



中青年经济学家文库

ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

# 协同学视阈下 我国食品安全社会共治研究

陈彦丽 / 著

XIE TONGXUE SHIYUE XIA

WOGUO SHIPIN ANQUAN SHEHUI GONGZHI YANJIU

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

中青年经济学家文库

本书得到了黑龙江省哲学社会科学规划项目“黑龙江省食品安全治理协同机制研究”（项目编号：13B026）、教育部人文社会科学研究青年基金项目“社会转型期我国食品安全规制创新研究：一个网络治理框架的构建”（项目编号：11YJC790168）的资助。

# 协同学视阈下我国食品安全社会共治研究

陈彦丽 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

协同学视阈下我国食品安全社会共治研究/陈彦丽著.  
—北京: 经济科学出版社, 2016. 6  
(中青年经济学家文库)  
ISBN 978-7-5141-7027-6

I. ①协… II. ①陈… 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 (2016) 第 141915 号

责任编辑: 李 雪  
责任校对: 徐领柱 杨 海  
责任印制: 邱 天

协同学视阈下我国食品安全社会共治研究

陈彦丽 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](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京财经印刷厂印装

710×1000 16 开 17.25 印张 310000 字

2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-7027-6 定价: 56.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

# 序

食品安全是一个十分复杂的世界性难题，对于拥有 13.7 亿人口、正在向市场化、法制化迈进的中国而言更是难上加难。近年来，我国的食品安全问题频频发生，一方面体现为食品科技所带来的风险，另一方面也凸显了食品安全监管体制的不力，更为严重的是市场主体的道德风险。为此我国修订《食品安全法》，采用最严格的食品安全监管制度，并提出“食品安全社会共治”的理念，鼓励政府、食品企业、消费者、公众、民间组织等共同参与食品安全治理。各治理主体之间如何进行协同共治，当然就成为一个非常重要的研究课题。陈彦丽副教授所著的《协同学视阈下我国食品安全社会共治研究》一书针对当前我国复杂而严峻的食品安全问题而进行的研究，具有较强的针对意义。

该书对国内外相关文献进行了较全面、系统的分析梳理，在规制经济理论、公共治理理论的基础之上，运用协同学原理，构建了食品安全社会共治的完整理论分析框架，对食品安全社会共治的理论依据、运行机理、关键参量、实施路径等进行了详细论述，给出了食品安全社会共治的协同学释义，分析了食品安全社会共治系统的子系统、序参量、协同机制及协同演化过程。设计了包括主体协同、职能协同、资源协同、作用协同、价值协同的食品安全社会共治协同体系模型。将食品安全社会共治的协同演化理论用于分析我国的食品安全治理问题。从政府角色定位、培育多元治理主体、建立科学合理的利益机制、建立高效的法律制度、建立畅通的信息系统等方面提出了实现我国食品安全社会共治的对策建议。

该书的创新点主要体现在以下两个方面：

(1) 研究体系清晰。该书用协同学思想贯穿全书，将协同效应原理、

自组织原理、序参量原理与食品安全治理有机结合,把衡量系统协同有序程度的关键变量(序参量)作为全书的主线,研究过程即是一个确定序参量—分析序参量—培育序参量的过程。以此将决定食品安全问题的所有社会因素整合在一起,结构清晰,一目了然。

(2) 研究方法新颖。该书运用了法经济学的分析方法,从法经济学价值观的角度研究食品安全社会共治体制的效率。食品安全社会共治区别于原有的食品安全监管制度,能够从根本上解决食品安全问题,实现社会实质公平;能够改善政府监管,提高效率;能够调动多元主体参与食品安全治理的积极性,实现民众自主。食品安全社会共治的价值追求是实现公平、效率、自主,从而得出食品安全社会共治是一种有效率的方式的结论。同时,将博弈分析、法经济分析、系统分析有机结合在一起,实现了研究方法的协同,也实现了经济学、法学、管理学领域食品安全规制理论的协同,并设计了一种研究公共问题的新方法。

该书的研究过程深入细致,推理严谨,其成果对于完善食品安全规制理论、促进政府为食品安全社会共治提供更多政策平台、唤起民众食品安全共同治理的责任与意识等都有积极的作用。

