

完善我国地方政府食品安全危机应急管理探讨^{*}

熊先兰

(湘潭大学 公共管理学院 湖南 湘潭 411105)

摘要: 面临日益严重的食品安全危机,完善地方政府食品安全危机应急管理是当下进一步提高地方政府执政能力与执政水平的重要路径选择。指出我国食品安全危机管理的诸多问题并分析其原因,从而提出推进应急管理法制化建设,构筑多元长效监管机制,建立健全快速反应机制,提高应急管理科技含量,健全社会参与机制等建议。

关键词: 地方政府;食品安全危机;应急管理

中图分类号: D035.29 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5981(2014)01-0107-04

近年来,随着地沟油、瘦肉精、问题酱油等食品安全事件频频曝光,我国食品安全危机形势日益严峻并严重影响政府公众形象。在应对食品安全危机过程中,应急意识不强、应急反应迟钝、应急处理不当等方面的原因致使地方政府往往成为公众关注的焦点。探讨我国地方政府食品安全危机应急管理有助于提升地方政府的应急管理能力,解决日益严重的食品安全危机,进而提升地方政府的执政能力与执政水平。

1. 完善地方政府食品安全危机应急管理已刻不容缓

1.1 时代的主题

“民以食为天,食以安为先”,食品安全与老百姓的生存、生活及发展息息相关。由于食品安全危机对社会的冲击大、影响广,且其管理涉及多层次、多领域,我国地方政府在食品安全危机的管理中显得心有余而力不足。2012年7月3日印发的《国务院关于加强食品安全工作的决定》提出了我国食品安全的阶段性目标,计划用3年左右的时间整顿食品安全问题。这个决定明确将食品安全纳入地方政府年度绩效考核,并将考核结果作为地方领导班子和领导干部综合考核评估的重要内容。^[1]严峻的食品安全形势对加强地方政府食品安全危机应急管理提出了新的挑战,研究完善地方政府食品安全危机

应急管理的新思路、新方法在当前条件下显得尤为重要。

1.2 食品市场的信息不对称要求地方政府加强管理

食品市场是“柠檬市场”,在柠檬市场中,食品的生产者、消费者和管理者之间存在严重的信息不对称。在这样的市场条件下,在信息资源方面占有优势地位的一方则容易利用自身优势赚取不合理利益,在利益的驱使下,食品企业与个人的违法事件频繁发生,从而产生柠檬市场效应,即好的商品遭受淘汰,劣等商品逐渐占领市场并逐步取代好的商品,从而损害消费者的合法权益。^[2]食品安全危机事件对加强地方政府应急管理提出了新的挑战,要求地方政府进入食品市场领域,对食品市场行为进行监管,形成相应的约束与激励。同时,当食品市场发生危机事件时,由于食品市场信息不对称,作为弱势群体的消费者理应受到作为食品安全危机管理责任主体的地方政府的保护。

1.3 地方政府在食品安全危机应急管理中的重要职责和重要作用

地方政府担当行使地方国家权力、治理地方及地方社会事务的重要职责。^[3]保障食品安全作为社会事务的重要组成部分,必然成为地方政府加强地方治理义不容辞的责任。地方政府理应从保障公众

* 收稿日期: 2013-06-16

作者简介: 熊先兰(1981-),女,湖南常德人,湘潭大学公共管理学院博士研究生。

基金项目: 湖南省省情与决策咨询项目“社会管理创新与长株潭‘两型社会’建设研究”(编号: 2012ZZ6)阶段性成果。

利益、维护社会秩序出发,明确管理的总体目标、阶段性工作任务,运用适宜的管理手段,进行有效的管理。但是,从现实来看,一旦发生了食品安全危机,政府有关部门往往是仓促响应、被动反应,这样的管理难以有效应对食品安全危机。应急管理是为降低突发事件的危害,达到优化决策的目的,基于对突发事件原因、过程及后果的分析,有效集成政府、社会等各方面的相关资源,对突发事件进行有效预警、控制和处理的过程。^[4] 地方政府在食品安全危机管理中建设一套全方位、多层次、强力的应急管理体系有助于提升地方政府应对食品安全危机的应急管理能力。

