

食品安全组织网络的治理分析

李勇军

(天津商业大学 公共管理学院, 天津 300134)

摘要:作为一种“棘手问题”,食品安全问题需要通过市场、科层和网络组织及其机制的合力解决。政府主导的食品安全监管网络体系主要由常规的食品安全监管网络和食品安全风险监测网络构成。而基于市场化改革和价值链形成的食品供应组织网络存在种种风险。消费者及社会组织化的发展相对滞后。由此产生的权力不对称和碎片化造成组织网络中的隙缝、潜规则和不信任,不利于网络治理的形成和发展。

关键词:食品安全;网络治理;组织网络

中图分类号:D035 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-1505(2012)05-0054-08

一、引言

组织网络治理是一种基于市场、科层和网络组织及其机制的多中心治理模式。网络倾向于一种扁平的组织结构,至少是参与者作为一种平等主体参与其中的治理。已经有许多学者验证了这种中间组织形态的普遍性及其形态的相对独立性。在这种组织中,由个体或群体关系或纽带所形成的社会网络是其基础,它往往以关系嵌入与结构嵌入的方式产生影响。网络作为一种治理机制,一方面,尽管如同市场机制一样,网络机制具有自发性,但是它不像市场机制那样主要通过基于自由竞争和商业准则的价格机制所协商。另一方面,尽管如同科层机制一样,网络机制具有人为设计性,但它不像科层机制那样主要是通过基于有意图的行政或管理结构来协调。网络一方面具有“组织化”变量特性,另一方面又具有“自组织”变量特性。前者包括通过有意图的命令行动来建立和维护网络,而后者包括通过不断地“重新装配”和“演化”的非命令式互动形成一种自发秩序。网络一方面具有自利驱动的市场工具理性的一面,另一方面又具有官僚制中的程序理性的一面。^{[1]22}

食品安全作为一种“棘手问题”^①,具有如下特征:(1)目标难以共识。表面上看,食品安全感主要是基于身体伤害而形成,但是实际上人们的不安全感还有短缺层面的。即便是就身体伤害层面而言,也存在一个是积累伤害和未来伤害的界定难题。由此产生了食品企业、消费者和政府之间及其内部的

收稿日期:2012-06-18

基金项目:教育部人文社会科学青年基金项目“当代中国组织网络及其控制问题研究”(10JYC810026)

作者简介:李勇军,男,湖南炎陵人,天津商业大学公共管理学院副教授,管理学博士,主要从事组织网络研究。

①在学界这一问题也被称为“恶劣问题”。最早由瑞特勒和韦伯提出,由此引起政策理论和治理理论学界的关注。学界试图从特征上将其与“温和问题”区别开来,从而主张从不同治理方式予以解决。例如,韦伯将非结构化、相互影响和持续性压力概括为其基本特征。

目标共识困境。例如,消费者需要的是绝对的安全,而企业则要考虑到成本与效益,所以往往难以保证绝对的安全,主张一种有限度的安全。而政府以及科研机构则倾向于“最小伤害”和“最低标准”原则,认为不可能完全杜绝食品的不安全因素,在合理的摄入标准下,食品中的不安全因素将不会对消费者造成危害。例如,目前我国《食品安全法》将食品安全标准分为强制性公共标准、推荐性公共标准、外部性私人标准和内部性私人标准。其中强制性公共标准是由政府制定并强制执行的标准,推荐性公共标准是由公共机制(包括国际组织)制定并倡导执行的标准,外部性私人标准是由生产者之外的私人部门制定,通过契约等方式推行的标准,而内部性私人标准则是企业自身基于声誉、竞争等内部制定与执行的标准。(2) 食品安全问题界定的技术复杂性。单纯从对身体伤害的影响角度界定食品安全也碰到许多问题。一是由谁来界定标准。实际上这就不仅仅是一个技术问题,而且还是一个政治问题。二是拿什么和以什么方式来界定。现行标准许多是通过动物实验的方法得出。这种方法自身一直受到批评。此外,这种科学界定在实践中还要受到食品文化和心理等方面的挑战。(3) 问题的相互依赖性。首先,从产业价值链的角度说,它涉及到种植养殖、加工生产、流通和销售等诸多环节。这些环节自身又和农业、科技、工业等问题交织在一起,且环节之间相互影响难以分割,由此产生一系列问题。其次,食品安全问题和国家稳定、经济发展等问题交织在一起,相互影响。此外,这一问题还往往突破地区限制,演变成为一种地区性、国际性问题。也正如此,食品安全问题是一个世界性难题。实际上,西方发达国家也有类似“沙门氏菌病”“疯牛病”“口蹄疫”等食品安全事故发生。图1显示了我国自1985年至2011年食品中毒事件数与死亡人数情况。

