

FOOD SAFETY
MULTI-GOVERNANCE

食品安全多元治理

(第2辑)

王 硕◎主编



科学出版社

2012 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目
“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

(第2辑)

王 硕◎主编



科学出版社

北京

内 容 简 介

党的十八届四中全会明确提出要依法加强危害食品安全等重点问题治理,推进食品安全综合执法,完善食品安全法律法规,强化政府、企业、社会组织和公众的责任,创新治理机制,完善治理手段,推动食品安全社会共治。本书的食品安全内容契合当下我国政府提倡的食品安全社会共治理念,汇集了中日韩三国食品安全治理领域权威专家的观点,从科学的角度出发,用精炼的语言进行了客观、理性和深度的分析,并提出鲜明观点。

本书适用于食品监管人员、食品企业管理人员、食品安全相关研究学者阅读与借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

食品安全多元治理(第2辑)/王硕主编. —北京:科学出版社, 2015.7
ISBN 978-7-03-044892-7

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(2015)第 126780 号

责任编辑:贾超 孙静惠/责任校对:张小霞

责任印制:徐晓晨/封面设计:铭轩堂

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>

北京教图印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015年7月第 一 版 开本:720×1000 B5

2015年7月第一次印刷 印张:22 3/4

字数:450 000

定价:98.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

本书编委会

主 编：王 硕

副 主 编：张文胜 杜海燕 华 欣 王吉林

编 委：代文彬 张 杰 袁士芳

主 编 简 介

王硕，天津科技大学校长，天津科技大学食品安全战略与管理研究中心主任，教育部“长江学者”特聘教授，国家杰出青年科学基金获得者，首批“国家高层次人才特殊支持计划”（简称“万人计划”）入选者。王硕教授一直致力于食品安全检测基础理论和新技术的研究工作，先后以第一完成人获得国家科学技术进步奖二等奖1项，天津市科学技术进步奖一等奖1项，教育部、天津市自然科学和科学技术进步奖二等奖4项，荣获全国优秀科技工作者、天津市人民政府杰出青年奖和天津市“十大杰出青年”等荣誉称号。

近年来，王硕教授在自然科学研究的基础上，致力于推动食品安全多元治理的跨学科研究。获批2012年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“我国食品安全风险防控研究”，编著出版《食品安全多元治理》，撰写的《推进我国食品安全多元治理的对策建议》获《教育部简报（高校智库专刊）》刊发，参加首届“中国大学智库论坛”并作主题发言。王硕教授所带领的食品安全多元治理研究团队在食品安全研究领域居于国内领先水平。

前 言

近年来，党和国家高度重视食品安全，采取了一系列重大举措，取得了良好成效，社会和公众的食品安全意识明显增强，治理体制机制不断完善，技术手段不断提升，人民群众对食品安全的信心显著增强。同时，食品安全领域的突出问题和潜在隐患仍然不少，危及消费者身体健康乃至生命安全的事件时有发生，形势依然严峻。“以政府监管为主导”的食品安全治理模式，已经无法满足新形势下食品安全治理主体多元化的需要，食品安全治理范式的变革迫在眉睫。

党的十八届四中全会明确提出要依法加强危害食品安全等重点问题治理，推进食品安全综合执法，完善食品安全法律法规，强化政府、企业、社会组织和公众的责任，创新治理机制，完善治理手段，推动食品安全社会共治。在此新形势下，我国食品安全治理需要协调食品安全治理主体的利益分配矛盾，明确食品治理利益相关方的责任和义务，实现食品安全“单一治理模式”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“多元治理模式”的转变。构建企业主责、政府监管、行业自律、社会协同、公众参与、法制保障的食品安全社会共治格局是当前我国食品安全治理亟待解决的重大课题。

