

我国食品安全监管失灵探析

陆永娟^{1,2}, 张晓川³

(1. 苏州大学 政治与公共管理学院, 江苏 苏州 215123; 2. 西安体育学院, 西安 710068;
3. 西安建筑科技大学 思想政治教学研究院, 西安 710055)

摘要: 近年我国食品安全事件频发, 监管工具“失灵”成为常态。从政府工具的视角探究缘由, 影响因素较为复杂, 包括工具因素、实施者与目标群体形成的内部环境因素、转型期地方社会生态所构成的外部环境因素, 它们对工具的应用产生着不同程度的影响。洞悉各因素发生作用的内在机理, 亟需建立监管工具应用的长效机制, 优化地方社会生态, 具体从价值层面、技术层面、行为者约束及社会环境层面着手, 提高食品安全监管工具正确应用的程度, 确保食品安全。

关键词: 政府工具; 实施者; 目标群体; 社会生态

中图分类号: X56

文献标识码: A

文章编号: 1009-9107(2014)01-0100-05

前言

近年来, 食品安全问题已成为公众关注的焦点, 食品安全事件频繁发生, 我国的食品安全问题似乎陷入了媒体曝光→政府整治→死灰复燃的陷阱之中。这不仅仅是食品安全领域的问题, 更鲜明地反映了转型期中国社会的经济、政治、社会、文化中的问题, 包括权力与资本的利益链条, 社会的市场化, 道德滑坡等问题, 需要政府、企业、公民的责任与担当。

国内关于食品安全问题的研究颇为丰富, 学者们分别从政府监管的主体角度, 食品安全的制度与技术问题角度, 利益相关者角度, 地方政府的扰动等角度剖析与解释了食品安全问题的成因。各个分析视角为探究食品安全问题及其对策提供了思路, 笔者从政府工具的角度, 对工具应用的技术及其内外部环境进行分析, 以期对食品安全监管工具“失灵”问题予以深入地解读, 增强对工具应用及其社会情境复杂性认识, 为食品安全监管提供新的思路。

一、政府工具的应用

这里的工具是指政府外部的、政府作用于社会的工具, 又称治理工具、政策工具, 是政府实现一定目标的手段。由于工具这一研究途径更直接的与“政府如何做”问题紧密相关, 反映了政府的活动过程, 于是工具——作为理论与实践之间的桥梁, 逐渐作为政府管理手段, 也成为政府实现其职能的方式。20世纪70年代之后, 随着政府职能扩张, 政策的实施过程变得日益复杂, 西方学者开始关注工具, 注重对政府过程的技术考量。

工具的研究经历了工具主义到建构主义的演变, 从单一的工具——目标到工具的主观设计、客观的社会环境、背景分析, 从工具的认知到选择、应用的实践研究。工具主义作为经典的工具研究方法, 主张工具的性质与特征主导着政策活动的过程, 工

收稿日期: 2012-09-17

基金项目: 江苏省普通高校研究生科研创新计划项目(CXZZ12-0780)

作者简介: 陆永娟(1979—), 女, 苏州大学政治与公共管理学院博士研究生, 西安体育学院讲师, 研究方向为地方政府。

具的特质与功能决定了其实施的目标与效果。这种分析方法凸出了工具的中心地位,具有工具至上主义的倾向。其后的工具论从考察工具应用的环境与背景视角来分析,对相关的环境变数进行了分析。建构主义认为工具的选择与目标问题的实现是一个主观的过程,由此主观因素走进了工具研究者的视野,人们开始关注各种因素组成的系统及网络。可见,工具研究的途径由工具内转向工具外,逐渐关注主客观的社会背景及环境因素。

工具的应用是工具方法论的落脚点,实现工具价值的归宿。在工具应用中,工具扮演着重要的角色,同时,“实际的实施活动和效果并不是仅仅由工具的特征所决定的,还由这些工具应用的环境所决定的……相关的环境变数:实施组织、目标群体以及一政策领域的其他政策工具和特征。”^[1]工具不可能自己组织实施,主体不可缺少,包括实施者与参与者,除此之外具体的时空环境变量也是需要考虑的重要因素。若以工具为主线,根据各要素对工具的作用力、影响程度不同,可以划分为两个层次:一个是由工具的实施者、目标群体构成的内部环境,其对工具发挥着直接的作用;一个是外部环境即社会环境,其通过影响内部环境发挥作用。这样,我们能更清晰地把握诸多因素发生作用的机理。

