

中国食品安全风险嵌入式治理模式的构建

Construction of embedded governance model of food safety risk in China

蔡士琴

CAI Shi-qin

(鹤壁职业技术学院马克思主义学院, 河南 鹤壁 458030)

(Marxism School of Hebi Polytechnic, Hebi, Henan 458030, China)

摘要:嵌入式治理作为一种创新性的研究方法,其不仅重视制度因素对组织变革的影响,更注重经济、政治、社会等因素在组织发展中的重要性。文章总结了我国食品安全风险在于治理主体、治理机制、治理手段等与治理目标还存在“脱嵌性”的现实问题,例如,治理主体的单向性、治理手段的脱嵌性、治理机制的滞后性等,指出可以通过治理主体互嵌、治理手段双管齐下,以及治理机制长效化等途径,实现我国食品安全风险的嵌入式治理,重构我国食品安全风险治理的新模式。

关键词:食品安全;风险;嵌入式治理;制度供给

Abstract: As an innovative research method, embedded governance not only pays attention to the impact of institutional factors on organizational change, but also pays more attention to the importance of economic, political, social and other factors in organizational development. The review summarized the practical problems of "decoupling" between the governance subject, governance mechanism, governance means and governance objectives in Chinese food safety risk, such as the unidirectional governance subject, the decoupling of governance means, and the hysteresis of governance mechanism. It is pointed out that the embedded management of food safety risks in China can be realized and the new model of food safety risk management can be reconstructed through the ways of inter embedding of governance subjects, dual approaches of governance means, and long-term effectiveness of governance mechanisms.

Keywords: food safety; risk; embedded governance; institutional supply

党的十八大以来,党中央以“食品安全既是重大的民生问题,也是重大的政治问题”将食品安全风险治理工作上升到治国理政的新阶段,并作出了实施食品安全战略

重大决策^[1]。但是我国食品安全风险治理依旧存在着治理主体“一元性”、治理内容“表面性”、治理手段“悬浮性”以及治理机制滞后性等问题^[2]。面对我国食品安全风险治理的复杂性和艰巨性,如何在动态化的社会结构选择,从复杂化的社会风险变化中寻求新的治理路径至关重要。

对此食品安全风险治理学者们已进行了综合考量与研究,主要集中在两个方面:

① 食品安全风险评估。刘兆平^[3]认为,我国食品安全风险评估依旧存在风险评估质量低下,技术与数据整合力度不高,以及风险评估方法单一等问题。董士焜^[4]从体制机制角度切入,发现我国食品安全风险评估还存在评估模式专家主导,评估过程行政导向等问题。在未来,应从隶属关系、组织模式、权责分配、评估程序、制约机制等角度对我国食品安全风险体系进行重构。周良金等^[5]指出在《食品安全法》基础上构建的食品安全风险评估制度,在评估过程、评估规范、评估职权以及评估模式等方面都存在明显的行政导向问题。同时,制度的构建尚未发挥公众以及媒体等第三方力量,存在着明显的评估主体鸿沟。

② 食品安全风险治理。王建华等^[6]认为我国食品安全风险治理应该构建“政府—市场—社会”三者耦合协同机制,实现多中心嵌入式食品安全风险共治。张蓓等^[7]基于协同理论提出跨境电商食品安全风险治理应当从主体责任落实、制度基础夯实、谣言传播管理、智慧监管赋能等角度加强食品安全风险协同治理机制。但是已有研究仅仅运用相关理论来研究食品安全风险问题,尚未探讨理论本身,相关理论是否符合中国国情,体现中国特色治理,还需要深入探讨。

“嵌入”一词最初是由匈牙利经济史学家卡尔·波兰尼提出,他认为经济应当嵌入到政治、宗教文化和社会关系中发展^[8]。美国社会学家马克·格兰诺维特在此基础上提出了“嵌入性”的概念,他认为在关注社会网络对个体行为结构性制约过程中,应更加关注个体行为者的“脱

基金项目:河南省社科联调研课题(编号:SKL-2021-1811)