为进一步落实国家对食品安全工作的重要部署，切实履行食品安全智库在解决社会重大关切方面的引领作用，天津市食品学会和天津科技大学于2014年10月30日~11月1日共同主办“第一届食品安全多元治理国际研讨会”。本次研讨会以“食品安全多元治理”为主题，邀请国内外知名食品安全专家、食品安全监管一线人员、知名企业家共聚一堂，聚焦食品行业的关键领域，就新形势下政府监管的职能转变、食品安全专家在风险交流中的责任与担当、国外应对食品安全的策略措施等话题展开讨论，共同商讨解决食品安全问题的途径与方法，全面推动食品行业的健康发展。会议特别邀请了中国工程院、国家食品安全风险评估中心、国家食品药品监督管理总局、农业部食物与营养发展研究所、国务院发展研究中心以及美国、加拿大、日本、韩国和国际食品法典农药残留委员会等国内外高校和组织的专家学者，针对食品安全多元治理的理念和实践展开深入的交流和探讨。研讨会期间，中国工程院院士、北京工商大学校长孙宝国教授，就食品添加剂与食品安全问题做了主旨发言；国家食品安全风险评估中心首席专家吴永宁研究员，做了《中国应对经济利益驱动掺假策略与食品非法添加黑名单》的学术报告；国家食品药品监督管理总局法制司徐景和

司长,做了《风险与责任——食品安全法制创新》的学术报告;美国华盛顿州立大学食品科学与人类营养学部 Barbara Rasco 教授,做了《美国食品安全现代化法案——遵循国际食品行业的挑战》的学术报告;国际食品法典农药残留委员会主席、山西省农业科学院乔雄梧副院长,做了《食品中农药最大残留限量国际标准——进展和挑战》的学术报告;天津科技大学校长、“长江学者”王硕教授,做了《中国的食品安全需要多元治理》的学术报告。本次大会还吸引了来自政府部门、科技界、企业界的代表参会,受到国内外食品界同仁的高度关注,为政府、科技界、工业界以及国际合作搭建了交流的平台。

为了宣传本次会议的宝贵成果,继续打造天津科技大学食品安全高端智库,促进食品研究人员、食品企业从业者、食品监管方、消费者等食品安全多元主体间的沟通和交流,会议面向全国从事食品安全工作的研究人员和技术人员征集了近 100 篇优质论文,并被《食品研究与开发》杂志全部收录在 2014 年 9 月 18 期。此外,还有包括日本和韩国专家在内的四篇高水平稿件,《我国食品安全多元治理战略思考》、《食品安全社会共治及其对策》、*Changes and present situation of food safety securing in Japan—from company priority to consumer oriented* 和 *Current status of agro-food safety control system in Korea* 将收录于本书。

天津科技大学食品安全战略与管理研究中心王硕主任的文章《我国食品安全多元治理战略思考》,在对食品安全多元治理战略进行理性分析的基础上,提出通过政府主导机制、市场动力机制、行业协会自律机制、消费者参与机制和社会约束机制的协同来提升食品安全治理能力。同济大学孙效敏教授在文章《食品安全社会共治及其对策》中提出食品生产经营者、食品安全监管部门、消费者、食品安全行业协会与新闻媒体的“五元治理模式”,强调食品安全社会共治的核心问题是,落实最严肃的问责、设立匿名有奖举报制度、赋予食品行业协会独立的法律地位与创造新闻媒体舆论监督的宽松环境。日本九州大学名誉教授、中村学园大学校长甲斐谕教授的文章 *Changes and present situation of food safety securing in Japan—from company priority to consumer oriented*,在梳理了日本经济繁盛时期之后大概 50 年期间的食品安全保障的方法与相关立法的基础上,分析了当前食品安全保障体系的现状和日本食品安全保障更加重视消费者权益的趋势性规律。韩国国立江原大学李炳旻教授的文章 *Current status of agro-food safety control system in Korea* 研究了韩国消费者的食品安全意识、食品安全相关制度和法规、主要的食品安全体系和性能,进而对韩国农业食品安全控制体系现状进行了深入分析。

