

旅游食品安全治理中行业自律的路径维度

Path dimension of industry self-discipline in tourism food safety governance

韩 鹏

HAN Peng

(武汉职业技术学院, 湖北 武汉 430073)

(Wuhan Polytechnic, Wuhan, Hubei 430073, China)

摘要:旅游行业协会的行业自律管理对于旅游食品安全治理效能的提高有着非常重要的意义,然而,在自律管理的实践中,却存在着缺乏规范行业自律管理的相关制度、专门的行业自律管理的专业人才和机构,以及政府监管和行业自律之间的协调制度等问题。这些问题存在的内在机理是因为旅游食品安全管理的特殊性未得到必要的重视、旅游食品安全管理的专业性受到人为的忽视,以及政府监管能力的有限性未被正确认知等。因此,有必要采取针对性的措施,通过明确规定旅游食品安全行业自律管理的法定义务、构建专门的旅游食品安全行业自律的机构和人才培养制度,以及建立政府和行业协会共同监管的分工和衔接制度等方式,实现旅游食品安全治理中行业自律管理制度的完善。

关键词:旅游食品安全;食品安全治理;行业自律;旅游行业协会;政府监管能力

Abstract: The industry self-discipline management of tourism industry associations is very important to the improvement of the efficiency of tourism food safety management. However, in the practice of self-discipline management, lacked the relevant systems to regulate industry self-discipline management, specialized professionals and institutions of industry self-discipline management, as well as the coordination system between government supervision and industry self-regulation. The inherent mechanism of these problems was that the particularity of tourism food safety management was not given necessary attention, the professionalism of tourism food safety management was neglected artificially, and the limitation of government supervision ability was not correctly recognized. Therefore, it is necessary to take pertinent measures to realize the safety of tourism food by clearly stipulating the legal obligations of self-regulation management of tourism food safety industry, establish a special self-regulation

institution and personnel training system for tourism food safety industry, and establish a division of labor and a cohesion system under the joint supervision of the government and trade associations. So that to improve the self-discipline management system of the industry in the overall governance.

Keywords: tourism food safety; food safety management; industry self-discipline; tourism industry association; government regulatory capacity

旅游食品安全是指游客在旅游过程中所消费的食品可能导致的各种安全问题,包括游客在旅行过程中在交通工具或者是景区就餐、在旅游过程中购买各种土特产食品或者自己采摘食品等主要方面^[1]。由于当前国民收入水平迅速提高,旅游已经成为现代社会人们的主要消费方式和国民经济的重要组成部分,与之相关联的旅游食品安全也日益受到公众和学界的关注。然而,当前对旅游食品安全的相关研究成果主要集中在对旅游食品安全保障的运行和国家监管方面^[2-3],而很少有人意识到旅游食品安全的行业自律管理的重要性。通过对旅游食品安全行业自律管理的必要性和在实践中存在的困境进行分析,对于构建科学的行业自律管理的保障体系,进而为消费者提供更为安全的旅游食品具有重要的理论价值和实践意义。

1 旅游食品安全治理中行业自律的实践考察

对于旅游食品安全管理来说,中国到目前为止并没有专门的立法,与其有关的法律法规主要包含于食品安全管理的法律框架之中。中国关于食品安全管理最重要的法律是2018年《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)以及与之配套的《中华人民共和国食品安全法实施条例》。另外,还有关于某个特定食品部门或食品安全环节的其他一些法律法规,如《国务院关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》《乳品质量安全监

作者简介:韩鹏(1976—),男,武汉职业技术学院副教授,硕士。
E-mail: hanpp33123@163.com

收稿日期:2019-08-01

督管理条例》《流通环节食品安全监督管理办法》《餐饮服务食品安全监督管理办法》等。由于政府监管能力的有限性,行业自身的专业性和亲和性,行业自律对于食品安全治理具有不可或缺的重要意义^[4],2018 年《食品安全法》第 9 条中规定了食品行业协会的行业自律的义务,并规定了消费者协会和其他消费者组织对食品安全监督的权利。然而,《食品安全法》属于食品安全治理的基本法律,其中并没有专门针对旅游食品安全的专门规定,相关行业自律的规定仅仅涉及到食品行业,并不包括旅游行业自身的行业自律治理,从而使旅游食品安全治理中的行业自律基本上处于旅游行业自发管理的初级状态。具体来说,旅游食品安全治理中的行业自律在实践中主要存在以下问题。

