

郑晓敏,田富俊. 精准治理:中国食品安全管理范式转换研究[J]. 江苏农业科学,2020,48(17):326-332.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2020.17.064

精准治理:中国食品安全管理范式转换研究

郑晓敏, 田富俊

(福建农林大学公共管理学院, 福建福州 350002)

摘要:食品安全问题作为社会公共安全问题,关系到国民健康,受到政府与公众的密切关注。传统的食品安全管理在主动性、政策的靶向能力以及治理主体的反应能力方面尚不能应对我国目前剧烈转型期的各种矛盾。梳理我国食品安全管理的发展历程,在总结我国食品安全管理现状的基础上提出“精准治理”范式,阐述治理的概念和特点,并基于政府精准治理的社会实践提出关于食品安全精准治理中亟待解决的现实问题。在此基础上,提出推进食品安全精准治理的主要策略,为深入探讨食品安全精准治理提供可借鉴的对策建议。

关键词:食品安全;精准治理;互联网;管理范式

中图分类号: TS201.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2020)17-0326-07

食品安全是人民生活质量的一个重要标志,食品安全问题关乎社会稳定和国民生命健康,国内外都从国家安全的战略角度对待食品安全问题^[1]。《中华人民共和国食品安全法》和 GB/T 15091—1994《食品工业基本术语》对食品的概念界定为各种供人食用或者饮用的成品和原料以及按照传统既是食品又是中药材的物品,但是不包括以治疗为目的的物品。而食品安全则是指食品无毒、无害,符合应当有的营养要求,对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。随着经济社会的发展,食品安全的概念已由早期侧重食品数量安全转变为当前侧重食品质量安全。

近年来,我国食品安全事件频发,如皮革奶事件、蒙牛强致癌物质事件等。食品安全问题已成为人们热议的话题,食品安全管理成为饱受争议的话题。为此,中华人民共和国国民经济和社会发展第十“十三”个五年规划纲要提出实施食品安全战略,目标是到 2020 年,我国食品工业规模化、智能化、集约化、绿色化发展水平明显提升,供给质量和效率显著提高,推进健康中国建设^[2]。但随着时代的变迁,食品生产技术的不断提升,信息技术革命的到

来,信息传播和交流的效率不断提高,特别是“互联网+”大数据时代的到来,治理需求不断发生变化。在这种背景下,传统食品安全管理已不能符合时代的需求,食品安全管理正面临转型。基于此,本研究以食品安全的精准治理为主题进行深入分析,探索突破传统食品安全管理范式的方法,从而实现新时代背景下食品安全管理范式的转换,提高食品安全治理的精准性。

1 食品安全管理的发展历程与现状

1.1 管理体制变革过程

我国食品安全管理自新中国成立至今实现了从空白到规整,从分散到集中的发展过程。基于监管部门设置和监管职责集中度,我国食品安全管理发展历程可以归纳划分为 4 个阶段(表 1),包括单部门为主的分散化管理时期、多部门分散管理时期、多部门协调管理时期、一体化管理时期^[3-4]。

表 1 食品安全管理发展历程

时间段	发展阶段	主要特点
1949—1977 年	单部门为主的分散化管理时期	政企合一
1978—2002 年	多部门分散管理时期	部门分散
2003—2012 年	多部门协调管理时期	分段监管
2013 年至今	一体化管理时期	统一监管

1.1.1 单部门为主的分散化管理时期 新中国成立后,基本延续抗战时期公共卫生管理工作方式及苏联经验的借鉴,食品安全管理主要由卫生部门负责。1950 年起开始设立省级、市级、县级卫生防疫站,1959 年开始增设乡(镇)级卫生防疫站。但随着