该书将在经济科学出版社付梓,这是对作者研究工作的肯定,我对此感到欣慰。但同时也希望作者对食品安全治理内部协同机制方面进行更深入的分析,结合新《食品安全法》实施后出现的新情况、新问题,使这一研究课题更加符合实践的需要。也希望关注食品安全问题的同仁们能进一步展开深入研究并取得实际成果。

曲振涛

2016年6月24日

# 前 言

近年来,我国食品安全事故频频发生,不安全食品对民众的身心健康造成了极大的威胁和伤害,带给人们极大的心理恐慌。食品安全问题不仅严重影响民众的身心健康,而且还影响我国的对外贸易以及经济发展。食品安全问题的影响是长远的、深重的,解决食品安全问题不仅是保护消费者权益、实现社会公平的迫切需要,而且是对民族危机的深层思考,是对人类未来的理性关怀。我国长期以来的食品安全监管体制强调政府的统治权威,忽视公民参与,这不仅不能适应食品安全规制复杂性、艰巨性的要求,还会导致效率低下。食品安全治理强调多元主体的共同参与,能够在解决市场失效的同时,有效地克服政府缺陷,它是比食品安全监管更具效率性的替代选择。我国已提出“社会共治,同心携手维护食品安全”的社会共治理念,鼓励第三部门、消费者、企业、公众等多元主体积极参与食品安全治理,但目前对于多元主体之间合作机制的研究还非常缺乏。从食品安全治理多元主体各自的资源优势及职能定位出发,分析其内在协同合作机制,探讨实现食品安全社会共治的可行路径,具有重要的理论及实践意义。

本书采用系统分析、规范分析与实证分析、博弈分析、比较分析等经济学分析方法,对食品安全社会共治的理论依据、运行机理、关键参量、实施路径等进行了详细论述。首先,在规制经济理论、公共治理理论的基础之上,运用协同学原理,构建了食品安全社会共治的完整理论分析框架。其次,运用协同学原理分析了食品安全社会共治的运行机理。给出了食品安全社会共治的协同学释义,分析了食品安全社会共治系统的子系统、序参量、协同机制及协同演化过程,设计了包括主体协同、职能协同、资源协同、作用协同、价值协同的食品安全社会共治协同体系模型。

再次,将食品安全社会共治的协同演化理论用于分析我国的食品安全治理问题。通过分析我国当前食品安全规制制度的困境推导出实行食品安全社会共治的必要性,通过分析食品安全社会共治系统各序参量确定实现食品安全社会共治的关键因素,通过对我国食品安全治理进行的实证调查明确食品安全社会共治的侧重点,通过对我国食品安全治理协同度评价明确我国实行食品安全社会共治的现实基础。最后,从政府角色定位、培育多元治理主体、建立科学合理的利益机制、建立高效的法律制度、建立畅通的信息系统等方面提出实现我国食品安全社会共治的对策建议。

本书用协同学思想贯穿全书,将食品安全社会共治作为一个系统,设计了确定序参量—分析序参量—培育序参量的研究框架,做到了研究体系创新。研究认为食品安全社会共治是一个委托—代理过程,决定其协同演化进程的序参量是利益机制、法律制度、信息系统;当前我国食品安全治理绩效不高的根本原因在于食品安全社会共治序参量尚未形成;实现食品安全社会共治的关键是培育序参量,使其达到利益机制合理、法律制度高效、信息系统畅通的宏观标准,做到了理论观点创新。运用协同学原理对食品安全治理问题进行解构和重构,将博弈分析方法、经济分析方法、系统分析方法有机结合在一起,做到了研究方法创新。

本书旨在完善食品安全社会共治理论体系,丰富协同学的应用领域,拓展食品安全规制理论的研究范围。值此我国确立了食品安全社会共治格局、正在进行食品安全大部制改革和实施新食品安全法的背景下,对于呼吁人们共同关注食品安全、促使食品安全治理资源在社会范围内实现广泛协同利用、促进食品安全规制制度的完善、有效地解决我国食品安全问题都具有一定的现实意义。本书可以作为食品安全治理政策制定和政府改革的参考,也可作为解决其他公共问题的借鉴。

在我国目前的社会背景下,食品安全社会共治具有极大的难度和复杂性,本书尝试跨学科的整合,研究取得了初步成果,但由于笔者学识及能力有限,书中不当或错误之处在所难免,恳请读者批评指正。

