

发展实体经济面临五大困境

■ 辜胜阻 全国人大常委会、民建中央副主席

实体经济是一国经济的立身之本,是最大的就业容纳器和创新驱动器,是财富创造的根本源泉,在转变经济发展方式、维持经济社会稳定中发挥着中坚作用。但我国目前从事实体经济的企业面临诸多问题和困境,主要有以下几大困境:

首先,不仅融资难而且融资贵。2008年、2009年的时候还只是融资难,而现在已经表现为不仅“难”,而且“贵”。即使你幸运地融到了资金,利息也是不能承受之重。第二是用工难。我们调查了很多从事实体经济的企业,发现在用工问题上“招不到、留不住、用不起”的现象非常普遍。我们的人口红利已经在慢慢消失,这个问题今后可能会越来越突出。第三是投资难。一方面大量民间资本找不到投资渠道,另一方面大量中小企业融资难。第四是盈利难。现在从事实体经济的企业面临双重压力的夹击,一方面是成本的上升,中国劳动力不再



便宜;另一方面是税费负担的加重,随着土地出让的减少,土地对财政的贡献不断下

降,税收的压力就集中在实体经济企业的身上。最后是转型难。实业企业需要不断进行产品升级和战略调整才能立于不败之地。但风险巨大。于是,很多企业便希望走捷径、赚快钱。

面对这些困境,可以从这样几方面努力:第一,“向上走”或者“向外走”。一方面可以进行向上的产业升级,提高产品的附加值和竞争力;另一方面,向海外拓展,寻求更广阔的市场。政府要以经济改革来缓解实体经济,特别是实体经济中的中小企业所面临的融资难和融资贵的问题。第二,着力税改。大规模减轻中小企业的税费,让他们有利可图,让他们能够生存下来,然后才能实现转型升级。

总之,巩固实体经济基础,关键要营造良好的发展环境,引导各类资源要素向实业领域聚集,促进产业升级,同时要做好经济体制改革和经济结构战略性调整的“顶层设计”,让创新驱动成为转变经济发展方式的新动力。



中国制造业怎样才能“一枝独秀”?

■ 张泰 国务院研究室工业交通和贸易司副司长

在建国以来特别是改革开放以来,通过 60 多年的努力,我国实体经济发展取得了举世瞩目的成就。建国初期,我国工业制造一穷二白,但是经过 30 年的奋斗,到改革开放最前期,初步建立起了比较完整的、门类比较齐全的工业体系。在此基础上,又经过 30 年的奋斗,我们建立起产业规模世界第一的制造业。虽然我们目前还不是制造业第一强国,但已经是制造业第一大国,这已经是一个非常了不起的成就。

工业和制造业的巨大发展,解决了中国庞大数目的劳动力就业这样一个难题,满足了我国 13 亿人口对基本工业品的需求,也创造了我们能够进口先进技术、装备、能源原材料的外汇,这些成就是我们过去难以想象的。

制造业快速发展,首先得益于改革开放的政策。建立社会主义市场经济体制,给我们的国民经济创造了很好的环境。另外,相对比较低的制造成本,也是制造业发展吸引国际投资的重要条件。但是,这些情况正在发生变化,特别是过去长期以来促进我国经济发展的因素,正在发生变化。比如综合要素成本,现在已经进入上升的通道,一些要素成本更低的国家和地区,对国际投资吸引力更强。

其次,随着国际市场的竞争加剧,制约了制造业进一步的发展。我国成为世界第一大制造大国,世界制造业产出中大概 20% 是中国输出的,在这种情况下,中国制造业想脱离基本面而一枝独秀,难度进一步加大。

我国制造业粗放的发展模式,已经对能源、资源、环境产生巨大压力,这也限制了制造业的扩张。另外,我国制造业研发能力不足,产品附加值之低广为诟病。

加快制造业转型升级,已经成为社会各方面的共识。政府在这方面已经做出了巨大的努力,比如强调优化经济结构,促进产业结构调整,加大中小企业民营经济的支持力度等。

以上重大战略措施,都对提高实体经济的竞争力,促进实体经济健康发展产生了作用,但存在的问题和挑战,是远远没有解决的,我们需要重新考量实体经济,探讨实体经济的发展道路。重塑中国的实体经济,建立新的竞争优势,我们该怎么办?

