

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2013.01.014

食品药品安全社会治理的制约因素与对策研究^{*}

孙敏

(大连市委党校,辽宁 大连 116013)

摘要:当前,中国食品药品安全陷入市场失灵与政府失灵的双重困扰,社会治理成为纠治双重失灵的必然选择。然而,在当前中国的社会、经济制度环境下,还存在着诸多妨碍社会力量参与的因素。从政府视角而言,全能政府的“路径依赖”,极大地压制了社会参与程度;从社会参与主体而言,存在着自身能力不足,缺乏参与激励动机和保障机制等问题。政府应该改善和创新有利于社会力量参与的制度环境,构建有效的社会治理结构,改善食品药品安全的治理绩效。

关键词:食品药品安全;市场失灵;政府失灵;社会治理

中图分类号:D922.16 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2013)01-0087-08

面对“管不胜管、防不胜防”的食品药品安全违法违规行,越来越多的官员和学者提出了食品药品安全监管的“社会治理”理念。2011年7月5日,国家食品药品监督管理局原局长邵明立在全国食品药品监督管理工作座谈会上建议:充分地发挥研究机构、企事业单位的科研能力,并发动社会中介组织参与食品药品安全工作。同时,建立健全舆情监测和分析的制度,形成执法监督与舆论监督的良性互动。学者对社会治理食品药品安全的关注热度也持续升高。欧元军认为:在食品安全深受市场失灵和政府失灵双重困扰的情况下,必须重视并积极发挥社会中介组织的作用。^[1]张峰也对社会中介组织参与食品安全治理的作用进行了分析,并构建了社会中介组织参与食品安全治理的机制。^[2]陈郁认为消费者不应该

被动接受不安全食品,要建立起对食品安全问题的科学认识,培养出理性消费习惯,进而成为主动捍卫食品安全的卫士。^[3]谭志哲在介绍美日两国立法、执法、司法中引入公众参与食品安全监管经验的基础上,提出了我国在食品安全监管立法、执法、司法方面吸引公众参与的制度安排和机制设计。^[4]而近日一个名叫“郑出窗外”的民间网站走红,毫无疑问地彰显了新媒体以及自愿者在食品安全监管中的重要作用。

社会治理模式的引入,无疑让陷入困境的食品药品安全监管找到了新的出路,但是无论是社会中介组织、新闻媒体,还是广大公众参与食品药品安全监管都需要良好的社会、经济制度环境和条件作支撑,否则社会治理食品药品安全将受到严重制约。本文从社会治理视角,分析了社会力

^{*} [收稿日期]2012-09-20

[作者简介]孙敏(1981—),女,土家族,湖北利川人;中共大连市委党校,讲师,博士,主要从事产业组织、政府规制等研究。

量参与食品药品安全治理必然性和可行性,以及制约社会力量参与食品药品安全的因素,提出了改善和创新社会力量参与食品药品安全治理环境和条件的对策建议。

一、食品药品安全引入社会治理的必然性与可行性

(一) 政府监管的局限性

纵然,政府在食品药品安全监管中所起的作用不可取代,但是频频发生的食品药品安全事故,已经充分暴露了政府垄断监管的固有弊端和不足。

首先,政府相对于生产者而言,仍然处于信息劣势。在经济学中,食品药品安全问题被称为“柠檬问题”,其产生的根源是生产者与消费者之间存在着信息不对称而导致相互之间的逆向选择,是市场失灵的一种表现。显然,消除信息不对称是解决这一问题的重要途径。由于关于食品药品安全的有效信息是一种公共物品,个人缺乏提供公共物品的激励,那么,政府理应承担起食品药品安全信息有效供给的责任。如此一来,由市场失灵产生的食品药品安全问题,应该能够被政府有效解决。然而,在现实中,有关食品药品质量的信息不对称不仅存在于消费者与生产者之间,而且也广泛存在于生产者之间、政府部门之间、政府与生产者之间。这种信息不对称,不仅会使得市场机制在治理食品药品安全问题时失灵,而且作为信息劣势方的政府在能力上并不足以完全克服生产经营者们的机会主义行为,从而导致政府失灵。^{[5]210}

