

构建具有中国特色的“社会共治”食品安全治理机制

——“第五届全国科学技术与公共政策论坛·2016”综述

On establishment of the “Co-Governance” mechanism for food safety
with Chinese characteristics

——“The fifth national science and technology and public policy forum · 2016” verview

曹 渝^{1,2} 代 欣^{1,2} 蒋美仕^{1,2}

CAO Yu^{1,2} DAI Xin^{1,2} JIANG Mei-shi^{1,2}

朱文沛³ 诸向东² 刘晓琼²

ZHU Wen-pei³ ZHU Xiang-dong² LIU Xiao-qiong²

(1. 中南大学公共管理学院, 湖南 长沙 410083; 2. 中南大学科技创新与社会发展研究中心, 湖南 长沙 410083;
3. 湖南工学院图书馆, 湖南 衡阳 421002)

(1. School of Public Administration, Central South University, Changsha, Hunan 410083, China; 2. Central
South University of Science & Innovation and Society Development Research Center Changsha, Hunan
410083, China; 3. Library, Hunan Institute of Technology, Hengyang, Hunan 421002, China)

摘要:在“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”会议上,与会专家学者以各自专业背景为基础,借鉴哲学、法学、管理学、社会学等分析方法和工具,围绕食品安全与政府监管、消费者科学素养与食品安全、社会组织与食品安全等问题进行了深入探讨。会议反映了国内各学科关于构建具有中国特色的食品安全战略和科学技术创新机制的最新思考与研究,批判了“唯政府论”“唯技术论”“唯产业论”等观点,形成了诸如“社会共治”等有价值的政策建议。

关键词:食品安全战略;科技创新;共治机制;中国特色

Abstract:At the Fifth National S&T and Public Policy Forum—Food Safety Risk Management and Public Policy, participating experts based on their professional background, reference the methods and tools of philosophy, law, management, sociology and so on, food safety and science and technology, food safety and philosophical reflection, food safety and policy response, food safety and social participation and other issues were discussed in depth. The conference reflects the latest thinking and research on the subject of domestic food safety strategy and scientific and technological innovation mechanism with Chinese characteristics, criticized “the only government theory”, “the only technical theory”, “the only industry theory” and

other views, forming a number of valuable policy recommendations such as “co-governance theory”.

Keywords:food safety strategy; science and technology; innovation; “Co-Governance” mechanism; Chinese characteristics

科学技术创新是食品工业发展的核心力量,也是确保食品安全的基本力量。促进科学技术创新对保障食品安全的基础性作用,则需要对其进行评价并针对中国的现实情况,给予制度设置。2016年4月16日,由中国自然辩证法研究会科学技术与公共政策专业委员会和江南大学江苏省食品安全研究基地联合主办的“第五届全国科学技术与公共政策论坛”在江南大学召开。来自中国科学院、中国社会科学院、中国人民大学、中国农业大学、中南大学、东南大学、江南大学、北京航空航天大学、湖南大学、长沙理工大学、深圳大学、辽宁工业大学、《食品与机械》杂志社等单位的50多名专家学者,围绕“食品安全与科学技术、食品安全与哲学反思、食品安全与政策应对、食品安全与社会参与等话题展开了热烈的讨论,一致肯定了开展关于构建有中国特色的食品安全治理体系的全国性学术交流研讨会的重大意义。中国自然辩证法研究会科学技术与公共政策专业委员会主任刘大椿教授表示,此次研讨会既切中了食品安全战略与科学技术创新机制的要点,又包容了不同学科学术研究和政策研究的热点,有利于跨领域的交流与对话,对于理清学术争论、推进具有中国特色的食品安全战略与科技创新机制有重大意义。