陈彦丽

2016年6月

# 目 录

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 1 绪论 .....                | 1  |
| 1.1 研究背景 .....            | 1  |
| 1.2 研究的目的和意义 .....        | 5  |
| 1.2.1 研究目的 .....          | 5  |
| 1.2.2 研究意义 .....          | 5  |
| 1.3 国内外研究现状 .....         | 6  |
| 1.3.1 关于食品安全内涵的研究 .....   | 7  |
| 1.3.2 关于食品安全规制的研究 .....   | 9  |
| 1.3.3 关于食品安全治理的研究 .....   | 15 |
| 1.3.4 关于食品安全社会共治的研究 ..... | 18 |
| 1.3.5 关于协同治理的研究 .....     | 19 |
| 1.3.6 简要评述 .....          | 19 |
| 1.4 研究内容 .....            | 20 |
| 1.4.1 理论分析 .....          | 20 |
| 1.4.2 现状分析 .....          | 21 |
| 1.4.3 政策建议 .....          | 21 |
| 1.5 研究方法与技术路线 .....       | 21 |
| 1.5.1 研究方法 .....          | 21 |
| 1.5.2 技术路线 .....          | 22 |
| 1.6 可能的创新点 .....          | 23 |
| 1.6.1 研究体系创新 .....        | 23 |

|       |                             |    |
|-------|-----------------------------|----|
| 1.6.2 | 理论观点创新 .....                | 23 |
| 1.6.3 | 研究方法创新 .....                | 24 |
| 2     | 相关概念与基础理论 .....             | 25 |
| 2.1   | 相关概念 .....                  | 25 |
| 2.1.1 | 食品安全的界定 .....               | 25 |
| 2.1.2 | 治理与食品安全治理 .....             | 28 |
| 2.2   | 规制经济理论 .....                | 31 |
| 2.2.1 | 社会性规制的目标与内容 .....           | 31 |
| 2.2.2 | 外部性理论 .....                 | 32 |
| 2.2.3 | 信息不对称理论 .....               | 33 |
| 2.3   | 公共经济理论 .....                | 35 |
| 2.3.1 | 公共品供给理论 .....               | 35 |
| 2.3.2 | 公共治理理论 .....                | 37 |
| 2.4   | 协同学的基本原理 .....              | 39 |
| 2.4.1 | 协同学基本概念解释 .....             | 40 |
| 2.4.2 | 协同效应原理 .....                | 42 |
| 2.4.3 | 序参量与支配原理 .....              | 42 |
| 2.4.4 | 自组织原理 .....                 | 43 |
| 3     | 协同学视阈下食品安全社会共治的运行机理 .....   | 45 |
| 3.1   | 协同学与食品安全社会共治的契合性探索 .....    | 45 |
| 3.1.1 | 食品安全社会共治是一个开放系统 .....       | 45 |
| 3.1.2 | 食品安全社会共治处于非平衡态 .....        | 46 |
| 3.1.3 | 食品安全社会共治系统内部存在非线性相互作用 ..... | 47 |
| 3.1.4 | 食品安全社会共治存在明显涨落 .....        | 48 |
| 3.2   | 食品安全社会共治系统的内部结构 .....       | 48 |
| 3.2.1 | 食品安全社会共治的协同学释义 .....        | 48 |
| 3.2.2 | 食品安全社会共治系统的子系统 .....        | 52 |
| 3.3   | 食品安全社会共治协同演化的序参量 .....      | 54 |