收稿日期:2019-10-24

基金项目:福建农林大学研究重点课题(编号:XSX201804);福建农林大学科技创新专项基金(编号:CXXZ2019030)。

作者简介:郑晓敏(1996—),女,福建莆田人,硕士研究生,研究方向为公共安全与应急管理。E-mail:zhengxiaomin96@163.com。

通信作者:田富俊,博士,副教授,研究方向为公共安全与应急管理、科技政策与技术创新管理。E-mail:tianfujun@fafu.edu.cn。

卫生防疫站规模的不断扩大,其食品安全管理职能弱化,一些职能逐步转移至新成立的农业部、食品部、商业部中。1965 年,我国第 1 部国家层面的食品安全管理法规《食品卫生管理条例(试行)》出台,随后相继出台了《中华人民共和国食品卫生法(试行)》等法律法规。在计划经济时代,一些食品实施定量供应,食品生产企业具有国有企业属性,呈现出明显的政企合一特点。政府监管以国有企业的“从属关系”为基础,企业管理人员兼具官员的双重身份,重视晋升而非利润,那时食品安全事故多数是由生产技术、经营管理等客观因素引起的,管理部门分散,管理方式多为思想教育和质量竞赛等,很少使用法律治理及标准化管理手段。

1.1.2 多部门分散管理时期 1978 改革开放后,随着生产力水平的提高,食品种类不断的丰富,食品安全管理部门增加。食品安全管理的重点从防止肠道传染病转为预防一切食源性疾,从初步的卫生管理逐渐扩展至农药兽药残留和食品添加剂控制等。1995 年国务院出台《中华人民共和国食品卫生法》,确立了以卫生行政部门为主,有关部门共同参与的食品安全管理方式,规定由国务院卫生行政部门主管食品安全管理工作,有关部门在其职责范围内辅助负责食品卫生管理工作^[5]。1998 年机构改革后,食品安全主要由国家卫生部、国家农业部、国家工商行政管理总局等 10 多个部委按其各自职能进行分段及分散监管,虽然法制化水平显著提高,但各部门管理工作难以有效协调,处于多部门分散管理状态,存在诸多管理漏洞,国家层面缺少综合性协调机构,这种状态一直持续到 2002 年。

1.1.3 多部门协调管理时期 2004 年阜阳劣质奶粉和 2009 年苏丹红化学制剂等食品安全事故,充分暴露了之前食品安全管理部门因各自为政而出现体系不完善、交叉执法的管理漏洞。针对效率问题,我国在 2003 年设立了国家食品药品监督管理局,主要负责食品安全管理工作的协调和监督,形成了国家统一领导,地方政府联动的管理格局,标志我国在食品安全管理上进入一个新的发展时期。2004 年国务院出台《关于进一步加强食品安全工作的决定》,确立了我国以分段监管为主、品种监管为辅的食品安全监管模式,强化了农业部、卫生部、质检局、工商局等部门职责。在 2008 年的“大部制”改革中,食品药品监督管理局的职责被归为卫生部,省级以下的垂直管理被改为地方分级管理。

2009 年颁布施行的《中华人民共和国食品安全法》明确由卫生行政部门综合协调食品安全工作,农业部、工商行政管理局、国家食品药品监督管理部门分别对食用农产品生产、食品流通、食品生产实施监管,进一步明确了分段监管的管理体制。根据《中华人民共和国食品安全法》的要求,国务院在 2010 年成立了食品安全委员会,作为国务院食品安全工作的议事协调机构。食品安全理念逐步形成法律层面的认识,我国食品安全管理工作力度不断加大,部门职责分工进一步明确,形成了统一领导、分工负责的监管体制,但未从根本上解决职责交叉与界面不清等问题。

1.1.4 一体化管理时期 新阶段的改革主要依据的是 2013 年国务院机构改革的相关要求,通过精简管理部门,降低部门间沟通成本,提高行政效率^[6]。国务院机构改革中由农业部主要负责农产品安全管理,诸如食用农产品进入批发、零售市场或加工企业前的监管工作;新组建了国家卫生和计划生育委员会,主要负责食品安全标准制定及风险评估;将国家食品药品监督管理局的职责、国务院食品安全办公室的职责、国家质量监督检验检疫总局生产环节食品安全管理的职责、国家工商行政管理总局流通环节管理的职责整合,组建了国家食品药品监督管理总局,主要职责是对食品生产、流通、消费各环节实施统一监管。本次改革最大的突破是将食品安全管理职责统一整合,提高了食品安全管理工作效率,但也面临是否能真正实现一体化管理,各部门管理工作无缝对接衔接的挑战。在 2018 年国务院机构改革中,进一步将国家质量监督检验检疫总局的职责与国家食品药品监督管理总局的职责进行整合,组建国家市场监督管理总局,作为国务院直属机构。

