



青年学者文库

政策协同 过程研究

以当代中国食品安全
政策为例

蔚超 著

THE RESEARCH OF THE POLICY
COORDINATION PROCESS:

A CASE STUDY OF CONTEMPORARY
CHINA'S FOOD SAFETY POLICY

天津出版传媒集团
天津人民出版社



青年学者文库

政策协同过程研究

以当代中国食品安全政策为例

蔚超 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政策协同过程研究:以当代中国食品安全政策为例 /
蔚超著. -- 天津:天津人民出版社, 2019.5

(青年学者文库)

ISBN 978-7-201-14738-3

I. ①政… II. ①蔚… III. ①食品安全法—研究—中
国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 093754 号

政策协同过程研究:以当代中国食品安全政策为例

ZHENGCE XIETONG GUOCHENG YANJIU

出 版 天津人民出版社
出 版 人 刘 庆
地 址 天津市和平区西康路35号康岳大厦
邮政编码 300051
邮购电话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>
电子信箱 tjrmcbs@126.com

责任编辑 王佳欢
装帧设计 明轩文化·王焜

印 刷 高教社(天津)印务有限公司
经 销 新华书店
开 本 787毫米×1092毫米 1/16
印 张 18
插 页 2
字 数 230千字
版次印次 2019年5月第1版 2019年5月第1次印刷
定 价 89.00元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

本书出版得到天津外国语大学“十三五”综合投资规划
“天外法政学术精品培育计划”项目的资助。

前 言

本书以食品安全多元治理为主线,以政策协同过程为核心,意在通过对我国食品安全监管历程的研究,利用食品安全政策演变过程中跨层级、跨部门的结构分析,来揭示食品安全政策协同的基本问题。一方面,寻找食品安全问题频发的政策原因,探索食品安全治理的有效途径和方法,以力图提升食品安全治理的水平和能力;另一方面,通过对食品安全这一典型跨域问题治理来思考政策协同失灵的主要原因,探索跨部门的政策协同过程中的一般规律,探求政策协同问题的破解之道。

食品安全监管具有典型的跨域性、复杂性的特征,我国一直谋求通过优化监管权的有效配置来有效推动多部门合作以解决食品安全监管问题。一个职责清晰、权责明确、运作高效的食品安全监管体系虽然不是保证食品安全的充分条件,却是推动食品安全监管的必要条件。元政策层的努力核心问题是权力的整合与调配,即横向部门之间的权力分工与制衡和纵向部门之间的制度化分权来推动政策有效协同。我国政策协同是一种政府主导型政策协同,这种协同过程刚性有余、弹性不足,看似高效,但是容易产生伪协同的问题,伪协同问题的产生来源于中国政体内部的一个基本矛盾,即政府主

导体制与有效治理之间的矛盾。由于伪协同现象的存在,元政策层的种种努力在部门执行过程中不断被消解,导致协同失灵,表现为冲击正常运作规则、协同效率低下以及资源分配的失衡。

伪协同现象的产生背后有深刻的制度、体制和环境因素。在制度层面,法律、标准、监管权的碎片化都是政策协同的阻滞因素。体制因素可归结为科层制和政府主导制的双重影响。在制度、体制因素的影响下,加上外部环境的制约,下层政府往往缺少推动政策协同的动力,整个食品安全监管形势也就愈发严峻。事实上,食品安全问题是世界各国面临的普遍问题,但成熟市场经济国家由于市场的发达、法制的完善、监督机制的健全,不同部门间往往可以借助于相关机制实现有效协同。但在政府主导制体制的影响下,政策协同过程存在着不同程度的失衡,表现为诸如中央与地方的失衡、政府与社会的失衡,政策协同缺乏一种内生的具有可持续性的平衡机制。加之制度的复杂性、评价主体不健全、监督不完善等原因,基层政府、外部主体均无法成为具有决定作用的推动力量,既有体制下元政策层则成为推动政策协同的最终推动力。

伪协同的出现影响了政策协同的效果,元政策层试图减少伪协同现象,但是具体采取什么样的政策将取决于元政策层的意愿与能力、再协同的成本与收益,是否拥有合适的政策窗口等。元政策层无法从根本上消除伪协同这一问题,但可以采取一系列程序性协同、结构性协同、功能性协同和机制性协同模式来缓解这一矛盾和冲突。程序性协同模式包括规范监管部门之间的权责配置、整合食品安全法律体系、完善食品安全监管标准等方式;结构性协同包括完善食品安全监管体系、整合监管部门、建立更加强势的部门间协调机构等方式;功能性协同模式主要包括问责、绩效评估、运动式治理等方式;机制性协同主要包括建立信息公开和整合机制、完善利益补偿和协调机制、完善政策协同激励机制、完善责任划分机制等方式。

