

政治学与国际公共管理丛书

组织逻辑与范式变迁

上海人民出版社



中国食品安全监管权

配置问题研究

张磊 著

组织逻辑与范式变迁

上海人民出版社



中国食品安全监管权

配置问题研究

张磊 著

图书在版编目(CIP)数据

组织逻辑与范式变迁:中国食品安全监管权配置问题研究/张磊著.—上海:上海人民出版社,2015

(政治学与国际公共管理丛书)

ISBN 978-7-208-12997-9

I. ①组… II. ①张… III. ①食品安全-监管制度-研究-中国 IV. ①TS201.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 101992 号

特约编辑 周 河

责任编辑 龚 权

封面设计 王少刚



组织逻辑与范式变迁

——中国食品安全监管权配置问题研究

张磊 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 20.5 插页 4 字数 292,000

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12997-9/D·2684

定价 58.00 元

丛书总序

党的十八大召开之后,中国的政治发展重点和外交取向发生了新的重大的变化。一方面,我国坚定不移地走中国特色社会主义的民主政治道路,在继续推进党内民主、深化行政体制改革的同时,明确提出了推进人大制度理论创新与实践创新,更加重视发挥民主协商的命题,为协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党提供更好的政治保障。另一方面,党中央统筹国内国际两个大局的思路更开阔、方式更新、力度更大,中国梦与世界各国的梦相通,“一带一路”倡议将中国发展与世界发展深度联结,上海合作组织、二十国集团、金砖国家和亚信会议等新兴国际组织将更多更好的中国声音、中国方案和中国智慧带给国际社会,由此,中国进入了推进改革开放、实现民族复兴、管理国际公共事务、维护与缔造世界和平的新时期。这些变化,正在形塑着中国和世界的面貌和秩序,其影响的深度和速度有时甚至超出了决策界和研究界的预料。

变化的实践需要变化的理论。变化的理论要解释变化了的、正在变化的和即将变化的政治实践,这种实践已经不单是一国的实践,而是具有一定的世界意义。这显然是一个宏大的世界性课题。研究之难,可以想象。它既要继续借鉴又要实质性地突破西方的话语体系,并对国际社会的结构与进程力争作出细致入微的考察;既要认真总结中国政治与行政实践经验,又要对实践起到指导或参考作用;既要坚持问题导向、面向未来,又必须对历史和现实的基本问题作出必要的说明,从而使得学术研究尽可能接近历史、逻辑和现实的统一。开展上述研究,需要中国与外国、中央与地方、政界与学界等各类专家的共同努力,需要政治学、国际关系和行政学等学科的交叉研究。

上海外国语大学有志于这方面的探索。承蒙教育部和上海市的支

持和学界的厚爱,上外自20世纪80年代初在加强外国语言文学研究和区域国别研究的同时,开展了国际问题研究和政治学研究。1987年在上外召开的全国第一届国际关系理论研讨会,对上外的政治学与国际关系研究起到了重要的推动作用。进入21世纪以来,上外的政治学获得了长足的发展,除了国际政治本科专业、国际关系等6个专业硕士点之外,政治学一级学科博士点和博士后流动站先后建立起来,中东研究所、《国际观察》杂志等机构获得了全国性声誉,欧盟研究中心、二十国集团研究中心中外文化软实力创新基地等一批教育部和上海市研究基地影响日隆。2014年,学校决定成立国际关系与公共事务学院,进一步整合政治学研究力量,全面贯通政治学本科、硕士、博士与博士后的人才培养,并确立了在重点发展国际关系(国际政治、外交学)的基础上加快区域国别与比较政治研究、全球治理与国际组织研究、中外文化软实力与国际政治社会学研究的思路,通过发展公共管理支持政治学发展,把国际组织人才培养和区域国别人才培养等提上了政治学学科建设的新的议事日程。

