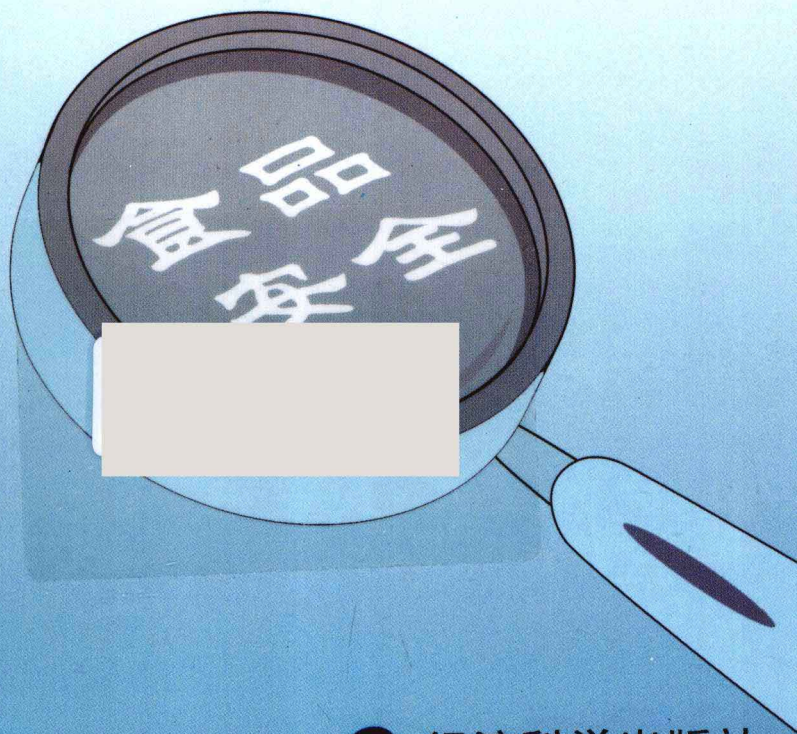


地方政府扰动下的 中国食品安全规制问题研究

Study on the Problems of China's Food Safety Regulation
under the Disturbance from Local Government

■ 王彩霞 著



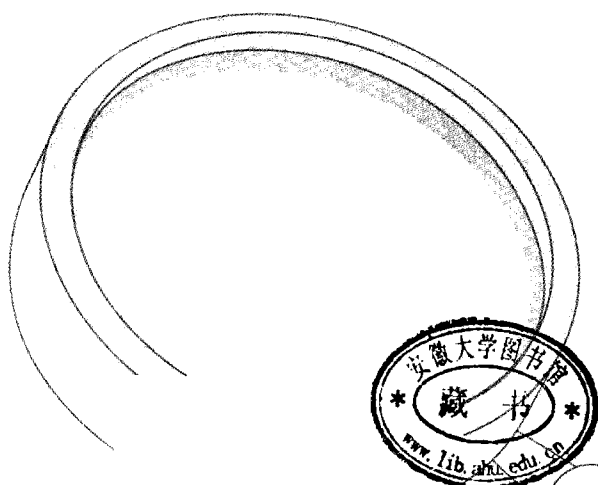
经济科学出版社
Economic Science Press

河南省政府决策研究课题（2012B076）的阶段性研究成果，河南财经政法大学博士学科应用经济学研究团队资助。

地方政府扰动下的 中国食品安全规制问题研究

Study on the Problems of China's Food Safety Regulation
under the Disturbance from Local Government

■ 王彩霞 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府扰动下的中国食品安全规制问题研究 / 王彩霞著.
—北京: 经济科学出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2676 - 1

I. ①地… II. ①王… III. ①地方政府 - 作用 - 食品安全 -
研究 - 中国 IV. ①TS201. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 271854 号

责任编辑: 段 钢

责任校对: 刘 昕

版式设计: 齐 杰

责任印制: 邱 天

地方政府扰动下的中国食品安全规制问题研究

王彩霞 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 11.75 印张 250000 字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2676 - 1 定价: 36.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前言

