

食品安全治理探究

◀ RESEARCH ON FOOD SAFETY GOVERNANCE ▶

朱明春 著



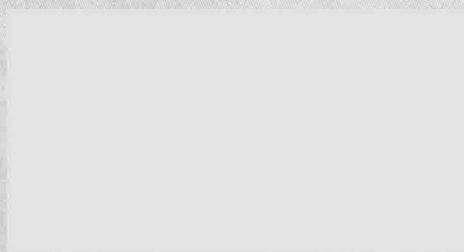
机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



食品安全治理探究

◀ RESEARCH ON FOOD SAFETY GOVERNANCE ▶

朱明春 著



本书通过历史与现实、外部与内部、科学与大众三条主线,研究中外食品安全的发展历史及其治理政策的演变,探寻中国食品安全治理的外部与内部状况,分析中国食品安全公共政策在制定与实施过程中需要平衡的科学理性与公众认知。根据研究发现的食品安全发展阶段性特征规律、经济发达国家政策演变趋势,以风险治理理论为基础,提出针对中国当前食品安全治理困境的政策建议。

本书适合从事食品安全治理工作的人员使用,也可供食品安全相关专业的研究人员、教学培训人员学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

食品安全治理探究 / 朱明春著. —北京:机械工业出版社, 2016. 1

ISBN 978-7-111-52183-9

I. ①食… II. ①朱… III. ①食品安全-安全管理-研究-中国 IV. ①TS201.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第275037号

机械工业出版社(北京市百万庄大街22号 邮政编码100037)

策划编辑:高伟 责任编辑:高伟

责任校对:樊钟英 责任印制:乔宇

保定市中华美凯印刷有限公司印刷

2016年1月第1版第1次印刷

169mm×239mm·15.25印张·216千字

标准书号:ISBN 978-7-111-52183-9

定价:49.80元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换。

电话服务

服务咨询热线:(010) 88361066

读者购书热线:(010) 68326294

(010) 88379203

封面防伪标均为盗版

网络服务

机工官网: www.cmpbook.com

机工官博: weibo.com/cmp1952

教育服务网: www.cmpedu.com

金书网: www.golden-book.com

序

preface

作者是我的学生，严谨、踏实、勤奋，看待事物既有宽阔的视野，又兼具深刻的洞察力，这是他读博期间给我留下的深刻印象。他谙熟食品安全历史，不论是产业自身，还是中外监管政策，更重要的是思辨能力、分析能力出色。此书是在我的鼓励下，在他博士论文的基础上，又用了近2年的时间再加工。他请我为此书作序，我欣然为之。

诚然，中国的食品工业近些年取得了有目共睹、突飞猛进的发展，从解决温饱迅速过渡到了品种、花样、营养、健康的需求，实现了“量”到“质”的变化。然而，中国食品行业自律意识淡薄，产业基础薄弱，产业结构不合理，短时间内难以有根本的改变。特别是中国过去长期处于农耕社会，当前仍有比例相当大的生产经营者小农经济意识、小农生产方式、小农管理理念浓厚，既未跟上工业发展的步伐，也远未跟上快速增长的公共安全理念、公众安全需求和公民维权意识。产业本身问题层出不穷，加之迅猛发展的信息技术，日益开放、复杂的舆论环境，也在一定程度上放大了这些问题。

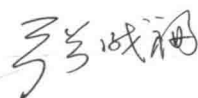
从生产关系和社会管理的视角看，中国当前的食品安全问题，在很大程度上受到了经济快速发展、社会深刻变革的影响。30多年前，很少人在外面餐馆就餐，人口流动性很低，工业加工食品也很少。简而言之，过去属于农业化社会，食品产业受到乡绅约束和熟人社会的监督，同时假冒伪劣食品既缺需求，也缺环境，还缺技术。近些年来，经济快速发展带动产业结构、社会结构均发生了巨大变化，农民进城务工人员数量激增，社会流动性加剧，这部分庞大的群体既是建设大军，也是巨大消费者，其中很大一部分成为食品生产经营者，成为脱离了历史上千百年形成的乡绅约束和熟人社会监督的

