

基於區域共生理念的粵澳間食品安全監管合作*

鄭丹桂**

一、粵澳間食品安全監管合作的邏輯起點

（一）粵澳區域共生系統

共生最早是作為生物學的概念而提出，隨著共生理論研究的不斷深入，共生的概念和思想逐漸被引入到社會科學領域用以分析社會生活中由多元個體所構的複雜集合體，甚至有學者認為社會共生現象是人類生存與發展的基本存在，社會共生關係是人類的基本存在方式，並預言當今社會已進入了一個“多元共生的時代。”¹ 粵澳地區自古唇齒相依，互聯一體，同屬有著久遠地緣、史緣、親緣和業緣關係的嶺南地理單元，相互作用在共生系統當中形成了相互依賴的共生關係。粵澳作為共生單元具有地理上的聯結性、政治上的統一性、經濟上的互補性和文化上的同質性，為其區域合作提供了基礎條件。從2003年10月17日簽署的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）為粵澳的緊密合作拉開序幕了，到後來分別簽署的五個補充協定為粵澳之間的深入合作提供了制度保障，從“粵澳高層會晤制度”到“粵澳合作聯席會議制度”對話合作機制不斷完善，從經濟貿易、旅遊、文化、大型交通基礎設施建設、口岸合作到民生合作，合作領域的不斷深化和擴展，粵澳合作不斷走向更高的層次，粵澳之間的合作與共生關係越來越緊密。廣東是澳門與中國內地進出口貿易中的主角，2000-2007年，粵澳貿易額累計109.75億美元，佔澳門與內地貿易額的83.1%，粵澳貿易平均每年增長20.2%。2008年底，廣東累計

* 本文於2010年7月2日“提升公共管治能力二零一零年兩岸四地學術研討會”上發表。

** 中山大學政治與公共事務管理學院碩士研究生

1. [M]胡守鈞：《社會共生論》，復旦大學出版社，2006年。

辦理個人赴澳旅遊簽注2485萬次，佔全國總量約八成，粵澳兩地相互旅遊和聯合推廣區域旅遊不斷發展，使兩地民衆交流更密切。² 粵澳物流業的蓬勃發展，使得兩地的產品與服務的流通更加迅速，形成了更強的依賴性。在經貿、旅遊、物流等實踐中粵澳間形成良好的互惠共生關係。

（二）區域公共問題的出現

隨著粵澳區域經濟一體化的發展和合作領域的拓寬，兩地的區域社會不斷形成，相互間由緊密的鏈條連接成了休戚與共的利益共同體，共生關係並不僅僅是基於自然、地理因素而與生俱來的，它隨著網路化、立體化、現代化的綜合交通運輸體系和資訊溝通網路的構建以及彼此間相互依賴程度的日益加深而得到逐步的培育和強化。(向良雲，2009)粵澳基於強化的和高度發展的共生系統，紛繁雜蕪的動因與利益交織在一起，大量區域性公共問題隨之產生，並有複雜化、多元化和規模化之態勢。在衆多的公共問題中，尤其以食品安全問題更為典型，危害更為迅速和直接。經貿、旅遊、物流業的發展使得食品的流通性越來越強，使食品安全問題具有“外部性”和傾向於“無界化”，如2006年，廣東大量出口澳門的“紅心”鴨蛋被查出含有致癌物蘇丹紅四號；“孔雀石綠”桂花魚，問題多寶魚事件的爆發極大程度影響了廣東對澳門海產品供應；2008年三聚氰胺毒奶粉事件在廣東弄得人心惶惶，在民衆轉戰港澳買奶之際，澳門紛紛檢出雀巢奶粉、樂天小熊餅等含三聚氰胺；近來澳門及廣東先後發生多名市民在食用海鮮帶子後集體中毒事件等等，至此粵澳間的食品流通已經形成了無法分割的緊密聯繫的鏈條，由於食品安全問題具有跨越了單一的行政轄區的性質，僅僅靠單邊的地方政府已經無法應對。區域發展是以區域內共建並分享著的共同安全為基礎，通過共生單元間的相互促進與協同形成區域內部的有機整體。而這些頻發爆發的食品安全事故，成為區域政府合作所面臨的嚴峻挑戰。