中国目前食品安全状况令人堪忧。如何改变食品安全状况，提升政府食品安全规制绩效，实现食品安全规制由低效率状态向高效率状态的蝶变已是燃眉之急。

“横看成岭侧成峰”复杂事物的形成原因都是复杂的、多维度的。国内外学者针对食品安全问题产生的内在机理进行了多角度探究。学者探寻的角度多集中于食品安全问题产生的产品特性、产业特性、产业组织耦合关系、食品安全参与主体的影响因素、食品安全规制制度设计缺陷等。现有的研究多局限于食品、食品产业、规制机构、规制制度本身的分析。

中国食品安全事件频频爆发，并且食品安全问题已经呈现出新特点，特别是大企业频频成为食品安全事件的主角。大企业频频成为食品安全事件的主角有悖于声誉机制、资产专用性等经济学常识。同时，频繁的食品安全事故之后，中国对食品安全规制制度也进行了多角度的改革，如成立凌驾于各部门之上的协调机构——国家食品安全委员会、实施行政问责制度、颁布了食品安全法、制定新的食品安全标准、推行了问题食品召回制度等，但是中国食品安全事件还是接连不断。食品安全规制制度的局部调整好像并没有收到良好效果，因此必须从更加宽广的制度视角研究中国食品安全规制问题。中国的食品安全规制处于中国大的制度环境变迁过程中，如市场机制的确立与完善，政治体制、经济体制的纵深推进，食品安全规制必然受到这些深层次制度变革的影响。只有从大的制度环境角度去研究中国的食品安全问题，才能抓住问题的根本而不是纠结于细枝末节。1994年的财政分权改革，中央政府将大量的事权、人事权、财权和法律权力下放到地方政府，地方政府作为区域内主要的政策制定者、政策执行者，地方政府的政治目标、经济目标必将对区域内各项经济活动产生深刻影响。从实践角度看，在财政分权的背景下，地方政府的角色从公共事务的管理者演变为“地方政府公司”，地方政府间的竞争在推动经济发展的同时也在扭曲着中国经济发展的制度环境。本书则是基于地方政府扰

动视角,运用规范分析、实证分析、定量分析、定性分析等多种方法分析中国食品安全问题产生的纵深原因,并提出相应的政策措施。本书的结构框架如下:

第1章为导言。近年来中国食品安全事件频繁发生,中国的食品安全问题也呈现出一系列新特点,如食品安全事件的主角由小作坊、小企业演变为大型、知名企业;食品安全问题已经由个别企业的违规行为变成了行业潜规则;食品安全问题从食品的非必需品渗透到必需品;食品安全事件已经触及消费者的容忍底线。频繁发生的食品安全事件对经济生活的各参与主体都产生了不良影响。中国的食品安全问题呈现出前所未有的严峻性。

第2章为政府食品安全规制问题的研究综述。本章从两个层面对政府食品安全规制问题的研究进行了梳理。本章首先梳理了在食品安全问题上需要引入政府规制、提升政府规制质量的理论渊源研究。食品安全信息在各参与主体之间存在信息不对称、食品安全具有外部性和公共产品等问题,所以食品安全需要引入政府规制。由于规制成本高昂、规制俘获等原因,政府规制也会失灵,同时规制制度本身具有生命周期,因此,改进政府规制质量是个永恒话题。接着,本章对已有的政府食品安全规制绩效研究进行了梳理。目前食品安全规制绩效研究集中于以下几个方面:政府的食品安全规制能否具有好的效果;政府食品安全规制效果不佳的原因综述,如从政府监管体制的角度、政府监管的约束条件、产业发展的阶段性特征、国家制度的培育等。很少有学者从地方政府的角度研究中国食品安全规制绩效问题。本章结合中国食品安全规制的独特性,指出引入地方政府扰动因素分析的必要性。

第3章为地方政府扰动视角下食品安全规制研究的理论分析框架。本章主要围绕地方政府这一主线,从委托代理关系中的共性问题、共谋问题,从资本、消费者、政府的三方博弈势力制衡结构,从地方政府的“经济人”本性和企业不同规模结构食品安全问题产生的关联性,从市场化治理机制和行政性治理机制的相互作用等多个角度,阐明地方政府对食品安全规制效果的影响。

