

构建中国特色食品安全社会共治体系

Constructing a social co-governance system for food safety with Chinese characteristics

尹世久 高 杨 吴林海 著



人 民 出 版 社

构建中国特色食品安全社会共治体系

Constructing a social co-governance system for food safety with Chinese characteristics

尹世久 高 杨 吴林海 著



人 民 出 版 社

责任编辑:杨美艳 翟金明

图书在版编目(CIP)数据

构建中国特色食品安全社会共治体系/尹世久,高杨,吴林海 著. —北京:
人民出版社,2017.10

ISBN 978-7-01-018326-8

I. ①构… II. ①尹…②高…③吴… 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(2017)第 244579 号

构建中国特色食品安全社会共治体系

GOUJIAN ZHONGGUO TESE SHIPIN ANQUAN SHEHUI GONGZHI TIXI

尹世久 高 杨 吴林海 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:32.5

字数:550 千字

ISBN 978-7-01-018326-8 定价:79.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

民以食为天,食以安为先。食品安全事关人民群众切身利益,是坚持共享发展、改善和发展民生的重要着力点,是全面建成小康社会决胜阶段的重大任务。2015年10月1日实施的《食品安全法》在总则明确了食品安全工作实行社会共治的原则。现代社会治理理论的发展,也使得构建政府、市场、社会等多主体协同的共治体系成为防范食品安全风险的必然选择。

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段、全面深化改革的攻坚时期、全面推进依法治国的关键时期,也是全面建立严密高效、社会共治的食品安全治理体系的重要机遇期。以现代社会治理理论为指导,深刻把握和总结我国食品安全治理的实践经验,构建中国特色的食品安全社会共治体系,全面提高食品安全治理能力,是全面实施食品安全战略的重要着力点,是切实保障人民群众饮食安全的基本前提,是推进健康中国建设、全面建成小康社会的重大任务,也是时代赋予我们学者的重要理论命题。

正是基于这样的时代背景,本书在深入研究国内外文献基础上,以现代社会治理理论为指导,把握中国食品安全风险的基本特征与现实国情,构建食品安全社会共治的理论分析框架,进而分别从食品安全社会共治的三大主体:政府、市场与社会的角度,选取具有代表性的研究案例,研究了三类主体的典型行为特征与规律性表现,为食品安全共治体系的构建提供理论指导与实证支持。全书内容分为四个部分。第一部分为“总论”,在对我国食品安全风险状况进行总体考察的基础上,分析食品安全社会共治的产生背景与理论内涵,界定社会共治格局中三大主体:政府、市场与社会的职能定位,进而构建食品安全社会共治的理论分析框架。第二部分为“上篇:食品安全社会共治中的政府力量”,基于食品安全社会共治理论分析框架,以政府在食

品安全社会共治中的职能定位为依据,总结了我国食品安全监管体制改革的进展,进而着重基于我国政府食品安全信息公开与风险交流、食品安全检验检测体系与能力建设以及食品安全法律体系建设等问题的现实考察,提出了制度安排与政策改革的可行路径。第三部分为“中篇:食品安全社会共治中的市场力量”,着重分析市场的两个重要主体:生产者和消费者。在对食品生产者行为的研究中,着重关注食品企业、种植业农户与养殖业农户以及家庭农场等最具代表性生产主体,而对消费者行为的研究,着重研究消费者对安全认证食品和可追溯食品两类最具代表性的安全食品的偏好以及对餐饮服务食品安全监督量化分级管理政策的评价。第四部分为“下篇:食品安全社会共治中的社会力量”,基于食品安全社会共治理论分析框架,研究了普通公众、社会组织以及村民委员会等社会主体在食品安全治理中的行为表现,归纳出社会力量参与食品安全社会共治的一般规律,进而提出了相应的建议。

本书的主要创新之处在于,以现代治理理论为指导,借鉴国际经验、总结国内实践,从中国的实际出发,正确处理政府、市场、企业与社会等方面的关系,提出具有中国特色的食品安全社会共治的理论分析框架,并用以指导实践,在实践中探究如何构建具有中国特色的食品安全社会共治体系。

当然,食品安全问题具有非常复杂的成因,任何研究皆难以提出彻底的解决方案。更由于各种客观条件的限制,本书也不可避免地存在一些问题与不足,对社会关切的一些重点与热点问题的研究尚不深刻。比如,如何构建政府、社会、企业生产经营等共同参与的食品安全风险社会共治的格局,形成具有中国特色的食品安全风险国家治理体系,使之成为国家治理体系的一个重要组成部分,显然由于比较复杂的原因而未展开深入的探讨。这不能不说是一个遗憾。我们期待在后续的研究中,能够进一步总结提炼崭新的观点。

