源于欧盟178/2002号条例第14条第3款的规定，食品应该是在普通、合理、事先预知的进食条件下安全的，并且在食品的包装或标签上有足够的信息可供消费者作出判断。但是欧盟并没有定义什么是“安全”，而是在第14条第2款对“不安全”下了定义，即“损害健康”和“不适合人体进食”。鉴于对“安全”概念的解释是随着科学技术的进步变化发展的，但是“不安全”的概念却基本保持不变，所以定义“不安全”比“安全”更有操作性，同时也可以保持法律的连续性，不必时常修改法律。但是这条规定仍留有很大解释空间。德国原《食品与日用品法》第8条、新《食品、日用品与饲料法典》第5条“健康保护”都规定禁止“不安全”的食品生产和销售，新法第5条还特别强调，欧盟178/2002号条例中第14条第1款的规定“不安全食品不得投入流通”是“不可侵犯”的。

相比较而言，对消费者已经造成人身健康损害的食品明确属于“不安全食品”，但是对还未引发却可能引发安全事件的食物，即“潜在”的不安全食品，行政机关是否也可以根据法

律采取措施，这是我国《食品卫生法》没有回答的问题，德国的实践在此给出了肯定的回答，如：立法禁售小果冻案例体现出德国对安全食品概念的解释已经远远超出了卫生范畴。

2002年4月12日，当时的德国消费者保护、食品和农业部部长批准生效了一项紧急条例，禁止在德国销售果冻，原因是小孩吞食滑溜的果冻易造成窒息。随后各联邦州也纷纷禁止果冻的销售。当时果冻的生产商就提出抗议，认为他们已经在包装上写明“适合X周岁以上儿童食用”等警示信息，尽到了提醒义务，家长在购买时应该能够作出正确的判断。但是德国消费者保护、食品和农业部部长还是认为这种食品虽然不是有毒有害的食品，但是仍然符合“潜在的不安全食品”的概念，可予以禁止。包装上的警示信息固然可以提醒成年消费者和家長，但是没有鉴别能力的幼童仍可以自行购买食用或食用家中已有的为较大儿童和成年人准备的果冻，威胁其健康甚至生命。世界上其他许多国家对果冻采取的措施与德国相同。这些措施都是针对“潜在”的不安全，对保护消费者特别是儿童消费者的健康起到了积极的作用。

对“潜在不安全食品”界定的案例，比较有名的还有2003年德国慕尼黑行政法院关于某种含有沙门氏菌的草本茶的判决。案件的起因是，萨安州和石荷州的消费者保护局于2003年7月分别抽检到原告，即该茶经销商的商品，并同时样品中发现沙门氏菌。两份检验报告还指出，若不用沸水冲茶，不能排除沙门氏菌残留于茶水中的可能性。巴伐利亚州内的某下级政府，即本案被告获悉此检验结果后，向巴伐利亚州健康、食品和消费者保护部汇报，之后原告被以“处分”的形式，停止经营并全部回收已销售的该品种草本茶，封存未销售之商品，这项处分应一直持续至原告能自行证明其商品不含沙门氏菌为止。原告对此行政行为不服提出诉讼。

慕尼黑行政法院除了审查政府的行政行为是否符合程序外，还对行政行为的理由，即认定对该草本茶为“不安全”食品，委托多家专业机构进行审查。从慕尼黑行政法院的判决书中可以看到，它根据已有的和受案后由受委托专业机构出具的报告从三方面充分解释了“潜在的不安全”概念。

其一，可能危害饮用者的健康的事实。沙门氏菌能在70摄氏度以上的温度下被彻底破坏。若杀死沙门氏菌的条件没有被严格遵守，它仍然可能存活并导致抵抗力较差的人群得病，如免疫系统还未完全发育的6个月以下婴儿。

其二，潜在危害的发生并非“偶然”或“例外”。原告诉称该草本茶的包装上已经写明“请使用80摄氏度以上的水冲泡”这样的饮用说明，属于符合“普通、合理、事先预知的防范损害健康风险的食用条件”。慕尼黑行政法院采信的是德国联邦风险评估局在2003年7月31日

作出的一份报告：草本茶可能由于其植物间的互相作用和不当加工程序对毁坏生物体的内组织和机能，特别是可能产生沙门氏菌。德国卫生与环境研究所也在其 2003 年 7 月的研究报告中指出，如果使用 80 摄氏度以上的水冲泡茶叶制品，才可以完全杀灭沙门氏菌。也就是说，法院认为含有沙门氏菌的草本茶存在可能危害饮用者的健康的事实，而这一事实的发生并非偶然。

其三，潜在的不安全可能危害敏感食用群体。德国联邦风险评估局也说明，在抵抗力较差的人群中，即使很小剂量的沙门氏菌也可能致病。虽然原《食品与日用品法》第 8 条“禁止损害健康”是针对普通和健康人群，即非敏感人群，但是并不能排除幼儿在家庭范围内与其家庭成员共同饮用的可能性。在行政机关适用法律正确、程序合法的前提下，慕尼黑行政法院综合上述理由，驳回原告诉讼请求。

由此可见，德国对“潜在不安全”食品的认定是非常严密的。而我国《食品卫生法》和《食品安全法草案》对食品的规定都只停留在“无毒、无害”的基础上，但是无毒无害有时并不等同于“安全”。果冻案中的果冻本身并没有质量问题，既没有细菌也没有过期，它对健康只产生“可能”的危害，危害的人群也只是误食果冻的幼童，从人口比例上讲并不占多数。药草茶案中的茶包若正确饮用不会危害健康，而且实际上德国也从未发现有饮用该药草茶致病的事件，其危害只是“潜在”的，行政机关对此只能采取预防措施。我国在这一方面的规定还较为宽泛，导致行政机关在执法中必须等到危害“显现”才能采取措施，不能主动防患于未然。事后的补救和处罚都弥补不了已经产生的健康危害。

