

社会风险治理丛书

中国食品安全

从监管走向治理

Food safety regulation and
governance in China

刘 鹏 ◎ 著

中国社会科学出版社

社会风险治理丛书

中国食品安全

从监管走向治理

Food safety regulation and
governance in China

刘 鹏◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国食品安全：从监管走向治理 / 刘鹏著. —北京：中国社会科学出版社，2017.5

(社会风险治理丛书)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0179 - 4

I. ①中… II. ①刘… III. ①食品安全—安全管理—中国 IV. ①TS201.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 080871 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 赵 丽

责任校对 王桂荣

责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2017 年 5 月第 1 版

印 次 2017 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 15.5

字 数 239 千字

定 价 66.00 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营销中心联系调换
电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本成果受到中国人民大学
“统筹支持一流大学和一流学科建设”经费的支持

目 录

导语 食品安全治理研究的心路历程	(1)
------------------------	-----

第一篇 监管型政府:理论、体系与能力

第一章 监管理论:西方后设监管理论及其启示	(7)
一 西方后设监管的理论及实践	(8)
二 后设监管的价值与问题	(12)
三 中国本土监管环境的反思	(15)
四 后设监管应用于中国的价值与风险	(18)
第二章 监管体系:中国监管型政府的分析框架	(25)
一 中国监管型政府建设:定位与理由	(27)
二 中国监管型政府:分类与特征	(28)
三 中国监管型政府建设:动力与阻力	(32)
第三章 监管能力:社会性监管机构监管能力评估	(43)
一 问题的提出	(43)
二 监管能力体系构建及测量	(45)
三 结论	(57)

第二篇 政府食品安全监管的实践研究

第四章 监管体制(一):食品安全监管的体制变迁与绩效评估 ...	(61)
一 计划经济时代的食品卫生管理体制:指令型体制 (1949—1978年)	(63)

二 经济转轨时期的食品卫生管理体制:混合型体制 (1979—1992 年)	(69)
三 市场经济条件下的食品安全管理体制:监管型体制 (1993 年至今)	(74)
四 中国食品安全监管体制的绩效评估:趋势与解释	(81)
五 食品安全监管绩效制约因素的历史解析	(86)
第五章 监管体制(二):食品安全监管体制的纵向权力配置	(92)
一 1992 年以来食品安全监管体制纵向权力配置机制的 发展	(92)
二 食品安全监管纵向权力配置机制变化的宏观因素:基于 中央—地方关系的视角	(98)
三 政策建议	(101)
第六章 监管体制(三):地级市食品安全监管体制改革分析	(104)
一 问题的提出	(104)
二 理论假设	(105)
三 数据与方法	(112)
四 模型分析与数据讨论	(114)
五 结论与政策建议	(118)
第七章 监管风格:食品安全专项整治运动与运动式监管	(122)
一 研究背景	(122)
二 案例概况:2007 年产品质量和食品安全专项整治行动的 基本情况	(125)
三 运动式监管的评价:基于“食品安全专项整治”的实证 分析	(127)
四 运动式监管的原因探究	(130)
五 研究结论	(134)
第八章 监管执法:食品安全监管基层执法变通研究	(137)
一 问题的提出	(137)
二 政策变通的类型研究及其案例分析	(138)
三 政策变通及其类型差异的学理解释	(142)
四 政策建议	(146)

第九章 监管评估(一):省级食品安全监管绩效评估	(148)
一 问题的提出	(148)
二 构建省级食品安全监管评价指标体系的步骤	(150)
三 省级食品安全监管绩效评价指标体系的具体内容	(153)
四 政策建议	(158)
第十章 监管评估(二):转基因食品安全监管的成本—收益 分析	(165)
一 中国转基因食品监管体制的特征与问题	(166)
二 转基因食品利益主体成本—收益分析	(171)
三 结论及政策建议:迈向公开公平的利益相关方政治 参与	(175)

