

走向合作监管：改革开放以来 我国食品安全监管方式的演变逻辑^{*}

——基于 438 份中央政策文本的内容分析(1979—2017)

霍龙霞 徐国冲^{**}

【摘要】本文以 1979—2017 年中央发布的 438 份政策文本为研究对象,运用内容分析法,梳理了改革开放后我国食品安全监管方式的使用概况与演变历程。从方式类型上看,我国综合运用了强制型监管、激励型监管、能力建设型监管与象征劝诱型监管方式,但存在结构性失衡:强制型监管供给过溢,激励型监管、能力建设型监管供给不足。从演变历程上看,遵循从对抗型监管走向合作型监管的发展逻辑——强制性、对抗性元素渐次收缩,柔性、协同性元素稳步扩张。其中,象征劝诱型监管日益获得重视,社会共治成为着力构建的新模式。上述变化源于监管环境带来的契机以及监管过程转变的需要。

【关键词】食品安全监管;监管方式;合作监管

一、引言

作为实现监管目标的工具,监管方式与监管绩效密切相关。正因如此,监管方式研究一直是监管领域的热点议题,食品安全监管亦不例外。学界普遍认为过度倚重命令—控制手段是造成我国食品安全监管绩效难尽如人意的症结所在(崔卓兰和宋慧宇 2010;刘鹏 2010;倪永品 2017)。它隐含了政府全能主义的监管理念,假定

* 本文受厦门大学繁荣哲学社会科学项目“国家治理现代化理论与实践”(项目批准号:0220-Y07200)、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“基本公共服务均等化实施效率和实现程度研究”(项目批准号:18JZD047)资助。

** 霍龙霞,厦门大学公共事务学院博士研究生;徐国冲(通讯作者),厦门大学公共事务学院副教授, xuguochong1983@163.com。

监管部门对食品安全问题的根源与行业状况了如指掌,因此有能力制定合适的监管政策,其实质是政府总揽一切,排斥其他利益相关者参与。然而,受信息不对称、认知缺陷等因素掣肘,上述设想难以实现。更有甚者,受自利动机驱动,监管主体将命令—控制监管简化为“发证式监管”(刘亚平,2011;刘亚平和文净,2018),重审批、轻监管的做法致使命令—控制监管沦为管而不控^①(command without control)。命令控制式监管屡屡遭人诟病,学界倡导监管方式革新,运用多元化监管方式治理食品安全问题(崔卓兰和宋慧宇,2010;宋慧宇,2013)。其中,社会共治模式颇受关注。不同于命令—控制式监管,社会共治模式中监管者与监管对象并非单向权力行使的命令—服从关系而是合作关系(陈彦丽,2014)。事实上,企业愿意率先建立自我监管制度,以规避政府监管可能引致的高昂成本(Coglianesse and Kagan,2007)。不仅如此,社会共治还着眼于释放社会活力,发挥社会监督之作用。为此,既须赋权于社会,培育理性的社会力量(刘飞和孙中伟,2015),强化公民责任意识与公共权力意识,构建食品安全社会监管的火警机制;还应推动信息公开。追根溯源,信息不对称条件下的激励问题是食品安全问题的根源(冯中越和冯冀,2018)。信息公开制度则促进信息高速流动,使声誉机制的作用得以运转,敦促企业承担社会责任(龚强等,2013)。

此外,食品安全监管方式的演变也为学者所关注。指令型体制时期(1949—1977年)多运用劝说教育、政治运动、行政干预等手段;混合型体制时期(1977—1992年)则开始使用法律禁止、司法审判、经济处罚等工具;监管型体制时期(1993年至今)除原有的监管方式外,产品和技术标准、特许制度、信息提供等手段得到应用(刘鹏,2010)。可以看出,监管方式逐渐多样化、现代化。

概言之,既有文献已就我国食品安全监管方式作出较为深入的论述,构成了本文的研究基础。略显遗憾的是,从量化角度梳理改革开放以来食品安全监管方式发展与演变的研究尚不多见。鉴于此,本文拟运用内容分析法,对1979—2017年中央部委颁布的相关政策文本进行系统量化分析,希冀以此推进相关研究。本文试图回答以下问题:首先,我国食品安全监管运用了何种监管方式?监管方式在结构上呈现何种特点?其次,改革开放后食品安全监管方式的演变与发展遵循何种逻辑?背后存在何种原因?上述问题构成了本文的行文逻辑。

二、研究设计

(一) 研究方法: 内容分析法

内容分析法是对显性传播内容做客观、系统、量化描述的研究方法。20世纪20

^① 欠缺控制的命令(command without control)一词由Kostka(2016)提出,用于描述我国环境监管中由于央地信息不对称导致的现象,即虽然中央政府掌握了目标设定权,但对执行与监测过程控制较小。这一概念同样可用于描述重审批、轻监管的现象。监管部门虽然有权就企业的生产过程或结果设置标准,但疏于监管的做法削弱了对企业的控制,蜕化为无控制的命令。

年代兴起于传播学领域,用于研究报纸的传播内容。20世纪50年代,拉斯韦尔、贝雷尔森、奈斯比特等从方法论上对其加以扩充、完善。发展至今,已形成一整套规范的研究步骤。一般而言,通常包括确定研究问题和选择样本、确定分析框架、定义分析单元、设置类目和编码、检验信度或效度、分析解释结果等环节(黄萃等,2015)。较之于问卷收集法,内容分析法的非介入性降低了主观因素的干扰,增强了研究结论的客观性,因而获得众多研究者的青睐。近年来,内容分析法广泛应用于公共管理领域,涵盖了问责制度演进(姜雅婷和柴国荣,2017)、政府注意力测量(文宏和杜菲菲,2018)、闲置土地治理(王宏新等,2017)、运动式治理(文宏和崔铁,2015)等众多研究主题,展现出极强的适用性。

对本研究而言,系统梳理相关政策文本的内容是透视食品安全监管方式演进逻辑的绝佳切入点。一方面,政策文本是监管思想的物化载体。文本内容详细说明了所采用的监管方式是开展监管活动的重要依据,是全面把握监管方式的逻辑起点;另一方面,作为客观的、可获取的、可追溯的文字记录(黄萃等,2015),长时间积累的大量政策文本是揭示监管方式变迁规律不可多得的分析资料。内容分析法则提供了有力的支撑,通过编码将政策的质化内容转化为定量数据,使系统量化分析得以成行。因此,本文借助内容分析法,考察我国食品安全监管方式的概况与演进逻辑。

(二) 数据来源

考虑到地方政策多是在中央政策指导下制定的,本文以中央部委颁布的食品安全监管政策作为研究对象。研究中选用的政策文本均源于“北大法宝”数据库。起初以“食品安全”为关键词,在“中央法规司法解释”数据集中进行精确检索,共获得628份文件。此外,鉴于精确检索可能导致许多重要法规被遗漏^①,遂利用法宝联想功能,检索其他代表性法律法规,共计91份纳入研究样本。最后,为确保选取的政策文本符合研究主题,确立如下筛选原则:(1)相关性原则。即政策文本必须涉及食品安全监管的具体内容。^②(2)规范性原则。即选取的文本必须是法律、行政法规、部门规章等正式文件。因此,便函等非正式文件被剔除。^③共计剔除281份文本。最终共获得438份样本,起止时间为1979—2017年。^④由于政策发布时间跨度较大,如

① 例如,《中华人民共和国食品卫生法》《中华人民共和国食品卫生法(试行)》《中华人民共和国农产品质量安全法》等重要法律均被排除。因此,有必要进行二次检索。

② 例如,《人力资源和社会保障部、国家食品药品监督管理总局关于撤销天津市静海区市场和质量技术监督局食品安全监管科全国食品药品监督管理系统先进集体荣誉称号的通知》仅通报处理结果,并未说明食品安全监管的具体内容,因此被剔除。

