

# 信息基础、声誉机制与执法优化<sup>\*</sup>

——食品安全治理的新视野

吴元元

**摘要：**对于食品安全违法行为的威慑何以有效？这是破解食品安全监管困境的关键所在。基于繁重的执法负荷与稀缺的公共执法资源，食品安全迫切需要创新治理形式。声誉机制创设的威慑充分考虑及企业的长期收入流，借助无数消费者的“用脚投票”深入作用于企业利益结构的核心部分，因而能够有效阻吓企业放弃潜在的不法行为，分担监管机构的一部分执法负荷，是一种颇有效率的社会执法。但是，声誉罚的要义在于信息高效流动，而现代食品行业与公众之间的信息鸿沟使得消费者很难自发形成强有力的声誉机制。应当以食品安全信用档案为中心，建立全程整合信息生产—分级—披露—传播—反馈的法律制度系统，确保企业违法信息迅速进入公众的认知结构，为消费者及时启动声誉罚奠定基础。同时，应当以声誉机制的适用为契机，积极探索食品安全的社会治理之道，回应执法历史发展所蕴含的成本逻辑，实现执法优化。

**关键词：**食品安全 执法资源 声誉机制 信用信息系统 社会治理

作者吴元元，西南财经大学法学院教授（成都 610074）。

“三聚氰胺风潮”尘埃甫落，双汇“瘦肉精事件”又突然而至。在《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）颁行一年有余之际，中国又一知名企业继三鹿集团之后引发全国性的食品安全信任危机，因而备受各界关注。一时间质疑之声四起，对当前食品安全治理提出了颇为严峻的挑战。从预防论的视角看来，种种质疑，其实质可以归结为如下基本的追问：潜在的食品安全违法行为如何得以有效威慑？如何在“事前”有效阻吓违法激励？

以威慑理论切入，本文将对上述追问给出具有制度实践意义的学理回应：基于执法负荷繁重和公共执法资源不足的双重约束，<sup>①</sup> 制度设计上应当根据不同市场主

\* 本研究获得教育部2011年“新世纪优秀人才支持计划”项目资助，特此致谢。

① 公共执法意指由国家公权力支持的专业职能部门的法律执行活动，是与私人执法、社会

体的边际成本选择有针对性的威慑工具。借助无数消费者的“用脚投票”，声誉机制能够及时启动严厉的市场驱逐式惩罚，深刻影响企业的核心利益，有效阻吓企业放弃潜在的违法行为，是一种效率型的、辅助公共执法的社会治理形式。基于其相对技术优势，监管机构应当在声誉机制的信息基础上扮演积极角色，建立涵盖信息生产—分级—披露—传播—反馈的制度系统，以此弥补消费者的认知不足，保障声誉机制顺利运转。声誉机制在食品安全治理中的适用，是执法历史发展所蕴含的成本逻辑使然，它有助于将威慑效应提升至合理水平，以看似分散、实则强有力的社会要素推进执法优化，为破解食品安全监管威慑不足的困境提供一种新的可能。

需要说明的是，首先，与个体相较，企业已经成为现代食品行业、社会食品消费体系中主要的生产者和供给者，是影响公众健康安全的构成性变量，其作用深度和广度远非个体可比（尤其是流通渠道、分销渠道遍布全国的大中型企业、知名企业）；其次，当前无论是食品生产经营企业的加工制作流程，抑或是营销推广策略，都更多地关涉行业内部的“专业型信息”，企业运作的组织化使其与普通消费者之间的信息不均衡更为突出；再次，基于消费心理规律，企业比个体更容易受到公众的信任，消费者具有更高的概率遭遇来自企业的食品安全风险，近年来相当一部分企业、特别是著名企业屡屡发生重大食品安全事件，<sup>①</sup>进而引发全民性食品安全恐慌即是明证。为凸显食品安全治理中的核心因素和新动向，本文将考察视角集中于企业，同属于《食品安全法》规定的“食品生产经营者”范畴的个人以及其他相类似的市场主体则不纳入本文分析框架。

## 一、食品安全监管的双重约束

随着化工合成技术、微生物技术的飞速发展，现代食品业已经突变为具有高度

---

执法相对的概念。威慑理论多采用此种分类方法。

- ① 参见房菲：《肯德基“苏丹红”事件的法律透视》，2005年3月21日，[http://www.ln.xinhuanet.com/xwzx/2005-03/21/content\\_3910029.htm](http://www.ln.xinhuanet.com/xwzx/2005-03/21/content_3910029.htm)；王小海：《在广西被检出金黄色葡萄球菌 龙凤水饺甲天下汤圆上黑榜》，2007年4月14日，<http://news.163.com/07/0414/10/3C1KQRV2000120GU.html>；《婴幼儿配方奶粉三聚氰胺专项检查阶段性检查结果公布》，2008年9月17日，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-09/17/content\\_10047162.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-09/17/content_10047162.htm)；王欣：《麦当劳拒绝透露麦乐鸡产品添加剂含量》，2010年7月8日，<http://env.people.com.cn/GB/12083610.html>；卫楠：《陕西渭南雨润问题肉流向市场调查：查扣后又放行》，2011年6月30日，<http://news.sina.com.cn/c/sd/2011-06-30/015222729790.shtml>；皇甫萍：《味千拉面被指汤底由汤粉汤料调制 成本仅几毛钱》，2011年7月24日，<http://news.sohu.com/20110724/n314353728.shtml>；以上电子文献最后访问日期均为2012年2月25日。

不确定性的风险行业。各种防腐剂、添加剂、稳定剂的使用远远超出普通消费者的认知能力范围，导致其自我保护能力显著下降。同时，由于工业社会中产品与消费者之间的信息鸿沟，企业的广告投放、社会网络地位越发成为人们的消费指引。然而，广告、社会网络地位等未必是产品质量的可靠担保，蕴含其中的虚假宣传效应很容易生成另一种社会风险，它叠加于技术风险之上，加重食品生产、流通、消费中的不确定性，使得食品安全监管任务非常艰巨。在日趋繁重的执法负荷的背面，却是相当稀缺的公共执法资源——极其有限的执法人员、高昂的检测费用、数量不足的仪器设备等，这导致安全监管难以获得充分的支持基础，严重制约执法绩效。它与执法负荷共同构成食品安全监管的双重约束。

### （一）现代食品行业的不确定性风险加重执法负荷

#### 1. 基于“信任品”特征的技术风险

按照可观察、可检验的难易程度，商品可以区分为搜寻品、经验品和信任品。<sup>①</sup>如果消费者能够通过查验在购买之前确定商品的质量，比如“摁一摁甜瓜就知道熟没熟”，<sup>②</sup>该产品属于搜寻品；如果消费者在实际消费以后才能确定质量，则该产品属于经验品，电影、书籍、电脑软件等均属于这类产品；还有一类产品，倘若没有专业检测技术的支持，其质量在消费以后也无法准确判断，只能以产品以外的其他因素——诸如信仰、习惯、情感——来确立消费者的内心确信，该产品就是信息学上所说的信任品，典型的如各种保健品、功能食品。微生物技术、化工合成技术的发展，使得越来越多的食品进入信任品的范围。与搜寻品相比，它们缺乏能以较低的信息成本进行甄别的物理特性，比如过去人们对于农产品新鲜、成熟与否的认定；与经验品相比，如果不借助检测机构的技术手段，消费者在食用后也无法对食品如何影响人体给出准确的结论，食品的原料处理、生产程序、化合物添加等均属于企业的“私人信息”，消费者几乎无从识别。