经济到了调整关键期

■ 黄利斌 工业和信息化部运行监测协调局副局长

在当前的大环境之下,经济下行压力较大,实体经济的发展遇到了一些障碍和问题。

首先,2012 年 1—10 月份,中国工业的整体增速是 10%,预计全年也在 10% 左右,比 2011 年的 13.9% 回落了近 4 个百分点。第二,2012 年一季度,全国工业增速是 11.6%,二季度是 9.5%,三季度是 9.1%。虽然三季度比二季度回落了 0.4%,但是放缓的幅度在收窄,企稳迹象还是十分明显的。但是,大方向上企稳向好的基础还不是特别稳固。现在,我们的经济确实到了一个调整的关键期,2012 年受到了几方面因素的影响:一是外需萎缩。我们之前没想到金融危机的影响会那么深远,世界经济复苏会那么曲折,预计 2013 年

国际形势也不是特别乐观。二是从国内看,最大的问题是有效需求不足。另外,消费刺激政策比前两年有较大回落。三是周期性因素。实体经济的传统优势在减弱,但新兴产业还没有形成市场规模,转移升级受到技术、人才等体制机制因素的制约。四是成本压力加大和产能过剩,突出表现在钢铁行业、建材行业上。

针对这些问题开展下一步工作,我认为,还是要把“促增长”放在首位。拓外需,扩内需,还要持续实行积极的财政政策以稳健发展经济。另一方面,要着力实现从粗放式的增长方式向内生性的增长方式转变,不仅要有前端的产品设计,也要有后端的品牌营销和增值服务。第三,要不失时机地加快结构调整。企业的调整意愿是比较足的,关键在于如何引导。



增长放缓没有带来明显失业

■ 彭文生 中国国际金融有限公司首席经济学家、董事总经理

和 2011 年相比,2012 年的出口增长明显下降;而早前为了控制通胀、控制投资过热、控制房地产泡沫,也采取了一些紧缩措施,两个因素加在一起,导致 2012 年工业生产速度明显放缓,许多企业也出现了

明显的“去库存”现象。不过,我认为这是一个需求端的周期性的现象。并且,这几年增长放缓还有内在的结构性质,如经济转型。这其中最主要的一个功能性驱动力量就是人口结构的变化。

根据最新的人口普查数字,45 岁~59 岁之间的劳动者,在 2010 年达到顶峰后已经开始下降;35 岁以下年轻劳动力人

数在 2004 年就开始下降了。这些都反映了劳动力供给的紧张,这意味着在经济效益增长不变的情况下,整个经济增长速度会下降,最近的增长放缓只是中长期经济增长放缓的一部分。因此,对 2013 年经济形势就会有这样的预期:经济增长速度可能会保持在 7%~8%,经济通胀也会保持在相对温和的态势。另外,经济

增长放缓没有带来明显的失业问题,就业情况也没有明显恶化。因此 2013 年的总体宏观政策应该会是一个中性偏松的态势:第一,继续实行积极的财政政策;第二,货币政策会维持一个比较稳健、中性和稳定的态势。

(以上均转自《中国经济周刊》2012 年第 49 期)

影响食品药品企业主体责任落实的因素及对策

■ 席修璞 湖北省襄阳市食品药品监督管理局副局长

一、食品药品企业主体责任不落实的主要原因及成因分析

本文所指食品药品企业主体责任(以下简称“企业主体责任”),是指食品药品企业作为食品药品安全第一责任人,为保证其产品质量安全应当履行的法定义务,包括自觉遵守有关法律法规、技术标准、操作规范等。它与政府在食品药品安全方面监管责任(以下简称“政府监管责任”)的共同目的都是保障公众饮食用药安全。我国著名食品安全专家、中国工程院院士陈君石曾强调:“安全的食品是生产出来的,不是监管出来的,更不是检测出来的。”可见,企业主体责任何等重要。企业对于食品药品安全负有直接、内在、主要的责任,而政府监管责任具有间接、外在的特点,其主要任务就是利用法律手段、行政手段、市场机制、社会力量等倒逼企业全面落实主体责任。当前,企业主体责任不落实的主要表现为“三多”,即违法违规现象比较多,问题产品比较多,食品药品安全事件比较多。影响企业主体责任落实的因素既有企业内在因素,也有政府、社会等外部因素。