食品安全多元治理是指包括政府、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”,动员各种社会力量参与经济、社会活动,对食品安全实施“共同治理”,从而保证实现公众生命健康安全和社会利益目标的活动过程。现阶段我国食品安全多元治理更多地表现在理念层面上,还没有真正确定为国家发展战略,而将这一理念转化为战略还缺乏科学的理论支撑和具体的实现路径。更突出的问题在于,目前的理论和政策研究,更多地强调多元治理本身,而没有真正论证清楚如何通过多元治理实现食品安全治理能力现代化的目标,没有构建起通过食品安全多元治理实现食品安全治理体系现代化的逻辑框架和具体政策。本书的目的在于梳理食品安全多元治理与治理现代化的内在逻辑关系,并着力探讨实现这一逻辑框架的重要条件,从而在理论和政策上更充分地证明食品安全多元治理从理念转化为国家战略的必要性和可行性,为完善我国食品安全治理现代化提供强有力的理论和政策支撑。

天津科技大学食品安全战略与管理研究中心于2014年1月出版了《食品安全多元治理 2013》,对食品安全多元治理理论和国内外实践进行了较全面的分析,受到了读者的广泛关注与认可。本次出版的这部专著将继续收录天津科技大学电子期刊《食品安全工程与管理》中的优秀稿件和国内外优秀论文,内容涵盖了食品从田间到餐桌的全产业链,既有从自然科学角度探究解决食品安全的技术途径,又有从管理层面阐释食品安全监管不足的深层原因,还有从法规制度方面探讨如何更加严格地保障食品安全等方面,期望能为食品安全多元治理理论探讨和实践交流提供学科交叉的平台。

本书的出版契合了当下我国政府提倡的食品安全社会共治理念,汇集了中日韩三国食品安全治理领域权威专家的观点,从科学的角度出发,用精炼的语言进行了客观、理性和深度的分析,并提出鲜明观点。希望本书的出版能为我国食品研究人员及从业者带来新的思考和启迪,为推动和完善我国食品安全多元治理机制创新发挥建设性的作用。

由于编者水平有限,书中难免会出现一些疏漏,敬请广大读者批评指正!

本书编委会

2015年4月

目 录

第一编 食品安全多元治理前沿	1
我国食品安全多元治理战略思考	3
Changes and Present Situation of Food Safety Securing in Japan—From Company Priority to Consumer Oriented	6
Current Status of Agro-food Safety Control System in Korea	27
食品安全社会共治及其对策	50
第二编 食品安全风险防控	55
环境安全视角下食品安全风险形成的利益框架分析	57
基于模糊聚类分析法的食品安全风险来源分析	66
食品安全突发事件舆情的微博传播规律研究	74
食品安全市场监管效果的检验及分析	86
食品安全违法行为的经济学分析与制度建议——基于违法成本视角	96
第三编 食品供应链安全管理	105
基于 CAS 理论的食品安全供应链的协调决策问题研究	107
基于供应链的食品安全风险控制与监管模式创新	115
食品供应链透明分析的理论框架	121
透明食品供应链概念解析及运作模式初探	130
第四编 食品安全消费者认知	155
消费者食品安全风险认知与食品安全政策有效性分析——以天津市消费者问卷调查为例	157
消费者食品安全风险认知影响因素分析	169
城乡居民对比视角下的安全食品购买行为分析——基于全国 21 个省市的问卷调查	176
消费者对食品安全的认知程度及其消费信心恢复研究——以“问题奶粉”事件为例	189
消费者可溯源食品购买意愿影响因素分析	200
第五编 食品安全法规与伦理	213
食品监管渎职罪认定论	215
食品安全监管中的信息公开例外规则	223

食用农产品侵权责任法律性质辨析	240
环境污染致食用农产品侵权的民事责任界定与救济	249
食品技术生态化内涵界定和推进举措	256
第六编 食品安全社会治理	265
论食品安全监管第三方力量的发挥	267
食品行业协会自律监管的功能分析与推进策略	272
农村食品安全监管中的公众参与: 问题识别与路径选择——基于天津农村 调研的实证分析	285
农村组织对农产品质量安全的作用思考	297
第七编 食品安全国际经验借鉴	313
美国食品安全监管机构改革的经验与思考	315
风险交流: 食品安全风险防范新途径——国外的经验及对我国的借鉴	322
食品标准跨国合作对我国食品标准工作的影响	333
基于国际比较视角的我国食品安全监管体系重构研究	340

