

食品安全多元治理

SHIPIN ANQUAN DUOYUAN ZHILI

王 硕 主编

南开大学出版社

本书为教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“我国食品安全风险
防控研究”阶段性成果

食品安全多元治理

主编 王 硕

南开大学出版社

天 津

图书在版编目(CIP)数据

食品安全多元治理 / 王硕主编. —天津: 南开大学出版社, 2014. 1

ISBN 978-7-310-04380-4

I. ①食… II. ①王… III. ①食品卫生—卫生管理—研究—中国 IV. ①R155.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 295598 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 孙克强

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

天津泰宇印务有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

240×170 毫米 16 开本 18.625 印张 2 插页 300 千字

定价: 39.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

《食品安全多元治理》

编委会成员

主编：王硕

编委：张文胜 杜海燕 王伟 袁士芳 张杰

编者按

“天津科技大学食品安全战略与管理研究中心”成立于 2008 年 12 月，是天津市人文社会科学重点研究基地。中心以“关注食品安全、凝聚科研优势、提升公众信心、勇担社会责任、培养创新人才”的战略思想为指导，依托天津科技大学轻工产业技术经济、食品科学与工程博士点和食品营养与安全教育部重点实验室，与国家食品安全风险评估中心、国家认证认可监督管理委员会等研究机构联合，协同研究食品安全重大问题，参与制定了“国家食品药品安全‘十一五’规划纲要”，承担 2011 年度国家社科基金项目“中国食品安全战略研究”，2012 年度教育部社科重大项目“我国食品安全风险防控研究”。此外，“食品安全危害因子可视化快速检测技术”获得了 2012 年度国家科学技术进步二等奖，等等。中心重点围绕食品安全风险评估与标准、食品安全风险防控与治理、食品安全政策与法律三个研究方向开展深入研究，在食品安全领域具有明显的特色优势，已取得多项具有重要影响力的研究成果。

本书选编了天津科技大学食品安全战略与管理研究中心科研人员多年的科研成果，部分成果发表在一些学术期刊上。如狄琳娜的《完善我国食品安全监管体系的机制建设建议》一文部分成果发表在 2012 年 12 期的《经济问题探索》上；朱新华的《论食品权的发展及其国家保护义务》入选了天津市社会科学界第七届学术年会优秀论文集；刘文萃的《食品安全管理理念重构与行业协会自律监管》发表在 2012 年 01 期的《湖北社会科学》上。在此，我们对来自校内外专家学者给予的帮助与支持表示感谢。

希望本书的出版能给我国的食品安全治理研究提供一些新思路和解决食品安全实际问题的良方。

由于编者水平有限，书中难免会出现一些疏漏和错误，敬请广大读者批评指正！

本书编委会
2013 年 10 月

序 言

曹小红

食品安全是关系到人民群众生命健康和国家社会稳定的重大问题。近年来，在社会各界的共同参与和努力下，我国食品安全保障水平稳步提高，总体形势稳定向好。但同时也要看到，食品安全事件时有发生，食品安全事件不仅给人民群众生命健康造成严重危害，同时也给食品行业发展带来巨大的冲击，影响国民经济持续健康发展。食品安全问题更是一个涉及国家社会稳定的政治问题。群众利益无小事，在互联网等现代传媒高度发达的今天，任何一个小的事件，经过媒体的放大作用，最终都可能成为酿成影响社会稳定的公共危机事件，甚至会影响到政府的公信力。我国传统的“以政府监管为主导”的食品安全治理范式，已无法满足新形势下食品安全治理主体多元化的需要。协调食品安全治理主体利益分配矛盾，明确食品治理利益相关方的责任和义务，实现食品安全单一治理范式向政府、企业、行业协会及非政府第三方、媒体和消费者共同参与的多元治理范式转变是我国走出食品安全治理困境的必由之路。

随着人们对食品安全问题的不断研究，逐渐形成了对其归因的一致看法。从表面来看，食品检测技术手段落后、食品安全行政监管不力、食品安全法律体系不完善、消费者食品安全意识不足等已成为共识。这些研究人为地将引起食品安全问题的主体划分为政府、企业、消费者、行业协会和非政府第三方等。由于各食品安全主体的身份和所处的地位有所不同，容易过多地强调单个主体在食品治理过程中的重要性，而忽视各食品安全主体之间的联系。食品生产经营包括种植、养殖、生产、加工、贮存、运输、销售、消费等诸多环节，食品安全的未知风险、人为风险、衍生风险交织共存，任何

