

应对食品安全的挑战

约翰·安田湖次郎

2017年4月



作者简介

约翰·安田湖次郎

约翰·安田湖次郎教授是印第安纳大学全球与国际关系学院 (SGIS) 东亚语言文化系助理教授。安田教授专长于中国当代政治, 他的研究包括发展中国家的监管改革、治理及制度整合。他曾在《政治学杂志》(*Journal of Politics*)、《监管与治理》(*Regulation & Governance*)、《中国季刊》(*The China Quarterly*) 等刊物发表论文。他的著作《民以食为天》(*On Feeding the Masses*) 探讨了中国食品安全危机的政治根源, 将由剑桥大学出版社出版。在加入SGIS之前, 安田教授在宾夕法尼亚大学当代中国研究中心担任博士后研究员。他是加州大学伯克利分校政治学博士, 牛津大学比较政治学硕士, 哈佛大学政治学学士。

导言

中国拥有超过2.4亿农民、100万食品加工厂及数百万分销商，但迄今它仍无法建立起全国性的食品安全制度，将各方利益有效纳入单一的共同治理框架。对中国食品安全专家们的访谈勾勒出一个混乱的体系。尽管国家不懈努力，食品安全风险仍未被遏制，供应链管理薄弱，不同层级政府的政策之间缺乏协调。中国消费者协会记录的掺假食品投诉在2010年至2011年增长了22%。¹虽然中国统计数字刻意降低食品中毒事件的统计数字并且调高食品检验合格率，但皮尤研究中心最近的调查显示，2012年有41%的受访者认为食品安全是一个“严重问题”——而在2008年，这一数字仅有12%。²现在，食品安全位列中国人心中的三大治理挑战之一，另外两项是不平等和腐败。

为什么中国的食品安全体系不仅无效，而且越来越混乱？

这份政策备忘录认为，中国在食品安全问题上的失败源自于治理大型体系的挑战。在中国这样的大国，监管者必须使地方上的最佳实践与国家标准保持一致，在分散的全球供应链中协调行为者，在一个庞大的官僚体系中厘清权限划分。实际上，中国面临的挑战是要在一个庞大而复杂的情境中建立起协调的治理框架——在这个情境里，监管者必须时常

作出种种取舍，包括可行性（成本、采用期等）、政策设计以及各种政策在不同地方条件下的适用性等。监管者的抉择在解决这些问题的同时总会导致新的问题。³

当然，所有国家在制订政策时都面对这些挑战。但在中国，仅以这个国家的规模和复杂性就使取舍得失更为重大。因此，本备忘录强调，中国政府如若过度倚赖简单的集权或分权措施应对监管危机，

而非其他国家采取的更复杂的联邦之策，只能加剧取舍之困。⁴



Photo: Flickr/Mitch Altman

中国面对的局面是，它的监管体系必须提供严格的标准化（这要求高度集权），同时兼顾各地迥然不同的食品生产状况（这要求高度分权）。故中国的食品安全困境

指向中央-地方关系中的一个新动态：不论集权或分权都不能充分解决中国的规模困境。例如，如果没有中央力量的强力协调，分权措施只会加剧惯有的省际争端；但同时，食品安全的集权手段又会与地方现实脱节。

简言之，食品安全挑战的规模和复杂性意味着中央政府与各地方政府需要各担其责，以新的多层监管方式确保更有效、高效的食品安全控制。

中国的食品安全体系与其他许多监管体系拥有相同的规模病征，例如欧盟、美国和印度；它们也有监管能力松弛、

各个次层行政区的标准不一、中央政府与边缘政区之间的委托-代理问题等。⁵但是中国在某些方面与这些大型监管实体显著不同。

例如,中国的食物生产比西方国家体量更大、水平更低。⁶相较于欧盟和美国,中国各省的生产实践存在很大差异。⁷此外,其他大型监管系统都拥有联邦制框架,可以为不同地区之间的监管整合提供更清晰的模版;中国却没有。⁸

因此,中国迄今仍挣扎于提出一个与国家规模相适应的食品安全管理策略,也就并不令人意外了。这导致中国食品安全监管体系的发展在很大程度上只能被动回应连绵不断的危机。政府采取混合有集权和分权因素的折中政策,但它往往由于相互矛盾的政策目标无疾而终,并且加剧监管冲突。

这份政策备忘录侧重于当前中国食品安全体系中的四种主要策略,它们的政策效果均不尽如人意: 1) 使用协调机构; 2) 地方主导的示范农业基地; 3) 自上而下的食品安全宣传和动员专项整治行动; 4) 监管分割化。每项政策针对不同的挑战: 利用协调机构解决监管协调机制不完善的问题; 利用示范农业基地满足全国性的政策协调和标准化的不整合; 利用动员专项整治行动弥补制度化程度的不足; 利用监管体系的分割化有限适用性。

备忘录首先考察了导致中国食品安全危机加剧的原因,着重强调其规模困境。接着备忘录逐项探讨国家采取的四种主要食品安全策略,批判地检视它们在近年来的实施历史和有效性。最后,备忘录为中国改善其食品安全监管体系提出了一些政策建议。

剖析中国的食品安全危机

一种流行于媒体的看法认为，中国的食品安全问题缘于政府缺乏政治意愿或未予足够投资。但近年来的诸多改革否定了这种看法。在过去十年中，中国事实上已经在升级监测设施、建造实验室和雇佣更多食品安全人员等方面花费超过50亿元。⁹

层出不穷的食品污染导致了越来越多的社会不满，这让中央和地方官员对食品安全问题引发抗议的潜在威胁高度敏感。这意味着有很强的政治激励促使他们处理食品安全问题。同时，涉及中国出口产品的全球性丑闻给中央政府官员施加了额外的压力，促使他们着力确保中国不会将其监管困境出口境外。¹⁰因此，中国已修改针对官员的政绩考核系统，严厉处罚须对大规模食品中毒负责的官员。国务院设立了两个由高级官员领导的特别委员会以处理食品安全议题。¹¹在2013年，中央政府改组成立了国家食品药品监督管理总局。¹²

大多数对中国食品安全监管失败的批评都集中在治理问题。一些论者强调，无处不在的腐败问题腐蚀了食品监管体系，特别是因为官员与意图规避监管标准的地方企业家沆瀣一气，标价买卖安全证明，篡改食品安全审计报告。¹³另一些人则认为中国薄弱的媒体监督以及法庭在侵权案件中的边缘角色是中国食品安全问题的根源。¹⁴还有一些人把重点放在威权国家中难有发挥的独立监管部门、碎片化的食品安全官僚体系、

地方对中央政令的抵制等。¹⁵宽泛而言，社会信任的普遍缺失也是导致食品安全标准窒碍难行的一个因素。¹⁶

这份备忘录赞同以上论者，中国的食品安全问题与腐败、国家能力缺失、社会信任低不无关系。但本备忘录意图强调另一个常被忽略的因素——规模——在中国食品安全监管失败中的作用。单单因其规模，中国官僚体系就容易出现监督薄弱的问题，并由此导致腐败和其他治理问题。由于生产商数量巨大，地理、气候和社会经济条件不一，中国各地的生产方式差异极大。因此，中国的食品生产商常常罔顾与地方生产实际相悖的中央政策。

同样，规模效应也是中国在食品安全问题上缺乏国家能力的部分原因。仅在业已庞大的官僚体系上再加一个层级，就足以导致人员数量、政策扭曲和延误的指数增长。¹⁷

在1980年代，中国政府推出了一系列举措，为发展新市场奠定基础设施，使生产规模有了极大变化，并进而带来了新的监管风险。在1980年代之前，中国面对经常性的食品短缺。¹⁸为了刺激食品领域的生产力和创新，食品生产问题被分权到地方政府，食品加工领域的地方投资得到鼓励。¹⁹截至1990年，食品工业已是中国的第三大工业，产值高达1447亿人民币。2001年，食品工业产值达到了9546亿人民币。²⁰由于政府大力推动农业产业化，大规模农业公司在1990年

