

DOI: 10.13652/j.issn.1003-5788.2021.10.014

农村食品安全软治理研究

Study on soft governance of rural food safety

黄 军

HUANG Jun

(兴义民族师范学院政治与历史学院, 贵州 兴义 562400)

(School of Politics and History, Xingyi Normal University for Nationalities, Xingyi, Guizhou 562400, China)

摘要:针对实践中,农村食品安全治理存在着基层政府隐性缺失、村级组织治理能力有限和自主性缺失、食品安全意识不足、软治理机制虚化等主要症结,提出推进农村食品安全软治理模式,指出需要厘定政府属地责任、强化政府农村食品安全治理职能;加强村级组织食品安全治理能力建设和食品安全宣传教育;构建农村食品安全软治理机制,促进社会合作,提升治理实效,弥补现行农村食品安全硬治理存在的不足。

关键词:农村食品治理;软治理;软法;软约束;民主协商

Abstract: In view of the main sticking points of rural food safety governance in practice, such as the hidden lack of grass-roots government, the limited governance ability and autonomy of village level organizations, the lack of food safety awareness and the virtual soft governance mechanism, this paper puts forward the soft governance model of promoting rural food safety, and points out that it is necessary to determine the territorial responsibility of the government and strengthen the governance function of rural food safety; Strengthen the capacity-building of food safety management and food safety publicity and education of village organizations; Build a soft governance mechanism for rural food safety, promote social cooperation, improve governance effectiveness, and make up for the shortcomings of the current hard governance of rural food safety.

Keywords: rural food management; soft governance; soft method; soft constraint; democratic consultation

农村食品安全软治理是相对于硬治理而言的,就是以软权力、软规则为支撑的全新农村食品安全治理模式,具有食品安全治理主体更加多元化、治理手段柔性化、考核评价的人性化等特征,有利于弥补现行农村食品安全硬治理存在的不足。在国家推进食品安全治理体系现代化进

程中,农村相对于城市食品安全治理而言,仍然处于薄弱环节,形式不容乐观。首先,农村地广人稀,信息相对闭塞,基层政府监管人员短缺,执法力量薄弱,对一些游离于监管之外的“三小”食品经营主体治理不到位。其次,村级组织受人力、财力资源的缺失导致治理能力有限、自主性缺失,对食品安全无心无力开展治理。再次,农村食品行业协会、社会组织监管机制发育不成熟,对食品安全缺乏监督。另外,农村食品生产经营主体在经济利益驱使下和消费者自身文化水平的低下,缺乏食品安全意识和维权意识落后等问题,导致一些在城市无法销售的假冒伪劣产品,诸如“雷碧”“冰动”“歪歪爽”“康帅博”等山寨食品在农村市场肆意横行,严重侵害了村民的生命和健康权,影响农村社会秩序的稳定和人民群众的获得感、幸福感、安全感。

加强农村食品安全治理,事关农村社会和谐稳定和乡村振兴大局。党的十八大以来,习近平总书记对食品安全治理高度重视,提出“四个最严”,要求全社会建立食品安全现代化治理体系,十九大报告也提出了“实施食品安全战略,让人民群众吃得放心。政府也切实将农村食品安全治理扛在肩上、抓在手上、落在行动上,出台了《中华人民共和国食品安全法实施条例》《关于进一步加强农村餐饮食品安全监管工作的指导意见》《关于加强农村假冒伪劣食品治理的指导意见》《地方党政领导干部食品安全责任制规定》等政策文件,始终把保障人民群众“舌尖上的安全”放在首位。

近年来,农村食品安全问题已成为社会公众和学者研究的焦点之一,研究视角往往聚焦于农村食品安全的公众参与和监管体系的构建。刘文萃^[1]认为要从协同共治视角鼓励公众参与农村食品安全监管制度建设;吴林海等^[2]认为农村食品安全治理力量薄弱,要引入社会力量的参与,村民自治组织是重要的力量之一,要加强自身建设,厘清与政府关系,发挥主体性作用,引导村民参与食品安全自治。范海玉等^[3]认为传统的农村食品安全治理面临困境,要引入公众、食品行业协会参与治理,构建

基金项目:贵州省哲学社会科学规划青年课题(编号:18GZYB04)

