

公众参与：中国食品生产监管的创新与表达

Public participation: innovation and expression of food production supervision in China

魏 艳

WEI Yan

(贵州省委党校, 贵州 贵阳 500025)

(Guizhou Provincial Party School, Guiyang, Guizhou 500025, China)

摘要: 单纯依赖行政机关管理的食品安全监管传统模式已显示出很大的局限性, 必须实行以政府机关为核心, 全面整合社会管理力量的公共管理模式。在公共管理的语境下, 中国食品安全监管存在行政管理部门之间、行政管理部门与社会舆论之间缺乏必要的协调, 行政管理部门起不到应有的主导作用, 很多食品经营者无视法律监管等问题, 其产生的原因是食品安全行政上的多头管理、地方保护主义、缺乏法定的协调渠道、行业自律性差等, 因此必须从公共管理理念的数量、法律的完善、食品行业自律能力的加强, 以及消费者组织的加强等方面入手, 才能全面整合和协调包括以媒体为代表的社会舆论、食品行业自身以及消费者在内的监督管理的社会力量, 提升食品安全监管的效能。

关键词: 食品安全; 公共管理; 行政管理; 法律监管

Abstract: Under the impact of the food safety accidents occur frequently, traditional food safety supervision mode relying solely on management of the administrative organs show significant limitations. Therefore, public management mode should be established, its core is government and fully integrates social management power. In the context of public management, food safety supervision in China lack the necessary coordination between administrative departments, administrative departments and social public opinion, administrative departments can not play their leading role, and many food operators ignore the legal supervision and other issues, which is caused by the food safety administration of long management, local protectionism and lack of legal coordination channels, self-discipline is poor, so it must be from the concept of public management, the number of improvement of the law, food industry self-regulation ability to strengthen and strengthen consumer organizations and other aspects, in order to fully integrate and coordinate with media as a representa-

tive of the public opinion, the food industry itself and consumers, the supervision and management of social forces, to enhance food safety supervision efficiency.

Keywords: food safety; public management; administrative management; legal supervision

传统意义上, 食品安全这一公共事务基本依赖于政府的行政管理, 法律规定由一系列的政府部门来完成此职能, 包括各级食品药品监督管理部门、农业部、商务部、各级工商行政管理部门等。从其管理的实效来看, 传统的行政管理方式虽然总体上基本保证了社会普通人员能够取得足够健康的食品, 但近年来屡禁不止的食品安全事件, 却使人们对食品安全产生了很大的不信任。在层出不穷的食品安全事件的打击下, 很多人对食品安全的感觉是“风声鹤唳, 草木皆兵”^[1]。显然, 传统的单纯行政管理方式对于确保食品安全存在很大的缺陷, 因此, 有必要在公共管理的语境下审视中国食品安全监管存在的问题, 并采取相应措施, 以更好地达成保障食品安全的目的^[2]。公共管理并不排斥政府的行政管理, 而是以政府的行政管理为核心, 在此基础上充分利用社会上可以利用的一切资源, 以使公共总体福利得到提升。因此, 在公共管理语境下, 食品安全监管的主力仍然是政府行政管理部门, 但对其协调整合社会资源的能力提出了更高的要求, 而且要求社会其它部门积极参与对食品安全这一公共事务的管理, 以最大程度提升食品安全的保证程度^[3]。

1 食品安全监管存在的问题

1.1 行政管理部门之间缺乏有效的协调

公共管理的语境下, 与食品安全监管有关的国家行政管理部门需要承担起协调整合社会有关食品安全管理资源的责任。而实现这一社会协调功能的前提, 是与食品安全监管有关的各行政管理部门之间的协调一致。但是, 中国有着庞大而臃肿的食品安全监督行政管理机关群体, 包括各级食品

