

食品安全问题的诱发机制与监管策略*

■ 韩磊

【摘要】从微观、中观和宏观层面考察中国食品安全问题的成因：市场机制受阻、产业组织失调、声誉机制低效以及市场监管错位。在回顾和总结发达国家食品安全监管经验的同时，提出了我国食品安全监管的思路和对策。

【关键词】食品安全 认识误区 诱发机制 监管策略

【中图分类号】 TS201.6

【文献标识码】 A

【文章编号】 1008-1747(2017)06-0034-05

当前，中国的食品安全问题已成为焦点而备受社会各界关注。2017年1月，习近平总书记对食品安全工作作出的重要指示强调：“确保食品安全是民生工程、民心工程，是各级党委、政府义不容辞之责”。食品安全问题到底是如何产生的又该如何治理，一直以来争论不断。有些人认为，市场经济是食品安全问题频发的罪魁祸首，资本逐利是幕后推手，这些观点是有失偏颇的。理论表明，市场机制在一定程度上可以提高食品安全水平，但现实中食品安全问题又在市场经济中频频出现，说明仍存在一些影响市场机制发挥的制度性障碍，需要通过政府优化监管策略来弥补市场失灵。

一、食品安全问题形成的诱因

（一）市场机制受阻诱发食品安全

市场机制的两个重要组成部分价格机制和竞争机制的受阻，诱发了食品安全问题。

首先，市场价格机制受阻引致食品安全问题。价格机制在市场机制中居于核心地位，包括价格形成机制和价格调节机制。食品是受政府价格管理的重点区域。食品涉及生活的主要方面，食品的价格也是普通民众和政府都非常关心的内容。食品支出是居民日常生活支出的重要组成部分。2015年，农村居民恩格尔系数^[1]为0.371，城镇居民恩格尔系数为0.348。食品支出仍占居民消费支出的很大一部分，也因为此，政府通常会对食品价格进行管制。^[2]

在价格管制约束下，企业会改变其行为策略，采取的措施可能包括：第一，改变产品包装。通过改变产品包装来规避价格管制。^[3]第二，降低产品质量水平。降低质量可以缩减成本，是应对价格管制的一个举措，企业尤其可能会在公共肉眼难以分辨的质量方面进行成本缩减。此外，价格管制还削弱了企业提高食品安全水平的努力。提高食品安全水平，必然面临着成本上升，而上升的成本需要在厂商和消费者之间进行分担。由于食品行业普遍需求弹性较低，在市场机制下，消费者通常承担了大部分上升成本，这就要求终端零售价格上涨，而价格管制又不允许食品大幅上涨，因此价格管制削弱了企业在食品安全方面的努力和投入水平，食品安全问题因存在价格管制而恶化。

其次，市场竞争机制受阻引致食品安全问题。市场竞争机制的优点在于“惩恶扬善”，在奖励机制与惩罚机制的约束下，食品安全不应是个大问题。但问题在于，在现有制度下，奖励机制和惩罚机制无法发挥作用。消费者对商品的购买是一个“用脚投票”的过程，但因信息不对称，人们无法有效识别“高质量”的食品，因而无法通过购买行为奖励厂商，供应商无法因提供“高质量”食品而获得额外经济利润，奖励机制受阻。同时，在现有监管机制下，即便企业被发现提供“不安全”食品，面临的经济处罚通常也较小。与提供“不安全”食品的成本节省和利益获取相

*本文为国家社科基金青年项目《我国粮食价格波动与政府调控政策研究》（项目编号：14CJY051）和人社部留学人员科技活动择优资助项目《中国粮食调控政策对国际粮价向国内粮价传导的影响研究》的阶段性研究成果。

比,事后的惩罚明显不足,提供“不安全”食品成为企业的理性决策。因此,竞争机制无法发挥作用也会产生食品安全问题。

(二) 产业组织失调影响食品安全

食品行业通常产业集中度比较低,从产业组织结构来看,属于比较分散、竞争相对充分的产业。在这样的产业结构下,企业如果创新不足,容易面临低水平的价格竞争,而价格竞争最重要的就是降低成本,降低产品质量就是降低成本的一个重要手段。

