

# 法治国家背景下食品安全风险 治理中公众参与问题研究\*

周敏

**【提要】**近年来,我国的食品安全问题频频发生,使得食品安全领域信任危机愈演愈烈,提升公众对行政机关食品安全风险决策的信任度显得尤为重要。2015年10月1日起施行的修订后的《食品安全法》第17条至第23条仅从宏观上规定国家建立食品安全风险评估制度,但没有对食品安全风险治理中的模式加以细致规定。基于法治国家、法治政府、法治社会建设背景下,有必要将公众参与引入到食品安全风险治理中,一方面,能切实保障公众参与政治活动的权利,保证行政机关在食品安全风险治理中的风险决策充分体现科学性和民主性;另一方面,能够提高公众对行政机关的风险决策的信任度,促进政府决策顺利施行。

**【关键词】**《食品安全法》 食品安全 公众参与

**【中图分类号】**DF36 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2016)03-0083-05

## 一、引言

2013年底《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确要求“把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序,确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。”把公众参与纳入到重大行政决策中这一论断对于健全科学决策、民主决策机制,推行法治国家建设意义重大。食品安全问题关乎全民的身体健康和生命安全,本着“以人为本”的治国理念,我国政府高度重视食品安全问题,遗憾的是食品安全事故却屡禁不绝。之前发生的“三鹿奶粉”事件,<sup>①</sup>导致全国近5万名婴儿患病,158名发生肾衰竭,3名死亡,不仅如此,经过质检部门的抽查,发现国内多家企业的产

品中均检测出三聚氰胺,而伊利、蒙牛、雅士利等国内大品牌也赫然列于问题榜上,还有后来相继曝光的瘦肉精猪肉,<sup>②</sup>苏丹红鸭蛋,<sup>③</sup>甲醛水产品,吊白块粉丝,镉大米等,使广大消费者谈食变色,尤其是“毒奶粉事件”卷土重来,震惊全国,又一次敲响了食品安全的警钟。

\* 基金项目:本文受教育部哲学社会科学重大项目“我国食品安全法律实施研究”资助。

① 《中国奶制品污染事件》, <http://baike.baidu.com/view/2805883.htm?fr=aladdin>, 2014-08-12。

② 网易新闻:《双汇公司被曝使用瘦肉精猪肉》,中国质量新闻网:《“苏丹红”鸭蛋事件回放》, <http://www.cqn.com.cn/news/cpkkxbg/109480.html>, 2007-03-28。

③ 中国质量新闻网:《“苏丹红”鸭蛋事件回放》, <http://www.cqn.com.cn/news/cpkkxbg/109480.html>, 2007-03-28。

频频发生的食品安全事故无一不触动着消费者的神经,更引发人们对食品安全问题的深思。惨痛的教训告诉我们,仅仅依靠政府的管理和调控是不够的,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故,“政府监管不到位”必定成为其中的原因之一,<sup>①</sup>政府监管不力必定也是其中的原因之一。

《食品安全法》中虽然明确规定了食品安全风险评估结果的效力,即制定修订食品安全标准和实施食品安全监督管理的科学依据,但这一制度随之出现了诸如食品安全风险评估在行政程序上的定位、如何执行风险评估、公众在其中扮演着什么角色等亟待确认的问题。<sup>②</sup>当下重要任务是提高公众对行政机关风险决策的信任度,使公众能够理解政府行动的合理性与合法性并能参与其中为其出谋划策。参与政府决策共同治理食品安全问题无疑是协助政府做出合理合法选择的最好方式之一。从“毒奶粉”曝光到“镉大米”浮现,都有力证明了媒体、网络、消费者等社会力量的重要性。<sup>③</sup>因此,将公众参与引入到食品安全风险的治理领域有着极大的现实意义。

## 二、公众参与在食品安全风险治理中的必要性

风险治理中的公众参与模式早在上个世纪60年代就已经开始。美国1970年制定的《职业安全与健康法》就是在公众参与的推动下制定的,美国的《国家环境政策法》中最早赋予了公众享有质疑行政决定的权利。在其他国家同样将公众参与到食品安全的风险治理作为共同治理的必经之路。公众作为食品安全最终的利益关系人,是食品安全风险结果的承受者,食品关系到公众的生命健康和安全,公众有权为保护生命的健康和安全而参与到行政机关食品安全风险治理的风险决策当中,这不仅有利于行政机关克服政府自身的弱点,在行政决策之中把握全局,更能缓和政府和公众之间的关系,增强公众对政府制定政策的信任度,提升公众对政府行为方式的理解与可接受性,从而更好