1.1 缺乏规范行业自律管理的相关制度

规范而有效的制度的建立,是实现相应的治理目标的前提和基础^[5]。对于旅游食品安全治理的行业自律来说,规范的行业自律管理制度同样是保障旅游食品安全的必要措施。然而,当前对于旅游食品安全治理的行业自律,缺乏规范行业自律管理的相关制度的状况非常明显。一方面,现行的 2018 年《食品安全法》第 9 条中的行业自律要求,仅仅涉及到食品行业,而对旅游行业协会的食品安全自律管理完全没有规定。由于缺乏法律明确的义务界定,旅游行业协会的食品安全行业自律管理完全处于自我约束的初级状态,还未真正走上法治化建设的轨道。另一方面,正是由于法律对于旅游行业食品安全自律管理规定的缺乏,旅游行业普遍认为旅游食品安全的治理主要是食品经营者的义务,与自身关系不大,旅游行业协会的相关章程和规定中对旅游食品安全的治理往往一笔带过,没有任何详细的配套细则和操作规范,虽然很多旅游企业因为意识到旅游食品安全的重要性而制定了相关的食品安全管理制度,但一般只是旅游企业自身的食品安全治理行为,并未上升为旅游行业协会的自律管理制度。

1.2 缺乏专门的行业自律管理的专业人才和机构

专门的人才和机构,是提高治理效率和质量,从而保证相关治理目标实现的必要条件^[6]。对于旅游食品安全治理的行业自律管理来说,专门的行业自律管理的专业人才和机构是其顺利运作不可或缺的组成部分。然而,当前的旅游行业协会虽然并不否认自身对于旅游食品安全的自律管理职责,但并没有为这种自律管理职责的实现建立专业的管理机构,也没有设立专门的进行旅游食品安全行业自律管理人员。相关旅游食品安全治理的行业管理基本上与行业协会的其他管理事项混同,由非旅游食品安全管理的专业人员负责。

1.3 缺乏政府监管和行业自律之间的协调制度

政府监管是食品安全治理的关键组成部分^[7],根据

《食品安全法》的规定,中国负责食品安全监管和协调的机构,是各级卫生部门以及相应的食品安全委员会,并没有专门针对旅游食品安全管理设立法定的专门机构。但是,在 2000 年,国务院成立了负责全国假日旅游的协调机构,“全国假日旅游部国际协调会议”。该会议由国务院的副秘书长担任召集人,由与旅游业相关的国际各部委包括旅游局、食品药品监督管理局、安全生产监管局、气象局、国家发展和改革委员会、商务部、公安部、铁道部、卫生部、国家工商总局、国家质检总局等 18 个部门的负责人组成。这个“协调会议”中,涉及到食品安全质量监督职能的部门就有食品药品监督管理局、安全生产监管局、卫生部和国家质检总局等,因此其对旅游食品安全管理同样具有全国性的协调作用。旅游食品安全治理的行业自律管理过程中,必然涉及到诸多与政府监管部门产生交集的事项。如旅游食品安全的相关法律规定的落实、旅游食品安全事件发生后的处理,对重点旅游企业和食品企业的食品安全进行数据采集和检查等,均需要政府监管和旅游行业协会的自律管理两者间的密切配合和有效衔接才能保证相关事项的顺利进行。然而,当前旅游食品安全治理中的政府监管和行业自律之间基本上不存在相应的协调制度,相关政府监管工作基本上都是由旅游食品安全的行政监管机关直接与相应的旅游企业和食品企业联系处理,旅游行业协会并没有通过行业自律的方式起到行政监管机关和相关旅游企业与食品企业之间的沟通和桥梁作用,更没有发挥行业自律管理与政府监管之间的配合和协调作用。

