



论 19 世纪美国的食品立法

吴 强

摘 要：美国国会 1906 年通过的《联邦食品与药品法》长期以来被认为是美国食品监管进程中的一个重要里程碑。然而，在此之前的 19 世纪，部分州议会就已针对食品掺假问题进行相关立法，国会也试图颁行全国性食品监管法律。某种程度上，19 世纪美国州议会和国会的食品立法为 1906 年联邦法律的最终出台奠定了法理基础。两者具有内在连贯性，体现了美国食品监管的权力重心由地方转移至中央的“联邦化”趋势。此外，食品立法的艰难和曲折也凸显了美国公共政策制定过程中各方利益之间的激烈博弈。

关键词：食品掺假；食品立法；政府监管；利益集团；公共政策

随着中国近年来一系列和食品安全有关的公共卫生事件的频发，“食品安全”不仅成为百姓日常生活关注和讨论的焦点，更上升为国家战略，确保百姓“菜篮子”的安全已经成为各级政府部门当前的一项责任。

回溯历史可以发现，食品安全问题并非当今中国所独有，率先完成现代化的美国也同样经历了一个由“乱”而“治”的漫长过程。对此，学界常将其归咎于联邦政府缺乏强有力的食品安全监管。面对食品掺假问题，相对于联邦政府，地方一级的州政府并未坐等观望，而是采取了果断的立法措施积极应对，国会也着手研拟全国性立法以有效遏制食品掺假。

以哈特、胡特和罗尔为代表的美国学者已经注意到 19 世纪各州的食物立法和 1906 年《联邦食品与药品法》之间的内在关联^①。然而，由于资料限制以及受传统思维惯性的影响，19 世纪美国的食品立法研究一直未能得到国内学者的足够重视。本文拟针对 19 世纪美国的食品立法史作一鸟瞰，既是为探求历史本真而作，同时也祈求能够助益于当下中国食品安全立法。

一、美国食品药品掺假问题的出现及其严峻性

食品掺假现象自古有之。曾任美国波士顿食品药品监督管理局局长的莱斯利·哈特就曾在一篇文章中调侃道：“食品掺假与商业本身一样古老。”^②《圣经》里即有关于禁止食品交易时缺斤短两和弄虚作假的训诫。

就美国而言，早在北美殖民地时期，食品掺假就已非鲜见。当然，相比于 19 世纪掺假的横行猖獗，殖民地时期的食品掺假可谓小巫见大巫。由于化学工业技术的发展还远未达到后世水平，此时的食品掺假问题主要以缺斤短两、勾兑稀释和以次充好的形式表现出来，尚未出现 19 世纪大规模运用化学高科技手段进行掺假的现象。与之相应，各殖民地食品立法的主要目的也就在于保障对欧贸易。在立法

①三位学者对于 19 世纪美国食品立法的开拓性研究成果主要集中在以下论著中：F. L. Hart. “A History of The Adulteration of Food Before 1906”, *Food Drug Cosmetic Law Journal* 1952, (1); P. B. Hutt. “A History of Government Regulation of Adulteration and Misbranding of Food”, *Food Drug Cosmetic Law Journal* 1984, (1); M. T. Law. “The Origins of State Pure Food Regulation”, *The Journal of Economic History* 2003, (4).

②F. L. Hart. “A History of The Adulteration of Food Before 1906”, *Food Drug Cosmetic Law Journal* 1952, (1), p. 297.

形式和内容方面,各殖民地之间差异甚小,甚至被学者评价为有相互拷贝之嫌^①。

进入 19 世纪,工业化和城市化推动着美国科技迅猛向前。特别是南北内战后,在以电力和化学工业的发展为突出特征的第二次科技革命的强劲带动下,美国原有的政治和经济面貌发生重要改变。此一时期的美国社会已由托马斯·杰斐逊脑海中田园诗般的“乡村美国”逐渐转变为“工业美国”。而且内战后“创造性破坏这股贯穿美国经济的巨流也深刻影响了美国的食物工业”^②。新发明和新材料被运用于食物掺假,导致 19 世纪美国食物掺假泛滥成灾,几乎到了无孔不入,无一不假的地步。

