

中国食品安全规制

主体行为与规制有效性研究

齐文浩 著



ZHONGGUO SHIPIN ANQUAN GUIZHI
ZHUTI XINGWEI YU GUIZHI YOUXIAOXING YANJIU

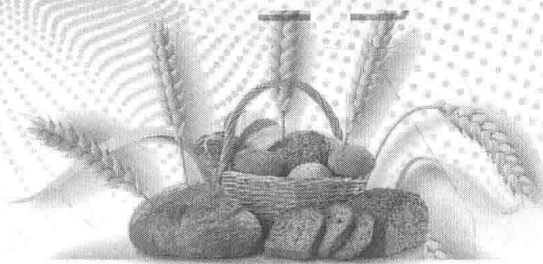
多年来，食品安全问题一直处于我国最受关注的十大焦点问题的榜首位置，也受到我国政府与社会各界的重视。食品安全问题不仅能够影响广大人民群众的身体健康和生命安全，还能够影响国民经济的健康发展和社会的和谐稳定，同时对国家及政府形象产生影响。只有全社会各方面的通力合作，才能够加快解决人民群众普遍关心的突出问题，提高食品安全治理能力和保障水平，推进供给侧结构性改革和全面小康社会建设。

 中国农业出版社

中国食品安全规制

主体行为与规制有效性研究

齐文浩 著



中国农业出版社
北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国食品安全规制主体行为与规制有效性研究 / 齐文浩著. —北京: 中国农业出版社, 2018. 6

ISBN 978-7-109-24593-8

I. ①中… II. ①齐… III. ①食品安全—监管体制—研究—中国 IV. ①TS201.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 208823 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 张艳晶

北京印刷一厂印刷 新华书店北京发行所发行
2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 11.75

字数: 220 千字

定价: 45.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前言

食品安全问题不仅能够影响广大人民群众的身体健康和生命安全，还会影响国民经济的健康发展和社会和谐稳定，同时对国家和政府的形象产生影响。“中国全面小康进程中最受关注的十大焦点问题”一直都是“中国综合小康指数”调查的保留题目，2017年的调查结果显示，排在首位的依然是食品安全问题，这已是2012年以来食品安全连续第六年位居“最受关注的十大焦点问题”排行榜榜首。可见，食品安全问题近些年来一直是人们关心的重要的焦点问题，我国食品安全问题已经非常严重，需要各方努力确保食品安全，促进经济发展。所以，研究食品安全规制中的主体行为与规制有效性以确保食品安全和对和谐社会的建设具有重要的意义。

在没有更好的方法解决我国目前食品安全的问题，以及无法摆脱食品安全规制低效的现状下，本书突破原有框架的局限，从社会网络这个全新的视角研究食品安全规制中的主体行为与规制有效性，运用西方经济学、经济社会学、规制经济学以及信息经济学等理论成果，结合社会网络分析的方法，对食品安全问题进行重新认识和探究，丰富食品安全规制已有的研究成果，提升了理论研究水平。本书中的研究是探索性的，试图为食品安全规制主体行为和规制有效性研究提供一个新视角，将关系数据引入食品安全规制主体行为和规制有效性的研究中，丰富了食品安全研究的数据形式和规制经

济学。通过对中国食品安全规制的政府、食品厂商、消费者、第三方力量等主要主体的行为进行深层次的剖析，找出影响中国食品安全规制低效的内在原因，更加有利于理解中国食品安全规制低效的现状。同时，还可以找出符合食品安全规制的社会合意的网络结构，为中国食品安全规制体制改革提供参考，为政府制定规制政策、为企业制订经营战略、为消费者做出合理的购买决策、第三方力量合理配合市场和政府等提供借鉴，可以更好地解决我国食品安全问题，提高食品安全规制的有效性。

限于作者学识水平和实践经验，书中错误和欠妥之处在所难免，希望读者在使用中提出宝贵意见，给予批评指正。

著 者

目录

前言

第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
第二节 问题研究的必要性	3
一、中国食品安全规制存在的问题	3
二、食品安全规制问题的原因	9
第三节 研究目的与研究意义	14
一、研究目的	14
二、研究意义	16
第四节 研究方法与研究内容	17
一、研究方法	17
二、研究内容	18
第二章 文献综述	20
第一节 食品安全规制问题研究脉络综述	20
一、食品安全规制的提出	20
二、食品安全规制的原因研究	22
三、食品安全规制的方法研究	26
四、食品安全规制的有效性研究	29