第一编 食品安全多元治理前沿

我国食品安全多元治理战略思考

王 硕 张文胜

(天津科技大学食品安全战略与管理研究中心)

近年来,我国食品安全工作取得了较好的成效,政府和社会对食品安全的意识明显提高,技术手段不断提升,治理政策和机制不断完善,群众对食品安全的信心有了较大的改变。但制约我国食品安全的深层次矛盾依然存在,群众反映强烈的突出问题仍时有发生。食品安全治理从政府主导的一元单向,向政府、企业、行业协会、媒体以及非政府第三方在内的食品安全利益相关者多元参与的治理结构转变,是我国食品安全治理面临的前所未有的挑战。现阶段我国食品安全多元治理,更多地表现在理念层面上,还没有真正上升为国家战略,而将这一理念转化为战略还缺乏系统的理论框架和科学的战略规划。为此,在详细梳理食品安全治理国际经验,深入剖析我国食品安全治理实践的基础上,我们提出“我国食品安全多元治理战略思考”的政策建议。

一、食品安全多元治理战略的理性分析

(一) 食品安全治理战略的国际借鉴

发达国家食品安全治理经过长期的探索和积累,形成了较为完善的治理模式。美国和日本强调监管职能的分工和协调的多部门协同治理;欧盟和加拿大则强调从生产到销售再到消费的全程监管的集中治理。这两种治理模式除了在食品安全监管主体和监管方式上存在区别外,在提高市场效率和激发社会活力等方面都具有较大的相似性。其一,重视政府部门和非政府部门的功能互补和要素协同;其二,强调市场机制在食品安全治理中发挥决定性作用;其三,重视通过社会机制引导企业、行业协会和消费者等多元主体参与食品安全治理。以上做法倒逼企业加强风险防范,培育消费者科学认知安全风险,激发食品安全多元主体参与的积极性,提升了食品安全多元治理的协调性和有效性。

(二) 食品安全多元治理战略的逻辑框架

食品安全多元治理所具有的主体多元化、手段多样化、机制高效化和要素协同化的特征,要求我国食品安全多元治理战略制定必须着眼于食品安全治理的科学性、先进性和预见性,为食品安全治理体系和治理能力现代化目标的实现提供理论框架。

为实现上述目标，政府应设计有利于食品安全治理的制度安排，协调多元治理主体的目标与行为，并为其实施提供战略资源；企业应秉承市场契约精神和社会行为规范，确保提供安全优质的食品和服务；行业协会作为独立于政府部门的企业利益代表主体，应充分发挥行业组织的政府与企业的桥梁纽带作用，参与法律法规及标准的制定和自律监管企业行为；消费者是食品安全的最终评价者和受益者，应通过积极参与食品安全风险交流，培育食品安全风险认知能力和监督企业违法行为；公共媒体以及社会组织作为公共利益的主体，应灵活参与食品安全治理和履行相关社会责任，弥补政府失灵和市场失灵留下的问题空间。

食品安全多元治理主体构建的逻辑框架，必然是多元责任格局和多元利益格局。落实食品安全多元主体责任，协调食品安全利益分配矛盾，构建满足食品安全多元化主体需求的利益代表与表达机制、利益冲突与制衡机制、利益协调与保障机制，是推动食品安全多元治理战略有效实施的关键。

二、食品安全多元治理能力提升机制

食品安全多元治理战略的有效实施，必须有食品安全多元治理能力的提升作保证。而食品安全多元治理的能力提升就必须充分发挥政府、市场和社会的协同优势，通过政府主导机制、市场动力机制、行业协会自律机制、消费者参与机制和社会约束机制的协同来提升食品安全治理能力，为推动食品安全治理体系现代化提供持续的动力来源。

