

发达国家食用农产品质量安全治理的做法与启示

肖湘雄, 周梦芬

(湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

[摘要] 发达国家食用农产品质量安全治理很有特色,富有成效。美国食用农产品质量安全治理的多元主体结构机制;加拿大食用农产品质量安全治理的多主体协同方式、质量安全知识普及方法与召回制度;德国食用农产品质量安全治理的多元主体网络、市场准入制度与追溯原则;日本食用农产品质量安全治理的理念与组织机构、农业规范与管制措施;澳大利亚食用农产品质量安全治理的网络主体及职能、质量安全教育与标准化控制技术。这些发达国家的特色做法能为我国食用农产品质量安全治理提供经验借鉴。我国可从丰富多元主体协同治理观念、增强政府联动协作队伍力量、构建多元主体协同监管体系、健全多元主体竞相参与机制等方面更加切实有效地保障食用农产品质量安全。

[关键词] 食用农产品;质量安全治理;发达国家经验

[中图分类号] D035.29

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2022)05-0016-11

在经济飞速发展的当今社会,吃饱已不再是难题,“食以安为先”成为了人民群众的新期待新需求,如何保证人民群众吃得安全放心,是摆在各级党委和政府面前最基本的民心工程、民生工程。习近平总书记指出,对我们这样一个有着14亿人口的大国来说,农业基础地位任何时候都不能忽视和削弱,手中有粮、心中不慌在任何时候都是真理,要把农产品质量安全作为转变农业发展方式、加快现代农业建设的关键环节,坚持源头治理、标本兼治,用四个最严,确保广大人民群众舌尖上的安全。2022年9月2日,十三届全国人大常委会第三十六次会议全票通过了新修订的《中华人民共和国农产品质量安全法》,从立法的高度规范农产品质量安全,做到与食品安全法的衔接,实现农产品从田间地头到百姓餐桌的全过程监管。而发达国家在近百年食品安全现代化进程中,完成了从监管到治理的范式转变,农产品质量安全治理体系得到了有效改进。尤其是以美、加、德、日、澳为代表的发达国家形成了一系列关于农产品质量安全治理的特色做法,建立了一套精简、高效的农产品质量安全治理体系,从主体、制度、组织、技术等方面对农产品质量安全治理进行了规范与保障,其经验对我国解决食用农产品质量安全治理问题具有重要借鉴意义。

[收稿日期] 2021-12-20

[基金项目] 湖南省社会科学成果评审委员会重大课题“湖南乡村经济高质量发展的质量治理体系与公共政策研究”(批准号:XSP22ZDA007)。

[作者简介] 肖湘雄(1973—),男,湖南邵阳人,管理学博士,湘潭大学公共管理学院教授,博士生导师,研究方向:政府治理体系与治理能力、农业高质量发展战略与政策。周梦芬(1990—),女,湖南邵阳人,湘潭大学公共管理学院博士研究生,研究方向:农业高质量发展战略与政策。

一、美国食用农产品质量安全治理的主要做法

(一)美国食用农产品质量安全治理的多元主体结构

美国食用农产品质量安全治理体系不断地发展完善,逐渐形成了“品种监管为主,分段监管为辅”的治理理念,构建出联邦、州、地方三级分层的治理网络框架。同时国家鼓励并要求相关专业机构、人员,食用农产品的生产者、运输者、销售商及公众共同参与到食品质量安全问题的治理中,做到名副其实的多元主体治理。

在美国,联邦政府中涉及食用农产品质量安全治理的职能机构多达 20 多个^[1]。比如美国农业部(USDA),其下属食品安全检验局(FSIS)和动植物健康监测中心(APHIS),分别负责进出口的肉、禽产品安全及动物疫苗监测管理;美国商务部(UCDC)下属海洋大气管理局(NOAA),主要对鱼类和海产的生产、加工、销售的全过程中进行卫生监测等^[2]。

而在各州层面,地方政府对其辖区内的所有食品负责。主要表现为各地方政府卫生部门对本辖区内的各类食品生产、加工、销售行业进行监管,并制定出本辖区适用的各类食品质量安全标准。同时,联邦政府在各州设立派出机构,形成联邦与地方的联动治理机制。在美国所建立的治理网络中,监管部门虽然比较多,但机构分工及部门职责明确,既相互独立也协调合作,为食品质量安全提供了强有力的组织保障。另外,还存在一些官方与民间合作的协助治理机构,其中具有代表性的是:食品安全与应用营养联合研究院(JIFSAN)、应用营养中心(CFSAN)、风险评估联盟(RAC)和食源性疾病反应协作组(FORCG)^[3-4]。这些组织弥补了政府治理在专业知识上的欠缺,为食用农产品质量安全治理提供了技术保障。