(一)企业唯利是图思想根深蒂固。“在商言利,天经地义”,追求利益最大化是企业共同的目标。但是,不少企业重利轻义,重眼前轻长远,有的甚至突破道德底线,漠视消费者的生命健康制售假冒伪劣食品药品。2012 年全国公安机关共侦破假劣食品药品案件 1.4 万余起,打掉犯罪团伙 7000 余个,案值 160 余亿元。侦破食品药品犯罪案件 9700 余起,其中,侦破“地沟油”重大案件 130 余起,“瘦肉精”重大案件 110 余起,“病死猪”重大案件 1600 余起。

(二)队伍整体素质不高,结构不合理。国际食品安全研究中心主任何方洋研究员分析说:“如今中国食品行业安全事件频繁出现,除了一些人受利益驱使非法加工生产食品之外,更多的是企业缺乏建立监管流程意识和从事检验检测的专业人才匮乏,使其无法对从自身产品建立行之有效的检测与监管,导致了安全问题的频繁出现。”药品领域也有

同样的问题,执业药师数量严重不足且分布不合理,药品生产经营企业和中西部地区更是缺乏。

(三)对违法行为的打击力度不够。一是违法成本低,“罚”大于“弊”。为什么食品药品安全事件层出不穷,有些企业屡查屡处、屡处屡犯,一个重要原因就是违法成本太低,相对于违法企业的获利而言,对其处罚往往是“九牛一毛”,且大量是经济处罚而已。2007 年公布的《国务院关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》(国务院令 503 号),虽然加大了对违法者的惩处力度,但其操作性不够强,与相关法规的衔接不够。二是“两法”衔接机制不健全。目前行政执法和刑事司法衔接方面存在的主要问题是:比较松散随意;案件办理中司法介入比较少、晚和被动,普遍缺乏专门的侦查机构,有的在治安、有的在经侦,从公安部 2013 年开展的“打击食品药品,保卫餐桌安全”专项行动效果看,健全“两法”衔接机制十分紧迫而重要。自 1 月 25 日开展专项行动以来,各地公安机关以各类肉制品为重点,集中侦破各类注水肉、假羊肉、病死肉、有毒有害肉制品犯罪大要案件 382 起,抓获犯罪嫌疑人 904 名,现场查封各类假劣肉制品 2 万余吨。

(四)相关法律法规、技术标准滞后、不统一,企业的刚性义务缺乏。譬如现行的保健品、化妆品相关法律法规都已落后于形势,落后于机构改革职能调整的实际。食品小作坊、小摊贩管理、餐厨废弃物的处置、餐饮业分类管理规范、餐饮许可前环评等法律法规在我国很多地方还是空白或五花八门。食品安全标准存在着部门之间“打架”,既有交叉又有空白,同一产品有多个标准、多种检验方法。食品药品企业过程管理、质量控制都有那样规定,有的是法律法规,有的是部门规章,都明确了企业应尽的义务,但对未履行义务怎么办,或无“罚则”,或处于干软。

(五)问责机制不科学。出了食品药品安全事件,必须对当事人问责,以儆效尤。但有种倾向务必引起注意,就是在一些地方只要出了食品药品安全事件,为了息事宁人,必有官员“下课”,导致“安全人自己成了高危人群”,“精神高度紧张,压力过大”,不少分管食

【内容摘要】食品药品安全是天大的事。食品药品企业主体责任是影响食品药品安全的关键因素。近几年来虽然这方面有所加强,但落实效果不尽如人意,以致有些地方食品药品安全事件时有发生,引起公众对食品药品安全问题的高度关注和担忧。本文通过剖析影响食品药品企业主体责任落实的内外因素,提出相关对策,以促使食品药品企业主体责任更好地落实,探索建立让生产经营者真正成为食品药品安全第一责任人的有效机制,不断提高食品药品安全质量水平。

品药品安全的官员都想转岗,有的甚至出现“谁后进班子就让谁管”的怪象。发生食品药品安全事件,人们首先关注哪些官员“倒霉”,而很少关注企业主体责任落实情况。目前,有关法律法规、党政纪对政府监管责任界定不清不细,弹性较大,追责时主观随意性和长官意志较强,客观上放大了政府监管责任,淡化了企业主体责任。致使有的地方往往问责是为了眼前一时的需要,从而陷入“事故一问责(官员)一事故”的怪圈,问题得不到根本解决和有效遏制。

(六)监管力量与监管任务不适应。据对湖北省襄阳市调查,该市市区从事餐饮、保健食品、化妆品监管的编制人员 37 人,而直接负责的监管对象 7000 家,比例为 1:189。如果按执法人员 2 人一组算,监管任务相对更重。在有些城市这一比例更大。食品药品监管执