|       |                              |    |
|-------|------------------------------|----|
| 3.3.1 | 食品安全社会共治的委托—代理过程 .....       | 56 |
| 3.3.2 | 基于委托代理理论的食品安全社会共治序参量确定 ..... | 57 |
| 3.4   | 食品安全社会共治的协同机制 .....          | 63 |
| 3.4.1 | 协同机制的定量描述 .....              | 63 |
| 3.4.2 | 食品安全社会共治的协同动力机制 .....        | 64 |
| 3.4.3 | 食品安全社会共治的协同实现机制 .....        | 66 |
| 3.5   | 食品安全社会共治的协同演化过程 .....        | 68 |
| 3.5.1 | 食品安全社会共治的结构有序 .....          | 68 |
| 3.5.2 | 食品安全社会共治的行为有序 .....          | 69 |
| 3.5.3 | 食品安全社会共治的功能有序 .....          | 70 |
| 4     | 我国食品安全规制制度的历史沿革与现状考察 .....   | 72 |
| 4.1   | 我国食品安全规制制度的演进历程 .....        | 72 |
| 4.1.1 | 政府多部门分散规制 .....              | 72 |
| 4.1.2 | 分段监管为主、品种监管为辅的规制 .....       | 73 |
| 4.1.3 | 食品安全法颁布后的规制 .....            | 75 |
| 4.1.4 | 大部制改革后的规制 .....              | 78 |
| 4.2   | 我国食品安全规制制度改革的路径依赖 .....      | 79 |
| 4.2.1 | 多部门监管体制 .....                | 79 |
| 4.2.2 | 政府单一监管体制 .....               | 80 |
| 4.2.3 | 重形式而不重实质的监管体制 .....          | 80 |
| 4.3   | 我国食品安全规制的困境 .....            | 81 |
| 4.3.1 | 反公地悲剧与公地悲剧并存 .....           | 82 |
| 4.3.2 | 合谋与侵权并存 .....                | 83 |
| 4.3.3 | 市场失灵与政府失灵并存 .....            | 84 |
| 4.3.4 | 成本外溢与公共品供给缺失并存 .....         | 85 |
| 5     | 我国食品安全社会共治的序参量分析——利益机制 ..... | 88 |
| 5.1   | 食品安全社会共治的利益相关者 .....         | 90 |
| 5.1.1 | 食品安全社会共治利益相关者的构成 .....       | 90 |

|       |                              |     |
|-------|------------------------------|-----|
| 5.1.2 | 食品安全社会共治利益相关者模型 .....        | 92  |
| 5.2   | 食品安全治理主体间行为的博弈分析 .....       | 93  |
| 5.2.1 | 供给者—消费者博弈 .....              | 94  |
| 5.2.2 | 供给者—供给者博弈 .....              | 96  |
| 5.2.3 | 政府—供给者博弈 .....               | 97  |
| 5.2.4 | 第三部门—政府博弈 .....              | 100 |
| 5.2.5 | 第三部门—供给者博弈 .....             | 102 |
| 5.3   | 食品安全社会共治利益机制的构成 .....        | 102 |
| 5.3.1 | 利益导向机制 .....                 | 103 |
| 5.3.2 | 利益产生机制 .....                 | 104 |
| 5.3.3 | 利益表达机制 .....                 | 105 |
| 5.3.4 | 利益制衡机制 .....                 | 106 |
| 5.4   | 我国食品安全治理利益机制的缺陷 .....        | 108 |
| 5.4.1 | 缺失的利益导向机制 .....              | 108 |
| 5.4.2 | 低效的利益产生机制 .....              | 110 |
| 5.4.3 | 孱弱的利益表达机制 .....              | 111 |
| 5.4.4 | 失灵的利益制衡机制 .....              | 112 |
| 6     | 我国食品安全社会共治的序参量分析——法律制度 ..... | 114 |
| 6.1   | 法律制度在食品安全社会共治中的作用分析 .....    | 115 |
| 6.1.1 | 法律制度可以大大节约交易成本 .....         | 115 |
| 6.1.2 | 法律制度可以最大化食品安全公共品的价值 .....    | 116 |
| 6.2   | 食品安全社会共治法律制度的内容 .....        | 117 |
| 6.2.1 | 食品安全社会共治主体法规 .....           | 117 |
| 6.2.2 | 食品安全社会共治行为法规 .....           | 118 |
| 6.3   | 我国食品安全治理法律制度的经济分析 .....      | 120 |
| 6.3.1 | 食品安全标准制度分析 .....             | 123 |
| 6.3.2 | 食品安全经营管理制度分析 .....           | 126 |
| 6.3.3 | 食品安全风险管理制度分析 .....           | 130 |
| 6.3.4 | 食品安全赔偿制度分析 .....             | 133 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 6.3.5 食品安全诉讼制度分析 .....         | 139 |
| 7 我国食品安全社会共治的序参量分析——信息系统 ..... | 146 |
| 7.1 信息系统在食品安全社会共治中的作用 .....    | 147 |
| 7.1.1 减弱食品市场的市场失灵 .....        | 147 |
| 7.1.2 减少食品安全社会共治系统的不确定性 .....  | 148 |
| 7.2 食品安全社会共治信息系统的内容 .....      | 149 |
| 7.2.1 食品安全管理信息系统 .....         | 149 |
| 7.2.2 食品安全风险监测与评估信息系统 .....    | 151 |
| 7.2.3 食品安全信用信息系统 .....         | 153 |
| 7.2.4 食品安全可追溯信息系统 .....        | 155 |
| 7.3 我国食品安全信息系统的结构性障碍 .....     | 158 |
| 7.3.1 技术上未能形成全程可追溯系统 .....     | 159 |
| 7.3.2 制度上对食品安全信息的人为阻断 .....    | 160 |
| 8 我国食品安全社会共治实证调查及协同度评价 .....   | 164 |
| 8.1 我国食品安全社会共治的实证调查 .....      | 164 |
| 8.1.1 食品安全风险识别调查 .....         | 164 |
| 8.1.2 公众对食品安全事件的归因调查 .....     | 167 |
| 8.2 我国食品安全治理的协同度评价 .....       | 170 |
| 8.2.1 评价指标的选择 .....            | 170 |
| 8.2.2 指标基础数据的获得 .....          | 174 |
| 8.2.3 SPSS 计算过程 .....          | 176 |
| 8.2.4 研究结论 .....               | 181 |
| 9 实现我国食品安全社会共治的政策建议 .....      | 182 |
| 9.1 构建食品安全多元治理格局 .....         | 182 |
| 9.1.1 转变政府角色 .....             | 184 |
| 9.1.2 培育多元主体 .....             | 184 |
| 9.2 建立科学合理的食品安全社会共治利益机制 .....  | 185 |