本备忘录意图强调另一个常被忽略的因素——规模——在中国食品安全监管失败中的作用。

代中期出现,成为所谓的龙头企业;而另有数百万农民小作坊与这些龙头企业并存于食品工业。²¹ 1996年,中国仅有5381家大规模农业公司,而这一数字在2006年已增长到61286家。²²

随着供应链不断拉长、日渐复杂,中国的食品安全问题也相应发生了变化。以前,食品安全是地方性议题,往往涉及卫生、滥用农药的事故、不洁净的餐馆等。²³ 然而,激烈的市场竞争和薄弱的监督实践,再加上食品安全意识的淡泊,很快带来了新的问题。食品掺假、非法添加剂、假冒产品、以农药作为防腐剂等全国性丑闻变得越来越普遍。²⁴ 这些新问题迫使中国政府必须对食品安全体系进行根本性重构。

在这样的背景下,一个初生而碎片化的监管“系统”开始在1990年代成型。

随着大规模的经济改革让食品生产与国有企业制度脱钩,监管控制开始集中于中国庞大行政体系中的数个节点。食品安全的监管权力分布于卫生部、农业部、国家质量监督检验检疫总局、商务部、国家工商行政管理总局及其他一系列涉及食品生产和储存的不同环节的部门。这一碎片化的系统涵盖了太多责任机关,导致监管管理中的漏洞、相互冲突的标准、不同层级政府官僚之间的地盘争夺——在各部委之间,也在各地方之间。自2000年代初起,中央政府开始重新设计失能的食品安全体系,以适应日趋增长的生产规模。



Photo: Flickr/Tom Booth

中国需要因应其规模问题,这一观念以不同方式影响到政策制订过程。第一,监管者必须从政策成本和实施难易的角度评估政策可行性,充分认识到食品安全问题的紧迫性。相比于痛苦而漫长的制度建构,发动食品安全专项整治行动或许更有效益、更加及时,能有效迫使大量生产者服从食品安全标准。但这些从权措施并不能代替长效的制度方案。

第二,监管者在设计政策以应对规模问题时,必须考虑往往相互冲突的目标。例如,集权式的食品安全政策或许能优化治理,但也可能无法将各地监管机构整合入一个共同的食品安全执法系统。反过来,一个分权系统或许能协调法规和地方食品生产现实之间的矛盾,但却不能黏合成一个标准化的全国监管系统。

第三,鉴于其地理和产业规模,中国的监管者必须评估全面性的食品安全方案是否切实可行。一项政策可以适用于所有生产商,抑或只能针对一部分专门的精英加工商? 中国在食品安全领域的政策设计者必须时时面对这样的问题。

由于存在着诸多取舍,中国食品安全体系的发展历程充斥着针对规模问题的不同方案之间的竞争。监管者如何评估政策的可行性、设计及其在管理规模问题时的全面适用性? 这一问题往往由技术官僚而非经济利益决定。然而,技术官僚的争论并不排除激烈的政治竞争和争议。一些技术官僚可能基于政策成

本和实施难易倾向于某种方法。另一些技术官僚则辩称那些政策设计未必有效。还有一些人会质疑这种解决方案能否融入全国性的全面监管体系。

在中国,围绕食品安全的复杂政治过程导向了一个集权和分权政策的混合物,但它迄今未能将相互冲突的监管利益整合起来以有效管理规模问题。事实上,由于在这些政策取舍之间所产生的政治问题,监管冲突已导致协调体系的失能和食品安全体系的失败。

集权和协调

在2003年安徽阜阳劣质奶粉事件之后,中国首次在食品安全问题上采取措施,推动发展和加强中央层级的协调机构。²⁵“协调”意味着为食品安全相关部委制订年度工作计划,理顺各个部委和各级政府间的沟通,解决官僚地盘争夺所引起的冲突。

“协调”在实践中是如何运作的? 一个中央协调机构为整个系统创造一个基准,然后采取了减少行政复杂性、优化问责制度和设立清晰的监管目标等措施处理规模问题。由于权限划分中极

强的复杂性、地方抵制、泥淖般的复杂标准与规则,用一个协调机构将监管控制集权化实际上意味着中国选择将标准化置于更优先的位置,而非制度多样性。我们需要注意到,采用协调机构的办法并不要求把既有系统全盘翻修,而只是把某一个官僚部门置于整个系统的主导位置。

这似乎正是中国在食品安全领域采取的方式。自2000年代初起,中国已经创建了数个协调机构,试图对碎片式的食品安全系统建立起集权控制。在2003年,中国组建了国家食品药品监督管理局(SFDA),以强化科层控制、在不同机构间协调地方执法等方式协调诸多监管部门。但当时,由信息流通、官僚竞争、腐败等问题引发的一系列监管失败导致了国家食品药品监督管理局的失势,其他协调机构取而代之。²⁶2007年,国务院组建了一个应对食品安全挑战的专门委员会,由副总理吴仪领导。之后,卫生部于2009年被设为负责协调监管活动的新主导部委。后来,在2010年,国务院食品安全委员会成立,副总理李克强担任主任,领导在各级地方政府相应成立的下级食品安全委员会。最新的协调机构是2013年成立的国家食品药品监督管理局

表1. 省级食品安全评估分数分配

评估项目	分数
组织和系统建设	15
政府重组措施	55
企业自律	20
政府重组措施的效果	10
加分项目	10
惩罚项目(重大食品安全事故)	-20

数据来源:《全国食品安全整顿工作评估考核细则》,2011年,作者整理的省级食品安全文件。

表2. 乡镇食品安全评估分数分配

领导能力/组织评估	50 分
领导小组成立	10 分
地区成立食品安全委员会	20 分
食品安全委员会设立工作目标	20 分
工作情况	50 分
协调	10 分
教育工作	10 分
监督工作	10 分
完成县级食品安全委员会计划目标	10 分
开展乡镇集贸市场的食品安全整治	10 分
总分	100 分

数据来源：《食品安全工作》，2010年，作者整理的乡镇食品安全文件。

理总局 (CFDA)，许多报道指出它很可能在试图树立权威时面临相似挑战。

在这一过程中，北京的中央政府大力推动在各级政府设立协调机构。在一系列食品安全通知、计划和来函中，中央政府指示地方政府成立“领导小组”和“协调机构”。食品安全机构被要求发展“组织能力和领导能力”并由协调机构设定“清晰的责任安排”。在2011年中央政府对各省食品安全工作的年度评估中，满分100分当中的70分被赋予实现监管协调、按照中央政策目标重组食品安全管理（表1）。同样，在县级政府对下辖乡镇的食品安全管理评估中，组建有效运作的食品安全协调机构占了满分100分当中的50分（表2）。²⁷

协调机构在某些地方能有效运作，但并非处处如此。例如，在协调机构方案推出伊始，上海市食品药品监督管理局因其成功主导地方食品安全系统而备受称誉。外国专家强调这一地方部门的高度技术能力和监管独立性。²⁸上海市食品

药品监督管理局成功将其地方市场与不安全的外省食品分隔开、有效管理食品召回、扩大监督和监视网络。在西北省份宁夏，食品药品监督管理局同样能成功协调地方食品安全工作、推广国家食品安全认证计划、促进省级、县级、乡镇政府之间的合作。²⁹

但是宁夏和上海协调机构的经验显然是例外状况。事实上，这一集权方案已经导致了相当大的问题。一开始，成立单一的协调机构——而非全盘翻修食品安全体系——看起来能高效地绕开官僚地盘争夺，并在一个大规模体系中迅速恢复秩序。然而，省级、县级和乡镇政府的官员很难理解协调机构在食品安全治理中的角色，这在政策实施环节引发了相当大的问题。

集权方案的明显教训是，如果没有配套推出清晰的协调模版，集权化实际上将激化监管冲突。中国官员解释说，以“协调”名义发布的指令在实践中的确切含义还存在着根本的不确定性。