2. 地方政府食品安全危机应对中存在的问题

2.1 法律体系及其相关制度不健全

第一,食品安全立法与实践发展不同步。近年来虽然制定了《中华人民共和国突发事件应对法》和《中华人民共和国食品安全法》及相关制度,奠定了食品安全应急管理的基本法律框架体系,但是至今尚未出台专门的《地方政府食品安全危机管理法》。已出台的相关食品安全法律法规也还存在明显的缺陷,如食品安全的法律法规主要针对生产领域和流通领域。根据我国相关规定,食品零售终端环节是否合乎法律规定主要是看上一个环节也就是生产环节合法与否,只要生产环节的索票索证符合国家的有关规定,那么食品就很自然地进入食品零售环节,再进入消费者的手中。如果上一个环节把关不好,那么肯定就波及终端环节。第二,行政执法的相应法律程序不完善,尤其是在地方政府部门执法层面,由于地方政府行政人员行使自由裁量权的程序不够规范,行政执法的“人治”色彩浓厚,且由于行政救济法不够完善导致因应急管理需要带来的损失无法获得合理赔偿。第三,信息公开制度不健全,在食品安全危机管理中,地方政府层面缺少食品安全信息公开制度,信息公开的内容过窄、方式落后、渠道不够畅通,地方政府与公众之间信息交易成本偏大,且在现实工作中,地方政府为求稳往往瞒报危机,导致危机愈演愈烈。

2.2 职责权限划分不清晰

地方政府食品安全危机的治理往往需要行政部门多部门、多层次的综合调度与协调管理。而在现行制度条件下,横向与纵向的职责权限划分不清晰与不合理严重影响了地方政府应急管理的响应,贻误最佳治理时期,致使地方政府应对食品安全危机失灵。从横向上来看,同一层级负有直接行政执法责任的五大职能部门之间职责权限划分不清晰,

且各职能部门之间的协同行动机制不健全,临时组建的食品安全危机管理领导小组或危机管理委员会无力统筹、协调各部门的力量,从而引起摩擦,增加内耗,致使危机处理不力。从纵向上来看,不同层级的行政部门在职责权限上也没有明确的划分,当发生地方性食品安全危机时,由于属地化管理不清晰、上级政府部门不放权和下级行政部门无实权等原因,上下层级之间应对危机不力,同时我国各级政府的应急管理能力很不平衡,从省到各地方处理突发事件的能力逐级下降,^[5]在这样的条件下,加强地方政府层面的食品安全危机应急管理显得尤为重要。

2.3 资源配置不合理

在应对具体的食品安全危机时,相关的资源配置不合理严重影响我国地方政府食品安全危机应急管理。具体表现在:第一,人员配备不够合理,我国食品安全应急管理委员会或应急管理领导小组大都是应对食品安全危机组建的临时机构,应急所需的行政管理人员大多来自各主要职能部门,其行政能力参差不齐,相互之间沟通协调难度大。同时,由于危机的突发性和时间有限性,食品行业应急管理所需技术人才难求;第二,财力支持不合理,那些经常面临危机的政府部门缺少必要的“宽松的资源”导致其应急管理工作难于开展,^[6]而且,应急管理所需财力大多是来自上一级地方政府的拨款,且此类拨款通常是在危机状态下仓促拟定,没有经过合理的评估;第三,物资配置相对匮乏或物资配置慢于行动的进行,导致应急管理行动难于开展;第四,科学技术的应用落后于食品安全危机管理的需要,风险预测技术、检测技术、评估技术的配置落后影响了应急响应、应急处理及其善后工作。

2.4 监管不到位

地方政府食品安全危机应急管理工作的顺利开展还需要确保强有力的监管。然而事实上,由于监管人员素质偏低、部门监管职责不明、监管标准体系不科学以及监管过程不完整等导致食品安全危机无法得到有效的遏制。具体表现在:第一,监管主体建设不健全,不仅表现在作为重要参与力量的新闻媒体和消费者的监督意识不强,而且表现在作为重要责任主体的行政监管队伍建设相对落后,行政监管人员的服务意识不强、依法办事能力弱、业务水平偏低;第二,监管职责划分不明确,某些监管部门不能顾全大局,在具体的监管任务中不能扮演好适当的角色,在应该扮演“主角”时甘愿充当“配角”,而在

应当扮演“配角”时又不安于“配角”；^[7]第三,监管所据标准不科学,比如:在速冻米面食品领域,根据国家新制定的《速冻米面食品》新国标,“金黄色葡萄球菌”由原来的不得检出改为限量检出,之前因含“金黄色葡萄球菌”的不合格食品又变成了合格食品,^[8]这一新标准的修改没有向公众解释其定量要求的相对合理性,且在部分专家看来是标准降低的表现;第四,监管过程不完整,“全过程”监管体系建设不到位,主要表现在缺少必要的针对食品安全危机事件的事前监管。

