

[文章编号] 1009-3729(2013)01-0066-04

消费者参与食品安全监管的现状调查与路径探析

崔长勇

(郑州轻工业学院 政法学院, 河南 郑州 450002)

[摘要]治理理论视角下消费者参与食品安全监管具有重要意义。通过对消费者参与食品安全监管的现状调查,发现:消费者对食品安全关注度较高但满意度低;其参与食品安全监管的能力有待增强;参与监管渠道不畅;监管成本较高。应提高消费者参与食品安全监管的能力,畅通其参与监管的渠道,完善相关法律保障体系,积极探索消费者参与食品安全监管的有效路径,从而充分发挥消费者在食品安全监管中的作用。

[关键词]消费者参与监管;社会治理;食品安全

[中图分类号] TS201.6 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2013.01.014

近年来,食品安全问题不容乐观,“苏丹红鸭蛋”“染色馒头”“塑化剂饮料”“速成鸡”等食品安全问题频频发生,引起社会关注,引发公众信任危机。食品安全问题关系国计民生,食品安全监管意义重大。

一个完整的食品链条包括原材料采购、生产、加工、批发、零售等环节,由于涉及主体众多、环节复杂,单靠政府部门的监管以及企业的自律,无法做到对食品安全监管全过程的无缝隙管理。从公共治理理论视角看,做好食品安全监管,必须构建一种以政府为主导,食品企业、消费者、媒体、行业协会等共同参与的多元监管体系。在公共治理框架中,消费者是一个具有重要影响力的治理主体。同时,在食品安全公共治理网络中,消费者作为最直接的利益相关者和最切身的体验者,也是公共食品安全监管体系中的重要力量。消费者参与食品安全监管,是落实民主政治、实现公共利益的过程。只有充分发挥广大消费者参与食品安全治理的积极性和主动性,才能为食品安全奠定坚实的社会基础。

对于食品安全的研究已成为目前理论界的热点

问题,如刘丹松^[1]主张以法律为手段来解决食品安全监管体制机制方面的问题;于志勇^[2]主张吸收发达国家的食品安全监管经验,完善我国的食品安全监管机制;谭德凡^[3]主张重构和反思食品安全监管的模式、体制,形成一种多元主体共同参与食品安全监管的格局;颜海娜^[4]主张完善政府规制,打造“整体政府”,以解决多头管理等监管缺失问题。已有食品安全监管研究中以消费者为研究对象的文献非常有限。本研究拟立足公共治理理论,以消费者为研究对象,采用实证研究方法,着力从消费者参与意识、参与能力、参与渠道、参与保障等方面去探讨消费者参与食品安全监管的路径。

一、治理理论视角下消费者参与食品安全监管的必要性分析

1. 食品安全监管多元参与机制构建的根本要求

食品安全监管低效的一个重要原因是社会性参与不足。^[5]公共治理理论于1990年代兴起之后便被广泛地应用于公共管理领域,它主张构建政府与公

[收稿日期] 2012-11-16

[基金项目] 河南省人民政府决策研究招标课题(2012B749)

[作者简介] 崔长勇(1977—),女,河南省驻马店市人,郑州轻工业学院讲师,硕士,主要研究方向:公共管理。

民社会良性互动治理网络,谋求善治和维护公共利益最大化目标。公共治理理论为研究食品安全监管提供了一个全新的视角,从公共治理理论视角审视食品安全监管体系,实质上是构建以政府为主导,食品企业、消费者、媒体、行业协会等共同参与的多元监管格局。因此,食品安全治理目标的实现是政府、食品生产企业、第三部门等组织间互动协调的结果,而不是贯彻政府单方面行政指令的结果。在食品安全治理过程中,所依靠的是合作网络的权威,而不单是政府的权威。^[6]随着公民社会的发展,消费者参与意识和参与能力不断增强,有参与食品安全监管的强烈诉求,而且消费者可以结成团体更好地参与食品安全监管,从而成为食品安全监管体系中一种特殊的力量。