日趋强烈的信任品的特征，导致食品行业与消费者之间的信息鸿沟越来越大，后者日益处于高度不确定的风险之中。其一，由于现代社会高度紧张的工作节奏，人们对方便、节省家务劳动时间的食品制成品的依赖只增不减，食品企业对消费者的健康安全有着基础性的影响，成为重大风险来源之一，消费者自身的抗风险能力显著降低。其二，随着现代社会膳食结构的变化，消费者势必接触更多的食品类型，保健食品、营养食品、功能食品等等层出不穷，交易种类的增多进一步放大了消费

<sup>①</sup> 参见丹尼斯·W. 卡尔顿、杰弗里·M. 佩洛夫：《现代产业组织》，胡汉辉、顾成彦、沈华译，北京：中国人民大学出版社，2009年，第455—456、474页。

<sup>②</sup> 理查德·A. 波斯纳：《超越法律》，苏力译，北京：中国政法大学出版社，2001年，第574页。

者的安全风险。其三,某些非安全食品有一定的潜伏期,其与人体产生相当复杂的机理过程,食用者无法及时知晓身体反馈,只能依据表面症状姑且认可食品安全。其四,在诸多情形下,食品安全与否对于消费者来说非常缺乏可观察、可识别的外部特征,即使有同类的食品安全事故发生,也很难对其他消费者今后的自我保护提供足够的指引。<sup>①</sup>

## 2. 基于宣传效应的社会风险

信息学的研究表明,基于搜寻成本,商业广告出现的频率和所花费的支出往往是人们推测厂商的实力和产品质量的惯用指标——“不可信的企业较不可能在费用昂贵的出版物或全国性电视台做广告”。<sup>②</sup>因此,企业总是选择巨额广告投资、高频率的广告播放以及具有大范围辐射能力的媒体来塑造品牌,进行信号显示,而消费者也容易把广告宣传作为从侧面透露有关企业实力、产品质量的一个间接信号。由于信任品的特征,这一点在食品消费者身上表现得尤为突出。除非公共执法主体发布相关信息,或者出现重大食品安全事件,消费者很难对食品质量获得确切认知,因此会转而诉诸一些看似便利的替代判断标准。在信息不足的条件下,越是具有广告影响力的食品企业,越容易受到消费者的信赖。事实上,当企业的资金实力与食品安全并没有必然联系之际,广告的间接信号功能就会异化成虚假的宣传效应。

食品企业的社会网络地位也是导致消费者认知错误的一个重要因素。“在市场竞争中,一家公司的社会网络地位反映了同一领域中人们公认的等级制度,有重要的信号功能”,<sup>③</sup>某一企业在同行业中的社会网络地位如何,同样是人们在缺乏更可靠的比较维度之时判断产品质量的“代表标记”。

按照一般的认知逻辑,某企业在同行业中处于龙头/领军地位,通常意味着在生产、管理、质量水平等方面具有超出竞争者的突出优势。这种社会位序使企业获得了丰厚的“符号资本”——有的甚至成为“符号生产机构”(比如行业质量标准、评优标准的参与制定者),很容易从视觉、听觉等感官维度影响公众的判断;与之相适应,消费者自然容易把龙头/领军企业的社会地位标签当成消费决策的重要参数指引,在地位标签与质量安全之间建立起大致的因果关联。然而这种因果链条非常脆弱——2008年引发“三聚氰胺风潮”的三鹿集团曾是我国三大乳业集团之一,2011年“瘦肉精事件”的主角双汇集团则是我国最大的肉类加工“托拉斯”。依托其社会网络地位,龙头/领军企业建立起来的“符号意义系统”使得食品安全与否越发难以

① 一个典型的例证是,从20世纪90年代末开始,关于瘦肉精导致消费者中毒的报道就屡见报端,然而普通消费者很难判断,瘦肉精到底有没有从人们的生活中真正消失。(参见《食品安全在行动:中国政策论坛(下)》,中国中央电视台《经济半小时》2011年5月28日实录, <http://jingji.cntv.cn/20110529/100073.shtml>, 2012年2月25日)

② 丹尼斯·W. 卡尔顿、杰弗里·M. 佩洛夫:《现代产业组织》,第456页。

③ 周雪光:《组织社会学十讲》,北京:清华大学出版社,2003年,第261页。

辨识,即便其中隐藏重大安全风险,消费者也很难在事先实现有效甄别。基于宣传效应的社会风险与基于信任品特征的技术风险之合力,严重削弱消费者自我保护能力,大大加重了安全监管的执法负荷。

## (二) 公共执法资源稀缺, 制约食品安全监管绩效

在执法任务日趋繁重之外,安全监管的另一个硬约束是:公共执法资源颇为稀缺。从工作人员到仪器设备,从检测成本到可用经费,各地食品安全监管的调查报告普遍反映执法资源对于监管绩效的严重掣肘,基层安全监管“人员少、装备差、水平低,执法办案和监管基础能力建设经费投入不足”<sup>①</sup>业已成为当前食品安全监管的一个基本概括。以浙江温州的乐清市为例,该市本地人口120万,外来流动人口50多万,食品安全执法监督人员数量与人口比例只有大约万分之一,监管经费还不到GDP的千分之一。<sup>②</sup>东部沿海发达城市尚且如此,广大中西部地区的现状可想而知。本来已告不足的公共执法资源,与繁重的执法负荷相叠加,则更显稀缺:仅就负责流通环节的工商行政系统而言,“各级工商行政机关和基层工商所承担着103部法律,201部法规,124部行政规章,总共428部法律法规和规章的监管执法任务”。<sup>③</sup>在这一刚性约束下,形成了中国一般执法与特定执法<sup>④</sup>的两分模式。

所谓一般执法,是指通过资源的常规配置,意在影响一系列违法行为的被查处概率的普遍性执法,比如日常监督检查;特定执法,则是对特定违法行为予以彻查、处罚的专门性执法活动,如重大案件发生后的专案专查。这种二元界分通常出现在执法资源不足的态势下,资源分配向特定执法倾斜,以此保证特殊时期、重大事件的执法力量。在中国食品安全治理中,常见的模式是:每年诸如春节、中秋等重要节日对食品市场的强化监管,或者是重大事故发生后的全面排查。执法资源总是一定的,它只能在不同用途之间进行有限的配置,各种用途彼此具有竞争性特点,用于甲的资源无法同时用于乙,某一特定用途的资源使用有着不可忽略的机会成本。因此,如果一定时期经费预算难以突破,更多的资源投入到特定执法,势必会削弱针对日常监管的一般执法,导致特定时期威慑过度,更多时候威慑不足。

① 《依靠科技手段保障食品安全》,2011年7月11日, [http://www.moa.gov.cn/ztlz/xfpd/zxdt/201107/t20110711\\_2049872.htm](http://www.moa.gov.cn/ztlz/xfpd/zxdt/201107/t20110711_2049872.htm),2012年2月23日。

② 参见《通力协作 不断提高食品安全监管水平——胡光定、高文枢委员代表民建乐清市总支的发言》,2010年1月31日—2月4日, <http://yqsxz.gov.cn/11huiyizhuanti4/dahuifayan-24.asp>,2012年2月23日。

③ 《食品安全在行动:中国政策论坛(下)》,中国中央电视台《经济半小时》2011年5月28日实录, <http://jingji.cntv.cn/20110529/100073.shtml>,2012年2月25日。

④ Steven Shavell, “Specific versus General Enforcement of Law,” *The Journal of Political Economy*, vol.99, no.5, 1991, p.1088.

