

# 食品安全社会共治的现实困境与发展对策

## Analysis of realistic plights and countermeasures in social co-governance on food safety in China

李洪峰

LI Hong-feng

(郑州大学护理学院, 河南 郑州 450001)

(School of Nursing Zhengzhou University, Zhengzhou, Henan 450001, China)

**摘要:**食品安全社会共治已经在中国新修订的《食品安全法》中得到了确立,这是中国食品安全治理不断发展的必然要求和结果。然而当前食品安全社会共治在中国的实施还面临传统政府监管体制带来的诸多现实困境。因此,要推动食品安全社会共治在中国的实施,就必须在发展动力、责任分担、信息交流和制度保障等方面加以发展和完善,才能在中国最终形成以政府为主导、企业和社会公众等主体共同参与的食品安全社会共治的格局。

**关键词:**食品安全;社会共治;现实困境;发展对策

**Abstract:** The food safety social co-governance has currently been settled by law in China, which is the inevitable demand and result of the continuous development of China's food safety governance. But the implementation of the principle is faced with much problems and trouble brought by the traditional governmental regulatory system. Therefore, the construction of the comprehensive implementation mechanism in the development force, responsibility sharing, information exchange and system guarantee can eventually lead to the forming of the pattern of Food Safety Social Co-Governance characterized by the leading of government and the participation of other kinds of social parts, such as enterprises and social public.

**Keywords:** food safety; social co-governance; realistic plights; countermeasures

近年来,中国食品安全事件频发,暴露了中国以政府行政监管为主导的治理体制具有很大的局限性。由于食品安全关系到民众的生命安全和公共健康,因此,食品安全问题的解决不仅需要“自上而下”政府部门的行政监管和企业的自律,更需要“自下而上”社会监督力量的积极参与<sup>[1]</sup>。食品

安全治理离不开政府、企业和社会监督力量的共同协作,形成社会共治的治理合力。2015年4月,中国颁布了新修订的《食品安全法》,首次以法律的形式确立了食品安全治理的社会共治原则,并提出了一些具体的实施措施。当前,全面推动食品安全社会共治发展,促进食品安全社会共治格局形成已经成为中国食品安全治理必须面对和解决的重要问题。

### 1 食品安全社会共治是中国食品安全治理的必然选择

长期以来,中国一直实行的是以政府行政监管为主导的食品安全治理模式,其主要表现为政府部门垄断了食品安全的监管权,强调政府本位的权威治理,这往往造成政府不堪重负,监管不到位,导致政府公共服务的效率与效益低下,最终引发政府监管失灵。为了提高食品安全治理的效果,中国政府部门也采取了很多监管食品市场的举措,并在2004年开始实行分段监管的体制,到2013年又将食品安全职能(除农业外)全部集中至由国家食品药品监管总局一个部门监管。但无论是多部门分段监管体制还是单一部门的监管体制,其在本质上都是以政府行政监管为主导的结构,并没有在根本上改变其行政垄断的本质属性。

为了解决中国食品安全治理的发展困境,许多学者在考察和借鉴外国先进治理理念和制度的基础上反思中国食品安全治理的理念和模式。例如,有学者<sup>[2]</sup>认为,中国以往的食品安全监管模式,主要注重政府监管,而忽视食品生产企业、消费者以及其它社会组织的监督作用,因而无法深入本质、溯及源头,以实现有效的全程监管。还有学者<sup>[3]</sup>认为,要改变政府主导的食品安全治理结构,不仅要从政府的职能定位和改变入手,还需要扩展到整个社会治理领域,也就是说应该把属于市场和社会的职能交还给市场和社会,明确政府的监管作用和责任而避免大包大揽,最终形成政府、市场和社会共同参与的食品安全社会共治格局。

