

中山大学公共行政学丛书

Toward A Regulatory State
A Study of Food Safety

走向监管国家

——以食品安全为例

刘亚平 著



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

走向监管国家

——以食品质量安全为例

张明 著

中山大学公共行政丛书

Toward A Regulatory State
A Study of Food Safety

走向监管国家

——以食品安全为例



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

走向监管国家:以食品安全为例/刘亚平著.

—北京:中央编译出版社,2011.5

(中山大学公共行政学丛书)

ISBN 978-7-5117-0860-1

I. ①走…

II. ①刘…

III. ①食品安全-监督管理-研究-中国

IV. ①R155.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第075232号

走向监管国家:以食品安全为例

出版人 和 龔

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街36号(100032)

电 话 (010)66509360(总编室) (010)66509350(编辑室)

(010)66161011(团购部) (010)66130345(网络销售)

(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京瑞哲印刷厂

开 本 787毫米×960毫米 1/16

字 数 205千字

印 张 14

版 次 2011年5月第1版第1次印刷

定 价 49.00元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

目录 | Contents

| | |
|-----------------------------------|------|
| 导 论 | / 1 |
| 一、监管国家的兴起：全球性浪潮 | / 1 |
| 二、为什么以食品安全为例 | / 6 |
| 三、本书的基本结构 | / 8 |
| | |
| 第一章 理解政府监管 | / 12 |
| 一、市场失灵的救治 | / 13 |
| 二、保护权利 | / 16 |
| 三、化解风险 | / 18 |
| 四、治理工具 | / 22 |
| 五、讨论：食品安全监管的学理分析 | / 26 |
| | |
| 第二章 中国食品安全监管体制：变革与挑战 | / 31 |
| 一、主要监管机构及其沿革 | / 32 |
| 二、协调的努力 | / 45 |
| 三、中国食品安全监管全图 | / 50 |
| 四、讨论：症结在于“多头管理”吗？ | / 52 |

| | |
|--|-------|
| 第三章 对大企业的监管：以“三聚氰胺奶粉”事件为例 | / 57 |
| 一、三鹿奶粉事件回放 | / 58 |
| 二、三鹿事件体现出的基本处理模式 | / 64 |
| 三、毒奶粉为何卷土重来 | / 69 |
| 四、讨论：真的管不胜管、防不胜防？ | / 82 |
| 第四章 对食品小作坊的监管：以广东省为例 | / 87 |
| 一、广东食品小作坊的基本情况 | / 88 |
| 二、食品小作坊的监管历程 | / 90 |
| 三、政府监管的发展逻辑 | / 102 |
| 四、讨论：中国在走向监管国家吗？ | / 108 |
| 第五章 中国食品安全的监管困局 | / 110 |
| 一、“有限准入”的监管理念下的设租之争 | / 110 |
| 二、运动式地围堵“无证”催生机会主义文化 | / 114 |
| 三、过度依赖正式处罚引起“管不胜管、防不胜防” | / 117 |
| 四、无限责任的深渊带来监管人员不能承受之重 | / 120 |
| 五、讨论：中国式监管国家的特点 | / 123 |
| 第六章 美国进步时代的食品监管改革 | / 128 |
| 一、改革的起因 | / 129 |
| 二、改革的动力 | / 132 |
| 三、拉锯战 | / 136 |
| 四、打破僵局 | / 140 |
| 五、改革的成果 | / 143 |
| 六、讨论：中国可以从中学学习什么？ | / 147 |
| 第七章 英国现代监管国家的建构 | / 149 |
| 一、自我监管的天堂 | / 149 |
| 二、民营化推动下的英国监管国家发展 | / 151 |

| | |
|-------------------------------|-----|
| 三、监管国家的进一步扩张····· | 155 |
| 四、监管国家的英国特色及其启示····· | 159 |
| 第八章 破解监管困局 ····· | 166 |
| 一、走向开放准入····· | 167 |
| 二、促进公众的参与····· | 175 |
| 三、构建监管能力····· | 180 |
| 参考文献 ····· | 189 |
| 附录：主要食品监管部门的监管方式 ····· | 207 |
| 后 记 ····· | 216 |

