

文章编号:2095-0365(2011)03-0043-05

食品安全的社会治理

奚竹君

(石家庄铁道大学 人文学院,河北 石家庄 050043)

摘要:食品安全问题是社会治理问题。食品安全的社会治理有三个维度:一是生产者、销售者自我道德约束;二是行业自律;三是政府监管。目前食品安全社会治理存在的问题是过分注重政府监管,忽视行业自律,诚信道德文化缺乏,安全食品生产和消费的机制没有理顺。打造食品安全的长效机制,必须重视诚信文化建设,以“业必归会”为原则组建强有力的行业组织并使之发挥行业自律功能,注重发挥农村专业合作社在食品安全中特殊作用,采取措施理顺安全食品生产和消费机制。

关键词:食品安全;社会治理;行业自律;安全食品生产和消费机制

中图分类号:C916 **文献标识码:**A

食品安全涉及农业生产者、加工者、储存者、销售者、农业投入品的生产者和销售者、监管部门、消费者等各类社会主体,涉及利益调整、社会管理、法律规制、行业自律、道德建设等方面,从这一角度而言,食品安全问题是一个社会治理问题。就社会治理而言,应当注重发挥各社会主体在保证食品安全中的作用,特别是应当注重发挥生产者和销售者的自律和内部监督作用,将生产者、销售者自律与政府监管结合起来,这是打造食品安全长效机制的必然选择。

一、食品安全社会治理的三个维度

在食品安全中,社会治理涉及三个维度:一是作为个体的生产者、销售者自我道德约束;二是通过生产者、销售者组织的自我管理,即行业自律;三是外部的政府监管。三个维度缺一不可,各有优缺点。道德素质是食品安全的根本保证,如果食品生产者、销售者具有高度社会责任感,诚实信用素质高,则不需要花费高昂的社会成本进行监管,食品安全法律法规及技术标准就能得到很好执行,食品安全就能得到保证。加强道德建设、增强自身素质是保障食品安全成本最低的治理方

式。中国传统商人非常重视诚信、义利教育,那个时代没有政府监管,从晋商、徽商等成功商人的身上都看到了对诚信守义的自我坚守。在当今社会,许多老字号之所以能够屹立商海历经几百年而不倒,其根本也是自身素质铸就品牌信任。例如,对著名老字号,如六必居、王致和、桂发祥等,消费者是不会怀疑其食品安全问题的。

食品安全治理的第二个维度是行业自律。行业自律的推行依赖于强有力的行业组织。在市场经济环境下,同一行业中的企业或商户不只是竞争者,也是利益相关者。他们都面临共同的经营环境,市场准入、税费高低、技术标准、贸易壁垒等一系列问题,这些问题并非针对某一经营者个体,而是针对全体企业和商户的。更为重要的是,同一行业的经营者的都要承担行业连带责任的风险。经济学研究表明,某一行业的发展有赖于买卖双方长期的博弈,在长期博弈中,卖方始终处于信息优势地位,买卖双方信息不对称,在每一次买卖博弈中,卖方都存在利用优势信息欺瞒买方的机会。例如,消费者购买食品,主要看外观标示,至于食品中的成分和添加剂,外观标示内容是否与实际符合,消费者很难弄明白,而生产者自己最清楚。

