

食品安全风险治理中公众参与的制度设计

林沈节*

(上海商学院文法学院, 上海 200235)

摘要: 当下食品安全的信任危机极其严重, 提升公众对行政机关风险决定的信任非常必要。风险治理中是否非得有公众参与, 不同的国家有着不同的公众参与模式。鉴于我国当下的实际情况, 建议分两种情况进行制度设计, 即否定风险存在的风险决定需要公众参与和肯定风险存在的风险决定公众可以不必参与。这样的制度设计一方面是防止因公众参与而导致风险决定不能及时发布, 另一方面也防止行政机关在否定风险时而不考虑公众的意见, 单方作出风险决定。因此, 本文从食品安全风险治理中公众参与的必要性、有效性的检测和制度选择3个方面进行综述, 通过了解我国食品安全风险治理中公众参与制度的现状, 为食品安全风险治理中公众参与制度的设计和完善提供理论依据。

关键词: 食品安全; 风险治理; 信任危机; 公众参与

System design on public participation in food safety risk governance

LIN Shen-Jie*

(School of Humanities and Law, Shanghai Business School, Shanghai 200235, China)

ABSTRACT: The trust crisis of food safety is extremely serious, and it is necessary to enhance the public trust on the risk decision of the administrative organs. Many countries have different modes of public participation regarding whether to have public participation in the risk management. In view of the present actual situation of our country, it can be divided into two kinds of modes as follows. It is not necessary that the public should participate in affirmative risk decision because administrative organs can make risk decision timely, and in the other hand it is necessary that the public can participate in negative risk decision because it can prevent the administrative organs from failing to take into account the public opinion. Therefore, the necessity, the effectiveness of the detection and selection system of public participation in food safety risk governance were reviewed to introduce the current situation of system of public participation of food safety risk governance in this article, which provided the theory basis for design and improvement of public participation in food safety risk governance.

KEY WORDS: food safety; risk governance; trust crisis; public participation

1 引言

全球最大的独立公关公司爱德曼发布了2016年度全

球信任度调查报告, 虽然近些年来消费者对食品饮料行业的信任度逐年提升, 但其在8个行业中信任度依然最低^[1]。在“2016年第七届国际食品安全大会”上, 中国食品科学技

基金项目: 国家社会科学基金项目(15CFX019)、上海市“晨光计划”项目(12CG70)和上海高校青年教师培养资助计划项目

Fund: Supported by the National Social Science Foundation of China (15CFX019), Chengguang Project of Shanghai (12CG70) and Young Teacher Training Scheme of Universities in Shanghai

*通讯作者: 林沈节, 博士, 讲师, 主要研究方向为行政法学、食品安全法和风险规制。E-mail: linshenjiet@126.com

*Corresponding author: LIN Shen-Jie, Ph.D., Lecturer, School of Humanities and Law, Shanghai Business School, Shanghai 200235, China. E-mail: linshenjiet@126.com

术学会理事长孟素荷教授介绍,要使中国食品工业持续发展,有5个主要矛盾需要化解,其中最难以消解的是百姓对中国食品安全的信任危机^[2]。2016年3·15前夕,北京等40省市消协(消委会、消保委)与中国消费者报社、中国消费网共同发布的《全国食品安全调查报告》显示,51.25%的消费者对我国食品安全形势的总体看法持悲观态度,认为问题很多并表示担忧。从消费者的态度看出,我国食品安全确实存在诸多问题,令部分消费者非常担忧;从造成食品安全问题的原因来看,七成多的消费者认为食品生产经营者利欲熏心,而相关部门执法不严、监管力度不够以及对不法食品生产经营者的惩罚力度不够是造成食品安全问题的主因。尽管政府在食品安全风险监控中投入很多成本,但是只要出现食品安全事件,“政府监管不到位”必定成为其中的原因之一^[2,3]。因此,提高公众对食品消费的信心,前提是公众能够理解政府行动的合理性与合法性,而参与政府活动是理解政府作出选择的最好方式之一。

2 食品安全风险治理中公众参与的必要性

随着风险治理过程透明度的增加和改善公众对风险决定信任的需要,应该加强公众对风险治理本身的参与。风险治理中公众参与的要求来源于对专家、行政机关的不信任,风险规制问题不是仅由专家就能解决的。