1.2 我国食品安全管理现状

1.2.1 权力边界日渐清晰,但依然矛盾交织 我国已经形成了以国家市场监督管理总局为监督主体,由国家层面的食品安全委员会进行综合协调、集中统一的监管机制。然而监管运行机制设计不科学,实效性不强,虽然从理论上讲已经在体系方面上实现了从食品源头到生产、加工、仓储、运输、销售的系统化管理,但监管的边界范围未明确,存在监管“真空”地带,这必然会为食品安全监管工作的展开带来负面影响。到目前为止,我国的食品安全监督管理在大多时候采用的方式是事后处理,事先预防

和检测的意识薄弱^[7]。

食品安全法律体系经过多年发展改革,但仍不完善,与国际相比,我国食品安全法律涉及到的种类范围相差甚远,需进一步更新完善。我国的诸多法律如《中华人民共和国食品安全法》,仅仅停留在法学理论的研究上,而未在框架上进行论证,仍然游离于基础的权利和责任的论证中,未基于法权的角度确立食品消费者权利和生产经营权利以及它们与行政权利的关系^[8]。

在 2018 年国务院机构改革中将国家食品药品监督管理总局的职责整合,组建中华人民共和国国家市场监督管理总局,虽然在一定程度上明确了食品安全管理的总体职责,但体系透明度较低,由此造成信息不对称、纵向协调不合理、行政扁平化未落地等问题。另外,机构改革调整时间过长,作为中间层的市级部门政令的协调和功能的整合缺失,无形中增加了上下协调的成本,且无法将食品安全管理工作落实到实处,省市县政府间权利与利益冲突导致矛盾多发^[9]。

1.2.2 监管制度体系框架初步形成,但仍然有待探索

1.2.2.1 食品安全监管体制有待理顺 食品安全监管体制指的是依据食品安全监管法律法规确立的监管部门在分工与协调过程中的关系。我国于 2004 年发布施行《国务院关于加强食品安全工作的决定》,确定了我国食品安全新的管理体制,即以分段管理为主、品种管理为辅的管理机制,明晰了各部门食品安全管理的职责^[10]。在第十三届全国人民代表大会第一次会议表决通过的关于国务院机构改革方案中,食品安全管理的相关职责得到了整合,其中,将国家食品药品监督管理总局的职责整合,组建中华人民共和国国家市场监督管理总局,但各部门之间仍存在部门职能交叉、职责界定模糊等问题,需进一步理顺我国的食品安全监管体制。

1.2.2.2 食品安全监管机制有待加强 食品安全监管机制指的是对监管客体进行监管时,监管主体所采用的监管方法,包括正向激励机制、信息沟通机制和惩罚机制。目前,我国的食品安全监管部门的正向激励机制主要有薪酬、官员晋升以及行政问责等方法;惩罚机制主要针对食品企业生产者,包括刑事责任、吊销营业执照和罚款等;信息沟通机制主要是面向消费者,通过信息标识、网站公开等

方法满足广大消费者对食品安全信息知悉的需求,以及在发生食品安全事故之后减少消费者不必要的恐慌,维护社会稳定。但目前我国的舆情监测相关工作仅覆盖了国家和省级 2 个层级,存在较大的监测漏洞及安全隐患,如舆情汇集不全面、反馈不及时、评估不准确等现象。

1.2.2.3 食品安全监管体系有待完善 我国目前的食品安全监管体系包括认证体系、检验检测体系与风险分析、标准体系、消费者教育体系与社会监督等^[11]。现行的食品安全认证体系包括绿色食品认证、无公害食品认证等;食品安全监管标准体系与检验检测体系是指政府及食品行业规定的各项食品安全标准,如食品安全管理体系(ISO22000);消费者教育体系包含对青少年、重点人群如孕妇或特殊疾病人群的食品安全知识基础教育。由于我国食品行业上至管理者下至员工的食品安全基本知识缺乏,基于无知而造成的食品安全事故数不胜数,然而食品安全管理相关体系的培训费用高昂,小型企业无力承担管理体系的成本。因此,亟需加强食品安全知识教育宣传工作,加强政府监督、社会监督、消费者监督力度。

