

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

政  
治  
建  
设  
卷



# 食品安全治理的中国策

FOOD SAFETY GOVERNANCE  
IN CHINA

胡颖廉 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

政  
治  
建  
设  
卷

“十三五”国家重点出版物出版规划项目



# 食品安全治理的中国策

FOOD SAFETY GOVERNANCE  
IN CHINA

胡颖廉 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

食品安全治理的中国策/胡颖廉著. —北京:  
经济科学出版社, 2017. 7  
(中国道路·政治建设卷)  
ISBN 978-7-5141-8337-5

I. ①食… II. ①胡… 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 187875 号

责任编辑: 孙丽丽

责任校对: 杨晓莹

责任印制: 李 鹏

## 食品安全治理的中国策

胡颖廉 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)

北京季蜂印刷有限公司印装

710×1000 16 开 18.25 印张 230000 字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-8337-5 定价: 52.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191510)

(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)

## 《中国道路》丛书编委会

顾 问：魏礼群 马建堂 许宏才

总 主 编：顾海良

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 马建堂 | 王天义 | 吕 政 | 向春玲 |
| 陈江生 | 季 明 | 季正聚 | 竺彩华 |
| 周法兴 | 赵建军 | 姜 辉 | 顾海良 |
| 高 飞 | 黄泰岩 | 魏礼群 | 魏海生 |

### 政治建设卷

主 编：魏礼群 马建堂

## 《中国道路》丛书审读委员会

主 任：吕 萍

委 员：（按姓氏笔画为序）

刘明晖 李洪波 陈迈利 柳 敏

# 总 序

中国道路就是中国特色社会主义道路。习近平总书记指出，“中国特色社会主义这条道路来之不易，它是在改革开放三十多年的伟大实践中走出来的，是在中华人民共和国成立六十多年的持续探索中走出来的，是在对近代以来一百七十多年中华民族发展历程的深刻总结中走出来的，是在对中华民族五千多年悠久文明的传承中走出来的，具有深厚的历史渊源和广泛的现实基础”。

道路决定命运。中国道路是发展中国、富强中国之路，是一条实现中华民族伟大复兴中国梦的人间正道、康庄大道。要增强中国道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，确保中国特色社会主义道路沿着正确方向胜利前进。《中国道路》丛书，就是以此为主旨，对中国道路的实践、成就和经验，以及历史、现实与未来，分卷分册作出全景式展示。

丛书按主题分作十卷百册。十卷的主题分别为：经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、国防与军队建设、外交与国际战略、党的领导和建设、马克思主义中国化、世界对中国道路评价。每卷按分卷主题的具体内容分为若干册，各册对实践探索、改革历程、发展成效、经验总结、理论创新等方面问题作出阐释。在阐释中，以改革开放近40年伟大实践为主要内容，结合新中国成立60多年的持续探索，对中华民族近代以来发展历程以及悠久文明传承进行总结，既有强烈的时代感，又有深刻的历史感召力和面向未来的震撼力。

丛书整体策划，分卷作业。在写作风格上注重历史与现实、理论与实践、国内与国际结合，注重对中国道路的实践与经验、过程与理论作出求实、求真、求新的阐释，注重对中国道路作出富有特色的、令人信服的国际表达，注重对中国道路为发展中国家走向现代化和为解决人类问题所贡献的“中国智慧”和“中国方案”的阐释。

在新中国成立特别是改革开放以来我国发展取得重大成就的基础上，近代以来久经磨难的中华民族实现了从站起来、富起来到强起来的历史性飞跃，中国特色社会主义焕发出强大生机活力并进入了新的发展阶段，中国特色社会主义道路不断拓展并处在新的历史起点。在这新的发展阶段和新的历史起点上，中国财经出版传媒集团经济科学出版社精心策划、组织编写《中国道路》丛书有着更为显著的、重要的理论意义和现实意义。

