

# 少数民族农村地区食品安全监管的 价值、困境与优化

——基于整体性治理的视角

周智博 刘月\*

**【摘要】**少数民族农村地区食品安全监管是基层治理体系中的重要议题。整体性治理模式蕴含着丰富的治理意涵，与民族地区农村食品安全监管有着很强的契合性。当前少数民族农村地区在食品安全监管的法律体系、主体配置以及监管方式上呈现出明显的碎片化面貌。在整体性治理模式的指引下，理应在立法层面树立保障少数民族公民权利的立法理念，积极发挥民族自治地方立法权的统合功能；在组织层面完善政府内部的合作治理网络，加强对社会力量的吸收与培育；在制度层面建立配套的信息共享、全程监管以及文化引导机制，从而最终将民族地区农村食品安全监管融入法治轨道。

**【关键词】**少数民族农村地区；食品安全监管；整体性治理

## 一、问题的提出：一个被忽视的基层治理议题

党的二十大明确提出，“强化食品药品安全监管，健全生物安全监管预警防控体系”<sup>①</sup>。我国作为一个统一的多民族国家，少数民族农村地区的食品安全监管始终是基层治理体系中的重要议题。健全民族地区农村食品安全监管机制，对于少数民族公民健康权的保障、饮食文化权利的尊重以及国家整体食品安全监管体系的完善具有重要意义。然而，民族地区农村食品安全监管既具有地理位置偏远、监管力量薄弱等基层特质，也具有饮食习俗多样、宗教文化丰富等民族特色。此时，如果辅之以一刀切式的食品安全监管，很可能会不利于保障少数民族的文化权利，破坏民族团结。同样，如果采取消极懈怠的食品安全监管模式，则又存在侵犯少数民族公民健康权的嫌疑。可见，面对作为与不作为这一双重治理难题，我国亟须建立一套兼具民族特色与基层特色的食品安全监管体系，以此实现尊重少数民族饮食文化、保障少数民族生命健康的目标。

然而，长期以来，无论是实务界还是理论界，都有意无意地回避了这一特殊的治理议题。我

\* 周智博，天津财经大学法学院讲师；刘月（通讯作者），河北北方学院马克思主义学院讲师。本文系天津市教委一般项目“京津冀府际协同应急法律机制研究”（编号：2022SK185）阶段性成果。

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，《人民日报》，2022年10月26日，第1版。

国于2018年和2019年分别通过了新修订的《中华人民共和国食品安全法》以及《中华人民共和国食品安全法实施条例》这两部立法文件，虽然进一步完善了食品安全责任体系，优化了风险监测制度、产品追溯制度以及信用评估制度等相关配套机制，但作为在全国范围内发挥效力的法律和行政法规，对于民族地区农村食品安全监管的关注力度明显不足。同样，理论界对于少数民族农村地区的食品安全监管也未给予足够重视，当前多是从文化保护以及经济发展等角度进行的附带探讨，更未引入一套契合的治理模式对民族地区农村食品安全监管体系进行反思与重构，由此很难从根本上健全少数民族农村地区的食品安全监管格局<sup>①②③</sup>。因此，基于上述情况，我们有必要引入整体性治理理论，加深对民族地区农村食品安全监管的价值认知，并对我国民族地区农村食品安全监管的碎片化格局进行系统优化，从而最终将其融入法治轨道。

## 二、理论框架：整体性治理理论及其契合性分析

整体性治理理论发轫于20世纪末期，彼时以希克斯为代表的一批学者在对新公共管理理论进行扬弃的基础上开始大力推行整体性治理模式，其主张以服务导向和责任政府为理念，以协调、合作与整合为治理策略，通过信息共享、彼此信任以及一站式服务实现不同部门、不同层级以及不同类型主体间的有效协同，从而提供高质量的服务供给<sup>④</sup>。具体而言，整体性治理理论与民族地区农村食品安全监管的契合性主要表现在如下几个维度：

### （一）治理目标的一致性

整体性治理理论与民族地区农村食品安全监管法治化在目标层面不谋而合，即都是为了建设服务型政府，保障公民的基本权利。其中，整体性治理理论中的服务导向和责任政府理念本身蕴含着积极的人文关怀，其主张通过各方主体之间的交流合作以促使公民的基本权利得到充分保障。反观民族地区农村食品安全监管，作为我国基层治理系统中的一项重要单元，其同样以捍卫人的尊严，保障少数民族公民的健康权和文化权利为最终归宿。如此一来，将整体性治理模式引入民族地区农村食品安全监管便不存在合法性和正当性上的挑战。