作者简介:蔡士琴(1979—),女,鹤壁职业技术学院讲师,硕士。

E-mail: csqbs666@163.com

收稿日期:2022-06-09 改回日期:2022-11-11

嵌性”,即为充分发挥个体行动对其所处结构性制约的主观能动性^[9]。

在食品安全风险治理情境下,嵌入式治理即为政府、公民、第三部门等多主体应嵌入到食品安全风险治理的整体逻辑框架中,丰富治理手段、深入治理内容、构建多元治理机制。研究拟从嵌入式治理理论视角探索中国食品安全风险治理路径的重构方式,实现中国食品安全风险嵌入式治理,以期为食品安全风险治理路径重构提供思路与启示。

1 中国食品安全风险治理的现实困境

1.1 治理主体行动的单向性

政府、非政府组织、公民个人等都是食品安全风险治理的主体,须完全嵌入食品安全治理场域中并形成互惠关系才可以从根源上促进食品安全风险治理有效进行。但是,中国食品安全风险治理主体行动的单向性依旧明显,主要体现在食品安全风险共治理念偏差严重、食品安全风险共治信息交流不畅、食品安全风险社会共治法制保障不足三大方面。

1.1.1 食品安全风险共治理念偏差 嵌入式治理理念强调多元主体之间的双向互动,受制于传统管制型食品安全风险治理模式的约束,政府权威包揽,排斥第三方力量,导致多元共治理念缺失。同时,多元主体共治理念的氛围感不足,也使得治理主体间的公平性、互动性、合作性受阻,食品安全风险多元主体制度化、组织化程度低。

1.1.2 食品安全风险共治信息交流不畅 信息交流与共享是实现多主体参与食品安全风险治理的基础,但中国食品安全风险治理信息发布依旧依赖于政府机构,尚未形成统一的食品安全信息发布机构。信息发布机构的单一性就导致了食品信息发布的透明度与滞后性,对于食品安全风险事件的处理结果多以事后通报为主,缺乏过程性与公开性。

1.1.3 完善的法律法规保障是食品安全风险多主体嵌入的保障 中国在2021年修订了《食品安全法》,法律也明确提出食品安全风险多主体共治的基本原则,但由于缺乏可操作性的定义,多主体嵌入式合作就成为空谈,实际运作难以取得成效。

1.2 治理手段的脱嵌性

食品安全风险治理的手段主要包括制度化和非制度化两种形式^[10]。制度化手段主要包括法律法规、政策等正式制度;非制度化治理手段主要包括约定俗成、共同价值观、社会规范等非正式制度。在中国食品安全风险治理过程中,正式制度悬浮于食品安全治理实践中,非正式制度的衰微性和契约性难以起到应有的作用,最终导致治理手段的整体脱嵌性。

1.2.1 正式制度的悬浮性 随着转基因、纳米技术等高

科技力量在食品安全生产过程中的应用,食品安全风险的复杂性、不确定性以及综合性愈加明显。同时,在现代风险社会中,食品安全风险治理不仅需要实现事实与内容的相契合,更加需要实现事前预防与事后追责的统一。而中国食品安全风险治理的法律责任制度体现为以“事后课责”为中心的特点,难以实现政府干预的节点前移。此外,中国食品安全风险法律体现为以个人权益为中心的责任追究模式,如侵权责任、合同责任等均体现个人主义原则。加拿大学者萨姆纳曾指出“权利的扩大与增加也会导致权利的贬值”^[10]。中国食品安全风险法律在注重个人权利的维护中,也丧失了对公共利益的重视,食品经营者、行业协会、消费者等在内的社会责任。

1.2.2 非正式制度的衰微性 美国社会学家马克·格兰诺维特认为习俗、社会关系、共同价值观都是影响经济行为的重要因素。在中国食品安全风险治理中,经营者诚信价值理念的缺失,消费者监管习惯的游离都导致了非制度性的整体衰微,难以起到应有的作用。非正式制度可以对食品安全风险治理起到“润物细无声”的作用。

1.3 治理机制的滞后性

从中国食品安全风险现有治理机制建设现状看,食品安全风险机制的构建更重视具体食品安全问题的解决,但忽视长期目标的可持续性建设。

1.3.1 缺乏协商机制 协商机制通过多主体的平等对话与讨论等形式,实现多主体之间的信息沟通与行动协同,破解食品安全风险共治过程中的信息鸿沟问题,促进食品安全协商治理的价值理性与工具理性回归。但是,在实践中,由于无法通过正式的参与途径将相关建议进行直接性表达,只能通过媒体等第三方力量进行间接性的表达。这种间接性的风险治理不仅难以在实践与空间上获得更多优势,更加不利于多主体合力的形成。

