

FOOD
SAFETY
SOCIETY

我国食品安全问题特殊性 及其原因和对策

——基于社会食品安全学视角

董华强 ◎ 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

我国食品安全问题特殊性 及其原因和对策

——基于社会食品安全学视角

董华强 ◎ 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

我国食品安全问题特殊性及其原因和对策：基于社会
食品安全学视角/董华强著. —北京：经济科学出版社，
2018. 9

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9648 - 1

I. ①我… II. ①董… III. ①食品安全 - 研究 - 中国
IV. ①TS201. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 191675 号

责任编辑：周国强

责任校对：杨 海

责任印制：邱 天

我国食品安全问题特殊性及其原因和对策

——基于社会食品安全学视角

董华强 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

固安华明印业有限公司印装

710 × 1000 16 开 14. 75 印张 250000 字

2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9648 - 1 定价：68. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线：010 - 88191661)

QQ：2242791300 营销中心电话：010 - 88191537

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

序 言

董华强教授在写这部专著过程中就与我进行过关于该书内容的交流，收到完整书稿后又进行了认真地阅读。

我国社会食品安全问题不仅是一个科学技术问题，更是一个涉及法律、经济、社会等多个学科领域的复合问题。该书的一个重要特点就是围绕我国社会存在的热点问题，展开跨学科领域的研究分析。我认为，该书至少在下述几个方面具有重要价值和意义。

对食品安全基本概念的清楚理解和认识，是正确认识我国社会食品安全问题的基础，也是有效开展食品安全问题讨论或争论的基础。比如，对不同方式生产食品的安全性判断，社会上常见这样的认识，某种方式生产的（如“添加”“人工”）食品不是安全的食品，或另一类方式生产的（如“原生态”“不添加”）食品是更安全的食品。这样的认识是把食品的生产方式当作食品安全性的判断依据了。然而，食品的生产方式能作为食品安全性的判断依据吗？什么才是食品安全性判断的依据呢？该书第一篇“厘清几个食品安全基本概念”中，对这些重要的基本概念进行了重新梳理和阐述。这为正确认识和理解我国社会食品安全问题提供了一个重要的基础。

该书提出了我国社会存在特殊性食品安全问题的观点。该书从社会性和法律角度对社会食品安全问题进行细分，把食品安全问题划分成一般性和特殊性两类食品安全问题。该书认为，我国处在改革开放的特殊社会环境下，除了存在一般性食品安全问题（与别国相同）外，还存在特殊性食品安全问题（与别国不同）。这种独特观点可以帮助我们分别从一般性和特殊性两个不同

的视角，去认识我国社会食品安全问题的复杂性和独特性。比如，我国明显改善的食品安全整体局面实际包含两方面内容：一般性食品安全问题治理成效显著和特殊性食品安全问题治理效果有待提高。这对正确认识我国食品安全问题治理局面和提高治理效率会有重要的积极作用。

该书在分析我国消费者食品安全满意率不够高的原因方面，特别强调了消费者对食品安全客观状况的真实感知和理性预期的重要性。认为不能真实感知和理性预期我国食品安全客观状况，是我国消费者满意率不能与食品安全客观局面同步提高的两个重要原因。该书还提出了食品安全“歧见预期”的独特概念，认为食品安全歧见预期得不到满足，是我国消费者食品安全满意率提升的一个重要障碍。

该书就如何提高我国特殊性食品安全问题治理效率，从食品安全信息交流、依法治理、发挥专业第三方作用和社会共治等方面，提出了针对性的思路 and 具体对策。

董华强教授长期从事基层政府和企业食品安全管理研究、咨询和社会交流工作，并保持与国内外食品安全学界的密切联系。该书也是他长期工作经验和理论思考的总结。我认为，对关心食品安全问题的社会大众和食品安全问题治理相关各方，该书对于正确认识我国社会食品安全问题和采取有效应对措施，都会有积极的帮助作用和重要的参考价值。



中国工程院院士

2018年6月24日

前 言

这些年来,我国食品行业在长足发展的同时,食品安全整体局面持续改善,消费者食品安全风险明显下降。种种科学数据表明,我国各项食品安全检测、监测指标合格率显著提高,食品安全合格率总体超过了97%,有的主要食品合格率指标已经超过99%;食品安全事故发生各项指标都在明显下降。但是,主要统计数据也表明,我国消费者食品安全满意率提升并不明显,提升幅度明显低于食品安全检测整体合格率的提升幅度,与政府和人民群众的期望还有较大差距。还有,一些小微生产经营单位的食品安全违法行为(比如无证经营、滥用添加剂等)仍然长期、普遍存在。虽然这些小微单位的非法行为对我国整体食品安全风险的直接影响不大,但其社会影响不容忽视。