二、食品安全监管“失灵”的工具因素分析

在食品安全问题中,监管工具的技术性因素起着重要的作用,工具的特性、应用方式、应用规律等都在不同程度上影响工具应用的效应。

(一)管制工具的“捕获”

工具是实现目标、解决问题的手段,不同的工具功能与特征也是不同的。监管属于政府的管制性工具,具有较强的政府干预性、直接性,一定程度上会造成资源配置的扭曲。根据“政府管制俘获理论”,管制性工具极易产生政府被利益相关者捕获而导致政府失灵、管制失灵。如麦迪逊所言“任何政府都是由人建立的而不是天使建立,也不是由天使统治的。天使是公正无私的,理性的;而人……热衷于利用政府的权力扩大私人的利益。”^[2]在利益的驱动下,监管者存在被捕获的可能性,导致监管失灵。在食品安全监管中,往往存在此现象,而这些经济活动的负

外部性大多由社会成员来承担,政府与企业的相关责任并没有凸显。

(二)运动式的工具应用方式

工具的应用方式影响着工具的应用效果。运动式初始是作为一种临时性方式解决临时性问题的,然而却成为常规,作为解决食品安全——这一具有持续性、日常性问题的方式。由于管制工具的成本较高,运动式的管理方式虽然可以调动社会力量在短时期内对于凸出问题予以查处,短期内收到良好的效果,但是食品安全作为一个常规性问题,依靠临时性的突击方式是不能有效解决的。如何形成食品安全监管的长效机制才是长久之计,以避免上演“死灰复燃”的食品安全事件。同时,工具的形式过于单一化,食品安全监管中,单靠政府监管的强制性工具,不能有效解决问题。

(三)工具的效果递减因素

政府工具的应用是个动态的过程,受到效果递减法则与政策积累法则的约束。其中,效果递减法则是指一些工具会随着时间的推移,应用效果减弱,因为工具的应用对象有学习的能力,他们会学会如何应对工具,采取行动规避对自身不利的方面。在食品安全监管中,被监管者已习得、掌握了监管这一工具发生作用的方式、方法及规律,故而能够找到规避的策略,会隐藏、逃避生产或者经营链中的问题,致使工具应用的效果逐渐减弱。如何采取有效措施降低这种递减效应,提高工具应用效果是管理者的重要职责。

除此之外,实践中往往存在工具理性的扩张问题,即为了监管而监管,目标被工具所淹没,最终食品安全问题没有得到解决。

三、工具应用的环境分析

工具的应用受到内、外部环境不同程度的影响,多数学者会更多的关注其内部环境,其实,外部环境即转型期的地方社会生态也是不可忽视的重要因素。

(一)内部环境:实施者与目标群体因素

1. 实施主体与目标群体存在着关联性问题。实施主体与目标群体的关联性、依赖性,会阻止或改变工具的执行,出现“治理工具被正确应用的程度”^[3]。每一个行为者都会试图利用这些相互依赖性服务于自己的利益^[1]。在食品安全监管中,监管者与问题

企业存在一定的依赖性。政府官员有经济人的一面,部门管理者有“管理带来的利润”动机,由于监管部门的部分预算收入与监管对象的处罚紧密相关,而放松监管就具有“放水养鱼”之意,这也成为监管者对问题企业查处不力的内在动因。最终,食品安全事件后的政府整治成为“形式主义的恶性循环”^[4]。

2. 实施主体的多元化问题。目标任务的执行由多个部门实施,由于其各自的目标与权力不同,所涉及的利益不相同,有可能出现执行的交叉或空缺,会影响工具的实施效果。食品安全监管中形成了农业、卫生、工商、质检等多个部门负责、纵横交织的监管模式,其权限不明,责任不清,导致监管不力。并且,多元监管主体之间缺乏协作性,影响着监管的实施。目前,我国已建立了由卫生部牵头,国家食品安全委员会负责的协商机制,但是各职能部门的协商性依然不足。如在食品安全信息发布中,多部门对食品安全事件进行解释,但说法各异,甚至相悖,缺乏协商性,无益于问题的解决,在一定程度上降低了相关部门的公信力。

