

# 利益均衡：食品安全“社会共治”模式的一种规范

□宋丽娟 杨茂盛 陈雪梅

**[摘要]** 当前,我国处于食品安全风险高发期和矛盾凸显期。新《食品安全法》确立的“社会共治”模式反映的是一种利益关系,实质是以“公共利益”为取向的政府主导型治理,其他参与治理主体被悄然边缘化且正当利益被疏离,协同效应无法实现。利益均衡,不仅是参与共治主体间动态上权利、利益的公平,也是主观认识上的一种均衡。食品安全治理的域外考察与利益均衡的正当性分析,凸显了重构权力与权利资源的合理配置并兼顾多元利益的妥当。在契约精神下,通过企业、公权力、公众理性协商下的利益协同与主体间内部利益的理性认同,来完善政府与社会力量的规范性治理,以寻求利益均衡成为食品安全治理政策演进的一种价值旨归。

**[关键词]** 食品安全; 社会共治; 利益均衡; 治理主体; 理性协商

**[中图分类号]** F426 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-5024(2017)12-0167-06

**[DOI]** 10.13529/j.cnki.enterprise.economy.2017.12.031

**[基金项目]** 江西省社会科学规划项目“政府与民办高校新型互动关系研究——以有限政府理论为视角”(项目编号:15JY28); 江西省教育厅科学技术研究项目“基于大数据的互联网商业模式创新研究”(项目编号:GJJ151181)

**[作者简介]** 宋丽娟,江西服装学院商学院讲师,研究方向为企业管理;(江西 南昌 330201)

杨茂盛,北京交通大学经济管理学院博士生,南昌理工学院人事处讲师,研究方向为企业管理;(北京 100044)

陈雪梅,厦门大学法学院刑法学博士生,研究方向为刑事司法。(福建 厦门 361001)

**Abstract:** Currently, China is in the period of high risk of food safety and of prominent contradictions. The "social co-governance" model established by the new Law of Food Safety reflects a relationship of interests. However, the essence of it is the government-based governance with the "public interests" as its orientation. Meanwhile, the other governing subjects that participate in it are quietly marginalized and their legitimate interests are alienated and dissimilated; therefore, synergistic effect cannot be achieved. Equilibrium of interests is not only a matter of dynamic fairness of the rights and interests of the governing subjects that participate in it, but also a balance of subjective cognition. Extraterritorial investigation of food safety control and the analysis of the legitimacy of interest balance highlight the rational allocation of reorganization power and right resources and the appropriateness by taking account of pluralistic interests. Under the spirit of contract, through the enterprises, public power, the coordination of interests under public rational consultation and the rational recognition of internal interests among the governing subjects, we are able to shape the normative governance between the government and the social forces to seek the balance of interests, which has become the ultimate value in the gradual progress of food safety governance policies.

**Keywords:** food safety; social co-governance; balance of interests; governing subject; rational consultation

在现代社会中,食品安全作为一种全球性、社会性、人为性的结构风险已然形成。食品安全问题已经对民众、社会与国家构成了一种新的、紧迫性和多面性的挑战与威胁,成为“国家安全”<sup>[1]</sup>的重要组成部分。新《食品安全法》虽然确立了“社会共治”

(以下简称“共治”)原则与模式,但是现实中的“共治”多是政府垄断利益主导下“国家为中心”的管理型治理取向,尽管也强调企业、公众参与的重要性,但多是利益失衡、形式大于内容。当然,利益作为人们行为活动的中心,无论作为一个范畴还是客观实

在都是盲目的、非理性的,具有不法的本能,理性主义的国家和法被非理性主义的利益战胜,利益会成为不顾一切的狭隘片面的私人利益<sup>[2]</sup>。食品安全治理政策作为公共政策的一种形式,实现公共利益虽是其价值追求,但该政策需要保障社会力量能有充分的机会表达自己的利益诉求,以便能够最大限度地分配社会利益、社会正义以符合公众的需求和愿望。为此,应构建食品安全“共治”的利益均衡结构,恢复利益人的主体性和能动性,使理性协商渐成共识,在个体利益交换、分配过程中,有效引导利益从占有利益较多群体转向占有利益较少群体,从而达到平衡状态,以进一步发挥食品安全治理参与者的主体性和价值性,建构有效的“共治”治理体系。