第一，政府主导机制。首先，加强监管体系建设、整合监管资源、协同监管要素、强化监管机制、创新监管手段、提升食品安全多元治理战略的引领性；其次，强化食品安全监管的主体责任和执法力度，不断提高食品安全监管效能；最后，建立和完善食品安全信息披露制度和机制，为食品安全风险防范和风险预警提供信息支持。

第二，市场动力机制。首先，通过市场的激励机制，促使企业主动从理念更新、技术革新、管理创新、道德刷新等方面提升自身的食品安全供给能力；其次，通过市场的约束机制，规范和约束企业的违法行为，让所有危害食品安全的不良不法企业永久性退出食品领域；最后，通过市场的信誉机制，鼓励企业积极披露食品安全相关信息，减少企业与消费者之间的信息不对称，使企业有动力、有方法落实企业主体责任，提高企业的信誉度，使优胜劣汰的市场机制成为保障食品安全的重要推动力。

第三，行业协会自律机制。首先，严格意义上的行业协会是独立于政府之外的社会组织，理顺行业协会与政府的关系，是行业协会发挥自律监管的前提；其次，行业协会可以利用其行业信息优势，定期或不定期发布消费者迫切需要的食品安全信息，在减少食品安全信息不对称方面发挥应有的作用；最后，依据协会章程规定，

对违规经营的企业进行处罚或除名，并向社会公布相关企业信息，积极发挥行业协会自律监管的作用，保障食品行业的健康发展和食品安全市场良性循环。

第四，消费者参与机制。首先，理顺消费者协会与政府的关系，真正发挥消费者协会保护消费者合法权益，引导消费者科学合理消费，保障食品安全和食品产业健康发展的作用；其次，加强食品安全风险交流制度建设，鼓励消费者积极参与食品安全风险交流，从需求端倒逼企业加强风险防范；最后，加强对消费者食品安全知识的宣传和教育，帮助其树立科学的食品消费认知，使其成为能动守法的食品安全治理参与主体。

第五，社会约束机制。首先，构建高效的社会约束机制，必须以健全信用法律法规和标准体系为基础，并适时有序地将某些食品安全政府职能转移到相关社会组织，实现治理主体的要素协同和优势互补；其次，引导和规范媒体和非政府第三方等社会组织的行为，使其成为独立运作、治理良好、自律严格的食品安全治理灵活参与主体；最后，推进企业信用建设、行业信用建设、地方信用建设和信用服务市场协同发展，建立守信激励和失信惩戒机制为重点的社会诚信的约束系统。

三、推进食品安全多元治理战略之对策

第一，依法监管是食品安全多元治理的基础。食品安全监管的本质是解决市场失灵。面对生产经营主体量大面广、各类风险交织的现实，以及监管资源稀缺等因素的制约，必须完善监管制度，强化监管手段，形成覆盖从田间到餐桌的全过程监管体系，为食品安全多元治理提供基础保障。

第二，优质优价的市场机制是保障食品安全的重要推动力。通过发挥市场的激励和约束机制有效引导和约束企业的生产经营者行为；通过培育市场信誉机制减少企业和消费者的信息不对称，形成优质优价的良好市场环境，是全面、彻底、长效解决食品安全问题的关键。

第三，高效的社会约束机制是食品安全多元治理战略实施的有效制度环境。在社会成员高度流动化的今天，传统的社会关系约束已经很难发挥约束作用。以推进个人信用建设、企业信用建设、行业信用建设、地方信用建设和信用服务市场协同发展为重点，构建高效的社会约束机制，为食品安全多元治理战略实施提供有效的制度环境。

第四，食品安全大数据是食品安全多元治理的重要的战略资源。在互联网时代，广泛存在的大数据，已成为一个国家重要的战略资源。食品安全大数据要成为战略性资源，就必须获得最有价值的安全信息。食品安全大数据战略资源，不仅可以为食品安全风险评估、风险管理以及风险交流提供强大的信息支持，还可以为食品安全多元治理战略实施提供可靠的资源保障。

