

安全监管模式从“单一主体”向“多元参与”转型

——以“阿大葱油饼”食品安全监管为例

一、课前准备

本案例适用于《公共管理学》课程的教学，涉及到的知识点包括信息不对称理论、政府规制理论、利益相关者理论、新公共服务理论以及有公民参与、食品安全监管等教学要点。

1、把握案例所需要具备的理论知识

案例及讨论中涉及到食品安全监管、政府与市场、利益相关者在公共政策过程中的影响以及行政管理体制等相关理论，通过前期的授课过程中讲解相关的知识点，并通过推荐阅读材料加强学生对政府和市场机制的作用、推进和深化“放管服”改革的背景和效果等相关问题有基本认识和理解。

2、案例熟悉准备

授课之前，教师可以以相关的新闻报道为切入点，向同学们展示我国目前食品安全监管面临的难题，食品安全监管过程中政府部门和市场部门各自的职责，以及我国所推进的“放管服”改革的背景。同时，可以借助网络上现有视频资料（BBC对阿大葱油饼的报道、在政府部门关停阿大葱油饼之后所引起的网络热议的视频资料），帮助同学进入案例中涉及到的各个利益相关者的角色，注重从多个利益相关者的视角来展示“放管服”改革的现实效应。

3、情景模拟环节准备

在进入案例阅读和讨论之前，将全班同学分为四组，一组代表阿大葱油饼的制作者阿大本人、一组代表上海市黄浦区市场监督管理局、一组代表广大食客、一组代表被阿大葱油饼噪音和油烟影响的左邻右舍。课前为每个小组制作印有其代表名称的桌牌。

二、适用对象

教学对象为行政管理、公共政策、社会保障专业学生，及MPA学生，主要用于《公共管理学》、《公共管制学》和《公共政策分析》等课程的案例教学中。

三、教学目标

近年来，食品安全问题不断进入公众视野，老百姓几乎到了“谈食色变”的程度，如何开展行之有效的食品监管，确保食品安全已经成为亟待解决的社会问题之一。多元主体协同治理，又称多元合作共治，它是协同学和治理理论交叉融合的产物。旨在通过建立政府与公民社会的良性互动网络，运用多种方式和协调机制实现市场与社会力量有效参与公共事务管理的体制机制，具体反映在食品安全监管中就是要改变以政府为主的单一管理模式，将非政府组织、大众媒体、企业和公民个人等多种主体有效吸纳进政府的管理范式之中，形成广泛参与，共同协商、良性互动的公共事务管理方式。

因此本案例，以阿大葱油饼案例为切入点，揭示单一政府主体食品安全监管的背景，以及实践过程中所存在的问题，希望达到以下目标：

第一，通过本案例的介绍，帮助同学理解产品市场上的信息不对称理论，以及产品市场上事前的信息不对称会产生的逆向选择问题，理解食品监管的必要性。

第二，通过阿大葱油饼事件的发生和发展，加深政府行政职能，以及多元治理的理解，以及能够运用利益相关者理论分析，公共政策过程中，利益相关者对公共政策的影响。

第三，加深理解政府职能转变，深入探讨推进“放管服”改革的现实意义。

四、要点分析

下面的思考题可以在课堂授课中逐一展示，启发学生深入思考并参与讨论，形成自己（或小组）观点。

- 1、结合案例思考，政府对食品安全监管的必要性。
- 2、结合案例思考，对无证照餐饮的执法如何“刚柔并济”，在严格执法的前提下兼顾情理？（兼论公共行政和公共管理的联系与区别。）
- 3、结合案例，谈一谈你对李克强总理所提出的“放管服”改革是如何理解的。
- 4、结合案例中商业部门在“阿大葱油饼”这一公共管理难题解决过程中的表现，谈一谈商业部门在公共事务治理过程中的作用。

上述思考题的分析思路如下：

- 1、运用信息不对称和外部性理论，结合案例信息，对政府食品安全监管的意义进行解读。

信息不对称理论是指在市场经济活动中，各类人员对有关信息的了解是有差异的；掌握信息比较充分的人员，往往处于比较有利的地位，而信息贫乏的人员，则处于比较不利的地位。该理论认为：市场中卖方比买方更了解有关商品的各种信息；掌握更多信息的一方可以通过向信息贫乏的一方传递可靠信息而在市场中

获益；买卖双方中拥有信息较少的一方会努力从另一方获取信息。

政府监管是采取管制手段来纠正“市场失灵”。

从信息不对称角度来看，“阿大葱油饼”是一种食品生产经营行为，就食品市场而言，信息不对称主要是消费者对产品或服务质量信息的不了解，消费者无法全面掌握关于食品质量的信息。鉴于食品安全是一种典型的公共事务和公共利益，需要政府职能部门本着保护公共利益的目的进行有效监管。

从外部负效应角度来看，这一次监管部门之所以严肃约谈阿大，就是因为居民区的邻居投诉的原因。也就是说，阿大的经营，已经侵犯了周围邻居的权利。其生产经营行为产生的外部负效应，如餐饮油烟、噪声扰民，环境破坏，消防安全隐患，无证照餐饮导致的资源分布不公等等，导致了当地居民的投诉和举报。这些外部不经济行为，市场机制并不能做出评价，只能由政府干预或社会管理来解决，把外部不经济转化为企业内部成本的工作也只能由政府或社会机构来实施。

