



食品安全政府治理能力 现代化的制度保障研究

宋慧宇 著

SHIPIN ANQUAN ZHENGFU ZHILI NENGLI
XIANDAIHUA DE ZHIDU BAOZHANG YANJIU

吉林人民出版社

内容简介

食品安全已经成为近几年公共领域中的突出问题，通过食品安全的各种“悲剧”和“危机”，公众的意见和愤怒经由媒体而被放大，聚焦和质疑食品安全政府治理效果的呼声强烈。相对于食品安全政府治理的机构改革、安全标准制定这些外在形态和规范的改变，政府内在治理能力才是决定食品安全治理效果的重要因素。食品安全政府治理能力的重塑离不开现代中国政府治理模式改革的大背景，从根本上说，就是政府对市场、对社会的干预要从封闭走向开放，融合多元社会主体和资源参与形成协作共治的食品安全治理新格局必然是未来的发展趋势。本书将重点放在政府治理，准确地说是研究现代治理理论视角下在政府与市场和社会的外部关系中的政府角色，或者说政府应当起到的作用，政府、市场和社会的角色与功能通过合作关系、共同制定政策和反馈机制、共同提供服务得到重新定位。



作者简介

宋慧宇，女，1978年生，吉林省长春市人，吉林大学法学学士（2002）、硕士（2005）、博士（2010）、政治学博士后（2017）。现为吉林省社会科学院法学研究所，副研究员。研究方向为行政法学、公共治理理论。



食品安全政府治理能力 现代化的制度保障研究

宋慧宇 著

中华人民共和国司法部 国家法治与法学理论研究项目

吉林人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

食品安全政府治理能力现代化的制度保障研究 / 宋慧宇著. -- 长春 : 吉林人民出版社, 2017.9
ISBN 978-7-206-14414-1

I. ①食… II. ①宋… III. ①食品安全—政府管制—研究—中国 IV. ①TS201.6

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第241813号

食品安全政府治理能力现代化的制度保障研究

著 者: 宋慧宇

责任编辑: 赵梁爽

封面设计: 听 卉

吉林人民出版社出版 发行 (长春市人民大街7548号 邮政编码: 130022)

印 刷: 长春市中海彩印厂

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 12.25 字 数: 220千字

标准书号: ISBN 978-7-206-14414-1

版 次: 2017年9月第1版 印 次: 2017年9月第1次印刷

定 价: 28.00元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

序 言

行政权力与行政管理一直是我的研究方向，从博士研究生开始，到从事专业的研究工作，一直到博士后在站期间。以政府对市场监管权力的研究为基础和起始，到以中国食品安全现状为研究对象，再到与当代公共治理理念相结合，跨越了经济学、法学、政治学和行政管理等学科，不能完全理解和融合，只能说浅尝辄止，尽我最大的努力去解释和分析中国当前的食品安全治理危机。

本书所呈现出的很多观点和思想都是总结和借鉴新公共管理和公共治理比较成熟和完整的理论。20世纪70年代以来，西方国家政府治理模式改革和理论演变基本经历了新公共管理和公共治理两个阶段，从最初新公共管理民营化过程中社会参与的附属性和被动性，到公共治理阶段社会力量完全成为一极参与公共事务治理过程，治理体现为一个政府、市场、社会三者关系的分析框架，很多代表性的观点如公共精神、公民参与和权力共享等有助于在理论上突破中国传统政府单中心治理模式的局限。这场世界性的政府改革运动创新出一系列完全不同于以往传统官僚制的理念价值和制度设计，本研究从国际的视野，通过综合比较分析，希望能够从中得出一些对解决中国当下食品安全政府治理问题的有益经验，哪怕是不适用于我国的负面经验。

曾经有一位老师在和我讨论政府治理问题时提出现在食品安全治理的问题究竟是制度问题还是能力问题。其实，我认为制度和能力是一体的两个方面，制度是硬性规则，其必须通过主体的能力来实现；而主体能力是软性条件，它自身的建设和提升最终必然有助于制度的创新。我同意这样一句话：“一个有能力的政府是事关国家发展成败的决定性因素，重新认识政府的作用及其能力所在是目前国家建设必须面对的问题。”^①

