

SHIPIN ANQUANJIANGUAN BUMEN JIAN
GUANXIYANJIU



食品安全监管部门间 关系研究

——交易费用理论的视角

JIAOYI FEIYONG LILUN DE SHIJIAO

颜海娜 著



中国社会科学出版社



食品安全监管部门间 关系研究

——以美国经验为镜鉴

王强 著

中国法制出版社



中国法制出版社出版

SHIPIN ANQUANJIANGUAN BUMEN JIAN
GUANXIYANJIU

食品安全监管部门间 关系研究

——
的视角

颜海娜 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

食品安全监管部门间关系研究：交易费用理论的视角 /
颜海娜著. —北京：中国社会科学出版社，2010. 5
ISBN 978 - 7 - 5004 - 8523 - 0

I. ①食… II. ①颜… III. ①食品卫生—监督管理—
研究—中国 IV. ①R155. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 027245 号

责任编辑 吴连生
责任校对 周 昊
封面设计 李尘工作室
技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 5 月第 1 版

印 次 2010 年 5 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 10.875

插 页 2

字 数 275 千字

定 价 28.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究问题的提出与研究意义	(1)
第二节 核心概念的界定	(16)
第三节 相关研究文献综述	(22)
第四节 结构安排	(39)
第二章 分析框架与研究设计	(42)
第一节 食品安全监管部门间关系:交易 费用的分析框架	(42)
第二节 研究设计	(68)
小 结	(75)
第三章 食品安全多部门分环节监管体制的 形成及其特征	(76)
第一节 以卫生部门为主导的食品安全监管 体制的形成及其缺陷	(79)
第二节 多部门分环节食品安全监管体制的形成	(93)
第三节 多部门分环节食品安全监管体制的特征	(106)
小 结	(113)

第四章 食品安全监管部门间关系的制度设计与分析	(115)
第一节 食品安全监管部门间关系的基本架构	(115)
第二节 食品安全监管部门间关系在制度 设计上的主要问题	(129)
第三节 食品安全监管部门间关系的制度设计反思	(167)
小 结	(186)
第五章 食品安全监管部门间合作关系的具体 运作与分析	(188)
第一节 食品安全监管部门间合作关系的具体运作	(188)
第二节 食品安全监管部门间合作过程 中存在的问题	(193)
第三节 食品安全监管部门间合作困境的机理分析	(229)
第四节 食品安全监管部门间合作困境的案例分折	(241)
小 结	(261)
第六章 迈向“整体政府”:突破部门间合作的困境	(263)
第一节 改革与完善现行的食品安全监管体制	(264)
第二节 完善行政组织法以及食品安 全相关法律制度	(288)
第三节 构建有效的部门间合作的保障机制	(298)
第四节 进一步思考	(310)
小 结	(313)
结束语	(315)
参考文献	(318)
后 记	(342)

第一章 导 论

第一节 研究问题的提出与研究意义

一 研究问题的提出

(一) 食品安全问题：经济和社会发展的严峻挑战

近些年来，随着我国“由长期食物短缺转向食物相对剩余时期，由重点解决食物供需转向主要解决食品质量安全问题时期”^①，食品安全问题的社会关注度越来越高，阜阳劣质奶粉事件、烟台“龙口粉丝案”、广州毒白酒事件、河北“红心咸鸭蛋”、“苏丹红”事件、“孔雀石绿”事件等一系列的重大食品安全事件相继发生，危害程度日益加深。尤其是去年波及全国、直接撼动整个乳制品行业、造成近 30 万名“肾结石婴儿”的中国乳业“9·11”事件——“三鹿奶粉”事件，更是严重挫伤国人对食品安全的信心。有学者用“井喷”来形容国内一再发生的食品安全事故，用“食品恐怖主义”来形容不安全食品的危害。有识之士甚至发出了“谁在拿食品安全赌民族未来”的拷问^②。