2. 食品安全监管自身特性的客观要求

食品安全问题具有自身的特性,体现为复杂性、广泛性、长期性、危害性等特点。食品从生产到最终消费,经由种植、养殖、生产、加工、存储、流通、批发、零售等多个环节,在经济全球化的今天,甚至还要经由多个国家生产、流通。所以,食品安全问题已成为全球性问题,非常复杂,单靠政府部门难以有效监管。同时,科学技术日新月异,科学技术应用于食品行业也兼具两面性。随着科技发展,新技术、新方法、新添加剂等已经运用到食品链条中,从而使得食品安全问题更为突出和复杂。同时,食品安全问题还具有长期性,需要常抓不懈。单靠工商行政管理部门突击检查,不能做到食品安全问题的有效治理。食品安全问题危害性强,一旦发生就可能酿成公共危机事件。食品安全问题的复杂性、长期性和广泛性,要求构建食品安全监管多元参与机制,实行全过程无缝隙监管。所以,消费者作为一支重要的力量必然成为食品安全监管的主体之一。

3. 消费者自身优势的必然选择

由于信息不对称,消费者在与食品生产企业的关系中处于弱势地位。但消费者有自身的特点,可成为食品安全监管的重要力量。首先,在食品安全问题上,消费者参与意识较强。消费者作为食品安全最直接的利益相关者,食品安全的好与坏,直接关系到消费者是受益还是受害。所以,消费者对食品安全的关注度极高,对食品安全的参与意愿很强。其次,在食品问题治理中,消费者可以提供原始资料。食品问题涉及领域较多,消费者通过自身选择、购买、消费过程,切身体验到食品相关问题,消费者掌握的食品信息往往是政府监管部门所缺少的,而

这些信息对于监管部门的监督管理和食品安全预警机制的建立具有重要意义。

二、消费者参与食品安全监管现状调查

本课题采用问卷调查的形式,以郑州市400份消费者调查问卷为样本,采取偶遇抽样调查的方法。调查地点选取郑州市金水区、中原区、二七区的部分超市、公园、学校、居民区等人流量大的地点。本次调查共发放问卷400份,回收有效问卷400份,问卷回收率100%。在后期的分析中,运用了Spss统计分析方法进行分析。

1. 消费者对食品安全环境的满意度调查结果

对食品安全环境的满意度反映了郑州市民对食品安全形势的看法。从表1所示的调查结果看,只有2.50%的人认为当前的食品安全环境很好,认为一般的有34.50%,认为不好有待改善的占45.00%,认为不断恶化的有18.00%。有超过60%的郑州市民对当前的食品安全环境持不满意态度,说明当前食品安全形势并不乐观,食品安全治理工作面临很大挑战。

表1 对食品安全环境满意度的调查结果

对食品安全环境的看法	频次	百分比	有效百分比	累积百分比
很好	10	2.50	2.50	2.50
一般	138	34.50	34.50	37.00
不好,有待改善	180	45.00	45.00	82.00
不断恶化	72	18.00	18.00	100.00
合计	400	100.00	100.00	—

2. 消费者对食品安全的关注度调查结果

食品安全关注度是衡量消费者参与食品安全监管的前提条件。从表2所示的调查结果看,只有10.75%的人表示对食品安全问题很少关注或不关注,有50.00%的人关注程度一般,39.25%的人非常关注。可见,绝大多数消费者对食品安全的关注度还是很高的。这也说明,消费者作为食品安全的利益相关者,是食品安全监管的潜在力量。

3. 消费者对食品安全相关法律法规认知调查结果

消费者对于食品安全法律法规的认知情况在一定程度上制约和影响了消费者参与食品安全监管的效果。从表3所示的调查结果看,消费者对食品安全相关法律法规的认知情况不容乐观,有36.00%的人表示不了解,有一般了解的占59.50%,很了解

的仅仅占 2.50%。

表 2 对食品安全问题关注度的调查结果

对食品安全关注度	频次	百分比	有效百分比	累积百分比
非常关注	157	39.25	39.25	39.25
一般	200	50.00	50.00	89.25
很少关注	31	7.75	7.75	97.00
不关注	12	3.00	3.00	100.00
合计	400	100.00	100.00	—