作者简介:曹渝,男,中南大学在读博士研究生。

通讯作者:蒋美仕(1965—),男,中南大学教授,博导。

E-mail:jiangmei-shi@163.com

收稿日期:2016—05—17

与会代表所坚持的基本价值取向与表述的核心观点评价如下。

1 坚持食品安全与科学技术紧密互动的价值取向

与会的技术和公共政策专家认为,要从食品安全与科学技术互动的视角上把握好食品安全战略、食品科学技术创新、食品公共政策问题。中国人民大学刘大椿教授介绍了STPP(Science, Technology and Public Policy)理念和中国的研究现状,并以STPP的视角阐述了构建具有中国特色的食品安全战略与科学技术创新机制所持的价值观取向:一是对科学技术持“审慎”立场。他主张对食品科学技术保持谨慎、历史和具体的态度。既要看到食品科学技术对社会的正面效应,又要保持对其负面效应即食品安全问题的警惕和抑制。二是对食品公共政策需要保持“平衡和公平”的立场。食品公共政策不仅要坚持平衡和公平的原则,而且要将其纳入政治、经济、文化、社会体系,更要将其作为公众参与、社会调控、全民享用的公共产品。三是在“科学技术为人民服务”的宗旨下将食品科技创新和食品公共政策有机融合。必须要发展食品工业科技,但必须把握食品工业科技发展的根本目的是“为人民服务”。政府制定食品公共政策内容不仅要包括食品安全治理方面,还要包括引导公众理解和认识食品科学和食品安全问题、食品科学创新和发展等方面的内容。

中国社会科学院肖显静认为食品安全的关键在于统一认识论和价值论,但必要的技术、管理手段还是不可或缺的。如何解决食品安全问题是一个开放性的问题,其将随着科技的发展不断变化和延伸。在食品安全与具体的科学技术应用上,中国农业大学李建军教授认为,数据科学与生物技术的融合可能为食品安全治理带来新的机缘和危机。一是数据科学应用可能强化食品安全监控和危机处理的精准性;二是数据科学和生物技术的融合创新可能拓展出食品生产的新范式,从而为食品安全治理提供有效保障;三是数据科学等将为消费者和其他利益相关方参与食品安全的协同治理提供平台和机制。但同时,数据科学与生物技术融合也可能引发系列伦理的、法律的和社會等的一系列问题。中国社会科学院哲学所段伟文研究员认为,治理食品安全问题不仅要构建基于大数据的社会风险预警机制,精准敏捷地预警食品安全风险,而且要将食品安全的社会风险预警机制融入社会总体预警机制中。他们共同认为食品安全治理必须坚持互动关系。

2 食品安全治理需要哲学反思与批判

与会专家认为,食品安全治理应当从哲学角度反思与批判。湖南大学哲学研究所的欧庭高教授以转基因技术风险为切入点,认为转基因技术是收益与风险的辩证统一体,它的风险随着转基因技术的社会化而发生演变,彰显着现代技术风险的典型特征,凸现人为风险因素参与此演变的复杂机理和过程,而此演绎的风险后果以扭曲人的健康和生命为代价。这种代价尚未明晰,反映着不确定性知识的内在本性,难以按现有风险评估标准加以辨识,从而引发认知的困境,出现种种无知的状况,造成风险主体和受体广泛和激烈的争论,拷问着人类的安全思维智慧和未来安全走向。在这种情

况下,食品安全风险决策的理性需要从科学到民主进行综合的全方位考量,强调科技防控、规制治理和社会调节的系统性和全面性,确立社会多元可接受的安全理性和安全价值取向的认同,促进转基因技术的合理发展。

中国人民大学刘永谋教授则批判了当今食品安全问题的一些伪命题:一是“中国食品安全状况近年来越来越差”的观点是未经审度的独断论,尤其是“市场经济逐利动机导致中国食品安全状况堪忧”的观点更是明显有失偏颇。食品安全问题凸显最主要的背景是食品消费观念的转变,从单一追求数量增长转为质量和数量并重;二是食品没有绝对的安全,也没有绝对不安全,食品安全本质上是人类食用行为的风险问题。所谓的“天然食品”论背后有经济利益炒作的嫌疑;三是食品安全需要治理,并不是因为中国食品安全出现了问题,而是因为食品安全是社会管理的常规性事物之一。现代国家具有强烈技术主义倾向,运作权力的方式从“杀生”到“护生”,食品安全必然成为最重要的关注领域。四是国家在治理食品安全方面存在天然的缺陷。食品安全治理最大的难题乃是“知识与信息”的不对称问题,国家知识无法把握食品行业非正式和意会知识,而往往以简单的正式知识模式曲解实际状况。北京航空航天大学徐治立教授则进一步提出食品安全治理应把握的四大原则:技术风险的告知诚信、安全风险的道义评价、风险利益的公正分担、明确风险的规避责任。湖南中医药大学毛新志教授则更具体地针对转基因作物产业化问题提出了尽早建立伦理评价机制、伦理审查机制、伦理交流机制和伦理监督机制的观点。认为,食品安全治理思维要以哲学反思与批判为工具看到科学技术和政府治理能力的局限性,破解当前“治理过于依赖政府”的思想局限性。