同时,目标群体的复杂性、多样性问题客观存在,增加了监管难度。在我国食品安全监管中,食品生产经营企业数目庞大、分布广泛、参差不齐,行业诚信道德体系滞后,使得监管具有一定程度的复杂性,不容易操作。

(二) 外部环境: 转型期的地方社会生态

工具的应用有一定的社会情境,目前我国社会转型期地方的社会生态构成了工具应用的社会环境。由于食品安全监管主要由地方负责,必然会受到地方的经济、政治、社会、文化等社会生态因素的影响。

转型期地方经济的最大特点就是由地方政府主导的市场经济发展模式。尤其是分税制改革之后,地方成为自主发展实体,推动经济发展成为地方财政的主要来源,为了获得财政最大化,地方政府采取积极的措施支持发展。其中,特色产业、支柱产业成为地方发展的优势及政府扶持的重点,包括食品、药品产业。在这种情况下,往往存在一味追逐经济速度的增长,忽视了经济发展的方式及其目的性,为产品质量及安全问题埋下了隐患。而地方的政治与经济有着千丝万缕的联系,地方官员晋升、政绩考核机制与经济发展密切相关。长期以来,在地方官员的“政治锦标赛”中,经济增长都是作为重要的指标。

政治锦标赛使得地方官员是地区间晋升博弈的运动员,同时政府职能要求他们又必须是辖区内市场经济的裁判员,这两者存在内在的角色冲突,地方政府经常放松监管的职责以交换更多的企业产值以及一直不愿意退出经济发展的大舞台^[5]。可见,地方政府的双重角色使得其对监管施以影响。

转型期的社会、文化是影响监管工具失灵的深层社会背景因素。人们的逐利性膨胀,道德失范,诚信及公共精神缺失。社会过度市场化,人们最大限度的追逐资本,追求个体利益的最大化,而不惜损害他人及公共利益,破坏法律与道德规范,导致社会在一定程度上的无序。这种社会文化氛围影响着地方生产经营者的违规惯性,使个体与社会不能够有效地发挥监督作用。可以说,在转型期社会中的人被物质的强大力量所“异化”了,人的价值迷失在对物质的追求中,期望“企业家的身上应该流着道德的血液”,以社会道德及诚信规范唤醒人们的良善。

可见,在食品安全监管的失灵中,有工具应用技术的因素,也有实施主体与目标群体的主观因素,还有产生这些因素的客观社会环境,解决食品安全问题是个较为复杂的问题。

四、路径选择: 建立监管长效机制, 优化地方社会生态

对于我国食品安全监管工具“失灵”问题,亟需从监管工具失灵的影响因素出发,按照其发生作用的内在逻辑,从价值层面、技术层面、行为者的约束及优化外部社会环境多个方面共同着手,建立监管长效机制,优化地方社会生态,探索食品安全监管之路径。

(一) 以价值理性为导向, 目标引导工具

在政府工具的应用中,工具是实现价值的手段,而价值是目的。长期以来,技术理性或工具理性的发展,极大地推动和改变了人们的社会生活,但也出现了工具理性的扩张问题。工具或技术成为了目标,而人成为了手段,“在工具理性的实现过程中,操作理性只遵从对理性的工具性理解而远离理性的价值呼唤”^[6],最终导致工具理性置换价值理性,价值被架空,人的目的性被模糊化。为了改变这种“异化”,需以价值理性引导工具理性的发展,以目标引导工具,使二者统一于工具的实践中。政府工具的应用需以公共利益、公平等社会目标、价值为导向,

合理发挥工具的效能,使工具理性与价值理性达到动态平衡,最终为目标服务。在食品安全监管中,监管作为工具、手段,最终是为社会大众提供安全的食品——这一目标服务的,而不是为了监管而监管。因此,监管者需要明确监管的目的与责任,不能仪式化、例行公事式的监管,应把维护食品安全作为履职的目的,排查食品安全隐患,进行有效地监管。

