

国家社会科学基金重大招标项目成果

Institution and Evaluation:  
Social Co-governance of Food and  
Drug Safety in China

# 中国食品药品安全 社会共治： 制度与评估

谢康 刘意/著



科学出版社

国家社会科学基金重大招标项目成果

# 中国食品药品安全社会共治： 制度与评估

Institution and Evaluation: Social Co-governance of  
Food and Drug Safety in China

谢康 刘意/著



国家社会科学基金重大项目“食品药品安全社会共治的制度安排：  
需求、设计、实现与对策研究”（14ZDA074）

科学出版社

北京

## 内 容 简 介

食品药品安全社会共治是针对社会系统失灵问题而形成的社会公共政策选择,构成当今公共管理的创新方向之一,也是经济学、管理学、法学、食品科学等多学科领域关注的学术热点问题。本书基于预防—免疫—治疗三级协同模式,结合Ostrom的制度分析框架,提出食品药品安全社会共治的IADHS分析框架,对中国情境下的食品药品安全社会共治的制度安排进行讨论,提出食品药品安全社会共治的公共政策建设方向。本书首次提出中国食品药品安全社会共治成熟度评价体系,并对中国31个省(自治区、直辖市,不含港澳台地区)社会共治区域成熟度进行评估,为社会共治区域性制度安排提供公共政策分析基础。

本书是中国第一部食品药品安全社会共治制度分析与评估的理论著作,可供高等院校、研究机构等理论工作者和研究生阅读参考,也可供政府产业政策部门、食品药品监管部门研究参考和政策分析。

### 图书在版编目(CIP)数据

中国食品药品安全社会共治:制度与评估/谢康,刘意著. —北京:科学出版社,2017.6

国家社会科学基金重大招标项目成果

ISBN 978-7-03-053088-2

I. ①中… II. ①谢… ②刘… III. ①食品安全—安全管理—研究—中国 ②药品管理—安全管理—研究—中国 IV. ①TS201.6 ②R954

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第125424号

责任编辑:马跃 李莉/责任校对:赵桂芬

责任印制:霍兵/封面设计:无极书装

**科学出版社** 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

**北京通州皇家印刷厂** 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2017年6月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2017年6月第一次印刷 印张:13 3/4

字数:280 000

**定价:98.00元**

(如有印装质量问题,我社负责调换)

## 作者简介

谢康，中山大学管理学院教授、博士生导师，中山大学信息经济与政策研究中心主任，中国信息经济学会理事长，国家社会科学基金重大招标项目首席专家，出版《食品安全社会共治：困局与突破》等著作、教材和译著 24 部，发表中英文期刊论文 130 多篇。

刘意，中山大学管理学院技术经济及管理专业博士研究生，国家社会科学基金重大招标项目科研秘书，参与出版《食品安全社会共治：困局与突破》等著作，在《管理世界》《管理评论》等期刊发表论文多篇。

# 目 录

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 绪论 .....                      | 1   |
| 第1章 食品药品安全社会共治的制度分析框架 .....   | 7   |
| 1.1 研究背景与问题 .....             | 7   |
| 1.2 食品药品安全治理制度分析的理论基础 .....   | 18  |
| 1.3 制度评估方法 .....              | 27  |
| 1.4 总体研究框架 .....              | 32  |
| 第2章 中国食品安全社会共治的制度与评估 .....    | 35  |
| 2.1 中国食品安全社会共治制度分析框架 .....    | 35  |
| 2.2 中国食品安全社会共治预防体系制度 .....    | 38  |
| 2.3 中国食品安全社会共治免疫体系制度 .....    | 44  |
| 2.4 中国食品安全社会共治治疗体系制度 .....    | 50  |
| 2.5 食品安全社会共治三级协同策略分析 .....    | 56  |
| 第3章 中国药品安全社会共治的制度与评估 .....    | 64  |
| 3.1 中国药品安全社会共治预防体系制度 .....    | 66  |
| 3.2 中国药品安全社会共治免疫体系制度 .....    | 71  |
| 3.3 中国药品安全社会共治治疗体系制度 .....    | 75  |
| 3.4 药品安全社会共治三级协同策略 .....      | 79  |
| 第4章 食品药品安全社会共治自组织制度 .....     | 87  |
| 4.1 社会自组织制度建构需求与理论 .....      | 88  |
| 4.2 社会共治自组织的双案例研究 .....       | 91  |
| 4.3 食品药品安全社会共治的组织变革 .....     | 99  |
| 第5章 中国食品药品安全社会共治成熟度 .....     | 101 |
| 5.1 食品药品安全社会共治成熟度评价 .....     | 102 |
| 5.2 食品药品安全社会共治成熟度评价构建过程 ..... | 107 |