从事件数上看,1985年至1990年均达到2000件以上(其中,1985年至1987年分别是3471、3320、3241件,1988年至1990年分别是2228、2117、2029件),此后只有2004年超过2000件。但是,从死亡人数上看,其下降趋势并不明显,其中自1985年(最高为620人)至2002年(最低68人)年略有下降,但是此后又略有上升趋势。这些数据进一步证明食品安全问题一直就是一个“棘手”问题。网络媒体的发展以及由此带来的曝光事件(尤其是2008年的“三鹿奶粉”事件)大大推动了这一问题的社会一体化、国际化。

对于这类“棘手问题”,网络治理理论认为,需要通过上述三大类组织的合作形成综合的“网络治理”予以解决。首先,科层组织及其治理机制为食品安全治理提供一种“等级秩序”,即一种制度化与合法化秩序。其次,市场组织为其提供一种“市场秩序”,即一种通过价格和竞争机制所产生的不受干预的“自发秩序”。再次,网络组织为其提供一种“网络秩序”,即一种平等主体间互动形成的互惠、休戚相关、信任机制所产生的一种“自发或有意图的秩序”。^{[1]25} 本文试图在分析食品供应组织与监管组织间关系的基础之上,探讨中国食品安全组织网络治理机制所存在的症结性问题。

二、价值链与风险:食品供应组织网络分析

(一) 食品供应组织网络

如图2所示,在市场化、全球化背景下,不仅中国食品产业链日益融为一体,而且还和世界食品产业链融为一体。世界级的大型跨国企业对供应商和竞争者以及整个价值链的治理结构具有重要影响。例如,对于许多养鸡企业来说,肯德基的标准非常重要,一旦不能满足,就会丧失这个世界上最大的鸡

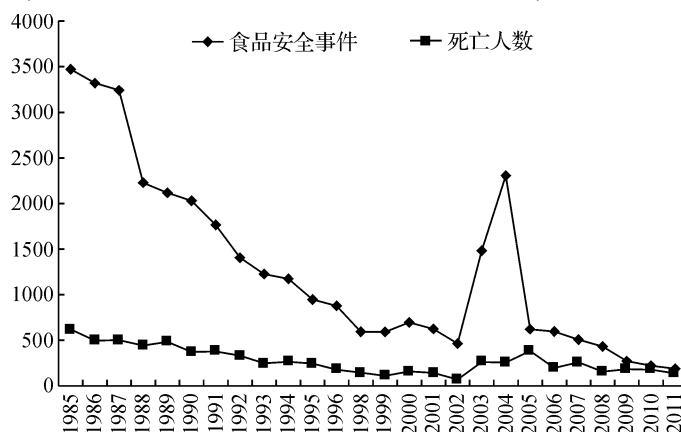


图1 食品中毒事件数与死亡人数:1985—2011

资料来源:根据卫生部相关年份《关于全国食物中毒报告的通报》整理。

肉加工和销售企业的订单。不仅如此,世界食品文化也和其组织网络一起嵌入中国食品组织网络之中。与此同时,中国拥有巨大的市场,其消费人口比欧洲和美国消费人口之和还要多。并且,随着中国经济进一步发展,随着其中产阶层人口的不断增长,其市场潜力也在不断增大。中国自1992年起开始允许外国资本进入中国投资食品领域,并从2004年起全面开放食品市场。在1990年以前,中国人还广泛不具有超市的概念,但是如今,在中国城市到处可见沃尔玛、家乐福等大型超市。

