

食品安全信息公开风险反向评估模式研究

杨晓波 吴晓露¹

【摘要】：在食品安全的国家风险治理体系中，信息公开被锚定为其重要的内生属性和矫正要素。社会公众对于食品安全信息公开的风险反馈结果，会显著影响食品安全信息公开法律制度的实施效果。基于“问题导向”建构的食品安全信息公开风险反向评估模式，以社会公众为风险评估的共同发起者、推动者和使用者。在此模式中，指标体系中的“问题清单”紧密围绕公众的个人认知和行为体验展开，提供食品安全信息公开法治需求的真实信息，激活公众的有效参与。同时，该模式侧重于公众理性的培育，促进多元价值观的融合和法治本土基础的生长，致力于真正落实食品安全的“社会共治”环节。

【关键词】：食品安全 信息公开 风险反向评估模式 社会共治

在推进食品安全领域国家治理体系和治理能力现代化的过程中，食品安全信息公开法律制度的设计十分重要。一旦维持食品安全信息公开的公众认知环境和法律实践反馈缺失，食品安全风险将会持续处于不稳定或者不可预期的中间状态，进而可能转变为“实体风险”。食品安全信息的有效获取，是公众感知食品安全风险的基本保障，也是其判断政府监管效果的主要依据。一旦社会公众无法搜寻到具有感知有用性(perceived usefulness)的食品安全信息获取渠道，他们在食品消费中的“消费安全感”¹便得不到保证。然而，当前的食品安全信息公开法定渠道因为缺乏真正的公众参与，未能达到公众认知基础和执法认可度的预期。²如何建立一个科学的食品安全信息公开风险评估模式，是切实提升食品安全信息公开风险治理能力的一个关键点。

一、食品安全信息公开风险评估之现实困境

2015年修订完成的《食品安全法》第3条明确规定了食品安全工作风险管理社会共治的原则，确立了我国食品安全信息公开的社会共治理念。2019年的《政府信息公开条例》《食品安全法实施条例》、2018年的《食品药品安全监管信息公开管理办法》和《食品安全法》一起，构成了我国当前的食品安全信息公开法律制度。但其具体的制度设定，依然为一种单向的、应急性质的信息公开机制，在风险评估中缺乏真正的公众参与，“社会共治原则”无法落地实现。结合以浙江省杭州市为研究样本进行的前期区域性社会调查结果，³我们认为我国食品安全信息公开风险评估的现实困境体现在以下四个方面。

(一)信息公开法定路径的政府认知偏差

从现有的法律规则分析，食品安全信息公开的路径分为三类：第一类是行政主管部门利用政府或者部门的门户网站、社交媒体账号等官方途径主动公开相关信息。在《政府信息公开条例》《食品药品安全监管信息公开管理办法》中都要求各食品安全监管部门加强信息化建设、利用官网主动发布食品安全信息。⁴第二类为行政主管部门借助其他报刊、广播、电视、互联网媒体等第三方媒体公开食品安全信息，以加大公众对信息的知晓范围。⁵第三类为食品生产经营者依法在店堂等场所、网络经营主页面等公示相关信息。

其中，第一类路径的利用率最高，比如国家市场监督管理总局和各地方市场监管局在门户网站“通报通告”栏目中公开食品抽检信息，各级市场监管局通过微信公众号发送推文。同时，随着国家企业信用信息公示系统和中国市场监管行政处罚文书网的运行，食品安全信息全国统一平台已经初步成型。不过，除了市场监管部门自己的门户网站更新较快外，普遍存在信息更新滞后的