在现有能够找到的相关文献中,食物掺假的例子比比皆是、不一而足。

将水兑入酒和牛奶中,胡椒中混有木炭粉;化学染料被掺入糖浆,使其貌似天然;咖啡中则掺入了菊苣、橡子等物质;精馏威士忌酒中其实只含有少量威士忌,大部分是人工染料;糖果中也被发现有酒精的存在;一些所谓“秘制药”和“专利药”并没有多少药物成分,而只是可卡因、鸦片、吗啡的混合,但生产者却并未在产品包装上标识各种成分的准确信息。据美国著名食物史专家洛林·古德温的研究,当时美国生产的猪油中含有作为防腐剂使用的生石灰和明矾,干酪中则含有汞盐^③。即使是人们每天日常生活须臾不离的面包也不例外。生产者为了使面包色泽更加白净,特地在烘焙过程中加入了白垩。

食物掺假现象为何会在 19 世纪如井喷式涌现?究其原委,笔者认为主要有 3 个方面的原因。1、城市化和食物生产的专业化使民众更加依赖于市场供给日用食物。2、食物生产中的技术革新不仅催生了众多新产品,同时也增加了消费者对于食物本身的认知难度。换言之,食物种类在更新,而消费者的鉴别知识则明显滞后。3、食物生产和储运技术的进步以及此时分析化学的发展促进了食物生产成本的降低,但也增加了消费者个人甄别食物品质的难度。易言之,现代化食物大工业生产取代了以前的家庭式小作坊后,消费者对于食物生产流程可谓全然不知。在一个自由竞争的市场环境下,消费者与生产者相比,前者无疑处于极为弱势的境地。

如此大规模的食物掺假不仅严重危害人的生命健康,同时也使美国食物出口受阻。在食物监管方面走在前列的欧洲国家(特别是英、法、德三国)利用已经颁布的食物法律针对从美国进口的食物高筑壁垒^④。总而言之,上述不利因素累加共同催生了各个州的食物立法行动。

二、地方首先行动:州的立法

美国著名经济史家恩格尔曼和高尔曼在他们共同主编的《剑桥美国经济史》中提及 19 世纪美国州政府时说:“如果说宪法和联邦政府提供一个法律的大体框架以及处理与其他国家、州与州之间的关系的话,那么州法律和规章则提供了一个具体的框架,几乎影响到每一位美国人的生活和工作。”^⑤由于美国历史的独特性和州政府自治传统的延续,相比于联邦政府,当面对 19 世纪严峻的食物掺假问题时,州政府率先行动,诉诸立法以应对危机。

前文已经有所提及,部分州早在殖民地时期就已颁布食物法令,禁止一切食物掺假行为,以充分保障居民的日常食物供应和对外出口。对各殖民地来说,对外贸易的稳定和繁荣事关经济命脉。即使是革命后,各殖民地虽然已经转变为初生的美利坚合众国内部的一个州,但革命的发生并未改变各州在食物立法中的主导地位。同时,鉴于对外贸易在独立早期对美国经济的重要作用,与殖民地时期的法律相似,各州颁布的食物法中的大部分条款依然重点关注那些新生共和国经济仰赖的外贸商品。比如马萨诸塞州于 1785 年就颁布了首部适用于所有食物的反掺假法律。其它州效而仿之,也纷纷制订类似法律。18 世纪的最后 15 年,许多州都已经拥有属于自己的食物法。以弗吉尼亚州为例,该州早在 1786 年就已颁布法律严惩食物掺假。但总的来说,从 18 世纪末至 19 世纪中叶的 50 年间,各州的食物立法比之于殖民地时期,改动和变化的幅度并不大^⑥。

食物立法也受到来自国内有识之士的积极呼吁。时任纽约奥尔巴尼医学院教授的路易斯·贝克博士于 1848 年出版了美国首部关于食物掺假的学术著作。与贝克的书具有同等重要作用的是著名统计学家莱缪尔·夏塔克于 1850 年就如何改善马萨诸塞州境内公共卫生状况而撰写名为《为改善公共卫生和个人卫生的总体计划》的报告,该报告也被

① P. B. Hutt, “A History of Government Regulation of Adulteration and Misbranding of Food”, *Food Drug Cosmetic Law Journal* 1984, (1), p. 38.

② Clayton Coppin, Jack High, *The Politics of Purity: Harvey W. Wiley and the Origins of Federal Food Policy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999, p. 32.

③ Lorine Goodwin, *The Pure Food, Drink and Drug Crusaders, 1879—1914*. Jefferson, N. C.: McFarland 1999, p. 43.

④ T. A. Bailey, “Congressional Opposition to Pure Food Legislation, 1879—1906”, *American Journal of Sociology*, 1930, (3), p. 54.