2.5 社会力量参与不足

在我国食品安全危机事件的处理中,政府仍被看做是应对危机的唯一责任主体,新闻媒体、食品企业、食品行业以及消费者的重要作用常常被忽视。社会力量参与不足是在信息不对称的食品市场中新闻媒体、食品企业、食品行业以及消费者主体意识不足、知情权与话语权缺失的表现。社会力量参与不足主要表现为:第一,消费者的危机意识不够高,参与应急管理的积极性不高;第二,新闻媒体的责任意识不够强,对食品安全危机处理不够关心;第三,食品企业与食品行业基于企业保护或行业保护等其他相关原因凭借其占有的优势资源不愿参与危机处理;第四,包括新闻媒体、食品企业、食品行业以及消费者在内的社会力量在地方政府食品安全危机应急管理中的“逆反”作用的形成,社会力量作为危机处理的一支重要力量,其不参与地方政府食品安全危机应急管理工作在一定程度上等同于阻碍该项工作的进展,更为严重的是一些不知实情的新闻媒体、食品企业、食品行业以及消费者很有可能有意或无意猜测、传播危机的危害程度导致社会成员的普遍恐慌,影响危机的进一步处理。

3. 完善我国地方政府食品安全危机应急管理的路径选择

3.1 推进应急管理法制化建设

健全的食品危机管理法律体系为地方政府应对食品安全危机提供了法律依据和法律保障。当前条件下,推进食品安全危机应急管理法制化建设,应着力从以下几个方面入手:第一,健全食品安全法律法规对食品生产、流通、消费各个环节的管理,在生产领域通过索票索证制度、群众举报保护与奖励制度以及日常检查与突击检查相结合等相关规定来把关,在流通领域按照国家质量标准进行全方位的检测,同时不断提升质量标准,使其与国际标准相结合,在消费领域健全消费者投诉机制,对给消费者造

成人身、财产及其他损失的行为个体或团体予以惩罚并对受害消费者进行合理的物质与精神赔偿;第二,完善食品安全危机应急管理的行政处理程序,健全行政救济法这一重要内容,通过程序合法保证各项行政处理工作有法可依、各项行政失职行为有据可责,保护行政行为对象的合法权益,不断推进食品安全领域的法制建设工作;第三,建立健全信息公开制度,通过信息公开,增强公众在心理、行动和物质方面的应对能力。

3.2 构筑多元长效监管机制

为了提高地方政府的监管能力、有效应对食品安全危机,地方政府应努力建设一套全过程、多方位的监管体系。其具体做法如下:第一,多元化监管主体建设,通过提升监管人员的服务意识和检测人员的检测技术水平、增强新闻媒体的责任意识和主人翁精神以及培养大众的危机应对意识,建设以政府为中心、新闻媒体与群众积极披露、极力配合的多元化监管主体体系;第二,监管职责权限的合理划分,以切实处理好食品安全危机、保障公共利益为出发点,协调各监管部门及其监管人员的良好合作关系;第三,全过程、高质量的质量检测标准体系的健全,制定一套涉及原材料采购、生产、销售各环节的高质量标准体系,规避标准与检测漏洞,发挥食品安全检测体系的作用,杜绝诸如“酱油疑案”处理实例中于生产环节采用工业盐水加工的酱油在销售环节检测合格的不正常现象;第四,有效的监管评估,对食品安全监管人员的行政执法工作进行及时有效的评估,规避监管不作为行为并调动相关监管人员的主动性。

3.3 建立健全快速反应机制

建立健全食品安全危机应急管理的快速反应机制,可从四个方面来加强建设:第一,设立专门常设的应急管理机构,在危机发生时,通过专设的应急管理机构避免各部门职责权限不清晰、协同机制不健全的局面,同时在地方政府各层级之间进行属地划分,理清职责权限,形成良好的应急协调机制;^[9]第二,建立应对突发食品安全危机的“事前管理”模式,提升应急预防与应急准备在食品安全应急管理中的重要地位;第三,设置危机事件应急管理专项基金,将食品安全监管所需经费纳入地方财政预算,并配置其他相关物资资源,做好应急准备;第四,加强公共信息的共享与沟通机制建设,于应急管理机构内部建立信息整合心,加强对相关信息的统一管理,于其外部健全信息公开与发布机制,保证沟通及

