

韧性治理视域下中国食品安全风险治理的理论与实践探析

Analysis on the theory and practice of food safety risk management in China from the perspective of resilience governance

李棠洁

LI Tang-jie

(广州医科大学卫生管理学院, 广东 广州 511436)

(School of Health Management, Guangzhou Medical University, Guangzhou, Guangdong 511436, China)

摘要:新时代环境背景下,传统食品安全风险治理模式暴露出脆弱性弊病,探索食品安全风险长效治理机制十分必要。文章以韧性治理为研究视角,构建食品安全风险韧性治理框架,并进一步分析韧性治理与食品安全风险治理在价值、主体、机制方面的多元契合性。最后,以韧性治理为指导,提出构建食品安全风险治理的多元协同机制、智治运行机制、公众参与机制的实践路径。

关键词:韧性治理;食品安全;风险应对

Abstract: Under the background of the new era, the traditional food safety risk management model has exposed its fragility and shortcomings. It is necessary to explore the long-term management mechanism of food safety risk management. From the perspective of resilience governance, the framework of resilience governance of food safety risk is constructed, and the multiple consistency of resilience governance and food safety risk governance in terms of value, subject and mechanism is further analyzed. Finally, under the guidance of resilience governance, this paper puts forward a practical path to build a multi-dimensional coordination mechanism, intelligent governance operation mechanism and public participation mechanism for food safety risk governance.

Keywords: toughness governance; food safety; risk response

随着人类知识的增长和科学技术的进步,越来越多的不确定性和不可预见性随之而生。食品安全风险是社会

风险的主要类别之一,关乎国计民生和社会稳定,是世界各国普遍面临的共同难题。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视食品安全问题,在新时期治国理政的现实环境中,深刻认识到食品安全是最大的政治,审时度势作出食品安全风险治理的战略决策,为新时期食品安全工作提供制度框架与实践遵循,具有深刻意义。文章拟以韧性治理为研究视角,构建食品安全风险韧性治理框架,分析韧性治理与食品安全风险治理在价值、主体、机制方面的多元契合性,并提出构建食品安全风险治理的多元协同机制、智治运行机制、公众参与机制的实践路径,旨在为增强食品安全风险韧性治理能力,有效化解食品安全风险提供有效参考。

1 韧性治理的理论架构

1973 年霍林从生态系统角度对韧性作出概念解释后,“韧性”一词开始逐步走入社会学、管理学等研究领域,与城市规划和灾害风险治理的联系越来越密切^[1]。韧性的关注点集中于社会系统的生存与可持续发展,在面对外部压力和风险因子的不利冲击时,韧性特质能使社会系统具备抵抗强大外部冲击力的能力,从而有效应对危机并恢复到原来的状态或者寻找新的突破口进行改革,增强环境适应性。在韧性论的基础上产生了韧性治理理论,韧性治理以重塑和提升应对风险能力为主要目标,致力于化解治理体系脆性弊病。从典型的韧性社区治理实践来看,韧性治理经历了 3 个主要的发展阶段:第一阶段从 2010—2012 年,强调社会—生态系统的适应能力;第二阶段从 2013—2018 年,以社会生态复原力、稳定性为主;第三阶段从 2018 年至今,应急管理韧性治理交叉融合,推动组织变革。韧性治理作为一种新型治理理念,弥补了传统刚性治理模式的不足,蕴藏着恢复、适

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(编号:20YJC820023);广州医科大学科研能力提升项目(编号:02-410-2302346XM)

作者简介:李棠洁(1981—),女,广州医科大学讲师,博士。

E-mail: sandylee1213@163.com

收稿日期:2022-12-26 **改回日期:**2023-05-22

应、变革等丰富内涵。韧性治理在组织风险分析、风险处置执行、风险后复原等方面发挥着重要作用^[2]。在处理食品安全风险问题时,组织韧性可以在风险前后指导食品安全治理系统迅速适应和恢复,还能引发食品安全系统对复杂的治理及合作形式的深刻反思。将韧性治理理论应用于食品安全风险治理全过程具有重要现实意义。