导 论

一、监管国家的兴起：全球性浪潮

在大量尝试描述当代经济治理的变化本质的术语中，监管是一个特别流行的词汇（Moran, 2002）。有人提出我们生活在一个“监管国家”的时代（Majone, 1994, 1997; Loughlin and Scott, 1997; Hood, Scott, James, Jones and Travers, 1999）。它表明现代国家正在越来越多地强调使用权威、规则和标准，来取代之前通过国家所有、公共补助和直接供给提供的服务（Hood, Scott, James, Jones and Travers, 1999: 3）。在这些国家里，权力常常是通过监管框架而不是通过垄断暴力或提供福利得以体现（Walby, 1999），或者表现为监管职能相对于国家的其他基本职能如再分配、宏观经济稳定的重要性日益增加，甚至出现了以其他职能为代价的增长（Majone, 1996）。监管国家的表述，强调的是国家作用之重心所在，并无“排他”之性质在内。^① 尽管许多国家进行着以“解除监管”为旗号的改革，但实际上并不存在着监管的全盘瓦解而回归完全自由放

^① 同样的比喻，我们可认为现在法治国家的特色为“司法国”或“法官国”，表彰了司法权力与法官角色之重要性之逐年加深加重，并不意味着在这种类型的国家里，司法权力可以横行无阻，而行政与立法权力则萎缩了。参见陈新民：《公法学札记》，中国政法大学出版社2001年版，第42页。

任的状态，而是解除监管和重新监管的某种混合，改革带来的往往是国家的新角色而非减少国家的影响。因此，正如马加恩（Majone，1997）所言，改革的本质不是解除监管，而是如何以更灵活的方式实现监管目标。比如，通过污染收费来取代环境标准并不是取消了对环境的监管，而是引入了不同的、可能更有效的政策工具。即使是在市场最发达的国家，企业也广泛地依赖政府使用监管体制为成功的市场提供条件（Vogel，1998）。市场自由化和监管并非对立，相反，市场自由化往往要求建立更多的、或者新的监管。正是从这个意义上，监管国家的兴起成为当代的一种全球化浪潮。世界经合组织（OECD）甚至认为，20世纪监管国家的出现是发展现代工业文明必不可少的一步（1995）。

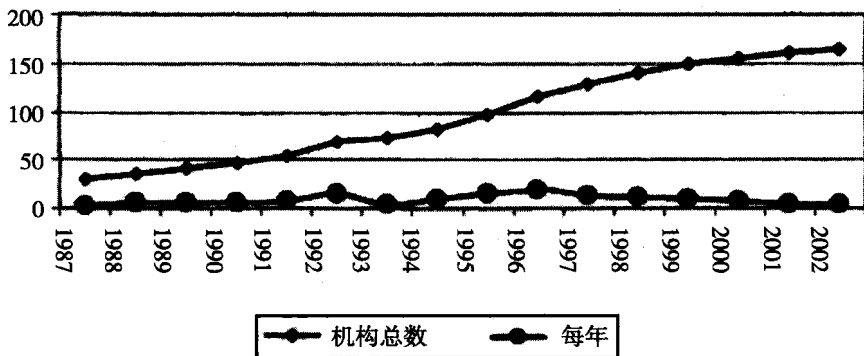
美国是现代监管国家的原型，在近一个世纪的时间里，监管国家是美国的独特标识。^①自进步时代以来，美国开始建立大规模的独立监管机构来实现对商业和社会的监管，希望通过专业技术人员的力量来对抗日益集中化的大工业，实现对市场竞争的保护和对消费者权益的保护。一些按照民主程序运作、在政治上具有一定独立性的专业性监管机构的出现，使美国从消极的守夜型国家转换为积极的监管型国家。美国式监管国家的特点表现为：主要依靠市场机制配置资源，即使必须由政府提供的公共服务，政府也往往利用采购的方式实现；政府通过独立的监管机构对企业 and 生产进行干预，这些监管机构主要由具有专业知识的人士组成，以公开的程序按照法律授权对行业实施专业化监管（Sustein，1990）。独立监管机构集标准设立、监督和执行于一身，权力极为强大，被看作是在原“立法”、“司法”、“行政”三权之外的第四种权力。20世纪70年代以来，一些国家看到美国那种受监管的民营企业比国有国营更有效率，因而模仿美国对电力、电信等传统国有企业进行了私有化改革，并建立了一批独立的监管机构。^②随着世界范围内私有化以及通过自主的监管机构进行的治理改革的展开，监管国家不再只是美国的特色，欧盟、