第二节 食品安全规制主体行为研究综述	31
一、政府行为研究	31
二、厂商行为研究	34
三、消费者行为研究	36
四、第三方力量行为研究	39
第三章 理论基础与社会网络基础	43
第一节 理论基础	43
一、马克思主义经济理论中的食品安全观	43
二、信息不对称理论	45
三、外部性理论	48
四、私益理论	51
五、公益理论	53
第二节 社会网络基础	56
一、社会网络分析的基本概念与假设	56
二、社会网络分析的图与矩阵	59
第四章 食品厂商、消费者行为与规制有效性	61
第一节 厂商网络中的厂商行为与规制有效性	61
一、食品厂商的主体地位	61
二、食品厂商的网络架构	63
三、食品厂商的社会责任	64
四、食品厂商行为博弈与规制有效性	66
第二节 消费者网络中的消费者行为与规制有效性	71
一、消费者的主体地位	72
二、消费者的网络架构	73
三、消费者的责任	74
四、消费者行为博弈与规制有效性	75
第五章 政府、“第三方”行为与规制有效性	83
第一节 政府网络中的政府行为与规制有效性	83
一、政府的主体地位	83
二、政府的网络架构	85
三、政府的职责	87

四、政府行为博弈与规制有效性	89
第二节 “第三方”网络中的“第三方”行为与规制有效性	96
一、“第三方”的主体地位	96
二、“第三方”承担的责任	97
三、“第三方”行为与规制有效性	100
第六章 消费者食品安全信息分享行为与规制有效性案例分析	110
第一节 研究方案设计	111
第二节 案例公司背景	112
第三节 数据来源与指标选取	113
一、数据来源	113
二、指标选取	114
第四节 消费者 workflow 网络分析	116
一、描述性统计分析	116
二、消费者网络概况	118
三、消费者网络特征分析	118
四、消费者网络中心性分析	120
五、消费者网络凝聚子群分析	122
第五节 消费者食品安全信息获取网络分析	124
一、消费者食品安全信息获取网络概况	124
二、消费者食品安全信息获取网络特征分析	124
三、消费者食品安全信息获取网络中心性分析	126
四、消费者食品安全信息获取网络凝聚子群分析	130
五、消费者食品安全信息获取的方差分析与 QAP 相关分析	132
第六节 消费者食品安全信息奉献网络分析	133
一、消费者食品安全信息奉献网络概况	133
二、消费者食品安全信息奉献网络特征分析	135
三、消费者食品安全信息奉献网络中心性分析	136
四、消费者食品安全信息奉献网络凝聚子群分析	141
五、消费者食品安全信息奉献的方差分析与 QAP 相关分析	146
第七节 促进消费者食品安全信息分享的对策	148
第七章 完善我国食品安全规制的政策建议	150
第一节 改革食品安全规制体制	150

一、整合规制部门	151
二、制定统一的食物标准	151
三、优化管理食物安全有关技术资源	152
第二节 完善食物安全法律法规体系	152
一、转变食物安全立法思想	152
二、加强食物安全法律法规系统性建设	153
第三节 构建政府、食物厂商、消费者及第三方力量的 多元规制模式	154
一、政府有效落实食物安全政策和制度	155
二、食物厂商建立诚信体系和自律机制	155
三、消费者发挥舆论监督的作用	155
四、第三方力量重视食物安全规制补充作用	156
第四节 完善食物安全规制的激励约束机制	156
一、食物安全规制人员的激励约束	157
二、食物厂商的激励约束	157
三、消费者的激励约束	158
四、第三方力量的激励约束	158
第五节 增加消费者食物安全知识	159
一、食物安全普法宣传	159
二、普及食物安全知识	160
第六节 加强食物安全的信息规制	161
一、食物安全信息规制内容	161
二、食物信息规制的具体措施	164
结语	166
参考文献	168