第4章为中国食品安全规制演进、缺陷及成因分析。本章是结合中国实际试图从地方政府的角度找出中国食品安全规制缺陷产生的原因。制度变迁具有强的路径依赖。要分析现有的食品安全规制制度的缺陷应该追本溯源,探寻制度变迁的过程。本章首先描述了中国食品安全规制体制的变

迁的过程,并指出中国现有的食品安全规制体制缺陷和食品安全规制绩效缺陷,并分析食品安全规制缺陷产生的原因。财政分权背景下的政企合谋是食品安全规制缺陷产生的关键原因,失衡的资本、消费者和政府三方博弈结构导致食品安全规制缺陷难以及时补救,激励不相容、食品安全标准不完善、食品检查手段落后等现实状况为食品安全规制缺陷提供了制度掩饰借口,地方政府的“经济人”本性导致地方政府放松对大小企业的监管,双重治理机制的缺失导致食品安全规制深陷低效率泥沼。

第5章为提升我国地方政府食品安全规制绩效的政策建议。地方政府规制低效率导致中国令人担忧的食品安全状况。本章关注的重点是能否通过一定的制度安排实现中国食品安全由现在的效率状态向高效率状态的蝶变。本章从两个角度论证了中国食品安全规制存在由低效率状态向高效率状态蝶变的可能性。首先,从制度变迁的一般规律看,只要制度是开放的,理性的“经济人”都会自觉地追求制度的优化,不同利益集团之间的竞争会促使社会的制度变迁朝着高效率状态的转变,只是时间跨度会比较大,它可能以一个特权组织的毁灭和产业发展受损为代价。开放的制度环境和外部变量的引进是解开制度“锁定”状态的有效办法。其次,本章构造了一个简单的数理模型,分析结果表明中国食品安全规制存在由低效率状态向高效率状态变迁的可能性。制度本身并无效率。制度能否促进系统的效率增长的关键取决于它同人和组织的适应程度。因此,要实现我国食品安全规制由低效率状态向高效率状态的转化,所要做的制度设计应符合一定的基本要求。因此,本章接着分析了食品安全规制制度设计的原则。如实现制度系统内部的科学配置,制度设计应与意识形态建设相结合,制度设计要因时因地制宜,增强与自有制度环境的契合性,建立社会纠错机制,以保证初始制度设计的良性制度依赖。针对中国食品安全规制过程中政企合谋的现象,本章提出如下措施:第一,调整现有的中央政府对地方政府官员的绩效考核指标体系和结构,增加食品安全规制绩效在官员绩效中的贡献度;第二,调整中央政府对地方政府官员激励的方向,增强地方政府对食品安全规制的积极性以提升地方政府食品安全规制效率;第三,调整激励方式,改变食品安全信息闭锁、内敛的传递方式,减少信息租金以提升地方政府对食品安全规制效率;第四,降低规制判定的权限,增强公众判定食品安全的权限,构筑食品安全监督的新均衡势力;第五,制定合适的食品安全检测标准,弱化制度掩饰因素;第六,地方食品安全规制机构也应该做出相应调整;第七,培育市场化治理机制。

本书的创新点为：（1）以往的食品安全规制研究多是把政府作为一个统一体来研究，并没有区分中央政府和地方政府在食品安全治理中的差异，并没有分析地方政府对地方规制机构和食品安全规制绩效的影响。实际上在财政分权的制度下，地方政府具有强烈的投资驱动，地方政府常常会为了地方利益而扭曲中央政府的宏观调控措施，导致中央政府调控失灵。本书把地方政府和中央政府做了区分，从地方政府的角度去研究中国食品安全规制绩效差的原因。（2）以往的研究并没有把不同生产规模的食品生产企业进行细分，而是把它们作为一个整体进行研究。不同规模食品生产企业生产不安全食品的内在机理和制度根源并不相同，这对我国以后的食品安全治理具有重要意义。本书通过构建地方食品安全规制机构与小规模食品生产企业，地方食品安全规制机构与大规模食品生产企业两组博弈模型，厘清了不同规模食品生产企业生产不安全食品的内在机理和制度根源，并提出了相应的政策建议。（3）政企合谋产生的主要原因是信息不对称和利益不相容。改善信息不对称状态是解决政府合谋的关键。在现有制度激励下，食品安全信息传递机制具有内敛性、闭锁性。因为，目前行政问责制是事后对食品安全规制失职的惩罚，为了避免惩罚，地方政府和企业必然是形成联盟封锁不安全食品信息。如果中央政府能够对地方政府治理食品安全进行正面激励，就能够破坏地方政府和企业的默契合谋，从而形成开放的信息传递体制。同时，该激励措施能够通过政府的“强制性引致需求”，向下逐级传递，引导农户从生产源头上改善食品生产状况。