一个细节出现纰漏都会影响最终产品的质量和安全，任何一个参与主体的失灵都会带来食品安全治理的整体失效，任何一个领域研究的滞后都会影响食品安全治理的有效推进。食品安全治理的系统性和复杂性对制定和实施食品安全治理政策和措施提出了高标准和严要求。我们在以往食品安全治理研究和实践中，主要关注对食品安全单一主体、各个环节的研究，而对协调食品安全治理主体利益分配矛盾，明确食品治理利益相关方的责任和义务，共同参与食品安全治理，亦即本书提到的多元治理却关注不够。

近年来，天津科技大学食品安全战略与管理研究中心立足食品安全领域研究，以老百姓最关心的热点问题为出发点，从政府、企业、消费者、行业协会和非政府第三方等不同角度，探讨研究解决食品安全问题的良策，取得了丰硕的研究成果。本书正是顺应食品安全治理的新形势，将中心最新的科研成果进行整合，以食品安全的整体性研究、全局性把握为特点，力求在国内率先推出食品安全多元治理的研究成果。内容包括国内食品安全的现状和归因、食品安全多元治理的内涵、食品安全多元治理的理论与方法、实践经验等篇章，尤其对食品安全问题的多个主体进行剖析，体现了食品安全治理过程中的由整体化一到化零为整的总体研究思路。

本书的出版，对于拓展食品安全科学研究的思路，完善食品安全治理体系建设，推动食品安全多元治理机制创新，均将发挥重要的作用。

（该序言作者曹小红系天津市副市长）

目 录

第一篇 食品安全多元治理综述.....	1
食品安全现状与多元治理理论.....	张文胜 3
美国食品安全监管体制改革争论及其启示.....	刘文萃 10
防范食品安全事故频发要做到六个转变.....	孙效敏 27
第二篇 食品安全科技保障	31
食品安全控制中制度与技术的保障.....	刘钟栋 33
磺酰脲类除草剂的仪器分析检测技术研究进展	张曙光 王俊平 许小婧 39
食品包装安全与质量控制	韩永生 46
第三篇 食品安全风险控制	53
完善我国食品安全监管体系的机制建设建议	狄琳娜 55
食品安全风险综合指数的界定初探.....	张臻竹 62
食品安全危机评价及管理研究.....	李 杨 杜子平 69
发达国家食品安全标准对我国食品出口的影响	于丽艳 76
第四篇 食品供应链安全控制	83
全球化背景下食品可追溯体系研究.....	赵雅玲 85
食品供应链质量安全 Petri 网建模与分析	李孝忠 刘 颖 93
食品冷链物流对我国食品安全的影响及优化对策	孙 杰 任伟安 100
第五篇 食品安全法治理论	107
论食品权的发展及其国家保护义务.....	朱新华 109
食品安全法规体系及其基本制度梳理.....	郑小伟 王艳林 王长秋 118
国内外关于转基因食品安全立法研究综述.....	杨新莹 126
我国《食品安全法》中的惩罚性赔偿.....	贾旭花 146

第六篇 食品安全法治实践155

 我国保健食品安全监管法制的现状问题与对策王吉林 157

 网购食品安全的制度设计构想.....杨新莹 168

 群体性食品安全事件的民事纠纷解决方式与反思蔡 辉 177

 转基因食品国际贸易争端中的法律问题.....王小晖 185

第七篇 行业协会、企业自律及第三方监管199

 食品安全管理理念重构与行业协会自律监管刘文萃 201

 社会力量在食品安全危机处理中的作用.....张臻竹 216

 食品企业社会责任的担当与实现.....贾旭花 223

 食品行业上市公司社会责任的履行.....翟浩杰 王晓燕 232

第八篇 食品安全多元治理在各地的实践241

 蔬菜出口产地的农药使用行为及其对农民健康的影响

 王志刚 吕 冰 243

 打造食品溯源信息平台，创新食品安全流通监管

 张秀丽 雷生云 259

 天津市乳制品消费现状分析.....王晓凤 张文胜 280

食品安全现状与多元治理理论

张文胜

一、我国食品安全现状与风险分类

（一）我国食品安全现状

“民以食为天，食以安为先”，我国政府高度重视食品安全问题，2009年6月1日出台了《食品安全法》，2010年成立了国务院食品安全委员会，2011年成立了国家食品安全风险评估中心，并在国家“十一五”、“十二五”发展规划中对食品安全做出了具体规定。习近平总书记在2012年召开的党的十八大报告中提出：要提高人民健康水平，改革和完善食品药品安全监管体制机制。党的十八大后在国务院机构调整中将食品安全监管相关职能部门并入食药总局，成立了新的食品药品监管总局，其目的就是要加强与食品药品监管等部门的协调配合，强化信息通报和执法协作，形成监管合力，提高执法效能，我国食品安全问题被提到前所未有的高度。