其次,符合理性经济人假设的政府监管部门追求的首要目标是实现本部门利益最大化。近年来,食品药品行业很多违规行为都已成为行业里长期的公开秘密,但监管部门却对此似乎毫无察觉。虽然监管部门与该行业其他相关利益主体,如行业协会,缺乏有效的信息沟通平台是事实,但也极有可能是监管部门对此一清二楚,却装作不知情,故意对该情形置若罔闻。导致这种结果的本质的地方在于不科学的地方绩效评价体系使得地方政府将经济效益作为唯一指标,加之缺乏食品药品安全治理绩效具体考核指标,对政府监管部门失

职渎职难以准确界定或是难以有效监督,政府监管部门很可能为了迎合地方领导需求,抑或追求部门利益,迎合食品药品生产者的需求,故意对问题企业以罚代管,为了防止生产者因过高罚款而无力持续生产,监管部门还会有意降低罚款额度,以确保部门“创收”的可持续性,同时确保地方经济增长不受影响。监管部门与违法生产经营者一定程度上已经形成“利益共同体”,缺乏监管食品药品生产经营者的积极性和主动性,导致监管制度的实施效果大打折扣。

再次,监管垄断造成监管低效。政府作为食品药品安全监管的唯一主体,具有垄断地位,这使得政府监管缺乏压力,压力的缺乏使得政府安于现状,怠于改进监管方式、监管思路、监管手段,最终造成监管低效,使得政府监管供给与社会需求之间失去平衡。

最后,政府能力有限导致监管力不从心。即便政府代表公共利益的假定是合乎实际的,但相对于被监管的范围而言,监管的资源总是有限的,而监管通常需要耗费大量资金进行相关信息搜集、政策制定、发布和执行,并且通常依靠人海战术。对于中国食品药品行业来说,众多且分散,要实现理想的监管目标,单靠政府力量可能显得势单力薄、力不从心。

(二) 社会治理的理论基础及其优势

顾名思义,社会治理是政府借助企业、民间组织、社区等社会力量共同管理公共事务的一种模式。这一管理理念兴起于20世纪末的西方国家,主要是谋求解决当今时代所面临的多重严重的政府危机。是时,西方国家面临急剧膨胀的公共支出带来的财政危机;政府过多大包大揽社会事务造成的信任危机;社会公众要求更多参与社会管理形成的民主危机。^[6]为了化解政府面临的多重危机,学者提出了“治理”的概念。按照全球治理委员会的界定,治理是各种公共或私人机构和个人管理其共同事务的诸多方式的总和;治理是使相互冲突的或不同的利益得以调和并采取联合行动的持续过程。^[7]显然,治理这一概念蕴含了参与主体多元性、合作性、和谐性,治理方式的服务性而非管制性等深刻内涵。治理理念的提出,彻底

突破了传统社会管理的政府—市场二元框架和全能型政府单向管制的束缚,构建了政府——市场——社会的三元框架,这种新的公共责任机制,由政府与市场、公民社会共同管理公共事务,这种公共事务管理模式可以及时调解各种利益矛盾,化解各种社会危机,提高公共事务管理的效率和质量。

这一新的公共事务管理理念正在被越来越多的西方国家所接受并付诸实践。很多公共事务的管理都通过各种方式鼓励市民、非政府组织、非营利机构等社会力量共同参与。对于食品药品安全这类公共事务,涉及利益主体众多,加之药品食品在现代社会面临着越来越多的风险。与此形成鲜明对比的是,代表公共利益的政府部门面对现代社会的大量公共事务,应接不暇、力不从心;而由行政权力去管理专业性较强的事务,不仅达不到预想效果,而且各类社会资源得不到最优配置和充分利用。因此,政府可以充分整合社会资源,吸纳社会各方力量共同参与食品药品安全治理,实现从“管制”到“治理”的转变。

对于中国而言,当前食品药品行业消极发展趋势仍然较为明显,加之处于社会转型期的中国,传统价值观丢失严重,而以契约、法律为主的市场约束机制尚在完善过程中,对生产者、经营者的行为缺乏有效约束,制售假冒伪劣食品、药品仍然十分猖獗,食品药品安全监管形势比发达国家严峻得多,仅仅依靠政府孤军奋战、单打独斗必然会有监管难点和监管盲点。而食品药品安全社会治理有着非常明显的优势。一是通过构建新的责任分担机制,把一贯由政府直接承担的大量繁琐的具体食品药品监管任务转移到政府外的社会力量,让政府从具体的监管任务中解脱出来,转为以监察者和指导者身份审视食品药品安全监管质量和效益,促进公共利益与公民权益扩张。二是由于政府下放食品药品安全监管的权力,打破了监管权力独家垄断的格局,加强了社会监督约束机制,不仅减少政府官员权力腐败的概率,而且有利于克服官员官僚化倾向,降低了食品药品安全监管的成本。三是社会力量的参与,形成多元治理主体,有利于实现相互制衡、相互治理的有效结构,

