

公共行政视角下的食品安全监管—— 风险与问题的辨析

冀 玮

(北京大学政府管理学院, 北京 100871)

摘 要: 针对目前在食品安全问题上千篇一律的分析方式, 本文从公共行政的角度, 通过客观辨析食品安全问题和风险二者之间的关系, 推断出主要是由于人类对食品中天然风险因素控制不力的行为、对食品安全风险的认识水平与生产、加工安全食品的认知能力不足和生产经营者的主观故意行为促使了食品安全风险向食品安全问题转化。食品安全监管并不是产生食品安全问题的直接原因, 但却是防控食品安全问题的关键因素。

关键词: 食品安全; 监管; 问题; 风险; 公共行政

Food Safety Supervision under the Perspective of Public Administration: Discrimination between Problems and Risks

Ji Wei

(School of Government, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: Considering that there are stereotypical views on food safety problems in today's society, this paper provides objective discrimination between food safety problems and risks from the perspective of public administration. This paper speculates that poor management of natural risk factors in food, inadequate understanding of food safety risks, inadequate awareness of the production and processing of safe food, and deliberate behaviors of producers and business operators mainly promote the conversion of food safety risks into problems. Food safety supervision is not a direct cause of food safety problems but is a key factor in preventing and controlling food safety problems.

Key words: food safety; supervision; problem; risk; public administration

中图分类号: TS201.6

文献标识码: A

文章编号: 1002-6630(2012)03-0313-05

公众对食品安全监管的不满随着食品安全问题的逐渐暴露而日渐增多。目前已出版的涉及食品安全监管类的书籍或文章, 其思考方向及撰写思路大部分都是通过罗列近年来发生的一些重大食品安全事件^[1-4], 进而提出一系列的疑问: 我们还能吃什么? 政府和有关部门在干什么? 究竟食品安全还能不能管好^[5]?

这些思维都遵循着这样一个逻辑: 食品安全问题与食品安全监管是一种直接的归因关系。如: 对于我国食品安全问题的频发, 刘宁等^[6]认为无外乎下列几方面的原因: 一是法律法规体系中存在的漏洞和标准缺失; 二是在当前食品安全管理体制中仍然存在部门职责重叠、管理权极混乱及管理体制不顺的问题; 三是政府管理部门缺乏有效的预警、监督、管理和惩戒机制, 未能形成一张涵盖与统领食品安全整个生产流程的监督管理网

络。陈晨^[7]认为主要有以下几个方面的因素: 中国食品安全立法滞后; 食品安全的管理机构分散、职能不统一; 缺乏正常的食品安全监督公众渠道等。张志健^[8]认为主要原因是食品安全监督管理不力, 包括: 监督管理缺乏持续性; 农村市场监管薄弱; 食品安全监管部门(特别是县及县以下机构)受人力物力、业务水平、经费等限制, 监管力度明显不够。周德翼等^[9]认为其根源在于政府, 而不是企业: 分段管理下, 部门之间存在机会主义、重复检测、相互指望、交叉模糊地带没人负责、监测与执法分开, 没有有效地生产出社会需要的信号来, 导致社会(生产者、消费者)学习机制的失败。以上观点都是把食品安全问题的产生直接与食品安全监管挂钩, 认为是政府监管的善恶决定着食品安全的好坏。

收稿日期: 2011-12-02

作者简介: 冀玮(1968—), 男, 博士研究生, 研究方向为行政学理论与方法、食品安全监管。E-mail: jwns@163.com

然而,作为政府行政行为的食品安全监管如何会直接导致食品安全问题的产生,其中的因果关系究竟是怎样的?从公共行政的角度来看,食品安全监管对食品安全问题的产生与防范究竟起着怎样的作用?只有对食品安全问题和风险二者之间的关系进行客观理性的辨析,才能对食品安全监管进行准确定位,客观分析其作用、规律以及存在问题的症结,并提出解决方案的至关重要的前提。

1 食品安全问题与食品安全风险的区分

1.1 食品安全问题不等于食品安全风险

在现有大部分关于食品安全的研究中,“食品安全问题”与“食品安全风险”两个概念都是被等同使用,泛指食品安全的负面因素。但事实上二者存在着差别。“食品安全风险”是指存在于食品当中的可能影响“食品安全性”的全部客观因素^[10];“食品安全问题”是指食品安全风险没有得到控制、以至于对人们构成了实际威胁的现象、状态或情况。二者的区别在于前者是客观存在,后者是客观因素在现实中的被“激活”状态。就二者的关系而言,风险是潜在的问题隐患,问题是可能形成危害的风险。例如:自然界当中广泛存在的致病菌是确定的食品安全风险,但如果得到生产者或消费者自身行为的良好控制就不会成为食品安全问题。