从产业组织视角来看,食品安全问题可能是“囚徒困境”的外在表现:假设消费者无法对“安全食品”和“不安全食品”进行明显区分^[4],同时有两个食品生产企业A和B,他们都有提供“安全食品”和“不安全食品”的选择,假定企业生产“不安全食品”难以被管制机构惩罚或惩罚力度不大,那么,当A企业选择生产“安全食品”,对B企业来说,选择生产“不安全食品”而获得成本节约便是理性决策;若A企业选择生产“不安全食品”,理性的B企业只能选择生产“不安全食品”才能进行竞争,若此时B选择生产“安全食品”,则成本的上升无法得到弥补。这就意味着,无论A企业生产“安全食品”还是“不安全食品”,在弱监管下,B企业的理性选择都是生产“不安全食品”;同样,A企业面临着相同的情形。于是,两个企业都生产“不安全食品”就构成了一个稳定的纳什均衡策略,也就出现了行业的食品安全问题。

食品产业的进入和退出壁垒都非常低,是造成食品安全的一个产业组织特征。食品行业进入壁垒通常比较低,固定资产投资较小,技术水平要求较低,对企业最小规模要求也不高。食品行业的退出壁垒也较小,资产专用性程度低,转产可能性较大,市场是可竞争的。在这样的产业组织结构下,小企业的进入往往采取“打了就跑”(Hit and Run)策略:一旦食品行业出现正的经济利润,大量小企业就涌入市场赚取经济利润,等行业利润为零又立刻退出。在这种产业组织和行为策略下,企业没有在食品质量上进行长期投资的意愿,于是隐含着食品安全的忧患。

(三) 声誉机制低效威胁食品安全

企业的声誉是一种无形资产,出于对企业声誉的信任,消费者在进行购买决策时的搜寻成本会大大降低。声誉机制发挥作用,最重要的是声誉损害必须有代价。而在现实中,许多食品安全问题被曝光以后,

厂商声誉受损,但并不需要为此支付高额的代价。在一些竞争并不充分的市场结构中,消费者可选择的产品种类少,即便企业声誉受损,也难以转向其他企业。

品牌是企业声誉的重要内容,在某种意义上,品牌就是产品质量的象征。对企业来说,品牌是一种责任,为了让自己的产品与其他企业的产品区别开来,企业注重对自己品牌的培育。在品牌可以得到有效保障、不被随意复制的情况下,生产“高质量”的产品是与企业利润最大化目标相一致的,因此在品牌声誉约束下的企业行为不会导致食品安全问题。在现有状况下,我国的知识产权保护体系并不健全,企业品牌维护成本非常高。而小企业利用大企业积累的品牌声誉进行食品制造和销售,对高声誉品牌的非法利用则是低成本、高收益的行为方式。食品行业若无法有效保护品牌声誉,品牌被非法利用且相应惩罚成本较低,这时就蕴含着巨大的食品安全风险。

(四) 市场监管错位难保食品安全

政府监管可以分为经济性监管和社会性监管。经济性管制一般是通过采取行政手段干预市场准入、退出等行为,是市场失灵的有效补充;社会性管制更多的是依靠各种标准的制定来进行管制。经济性管制通常导致交易成本的提升,社会性管制则通过标准化降低交易成本。经济性管制强、社会性管制弱,错位的监管就难以保证食品安全。

相对于直接的经济性管制,社会性管制对食品安全和人类健康的影响可能更加有效。以烟草行业为例,吸烟有害身体健康已成共识。在烟草产业的管制中,可以采取提高税收、配额限售的经济性管制;西方国家则更多采取社会性管制,规定香烟的包装上必须用大篇幅、显著字体注明“吸烟有害健康、吸烟容易致癌”等信息。食品安全信息就是政府应当提供的一个公共产品,了解食品安全信息有助于降低消费者的鉴别成本和搜寻成本。政府在提供公共产品上有天然的优势,靠企业提供食品安全信息则会出现市场失灵。披露食品安全信息,就是要告诉消费者哪些是安全食品,哪些是不安全食品,了解到这些信息后,消费者会理性地做出买或不买的决策。