^① Stephen Breyer（1982）认为，1887年美国“州际商务委员会”的成立是美国现代监管型国家兴起的起点。

^② 在国家电力监管委员会于2003年在北京举行的一次关于电力监管的研讨会上，英国首任电力监管机构主席 Stephen Littlechild 特别强调了美国监管型国家对英国监管改革的借鉴意义。

拉美和东亚都已经逐渐体现出监管国家的雏形 (Lodge, 2008)。下图展示了独立监管机构在世界 36 个国家的扩展情况。由此可以明显看到, 自 1987 年以来, 独立监管机构的数量急剧增加。

独立监管机构的扩散 (36 个国家, 7 个部门)



来源: Levi-Faur and Sharon, 2004

尽管许多国家都在建立独立的监管机构, 但因历史渊源和制度环境的差异, 各国在监管国家的表现和特色上又各不相同。欧洲各国常常被认为是福利国家的典型, 但在 20 世纪 70 年代末以来美国开始监管改革后, 欧洲各国也开始重新定位政府与市场的关系。英国率先开展了一系列针对原有国有企业效率低下的改革, 大规模的私有化带来的控制权的丧失使得英国政府希望通过监管施加的控制来填补权力的空白 (Moran, 2003: 4)。同时, 传统社会的信任基础逐渐瓦解, 建立在政府精英和企业之间的信任和默契之上的制度不再能够为公众提供信心, 加上社会的风险承受能力减弱, 在这样的背景下, 正式的规则体系在政治和社会生活中的作用越来越重要, 现代监管国家在英国逐渐发展起来, 表现为: 政府更多地依靠规则制定而非支出来解决市场问题; 重要的决策权被授予一些享有相当政治独立性的技术实体; 公私领域之间的规则和责任日益正式化和法典化; 以及监管技术日益多样化, 特别是强制性自我监管和

元监管^①的出现 (Levi Faur and Sharon, 2004)。

和英国类似,在欧盟,监管国家的兴起也与“积极的”福利国家的衰竭相关。此外,缺乏实质性权力资源的欧洲委员会为使自己对政策内容产生尽可能大的影响而进行的一系列努力也构成了监管国家兴起的一个重要因素。欧盟既没有征收收入的能力,也没有官僚机构来强制实施政策,通过规则制定,欧盟能保持其实质性的权力 (Walby, 1999: 66)。同时,为避免各国政策的不同而带来的欧洲市场混乱以及避免在全球竞争中各国“奔向底线”,通过欧盟层面的法律规制将成员国的政策或法律统一起来,或者使各成员国原本模糊的监管关系正式化和契约化,企业的运营就有更为稳定的制度环境,欧盟各成员国之间的交流也变得更为容易。这种通过监管而统一的标准和规则加强了欧洲一体化的进程,也便于对区域问题进行跨国式的回应。因此,欧盟的这种“监管国家”的特点体现为依赖正式的规则进行控制,但是,其独特的地方在于,很多新的监管体制都是通过自愿的协议建立的,而无需诉诸强有力的执行机制,并明显无视“国家主权”这样的价值。因为国家的作用不明显,一些学者甚至认为,更适合用“监管资本主义”来指称这种监管类型 (Levi-Faur, 2005)。