威慑过度与威慑不足,揭示的是食品安全监管的低效率的不稳定状态。法律监管的威慑力取决于违法行为被查处的概率和惩罚的严厉程度,对于潜在的违法者来说,流变不定的监管是一种间断、不连续的“机会型惩罚”,而“机会型惩罚”意味着查处概率降低。在同样的惩罚严厉程度下,由于查处概率降低,“机会型惩罚”较之持续稳定的“规则型惩罚”,威慑力要受到一定弱化。因此,除了极个别“顶风而上”的以外,潜在的违法者可以通过时机选择——特定执法时“避避风头”,而一般执法时“伺机而动”——来规避监管,从而诱发“机会型违法”。

## 二、强化威慑力:声誉机制

由技术风险、社会风险引致的现代食品生产—流通—消费的高度不确定性,使得监管主体的执法负荷非常繁重。加之相当不充裕的公共执法资源,双重约束的合力决定了食品安全治理的制度设计必须有足够的成本—收益意识,必须讲求惩罚效率,力求在现有的约束条件下最大限度实现对于潜在违法行为的威慑目标,推进执法优化。

按照预防论的分析路径,威慑力取决于查处的概率和惩罚的严厉程度。两个变量之间具有此消彼长的反向关联:如果查处的概率不高,就必须有严厉的惩罚与之匹配,如此才能保持威慑力;只有当查处的概率显著提高,才能减轻惩罚的严厉程度。概言之,低概率对应于严罚,高概率对应于轻罚。<sup>①</sup>厘清这一点在当前尤其具有突出的现实意义。食品安全监管是一项多环节、全方位的执法活动,繁重的监管负担和并不充裕的执法资源影响查处概率,而概率的提高又取决于一系列复杂的社会、经济、技术要素,既要求对人力、物力、财力有强大的快速动员能力,更要求的支持技术上有质的进步。如果在现有的物质技术水平的限制下,这些要素短期内很难实现实质性变化,那么,通过制度构建来增强另一变量——惩罚的严厉程度,则可以将监管的威慑力提升到合理的水平上,阻却潜在的机会型违法,以此冲抵查处概率相对较低之弊。问题的关键在于,什么才是真正有效的严罚?

不同的主体具有不同的效用函数,其对于以相同数值表现出来的成本/收益的主

<sup>①</sup> 参见理查德·A.波斯纳:《法律的经济分析》,蒋兆康译,北京:中国大百科全书出版社,1997年,第292—301页。对于查处概率与惩罚严厉程度的最佳组合,波斯纳在《论剽窃》一书中给出了进一步的细化说明:“罪犯的行为越难被发现,则他越容易逃脱法律的惩罚,因此他去实施这一犯罪行为的动机就越大;而他的动机越大,惩罚也就必须越严厉,以能实现对这种犯罪的威慑”。(理查德·A.波斯纳:《论剽窃》,沈明译,北京:北京大学出版社,2010年,第94页)由此可以推知,枉行越容易被发现,实施者就越难逃脱法律的制裁,违法/犯罪的动机就越小,较轻的惩罚就能够实现威慑目标。

观价值也不同。正如名贵珠宝在富人眼里价值连城，而在极度饥饿的人看来，价值远不如一个面包，不同主体对于同一惩罚引起的“损失感”也大相径庭。<sup>①</sup>某一水平上的高额罚款，在个体看来大都是比较严厉的惩罚，但是对于企业而言，尤其是对于大型企业、知名企业，同样数量的罚款事实上边际成本很低，威慑力很低。这里有一个针对不同主体的边际成本选择恰当的威慑工具的问题。

企业与一般的个体、行商坐贾的差异在于组织化，这一特性使企业能够获得长期的制度生命。由于组织生命的延长性，企业必然会有大量的与各类博弈对手——包括但不限于顾客、供应商、监管部门等等——再次相遇的机会，形成有助于遏制机会主义的长期博弈。在一次性博弈或短期博弈中，某一主体即使采取机会主义策略，博弈相对方也由于缺乏与其在未来相遇的源源不断的机会，因而无法运用握有的权力维度进行惩罚，无法对其有效威慑。此时“捞一把就走”的短期心理就会成为行为人的重要激励，诱发以欺骗、欺诈为代表的非合作行为。反之，如果面临的是长期博弈关系，交易相对方拥有了惩罚枉行的现实可能性，某一主体过去的行为以及随之而来的声誉就会成为相对方决策的重要参数，断绝交往、转向其他市场主体就会成为一种可以置信的威慑，声誉由此成为机会主义策略的有效约束机制，这时“跑得了和尚跑不了庙”将成为市场主体主要的决策参数。可以说，由于自身的组织化特性，企业置身长期博弈之中，使得未来交易机会与自身过去的行为紧密联系在一起，交易对手会根据企业过去有关行为的声誉来决定是否继续合作，即声誉影响未来的交易机会。<sup>②</sup>

易言之，如果信息流动通畅，企业的组织化特征能够使其比一般的个体或行商坐贾更加看重声誉，对于自身的未来赋予更高价值，对合作带来的长期利益进行全面的考量。正是基于对丧失未来交易机会、未来更大收益的顾虑，企业（尤其是大型企业、知名企业）才有可能避免零散个体或者是行商坐贾之间可能出现的、以机会主义策略攫取不当得利的“一锤子买卖”，<sup>③</sup>更容易成为声誉的载体，从而成为将陌生人交易常见的“一次性博弈”转变为追求可持续收入的“重复博弈”的重要机制。<sup>④</sup>可以想见，能否实现对企业恰当的“严罚”，应当系统地考虑以下多个作用层面：（1）罚款形式的直接支出；（2）因遭受处罚丧失的当期交易机会；（3）因消费者

① 参见应飞虎：《规制工具的选择与运用》，《法学论坛》2011年第2期。

② David M. Kreps, “Corporate Culture and Economic Theory,” in James E. Alt and Kenneth A. Shepsle, eds., *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp.106-109.

③ 参见张维迎：《信息、信任与法律》，北京：三联书店，2003年，第43页。需要说明的是，如果信息不通畅，企业的枉行并未被公众察觉，那么机会主义的行为策略仍然无损于长期收入流，此时企业也无需担心丧失未来交易机会。这就是下文将要分析的信息基础的重要性。

④ David M. Kreps, “Corporate Culture and Economic Theory,” pp.107,111.

