

丛书主编◎于杨曜

媒体参与食品安全 社会共治的作用研究

◎ 郑风田 等著



華東理工大學出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS



上海出版资金项目
Shanghai Publishing Funds

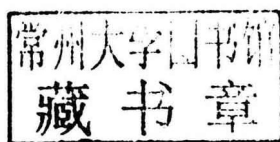
“十三五”国家重点出版物出版规划项目

食品安全社会共治研究丛书

丛书主编 于杨曜

媒体参与食品安全 社会共治的作用研究

郑风田 等著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

· 上海 ·

上海高校服务国家重大战略出版工程资助项目

图书在版编目(CIP)数据

媒体参与食品安全社会共治的作用研究 / 郑风田等著. —
上海: 华东理工大学出版社, 2017.12
(食品安全社会共治研究丛书)
ISBN 978-7-5628-5329-9

I. ① 媒… II. ① 郑… III. ① 媒体—报道—影响—食
品安全—监管制度—研究—中国 IV. ① TS201.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 324698 号

.....
项目统筹 / 马夫娇 李芳冰

责任编辑 / 张丽丽 马夫娇

装帧设计 / 吴佳斐

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地址: 上海市梅陇路 130 号, 200237

电话: 021-64250306

网址: www.ecustpress.cn

邮箱: zongbianban@ecustpress.cn

印 刷 / 上海中华商务联合印刷有限公司

开 本 / 710 mm×1000 mm 1/16

印 张 / 10.25

字 数 / 149 千字

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版

印 次 / 2017 年 12 月第 1 次

定 价 / 98.00 元
.....

版权所有 侵权必究

内容提要

abstract

本书主要介绍媒体参与食品安全社会共治的作用机制。全书共分四章，第一章简要介绍了食品安全社会共治的研究背景，涉及现实背景和内涵；第二章为食品安全社会共治研究及发展现状，包括国内外食品安全社会共治研究评述、中国食品安全第三方监管的进展与问题；第三章详细介绍了媒体参与食品安全社会共治的影响，采用具体模型描述媒体对食品安全曝光、监管激励、监管效率的影响；第四章为媒体参与食品安全社会共治的作用机制，主要描述了媒体对企业、股市、声誉的影响。

本书适合政府食品安全管理部门的工作人员、食品专业或管理专业等相关专业的高校师生以及媒体相关人员阅读，也可为公众了解媒体参与食品安全社会共治时所起的作用提供参考。

前言

foreword

我国食品安全事件频发严重危害了人民群众的身体健康与生命安全，引起政府和社会对食品安全问题的高度关注。由于食品安全涉及范围很广，包括了从田间地头到餐桌的整个过程，单纯由政府进行监管显得力不从心。而与此形成鲜明对比，媒体在食品安全事件的披露方面发挥了明显的作用。纵观最近几年发生的恶性食品安全问题，从“三聚氰胺”到“地沟油”，从“双汇事件”到“皮革奶”，无一例外都是由于媒体曝光而大白于天下的。

在西方国家，媒体作为立法、行政、司法三权之外的“第四权力”，已经成为社会监管的一种最为核心的力量。在我国，媒体的作用日益增强，在食品安全报道、反腐等方面已经发挥了越来越重要的作用。但是，在理论层面，媒体在食品安全问题监管中的作用研究还是一个空白。所以，要发挥媒体在食品安全问题监管中的作用，指导政府部门出台合理有效的关于媒体监管方面的公共政策，需要对食品安全社会共治背景下媒体的作用进行深入的分析。

本书首先分析了我国食品安全社会共治的现实背景，阐述了食品安全社会共治的内涵，在此基础上对国内外食品安全社会共治的研究进行了综述，剖析了我国食品安全第三监管的进展与存在的问题。

然后，集中分析了媒体参与食品安全社会共治的影响。基于不同省份的食品安全曝光事件的样本，研究发现，政府对媒体管制的放松和信息技术的发展是目前食品安全曝光事件增多的主要原因。然后通过构建委托代理模型，分别从委托方和代理方的角度进行验证，结果表明，媒体监管的存在在我国现有食品安全管理体制下意义非凡。一方面，地方政府为了规

