

食品安全管制的行为边界及制度结构

袁文艺^{1,2*} 程启智²

1. 湖北经济学院财政与公共管理学院 湖北武汉 430205

2. 中南财经政法大学经济学院 湖北武汉 430060

【摘要】保障食品安全是政府的固有责任,但仅靠政府难以实现食品安全治理的目标。受到政府目标、管制资源等条件的约束,政府管制有其行为边界。考虑到政府以外的替代因素,存在三种广义的食品安全管制制度结构,即“私人契约+法院执法”,“私人契约+法院执法+政府管制”,“私人契约+法院执法+社会参与+政府管制”。食品安全管制行为选择的逻辑顺序是:私人契约→政府管制→社会监督→法院执法。提高食品安全管制的效率,要求从政府垄断管制走向多元合作治理。食品安全多元合作治理制度建构的关键在于政府管制、公众参与、媒体监督、生产者自律和消费者保护的有机结合。

【关键词】食品安全管制;行为边界;制度结构

中图分类号:R155.5 文献标识码:A doi: 10.3969/j.issn.1674-2982.2013.07.008

The behavior boundary and system structure of food safety regulation

YUAN Wen-yi^{1,2} CHENG Qi-zhi²

1. Finance and Public Management School, Hubei University of Economics, Hubei Wuhan 430205, China

2. Economics School, Zhongnan University of Economics and Law, Hubei Wuhan 430060, China

【Abstract】 It is the inherent responsibility of the government to safeguard the food safety. However, reaching the goal of realizing the food safety management merely depending on government is far away from hard. Restricted by conditions such as the government goals, regulation resources, there are behavior boundaries in government regulation. Considering that there are substitute factors other than government, there are three system structures of food safety regulation in the broader sense, namely, the Private Contract plus Law Enforcement of the Court, the Private Contract plus Law Enforcement of the Court plus Government Regulation, and the Private Contract plus Law Enforcement of the Court plus Society Participation plus Government Regulation. The logical order of choosing the food safety regulation behaviors is private contract first, government regulation second, society supervision third and law enforcement of the court last. To improve the efficiency of food safety regulation, it is a requirement to switch from government monopolistic regulation to multivariate cooperation management. The key to building the multivariate cooperative management system of food safety is the organic combination of government regulation, public participation, media supervision, producer's self-disciplinary and customer protection.

【Key words】 Food safety regulation; Behavior boundary; System structure

食品安全及其监管是近年来社会关注的热点。政府对食品安全监管十分重视,投入巨大,但效率不高,原因在于有限的监管资源不足以应对庞大和分散的食品产业,未能发挥政府之外其他因素应有的

功能。食品安全管制制度的选择,在最终意义上受管制目标及其效率的制约,从而决定其管制的行为边界。关于管制的行为边界问题,早在 1960 年,科斯就指出:“所有解决问题的办法都需要一定的成

* 基金项目:教育部人文社科规划基金(11YJA630187)

作者简介:袁文艺,男(1970 年—),博士,教授,湖北经济学院财政与公共管理学院公共管理系主任,主要研究方向为公共管理与政府管制政策。E-mail:xh9914@aliyun.com

通讯作者:程启智。E-mail:cqz@163.com

本,而且没有理由认为由于市场和企业不能很好的解决问题,因此政府管制就是必要的……分界线应定在哪里……似乎必须通过对以不同的方式解决问题的实际结算进行深入的研究才能得出结论。”^[1]这就是说,如果政府管制成本过大,超过了市场失灵和市场无能所造成的损害,那还不如取消政府管制。所以,政府管制在替代市场和社会解决问题时是有成本边界的。而边界线的确定,只有在成本和收益上通过深入研究各种解决市场失灵和市场无能的替代办法,才能真正划出政府管制的有效边界。在此基础上,厘清政府及相关替代因素的职能划分,完善食品安全管制制度结构,提高管制效率。