1.2 食品安全风险的分类

食品安全风险存在着已知风险和未知风险两种。对已知风险的分类目前有以下几种:

1)从食物链上不同环节的角度分类。谢明勇等^[11]把风险因素界定为:食品原料中的危害物(如天然有毒物质、农药残留、兽药残留、有害金属、环境持久性有机污染物、生物性污染物等)、食品加工过程的危害物(如热加工产生的危害物、新技术的安全问题、新资源的安全性问题、食品添加剂的副作用、加工环境等)、食品的容器与包装材料污染(塑料卫生问题、橡胶制品卫生问题、涂料卫生问题、其他材料卫生问题等)、食品在储存和运输过程中的危害物(如上述某些化学物质的污染、温度不当导致的卫生问题、相关人员的卫生污染等)。

2)从危害物质的角度分类。吴永宁^[12]和金征宇等^[13]把风险因素界定为:微生物污染的危害(如细菌性污染、食源性寄生虫病、真菌及其毒素、食品腐败等)、化学物质污染的危害(如兽药残留、农药残留、重金属与其他微量元素、硝酸盐、亚硝酸盐与N-亚硝基化合物、多环芳烃化合物、杂环胺类化合物、二噁英、放射性物质等)、食品添加剂的危害(如防腐剂、漂白剂、抗氧化剂、呈味剂、着色剂、增香剂、乳化剂等)、新

技术、以及食品加工过程中的安全等。

3)从污染物的角度分类。徐海滨等^[14]将其分为:生物性污染(如细菌性污染、霉菌与霉菌毒素污染等)、化学性污染(如农药污染、金属毒物污染、N-亚硝基化合物污染、多环芳烃等)、物理性污染(如外源性异物、放射性污染等)等。

上述分类方法基本上都是从自然科学的角度对食品当中可能出现的有毒有害因素进行的风险性质分类。它们构成了食品安全风险的全部内容。但是,这些风险因素并不一定总会形成食品安全问题。只有在一些原因存在的情况下,这些风险因素才会转化成食品安全问题。

2 食品安全风险向食品安全问题转化的原因

导致食品安全问题产生的原因就是人类自身行为对食品安全风险因素的控制。人类行为虽然不能决定食品安全风险的产生或根除,但是却可以增加或降低食品安全风险,即决定食品安全问题的产生或消除。这些行为包括:对天然风险因素进行控制的行为、因科技水平和认知能力有限导致的非自觉行为、以及食品生产经营活动中的主观故意行为等。

2.1 对食品中天然风险因素控制不力的行为

对食品当中存在着的天然风险因素控制不力会直接导致食品安全问题。作为食品或食品原料的动植物中存在着天然有毒有害物质,如豆科、葫芦科、蔷薇科等植物中的皂苷;罂粟科、茄科等植物中的生物碱;部分植物和动物体内共有的有毒蛋白;以及动物体内的非蛋白类神经毒素、有毒腺体等。这一类风险因素对人类健康具有直接的危害作用,当生产经营者在食品的生产加工过程中,或消费者在食用前不能消除这种致害因素的时候,风险就会直接转换成危害,导致发生严重的食品安全问题。如2006年北京发生的“福寿螺”事件,致使138人患广州管圆线虫病^[15];而消费者因扁豆烹制不熟导致食物中毒的现象也经常出现。对这些天然存在的风险因素,人类没有办法彻底消除,却可以通过一定的方法进行防范,如:在食品的生产加工过程中的严格按照无菌要求操作、在烹饪过程中进行彻底加热消毒等。特别需要指出的是,在这一类食品安全风险因素当中,有一些是人类至今无法控制与解决的,只能是采取“避免食用”的办法。比如带有疯牛病病毒的牛肉,人食用后感染发病的死亡率为百分之百,是一种危害极大的风险,但其病毒来源和治疗方法至今仍未空白,故而除了“避免食用”以外,没有其他办法可以防范。因此可以说,在人类行为不能控制、或者没有进行有效控制的前提下,存在着“食品安全风险同时就是食品安全问题”的情况。