① 参见《我们的餐桌为什么变得如此不安全》，《新周刊》2004 年 6 月 29 日，17：19，（<http://www.sina.com.cn>）。

② 参见白钢、史卫民《中国公共政策分析 2006 年卷》，中国社会科学出版社 2006 年版，第 122—144 页。

随着食品工业的一体化和食品贸易的全球化,基因工程和辐照等高新技术在食品生产中的使用,城市化进程的加快以及由此带来食品生产和销售方式的变化,影响食品安全的风险和隐患因素越来越复杂,各种食源性疾病发生的概率大大增加,食品安全的治理形势越来越严峻,这是现代公共事务治理的普遍发展趋势,也是现代各国政府面临的共同问题。在食品安全治理环境日趋严峻以及日益复杂化的同时,我国近年来的食品安全危机事件频频发生,对人体健康、经济和社会造成的负面影响也越来越大。食品安全问题是困扰当前处于发展阶段的中国的一个重大问题,也是对我国政府食品安全治理能力的一个极大的考验。具体而言,食品安全问题造成的危害后果如下:

1. 严重危害消费者的身体健康。衡量食品安全状况的直接指标,就是食源性疾病的^①发病率。食源性疾病是我国的一个重要致病来源,也是目前我国头号食品安全问题^②。从世界各国的总体情况来看,食物污染造成的疾病已经成为当今世界上最广泛的卫生问题。世界卫生组织2002年3月公布的信息表明,全球每年发生食源性疾病的病例达到数十亿例,即使在发达国家也至少有1/3的人患食源性疾病,因食源性微生物污染引起的腹泻而死亡的0—15岁儿童约170万人。全球各地连续发生的一系列食源性疾病暴发事件:英国的疯牛病、日本出血性大肠埃希氏菌O157:H7和葡萄球菌肠毒素中毒的雪印牛奶事件等均引起世界范围的震惊^③。目前,由于监测网络体系不健全,我国尚无确切的

① 世界卫生组织将食源性疾病定义为:“凡是通过摄食而进入人体的病原体,使人体患感染性或中毒性疾病,统称为食源性疾病。”

② 参见《专家:食源性疾病是我国头号食品安全问题》,2006年9月8日,07:50:43,新华网。

③ 参见《21世纪初食源性疾病增多 每年全球数十亿例》,《健康时报》2004年8月18日, <http://www.39.net>。

食源性疾病发病率的统计数据。我国属于发展中国家,从各方面情况看,食品安全水平不会高于发达国家。因此,可以推断,我国的食源性疾病发病率并不低。按照卫生部提供的统计数字,近年来全国食物中毒的事件、中毒人数和死亡人数都在明显增加(见表1-1)。食物中毒报告是反映食品安全水平的一个重要方面。从目前食物中毒报告的统计数字来看,我国每年中毒例数约为1万人到4万人,但专家估计这个数字尚不到实际发生数的1/10,也就是说,我国每年中毒例数至少在20万人至40万人。根据世界卫生组织估计,发达国家食源性疾病的漏报率在90%以上,发展中国家则为95%以上,以此推论,我国目前掌握的食物中毒数据仅为我国实际发生的食源性疾病的“冰山一角”。

表1-1 卫生部公布的近年全国食物中毒情况

年份	中毒起数(起)	中毒人数(人)	死亡人数(人)
1997	522	13567	132
1999	591	17941	108
2000	696	18262	157
2001	611	19781	135
2002	464	11572	68
2003	1481	29660	262
2004	2305	42876	255
2005	2453	32553	381
2006	1978	31860	209

注:2000年缺山西、青海的数据;2001年为21个省(区、市)数据;2003年缺北京、山西、内蒙古、吉林、黑龙江、河南、广西、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏数据。

资料来源:《卫生统计提要》,载《全国卫生事业发展情况统计公报(1997—2006)》,中华人民共和国卫生部网站(<http://www.moh.gov.cn>)。

同样,2008年爆发的“三鹿奶粉”事件也只不过是食品

安全问题的“冰山一角”。这场毒奶粉风波不但严重动摇了国人对食品安全的信心,给“中国制造”带来了难以估量的无形资产损失,更残酷的是,它严重地摧毁了中国下一代的身心健康,酿成了将近 30 万名的“肾结石婴儿”悲剧。