这套政治学与国际公共管理丛书的主旨,就是在此背景下为校内学者和校外协同创新专家提供展示上述探索成果的舞台。丛书将重点围绕比较议会、国际公共行政、国际组织(含联合国事务)、区域国别理论、中国学理论等领域,力图突出三个特点:一是紧扣党的十八大以来的中国政治发展和参与或主导国际公共管理的新发展、新趋势这个主题,以新的视角透视中国内政外交的新常态;二是更加注重总结中国政治的成功经验及其中国学意义,包括中央与地方在推进党内民主、创新人大制度、推进民主协商等方面的经验;三是鼓励研究中国参与或主导的国际组织(包括联合国)特别是新兴国际组织的发生发展及生态、文化、卫生、人力资源等相关的国际公共管理问题。为了做好丛书组织编辑工作,我们邀请了有丰富政府工作包括外交工作经验的专家进入编委会,为我们提供指导。我们希望,丛书能够为国际组织和区域国别研究提供理论支持,对从事外交和国际组织工作的同志提供参考,并为更好地在国际比较视野下开展政治学研究和公共管理研究积累经验教训。囿于时间与能力所限,难免在探索中考虑不周、出现差错,不当之处敬请批评指正。

主 编

2015年6月

目 录

丛书总序	1
第一章 绪论	1
第一节 本书的背景与研究意义	1
第二节 主要概念界定	6
第三节 国内外研究现状	18
第四节 研究方法 with 本书结构	23
第二章 监管权与监管权的配置	36
第一节 监管权溯源	36
第二节 监管权的相关理论	50
第三节 监管权配置的理据	66
第四节 本章小结	73
第三章 食品安全问题与中国食品安全监管体制构架	80
第一节 食品安全问题的缘起	80
第二节 中国食品安全问题的表现	89
第三节 中国食品安全监管的体制构架	95
第四节 本章小结	101
第四章 中国食品安全监管权的横向配置： 从分散模式到整合模式	106
第一节 监管权横向配置的相关理论	106
第二节 我国食品安全监管权横向配置的形式	114

第三节	我国食品安全监管权横向配置的逻辑与争议·····	119
第四节	本章小结·····	141
 第五章 中国食品安全监管权的纵向配置:		
	垂直管理还是属地监管·····	147
第一节	监管权纵向配置的相关理论·····	147
第二节	我国食品安全监管权纵向配置的形式·····	163
第三节	我国食品安全监管权纵向配置的逻辑与争议·····	179
第四节	本章小结·····	202
 第六章 中国食品安全监管权配置的变迁:		
	卫生监督范式到安全管理范式·····	211
第一节	食品安全监管权配置变迁的基本机制·····	211
第二节	食品安全监管权横向配置的变迁过程·····	235
第三节	食品安全监管权纵向配置的变迁过程·····	252
第四节	解释与评论·····	266
第五节	本章小结·····	275
 第七章 结语·····		
第一节	具体配置:构建高效合理的机制·····	284
第二节	监管权属性定位:保持独立性与可控性的平衡·····	288
第三节	监管总体目标:实现食品安全管理向食品 安全治理的转型·····	291
第四节	研究回顾·····	295
 参考文献·····		299
后记·····		319

第一章

绪 论

第一节 本书的背景与研究意义

一、本书的背景

“民以食为天，食以安为先。”食品安全关系社会公众身体健康和生命安全、经济有序发展、社会和谐稳定，受到社会各界广泛关注。但是，近年来重大食品安全事件频发，不断敲响着食品安全问题的警钟。¹从1998年开始蔓延全国的猪肉瘦肉精事件；2004年，安徽阜阳奶粉事件、广州散装陈酒事件、龙口粉丝事件、雀巢幼儿奶粉转基因事件；2005年，“苏丹红”工业添加剂事件、光明回奶事件、哈根达斯脏厨房事件、卡夫乐之转基因事件；2006年，福寿螺致病事件、毒猪油事件、“口水油沸腾鱼”事件、苏丹红鸭蛋事件、“嗑药”多宝鱼事件、陈化粮事件；2007年，思念速冻食品致病菌事件、龙凤速冻食品致病菌事件；2008年，三鹿奶粉事件、康师傅矿泉水水源污染事件、进口大豆蛋白粉转基因成分事件；2009年，广州瘦肉精中毒事件、农夫山泉水源污染事件、统一食品“砒霜门”、味全奶粉被检出高危致病菌、雪碧汞毒事件；2010年，湖南金浩茶油化学物质超标、地沟油事件、小龙虾致病菌事件、银鱼加甲醛事件、五常稻花香毒大米事件，等等，食品安全事故一度呈现井喷状态。

