

新华文摘

【半月刊】



9 2018

ISSN 1001-6651

新时代国家治理的良政基准与善治
标尺 (王浦劬 等)

以十九大精神为指引 推动新时代国家
赔偿和司法救助工作的新发展 (陶凯元)

中国社会保障改革与经济发展：回顾与展望 (郑功成)

对马克思主义哲学的三个追问 (陈学明)

中国现代农业经营体系的制度特征与
发展取向 (张红宇)

概念史视野下的“丝绸之路” (田 澍 等)

琢光 (计文君)

新审美主义初探 (朱立元 等)

洗星海：黄河之水“歌”中来 (黄敏学)

传统年节的文化密码 (陈勤建)

中国工程教育发展改革的成效和问题 (朱高峰)

“新零售”的理论架构与研究范式 (王 坤 等)

“藏粮于地、藏粮于技”战略实施中的
土壤科学与技术问题 (沈仁芳 等)

中国新闻学百年回望与思考 (郑保卫)

新华文摘

半月刊

2018·9
创刊/1979年1月

【总第645期·2018年5月5日出版】



微信公众号

主管单位：国家新闻出版广电总局
主 办：人民出版社
编辑出版：新华文摘杂志社

社 长：李春生
总 编 辑：喻 阳
副 总 编 辑：王善超
副 社 长：刘仲翔

编辑部电话：(010)65132880
传 真：(010)65132880
市场部电话：(010)65170515

邮 购 热 线：(010)65250042
地 址：北京隆福寺街99号金隆基大厦
邮 编：100706
网 址：<http://www.xinhuaaz.com>

印 刷：北京新华印刷有限公司
国内总发行：北京报刊发行局
邮 发 代 号：2-243（大字本：2-244）
订 购 处：全国各地邮政局
国外总发行：中国国际图书贸易总公司
（100044 北京车公庄西路35号）

国外代号：SM7
ISSN 1001-6651 CN 11-1187/Z
广 告 登 记：京东工商广字第0253号
定 价：16.00元（大字本：19.00元）

政 治

新时代国家治理的良政基准与善治标尺

- 王浦劬 季程远 1
当代中国改革的基本特点 许耀桐 5
中国改革开放40年的回顾与思考 高尚全 8
神圣与尊严：国家荣誉制度推升正能量 彭怀祖 11

法 学

以十九大精神为指引 推动新时代国家赔偿和

- 司法救助工作的新发展 陶凯元 14
中国政府治理的法治路径 石佑启 杨治坤 17
论我国食品安全自我规制的规范构造
与功能优化 罗 英 21

新华观察

中国社会保障改革与经济发展：回顾与展望

- 郑功成 24
我国经济高质量发展的五大特征与五大途径
..... 冯俏彬 28
全球劳工治理：主体、现状与困境
..... 刘宏松 杨柳青 30

论我国食品安全自我规制的规范构造与功能优化

罗 英

引言

在我国工业化与城市化进程中,食品安全已是“久治不愈”的“沉痾痼疾”,公众对食品安全的“忧虑”和“不安”,已经构成对政府治理能力的重大拷问。为有效应对食品安全的治理困境,我国于2015年10月1日开始实施“史上最严”食品安全法,新《食品安全法》不仅加强了食品安全的政府规制,而且创设了侧重私主体自我规制的制度体系。但新法实施以来,食品安全形势依旧不容乐观。本文将聚焦食品安全领域的自我规制问题,全面梳理现行《食品安全法》中自我规制的法律规范,并检视我国食品安全自我规制的实施现状,分析如何通过系统化的制度设计,强化食品安全自我规制的实效性,促进食品生产经营者积极承担食品安全主体责任,以推动我国现代化食品安全治理体系的构建。

一、我国食品安全自我规制的规范构造

面对快速变化的技术创新和日益复杂的经济社会发展形势,单一的政府规制显得捉襟见肘,作为其替代性方案或有益补充的自我规制应运而生。20世纪以来,自我规制理论被应用于食品安全领域并取得实效。食品安全自我规制是指食品生产经营者等私主体基于承担社会责任、提升企业声誉或遵循政府强制性规制等目的,为保障食品安全和提升食品质量,对食品生产经营行为进行自我约束和规范的行为。从规制主体上看,可将自我规制分为单个主体的自我规制和集体组织的自我规制,即个体性自我规制与集体性自我规制;以自我规制发起的原因为标准,则可分成自愿型自我规制与遵从型自我规制。按此种分类,私主体进行自我规制的动因,既可能是出于对自身利益的考虑,也可能是出于对法律强制性规定的遵从。我国食品安全立法已开始尝试将大量自我规制制度纳入食品安全法律体系之中,本文将对2015年新修订的《食品安全法》中自我规制制度进行法规范分析。