2 旅游食品安全治理中行业自律失范的内在机理

当前旅游食品安全治理中的行业自律之所以出现上述管理示范的状况,是与当前法律对旅游行业协会的自律管理缺乏必要的规定,以及旅游行业协会自身对旅游食品安全的行业自律管理缺乏必要的重视而造成的。具体来讲,旅游食品安全治理中行业自律示范的内在机理包括以下主要内容。

2.1 旅游食品安全管理的特殊性未得到必要的重视

游客的流动性、旅游的时效性和地域性决定了旅游行业和旅游食品安全管理的特殊性。这一特殊性主要表现在以下 3 个方面:① 投诉难,被投诉主体不易确定。由于旅游食品经常在长途汽车、火车上,乃至完全无固定场所的摊贩随机售卖,相应的旅游食品安全投诉很难确定具体的食品经营者。② 取证难。经常出现旅游者在旅途中购买食品,而到家中才食用导致食品安全事故的情况,由于购买食品和食用食品两个阶段之间存在的较大的空间和时间间隔,导致食品安全取证异常困难。③ 执行难。游客有自己固定的行程安排,除非有重大食品安全事件,

一般无法长时间停留在事发的旅游区配合执法,加上旅游区很多时候属于落后偏远地区,无证餐饮店和食品销售点,乃至流动摊点众多,根本无法对此类肇事的食品经营者进行精确查询。旅游食品安全的这种特殊性决定了综合性的食品安全监管很难对旅游食品安全进行深入有效的管理,而旅游行业协会作为连接旅游食品经营者和旅游消费者之间的纽带,其行业自律管理对于旅游食品安全管理有着特殊重要的意义。然而,旅游食品安全管理的特殊性明显没有得到相关部门的必要重视,当前旅游食品安全治理的制度设计并没有对旅游食品安全管理的特殊性进行认真考虑,仍然将旅游食品安全治理混同于普通的食品安全治理的制度之中。正是因为现行《食品安全法》及相关法律对于旅游食品安全治理中旅游行业协会的自律管理没有任何制度性规定,从而造成在旅游行业协会自身的行业自律管理规定中,同样缺乏对旅游食品安全进行治理的具体制度。因此,旅游食品安全管理的特殊性没有得到相关部门和人员的重视,是旅游食品安全管理的行业自律管理制度缺乏的根本原因。

2.2 旅游食品安全管理的专业性受到人为的忽视

与普通食品安全管理主要考虑食品经营者对食品安全的控制不同,旅游食品安全因涉及到旅游行业的特殊性,对于食品的运输配送,以及时效的要求等方面均有着更为严格和特殊的专业性要求。正是因为旅游食品安全不同于普通食品安全的专业性,决定了旅游食品安全的自律管理必须采取符合其特殊专业性要求的管理方式。对于旅游行业的自律管理来说,意味着不能将旅游食品安全的治理仅仅作为行业自律微不足道的协调内容,而将其实质性管理部分完全交由其他组织,如食品企业、旅游企业、食品行业协会或者政府组织等。旅游食品安全管理的专业性要求旅游行业协会在自律管理过程中应当充分发挥其对于旅游行业特殊性的专业性认知,并将这种专业性认知贯彻到旅游食品安全的行业自律管理过程中。然而,当前旅游食品安全管理的专业性明显受到旅游行业协会在行业自律管理过程中的人为忽视,旅游行业协会并没有意识到在旅游食品安全管理过程中发挥自身对于旅游行业特殊性专业性认知的重要性,从而在旅游食品安全管理的行业自律管理过程中,仅仅将其作为综合性管理中的与自己关系不大的内容之一,根本就没有考虑需要设置专门的管理机构和专业人员以提高旅游食品安全管理行业自律效果。

2.3 政府监管能力的有限性未被正确认知

政府监管资源和专业力量的有限性^[8],决定了其对旅游食品安全监管的有限性,必须充分整合旅游行业协会的自律管理能力,才能有效保证旅游食品安全监管的顺利运作。然而,当前旅游食品安全治理中旅游行业自律管理同政府监管之间缺乏必要的协调制度,在很大程

