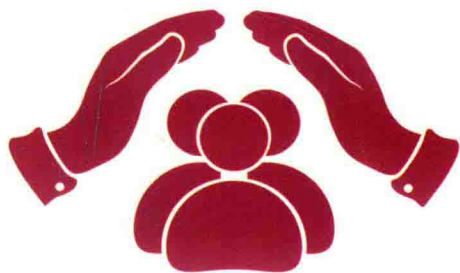


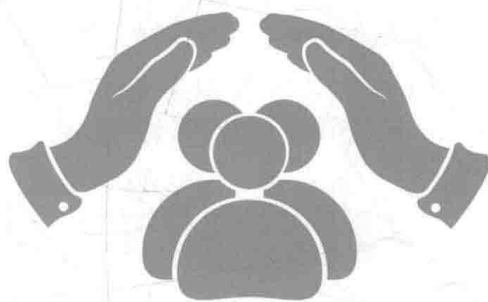
吴佳惠 著

政府食品安全 监管能力研究



政府食品安全 监管能力研究

吴佳惠 著



厦门大学出版社 国家一级出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

政府食品安全监管能力研究/吴佳惠著. —厦门:厦门大学出版社, 2018. 5

ISBN 978-7-5615-6980-1

I. ①政… II. ①吴… 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(2018)第 103919 号

出版人 郑文礼
责任编辑 高 健
封面设计 李嘉彬
技术编辑 许克华

出版发行 厦门大学出版社
社 址 厦门市软件园二期望海路 39 号
邮政编码 361008
总 编 办 0592-2182177 0592-2181406(传真)
营销中心 0592-2184458 0592-2181365
网 址 <http://www.xmupress.com>
邮 箱 xmupress@126.com
印 刷 厦门集大印刷厂

开本 787 mm×1 092 mm 1/16
印张 12.75
字数 275 千字
版次 2018 年 5 月第 1 版
印次 2018 年 5 月第 1 次印刷
定价 56.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



厦门大学出版社
微信二维码



厦门大学出版社
微博二维码

· 本书为福建省社会科学规划项目“监管体制改革背景下的政府食品安全监管能力研究”（编号：FJ2015C143）研究成果

序 言

食品安全监管是市场经济体制中,政府为维护食品安全基于公共利益对市场主体(企业)的一种社会性规制。这种规制的效果如何,取决于政府的食品安全监管能力。吴佳惠博士的专著《政府食品安全监管能力研究》,在对既有研究述评的基础上,界定了政府食品安全监管的概念,提出了政府食品安全监管的行为假设,建构了政府食品安全监管的理论模型,在对政府食品安全监管能力系统分析后,探讨了政府食品安全监管能力缺失的原因,有针对性地提出了提升政府食品安全监管能力的路径选择。综观全书,结构清晰,逻辑严谨,论点和论证之间具有内在一致性。

毋庸讳言,经济市场化改革以来,食品安全的重要性日益凸显。2018年3月13日,十三届全国人大一次会议审议的《国务院机构改革方案》提出,要在机构整合、职能配置、管理优化的基础上,组建国家市场监督管理总局。2018年4月10日,国家市场监督管理总局正式挂牌。可以这样理解,国家市场监督管理总局的成立,将会有效地提升政府的食品安全监管能力,更好地回应社会对食品安全等热点难点问题的关注。因为食品安全问题不仅是一个社会治理问题,更是一个民生问题和政治问题。推进国家治理体系和治理能力现代化,对食品监管领域而言,就是食品监管体系和监管能力的现代化。顶层设计的推动加上地方创新的实践,可以预期,中国政府食品安全监管能力建设将从此迈向新时代。从这一意义上说,吴佳惠博士关于政府食品安全监管能力的探讨恰逢其时。是为序。

