

食品安全监管模式的敏捷创新及应用

Agile innovation and application of food safety supervision mode

张 怡

ZHANG Yi

(中共三门峡市委党校, 河南 三门峡 472000)

(The Party School of the Communist Party of China Sanmenxia Municipal
Committee, Sanmenxia, Henan 472000, China)

摘要:敏捷治理理念作为一种创新性的思维,注重快速回应性、高效性与人本性,将敏捷治理应用至食品安全监管中,有助于实现食品安全监管模式优化,效能提升。研究基于敏捷治理框架,从监管理念、监管工具及监管主体三大方面提出敏捷思维的创新应用模式。

关键词:敏捷治理;食品安全;监管模式

Abstract: As innovative thinking, the concept of agile governance focuses on rapid response, efficiency, and human nature. Applying agile governance to food safety supervision will help to optimize the food safety supervision model and improve its efficiency. Based on agile governance thinking, the innovative application of agile thinking was proposed from three aspects: regulatory objectives, regulatory tools and regulatory subjects.

Keywords: agile governance; food safety; regulatory model

加强食品安全监管,确保人民群众“舌尖上的安全”,对于提升中国人民的生活幸福感和政府执政满意度有着重要意义。跟随时代需求、创新监管模式,中国的步伐从未停止。进入 21 世纪,随着《食品卫生法》的出台,以及现有食品安全监管部门职责运行的失衡,为了解决多头监管混乱的情况,2013 年中国形成了以国务院食品安全委员会为主,食药监总局、质检总局、农业部为辅的协调型监管模式。2018 年,为了响应国务院大部制改革思路,中国对食品安全机构进行了重组与调整,形成了以国家市场监督管理总局为主,其他部委参与监管的大市场、大食品监管模式。

根据食品安全市场环境变化,积极调整食品安全监管模式对于创新监管思维、优化监管模式、提升监管效果

有着重要的作用。在新时代背景下,随着物联网、大数据、人工智能等先进技术在食品安全监管领域的应用,中国食品安全监管应当以何理念为引领? 如何实现食品安全与治理效率双平衡?

1 敏捷治理理论及其食品安全监管模式中应用的可行性

1.1 敏捷治理的理论框架

1991 年, Nagel^[1] 提出“敏捷”的概念。他解释为“敏捷是企业应对国内外发展变化形势所作科学决策的反应能力”。此后,敏捷被应用到计算机、管理学、信息学、社会学等诸多领域,敏捷治理理念的含义逐渐丰富。敏捷治理的核心在于“敏捷”二字,基本原理在于,它强调治理主体应具备快速响应、灵活调整的能力,以适应不断变化的外部环境和内部需求。这要求治理主体在决策过程中保持开放和包容的态度,积极吸纳各方意见,形成多元共治的格局。同时,敏捷治理还注重信息的及时获取和处理,通过数据分析和预测,提高决策的科学性和准确性。基于此,敏捷治理的主要优势在于能够显著提升治理效率和效果。它打破了传统治理方式的僵化模式,使得治理主体能够根据实际情况迅速作出调整,避免了因决策滞后而带来的损失。此外,敏捷治理还有助于增强治理主体的创新能力,推动治理体系和治理能力现代化。在应对突发事件和危机管理方面,敏捷治理的优势尤为突出,它能够迅速整合资源,形成合力,有效应对各种挑战。关于敏捷治理,赵静等^[2] 将其定义为以柔韧性、人本性、包容性为治理理念,以技术灵活性、动态性为治理工具,以多主体性、协同性为治理主体的新型治理思维。于文轩等^[3] 从治理对象、节奏、方式、目标等方面对敏捷治理进行了定义,强调敏捷治理坚持集权的同时进行分权,不同利益主体应进行跨部门合作。李汉卿等^[4] 认为敏捷理论赋能政府治理,强调政府服务在时间与空间方面的高效率。同时,在中国治理语境下,敏捷治理强调以人民为

基金项目:河南省重点研发与推广专项(软科学研究)项目(编号: 212400410474)