第三篇 食品安全治理的实践研究

第十一章 社会共治(一):食品安全责任强制保险的制度与 流程	(181)
一 中国食品安全责任强制保险的制度需求分析	(182)
二 中国食品安全责任强制保险的制度设计	(185)
三 中国食品安全责任强制保险的运作流程	(189)
第十二章 社会共治(二):“地沟油”问题的治理之道	(192)
一 中国餐厨垃圾和废弃油脂的治理现状及其挑战	(194)
二 影响中国餐厨垃圾和废弃油脂治理效果的因素	(197)
三 政策建议	(200)
第十三章 风险评估:转基因食品的风险—收益评估框架 研究	(205)
一 研究背景	(205)
二 已有研究成果	(207)
三 评估框架的变量设置	(216)
四 评估框架的模型构建	(225)
五 研究结论	(230)

◇◇ 目 录

第十四章 风险沟通:食品安全风险沟通机制分类研究	(232)
一 食品安全风险沟通的意义	(232)
二 已有研究	(233)
三 研究框架	(234)
四 食品安全风险沟通机制分类研究	(235)
五 研究结论与政策建议	(239)
后 记	(242)

导语 食品安全治理研究的心路历程

记得孩提时代，我们经常到学校的路边买各种各样的零食吃，5分钱一包的酸梅粉，8分钱的酸萝卜榨菜，1毛钱的雪糕冰棍……虽然看起来它们不那么卫生，但很多人信奉“不干不净，吃了没病”的朴素理念，这些小零食反而受到孩子们的青睐和追捧，至今仍然是很多80后一代人的美好回忆。而相比那时的孩子，现在的孩子有那么多琳琅满目的零食可以选择，他们真是有口福。客观而言，其实我并不是一个吃货，更不是一个喜欢吃零食的人，但之所以提出以上的往事作为开头，是为了折射出一个80后对中国食品质量安全最朴实的记忆。

食品安全首次对我内心产生冲击是在2004年，我看到了安徽阜阳劣质奶粉事件的相关报道，其中令我印象最深刻的是若干张因食用劣质奶粉而受到戕害的“大头娃娃”的照片，他们或痛哭流涕，或目光呆滞，仿佛在用哭泣和眼神控诉着那些不法企业和商人们。虽然那时候我还没做父亲，但对孩子却有一种天然的喜爱之情。看到孩子们被如此的戕害，我除了义愤填膺，更多的是对食品安全问题的思考。那个时候，我正在中山大学读政治学与行政学专业的研究生，其中有一门选修课程叫“政府规制原理与实践”，因此我便以此作为案例进行课堂演示，从政府规制角度分析了劣质奶粉事件的成因与反思。现在想起来，那个课堂演示报告的内容虽然很浅显，但却成为我关注中国食品安全治理的起点。

2005年下半年，我正式进入香港中文大学政治与公共行政学系攻读博士学位，师从著名的政治学者王绍光教授。2006年，新闻媒体相继披露了“齐二药”“欣弗”等一系列药品安全事件，让我把眼光逐步

转向了药品安全治理问题。虽然当时我不在内地，但仍然对这些药品的安全事件问题非常关注。同时我也以此次事件为案例，在2009年上半年王老师的课堂演示过程中分析了中国政府的监管能力建设问题，没想到得到了王老师的肯定和赞许。他也非常支持我以食品药品监管为博士论文的选题，深入研究中国国家政权建设中的监管能力问题。他还利用自己去台湾开会的机会，亲自找到了当时台湾媒体关注地沟油问题的新闻报道，供我研究参考。后来，通过多次与王老师商讨和沟通，考虑到毕业的时间相对比较紧迫，而食品安全监管问题涉及的部门和内容体系更为庞杂，为了更加集中研究焦点问题，最后还是决定先研究相对简单的中国药品监管问题。经过三年多的阅读、调研与写作，我最终完成了《转型中的监管型国家建设：基于对中国药品管理体制变迁（1949—2008）的案例研究》的博士论文，在这中间，我还得到了南开大学法学院宋华琳教授等学友的大力支持与协助。虽然在此期间与食品安全问题暂时告别，但由于食品药品安全监管联系的高度紧密性，我仍然保持了对食品安全监管问题的关注与思考，期待有朝一日能够真正进行全面系统的学术研究。

