

中国

# 食品安全

STUDY ON  
THE FOOD SAFETY  
GOVERNANCE IN CHINA

治理研究

廖卫东 时洪洋 肖 钦 © 著

非 外 借



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

本书是国家社会科学基金项目（12BJY068）和  
教育部人文社科项目（12YJA790079）最终研究成果  
获得江西财经大学理论经济学一级学科博士点出版资助

# 中国 食品 安全

治理研究

STUDY ON  
THE FOOD  
SAFETY  
GOVERNANCE

廖卫东 时洪洋 肖 钦◎著



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国食品安全治理研究/廖卫东, 时洪洋, 肖钦著. —北京: 经济管理出版社, 2018. 7  
ISBN 978 - 7 - 5096 - 5863 - 5

I. ①中… II. ①廖… ②时… ③肖… III. ①食品安全—安全管理—研究—中国 IV.  
①TS201. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 141034 号

组稿编辑: 杜 菲  
责任编辑: 杜 菲  
责任印制: 黄章平  
责任校对: 陈 颖

出版发行: 经济管理出版社  
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: [www.E-mp.com.cn](http://www.E-mp.com.cn)  
电 话: (010) 51915602  
印 刷: 北京玺诚印务有限公司  
经 销: 新华书店  
开 本: 720mm × 1000mm/16  
印 张: 17.5  
字 数: 314 千字  
版 次: 2018 年 7 月第 1 版 2018 年 7 月第 1 次印刷  
书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 5863 - 5  
定 价: 78.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

## 序

随着2018年新一轮党和国家机构改革正式落地，新组建的国家市场监督管理总局将统一行使工商、食药监与质监三部门职能，从顶层设计上为打破食品安全治理的“九龙治水”局面注入一针强心剂。诚然，我国食品安全环境的显著改善得益于政府治理体系的不断完善与监管效率的不断提升，但社会价值的多元化以及信息传播的加速化和多通道化，在一定程度上使得每一次食品安全事件的社会关注度与负面影响更为突出，对当前食品安全治理提出了更高要求。

近十年来我国食品安全监管机构的调整 and 改革，已经深入触及食品安全规制的核心问题，政府在食品安全治理中的作用已提升到了一个较高水平。目前，核心关键问题是：国内关于企业、社会等非政府主体在食品安全治理中的作用还未有较完整而清晰的阐述，尚未形成一个比较完善且符合我国国情的分析框架和理论体系。令人欣慰的是，廖卫东同志主持完成的国家社会科学基金项目最终成果《中国食品安全治理研究》一书的出版，在一定程度上填补了这一研究领域的薄弱环节。

该书以推进食品安全自主治理的实施为目标，以政府约束、市场约束、社会约束和伦理约束“四维约束”为手段，根据食品安全治理的现实需求，结合国家、行业、地方食品安全标准，探寻构建市场自主治理食品安全的体制机制。政府约束主要来源于法律法规以及政府部门设计制定的食品安全相关政策，市场约束主要来源于不同市场主体之间所产生的竞争关系，社会约束则主要来源于媒体、消费者以及社会组织因各自需求而产生的非制度性约束，三者共同构成本书中食品安全自主治理框架的外部约束环境。此外，食品安全问题的发生可分为技术性食品安全问题与伦理性食品安全问题，本专著还创新性地引入了企业自身的伦理道德水平作为食品安全自主治理的内部约束，内外约束共同作用并决定企业的行为。四个约束主体之间相互影响渗透，涵盖了食品安全治理的整个链条，解