作者简介: 魏艳(1972—), 女, 贵州省委党校副教授。

E-mail: weiyany1@126.com

收稿日期: 2015-09-08

药品监督管理部门、工商行政管理部门、质检部门、卫生部门、农业部、商务部、科技部、发改委等,各部门之间互不统属,各行其是^[4]。虽然2013年新成立国家食品药品监督管理总局并被确定为食品安全监管的主导部门,但多头管理,机构庞杂的局面并没得到根本改变。

1.2 行政管理部门和社会舆论之间缺乏必要的协调

在食品安全监管的过程中,行政管理部门与社会舆论缺乏必要的协调,各行其是。一方面,行政管理部门在对食品安全监管的过程中,很多关键的信息不向以媒体为代表的社会舆论披露,导致很多已经为其发现的食品安全问题不能为公众及时知悉。另一方面,以媒体为代表的社会舆论在发现相应的食品安全问题时,经常在未向行政管理部门通报和求证的情况下直接进行报道,由于其并不具备相应的技术鉴定能力,而且更多从媒体自身利益出发,不可避免地出现大量夸张甚至不实的报道^[5]。这种情况必然导致社会整体对食品安全监管效率的降低,从而达不到公共管理充分利用社会管理资源的要求。

1.3 行政管理部门起不到应有的主导作用

中国近年来出现的食品安全事件,行政管理部门常常是在媒体对其披露之后被动跟进处理,因而起不到公共管理理论要求的主导作用。行政部门由于不能第一时间得到食品安全事件的相关信息,经常只能仓促应对,面对舆论的指责只能被动地进行解释,几乎完全丧失了相应的食品安全事件中的行政主导地位,往往耽误了发现问题后进行后续处理的最佳时机^[6]。

1.4 食品经营者故意违法情况严重

食品经营者自觉服从监管,遵纪守法应当是有效的公共管理的重要组成部分。在这样的情况下,问题食品的出现主要是因为食品经营者的技术能力不足或者是疏忽大意的过失。但是中国近年来出现的绝大多数被披露查实的食品安全事件均源于经营者恶意违反国家法律规定的相关食品安全质量标准。这种频繁发生的故意违法行为表明很多食品经营者对法律监管的无视,也意味着有效的公共管理在经营者层面的缺失。

中国食品安全监管因为存在上述的问题,同以政府行政管理为核心,充分协调整合社会其它管理资源,以全面提升相应的管理效能的公共管理的要求相去甚远。

2 食品安全监管存在问题的原因

2.1 分级管理为主品种管理为辅的监管体系

传统上的食品安全监管模式是针对食品安全的各个环节分别管理,同时又分品种进行管理的方式。这意味着,不仅在不同的食品安全环节,对应着不同的食品安全监管行政机关,而且针对相同环节的不同品种,也可能具体负责行政管理的机关也存在不同。因为这一食品安全监管体系的存在,产生了上述庞大而臃肿,但又各行其是,同公共管理要求的协调一致原则相悖的食品安全监督体系。

2.2 地方保护主义的影响

出于保护地方经济发展的目的,很多食品安全行政管理机关对经营者的违法行为视而不见。这种行政不作为会造成多方面的后果。首先,这种不作为行为变相鼓励问题食品的经营者无视法律的监管,使食品安全管理得不到经营者的有效配合。其次,这种不作为行为会严重损害食品安全行政管理机关的信誉,使人们对其监管下的食品安全产生深刻的置疑,导致行政机关和社会舆论之间的协调更为困难。最后,这种不作为行为会迫使大众出于自保的目的,由以媒体为代表的社会舆论自发对相应的食品安全事件进行管理,从而使行政管理机关丧失其监管的主导地位^[7]。因此,在公共管理的语境下,地方保护主义导致的行政不作为会产生鼓励经营者故意违法、行政机关和社会舆论之间的协调更为困难以及行政机关丧失管理主导地位等一系列不良后果。