1.2.3 技术支撑体系日益完善,但薄弱环节明显

1.2.3.1 监管执法技术方面 我国食品安全监管执法以工作人员现场抽查等传统检查模式为主,国内外正积极发展智慧监管技术,但我国的监管技术发展水平较低,信息化、智能化程度较低,无法满足食品安全监管的技术需求。随着“互联网+”的发展,食品经营正不断呈现新的管理方式,传统监管技术亟待突破^[12]。

1.2.3.2 应急处置技术方面 我国的食源性致病微生物基因组溯源技术才刚刚起步,全基因组技术仍未成熟,相关数据库和信息分析平台还未构建。在应急演练方面,以知识传授为主,缺乏有效的实战演练,缺乏实战性、实用性和科学性^[13]。

1.2.3.3 评估评价技术方面 我国对食品安全的研究主要集中于评估模型和数据完善方面。其中,在评估模型方面,主要针对化学危害物建立基准剂量模型以及暴露边界比法等;在数据完善方面主要侧重于毒理学研究和食物消费量调查等^[14]。但由于我国在评估评价技术方面起步较晚,滞后于其他发达国家,以传统方法应用较多,新技术仍未取得明显进展,实践价值不高,亟待加快食品安全评估技术研究,为食品安全科学管理提供强大的技术

支撑。

2 精准治理:一个新的食品安全管理范式

2.1 治理的概念及食品安全精准治理的特点

2.1.1 治理的概念解析 治理概念起源于希腊语与拉丁语,都包含掌舵或指导的意思^[15]。就治理研究而言,有 3 个里程碑式的机构和人物,分别为经济学家威廉姆森,美国外交官、教育学家克利夫兰,世界银行^[16-19]。以世界银行为例,“治理”一词最早出现在世界银行在 1989 年年底出版的报告《撒哈拉以南非洲:从危机到可持续增长》中^[20]。随后几年中,世界银行不断推动治理的发展,1992 年发布了报告《治理与发展》,重点强调“good governance”,为推行良治提出了 4 个关键点,即公共部门管理、问责、法治、信息透明^[21-22]。随后组建专门研究治理衡量指标的团队,不定期发布各国的治理水平排行榜,“治理”一词不断激发学者们的兴趣^[23]。1990 年为治理研究的一个转折点,学术论文数量爆发式增长,治理研究蔓延到各大领域,比如“城市治理”“环境治理”“网络治理”等。原“治理”是指统治、管理和控制某个包含国家的行为和方式的实体或事物,本研究中的“治理”指的是由政府及公共部门或者经授权的组织为实现公共政策、满足公众需求、维护社会的持续平稳发展,以政策的分析、制定、发布、实施、调整为主要内容的行动或过程^[24]。

对于管理范式转换,过去二三十年,热衷于治理研究的国内外学者认为范式转换代表了人类社会发展的一个普遍趋势。具体来说,从前的公共管理是政府自上而下进行的层级管理,现在政府在公共管理中不再是独角戏的角色,强调多元组织参与、社会共治。关于政府管理范式转换主要有“新自由主义治理”“社会自理”“分权治理”“全球治理”理论^[25]。在本研究中,食品安全管理范式转换指的是以各种方式推动政府角色转变,从传统的以政府规制行为、具体管理技术为主的食品安全管理转变为回应技术变革和主动型治理的食品安全治理,以科学有效的数据分析判断为治理前提,以全面精准的数据化信息系统为治理基础,以切实可行的政策知识推理为治理参考,以相宜切合的政策需求匹配为治理目的的治理能力和治理体系的创新再造过程。

2.1.2 食品安全精准治理的特点

2.1.2.1 预知性 大数据时代的到来给政府食品

安全管理带来了极大的不确定性,在使其技术提升的同时,也为其带来了更多的风险因素。各方面的挑战对政府的前瞻性管理提出了更高的要求,传统乃至现在的食品安全管理强调危机发生后的事故处理,而精准治理强调的是危机发生前的预警处理,通过数据采集和监控的全程留痕治理,主动识别食品安全危险因素存在于哪个食品生产环节,记录数据采集者行为,为责任监管提供最原始的数据,极大提高政府对突发事件的预知能力。