第五, 食品交流工程是推动企业落实主体责任的重要手段。食品企业守法经营的主体意识不强是导致我国食品安全问题频发的主要原因。近年来在日本等国实施的食品安全交流工程, 较好地解决了食品企业落实企业主体责任的问题。食品交流工程不同于食品安全风险交流的事后交流, 是通过食品企业与食品利益相关者进行信息互动来提升食品安全信任度的一种事前信息交流活动。通过鼓励食品企业主动披露相关信息, 使食品生产经营行为处于利益相关者监督之下, 这不仅可以提振消费者信心, 对推动企业守法经营和落实企业主体责任都具有很好的激励作用。

第六, 比较试验是消费者参与食品安全多元治理的重要手段。一个国家的食品安全状况如何与这个国家的消费者的参与度息息相关。通行于美国、欧洲等发达国家和地区的食品比较试验方法, 更能体现消费者在事前对生产者质量的激励和约束作用。比较试验是指通过对同一类型的不同品牌产品或服务, 用统一标准、同一规则进行测试, 并相互比较产品或服务优劣的一种行为。比较试验不仅可以为消费者提供可靠的食品安全信息, 还可以带动社会组织的培育和发展, 也是推动社会组织参与食品安全多元治理的重要手段。

食品安全多元治理战略要从理念转化为有效的实践, 最根本的是要明确战略逻辑框架、强化能力提升机制、落实好战略实施之对策。解决上述问题不仅需要政府、企业、行业协会、新闻媒体、消费者以及非政府第三方的多方参与, 还需要行政体制改革的引领和市场机制创新的推动, 而现在恰逢其时。

参 考 文 献

- 程虹, 陈昕洲, 罗连发. 2014. 质量强国战略若干重大问题研究[J]. 宏观质量研究, 1 (3): 1-13.
大山. 2014. 治理源头、完善法规、企业负责、政绩考核[N]. 中华合作时报, 06-06 (04).
姚敏. 2014. 多措并举 保障“舌尖上的安全”[N]. 中国消费者报全国食品安全宣传周特刊, 2014-06-20 (A03).

Changes and Present Situation of Food Safety Securing in Japan—From Company Priority to Consumer Oriented

Satoshi Kai

(Nakamura Gakuen University, Japan)

I . Introduction

Food is indispensable to everyday life of all nations. The safe securing of food is

extremely important to maintain the health of the nation. In addition, it is a topic that many people have a high interest in.

We were able to obtain rich eating habits with the development of the economy. In recent years we can eat various foods from all over the world every day. However, the production and marketing channels of food greatly changed and became complicated. In the change of the supply and demand structure of the food mentioned above, many problems in conjunction with food safety occur. For example, the issue of pesticide residue found in food, and the outbreak of large-scale food poisoning incidents because of *Escherichia coli* (such as the O157 epidemic) have occurred recently.

In response to the globalization of the food supply, we have to push forward measures for the safe securing of food, which depends on the progress of technology development.

The purposes of this paper are as follows: (a) Survey the methods of the securing of food safety and legislation after the high economic period in Japan. This general view of the historical sketch of the period of approximately 50 years will clarify the fact that the food safety security of Japan which switched to consumers deserves serious consideration. (b) Analyze current food safety securing systems. Through these analyses future problems will become clear.

II. A short history of food poisoning incidents and the legislation corresponding to those

1. Pollution-type food poisoning incidents during the company-focused period

Food companies greatly expanded during the first half of high economic growth period of the Japanese economy after 1950. However, it was a fact that those companies grew up without considering the environment, and as a result, water and air were seriously polluted. During this period, because company growth was considered very important, environmental destruction advanced drastically. Besides, food poisoning incidents occurred frequently because consumer right was treated lightly. The social common idea mentioned above caused a lot of serious accidents:

*June 1955, Morinaga arsenic milk accident (The poisoning incident occurred due to a large quantity of arsenic included in dry milk manufactured by Morinaga Milk.)

*May 1956, Minamata disease (The Gulf of Minamata was polluted by the