---

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第6章 食品药品安全社会共治的公共政策     | 136 |
| 6.1 社会系统失灵与公共政策         | 136 |
| 6.2 基于预防—免疫—治疗三级协同的公共政策 | 140 |
| 6.3 基于成熟度的区域公共政策        | 145 |
| 6.4 针对社会系统失灵的公共政策体系     | 169 |
| 参考文献                    | 175 |
| 附录1 中国食品药品安全社会共治制度安排列表  | 192 |
| 附录2 中国食品药品安全社会共治成熟度评价附件 | 207 |

## 绪 论

2016年11月中旬,香港食品检验员检出来自内陆太湖的大闸蟹含有的致癌物质达到危险水平,原因不在于太湖或阳澄湖本身,而在于其他污染地生产的大闸蟹到太湖或阳澄湖“洗澡”后售卖的“洗澡蟹”出了问题。“洗澡蟹”事件揭示了中国一个典型的食品药品安全问题,即食品药品安全问题往往与公共政策治理、环境治理、腐败治理等社会公共管理问题交织在一起,形成了一个“按下葫芦起了瓢”的综合性社会系统治理难题。

近年来,中国党和国家领导人及各级政府监管部门对食品药品安全治理高度重视,监管机构切实投入诸多资源在提高监管效能上,社会中食品药品安全事件蔓延势头虽然得到了遏制,但依然出现全国性或区域性的各类食品药品安全事件,表明食品药品安全治理不是一个简单的通过加大监管力度或提高监管覆盖面就可以解决的问题,而需要通过复杂系统视角和政策体系来逐步解决。

食品药品安全治理,既是一项世界性难题,也是当前中国公共管理中的重大问题和国民高度关注的焦点问题,同时还是多学科理论研究的难点问题,受到党和国家领导人的高度重视。2013年12月,习近平总书记在中央农村工作会议上的讲话指出,“能不能在食品安全上给老百姓一个满意的交代,是对我们执政能力的重大考验。我们党在中国执政,要是连个食品安全都做不好,还长期做不好的话,有人就会提出够不够格的问题”,表明中国食品药品安全治理问题,已经关系到党和政府的执政能力。2015年5月,习近平总书记提出,用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责,加快建立科学完善的食品药品安全治理体系,由此提出了食品药品安全监管“四个最严”的指导思想。2017年1月,习近平总书记又对食品安全工作做出重要指示,指出“民以食为天,加强食品安全工作,关系我国13亿多人的身体健康和生命安全,必须抓得紧而又紧”。

在政府层面,2012年7月,国务院颁发《国务院关于加强食品安全工作的决定》,首次明确将食品安全纳入地方政府年度绩效考核内容。2014年3月,李克强总理在政府工作报告中提出推进社会治理创新,注重运用法治方式,实行多元主体共同治理,以及健全政府、企业、公众共同参与新机制。2015年6月,李克强总理提出,以“零容忍”的举措惩治食品安全违法犯罪,以持续的努力确保群

众“舌尖上的安全”。2016年5月,《国务院办公厅关于印发2016年食品安全重点工作安排的通知》(国办发〔2016〕30号)公布,推动食品安全社会共治。2016年8月,国务院颁发《食品安全工作评议考核办法》。

上述论述表明,食品药品安全治理是当代中国公共管理中的重大问题。对食品药品安全治理,尤其是食品药品安全社会共治的公共政策研究,可以为食品药品安全监管提供政策制定和实施的理论依据,对于中国监管机构辩证地贯彻和执行党和国家领导人提出的食品安全监管“四个最严”等指导思想、提高食品安全监管效能,具有重要的现实意义。2016年以来,学术界持续关注食品药品安全治理问题。例如,周开国等(2016)探讨媒体、资本市场与政府对食品安全的协同治理,刘瑞明等(2017)基于行为法经济学的分析探讨中国转型期的食品安全治理,王明远和金峰(2017)从法学视角探讨转基因生物安全的环境正义问题,等等。这些研究表明,随着研究的深入,学术界开始将社会多主体匹配与协同作为食品药品安全治理的主要研究方向,这种研究趋势与我们对食品药品安全社会共治研究的主攻方向是一致的。

自2013年以来,我们团队基于信息化与工业化融合研究形成的复杂情境下多主体匹配与协同理论和方法,探讨基于信息技术与管理体制相结合的食品药品安全社会共治问题,发表了10多篇系列研究成果,2017年出版学术专著《食品安全社会共治:困局与突破》,形成的理论与方法创新构成本书研究的基础。

大体来说,我们的研究创新主要体现在以下四方面。

(1)在研究思想上,现有研究主要基于理性假设分析食品安全违规行为,我们则率先将有限理性假设引入食品安全违规行为分析中,探索中国情境下食品安全违规行为特征,对于揭示食品安全治理中的复杂机制及其影响具有引领价值。

现有研究对食品安全事件发生机制中的理性假设做出了权威性解释(龚强等,2013,2015;王永钦等,2014;李想和石磊,2014),提出的食品安全治理策略对于应对理性违规行为有重要的理论指导意义。然而,食品市场中有限理性行为更为普遍(张煜和汪寿阳,2010;王志刚等,2013),仅对理性行为进行分析不足以对食品安全问题形成全面的理解,且难以完整阐述食品安全社会共治的形成机理。

我们率先将有限理性假设引入食品安全违规行为分析中,基于社会人假设(包含理性和有限理性假设)构建食品安全违规决策模型,使研究向现实复杂性更趋近了一步,对多因素共同发生影响的复杂机制研究具有引领价值。同行评议认为,我们的研究“基于有限理性假设,引入累积前景理论、损失厌恶理论等,对于食品安全的监管提出了富有洞见的认识”。

同时,在学术思想上,尽管现有研究也指出了政府监管的负面影响(赵农和刘小鲁,2005;Scott et al., 2014; Ababio and Lovatt, 2015),但大多是一种思

想表述,且未涉及政府监管、企业和消费者三者的关系。我们从政府监管、企业和消费者三者相互影响的角度,对政府监管影响的两面性进行了模型化规范分析,提出并阐述了政府监管平衡的思想,推进了政府监管影响不确定性思想的具体化和形式化。类似的思想在有效会计监管中也被提出,但主要涉及会计规则执行者所承担的其真正能感知的违规处罚这一变量(吴联生和王亚平,2003)。

(2)在理论创新上,针对理论和政策中加大监管力度要求与现实中食品安全违规行为屡禁不止的矛盾现象,我们探讨了食品安全治理中的“监管困局”现象及其发生机理,率先提出并阐述了社会系统失灵的概念,以解释食品安全治理这一世界难题的复杂机制。我们的研究将现有侧重总量增加的绝对监管水平研究,扩展为相对监管水平的结构优化研究,为政府监管部门辩证地落实和贯彻党和国家领导人提出的“四个最严”指导思想提供了理论基础和策略依据。

理论上,现有食品安全治理研究多强调需加大监管力度(Ortega et al., 2011; 龚强等, 2013, 2015; 李新春和陈斌, 2013; 李想和石磊, 2014)。政策上,党和国家领导人提出“四个最严”的监管指导思想。立法上,2015年10月中国实施的新食品安全法被誉为史上最严的食品安全法,政府监管部门也极大地加强了监管力度。然而,食品药品市场违规行为依然屡禁不止,如2016年3月辽宁省“口子窖”假酒事件及山东济南流向18个省市的5.7亿元毒疫苗事件等。

针对已有研究中强化监管的主要结论在现实中并未起到预想效果这一问题,我们首次在理论上论证了在某个监管力度范围内政府加大监管力度反而会促使更多违规行为产生的“监管困局”现象,提出食品安全“监管有界性”假说,并探讨了产生“监管有界性”的“信号扭曲”原理。同行评议认为,我们提出的“监管困局”现象“纠正了传统文献的部分认知误区”,尤其食品安全“监管有界性”假说是“颇富洞见的”。

理论上,我们基于“监管有界性”假说提出食品安全治理的监管平衡思想,将现有侧重总量增加的绝对监管水平研究,扩展为相对监管水平的结构优化研究。同行评议认为,该成果“能够有效地解释中国现实,并且在理论上构成了对现有文献的推进”,对于探讨食品安全监管政策影响的不确定性研究具有引领价值,为各级政府监管部门辩证地落实和贯彻党和国家领导人提出的“四个最严”指导思想提供了理论基础和策略依据。

同时,提出并阐述了社会系统失灵的概念,以解释食品安全治理的复杂机制。我们指出,社会系统失灵是指一国或经济体出现的既非单纯的市场失灵、政府失灵或社会共治失灵,又非三者或两者之间的协同失灵,而是这三个失灵之间相互影响产生的全社会体系性的治理失灵现象。市场失灵、政府失灵和社会共治失灵及其交互导致的食品安全治理失灵是一种典型的社会系统失灵现象,由此构建食品安全治理复杂机制的社会系统失灵理论模型,研究具有前沿性。从理论上较好

地诠释了为什么食品安全治理是一项世界难题，以及国家食品安全治理政策为什么需要与食品工业等产业政策、雾霾治理等环境保护政策、腐败治理等政府廉政政策相互协同的内在机理，为政府在食品安全治理中开展跨部门协同配合提供了理论依据和政策分析基础。

(3) 在公共政策分析上，对食品安全监管“零容忍”政策提出了创新性解释。基于政府监管平衡思想，重点探讨了食品安全社会共治五种混合治理的创新模式，为制定和优化食品安全社会共治的政策和措施，提供理论基础和策略依据。

“零容忍”既是食品安全治理的一项重要制度安排，也是易于误导政府出现治理偏差的一个政策操作难点。我们针对国际学术界关于食品安全“零容忍”的两种对立看法（Hou et al., 2015; Prakash, 2014），基于社会人假设对食品市场的违规决策进行经济分析，指出主张或反对食品安全“零容忍”均是有条件的，食品安全监管力度需要随生产经营者的超额违规收益、消费者的支付水平而动态调整，表明社会共治是食品安全“零容忍”制度安排的必然发展方向。由此，我们对食品安全监管“零容忍”政策提出了创新性解释，将食品安全“零容忍”的两种对立观点统一在一个经济分析框架内，形成对现有文献与政策争论的理论推进，丰富了食品安全监管平衡的思想。

现有食品安全治理的制度安排研究，或强调加大监管力度等正式制度（龚强等，2013，2015），或强调声誉机制等非正式制度（吴元元，2012），虽也提及要加强处罚等正式制度与声誉等非正式制度的结合，认为消费者参与、媒体监督、行业组织等第三方参与也构成解决食品安全问题的一个重要途径（李想和石磊，2014；张国兴等，2015；周开国等，2016），或者强调短期措施与长期制度的结合（刘瑞明等，2017），但因缺乏理论指导而对如何结合或如何参与未有深入探讨。

我们基于政府监管平衡思想，重点探讨了食品安全社会共治中五种正式制度与非正式制度实现混合治理的创新模式，即最优监管力度、震慑信号与价值重构、信息技术与制度、食品供应链的三种方式，以及多主体参与的预防—免疫—治疗三级协同的制度安排。我们论证了单纯依靠正式或非正式制度均难以解决食品安全治理这类社会系统失灵问题，需要将震慑、惩罚和追溯等正式制度与风险交流、价值重构、重塑行为规则等非正式制度结合进行混合治理，为政府优化既有食品安全治理政策和措施提供了理论基础和策略依据。

(4) 在研究方法上，一方面，较好地解决了监管部门监管力度、企业违规决策、消费者支付意愿三者之间动态影响的建模难题。另一方面，首次构建完全理性假设和有限理性假设下三个理论模型并进行动态仿真分析，探讨政府监管影响的两面性及其形成机制中的主要动态特征，具有研究方法的创新价值。

食品市场上监管者、企业、消费者三者互动关系难以获得动态数据形成实证

研究,也难以通过案例研究分析三者的动态影响过程,针对食品安全治理这一公共政策影响的动态性、不确定性和相互关联性,以及多主体及多因素相互影响过程的不可观察性,我们首次构建了完全理性与有限理性假设下的监管部门监管力度、企业违规决策、消费者支付意愿三者动态影响的理论模型,较好地解决了三者动态影响的建模难题,为考察食品安全监管中多主体匹配与协同的复杂机制提供了方法论基础。

已有研究主要采用博弈、计量研究和统计分析(龚强等,2013;周开国等,2016),或实证或案例研究探讨食品安全治理(刘鹏,2010,2015),虽也有使用仿真分析,但主要是针对两者之间博弈行为的仿真(张国兴等,2015;吴林海和谢旭燕,2015),虽然也出现针对三个社会主体的仿真分析,但主要是针对食品供应链主体(监管部门、食品企业和农户)的仿真分析(汪普庆和李晓涛,2014),或者针对监管者、企业、消费者三者博弈的声誉机制等制度安排(汪晓辉和史晋川,2015),我们首次构建完全理性假设和有限理性假设下三个理论模型来进行动态仿真分析,以探讨政府监管影响的两面性及其形成机制中的主要动态特征。

建构食品药品安全社会共治的制度体系,是期望解决单一监管体制难以解决的治理难题,但多主体参与的社会共治也会带来多边机会主义和多种利益冲突的风险。针对此,食品药品安全社会共治的制度安排应使新制度既能解决原有体制可以解决的问题,又能解决原有体制难以解决的部分或多数关键问题,同时还能解决新模式带来的新问题。具体地,在社会共治模式下要调动各参与主体的积极性,形成理性、有序的社会参与而不会出现“九龙治水”的混乱格局,就需要对实现机制中各项机制间的内在逻辑进行梳理和分析,对其相互关系进行界定和优化,使食品药品安全社会共治的实现机制、保障机制,以及实现机制与保障机制之间能够相互协同。否则,社会共治的社会总福利可能低于单一监管体制的社会总福利。

然而,上述研究创新在理论体系上缺少一项重要内容,即基于上述理论框架的食品药品安全社会共治的公共政策分析。因此,本书在我们出版的《食品安全社会共治:困局与突破》基础上,聚焦于探讨食品药品安全社会共治中的制度安排与制度评估,认为食品药品安全社会共治是针对社会系统失灵问题而形成的社会公共政策选择。在研究内容上,我们基于食品药品安全社会共治预防—免疫—治疗三级协同,结合Ostrom的制度分析框架,提出针对食品药品安全社会共治的混合型制度安排分析与发展框架(institutional arrangement and development for hybrid system, IADHS),重点通过行动主体、行动情境、主体交互、潜在结果及混合型制度评估五个环节或节点来进行制度分析与评估,对食品药品安全社会共治的公共政策提出政策建议。

本书对中国情境下的食品药品安全社会共治的制度安排与制度成熟度进行讨

论和评价,首次提出中国食品药品安全社会共治成熟度评价体系,对中国 31 个省(自治区、直辖市,不含港澳台地区)食品药品安全社会共治的区域成熟程度进行评估和分析。在此基础上,本书提出中国食品药品安全社会共治的公共政策建设方向,为中国食品药品安全社会共治的区域性制度安排提供公共政策分析基础。

最后,我们感谢中山大学管理学院肖静华副教授对本书撰写给予的诸多帮助和建议,也感谢中央财经大学经济学院副院长陈斌开教授对本书思想的点评和建议。同时,感谢中山大学管理学院傅淑楠、严炜东、李凌、林晨舸、吴小龙等同学,不仅参与中国食品药品安全社会共治成熟度评估体系的研讨,而且投入诸多时间和精力协助作者搜集和整理评估所需的数据和材料。

## 第1章

# 食品药品安全社会共治的制度分析框架

食品药品安全治理是一项世界性难题。针对这项难题，世界各国监管机构及其政策制定者形成了多种不同的治理策略和措施，或者从治理思路锐意创新，或者在技术手段上不断提高，或者在资源投入上持续加大，或者在监管措施上不断细化，等等。中国食品药品安全治理，不仅构成中国政府及其监管机构面临的重大社会问题，而且成为中国工商管理、公共管理、农林经济管理，乃至法学和伦理学等多学科领域学者关注的重大研究课题。

在我们出版的《食品安全社会共治：困局与突破》（科学出版社，2017年）中，对中国情境下食品安全治理中出现的社会系统风险、“监管困局”与监管平衡、正式治理与非正式治理相结合的混合治理、预防—免疫—治疗三级协同模式，以及基于食品质量链的多主体协同等关键问题进行了较为系统的探讨，形成了对食品安全经济学理论建构的重要创新。但是，该书尚未对食品安全治理中涉及的制度安排做更为情境化的探讨，尤其是缺乏对药品安全治理，以及区别食品安全与药品安全治理的制度安排及探讨。本书的研究动机就是在《食品安全社会共治：困局与突破》的基础上，推进中国情境下食品药品安全治理的制度安排与评估分析研究。

## ■ 1.1 研究背景与问题

### 1.1.1 政府加强食品药品监管力度

近年来，随着中国食品药品安全事件频发，影响波及面越来越广，尤其是伴

随着中国国民物质生活水平的提高和对生活品质要求的提升，食品药品安全治理成为中国社会关注的热点问题，也引起了中国国家领导人及各级政府的高度重视。根据中国政治经济体制特征，我们认为中国国家领导人关于食品药品安全治理的重要讲话，可以在相当程度上反映中国政府食品药品安全治理的总体制度安排思路 and 方向。因此，对中国国家领导人食品药品治理重要讲话的关键词分析，近似等同于对中国政府食品药品安全治理制度安排总体思路 and 方向的分析。

我们搜集整理出 2014~2016 年中国国家领导人关于食品药品安全的重要讲话（附表 1 和附表 2）。这些重要讲话一方面体现了中国国家领导人对食品药品安全治理的重视，另一方面反映出中国国家领导人对国家食品药品安全治理的顶层制度安排与设计的政策思路，因此，通过对中国国家领导人关于食品药品安全重要讲话的分析，可以从制度安排与分析视角明确中国政府及监管机构对食品药品安全治理制度安排的总体设计方向。

首先，2014~2016 年中国国家领导人关于食品安全重要讲话共计 19 次。中共中央总书记、国家主席习近平发表重要讲话共计 5 次。其中，4 次讲话主题为强化现有食品安全监管手段，用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，加快建立食品安全治理体系，仅在 2014 年 2 月内蒙古企业调研过程中敦促企业重视食品安全问题。同时，国务院总理李克强在 2014~2016 年发表相关重要讲话 6 次，核心主题均为以食品安全监管“零容忍”措施惩治食品安全违法行为，给予违法犯罪最严厉处罚。

我们对中国国家领导人关于食品安全的 19 次相关讲话内容中出现的关键词进行分析（表 1-1），第一，发现严格监管、严厉处罚、“零容忍”等加大处罚力度的关键词出现频次最多，共计 11 次，占比 58%，反映出国家领导人的制度安排思路主要是加大监管力度，强化现有监管手段，用“四个最严”和“零容忍”政策遏制食品安全违法犯罪行为发生。第二，食品安全教育宣传类关键词出现频次排名第二，共计 3 次，占比 16%，反映出国家领导人同时意识到社会公众的参与治理是提升食品安全满意度、改善治理绩效的重要途径。第三，源头管控、大数据监管、社会共治、民主监督等关键词，也在不同场合被国家领导人提及，反映出促进传统监管体系向现代治理体系转型也成为国家领导人制度安排的思路之一。

表 1-1 2014~2016 年中国国家领导人食品安全讲话内容关键词分析

| 高频词汇   | 加大处罚力度 | 教育宣传 | 源头管控 | 大数据监管 | 社会共治 | 民主监督 | 总数  |
|--------|--------|------|------|-------|------|------|-----|
| 出现频次/次 | 11     | 3    | 2    | 1     | 1    | 1    | 19  |
| 百分比/%  | 58     | 16   | 11   | 5     | 5    | 5    | 100 |

表 1-1 表明，中国政府对于食品安全治理的制度安排设计思路现阶段主要还

是从加大监管力度角度来实现对食品安全公共管理的治理，但同时注意到现有加大监管力度遇到的资源约束、能力约束和制度约束等局限，也强调宣传教育、源头控制等措施的治理价值。但是，这些制度安排思路主要还是属于政策操作层面，对于如何将这些制度安排思路落实到具体的治理体制中，还存在着理论指导的缺乏和实践落地的难题。

其次，2014~2016 年国家领导人关于药品安全重要讲话共计 9 次。与食品行业相比，药品行业由于存在较高的准入门槛，对经营场地、制造设备、资金来源、专业技术、信息系统、销售规模、产品研发与服务等方面提出了较高的要求，政府部门对药品安全实施较为系统的监管。在 9 次讲话中，国家主席习近平共做了 2 次讲话，分别为强调药品安全监管“四个最严”以及加强现有药品安全治理体系。国务院总理李克强在 3 次重要讲话中，紧紧围绕强化企业安全生产、打击违法犯罪行为、严肃问责等向各级政府部门发表重要指示。

中国国家领导人关于药品安全 9 次讲话内容的关键词分析结果见表 1-2。表 1-2 表明，与食品安全重要讲话类似，国家领导人在药品安全领域依然强调加大对违法犯罪行为的处罚力度，如持续开展专项整治和综合治理、强化检验检测标准、严厉打击违法行为等，这类关键词共出现 3 次，占比 33.33%。同时，药品安全监管更加强调与药品企业的合作，9 次讲话中有 2 次的核心关键词为源头管控，即推动地方药品企业提升各环节制药标准和质量，加快企业信息化与精细化建设。此外，队伍建设、大数据监管、体制改革、严肃问责等关键词各出现 1 次，分别占比 11.11%，反映出国家领导人对药品安全监管体系与食品安全监管体系一样，在制度安排思路上同样期望以风险管控为核心构建现代社会公共治理体系。

表 1-2 2014~2016 年中国国家领导人药品安全讲话内容关键词分析

| 高频词汇   | 加大处罚力度 | 源头管控  | 队伍建设  | 大数据监管 | 体制改革  | 严肃问责  | 总数    |
|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 出现频次/次 | 3      | 2     | 1     | 1     | 1     | 1     | 9     |
| 百分比/%  | 33.33  | 22.22 | 11.11 | 11.11 | 11.11 | 11.11 | 99.99 |

表 1-2 也表明，政府对于药品安全治理的制度安排思路与食品安全治理一样，也是重视监管力度或资源投入，对于如何建构更高效率的药品安全监管结构，如何通过更有效的制度安排来提高药品安全治理成效，也缺乏具体的制度设计思路。

综合上述表 1-1 和表 1-2 的分析结果，可以认为，中国政府食品药品安全制度安排的总体思路是期望标本兼治，期望通过“运动式”加大监管力度来短期内遏制住不断严重的违规行为或事件的发生，同时通过源头控制、队伍建设、大数据监管、体制改革和严肃问责等制度安排来实现对药品安全治理的本源治理。诚然，在制度设计上，从中央到地方各级政府部门的治理策略包括加强现有监管力

度，通过监管“零容忍”和实施“四个最严”等监管措施，提升监管部门食品药品安全治理水平。这种加大监管力度的策略导向，一方面可以提高国民对政府食品药品安全治理的信心，提高食品药品市场的消费购买意愿，另一方面可对地方政府日常食品药品安全监管工作起到重要指导作用，使现有监管措施向专业化和精细化方向发展。总体而言，中国政府乃至世界各国政府对食品药品安全治理标本兼治的制度安排思路 and 方向无疑是合适的，这在全球食品药品安全治理的制度安排中已经成为一种治理共识。

但是，在标本兼治中如何将“标”的制度安排与“本”的制度安排有机结合起来，通过对“标”与“本”的制度安排匹配与协同，形成针对短期治理目标与长期治理目标的有效的制度建构，构成了当前中国乃至世界食品药品安全社会共治的制度安排的一个管理难题，目前无论是理论上还是实践中均缺乏必要的探讨和实践经验总结。这也构成本书研究的一个学术探讨动机。

同时，从监管者的角度看，针对中国食品药品安全治理中的乱象，采取“乱世用重典”的制度安排思路是合适的，尤其是针对中国食品药品市场庞大、消费层次与需求多样性、消费群体差异显著等国情，加大监管力度的制度安排导向无疑是短期内有效遏制住食品药品市场违规行为及现象的一种适宜思路。但是，从社会总成本角度分析，不断加大监管力度，在某个治理发展程度上未必总是合适的，如我们在《食品安全社会共治：困局与突破》中所阐述的，食品市场中信息扭曲导致“监管困局”和“违规困局”，使监管机构加大监管力度在某个程度范围内不仅没有遏制违规行为，反而可能促使更多的违规行为发生。