(二)美国食用农产品质量安全治理机制的特征

第一,法律法规细致完善。其总数超过 30 部的各类食品质量安全法律中,既有系统性的综合法规,例如《食品质量保障法》(FQPA);也有根据食品种类、生产环节等因素制定的具体法令,例如《联邦肉类检查法》(FMIA)《蛋品质量检查法》(EPIA)^[5]。美国在制定这些法律法规时,十分注重公开性和透明度,政府积极向管理机构以外的专家学者咨询,召开公开会议或是咨询会,收集广大群众的建议,让全社会参与到食用农产品质量安全治理中^[6]。

第二,治理主体权责分明。治理主体包括 20 多个政府监管部门以及繁多的行业自治组织,还有相关行业企业和社会大众。特别是在设置治理主体时就依据法律法规明确其职能范围,这一特点很好地避免了多元主体之间出现多头治理或是互相推诿的现象,可以更加合理地配置治理资源,提高治理能效,具有科学性与针对性。

第三,风险防控体系全程监控。美国食用农产品质量安全治理风险防控体系包括风险评估、风险管理、风险信息的传播和交流。其中,影响力最大的预防性管理体系 HACCP(Hazard Analysis Critical Control Point)是国际公认的最有效的食品安全卫生质量保障体系^[1]。通过 HACCP 控制体系对美国食用农产品的生产、加工、运输、销售整个流程进行全程检测与评估,预防可能产生的安全风险,防患于未然^[7]。

第四,公众广泛参与。在治理的过程中,政府责任部门及时将检验结果及相关信息公之于众,信息高度透明。例如,美国 FDA 建立了一个网站,专供消费者搜索食品召回的官方信息,以此来提高食品质量安全信息披露的广泛性和透明度^[8]。消费者的监督对象既是食品从业者,也是政府、行业协会等监管部门。同时,美国实施了有效的舆论监督制度,举报人将得到法律的保护以及经济的

补偿和奖励^[1]。无疑,政府与法律的双重保护为群众参与协同治理提供了有力保障,更为政府赢得了民众的信任。

二、加拿大食用农产品质量安全治理的主要做法

(一)加拿大食用农产品质量安全的多主体协同治理

“统一管理、分级负责、相互合作、广泛参与”是众学者对加拿大食品质量监管模式的高度概括,也展现出加拿大食用农产品质量安全治理中各主体的结构关系。

统一管理。加拿大食品检验局(CFIA)是联邦政府为了对国家食用农产品、食品质量安全、动物检疫工作进行统一管理而设立的国家机构,管理对象涵盖了几乎所有的国产和进口的食用农产品及生产原料,例如,种子、肥料、禽肉、蛋奶、蔬菜、水果及其预包装食品^[9]。其工作职能主要包括三方面:保障食品安全,加强食用农产品、食品质量监管;增进动物健康,防止动物疾病传染给人类;保护国家植物资源,预防植物与森林受病虫害侵害。通过在工作实践中不断总结经验,逐步发展完善,加拿大食品检验局在食用农产品质量安全治理中发挥着越来越重要的作用。

分级负责。加拿大将食用农产品质量安全治理划分为联邦政府——省级政府——市级政府三个层面。首先,联邦政府层面的治理主体主要为加拿大食品检验局(CFIA)、卫生部(HC)、边境服务局(CBSA)、公共卫生署(PHAC)等4个部门,负责对于本国食用农产品质量安全的治理^[10-11]。其次,省级政府参与协同治理,主要是通过本级食品检测监管部门,对本辖区内生产、销售食用农产品、食品的企业进行检查监督。再次,市级政府制定食用农产品、食品的生产、销售的具体要求,并监督相关主体执行落实。

相互合作、广泛参与。通过政府鼓励与引导,各方力量积极自觉地投入食用农产品质量安全的治理中。例如,在制定法律法规和相关标准时,政府通过召开研讨会或是在网络上公开征集,广泛听取专家、学者、企业、消费者的意见与建议。如此不仅有效调动民众参与食用农产品质量安全治理的积极性,也使得政府的政策法规更易被民众接受与遵循。此外,官方机构和民间组织之间的协同合作也非常频繁,例如,加拿大食品检验局(CFIA)与许多大学、实验室之间的合作,以及和消费者食品质量安全教育组织之间的合作^[12]。社会各界力量的参与治理是政府治理的群众基础,也是食用农产品质量安全治理的基石。