（本文摘编自《德国食品安全立法经验及其对我国的启示》，作者何丽杭，原载《德国研究》2008 年第 4 期）

治理技术·食品安全监管的国际经验

日本对进口食品的监管方式

日本是世界上食品安全管理体系最完善、监管措施最严厉的国家之一，尤其对进口农产品和食品的检验检疫不但严格而且手续繁琐。第二次世界大战结束后，由于日本国内粮食不足、流通混乱，造成质量低劣的食品大量涌入国内，严重威胁着日本国民健康。在当时的背景下，1947 年颁布实施了《食品卫生法》。之后，历经多次修改，不断完善。现行的《食品卫生法》是 2003 年 5 月 30 日修订实施的。修改的原则是提高农药残留限量标准、增加限制项目、强化进口检查制度。

该法是日本控制食品质量安全最重要的综合法典，适用于国内产品和进口产品。该法规定了食品的成分规格，农药残留标准，食品的标识标准，食品生产设施标准，管理运营标准等标准设定的框架，同时明确了中央政府对进口食品的监督检查框架及各都道府县政府对国内食品生产、加工、流通、销售业者的设施监督检查的框架。该法还明确了对国内流通及进口食品质量监督管理的程序及处罚。

根据新的《食品卫生法》修正案，日本于 2006 年 5 月起正式实施《食品残留农业化学品肯定列表制度》，即禁止含有未设定最大残留限量标准的农业化学品，且其含量超过统一标准的食品的流通。

日本所有进口食品都必须通过厚生劳动省管辖的食品检疫所的检查 and 海关手续之后，才能进入日本国内市场流通。其中新鲜蔬菜、水果、谷物、大豆等和畜产品先要经过农林水产省管辖的植物检疫所和动物检疫所的检疫，不合格的将被拒收或销毁，合格的才可以进入食品检疫所的检查程序。其他加工食品及鱼类则直接进入食品检疫所检查。

由于农林水产省管辖的动物、植物检疫所同厚生劳动省管辖的食品检疫所在检疫目的、检疫项目等不同，经过动物、植物检疫所的检疫且合格的农产品和食品，进入食品检疫所的检查程序后并不能保证同样能够合格。

食品检疫所官员要首先审查进口文书，结合以往的进口实绩，决定是否“需要检查”、“免查”和“禁止进口”。

“禁止进口”主要是针对来自特定国家和地区的某些食品，或在命令检查中发现最新检验的 60 个进口食品样品中不合格率超过 5%，或存在引发公共健康事件的风险，或存在食品成分变异可能。

“需要检查”主要有“自主检查”、“监测检查”和“命令检查”三种级别。“监测检查”是对一般进口食品进行的一种日常抽检。厚生劳动省按照不同的食品类别、以往的不合格率、进口数量(重量)、潜在风险的危害程度等确定监测检查计划，包括需检查项目和抽检率，由各地食品检疫所具体实施。“命令检查”是强制性逐批进行 100%的检验，由口岸食品检疫所负责实施。“监测检查”和“命令检查”的区别：前者在受检时不影响货物通关，但对检验出有问题的食品则要求进口商负责召回、销毁；后者在受检时货物不得通关。“监测检查”和“命令检查”可以因以往检查中的不良纪录的数量和程度而转化。如果来自同一制造商或加工商的进口食品在以往“测检查”中发现一次违规，则抽检率提高 50%，发现第二次违规则启动命令检查。另外，如果进口食品中出现与公共健康有关的突发事件或会引发公共卫生危机的

风险，一例违规即可启动指令性检验措施。只有在出口国查明原因并强化了新的监督、检查体系，确定了防止再次发生的对策等，确认不会再出现不合格出口食品时，“命令检查”才能解除。“自主检查”是进口商的自律行为，但并不是没有约束。对需要“自主检查”的进口食品，进口商自选样本送到厚生劳动省指定的检疫机构进行检验，对检出的问题必须依法报告。与前两种检查不同的是，“监测检查”和“命令检查”是行政性检查，检查样品由厚生劳动省所属的食品检疫所抽取；“自主检查”则要求进口商自主抽取样品。但无论是哪一种检查，检查费用均须进口商支付。

（本文摘编自《日本食品安全监督管理体系现状分析》，作者任智华，原载《农业经济》2010年第6期）

治理技术·食品安全监管的国际经验

法国食品监管：风险评估与风险管理职能相分离

法国食品质量安全管理模式是欧盟最具代表性的国家之一，为了适应国际市场竞争和国内消费者健康保护的新要求，法国政府依靠所有涉及食品质量安全的监管部门、产业协会、供应商和消费者等各界人士，以风险评估和风险管理为基础，不断调整食品质量安全的监管机构和管理职能，逐步形成了以预警、评估、监察为手段的有效监管模式。

法国食品质量安全管理主要采取中央和地方两个层面分工协作，风险评估和风险管理职能分离的管理模式。中央层面由农业和渔业部下属的食品总局，经济、金融和工业部下属的消费、竞争和稽查总局，社会事务、劳动和团结部下属的健康总局3个部门负责，农业和渔业部是负责食品质量安全管理的核心部门。地方层面则由22个大区100个省市的兽医服务省分局，消费、竞争和稽查省分局以及社会事务及卫生事务省分局负责。这3个局及各地区分支机构负责全部风险的管理和检查。风险评估由食品卫生安全署独立承担。法国食品卫生安全署是负责健康、农业和消费由政府各部监管的一个公共机构，该署对人或动物食用的食品卫生和营养风险进行评估，并负责监督和报警。该署有13个试验室，负有研究以及向政府机构提供科学技术支持的使命。同时，国家卫生监督所和法国健康产品卫生安全局负责对食品的卫生安全进行监督。国家卫生安全委员会负责总体协调。

法国早在1905年8月1日就颁布了有关食品安全的法律。20世纪70年代，随着欧洲共同市场的建立，在欧盟单一市场的框架下，法国食品安全立法主要基于欧盟食品质量安全规