③ 例如,《国家食品药品监督管理总局食品安全监管三司关于核实安泰降压宝胶囊等保健食品批准证书持有企业信息的函》被剔除。

④ 由于资料收集时点限制,收集的是2017年9月21日(含)之前出台的政策文本。

果以逐年呈现监管方式变化可能出现两种情况：一是年与年之间区分不大，不易探索变化规律；二是某些年份中特定监管方式占比可能发生异常变化，难以作为刻画整体概况的依据。基于此，本文以重要时间节点为界考察不同阶段内监管方式的变化。

改革开放以来，食品安全监管逐渐得到重视，监管力度日益增大，大致经历了如下阶段：监管强化探索期（1979—1994年）、监管强化初步发展（1995—2008年）、监管强化快速发展期（2009—2014年）和监管强化战略深化期（2015年至今）。1979年我国制定《食品卫生管理条例》结束了多年来以试行条例指导食品安全监管工作的局面^①，开启了强化监管的序幕。在此期间，陆续出台了与食品安全相关的法律法规，如《食品卫生法（试行）》（1982年）、《标准化法》（1988年）、《食品新资源卫生管理办法》（1987年、1990年），着力构建、完善以监督检查为统领的监管体系。随着计划经济体制逐步向市场经济体制转轨，食品产业获得较快发展，食品链条不断延伸、食品类别日益多样、食品企业显著增多加剧了监管的复杂性，对监管工作提出了更大的挑战。与此同时，我国也开始构建与市场经济相适应的现代监管体制。在此情境下，强化监管的策略也有了新的调整。1995年的《食品卫生法》不仅在总则中提出鼓励社会监督^②，还强调应用司法审判、行政处罚等法律手段。不仅如此，“十一五”规划还将信息发布、诚信建设等更为多样化的手段作为强化食品安全监管的策略，体现了构建现代型监管体系的努力。此外，随着《卫生行政许可管理办法》（2004年）、《超市食品安全操作规范（试行）》（2006年）等法规出台，全程控制的思想日渐完善，而监督检查正是实现全程控制的重要抓手。尽管采取了上述举措，监管供给并未较好地适应监管需求，以至于这一时期出现了阜阳劣质奶粉、三鹿奶粉等震惊全国的食品安全事件。上述事件使得强化食品安全监管、推进监管方式多元化成为政府和公众共同关注的重要议题。为了更好地应对监管挑战，2009年出台的《食品安全法》将监管目标从保证食品卫生深化为保障食品安全。与之相适应的是，过程控制有了更为详尽的规定，信息公开、行业自律等社会监督手段也上升为法律规定。而且，“十二五”规划进一步完善了上述监管策略。由此，监管强化步入快速发展期。国家治理体系和治理能力现代化的提出则是监管强化迈向深化发展的关键契机。2015年修订的《食品安全法》明确提出，食品安全工作实行预防为主、风险管理、全程控制、社会共治，建立科学、严格的监督管理制度，极为精练地总结了监管强化的方向。同时，《食品药品行政执法与刑事司法衔接工作办法》也促使食品安全执法获得新的突破性进展，为落实最严厉的处罚提供了抓手。由此，开启了以监督检查为统领，集风险防范、社会监督、行政执法、刑事司法于一体的新阶段。据此，处理数据时

① 我国于1965年出台《食品卫生管理试行条例》，该条例在1979年正式废止。

② 参见《食品卫生法》第5条。

首先分析每一年度各类监管方式的覆盖率,然后将分析结果按照1979—1994年、1995—2008年、2009—2014年、2015—2017年合并求和,并以平均覆盖率表征不同时段内监管方式的使用情况。

(三) 文本编码

内容分析法本质上是一种编码(巴比,2018)。编码通常遵循两种路径:一是从一般的类别入手,在每个类别下进行更细致的编码;二是根据扎根理论的原理,先对文本进行详细编码,再逐层聚类,形成更广泛的类别(Bazeley and Jackson, 2013)。本研究将采用第一种编码路径:首先,根据合规动机(compliance motivation)对监管方式分类,以此作为基本的分析维度;其次,利用ROST NAT 3.1软件筛选关键词并按照监管方式分类;最后,依托关键词运用NVivo 11软件编码。

1. 基本分析维度

食品安全监管方式分类应立足于监管对象的合规动机。究其本质,监管是改变监管对象行为使之符合预期目标的过程(Koop and Lodge, 2015),而这与合规动机密切相关。因此,监管方式设计背后都隐含着某种合规动机假设。基于此,本文根据合规动机对监管方式进行分类。施耐德和英格拉姆基于合规动机的分类方式颇具影响力,他们将监管工具划分为权威型工具、激励型工具、能力工具、学习工具、象征劝诱工具。具体而言,权威性工具假定只要有法律倚仗,监管对象会自然服从;激励型工具假定监管对象是理性的经济人,不同的激励(正向或负向)将会影响其合规行为;能力工具假定监管对象有能力改变行为时,就会服从监管政策;学习工具假定监管对象能从经验中学习,进而改变其原有的观念,积极配合政策执行;象征劝诱工具假定当监管对象认为政策所倡导的行为与其理念契合时,会自然遵从政策(Schneider and Ingram, 1990)。虽然这一分类极具借鉴意义,但仍有待完善之处。第一,施耐德等人有关合规动机的分析缺乏更具逻辑性的一般阐述。事实上,其阐述中已经隐含了两种基本合规动机假设——经济人假设与道德人假设。前者源于经济人的理性计算,企业基于成本—收益分析,做出相应的行为选择。权威型工具、激励型工具皆属此类。激励型工具的经济人假设是较为显见的,此处不再赘述。需要指出的是,权威型工具得以发挥作用的根本在于权威隐含的“背离—惩罚”威慑,监管对象基于成本—收益分析会理性地选择服从政策。由此观之,经济人假设是权威型工具所隐含的合规动机假设。后者则认为合规行为源自企业美德,视其为自身义务(May, 2004, 2005)。能力工具、学习工具、象征劝诱工具背后隐含的逻辑是,当监管对象有能力或认同时,其乐于主动服从政策,而这与道德人假设相契合。第二,权威型工具与惩罚、刑罚等负向激励型工具的作用机制类同,均是基于“背离—惩罚”逻辑。为避免混淆,需要将激励型工具范围进一步缩小为正向激励工具。第三,学习工具与象征劝诱工具颇具相通之处,均强调改变监管对象的思想观念,获得其认可、遵从。因此,可以将两种工具进一步合并。基于此,本文将监管方式分类如下(见表1)。

表 1 食品安全监管方式分类及比较

	强制型监管	激励型监管	能力建设型监管	象征劝诱型监管
合规动机假设	经济人假设	经济人假设	道德人假设	道德人假设
监管本质	对抗	合作	合作	合作
适用情景	产业内企业大多同质,且监管机构明悉达成监管目标的最佳制度设计	监管能力、政治压力等导致惩罚承诺难以成行	帮扶小型企业	转变企业价值观念
具体工具品种	行政许可、检查、专项行动、制定标准规范、执法、落实经营主体责任	资金支持、政策扶持	专业知识培训、技术提升	社会监督、政策宣传、示范创建、自律、信息公开

(1) 强制型监管。即所谓的原型监管(prototype regulation)(Koop and Lodge, 2015)——监管主体利用正式权威发号施令,使监管对象俯首帖耳。具体可分为行政许可、检查、专项行动、制定标准规范、执法、落实经营主体责任。^①它以经济人假设为基础,认为合规与否取决于成本—收益分析。倘若监管机构探查违规行为的能力强,且事后惩罚承诺可信,那么遵守规制合同则成为企业的理性选择。究其本质,它视监管过程为法律过程(legal process)(Coglianese and Kagan, 2007),遵循“背离—惩戒”逻辑,潜在地将监管主体与监管对象对立起来。当产业内企业大多同质,且监管机构明晰达成监管目标的最佳制度设计,这类监管方式较为适用(Gilad, 2010)。然而,作为刚性监管手段,不宜将之应用于复杂、异质性、动态变化的监管对象,否则易导致监管过度或监管不足(Gilad, 2010)。