根据乌尔里希·贝克对现代风险社会的解释可知,财富生产系统与风险社会是相伴而生的,社会经济的不断发展创造了大量的财富,也产生了大量的风险^[3]。食品安全风险正是在这样的背景下产生的。具体来看,食品安全风险因子包括生物组织、物理构造、化学成分、人源特质等诸多因素,危及食品质量、功效、名誉、健康,这些风险因子伴随社会经济的发展不断演化。由此可见,有效治理食品安全问题成为现实所需。食品安全治理属于协同治理范畴,其关涉主体包括生产者、消费者、政府部门、非政府组织、社会公众等,囊括了行业之间、区域之间、中央和地方之间的经济利益博弈问题,不仅停留于一国层面,更关乎国际利益层面的多方协同,为韧性治理理论的应用提供了客观条件。韧性治理是多元治理主体为有效应对食品安全风险而采取的恢复食品系统原状、维持食品系统稳定、促进食品系统变革的一种治理方式,具有复原性、适应性、变革性等特点。同时,韧性治理是迅速适应食品安全环境、增强食品风险应对灵活性的一种治理能力,是促进治理组织自我反思,从基层治理走向顶层设计的一种治理思维^[4]。采用韧性食品安全系统能主动维持和提升治理组织的调适能力,有效应对食品安全风险的不利冲击,并在事后迅速恢复食品治理系统的再生治理功能。

2 韧性治理与食品安全风险治理的多元契合

2.1 价值契合

韧性治理积极应对风险的价值追求与食品安全风险治理实践的价值取向一致。韧性治理以其积极、灵活的治理优势被广泛应用于风险治理实践中,有利于提升组织应对外部风险环境变化的能力,促进多元治理主体的内部平衡。韧性治理模式以政府为主导,协同企业、社会、市场等多元主体力量,明确责任分工,共同采取行动。通过情感认知、理性思辨的方式调和矛盾冲突,实现治理系统利益的可持续性。从韧性治理的产生基础来看,弹性、灵活性、包容性、可持续性等均属于韧性治理的价值目标,其致力于积极应对风险因素,汲取多元治理主体的力量,以协同治理框架增强风险治理能力,增强组织对风险环境的适应性,维护社会稳定^[5]。究其根本,核心归宿在于以人为本,保障和实现广大人民群众的利益。

食品安全风险治理通过两个核心诉求反映其价值取

向:① 食品安全问题关乎消费者个人利益,食品安全中存在的显性或隐性风险因子威胁着消费安全。为此,食品安全首先应考虑广大公众的消费体验,赢得公众对食品安全的满意度是根本的价值诉求。② 当前食品安全问题频发,保障公众利益、维系食品价值链稳定成为必然要求。从理念层面出发,食品安全风险治理实践以实现食品系统安全、积极应对食品安全风险、弥补食品安全风险治理脆弱性为价值取向。食品安全与每一个人的切身利益紧密关联,保证公众身体健康,赢得公众满意度至关重要,彰显了以人为本的根本价值诉求^[6]。由此观之,韧性治理与食品安全风险治理具有共同的价值理念,为创新食品安全风险治理方式提供了有益启迪,有利于探索高效的食品安全风险治理路径。

2.2 主体契合

韧性治理多元协同合作框架是食品安全风险治理网络的坚实基础。韧性治理以多元主体需求为连接纽带,以包容性合作为基础,致力于灾害发生前后政府、企业、社会公众等多元主体能够组成协同治理网络,共同应对突发事件或灾害,发挥协同治理的强大组织优势,将风险灾难损失降至最低^[7]。而在食品安全风险治理中发挥协同治理的自组织能力对治理实践的开展具有重要意义。

当前食品安全风险形势不容乐观,传统治理方式在面对风险问题时暴露了脆弱性弊端。纵观食品安全风险治理实践,政府部门发挥着主导作用,政府层面的行政规划和行为偏好影响着地方治理实践,以政府为中心的公共部门在社会风险治理中始终扎根于治理前线,发挥着不可替代的作用。长期以来形成了政府大包大揽的“独舞”格局,政府之外的治理主体遭到排斥,市场主体、社会组织、公众的治理力量难以有效发挥。探索多渠道、多方式、多主体的有效治理格局具有现实必要性。而韧性治理正是基于广阔地域空间的资源整合,致力于实现多元主体协同合作的网络架构,灵活运用多种治理手段,实现特定的治理目标,从而发挥协同治理的聚合效应^[8]。这与食品安全风险治理实践中整合政府、市场、社会主体力量,实现多元主体的治理网络具有内在一致性,彰显了韧性治理与食品安全风险治理在治理主体层面的契合性。