2.1.2.2 科学性 任何领域的管理过程都要避免治理主体的主观因素对政策制定和生产过程产生过多的影响,但技术驱动的精准治理能够保证食品安全管理的科学性,这是因为可以运用大数据建立食品安全生产信息库、网络治理等手段,依照科学的治理流程发挥科学的作用。由于我国地域发展不平衡的问题,各级政府在食品安全管理建设、体系、能力方面参差不齐,通过建立系统的信息库可使治理过程统一化和标准化,增加决策的科学性,最大限度消除地区发展和治理主体间的差异性带来的治理效果差距。

2.1.2.3 精准性 治理以精准为基本标志,基于对个体化数据的把握和适宜的分析方法,在大数据技术支撑下实现对食品生产相关信息的全面整合,在具备完整的信息库后,管理者对数据进行挖掘分析,通过网络分析等技术能够保证食品安全管理决策和管理需求之间的精准匹配,寻求管理过程中产生的问题及其与管理需求之间矛盾的解决方法。

2.2 精准治理的本质是食品安全管理范式的进化

在公共管理范式下,虽然政府在治理过程中引入了“微博”“客户端”等电子平台,但仍然处于被动式治理模式。作为治理主体的政策制定者是理性的政治家,以食品安全相关部门为治理中介,施行相关政策。但在考核约束下,相关部门往往会考虑绩效问题,有限信息的挖掘考虑到了食品安全问题,甚至瞒报。在精准治理范式下,公共部门作为治理政策的推理提供者 and 专业科学化信息的挖掘分析者,在治理过程中发挥智库的作用。有作为的治理者主动分析政策需求,做出适宜的政策预案,治理的信息和政策互动通过知识网络体现,而不是像公共管理那样,将集中的政策需求和问题自下而上的通过治理中介反馈给治理主体。“精准治理”突破了传统“食品安全管理”政治化的政府地位及管理主义的治理倾向,借助于数据化网络的治理过

程,记录跟踪食品安全治理过程的各个环节^[26]。在食品安全管理过程中,主要寻求以下几个途径来实现精准治理。

目前,我国的食品安全管理能力建设与评价机制采用的是以效率和结果为导向的企业化管理模式,不仅会出现唯绩效论等治理失误,而且会由于权责模糊,无法实现对食品安全管理过程中问题的分析和责任的追究。技术驱动下的“精准治理”全程可记录、可还原再现,同时可借助知识源的网络学习特性,实现治理能力建设的绩效评价。“精准治理”跟踪记录了食品安全治理全部过程,通过记录食品生产、流通各个环节和数据采集者行为以及编码、储存数据,系统自动分析威胁因素,实现危机前处理,进而实现了食品安全治理的预知性。

由于我国各地区和各级政府的食品安全治理能力存在差距,而食品安全数据网络平台实现了智能科学化共享和治理最优策略集合,公共部门可从中选取与当地特点相符的治理方式,提高治理的有效性,以相对科学的治理方式解决政府治理能力建设差异化问题。“精准治理”通过挖掘食品安全治理数据网络,找到相同类型的最佳治理实践,致力于食品安全治理数据网络平台的建设,实现食品安全治理的科学性。

“精准治理”以精准为基本标识,依托于食品安全数据网络的治理过程及适宜的科学分析,全程跟踪记录“从田间到餐桌”的各个节点,实现了食品安全治理的精准性。数据网络不仅是食品安全治理的源头,也是治理绩效的归宿,食品安全治理全过程都作为食品安全数据网络的一部分被记录下来,进而实现精准化分析、精准化治理、精准化决策^[27]。

3 实施食品安全精准治理中亟待解决的现实问题

3.1 制度价值观重塑问题

近年来,加入“治理”热潮以及鼓吹范式转换的人无非是在以各种各样的方式推动政府角色的改变,但是大多数支持民主治理的学者倾向于否认或者贬低政府在食品安全管理过程中的积极作用,主张推行治理必须削弱政府的职能。在以自由主义、民主政治为价值观的西方公共管理过程中,政府决策也常常被诟病。“精准治理”的提倡和实践引发我国政府部门对行政方式的思考,食品安全精准治理并非必须政府部门的绝对放权,往往是与政府相互补充、相互融合的局面。在“精准治理”范式下,

