

# 论以重建行政监管公信力为核心完善食品安全监管机制

刘颖\* 杨健

北京大学公共卫生学院 北京 100191

**【摘要】**我国已进入风险社会,食品安全监管面临新的挑战,为此应以重树行政公信力为核心改进食品安全监管机制,具体包括:实施程序公开,信息公开,增加透明度,充分保障公众的广泛、深度的参与;风险评估与风险管理分离,保持评估的独立性、先进性、民主性;注重问责制度的程序设计等。

**【关键词】**风险社会;食品安全监管;公信力

中图分类号:R155 文献标识码:A 文章编号:1674-2982(2009)12-0031-04

## Study on establishment of executive credibility as the core to improve food safety regulatory mechanism

LIU Ying, YANG Jian

School of Public Health, Peking University, Beijing 100191, China

**【Abstract】** China has entered a risk society, risk characteristics of the society itself makes the food safety supervision will face new challenges. Thus, the establishment of executive credibility as the core to improve food safety regulatory mechanism should be concerned, specifically including: the openness of the implementation process, information disclosure, increased transparency, to fully protect the public extensive, in-depth participation; separation of risk assessment and risk management to maintain the independence of the assessment, advanced, democratic; focus on procedures for the accountability system design.

**【Key words】** Risk society, Food safety supervision, Social trust

不言而喻,食品安全与每个人的生命健康息息相关,食品安全事件往往成为社会影响重大的公共事件。近年来,在我国接连发生了多起食品安全事件,给社会及公众带来的负面影响不容低估。面对日益严峻的形势,全国人大于2009年2月28日正式通过《中华人民共和国食品安全法》,以期强化食品安全监管,保障人民健康。在该法中出现了一系列亮点,譬如明确了监管部门的职责,确立了监管的重点为食品的风险检测与风险评估机制,按照食品安全标准进行检验、许可、进出口管理等监管,实施全程监管,还规定了企业自律、部门履职及社会监督等内容确保法律的贯彻执行等等。然而在被称为“风险社会”的当下,食品安全监管面临众多不确定因素,特别是那些在因果关系复杂、大规模、长时段和跨境的过程中可能产生的疑似危害,而这些危

害往往很难被有效控制且超出了人的感知能力,<sup>[1]</sup>以上原因无疑加大了食品安全监管的难度,使之成为各国政府面临的共同难题之一。如何在风险社会里达到监管的目的,使得监管机关真正履行职责,《食品安全法》的立法主旨得以落实,的确是一个值得探讨的问题。本文拟从加强行政监管公信力的角度,着眼于理念和制度创新的角度展开论述。

### 1 我国已经进入风险社会

自上世纪八十年代以来,在对于现代人类社会的属性研究方面,得到广泛认同和实践验证的社会理论认为,“由于现代性正从古典工业社会的轮廓中脱颖而出,正在形成一种崭新的形式——(工业)风险社会”。<sup>[2]</sup>人类社会已从古典的工业社会进入现代风险社会,从一定意义上说,风险社会可以说是当代

\* 作者简介:刘颖,女(1967年-),博士,主要研究方向为行政法、卫生法。E-mail:pony68@163.com

人类无法躲闪的共同宿命。我国当然也无法超然于外,也正在进入风险社会,同时,由于我国属于后发现代化国家,在现代性上呈现“时空压缩”的特征,传统、现代、后现代被压缩于同一时空之下,从而加深了中国社会风险来源的复杂性和化解风险的难度。<sup>[3]</sup>在风险社会情境下,风险不再限于传统社会中以自然灾害为主的形式,而是与技术 and 决策相关,它无所不在,无时不在,既是现实的,又是建构的,或者说它与现代性直接相关,正如德国学者乌尔里希·贝克所言,在自然和传统失去它们的无限效力并依赖于人的决定的地方才谈得上风险。<sup>[4]</sup>而在现代社会中,包括食品安全在内的风险所引致的市场崩溃、资本贬值等等是现代化发展进程所带来的无法避免的一种副作用。<sup>[2]</sup>在我国,除了传统社会常见的假冒伪劣食品导致的食品安全事件,越来越多的食品安全事件属于风险社会的产物,譬如蒙牛牛奶添加剂事件、雀巢奶粉碘超标等事件,其结果具有不确定性,同时是建立在技术决策基础上的。