### （二）治理问题的耦合性

整体性治理理论与当前民族地区农村食品安全监管法治化所要解决的问题是基本一致的，即都旨在克服特定领域内的碎片化景象。整体性治理理论主要解决的就是新公共管理理论因为过分强调市场、分权和竞争所导致的政策理念、组织行动以及流程方式等方面的碎片化问题。而当下少数民族农村地区食品安全监管同样或多或少存在上述碎片化难题，且在农村治理资源相对匮乏等多方因素的综合作用下，民族地区农村食品安全所暴露出的治理规范碎片化、治理主体碎片化以及治理方式碎片化景象更为明显。可见，前者的碎片化景象只是在民族地区农村食品安全监管领域的特定表现，整体性治理模式的理论预设与民族地区农村食品安全法治化在所要解决问题方面基本耦合。

### （三）治理方法的契合性

整体性治理理论在治理手段方面与民族地区农村食品安全监管法治化基本契合。整体性治理理

① 张艺凡：《生熟与人观——傣族发酵酱 to-nao 的饮食人类学阐释》，《原生态民族文化学刊》2023年第2期。

② 黄桂秋、张雨桐：《少数民族饮食文化保护发展对策》，《广西师范学院学报（哲学社会科学版）》2019年第2期。

③ 郗春媛：《文化安全视域下人口较少民族饮食文化嬗变及走向——以云南布朗族为例》，《学术探索》2014年第5期。

④ 竺乾威：《从新公共管理到整体性治理》，《中国行政管理》2008年第10期。

论主张打破科层制的隔阂，将不同治理单元统一纳入到社会治理体系中来，从而形成一个整体性的运作流程。这就与民族地区农村食品安全监管的思路不谋而合，党的二十大强调“健全共建共治共享的社会治理制度<sup>①</sup>”，即在国家治理体系和治理能力现代化背景下，培育政府、社会与市场的互动关系，构建基层多元共治的社会治理体系。当前政府、村民自治组织以及社会性主体在对民族地区农村食品安全进行监管的过程中呈现出明显的“分割”“碎片”与“原子”面貌。为此，借助整体性治理理论的方法和手段，在相互信任的基础上，将不同治理主体统一纳入到食品安全监管的过程中，推动民族地区农村食品安全监管的“多元共治”就成为必经之路。

### 三、价值认知：民族地区农村食品安全监管的特殊性及意义

少数民族农村地区的食品安全监管是我国基层治理现代化的重要一环，意识到其监管的特殊性及其价值对于今后将其纳入法治轨道具有重要意义。

#### （一）民族地区农村食品安全监管的特殊性

##### 1. 食品安全监管面临的地理环境与经济基础相对复杂

地理环境往往会影响民族习惯和法律制度的形塑，正如孟德斯鸠所言，地理环境对于一个民族的性格、风俗、道德和精神面貌及其法律性质和政治制度具有决定性的作用<sup>②</sup>。尽管我国交通条件已经取得较大改观，但由于少数民族农村地区远居边陲，人口分布稀疏，地形环境复杂，这使得食品安全监管的执法成本大大增加，很容易成为国家食品安全的监管盲区。与此同时，少数民族农村地区的经济社会发展也较为薄弱。受制于恶劣的自然条件和封闭的地理环境，当前少数民族农村地区很大部分仍以农业、畜牧业、养殖业、采集和狩猎这类传统经济形态为主。不仅如此，少数民族农村地区的文化教育和医疗卫生也较为落后，或多或少面临着公民食品安全意识不足、监管技术落后、配套设施有限以及专业人员数量匮乏等掣肘。

##### 2. 食品安全监管面临的文化与宗教色彩较为浓厚

少数民族农村地区的饮食文化具有丰富的象征意义，往往是少数民族“民族性”的鲜明表征。对于特定少数民族村民而言，饮食不仅仅是满足基本生存需要的一种物化形式，更是本民族特定精神需求的文化载体，具有传递重要信息、表达天理人伦和强化民族认同的重要文化功能。部分少数民族农村地区围绕宗教还形成了自身特有的饮食文化禁忌，这些禁忌规定内化为少数民族内心的“自律”“敬畏”意识，且至今在少数民族成员中或多或少都有传承<sup>③</sup>。总之，饮食中蕴含的民族文化和宗教品格使得食品安全监管变得尤为特殊，其意味着食品安全监管主体面临着消除安全隐患与保护饮食文化这一双重任务，稍有不慎就可能僭越少数民族的文化传统，侵犯少数民族的文化权利。

##### 3. 食品安全监管面临的饮食偏好较为原生

少数民族农村地区饮食的“原生性”集中表现为“好生食”“喜野味”和“重药补”这三个方面。就“好生食”而言，少数民族农村地区的饮食烹饪方法丰富多样，但由于其对饮食原味的留

