

孙 敏 著



走向协同治理

——以食品安全为例



东北大学出版社
Northeastern University Press



走向协同治理

——以食品安全为例

孙 敏 著

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 孙 敏 2018

图书在版编目 (CIP) 数据

走向协同治理：以食品安全为例 / 孙敏著. — 沈阳：东北大学出版社，2018. 10
ISBN 978-7-5517-2032-8

I. ①走… II. ①孙… III. ①食品安全—卫生管理—研究—中国 IV. ①TS201.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 244452 号

出 版 者：东北大学出版社

地址：沈阳市和平区文化路三号巷 11 号

邮编：110819

电话：024-83683655(总编室) 83687331(营销部)

传真：024-83687332(总编室) 83680180(营销部)

网址：<http://www.neupress.com>

E-mail：neuph@neupress.com

印 刷 者：抚顺光辉彩色广告印刷有限公司

发 行 者：东北大学出版社

幅面尺寸：145mm×210mm

印 张：5.875

字 数：163 千字

出版时间：2018 年 10 月第 1 版

印刷时间：2018 年 10 月第 1 次印刷

组稿编辑：曹 明

责任编辑：孙德海

封面设计：潘正一

责任校对：芮 铭

责任出版：唐敏志

ISBN 978-7-5517-2032-8

定 价：35.00 元

前 言

民以食为天，食以安为先。食品安全关乎国民健康，关乎中华民族在世界范围内的竞争力。然而，总是有一些不良商家见利忘义，为了赚取不义之财，做尽伤天害理之事，地沟油、毒奶粉、瘦肉精、人造鸡蛋……无奇不有，没有他们做不到的，只有他们想不到的。涉事商家不乏大品牌、大企业。如果消费者信赖的大品牌、大企业的食品也存在安全隐患，那么消费者感受到的则是一种绝望：不知道市场上到底还有谁值得信赖，中国食品安全还有希望吗？

为了让国民能够吃得放心、吃得安心，在食品安全上给国民一个满意的交代，各级政府可谓行动迅速有力，加大食品安全监管的决心和努力，大家有目共睹。尤其是党的十八大以来，党和国家高度重视食品安全问题，重拳出击，以保障国民“舌尖上的安全”。“十三五”规划建议更是将食品安全提升到国家战略高度，提出实施食品安全战略。

在新一轮食品安全保卫战中，我们能否进步成长、取得胜利、变危机为转机，关键还在于当危机出现后，除了积极动用一切力量进行救治之外，我们能否从这些危机事件中反思其背后的一些深层次问题、一些制度性

因素。美国在 100 多年前的食品安全情况也不容乐观。正是在那个时期，美国进行了一系列深刻的制度建设，为其形成现代监管型国家打下了基础。要是没有制度上的进步，恐怕现在美国的食品安全状况依旧如 100 多年前一样糟糕。而我们现行的食品安全监管制度下，应该起着积极作用的企业责任、企业声誉等市场机制几乎不起作用，社会力量也是如此，使得食品市场在许多方面和不受监管的市场一样。当务之急是建立政府、市场、社会三者协同治理的机制。

本书基于我国食品安全风险基本特征与现实国情，以现代治理理论为指导，构建了食品安全协同治理理论分析框架，研究了政府、市场与社会三大主体在食品安全治理中的典型行为特征与一般规律，系统地分析了我国构建食品安全协同治理体系需着力突出解决的问题，并提出了相应的解决对策，为我国构建食品安全协同治理体系提供了理论指导和实证支撑，对政府从传统监管向现代治理体系转型也具有应用价值。

著 者

2018 年 3 月

目 录

第 1 章 食品安全协同治理：产生背景	1
1.1 食品安全相关概念的界定	1
1.2 我国食品安全态势	6
第 2 章 食品安全协同治理：理论基础与理论框架	17
2.1 协同治理的内涵	17
2.2 协同治理的理论基础	21
2.3 协同治理的运行逻辑	26
2.4 协同治理的现实条件	27
2.5 食品安全协同治理的理论框架	28
第 3 章 食品安全协同治理：国外经验	36
3.1 国外食品安全协同治理模式	36
3.2 对中国食品安全协同治理的启示	49
第 4 章 食品安全协同治理：政府监管行为	51
4.1 我国食品安全监管体制的历史沿革（1949—2012 年）	51
4.2 新一轮食品安全监管体制改革（2013 年至今）	57
4.3 未来食品安全监管体制改革的方向	67
第 5 章 食品安全协同治理：生产者生产行为	72
5.1 诚信缺失与不安全食品成本	73
5.2 期望成本与经济激励	77