|                           |                           |     |
|---------------------------|---------------------------|-----|
| 9.2.1                     | 培育食品安全社会共治利益导向机制 .....    | 186 |
| 9.2.2                     | 完善食品安全社会共治利益产生机制 .....    | 187 |
| 9.2.3                     | 强化食品安全社会共治利益表达机制 .....    | 187 |
| 9.2.4                     | 调整食品安全社会共治利益制衡机制 .....    | 188 |
| 9.3                       | 建立高效的食品安全社会共治法律制度 .....   | 189 |
| 9.3.1                     | 提高现有法规的可操作性 .....         | 190 |
| 9.3.2                     | 建立食品安全责任强制保险制度 .....      | 191 |
| 9.3.3                     | 实行食品安全举证责任倒置制度 .....      | 192 |
| 9.3.4                     | 完善食品安全代表人诉讼制度 .....       | 194 |
| 9.3.5                     | 健全食品安全公益诉讼制度 .....        | 195 |
| 9.4                       | 建立畅通的食品安全社会共治信息系统 .....   | 198 |
| 9.4.1                     | 建立食品安全社会共治网络信息化基础平台 ..... | 199 |
| 9.4.2                     | 建立统一的食品安全追溯管理信息系统 .....   | 200 |
| 9.4.3                     | 完善政府食品安全信息公开制度 .....      | 201 |
| 9.4.4                     | 建立完善的食品安全信息管理制度 .....     | 203 |
| 结论 .....                  |                           | 205 |
| 附录 A 食品安全治理协同状况调查问卷 ..... |                           | 207 |
| 附录 B 中华人民共和国食品安全法 .....   |                           | 210 |
| 参考文献 .....                |                           | 250 |
| 后记 .....                  |                           | 263 |

# 绪 论

## 1.1

### 研究背景

食品安全问题一直是世界各国普遍关注的重大战略问题，其包括两个方面：食品数量（quantity）安全和食品质量（quality）安全。随着食品工业的发展和经济全球化步伐的加快，一方面食品的数量供应不断提高，食品数量安全基本得到保障；另一方面食品的质量安全问题不断加剧，疯牛病、沙门氏菌、二噁英污染、禽流感等食品安全危机使食品质量安全问题成为全球性的重大课题。

在我国，近十年粮食产量逐年增加，如图 1-1 所示。2014 年我国粮食的总产量已经达到 6.07 亿吨，占世界粮食总产量的 1/4。人均粮食产量达到 443.8 公斤，而世界人均粮食产量为 350 公斤左右。同时，我国的粮食进口量也逐年累增，2014 年我国三大主粮进口了大约 900 万吨，净进口量为 840 万吨，自给率为 98.4%。可以说，我国有安全的“口粮自给”。除了粮食之外，我国的畜产品，以及水产品、水果、蔬菜，生产总量都处于世界第一位。我国以占世界 7% 的耕地面积，养活了占世界 22% 的人口。食品数量安全问题基本得到解决。