商人。再者，工业食品大生产、大流通，造假技术既日新月异，又流传甚快。因此，看待中国的食品安全问题，需要结合中国国情，特别是近30年来的国情发展。

在食品安全规制理念和政策措施上，不必赘言需要借鉴发达国家监管经验，避免和减少弯路。然而，在制度和体制设计上，不仅需要考虑国家的国体、政体，还必须注意经济、社会、文化、历史，甚至宗教信仰、民众素质等方面的巨大差异，否则就可能造成南橘北枳。美国等经济发达国家的食品安全治理，基于自由市场经济、联邦制、三权分立和多党政治，并通过百余年的现代化国家发展，形成了较为完善的法律体系和诚信系统，执行法则严格而规范，企业相对集中，社会组织发达。这些监管基础，在某些方面中国自成一体，在某些方面中国尚不具备，所以中国的治理策略必须基于中国的实际国情。

中国的食品安全近些年来一直是社会关注热点，也是学术研究的热点领域。作者本人长期从事食品安全工作，读博期间又专心研究监管困境，做了大量的实例研究和数据积累。这本书从历史视野、比较研究的角度，归纳了部分经济发达国家和发展中国家近现代食品安全发展史，梳理了部分国家有关当局的法治理念和监管政策脉络，并从监管技术和社会管理的角度做了政策选择研究。这些努力，有助于读者理性、辩证地看待食品安全问题，认识中国食品安全现状及成因，启发读者思考中国的食品安全治理理念和对策措施。

作此序，期待中国食品安全产业更好更快发展，更期待中国食品安全治理水平日益提升，共同推进国家治理体系和治理能力的现代化发展。



中国人民大学 张成福

前言

preface

“玛丽有只羊，看见病怏怏，赶紧送出去，送到食品厂，标上‘活杀鸡’，不是病死羊。”这是美国20世纪40年代流传较广的一首打油诗，形象地描述了这一历史时期美国病死牲畜随意进入食品加工厂的混乱状况，类似于中国俗语所说的“挂羊头卖狗肉”。这一时期，美国在食品领域的“扒粪”文学流行，盛传食品行业种种丑陋恶劣的行为，特别是屠宰场、肉食加工厂等令人震惊的污浊、肮脏，瘟猪、病牛、毒死的老鼠、老鼠屎、化学添加物等，通过文学著作与大众传媒，一起呈献在美国民众面前，让美国人十分惊慌，一时真不知道该吃什么了，那时的美国连流行歌曲也大唱“我该吃什么？我该吃什么？”

彼时，食品安全恐慌不仅在美国公众中蔓延，政府监管人员也陷入了政策恐慌，施行的监管措施时有出格，显得手忙脚乱。媒体和文化界铺天盖地的批评，公众游行抗议，政界高层人士的恼怒，美国食品监管部门成为众矢之的。外界的巨大压力让美国食品药品监督管理局（Food and Drug Administration, FDA）在这一时期不堪重负，对外界的批评和质疑十分敏感，稍有风吹草动即大动干戈，1989年的“毒葡萄”事件等一些应对举措有得有失的管制案例，至今在食品安全规制领域仍有很强的借鉴意义。

美国历史上公众的食品安全恐慌、美国有关当局的食品安全政策得失，对消费者来说，距离或许有些遥远，放在历史长河中，也就是短短的一瞬。但由此联想到中国当前的食品安全状况，广大消费者对当前的食品安全状况诟病颇多，坊间戏言，“吃荤的怕激素，吃素的怕毒素，喝饮料怕色素”，普遍担忧食品的安全性。在中央政府及地方各级政府历经多年的持续整顿治理

之下，我国的食品安全水平与社会需求仍然存在巨大差距，当前严峻的食品安全形势和社会各界的高度关注，使食品安全问题成为一个重大公共政策问题。

中国食品安全引起传媒和公众的注意，并不是很久远的事。1993年，中国中央政府和各地政府，才逐渐取消了通行中国数十年的粮票制度。粮票的停止发行和使用，见证了中国粮食短缺时代的终结，在此之前，中国一直致力于解决温饱问题。也就是二十多年前，中国人见面最常见的问候是：“你吃了吗”。但中国几乎每一方面的发展速度都快得让世人惊讶，所以很快，中国人流行的见面语变成了：“今天的天气真不错”，像过去英国人常见的问候语一样。当然，现在中国人很多时候也可能是这样的问候语：“哎！又是一个雾霾天。”或者餐桌上常见的寒暄：“现在还有什么安全的，真不知吃什么好。”