沿着食品初级生产链→食品加工和生产链→食品销售链→食品物流链,中国在渐进式市场化改革过程中,逐步形成了自己的食品供应组织网络。这一网络由不同的环节和组织载体构成:产前种子、饲料等生产资料的供应环节(种子、饲料供应商)→产中种养业生产环节(农户或生产环节)→产后分级、包装、加工、储藏、销售环节→消费者^[2]。邓小平南巡讲话和十四大标志着中国改革开放进入一个新阶段。其中1995年是标志中国食品由净进口国向净出口国转变的一年。此后,我国食品产业进入一个高速发展时期。1996年至2006年年均增长速度接近20%^[3]。根据国家统计年鉴所提供的数据显示,其中2003年和2004年的增长率分别达到32.47%、31.85%。进入2006年以后,增长速率进一步提升,其中2007年、2008年的增长率分别为32.72%、32.33%。2009年受三聚氰胺奶粉事件及世界经济的影响,增长迅速下降到17.85%,但是自2010年以后,其增长率又有明显上弹的趋势。

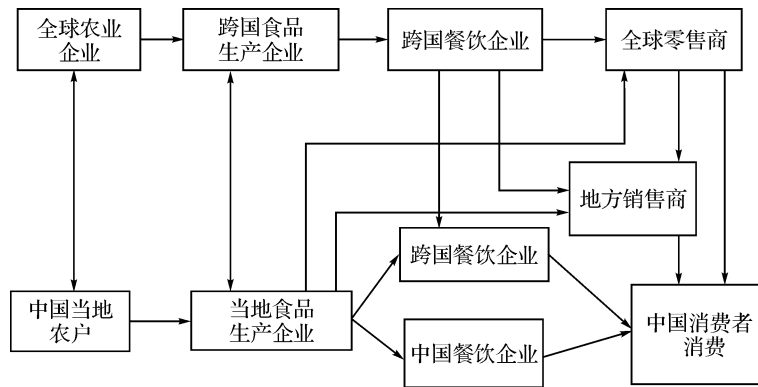


图2 全球与中国食品供应链

(二) 食品安全供应组织网络的风险

但是,与此同时在整个供应组织网络中,都存在着食品安全方面的风险。首先,在食品初级生产链环节,存在由于组织化程度低而带来的风险。在家庭联产承包制的制度条件下,主要依赖家庭生产方式,由此可能产生如下两种风险:(1) 农业生产者因其规模小、数量多,不仅造成其生产成本投入不足且依赖于农药等传统种植方式,而且给监管自身带来难题。结果是,太多的化肥、农药、兽药被广泛使用,不仅污染环境,而且还可能产生有害食品材料。(2) 组织化程度不高使其在整个价值链体系中具有不利地位,不利于讨价还价和分享价值供应链的附加价值。显然,第二种风险会加剧第一种风险。这是因为在不能获得规模利润和投资资本的条件下,农户的个体理性选择还是依赖于高农药、低技术的生产方式。其次,在食品加工和生产环节,存在大量的规模以下企业。据国家统计局数据,自2006年至2010年中国规模以上企业(即年销售超过500万元的国有或私营企业)分别为25298、28381、31649、37245、40367家^[4]。在进入21世纪以后,随着卡夫、麦当劳等世界食品企业巨头进入中国,国内企业在强大的竞争压力下经过分化与整合,形成了中国粮油集团、红塔烟草、上海烟草、青岛啤酒、伊利、蒙牛等国内大型企业。其中,排名比较靠前的多为国有性质的粮油和烟草企业。然而,据《中国的食品质量安全状况》(2007年)白皮书披露,我国仍然存在大量的规模以下的企业。包括:(1) 规模以下、10人以上企业2.6万家,市场占有率18.7%;(2) 10人以下企业与小作坊为35.3万家,市场占有率9.3%。这些企业主要集中在食品加工领域。而恰恰是这一领域对于食品安全来说至关重要。尽管许多企业已经在