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，《人民日报》2022年10月26日，第1版。

② [法]孟德斯鸠：《论法的精神（上册）》，张雁深译，商务印书馆，1961年版，第7-8页。

③ 王茂美：《“三治”社区治理体系建构的民族制度伦理基础——基于云南少数民族村落社区的实证调查》，《西北民族大学学报（哲学社会科学版）》2018年第5期。

恋,很多特色食物仍停留在滞留本色及简单操作的阶段;就“食野味”而言,据记载,南方少数民族农村地区自古以来就有蜈蚣脯、蜜唧、桃榔面、五色饭、咂酒,以及充当肉食的各种动物等饮食习俗<sup>①</sup>;就“重药补”而言,大部分少数民族农村地区都有着“食药同源”的饮食文化,在他们看来,许多食物即药物,二者之间并无绝对的分界线。综上,由于少数民族农村地区存在特殊的饮食偏好,致使食品安全监管很难对其特殊的卫生保健知识进行区分和细化,因为这不仅缺乏一套专门的食品安全监管标准,而且还面临着干预少数民族饮食习惯的可能,以至于无形中增加了食品安全监管的难度。

## (二) 民族地区农村食品安全监管的意义

### 1. 保障少数民族公民的健康权

众所周知,食品安全与公民健康有着密不可分的联系,供应充足、安全的食品,始终被国际社会认定为健康的基本决定因素。就少数民族农村地区而言,由于其经济发展水平较为落后,饮食文化相较特殊,财政和医疗保障能力相对有限,业已在一定程度上超出了一般公民实现健康权的选择条件和能力范围。在此情况下,国家有义务积极提供健康权实现所需的各种制度和条件,从而为健康权的实现营造一个良好的制度氛围<sup>②</sup>。申言之,唯有食品安全监管体系得到完善,确保少数民族农村地区的安全饮食和全国地区处于同一层次,少数民族村民的健康权才能得到平等有效的保障,而这也是健全民族地区食品安全监管的重要价值所在。

### 2. 尊重少数民族的饮食文化权利

哈贝马斯曾言,多元文化主义是在宪法“平等”“正义”“包容”等原则的指引下,将各民族文化予以尊重和统合的过程,其不仅是少数民族的权利理论,也是多民族国家构建的重要理论支点<sup>③</sup>。在我国,饮食文化作为少数民族风俗习惯的重要组成部分,对饮食文化的尊重理应内含于少数民族文化权利的保障之中。此时,通过积极健全食品安全监管机制,可以有效促进少数民族文化权利保障的主体多样性以及方式多元性。就主体多样性而言,我国对于饮食文化权利的保障,不仅仅着眼于少数民族文化精英群体,还考虑到了大多数普通少数民族公民在文化权利保障中的主体性资格,即通过将食品安全监管机制的重心下移至基层少数民族农村地区,以此彰显出文化权利保障的全面性;就方式多元性而言,文化权利作为一项基本权利,其往往兼具积极和消极两种功能属性<sup>④</sup>,尤其是我国《宪法》和《民族区域自治法》都将“帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展”作为重要的民族关系原则,这意味着唯有从消极不作为和积极作为两个方面着手,才能增强权利保障的实效性。

### 3. 健全我国食品安全监管体系

少数民族农村地区食品安全是国家整个食品安全监管体系中的重要一环。正如有学者认为健全的食品安​​全体系至少包括健全的食品安​​全规范体系、明确的监管组织机制、完善的食品安​​全标准、统一的食品安​​全检测与预警系统、较强的食品安​​全意识等要素<sup>⑤</sup>。然而,鉴于当前我国少数民族农村地区食品安​​全监管的特殊性,配套的食品安​​全监管制度始终没有得到建立健全。因此,通过完善我国食品安​​全法律体系、统一完善食品安​​全标准、增强少数民族公民的食品安​​全意识,能够有效实

① 吴永章:《中国南方民族文化源流史》,广西教育出版社,1991年版,第174-222页。

② 陈云良:《健康权的规范构造》,《中国法学》2019年第5期。

③ 周少青:《多元文化主义视阈下的少数民族权利问题》,《民族研究》2012年第1期。

④ 常安:《新疆少数民族文化权利保护的成就与优势——〈新疆的文化保护与发展〉白皮书解读》,《民族研究》2020年第1期。

⑤ 李先国:《发达国家食品安全监管体系及其启示》,《财贸经济》2011年第7期。

现食品安全监管空间管辖的覆盖性、受益对象的全面性以及监管政策的针对性，弥补整个食品安全监管体系的空缺，并最终建立起一套具有中国特色的少数民族农村食品安全监管机制。

#### 四、现实审视：民族地区农村食品安全监管的碎片化困境

##### （一）民族地区农村食品安全监管的立法碎片化

###### 1. 立法理念：不同立法诉求间存在张力

立法理念的碎片化是指相关法律规范并非基于维护民族地区农村食品安全，保障公民健康这一统一目标，以至于整个法系统的立法诉求发生张力的现象。实践中，不同立法主体基于理性经济人的考量，在立法的制定和起草过程中难免会从本部门和本地区利益出发进行考量，并最终使得相关制度设计、权责安排与公民的权利保障发生冲突。通过对相关法律的“立法目的”条款进行梳理，发现最为贴近民族地区农村食品安全的《食品安全法》是基于保证食品安全，保障公众身体健康和生命安全而制定的。而其他相关法律则不尽然，比如《野生动物保护法》更多是从保护和改善环境，维护生态多元性的角度出发；《宗教事务条例》《清真食品管理条例》则更多从保障公民宗教信仰自由，维护宗教和睦与社会和谐的角度出发。可见，这些法律的“立法目的”与《食品安全法》的立法理念并非完全兼容。