解决食品安全问题。

从《食品安全法》及其配套法规看,并无公众参与食品安全风险治理的明文规定,仔细翻阅相关内容后也无法推导出法律法规容许公众参与的隐含意思。但从食品安全风险治理的现状看,有必要引入公众参与使食品安全风险评估更具可接受性。

### (一) 公众参与是民主法治在食品安全风险治理领域的体现

食品安全风险治理涉及公众和社会利益,具有鲜明的公共属性。任何一项风险评估指标必须体现公众的利益、反映公众的诉求、听取公众的呼声,在政府公信力中这是一个兼具实体与程序性的判断标准。就法律制度的政治、经济与社会基础以及反映到法律精神和原则上来说,人民群众才是真正的风险治理的发言人,我国宪法赋予了人民通过各种途径形式管理国家事务的权利,因此,食品安全风险治理必须站在政治、经济和社会发展的高度,听取人民群众意见与建议,把公众参与置于食品安全风险治理的法定程序中并予以制度化、法律化,应当说是“群众路线”和“群众工作”的具体制度转化和保障。换个角度讲,食品安全风险治理关涉每个人的生命和健康,和人们的生活息息相关,人民有权为了维护自身的生命权和健康权而参与到食品安全风险治理当中。在食品安全风险治理的风险决策中引入公众参与不仅保证了公众参与政治生活的权利,更体现了政府对公众生命权与健康权的尊重与保护。因此,公众参与食品安全风险治理既是食品安全发展的需要,也是实现民主与法治的根本要求。

① 根据《2010~2011 消费者食品安全信心报告》显示,“生产加工企业和个人在追逐利益的过程中丧失了道德底线的占到78.2%,对违法分子的惩罚力度不够的占到51.5%,由于政府监管不到位的占到48.6%。”参见欧阳海燕:《2010~2011 消费者食品安全信心报告》,《小康》2011年第1期。

② 官文祥:《当行政遇上科学:从风险评估谈起——以美国法为例》,(台)《月旦法学杂志》2008年第2期。

③ 曾娜:《我国食品安全风险评估机制的问题探析》,《昆明学院学报》2010年第5期。

### （二）公众参与能够有效克服政府失灵

食品安全问题显现出市场失灵，需要政府的介入，然而政府所做出的努力并不能完全有效。尽管政府已经采取了一定的措施，但是食品安全问题依然存在。由于食品安全风险治理所涉及的方面比较多，因此其相应的行政机关也会有多个，而现行体制正处于发展与完善阶段，难免会使得政府在食品安全风险治理的过程中因自身的内在缺陷而使得其问题的处理结果显得不尽人意。从整体上来看，食品安全风险决策不能行之有效，其原因部分在于食品安全问题自身的特点客观上决定了解决这一问题有较大的难度；另一方面则在于政府本身的管理体系中的漏洞。将作为食品安全风险治理之下的直接利害关系人的普通公众引入到风险治理之中，能有效监督行政机关的风险决策过程，从而在一定程度上弥补政府在食品安全治理体制中的漏洞。从这个角度来看，将公众参与引入到食品安全风险治理中显得尤为重要。

### （三）公众参与能够切实提升公众对政府决策的信任度

公众之所以对政府所作出的食品安全风险治理决策有疑虑，一方面是因为公众并不了解政府作出这种决策的原因，另一方面则是因为政府所做出的风险治理决策并不行之有效。为了使公众了解和支持政府所作出的决策以及提高政府决策的科学性和可行性，有必要将公众参与引入到食品安全风险治理的决策当中，促进公众和政府的沟通。

应使公众能从政府的立场上了解政府所处的困境与所面对的难题，从而使公众与行政机关之间相互理解，以提升公众对政府行为的认可度。公众参与行政活动，将自己的意见与行政机关交流，使得行政机关在此基础上汲取整合，形成决策，从而获得一种双方受益的结果。如果行政机关能够及时回应公众的需求，适当考虑公众的需要，加之食品安全风险的相关信息更加透明化，那么更容易使公众消除不必要的误解和愤怒，对政府决策的信任度也会逐渐提升。