尽管宁夏以协调工作之成功为人称道，但当省级官员们被问及在不同食品安全部门之间协调工作的细节时，他们也承认协调成功很难被测量，因此它是一个“软目标”，这是协调工作的一大挑战。³⁰ 虽然检查、惩罚和专项整治行动可以在食品安全报告中被统计和记录，但“协调”的成功更难被评估。官员们抱怨，很难评估他们到底有没有促进“清晰的沟通渠道”、“跨部委联络”或是“跨层级计划”——这些都包含在中央政府的政策指令中。³¹ 除了在名义上建立协调委员会，大部分地方监管官员并不清楚应该怎样在他们管辖范围内的各级政府之间切实协调食品安全活动。地方食品安全工作在年度报告中呈现，然后被上级政府评估。然而，由于地方官员的最优先事项是防止爆发重大食品安全丑闻，而在某些地方这会导致对丑闻的掩盖，协调工作在官员们的清单上只能排在靠后位置。

协调机构的存在缺乏细则，这让它们在食品安全管理中的角色更加模糊。新的监管机构纷纷成立，但从来没有既有部门拿出成文的指令或细则，规定监管机构如何计划协调食品安全的监管、与其他部门互动、裁定各个部委和各级政府之间的冲突。³² 例如，当新的国家食品药品监督管理局成立时，个别官员完全不明白如何将他们的工作流程纳入新的监管系统中。一位前国家食品药品监督管理局处长这样描述：“这让人沮丧，因为我们的机构名称里当然有‘食品’二字，所以人们以为我们能说了算，但其实没人听我们的。群众都指责我们，但我们并没有权力去做事。”³³

原以为协调机构可以在庞大而复杂的官僚体系中快速、有效益地处理食品安全问题，但实际上它们只是导致了更多政治活动和混乱。

更有甚者，由于协调机构实际上并没有取代既有部委，各部委之间存在关系紧张的情况，监管职能的重叠。即使在各级食品安全委员会（以及之后的国家食品药品监督管理局）成立之后，官员们仍然抱怨管理食品安全的部门太多了：“很难和其他监管部门一起工作，”一位官员这样评论。“有太多机构参与，一旦事情超出我们的权限，我们就真的没法管到它了。”³⁴

官员们向上级汇报的责任原已沉重，而成立更多机构又加剧了这一情况。农业局和水产局的官员把食品安全委员会描述成一个只会“做汇报的部门”。³⁵ 县级官员声称他们为监管机构准备的汇报基本上是“政治功夫”，只强调上级规定的硬指标和发展目标，而这些在实践中并不能解决水质、土壤污染及职能部门技术能力有限等真正的食品安全问题。³⁶ 原以为协调机构可以在庞大而复杂的官僚体系中快速、有效益地处理食品安全问题，但实际上它们只是导致了更多政治活动和混乱。

中国的地方监管者常常认为，用这些协调机构进行集权式的食品安全管理实际上让地方监管者更加失能。他们认为这决非幸事，因为只有地方监管者拥有足够知识去有效监督生产网络。一位专家这样阐释这个观点：“省级委员会并没有足够能力，它们也离基层太远了……没人愿意承担责任。”³⁷ 例如，某县的畜牧官员抱怨，很少有食品安全委员会明白养猪的主要风险，也很少有监督地方分销网络的经验。而且，由于这些食品安全委员会缺乏人手，监督仍然必须由地方部门

执行。一位中国官员断言：“这些家伙根本不知道他们在干什么。他们从不干任何真正的监管工作。他们必须依赖其他20个有关食品安全的部门。”他接着援引了一个例子：“当针对瘦肉精的专项整治行动开始时，他们没有做任何事。”³⁸

在许多地方，尽管成立了新的协调机构，但为了监管执法的顺畅，它们在实际工作中只有靠边站。2011年，在许多城市展开的一项全国性食品安全系统调查显示，虽然有60%的城市已经建立新的食品安全协调机构，它们当中的85%却继续由地方领导的部门而非市级的食品安全委员会或食品药品监督管理局对食品安全进行管理。³⁹在某些县，一年当中除了做计划和汇报的时期外，食品安全委员会在大多数时间和“空会议室”差不多。一位食品安全主任官员将食品安全委员会的角色和“日本天皇”作比较——也就是说，地位崇高，却权力有限。⁴⁰

实验室和技术设备仍然隶属于单独部门而非地方上的食品安全委员会，这生动地揭示了食品安全委员会的多余。例如，某县的畜牧局购置了昂贵的实验室，但仍为它配置了自己的人员。一位观察者这样说：“这个县有价值300万人民币的食品安全实验室，但它（的人员）是畜牧局的，不是食品安全委员会。你说这说明食品安全委员会有什么用呢？”⁴¹

因此，从技术角度讲，协调机构恰恰加剧了监管政治的碎片化，而这正是协调机构意图解决的官僚系统规模困境。成立专门的领导机构而非全盘翻修整个食品安全体系，这原本被认为是快速而有效的策略。由一个新的单独部门专门进行监管的模式被立刻排除，因为人们认为这会引发无止尽的官僚斗争；这是由于食品安全体

制将不得不在各个部委和各级政府之间重新洗牌。故中国的决策者认为“协调”在政治上是令人惬意得多的选择。

类似地，决策者并没有建立一套精心设计的机制去调和不同的标准和法规，因为这耗时耗力；取而代之的是强调中央指标，这被认为能使中国官僚体系的各个部分都注意到食品安全问题。但在这里，这种规模管理的策略同样在庞大而笨拙的官僚体系中进行导致了严重的政治反弹。

因此在标准化的过程中，中国食品安全协调机构未能调整各方利益，它让食品安全政策的施行愈加复杂，并且忽视了地方监管者的真正需求。虽然最近的改革把食品安全管理的权力进一步集中到国家食品药品监督管理局并将一些部门排除出监管过程，但地方层级以及跨层级的协调问题仍然有待解决。⁴²

示范农业基地

第二种策略是建立所谓的示范农业基地，这种策略同样混杂在协调机构的困境中。这一策略的诞生早于协调机构的成立，但直到2000年代初期它才在国家的食品安全计划中占有愈发突出的位置。

虽然协调机构强调食品安全的标准化，中国在地方上建立示范农业基地的努力却寄希望于利用多样性去解决规模困境。鉴于中国巨大的生产商数量和多样化的生产条件，政策制订者希望采取分权的监管措施，用地方主导的示范农业生产基地去改善全国的食品安全状况。

不过，若是着眼于成本和可行性，监管者并不需要制订复杂的全国性法律；他

们可以将监管和为特定产品制订标准的权力下放给地方政府。作为政策设计,这种分权是为了鼓励地方创新和不同地区政府间的相互学习。检查机构也被认为更了解本地区实际情况而更能发现违规者。随着各次级行政区的食品安全纷纷得到改善,整个市场将能提供更高的食品安全水准,尽管这个过程是渐进的。实际上,分权希望由下而上地建立有效治理。

在示范农业基地计划中,地方政府被鼓励为工业食品生产设立专门场所。国家官员将农业产业的现代化视为解决中国食品安全危机的关键。⁴³“十二五”规划纲要(2011-2015)将设立生产基地作为北京中央政府的重点优先事项。⁴⁴这一策略的逻辑在于,随着农场规模的扩大并采取科学生产流程,食品安全问题将得到解决。

在示范农业基地,农民得到新技术培训并被监管者密切监督。⁴⁵在2007年,中国已有24600个无风险生产基地,593个中央级的示范区,100个示范县,以及3500个省级示范区。⁴⁶基地面积通常超过400亩,并配备根据本地情况设计的食品安全流程的培训。大多数基地配备了快速测验农药残留物和非法添加剂的设备。

根据“一村一品”的政策,省级和县级政府选择特定村庄生产某种高价值作物,这也是品牌推广的一部分。⁴⁷县级政府颁布专门的地方指导守则。例如,在浙

江省某县,农业局指导农民生产杨梅产品。在四川省某县,当地生产商按照地方指导培养莲藕,并饲养野猪。鉴于这些地方产品并无全国标准,地方政府享有很大余地设计自己的政策。