据卫生部 2008 年 12 月 1 日通报,截至 11 月 27 日 8 时,全国累计报告因食用三鹿牌奶粉和其他个别问题奶粉导致泌尿系统出现异常的患儿 29 万余人。通报指出,全国因三鹿牌婴幼儿奶粉事件累计筛查婴幼儿 2238 万余人次,大多数患儿仅有泌尿系统少量泥沙样结石而接受门诊治疗,部分患儿泌尿系统结石症需住院诊治。据统计,累计住院患儿共 5.19 万人,目前仍在住院的患儿有 861 人,累计收治重症患儿 154 例^①。

2. 给社会造成巨大经济损失。食品安全事件直接或间接造成的经济损失十分惊人。受 2008 年 9 月份爆发的“三鹿奶粉”事件影响,中国 10 月乳制品出口数量锐减 9 成多,其中奶粉更是下降了 99.2%。“三鹿奶粉”事件被坊间称为是“中国民族乳业品牌的一次集体大溃败”,不仅使国内消费者对国产乳制品的信心受到严重打击,也使许多国家和地区开始限制进口我国乳制品。如美国政府已在口岸扩大检查来自亚洲的乳制品,警告本国消费者不要上网购买中国的乳制品,缅甸、马来西亚等国也宣布了“禁令”^②。不少含乳制品的食品出口也因此次“奶粉事件”陷入停顿^③，“中国制造”雪上加霜，使得中国形象再次大受打击。

① 参见卫生部《“结石”娃娃共 29 万余名 赔偿方案尚未出台》，《南方周末》，<http://www.infzm.com/content/20636>。

② 参见胡红伟《受三鹿奶粉事件影响 我国乳制品出口下降九成》，《新京报》2008 年 12 月 5 日，13：22，http://news.dayoo.com/finance/200812/05/53869_4784357.htm。

③ 同上

近年来,因“中国制造”而出现的“中国质量”问题,不断地引发国际纠纷。“有毒牙膏事件”、“有毒玩具事件”、“有毒海产品事件”、“有毒宠物饲料事件”、“有毒饺子事件”(至今仍在调查处理中)等事涉国际贸易的“中国质量”纠纷,再加上这次“三鹿之祸”所暴露出来的“中国质量”问题,势必会损害国际社会对“中国制造”的安全信心,也势必会影响“中国制造”在国际贸易中的谈判地位和谈判筹码,影响到“中国制造”的国际竞争力^①。

3. 给国家带来沉重财政负担。食品安全的信息不对称以及食品安全的负外部性所造成的市场失灵,是政府实行食品安全管制、设立食品安全监管机构的必要条件。食品安全管制正是政府为了解决由于市场失灵而导致的资源配置低效、生产效率降低以及弱势群体和社会公众利益受损等问题而进行的公共治理活动。在一系列的重大食品安全事故中,为了维护社会稳定,挽救众多患者的生命,确保其及时得到有效治疗,政府在其中发挥了不可或缺的重大作用。例如,在英国的“疯牛病”事件中,英国政府采取紧急措施应对疯牛病,不仅承担了捕杀病牛的费用,还对有关养殖户给予经济帮助。我国“三鹿奶粉”事件发生后,党中央、国务院对此高度重视,在第一时间对严肃处理三鹿牌婴幼儿奶粉事件作出一系列部署,立即启动国家重大食品安全事故Ⅰ级响应,对患病婴幼儿实行免费救治,所需治疗费用由同级财政预拨垫支,中央财政对确有困难的予以适当支持^②。从另一个侧面来看,政府为矫正食品安全的市场失灵问题也背负了沉重的财政

① 参见黄泰元《三鹿事件只是中国食品安全问题的冰山一角》,2009年3月17日,全球品牌网(<http://www.globrand.com/2009/193422.shtml>)。

② 参见《政协委员:重大食品安全事故国家先行赔偿》,《小康》2009年3月11,14:47:30,福建东南新闻网。

负担。例如,“三鹿奶粉”事件发生后,仅河北省用于食用问题奶粉患儿医疗救治的费用就高达5亿多元^①,而河北省的患儿只是全国约30万名因食用含三聚氰胺的三鹿奶粉和其他个别问题奶粉,而导致泌尿系统出现异常的婴幼儿中的一部分,这还不包括国家对奶农以及乳制品企业的补贴或者政策性贷款。