3 食品安全治理需要政府进行制度创新

与会的专家认为,由于法理性要求和职能使命的天然,政府承担食品安全治理责任是义不容辞的,但其需要制度创新弥补其天然的缺陷。中国人民大学研究员林坚从科技决策专家统治的危机视角上分析了风险社会中的科技风险及科技决策问题,他认为现代官僚体制和专家系统在工具理性的支配下,一味地追求科学技术对科技发展的贡献,对科技潜在的可能给人类带来的风险问题缺乏考虑。加之,现代社会风险的不可感知和专业知识的分化,直接导致了食品科学技术及其应用的负面作用在社会不知不觉中膨胀起来,直到潜在风险积聚成现实危机事件时,才为社会大众所知晓的“食品安全公共事件”。因此,他建议必须重塑科技决策模式,并对食品安全治理提出五条行动建议:一是要破除专门知识的垄断;二是团体所能够参与的范围不能再根据专家的内在考虑而封闭,必须根据社会的相关标准而开放;三是要实现决策结构的开放;四是要创造决策的公开性;五是要实现自我立法和自我约束。河海大学公共管理学院陶林副教授认为,当前中国食品安全治理存在八大问题:① 食品安全法律相对滞后;② 食品安全标准不统一;③ 政出多门,管理低效;④ 食品安全信息透明度不高,缺少通畅的信息公开渠道;⑤ 广大的消费者缺少维权意识;⑥ 从食品安全治理的程

序看,事后监督多于事前防范;⑦ 农村食品安全监管存在一定的空白;⑧ 治理食品安全的源头存在漏洞。在分析国外食品安全治理主要模式的基础上,他提出六点建议:① 强化政府责任;② 重视企业和行会组织的自律;③ 对农产品加大源头治理的力度;④ 培育专业非政府组织;⑤ 消费者要有维权意识;⑥ 注重新闻媒介的舆论监督功能。内蒙古党校李彤宇教授以药品安全治理为例提出政府要把握住“敢于担当、简政放权、加强宣传、把握重点、解决难点”原则从操作层面上治理食品安全问题。

加强制度创新不仅需要自身机构努力,更需要与国际展开积极合作。中南大学蒋美仕教授则以国际组织 FAO/WHO 为研究对象,分析了 FAO/WHO 机构和职能特征及其在食品安全保证体系中的地位与作用。他建议中国政府应通过国际间合作为治理国内食品安全问题提供科学的认识论与方法论,不断引导政界、商界、学界、大众对食品安全治理的积极参与。他们共同认为食品安全治理中政府的角色不能缺失,政府必须积极的进行制度创新。