多年来对食品安全问题的研究成为本书写作的基础或者说缘起，而对政府治理理论的研究和梳理则是近两年的研究重点，受时间和精力所限，整本书中对这部分理论的介绍和分析所占篇幅较多，理论与中国当前食品安全治理实践的结合相对较少，只能说这只是研究的初始阶段，这也将是今后本人的深入研究方向。

在此课题的研究和写作期间得到了很多帮助，在此要感谢我在法学和政治学学习和研究期间的各位导师，为我在题目选择、理论介绍、内容论证各方面提供了很多指导；本人所在单位吉林省社会科学院以及法学研究所的所有同事为我完成研究工作提供了便利条件和大力支持，在此表示真诚的感谢。此外，本书得到了中国司法部国家法治与法学理论研究项目的支持，在此一并表示感谢。

^① 孙柏瑛. 专家圆桌：“第五个现代化”启程[J]. 人民论坛, 2014: (4)上: 21.

目 录

第1章 绪论：治理的时代	001
1.1 问题的提出：政府还是市场	002
1.2 研究目的和意义	006
1.3 本书的框架设计	008
第2章 前提：治理兴起的实践背景	010
2.1 自由放任时期与前官僚制	010
2.2 政府干预时期与现代公共行政	013
2.3 新自由主义时期与新公共管理	017
2.4 政府干预再度兴起时期与公共治理	025
2.5 总结与分析	032
第3章 理论：政府治理模式变革研究综述与评论	040
3.1 治理概念的争论	040
3.2 政府治理模式变革之核心理论	053
第4章 现实：食品安全对中国政府治理能力的挑战	071
4.1 现代化进程中食品安全治理面临的深层次问题	072
4.2 新形势下食品安全政府治理能力的制约因素	081
4.3 传统命令控制型食品安全政府治理模式的局限性	086
4.4 结语	092

第5章 目标凝聚能力：提升政府的社会向心力	096
5.1 集体行动的难题与政府的凝聚作用	097
5.2 政府应以一种开放和包容的态度促进相互信任关系的建立	104
5.3 政府必须承担引领和培育公共精神的责任	112
第6章 科学决策能力：实现决策过程的开放和民主	119
6.1 公民参与的理论基础	121
6.2 公民参与主体的界定及甄选	129
6.3 参与决策的方式更加科学和民主	136
第7章 改革创新能力：增强制度的执行力	142
7.1 优化食品安全政府治理结构	144
7.2 更新食品安全政府治理方式	152
第8章 危机应对能力：有效控制食品安全危机	159
8.1 完善食品安全风险控制能力	162
8.2 改进食品安全危机快速反应能力	166
8.3 提升食品安全危机的资源整合能力	169
8.4 培养食品安全危机的责任承担意识	171
第9章 结语	174
参考文献	177

第1章 绪论：治理的时代

政府行政与市场体系一直是影响社会发展的两大力量，政府在社会经济发展过程中的地位和手段如何将对一国经济和社会的可持续发展产生深远影响。市场失灵理论和政府失灵理论相继出现后，20世纪70年代起，西方国家开始推行了一系列政府变革，在当今全球化和不确定性日益增加、社会公众更加敏感的时代，政府治理^①模式也进入了复杂且全新的阶段，从宏观的角度如何在新的环境下管理好社会以便在竞争中取得优势并让社会保持有质量的持续增长？或者说，从微观的角度如何应对和解决好公众聚焦关心的社会问题？这是同样摆在发达国家和发展中国家政府面前的一道严峻课题。

中国在经济基础、政治体制和历史背景等方面都与西方国家有着本质不同，西方国家是在市场经济充分发展的基础上逐渐调整政府干预方式（区别在于力度或松或紧，权力或散或聚），而中国则是在极端国家所有制、计划经济基础上逐步放开市场，扩大市场，直至市场在资源配置中起决定性作用，与此同时，中国的社会发展面临的情况更为复杂，市场经济尚未完全确立，工业化社会和后工业化社会叠加产生的弊端同时显现，这

^① 本书将政府干预经济社会的模式或方式统称为政府治理，只是不同时期有不同的表现形式，在具体语境下给予不同的称谓。

在社会性监管领域表现得尤为突出，如食品安全成为近几年公共服务领域中的焦点问题。结合中国食品安全问题，学习和借鉴西方发达国家政府治理理论为我所用，对当前中国政府治理模式选择具有积极的现实意义。