(二)食品质量安全知识的普及和食品安全召回制度

食品质量安全知识的普及。一是加强对食用农产品、食品商家及其员工的食品质量安全知识培训,并将食品质量安全知识学习情况纳入到相关人员的从业资格考核中。二是面向社会开设食用农产品、食品质量安全知识的培训课程,并将日常食品质量安全小知识编写成小手册,发放给广大民众。三是通过消费者协会成立食品质量安全知识网络教育平台,通过该平台,消费者不仅能学到食品质量安全知识,还能向政府监管部门举报食品质量安全问题^[13]。加拿大对于民众的食品质量安全知识普及做得十分出色,造就了全民参与治理的良好局面。

食品安全召回制度。根据召回意愿,食品安全召回可划分为自愿召回和强制召回。自愿召回的食用农产品、食品,通过对不足之处的改进可以再次回到市场,而强制召回的食用农产品、食品对消费者的健康及社会公共卫生存在着潜在的危害,或是已经造成了负面后果。根据危害程度划分,食品安全召回制度分为三个等级:一级召回,又称为高风险级别,特点是危害大、影响范围广、牵连

人数多,必须向社会大众发出警示;二级召回,又称为中度危害级别,相较于一级而言,二级危害的是一部分的群体,需要向这部分群体发出警示;三级召回基本就是低风险或是无风险,无须向社会大众发出警示^[14]。对于出现食品安全召回而需要整改的企业,食品安全召回组织还需继续跟踪调查,确保问题不再发生。同时也要对同类型的企业进行检验考察,以免同样的安全问题再发生。而整个食品质量安全召回的全过程,都将整理清晰,公之于众,让消费者知晓政府处理情况,对国家的食品质量安全状况放心。

三、德国食用农产品质量安全治理的主要做法

(一)德国食用农产品质量安全的多元主体治理网络

德国食用农产品检测机构遍布全国,通过政府引导、企业自检、消费者和各行各业的社会力量协作互助,构建出一张强大而严密的治理网络。

政府监管。“统一管理、分级负责”高度概括了德国联邦政府食用农产品质量安全治理的体系。“统一管理”指的是联邦食品、农业与消费者保护部(BMELV),领导全国食品质量安全治理工作,制定食品安全治理法律法规,并监督各主体对法律条文的执行。其下设两个机构:其一,联邦消费者保护与食品局,主要负责工作的协调和危机处理;其二,联邦风险评估研究所,负责检测、登记、审查农药、兽药、食品添加剂等,形成科学报告,供主管部门参考。“分层负责”指的是联邦各州政府分为三层监管,最高一层为州政府,主要任务是制定监管政策和规定,成立相关检测机构;中层为区级机构,负责服务性和专业性的监管;县市级则是最基层,负责各类食用农产品、食品治理监管的具体工作项目。

企业自律。食用农产品及食品的生产者、加工者、经营者必须对其产品负首要责任,这在德国法典中被称作“谨慎义务”^[15]。在此影响下,德国的所有食品企业,无论大小规模,都有一套自己企业的质量检测系统,都要进行食品危害与分析关键控制管理(HACCP)^[16]。企业在当地食品监管组织处进行风险列表登记,每一次的原材料进货、销售渠道都需向监管组织上报。在生产过程中,企业为预防风险,对生产过程中的产品进行抽查并做好记录^[17]。企业自律是解决国家食用农产品、食品质量安全问题的关键点,这种优良的治理传统是德国食品质量安全坚固堡垒的基石^[18]。

社会其他力量的积极参与。德国在此方面的突出社会力量有:一是第三方组织,例如德意志联邦基金会下设的食品安全委员会、萨克森州汉诺威农业协会等;二是媒体舆论,德国科学家、专家们经常通过报纸杂志和电视节目对国内食用农产品、食品质量安全问题进行点评,提出治理建议;三是消费者,公众对食品的任何问题存在质疑,都可以向当地的食物质量监督部门咨询或举报,主管部门必须及时受理并解决。同时,公众也可以在政府官方网站上获取最新的食品质量安全问题信息,和政府机构进行线上交流。这些社会力量都是德国食用农产品质量安全治理网络的重要组成部分,通过他们的共同协作努力,造就了今天全球公认的“德国品质”^[15]。

(二)严格的市场准入和食品安全可追溯原则

严格的市场准入制度。为了保障食用农产品的质量安全,德国设定了极为严格的市场准入制度,主要是两个方面的内容。一是对进入德国市场的外国食用农产品、食品进行严格地检测和控制。二是德国本国生产的食用农产品、食品在进入市场前所要面临的检疫检查。对于德国国产产品的准入制度主要有三道防线,即对食用农产品、食品生产及加工企业实行许可证制度;对食品出