避被曝光的风险，将会付出更多的努力；另一方面，由于社会力量的加入分担了中央政府的监管成本，使得实际的平均监管投入反而变小，监管效率变高。而针对现实中可能存在的媒体偏见，可以采取措加以回避，如对记者进行食品专业知识培训；政府应当对食品相关信息及时、主动公布。通过构建一个包括五方利益主体的食品安全监管制度体系模型，研究发现：①降低媒体监管的交易成本会提高食品安全事件被媒体曝光的均衡概率；②降低媒体监管的交易成本会提高消费者投诉的概率；③降低媒体监管的交易成本会降低监管者与企业合谋的概率；④降低媒体监管的交易成本会提高监管者与食品企业各自的努力程度；⑤如果从社会总效用最大化的目标出发，媒体监管的交易成本越大，上级督察部门介入督察的概率就应该越大。进一步的研究发现，如果上级督察部门在确定督察概率时，仅从节约成本和维持稳定的目标出发，只有在媒体曝光以后才介入督察，则会令整个制度体系的运行陷入逻辑悖论。即：社会越是需要上级部门介入督察的时候，上级督察部门并不会介入督察，而企业和监管者则会设法增大媒体监管的交易成本，最终使消费者成为沉默的受害者。降低媒体监管的交易成本是解决上述逻辑悖论的有效方法。

最后，分析了媒体参与食品安全社会共治的作用机制。本书以双汇集团为研究对象，通过对媒体关于双汇集团报道数量和相关财务数据进行时间序列分析。分析结果表明，媒体的负面报道通过影响消费者的购买行为而影响了企业的经营状况，导致企业经营风险的上升，但是这种影响是有时限的，只影响了本期和下期的企业经营状况。同时，通过对企业财务途径进行分析发现，媒体的负面报道没有减弱债权人对企业的信任，企业的财务成本没有受到媒体负面报道的影响。接下来，考虑了媒体负面报道对投资者行为的影响，通过对双汇瘦肉精事件后股票价格走势和股权结构的分析，我们发现，在股权集中的市场上，通过投资者的“用脚投票”和“恶意收购”来影响企业控制者行为的机制没有效果。最后，通过双汇瘦肉精自然实验，进一步分析了面对媒体的负面报道企业采取的应对措施。研究结果没有发现企业采取亲社会的措施，而是通过加大广告投放量来达到终止负面报道、提升企业声誉的目的。

本书由郑风田拟定编写大纲，第一章由乔慧负责编写，第二章、第三章第二节由张曼负责编写，第三章第一节、第四章由薛岩龙负责编写，第三章第三节由倪国华负责编写。全书由郑风田、陈思宇负责统稿。

限于作者水平以及国内外研究不断向前发展，书中不可避免存在不足之处，敬请读者批评指正。

目 录

contents

第一章 食品安全社会共治研究背景 ▶ 001

第一节 食品安全社会共治的现实背景 / 001

一、传统监管模式具有局限性 / 001

二、传统监管模式存在滞后性 / 002

三、传统监管模式缺乏影响力 / 003

第二节 食品安全社会共治的内涵 / 003

一、食品安全社会共治的理念 / 003

二、食品安全社会共治的模式演变 / 004

第二章 食品安全社会共治研究及发展现状 ▶ 010

第一节 国内外食品安全社会共治研究评述 / 010

一、国内食品安全社会共治问题研究 / 010

二、国外食品安全第三方监管问题研究 / 010

第二节 中国食品安全第三方监管：进展与问题 / 012

一、媒体监管 / 014

二、认证 / 019

三、消费者协会 / 024

四、NGO 组织 / 027

五、行业协会/028

第三章 媒体参与食品安全社会共治的影响 ▶031

第一节 中国媒体管制与食品安全曝光——基于 2000—2009 年省级面板数据的实证分析/031

- 一、制度背景及研究假设/032
- 二、研究设计/036
- 三、模型设定和检验结果分析/039
- 四、结论/045

第二节 媒体偏见与媒体监管/045

- 一、文献研究/047
- 二、基本模型/051
- 三、媒体监管对政府食品安全监管的激励机制/052
- 四、模型扩展与讨论/059
- 五、模型证明/062
- 六、结论/065