王彩霞

2012年11月

目 录

第1章 导言	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 我国食品安全规制的紧要性	1
1.1.2 我国食品安全规制的严峻性	2
1.2 研究意义	5
1.2.1 现实意义	5
1.2.2 理论意义	10
1.3 研究框架和基本内容	11
1.4 研究方法和本书创新	13
1.4.1 研究方法	13
1.4.2 本书创新	15
第2章 政府食品安全规制问题研究综述	17
2.1 政府食品安全规制问题研究的理论渊源	17
2.1.1 市场失灵理论	17
2.1.2 政府规制失灵理论	22
2.1.3 政府规制周期理论	28
2.2 政府食品安全规制问题研究进展	29
2.2.1 食品安全理论研究进展	29
2.2.2 政府食品安全规制作用的研究	32
2.2.3 政府食品安全规制效果不佳的原因研究	34
2.3 政府食品安全规制问题研究述评	43
2.3.1 中国食品安全规制的独特环境	43
2.3.2 引入地方政府扰动分析的必要性	44

第3章 地方政府扰动视角下食品安全规制研究的

理论分析框架·····	48
3.1 地方政府食品安全规制中的委托代理、政企合谋问题·····	48
3.1.1 委托代理关系的构成要素·····	48
3.1.2 委托代理关系中的委托代理共性问题·····	49
3.1.3 新规制经济学中的规制合谋问题·····	50
3.2 地方政府食品安全规制中的资本、公众、政府的 博弈分析·····	53
3.2.1 均衡制度设计的一般原则·····	53
3.2.2 西方国家资本、公众、政府博弈结构与规制效果·····	54
3.3 地方政府食品安全规制中的制度掩饰因素问题·····	56
3.3.1 食品安全质检标准与地方政府食品安全规制·····	56
3.3.2 规制制度设计缺陷与地方政府食品安全规制·····	57
3.3.3 行政问责制度与地方政府规制绩效·····	58
3.4 地方政府食品安全规制中的企业规模结构问题·····	60
3.4.1 企业规模结构与食品安全生产·····	60
3.4.2 企业规模结构与食品安全规制·····	61
3.5 地方政府食品安全规制中的双重治理机制问题·····	62
3.5.1 食品市场的“柠檬”问题·····	62
3.5.2 “柠檬市场”的双重治理机制·····	63

第4章 中国食品安全规制演进、缺陷及成因分析····· 68

4.1 中国食品安全规制的历史演进·····	68
4.1.1 食品安全规制体制内涵·····	68
4.1.2 中国食品安全规制体制的历史演进·····	69
4.1.3 中国食品安全规制模式·····	75
4.2 中国食品安全规制缺陷·····	80
4.2.1 食品安全规制制度缺陷·····	80
4.2.2 食品安全规制绩效缺陷·····	82
4.3 从地方政府视角探析中国食品安全规制缺陷的成因·····	85
4.3.1 政企合谋是导致食品安全规制缺陷的关键原因·····	85
4.3.2 失衡的博弈结构导致食品安全规制问题持续·····	102

