

借鉴芬兰经验， 推动幸福广东建设

JIEJIAN FENLAN JINGYAN,
TUIDONG XINGFU GUANGDONG JIANSHE

郑德涛 林应武 主编



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

借鉴芬兰经验， 推动幸福广东建设

JIEJIAN FENLAN JINGYAN,
TUIDONG XINGFU GUANGDONG JIANSHE

郑德涛 林应武 主编



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

借鉴芬兰经验, 推动幸福广东建设/郑德涛, 林应武主编. —广州: 中山大学出版社, 2015. 9

ISBN 978 - 7 - 306 - 05458 - 6

I. ①借… II. ①郑… ②林… III. ①公共管理—广东省—文集
IV. ①D63 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 227530 号

出 版 人: 徐 劲

策划编辑: 赵 婷

责任编辑: 赵 婷

封面设计: 林绵华

责任校对: 林彩云

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广东省农垦总局印刷厂

规 格: 787mm × 960mm 1/16 16 印张 300 千字

版次印次: 2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1000 册 定 价: 38.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

编 委 会

主 编：郑德涛 林应武

副 主 编：陈康团 李善民

编 委：郑德涛 林应武 陈康团

李善民 谭 俊 肖 滨

李 华 何艳玲 应国良

执行编辑：李 华 应国良



第五期广东省公务员公共管理芬兰研究班开班合影

中山大学 2011.5.9



影合领导学院管理公共兰芬、队和学员期五第芬



学员们在芬兰上课情景（一）



学员们在芬兰上课情景（二）



学员们在芬兰赫尔辛基合影



学员热烈讨论中

目 录

第一部分 公共管理与公务员制度

试就“芬兰模式”探讨中国食品安全问题	傅文锋	(1)
广东公安微博群建设成效及体会	刘 博	(6)
芬兰城市化发展水平研究及启示	李 巍	(16)
芬兰应急管理工作情况及其对广东省的启示	安怀军	(24)
芬兰公共管理的主要经验及其对广东的启示	龙家有	(29)
芬兰公务员制度对中国的启示	蓝国彬	(45)
如何提升公务员职业幸福感		
——来自芬兰 KAIKU 项目的经验及启示	曾远清	(51)
芬兰公务员制度的特点分析及启示	陈志美	(58)
引入以结果为导向的绩效管理办法,完善公务员考核		
制度	陈国华	(69)
芬兰的绩效审计风险分析及启示	张乐玲	(78)

第二部分 教育、科技与人力资源开发

芬兰义务教育对推进广东省义务教育高质均衡发展的		
启示	许顺兴	(89)
芬兰职业教育对湛江市技能人才工作机制的若干启示	陈江泓	(99)
中芬博士后培养模式的比较与借鉴	马 凌	(103)
芬兰职业技术教育体系与启示	李 农	(111)
芬兰职业教育及其对广东省的启示	林 明	(118)
芬兰科技创新促进经济持续发展的经验及其对广东省的		
启示	黄江康	(125)
芬兰高新技术产业发展经验对广东省加快外贸战略		
转型的启发	李勇毅	(133)

芬兰成功经验对加快推进东莞人力资源开发创新 发展的启示	卢耀昆 (140)
芬兰人才资源开发经验及其对深圳人才发展战略的 启示	龚祖兵 (145)

第三部分 行业发展与社会保障

芬兰林业生态发展之路及启示	罗奕宏 (158)
中芬房地产市场比较研究	周贵明 (168)
芬兰行业协会商会发展现状对广东省的启示	黄锻炼 (171)
广东省加快发展现代农业对策探讨 ——兼谈芬兰发展现代农业的经验和启示	蔡 立 (180)
芬兰社保体制改革的若干启示	莫洁兰 (190)
芬兰医疗卫生制度浅析及其启示	史明丽 (196)
借鉴芬兰经验,完善广东社会保险公共服务体系	丰 波 (206)
广东利用信息技术推进政府廉洁治理的实践与思考	杨 飞 (220)
借鉴芬兰经验,推动幸福广东建设的思考	王留军 (235)

后 记	(245)
-----------	-------

第一部分 公共管理与公务员制度

试就“芬兰模式”探讨中国食品安全问题

傅文锋

中国是一个具有五千年文明史的国度，中国的饮食文化发展史则可以追溯到更久远的年代。当外国人由衷地感叹中华饮食文化积淀之深厚时，国人却在被“苏丹红”、“瘦肉精”、“三聚氰胺奶粉”、“地沟油”、“毒豆芽”、“染色馒头”、“黑烤鸭”等毒害。秉承“民以食为天”的中国人，这个最关心“吃”的民族，正逐渐对食物失去了信心。在中国，遭遇有害、有毒、非健康食品已经成为人们生活的常态，食品安全问题也正成为关系人民群众的生命安全、经济健康发展、国家安定和社会稳定的重大问题。

