

中国食品安全问题现状分析及多元应对之策

张文胜¹·蒋翊²

摘要

中国食品安全总体形势向好，但食品安全恶性事件仍时有发生，其原因主要源于中国食品安全问题的叠加性。中国“以政府监管为主导”的食品安全治理范式，一方面受到政府决策者的观念和能力、企业自律能力、社会诚信环境和公民参与监管等方面的影响；另一方面，又需要有相应的食品安全治理政策体制、监管体制以及具体运作的机制相配合。推动“以政府监管为主导”的单一治理范式向政府、企业、行业协会及非政府第三方、媒体和消费者共同参与的多元治理范式转变是提升中国食品安全治理水平的必由之路。

关键词：中国；食品安全；政府监管；治理范式转变

引言

“民以食为天，食以安为先”，食品安全问题可以说是“民生底线”。世界范围内，食品安全危机，如食物中毒、疯牛病、口蹄疫、禽流感等畜禽疾病和严重农产品残药以及食品欺诈等问题的频繁发生，引起了世界各国的广泛关注。近年来，中国食品安全总体形势向好，食品安全总体合格率在稳步提升，但同时也要看到中国食品安全问题的严峻性。自“三聚氰胺”、“苏丹红”事件后，先后又爆发了“瘦肉精”、“毒生姜”、“假羊肉”、“镉超标大米”等事件。中央及各地方政府部门食品安全监管越来越严厉，但食品安全事件还是屡禁不止，不仅涉及到中国国内食品企业龙头，还涉及到在中国经营的跨国食品企业，有愈演愈烈之势。为此，本文首先考察中国食品产业发展概况，在此基础上，分析食品安全的现状及存在的问题；然后系统地论述食品安全问题形成的深层次原因，最后提出解决中国食品安全问题的应对之策。

I. 中国食品产业发展概况

表 1. 中国食品工业和农林牧渔业总产值及比值的变化

年份	2010	2011	2012	2013	2014
农林牧渔产值 (亿元)	6.68	7.02	7.37	7.74	8.13
食品工业产值 (亿元)	6.31	7.81	9.37	11.24	12.93
食品/农林牧渔	0.94	1.11	1.27	1.45	1.59

资料来源：中国统计年鉴各年度。

2013年，中国食品产业规模以上企业完成主营业务收入 9.28 万亿元人民币，食品进出口达 1531.6 亿美元，分别比 2012 年增长 14.3% 和 8.1%，中国食品产业已成为国民经济的支柱产业^[1]。

从食品工业与农业的关系来看，食品工业产值与农业产值的比值是衡量食品工业发展程度的重要指标，这不仅是食品工业高度发达的标志，同时也是农业产后部门纵深发展和国民经济整体提升的重要反映。表 1 显示了 2010 年至 2014 年中国食品工业和农林牧渔业总产值及比值的变化情况。从表中可以看出，2010 年至 2014 年间，农林牧渔和食品工业产值持续

增加,特别是食品工业产值增加显著,从2010年的6.31亿元增加到2014年的12.93亿元,短短的四年间增加了一倍以上。2014年食品工业产值与农林牧渔产值的比值为1.59:1,有了较大的提高,但是与发达国家或地区还存在一定差距。在中国台湾地区早在1963年食品工业产值就已超过农业产值,到1993年时食品工业产值是农业产值的100多倍^[2],而中国食品工业产值仅仅在2011年才超过了农林牧渔业的产值。从这个角度而言,中国食品工业的发展还有很大潜力。

II. 中国食品安全的现状及其存在的问题

1. 中国食品安全的现状

现阶段,中国约有一亿多农户和上百万家食品加工企业,为十三亿国民提供食品。在监管资源严重稀缺的大背景下,如何有效地监管庞大的食品供给方,成为中国政府和国民最为关心的课题。中国政府高度重视食品安全问题,2009年6月1日出台了《食品安全法》,2010年成立了国务院食品安全委员会,2011年成立了国家食品安全风险评估中心,并在国家“十一五”、“十二五”发展规划中对食品安全做出了具体规定。习近平总书记在2012年召开的中国共产党的“十八大”报告中提出:要提高人民健康水平,改革和完善食品药品安全监管体制机制。“十八大”后在国务院机构调整将食品安全监管相关职能部门并入食药总局,成立了新的食品药品监管总局,其目的就是要加强与食品药品监管等部门的协调配合,强化信息通报和执法协作,形成监管合力,提高执法效能,中国食品安全问题被提到前所未有的高度^[3]。

表2表示的是,卫生计生委网站公布的2007年至2014年间中国食物中毒事件报告起数、中毒人数以及死亡人数。从表中可知,2007、2008年的食物中毒报告起数分别是506起和431起,明显多于2009年以后的报告件数。中