食品安全管理部门基于对分散化信息的收集整合和历史知识的挖掘分析,对治理需求进行把握判断,在政策选择过程中规避主观判断,将科学技术渗透到整个食品安全管理过程中,而不是通过管理者主观意识进行民主决策。

3.2 政府的权利边界问题

精准治理虽然在一定程度上规避了食品安全管理者的主观行为,但在决策过程中,仍会出现选择何种政策,以什么样的力度施行政策,政策实施广度如何等问题,并且还存在着管理者仍可以数据信息不完善、突发因素过多等为由推翻决策的情形。基于精准治理的机制,大数据挖掘和知识推理技术的发展在最大限度上避免了上述情况的存在。但食品安全精准治理的施行将会引发人们对数据伦理的思考,包括民众的需求在主观上是不是愿意公开,对食品安全生产危机发生前的预警处理对于企业来说会不会是过度治理,对信息的采集应该止于何种程度和管理者如何使用分析结果等。信息安全、数据分析、资源共享等一系列问题值得人们对政府权利边界的界定进行思考。

3.3 新旧体制的有效融合问题

我国管理进入深度转型阶段,在其他领域的治理实践中已取得一定的实践成果。相对而言,在食品领域,与“精准治理”相结合的实践经验较少。但在转型过程中,一个新的管理模式的出现必然会解决新的问题以及产生新的问题,也可能伴随旧问题的重新产生。虽然精准治理打破了过去“碎片化”的常规监管,最大限度解决差异化治理的问题,但食品安全精准治理能否和我国食品安全管理旧体制有效结合,现行的相关法律能否进行较全面的制约,企业是否能够接受新兴技术带来的监管机制也是食品安全管理范式转换期间亟待思考 and 解决的问题。

4 推进食品安全精准治理的主要策略

4.1 厘定政府职能,促进跨部门协同治理

通过厘定政府职能,细化行政环节,优化治理流程,以食品安全治理协调委员会打破部门间的独立治理局面,促进各环节衔接有序,解决跨部门、跨地区的协调问题,使政府职权在每个政府行政流程中实现科学、高效、低成本运行,满足人民群众对食品安全治理的合理期待。

首先,厘定政府食品安全职能是推进食品安全

精准治理的关键过程,尤其要强化政府在食品安全管理过程中的监管职能、引导职能以及协调职能。此外,还需按照纵向统一合理配置和横向分工合作的需求,对政府的职能进行进一步的梳理和理顺,只有把政府、社会、市场的职能划分清楚,细化分工,食品安全精准治理才会取得较快的成效。与政府职能厘定相平衡,还要科学配备和调配优化政府职权和政府资源,实现职能与治理结构的合理衔接,是食品安全精准治理的核心。对职权进行科学配备、协调优化,包括对行政资源、成本和人员等有形资源以及制度、公信力和权力等无形资源的配置。

其次,食品安全治理中的跨部门协调已成为精准治理理论与现实实践过程中亟待解决的问题。我国虽处于一体化监管时期,但各部门间缺乏协调,跨部门、跨地区的协调问题仍然无法解决。环境污染、农业生产与食品安全相互影响,而相关公共政策的制定涉及农业、国土、环保等多个管理部门,分段式监管和部门职责交叉造成协调成本高、协调时间长及相互推诿等问题。为此,有必要以国务院为名义在国家层面建立跨部门、跨地区的食品安全治理协调委员会,定期召开相关会议,协调相关职能部门的工作,有效推进部门协商、沟通与合作。在地方层面上,可设立省级、市级食品安全协调委员会,构建综合决策以及跨部门协调的协同机制,强化统一监管,协调职能。此外,考虑到食品安全精准治理的实践困难和政治体制约束,需进一步确立食品安全治理协调委员会的权威。

4.2 优化政策议程,规引核心行动者

核心行动者是指在食品安全治理过程中具有根本决定权和主导话语权的被正式制度纳入权力体系的核心成员,是食品安全精准治理的支配力量。一般而言,政府核心行动者大多对食品安全治理缺乏动力,而视可见的经济绩效、可预期的政绩收益、可感知的体制压力等效用目标优于食品安全目标。因此,优化政策议程,规引核心行动者是推进食品安全精准治理的核心。