⑤ 恩格尔曼、高尔曼:《剑桥美国经济史》第 2 卷,中国人民大学出版社 2008 年,第 364 页。

⑥ James Harvey Young, *Pure Food: Securing the Federal Food and Drugs Act of 1906*. Princeton: Princeton University Press, 1999, p. 3.

认为是“改善美国公共卫生事业的里程碑”^①。在这份报告中,夏塔克呼吁建立州和地方的两级公共卫生委员会,而委员会的目的之一即是致力于禁止销售和食用不卫生的食品。贝克和夏塔克的呼吁在一定程度上唤起了美国普通民众对食品卫生的关注。

南北内战结束至19世纪末是各州食品立法的集中期,特别是1880至1900年的20年间。各州立法进程的加快其实也是与此时美国铁路交通的飞跃式发展直接相关。1869年,第一条横贯北美大陆的“联合太平洋—中央太平洋铁路”胜利接轨。其后的20年,另外4条贯通东西的铁路相继修建。这5条铁路大动脉的贯通辅以70年代斯威夫特发明的冷冻新技术,实现了跨越时空界限的大规模食品运输,从而将迅速崛起并形成规模化生产的中西部芝加哥、圣路易斯等肉类屠宰加工中心与东部城市联为一体。技术条件的进步一方面进一步降低了生产者的成本和交易费用,但另一方面也使消费者面对市场一体化后的食品生产和销售更加无所适从,消费者根本不具备对于食品质量的专业判断能力。与之相比,政府具备充足的人力和良好的实验设备来保障消费者对于食品信息的知情权。因此,各州在原有法律的基础上进行了增删修订,以适应时代变化和经济发展的需求。法律修订的重点在于要求生产者务必准确标识食品的各项信息,特别是成分中是否含有化学添加剂和防腐剂等消费者不易察觉的物质。弗吉尼亚州就分别在1878、1886和1890年3次对原有的1786年法律进行了修订,以遏制食品掺假。学者马可·罗尔认为,“到了1900年,几乎每个州都已通过一些纯净食品或纯净乳制品的法律”^②。

此外,食品工业内部“新”、“旧”食品生产者之间的激烈竞争也是推动各州食品立法的一大要因,其中以黄油生产者和人造黄油生产者之间的竞争关系最为典型。人造黄油于1869年由法国化学家梅热·莫里埃发明,19世纪70年代引入美国。由于其生产快速且价格相对便宜,传统黄油生产者感到新产品对自身经济利益造成极大威胁。他们不仅污蔑人造黄油为“伪造油脂”,而且通过向州议会施压,试图以立法手段干预人造黄油贸易。为此,部分州也确实颁布法律规定人造黄油不得使用于公寓楼、监狱和餐馆中。除了黄油和人造黄油外,本地屠户联合部分牛仔指控那些从芝加哥运来的灌装牛肉属于不卫生食品,并游说州政府对其进行检查。类似矛盾也发生在纯威士忌酒生产者和混合威士忌酒生产者之间,双方都指责对方所生产的威士忌酒是不纯和不安全的。姑且抛开食品本身不论,若单纯从市场角度来分析,在自由竞争状态下,一种更新且更为便宜的替代产品的出现,无疑会刺激原有食品生产者通过作为第3方的政府监管,以有利于自己的方式来重新获得竞争中的优势地位。

综上所述,各州食品立法主要受到来自两个方面因素的影响:以消费者为主要对象的公共利益和代表生产者的经济利益(或者称作“业界利益”)。不管动机如何,这些法律的颁布至少在本州内部能够起到一定的监管作用。以马萨诸塞和明尼苏达两州为代表,两州不仅颁布了监管法律,而且也建立了相应的法律执行机构,并保障其经费预算。州法院也配合食品监管制定了针对掺假行为的经济和刑事处罚条款^③。但也不可否认,各州立法也存在非常明显的缺陷和不足。这种困境既有法律适用性的问题,同时也和各州自身经济实力和重视程度有关。从根本上来说,法律的制定和颁布仅仅只是开端,对其效用的评价需要以实际运作来衡量。