而在东亚,以日、韩为代表的国家不像欧洲国家那样由大量的国有企业来实现政府的多重目标,也不像美国那样通过复杂的法律和独立监管机构来约束企业,而更注重政府与企业之间的紧密联系,这被称为“市场亲善模式”。但随着日本经济的疲软与停滞,人们开始反思政府与市场的关系。有研究认为,日、韩在高速经济增长时期所采用的那种管理模式已经不适应全球化竞争的需要,必须进行面向市场的改革,而建立以市场为基础的现代监管体系将是发展的方向 (徐梅, 2003; OECD, 1999)。

综观美国、欧盟、日本等国政府—市场关系的演变,我们可以宣称:监管国家的兴起正在成为当代一种全球化浪潮。这一浪潮表明,监管的

^① 所谓元监管,是指对监管的监管,即对企业监控自己产品质量的机制进行监管。在 Moran (2003) 看来,这是一个进步,因为监管者认识到,与其直接对社会和个体行为进行监管,还不如对监管过程本身进行监管。

增加和正式化带来的是一种社会和文化的变迁，代表着一个重视正式规则和制度甚于私人关系的社会、一个重视专家知识甚于个人信息和个人判断的社会的兴起。在一些地方，监管国家的兴起代表的是政府对市场更多的入侵，如美国；在一些地方，监管国家的兴起代表的是政府对市场的解放，如英国。

在中国，自20世纪70年代以来，随着市场化改革的不断推进，经济建设取得了举世瞩目的成就，同时，政府对市场的控制方式也悄然发生了改变，国家计划让位于市场力量，经济管理部门被精简和撤并，经济官僚机构的能力和效率得到提升，一系列新的旨在保障人民群众生命健康和生活质量的监管机构涌现，这些似乎都表明一种新型的政府治理模式正在中国兴起。一些学者断言，中国正在由传统的全能主义的指令型政府向一个建立在法制、专业和独立基础上的监管国家迈进（Pearson, 2005, 2007; Shue, 1995; Yang, 2001, 2004; Heilmann, 2005）。OECD（2005）也认为中国近年来的一些改革与其所倡导的监管国家改革十分类似。还有一些学者对此提出质疑，认为中国并未走向所谓监管型国家模式，在国家与市场关系上仍然强调政府的强势介入和引导，政府的主要功能是推动经济发展，是典型的发展型国家模式（Oi, 1995, 1998; Waldner, 1999）。有学者认为，中国的监管源自计划经济的惯性和本能，是政府借助于行政垄断权来保护自己在其他方面的利益，是利用垄断特权谋求所有者利益的结果（张维迎，2001），因此，这种监管和发达国家的独立监管模式是完全不同的。更有人认为，政府对经济发展的介入远超过了发展型国家，而呈现出一种掠夺主义与寻租取向，把经济发展的成果据为己有，进入一种掠夺型国家模式（Lu, 2000; Sargeson and Zhang, 1999; Wedeman, 1997）。那么，究竟如何看待中国政府对市场控制方式的变化？在现代国家的发展过程中，各国都或迟或早地建立起了自己的政府对市场控制的模式，从而表现出不同的监管方式和特色。在中国，监管国家的兴起是否只是全球化浪潮中的随波逐流，抑或有一种独特的中国模式的监管国家出现？笔者相信，对中国式监管国家的发展和变迁的研究，尤其是对中国经验的提炼将会大大推动国际学界对于全球监管国家浪潮的理解。

二、为什么以食品安全为例

现代国家建构有两个关键层面：税制改革和监管改革。统治者有着强烈的激励推动税制改革，因为这与统治者所能够直接控制的财政资源密切相关（Levi, 1989）。而监管改革方面的激励则弱得多。但是，作为处理国家与市场关系的最根本的一项改革，监管改革将直接决定一国的市场是否能够健全地发展，因此是现代国家建构所无法回避的问题。如何在鼓励经济主体自由发展的同时对干扰市场运作的力量施加必要的控制，而又不回归于计划经济时代对企业的指令性控制，这是转型中国面临的重大挑战。中国必须找到适合自己的市场与政府之间微妙的均衡点。