面对日益复杂的食品行业的业态以及监管部门疲于应

**基金项目:**河南省软科学研究计划项目(编号:132400410192);河南省教育厅人文社会科学研究项目(编号:2012-GH-321)

**作者简介:**李洪峰(1976—),男,郑州大学讲师,博士。

E-mail: lhfchin@qq.com

**收稿日期:**2016-02-09

对食品安全问题的现状,政府部门也在积极采取措施逐渐从根本上改变传统的食品安全行政监管模式,鼓励和吸引社会力量参与食品安全治理实践中。近年来,政府部门逐渐重视第三方监管力量的作用,开始多方面的加强对其进行培育和扶植<sup>[4]</sup>。2015年4月,中国颁布了新修订的《食品安全法》,首次在总则第3条中明确提出了食品安全工作应实行“社会共治”,同时还要求充分发挥消费者协会、行业协会、新闻媒体等方面的监督作用,在奖励和保护举报者等方面引导和确保社会各方有序参与食品安全治理,促进食品安全社会共治良好格局的形成。

当前,食品安全社会共治在中国已经有了坚实的理论和实践基础。所谓食品安全社会共治,就是指在食品安全治理中,政府部门依据一定的法律规定和制度安排,积极引导和鼓励包括企业和其它社会监管力量等在内的最广泛的食品安全利益相关者,充分利用自身掌握的知识和资源,自觉履行各自食品安全治理的权利和义务,共同保障食品安全治理目标的实现。一般来说,食品安全社会共治有以下3个特征:第一,共治主体多元化。食品安全社会共治的相关主体主要包括政府、企业和社会监督力量等3个方面,而第三方监督力量又包括消费者、媒体、行业协会、第三方认证和检测机构及专家等利益相关者。第二,共治形式多样化。由于不同主体在食品安全治理中的功能不同,其参与共治的表现形式也不同。食品安全社会共治主体参与共治的表现形式主要有制定法律制度、引导鼓励、监督、投诉举报、申请信息公开、公益诉讼等形式<sup>[5]</sup>。第三,共治机制能动性,各主体通过内在的沟通、协调、对话和利益诱导等机制自觉、自愿地参与食品安全的治理,而非行政强制和政治动员,食品安全共治的目标是实现食品安全治理系统从无序到有序、从低水平向高水平的演化<sup>[6]</sup>。

## 2 中国食品安全社会共治的现实困境

尽管当前中国已经在法律上确立了食品安全社会共治原则,但从原则到实践仍需要一个发展过程。中国已有的食品安全治理体制、机制和社会环境等都将为食品安全社会共治的顺利实施带来诸多问题和困境,主要表现在以下3个方面。

第一,传统监管模式单一,政府职能转变不到位。食品安全社会共治强调政府在食品安全治理中的监管主体地位,在食品安全社会共治的治理结构中充当领导者、服务者和协调者等角色。但是,由于长期受到传统的政府本位行政监管思维模式的影响,政府监管部门的权力边界不清,行政垄断依然存在,往往无视市场机制的存在,缺乏向社会购买服务和社会服务外包意识,最终导致政府部门监管显得力不从心,效率低下<sup>[7]</sup>。因此,积极转变政府职能,简政放权,回归社会本位,积极培育社会监督主体参与食品安全治理,是中国食品安全治理要实现从传统的政府监管走向社会共治必须着力解决的核心问题。

第二,社会监督力量薄弱,共治主体发展不均衡。食品安全社会共治原则要求充分发挥社会各相关共治主体的作

用,并在利益协调的基础上实现利益共赢。当前中国食品安全行政监管模式主要突出政府与企业的关系,从而忽视和弱化了其它相关主体的存在,造成了社会监督力量(主要包括消费者、媒体、社会公众及社会相关组织等)发育严重不足,成为制约中国食品安全社会共治发展的巨大障碍。目前中国的社会监督力量参与食品安全社会共治的意识普遍不强,缺乏应有的积极性和主动性。因此,如何培育和发展社会监督主体的力量,以及如何充分调动和保证其参与食品安全治理的能动性,已经成为实现食品安全社会共治必须着力解决的根本问题。

第三,信息交流不畅通,缺乏必要的保障机制。在食品安全治理中,政府、企业和社会监督力量之间保持信息畅通能够增加透明度,减少信息不对称,有利于发挥消费者的选择机制,迫使食品供给者提供安全食品。尽管中国《食品安全法》和《政府信息公开条例》等法律法规对食品安全信息公开的内容做了规定,但是在实践中,由于受到利益关系的驱使和相关制度的缺乏,监管部门往往不能充分、及时地发布食品安全风险监测数据、监督抽检数据、食品安全事件情况等信息。因此,建立起畅通有效的食品安全信息交流机制,实现食品安全社会共治的信息资源共享是实现食品安全社会共治必须着力解决的现实问题。