有效防治与市场经济相伴生的“市场失灵、政府失灵综合症”,最终达到改善治理绩效,保障人民群众饮食、用药安全。

(三) 社会治理条件日趋成熟

当然,最重要的是食品药品安全引入社会治理的条件已经日渐成熟。社会中介组织、新闻媒体、广大公众是社会治理的三股重要社会力量,它们都有意愿参与食品药品安全监管。一是社会中介组织越来越多,为了获取财力资助和政策优惠,它们正试图通过参与维护食品药品安全等公共事务,提升其社会影响力,巩固其地位;二是消费者的权利意识越来越强,他们更多地关注食品药品安全问题,要求更多的知情权、参与权、监督权;三是市场力量和技术力量使得媒体的运营发生重要、深刻的变化,迫使新闻媒体更加关注广大公众的利益,参与食品药品安全监管风险披露,推动监管体制机制改革是其积极承担社会责任的体现。

因此,中国在治理食品药品安全方面,不仅急需对生产者、监管者、销售者等多个主体进行有效的权力制约和立法跟进,更需要借助社会力量参与食品药品安全的监督监管,延伸食品药品安全监管触角,构建一个食品药品安全多元主体合作治理模式。既要重视政府力量、市场力量,又要关注社会力量,充分鼓励社会中介组织、新闻媒体、广大公众等社会力量共同参,只有各个主体协调互动,食品药品安全才能得到有效保障。

可见,吸纳社会力量参与食品药品安全治理,既是改善政府监管绩效的需要,又是实现社会公共事务管理的民主化、社会化的客观要求。

二、食品药品安全社会治理的主要制约因素

诚然,食品药品安全引入社会治理的效果值得期待,但不可否认的是,由于诸多现实因素的制约,社会力量在食品药品安全监管中的作用很难充分发挥。

(一) 全能政府“路径依赖”,阻碍社会力量参与

社会治理强调治理主体多元化,主张建立多中心治理模式,允许第三部门和私人主体从事某些公共部门活动,允许公民直接参与公共事务管

理。这就要求政府与这些主体之间形成一种互动、协商、合作的伙伴关系,政府将不再有绝对的统治权,各主体之间既相互合作,又相互监督。惧怕失去垄断行政权力的政府当然很难主动接受社会力量参与分配公共责任和权力。

一直以来政府被视为全能政府对各种社会公共事务大包大揽。对于关乎民生的食品药品安全问题而言,政府更是有充分的理由,独揽重任,始终坚持政府是公共权力统治者,是唯一的正当监管者,其他任何组织都无法替代或参与其中,缺乏共同治理理念。伴随着社会主义市场经济的完善,政府职能也开始转变。但由于行政理念转化、各种体制机制转换,以及政府自身能力提升是一个渐进过程。在这一过程中,习惯大包大揽的全能政府不愿意主动放弃已有的管辖范围,甚至时常涉足不该涉足的领域,出现政府越位的现象。由于政府资源有限,越位必然意味着政府在某些领域的缺位。由于害怕竞争,政府不愿意引入社会力量弥补其功能缺陷,导致公共管理缺乏效率,政府的公共服务有效供给不足。对于食品药品安全监管而言,尤为突出。因为随着经济发展和技术不断进步,食品药品生产链日益复杂,确保食品药品安全,必须确保食品药品生产链条中每个环节的安全,而有限的政府监管力量,却无法覆盖食品药品生产、运输、销售的各个环节。从某种程度上说,这种监管服务供给与产业发展需求失衡,导致当前食品药品安全事故频发。尽管如此,由于存在全能政府“路径依赖”,以及食品药品监管是行政部门比较核心的行政职能,涉及很多的利益关系,监管部门希望继续享受着垄断监管所带来的种种利益,缺乏与民间组织、新闻媒体、广大公众合作的意愿,甚至把这些社会力量视为“挑刺者”,而不是合作者。

(二) 社会中介组织发展缓慢,社会影响力较弱

影响食品药品安全的社会中介组织主要包括行业内部的行业协会、认证机构,以及行业外部的消费者权益保护组织,这些组织具有不同政府的监管资源和优势。首先,对于食品药品行业协会而言,本身具有专业性和技术优势,能在相关的专