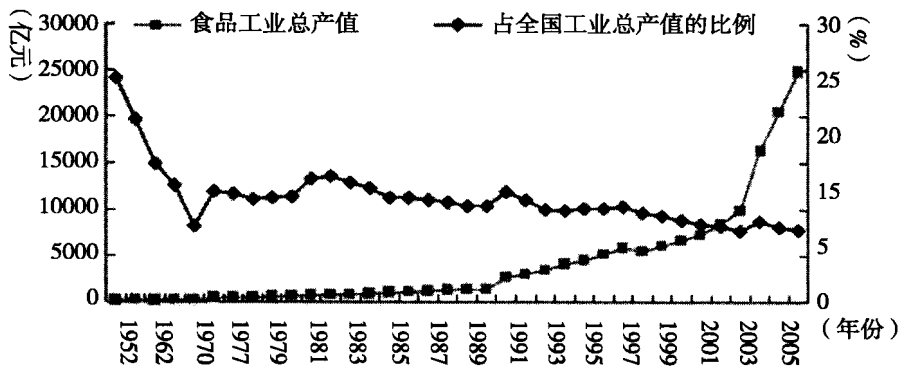
本书将以食品安全为例来探讨中国监管国家的发展过程。之所以选择食品安全，一是因为现代社会的发展使得食品安全问题越来越突出，科学的发展使得各种各样的化学物品、添加剂不断涌现，技术进步的副作用在食品领域体现得非常明显，转基因技术、食品添加剂、农药残留等对人体健康的潜在影响已经越来越多地受到关注，面对日益复杂的食品市场，消费者越来越没有能力去判断食品的质量，个人显得无能为力，因此越来越仰仗政府。食品安全构成对政府治理能力的重大拷问，是每一个国家在现代化、工业化过程之中必须面对的问题，也是发达资本主义国家目前仍然在努力应对的挑战。

二是我国是食品大国。工业产值方面，1993年至1998年，我国食品工业总产值由3430亿元增至6000亿元，平均每年递增12%，2007年我国食品工业总产值更是首破2.6万亿元，2008年全国食品工业实现工业总产值3.43万亿元。2009年我国食品工业总产值预期突破4.9亿元。从业人员方面，2007年食品工业规模以上企业全行业从业人员总计达519.47万人，企业数量在不断上升，2007年食品工业的企业数较2003年增加了10139家，增加52.76%。^①从食品消费上来看，我国13亿人口更是构成一个非常庞大的消费市场。因此，无论从工业产值，还是从业人

^① 以上数据参见：《2009中国工业化蓝皮书》，社科文献出版社2009年版。

员，还是企业数量，或者是消费市场来看，食品都非常重要，因此也是探讨政府和市场关系中不可忽略的重要领域。

食品工业总产值平均年增长速度



资料来源：根据《中国食品工业年鉴 2006》数据绘制。

三是我国食物安全正处在一个重要的转折时期。随着我国经济社会的快速发展，人们生活水平不断提高，我国已经由长期食物短缺转向食物相对剩余的发展阶段，食品安全已得到越来越多的关注。随着社会流动性的进一步加强，我们日益面对着一个陌生人的世界，建立在熟人基础上的信赖机制逐渐瓦解，传统社会保障食品安全的机制已经逐渐失效，迫切需要新的制度为人们提供安全保障。中国政府自 2003 年以来一直频繁地调整和改革食品监管机构和体制，因此，食品安全提供了一个非常好的切入口，有助于我们了解中国政府在面对现代市场的发展时所进行的主动和被动的改革，并深入反思这背后的管控理念和逻辑。

最后，也是最重要的原因，在研究政府与市场的关系时，需要考虑中国式市场的独特性，它既不是美国式的自由市场经济，也不是韩国式的强调国家干预、以私有企业为主的国家资本主义。在某些市场中可能以大型企业为主，但是，在食品市场里，中国的特色体现得非常鲜明，因为有大量中低档的需求存在，大量中小企业在这一市场中谋生，尽管官方一直希望将之发展为由几大主要食品企业垄断和控制的市場，但是囿于中国的独特饮食习惯和经济发展水平，至少在今后相当长的一段时