作者简介:黄军(1982—),男,兴义民族师范学院副教授,硕士。

E-mail: huangjun982117@126.com

收稿日期:2021-08-02

政府与公众合作构建模式。张志勋^[4]认为要从日常监督、利益驱动、考评奖惩、信息公开、争端解决构建农村安全多元治理模式。李蛟^[5]认为要从立法、资源投入、信息公开、信用体系构建等方面加强监管,构建农村食品安全监管体系。张蓓等^[6]提出农村食品安全供应链、物流、市场信息、监管体系不完善、村民食品安全观念意识缺乏,是一个系统工程,需要实施社会共治。现有农村食品安全治理的研究侧重于不同主体的监管,提出了不同的监管方式和监管体系,为解决农村食品安全治理提供现实指导和深化相关研究奠定理论支撑。但从软治理视角对农村食品安全治理研究的相关学术著作、论文尚未见。为此,文章拟以社会共治理念为基础,对农村食品安全软治理的概念、软治理主体和必要性、可行性进行研究,并提出相应的路径。

1 农村食品安全软治理概念、特征

农村食品安全软治理是指多元主体在共商共议基础上,和软权力为主要治理手段,利用协商、指导、调节、说服、关怀等方式,制定完善食品安全村民自治章程、村规民约等“软规则”体系,以规范农村食品生产经营运输主体行为,解决农村食品安全问题的过程。与传统政府“硬治理”相比较,具有以下特征。

1.1 治理主体的多元化

传统的农村食品安全治理主体主要是以掌握行政管理权的乡镇政府,在农村食品安全治理中处于主导地位、权威地位。乡镇政府利用手中掌握的“硬政策”“硬制度”“硬权力”采取各种“硬措施”对农村食品安全存在的问题进行“硬治理”,而村委会、食品行业协会、社会组织等其他社会主体在治理中属于被管控对象,二者之间关系不平等。而从软治理出发,可以鼓励多元主体平等参与治理,充分激励了大量不拥有正式权力的社会主体,如自治组织、食品行业协会、家族宗族、新乡贤、村民个人等,利用自身掌握的资源优势,充分发挥主人翁精神,积极参与农村食品安全治理,呈现多元共治格局。这就要求乡镇政府在农村食品安全治理中要转变角色,从管控型政府向服务型政府转变,与多元主体在平等协商基础上,共同推进农村食品安全治理。

1.2 治理手段的柔性化

过去,乡镇政府对农村食品安全治理主要采取对违法食品生产经营运输者进行罚款、没收销毁、责令停止违法行为、刑事处罚等“硬性”事后处理手段。而随着农村小康社会的全面建成,乡村振兴战略的实施,农村通行条件、信息化快速发展,社会环境发生了巨变,农村食品安全“硬治理”也暴露出其弊端和局限性,正在加速终结。多元共治时代,解决农村食品安全问题主要依靠协商、指导、调节、协商、说服、关怀等方式。如,鼓励多元主体在平等协商的基础上参与制定农村食品安全管理制度;依托村委会、食

品行业协会、家族宗族、新乡贤等社会主体进行情感动员,鼓励村民参与农村食品安全治理;利用信息化手段加强农村食品安全信息公示制度建设;开展村民食品安全知识培训,提升村民食品安全意识等等。为此,推进农村食品安全软治理要充分利用平等协商、情感动员、文化熏陶、人文关怀、伦理黏连等软机制来推动农村食品安全治理。

1.3 考核评价的人性化

农村食品安全治理的本质是保障农村居民食品安全,杜绝食源性疾病的发生,维护广大村民的身体健康和生命安全,让村民过上“美好生活”,这就要求在农村食品安全治理中要坚持以人为本原则,把村民身体健康、生命安全放在首要战略位置。在农村食品安全软治理模式下,乡镇政府对农村食品安全工作的考核评价要改变过去单纯依靠各种可量化的硬指标,如数量、比例等,要以农村多元主体满意为导向,组织自治组织、食品行业协会、家族宗族、新乡贤、村民对其开展农村食品安全治理工作进行满意度测评,旨在从农村多元主体的角度,掌握农村食品安全治理工作存在短板,以便采取措施加以整改,提高村民对农村食品安全工作的满意度。

2 农村食品安全软治理的必要性和可行性

在国家优先发展农业农村,全面推进乡村振兴战略的背景下,把软治理嵌入农村食品安全治理,既是稳定农村社会秩序和维护村民生命健康权的现实需要,也是促进农村治理体系现代化需要。实施农村食品安全软治理,能有效弥补单纯依靠“硬治理”的不足,激发多元主体参与农村食品安全治理的内生动力,降低治理的成本,增强治理手段的灵活性和适应性,维护村民生命健康权益。