黄新华

2018年4月15日于厦门大学诚智楼

目 录

第一章 导论	1
第二章 政府食品安全监管能力研究概况	9
第一节 食品安全基本问题研究进展	9
第二节 食品安全监管研究进展	14
第三节 政府监管能力研究进展	23
第四节 进一步研究的必要性	28
第三章 政府食品安全监管能力基础理论框架	30
第一节 核心概念界定	30
第二节 政府食品安全监管能力的理论工具	32
第三节 政府食品安全监管的行为假设	46
第四节 政府食品安全监管能力分析模型	55
第四章 政府食品安全监管能力的构成要素	58
第一节 政府食品安全监管能力的核心要素	58
第二节 政府食品安全监管能力的基础要素	62
第三节 政府食品安全监管能力的保障要素	65
第四节 政府食品安全监管能力的提升要素	69
第五章 政府食品安全监管能力的内在能力	76
第一节 政府食品安全监管决策能力	76
第二节 政府食品安全监管执行能力	83
第三节 政府食品安全监管协调能力	89
第四节 政府食品安全监管监督能力	95

第六章 政府食品安全监管能力的外显能力·····	101
第一节 政府食品安全经济性监管能力·····	101
第二节 政府食品安全社会性监管能力·····	106
第三节 政府食品安全行政法律性监管能力·····	112
第七章 政府食品安全监管能力的缺失分析·····	118
第一节 政府食品安全监管行为失范·····	118
第二节 政府食品安全监管制度缺陷·····	129
第三节 政府食品安全监管机制不全·····	143
第八章 政府食品安全监管能力的提升路径·····	150
第一节 转变政府食品安全监管理念·····	150
第二节 规范政府食品安全监管行为·····	152
第三节 创新政府食品安全监管制度·····	156
第四节 改善政府食品安全监管机制·····	170
第九章 结论与展望·····	182
参考文献·····	185
后 记·····	197

第一章 导论

一、研究背景

(一)问题来源:食品安全形势严峻

“民者,国之根也,诚宜重其食,爱其命。”食品安全问题既是重大的民生问题,也是重大的政治问题。近年来,食品安全问题成为全球备受关注的议题。食品安全的复杂性在我国经济社会体制转型背景下表现得尤其突出。与欧美等发达国家食品安全受技术异化因素(例如微生物污染)影响较大不同,我国食品安全问题主要受人为因素影响,例如食品生产经营者为牟取暴利制假售假,屡禁不止的“地下工厂”和“黑心小作坊”等。食品安全问题是经济社会转型的映射。随着我国工业化、城镇化和农业现代化的快速发展,人民生活水平不断提高,我国食品领域的主要矛盾已由总量矛盾转化为结构性矛盾。整个食品行业已由“生存型”消费需求转向“品质型”消费需求,人民群众对食品消费的关注从温饱型向健康营养型以及消费多样性转变,对食品安全的质量要求也不断提升。

食品市场的矛盾具体表现为低端劣质食品供给过剩、高端安全食品供给不足与消费者不断提升的食品安全诉求之间的矛盾。食品市场供需结构失衡,一方面使得假冒伪劣产品充斥食品市场,食品安全事件频发。继2008年的“毒奶粉”事件、2013年的“皮鞋酸奶”事件之后,2016年3·15晚会又曝光“饿了么”食品外卖网站平台店面与实体店铺严重不符,存在大量违规现象,2016年7月,辽宁营口警方破获涉案金额超过1亿元、数量高达800余吨工业明胶制作皮冻或食品添加剂的制假售假案件。层出不穷的食品(药品)安全问题一再成为公众与社会关注的焦点,更让公众对“舌尖上的安全”充满焦虑。食品安全已然成为消费者心里一块驱散不去的阴影。另一方面,越来越多的民众纷纷涌入海外市场购买食品,尤其是乳制品。中国食品行业尤其是乳制品行业,遭受前所未有的冲击。国内品牌乳制品供过于求,市场需求疲软,与此相对照的,洋奶粉供不应求,需求过旺。新西兰、英国、荷兰和德国等国超市纷纷对中国顾客实施婴儿奶粉限购措施。近些年来中国游客境外疯狂购买奶粉等食品,正是我国食品安全严峻形势的一个缩影。据美国食品工业协会预测,至2018年,中国将成为全球最大进口食

品消费国,中国进口食品市场规模将达到 4800 亿元人民币之多。国家统计局相关资料亦显示,近 5 年来我国进口食品年均增长速度大约保持在 15%。国内消费者通过“以脚投票”方式“追捧”海外食品的现象,本质在于国内食品市场不仅难以参与国际市场竞争,而且无法满足消费者对品质的需求。