1 食品安全管制的制度建构类型

1.1 管制制度结构 A:私人契约 + 法院执法

关于解决食品安全的内部性和外部性问题,首先存在三种可供选择的制度安排,即私人契约(市场)、法院执法、政府管制。私人契约即市场是最基本的制度安排,而针对食品安全问题的其它制度安排,无论是政府管制,还是法院执法,都只是对市场交易施加影响,表现为私人契约的外在制度环境。法院执法,并不是针对食品安全问题的专门制度安排,而是关于社会运行的基本制度安排和保障。法院对食品安全问题执法,表现为事后处理,即对损害消费者权利再界定和保护。^[2]但是,这种再界定活动必须以既定法律为准绳、以事实为依据、以中立的身份进行。再界定的可能性,受到法律法规的完善程度、事实证据信息成本的高低以及法院执法效率等多个因素的制约。一般来说,越是良好的法院执法,未被完全界定产权得到再界定的可能性就越大,这会促成相对良好的市场交易预期,从而可以降低市场交易成本。另外,法院执法是一种被动式执法,程序的启动依赖于交易主体是否决定采取该种制度安排来保护产权。而这种制度安排的使用是需要成本的,并且其收益还具有很大的不确定性。使用这种制度安排的可能性在交易契约签订之前就已经进入交易各方的成本收益函数。所以,尽管法院执法表面上是一种事后处理的制度安排,但其成本收益已经完全内化到市场交易预期中。因此,一般的市场契约,实际上蕴含着“私人契约 + 法院执法”的制度

结构(图 1),对此简称为管制(广义的管制)制度结构 A。

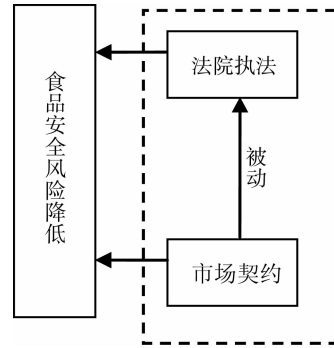


图 1 管制制度结构 A

1.2 管制制度结构 B:私人契约 + 法院执法 + 政府管制

政府对食品安全问题的行政管制,既可以对市场交易进行事前和事中的影响干预(事前事中管制),也可以针对市场交易中出现的内部性和外部性问题进行事后的行政执法(事后管制),它是一个与法院执法并不排斥的制度安排。事前事中管制主要是对私人契约产生直接影响,从而可以加大或降低市场交易成本;后者是对市场交易的事后管制,因此对市场交易成本不会产生直接影响,但其管制效果好坏可以改变市场交易预期。事后的行政执法是主动式执法,是政府管制机构从整体长远角度来对成本收益进行权衡决策,而单位事件的处理甚至可能是不经济的,因而这种产权再界定的可能性是很高的,也就能够最大程度的促进市场交易预期的合理化,也起到了降低交易成本的功能。因此,存在政府管制条件下,市场契约所蕴含的食品安全管制的制度结构表现为“私人契约 + 法院执法 + 政府管制”(图 2),简称为管制制度结构 B。

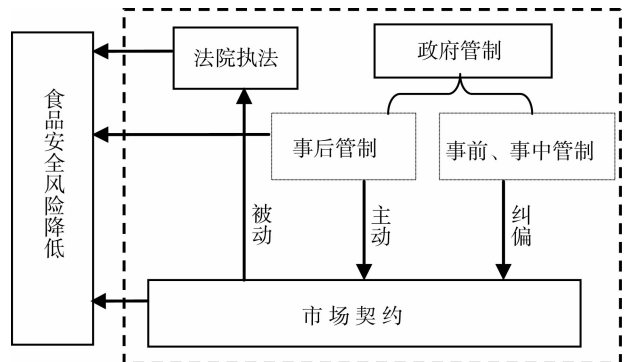


图 2 管制制度结构 B

1.3 管制制度结构 C:私人契约 + 法院执法 + 社会监督 + 政府管制

上述替代制度选择所构成的管制制度结构,是假定没有其他的制度及其机制对食品安全问题施加影响,但实际上,现代社会存在其他替代制度及其机制,如行业协会、第三方私人机构、大众传媒(这些组织独立于政府、法院和市场,代表社会力量,统称社会组织)等,它们也对保障食品安全产生影响,从而构成政府管制的替代制度选择。