可见,我国社会面临的这些食品安全问题,并非只是单纯的食品安全科学技术问题,同时还牵扯到社会治理、道德法律、经济发展等多方面因素,是一个涉及社会、法律、管理、政治等多个学科领域的综合性、复合问题。对我国社会食品安全复杂问题的认识和研究,不仅需要分别从不同相关学科领域单独开展,更需要从跨相关学科领域视角去认识和研究,才能更有效地帮助我们正确认识我国食品安全问题的实质、找到发生的原因和更有效的治理对策。

社会食品安全问题的存在与治理,必然与其所处社会环境有密切关系。我国社会食品安全问题存在的这些特点表明,我国社会食品安全问题除了具有食品安全问题的一般性外,还具有与我国独特社会环境密切相关的特殊性。因此,在认识和研究我国食品安全问题时,除了认识和研究我国食品安全问题的一般性外,必须重视对我国食品安全问题特殊性的认识和研究,这对于

正确认识我国食品安全问题实质、找到发生的原因和更有效的治理对策有着重要意义。

然而,我国学界对食品安全问题及其原因和治理的研究,首先大都集中在食品安全科学技术领域;虽也有一些来自社会学科领域的研究,但其研究内容大多也只局限在本学科视角领域,缺乏以社会食品安全问题为中心、跨学科门类的系统性研究。其次,对我国食品安全问题内容的研究也大都集中在一般性食品安全问题上,对我国食品安全问题的特殊性缺乏深入研究。学界认识和研究的这些局限性,导致我国社会大众对食品安全一些基本概念和问题认不清、道不明。比如对“添加剂”“原生态”“转基因”等食品安全基本概念和问题在学界就存在不同观点,相互争论,长期不能形成共识;对消费者食品安全满意率认识的局限,又衍生出对我国食品安全问题治理局面的矛盾认识和治理对策的相左观点。这也成为社会各方对我国社会食品安全问题认识混乱的一个重要来源,成为困扰我国社会食品安全问题治理效率提高、消费者食品安全满意率长期低迷的一个重要障碍。

作者近十年来一直从事基层政府和企业食品安全管理研究、咨询和社会交流工作,并保持与国内外食品安全学界的密切联系,深感社会各方对我国社会食品安全问题复杂性和独特性认识的局限和困惑。因此,作者在长期接触和面对基层实际食品安全具体问题过程中,一直在努力不受学科领域限制地认识和研究这些食品安全问题的复杂性和特殊性,经常把自己的研究心得与基层政府和企业相关人员进行广泛交流,并得到他们的认同和欢迎。在此基础上,作者把这些认识和研究心得编写成“社会食品安全学”课程讲义,在大学食品专业本科生和硕士生教学中开出相关课程,并对讲义进行多次修改、完善和补充而成本书。

本书内容是作者不受学科领域限制,对我国食品安全问题基本概念和独特性认识、研究心得的总结,是作者从一个新的广域视角去认识和研究我国社会食品安全实际问题的一种尝试。希望本书内容能在认识我国社会食品安全问题的复杂性和特殊性、深入分析其原因以及采取针对性更强的有效治理对策方面,为食品安全监管者、企业管理者和关心食品安全的社会大众提供一些帮助;也希望能为不同学科领域深入研究我国社会食品安全问题原因和治理对策的学者,提供一点有意义的借鉴和帮助。

这本书的出版要感谢很多人。本书的主要思路源于政府部门和企业的食品安全问题治理实践过程，因此要感谢广东省、佛山市各级政府食品安全监管部门（尤其是顺德区食药监局）和佛山市农业部门以及相关食品（农产品）企业，感谢他们为我直接参与这些治理工作实践提供的机会和支持；本书写作过程也得到许多人的帮助：陈君石院士、岳国君院士的建言对本书写作有重要影响，孙宝国院士的序言更是对本书写作的很大鼓励，在此表示诚挚的谢意！最后还要感谢一帮学生和我家人的鼓励、支持和帮助！

第一篇 厘清几个食品安全基本概念

第一章	对食品和食品安全概念的模糊认识 / 3
	第一节 食品与食品安全 / 3
	第二节 “食品”与“农产品”的区分 / 11
	第三节 与食品安全相关的几个概念 / 16