首先,各州立法只适用于州内贸易,而对跨越州界的州际贸易则无能为力。各州监管法律的不统一以及监管机构的各自为政反而增加了企业的生产成本。因此,不论是传统食品生产者还是新兴食品生产者,都渴望能有一部跨越各州边界的全国性综合食品法律,以缓和日益增多的经济纠纷。此外,以亨氏(Heinz)、大西洋和太平洋食品公司(A&P)、克罗格公司(Kroger)等为代表的大型食品生产企业和零售企业也希望以联邦名义颁布法律,打击掺假。在它们看来,各州法律的不统一必然导致相互之间互有嫌隙,从而增加它们的生产和运输成本,而统一的联邦法律将在这些方面克服各州立法的诸多局限,更好保障他们的经济利益和在市场竞争中相对于小生产者的优势地位。再者,许多州虽然制订了法律,但具体执行情况却参差不齐。1880至1900年间,只有半数的州最终建立了相应的监管机构,而其余各州颁布的法律则仅仅是一些所谓“橱窗法律”。由于经费有限和专业人员不足,这些州的监管力度十分松弛,甚至根本就不存在监管^④。根据当时参议院所做的调查结果显示,“相当数量的州,特别是西部和南部的一些州,其法律中的监管条款极为简单”^⑤。

三、社会形成共识:国会立法

如前所述,19世纪后半叶的美国以工业化和城市化的迅猛发展为其主要社会发展特征。相对来说,城市居民更加迫切需要一部全国性食品监管法律来保障他们的食品安全。州立法的局限性也使人们进一步认识到全国性立法的必要

① W. F. Willcox, “Lemuel Shattuck, Statist Founder of the American Statistical Association”, *The American Statistician* 1947, (1), p. 13.

② M. T. Law, “The Origins of State Pure Food Regulation”, *The Journal of Economic History* 2003, (4), p. 1103.

③ M. T. Law, “The Origins of State Pure Food Regulation”, *The Journal of Economic History* 2003, (4), p. 1108.

④ M. T. Law, “Corruption and Reform? The Emergence of the 1906 Pure Food and Drug Act and the 1906 Meat Inspection Act”, *The International Center for Economics Research Working Paper Series* 2003, (20), p. 10.

⑤ US Senate, “Adulteration of Food Products”, *Senate Report*, 1901 June, No. 141, V. 4038, p. 137.

性。因此,对于是否需要国会立法,共识大于分歧。

若要追溯美国联邦政府于何时开始关注食品卫生和药品安全,1820年制定的美国《官方药典》以及在费城建立一所旨在培养熟悉药品标准专门人才的药学院可视为开端。但这些举措并未缓解美国社会假药横行的状况。1846—1848年美墨战争期间,由于部分医治伤员的进口药系掺假药品所导致的军队“非战斗性减员”更将假药问题推至风口浪尖,民众要求国会立法的呼声更为高涨。在此背景下,1848年,就在签署条约结束美墨战争之前一周,时任总统詹姆斯·波尔克签署了由俄亥俄州参议员爱德华斯起草的《进口药品法》。这是美国国会颁布的第一部药品监管法律,目的在于禁止掺假药品的进口。有学者评价该法案“为联邦政府涉足药品管理和保护消费者权益开了先河”^①。

自1848年《进口药品法》颁布至1906年《联邦食品与药品法》通过,参众两院的议员们在此期间相继提出各种食品法案,共达103部之多,其中的关键法案有9部,1900年前共有4部重要法案出台^②。

1879年,在第45届国会第3次会议上,来自宾西法尼亚州的国会众议员亨德里克·怀特提出了首部以国内市场、尤其是州际食品贸易为对象的《怀特法案》。虽然该法案已经含有禁止掺入对人体健康有害成分的条款在内,但它并未严格界定诸如“食品”、“掺假”等术语内涵,也未授权任何联邦机构具体执行,取而代之的则是把检测食品药品掺假的责任推给了消费者,这显然是不切实际的^③。

《怀特法案》颁布后的21年里,国会展开了大规模的食品立法活动,其大致可以分为两个阶段。

1879至1890年为第一阶段。于此期间,有8部法案在国会各委员会中提出。分别是1880年《比尔法案》、1882年《弗劳尔法案》、1886年《麦克马斯法案》、《格林法案》、《人造黄油法案》与《弗雷德里克法案》、1888年《李法案》和1889年《福克纳法案》。在这些法案中,1888年的《李法案》首次将“伪标”(Misbranding)概念列入禁止条目,目的在于防止生产者在商品标签或标识上弄虚作假,这已经与1906年《联邦食品与药品法》第8部分首段中的“伪标”叙述极为相似。从最终结果来看,只有1886年的《人造黄油法案》获得参众两院一致通过而成为联邦法律。该法明确以征税的方式做出了有利于传统黄油生产者的规定,将对人造黄油生产商抽取每磅两美分的税收以及向人造黄油生产商、批发商和零售商分别征收每年600美元、480美元和48美元的营业许可证费用^④。法案的颁布也于1886年夏秋之季因人造黄油问题而在美国掀起了一场大讨论。詹姆斯·哈维·杨认为这场讨论“不仅是利益之争,同时也涵盖了对公共卫生的重要思考”^⑤。