### 一、食品安全治理的不足:社会共治模式下协同行为的失衡

随着社会系统功能分化与复杂性的提高,食品安全的“社会共治”模式成为一种正当与必要。然而,现行“共治”实质上是政府主导下的一种松散、低效模式,食品违法行为也更趋隐蔽化,权利受到限制而使“协同”无法有效实现。现行“共治”模式目的与手段失衡,亟待一种“集体自省”。

#### (一)食品安全“共治”的尴尬:治理成本与效益比例失衡

当前我国近7成食品安全事件是供应链上利益相关者出于私利,在知情的状况下造成的<sup>[3]</sup>。2015年4月24日,修订后的《食品安全法》第三条确立了“社会共治”模式,并分别确定了食品生产经营者、政府、食品行业协会、消费者协会、其他消费者组织及个人在食品安全治理中的职责。然而,制度上、协作上的不适,多头监管的状况并没有得到根本性改变,食品安全被动执法普遍存在,参与治理主体专业素质、职业素养参差不齐,出现了重形式、墨守成规的“仪式主义”与放弃参与的“退却主义”。一方面,随着市场活动与社会行动的负外部性有所增加,普通民众曝光在各种未知风险境况下的可能性大大增加,而人类对诸多风险的认知却是有限的<sup>[4]</sup>;另一方面,市场会出现“劣胜优汰”、“劣币驱逐良币”的局面,逆淘汰使市场机制发生扭曲,严重扰乱了正常的市场秩序,影响了社会的稳定和谐,对政

府的公信力、执政能力也提出了考验。

#### (二)食品安全“共治”的隐忧:治理主体价值理性与工具理性失衡

我国食品安全事件频发,显示出食品利益相关者责任意识的明显弱化<sup>[5]</sup>,折射出食品利益相关者整体道德责任感的缺乏,透视出食品利益相关者利益至上、道德隐退的尴尬。食品安全问题“燃点”很低,生产经营者在利益驱动下表现为生命价值原点的迷失,表现出对生命关心的遗弃以及价值理性(主体“做什么”)、工具理性(主体“如何做”)的错位。价值理性衰弱,生命与健康被漠视,食品变成了攫取暴利的工具,不道德的生产经营者利用劣质原料粉饰太平,滥用非法添加物以改变食品品质和外观,在生产、运输、流通过程中造成食品污染,酿成食品安全风险。食品经营者利用此种信息优势,辜负了消费者的信任和期望。在食品安全治理活动中,价值理性与工具理性是相互支持、相辅相成、有机统一的。然而,随着一切“以经济为中心”的偏离,人性欲望得以膨胀,“共治”域内两者关系渐趋疏离。

#### (三)食品安全“共治”的违和:食品安全事故与法律处置疏离

新《食品安全法》的“共治”实施,虽然使食品安全治理有所好转,但是距离社会及公众的期待相差甚远。食品安全事故频发,法律治理目的与手段却表现得疏离,即使最为严苛的《刑法》也是如此。从刑法的文本话语与司法实践不难发现,犯罪都是“理性”犯罪人自然衡量行为成本与收益的结果。进一步而言,食品违法与犯罪行为发现难、法律惩罚轻缓导致犯罪人愿意“冒险”。首先,食品安全事故认定具有复杂性;其次,食品安全事故认定具有长期性和潜伏性;最后,食品安全事故认定具有科技性。正如波斯纳所指出的,“罪犯的行为越难被发现,则他越容易逃脱法律的惩罚。因此,他去实施这一犯罪行为的动机也越大”<sup>[6]</sup>。这或许是解释食品安全目的——手段失衡的重要原因。