这一系列的数据与现象表明,我国食品安全形势仍然相当严峻,食品安全问题给中国社会加载巨大的经济和政治成本的同时,也造成了消费者心中难以愈合的伤痛,重大的食品安全事件给整个社会带来了巨大的负面效应。

(二)问题归结:政府监管能力不足

食品安全是人最基本的生存保障,已经成为最受公众关注的民生问题。“面包是民生,面包更是政治”,食品安全亦是关乎社会和谐与国家稳定的重大政治问题。食品安全问题已经上升为国家重大战略高度。我国高度重视食品安全工作,2009 年《食品安全法》颁布实施,2010 年国务院食品安全委员会成立,2012 年《关于进一步加强食品安全工作的决定》颁发,在国务院食品安全委员会组织协调下,强化对食品安全的管理。2013 年 3 月,国务院整合重建了国家食品药品监督管理总局,2013 年 4 月,国务院发布了《关于地方改革完善食品药品监督管理体制的指导意见》,对地方食品药品监督管理体制进行调整完善,强调要“建立最严格的食品药品安全监管制度”。2015 年 4 月修订通过的《中华人民共和国食品安全法》被称为“史上最严”《食品安全法》。2015 年 5 月,习近平总书记在政治局的研究议程上,提出用“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”这“四个最严”的要求与标准,构筑食品药品安全防线,加快建立科学完善的食品药品安全治理体系。“舌尖上的安全”直接关系到 13 亿多人的民生,十九大报告明确提出,实施食品安全战略,让人们吃得放心。

社会进步与现代科技的发展是一把双刃剑,给人们提供丰富食品的同时,也不可避免地使得食品安全问题越来越突出。科学的发展使得各种化学合成品、转基因技术和食品添加剂不断出现,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、食品添加剂和农药残留等对人体健康的影响越来越受到人们的关注。更重要的是,我国正处于社会转型阶段,转型过程中会面临许多问题,食品安全就是其中一种。从“大头娃娃”到“三聚氰胺”再到“苏丹红”“地沟油”“果冻明胶”等,食品安全事件层出不穷,不断拨动着消费者脆弱的神经,给民众带来极大的恐慌,对社会产生了不利影响。人们对食品安全质量有所顾虑、对食品生产经营企业有所质疑时,对政府的公信力也产生怀疑。《中国食品安全发展报告(2016)》和《2015 年中国食品安全状况研究报告》等一系列调研报告显示,我国食品安全状况总体稳定、正在转好。然而研究团队也指出,2015 年全国发生了 26231 起食品安全事件,平均每天发生 71.9 起。其中违规使用添加剂、过期原料或出售过期产品,生产或经营假冒伪劣食品等人为因素产生的食品安全事件占了 51.16%,由自然特征食品安全风险因子导致的食品安全事件占 46.84%。面对频频

发生的食品安全事件,江南大学“食品安全风险社会共治研究”课题组、中国食品安全报社和中国食品安全网络舆情研究中心对2016年第一季度发生的食品安全事件进行数据分析,对于食品供应链环节的数据分析显示,食品安全事件主要集中在加工与制造环节,占64.89%,依次顺序分别是销售与消费、生产源头和运输流通环节。数据结论说明我国的食品安全事故虽然不排除技术缺陷和自然条件影响,但更主要的原因在于违规生产经营和监管无效等人为因素。然而面对日益复杂的食品消费市场,消费者对食品质量和安全的判断显得无能为力,需要政府对市场进行有效监督和管理。

尽管国家采取了一系列重大政策举措,不断加大监管力度,但是食品安全监管成效依然不尽如人意。大大小小的食品安全事故仍然屡屡发生,食品企业乃至整个食品产业经济受损,政府监管部门遭遇民众信任危机,我国的国际社会形象也因此受到损害。整个食品市场陷入低质量伴随低信任的恶性循环之中。政府对食品安全监管的问题一再地被推到舆论的风口浪尖和学术研究的前沿,各方指责与分析矛头都指向政府监管的失败。食品安全是一个时提时新的话题,食品安全问题从来就不是孤立存在的问题,而是复杂的系统性问题。研究证明,政府能否有效适度地发挥作用取决于政府能力的强弱。作为政府能力的组成部分,政府监管能力成为判断政府监管作用有效性和适度性的重要标准之一。本书认为,食品安全问题屡禁不止的根源是政府监管能力不足。处于经济社会转型期的中国,层出不穷的食品安全事件正是政府食品安全监管能力严重不足的映射,提升政府监管能力是推进食品安全治理体系改革和实现食品安全治理现代化的关键。因此,面对市场风险,解决社会转型期的食品安全问题,寻找适合我国国情的政府与市场作用的均衡点,提高政府食品安全监管能力,为人民群众提供安全的食品保障,是当前公共管理与公共政策领域亟待解决的重大理论和实践问题。