笔者认为,《人造黄油法案》背后所反映的已非单纯的经济利益之争,或者说,传统黄油生产者试图通过国会立法来保障自身竞争优势的这一经济考量已经受到来自外部政治和道德因素的影响,成为了一个影响广泛的社会话题。当时国会记录所保留的部分议员对人造黄油的谴责就能很好地说明这一点。一位来自缅因州的参议员认为“人造黄油将挤走优质黄油”^⑥,另一位来自纽约州的参议员则干脆认定“人造黄油行业是罪恶行业,越早根除越对我们有利”^⑦。

从1890至1899年为国会立法的第二阶段。此阶段为19世纪末的最后10年,共有5部法案在国会中提出。分别是1890年《派道克法案》、1891年《派道克法案》、1892年《爱德蒙斯法案》、1893年《海奇法案》和1898年《福克纳法案》。相比于前一阶段的立法,这几部法案由参议院提出。其中,1891年的《派道克法案》在此期间占据主导地位。

除了以上法案外,1898年美西战争期间发生在古巴的“防腐牛肉丑闻事件”也吸引了全国公众的目光和注意力,堪称推动联邦肉品检查的催化剂。根据美国军方所做调查报告得出的结论,“这种使用了有毒化学物质作为防腐剂的灌装牛肉要为古巴战场上美军士兵出现的大量病痛和死亡负责”^⑧。这起事件也成为美国军需食品改革的导火索,并给当时正督师前线的助理海军部长西奥多·罗斯福留下极为深刻的印象。他后来在自己的自传中回忆亲尝这种灌装牛肉后,感觉它“黏滑、坚韧、粗糙,像一堆纤维”^⑨。

相比于州立法,这20年间的国会立法呈现出以下两个方面的特点。(1)呈现由单一性食品法案(比如针对茶叶、咖啡、黄油等)向综合性食品法案发展的趋势。这既和人们对食品的认识进一步深化有关,同时也与同一时期美国经济社会的发展和转型分不开,说明了食品立法其实是社会经济发展的反映和内在需求。(2)立法进程的渐进性和稳定性。

①张勇安:《美国医学界和1848年〈药品进口法〉的颁行》,载《世界历史》2009年第3期,第82页。

②C. W. Dunn. Its Legislative History: Original Federal Food and Drugs Act of June 30, 1906 as Amended”, *Food Drug Cosmetic Law Quarterly* 1946, (3), pp. 297~300.

③R. C. Llitman. “Protection of the American Consumer: The Congressional Battle for the Enactment of the First Federal Food and Drug Law in the United States”, *Food Drug Cosmetic Law Journal* 1982, (37), p. 312.

④R. Dupré. “‘If It’s Yellow, It Must be Butter’: Margarine Regulation in North America Since 1886”, *The Journal of Economic History* 1999, (2), p. 355.

⑤J. H. Young, “Thus Greasy Counterfeit: Butter Versus Oleomargarine in the United States Congress, 1886”, *Bulletin of the History of Medicine* 1999, (3), p. 232.

⑥US Senate. “Record”, *Senate Report*, 1901 June, Vol. 17, p. 4977.

⑦US Senate. “Record”, *Senate Report*, 1901 June, Vol. 17, p. 4894.

⑧H. W. Derstine. “Military Food Inspection: Its History and Its Effect on Readiness”, *Usanc Military Studies Paper*, 1991, p. 12.

⑨菲利浦·希尔茨:《保护公众健康——美国食品药品百年监管历程》,姚明威译,中国水利水电出版社2006年,第39页。

如果从1848年算起,《联邦食品与药品法》的颁布历经了58年,中间有上百道法案提出。这不仅充分说明了联邦立法的艰巨性,也体现出美国立法者在涉及与国计民生有关的一些重要立法时的审慎和周详。甚至可以说,立法进程相对于社会经济发展“慢半拍”,反而能够让立法过程最大限度得到全民参与。通过在“原则”与“妥协”之间找到平衡点,从而缩小立法意愿和实际执行这两者之间的心理落差。