2008年9月，我正式来到中国人民大学公共管理学院任教，当时确实有一腔踌躇满志的激情和抱负。老天爷确实会开玩笑，我刚进入人大工作不久，媒体便披露了令人震惊的“三鹿”奶粉事件。时任公共管理学院院长的董克用教授鼓励我将博士论文的相关研究转化为决策咨询，并向有关部门提交了对这一事件开展监管体系反思的咨询建议。由此进一步激发了我在博士论文研究药品监管的基础上，将研究视野延伸到关注已久的食品安全监管领域上。

因循着开展博士论文研究的思路和轨迹，从2009年开始，我正式进行中国食品安全问题的学术研究。囿于知识背景和学科训练所限，我只能重点从食品安全政府监管与治理问题入手加以研究。食品安全治理是中国国家治理体系和能力建设过程中所遇到的典型问题和挑战，关注食品安全治理的背后是关注快速工业化与城市化进程中的国家风险治理能力提高的问题。

基于此，我几年来重点关注了中国食品安全监管体制的历史变迁、绩效评估、横向配置、纵向分权、基层执法等议题。同时，有幸借助于

国家自然科学基金的资助对以上诸多问题展开了深入研究。此外，我还通过与国家食品药品监督管理总局多个司局及其相关事业单位的合作调研，对中国食品安全监管的现状和实践有了更加直观的认知和感受。我越来越多地感受到食品安全不能仅仅依靠政府监管包打天下，还需要借鉴公共管理学中的治理概念，充分发挥不同社会主体的力量开展社会共治，这一理念在 2015 年实施的新的《食品安全法》中也得到了充分的体现。为此，从 2013 年开始，我的研究又逐步从单纯的政府监管转向食品安全治理，并重点研究了责任保险、风险评估、风险沟通、地沟油问题、综合治理等问题，这也反映了中国食品安全问题未来发展的趋势和走向。民以食为天，食以安为先。中国食品安全治理还将会面临许多挑战和困难，希望能够与同仁们一起努力共勉，为早日实现中国食品安全的善治继续努力。

刘鹏

2016 年 12 月 15 日于人大求是楼

第一篇

监管型政府：理论、体系与能力

第一章 监管理论：西方后设监管理论及其启示^{*}

公开透明、专业高效的政府监管体系，是一个国家建设现代化市场经济体系的基础和保障。2014年6月，国务院发布了《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》，提出应当要强化市场行为监管、夯实监管信用基础、改进市场监管执法、改革监管执法体制以及完善监管执法保障，这被视为新形势下中国监管型国家建设的顶层设计，也为中国下一阶段政府监管体系改革指出了方向。对此，转换监管思维，完善监管方式就成为中国提升监管绩效的重要手段。

作为一种通过行政介入来纠正市场失灵的手段，各国的政府监管总是处于完全的自由和“指挥—控制”式监管（command-and-control）两个端点之间。将完全的自由和“指挥—控制”式监管作为两个极端，可以构造政府控制度由低到高的多元监管方式光谱。在这一光谱中，完全的自由意即政府不对企业进行监管，而将裁量权完全交予企业并允许其以自身利益为方向开展活动；“指挥—控制”式监管则与之相反，政府通过制裁的威胁缩减企业的裁量权以使企业利益与社会整体利益相契合。一般意义而言，传统的监管（中国当前监管模式总体上属于此类）以“指挥—控制”式监管为主。但是，在完全自由和彻底控制这两种类型之间，实际上还存在着“后设监管”和“自我监管”两种监管类型，这两种类型兼具自由与控制的基因，在一定程度上，它们被认为是

^{*} 本章原发表于《新视野》2016年第6期，作者为刘鹏、王力，原题为“西方后设监管理论及其对中国的启示”。

传统监管方式的“可替代性选择”。^① 在本章中，论述将主要聚焦于这两个可替代性选择中的后设监管方式，并分析其在中国监管环境中的价值、风险和对其风险的可能解决之道，以更好地回应中国监管所面临的挑战。