度上是因为政府监管能力的有限性未被正确认知。这种缺乏正确认知的情况在行政监管部门自身和旅游行业协会两者中具有相应的表现。一方面,对于旅游食品安全治理的行政监管部门来说,其并未意识到自身在旅游食品安全治理过程中监管能力的有限性,从而未对旅游行业协会提出通过自律管理的方式对旅游食品安全监管的协调和配合要求;另一方面,对于旅游行业协会来说,其同样因为缺乏对政府监管能力有限性的正确认知,从而未意识到自身配合和协调行政机关进行旅游食品安全监管进行自律管理的义务。由于行政监管部门和旅游行业协会对政府监管能力有限性正确认知的缺乏,导致旅游行业协会在旅游食品安全的行业自律管理过程中,根本没有指定任何实质性的同政府监管进行有效协调的制度,使政府监管和行业自律管理不能有效配合和衔接,严重影响旅游食品安全治理的整体效能。

3 旅游食品安全治理中行业自律的实现进路

由于旅游行业协会在旅游食品安全行业自律管理中所具有的专业性和组织性优势,对于旅游食品安全治理具有非常重要的作用。因此,有必要针对当前旅游食品安全治理中行业自律实践中存在的问题,采取相应的进路保证旅游行业协会对于旅游食品安全治理的行业自律作用的实现。具体来讲,旅游食品安全治理中行业自律的实现进路主要包括以下部分内容。

3.1 明确规定旅游食品安全行业自律管理的法定义务

为了解决当前缺乏规范旅游食品安全行业自律管理相关制度的问题,有必要改变当前对旅游食品安全特殊性缺乏重视的现状,通过明确规定旅游食品安全行业自律管理的法定义务方式,促成科学有效的旅游食品安全行业自律管理制度的建立。首先,应当在当前《食品安全法》第9条食品行业协会自律管理相关规定的基础上,增加旅游行业协会对旅游食品安全进行自律管理的专门规定,明确旅游行业协会对旅游食品安全自律管理的法定义务。其次,在《食品安全法》第9条增加旅游行业协会对旅游食品安全行业自律管理规定的规定的基础上,通过其他相关配套法律,如《食品安全法实施条例》《旅游食品安全管理条例》等相关条款的修改或制定,明确旅游行业协会对旅游食品安全自律管理的具体内容。最后,由旅游行业协会根据《食品安全法》及相关法律的规定,制定具体的旅游食品安全行业自律管理的可操作性规定。因此,通过明确规定旅游食品安全行业自律管理的法定义务的方式,即可以促使以《食品安全法》的相关规定为基础、相关配套法律为框架、旅游行业协会的自律管理制度为具体内容的旅游食品安全治理行业自律管理制度体系的建立,为旅游食品安全治理的行业自律管理构建坚实的法

治化制度基础。

3.2 构建专门的旅游食品安全行业自律的机构和人才培养制度

要充分发挥旅游行业协会自律管理对于旅游食品安全治理的专业性优势,就必须充分重视旅游食品安全治理的专业性,构建专门的旅游食品安全行业自律机构和人才培养制度。一方面,应当在旅游行业协会内部将旅游食品安全行业自律的职能独立出来,成立专门的旅游食品安全行业自律管理机构,负责对旅游食品安全的内部管理和外部协调等职能。另一方面,建立专门的旅游食品安全行业自律管理人才的培养制度。首先,应当制定专门的旅游食品安全行业自律管理机构相关人员的准入资格制度,只有同时具备综合性的食品安全管理知识和旅游食品安全管理特殊性专业知识的人员才能担任旅游食品安全行业自律机构的工作人员。其次,制定相关专业人才的培训制度。包括旅游食品安全行业自律管理人才的岗前培训制度和工作过程中的业务培训制度等。最后,制定相关专业人才的职业发展制度。为不同层次的相关专业人才设置不同的待遇,鼓励相关专业人才通过培训和学习的方式取得旅游食品安全管理相关的各种资格证书,通过业务能力和工作绩效的提高获得相应的晋升机会等。专门的旅游食品安全行业自律的机构和人才培养制度的构建,能够充分发挥专业分工的优势^[9],大大促进旅游食品安全治理中行业自律质量和效率的提高。