章条例，并不断修订现有的食品安全法律法规。1993年颁布并于1998年修订的《消费法》，涵盖了产品生产全过程的每一个环节，对产品的组分、标签、生产和分销渠道进行了严格的规定。《农村法》不仅规范了食品生产企业的卫生环境，而且规定了卫生检查的内容和产品质量，同时还提出了从农田到餐桌“可追溯”的概念。1998年7月1日颁布的《公共健康监督与产品安全性控制法》则重新构建了食品质量安全体系，正式决定将风险评估和风险管理职能分离。

在安全监管措施方面，“从农田到餐桌”全程预防控制是法国食品质量安全监管始终坚持的原则。在监管实践中，将过程预防与结果控制相结合的监管方式法制化，有效地提高了食品质量安全监管效率。主要措施包括合规性检查、生产条件检查和产品检查三个部分。

第一，合规性检查。为实施风险评估和管理，法国政府主要依靠食品供应链的所有相关方。设置避免风险的第一道防线就是要求符合欧盟制定的一些法规和法律措施。食品供应链（生产者、加工者和销售者）上的各种食品商需要实施建立在HACCP指南和方法上的内部检查。政府各监管部门负责实施监测计划和监督检查。检查时若发现不遵守食品质量安全法规的行为，将会采取没收产品、行政处罚、停业整顿等保护性措施。

第二，生产条件的检查。食品总局委托相关机构对从农田到餐桌各环节的食品安全进行监测。例如，动物从农场饲养开始就接受检查。随后，由兽医官对所有认证过的屠宰场进行检验，大多数使用动物产品或动物源产品进行食品生产的企业必须持有兽医服务局颁发的健康资格证，并且每个食品企业在开业前后都要对其产品、加工过程和相关文件进行检查。同时，根据企业的总体卫生水平和生产活动的风险确定检查频率。

第三，产品检查。产品检查贯穿于生产、运输、储存和销售等整个环节，检查内容包括产品的成分分析、微生物特征和储存条件（尤其是温度）。从第三国家进口的动物产品、动物源、植物源产品也要通过边防检查站的检查，并且对冷藏库、运输设施和农产品企业进行随机抽查。食品总局，消费、竞争和稽查总局还特别对易腐易烂的，或者可能产生病原体或有病毒残留的一些类别的食品实施周期性监测计划。

（本文摘编自《法国食品质量安全监督模式及实践》，原载《中国农业信息》2010年第4期）

英国食品监管体系的独立全权机构模式

英国是较早重视食品安全并建立完备监管机制的国家之一，其法律体系完善，法律责任严格，监管职责明确，措施全面具体。食品标准局在英国的食品安全监管机制中则扮演着核心角色。英国食品标准局成立于2000年4月，1/3的成员是科学家，它是一个独立的食品安全监督机构，可以自由发表信息和建议。英国食品标准局本着保护与食品有关的公众健康和消费者利益的宗旨，遵循消费者至上、开放性和参与性、独立性三个指导性原则来进行工作。它的使命是与地方当局合作，借助肉食品卫生局的工作对食品安全和标准有效地实施进行监督；采用准确和明示的标识支持消费者选择；就食品安全、营养及食用向公众和政府提供咨询。与其他国家不同的是，该部门完全独立于其他中央政府机构，全权代表英王履行食品安全执法监管职能，并向英国议会报告工作。

食品安全的具体执法工作主要由地方政府和口岸卫生执法部门承担。食品标准局根据有关地方政府食品安全执法框架协议和《食品安全法》下的操作守则对上述部门的监管管情况进行监督。此外，环境、食品和农村事务部负责兽药和农药的欧盟监控项目，并在上述领域中作为执法机关；交易标准、园艺标准和酒类标准除零售环节之外的执法工作也由环境、食品和农村事务部负责。屠宰场是重点监控场所，政府相关部门对各屠宰场实行全程监督；大型肉制品和水产品批发市场也是检查重点，肉类卫生服务局的食物卫生检查官员每天在这些场所仔细抽样检查，确保出售的商品来源渠道合法并符合卫生标准。

具体而言，英国食品标准局主要有四项职能：一是政策制定，即制定或协助公共政策机关制定食品（饲料）政策；二是服务，即向公共当局及公众提供与食品（饲料）有关的建议、信息和协助；三是检查，即为获取并审查与食品（饲料）有关的信息，可对食品 and 食品原料的生产、流通及饲料的生产、流通和使用的任何方面进行观测；四是监督，即对其他食品安全监管机关的执法活动进行监督、评估和检查。英国食品标准局董事会是完全独立的，董事会成员在进入该局时就要进行致力于公共利益的登记注册，为了强化独立性原则，该局成立了科学顾问委员会，该委员会成员来自与食品安全相关的不同领域，而且尽量使各个领域的专家数达到平衡，不能使有的领域专家过多，而有的领域专家缺失。同时，该委员会还成立了秘书处，下设了专业性更强的分委员会，来支持科学顾问委员会的工作。英国食品标准局，这个独立的食品安全监督部门的设立，为保护公众健康，免受任何来自食品消费所带来危险，恢复英国食品供应的自信都做出了重要贡献。

最近据欧美专业媒体报道英国计划裁减英国食品标准局，其原有食品安全保障职能划归环境部食品及乡村事物局，原有公共膳食营养健康职能划归卫生部。调整目的是协调监督和强化食品安全规范工作。

反对裁减该机构观点认为，政府实施该计划是出于财政状况考虑而不是出于对消费者考虑。另外，也有评论认为这一举措是针对食品标签“交通灯”意见的反应。英国食品标签交通灯措施规定：健康产品使用绿色交通灯标示，中等健康程度食品使用黄色交通灯标示，不健康食品使用红色交通灯标示。虽然该措施受到广大消费者的欣赏，但 12 亿美元的花费使该项措施饱受诟病。