二、食品安全监管的国际经验

食品安全监管历来是难题,随着市场经济的深化,许多国家的食品安全状况也大都经历了一个由好

及坏、再由坏变好的过程。20世纪初的美国，同样面临着严重的食品安全问题。^[9]但经过100多年的发展，如今美国已经成为全球食品最安全的国家之一。

（一）国际经验借鉴的市场与管制基础

尽管我们与西方国家处于不同的经济发展阶段，但人们对安全食品的追求却毫无二致。西方发达国家食品安全的监管历程可以为我们提供有效的借鉴，原因在于：第一，与众多西方发达国家市场建设类似，改革开放30年后，我国社会主义市场经济取得了长足进步，用市场来分配食品早已成为主要的资源配置方式，使得食品由短缺转向相对过剩状态。在资源配置基础上，我国与西方发达国家有着共同的“市场经济”体制基础。第二，在食品安全监管上，都成立了相关机构来监管市场交易的各个环节。从农田到餐桌，我国在各个环节都有相应的制度试图保障安全 and 质量。在职能设置上，我国与西方发达国家也有着共同的基础。不同的是，我们在市场建设和监管职能的深度上还有所欠缺，尤其是在市场环境、市场秩序以及监管模式等方面，和西方发达国家还存在一些差距。

（二）发达国家食品安全监管的主要经验

西方发达国家在食品安全监管方面的经验主要有以下几方面：

1. 市场经济是食品安全的基础

食品安全程度比较高的国家，通常也是市场化程度高的国家。西方发达国家的实践证明，市场经济是食品安全的基础。发达国家在市场软环境和市场秩序方面着实下了一番功夫，管制表现出“一松一紧”。首先，西方国家对食品价格管制较少。高质量的食品理应索价更高，对价格的管制，通常导致质量的下降。而在我国，对食品、尤其是农产品的价格管制非常频繁，事实上不利于维护食品安全。其次，西方国家对食品标签管制严格。以美国为例，专门成立机构负责标签的规范。食品安全和应用营养中心是美国食品药品监督管理局负责规范境内几乎所有食品的安全和标签使用的分支机构。只有告诉消费者哪些食品是好的，哪些食品是坏的，消费者才能利用正确的信息进行自由选择和交易。我国目前对食品标签的监管则略显不力，标签乱用、错用、混用的情况经常出现，是对市场信息的一种扭曲。由此可以看出，西方发达国家很少对市场经济运行的基础进行干预，反而是充分利用市场机制，力求矫正信息和价格扭曲。

2. 监管机构是食品安全的保障

发达国家食品安全监管模式显示出，食品安全监管呈现出由分散到统一、最终实现“一体化监管”的发展趋势。西方发达国家早期的监管，也是“头痛医头，脚痛医脚”，并没有出现一个完整的监管体系。随着人们对食品生产过程的了解、对化学添加剂和药品的了解、对食品安全标准要求的提高，监管机构才逐步完善起来。

首先，主要监管机构有明确的部门职能分工。以美国食品药品监督管理局（FDA）为例，该监管机构下设政府专员办公室（OC）、药品审评和研究中心（CDER）、生物制品审评和研究中心（CBER）、食品安全和应用营养中心（CFSAN）、设备仪器与放射健康中心（CDRH）、兽药中心（CVM）、国家毒理学研究中心（NCTR）和监管事务办公室（ORA）等部门，每个部门负责一个相关领域的监管工作。

其次，不同监管机构之间的职能明确，注重合作监管。美国FDA也同农业部、联邦禁毒署、美国海关和美国消费品安全委员会等联邦部门以及各州政府展开了频繁而广泛的合作。监管机构的监管范围广，但对不同监管对象的监管内容有不同侧重。如FDA对于处方药的监管涉及从药品测试、制造、标签规范、广告、市场营销、效用直到药品安全的每一个方面。而对于化妆品的管理则限于标签规范和安全。

最后，监管机构并不忙于频繁制定标准，这有助于稳定市场预期。监管机构对于大部分产品的监管行为是基于一系列公开的标准进行的。

而食品安全监管在我国仍是多头治理，而且各个监管机构之间的协调也不顺畅，存在相互推诿、逃避责任的现象。

3. 法规体系是食品安全的后盾

西方国家的食品安全还得益于其完善的法律体系建设和执行。加拿大质量安全保障体系在全球享有盛誉。以其农产品为例，在农产品质量安全法律、质量标准、监管部门、检验系统等方面均处于世界领先水平。拥有《食品药品法》《饲料法》《化肥法》《种子法》《肉品检验法》等诸多法律，多管齐下，共同保障农产品领域的食品安全。美国在食品卫生方面，规范企业、团体和个人行为的联邦法律法规既有综合性的《联邦食品、药品和化妆品法案》《公众健康事务法》《食品药品监督管理局现代化法》等，也有非常具体的



《联邦肉类检测法》《禽类产品检验法》《正确包装与标识法》等。这些法律覆盖了所有食品和相关产品。联邦政府制定的强制性标准，主要涉及环保、食品和药品等，它们都以技术法规的形式出现。此外，还有私营标准机构、专业学会、行业协会等制定的4万多项自愿性标准，以此来共同保障食品安全。