### （四）公众参与有利于规避和解决食品安全问题

从风险分析的角度看，可以将行政机关应对风险的过程分为三个阶段：风险评估、风险管理和风险沟通。其目的都是尽可能有效地控制食品风险，从而保障公众健康。对于食品安全风险的治理问题，只有站在全局性的角度去寻找食品安全风险问题的症结所在，才能找到问题的突破口，从而做出科学优化的风险决策。公众没有专家那样的专业判断，更不用考虑专家可能被利益俘获的问题。作为食品安全风险治理中的真正利益相关者，公众对于食品安全的认知大多建立在直觉、感情的基础上，他们对于食品安全问题能够正确表达自己的真实态度和感受，这种真实的态度和感受不会受到太多外界其他因素的影响。<sup>①</sup>因此公众在很大程度上可以第一时间反映出食品安全问题中所存在的隐患，公众如果在问题初现时及时与行政机关进行沟通，行政机关就可以根据公众的反应相应调整相关政策从而达到规避和解决食品安全风险的目的。

## 三、食品安全风险治理中引入公众参与的模式选择

在法定行使主体确定情况下，以多元主体结构构建多方位参与模式，确立公民及其他社会主体之间在风险治理过程的参与地位及其权利，建立有效的参与机制，是国家治理体系和能力现代化的重要体现。

风险管理是一个动态的、循环的、完整的过程，包括风险分析与评价、风险应对措施、实施决策和风险监督等。在面对可能发生风险的紧急情况下，公众参与所体现的多方利益诉求很可能难以得到体现，因此我们需要在坚持风险预防原则的前提下选择一种科学合理的方式和途径将公众参与引入到食品安全风险治理当中。

<sup>①</sup> 王辉霞：《食品安全治理公众参与机制研究》，《经济法学评论》第13卷，中国法制出版社2013年版，第251页。

## （一）公众主导模式的价值体现

### 1. 民主法治与高效便民的结合

公众参与食品安全风险治理的目的不是让普通民众成为专家，而是多方交流与对话，从不同视角了解食品风险的本质，掌握公众对食品安全风险疑虑之所在；另外，还可以将食品安全风险的确定因素和不确定因素，不同的利益冲突以及不同观点呈现出来，为行政机关提供一个全局性认识，从而避免因专家不周全的考虑和利益集团的操纵而给社会造成无法挽回的损失。基于以上考虑，有必要将公众参与引入到食品安全风险治理中，使其成为我国食品安全风险治理过程中的重要组成部分，并通过确立公众参与在食品安全风险治理中的主导地位，促使公众参与在实际操作中发挥其正面功能。

### 2. 国际视野下科学管理的“良方”

结合我国当前的实际情况，在选择公众主导模式下，我们可以借鉴美国在食品安全监管过程中的“多头管理”方式，引入第三方管理平台，即在将公众参与引入到食品安全风险治理的过程中，形成一个可以真正代表公众意愿的组织。<sup>①</sup>当然，首先需要保障参与风险治理的参与人员的代表性，并确定能够代表公众的利益，这些代表人员不是由企业、行政机关选择的，而是由公众进行公开选择而产生，行政机关不得对代表的产生进行干涉和质疑。另外，我国可以借鉴欧盟的“全链连续性管理”模式，坚持单一负责监管机制的原则，引入公众对政府的问责、监督和质询，使得公众在参与食品安全风险治理的过程中能及时反馈食品安全问题所出现的新情况，促进政府针对实际情况作出有力可行的行政决策，从而有效避免风险治理过程中的“计划赶不上变化”的情形。<sup>②</sup>

## （二）公众主导模式的基本思路

### 1. 公众在食品安全风险治理中参与的程度

雪莉·阿恩斯坦认为，公众参与呈现八个梯度，从小到大依次为：操纵、治疗、告知、咨询、安抚、合作、授权与民众控制。<sup>③</sup>具体而言，处于梯度最底层的操纵和治疗，可以称为“无参与”，其真实目的不是让公众参与决策，而是让权力持有者去教育或治疗公众。处于梯

度中间的告知、咨询和安抚仅仅是一种象征性参与。通过告知，公众可以知悉相关信息，是朝向有效的公众参与第一步，但这一梯度强调的是从官员到公众的单向信息流动，公众本身没有协商的权利，也没有机会影响决策。咨询能使权力持有者了解公众的关注和意见，但如果停留在这一层次，公众参与仅仅是一个表面形式，无法影响最终的决策。安抚是一种高层次的象征参与，尽管决定权仍保留给权力持有者，但公众对决策开始有一定程度的影响力。处在梯度最顶端的合作、授权与民众控制，反映了公众决策权的不断增长。通过合作，公众和权力持有者可以进行协商，事实上是两者之间重新分配了权力。授权和民众控制则使得公众获得主要的决策权或完全的管理权。<sup>④</sup>