时有效与信息共享共用。

3.4 提高应急管理科技含量

加强科学技术成果的转化与应用,提高应急管理体系的科技含金量,是新形势下完善地方政府食品安全危机应急管理的时代要求。在当前条件下,地方政府应视具体情况重点做好如下四个方面的工作:第一,运用标准的风险预警评估指标体系加强风险预警,在危机发生前,通过全方位的评估指标体系预测风险的可能危害并及时判定相对合理的应对方案;第二,运用高质量的安全监测技术推进科学监管,在食品市场的监管中,通过不断提高安全监测技术水平规避检测漏洞;第三,采用科学的评估技术,在评估中应坚持定性与定量相结合,重视定量评估的重要作用,增强评估的准确性与可参照性,与此同时,还应重视评估的反馈工作,以保证其对应急管理的约束与激励;第四,运用现代化的信息网络系统进行信息管理与交流,建立地方政府食品安全危机管理信息共享数据库,通过对数据库的统一管理来进行信息输入、存储、查询与运用等,同时建设现代化信息交流平台,在有关食品安全的重要议题上积极引导公众参与“电子听证会”,借助“电子民意调查”取得公众观点,运用现代信息通讯技术的最新成果如微博、飞信等加强政府与公众之间的即时和双向沟通与交流。

3.5 完善社会参与机制

在我国食品安全危机事件的处理中,政府仍是应对危机的重要主体,但政府应同时发挥其统一领导、协调沟通各责任主体共同参与的重要作用。完善社会参与机制包括:第一,保证政府与新闻媒体在危机管理中的合作关系,发挥新闻媒体在地方政府应对食品安全危机中的正面宣传与鼓舞作用;第二,

发挥食品企业、食品行业的参与力量,一般情况下,食品企业、食品行业不会以丢失诚信为代价而去盲目追求高额利润,因此,政府应设置一定的约束与激励机制,促进企业的诚信建设,将企业、行业纳入其应对危机管理工作中去,将食品企业、食品行业的专业知识和行业知识纳入地方政府以及整个社会应急管理工作资源储备库;第三,培养消费者的危机意识,发挥其参与危机管理的主体意识和主动精神,与政府、新闻媒体、食品企业以及食品行业共同应对食品安全危机,维护公共利益和公共秩序。与此同时,应将社会动员与社会统御结合起来,协调政府统一领导和社会力量积极参与,保证地方政府食品安全危机应急管理有序进行。

参考文献:

- [1] 国务院办公厅. 国务院关于加强食品安全工作的决定. 中国政府网 2012-07-04.
- [2] George A. Akerlof. The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism [J]. The Quarterly Journal of Economics, 1970 (84).
- [3] 张文礼. 当代中国地方政府[M]. 天津:南开大学出版社 2009.
- [4] 邹逸江. 国外应急管理体系的发展现状及经验启示[J]. 灾害学, 2008(3).
- [5] 王丹云. 论我国地方政府应急管理机制建设[A]//科学发展观与行政体制改革研究——湖北省行政管理学会 2008 年年会论文集[C]. 2008.
- [6] 王乐夫, 马骏, 郭正林. 公共部门危机管理体制:以非典型性肺炎为例[J]. 中国行政管理, 2003(7).
- [7] 慕爽. 对食品安全地方政府总负责的探讨[J]. 中国食品药品监管论坛, 2009(8).
- [8] 国务院. 聚焦食品安全标准[R]. 每周质量报告 2012-06-17.
- [9] 张晨, 金太军, 吴新星. 应对重大突发公共事件省内政府间协调的制度分析[J]. 中国行政管理, 2010(9).

责任编辑:廖文婷

On the Discussion of Perfecting the Emergency Management about Our Food Safety Crisis of Local Government

XIONG Xian - lan

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan, Hunan 411105, China)

Abstract: On the increasingly serious food security crisis, improving the food safety crisis of local government emergency management is the way of improving the level of local government's ruling ability and the important path selection of ruling level. This article pointed out that the problems of food safety crisis management in our country and analyzed its reason. In addition, it put forward to advance emergency management legalization construction, build multivariate long-term supervision mechanism, establish and improve the rapid response mechanism, improve the science and technology contents in emergency management and improve the mechanism of social participation.

Keywords: local government; food safety crisis; emergency management