食品加工和生产过程中建立了食品卫生标准和制度,但是在激烈的竞争中,基于成本控制和利润需求,它们缺乏严格执行标准和制度的积极性。更糟糕的是,许多食品或加工材料是在没有许可和基本卫生条件保障下产生的。第三是物流环节,主要包括运输和存储。一般说,食品从田间到餐桌,需要经历如下物流环节,即从田间到加工车间,从加工车间到物流仓库,从仓库到批发市场,然后再到超市和自由市场。目前,80%的食品是通过公路,其余的主要是通过铁路,尚未形成有效统一的物流组织网络。目前存在三个问题,一是物流组织化程度还较低,全国存在地区性差异,未能形成有效的全国统一性组织网络。在许多地区,个体的运输户仍是食品运输的主要承担者,二是沿途收费成本很高,由此造成运输方因利润压缩而进一步缺乏改善运输设备的动机。三是由于缺乏专业及规模的全国性的食品物流企业,所以食品仓库在规模和地区分布上也得不到保证。第四,在销售环节,中国已经形成了超市、农产品市场和食品商店等销售体系。进入20世纪90年代以后,我国食品市场逐渐进入买方市场,其销售模式日益复杂,主要有两大销售物流模式^[5]:一是食品生产厂商→销售商(直销商、超市)→消费者。二是食品生产厂家→区域代理商→批发商→零售商→消费者。然而,在这一环节同样存在着风险:(1)缺乏足够的管理制度、技术和执行能力;(2)数量庞大的供应商存在巨大的信息不对称。在政府不能有效监管的情况下,许多问题食品就可能进入这一环节。

当然,针对上述环节,中国也在改进。主要表现在:(1)农产品生产环节,政府尽管在土地制度上没有根本改变其小生产方式,但是也在促进农业合作和土地流动方面的变革。在世界和行业标准不断提高的情况下,企业也开始通过生产合同、技术引导和企业产品标准等约束农户的生产过程。(2)开始从农业补贴和农民组织化等方面提高农民收入。在发达国家,农民可以从政府补贴和农业产业化和组织化中合理地分享食品产业附加值。但是,在这两个方面,中国都是刚刚开始。(3)推动了消费者在食品安全方面的作用。从根本上说,食品安全的动力来自于消费者。即消费者通过退出购买、诉讼等方式形成的需求和压力沿产业价值链反向作用于相关企业和农户,促进他们真正提高相关意识,改变其内部治理机制。此外,在理想的情况下,消费者也是推动政府监管的重要力量。但是,消费者在信息不对称、组织化程度和权利比较低的情况下,是难以发挥上述作用的。对于消费者的信息不对称需要有强大的媒体力量发挥作用,对于组织化程度低不仅需要借助于消费者的组织化力量,还需要借助于其他食品领域的非政府组织力量。而对于消费者权利,则除了需要前两者的支持外,更需要政府法治整体的提高。否则,个别的权利保障案例,不足以构成一种权利的集体化的和常态的保障。

三、网络与碎片化:政府监管网络分析

(一) 政府监管网络构成

从食品安全的立法角度说,在《食品安全法》立法之前,我国食品安全管制立法模式主要表现为部门立法模式。主要有1993年通过的《中华人民共和国产品质量法》(2000年修改)、1995年通过的《中华人民共和国食品卫生法》《中华人民共和国食品安全法》。单行法律如《食品卫生行政处罚法》《农产品质量安全法》。从立法层次上看,成熟的法律法规较少,暂行条例、条例、规定和通知等较多,且大多是在非程序性和非公开性等条件下制定的,呈现出较强的部门特征。《食品安全法》的通过表明,食品安全立法由部门立法向人大立法模式的转变。^[6]此外,在我国还存在一个地方法规问题。实际上,自2009年以后,我国已经初步形成了食品安全的政策与法律体系。因此,如今已经不再主要是没有法律与政策规范的问题。

从食品安全的监管角度说,我国目前的食品安全组织网络主要还是基于政府主导的科层体系,主要由食品安全行政监管网络和食品安全风险监测网络构成。其中,后者是根据2009年通过的《食品安全法》规定形成的。由卫生部牵头组织,至2012年2月,共设置化学污染物和食品中非法添加物以及食源性致病微生物监测点1196个,覆盖了100%的省份、73%的市和25%的县,在416个医疗机构主动监