5.3	激励相容约束分析	81
5.4	本章结论与政策含义	84
第6章	食品安全协同治理：消费者购买行为	88
6.1	安全食品内涵及研究进展	88
6.2	调查与数据	90
6.3	调查结果与分析	92
6.4	本章结论和政策建议	98
第7章	食品安全协同治理：社会组织监督行为	101
7.1	理论研究：社会组织参与食品安全治理行为	101
7.2	案例研究：农民合作社与农产品质量提升	110
7.3	案例研究：农业私人标准与农产品质量提升	119
7.4	案例研究：有机认证与有机农业发展	130
第8章	食品安全协同治理：公众参与行为	140
8.1	公众参与食品安全风险治理的正当性和优势	140
8.2	公众参与食品安全风险治理的制度困境	143
8.3	发达国家公众参与食品安全治理保障机制	148
8.4	完善公众参与食品安全风险治理制度的政策建议	150
第9章	食品安全协同治理：社会化媒体沟通行为	155
9.1	相关文献与分析框架	156
9.2	社会化媒体环境下我国食品安全风险交流面临的 突出问题	160
9.3	改进社会化媒体环境下的食品安全风险交流策略 和方法	163
参考文献	167
附录	与本书第1章和第6章研究内容相关的调查问卷	177

第1章 食品安全协同治理：产生背景

1.1 食品安全相关概念的界定

简而言之，食品是人类食用的物质。准确、科学地定义食品并非易事，需要参考各种观点、结合中国实际和本书研究背景进行全面考量。

1.1.1 食品与农产品

(1) 食品

食品，包括天然食品和加工食品。天然食品是指生长在自然界中，未经加工、可供人类直接食用的食品，如蔬菜、谷物、水果等。加工食品是指运用工业制造的流程和化学配方来制造的、以供人们食用或饮用为目的的制成品，如大米、小麦、果汁饮料等。但食品一般不包括以治疗为目的的药品。

根据《食品工业基本术语》（GB/T 15091—94）的定义，食品是指各种类型的、可供人类食用和饮用的物质，包括加工食品、半成品和未加工食品等，不包括烟草或只作药品用的物质。根据《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》），食品是指各种供人食用或者饮用的成品和原料以及按照传统既是食品又是中药材的物品，但是不包括以治疗为目的的物品。国际食品法典委员会（codex alimentarius commission, CAC）在《预包装食品标签通用标准》（CODEX STAN 1—1985）中对“一般食品”的定义是：“指供人类食用的，不论是加工、半加工

或未加工的任何物质，包括饮料、胶姆糖，以及在食品制造、调制或处理过程中使用的任何物质，但不包括化妆品、烟草或只作药物用的物质。”

食品概念具有很强的专业性，不是本书研究的重点。本书对食品的理解主要依据 2015 年 10 月 1 日实施的《食品安全法》。

（2）农产品与食用农产品

《中华人民共和国农产品质量安全法》（以下简称《农产品质量安全法》）将农产品定义为“来源于农业的初级产品，即在农业活动中获得的植物、动物、微生物及其产品”。

由于农产品既是食品的主要来源，也是工业原料的重要来源，因此农产品分为食用农产品和非食用农产品。按照商务部、财政部、国家税务总局于 2005 年 4 月发布的《关于开展农产品连锁经营试点的通知》（商建发〔2005〕1 号）所附的《食用农产品范围注释》界定，食用农产品包括可供食用的各种植物、畜牧、渔业产品及其初级加工产品，并将大米、面粉、米粉、松花蛋、酱菜和经加工的蜂蜜等产品也列入其中。如无特殊说明，本书对农产品、食用农产品的理解主要依据《农产品质量安全法》《食用农产品范围注释》。

（3）农产品与食品之间的关系

农产品与食品之间并非泾渭分明。有些国家农产品包括食品，如欧盟《通用食品法》（178/2002 号法令）中对食品的界定包括农产品；而有些国家农产品包括食品，如“乌拉圭回合”农产品协议对农产品的界定就包括食品，《加拿大农产品法》中的农产品也包括了食品。按照农产品的定义，农产品是农业初级产品，包括直接食用农产品、食品原料和非食用农产品等，而大部分农产品经过再加工后就会变成食品。显然，食品是农产品这一初级产品的延伸和发展。这就是农产品与食品之间的天然联系。也正因为食品是农产品的延伸和发展，食品的质量安全水平首先取决于农产品的质量安全水平。按照三次产业分类方法，直接来源于农业生产活动的农产品属于第一产业范畴，运用工业制造的

