

食品安全社会共治背景下公众参与 机制的现状与完善

The situation and improvement of the public participation mechanism under
the background of food safety social co-governance 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:新修订实施的《食品安全法》提出了食品安全社会共治原则,为中国食品安全治理指明了发展方向。在食品安全社会共治中,公众作为重要的参与主体是食品安全治理理论和实践的必然选择。当前,中国食品安全社会共治中公众参与的氛围正在逐渐形成,但实践中公众参与仍然面临组织化程度不高、参与互动性不足以及相关制度不完善等问题。不断完善公众参与食品安全社会共治的相关保障机制,有助于提高食品安全治理的效率,促进食品安全社会共治的实践发展。

关键词:食品安全;社会共治;公众参与机制;现状与完善

Abstract: The principle of food safety social co-governance was put forward in the newly revised and implemented China Food Safety Law, which points out the development direction for the food safety governance in China. The public, as the main participant of the food safety social co-governance, is the inevitable choice of the food safety governance in theory and practice. Currently, the atmosphere for the public participation in the food safety social co-governance is also gradually coming into being, but the public participation still is faced with many problems such as the low degree of the organization, lack of interactivity in participation, and imperfect regulations, etc. Therefore, the improving of the related safeguard mechanism on the public participation in the food safety social co-governance can increase the efficiency of the food safety governance, and promote the development of the food safety social co-governance practice.

Keywords: food safety social co-governance; public participation mechanism; situation and improvement

食品安全关乎公众健康和社会稳定。世界各国食品安全治理实践表明,食品安全治理及其效率的提高离不开公众的重要参与。但是,中国长期以来形成的食品安全行政监管体制强调政府权威和垄断,忽视社会公众的参与,从而导致管理效率低下,食品安全事故频发。2015 年 4 月,新修订的《食品安全法》首次明确了食品安全工作实行社会共治,强调应当充分发挥消费者、新闻媒体、消费者协会、食品行业协会等社会公众在食品安全社会共治中的作用,这表明中国的食品安全治理理念和实践正在发生重大转变。

1 公众参与食品安全社会共治:理论与实践的必然选择

当前,中国食品安全治理的理念正在发生深刻的变化,即逐渐由政府监管为主导的模式向社会共治的模式转变。食品安全共治理念强调多元主体的共同参与,认为政府、企业和社会公众等都是共治的主体。其中,政府是共治的监管主体,企业是共治的责任主体,公众则是共治的监督主体。参与共治的社会公众不仅包括消费者协会、食品行业协会、新闻媒体及第三方检测机构等团体组织,还包括专家学者和消费者等个人。

国外的现代管理和治理理论为公众参与食品安全社会共治提供了重要的理论支持。例如,公共治理理论倡导政府市场和社会三者之间的良性互动关系,这种关系有助于提高公共事务的治理效率^[1]。因此,根据公共治理理论,在食品安全这一关系民生健康问题的公共事务领域建立多元主体的治理模式十分必要,公众在这种多元治理模式中不应被看作是管理的对象,而是治理活动的参与主体,并且与政府、企业等其它治理主体一同形成互动关系,从而增强食品安全治理的社会力量,提高治理效果^[2]。此外,公民社会理论认为公民社会是介于政府和企业之间的独立组织,它们在社会治理中发挥重要的作用^[3]。根据该理论,社会公众在食品安全

基金项目:河南省软科学研究计划项目(编号:132400410192);国家哲学社会科学基金青年项目(编号:13CFX109)

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:2016-06-19

社会共治领域也具有广泛的参与权,这既是公众民主权利行使的重要体现,也是公众责任感建立和强化的重要途径,有利于推进食品安全社会共治工作的发展。上述两种理论从不同视角阐述了公众参与社会公共事务治理的正当性,肯定了公众参与食品安全社会共治对于促进政府食品安全治理效率的重要作用。

公众参与食品安全社会共治更是中国食品安全治理的现实需要。中国长期以来实行的以政府行政监管为主导的食品安全治理模式存在诸多问题,例如,因为过分强调政府本位的权威治理,食品安全监管权往往被政府部门垄断从而造成政府部门负担过重,导致政府部门的行政监管不到位以及公共服务效率低下,最终引发政府监管失灵。近年来,政府部门越来越重视社会公众在食品安全治理中的参与作用,逐渐加强对社会公众参与的培育和扶植^[4]。由于公众自觉意识的不断提高以及政府部门的积极引导,社会公众在中国食品安全治理的实践中发挥着越来越重要的作用。当前,中国的食品安全治理模式正在由政府的行政垄断监管逐渐向多元主体参与的社会共治方向转变和发展。