第三节 媒体监管的交易成本对食品安全监管效率的影响/065

- 一、文献综述及分析框架/068
- 二、基本模型/071
- 三、媒体监管的交易成本对各方利益主体的努力激励与行为约束/073
- 四、最优督察概率与维稳督察概率的选择悖论/089
- 五、结论/090

第四章 媒体参与食品安全社会共治的作用机制 ▶091

第一节 媒体影响企业的渠道分析——基于利益相关者理论/091

一、文献回顾及研究假设 / 092	
二、数据来源及主要变量描述 / 096	
三、计量结果 / 107	
四、结论 / 113	
第二节 股票价格波动、股权结构和食品安全 / 113	
一、半截子产业化与食品安全风险 / 114	
二、瘦肉精事件前后双汇股价及股权结构变动情况 / 116	
三、股票市场失灵的原因 / 119	
第三节 媒体曝光和声誉管理——基于瘦肉精事件的自然实验 / 122	
一、亲社会策略维护企业声誉的机制 / 124	
二、背景介绍及研究假设 / 126	
三、研究设计 / 131	
四、企业声誉管理策略选择 / 132	
五、结论 / 136	
参考文献	► 137

第一章 食品安全社会共治研究背景

第一节 食品安全社会共治的现实背景

近年来，我国食品安全事件层出不穷，自各类食品安全事件相继被曝光后，食品安全监管的主导部门已经采取了一系列措施整治食品安全环境。然而，形形色色的食品安全事件仍然一直潜伏在消费者身边，可见以政府行政监管为主导的“自上而下”的监管体制面临严重的困境。然而影响我国食品安全的因素除了行政因素外，还包括社会性因素、历史性因素等，所以体制调整的范围需要从行政监管领域扩展到整个社会治理领域（丁煌，孙文，2014），我国已经进行了多项重大食品安全监管改革，改革的方向越来越趋于国外食品安全监管体系中公私部门协作的模式（Kevin, Chen, Wang, et al, 2015），多主体共同参与食品安全社会化管理，即“社会共治”被视为解决目前我国食品安全困境的主要举措。

国外对于社会共治监管模式研究较早，众多研究表明，与传统的监管模式相比，社会共治作为一种新型的监管策略具有多重优势：增加企业的灵活性；发挥企业的自我监管作用；降低政府监督成本（Coglianese C, Lazer D, 2003; Rouvière E, Caswell J A, 2012）。由于我国食品安全社会共治的理念刚刚提出，各主体的职能转换与发展都面临新的挑战，所以本书以期结合国内外食品安全社会共治的研究，探索适合我国食品安全社会共治的模式。

一、传统监管模式具有局限性

政府监管体制面临着执法负荷繁重和公共执法资源不足的双重约束

(吴元元, 2012)。第一, 中国现阶段农业生产体系以小规模分散农户经营为主, 出于损失厌恶和对利益的追逐, 农户很难自觉遵守国家制定的保障农产品质量安全的法规和标准, 政府对农产品风险的监管存在较大难度(王建华, 刘茁, 李俏, 2015)。相应产生的结果就是养殖业抗生素滥用、蔬菜瓜果类农药残留、粮食生产中化肥过量使用的情况比比皆是, 源头风险成为导致食品安全问题爆发的一大诱因。加之农产品安全还涉及生态问题、环境问题, 对生产者环保观念、健康意识的引导与教育同样需要政府执行。第二, 尽管食品产业已成为国内第一大工业行业和国民经济重要支柱, 但与发达国家集中生产和有序流通的食品供应体系相比, 我国食品产业基础性薄弱, 表现为产业结构“多、小、散、低”, 集约化程度不高, 生产经营者诚信意识和守法意识淡薄, 加之我国食品药品监管人员编制虽长期在10万名左右, 然而各类有证的生产经营主体则数以百万计, 监管人员和监管对象比例严重失衡(胡颖廉, 2016)。传统的监管模式主要通过对生产过程监督和最终产品进行质量检验来规制食品安全, 但是在政府监管资源有限的前提下, 对所有生产环节和全部产品进行管制是不现实的。

