

刘 刚,郭 利.从监管走向治理:食品安全实现逻辑的转变[J].江苏农业科学,2017,45(5):312-315.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.05.080

# 从监管走向治理:食品安全实现逻辑的转变

刘 刚,郭 利

(天津农学院经济管理学院,天津 300384)

**摘要:**食品安全问题越来越受到公众和政府的关注,当今食品安全问题的复杂程度已经远非传统的监管结构和理念所能应对。面对数量庞大的监管客体和稀缺的公共执法资源,食品安全必须引入治理理念,由“单一主体监管”向“多元主体治理”转变、由“单一途径监管”向“多元机制治理”转变,发挥市场机制、公众参与在食品安全治理中的重要作用。现代食品安全治理需要政府、企业、消费者三大利益相关主体间的协同互动,三者间的信息互动、行为约束互动、激励惩罚互动是食品安全协同治理体系的核心内容。

**关键词:**食品安全;监管;治理;协同;市场机制;公众参与;利益主体;逻辑转变

**中图分类号:** TS201.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)05-0312-03

近年来,食品安全问题越来越受到公众和政府的关注,当今食品安全问题的复杂程度已远非传统的监管结构和理念所能应对。除了农药残留、微生物危害、食品添加剂、化学污染等风险外,科学技术进步使得食品安全风险更隐蔽;同时,食品的流通带来了食品安全问题的跨区域性,给以国别或属地为基础的监管带来了困难<sup>[1]</sup>。尽管我国已经在食品安全监管中投入了大量资源,但食品安全问题依然不断出现,消费者对食品安全的信心始终不高。食品安全问题已经进入治理时代,必须从传统的食品安全监管转向现代的食品安全治理。

## 1 传统食品安全监管模式面临的挑战

面对不断出现的食品安全事件,食品安全监管一直在重复着媒体曝光、违规处理、专项整治的事后管理模式。食品安全问题的高度复杂性、资源约束及执法成本居高不下、舆论压力越来越大使得传统的监管模式面临很大的现实挑战。

从监管客体看,监管机构面临数量巨大的监管客体,执法负荷沉重。食品供应链是由包括农产品原材料供应、农产品种养殖、农产品加工和食品生产、食品分销、零售及餐饮等多个环节构成的复杂系统,链条很长,任何一个环节出现安全问题都会带来整个供应链的食品安全隐患。在农产品生产源头,我国有 2 亿多以家庭为单位分散经营的农户;在食品生产加工环节,全国仅获得生产许可证的食品企业就超过 17 万家,这还不包括几十万家食品生产加工小作坊;在餐饮环节,大量中小餐饮企业并存,仅北京市就有 6 万多家拿到餐饮服务许可证的单位,不包括小的食品摊贩。面对数量如此庞大的监管客体,监管机构承受着沉重的执法负荷,加大了监管困难。

从监管者角度看,公共执法资源的稀缺制约了食品安全监管绩效。在人员方面,从事行政审批的人员比例过高,专业

技术人员偏少。食品安全执法是一项技术性很强的工作,执法人员既要懂得食品相关专业知识,还要熟悉法律法规及大量食品安全标准。人员的制约使得食品安全监管经常以抽检和巡查的形式出现,但抽检的最大问题在于监管覆盖面不足,容易造成风险遗漏。从技术方面看,检查装备差、技术水平低是监管机构,尤其是基层监管机构面临的普遍问题。食品的“信任品”特征加之食品技术的快速发展,使得食品安全监管必须借助现代化的检验检测设备和技术才能完成<sup>[2]</sup>。装备和技术约束在一定程度上造成了当前食品安全检验检测中“检不出和检得慢”的问题,使问题食品逃过惩罚进入市场。从监管内容看,当前的食品安全监管更加侧重于食品加工和餐饮环节,对农产品生产和食品流通环节的监管相对较弱,使得农药残留问题一直成为公众担心的食品安全隐患。

由此可见,面对执法负荷和公共资源稀缺,以政府为主体的食品安全监管面临着很大挑战。以抽检、巡查、专项整治为代表的“机会型惩罚”给不良食品生产经营者提供了规避监管的空间,使得问题食品流入市场,造成食品安全隐患并危害社会<sup>[3]</sup>。从监管走向治理,建设现代化的食品安全治理体系、提升食品安全治理能力已经势在必行。