4.3.3	制度掩饰因素为食品安全规制低效率提供盾牌	103
4.3.4	“经济人”本性导致食品规制机构放松对大小 企业的规制	116
4.3.5	双重治理机制缺失导致食品安全规制深陷 低效率泥沼	124
第5章	改进我国食品安全规制绩效的政策建议	131
5.1	食品安全规制的低效率均衡向高效率均衡转换的可能性	131
5.1.1	食品安全状态存在由低效率均衡向高效率 均衡变迁的趋势	131
5.1.2	食品安全状态由低效率均衡向高效率均衡 转换的模型验证	135
5.2	改进我国食品安全规制绩效的制度设计要求	139
5.3	改进我国食品安全规制绩效的具体措施	141
5.3.1	改变利益格局, 防范政企合谋	141
5.3.2	改变食品安全规制的激励方向	142
5.3.3	改变食品安全信息传递方式	144
5.3.4	弱化规制者判定权限	146
5.3.5	弱化制度掩饰因素	148
5.3.6	培育市场化治理机制	149
5.3.7	土地大流转背景下, 地方政府食品安全规制 模式创新	153
附录		159
参考文献		162
后记		176

第1章 导 言

1.1 研究背景

1.1.1 我国食品安全规制的紧迫性

食品安全问题的集中爆发与经济发展阶段和社会发展阶段密切相连。当人类发展到工业化中期阶段后，食品产业的工业化生产比重日益增多，食品产业的产业链条不断拉长，食品的生产环节和消费环节日益脱离，食品安全信息不对称情况更为显著。食品安全信息不对称为食品的违规生产蒙上了障眼纱。同时，在工业化生产条件下，食品生产工艺更加复杂，更多地能够降低食品生产成本的化学物质被添加到食品中。工业发展为食品的违法生产奠定了物质基础。从历史经验看，19世纪80年代至20世纪90年代是现代科技的高度发展时期，这一阶段食品掺假、造假非常普遍。以美国为例，据1902年美国农业部的调查，当时掺假、造假事件非常普遍，几乎所有的食品均存在掺假、造假现象，牛奶的掺假比例甚至高达50%。我国目前比较重大的食品安全问题主要体现在因在食品中掺假而造成的食物中毒等方面。同时，从人类发展的阶段看，当人类从温饱阶段迈进小康阶段后，物质条件的改善使人们更加关注健康，在食品的生产环节和消费环节更为分离的条件下，人们更加关注食品安全问题。

我国刚刚进入工业化的中期阶段、生活刚刚步入小康阶段，食品安全问题竟然频繁爆发。近年来我国各地频繁出现恶性的食品问题，如乳制品领域的“安徽阜阳假奶粉”事件、“光明回奶”事件、“雀巢碘超标”事件、“美赞臣重金属超标”事件、“三鹿三聚氰胺”事件、“2008年的三聚氰胺奶粉重现市场”事件、“圣元奶粉疑似雌激素超标”事件等；肉制品领域多次出现“瘦肉精”事件、“抗生素超标”事件、“注水肉”事件

等；水产领域频繁出现“孔雀石绿”、“甲醛”、“硫酸”、“敌敌畏”、“洗虾粉”等高致癌物质被添加到水产品中去的事件；农产品领域的农药残留问题，如“毒韭菜”事件、“海南毒豇豆”事件等近年来的食品安全事件真是多得不胜枚举。

1.1.2 我国食品安全规制的严峻性

1. 食品安全事件的主角由小作坊、小企业变为大型、知名企业

随着市场规模的扩大，食品生产的主体不断增多，食品安全事件的主角也悄然发生变化。早期食品安全事件的主角多是一些小作坊、小企业。其原因为：首先，在市场经济的早期，食品生产企业的规模普遍较小；其次，早期食品生产加工环节少，食品多为搜寻品和体验品^{①②}，不安全食品很容易被消费者在消费前或消费后检验出来。大型的食品生产企业可能害怕被事后检验出来造成巨大的经济损失而约束企业的生产行为，而小企业由于生产规模小、机会主义倾向较强，小企业可能有动机去生产不安全食品。另外，随着市场经济的推进，市场竞争的加剧，大型食品生产企业通过兼并、重组不断地扩充了企业规模，食品产业市场结构也逐步由垄断竞争的市场结构转化为寡头的市场结构。根据产业组织理论，市场集中度的衡量通常采用 CR_n 和赫芬达尔指数 HHI ， CR_n 是最常用的指标。日本著名的产业组织专家植草益根据市场集中度 CR_8 值从大到小的顺序，将市场结构划分为高寡占型（ $CR_8 \geq 70\%$ ）、一般寡占型（ $40\% \leq CR_8 < 70\%$ ）、低集中竞争型（ $20\% \leq CR_8 < 40\%$ ）、分散竞争型（ $CR_8 < 20\%$ ）四种市场结构形态^③。以我国乳品行业为例，自 1998 年以来中国乳品企业的市场规模不断扩大，行业集中度不断提升，根据植草益的市场结构划分标准，我国乳品产业已经由低集中竞争型的市场结构向一般寡占型市场结构演化，如表 1-1 所示。