长期抵制购买导致的未来交易机会减少甚至完全丧失；(4) 品牌价值减损甚至完全丧失。企业的本质在于获得未来更长时段上源源不断的收入流，如果企业制售有毒有害食品的信息在消费者中迅捷高效流动，形成强有力的声誉机制，那么来自声誉的惩罚将极大地作用于企业的无数个未来交易机会，进而决定企业及其品牌的存亡。

声誉机制缘何得以对企业的利益结构产生决定性的作用？在以分工和交易为核心的现代工商社会，主要的交易形式是非人格化的“陌生人交易”，各方处于高度的信息不对称。作为过去行为的一个社会记认，声誉为交易者提供了重要的决策信息，成为主要的信息来源之一，从而决定了交易成功与否。与商业广告、企业在行业内的社会网络地位相比，声誉实际上是一种公共舆论，具有更强的信号功能，如果存在信息准确的声誉机制，消费者更倾向于将它作为解决信息不完备和不对称的工具。因此，一旦食品企业招致声誉机制的负向评价，为数甚众的消费者则“用脚投票”，取消未来可重复的无数次潜在交易机会，启动严厉的市场驱逐式惩罚，企业希冀的长期收入流也丧失殆尽。在这个意义上，声誉机制是“弱者的武器”，<sup>①</sup> 更是一种边际成本相当高昂的“严罚”。实践中，尽管只是初具雏形，但也不乏声誉罚的个案。南京冠生园被揭露使用陈陷制作月饼，结果导致全国各地的“冠生园”厂家皆深受其害，销量锐减；<sup>②</sup> 雅士利中老年奶粉被国家工商总局被宣布为十大问题奶粉之一后，不仅立即在各地商场遭遇下架，雅士利婴幼儿奶粉等其他产品也被其“连累”，少人问津，形成类似“连坐”的品牌株连（这类“株连”也产生了某些过度效应，详见后文分析）；<sup>③</sup> 最严重的莫过于曾经是乳品行业“巨头”的三鹿集团，三聚氰胺风潮之后，三鹿品牌变成负资产，沦为令人厌恶的负面符号——正如自希特勒覆亡后，极少有人起名阿道夫一样。<sup>④</sup> 除了在商品市场遭遇抵制，食品安全的“问题企业”同样会在资本市场受到重创：“瘦肉精事件”后，双汇股票复牌伊始即在证券市场封死跌停。<sup>⑤</sup> 资金链是现代企业的重要生命线之一，一旦突然断裂，企业的前景堪忧。

尽管当前中国食品安全监管任务仍然十分艰巨，但不可否认的是，在引发消费

① James C. Scott, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven and London: Yale University Press, 1985.

② 参见陶澜：《遭“陈馅月饼”曝光影响冠生园损失千万》，2001年9月18日，<http://business.sohu.com/92/85/article13798592.shtml>, 2012年2月23日。

③ 参见欧志葵：《雅士利奶粉事件曝光 凸现警示信息发布缺陷》，2006年9月7日，<http://finance.sina.com.cn/review/20060907/10022893303.shtml>, 2012年2月23日。

④ William M. Landes and Richard A. Posner, *The Economic Structure of Intellectual Property Law*, Cambridge and London: Belknap Press of Harvard University Press, 2003, p. 207.

⑤ 参见《双汇发展今日复牌 开盘封死跌停》，2011年4月19日，<http://money.163.com/11/0419/09/720A7O2A00251LJJ.html>, 2012年2月23日。



者实施市场驱逐之后，上述食品行业的安全水平较之以往有了些许起色，尚处于萌芽状态的声誉罚已经发挥了一定威慑力。“信息的广泛传播能够普遍降低社会对违法者的评价，从而使该违法者在与他人交易时有障碍，由此使该违法者主动作出合法的行为选择，从而也可以缓解公共机构的执法压力。这种公示的价值在一个分工与交易发达的市场体制社会中尤其重要，其对法律实施的促进作用在很多情形下是单纯的罚款工具所无法比拟的”。<sup>①</sup>正是由于声誉机制创设的威慑充分虑及企业的多阶段收益，深入地作用于企业利益结构的核心部分，后者才有可能被有效阻吓，放弃潜在的不法行为，因而分担了监管机构的一部分执法负荷，提高了执法绩效。

声誉罚的基础在于信息，即便短期内囿于执法资源，查处概率尚未能够显著提高，只要既有的企业违法信息能够及时进入消费者的认知结构，迅速形成集体共识，一个发达的市场交易体制也足以凭借“抵制购买”警示其他企业放弃潜在的枉行，产生相当的威慑效果。但是，由于现代食品生产—流通—消费中的信息鸿沟，消费者很难自发形成强有力的声誉机制。应当借助监管机构在食品安全信息生产、传播、处理上的相对技术优势，<sup>②</sup>为消费者的“用脚投票”提供信息基础，以此建立制度化的、足够稳定的声誉威慑。提及声誉的信息来源，一般容易将之与我国将要推行的食品安全信用档案关联起来。事实上，如果食品安全信用档案的着眼点仅在于信息记录、发布，那么在“传播时代”各种信息潮汹涌而来的条件下，这一制度构想仍然无法保证声誉机制发挥其应有的威慑功能。

声誉机制发挥威慑功能需要严格的社会条件，概而言之有三：第一，信息要件。<sup>③</sup>企业制售有毒有害食品的信息必须能够及时进入消费者的信息结构，成为消费选择的公共信息。第二，权力要件。这里的“权力”是一个社会功能意义上的概念，并不必然与公权力主体相关联，其涵义在于逆转博弈对手的成本—收益对比关系的能力。如果众多消费者获知企业不法行为后，能够以自己的消费选择使得企业得不偿失，那么可以说满足了权力要件。第三，时间要件。企业与消费者之间进行的是长期博弈，其不法行为可以借助双方无数个再次相遇的机会得到惩罚。从时间上看，企业本身就是一个将“一次性博弈”转变为“重复博弈”的组织安排，与消

① 应飞虎、涂永前：《公共规制中的信息工具》，《中国社会科学》2010年第4期。

② 尽管在当前执法资源不足的限制下，食品安全违法行为的查处概率尚未达到理想水平，监管部门在信息供给上未能达到充分、完备标准，但是与普通消费者相比，其仍然具有相当的比较技术优势。如果能够对当前查处概率水平下获得的违法信息通过分级、披露、传播、反馈等一系列环节进行“深加工”，使之真正进入消费者的认知结构、成为有效的购买决策指引，监管机构仍然是具有积极意义的信息供给者，当然可以对声誉机制的信息基础设施建设发挥能动作用。

③ 关于信息在食品安全治理中的意义和获取途径。（参见戚建刚：《向权力说真相：食品安全风险规制中的信息工具之运用》，《江淮论坛》2011年第5期）

费者之间无法回避的、未来再次相遇的前景保证了后者实施惩罚的可能性,<sup>①</sup>以至于衍生出“跑得了和尚跑不了庙”的谚语;从权力来看,大部分食品行业处于竞争性市场,其产品有种类繁多的替代品或近似品,消费者可以采取“退出购买”、转向其他竞争者的策略来制裁某一企业的不法行为。市场一交易是企业的生命线,“退出购买”的策略一旦从个体延及群体,无异于颠覆企业的成本—收益对比关系,甚至有可能宣告企业的终结。在商品并非匮乏的年代,权力要件也不难满足。因此,问题的关键就在于信息是否流动畅通和分布均匀。信息的记录与集中发布并不必然意味着符合前述的信息要件,在中国存在食品质量信息定期发布制度的前提下,根据中央电视台的调查,仍然有高达86.7%的被调查者认为解决食品安全问题应当“加大对违法企业曝光力度”——超过选择“重典治乱,加强相关法规力度”和“加强生产者教育和自律”的被调查者比例将近5个百分点(82.1%),超过选择“相关部门加强监管”的比例则高达近19个百分点(67.9%),<sup>②</sup>可见绝大部分消费者认为自己尚处于“不知情”的境地,公共执法主体对既有违法信息的处理未能与消费者的信息结构成功对接,未能成为消费决策的有效参数,导致传播失败。缺乏必备的“知情”,声誉罚的威慑力自然无从谈起。