中国的食品安全监管，自古就有，最质朴的“肉糜不能食”，可追溯到两千多年前的汉代。新中国成立后，卫生部门也一直有一定的监管。1983年中国立法部门颁布实施了《中华人民共和国食品卫生法（试行）》，1995年全国人大正式通过了《中华人民共和国食品卫生法》。两者不管以哪个为起点，相较于法国1851年颁布的《食品法》、英国1860年颁布的《食品法》、美国1960年颁布的《食品药品纯净化法案》、日本1948年颁布的《食品卫生法》等，都要落后很多年。

中国食品安全状况究竟如何，中国政府治理困境有哪些，政府与公众认知为何差异巨大，问题和症结在哪里，发达国家有何借鉴之处，恢复公众食品安全信心的出路何在，都是本书的研究对象。作者结合政府与社会治理等理论分析，通过大量的国外、国内的案例实践，以及丰富、权威的数据，全面、深入地进行了分析研究，并尝试给出政策建议。

本书通过历史与现实、外部与内部、科学与大众这三条主线，即历史与现实——中外食品安全发展的阶段性及其治理政策的历史与比较；外部与内部——中国食品安全治理的外部约束与内部局限，并将中国的食品安全治理

政策放在多国食品安全监管历史中予以审视；科学与大众——中国食品安全公共政策选择的科学基础与社会认知，深入分析中国当前食品安全治理面临的困境。

本书同时以风险评估、风险管理、风险交流的风险治理角度，分析中国食品安全监管政策在制定与实施过程中面临的困境和问题；以中国大陆“瘦肉精”治理、中国台湾食品“塑化剂”风波、德国“毒芽苗菜”事件、美国“毒葡萄”事件等造成国际影响的典型案例，将治理实践和理论研究相结合，对食品安全治理困境予以实证研究。

清楚地认识中国食品安全，需要全面地、历史地、辩证地看待。全面地看待，就是既需要看政府官方的数据，也需要看社会团体和公众的民间调查数据；历史地看待，就是既要看到发达国家与中国的现状，也要看各自的发展史；辩证地看待，就是既要看到中国政府的治理进步，也要正视不足。

一个国家的食品安全水平与该国经济、社会、文化的发展阶段密切相关，食品安全水平单方面难以长期超越其社会的整体发展程度，重大突发事件会冲击食品安全治理公共政策，但最终并不能，也不应掩盖该国的食品安全保障的实际能力和水平。政府在制定实施食品安全政策时，既要优先考虑社会高度关注的热点问题，也要保持清醒和定力，制订长远计划，以科学为基础，以法治为保障，标本兼治地破除制约和影响中国食品安全水平的深层次障碍。

中国当前经济和社会面临的很多问题不是一朝一夕造成的，而是历史长期积累造成的。中国的食品安全问题也是如此。没有人能够改变历史，但我们可以改变未来。正视历史，面向世界，探索中国食品安全未来的科学、有效的治理模式，今天做的事情，可能会出现波折、问题甚至错误，但是没有今天的孜孜探索，就不会有未来的收获。

作者在食品安全领域躬耕多年，很容易耳濡目染、墨守成规，思想和视野自然有所局限，诚恳地欢迎各方批评指正。

朱明春

目 录

contents

序

前言

第一章 食品安全治理现状 ▶ 001

- 一、食品安全概念 / 002
- 二、食品安全治理的社会环境 / 004
- 三、食品安全治理的国内外研究现状 / 007

第二章 发展型国家的监管与风险治理 ▶ 017

- 一、发展型国家的监管理论 / 018
- 二、风险社会及风险治理 / 023
- 三、基于风险治理的中国食品安全监管 / 026
- 四、小结 / 029

第三章 国内外视野下的中国食品安全 ▶ 030

- 一、公众视野中的中国当前食品安全状况 / 031
- 二、政府公布的食品安全状况 / 036
- 三、国际视野下的中国当前食品安全状况 / 041
- 四、中国当前食品安全形势及主要问题 / 045
- 五、数据的客观性与可信度 / 058
- 六、案例——从“纸馅包子”事件看食品安全社会印象 / 065
- 七、小结 / 069