1.1 问题的提出：政府还是市场

完全自由无政府干预的市场是不存在的。国家实行市场经济，主张自由竞争，充分发挥市场在资源配置中的作用。但市场是有缺陷的，其自身无法克服由于自然垄断、外部性、信息不对称、集体行动、资源稀缺等原因产生的市场失灵问题，因而需要外部非经济手段的介入来解决，而政府公权力成了最佳的选择。因此，国家设立政府监管机构，对市场主体的活动进行监管和控制，以预防和矫正市场失灵。

资本主义产生之初，自由放任主义理论占有统治地位，国家并不积极干预经济运行，仅凭借立法手段和法庭诉讼来解决纠纷以维持市场秩序。国家称为“夜警国家”，政府尽可能少地干涉市民社会的活动，只起到守夜人的作用。19世纪末20世纪初，美国市场自由竞争达到鼎盛时期，但私欲无限膨胀，经济领域生产和资本不断集中，弱肉强食，传统市场规则遭到破坏；消费者和劳动工人的权益得不到保障，资本家操纵市场、谋求政治权力，劳资关系紧张。为了克服法院在处理小企业和消费者遭受大企业侵权时的低效率和腐败，政府开始干预市场，监管市场主体垄断、限制竞争和不正当竞争行为。特别是20世纪30年代美国经济大萧条，为国家干预主义全面代替自由放任主义创造了机会，政府从对市场的微观监管发展到通过宏观调控立法大规模干预市场经济。“二战”之后，随着“福利国

家”的兴起，政府承担的公共职能越来越多，公共开支也越来越大，这一时期政府权力和权威都日趋集中，达到了政府干预的鼎盛时期。

但是，政府也不是万能的。20世纪70年代西方经济出现了“滞胀”局面，过度干预带来一系列“政府失灵”问题——政府公共决策的失误、垄断导致的低效率、监管机构的寻租活动等——引发了政府变革和放松监管的呼声，呼吁政府减少干预，实行私有化，向自由放任回归。新经济自由主义卷土重来，典型的例子如1980年美国里根总统上台开始着手削减政府对于市场的权力，经济性监管全面收缩。由于政治、经济、文化背景不同，以英国为代表的欧洲国家与美国采取了不同的改革路径。“欧洲国家在‘二战’之前基本通过司法体系（包括行政司法）在维持经济秩序，‘二战’之后广泛的国有化运动使经济性监管一直没有市场”^①。20世纪80年代后，撒切尔夫人执政，开始进行以国有企业民营化为核心的市场化改革，借鉴美国的经验开始建立起独立性的监管制度，并对美国式的监管制度多有创新，如激励性监管的实行。

需要注意的是，尽管发达资本主义国家的经济性监管不断被削弱，但同时维护公众身体健康、生命安全、消费者权益保护以及环境质量等方面的社会性监管不仅没有放松或缓和，反而不断被强化。但随后，监管制度进入对监管者进行监管的成本——效益分析阶段，监管机构的独立性同时受到削弱。

当然，一直有学者对此番政府对经济干预放松的变革保持质疑，特别是21世纪初美国次贷危机引发的全球金融危机又引发了对政府监管放松的

^① 余晖：《中国政府监管体制的战略思考 [J]》，《财经问题研究》，2007（12）：32。

新一轮批判。如美国普林斯顿大学教授、诺贝尔经济学奖得主克鲁格曼认为，里根政府“放松金融管制引发了私人债务的增加，国债相形见绌”，“很多预防措施被废除了”，加上对其他各类消费信贷的放贷标准变得更为宽松，从而导致了美国大众消费行为的彻底改变，从而引发了美国的次贷危机。^①我国首都经贸大学谢太峰教授也认为：“如果美国政府能够及早对华尔街进行审查和监管，‘两房’、雷曼兄弟、美林、贝尔斯登和华盛顿互惠银行等或许就不会像多米诺骨牌一样倒掉。这无疑向我们启示，为了防止金融风险的积累及其向金融危机转化，政府部门必须加强对金融活动的日常监管和调控，及时发现金融运行中的不稳定因素，并将其消灭在萌芽状态。”^②相对之前关注政府管理市场化、民营化改革，这一时期重新强调政府治理的回应、民主、互动、平等和参与，特别是社会和政府合作共同进行社会治理成为新一轮政府干预的复兴。