第一章 绪 论

第一节 研究背景

从 1949 年到 20 世纪 70 年代末, 食品安全问题主要表现为数量方面的安全, 粮食数量供给不足, 人们面临的主要是如何“吃饱”的问题, 粮食短缺是当时食品方面最不安全因素。改革开放以来, 粮食数量安全得到基本保障, 我国食品工业的年均增长率达到 13.2%, 随着工业、科技等方面的发展, 各种新技术、新物质应用于农业, 农产品的产量逐渐提高, 但是各种农药化肥的过量和不当使用, 使得食品安全问题在源头出现; 同时计划经济向市场经济转变过程中, 由于小作坊加工企业比重较大, 使得食品生产的各个环节出现问题, 食品安全问题已经变成食品安全规制体系中的结构性问题。进入 21 世纪以后, 经济全球化迅速推进, 世界各国的商品流通性随之增强, 经济全球化给食品工业带来便利的同时也会产生一些问题。在这个时期, 我国食品安全问题频发, 特别是 2008 年“三聚氰胺”事件, 把食品安全问题推向一个高潮, 在短短的 10 多年内, 人们处于对食品安全普遍警惕和不信任的状态, 甚至出现“谈食色变”的情况, 中国工业化进程中的各种沉痾新疾在食品领域全面暴发。据统计, 从 2000—2014 年第一季度上报卫生部的全国重大食品安全事故的总起数达到 4 053 起, 中毒人数达到 142 220 人, 死亡人数达到 2 645 人。食品安全问题, 给人民的生命健康、国家经济, 以及社会稳定等带来严重的影响。

食品安全问题不仅能够影响广大人民群众的身体健康和生命安全, 还会影响国民经济的健康发展和社会的和谐稳定, 同时对国家和政府的形象产生影

响。有关数据显示,2014 年最受关注的十大焦点问题中,食品安全处于第一位,食品安全(55.1%)、腐败问题(48%)、物价(43.4%)、房价(41.2%)、医疗改革(40.5%)、贫富差距(36.9%)、环境保护(36.5%)、就业问题(33.2%)、社会保障(31.5%)、社会道德风气(31.1%)。这已经是连续3年内食品安全成为最受关注的焦点问题。2009年食品安全问题排在第二位,2010年排在第四位,2011年排在第三位。由此可见,食品安全问题近年来一直是人们关心的焦点问题,我国食品安全问题已经非常严重,需要各方努力确保食品安全,促进经济发展。中国人民自古以来就存在“民以食为天”的饮食文化传统,随着科技的进步、经济的发展,人们的思想观念也在不断变化,饮食要求也越来越高,在吃得饱的前提下要求所食食品更加有营养,对食品的安全程度要求也越来越高。但是,目前中国食品安全状况却令人担忧,毒豇豆、瘦肉精、毒豆芽、染色馒头等层出不穷,人们对食品越来越恐慌。《2011—2012 中国饮食安全报告》显示,达到80.4%的消费者对目前的食品缺少“安全感”。同时,有高达91.3%的被调查人员非常关注食品安全事件。面对目前我国食品安全形势,国务院多次召开会议,专项治理我国食品安全问题,在2012年6月《国务院关于加强食品安全工作的决定》中明确表明,用3年左右的时间我国食品安全治理整顿工作要取得明显成效,违法犯罪行为能够得到有效遏制,突出问题要得到有效解决;大约用5年的时间,我国的食品安全监管体制机制、食品安全法律法规和标准体系、检验检测与风险监测等技术支撑体系要更为完善,要想使此目标顺利实现,政府、食品厂商、消费者、第三方力量等规制主体要采取有效措施以提高食品安全规制有效性。胡锦涛同志在党的十八大报告也明确指出:“加强社会建设,必须以保障和改善民生为重点。提高人民物质文化生活水平,是改革开放和社会主义现代化建设的根本目的。要多谋民生之利,多解民生之忧,努力让人民过上更好生活。要提高人民健康水平,促进人的全面发展,坚持为人民健康服务,坚持预防为主,改革和完善食品药品安全监管体制机制。”可见,食品安全影响着人们的日常生活,是民生的基础和保障。

尽管目前我国食品安全形势严峻,但是我们不能孤立地看待食品安全问题,应该有信心在食品安全方面取得成效。食品安全问题并不是中国特有的问题,世界各国不仅是历史还是现在也都经历或存在食品安全问题。在19世纪末的工业化快速发展后,20世纪初的美国食品安全问题频繁爆发,造成严重经济损失,甚至引起一场美国人人关心的社会运动。即使在现在,科学技术等迅速发展,世界各国的食品安全问题也都不可能达到“零风险”。所以,我们应该理性、客观的看待食品安全问题,不应该对问题的出现感到恐慌,出现问