2.2 对食品安全风险的认识水平与生产、加工安全食品的认知能力不足

对食品安全风险的认识水平与生产、加工安全食品的认知能力不足是导致食品安全问题产生的一个主要原因^[16]。到目前为止,人们对于食品安全风险因素的认识水平仍然是有限的,存在着对风险因素认知错误、不确定的风险因素以及根本未知的风险因素等局限^[17]。例如,对“瘦肉精”的认识过程就体现了这种局限性。瘦肉精是一种动物用药的俗称,包括盐酸克伦特罗、莱克多巴胺(俗称二代瘦肉精)和沙丁胺醇(俗称三代瘦肉精)等,如今已经被严禁使用^[18]。但是,这种最早于20世纪80年代初在美国开始使用的动物用药,在20世纪90年代初被引进中国,作为国家“八五”星火计划重点项目——“畜禽全饲料及其添加剂开发”在全国推广使用,直到1997年,香港发生了17人因食用含“瘦肉精”猪内脏导致中毒的事件,才“终止了盐酸克伦特罗一路绿灯的发展势头”^[19]。此外,今天的食品种植和生产加工能力,尤其是一些新资源、新技术食品还不能保证百分之百的安全性。这种局限性体现在食品流转的各个环节,包括农业投入品(农药、化肥、兽药等)的使用、食品添加剂的使用、冷链的要求以及生产加工工具的安全有限性等。例如当今争议很大的转基因食品就是现实中的事例^[20]。

2.3 生产经营者的主观故意行为

生产经营者的主观故意行为是当今中国食品安全问题产生的最主要原因。现代社会中,食品的产品化和商品化程度越来越高,市场化供应是人们食品消费的最主要途径。亚当·斯密^[21]曾指出“我们每天所需的食品和饮料,不是出自屠户、酿酒家或烙面师的恩惠,而是出于他们自利的打算。……我们不说自己需要,而说对他们有利”。作为市场行为本质的生产经营者行为自然存在着“外部性”特征。在市场条件下,利益是生产者行为的唯一驱动,当食品安全的要求与这一动机冲突的时候,道德的约束显得苍白无力,而各种食品安全风险因素也就被人为地添加到食品当中。陈锡文等^[22]归纳的中国食品安全问题证明了这一判断:微生物污染是影响我国食品安全的最主要因素;滥用投入品或使用不当是当前一段时期最突出的食品安全问题;环境污染对食品安全的影响越来越严重;食品生产、加工过程、包装、贮藏与运输过程不符合食品安全控制要求;新产品、新技术、饮食习惯变化以及新的产销方式给食品安全带来了潜在威胁;动物防疫检疫体系不健全使得动物源食品的安全性很难得到保障。从这一观点可以发现,上述食品安全问题绝大部分都是随着食品的种植、生产加工或流通等生产经营行为而产生或出现的,即使是对食品造成影响的环境污染,也是人类行为间接

对食品安全产生影响的恶果。这一点还可以从近年来发生的重大食品安全事件中可以得到证明:2003年,辽宁省海城市爆发“毒豆奶”事件;2004年,安徽阜阳爆发了劣质奶粉导致“大头娃娃”事件,广州爆发毒酒案;2005年,“苏丹红”事件爆发;2006年,北京发生“福寿螺”事件、“红心”鸭蛋事件,上海发生大规模瘦肉精中毒事件、多宝鱼“嗑药”事件,北京、天津发现大量“陈化粮”事件;2008年,“三鹿问题奶粉事件”爆发,波及全国,在全世界造成极其恶劣的影响;2010年,“三聚氰胺奶粉事件”再度在部分地区重新发生;2011年仅上半年,陆续有河南瘦肉精事件、上海“染色馒头”事件、重庆“染色花椒”事件、北京“黑心烤鸭”事件、台湾“塑化剂”食品事件等^[23-25]。透视上述这些食品安全事件,可以发现一个共同点:这些事件的成因都是由于对天然风险因素的控制不当;在食品中非法添加非食用物质或者是滥用食品添加剂造成的,即生产经营者的不当行为是这些重大食品安全问题的始作俑者^[26]。

2.4 食品安全问题成因的复杂性

虽然食品安全风险存在着不完全可控的特征,也就是通常所说的食品安全没有“零风险”的概念。而且在现实中,造成食品安全问题发生的以上3种行为并不是逻辑上的并列关系,而是存在着复杂的交叉情况。造成同一个食品安全问题的原因往往包含着多种行为因素(图1)。但是,食品安全问题却并非完全不可控。因为风险向问题转换的关键因素是人类自身行为,而对于行为的控制则主要取决于人类自身。