## 2 从食品安全监管向食品安全治理的转变

面对日益复杂的食品安全问题,我国的食品安全须要从传统监管到现代治理的观念转变和制度创新。全球治理委员会将治理定义为“各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和”,并强调治理的基础不是控制而是协调,治理不是一种正式制度而是持续互动,既涉及公共部门,又可能涉及私人部门<sup>[4]</sup>。基于上述定义和特征,本研究将食品安全治理定义为针对食品安全问题的多中心、多主体、多机制、多途径应对和解决方式。

### 2.1 从“单一主体监管”走向“多元主体治理”

传统的食品安全监管主要以政府为单一监管主体,监管一般是单向的、自上而下的。当前,我国的食品安全监管主要依靠政府体系,先设立食品安全目标责任,然后通过多层次、自上而下的压力传递,使得国家食品安全目标从中央政府逐

收稿日期:2016-01-14

基金项目:天津市哲学社会科学规划项目(编号:TJGL15-038);天津市大学生创新创业训练计划(编号:201510061029)。

作者简介:刘 刚(1980—),男,天津人,博士,副教授,主要从事食品安全问题治理研究。E-mail:liugang\_tianjin@163.com。

级传递到各级地方人民政府,并由各级地方政府完成目标。新修订的《中华人民共和国食品安全法》明确规定“县级以上地方人民政府对本行政区域的食品安全监督管理工作负责,实行食品安全监督管理责任制,上级人民政府负责对下一级人民政府的食品安全监督管理工作进行评议和考核。”这种自上而下的单向监管在监管目标明确、监管对象数量少、可方便并准确测量的情况下十分有效。然而,面对数量庞大的食品安全监管客体及日益复杂的食品安全风险,执法资源的约束使得监管者越发感觉力不从心;在信息不对称的情况下,上级政府对下级政府的考核威慑力也会受到限制;有时甚至会出现地方政府由于政策性负担隐瞒事实真相或庇护问题企业的问题。治理区别于传统监管的根本不同在于强调主体的多元性<sup>[5]</sup>。在治理理念下,政府固然是食品安全监管的主体,但消费者和社会组织也可以成为监管的主体。食品安全治理是一个上下互动的管理过程。在治理过程中,政府一方面应完善“自上而下”的监管,同时正视资源和管理能力的有限性,广泛吸收社会力量参与食品安全治理,形成“自下而上”的力量。这种“自下而上”的力量包括消费者、非政府组织、媒体等。“自下而上”的力量不仅有利于拓展政府监管的边界和深度,威慑食品生产经营者的行为;同时,也会形成一种社会压力,促使政府不断完善食品安全监管体系。

## 2.2 从“单一途径监管”走向“多元机制治理”

传统的食品安全监管强调“监管为中心”,监管者通过制定并执行有关食品安全的法律法规,以强制手段保证监管对象遵纪守法,同时对违法违规行为进行惩治。从监管工具角度看,主要包括市场准入监管、食品质量抽检、惩罚激励制度、巡查和专项治理活动、信息公开制度、有奖举报制度等<sup>[6]</sup>。在传统监管模式下,食品安全可以明确划分为监管者(政府)和被监管者(食品生产经营者)2个方面。为提升监管绩效,主要是以政府为核心提升食品安全治理能力,既包括提升政府及其相关机构和人员的素质及能力,又包括完善食品安全监管中所需要的资源和条件。然而,这种政府垄断的监管模式使得监管者仅仅着眼于自身进行制度设计和完善,事实上依然无法克服执法资源不足的瓶颈。如在食品安全监管机构改革中,很多地区将原来的工商、质监、卫生等部门的食品安全监管职能整合到食品药品监管部门,从表面上看执法人员增加了,但实际上依然没有改变专业技术人员短缺和执法装备条件差的现状。