此外,公众参与食品安全社会共治的实践促进了有关法律制度的不断完善,公众的参与权利有了更加明确的法律保障。例如,中国的《宪法》《食品安全法》《消费者权益保护法》《民事诉讼法》《政府信息公开条例》等对公众参与食品安全社会共治的知情权、参与权、表达权、监督权和公益诉讼权等方面做了相关规定。尽管当前中国有关公众参与食品安全社会共治的相关法律制度在很多方面还需要进一步发展完善,但通过法律赋予公众更多的参与权是保证和促进公众积极参与食品安全社会共治的重要途径。

2 食品安全社会共治中公众参与保障机制存在的主要问题

由于政府部门的积极规范和引导,当前中国公众参与食品安全社会共治的意识正在不断提高,发挥的作用日益明显。但是,由于长期受到政府为主导的食品安监管思维和模式的影响,社会公众参与当前食品安全社会共治还存在很多机制方面的障碍和问题。

首先,公众参与食品安全社会共治的组织化程度不高。长期以来,由于中国公民组织发展缓慢且力量较弱,与西方国家相比,中国社会公众往往是以消费者个体而不是以一定的社会组织形式参与食品安全社会共治,其影响力有限,常常处于边缘化状态。当前,尽管有一些公众性的社会组织,如消费者协会、食品行业协会、新闻媒体等参与食品安全监督活动,但由于组织化程度不高等原因影响其参与监督的效果。消费者协会及其基层组织由于隶属于工商部门,独立性不足,能力有限,严重影响了公众参与食品安全社会共治的效果。食品行业协会作为自治性的民间组织,既要代表企业利益,又具有半官方的性质,加上其自律监管功能不足、独立性不强,导致其监管功能受到制约。新闻媒体作为公众代表在食品安全社会共治中发挥重要的舆论监督作用,但是由于信息不对称,舆论监督效果受到了严重制约;或一些新闻媒体由于受到利益驱使,对食品安全事件进行不负责任的炒

作,造成了社会的恐慌。因此,社会公众只有不断提高自身的力量和组织化程度,保持真正的独立公正,才能实质性的参与到食品安全社会共治的进程中,并提高治理的效率。

其次,公众在食品安全社会共治中的互动参与不足。公众参与食品安全社会共治是一个动态的过程,体现了政府监管部门和社会公众间的良性互动。在中国现有的食品安全治理体制下,食品安全信息被政府部门严格控制,信息不透明加大了公众参与成本,成为公众互动参与的障碍。此外,公众的参与意识和能力总体上还不高,公众参与的渠道和形式还很有限,公众进行投诉举报的相关程序性规定还不完善,尤其是在公众对某些食品安全问题进行投诉或举报后无法得到相关食品安全监管部门的及时回应或答复^[5]。正是由于上述程序上和制度上的不足,严重影响到了公众在食品安全社会共治过程中与政府部门的互动关系,造成了两者的相互支持和协作不足。当前,有必要在政府监管部门与公众之间建立起一种信任、合作、透明、便捷的回应机制,实现两者的良性互动。

最后,公众在食品安全社会共治中的参与制度不完善。健全的法律制度是公众参与食品安全社会共治的重要依据和保障。目前,中国已经形成了比较完善的公众参与食品安全治理的法律框架体系,其中包括《食品安全法》、《民事诉讼法》、《消费者权益保护法》及《政府信息公开条例》等法律法规。但是,现有的关于公众参与的相关法律制度大都过于概括和笼统,缺乏详细的规定和具体的操作流程,有些方面甚至存在制度漏洞。这些制度方面的缺陷使得公众参与往往流于形式,公众参与的效率低下。例如,有关信息公开的权利和义务在《食品安全法》和《政府信息公开条例》等法律法规中有明确的规定,但是相关规定对食品安全信息公开的范围和方式等比较模糊,同时对于食品安全信息通报机制规定不足,因此,在实践中公众很难根据这些法律规定获得有效的食品安全信息,造成公众信息知情权的侵害。此外,公众举报受理机制不便利、举报奖惩机制不健全、信息反馈机制缺乏、公益诉讼制度不完善等,这些制度方面的问题严重削弱了公众的参与热情和积极性,必须给予足够的重视并认真加以完善和解决。