行业协会是由相同、相似或相近市场地位的经济行为人组织起来,界定和促进本行业公共利益的社团组织,也是一种自发、内生的组织,它具有非营利性、互益性和自治性等特点。一般认为,行业协会可以起到弥补市场失灵和政府失灵的作用。因此,行业协会被普遍视为除市场机制和政府管制之外的第三种治理手段。行业协会具有多种功能,主要包括提供行业公共产品和俱乐部产品,例如:在行业内部协调会员间的关系和利益,制定行业标准,保证产品质量,处理违规行为等;在对外关系上看,组织成员的集体行动,协助政府处理行业内问题,争取有利于行业发展的政策等。但需明确,行业协会也存在利用自治权力牺牲或降低社会福利而维护行业利益的趋势,即存在志愿失灵^[3],例如维护行业垄断、维护过时的行业质量标准等。所以,它对政府管制的替代也是有边界的。

第三方,在一般意义上是指两个相互联系的主体之外的某个客体,它可以和两个主体有联系,也可以独立于两个主体之外。在食品安全市场上,第三方是指独立于消费者与企业双方之外的对产品和企业的认证、检测机构。固然,政府管制内部的认证和检测机构本身就是第三方,但是它与食品安全管制的两方面的相关主体有联系,而非完全独立,例如政府发展经济而保护本地产品声誉,就与企业有联系。所以,这里的替代制度是指第三方私人的论证和检测机构,例如德国的两大第三方机构:“商品测试基金会”和“生态测试”,就是民间的第三方私人认证和检测机构。认证的公正性就是第三方私人机构的声誉,是其生存和盈利的保证。另一方面,它们提供认证的基本上是私人产品,而有些公共产品的认证,如通过政府认证而准入,产品的抽样检测等仍然离不

开政府供给。其次,由于其盈利性,第三方私人机构也难免认证和检测的不公或过失。所以,在管制的认证和检测环节,第三方私人机构虽然对政府管制有其替代,但也有它的有效边界。

大众传媒,是指新闻传播过程中信息传播和受众的中介和机构,是新闻信息的物质载体和传播者,它包括报纸、刊物、广播、电视和互联网等传播工具及其机构。大众传媒的一个重要功能就是对社会的舆论监督,具体来说它可以对有关食品安全的事故和事件及时进行曝光和跟踪连续报道,不仅对事故和事件的及时纠正和处理起到积极作用,而对其他企业和管制者的未来行为也会产生预期的激励作用。所以,在食品安全管制过程中,大众传媒是政府管制有效发挥的重要外部条件和机制,从而成为政府管制的一个重要替代制度安排。但在市场经济条件下,大众传媒是要讲经济效益的,而它们的效益主要体现在受众的多少。因此,大众传媒的一个突出利益指向就是吸引大众眼球,而这决定了它们的报道是有选择的,许多不太有新闻价值的事件会被遗漏。其次,由于食品安全问题涉及较复杂的专业技术知识,因此媒体报道不能代替对安全事故和事件在技术上和经济上的判断。再次,它毕竟只起到舆论监督的作用,而不能代替对事件和事故的纠正和处理。总之,大众传媒在食品安全管制过程中,也要找到它自己的行为边界。

通过以上三个方面的管制替代制度分析,可以构设一个新的食品安全管制制度结构:“私人契约 + 法院执法 + 社会监督(行业协会 + 第三方私人机构 + 大众传媒) + 政府管制”(图 3),称之为管制制度结构 C。