2010年清华大学媒介调查实验室、中国全面小康研究中心合作对全国12个城市“公众安全感调查”的结果显示，能够“放心”购买食品的受访者只占四成²。2011年的调查结果显示，近七成受访者对食品安

全状况感到“没有安全感”，其中，52.3%的受访者心理状态是“比较不安”，15.6%的人表示“特别没有安全感”。³2012年的调查结果显示，80.4%的受访者感到对食品没有安全感，超过50%的受访者认为食品安全状况一年比一年更糟糕。⁴第十一届全国人大常委会在2011年6月29日召开的第21次会议上建议把食品安全与金融安全、粮食安全、能源安全、生态安全并列纳入“国家安全”体系。⁵随着出口日本的“毒饺子事件”、出口美国的“毒生姜事件”的爆发，中国食品安全危机逐步由国内向国际扩散，以致美国华盛顿战略和国际研究中心副主任唐安竹(Drew Thompson)在著名智库詹姆斯敦基金会(Jamestown Foundation)主办的《中国简报》(China Brief)上撰文惊呼：“中国食品安全危机将给全球公共卫生治理带来挑战。”⁶虽然其观点不乏夸大成分，但食品安全问题如此高发，也体现一定时期我国食品安全监管面临的困境和自身的不足。2009年搜狐网的一次对食品安全的调查中，79.44%的受调查者认为，我国食品安全领域的监管能力非常差；55.42%的受调查者认为，食品安全监管体系不健全。⁷

各国食品安全监管的经验表明，一个卓有成效的食品安全监管体制虽然不是培育良好食品安全格局的充分条件，却是遏制食品安全事故频发的必要条件。国务院《关于进一步加强食品安全工作的决定》指出：“现阶段，食品安全问题仍然比较严重，种植养殖、生产加工、市场流通、餐饮消费等方面存在的问题还很突出，食品安全监管体制、法制、标准等方面存在缺陷，地方保护、有法不依、执法不严、监管不力的现象时有发生”⁸；“如何以转变政府职能为核心，按照精简、统一、效能原则，明确部门责任、优化资源配置，有效实施统一监督管理，进一步提高食品监管水平，对食品安全监管体制不断完善是相当长时期内的努力方向。”⁹

在食品安全监管体制的横向维度，对于2004—2013年采取的“分段监管模式”¹⁰，诟病声不断，认为这种模式导致食品安全监管部门之间合作困难、职责不清，在监管过程中既有职能重复交叉的地方，又有职能空白的真空地带，是监管效率低下的根本原因。¹¹2013年国务院机构改革¹²，整合监管职能与机构，组建国家食品药品监管总局，以大

部制形式对食品进行统一监督管理。¹³对于监管权的统一行使,长期以来,也有许多学者疑虑重重:“决策与执行高度集中于一个部门,容易巩固部门职责利益化。”¹⁴“在那种认为食品安全应当交由一个部门来管才能实现权责一致的观点的推动下,建立的新的监管机构,可能权威依然非常有限,反而造成更多的寻租空间,给企业增添更多成本,进一步恶化食品安全状况。”¹⁵况且,统一监管模式也会带来大部制固有的问题:“政府职能越位又缺位的情况依旧存在,部门内部整合难度大,超级大部把分散的部门利益积聚成整合的更大的部门利益,导致权力过度集中,产生腐败问题。”¹⁶也有学者举例指出,2006—2007年,包括食药监局局长郑筱萸、国家食药监局医疗器械司司长郝和平、药品审评司司长曹文庄、化学药品处处长卢爱英、国家药典委员会秘书长王国荣在内的国家食药监局的高层官员重大腐败案的根源就在于当时食药监改革之后监管权过于集中,缺乏监督和制约。¹⁷