2. [EB/OL]中國網：《回歸以來的粵澳合作關係》，2009年12月，http://news.qq.com/a/20091218/002164_1.htm。

二、粵澳間食品安全監管合作的已有探索

為了有效生產與供給區域公共產品，解決區域經濟發展中的區域性公共問題，需要形成常態的區域治理，以保證區域公共事務得到及時、有效的治理³。所以跨越單一的行政轄區的食品安全監管已經非常必要，區域公共問題的聯合治理已經提上了議事議程，在這一過程中，政府的作用舉足輕重。特區政府始終遵循“遠交近融”的發展思路，把鞏固和拓展對外合作關係特別是加強粵澳合作作為施政重點之一。粵澳合作在“一國兩制”框架內獲得了質的發展，兩地合作意識不斷加強，合作機制不斷深化，合作層次不斷提升，合作領域不斷拓展。從2003年簽署的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）以來，澳門與內地質量監督檢驗檢疫總局簽署了“檢驗檢疫及食品安全合作安排”合作協定，通過粵澳高層往來頻繁、合作領域不斷拓寬，粵澳分別建立了新的合作機制，在探索中不斷明確了新時期的粵澳合作思路，從一味強調經濟一體化到把民生合作作為主要著力點，體現了行政當局對區域公共問題重視程度不斷提高，食品安全監管的合作也經歷了從無到有的過程，隨著食品安全監管合作和交流的縱向和橫向發展，兩地合作形成了主要的制度安排和不斷出現了新的合作方式。

（一）粵澳合作聯席會議制度

粵澳合作聯席會議制度作為新的合作機制於2003年12月9日正式生效，取代了過去的粵澳高層會晤制度，並於當日召開第一次會議。迄今為止，已經共舉辦了八次會議，每次聯席會議都對下階段粵澳合作方向、合作重點及重大經濟社會問題進行磋商，使合作能夠有計劃、有組織地開展。同時，粵澳合作聯席會議下設聯絡辦公室作為常設機構，同時雙方可根據需要設立若干專案專責小組。作為指導粵澳關係發展的最高層政府間對話機制，2005年的粵澳合作聯席會議第一次提出加強粵澳公共衛生和食品安全合作，揭開了粵澳食品安全合作

3. [J]劉煥章、張緊跟：《試論新區域主義視野下的區域合作：以珠江三角洲為例》，載《珠江經濟》，2008年12月。

的新篇章，從此雙方在食品安全監管合作方面一路高歌猛進。2006年粵澳合作聯席提出加強公共衛生和食品藥品安全交流方面的合作，決定成立食品安全合作專責小組，推動食品安全盡快建立通報及預警機制，2007年粵澳合作聯席會議提出加大兩地民生合作力度是近期粵澳合作最主要著力點，粵澳雙方在會上簽署了《粵澳食品安全工作交流與合作框架協定》。2008-2010年的粵澳合作聯席會議不斷促進食品安全方面的通力合作，簽署了與食品安全監管相關的《關於成立珠澳合作專責小組的備忘錄》和《粵澳應急管理合作協定》，堅持“以民為本”的原則，重點抓好“一項框架協定、兩項專項規劃、四項重點工作”，其中民生領域的合作中的確保供澳食品安全作為四項重點之一被提到。

