

中国转型期食品安全问题的政府规制研究\*

时间：2008-10-07 作者：林闽钢 许金梁

[摘要] 当前食品安全问题日趋成为人们关注的焦点。本文通过聚焦群体性的、社会性的食品安全问题，从规制理论的角度，分析了社会转型期我国由于市场机制的缺陷和制度的不完善所带来的食品安全问题，以及由于地方保护主义盛行、政府规制失灵所加剧的食品安全问题，在借鉴国外发达国家在食品安全问题上成功的政府规制，提出了重构我国食品安全问题政府规制的对策建议。

[关键词] 社会转型期；食品安全问题；政府规制

[中图分类号] D601；R155.5 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2008) 10-0048-04

近年来，我国食物安全正处在一个重要的转折时期，正在由长期食物短缺转向食物相对剩余时期，正在由主要解决食物供需安全问题的时期转向主要解决食品安全问题的时期。随着我国经济社会的快速发展，人们生活水平不断提高，食品安全已成为人们关注的焦点。在当前我国社会转型时期，食品安全问题并不仅仅是指食品质量或者食品卫生问题给人们的身体健康带来严重损害的问题，更重要的是，还表现在地方保护主义以及政府规制的不完善所加剧的食品安全问题，进而给相当一部分社会成员造成了身体的损害，影响到经济的发展和社会的稳定。

作为群体性和社会性的食品安全问题其危害的严重性已引起各国政府的广泛关注，我国各级政府对食品安全的管理也越来越重视，但许多管理工作还处于探索起步阶段。本文围绕着以下问题来展开：我国食品安全问题的成因是什么？如何借鉴国外成功经验来重构我国地方政府在食品安全问题上的政府规制？

一、我国食品安全问题的成因分析

1. 由于市场机制的缺陷和制度的不完善所带来的食品安全问题。

第一，在垄断、公共物品提供、外部性和内部性、信息不对称等情况下，市场无法保证资源的最优配置。在食品市场上，生产者和销售者拥有食品信息优势，消费者处于信息劣势地位，这样的市场交易往往会出现“逆向选择”问题。假定某类食品市场上既有优质食品又有假冒伪劣食品出售时，消费者愿意出的价钱介于最高和最低之间，这个价格高于假冒伪劣食品生产者和销售者的保留价值而低于优质食品生产者和销售者的保留价值，从而使愿意成交的某类食品都是假冒伪劣商品，高质量的该类食品则被驱逐出该类食品市场。与事前信息不对称导致的逆向选择不同，“道德风险”是由事后信息不对称所形成的。食品市场上同样存在道德风险问题，由于食品生产者、销售者与广大消费者之间存在信息不对称问题，食品生产者、销售者为了一己之利，往往产生机会主义的动机和行为，导致道德风险问题，轻者片面夸大食品质量，重者放任或者人为增加食品不安全因素，甚至直接生产、销售假冒伪劣食品，损害消费者利益。

第二，市场发育不成熟造成市场失灵。这又有两种情况：其一，由于市场力量弱

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号  
灵。由于市场制度正处于发育阶段，致使市场的一些功能不能正常发挥。这被查尔斯·沃尔沃称为“市场不完全”。他认为，在不发达国家中，市场不完全的情况比比皆是，其“特点是限制获取与经济有关的信息；要素不流动；价格和利率扭曲等等”。

[1] 由于市场制度不完善所造成的市场失灵主要存在于以下两类国家：一是发展中国

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

家。从一定意义上来说，市场发育不完全是发展中国家经济的一个重要特征。二是正处于从计划经济体制转向市场经济体制的国家。

2.地方保护主义加剧了食品安全问题。地方保护主义究其实质来说，是政府在食品安全管制的总目标——保护社会公共利益上发生了偏离，政府被管制者或特殊利益集团所“俘获”，与被管制者或特殊集团利益分享收益。在社会转型时期，地方政府为了获得地方经济的发展和财政收入的增加，追求部门利益和个别领导的政绩，地方政府之间展开了竞争和争夺，产生了转型时期的地方保护主义，而这种地方保护主义加剧了市场机制的缺陷和制度的不完善所带来的食品安全问题。