### 二、利益均衡的正当:食品安全治理的一种域外考察

美国在食品安全治理方面成效比较显著,在食品安全政府监管机制中,主要部门多达20个,监管

部门相互配合、各司其职,形成了一个以预防为主的协同式监管链条。同时,美国政府建立了联合监管网络,将联邦政府、州政府和地方政府纳入其中,统一进行管理<sup>[7]</sup>。在食品安全的法律保障方面,制定了非常具体、可行的内容与标准,且照顾到所涉食品安全之主体的相关利益,覆盖面广、相互衔接、相互支持,就如同撑起了一张保护食品安全的大网。其中,由前总统奥巴马签署的《食品安全现代化法》,不仅理念先进、内容充实、科学性和操作性强,强调以预防为主的监管理念,而且以“促进行业自身更加诚信和自律”,作为所有食品安全工作的标准与基本原则<sup>[8]</sup>。此外,美国食品企业珍惜荣誉——把成为合格的供应商作为自身荣耀,它们对政府监管部门制定的“没有及时报告与食品安全有关的问题会受到刑事起诉”这条规定作出确信与义务性承诺。它们不仅自愿建立健全食品的可追溯机制,还承诺一旦发现本企业生产的食品存在质量问题,则保证企业会在24小时内向食品和药品管理局或食品安全检验局作出说明与报告。

对日本而言,其建立的多部门分散监管模式已相对完备,并在实际监管过程中起到了实效。同时,日本有一套包括《食品安全法》在内的相对比较完备的“国民健康至上”的法律、法规体系。日本在重视“消费者权益”的环境氛围里,除明确政府监管部门的责任义务外,还特别强调食品生产经营者的责任,视消费者的信任作为企业的生存之基、立身之本,重视食品安全的道德教育,发挥道德教化的功能。另外,欧盟及其成员国也建立了较为完善的食品安全保障与治理体系。经考察发现,食品安全治理较为完善的国家,其食品安全的“社会共治”模式已成常态,其实质也是实现治理主体之间理性协商后的利益均衡,一种交换正义与分配正义的妥协与选择,而资源与利益的优化配置也是一种公共利益的宣示。

### 三、利益均衡的优先:食品安全“共治”模式主体间的有效协同

追逐利益是企业的本质属性,人们无法预知也不能苛求所有企业都道德高尚,尽管企业需具备基本的“良心”。贝克认为,责任更需要成为普遍性的伦理原则,这就要不断加强对工业文明和风险影响的“集体

反省”。通过培育每一个社会成员特别是企业的风险伦理和责任伦理,就能有效减少风险的发生和风险的损失<sup>[9]</sup>。对于我国而言,在社会结构转型的视野下进行食品安全社会共治,并不是简单地增加执法投入或加重食品安全违法的法律责任,而是整合社会力量,重新配置治理资源,使食品安全社会共治的主体间实现利益共享或价值“共情”,即权利公平、机会公平、规则公平及其地位平等。

#### (一)人性需求:食品安全“共治”主体间的利益享有

人作为一切社会关系的总和,没有需要也就无所谓利益。食品安全事故及其共同治理可以很好地满足“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”<sup>[10]</sup>的需要。英国古典经济学家亚当·斯密对“经济人”的趋利本性进行了分析:“我们每天所需要的食料和饮料,不是出自屠户、酿酒家或烙面师的恩惠,而是出自于他们自利的打算,我们不说唤起他们利他心的话,而说唤起他们利己心的话。我们不说自己有需要,而说对他们有利。”<sup>[11]</sup>在斯密看来,自利是个人经济行为的原始动因。食品安全治理的动因是利益,或者说对利益的追求。在利益多元化的时代,所表达的利益要求往往涉及特定公民、公民组织或者特定群体或阶层的利益,有时也涉及公共利益。理性选择理论认为,个体是行动的承担者,也是一个理性行动者,即个体追求的是各种约束条件下的最大化利益,或者倾向于作出最优的选择。对于社会共治的主体来说,其权利(力)行使、行为协同准则是自身利益的最大化。社会是一个由所有阶层组成的整体,公共利益或人民利益是趋向,与阶层或主体间利益的共享、均衡相较,有时或可能会沦为一种说法或修辞。

#### (二)法律规范:食品安全“共治”主体间的利益保障

风险社会的到来,安全诉求的增强,为利益冲突设置了一种特殊的语境,反映在法律上,即法律应当积极介入到风险预防与多元利益满足中去。纵观我国食品安全监管的法律现状,2015年修改的《食品安全法》,从法律层面上构成了我国食品安全监管法律体系的核心,对我国食品安全监管起到了重要作用。针对食品安全共治主体间利益的配置及保障,已基本形成了以食品安全为核心,其他相关法律为基础,国家法规、规章为主体,地方法规、规章为补充,