然而在食品质量安全方面，问题却非常严重。近年来我国食品安全事故频频发生，假奶粉、毒奶粉、瘦肉精、假牛肉、毒生姜、毒豆角、染色馒头、假鸡蛋、地沟油、墨汁粉条、翻新土豆等，可谓层出不穷，变幻莫测。据 2014 年环境保护部和国土资源部发布的全国土壤污染状况调查公报显示，有 19.4% 的耕地土壤污染超标，主要污染物为镉、镍、铜、砷、

汞、铅、滴滴涕和多环芳烃。2015 年出版的《中国食品安全档案》，详细记载了我国当前存在的食品安全问题，从金属稻米、垃圾菜、稀土茶叶，到饮用水污染、污水海鲜、污水鱼，从保鲜防腐肮脏八法到危险的工业盐，从病死畜禽到有毒火锅，从可以喝的烂水果到粪便调味的臭豆腐……可以看出，当前影响人们生活的食品安全问题已经不再是食品数量安全，而是食品质量安全。本书研究的食品安全即是指食品质量安全。<sup>①</sup>

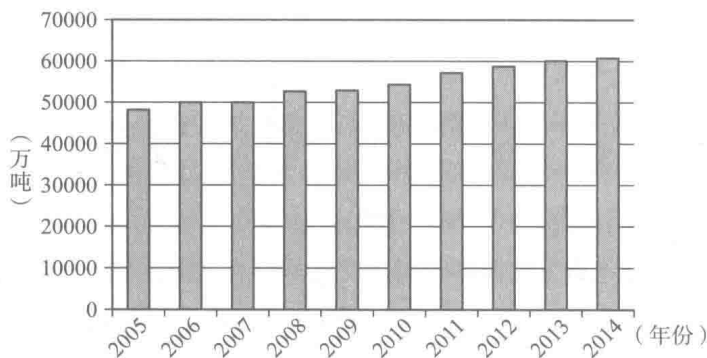


图 1-1 我国 2005 ~ 2014 年的粮食总产量

根据国家食品药品监督管理总局公布的 2015 年第一期食品安全抽检信息，食品安全问题主要体现在三个方面：一是菌落总数、大肠菌群等微生物污染问题；二是超范围超限量使用食品添加剂问题；三是部分保健食品产品功效（标志性）成分指标不合格问题。仅保健食品一项，国家食品药品监督管理总局受理的投诉数量逐年剧增。<sup>②</sup> 如表 1-1 所示：

① 食品的质量安全是相对的，过度强调质量安全可能会影响数量安全。农业部在 2012 年曾发文称：“如果不使用农药，中国肯定会产生饥荒。”发达国家也使用化肥、农药，不过规定了严格的限量标准，我国却是超量使用，据广东省 2013 年一项调研显示，广东省化肥施用强度是每公顷 852.4 公斤，是发达国家限值的 3.8 倍，农药的使用量是每公顷 40.27 公斤，是发达国家对应限值的 5.75 倍。因此，本书研究的食品安全不是指完全不用化肥农药的原生态生产，而是在现有法律、标准框架内的相对安全。本书研究的食品安全与技术因素无关，而主要与道德因素有关。

② 保健食品是食品的一种，适于特定人群，是对人体不产生任何急性、亚急性或者慢性危害的食品。由于食品安全监管机构改革，国家食药总局关于普通食品投诉的统计还不完整，本书以保健食品为例来反映食品安全投诉的增长速度，但本书主要研究普通食品的安全问题。

表 1-1 国家食品药品监督管理总局受理保健食品投诉情况

| 年份   | 投诉数 (件) | 立案数 (件) | 结案数 (件) | 移交数 (件) |
|------|---------|---------|---------|---------|
| 2010 | 2946    | 130     | 135     | 5       |
| 2011 | 4392    | 315     | 344     | 21      |
| 2012 | 8942    | 610     | 445     | —       |
| 2013 | 16142   | 1317    | 1101    | —       |