（二）粵澳食品安全工作交流與合作會議

2007年，在《粵澳食品安全工作交流與合作框架協定》下，促成了粵澳食品安全合作第一次工作會議的召開，會議至今已經成功舉辦兩次。雙方經協商同意，每年至少共同組織召開一次由雙方專責小組組長主持的工作會議，若兩地間發生重大食物安全事故或發生需要臨時開會研究的重大事件時，雙方還可以召開緊急高層會議。廣東省食品藥品監督管理局和澳門特區民政總署作為粵澳兩地政府間負責食品安全工作交流與合作的聯絡單位。為落實這一機制，雙方分別指定兩名聯絡員，負責日常工作層面及具體事項的聯絡工作。會議由廣東省食品藥品監督管理局、農業廳、衛生廳、工商局、海洋漁業局、質監局、食品藥品監督管理局等部門，與澳門方面由澳門特區民政總署管理委員會、特區民政總署、衛生局、澳門海關、經濟局、旅遊局、教育暨青年局等部門參會。食品安全合作工作會議為兩地交流提供了平臺，利於雙方彼此瞭解兩地食品安全監管工作體制以及有關工作情況，在此基礎上商討粵澳食品安全合作機制的運作方式和資訊溝通交流的渠道。

（三）食品安全工作通報機制

2007年粵澳合作聯席會提出了建立完善食品安全工作通報機制和專家層面的交流機制，以方便及時溝通，快速傳遞粵澳兩地有關重

大食品安全政策、法規、標準的推出、修改或更新，重要食品質量安全監測及抽驗結果，大規模食品召回或類似專門行動，以及涉及雙方的重大食品安全事故資訊與調查結論等食品安全資訊。至此，在兩地政府的通力合作下食品安全監管合作機制不斷完善，正式啓動粵澳食品安全交流合作機制以來，在兩地政府的關心支援和各有關部門的共同努力下，各項合作不斷推進，兩地日常食品安全資訊溝通交流已形成良性互動，粵澳雙方均堅持及時主動地向對方通報有關食品安全資訊，通過密切的食品安全資訊通報，粵澳雙方已初步建立起比較暢通的資訊通報機制。如2008年粵方向澳方通報了春節應節食品抽檢結果、端午節粽子類、中秋節月餅產品的抽檢資訊以及農產品例行監測資訊、每季度流通領域食品的質量監測資訊等各職能部門食品監督監測資訊和有關工作資訊。澳方亦向粵方通報了食品安全與質量資訊、應季食品抽驗結果、食品預警資訊以及部分食品中三聚氰胺的抽檢結果等。截止2008年底雙方已相互通報資訊30餘次。

（四）訪問交流機制

粵澳兩地不定期組織各種各樣的學習團、交流團，由主要領導帶隊，進行參觀、訪問、學習、交流。如2005年在作為兩地合作的牽頭負責單位的廣東省食品藥品監管局和澳門特區政府衛生局多次的磋商之下，促成了澳門健康城市委員會食品安全專責小組訪問團的成功訪粵。分別與珠海食品安全委員會進行了座談，在廣州在省食品藥品監督管理局召開了粵澳食品安全工作交流與合作座談會，在佛山參觀了南海市桂城中小學配餐中心和順德區政府行政服務中心。訪問的過程中廣東食品藥品監管、衛生、工商、質監和出入境檢驗檢疫等部門與澳門專責小組成員單位交流了各自的食物安全監管體制和有關情況，探討加強食物安全資訊溝通的方式和渠道，就雙方關心的供澳食品的檢測等問題交換了意見。雙方認為粵澳兩地在食物安全監管體制上十分相似，如何形成監管合力，提高監管效能，是粵澳雙方同樣面臨的重要課題。粵澳雙方代表強調，將秉承“前瞻、全局、務實、互利”的原則，進一步加強食物安全工作的交流和合作，建立暢通的食物安全資訊溝通渠道，確保粵澳兩地食物安全。