县级监管机构发现示范农业基地能让它们更有效益地实施食品安全监管。当农民集中在基地时,监管者就能定期进行检查,否则他们常常得花费数天前



Photo: Flickr/Lucius Kwok

往散布于村庄各处的农场。⁴⁸作物专门化也有助于开展培训。⁴⁹当农民遵循同一日程进行种植、施撒农药和收获,监管者不需要过度分散自己的资源就能发现问题。重要的是,示范农业基地拓宽了地方产品进入市场的渠道,显著

提高了农民收入。⁵⁰相较于农民们不熟悉的国家《食品安全法》,示范农业基地是一种更具操作性的解决食品安全急迫挑战的方法:农民们在每月培训时讨论安全生产技术。

但这并非一个皆大欢喜的故事。由于示范农业基地政策不关注标准化问题,地方指导的示范农业区的粗糙方式能否容于全国性的食品安全方案就成了问题,更不要说能否保障食品安全。各地农业项目的不同可以导致地区之间的监管不一致,并引发省份之间的监管政治冲突。甲地的标准可能异于乙地,丙示范生产基地的测试流程或许与丁示范生产基地无法调和。例如,山东和宁夏二省制订了不同的温室生产守则,于是山东的食品生产商很难进入宁夏市场。

宁夏的农学家不熟悉山东的温室标准，并且对外来专家干涉宁夏农业发展怀有敌意。在访谈中，一位在宁夏的山东企业家观察道：“当然，本地农学家不喜欢我进入了他们的领地。他们有自己的温室，但这些温室没用。”⁵¹

示范农业基地政策还导致了另外的问题：一些学者指出，由地方实验所导致的省际冲突可能严重妨碍全国性的整合。⁵² 一个明显的省际冲突实例发生在2006年，山东的多宝鱼被测出严重的致癌物超标。上海、北京、广州及其他省政府纷纷对山东的基地养殖水产关闭市场。上海市食品药品监督管理局派出一只调查队伍前往山东的威海和荣成调查当地的养鱼操作方式。在调查过程中，他们发现了硝基呋喃和氯霉素等物质的大量使用。⁵³ 上海的调查团队将不同地区渔业基地管理方式的显著差异曝露了出来；他们之后拒绝山东多宝鱼继续进入上海市场。在这个案例中，一系列省际协议最终达成，它们“调和”了两地生产标准和农业基地管理方式的差异。最终上海对山东多宝鱼解禁。

示范农业基地带来的另一个显著问题是，这些参差的地方标准可能与国际共识下的新安全标准存在冲突，例如“良好农业规范”（Good Agricultural Practices, GAP）。地方标准可能确实在某些方面提高生产的合规程度，但代价是与国际上的最优实践相冲突。

食品安全专家认为，地方差异并非不可容忍，但前提是它必须处于国际安全标准的范围内。例如，中国政府制订的“中

国良好农业规范2.0”（ChinaGAP II）减少了“全球良好农业规范”中的关键控制指标数量，旨在帮助中国农民逐步转向后者。⁵⁴ 但是没有中央指挥的地方实验可能导致严重的食品安全协调问题，甚至恶化中国的食品安全状况。

许多专家对示范农业基地模式持怀疑态度，认为它明显不是中国监管发展的正确模版。示范农业基地常被用作生产地方特产，未必能作为一般食品的生产模式。事实上，有些地方官员相信，示范农业基地代表了一种因不适应中国农业环境而无法实现的农业工业化理念。⁵⁵ 许多中国农户只剩下文盲和老人，他们感到安全生产技术难以掌握，是沉重的负担。在某个基地，中国老年农民声称他们很少被允许参与培训课程，并且政府官员在种植季节基本上忽视了他们。

因此，用分权策略进行规模管理确实可以依靠地方知识和地方创新加强食品安全的合规程度。但最终，这种允许地方对农业技术进行实验的灵活态度造成许多全国性监管整合的难题。不同地方的标准差异导致监管冲突，地方解决方案有时只会失败。

食品安全专项整治行动

专项整治行动是中国追求食品安全的第三种方法。这是因为虽然在2000年代有协调机构的发展和示范农业基地的建立，重大食品安全丑闻仍然层出不穷。

在2008年的重大婴儿奶粉丑闻之后，政府越来越多地发起专项整治行动，剑指

示范农业基地带来的另一个显著问题是，这些参差的地方标准可能与国际共识下的新安全标准存在冲突。



违法生产商和渎职官员。作为规模管理策略,专项整治行动是一种集权式举措,在管理大规模、多样化的系统时可能更有效益、更及时。毕竟,群众动员可以越过复杂的行政系统。这些努力并非耗时的制度建设,而是为了“严打”违法者,惩治不守规矩的人以儆效尤。

爆发式的密集监管执法可以营造一个服从规则的环境,恢复对政府的信心。有针对性的专项整治行动是中央政府的清晰信号,彰显食品安全问题的重要性及中央政府对此的极度关切。事实上,这些从权举措通过惩罚的威胁改变对行为者的激励,由此在中国这样一个巨大的国家慢慢推动政策一致性。这些新的约束确实有效,至少在短期内如此。

食品安全专项整治行动承接中国的一项政治传统。专项整治行动是中国式治理的普遍特征,反映了继承自毛泽东时代的革命传统。⁵⁶ 食品安全专项整治行动可以大致分为几类: 1) 针对违法者和罪犯的“严打行动”; 2) 在政府官员和党内干部中树立纪律的“政治行动”; 3) “节日巡查行动”。

严打行动由中央和省级政府发起,重点针对近期的食品丑闻。例如,在2011年猪饲料中被曝发现瘦肉精和同年的地沟油揭露之后,全国上下展开了一项针对性专项整治行动。⁵⁷ 这些专项整治行动有着双重目的: 重建对政府监管部门的信念及在消费者当中树立信心。⁵⁸ 一场典型的严打行动包括逮捕违反食品安全法律的罪犯、食品公司经营者及无证生产商。⁵⁹ 具有高度针对性的短期目标在地方政府的年度工作计划中占有重要部分。例如,在2008年的三聚氰胺丑

闻之后,四川省某县把对所有牛奶收集站进行三聚氰胺检查作为年度食品安全计划的一项重要任务。⁶⁰

政治行动则专注于在职官员。这样的专项整治行动或与严打行动配合进行。一旦官员被发现与食品生产企业沆瀣一气,或没有惩处不守规矩的公司,他将被施以纪律处分。2012年,中央纪律检查委员会调查了超过30万起食品安全案件,最终以监管滥权或渎职惩处了4万名官员。⁶¹ 在最近的一场专项整治行动中,巡视干部被要求确保“官员遵守所有规章,不便宜行事,不承认其他县的执照,完整保留记录。”⁶²

节日巡查行动在一年中的重要节日前夕重点针对食品分销点和餐饮机构。中国的食品消费往往在节日期间激增。除了检查手段外,执法者还以分发资料手册和发布通告的方式保障食品安全。⁶³

从中央政府的角度看,食品安全专项整治行动当然是一种有效益的手段,可以在高度分化的生产系统中重新调整对行为者的激励。但这些食品安全专项整治行动难称成功。比如说,虽然中国式“管理之下的专项整治行动”在其他情境下相当有效,但食品安全专项整治行动却只是加剧了下层政府之间的官僚机构紧张。⁶⁴ 自2000年代初以来,政府每年都发动针对非法添加剂、官员腐败、假冒食品产品等的专项整治行动。但是,中央政府甚少为之给予支持,大部分专项整治行动成本都由地方政府承担,这使地方政府对这种不受财政支持的政策任务颇有怨言。在访谈中,好几个县的官员都解释说,地方政府在许多专项整治行动