二、传统监管模式存在滞后性

食品安全问题的主要原因在于食品市场存在严重的信息不对称, 在与消费者和政府的博弈中, 企业更倾向基于自身利益最大化的目标, 采用一些非法的生产手段以达到降低成本提高利润的目的。不仅一些小商小贩的不良行为难以抑制, 一些食品领军企业也屡屡被曝出违法的食品生产行为。然而, 由于政府不具备获得生产信息的时间优势与成本优势, 往往充当的是事件终端的制裁者, 并没有发挥排险者的作用。例如, 麦当劳、肯德基等快餐供应商上海福喜食品公司被曝使用过期劣质肉加工为快餐原材料, 是由内部人举报才得以揭发。否则该事件的恶劣程度将最终反应至对广大消费者生命健康的影响上。此外, 很多性质恶劣的食品安全事件首先是通过媒体曝光才引起公众广泛关注、促成政府规制的, 例如, 三聚氰胺事件、瘦肉精事件等, 这种传统监管模式的滞后性往往给公众与社会造成不可逆的损害。

三、传统监管模式缺乏影响力

传统的政府监管模式可以归纳为“线性模式”，不仅监管任务由政府大包大揽，监管的主要方式也是对企业进行单向的管制，缺乏与企业以及其他市场主体的交流互动，这种监管模式被称为“大政府小市场”。然而，政府工作如果仅仅依靠单向性、强制性的沟通，而缺乏与管理对象的交流，必然不能深入、主动地介入到相关领域的社会治理之中，传统的政府传播往往以“硬性传播”“强势传播”等“自上而下”的方式向社会公众宣传政府的执政理念、方针和目标等，容易造成公众对相关信息“接受疲劳”“视而不见”，政府的传播效果大大弱化（郑欣，2011）。加之在传统的监管模式下，社会治理中的其他主体往往被忽视，发育不足，从而导致其他主体对民众进行信息传播、教育的功能也并不显著，良好的社会氛围难以形成。

第二节 食品安全社会共治的内涵

一、食品安全社会共治的理念

我国传统的食品安全监管是由政府主导的，政府部门多采用强制性手段确保食品生产者遵守生产标准，保证最终的食品达到特定的要求。在多起食品安全事件爆发后，我国重惩治轻预防、政府大包大揽的食品安全管理体制被广为诟病。与中国的监管模式类似，大部分发达国家最初的食物安全监管的重点是标准的实施，以限定食品应该如何被生产以及最后应该达到的食品安全等级（Rouvière E, Caswell J A, 2012）。然而，20世纪90年代，国外食品安全的监管模式开始转变，食品企业被赋予更多的责任去监管企业生产的产品安全性（Henson S, Caswell J, 1999），公共部门与食品企业进行更多的协作，形成了新的治理结构。过去的几十年里国外关于社会共治的研究不断发展、深入，并且逐步在食品安全监管的背景下研究食品安全的社会共治。因为在不同的监管领域中涉及的监管主体不同，不同学者关于社会共治的定义各不相同，Eijlander（2005）将社会共治定义为不同机构合作来解决特定问题的一种方法，社会共治侧重的是公共部门

和企业之间在监管中的协作（Eijlander P, 2005）。也有观点认为社会共治可以被定义为一种公私部门共同参与的监管策略（Martinez M G, Verbruggen P, Fearne A, 2013）。Garcia Martinez 等在食品安全背景下研究社会共治，认为食品安全社会共治强调的是企业自律与立法行动的结合（Martinez M G, Fearne A, Caswell J A, 2007）。

Rouvière 与 Caswell 在对法国食品安全社会共治案例的研究中，通过结合相关研究构建分析框架将传统监管模式与社会共治模式进行了总体对比（图 1-1），指出传统的监管是以监督和镇压或者负面的制裁作为主要的执法方式，体现的是一种被动的执法理念与严格的执法策略，而社会共治主要采取的是为处于供应链上的企业或者消费者提供信息或者培训的执法方式，体现的是一种积极的执法理念和有创造性的执法策略（Rouvière E, Caswell J A, 2012）。