###### 2. 立法内容：立法重复、冲突以及空白

当前，民族地区农村食品安全监管在立法内容上的碎片化集中表现为立法重复、立法冲突以及立法空白三种情形。就立法重复而言，以《清真食品管理条例》为例，各地方在立法过程中过于追求章节结构和内容的完整性，并在立法内容或者结构形式上大量重复上位法或者同类地方立法。就立法冲突而言，各地在调适同一食品安全领域的过程中，往往存在矛盾和张力的规定，这在与民族地区农村食品安全关系较为密切的产品责任以及转基因立法方面尤为明显<sup>①②</sup>。就立法空白而言，囿于《食品安全法》和《食品安全法实施条例》对于民族地区食品安全监管缺乏关注，相应的立法空白现象愈发明显。

###### 3. 立法主体：横向、纵向以及阶段的错位

由于民族地区农村食品安全具有综合性和跨域性等特征，不同部门的职责范围往往会与民族地区农村食品安全监管发生交集，并集中表现为横向碎片化、纵向碎片化以及阶段碎片化这三种主体类型：（1）横向碎片化。其是指立法呈现“块状”，有关民族地区农村食品安全的立法内容被分割为若干块，分别由不同的法律法规予以管理和规范。这在中央层面尤为明显，当前《食品安全法》《民族区域自治法》《宗教事务条例》《野生动物保护法》<sup>③</sup>等都或多或少涉及民族地区农村食品安全监管，但这些法律往往只涉及其中的某一块内容，比如《宗教事务条例》涉及少数民族饮食文化的尊重，而《野生动物保护法》则涉及饮食食材的管理。（2）纵向碎片化。其是指立法呈现“条状”，不同主管部门基于自身需要分别从不同角度出发对同一种社会关系进行调整。比如在地方层面，食品药品监督管理局、公安厅、农业委员会、工商行政管理局、农牧厅、健康委员会等主体往往会基

<sup>①</sup> 邓成明、阳建勋：《〈食品安全法〉产品责任规定的若干问题探讨》，《广州大学学报（社会科学版）》2012年第7期。

<sup>②</sup> 刘旭霞、周燕：《我国转基因食品标识立法的冲突与协调》，《华中农业大学学报（社会科学版）》2019年第3期。

<sup>③</sup> 虽然这些法律是由全国人大及其常委会颁布，但却是由国家食品药品监督管理局、宗教事务局、生态环境部等不同主管部门实际牵头起草。

于管理需要制定相同类型的规范性文件。(3)阶段碎片化。这是指立法呈现“段状”,即有关民族地区农村食品安全监管被划分为种植、生产、流通、出口等不同阶段,并分别由不同立法主体制定法规予以规范和调整。

## (二)民族地区农村食品安全监管的主体碎片化

一方面,政府内部尚未形成协同有序的食品安全监管框架。在横向层面,民族地区农村食品安全监管的跨域性往往需要不同政府部门通力协作,然而“专业化——部门化——利益化”的路径依赖使得部门间协作往往呈现出低效、无序的局面<sup>①</sup>。尤其是对于民族地区农村食品安全监管而言,除却食品安全监管部门以外,往往还涉及民族宗教、卫生健康、资源环境、农业农村、文化宣传等部门,如此便进一步加深了部门间协同的难度。时至今日,由于相关部门的监管职责缺乏协同设计,多部门、分阶段的监管现状依然没有实质性的改变。在纵向层面,少数民族农村地区并不同于普通地方,其基层政府与《民族区域自治法》规定的自治机关并不能一一进行对应,高一级级自治区域下辖的低一级级区域既包括自治区域,同时也存在非自治区域<sup>②</sup>。同样,少数民族农村地区既有可能下辖于自治县区,也有可能下辖于非自治县区。这种自治区域交叉的情况难免使“监管政策统一”与“地方民族自治”之间发生张力,以至于很难将食品安全的监管政策和监管职能予以一体化。

另一方面,政府与社会尚未在食品安全监管领域形成良性的互动机制。在我国国家管制理念的影响下,民族地区农村食品安全监管仍然呈现出政府全能型的管控模式,“政府中心—社会边缘”的监管格局使得社会性主体在参与食品安全监管的过程中呈现出鲜明的“个体化”特征,部分少数民族群众不但没有被充分动员起来参与民族地区农村食品安全监管,反而还不时充当了食品安全风险的“始作俑者”。