即便如此,立法之所以延宕也有着不容回避的问题。一方面,联邦法律难以出台与当时美国政府自身治理能力的低下有关。食品掺假在性质上已经属于公共卫生危机事件。与传统危机事件有所不同,公共卫生危机事件牵涉面广、涵盖范围大,并且由于具备较高专业性而需要专业化处理手段和应对方案。这些都不是个人能够胜任的,而是需要有一个运转自如、快速高效的政府,但当时的美国政府并不具备这方面的能力。此外,19世纪中叶以后国会的强势也造成了三权平衡结构中行政权力的羸弱。由此导致政府无法也无力应付和解决食品掺假问题。“尽管经济与社会结构出现了根本性的变化,在19世纪中后期,美国的国家治理结构的核心仍然实际18世纪已经制度化了的有限政府和后来发展起来的政党政治。这使得国家治理结构不仅无法有效地解决社会、经济变迁形成的各种问题的一部分”^①。这也是为什么19世纪美国的食物立法多出自州和国会而非联邦的深层次宪政原因。另一方面,不同利益集团之间的纠葛也是立法延宕的一大要因。这里面既有传统食品生产者与新兴食品生产者之间为争夺市场份额的因素在内,也和生产者与消费者之间的不同利益表达和诉求有关,更有美国宪政框架下州权主义者对联邦监管将侵蚀州权所怀有的深深疑惧。

也应看到,随着时机成熟和各方利益协调,《联邦食品与药品法》最终于1906年由时任总统罗斯福签署生效成为联邦法律,这不仅是19世纪州立法和国会立法的成果体现,同时也开创了联邦架构下的新型食品监管体制。

四、余 论

回顾19世纪美国食品药品立法史可知,各州和国会的食品立法对保障食品安全和促进国内外食品贸易起到了积极作用。但由于缺乏联邦一级的统一监管和多方协调,各州和国会的食品立法终究无法从整体上解决这一时期的食品安全问题。

食品立法者的初衷包含了来自经济利益与公众福利这两个方面的考虑。前者既包括美国在与欧洲国家贸易竞争中需要坚决维护的国家经济利益,同时也包含了国内市场各界业者的利益。后者则主要体现在在一个变动社会中,政府如何通过立法措施介入食品安全领域,在各方利益博弈中切实保障公众利益。此外,从法律与社会的关系来看,19世纪各州和国会的食品立法是针对美国社会发生剧烈社会变迁的“回应性”立法行动,它既是北美殖民地时期食品立法传统的延续,同时也很好体现了19世纪美国社会发展的时代特征。由于美国具有深厚而悠久的历史自治传统,即使19世纪联邦政府由于治理能力低下而导致社会管理缺位,州政府也能及时应对,承担起本州内的食品监管任务。但州立法在具体执行过程中却遇到来自法律授权的掣肘,对于19世纪中叶以后日益增多的州际食品药品贸易更是显得无能为力。因此,一部全国性食品监管法律也就成为了美国食品监管的迫切需求。然而,相对于其它立法,食品立法的公共性十分明显。19世纪各州和国会的食品立法充分体现了美国公共政策制定过程中利益主体的多元性和博弈性的特点。

比照美国19世纪食品立法的历史经验,中国目前的食品安全立法可从中得到些许启示。

首先,应该承认多元利益群体之间既相互共存又不乏冲突的客观事实。政府的食品安全立法应尽量允许不同群体表达各自的利益诉求,使食品立法的整个过程尽可能透明化,最大限度地得到公众认可。其次,政府也需明确自身定位。中国正逐步朝着更为健全的市场经济体制迈进,政府务必在管理理念和服务意识这两方面跟上市场发展的步伐,树立起服务市场、协调各方的全局意识,务求达到公众利益、业界盈利和政府公信力三者之间的“策略性平衡”(Strategic Balance),即三方利益的“共赢”。最后,从美国19世纪的食品立法史中也可明显觉察媒体和各种民众团体在推动立法时所起的重要作用。历史发展至今天,在关系到人的生命和健康的食品安全问题上,媒体和民众团体的介入将不仅会增强立法的可信度,避免产生所谓“恶法”,同时也更能够促进政府、民众和市场这三者之间的良性互动,从而进一步提升政府的治理能力和在民众心目中的公共权威。笔者认为,上述三个方面是美国19世纪食品立法实践对当前中国食品安全立法最为重要的启示。

● 作者简介:吴 强,武汉大学历史学院博士生;湖北 武汉 430072。

● 责任编辑:桂 莉

① 马骏、刘亚平:《美国进步时代的政府改革及其对中国的启示》,上海人民出版社2010年,第19页。