2.1 激发多元主体参与农村食品安全治理的活力

构建多元共治农村食品安全治理体系是实现农村“治理有效”“善治”目标的必要举措。软治理就是整合多方之力,将基层政府与村级组织、社会组织、新乡贤、公益骨干、村民等多个体视为地位平等的治理主体,充分尊重他们的主体性地位,激发他们参与食品安全治理活力,群策群力共治农村食品安全。

2.2 弥补单纯依靠“硬治理”的不足

国家制定的“硬法”和政府的“硬行为”虽然长期是农村食品安全治理的压舱石和稳定器,但农村社会存在的村规民约、行业协会章程等“软规则”同样具有约束力,具有巨大的治理效能。将这些软规则嵌入农村食品安全治理,鼓励多元主体共商共治,合理分配食品安全治理权利与义务,并与国家制定的“硬法”和政府的“硬治理”有机结合起来,塑造刚柔并济的治理风格,有利于对“硬治理”进行超越和纠偏,降低治理成本,提升农村食品安全治理成效。

2.3 增强农村食品安全治理的灵活性和适应性

农村食品安全软治理主张在遵守国家制定的食品安

全法基础上,遵循新时期农村“自治、法治、德治”治理要求,结合农村实际,制定食品安全村民自治章程、管理规范、农村食品行业自律制度等。同时,通过构建农村食品安全自治制度、鼓励农村多元主体参与、充分发挥村民自治作用,能有效分析并解决农村食品安全存在的问题,健全完善农村食品安全治理体系。

2.4 维护村民生命健康权

生命健康权是人生存和发展的基础,没有了这项权利,一切都是空谈。农村地广人多,蕴藏着巨大的消费潜力,一些山寨假冒伪劣食品在城市难以销售,流向农村市场,加之农村食品经营者、消费者安全健康意识淡薄,成为了非法食品倾销之地。一些“黑工厂”“黑窝点”“黑作坊”在农村的非法生产经营食品行为,在一定程度损害了村民的生命健康权。吸纳社会多元主体参加农村食品安全治理,能及时发现农村食品生产加工、运输、销售等环节存在的违法和犯罪行为,消除安全隐患,最大限度地维护村民生命健康权。

3 推进农村食品安全软治理的路径构建

3.1 厘定政府属地责任、强化政府农村食品安全治理职能

从硬治理到软治理,首先要鼓励多元主体参与农村食品安全治理,打破政府唱“独角戏”和“一家独大”的格局,通过厘定政府属地责任、建设服务型政府,强化政府农村食品安全治理职能,有序推动软治理的实施。推进农村食品安全软治理,就是政府在农村食品安全治理过程中必须有位、有为、有责,从治理理念、安全行政执法、宣传教育、安全考核等层面对传统的治理思维和治理方式进行革新,强化政府农村食品安全治理职能。这是基于在农村食品安全多元共治体系构建中,政府是最大责任主体,这就要求政府要设立农村食品安全治理机构、建立一支“爱农村、爱农民、懂食品”的治理队伍,开展农村假冒伪劣食品治理行动、运用“互联网+大数据”建立农村食品安全可追溯体系;另一方面,构建和谐稳定农村社会秩序和实施农村食品安全治理离不开政府的指导和引导,政府要严格履行属地管理责任、加强农村食品安全治理能力建设、强化对农村食品生产经营主体的全面监管,按照“四个最严”要求抓好抓实抓细农村食品安全治理。

3.2 加强村级组织食品安全治理能力建设

村级组织是农村治理的核心,是乡村振兴的保障。提升村级组织食品安全治理能力,关键在人。一是村级组织要以党建为抓手,吸收本村优秀人才加入党组织,吸引高校优秀毕业生、科技致富带头人、新乡贤到村任职,选优配强村党组织书记和村级班子,建设一支懂治理、素质高、本领强,能适应新时代乡村治理要求的村级干部队伍。二是村级组织要盘活农村集体资源资产、激活生产

要素、发展壮大集体经济、增强自身可自由支配财力,才能拓展村级事务治理范围,做到食品安全有钱可治。三是乡镇政府要减少对村级组织的行政干预,强化业务指导,保障村级组织自治权的独立行使,增强村级组织在食品安全治理中的独立性和自主性。