国家标准为技术保障的食品安全监管法律体系,为食品安全“共治”形成“预防为主、风险管理、全程监控、社会共治、责任治理”的新体制提供了有力的法律依据<sup>[12]</sup>。

### (三)伦理教育:食品安全“共治”主体间的利益公平

食品是特殊的商品,社会需要对食品安全问题中所凸显的各种道德难题与矛盾给予关注和解答。正如哈耶克认为,“市场经济最重要的道德基础就是责任感”,因为这种责任感源于每个人对自己行为的一切后果负责的道德感。与食品安全法律、法规相比,伦理道德作用的范围更广,是一种软约束,能够深入人的内心<sup>[13]</sup>。企业作为食品的生产者、销售者,直接控制着产品质量和食品安全。企业家作为社会中的精英成员,理应具备高于一般成员的责任感和良心。同时,“从农田到餐桌”这个过程都直接关系到消费者及社会公众的身体健康和生命安全,社会公众需要积极参与到食品安全的治理中,守护基本的社会公德与底线,坚持揭露、曝光、抵制食品安全事故企业,甚至通过司法诉讼、行政救济等途径维护宪法所赋予的基本权利。当然,政府存在的正当性和合法性决定了维护社会的公共秩序和利益,是任何一个历史发展阶段中任何一个政府所必须承担的基本职责<sup>[14]</sup>。政府转变角色与职能,自觉做好食品安全伦理教育的守护者、引导者、建设者,从长远来看,对食品安全治理主体公平享有利益是有效的。

## 四、利益均衡的实践:食品安全“共治”模式的一种规范

利益均衡是食品安全“共治”模式进化的重要路径。为使食品安全协同效应明显,应充分兼顾利益的多元诉求,把“共治”利益的牺牲和摩擦降到最小限度。利益的合理配置是利益均衡实现的重要载体。“均衡”除了占有利益较多的阶层和个体自发让渡适量权益的平衡、对等之基本含义外,也包括利益的主动建构过程与主体认知上的平衡状态。

(一)企业、公权力、公众外部性之间利益的规范性协同

### 1.企业与公权力之间协同的效用主义

我国企业实行登记设立制度,而食品行业实行

特许经营制度,因此,食品企业的设立、运营需要公权力的核准与许可。企业在运营过程中,应向政府及时报告、披露各种信息(包括经营信息、食品安全相关环节信息、行业相关信息等),接受政府的监管,并向政府缴纳税收。市场自由放任的特性,为公权力的干预提供了机会,但公权力的干预是有限的。在食品企业运营过程中,公权力的干预表现为设立法律等行为准则和标准,对违法经营的企业进行行政处罚,追究相应的法律责任,同时通过行政、司法手段保障企业的合法权益。公权力在平衡公共利益与个人利益之际,需要将“无限政府”转变为“有限政府”,进一步建立和完善食品安全信息发布制度以及生产经营者信用档案等。

### 2.企业与公众之间的意识性互动

企业以赢利为目的,以利益最大化为目标,而公众的需求是企业存在的基础。公众与企业是市场的主体,市场需求决定了市场的存在与市场供应。公众的选择和偏好会影响企业的行为。如果公众在选择食品时,缺乏质量伦理意识,不关心食品质量是否合格,企业就会为了降低成本而肆意生产不合格的食品;如果公众偏好优质产品而抵制劣质和不合格的产品,企业就会因害怕失去市场而减少或者不生产劣质产品<sup>[15]</sup>。企业对公众的反馈则是在给公众提供所需食品的同时,也提供合理的价格和足够的食品信息反馈。一方面,价格会影响很大一部分消费者的消费选择,也能够一定程度上较为直观地反映食品的质量与安全程度;另一方面,足够与可理解的信息是消费者作出消费选择的基础和依据。