## 2 我国食品安全监管面临的危机

由于风险的不确定性和普遍性,为风险管理带来了严峻挑战,具体体现在食品安全监管领域,主要表现在以下几个方面。

### 2.1 行政监管行为遭遇信任危机

在现实生活中,食品安全事件频发,一方面由于影响食品安全的因素、环节众多,特别是有的因素涉及跨国跨境空间或较长的时间距离,有的可能属于尚未得出最后结论,政府监管难度大,往往防不胜防,产生所谓政府失灵问题。另一方面,由于风险无处不在,公众风险意识增强,行政监管部门对于风险的认知与公众风险意识的冲突,这就很容易引起风险管理上的悖论,造成公共决策上的一系列两难困境,从而产生信任危机。同时,信任危机又加强了风险意识,使之加深了信任危机,形成恶性循环。

在食品安全危机个案的处理过程中,问责作为监管的配套制度不可或缺。目前,相关官员被问责的情形虽已屡见不鲜,但由于缺乏规范的问责程序设计,目前的问责制更多是权宜性的,程序不公开、不透明、不系统,被问责官员事后悄然复出,引发舆论和公众质疑的情形也有发生,外界对于问责制的实际效果难以信服。

### 2.2 技术理性的垄断地位受到挑战

在食品安全监管领域,技术性的防范是重要的一环,技术专家和技术官员通常作为权威专业人士被公众寄予厚望,而在事件频发的现实社会中,其权威性受到公众社会理性的严重挑战。由于风险的不确定性,使得很多事件中的因果关系的认定、事件的长期影响难以确定,由于技术专家或受到其知识局限或者难以解脱利益关联,难以提供令人信服的解释,并可能难以达成共识。因此,在一些食品安全事件处理过程中,往往出现不同专家、官员的说法含糊其辞、各执一词的情形,即使在媒体上解说事件原委,而公众仍然将信将疑,甚至严重质疑。<sup>[5]</sup>公众见解与专家意见往往相左,这种情形在近年来国内发生的诸多食品安全实践中屡见不鲜,近成常态。其结果往往导致社会信任丧失,非理性地放大事件负面影响,造成新的社会不稳定因素和某些特定行业的污名化。

## 3 以重树行政监管公信力为核心改善食品安全监管机制的意义

对于风险的识别、决策和管理,既是科学技术问题,也是政治问题,同时还是法律问题。<sup>[6]</sup>风险社会所异于传统社会的特征及其发展趋势必然影响风险的识别、决策及管理。虽然我国由于自身发展的先天状况导致现代性呈现“时空压缩”的特征,但不可否认的是,我国已进入风险社会,为此有必要在风险社会的环境下思考食品安全监管问题,风险社会的特殊性质也为我们解决监管存在的问题提供了新的视角和启示。在风险社会,风险具有不确定的特征,建设公众广泛参与的信任体系被认为是至关重要的策略。<sup>[7]</sup>而前文所述的食品监管危机的存在也足以衬托建立信任的重要性。如前文所述,近年来,我国的食品安全事件频发,使得公众对于食品安全监管心存疑虑、信心不足。如何重拾公众信心,使行政监管具有充分的公信力,确保食品安全,是食品安全监管步入良性循环的最重要前提。

根据域外的实践,在树立行政监管的公信力过程中,有两种因素至关重要,那就是行政监管机制的公平和能力。公众首先关注的问题就是有关决策的讨论是否是以公平的方式进行。这包括对于决策过程的公平需求也包括对于决策结果:即谁参与和是

否各个利益诉求都被考虑到了的公平要求。如果监管者的行为有所偏私,那么公民就很难信任他们。在这样的情况下,与公众或是利益相关者一起审议相关的问题就比较容易获得他们的信任。其次,当局机构的行为能力也被视为获取公众信任的有效方式。这意味着政府机构是否有足够的科学和技术水平去处理问题。<sup>[1]</sup>