(一) 立法理念从强调“政府规制”向“政府规制与自我规制并重”转变

2015年新修订的《食品安全法》(以下简称“新法”)增加了多项关于私主体自我规制的内容,如新法第4条规定“食品生产经营者对其生产经营食品的安全负责。食品生产经营者应当……保证食品安全,诚信自律……”。这是我国立法首次明确提出食品生产经营者应对“生产经营食品的安全负责”,明确界定了

食品生产经营者的主体责任,并首次规定食品企业应当“诚信自律”。这些条文的变化反映出,新法中私主体自我规制的作用受到了立法者的重视,这是在“社会共治”原则法定化之下的制度转型的必然结果。

(二) 创设了较为完整的自我规制类型

新法中有关单个生产者、经营者的自我规制可被归入“个体性自我规制”,食品行业协会、网络交易第三方平台、集中交易市场的开办者、柜台出租者和展销会举办者以及食用农产品批发市场的规制可被归入“集体性自我规制”。通过相关法条梳理可发现,在个体性自我规制方面,从不安全食品召回、从业人员健康管理、全流程追溯、食品安全自查、出厂检验、进货查验、销售记录等各方面均强制性要求食品生产经营者加强自我规制,实行遵从型自我规制。此外,考虑到不同企业的具体情况,新法也提出国家鼓励企业建立企业标准、实施危害分析与关键控制点体系、参加食品安全责任保险,鼓励私主体进行自愿型自我规制。

在集体性自我规制方面,新法首先明确规定了“食品行业协会应当加强行业自律……引导和督促食品生产经营者依法生产经营”。在此基础上,还规定食品行业协会应在“建立健全行业规范和奖惩机制”(第9条)、“参与食品安全风险评估交流”(第23条)、“参与食品安全标准审查及食品问题报告”(第28条)等方面加强对本行业的自我规制,参与食品安全治理。同时,随着电子商务的发展,新法还对网络食品交易第三方平台提供者、集中交易市场开办者、柜台出租者、展销会举办者和食用农产品批发市场等主体提出了自我规制要求,要求这些主体应当履行审查许可证、抽查检验等方面的义务。

(三) 构建了以政府监督为主的自我规制实效性保障机制

食品安全自我规制主要依靠私主体通过自主建立准则等方式对自身行为进行规制与约束,相对而言,自我规制的透明性、实效性均弱于以法律强制力为保障的政府规制。我国《食品安全法》对自我规制的约束机制进行了专门规定,但主要以政府监督为主,新法第110条规定了“县级以上人民政府食品药品监督管理、质量监督部门履行各自食品安全监督管理职责,有权对生产经营者遵守本法的情况进行监督检查”,并建立了现场检查、随机抽样检验、查阅资料、查封违法食品和场所等机制,通过公共部门的监督检查实现对私主体的监督约束。在法律责任方面,新法针对违法生

产不安全食品的生产经营者制定了严厉的惩罚制裁措施,对于放松自我规制、涉嫌违法的生产经营者不仅大幅度提高了行政处罚的额度、完善了惩罚性赔偿,还新增了行政拘留等限制人身自由的行政处罚手段。总之,新法通过政府监督配以严厉的法律对私主体自我规制构建了看似较为严密的约束机制。

二、食品安全自我规制的实施现状与问题

在上述法规范分析的基础上,进一步剖析我国食品安全自我规制的实施状况和制度缺失,可以为完善我国食品安全自我规制法律制度提供思路。

(一) 私主体自我规制的动力不足

新法通过立法明确了私主体进行食品安全自我规制的权利和义务,但实施一年来的现状反映出食品生产企业等私主体自我规制的动力不足,食品安全自我规制尚未达到法律预期的目标。在内附激励方面,我国食品安全立法缺乏增强私主体对自我规制认同感的机制。在外附激励方面,我国食品安全立法对自我规制的正向外附激励仍有空白。外附激励是从行为者外部对其行为进行的引导和激励,既包括惩罚、制裁等负向外附激励,也包括奖励、表扬等正向外附激励。

(二) 集体性自我规制发展相对滞后

相对于个体性自我规制而言,行业自我规制等集体性自我规制在我国发展相对滞后。一方面,行业协会等集体性自我规制组织在我国的法律定位不清晰,集体性自我规制在食品安全治理中较少发挥作用。另一方面,食品安全立法对集体性自我规制的重视度不够。同时,相对于发达国家来说,我国行业协会等自我规制组织被赋予的权力较小,在食品安全规制中的施展空间相对狭窄。

(三) 自我规制的约束机制过于单一

为约束食品安全自我规制中可能出现的自利倾向,我国食品安全立法建立了以政府监督为主的约束机制。但是政府执法力量和监督抽查范围毕竟有限,目前单方面依靠公共部门的监督约束机制显得过于单一,难以对规模庞大的私主体自我规制构成有力的约束。