而且英国食品标准局于 2000 年成立，2000 年英国爆发疯牛病污染事件危机，公众对政府管理食品安全能力产生怀疑。食品标准局职能与美国食品药品监督管理局相似。同时，英国食品标准局管理食品安全模式也存在争议。有观点认为一个部门同时管理食品生产及食品加工存在利益冲突缺点；而不同观点则认为同一个部门管理食品安全模式是有效的食品安全管理模式。

（本文摘编自《英国食品安全规制改革中的善治原则》，作者王建军，原载《太平洋学报》2008 年第 7 期，及 2010 年相关新闻。）

治理技术 · 食品安全监管的国际经验

加拿大单一食品安全执法体系

食品安全监管涉及的范围很广，同时由于法律体系、行政管理体系及社会经济环境的差异，目前全球在国家层面食品安全监管至少有三种模式：即一个部门监管、多个部门监管以及国家统一协调管理的综合监管模式。加拿大联邦是联合国粮农组织和世界卫生组织文件中作为实行单一、统一的食品安全执法体系举例的首家国家。联邦一级食品安全执法权集中，标准、政策的制定与行政执法相对分离，联邦与地方的分权较为明确，部门间以及联邦与地方之间的关系协调比较好。概括起来，加拿大联邦政府的食品安全监管体制具有如下特点：

第一，组建专门的食品安全监管机构，实行统一归口管理。加拿大食品安全原来也是多头管理，农业部、卫生部、渔业和海洋部、工业部等均有管理职责，职能分散。1997 年加拿大议会通过《加拿大食品检验局法》，把分散在各部门的食品安全监管职能和资源进行归并整合，在加拿大农业和农业食品部下面设立专门的食品安全监督机构—加拿大食品检验局。食品检验局成立后，承担了涉及食品安全和动植物保护、消费者权益保护方面 13 部法律赋予的

监管职能，其监管范围从种子、肥料、种植、养殖、食品生产加工到标签标识、进出口等各个环节，涵盖了除餐饮和零售业以外的整个食品链条。通过职能整合，联邦政府强化了食品安全问责制和向议会报告制，减少了部门之间相互推诿和重复监管，改善了联邦政府与地方政府、企业的相互协调，提高了食品安全监管的整体效力。在这里需要说明的是，按照加拿大联邦体制的规定，食品检验局作为联邦政府机构，其对食品安全的监督和检验职权范围主要限定在涉及国际贸易和跨省（或地区）贸易的食品生产经营活动，而对于其他如食品零售店、餐饮业等非国际和跨省（或地区）食品生产经营活动的监督管理为各省和地区、市政府的管辖权限，由其公共卫生及相关部门负责。

第二，食品安全政策法规标准制定与监管执法分属不同部门，形成相互制约相互协助的关系加拿大卫生部负责食品安全与营养卫生法规、政策、标准的制定，组织开展食品风险评估，负责新型食品（含新资源食品）的市场准入，对食源性疾病、肠道传染病的监测与防控实施领导。而加拿大食品检验局则统一负责执行加拿大卫生部制定的法规政策和标准，对加拿大市场上食品安全性和营养品质进行监督和检验，并由卫生部依法对其食品安全监管的有效性进行评估。

第三，建立多部门、多层次的食品安全协调机制和合作伙伴关系。这种协作关系涉及联邦政府各部门之间、食品检验局与地方政府之间 2 个层面。协作的形式主要有两种：第一种是成立专门委员会。加拿大食品检验执行委员会是一个合作论坛形式，其目的在于加强食品检验局与联邦政府有关部门的协调与信息沟通。执行委员会下设不同层面的分委会，从各部门负责人到具体操作层面的工作人员，都可以通过分委会得到充分沟通。食品检验局还牵头成立了 3 个科学委员会（化学、微生物学、致敏原和营养学），由联邦政府有关部门派专家参加。这 3 个科学委员会按照食品风险管理原则，以科学为依据，对各类食品风险进行排序，制定每年全国性食品监督抽检的重点名单。第二种协作形式是签订合作协议。加拿大边境服务局和公共卫生署是食品检验局的两个最大合作伙伴，食品检验局在 2005 年与加拿大边境服务局签订了合作备忘录，将进出口食品、动植物的入境口岸检查职能委托给边境服务局负责，还开发了一套供两家合作使用的进口货物检查信息系统，并将一些有经验的检查员调拨给边境服务局。食品检验局与加拿大卫生部和公共卫生署还签订了“食源性疾病爆发应急协议”，明确了各方的职责，其中食物中毒的调查、人员救治由公共卫生署负责，食品检验局负责对有关食品的调查处理，包括产品跟踪、食品召回、处罚、对外公布等。为加强联邦政府与地方政府的合作，食品检验局还与各省政府签订了合作备忘录，进一步统一了食品安全执法

标准，减少了工作环节，提高了工作效率。

（本文摘编自《加拿大食品安全监管概况》，作者何翔等，原载《中国卫生监督杂志》2008年第3期）

（本栏编者：张阳 联系方式：091017001@fudan.edu.cn）

我思我在·危机的防范与化解

浅谈上海城市突发事件应对体系

突发事件，是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件¹。各类突发公共事件按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素，一般分为四级：Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）和Ⅳ级（一般）²。突发事件应对³，是指政府为有效地预防和处置各种突发事件，最大限度地减少突发事件的负面影响而进行的一系列有计划、有组织的管理过程。当前，突发事件应对能力已成为世界各国考量政府公信力和执行力的重要标志之一。

上海是一个人口、建筑、产业、财富高度密集的特大型城市，任何自然灾害和人为事故都会产生放大效应。而随着上海经济社会飞速发展和国际地位不断提高，各类突发事件发生风险也日益加大，城市公共安全形势复杂严峻。本文通过回顾上海公共安全体系发展演变历程，分析政府应急管理体系中存在的问题和不足，围绕完善上海突发事件应对体系建设，更好地保障城市公共安全，提出相关对策建议。