(二)建立监管工具应用的长效机制是保证

建立食品安全监管的长效机制,为监管提供制度性保障。首先,对食品安全——作为一个常规性问题,要从观念上予以重视,正视问题的存在。可从近年来发生的食品药品安全事件中认知问题存在的持续性、复杂性,从“三聚氰胺”、“瘦肉精”、“地沟油”、“病死猪”、“染色馒头”到“皮革奶”、“毒胶囊”、“鸭血豆腐”、“甲醛白菜”等,食品安全问题涉及的领域在延伸,涉及的对象也越来越广泛:从技术不发达地区到发达地区,从小作坊到大机器作业,从小企业到知名的大企业^[7]。其次,改善工具的应用方式,改变运动式的思维惯性及运动式执法,建立科学、合理的日常管理模式,形成监管的长效机制,对监管目标进行有效的制约。规范监管行为,促进监管程序公开化;改变僵化的、应对式的工作方式,积极地学习与探索、创新管理方式;加强食品安全的网络信息平台建设,促进信息共享,提高监管效率;加强日常管理,调动与发挥市场、社会等多元工具的合力,鼓励社会监督,弥补监管的不足。

同时,监管者需要提高自身监管能力,提高认知及技术水平,改变“被动”的监管,掌握信息资源,跟进市场与社会的要求。随着工业化进程的加快,越来越多的化学材料及技术应用到生产生活领域,技术的发展推动了生产领域的更新与发展,对人们的认知水平提出了更高的要求,尤其是专业的技术及相关的知识信息。对于政府能力期待也提出了新的要求,更多的是希望“用知识和能力的权威来弥补甚至取代角色或者地位的权威”^[8]在这个进程中,监管者需要了解更多的市场动态、技术信息及知识,提高食品安全的风险防范意识,提高食品安全的检测与管理能力。

(三)强化行为者的责任约束是关键

加大对行为者的行为约束与责任处罚力度,降低监管者“捕获”及目标群体的社会责任缺失等问题。在我国,食品安全问题有很大一部分缘于法律、法规没有得到严格的执行,其中包括监管者未尽到

职责,未依法追究违规企业的责任。对于这些问题,完善与落实责任机制是关节点,增加“捕获”成本,约束监管机构以罚代管,追求经济利益的“经济人”一面。强化管理责任,落实问责机制,使责任真正的落实到位,落实到人,改变长期以来权责不统一,管理松懈、执法不严的现象^[9]。对于监管主体的多元化问题,要明确各职能部门的职责,加强不同部门之间的协调、合作,完善协调机制。同时,加大对目标群体违法经营的处罚力度,严惩食品安全犯罪行为。由于假冒伪劣产品与利润具有高度的正相关性,因而“假冒伪劣”产品有增无减,从普通商品到近年来较为集中的食品药品安全事件,要增加违规成本,规范企业的生产、经营行为。另一方面,要加强企业的诚信道德建设,建立诚信激励机制,促进企业经营者与员工树立诚信的理念与意识,鼓励诚信经营;建立信用惩罚机制,对不诚信的企业进行惩治,使企业承担相应的责任。要有效地调动与发挥行业协会的引导与监督作用,形成良好的行业生产、经营环境。

(四)优化地方的社会生态是基础

改善地方的社会生态,为监管提供良好的社会条件。首先,地方政府要转换角色,从主导经济发展转换到为市场提供良好的制度环境中,为企业营造公平竞争的环境,充分发挥企业、市场的积极作用,因为“在一个成熟的产业集群里,以龙头企业为主体,产业链条以此展开,自然会形成一套以市场为基础、以行业协会为辅助的质量监管体系,对末端的小企业形成约束,这要比单纯交给政府去监管有效得多。”^[10]其次,优化地方的政治生态,改进政绩考核机制,改变以GDP为主导的政绩考核体系,建立包含社会发展、公共服务等多方面硬性指标的考核体系,具有可操作性,并与行政问责相结合。地方政府官员要转变权力观念,权力取之于民也要用之于民,树立正确的政绩观,全面履行政府职能,推动社会全面协调可持续发展。同时,加强与引导社会的诚信、道德建设,对个体的道德、诚信形成有效的制约、监督机制,促进形成良好的社会道德风尚。培养公共精神,增进自觉、理性、正义等公共领域的观念与规则,加强公民的社会责任,形成对食品安全问题的监督、制约,为食品安全营造一个良好的社会环境。