3.3 加强农村食品安全宣传教育,培育农民的食品安全观

在加强农村食品生产经营主体监管的同时,也要加强食品安全知识的广泛宣传,提高村民的食品安全保护意识和自我防范能力,从源头上杜绝食品安全事故发生^[7]。首先,把食品安全知识纳入农村中小学相关课程,并实行食品安全校长负责制,实施食品安全教育从娃娃抓起;实施食品安全知识进村庄、进农户,做到家家知、户户晓。其次,要加强食品生产经营主体的学法、懂法、守法教育,自觉落实食品安全主体责任、规范食品安全市场行为。再次,加强《消费者权益法》在农村的宣传力度,提高农村居民的维权意识;建立完善维权途径,在村民权益遭受损害时合法维护自身利益;利用假冒伪劣产品开展现场辨别教育,提高村民的辨别产品能力,引导村民购买食品单纯注重价格便宜向质量、价格并重转变,培养科学的消费理念。最后,加强信息化和网络化建设和村级网站、微信公众号等智慧乡村平台建设,通过宣传栏、广播、电视、微信公众号等媒体做好食品安全宣传工作,让村民在潜移默化中形成良好的食品安全观。

3.4 构建农村食品安全治理软机制,促进社会合作

硬治理强调以“硬法”为基础和政府治理行为的“硬”;软治理强调以“平等协商”“达成共识”,注重多元主体的共同利益,这种柔性手段积极鼓励农村多元主体积极参与食品生产加工流通销售各环节的监督,参与食品安全村规民约的制定,配合政府做好食品安全宣传和行政执法工作,形成良好的农村食品安全共治格局。如何构建这种共治格局,需要从以下几方面着手:① 建立健全农村食品安全村民自治机构,制定村民参与食品安全相关制度,赋予村民相应职责、权利,明确参与流程和方式,提升村民参与率,突出村民食品安全自治主体地位。② 搭建多元主体参与村级事务协商民主平台,实现协商主体多元化,针对农村食品安全等公共问题进行共商共议,实现农村食品安全社会共治。③ 建立村务信息资源共享机制,建立农村食品生产经营主体信息数据库,定期公布农村食品监督检查结果,接受村民监督,保障村民的生命健康权益。④ 建设农村食品信用体系,建立食品生产经营者信用档案,推行农村食品生产、加工、经营户“红黑榜”制度,对获得“红榜”主体进行广泛的宣传和扶持;对“黑名单”主体进行曝光并给予严厉惩处,督促农村食品生产、加工经营主体提高诚信守法意识。⑤ 建立农村食品安全有偿举报制度,鼓励多元主体参与农村食品安全治理。

4 结语

2018 年修正的《中华人民共和国食品安全法》强调“食品安全工作实行预防为主、风险管理、全程控制、社会共治”，提出坚持多元主体参与食品安全治理，打造农村食品安全社会共治格局。可见，社会共治是农村食品安全治理的必然选择。实践中，政府为主导的硬治理和软治理是农村食品安全治理的主要模式，硬治理主要依靠政府通过权力下沉、资源下沉等方式开展农村食品安全治理，具有治理主体单一性、一元化特征，治理手段管制性、垄断性特征；与硬治理不同，软治理主要依靠多元主体在平等交流、民主协商基础上制定普遍认同的内部规范，依靠自律互律机制、利益驱动、社会舆论、道德评价、制度约束、协商合作等途径实施农村食品安全软治理，对构建社会共治格局，激发农村食品安全治理内生动力，具有适应性较强、执行效率高，是未来农村食品安全治理的发展趋势。

需要强调的是，提倡农村食品安全软治理并不排斥硬治理，二者相互依赖、刚柔相济的关系，在全面推进乡村治理体系现代化都是不可缺少的。因此，在保证硬治理有效运行的前提下，在农村食品安全治理中灵活嵌入软治理，能有效增加治理的灵活性和韧性。概而言之，构建农村食品安全软硬协同共治格局，做到软硬兼容，有利于实现农村食品安全“善治”目标。