业、行业、技术领域提供专业服务,平衡各主体信息不对称之间的矛盾。其次,对于消费者权益保护组织而言,具有组织集团诉讼的优势,增强了单个消费者与经济实力雄厚企业对抗的能力。

但是令人遗憾的是,在一波接一波的重大食品、药品安全事件中,我们似乎只看见政府连夜突击检查的身影,只听见政府道歉、表决心、做总结的声音。而来自社会中介组织的行动和声音几乎销声匿迹。这是因为我国的社会中介组织还处在初级阶段,还不成熟,社会影响力较弱。在中国,大多数社会中介组织都脱胎于政府这个“母体”,呈现明显的官办色彩,经费主要由政府拨款,人事任免权由政府控制,社会中介组织丧失了应有的独立性,有的甚至成为政府的附庸。官办色彩太浓,不仅在很大程度上限制了中介组织的自主性和灵活性,而且使中介组织失去了赖以存在的广泛社会基础,使它们难以扮演好应有的角色,有时甚至与政府角色冲突。例如我国消费者组织不是由消费者独自组成,也不是由消费者自发形成,它不同于一般民间团体,消费者组织是执行部分行政事务,是“民意官办、民办官助、官民结合”的社会团体组织。^[8]其半官方的性质决定了,它从属于政府,自身缺乏独立性,这便大大限制其社会监督功能的发挥。同时,由于某些社会中介组织定位不准,导致社会中介组织以追求经济利益为出发点,为自身小团体服务,往往漠视其应承担的社会职责,严重影响社会中介组织的健康发展。此外,不少社会中介组织专业技术水平低,职业道德和自律意识淡薄,难以有效完成其政府分配的任务,也影响了社会中介组织的服务质量和效果。

(三) 维权成本与收益倒挂,公众参与意识不强

虽然广大公众是不安全食品、药品的直接受害者,按理说他们最有动机和积极性参与食品、药品安全监管,但是当前中国消费者参与食品药品安全监管的参与意识却不容乐观。这主要是由以下几方面的因素造成的:一是很多消费者遭受假冒伪劣食品药品侵害时,往往面临投诉无门的问题,因为像食品安全监管属于分段监管,分段监管的最大弊端就是监管边界模糊、权责划分不清,导

致监管部门对投诉“踢皮球”。即使准确无误找到投诉部门,很多时候投诉部门对相关投诉的处理程序非常繁琐,并奉行“谁投诉、谁举证”的原则,这就意味着,消费者投诉举报不仅要耗费时间、精力,更要耗费一笔不菲的费用。以2元钱一把的韭菜为例,每一项指标的检测需要100元左右,按照50种指标全部检测来算,一个样品可能就要花费5000元作用。^[9]显然,普通市民往往无能力或不愿意花费时间、精力、财力在举证方面。二是即使产品检测后,证明其属于“不合格”产品,但是这也并不意味着维权就成功。虽然根据《消费者权益保护法》《食品安全法》以及《侵权责任法》的规定,消费者有权要求厂家赔偿,但是上述赔偿条款均以“消费者购买商品的价款或者接受服务的费用”为计算惩罚的基准,往往赔偿金额很小。例如根据《食品安全法》规定,消费者可以向不合格产品生产或者销售者要求支付价款十倍的赔偿金。也就是说,证明2元一把的韭菜不合格,所获赔偿金也只不过20元,而所需支付的检测费用则高达5000元。赔偿金额过低不仅使得受害消费者的损失和维权成本无法弥补,而且对不法企业难以形成威慑,让不法企业肆无忌惮地、接二连三地生产不合格产品侵害消费者权益。三是当前监管部门对举报者缺乏有效激励和信息保密制度和具体措施。虽然很多地方监管部门制定了举报奖励制度,但是实施效果却差强人意。这主要是缺乏奖金筹措机制,使得举报奖励制度无法落实。而且奖励制度要求举报实名登记,但是监管机构对举报人的信息缺乏严格的保密制度,导致部分举报人的信息被泄露给被举报人,遭受被举报人的严重骚扰或报复,最终不得不撤回举报投诉。