中完全没有充足资金或者必要的测验设备。⁶⁵

就短期而言, 监管者强调专项整治行动为恢复市场信心贡献良多。在江苏省某县在出现一起农药残留物超标的事件后, 生产商们表示江苏省政府迅速行动, 稳住了消费者的信心并防止了食品价格的崩溃。⁶⁶但另一些受访者则强调, 为了长效预防食品安全丑闻, 制度建设是必须的, 单靠专项整治行动并不够。

短期和长期的监管目标对食品安全系统的发展都很重要。然而, 短期的专项整治行动式解决方案往往与长期理性的监管发展目标相冲突。官员们越来越多地质疑发动那么多食品安全专项整治行动是否有效性。⁶⁷

此外, 除了在食品安全报告中统计一下逮捕了多少违法者、征收了多少罚款外, 很难去定量或定性地评估这些专项整治行动到底有没有提升食品安全。在许多案例中, 不合规的食品加工商只是简单地换了个生产地点, 就重启不达标食品的生产。一位生产商坦白说: “政府通常没提供什么实在帮助……但(在专项整治行动期间) 他们会过来转转, 作检查, 让你填很多表格……然后就走了。”⁶⁸

官员们也承认, 不断的大规模专项整治行动对常规监督和监视工作有影响。⁶⁹鉴于新的食品安全实施方法尚在起草中, 食品安全专项整治行动仍被置于优先地位。比如说, 在最近针对瘦肉精的专项整治行动中, 某县官员不得不暂停重要的每日监管监督活动, 才能在数千家饲养量超过50头猪的所有农场进行尿检。专项整治行动治理的从权本质会带来监管的不确定性: 食品安全目标总是

在变化。一位官员抱怨道: “我们正在输掉处理食品安全的战役; 我们有标准, 但是在专项整治行动中这些标准总是会变化或者被忽视。”⁷⁰ 地方政府官员对专项整治行动“削足适履”的性质表示担忧, 这种性质在中文里有时表达为“一刀切”。中央政府对食品安全丑闻的膝跳式反应往往并不能反映地方上食品安全的真正问题。例如, 在一场反添加剂专项整治行动中, 某县官员指出他们辖区内的农民实在太穷了, 不大可能在生产中使用添加剂, 但是每个农民还是得通过检查。⁷¹

监管分割化

改善食品安全的第四种方法是监管分割化。中国在1990年代为出口行业建立起一个专门的监管体制, 独立于国内市场体系。其结果是, 出口行业基本上免受泛滥于国内市场的食品安全管理问题的侵害。

中国政府报告显示, 中国食品在海外的合格率高达99%。⁷² 这一结果得到2007年外国海关的数据支持: 日本海关只退回了0.58%的中国进口食品, 而在欧盟这一数字是0.2%, 美国则是不到1%。⁷³ 中国出口食品安全项目的有效性源自一个监管分割化的分权策略, 它使中国的出口行业与国内市场保持隔离。

监管分割化通过减少系统规模和复杂性来处理规模困境。将系统规模限制于面对相似市场压力和食品安全风险的某一类生产商, 这使食品安全政策的发展能与生产商的利益相一致。这一过程可以被宽泛地认为是分权过程, 因为它放弃创建单一的监管系统, 而代之以更小的、“围栏”式的监管系统, 这些小系统的运作全然不同于全国性的监管体系。

当全面改革无从着手,例如成本过高或缺乏技术能力时,可以用分割化的方法逐渐施行监管控制。封闭的监管系统也让政府得以为特定食品产业量体裁衣,建立更严格的安全控制。

中国出口行业的食品安全由国家质量监督检验检疫总局管理,该部门通过严格的出口许可证制度限制出口商数量,并把出口食品农场置于额外的监督和检查之下。⁷⁴截至2007年,只有12714家企业在中国质量监督检验检疫总局正式注册。⁷⁵特定企业还被帮助使用和维护“危害分析关键控制点”系统(Hazard-Access Critical Control Point System, HACCP)。政府建立出口品牌发展基金,帮助企业的外营销,获得品牌建设的专业帮助。出口企业可以在许多领域得到培训,加强其技术标准和食品安全监控,以及获得国际认证。

中国的监管者和生产商承认,为出口行业施行分割化监管成本较高。但他们都认为,出口行业的小规模和专门性造就了一个更具回应性、更高效的市场。由于对食品安全的大量投资,出口生产商必须以更高的价格出售产品。在国内市场,对食品生产的广泛不信任和薄弱的监管体系让消费者不愿为高质量食物的高价格埋单。相反,在出口行业,政府官员和第三方实验室更紧密地监督生产商,以保护消费者的信心、为高价提供理由。

进口者实际上支持中国的出口系统降低规模,他们更愿意和一小群可靠的、能提供高品质安全食品的精英生产商合作。欧盟企业在中国只承认获得出口许可的厂商,拒绝任何未能达到国家质量

监督检验检疫总局严格食品安全标准的产品。而且,欧盟的食品安全官员宁愿降低从中国的进口额,以确保更高的食品安全水准。⁷⁶日本食品安全官员只允许拥有中国出口许可证的企业当中的一部分向日本出口食品。

中国官员认为,封闭的出口系统很适合国家现在的发展阶段。中国自己的国内标准不如它的大多数贸易伙伴国严格,特别是日本和美国。⁷⁷因此,创建一个单独的出口控制系统让中国拥有了必要的灵活性,使出口行业能满足海外进口国的具体要求。

例如,中国接受了日本的标签制度,采用日本对产品尺寸、形状和颜色的质量标准。⁷⁸这一封闭系统也让国家质量监督检验检疫总局得以专注于紧密监

控拥有许可证的那一部分农民,而非将其资源分散在2.4亿常常使用不合规生产方法的广大农民。在单独的出口行业监管体制下,可以保证高价值食品的安全。

但在这种策略下,中国的规模管理也依然存在问题。分割化策略只是回避了食品安全治理的本质,而不是真正解决中国的规模问题。一些国际观察者认为,中国的出口行业可以作为其国内食品安全系统的典范,因为出口商也开始供应国内市场。⁷⁹但国内生产商是如此分散、身处如此迥然不同的市场环境,以至把一个建立在分化策略上的单独监管系统延伸到国内是相当棘手的。

例如,国内市场的监管者并不具有出口部门的风险管理意识。寻求进入国内市场的出口商声称,国内监管者的专业化程度远不如出口部门的监管者。⁸⁰国内市场的官员为他们不熟悉的食物制订出

分割化策略只是回避了食品安全治理的本质,而不是真正解决中国的规模问题。

不切实际的高安全标准,甚至拒绝引进来自知名生产商的新产品。一位中国出口商在访谈中这样评论:“他们未受过良好训练,为保护自己制订了不切实际的标准。”⁸¹一位国际食品安全审计员则抱怨:“需要做更努力确保标准制订基于科学的风险分析,监测流程的完整性也必须被保护。”⁸²官员们确实支持“科学”的监管方法,但他们不愿意将监管过程的控制权让给技术专家。出口商抱怨,国内市场的地方政府官员对科学家不够尊重。⁸³

由于中国农民顽固抵抗食品安全实践方法,食品出口企业也对进入国内市场持保留态度。⁸⁴企业家认为,国内生产商的教育水平普遍底下、不熟悉全球食品安全标准、缺乏供应链管理经验。⁸⁵

由于大多数食品的保质期较短、微生物污染风险较高,农民必须遵照严格的日程和标准化流程进行操作。本地生产商厌恶大型跨国企业态度专横、信息闭塞、成本高昂的监管程序,据报道生产商乐于破坏食品安全守则。故而,大多数出口经理人认为,中国出口行业谨慎、细致的操作方式并不能复制到难以控制的国内市场。一位出口商观察道:“国内市场真的不能满足那些标准……为了满足那些标准,大多数农民会破产的……所以渗入国内市场是不可能的。”⁸⁶

最终,全球最佳实践并不容易被散播,出口生产商也无法轻易控制当地的生产商网络。监管分割化或许能在有限的规模下整合各种监管利益,但注定无法成为中国食品安全困境的全面解决方案。