作者简介:张怡(1987—),女,中共三门峡市委党校讲师,硕士。
E-mail: zuiliang1245@163.com

收稿日期:2023-10-11 **改回日期:**2024-04-15

中心价值目标与效率目标的双效融合。吴磊等^[5]认为敏捷治理有助于打破治理主体的“官僚化”解决“合作壁垒”问题,实现治理主体间利益整合,提升长期效益。在数字化时代,应用敏捷治理应当坚持“变革思维”理念,创新“灵捷”治理工具,构建协作治理系统。总体而言,敏捷治理强调治理理念的包容与人本性,治理方式的快速与灵活性,治理关系的多维与合作性,是一种注重信息开放与共享,组织自我学习与更新的新型治理模式。

1.2 敏捷治理在食品安全监管模式中的应用契合性

目前,还没有将敏捷治理思维应用到食品安全监管中的文献,但是有关食品安全监管模式的文献或多或少地反映了敏捷思维。例如,韩智等^[6]认为可以将大数据技术应用到食品安全监管中,以大数据的处理速度快、数据价值高等特点,来促进食品安全监管的高效率与智慧性。韦彬等^[7]将整体性治理理论应用到食品安全监管中,认为食品安全监管模式应重塑权责,构建多主体参与的整体性责任监管机制。汪丽华^[8]则提出在创新食品安全监管组织变革中应强调以人为本,坚持分权共治,在未来,应当探索以互联网技术为基础,综合食品、生产、运输、销售于一体的协同监管模式。

综上所述,中国学者在研究食品安全监管模式中都或多或少契合了敏捷治理的理念,但是现有研究视角均局限于固有监管模式、体制、机制来探讨新技术、新思维的嵌入,很容易导致二者的“悬浮”^[9]。研究拟从“理念—工具—主体”三大层面构建敏捷治理理论框架,让新思维“落地”,解决监管理念单一与滞后、监管工具迟钝与传统、监管主体分离与失衡等问题,创新中国食品安全监管模式。

2 中国食品安全监管存在的问题

2.1 监管理念:单一与滞后

食品安全监管理念是监管组织、人员在长期的食品安全监管实践中形成的监管认知与规则,直接影响着监管主体的行为和结果。由于食品安全监管的复杂性与变化性,要求食品安全监管坚持多层次、动态性与开放性的理念。但是,在实际运行过程中,中国的食品安全监管一直局限在“短期治理”与“表面治理”,针对食品安全新的风险采取的治理理念滞后。例如,针对网络外卖食品安全监管、跨境电商进口食品安全监管、生鲜电商食品安全监管评估指标单一,尚未根据中国食品安全风险的多样性及时予以调整,导致治理过程较为复杂、治理周期较长、效果甚微。

食品安全问题已经上升为国际问题,美国、日本、欧盟等在食品安全监管与治理中有着丰富的经验,加强国际交流有利于及时更新治理理念,优化治理效果。但是,

目前中国的食品安全监管国际交流多限于“官方”层面,“民间”力量不足。例如,从 2014 年起,中国食品科学技术学会与国际食品科技联盟(IUFoST)每年都召开一次国际食品安全与健康大会。在 2023 年 5 月 16 日中华人民共和国海关总署主办的“中国—中东欧国家动植物卫生和食品安全(SPS)工作组会议”在浙江宁波召开。但是,以上食品国际交流活动多限于政府层面或者依托政府成立的社会组织,其他“民间”类社会团体及个人的食品国际交流活动相对欠缺,导致整体的食品安全监管理念滞后。

2.2 监管工具:迟钝与传统

加强食品安全风险预警是提升食品安全监管效能的前提。食品安全风险预警强调事前的预防、事中的快速。但是,目前中国的食品安全风险预警工作依旧存在技术基础薄弱、预警体制滞后等问题。例如,中国的食品安全风险预警工作技术相对滞后,对于“地沟油”“非法添加”的风险预测难以实现积极高效的快速应对。同时,受经济、技术等因素的影响,中国不同地区、部门的食品安全的应急响应能力还存在反应迟钝的问题;面对食品安全事件的处理模式缺乏明确的态度。例如,当初对“三聚氰胺事件”“金浩茶油苯并芘超标事件”的响应时间滞后,事件初期,地方政府、企业及监管部门都在极力“捂盖子”,封锁信息,给食品行业带来了无可挽回的负面影响。当然,随着食品安全法的进一步完善,食品安全监管日渐成熟,食品安全信息越来越透明,政府对食品安全事件的响应越来越快速积极。