毒人数也是2007年至2009年每年人数,大大高于2010

表2. 中国食物中毒事件报告(2007—2014年)

年份	报告起数(项)	中毒人数(人)	死亡人数(人)
2007	506	13,280	258
2008	431	13,095	154
2009	271	11,007	181
2010	220	7,383	184
2011	189	8,324	137
2012	174	6,685	146
2013	152	5,559	109
2014	160	5,657	110

数据来源:各年度卫生计生委关于全国食物中毒事件情况的通报

年以后各年发生的件数。这与2008年9月爆发的“三聚氰胺事件”和2009年出台了《食品安全法》以及2010成立了国务院食品安全委员会具有一定的关联性。从食物中毒死亡人数来看,2007年至2010年处于高位以后,2011年以后有明显下降,到2013年、2014年食物中毒导致的死亡人数已经降到110人左右,以全国13亿人口计算,只占不到千万分之一以下,由此可见,中国食品安全问题的治理取得了一定的成效。

2. 中国食品安全存在的问题

从表3显示的近年中国发生的食品安全典型事件来看,中国食品安全问题还是非常触目惊心,令人深思的。仔细分析一下表中的食品安全事件,就会发现这一连串的食品问题的发生并不是巧合,而是相关因素共同作用的结果。

首先,农户滥用农药、化肥等化学用品导致的有害物质残留在农产品的问题。由于农户只考虑追求农产品的产量更高、成本更低,所以他们不按规定施用农药和化肥导致有害物质残留在农产品中。其次,食品加工企业为降低成本,违规操作或滥用食品添加剂对消费者造成的伤害问题。再次,当前社会“金钱至上”,“利润第一”以及公共道德的缺失,导致的假

冒伪劣食品的泛滥问题。第四，农业生产环境污染导致的农产品被污染，对人们的身心健康

表3 近年中国发生的食品安全典型事件

事件发生	黑心食品名称	简介
2008年	奶制品污染事件	河北石家庄三鹿集团生产的三鹿牌婴幼儿配方奶粉，被验出含有三聚氰胺，导致在甘肃，江苏等多个省市出现多名婴儿得肾结石的事件。
2009年	注水肉	部份肉贩为增加肉品（主要为猪肉和牛肉）重量以牟利，于屠宰前给动物强行灌水，或者屠宰后向肉内注水制成，注水可达净重量的15-20%，和其他的事件不同，注水肉已经成为一个全国性的，几乎无法查处和整治的难题。
2010年	膨风水果	部份农民为使水果生长周期缩短，增大果实体积而喷洒遭禁止使用的膨大剂，用膨大剂栽培而成的水果虽然体积特别大，但里面却是空心的，且尝起来淡而无味，长期食用将对肾脏造成危害。
2010年	地沟油	不法商人将餐厅排放至水沟中的膏状废油捞取后，经过滤、加热、沉淀、分离等程序，提炼成为“食用油”，再以低价转卖给餐馆。
2011年4月	黑心染色馒头	上海盛禄食品的“染色馒头”事件，超过保存期限的馒头，回收绞碎后再当成原料进行制造。并且使用大量的食品添加剂（食用色素，蜜糖精，防腐剂），伪装成玉米馒头、杂粮馒头。
2014年7月	过期肉类	上海福喜食品有限公司向麦当劳和肯德基提供过期原料。

资料来源：<http://zh.wikipedia.org/wiki/中国大陆食品安全事件列表>，2015年3月2日。

带来了污染性的伤害问题。第五，人们对食品安全问题的无知和认知偏差导致的食品安全问题的发生也是食品安全事件被放大和误读的重要原因之一。此外，中国食品安全问题的发生也是中国经济快速发展的产物。随着现代科技和经济社会的快速发展，对环境，生态乃至整个人类自身可能产生的各种各样的影响也逐渐凸现出来。中国现阶段恰恰处于工业化和城市化快速发展期，也是风险社会各种矛盾的集中突发期，这就导致食品安全事件频频发生。

III. 中国食品安全问题的叠加性

中国食品安全问题的叠加性是指食品系统的复杂性、食品安全监管矛盾、社会转型期各

种矛盾的凸显、以及消费者参与的缺位等四类问题叠加，导致食品安全治理困难性加大，即1+1+1+1大于4。

1. 食品系统的复杂性

食品系统的复杂性在于，食品生产涉及到从田间到餐桌各个环节、全过程都要安全。它既涉及到农林牧渔业、食品生产加工业，又涉及零售以及餐饮业服务业。由于种类繁多、过程复杂、控制难度大，使食品安全问题成为世界各国关心的焦点问题。食品安全问题复杂性的深层次原因还在于，食品利益相关者众多，虽然食品安全是各利益相关主体的共同目标，但是有着不同价值取向的多元主体仍存在着利益诉求的差异，责任与义务、利益与风险的对