测食源性异常病例或健康事件。^[7]目前,在国家层面已经成立的机构有国家食品安全风险评估专家委员会、国家食品安全风险评估中心。

行政监管网络主要由党政组织体系沿纵横两个维度形成的。在横向,主要根据分段管理模式形成不同的职能部门共同监管食品安全领域的局面。主要分工如下:(1) 农业部门负责初级农产品的生产监管;(2) 质检部门负责食品生产加工环节的监管;(3) 工商部门负责商品流通环节的监管;(4) 卫生部门负责餐饮业、消费流通环节的监管;(5) 食品药品部门负责对食品综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故。(6) 环保部门主要负责初级农产品生产地污染及食品加工流通企业污染物排放管制。(7) 商务部门负责生猪屠宰监管。(8) 出入境检验、检疫部门负责对进出口食品安全卫生的质量检验、出入境动植物检疫。在纵向上实行分级和垂直管制模式相结合的方式。其中,工商部门和质监部门采用省以下垂直管理形式,农业部门、卫生部门、商务部门、环保部门采取地方分级管理形式,国家出入境管理局及各级出入境检验检疫部门采用中央垂直一体化管理形式。

(二) 政府监管网络的碎片化及其解决路径

如上分析,中国已经形成了一个庞大的食品安全监管网络体系,但是其权力实际上因其管理权限、级别及行政区划而不断地“碎片化”。首先,基于产业链的分段管理权力设置所产生的“碎片化”难以应对食品企业自身在产业链上的上下发展的趋势。并且,也难以从根本上解决职责不清、政出多门、管理重叠与管理缺位同时存在的问题。其次,由行政级别与行政区划而产生的权力“碎片化”。在中国的权力体制中,上级掌握政策制定的主动与主导权,下级政府则主要是执行权。在政策自上而下的具体化过程中,各下级政府也具有一定执行中的“决策权”。也就是说,权力在这一纵向运行过程被碎片化。第三,权力的“空间碎片化”,即监管权及其实际运行在空间上存在的差异化。这主要是两个因素造成。一是由地方政府的执行中的决策权与执行策略造成。首先,地方政府获得一定的执行解释权,由此也就形成一定的执行标准(常常是在满足最低标准的情况下,形成一定自己的标准)。其次,地方政府基于地方利益(相关税收、工作岗位甚至寻租金等)考虑而采取的观望、被动、消极或选择式执行等策略会造成实际执行状况的差异。二是由城乡两元体制造成。中国目前仍有三分之二的人口在农村,而大型的销售市场却集中于城市,尤其是沿海城市。中国的监管机构也主要集中于城市,而农业初级产品的种植和养殖又集中于农村。

从组织网络的角度说,权力的“碎片化”实际上主要是沿着党政组织网络展开的。由于主导中国政策过程的党政组织体系自身是基于严格的民主集中和议行合一原则而形成的科层组织网络,因此无论是“议”还是“行”的协调问题最终都需要依赖于整个组织网络的权力中心线,即由相应级别的对口负责的领导组成的权力线。^[8]所以,目前中国化解上述权力“碎片化”治理难题最常见的思维还是依赖于党政组织及其权力线。即通过成立一个领导小组的方式,在一定时期内集中力量 and 精力的方式予以解决。但是,由于聚集权力中心线的领导还兼有其他工作,本身工作也相当繁忙,所以往往适用于重大事件或问题的解决以及运动式治理。就食品问题而言,中央层面是2010年成立的国务院食品安全委员会。主任是国务院副总理李克强,成员还包括另两名副总理及国务院十三个部委领导以及国务院的一名副秘书长、国务院食品安全委员会办公室主任组成。类似的机构地方成立更早,如浙江2005年就成立了由一名副省长负责,22个省级部门领导构成,其办公室设在食品药品监督管理局。这一做法在全省范围内推广。在党政组织网络依然牢牢控制整个社会组织的情况下,上级领导的高度关注确实可以动员包括准政府组织与社会组织在内的组织化力量与资源“集中力量办食品安全”这件大事。例如,在2010广东亚运会期间,举办城市广州成立了一个由9个专项团队、226个驻点团队、520个社会层面监管团队,采取层层责任包干(最后企业是第一责任人)和现场监管、现场协调、现场解决的方式保护亚运会期间食品和药品的安全供应问题。整个监管网络由市食安委——全市食品安全监管各职能部门——区(县级市)——企业——群众五级构成。^[9]类似地,还有“三绿工程”(商务部1999年)、“无公害食品行动计划”(农业部2001年)等。这种运动式治理具有一定的效果,但是由此付出的成本也是巨大的。这