如何更好的保障食品安全

事实是，中国的食品安全危机中存在诸多相互冲突的监管利益，而中国对这种规模困境一直拿不出解决方案。上文讨论的四种基本政策方法都被规模问题所困扰，无论是它们的本身可行性还是全面推广的适用性（见表3）。

通过协调机构进行集权可以优化监管权限，但却常疏远了地方官员。而且，迄今为止，这些协调机构都缺乏足够的合格人手和执行准则。

通过示范农业生产基地进行分权可以让监管规则更好适应各地的食品生产环境，但却没有合适的机制去确保地方项目遵守全国食品安全标准。

发动全国性专项整治行动是一种短期有效的规模管理方法，能通过大规模动员来严厉处罚违法者；但越来越频繁的专项整治行动却反过来降低了它们的有效性，并阻碍了食品安全管理的常态制度建设。

监管分割化通过创建专门的监管体制，用围栏方式处理特定产业的特殊需求，由此降低行政体系的复杂性，因而易于政策施行。然而，分割化监管的封闭本质使它难以扩展到其他情境中——例如，从出口行业扩展到国内市场。

每种食品安全策略都有其优势，但都无法成为中国未来的全国性食品安全体系中的核心内容。真正的问题在于，在管理中国的规模问题时，既有的食品安全政策能否结合起来，让它们扬长避短。

确实，集权式和分权式的食品安全策略的某些方面或许可以结合起来，从而在保留一些制度多样性的同时提供一个共同的监管框架。

鲜有国家有机会从零开始建设一个理想的监管系统。同样，中国的食品安全体系在很大程度上也是对危机的被动回应而非理性的监管设计。自2000年代以来，中央政府已经至少五次重构食品安全体系，并进行了更多的小规模改

表3. 规模管理中的取舍

	成本／可行性	政策设计	适用性
协调机构	“协调”政策的执行不清晰	优化权限，但疏远地方官员	全国性
示范农业基地	把中央政府从主要责任中解放出来；地方政府的重点执行有利于政策成功	利用地方知识，但可能导致省际冲突	老人、文盲和小生产者被排除
专项整治行动	不同于制度建设的有效益选择	对消费者信心有短期提升，但不利于长效制度建设	全国性
分层监管	专门的政策施行更易管理；重新调整监管利益，尽管成本高	针对精英生产商的特殊监管体制；为进口国的食品安全需求量体裁衣	政策推广门槛高

革。来自以往政策的人造制度产物与新的机构和监管者混合起来。原国家食品药品监督管理局的诸多机构在2008年后不再扮演协调角色，但它们仍与新的食品安全委员会共存。最近的2013年食品安全改组创建了新的监管框架。它包括成立了负责确立标准的国家卫生和计划生育委员会，以及改组后负责执行食品安全法律的国家食品药品监督管理总局。另外，《食品安全法》在2015年底被修订。⁸⁷地方官员在一浪接着一浪的中央机构重组中不断遭遇各种冲突压力。食品安全机构被鼓励制订他们自己的监管规则，但它们的制度建设却被周期性的全国专项整治行动打断。

但中国的决策者确实拥有一些选择：

1. 联邦制

中国的政策制订者可能会发现，欧盟在食品安全问题上的多层有效管理可以为中国的规模困境提供借鉴。就像欧盟的策略一样，中国可以突出中央政府在管理“中国共同市场”时的权限，又同时促进各省食品安全系统的积极整合。各省将被授权建设自己的食品安全体系，但它们必须在最低限度上符合全国性的食品标准才能与别省市场互通有无。因此，进度落后的省份将面临竞争压力，会为了进入全国市场而改善食品安全。⁸⁸在2016年，北京已经推出了食品安全基准测试，为各省、市及地区的食品安全管理评级。

在这一方案中，各省将在中央级别的决策机构拥有代表，一同参与共同市场标

准的确立、风险评估和政策执行。当省际冲突发生时，中央政府可以介入，在标准和执行问题上进行裁判。这一方案的主要政治问题在于，多层框架需要重构中国的单一制治理结构，但它在许多方面仍不失为一个值得探索的选择。

2. 模仿多层系统

如果政府不愿意为了推进食品安全而在法理上建立联邦或多层系统，它也可以

采取某些多层系统的具体做法以应对规模困境。

例如，中国显然应该进行根本性的食品安全机构重组，无论是中央还是地方层级。集权式和分权式的渐进改革只会让食品安全执法愈发复杂。相反，国家需

要确定各级政府在监管行动上的长短所在，然后对监管权限进行相应的分配。

在各个部委和各级政府之间的协调模式要用更具体的方式加以解释——例如资源和信息的分享等。

与此同时，中央政府必须克制专项整治行动式单边监管的冲动，转而为地方制度能力建设提供支持。中央政府在很大程度上应该转型为针对次级行政区的监管者。

3. 制订标准

标准制订应当符合中国的生产和行政体制现实。中央政府制定的复杂标准应



Photo: Flickr/Will Clayton

该被定义为鼓励性目标 (goal) , 而非达标式目标 (target) 。

遵循这一方法, 标准的发展应该积极反映出多样环境下的地方政府如何以数年时间逐步达成这些标准。

4. 鼓励监管辩论和多样性

最终, 中国需要建成一个各级监管者得以自由商议和讨论新问题的多层平台。此外, 同级政府的监管者应被鼓励会面

讨论他们面临的挑战, 并且分享成功和不成功的经验。

显然, 监管体制的改革只是中国食品安全解决方案的一部分。其他方案还包括公私合作、改善供应链管理、全面的农业发展、第三方认证等。综合起来, 这些方案可以帮助建成一个更有效的食品安全体系。在中国, 要把食品安全政策搞对, 需要对这个国家的规模及其政策制订者所面临的特殊取舍有更深入的理解。

尾注

¹ Zhou, Wenting, “Food Safety Complaints More Common,” *China Daily*, November 1, 2011, http://www.chinadaily.com.cn/business/2011-11/01/content_14012784.htm.

² Huang, Yanzhong, “Fatal Misperception: How Unsafe Is China’s Food?” Council on Foreign Relations: *Asia Unbound*, <http://blogs.cfr.org/asia/2013/07/10/fatal-misperception-how-unsafe-is-chinese-food/>.

³ 在我的书中，我讨论了中国面临规模困境的其他方面：1) 难以制订能同时在不同层级（中央、省级、地区、县级）有效执行的政策；2) 难以识别政策问题来自哪个层级，以及哪一级政府处于解决问题的最佳位置；以及3) 识别和解决规模外部性（某一级的政策对其他层级的治理产生不利影响）的复杂挑战。

⁴ 我在其他论著中更具体地讨论了这些问题，将其称为“部分”集权和分权。在我即将出版的著作中有更充分的讨论。

⁵ 针对欧盟的讨论，参见Alemanno, Alberto, “Solving the Problem of Scale: the European Approach to Import Safety and Security Concerns,” in Cary Coglianese, Adam M. Finkel and David Zaring (eds.), *Import Safety: Regulatory Governance in the Global Economy*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press; 针对美国，参见GAO (US Government Accountability Office), “Federal Oversight of Food Safety,” testimony before the Subcommittee on Oversight and Investigations, Committee on Energy and Commerce, House of Representatives, <http://www.gao.gov/assets/130/120329.html>; 针对印度，参见Umali-Deininger, Dina, and Mona Sur, “Food Safety In A Globalizing World: Opportunities and Challenges for India,” paper presented at the International Association of Agricultural economists Conference, Gold Coast, Australia, 12–18 August 2006.

⁶ Gale, Fred, and Jean C. Buzby, “Imports From China and Food Safety Issues,” *Economic Information Bulletin* 52, 1-30, 2009.