¹基金项目：浙江省哲学社会科学规划课题“基于风险治理反馈机制的食品安全信息公开法律制度研究”(21NDJC089YB)的阶段性研究成果

问题。因为行政执法结果的新闻价值较低，政府主管机关对第二类路径即第三方媒体的利用比较有限。而第三类路径的公开主体为食品生产经营者，而非行政主管部门。

然而社会调查显示，在社会公众对目前所有食品安全信息公开渠道的选择上，政府主管部门的官方渠道所占比例并不理想。行政主管部门利用率最高的政府门户网站在实践中为公众所信任和接受的程度并不高，仅占五成；相比之下，非官方渠道的认可度和接受度却超过 60%。这一结果意味着，社会公众获取食品安全信息在路径上存在障碍，大多数人不知道、不愿意或者不容易从官方路径获取食品安全信息。对比食品安全信息公开法定路径的制度设定与实践效果之后不难发现，政府主管部门认为有效的信息公开路径在现实中公众知晓度低，其中的偏差将严重影响食品安全信息公开风险评估的有效性。

(二) 风险评估法律主体的制度选择错位

食品安全的风险评估中存在很多不确定性，这种不确定性带来了“风险的主观性”，即不同群体对风险的认知及相应行动方案的选择是不同的。所以，食品安全风险评估是一个充满价值冲突的过程，选择合适的风险评估法律主体至关重要。然而，在这个充满争议且关系到自身切身利益的评估过程中，消费者作为食品安全风险最终的承受主体，仅在风险交流环节被确定为法律主体之一。⁶ 社会公众对食品安全信息风险评估过程的参与度过低，导致其在面临实际的食品安全风险时，会因为既缺乏对专业知识理解、又没有合理的心理预期，而出现强烈的不安全倾向的心理反应。

另一方面，政府主管机关作为目前食品安全信息公开风险评估的主要法律主体，在面对食品安全信息何时公开、如何公开、对谁公开等具体问题时，由于缺乏对社会公众真实预期的了解和把握，陷入了“吃力不讨好”的境地。以浙江省市场监督管理局网站为例，食品安全信息的法定主动公开部分包含“三小”（小餐饮店、食品摊贩登记）、食品抽检、食品消费提示、违法行为查处结果、工作计划等内容。⁷ 但在社会调查中，公众对目前食品安全信息公开关注的重点依次为程序设置、信息内容和公开渠道。相较于结果，社会公众更加关注风险的评估过程和评估依据。据此，政府食品安全信息公开的内容和方法，与社会公众真实需求之间存在明显的不对称，并没有做到“有的放矢”。

因此，食品安全风险评估中迫切需要建立“消解行政主导的评估模式”⁸，加强社会公众作为风险评估法律主体的环节设定，构建真正的食品安全风险多元共治评估主体体系。在此基础上，聚焦公众关注的食品安全信息公开法定程序及内容等核心问题，建构一个能够切实关注社会公众需求和感受的食品安全信息公开风险评估模式，具有重要的现实意义。

(三) 风险评估法律内容的公众理性缺位

《食品药品安全监管信息公开管理办法》中提出，政府主管部门应该积极听取社会公众的意见和建议，建立舆情收集和回应机制来开展政策解读和回应社会关注，同时鼓励通过第三方评估和公众满意度调查等方式了解食品安全信息公开工作的实效。⁹ 但是，各地方食品安全风险评估中，不少评估目标多多少少与地方竞争力、政府政绩挂钩。当食品安全风险评估俨然成为一场“运动”时，便不可避免地出现了指标内容表征主义、功能定位考核主义、评估方法量化主义、程序设置事后主义、立场选择旁观主义等局限性。¹⁰ 这些问题导致现今的食品安全风险评估出现了“评估泡沫”，带来了风险评估目标定位的考核导向虚空，影响了食品安全风险治理的实际效果。

社会公众对食品安全风险的认知过程，分为信息收集、信息解读、信息输出和信息反馈四个阶段。在这四个阶段，尤其是在信息反馈阶段，社会公众作为风险承担者，有资格、也有必要要求法律责任主体对风险信息进行公开、透明和有效的传递。一方面，它将促进公众理性的达成，使公众能够在认知风险、矫正偏见、理解客观事实的基础上形成平衡判断；另一方面，它又会全面展现公众的认知偏好，能够让专家以更加通俗易懂、生动鲜活的方式来传递风险知识。所以，食品安全领域公众理性的培育，才应该是食品安全信息公开风险评估的重要考核指标。