表1 粵澳食品安全監管合作相關事件

合作形式	具體事項
2005年粵澳合作聯席會議	粵澳重點加強15個方面的合作。 提出進一步加強粵澳公共衛生和食品安全合作。
2006年粵澳合作聯席會議	1、進一步加大合作力度，拓寬合作領域，提高合作水平，全面構建粵澳合作的三個新格局。 2、其中一個是構建粵澳民生合作新格局，加強公共衛生和食品藥品安全交流方面的合作等。 3、成立食品安全合作專責小組，推動食品安全盡快建立通報及預警機制。
2007年粵澳合作聯席會議	加大兩地民生合作力度，是近期粵澳合作最主要著力點。 粵澳雙方在會上簽署了《粵澳食品安全工作交流與合作框架協定》。 1) 建立工作通報機制。由澳門特區民政總署和廣東省食品藥品監督管理局負責互相通報有關食品安全資訊。 2) 通報食品安全資訊內容應包括兩地重大食品安全政策、法規、標準的推出、修改或更新，重要食品質量安全監測和抽驗結果，大規模食品召回或類似專門行動，涉及雙方的重大食品安全事故資訊與調查結論，以及有關事件涉及的範圍、採取的防控措施、需要注意的事項等。 3) 日常監管工作中發現涉及對方轄區內企業的重大食品質量問題時，應及時通報對方。 4) 對不確定的食品安全資訊，其中有關食品安全事故、食品質量安全監測（抽驗）結果等方面的資訊，應相互核實有關情況。 5) 每年由雙方專責小組組長主持召開一次以上的工作會議，總結合作情況，研究下一階段工作安排或重大事項。 6) 雙方指定聯絡員負責日常工作層面及具體事項工作。
2008年粵澳合作聯席會議	兩地將進一步促進食品安全方面的通力合作，確保民生不斷改善。 簽署了八個協定其中包括《關於成立珠澳合作專責小組的備忘錄》和《粵澳應急管理合作協定》。
2009年粵澳合作聯席會議	1、粵澳雙方堅持“以民為本”的原則，努力完善兩地合作機制，積極開展兩地合作的前瞻性戰略研究。 2、加強粵澳民生等方面的合作，就食品安全問題彼此充分交換意見。
2010年粵澳合作聯席會議	1、階段的合作重點，抓好“一項框架協定、兩項專項規劃、四項重點工作”。 2、民生領域的合作中的確保供澳食品安全作為四項重點之一被提到。

合作形式	具體事項
2007年粵澳食品安全合作第一次工作會議	雙方彼此介紹了兩地食品安全監管工作體制以及有關工作情況。 討論了《粵澳食品安全工作交流與合作框架協定》，商討了粵澳食品安全合作機制的運作方式和資訊溝通交流的渠道，並達成了一致意見。
2008年粵澳食品安全工作交流與合作第二次工作會議	回顧了粵澳食品安全工作交流與合作機制建立一年來的運行情況。 詳細交流了2008年以來兩地有關部門食品監督監測結果、食品安全監管工作情況，探討了如何不斷地拓寬雙方合作的深度和廣度問題。 就共同關心的食品安全熱點問題進行分析和研討，通過技術層面的交流合作增進互信，更好地引導社會輿論、為政府提供決策參考。

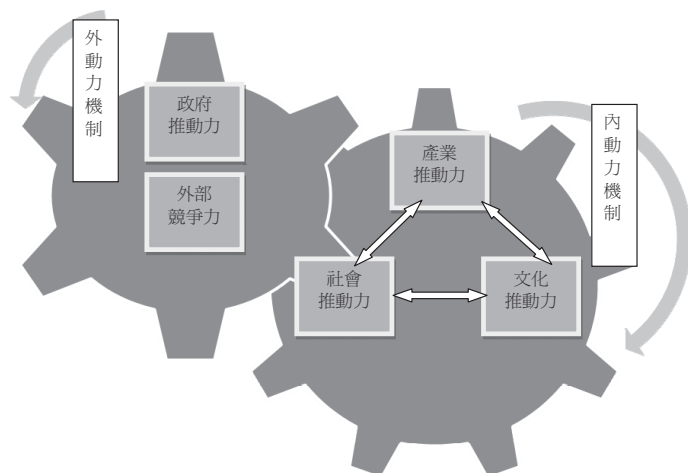
從粵澳間食品安全監管合作的已有探索和實踐我們可以看到，跨越單一的行政轄區的區域公共問題合作治理是可能實現的，儘管這一過程可能消耗大量的協商成本、機會成本和時間成本，但不可否認的是，區域公共問題合作治理是區域合作向縱向和橫向深化的必然趨勢。但目前粵澳在食品安全監管合作僅僅依賴於行政主導方式的單方推動和領導的倡議式的行為，這種以政府單向度、封閉式的管理為主實現的粵澳間食品安全監管合作使得合作的推動力不足，以此形成的食品安全監管合作仍然是以孤立的政府部門為核心、以倡導性會議和論壇、交流互訪為主要形式，形成了得高度分散化、碎片化食品安全應對格局，缺乏連續性和整體的區域合作治理思路和長遠規劃，造成了其整體效能不高、治理能力有限、難以有效治理區域食品安全問題。