题时能够从容应对,伴随着中国工业化的进程加快,经济增长方式也在向高质量方向转变,创新能力以及技术水平也不断提高,只要政府能够采取合理规制措施;食品厂商更好地承担社会责任,生产安全食品;消费者发挥积极作用;独立的第三方检验检测机构能够客观、公正的对食品进行检验检测,我国食品安全规制的有效性可以得到提高,食品安全问题也能够解决。

第二节 问题研究的必要性

一、中国食品安全规制存在的问题

(一) 食品安全法律法规体系不完善

食品安全规制顺利进行的前提条件需要相应的法律法规作为保障,完善的法律法规是食品安全规制的基础。随着人们对食品安全问题的广泛重视,以及对食品安全水平要求的提高,我国自 20 世纪 80 年代开始逐渐制定与食品安全有关的法律法规和管理条例,具有代表性的有《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)、《中华人民共和国产品质量法》等。《食品安全法》在 2014 年应对新的食品安全问题的需要进行修订,尽管我国食品安全方面的法律法规众多,取得了一定的成绩,但是由于立法分散、标准不一等原因使得我国食品安全法律法规之间缺乏系统性衔接和完整性,各个规制部门很可能出现执法交叉和执法漏洞的现象。第一,在我国,不同的法律对食品安全规制部门赋予不同的规制权力,农业、卫生、工商、质检等部门的职能存在交叉重叠现象,有的存在规制盲区,很难形成规制合力。总的来说,我国从农田到餐桌的全过程还没有形成系统的法律规范,食品安全法律法规衔接不顺、内容交叉、协调性差等必然使得食品安全规制存在缺位、错位、越位的现象,这就为食品安全问题提供发展的空间,地沟油、瘦肉精、三聚氰胺等问题频繁发生。同时,相关法律也没有体现出保障食品安全的各种制度,如食品标签制度、风险评估制度、市场准入制度、信用制度等,这些制度在西方发达国家法律都有明确规定。第二,现有的食品法律法规惩罚力度不足,缺乏威慑力。在发达国家违反法律法规的食品经营者会受到重罚,一次违法行为甚至能够使其倾家荡产,而在我国,对违法经营者惩罚力度较轻,达不到整治的目的。第三,我国现有的食品安全法律体系包含的法律法规并不是以食品安全为核心建立起来的,这就使得食品安全立法落后,使得现有的法律法规大多数属于食品卫生的范畴而不是食品安全的范畴。总之,完善食品安全相关的法律法规仍然是解决我国食品安全问题的关键所在,完善的食品安全法律法规体系能够使违规行为被发现和受到处罚的概率增加,法律法规的完善程度会正向影响食品安全规制。

效果,我国食品安全法律法规的完善任重而道远。

(二) 食品安全规制体制不合理

长期以来,我国食品安全规制主要采用“分段规制为主、品种规制为辅”的方式,尽管国务院对食品安全规制机构不断进行改革,2013年成立国家食品药品监督管理总局,权力相比于以前有所集中,但仍然分散于有关食品安全规制部门,我国分段规制与品种规制相结合的局面仍然没有完全改变。规制机构的设置与职能的确定是确保食品安全的基本条件。目前,我国食品安全规制的职能主要分散于国务院的各个部委和直属单位,以及各级地方政府的相应的部门中,既有垂直规制、也有平行规制,表现为分段规制与地域化规制相结合。规制体制政出多门,部门间缺乏协调,这就会产生食品安全规制过程中多个部门同时规制却又各自为政的情形,引起规制权混乱或重叠,规制效果好、运转效率高的食品安全规制机制难以形成。一方面,从分段规制来看,各个规制部门存在职能交叉的情况,这就容易出现部门之间相互推诿,“踢皮球”现象发生,三鹿集团的“三聚氰胺”事件就是很好的佐证;规制职能的重叠使得食品安全规制链条可能存在规制盲区,某些不法行为不能及时发现,增加不法分子的侥幸心理,不利于政府声誉与消费者权益;部门的重复会造成严重的资源浪费。在分段规制的分工系统中,只有各个规制环节都能有效发挥作用,整个食品安全规制才会有效,任意一个环节规制不力必然会对整体规制效果产生影响,食品安全的总体水平主要会受制于最弱的规制环节。另一方面,从地域化规制来看,食品安全由中央和地方政府共同负责,但是由于各自的规制目标不同,可能地方政府为了自己的利益,实行地方保护主义;也可能是存在权责不匹配的情况,这主要是由于食品是在市场流通,几乎不存在市场分割,外地食品也可以在本地销售,外地食品在本地产生问题由本地政府全权负责,很显然不太公正。尽管《食品安全法》不断修正,但是仍然没有解决上述问题,并没有对食品安全规制体制做出根本性的改革。实际上,各部门往往缺乏实现相互协调的内在激励,更加愿意发展独立的业务领域壮大本部门,这会进一步加剧职能的分散。所以,对食品安全规制部门之间的各种冲突进行研究,以此为基础建立相应的协调机制,这是改变我国目前食品安全规制低效的重要途径。