2.3 机制契合

韧性治理积极灵活的风险应对机制是食品安全风险治理机制的有力保障。当前食品安全风险治理机制存在诸多弊端,具体包括区域性治理机制乏力、行业性治理机制规范性不足、治理分类模糊、主体责任机制薄弱、协调机制不健全等问题。在食品安全风险治理实践中运用韧性治理理论存在一定的困难,探索有效的管理运行体制机制,实现韧性治理与食品安全风险治理的契合,有利于为食品安全风险治理提供实践指导^[9]。而实现二者的契

合是一项复杂的系统性工程,短暂的契合机制也绝非最终目标。

为此,应从多角度探索食品安全风险韧性治理长效机制。首先,按照分级治理思维,应根据食品安全风险的实际影响,建立食品安全分级式韧性治理体系以有效应对食品安全风险;按照区域治理理论,应积极开展食品安全风险评估工作,识别风险等级,评估风险危害。将食品安全风险治理权限进行细化分工,纾解区域治理机制乏力;站在行业治理角度,规范食品安全风险治理行为,建立以政府为统筹的食品安全行业风险治理体系,严格行业治理标准;从责任分工角度出发,参与食品安全风险治理的责任主体,应坚持评估与控制同步进行的原则,明确责任主体机制;从优化治理模式的角度,将韧性治理模式运用于食品安全风险治理实践,有利于为食品安全提供新的制度保障,完善风险治理机制^[10]。

3 韧性治理视域下中国食品安全风险治理实践路径

韧性治理模式的价值取向、主体合作和体制机制与食品安全风险治理具有高度的契合性,为应对当前的食品安全风险治理困境提供了有效的路径选择。在风险社会背景下,食品安全风险治理内外环境复杂多变,亟需发挥韧性治理优势主动应对风险,保障食品安全和供应链稳定。应从食品安全风险治理要素出发,在物理层面塑造全社会应对食品安全风险的抗逆力,在社会层面的弹性力、周期社区层面的自治力,构建食品安全风险治理的多元协同机制、智治运行机制、公众参与机制,实现韧性治理视域下中国食品安全风险治理实践的创新。

3.1 打造食品安全风险治理的多元协同机制

当前中国食品安全风险治理问题日益呈现高科技、隐蔽化的特点,单靠某一主体的力量难以有效应对风险冲击。德国社会学家卢曼说过,生活在风险社会中具有现实必然性,没有任何一个组织能够避免风险冲击。在风险冲击下,不同主体间的界限变得越来越模糊,形成共同抵御风险的“联盟”^[11]。为此,应打造食品安全风险治理的多元协同机制,促进治理主体的多元化和广泛参与,改变政府部门“独舞”的治理格局。

在传统的食品安全风险治理模式中,更多的是发挥政府自上而下的指挥者作用,其他治理主体参与度不高,自主性较差。构建协同治理机制就是要整合政府和多主体资源的协同,注重发挥基层组织在食品安全风险预防、应对、恢复、重建等治理环节的重要作用。完善多主体合作治理方式,促进政府社会力量之间的增权赋能。一方面由政府向社会赋能提升城市和社区系统在食品安全风险冲击下的自组织能力;另一方面,由社会向政府赋能,增强政府在风险治理决策、组织资源调动、治理力量协同

方面的能力。韧性治理思路以政府为纽带,鼓励社会力量、市场主体、非政府组织参与食品安全风险治理的决策制定,充分吸纳基层组织的内在活力,激发各主体广泛参与的积极性和责任性,使单一治理格局向多元治理格局转变,重视各主体协调联动,发挥合作效应,以快速、积极地响应食品安全风险^[12]。

3.2 构建食品安全风险治理的智治运行机制

大数据、云计算、物联网等数字技术为食品安全风险治理提供了有效的技术保障,以韧性治理为基础,探索韧性治理技术手段成为当前应对食品安全风险治理脆弱性的有效途径,有利于规范食品安全风险治理行为。