3 公众参与食品安全社会共治保障机制的完善

食品安全社会共治是一个综合治理体系,是政府、企业和公众三方在不同行为动机下的战略选择和互动博弈的结果^[6]。在食品安全社会共治中,地方政府要负总责起主导作用,企业的自律和公众的外部监督不可或缺。对于社会公众而言,其依赖于自身的理性和自觉实现对食品安全的有效监督固然重要,但是政府的鼓励、引导和规范也是重要的支持和保障。上述分析表明,公众参与中国食品安全社会共治还存在诸多机制障碍和问题,应当从提高公众参与能力、强化公众与政府部门的监管互动以及完善公众维权救济等方面完善相关保障机制,促进和提高公众参与食品安全社会共治的效率。

3.1 加强宣传教育,发展公众参与能力提升机制

一方面,对公众加强有关食品安全知识和法律的教育培

训。积极通过新闻媒体、网络平台、知识讲座、定期发布信息以及食品安全宣传周等活动,让公众掌握伪劣食品和有毒有害食品添加剂等知识,形成一定的食品安全认知能力,提高食品消费的警觉性,了解提供和获取食品安全信息的方法途径,熟悉《食品安全法》及《消费者权益保护法》等与群众切身利益紧密相关的法律法规,懂得食品安全问题投诉和举报的方式,培养发现和处理食品安全问题的能力,从而激发公众自主参与的热情和积极性,并学会运用相关法律法规来维护自身权益。

另一方面,应该积极鼓励和扶持公众有组织地参与到食品安全社会共治中来。政府部门的简政放权是实现公众有组织的独立参与食品安全社会共治的核心所在,因此,改革食品行业协会、消费者协会等民间组织成立程序的审批制度而变为登记制度,促进其组织化的快速发展;大力培育第三方独立检测机构,减少政府部门对这些民间组织的行政控制,强化其独立性与自律性,实现其最大限度的自治,并积极推进其诚信建设,更好地发挥监督作用。此外,应该对食品行业协会、消费者协会、新闻媒体、第三方检验机构和认证机构等社会公众参与食品安全社会共治的职能和责任进行更加具体化的规定,有助于实现公众参与食品安全社会共治的组织化发展。

3.2 完善保障制度,建设公众与政府协作互动机制

首先,积极拓展公众互动参与的渠道和形式。公众参与食品安全社会共治的广度和深度取决于公众具体参与的形式和内容,积极利用现代信息技术的发展优势设置专门的网络参与平台,以便公众可以通过手机短信、电子邮箱、QQ群、微博和微信等形式,更加便捷地参与食品安全社会共治中去,有效降低公众参与成本,促进政府食品安全社会共治部门和社会公众多渠道互动交流。此外,食品安全管理部门应该组建由广大消费者和专家学者等参与的食品立法咨询委员会,保障公众广泛参与食品安全的立法进程;依托舆情监控平台,以信息为纽带,积极吸纳公众参与联合执法过程;通过定期召开食品安全风险评估会,积极吸收公众代表和专家学者等参加,实现与社会公众的交流互动;促进食品安全监管网络的社会化,设立食品安全协管员、食品安全信息员等公众监督岗位,调动公众参与社会监督的积极性。

其次,不断完善公众参与的各种法律保障制度。建立全国统一的权威舆情监控信息平台十分必要,同时完善包括食品安全信息收集、监测、通报、反馈以及舆情甄别和公众诉求表达等信息公开制度,及时发布权威的食品安全信息。为了广泛收集各类食品安全信息,应该建立起便捷多样化的公众投诉举报制度,及时发现和处理食品安全违法行为,并向社会公众反馈处理结果。健全和完善公众参与食品安全社会共治的奖励机制,不仅对那些积极举报食品安全问题的公众给以一定的物质奖励,还应该给予相应的精神鼓励,使广大公众产生强烈的荣誉感和使命感^[7],从而提高公众参与食品安全社会共治的积极性。

此外,强化新闻媒体监管的法律责任制度。尽管新修订的《食品安全法》对新闻媒体参与食品安全共治提出了相关要求,但并没有对媒体监管食品安全的具体权利和义务做出

明确设计,使其很难在法律框架内及时、准确、公正地传播食品安全信息,发挥新闻媒体的公众舆论监督功能。因此,有必要在法律上明确新闻媒体等在食品安全社会共治中的监督权利和责任,确保其社会监督作用的发挥^[8]。