政策协同面临着一种悖论,即政策协同依赖于跨部门的合作,而跨部门又成为政策协同的阻力。因此,政策协同会是国家治理过程中的一项长期任务,作为政策协同的副产品,伪协同也将会是一种长期现象,至少在转型时期会是一种历史常态。但随着制度的完善、体制的优化和环境的改善,元政策层的政策协同行为将会改变下层政府的多重目标比,推动下层政府的行为朝着中央政府期望的方向行动。尽管无法从根本上消除政策伪协同问题,但伪协同的空间将会逐步缩小,伪协同的行为将会逐步规范。中国并没有陷入循环协同的怪圈中去,更有可能是在“协同—伪协同—再协同”的推进模式中实现协同效果的优化,进而实现国家治理的转型和发展。



目录

CONTENTS

第一章 导论 / 1	
第一节 问题提出与研究意义 / 1	
一、研究问题 / 1	
二、研究意义 / 5	
第二节 文献综述 / 11	
一、关于政策协同文献综述 / 11	
二、关于食品安全政策的文献综述 / 35	
第三节 研究思路与研究方法 / 42	
一、总体思路与基本结构 / 42	
二、研究方法 / 49	
第二章 政策协同的基本理论 / 51	
第一节 主要概念 / 51	
一、政策的内涵 / 51	
二、政策协同的内涵 / 53	
三、伪协同 / 58	
第二节 政策协同的特征 / 59	
一、主体多元体 / 59	
二、相互依赖性 / 60	

政策协同过程研究

——以当代中国食品安全政策为例

三、政府主导性 / 61

四、渐进性 / 62

五、有限性 / 63

第三节 政策协同的支撑理论 / 65

一、委托-代理理论 / 65

二、交易费用理论 / 66

三、政策网络理论 / 68

四、历史制度主义 / 70

第三章 我国食品安全监管体制的形成及其演变 / 74

第一节 食品安全的单一部门负责监管阶段 / 75

一、初步确立阶段(1949—1978年) / 75

二、改革开放后食品安全职能的初步调整时期(1978—1995年) / 80

第二节 食品安全分段监管阶段(2004—2013年) / 89

一、相关法律法规演变 / 89

二、相关部门食品安全监管权的配置 / 92

三、食品安全监管的主要特征 / 95

第三节 食品安全整合监管阶段(2013年至今) / 96

一、相关法律法规的修订 / 97

二、相关部门食品安全监管权的调整 / 98

第四章 政策协同过程中的阻滞因素 / 102

第一节 政策协同的表现形式 / 103

一、政策协同的表现形式 / 103

二、政策协同和政策伪协同的关系 / 107

三、政策伪协同的后果 / 111

第二节 政策协同的制度障碍 /	116
一、政策设计层面的碎片化 /	118
二、政策执行层面的碎片化 /	127
第三节 政策协同的环境制约 /	137
一、认知层面的差异 /	137
二、利益集团的渗透 /	139
三、公众的态度问题 /	140
四、企业的社会责任缺失 /	141
第四节 政策协同的体制困境 /	144
一、科层制内生的横向合作困境 /	148
二、基层政府政策协同过程中多重目标间的均衡 /	156
第五章 政策再协同的逻辑与主要途径 /	168
第一节 政策再协同的条件与逻辑 /	169
一、政策再协同的条件 /	169
二、中西政策协同的差异性 /	175
三、以政府为主导型政策再协同的逻辑 /	184
四、以政府为主导型政策协同的不足 /	190
第二节 程序性协同 /	195
一、规范权力配置 /	196
二、完善法律法规 /	197
三、规范食品安全标准 /	199
第三节 结构性协同 /	200
一、部门协调模式 /	201
二、机构整合模式 /	206

政策协同过程研究

——以当代中国食品安全政策为例

第四节 功能性协同 / 210

一、食品安全监管中的问责 / 210

二、食品安全监管过程中的运动式监管 / 217

三、食品安全监管中的绩效评估 / 223

四、构建文化与价值层面之认同 / 229

第五节 机制性协同 / 232

一、建立信息沟通机制 / 232

二、完善利益协调机制 / 235

三、完善协同激励机制 / 236

四、完善责任划分机制 / 239

五、加强行为约束机制 / 241

六、完善公众监督机制 / 245

第六章 结 论 / 253

一、基本结论 / 253

二、扩展讨论 / 261

三、不足与展望 / 261

参考文献 / 265

后 记 / 278

第一章 导 论

第一节 问题提出与研究意义

一、研究问题

现代管理理论是建立在组织专业化分工的基础之上的，组织通过专业化分工来将整体分为若干职能独立的部门，通过赋予权力、规定责任、明确边界的形式来确认权力的归属和责任的边界，各个组织之间通过相对独立的专业化运作来实现组织的总体目标。在科层体制内，组织的分工可以依据横向和纵向的模式进行区分，按照横向的模式，组织被划分成不同部门和不同区域；按照纵向的模式，组织形成不同层级。正是这种“纵横交错”构成了现代组织的基本雏形，通过横向和纵向的分工构成政府组织的巨大网络，国家也就是在这种相对清晰的边界中寻求治理的平衡。