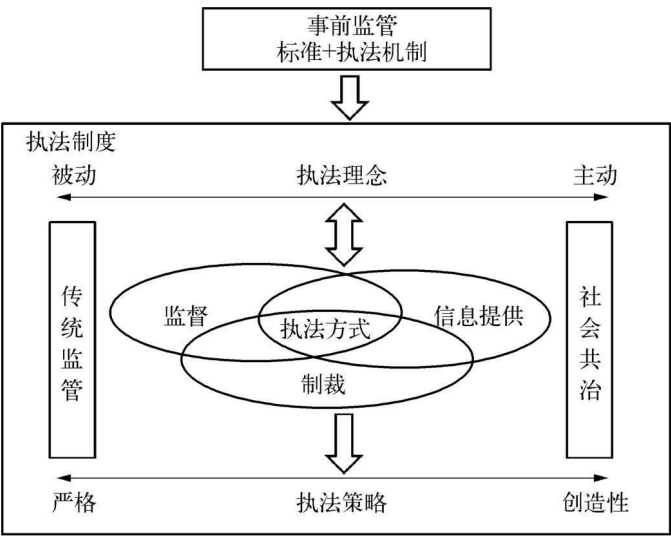


图 1-1 社会共治分析框架

二、食品安全社会共治的模式演变

国外对于具体的社会共治监督模式研究较早，通过梳理相关文献可以发现，随着食品安全监管发展阶段的不同，“社会共治”的研究重点也随

之变化，早期的研究中多侧重于食品安全监管体系中公私部门协作的研究，即政府与企业如何进行职能转变，通过相互协作实现功能的互补，保障食品安全。例如，Henson 认为不管是发达国家还是发展中国家，在面临更严重的、实际存在或潜在的食品安全问题时，食品安全保障体系会越来越严格，并提出通过食品质量控制体系中公私部门的共同协作来提高食品安全治理的效果（表 1-1），即公共部门可以采用制定标准、监督、产品检测以及其他事前监管措施保障产品的质量，还可以采用产品问责的手段进行事后监管，即对产品不符合质量要求的企业进行惩罚。私人领域则主要是通过企业的内部控制体系，即实现企业自律，以及通过企业以外的第三方认证来保障食品安全（Henson S, Caswell J, 1999）。

表 1-1 食品质量控制体系

公 共 部 门		私 人 领 域	
直接管制	产品问责	企业自律	第三方认证

随着食品产业的发展，社会共治中的主体越来越丰富，责任也越来越明晰。相应的，相关的研究拓宽了社会共治中的主体范围，认为食品安全“社会共治”的主体应该包括食品供应链中的所有参与者，如政府监管部门，食品生产商、加工商，消费者，行业协会，媒体，非政府组织（Non-Governmental Organization, NGO）以及其他利益攸关方（Kevin, Chen, Wang, et al, 2015; Rouvière E, Caswell J A, 2012）。在食品安全治理中，发达国家的经验是除政府负有主要的监管职责外，企业社会责任的承担、消费者运动的强大推动以及媒体的监督力量都发挥着不可或缺的作用（彭亚拉，2014）。而国内的研究往往把共治主体分为三类，虽然形成了多种说法，但观点一致。例如依据郑杭生的研究，食品安全社会共治的主体可被分成三大部门：第一部门为国家或政府或政府组织，属于公共权力领域；第二部门为市场或营利组织，也称私人领域；第三部门为社会领域，属于非政府组织、非营利组织（郑杭生，2006）。与传统的“政府—市场”线性监管模式不同，社会共治超越了原有的监管框架，强调的是“政府—市场—非政府组织”实现多元互动，相互协调、配合，各自承担相应

的职能，形成网状治理模式。

与国外不同，我国食品安全社会共治才刚刚兴起，各方利益主体的职能都需要随着这一新的监管理念的引进而改变，有必要对社会共治中的主要主体进行透彻的分析，这里采用三部门分类，每一部门所包括的主体如表 1-2 所示。