(四)信息披露制度不健全,媒体难以发挥信息共享平台的作用

毋庸置疑,媒体在食品药品安全监管中发挥着巨大作用。首先,媒体通过披露问题食品的产地、状态、去向等信息向消费者揭露食品安全风险,不仅增加了消费者在做购买决策时的信息束,同时也避免了问题食品带来的行业冲击和不必要的损失。与此同时,借助各种媒体,报纸、电视、杂

志、书籍、互联网、手机等宣传食品安全知识,将与食品安全相关的法律法规、标准、标识、规范等信息公布于便于查询的媒介上,督促企业遵守,鼓励消费者在正当权益受到损害时,拿起法律的武器捍卫自己的权益。其次,媒体发动广大公众参与监督,调动社会所有的监督力量共同监督,让监管者的行动在阳光下进行,促使监管者对广大公众负更多责任。最后,媒体通过频频暴露食品药品安全事故,引起广大公众高度关注,使其成为舆论焦点,促使决策层把食品安全监管制度改革问题提上议事日程。显然,媒体在生产者、消费者、政府等食品药品安全各利益主体之间起着信息沟通、风险交流的作用。通过发挥信息共享平台的作用,成为监督监管食品药品安全不可或缺的重要力量。尤其是新媒体在此发挥的作用难以估量。然而,由于信息披露制度不健全,缺乏常规的信息披露机制,少数媒体在报道食品药品安全事故时,失真和夸张的报道食品药品安全问题,引发社会恐慌;个别媒体在解读相关政策时断章取义、混淆概念,引起公众对政府的不信任,加之新媒体对负面信息产生更强烈的蝴蝶效应,导致政府在信息公开、政务公开、舆论引导方面存在较大误区。多数地方政府不愿主动披露食品药品安全信息,出现问题时,首先想到的是掩盖,而不是公之于众,甚至严格控制媒体的信息发布,对网上披露的有关信息进行删除、屏蔽。更有甚者,利用公权力打压发布真实信息的记者。尤其是,政府对新媒体认识不足,抑或存在偏差,导致媒体在食品药品安全监管中信息平台的作用难以有效发挥。

三、食品药品安全社会治理的若干对策

当代社会,公民对公共服务和公共产品的质量效益提出了新的要求,而“全能型”政府承担了大量本来可以由社会力量行使的职能,分散了政府的精力和资源,降低了政府提供公共服务和公共产品的效能。在此背景下,政府可以适度放权,将部分政府权力赋予社会中介组织、新闻媒体以及广大公众,从而把自己从繁琐的具体事务中解放出来,实现从“管制”到“治理”的转变。

(一)转变监管理念与政府职能,建立社会参与常态机制

引入社会治理模式,要求政府与社会中介组织、媒体、广大公众之间形成一种互动、协商、合作的伙伴关系。这就要求尽快转变政府监管理念和转换政府职能,建立社会力量参与公共事务的常态机制,实现政府直接管理向间接管理转变,微观控制向宏观调控转变,单一行政管理向综合运用经济、法制、协商等手段管理转变,最终实现由全能政府向有限政府转变,管制型政府向服务型政府转变,履行统筹规划、制定政策、依法行政、组织协调、提供服务、规范和监督的职能。因此,引入社会力量治理食品药品安全,最重要的是准确界定政府在食品药品安全治理中的职能和确保社会力量参与的保障机制。

首先,各级政府的食品药品安全监管机构,必须从大量繁琐的具体事务中解脱出来,将市场和社会能够自行解决的食品药品安全问题交由市场和社会解决。政府的食品药品安全监管机构集中力量重点抓好宏观调控、综合决策;集中力量理顺食品药品安全监管体制机制、制定食品药品安全法律法规以及标准体系建设、加大研发资金投入,提高检验检测、风险监测的技术水平,并保证安全监管执法到位和公平;集中力量规范和监督社会参与行为。

其次,营造良好的社会力量参与环境和氛围。一是通过大力宣传,号召社会各界力量积极参与食品药品安全监管,树立食品药品安全,人人有责的社会价值观;二是通过立法,划清政府、市场、社会发挥作用的边界,给社会力量参与食品药品监督监管的合法权益,确保社会力量发挥作用的空間;三是通过构建激励机制,保障社会力量参与食品药品安全监督监管的经济利益和权益,鼓励社会力量积极参与食品药品安全监管活动,确保食品药品安全不留死角;四是构建信息反馈机制,把社会公众反映的食品药品安全问题、处理进展和结果通过媒体及时发布。