## 3 中国食品安全社会共治的发展策略

尽管食品安全社会共治在中国实施还面临诸多困难和问题,为了积极有效地推动食品安全社会共治,必须在动力机制、信息交流机制以及完善各种制度保障等方面加以发展和完善。

(1) 培育充沛的发展动力机制。食品安全社会共治原则的实施离不开特定的动力机制,即多元主体在共同参与食品安全治理中形成的竞争与协同关系。政府、企业、消费者、社会组织、第三方检测机构、专家等共治主体各自独立,因其相互制约与影响产生竞争关系;同时,各主体为了实现共同目标而进行协调与合作又形成协同关系。各主体之间的竞争与协同不断发展最终促进食品安全治理目标的实现。各共治主体坚持食品安全价值取向的支配力量在于其合理的利益关系,这也是保证其良好竞争与协作的基础。因此,要形成和发展有效的食品安全社会共治动力机制,关键在于充分发挥各共治主体的积极作用,通过各种渠道和方式不断提高和增强各共治主体的利益相关性意识,在协调各方利益的基础上把食品安全治理中的“对立关系”调整为食品安全社会共治的“利益共赢”关系。

(2) 构建明确的责任分担机制。尽管新修订的《食品安全法》对食品安全共治主体的责任做出了总体规定,但相关责任还不明确和具体。政府在食品安全社会共治中应该负总责,但并不意味着政府要管所有的事情。实际上,政府的作用主要有制定和执行食品安全法律法规、健全相关监管机制,监测、评估和分析食品安全风险和状况,发布食品安全信息,监督食品生产和流通环节,积极鼓励和引导其它共治主体参与等方面。同时,政府可以通过行政委托购买服

务、行政指导行为以及行政奖励和补贴等方式实现职能转变。食品生产企业也是食品安全社会共治的重要主体,对食品生产负责。从内部来讲,食品生产企业可以通过强化内部控制系 统加强自律,或是选择进行产品认证等方式自主实现其责任承担。从外部来说,使用法律手段严厉处罚违法生产的食品企业,严肃追究企业及其负责人的责任,从而改善企业的生产行为,实现约束企业安全生产的目的。社会监督力量是食品安全社会共治的重要主体,它们在食品安全社会共治中承担着基本相同的责任,即信息披露和社会监督,从而引导食品市场良性发展。例如,消费者主要是通过政府、食品企业或新闻媒体等渠道表达其对食品安全的相关诉求,同时对食品安全监管部门执法中和企业食品生产中的违法行为进行举报或投诉。此外,通过法律的形式确立新闻媒体等对食品安全进行监督的权利和责任,确保其在食品安全治理中发挥重要的监督作用<sup>[8]</sup>。总之,各种社会监督力量应当主动承担其各自的责任,在政府的引导或授权下发挥积极的作用。

(3) 建立畅通的信息交流机制。首先,政府为企业及时提供信息和教育培训,对企业和食品供应链中各主体进行信息披露,鼓励更多的社会力量参与到食品安全的社会共治中来,是实现对不安全生产行为从处罚到预防的转变,也是实现食品安全社会共治事前管理的途径。在这种情况下,畅通的信息交流机制能够减少信息不对称,发挥消费者选择机制,迫使食品供给者提供安全食品。其次,政府监管部门和食品生产企业对消费者等公众提出的监督意见或建议应该积极采纳并作出及时有效的反馈,这样才能获得社会公众的信任,有助于社会公平的实现。最后,食品企业出于道德良知或法律威慑等原因可能会主动向政府和消费者等披露自身食品安全问题,并积极承担责任和向公众道歉。这不仅有助于企业自身声誉和利益的保持,也能促进其它企业的借鉴和加强自律,为政府对其它类似食品企业的监管提供了参考信息和依据。