厂实行检验制度;对食品质量安全实行市场准入认证标志管理。严格的市场准入制度,铸就了坚不可摧的食用农产品质量安全防护墙,提供了坚实的食品质量安全保障。

食品安全可追溯原则。欧盟对食品生产行业提出“可追溯性”概念,以具有强制性的法律法规来保障可追溯性制度,旨在从食物链的角度确保食用农产品质量安全^[15]。在食品类商品的生产过程中,每一件商品都被赋予一个独有的编号,也就是追溯码。通过对追溯码的查询,消费者可了解到该食品生产相关的所有关键信息,甚至是原材料来源。例如,德国的每一个鸡蛋上都有一列编号,根据这组编号我们可以找到产出这个鸡蛋的农场,甚至找到生这枚鸡蛋的母鸡^[19]。食品安全的可追溯原则贯穿于食用农产品生产、加工、销售的整个食物链之中,体现在德国市场的每一件食用农产品上,该制度既是保障食用农产品质量安全的有力措施,也是解决食品质量安全问题的捷径^[18]。

四、日本食用农产品质量安全治理的主要做法

(一)日本食用农产品质量安全的治理理念与多元主体

日本食品质量安全根本大法《食品安全基本法》指出对食品质量安全的治理应明确三个理念:国民健康为首要;对食品进行科学判断,预防比监管更重要;从“农场”到“餐桌”的过程化规制^[20]。

农林水产省和厚生劳动省是直接隶属日本中央省厅的行政部门。农林水产省的管辖领域包括农业、林业和渔业,主要职责包括对管辖领域的产品实施全程监管、做好风险监控、对消费者履行信息告知的义务。厚生劳动省是日本医疗卫生和社会保障的核心机构,主要职责是对全国的食用农产品、食品质量安全治理工作进行监督与指导,发展和完善食品标识制度,根据食品危害成分研究制定食品质量安全规范措施,完善公共卫生危机应急机制,向消费者收集食品质量安全治理意见、公布政府监管工作情况等^[21]。

与这两个中央直属部门不同的是日本食品安全委员会,它是一个相对独立的食品质量安全评估机构,主要职能是风险评估、风险交流和紧急应对^[22]。另外,消费者厅是负责接受消费者的咨询与投诉、维护消费者权益的机构,下设机构——消费者委员会,专门负责调查消费者纠纷问题,并将调查结果及时向社会公布^[23]。此外,消费者委员会及时向消费者群体普及政府最新颁布的食品安全法规和政策,也有权向相关食品安全监管部门提出意见,是消费者与政府决策部门之间沟通的桥梁^[24]。日本食用农产品、食品质量安全治理的主体虽多,但通过科学合理的分工,实现了全国范围、各个环节全面覆盖的有效监管。

(二)良好农业规范与进口食品管制

1. 良好农业规范(GAP)

日本的GAP体系是针对本国国情及农业发展的实际情况量身定制的,即对食用农产品生产过程进行监管,循环往复,将一次次的经验总结起来,通过综合分析,研究出完善安全的食用农产品的生产技术方法。农林水产省从2005年开始致力于在全国推行GAP体系,2007年正式将贯彻GAP方法作为农林水产省的工作重点。目前,GAP认证方法成功地应用于日本大部分的粮食、蔬菜、水果等食用农产品,在全国推广普及,成为生产质量优良、安全味美的食用农产品的保障,实现了从生产到流通全过程的风险监测,既有利于日本国内食品质量安全治理,也促进了本国出口食用农产品的发展。

2. 进口食品管制

受到地理因素和自然环境的影响,日本约有60%的食用农产品需要从国外进口。根据日本《食

品安全法》规定,所有的进口食品都需要经由厚生劳动省的检验检疫,对于质量安全问题较少的食品,采取监控检查,不合格的产品将被拒绝过关或是直接销毁。对于质量安全问题概率较高的食用农产品,设定了专门机关对该类食用农产品、食品实行强制性检查。在检查中,多次检验结果不合格的商家将被列入进口企业黑名单,日本将不再进口这些企业的任何产品。此外,日本也会对进口商家提出自主监管的要求,通过告知日本食品质量安全标准、实地调查指引食品商家、结成生产技术上的合作等形式,来保障进口食用农产品、食品的质量安全。

五、澳大利亚食用农产品质量安全治理的主要做法

(一)澳大利亚食用农产品质量安全治理网络的主体及职能

澳大利亚政府和人民都十分重视食用农产品质量安全问题,由政府、民间机构、企业、消费者共同组成的治理网络已经成型,共同应对食品质量安全危机的挑战。

第一,政府治理机构及其职能。澳大利亚是联邦制国家,主要有三个治理机构,分别是澳大利亚新西兰食品监管部长理事会、澳大利亚新西兰食品管理局,以及澳大利亚检验检疫局。前两个机构为澳大利亚和新西兰两国共同设立的食品质量安全监管机构。澳新食品监管部长理事会的工作职责为组织颁布食用农产品、食品质量安全及标准的法律法规和政策规定。澳新食品管理局(FSANZ)则是负责制定澳新两国共同认可的食品标准法典,并对澳大利亚国内的食品质量安全教育工作、食品质量安全召回工作以及制定行业标准和食品质量安全风险评估标准等工作负责^[25]。澳大利亚检验检疫局是农渔业部的直属部门,是政府设定的出入境检验检疫执法机关,其主要职能主要包括进出口产品的检验检疫及出证,以及就食品质量安全检疫问题进行国际联络。