公众参与梯度理论的分析，有助于我们从总体上确定食品安全风险治理中公众参与的程度。未来我国在食品安全风险治理环节引入公众参与时，应当在公众参与程度的梯度选择上，根据具体的实际情况，再根据风险治理的影响范围、社会关注以及科技方面等不确定的因素，将公众参与的程度定位在告知、咨询以上层次的协商参与程度，以达到最佳的公众参与效果。

### 2. 公众参与的方式

不同的公众参与方式各有所长，适合的事项也各有差异，如听证会、座谈会、调查问卷等，可以从不同层面了解公众的意见，实现双向的信息交流。一般而言，信息公开仅仅是公众参与的前提，听证会也无法保证为最终决定提供明确的指示。我国由于食品安全风险治理领域相关法律法规的不完善，很少实施公众参与，公众参与方式也比较少。法国在1998年针对农业和食品领域的转基因植物使用问题曾采

① 杨小敏：《我国食品安全风险评估模式之改革》，《浙江学刊》2012年第2期。

② 腾月：《发达国家食品安全规制风险分析及对我国的启示》，《哈尔滨商业大学学报（社会科学版）》2008年第5期。

③ [美] John Clayton Thomas 著：《公共决策中的公民参与》，孙柏瑛译，中国人民大学出版社2015年版，第71页。

④ See Sherry R. Arnstein, A Ladder of Citizen Participation, in Journal of the American Planning Association, 1969, 35 (4), pp. 216-224.

用过公民评议会的参与方式，公民代表在这次活动中的表现证明，普通公民在客观、全面获取相关信息后也能够与专家开展对话，并具备理解、分析复杂的科技、社会问题的知识和能力。<sup>①</sup>

### 3. 公众参与的实质作用

食品安全风险治理与其他领域的风险评估治理相比，更具有较强的科学性，因此，为尊重专家的专业判断，不宜赋予公众意见以法律效力，否则，对公众而言将意味着正式的义务承担，反而会限制公众参与的适用范围。为了确保公众参与在食品安全风险治理领域发挥实质作用，公众意见须对食品安全风险治理机关产生一定的约束力，否则公众就会逐渐丧失参与的兴趣和热情。对于公众意见，食品安全风险治理机关有义务予以慎重考虑，并向社会公开说明采纳或不采纳公众意见的理由，而绝不能忽视公众参与的意见。<sup>②</sup>

## 结 语

将公众参与引入到食品安全风险治理当中，这对于公众来说，不仅仅是其民主权利实现的一种途径，更是他们对自己生命健康负责的一种方式。食品安全问题关系到公众的切身利益，那么公众对于食品安全风险治理必然会是一种积极支

持的态度，而当一个问题的处理达到举国上下基本都参与的状况之下，那么离这个问题得到解决的日子也就不远了。随着问题的解决，绿色食品将不再只是一种说法和期望，而是一种真真切切的存在，与此同时公众也将会回归绿色餐桌。食品安全关系到民众的切身利益，在法治国家背景下，通过运用公众主导的新型模式将公众参与引入到食品安全风险治理当中，不仅能有效提升公众对行政机关风险决定的信任度，使得公众在理解和支持行政机关举措的同时，推进其决策的科学化，更能促进我国食品安全事业的跨越式发展。最根本的是，这种公众参与制度也将极大推动我国民主法治化的进程。

本文作者：法学博士，西北政法大学行政法学院讲师

责任编辑：赵俊

① 参见张莉：《法国公众参与的制度及实践》，蔡定剑主编：《公众参与：欧洲的制度和经验》，法律出版社2009年版，第258~261页。

② 朱瑞：《食品安全风险评估公众参与的制度化构建》，《广西政法管理干部学院学报》2013年第6期。

## A Study of Public Participation in Risk Governance of Food Safety in the Context of Building a Nation of Laws

Zhou Min

**Abstract:** In recent years, food safety problems frequently occur, intensifying the honesty crisis of China's food safety. Therefore, it is particularly important to promote public confidence in administrative organs' risk decisions on food safety issues. Given the current situation of our country, it is necessary to lead the public to participate in the risk governance of food safety problems. On the one hand, this can effectively protect the rights of public participation in political activities, and ensure the scientificity and democracy of the risk decisions the administrative authorities make. On the other hand, it can improve public confidence in the risk decisions of the administrative organs, and promote the smooth implementation of government decisions.

**Keywords:** *Food Safety Law*; food safety; public participation