二、“问题导向”的风险反向评估模式之合理性

一切有效的评估机制建构的前提，皆在于正确的目标定位与清晰的对象确定。从当前各地法治评估的实践来看，应以提升主管机关风险治理能力为评估目的，以食品安全信息公开内容的科学性、程序的社会参与度、效果的公信力为评估对象。本文尝试提出建构“问题导向”的食品安全信息公开风险反向评估模式，实现食品安全信息公开法律制度实施的科学性和民主性，助力提升食品安全主管机关的风险治理能力和治理水平。

（一）公众知情权是风险共担的前提

风险社会中食品安全的风险不可能为零，只能被控制在可接受的范围内。如前所述，食品安全风险带有“人为不确定性”，因而风险评估中的可接受范围，除了科学判断之外，必然会受到评估主体主观认知的影响。对于评估主体之一的政府主管部门而言，因为食品安全领域技术进步所带来的不确定性，政府职能应该从“危险消除”转向“全面的风险预防和管理”，即政府应实现从秩序维护型政府向风险管理型政府的转变。¹¹社会公众作为另一个重要的评估主体，会结合其所获取的食品安全信息进行判断，来决定自己愿意承担的食品安全风险的种类和程度。所以，风险共担的前提是风险评估主体的知情权得到充分保障。食品安全领域信息搜寻成本高昂和信息垄断等导致的信息不对称，在客观上必然困扰食品安全风险评估的有效实行。

“问题导向”的评估模式能够让评估效果从形而上学回归现实主义，让法治评估能够真正成为解决法治建设现实问题的有效工具和手段，是由待评估的问题来决定评估内容和方法的情境回应型评估模式。与以往主要定位于“绩效评估”的整体性评价不同，风险反向评估模式从食品安全信息公开法律制度实施所面临的现实问题出发，评价法治建设中的具体实践样态和效果。它更注重食品安全信息公开法律实施过程中所出现的问题是否被解决、减轻或者恶化，以此评价法律实施的改善情况。

传统法律实施评估侧重于法律制度本身，风险反向评估模式更侧重于公众理性的培育，通过多元主体的意见表达和协商沟通机制，促进多元价值观的融合和法治本土基础的生长。法律实施是需要社会认同的，体现为社会公众心理接受和信仰，具有“嵌入式”的特质。“问题导向”的风险反向评估模式，带来了食品安全信息公开法律制度实施评估指标的动态开放性，不仅能够实现立法与法律实施跟踪之间的动态需求，更有助于培育公众理性、提升公众法治水平。保持风险评估机制的社会开放性，有助于对我国食品安全信息公开法律制度的动态运作有真实且全面的认知。

（二）风险反向评估模式的特点

所谓反向评估模式，指的是不以传统的演绎逻辑来建构评估的指标体系，而是以问题为导向，通过归纳分析形成法律实施中存在的问题清单，据此评价法律实施情况。相较于以往的评估模式，“问题导向”的风险反向评估模式具备以下特点。

1. 量化方法、维度和样本的选择更科学

对于饱含人文精神的法治而言，单纯的量化研究方法存在显著的功能性局限。量化分析方法的研究假设了对象的均质性，而法律实施的复杂性和特殊性决定了其难以被单一化计算和度量。同时，以问卷调查方式搜集的样本中，主观因素容易先入为主地影响问卷的设计，从而造成结果的偏颇。因而，在食品安全信息公开法律实施评估机制的建构中，维度的选择、样本的抽取、量化方法的使用过程中，数据不应该是唯一、封闭的评估指标。

法律实施效果出现问题，一般表现在三个方面：实施不足、实施错误和实施变异。风险反向评估模式将系统梳理某一段时间食品安全信息公开法律实施在这三个维度中所暴露的现实问题，结合以数字客观展示为主的“测量”（Measurement）和以客体主观价值认定为主的“评价”（Evaluation），提炼食品安全信息公开法律实施过程中所面临的“问题清单”为指标体系，达到量化测评和定性分析相结合的综合“评估”（Assessment）目的。其中，定量研究侧重于对整体的描述与比较，定性研究则集中于特定