(2) 激励型监管。即利用正向激励鼓励监管对象实施监管主体所预期的行为,包括资金支持与政策扶持。它以经济人假设为前提,将监管过程视为社会过程(social process),强调监管主体与监管对象联袂合作(Coglianese and Kagan, 2007)。企业不再是被动的服从者,有权选择是否参与其中。当监管能力、政治压力等因素导致惩罚承诺沦为空谈,激励型监管比强制型监管更有效(Segerson, 2017)。然而,激励措施尤其是经济激励也存在不足之处。从经济效率看,财政补贴可能导致产业的过度进入,从长远看进一步加剧食品安全风险;不仅如此,任何形式的补贴都须依

^① 落实企业经营主体责任是指监管部门检查监管对象是否落实内部监管制度。在此情境下,企业无权决定是否建立内部监管制度,因此属于强制型监管方式。

赖扭曲性税收(distortionary taxation) 予以保障,进而造成福利损失(Segerson 2017)

(3) 能力建设型监管。通过提供信息、培训、教育、资源,力图使监管对象有能力遵守监管制度(Schneider and Ingram, 1990)。具体可分为从业人员培训、技术提升。其假设前提是,监管对象是道德的、无意违背监管规则,但自身能力限制致使其无力遵守监管要求。即“非不为也实不能也”。它通过构建合作支持关系,着眼于长远安全形势的改善。已有研究也显示此类监管尤其适用于帮扶小型企业(Eisner, 2004)。

(4) 象征劝诱型监管。通过说服、劝诫使监管对象认同监管目标、自愿遵从监管制度。具体可通过社会监督、政策宣传、示范创建、自律、信息公开实现上述目标。它以道德人假定为基础,个体行动依适当性逻辑行事。如果政策目标是政府极力推崇的优先事项;符合政策对象的价值观、信仰和偏好;或展现出积极正面的形象,那么监管对象更可能接受并遵从(Schneider and Ingram, 1990)。本质上是通过推进监管主体与监管对象沟通合作,共担监管责任。较之于其他监管形式,合规承诺一旦内化于企业行为之中,则影响更为持久深远。当行业内违规行为猖獗、乱象丛生,转化价值观念更是重中之重,此时须诉诸象征劝诱型监管。尽管如此,还应辅之以第三方监管或强制性威慑手段,否则将滋生策略性逃避行为(Berliner and Prakash, 2015; Coglianesi and Nash, 2016)。

2. 关键词筛选

由于 NVivo 11 软件对中文解读效果不甚理想,故选用 ROST NAT 3.1 进行分词及词频统计操作。具体步骤如下:第一,将所有政策文本合并,导入软件进行分词;初步分词结果将“标准制(修)订”“政策支持”等词语拆分。^①第二,将上述词语添加至软件的分词词库,重新分词并统计词频。第三,结合原始文本剔除歧义关键词。第四,根据基本监管方式类型,将关键词归类(见表 2)。

表 2 关键词及词频统计

监管方式	一级关键词	二级关键词	频次	二级关键词	频次
强制型监管	行政许可	许可	1071	经营许可	109
		许可证	517	市场准入	82
		生产许可证	387	卫生许可证	75
		行政许可	232	登记注册	58
		注册	211	注册登记	51
		登记	142	准入制度	46
		准入	141	登记管理	20
		审批	119	行政审批	20

^① 具体包括标准制(修)订、政策支持、飞行检查、税费减免、信贷支持。

续表

监管方式	一级关键词	二级关键词	频次	二级关键词	频次
强制型监管	检查	监测	1523	现场检查	52
		抽检	691	飞行检查	50
		监督检查	636	清查	49
		抽样	344	质量监测	41
		巡查	217	产品检验	30
		监督抽查	118	抽验	21
		分级管理	98	分类管理	20
		出入境检验	69		
	专项行动	整顿	499	治理整顿	47
		专项整治	446	政治工作	42
		整治	359	专项治理	16
		专项整治工作	102		
	制定标准规范	国家标准	1571	操作规范	39
		安全标准	491	质量标准	35
		标准制(修)订	59	强制性标准	33
		国际标准	48	操作规程	17
		技术规范	45	标准化工作	16
	执法	执法	660	行政处罚	130
		查处	460	行政执法	122
		罚款	317	取缔	120
		处罚	267	依法查处	112
		整改	231	严厉查处	103
		吊销	217	扣押	75
		打击	211	警告	72
		严厉打击	203	惩戒	48
		没收	177	封存	45
		撤销	147	停业	40
		查办	134	强制执行	32
		销毁	131	打假	31
	落实主体责任	召回	306	自检	38
		退市	207	健康检查	36
		索证索票	116	过程控制	34

续表

监管方式	一级关键词	二级关键词	频次	二级关键词	频次
激励型监管	资金支持	补助资金	7	税费减免	2
		补贴	7	财政补贴	1
		信贷支持	3	税收优惠政策	1
	政策扶持	基地建设	14	免验	6
		免检	12	优惠政策	6
		帮扶	9	扶强扶优	3
		政策支持	9	提供优质服务	3
		品牌建设	8		
能力建设型监管	从业人员培训	员工培训	3	人才培养	1
		专业教育	1	职业技能培训	1
		职业教育	1		
	技术提升	技术改造	22	技改	3
		连锁经营	19	改建工程	2
		集约化	9	管理创新	2
		重组	9	兼并	2
		结构调整	8	结构优化	2
		企业兼并	5	连锁化	2
		产业化	5	企业技术创新	1
产业结构调整	4	强强联合	1		
象征劝诱型监管	社会监督	举报	493	舆论监督	56
		投诉	208	消费者投诉	32
		社会监督	136	群众监督	17
		听证	75	公众参与	11
	政策宣传	宣传	520	倡导	35
		引导	317	宣教	32
		教育	158	宣传工作	28
		宣传教育	121	宣传报道	20
		普及	83	新闻宣传	19
		科普	80	普法	8
	示范创建	示范区	26	典型示范	3
		双创	7	示范点	2
		示范作用	5	示范园	2
	自律	自律	173	信用评价	9
		行业自律	68	职业道德建设	6
		诚信经营	44	信用管理	5
		诚信建设	39	职业道德教育	4
	信息公开	公开	265	曝光	69
		公示	136	社会公布	55

3. 文本编码

本研究采用 NVivo 11 自由节点编码功能对政策文本编码。操作如下:第一,将基本监管方式类型及具体措施分别设置为树节点与子节点;结合关键词,以自然句为单位对文本编码并归入相应节点。第二,当自然句中包含多个关键词,如果属于同类监管手段则编码 1 次,否则,视具体情况重复编码。第三,为确保编码一致,首轮编码完毕后,由另一名编码员审查编码是否恰当。若存在分歧,则经过讨论后重新编码,争取意见的收敛。如此经过两轮确定最终编码(编码示例见表 3)。第四,编码完毕后统计编码覆盖率,检视已确定的分析维度对文本的解释力。结果显示,政策文本的平均编码覆盖率均在 60% 以上,表明现有的分析维度较好反映了文本,值得采信(见图 1)。需要指出的是,由于存在重复编码情形,计算总覆盖率时,在上述四个基本节点之上设置“汇总”父节点,并勾选“从子项合计编码”,避免重复计算编码覆盖率。正因如此,某些时段内监管方式编码覆盖率之和略大于总覆盖率。

表 3 编码示例

材料来源	政策内容	编码
《食品药品监管总局、教育部关于进一步加强中小学校和幼儿园食品安全监督管理工作的通知》	各地食品药品监管部门要按照《食品安全法》和《食品经营许可证管理办法》要求,严把中小学校和幼儿园食堂食品经营许可准入关,重点加强食品安全管理制度、设备布局、清洗消毒、冷藏冷冻和食品留样等项目的审查力度,对食堂经营场所进行现场核查合格后方可发放食品经营许可证	行政许可—经营许可