立等根本性冲突。

2. 食品安全监管矛盾

食品安全监管问题的艰巨性和长期性始终是中国社会各界关注的焦点。近年来中国食品药品安全监管体制机制改革和近期颁布的新《食品安全法》，对食品安全监管不足与薄弱环节都有所触及，但是许多问题仍然没有得到妥善解决。首先，监管资源有限与监管对象数量庞大的矛盾突出。中国食品安全监管资源非常有限，然而监管部门所面对的监管对象却极为庞大。在中国除有营业执照食品生产经营企业之外，还有大量无证经营的小饭馆、小作坊、小摊贩存在，食品安全监管薄弱问题依然比较突出。其次，监管部门对违法、违规进行生产的食品企业处罚力度过低。这也导致许多企业面对巨大利润，明知违规依然铤而走险。最后，消费者没有参与到食品安全监管中，难以形成完全闭合的食品安全监管链条。闭合的食品安全监管链条不仅能实现对食品安全问题进行无缝监管，还能有效地解决消费者参与缺位问题，提升食品安全监管效能。

3. 社会转型期各种矛盾的凸显

中国经济快速发展和社会转型也是导致食品安全风险凸显重要原因之一。工业化、城镇化以及信息化使中国社会流动性大大增加，同时加大了食品安全风险，新技术的广泛应用进一步加大了食品安全的风险性。同时，网络技术与新媒体的兴起，也使食品安全问题时刻处于聚光灯下，出现任何问题都会被网络与媒体最大化，也促使公众对于食品安全问题关注度的提高。此外，社会转型期社会贫富差距加大，也是导致食品安全风险加大的重要原因。中国现阶段恰恰处于工业化和城市化快速发展期，也是风险社会各种矛盾的集中突发期，这就导致食品安全事件频频发生。

4. 消费者参与缺位

消费者有效参与食品安全治理，能够起到弥补政府有关部门的监管不足、推动社会监督以及制约食品经营者等重要作用。但在中国消费者参与的缺位，不仅降低了食品安全治理效率，还降低了消费者食品安全的满意度。首先，消费者参与食品安全治理缺乏制度保障。消费者协会力量薄弱，消费者监督、投诉和举报渠道不畅，这也导致了消费者遇到食品安全问题无法得到妥善解决。其次，消费者食品安全的知情权、参与权、选择权、救济权的实现成本过高，这也导致只有部分消费者才有能力参与食品安全治理，过高的实现成本也将许多有意愿参与的消费者拒之门外。再次，消费者食品安全知识不足和信息沟通不畅，导致消费者认知偏差，放大了食品安全风险。由此可见，解决消费者参与缺位问题是中国食品安全治理中亟待解决的关键问题。

IV. 中国食品安全问题多元应对之策

食品安全已经成为衡量人们生活质量、社会管理水平和国家法制建设的一个重要方面，深刻地影响着中国社会的方方面面。目前，在中国食品安全治理形成了以“改善政府监管”为路径依赖的主流范式。这种范式是以管制经济学为理论基础的。但中国频发的食品安全事件表明，“以政府监管为主导”的食品安全治理范式遭遇到了重大挫折，面临着政府替代还是市场修正、公共利益还是部门利益、政府万能还是政府有限的逻辑性危机。“以政府监管为主导”的食品安全治理范式，一方面受到政府决策者的观念和能力、企业自律能力、社会诚信环境和公民参与监管等方面的影响；另一方面，食品安全治理作为一个错综复杂的系统工程，如果没有相应的政策体制、监管体制以及具体运作的机制，食品安全治理工作只能是一片混乱。

加强中国食品安全治理职能，确保食品安全，是一项迫在眉睫的任务。但单一的“以政府

监管为主导”的食品安全治理范式,已无法满足新形势下食品安全治理主体多元化的需要,构建食品安全治理主体的利益代表与利益表达机制、利益冲突与制衡机制、利益协调与利益保障机制,明确食品治理利益相关方的责任和义务,协调食品安全治理主体利益分配矛盾,是实现食品安全单一治理范式向政府、企业、行业协会及非政府第三方、媒体和消费者共同参与的多元治理范式转变的必由之路。

注释*

- ¹ 天津科技大学食品安全战略与管理研究中心.
- ² 天津科技大学食品安全战略与管理研究中心.

*参考文献

- [1] 食品工业成为中国国民经济支柱产业, <http://www.chinairm.com/news/20140516/163559363.shtml>
- [2] 刘志雄, 胡利军, 食品工业在国民经济中的地位及发展前景研究, 中国食物与营养, 2009年第3期.
- [3] 张文胜, 食品安全现状与多元治理理论, 王硕主编, 食品安全多元治理, 南开大学出版社, 2014年1月.