首先,通过协商民主优化政策来规制政府核心行动者。随着不同利益主体的逐渐分化,人们对食品的诉求产生了差异,从经济层面出发,大多倾向于从经济利益的角度关注生产收益;从政治层面出发,大多倾向于政策制定与执行过程中所产生的社会收益;从普通公民的层面出发,大多倾向于健康

安全、品质保证和幸福感。多主体的各方利益很难达成一致甚至产生冲突,是一个互相博弈的过程。因此,需要一个像协商民主这种既能够包容利益分歧,又能分解利益矛盾的制度设计。提出各种相关理由,在充分考虑公共利益基础上,公开审议协商,从而赋予决策实现政策合理性,做出一元主体更为科学化、民主化的政策建议,以达到食品安全精准治理的目的。

其次,建立有效的激励问责机制。这是推进食品安全精准治理发展的催化剂,对食品安全精准治理的核心行动者实施激励机制和进行有效的行为偏差规引,是食品安全精准治理的前提。建立激励约束时最重要的是将诸如法律法规等文本性规范的正式制度变成现实中可评估、可实践、可细化的实践机制,不断以意识形态教化对政府核心行动者进行思想熏陶。此外,可采取差异化的绩效考核办法制定食品安全治理路径与对策,促使各地区核心行动者因地制宜,提升对核心行动者激励的针对性和有效性。

最后,以制度化的问责机制约束政府核心行动者。以保障食品安全为目标,问责对象为各级政府部门和政府官员(核心行动者),对其所承担的职责和行政情况进行监督考核。依据法定程序对问责对象的不作为、慢作为和乱作为开展责任追究制度。食品安全责任问责的目的不仅在于让政府官员为其失职和渎职行为接受责罚,更重要的是建立激励约束机制,对于转变政府官员的政绩观,推动政府官员进行食品安全精准治理具有极大的激励约束作用。

4.3 构建食品安全社会共治体系,推进食品安全精准治理

食品安全社会共治强调多元主体的参与,在解决市场失灵的同时,有效克服政府单一监管的缺陷。其形成包括 2 个方面:(1)由单一主体变多元主体,动员更加广泛的社会力量,如非政府组织、企业、消费者等共同参与到食品安全治理中,打破政府单一监管的状况;(2)从监管方式变为治理方式,构建自下而上主动协调的运作机制,改变被动的监管方式。食品安全社会共治理念在新修订的《中华人民共和国食品安全法》中得到了确立,社会共治注重政府与非政府部门间的联系,强调多主体间在法治或政策框架内各司其职又相互合作,是我国食品安全精准治理不断发展的必然要求和结果。

首先,应赋予非政府部门更大的自由权。非政府组织与群众的联系更加紧密,较政府而言更能发现食品政策问题以及通过低成本构建合理有效的机制,进而能够有效应对食品安全问题,从而实现从预防到反馈的治理过程。通过由上而下的赋权和信息共享,催生民主政治,促进社会共治模式的发展。吸纳不同参与主体,将多元化诉求引入规范化表达通路中,可尝试通过合同承包、政府补助等方式,将食品安全治理任务委托授权给志愿者组织或私营部门,充分发挥私营部门的趋利性和志愿者组织的公益性。通过共享食品安全治理权力,来形成无缝覆盖的食品安全治理网络。

其次,形成有效的食品安全社会共治动力机制,激活社会多元主体在食品安全精准治理中的积极力量。食品安全社会共治的实施离不开特定的动力机制,政府、社会组织、第三方检测机构专家、企业、消费者等共治主体独立且相互制约和影响,产生竞争关系;同时,多方主体间为了实现共同的目标而进行合作与协调形成了合作关系。社会共治的价值取向是各主体间合理的利益关系,这也是保证多方治理主体间良性竞争和合作的基础。因此,要形成有效的食品安全社会共治动力机制,关键在于充分发挥多方治理主体的积极作用,通过各种方式将各方利益中的“对立关系”调整为社会共治的“双赢关系”。