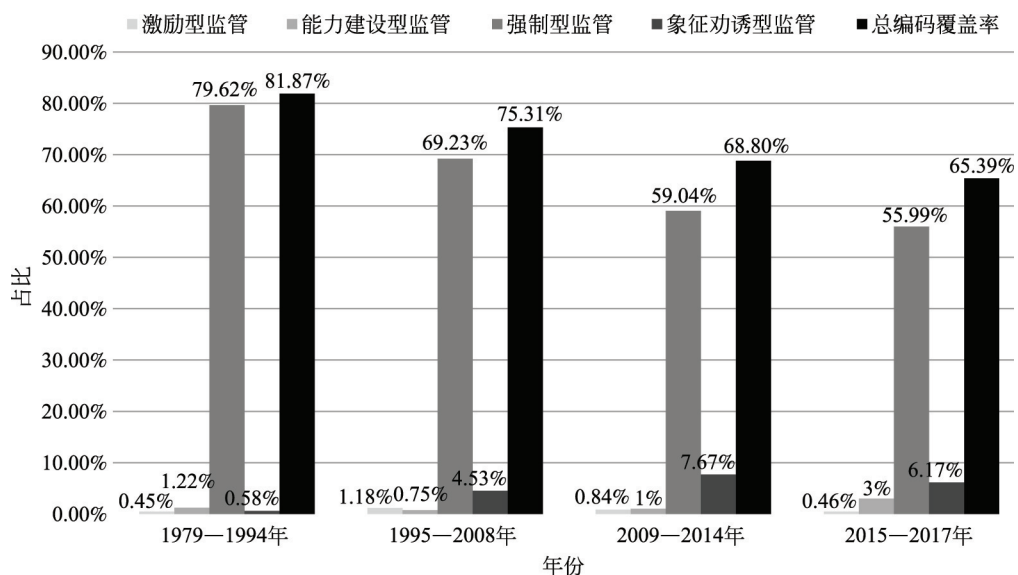


图 1 政策文本节点编码覆盖率

三、研究发现

表4展现了不同阶段监管方式占比。就使用概况而言,四类监管方式均有所涉及,但偏好差异明显:强制型监管方式最受青睐,平均占比高达90.15%,远远高于其他监管类型;象征劝诱型监管次之,平均占比为6.83%;激励型监管与能力建设型监管最少,占比分别仅为1.01%、2.13%,未来有待拓展。

表4 1979—2017年各类食品安全监管方式占比

%

监管方式 时段	强制型监管	象征劝诱型监管	能力建设型监管	激励型监管
1979—1994年	97.25	0.71	1.49	0.55
1995—2008年	91.93	6.02	1.00	1.57
2009—2014年	85.81	11.15	1.45	1.22
2015—2017年	85.62	9.44	4.59	0.70
平均占比	90.15	6.83	2.13	1.01

注:占比=监管方式编码覆盖率/总编码覆盖率

图2显示了不同时期监管方式占比变化。数据显示,强制型监管方式占比呈稳步下降态势;激励型监管占比则始终保持在0.55%~1.57%的低位徘徊;能力建设型

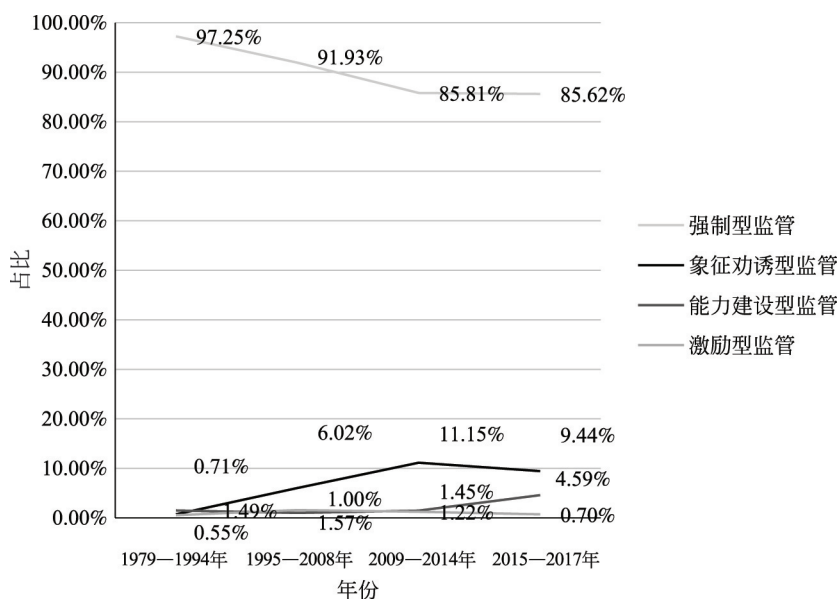


图2 1979—2017年各类食品安全监管方式占比变化趋势

注:占比=监管方式编码覆盖率/总编码覆盖率

监管与象征劝诱型监管占比则呈上升趋势。不过前者的占比较小,整体仍处于较低水平。象征劝诱型监管占比则一度从 0.71% 跃升至 11.15%, 虽然回落至 9.44%, 但就总体趋势而言, 逐步占据重要地位。

第一, 我国食品安全监管方式组成结构失衡, 强制型监管方式供给过溢, 意味着监管模式的管控元素依旧突出。追根溯源, 一方面, 受路径依赖制约, 计划经济时期的管控体制影响颇深, 强制型监管依然是首选的监管工具; 另一方面, 时有发生食品安全事件削弱了政府对企业的信任, 甚而视其为社会弊病的“元凶”, 不断侵蚀二者合作的基础, 转而以重典治乱的手段扭转食品安全形势。专项行动淋漓尽致地展现了这一点: 每当恶性食品安全丑闻曝光, 监管部门通常会迅速开展针对特定群体的集中整治活动, 尤为强调以严打正本清源。例如, 2017 年 10 月安徽省“百日行动”严厉打击肉制品犯罪, 两个月内共出动执法人员 1.8 万余人次, 开展执法检查 4340 次, 立案 41 件, 移送司法机关 10 件, 罚没金额 18.3 万元, 无害化处理肉品 3.47 吨(国家食品药品监督管理局, 2018)。

与此形成鲜明对比的是替代性监管方式供给不足。其中, 尤以激励型监管与能力建设型监管为甚。从历次食品安全规划的内容中可窥见一二: 相关政策内容不仅极为有限且较为模糊。在激励型监管方面, 仅“十二五”规划提出运用技改投入支持、品牌培育等政策扶持手段, 作为食品安全诚信体系建设的配套措施。^① 然而, 并未说明扶持力度、牵头部门等实施问题。与之类似, 涉及从业人员培训的条款亦是以寥寥数语简单提及。更为重要的是, 目前食品安全监管督查侧重于考察专项整治、监督检查等强制型监管或示范创建等象征劝诱型监管的落实情况, 忽视考核激励型监管与能力建设型监管, 无疑不利于激励监管部门采用多样化监管手段。不仅如此, 税收减免、补贴等措施还需要政府筹措资金负担支出, 不但会挤占监管部门资源, 还会因支出责任归属引发博弈。出于利益考虑, 监管部门自然不热衷于此类监管方式。

第二, 我国食品安全监管方式的演变逻辑是从对抗式监管走向合作式监管——强制性、对抗性元素渐次收缩, 柔性、协同性元素稳步扩张, 顺应了食品安全治理现代化的发展趋势。1979—1994 年, 几乎完全依赖强制型监管方式。这一时期食品企业性质相对单一, 多为国有企业和集体企业。加之, 政企脱钩尚未完全实现, 正处于政企合一转向政企分离的过渡时期。企业大多在体制上高度依附于主管部门, 是科层组织在经济生活中的延伸。因此, 监管部门偏好运用行政命令等科层控制手段管理企业。但随着经济体制改革深化, 食品行业得到迅速发展, 强制型监管逐渐暴露出固有缺陷, 促使监管部门寻求辅以替代性监管方式。2001 年国家轻工业局被正式撤销, 标志着公有制企业在体制上与主管部门正式分离, 成为独立的经济实体, 企业