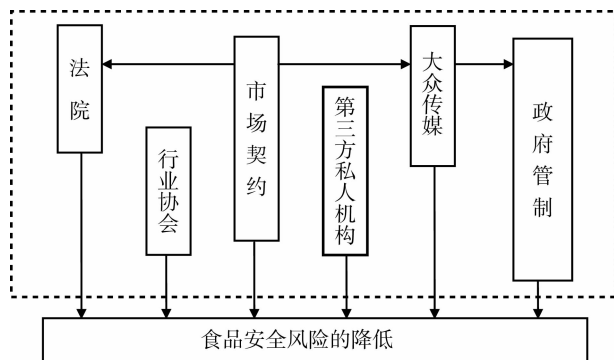


图 3 管制制度结构 C

2 食品安全管制:政府垄断走向多元合作

基于上文制度结构的分析,食品安全管制行为选择的逻辑顺序是:私人契约→政府管制→社会监督→法院执法。即针对已经发生或可能发生的食品安全事故,如通过私人(消费者和商家)之间的谈判和博弈能解决,则社会成本最低。私人契约解决不了,则通过政府管制执法和媒体等社会监督解决问题。遇到重大的食品安全事故,则需要法院执法,以刑法等手段对食品安全犯罪行为予以严惩。为了增强刑法对食品安全的威慑力,全国人大常委会于2011年2月25日表决通过刑法修正案(八),加大了对食品安全犯罪的刑罚力度。

政府作为公共利益的维护者,提供食品安全管制服务是其基本职能。问题在于高效率地去管制,政府是否有足够的管制资源去面对无限分散的食品供给者。长期以来,我国奉行大政府和强政府的理念,政府的触角延伸到市场和社会的每一个角落,食品安全管制领域也不例外。我国的食品安全管制部门,2013年政府机构改革前基本形成了卫生部门综合协调、农业部门管制农产品生产环节、质检部门管制食品加工环节、工商部门管制食品流通环节、食品药品监督管理局管制食品消费环节的全程管制链条。机构改革后,调整为由新组建的食品药品监管总局管制食品的生产、流通和消费环节,无疑提高了监管效率。然而,这些管制部门都是政府组成部门,整个管制过程都是由政府部门运作,其他专业性主体和社会力量的监管和参与作用未能得到应有的显现。从管制主体结构的角度看,政府是食品安全管制的唯一主体,政府这个单一的管制主体来确定管制什么、怎样管制、管制到何种程度。从管制过程视角看,政府以垄断的方式包揽了整个管制过程,缺乏其他主体的介入。

现代公共管理理论认为,社会管理过程正从政府唱主角的行政管理向政府、公民与社会共同参与的“治理”模式转型。随着市场经济成熟,公民参与意识和能力提高,食品安全管制模式必然在总体上体现政府职能演进和发展方向,市场和社会将在食品安全的治理中起到与政府同等的主导作用。如澳大利亚食品安全管制的—一个重要理念是“合作管

制”,即将食品行业协会、研究机构和普通民众纳入到管制体系的主体之中,尤其强调行业协会的重要性。因此,食品安全管制必定走向政府、企业、社会、消费者共同参与的多元合作治理。在这种制度中,食品安全管制各相关方在统一的利益平台上互动博弈,各方都有自己的利益取向,在自己的优势领域中选择策略,在政府管制和社会监督的制约下,在法律法规等正式制度和社会责任感等非制度性约束共同作用下,促使生产者和消费者这对市场中的交易双方达成博弈均衡。传统的食品安全管制中,被管制的相关利益者也通过各种诸如寻租等私下的方式参与到管制法规、政策的制定等活动中,但这种“参与”主要是食品企业希望通过对政府施加影响而获利,与多元合作治理模式中的民主参与不同。后者的参与是通过公开、平等、正常的渠道来表达参与者的意愿和诉求,同时参与者从被动的角色转化为主动的角色,从服从于政府的角色转化为独立于政府,并且平等于政府的角色。

3 食品安全多元合作治理的制度建构

3.1 政府管制

食品安全治理中,政府要找准自己的行为边界,市场和社会能做的交给市场和社会,政府做自己该做的而且有能力做好的事情。如免检制度,产品质量和安全是企业生产出来的,而不是政府管制和许可出来的,政府给企业发放免检许可,混淆了政府和企业的职能。具体而言,政府要做的事情主要是设计和完善制度,高效率地落实制度,对在管制过程中的不作为、乱作为行为严加问责。制度建设方面关键是建立科学的食品安全风险管理机制,使政府行为更加理性。一是通过风险评估来保证政府管制决策的科学性,二是通过风险管理来保证政府管制的高效率,三是通过风险交流来保证政府管制行为的透明度。

3.2 公众参与

公共权力产生于公民契约,公共权力的正当使用离不开公众的参与和监督。食品安全关乎社会福利和公共利益,尤其是关系到每一位消费者的切身利益,满足消费者民意表达和社会参与的机制对于食品安全保障至关重要。将公民参与机制引入当下