《中国道路》丛书 2015 年策划启动，首批于 2017 年推出，其余各册将于 2018 年、2019 年陆续推出。丛书列入“十三五”国家重点出版物出版规划项目、国家主题出版重点出版物和“90 种迎接党的十九大精品出版选题”。

**《中国道路》丛书编委会**

2017 年 9 月

# 前言

---

国以民为本，民以食为天，食以安为先。习近平总书记指出，食品安全关系中华民族未来，必须抓得紧而又紧。从2008年三鹿牌婴幼儿奶粉事件开始，食品安全已成为我国重要的公共政策议题和社会关注焦点，成为公共安全的重要内容，也是健康中国的重要支撑，还是供给侧结构性改革的重要抓手。

笔者于2010年从清华大学公共管理学院博士毕业后，进入国家行政学院工作，持续从事食品药品监管研究。主要从监管体制、法规政策、治理体系和治理能力等视角入手，探索食品安全治理的中国策。本书是对过去几年研究和思考的阶段性总结，也是对未来研究拓展的初步探索。

安全的本质是一种可接受的风险。安全是有成本的，当风险超越可接受范围时，就是不安全状态。本书开篇就提出，食品安全问题自古有之，中外概莫能外。在古代社会，食品安全主要表现为新鲜食物腐败变质以及食物中毒等问题。近现代以来，人类食品安全问题渐次经历了“劣质食品”“化学污染”“新型风险”三大阶段。权威数据表明，当前我国食品安全形势总体稳定，守住了不发生系统性风险的底线。然而由于农业社会、工业社会、信息社会特征并存，各类问题扎堆出现，食品安全风险叠加放大，我们面临着政府监管、市场机制、社会共治“三重失灵”

的挑战，食品安全工作任重道远。

那么我国食品安全工作理念和实践经历了怎样的历程呢？这是第二章要回答的核心命题。新中国成立之初，政府就对食品卫生问题投入高度关注，构建了一系列法规、机构、队伍和机制。受经济社会发展水平、产业基础、食品安全状况、消费者诉求等制度性因素影响，我国食品安全制度几经演变。总体而言，经历了新中国成立初期的食品卫生管控阶段，到改革开放初期的计划与市场混合过渡阶段，再到全面食品卫生监督阶段，以及后续的科学监管阶段。2013年以来，我国食品安全工作已经迈向现代化治理的全新阶段，致力于完善统一权威专业的食品安全监管体制。这一变化背后的深层次逻辑，是从维护消费者个体利益向治理公共安全的转变，从保障食品卫生清洁向促进公众健康的转变，从发展食品产业解决温饱问题向提升产业素质解决吃好放心问题转变。这种范式转变，是中国特色社会主义道路探索过程中政府、市场、社会关系的一个缩影，也折射出中国式监管型国家建设的独特路径。

食品安全重在监管，食品安全没有“零风险”，但监管必须“零容忍”。在宏大叙事的背景下，本书第三章重点关注食品安全监管体制变迁和监管机构改革。2013年国务院机构改革新组建国家食品药品监督管理总局，对食品药品实行相对统一监管。与此同时，地方食品药品监管体制改革有序推进，在乡镇和区域设置监管所，从而实现监管重心下移。机构改革4年来，各地结合本地实际，积极创新监管体系和模式，总体上夯实了基层监管基础。党的十八届三中全会强调完善统一权威的食品药品监管机构，同时提出推进综合执法。因此从2014年初开始，一些地方在不同层级整合工商行政、质量监督、食药监管等部门，组建市场监督管理局，食品安全监管体制改革进入新阶段。要在综合执法体制下提升食品安全监管能力，必须分类推进市场监管体制改革，分层级对待食品安全监管机构设置，促进市场监管体制改革