3.3 建立政府和行业协会共同监管的分工和衔接制度

现代政府监管能力的有限性,决定了行业协会自律管理在现代社会治理中的重要地位。因此,在旅游食品安全治理中,必须建立政府和行业协会共同监管的分工和衔接制度,才能有效扭转当前行业自律管理同政府监管之间缺乏协调,从而不能有效配合的困境^[10]。具体来讲,旅游食品安全治理中的政府和行业协会共同监管的分工和衔接制度主要包括以下内容。首先,必须确立行业协会自律管理协助政府监管的原则。通过这一原则的确立,明确行业协会的自律管理有配合政府相关监管措施的法定义务。其次,明确政府监管和行业协会自律管理的相关分工,尽可能发挥行业协会自律管理对于政府监管的补充和促进作用。这意味着在旅游食品安全治理过程中,应当尽可能将行业协会能够通过自律管理完成的事务交由行业协会通过自律管理完成,行政监管部门对于行业自律管理范围内的事务,主要通过对行业协会的监管而不是直接对旅游企业进行监管。再次,明确行业协会自律管理对于政府监管措施的配合和落实的义务。如对于政府监管过程中的数据采集,以及相关处理措施的执行,行业协会在自律管理制度中应当明确规定

自身督促相关旅游企业及时完成政府监管要求的义务。最后,明确行业协会自律管理和政府监管两者之间的衔接制度^[11]。如对相关旅游食品安全问题的处理,行业协会通过自律管理发现问题后,应当立即向相关行政监管部门报告,并在行政监管部门处理之前并采取必要的控制措施,在行政监管部门接手之后应当及时将相关资料移交其处理等。通过政府和行业协会共同监管的分工和衔接制度的建立,使政府监管和行业自律两者之间形成良性合力的状态,充分利用政府和行业协会两方面的旅游食品安全治理资源,促进旅游食品安全治理整体效能的提高。

4 结语

旅游行业的特殊性,决定了旅游食品安全相对于普通食品安全的特殊性。相对于其他治理方式来说,旅游行业协会对旅游食品安全的行业自律管理具有专业性和组织性方面的优势,从而对于旅游食品安全的治理具有特殊重要的意义。通过对旅游食品安全治理中行业自律的实践现状进行分析,可以发现其中存在的问题及产生这些问题的内在原因。针对这些问题提出完善旅游食品安全治理中行业自律管理的相关对策,对于当前旅游食品安全治理质效的提高具有重要的参考和借鉴意义。

参考文献

- [1] 伍建海. 旅游食品安全管理的运行检视与完善路径[J]. 食品与机械, 2015, 31(6): 264-266.
- [2] 沈崑. 食品安全企业标准备案的定位与走向[J]. 现代法学, 2016(4): 49-59.
- [3] 谭业. 中国旅游食品安全监管体系发展态势、问题及对策[J]. 食品与机械, 2016, 32(2): 219-221.
- [4] 张明华, 温晋锋, 刘增金. 行业自律、社会监管与纵向协作: 基于社会共治视角的食品安全行为研究[J]. 产业经济研究, 2017(1): 89-99.
- [5] 燕继荣. 现代国家治理与基础制度建设[J]. 人民论坛, 2014(S1): 27-28.
- [6] 杨文才. 社会工作机构参与协同治理的运行机制研究[J]. 中州学刊, 2019(3): 77-81.
- [7] 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.
- [8] 李东方. 政府监管的缺陷与证券监管的适度性分析[J]. 现代法学, 2002, 24(4): 153-157.
- [9] 欧阳英. 唯物史观视域下专业化分工的涌现及其影响力[J]. 哲学动态, 2017(4): 16-21.
- [10] 陈锡进. 中国政府食品质量安全管理分析框架及其治理体系[J]. 南京师大学报: 社会科学版, 2011(1): 29-36.
- [11] 李义波. 从城市到社区: 改革开放以来城市治理的空间转换与治理创新[J]. 南京社会科学, 2018(10): 89-94.