种成本既包括整个过程的直接投入成本,也包括整个体系可能失去解决其他问题的机会成本。更重要的是,运动式的治理难以形成一种常规治理模式,并留下了治理缝隙。

四、网络缝隙、潜规则和信任危机

(一) 网络缝隙

从某种程度上说,中国的市场化改革就是一个国家与社会的组织化再造过程。这一过程实际上也是党政组织中心重新编制以其为核心的同心圆式组织网络的过程。其中,党的领导中心地位和政治稳定是整个组织化再造的前提。在这一前提下,其他组织类型及其治理机制是中心组织治理的工具。在这种治理逻辑下,中国一方面在编制一张巨大的食品安全政府监督网络,在这张网络中,官僚及其治理机制具有主导地位,它们通过自上而下、纵横交错的权力结构发挥作用。另一方面在获取党政组织合法性认同的基础之上,市场、企业组织及其治理机制也获得了发展。而消费者及非政府组织无论是在合法性认同的秩序还是在力量上,都要略逊于市场和企业组织。不可否认,这种渐进与不彻底的授权式改革路径避免了社会变革的动荡,并焕发了新兴组织化力量,但是在客观上也造成了权力的不对称性和渐进中的碎片化。就食品安全领域而言,前者强化了组织再造过程中的合法性诉求。尽管从生存的角度说,这种合法性认同也是必须的,但是从根本上说,市场和企业组织是通过市场交易机制获取资源并发展自己。因此,在应对国家监管上,其“合法与合理”的选择是满足国家监管的要求和标准,缺乏自主、积极地变革其技术和内外部治理机制的动力。其“不合法但合利益”的选择是逃避国家监控,并因此节省其成本。与此同时,由于消费者及相关社会组织的相对弱势,使得消费者的需求并不能形成足够有效的压力促进相关组织沿价值链反向传递。更重要的是,由此实际上也影响了市场组织的自治动机。因为,在公民社会组织力量所形成的压力不够的情况下,市场化组织的注重力主要还是关注于政府的监管。而一旦公民的压力真正能够通过价值链反向传递给市场化组织,则在其行业内能形成真正的自治化力量。至少相关企业自身会在组织战略上真正重视食品安全问题,并将其视为组织生存的一个基本条件。因此,真正的无缝隙治理网络实际上是市场、科层和社会自组织所形成的治理力量的汇集。离开这种治理,在现代复杂的社会中都会存在较大的治理缝隙。

考虑到我国党政组织的数量且组织嵌入的力度,可以说我们拥有世界上最庞大的官方治理组织网络。但是这一网络自身也存在治理的缝隙。首先表现为标准的不一致。自改革开放以来,中国食品质量和安全方面的标准在不断增加。它包括1800多个政府标准和2900多个行业标准。这些标准并不统一,存在交叉、重复和分歧的地方。例如,2007年,在奶制品生产上存在40多个标准,在婴儿奶粉的生产上就存在5个不同的标准。有些标准本身缺乏明确的表述。例如,在对蔬菜和水果的加工和处理上,中国和国际质量与食品添加剂标准之间存在不同的分类方法和质量要求。一些标准还低于国际标准,如中国谷物铅含量标准是0.4毫克每公斤,低于国际0.2毫克。其次,表现为执行力度方面的差异。不仅不同的政府部门、地区执行力度有差异,而且企业的执行力度也不尽相同。在中国,不仅规模以下的企业难以执行相关政策,而且一些大企业也存在执行不力的情况。第三,这种缝隙也存在于空间差异之中。中国目前还是一个发展较不平衡的国家,因此在食品安全与促进地方经济发展两者之间存在矛盾时,不同地区的态势并不一致。一般说来,不发达地区更可能倾向后者,而对前者有更高的容忍度。这反过来会影响政府的政策导向与执行态度。由此造成的监管缝隙给一些违法企业客观上创造了“游击战”策略空间。造假企业可以化整为零,最后合成相关产品。例如,在阜阳奶粉事件中,其劣质奶粉源头涉及浙江、江西、福建等九个省。第四,如前所述,政府主导的监管网络对运动式治理的依赖,也给一些违法企业提供了一种时间差。第五,缝隙也存在于网络中的权责不清与不对称性之中。正如前面所分析的,食品安全权责不清在纵横两个方面都有表现。并且,这种责任确定自身是建立在权力等级的基础之上的,因此其权责也是不对称的(显然,上级掌握了主动权与话语权)。在重大事件中,严格地说来谁