第二,专业科研机构。先进的科学技术是食用农产品质量安全治理的助推器,澳大利亚全国不同层次和类型的农业科研机构多达50多个,这些机构主要由政府、企业、行业协会和大学等专业科研机构联合建立,形成了多单位、多部门联合协作的联合研究中心(CRCS)^[26]。这些科研成果运用于食用农产品的生产、加工中,也用于完善食用农产品的检验检疫工作中。

第三,非政府组织。第三方组织实现对食用农产品质量安全的治理,主要是通过澳大利亚的消费者协会,该协会是一个完全独立的非政府组织,作用主要是:监督政府食品质量安全立法、执法工作;发行报纸、杂志向消费者普及食品质量安全知识,公布政府食品质量安全监管工作情况;促进社会组织与官方组织在食用农产品质量安全治理工作中的合作治理。

(二)食品质量安全教育与食品质量安全标准化

1. 食品质量安全教育

澳大利亚政府非常重视民众的食品质量安全教育问题,特别专门针对食用农产品生产者、加工者开设了食品质量安全知识培训课程。对于农户的教育培训分为高等农业教育、中等农业教育、农业职业培训三大类,另外还有政府委托大学院校开设的形式更多、内容更广的农户培训班。所有农户在生产中都严格遵循自己所学的食品质量安全知识。同样,对于食用农产品的加工者,政府也开设了对口的食品质量安全教育,主要是为了普及食品质量安全标准和加工食品过程中的技术规范知识。对于加工、销售食用农产品的企业员工,政府每三年对其专业知识进行一次考察。对于消费者的食品质量安全知识普及更多的是利用网络或是食用农产品展销会等平台。对食用农产品质量安全治理主体的教育和培训,促使食用农产品的生产农户、企业树立高度自治的治理理念,也使消

费者可以从更专业的角度对食品质量安全问题进行监督,是一劳多得的好措施,直接提升了食用农产品质量安全治理工作的效率。

2. 食品质量安全标准化

政府监管机构严格控制食用农产品、食品的生产全过程,力求达到标准化,从而消除食品质量安全隐患。在生产原材料的初级阶段,政府分派专业技术指导人员在各个牧场、农场,严格控制生产中化肥、用药、添加剂的使用,监督农户严守生产标准要求。在生产后,专设检验人员对成品进行抽查检验,未达到食品质量安全标准的,马上处理并追究农户责任。在加工阶段,加工企业需主动提供所用原材料的质量安全合格证明,政府工作人员对企业的产品加工全过程严格监督。在销售阶段时,政府监管的重点主要是两方面:一是对商品运输过程进行把关,严防运输过程中的食品污染;二是检测商品储存和销售卫生环境是否合格。食品质量安全标准化理念贯穿食用农产品、食品的生产、加工、销售全过程,保障了澳大利亚食用农产品的质量安全。

六、发达国家食用农产品质量安全治理的启示

(一) 树立食用农产品质量安全多元主体协同治理观念

多元主体协同治理观念是中国真正落实食用农产品质量安全多元主体治理的首要前提,只有协同治理观念得到大众的接受与认可,政府职能才能更迅速、更顺利地转变,社会各界力量才能更透彻地理解并认同自身的治理主体地位。长期以来,中国的食用农产品质量安全监管工作由政府掌控,其主导监管地位深入人心。非政府组织和行业协会成立门槛高,不少都是依附于政府部门才得以生存,并未体现出很大的治理效用。另外,消费者习惯性处于被服务的状态,参与治理的主动性和积极性都不高。而在发达国家,多元主体协同治理观念早已普及,政府引导、社会力量广泛参与已是治理常态,社会力量成为食用农产品质量安全治理中至关重要的角色。

中国要树立食用农产品质量安全多元主体协同治理观念,需要从政府到人民进行一次思想转变。政府相关机构可以通过组织外出考察,实地了解发达国家政府在食用农产品质量安全治理中的角色定位和权责划分,将成功经验总结成学习课件,供政府相关部门学习借鉴,推进政府在治理中的角色转变。对于非政府组织、生产企业,政府应牵头组织其学习多元主体协同治理理论知识,促进思想认识转变。同时通过颁布鼓励政策,构建激励机制,更实际地推动非政府组织和生产企业参与到治理中来。对人民群众,多元主体协同治理观念的宣传教育方式应更为多样化,如以村(社区)为单位,组织开展宣传、教育活动,发放宣传手册等。通过从上至下的理论学习,在全国普及多元主体协同治理观念,引导其他主体参与共同治理。