第二章	食品的安全性及其判断依据 / 19
	第一节 食品的危害因素及其来源 / 19
	第二节 食品安全性的判断依据 / 26
	第三节 食品安全性评价方法 / 28
	第四节 食品安全判断依据 ——食品安全标准 / 31
	第五节 食品安全性科学评价结果与法律 依据（标准）的关系 / 39

第三章	安全性易被混淆的几类常见食品 / 41
	第一节 “添加”或“不添加”方式生产食品的安全性 / 42
	第二节 “三品一标”方式生产食品的安全性 / 47
	第三节 转基因方式生产食品的安全性 / 53

第二篇 我国食品安全问题治理的特殊性

- | 第四章 | 社会食品安全问题细分 / 63
 - 第一节 为什么要细分食品安全问题 / 63
 - 第二节 社会食品安全问题细分 / 65
- | 第五章 | 我国食品安全问题的特殊性 / 71
 - 第一节 我国食品安全问题应该具有特殊性 / 71
 - 第二节 我国特殊性食品安全问题分析 / 75
- | 第六章 | 特殊性食品安全问题对我国食品安全整体局面的影响 / 88
 - 第一节 低层（Ⅲ和Ⅳ层）食品单位违法行为对整体食品安全局面的“感染”效应 / 89
 - 第二节 低层单位违法行为拖累高层企业 / 94
 - 第三节 低层单位违法行为拉低消费者食品安全满意率 / 95
- | 第七章 | 我国食品安全问题特殊性的其他观点 / 97
 - 第一节 科技和工业发展特殊阶段说 / 97
 - 第二节 食品企业（家）道德滑坡说 / 101
 - 第三节 中华饮食文化、食品企业“小散多”特性说 / 109

第三篇 我国社会食品安全问题特殊性原因分析

- | 第八章 | 我国特殊性食品安全问题原因分析 / 115
 - 第一节 我国法制体系在完善中 / 115
 - 第二节 食品安全问题非依法治理路径依赖 / 120

第三节 社会综合治理体系在建设和完善中 / 123

第九章 我国消费者食品安全满意率不高的原因 / 127

第一节 食品安全满意率与食品安全状况之间的关系 / 127

第二节 我国消费者食品安全满意度不高的
特殊性分析 / 131

第三节 消费者食品安全不满意的明确指向 / 140

第四节 误读“消费者食品安全满意率”的负面效应 / 145

第十章 消费者食品安全真实信息需求未得到满足的原因 / 149

第一节 食品安全信息分类 / 149

第二节 非主流食品安全信息影响过大 / 153

第三节 主流食品安全真实信息提供不足 / 154

第四节 非主流食品安全信息影响过大的原因分析 / 157

第四篇 我国特殊性食品安全问题治理对策

第十一章 加强特殊性食品安全问题依法治理 / 163

第一节 加强特殊性食品安全问题治理 / 163

第二节 完善食品安全法律、法规体系 / 164

第三节 加强全社会法治意识建设 / 168

第十二章 提高我国食品安全信息交流效率的路径 / 172

第一节 明确目的是基础 / 172

第二节 交流内容是关键 / 174

第三节 多方协力是保障 / 178

| 第十三章 | 进一步提高食品安全信息供给效率 / 185

第一节 进一步提高主流食品安全信息供给效率 / 185

第二节 进一步提高真实食品安全信息供给效率 / 187

第三节 加大依法打击虚假食品安全信息传播行为 / 191

| 第十四章 | 我国特殊性食品安全问题治理的“帮助”路径 / 197

第一节 为什么要“帮助”? / 197

第二节 帮哪个环节?
——食品供应链条终端环节最需要帮助 / 203

第三节 满足消费者食品安全信息需求,帮助消费者
提高食品安全辨别力
——帮助诚信企业向消费者传递食品安全
真实信息 / 208

第四节 “四方”协力型、三步循环式
——帮助诚信企业传递食品安全信息新模式 / 211

第五节 “打击” + “帮助”治理效果预期 / 217

参考文献 / 220

第一篇

厘清几个食品安全 基本概念

多年来，关于我国食品安全问题治理存在着许多不同观点间的争论。然而，许多争论并非建立在对食品安全问题基本概念共识基础上的。一方面，这种源于对基本概念不同理解和认识基础上的争论很难达成共识；另一方面，基本概念模糊认识会直接影响食品安全问题的治理效率。因此，很有必要重新梳理和厘清食品安全几个最基本的概念。