间内，食品市场仍将由大量中小企业所主导。因此，通过分析食品市场，能够真正看到中国式监管国家的发展轨迹，并把脉到其深层次的问题。而且，一个个中小企业的激烈竞争可以推动降低成本、提高创新能力，引进现代企业管理，这正是中国市场经济的活力和希望所在。健康运转的市场也恰恰有赖于为众多小而分散的中小企业提供良好的运作环境，因此，政府对它们的监管变迁能更突出体现出我国现代国家建构的基本过程。

三、本书的基本结构

在市场化改革的过程中，一些人将一切不合理的行政管理程序和制度都归咎于政府监管，从根本上否定政府在经济运行中的作用。因此，本书首先要探讨的问题是：政府监管真的是“万恶之源”吗？在第一章，作者综述了经济学、法学、社会学和政治学四个学科对于我们何以需要政府监管的理论研究，并在此基础上分析了对食品安全进行监管的必要性。

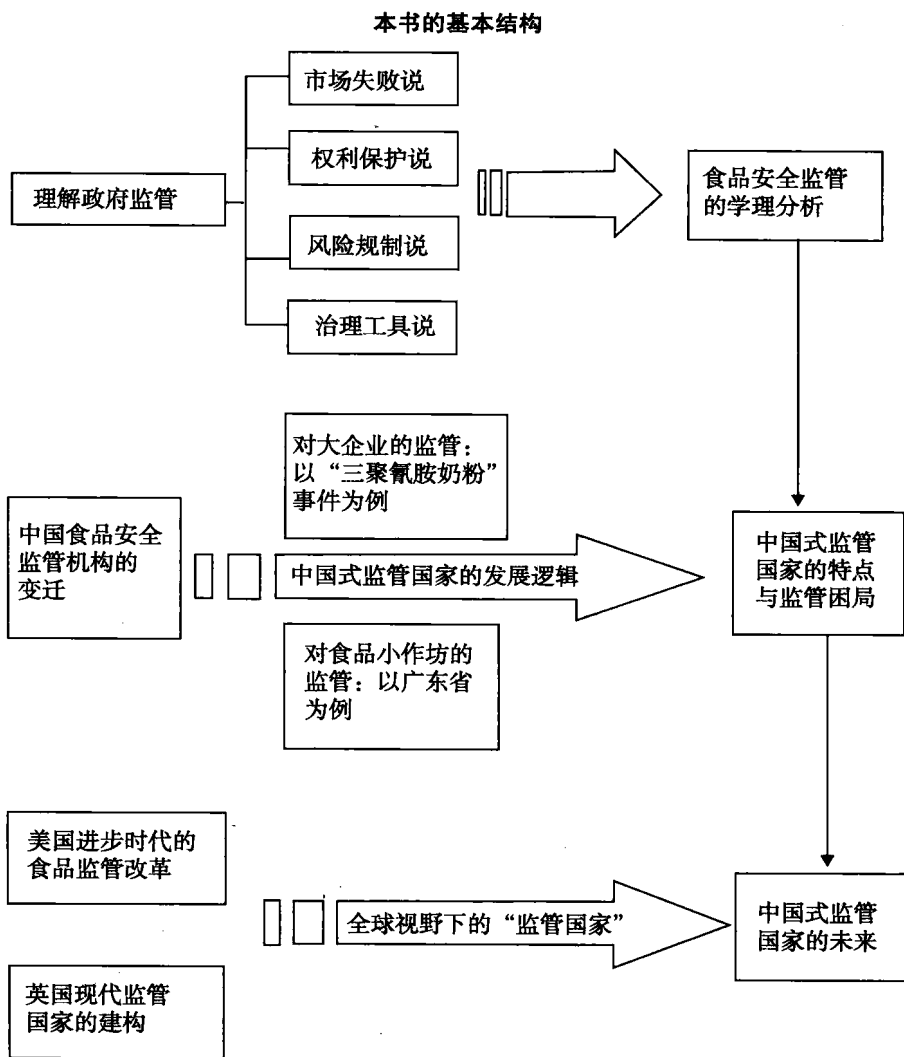
在提到中国的食品安全监管体制时，人们马上会想到的是“八大部委管不好一头猪”^①，认为症结在于零散、交叠和职责混乱的监管体制。本书认为，要对现状提出改革建议，必须建立在对现状的深入分析和理解的基础之上。这就要求我们对现体制持一种尊重的态度——即相信其产生是有一定的合理性的，应当以其产生和存在的时代背景和理性去理解和把握它，在此基础上分析其存在的条件发生了怎样的变化。第二章梳理新中国成立以来主要食品监管机构的变革及其背后的动因和逻辑，通过历史的分析从源头上探讨当前的多头监管体制是如何形成的，以帮助我们更好地理清当前中国食品监管体制这一乱麻。多头监管果然是我国食品安全监管的根本症结之所在吗？该章的分析将表明，机构的调整只是问题的表象，更深层次的把脉需要深入到政府与市场的关系中。