市场经济自西方资本主义产生后的一百多年时间里，政府如何干预经济和社会一直争论不休，实践也在不停摇摆，力图寻求适合社会发展的政府治理模式。可以说一百年间，政府与经济之间的关系不可避免地带动了公共行政改革，传统官僚制、新公共管理、公共治理^③轮番登场，特别是20世纪90年代以来，“治理”一词在社会科学领域被广泛应用，成为描述公共部门（行政）改革的流行词语，并且其内涵被各个学科的学者不断填充，成为比较成熟的理论体系。治理理论之所以出现，与世界各国政府改革实践息息相关，政府改革已经成为一种世界性的趋势，追求更为简洁、

^① 陶志彭. 美学者：金融危机的“罪魁祸首”是里根及其顾问班子 [EB/OL]. 新华网，2009-6-18. http://news.xinhuanet.com/world/2009-06/10/content_11518895.htm.

^② 谢太峰. 美金融危机留下哪些教训? [N]. 人民日报（海外版），2008-10-10（5）.

^③ 此处是作者对政府不同时期变革的大致归类，其用词和内涵会在后文中进一步描述和澄清。

开放、民主而富有效率的政府，治理正是代表了一种新的管理社会的过程、状态或方式。

20世纪80年代以前，以中国为代表的社会主义国家政府干预经济走的是与西方发达资本主义国家完全相反的道路。新中国成立之后至改革开放之前，中国实行的是高度集中的计划经济，政府运用公权力对经济的直接干预和控制完全代替了市场调节，政府既作为经济的组织者、管理者，又是社会的生产者，集调控权、监督权、生产权于一身。并且，这种管理采取行政色彩极浓的指令性计划方式控制经济、配置资源，由此形成政府与市场主体的关系是一种纯粹的命令—服从关系。“与此同时，东欧、前苏联和东亚的一些国家走得更远，赋予政府在经济中主宰一切的角色。然而这些国家在尝试了初期的成功之后，很快遭遇各种挫折。……实行中央计划经济体制的国家面临的经济问题层出不穷，积重难返。一边人民买不到所需要的日用商品，一边仓库无人问津的废品、次品堆积如山。人民劳动积极性和创造意愿低落，生产力得不到提高，科技进步十分缓慢。”^①这种模式因为完全否定了市场规律，片面夸大了政府作用，并且由于权力和资源都已完全集中在政府手中，政府失灵时，民间毫无能力和资源纠正政府的错误，造成了这些国家生产的低效率、国家经济和人民生活的贫困，不得不另谋出路。

与前苏联等东欧国家转而投入资本主义制度不同，中国在坚持公有制的前提下进行了经济体制改革，逐步建立了市场经济体制，改革开放近40年带来了经济的繁荣和人民生活水平的提高。但随着经济的发展，市场经

^① 文贯中：《市场机制、政府定位和法治——对市场失灵和政府失灵的匡正之法的回顾与展望[J]》，《经济社会体制比较》，2002（1）：4。

济产生的负面影响也逐渐显现，垄断经营、不正当竞争、环境污染、安全事故、金融欺诈等问题日益突出，特别是与老百姓生命健康密切相关的食品安全问题发生的频率和损害程度不断刷新社会公众的底线，严重动摇了社会公众对政府的信任度，并质疑食品安全政府治理的能力。严格说，当前中国市场经济和市民社会发展仍处于不完善的阶段，市场经济虽然已经建立，但政府如何有效管理和干预、矫正市场失灵的现象仍然处于探索阶段。中共十八届三中全会和十八届四中全会提出推进和促进“国家治理体系和治理能力现代化”，作为全面深化改革的总目标，在十八届五中全会提出“加强和创新社会治理，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局”。应当说，中国已经逐步将“治理”理论引入政府现代化改革的实践。但“治理”的内涵究竟是什么，20世纪70年代以来西方国家政府变革哪些是值得我们借鉴和学习的，起源于西方发达国家的新型治理模式能否适用于与其经济基础和政治体制差别巨大的中国以及如何取舍和借鉴，这都是值得深入探讨的问题。