三、经验启示:我国食品安全监管的思路

西方发达国家在食品安全监管方面，已经走过了百年历程，而我国则刚刚开始将食品安全提升到国家战略高度层面上来，仍处于起步阶段。

从监管法律建设上来说，我们取得了一些成绩。上世纪50年代，我国开始把食品安全纳入法制化管理的轨道。早在1964年，国务院就颁布了《食品卫生管理试行条例》，但直到1995年，我国才颁布了第一部食品安全方面的法律《中华人民共和国食品卫生法》。在此基础上，2009年2月28日，十一届全国人大常委会第七次会议通过了《中华人民共和国食品安全法》，随后又于2009年7月20日颁布了《中华人民共和国食品安全法实施条例》。从监管机构职能设置上来说，我们也进行了一些改革，成立了国家食品药品监督管理局，牵头负责对食品药品监管。尽管如此，西方发达国家在食品安全管理方面的经验对我们仍有启示：

(一) 探索有效合作监管模式

首先是食品安全的国际合作监管。在经济全球化高度发展的今天，食品安全问题不是一个国家的问题，而是世界问题。2008年11月19日，美国FDA驻北京办事处成立，随后又相继成立了广州、上海办事处，开创了食品安全国际合作监管的模式。这些办事处主要帮助我国完成食品药品安全监管能力方面的建设，也对出口至美国的食品药品进行检查。我国也筹划在美国设立对等的食品药品安全管理分支机构。其次是食品安全的跨部门合作监管。在我国，食品的生产、销售等环节都有诸多的监管机构多头管理。比如，所有食品生产经营企业都要由工商局颁发营业执照，在生产领域的监管既有质监部门又有工商部门。部门之间的分工常常界限不明确，合作起来也存在一些障碍。只有厘清各部门的监管职责，才能在此基础上进行部门合作监管。在形式上，可以采取筹建食品安全监管部际协调委员会等形式，由牵头部门主导食品安全的监管，并协调各部门的行动。

(二) 完善食品监管法律建设

在食品安全法律方面，我们已经有了一个基本法《中华人民共和国食品安全法》，但在法律条文的执行中，还凸显不足，一定程度上弱化了司法的公信力。主要表现为：其一，在现行法律框架下，对食品安全事故的惩罚远远不够。由此，企业的理性选择可能是提供低质量的食物。在欧美、日本、新加坡等国家，一次食品安全事故带来的可能是企业的永久性退出市场和行业。其二，对事故责任人的处理也相对较轻。西方国家因食品安全事故被定罪入狱，是非常正常的一件事。在我国的政治体制下，地方政府官员通常作为事故主要责任人被处以撤职等处分，但一段时间后，这些被处分的官员又通常能够“复出”，这就弱化了官员对食品安全监管的努力。其三，食品安全事故通常也与侵权、合同等问题相关，但在执法过程中，相关部门并没有将食品安全与侵权、合同等概念联系起来。事实上，侵权和合同等相关法律条文，也有非常多的条款可以用来规范和确认食品安全事故中的相关责任方，有助于缓解食品安全问题。

(三) 推进食品监管体制改革

首先要调整监管方向。在食品安全领域的监管，通常是社会性监管，而不是经济性监管。因此，推进食品监管体制改革，要调整监管方向，由经济性监管向社会性监管转变，更多地在产品标示、质量标准、信息披露等方面加强监管，而不是直接干预食品企业的准入和生产过程。其次，监管体制改革要求监管机构改革先行。我国于2010年成立了国务院食品安全委员会，由国务院副总理亲自担任主任，表明了我国在加强食品安全监管领域的决心。食品安全在一定程度上具有公共物品属性，需要有全国统一的机构进行监管。

(四) 优化产业组织竞合关系

产业是食品安全保障的组织基础，良好的企业竞合关系事实上有助于食品安全。食品产业组织规模狭小，进入壁垒和退出壁垒都较低，原子型的产业组织结构，一方面容易导致恶性竞争，另一方面也不利于促进食品安全的技术研发。

在农产品领域，有效的产业组织结构已经发挥出其在保障食品安全方面的功能。比如，社区支持农业(CSA)的发展，改变了传统的竞争关系，让消费者和生产者直接见面，是农产品生产者躲避无序竞争、实现差异化的一种策略。欧美等国家社区支持农业的实