在食品安全治理框架下,由政府、市场、社会公众联合共同完成对食品安全的治理。这就要求政府跳出“全能政府”的监管思路,重视社会力量和市场机制的积极作用。一是发挥市场机制的作用。中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议提出全面深化改革的目标是让市场在资源配置中发挥决定性作用。在食品安全治理中,市场可以也应该发挥更大作用。食品生产经营者可以通过品牌信誉、质量担保、主动建设可追溯体系等方式向消费者传递食品质量安全的信号,从而实现与低质量食品企业的分离,通过优胜劣汰的市场机制让更多的企业提供安全、高质量食品。二是发挥法律法规的引导作用。法律法规引导的重要性在于可以引入更多类型的利益相关主体参与治理,如消费者组织。三是发挥声誉机制的作用。声誉机制是食品安全“社会共治”的重要切入

点,既是对食品生产经营者的威慑,也是解决食品安全治理长效性和成本效率问题的重要途径。此外,食品安全的多元机制治理仍须要发挥政府监管的核心作用,一方面是因为食品本身的“信任品”属性,另一方面是基于公共性的要求。如政府通过监管纠正食品生产经营者不规范的市场行为;政府的信息公开是消费者声誉机制发生作用的前提。

## 3 食品安全的协同治理模式:一个理论框架

综合分析可知,食品安全治理的核心就是治理主体多元性和治理机制多元性。但多元主体之间、多种机制之间并不是独立发挥作用,它们是互为条件、互为促进的,只有通过协同才能实现整个治理体系的有效性。在食品安全治理中,政府、企业和消费者是最主要的行动者<sup>[7]</sup>,三者之间的信息互动、行为约束互动、激励惩罚互动对提升食品安全治理绩效具有重要意义。因此,本研究构建了基于信息互动、行为约束互动、激励惩罚互动的食品安全协同治理理论框架(图1)。

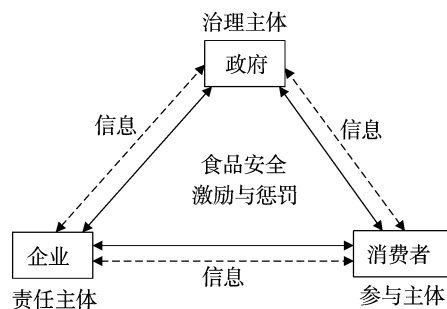


图1 食品安全协同治理模式理论框架

### 3.1 信息互动

信息是食品安全治理的基础,食品安全问题产生的根本原因在于食品质量信息不对称。信息不对称体现为食品供应链不同环节之间的信息不对称、食品生产经营者与消费者之间的信息不对称、食品生产经营者与监管者之间的信息不对称。食品安全治理中的信息互动包括政府与食品生产经营者之间的信息互动、食品生产经营者与消费者之间的信息互动、政府与消费者之间的信息互动3个方面。

**3.1.1 政府与食品生产经营者的信息互动** 监管机构通过立法手段直接规定食品企业在生产和交易环节须要揭示哪些信息。规范食品生产经营者的信息行为,可以为监管部门、第三方机构、社会力量提供监管的法律依据和治理平台。如转基因食品的强制性或自愿性标识制度,新修订的《中华人民共和国食品安全法》中规定保健食品标签要写明成分、含量等。食品生产经营者应按照法律法规要求向监管机构报告自查信息,建立食品安全追溯体系。

**3.1.2 食品生产经营者与消费者之间的信息互动** 一是食品生产经营者向消费者传递信息。一方面,由于食品市场存在逆向选择,生产高质量食品的经营者可以通过信号传递向消费者展示其产品品质,这些信号包括价格、广告、企业声誉及品牌、质量担保等<sup>[8]</sup>;另一方面,部分食品生产经营者在发现问题食品时,会主动向消费者发布食品召回信息。二是消费者向食品生产经营者传递信息。如消费者在网购食品时,就可以通过互联网直接向销售者反馈食品质量信息,而这些消费评价又会成为潜在消费者购买的重要参考,倒逼经营者