与其他行政体制改革相协同，优化横向事权并整合相关监管部门职能。

在系统梳理食品安全监管体制后，需要进一步聚焦食品安全监管政策创新。引入社会监管理论，第四章分析了当前我国食品安全的五大制约因素：一是经济社会发展阶段的深层次矛盾，二是“反向制度演进”带来监管空白，三是监管部门体制机制障碍，四是风险沟通缺失以及相伴的风险认知偏差，五是食品安全科技支撑不足。在厘清问题的基础上，围绕“食品生产经营者为什么违法”和“食品安全监管执法力度影响因素”两大命题，开展具有技术含量的实证分析。研究发现，食品生产经营者所嵌入的社会环境促使其产生违法的主观意愿。当外部监管执法的威慑力度不强且遵纪守法的经济激励不足时，理性的生产经营者在权衡成本收益后，倾向于选择进行违法行为。类似地，食品安全监管部门在监管执法行为中具有一定自主性，其主要根据食品安全状况决定监管执法力度，并兼顾相关利益群体诉求。针对上述问题，必须突破以发证、检查、处罚为特征的线性监管困局，构建以风险分析为基础的食品安全治理体系。

为进一步发现食品安全事件的成因和内在逻辑，本书第五章重点介绍了三鹿牌婴幼儿奶粉事件、恒天然乌龙事件、猪肉质量安全事件、走私冻肉事件、明胶事件2.0版等焦点案例。在三鹿牌婴幼儿奶粉事件中，我们分析了中国式监管的特征和政府剩余监管权的意义。恒天然乌龙事件彰显了中国参与全球食品安全治理的价值和路径，尤其是对输入型系统性风险的防范。猪肉质量安全监管案例反映出监管部门之间的职能缝隙和冲突，需要革新监管体制机制。走私冻肉事件见证了市场机制和行政力量在食品安全中的作用。明胶事件2.0版则是我国食品安全行业“潜规则”的极佳例证，破解这一问题要求监管与共治共同发力。

党的十八届五中全会首次提出，推进健康中国建设，实施食品安全战略，形成严密高效、社会共治的食品安全治理体系，让

人民群众吃得放心。2017年2月21日,《“十三五”国家食品安全规划》经国务院常务会议通过后发布。这是2020年以前统筹部署我国食品安全工作的基本依据,也是食品安全战略的开篇之作。“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,要求食品安全保障水平有本质提升。本书第六章围绕食品安全战略这一国家策略,拓展食品安全工作的视野和深度。将食品安全嵌入国家治理现代化的宏观背景,探讨五大发展新理念对食品安全的辐射作用。从政府、市场、社会关系视角阐述食品安全战略的主体及其关联,构建多元化治理体系。在此基础上,提出食品安全战略行动的核心指标体系。“十三五”时期,要用最严制度倒逼监管能力,发挥市场的决定性作用,打造社会共治体系升级版。这其中,尤其是监管资源区域布局成为食品安全战略的重要内容。研究将内地各省份划分为市场内生型、外部驱动型、监管缺位型和发展滞后型4类食品安全监管区域,并比较分析其特征。建议在条件成熟时,全国设置若干食品安全监管派出机构,构建市场嵌入型监管体系。

习近平总书记强调,能不能在食品安全上给老百姓一个满意的交代,是对我们执政能力的重大考验。保障食品安全是建设健康中国、增进人民福祉的重要内容,是以人民为中心发展思想的具体体现。食品安全的“中国故事”不仅是改革开放40年中国特色社会主义道路的一个缩影,还是现代国家建设的鲜活样本,具有深刻的理论意义和丰富的时代内涵。我们坚信,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,未来我国食品安全工作必将砥砺前行,也终将为中华民族伟大复兴的中国梦奠定基本物质基础。

衷心感谢我的导师、领导、同事、师友,正是你们一直以来的鼓励、鞭策和帮助,让我在温暖的精神家园中安心研究,这些年的所有经历都是人生宝贵财富。感谢我的家人,一如既往地给予我理解和支持。感谢《中国道路》丛书编委会领导的厚爱和