第四章 中外食品安全的发展历程

► 071

- 一、当前全球食品安全概况 / 073
- 二、美国食品安全的发展历程 / 076
- 三、日本食品安全的发展历程 / 083
- 四、欧洲部分国家食品安全的发展历程 / 086
- 五、案例——从“马肉风波”看欧盟及成员国协作 / 090
- 六、印度食品安全的发展历程 / 092
- 七、中国食品安全的发展历程 / 094
- 八、小结 / 098

第五章 中外食品安全治理政策的演变

► 101

- 一、美国食品安全治理政策的演变 / 103
- 二、日本食品安全治理政策的演变 / 106
- 三、欧盟食品安全治理政策的演变 / 109
- 四、印度食品安全治理政策的演变 / 112
- 五、中国食品安全治理政策的演变 / 113
- 六、经济发达国家食品安全治理政策的演变 / 118
- 七、案例——从“毒葡萄”事件看美国 20 世纪末食品安全治理理念的变化 / 119
- 八、小结 / 120

第六章 中国食品安全治理的外部状况

► 122

- 一、中国食品安全治理的经济基础 / 123
- 二、中国食品安全治理的社会基础 / 124
- 三、中国食品安全治理的外部约束 / 127
- 四、案例——从“瘦肉精”治理比较中外食品安全治理差异 / 144
- 五、小结 / 146

第七章 中国食品安全治理的内部状况

► 147

- 一、公众信任度基础薄弱 / 148
- 二、责任政府与社会共治存在认知差异 / 150
- 三、体制机制的历史合理与现实不足 / 153
- 四、监管队伍与监管经费保障不足 / 160
- 五、监管标准、技术与方法滞后 / 169
- 六、监管责任的社会期待与监管人员认知存在差距 / 175
- 七、案例——从“护士发错药”看中外公共治理的纠错机制 / 178
- 八、小结 / 181

第八章 中国食品安全治理的选择

► 182

- 一、基于科学评估与社会认知的政策选择 / 184
- 二、基于科学评估与社会认知的差异化 / 184
- 三、基于公民科学素养与公共政策的选择 / 191
- 四、小结 / 194

第九章 未来食品安全治理政策的探究

► 196

- 一、中国食品安全治理的优先原则 / 199
- 二、中国食品安全治理的法治思考 / 201
- 三、中国食品安全治理的政策建议 / 204

参考文献

► 228

后记

► 233

第一章 食品安全治理现状

食品安全因其固有属性，是人类社会一个永恒的话题。食品安全关系到消费者身体健康和生命安全，关系到经济健康发展和社会和谐稳定，关系到一个国家和政府的形象，甚至曾影响到欧洲国家的政府更迭，已经成为世界各国政府关注的重大公共政策问题。食品安全问题给社会、经济、政治带来的巨大影响，受到世界各国政府的高度重视和优先考虑，甚至被一些研究人员列为继环境、资源、人口之后的第四大社会问题。特别是近年来，我国的食品安全受到社会各界广泛关注，有关民意调查显示，食品安全已和教育、医疗、住房等问题并列，成为公众最为关注的民生问题。

中国政府历来高度重视食品安全，国务院自 2001 年起至今已连续 10 余年组织部署食品安全专项整顿工作，地方政府和监管部门也做了大量工作，基层食品安全监管人员成了最繁忙、最紧张、压力最大的群体之一。但是，对我国当前的食品安全状况，消费者食品安全信心不足，媒体和公众的批判之声此起彼伏，并将原因主要归之于政府监管不力。诸多专家、学者和社会意见领袖，则更多地把主要原因归结于食品安全治理体制问题。

面对当前食品安全问题，政府治理困境何在，如何破解，是本书探索的重点。本书试图从研究分析经济发达国家食品安全发展规律、中国食品安全治理困境的外部约束和内部局限，探索适合当前中国国情的食品安全治理的途径和政策。

一、食品安全概念

食品安全问题在不同的历史时期中不断演化。根据不同历史时期社会和

公众关注食品安全问题的焦点的变化,大致经历了粮食安全 (Food Security)、食品卫生 (Food Sanitary)、食品安全 (Food Safety) 及食品营养与膳食平衡等阶段。此外,食品防护 (Food Defense) 也是近年来新流行的食品安全概念。