第一，垄断本地区的市场是地方保护主义的一个主要表现。在食品生产和流通市场上，通过提高外地产品准入条件，主要是增加各种行政性的收费，或者设置技术壁垒，或者完全限制外地产品进入本地市场，即用行政命令阻挠对外地产品的采购，对使用和消费外地产品增设额外税费，对外地采购加收税费盘剥，对过境商品滥收税费，甚至设卡禁运。同时，以行政措施阻挠本地企业所需、市场紧缺的原材料流出本地区以及地方的各种服务不进行招标或实行暗箱操作，把生产经营权交给本地企业，其他地区的生产商要想取得经营权和生产供应权，只能与地方企业合作或者贿赂地方政府官员。

第二，纵假护假是地方保护主义的另一个主要表现。地方保护主义盛行的地区政府有关部门以“发展地方经济和执法经济为己任”，受地方利益驱动，放任管理，消极执法，甚至袒护违法行为，与制假者同流合污，致使“地下经济”滋生蔓延。在这些地区，打假或是态度消极，或是虚张声势。甚至在行政执法过程中，少数地方政府有关部门利用行政方式指令、支持、纵容有关部门和人员采用不正当手段保护本地利益。特别是左右当地经济的财税大户出现违法犯罪情形时，地方政府领导出面说情和干预，对于执法机关的正常执法活动，则设置障碍，百般阻挠，影响正常的执法工作，甚至有些执法人员与制假售假者沆瀣一气，使“打假”成“假打”。

3.在食品安全问题上政府规制的失灵。第一，目前，我国食品安全的相关法律制度缺乏系统性、完整性和协调性，食品安全的规制结构难以形成有效整合。1982年，全国人大常委会制定的《中华人民共和国食品卫生法（试行）》是我国第一部食品卫生专门法律；1995年，全国人大常委会审议通过了新的《食品卫生法》。新的《食品卫生法》和《产品质量法》、《消费者权益保护法》、《商标法》、《食品生产加工企业质量安全监督管理办法》、《食品质量安全市场准入审查通则》、《散装食品卫生管理规范》、《农药生产管理办法》、《生猪屠宰管理条例》、《消费者权益保护法》、《刑法》以及国务院及各部委相继出台的有关行政法规和规章、“两高”的司法解释等共同构成了我国现行的与食品安全政府规制有关的法律体系。但是这些法律、行政法规及规章的数量虽不少，但因主要是部门立法，各法调整范围较窄，职能部门往往对食品安全事件处罚过轻，甚至以罚代刑。部门行政法规之间还存在相互冲突、互相制约的情况。同时，食品安全的规制结构，我国涉及食品安全规制职责的有工商、质监、卫生、农业、药监、商务等将近10个部门都在履行食品安全的监管职能。在地方，这些部门由于系统内部管理方式的不同，与当地政府建立了不同的关系。其中，工商局、质量监督局、食品药品监督管理局是垂直管理的，与地方政府没有行政隶属关系，而卫生局、农业局、商务局等则实行属地关系，是地方政府的职能部门，主管领导由当地人大任命。规制部门隶属关系、管理方式以及各自情况不同，造成了整个规制结构难以形成有效整合，解决食品安全问题时会出现相互推诿。更重要的是，管辖系统的条块分割影响了各规制部门之间的信息共享，无法对具体问题形成一个闭合的规制环，一旦某个规制环节发现问题，也无法及时通知到其他规制部门，这自然为某些违法行为利用规制空隙提供了机会。

针对这些存在的问题，2008年8月进行二审的《食品安全法（草案）》进行了修改，提出由国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责，负责食品安全风险评估、食品安全标准制定、食品安全信息公布、食品检验机构的资质认定条件和检验规

范的制定，组织查处食品安全重大事故。国务院质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门依据本法和国务院规定的职责，分别对食品生产、食品流通、餐饮服务活动实施监督管理。这一改革试图将分散在各有关部门之间的管理、执法和监督重新整合起来，但要真正实现权责统一，在今后还有待于出台相关的条例细则，将监管部门具体化、责任明晰化，才能防止职能交叉重叠的症结，有效堵塞扯皮推诿的漏洞。

第二，食品安全问题的地方立法不完善，市场准入制度还未全面落实。一方面，我国现行的食品安全管理工作是由中央和地方政府的管理机构共同负责的，但目前许多地方并没有制定完善的食品安全地方性法规，尤其在广大的农村地区，没有适合农村食品卫生安全规制的地方性法规，形成了局部规制盲点。另一方面，从2004年起，国家质检总局启动了食品质量安全市场准入制度，然而就食品安全性的保护水平而言，我国控制食源性危害方面的标准与国际标准一致或者接近的不多，大部分处于较低的保护水平。同时现有的标准难以执行，近几年我国采取了“QS”质量认证制度，对于大企业、产业化企业执行此标准相对容易些，而许多食品生产加工企业的规模极小，甚至是作坊式小企业，一些小企业管理混乱，不按标准组织生产，加工设备简陋，环境条件差，技术力量薄弱，根本不具备产品检验能力。许多小作坊里生产出来的产品和一些无质量标准的地方特色食品，并没有严格执行“QS”认证标准，但是也能顺利进入市场，给食品安全带来隐患。