表 3 对食品安全相关法律法规了解程度的调查结果

相关法律法规的了解程度	频次	百分比	有效百分比	累积百分比
很了解	10	2.50	2.50	2.50
一般	238	59.50	59.50	62.00
不了解	144	36.00	36.00	98.00
从没听过	8	2.00	2.00	100.00
合计	400	100.00	100.00	—

4. 消费者了解食品安全知识的渠道调查结果

消费者对于食品安全相关知识的了解和学习也是制约和影响其参与食品安全监管能力的重要因素。从表 4 所示的调查结果看,消费者主要从电视、广播中了解食品安全知识的达 42.75%,网络占 43.75%,报刊、杂志占 7.75%,知识讲座占 1.25%,其他途径占 4.50%。可见,消费者了解食品安全信息的主要渠道是大众媒体,如电视、广播、报刊、杂志等传统媒体,且新兴的网络媒体也已成为消费者了解食品安全知识的重要渠道。因此,这些公共媒体都是相关法律政策宣传的良好平台。但专业性的食品安全相关知识讲座有待增强。

5. 消费者遇到食品安全问题解决途径的调查结果

从表 5 所示调查结果看,在食品安全问题解决途径中,40.25%的人在遇到食品安全问题时会同销售者或厂商协商解决,20.25%的人 would 向消费者协会求助,有 31.00%的人 would 自认倒霉不采取行动。

表 4 消费者了解食品安全知识的渠道调查结果

了解食品安全知识的渠道	频次	百分比	有效百分比	累积百分比
电视、广播	171	42.75	42.75	42.75
网络	175	43.75	43.75	86.50
报刊、杂志	31	7.75	7.75	94.25
知识讲座	5	1.25	1.25	95.50
其他	18	4.50	4.50	100.00
合计	400	100.00	100.00	—

表 5 消费者遇到食品安全问题解决途径的调查结果

遇到食品安全问题解决途径	频次	百分比	有效百分比	累积百分比
与销售者或厂商协商解决	161	40.25	40.25	40.25
向消费者协会求助	81	20.25	20.25	60.50
提请仲裁机关仲裁	25	6.25	6.25	66.75
向人民法院起诉	9	2.25	2.25	69.00
自认倒霉不采取行动	124	31.00	31.00	100.00
合计	400	100.00	100.00	—

6. 消费者不采取维权行为的原因调查结果

调查表明,消费者如果遇到食品安全问题,由于对维权途径不了解而不予追究的占 25.00%,没有造成严重后果而自认倒霉的占 32.26%,认为维权成本太高而自认倒霉的占 25.80%,对相关部门不信任而自认倒霉的占 16.94%。由此看出,消费者在维权或举报过程中存在很大的障碍。这同样制约着消费者参与食品安全监管。

表 6 不采取维权行动的原因调查结果

不维权的原因	频次	百分比	有效百分比	累积百分比
对维权途径不了解	31	25.00	25.00	25.00
未造成严重后果	40	32.26	32.26	57.26
维权成本太高	32	25.80	25.80	83.06
对相关部门不信任	21	16.94	16.94	100.00
合计	124	100.00	100.00	—

三、消费者参与食品安全监管现状调查结果分析

根据调查问卷,对消费者参与食品安全监管中的问题进行梳理,可以发现,消费者作为一支特殊群体,对于食品安全关注度较高,但是消费者参与食品安全监管的能力有待增强,参与食品安全监管的渠道不畅,遇到食品安全纠纷时消费者维权意识淡薄。

1. 消费者对于食品安全关注度较高但满意度低

从调查结果分析,消费者对于食品安全问题关注度较高,而对当前的食品安全环境并不乐观。随着食品安全问题的频出,消费者对于食品安全问题非常关注,对相关部门和食品企业持不信任态度。同时消费者的购买选择行为和食品安全意识也在发生变化。很多消费者在选择购买食品时,会关注网络披露的食品行业信息以及产品包装信息。这说明消费者对于食品安全的关注度及参与意识不断增强。