一、上海市突发事件应对体系的沿革与发展

建国以来，上海突发事件应对的模式和内容伴随上海经济社会的发展和城市危机风险加大，逐步发展演变。大致经历四个阶段：

（一）以巩固政权为主，强化社会安全的管理阶段（1949年—1952年）

在建国初期，由于国内外形势等原因，政府工作的重心在于社会安全管理，自然灾害管理尚未引起足够重视。1950年，市政府设立以防特、防空、防火、防匪为主要职能的“人民冬防委员会”，在区级层面也成立了“冬防委员会”和“冬防指挥部”，并按公安派出所成立“冬防办事处”，组建“冬防队”，这可视为上海公共安全综合管理的雏形。当时，自然灾害

1 《中华人民共和国突发事件应对法》：2007年8月30日，第十届全国人大常委会第二十九次会议通过

2 《国家突发公共事件总体应急预案》：2006年1月8日，国务院颁布

3 欧美国家用“危机管理”的概念，我国用“应急管理”、“突发事件应对”的概念

的危害相对而言，还不是十分突出，只是因为上海临江沿海，防台防汛任务较重，特别是 1949 年 7 月 24 日 4906 号台风正面袭击上海，造成因灾死亡 1613 人，倒塌房屋 63208 间，所以，市政府在 1950 年设立了防汛总指挥部。

（二）逐步形成以专业部门负责的单灾种管理阶段（1952 年—1999 年）

随着经济社会发展，自然灾害日益引起关注。由于政府职能日趋完善，部门分工逐步细化，在职能部门之外，又先后设立了防汛总指挥部、爱国卫生委员会、防火委员会等专业机构。在此期间，对突发事件往往由政府各职能部门和专业机构为主进行处置，实行单灾种管理。遇有特别重大的事件发生，则成立一个市政府领导挂帅的临时指挥部，由主管部门、相关部门和地区政府领导参加，负责协调统筹处置事件、化解危机。如 1988 年上海甲肝大流行、1991 年太湖特大洪水青西地区炸坝分洪等较大事件的处置。

（三）由单灾种管理向综合减灾管理过渡阶段（1999 年—2005 年）

一是以民防办为主的管理模式。1999 年 6 月 1 日，市人大常委会通过《上海市民防条例》，确立了上海城市综合减灾管理及体制：将空袭、火灾、水灾、地震灾害和其他灾害，灾害性的化学事故、放射性污染事故、交通事故、建筑物与构筑物倒塌和其他灾害性事故的预防、应急救援及其相关的管理工作统一纳入民防体系。明确上海市民防办公室为民防工作的办事机构，负责全市民防工作的综合协调及其相关的组织管理工作；会同公安部门、水行政主管部门、地震工作部门以及其他有关部门，编制本行政区域的抗灾救灾规划，应急预案的编制、实施，通信和警报的管理，应急救援的组织、演练、装备，应急物资的储备、分配，民众应急防护的宣传教育等。各职能部门依照法律规定分别负责有关灾害的预防、应急救援工作，从而开始进行综合减灾管理工作的实践。

二是以减灾领导小组为主的管理模式。2002 年，试行《上海市灾害事故紧急处置总体预案》，成立上海市减灾领导小组，作为非常设机构，统一领导全市减灾工作。市减灾领导小组下设市减灾办公室，作为其日常办事机构，设在市民防办；并明确了以人为本、以防为主、分级管理、平战结合的原则，标志着全市统一的综合减灾和紧急处置体系框架基本确立，为提高上海应对突发公共事件的快速反应能力奠定了基础。在 2003 年“非典”爆发时期，这一体系统一高效地领导和协调了上海的应对战役，取得很好的社会效果。后来，又逐步将原先成立的抗震、核化、防火、防汛、交通安全 5 个灾种专业委员会整合在市减灾领导小组内，逐步形成综合管理的格局。

三是以应急联动为主的管理模式。2004 年 9 月，“上海市应急联动中心”启动，实现了

“110”、“119”、“122”三台合一、统一开展接处警和指挥调度工作。市气象局、民防办、海事局、卫生局等 27 个市级职能单位及 19 个区县政府的应急指挥机构与联动中心联网，初步形成互联互通、资源共享、合作联动的工作体系，奠定了综合管理的基本模式。但在这一阶段，城市应急管理工作的重点还在于应对自然灾害、事故灾难和公共卫生事件，并没有将社会安全事件纳入综合减灾和应急处置体系。

（四）由综合减灾管理向城市突发公共安全事件应急管理提升阶段（2005 年一至今）

2005 年 7 月，根据国家有关进一步加强城市突发公共事件应急管理工作部署和要求，成立了上海市突发公共事件应急管理委员会（简称市应急委）及其办公室，撤销市减灾领导小组及其办公室，相关职能归并至市应急委及其办公室。明确由设在市公安局的上海市应急联动中心作为突发公共事件应急联动先期处置的职能机构和指挥平台，负责联动处置一般及较大等级突发公共事件，并负责组织对特大或重大突发公共事件进行先期处置。一旦发生先期处置仍不能控制的紧急情况，市应急委将明确应急响应等级和范围，启动相应预案，必要时还会设立应急处置指挥部，实施应急处置工作，如应对 2008 年初的冰雪灾害。这表明上海公共安全管理体系已实现从城市综合减灾管理，向城市突发公共事件应急管理的转变和提升。

二、上海市突发事件应对体系在实践中存在的主要问题

上海突发事件应对体系在城市现代化进程中不断完善，在应对突发事件中发挥了积极作用，但也暴露出一些亟待解决的问题，显示上海突发事件应对的水平和能力与上海面临的挑战和风险还不相适应，与现代化国际大都市的要求还有差距。