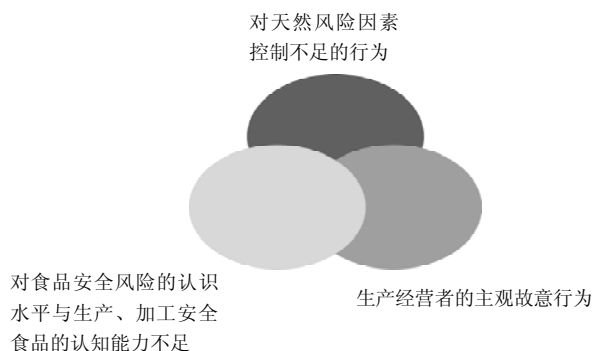


图1 导致食品安全问题发生的行为及相互关系

Fig.1 Three kinds of behavior leading to food safety problems and their mutual relationships

3 食品安全监管是防控食品安全问题的关键因素

3.1 食品安全监管并不直接产生食品安全问题

由上文已知,食品安全监管并不是产生食品安全问题的直接原因。食品安全问题产生于与食品安全风险的

转化直接相关的人类行为,即食品的生产经营者行为或消费者行为等。食品安全监管的本质是政府的行政行为,处于食品安全问题形成“闭环”的外部,是通过食品安全问题的“内因性”因素——生产经营行为——的影响而起作用的,如利用法律、行政手段对生产经营行为的制约与规范^[27];利用公共资源的优势加强对食品安全风险的研究和管理^[28];利用政策工具促进食品产业安全水平的不断提高^[29],是一种间接作用。然而,这些行为与活动也必须通过“内因性”因素才能起到作用,其效用必然会有所衰减,具体表现为:对食品安全风险的控制是间接的,其监管措施、手段和方法不能保证与食品安全问题完全匹配、控制并不能够完全发挥作用等。所以,食品安全问题与政府监管的“法律漏洞”、“管理混乱”或者“缺乏有效机制”没有直接的因果关系。形象地说,即使是再低水平的政府监管也不可能直接导致大肠杆菌污染菠菜(2006年波及全美国食品安全事件)、或者给奶粉里加上三聚氰胺(2008年“三鹿奶粉”事件)。

3.2 食品安全监管对于防控食品安全问题的不可替代性

当前中国绝大部分食品安全问题的产生是源于生产经营者的主观故意行为。而在能够对生产经营者行为产生影响作用的诸多因素中,食品安全监管无疑是最直接、最有效的因素。因此,对食品安全问题的防控而言,食品安全监管是一个不可或缺的关键因素,其作用不可替代。

3.2.1 公权力的不可替代性

就食品安全监管而言,建立一种良好稳定的食品生产经营秩序是能够最大程度防控食品安全问题发生的一个有效前提。但是这个前提的实现却是以公权力的行使为绝对前提。因为“秩序意味着对行为的限制”^[30]。而在非自愿的状态下,对社会组织或个人行为的限制则只有公权力可以做到。在食品安全监管中,包括立法、标准及政策制定、行政执法、以及信息发布等所有行政行为本质上都是公权力的行使。

3.2.2 公共能力的不可替代性

食品安全问题和风险极其纷繁复杂:从满足人们需要的层次角度,可以把食品安全分为食品数量安全(food security)、食品卫生与质量安全(food safety)、和食品营养安全(food nutrition)等;从风险因素性质的角度,可以分为生物性风险、化学性风险、物理性风险以及交叉性风险等;从风险因素产生的角度,可以分为天然风险、种养植污染风险、生产加工过程风险、流通风险以及餐饮制作及食用风险等;从外界影响因素的角度,可以分为政治因素、经济因素、社会因素以及文化因素等。对如此众多而复杂的食品安全性问题,只

有掌握着公共资源的公共行政部门具有应对的能力。这种公共能力包括:对食品从“农田到餐桌”的全过程控制,从全局的角度对食品产业的宏观把握,对复杂、未知的风险因素的信息收集、评估与分析,组织协调其他社会组织参与食品安全保障等。公共能力当然也是以公权力为基础的,但是在目的、运用手段与过程、结果等诸多方面与公权力的行使并不相同。

3.2.3 公信力的不可替代性

出于公共行政角色的“身份”,政府有着自然的话语权和要求被信服的权力,这种天然的公信力也是不可替代的,是“政府信用”的基本内容。食品安全问题具有复杂、紧急、危害性强、未知领域多、社会影响面广等特点,在食品及生产经营者的合法性证明、突发事件应对、风险处置、平息事态、信息发布、恢复秩序等诸多管理实践中离不开公信力的支撑。

4 结 语

作为“市场失灵”的最有效弥补手段,食品安全监管虽然不是食品安全问题产生的直接根源,但却可以直接防范与消除绝大部分的食品安全问题。因此,对食品安全监管不力导致食品安全问题的指责并非全无道理。然而,对食品安全监管研究分析应该还原其公共行政行为的本质,从公共行政学的分析角度寻找监管存在的“缺陷”,分析原因,并最终得出可能的解决方法或思路。