近期《国务院关于加强食品安全工作的决定》出台,提出我国食品安全的阶段性目标,进一步明确了食品安全责任追究措施,首次将食品安全纳入地方政府年度绩效考核内容,对监管工具应用的地方政

治生态予以规范。但也要防止地方政府基于政绩而对本地的食品安全问题予以庇护,削弱媒体与社会的监督力度,降低信息工具正确应用的可能性。

一个洁净的社会环境,每一个人都是“清道夫”,需要更多如“掷出窗外”具有公共精神的人携手维护和实现人们的共同利益、价值与秩序。

参考文献:

- [1] 盖伊·彼得斯. 公共政策工具[M]. 顾建光,译. 北京:中国人民大学出版社,2007:72.
- [2] Garrett Ward Sheldon. The Political Philosophy of James Madison[M]. Baltimore: The Hopkins University Press, 2011:71.
- [3] 张璋. 理性与制度——政府治理工具的选择[M]. 北京:国家行政学院出版社,2006:170.
- [4] 金耀基. 行政生态学[M]. 台北:台湾商务印书馆,1992:156.
- [5] 周黎安. 转型中的地方政府[M]. 上海:上海人民出版社,2008:313.
- [6] 陈振明. 政府工具导论[M]. 北京:北京大学出版社,2009:311.
- [7] 董银果,褚潇. 我国食品安全危机的体制成因[J]. 西北农林科技大学学报:社会科学版,2013(4):127-132
- [8] 新浪网. 中国胶囊之乡的迷茫:药品稽查大队成空壳[EB/OL]. [2012-04-27]. <http://news.sina.com.cn/c/sd/2012-04-27/175224341297.shtml>.
- [9] 喻文德. 论食品安全伦理的基本价值诉求[J]. 中南大学学报:社会科学版,2012(5):127-131.
- [10] 珍妮特·V·登哈特. 新公共服务:服务而不是掌舵[M]. 北京:中国人民大学出版社,2010:27.

Analysis of Regulatory Tool “Failure” in China’s Food Safety

——From the Perspective of Tools of Government

LU Yong-juan^{1,2}, ZHANG Xiao-chuan³

(1. School of Politics and Administration, Soochow University, Suzhou, Jiangsu 215123;

2. Xi'an Physical Education University, Xi'an 710068;

3. School of Ideological and Political Education, Xi'an University of Architecture and Technology, Xi'an 710055, China)

Abstract: Recently the food safety incidents have occurred frequently in China, which usually indicates that the regulatory tools “fail”. From the perspective of tools, you’ll find that the factors are complex, including tool, internal environment of the implementers and target groups, external environment of the ecology of local society in the transition. They impact the tool with different effects. Analyzing the inherent mechanism of the effect of various factors, we should establish the long-term regulatory system and optimize the ecology of local society. Specifically, we should improve the value, technical level, actors constrains and the social environment. Thus, we can enhance the level of regulatory tools applied correctly to ensure food safety.

Key words: tools of government; implementer; target group; social ecology

(上接第99页)

Research the Management Tactics of Human Resource Management on Counterproductive Work Behavior: Based on 5P Model

ZHANG Yong-jun

(Research Centre of Yushang, School of Business Administration, Henan University, Kaifeng, Henan 475004, China)

Abstract: Research is conducted on the influence mechanism of human resources management (HRM) on counterproductive work behavior (CWB) from HRM 5P model perspective. It points out that position, personnel, performance and payment, and positive culture influence CWB respectively through opportunity mechanism, preventability mechanism, triggering mechanism and regulating mechanism, and these four mechanisms interact together to influence CWB. Based on these analyses, five aspects management tactics of CWB are put forwarded, which include reinforcing behavior monitoring, optimizing job designing, emphasizing integrity test, career and psychological training, constructing scientific and rational performance appraisal system, creating fair and rational payment and reward policy, and building positive ethical climate and ethical culture.

Key words: counterproductive work behavior; human resources management; 5P model