决好这四个方面的约束障碍，应能显著提升食品安全自主治理水平。

该书沿着理想模式—逻辑梳理—机制设计—发现问题—优化路径—现实印证的逻辑思路，推动食品安全自主治理的制度供给与制度优化，取得了可喜的研究成果。总体而言，该书突破了食品安全治理中一直强调政府监管与食品安全多元共治并进的固定研究思路，以市场自主治理为中心，从企业外部决策和内部决策两个方面，研究食品安全治理中的企业自主治理，为食品安全治理与企业社会责任的耦合，提供了另一角度的研究结论。同时，专著将食品安全治理中所有外部约束与企业内部伦理约束相关联，综合分析其对企业的动机和现实行为的影响，得出了食品安全治理需立足于企业自身行为的结论，进而对未来政府食品安全治理做出了避免矫枉过正、辅助规范市场导向治理行为的定位，这也从食品安全角度印证了党的十九大报告中发挥市场资源配置的决定性作用以及更好发挥政府作用的有关阐述，为更广泛领域的企业自主治理及中国社会秩序和信任机制的重建，探索出一条可供遵循的道路。由此可见，这是一部在研究内容和研究方法上均重视原创性的著作，具有较高学术价值和现实应用价值。当然，由于时间与精力限制，该专著对于当前我国经济转型期如何规范企业伦理决策等相关研究仍有待深入，希望成为课题组未来研究的方向和重点。望作者秉承江西财经大学“信敏廉毅”的校训精神，再接再厉，进一步推进相关研究，为我国食品安全公共治理研究做出更大的贡献。

卢福财

江西财经大学校长、教授、博士生导师

2018年7月19日

## 前 言

食品安全在推进我国“四个全面”建设中占据至关重要的地位，也是政府和社会持续高度关注的问题。2018年3月两会通过的新一轮党和国家机构改革方案中，新组建了国家市场监督管理总局，意味着对市场的监管进入新的历史阶段。随着近年政府食品安全治理体系的持续优化，中国食品安全状况已得到显著改善。然而，食品安全事故频发，依然时刻叩击着民众对食品安全的信心。

众多研究表明，食品安全问题根源在于信任缺失，即政府和社会缺乏对企业自律的信任，企业缺乏对供应链的信任和公平竞争的信任，消费者对政府治理和企业自律的信心不足。多种信任缺失并存，使得食品安全稍有风吹草动即会引起轩然大波。

作为食品安全的第一责任者，企业是食品安全政府规制和社会监督的客体，承担着食品安全的最终责任，任何政府规制和市场竞争等外部约束都必须内化于企业的动机和行为方能有效。七成多食品安全事件主要由人为因素导致，更加凸显了企业自律在食品安全治理中的重要地位。显然，有效的企业自主治理是提升食品安全治理水平的基础，也是多元共治的基石。

企业自主治理是指，在政府约束、市场约束、社会约束和伦理约束“四维约束”下，企业根据食品安全的需要，按照国家、行业、地方食品安全标准，或者主动制定高于上述标准的企业标准，自律地组织有关生产经营活动。政府约束以政府法律法规的供给和政府规制为主体，市场约束以市场竞争为主体，社会约束以新闻媒体、消费者保护组织等社会组织为主体。政府约束、市场约束和社会约束共同构成企业的外部约束；企业自身的伦理道德水平构成企业的内部约束，内外约束共同作用并决定企业的行为。尤其是政府治理、市场治理和社会治理这三种外部约束，需要通过企业内在的伦理道德水平进而影响和决定企业的伦理决策与伦理行为。众多研究发现，食品安全问题一般可分为技术

性问题造成的食品安全问题和恶意制售有毒有害食品造成的食品安全问题。前者可以立足于企业自主治理,通过制度约束、市场约束、社会约束和伦理约束的四维约束机制予以解决;后者则需要通过政府治理予以及时严厉的惩罚,将其清出市场。

然而,当前流行的多元共治相关研究,也较少从企业自主治理视角进行研究。因此,基于企业自主治理的需要,优化相关制度安排,从而推动企业有效实施自主治理,降低机会主义行为,对于推进整个社会的文明进步和推动国家治理水平升级具有显著的现实意义和理论意义。

本书以推进企业自主治理的实施为目标,沿着“食品安全治理的理想模式—企业为什么需要自主治理—企业食品安全自主治理的四维约束机制—食品安全自主治理的制度障碍:管制模式下食品安全治理的行为逻辑与制度困境—食品安全自主治理的障碍:地方政府规制波动对企业自主治理的影响—企业自主治理的若干实现方式—推动企业自主治理的制度优化路径”这一逻辑思路,研究推动食品安全企业自主治理的制度供给与制度优化。依据上述研究思路,本书分成总论篇和专题篇两部分,第一章至第五章为总论篇,主要探讨多维食品安全治理制度体系相关理论和模型,专题篇为课题组专题研究报告,具体的章节展开如下:

第一章为导言,主要介绍本书的研究背景、意义以及本书研究的基本框架和主要结论,并对总体研究的创新点以及不足之处进行了阐述。

第二章从政府与市场两种资源配置方式的关系出发,对市场失灵和政府失灵下食品安全自主治理的功能和地位进行分析,并在规制遵从、激励性规制和自主治理理论的基础上,进一步阐述企业自主治理的实现机制,分析食品安全企业自主治理影响因素和企业自主治理的最优合约设计。

第三章从企业自主治理的政府约束、市场约束、伦理约束和社会约束四个维度,分析食品安全自主治理的有效实施。制度质量决定了制度约束下的行为主体的行为,良好的食品安全治理制度能够有效约束企业的机会主义倾向,并提升企业的伦理道德水平。市场竞争中与消费者的博弈和与同行企业的重复博弈,使得企业必须通过有效的信号机制实现同其他企业的分离均衡,从而提升企业的竞争能力。声誉机制的有效运转,能够激励企业提高伦理道德水平,实现安全生产经营。企业的伦理道德水平既由相应的制度约束和市场约束所决定,同时还受制于企业经营管理人員的道德强度。制度约束、市场约束与企业的伦理约束共同决定了企业的伦理道德水平。因此,食品安全治理的制度优化必须基于企业的伦理决

策和伦理行为，并将政府治理内化于企业的生产经营，从而有效降低食品安全风险。

第四章从总体的法律法规和政府规制的执行角度，分析食品安全企业自主治理的制度障碍，即管制模式下食品安全治理存在的制度逻辑、内生困境及对企业伦理决策的影响。以经济建设为中心指引的食品安全治理体系是随着我国经济社会发展逐步“自发”形成的，在制度逻辑、制度实施、制度工具和消费者权益保护方面都存在痼疾，中央与地方政府管制目标的差异、运动式执法、选择性规制根源于食品安全法律法规体系的碎片式、单向式和封闭式及由此导致的制度僵化和规制俘获，从而诱致了不同企业的行为模式。在食品安全治理改革中，必须从治理理念更新入手，着力破解管制模式下食品安全政府治理的种种弊端，为企业自主治理提供有效的外在约束。

第五章呼应上文，正如第三章所述，政府约束、市场约束、伦理约束和社会约束四个维度能够促进食品安全自主治理的有效实施，基于此，本章从政府治理、市场治理、伦理约束和社会治理四个维度构建食品安全企业自主治理的多维制度体系。食品安全治理存在各种各样的问题，在短期内应以产品责任制为本，建立起对食品生产经营企业违法违规行为的有效威慑，但长期来看，则应以推动声誉机制治理为目标，建立以政府、市场、企业和社会多元协同共治的治理体系。在该体系中，政府治理方面，应该完善食品安全治理规制立法以及加强规制者本身的约束；企业治理方面，应该建立健全的市场机制和规范的竞争机制，以形成有序的市场体系；伦理约束方面，应该从企业的食品生产过程中进行安全风险预防，加强企业声誉自律；在社会治理方面，应该充分调动各种行业协会、消费者权益保护组织、第三方检验检测机构和有关新闻媒体，发挥它们在食品安全治理中的重要作用。根据食品安全多维制度体系，按照企业自主治理的需要，提出相应的对策建议，并得出相应的研究结论。

通过研究，本书得出以下结论：①食品安全治理需要政府治理、市场治理和企业自主治理的有效协同。单纯的食品安全政府治理和市场治理难以有效承担食品安全的重任，需要立足于有效的企业自主治理，并内生于企业的自主自觉行为。企业自主治理机制不是独立的单纯的治理，而是政府治理、市场治理、社会治理和企业自主治理四维交织、共同作用的自主治理。企业自主治理，是随着市场经济的发展，企业从被动迎合制度的强制要求，转向主动向消费者配置信息、主动提升企业治理水平，从而持续经营的理性选择。有效的企业自主治理，也可