2.1 公众参与是“正当法律程序”的必然要求

正当法律程序是消除人们对政府的不信任的基本工具,通过程序控制行政权力的滥用,以达到保护公众权益的目的。正如阿赫特贝格格所说:“实践的结果只有一种类型的民主,那就是沿着协商民主的方向拓展和加强自由民主,只有它才能使风险社会从容应对生态灾难并实现可持续性发展的目标”^[4]。吉登斯也有相同的观点,他认为,“在产生风险决策的每一个步骤上,都需要有一定的协商程序,这一程序通常必须有专家、政府和外行人士参加,许多风险情形的复杂性通常意味着协商的范围必须是非常大的”^[5]。因此,公众参与风险治理是民主社会的必然要求。

2.2 公众参与可以避免专家治理的局限

在风险治理中,专家作用非常重要。相比较专家而言,普通民众对风险的认知和判断往往是不太理性的,对于如何有效控制、避免风险的发生缺乏专门的研究和经验。行政机关的风险治理中不能缺少专家的意见。但是风险治理完全依赖专家的意见,也会引起公众的反感。因为专家并不是掌握了所有知识,科技在向前不断发展,专家对某事物可能也是不了解的,处于无知的状态;不受第三方制约的专家有可能操控风险评估结论,他们甚至有可能被强势的利益团体所俘获,专家借以发挥优势的科学知识和经验本身也有着局限性,不能作为行政机关作出风险决定的唯一依据^[6,7]。

2.3 提高公众理解政府和增强政府行为可接受性的需要

在食品安全风险治理领域中,因为食品安全具有公益性和非独占性,与每个公众息息相关,公众参与能够促使公众对风险决定的认同,实现自身利益的保障,也为公众获得风险知识、增强食品安全风险意识提供途径。

3 食品安全风险治理中公众参与有效性的检测

Rowe等^[8]制订了一些理论性标准来衡量公众参与执行的有效程度,大体将评价标准分为两类,即认同标准和过程标准。前者是指与程序的有效建立与执行相关的标准;后者是指与程序的潜在公众认同相关的标准。前者包括代表的标准、独立的标准、提早介入的标准、影响的标准和透明性的标准;后者包括资源可利用的标准、任务确定的标准、结构性的决定制作标准以及成本有效性的标准。

公众是否愿意参与到行政活动过程中可通过结果观察,即公众的意见是否在行政决定中有所体现,公众的意见是否被行政机关采纳。而公众的意见能否有效地表达、公众的利益是否能够被有效地代表是最为重要的方面,可从以下几个方面分析:

3.1 公众参与的主体

所谓参与,就是让人们有能力去影响和参加到那些影响他们生活的决策和行为。但公众却是一个整体的概念,不是指每一个人。如果要保证所有受到影响的利益方能够参与到风险治理过程中来,首要的问题就是确定哪些人具有参与的资格。其一,参与资格的判断。行政资源的有限性决定了不可能每个人都能够参与到行政决定的过程中。其二,公众的参与意识。公众不愿意参与到风险决定中是由于存在“搭便车”的想法;其次的问题就是专业知识的障碍。风险治理是一项关于专业知识的活动,况且风险在大部分情况下是当下科学技术无法解决的问题,存在着不确定性。而公众的受教育程度和知识背景可能导致无法发表自己的专业看法,行政机关会认为公众没有参与的必要,甚至还会隐瞒一些信息,最终导致产生信任危机。比如“金浩茶油事件”中,有官员认为不发布消息是为了维护社会稳定的需要^[9,10]。

3.2 公众参与的方式

根据公众是分散还是聚集,可以将公众参与的方式分为有组织的公共团体和没有组织的公众。如果公众是以有组织的公众团体的形式出现,行政机关可以要求这些团体的代表参与到行政活动。在食品安全风险治理中,食品所涉及到的利益相关人包括食品的生产企业、消费者,生产企业比较明确,而消费者数量却是庞大的,甚至是无法确定的。因此,一旦涉及到有风险的食品决策时,采取较为直接的方式对行政机关决策更为有效,如通过民意调查了

解民众对食品的感受^[11]。

3.3 公众参与的时机

公众参与风险治理与行政立法等其他类型的公众参与存在显著的区别。在食品安全风险治理中,食品中存在着风险,影响的群体是巨大的,并且危害后果可能随时发生,在时间上表现得比较紧迫^[12]。因此,为了促成行政机关尽快作出正确的风险决定,公众参与应该尽早地被准入行政决定过程之中。