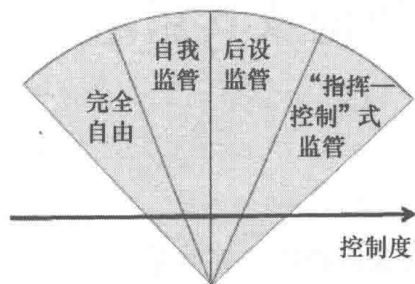


图 1-1 监管方式光谱

一 西方后设监管的理论及实践

（一）后设监管的界定

后设监管的界定至今尚无定论，有关著述基本从四个角度展开。一些学者从政府监管与企业自我监管的互动着眼，胡特（Bridget Hutter）就将后设监管定义为“政府对企业自我监管制度的监管”^②。一些学者从不同监管行动者之间的互动视角出发，对后设监管做出了更加广义的界定。例如，帕克（Christine Parker）认为，后设监管是“监管监管者（不论是公共机构、私人企业的自我监管者还是第三方监管者）”的活动。^③ 还有一些观点从不同监管水平之间联系的视角出发。帕克和布斯维特（Christine Parker & John Braithwaite）将“制度性的后设监管”

^① Coglianese, C. & Mendelson, E., “Meta-regulation and self-regulation”, in Martin Cave & Martin Lodge, eds., *The Oxford Hand Book of Regulation*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 146 – 147.

^② Hutter, B., “Risk, Regulation, and Management”, in P. Taylor-Gooby and J. Zinn, eds., *Risk in Social Science*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 215.

^③ Parker, C., *The Open Corporation: Effective Self-Regulation and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 15.

界定为“一种制度被另一种制度监管的监管”。^① 摩根（Bronwen Morgan）则认为，后设监管是间接地监管社会和个体行动的弹性化的监管过程，在这种监管过程中监管本身成为被监管的对象。^② 还有一种观点则批判了以上三种观点界定的规范性局限，认为以上观点难以找到统一的平台以寻求交集，因而首先通过对监管关系的分析构建出监管的要素框架，进而更规范地界定后设监管的要义。考格莱斯和门德尔松（Cary Coglianese & Evan Mendelson）圈定出监管对象、监管者、命令和结果作为监管工具的四要素。其中，监管对象是监管行为的承受者和违规后果的接受者；监管者指代创造和强化规则或监管行为的实体；监管指挥意即监管者命令监管对象进行某种活动或节制其避免活动；监管结果是指监管指挥所导致的后果，具有不同的规模、确定性乃至正负面影响。据此，他们认为，后设监管在本质上是外部监管者有意地诱导监管对象，使其发展回应公共问题的内部自我监管机制的监管方式。^③ 相对而言，最后一种界定更加明确表明了后设监管的目的、参与者和具体的监管逻辑，因此本书采纳其定义。

（二）后设监管的机制

后设监管得以建立并运行主要依靠三大动力机制，分别为监管对象监管自由的获得、成本—收益的平衡或改进和社会责任性。

第一，后设监管所带来的监管自由是这种监管方式得以被接受、运行的重要动力。后设监管与完全自由、“指挥—控制”式监管的不同之处在于，这种监管方式平衡了自由与控制的关系。具体而言，尽管监管对象一般无权决定是否建立内部的监管体系，但在这种内部的监管体系之中，监管对象却保留了灵活操作的权利，意即在监管者的鼓励之下，

① Parker, C. & Braithwaite, J., “Conclusion”, in C. Parker, C. Scott, N. Lacey, & J. Braithwaite, eds., *Regulating Law*, Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 283.

② Morgan, B., *Social Citizenship in the Shadow of Competition: The Bureaucratic Politics of Regulatory Justification*, Aldershot, England: Ashgate Publishing Ltd, 2003, p. 2.

③ Coglianese, C. & Mendelson, E., “Meta-regulation and self-regulation”, in Martin Cave & Martin Lodge, eds., *The Oxford Hand Book of Regulation*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 148 - 150.