(二) 建设食用农产品质量安全政府联动协作队伍

多级联合执法与我国层级制的政府机构体制设置相切合。通过多级政府联合治理能够更高效妥善地处理好食用农产品质量安全事件,有利于政府执法和履职能力的提高。

1. 组建食用农产品质量安全治理的联合执法队伍

由食用农产品质量安全治理相关部门派出人员或提供设备,组建多级政府联合执法队伍或者多级政府联合执法调查小组,针对质量安全事件进行联合调查治理。多级政府联合执法的作用主要体现在两个方面:一是明晰政府部门的职权划分,确保既不存在执法空地,也不存在执法重合现象;二是提高政府工作效率,各级政府在联合执法过程中严格依照职权办事,杜绝责任缺失和越权

行为,积累相互协作的默契度,有效地改善原有的僵化、低效的工作方式。

2. 加强食用农产品质量安全治理的政府间联动协作力度

我国层级制政府机构的设置方式导致了政府间资源分配不均衡,某些部门资源过剩,某些部门则资源紧缺,相互之间缺乏有效的协调机制,导致政府履职受阻。加强政府间的联动协作,各部门资源分配不均的沉默局面被打破,资源重新实现分配整合,得到合理配置,各部门也能有效地履行职能和行使权力,联合执法的作用得到最大发挥,农产品质量安全事件得到有效处置。

(三)构建食用农产品质量安全多元主体协同监管体系

从过去的经验来看,我国由政府主导的单一化食用农产品监督体系无法满足多元主体共同治理的需求,构建多元化、参与化、协同型的多元治理体系是加强我国食用农产品质量安全治理的必由之路。

1. 食用农产品质量安全治理中的政府监管

首先,要实现政府角色的转变,赋予原本被边缘化的群众监管、媒体监管和行业监管等其他监管主体相应的话语权,促使其参与到食用农产品质量安全监督管理中。其次,政府要处理好自身与群众、媒体等其他监管主体之间的协同合作关系,如相互间监管的衔接、监管信息的传递、资源共享、行动政策的连续性及系统性等问题,避免某一监管主体出现监管乏力或监管越权等现象,有效降低监管成本。

2. 食用农产品质量安全治理中的行业监管

行业监管作为规范食用农产品质量安全的内部力量,其主体都是直接参与食用农产品生产、加工、销售环节的行业从业者,相较于群众、媒体、政府等其他外部监管主体更有针对性。一方面行业从业者从群众、媒体舆论和政府方面接收有效信息,采取相应的应对措施;另一方面,行业内部可制定自查自纠的规范制度,实行定期监督检查的措施,通过构建监管责任与利益之间的正向激励模式,规范行业参与者的行为,有效预防食用农产品质量安全事件发生。

3. 食用农产品质量安全治理中的媒体舆论监管

新闻媒体因其巨大的舆论导向力和影响力,在多元主体协同监管体系中承担接收信息、证实信息、引导舆论导向的监管职能。我国舆论的开放性和网络的便利性导致社会舆论准入门槛低,农产品质量安全事件一经报道,短时间内便可形成舆论浪潮,造成巨大的社会压力。当社会公众对事件的讨论逐渐偏离正轨,或是明显触及法律、不利于社会健康稳定时,新闻媒体应立即发声,通过文章评论、报道等形式将偏离的舆论引导到正确的方向,杜绝失真信息的传播,从而起到健康舆论环境、保护群众利益、维护社会稳定的作用。传媒企业应积极引导责任政府形塑、媒介正义自律以及大众理性化参与。^[27]

(四)保障食用农产品质量安全市场健康稳定发展秩序

食用农产品市场有序化是保障食用农产品质量安全的重要前提。完善食用农产品市场秩序应从法制建设、市场监管和行业自律三方面进行。

1. 法制建设

一是要有效立法,将过去的成功经验与本地市场实际情况结合起来,排查本地区在食用农产品市场监管方面存在的法律漏洞,有针对性地制定法律,保证食用农产品市场有法可依。二是要严格执法,充分发挥法律的强制性作用,对于明显危害市场秩序和破坏市场运行的行为主体严肃惩处,