一、中国食品安全困境

2011年，复旦大学研究生吴恒曾征集33名志愿者编撰了《中国食品安全现状调查（2004—2011）》，并将这个调查报告取名为“易粪相食”。所谓“易粪相食”，就是食品的生产者清楚自己制作的食物是垃圾，因此从来不吃，但当他吃到另外一种食品时却自然中招，就这样，大家你买我的，我买你的，互相吃对方制造出来的垃圾。这个词语受《左传》中“易子相食”的启发，饥荒年代的悲剧用在物质丰盈的当下，颇具讽刺意味，也一语中的地概括出了当前中国食品安全的现状。

全国粮油标准化委员会油料及油脂工作组组长、武汉工业学院食品科学与工程学院教授何东平曾说过这样的话：“你一定也吃过地沟油。”据他估计，目前我国每年返回餐桌的地沟油有200万~300万吨。而中国人一年的动、植物油消费总量大约是2250万吨。按照这个比例，平均吃10顿饭就可能有1顿

饭碰上地沟油。

中国目前正面临着整体性的食品安全危机，这背后已经不仅仅是监管的问题。制造问题食品的商贩只盯着钱，不以为耻反以为荣，即使三聚氰胺能毒死孩子，也照样拼命地生产。羞耻感的沦丧、价值观的迷失，在此得到了充分的体现。食品安全危机还在不断蔓延，中国食品安全的出路在哪里？

二、食品安全的“他山之石”

如何建立食品安全监管的长效机制，保证消费者能吃上绿色、新鲜、安全的食品？或许“他山之石”可以为我们提供一定的借鉴。下面笔者就尝试从芬兰的食品安全模式对此进行探讨。

（一）完善制度，食品监管有法可依

芬兰政府十分注重关系到国民身体健康的食品安全问题。政府通过立法加强对食品卫生安全的管理，促进政府有关部门、食品加工业以及科研机构广泛合作，并在全国建立了“从农场到餐桌”的食品安全链，层层监控，处处把关，进行卓有成效的食品安全监管。

建立完善的法律制度是解决食品安全问题的根本所在。芬兰有关食品安全的法律法规涉及面很广，食品标准和监管程序方面的条款相当详细。例如，芬兰的食品法明确规定了食品生产的监控和管理程序，以及生产、运输到销售过程的卫生要求，明确了食品添加剂和接触食品的材料（包装和容器等）的使用限制。这些规定使政府部门的具体监管有法可依，且程序清晰。

（二）源头抓起，全程监管保障安全

农产品的优质和安全保障始于种子。为此，芬兰农业部要求所有农作物的种子都不得含有相关法规中列举的有害生物体。对肥料也有严格规定，肥料中不得含有任何有害于土壤、环境、人类和动物健康的物质。芬兰政府对镉的负面影响非常敏感，在相关法规中严格限制肥料中镉的含量。值得注意的是，芬兰政府对杀虫剂的使用慎之又慎，近年来严格限制并实施监控。

畜牧产品的品质和安全保障始于种畜禽的选育。芬兰农林部对种畜禽的品种、选育方法、健康检查、卫生防疫、繁殖和饲养环境等都有严格的法规进行把关。饲料是芬兰畜牧生产中的监控重点。2008年2月，芬兰农林部出台新的饲料法，对动物饲料作出新规定：严格限制饲料中的添加剂，明确列出禁用成分；指定监管机构，并明确其职责；规范管理措施及处罚规定。

芬兰的食品安全注重从源头抓起，环环紧扣，防范“从农场到餐桌”食品链中每一环节的质量和安全隐患。他们强调全程监管，包括生产、收获、加工、包装、运输、贮藏和销售等环节；监管对象包括化肥、农药、饲料、包装材料、运输工具、食品标签等；避免重要环节的缺失，并以此为基础实行问题食品的追溯制度。

（三）严格执行，加工销售标准明细

在食品加工方面，芬兰食品法规对食品加工过程中的卫生、操作程序、操作人员的卫生、添加剂（色素、香精、甜味剂等）和维生素，以及其他营养成分的添加、包装和容器的卫生及材料的选择等方面的细节都有具体和详细的规定，并与食品安全监管部门密切合作，加强食品卫生监控，以确保为消费者提供安全和高品质的加工食品。