愿本书能够为提升我国食品安全水平、保障人民健康做出积极的贡献。

尹世久 高 杨 吴林海

2016年12月

序 言

近年来,诸如“三聚氰胺”、“瘦肉精”、“染色馒头”、“地沟油”、“牛肉膏”、“毒豆芽”等一系列食品安全事件频繁发生,引发了社会各界对食品安全问题的普遍关注,民众对食品安全状况产生了不同程度的担忧。食品安全是一个全球性难题,发展中国家更是饱受困扰。我国作为一个发展中的人口大国,在经济体制深刻变革、利益格局深度调整的历史时期,食品安全风险更为严峻。层出不穷的食品安全事件增加了我国公众对食品安全的担忧。党和政府高度重视食品安全问题,各级政府和各部门按照习近平总书记“四个最严”的要求,全面加强食品安全工作,不断完善相关法律法规,对食品安全犯罪严惩重处,食品安全保持了“总体稳定向好”的态势,但不能否认的是,一些食品安全问题仍然没有得到很好的解决,尤其是与民众的期望和要求仍有差距。

食品安全问题关乎国计民生,要解决好食品安全问题,需要全社会共同参与。2015年实施的《食品安全法》在总则法治化地明确了食品安全工作实行社会共治。社会共治可以克服中国面临的相对有限的行政监管资源和相对无限的监管对象之间的矛盾,充分发挥和利用多元主体的力量,弥补政府监管力量的不足、单一监管的缺陷和市场失效。从发达国家经验来看,社会共治已经成为解决食品安全问题的基本途径。从单一的政府监管走向社会共治,是我国食品安全治理的必然选择。因此,深入研究食品安全社会共治理论,系统总结我国食品安全社会共治的经验,构建中国特色的食品安全社会共治体系,具有重要的理论与现实意义。

曲阜师范大学山东省食品安全治理政策研究中心于2015年4月成立。

中心成立以来,以尹世久教授为代表的一批中青年学者怀揣社会责任感,踏踏实实地开展研究工作,致力于建立“人员开放流动、多种学科交叉、研究方向鲜明”的团队,承担了多项重要课题的研究,取得了一批“基础理论创新显著,应用对策具有实效,具有较好社会反响的标志性研究成果”。基于时代赋予学者的历史责任和研究团队对食品安全问题的长期研究,本书在借鉴西方现代治理理论的基础上,把握中国食品安全风险的基本特征与现实国情,构建中国特色的食品安全社会共治的理论分析框架,进而分别从食品安全社会共治的三大主体:政府、市场与社会的角度,研究了三类主体的典型行为特征与规律性表现,从而科学总结我国食品安全治理的现实经验。

本书至少在如下三个方面具有鲜明的研究特色:

一是实践特色。本书共 19 章,其中第五章、第七章以及第十章至第十九章等 12 章的若干研究内容均源自于实地调查,超过本书全部章节的 50%。通过实地调查研究,总结实践经验,服务实践应用,保证了本书鲜明的实践特色,体现了本书努力回答社会关切的基本宗旨,更反映了尹世久教授及其研究团队根植于国情而研究中国食品安全问题的学者情怀。

二是理论特色。本书致力于构建具有中国特色的食品安全社会共治体系的理论框架,在借鉴西方理论与研究成果的基础上,在把握“全球视野”与“本土特质”两个维度的层次上进行了大胆探索,并提出了“整体性治理应该是构建理论分析框架的基本思路”,“理论分析框架应具有研究视角的中国特色、风险治理的实践特色、共治体系的系统特色、共治体系的开放特色”,以及“治理体系与治理能力、技术保障的有机统一的特色”等一系列理论观点。

三是研究方法。本书坚持“学科交叉、特色鲜明、实证研究”的学术理念,努力采用了多学科组合的研究方法,并力图采用科学、前沿的研究工具展开研究。在食品安全现实问题的考察中采用大数据工具的研究方法,在市场与社会主体的行为考察中采用混合 Logit 模型等系列计量模型,这是本书最鲜明的特色,为科学地回答“食品安全风险社会共治首先‘共治’什么”奠定了科学基础。

本书既是为学界同人提供有益借鉴的学术资料,也能为生产经营者、消

费者与政府提供可以借鉴的食品安全信息,对探索构建多主体无缝合作的食品安全社会共治格局具有积极作用,对我国职能部门决策方式转变和决策水平提高可望具有很好的现实意义。我们衷心地感谢尹世久教授及其研究团队为中国食品安全治理所作出的努力,并由衷地祝愿曲阜师范大学山东省食品安全治理政策研究中心的研究团队能够为提升山东省乃至全国食品安全水平作出新的贡献。