(三) 食品安全标准混乱

食品安全标准是政府对食品厂商进行有效管理的依据,是不断提高食品质量以及食品安全程度的重要保障,标准制定合理与否直接影响食品安全。食品安全标准为消费者身体健康和生命安全提供必要的技术要求,能够规范和引导食品生产经营行为,同时对构建统一的市场秩序具有重要意义。我国食品标准

以 2009 年《食品安全法》的颁布为分水岭。目前,我国食品安全标准纵向分为国家标准、地方标准、行业标准以及企业自定标准等,横向分为由质量技术监督局、农村农业部等部门制定的食品质量标准和食品卫生标准。当前,我国食品安全标准尽管已经有 3 000 多项,行业标准代号 57 个,行业标准化管理部门或机构有 45 个,但是仍然存在很多问题。主要表现为以下几点:第一,食品安全标准缺少法律渊源,权威性差。强制的标准不是现行法的渊源,其实质就是规范性的文件,食品安全标准由于没有相应的立法程序,这就使得科学性与民主性受到质疑,同时食品安全标准的法律位阶也不明确,当食品标准与法律法规冲突时,没有明确的判别标准和程序。第二,政出多门、标准重叠、透明度低。我国食品安全标准的制定目前存在各部门各自为政的情况,各个部门制定的标准不一,难免出现标准相互矛盾、重叠的现象。同时,食品企业也会产生遵从标准的困惑,如遵从一个部门的标准进行合规生产,另一部门按照自己的标准对其检验可能认定其违规生产。第三,食品标准协调性差。由于我国食品安全标准是各个部门单独制定,没有有效的协调机制,在各自利益的驱使下,各个部门往往采取最大化部门利益的行为方式,使得标准之间相互冲突的现象时常发生,标准效率低、执行力差,这对食品安全规制和企业执行等都会产生不利影响。第四,食品质量标准存在滞后性。食品质量标准的制定要落后于工业的发展,经济全球化带来的技术共享使得食品工业飞速发展,使得食品安全标准制定的滞后性更加明显,新技术或是新原料的使用产生的食品安全问题不能及时发现,在这个过程中使得一些不法厂商机会主义行为泛滥,谋取更多利益。同时,我国食品质量标准滞后于国际标准,目前国际公认的食品安全标准是 CAC。在 20 世纪 80 年代初,英、法、德等国家采用率已经达到 80%,日本的采用率高于 90%,我国仅有 50% 多采用该标准,覆盖面远远不够。国家卫生计生委食品司司长苏志提出,根据计划,到 2015 年年底,我国的食品安全标准体系和目录 1 000 多项标准将基本完成,经过 2014 年和 2015 年两年的努力,使我国食品安全标准体系框架、原则与国际食品法典标准基本一致。所以,只有在食品安全标准统一、并且与时俱进、可执行性强的情况下,食品厂商会明确自己生产的产品是否符合标准,服从食品安全规制会节约成本,减少违规行为发生,促进规制效率的提高。

(四) 食品检验检测水平较低

食品检验检测水平的高低直接影响食品安全规制的质量,如果检验检测水平高,政府就可以快速、准确检测出问题食品,能够及时采取有效措施确保食品安全,保护消费者权益,如果检验检测水平低,政府就不能科学、准确地判断食品风险,食品安全问题容易发生。尽管我国已经存在比较可行并且多元化