4. 使政府面临合法性危机。无论是发达国家,还是发展中国家,确保国民的安全和生存权利都是政府对社会作出的最基本的承诺。确保食品安全是对各国政府执政能力的考验^②。在这个意义上,食品安全是个政治问题,而政府的食品安全治理能力在很大程度上是政府执政能力的一个重要衡量指标。有效地治理食品安全问题,是维护政府“合法性”的前提条件。西方发达国家就曾发生过由于食品安全问题而引发国内严重政治动荡的事情。例如,比利时政府因二噁英事件,使欧洲乳、鸡、牛肉等食品的出口在全球范围内受损,而造成内阁倒台。2000年德国因疯牛病导致卫生和农业部长辞职,食品、农业和林业部改组成食品、农业和消费者保护部,由绿党人士担任部长,专司食品安全。欧洲消费者当前反对转基因食品在很大程度上是反映了对政府的不信任^③。2008年我国的三鹿毒奶粉风波也使公众对政府的食品安全监管能力和危机处理能力产生了普遍的质疑。广大公众在要求严惩不法奶农和非法奶粉生产者的同时,更是把问责之剑直指相关监管部门。原国家质检总局局长李长江为此引咎辞职,在“三鹿牌”婴幼儿奶粉重大食品安全事故中负有直接责任和领导责任的石家庄市政府、省直有关职能部门的14名相关责任人员都得到

① 参见《河北斥资五亿为“三鹿”问题奶粉患儿“买单”》,2009年3月24日,21:49:13,中国新闻网。

② 参见张涛《食品安全法律规制研究》,厦门大学出版社2006年版,第2—3页。

③ 同上书,第42页。

了相应的行政处分^①。可以说,几乎每一次重大食品安全事件的发生,都使政府遭受一定的合法性危机。

(二) 食品安全多部门监管体制的现实困境

在食品安全问题日益复杂化以及严峻性加剧的同时,我国食品安全治理却陷入了严重的“碎片化”状态。虽然政府为确保食品安全在制度安排上进行了种种努力和尝试,尤其是在2004年确立了“以分段管理为主,品种管理为辅”的食品安全监管体制,希望通过调动农业、质检、工商、卫生、食品药品监管等多部门的监管力量与执法资源,以实现更有力的食品安全控制。然而,多部门分段监管体制下的食品安全监管在现实中并没有按照制度设计者的原意运行;相反,监管职能交叉重叠,职责模糊不清。部门间相互抵触与损耗,相互掣肘与推诿,造成重复监管或无人监管;多头执法、责任不明、监管链条“断裂”;监管资源浪费严重,监管成本居高不下,监管效率低下等一系列的问题屡见不鲜,人们甚至常常用“十几个部门管不好一桌饭”、“七八个部门管不好一头猪”等形象的比喻来描述目前我国食品安全监管的困境以及严重的“碎片化”状态。

近年来,国家为治理食品安全投入巨大的人力、物力、财力以及精力,这可以从工商、质检、卫生这几个“超级”部门的强大资源配置状况看得出来,这几个部门都拥有强大的行政执法队伍、完备的执法技术装备、雄厚的检验检测技术机构以及先进的监管信息系统。目前,分布在卫生、农业、质检等多个部门的食品安全专业人员已经超过百万人。其中仅卫生部就拥有一支10万人的卫生行政执法队伍和20万人的卫生技术支撑队伍,而且已在全国部分地区设置食品污染物检测网络。农业部也建立了13

^① 参见《河北省处理三鹿奶粉重大食品安全事故有关责任人》,2009年3月26日,10:30:20 新华社 <http://news.xinhuanet.com/newcenter/2009-03/26/content11075711.htm>。