^① 详细内容参见《国家食品安全监管体系“十二五”规划》中“食品安全诚信体系建设”。

活力得到进一步释放,还涌现出大量非公有制食品企业。到2008年,除烟草行业外,国有企业和集体企业在全行业的企业产值中占比极低,市场化程度极高(胡楠等,2008)。食品行业获得飞速发展。2012—2015年,食品工业产值由80408.2亿元增加至105334.2亿元(魏益民,2017),增幅达30%。与此同时,企业异质性也显著增强。面对如此严峻的形势,强制型监管的缺陷暴露无遗。首先,监管对象规模扩张、异质性强化,使得仅凭强制性手段监管机构不但难以根据监管对象特点制定“针锋相对”(tit for tat)的监管策略;还限制其迅速探查违规行为,致使惩罚的威慑效应大幅削弱。其次,强制型监管刚性有余、弹性不足,难以应对迅速变化的监管环境,与调适性监管存在不小的差距。最后,强制型监管权力行使具有单向性(宋慧宇,2013),将其他行动者排除在外的做法,埋下了监管部门为产业俘获的隐患。

强制型监管的诸种不足促使监管部门探索多元化监管手段。其中,象征劝诱型监管逐步得到重视。较之于强制型监管,此类监管手段放权于市场、社会,突出多元主体协作、共担监管责任(刘飞和孙中伟,2015);并且借由柔性手段促使合规承诺内化于心、外化于行,塑造良好的监管环境。事实上,说服教育、群众监督等手段自革命时期就是重要的治理策略,具有深厚的合法性基础。监管部门也以此作为食品安全治理工具,特别是1995—2017年,这一手段得到持续重视:2004年出台《关于加快食品安全信用体系建设的若干指导意见》,构建食品安全信用运行机制,推动企业主动承担社会责任,改善食品安全形势;2010年制定《关于加快食品信息公开管理》,建立起信息公开制度;2011年颁布了《关于建立食品安全有奖举报制度的指导意见》,完善举报受理、举报核查与奖励兑现的工作机制,以制度化形式推进公众监督,营造群防群治的监管环境;2015年新《食品安全法》更是将社会共治上升为食品安全治理的原则。“十三五”规划也将社会共治纳入食品安全监管的重要事项,力图构建企业自律、政府监管、社会协同、公众参与的社会共治体系。至此,象征劝诱型监管获得前所未有的关注,这一趋势顺应了食品安全治理现代化的潮流,为改善食品安全监管绩效创造了良好的基础。

四、食品安全监管方式转型的内在逻辑

我国食品安全监管方式的多元化与宏观监管环境——治理模式以及具体问题的监管过程特性密不可分。前者表明监管方式嵌入治理模式逻辑这一更大的框架下(Howlett,2009),后者则表明监管方式的选择需考虑工具理性,应用与监管过程特性相适应的监管方式。需要指出的是,监管过程本质上是监管主体与监管对象的互动过程。因此,双方的特点决定了互动特性,亦即监管过程特性,如图3所示。

(一) 监管环境: 为走向合作治理模式提供契机

监管工具选择深受宏观监管环境,尤其是治理模式形塑。究其本质,治理模式

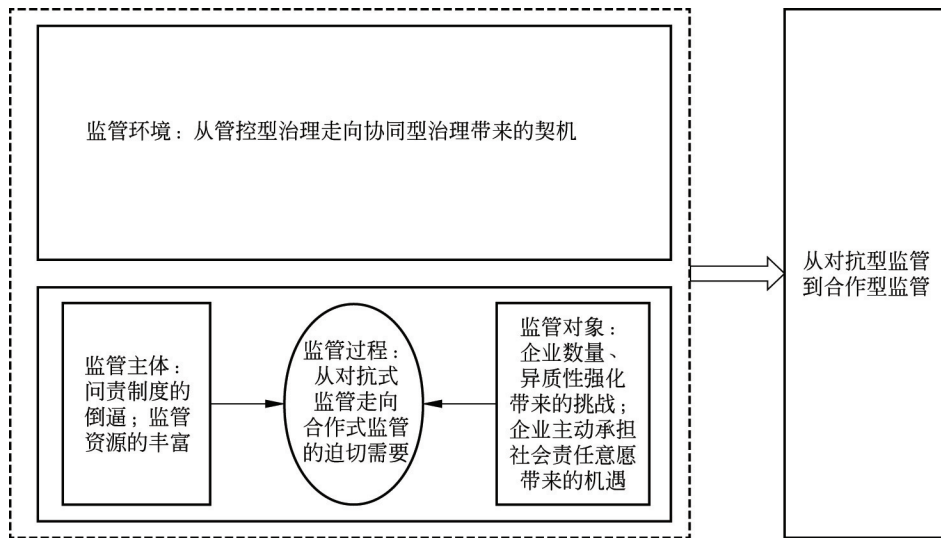


图3 食品安全监管方式转型的内在逻辑

是国家与市场、社会力量的互动风格。它关乎所涉及的参与者及其扮演角色类型，以及行动者互动的性质和逻辑。纵观世界诸国治理实践，不难发现不同的治理模式通常也具有不同的工具选择偏好。例如，豪利特认为现代民主国家通常采用法律治理、法团主义治理、市场治理和网络治理等治理模式，在工具选择上则分别青睐使用法律制度（制定法律、法规和规章制度）、国家制度（计划和宏观层面谈判）、市场制度（拍卖、合同、补贴、税收优惠和惩罚）、网络制度（合作、志愿社团活动和服务供给）（Howlett, 2009）。由此观之，治理模式框定了监管工具选择范围，我国食品安全监管工具选择的变化势必与国家治理模式转变具有密切联系。我国食品安全监管工具选择呈现出路径依赖基础上的渐进调整，既注重方式创新又保持原有优势。一方面，新中国成立后长期实行的管控型国家治理模式影响深远，导致我国监管工具选择仍以强制型工具为主。管控型治理模式之下，国家治理被理解为政府一元治理，在治理工具选择上几乎完全依赖行政强制色彩浓烈的行政命令等工具，食品安全监管亦不例外。同时，由于路径依赖的影响，管控型模式的治理风格至今仍“余威不减”。而从治理绩效的角度看，相较于替代性监管方式，监管者对强制型监管方式的使用规律显然更为谙熟于心。在增加替代性监管方式供给的同时，仍以强制型监管作为主要监管工具有助于避免治理绩效出现剧烈波动。

另一方面，新世纪以来不断加速的国家治理改革促使国家治理模式向合作治理转型，进而推动了监管工具选择逐渐呈现放松管控趋势。行政体制改革、社会治理体制改革等重大治理变革举措合理调整了政府与市场、政府与社会的关系，为协同治理模式奠定了基础。在协同治理模式之下国家治理是政府、市场、社会多元主体

合作治理,柔性、协同性的监管方式得到重视与应用,食品安全领域社会共治理念的提出正是顺应这一趋势的产物。监管目标的实现愈发强调合作因素,诸如公民参与、行业自律等。因此,象征劝诱型监管成为放松管控趋势下最具活力的替代性监管工具。

(二) 监管转型: 契合合作监管的迫切需要

改革开放以来,食品安全监管主体及监管对象发生了许多变化。从监管主体看,问责制度的强化,倒逼政府监管主体采用更为多样化的监管方式,提升监管绩效;监管体制的完善、行业协会等社会监管主体的成长丰富了监管资源,为监管多元化提供了契机。从监管对象看,食品企业数量不断增多、异质性不断强化,客观上需要应用权变性的监管策略,从而实现保证食品安全的同时促进企业发展。许多食品企业的自律行为,也反映了应用替代性监管方式是可行的。上述变化意味着隐含对抗色彩的强制型监管难以适应现实挑战,必须关注合作式监管策略,由此推动了监管方式多元化。