## 4 改善食品安全监管机制的建议

具体而言,为实现公平和具备足够的能力以保障监管的公信力,应秉持程序透明、参与、独立性、先进性、可问责性等理念,使我国食品安全监管既切合现实需要,又合乎现代法治的要求,为此,重点应从以下几方面完善监管机制。

### 4.1 实施程序公开、信息公开,增加透明度

随着人类步入风险社会,社会治理方式正在发生深刻变化,以交涉、参与、辩论为特征的协商民主的治理方式已成为潮流,在此大环境下,法治类型也悄然转型,反思性法制方兴未艾。其共同点在于强调民主性,鼓励公众包括利益相关者的平等、自由参与,强调在对话、公开基础达成共识、取得广泛认同,这是决策合法的前提。这就要求食品安全监管的程序设计必须增加透明度,实现程序公开、信息公开。

在食品安全监管的诸环节包括决策制定、风险评估、风险管理等,均应贯彻透明度的要求,以公开为原则,不公开为例外。在相关法律法规中对于涉及国家秘密、商业秘密的范围予以明确界定,在此基础上应公开监管诸环节的程序和内容,具体途径可通过建立食品安全的专门咨询网络平台,对于重要事项举行听证会、审议会,接受公民查询及评议,及时披露信息,公开其工作内容等方式,确保工作的高透明度。

### 4.2 充分保障公众广泛、深度的参与

参与在风险社会具有至关重要的意义,它可以为政策制定提供更多信息,提高公众对于社会危害控制能力的信赖,也可以提高决策的科学性。参与原则应贯穿于食品安全监管决策的制定、执行的各阶段,强调监管机构、独立评估机构与公众及利益相关者的对话、交流,寻求共识。基于风险社会协商民

主的的要求,重视公共领域对话空间及平台的构建,实现所有受决策影响的利益相关方都能够平等地参与决策过程,促进不同利益团体间能就事实和价值上的差异进行对话、辩论、协商,从而达到在广泛参与、知情基础上的认同。参与的方式可以包括:一是在决策、执行机构中吸收公众代表参与实际工作,提出建议;二是建立咨询组织、评议程序及其专门活动平台,并实现制度化、常态化;三是公开举行重要问题的听证会、讨论会等;四是建立与消费者维权组织及利益相关者组织的沟通对话运行机制。

### 4.3 风险评估与风险管理分离,保持评估的独立性、先进性、民主性

风险评估是风险管理的前提,有较高的技术要求。在风险社会,专家系统被认为是脱域性的信任机制之一,保持专家系统的独立客观立场至为重要,源于专家系统的诚信问题会直接导致信任危机,而在我国信任机制的危机往往源于此。<sup>[8]</sup>为此,有必要在机制设计上避免专家咨询系统可能发生的信任危机问题。从保障立场的中立性和权力分立出发,应强调风险评估与风险管理的权力分离,风险评估由中立的技术专家承担,并健全风险评估专家独立机构的工作程序。正如有学者所述,咨询专家机构的平衡性和咨询过程的公开性,是保障专家咨询机构摆脱外在控制和利益驱使,获得中立性角色的核心机制。<sup>[9]</sup>

首先,在专家机构的平衡性方面,通过公开的遴选机制和相应的物质保障及奖惩机制,保证一流水准的专家入选。从知识结构的平衡性出发,根据预防原则,要给科学上的不确定性予以充分的和实质性考量,独立评估机构要引入具有不同学科背景的专家人选。同时,考虑到利益的平衡性,应吸收代表不同利益的专家加入。在专家评估过程中,应保障专家在机构内自由、独立发表个人意见,拥有独立的话语权,以避免出现所谓“专家秀”现象。

其次,在保持过程的公开性方面,对于专家独立评估机构的议事程序、评估意见予以公开,并建立公众咨询、交流、辩论的渠道,以增强其民主性,尽量减少公众的经验理性与专家技术理性之间可能发生的冲突,增加认同度及社会信任,并有利于评估机构做出更合乎理性的抉择。