1.3.2 缺乏合作机制 从可持续发展角度来看,中国食品安全风险治理长效机制的形成离不开合作机制的构建。由于食品安全生产过程的复杂性、食品安全监管的动态性,对于食品安全风险治理需要专业技术支撑,需要与专业机构建立合作关系。但目前中国食品安全风险治理过程中公众、媒体等社会力量尚未与专业组织建立合作关系,现有合作机制依旧停留在“民告官管,民不告官不纠”的窘境,长效性的合作机制尚未形成。

2 嵌入式治理模式的构建

2.1 治理主体互嵌

食品企业、行业协会、新闻媒体以及消费者,都是中国食品安全风险治理的重要外部力量,对于实现食品安全风险治理有着重要的推动作用,但是外部干预机制的运作必须与政府主导力量相耦合才能彰显。因此,食品安全风险多主体互嵌式治理就需要完善嵌入式微观规则。

2.1.1 信息对称是治理主体互嵌的前提 在食品市场中,生产者、经营者、监管者和消费者之间存在着高度的信息不对称问题,政府可以以法律法规的形式来保障食品安全信息披露的种类、方式、地点等,从而最大限度地实现食品安全信息公开与透明。同时,政府可以构建食品安全信用档案,将企业的违法信息记录在案,定期及时地进行公布,便于消费者对违法企业进行声誉惩罚。

2.1.2 法律体系开放是治理主体互嵌的保障 在完善法律体系开放的过程中,要注重对行业和公众参与机制的培育,最大程度地实现食品安全的意见征集、意见综合,为食品安全决策制定提供信息基础。食品安全风险治理在立法过程中应该体现公众意志,倾听公众声音,反映大众需求。在执法过程中应完善有奖举报制度,加强公众对执法监管部门的监督与制衡。在司法体系中,应逐步完善食品安全公益诉讼制度和食品安全损害赔偿制度,以维护消费者的权益。

综上,实现信息的无障碍化沟通与法律体系的具体化操作,为食品安全风险治理主体互嵌提供了基础与保障。

2.2 治理手段双管齐下

面对中国食品安全风险治理手段“脱嵌性”问题,应采取以法律、正式制度来规范主体间关系的契约治理(Contractual Governance)和以共同理念及价值观为基础的社会化关系治理(Relational Governance)。契约治理和社会关系治理有助于实现制度性治理与非制度性治理的双效融合,对于食品安全风险治理来说,优化食品行业协会治理机制和加强食品安全教育是实现契约治理和关系治理的重要方式。

2.2.1 优化食品行业协会治理 行业协会应坚持政府的顶层设计与分类指导,并在职能、机构、人员、财务等方面独立于政府管理,充分发挥自治性与独立性,坚持公益导向,降低行业协会的入会交易成本,提升企业的参与率,并及时反馈食品生产企业的诉求。同时,行业协会也应加强内部治理,例如为了防止企业间的合谋机制,可以构建互查制度,实现双企业之间的循环检查。为了防止企业间的恶性竞争,打压对手,可以建立申诉机制。同时,必要的奖惩制度有助于实现行业内企业间的规范发展,但是该制度的严格程度如何“拿捏”还需深入研究。

2.2.2 强化食品安全教育 加强食品安全教育是重塑食品安全社会氛围,提升公民食品安全意识理念的重要途径。在加强食品安全教育中应通过正规教育与职业教育相结合的途径,实现教育的普及化。同时,食品安全教育渠道也应坚持多元化方式、多样化载体的社会化教育形式,立足电视、广播、短视频、图书乃至学校课堂等途径,实现食品安全教育的生活化与大众化。

2.3 治理机制的长效化

食品安全风险治理效果不仅依赖多主体间的自我调适与协同,更加需要构建长效机制来治理食品安全风险机制“脱嵌性”问题。

2.3.1 协商机制制度化建设 协商民主机制的制度化建设不仅能够为食品安全风险治理提供稳定的制度保障,更加可以明确多主体在食品安全风险治理中的地位,明确参与治理的流程与体系。例如,可以构建囊括政府、食品企业、公众等多主体的食品安全网络治理平台,实现食品安全治理的线上沟通,及时交流、治理常态,从而实现食品安全协商机制的智慧化。