① 根据消费者与厂商的信息不对称程度将产品分为搜寻品、经验品和信任品。搜寻品的含义为消费者在购买商品之前就掌握了商品的充分信息；经验品的含义为消费者只有在消费之后才能知道其质量；信任品的含义为消费者消费后也难以知道其质量。

② Nelson, Advertising as information. Journal of Political Economy, 1974, 82 (4): 729-754.

③ 植草益. 产业组织论 [M]. 北京：中国人民大学出版社，1988，22.

表 1-1

中国乳品行业前四家的 CR_4

单位: 亿元

年份	前四家的销售收入	行业的销售收入	CR_4
1998	26.1	116.54	22.4
1999	29.2	118.3	24.7
2000	43.7	148.68	29.4
2001	62.3	193.46	32.2
2002	91.1	271.89	33.5
2003	133.4	347.48	38.4
2004	213.1	498.11	42.8
2005	272.5	625.2	43.6

资料来源: 2006 中国奶业年鉴 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2007.

随着食品产业市场结构的变化, 大型食品生产企业的比重随之增加, 大企业食品安全事件的比例也不断增加。如 2008 年“三聚氰胺”事件, 涉案的多是乳品行业的大企业、知名企业。同时, 随着跨国企业本土化生产的增多, 一些著名跨国企业也成为不安全食品的提供者。如“雀巢”、“亨氏”、“肯德基”等跨国企业。根据产业经济学资产专用性的原理, 大企业本应该更加注重产品质量为赢得好的市场声誉去生产安全食品, 但是由于食品信任品的特征日益凸显, 声誉机制和惩罚机制不能有效发挥作用, 所以大企业也成为不安全食品的供给者。知名企业、大企业提供不安全食品导致公众对食品安全的预期进一步降低, 消费者“逆向选择”导致均衡点持续左移, 加大了产业质量调整的难度。

2. 食品安全问题已经由个别企业的违规行为变成了行业潜规则

在食品中添加不安全物质的主要目的是: 降低生产成本, 优化产品卖相和口感。如果消费者难以辨别食品中的有害物质, 不安全食品的市场萎缩的约束功能将起不到作用, 不安全食品反而可以因为它的成本低、卖相好增添了其市场竞争力, 最终导致“劣币驱良币”的现象。为了在市场上生存下来或者为了获取更多的利润, 更多的生产者、经营者演变为不安全食品的生产者, 不安全的食品生产方法就会逐渐演变为行业潜规则。食品信任品的特征愈突出, 不安全生产方法成为行业潜规则的可能性愈大。行业潜规则的出现对消费者信任的损毁是致命性的。消费者“低信任陷

阱”的形成将导致“劣币驱良币”的现象持续，低质量产品雄霸市场的情况持续。

3. 食品安全问题渗透到生活必需品，其危害性更为普遍性

在产品日益细分的背景下，食品分为奢侈品和必需品。必需品的安全是公众对食品安全容忍的底线。随着食品添加剂、化工原料的增多，很多不安全的物质被添加到食品中来，即使是必需的食品也难以幸免。以必需品为例，商家为了使面粉更白，在面粉中添加了增白剂；食用油基本上已是转基因大豆所榨，其危害性尚不清楚；青菜普遍存在农药高度超标；反季节蔬菜中存留大量的激素、保鲜剂，辐照技术日益普遍；泡菜为追求口感而添加剧毒“敌敌畏”；对于水产品，在饲养的环节为了缩短鱼类的生长周期用激素类的饲料喂养已经是众所周知，有时候为了其他目的还会加入一些根本不能使用的化学物质甚至是药品，如鳝鱼、虾为了使它们长得更为强壮，部分饲养者竟然在饲养的过程中添加避孕药，为了使乌龟看起来更像野生的，竟然在乌龟的喂养饲料中添加高锰酸钾；在水产品的运输过程中，为了防止鱼类死亡，运输者竟然在里面添加孔雀石绿，水产品在零售的过程中，为了让一些产品好看添加甲醛，大龙虾为了好清洗、卖相好看，使用“洗虾粉”，造成人们的横纹肌溶解，对人们的肾脏系统造成危害。水果类产品里面添加的东西也是五花八门，如为了使水果卖相好看，用洗衣粉给桃子洗澡，用稀释的硫酸给荔枝洗澡，用糖精钠和甜蜜素给青枣洗澡……对于加工环节多的食品，就更不知道里面添加的东西了。公众戏称不安全食品已成为社会普及化学知识的道具。