收稿日期:2011-04-22

作者简介:奚竹君,女,副教授,研究方向:经济法学、法律史学。http://www.cnki.net

生产者完全可以以与外观标示不符的假冒伪劣产品欺瞒消费者。但这样的欺瞒只能是暂时性的,一旦消费者认识到这种欺瞒,不只对与之直接交易的生产者产生不信任,而且对生产者所处整个行业产生不信任,拒绝购买该行业所有经营者的产品,这就是连带责任。在市场经济条件下,连带责任广泛存在,任何经营者的不道德行为必然株连其他经营者。并且,由于现代社会信息高度发达,特别是互联网的存在,任何对行业不利的消息都会迅速放大传遍整个世界,行业内少数经营者的不道德以及违法行为不仅给行业带来灭顶之灾,甚至波及相关行业。“三鹿事件”就是典型事例。当奶粉掺加三聚氰胺被揭露出来时,先是奶粉、液态奶、其他奶制品,随后是以牛奶为原料的其他食品,然后是养殖业、饲料行业无不受到严重冲击。“双汇瘦肉精事件”再一次提供了佐证,当某些养猪户使用瘦肉精被揭发出来时,从来没有使用过瘦肉精的养猪户同样受到株连,不但生猪收购价降低,而且根本卖不出去,全国养猪行业一周损失就在3亿元以上^[1]。避免株连最好的办法就是将行业经营者组织起来,自我约束,自我管理。因为行业内任何不道德行为和违法行为,以及行业潜规则,从业人员最先知道,其危害性也最为清楚。如果他们必须为别人的不道德或违法行为承担责任,他们就会主动地揭露害群之马,惩罚害群之马,主动维护行业正常秩序。其实,行业自律在中国有深厚传统,传统中国并没有西方那样严密细致的民法典,更没有数量繁多的监管部门,却存在名目繁多的行会、会馆、公所等商人组织。行会、会馆、公所制定严密细致的行规行约,并依据行规行约对商户自我管理,这些规约涉及生产和经营上的各个环节,从生产组织的形式和规模、原料的获得和分配、产品的数量和质量、业务的承接、销售的范围、度量衡的标准、货物的价格、结帐的日期到同行之人的行为、福利和相互关系等等无所不包。没有法律调整、没有政府直接管理却能保证市场秩序稳定,无疑说明了通过行业自律进行社会治理的成功。另外,行业自律不须花费高昂社会成本,是一个成本低、效果好的社会治理形式。

食品安全治理的第三个维度是政府监管。政府监管,目的是平衡信息不对称状态,保障消费者权益,达致社会公平。关于在食品安全中加强政府监管的论述较多,这里不再赘述,但政府监管是

成本最高的社会治理形式。

二、当前食品安全社会治理存在的问题

(一)过分强调政府监管而忽视监管负作用

在现行的食品安全社会管理中,一有风吹草动,就强调加强监管,加强政府部门的作用。孰不知这样的思路过分抬高了监管部门的作用,而忽视了由此产生的副作用。监管同样存在政府失灵问题。一是社会成本过高。政府监管必然要设置相应的机构配置相应人员,自然造成政府机构的庞大,社会成本提高。而过重行政成本不仅不能带来社会财富增加,反而使社会财富无谓消耗,阻碍社会经济发展。二是效率低下。僵化的办事程序,以及有意无意的行政不作为必然导致效率低下,部门间的扯皮在所难免;三是寻租和腐败。过多的监管,意味着政府权力的集中,这就为一些监管部门及少数工作人员,利用手中权力寻租,谋求部门利益和个人利益打开了方便之门。在双汇瘦肉精事件中,每头猪花两元钱就能买到动物检疫合格证明、运载工具消毒证明和五号病非疫区证明三大证明,无需检测“瘦肉精”,每头猪交10元钱就能得到一张“动物产品检疫合格证明”。不难看出,监管成了某些部门某些人牟取私利的工具。其实,多年的教训早已证明,过重的权力必然存在腐败,而监管范围越大,腐败机会就越多,瘦肉精事件只不过是增加了一个新的例证而已。

实际上除了上述问题,监管也不可能覆盖食品生产每个角落。众所周知,食品安全关键在农业生产。在我国,大规模集约化生产并未形成,一家一户的零散式生产占相当比例,农民生产活动很大程度上无法监管,如农民天不亮就下地喷药施肥,半夜起来喂牛挤奶,凌晨杀猪宰羊,并且这些活动往往又是一家一户分散进行的,要想监督所有这些活动客观上根本不可能。另外,就生产标准来说,很多产品无法定标准。如我国有很多小吃,风味、口感各异,正好彰显了其特性,如果同一划标准就失去了其本质属性;又有很多祖传手工艺的食品,如果整齐划一也就失去其特性。若果真如此,食品安全未必得以保障,丰富多彩的人民生活肯定会单调又乏味。因而,在食品安全中,监管不可能包揽一切。