循此不难发现,声誉的信息基础远比单一的食品安全信用记录——发布要复杂得多,它不仅是信息的汇总和集中发布,更是一个涵盖信息生产—分级—披露—传播—反馈的系统性范畴。应当改变单向的信息发送模式,采取整体主义立场,围绕计划推行的食品安全信用档案,以相关信息是否真正成为消费者信息结构的一部分、是否真正发挥消费决策的指引作用为检验标准,建立一个从信息生产直至信息反馈的信用制度系统,促使违法信息在公众中高效流动,为消费者启动声誉罚提供坚实的基础。

### 三、信息基础：食品安全信用的制度构造

声誉的信息基础建设需要整体主义的视角,如果以信用档案为核心,构想中的食品安全信用制度能够对信息生产—分级—披露—传播—反馈全程整合,那么其将成为一个有效的信息基础。在这个意义上,一个系统性的食品安全信用的制度构造应当从以下几个层面展开。

#### (一) 实施均一化的信用评级标准

按照《食品安全法》的立法目标,各地监管部门将建立面向所辖区域的公共信

<sup>①</sup> Robert C. Ellickson, *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Cambridge and London: Harvard University Press, 1991, pp.178-180.

<sup>②</sup> 《食品安全在行动：中国政策论坛（下）》，中国中央电视台《经济半小时》2011年5月28日实录，<http://jingji.cntv.cn/20110529/100073.shtml>，2012年2月25日。

用信息系统，并在此基础上形成全国食品信用档案管理系统。易言之，中国将出现来自中央—地方不同层级，以及各个不同地区的多个信用信息源。在这种多元格局下，均一化的信用评级标准就显得格外重要。标准是一种重要的符号资源，当符号资源被高度集中，往往意味着人们对某一事物的认知、评价形成了统一的观念，而一个内部共识高的领域则容易建立一个稳定统一的声誉市场。相反，一个领域中的评价标准越多、差异越大，统一的声誉市场就越难产生，声誉就越不稳定。<sup>①</sup>这一规律在日常生活中很常见，比如大学领域的声誉制度有一个广为接受的中心等级制度，即所有的大学都按照类似的标准加以评定。但是，在音乐界，不同的音乐流派（古典音乐、民间音乐、通俗音乐等）有明显不同的标准，形成了多元中心的格局。我们也注意到，大学和职业的声誉等级结构有着明显的稳定性，多年不变；而流行乐队的声誉则变化极快。<sup>②</sup>因此，作为声誉的信息源，不同的食品信用信息系统必须采取同一评级标准，不能出现诸如在甲地为高信用等级、而在乙地得到低信用评价的矛盾现象，否则，当全国性的公共信用信息平台投入运行、各地用户实现跨系统数据查询和共享之时，此类矛盾现象就会在消费者中便利地流传开来，导致其认知混乱、无所适从，声誉机制失却最基本的信息参照。在相当多企业的产品都已进入全国性流通领域的今天，这一问题尤其突出。

由监管机构提供食品安全信用信息，应该说是一项效率型的举措：如果信息可以被一部分人以相对更低的监督成本察觉到，由这部分人提供信息无疑会是更优的选择，<sup>③</sup> 专业技术优势和信息处理能力决定了监管机构应当在声誉机制的信息基础上扮演一个积极的角色。但是，声誉的要义在于有清晰的分级制度作为支撑，如果忽略了评级标准均一化——例如我国食品安全标准体系曾经存在的“多中心格局”，那么尽管《食品安全法》对于安全信用档案的立法原意是借助监管机构的信息优势，来对企业的食品安全义务履行状况进行优劣界分，评判的不确定性仍然会消解食品安全信用档案的区分功能，使之无法对企业的信用层次给出准确的公共评价，无法在公众的认知中形成稳定的等级结构；同时监管机构的信息优势也失去了应有的意义。可以说，缺乏均一的标准，用意良好的信用档案制度设想非但不能为消费者的判断、决策提供可靠的安全指引，反而使得当前的食品市场信息更为杂乱，建构声誉机制之信息基础的预期也因此落空。

信用评级标准的统一，也是一个均衡、协调各方利益的公平博弈过程，其必须建立在有效的协商机制之上，确保食品安全所关涉的利益相关者的各自诉求能够被

① 周雪光：《组织社会学十讲》，第 272—274 页。

② 周雪光：《组织社会学十讲》，第 252 页。

③ Armen A. Alchian and Harold Demsetz, "Production, Information Costs and Economic Organization," *The American Economic Review*, vol. 62, no.5 (December 1972), p. 792.

充分表达,不同声音能够被认真倾听。否则,缺乏多元对话的信用标准统一很容易异化成某一部门、利益集团的“一言堂”,失去了保护消费者的应有之义。协商机制的构建应当着眼于以下几个关键性维度。

首先,设立统一的交流协调机构。具有高度权威的协调机构是消除歧见、达成共识的有力杠杆,这是不少国家在食品安全治理中的有效制度安排。颇为典型的是英国设立于1978年的地方当局贸易标准协调机构(Local Authorities Coordinating Body on Trading Standards,即LACOTS),该机构是相关组织为了协调在各地方层面展开的工作而建立的中心部门,主要目的在于为该国企业解决所遭遇的分歧、差异提供论坛,并为企业在他国遇到的问题提供考量方案之要点。<sup>①</sup>在中国的制度实践中,考虑到权威性和决策层级,可由国务院食品安全办公室担任中心协调职能,为有效沟通奠定组织基础。

其次,确定利益相关者参与为全程性权利。统一信用评级标准关涉多个阶段,包括信息调研、草案公布、意见征集、质询反馈等,构成环环相续的程序链条。如果利益相关者只能选择性地参与其中,进入一个或者若干环节而非全部,他们的信息仍然不充分,知情权与表达权仍然不完整,无法影响与己紧密相关的权利义务配置。这一点在食品安全治理卓有成效的英国也不乏前车之鉴。承担公私部门合作规制、融合政府监管和利益团体协商的“规制影响评估”(Regulatory Impact Assessment,即RIA),就常常被认为进入决策程序太迟,以至无法对法律颁布产生显著影响。<sup>②</sup>

再次,规定消费者团体、产业部门的法定参与主体资格。信用评级标准的均一化主要影响两类利益,一为消费者的安全利益,一为生产者/销售者的经济利益。两大利益如何达致公平、合理的均衡点,既有效保护消费者食品安全,又为食品行业技术升级提供充分激励、推动行业发展转型,是统一信用标准能否成功的关键所在。在这个意义上,应当合理借鉴域外行之有效的制度实践,在拟议的《〈食品安全法〉实施办法》中明确规定消费者团体、产业部门的法定参与资格,确保“沟通理性”的实现。(1)消费者团体参与。在欧盟层面,由于1996年以来的牛绵状脑病引发席卷全欧洲的食品安全风险,消费者对于食品信任一度急剧下跌。而其之所以能够在较短的时间内恢复消费者信心,关键之一在于消费者(通常以消费者保护机构的形式)对于政策决定过程的积极参与:消费者的主体资格得到了欧盟委员会的明确认可,

<sup>①</sup> David Jukes, "Regulation and Enforcement of Food Safety in the UK," *Food Policy*, vol. 18, no. 2 (April 1993), p. 140.