⁷ 对独立实验室主任的访谈，青岛，山东，2011年9月23日；对美国大使馆农业专员的访谈，北京，2007年7月。

⁸ Alemanno, Alberto, “Solving the Problem of Scale: the European Approach to Import Safety and Security Concerns,” In Cary Coglianese, Adam M. Finkel and David Zaring (eds.), *Import Safety: Regulatory Governance in the Global Economy*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

⁹ Meador, Melida, and Jie Ma, “The Food Safety Management System in China,” FAIRS Subject Report, Global Agricultural Information Network Report No. CH13020.

¹⁰ DeLisle, Jacques, “The Other China Trade Deficit,” in Cary Coglianese, Adam M. Finkel and David Zaring (eds.), *Import Safety: Regulatory Governance in the Global Economy*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

- ¹¹ Dyer, Geoff, “China Arrests 774 in Crackdown,” *Financial Times*, October 29, 2007, <http://www.ft.com/cms/s/0/1acf1f42-865f-11dc-b00e-0000779fd2ac.html#axzz2VYjmrM45>. Hu, Yinan, and Lei Hou. 2009. “Vice Premier to Head Food Safety Commission,” *China Daily*, March 9, 2009, http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-03/09/content_7554541.htm.
- ¹² Roberts, Dexter, “China Sets Up a Food Safety Super-Regulator,” *Bloomberg Businessweek*, March 14, 2013, <http://www.businessweek.com/articles/2013-03-14/china-sets-up-a-food-safety-super-regulator>.
- ¹³ Huang, Yanzhong, “Fatal Misperception: How Unsafe Is China’s Food?” Council on Foreign Relations: *Asia Unbound*, <http://blogs.cfr.org/asia/2013/07/10/fatal-misperception-how-unsafe-is-chinese-food/>. Calvin, Linda, Fred Gale, Dinghuan Hu and Bryan Lohmar, “Food Safety Improvements Underway in China,” *Amber Waves* 4(5), 16-21.
- ¹⁴ Yang, Guobin, “Contesting Food in the Chinese Media: Between Hegemony and Counter-Hegemony.” *The China Quarterly* 214, 337–355, 2013; Balzano, John, “China’s Food Safety Law: Administrative Innovation and Institutional Design in Comparative Perspective,” *Asian-Pacific Law & Policy Journal* 13(2), 23-80, 2012.
- ¹⁵ Liu, Peng, “Tracing and Periodizing China’s Food Safety Regulation: A Study on China’s Food Safety Regime Change,” *Regulation and Governance*, 4(2), 244–260, 2010.
- ¹⁶ Yan, Yunxiang, “Food Safety and Social Risk in Contemporary China,” *The Journal of Asian Studies*, 71(3), 705-729, 2012.
- ¹⁷ Lewis, John P., “Some Consequences of Giantism: the Case of India,” *World Politics*, 43(3), 367-389, 1991.
- ¹⁸ Smil, Vaclav, “Who Will Feed China?” *The China Quarterly* 143, 801–813, 1995.
- ¹⁹ Hsueh, Roselyn, *China’s Regulatory State: A New Strategy for Globalization*, Cornell University Press, 2011.
- ²⁰ Liu, Peng, “Tracing and Periodizing China’s Food Safety Regulation: A Study on China’s Food Safety Regime Change,” *Regulation and Governance* 4(2), 244–260, 2010; Wei, Shiping, “China’s Food Industry Reports Healthy Progress,” *Beijing Youth Daily*, December 12th, 2002, http://www.china.org.cn/archive/2002-01/15/content_1025275.htm.
- ²¹ Zhang, Q. Forrest, and John A. Donaldson, “From Peasants to Farmers: Peasant Differentiation, Labor Regimes, and Land-Rights Institutions in China’s Agrarian Transition,” *Politics & Society* 38(4), 458–489, 2010.

²² Huang, Philip, “China’s New-Age Small Farms and Their Vertical Integration: Agribusiness or Co-Ops?” *Modern China* 37(2) 107-134, 2011.

²³ Yan, Yunxiang, “Food Safety and Social Risk in Contemporary China,” *The Journal of Asian Studies* 71(3), 705-729, 2012.

²⁴ 同上。

²⁵ 在2003年以前，一种针对市场准入和监督的混合政策已被施行。对2000年代初期食品安全发展的详细讨论，参见Liu 2010。

²⁶ 国家食品药品监督管理局自成立之日就挣扎于协调整个食品安全系统的任务（Tam and Yang 2005）。在2007年，它的局长郑筱萸因腐败被处死刑，这导致了此机构的重组。卫生部在2008年前已基本取代了国家食品药品监督管理局的角色。

²⁷ 关于干部评估体系和它对政策施行的影响，参见Landry, Pierre F., *Decentralized Authoritarianism in China*, New York: Cambridge University Press, 2008.

²⁸ ADB (Asian Development Bank), SFDA (State Food and Drug Administration) and WHO (World Health Organisation), *The Food Safety Control System of the People’s Republic of China*, Beijing: ADB, 2007.

²⁹ 对食品药品监督管理局的访谈，宁夏，2011年11月16日；对省级官员的访谈，数个部委，宁夏，2011年11月16日。

³⁰ 对龙头企业家的访谈，宁夏，2011年11月16日。

³¹ 在食品药品监督管理局的访谈，宁夏。

³² Balzano, John, “China’s Food Safety Law: Administrative Innovation and Institutional Design in Comparative Perspective,” *Asian-Pacific Law & Policy Journal* 13(2), 23-80, 2012.

³³ 对国家食品药品监督管理局中央官员的访谈，北京，2009年5月19日。

³⁴ 对县级质量监督检验检疫局官员的访谈，云南，2011年7月14日。

³⁵ 对县级农业局局长的访谈，2011年4月2日；对水产局局长的访谈，四川，2011年5月4日。

³⁶ 对水产局局长的访谈，四川。

³⁷ 对食品安全政策研究者的访谈, 浙江大学, 杭州, 2010年12月5日。

³⁸ 对县级食品安全委员会官员的访谈, 四川, 2011年12月13日。

³⁹ Yang, Lijie, Yongzhong Qian, Chen Chen and Fang Wang, “Assessing the Establishment of Agro-Food Control Systems Based on Relevant Officials’ Survey in China,” *Food Control*, 26(2), 223-230, 2012.

⁴⁰ 对县级食品安全委员会官员的访谈, 四川。

⁴¹ 同上。

⁴² Balzano, John, “New Layers of China’s Food Safety Regulation,” *Forbes*, September 20th, 2015, <https://www.forbes.com/sites/johnbalzano/2015/09/20/new-layers-of-chinas-food-safety-regulation/#57701d9a361d>.

⁴³ Calvin, Linda, Fred Gale, Dinghuan Hu and Bryan Lohmar, “Food Safety Improvements Underway in China,” *Amber Waves* 4(5), 16-21.

⁴⁴ Ministry of Agriculture, “National Modern Agriculture Development Plan (2011-2015),” http://english.agri.gov.cn/hottopics/five/201304/t20130421_19482.htm.

⁴⁵ “Green Development of Food Production,” *People’s Daily*, August 15th, 2012, <http://news.hexun.com/2012-08-15/144755593.html>.

⁴⁶ State Council, “White Paper on Food Quality and Safety,” <http://www.china.org.cn/english/news/221274.htm>.

⁴⁷ Han, Jun (ed.), *Report on Food Safety in China*, China Social Sciences Academic Press, 2007.

⁴⁸ 对乡镇官员的访谈, 四川, 2011年4月7日。

⁴⁹ 对县级农业局官员的访谈, 浙江, 2011年10月12日。

⁵⁰ 对水产局局长的访谈, 四川。

⁵¹ 对龙头企业家的访谈, 宁夏, 2011年11月15日。

⁵² Thompson, Drew, and Ying Hu, “Food Safety in China: New Strategies,” *Global Health Governance* 1(2), 1-19, 2007. 中国观察家可以回忆起1980年代早期中国各地的地方保护主义曾将某些资源的国内市场碎片化。

⁵³ “Shandong Bans Sales of Contaminated Turbot,” *Xinhua*, <http://www.china.org.cn/english/health/189526.htm>.