二、研究意义

(一)理论意义

1. 无论是在基础领域还是在前沿领域,学术界对监管领域的研究更多地集中于经济性监管领域,比如电信、铁路和电力行业等公用事业领域,而对涉及安全、健康和环境等社会性领域的研究则较少。从研究视角上看,大部分的政府监管研究都是从政府监管实施过程中存在的问题入手,研究政府监管改革的外部实施措施,缺乏对食品安全政府监管能力的系统探讨。面对我国食品安全监管过程中存在的各种缺陷和问题,理论研究滞后于实践的需要。本书探讨食品安全这一社会性监管领域内的政府监管能力,厘清政府食品安全监管能力的缺失状况及其成因,探讨提升政府食品安全监管能力的路径,因此具有理论意义和实践价值。

2. 食品安全是公共安全之首,是供给侧结构性改革的重点领域之一。加强和完善食品安全监管是深化食品安全领域供给侧改革的重要手段。政府监管食品安全是其本职,食品安全问题既是民生问题,更是关系经济发展和社会稳定的政治问题,是政府治理的重要内容与基本任务。因此,加强政府食品安全监管,解决食品安全监管过程中存在的问题与不足,在全面深化供给侧结构性改革的进程中提高政府食品安全监管能力,对推进国家治理体系和治理能力现代化具有政策指导意义。

3. 食品安全问题的严峻局面已经引起各国政府的普遍关注,对食品安全监管的研究更是成为政府监管理论的一个重要领域。国内学术界已有的文献成果,或者是对国外食品安全监管体制、机制、方式、方法的介绍,或者集中于对食品安全监管利益相关者行为的分析,或者从法律法规、技术标准和监管环境等单一维度进行探讨,这些呈现在不同学科文献中的研究并未系统地研究政府食品安全监管能力。本书以政府食品安全监管能力为核心开展研究,有助于深化食品安全监管的理论研究,整合政治学、经济学、法学(行政法)领域的政府监管研究的理论成果。

(二)现实意义

1. 政府食品安全监管能力的高低关系到总体国家安全。十九大报告中指出,坚持总体国家安全观。必须坚持国家利益至上,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全,完善国家安全制度体系。总体国家安全观强调以人民安全作为宗旨,国家安全归根结底就是为了保障人民利益。食品安全问题成为国家安全制度体系的重要组成部分,食品安全作为一项重大的民生工程,已经被提升到影响总体国家安全的战略地位。加强对食品安全的监管,治理“餐桌污染”,保障“舌尖上的安全”,是不断提高人民群众安全感和幸福感的重要保证,也是检验国家安全的重要标准。因此,提高政府食品安全监管能力,是公共管理一个极其重要的方面,是政府履行职能的必然要求和执政为民的职责所系,对于国家安全和政权的巩固具有重要的战略意义。

2. 政府食品安全监管能力的高低关系到健康中国战略的实现。十九大报告明确提出,实施健康中国战略。人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志。要完善国民健康政策,为人民群众提供全方位全周期健康服务。具体到食品安全领域,则是实施食品安全战略,让人民吃得放心。十九大报告为深化食品安全监管领域改革提供了新逻辑和新思路,并且赋予了健康中国战略具有更加深刻的内涵和更加重要的战略地位。实现健康中国建设需要将强化对主要健康问题和影响因素的有效干预作为重点,以建立有利于维护和促进健康的公共政策为根本。食品安全问题与人民群众的生命安全和身体健康关系密切,食品安全是构建健康中国战略规划必然要解决好的重要问题。当前,我国经济发展进入新常态阶段,探讨食品安全领域的政府监管能力问题,提高食品安全的保障水平,形成人人享有健康的生产生活和社会环境,有利于推动健康中国目标的实现。