我国食品安全总体形势尚好^[1]，食品合格率从20世纪90年代中期的不足60%，到现阶段已提高到90%以上，北京、上海、广州等一线城市，合格率都在95%以上。但同时也要看到我国食品安全的严峻形势，自“三聚氰胺”、“苏丹红”事件后，先后又爆发了“瘦肉精”、“毒生姜”、“假羊肉”、“镉超标大米”等事件，中央及各地方政府部门食品安全监管越来越严厉，但食品安全事件还是屡屡发生，不仅涉及国内食品龙头企业，还涉及在华经营的跨国食品企业。为什么食品合格率逐年上升，食品安全事件却仍时有发生呢？

究其原因，食品安全问题不仅仅是客观存在的科学问题，同时又是主观认知问题，这主要表现在以下几方面：第一，食品生产分散化导致的不规范生产问题；第二，消费者健康和维权意识增强；第三，政府部门强化监管力度，使潜在的问题暴露出来；第四，企业诚信意识弱、守法意识不强，导致的安全生产不到位问题；第五，媒体虚假和夸大报道，导致食品安全风险被放大问题。以上这些因素复杂地交织在一起，使公众感到食品安全问题频频发生。食品安全问题有损人们对国产食品的信心，危及产业安全和经济发展。如果处置不当，个别问题、局部问题就会演变为全局性问题，甚至会酿成重大的公共危机，直接影响政府的公信力。

（二）食品安全风险分类

食品安全未知风险、人为风险、衍生风险交织共存，对公共安全和人民的生命健康具有重要影响，这里既有科技风险，也有管理风险；既有政策法律风险，也有社会和突发风险。^[2] 如图 1 所示。

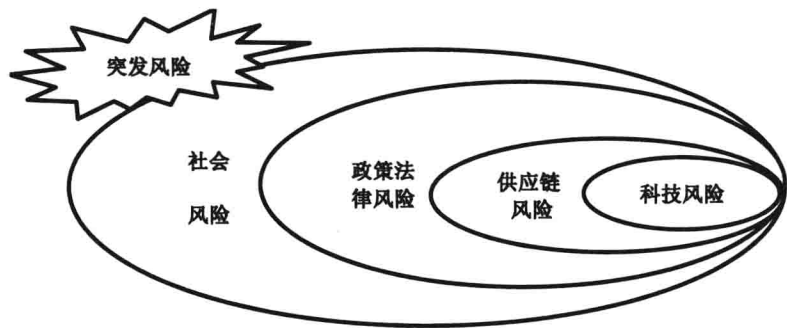


图 1 食品安全风险分类

1. 食品安全科技风险

科技风险即科学技术发展带来的风险，多来源于科研机构的科技成果，可以划分为科技使用风险和科技滥用风险。科技使用风险主要是来自于食品原料及其加工贮运过程中的物理、化学和生物的危害，包括致病菌、农兽药及重金属残留等风险。科技滥用风险主要是由食品原料及其加工贮运过程中滥用科技造成的风险，即本来在食品原料及其加工贮运过程中不应该出现的风险。

2. 食品供应链风险

食品供应链由农业、食品加工业、物流业和零售业等相关企业所构成。食品供应链风险可分为上游供应商风险、企业内部运行风险和下游销售商风险三部分。上游供应商风险是指上游供应商监控失效导致的初级食品源头污染风险；企业内部运行风险即食品生产过程中企业内部监管失效导致的食物质量安全标准不达标或非规范生产等带来的风险；下游销售商风险即流通销售环节、食品质量监控和管理不到位带来的风险。

3. 食品安全政策法律风险

政策法律风险即因食品安全政策法律变动带来的风险。食品安全政策法律的变动，一般来说，从批准发布到正式实施，都会有数月甚至数年的过渡期。例如，2009年《食品安全法》发布以来，国家大范围梳理相关的食品安全标准及法规；又例如，近期国家食品药品监管总局启动食品安全法修订等，导致许多企业不能及时应对这些变化。同时，企业食品安全法律意识淡薄、诚信缺失以及法规标准不明确也是导致食品安全政策法律风险的原因之一。

4. 食品安全社会风险

在现代传媒高度发达、经济社会正处于转型期的大背景下，公众对健康安全高度关心，食品安全问题具有显著的放大效应。一旦出现事件，哪怕是个别的不大的事件，也会在国内外迅速传播扩散，成为社会关注的热点、媒体聚光的焦点。如果各级政府部门应对不力、处置不当，个别问题、局部问题就会演变为全局性问题，将酿成重大的社会风险，直接影响政府的公信力。