三、基於區域共生理念的粵澳間食品安全監管合作

在全球經濟一體化形勢下，一方面隨著世界市場的不斷發展完善，人越來越成為世界性存在，人與人之間交往的頻繁，最終促成與人與人之間的共生關係；另一方面，全球一體化所凸現的人類根本利益的整體相關性關係已開始形成，在這一現實基礎上催生出的必然是與

之相應的新的共生理念。⁴“一國兩制”這一蘊含共生理念的大政方針無不體現了利益的共生關係，也實現著同胞間共同的根本利益，為建構共生理念和促進粵澳區域公共合作提供了示範性思路。粵澳自古同根同源、共生共榮，為共生單元之間提供在相互激勵中共同進化的路徑。在新的形勢下，要走出單一行政化、高度分散化、碎片化食品安全監管合作的困境，更需要引入共生系統的原始驅動力，建立以共生理念為支撐，建立由內動力和外動力雙向驅動的食品安全監管共生系統新格局。

區域共生 —— 食品安全監管合作模式動力機制



（一）內動力機制

1. 產業推動力

食品安全與食品產業作為兩地民生問題與經貿問題是緊密相連的，本是處於不可分割的共生系統中。歷史經驗證明，粵澳經濟貿易和兩地民生問題，不是注重民生就要放慢經濟、發展經濟就要犧牲民

4. [J]馬小茹、馬春茹：《全球化：建構共生理念的基本依據》，載《寶雞文理學院學報》社會科學版，2003年4月。

生的相互拖累的關係，而應是全面對接、相互拉動的關係互惠共生關係。如果民生成為“短板”，經濟的高速發展將成為“地上懸河”。反之，如果將民生“短板”補齊，經濟與民生和諧發展的態勢就是良好的投資環境，才會對資本、人才、專案產生吸引力和投資產生集聚效應，具有十足的潛力和後勁。食品安全與產業作為共生單元，對共生能量的追求是生存和發展根本動力。食品產業發展主要為了積累它的新增能量，食品安全監管則是最大程度的減少負能量，兩者在充分尊重共生單元獨立性和自主性的基礎上，通過物質、資訊和能量關係作用，以及同類與異質單元之間的相互吸引、相互補充、相互促進和相互合作，不斷積聚共生正能量並減少負能量，增強共生關係的淨能量，形成對稱性互惠共生的共生模式，最終實現共同啟動、共同適應和共同發展的總趨勢和總方向。

2. 文化推動力

粵澳蘊含著嶺南深厚的歷史文化傳統，有著強烈的文化認同感，兩地人民在旅遊經貿日益頻繁的交往中，在教育和科技領域的長期合作中促進雙方的交流和溝通，形成了信任的紐帶，能夠對食品安全的問題達成一致共識，隨著兩地的經濟發展和人們生活水平的共同提高，對共同的食品安全有了更強烈的訴求，在此強大文化整合力的基礎上形成的高度信任與協同，使共生系統產生了“粘性”，雙方能夠基於合作而進行的具有目標性的、自覺的共同行動，產生新的共生能量。