3. 政府食品安全监管能力的高低关系到市场经济的可持续发展。由于外部性与信息不对称性的影响,市场失灵导致市场上充斥着问题食品。市场经济中的优胜劣汰机制起不到应有作用,影响食品市场的良性健康发展,对优质企业的成长和发展产生巨大的消极影响。随着我国对外开放广度和深度不断提高,也对创新食品安全提出更高要求。食品安全问题不仅对我国食品出口贸易产生巨大影响,也会影响我国的国际形象。因此,食品安全的监管不是权宜之计,而是需要政府倾力和全社会共同努力的长期任务。政府作为监管者,在保障食品安全方面处于重要的地位并发挥着关键性作用。深化政府食品安全监管能力的研究,对于为食品行业企业创造良好的市场环境,维持市场经济的可持续发展,适应对外开放形势的要求,推进食品安全监管工作达到国际先进水平,具有重要的现实意义。

三、研究方法

(一)文献研究法

文献研究法主要指搜集、鉴别和整理文献,并通过对文献的研究,对事物形成科学认识的方法。本书研究对象属于现实的社会现象与问题,而近年来频繁爆发的食品安全事件,正好为本书研究提供了比较丰富的素材。由于研究条件和资源的有限性,本书研究所需素材无法通过实地调研获得,需要借助文献研究的方法,从事件发生前后的媒体报道、专家学者分析和学术研究成果,大致获取和还原事件的真相。

(二)系统研究法

系统研究方法就是把整体性原则作为分析的出发点。将政府食品安全监管能力作为系统进行整体把握,研究它的构成要素、内在能力和外显能力。同时,也把食品安全监管问题作为一个复杂的系统进行研究分析,强调从全局动态的角度去认识食品安全问题。不仅研究复杂的内部构成,而且必须从其所处的复杂外部环境以及系统内部之间和内外部之间的互动影响变化,全面探讨研究食品安全监管。

(三)规范研究法

规范研究是研究“应该是什么”的问题,根据一定的价值观念或理论工具对研究问题做出好坏评判的一种分析方法。关于政府食品安全监管能力的研究,更多地属于理论问题。因而,需要借助于当前已有的理论研究成果或相对成熟的理论工具进行探讨与分析。而对于理论分析工具的选择,不可避免地带有一定的价值倾向和主观判断性。本书研究的意义在于“借鉴历史,指导未来”,因而,研究的重点在于为政府食品安全监管能力确立一个值得追求的目标和能够指导现实判断的标准。

(四)比较分析法

比较分析方法是社会科学经常使用的一种分析方法,是将事物进行同异关系的对照和比较,从而揭示事物本质的分析方法。具体包括纵向比较分析方法和横向比较分析方法。具体到食品安全产生与治理问题,我们既要考虑到事物的共性,又要考虑事物的个性。从横向上看,由于中国与西方发达国家在社会发展阶段、发展路径、政治文化以及经济基础等方面都存在不同程度的差异,各国的食品安全问题治理方法必然存在着差异性。同时,西方发达国家在食品安全监管制度建设和现实治理中的成功经验与历史教训,在很大程度上可以为我国借鉴。从纵向上看,政府食品安全监管过程是一个渐进的、动态发展演变过程,因此,对于我国政府食品安全监管的历史变迁路径,也需要采用批判分析的视角参考与借鉴历史。

四、框架结构

由于食品具有信任品的特性,食品安全供给上存在着外部性和信息不对称问题,食品市场失灵成为一种常态。解决食品市场失灵的办法是用政府监管这只“有形之手”去弥补市场机制“无形之手”的缺陷。然而监管实践表明,政府监管食品安全的效果并不令人满意,“政府失灵”问题困扰着社会各界。导致食品市场政府监管失灵的影响因素是多种多样的,究其根源,本质在于政府食品安全监管能力不足。

本书围绕着政府食品安全监管能力这一核心问题展开研究,认为食品安全监管的有效性取决于政府监管能力。通过对已有的相关文献成果进行梳理和研究,当前理论研究对食品安全问题本质与规律的认识仍然有待深入,对食品安全监管机理还缺乏深刻认识,对政府监管能力概念的内涵和外延并未形成统一认识,诸多问题仍然悬而未决。