(二)行业组织社会治理作用没有充分发挥

行业组织是同行业经营者自愿组建并自主运作的,以维护行业和会员利益,促进行业整体发展的同业组织。行业组织主要功能有行业代表、行业服务、行业调解、行业自律,其中,行业自律是其社会治理的重要内容。

行业组织的社会治理是建立在市场经济连带责任基础上的,因为任何行业经营者的不法行为都可能为整个行业带来灭顶之灾,为保证整个行业的生存发展,有必要将行业经营者组织起来,互相监督,自我管理,自动维护行业秩序,进行行业自律。因为行业自律依赖于行业自我管理,因而,与政府监管相比,行业自律几乎没有社会管理成本。另外,行业组织的社会治理有一个政府监管不可能具有的优点:即将行业利益和行业自律有机地结合在一起,融监督于利益之中。行业组织提供的行业调查、行业代表、行业调解、开拓市场等功能,只要是行业组织的成员,无论地位高低,财力厚薄,谁都可以享受,这等于是为所有行业组织成员提供了一种组织福利。而这种利益行业组织成员一般都不愿舍弃,因而,为了享受福利,行业组织成员会自愿地接受组织的规则约束甚至惩罚,乐于遵守组织的规范。这种将利益与自律结合在一起,融监督与利益于一体的管理方式,实为一种高超的治理艺术,也是一种大智慧的体现。

正是依赖这一高超的治理艺术,传统中国的行帮治理成为中国历史上成本最低、整体治理效果最好的治理方式,传统社会商业活动规范主要依靠这种行业自律。清末民初,行会、公所开始向同业公会、商会嬗变。而在那个政府四分五裂的特殊年代,同业公会、商会的行业治理功能依然存在,并且商会在某些地方几乎承担了全部社会治理职能。如清末苏州商务总会通过其外围组织——商团、市民公社、教育会、救火会、农会等,形成了一个涉及社会各个领域的商人社团网络,商会通过这一网络,对军事、市政、教育、卫生、公益等诸多领域产生影响^[2]。南京政府上台后,虽然加强了对同业公会、商会的控制,但通过法律途径明确了他们的自律职能和行业中的地位,实际上强化了他们的行业治理功能。解放后实行的计划经济消灭了行业组织的治理空间,也从形式上消灭了它们的存在。改革开放后,行业组织开始

恢复,但由于他们原有的职能被政府行使(如市场准入本是行业组织职能,现在由工商部门行使),而政府因为部门利益又不真正放权,因此,行业组织始终处于尴尬地位。

在食品安全中,行业组织的社会治理存在以下主要问题:一是许多行业组织由原来政府部门改制而来,一直处于“二政府”状态,没有进入行业组织的角色;二是我国至今没有一部行业组织法,规范行业组织法律主要是地方性法规,行业职能缺乏高层次法律支持;三是行业组织没有实行“业必归会”制度,行业经营者可以参加行业组织,也可以不参加行业组织,导致行业组织覆盖面低,缺乏应有的权威性,自然很难实行全行业自律。四是由于没有法律调整,行业组织本身乱象丛生,乱收费、乱发匾等行为严重损害行业组织形象,致使行业组织公信力不高。行业组织不能发挥应有作用,是至今食品安全难以保障的重要原因。

(三)商业道德诚信文化建设严重滞后

中国传统社会是个十分重视信用培养的社会,“人无信不立,事无信不成”是妇孺皆知的诚信观念。在商业活动中,诚信是立商之本,是企业成功的经营之道。如著名的徽商在商业活动中将“以诚待人”、“以信接物”、“以义为利”作为道德规范,并以此为核心形成了商人文化^[3]。但长期以来对中国传统文化的不当批判,使诚信教育出现断裂,在拜金主义、个人主义的影响和冲击下,现代社会中的许多人见利忘义,没有道德观念。人们一旦丧失了心灵的约束,则什么样的坏事都可能做出来。法律虽然可以惩罚不诚信行为,却无法造就道德观念。西方社会的商业活动是靠契约来制约的,而契约遵守的基础仍然是信用。食品行业是关系人们生存和健康的行业,诚信道德建设尤为重要。然现实社会中,商业道德诚信文化建设严重滞后,有相当一部分食品行业经营者急功近利,见利忘义,没有长远打算,为谋求小利不择手段,这是近几年食品安全事件频发的重要思想根源。