参考文献:

- [1] 曾光霞,贺稚非,励建荣.食品安全与系统食品安全观探讨[J].食品工业科技,2009,30(5):299-301.
- [2] 徐萌,陈超.食品安全目标研究及其对我国食品安全管理的启示[J].食品科学,2007,28(6):376-380.
- [3] 李怀.基于我国当代食品安全风险下的食品安全理念与模式的进化[J].广州城市职业学院学报,2007,1(1):28-31;56.
- [4] 于军.加强食品安全监管,推动食品安全发展[J].食品研究与开发,2008,29(10):160-161.
- [5] 姬薇.陈君石院士解读食品安全[N].工人日报,2009-03-15(4).
- [6] 刘宁,张庆,杨建华,等.透视中国重大食品安全事件[M].北京:法律出版社,2005:序言.
- [7] 陈晨.中国食品安全问题的政策分析[M]//白钢,史为民.中国公共政策分析(2008卷).北京:中国社会科学出版社,2008:105-106.
- [8] 张志健.食品安全导论[M].北京:化学工业出版社,2009:52.
- [9] 周德翼,吕志轩.食品安全的逻辑[M].北京:科学出版社,2008:14.
- [10] 徐海滨,徐丽萍.食品安全性评价[M].北京:中国林业出版社,2008:6-12.
- [11] 谢明勇,陈绍军.食品安全导论[M].北京:中国农业大学出版社,2009:3.
- [12] 吴永宁.现代食品安全科学[M].北京:化学工业出版社,2003:3-6.
- [13] 金征宇,彭池方.食品安全[M].杭州:浙江大学出版社,2008:2-4.
- [14] 徐海滨,徐丽萍.食品安全性评价[M].北京:中国林业出版社,2008:7.
- [15] 人民网.北京福寿螺事件处罚结果出台:蜀国演义被罚41万[EB/OL].

- (2006-11-17)[2012-02-11]. <http://finance.people.com.cn/GB/1047/5055594.html>.
- [16] 陈峰. 提高全民对食品营养及安全的认知是解决食品安全问题的关键[J]. 中国食品学报, 2006, 6(6): 1-3.
- [17] 胡卫中, 齐羽, 华淑芳. 国外食品安全风险认知研究与进展[J]. 安徽农业大学学报: 社会科学版, 2008, 17(2): 53-56.
- [18] 何计国. 从“瘦肉精”事件看国内食品安全问题[J]. 中国猪业, 2011(4): 4-7.
- [19] 商华鸽. 从“八五”项目到剧毒添加剂瘦肉精的中国进化史[EB/OL]. (2011-05-09)[2012-01-10]. http://news.ifeng.com/mainland/detail_2011_05/09/6259058_0.shtml.
- [20] 郝记明, 马丽艳, 李景明. 食品安全问题及其控制食品安全的措施[J]. 食品与发酵工业, 2004, 30(2): 118-122.
- [21] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(上卷) [M]. 郭大力, 王亚南, 译. 北京: 商务印书馆, 2004: 14.
- [22] 陈锡文, 邓楠. 中国食品安全战略研究[M]. 北京: 化学工业出版社, 2004: 9-17.
- [23] 十年中国重大食品安全事件一览[J]. 中国品牌与防伪, 2010(12): 72-75.
- [24] 刘志荣, 姚琪. 食品安全事件频发引起的食品安全问题的思考[J]. 安徽预防医学杂志, 2011, 17(3): 212-215.
- [25] 陈文俊, 杨青. 食品安全事件现状分析及对策建议[J]. 企业改革与管理, 2009(3): 26-27.
- [26] 王进喜, 廖鲁兴, 林禹. 重大食品安全事件发生原因分析与预防对策[J]. 中国检验检疫, 2011(12): 11-12.
- [27] 高岩. 《食品安全法》对我国食品安全监管的影响[J]. 理论学刊, 2010(5): 56-60.
- [28] 刘为军, 魏益民, 郭波莉, 等. 食品安全风险管理基本理论探析[J]. 中国食物与营养, 2011, 17(7): 8-10.
- [29] 陈卫洪, 漆雁斌. 中国食品安全政策的发展历程及其反思[J]. 全国商情: 经济理论研究, 2009(3): 141-143.
- [30] 詹姆斯·N·罗西瑙. 没有政府的治理[M]. 张胜军, 东海, 刘小林, 等, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 33.