区域、时段、人群甚至是个案的剖析。定性和定量的有机结合，可以使评估中关于样本、维度和量化方法的选择更加科学。

2. 保证公众有效参与的评估程序更开放

当政府主管机关作为法治评估主体时，其公信力往往会因为缺乏公开性和公众参与而受到影响；而第三方作为法治评估主体时，其公信力又会因为资料获取的不全面和评估深度不够而受到影响。如何落实公众参与，保证评估模式中的信度和效度的可检验性，提升食品安全信息公开的中立性和客观性，是评估模式建构的重点。

“法治的唯一源泉和真正基础只能是社会生活本身，而不是国家。”¹² 风险反向评估模式中的问题清单，是在众多实践样态中归纳总结产生的，需要根据法治运行情况进行动态持续更新，这让评估模式具备了更好的系统开放性。其中，社会公众作为法治建设的主体，将通过开放的评估程序正式参与问题清单的梳理，而不再是基于社会宣传目的的旁观性参与。在食品安全信息公开风险反向评估模式中，社会公众是政府主管机关的合作主体，是法治评估的发起者、推动者和使用者。基于风险反向评估模式，社会公众的食品安全法治主体地位和能力将得以恢复，评估结果的有效性和可用性能得以提升，评估的公信力也会得到保证。

3. 关注社会关联因素的公众理性培育更深入

法治运行不能脱离其所存在的社会环境，法律实施效果不能与立法的社会接受能力相割裂。与食品安全信息公开法律制度实施相关的社会关联因素，涉及立法内容的社会认同、与现存法律环境的兼容性、执法对象的行为成本等。这些重要的社会背景原因，极大地影响了食品安全信息公开法律实施的公信力。如果单独对法律制度本身进行评估，不考虑社会关联因素对其的影响，所得出的结论难免过于浅表。我国目前正处于社会转型期，关注转型时期法律实施所面对的特有社会关联因素，不仅可以有效地调整社会关系，还能发现和一定程度地解决深层次的社会矛盾。因而，食品安全信息公开法律制度实施的评估指标体系设计，应该契合社会当下的具体特质。

与我国社会转型相伴随的食品安全法治建设路径是复杂的，也是不断发展变化的，具有独立的发展轨道和特殊的发展问题。目前食品安全信息公开体系内形式服务性与内容垄断性之间所存在的矛盾，要求建立政府理性与公众理性并存的“双重理性公开范式”。“问题导向”的风险反向评估模式，以知情权为逻辑起点，通过社会公众与政府主管部门之间意见的表达和沟通，促进多元利益和价值观的融合，从而促进公共理性的生长。食品安全信息公开法律制度实施的风险反向评估模式，将协助食品安全信息公开法律制度从协商民主到风险民主，实现信息发布渠道和主体间的多层次互谅体系，有利于辅助实现政府风险治理能力的提升。

三、食品安全信息公开风险反向评估模式的基本框架

由前述分析可知，当现代食品安全风险治理遭遇“决策于不确定性之中”¹³时，食品安全信息公开法律制度的有效运作便必须以提升社会公众的认知能力为基础。食品安全信息公开中风险反向评估模式的设计，不仅可以积极反馈食品安全信息方面公众理性培养的实际需求，最大限度地触发信息公开的作用机制，同时还能防止食品安全信息公开风险治理的低效、偏差或异化。但食品安全信息公开风险反向评估模式的构建，并不是短期内依靠制定若干评估指标和指导性规范就可以一蹴而就和一劳永逸的。从风险反向评估模式自身的特性而言，这应该是一个体系化、持续积累和不断更新的过程，是描述性和示例性的动态循环。当然，这并不意味着难以勾勒其线条，我们可以在前述国内外学者的研究积累中，从制度的概念和意义、前提和原则、基础内容等方面来构建食品安全信息公开风险反向评估模式的基本维度。