随着技术的快速进步、社会的迅速发展和社会治理的整体转型,传统意义上“跨部门”的问题数量开始增多,治理难度不断增加,组织内部与组织之间的协同需求也就不断增加。亟须政府解决的政策问题日益复杂化和动态化,新生的问题突破了传统组织的边界,不断挑战政府的能力,传统的制度设计不断被新生的问题所质疑。跨部门问题涉及的领域众多,在面对诸如食品安全、环境污染、房价上涨、防治青少年犯罪、社会保障等问题上,公共组织的外部边界开始变得愈发模糊不清,仅靠单一部门的努力无法有效解决全部问题。跨界问题所涉及的层次也比较复杂,从微观的行动者到中观的组织、宏观的国家,乃至最宏观的全球问题,都是跨界问题的涉及领域。而对于这些跨界的问题,传统政府管理呈现出“碎片化”的管理特征,部门之间的职责权限往往不清楚、政府部门疲于应付,往往需要多个层级、多个部门之间通过各种合作来有效解决,不得不使用更高的成本。公共事务的解决需要几个部门共同完成,政策协同的主体、目标、范围和方式开始有了新的差异,这不但使得协同这一古老问题被赋予了新的内涵,同时也逐步形成了新的话语体系。因此,研究不同层级政府之间和同一层级政府不同部门之间如何围绕某一问题的解决展开相应的行动就显得十分重要,而本书的研究主题则在于研究跨部门政策协同问题。

当跨界问题积累到一定程度,政府逐步意识到合作问题的重要性时,采用必要的政策则是必然的选择。按照组织边界是否调整作为标准,政府基本上按照两种思路来解决相应的问题。首先,重新设计组织的边界是一种成本较低且收益持久的选择,通过拓展组织管辖的边界来使外部问题内部化的途径可以在一定程度上解决问题归属的模糊不清问题,明确责任归属。但是这种手段本身也是有局限性的,组织的调整是受到时间和范围限制,而且组织的扩张是有边界的,突破这个边界,组织之间的争功诿过、推诿扯皮问题也就变得频繁。那么当组织边界调整到一定规模时,如何通过建立有效的机

制来破解政府管理“碎片化”的难题,实现政府管理的整体性、协同性、有效性也就变得十分必要和迫切。

在政策协同研究方面,西方学者作了许多基础性理论研究,取得了丰硕的成果,为我国政策协同方面的研究提供了知识基础和思路借鉴。但应该意识到,西方理论的中国适用性方面是需要慎重甄别的,西方学者相关研究的基点在于研究联邦制模式下的协同问题,部门与部门之间的关系大多稳定而且持久,但是中国协同的模式与西方有着根本上的不同。多洛威兹(Dolowitz, 1998)等人认为,从长期的运作过程来看,每个国家的行政文化都是唯一且特色鲜明的,它们总是以不同的方式排斥所谓“最佳模型”的应用。^①在政策协同方面,有关中国相关实践的研究无法简单套用西方模式。在中国这种典型的单一制国家中,中央政府在重要人事任免、重大决策方面拥有完全的决定权,在全国实行统一标准。这也就决定了跨部门问题的解决往往需要在上级允许的范围和空间内活动。新中国成立之后,特别是改革开放后,中国又经历着剧烈的社会转型,政府部门之间的关系又发生了和正在发生着巨大转变。在转型的背景之下以单一制为核心治理模式的中国,具有不同隶属关系的部门之间的政策既可能相互协调和促进,也可能互相牵制和约束,本书的研究也就此展开。

本书首先研究在中国政府主导制转型的大背景下,跨部门之间的政策是如何安排的。不同模式的政策协同的结构与功能,在面对需要协同的政策时,国务院与中央部委、地方政府之间的政策是如何选择的,进而思考如何破除政策协同的体制缺陷,调动多层次政府的积极性,以建构跨部门的监管协调机制,最大限度减少监管不力的现象。政策协同的制度安排是本书研究

^① See Dolowitz, D., Marsh, D., Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis, in Minogue, M., Polidano, C., Hulme, D., eds., *Beyond the New Public Management*, Cheltenham: Edward Elgar, 1998, pp.38-58.