保障其所售食品的质量安全。

3.1.3 政府与消费者之间的信息互动 一方面,政府应主动、及时、准确地公开食品安全信息。食品安全风险具有社会建构性,即食品安全风险具有“社会放大效应”<sup>[9]</sup>。食品安全风险信息在传递过程中的信息量增大、内容失真、危害性夸大,使得远离风险源的消费者获得了层层建构的信息,这种扭曲的信息导致消费者采取不正确的风险处理方式,甚至容易造成不良的社会经济影响。因此,如果官方或权威机构不能对某一食品安全事件作出快速反应,谣言就会在互联网、社会关系网络中迅速传播,引发公众的各种猜想,严重时可能造成社会恐慌或对整个行业产生恶劣影响。另一方面,消费者如果发现问题食品,可以向监管机构进行举报。

### 3.2 行为约束互动

在治理理念下,食品安全不再只是政府的责任,而是包括食品生产经营者、公众在内的全社会的责任。在食品安全的协同治理中,政府为治理主体、企业为责任主体、公众为参与主体<sup>[10]</sup>。

3.2.1 政府为治理主体 食品安全是重要的公共产品,在公共产品供给方面,政府既具有当仁不让的责任,又具有特定的优势。从经济学角度看,公共产品如果完全交由市场很容易引起市场失灵,造成供给不足。与市场相比,政府在公共产品供给方面具有效率优势,因此,政府理应成为食品安全中起主导作用的治理主体,但不是唯一主体。从拥有资源角度看,政府治理具有法律所赋予的权威地位,拥有强大的资源、财力和组织体系作为支撑,是公共利益的代表,拥有最高信用和影响力。在食品安全协同治理中,应发挥核心作用。

3.2.2 企业为责任主体 由于食品的信任品属性,“理性小农”及食品生产经营者在利润驱动下都有从事机会主义行为的动机。如今食品行业已经成为良心行业或道德行业,从我国不断出现的食品安全问题来看,人为造假现象比较严重,很多食品企业只是消极被动遵守法律法规或应对检查。无论是从维护人类的生存权和健康权角度,还是从法律法规和伦理角度,生产安全的食品是食品生产经营者最基本和最重要的社会责任。因此,应严格落实企业的主体责任,通过政策工具激励约束企业行为,使食品企业树立社会责任感;通过创造良好的市场环境,使信用好的食品生产经营者获得更高的有形收益和无形收益。

3.2.3 公众为参与主体 公众参与是政府与公众互动决策进行食品安全治理的过程。公众以消费者为主体,同时也包括社会组织、媒体等。从参与权角度看,由于消费者是食品的最终食用者,所以只有公众才能真正决定其所能容忍的风险程度,公众参与治理是一种对消费者弱势地位的公平矫正<sup>[11]</sup>。从发挥作用角度看,公众参与治理是独立于市场机制和政府监管之间的第三方力量,三者协同可以克服食品安全监管中的政府失灵和市场失灵,实现食品安全的善治。因此,应唤醒公众的参与意识和责任意识、拓展公众的参与渠道、保障公众参与的有序性和有效性,使公众能够真正在食品安全治理中发挥重要作用。

### 3.3 激励与惩罚互动

如上所述,尽管企业是食品安全责任主体,但由于食品质量信息不对称,利益驱动仍会使企业存有机会主义行为动机,

对食品生产经营者的行为进行激励与惩罚约束也就成为必然。在食品安全协同治理中,激励与惩罚应包括4个方面内容:一是政府对食品生产经营者的激励惩罚;二是消费者对食品生产经营者的激励惩罚;三是政府对消费者维权和参与治理的激励;四是公众和企业对政府的监督。

3.3.1 政府对食品生产经营者的激励惩罚 在国家层面,我国已经提出“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”以确保人民群众“舌尖上的安全”。新修订的《中华人民共和国食品安全法》对食品生产经营者违法违规行为的处罚更为严厉,如引入了惩罚性赔偿制度。对监管者来说,应充分综合利用法律、行政和信息工具。一是继续“重典治乱”,不断提高违法违规成本;二是要注重信息工具的作用,因为它是公众声誉机制发挥作用和参与食品安全治理的重要前提;三是设计守法守信激励机制,在政策设计中给予守信者更好的保护和支持。