3.4 公众参与的影响力

公众参与到行政决策过程,希望通过公众表达自己的意见影响行政机关最终的决定。但是我国现实的情况却尚不理想。以价格听证为例,行政机关的价格听证会常常表现为涨价会,甚至有参与其中的代表表示,内心意思是反对却投了赞成票^[13, 14]。因此,公众意见的影响力也成为公众参与是否有效的标准。在没有采取公众意见时说明理由就非常重要。说明理由是指“行政机关在作出对行政相对人权益产生不利影响的行政行为时,除有法律特别规定外,必须向行政相对人说明其作出该行政行为的事实因素、法律依据以及行政裁量时所考虑的政策、公益等因素”^[15]。拒绝采纳公众意见时的说明理由是使公众理解行政机关作出行为所考虑的因素,以防止行政机关滥用行政权。

4 风险治理中公众参与的制度选择

公众参与已经成为缓和行政机关和公众之间紧张局面的必然选择。公众参与能够为行政活动的作出提供更为民主、科学的支撑。在一般情况下,公众是在行政决定作出之前参与到行政活动过程中。但是,在面对情况紧急的风险情境时,公众参与能否真正有效地保护公众的权益尤其是行政机关作出风险决定之前,如果要求公众参与,势必花费更多的时间进行审视公众的意见,这样即使最后行政机关根据公众作出了风险决定,或许有公众已经受到风险的侵害^[16]。因此,公众参与在风险治理中的实施存在着困境。

4.1 风险治理中公共参与的局限性

首先,在面对可能发生风险的情况,行政机关所面对的是紧急情况。在这种情况下,公众参与所体现的多方利益诉求难以得到体现。例如,一种新的因素存在,它是否会给人们带来损害,该领域的专家也未有确定的知识和经验,普通公众也不例外。在这种情况下,即使公众参与到风险治理过程中来,也无法表达真实的想法。在公众无法表达真实想法的情况下,公众参与的实际功能也就无法得到实现,那么行政机关也无法在风险治理中体现公众的意愿^[17]。

其次,风险治理中的公众参与成本过高。风险治理是行政机关在短时间内作出的决定,以使公众有效避免风险

带来的损害。但是,如果公众参与到其中来,必定会花费更多的时间,从而无法满足风险治理的及时性要求,还有可能因为人们的认识不一增加风险治理决定的难度。如果情况严重,导致风险决定发布延迟,甚至会给公众带来更大的损伤。

最后,风险治理中的公众参与不利于风险预防原则实现。风险预防原则是要求行政机关在面对没有确切充分的科学证据证明风险存在的情况下,为了保护公众利益而采取预防措施,以免风险的不利后果出现。风险预防原则是一个保守性原则,即所谓“不怕一万就怕万一”^[18]。风险治理是在短时间作出的行为决定,而公众参与也不能够为没有充分的科学证据证明的风险提供任何有用的意见或建议^[19]。而且风险因素的具体情况也在随时变化,公众的想法处于不断变化的过程中,因此公众参与难以提供一个较为确定的意见。在风险预防原则的指导下,行政机关可以采取各种临时性措施进行预防风险。

因此,在行政机关发布肯定风险存在的风险信息时,鉴于风险信息根本目的是保护公众利益,公众可以不必参与到风险治理过程之中;如果行政机关要决定发布否定风险存在的风险信息时,鉴于否定风险存在意味着公众可能会受到这种不存在风险的影响,公众应当参与到这种类型的风险治理的决定过程,以保护公众的利益不受侵犯。

4.2 肯定性风险治理决定的公众参与

参与虽然不一定能够确保行政决定的正确性、合法性,但是公众参与到行政决定的作出过程,能够表达自己的利益诉求^[20]。当然,公众参与也不一定能够保证公众就相信政府作出的行政决定,但是没有公众参与,行政决定受到质疑的可能性就很大。

众所周知,行政机关作出风险决定的根本目的在于保护公众免受风险的侵害。行政机关通过将风险信息告知公众,公众可以根据风险信息作出自己的选择,采取合适的措施避免受到风险的侵害。当风险发生的可能性较高时,行政机关需要及时作出风险决定并发布风险信息,以使公众能够及时地获得风险信息^[21]。如果行政机关决定发布风险信息,而此时公众参与风险治理过程之中,必然会耽搁行政机关作出决定的时间,行政机关无法在短时间内发布风险信息^[17]。