4. 食品安全事件已经触及消费者最敏感的底线

老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼，中华民族是个尊老爱幼的民族，老人和婴幼儿食品的安全是公众对食品安全容忍的底线。随着中国社会老龄化进程的加快，老年人用品市场不断加大，同时，由于中国生育率的降低，年轻父母对孩子的投入也向高端化推进，所以婴幼儿产品市场不断细分、市场容量不断扩大。随着两大市场的独立化和扩大化，两大领域内的食品安全事件不断爆发，而每一轮这两大领域内的食品安全事件的爆发都把公众的愤怒情绪推到顶点。如 2005 年的“阜阳假奶粉”事件，2008 年的“三鹿三聚氰胺”事件，2010 年的“圣元奶粉的雌激素疑似超标”事件，2010 年的“雅士利疑似使用有毒三聚氰胺”事件。

1.2 研究意义

1.2.1 现实意义

1. 食品安全事件的爆发对消费者的影响

(1) 食品安全事件的频繁爆发导致消费者剩余减少。消费者剩余是消费者在消费过程中的一种心理感觉，它的多少是衡量某项经济活动对消费者影响的一个重要方面。消费者剩余的图像表示是：边际效用曲线（也称产品需求曲线）和价格轴和实际成交的价格线三线围绕成的面积。该面积越大表示对于一定数量的产品给消费者带来的消费者剩余越多，反之，则越少。频繁爆发的食品安全事件使消费者对所消费的食品的不安全感上升，结果导致每单位商品的效用水平都下降，即边际效用曲线向左下方整体移动，结果导致消费者剩余由原来的 S_{ACB} 减少为 S_{DCE} ，如图 1-1 所示。同时，由于不安全食品的广泛出现使得优质食品成为稀缺产品或“拥挤产品”“俱乐部产品”。优质产品因为稀缺价格成倍上涨，导致消费者剩余由原来的 S_{ACB} 减少为 S_{AEF} ，如图 1-2 所示。如 2011 年普通鸡蛋的市场售价为普遍为 4 元左右，而土鸡蛋、散养鸡的鸡蛋高达 15 元之高。