2. 消费者参与食品安全监管的能力有待增强

消费者参与食品安全监管的意愿较强,但是消

费者参与食品安全监管的能力有待增强。制约消费者参与能力的因素主要体现为两点:其一,消费者对于食品安全认知有限,对食品安全知识的了解渠道单一。在信息不对称的情况下,消费者在与企业的博弈中处于劣势。调查问卷显示,消费者主要通过电视和网络等媒体获取食品安全相关知识的信息,而作为专门的食品安全知识宣传渠道——食品安全知识讲座则比较有限。这就需要相关部门加大食品安全知识的宣传力度,让食品安全知识讲座、食品安全知识竞猜等走进社区、走进超市、走近百姓。其二,消费者对食品安全相关法律法规知识的了解较少。从调查结果来看,对食品安全相关法律法规很了解的消费者仅占2.5%。可见,消费者食品安全方面的法律意识不强,需要采取积极措施普及相关法律法规知识,以提高消费者的参与意识和参与能力。

3. 消费者参与食品安全监管的渠道不畅

消费者参与食品安全监管渠道不畅通,维权途径效力低下。根据《消费者权益保护法》,消费者维权途径主要有和解、调解、申诉、仲裁、诉讼等。从调查结果看,消费者遭遇食品安全问题时,通过求助消协调解、提请仲裁、向法院起诉等维权途径运用较少。这说明现有的参与渠道和维权途径并不畅通,这些渠道并未有效地发挥作用。其原因在于,消协作为社团组织没有强制力,实践中消费者消费前一般不会签订书面仲裁协议,向法院提起诉讼成本高且程序繁琐等。

4. 消费者参与食品安全监管成本较高

消费者在遭遇食品安全问题时,有31.00%的人会自认倒霉不采取行动。除了考虑到已有的监管渠道不畅通且不能有效发挥作用外,消费者在面临食品安全问题时,自身还会考虑经济成本、时间成本以及担忧打击报复等风险成本。这也制约了消费者参与食品安全监管以及申诉举报等维权行为。

四、构建消费者参与食品安全监管的有效路径

在构建以政府为主导,企业、媒体、社会等共同参与食品安全监管的多元参与机制的背景下,我国应该积极探索消费者参与食品安全监管的有效路径,充分利用消费者自身优势,发挥消费者在食品安全监管中的重要作用。

1. 提高消费者参与食品安全监管的意识与能力 构建有效的消费者食品安全监管参与机制,离

不开消费者对食品安全的关注度和主动性,更需要提高消费者参与食品安全监管的能力。所以,必须提高消费者的食品安全认知能力和强化相关法律法规知识的普及程度。首先,加大食品安全知识的普及。政府部门应加大宣传力度,利用相关媒体和社会中介组织,通过网络、电视、广播、讲座等多种形式做好消费者食品安全知识的普及工作,掀起全民参与、全民学习的风气。相关部门还可以设计相应的激励机制和保障机制,调动消费者参与食品安全监管的主动性和积极性。其次,加大相关法律法规的宣传力度,如普及《食品安全法》。消费者只有对相关法律法规比较熟悉,才能更好地参与食品安全监管,维护自身权益。再次,消费者要提高自己的辨别能力,通过监督、拒买、举报等行为维护食品安全,掀起全民参与食品安全监管的热潮,共同构建多元主体共同参与监管的机制。

2. 畅通消费者参与食品安全监管的渠道

畅通食品安全监管的渠道,提高消费者维权的效力,以保障社会监督的实现。首先,在制度设计方面,畅通维权渠道,充分发挥其功能。如赋予消费者权益保护组织一定的强制力、完善仲裁协议制度、简化诉讼程序等。其次,创新消费者参与的形式,拓宽消费者的参与平台。如设立举报箱、工商部门进社区进商场、开通网络微博、食品安全监管QQ群等,畅通消费者参与的渠道,迅速快捷地受理消费者意见,建立食品安全预警机制。再次,实行食品企业信息透明化管理。食品生产企业和流通部门建立信息透明化管理制度,如主动邀请消费者参与食品安全监管,通过参观、讲座、信息发布等形式让消费者真正参与到食品生产、流通过程。最后,组建食品安全监督员队伍,拓宽食品安全监督渠道。食品监管部门可以面向社会召集食品安全监督员,对其进行食品安全知识培训,利用群众资源,对食品安全问题进行调查,从而对食品生产企业形成有力的制约。