4 食品安全治理需要建设“社会共治”机制

经过上半场的深入讨论,与会学者共同认为,要实现食品安全的有效治理,建设“社会共治”机制是关键。因此,必须打通参与通道,最大限度地 将食品安全治理的参与者纳入“社会共治”机制。在公众参与方面,辽宁工业大学的艾志强教授认为,公众对食品科学技术风险的认知关系到科学技术与食品工业的可持续发展,而公众与不同社会主体往往对食品安全科技风险的认知程度和结果存在差异。因此,他认为食品安全风险规避机制的构建不仅要 以公众为中心,而且要以媒体为中介,形成公众与其他社会主体有效沟通交流的网络,最终建立起“公众—媒体—专家”“公众—媒体—企业”“公众—媒体—政府”3 个沟通机制。南京林业大学薛桂波教授认为,当前食品科技决策作为广泛影响公众切身利益的政府行为,成为公众参与的重要领域。他认为,优化公众参与食品安全科技决策的机制应该把握 3 个重点:一是加快食品安全决策的民主进程,促进公众参与科技决策的有序化和制度化;二是构建公众参与食品安全科技决策的信息沟通路径;三是优化公众食品安全科学素养,提高公众参与科技决策的能力。山东科技大学王耀东教授认为风险社会理论不仅关涉风险的个人化和日常化,还关涉更大范围内责任从体制向个人的转移。消费是社会再生产中的重要环节,消费是生产的 目的和动力。消费者不是消极的接收一切,他们对不同产品的选择,会产生不同的需求拉动。不能再把消费者仅仅当做食品的使用者,他们也应被社会地理解为威胁和破坏的原动力。消费者的消费欲望使得技术可能性得到了无限拓展的空间。消费者消费文化倾向的变化,必然影响到食品的发展空间和发展速度。消费者通过消费食品实现对生产方向、规模的影响。因此,消费者也成为食品安全中不可缺少的主体之一。每一个消费者都要对个人的消费行为负责,也要对他人、人类的未来负责。在参与主体方面,武汉理工大学潘建红教授则认为食品安全治理不仅需要公众参与,更需要科技社团参与。《食品与机械》杂志黄寿恩主编从食品

安全专业的角度介绍了中国食品安全一线现状,并阐述了中国食品安全的症结所在。他认为当前食品安全治理中存在的主要问题为:食品安全治理“重科研,轻科普”、消费者非理性消费需求对食品企业的“绑架”、食品安全信息不对称、大众媒体科学态度与职业道德的缺失、扁平化的公众传播渠道缺乏有效监管、专家信任危机、监管部门缺乏高效的专业队伍及技术支撑、食品安全技术壁垒等。因此,他提出食品安全治理需要“政府—行业—专家—媒体—公众”5 个主体积极参与。在媒体参与方面,中南大学曹渝博士通过分析新媒体食品安全谣言开放性和隐匿性的特征认为,新兴社交媒体如微信、微博等因其扁平化及线上关系链特点,为谣言滋生和传播提供了良性土壤,部分食品安全问题是由于网络谣言造成的。因此,食品安全治理需要建立“媒体—公众—政府—产业”共同参与的“社会共治”机制。只有建立“社会共治”机制,才能对食品安全问题进行有效治理,确保全面建成小康社会,实现“两个一百年”奋斗目标。

5 简要评述

本次会议不仅反映了国内学界对食品安全治理问题的高度重视以及关于构建具有中国特色的食品安全战略和科学技术创新机制的最新思考与研究,更反映出食品安全治理问题的复杂性和艰巨性。专家学者从交叉学科视角上对食品安全问题的研讨,开阔了食品安全治理视野和思维,分析了食品安全问题的本质和内涵,更批判了以往“唯技术论”“唯政府论”“唯产业论”等治理观点,明确提出了“社会共治论”。但是由于条件限制,研讨会依然存在一线食品产业和媒体代表参与不足等问题。

信息窗

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

2016 年 4 月 16 日,由中国自然辩证法研究会科学技术与公共政策专业委员会和江南大学江苏省食品安全研究基地联合主办,以食品安全风险治理与公共政策为主题的“第五届全国科学技术与公共政策论坛”在太湖之滨无锡举行。与会的中国科学院、中国社会科学院、中国人民大学、江南大学、中南大学、《食品与机械》杂志社等 30 多所高校和科研机构的专家学者就食品安全与政府监管、消费者科学素养与食品安全、社会组织与食品安全、科学技术与食品安全等问题进行了深入探讨。会议形成了“社会共治”等诸多有价值的观点和理论。同时,该会议的研讨和观点获得了光明网、人民网等国内外权威媒体的高度关注和支持。

(本刊特约通讯员 诸葛)

227