归纳而言,精准治理力求跳出食品安全传统管理范式,拓宽食品安全管理的视野和深度。根据我国管理体制变革历程及现状探讨传统食品安全管理的局限性,探索一个新的食品安全管理范式,积极推进食品安全精准治理的策略,可持续推动我国食品安全工作从传统向现代治理转型。

参考文献:

- [1]陶光灿,谭红,宋宇峰,等. 基于大数据的食品安全社会共治模式探索与实践[J]. 食品科学,2018,39(9):272-279.
- [2]凌俊杰,程禹,梁超. 国内外食品安全追溯及系统分析[J]. 食品工业,2013,34(5):186-190.
- [3]周洁红,武宗励,李凯. 食品质量安全监管的成就与展望[J]. 农业技术经济,2018(2):4-14.
- [4]牟少飞. 国内外食品安全监管体制对比[J]. 世界农业,2013(12):73-77.
- [5]刘鹏,张苏剑. 中国食品安全监管体制的纵向权力配置研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2015,54(1):28-34.
- [6]薛澜,李希盛. 深化监管机构改革推进市场监管现代化——以杭州市为例[J]. 中国行政管理,2018(8):21-29.
- [7]黄强,陶健. 国内外食品安全监管体系对比分析与建议[J]. 经济研究导刊,2012(16):97-98.
- [8]卫学莉,宁玉岭,李丽静,等. 食品安全法律治理问题研究[J]. 中国卫生法制,2018,26(1):29-32,39.
- [9]涂永前,马海天. 食品安全法治研究展望:基于2009—2016年相关文献的研究[J]. 法学杂志,2018,39(6):105-114.
- [10]刘鹏. 中国食品安全监管——基于体制变迁与绩效评估的实证研究[J]. 公共管理学报,2010,7(2):63-78.
- [11]周应恒,王二朋. 中国食品安全监管:一个总体框架[J]. 改革,2013(4):19-28.
- [12]卫晓明,顾芙蓉. 基于远程监控技术的食品安全监管平台构建研究[J]. 上海食品药品监管情报研究,2012(1):18-24.
- [13]毛婷,姜洁,路勇. “十三五”期间食品安全监管技术支撑体系研究重点领域建议[J]. 食品科学,2018,39(11):302-308.
- [14]林卫华,吴志刚. 我国近年食品毒理学应用与研究进展[J]. 中国热带医学,2014,14(8):1019-1022.
- [15]薛澜,张帆,武沐瑶. 国家治理体系与治理能力研究:回顾与前瞻[J]. 公共管理学报,2015,12(3):1-12.
- [16]Harlan C. The future executive: a guide for tomorrow's managers [M]. New York: Harper & Row, 1972.
- [17]Oliver E W. The vertical integration of production: market failure considerations[J]. The American Economic Review, 1971, 61(2): 112-123.
- [18]Oliver E W. Markets and hierarchies: some elementary considerations[J]. The American Economic Review, 1973, 63(2): 316-325.
- [19]Snowden P N. World development report 1989: financial systems and development [J]. Public Administration and Development, 1991, 11(2): 187-188.
- [20]Landell - Mills P, Agarwala R, Please S. Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth: a long-term perspective study [M]. Washington D C: the World Bank, 1989.
- [21]Boeninger E. Governance and development: issues and constraints [J]. The World Bank Economic Review, 1991, 5 (S1): 267-288.
- [22]World Bank. Proceedings of the World Bank annual conference on development economics 1991 [M]. Washington D C: the World Bank, 1991.
- [23]王绍光. 治理研究: 正本清源[J]. 开放时代, 2018(2): 153-176.
- [24]Bekkers V, Dijkstra G, Edwards A, et al. Governance and the democratic deficit: assessing the democratic legitimacy of governance practices [M]. London: Ashgate Publishing, Ltd., 2007.
- [25]李大宇,章昌平,许鹿. 精准治理: 中国场景下的政府治理范式转换[J]. 公共管理学报, 2017, 14(1): 1-13.
- [26]许世卫,王东杰,李哲敏. 大数据推动农业现代化应用研究[J]. 中国农业科学, 2015, 48(17): 3429-3438.