表 1-2 食品安全社会共治主体

第一部门	第二部门	第三部门
政府	企业	消费者、行业协会、媒体、NGO 等

第一，政府层面。在食品安全治理中，政府是监管的权力者，传统的监管体制中政府主要采用事后监管的方式对违规行为进行惩治，然而政府如果想要持久地改变生产商以及员工的行为，应该通过集中建议和教育，而不是执法促进他们采用规范的行为（Martinez M G, Verbruggen P, 2013）。在美国和英国，事后监管在食品安全监管中仅仅占次要地位，强调的是“小政府大市场”的监管模式。Yapp 和 Fairman 在针对中小企业研究关于食品安全的执法方式时，表明教育活动对于提高中小企业的检验评定分数和遵守率有显著的作用（Yapp C, Fairman R, 2006）。

食品安全社会共治模式中政府应该强化与事后监管有互补性关系的职能，工作的重点需要从事后惩治向事前预防转变，充当的角色从制裁者向教育者、支持者、服务者转变，即政府应该主要发挥激励、提供支持的作用。关键的措施包括以下几方面。① 为企业提供激励，包括正向激励与反向激励。正向激励指提高企业合规生产的收益，支持企业自主建立生产守则等；而反向激励指增加企业违规成本，例如，采用食品企业黑名单制度，对企业进行声誉制裁。② 赋予生产者更多责任，提高消费者食品安全生产意识。③ 为生产者和消费者提供各自所需的信息。④ 提供培训、技术和基础设施等公共物品（Kevin, Chen, Wang, et al, 2015; Zhou J H, Kai L I, Liang Q, 2015）。

第二，企业层面。企业是食品安全的第一责任人，新修订的《食品安全法》中明确强调了食品生产经营者应承担社会责任。但是企业与政府之

间却存在这样的矛盾：企业是食品安全的第一责任人，然而标准的制定、监督、管制却是公共部门的责任。这就导致企业仅仅是一个被管理的“客体”，而不能发挥其自身的积极性参与到食品安全监管中，后果是整个食品行业没有形成良好的自律氛围。Eijlander 认为食品安全社会共治的一个必要条件就是公共部门与企业在制定新规则的过程中进行合作，通过合作产生多种管理形式，比如合约或者法律等（Eijlander P, 2005）。

政府监管应该是市场机制的补充，而不是替代，因此在食品安全社会共治模式中应当给予企业自主权，利用市场竞争机制促进企业自律的形成。例如，可激励企业通过自我声明制度参与到标准的制定与实施中，企业就其生产所采用的标准及特征向大众公开，消费者可通过对比企业标准进行消费选择，其他监管主体可对其标准进行评估，对标准的实施进行检查，可“倒逼”食品企业提高在产品标准、标识等方面的责任人意识，承担社会责任。此外，通过公开企业产品标准，为企业宣传自身产品提供了平台，营造了公平竞争的环境，通过市场竞争机制实现优质优价，进一步促进企业改进自身的产品标准，通过形成良性的循环回路实现企业利益与公众利益的双赢。

第三，第三部门层面。第三部门主要分析消费者、行业协会、媒体、NGO 在社会共治体系中的具体模式。

（1）消费者。消费者是食品安全最重要的利益相关者，是食品安全风险的最终承受者，而且消费者数量庞大，是食品安全监管中的重要力量。有研究表明消费者作为监督者参与食品企业的博弈时，不管监督程度高低都会对食品企业的策略选择产生影响，应鼓励消费者加强监督（王冀宁，缪秋莲，2013）。

消费者可通过多种途径参与食品安全管理。首先，消费者应提高食品安全意识，在实现自我维权的同时，避免食品安全领域出现“柠檬市场”。其次，消费者可以对企业的违法行为，或者依据食品在食用过程中出现的问题进行举报。有研究将消费者捍卫自身健康权益的主要工具总结为——退出、呼吁与忠诚，退出指消费者不再购买企业的产品；呼吁指当消费者不能退出时，消费者通过呼吁的方式向企业和政府“发声”，要求获得健