## (三)民族地区农村食品安全监管的方式碎片化

### 1.信息层面的孤岛效应

信息是行动的前提条件,民族地区农村食品安全监管更是具有针对性、有效性以及可行性的关键因素。然而,目前我国民族地区农村食品安全监管的“信息孤岛”现象明显,严重制约了监管效果的发挥。这具体表现为:第一,民族地区农村食品安全的信息获取和传递机制不通畅。城市基于便捷的交通以及互联网系统,可以为信息共享机制奠定物质基础,反观少数民族农村地区则由于地处偏远,交通媒体不发达等原因,在信息的获取以及传递上处于明显劣势。第二,民族地区农村食品安全的信息公开机制不健全。正如有学者强调,《食品安全信息公开管理办法》第2条“将食品安全信息公开或披露的主体仅限于政府监管部门所拥有的食品安全信息过于狭窄”<sup>③</sup>,并不足以满足民族地区农村食品安全监管所需。

### 2.方法层面的刚柔失衡

当前我国在对民族地区农村食品安全监管的过程中,往往忽视了各个治理系统的良性配合,这尤其表现为政治系统和文化系统的脱节,即政府在对民族地区农村食品安全进行监管的过程中,始终坚持刚性的行政监管,却并未将柔性的文化引导置于监管系统之内。申言之,由于当前在食品安

① 唐任伍、赵国钦:《公共服务跨界合作:碎片化服务的整合》,《中国行政管理》2012年第8期。

② 乌兰:《新时代“枫桥经验”与少数民族地区基层政府治理》,《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》2018年第5期。

③ 汪全胜:《我国食品安全信息共享机制建设析论》,《法治研究》2016年第3期。

全监管过程中缺乏政治系统与文化系统的良性配合,使得民族地区食品安全监管并未形成一个完整的逻辑链条。而事实上,意识往往是行动的先导,少数民族农村地区食品安全监管不仅仅是一个行政治理的问题,更是一个文化引导与安全教育的问题。实践中,食品安全意识缺乏是引发少数民族农村地区食品安全风险的重要因素,对此,我国亟须运用现代医学理论和食品科学理论来纠正这种饮食心理<sup>①</sup>。

### 3. 阶段层面的分割断裂

随着社会主义市场经济逐渐完善,少数民族农村地区也逐渐参与其中,其间,“生产”“流通”与“消费”的每一个环节都可能出现少数民族农村地区的身影。然而长期以来,民族地区农村食品安全监管并未遵循市场流通的基本链条,尤其是“流入”和“流出”这两个环节呈现出明显的分割状态。这集中表现为:一方面,只关注食品“流入”环节,对从少数民族农村地区流出到城市或者其他区域的食物缺乏监管。事实上,作坊式生产、自产自销一直是我国少数民族农村地区食品生产和加工的代表,由于缺乏先进的生产工艺,部分“流出”食品往往并不符合国家食品安全标准,如果缺乏配套监管很容易引发安全隐患;另一方面,只是关注食品的“流出”环节,对从城市或者其他区域流入少数民族农村地区的食品监管重视不够,以至于实践中个别少数民族农村地区成了很多过期、假冒伪劣等问题食品的重灾区。

## 五、制度展望:整体性治理视阈下的监管路径优化

在整体性治理模式的指引下,少数民族农村地区的食品安全监管需要在规范层面、组织层面以及制度层面上有所作为,从而有效解决当前的“碎片化”问题。

### (一) 规范层面:构建和谐统一的少数民族农村地区食品安全监管法律体系

整体性治理始终强调治理政策的和谐统一。这要求立法者有意识地将零散化、碎片化的法律进行理念统合、内容统合以及机制统合,以形成融贯的法律表达。

#### 1. 理念统合:树立保障少数民族公民权利的立法理念

在整体性治理看来,治理本身不是目的,为公民提供高质量的服务,全方位保障公民的基本权益才是治理的首要初衷。因此,不管是基于何种立法价值考量,少数民族村民的权利保障,尤其是宪法上健康权和文化权利的保障始终是最为核心的价值所在。正如凯尔森所言,法律秩序,是不同层级规范组成的等级体系,这些规范唯有层层回溯至作为宪法的基础价值规范,才能形成法律秩序的统一体<sup>②</sup>。具体而言,我国《宪法》第33条第3款“国家尊重和保障人权”从根本上确立了我国的价值规范秩序,这就意味着“立法作为实施宪法的重要机制,理应负有具体化宪法规范内涵,并将之体现在生活关系中的义务”<sup>③</sup>,申言之,凡是涉及民族地区农村食品安全的法规范和法条款,不论是中央层面还是地方层面的立法,也不论是法律还是行政法规,只要立法者从根本上确立保障少数民族公民健康权和文化权的立法理念,不同层级、不同种类的法规范就可以殊途同归,即统一回溯至保障少数民族公民健康权和文化权利的轨道之中。