#### 4.4 完善问责制

在食品监管过程中,强调参与、透明、独立、先进的理念和完善相应法律制度设计的同时,为了避免风险社会中常常出现的“有组织的不负责任”的现象出现,程序化的问责制度设计十分重要。国外学者将问责的意义界定为以下几方面:一是控制权力滥用,预防腐败发生;二是确保公共资源为公共目的服务,实现公共价值(公平、公正等);三是提高效率和效益;四是提高政策的合法性和透明度。<sup>[10]</sup>除此以外,完善问责制对于促进我国食品安全监管机制的革新、提升公众对于监管工作的信赖具有不可忽视的作用。目前问责制存在诸多不足,影响了问责的公信力,从而影响了监管的实效。结合我国现实,应通过以下途径予以弥补:一是扩大问责主体的种类,实现多元化。改变现行的上级领导机关问责的同体问责的单一模式以及被问责主体限于行政主体的状况,增强问责的实效性,避免问责走过场的情况发生。问责主体应包括各级人大及社会公众,特别是问责应重视公众的实质参与。因为从权力的本源上来看,人民和国家权力机关理应成为问责的主体。通过加强和完善各级人大及其常委会对于行政监管机关的质询、审议、调查、罢免等制度,使人大成为问责的最主要主体。<sup>[11]</sup>从被问责主体来看,不应局限于行政监管部门,对于行使部分公共权力及掌握公共资源的组织,譬如行业协会、认证机构等在一定条件下应纳入被问责的主体范围。二是规范问责程序,实现问责制的法制化、程序化。由于目前的问责尚未程序化、法制化,往往被作为权宜之计,随意性大,直接影响问责的公信力。真正达到问责制度设计的目的,必须实现从“从行政性操作走向程序性运作”转变,由权力性问责转变为制度性问责。<sup>[12]</sup>尽管法律规定不可能穷尽所有程序问题,问责制基本的程序应包括问责启动、问责、问责救济等具体程序,另外,对于被问责官员的复出条件、决定程序均应做出相

应规定。三是在信息公开基础上保障公众的知情权和参与权,保持公众监督、舆论监督渠道的畅通,从而增强其透明度,保证公众实质性参与问责过程。信息公开应包括两方面的内容,一方面是行政监管部门有关政府信息的公开,另一方面是在政府监管下食品生产企业充分履行有关信息公开的义务。对于两方面的信息公开,均要设计相应的制度规范,并落实相应的法律责任。

#### 参 考 文 献

- [1] Ellen Vos, 孙娟娟译. 重新思考中国食品安全监管时可以借鉴的欧盟经验[J]. 太平洋学报, 2008(7): 1-15.
- [2] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 江苏:译林出版社, 2004.
- [3] 夏玉珍, 吴娅丹. 中国正进入风险社会时代[J]. 甘肃社会科学, 2007(1): 20-24.
- [4] 乌尔里希·贝克, 约翰内斯·威尔姆斯. 自由与资本主义[M]. 浙江:浙江人民出版社, 2001: 118.
- [5] 黄旦, 郭丽华. 媒体先锋:风险社会视野中的中国食品安全报道[J]. 新闻大学, 2008(4): 6-12.
- [6] 韩德明. 反思性法制现代化初论[J]. 法律科学, 2006, 24(5): 3-16.
- [7] 刘军, 蔡春. 风险社会、不确定性与信任机制研究[J]. 商业时代, 2007(10): 42-43, 71.
- [8] 翟学伟. 信任与风险社会——西方理论与中国问题[J]. 社会科学研究, 2008(4): 123-128.
- [9] 王锡铨. 我国公共决策专家咨询的悖论及其克服[J]. 法商研究, 2007(2): 113-121.
- [10] 樊钉, 吕小明. 高校问责制:美国公立大学权责关系的分析与借鉴[J]. 高教研究, 2005(3): 62-63.
- [11] 姜明安. 问责制应有的标准和程序[J]. 民主与法制, 2008(23): 55.
- [12] 毛寿龙. 引咎辞职、问责制与治道改革[J]. 浙江学刊, 2005(1): 45-49.

[收稿日期:2009-09-28 修回日期:2009-11-03]

(编辑 田晓晓)