<sup>②</sup> Marian Garcia Martinez, Andrew Fearn, Julie A. Caswell and Spencer Henson, "Co-Regulation as a Possible Model for Food Safety Governance: Opportunities for Public-Private Partnerships," *Food Policy*, vol. 32, no. 3 (June 2007), p. 304.

消费者参与作为指导欧盟委员会提出建议的五项核心原则之一得以确立下来。<sup>①</sup> 在这个意义上，消费者保护机构的策略能够覆盖制度安排，而这一制度安排中消费者协会也成为有影响力的组织参与者。<sup>②</sup> 作为欧盟成员国之一，英国的制度创新尤其具有参照意义。2000年成立的食品标准机构（Food Standards Agency，即FSA）下设消费者委员会，作为在FSA中承认消费者利益的形式，直接代表消费者的利益和诉求。由此消费者不再仅仅是作为组织行动的接收端，而是作为一类社会角色、凭借本身的权利被整合进入制度结构，具有了明确的决策参与职能。<sup>③</sup>（2）产业部门参与。产业部门作为统一信用标准的决策程序参与者，不仅能够为监管部门提供关于遵循规制的成本信息，更重要的是，一些企业为了树立品牌形象，塑造良好的质量声誉，会在标准的设定上采取“力争上游”的原则，提出比公共标准更为严格的私人标准。这种“争先”的行动有助于评级标准及时优化升级，是对于消费者安全更具有能动性的保护。此时，其在标准决策程序中的参与就是一个转化机制，使得更优的私人标准有可能上升为统一的公共标准。加拿大在这一方面的经验别具特色，即便与英美等国相较也是非常独特的：通过产业主体参与制定程序，一个官方正式的转化机制得以建立，私人标准在其中获得校验和承认，追溯到原料源头的“农场一级食品安全计划”也由此成为监管部门监督食品安全绩效的可行手段。<sup>④</sup>

## （二）信用记录、披露应当易懂、清晰、可靠

其一，按照共享程度的高低，信息可分为专业型与常识型两类。所谓专业型信息，是具有自己独特的范畴、定义、方法，对其正确解码必须具备达到临界点的知识存量和相关参照系，共享程度较低的信息。由是观之，当前的食品安全监管多采用“专业型信息”的发布模式。比如，各级工商行政管理机关对流通领域各类食品质量的监测结果定期公示，一般使用“苯甲酸、甜蜜素、山梨酸钾、脱氢乙酸钠、菌落总数”等专业术语来表述食品检测情况。这种模式对于大多数普通消费者来说，

- ① Bente Halkier and Lotte Holm, "Shifting Responsibilities for Food Safety in Europe: An Introduction," *Appetite*, vol. 47, no.2 (September 2006), pp.127,128. 欧盟五项核心原则是：清晰界定食品链中利益相关者的角色和责任；饲料、食物及其成分的可追溯性；食品政策的透明性；食品安全政策必须以风险分析为基础（风险管理决策中运用预防性原则）；消费者积极参与食品安全政策。
- ② Bente Halkier and Lotte Holm, "Shifting Responsibilities for Food Safety in Europe: An Introduction," p. 130.
- ③ Corinne Wales, Mark Harvey and Alan Warde, "Recuperating from BSE: The Shifting UK Institutional Basis for Trust in Food," *Appetite*, vol. 47, no.2 (September 2006), p.191.
- ④ Marian Garcia Martinez, Andrew Fearne, Julie A. Caswell and Spencer Henson, "Co-Regulation as a Possible Model for Food Safety Governance: Opportunities for Public-Private Partnerships," p.311.

如果没有恰当的注解和说明,他们的信息接收成本必定十分高昂。因为从知识社会学的规律看,能否正确理解某一信息,能否对之正确解码,关键取决于对问题的熟悉程度,<sup>①</sup>而熟悉程度又是由个体的信息存量 and 知识结构决定的,在分工程度日益深化的现代社会,专业化已经成了重要的无知之源,大部分公众对于自己职业知识以外的其他信息都存在一定的认知盲点。相关的报道也证实了这一点:对于糖果、糕点生产中常用的、并且基本上在所有包装的成分说明上均有标示的“山梨酸钾、脱氢乙酸钠”(即通常所说的防腐剂),普通消费者也无法确知,最多只能大致猜测。<sup>②</sup>

由于分工造成的知识结构差异,公众与监管机构对食品安全信息的敏感度是不同的。在关于日常监督检查结果、违法行为查处等信用信息的记录、披露过程中,应当避免过度专业化,对专业术语加以必要的常识性说明,使得安全信用信息能够以较低的解码成本被普通消费者所理解,为声誉机制的信息获得提供应有的认知保障。

其二,依照《食品安全法》第79条的要求,记录违法行为查处是信用档案的重要功能之一,而违法行为又可以按照危害程度不同区分成多种类型,这就要求信用记录、披露必须对查处的企业违法行为定性准确、表述清晰。笼统模糊的信息将混淆不同危害程度的违法行为之间的界限,异化声誉机制,大大削弱其边际威慑力。

在很多情形下,企业面临多种违法可能:标签/包装不合格,成分的实际含量超出/低于标示数值,添加有毒有害物质,等等。这些行为的危害具有本质差别,不同行为应当对应不同严厉程度的惩罚。当各类情形不加区分地一概以“不合格产品”笼统记录并发布之时,消费者的反应是相同的——为安全起见,都以“拒绝购买”作为应对,尤其是在食品安全形势严峻的情形下,他们不可能、也没有足够的动力进一步探究这些“不合格产品”的违法差别何在,2006年的“雅士利奶粉事件”即是明证。<sup>③</sup>如此一来,对具有潜在违法可能性的企业而言,“大违法”与“小违法”都一

① 参见理查德·A.波斯纳:《超越法律》,第588页。

② 参见韩毅、任君:《重庆市民3年前购买月饼至今未变质》,2011年7月5日, [http://news.xinhuanet.com/food/2011-07/05/c\\_121623327.htm](http://news.xinhuanet.com/food/2011-07/05/c_121623327.htm),2012年2月23日。

③ 在2006年“雅士利奶粉事件”中,雅士利2006年3月8日批次生产的400g袋装中老年奶粉中铁、维生素B1含量超过标示值,且标签不合格(但质量符合国家强制标准),在被国家工商总局宣布为十大“不合格奶粉”之一后,各大卖场纷纷将其撤市、下架,甚至雅士利其他品牌的产品——如婴幼儿奶粉也未能幸免。大部分受访的消费者都表示拒绝购买该品牌下的任何奶粉,但是并不清楚企业的具体违法原因。(参见欧志葵:《雅士利奶粉事件曝光 凸现警示信息发布缺陷》,2006年9月7日, <http://finance.sina.com.cn/review/20060907/10022893303.shtml>,2012年2月23日)对此,有学者指出另一可行对策:诸如标签不合格之类的较轻违法行为无需公示,以防不必要的恐慌。(参见应飞虎、涂永前:《公共规制中的信息工具》,《中国社会科学》2010年第4期)笔者认为,在对违法性质等级给出准确的认定操作标准之前,以清晰的违法事实表述来避免威慑过度,也不失为一种预防措施。

样，在公众的声誉认定上没有区分，都会招致市场驱逐式的严厉惩罚。如果前者比后者获得更多利益，其势必选择危害较大的行为而非危害较小的行为，从而消除有效惩罚的边际威慑力——一种使潜在违法者以较轻的违法活动替代较重的违法活动的激励，<sup>①</sup> 诱发更多具有更大危害性的违法（甚至犯罪）行为，扭曲声誉机制的威慑功能。