在食品销售方面，芬兰的《健康保护法》为食品销售中的运输、储存和零售等环节制定了具体卫生标准，规定不同食品的储存温度，以及食品零售场所的清洁和具体消毒程序。此外，芬兰的食品零售商每天还必须检查所销售食品的保质期情况，按照法律条例规定，及时处理即将过期和已过期的食品。

三、中国食品安全问题破局之路

芬兰保障食品安全的做法和经验对于破解当前我国的食品安全困局具有一定的启示和借鉴作用。当前我国的食品安全状况不容乐观，其原因是多方面的，最主要的一点就是我国的食品安全法律法规体系尚不完善，与发达国家相比存在不小的差距，迫切需要与国际接轨，逐步加以完善。

（一）完善食品安全法律法规体系建设

完善食品安全法律法规体系建设，才能使保障食品安全的各项工作有法可依。这个体系应该是“以食品安全基本法为龙头，其他具体法律相配合，辅以食品安全技术法规和标准的多种层次的法律法规体系”。具体措施如完善有关对农产品种植等源头管理的规定，制定有关对新产品投放市场的审查及其跟踪观测的规定，增加对为生产、销售假冒伪劣食品提供原材料者的处罚措施，等等。最终使食品安全法律体系覆盖食品种植、养殖、加工、包装、贮藏、运输、消费等各个环节。

（二）建立有效的食品安全监督管理体制

建立有效的食品安全监督管理体制主要应做到以下三点：健全信息披露机制；普及食品安全教育，增强公众维权意识；建立食品安全责任追究机制。在中国，食品安全信息长期不透明和不公开，出问题后，消费者一直处于“不明真相”的状态。其实，对问题食品企业高频次曝光，让消费者发挥自觉抵制作用，是解决食品安全问题卓有成效的方式。

（三）提高食品安全立法技术

《国际食品法典》建立了一整套关于食品安全标准和食品质量标准、食品加工规范及食品加工准则等相关规定，它汇集了国际上已经采用了的全部食品安全标准、通用准则及其他指导性条款。这对我国提高食品安全立法技术，完善食品安全标准体系具有重要指导意义与借鉴作用。为此，我们应该加强以下几个方面的工作：加快国家标准、行业标准、地方性标准的修订工作，提高标准水平；加快采标步伐，加强标准创新工作机制，提高标准修订工作的透明度和公众参与度。从立法技术，食品安全标准体系方面进行提高和完善，确保我国食品安全法律体系更加成熟、规范、完整。

（四）改变多头监管，加强执法合作

多头监管是食品安全监督管理体制中的突出问题。曾有人大代表指出，“六七个部门管不住一头猪”，其实并非笑谈。实行分段监管体制，要进一步理清各部门的权限与职责，加强他们之间的执法合作，形成执法合力，这样才有利于调动各个部门的积极性，进而达到对食品安全进行有效监督的目的。

（五）保障法律法规惩治力度

目前，我国的民事损害赔偿理念还停留在让加害方负补偿性赔偿责任的阶段，即“损害多少赔偿多少”，这种赔偿方式对大多数经营者而言是微不足道的。与补偿性赔偿相比，惩罚性赔偿有利于提高消费者维护自身权益的积极性，加大食品生产经营者的违法成本。因此，加大赔偿和罚款的力度，同时注重吊销营业执照、吊销许可证等“资格罚”的使用，能大大提高惩治力度。

（六）法律执行应持续规范

我国目前在打击假冒伪劣食品、保证食品安全的执行过程中缺乏规范化和持续性，往往在出现重大食品安全事故后，由上级行政机关发布命令，进行



“一阵风”式的检查、处理，当这阵风过去后，假冒伪劣商品重新泛滥起来。这种缺乏规范和持续性的打假过程，无法从根本上解决食品安全问题。要想从根本上解决食品安全问题，必须保证法律法规执行的持续性和规范性，只有这样，才能真正让人民群众“买得放心”、“吃得安心”。