慧眼，让拙作能忝列其中，为党的十九大献礼。感谢经济科学出版社各位编辑老师的悉心审稿和认真校对。要感谢的人太多，在此无法一一列名致谢。希冀本书能够为关心中国食品安全的人士提供一些新观点和新启示。

胡颖廉

2017年5月27日

# 目 录

---

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 第一章 食品安全的概念、历史和现状 .....              | 1  |
| 一、中国古代的食品安全 / 3                      |    |
| 二、世界近现代食品安全历程 / 6                    |    |
| 三、当前我国食品安全状况 / 11                    |    |
| 第二章 新中国食品安全理念和实践演进 .....             | 20 |
| 一、我国食品安全工作阶段划分和制度变迁动因 / 21           |    |
| 二、“宏观环境—政策目标—制度设计”分析框架<br>构建 / 24    |    |
| 三、从管控到监管：2012 年以前我国食品安全工作<br>历程 / 27 |    |
| 四、迈向治理现代化：新形势下我国食品安全 / 44            |    |
| 第三章 食品安全监管体制变迁和机构改革 .....            | 58 |
| 一、食品安全监管体制改革的制度逻辑 / 59               |    |
| 二、地方食品安全监管体制改革重要命题 / 69              |    |
| 三、公众健康和产业发展如何影响监管改革 / 79             |    |

- 四、协调力和专业化：统一市场监管能否保障食品安全 / 85

#### 第四章 食品安全监管政策创新 ..... 106

- 一、社会监管视野下的我国食品安全 / 107
- 二、实证研究一：食品生产经营者为什么违法 / 125
- 三、实证研究二：食品安全监管执法力度影响因素 / 142
- 四、突破线性路径：食品安全监管执法创新 / 160
- 五、食品安全突发事件风险沟通和治理 / 175

#### 第五章 食品安全焦点案例研究 ..... 183

- 一、三鹿牌婴幼儿奶粉事件的思考 / 183
- 二、恒天然乌龙事件的回顾和展望 / 188
- 三、猪肉质量安全监管的困局 / 193
- 四、走私冻肉事件的反思和治理 / 196
- 五、明胶事件2.0版：强化监管更要引导共治 / 200

#### 第六章 食品安全战略和规划 ..... 204

- 一、构建国家食品安全战略基本框架：使命、结构和行动 / 205
- 二、产业、监管和制度：食品安全监管区域布局 / 225
- 三、“十三五”食品安全规划：从监管到治理的范式革新 / 245
- 四、习近平总书记食品安全重要论述 / 257

#### 参考文献 / 262

## 第一章

# 食品安全的概念、 历史和现状

**导读：**食品是人类生存的基本物质基础。食品安全一头关乎产业，一头牵着民心，拥有最为广泛的利益相关者。习近平总书记强调，能不能在食品安全上给老百姓一个满意的交代，是对我们执政能力的重大考验。<sup>①</sup>可见，食品安全已成为重大基本民生问题、重大经济问题和重大政治问题。本章将在梳理食品安全基本概念的基础上，介绍我国古代食品安全问题，回顾世界近现代食品安全历程，进而对当前我国食品安全形势作出分析研判。

根据马斯洛的需求层次理论，人类对于事物的追求是分层递进的，食品安全也是如此。食品的属性包括数量、种类、质量、营养、口味等要素。相应地，食品安全的大概念体系包括粮食数量安全（food security）、食品质量安全（food safety）和食物营养安全（food nutrition）三大层次。<sup>②</sup>数量安全指食物产量和种类满足人民群众的基本需求，围绕“能不能吃饱”的问题；质量安全是指食品无毒、无害且对人体健康不造成危害，其关注“会不

---

① 新华社：《中央农村工作会议在北京举行》，载于《人民日报》2013年12月25日。

② Hanning, I. B., O'Bryan, C. A., Crandall, P. G. and Ricke, S. C. Food Safety and Food Security. *Nature Education Knowledge*, 2012, 3 (10): P. 9.