3. 社會推動力

新的食品安全監管合作格局應是一個開放式的共生系統，擺脫自上而下的政府單向合作的運作，減少政府主導的強制力控制，恢復公民社會的活力，用整體和統籌的方式重新整合區域內所有共生單元的資源和能力並嵌入公民社會，形成組織模式和互動平臺，雙方在平等的共生系統中對話與合作，社會組織、公民等將參與社會管理，表達自己的偏好與支援，如新聞媒體合作對食品市場監督和消費者的聯合維權。一方面對生產、銷售假冒偽劣和有毒、有害食品違法犯罪行為及時予以曝光，揭露醜惡，警示違規，對食品企業的行為產生約束作

用，同時也為政府提供了食品安全隱患的線索。另一方面宣傳有關食品安全的法律法規，開展食品安全知識的宣傳和普及，引導廣大消費者堅決抵制假冒偽劣和有毒有害食品，從而提高了消費者的自我保護意識和對食品的辨別能力。這樣，在社會輿論和消費者的監督下，食品企業的行為得以規範，同時也對食品安全監管帶來了壓力，促使對食品安全監管的合作制度的創新和增強其“回應性”。⁵（程宇，2009）

（二）外動力機制

1. 政府推動力

在兩地食品安全監管已有的合作中，政府顯示了其強大的推動力，食品安全的最大特點在於其具有公共性，而區域政府是體現公共性的最權威的代表和履行這一職責的有形實體，所以在食品安全的共生系統中政府的外推力依然是不可或缺的，一方面提供政策制度保障，使得食品安全監管合作在即定的框架下展開，同時承擔食品安全的預測和總體佈局規劃，另一方面是資源的提供，在政策框架下保證食品安全供給的資源提供和激勵。在共生系統中，政府應秉承治理與善治的基本共生理念，在承認共生單元間的利益追求、目標宗旨、組織特性等存在差異甚至是衝突的基礎上，圍繞構建區域食品安全的目標和任務，形成整體、綜合的區域問題合作的長效整合機制，避免政府間的合作短視，或僅僅停留在應急反應的層面，且要通過促進性立法、區域內一體化政策的制定等方式，以持久的可預見性來規範地方政府間的合作，這樣就可以避免權力的隨意性、或個別領導人的意志改變而破壞合作治理的進程。

2. 外部競爭力

食品安全監管合作的共生系統本身具有的開放性和共生單元的多元化趨勢，使得外部競爭成為普遍的現象，鯰魚效應的定律告訴我

5. 程宇：《公共治理：食品安全監管模式探索》[J]，《廣東廣播電視大學學報》，2009年第6期。

們，一個行業沒有競爭力就沒有生命力，對於食品行業來講也是如此。因此食品安全監管不能一味地強調封閉性合作，消除行業外部競爭的特性，共生意識要求我們正視競爭與合作的不可分割性，粵澳兩地建立起食品企業間的良性競爭，建立“質優者上”的行業定律，在競爭中形成良好的企業誠信與相互合作聯合形成行業自律，減少劣質食品的生存空間，在優勝劣汰的良性市場競爭法則中構建良好的食品安全監管合作格局。

四、結語

綜觀國內外的區域合作治理成功經驗可知，任何一個區域公共問題的有效治理都需要基於合理的框架以建立起適合該區域的獨特可持續發展模式，從而產生區域系統持久的內外雙重推動力，保證治理機制能力和活力。粵澳之間已然成為相互依賴的開放性共生系統，食品安全監管不能人為地分割與阻斷，縱向和橫向的合作推進已成為必然的趨勢和長久堅持的方向。同時，食品安全監管中不斷面臨新情況和出現新問題，要求粵澳間食品安全合作方式和機制應隨著兩地經濟文化逐漸發展和突顯的公共問題而進行相應的調整、優化與完善。在CEPA框架的基礎上，繼續推進粵澳合作聯席會議制度、食品安全工作通報機制、會議交流制度、訪問制度的完善，同時應本著更寬闊的視野，進一步加大產業、文化、社會內在推動力的作用，強化政府推動和外在競爭相結合，使粵澳間的食品監管合作走向更高的層次。