都有责任,但是谁都能找到推诿的理由。并且,谁都可能垄断基于分段管理与层级管理上的相应信息优势。所以,一旦重大食品安全事故发生以后,常常要由国务院成立的调查小组进驻以后,才有可能将各部门垄断的信息实现共享。而且,更重要的是,权责不清导致问题的解决往往依赖于政治而还不是法律过程。这就使得问题的解决更为复杂,并更依赖上级政府的追责力度与持续关注度。

(二) 潜规则

一般说来,在正式的法规、规则不能为网络提供正式有效的秩序和权威时,那些对正式规则逆向选择的、隐蔽的、无形的、不成文的“潜规则”就会出来发挥作用。尽管一部分“潜规则”可能是良性的,但是一旦劣性的“潜规则”不能得到有效约束时,就可能产生规则上的“劣币驱逐良币”现象。食品领域中的“潜规则”表现形式多种多样,包括造假掺假、偷工减料、添加过量、滥用药物和饲料、行业内公关、回扣等。“潜规则”既可能是行业内普遍使用且低于行业和国家标准的规则,也可能是行业内扭曲市场行为的规则,还可能是行业内与监管方利益共谋或捕获监管方的规则。甚至包括媒体报道的“潜规则”。也就是说,潜规则既可能沿着产业价值链蔓延,也可能沿着公共权力线蔓延,使越来越多的人成为“圈内人”。而“圈外的人”即使知道也可能无法识别。例如,在重庆2012年审查的一件“泔水油”案件中,几乎所有的被告都表示,用泔水油制造食用油是业界的潜规则,大家心知肚明,但没有人管理,只要赚钱就行^[10]。类似的潜规则还包括:奶粉里加三聚氰胺、大米里加石蜡、火腿里放敌敌畏、辣椒酱里加苏丹红、火锅里加福尔马林、用激素饲料喂养水产和家禽、用硫磺熏药材和银耳等。在一些领域甚至出现了“圈内人”“生产什么或卖什么不吃什么”的现象。然而,问题是,“圈内人”总有成为“圈外人”的时候。但是,其可怕之处就在于,“圈内人”知道却要“集体失语”。这一方面是人们对于基本法规、规则治理失去信心,另一方面也表明人们已经失去了对基本价值观(或普世价值)的认同。尽管我们一直强调社会主义价值观的自上而下的教育,但是实践证明只有基于自发与共识基础之上的规则、价值观才是人们真正信奉的,发挥人们基于价值观真正认同上的自律与自治。社会基本价值观实际上是平等主体在长期互动过程中,在一种开放自由的环境中通过不断争辩而逐渐形成的,并经由一定的政治程序将这种共识价值形成社会基本制度结构。由此所形成的价值观、制度才会受到人们自发的遵守及对不合规范者的自发排斥并作为一种社会结构嵌入社会当中发挥积极作用。

(三) 不信任

网络监管缝隙和“潜规则”同时也不断侵蚀网络中脆弱的信任机制。这种不信任不仅存在于食品产业链内部,也存在于产业和政府、产业和消费者甚至政府与消费者之间。从表面上看,食品产业的大量投机行为源于“小、散、低”的产业链供应结构和碎片化的权力结构,但是更为深层的原因是整个产业链的价值分配体系和整个治理网络方面的原因。前者迫使投机人产生“捞一把再说”的短期心理,因为长期也看不到可预期的利益。后者使其投机行为在监管缝隙和“潜规则”中不仅获利,而且风险相对较低。针对这种情况,在农民组织化的基础之上,我国开始在食品领域建立基于个人信誉基础之上的联合诚信系统,主要有四种模式:^[11]一是行业和专业协会主导下的联合诚信系统。二是农民自愿组织的联合诚信系统。三是龙头企业带领农户的联合诚信系统。四是鲜活产品超市带动基地的联合诚信系统。