1. 监管主体: 问责制度强化与监管资源丰富促使监管多元化

(1) 问责制度强化加剧监管多元化的紧迫性

新世纪后爆发的数次重大食品安全事件促使问责制度逐步明晰化、严苛化。一方面,食品安全监管职责逐步厘清,为有效问责提供了前提。受路径依赖制约,我国食品安全监管领域长期由多部门共享管辖权。深受职能越位、错位,机构重叠、交叉等现象困扰,使部门问责难以落到实处。历数改革开放以来与食品安全监管相关的机构改革,无不与明晰部门监管职责、优化权责配置有关。从1998年机构改革,到2004年确立分段监管体制,到2013年实行统一权威监管体制,再到2018年三局合一改革,厘清机构职责的思想一以贯之。另一方面,问责制度也日渐严苛。2013年提出“最严肃的问责”确保食品安全;紧随其后便出台《2014年食品安全重点工作安排》将食品安全作为地方政府年度综合目标、党政领导干部政绩考核、社会管理综合治理考核内容;2016年《食品安全工作评议考核办法》将食品安全工作纳入省级政府考核评议;2019年,出台《地方党政领导干部食品安全责任制规定》,利用跟踪督办、履职检查、考核评议三管齐下确保问责发挥应有功效。在此背景下,监管多元化就成为必然选择。因为强制型监管虽然适用于当产业内企业大多同质,且监管机构明晰达成监管目标的最佳制度设计的情境,但难以用于监管复杂、异质性、动态变化的对象,必须应用其他类型监管方式,以适应更为复杂的监管环境。非强制型监管方式的有效性也因国际同行的应用得到证实,例如,危害分析和关键点控制、风险评估等更具灵活性的监管方式被发达国家普遍采纳。

(2) 监管资源丰富提供监管多元化的可能性

如果说问责制度的强化提出了监管多元化的要求,那么监管资源的丰富,尤其

是监管体制的完善、行业协会等社会监管主体的成长则提供了可能。以信息管理为例,近年来我国一直将强化信息管理作为改进监管体制、提升监管效能的重要抓手之一。监管体制发展初期,食品安全监管领域信息建设呈现分散建设、信息孤岛、小格局等不利局面。随着电子政府建设加速,从信息化标准、基础设施云平台、应用系统门户集成和数据治理四个层面全面推进信息化建设(黄星星,2017),极大地改善了信息搜集、处理能力的提升。信息管理不仅有助于推进协同监管、提升执法效率,还有助于形成企业的信用信息库,使诚信建设、企业自律成为可能。

社会监管主体的成长有助于分担部分监管责任,为释放监管空间创造了有利条件。社会组织的成长主要体现在数量的增长、类型的多样以及专业能力的提升。从数量来看,1999年共有155个食品类社会组织,2009年则激增至549个,2019年则继续稳步增加1573个。从类型来看,成立了维权类、服务类、行业自律类等类型多样、较为齐备的社会组织或协会,基本涵盖了食品安全的方方面面。从专业能力来看,专业技能人员与专职人员比重不断增加。发展之初,食品类社会组织面临高素质、专职人员匮乏这一困境。以深圳市为例,得益于各项扶持政策,深圳市社会组织从业人员学历层次虽仍以大专以下学历者为主,但大专及以上学历的人才占比逐年上升,截至2017年增加至32.50%;同时,过去以兼职工作人员为主、专职工作人员为辅的状况得以扭转。2017年,在146258名社会组织工作人员中,专职工作人员,118770人,占主体的81%(陈德明,2019)。虽然这一调查是针对整体社会组织概况,但也在一定程度上折射出食品类社会组织的状况。得益于此,我国逐渐形成了以中国食品工业协会为代表的社会组织,不仅拥有大量知名企业加入,还邀请了大量专家学者坐镇。它们不仅掌握了大量相关行业发展动态数据,还具有较强的理论支撑与引导,使其在把握行业发展趋势上具有极大优势。社会组织以相对较低的成本获取了高质量的数据信息,并加以处理转化为政策建议或专题报告,发挥建言献策、传播政策动态、联系政府与利益相关者等一系列智库功能。以中国营养保健食品协会为例,虽然成立时间不过四年多,但已经承担政府委托课题14项、举办专题研讨会67场、报送政府部门政策建议及研究报告30件、反馈行业建议1.5万余条(中国营养保健食品协会,2019)。与此同时,得益于经年的科普教育,社会公众具有较强的维权意识,成为重要的社会共治主体。调查显示,97.7%的受访消费者在进行线上消费前都会查阅或参考相关评论,98.3%的受访者面对经营者失信或违法违规行为会采取维权行动(中国消费者协会,2019)。

2. 监管对象：食品企业发展与自律行为呼唤合作监管

(1) 食品企业发展凸显传统监管方式的局限

伴随着市场经济体制改革推进,我国食品产业迅速发展、门类分化愈发明显、产业链条不断延长。上述变化意味着,食品安全涉及的环节更多——涵盖从农场到餐桌的全过程;监管对象更为复杂——企业异质性程度不断增加,既有数量众多的规

模以上食品企业,还存在为数不少的流动摊贩、食杂店、小作坊等“三小”经营单位分布于广大的乡村地区;任务更为多样——不仅需要控危害,还关注促发展。例如,在整治农村“三小”问题时,既要关停、打击不合格单位,还要考虑帮扶主动整改的经营单位。与数量众多的监管对象形成鲜明对照的是,政府监管主体人员、技术能力相对不足。这一矛盾在基层更为凸显,基层监管人员不仅技术能力相对薄弱,还大量承担乡镇非监管业务工作,严重挤占食品安全监管资源、削弱监管力度;而且,基层监管人员还存在较为普遍的同工不同酬问题,不利于思想稳定,损害了监管效率(王庆邦,2019)。以“双随机、一公开”的基层实践为例,调研发现,工作推进初期,许多参与人员对业务不熟悉,认为这项工作不属于自己的本职,导致业务推进缓慢(薛婷等,2019)。显然,仅依靠强制型监管难免力有未逮,必须以更具灵活性的监管方式影响监管对象行为。

(2) 食品企业自律行为为监管多元化创造有利条件

此外,部分企业尤其是行业领军企业主动推进行业自律。例如,许多大型企业采取更为严苛的标准(例如,良好生产规范、危害分析和关键控制点分析等)生产加工食品。以麦当劳为代表的许多餐饮企业推出“神秘食客”活动,与第三方合作招募体验者。体验者到指定门店消费,并将消费过程录音、拍照,并在体验结束后完成调查问卷。餐饮企业则通过反馈信息总结各环节不足,并作为改进依据。许多行业组织也主动承担社会责任,保障行业健康发展。例如,为响应2017年开展的全国食品保健食品欺诈和虚假宣传专项整治行动,食品行业40家国家级行业组织联合发布《食品行业组织反欺诈和虚假宣传公约》,希冀借此涤荡行业风气。自律行为表明企业并非纯粹的经济人,愿意承担其社会责任,为监管双方的互信与合作创造了条件,为替代性监管方式的应用创造了良好的氛围。

3. 监管过程:从对抗转向合作监管的工具变革

上述变化促使食品安全监管过程逐渐从对抗转向合作监管策略。一方面,对抗式策略难以促进监管绩效持续提升。这一策略得以奏效的重要支撑点是,以强大监督检查能力保证惩罚威慑成为可置信的承诺,减少监管对象的投机侥幸心理。然而,市场化改革以来,与食品企业数量激增、类型分化形成对比的是,监管主体能力虽然有所增进,但仍存在监管人员配备、专业知识不足的问题。这意味着摸清所有监管对象的情况、保持持续的高密度监管,不仅成本高昂,而且难以实现。这时候,依靠传统单一的监管工具损害了惩罚承诺的可信性,导致监管工具供给与现实需要产生了较大的差距,难以产生令人满意的政策绩效。由此观之,有效监管离不开监管对象的合作,以弥补对抗式监管过程的局限性。不仅如此,对抗式监管过程隐含着对监管对象的不信任,否认其履行社会责任的能动性,不仅打击了诚信经营者的积极性,还忽略了部分企业因能力不足而无力遵守监管要求的现实,不利于分类监管、精准施策,阻碍监管绩效的持续提升。