中国的食品安全监管工具传统单一,主要以惩罚为主,缺乏法治、经济手段的应用。虽然“令行禁止”式的监管手段成效显著,但是,事后的监管又过于“草木皆兵”,例如,“三聚氰胺事件”后对乳品企业的检测要求过于严苛,国家质检总局提出“所有的乳制品须批批检验三聚氰胺等有毒有害物质。”也在一定程度上加大了乳品生产企业的生产成本,并转嫁到消费者身上。

2.3 监管主体:分离与失衡

食品安全监管主体包含政府、企业、协会、公众、媒体等多方力量。但是受计划经济和政府主导地位影响,中国的食品安全监管形成了政府全能式的监管模式,其他主体处于被动员、被参与的分离与失衡状态。在政府部门内部,食品安全监管职能被分布在各个不同的政府部门,但是由于多部门的利益交叉与重叠,也出现了监管真空、重复监管等问题。此外,随着社会组织、公民个人、媒体等第三方监管机构的监管意愿和积极性逐步在提升,但由于缺乏合法性的监管基础,在实际参与监管过程中“无力感”严重,在一定程度上严重削弱了食品安全监管

的效果。

3 基于敏捷思维的食品安全监管模式创新

3.1 监管理念优化:实现多目标的动态平衡

敏捷治理不仅重视高效治理以及对食品安全问题的快速回应,更加注重食品安全监管过程中的人本性。这就要求食品安全监管模式既要坚持工具理性,提升监管的效率,更要坚持价值理性,以公平发展、公共利益为目标。此外,敏捷治理的灵活性强调要及时根据市场环境变化,快速调整监管模式,变化监管目标。

由于不同类型食品安全监管标准不一,在敏捷治理理念下,如何平衡治理目标的层次性和开放性则是关键。

(1) 要以价值理念为引领。大数据、人工智能等先进技术在提升食品安全监管效率的过程中,也陷入了技术至上的窘境,使人成为技术的手段,监管结果更加体现技术的达标与否,而食品安全监管目的和公共价值被忽视。因此,基于敏捷治理思维,中国的食品安全监管模式既要技术效率为主,更要坚持人民主体原则,为社会大众提供安全的食品保驾护航。

(2) 要坚持监管目标的层次性。马克思曾指出“只要有实践活动就存在风险”,食品安全监管亦是如此。因此,食品安全监管评估指标应从最优降到次优,从而体现食品安全监管目标的层次性。例如,食品安全风险在评估过程中,一级目标应当坚持食品中毒人数的下降数量,二级目标应当是降低故意制造假冒伪劣食品发案率,三级目标是“食品质量检测合格率”上升,三大目标紧密相连,层次递进,共同实现监管模式的优化。

(3) 要坚持监管目标的开放性。食品安全监管作为国家战略,既要坚持系统视角、底线思维,更要坚持动态开放原则。坚持食品安全监管信息公开,及时公开监管信息可以提升监管机构执法效能,更加可以规制食品生产企业在各个环节中的违规行为,在全社会营造食品安全监管的舆论氛围。食品安全监管模式国际交流开放、监管经验相互借鉴,都是促进食品安全监管模式优化,治理效能提升的关键。因此,坚持食品安全监管目标开放,应积极参与国际食品安全、卫生交流会议,促进跨境食品安全多边合作,积极培育国际化监管人才,及时学习借鉴国外先进监管模式与理念。这方面,中国食品科学技术学会是先行者,做出了巨大的贡献。

3.2 监管工具优化:实现多工具的灵活应用

在传统食品安全监管模式中,监管者行动迟缓,监管执行力度低下,监管效能不高是普遍存在的问题,多数情况都是监管者在发现问题,“确诊”问题之后才开始采取行政或者法律手段进行规制。该种滞后性的监管模式往往导致“过程慢、力度大、效果差”等最终结果。由于食品