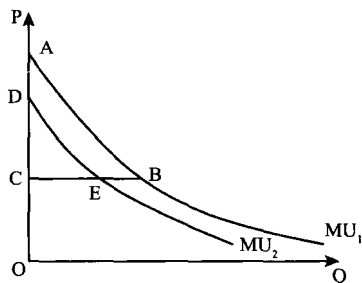


图 1-1 食品安全事件发生对消费者剩余的影响

(2) 导致消费者幸福指数下降。消费者的幸福指数是衡量消费者参与经济活动获得的正效用的一个重要指标，消费者幸福指数表示为：

$$\text{幸福指数} = \frac{\text{总效用}}{\text{欲望}}$$

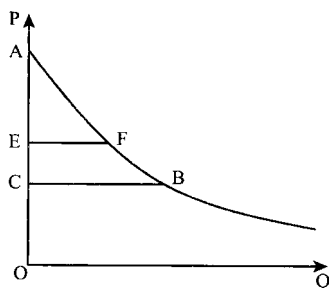


图 1-2 食品安全事件发生对消费者剩余的影响

有数据显示：2006 年 1 月 15 日中国环境文化促进会发布的《公众环保民生指数（2006）》显示，在访问的 14 类问题中，被访者最关心的是食物安全问题。2009 年，在中国社会科学院发布的《社会蓝皮书》上刊载的“2008 年中国民生问题的调查”中，有 70% 的公众对所测量的 7 个方面的社会安全感认为是比较安全和安全的，但是食物和交通安全状况是公众认为最差的，排在最后两位，交通安全 65.3%，食物安全 65.7%。中国社科院 2007 年 3 月完成的一份调查报告也表明，食品安全问题是 86% 的人最为关注的民生问题。另据商务部的 2005 年的调查数据显示全国食品卫生的平均不合格率在 8% 左右，蔬菜农药残留超标为 7%，消费者对任何一类食品的安全信任度都低于 50%。试问，当老百姓每日三餐都如此恐惧与忧虑时，他们的生活和工作又岂能有正常可言？同时由于农产品质量安全的隐藏性和可传递性，农产品质量安全事件造成的影响将会被不断放大和延续。强烈的不安感导致消费者的效用水平下降，幸福指数下降。

(3) 有毒、有害的食品导致消费者的身体状况受到显性的及隐形的伤害，有害食品的大量出现对消费者的健康和安全这一最基本的人权要求构成侵害。据卫生部办公厅关于全国食物中毒报告情况的通报的数据可知，自 2005 年以来，食物中毒的人数每年都逾一万人。由于该数据是通过自下而上的上报制度形成的，所以实际上报的人数不及实际中毒的人数和死亡人数的 10%，实际每年由于农药超标、微生物污染、化学性、有毒动植物和不明原因中毒和死亡的人数应该远远高于此数据。食物中毒和死亡仅仅是食品不安全极端表现形式，大量的情况是食品的不安全因素，如毒素等在人体内堆积，导致食用者慢性中毒，慢性疾病、疑难杂症的增多，身体免疫力下降，抗药性增强。有数据显示，20 世纪五六十年

代,人们注射 20 万单位的青霉素剂量,一个星期就可治好一些病症,而今即使用 80 万单位的青霉素,一个星期却治不好相同的病症。2010 年腾讯网的调查数据显示,癌症已经成为威胁人类生命安全的第一杀手,而癌症的高发与人类不安全的饮食有着极为重要的关系。2011 年中国台湾发生的“塑化剂”事件显示,人们饮用含有“塑化剂”的物质会导致生育能力下降,生殖器畸形^①。中国近年来食品中毒、死亡人数见表 1-2。

表 1-2 中国近年来食品中毒、死亡人数 单位:人

年度	2005	2006	2007	2008	2009	2010
中毒人数	9021	18063	13280	13095	11007	7383
死亡人数	235	196	258	154	181	184

资料来源:卫生部办公厅各年的全国食物中毒事件情况的通报, <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohwsyjbg/s8359/201010/49263.htm>。

(4) 增加了消费者的交易费用。消费者需要花费更多的时间去辨别产品的真假、优劣,为选择到更好的产品需要储备更多的知识,花费更多的购物时间。

2. 对企业的影响

(1) 增加了企业的交易成本。食品生产包含多个环节,食品安全问题的产生可能发生于产业链的任一个环节。企业是企业信誉的载体,同时,在法律上具有连带责任,即如果发生食品安全事件,消费者不需要把食品产业链上的所有生产者给找到,消费者可以向食品生产、加工环节的最后一个生产者来索赔,让其来承担相应的法律责任。这样作为生产链上每一个环节的生产者尤其是产业链末端的生产者要花很大的力气去检测食品的安全性以保证上游不安全食品的负外部性不外化给自己,这样就大大增加了生产链上每一个环节的交易成本,降低了经济运行效率。

(2) 一旦发生重大的食品安全事件就会导致企业尤其是生产链上最后一个生产者的信誉迅速降低、商品的销售额下降,巨额的损害赔偿还可能导致企业破产。如在 2008 年发生的“三鹿三聚氰胺”事件就导致“三鹿”奶业巨头的破产,伊利、蒙牛、光明等一批乳业巨头的巨额亏损和消费者信任的迅速降低,如图 1-3 所示。

^① 详见 2011 年 6 月 7 日中央电视台晚间的《财经》节目的报道。