(二)培育和发展社会中介组织,提升其自身能力和公信力

要充分发挥社会组织在食品药品安全中的监

管和监督作用,必须要不断培育和支持社会中介组织的发展,加强社会组织的自身能力和公信力建设。

首先,立法确保社会中介组织发展空间。目前,我国尚未建立社会中介组织法律法规体系,无论是社会中介组织成立时的资格审查,还是成立后的日常监督管理,主要依赖1998年修订后的《社会团体管理条例》以及少量部门规章、规范性文件。法律体系的不完善使得中介组织的活动无法可依,其自我约束和自我发展也缺乏法律制度来保障。因此,国家应该尽快通过立法,明确规定社会中介组织的活动范围,在国家社会生活中的地位和作用,以及明确界定对违反法律的社会组织或其成员的惩罚条例等。^[10]

其次,重构政府与社会中介组织的关系,确保社会中介组织的独立性。一是从法律地位上、体制上,要摆脱社会中介组织与政府部门的从属关系,确保社会中介组织独立的合法地位,让社会组织自我发展、自我约束,真正实现自治。二是要通过政策设计保障社会组织经济上的独立性。政府可以通过“购买服务”的方式,也可以通过一定的税收优惠等方式保障社会中介组织独立的经济来源。只有真正实现社会地位独立和经济独立,才能保障社会中介组织的公正性。

再次,加强社会中介组织的组织建设。社会中介组织是食品药品安全监管的重要力量,但是要更好地发挥其监管作用,必须进一步完善社会中介组织体系建设。在建立行业中的社会中介组织的同时,加强行业外社会中介组织的建设,充分发挥消费者协会、消费维权组织的监督作用。在建立食品药品行业标准制定机构、安全检测机构、风险评估机构的同时,建立食品药品企业安全信用评估机构,以及食品药品安全信息搜集、分析、发布机构,各机构相互独立、相互合作,各司其职,各尽其能,共同为食品药品安全保驾护航。

最后,加强对社会中介组织的规范和监管。社会中介组织之所以公信力较差,主要是因为某些社会中介组织在发展过程中,目标错位,在小团体利益的驱动下,变相设置各种门槛,收取各种费用,滥用其监督管理职能。当务之急,就是要通过

奖惩制度设计,信用机制建设,以及加强日常监管,来引导和规范社会中介组织的行为。让其真正承担起市场警察的职责,保证其公正性和公信力。

(三) 建立经济激励机制,鼓励消费者参与监管

消费者是食品药品安全治理的重要参与者,消费者的选择权,以及正当权益受到侵害的维权行动,都会对食品药品生产经营者形成有效的监督。然而,消费者也是经济人,在维权时也会考虑成本收益。因此,要以提高消费者维权效益为目的来设计制度,以完善消费者维权激励制度。^{[5]229}从成本角度而言,要简化维权程序,降低维权成本。降低维权成本最主要的是降低检测费用,不妨从三个方面入手:一是设立消费者公益基金会,在产品质量尚不明确的情况下,由基金出面委托第三方权威机构检测,并先行垫付检测费用。在检测结果出来之后,如果是产品质量问题,就由商家支付检测费用,如果不是产品质量问题,由消费者公益基金承担检测费用。二是放开相关检测市场,允许民间资本和民间机构进入产品质量检测领域,打破“一家独大”政府主导的检测模式,形成公平有序的竞争性检测市场,从而让检测价格自然回归常态。三是改进检测技术。据相关报道,当前发达国家的检测方法技术含量高,不仅灵敏度高,检测时间快,而且检测成本非常低,检测 10~30 项指标才 50 元。中国早该对检测技术更新换代。

从收益角度而言,实施惩罚性损害赔偿制度,提高维权获偿金额势在必行。当前,产品质量侵权赔偿金额过低不仅无法弥补消费者维权成本,而且对商家形不成压力,导致其对产品质量不够重视。惩罚性损害赔偿制度,在英美法系国家早就被广泛应用于侵权行为法和合同纠纷中,为规范商家行为,保障产品质量作出了巨大贡献。我国应该借鉴其做法,完善惩罚性赔偿法律制度,对市场处于弱势地位的消费者给予人身、财产方面的有力保护。

此外,还要建立对食品药品安全信息举报人的奖励制度和信息保密制度。设置食品药品安全

信息举报专项基金对于鼓励消费者、企业员工举报问题企业非常必要。资金筹集途径可以分为三个方面:一是政府财政定期、定额划拨;二是按照一定比例提成罚款;三是社会捐助。当然,还应建立严格的举报人信息保密制度,确保举报人的权益不受侵害,对于泄露举报人信息的行政人员,依法追究其责任。