3.3 树立法治观念,完善公众参与的维权救济机制

首先,依法保障公众参与食品安全社会共治的实践。在中国当前的食品安全社会共治中还存在忽视公众参与、滥用职权等现象,这既侵害了公众参与食品安全社会共治的权利,也影响到了中国法治建设的进程。党的十八届四中全会进一步明确了要从立法、执法、司法和守法等多方面加强对食品安全问题依法治理,尤其强调综合执法的重要作用。食品安全的法治化对于健康中国的发展和中国梦的实现具有积极推动作用^[9]。新修订实施的《食品安全法》将社会共治作为食品安全治理的重要原则,对各类社会公众参与的权利和义务作了具体的规定,这些法律规定符合中国食品安全社会共治的法治发展方向,有利于维护公众健康和社会稳定。

其次,完善公众参与食品安全社会共治的维权救济制度。一方面,强化公众诉讼权利的保护。尽管公益诉讼制度在新修订实施的《民事诉讼法》中得到了确立,但其并没有赋予一般公民个人或团体组织直接提起食品安全公益诉讼的权利。中国可以借鉴发达国家食品安全公益诉讼制度的相关经验,结合实际建立消费者小额诉讼和团体诉讼制度,赋予个人和公众组织一定的诉讼权,并采取举证责任倒置、减少诉讼费用等措施,使公众能够低成本高效率的参与维权救济。另一方面,建立健全食品安全举报人保护制度。为了避免和减少举报人在对食品安全违法行为举报时被打击报复的风险,可以实行匿名举报或实名举报方式,同时通过立法对那些因为举报受到人身和财产威胁的举报者给予特殊保护,尤其要加大对报复行为的严厉制裁,以消除举报者的后顾之忧^[10]。

此外,设立食品安全事故补偿基金和食品安全责任保险,确保在食品安全事故发生后可以保障受害者得到先行的赔偿用于救助和治疗;完善食品安全的惩罚性赔偿制度,通过立法加大对食品违法经营者进行惩罚性赔偿,这种严厉打击的举措能够起到预防食品安全事故发生的作用。

4 结论

公众参与食品安全社会共治是中国食品安全治理理论和实践不断发展的必然结果。尽管中国当前已经在法律层面确立了公众参与食品安全社会共治的地位和要求,但相关的保障机制还不健全和完善,极大阻碍了公众参与的积极性和能动作用的充分发挥。在食品安全社会共治中,公众自下而上的各种参与权利的实现不仅取决于公众参与意识与能力的提高,更离不开政府部门对各种保障机制的进一步完善和发展。因此,只有在法治观念的指导下,通过政府、企业和社会公众的共同努力,不断完善和优化各种参与机制,保障公众参与食品安全社会共治的最大效果。

参考文献

[1] 陈彦丽. 食品安全社会共治机制研究[J]. 学术交流, 2014(9): 122-126.

(下转第 83 页)

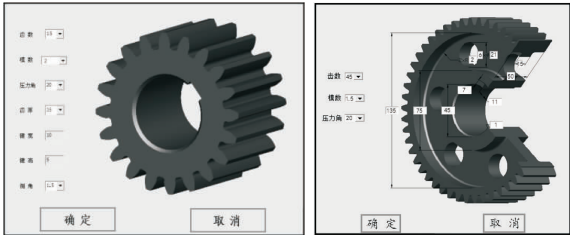


图 10 设置控件属性

Figure 10 Define control property

的变量类型(int)和取值范围(1~10 mm),由于 m 为标准值,故还需要在数据属性栏中添加齿轮模数的国标值,以便用户选定所需参数来创建标准齿轮。

依次定义和设计齿轮其它变量参数的控件,如齿数、压力角等,并通过编译和数据链接使这些控件与齿轮参数化 CAD 模型相关联,这样就可借助控件来实现齿轮结构参数的调用、输入与编辑,如图 11 所示的齿轮产品人机交互设计系统界面。通过人机交互设计系统,用户可根据实际需求对齿轮结构进行快速修改和编辑,用户设计齿轮时只要输入想