公众参与到行政活动的目的是在于保障公众的权益不受到侵犯,在这种情况下,行政机关决定发布风险信息的目的和公众参与的目的具有同一性。此时,公众参与不仅不利于保护公众的权益,反而会耽搁行政机关保护公众权益的时间,因此,在行政机关决定发布风险信息的情况下,公众可以不必参与到风险治理过程之中^[18]。

4.3 否定性风险治理决定的公众参与

当社会上出现了不安全的因素,公众认为该因素可

能是风险时, 行政机关经过风险评估认为不存在风险, 此时行政机关是采取技术性的方法判断风险是否存在, 而公众是根据自身的经验和一些并非确切的信息来源, 采用非专业性的方法来判断风险是否存在, 此时很可能就会出现行政机关的判断和公众的判断之间产生冲突^[19]。因此, 公众参与到否定风险存在的风险决定的过程中并及时向行政机关表达自己的想法, 有助于行政机关作出合理的决定, 也有助于公众理解行政机关的决定。

在公众参与之后, 如果行政机关采纳了公众的意见, 则需要及时发布风险信息, 将风险决定尽快告知公众^[17]。在更多的情况下, 行政机关担当的是一种“中介”的作用, 其必须将可能存在的风险信息告知公众, 作为风险信息传递的“中介”^[18]。是否愿意接受风险、是否能够承受风险, 实际上是公众自行作出的选择^[21]。

食品安全关乎每个人的生命、健康, 公众需要参与到食品安全的风险治理。但是, 公众以何种形式参与到食品安全风险治理中难以确定。正是因为食品安全所涉及的人数众多, 虽然利益取向是一致的, 但是“分散的、数量上众多的个体在保护其权利的战场上却往往显得不堪一击; 很多时候, 分散的大多数个体在制度框架设定的游戏中注定要成为‘悲怆的失败者’”^[22]。消费者协会是保护消费者的组织, 它在保护公众的权益的方面发挥着很大作用。但是从消费者协会的组成来看, 它是否能够了解公众的真实想法存在一定的困难^[23]。因此, 为了在食品安全风险治理中缓解公众和行政机关之间的紧张关系, 公众通过更加直接的方式参与风险治理过程是比较适当的。

5 结 语

在当下, 食品安全的信任危机极其严重, 提升公众对行政机关的风险决定的信任非常必要。风险治理中是否非得有公众参与, 不同的国家有着不同的公众参与模式。鉴于我国当下的实际情况, 分两种情况进行制度设计, 即否定风险存在的风险治理决定需要公众参与及肯定风险存在的风险治理决定公众可以不必参与。这样的制度设计一方面是防止因公众参与而导致风险信息不能及时发布, 另一方面也防止行政机关在否定风险时而不考虑公众的意见, 单方面作出风险决定。