（一）管理体制不尽合理

目前，上海还没有一个独立、常设的突发事件应对和危机管理机构，有关职能分别由应急办、应急联动中心、民防办承担。应急指挥机构和运行平台还难以做到常态化、专业化；还不能高效地履行事前预防、事中应对、事后处置职能。**市应急办**设在市政府办公厅内，编制 20 人，专职从事应急工作的仅 8 人，只能履行值守应急、信息汇总职能，难以承担运转枢纽、统筹全局职能。平时无法开展预防、教育工作，灾时也难以发挥决策参谋和现场指挥作用。**市应急联动中心**作为突发公共事件应急接警处置的职能机构和指挥平台，但 27 个联动单位只负责单灾种的应对处置，习惯于各自为战，遇灾时相互间缺乏主动协同，也难以担负应对和处置全局性、综合性重特大灾难的职责。**市民防办**在市减灾领导小组撤销后，没有明确赋予应对突发公共安全事件的协调指挥职能，也未将防灾减灾中原有的预防和教育职能予以明确，应有的作用未得到充分发挥。

（二）相关预案亟需完善

上海目前已有的 31 套预案，大都是以专业部门为主制定的，各预案之间衔接不紧密，遇到综合性、连锁性的灾情事故，就显得无所适从。许多预案制定后，未经实战演练，沦为纸上谈兵，可行性无法验证。由于预案未作硬性规定，应急救援物资和器材储备难以满足应急救援的需求。如上海现有市政道路除雪车仅 3 辆，远不能满足上海高速、高架路及时除雪的需求。

（三）信息资源沟通不畅

上海各类公共安全信息沟通因受信息资源部门化、利益化影响，不同部门和行政区域之间信息沟通不畅。即使作为承担接警处置职能的市应急联动中心，也难以获取铁路、机场等单位的实时监控信息，影响突发事件应对的效率。

（四）社会动员很不充分

上海在开展社区防控教育，构建应对突发事件的社会网络方面，远远不能达到实战要求。市民缺乏防灾知识和应灾自救能力，缺乏参加社会性应对危机的积极性。社会志愿者队伍和社会化救助服务团体的作用没有充分发挥。

三、完善上海市应急管理体系的对策建议

上海正处在改革发展的关键时期，作为特大型城市，公共安全面临严峻挑战。我们要把城市安全提到国家安全的战略高度上来充分认识与应对。……必须以“重在防范，有备无患”的意识，坚持城市发展与平战结合的理念。构建与完善具有中国特色的城市安全保障体系。⁴

（一）完善管理体制，明确机构职能，理顺相互关系

1、**建立权威性的常设机构，做到应急管理常态化。**上海作为特大型城市需要有一个独立的、常设的机构。在现有体制不变的情况下，建议将具有综合管理职能的市应急办、市应急联动中心、市民防办作为应急委的常设工作机构，负责日常的应急管理工作，指导各联动单位负责单灾种事件的处置。从而形成统一、高效、畅通的应急指挥系统，构建以预防为主，预防、处置、救援、善后相衔接的应急管理格局，确保应急管理体系能常态化运行。

2、**明确应急管理各部门职能，做到日常处置专业化。****市应急办：**要担当应急值守、指令传达、信息汇总、综合协调、督促指导、修编预案、战略规划、政策研究等工作职责。对已定编的工作人员应尽可能做到专职，确保能与其职能相适应。**市应急联动中心：**要继续发挥快速响应、先行处置等优势，组织实施对一般和较大事件的第一线处置或联动处置。**市民防**

⁴巴忠倓：《城市安全是国家安全的战略重点》，《城市安全学》序一第 1 页

办：要充分利用在备战防灾方面的设施、网络、传导系统，以及指挥经验、社会组织动员能力等基础条件，按照平战结合的方针，承担起落实预案、组织演练、宣传培训、构建社区网络等基础性职能。**各专项应急管理部门：**要依突发公共事件的不同性质内容分别牵头或协同处理相关类别的突发事件。如水务、地震等部门应对自然灾害；安监、质监、环保、消防、海事、建交等部门应对事故灾难；卫生、药监、疾控等部门应对突发公共卫生事件；公安、安全等部门。应对突发社会安全事件。

（二）开展实战演练，检验预案实效，不断完善预案

1、修订完善预案，适时开展实战演练。要以提高针对性和可操作性为重点，修订完善“上海市突发公共事件总体应急预案”和各部门专项预案。进一步明确责任、健全机制、细化流程、明确措施，确保不同层次和同一层次不同部门的专业预案之间，在监测预警、应急响应、应急保障等各环节的有机衔接。要加强预案的动态管理、演练和评估工作，进一步磨合应急联动各成员单位之间的协同能力，提高应急队伍实战水平，提高单位和市民的防灾意识和能力，使各项预案在应急时期发挥更好的作用。

2、建立检查监督机制，保证预案落到实处。要强化预案的约束力，不仅对有关事项要明确规定，而且还要有具体的监督检查制度，定期检查其编制的预案是否能够达到有效应对的目的；预案要求的队伍建设、设施设备、防灾物资储备等保障是否到位；并将预案落实情况作为责任追究依据，真正从制度上确保应对危机的措施落到实处。

（三）加强各方协调，统一信息资源，确保应急响应

1、加强部门、地区间协调，强化应急联动平台的信息枢纽功能。强化应急指挥系统掌控全局的地位，制定抗灾救灾基础性信息无偿共享的强制性规定，打破部门和地区之间、部门和部门之间的条块分割，将城市公共安全相关的信息纳入应急联动平台，实现危机管理信息的全方位、及时性收集与发布，以利共享互动，紧急响应、高效处置。

2、加强长三角区域协调，推进跨地区合作。在长三角地区联手建立预防和应对各类突发事件的合作监控和处置机制，对上海周边地区和水域的危险重化工企业、危险化学品、特种设备存储运输状况，要变坐地观测为跨地区合作，确保防患于未然。

3、加强与国际间反恐方面的协调，开展情报信息合作。上海世博会等大型国际活动，将有大量的国外参展商、游客，尤其是美国、以色列、俄罗斯等国的团队和展馆容易成为恐怖分子袭击的目标，应该加强与各国反恐机构的合作，在相关信息和技术上做到共通共享，提高反恐预防能力。