(a) 开发实例1 (b) 开发实例2

图 11 齿轮产品交互设计系统界面

Figure 11 Interface of interaction design system for gear product

要的变量参数(如齿数、模数、压力角等),系统就会自动对齿轮参数化模型进行重建与更新,直至生成新的齿轮三维 CAD 模型。实践运行表明,这种基于 CREO 后台的人机交互系统,不仅使齿轮产品的设计更为灵活,而且运行过程稳定、响应速度快,有效增强了用户的设计体验和定制化需求。

6 结语

利用人机交互设计系统,用户可方便、快捷地实现产品 CAD 模型的修改与重建。通过 CAD 环境下的人机交互设计系统开发,验证了齿轮产品交互设计系统开发的技术流程和可行性,有利于提高食品机械用齿轮的设计效率和可塑性,为实现食品机械装备中的齿轮产品系列化、互换性及定制化设计提供了重要技术支持与参考。

参考文献

[1] 刘亚明. 关于人机交互设计界面问题探究[J]. 电子制作, 2015 (2): 66.

[2] 张力, 刘玉德, 王辉. 食品机械用新型复合材料齿轮的研究[J]. 食品科技, 2009, 34(1): 108-110.

[3] 王娟, 李同杰, 姚智华. 行星齿轮减速器均载性能动态的优化设计[J]. 食品与机械, 2016, 32(2): 71-74.

[4] 王书贤, 汪云, 邓利军, 等. 基于 UG 的渐开线斜齿圆柱齿轮参数化设计[J]. 机械传动, 2011, 35(5): 36-38.

[5] 张培彦, 张凯. 基于 Creo2.0 的余弦齿齿轮参数化建模研究[J]. CAD/CAM 与制造业信息化, 2013(10): 52-54.

[6] 王哲, 王红. Creo 二次开发参数化设计技术的应用研究[J]. 制造业信息化, 2014, 27(5): 183-186.

[7] 袁万选, 陈玲, 罗新华. CAD/CAM 中的 Creo 软件快速用户化定制[J]. 机电工程技术, 2014, 43(7): 85-88.

[8] 程相文, 邢树雪. 基于 Pro/Toolkit 的 Creo 2.0 二次开发过程研究[J]. 机械工程与自动化, 2015(5): 70-71.

(上接第 21 页)

[20] BAX M L, AUBRY L, FERREIRA C, et al. Cooking temperature is a key determinant of in vitro meat Protein digestion rate: Investigation of underlying mechanisms[J]. Journal of Agricultural and Food Chemistry, 2012, 60(10): 2 569-2 576.

[21] 段虎, 王祎娟, 马汉军. 超高压处理对肉及肉制品食用品质的影响[J]. 食品与机械, 2011, 27(1): 151-154.

[22] O'NEILL D J, LYNCH P B, TROY D J, et al. Influence of the time of year on the incidence of PSE and DFD in Irish pig-meat [J]. Meat Science, 2003, 64(2): 105-111.

(上接第 51 页)

[2] 张鑫. 食品安全监管公众参与法律机制研究[D].重庆:西南政法大学, 2014: 7-8.

[3] 尹春, 唐晓纯. 我国食品安全监管中的公众参与研究[J]. 中国食物与营养, 2013(7): 5-9.

[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] 徐丹. 食品安全监管公众参与机制的完善[J]. 黑河学刊, 2012 (4): 26-28.

[6] 周早弘. 我国公众参与食品安全监管的博弈分析[J]. 华东经济

[23] JACOB R H, D'ANTUONO M F, GILMOUR A R, et al. Phenotypic characterization of colour stability of lamb meat[J]. Meat Science, 2014, 96(2): 1 040-1 048.

[24] 张伟力, HUISKES J H. 季节和屠宰日对商品猪胴体和肉质性状的影响[J]. 中国畜牧杂志, 1995, 31(6): 12-14.

[25] KILIC B, ŞİMŞEK A, CLAUS J R, et al. Encapsulated Phosphates reduce lipid oxidation in both ground chicken and ground beef during raw and cooked meat storage with some influence on color, pH, and cooking loss[J]. Meat Science, 2014, 97(1): 93-103.

管理, 2009, 32(9): 105-108.

[7] 王莹. 公众参与食品安全监管的困境及其完善策略[J]. 食品与机械, 2014, 30(6): 261-263.

[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] 莫于川. 健康中国视野下的公众参与食品安全治理[J]. 行政管理改革, 2016(2): 34-38.

[10] 毋晓蕾. 美国和日本两国激励公众参与食品安全监管制度及其经验借鉴[J]. 世界农业, 2015(6): 81-85.