3. 完善消费者参与食品安全监管的法律保障机制

消费者参与食品安全监管有赖于法律和制度的保障。首先,健全消费者参与食品安全监管的法律法规体系。我国于2009年6月1日实行《食品安全法》,有力地推动了食品安全监管,但与发达国家相比仍需不断完善相关法律法规体系。首先,在法律法规体系中明确企业、政府、消费者、新闻媒体、行业组织和社会组织等相关主体在食品安全监管体系中

(下转第74页)

- 1995:598.
- [3] Gough W J. Company Charges[M]. 2nd ed. London: Butterworths, 1996:221.
- [4] 美国法学会, 美国统一州法委员会. 美国《统一商法典》及其正式评述(第3卷)[C]. 高圣平, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006:216.
- [5] [英]丹尼斯·吉南. 公司法[M]. 12版. 朱羿锟, 译. 北京: 法律出版社, 2005:385.
- [6] Roy Goode. Commercial Law[M]. 3rd ed. London: Penguin Books Ltd., 2004:662.
- [7] Derek French, Stephen Mayson, Christopher Ryan. Mayson, French & Rayon on Company Law[M]. 21st ed. London: Oxford University Press, 2004:343.
- [8] 中国政法大学澳门研究中心, 澳门政府法律翻译办公室. 澳门商法典[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999:261.
- [9] 魁北克民法典[M]. 孙建江, 郭站红, 朱亚芬, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005:359.
- [10] 意大利民法典[M]. 陈国柱, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [11] [英] Paul L Davies. 英国公司法[M]. 樊云慧, 译. 北京: 法律出版社, 2007:79.
- [12] 葛伟军. 英国公司法: 原理与判例[M]. 北京: 中国法制出版社, 2007:292.
- [13] Fitzpatrick P G. Why not a partnership floating charge[J]. Journal of Business Law, 1971:20.
- [14] 王仰光. 动产浮动抵押权制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2012:99.
- [15] 全国人大常委会法制工作委员会民法室. 物权法(草案)参考[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2005:12.
- [16] 梁慧星. 特别动产集合抵押[N]. 人民法院报, 2007-09-13(6).
- [17] Carsten Ceutz. Company charges in denmark—New sources of finance and new combinations[J]. Newsletter Insolvency, Restructuring and Creditors Rights, 2006:12.

(上接第69页)

的义务和责任, 为消费者参与食品安全监管体制提供法律保障和法律规范。具体可以考虑在食品政策和法律法规的制定、食品安全风险评估、食品安全信息公开等环节引入公众参与机制。^[3] 其次, 建立消费者参与食品安全的保障机制。营造全民参与的环境, 保障消费者参与权益, 降低参与成本, 为消费者提供参与的安全环境, 解除其后顾之忧。再次, 建立消费者参与的补偿和激励机制。对于消费者正当维权、举报的费用予以补偿, 减少参与的费用和成本, 消除参与的经济性障碍。

[参 考 文 献]

- [1] 刘丹松. 当前食品安全监管法律实践问题研究与分析[J]. 当代法学, 2012(2):156.
- [2] 于志勇. 改革食品安全监管机构: 美国的经验与思考[J]. 特区经济, 2010(1):89.
- [3] 谭德凡. 我国食品安全监管模式的反思和重构[J]. 湘潭大学学报: 哲学社会科学版, 2011(3):77.
- [4] 颜海娜. 我国食品安全监管体制改革——基于整体政府理论的分析[J]. 学术研究, 2010(5):43.
- [5] 宋强, 耿弘. 关于构建中国大食品安全监管体制的探讨[J]. 求实, 2012(8):44.
- [6] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000:87-96.