安全监管过程中选择性、运动性治理情况普遍,政策工具以惩罚性为主,所以食品生产企业规避应付,“沉默执行”例子较为普遍。而敏捷治理强调治理时间的灵敏度和治理工具的灵活性,敏捷思维既需要为急速变化的内外部环境做出提前预警,主动地接受环境变化,进而为最终用户价值做贡献。同时,又注重多种监管工具的融合使用,进而提升监管工具的灵活性,为实现监管目标奠定基础。

在食品安全敏捷监管模式下,“治理时间灵敏度”不仅要求敏捷治理工具的及时出台,更加注重对食品安全风险的事前预警。针对目前中国食品安全风险预警的监测数据孤立、监测信息不全以及前瞻性预判失误等问题。在未来,中国应当构建食品安全风险预警大数据平台,将信息源、信息预警以及预警发布三大模块功能进行整合,实现食品安全风险预警的系统化与全功能^[10]。例如,在信息源模块构建过程中,应当按照响应的抽检数据标准进行信息标准化处理,从而为监测数据应用做辅助。在信息预警中,应当基于监测数据和分析模型信息为食品安全治理工具选择提供科学决策支撑^[11]。在预警发布模块中,应将预警信息与处理机构对接,实现信息的及时发布与灵敏响应,及时处置。

此外,单一的行政监管工具难以实现对食品安全生产、销售、流通等全过程式监管。在未来,中国应当积极探索法制性、经济性工具在食品安全监管中的作用。例如,可以根据中国食品市场的发展情况以及不同类型食品的特点,制定更加精细全面的法律制度。同时,为了更好地促进中国食品进出口,中国应当及时对进出口食品安全标准做质量调整,进而在保障“舌尖安全”的基础上,做好食品进出口贸易工作。根据食品市场的经济发展规律,完善食品企业市场准入和退出机制,以经济利益为基准来约束食品企业的“规避风险”行为,既可以刺激企业安全生产,更加可以培育食品行业信誉机制。

3.3 治理主体优化:实现多主体的共同参与

敏捷思维强调回应性与多主体,即让更多的利益相关者参与到治理过程中,进而实现多元平衡^[12]。该种治理思维有助于实现食品安全监管的多主体参与,政府监管主体既要明晰权责,重视横向部门间的利益博弈与区域联动,进而转变食品安全监管职能,更要注重与利益相关者之间的协作,发挥多主体监管功能。

首先,政府应转变食品安全监管职能。受制于“国家与社会”关系的二元对立,中国传统体制形成了“强政府、弱社会”的监管格局,市场力量与社会主体的监管力量受到极大的制约。在未来,中国政府应当积极推行“有限政府”“责任政府”“服务政府”,弱化政府在食品安全监管中的“一家独大”作用,将更多的政府精力与资源放在食品安全监管规划、综合决策以及监督执法等方面。同时,中

国现有的食品安全监管还存在部门林立、权责不清、职责不明现象,并且同一横向部门间还存在利益冲突,制约了最终的监管效果。因此,政府应当明确权责,在不同监管部门中构建信息交流与共享机制,对食品安全监管现状、问题及时沟通。此外,也可以借鉴发达国家的品种监管模式,基于食品的种类划分监管部门与职责,进而厘清权限。

其次,畅通多主体共同监管渠道。要想实现多主体共同参与监管,畅通多主体参与渠道是关键。在食品行业组织方面,政府应出台税收优惠、经费支持等系列宽松政策,积极引导食品行业社会组织健康独立发展,培育食品行业组织自我监管。在消费者方面,政府应建立健全食品安全有奖举报制度、食品安全公益诉讼制度,激发消费者参与食品安全监管的积极性。在新闻媒体方面,政府应充分发挥微信公众号、抖音短视频、微博等政务新媒体在食品安全监管中的作用,及时发布监管信息,正确引导舆论走向,为提升社会公众食品安全意识营造良好的舆论环境。鉴于新闻媒体缺乏专业的判断能力,建议与省级及以上的食品学会或协会建立食品安全事件联动机制,确保新闻报道的科学性与权威性。