3.3.2 消费者对食品生产经营者的激励惩罚 消费者对食品生产经营者的激励惩罚是通过声誉机制来实现的。声誉事实上是一种公共舆论,具有很强的信号功能,很多情况下消费者都倾向于将声誉机制作为缓解信息不对称的工具。声誉机制虽为“弱者的武器”,却对食品生产经营者具有很强的威慑力,从惩罚效果来看,实际上是比传统的罚款更为严厉的惩罚。在信息大范围高速流通的时代,一旦食品生产经营者招致负面声誉,会引来大部分现有和潜在消费者的“用脚投票”,取消未来交易,从而给违法违规者带来巨大的损失。

3.3.3 政府对消费者维权和参与治理的激励 食品安全协同治理的最重要特征就是公众参与。实践表明,消费者的投诉与举报是发现食品安全问题的重要渠道,甚至比抽检或巡查中所获得的信息还多。食品安全治理既需要政府“有形的手”“市场无形的手”,还需要公众的“无数双眼”。因此,政府应设计相应的激励机制以激发消费者参与食品安全治理的积极性。很多国家在治理食品安全问题时都以法律法规的形式设立了举报奖励制度及“吹哨人”制度,我国新修订的《中华人民共和国食品安全法》也明确规定“对查证属实的举报,给予举报人奖励”。在具体执行时,应从公众角度充分考虑参与治理的成本和收益,注重激励机制的有效性和可操作性,尤其对内部“吹哨人”的保护和奖励应设计出具体、可操作的条款,有效提升社会监督和公众参与治理的积极性和广泛性。

3.3.4 公众和企业对政府监管的监督 在现代国家治理体系中,绝大部分行政权力是由人民以授权的形式委托行政机关行使的。行政权力的这种间接性、受托性,客观上使行政权力在某种条件下有可能背离委托者的本意<sup>[12]</sup>。在食品安全监管中,监管者有选择性地公开信息、在政策压力下纵容不良食品生产经营者、被“利益集团”俘获对其进行庇护等情况时有发生<sup>[13]</sup>。这样不仅不利于保护公众的合法权益,也不利于创造公平公开的市场环境,甚至会影响政府的公共信用。公众和企业对政府监管的监督既是对规范监管行为的社会压力,使监管机构按照公众的意愿公正公开监管;也是促使监管机构提升监管能力的推动力。因此,在彼此负责、相互监督中,食品安全治理体系将发挥最大效用,保障社会食品安全。

## 4 结束语

频发的食品安全事件不断拷问着传统的食品安全监管,

顾天竹,周启凡. 中国香蕉生产布局的时空演变分析[J]. 江苏农业科学,2017,45(5):315-319.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.05.081

# 中国香蕉生产布局的时空演变分析

顾天竹<sup>1</sup>, 周启凡<sup>2</sup>

(1. 南京农业大学经济管理学院, 江苏南京 210095; 2. 海南大学经济与管理学院, 海南海口 570228)

**摘要:**中国香蕉产业布局的不断优化,带动了产业的发展和产量的提升,但在单产水平和总产量方面依然具有较大潜力,这就需要继续优化产业布局、进行香蕉产业的升级和调整。基于对统计数据的分析,采用生产集中度、生产规模指数、区域比较优势指数来反映 2003—2014 年中国香蕉生产布局的变动,并通过指数分解法剖析播种面积和单产对香蕉总产量变动的贡献,以把握香蕉生产布局时空演变的基本规律。鉴于香蕉产业的现实问题,提出强化灾害防控体系建设、调整香蕉种植结构和时间、完善储存与运输设施建设、实施香蕉深加工战略,都是优化中国香蕉生产布局、缓解香蕉产业内部问题的有效途径。

**关键词:**香蕉;产量;生产集中度;生产规模指数;比较优势;指数分解法

**中图分类号:** F326.13 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)05-0315-05

作为世界上进出口贸易量最大的水果,香蕉的年交易量也位居各类水果之首。随着近年来中国香蕉产业布局的不断优化,现已初步实现产业化经营,但中国香蕉在提高单产水平、扩大香蕉产量方面依然具有较大的潜力。统计数据显示,自 2003 年以来,广东、广西、云南、海南、福建等 5 省(区)牢牢占据了全国香蕉产量的 97% 以上,是我国香蕉的主产区;截至 2014 年,全国香蕉年产量为 1 210.2 万 t,年产值 373.75