第三，行业协会的监督缺位。我国现行的食品安全规制体制是一个自上而下的体制。法律法规的出台、标准的制定、检验检测体系的建立、认证体系的建立并不是根据行业的现实情况出发，而是由管理部门决策和执行，这样就容易造成管理“虚化”的问题。食品行业协会还没有真正的发挥应有的作用，很多具体规制实际上执行不下去，并且食品行业协会自身的生存能力也较差，自主独立性较弱，资金匮乏，组织结构简单，是当地政府部门的附属，还不能担当起食品行业的监督职责。

## 二、发达国家食品安全问题的政府规制经验的借鉴

食品安全问题是一个复杂的社会问题，发达国家在食品安全规制方面起步较早，经过多年的发展，已积累了丰富的经验，特别是在规制立法、体制和规制模式方面对我国建立和完善食品安全规制体系皆具有重要的借鉴意义。

### 1.在食品安全立法方面

美国通过立法来防止食品污染、保障消费者健康权益已成为美国食品安全规制的主要特点。美国关于食品安全的法律法规非常繁多，既有综合性的，也有非常具体的。美国在1890年就制定了《国家肉品监督法》，1939年制定了《联邦食品药品法》。目前，美国既有《联邦食品、药物和化妆品法》、《食品质量保护法》和《公共卫生服务法》等综合性法规，也有《联邦肉类检查法》、《蛋制品检验法》等非常具体的法律。这些法律法规基本覆盖了所有食品，为食品安全制定了非常具体的标准以及规制程序。<sup>[2]</sup>2002年，欧盟的《通用食品法》生效启用。《通用食品法》确定了饲料和食品（从农田、畜舍到消费者餐桌）的整个食物链的通则和要求，其中包括对食品和饲料生产加工过程的可追溯性以及食品和饲料生产加工企业的责任。<sup>[3]</sup>

### 2.在食品安全规制机构方面

美国主要是联邦政府负责食品安全的部门与地方政府的相应部门一起构成了相互制约、综合有效的安全保障体系，实现了对食品从生产到销售的各个环节实行严格的规制。美国进行食品管制的政府机构主要：人类与健康服务部（DHHS）、食品药品监督管理局（FDA）、农业部（USDA）、食品安全与监测服务部（FSIS）、动植物健康监测服务部（APHIS）、环境保护机构（EPA）等几个部门。同时，海关定期检查、留样监测进口食品。此外还有其它部门，也负有研究、教育、预防、监测、制定标准及对突发事件做出“应急对策”等责任。FSIS主管肉、家禽蛋制品的安全；FDA则负责FSIS职责之外的食品掺假、不安全隐患、夸大宣传方面等工作。在美国，若某种食物中的食品添加剂或药物残留未经FDA审查通过，则该食品不准上市销售；EPA主要维护公

免受害虫和疾病的威胁。由此可见，FDA、APHIS、FSIS、EPA共同依据有关食品安全法律法规，同时，美国在地方、州、联邦政府各个层面建立监视食物生产和流通的一种互相制约的监控体系。这些食品安全机构明确的责任由地方、州和联邦法律、指南和其他指令规定，有些人员只能规制一种食品，例如牛奶或海鲜；有些人员的权限只限于某个特定的区域；还有的人只负责一类食物机构，如餐厅或肉类加工厂；他们共同组成了美国的食物安全团队，做到了“分工明确、权责并重、疏而不漏”地维护食品安全，从而保护消费者的身体健康。

为了确保欧盟各国“从农场到餐桌”的食品安全控制，欧盟各国不仅建立了自己的食品安全规制机构，而且还根据欧盟范围内统一食品法的基本原则与要求，成立了欧盟食品安全管理局。欧盟食品安全管理局由管理委员会、行政主任、咨询论坛、科学委员会和8个专家小组组成。欧盟其食品安全管理局没有制订规章制度的权限，但可以对整个食品链进行监控，再根据科学的证据做出风险评估，为决策者制定政策和法规提供信息依据。欧盟食品安全管理局的职责范围很广，主要是根据欧盟理事会、欧盟议会和成员国的要求，为风险管理决策提供有关食品安全和其他相关事宜（如动物卫生、植物卫生、转基因生物、营养等）的政策建议；为制定有关食品链方面的政策与法规提供技术性建议；收集和分析食品安全潜在风险的信息，监控欧盟整个食品链的安全状况；确认和预报食品安全风险；在其权限范围之内向公众提供有关信息。