以显著节约交易成本。②产品责任制和声誉机制是两种互相补充,且在有效运转的市场机制下可以互相替代的治理机制。产品责任制是声誉机制有效实施的基础,而企业的自律既能推进产品责任制的有效落实,又可以部分替代产品责任制,并有效降低制度成本。食品安全具有显著的历史阶段特征,在中国当前的市场环境中,食品安全治理的所有外部约束,包含制度约束和市场约束,都必须内化为企业的动机和现实行为才能起作用。因此,企业自主治理是最根本、最重要和最有效的食品安全治理方式,应在产品责任制有效实施的基础上,实行企业自律为核心的企业自主治理。③现有管制传统下的相关食品安全制度和规制行为,以及地方政府的规制波动对企业自主治理具有消极影响。应立足于企业自主治理进行相应的制度构建,同时,中央政府应加强对地方食品安全治理的随机督查,保证地方政府食品安全治理的持续稳定性,避免诱导企业的机会主义行为,从而阻碍企业自主治理的有效实施。④企业自主治理可以立足于食品交易类型所匹配的交易合约,通过有效降低信息不对称程度、增加专用性资产投资、产品标准化、金融市场治理等模式实现。⑤企业是具有伦理道德和社会责任的,在特定历史时段内,社会公众对企业的高伦理期望和企业的高社会道德水准相匹配时,能够有效推动食品安全自主治理。通过对食品领域的企业自主治理的有效探索,可以为整个社会的企业自主治理探索出一条新路,推动整个社会秩序重建和社会文明水平的提升。

第六章至第九章是课题组专题研究报告,分别从高安市病死猪肉事件、互联网外卖食品安全治理研究、农产品安全治理研究和中国食品安全信息障碍与化解路径等展开。

第六章通过梳理高安市病死猪肉事件的经过,剖析政府、市场、社会组织在食品安全事件爆发以及治理过程中存在的问题,并进一步分析企业败德行为对食品质量安全的影响以及非政府组织在食品安全治理过程中的作用,针对我国食品安全治理体系在两次事件中所暴露出的缺陷提出相应的政策建议。

第七章专题研究互联网外卖市场中食品安全治理问题,立足于中央政府、地方政府、第三方外卖平台、平台入驻商户这几个行为主体的经济活动,综合运用博弈论、委托代理理论等相关理论,先后构建中央政府与地方政府的委托代理模型、地方政府与互联网外卖平台的博弈模型,以及准入和生产阶段互联网外卖平台与平台入驻商户的博弈模型。

分析治理过程中各参与者如何选择自身的最优行动,在模型分析结果的基础

上,提出通过第三方平台自身约束、政府主导以及社会公众基础力量等共同作用来提升互联网外卖市场食品安全治理效果,提出了加强对地方政府的监督,以及完善责任追究机制、加强信用体系建设、健全互联网外卖市场准入制度、提升行政监管技术水平等政策建议。

第八章专题研究基于集体声誉的视角,针对我国农产品行业的具体国情,分析了农产品市场质量结构的决定因素。通过考察一个特定的农产品市场的结构来分析影响农产品市场上产品质量结构的具体因素。在研究方法上运用理论建模和逻辑演绎,分析不同情况下农产品市场质量结构的形成原因及形成过程,进而提出具有针对性的治理措施。

第九章专题研究基于生产者、消费者、经营厂商和政府等实体之间的信息难以完全掌握、完全沟通,抑或掌握的信息不对称,提出了食品安全治理中信息障碍的研究主题。

根据我国在食品安全信息制度和体系建设上的不足与缺陷,运用博弈论相关知识,通过构建食品安全市场中相关利益主体—生产商、经营厂商、消费者以及政府之间的博弈行为的博弈模型,来分析造成食品安全信息障碍的原因,并提出优化食品安全信息沟通的有效途径。