亿元,收获面积 31.83 万  $\text{hm}^2$ ,平均单产 38.02  $\text{t}/\text{hm}^2$ ;其中播种面积占排名全国前三的分别是云南省、广西壮族自治区、广东省;而单产水平排名全国前三的分别是广西壮族自治区、海南省、云南省。虽然中国热带水果种植面积居世界首位,但仍要面对单产水平普遍较低,且粗放型的增长模式难以为继的情况,中国香蕉产业结构升级面临巨大挑战。分析中国香蕉产业布局变化,把握香蕉生产布局时空演变的基本规律,有利于了解中国香蕉生产现状、调整市场结构、深化市场改革,同时,为进一步优化香蕉产业、促进农业种植业结构调整并提高农民收入作出贡献。王芳等对海南香蕉产业组织进行研究,发现海南香蕉产业属于垄断竞争型的市场结构,并认为资源配置效率不高、香蕉产业利润率不高是市场绩效存在的问题。

收稿日期:2016-09-03

基金项目:教育部高等学校全国优秀博士学位论文作者专项基金(编号:201369);江苏省高校优势学科建设工程资助项目。

作者简介:顾天竹(1992—),男,江苏常州人,博士研究生,研究方向为农业经济理论与政策。E-mail:1449555479@qq.com。

为了克服公共执法中的资源约束,有效化解食品安全风险,食品安全必须要由监管走向“多主体”“多机制”的治理,这既是提升国家治理能力的需要,也是为了满足公众对食品安全的期待。政府、企业、消费者是食品安全最重要的利益相关主体,三者之间在信息、行为约束、激励惩罚方面的协同和互动是食品安全治理体系的核心。为了使食品安全的协同治理从体系构建真正转化为聚合政府、企业、消费者的制度实践,关键是政府监管理念的转变。政府应在食品安全信息公开、食品安全相关决策过程透明化、产业政策激励等方面作出进一步努力,提高公众和企业参与食品安全治理的积极性和可行性,实现食品安全的社会协同共治。

## 参考文献:

- [1] 刘亚平,李欣颐. 基于风险的多层治理体系——以欧盟食品安全监管为例[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2015(4): 159-168.
- [2] Caswell J A, Padberg D I. Toward a more comprehensive theory of food labels[J]. American Journal of Agricultural Economics, 1992, 74(2): 460-468.
- [3] 吴元元. 信息基础、声誉机制与执法优化——食品安全治理的新

- 视野[J]. 中国社会科学, 2012(6): 115-133.
- [4] 全球治理委员会. 我们的全球之家[M]. 牛津: 牛津大学出版社, 1995: 2-3.
- [5] 蔡 岚. 协同治理: 复杂公共问题的解决之道[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2015(2): 110-118.
- [6] 倪学志. 我国食品安全规制工具的实施效果及改进途径分析[J]. 经济研究参考, 2015(27): 22-30.
- [7] 刘 飞, 李谭君. 食品安全治理中的国家、市场与消费者: 基于协同治理的分析框架[J]. 浙江学刊, 2013(6): 215-221.
- [8] 王秀清, 孙云峰. 我国食品市场上的质量信号问题[J]. 中国农村经济, 2002(5): 27-32.
- [9] 张金荣, 刘 岩, 张文霞. 公众对食品安全风险的感知与建构——基于三城市公众食品安全风险感知状况调查的分析[J]. 吉林大学社会科学学报, 2013(2): 40-49.
- [10] 牛少凤. 食品安全治理的国际经验及其启示[J]. 中国发展观察, 2014(6): 61-63.
- [11] 范柏乃, 金 洁, 闫 伟. 食品安全: 从政府监管走向公共治理[N]. 光明日报, 2015-11-23(11).
- [12] 宁吉喆. 强化对行政权力的制约和监督[N]. 人民日报, 2014-12-02(7).
- [13] 张 曼, 唐晓纯, 曹冀喆, 等. 食品安全社会共治: 企业、政府与第三方监管力量[J]. 食品科学, 2014, 35(13): 286-292.