另一方面,市场和社会的创新活力、行业协会等社会监管主体的成长以及监管对象自律意识的强化促进合作监管策略的应用。食品市场竞争机制的日益完善、社会大众不断迸发的创新活力和技术手段的持续革新为其他监管工具的应用提供了可能和启发,在一定程度上改善了政策绩效。此外,作为补充性监管力量,社会监管主体的成长有助于延伸监管触角、缓解信息不对称,加大食品经营企业不法行为曝光的可能,促使企业规范其行为。而且,企业也逐渐认识到自律行为不仅能实现其社会价值,带来良好的企业声誉、获得市场份额,还能赋予其更大的自主性。相较于对抗式监管下的单方刚性规定,自律意味着企业可以选择更为合适的、更低成本的控制手段。简言之,合作式监管过程有助于产生多方共赢的结果。

总体而言,由于治理模式转型带来的契机以及监管过程转变的迫切需要,监管工具不再拘泥于单一的强制性监管工具,而是运用更具针对性的多样化监管手段,由此促成了监管多元化。

五、结语

本文以 1979—2017 年中央政府发布的 438 份政策文本为研究对象,运用内容分析法,梳理了改革开放以来我国食品安全监管方式的使用概况与演变历程。研究发现,从方式类型上看,我国综合运用了强制型监管、激励型监管、能力建设型监管与象征劝诱型监管方式,但存在结构性失衡:强制型监管供给过溢,激励型监管、能力建设型监管供给不足。从演变历程上看,大体遵循从对抗型监管走向合作型监管的发展逻辑——强制性、对抗性元素渐次收缩,柔性、协同性元素稳步扩张。其中,象征劝诱型监管日益获得重视,社会共治已成为我国食品安全监管着力构建的新模式。监管方式之所以呈现如此变化,源于治理模式转型带来的契机以及监管过程转变的迫切需要。

上述结论对指引未来食品安全监管具有重要意义。监管方式的结构性失衡不利于政策组合(policy mix),应着力改善这一局面。面对治理实践复杂、多层次、多参与者的挑战,西方公共政策出现强调工具/政策组合的新政策设计转向(Howlett et al., 2015),这一转向对于我国食品安全监管同样是不可或缺的,应对监管问题必须超越单一监管工具取向。监管方式组合必须基于以下知识:不同类型监管工具影响政策产出或结果的能力以及监管工具按照其预期运作所需资源。而上述知识多是情境化的,意味着知识积累离不开实践经验总结。然而,监管方式的结构性失衡表明部分工具(激励型监管、能力建设型监管)的情境化知识是极为欠缺、匮乏的,势必不利于政策组合。因此,应着力改善这一局面。可从以下方面入手:一是有意识地丰富激励型监管、能力建设型监管方式工具品种。根据前文总结的监管方式构成(见表 2),不难发现相较于强制型监管与象征劝诱性监管,激励型监管、能力建设型

监管的具体工具品种较为单一,在一定程度上制约了其使用范围,有必要丰富工具品种。例如,可以引入行政合同激励企业自律。二是激发支持性的公众话语与政治话语。如前所述,激励型监管特别是资金扶持因其附带的经济利益损耗,可能导致监管机构不热衷甚至反对使用此类工具。支持性话语特别是政治话语,则有助于增强监管方式的合法性或认可度,减少可能存在的阻力。

需要指出的是,本文仍存在不足之处。第一,本文主要依据政策文本的内容考察我国食品安全监管方式的演变,但是政策文本与执行实践仍存在一定的差距,因此研究结论可能与监管现实存在出入;第二,本文选用的是中央层面的政策文本,由于中央政策需要考虑全局,因此监管方式转型相对稳健。与之相比,地方政府在遵循中央一般政策方向前提下,可以因地制宜制定政策,具有较大的自主空间,监管转型的步伐可能更为迅速。因此,本文的研究结论可能与地方监管实践存在一定的偏差。

参考文献

- 巴比·艾尔. 2018. 社会研究方法[M]. 邱泽奇,译. 北京: 华夏出版社.
- Babbie E. 2018. *The practice of social research* [M]. Qiu Z Q, trans. Beijing: Huaxia Publishing House. (in Chinese)
- 陈德明. 2019. 深圳社会组织人才队伍建设报告[M]//深圳社会组织发展报告(2018). 北京: 社会科学文献出版社.
- Chen D M. 2019. Report on the construction of talent team in Shenzhen social organizations [M]//*Annual Report on Social Organizations Development of Shenzhen* (2018). Beijing: Social Sciences Academic Press. (in Chinese)
- 陈彦丽. 2014. 食品安全社会共治机制研究[J]. 学术交流 (9): 122-126.
- Chen Y L. 2014. Study on social co-governance mechanism of food safety [J]. *Academic Exchange*, (9): 122-126. (in Chinese)
- 崔卓兰, 宋慧宇. 2010. 论我国食品安全监管方式的多元化[J]. 华南师范大学学报(社会科学版) (3): 17-22.
- Cui Z L, Song H Y. 2010. On the diversification of food safety regulatory methods in China [J]. *Journal of South China Normal University (Social Science Edition)*, (3): 17-22. (in Chinese)
- 冯中越, 冯甯. 2018. 信号发送、承诺与食品安全社会共治[J]. 晋阳学刊 (3): 111-118.
- Feng Z Y, Feng N. 2018. Signaling commitment and the social co-governance of food safety [J]. *Academic Journal of Jinyang*, (3): 111-118. (in Chinese)
- 龚强, 张一林, 余建宇. 2013. 激励、信息与食品安全规制[J]. 经济研究 (3): 135-147.
- Gong Q, Zhang Y L, Yu J Y. 2013. Incentives, information and food safety regulation [J]. *Economic Research Journal*, (3): 135-147. (in Chinese)

- 国家食品药品监督管理总局. (2018-01-26) [2020-02-17]. 安徽“百日行动”严打危害肉品质质量安全行为 [EB/OL]. <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0005/223351.html>.
- 胡楠,高观,姚战琪,等. 2008. 中国食品业与食品安全问题研究 [M]. 北京: 中国轻工业出版社.
- Hu N, Gao G, Yao Z Q, et al. 2008. *Study on food industry and food safety in China* [M]. Beijing: China Light Industry Press. (in Chinese)
- 黄萃,任弢,张剑. 2015. 政策文献量化研究: 公共政策研究的新方向 [J]. 公共管理学报, 12(2): 129-137.
- Huang C, Ren T, Zhang J. 2015. Policy documents quantitative research: A new direction for public policy study [J]. *Journal of Public Management*, 12(2): 129-137. (in Chinese)
- 姜雅婷,柴国荣. 2017. 安全生产问责制度的发展脉络与演进逻辑——基于 169 份政策文本的内容分析(2001—2015) [J]. 中国行政管理, (5): 126-133.
- Jiang Y T, Chai G R. 2017. Development and evolution of safe production accountability—A Content analysis based on 169 policy texts (2001—2015) [J]. *Chinese Public Administration*, (5): 126-133. (in Chinese)
- 刘飞,孙中伟. 2015. 食品安全社会共治: 何以可能与何以可为 [J]. 江海学刊, (3): 227-233.
- Liu F, Sun Z W. 2015. Co-regulation in food safety governance: How can it be possible and why can it be done? [J]. *Jianghai Academic Journal*, (3): 227-233. (in Chinese)
- 刘鹏. 2010. 中国食品安全监管——基于体制变迁与绩效评估的实证研究 [J]. 公共管理学报, 7(2): 63-78.
- Liu P. 2010. Chinese food safety regulation: An empirical study on regime change and performance evaluation [J]. *Journal of Public Management*, 7(2): 63-78. (in Chinese)
- 刘亚平. 2011. 中国式“监管国家”的问题与反思: 以食品安全为例 [J]. 政治学研究, (2): 69-79.
- Liu Y P. 2011. Problems and reflections of Chinese “Regulation State”: Take food safety as an example [J]. *CASS Journal of Political Science*, (2): 69-79. (in Chinese)
- 刘亚平,文净. 2018. 超越机构重组: 走向调适性监管 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 57(1): 10-16.
- Liu Y P, Wen J. 2018. Beyond the reconstruction: Toward adaptive regulation [J]. *Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences)*, 57(1): 10-16. (in Chinese)
- 倪永品. 2017. 食品安全、政策工具和政策缝隙 [J]. 浙江社会科学, (2): 66-74.
- Ni Y P. 2017. Food safety, policy instruments and policy gaps [J]. *Zhejiang Social Sciences*, (2): 66-74. (in Chinese)