5. 食品安全突发风险

食品安全突发风险是指由与食品安全相关的内外因素直接或间接引起的，在短时间内突然爆发，并直接影响到食用或接触相关食品的人们健康的，甚至危及生命的突发事件。这类突发事件影响极大，常常会导致人们的情绪恐慌或失控。如近期发生在我国的，已造成多个省份人员死亡的H7N9禽流感病毒的发生，就属于食品安全突发风险。食品安全突发风险不仅影响了有关人员的生命和健康，还对中国家禽养殖业和禽类加工及餐饮企业都造成了巨大的冲击。

二、食品安全多元治理相关理论^[3]

（一）食品安全治理理论概述

发达国家在食品安全治理长期实践中，逐步探索出一些有效的理论和方法。分析和梳理食品安全理论，有利于科学地把握食品安全治理规律，总结食品安全治理的有效模式，为我国食品安全治理体系的构建提供理论参考。

1. 公共利益理论

公共利益通常是指符合社会大多数成员需要并且能为他们带来积极意义的利益。为实现公共利益，政府通常通过对市场中相关行业的微观经济主体行为直接干预，抑制市场的不完全性缺陷，协调各方利益冲突、降低社会交易成本、提高社会成员整体福利，从而达到保护社会公众利益的目的。因此，公共利益往往成为法律保护的目标、机制体制建设的取向和行为选择的标准。

2. 风险治理理论

关于风险社会的理解主要有以下视角：第一种认为风险社会的出现，是由于社会的发展所带来的未知和不确定性造成的风险。第二种认为风险社会的出现，体现了人类对风险认识的深入以及文化对认知的影响。第三种认为风险社会指社会现代化的一个阶段，在此阶段，工业化社会所带来的威胁开始表现在社会经济生活的方方面面，人类无时无刻不处于风险社会之中。风险的不确定性以及多种风险交织共存，协调和缓解社会各类风险成为社会治理的首要问题。

3. 全供应链治理理论

食品生产经营包括从生产、流通、销售最终到消费者手中的多个环节。食品安全监管一旦在其中某个环节出现问题，都会导致食品安全问题的发生。为此，国际上逐步探索出食品安全治理新技术，即食品全供应链治理，就是把供应链上各环节的企业都纳入统一监管的范畴，在遵循市场经济原则的基础上，通过协调企业内外资源来共同满足消费者需求，从而实现从农田到餐桌食品生产经营全程治理。

公共利益理论启示我们，公共利益和商业利益发生冲突，特别是在某些

企业冲破法律和道德底线的时候,政府要始终坚定不移地站在公共利益一边,毫不动摇地维护公共利益。坚持公共利益优先,有利于形成社会共识,及时发现食品安全各种隐患,促进食品企业诚信经营,保障食品安全和公众的生命健康。风险治理理论说明,食品安全多种风险交织共存,安全与风险不存在绝对关系,没有零风险食品。只有遵循风险治理规律,坚持风险评估、风险管理和风险交流一体化战略,才能形成食品安全治理合力,科学认知和有效化解食品安全风险。全供应链治理理论要求,在加强食品供应链的整体监管的同时,应重视生产源头和生产经营各环节的联系,只有这样才能有效规避和防范食品安全各种风险。

（二）食品安全多元治理的内涵^[4]

联合国全球治理委员会（CDD）对治理（Governance）做了权威定义。“治理”是指“各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方法的总和,是使相互冲突的或不同利益得以调和,并采取联合行动的持续过程”,这既意味着治理是有权迫使人们服从的正式制度和规则,也意味着人们同意或符合其利益的非正式制度安排。此外,霍尔斯蒂强调治理就是秩序加上某种意向性。星野昭吉认为治理的本质是一种非暴力、非统治的机制,而不是权利的强迫和压制。

治理理论的主要创始人罗西瑙认为,治理是一系列活动领域里的管理机制,强调治理的非制度性特征。联合国全球治理委员会总结了治理的特征:第一,治理不是一整套规则和正式的制度,而是一种持续互动的过程;第二,治理过程的基础不是管理、控制,而是协调、配合;第三,治理既涉及公共部门,也包括私人部门和非政府组织。参考治理的定义和相关文献及资料,我们将食品安全治理定义为:包括政府、食品企业、行业协会和非政府第三方、新闻媒体以及消费者在内的食品安全利益相关者,在法制和平等、透明和诚信的原则下,通过某种正规“制度安排”及非正规“制度安排”,动员各种力量参与经济、社会活动,对食品安全实施“共同治理”,从而保证公众生命健康安全和实现社会利益目标的活动过程。鉴于食品安全治理,一方面受到政府决策者的观念和能力以及监管体系的影响;另一方面又受企业自律能力、社会诚信环境和公民参与监管等方面的影响。因此,有必要引入公共治理分析范式,构建包括政府、食品生产企业、行业协会和非政府第三方、新