基于执法资源颇为紧张，即使无法完全阻却企业的所有违法行为，能够激励其只是从事轻微危害的行为——比如标签不合格，而非严重危害社会的活动——比如添加有毒有害化合物，同样是相当可观的执法绩效。声誉机制威慑功能的扭曲无异于浪费稀缺的执法资源，减损执法效率，意在促进消费者“知情”的举措本不该产生与优化执法相抵触的消极后果。我们在安全信用的建构过程中，应当记取“雅士利奶粉事件”的有益警示，注意避免这种未曾预期的“制度之失”。

其三，除了日常监督检查结果、违法行为查处之外，信用档案还可以包括披露新闻媒体舆论监督的相关信息。<sup>②</sup> 新闻监督纳入食品安全信用体系，极大地丰富了消费者的信息源，有助于促使声誉的信息基础更加全面、完备。不过，信息来源更加丰富的背后，隐藏的信息失真的风险也随之增加。对于媒体报道的企业食品安全事件，在信用档案予以记录、披露之前应当由发布主体经法定的调查程序进行核实，确保信息的可靠性。

大众传媒讲求的是信息传播，新鲜性、时效性是媒体传播活动的核心目标之一，而食品安全本身涉及诸多专业判断标准，媒体本身并非专家，在“赶发新闻”的时间压力下，对于技术概念、数值标示等难免会出现表述偏误。比如，“啤酒生产过程中使用甲醛”被简化报道为“啤酒含有甲醛”，以至于一时间消费者“谈啤色变”，以为啤酒成品中含有甲醛，国外市场也纷纷抵制中国啤酒。比报道偏误更糟糕的是报道失实。为了第一时间吸引读者注意力，某些媒体甚至在完全未经调查的情况下就对“纸箱馅包子”、“红药水西瓜”抢先报道，结果经查实，这些都是自编自导的、彻头彻尾的假新闻。<sup>③</sup> 不难想见，没有设置核实程序予以把关，失误、失实的新闻信息记入信用档案并向公众披露后势必引发消费恐慌，导致企业遭遇不公正的市场惩罚。

对于声誉惩罚失误，即便是食品安全法治状况较为理想的欧盟国家——典型的诸如德国，也更注重由当局通过支付补偿进行事后救济，<sup>④</sup> 少有事前的预防机制。

① 参见理查德·A. 波斯纳：《法律的经济分析》，第296页；A. Mitchell Polinsky and Steven Shavell, “The Economic Theory of Public Enforcement of Law,” *Journal of Economic Literature*, vol. 38, no.1 (March 2000), p. 63.

② 聂国春：《什么是食品安全信用档案》，《中国消费者报》2009年10月19日，第A02版。

③ 曾理、叶慧珏：《尴尬的食品安全报道——从不规范的媒体行为到不健全的信息传播体系》，《新闻记者》2008年第1期。

④ Thorsten Lenz, “Lack of Clarity: Changing Roles and Responsibilities in the German Food System,” *Appetite*, vol. 47, no.2 (September 2006), p.158.

但是声誉罚的严厉不仅体现在当下,更延及未来,企业声誉一旦损坏,在很长一段时间内都难以修复。无论是为有效惩罚违法企业,还是公平保护守法企业,声誉机制都必须保证信息基础的可靠性。在这个意义上,核实程序必定是新闻媒体参与食品安全信用建设的有机组成部分,必须“未雨绸缪”,借助事先核查机制将守法企业被“误伤”的可能性降到最低。

### (三) 拓展信息流动渠道,实现有效传播

当信息负荷过量时,人们的信息接收往往具有强烈的路径依赖特点,他们总是选择自己最常用、最习惯的接收模式,把注意力更多地分配在常用渠道承载的信息上。因此,信息发布就存在一个是否满足有效传播的重要问题。如果信息仅仅只是完成了向外发送,而并未能够在接收者的常用渠道流动,他们将不会把有限的注意力分配于此,导致无效传播。概言之,人们对信息的关注、接收是选择性的,他们的反应契合注意力经济学的逻辑:信息被关注、接收的程度与流动渠道密切相关。

当前,我国已经存在诸如食品质量监测结果定期公示的信息发布活动,从功能上看,应当既能够使得消费者“知情”,也能够以“公之于众”给予生产者相当的警示和威慑——因为消费者知悉之后,随之而来的将是严厉的市场驱逐。但是,正如国家质检总局指出的那样:“几乎每一个案件,都有生产者故意违法违规的问题”,<sup>①</sup>违法者显然是自恃“消费者还是不知情”而无所顾忌,高达86.7%的受访者认为“应加大对违法企业的曝光力度”也恰恰说明,既有的信息发布尚未实现有效传播的目标。在发布模式的选择上,现有的食品安全信息公示一般采用职能部门的专业网站作为信息流动渠道,诸如质检系统、工商系统的官方网站等等。这类惯用的发布模式在不少国家都未能引起足够的警醒:以加拿大食品检验局(Canadian Food Inspection Agency,即CFIA)为例,如果成功进行了一桩食品安全检控,CFIA也只是发布新闻稿,将细节公布在其官方网站上。<sup>②</sup>但是当前的问题在于,现代职业活动的集约化和分工程度大大增加,人们的精力更多地被约束在职业范围内,在各种信息潮令人目不暇接之际,路径依赖就会起作用:自己熟知的、本职业/专业的信息渠道,或者是大众型、常识型的信息载体总是更受青睐,职业/专业之外的其他专门性信息流动则很难引起普通公众的足够关注,尽管信息已经向外发送,却仍然未能进入受众的认知结构,消费者仍然处于“不知情”的状态。

<sup>①</sup> 《食品安全在行动:中国政策论坛(下)》,中国中央电视台《经济半小时》2011年5月28日实录,<http://jingji.cntv.cn/20110529/100073.shtml>,2012年2月25日。

<sup>②</sup> Marian Garcia Martinez, Andrew Fearn, Julie A. Caswell and Spencer Henson, “Co-Regulation as a Possible Model for Food Safety Governance: Opportunities for Public-Private Partnerships,” p.310.



如果信息的接收需要人们特意改变自己的浏览、阅读等信息获取习惯，则无异于从一开始就埋下了传播失败的种子。食品安全信用构设应当避免信息渠道过窄的缺陷，注意使所选传播模式契合消费者的认知规律，在现有的专业性媒体之外，还应当选择大部分消费者最经常接触的媒介，进一步扩大信息流动渠道。全国性的信用信息发布，可以考虑与譬如新浪、搜狐、网易等具有稳定、巨大访问量的门户网站进行发布合作；对地方性信息而言，则可以考虑选择具有区域重大影响力和知名度的媒体——比如当地主要的晚报、时报等——实行同步传播。根据可得性、易接近性原则，还可以参照美、加、英等国的做法，将检查结果直接张贴在经营场所外，便于消费者知悉。这种“门板得分”的惩罚对于需要维持丰厚品牌资本的大型食品零售商、供应商具有最为强烈市场影响。<sup>①</sup> 借助这类共享程度很高的公共通道，大多数普通公众能够快速获取安全信用信息，迅速形成社会共识和集体记忆，进而及时启动大规模的声誉罚。