(一) 食品安全信息公开风险反向评估的概念和意义

《食品安全法》第23条、《食品安全法实施条例》第9条，均要求国家食品安全监督管理部门建立和落实食品安全风险信息交流机制。基于风险和风险感知的特性，有效的风险交流一定不是单向的、仅以实现基础知情权为目标的信息传输。笔者认为，食品安全信息公开风险反向评估应该是食品安全风险交流中不可缺少的一部分，可以将其定义为：国家及地方各级食品监督管理部门就食品安全信息公开过程中所涉风险的各种因素及其认知情况，以社会公众为评估主体，进行及时反馈和完善的過程。

食品安全信息公开风险反向评估不同于简单的食品安全知识宣传和教育，它在强调信息公开的同时还注重信息的收集。这就意味着应该将食品安全信息公开的受众纳入决策过程，把从公众处收集回的信息和意见作为完善信息公开法律制度的依据。所以，虽然食品安全信息公开风险反向评估会采取食品安全信息宣传单、科普展、专题报告、知识竞赛等常见的教育形式，但它的侧重点完全不同。例如，在食品安全知识竞赛中，食品安全教育的目的在于通过试题普及食品安全基本知识，而风险反向评估则会通过开放型试题的设计，来搜集社会公众在某一段时间内对某一类食品安全信息公开情况的评价和意见。

引入食品安全信息公开风险反向评估模式的意义有三个：一是通过国家相关的制度建设来强化信息互动，完善和推动《食品安全法》所要求的食品安全风险治理领域的社会共治；二是通过明确风险反向评估的方式和程序等内容，保证食品安全信息公开的风险评估能够科学、客观、及时、公开；三是突出各法定主体的法律责任，保障落实社会公众在食品安全领域的知情权和参与权，重塑各主体之间的信任关系。

(二) 食品安全信息公开风险反向评估的前提和原则

于食品安全信息公开中设定风险反向评估的初衷，在于帮助利益相关者、消费者和社会公众深入理解食品安全信息公开风险治理决策中的基本科学原则，由此对其所面临的食品安全风险相关事项进行思考，并形成一個理性、客观和平衡的判断。可以说，该模式以提升食品安全风险规制的理性和科学性为目标，用社会共治的制度化来保证平等、沟通和充分的信息披露，从而实现食品安全法所要求的风险交流的合法性。因此，食品安全信息公开风险反向评估需要遵循的前提有：第一，严格审核食品安全信息公开的风险评估和管理过程，这是风险反向评估的基础；第二，反向评估应该符合目标受众的需求，而不是信息公开源的需求；第三，反向评估过程是双向互动的，应该根据反馈意见中的价值和偏好变化来动态调整指标和内容，而不是单向的宣传和灌输。¹⁴

基于此，食品安全信息公开风险反向评估包含三个基本原则：(1)公开性。公开是得到公众信任的关键，是建立信任和信心的基础。食品安全信息公开过程中任何的不确定性(风险)都应该被清楚地传达，让社会公众能够全面且仔细地核实。(2)独立性。从事风险反向评估的法律主体必须具备独立于风险治理决策者、食品从业企业、食品消费者利益之外的特性，其评估结果才更公正，也更值得信赖。(3)及时性。误导性信息没有被及时澄清，是食品安全信息公开产生负面舆情的原因之一。风险反向评估的结果只有被及时传达和反馈，动态闭环才更具有科学性和客观性。

(三) 食品安全信息公开风险反向评估的基本内容

在制度设计上，食品安全信息公开的风险反向评估机制将风险评估与风险管理、风险交流有机结合，致力于提高风险治理水平，既防止专家决定论，也防止民意裹挟危机。(如图1)

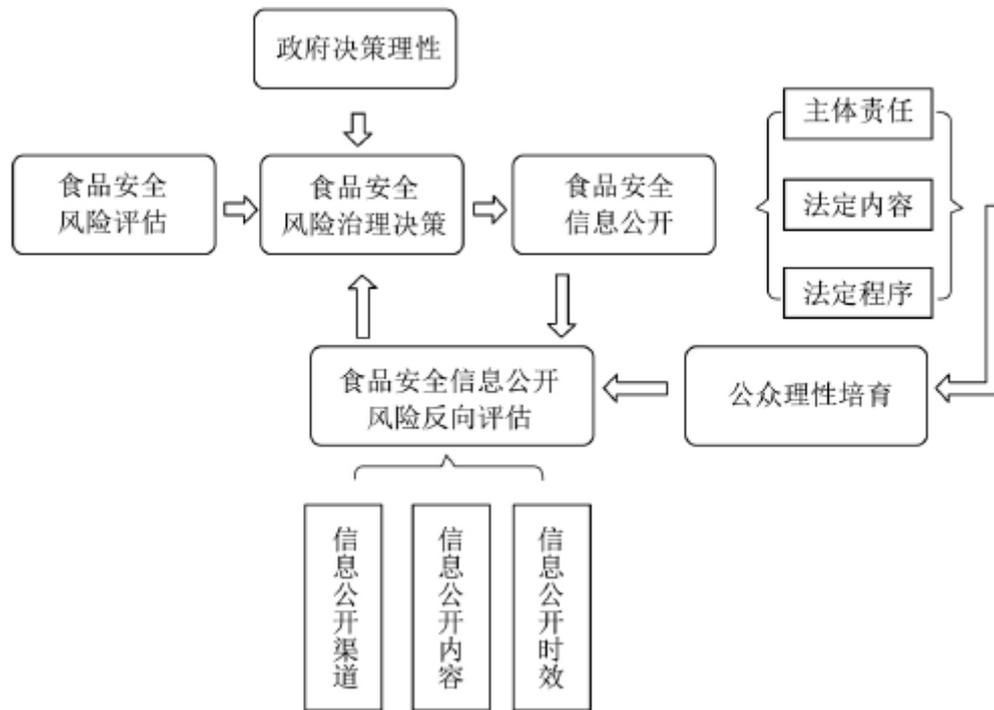


图1 食品安全信息公开风险反向评估制度基本模型

1. 法律主体

各级政府的食品监督管理机构是食品安全信息公开风险评估制度的法律主体，负责在食品安全风险交流的过程中落实信息公开风险反向评估的内容。在《食品安全法》第23条规定的基础上，应该进一步明确各部门在信息公开风险反向评估中的作用，强化县级以上政府食品安全监管部门、食品安全风险评估专家委员会及其技术机构、卫生行政和农业行政等其他有关部门，作为法律主体在信息公开风险反向评估中的职责。考虑到食品安全信息公开的专业性和技术性，应该明确国家食品安全风险评估中心在信息公开风险评估工作中的独立性和科学性。同时还可以借鉴国际成功经验，通过建立包括食品、公共卫生、临床医学、社会学、传播学、管理学、法学等相关领域专家的专家组，对风险反向评估过程进行辅助。

2. 评估对象

梳理目前关于食品安全信息公开的相关法律制度的规定，笔者认为其风险反向评估应该涉及风险监测、食品安全标准、食品生产、食品检验、食品进出口、食品溯源与召回、食品日常监管等领域。具体来说，应该完整包含以下内容：食品安全监督管理法律法规和规章、食品安全日常监督管理信息、食品安全监督抽检和风险监测信息、食品安全事故的应急调查和处理信息、食品安全案件的调查处理结果分析、媒体报道和曝光的食品安全问题、可能误导社会公众的食品安全信息、食品安全科普宣传信息、食品安全风险认知公众调查分析等。

从信息公开作用机制的角度来说，食品安全信息公开法律制度的实施，应该保证符合三个方面的要求：信息受众能够有效接收信息、准确理解含义、调整自身行为并做出预判性的行为反应。其中，信息的有效接收受公开途径和公开时间两个要素的制约，公开途径决定了信息搜寻的难度，而公开时间则决定着信息的“新鲜度”。信息被准确理解受内容、呈现形式和语言表达三个要素影响，在专业科学表述的严谨性和通俗易懂的普及性之间的平衡尤为重要，即尽量降低信息被误解的可能性。对信息的反应和利用程度则受自身权益关联度和信息新旧程度两个要素的影响，大多数人只有在感受到风险危及自身权益的时候才会更关

注相关信息并采取行动，要防止重要信息在隐性阶段被漠视。因此，食品安全风险反向评估模式中的“问题清单”，应该围绕这些重要的影响因子来构建量化评估指标，以食品安全信息的公开途径、公开时间、具体内容、公开程度几大社会公众关注的重要模块来设计评估体系(见图1)。

3. 案例评估

作为风险交流的一部分，风险反向评估本身也是信息形成和传播的过程。在食品安全风险交流领域，案例研究被认为是应对风险复杂性、确定最佳交流方式的有效途径。它善于界定和独立分析个别情况，让研究者能够更全面地了解信息的形成、感知、接受、反应过程，为调查现实生活环境内的复杂现象提供了一种有效的实证方法。¹⁵基于此，食品安全信息公开风险反向评估构建的基本面，与其采用穷尽式的规范方法，不如选择具体案例式的反馈描述。

表1 食品安全信息公开风险反向评估内容

食品安全风险内容	信息公开风险等级	食品安全信息公开风险评估			风险感知相关因素	
		渠道	内容	时效	公众关注度	公众认知程度
食品安全风险 具体描述	<ul style="list-style-type: none"> ●高 ●中 ●低 	1. 政府网站 2. 两微一端 3. 政务服务中心 4. 国家企业信用信息公示系统 5. 社区/村公示栏 6. 纸质媒体 7. 广播电视 8. 发布会/听证会 9. 精准推送 10. 入户/现场宣传	<ul style="list-style-type: none"> ●科学性 ●客观性 ●全面性 	及时性	●高●中●低	相关食品安全 知识普及程度

如表1所示，食品安全信息公开风险反向评估的案例中，主要应该包含食品安全风险、信息公开风险、公众认知风险三大块重要议题。其中，纳入评估的“问题清单”应设置以下方面：食品安全危害是什么；公众是否清楚相关风险；由食品安全风险和社会舆论风险综合评定信息公开风险等级；食品安全信息公开过程的合法性、合理性评估。尤其是在信息公开渠道和载体的选择上，根据国家市场监管总局《食品药品监管领域基层政府公开标准指引》的相关规定，目前主要集中于前5项，即政府网站、两微一端、政务服务中心、国家企业信用信息公示系统、社区/村公示栏。¹⁶各类食品安全信息公开的法定渠道是否满足社会公众的实际需求，是否应该做相应的拓宽或者更换，需要食品安全信息公开风险反向评估来进行调查和论证。

4. 评估形式

作为一个互动的过程，相较于风险管理和决策，风险反向评估中社会参与度的落实和提升尤为重要。《食品安全法》第10条、《食品安全法实施条例》第5条强调了食品安全科学常识和法律知识对公众食品安全意识和自我保护意识的作用。公众理性培育是食品安全社会共治的重要目标之一，社会公众通过参与食品安全信息公开的风险反向评估，可以学习掌握食品安全相关知识，提升食品安全风险信息识别能力和判断水平，实现食品安全风险评估的良性循环。食品安全信息公开风险反向评估的形式应该是多种类型的，例如利益相关者对话、社区咨询反馈、互联网投诉建议、常设征求意见座谈会、突发事件论证会和听证会等。

在数字化改革的大背景下，食品安全信息公开的风险反向评估也可以通过数字化平台来完成。以浙江省目前推行的“浙食链”(浙江省食品安全追溯闭环管理系统)和“浙冷链”(浙江省冷链食品闭环管理系统)为例，食品生产经营者应用系统建立电子记录台账采集记录追溯食品信息，消费者可以通过扫描二维码获取食品生产企业信息、产品检验检疫证明等信息，市场监管部

门通过食品追溯系统的应用实现对企业的数字智治。但目前消费终端通过“浙食链”等系统所获取的食品安全信息相对比较简单,如果能在其中嵌入风险反向评估模块来获取社会公众对食品安全信息的具体需求,将有利于推动食品安全信息公开的共治共享,形成监督有力、高效协同的社会共治格局。