<sup>①</sup> 李明晨、江畅:《伦理视域下中华饮食文化的传承》,《学习与实践》2020年第6期。

<sup>②</sup> [奥]凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,中国大百科全书出版社,1996年版,第141页。

<sup>③</sup> 郑贤君:《宪法虚伪主义与部门法批判》,《中国法律评论》2016年第1期。

## 2. 内容统合：发挥民族自治地方立法权的整合功能

在整体性治理看来，“唯有消除法政策的相互冲突和抵牾，不同主体才能有效地团结协作，并为公众提供无缝隙的优质服务”<sup>①</sup>。为此，必须将不同层级、不同种类的立法内容进行整合。囿于各地少数民族农村饮食文化的特殊性，从中央层面制定法律和行政法规虽可以实现立法整合的目标，但其或多或少存在立法成本过高、针对性不强的问题。因此，不妨将视角置于民族自治地方的自治立法权之上。根据《立法法》和《民族区域自治法》，民族自治地方的人民代表大会及其常委会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例、单行条例及地方性法规，并享有对我国法律作出变通和补充的权力。这当然包含制定少数民族农村地区食品安全监管自治条例和单行条例的权力。期间，自治地方的人大及其常委会可以充分结合本地少数民族农村地区的饮食文化和饮食习俗，将不同类型的上位法条款予以整合和细化。更重要的是，在此期间还可以围绕自治地方的人大及其常委会，建立一个“政府部门共同参与，社会力量积极联动，平等参与、有效协商”的立法协同平台，以此制定一部真正契合本民族实际需要的食品安全法规。

## 3. 机制统合：建立配套的立法协调机制

整体性治理始终主张治理政策的统一和协调，就民族地区农村食品安全监管而言，通过配套的立法协调机制可以有效消解因为立法主体多元而导致的立法碎片化景象。这至少包括：第一，基本法统合机制。《食品安全法》是宪法中权利保障精神在食品安全领域的集中表达，理应作为食品安全领域的基本法。这就要求全国人大及其常委会确立其基本法地位，在此基础上，相关法律法规即可与《食品安全监督管理条例》建立起积极的制度关联，并严格围绕《食品安全法》进行立改废释活动，从而有效消解立法间冲突的现象。第二，地方性法规清理机制。法规清理是整合立法体系的有效手段，针对民族地区农村食品安全立法，自治地方的人大及其常委会可在其职权范围内，对一定时间和领域内的地方自治条例和单行条例开展审查，从而有效解决立法重复、立法冲突以及立法空白现象。第三，地方立法评估机制。“一部法律的质量究竟如何，最终还要看法律的实施效果，看它所满足调整社会关系的程度和深度等”<sup>②</sup>。通过定期开展地方立法评估活动，可以有效发现民族地区农村食品安全法律体系中的立法不适问题，并将这些评估意见及时反映到民族地区农村食品安全的立法实践当中。

### (二) 组织层面：建立多元合作的少数民族农村食品安全监管格局

在整体性治理的视野中，健全组织机制的核心是通过政府内部部门之间，或者是政府内外组织之间的协作，达到将某一特定政策领域的利益相关者聚合在一起合作产生协同效应<sup>③</sup>。基于此，我国理应厘清不同主体的角色定位，打破各自为战的治理状态，并最终建立一个“共建、共治、共享”的“多元治理”模式。

#### 1. 政府内部：构建协同合作的政府治理网络

鉴于当前政府在民族地区农村食品安全监管上存在明显的职能分割和功能裂解，我们有必要进行适度的权力整合，并在横向和纵向维度之间建立起一套健全的协同互动机制。就横向维度而言，民族地区农村食品安全监管既需要中枢机构的组织协调，也需要其他部门的积极参与。具体而言，必须赋予民族自治地方食品安全委员会以“协同”权力，形成以它为枢纽的食品安全监管组织体

① Christopher Pollitt. *Joined-Up Government: a Survey*. *Political Studies Review*, 2003(1).

② 李祥举、韩大元：《论宪法之下国家立法具体化功能的实现》，《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2013年第3期。

③ 胡象明、唐波勇：《整体性治理：公共管理的新范式》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2010年第1期。



系,从而建立一个明晰、高效、负责的民族地区农村食品安全监管系统。需要注意的是,当涉及宗教文化时,必须避免单一部门一刀切的行为,而应将食品安全、宗教事务、文化教育、卫生健康在内的部门都纳入其中,以尽可能在少数民族健康权利和文化权利之间找寻一个最佳平衡点;就纵向维度而言,考虑到少数民族农村地区特殊的饮食文化和饮食传统,理应坚持“辅助性原则”,所谓辅助性原则是指上级政府实现公益的行为必须在下级政府凭借自身的努力,都无法获得利益的情形下,才可为之,故是一种“次要性”“补充性”的辅助行为<sup>①</sup>。申言之,应在与食品安全监管顶层设计及上级政府监管政策保持一致的前提下,由更贴近少数民族农村地区的基层政府部门因地、因时、因势制定各项监管政策,且只有在该层级政府缺乏权限或能力资源时,才依次向上递推,以此协助充分化解“民族自治”与“政策统一”之间的张力。