2.3 缺乏法定的协调渠道

从公共管理的角度,以媒体为主的社会舆论是行政管理部门必须整合的主要社会资源。但是,食品安全行政管理机关和以媒体为主的社会舆论之间并不存在法定的协调渠道,导致这种整合困难重重。一方面,法定协调渠道的缺乏使二者各行其是,从而造成不必要的摩擦和浪费,影响监管的效率。另一方面,行政管理部门经常会因为社会舆论的自行其是而不得不被动应对,从而导致其主导地位的丧失,使监管的效率降低。

2.4 行业自律性差

被管理者本身是公共管理需要整合的社会资源的主要组成部分之一,因此,良好的行业自律是实现食品安全监管目标的有效保障。在现实中,很多食品安全事件的肇事者之所以在很长时间内从事危害食品安全的行为而得不到遏制,是与食品行业自律性差的现状分不开的。食品行业协会往往只在成员之间进行经济方面的协调,对其成员的食品安全问题基本视而不见。食品经营者发现某一同行在食品安全问题上存在违法行为时,往往不是将其检举、揭发,并进行抵制,而是不予采取措施,甚至竞相仿效,直至酿成重大的食品安全事故。

3 食品安全监管的完善路径

3.1 树立公共管理的食品安全监管理念

对食品安全监管的传统模式单纯依赖行政机关,受其影响,针对目前食品安全事件频频发生的现实,很多人仍然认为只需加强食品安全行政管理机关的监管即能解决问题。一部分人宣扬法律万能论,认为只需要制定或完善相关法律,由行政机关严格加以执行即可。另一部分人则宣扬市场万能论,认为食品安全事件频发的根本原因是市场失灵,因此根本解决方法是行政机关加强市场监管。而事实上,即使法律非常完备,市场监管也很成熟的欧美发达国家,仍然不能从根本上解决食品安全事件经常发生的问题。因此,必须在全社会,包括行政管理机关、媒体、食品经营者、消费者等和食品安全监管有关的群体中,进行公共管理的宣传和教

育,发动社会力量积极参与食品安全的监管。树立在国家食品安全行政管理机关的主导下,对包括以媒体为代表的社会舆论、食品经营者、消费者等社会管理力量进行整合和协调,全面提高食品安全监管效能的公共管理理念。

3.2 完善与食品安全监管相关的法律法规

3.2.1 以法律的形式确立各级食品药品监督管理机关在食品安全监管中的核心地位 为了解决食品安全监管多头管理的混乱状态,中国在 2013 年成立了由国务院直接领导的国家食品药品监督管理总局,将很多原由其他行政部门承担的监管职能整合到这一新成立的机构。2015 年 10 月 1 日实施的新的《食品安全法》则进一步梳理了这一乱象,在第五条明确规定了国务院食品药品监督管理机关负责食品生产经营的管理,从制度上确立了国家食品药品监督管理总局在食品安全监管中的主要地位。然而,上述措施并没有从根本上克服食品安全多头监管问题的存在,因此还必须进一步采取相应措施,从法律上确立各级食品药品监督管理机关在食品安全监管中的核心地位。首先,在 2013 年建立由国务院直接领导的国家食品药品监督管理总局,以及 2015 年实施的新的《食品安全法》的基础上,进一步将其它行政机关的食品安全监管职能整合到各级食品药品监督管理机关的职能中,从根本上改变之前多头监管,协调困难的局面。其次,在食品安全事件的调查和处理的过程中,以法律的形式明确各级食品药品监督机关为主,其它机关协助的模式。再次,适当加强上下级食品药品监督管理机关的垂直领导关系,改变《食品安全法》第六条以地方政府负责本行政区域食品安全的法律规定,明确地方食品安全监管由同级食品药品监督管理机关负责,并直接向上一级食品药品监督机关负责,克服中国当前地方保护主义仍很严重的现状。再次,以法律的形式规定食品药品监督管理机关在食品安全监管的过程中,负有与以媒体为代表的社会舆论以及消费者积极主动协调的责任。