的第一个核心主题。

当国家意识到调动部门间合作的重要性时，中央政府则通过赋予下级政府权力等形式来调动政策协同的积极性。但是政策协同在朝着中央政府期望发展的同时也催生了下层政府的伪协同，这种伪协同应该是中央政府在最初的政策协同设计过程中极力避免却又无法消除的。这源于单一制模式下的政策协同蕴含着的三种矛盾：资源配置的部门化和资源需求的跨部门化之间的矛盾、整体治理秩序与微观主体动力间的矛盾、科层制约束与行动者策略之间的矛盾。伪协同及其相关问题则是本书研究的第二个核心主题。

国家部委与政策执行层之间的伪协同危害了国家的整体绩效与整体信任。当中央政府意识到常规途径无法解决伪协同时，打破伪协同的治理机制和途径也就因此产生。而政策协同则在“协同—伪协同—再协同”的循环中展开，在目前的模式之下，这种矛盾无法得到根本性解决，只能在动态过程中寻求某种暂时的平衡。政策再协同的方式、途径、效果则是本书研究的第三个核心主题。

理论的进展需要来源于经验事实的积累与支撑。应该说，跨界问题比较突出的政策领域主要有食品药品安全、环境污染、反恐与国家安全、边境治理等。由于食品安全政策本身在理论和现实中的巨大意义，本书将食品安全作为经验事实的来源，分析政府在食品安全政策协同中的困难与对策。通过对食品安全问题的分析，本书试图对政策协同模式的整体设计进行思考，考察不同政策之间、同一政策所涉及的不同部门之间的关系，认识和思考长期政策和短期政策、宏观政策和微观政策、整体政策和微观政策之间的关系，深入理解改革的方向、力度和节奏，用更好的方式去解释中国改革的问题，也为中国式的政策协同提供经验借鉴与理论思考。

二、研究意义

(一)现实意义

1. 推动政策协同研究的中国思考

协同问题并不是一个新的概念,协同问题被持续广泛关注是根源于对现实问题的思考,跨部门政策协同的质量一直影响着政策制定、政策执行、政策反馈的效果。以我国的新医改政策为例,最多时有 20 个中央部门参与到决策过程中来,^①部门之间的协同难度之大可想而知。原任北京市市长的孟学农在说到非典初期北京政府的“瞒报”问题时曾提道:“北京市在信息收集、监测报告、追踪调查方面存在疏漏,这里既有主观原因,也有客观原因……比如说,北京有众多医院,但并不都归北京市政府管辖,在当时体制下,北京市只能是如实汇报自己管辖范围内能掌握的数字。”^②当北京市市长在信息搜集方面都无能为力的时候,部门合作的效果也就大打折扣。这种跨部门、跨层级的政策协同问题,已经不仅是单纯的管理技术与管理方法上的问题,更多还需要放到更加宏观和更加复杂的背景下观察和思考政策协同困难的根源。

有关政策协同问题已引起了人们的高度关注。党的十七大报告中提出:“加快行政管理体制改革,建设服务型政府,加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制。”^③党的十七大之后,

① 参见王绍光、樊鹏:《中国式共识型决策:“开门”与“磨合”》,中国人民大学出版社,2013年,第238页。

② 张蕾:《孟学农赋闲这一年》,《中国新闻周刊》,2010年第6期。

③ 《胡锦涛在党的十七大上的报告》,新华网,http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm。

大部制改革进入了公众的视野,学者对大部制改革投入了极大的热情。大部制改革的目的是通过减少部门和机构的数量,降低机构之间协调的成本,避免由于政府职能交叉、业务重叠而引发的政出多门、多头监管现象。通过将那些职能相近、管理业务重叠的部门相对集中,减少由于部门之间的问题而导致的协调困难等问题。

大部制改革之初,政府与公众对改革的效果抱有高度期望,经历几年的运行之后,大部制改革从一定程度上确实降低了政府部门之间的协同成本,但是并不能够从根本上解决跨部门的协同问题,部门再大也会有一个边界,超出了这个边界,部门之间的交叉问题也就不可避免。^①这也就激励政府与学者的研究从调整政府边界转向了如何在调整组织边界的情况下实现不同层级与不同隶属关系的政府部门间的协同问题。

党的十八大以来,政策协同开始引发了更多的关注。党的十八大报告指出,要“发挥基层各类组织协同作用,实现政府管理和基层民主有机结合”^②，“协同”一词正式出现在党的正式报告之中。党的十八届三中全会更是将政策之间的协同问题提升到了一个新的高度,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出,改革需要“坚定信心,凝聚共识,统筹谋划,协同推进”,“必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性”。^③

2014年2月17日,习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班中提出并论述了关于全面深化改革政策的五个关系,指出要弄清楚整体政策安排与某一具体政策的关系、系统

① 参见周志忍、蒋敏娟:《整体政府下的政策协同:理论与发达国家的当代实践》,《国家行政学院学报》,2010年第6期。

② 《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,人民网,<http://cpc.people.com.cn/2012/11/18/c64094-19612151-1.html>。

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,新华网,http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm。