

第一章 导言

一、研究背景及研究意义

（一）研究背景

“民以食为天，食以安为先。”食品安全在推进“四个全面”建设和供给侧结构性改革中具有至关重要的地位。然而，因为各种食品安全事故而引发的食品安全问题，时刻叩击着人们对食品安全的信心。社会价值多元化，信息传播多通道化、加速化的社会背景，使得每一次食品安全事件都备受关注。在激烈的社会舆论压力下，政府被动地、运动式地开展食品安全专项治理工作，理论界和社会舆论不断要求政府应进一步加强食品安全规制。但食品安全状况依然不能满足社会公众的需求。屡屡爆发的食品安全事故，在给人民的健康、生命带来巨大威胁的同时，更严重影响政府形象，甚至使公众倍加质疑食品安全治理的成效并波及政府的公信力。^① 习近平总书记强调食品安全工作能否做好，已经涉及公众对党的信任问题。^②

① 王秋石，时洪洋．食品安全治理改革的障碍与路径探析[J]．当代财经，2015（8）：71-78．

② 就中国食品安全问题，习近平强调指出：“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。所以，食品安全问题必须引起高度关注，下最大气力抓好。”习近平．在2013年中央农村工作会议上的讲话．



在此背景下，涉及经济、法律、道德、伦理等丰富内涵的企业食品生产行为及食品安全治理已经承载了公众对执政党执政是否合格的期望，成为经济学、管理学、法学、伦理学、社会学等学科研究的热点和焦点话题。

综合来看，本书选题基于笔者对以下现实情景的观察与思考：第一，经济社会转型期，食品企业道德问题突出。改革开放 30 多年来，中国社会成功实现了从计划经济向市场经济的伟大历史转折，物质生产能力极大丰富，国内生产总值已从 1978 年的 3645 亿元增长到 60 余万亿元，增长近 200 倍，经济总量上升为世界第四，成为世界上工业制成品主要出口国之一。但与此同时，经济社会转型的社会问题依然突出：一是在经济快速增长的进程中，催生并放大了整个社会对尽快获得更多财富的渴望，“天下熙熙，皆为利来；天下攘攘，皆为利往”的古训主宰了相当一部分人的价值观，并在这一价值观的指引下，呈现出漠视他人权利甚至肆意侵犯他人权利的行为（如降低产品质量、山寨模仿等）。二是由于市场经济转型进程中的法治完善、政府治理能力提升、市场秩序健全等尚须时日，相应地，企业在推动市场经济发展的同时，常被短期利益所吸引，出现了唯利是图、只顾经济责任不讲道德伦理的倾向，更有甚者见利忘义、丧失伦理道德生产有毒有害食品，造成许多忽视甚至牺牲公众利益的行为。在食品生产领域，由于经济社会发展，原有的农业化食品生产方式已不能满足日益发展的食品需求，取而代之的工业化食品生产日渐成为食品供应的主流，但食品生产的产业组织结构尚处于小规模工业化生产阶段。据有关数据统计，我国食品企业中绝大多数为小型企业，企业伦理道德水平相对较低，政府监管力量相对于巨大的监管任务，呈现出力不从心的状况。而现实中食品安全事件的屡次发生，涉及企业数量众多，且不仅仅是中小企业甚至不少行业龙头企业和上市公司也身涉其中，凸显了转型时期企业社会责任问题的严重性和紧迫性。

根据江南大学江苏省食品安全研究基地与中国食品安全舆情研究中心^①发布的《2005～2014 年间主流网络舆情报道的中国发生的食品安全事件分析报告》（以下简称《分析报告》）显示，10 年间全国发生食品安全事件累计 227386 起，涉及食品供应链各个主要环节（食品生产与加工环节占比达 60.16%），日均约 62.3 起。2011 年发生食品安全事件 38513 起，日均 105.52 起，达到历史峰值；2012 年起食品安全事件发生量开始下降，2013 年下降至 18190 起，但 2014 年又

^① 中国食品安全发展报告（2015）发布 [N]. 中国食品安全报，2015-11-28.



上升至 25006 起, 日均 68.32 起。肉与肉制品、蔬菜与蔬菜制品、酒类、水果与水果制品和饮料五大类食品问题最多, 占总量的 40.54%。由人为因素所导致的食品安全事件占比达 75.50%, 其中不规范使用添加剂引发的食品安全事件占比达 31.24%, 其他依次为造假或欺诈、使用过期原料或出售过期产品、无证或无照的生产经营、非法添加违禁物等。

《分析报告》指出, 2005~2014 年我国食品安全事件发生的成因十分复杂, 是长期以来各种矛盾累积的必然结果, 体现在以“小、散、低”为主的生产与加工组织格局没有根本改观; 食品工业基数大、产业链长、触点多; 企业诚信和道德的缺失与经济法律制裁不到位并存; 没有从根本上解决多元治理的协同匹配关系等。

针对食品安全恐慌和食品安全焦虑, 国家食品安全首席专家陈君石院士认为, 食品安全追求“零风险”既不可能也不必要。他指出, 中国食品合格率逐年上升, 食品安全问题总体情况是好的, 已从 20 世纪 80 年代中期的 50%~60% 的合格率上升到当前的 90%。他强调: “真正的食品安全不是监督、检测出来的, 而是生产出来的。”食品安全是一个动态变化的、社会化的问题, 尤其需要企业更加注重内部质量管控体系完善、产品质量逐渐提升来解决中国的食品安全焦虑。

因此, 食品安全治理的改革, 需要在政府治理、市场治理和社会治理的基础上, 深入推进企业自主治理的有效实施, 重新构建食品安全领域的信任机制, 促进整个食品领域发展升级, 这也正契合了供给侧综合结构改革的要义。

第二, 社会各界对食品安全期望不断提高, 从而对企业社会责任期望不断提高。改革开放之初, 我国在追求并保持粮食自给率的同时, 忽略了对于食品安全的关注。这就导致整个社会食品安全危机耐受率提高的同时, 也将不同阶段食品安全压力累积, 致使食品安全逐渐演化成为一个重大的经济社会热点问题。^①

近年来, 随着经济社会发展, 人民群众的生活水平不断提高, 对食品需求逐渐完成了从数量需求向质量需求的转变, 对食品安全的期望也不断提高, 因此对食品安全的问题更加关注, 加上互联网大大改变了信息传播的速度和方式, 并有效降低了传播成本, 以及网民的不完全理性, 使得食品安全方面稍有风吹草动, 就可能形成一场“波澜壮阔”的食品安全风波。而在媒体的推波助澜下, 公众

^① Ronald H. Schmidt, Gary E. Rodrick. 食品安全手册 (Food Safety Handbook) [M]. 北京: 中国农业大学出版社, 2006.



对企业不道德行为的认知被加倍放大，从而对不道德企业痛加鞭挞，对企业道德伦理高度关注。同时，政府、学者、媒体、行业协会等利益相关者逐渐认识到，企业的任务不仅仅是产生利润，同时作为内嵌于社会网络的一个结点，在社会约束力的作用下，理应承担对社会的责任，用道德方式组织生产。许多地方政府越来越关注企业社会责任与地方经济持续发展、和谐互动以及人民生活安定幸福的紧密联系，纷纷出台激励和引导企业履行社会责任的系列政策，在几次重大事件如汶川大地震等企业的捐赠行为和舆论的正确引导下，企业社会责任问题备受关注。2009年出台的《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）明确要求食品企业要承担社会责任。但企业不顾消费者安全而生产假冒伪劣和有害消费者健康的食品的现象屡有发生，引起社会极大的愤慨、质问，并引发消费者对食品行业的信任缺失，使社会对政府规制的信心动摇，对企业社会责任的期盼更加热切。75.50%的食品安全事件由人为因素所导致，从数据上显示，企业伦理道德建设的重要性，同时也隐含表明，推进食品安全企业自主治理，有效抑制企业的不道德、不自律行为，是食品安全治理的方向所在。

本书不仅具有特定的现实背景，在理论中也有其重要渊源。第一，企业伦理决策理论对企业决策理论的修正和超越。传统的企业理论认为企业的唯一目标就是利润最大化，因此，通过努力在现有市场条件和生产技术条件下创造尽可能多的利润应是企业唯一的目标（Friendman, 1978），任何将管理者的注意力从投资产业转移到其他地方的行为都是对股东信任的侵害，将损害股东的利益（Friedman, 1970）。但20世纪70年代以来西方社会频发的商业丑闻，企业伦理道德和诚实守信问题成为备受关注的话题，使得人们开始重视企业伦理问题，并逐渐发展出企业伦理决策的理论。伦理决策是企业行为之前，对行为是否符合伦理及行为可能导致的后果进行的价值判断，并最终使企业行为表现为道德行为或败德行为的伦理决策过程。企业伦理决策理论认为，企业伦理决策过程包含伦理感知、伦理判断和伦理意图三个主要的构成要素，企业要长期发展，就必须将伦理和责任融入企业决策，在企业自身获利的欲望和社会需求之间取得平衡。与此同时，利益相关者理论也逐渐发展完善，受到学界和企业管理者广泛关注和认同。利益相关者理论普遍认为，任何企业的发展，都离不开各种各样的利益相关者，如企业所有者、政府、供应商、社区、雇员、消费者等的投入或参与，企业应追求所有利益相关者的整体利益，而非单纯企业个体的利益（陈宏辉，2003）。因此，企业应在追求利润最大化的过程中，充分考虑利益相关者的利益。这就使



得,在食品安全治理中充分考虑企业伦理决策和利益相关者对相应制度约束,从而深化食品安全治理研究。

第二,制度与制度绩效理论对企业过度抽象的缺陷有待弥补。近年来,制度、制度分析与公共治理理论越来越受到经济学家的关注和重视,本领域多位学者获得纪念诺贝尔经济学奖,食品安全治理研究者当然不能不关注和重视相关研究。研究者注意到,应该高度重视制度设计,通过优化制度安排,激励企业承担更多的食品安全责任。如 Spence 等认为,有效的市场运行能够使消费者以较低的成本获得食品安全信息,从而进行相应的购买行为;McGuire (1988)认为,有效的产品责任诉讼制度能有效地促进产品的安全;Shavell (1984)认为,只要政府规制能够提供最低要求的标准,而且责任为预期损失比较高的企业提供防范的附加激励,此时可以同时使用责任和安全规制;Barling (2003)认为,政府食品安全政策,能显著推动优良品质食品的供给,但食品的质量规制也应加以控制。崔焕东、周应恒、张红凤、廖卫东等国内学者也从制度与制度设计、激励性规制等方面对食品安全治理进行了深入研究。

然而,上述研究在提出了诸多洞见的同时,对于代表性企业的过度抽象,忽视了不同企业的个性特征,如企业在伦理道德方面的差异。上述相关研究均认为将企业伦理道德作为一个不变的外生变量,并以此为背景考察企业与政府的最优规制合约和相应的制度安排优化,如肖兴志、赵文霞(2011)虽然考察了企业规制遵从及规制遵从程度对于规制效果的影响,但依然忽视了企业伦理道德在企业规制遵从中的影响。同时,在战略管理领域,部分学者考察了企业伦理道德、企业社会责任与企业慈善行为如捐赠行为等的关系问题,但在产业组织结构大为不同、企业道德问题更严重的食品产业,有关企业道德伦理对企业决策的研究成果尚不多见。食品安全领域的相关制度约束和制度压力,是通过对企业的内部决策和内部行为施加影响,进而实现食品安全治理目标的。换句话说,企业是食品安全治理相关制度约束的具体承接者和被作用对象,因此,作为食品安全最关键的责任人,企业道德伦理与企业规制遵从、企业道德伦理与政府治理的制度优化等方面的关系,尤其是企业道德伦理如何与制度约束共同作用于企业,使企业承担更重要的食品安全责任,有效降低食品安全风险,亟须研究者深入研究,为食品安全问题的有效治理提供更加合理的制度供给。

(二) 问题提出

如上所述,食品安全公共治理急需研究者从外在约束和企业伦理决策及行



为两个方面深入研究。

近年来，随着经济社会的发展和人们对食品关注给政府带来的治理压力，中国食品安全规制也已呈现出不断强化的趋势，食品安全规制改革不断深化。2009年《中华人民共和国食品安全法》颁布实施并于2015年10月进行修订。2012年7月，国务院《关于加强食品安全工作的决定》（国发〔2012〕20号）提出了食品安全治理的分阶段目标：用3年左右时间解决中国食品安全的突出问题，用5年左右时间完善食品安全监管制度，并首次将食品安全治理成效纳入地方政府年度绩效考核内容。2013年，李克强总理三次在国务院常务会议上强调：要建立最严格的食品药品安全监管制度，用最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，坚决治理餐桌上的污染，切实保障“舌尖上的安全”。同样在2013年，根据国务院机构改革和职能转变方案，实现了由分段监管体制向单一监管机制的转变，把先前分散在多个部门的食品生产、流通消费环节的监督职责统一到新组建的国家食品药品监督管理总局（SFDA）。2015年5月29日，习近平主席在中央政治局集体学习时强调：“要切实加强食品药品安全监管，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，严把从农田到餐桌、从实验室到医院的每一道防线。”2016年初，国务院食品安全委员会第三次全体会议再次强调，要坚决贯彻落实“四个最严”要求，建立健全食品安全治理体系，守住不发生系统性、区域性食品安全风险底线。

显然，在食品安全治理方面，不断强化政府治理以有效解决中国食品安全问题，从上到下是具有共识的。

通过对现实中披露的诸多食品安全事故和丑闻进行考察，以及75.50%的食品安全事件由人为因素导致的现实，人们不难发现：国外发达国家食品安全治理确实值得中国学习，严格的食品安全治理是必需的。但进一步的考察会发现，为什么部分跨国食品公司在外国能够严格恪守法律和企业社会责任，但到了中国却出现不遵守食品安全法规，丧失道德，拒绝承担社会责任？即使在中国国内，在同样的食品安全治理制度下，不同的企业表现迥然不同，有的企业恪守生产规范，有的企业却出现道德沦丧，生产不合格食品。最典型的例子，跨国肉类食品企业欧喜集团在华子公司福喜公司被上海媒体曝光没有严格按照食品生产规范，引起舆论哗然；三鹿作为大型国有企业，因既往生产安全控制优良表现享受免检待遇，其奶粉中却被检出含有三聚氰胺，引爆中国奶粉信任危机。究竟是什么原



因导致食品安全政府监管难以有效进行食品安全治理、实现食品安全治理的目标?此外,中国企业供给国外市场尤其是美日欧等发达国家、地区市场与供给国内市场的食品生产行为又表现出巨大的差异;相关政府监管机构声称的我国出口食品安全率达98%以上,这又与居民日常感知的食品安全状况差别巨大,问题的根本原因究竟在哪里?食品安全政府治理对企业机会主义倾向和机会主义行为的作用机制是什么?如何有效约束企业机会主义倾向?如果不搞清楚上述问题,显然无助于我国食品安全治理的制度优化。

中共十八大三中全会明确指出,要加强顶层设计和摸着石头过河相结合,推进国家治理体系和治理能力现代化。提高食品安全治理水平,确保食品安全是其重要内容之一。深入研究我国食品安全治理中的问题根源所在,是提高我国食品安全治理水平必须解决和亟待解决的问题。

尽管国内外学者从经济学、公共管理、法学、社会学、伦理学等多个学科,运用激励性规制理论、制度设计理论、公共治理理论、责任法学等入手,试图从多角度分析提升食品安全治理水平的路径和手段,但现有研究由于普遍缺乏对于企业决策,尤其是企业伦理决策如何影响企业行为进而影响食品安全问题尚未能深入分析,而食品安全治理的现实问题足以证明,现有研究还有很多工作需要完善。

本书认为,多元共治是解决食品安全治理困境的有效路径,但多元治理的立足点却在于有效的企业自主治理。现有研究不得不集中回答以下问题:

其一,企业自主治理能否有效实施?作为经济人的企业,如何才能有效进行自主治理?企业如何面对违法违规生产所可能带来的超额利润甚至暴利的诱惑?什么样的食品交易类型才能作为企业自主治理机制构建的突破点?

其二,企业在受到外部压力时,哪些因素影响企业伦理决策和伦理行为?为什么同样的制度约束,呈现出不同的企业道德水平?

其三,现行食品安全治理的制度逻辑与内生缺陷是什么?其内在原因是什么?

其四,中央与地方分权的食品安全治理模式,进而导致食品安全中的地方规制波动对企业自主治理有什么影响?

事实上,声誉是推动有社会责任的企业有效自主治理的基础。然而,现实中优秀企业和其他企业难以有效实现分离均衡,并得到消费者的认可是现行食品安全治理亟待解决的问题。在对食品安全交易类型进行深入分析的基础上,可以遴



选出交易双方双边合约有效实施的领域，作为食品安全自主治理的有效突破点，以此为基础，逐渐带动产业链的食品安全交易，通过优秀企业的市场竞争，逐渐淘汰劣质企业。构建相应的制度环境，确保相关交易能够顺利实施，则是制度供给的关注点和聚焦点。

本书通过上述逻辑分析，从而为回答食品安全治理改革方向——多元共治提供分析基础。本书还以具体的食品治理制度安排——食品召回制度为例，通过国内外比较，分析食品安全治理中的具体制度安排缺陷，从而为食品安全治理优化的制度安排提供研究指导。

由于市场交易中存在的信息不对称，如何有效签订合约并确保合约履约，是不完全合约理论研究一直着力解决的问题。尤其是，在信息不对称条件下交易各方的交易过程中普遍存在机会主义倾向，交易参与者是否能够签约、履约，均有赖于其对相关行为的权衡和相关约束是否有效执行。国内外食品安全状况的差异，既表明了不同食品安全治理的效率差异，又证实了信息不对称条件下的有效制度设计能够确保交易参与者有效签约、履约。换言之，企业在什么制度约束下，才能有效自我约束，用符合伦理的道德生产行为，确保食品安全，是企业自主治理的制度优化的研究方向。

梯若尔在《产业组织理论》一书中对企业生产动机进行了详尽阐述。在 Nelson 将食品分为经验品、搜寻品和信任品的基础上，梯若尔认为食品交易中存在大量生产者的机会主义行为即道德风险和消费者预期假货泛滥不愿购买的逆向选择。因此，食品生产者和消费者之间的信息不对称是食品安全问题的根源所在。^① 基于此，梯若尔提出了企业可以通过提供质保、打广告等发信号手段等解决途径，但他同时指出，这些手段由于食品安全信任品的属性而往往无法让消费者信服。另一种途径就是依赖声誉机制（Klein - Leffler, 1981; Shapiro, 1983），即通过消费者在重复购买中逐渐建立的对企业的信任，从而形成企业的声誉。然而，有学者认为，企业声誉作为有效降低企业道德风险的手段，在消费者长期无法发现企业的造假行为时，企业就不会再有建立声誉的动机，此时声誉机制往往会失灵，因此必须引入合适的政府规制。基于政府治理的产品责任制度，则在一定程度上可以代替企业与消费者间的不完全合约，提高交易效率。

国内外食品安全治理的实践证明，食品安全是生产出来的，企业是食品安全

^① 余建宁：诺贝尔经济学家给中国食品安全问题的启示 [J]．经济资料译丛，2014（4）：71-75.



的第一责任人。食品安全治理水平的提升,有赖于在相关理论研究成果的基础上,充分研究有关交易各方行为特征,通过有效的制度设计,积极引导、组织交易各方的有效参与,尤其是有效激励企业自律,使其能够确保生产出符合食品安全需要的食品,这就有赖于构建有效的基于企业自主治理的制度环境和激励机制。事实上,不存在丝毫没有伦理道德企业和企业家;相反,不同企业和企业家在伦理道德和企业社会责任重视程度存在差异。通过有效的机制设计构建相应的制度环境,既是激励企业主动提升伦理道德水准和主动担负食品安全的责任,也是食品安全治理实现从强制治理走向自主治理、从单一政府治理走向多元共治、从外部治理转向内部治理的三大转变,并最终实现提高食品安全水平的必由之路。

(三) 研究意义

国内外食品安全治理实践充分证明,食品安全是生产出来的而不是监管出来的。政府监管为食品安全提供了制度保证,但必须通过内化于企业的生产经营行为方能有效地降低食品安全风险。食品企业无论做出什么样的决策,都必然在消耗自然资源和加重环境负担两方面对自然环境产生影响,食品安全生产必须考虑对自然环境的影响。同时,食品安全不仅是当代人和活着的人的身体要求,也是未来的、尚未出生的人对我们提出的伦理要求。^①

在食品安全问题日益突出的背景下,针对食品安全治理领域的“囚徒困境”和“集体行动困境”,传统的政府治理或市场治理模式都已显现出不足,构建政府、市场、社会与企业多元共治的食品安全治理机制,已逐渐被学界和社会所认可。然而,现有研究多是强调加强政府管制,提高食品安全规制水平,而对于监管对象如何有效自律、主动遵从食品安全规制的内在机理,尤其是如何解决管制模式下食品安全治理的内生缺陷如运动式监管、选择性监管等弊端,尚缺乏较有影响力的研究成果,在基于企业自主治理尤其是企业基于伦理和企业社会责任而进行有效的自我治理以保证食品安全的相关研究上,亟待进行深入研究。这也正是“让市场在资源配置中起决定作用和更好发挥政府作用”的具体探索。

企业作为食品安全第一责任人,如果能有效进行企业自主治理,自愿遵守国家食品安全标准,甚至按照高于国家标准的企业标准生产并进行自愿性食品安全

^① 宋同飞. 责任伦理视角下的食品安全 [D]. 中南大学论文, 2013.



认证，则食品安全的风险能有效降低。

本书研究将努力以此为突破口，进行积极的探索性研究。本书结合制度经济、规制经济学和公共治理等相关研究进行跨学科研究，在对企业伦理与政府和市场关系的讨论基础上，探讨企业自主治理的约束机制和制度障碍，分析企业自主治理的实施空间与实施模式，并对企业自主治理实现的制度优化提出建议，对丰富食品安全治理的研究内容，具有一定的理论意义。

同时，通过将企业伦理引入食品安全治理，尤其是企业自主治理中，对研究企业更加主动遵从政府治理和市场需求，积极主动承担食品安全的社会责任具有重要意义；通过食品安全领域的企业自主治理的实践与研究，有效推进政府管理体制的改革，推进政府提升治理能力和治理水平，推进服务政府、责任政府和效率政府的建立，有利于推动中国社会秩序和信任机制的重建，推动中国深度融入国际社会，有效应对全球合约社会责任运动，提升中国企业国际竞争力，这也体现了本书的现实意义。

二、食品安全治理的相关文献综述

（一）国外食品安全治理研究的回顾

国外理论界对政府对食品安全问题的关注始于20世纪40年代。1974年在世界粮食大会上，联合国粮食与农业组织（FAO）首次提出食品安全的概念：“食物安全的最终目标是确保所有的人在任何时候能买得到又能买得起所需要的任何食品。”此时，食品安全概念主要强调数量方面的安全。同年9月，在西班牙马德里举行的第四届国际食品科学技术会议，把食品安全与卫生作为九大议题之一，内涵主要是食品供应安全和防止、消除食品污染。^①之后，有关食品安全规制的研究逐渐兴起，学者们从多个视角、多个领域展开政府食品安全监管和治理的相关研究。

1984年，世界卫生组织（WHO）在《食品安全在卫生和发展中的作用》

^① 第四届国际食品科学技术会议报道[J]。食品发酵与工业，1975（5）。



中,把食品安全定义为“生产、加工、储存、分配和制作食品过程中确保食品安全可靠,有益于健康并且适合人消费的种种必要条件和措施”,这一定义中,食品安全与食品卫生是同义语。1996年,世界卫生组织在《加强国家级食品安全性计划指南》中区分了食品安全与食品卫生:前者是“对食品按其原定用途进行制作或使用,不会使消费者受害的一种担保”,后者则是“为确保食品安全的适合性,在食物链的所有阶段所必须采取的一切条件和措施”。^①2003年和2004年,FAO在首届和第二届全球食品安全管理者论坛上呼吁各国要建立和强化食品安全系统,将“建立有效的食品安全系统”作为大会主题。

相关研究主要针对食品安全的内在原因和影响因素进行了理论和实证分析。

1. 信息不对称与食品安全治理的相关理论研究

国外学者认为食品安全问题主要是信息不对称、监管失灵、生产者与消费者的利益冲突和消费者自身的原因导致的。其中,食品独特的质量特性以及由此导致的信息不对称、信息不完备等食品安全问题是研究的重心。Nelson(1970)认为,食品消费兼具经验属性和信任属性特征,且随属性不同,食品安全信息的披露和管制方式也不相同,从而对消费者信息接受程度影响产生差异。Antel(1995)将食品质量特性分为不对称不完全信息和对称不完全信息。Antel、Casswell和Mojdonszka据此认为,不同的信息制度决定了政府食品安全监管效率的高低。Jason(2005)则指出,对于缺乏对生产企业有效追溯的经验产品,个别公司有激励选择对其来说是次优的质量水平。

在分析政府监管失灵,进而选择加强政府监管抑或增进市场机制来有效应对食品安全问题上,学者们的意见存在较大的分歧。相关学者的观点大致可以分为三类:第一类学者认为,可以通过有效的市场机制解决食品安全问题,如Spence等(1976)认为,大多数食品消费属于竞争性市场,有效的信息传递能刺激市场上的消费者做出正确选择,从而促使厂商生产优质食品,因此有效运行的市场机制是解决食品安全问题的根本路径。Grossman(1981)也赞同不需要政府干预食品市场,企业能够自行选择生产优质产品,这是因为信誉机制可以形成一个独特的高质量高价格市场均衡。史普博(1989)比较了市场中的信息传递和为降低内部性而实施的政府规制,分析了信息不对称条件下的风险分配及决策问题,提出市场机制可以有效防范相关风险的发生。

^① 廖卫东等,《食品公共安全规制:制度与政策研究》[M],北京:经济管理出版社,2011。



第二类学者则认为，食品安全中的信息不对称问题难以通过市场机制有效解决，必须通过政府相关监管机构的有效监管行为予以解决。Caswell 和 Mojuszka (1996) 反对上述观点，在他们看来，由食品质量信任品特性所引起的食品风险短期内难以被观测，消费前后获取与相关质量信息都要很高的成本。必须由政府或者其他可以信任的中介组织提供以食品安全为核心的信任品特性信息，这样才能保证食品质量信息质量的有效性。Bacow (1980) 讨论了关于安全和健康的命令及控制的政治偏好。Merrin (1999) 强调了政府超经济的强制力量在食品安全规制中的作用。Bagwell 和 Riordan (1986) 构建消费者告知模型，对消费者之间信息传递对解决经验品质量的影响进行分析表明，生产者或政府在公开平台上定期公布信息，能帮助消费者获取消息并降低信息收集成本，能够有效减轻食品市场上与经验品相关的质量问题。波特 (2003) 认为，改善政府规制系统的功能及效果，适时引导生产和消费行为，对于提高食品安全规制水平具有重要意义。

第三类学者则中和了上述两类观点，认为需要综合政府监管和市场机制的优点，甚至需要整合社会各种资源和力量，构建多元治理机制，在政府制定和执行规则、市场机制有效运转与公众和社会的有效监督的共同作用下，有效解决食品安全问题。如 Maze (2001) 研究了食品供应链中食品质量安全与不同治理结构的关系。Barling (2003) 承认政府制定并实施的食品安全政策能够增加优良品质食品的供给，但他认为，必须对食品质量规则制定后的政府监管加以控制，不然会导致比市场失败更严重的政策失败，从而降低消费者的福利。Martinez 等 (2007) 认为，政府监管成本高昂且监管资源有限，有必要建立由政府和企业协调配合、共同行动的联合监管体系，以有效规避政府公共监管和企业私人监管的缺陷。Aung (2004) 则认为，解决食品安全问题应以消费者的利益为前提，消费者应参加培训，参与国家食品安全系统的发展、调整和实施活动。Peter (2008) 认为，食品供应链中食品安全要靠参与食品活动的不同主体来实现，如政府、食品加工商、运输者、贸易商、公共饮食业者和消费者等。Marian 等 (2007) 通过对英国和北美食品安全合作治理的考察，提出合作治理是解决食品安全治理的有效方式。

由此可见，在食品安全问题上，大部分国外学者还是认为，政府可以发挥其超经济的强制性规范作用，而不只是依赖市场自身的规范性作用，但这种作用应局限于增进市场机制的有效运转。相关政府管制的加强，应以增进市场机制的有效实施为根本目标。



2. 食品安全规制改革相关实证研究

发达国家均已根据本国实际情况,建立了比较完善的政府食品安全规制体系。规制体系一般包含横向规制和纵向规制。横向规制由下列内容构成:健全法律法规体系,完善规制的组织、执行机构,危害分析与关键点控制(HACCP)体系;纵向规制主要由从农田到餐桌的全过程实施规制构成。众多学者高度关注其规制体系的成本和收益问题,并基于此进行相应的治理改革。相关研究主要包含:食品安全治理机构的设置与治理模式、食品安全政府治理的手段、食品安全治理中的相关影响因素评估、食品安全规制的成本与收益评估等。

在食品安全治理机构设置与治理模式研究方面,Podger(2005)研究发现全球食品安全规制机构可分为两种类型:一是独立部门管理模式,以澳大利亚和新西兰为代表;二是多部门共同管理模式,以美国为代表。Fearne等(2007)认为,一个国家的食品安全的规制模式由该国食品安全形势、行业特征以及消费者消费行为模式等因素共同决定。Gurudasani(2009)对不同食品服务场所的消费者的食品安全知识及消费观进行调研,结果发现,大部分消费者认为从根源上惩处违规企业是保障食品安全的有效途径,同时政府干预及对服务人员的相关培训可以进一步改善食品质量安全。Giorgi(2009)以“疯牛病”事件为案例分析原因,认为政府监管不力是造成这一事件的主要原因。

在食品安全治理中的相关影响因素研究方面,Griffith等(1989)认为,媒体会间接或直接影响消费者对食品安全的思维方式,从而对消费者在食品安全方面的行为教育具有积极作用。Axleson和Conento(1990)则指出,只有当消费者发现自身健康被损害时,才会意识到必须改变相关消费行为,降低食品风险及其对自身健康的影响。Bender和Derby(1992)的实证研究表明,相对于中老年人,年轻人更加关注和重视食品营养标签上的信息。

此外,Jenson等(1993)的研究表明,消费者对信息的获取和信息处理能力影响其对信息建议的接受程度。Dillen等(2004)发现,尽管有55%~78%的被调查者非常看重食品安全信息,但其中有多达71%~78%的人认为自己不再需要更多的食品安全信息。Wallace和Matthew(2004)采用数字模型研究转基因产品的信息对消费行为的影响时发现,消费者文化程度的高低与其对外部信息的采集程度负相关,即随着消费者文化程度的提高,其对政府、企业和消费者团体提供的产品信息信任程度越谨慎。研究结果还表明,年龄也会影响消费者对第三方信息的采纳,年龄越大,对第三方信息信任度越低。



针对食品安全政府治理的有效手段的研究，主要集中于 HACCP 体系的实施和可追溯体系建设的研究。自 20 世纪 60 年代美国提出 HACCP 概念以来，得到众多学者的认可，相关研究集中于 HACCP 的政府和企业的责任以及效果评价等方面。Gregory（2000）等探讨了政府和企业实施 HACCP 体系的具体责任时，认为政府应制定标准、法案并强制实施，企业则应根据相关法律法规要求达到相关标准。Ollinger 和 Moore（2009）测度了不同性质企业实施 HACCP 的实施费用，认为监管更加有利于大型专业化工厂。20 世纪 90 年代，欧盟提出建立食品可追溯体系（Food Traceability System），此后，关于如何利用产业链中的治理结构加强可追溯系统建设和纵向契约协作以及纵向一体化的研究成果日益丰富。Den Ouden（1996）首次提出食品供应链的概念，开启了食品安全供应链的相关研究。Hudson（2001）、Hennessy（2001）分别分析了食品安全供应链中的契约协整和产业中的领导力量对食品安全供给的影响及作用机制。Kensey（2003）认为，食品安全问题涉及食品整个供应链，水质、农药、微生物、新原料、政府失灵以及科技进步等都会影响食品安全。Leon（2005）研究指出食品安全目标必须依靠食品供应链的有效管理实现。Adrie（2005）研究发现，解决食品安全问题需要保证链条上各个部门之间的合作，而合作的前提是操作一致、国际间交流、信任和透明性。Rolf（2007）对欧洲未来食物链的发展进行展望及比较，认为未来最有可能对食物链造成影响的不确定因素为技术、行政及社会发展。Solodoukhina（2011）从公共卫生的角度讨论了食品安全和生物恐怖主义问题，提出了从农田到餐桌过程中可能出现的生物攻击及预防活动以保障食品安全。

针对食品安全治理的成本收益研究，Holleran 等（1999）从 Akerlof 的柠檬市场研究与 Coase 社会成本和交易成本的研究出发，分析了不同食品安全控制体系的交易成本及相关食品安全控制制度对个人所产生的激励。这些问题的研究都对于后续的深入研究奠定了一定的基础。Zilberman 等（1988）、Gomez 等（1998）、Golan 等（2000）、Antel（2000）、Unnevehr 等（2000）分别借助不同的分析工具和模型，研究食品安全规制的成本与收益。

除了上述主要研究问题外，法学、政治学领域中的相关学者也对政府食品安全规制进行了深入研究。如法学领域中对于规制者所涉及的责任认定等法律问题也成为关注的焦点。McGuire（1988）认为，针对企业的产品责任诉讼，能有效促进产品的安全性。Shavell（1984）认为，食品安全治理应同时使用产品责任制和安全规制，安全规制规定最低要求标准，产品责任制对不按照标准生产经营的



企业进行惩罚威慑。

总结上述研究可以发现,由于西方发达国家均属于市场经济比较成熟和比较完善的国家,业已构建了相对稳定、完善的食品安全治理机制,但其政府治理机制的构建多基于增进市场机制的有效运行,更多通过市场手段激励企业有效自律,较少直接干预企业内部的具体决策;尤其是在相应的政府约束、市场约束、伦理约束和社会约束下,西方发达国家的食品生产经营企业普遍自律性较强,从而食品安全治理的成效相对显著,治理的交易成本相对较低。

(二) 国内食品安全治理相关研究回顾

国内学者对食品安全的研究,最早从粮食安全的研究开始。因为粮食短缺,人们一度将重点放在粮食安全问题的研究上。改革开放后,粮食短缺逐渐得以解决,食品质量安全问题随之成为公众关注的焦点。特别是2002年以来,连续发生了多次重大食品安全事件,使得政府和相关学者高度重视食品安全及其研究。综观国内研究,食品安全的研究文献数量虽十分丰富,但就其内容可归为两个方面:

一方面,介绍、分析发达国家食品安全规制体系的模式与经验,以借鉴经验、完善我国食品安全规制制度为目标,强调应加强食品安全规制制度变革,完善我国食品安全治理机制。刘俊华等(2003)分析了美国、加拿大、欧盟和日本食品安全规制体系的经验,认为我国食品安全规制改革应实现两个转变,即从单一对产品进行规制转向针对企业和产品的双重规制,从产品最终监督检验为监管重点转向食品生产全过程的监管。魏益民、刘为军(2005)对澳大利亚、新西兰两国的食品召回制度进行分析,认为应从完善法规、加强监管、规范程序、优化制度等方面完善我国食品召回。李怀(2005)研究了美、日、加、欧盟等的食品安全规制体系和成功经验。薛庆根(2006)从美国食品安全治理经验出发,指出我国食品安全规制改革应从优化规制体制、完善法律法规、推行供应链管理、健全标准体系、建立信息系统等方面着手。徐楠轩(2007)总结了其在欧美国家发展过程中的食品安全规制改革规律及趋势变化。何薇、时洪洋(2009)认为,应优化机构设置、完善法律体系和检验检疫标准程序、加强对规制者的规制等多方面提升中国食品安全治理水平。