本书遵循“提出问题—分析问题—解决问题”的研究思路,沿着政府食品安全监管能力的“构成要素—内在能力—外显能力—缺失分析—提升路径”的逻辑主线,在认知逻辑上,从“是什么”到“为什么”再到“怎么办”,即政府食品安全监管能力是什么,在此基础上探讨了为什么政府食品安全监管能力产生缺失,最后阐释政府食品安全监管能力如何提升。通过文献研究、系统研究、规范分析与比较分析等方法,对“政府食品安全监管能力”展开研究(如图 1-1 所示)。在结构安排上,本书共分为九章,主要内容如下:

第一章为导论,主要介绍了本书的选题背景和研究意义,确立本书的研究设计,主要包括研究方法、技术路线与框架结构。

第二章依据研究问题进行文献回顾与述评,主要从食品安全基本问题研究进展、食品安全监管研究进展以及政府监管能力研究进展这三个方面,对国内外已有的研究文

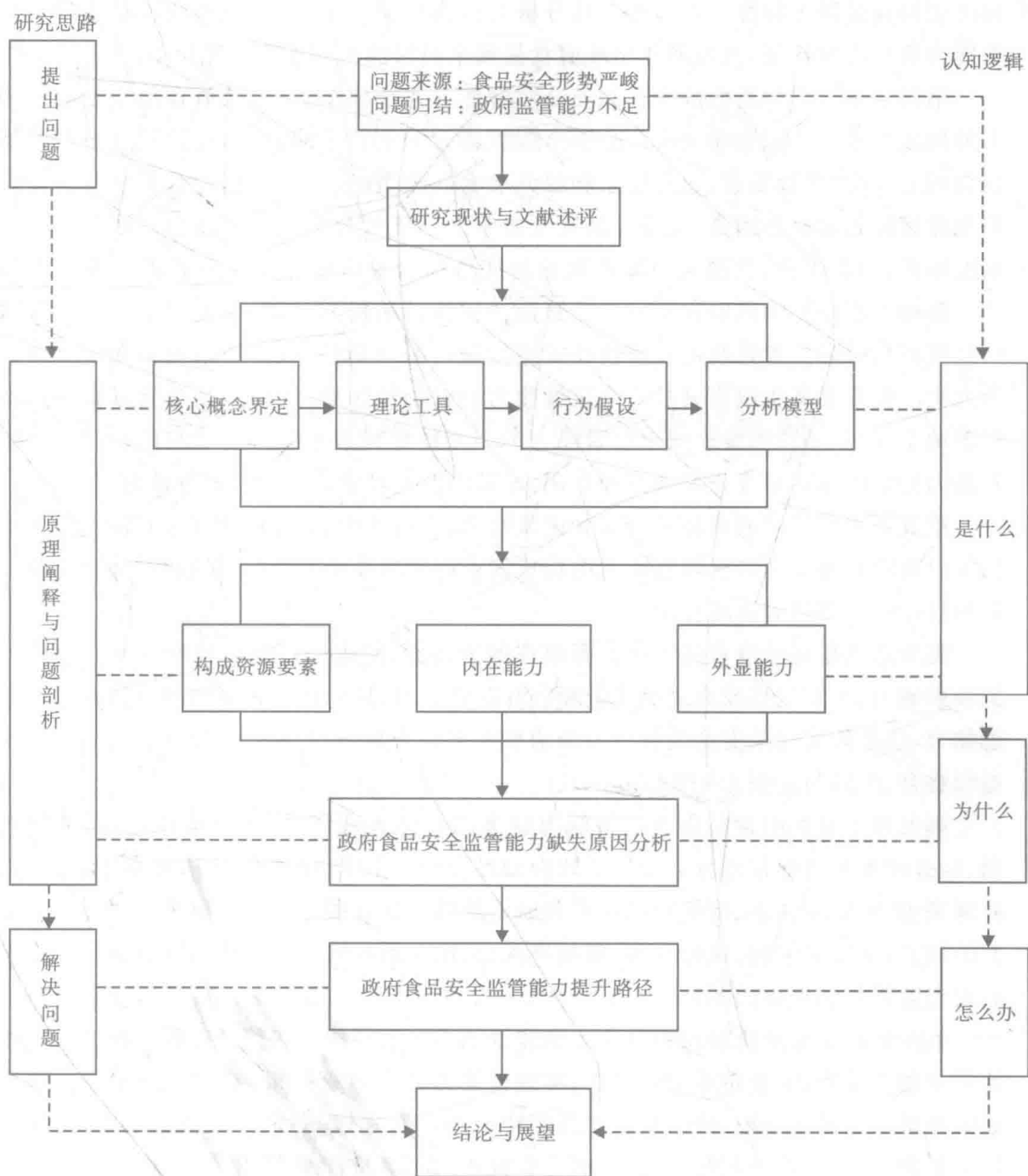


图 1-1 本书研究路线图

文献进行收集与梳理,并分析现有研究的不足之处。这不仅为本书的研究提供了丰富的理论成果,也为本书研究的开展提供了启发。

第三章提出政府食品安全监管能力的基础理论框架。本章对研究的核心概念进行了界定,以政府能力理论和政府监管理论作为理论分析工具,并对政府的食品安全监管提出行为假设,认为政府食品安全监管行为具有经济人本性、有限理性、机会主义倾向

和厌恶风险偏好等特性。在理论工具分析与行为假设的基础上,剖析政府食品安全监管能力所具有的特征,从而构建出政府食品安全监管能力的理论系统模型。

第四章基于所构造的政府食品安全监管能力系统模型,探讨政府食品安全监管能力的构成要素。按照影响政府食品安全监管能力的功能不同,可以将这些资源要素划分为核心要素、基础要素、保障要素和提升要素四大类别。其中,制度是影响政府食品安全监管能力的核心因素,支撑食品安全监管的制度可分为内在制度与外在制度两种制度体系,功能完善、激励—约束有效的制度是确保政府食品安全监管能力发挥的核心。