四、结论

以“问题导向”建构的食品安全信息公开风险反向评估模式,放弃法治评估以往对精确量化的追求,聚焦于食品安全信息公开法律制度实施中遭遇的实际问题和可以真实改进的空间,以社会公众为风险评估的共同发起者、推动者和使用者,跳出单纯公权力运作的“评估怪圈”。风险评估只有优先服务于社会公众,才能最大限度地增加参与积极性、提升参与效果,避免参与形式与实质效果的断裂。在此模式中,指标体系中的“问题清单”紧密围绕公众的个人认知和行为体验展开,通过提供食品安全信息公开法治需求的真实信息,激活公众的有效参与,食品安全法治的“公众参与”将得到重新诠释。此外,如何继续丰富和完善食品安全信息公开风险反向评估模式的指标和方法,还需要更多的研究和探索。

注释:

1 消费安全感,指的是在消费过程中可能出现的身体、心理以及财务经济方面的危险或风险的预感,以及消费个体在应对处置这些危险或风险时的有力感或无力感,主要表现为确定感和可控制感,它属于公众满意度的重要衡量指标之一。Li C Y, “Persuasive Message on Information System Acceptance:A Theoretical Extension of Elaboration Likelihood Model and Social Influence Theory,” *Computers in Human Behavior*, Vol. 29, No. 1, 2013, pp. 264-275.

2 参见李锐等:《中国食品安全发展报告 2017》,北京大学出版社,2017年,第242页。

3 本次社会调查于2019年至2021年期间开展,分为三个阶段:第一阶段为杭州市拱墅区市场监督管理局主持的“食品安全消费者满意度调查”,采用辖区内入户走访、街头随机访谈等模式填写纸质问卷,共发放问卷2000份,其中有效问卷1763份;第二阶段为杭州市辖区内的“食品安全信息公开情况调查”,采用定点单位访谈、街头随机拦截访谈等模式填写纸质问卷,共发放问卷427份,其中有效问卷380份;第三阶段采用网络问卷填写方式进行补充,共发放问卷90份,其中有效问卷74份。三个阶段合计投放问卷2517份,其中有效问卷2217份。

4 例如《政府信息公开条例》第24条、《食品药品安全监管信息公开管理办法》第13条等。

5 例如《政府信息公开条例》第23条。

6 根据《食品安全法》第5条第3款、第6条第1款、第20条、第22条和第23条的规定,国家卫生行政部门、农业行政部门、食品药品监督管理部门是食品安全风险监测、评估和信息发布的主要部门;县级以上地方人民政府负责食品安全突发事件的应对和信息共享;省级以上人民政府相关部门负责食品安全风险监测和评估信息的通报;国务院食品药品监督管理部门根据食品安全风险评估结果的综合分析,提出食品安全风险警示并向社会公布;县级以上人民政府食品药品监督管理部门和食品安全风险评估专家委员会,组织食品生产经营者、食品检验机构、食品行业协会、消费者协会和新闻媒体等,就食品安全风险信息进行交流沟通。

7 详见浙江省市场监督管理局网站 zjamr.zj.gov.cn,“政府信息公开”——“法定主动公开内容”——“民生信息”版块。

8 付翠莲:《风险治理视阈下食品安全风险评估主体责任重构》,《四川行政学院学报》2019年第5期。

9 《食品药品安全监管信息公开管理办法》第 14、15 条。

10 参见王浩：《论我国法治评估的多元化》，《法制与社会发展》2017 年第 5 期。

11 参见王旭：《论国家在宪法上的风险预防义务》，《法商研究》2019 年第 5 期。

12 苏力：《二十世纪中国的现代化和法治》，《法学研究》1998 年第 1 期。

13 孙颖：《食品安全风险交流的法律制度研究》，中国法制出版社，2017 年，第 229 页。

14 该设定参考了 2015 年欧洲食品安全局“风险交流指南”中的相关描述，转引自沈岿：《食品安全、风险治理与行政法》，北京大学出版社，2018 年，第 102 页。

15 参见塞尔瑙等：《食品安全风险交流方法——以信息为中心》，李强等译，化学工业出版社，2012 年，第 40-45 页。

16 《食品药品监管领域基层政府公开标准指引》（市监办函[2019]1111 号）附件。