《食品安全白皮书》要求“欧洲食品安全局”以科学知识为指导，独立于政治与行业利益，充分接受公众的监督，有较高的科学权威，与成员国的科研机构加强合作。在“欧洲食品安全局”的督导下，一些欧盟成员国也对原有的规制体制进行了调整，将食品安全规制职能集中到一个部门。〔4〕

### 3.在食品安全规制模式上

一般说来有三种：一是由中央政府各部门按照不同职能共同监管的模式，这种模式以美国为代表。我国原有规制模式与该类最为类似。二是由中央政府的某一职能部门负责食品安全的监管工作，并且负责协调其它部门来共同监管，这种模式以加拿大为代表。第三，中央政府成立专门的、独立的食品安全监管机构，来负责国家的食品安全监管，这种模式以英国为代表。

### 三、我国食品安全问题地方政府规制的重构

1.推进食品安全法制化建设。在《食品安全法》基础上，今后还应加快制定《食品安全法》的相关具体的实施细则，切实做到有法可依。同时，各地方政府还要根据当地实际情况，在《食品安全法》和其他相关的法律法规的前提下，制定适合本地区的地方性法规。

2.借鉴发达国家的规制管理模式，除肉类、禽类等食品安全由农业部，饮用水、环境中化学物质残留等环保总局负责管理外，其余所有食品安全管理职能可以全部集中。鉴于国务院卫生行政部门目前主要进行医疗卫生体制的改革，重点解决最迫切的“看病难、看病贵”问题，本文建议在国务院下设食品安全协调委员会，由食品安全相关职能部门参加的，主要负责协调制定食品安全相关的政策措施，共同加强食品安全监管和执法以及食品安全技术的联合攻关，实行食品安全信息资源共享，以便从体制和机制上保证综合监管和组织协调工作真正落实到实处。

3.针对地方保护主义，加快转变政府在食品安全执法方面的职能，重新构建地方政府食品安全规制的行政问责制度。在进一步合理划分中央政府和地方政府社会事物管理责权的基础上，凡属于中央政府的食品安全监管职能，建立全国垂直管理体制，根据监管任务量的不同设立派出机构，以确保全国政令畅通和市场统一。

地方政府应该调整政府与食品企业的关系，由政府直接规制转向间接规制，重新界定政府规制的新职能，如制定有关食品政府规制法规，颁发和修改食品企业经营许可证，制定并监督执行食品价格规制政策，对食品企业进入和退出市场实行规制等，来间接规制企业的经营行为，提高政府规制的效率。政府应该消除进入食品市场

的障碍，启动食品市场竞争结构，提供良好的政策与法律环境，充分发挥竞争机制的作用，以便形成竞争者提供相互性的行为约束。

建立责任追究制度是解决食品安全问题的上乘之策，对参与假冒伪劣产品生产、销售者相互勾结、收受贿赂，为其开绿灯、打掩护的地方官员，应依法严惩；对于虽未收受贿赂，但对本地假冒伪劣食品有意实行地方保护主义者，应按玩忽职守论处。可将对食品安全的治理作为考核地方官员政绩的重要内容，一旦食品安全假冒伪劣问题泛滥超过“预警”指标或所辖区域出现重大食品安全问题，则实行引咎辞职制度。

4.建立健全食品安全制度和标准体系。借鉴美国、德国、英国等发达国家对食品等涉及安全、健康的产品实施严格规制的经验，针对国内食品生产加工企业普遍存在的问题，着重健全我国食品质量安全市场准入法律制度，食品质量安全市场准入制度包括：其一，从事食品生产加工的企业必须具备相应的生产设备、检测手段、内部质量管理体系等基本条件，并获得《食品生产许可证》后方可从事食品的生产加工；其二，食品出厂必须检验合格；其三，食品出厂必须加贴食品市场准入标志，即QS质量安全标志。各地方政府更应该严格按照国家的准入制度执行，禁止地方政府为了本地区、本部门的利益而蓄意降低或者提高食品的入市门槛。