在食品安全监管体制的纵向维度,相当多的学者认为提高监管水平的关键是实施垂直管理,因为“地方政府长期以增加GDP为工作重心,食品安全往往为地方招商引资和经济发展让路,食品安全监管工作落实不到实处”¹⁸,“地方保护主义和监管合谋现象是造成大规模食品生产企业生产不安全食品的关键原因”¹⁹。支持继续维持食品安全监管属地化状态的观点也不在少数,并与垂直化观点针锋相对。其主要理由是:垂直化监管也并非一剂包治百病、立竿见影的良药,和其他领域的垂直管理一样,它自身也会带来一些问题。周振超认为,在权力未受到约束的情况下,任何权力都并不可靠。不能认为地方政府容易出问题,而上级部门必然公正。地方政府会追求地方利益的最大化,上级部门同样会追求本系统利益最大化。如果现行的政治制度不能保证地方领导者正确行使权力,同样也不能保证实行垂直管理的部门能正确使用权力。²⁰朱丘祥指出,垂直监管部门由于实施一体化管理,在一定程度上可以说是权力的封闭运行,在保证高效贯彻中央统一意志的同时,也极大地增加了权力专断和腐败的风险。实行垂直监管后,监管部门权限扩张,不再受限于地方政府,其部门利益倾向剧增,地方原有的监督渠道对其难以制约,而其上级部门由于“山高皇帝远”而鞭长莫及,

可能会出现垂直监管部门的“部门本位主义”，最终产生愈演愈烈的滥权腐败现象，造成所谓的从地方的“块块专政”走向垂直监管部门的“条条专政”。近年来，银行、税务、海关等实行垂直管理的部门发生了不少重大腐败案件就是证明。²¹

对于分段监管还是统一监管，垂直管理还是地方化都存在争议，不同的观点针锋相对，且都理论丰富、论据充分。究竟哪一种监管模式更为合理？

由此可见，许多学者认为，食品安全监管体制完善的关键在于监管权如何配置，正因如此，食品安全监管领域的争议也主要集中于监管权如何配置。因为，无论分段监管还是统一监管，垂直管理还是地方化，其实质都是监管权配置的问题。前两类属于食品安全监管权的横向配置，后两类属于食品安全监管权的纵向配置。其中，横向配置的分段监管与纵向配置的地方化都属于分权化，横向配置的统一监管和纵向配置的垂直管理都属于集权化。从这个角度看，监管权如何配置的焦点主要是分权与集权之争。相当长时期内，无论是中央与地方政府间关系，还是政府部门内关系、部门间关系领域，集权与分权始终是一个两难问题。在行政改革过程中，中央机构的精简—膨胀—再精简—再膨胀的怪圈所体现的循环性涨落²²；中央地方关系中“一收就死，一死就叫，一叫就放，一放就乱，一乱就收”²³的来回往复；行政机构的设置“撤销—恢复—再撤销—再恢复”的“加加减减”现象；行政干预方式“强化集中—分散弱化—再强化集中—再分散弱化”的“强强弱弱”现象，其背后都折射出集权与分权选择的困境。²⁴

二、核心问题与研究意义

因此，本书通过研究，力求回答以下几个核心问题：

第一，中国食品安全监管权是如何配置的，配置的逻辑是什么？具体而言，这包括食品安全监管权横向配置的外在表现和纵向配置的外在表现两个部分，也包括食品安全监管权横向配置的逻辑和纵向配置的逻辑两个方面。

第二,中国食品安全监管权配置如何变迁,其变迁的规律是什么,哪些因素导致其变迁?对这个问题的理论预期是希望能够利用既存的理论,形成分析框架,对中国食品安全监管权横向配置和纵向配置中变迁的进程进行描述和解释,发现中国食品安全监管权配置变迁的基本模式。

第三,从监管权配置角度如何进一步完善中国食品安全监管能力?在对前两个问题解答的基础上,运用对第一个问题解答中发现的逻辑和对第二个问题解答中发现的规律,重新审视中国食品安全监管权横向配置和纵向配置的现状,提出进一步完善配置结构的政策建议。