资料来源：国家食品药品监督管理总局网站。

据卫生部统计，我国每年食物中毒人数近 1 万人，死亡百人以上。<sup>①</sup>因食用不安全食品导致的慢性疾病、全民健康状况恶化等更是难以统计和测量。不安全食品加大了食物中毒的可能，同时使人们的健康状况下降。我国是癌症的高发地区，据世界卫生组织统计，全球 20% 的新发癌症病人在我国，24% 的癌症死亡病人在我国。<sup>②</sup>早在十年前就有专家指出，食品安全问题是国内癌症速增的最主要原因。<sup>③</sup>不仅如此，食品安全问题还可能造成国人体质下降，据一份纽约移民健康体检报告显示，来自中国大陆移民体内的重金属含量比其他亚洲移民高。<sup>④</sup>食品安全问题的影响是长远的、深重的，有学者担忧：“慢性食品中毒将诞生一个呆傻弱智民族。”<sup>⑤</sup>当前，食品安全已成为民众最大的不安。据《小康》杂志的一项调查显示，当前人们普遍比较缺乏安全感，而在 20 个可能影响到安全感的因素中，受访者选择最多的就是“食品安全不能让人放心”，有七成（71.7%）受访者表示了对“食品安全”的担忧。在《小康》发布的“最让人担忧的十大安全问题”排行榜中，“食品安全”也是连续三年排在榜首。而另一项

① 另有报道称，我国每年食物中毒约 20 万~40 万人。参见《我国每年因食物中毒人数约 20 万~40 万》，来源：上海广播电视台，2010，<http://catering.yidaba.com>。

② 《全球新发癌症病人两成在中国》，来源：南方网，2011，<http://hbjs.cjn.cn>。

③ 《钟南山：食品安全问题是国内癌症发病率速增最主要原因》，广州市食品安全信息网，2005，<http://eat.gd.sina.com.cn>。

④ 《美报告：中国大陆移民体内重金属高出其他亚洲新移民》，来源：新华社，2013，<http://www.360doc.com>。

⑤ 祝振强：《慢性食品中毒之下将诞生一个呆傻弱智的民族》，2012，<http://blog.sina.com.cn>。

权威调查显示,近九成市民对市面上的食品安全表示担心,90.8%的市民对自己购买的食物不太放心,年龄越大,越没信心,食品安全问题已经产生了普遍信任危机。近几年来,我国内地旅客掀起到境外抢买外国食品的热潮,先是香港的奶粉、后来是欧洲的婴儿配方奶粉、新西兰牛奶,据台湾《自由时报》报道,大陆旅客现在又掀起抢购日本大米热潮,愈来愈多大陆人通过淘宝网等平台,向日本的个人供应商直接购买日本米,甚至有人用近1500元人民币去买5公斤日本大米,这些都说明人们对我国的食品安全已极大缺乏信心。而由于食品安全问题,我国出口的食品,经常被进口国退货,货物被扣或退货使我国蒙受了巨大的经济损失。食品安全问题不仅严重影响到公众的身心健康,而且影响到我国的对外贸易以及经济发展。

我国这几年加大了对食品安全治理的力度,2009年6月实施的《食品安全法》,实现了“从农田到餐桌全过程的监管”,且强调“重典治乱”,虽然加大了执法力度,但《食品安全法》确定的分段监管体制造成了食品安全监管职能交叉、效率低下。2013年,国务院新一轮机构改革组建国家食品药品监督管理总局,结束了食品安全监管的“九龙治水”格局,实现了食品安全统一监管。但食品安全监管大部制改革近两年来,食品安全问题并未取得实质性进展。2014年仍然有麦当劳福喜肉、家乐福散装菜干二氧化硫超标、昆明毒米线、辽宁毒粉丝、江西病死猪等食品安全事件。

基于单一政府监管的局限性,我国提出了食品安全社会共治理念。2013年全国食品安全宣传周的主题是“社会共治,同心携手维护食品安全”。国家食品药品监督管理总局局长张勇指出:“保障食品安全,是需要政府监管责任和企业主体责任共同落实,行业自律和社会他律共同生效,市场机制和利益导向共同激活,法律、文化、科技、管理等要素共同作用的复杂的、系统的社会管理工程。”呼吁形成社会各方良性互动、理性制衡、有序参与、有力监督的社会共治格局。党的十八届三中全会明确了“建立政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”的社会治理方式,确定了“正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治”的方向。在不断完善食品安全监管制度的基础