流程和化学配方来加工的食品属于第二产业范畴。目前，我国的《农产品质量安全法》和《食品安全法》没有对农产品和食品进行明确划分，只是从生产环节对其进行区分：农产品的生产属于第一阶段，经过加工的农产品属于第二阶段。

目前，学界、政界在讨论食品安全的一般问题时没有严格区分农产品、食用农产品、食品，更多时候是将农产品、食用农产品包含在食品范畴之中。本书在讨论过程中，除特别说明外，将食用农产品、食品统称为食品。

1.1.2 食品安全

食品安全问题贯穿于人类社会发展的全过程，已经成为衡量一个国家经济发展水平、人民生活质量、社会管理水平和国家法制建设的重要指标。因此，几乎世界各国政府都将食品安全问题提升到国家安全战略的高度，给予高度关注和重视。

(1) 食品数量安全与食品质量安全

根据食品安全的英文表达，食品安全包含两个含义：一是 food security，它强调食品数量安全，从数量上反映出满足人们食品消费的能力；二是 food safety，它强调的是食品质量安全，即确保食品消费对人类健康没有直接或潜在的不良影响。

联合国粮食与农业组织（food and agriculture organization of the United Nations, FAO）成立之初的主要任务就是增进粮食安全（food security）来缓解贫困和饥饿。随着世界经济和社会的发展，人们生活水平持续改善，人们对食品的需求发生了变化，FAO 的主要任务也随之改变，在 1996 年《世界粮食安全罗马宣言》《世界粮食首脑会议行动计划》中，将世界食品安全定义为“当所有人在任何时候都能够在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的食品，来满足其积极和健康生活的膳食需要和食物喜好时，才实现了食品安全”。当然，食品安全（food security）在任何时候都是世界各国尤其是发展中国家首要关心的问题。目前，除非洲等地区的少数国家外，世界各国的食品数量安全都得到了基本

保障，食品供给已经不再是主要矛盾。从新中国成立之初到 20 世纪 80 年代，中国一直将保障粮食安全（food security）、解决温饱作为食品安全的首要任务。伴随国民经济持续发展，温饱问题得到解决，国民更加关注食品质量安全（food safety）问题，而相对弱化食品数量安全（food security）问题。如无特别说明，本书的食品安全是指食品质量安全（food safety）。

（2）食品安全的内涵

1984 年，世界卫生组织（world health organization, WHO）在《食品安全在卫生和发展中的作用》报告中将食品质量安全定义为，在生产、加工、储存、运输、制作食品的过程中对食物的安全性进行保障，使之不伤害消费者的身体健康。该报告将食品安全等同于食品卫生。1996 年，世界卫生组织在《加强国家级食品安全计划指南》中指出，食品卫生范畴小于食品安全范畴，食品卫生是食品安全的一方面。我国《食品安全法》对食品安全的定义是，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。

学界对食品安全的内涵有不同的理解。其中徐景和（2009）给食品安全下了一个比较完整的定义，他认为食品安全包含四个层次的含义。首先，食品安全包含食品的卫生、食品的安全、食品的营养等方面，食品安全涵盖整个食品供应链——生产-流通-消费各环节。其次，食品安全问题具有一定的社会属性，不同发展水平的国家，面临不同层次的食品问题。发达国家面临的食品安全问题主要是食品科技进步带来的产业进步，高科技产品（如转基因食品）对消费者身心健康是否造成不良影响，以及现代生产、流通和消费方式导致的一系列食品安全问题，比如流通时间过长导致食品腐烂、微生物污染等，这也是北美、西欧等发达国家当前面临的食品安全问题；而广大发展中国家面临的食品安全问题则主要是市场机制不完善所带来的市场失灵问题，例如假冒伪劣产品、人为制造的有毒食品对消费者身心造成不利影响。再次，食品安全问题是政治问题。无论是发达国家，还是发展中国

家，保障食品安全是政府对社会承担的最基本责任。食品安全与生存权紧密相关，具有唯一性和强制性，属于政府保障或者政府强制范畴。食品安全的实现与政府作为紧密相连。近年来，我国进一步加大食品安全督查考评力度，将食用农产品质量和食品安全工作纳入地方政府绩效考核、社会管理综合治理考核范围，考核结果作为综合考评领导班子和相关领导干部的重要依据，食品安全的政治责任更加凸显。最后，食品安全具有法律规范。自20世纪80年代以来，一些国家和相关国际组织开始重视食品安全，并从社会系统工程建设的角度出发，纷纷制定综合型《食品安全法》，替代要素型的《食品卫生法》《食品质量法》《食品营养法》。1990年，英国颁布了《食品安全法》。2000年，欧盟发布了《食品安全白皮书》。2003年，日本制定了《食品安全基本法》。部分发展中国家也制定了《食品安全法》，反映了社会发展和消费者的要求。