### 3.公众与公权力之间的良性互动

公众中的个人或者集体在参加市场活动过程中,当人身、财产或者其他合法权益受到侵害时,公权力救济是其最后的保障,具体表现为司法救济。在食品安全治理网络互动过程中,公权力对公众而言,一方面,需要向公众反馈食品企业信息,监督、督促企业及时向公众披露相应的信息;指导公众中相应的组织如消费者组织、自治组织、媒体等开展各种技术活动、维权活动、普法活动、宣传活动。另一方面,政府应对公众进行教育,加大食品安全基础知识的普及力度,提高公众自身对食品安全的识别和预警能力;同时培育公众的公共精神,促使公众以利他的方式关心社会公共事务,并愿意承担责任<sup>[16]</sup>。

食品安全社会力量的监督,对强化国家监督具有推动作用,也可以弥补政府监督的不足。媒体作为社会公器,有责任和义务客观公正地报道食品安全事件。利益是一切社会关系的核心,利益均衡是公权力、企业、社会公众之间协同“共治”的预设前提与基础,二者相辅相成、相互支撑。详见食品安全治理三维结构图。

## (二)企业、公权力、公众内部性利益的理性认同

### 1. 食品企业间利益的合意:社会责任与长远利益的妥当

随着现代社会的分化,在食品企业之间也存在着细致的分工,从“农田到餐桌”的过程中,密切的协作是食品企业之间的常态。协作的关键在于承担不同分工的食品企业之间如何分配市场利润,如何在保障食品安全的前提下进行高效运作,使得各自的利益达到最大化。此外,对于企业利益的理解不能抛开其所处的社会环境,不可局限于自身利益追求的范围之内进行思考。其中,社会连带主义、社会利益、企业社会责任和风险社会等理论,均为我们审视企业利益和参与食品治理提供了依据。2009年2月28日颁布的《食品安全法》虽然建立了食品召回制度,但是,现有的食品召回信息只能见诸各种媒体,报道也缺乏完整性。实际上,食品召回较好地解决了市场的“外部性”问题——主要体现为食品生产的负外部性。借助食品的召回可以实现生产者意外受益与消费者无享受损的互补,引导企业自主解决外部性问

题,同时也就较好地实现了“内部化”,符合“企业社会责任”与长远利益的追求。

### 2. 公权力间利益的关联:政府职能的有限与有效

食品安全是一项公共利益,推动食品安全建设是我国服务型政府建设的一项基本义务和责任。布坎南指出,政府不计成本的低效率、自我权力扩张以及官员“寻租”所引致政府陷阱的效率损失远大于市场缺陷<sup>[17]</sup>。实际上,在次优经济条件下,市场容易失灵,帕累托改进型政府干预能够矫正市场失灵,促成公共利益的最大化。维护社会的公共秩序和利益,是任何一个历史发展阶段中任何一个政府所必须承担的基本职责<sup>[18]</sup>。公权力是食品安全治理各参与主体中的保障力量,是市场各方行为规则的制定主体。公权力既要做到职能“有限”,更需要行政“有效”。立法机关需要根据行政执法、司法机关在实践中遇到的问题和总结的经验适时修改和完善法律相关规定。行政机关之间也要共享食品安全监管信息。司法机关一方面是公众权益救济的最后保障,另一方面也是行政机关的执法监督机关,当行政机关在执法过程中存在违反法律规定的程序或者其他违法行为时,行政相对方可以依法向司法机关提起行政诉讼。

### 3. 公众间利益的选择:权利维护的能动性与其相称性

公众是食品安全治理的最直接受益者,因而“公民才最终是自己利益的最佳裁判”<sup>[19]</sup>。作为食品消费者的公众,能够以口碑效应和媒体曝光等相称性的形式维护自身利益,对食品企业采用“用脚投票”进行市场选择、筛选,该种及时而又高效的“声誉罚”可能直接影响企业的生存与否,是企业最无法承受之重。