个国家级质检中心和 179 个省级质检中心。国家质检总局在全国设置的食品品质检测机构更是超过 3000 个^①。为加强食品安全监管,国家进行了种种的制度安排,并且不断地完善食品安全的法律体系建设。据初步统计,1949 年至今,我国部级以上机关所颁布的有关食品安全方面的法律、法规、司法解释等多达 840 部,其中基本法律法规 107 部、专项法律法规 683 部、相关法律法规 50 部^②,与食品安全相关的地方性法规、部门规章、地方人民政府规章以及其他规范性文件更是数不胜数。同时,政府采取了大量的举措加强食品安全的监管力度,如 2001 年启动实施了“无公害食品行动计划”,以蔬菜中高毒农药残留和畜产品中“瘦肉精”污染控制为重点,着力解决人民最为关心的高毒农药、兽药违规使用和残留超标问题;2001 年建立了食品质量安全市场准入制度,在食品生产加工环节实行生产许可制度、强制检验制度以及市场准入标志制度(QS 标志);自 1985 年以来推行对食品实行以抽查为主要方式的监督检查制度,并且不断加大抽查的力度;加强对 10 人以下的食品生产加工小作坊的专项整治力度;建立并实施了以“三员四定、三进四图、两书一报告”^③为主要内容的食品安全区域监管责任制;深入实施以“提倡绿色消费、

① 参见《中国食品安全的尴尬与现实:十年成疾“三宗罪”》2009 年 1 月 4 日,《国际先驱报道》<http://big5.chinanews.com.cn:89/jk/kong/news/2009/01-04/1513065.shtml>。

② 参见国家食物与营养咨询委员会《完善我国食品安全法律体系的思考》2007 年 2 月 8 日,<http://www.fsi.gov.cn/news.view.jsp?id=4526>。

③ “三员四定”即按照定人、定责、定区域、定企业的方式,确定质检部门食品安全监管员到乡镇(办事处)负责食品生产加工企业的具体监管工作,乡镇政府协管员协助开展食品质量安全监管工作,社会信息员收集提供各种食品质量安全违法信息。“三进四图”即进村、进户、进企业,调查摸底,建立食品生产加工企业档案,制定企业变化动态图、食品行业分布图、监管责任落实图、食品安全警示图,实施动态监管。“两书一报告”即政府签订责任书,企业签订承诺书,质检部门定期写出食品安全报告。

培育绿色市场、开辟绿色通道”为主要内容的“三绿工程”^①，加强食品流通领域的监管；加大餐饮等消费环节的食品安全监管力度；为解决一些地区、一些食品的假冒伪劣问题，全面开展了食品质量安全区域整治；等等^②。

政府采取的种种举措也取得了一些成绩，总的来说，目前中国食品质量总体水平稳步提高，食品安全状况不断改善，食品生产经营秩序显著好转。但是，与政府为食品安全付出的巨大监管成本相比，食品安全的监管收益似乎并不是很明显，公众对食品安全的状况还是普遍感到不满意，对政府的食品安全监管成效还是持一种否定的态度。近期搜狐网对食品安全所做的一项调查足可以说明问题。在被调查的 161260 人中，有 75.50% 的人对我国的食品安全状况感到“非常不满意”，有 79.44% 的人认为我国的食品安全监管做得“非常不好”，有 55.42% 的人把食品安全问题的主要原因归咎于“监管体系不健全”^③。当然，这一次调查是在“三鹿奶粉”事件发生之后、“食品安全法”草案讨论阶段这样一个特殊的背景下进行的，消费者对于食品安全的认识带有一定的“认知偏差”^④，而媒体对于食品安全的报道往往偏向于暴露问题、揭露黑暗^⑤，从而使得公众对于政府监管能力的评判也不可避免地带有一定的情感成分。然而，不可否认的是，频频发生的重大

① “三绿工程”即“提倡绿色消费、培育绿色市场、开辟绿色通道”。

② 参见国务院新闻办公室《中国的食品质量安全状况》白皮书，2007 年 8 月 17 日，<http://www.scio.org.cn/gzdt/ldhd/200708/t123722.htm>。

③ 参见《食品安全调查》，2009 年 3 月 10 日，搜狐网（http://survey.sohu.com/poll/view.php?poll_id=8825）。

④ 公众对食品安全认识的偏差主要体现在两个方面：一是经常将不合格的产品等同于不安全产品；二是经常要求食品安全“零风险”。

⑤ 近年来，媒体对食品安全方面的负面报道越来越多。由于媒体对于食品安全也缺乏足够的认识，在报道过程中，混淆概念和夸大事实的现象时有发生，从而误导了消费者，引起不必要的恐慌。