4 结论

敏捷治理作为一种新型治理模式,逐渐被应用到城市治理、产业监管等诸多领域,都强调治理理念的包容与以人为本,治理工具的迅速响应与灵活迭代,治理主体的多元合作与效能提升,对于创新中国食品安全监管模式有着重要的启发作用。研究以敏捷治理理论为基础,搭建了“理念—工具—主体”三维理论框架,创新中国食品安全监管模式,有助于解决中国食品安全监管理念单一与滞后、监管工具迟钝与传统、监管主体分离与失衡等问题,实现监管目标的动态平衡、监管工具的灵活应用以及监管主体的共同参与。

参考文献

- [1] NAGEL R N. 21st century manufacturing enterprise strategy report [EB/OL]. (1991-01-01) [2021-01-07]. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a257032>.
- [2] 赵静,薛澜,吴冠生.敏捷思维引领城市治理转型:对多城市治理实践的分析[J].中国行政管理,2021(8):49-54.
ZHAO J, XUE L, WU G S. Agile thinking leads the transformation of urban governance: An analysis of multi-city governance practices [J]. China Administration, 2021(8): 49-54.
- [3] 于文轩,刘丽红.北京“接诉即办”的理论基础和发展方向:敏捷治理的视角[J].中国行政管理,2023,39(4):38-45.
YU W X, LIU L H. The theoretical basis and development direction of Beijing's "Handle Complaints Immediately": From the perspective of agile governance [J]. China Administrative

Management, 2023, 39(4): 38-45.

- [4] 李汉卿,孟子龙.数字政府建设何以实现敏捷治理:多维度展开及其不确定性克服[J].求实,2022(5):26-37,110.
LI H Q, MENG Z L. How to realize agile governance in digital government construction: Multidimensional deployment and uncertainty overcoming[J]. Realistic, 2022(5): 26-37, 110.
- [5] 吴磊,冷玉,唐书清.数字化时代敏捷治理的学术图景:研究范式与实现路径[J].电子政务,2022(8):77-88.
WU L, LENG Y, TANG S Q. Academic landscape of agile governance in the digital era: Research paradigm and implementation path[J]. E-Government, 2022(8): 77-88.
- [6] 韩智,王会霞,龚蕾,等.大数据技术在食品安全监管中的应用及挑战[J].食品安全质量检测学报,2022,13(3):956-962.
HAN Z, WANG H X, GONG L, et al. The application and challenges of big data technology in food safety supervision[J]. Journal of Food Safety and Quality Inspection, 2022, 13(3): 956-962.
- [7] 韦彬,林丽玲.网络食品安全监管:碎片化样态、多维诱因和整体性治理[J].中国行政管理,2020(12):27-32.
WEI B, LIN L L. Online food safety supervision: Fragmentation, multidimensional incentives and overall governance [J]. China Administration, 2020(12): 27-32.
- [8] 汪丽华.“互联网+”背景下网络食品安全监管策略[J].食品与机械,2022,38(4):95-98.
WANG L H. Online food safety supervision strategy in the context of "Internet plus"[J]. Food & Machinery, 2022, 38(4): 95-98.
- [9] 葛天任,裴琳娜.高风险社会的智慧社区建设与敏捷治理变革[J].理论与改革,2020(5):85-96.
GE T R, PEI L N. Smart community construction and agile governance transformation in high risk societies [J]. Theory & Reform, 2020(5): 85-96.
- [10] 杜琳,温圣军.大数据在食品安全监管风险预警中的应用[J].食品与机械,2022,38(11):82-85,124.
DU L, WEN S J. Application of big data in food safety supervision risk early warning [J]. Food & Machinery, 2022, 38(11): 82-85, 124.
- [11] 孟庆杰.信息不对称语境下公众食品安全信任机制的构建[J].食品与机械,2020,36(11):87-90.
MENG Q J. The construction of public food safety trust mechanism in the context of information asymmetry [J]. Food & Machinery, 2020, 36(11): 87-90.
- [12] 彭蛟,彭小兵.从相机抉择至敏捷思维:城市精细化管理下夜间经济治理[J].领导科学,2022(5):120-123.
PENG J, PENG X B. From camera decision to agile thinking: Nighttime economic governance under fine urban management[J]. Leadership Science, 2022(5): 120-123.