总体而言,基于企业自主治理的食品安全治理改革,就是要立足于企业的自主治理,通过有效的政府治理,为企业自主治理保驾护航,激励企业主动提高伦理道德、承担社会责任、满足消费者日益提升的食品安全需求。通过优化政府治理,使得优秀的企业能够在市场竞争中通过其努力获得竞争胜利,即“优胜”;同时,对生产假冒伪劣食品的企业进行有效的惩罚,停止其制假售假行为,对情节特别严重的,甚至可给予终身禁商的处罚,实现“劣汰”。因此,政府在食品安全治理方面的职能,应定位于通过有效的制度建设,促进市场秩序有效运转;定位于促进市场自我矫正功能,而不是通过不断的制度更新和运动式治理来治理食品安全,以至于破坏市场的自我矫正功能。

本书突破了食品安全治理中一直强化政府监管与食品安全多元共治努力却又未能深入的旧有研究思路,实现了以下创新:①视角创新。突破了传统的单独研究政府治理制度的局限,从企业外部决策和内部决策两个方面,研究食品安全治理中的企业自主治理,为食品安全治理与企业社会责任的耦合,提供了更加深入的研究结论。②观点创新。一是食品安全治理的所有外部约束,包含制度约束和市场约束,都必须内化为企业的动机和现实行为,因此食品安全政府治理和市场

治理必须立足于企业自主治理，并内生为企业自主自觉的行为。二是企业自主治理是四维（政府、市场、社会、伦理）交织、共同作用的企业自律行为，政府治理应定位于增进及时有效的优胜劣汰的市场矫正能力，不可矫枉过正甚至破坏市场的自我矫正功能。三是提出了实现中国食品安全治理水平提升的有效路径，即围绕食品安全企业自主治理的四重约束，从政府治理、市场治理、社会治理和企业内部伦理治理等方面分别进行制度优化。立足于食品安全企业自主治理，应以产品责任制为基础，构建有利于企业自律的制度环境和实施机制。通过食品安全领域的企业自主治理的实践与研究，为更广泛领域的企业自主治理及中国社会秩序和信任机制的重建，探索一条可供遵循的道路。

然而，受研究资料及课题组研究能力所限，本书研究仍存在诸多不足：

①对于食品领域的企业自主治理的四维约束没有进行相应的计量分析，对于大量中小型企业的有效性研究，仍需进一步深化；②对于企业伦理决策等相关研究仍有待深入，尤其是我国正处于经济转型期，在社会价值多元化、信息传播多通道化和加速化的社会背景下，社会道德水平、产业组织结构、社会食品安全需求等都正发生着深刻变化，因此，企业决策行为更为复杂，从而企业决策对企业伦理决策的影响，仍待系统深入研究。这些不足，将是课题组未来进一步研究的方向。

# 目 录

## 总论篇

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 第一章 导言 .....                        | 003 |
| 第二章 食品安全治理目标模式与理论基础 .....           | 009 |
| 一、食品安全治理的目标模式 .....                 | 009 |
| 二、食品安全企业自主治理的相关理论基础 .....           | 026 |
| 三、企业自主治理内容与实现机制 .....               | 034 |
| 第三章 食品安全企业自主治理四维约束的现实考察 .....       | 041 |
| 一、企业自主治理的政府约束 .....                 | 042 |
| 二、企业自主治理的市场约束 .....                 | 055 |
| 三、企业自主治理的伦理约束 .....                 | 064 |
| 四、企业自主治理的社会约束 .....                 | 073 |
| 第四章 食品安全企业自主治理的制度障碍：管制模式的制度困境 ..... | 078 |
| 一、中国食品安全管制模式的制度逻辑及其内生缺陷 .....       | 079 |
| 二、管制模式下食品安全治理制度缺陷的原因 .....          | 086 |
| 第五章 食品安全企业自主治理的多维制度体系 .....         | 094 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 一、构建企业自主治理的政府治理约束 ..... | 094 |
| 二、增强企业自主治理的市场治理约束 ..... | 097 |
| 三、提高企业自主治理的伦理约束 .....   | 100 |
| 四、构建企业自主治理的社会治理约束 ..... | 102 |