基础要素是影响政府食品安全监管能力发挥的前提与基础,主要包括权力资源和信息资源。保障要素是政府实施食品安全监管的必要条件,包括财力资源和工具资源两大类。提升要素指政府食品安全监管能力的辅助性因素,主要包括文化资源和权威资源两个变量,是政府食品安全监管能力的非实体化构成要素。影响政府食品安全监管能力的诸因素均存在正反两方面作用,并最终影响政府食品安全监管的有效性。

第五章主要从政府食品安全监管决策能力、执行能力、协调能力和监督能力四个方面探讨政府食品安全监管内在能力的构成。这四种内在子能力对政府食品安全监管效果和目标的实现具有决定作用。

第六章依据对政府食品安全监管内在能力的阐释,进一步探讨政府食品监管能力的外显能力,主要包括政府食品安全经济性监管能力、社会性监管能力和行政法律性监管能力,这是政府食品安全监管能力的构成要素在不同环境中围绕着特定的监管目标进行整合、配置与运用的外部监管形式。

第七章研究政府食品安全监管能力缺失的具体表现和成因,具体而言,从监管体制、监管政策和监管权力方面分析了政府食品安全监管行为失范,从法律制度、溯源召回制度、预警应急体系、检验检测标准和监管绩效评估方面指出了政府食品安全监管制度的缺陷,从信息传递、风险监测、市场准入、信用机制和社会参与等角度探讨了政府食品安全监管机制存在的不足。

第八章提出提升我国政府食品安全监管能力的政策建议和路径选择。提升政府食品安全监管能力,需要转变监管理念,实现监管方式和监管效果的有机统一、权力约束和服务目标的最优匹配、内部整合和外部协调的均衡发展;必须规范监管行为,提高监管人员素养、重构监管职能部门、理顺监管权责关系并完善监管政绩考核;同时不断创新监管制度,建立健全食品安全法律法规、溯源召回制度、预警应急体系、监管标准体系和监管绩效评估等各项制度;改善食品安全信息传递、评估监测、市场准入、信用和社会参与各项机制。