(四)食品生产和消费的机制没有理顺

食品安全是一个从“农田到餐桌”的系统工程,涉及众多的生产者和消费者,这就涉及到一个理顺生产和消费机制的问题。试想一下,花费了较高成本的安全食品却卖不了高价,甚至卖不出

去,这样的食品安全可能维持吗?而现实中确实存在这样的问题。最为典型的表现是农产品安全。一般而言,安全农产品的生产要求使用低毒、低残留农业投入品,按照规定的技术规范生产,这必然造成农民生产成本增加,因为低毒、低残留的农业投入品,价格往往高于高毒、高残留投入品。如一亩水稻用高毒农药甲胺磷杀虫只需50~60毫升,折算亩成本约1.5元,但甲胺磷的替代产品,如用2%阿维菌素喷施一亩水稻,成本在15~20元,一次喷施农药成本就是原来的10倍。并且,替代农药易产生抗药性,必须增加用药量和喷施次数,这又变相增加了成本投入^[4]。按理说,安全农产品花费了较高成本理应卖高价,但现实却是高价安全农产品频遭冷遇,消费领域只限于高收入人群和礼品消费,对大多数消费者而言,消费时主要考虑价格因素,尽管他们安全意识很强,但他们接受的是在同等价格或略高价格条件下的安全性。有关调查也证明这一点,“虽然大多数被调查者表示愿意为可追溯农产品支付高于普通农产品价格,但愿意支付的被调查者中,仅有30%的人愿意支付高于10%的价格”^[5]。如果价格上涨100%或者更高,可想而知有多少人愿意为安全食品买单。看看超市里普通鸡蛋柜台前的人头攒动和无公害鸡蛋柜台前的冷落寂寥,就知道当前安全食品的消费困境。这其实是又一种生产和消费矛盾。生产目的是为了消费,如果消费不能启动,必然无法带动生产。何况鲜活农产品保值期很短,卖不了就得亏本。消费者不接受质优价高产品,则必然“劣币驱逐良币”,安全食品生产就不能扩大,甚至趋于萎缩。生产和消费关系没有理顺是当前困扰食品安全的又一严重问题。

三、食品安全社会治理的具体举措

(一)以诚信文化重塑食品行业经营者灵魂和行业威信

诚信是立足之本和发展之源,应深入挖掘中国传统文化的诚信资源,并创造性地转化为现代人诚信品质,用诚信观念重塑人们的精神家园。食品行业经营者应当将诚信文化作为自己安身立命之本,并将企业诚信文化建设与企业社会责任、法制教育结合起来,形成以诚信为根本的企业文化,培养具有较高文化道德水平、具有良好诚信意识和法制意识的员工队伍,这不只是保证食品安

全应承担的义务,也是企业可持续发展必要的社会资本。

(二)建立强有力的行业组织以保证行业自律

缺乏诚信意识,但若有良好的诚信制度,可以“强迫”没有诚信意识的人不得不上诚信之路,可以减少甚至避免重大食品安全事件的发生。建立强有力行业组织,以行业自律确保经营者诚信就是这样的制度举措。