2、一般来说，政府的责任只在于维护市场秩序，只有在市场失灵时，政府才有必要进行干预。但市场监管的最终目的是活跃与发展市场，满足消费者的需求，因此政府所要做的不仅是监管，还有对市场的服务。“阿大”这一个群体也是市场的一部分，并且是市场中的弱势群体，为弱势群体提供保障又被视为政府义不容辞的责任。政府在执法过程中，如何兼顾或平衡不同利益诉求，体现政府职能的本质，如何做到既“合法”又“合情”的管理，是新形势下政府管理的一大课题。

“情法之间的两难能否平衡，更能反映相关部门的管理水平。”上海社会科学院社会学研究所所长杨雄认为，无证照经营确实应该取缔，但现在政府倡导大众创业，对于自力更生解决就业的困难人群，监管部门应该多一些鼓励和引导，少一些简单的“一刀切”。

3、转变政府职能是深化行政体制改革的核心，实质上要解决的是政府应该做什么、不应该做什么，重点是政府、市场、社会的关系，即哪些事该由市场、社会、政府各自分担，哪些事应该由三者共同承担。“放管服”改革作为转变政府职能的重大举措，主要是指围绕处理好政府与市场关系，简政放权、放管结合、优化服务三管齐下推动政府职能转变，优化营商环境，以激发市场活力和社会创造力，促进经济持续健康发展。党的十九大报告指出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。化解这一矛盾，关键在于以全面深化改革推动全面发展，满足人民对美好生活的期待。在这方面，“放管服”改革可以起到重要作用。从总体上说，“放管服”改革的出发点和落脚点，就是要通过优化营商环境来推动经济社会发展，为提高人民生活水平，满足民生需求创造条件。具体来说，简政放权可

以激发各类市场主体活力，使之有更大发展空间，放手创业兴业，创造财富；放管结合，公平监管，可以促进公平竞争，优胜劣汰，更好地体现公平正义；优化政府服务，利企便民，可以让人民群众“办事不求人”，得到多样化便利化的政府服务，提高生产生活质量。这些改革创新举措，都为满足人民对美好生活新期待创造了条件，有助于增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

4、商业机构（企业）作为市场经济中的主要部分，越来越多的曝光和参与到社会活动中，承担着社会发展不可或缺的重要部分，担负一定的社会责任。在承担社会责任时，商业机构往往在巨大灾难、集体性事件或焦点事件中体现公益性和社会责任，然而在“阿大葱油饼”事件得以完满解决的过程中，商业机构“饿了么”的积极介入和参与起到了关键性的作用，体现了在日常社会管理中的商业机构发挥的作用。在以往的公共管理中，往往以尽可能化解纠纷，不扩大影响群体为主要的解决思路。然而，实践证明，在当前社会不断发展的过程中，利益逐步分化，往往矛盾更加尖锐，问题框定在小范围内难以得到有效解决。阿大葱油饼事件解决的关键是企业的介入，因为新的利益群体的加入，改变了原来的博弈关系，从而实现了问题的解决。

随着经济社会的发展，政府已经很难再采用“大政府”“一刀切”的方法来管理社会事项的方方面面，因此公共管理需要各方面力量共同参与，实现从“单一主体”到“多元参与”的转型。

五、课堂安排

案例的课堂教学分为三个阶段加以实施，各阶段时间的分配，将视学生的学习基础、参与程度和班级人数来确定。

第一阶段，问题提出和理论阐述（30 分钟）。授课之前，教师可引导学生搜索食品安全监管、转变政府职能、“放管服”改革等相关的新闻，并通过视频资料介绍一下案例中阿大葱油饼的经营者阿大，丰富学生对该案例的感性认识。理论阐述部分侧重于《公共政策分析》、《公共管制学》和《公共管理学》等课程基本概念和原理的介绍，尤其对信息不对称理论、合作治理理论、利益相关者理论，适于使用深入浅出的语言加以系统说明。

第二阶段，讨论引导和角色扮演（60 分钟）。通过逐一引入四个思考题，由浅入深地引导学生进入课堂发言和角色扮演状态。思考题可用于引导学生课堂发言。同时，通过案例中所涉及的四个不同的利益相关群体，引导学生分组，并做角色扮演（市场监督管理部门、阿大葱油饼的经营者、广大食客们、受到油烟和噪音影响的邻居们）。分组进行角色扮演过程中，由各组组长纪录、综合、总结各组的主要观点，并向全班汇报、阐述。

第三阶段，理论提升和总结展望（60 分钟）。利用分组讨论的结论，进行理论的系统提升。通过对 4 个问题的讨论和思考，充分展示信息不对称理论、治理理论，和实践中“放管服”改革进行理解的思路和结论。

六、其他教学支持

借助多媒体的教学资源，通过互联网上现有视频资料（目前互联网上能偶搜索到关于“阿大葱油饼”事件的 BBC 报道，以及相关媒体报道的大量视频资料），帮助同学进入案例中涉及到的各个利益相关者的角色，注重从多个利益相关者的视角来展示“放管服”改革政策的效应