马恒运^①

2017年1月

^① 马恒运,河南农业大学教授、博士生导师,“长江学者”特聘教授。

目 录

序 言	1
前 言	1

总 论

第一章 我国食品安全风险状况的总体考察	3
一、食品安全相关概念的界定	4
二、我国主要食品种类的质量安全状况	12
三、我国食品安全事件的总体分布、基本特征与主要成因	19
四、我国食品安全风险的现实状态与未来走势	28
第二章 食品安全社会共治的理论内涵	35
一、食品安全社会共治的产生背景	35
二、食品安全社会共治的内涵	37
三、食品安全社会共治运行的主要机制	42
四、食品安全社会共治的运行逻辑	44
第三章 食品安全社会共治体系的理论框架	50
一、理论框架构建所面临的主要问题	50
二、理论框架构建的研究视角	53
三、理论框架研究的总体思路	57
四、构建理论框架的基本内容	58
第四章 食品安全社会共治中政府、市场与社会的职能定位	66
一、政府与食品安全社会共治	66

二、生产者与食品安全社会共治	74
三、消费者与食品安全社会共治	80
四、社会力量与食品安全社会共治	85

上篇 食品安全社会共治中的政府力量

第五章 我国食品安全监管体制改革进展	91
一、1949—2012 年间食品安全监管体制改革的历史演变	91
二、新一轮食品安全监管体制改革进展及其主要成效与问题	96
三、地方食品安全监管机构模式设置的论争	109
四、地方政府食品安全监管体制改革的案例调查	116
五、进一步深化食品安全监管体制改革的政策建议	125
第六章 我国政府食品安全信息公开状况的考察	130
一、政府食品安全信息公开取得的新进展	130
二、政府食品安全信息公开状况存在的问题	141
三、福喜事件发生后政府食品安全信息公开的考察	145
四、社会共治背景下“互联网+”与政府食品安全信息公开的建 设重点	150
第七章 构建食品安全风险监测、风险评估与风险交流机制	154
一、食品安全风险监测体系的持续优化	154
二、食品安全风险评估与预警工作有序稳步开展	158
三、“十三五”期间我国食品安全风险监测与评估的发展目标 与主要任务	162
四、食品安全风险交流进展与挑战	165
五、食品安全风险交流与公众风险感知特征	167
六、向社会共治转型：未来食品安全风险评估与风险交流的建 设重点	182

第八章 食品安全检验检测体系与能力建设	187
一、新一轮改革后食品安全检验检测体系与能力建设的规范性要求	187
二、政府食品药品检验检测机构体系与能力建设总体状况	195
三、政府食品检验检测体系与能力建设中存在的主要问题	207
四、政府食用农产品质量检测体系建设概况	213
五、食品检验检测体系的重要缺失:市场化严重不足	216
第九章 食品安全法律体系建设	220
一、中国食品安全法律体系的建设历程	220
二、新的《食品安全法》的基本特征及其实施后产生的影响	235
三、《食品安全法》配套法律法规建设的新进展	244
四、以司法解释和典型案例解读推动食品安全法律法规的贯彻落实	253
五、司法系统依法惩处食品安全犯罪的新成效	265
六、全面落实《食品安全法》与加强食品安全法治建设的重点	269

中篇 食品安全社会共治中的市场力量

第十章 食品企业安全生产行为:食品添加剂的案例	277
一、食品添加剂问题研究的理论与现实背景	277
二、食品企业安全生产行为的描述分析	279
三、决策实验分析法与模糊集理论的基本原理	282
四、企业添加剂使用行为的实证分析结果与讨论	285
五、政府加强食品添加剂管理的政策选择	288
第十一章 种植业农户安全生产行为:病虫害防治外包采纳的案例	290
一、研究背景与简要文献回顾	290
二、农户采纳病虫害防治外包的研究假设与变量设置	292

三、以山东寿光为案例的调查基本情况	294
四、菜农生计资产产值测算与类型划分	295
五、农户病虫害防治外包决策机理实证分析结果	297
六、促进农户病虫害防治外包采纳的政策建议	301
第十二章 家庭农场安全生产行为:以绿色防控技术采纳为例	303
一、研究背景与简要文献回顾	303
二、家庭农场绿色防控技术采纳三阶段模型的构建	306
三、变量设置与调查基本情况	309
四、影响家庭农场绿色防控技术采纳行为的主要因素	316
五、促进家庭农场绿色防控技术采纳的政策建议	321
第十三章 生猪养殖户安全生产行为:病死猪处理的案例	323
一、养殖户病死猪处理行为的调查	323
二、养殖户病死猪处理行为选择模拟:基于仿真实验的方法	327
三、新世纪以来我国病死猪总量估算与典型案例	344
四、病死猪流入市场的事件来源与基本特点	347
五、病死猪流入市场的运行逻辑:基于破窗理论	350
六、病死猪流入市场的典型案例分析	353
七、病死猪流入市场问题的政府治理措施	358
第十四章 食品安全治理与消费者行为:可追溯食品的消费者 偏好	361
一、国内外研究简要回顾与评论	362
二、消费者群体偏好的理论分析框架	365
三、食品案例的选择依据与具体方法	366
四、以河北唐山为例的调研方案设计与实施	368
五、可追溯食品消费者偏好的模型估计结果	369
六、促进我国可追溯食品市场发展的政策建议	373
第十五章 食品安全治理与消费者行为:认证食品的消费者偏好	375
一、消费者偏好数据收集方法及研究进展	376