闻媒体以及消费者在内的食品安全多元治理体系，通过对各组织间互动、协调来实现对食品安全的有效治理。

三、我国食品安全多元治理体系的构建

（一）我国食品安全治理问题

食品安全已经成为衡量人们生活质量、社会管理水平和国家法制建设的一个重要方面，深刻地影响着中国社会的方方面面。食品安全治理理论创新和食品安全治理实践，为构建我国食品安全多元治理体系提供了理论依据和可借鉴的经验。

目前，在我国食品安全治理中形成了以“改善政府监管”为路径依赖的主流范式。但我国频发的食品安全事件表明，“以政府监管为主导”的食品安全治理范式遭遇到了重大挫折，面临着政府替代还是市场修正、公共利益还是部门利益、政府万能还是政府有限的逻辑性危机。同时，食品安全治理作为一个错综复杂的系统工程，如果没有相应的政策体制、监管体制以及具体运作的机制协调配合，食品安全治理就会失去动力。为此，加强食品安全治理职能，确保食品安全治理的有效性，已成为我国食品安全治理一项迫在眉睫的任务。构建食品安全治理主体的利益代表与利益表达机制、利益冲突与制衡机制、利益协调与利益保障机制，明确食品治理利益相关方的责任和义务，协调食品安全治理主体利益分配矛盾，是实现食品安全单一治理范式向政府、企业、行业协会及非政府第三方、媒体和消费者共同参与的多元治理范式转变的必由之路。

（二）我国食品安全多元治理体系的构建

随着现代科技和经济社会的快速发展，对环境、生态乃至整个人类自身可能产生的各种各样的影响也逐渐凸现出来。我国现阶段恰恰处于工业化和城市化快速发展期，也是风险社会各种矛盾的集中突发期，这就导致食品安全事件频频发生。食品安全未知风险、人为风险、衍生风险交织共存，如何构建符合我国经济社会发展实际的食品安全多元治理体系，明确政府、企业、消费者、行业协会以及新闻媒体等食品安全治理主体的职能至关重要。

第一,政府作为食品安全政策、法规的制定以及监管主体,代表公共利益,发挥着最权威的食品安全监管者的作用。第二,企业作为食品安全生产的责任主体,对食品安全承担主体责任,在食品供应链安全中发挥着最根本、最经济、最有效的作用。第三,食品行业协会是化解监管资源稀缺与监管对象数量庞大矛盾,提高食品安全监管效率的有效途径。第四,消费者是食品安全危害的直接受害者,也是食品安全治理的最终受益者,发挥着食品安全治理有效性最权威见证者的作用。第五,新闻媒体通过开展食品安全相关公益宣传,对违法行为进行舆论监督,是实现食品安全“社会共治”的有力推手和补充。

构建食品安全多元治理体系,还要从我国实际出发。现阶段我国食品生产企业的近90%是规模以下中小企业,有限监管资源与对数量庞大的中小食品企业的监管是我国食品安全监管的主要矛盾之一。为此,第一,应鼓励中小食品企业参加行业协会和食品安全技术培训,提高食品安全管理水平,提升食品行业整体形象;第二,促进企业加大食品安全研发投入,推动企业积极参与国家标准制定,从而保障食品产业健康发展;第三,政府及新闻媒体应加强企业守法意识和消费者食品安全意识教育,提升全社会食品安全意识、为食品安全治理创造健康的环境。

参考文献

- [1] 胡颖廉,李宇.社会监管理论视野下的我国食品安全[J],新视野,2012(1)
- [2] 徐景和.创新食品安全治理理念.中国食品安全报,2011-05-24
- [3] 徐景波.食品安全治理的若干理论视角.中国食品科技网,[2013-03-02].<http://www.tech-food.com/news/2013-3-2/n0965575.htm>
- [4] 治理—MBA 智库百科:http://www.360doc.com/content/10/1203/13/3706336_74653218.shtml
- [5] 王虎,李长健.利益矛盾论视野下食品安全治理的一种模式变迁[J].经济体制改革,2008(5)