第一章

对食品和食品安全概念的模糊认识

对食品和食品安全概念的理解和认识，是理解和判断社会上与食品有关问题是否属于食品安全问题的基础，也是评价社会食品安全问题治理局面和判断政府职能部门监管权责的基础。对食品和食品安全概念的理解和认识是否正确，直接影响对我国社会食品安全问题治理局面的正确认识，影响对政府职能部门监管权责的划分及其治理效率的评价。

第一节 食品与食品安全

我们平常在谈论和争论某个社会热点食品安全问题时，关注的焦点一般都在该食品安全问题发生的原因、结果、治理措施等上。至于食品安全问题所涉及的“食品”“食品安全”这样的基本概念，是我们日常生活每天接触的，一般会认为即使不是十分清晰，也是社会约定俗成的共识。

“哪有连食品或食品安全都搞不懂的？”在回答这个问题之前，请先回答下述问题。

问题一，下列都是食品吗？

肉、蛋、奶、粮、果、菜；猪皮、牛筋、羊脂；烟、酒、茶，香水、槟榔、木屑；杏仁，白果（银杏），当归，葡萄糖。

问题二，下述这些问题都是食品安全问题吗？

“镉大米”问题，“毒豆芽”问题，“红心盐蛋”问题，“大头婴儿

奶粉”问题，“注水肉”问题，“羊头猪肉”问题，禽流感问题，香蕉伤人问题，不卫生猪皮、猪油问题，等等。

问题三，含镉、砷、大肠杆菌、激素等有害物质的食品都是不安全的？含钙、硒、维生素A、蛋白质等有益物质的食品都是安全的？

如果您对上述问题的回答尚有犹豫，就很有必要对下述“食品”“食品安全”概念的定义重新理解和认识。

一、食品概念

确定一个社会问题是否是食品安全问题，首先要看导致这个问题的物品是否是食品。

（一）食品的法律定义

人们对一般食品概念的理解会有多种，首先应该在如何定义“食品”概念上达成共识。因此“食品”概念的法律定义，应成为我们对“食品”理解的共识基础。

1. 食品的法律定义

根据《中华人民共和国食品安全法》（2015年4月24日公布，自2015年10月1日起施行，简称《食品安全法》，下同）^[1]第一百五十五条规定：“食品，指各种供人食用或者饮用的成品和原料以及按照传统既是食品又是药品的物品，但是不包括以治疗为目的的物品。”

2. 对“食品”法律定义的理解

按照《食品安全法》的定义，符合“食品”定义必须同时满足三个条件：第一，食用/饮用；第二，为人体提供一定的营养或感官享受的物品（不是所有物品）；第三，不包括以治疗为目的的物品（药）。对于“食用/饮用”定义的理解，应该是物品经过消化道进入人体。

一个物品必须同时满足上述三个条件才能算是食品，若不能同时满足上述任何一项条件，都不符合《食品安全法》定义的食品概念，不能称“食品”。如不用于食用/饮用（经消化道进入身体），或不为人体提供任何营养或感官享受，或以治疗为目的（药）的物品都不能算是法律意义的“食品”。

(二) 依据法律定义对食品的判断

依据《食品安全法》对“食品”概念的定义，对上述物品是否是食品可以得出以下判断。

1. 下列物品是食品

肉、蛋、奶，粮、果、菜、酒、茶、槟榔、豆芽，它们都能同时符合食品定义所需的三个条件。

2. 下列物品不是食品

(1) 烟、香水，不经消化道进入身体，不符合“食用”这一条件。

(2) 木屑，不为人体提供任何营养或感官享受。

(3) 当归，以治疗为目的（药）。

3. 不一定是食品

(1) 杏仁、白果（银杏）。食药两用物品，当不以治疗为目的时为食品，而以治疗为目的时则为药，不是食品。

(2) 葡萄糖。当食用或饮用时为食品；当注射进入人体时（非食用）的葡萄糖不为食品。

(3) 猪皮、猪油。当食用时，为食品；非食品用途时，如制皮革、做饲料时的猪皮、猪油就不是食品了。

可见，由上述这些物品引发的安全问题，不一定是食品安全问题，如果一概而论地将上述物品都算成是食品，就扩大了食品安全问题的范围。

二、食品安全概念

(一) “食品安全”法律定义

1. 法律定义

依据《食品安全法》第一百一十五条规定^[1]：“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、亚急性或者慢性危害。”