## 2. 政社之间: 加强对社会力量的吸收与培育

整体性治理理论始终强调多元主体间的良性互动,认为“有效的治理必须建立在国家与社会的合作基础之上,善治的基本特征就在于它是政府和公民对公共生活的合作管理”<sup>②</sup>。同样,民族地区农村食品安全的有效监管也离不开社会力量的积极配合,基于此:第一,政府必须树立多元共治的监管理念。政府必须率先更新理念,即改变传统的一元治理信条,承认其他社会性主体在民族地区农村食品安全监管中的地位和作用,并通过信任机制的建立,有效动员社会性主体的参与积极性,为多元社会力量参与少数民族农村地区食品安全治理提供一个良好的制度环境。第二,积极动员社会组织与行业协会的监管力量。农村地区社会组织的广泛参与,不仅是文明社会发育成熟的重要表现,也是社会组织和社会公众自我表达利益诉求意识提高的鲜明表征。期间,政府通过利益驱动、权利赋予等机制,让这些社会组织以评估、监督和服务的角色参与到民族地区农村食品安全监管工作中,则可以有效地聚集、整合治理参与者的资源、知识和目标,最终培育一个坚实的公益合作者。第三,努力塑造少数民族村民参与监管的主体角色。少数民族村民并非整个治理体制的末端,也并非食品安全监管的边缘存在,而是与食品安全监管有着直接利害的相关者,其安全意识、安全行为以及参与能力对于食品安全的治理效果有着直接的决定作用。因此,必须引导其不断增强主体意识,增加其作为监管参与者的专业知识,强化其作为监管主体的基本能力,从而让其真正成为食品安全监管的一份子。

### (三) 制度层面: 加强信息共享、全程监管与“刚柔并济”

信息共享、无缝隙服务以及多系统衔接始终是整体性治理的核心内涵<sup>③</sup>,其在某种程度上是政府再造过程的体现,可以有效将整体性策略融入民族地区农村食品安全的治理之中。

#### 1. 信息共享: 民族地区农村食品安全监管信息之整合

健全的信息共享机制以及信息沟通平台是民族地区农村食品安全监管从碎片化走向整体性的技术保障。正如登力维认为,信息系统是当代公共服务系统理性和现代化变革的中心,整体性治理的出发点就是运用信息技术打破部门藩篱,实现对公共服务供给的战略性回应<sup>④</sup>。第一,健全少数民族农村地区信息获取和信息传递机制。我国应该加强信息技术在少数民族农村地区的应用,及时创建覆盖民族地区农村食品安全的信息共享平台,打破“信息孤岛”的现状,依托信息技术进行适度的跨层级整合、跨单位

① 高军:《纳税人基本权研究》,中国社会科学出版社,2001年版,第180页。

② 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000年版,第7-9页。

③ 胡佳:《迈向整体性治理:政府改革的整体性策略及在中国的适用性》,《南京社会科学》2010年第5期。

④ Patrick Dunleavy. New Public Management is Dead-Long Live the Digital Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006 (3).

整合以及跨网站整合,以建构一个统一的网络信息服务口,提高民族地区农村食品安全信息传递的针对性和有效性。第二,健全民族地区农村食品安全的信息公开和通报机制。少数民族地方的食品安全条例必须根据《食品安全法》细化信息负责和报告的主体、对象、方式、程序等,强调食品安全信息在农村地区的快速流通和“无缝对接”,满足少数民族农村地区对食品安全信息的知情权,从而有效预防食品安全事故的发生。第三,建立多元主体参与的民族地区农村食品安全信息共享机制。政府要树立数据开放的法治理念,打破信息交流分享的权力性色彩,建立一套以“开放与分享”为特征的整体法律框架,让少数民族公民以及相关行业自治能够及时分享政府掌握的相关数据,从而防患于未然。

### 2. 全程监管:民族地区农村食品安全的流程整合

在整体性治理理念的指导下,民族地区农村食品安全监管同样需要向“全流程”的方向迈进,将监管机制融入市场流通的过程中去,避免监管链条的断裂。如上文所言,少数民族农村地区食品生产者和消费者相对于其他地区规模较小、布局分散且流动性较强,这在一定程度上削弱了《食品安全法》等法律法规在本地区的执行力,以至于造成“流入”与“流出”的监管链条断裂。因此,必须以其特殊的产品流通规律为基准,重点对食品的“流入”与“流出”环节进行针对性设计。就“流入”环节而言,应加强数字技术的应用,其优势在于既可以让食品监管部门实时跟踪产品的生产流通情况,确保对民族地区农村食品安全各环节的监督管理,又可以为企业提供挽救机制,精准定位问题产品的流通环节,从而进行产品召回与原因分析;就“流出”环节而言,应加大对少数民族农村地区集市贸易市场的监管力度,作为当地特色食品流入市场的重要单元,多数经营者以及所售卖食品大都缺乏合法的资质证明,因此理应在这一环节加强登记备案制度,即食药监部门应积极落实食品抽样检查职责,将包括经营者的基本信息、经营范围、健康状况以及产品原材料进货途径在内的信息加以记录,从而确保来源可查。