(1) 粮食安全 1974 年,联合国粮农组织 (FAO) 在第一次世界粮食首脑会议上首次提出了“食物安全”,指人在任意时候都能获得生存和健康所需的足够食物。1983 年 4 月,联合国粮农组织粮食安全委员会通过了“粮食安全”概念,即确保所有人在任何时候既买得到又买得起他们所需的基本食品。时至今日,粮食安全目前仍然是人类面临的一大问题。对中国而言,在较长一段时间内,保障粮食安全仍然是中国政府的一个巨大压力。2012 年 9 月,国务院常务会议审议通过《国家粮食安全中长期发展规划》。

(2) 食品卫生 1984 年,世界卫生组织 (WHO) 将食品卫生定义为“在生产、加工、制作、储存和分配食品过程中,确保食品安全可靠,有益于健康且适合人类消费所需的必要条件和措施”。1996 年,该组织将食品卫生定义修改为“为确保食品安全性和适合性,必须在食物链的各个阶段采取的条件和措施”。比较而言,食品卫生的两次定义并没有实质改变。

(3) 食品安全 世界卫生组织在 1984 年将食品安全与食品卫生作为同一个概念,但是在其 1996 年发表的《加强国家级食品安全计划性指南》中对这两个概念作了区别,食品安全定义为“食品按其原定用途进行制作和食用时,确保使消费者不会受到伤害”。2003 年,联合国粮农组织/世界卫生组织又将食品安全定义更新为“涉及食物中可能使食品损害消费者健康的危害因素,而不论这种危害的产生是急性的,还是慢性的”。按照《中华人民共和国食品安全法》的定义,食品安全指“食品无毒、无害,符合应当有的营养要求,对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害”。国际标准化组织 (ISO) 在《食品安全管理体系》(ISO22000:2005) 的要求标准中,将食品安全定义为“食品在按照预期用途进行制备和 (或) 食用时,不会对消费者造成伤害”。

(4) **膳食平衡** 指选择多种食物,经过适当搭配的饮食,以满足人对能量及各种营养的需求,使人在健康生存所需的营养与食物供给之间保持平衡。膳食平衡对儿童及成人均有重要意义,特别对婴幼儿成长有重要意义。

(5) **食品防护** 是美国等国家近年来提出的概念,最初主要是应对以食品为载体的恐怖活动而提出的概念,广义而言指预防食品本身不应含有的物质。

(6) **监督管理** 简称监管,在英文中常以 regulation 出现,中文译为控制、管制、规制、校准、调节等。一般而言,政府管理部门和行政学研究人员多称之为“监管”,意在强调政府的监督作用而非直接行政命令。经济学界常使用“管制”,突出 regulation 对于自由市场经济运行的影响。法学研究人员用“规制”较多,侧重 regulation 必须以法律法规作为其正当性和合法性的来源。

二、食品安全治理的社会环境

食品安全是一个全球性问题,经济发达国家和发展中国家都难以幸免。以 2011 年为例,国际国内发生了 5 起有广泛影响的食品安全事件。3 月,中国内地发生了河南生猪“瘦肉精”案件,也称双汇“瘦肉精”事件,事件造成双汇公司损失 121 亿元人民币,河南查处相关案件 56 起,抓获嫌疑人 148 人,其中 1 人被判死缓,多人被判 1 年 6 个月至 9 年的有期徒刑,中国全境随后查处“瘦肉精”案件 125 起,抓获嫌疑人 980 人。4~6 月,中国台湾地区发生“塑化剂”风波,有毒物质波及台湾 300 家企业 970 余种食品,对台湾造成巨大震荡。5~7 月,德国发生了芽苗菜导致的肠出血性大肠杆菌事件,该事件造成德国境内 50 人死亡。8~10 月,美国发生李斯特菌污染香瓜事件,波及 28 州,死亡 30 人。12 月,印度发生假酒中毒事件,死亡 171 人。

近年来,国内频频发生的食品安全问题引起社会各界广泛关注,如 1998 年春节期间山西省文水县农民使用甲醇勾兑白酒案致死 27 人;2003 年引起举国恐慌的 SARS 病毒是否属于食源性疾病引起的可能性至今未能完全排除,甚