## 专题篇

|                                           |     |
|-------------------------------------------|-----|
| 第六章 我国食品企业败德行为治理——以高安市病死猪肉事件为例 .....      | 107 |
| 一、我国病死猪肉供应链及其治理现状 .....                   | 107 |
| 二、我国病死猪肉供应链中企业败德行为的典型案例 .....             | 114 |
| 三、病死猪肉供应链中企业败德行为治理失效的原因分析 .....           | 121 |
| 四、政策建议 .....                              | 128 |
| 第七章 互联网外卖市场食品安全治理 .....                   | 133 |
| 一、互联网外卖市场的食品安全现状 .....                    | 133 |
| 二、我国互联网外卖市场运行机制 .....                     | 135 |
| 三、互联网外卖食品安全治理过程的经济学分析 .....               | 141 |
| 四、我国互联网外卖市场食品安全治理对策建议 .....               | 155 |
| 第八章 集体声誉视角下的我国农产品安全治理 .....               | 160 |
| 一、背景 .....                                | 160 |
| 二、目的和意义 .....                             | 162 |
| 三、农产品行业及集体声誉理论的相关概念界定 .....               | 164 |
| 四、我国农产品行业现状 .....                         | 166 |
| 五、我国农产品行业质量结构的理论模型<br>——基于集体声誉模型的解释 ..... | 169 |
| 六、模型特殊情形的算例分析与数值模拟 .....                  | 189 |
| 七、结论及政策建议 .....                           | 196 |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 第九章 中国食品安全信息障碍与化解路径 .....   | 200 |
| 一、背景和意义 .....               | 200 |
| 二、研究对象和相关概念 .....           | 203 |
| 三、对食品安全信息障碍的定性分析 .....      | 206 |
| 四、对食品安全信息障碍的博弈分析 .....      | 213 |
| 五、中国食品安全市场中存在的信息障碍问题 .....  | 227 |
| 六、发达国家化解食品安全信息障碍的经验借鉴 ..... | 231 |
| 七、中国食品安全信息障碍化解路径探索 .....    | 236 |
| 八、结论 .....                  | 241 |
| 附 录 .....                   | 243 |
| 参考文献 .....                  | 249 |
| 后 记 .....                   | 263 |

# 总 论 篇



## 第一章 导言

食品安全在实现人民对美好生活的需要和健康生活的向往中扮演至关重要的角色。

众多研究表明，食品安全问题根源在于信任缺失，即政府和社会缺乏对企业自律的信任，企业缺乏对供应链的信任和公平竞争的信任，消费者对政府治理和企业自律的信心不足。多种信任缺失的并存，使得食品安全状况稍有风吹草动即会引起轩然大波。因此，食品安全治理需要有效的政府治理、市场治理和企业自主治理的有效协同。单纯的食品安全政府治理和市场治理难以有效承担食品安全的重任，需要立足于有效的企业自主治理，并内生于企业的自主自觉行为。

作为食品安全的第一责任者，企业是食品安全政府规制和社会监督的客体，承担着食品安全的最终责任，任何政府规制和市场竞争等外部约束都必须内化于企业的动机和行为方能有效。

企业自主治理是指，在政府约束、市场约束、社会约束和伦理约束四维约束下，企业根据食品安全的需要，按照国家、行业、地方食品安全标准，或者主动制定高于上述标准的企业标准，自律地组织有关生产经营活动。尤其是政府治理、市场治理和社会治理这三种外部约束，需要通过企业内在的伦理道德水平进而影响和决定企业的伦理决策与伦理行为。

然而，传统的食品安全治理相关研究和实践，较少从企业自主治理出发进行相应的制度构建和制度优化，即使当前流行的多元共治相关研究，也较少从企业自主治理视角进行研究。因此，基于企业自主治理的需要，优化相关制度安排，从而推动企业有效实施自主治理，降低企业的机会主义行为，对于推进整个社会的文明进步和推动国家治理水平升级具有显著的现实意义和理论意义。

本书从企业自主治理的制度约束、市场约束、社会约束和伦理约束四个维度，分析食品安全自主治理的有效实施，进而为构建食品安全多元治理体系