4、**加强大规模人流聚集场所的实时监控和信息传导。**在轨道交通换乘枢纽等人流高度集聚的场所实行网格化管理，安排专人配备相应通讯设备，不间断巡逻，遇有突发事件可以第一时间与控制中心联系，便于及时应对处置，如遇到虚假信息引发的恐慌，也可以及时通知控制中心，通过站内广播，澄清谣言，稳定局面。

（四）加强社会动员，整合各方资源，完善应急体系

1、**健全基层防灾体系。**切实发挥基层作用，把防灾救灾工作纳入社区建设之中，构建街道、乡村、社区应急管理网络，引导公众对政府公共安全管理政策、措施理解、配合，促进个人、家庭、社会有机结合，使社会防灾行动成为人人参与和认可的共同行动，提升社会应灾、抗灾的能力，有效地预防、分散、减少灾害造成的损失。

2、**完善社会参与体系。**加强政府与非政府机构和私营机构、社会团体、社区及专家系统的联系，为应急联动提供人力、物力、智力、技术支持。探索通过政府行业主管部门与企业 and 民间团体签订应急预案处置协议，明确调用相关单位的人力资源及物资设备，使非政府组织和民间团体的抢险救援社会责任和应急预案的人员和设备保障得到充分落实。

3、**建立市民互助体系。**充分借鉴欧美等发达国家的经验，培养居民的自助与互助精神。推广邻里守望制度，建立市民互助体系，便于在突发灾害发生时能充分发动社会自身积极性，互帮互助，共渡难关。

（本文作者周小山，复旦大学 2009 级 MPA 研究生，上海虹桥商务区管理委员会干部）

我思我在·危机的防范与化解

提升警察形象对化解公安公共关系危机的意义

随着我国社会主义市场经济的进一步发展、社会转型和政治民主化进程的深入，公安工作面临着前所未有的挑战。公安工作如何做到适应社会发展的需要，做到内部关系协调，社会公众认可并支持公安工作，这涉及到警察形象和公共关系建设的问题。面对当前的不利局面，公安机关在加强自身建设、努力提高工作质量和效率的同时，还要深入开展公共关系建设，提升警察形象，取得社会公众对公安工作的理解与支持，创造和谐的工作环境，这不仅是密切警民关系、构建社会主义和谐社会的有效途径，更是公安机关顺应新形势下公安工作的必然要求。

一、警察形象所面临的负面因素

随着社会的不断发展和法制的日益完善，媒体舆论对公安工作的监督力度日益加大，人

们对公安机关出现的失误和过失容忍度越来越低，利用媒体和网络扩大影响的意识越来越强，如哈尔滨警察打死大学生事件、贵州瓮安事件、上海杨佳事件、云南躲猫猫事件、昆明市处女卖淫案等，这些恶性事件的发生和传播，不仅在广大民警和公众中引起了强烈反响，也激烈冲击了人们心中警察作为国家强力执法机关的传统形象，给公安机关和人民警察形象带来了极大负面影响。

（一）因工作职责产生的危机。公安队伍的主流是好的，但受各种因素的影响，有的民警因升职晋级无望，失去进取心，遇事消极推诿；有的民警在市场经济大潮中，心态失衡，攀比思想严重；有的暗中经商办企业，执法中徇私舞弊违法乱纪；有的民警因自身素质能力问题，或者怕出事、怕担责任，不作为，乱作为。一些地方政府部门滥用公安力量“配合”工作，而公安机关因管理体制问题，往往无力拒绝，也是危害公安形象的重要因素之一，群众的怨气也随之转嫁到公安部门头上。

（二）因执法环境产生的危机。由于警察以及公安机关的特殊性，执法危机不可能完全避免，如瓮安事件、躲猫猫事件、处女卖淫事件等。有不少警察认为，人民警察每年牺牲几百人，社会不关注，对警察一起小小的执法失误，人们则成倍放大，这种想法在民警队伍中有一定的代表性。还有日益高发的妨碍公务案（袭警案），一些不法分子随意借机辱骂、围攻接处警民警，而民警在执法工作中缩手缩脚，消极厌战，民警的执法权威、权力受到空前的挑战。

（三）因民众信任度降低产生的危机。近年，一些地方对警察的批评声越来越高，老百姓对警察的信任度降低，民警的荣誉感下降，工作的积极性受到影响。在2008年的上海杨佳袭警案中，闸北分局6名公安民警牺牲，3名公安民警和1名保安人员受伤，但却有舆论不但没有谴责这种罪恶的行径，反而将凶手杨佳称之为英雄和义士；而在哈尔滨警察打死大学生案中，舆论也曾在不明事实真相的情况下一边倒地谴责公安民警打死无辜大学生。

（四）因舆论宣传产生的危机。新闻媒体、网民和人民群众对警察的负面舆论一直集中在案件侦查的程序是否正确、细节是否清楚、警察是否参与以及警察涉黑涉恶问题、警察腐败问题、警察工作作风问题、权贵案件的处置、弱势群体案件中警察不作为的问题等。部分媒体、群众为追求轰动效应，以偏盖全，以揭短曝光为目标，千方百计挖掘警察队伍的丑闻，甚至不惜传播不实信息，企图妖魔化警察以达到吸引注意力的目的。

二、公安公共关系建设的难点

（一）公安公共关系的基本涵义

公共关系是一门管理科学，主要通过组织与公众之间的双向传播，协调关系、处理危机、塑造形象，在满足公众利益的基础上求得组织自身发展。那么，什么是公安公共关系呢？在第一届警察公共关系论坛上提出了公安公共关系的基本思想：公安公共关系是立足于社会发展需要，对警察行为和功能做出适应性的动态性、战略性的一种管理职能，它将使警察主体具有更大的社会适宜性，即能够争取更大支持和有效配合，帮助组织实现组织目标，更好地适应社会需求。