法人员在全国各地普遍显得严重不足,以致监管鞭长莫及。

(七)社会诚信缺失。“诚信缺失,道德滑坡”在整个社会大的环境普遍存在,有的地方政府公信力大打折扣。诸如地方保护主义、官商勾结、执法不公、失信不损、“老实人吃亏”等。这些都客观侵蚀着影响着食品药品企业的价值取向。

二、对策
落实企业主体责任靠企业自律。自律不是自发,必须建立倒逼机制,倒逼企业持续落实主体责任。

第一,建立最严格的打击违法行为的制度机制。其一,建立完善紧密型“两法”衔接机制。各级公安机关应成立专门的食品药品侦查机构,并与食品药品监管部门建立联席会议制度等巡查工作机制,加强信息共享、联合执法、日常巡查,真正形成长效的高压的打假态势。同时还应建立行政执法案件社会公示制和检察机关备案制,做到公开透明、相互制衡,以防止和纠正以罚代刑、有案不移和有案不受、有案不立的行为。其二,实行“红黑名单”制度,建立多部门联合的征信系统。把企业的信用情况与其贷款、评先晋级等直接挂钩,实行“守信受益、失信受损”、“守信褒奖、失信惩戒”的市场监管长效机制。其三,充实刚性义务和“罚则”,体现严惩重处,尽快制修订有关法律法规和食品安全标准,食品药品企业都要制订并严格实施 GMP 或 GSP,提出明确具体、硬性刚性的规定,任何一项达不到要求都要受到处罚。如对从业人员的专业素质要求,每年培训学时 40 个小时,进货查验记录、电子监管等不仅要有法律规定,而且对落实不到位的都要承担法律责任;一年内二次以上的违法行为等加重处罚也应有法律明文规定。此外,要尽快制定完善和统一食品安全标准,解决食品安全标准滞后和乱象问题。使不法分子无处遁形,得不偿失,付出高昂代价。

第二,明晰政府监管责任。强调落实企业主体责任,不是让政府负无限责任,也不是由政府监管责任开脱,而是各尽其职,各负其责。为此,首先应把政府监管责任法定化具体化,明确责任定位,不能混淆“裁判员”和“运

动员”的责任,明确规定哪些情况属于失职渎职,哪些情况予以问责和免于问责,防止问责泛化、随意性和“牵强附会”,做到权责统一、“责罚相当”,体现法律和党政纪的严肃性。

第三,增强政府公信力,推进社会诚信体系建设。包括企业诚信体系在内的社会诚信体系建设是一个庞大的系统工程。打造为民务实清廉政府,增强政府公信力,是推动社会诚信体系建设的重要引擎。要以诚信政府建设,带动诚信企业、诚信社会建设。各级政府(含职能部门)要切实转变职能,恪尽职守。一是要坚持依法行政,严格行政执法,打破地方保护主义,营造公平、公正、公开、透明、有序的市场竞争环境。二是要完善政策措施,引导企业守法经营、规范经营、诚信经营。比如推进食品药品安全责任强制保险制度、建立食品药品安全质量追溯教育、实行有奖举报、开展示范创建、道德诚信教育等,真正做到“让老实人不吃亏”。三是要加强基层监管能力建设,发挥行业自律和社会监督作用,织大织牢食品药品安全网。四是建立科学的食品药品安全责任制和责任追究制。

第四,引入第三方监督机制。引入第三方监督机制作为食品药品监管部门的有益补充,能够延伸政府职能部门的监管“耳目”。当下,应注意发挥五个方面的监督作用:发挥新闻媒体舆论监督作用;发挥人大政协民主监督作用;发挥检验机构技术监督作用;发挥行业协会自治监督作用;发挥社区基层监督作用。待条件成熟后,建立第三方组织体系架构。从而使企业主体责任的履行情况置于全方位、立体式的监督之下。

第五,加强科普宣教工作,提升全民食品药品安全知识和维权能力,让制假售假者无市场。食品药品科普宣教工作应突出全民性、长效性,分类分层施教。做到五个纳入:纳入对企业监督检查内容;纳入中小学教材;纳入党员干部培训计划;纳入基层社区活动和科普专栏;纳入媒体和社会公益性宣传。

一言以蔽之,食品药品安全工作只有牵住全面、持续地落实企业主体责任这个牛鼻子,标本兼治,重在治本,综合治理,才能不断建立科学的食品药品安全监管长效机制,使食品药品监管事业得以健康有序发展。