建立强有力行业组织并使之发挥行业自律作用,必须采取以下措施:第一,政府应鼓励组建行业组织,支持行业组织行使职能。如指导本地区符合条件的行业组建行业协会,对行业协会组建给予政策支持;第二,政府应支持行业组织实行“业必归会”,所有的经营企业和个体工商户一律加入行业协会,不入会者不得进入行业经营,政府部门在从业证照办理中要体现这一做法。食品行业是关系人们生命健康的产业,必须实行“业必归会”原则,这种做法似乎体现了政府强制,但惟有如此才能保证行业组织社会治理效用。试想一下,经营户可以加入行业组织,也可以不加入行业组织,行业组织能不能组成就是问题,即使组建了也不具有全行业代表性,何谈行业自律?何谈行业组织社会治理?第三,行业协会组织全体经营者制定行业规范,对违反行业规范、危害行业整体利益行为,任何商户都有义务规劝和举报,对发现的制造、销售不安全食品的经营者,行业协会有权根据行业协会章程和行业规范进行处罚,对情节严重的,交由政府有关部门处理。第四,如发现有人生产、销售不安全的食品,或者其它危害行业整体发展行为,由行业组织出面举报。这是因为,个人向监管部门举报,监管部门不作为的,个人基本上无计可施。虽然举报人可以按规定向上级主管部门举报,但实践中举报人要考虑举报成本,上级主管部门接到举报后往往也通过下级部门解决,举报人或将面临被打击报复风险。以行业组织出面举报,份量自然重于个人,也没有打击报复考虑,即使监管部门不作为或不严格执法的,行业组织向上级领导和上级部门反映,效果要好于个人举报。行业组织的存在,解决了正常经营的商户对不法商户危害行业行为无计可施,不得不承担连带责任的无奈,清除了害群之马,使行业诚信建设有了可靠的制度保障,使食品安全同样具有了

可靠的制度保障。

(三)重视农民专业合作社在食品安全中的特殊作用

保障食品安全,首先要保证农产品安全,因为人类生存所必需的食物,都直接或间接地来源于农产品。而保证农产品安全,必须规范农民的生产经营行为,主要是规范农民在种植养殖活动中农药、化肥、兽药、地膜及其他农业投入品的使用。但我国农业生产组织化程度较低,而规范一家一户的农民种植养殖行为几乎是不可能的。农民专业合作社则解决了这一难题。农民专业合作社可以通过对农民统一进行技术指导,统一购入种子、化肥、农药、兽药,统一施肥喷药,统一检测,以统一的品牌销售产品,整合生产过程,降低农药、化肥、兽药等农业投入品的使用,选择安全低毒的农业投入品。更为重要的是,农民专业合作是将分散的农民组织起来,能够起到行业组织自律的作用。众所周知,三鹿事件的缘起就是少数养牛户掺加三聚氰胺,试想,一个村庄所有的养牛户组成一个专业合作社,如果一户养牛户的鲜奶中被检测出添加了有害物品,则整个组织所有的鲜奶都将被拒收,其他养牛户能对添加者不理不睬、听之任之吗?处于人情世故、生活环境、自身处境的考虑,添加者还敢添加有毒有害物质吗?同样,如果一个村庄养猪户组成一个专业合作社,用合作社名义销售产品,任何成员因使用瘦肉精而连及整个合作社的生猪都被拒收,这个养猪户就无法在村庄立足,也就不敢胆大妄为使用瘦肉精。如是,不需要监管,当然没有巨大的监管成本,养殖户就能自觉维护食品安全。其三,专业合作社还是安全食品生产和销售中的重要一环。农民也是理性生产者,我国农业生产现实情况是生产和消费分开,生产者承担全部风险,这非常不利于安全农产

品生产。一来从生产成本角度考虑,农民不愿意使用高价低毒农药等农业投入品,更倾向于使用低价高毒农业投入品;二来他们也要考虑风险,使用高成本低毒农业投入品生产的安全农产品卖不了高价,没有利润甚至亏本怎么办?理顺生产和消费关系,应当发挥消费者组织和农民专业合作社组织的作用。消费者协会把消费者组织起来,农民专业合作社把农民组织起来,二者直接见面协商安全食品生产消费问题,形成“订单农业”。消费者协会预先通过农民专业合作社支付给农民一部分生产费用作为定金,并对生产过程监督,农民生产的安全农产品通过“订单”直接供应消费者。这样,既能保护农民利益,又保证了食品安全。