参考文献

- [1] 爱德曼. 2016 年度爱德曼信任度调查中国报告 [EB/OL]. <http://www.a.com.cn/info/domestic/2013/0912/220573.html>(2013-9-11). Edelman. Edelman trust survey report in China in 2016[EB/OL]. <http://www.a.com.cn/info/domestic/2013/0912/220573.html>(2013-9-11).
- [2] 魏传峰. 自强不息 建设质量强国[J]. 中国食品, 2016, (7): 1-1. Wei CF. An unyielding, building the powerful nation [J]. Chin Food, 2016, (7): 1-1.
- [3] 张卫. 群策群力为“十三五”建好言开好头[J]. 中国食品, 2016, (7): 10-23.
- [4] Zhang W. Build a good start for 13th Five Year Plan together [J]. Chin Food, 2016, (7): 10-23.
- [4] 薛晓源, 周战超. 全球化与风险社会[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005. Xue XY, Zhou ZC. The globalization and the risk society [M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2005.
- [5] 乌尔里希·贝克. 自反性现代化[M]. 上海: 商务印书馆, 2014. Ulrich beck. Reflexive modernization [M]. Shanghai: The Commercial Press, 2014.
- [6] 赵鹏. 风险规制的行政法问题[D]. 北京: 中国政法大学, 2009. Zhao P. Administrative law problem in risk regulation [D]. Beijing: China University of Political Science and Law, 2009.
- [7] 王萌. 浅析行政法领域的风险规制[J]. 理论学习与探索, 2011, (5): 52-54. Wang M. Risk regulation in the field of administrative law [J]. J Theoret Study Explor, 2011, (5): 52-54.
- [8] Rowe G, Frewer LJ. Public Participation Methods: A Framework for Evaluation [J]. Sci Technol Human Values, 2000, 25(1): 3-29.
- [9] 叶祝颐. “先审批后采访”实是权力架空舆论监督[J]. 青年记者, 2010, (28): 77-77. Ye ZY. The essence of "approval before interview" Supervision by public opinion is overhead by power [J]. J Youth Press, 2010, (28): 77-77.
- [10] 实践宪政. 金浩茶油事件拷问“社会稳定”的正当性[J]. 检察风云, 2010, (19): 75-75. Practice of constitutional government. Jinhao tea oil event tortures the legitimacy of "social stability" [J]. J Procur Work, 2010, (19): 75-75.
- [11] 王婉. 我国食品安全治理机制探究[D]. 长春: 吉林大学, 2012. Wang W. The exploration of mechanism of food safety governance in our country [D]. Changchun: Jilin University, 2012.
- [12] 朱瑞. 食品安全风险评估公众参与的制度化建构[J]. 广西政法管理干部学院学报, 2013, 28(6): 19-23. Zhu R. Institutional construction of public participation in the food safety risk assessment [J]. J Guangxi Manag Cadre Inst Politics Law, 2013, 28 (6): 19-23.
- [13] 盛大林. 水价听证制度已被潜规则绑架[J]. 质量探索, 2009, (9): 17. Sheng DL. Water price hearing system has been kidnapped by the hidden rules [J]. J Qual Res, 2009, (9): 17.
- [14] 陈凤新, 吴远远. 浅议我国价格听证制度的完善与创新[J]. 中国物价, 2008, (2): 22-25. Chen FJ, Wu YY. Perfect and innovation of price hearing system in our country [J]. China's Prices, 2008, (2): 22-25.
- [15] 章剑生. 现代行政法基本理论[M]. 北京: 法律出版社, 2014. Zhang JS. The basic theory of modern administrative law [M]. Beijing: Law Press China, 2014.
- [16] 周敏. 法治国家背景下食品安全风险治理中公众参与问题研究[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2016, (03): 83-87. Zhou M. Research on public participation in food safety risk management under the background of a legal state [J]. J Graduate School Chin Acad Soc Sci, 2016, (03): 83-87.
- [17] 黄泽萱. 风险信息供应中的公众参与[J]. 暨南学报, 2013, (5): 15-24. Huang ZX. Public participation in risk of information supply [J]. J Jinan Univ, 2013, (5): 15-24.

- [18] 沈岍. 风险治理决策程序的应急模式[J]. 华东政法大学学报, 2009, (5): 11-20.
Shen K. The emergency mode in risk management decision-making process [J]. J East China Univ Politic Sci Law, 2009, (5): 11-20.
- [19] 詹承豫. 中国食品安全风险治理架构研究[J]. 标准科学, 2009, 422(7): 77-81.
Zhan CY. Research on risk management architecture of food safety in China [J]. J Stand Sci, 2009, 422(7): 77-81.
- [20] 金自宁. 风险决定的理性探求[J]. 当代法学, 2014, (6): 11-21.
Jin ZN. Rational exploration of risk decision [J]. Contemp Law Rev, 2014, (6): 11-21.
- [21] 巴鲁克·菲施霍夫, 汤雯雯. 可接受的风险: 一个概念建议[J]. 交大法学, 2011, (1): 85-105.
Baruch F, Tang WW. Acceptable risk: a concept proposal [J]. SJTU Law Rev, 2011, (1): 85-105.
- [22] 王锡锌. 利益组织化、公众参与和个体权利保障[J]. 东方法学, 2008, (4): 24-44.
Wang XX. The interests of the organization, public participation and the security of individual rights [J]. Oriental Law, 2008, (4): 24-44.
- [23] 梅雪. 我国消费者权益保护组织存在的问题与完善研究[D]. 长春: 吉林大学, 2013.
Mei X. Problems and perfect the research on consumer rights and interests protection organizations in our country [D]. Changchun: Jilin University, 2013.

(责任编辑: 姚菲)

作者简介

林沈节, 讲师, 主要研究方向为行政法学、食品安全法、风险规制。
E-mail: linshenjie@126.com