中国的食品安全管制领域存在着一个重要的现实前提,那就是公众必须具备较高的参与意愿以及一定的参与能力。一项问卷调查对南京市公众参与情况进行了实证分析,科学而客观地测量了公众的参与意愿度。调查结果显示:当被问及“您对环保、食品安全、卫生安全等问题是否关注?”时,有 88.4% 的公众表示“极为关注”,在进一步问到“请选择您最关注的监管内容”时,有 72.61% 的公众选择“食品安全监管”。在问到“您是否有兴趣参与到政府的管制活动中”时,表示“很有兴趣”的占 75.6%,表示“没兴趣”的有 21.2%,表示“不确定”的有 3.2%。^[4] 调查结果表明,随着我国民主政治建设的不断深入,公众的社会参与意识日益增强,尤其是对于直接关系到自身利益的公共事务如食品安全领域,公众的关注和参与意识越来越强烈。具备了参与意识之后,公众有效参与的关键在于其参与能力及参与渠道。参与能力方面,应加强对公众的食品安全宣传教育,提高公众的政策认知能力,通过媒体、社区教育等形式对公众进行食品安全方面专业化知识的普及和培训,提高他们的参与能力。另外,政府应该广开渠道,积极通报相关信息,鼓励消费者参与食品安全治理,如鼓励消费者举报制售不安全食品和假冒伪劣食品的行为,在立法和政策制定过程中充分听取消费者的意见。

3.3 媒体监督

三鹿奶粉事件中,媒体、网民、律师、医师等社会力量发挥了巨大的作用,社会力量展示了他们承担社会责任和关注弱势群体的正义和热情,使人们认识到公民社会在我国的飞速成长。《食品安全法》第八条鼓励社会团体、基层群众性组织、新闻媒体等参与到食品安全的宣传和监督中来。政府应该和媒体、网民等加强合作,充分利用社会资源收集和交流食品安全的各类信息。鼓励更多的食品安全的业内人士和专业人士组成维护食品安全的非政府组织(Non-Governmental Organization, NGO),以提高社会监督效率。食品安全的社会监督中,媒体发挥了越来越重要的作用。很多食品安全的重大事故,都是在媒体的强力参与下曝光并最终解决问题。如 2006 年《新京报》、《人民日报》等媒体追踪报道《河北养鸭场用苏丹红“喂出”红心鸭蛋》,《“红心”蛋再追踪》,《北京停销红心鸭蛋,吃 1200 个才可能致癌》,

等。^[5] 至于 2004 年的安徽阜阳“假奶粉”事件和 2008 年的河北三鹿“毒奶粉”事件,则被网络媒体和传统媒体集中揭批,标志着我国传媒对食品安全等民生问题的深度介入和参与。2011 年,中央电视台在 3.15 当天播出双汇集团瘦肉精事件,反映了高端和权威媒体对食品安全的重视和信息传播的快捷,由此引发了对瘦肉精的新一轮关注。

3.4 生产者自律

安全食品是由企业生产出来的,企业是保障食品安全的主体。企业要树立社会责任感,认识到保障消费者的安全和健康是企业的第一要务,社会责任和利润并不矛盾,社会责任是企业生存和发展赚取长期利润的保障。三鹿公司的破产及负责人的重刑给我国企业以沉重的教训。为保障食品的质量和安全性,企业应加大投入,采取 HACCP(Hazard Analysis Critical Control Point)、GMP(Good Manufacturing Practice)等安全生产方式,同时通过兼并重组上下游企业等手段实现食品生产的纵向一体化,使产业链各环节有着共同的利益取向,消除负内部性。