目前，我国分别有1000多项食品工业国家标准和食品工业行业标准以及500多项进出口食品检验方法行业标准，但标准之间交叉重复，混乱无序，今后还有一项主要工作就是要组织开展对现行国家标准、行业标准、地方标准的清理，解决标准之间交叉、重复、矛盾以及强制性标准和推荐性标准定位不合理的问题，使食品标准体系结构合理，各类标准协调配套，建立和完善食品安全标准体系。另一方面，还要加强标准的宣贯和培训工作，大力普及食品安全标准知识，使企业负责人和技术人员了解、熟悉标准，提高企业负责人标准化意识和质量意识；食品标准信息应及时向社会公开，便于企业和社会各方面查询，以提高食品生产企业的标准水平；加强食品标准实施的监督检查，促使企业严格按照标准组织生产，提高企业执行标准的自觉性。

建立食品安全承诺，召回、销毁和公布制度。要求食品从业单位和个人与地方政府或相关部门签订食品安全承诺，召回责任书。明确直接责任人和相关责任人的责任。建立“黑名单”制度，对有意制造不合格食品，屡教不改的企业，纳入“黑名单”监控，严加监管，严加处罚。

5.加快完善地方政府食品安全规制的信息披露机制。地方政府要重视食品安全信息的收集，对于重大的食品安全事件规定严格的上报制度，从而系统、全面地收集、整理有关食品安全方面的各种信息资料，建立各级食品安全信息数据库，高效率管理食品安全信息数据，方便相关用户快速查询相关信息。同时，创建信息平台，建立相关网站，实施透明的食品质量安全信息发布制度；向社会发布统一、权威的《食品安全报告》或安全预警信息，推荐优质食品、公布诚信企业，披露不合格食品及企业，引导消费者，鼓励公众来参与食品质量安全监督。

6.扶持食品行业协会的发展，促进食品行业自律。政府应积极扶持食品行业协会的发展，使其在培训协会食品卫生指导员及相关企业食品卫生负责人员，向消费者推荐优质食品，及对不合格食品进行曝光等方面发挥监督作用，从而减少市场中存在的信息不对称。政府的作用在于对行业协会进行资信评价，并将评价的结果向社会公众公布，取缔信誉差的行业协会。

[参考文献]

[References]

[1] 查尔斯·沃尔沃. 市场与政府 [M]. 谢旭译. 北京: 中国发展出版社, 1994. 24.

[1] Charles Volvo. Market and Government. Trans. by Xie Xu. Beijing: China Development Press, 1994.p24.

[2] 王兆华,雷家肃.主要发达国家食品安全监管体系研究 [J]. 中国软科学, 2004 (7).

[2] Wang Zhaohua and Lei Jiasu, Research on Food Safety Management

Systems in Main Developed Countries. China Soft Science, 2004(7).

[3] 李凯年.国外食品卫生安全管理动态与发展趋势 [J] .世界农业, 2004 (12) .

[3] Li Kainian, Foreign Food Safety Management: Development and Trends.World Agriculture, 2004(12).

[4] 陈昌雄.欧盟食品安全一瞥 [J] .中国食品药品监管,2005 (11) .

[4] Chen Changxiong. A Glance of EU Food Safety. Chinese Food and Drugs Management, 2005(11).

(作者单位: 林闽钢, 南京大学公共管理学院教授, 南京 210093; 许金梁, 苏州大学政治与公共管理学院硕士研究生, 苏州 215006)

\*本文系国家社科基金重大项招标项目“建立健全社会预警机制和应急管理体系”(06&ZD025)的阶段性成果。

## **Research on Government Regulation of Food Safety in China's Transitional Period**

**Lin Mingang Xu Jinliang**

[ **Abstract** ] Nowadays, food safety has gradually become a central issue of the focus of attention. We select the typical case of affairs. From the perspective of theory of government regulation, this paper analyzes several problems we have had during the transitional period such as incomplete market mechanism and institutions and also the internal causes that make those problems aggravate such as local protectionism and failure of government regulations. Finally, by using successful experience of developed countries for reference, we present some countermeasures and suggestions to reconstruct our government regulations on food safety.

[ **Key words** ] social transitional period, food safety issues, government regulation

[ **Authors** ] Lin Mingang is Professor at School of Public Administration, Nanjing University, Nanjing 210093; Xu Jinliang is Postgraduate at School of Political Science and Public Administration, Suzhou University, Suzhou 215006