第九章为结论部分。归纳了本书的主要结论,并阐述了主要创新之处,在此基础上提出未来需要进一步研究和努力的方向。

第二章 政府食品安全监管能力 研究概况

第一节 食品安全基本问题研究进展

一、食品安全认识发展的历史演进

食品安全是一个时代性的话题。食品安全的概念是多维度的,在社会发展不同阶段,食品安全概念是不断发展变化的,经历了从食品数量安全向食品质量安全的转变过程。Emilie 认为“食物是自然经济序列中的基本资本”^①。Merrill 认为“食物的可得性是保证社会福利不下降的最基本的要求”^②。1974年,联合国粮农组织(FAO)等机构举行的世界粮食会议上,食品(粮食)安全的概念被定义为:所有人在任何情况下都能获得维持健康生存所必需的足够食物。同时,研究范围也由地区和国家安全问题扩大至国际和全世界整体的食品安全问题上,力图通过加强国际农业科研、贸易、资金和技术等方面的交流与合作,推动各国重视世界粮食安全问题,并切实加强保障粮食安全的政策措施的落实^③。1983年,联合国 FAO 前总干事 Edouard Saouma 将食品安全最终目标解释为:确保所有人在任何时候既能买得到又能买得起他们所需要的基本食品^④。这一概念主要强调了一国的食品供给数量能否满足人口的基本需要,并且更关注社会弱势群体(如穷人或妇女和儿童等)的食品可获得性,以避免或减少饥荒以及营养不良现象的发生,因而与缓解和消除贫困问题之间存在着紧密联系。

^① Emilie, H. L. Food Safety Regulation in the European Union: Toward an Unavoidable Centralization of Regulatory Powers [J]. Texas International Law Journal, 2008(3).

^② Merrill, R. A. Organizing Federal Food Safety Regulation [J]. Seton Hall Law Review, 2000(31).

^③ 朱希刚. 我国粮食生产率增长分析[J]. 农业经济问题, 1999(7).

^④ 杨肖娥, 余剑东, 倪吾钟, 等. 农业环境质量与农产品安全[J]. 中国农业科技导报, 2002(4).

20世纪80年代起,学者对于食品安全的研究关注重点由政府转向市场,研究视角从生产转向消费、从食品供给总量拓展至分配状况等,同时重视对食品质量、卫生营养以及食品供给与环境保护之间关系等问题的研究。国际食品政策研究所(IFPRI)的Joachim von Braun等研究食品安全问题时提出,食品安全不仅包括基本的获得安全,还应该包括呵护社会弱势群体能力与卫生健康的环境等因素^①。范达娜·席娃(Vandana Shiva)等学者从充足性、安全性、营养性以及文化安全四个维度来定义食品安全^②。1984年,世界卫生组织(WHO)在文件《食品安全在卫生和发展中的作用》中,将“食品安全”与“食品卫生”当作相同的概念进行解释:“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。”1996年,WHO在《加强国家级食品安全性计划指南》中,进一步区分了“食品安全”与“食品卫生”两个定义,认为食品安全是“对食品按其原定用途进行制作和(或)食用时不会使消费者受害的一种担保”,而食品卫生则是条件与措施是“为确保食品安全性和适合性在食物供应链的所有阶段必须采取的一切条件和措施”。Chyau将WHO关于食品安全的定义理解为由于食物中毒、有害物质对人体健康造成影响的公共卫生问题^③。

我国对食品安全问题的研究源于对粮食安全的研究,这与我国长期以来受粮食短缺影响的历史因素有关。我国学者最早的研究是1973年提出了保障“粮食安全”的政策目标,这主要是针对当时世界出现了粮食危机。随着社会经济发展与人民生活水平提高,学者的研究重点也从“粮食安全”转向“食品安全”,从“数量安全”转向“质量安全”。总的来看,大部分学者都同意食品安全包括两个层次:食品数量安全,即满足人们基本需求的食品供给数量方面的保证;食品质量安全,即避免有害物质对人体产生危害的食品质量方面的保证。

二、基于不同学科视角的食品安全研究进展

(一)基于科技视角的食品安全问题解读

食品安全与科学技术进步和发展密切相关。科技进步不断刷新人们对食品安全的认识,如确认新病菌或食源性疾病,这引发人们重视食品加工、处理方法以及公共卫生,

^① Joachim von Braun, et al. *Improving Food Security of the Poor* [M]. Washington D. C.: International Food Policy Research Institute, 1992.

^② 唐正平. 世界农业问题研究[M]. 北京:中国农业出版社,2002:15-17.

^③ Chyau, J. Casting a Global Safety Net: A Framework for Food Safety in the Age of Globalization [J]. *Food and Drug Law Journal*, 2009(2).