需要指出的是,三鹿事件的全过程中,几乎没有听到奶业行业协会的声音。市场经济中,规范而健康的市场秩序必须接受法律干预、政府管制、行业自律的共同约束。近现代意义的行业自律组织在中国发端于晚清,虽然有同业公会、商会、行业协会等不同称谓,但行业自律始终是其核心追求。而我国现在的行业协会更多是政府机构的延伸或附属,与传统行业协会的自发性和独立性大相径庭,更多的是代表政府和企业的利益,未能起到保障消费者和社会利益的行业自律功能。一个缺乏广泛代表性的行业协会,很难为行业成员普遍认可,势必影响行业自治和自律的有效性。借三鹿事件等事故引发的奶业整顿之机,奶业协会等食品行业协会应该重构为能真正代表全行业的社会组织,下决心补齐行业自律这块短板,与政府管制和司法救济一起共同保障食品安全。

3.5 消费者保护

食品安全事故中受损害的消费者权益救济应该以制度为保障。《食品安全法》中虽然规定了食品安全事故的十倍赔偿,但这种赔偿与消费者的健康和

安全甚至宝贵的生命相比是不对称的,其惩处力度不足。从制度设计的角度,对受害者最好的补偿是放开民间索赔,以惩罚性赔偿威慑违法者,从而消减屡见不鲜的食品安全事件。企业最怕的是消费者的索赔,可能倾家荡产的惩罚性赔偿永远比政府的高额罚款更有威慑力。德国和韩国都出现过制售不安全食品的生产者自杀的实例^[6],除了媒体所渲染的这些国家国民自尊心的刚烈之外,自杀最大的原因是他们将面临无力支付的巨额索赔。惩罚性赔偿制度的缺失在两个方面限制了公民社会的监督力量。一方面是导致普通消费者缺少监督和举报动力。另一方面,无法调动律师提起公益诉讼的积极性。现阶段,虽然我国的惩罚性赔偿制度没有明确的法律规定,但精神损害赔偿并没有上限,精神损害赔偿也可以视为另一种形式的惩罚性赔偿。关键在于立法部门和司法部门愿不愿意肩负起职责,放宽对公益诉讼的限制,加大食品安全等产品责任的精神损害赔偿力度,鼓励民间社会参与食品安全的监督和治理。

参 考 文 献

- [1] 科斯,阿尔钦,诺斯. 社会成本问题[M]// 财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集. 刘守英,译. 上海:上海人民出版社,1994.
- [2] 程启智. 中国:市场失灵与政府规制研究[M]. 北京:中国财政经济出版社,2002.
- [3] 程启智. 中国健康和安全管理模式研究[M]. 北京:经济科学出版社,2012.
- [4] 耿弘,童星. 从单一主体到多元参与——当前我国食品安全管制模式及其转型[J]. 湖南师范大学社会科学学报,2009(3): 45-49.
- [5] 何其聪. 食品安全报道的受众心理研究[M]. 北京:中国传媒大学出版社,2009.
- [6] 周劭. 民以何食为天——中国食品安全现状调查[M]. 北京:中国工人出版社,2007.

[收稿日期:2013-02-22 修回日期:2013-07-05]

(编辑 刘 博)

· 信息动态 ·

《柳叶刀》杂志:中国医生与药企的不健康关系是引发 医患信任危机的因素之一

近日,《柳叶刀》杂志发表了题为“Doctors and pharma in China”的社论。文章认为,中国频繁发生患者杀害医生事件,医患关系陷入危机,而医生与药企之间不健康关系是其一个推动因素。

文章指出,7月8日,英国葛兰素史克公司(GSK)被爆其在华员工涉嫌向医生行贿,以推销该公司旗下的产品。目前该事件虽然正在调查阶段,但通过行贿医生来提高药物处方率已经成为制药行业公开的秘密。行贿方式涉及现金回扣、贵重礼品、娱乐活动、代写代发论文、免费旅游等。这导致医生不是基于患者需求和临床证据开具处方,而是基于

一定的商业利益,从而损害了医患之间的信任关系,甚至严重影响了中国卫生系统的整体发展。

文章认为,一方面,上述行为应该为中国的医药监管部门敲响警钟,促使医药企业以更加负责任、更加道德和专业的方式进行药物的生产和销售;另一方面,医生应该以循证的临床指导原则来开展实践,并通过出台相关的指导方针以引导医生与药企之间开展正常合作关系。此外,如何处理与药企以及其他组织的关系,应该作为医生在校教育以及继续医学教育的重要内容。

(来源:The Lancet)