一方面,在单一的食品监督约束机制下,消费者及消费者协会等社会力量的监督约束作用未能得到有效发挥。政府和消费者是影响食品企业是否强化安全自律最主要的两个因素。目前我国对于食品安全自我规制的监督约束主要是依靠政府部门,然而政府部门作为单一监督主体与众多食品企业间规模存在巨大反差,截至2016年11月我国已有食品生产企业136233家,食品添加剂生产企业3329家。面对如此众多且分散的食品生产经营者,政府部门很难对所有食品生产经营者的自我规制行为都进行全面的监督约束。在社会监督方面,虽然我国食品安全立法对消费者的监督权作出了初步规定,如《食品安全法》在第9条第2款和第12条分别规定:“消费者协会和其他消费者组织……依法进行社会监督”、“任何组织或者个人有权举报食品安全违法

行为”,但不可否认的是,“整体性公众监督到个体性维权者间存在多个心理阶段”,由于文化、认知等原因,我国消费者的维权意识仍比较淡薄,同时因为单个消费者提起食品安全诉讼还存在举证困难、诉讼成本高昂和诉讼结果公益化等问题,消费者和消费者组织对于食品生产经营者的监督约束作用难以得到有效发挥。

另一方面,在信息披露不健全的情况下,部分私主体宣称的自我规制成为其躲避政府规制甚至牟取私利的幌子。有学者曾指出在缺乏有效监督时私主体会创建误导性计划,用良好的感觉代替良好的行动,致使自我规制成为私主体牟取私人利益的手段,而非成为促进社会福利实现的机制。信息披露机制通过传递私主体自我规制的信息减轻消费者和生产经营者间的信息不对称;在此基础上,广大消费者在充分的市场信息下“用脚投票”可对缺乏自我规制、违反食品安全法律的生产经营者形成严厉的市场驱逐式惩罚。但我国食品安全立法尚未对自我规制信息披露进行明确规定,信息披露机制的缺乏使得社会公众无法对自我规制进行有效的监督,加之信息不对称的存在,自我规制便沦为机会主义者牟取私利和躲避政府规制的手段。

三、食品安全自我规制的功能优化:构建激励约束相容的法治机制

“食品作为人类最基本的生存资料,直接关涉人类的生存与发展、生命的权利与价值以及社会的秩序与和谐”。构建行之有效的食品安全自我规制制度,对于保障我国消费者的生命健康权和发展权具有重要意义。对于以上问题,应当通过构建激励约束相容的法治机制来促进食品安全自我规制功能的优化。

(一) 健全食品安全自我规制的激励机制

1. 建立自我声明制度

构建企业自我规制行为的信息传导机制,通过鼓励私主体对自我规制行为进行自我声明,增强社会和私主体对自我规制的认同度,能够使企业的社会形象形成正向效益。具体而言,应构建相应的制度让企业和行业积极宣示其自我规制行为,如开展类似于“质量承诺”的“食品安全承诺”,在统一的信息化平台上发布并接受社会监督;同时,应通过立法鼓励食品生产经营者在其产品标识、外包装、广告等媒介中依法明示其自我规制行为,展现其食品安全优势,通过市场机制对自我规制企业形成正向激励。最后,应当倡导理性的消费理念,增强消费者对于食品安全行为的辨别能力,引导消费者主动选择自我规制严格的生产经营者提供的食品,通过消费者“用脚投票”的机制,倒逼企业不断改进自我规制行为。

2. 通过健全奖励制度提升外附激励

一方面,应当制定配套的奖励表彰制度,具体包括向自觉进行自我规制的食品生产经营者颁发鼓励金等直接经济奖励,或提供税收减免、补贴、信贷优惠等间接经济奖励,通过经济杠杆诱导食品生产经营者积极

进行自我规制,并达到弥补自我规制成本的客观效果;同时,对自我规制严格的企业和行业进行公开表彰。如在各类政府评奖中将自我规制行为作为一条重要的考虑因素。另一方面,应当培育重视食品安全自我规制的社会氛围。可考虑树立食品安全自我规制的示范典型,开展创建“食品安全自我规制示范企业”等活动,树立一批注重企业责任、积极进行自我规制的示范企业,加大对食品安全自我规制的宣传力度,形成鼓励食品安全自我规制的社会氛围。