⁵⁴ 对食品安全专家的访谈, 青岛, 山东, 2011年9月18日。

⁵⁵ 对乡镇官员的访谈, 云南, 2011年7月18日; 对乡镇官员的访谈, 云南, 2011年7月19日。

⁵⁶ Heilmann, Sebastian and Elizabeth J. Perry (Eds.), *Mao's Invisible Hand: the Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Harvard University Press, 2011..

⁵⁷ “Over 100 Arrested for Making New-Type ‘Gutter Oil’,” *Xinhua*, April 3rd, 2012, http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-04/03/c_131504678.htm.

⁵⁸ 对独立生产商的访谈, 江苏, 2011年9月15日。

⁵⁹ Yao, Peishuo, “Beijing Promises to Take Food Safety Seriously,” *China News*, <http://finance.chinanews.com/jk/2012/07-03/4005579.shtml>.

⁶⁰ 《XX县年度食品安全工作计划》, 食品安全文件第10号, 作者收集。

⁶¹ “More than 540,000 Grassroots Officials Punished for Discipline Violations,” *Xinhua*, October 11th, 2012, http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-10/11/c_131900598.htm.

⁶² 《XX县专项整治行动报告》, 食品安全文件第87号, 作者收集。

⁶³ 《XX乡食品安全工作报告》, 食品安全文件第82号, 作者收集。

⁶⁴ Heilmann, Sebastian and Elizabeth J. Perry (Eds.), *Mao's Invisible Hand: the Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Harvard University Press, 2011. 针对专项整治行动的潜在负面效应, 参见Wedeman, Andrew, “Anticorruption Campaigns and the Intensification of Corruption in China,” *Journal of Contemporary China* 14.42: 93-116. 针对专项整治行动治理及其相对于专业化、制度化官僚之间的竞争角色, 参见Trevaskes, Susan, “Courts on the Campaign Path in China: Criminal Court Work in the ‘Yanda 2001’ Anti-Crime Campaign,” *Asian Survey* 42.5 (2002): 673-693.

⁶⁵ 对乡镇官员的访谈, 四川, 2011年3月6日; 对县级质量监督检验检疫局官员的访谈, 云南。

⁶⁶ 对独立生产商的访谈, 江苏。

⁶⁷ 对生产商协会负责人的访谈, 云南, 2011年7月18日; “China Makes Arrests over Food,” *Wall Street Journal*, August 5th, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424053111903885604576487780529072912.html>.

⁶⁸ 对合作社成员的访谈, 四川, 2011年4月2日。

⁶⁹ 对县级食品安全委员会官员的访谈, 四川; 对县级质量监督检验检疫局官员的访谈, 云南。

⁷⁰ 对县级质量监督检验检疫局官员的访谈, 云南。

⁷¹ 对乡镇畜牧局局长的访谈, 云南, 2011年7月15日。

⁷² State Council, “White Paper on Food Quality and Safety,” <http://www.china.org.cn/english/news/221274.htm>.

⁷³ United Nations, Office of Resident Coordinator in China, “Occasional Paper: Advancing Food Safety in China.” United Nations, Beijing, https://archive.org/stream/365292-advanicng-food-safety-in-china/365292-advanicng-food-safety-in-china_djvu.txt.

⁷⁴ General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine, “Administrative Provisions on Filing of Export Food Production Enterprises,” <http://en.ciqid.com/Zjl/Comprehensives/51829.htm>.

⁷⁵ State Council, “White Paper on Food Quality and Safety,” <http://www.china.org.cn/english/news/221274.htm>.

⁷⁶ 对欧盟食品安全官员的访谈, 北京, 2011年4月13日。

⁷⁷ 2010年美国的《食品安全现代化法案》(Food Safety Modernization Act) 已提出更严格的要求。

⁷⁸ Chen, Kevin, Yongfu Chen, and Minjun Shi, “Japanese Safety Regulation System on Imported Foods and Vegetables Pesticide Residues Standards,” in Zihui Huang, Kevin Chen, and Minjun. Shi (eds.), *Food Safety: Consumer, Trade, and Regulation Issues*, Zhejiang University Press, 2005.

⁷⁹ United Nations, Office of Resident Coordinator in China, “Occasional paper: Advancing food safety in China,” United Nations, Beijing, https://archive.org/stream/365292-advanicng-food-safety-in-china/365292-advanicng-food-safety-in-china_djvu.txt; Calvin, Linda, Fred Gale, Dinghuan Hu and Bryan Lohmar, “Food Safety Improvements Underway in China,” *Amber Waves* 4(5), 16-21.

⁸⁰ 对食品安全审计员的访谈, 青岛, 山东, 2011年11月29日; 对出口商的访谈, 青岛, 山东, 2011年9月22日; 对进出口食品生产商的访谈, 青岛, 山东, 2011年9月18日。

⁸¹ 对进出口食品生产商的访谈, 青岛。

⁸² 对独立实验室主任的访谈，青岛。

⁸³ 同上。

⁸⁴ 对出口商的访谈，青岛；对进出口商的访谈，青岛；对F出口公司的访谈，青岛，山东，2011年9月19日。

⁸⁵ 对出口商的访谈，青岛，山东，2011年9月22日。

⁸⁶ 同上。

⁸⁷ Balzano, John, “Three Things to Watch for in Chinese Food Safety Regulation in 2014,” *Forbes*, February 5, 2014, <http://www.forbes.com/sites/johnbalzano/2014/02/05/three-things-to-watch-for-in-chinese-food-safety-regulation-in-2014/>.

⁸⁸ 在2016年8月，北京开始为各省、市及地区的食品安全绩效制订基准，这被认为是为了创造竞争压力以改善监管。

保尔森基金会《政策备忘录》简介

保尔森基金会《政策备忘录》收录的是内容详实、风格简洁的短文。每一期备忘录均由相关领域专家执笔，探讨的是与保尔森基金会工作目标相关的某一特定领域中的公共政策挑战。

保尔森基金会《政策备忘录》提供对政策挑战的背景介绍与分析，但是更重要的是为政府、企业和其他能够促成切实且积极的政策改变的对象提供现实、具体和可行的应对方案。

保尔森基金会《政策备忘录》的内容为作者个人观点。

保尔森基金会简介

保尔森基金会是由美国前任财政部长、高盛集团前董事长兼首席执行官亨利·M·保尔森先生于2011年创立设于芝加哥大学的一所独立的、非党派机构，其宗旨为促进全球经济的可持续发展与环境的保护。基金会恪守的理念是只要世界的主要国家能够通过优势互补开展合作，那么全球最紧迫的经济和环境挑战便可迎刃而解。

有鉴于此，保尔森基金会初期工作主要针对世界上最大的两大经济体、能源消费大国和碳排放大国，即美国和中国。如果中美两国能够相向而行，许多重大的经济和环境挑战便可通过更有效及更高效的方式得以解决。

我们的目标

具体而言，保尔森基金会的国际合作项目旨在实现以下三大目标：

- 促进能够创造就业的经济活动，包括中国对美投资；
- 支持城镇化发展，包括促进环保政策的优化；
- 培养在国际关注问题上的负责任的行政部门领导力与最佳商业实践。

我们的项目

保尔森基金会的项目旨在促进政府政策制定者、公司高管以及国际知名经济、商业、能源和环境的专家开展合作。我们既是智库也是“行动库”。我们促成现实世界经验的分享与务实解决方案的实施。

保尔森基金会的项目与倡议主要针对五大领域：可持续城镇化、跨境投资、行政部门领导力与创业精神、环境保护、政策外展与经济研究。基金会还为芝加哥大学的在校生提供实习机会，并与芝大合作，为来自世界各地的杰出的学者提供思想传播的平台。

© The Paulson Institute
All Rights Reserved

5711 South Woodlawn Avenue
Chicago, IL 60637
paulsoninstitute.org