践表明，农产品安全得到了更大程度的保障。

“民以食为天”，食品安全如何强调都不为过。用市场经济解决了“吃不饱”问题被证明是中国的一项伟大举措，市场经济在解决“吃不好”问题上的功能也无可替代。所以保障食品安全离不开市场机制，也离不开有效的政府监管。

注释

[1] 恩格尔系数 (Engel's Coefficient) 是食品支出总额占个人消费支出总额的比重。此处数据来源于国家统计局。

[2] 如2010年国家发改委制定的《关于对部分重要商品及服务实行临时价格干预措施的实施办法》规定，针对粮油、鸡蛋、猪肉、乳制品等相关商品的价格波动情况，分时段实施价格管制。

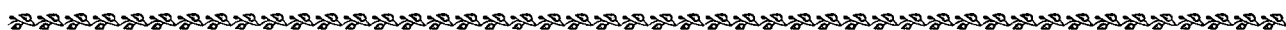
[3] 碳酸饮料(可乐)市场355毫升装的易拉罐饮料被换成330毫升的新包装而价格则维持不变，就是一个很好的说明。

[4] 这个假设在现实中并不为过，否则无法解释每次食品安全重大事故中都有众多受害者，他们正是因为不能分辨出产品质量而受害。

[5] 在1898年的美西战争中，由腐败变质的肉类加工食品造成的美军伤亡大于作战伤亡人数，可见当时美国的食品安全也面临严重挑战。

(作者为中国社会科学院农村发展研究所助理研究员)

责任编辑 李萌



(上接第27页)具备现代人的一些特征，它为提升媒介素养提供强大的动力支撑。德国哲学家马克思·舍勒说过：“人从不满足周围的现实，始终渴望打破他的此时——此地——如此存在的境界，不断追求超越环绕他的现实——其中也包括他自己的当下现实。”由此可见，人的现代化也是一个历史的范畴，人类潜在的精神追求与实然的现代化程度决定了人的现代化水平会随着社会发展进步不断地臻于完善。人的超越的心态及其超越的本性，根本上是由人是无限开放、向上发展的主体性存在这一本质性规定所决定的，即人必须“从经验的、肉体的个人出发，不是为了陷在里面，而是为了从这里上升到‘人’”^[6]。因此，人具有否定、超越的精神意向，使自身能够从纯粹的动物性中解放出来，获得“成之为人”的条件，这种自身的超越性和趋于完善的特性促使人们能够不囿于当下，有探索新事物的主动性和积极性，能够突破常规的束缚，从而驱动人们追求进步与卓越。在移动互联网时代，技术的先进性和信息的庞杂性，为人们了解世界提供新的途径和方式，人的现代化所具有的超越性，能够使人们不断追求更便利和有效的信息搜索方式，探索和反思新媒介的属性与功能，从而促进人们获得高水平的媒介素养。

总而言之，在移动互联网时代，媒介所发挥的作用越来越大，不仅仅是简单的信息传递工具，更隐含着自身的价值观和意识形态，具有很强商业性特征。因此面对纷繁复杂的媒介信息，我们理应具有对媒介

本质、媒介常用手段和技巧以及这些技巧和手段所产生效应的认知力和判断力，不断提升自身的辨别能力和判断能力，真正达到媒介为我所用，达到人的自由自觉状态。这是人的现代化进程中的关键一环，是人的素质现代化的重要方面，能否具有较高的媒介素养在很大程度上影响到人现代化的进程，影响到人的自由全面发展的实现程度。因此，在今后理论研究中，如何处理好媒介与人的关系，仍然是相当重要的课题。

注释

[1] 《马克思恩格斯全集》第30卷，人民出版社1995年版，第107~108页。

[2] 张智：《人的现代化：内涵、动因、规律及经验——从历史唯物主义的视角看》，《理论探讨》2016年第2期。

[3] 参见张开：《媒体素养教育在信息时代》，《现代传播》2003年第1期。

[4] 参见彭兰：《社会化媒体时代的三种媒介素养及其关系》，《上海师范大学学报(哲学社会科学版)》2013年第5期。

[5] 参见【美】詹姆斯·波特：《媒介素养》第4版，李德刚等译，清华大学出版社2012年版，第22页。

[6] 《马克思恩格斯全集》第27卷，人民出版社1965年版，第13页。

(作者为中南大学公共管理学院副教授；中南大学马克思主义学院思想政治教育专业2013级本科生)

责任编辑 赵玥