另一方面,对我国食品安全治理存在的问题进行深入分析并提出政策建议。如在解释我国食品安全规制的必要性方面,柏振忠、王红玲(2004)指出在食品



市场上由于存在外部性、信息不对称、公共物品等问题，市场机制的作用难以得到有效的发挥，从而造成食品市场失灵，这就为政府监管食品安全市场提供了必要条件。王可山、李秉龙（2007）从信息不对称条件下的食品质量特性出发，认为应该通过发挥政府强制力来有效解决生产者机会主义行为所造成的不良影响。谢敏（2002）、刘宁（2006）等学者分析了食品安全中的市场失灵问题，认为政府应承担食品安全监管的职能。

针对我国食品安全规制中的问题，李光德（2004）等认为，我国食品安全问题的根本原因是缺乏统一协调、高效运转、责任明确的政府食品安全规制体制。王耀忠（2005）认为，应分离产业和政府的食品安全监管职能；合理归并监管机构，实施专业化监管、垂直一体化监管并提高监管效率；统一食品安全标准体系。李长健、张锋（2007）运用动态社会契约论论证了食品安全规制模式必然是多元模式最有效，并对行政性规制模式、经济性规制模式和社会性规制模式进行了实然性分析。周清杰（2008）认为，制定科学的食品安全法、强化政府问责制、理顺规制体制机制、强化食品链规制是完善食品安全规制体制的有效措施。李丽、王传斌（2009）指出，应创新食品安全规制制度，解决好法律制度、职能分配、惩罚力度、信息披露等方面的制度缺陷，提高食品安全规制效果。廖卫东等（2009）建议，既要健全法律体系、信息体系基础，又要加强对规制者的规制，以改善食品安全治理效果。与上述学者或侧重单一契约治理或侧重信息治理的研究不同，汪鸿昌（2013）等的研究强调了契约与信息技术的混合治理对解决逆向选择和道德风险的作用以及对提升食品安全水平的作用。

此外，新的分析工具也被国内部分学者广泛运用，对食品安全规制问题进行深入分析。如王耀忠（2006）运用制度经济学研究了食品安全规制制度变迁的外部诱因、内在原因和机制，即食品安全规制制度的产生和变革源自社会、经济和技术的变化导致的食品安全危机和压力，世界各国食品安全规制变革具有趋同性。程启智、李光德（2004）认为，我国食品安全社会性规制变迁的特征包括：法律法规的动态均衡；规制变迁的动力源自持续存在的负内部性；直接与间接互动相结合的规制方式；遵循帕累托改进原则的渐进规制路径，因此，应尽可能从消除信息不对称、完善产权界定、完善政府规制综合体系等是食品安全社会性规制制度改革的路径。还有研究运用博弈论方法的，如安丰东（2007）利用动态博弈模型分析了市场信息不对称条件下我国食品生产商和规制者的博弈行为，认为博弈的均衡结果是规制者和厂商进行合谋，进而使食品市场的信用环境遭到破



坏、消费者的权益受损；作者指出，声誉模型作为非正式制度安排有助于解决食品市场的信息不对称问题，具体做法包括建立食品市场的信号传递机制，建立食品市场的信用激励机制，建立统一的食物行业规制主体，充分发挥非政府组织的信息优势，培育消费者利益集团。李艳波、刘松先（2007）从静态博弈模型和动态博弈模型出发，认为信息不对称存在于整个食品安全供应链，市场均衡的形成取决于政府与食品企业博弈中的策略选择，因此食品安全治理须得到政府及其主管部门、食品企业等的共同协作。李军鹏、傅贤治（2007）建立了政府规制机构和企业之间的单阶段和多阶段静态博弈模型，在静态博弈模型的基础上考虑了企业和政府各自的声誉效应，认为影响食品安全问题的关键因素主要体现在政府对企业的惩罚力度及监督成本、企业生产不安全食品所获得的收益、声誉效应等。

我国食品安全规制虽一直被不断强化，但重大食品安全事件迭出使得公众对食品安全的焦虑越来越重，也使学者们更加深入去研究我国食品安全治理。

周应恒（2003）认为，食品安全具有经济性，是现代生产和消费方式的产物。张文学（2003）将食品与环境联系起来，强调食品安全的环境责任。李磊（2005）强调食品安全的社会性属性，将食品安全看作是涵盖全过程健康管理以及对消费者健康不会受到损害担保的社会约定。魏益民（2005）认为，食品安全是一个科学概念，其发展和进步都离不开科技进步。张涛（2005）认为，食品安全具有强制性和唯一性，属于政府保障和强制的范畴。

徐晓新（2002）认为，食品安全问题的主要原因来自低水平的质量控制和食品生产经营全过程普遍存在的信息不对称。周应恒、王二朋（2013）强调了中国食品安全问题的无知和缺德两类最主要问题：无知问题即源自新技术、新工艺等造成的食品安全的不确定性风险，以及行为人即使完全履行法律与道德义务也无法避免的食品安全问题；缺德问题即由于生产流通过程中的败德行为造成的食品安全问题。

陈锡文、邓楠（2006），贾敬敦、陈春明（2008）在对中国食品安全系统分析的基础上，提出了中国食品安全规制战略的基本框架和建议。滕月（2011）认为，社会公众的参与可有效解决食品安全问题，通过消费者、行业协会以及社会媒体的参与，加强对政府食品安全监管的社会监督，并探讨了食品安全合作治理模式。樊慧玲（2012）强调食品安全规制与企业社会责任的耦合，构建政府、企业与社会合作治理机制，为食品安全规制与企业社会责任的耦合提供组织平台、制度平台及非政府组织外部条件平台，通过改善政府治理和改善治理结构，