绝不姑息,以此保证食用农产品市场健康稳定发展。

2. 市场监管

食用农产品市场监管应具有规范、监督、查处三大职能,分别可用来规范市场秩序、监督市场行为、查处惩戒违法违规行为。相关政府主体应积极规范市场行为,规制违法违规行为的发生。依法对市场主体进行监督,保证其严格遵守市场规则。对于发现的违法违规行为应严格惩戒,保障市场行为的规范合法,维护食用农产品市场秩序。

3. 行业自律

行业自律是规范食用农产品市场秩序、减少市场参与主体自利性动机的有效保障,是从根本上解决食用农产品质量安全问题的重要举措。具体而言:生产者要严格遵守种植、养殖、生产规定,坚决抵制使用违法违规药物和禁用添加剂等不良行为;收购商、经销商和企业不非法使用添加剂,不销售劣质有害产品;媒体舆论不夸大食用农产品安全事件,严格依据客观公正的态度报道事实,正确引导舆论方向。

(五)健全食用农产品质量安全多元主体竞相参与机制

健全食用农产品质量安全多元主体参与机制,可以提高我国食用农产品质量安全多元主体治理效率,降低事件损失,减少事件发生概率。健全食用农产品质量安全多元主体参与机制包括以下三个方面。

1. 食用农产品质量安全多元主体参与的财力保障机制

首先,政府加大对食用农产品质量安全治理的经济投入,承担主体基础设施建设,引进专业技术,培养专业人员。以食用农产品的质量检测为例,检验结果的准确高效直接依赖于专业的检验设备和技术人员,而这些都必须建立在坚实的财力基础之上。其次,足够的财力投入也是促进多元主体发挥治理效用的必要保障。以生产者为例,我国国内食用农产品质量安全典型案例中,生产者多是为了牟取眼前私利而违法违规。倘若政府能够构建完善的财力保障机制,加大对生产者,特别是在遭遇自然灾害时的资金扶持力度,解决其利益受损问题,降低生产成本,便能从生产源头降低食用农产品质量安全事件的发生概率。

2. 食用农产品质量安全多元主体参与的准入和退出机制

食用农产品质量安全多元治理并不是来者不拒的,强调的是实际治理效果的体现,必须构建规范化的参与主体准入和退出机制。准入方面,要避免“劣币驱逐良币”现象的发生,即要避免一切不符合条件的人或组织进入治理主体的行列,避免符合条件的人或组织被排除在治理主体之外。退出方面,对于无法有效履行治理职能或者明显不符合治理要求的主体,应责令其退出多元治理行列,但同时要注意避免符合条件的主体被排挤出治理行列的情况。要建立资格审查制度,注重对治理主体资格的审查和筛选。要及时补充主体位置,防止出现治理空地。

3. 食用农产品质量安全多元主体参与的激励约束机制

食用农产品质量安全多元主体参与的激励约束机制包括正激励与负激励两方面,也就是通过奖励与惩处实现对主体的约束。简而言之,就是对主体实行“奖优惩劣”,促使其合法合规、积极主动地履行治理职责。激励约束机制是同多元主体进入和退出治理机制相结合的。允许符合参与治理条件的主体进入多元主体治理体系,对于贡献显著的治理主体给予相应的奖励,例如,给予荣誉称号、划拨奖金等。对于没有依法履行治理责任或者存在慵懒散怠等推诿行为的治理主体,依据责

任大小予以惩罚处置,例如,罚款、吊销营业执照等。情况严重的可依法取消其参与治理资格,并强制其退出多元主体治理行列。

[参 考 文 献]