广东省公安微博群建设成效及体会

刘 博

2010年初，广东省佛山市、肇庆市公安局在全国公安机关中率先开通公安微博，并通过实名认证，试水“微警务”。随后，省公安厅与全省21个地级以上市公安局共同组建了全国第一个政务微博群——“广东公安微博群”。广东省公安机关紧紧围绕社会管理创新、社会矛盾化解、构建和谐警民关系和公安中心工作任务，借助公安微博载体，准确把握“沟通桥梁、服务平台、舆情窗口”三大定位，紧扣“微博问政”这一核心，突出集群联动，继续开拓创新，积极运用公安微博开展微博问政与警察网络公关建设等工作，取得显著成效，进一步拓宽了网络问政和警民互动渠道，提升了公安机关的网络传播力和影响力，增强了网络话语权和舆论引导主动权，有力地促进了和谐警民关系建设。据统计，截至2012年1月31日，广东公安微博群的机构成员总数为331个，粉丝总数超过3700万，主动发布信息9.8万余条，回复网友提问和评论超过39万人次。

和西方发达国家警队相比，虽然公安机关应用微博等网络社交媒体起步较晚，但是发展势头迅猛，普及率较高。据人民网舆情检测室统计，截至2011年11月27日，仅新浪微博中的公安微博达6562个，占政务微博（包括官员个人和机构微博）总数19104条中的34.35%，且数量最多。广东省公安机关在“微时代”的大胆尝试和积极探索，更得到了时任国务委员、公安部部长孟建柱同志和副部长黄明同志的充分肯定和支持。黄明副部长在2011年9月召开的全国公安微博专题研讨会上指出：“全国公安微博建设已成燎原之势，形成了以地级市公安政务微博为主并加以整合形成微博群的‘广东模式’，广东省公安厅微博‘平安南粤’已经成为具有重要影响的微博知名品牌。”2010年以来，被网友昵称为“厅哥”的广东省公安厅政务微博和广州、深圳、佛山、肇庆、梅州等市公安局政务微博先后入选全国“十大党政机构微博排行”、全国政法微博影响力排行榜十强，并分别被评为“2011年度中国最有影响力政务微博”、“2011年度中国优秀政务微博”、“2011年度全国十大政务机构微博”、“全国政务微博特别贡献奖”等。



一、公安微博助力警务工作的五大成效

（一）维稳信息新来源

在日常工作中，全省公安机关微博群充分利用两年来在微博圈形成的强大影响力和良好口碑，努力做到在与网民高频率、高质量的互动交流中第一时间发现涉警舆情信息，并第一时间上报处理。从2011年11月起，省公安厅微博工作团队将微博上反映的涉警涉稳等敏感信息，以政务网络信息快报、半月报、专题报等形式及时报送领导参阅，供领导及时掌握网上涉警涉稳热点问题。自该机制形成至2012年2月上旬，省公安厅成功发现并上报多起重大涉警舆情信息，并使信息在形成热点之前就得到及时的应对和妥善的处理，取得了良好效果。如2011年底，广州发生一起群众深夜乘坐出租车遭司机抢劫的恶性案件，虽然该案已被迅速侦破，但在微博上却演化成市民晚上乘坐出租车被抢劫的多个谣言版本，恐慌情绪一时蔓延开来。2012年1月5日上午8时，新浪微博名为“幸福广州”实名认证账号（粉丝数为50万）转发了名为“GZjason仔”的网友自称乘坐出租车被劫的信息。鉴于岁末年初治安问题易成为舆论热点，省公安厅微博工作人员发现此信息后迅速以快报形式上报领导，并通知广州市公安局处置应对。当天16:55，广州市公安局在核查情况后发出微博予以澄清。省公安厅再次组织全省公安微博群联动发布，使该谣言的传播势头迅速得到遏制。2011年深圳大学生运动会期间，省公安厅利用网络直播车及微博平台直接成功应对处置了20余起源自微博的涉警负面舆情。2010年以来，省公安厅利用微博先后成功处置60余起引起社会广泛关注的重大涉警舆情。在省公安厅的指导和推动下，各地公安微博管理团队也在以往开展的网络问政工作基础上建立起微博涉警舆情发现研判处置机制。2011年广州增城新塘“611”事件发生后，个别网友在网上发布“事件中有一名孕妇被打成重伤、其丈夫被活活打死”的谣传，广州市公安局第一时间通过微博予以澄清，并迅速抓获了散布谣言的犯罪嫌疑人，依法追究其法律责任。该信息通过全省公安微博群联动发布，及时扭转了网上舆情的不良走势。

（二）矛盾化解新渠道

在矛盾凸显期，互联网特别是微博已经成为网民表达诉求和不满情绪，展现社会矛盾的重要窗口，广东省公安机关积极开展“微博问政”，通过公安政务微博听民意、察民情、解民忧、办实事，利用微博化解矛盾、强化网上监