(四)理顺安全食品生产和消费机制

理顺安全食品生产和消费机制,除了注意发挥消费者协会和专业合作社的作用外,尚需注意以下几个方面:首先,重视培养消费者安全食品消费习惯,使消费者对食品安全的关注转化为现实的购买力。其次,政府应鼓励安全食品消费,在市场环节减免一定税费,以降低安全食品价格。第三,规范超市等销售场所行为。一些超市滥用其在销售渠道方面的优势地位,向供货商收取名目繁多、数额巨大的各种费用,将自身经营成本转嫁给供货商,供货商不堪重负,只得将高昂费用摊加到产品上,造成产品价格居高不下。对安全食品而言,本身种植养殖成本高,价格相应要贵;超市高昂收费又要摊加到产品价格中;再加上鲜活产品耗损较大,故超市安全食品价格明显畸高。这必然影响消费者购买欲望。为此,政府有关部门应加强监管,约束超市不正当行为,同时鼓励安全农产品形成供应链。只有将生产消费综合考虑,理顺二者关系,形成生产和消费良性循环,才能保障食品安全真正落实。

参考文献:

- [1][作者不详].全国养猪业一周损失超3亿 若恶化对行业是场灾难[N].中国新闻网,2011-03-22.
- [2]朱英.近代中国商会、行会及商团新论[M].北京:中国人民大学出版社,2008.
- [3]唐力行.商人与中国近世社会[M].北京:商务印书馆,2003:28-29.

- [4]徐建华.高毒农药替代品见效慢却卖这么贵[N].南方农村报,2009-05-15(3).
- [5]王锋,张小栓,穆维松,等.消费者对可追溯农产品的认知和支付意愿分析[J].中国农村经济,2009(3):68-74.

(下转第68页)

美学思想的现代转换,无需寻求美学话语于别
的文化系统。而要集中精力去发现中国美学传统,
抢救传统,弘扬传统,在传统基础上建立中国自己的
美学体系,并用它去引导中国新文艺朝着具有
民族特点的方向发展。”先生著述之意,立言之心,
由此可见一斑吧。

王先生这部《中国美学史》论析精彩纷呈,新

见层出不穷,其特色和亮点远不止此,其它如现实
关怀、忧患意识、批评精神、中国原味等也很鲜明。
古稀老人远在国外,却能以如此心境与初衷,这般
文笔与功力,来爬梳传统美学史,不为职称、奖励
和功名,进行一次又一次的学术攀登,这足以给国
内学界及读者强烈的震撼和精神的鼓舞。

Comparative Perspective and Carrying Forward Traditional Culture

—Comment on Wang Wen-sheng’s Masterpiece, “History of Chinese Aesthetics”

DENG Xin-qiang

(School of Literature, Law and Politics, China Mining Industry University, Xuzhou 221116, China)

Abstract: Wang Wen-sheng’s Masterpiece “The History of Chinese Aesthetics” studies our tradi-
tional aesthetics, and concludes the law and experience of the development of Chinese literature and
art, and illustrates the beauty and value of Chinese literature and art. Its outstanding feature is the
“comparative” perspective on emotion and interest development, alternately using a variety of compari-
son methods, such as the comparison between China and the West, comparison between works and
styles and so on, showing a very broad academic vision. The author digs local Chinese resources deep-
ly, promotes the nation’s literary tradition, reflecting the author’s sense of mission and responsibility
as an overseas scholar in carrying forward Chinese traditional culture and national spirit.

Key words: Wang Wen-sheng; *the History of Chinese Aesthetics*; the perspective of comparison;
carry forward the China’s traditional culture

(责任编辑 王丽娟)

(上接第 47 页)

Social Management of Food Safety

DOU Zhu-jun

(School of Humanities, Shijiazhuang Tiedao University, Shijiazhuang 050043, China)

Abstract: It is a problem of social management to ensure safety of the food products. There are
three dimensions: moral constraints of producer and seller, self-regulation of the trades, and govern-
ment regulation. The problems of social management are excessively dependent on supervising and
governing from government, ignoring action of self-regulation, deficiency of moral culture, and lac-
king mechanism to secure food producing and consuming. In order to ensure food safety for long, we
should reconstruct moral culture, structure trade organization for trade self-regulation, emphasize the
special actions of farmer specialization cooperation, and improve producing and consuming mecha-
nism.

Key words: food safety; social management; self-regulation; producing and consuming mechanism

(责任编辑 王丽娟)