的食品检验检测体系,并取得了一定的成绩,但是由于科技的进步和经济的发展,使得食品行业水平也迅速提高,食品安全问题屡见不鲜,影响范围越来越大,危害越来越严重,现存的安全检验检测水平低的问题暴露越来越明显。我国现存的安全监测体系不完善,特别是在安全检验检测方面的技术水平非常受限,检验检测水平的低下往往限制我国安全规制的有效发挥。我国安全检验检测水平低主要表现为以下几个方面:第一,风险分析技术差。风险分析是制定安全标准的基础,对保护人民身体健康具有重要作用,包括风险评估、风险交流与风险管理。我国在这方面起步较晚,相比于发达国家还存在许多不足,具体为:有关风险评估的知识普及度低;风险评估结果还没有完全成为食品卫生标准制定和修订的依据;能独立开展风险评估的技术人才缺乏;致病微生物的风险评估刚刚起步。第二,食品检验检测机构重复设置。食品检验检测机构的重复设置,检验检测资源浪费的同时也会阻碍我国食品检验检测技术的提高。我国安全检验检测机构分布于农村农业部、国家质监局以及卫生部门等多个政府部门,有6 000多个与食品安全有关的检验部门,各个食品检验机构的硬件配置基本相同,检验检测内容大多是常规性的,对不断变化的食品安全问题应变能力差,彼此之间职能存在交叉重叠、协调性差,这使得很多食品检验检测工作无法落实,安全规制效率降低。第三,食品检验检测技术落后。目前,我国食品检验检测方法单一、快速筛选检测技术不成熟、样品前处理技术不能及时应对食品工业的发展、超痕量分析等高技术检测手段不足,同时一些市场急需的实用快速检测方法效率与效果不能兼容,出现有效率无效果和有效果无效率的情况。提高我国安全检验检测水平可以借鉴欧美发达国家的经验,检验机构之间进行有效协调,在网络化建设过程中信息共享、整合资源,建立起高效统一的安全检测体系。食品检验检测水平的提高,需要建立以国家检验检测机构为龙头、省级机构为骨干、市县两级机构为主体、第三方检测机构为补充的检验检测体系,不断提高安全规制工作的科学化水平。

(五) 食品厂商固有的缺陷

改革开放以来,我国食品产业随着国民经济的发展而迅速发展,经济效益不断提高,表现出朝阳产业发展的良好势头,食品产业的增加值对我国工业行业贡献率超过23%,我国工业生产增长的1.2%由其推动。食品企业改革步伐不断加快,涌现出快速发展的龙头企业,同时由于消费者需求的变化,以及市场竞争越发激烈,使得食品厂商不断进行技术升级,以提高市场竞争力,获取更高的利益,这也使得食品工业的活力不断增强。在食品工业迅速发展的过程中,也产生一些问题,最突出的问题就是食品市场失灵导致食品厂商的机会主

义行为倾向更为严重。在我国食品安全规制体制、规制法律体系、规制标准体系等不健全的情况下,以及食品产业结构不合理等因素作用下,食品厂商固有的逐利行为更为凸显,马克思指出:“如果有 10% 的利润,资本就会保证到处被使用;有 20% 的利润,资本就能活跃起来;有 50% 的利润,资本就会铤而走险;为 100% 的利润,资本就敢践踏人间一切法律;有 300% 以上的利润,资本敢犯任何罪行。”食品厂商之间可能存在生产不安全食品以获取更高收益的“默契协作”行为,食品厂商逐利性的存在使得食品安全问题在各个环节都可能出现。在食品生产环节,食品生产的原料来自农业,农户对产量的片面追求,农药过度使用,兽药与食品添加剂的滥用,使生产源头遭到严重污染。食品源头遭到污染会随着食品产业链不断传递下去,对消费者身体健康甚至生命带来威胁,给经济发展带来负面影响。在食品加工环节,一些食品厂商唯利是图、利欲熏心,超量使用食品添加剂以增加食品口感,如在饮料中成倍超标使用的化学合成甜味剂;非食品加工用化学添加物也存在滥用现象,如使馒头、包子增白用二氧化硫;食品厂商为了降低成本,使用劣质原料;食品厂商在生产过程中卫生清洁程度不达标,致使食品遭到微生物污染等。在食品销售环节,由于食品流通环节经营秩序不规范,各种问题广泛存在,部分食品厂商擅自更改食品生产日期或保质期,出售腐败变质的食品,同时假冒伪劣产品依旧上市销售,严重危害了消费者的健康。

