

公众参与 政民合作 社会共治 提升食品安全治理能力

中国人民大学法学院教授 食品安全治理协同创新中心研究员 莫于川

食品安全法治系统工程，涉及诸多要素、环节和过程，需要按照当代法治观念来积极推动这个法治系统工程目标的实现，而通过体制、机制和方式革新，推动实现企业自律、行业自律、行业自治、公众参与、政民合作、社会监督、社会共治的新理念，有助于提升我国食品安全领域的依法治理能力，这是我国行政监管执法民主化的要求和论域。新《食品安全法》在上述方面做出了许多具有丰富内容的修改和完善，值得关注。

——莫于川

公众参与是社会公共事务应对理念从国家管理向社会治理转变的回应，又是社会治理从一元向多元转变的回应，是社会管理创新的现代形式。在食品安全治理过程中，也应当依循这一规律，公众参与食品安全治理离不开政府自上而下的鼓励、引导、规范，也离不开社会自下而上的推动、自觉、理性。

修法要点

突出公众参与食品安全治理

现行《食品安全法》第七条关于食品行业协会实行行业自律的规定，这次修法后补充强化规定为“食品行业协会应当加强行业自律，按照章程建立健全行业规范和奖惩机制，提供食品安全信息、技术等服务，引导和督促食品生产经营者依法生产经营，推动行业诚信建设，宣传食品安全知识。消费者协会和其他消费者组织对违反本法规定，损害消费者合法权益的行为，依法进行社会监督。”（新法第九条）修法增加规定了软法和软法机制的要求，也即“按照章程建立健全行业规范和奖惩机制”，还增加规定了民主监督制度，也即“依法进行社会监督”。这些关于公众参与、社会监督的新规范，具有重要的现实意义。

现行《食品安全法》第八条关于国家鼓励社会机构和新闻媒体开展普及工作和舆论监督的规定，这次修法补充规定了新闻媒体“有关食品安全的宣传报道应当真实、公正”（新法第十条）。从既往的经验教训来看，立法规定新闻媒体的社会责任和行为要求，是很有必要的。

这次修法在法律文本第二章末尾还特别增加规定了关于官产学研互动、政民合作共治、信息交流沟通的条款：“县级以上人民政府食品药品监督管理部门和其他有关部门、食品安全风险评估专家委员会及其技术机构，应当按照科学、客观、及时、公开的原则，组织食品生产经营者、食品检验机构、认证机构、食品行业协会、消费者协会以及新闻媒体等，就食品安全风险评估信息和食品安全监督管理信息进行交流沟通”（新法第二十三条）。此条规定对于建立健全食品安全领域的政民合作共治新局面，提供了法律依据。

新法从第四章第二节（生产经营过程控制）开始，都是关于企业自律、行业自治的一系列规范要求。例如，修改后的法律文本新增一条（第六十四条）规定：“食用农产品批发市场应当配备检验设备和检验人员或者委托符合本法规定的食品检验机构，对进入该批发市场销售的食用农产品进行抽样检验；发现不符合食品安全标准的，应当要求销售者立即停止销售，并向食品药品监督管理部门报告。”这里新增的市场检验、停止销售、专项报告等要求，对于市场开办者的自律、他律、监督和责任分担的制度规范，具有重要的现实针对性和制度创新性，符合政民合作、社会共治的时代潮流，值得充分肯定。

法理基础

公众参与是社会管理创新的现代形式

食品安全具有特殊的公共性，这表现在食品安全问题具有普遍的损害性，而且复杂的食品安全问题使得公民作为分散的个体缺乏自卫能力，在食品安全风险中易于受到伤害，故需加强自上而下的食品安全监管，还表现在食品安全问题是公众普遍关心的疑难社会问题，需要公民依法行使知情权、参与权、表达权和监督权，积极参与食品安全的公共治理，故需自下而上地参与食品安全治理。

公众参与是社会公共事务应对理念从国家管理向社会治理转变的回应，又是社会治理从一元向多元转变的回应，是社会管理创新的现代形式。在食品安全治理过程中，也应当依循这一规律，公众参与食品安全治理离不开政府自上而下的鼓励、引导、规范，也离不开社会自下而上的推动、自觉、理性。

概括起来，公众参与食品安全治理可以发挥如下四个方面的社会作用：其一，公众参与可以弥补政府管理失灵的缺陷。据不完全统计，我国的食品生产企业中，10人以下的小作坊食品生产企业略占80%，数量如此庞大的小型食品生产企业，使得食品安全行政监管常感有心无力。但是，公众作为食品的直接消费者，也是食品安全的受益者，更可成为食品安全治理的参与者，因而公众对于食品安全治理常会表现出特殊的积极性，在公众的积极参与下，政府对于食品安全违规事件的处理会更有行政效率和社会基础，由此扩大政府监管的范围和成效。其二，公众作为社会主体的一部分，参与到食品安全治理中，有利于实现政府职能转型、转移，由全能型政府向有限政府转变，增强行政管理的民主性和管理主体的多样性，由此提升社会自治水平，这也是建设法治政府的关键之一。其三，作为食品安全的直接受益者和相关者，公众的积极参与，所提供的大量食品安全信息和参与行为，还可减少食品安全监管的行政成本。其四，公众参与还可积累经验和智慧，推动相关法律法规的出台和完善，有助于加强食品安全法治建设。