显然，食品安全的内涵非常丰富。它不局限于食品科学范畴，还涵盖了社会学、经济学、政治学、法学等学科。对食品安全的研究，也不应局限于食品科学领域，还应涉及社会学、管理学、经济学、法理学等学科领域。

1.1.3 食品安全风险与食品安全事件

(1) 食品安全风险

CAC认为，食品安全风险是指将对人体健康或环境产生不良效果的可能性和严重性，这种不良效果是由食品中的一种危害所引起的。食品安全风险主要是指潜在损坏或威胁食品安全和质量的因子或因素，这些因素包括化学性、物理性和生物性危害。化学性危害主要是指农药残留、兽药残留、生产促进剂和污染物、违规违法添加的添加剂等；物理性危害主要是指金属、碎屑等各种各样的杂质；生物性危害主要是指细菌、病毒、真菌等能产生毒素的微生物组织。相对于生物性和化学性危害，物理性危害相对影响较小。各国因技术、经济发展水平不同，面临的食品安全

风险也不尽相同。因此，需要对食品进行风险评估，即通过对食品中化学性、物理性、生物性危害对人体健康可能造成的不良影响进行科学评估。包括危害识别、危害特征描述、暴露评估和风险特征描述四个部分。评估结果为风险管理提供依据，最终达到保护人类健康的目的。

(2) 食品安全事件

我国《食品安全法》没有界定“食品安全事件”这一概念，但在附则界定了“食品安全事故”的概念，即指食源性疾病、食品污染等源于食品，对人体健康有危害或者可能有危害的事故。食源性疾病，是指食品中致病因素进入人体引起的感染性、中毒性等疾病，包括食物中毒。

目前，我国主流媒体在报道食品安全问题时均采用“食品安全事件”这个术语。尽管其与“食品安全事故”之间只有一字之差，在很多时候，大家也认为两者表达同一个意思，但是严格来讲，目前国内各类媒体所报道的“食品安全事件”与《食品安全法》中的“食品安全事故”是不同的概念，而且区别较大。食品安全事件，有狭义和广义两种含义。狭义的食品安事件指的是食物中毒、食源性疾病、食品污染等源于食品，对人体健康有危害或者可能有危害的事故，完全等同于《食品安全法》所界定的食品安全事故；广义的食品安事件既包含狭义的食品安事故，还包含媒体报道的、对消费者心理产生负面影响的与食品安全相关的各种新闻事件。如无特殊说明，本书使用的食品安全事件是广义的。

1.2 我国食品安全态势

1.2.1 基于媒体曝光食品安全事件的统计分析

(1) 数据来源与统计说明

本部分以辽宁省的食品安全事件为例，所使用的数据主要来

自对互联网上食品安全问题报道的收集与整理^①，共 113 件。受互联网发展的影响，数据主要事件节点为 2004—2016 年。为了深入分析辽宁食品安全态势，本部分借鉴王常伟、顾海英的研究方法，并进行一定的修正，将食品安全事件按照供应链环节、问题产生的本质原因、问题的主体和危害程度四个维度进行划分整理分析。

在供应链环节方面，主要划分为农产品种收、食品加工、食品流通、消费 4 个大环节和农产品生产种植，农产品存储、收购、运输，农产品初加工，食品深加工，食品包装、存储、运输，批发零售，餐厅消费，家庭食用等 8 个细分环节（见表 1.1）。

表 1.1 食品安全问题产生的供应链环节划分

供应链环节	细分环节	说明
农产品种收	农产品生产种植	农作物的种植、家畜养殖环节
	农产品储存、收购、运输	初级农产品的收获、运输、储存等环节
食品加工	农产品初加工	初级农产品的产品分拣、分割、包装等环节
	食品深加工	作坊、工厂等进行食品加工生产环节
食品流通	食品包装、存储、运输	食品流通中的作业环节
	批发零售	超市、农贸市场等流通环节
消费	餐厅消费	发生在餐厅里的供应链环节
	家庭食用	家庭烹饪、食用等