## 五、期待图景:走向利益均衡的一种规范“共治”

当前,食品安全成为“法治国下的一个隙裂”。随着新《食品安全法》的“社会共治”模式确立,依然是以公权力有效实施管理为最重,利益聚集而欠缺平

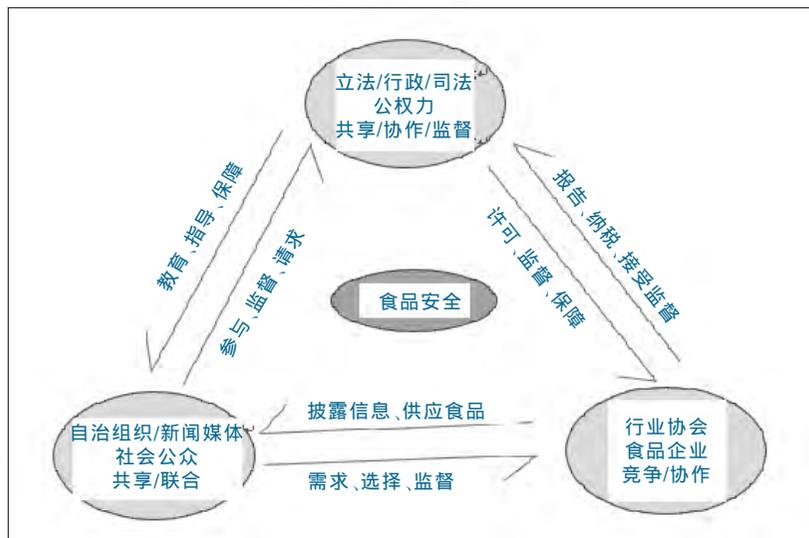


图 食品安全治理三维结构图

衡,漠视了对其他治理主体利益的关注与认同,权力与权利严重失衡。在契约精神下,在食品安全领域引入强制保险制度,不断建立和完善各种治理机制,如食品安全风险监测和风险评估机制、食品安全全程监管机制、信息共享机制、食品安全全程追溯制度等实现规则之治,并通过“共治”主体彼此的协商和折衷来兼顾多元利益,或者由各方以共同利益为导向实现利益均衡,促进公权力与非政府社会力量治理权的利益均衡,不仅可以明晰公权力介入“共治”的价值及限度,还益于其他主体的利益获得有效配置,促进食品安全“共治”模式的进化。

参考文献:

- [1]全国人大常委会.食品安全乃“国家安全”[EB/OL].<http://news.xinhuanet.com>,2011-06-29.
- [2]于立东.心理咨询中的利益平衡理论[M].南京:南京大学出版社,2011.
- [3]王婷婷.中国食品安全发展报告今发布调查显示——近七成食品安全事件明知故犯[N].法制晚报,2014-02-28.
- [4]Peter Taylor -Goody, Jens O. Zinn. Risk in Social Sciences[M].Oxford: Oxford University Press,2004.
- [5]曾鹰,唐凯麟.食品安全监管的伦理失范与构序[J].广西社会科学,2013,(11).
- [6]理查德·A.波斯纳,著.沈明,译.论剽窃[M].北京:北京大学出版社,2010.
- [7]Henson Caswell.Food Safety Regulation:an Overview of

Contemporary Issues[J].in Food Policy,1999,24(6).

- [8]吴麦克.美国食品如何“安”[J].中国农业信息,2012,(23).
- [9]崔德华.贝克的风险社会观及其当代价值研究[J].齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版),2010,(5).
- [10]马克思.第六届莱茵省议会的辩论[A].马克思恩格斯.马克思恩格斯全集(第1卷)[C].北京:人民出版社,1995.
- [11][英]亚当·斯密,著.郭大力,王亚南,译.国民财富的性质和原因的研究(上卷)[M].北京:商务印书馆,1972.
- [12]曾祥华,等.食品安全法新论[M].北京:法律出版社,2016.
- [13]Daniel Sperling. Food Law, Ethics, and Food Safety Regulation: Roles, Justification, and Expected Limits[J].Journal of Agricultural and Environmental Ethics,2009,(3).
- [14]孙文.食品安全问题的历史分析及现实意义[J].世界农业,2014,(1).
- [15]余吉安,刘会.基于消费者行为的食品安全治理研究[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2016,(5).
- [16]石庆红.论食品安全治理中的公众参与[J].江汉大学学报(社会科学版),2016,(3).
- [17]廖进球.论市场经济中政府[M].北京:中国财政经济出版社,1998.
- [18]孙文.食品安全问题的历史分析及现实意义[J].世界农业,2014,(1).
- [19][英]戴维·赫尔德,著.燕继荣,等译.民主的模式[M].北京:中央编译出版社,2004.

[责任编辑:陈瑾]