参考文献

- [1] 刘文萃. 农村食品安全治理中的公众参与：问题识别与路径选择：基于天津调研的实证分析[J]. 云南行政学院学报, 2015, 17(6): 161-167.
- [2] 吴林海, 龚晓茹, 吕煜昕. 村民自治组织参与农村食品安全风险治理的动因与路径[J]. 江海学刊, 2017(3): 76-81, 238.
- [3] 范海玉, 申静. 公众参与农村食品安全监管的困境及对策[J]. 人民论坛, 2013(23): 40-41.
- [4] 张志勋. 论农村食品安全多元治理模式之构建[J]. 法学论坛, 2017, 32(4): 119-124.
- [5] 李蛟. 农村食品安全监管的困境及解决对策[J]. 农业经济, 2018(4): 143-144.
- [6] 张蓓, 马如秋. 论农村食品安全风险社会共治[J]. 人文杂志, 2020(4): 104-112.
- [7] 唐彰元. 旅游食品安全治理中社会监督机制[J]. 食品与机械, 2020, 36(6): 104-105.
- [8] LIU Wen-cui. Public participation in rural food safety governance: Problem identification and path selection: Empirical analysis based on tianjin research[J]. Journal of Yunnan University of administration, 2015, 17(6): 161-167.
- [9] 覃宗胜, 孟忠伟, 沈旭东. 大气有害颗粒物室内自然沉降实验研究[J]. 合成材料老化与应用, 2020, 49(4): 81-84.
- [10] 石亮, 黄晓娜, 张德利, 等. 电子束辐照对细胞工厂灭菌效果的验证[J]. 中国生物制品学杂志, 2017, 30(8): 868-871.
- [11] 朱诗应, 戚中田. 16S rDNA 扩增及测序在细菌鉴定与分类中的应用[J]. 微生物与感染, 2013, 8(2): 104-109.
- [12] FOUTS D E, SZPAKOWSKI S, PURUSHE J, et al. Next generation sequencing to define prokaryotic and fungal diversity in the bovine rumen[J]. PLoS One, 2012, 7(11): e48289.
- [13] HAMADY M, KNIGHT R. Microbial community profiling for human microbiome projects: Tools, techniques, and challenges[J]. Genome Research, 2009, 19(7): 1141-1152.
- [14] MORGAN B. Motility in the epsilon-proteobacteria[J]. Current Opinion in Microbiology, 2015, 28: 115-121.
- [15] WANG Yu, SHENG Hua-fang, HE Yan, et al. Comparison of the levels of bacterial diversity in freshwater, intertidal wetland, and marine sediments by using millions of illumine tags[J]. Appl and Environ Microbiol, 2012, 78(23): 8264-8271.
- [16] RIVAS M N, BURTON O T, WISE P, et al. A microbita signature associated with experimental food allergy promotes allergic sensitization and anaphylaxis[J]. The Journal of Allergy and Clinical Immunology, 2013, 131(1): 201-212.

(上接第 72 页)

- [9] 覃宗胜, 孟忠伟, 沈旭东. 大气有害颗粒物室内自然沉降实验研究[J]. 合成材料老化与应用, 2020, 49(4): 81-84.
- [10] QIN Zong-sheng, MENG Zhong-wei, SHEN Xu-dong. Experimental study on natural deposition of harmful atmospheric particles [J]. Synthetic Materials Aging and Application, 2020, 49(4): 81-84.
- [11] 石亮, 黄晓娜, 张德利, 等. 电子束辐照对细胞工厂灭菌效果的验证[J]. 中国生物制品学杂志, 2017, 30(8): 868-871.
- [12] SHI Liang, HUANG Xiao-na, ZHANG De-li, et al. Verification of sterilization effect of cell factory by electronic beam irradiation[J]. Chinese Journal of Biologicals, 2017, 30(8): 868-871.
- [13] 朱诗应, 戚中田. 16S rDNA 扩增及测序在细菌鉴定与分类中的应用[J]. 微生物与感染, 2013, 8(2): 104-109.
- [14] ZHU Shi-ying, QI Zhong-tian. Application of bacterial 16S rDNA amplification and sequencing in the classification and identification of bacteria[J]. Journal of Microbes and Infections,

- 2013, 8(2): 104-109.
- [12] FOUTS D E, SZPAKOWSKI S, PURUSHE J, et al. Next generation sequencing to define prokaryotic and fungal diversity in the bovine rumen[J]. PLoS One, 2012, 7(11): e48289.
- [13] HAMADY M, KNIGHT R. Microbial community profiling for human microbiome projects: Tools, techniques, and challenges[J]. Genome Research, 2009, 19(7): 1141-1152.
- [14] MORGAN B. Motility in the epsilon-proteobacteria[J]. Current Opinion in Microbiology, 2015, 28: 115-121.
- [15] WANG Yu, SHENG Hua-fang, HE Yan, et al. Comparison of the levels of bacterial diversity in freshwater, intertidal wetland, and marine sediments by using millions of illumine tags[J]. Appl and Environ Microbiol, 2012, 78(23): 8264-8271.
- [16] RIVAS M N, BURTON O T, WISE P, et al. A microbita signature associated with experimental food allergy promotes allergic sensitization and anaphylaxis[J]. The Journal of Allergy and Clinical Immunology, 2013, 131(1): 201-212.