1.2 研究目的和意义

本书以西方20世纪70年代以来一系列政府变革和理论演变为基础，结合当前中国食品安全政府治理实践，全面探讨以协作共治为核心的有关政府治理能力的理论完善与制度实现。

首先，本书对政府治理理论研究的范畴进行拓展和深化。

理论研究的最终目的必然服务于实践，中国政府治理的历史背景、经济基础、体制变迁、监管原因等与西方发达国家有很大不同，因此，在借

鉴西方发达国家先进理论之前必须对其基本理论问题进行澄清，在此基础上才能结合中国的实际情况选择适合中国国情的政府治理体制。本书全面考察和比较西方国家20世纪70年代以来的政府变革理论，总结西方治理理论中有代表性的及对中国具有借鉴意义的观点和内容，如权力分散和公民参与等有助于在理论上突破中国传统政府单中心治理的局限，重新定位和解析政府、市场和社会的相互关系，重构融合多元社会主体和资源参与形成协作共治的政府治理新格局。

同时，政府治理能力现代化并不仅仅是改革目标，更是一种社会治理实践，这种从目标到实践的转向不可能是随意性和理想化的，必须以制度的刚性约束来保证和实现政府治理能力现代化过程中权力形态变化符合法治理念。

其次，本书对当前中国政府治理模式和工具选择提供有价值的参考。

当前中国政府面临的治理危机是经济社会发展到一定阶段不可避免的过程，风险社会的毗邻、日新月异的科技革命以及转型期特殊的社会状态，都导致公共安全方面的知识信息、技术水平和人们行为存在着更大的不确定性和不稳定性，公共安全需求的快速增长更加暴露出政府单中心治理模式之不足，各类自然灾害、食品安全、矿难事件、恐怖袭击、交通火灾事故等一系列有关公共安全的问题已经引发了政府治理的信任危机。这就意味着政府必须摆脱传统观念的束缚，寻求新的治理模式，政府治理能力现代化就是在现代社会形势和特征背景下符合政府治理要求的一种状态及实现过程。

以食品安全为例，政府已经逐步进行改革以适应食品安全领域的新变化，并且不断在法制层面加以固定化和规范化，如通过职能转变解决政府

定位问题，2009年《食品安全法》取消了食品安全监管部门对食品的免检制度；通过机构改革力图解决机构重叠、职责交叉的问题，如2013年国务院组建国家食品药品监督管理总局整合食品安全监管机构，2015年修订的《食品安全法》第五条规定了“国务院食品药品监督管理部门依照本法和国务院规定的职责，对食品生产经营活动实施监督管理”，从法律层面终结了“九龙治水”的食品安全分段监管模式，明确由食品药品监管部门统一监管。但是，有关食品安全治理的机构改革、技术标准更新都是外在形态和规范的改变，政府内在治理能力才是决定食品安全治理效果的重要因素。当前中国食品安全危机的多发性和常态化倾向冲击了传统食品安全政府单向等级管理体制的合理性，放弃将社会公众视为管理对象和公共安全隐患和威胁的传统观念，转而寻求建立相互依靠和协作的伙伴关系来共同面对食品安全的营造和维护是未来食品安全政府治理实践有益且可行的尝试。本书以中国食品安全政府治理实践为基础，力图描述政府能力建设和政府、社会组织和私人部门合作关系的运用，期望能够为中国政府公共服务改革提供一些有益的思路。

1.3 本书的框架设计

除绪论和结语外，本书可分为两大部分：上半部分侧重西方国家政府治理理论与治理模式研究。针对西方国家新公共管理和公共治理理论兴起的实践背景和理论内容进行梳理和总结，并比较分析不同理论选择下社会治理实践的特征和优劣，以及对中国的借鉴意义。下半部分侧重阐述当前一系列食品安全问题已经引发了政府治理信任危机，长期单向垂直封闭的

治理模式使得政府公共服务面临着力不从心和能力不足的问题。融合多元社会主体和资源参与形成协作共治的食品安全治理新格局必然是未来的发展趋势，要求政府着重在目标凝聚、科学决策、改革创新和危机应对几方面进行能力的建设与提升，这不仅体现了一种治理理念与价值的创新，更是由传统社会体制向适应时代发展的现代社会体制转变的实践转向。