^① 相关报道可见新华社2002年2月8日电稿：《八个部门如何管不好一头猪》，新华网财经频道 http://news.xinhuanet.com/fortune/2002-02/08/content_273570.htm（下载时间：2010年8月22日）。

在一连串食品安全事件之后，政府的改革努力铿锵有力，但是同样的问题却一再出现。为什么政府的系列举措没能带来根本的进步？第三章试图对该问题予以回答。该章以“三聚氰胺奶粉”事件为例分析了我们对食品安全事件的基本处理方式：政府倾向于将事件归因为偶发性因素，如不法商贩或官员个人的腐败与失职；如果仍不足以应付危机，则通过机构的重组或新建来表示姿态。系统的制度建设，特别是对政府和市场关系的反思却一直阙如，危机事件甚至成为机构争权夺利的最佳借口和理由。2010年毒奶粉卷土重来再次向我们印证了这样一种治理思路的短视性。

在我国一直有一种倾向，就是将食品安全问题归咎于广大中小企业的存在。这些在计划经济时代一直存在于体制边缘地带的零散小生产经营企业，随着市场经济的发展而逐渐显现出活力和顽强的生命力。但由于管理成本高昂，这类企业一直令监管者头疼，并被监管者看做是中国食品之所以难管或管不好的根本原因。我们对这些中小企业又是如何监管的呢？第四章选取食品小作坊的监管为例回答这一问题，因为中国市场经济的发展正取决于政府如何为这些中小企业提供必要的扶持和恰当的监管，因此，对小作坊的监管能够很好地反映中国监管国家发展的过程。

通过对大企业和食品小作坊的分析，中国食品安全的监管困局已是昭然若揭。第五章认为，从计划经济走过来的中国政府习惯于管“大企业”，但是市场条件下对大企业的监管不同于国家所有制下企业的管理。有限准入的市场理念使得监管者以发证为主要的监管手段，而且倾向于以大企业的标准来设置市场准入门槛。监管者将已经获证的大企业视为经济发展命脉而将主要精力用于扶持，而且，大型企业因为有巨额的投资而注重自己的声誉，所以基本上依靠企业的自律来保障安全。而另一方面，依照大企业的标准而设立的准入门槛却因为低端市场的存在而失去作用，政府并不能通过发证来控制市场进入。为树立权威，监管者将大量精力用于围堵“无证”，却无暇对已获证厂商进行日常监管。这使得监管者非常依赖处罚来获得被监管者的服从，催生机会主义文化，从而使自己陷入“管不胜管、防不胜防”的尴尬处境。



目前中国转型过程中面临的许多问题，工业化国家在过渡到工业社会的过程中都不同程度地经历过，工业化国家在这一时期的经验对我们思考当前面临的问题有一定的启示。美国初步建立起食品监管体系是在19世纪末20世纪初的进步时代，正是在这一时期，美国人首次认识到工业化和城市化的进程给他们的生活带来的变化和问题，并尝试去应对这些变化和处理好这些问题。回顾和理解美国进步时代的食品监管改革，对