至改变了中国人沿袭数千年的饮食卫生习惯；2004年震惊全国的阜阳劣质奶粉事件导致13名婴儿死亡；2005年和2007年苏丹红两度冲击中国食品安全，让公众谈“红”色变；2008年震惊中外的三鹿婴幼儿奶粉三聚氰胺事件，对中国的食品安全更是史无前例的冲击，使公众对食品安全的信心几乎降到了冰点。此外，2010年圣元婴幼儿奶粉性早熟事件、2011年河南生猪“瘦肉精”事件、2012年白酒“塑化剂”事件等，均引起公众的食品安全焦虑。

食品安全问题十分复杂，其不再仅仅是自然科学问题，而是混合了自然科学和社会科学，甚至更多地属于社会科学的问题。当前，我国食品安全问题是社会各界广泛关注的焦点，也是各类媒体随处可报、随时可报的热点话题，经济、时政、法制、科技、都市报刊，几乎各类媒体都广泛参与了食品安全报道。这一方面反映了当前我国食品安全形势严峻，问题较多，政府应该予以足够重视并着力解决；另一方面也反映了食品安全涉及领域的广泛性和复杂性，从关注食品安全媒体的属性即可可见一斑。

食品安全问题给政治、经济、社会等诸多方面带来负面影响，严重的食品安全问题甚至曾经危及欧洲国家的政府更迭，例如，1999年比利时发生的二噁英污染事件致使比利时政府内阁直接垮台，2001年德国卫生部长和农业部长双双因为应对疯牛病不力而辞职。

中国频频发生的食品安全问题也让政府监管部门疲于拼命，不得不集中力量开展了一轮又一轮运动式的突击整治。对于当时外显的突出问题，集中力量治理，能够短期内见到效果。然而，现实中，政策、法律的制定者、执行者迫于舆论和社会的压力，在事故发生之时被迫采取了很多权宜之计，并不是解决问题的良策。一些权宜之计为正常食品安全监管埋下隐患，形成了恶性循环，导致前一个问题尚未解决，后一个问题又来了，给系统解决问题形成新的障碍。

本书认为，已有的国内外关于食品安全治理的研究，在理论上主要从经济、法律、行政、信息、技术等角度，研究了中国食品安全治理在某一方面存在的问题，较少研究形成中国当前食品安全治理现状的历史渊源，以及造

成当前治理困境的外部约束，因而不夠全面性。对于中国食品安全治理困境的研究，因信息的不对称性，外部人员难以洞察政府内部运行中的真实困境所在，从而不够深入。虽然，个别研究人员从风险社会理论的角度对食品安全监管进行了一定研究，但缺乏从风险评估、风险管理、风险交流等多维度进行的研究，在三者平衡和关联方面进行的研究也就较少。

作者长期在中央有关部门从事食品安全治理工作，深谙中国政府食品安全治理的内部困境，了解国内外食品安全政策措施的差距，也参与了多个治理政策研究，在实际工作中也运用了风险分析的方法解决问题。所以，本研究让作者系统、深入地思考、分析中国的食品安全治理困境所在，研究、探索中国食品安全治理的努力方向。

作者认为，中国当前食品安全的主要矛盾是广大消费者日益增长的食品需求与落后的产业安全水平和落后的治理能力之间的巨大差距；主要问题是农业和食品工业化过程中农药、色素、香精等化学污染严重，故意违法犯罪高发，以及民众与政府之间信息严重不对称。中国各级政府、各个监管部门多年来投入了大量的行政力量，开展了多轮治理，惩处了大批食品安全违法犯罪行为，并认为食品安全总体形势稳定向好。但是，社会公众当前却普遍担忧饮食安全，问题究竟在哪里？

研究一个领域或一个事物，显然不能只关注问题，而应对这个问题的环境、背景进行全景式的考察。尤其是如果认识不到事物内在的发展规律，一个政策尚未执行又出台一个新的政策，一个法律尚未落实又出台一个新的法律，不仅降低公共资源的效能，而且严重影响政府的执行力和公信力。

本书研究基于风险治理理论，从风险评估、风险管理与风险交流这三条主线，系统分析中国食品安全治理的困境所在，主要围绕三个问题进行研究：第一，中国食品安全治理的风险在哪里，风险程度如何；第二，中国食品安全治理的能力如何，内外部受到哪些制约；第三，中国食品安全治理的社会效果如何，缺陷在哪里。

本书有三条主线，分别是历史与比较、外部与内部、科学与价值，这三