本研究的意义如下:

在理论方面,食品安全监管领域改革是行政体制改革的重要组成部分,2003—2013年的历次国务院机构改革,都有部分内容涉及食品安全监管领域,特别是监管权配置改革。²⁵但与此同时,对这方面的研究却明显不足。相对关于食品安全问题的泛泛的研究相比,学术界对于食品安全监管权配置的探索才刚刚起步,通过对研究文献的检索,与监管权有关的零星论文大约3篇左右。²⁶这些文章或者仅是涉及监管权性质、内容等方面的分析,并不涉及食品安全监管权配置;或者所属学科视角为法律,缺乏从公共行政、公共政策学科出发的研究。到目前为止,尚未有与本主题直接有关的硕士、博士论文,也没有涉及本主题的书籍。因此,本研究在一定程度上是一项开创性工作,有助于填补当前学术空缺,为研究行政体制改革提供某种新的视角。此外,本研究还具有较大的理论空间,在食品安全监管权的横向配置领域涉及部门间关系的相关理论,在纵向配置领域涉及中央与地方关系的相关理论,在监管权配置变迁领域涉及政策范式变迁、政策制定等相关理论,其理论空间包容性强,层次丰富,具有一定的理论纵深感,有利于对众多研究视角的整合,可以为在此领域进一步的研究提供学术积累的平台。

在实践方面,本研究是对日益复杂的食品安全问题和严峻的监管困境的回应。2013年国务院《关于地方改革完善食品药品监督管

理体制的指导意见》中指出：“食品药品安全是重大的基本民生问题，党中央、国务院高度重视，人民群众高度关切。改革完善食品监管体制，整合机构和职责，有利于政府职能转变，更好地履行市场监管、社会管理和公共服务职责；有利于理顺部门职责关系，强化和落实监管责任，实现全程无缝监管；有利于形成一体化、广覆盖、专业化、高效率的食品监管体系，形成食品监管社会共治格局，更好地推动解决关系人民群众切身利益的食品安全问题。”²⁷改革的实践呼唤理论的指导。如何从监管权配置角度对食品安全监管水平的不断提高出谋划策？如何进一步为完善食品安全监管改革提出建设性的建议？这正是本书努力的方向。

第二节 主要概念界定

本研究的主题是中国食品安全监管权的配置问题。为了内容的进一步展开，有必要对一些主要概念进行界定。

一、食品安全

(一) 食品安全的内涵

1974年11月，联合国粮农组织(FAO)发表的《世界粮食安全国际约定》中第一次提出了“食品安全”概念，不过，其内涵更接近于食品的供应安全。²⁸1984年，世界卫生组织(WHO)在名为《食品安全在卫生和发展中的作用》的文件中一度将“食品安全”与“食品卫生”视为同义，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。”直到1996年，世界卫生组织才在《加强国家级食品安全计划指南》中加以纠正，认为“食品安全”的内涵比“食品卫生”宽泛，“食品安全”是为了确保食品安全性和适用性，在食物链的所有阶段必须采取的一切条件和措施，而“食品卫生”是对食品按其原定用途进行制作或食用时不会使消费者健康受到损害的一种担保。²⁹

在我国,1995年发布的《食品工业基本术语》(GB15901-95)中的表述是:“食品卫生是为了防止食品被有害物质(包括物理、化学、微生物等方面)污染,使食品有益于人体健康所采取的各种措施。同义词是食品安全。”有学者认为,该术语间接定义了“食品安全”,是我国最早使用“食品安全”的文件。2003年4月25日,国务院办公厅《关于印发国家食品药品监督管理局主要职责内设机构人员编制规定的通知》(国办发[2003]31号)明确指出,国家食品药品监督管理局应承担“食品安全”管理的综合监督职能。2004年9月1日,国务院《关于进一步加强食品安全工作的决定》(国办发[2004]23号)使用了涉及“食品安全”的众多术语,包括食品安全工作、食品安全形势、食品安全状况、食品安全问题、食品安全监管、食品安全法律、食品安全制度、食品安全标准等,这标志着“食品安全”的概念得到广泛使用。2005年6月1日,国务院办公厅印发的《国家重大安全事故应急预案》第7条规定:食品安全,是指食品中不应包含有可能损害或威胁人体健康的有毒、有害物质或不安全因素,不可导致消费者急性、慢性中毒或感染疾病,不能产生危及消费者及其后代健康的隐患。2009年2月28日,第十一届全国人大常委会第七次会议通过的《中华人民共和国食品安全法》规定:食品安全,指食品无毒、无害,符合应当有的营养要求,对人体健康不造成任何急性、亚急性或慢性危害。³⁰