(六) 消费者存在的问题

在食品安全规制由单元规制向多元共治转变的趋势下,消费者在规制中的主体地位不断加强,然而消费者在食品安全中的直接受害者的地位没有改变,消费者的购买能力以及维权意识等同样会影响食品安全。消费者是食品市场中重要的需求主体,对食品的需求直接会影响食品厂商对食品的供给,消费者对食品种类的选择也会直接影响食品厂商的收益,政府通过行政权力对食品厂商的行为进行规制,而消费者的购买能力与维权意识可以促进食品厂商进行安全食品生产,对政府的食品安全规制效率也会产生影响。《中国民生发展报告 2014》指出,我国的财产不平等程度不断加大,1995 年,我国财产的基尼系数为 0.45,到 2002 年,提高到 0.55,到 2012 年,基尼系数已经达到 0.73,我国 1/3 以上的财产被顶端 1% 的家庭占有,而底端 25% 的家庭仅拥有 1% 左右。改革开放以来中国经济得到高速发展,现在成为世界上贫富差距最大的国家(不是之一),这就使得我国消费者购买能力的差距明显,购买能力强的消费者更加注重食品质量,强调食品的保健,对食品厂商的影响力大;然而购买能力弱的消费者(占绝大多数)吃着价格低廉并伴有农药的食品,在与食品厂商讨价还价中处于劣势地位。目前,我国消费者的维权意识也较差。有关调查

表明,大多数消费者购买不安全食品,可能因为损失不大而放弃维护自己的权利,仅有 20%的消费者会依法维护自己的权利,这必然助长不法厂商的机会主义行为。从根本上说,食品安全问题的发生是由信息不对称引起的,消费者在食品安全信息获取方面处于弱势地位。根据信息获取的途径,消费者可以通过以下两个方面实现食品安全的需求,一方面为消费者根据第三方提供的信息选购具有“安全符号”(食品安全认证、食品可追溯标签)的食品;另一方面为消费者根据自己所掌握的经验信息,在购买时进行择优选择以及购买后进行合理加工,消费者通过这种自我保护可以降低食品安全风险发生的可能性。国内外有关研究表明,消费者食品安全意识、食品安全的知识水平以及食品安全风险的认知等都会对消费者行为产生直接影响。消费者的这些行为,最重要的是由于消费者掌握食品安全信息的差别引起的,目前消费者关于食品安全信息方面的问题主要有:消费获取有关食品安全信息的途径有限;食品厂商不愿意完全公开自己的食品安全信息;政府还没有建立起公共的食品安全信息发布平台,权威性信息的发布缺乏;政府对消费者维权方面的宣传、引导力度不够;同时政府对消费者食品安全教育不足;消费者彼此之间信息交流有限,掌握食品安全专业知识的消费者数量不多等。可见,消费者的购买能力、维权意识以及食品安全信息的获取与分享可以对食品厂商的行为起到约束作用,能够形成良好的食品安全规制环境,促进规制有效性的提高。

(七) 食品安全的第三方力量不足

食品安全规制中的第三方力量属于社会性规制的一种工具,是弥补市场失灵与政府失灵的一种替代性治理方式,我国目前食品安全问题严峻,第三方力量从理论上讲具有很多优势,第三方力量在我国食品安全规制中扮演着越来越重要的角色,可以在解决食品安全问题方面发挥很大作用。食品安全规制中的第三方力量主要包括食品行业协会、消费者组织、新闻媒体以及独立的检验检测机构等,只有积极培育和构建第三方力量,才能更好地发挥社会性规制工具在食品安全中的作用。食品行业协会可以加强行业自律,避免行业潜规则的出现,可以提高食品供给者违规行为被发现的概率,提高整个行业水平;消费者组织应该正确引导消费者消费,提高消费者维权意识,最大限度的维护消费者的权益;新闻媒体做好宣传教育,客观公正的报道有关食品事件;第三方检验检测机构要严格检验和认证,避免利益驱使进行不正当竞争。只有充分发挥各方优势,积极配合食品安全规制中的其他主体,才可以保障“从农田到餐桌”的全过程安全。尽管食品安全规制中的第三方力量具有很多优势,但是由于我国第三方力量起步较晚,各方面还不是很规范,这就使得第三方力量在发展过程中存在一定问题,美国学者萨拉蒙教授认为第三方力量存在“志愿失灵”。