(4) 发展完善的制度保障机制。首先,对现有相关法律制度实施进行评估。目前,中国食品安全方面的法规虽然数量较多,但是运行效率并不高,因此,政府部门有必要对当前的食品安全相关法律制度实施效果进行评价,并结合实践废除、修订不合适的法律制度或制定新的法律制度,促进食品安全社会共治。其次,结合食品安全社会共治实践制定新的法律规范。通过组织立法调研等方式将那些急需发展的法律制度确立为立法重点而纳入立法程序。例如,当前中国还没有公益诉讼法律制度,如在食品安全治理领域引入食品安全公益诉讼制度就能够使公众更广泛地参与食品安全监管,维护自己的权利,以弥补政府执法制度救济范围有限性的不足<sup>[9]</sup>。再如,在食品安全监管中引入巡视制度,有利于提高政府部门监管的效率<sup>[10]</sup>。最后,重视道德规范的作用。在食品安全社会共治实践中,道德规范也能对食品安全共治主体产生约束效果,常常与法律制度共同发挥作用。例如,食品生产企业的诚信关系到食品安全质量,而诚信从本质上讲是一个道德问题,如果企业丧失了诚信就容易导致食品安全问题,进而违反相关法律制度。因此,在食品安全法律制度

建设中应该重视道德规范与自律机制的构建,这样有助于提高法律制度规范的效果。

## 4 结论

中国食品安全治理理念正在发生深刻的变化,食品安全社会共治原则已经成为一项重要原则。中国食品安全社会共治原则贯彻执行需要凝聚政府、食品企业以及诸多社会监督力量一起共同努力,只有不断加强政府职能转变,强化企业行为自律,充分调动起社会公众力量的参与和监督,构建起有效的制度保障机制,才能最终实现中国食品安全社会共治的格局。

### 参考文献

- [1] 王辉霞. 公众参与食品安全治理法治探析[J]. 商业研究, 2012(4): 170-177.
- [2] 邓刚宏. 构建食品安全社会共治模式的法治逻辑与路径[J]. 南京社会科学, 2015(2): 97-102.
- [3] 丁煌, 孙文. 从行政监管到社会共治: 食品安全监管的体制突破——基于网络分析的视角[J]. 江苏行政学院学报, 2014(1): 109-115.
- [4] 姜捷. 食品安全监管过程第三方力量的作用及其培育[J]. 食品与机械, 2015, 31(4): 271-273.
- [5] 彭亚拉. 论食品安全的社会共治[J]. 食品工业科技, 2014, 35(2): 18-22.
- [6] 陈彦丽. 食品安全社会共治机制研究[J]. 学术交流, 2014(9): 122-126.
- [7] 赵学涛. 以“社会共治”理念统筹食品安全监管[J]. 食品研究与开发, 2014(14): 125-128.
- [8] 魏艳. 公众参与: 中国食品生产监管的创新与表达[J]. 食品与机械, 2015, 31(6): 261-263.
- [9] 陈梦婷. 食品安全社会共治之食品安全公益诉讼制度[J]. 法制与社会, 2015(11): 47-48.
- [10] 张曼, 唐晓纯, 普莫喆, 等. 食品安全社会共治: 企业、政府与第三方监管力量[J]. 食品科学, 2014, 35(13): 286-292.

(上接第 233 页)

### 参考文献

- [1] 徐志豪. 论食品监管渎职罪[J]. 中共郑州市委党校学报, 2012(1): 69-72.
- [2] 李杰. 食品安全监管领域渎职犯罪问题研究[J]. 天津法学, 2013(1): 90-95.
- [3] 储槐植, 李莎莎. 食品安全监管渎职罪探析[J]. 法学杂志, 2012(1): 38-44.
- [4] 张明楷. 刑法学[M]. 4 版. 北京: 法律出版社, 2011: 36.
- [5] 刘宪权. 刑法学: 下[M]. 3 版. 上海: 上海人民出版社, 2012: 55.
- [6] 陈京春. 论食品安全监管渎职类犯罪的因果关系——以“瘦肉精”案件为考察对象[J]. 政治与法律, 2014(9): 36-47.
- [7] 李兰英, 龙敏. 也论食品安全监管渎职罪的责任认定[J]. 法学评论, 2013(3): 120-126.
- [8] 李真, 陈和芳. 法的实效维度下中国食品安全的法律规制[J]. 食品与机械, 2014, 30(6): 258-261.