在法治社会建设进程中，公民作为建设主体具有知情权、参与权、表达权和监督权，这是具有《宪法》依据的。我国现行《宪法》第二条第三款规定：“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”可见，《宪法》赋予公民对于“两事务、两事业”进行管理的宪法权利，再结合其他的宪法和法律规范，显然可以将此概括为公民的知情权、参与权、表达权和监督权，而这也是公众参与食品安全治理的权利来源和基本类型。

此外，一些法律文件和行政纲要文件对于公众参与行政管理和社会管理工作，包括食品安全治理工作的权利，也作出了明确规定。例如：2012年颁布的《国务院关于加强食品安全工作的决定》曾指出：动员全社会广泛参与食品安全工作，大力推行食品安全有奖举报，畅通投诉举报渠道，充分调动人民群众参与食品安全治理的积极性、主动性，组织动员社会各方力量参与食品安全工作，形成强大的社会合力，还应充分发挥新闻媒体、消费者协会、食品行业协会、农民专业合作社经济组织的作用，引导和约束食品生产经营者诚信经营。2012年国家食品药品监督管理总局发布的《加强和创新餐饮服务食品安全社会监督指导意见》也曾提出：动员基层群众性自治组织参与餐饮服务食品安全社会监督，鼓励社会团体和社会各界人士依法参与餐饮服务食品安全社会监督，支持新闻媒体参与餐饮服务食品安全社会监督，为社会各界参与餐饮服务食品安全社会监督提供有力的保障。上述法律文件和行政规范性文件的有关规定，也表明了国家和有关机构对于公众参与食品安全监管的一贯重视和政民合作治理食品安全的一贯决心，为认真实施新法、推动食品安全领域的公众参与，提供了社会共治和各方配合的基础条件。

此外，在“互联网+”的新形势下，科学技术的迅速发展也为公众参与食品安全治理提供了更有力的支持和保障，其一，通过互联网可以使得食品安全信息更具透明性，知情权更有保障；其二，通过互联网可以建立起一种比较完备的交互式网络信息处理和传播机制；其三，通过互联网可以增加公民参与食品安全治理的热情、方式和成效，提高行政管理和社会管理的民主性。

完善路径

结合当下经济社会环境

和法治发展新要求

新《食品安全法》发布之后，结合当下我国经济、社会、环境和法治发展的新要求，为按照修法精神做好新法的实施工作，还需要从如下五个方面来完善公众参与、社会共治的食品安全治理机制。

1. 建立健全高效的食品安全信息系统。

政府机关必须建立有效的食品安全信息传导机制，以此作为食品安全治理的重要手段，定期发布食品生产、流通全过程中市场检测等信息，为消费者和生产者服务，使消费者了解关于食品安全性的真实情况，减少由于信息不对称而出现的食品不安全因素，增强自我保护意识和能力。同时提供平台，帮助消费者参与改善食品安全性的控制管理。

2. 完善食品安全和监管信息公开制度。

信息公开是公众参与取得实效的基础条件，信息开放的程度和方式直接影响着公众参与的兴趣和效果。我国可依据新法的规定，通过确定政府和食品生产企业披露食品安全信息的义务以及披露的方式和场所，使公众能从正规渠道获得食品安全信息，保障公众知情权、参与权和监督权。信息的来源应当具有真实性和全面性，政府应建立涉及食品安全全过程、全方位的信息公开制度，这是最有效的一种监管方式。

3. 采用便捷的食品安全监管举报方式。

繁琐的举报程序或者模糊不清的举报渠道，也是阻碍公众参与食品安全治理的原因之一。在信息技术高速发展的今天，人们可以通过多种方式进行信息交流。食品安全监管的举报模式也应该多样化，多采用现代信息技术手段等多元化的信息传递方式（例如各种微信、微博），可以通过互联网、手机短息等方式向食品安全监管部门反映情况。因此作为政府监管部门应该积极探索多样化的食品安全监管方式，做出必要的人财物和技术设备投入，构筑食品安全监管网络，延伸安全监管触角，把公众监督作为食品监管的强大后盾。

4. 健全公众参与食品安全监管的激励机制。

公众参与食品安全监管是一种值得肯定和赞扬的行为，理应得到全社会的尊重和推崇。让公众看到参与食品安全治理带来的实际效果，而且这种效果与公众的心理预期一致，公众就会产生参与的积极性，这是一种激励机制。同时，对食品安全的监管可能会触及不法者的利益，有可能导致违法者的不满或者报复，而且从既往查处的食品安全事件来看，有相当一部分是由于公众举报才引起监管部门予以关注和查处的，故将食品生产和销售的不法分子绳之于法，同违法行为作斗争，建立对举报者的法律保护和奖励制度，就显得十分必要。

5. 强化公众参与食品安全治理的救济。

我国有关公众参与的机制远不完善，公众参与能力也远不平衡，为保护公众参与食品安全治理的积极性，需要对公众参与予以指导和帮助。为保护公众的参与积极性，需要设立食品安全监管的救济制度。公众参与是《宪法》赋予我国人民的一项权利，应获得应有的尊重和保护。一旦公众的参与权受到阻碍或侵害，应有相应的制度提供救济。例如，可尝试在政府机构内设立专门人员，解决公众参与的投诉问题，对违反公众参与食品安全治理有关规定的事项进行干预和处置，并将结果向社会公布，以实现公众参与权利的救济和对行使行政权力的监督，从而改善执法机关形象，提升行政法治水平。