作为一个内涵丰富的概念,食品安全易与以下概念混淆,因此有必要加以区分。

1. 食品安全与食品供应安全

Food Security 和 Food Safety,在过去都译作食品安全。但实际上,其含义截然不同:Food Security,指食品供应安全或食品保障,强调食品在量方面的安全,即保证人们能够得到为了生存和健康所需的足够食品。要达到食品供应安全,一是确保足够数量的食品,二是最大限度地稳定食品供应,三是确保所有需要食品的人都能获得食品。因此,食品供应安全不仅涉及食品的生产,也与社会分配紧密相连。正如阿马蒂亚·森所指出的,“饥饿是指一些人未能得到足够的食物,而非现实世界中不存在足够的食物”³¹,“饥饿是交换权利的函数,而不是粮食

供给的函数……不仅仅依赖粮食供给,而且还依赖于食物的分配”。³² Food Safety,译作食品安全,强调食品在质方面的安全,即食品质量标准的保证,确保食品消费对人类健康没有直接或潜在的不良影响。从这个意义上而言,食品供应安全(Food Security)涉及自然因素、经济因素、社会制度和基本人权;而食品安全(Food Safety)则主要与公共管理和公共卫生有关。³³

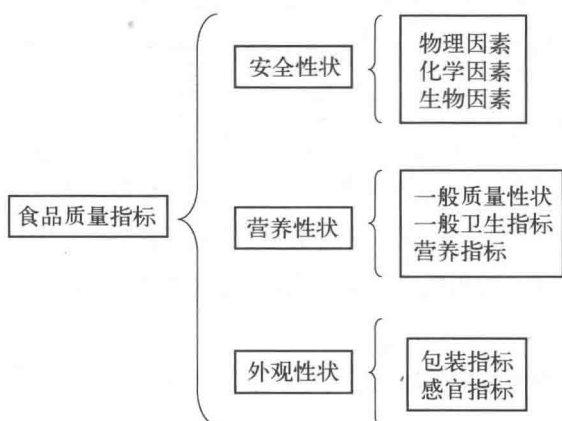
2. 食品安全与食品卫生

食品安全与食品卫生这两个概念曾一度通用。如前所述,1984年,世界卫生组织(WHO)发表的《食品安全在卫生和发展中的作用》一文中并未将这两个词区分。直到1996年世界卫生组织才在《加强国家级食品安全计划指南》中提出,食品安全的内涵比食品卫生宽泛。食品安全涵盖了食品生产经营的全过程,包括种植、养殖、加工、包装、储藏、运输、销售、消费等各个环节的安全,带有全程治理的色彩;而食品卫生一词很少用在食品源头,不包含种植和养殖环节。³⁴ 食品安全是结果安全和过程安全的完整统一,食品卫生则强调食品在加工、流通环节必须符合饮食卫生标准。³⁵ 由于食品安全的内涵比食品卫生相对丰富,因此许多国家的相关法律经历了从食品卫生法到食品安全法的转变。³⁶

3. 食品安全与食品质量

世界卫生组织(WHO)在1996年《加强国家级食品安全计划指南》中把食品质量界定为:食品满足消费者明确的或隐含需要的特性。³⁷ 2006年联合国粮农组织在《强化国家食品控制体系》一文中进一步将食品安全和食品质量做了区分:食品安全涉及食品中导致消费者健康危害的因素;食品质量则包括影响消费者需求的特性,这些特性中有正面的性状如产地、颜色、味道、质地等,也有负面的性状如腐败、变色、变味等。³⁸ 可见,食品安全侧重于接受食品的消费者的健康问题;食品质量关注于食品本身的使用价值和性质。还有一种观点认为食品安全是食品质量性状的一部分。食品质量可以分为3类指标8小类因素,分别是安全性状指标、营养性状指标和外观性状指标。其中,涉及安全性状指标的是3个因素:物理因素、化学因素和生物因素(参见图1.1)。