从网络治理的角度说,信任机制具有十分重要的地位。信任促进变更组织形态,如网络关系的发展,信任降低组织间伤害性的程度,可以促进组织间共同应对危机的能力。交易成本理论强调,信任作为一种管理机制,可以减轻组织间交换中因不确定性以及依赖性所可能产生的投机行为。^[12]从社会资本的角度说,信任是网络连带到经济行为中的变量。也正因此,所以食品安全组织网络中的信任危机实际上已经影响到网络组织及其治理机制的发展。例如,国外的研究表明,农产品生产者及其合作组织采纳食品安全的标准的一个基本动机源于对强制性法则的服从。而中国的研究表明,中国农合组织采纳食品安全标准缺乏这方面的动机,其动机主要包括^[13]:(1) 利于监督。(2) 迎合市场部分高消费者的市场需求。(3) 树立专业合作组织的优势并获取差异优势。(4) 降低交易成本。

五、结 语

正如奥图尔所强调的,网络途径是解决“棘手问题”的适宜选择^[14]。网络治理需要超越简单的政府——市场二元思维,从整个国家组织化战略的角度思考,发挥多中心治理的效果。事实上,相对于改革开放以前的官僚政治组织的垄断性结构来说,食品领域市场和产业性组织的飞速发展从基本上解决了短缺层面的安全问题,并将人们的食品安全需求上升到免于伤害的层次。但是,渐进性改革的局限性客观上形成了整个组织网络中的权力不对称和碎片化问题,由此造成了网络监管缝隙、潜规则和不信任问题的存在。尽管中国不断调整自上而下的政府治理机制并取得了一定的效果,但是从根本上说,这种基于权力强制的方式并不能从根本上解决市场和产业组织自我变革动机问题。并且,在政府权力自身不能得到有效监督时,还可能出现政府“被捕获”或“合谋”的失控局面。而消费者及食品领域社会的组织化所形成的压力能够通过食品价值链反向传递。因此,中国不仅需要进一步加快政府和市场的组织化再造,而且需要大力推动社会的组织化再造,尤其是农民和消费者及相关非政府组织的组织化再造。

参考文献:

- [1] GRAHAME F THOMPSON. Between hierarchies and markets; the logic and limits of network forms of organization [M]. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- [2] 张雨, 吴俊丽, 李秀峰. 保障食品安全的供应组织模式[J]. 北京农业职业学院学报, 2004(5).
- [3] 谭向勇. 中国食品安全工业的现状与发展趋势研究[J]. 北京工商大学学报, 2012(1).
- [4] 博鸿. 中国食品行业发展分析与趋势预测[J]. 中国食品, 2011(1).
- [5] 赵利安, 张维新. 我国食品供应链的销售[J]. 物流研究, 2006(3).
- [6] 袁文艺. 食品安全监制的模式转型与政策取向[J]. 财经问题研究, 2011(7).
- [7] 吕诸. 我国食品安全风险监测点已覆盖 73% [N]. 科技日报, 2012-02-14(06).
- [8] 吴楚阳, 丁秀芳. 五级监管网络模式: 为建设幸福广州保驾护航[J]. 中国食品, 2011(8).
- [9] 李勇军. 改革期党政组织网络中的政策行为控制机制分析[J]. 云南社会科学, 2010(2).
- [10] 孙瑞灼. 食品安全领域有多少“潜规则” [N]. 中国畜牧兽医报, 2012-02-20(03).
- [11] 刘华楠, 宋春祥. 食品安全信任缺失的系统分析与治理模式[J]. 经济与管理研究, 2006(7).
- [12] DYER J CHU W. The role of trust worthiness in reducing transaction costs and improving performance empirical from the United States [J]. Organization Science, 2003, 14(2): 57.
- [13] 白丽, 项顺龙. 农民专业合作社采纳食品安全标准的动机及效益研究[J]. 社会科学战线, 2011(12).
- [14] KOPPENIJAN F M, KLIJIN E. Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making [M]. Routledge: Taylor & Francis Group, 2004: 59.

An Analysis on the Governance over Food Safety Organization Network

LI Yong-jun

(Public Administrative School, Tianjin Commerce University, Tianjin 300134, China)

Abstract: As a kind of problematic issue, food safety needs a comprehensive solution through market, bureaucracy and network organizations and their mechanism. The supervision network of food safety that government has dominated includes regular food safety administrative supervision network and food safety risk supervision network. The food safety supply organization that come into being based on market reform and value chain exists lots of risk. The development of organization of consumers and the society is relatively lagging behind and then produce the power symmetric and fragment problem which further leads to network seam, hidden rules and distrust which are not favorable for favor and development of network governance.

Key words: food safety network; governance; organization network

(责任编辑 何志刚)