(四) 完善信息披露制度,构建新媒体环境下的信息共享机制

面对新媒体给食品药品安全监管带来的积极作用和消极影响,各级监管机构要顺应潮流,以积极的心态和创新的手段,改善和创造有利于发挥新媒体积极作用的条件,构建起新媒体环境下的信息共享机制,发挥媒体的监督监管作用。

首先,各级监管机构要提高对新媒体沟通的认识和运用能力。之所以有些问题食品在市场上大行其道,最主要的原因是信息不畅,致使部分消费者对问题食品毫不知情,仍然购买和消费存在安全风险的食品。而媒体,尤其是新媒体具有强大的信息搜集功能,可以非常及时地向消费者披露食品安全风险。因此,政府应该正确认识新媒体的信息沟通功能,客观评价其在食品药品安全监管中的作用,不要因为新媒体具有扩大负面信息的影响力而全盘否定。相反,监管部门要更多了解新媒体沟通的特点和规律,不断学习掌握新媒体的沟通语境和艺术,充分利用新媒体构建便捷、快速的信息沟通平台,及时准确地公布政策的变化调整以及其他相关信息,搭建一个生产者、消费者、政府、社会中介组织信息共享的平台,消除食品药品安全相关利益主体之间的信息不对称,把食品安全风险控制在最低水平,从而维护消费者、合法商家的正当利益和权益,提高政府公信力。

其次,完善新媒体有序参与食品药品安全监管的保障机制。一是加强食品药品信息共享的立法工作,将信息共享纳入法制管理的轨道,要求监管部门做好信息公开、政务公开,保障媒体在获取或发布关于食品药品安全信息方面的权益,从而保障广大公众的知情权、参与权、表达权和监督权。美国国会在 20 世纪六七十年代先后通过了

《信息自由法案》《顾问委员会法案》《政府阳光法案》。这些法案的通过为普通公众以及代表他们利益的非政府机构、新闻媒体要求美国食品药品监督管理局(FDA)公开政府文件和会议信息,以及参与FDA的决策过程提供了法理支持。因此,我国应该加快信息公开立法工作。二是加强新媒体管理制度建设,对发布失真信息、不实报道的个人和媒体,追究其法律责任;同时,加强新闻媒体职业人士的职业道德建设,提高自律能力,减少新媒体的负面影响。

[参考文献]

- [1] 欧元军. 论社会中介组织在食品安全监管中的作用[J]. 华东经济管理, 2010(1): 32-35.
- [2] 张峰. 发挥社会中间组织参与食品安全治理的作用[N]. 光明日报, 2012-5-30.

- [3] 陈郁. 消费者也是食品安全卫士[N]. 经济日报, 2012-5-29.
- [4] 谭志哲. 我国食品安全监管之公众参与: 借鉴与创新[J]. 湘潭大学学报(社会科学版), 2012(3): 27-31.
- [5] 秦利. 基于制度安排的中国食品安全治理研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2010.
- [6] 关学增. 当代西方国家的社会治理思潮[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2006(4): 48-49.
- [7] 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系[M]. 伦敦: 牛津大学出版社, 1995: 23.
- [8] 张军. 发挥消费者组织的社会监督功能维护消费者合法权益[J]. 中国工商管理研究, 2010(3): 34.
- [9] 齐鲁晚报[N]. 2012-6-29.
- [10] 梅传强. 论食品安全罪刑法规制的现状与立法再完善[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2012(4).

(责任编辑: 杨 睿)

Food and Drug Safety's Social Governance : the Restrict Elements and Strategies

SUN Min

(The Party School of Dalian City Dalian Liaoning, 116013, China)

Abstract: At present, China's food and drug safety falls into market failure and government failure, social governance becomes the inevitable choice of correcting this double failure. However, in the current Chinese socially, economically environment, there are many factors that hinder the participation of social forces. From the perspective of government, the "path dependence" of the almighty government greatly hinders the participation of social force; in term of the subjects of social participation, they lack enough ability, incentive and guarantee mechanism. Therefore government should improve and innovate institutional environment that be helpful social forces to participate in and construct social governance structure, improving food and drug safety governance performance.

Key words: food and drug safety; market failure; government failure; social governance