由此可见,食品质量包含食品安全。



资料来源:刘录民:《我国食品安全监管体系研究》,中国质检出版社 2013 年版,第 19 页。

图 1.1 食品质量指标构成

除此之外,食品安全也不同于生物安全和营养安全。按照联合国粮农组织的定义,生物安全作为一个整体概念,不仅涉及食品安全,还涵盖环境保护、生物多样性的维持、可持续性农业、动植物害虫、转基因产品、外来物种入侵等各种风险性因素。³⁹ 营养安全强调食品在营养和成分方面不对人体健康和长期生存繁衍构成威胁。⁴⁰

(二) 食品安全的特点

丰富的内涵使食品安全呈现众多特点。

1. 动态性

食品安全是个动态概念,随社会、经济的变迁而演变。早期的食品安全关注于量的安全,要求国家能够提供给公众足够的食物,满足人们生存发展和社会稳定的需要;现阶段食品安全强调质量的安全,要求食品对人体健康不造成任何危害,并获取充足的营养;远期的食品安全注重发展性,即食品的获得要注重与环境保护和资源可持续利用的协调。⁴¹ 与此同时,食品安全也与科学日新月异的发展相连,比如转基因问题、克隆生物的食用问题都与此相关。

2. 风险性

风险是一种充满非确定性的情境,会有各种可能的产出,其中某些产出是人们所不期望的。⁴² 经济学把风险定义为:一件事造成破坏或伤害的概率。⁴³ 社会学认为:风险是一个群体对危险的认知,它是社会结构本身具有的功能,作用是辨别群体所处环境的危险性。⁴⁴ 食品的风险性是指食品中存在的危害因素对健康发生不良影响的可能性及其程度,即对健康产生不良影响的发生率及影响的程度。用公式表示:风险=危害程度×发生概率。危害大,但发生概率小,风险也小;危害即使不大,但发生概率大,风险也大。⁴⁵

食品安全问题的风险性在于:首先,食品安全问题产生于生物或化学等自然因素,源于自然或人为添加。其次,食品安全问题的认定既有客观的标准,也与人为的风险感知机制有关。因为,食品安全所导致的社会危害事件不仅涉及“物理环境或人类健康由于持续或意外能量、物质或信息的释放所导致的变迁”⁴⁶,同时也是“一种充满个人偏好的阐释过程,既包括公众个体对事件发生可能性的主观判断,也包含他们对事件产出结果的主观界定和理解”⁴⁷,并在此基础上容易被强化。⁴⁸ 第三,食品安全问题具有不可计算性或不确定性。食品生产链很长,无法确知在哪个环节产生安全问题,又会如何积累,并由哪些消费者承担。斯洛维克(Slovic)使用心理测量法测量个体对各种风险的感知水平,获得大量实证性数据,在此基础上形成了风险感知维度图(参见图1.2)⁴⁹。在此图中,食品安全风险处于象限2,即未知风险维度。斯洛维克对此进一步量化,他将横坐标设定为-2.00到+2.00,纵坐标也设定为-2.00到+2.00,按照食品安全风险的数据,发现食品风险在纵坐标上处于1.75,横坐标处于-1,这意味着食品风险不可观测、不确定性大,属于科学盲点;同时,具有一定的致命性,控制程度尚可,较易导致恐惧感等特点。

值得一提的是,人们谈到安全与卫生时,潜意识中往往存在一个观念,认为任何行为只要达到一定的标准,就不存在风险。但实际上,这样的标准并不存在。安全性不是一个非有即无的问题,而是一个程度问题。当我们说某种程度的污染是安全的时候,实际上是指剩余的风