### 3. 刚柔并济:行政监管与文化引导之协同

事实证明,单一的行政治理并不能实现少数民族农村地区食品安全监管的法治化,各个子系统彼此间的协同配合愈发重要,这也是整体性治理理论的重要诉求。其间,文化系统与行政系统的协同配合尤其重要。民族文化具有社会秩序规范功能、社会意念象征功能、社会意义阐释功能、社会礼仪和社会教化功能,既是社会治理体系建设的促进要素,又是奠定基层社会治理民族思维的基础,社会治理体系建设需要刚性制度与柔性文化的相互调适<sup>①</sup>。因此,当下迫切需要从保护、传承和整合民族饮食文化资源的角度,进一步加强文化引导,提升公民的食品安全意识,确保在尊重当地民俗文化的同时,帮助少数民族树立健康的饮食经济观、生态观和价值观。这种“刚柔并济”的监管模式不仅有利于食品安全政策的落实,同时还能有效消解少数民族文化权与健康权保障之间的张力,为政府寻求一个作为与不作为的最佳平衡点。

## 六、结语

少数民族地区农村食品安全是新形势下基层社会治理体系和治理能力现代化的重要课题。少数民族农村地区的食品安全监管面临着相对复杂的地理经济环境、较为浓厚的民族宗教色彩以及相较于原生天然的饮食偏好。健全少数民族地区农村食品安全监管机制,对于少数民族公民健康权的保

<sup>①</sup> 宋才发、戴声长:《民族地区农村基层社会治理的法治探讨》,《广西民族大学学报(哲学社会科学版)》2019年第1期。

障、民族文化权利的尊重以及国家整体食品安全监管体系的完善具有重要意义。鉴于当前少数民族地区农村食品安全监管呈现出明显的碎片化面貌，将极具契合性的整体性治理模式加以引入不失为可行之举。此时，通过在立法层面构建和谐统一的法律体系，在组织层面建立起多元合作的治理网络，在制度层面完善信息共享与全程监管机制，可以有力将民族地区农村食品安全监管融入法治轨道。当然，整体性治理模式毕竟只是一种研究假设，少数民族地区农村食品安全监管立法、监管组织和监管制度的协同整合也并非一蹴而就，我们理应逐步推行和展开。同时，鉴于少数民族地区农村食品安全监管只是整个基层治理体系中的其中一环，今后应将其同民族地区的基层民主治理、基层生态治理以及基层文化治理等相结合，从而形成一个相对闭合的基层治理链条。

## The Value, Dilemma, and Optimization of Food Safety Supervision in Ethnic Minority Rural Areas

—From the Perspective of Holistic Governance

ZHOU Zhibo LIU Yue

**[Abstract]** Food safety supervision in ethnic minority rural areas is an important issue in the grassroots governance system. The overall governance model contains rich governance implications and has strong compatibility with rural food safety supervision in ethnic minority areas. Food safety supervision in ethnic minority rural areas is an important issue in the grassroots governance system. The relatively complex geographical and economic environment, strong ethnic and religious colors, and relatively natural dietary preferences determine the strong specificity of corresponding food safety supervision. Even so, it is still of great significance to properly improve the rural food safety supervision mechanism in ethnic minority areas for the protection of the right to health of ethnic minority citizens, respect for the right to food culture and the improvement of the overall national food safety supervision system. It is found that the current legal system, subject allocation and supervision methods of food safety supervision in ethnic minority rural areas show an obvious fragmentation look. In view of this, it is crucial to introduce a suitable governance model in a timely manner. The overall governance model contains rich governance implications, and it has strong compatibility with rural food safety supervision in ethnic minority areas. Under the guidance of a holistic governance model, we should establish a legislative concept to protect the rights of ethnic minority citizens at the legislative level, and actively play the integrated function of legislative power in ethnic autonomous areas; Improve the collaborative governance network within the government at the organizational level, and strengthen the absorption and cultivation of social forces; Establish supporting information sharing, full process supervision, and cultural guidance mechanisms at the institutional level, ultimately integrating rural food safety supervision in ethnic minority areas into the legal track.

**[Key words]** Ethnic Minority Rural Areas; Food Safety Supervision; Overall Governance

(责任编辑：朱 瑞)