- [1] 胡琼伟,徐凌忠,卢颖,周成超. 美国食品安全管理体系及其借鉴[J]. 中国农村卫生事业管理, 2014(09): 1084—1086.
- [2] Nile S H, Park S W. Edible berries: review on bioactive components and their effect on human health[J]. Nutrition, 2014, 30(2): 134—144.
- [3] He C, Li B, Song W, et al. Sulforaphane attenuates homocysteine-induced the endoplasmic reticulum stress through Nrf-2 driven enzymes in immortalized human hepatocytes[J]. J Agric Food Chem, 2014, 62(30): 7477—7485.
- [4] Amoutzopoulos B, Lker G B, Samur G, et al. Effects of a traditional fermented grape-based drink drink ‘hardaliye’ on antioxidant status of hralthy adults: a randomized controlled clinical trial[J]. J Sci Food Agric, 2013, 93(14): 3604—3610.
- [5] Cornell Legal Information Institute. Regulation room[EB/OL]. [2018—07—18]. <http://regulationroom.org/learn/what—rulemaking>.
- [6] U. S. Office of the federal register. About the federal register[EB/OL]. [2018—07—18]. <http://www.archives.gov/federal—register/the—federal—register/about.html>.
- [7] Kanter M, Unsal C, Aktas C, et al. Neuroprotective effect of quercetin a gainst oxidative damage and neuronal apoptosis caused by cadmium in hippocampus[J]. Toxiclo Ind Health, 2016, 32(3): 541.
- [8] 杜玉琼,肖嵩. 完善中国食品安全保障体系的思考——基于美国食品安全监管体系的经验探析[J]. 标准科学, 2015(12): 68—74.
- [9] 张伟,张锡全,刘环,等. 加拿大食品安全管理机构介绍[J]. 世界农业, 2014(06): 162—164.
- [10] Canadian Food Inspection Agency. Government Agencies and Departments Responsible for Imported Food [EB/OL]. (2013—08—14) [2014—03—21]. <http://www.inspection.gc.ca/food/imports/commercial—importers/importing—food—prod—ucts/eng/1376515896184/1376515896184/1376515983781? Chap=3>.
- [11] Canadian Food Inspection Agency. Improved Food Inspection Model: Final Model[EB/OL]. (2013—07—02)[2014—03—25]. <http://www.inspection.gc.ca/about—the—cfia/account—ability/inspection—modernization/final—model/eng/1372168382925/1372178578738>.
- [12] DEEPANANDA HERATH¹, ZUHAIR HASSAN, SPENCER NEWSON. Adoption of food safety and quality controls: Do firm characteristics matter? Evidence from the canadian food processing sector[J]. Canadian Journal of Agricultural Economics, 2007, 55(3): 299—314.
- [13] OECD. An assessment the costs for international trade in meeting regulatory requirements[Z]. D/TC/WP (99) 8/FINAL, Paris:OECD, 1999.
- [14] FISCHER RONALD, PABLO SERRA. Standards and protection[J]. Journal of International Economics, 2000(52): 377—400.
- [15] 梁珊珊. 德国食品安全保障体系研究[J]. 世界农业, 2012(11): 91—93.
- [16] Neald. Fortn. The Hang-up With HACCP: The Resistance to Translating Science into Food Safety Law [J]. Food and Drug Law Journal, 2003, 58Food Drug L. J. 565.
- [17] Eluned Jones. Entity Preservation And Passport Agriculture: EU VS. USA[J]. Drake Journal of Agricultural Law, Summer, 2002.
- [18] 向德国人学习食品安全管理[J]. 新农业, 2015(08): 60—61.
- [19] 他山之石 德国食品安全[J]. 中国果菜, 2014(09): 42—45.
- [20] 郝生宏. 日本农产品(食品)安全管理体系及启示[J]. 食品研究与开发, 2014(12): 98—101.
- [21] An J, Yang R. Current situation of food safety technical regulations and standards in Japan[J]. China

- Standard, 2007, (12): 23—26.
- [22] 食品安全委员会. 食品の安全性に関する用語集(第五版). http://www.fsc.go.jp/yougoshu/yougoshu_fsc_5_201504.pdf. 2013. 1.
- [23] 衆議院本会議. 第169回国会記録第1号. <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/169/0001/16901180001001a.html>. 2008.
- [24] 消費者問題に関する特別委員会. 第171回国会記録第3号. <http://kokkai.ndl.go.jp/SEN-TAKU/sangiin/171/0132/17104270132003a.html>. 2009.
- [25] Food Standards Australia New Zealand. About FSANZ[EB/OL]. (2013-08-01)[2014-07-11]. <http://www.foodstandards.bov.au/about/Pages/default.aspx>.
- [26] AGRICULTURE. About our biosecurity system[EB/OL]. (2014-09-30)[2014-10-09]. <http://www.agriculture.gov.au/ba/about>.
- [27] 陈智. 示范与失范: 突发公共事件背景下传媒企业社会责任治理分析[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2020(03): 99—107.

(责任编辑: 闫卫平)

The Practice and Implications of the Quality and Safety Control of Edible Agricultural Products in Developed Countries

XIAO Xiang-xiong, ZHOU Meng-fen

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan, 411105, China)

Abstract: The quality and safety (QS) control of edible agricultural products (EAPs) in developed countries is distinctive and effective, including the multi-agent structure and mechanism of QS control of EAPs in the United States, the multi-agent collaborative methods of popularizing the QS knowledge and the recall system in Canada, the multi-agent network and market access system and traceability principle in Germany, the concept and organizational structure, agricultural standards and control measures in Japan, and the network-based QS education and standardization control technology in Australia, etc. They all provide useful models for the QS control of EAPs in China. This paper introduces effective experiences from the above-mentioned countries, from which Chinese governments and organizations can benefit in terms of the enrichment of concepts of multi-subject collaborative governance, collaborative supervision system, and ultimately improve the mechanism of multi-subject competitive participation China.

Key words: EAPs; QS control; experience of developed countries