食品安全事件使得公众对食品安全的信心越来越低,对于政府的监管能力也产生越来越多质疑。面对日益严峻和艰巨的食品安全治理形势,公众对为什么“十几个部门管不好一桌饭”的诘问越来越大声,而政府似乎在满足社会对食品安全的急切期望上显得力不从心。2005年的“两会”中就有“以子孙后代的名义呼吁,制止食品污染刻不容缓,解决食品污染问题刻不容缓”的提案,强烈的食品安全质量期望形成了公众和媒体的强烈关注,也使政府面临着前所未有的治理压力。显然,如何构建以及完善食品安全保障体系,确保老百姓能够吃上真正放心的食品,既是社会转型时期政府面临的一个重大使命,也是以前所未有的高度上升为当前政府公共政策的重要议题,这从“食品安全法”的立法进程中可以充分地体现出来。

“三鹿奶粉”事件的发生充分反映了多部门食品安全监管体制在现实中运行的困境。“三鹿奶粉”事件引起人们的普遍反思:为什么作为乳制品生产链条中这么重要一环的奶站,在这么长的时间里一直处于监管的真空状态,以至于为不法分子往原料奶里肆无忌惮地添加三聚氰胺提供了可乘之机?我国生鲜牛奶收购执行的仍然是1986年的标准,为什么在长达22年的时间里,生鲜牛奶的收购标准一直都没有得到相应的修改呢?^①从2008年3月三鹿开始接到消费者投诉,到8月1日有关专家作出奶粉有问题的结论,再到9月8日石家庄市政府向河北省政府汇报,其间,包括诸多匪夷所思的人为延报因素。多少例婴幼儿肾结石的悲剧本可以避免的,当地政府为什么没有严格按照突发公共危机事件的报告处理制度来执行?为什么政府一直都没有建立食品安全风

^① 在国外,大多数发达国家的食品技术标准修改周期一般是3—5年,而国内食品标准更新速度犹如蜗牛,如目前2000项国家标准中,其中700多项属于“服役”超过10年而未变。参见吴睿鹤《22年的牛奶收购标准早该“大修”了》2008年9月23日, <http://www.cnwest.com>, 2008-09-23。

险评估以及危机预警机制？从三鹿集团的婴幼儿配方奶粉发现高含量的有毒物质三聚氰胺，到在全国 22 家婴幼儿配方奶粉生产企业的 69 批次产品中，检出了含量不同的三聚氰胺，说明往奶粉中添加三聚氰胺在长时间里一直是整个奶粉行业的潜规则，那么，到底是谁纵容了奶粉行业的潜规则？就连国家质检总局也自称“从有关新闻报道获悉，甘肃省发现有婴幼儿疑因食用三鹿牌婴幼儿奶粉引发肾结石等疾病”，为什么政府获取、公开风险食品的信息的速度总是比媒体慢一拍，为什么政府一直都没有建立有效的官方信息发布平台，为什么消费者的食品安全信息知情权总是难以得到满足？而这一切，都把矛头直接指向政府，指向我国目前的多部门分环节监管体制，也无不充分反映了“铁路警察，各管一段”的“碎片化”监管现状以及“十几个部门管不好一桌饭”的监管困境。

因此，本书采取交易费用的理论视角，将研究的焦点集中在我国食品安全监管部门间关系上来，核心研究问题是，我国食品安全监管部门间合作困境背后的原因是什么？与核心问题相关的几个问题是：（1）我国食品安全多部门监管体制是如何形成的？它演变过程中的背后原因是什么？（2）为什么多部门分环节食品安全监管体制在现实中遭遇“十几个部门管不好一桌饭”的困境？部门间合作困境背后的原因是什么？（3）如何突破食品安全监管部门间合作的困境，迈向“整体政府”？

二 研究意义

（一）理论意义

科层制下的部门间关系是公共行政领域中的一个永恒话题，也是公共组织理论中的一个重大课题，无论是传统的官僚制理论、新公共管理理论，还是虚拟政府理论、“整体政府”理论以及无缝化政府理论都对部门间关系进行了颇有意义的理论探讨。