^①特别是在“掷出窗外”网站（<http://www.zccw.info>）已收集资料基础上的整理，在此表示感谢。

在食品安全问题主体方面，主要划分为消费者个人、农民、商贩、小作坊、小企业、国内知名企业和跨国公司等七类主体（见表 1.2）

表 1.2 食品安全问题主体划分

主体	说明
个人	消费者个人
农民	农民、养殖户
商贩	农产品收购、批发、零售等小商贩
小作坊	个体食品加工户
小企业	规模较小、不知名的养殖、食品加工企业或一般餐厅
国内知名企业	国内有一定品牌知名度的食品加工企业或餐厅
跨国公司	国际食品加工企业、超市或跨国餐厅（如必胜客）

在食品安全问题产生原因方面，根据食品安全问题产生的机理分析，主要划分为环境因素、人为因素和认知因素三大类。人为因素又进一步细分为加工条件（包括卫生条件、异物，细菌、微生物污染）、要素投入（包括农药、化肥过量，重金属超标，不合格原材料和添加剂不当等）、标识包装（包括产品信息标识不当，包装、运输工具原因）、造假和过期等（见表 1.3）。

食品安全对人体的危害后果主要分为死亡、致癌、生病、身体不适及其他。

表 1.3 食品安全问题产生的原因

问题原因	原因细分	说明	
环境因素	自然环境	空气、水、土壤等自然条件	
	加工条件	加工环境差、人员不卫生、食品中有异物等	
人为因素	细菌、微生物污染	受到细菌、微生物污染	
	要素投入	农药、化肥过量	施用的农药过量、化肥过量
		重金属超标	重金属含量超过安全标准
		不合格原材料	使用不合格原料
		添加剂不当	使用不适当的添加剂
		添加有害化学物质	加入有害化学物质
	标识包装	产品信息标识不当	无相关规定的产品信息标识或标识不明确
		包装、运输工具	包装、运输、存储不善
	造假	造假	造假
	过期	过期产品	食品超过保质期或有效使用日期
认知因素	认知错误	行为认知不足	

(2) 结果分析

从食品安全问题发生的供应链环节来看，农产品种收、食品加工、食品流通和消费各环节食品安全问题曝光比例分别为 8.8%，49.6%，35.4% 和 6.2%。可以看出，加工环节是辽宁省食品安全问题爆发的主要环节，其次为流通环节。而具体到供应链细分环节见图 1.1。由图 1.1 看出，辽宁省食品安全事故多发于食品加工，批发零售，食品包装、存储、运输和农产品生产种植环节。

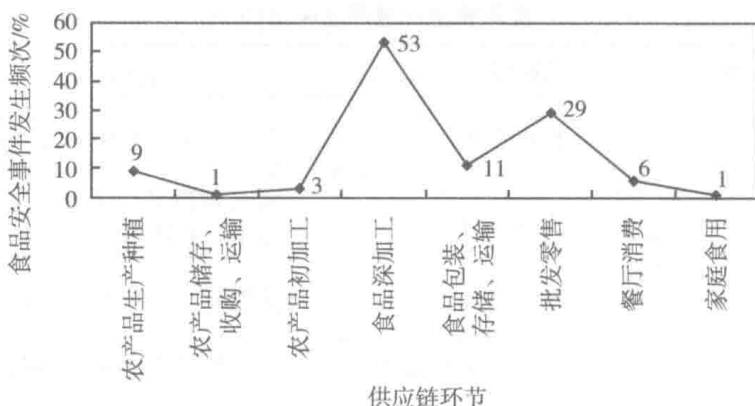


图 1.1 供应链环节与食品安全事件发生频次

从食品安全问题产生主体看，小企业占 34.5%，小作坊（包括黑作坊）占 30.1%，小商贩占 23.9%，三者之和占了 88.5%。由此可见，辽宁省的食品安全问题主要集中在小企业、小作坊、小商贩。除此之外，农民占 6.2%，国内知名企业占 3.5%，跨国公司和人均占 0.9%。值得关注的是，国内知名企业与跨国公司也存在食品安全问题，因此，不能忽视对国内知名企业和跨国公司的监管。

从食品安全问题产生原因看，人为因素是食品安全事件发生的最主要因素。99.1%的食品安全事件是由人为因素所致，其中，添加有毒有害化学物质、造假引发的食品安全事件最多，分别占 27.3%，24.6%，其他依次为细菌、微生物超标，农药、化肥残留超标，原材料不合格，卫生条件差、有异物，不当使用添加剂，重金属超标，包装、运输工具不合格，过期，产品信息标识不当，分别占 14.1%，7.8%，7.8%，6.0%，4.2%，3.2%，1.6%，1.6%，0.8%。

从食品安全问题的危害看，在 113 起食品安全事件中，发生死亡事件的 1 起，潜在致癌的 31 起，生病的 12 起，身体不适的 23 起，其他 46 起。