2.3.2 建立合作机制 面对食品安全风险治理过程中的风险动态性与鉴定专业性,治理主体还需与第三方食品检测机构实现长期化合作,例如,食品检测有限公司、食品检测研究院等,从而提升食品安全风险治理的专业性。

3 结论

研究从嵌入式治理理论视角探索中国食品安全风险治理路径的重构方式,搭建了“政府—市场—社会”三者耦合协同机制,实现了多中心嵌入式食品安全风险共治,有效地弥补了治理主体“一元性”、治理内容“表面性”、治理手段“悬浮性”以及治理机制滞后性等问题。但研究还存在一些不足:① 研究尚未导入数据、案例进行分析,缺乏论证深度;② 对嵌入式治理论述相对较少,作为西方舶来品的相关理论,是否符合中国国情,是否体现中国特色治理,还需要深入探讨,在今后笔者将逐步完善、弥补以上缺陷。

参考文献

- [1] 肖萍, 杨彬. 食品安全治理法律责任制度: 内涵、功能与法治化建构[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2022, 53(1): 66-75.
XIAO P, YANG B. Legal responsibility system for food safety governance: Connotation, function and legalization construction [J]. Journal of Nanchang University (Humanities and Social Sciences Edition), 2022, 53(1): 66-75.
- [2] 侯博, 刘强, 王志威. 我国食品安全风险治理研究的时空分布与热点研判[J]. 食品科学, 2022, 43(13): 237-245.
HOU B, LIU Q, WANG Z W. Spatial and temporal distribution and hotspot judgment of food safety risk management research in my country[J]. Food Science, 2022, 43(13): 237-245.
- [3] 刘兆平. 我国食品安全风险评估的主要挑战[J]. 中国食品卫生杂志, 2018, 30(4): 341-345.
LIU Z P. The main challenges of food safety risk assessment in my country[J]. China Journal of Food Hygiene, 2018, 30(4): 341-345.
- [4] 董士县. 论我国食品安全风险评估机制[J]. 山东警察学院学报, 2016, 28(2): 5-14.
DONG S T. On the food safety risk assessment mechanism in my country[J]. Journal of Shandong Police College, 2016, 28(2): 5-14.

(下转第 135 页)