（二）当前公安公共关系建设面临的主要问题

1、公安公共关系建设的客体

一是社会转型期出现的各类矛盾严重影响着公安公共关系建设。二是当前严峻的社会治安形势与警察维护社会治安稳定职责之间的矛盾给公安公共关系建设带来的冲突。三是警察职责的过分延伸给公安公共关系建设带来的挑战。四是警察队伍的高度受关注性与新闻的负面放大效应给公安公共关系建设带来的不利影响。

2、公安公共关系建设的主体

一是对公安公共关系建设的重要性和必要性认识不够，广大民警公关意识淡薄。二是普遍缺乏相应的公关业务能力和技巧，缺乏专职公关机构和对公关工作的系统经营。三是由于少数民警执法不公、执法不严，滥用职权、执法犯法等警察队伍存在的诸多问题严重影响了公安公共关系的建设。

三、提升警察形象，加强公安公共关系建设的有效途径

（一）强化广大民警的公共关系意识

作为公共关系的主体，各警种、各部门的每一名民警，每位与社会群众接触的公安民警都在用自己的行动影响着警民关系和公安形象，都是公安公共关系的实践者。因此，推进公共关系建设，首先要从提高认识，转变观念入手，上下统一认识，牢固树立公安公共关系现代理念。同时，决策层要转变思路，对公共关系工作予以高度重视，加强组织领导和策划，积极探索行之有效的方法和措施，使建立和推动公安公共关系成为各级公安机关的自觉行动，为推进公共关系建设奠定牢固的思想基础。

（二）逐步建立完善的公安公共关系机制

一是要明确公安公共关系工作的职能部门和管理目标。二是要建立上下联动的公安公共关系管理网络，从领导到职能部门要层层落实责任，逐步形成“上”有集中统一领导，“下”有分头组织落实的公共关系管理网络。三是建立公安公共关系工作考核机制，将公共关系工

作列入公安机关绩效考核内容。四是搭建平台，开展形式多样的公安公共关系活动。

（三）建立和谐的外部舆论环境

随着信息技术的普及，媒体凭借掌握的各种资讯，在更深层次、更大范围内影响着民众的生活，老百姓对公安机关和公安工作的了解很大部分来源于媒体。对于公安机关来说，与之建立良好的合作关系，借助媒体引导公众，有效消除群众误解，树立自己良好形象，密切警民关系，谋求公众支持无疑具有十分重要的意义，也是警察公共关系的重要方面。笔者认为，要建立警方与传媒良性互动机制，必须以充分维护法制尊严为前提，以彼此之间的信任与尊重为基础，通过相互交流和往来，最终达到一种友好、默契、双赢的目标。同时，要对传媒有个正确的认识和态度。媒体兴起并对公共权力加以舆论监督是建设社会主义政治文明的需要，公安机关应该主动接受监督。对传媒的采访要积极配合，要以主动、开放的姿态回应媒体，不能总是心存芥蒂，一味回避。要畅通媒体了解公安的途径和渠道，以确保公安信息的正确性，使关于公安的种种猜测得到正面回应，而不至于被歪曲。在显示与新闻媒体合作诚意的同时，也恰到好处地保护了自己的权益。同时，可借助新闻发言人制度、治安播报等形式主动通过媒体及时向公众发布信息，畅通信息渠道。另外，要学会借台唱戏，借助传媒打好宣传的主动仗，要善于在与传媒的关系中占据主动地位。一方面利用媒体加强正面宣传，在建立友好关系的基础上与媒体合作、让媒体帮助策划重大举措和事项的宣传，大力宣传公安机关在日益严峻的社会治安面前、在超负荷的工作背后忍受的艰辛和无私的奉献，大力宣传公安战线上英雄群体和英雄人物的典型事迹，大力宣传公安机关在队伍建设方面的举措和为民服务中的典型事例，树立公安正面形象。另一方面，对一些属于保密范围、不能报道或不宜报道的信息，主动与媒体解释，取得他们的理解，也可主动商请媒体出面配合警方做一些引导公众、稳定人心的报道。

（四）加强公安内部公共关系建设

通过经常性的思想教育，引导民警正确对待苦与乐、名与利、荣与辱等各种考验，深化民警思想道德、爱岗敬业、亲民爱民的再教育，培育良好的素养和高尚的情操。健全培训机制，大力开展政治练兵、法律练兵和实战练兵，提高民警的执法水平和执法质量，改善执法形象，倡导和弘扬“团结拼搏、奋勇争先”的公安精神，逐步确立忠诚、敬业、奉献的新时期警察形象。通过新颖、活泼、实用的思想政治工作，积极增进领导与民警之间的交流，梳理民警在执法过程中产生的疑问，缓解疏导民警的心理压力，增进彼此间的信任和理解，最大限度地调动民警的积极性，增强队伍的凝聚力和战斗力。另外，积极探索完善内外监督机

制。以遏制权力膨胀为重点，完善内外监督制约机制。注意从源头上，从易出问题的热点岗位上，从执法环节上研究建立制度，进一步推行警务公开、人大代表联系制度、谈话诫勉制度、特约监督员制度等有效的方法和途径，全方位接受群众监督，建立一只形于外、秀于内的公安队伍。

（五）合理界定民警职责，落实警务保障

警力是一种社会资源，使用警力应付职责范围外的活动，是对社会资源的极大浪费，要从公安机关的职责任务入手，界定警务活动和非警务活动的界限，凡涉及调用警力参与重大非警务活动的，必须逐级上报，严格审批。另外，当前公安机关的管理体制是人事权和财权“以块为主”，经济不发达地区的公安经费严重不足，导致乱罚款、乱收费等现象的产生，严重损坏了公安形象和公信力。笔者认为，可以从体制上加以改革，建立以条为主的公安机关管理体制。改革和完善公安经费保障体制，理顺保障关系，明确保障责任，规范公安经费预算刚性，建立公安经费保障长效机制，健全财务管理制度，强化内部资金运行的监督和管理，坚决避免出现无钱办案、为钱办案、以罚没款养警的现象。

（本文作者夏攀，复旦大学 2008 级 MPA 研究生，上海市公安局刑侦总队民警）