3.2.2 确立以媒体为代表的社会舆论对食品安全进行监督的法定权利 虽然以媒体为代表的社会舆论对食品安全进行监督一般被认为是某种天然权利,现实中人们也默认这种权利的存在。然而,由于缺少法律明确规定,导致某些人对其行使此权利的质疑,因此,有必要以法律的形式明确其具有对食品安全进行监督的权利。

3.2.3 建立行政管理机关与媒体协调的法律机制 建立行政管理机关与媒体协调的法律机制比较可行,这一机制的核心是建立某种食品安全信息的共享制度。即食品安全监管的行政机关应当定期将其监管的信息向包括媒体在内的公众披露,发现重大食品安全事件时及时通知媒体,并由媒体对行政机关处理的过程负责跟踪报道。如果是媒体发现食品安全事件,应当立即通知行政管理机关进行处理,并对其处理过程进行跟踪报道。同时媒体也应建立相应的行业自律机制,并以法律的形式追究故意进行夸张不实报道的个人和单位的相应责任,避免各种不实报道对行政管理机关乃至公众造成误导。

3.3 充分发挥行业协会的作用

食品行业协会不应仅仅具有促进和协调食品行业成员经济利益的作用,还应从食品行业的根本和长期利益出发,对行业成员的行为进行一定程度的规制。这种规制至少应当包含以下内容:① 一定的行业协会准入制度,达不到相应食品安全标准的行业成员不准加入食品行业协会;② 行业最低操守标准,应当包括不得故意违反有关食品安全规定的条款;③ 成员间互相监督的权利和义务,发现本行业成员有违反食品安全标准的行为即应检举、揭发;④ 惩罚机制,对违反协会规定的成员按其程度不同进行惩罚,对故意违反食品安全规定的自然人永久剥夺其在本行业从业的资格。为了使食品行业协会充分发挥自律的作用,食品安全监管行政机关对其相应制度的建立和完善可以给予必要的协助与指导。

3.4 加强保护消费者权益组织的建设

食品安全事件的肇事者之所以敢于冒着法律惩罚的风险从事危害消费者生命健康的行为,除了行政机关的不作为和行业自律缺乏的原因之外,还因为消费者缺乏对其进行监督和对抗的能力。相对于食品经营者来说,消费者由于缺乏组织,属于典型的弱势群体。在这样的情况下,只要肇事者躲过行政机关的监管,消费者除了借助媒体曝光以及昂贵而复杂的诉讼程序,对其制售有安全问题的食品几乎无能为力。因此,只有集中消费者的力量,加强代表其利益组织的建设,才能对食品经营者起到强大的监督和管理的制衡作用,使其在决定是否提供有安全问题的食品坑害消费者之前三思而行^[8]。

因此,这样一来,即能保证国家在树立公共管理理念的前提下,改变过去单纯依赖行政机关对食品安全进行监管的模式,并在保证各级食品药品监督管理机关作为中国食品安全监管核心的前提下,全面整合和协调包括以媒体为代表的社会舆论,食品行业自身以及消费者在内的监督管理的社会力量,提升食品安全监管的效能。

参考文献

- 1 邱爽,周明友.我国食品安全管理的制度缺失及完善[J].中外企业家,2012(1):28~30.
- 2 曾峻.公共管理新论[M].北京:人民出版社,2006:32~34.
- 3 秦利,王青松.公共治理理论:食品安全治理的新视角[J].长春工程学院学报(社会科学版),2008(2):34~36.
- 4 邓青,易虹.中国食品安全监管问题刍议[J].企业经济,2012(1):166~168.
- 5 张秀丽.食品安全信息传播中政府舆情引导及媒体责任[J].食品与机械,2014,30(4):271~273.
- 6 黄映亮.食品安全中的媒体监督[J].魅力中国,2014(16):281~282.
- 7 戚建刚.食品危害的多重属性与风险评估制度的重构[J].当代法学,2012,26(2):49~56.
- 8 陈和芳.守法行为的经济学分析——以甲企业对劳资关系的处理为例[D].重庆:西南政法大学,2012.