- 宋慧宇. 2013. 食品安全监管模式改革研究——以信息不对称监管失灵为视角[J]. 行政论坛 (4): 83-88.
- Song H Y. 2013. Research on the reform of food safety regulation mode—From the perspective of information asymmetry regulation failure [J]. *Administrative Tribune*, (4): 83-88. (in Chinese)
- 王宏新, 邵俊霖, 张文杰. 2017. 政策工具视角下的中国闲置土地治理——192篇政策文本(1992~2015)分析[J]. 中国行政管理 (3): 108-112.
- Wang H X, Shao J L, Zhang W J. 2017. Vacant land governance in China from the perspective of policy instrument—Based on the analysis of 192 policy texts (1992~2015) [J]. *Chinese Public Administration*, (3): 108-112. (in Chinese)
- 王庆邦. 2019. 食品监管面临的挑战和应对[J]. 中国党政干部论坛 (11): 85-86.
- Wang Q B. 2019. Food safety regulatory challenges and responses [J]. *Chinese Cadres Tribune*, (11): 85-86. (in Chinese)
- 文宏, 崔铁. 2015. 运动式治理中的层级协同: 实现机制与内在逻辑——一项基于内容分析的研究[J]. 公共行政评论, 8(6): 113-133.
- Wen H, Cui T. 2015. Implementation mechanism and inherent logic of hierarchical cooperation in campaign-style governance: Based on content analysis [J]. *Journal of Public Administration*, 8(6): 113-133. (in Chinese)
- 文宏, 杜菲菲. 2018. 注意力、政策动机与政策行为的演进逻辑——基于中央政府环境保护政策进程(2008—2015年)的考察[J]. 行政论坛, 25(2): 80-87.
- Wen H, Du F F. 2018. The evolution logic of attention, policy motivation and policy behavior—Based on the inspection of process of central government's environmental protection policy from 2008 to 2015 [J]. *Administrative Tribune*, 25(2): 80-87. (in Chinese)
- 魏益民. (2017-07-31) [2020-02-17]. 中国食品产业发展新阶段需要理论引领[EB/OL]. http://www.ce.cn/cysc/sp/info/201707/31/t20170731_24638163.shtml.
- 薛婷, 张耀华, 孙小媛, 等. 2019. 基层食品检验所“双随机、一公开”工作的调研与思考[J]. 食品安全导刊 (21): 25-26.
- Xue T, Zhang Y H, Sun X Y, et al. 2019. Investigation and reflection on the work of “Dual Random and Public Disclosure” in the basic-level food inspection institute [J]. *China Food Safety Magazine*, (21): 25-26. (in Chinese)
- 中国消费者协会. (2019-03-15) [2020-02-17]. 中消协发布《信用消费与认知情况调查报告》[EB/OL]. <http://m.cca.cn/zxsd/detail/28428.html>.
- 中国营养保健食品协会. (2019-06-20) [2020-02-17]. 关于协会[EB/OL]. <https://www.mkpazar.com/about/welcome.html>.
- Bazeley P, Jackson K. 2013. *Qualitative data analysis with NVivo* [M]. Thousand Oaks: Sage

- Publications Ltd.
- Berliner D ,Prakash A. 2015. “Bluewashing” the firm? Voluntary regulations , program design , and member compliance with the united nations global compact [J]. *Policy Studies Journal* ,43(1) : 115-138.
- Coglianesi C ,Kagan R A. 2007. *Regulation and regulatory processes* [M]. Aldershot: Ashgate.
- Coglianesi C ,Nash J. 2016. Motivating without mandates: The role of voluntary programs in environmental governance [M]//Paddock L , Glicksman R L , Bryner N S. *Elgar Encyclopedia of Environmental Law: Decision Making in Environmental Law*. Cheltenham: Elgar.
- Eisner M A. 2004. Corporate environmentalism , regulatory reform , and industry self-regulation: Toward genuine regulatory reinvention in the United States [J]. *Governance* , 17(2) : 145-167.
- Gilad S. 2010. It runs in the family: Meta-regulation and its siblings [J]. *Regulation & Governance* ,4(4) : 485-506.
- Howlett M. 2009. Governance modes , policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design [J]. *Policy Sciences* ,42(1) : 73-89.
- Howlett M , Mukherjee I , Woo J J. 2015. From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research [J]. *Policy & Politics* ,43(2) : 291-311.
- Koop C , Lodge M. 2017. What is regulation? An interdisciplinary concept analysis [J]. *Regulation & Governance* , 11(1) : 95-108.
- Kostka G. 2016. Command without control: The case of China’s environmental target system [J]. *Regulation & Governance* , 10(1) : 58-74.
- May P J. 2004. Compliance motivations: Affirmative and negative bases [J]. *Law & Society Review* , 38(1) : 41-68.
- May P J. 2005. Regulation and compliance motivations: Examining different approaches [J]. *Public Administration Review* , 65(1) : 31-44.
- Schneider A , Ingram H. 1990. Behavioral assumptions of policy tools [J]. *The Journal of Politics* ,52(2) : 510-529.
- Segerson K. 2018. Voluntary pollution control under threat of regulation [J]. *International Review of Environmental & Resource Economics* , 11(2) : 145-192.

**Toward Collaborative Regulation:
The Logic Behind the Evolution of Food-Safety Regulation in
China Since the Reform and Opening-Up:
Content Analysis Based on
438 Policy Texts (1979—2017) Issued by
the Central Government**

HUO Longxia XU Guochong

(School of Public Affairs , Xiamen University)

Abstract: The objective of this paper is to illustrate and examine the general situation and the evolution of the style of China's food-safety regulation since the reform and opening-up. This article uses content analysis based on official documents on food-safety regulation issued by central government departments/bureaus from 1979 to 2017. The analysis reveals that (1) China has comprehensively used mandatory regulatory tools , incentive regulatory tools , capacity-building regulatory tools , and symbolic and hortatory regulatory tools , but there have been structural imbalances: overuse of mandatory regulations and insufficient use of incentive regulations and capacity-building regulations; (2) China generally follows the logic of development from confrontational regulation to collaborative regulation. Mandatory and confrontational elements gradually decline , whereas flexible and collaborative elements steadily expand. Among the latter , symbolic and hortatory regulatory tools are attracting more attention , and social co-governance has become a new mode of food-safety regulation. The reason for such a change in the regulatory approach is the opportunity brought about by the transformation of the mode of governance and the urgent need for transformation of the regulatory process.

This has important implications for future food-safety regulations. We must deal with the problem of the structural imbalance in the regulatory approach and promote a mix of appropriate regulatory tools based on knowledge about the ability of different types of regulatory tools to influence policy outputs or outcomes and the resources required for the regulatory tools to operate as expected. The accumulation of such knowledge is contingent on the contextual experience. On the one hand , we should consciously enrich the varieties of incentive and capacity-building regulatory tools. For example , administrative contracts can be introduced to encourage self-discipline. On the other hand , we should stimulate supportive public and political discourses. Incentive regulatory tools , especially financial support , can lead to a regulatory reluctance or even opposition to the use of such tools

because of the associated economic costs. A supportive discourse , especially a supportive political discourse , helps to enhance the legitimacy or recognition of the regulatory approach and to reduce possible resistance.

The key limitation of this study is that it focuses on the evolution of the style of food-safety regulation based on the content of the policy texts , but there is still a gap between the policy texts and implementation , so the conclusions in this study may fail to accurately reflect the reality. Another difficulty arises from the selected samples , i. e. , official documents by the central leadership. Since central policy must consider the overall situation , transformation of its regulatory style is relatively stable. In contrast , local governments , based on the premise of following the general policy direction of the central government , can formulate policies according to local conditions and with greater autonomy , thus accelerating the pace of regulatory transformation. Therefore , these research conclusions may deviate from local regulatory practices.

Keywords: food-safety regulation; mode of regulation; collaborative regulation