- 沙:长沙理工大学,2020:4-5.
- ZENG R. Review of tea packing design in China over the past 40 years and its information visual design[D]. Changsha: Changsha University of Science and Technology, 2020: 4-5.
- [4] 宋慧琪,陈鹏伟,张孙博文,等.基于京东在线评论的茶叶包装设计理论模型[J].食品与机械,2022,38(2):111-117,129.
- SONG H Q, CHEN P Y, ZHANG S B W. Research on theoretical model of tea packing design based on JD online review[J]. Food & Machinery, 2022, 38(2): 111-117, 129.
- [5] 吴晓芬,顾毅.图解力:跟顶级设计师学作信息图[M].北京:人民邮电出版社,2017:10-11.
- WU X F, GU Y. Graphic power: Learn to create infographics from top designers [M]. Beijing: Posts and Telecommunications Press, 2017: 10-11.
- [6] 鲁晓波,卜瑶华.信息设计的实践与发展综述[J].包装工程,2021,42(20):92-102,12.
- LU X B, BU Y H. Review of practice and development of information design[J]. Packaging Engineering, 2021, 42(20): 92-102, 12.
- [7] 王泽,彭梦瑶,许宏巍.博物馆青铜器文物的信息可视化设计[J].湖南包装,2020,35(5):57-61.
- WANG Z, PENG M Y, XU H W. Research on information visualization design of bronze ware in museums[J]. Hunan Packing, 2020, 35(5): 57-61.
- [8] 徐宁.健康科普中应用信息可视化设计的优势[J].湖南包装,2022,37(4):70-72,81.
- XU N. Advantages of applying information visualization design in health science popularization[J]. Hunan Packing, 2022, 37(4): 70-72, 81.
- [9] 梁梦娇,刘岩松,耿晓杰.中国传统榫卯结构在现代家具中的创新应用研究[J].家具与室内装饰,2021(11):14-17.
- LIANG M J, LIU Y S, GENG X J. Research on the innovative application of Chinese traditional mortise and tenon joint in modern furniture[J]. Furniture and Interior Decoration, 2021(11): 14-17.
- [10] 朱海霞,蒋友楠.基于“地域色彩原型探源与活化”的可视化设计[J].装饰,2019(6):60-61.
- ZHU H X, JIANG Y J. Visualization design based on "regional color prototype source exploration and activation"[J]. Decoration, 2019(6): 60-61.
- [11] 曹献馥,曹献秋.茶叶包装中影响消费者购买意愿的设计要素研究[J].包装工程,2022,43(4):332-339.
- CAO X F, CAO X Q. Design elements affecting consumers purchase willingness in tea packaging[J]. Hunan Packing, 2022, 43(4): 332-339.
- [12] 曹靖云,李宣.茶叶行业标准的信 息可视化设计初探[J].福建茶叶,2020,42(12):28-30.
- CAO J Y, LI X. A preliminary study on information visualization design of tea industry standards[J]. Fujian Tea, 2020, 42(12): 28-30.
- [13] 齐志鹏.视知觉下通用信息设计研究:由字到图的思考[J].湖南包装,2020,35(6):22-24,159.
- QI Z P. Research on general information design under visual perception: Thinking from text to graphics[J]. Hunan Packing, 2020, 35(6): 22-24, 159.
- [14] 陈松芝.茶旅融合背景下“安化有礼”黑茶包装创新设计[D].长沙:长沙理工大学,2022:7-8.
- CHEN S Z. Innovative design of "Anhua and courtesy" dark tea packaging under the background of tea-tourism integration [D]. Changsha: Changsha University of Science and Technology, 2022: 7-8.
- [15] 邢锐,王利支.动态图像设计的叙事性探究[J].湖南包装,2022,37(3):148-151,161.
- XING R, WANG L Z. The narrative exploration of dynamic image design[J]. Hunan Packing, 2022, 37(3): 148-151, 161.
- [16] 谢琪,徐心怡.文化基因视域下茶品牌包装视觉表现解析[J].食品与机械,2021,37(4):134-138.
- XIE Q, XU X Y. Analysis of tea brand packaging the visual expression from the perspective of cultural gene[J]. Food & Machinery, 2021, 37(4): 134-138.
- (上接第88页)
- [5] 周良金,谭家超.论我国食品安全风险评估制度重构[J].西南民族大学学报(人文社科版),2018,39(12):91-96.
- ZHOU L J, TAN J C. On the Reconstruction of my country's food safety risk assessment system[J]. Journal of Southwest University for Nationalities (Humanities and Social Sciences Edition), 2018, 39(12): 91-96.
- [6] 王建华,葛佳焯,朱湄.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 real dilemma of social co-governance of food safety risks and its governance logic[J]. Social Science Research, 2016(6): 111-117.
- [7] 张蓓,叶丹敏,马如秋.跨境电商食品安全风险表征及协同治理[J].人文杂志,2021(10):115-121.
- ZHANG B, YE D M, MA R Q. Cross-border e-commerce food safety risk characterization and collaborative governance[J]. Humanities Magazine, 2021(10): 115-121.
- [8] 萨姆纳 L M. 权利的道德基础[M].李茂森,译.北京:中国人民大学出版社,2011:42-45.
- SUMNER L M. The moral basis of rights[M]. LI M S. Beijing: Renmin University of China Press, 2011: 42-45.
- [9] 毛春梅,蔡阿婷.邻避运动中的风险感知、利益结构分布与嵌入式治理[J].治理研究,2020,36(2):81-89.
- MAO C M, CAI A T. Risk perception, benefit structure distribution and embedded governance in NIMBY movement [J]. Governance Research, 2020, 36(2): 81-89.
- [10] 刘帅顺,张汝立.嵌入式治理:社会组织参与社区治理的一个解释框架[J].理论月刊,2020(5):122-131.
- LIU S S, ZHANG R L. Embedded governance: An explanatory framework for social organizations' participation in community governance[J]. Theory Monthly, 2020(5): 122-131.