(二) 完善集体性自我规制的法治保障机制

1. 增强食品行业协会等集体性自我规制组织的治理能力

行业协会能否有效参与社会共治,取决于政府监管空间及行业协会能力的大小,而独立性是行业协会自我规制能力发挥的前提和基础。由于历史和现实的原因,相当一部分食品行业协会是以准政府组织的模式运行,模糊的自身定位和较强的行政性制约了其能力发挥。对于这一问题,首先应明确食品行业协会作为行业自我规制组织的独立地位,即通过立法推动食品行业协会和原有行政机关脱钩,打破其与政府部门的依从关系。其次,应加强行业协会自身能力建设,推动行业协会建立“自律公约”等规范的规章制度,通过自筹经费、自主办会等方式健全行业组织的治理结构,增强其参与食品安全规制的能力。最后,应提升行业协会公信力,即通过明确自身使命、加强规制的公正性和透明度、提升服务的满意度等措施,树立行业协会在本行业及全社会的公信力和影响力。

2. 完善食品行业协会参与食品安全规制的方式

集体性自我规制的实效性很大程度上还受到政府监管空间的限制。我国食品行业协会所采用的自我规制方式相对单一,很大程度上是政府职能的一种延伸。造成这一问题的核心在于政府监管空间的限制。要改变这一现状,一方面应通过政府放权的方式,将部分可以交由行业组织实行的权力直接让渡给食品行业组织,或者授权食品行业组织代表政府公共部门对本行业进行规制,拓宽食品行业协会进行食品安全自我规制的规制空间。另一方面,应鼓励食品行业协会学习域外先进经验,通过在国内推广自愿型食品安全管理体系、实施行业性食品安全行动计划、建立私人标准等自我规制方式,丰富食品行业自我规制的形式,健全食品安全集体性自我规制。

(三) 建立食品安全自我规制的多元约束机制

1. 完善社会共治的监督机制

在增强政府公共部门食品安全监督管理能力的同时,应当通过法治化手段构建消费者等社会力量参与食品安全治理的路径,健全社会共治的监督约束机制。首先,消费者是“最直接、最有动力的食品安全监督者和推动者”,应当增强消费者参与食品安全监督的动力与能力。一方面,可以引入集体诉讼制度,弥补单个消费者作为原告诉讼动力不足的缺陷;另一方面,媒体作

为食品安全监管重要的一环,应当健全和规范媒体参与食品安全监督的机制。可引入新媒体等监督主体,对生产经营者的食品安全自我规制行为进行全面、动态的跟踪报道,构成对食品安全自我规制行为全覆盖动态化的外部监督;通过法治途径明确媒体监督的权利和义务,对其发布信息的准确性和全面性进行规制,避免因媒体报道以偏概全而影响生产者食品安全自我规制的积极性。最后,由于生产者自主声明的信息一般质量较差,存在内容散乱、语言修饰过度等问题,需要引入专业第三方的审计检验机制。一方面需通过试点引入专业第三方的审计组织,对企业披露的自我规制信息进行验证;另一方面,需要培育社会化、市场化的第三方独立检测机构,对食品安全声明的真实性进行检测,对食品安全自我规制实现全面的监督。

2. 健全信息披露机制

对私主体自我规制的约束既需要权威的正式制度,也需要诸如声誉影响等非正式制度,而声誉机制的作用发挥离不开强有力的信息披露。首先,应当在已有的“食品安全信息平台”上嵌入企业自我规制的信息展示模块,明示企业标准认证等自我规制行为,通过面向社会及利益相关者的信息披露来促进利益相关者对食品安全自我规制的审查和监督。其次,食品安全立法应当对食品生产经营者需要向公众公示的信息内容、范围、周期等进行规定,并建立食品安全信息的交流分享机制,确保食品生产经营信息能迅速进入公众的认知视野。最后,信息的流动通畅和真实客观对于其约束作用的发挥至关重要,应当设置对私主体自主披露的自我规制信息准确客观性的验证、监督机制,建立信息披露的投诉举报制度,及时纠正虚假的食品安全自我规制信息披露。

结语

在传统政府规制模式无力单独应对日益复杂的食品安全风险的背景下,我国食品安全立法从倚重单一政府规制向政府规制与自我规制并重转变,将私主体食品安全自我规制纳入食品安全治理的法律体系之中,顺应了推进国家治理体系与治理能力现代化的要求。私主体自我规制对于食品安全治理至关重要,甚至是确保食品安全落到实处、打通食品安全治理“最后一公里”的关键所在。当然,市场主体并非天使化身,市场主体并不具有坚定实施自我约束的持续动力,自我规制的有效运行需要通过科学合理的机制设计来引导和规范。笔者基于新《食品安全法》的立法文本与制度实践,提出通过健全自我规制激励机制、完善私主体自我规制形式和丰富自我规制的约束机制等法治化路径,来促进食品安全自我规制的实现,以形成政府规制与私主体自我规制的良性互动,推动政府、企业、行业组织、消费者等多元主体共同参与食品安全治理。*

【作者单位:武汉大学质量发展战略研究院】

(摘自《当代法学》2018年第1期,
原文约18000字)