### 1.1.2 严格监管下违规事件发生规律

在中央政府和地方政府大力加强监管力度的现实情境下，中国 2014~2016 年食品药品安全事件存在什么特征？现以食品安全事件发生规律为例进行说明，我们从国务院官方网站、《人民日报》、百度搜索、网易新闻等权威渠道搜集整理出 2014~2016 年中国食品安全事件列表（详见附表 3）。

我们搜索到 2014 年 1 月 1 日至 2016 年 11 月 1 日具有社会影响的食品安全事件 45 件。其中，2014 年发生全国性食品安全事件 3 件，地域性食品安全事件 8 件；2015 年发生全国性食品安全事件 5 件，地域性食品安全事件 20 件；2016 年发生全国性食品安全事件 2 件，地域性食品安全事件 7 件。可见，2015 年是中国食品安全事件突发年份，比 2014 年和 2016 年发生的食品安全事件总和多 25%。尽管其中的原因是多方面的，但一个原因不容忽视，即该年份为全国食品药品安全监管体系改革的关键阶段，各地食品药品监督管理局从工商行政管理局、卫生

局、质量技术监督局、农业局等部门承接相应食品安全监管职责以及监管资源。由于各地监管部门需要时间进行机构改革和人员配置,对监管效能存在一定影响。到2016年,全国各地食品安全事件数量又与2014年基本持平。

然而,2014~2016年,中央和地方食品安全监管部门投入大量人力、物力、财力加大现有监管力度,推出多项“零容忍”监管措施,如与公安机关联合建立食品安全稽查大队,各地政府配置覆盖各个主要社区的食品安全信息员,以及开展多项专项整治运动。但是,从2014年和2016年数据上看,中国全国性和地域性食品安全事件发生概率并没有因此而显著下降。

对45件具有社会影响的食品安全事件进行典型案例分析(表1-3),结果表明,针对全国性食品安全事件而言,实施主体主要为大型内外资企业,这些企业为了降低经营成本铤而走险,甚至不惜突破食品安全监管底线。近年来,随着中央政府和地方政府不断完善食品安全监管手段和监管标准,以及加大违法犯罪行为的打击力度,大企业违法违规的概率将会持续下降并维持在较低水平。从数据上也看出,全国性食品安全事件占比22%左右,并不是影响社会公众满意度的核心原因。监管部门应该将更多精力投放在地域性食品安全事件上。

表 1-3 2014~2016 年全国性与地域性食品安全事件案例特征分析

| 属性    | 典型案例选取                                  | 特征分析                                   |
|-------|-----------------------------------------|----------------------------------------|
| 全国性事件 | 上海福喜“过期肉”事件、台湾顶新“黑心油”事件、亨氏米粉铅超标、“僵尸肉”事件 | 与大企业密切相关,企业为了降低经营成本,从而违反食品安全监管规定       |
| 地域性事件 | “毒豆芽”事件、亚硝酸盐中毒、有机磷中毒、“注胶虾”事件、罂粟壳烤肉店案    | 与中小微企业相关,一些企业主要为了降低成本,另外一些企业或个人则是非理性行为 |

针对地域性食品安全事件而言,其实施主体主要为中小微企业,这部分企业违反犯罪的主要原因有二:一是与大型企业类似,希望通过违法行为降低食品经营成本,从中获利;二是由于中小微企业存在知识和能力上的不足,容易受周边环境影响做出非理性的违法犯罪行为。因此,在未来食品安全监管过程中,需要重点关注的是如何更有效地降低地域性食品安全事件发生概率,提升地区人民食品安全满意度。对于地域性食品安全事件,现有研究认为单纯依靠加大监管力度并不能有效解决,需要正式治理与非正式治理等多种制度安排协同治理。然而,当前中央政府和地方政府对不同的治理模式关注不够,主要追求加大监管力度,忽视对其他社会主体的积极调动。

### 1.1.3 食品药品质量链视角的对策体系

在提出食品药品安全社会共治制度分析框架前,有必要对现有食品药品安全