信息必须能够与接收者的行为选择具有实质关联，否则“那就只是信息发布者的独白”，<sup>②</sup> 而“信息独白”无异于信息闲置和执法资源的浪费。信用信息主要来自于食品安全监管，这是一项资源耗费密集型的活动，可以说，信息的生产成本为数不菲。在当前执法资源相当紧张的条件下，以有效传播为目标，注重最大限度为消费者所知晓来变革流动模式，意味着提升了信息的使用效率，其实是一种虽不直接、但是相当重要的提高执法绩效的考量。从整体主义的视角看，这一考量已经超越安全信用制度本身，对于全局性的食品安全治理目标也具备了积极的意义。

#### （四）建立健全的反馈—监督机制

如果企业具有不良信用记录，不仅按照《食品安全法》第79条的规定将增加被监督检查的频次，更重要的是将被取消未来无数个交易机会，丧失可观的收入流；倘若企业被认定为长期信用良好，则会获得相应的宣传、支持和表彰，这种褒扬有助于塑造企业的公共形象，使之获得由于“好名声”带来的价格溢价。<sup>③</sup> 借助奖惩功能，安全信用制度必定对企业的生产经营产生深刻影响，因此其实施将是一个重要的利益再分配过程。

当关涉利益分配的权力行使没有利益相关者的反馈，缺乏监督机制，这里就存在一种既无效率、更不公平的垄断。企业信用认定过程不可观察，也无从评价，本

① Marian Garcia Martinez, Andrew Fearne, Julie A. Caswell and Spencer Henson, “Co-Regulation as a Possible Model for Food Safety Governance: Opportunities for Public-Private Partnerships,” p. 308.

② 金自宁：《作为风险规制工具的信息交流：以环境行政中的 TRI 为例》，《中外法学》2010 年第 3 期。

③ Carl Shapiro, “Premiums for High Quality Products as Returns to Reputation,” *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, no. 4 (November 1983), p. 659.

属于“公共物品”的信用信息变成了监管者可以操控的“私人信息”，其可以借助选择性地公布违法信息，或者是对违法行为的查处畸轻畸重，抑或是任意分配宣传/表彰等机会，寻求非法的信息租金。

没有健全的反馈—监督机制，信用制度不仅不完备，而且有可能走向异化。应当建立由所辖区域公众、消费者协会、上级主管部门三方共同组成的监督体系，定期对食品安全信用制度的运行情况进行公开反馈与评判。在设计细节上，可以采用绩效记分卡，设置概括性的评价指标、分析项目并在记分卡上一一列明，做出对应于信用信息生产—分级—披露—传播各环节的摘要统计，由参与各方分别给出相应分值，最后形成加权平均值并赋予考评等级。易言之，反馈—监督的功能在于为声誉机制的信息提供者——负责食品安全信用建设的监管主体——也建立一个执法信誉评价体系，使其执法行为同样要接受公共评判，同样要受到来自社会大众的声誉约束。对信用发布者的信誉管理，同样是声誉机制建设不可或缺的重要内容。

特别需要指出的是，这种信誉管理是以消费者为中心的公众导向型，而非常规的科层导向型。普通消费者参与反馈—监督机制，是一个将原本分散的市场力量予以组织化的过程。从集体行动逻辑来讲，作为食品安全信用信息的需求方，消费者的组织程度越高，对于信息质量的要求就越高，对于监管主体施加的外部推动力也越强，基于信用信息的社会声誉也越容易形成。在即将展开的制度设计中，尤其需要注意发挥消费者的组织化力量，以经济、俭省的方式推进声誉机制建设。

#### 四、食品安全的社会治理之道

资源约束是任何类型的公共执法都无法回避的现实挑战。要支撑一个职业阶层的公共执法活动，任何社会都要有一定的经济剩余，<sup>①</sup>并通过税收收入和分配转化为法律实施的资源基础。当囿于物质技术水平而无法获得足够支持时，各种社会力量就会充当公共执法的替代或补充。在社会发展早期，并没有严格意义上的公共执法，很多法律的实施都由私人来进行——“在好几个世纪中，英国议会和市政当局（包括私人公司和个人）曾为查获违法者和对其定罪支付补助。在违法行为被处以罚金的情况下，罚金就在英王和私人实施者之间分割。在此不存在任何公诉人，而且警察也只是在名义上是公共的”。<sup>②</sup>进入现代社会，执法成本仍然是各国都存在的普

① 理查德·A. 波斯纳：《超越法律》，第371页。

② 理查德·A. 波斯纳：《法律的经济分析》，第780页。

适性问题，基于成本压力，现代执法体制相继发展出了自我报告、<sup>①</sup> 悬赏举报等制度因应。前者通过减轻处罚激励违法者主动披露信息，后者借助物质奖励促使旁观者/知情者为执法主体提供信息，目的都是充分利用各种可能的社会因素以应对法律实施的成本负担，在既有的资源水平下实现执法绩效最优。

声誉机制在食品安全治理中的适用，恰恰应和了执法历史发展所蕴含的成本逻辑，是一种以社会力量推进执法优化的治理之道。当前应如何改进食品安全的公共执法？从主管部门到专家学者，再到普通公众，大都提出“严厉执法”、“重典治乱”作为对策回应，或者强调改革“多部门共管”的管理体制。显然，这些考量对于促进食品安全监管均具有积极的借鉴意义，但是基于目前相当稀缺的执法资源，如果一种制度构想既可以及时缓解监管机构的执法负荷，更可以借助无处不在的社会之力强化惩罚的威慑、充分发挥对潜在违法行为的阻吓作用，那么它同样是一种辅助公共执法的可行选择。通过无数消费者的“用脚投票”，声誉机制深入作用于企业的长期收入流，深刻影响其利益核心，其威慑效应远非“提高数额若干倍”一类的罚款规制可比。可以说，它充分结合了公共执法主体的专业信息优势和众多消费者的市场惩罚优势，有效促使企业放弃潜在的违法行为，在相当程度上分担了监管机构的执法负担，是一种讲求效率的社会治理形式。其实从阻吓功能来看，声誉机制也正是一种对“重典治乱”颇有实践意义、成本颇为俭省的制度呼应。不难预期，只要“在违法行为众多而导致公共机构执法压力过大或执法资源严重缺乏的情形下，就会产生对这种制度的大幅需求”。<sup>②</sup>

任何治理活动都是一个系统性工程，食品安全治理亦然。倘若秉持“监管中心主义”立场，仅仅着眼于监管机构本身来进行制度设计，那么这种单一的视角很容易遮蔽关于潜在的违法行为何以被有效阻吓的重要知识、遮蔽了同样可以发挥积极治理作用的各种社会力量——特别是最终决定企业生命的普通消费者，实际上仍然无法突破执法资源严重不足的现实瓶颈，仍然没有解决执法负荷的“无法承受之重”。在这个意义上，依托安全信用构筑的信息基础，以声誉机制为切入点，及时把“社会治理”从《食品安全法》的语词形式，转化为有效聚合消费者、社会组织、行业团体、监管机构的制度实践，必将为执法优化找寻到一个可行的突破点，为破解当前的食品安全监管困境打开一片崭新的视野。

〔责任编辑：刘 鹏 责任编辑：张芝梅〕

① Robert Innes, "Self-Reporting in Optimal Law Enforcement When Violators Have Heterogeneous Probabilities of Apprehension," *Journal of Legal Studies*, vol. 29, no. 1 (January 2000), p. 287.

② 应飞虎、涂永前：《公共规制中的信息工具》，《中国社会科学》2010年第4期。