二、安全认证食品消费者偏好的理论分析框架·····	379
三、实验设计与调查基本情况·····	381
四、消费者对认证食品支付意愿的估计结果与讨论·····	386
五、促进我国安全认证食品市场发展的政策建议·····	393
第十六章 食品安全治理与消费者行为:餐饮服务量化分级管理 的案例 ·····	395
一、餐饮服务食品安全量化分级管理的职能定位·····	395
二、消费者对量化分级管理及其“笑脸”标志的相关行为与评价 ···	396
三、消费者依据“笑脸”标志进行就餐选择行为的实证分析 ·····	397
四、构建消费者广泛参与共治体系的政策改革思路·····	403
 下篇 食品安全社会共治中的社会力量	
第十七章 公众参与食品安全治理意愿与行为研究·····	407
一、公众参与食品安全风险治理的法理依据和现实作用·····	407
二、公众参与食品安全治理意愿的调查分析·····	411
三、食品安全的消费投诉与权益保护:基于全国消协组织等数 据的分析·····	424
四、公众食品安全治理参与行为基本特征与政策建议·····	430
第十八章 社会组织参与食品安全社会共治的能力考察·····	434
一、社会组织参与食品安全社会共治的理论与现实背景·····	434
二、食品行业社会组织的概念界定·····	436
三、社会组织参与能力可能影响因素的理论假设·····	439
四、调查基本情况与样本特征描述·····	446
五、社会组织参与治理能力影响因素的实证分析结果·····	450
六、主要结论与研究展望·····	458
第十九章 村民委员会参与食品安全治理行为研究·····	460
一、村委会参与食品安全治理行为研究的理论与现实意义·····	460

二、参与现实治理行为测度量表的构建.....	466
三、村委会实地调查方案与统计性分析.....	468
四、村委会参与食品安全治理行为的实证模型分析.....	472
五、村委会参与农村食品安全风险治理的行为路径.....	477
参考文献	479
后 记	505

总 论

第一章 我国食品安全风险 状况的总体考察

食品安全风险是世界各国普遍面临的共同难题^①,全世界范围内的消费者普遍面临着不同程度的食品安全风险问题^②,包括发达国家在内,全球每年因食品和饮用水不卫生导致约有 1800 万人死亡^③。1999 年以前美国每年约有 5000 人死于食源性疾病^④。我国作为一个发展中的人口大国,正处于经济体制深刻变革、利益格局深度调整的特殊历史时期,食品安全风险更为严峻,食品安全事件高频率地发生。尽管我国食品安全总体水平呈现“稳中有升,趋势向好”的基本态势^⑤,但不可否认的是,食品安全风险与由此引发的安全事件仍已成为我国当前最大的社会风险之一^⑥。在这样的时代背景下,在对食品安全相关概念进行科学界定的基础上,全面、真实、客观地研究、分析中国食品安全的真实状况,科学评估中国食品安全风险,是食品安全治理的基本前提,也构成了本书的逻辑起点。

① M.P.M.M.De Krom,“Understanding Consumer Rationalities; Consumer Involvement in European Food Safety Governance of Avian Influenza”,*Sociologia Ruralis*, Vol.49, No.1, 2009, pp.1-19.

② Y.Sarig,“Traceability of Food Products”, in *Agricultural Engineering International, the CIGR Journal of Scientific Research and Development*, Invited Overview Paper, 2003.

③ 魏益民、欧阳韶晖、刘为军等:《食品安全管理与科技研究进展》,《中国农业科技导报》2005 年第 5 期,第 55—57 页。

④ P.S.Mead, L. Slutsker, Dietz, V., et al., “Food-Related Illness and Death in the United States”, *Emerging Infectious Diseases*, Vol.5, No.5, 1999, pp.607.

⑤ 《张勇谈当前中国食品安全形势:总体稳定正在向好》,新华网,2011—03—01 [2014—06—06], http://news.xinhuanet.com/food/2011-03/01/c_121133467.html。

⑥ 英国 RSA 保险集团发布的全球风险调查报告:《中国人最担忧地震风险》,《国际金融报》2010 年 10 月 19 日。