(1) 打造智能化云平台,实现信息动态管理。食品安全风险问题较为复杂,在风险前后会产生大量的数据信息,利用智能技术构建食品安全风险治理网络云平台,将食品安全风险监测、评估、治理、重建、恢复等多元动态资料 and 关涉的治理主体信息进行整合分析,录入资源管理数据库,确保食品安全风险治理的准确性、可靠性、及时性^[13]。

(2) 完善信息公开系统,实现风险治理的透明运行。食品安全风险治理关乎国计民生,社会公众对风险治理情况具有知情权和参与权,通过科技手段开拓信息公开渠道,吸纳公众反馈意见。以韧性治理主体协同合作化解风险治理的治理矛盾,吸纳多元利益主体参与风险治理实践,规范治理行为,实现风险治理的有效监督。

(3) 对接多元治理主体,实现风险治理系统的有序运转。韧性治理框架为食品安全风险治理主体责任机制的明晰提供了实践借鉴,借助科技手段完善合作包容、权责明晰的管理机制^[14]。食品安全风险治理关涉多元主体,运用大数据技术将各治理主体整合至统一的治理网络,向各主体预警风险信息,明确相应治理任务,并告知相关部门予以配合,整个过程高效省时,责任落实具体。

3.3 完善食品安全风险治理的公众参与机制

食品安全具有公共属性,公众有权参与食品安全风险治理。从消费者角度来说,公众参与食品安全风险治理有利于充分了解食品信息,团结治理力量,为风险治理贡献智慧;从监管者角度来看,公众参与有利于弥补监管体制的不足,增强监管力量,切实发挥监管实效。以韧性治理为指导,完善食品安全风险治理的公众参与机制有利于提升公众对政府决策的信任度、规避和解决食品安全问题^[15]。

(1) 应加强对公众的食品安全风险教育。食品安全问题关乎每个人的切身利益,一旦发生重大食品安全事件,极易引起社会恐慌,危害社会稳定,破坏食品产业链的有序运行。为此,应加强对公众的安全风险知识、心理素质、科普文化教育,提升公众的科学文化素养,使公众

能够正确面对食品安全风险,理智分析,避免造成过度恐慌,增强社会“韧性”。

(2) 健全举报人安全保护和激励制度。公众举报在食品安全治理中发挥着不可替代的作用,但是由于举报成本和人身安全因素,公众的举报积极性会受到影响。为此,政府应健全举报人权益保护法律制度和公益诉讼制度,为公众举报提供安全高效的平台和渠道,维护公众的合法权益。

(3) 构建信息披露交流共享机制。信息是公众参与的重要基础,食品企业应主动记录保存相关食品信息,方便消费者进行查询,为公众消费提供质量参考^[16];社交媒体应主动搭建与公众的对话交流平台,引入权威专家进行在线知识宣讲和答疑解惑;监管机构要充分利用微博、微信公众号等平台向公众披露食品安全和质量信息。