会吃坏”的问题；营养安全则是更高的层次，包括科学饮食习惯和消费方式，也就是“能不能吃好”的问题。三类安全彼此关联且相互影响，分别扮演基础、枢纽和目标的角色。

应当说，食品安全问题自人类社会诞生之日起便存在。在古代社会，食品安全主要表现为落后生产力所带来的食物数量不足，进而引发饥荒和食物中毒，属于“前市场”风险（pro-market risk），其本质是食品数量安全问题。古代人口之所以增长缓慢，重要原因之一就是接连不断的饥荒。新中国成立前，我国也长期面临粮食短缺的挑战。新中国成立后，这一问题解决得较好，尤其是新时期粮食连续多年增产增收，我国食品数量安全是有保障的。

随着社会进步和人民生活水平的提高，食品质量安全受到越来越多的关注，人们通常所说的食品安全是指食品质量安全。例如，世界卫生组织（WHO）提出“全球食品安全战略草案”；有上百年历史的美国食品药品监督管理局（FDA）以“促进和维护公众健康”为使命。本书主要从质量安全视角讨论食品安全问题。

学界和实务界对食品安全概念有诸多定义。国际食品卫生法典委员会（CAC）将食品安全定义为：消费者在摄入食品时，食品中不含有害物质，不存在引起急性中毒、不良反应或潜在疾病的危险性。世界卫生组织认为食品安全是：食物中有毒、有害物质对人体健康产生影响的公共卫生问题。<sup>①</sup> 根据《中华人民共和国食品安全法》规定，食品安全是指食品无毒、无害，符合应当有的营养要求，对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。学者则倾向于用风险分析框架看待食品安全，认为风险是绝对的而安全是相对的，安全的本质是一种可接受的风险。因此安全的食品必须处于人类可接受的风险范围之内。综合上述定义，

---

① 徐景和：《食品安全综合协调与实务》，中国劳动社会保障出版社2010年版。

本书认为食品安全是指食品中有毒有害物质对人体健康产生的现实和潜在风险程度。当可预知的风险程度不至于对人体健康产生危害影响时，食品就是安全的。

## 一、中国古代的食品安全

食品安全从古至今都不仅仅是单纯的吃饭问题。五谷作为中国人的主食已经由来已久，从古代以来，人们都以“社稷”二字来代表国家，这二者当中的社字为社神，而稷的解释就更加明了，例如，《白虎通社稷》：“稷五谷之长，故立稷而祭之也。”仅此足见，食品在中国历史绵延和国家政治中的重要作用。

那么，古人是如何保障食品安全的呢？古代食品保鲜和储存技术不发达，大多数蔬菜、水果、鲜货受到时令和地域的限制，流通不广泛，利润也较为有限，因此利用食品投机牟利的案件较少。尽管如此，考虑到食品安全关系重大，国家仍然作出特别规定。有学者对我国历代食品安全监管策略有过精彩论述，在此引述如下。

例如，《礼记》记载了周代对食品交易的规定，这大概是我国历史上最早的关于食品市场管理的记录：“五谷不时，果实未熟，不鬻于市。”“不时”是指未成熟，可见是为了防止引起不良后果，禁止未成熟的作物进入市场。为了杜绝因牟利而滥杀禽兽鱼鳖，国家还规定，不在狩猎季节和狩猎范围的禽兽鱼鳖也不得在市场上出售。

到了唐代，国家严格杜绝有毒有害食品流通。根据《唐律疏议》，某种食物变质，已经让人受害，食品的所有者必须立刻销毁食品，否则要被杖打90下；不销毁有害食品，送人或继续出售，致人生病，食品所有者要被判处徒刑一年；如果这种食品致人死亡，食品所有者则要被判处绞刑。别人在不知情的情况下，