参考文献

- [1] 张勤, 宋青励. 韧性治理: 新时代基层社区治理发展的新路径[J]. 理论探讨, 2021(5): 152-160.
- ZHANG Q, SONG Q L. Resilient Governance: A new path for the development of grassroots community governance in the new era[J]. Theoretical Discussion, 2021(5): 152-160.
- [2] 朱正威, 刘莹莹, 杨洋. 韧性治理: 中国韧性城市建设的实践与探索[J]. 公共管理与政策评论, 2021, 10(3): 22-31.
- ZHU Z W, LIU Y Y, YANG Y. Resilience governance: Practice and exploration of the construction of resilient cities in China[J]. Public Management and Policy Review, 2021, 10(3): 22-31.
- [3] 朱正威, 刘莹莹. 韧性治理: 风险与应急管理的新路径[J]. 行政论坛, 2020, 27(5): 81-87.
- ZHU Z W, LIU Y Y. Resilient Governance: A new path of risk and emergency management[J]. Administrative Forum, 2020, 27(5): 81-87.
- [4] 王莹. 韧性视角下新时代城市安全风险治理策略研究[J]. 领导科学, 2020(16): 37-40.
- WANG Y. Research on urban safety risk governance strategies in the new era from the perspective of resilience[J]. Leadership Science, 2020(16): 37-40.
- [5] 蓝煜昕, 张雪. 社区韧性及其实现路径: 基于治理体系现代化的视角[J]. 行政管理改革, 2020(7): 73-82.
- LAN Y X, ZHANG X. Community resilience and its realization path: From the perspective of modernization of governance system[J]. Administrative Reform, 2020(7): 73-82.
- [6] 姜晓萍, 李敏. 治理韧性: 新时代中国社会治理的维度与效能[J]. 行政论坛, 2022, 29(3): 5-12.
- JIANG X P, LI M. Governance resilience: The dimension and validity of social governance in China in the new era[J]. Administrative Forum, 2022, 29(3): 5-12.
- [7] 吴林海, 陈宇环, 陈秀娟. 中国食品安全风险治理政策工具的演化轨迹与内在逻辑[J]. 公共治理研究, 2022, 34(3): 32-45.
- WU L H, CHEN Y H, CHEN X J. Evolution track and internal logic of policy tools for food safety risk management in China[J]. Public Governance Research, 2022, 34(3): 32-45.
- [8] 郭添荣, 韩世鹤, 罗季阳, 等. 风险治理视阈下食品安全风险预警指标体系的构建[J]. 食品安全质量检测学报, 2022, 13(5): 1 654-1 662.
- GUO T R, HAN S H, LUO J Y, et al. Construction of early warning index system for food safety risk from the perspective of risk management[J]. Journal of Food Safety and Quality Detection, 2022, 13(5): 1 654-1 662.
- [9] 蔡士琴. 中国食品安全风险嵌入式治理模式的构建[J]. 食品与机械, 2022, 38(11): 86-88, 135.
- CAI S Q. Construction of embedded governance model for food safety risk in China[J]. Food & Machinery, 2022, 38(11): 86-88, 135.
- [10] 王建华, 葛佳烨, 朱涓. 食品安全风险社会共治的现实困境及其治理逻辑[J]. 社会科学研究, 2016(6): 111-117.
- WANG J H, GE J Y, ZHU M. The realistic dilemma of social co-governance of food safety risks and its governance logical[J]. Social Science Research, 2016(6): 111-117.
- [11] 林沈节. 食品安全风险治理中公众参与的制度设计[J]. 食品安全质量检测学报, 2016, 7(10): 4 233-4 237.
- LIN S J. System design of public participation in food safety risk management[J]. Journal of Food Safety and Quality Inspection, 2016, 7(10): 4 233-4 237.
- [12] 诸葛. 第五届全国科学技术与公共政策论坛: 食品安全风险治理与公共政策成功召开[J]. 食品与机械, 2016, 32(6): 227.
- ZHU G. The 5th national forum on science, technology and public policy-food safety risk governance and public policy successfully held[J]. Food & Machinery, 2016, 32(6): 227.
- [13] 牛亮云. 食品安全风险社会共治: 一个理论框架[J]. 甘肃社会科学, 2016(1): 161-164.
- NIU L Y. Social co governance of food safety risks: A theoretical framework[J]. Gansu Social Sciences, 2016(1): 161-164.
- [14] 谭九生, 杨琦. 风险社会中我国食品安全治理困境与路径选择[J]. 长江论坛, 2012(6): 55-59.
- TAN J S, YANG Q. China's food safety governance dilemma and path choice in a risk society[J]. Changjiang Forum, 2012(6): 55-59.
- [15] 顾凯辰, 常志荣, 魏婷, 等. 日本及欧美食品安全风险交流机制及其启示[J]. 食品与机械, 2019, 35(9): 102-106.
- GU K C, CHANG Z R, WEI T, et al. The exchange mechanism of food safety risks in Japan, Europe and America and its enlightenment[J]. Food & Machinery, 2019, 35(9): 102-106.
- [16] 吴林海, 陈宇环, 尹世久. 中国食品安全战略: 科学内涵、战略目标与实施路径[J]. 江西社会科学, 2022, 42(2): 112-123, 207.
- WU L H, CHEN Y H, YIN S J. China's food safety strategy: Scientific connotation, strategic objectives and implementation path[J]. Jiangxi Social Sciences, 2022, 42(2): 112-123, 207.