



中国食品安全监管制度有效性分析

——基于对中国奶业监管的考察

李 静

摘 要:中国的食品安全事故不断发生,通行的认知是食品安全监管制度碎片化带来的监管不力所导致。为什么中国的食品监管制度虽几经变化,但仍不能有效监管整个食品行业?本文选择食品安全问题持续不断爆发的奶业为个案,从奶产品生产链的特性入手,分析了生产链条上各主体(奶农、奶站和乳品企业)间利益连接的脆弱性,以及监管主体——地方政府——角色置换的问题。最后本文认为,中国基于横向协调的监管制度忽略了食品生产链的断裂性以及地方政府的利益,从而不能防止重大食品安全事故的发生。

关键词:食品安全;监管;角色置换

一、问题的提出

中国的食品安全事故频发,通行的观点归因于食品安全监管制度碎片化(fragmentation)。这种观点的逻辑是,碎片化的监管制度(即俗称“八个部门管不了一头猪”)造成各个监管部门(主要为农业、卫生、质检、工商和商务部门)之间信息沟通不顺畅,协调不力。基于以上认知,中央政府自2004年设立用于横向协调的食品药品监督管理局(《国务院关于加强食品安全工作的决定》国发[2004]23号),以期协调各个监管部门之间的信息沟通与集体行动。具体来说,指农业部门负责初级农产品生产环节的监管;质检部门负责食品生产加工环节的监管,将现由卫生部门承担的食品生产加工环节的卫生监管职责划归质检部门;工商部门负责食品流通环节的监管;卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管。同时设立一个协调机构,即国家食品药品监督管理局(下文简称“食药局”),它具有三项食品安全监管的职能,即:食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故^①。同之前的食品监管体系相比较,国发23号增加了食品安全协调机构,用以沟通原来各自为政的监管部门^②。这样的制度设计目的在于加强部门间的横向协作能力。

这项制度运行了四年,事实证明效果甚微,不能防患于未然,大的食品事故不断:从2004年的阜阳奶粉事件(奶粉中的蛋白质含量远远低于正常标准)到2008年的三鹿奶粉事件(奶粉中被添加三聚氰胺以使检测时候的蛋白质含量虚高)到含有三聚氰胺的奶粉又重现市场,中国的食品安全监管制度并没有解决食品安全事故频发的问题。为什么这种制度安排无效?表面的原因是食品药品监督管理局不能协调其他四个职能监管部门(农业、质检、工商和卫生):在中央层面,国家食品药品监督管理局是副部级,比它要协调的部门低半级,并没有权力协调那些部级的职能监管部门^③;在地方层面,食药局与其他职能

① 详见《国务院办公厅关于印发国家食品药品监督管理局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(国办发[2003]31号)。

② 关于中国2004年之前的监管体系请见 Chi Chiu Albert Lam, *The Consultant's Report on Food Safety and Environmental Hygiene Services in Hong Kong*, Hong Kong, 1998, Appendix 3 (a)。其中比较2004年之前和之后的监管体系,最重大的区别就在于多了一个协调机构,而各个监管职能部门的职责并没有本质性的变化。

③ 蒋建军:《重建中国食品安全监管体系》,中国人民大学博士学位论文2005年。

监管局至多是层级单位,也没有权力协调后者^①。但实际上,这样的制度安排是各个监管部门之间利益相互妥协的结果,而不是基于食品生产的特性进行理性和专业考量的结果。因此,即使后来在2008年把协调职能划归卫生部以及在2009年建立国务院食品安全协调委员会。本文认为,如果不对食品生产的特性进行分析,而是就监管论监管,不论把协调委员会的级别提到多高,也不能从根本上解决中国的食品安全问题。其次,这样的制度安排假定利益冲突只存在于横向的部门之间,而没有意识到地方政府(在本文中指省级政府及其以下各级政府)与中央政府并不是一个整体,地方政府未必完全执行中央政府的政策;相反,地方政府在现有以地方经济发展为主导的考核模式下,很有可能以牺牲监管责任而促进经济发展。下面,本文就从这两个方面,以中国的奶业为例,进行分析。

二、中国的奶业——断裂的链条

中国有很长的牛奶消费历史,但消费量一直都是很低的。不过,由于人们生活水平的提高以及国家政策的支持,人们对牛奶的消费快速上涨,中国城镇奶制品人均消费水平从1997年开始快速增长。从1999年到2003年,保持了最低15%最高27%的同比增长率;2003年,我国城镇人均乳制品消费已经达到25.07公斤,到2007年之前都稳定在25公斤以上^②。同时,政府也大力推动国人饮奶。中国的国家主席和总理都在不同场合表示了支持^③。学生奶更是政府关注的重点,在2000年,农业部启动了“学生饮用奶计划”,旨在帮助青少年健康成长。所有这一切都表明中国的奶业市场的巨大潜力。但是,中国的奶产品链是断裂的,即奶农、奶站和乳品企业相互之间不是利益共同体,反而是一个上游吃下游的状态(乳品企业比奶站强势,奶站比奶农强势)。而且,在各个环节上,从奶农养殖到奶站收奶,再到企业加工,小规模、分散化是共有的缺陷。这样的缺陷导致原奶的数量和质量不稳定,增加了食品安全的风险。下面分述奶产品链上几个具体的问题。

(一)散户养殖的奶农

这种“公司+奶站+奶农”的模式源于三鹿集团在1986年开始的生产经营方式的改制——“奶牛下乡”。也就是说,中国的乳制品行业曾经在计划经济时期以合作社的形式存在,合作社有自己的农场养殖奶牛;改革开放之后,奶牛养殖因为太耗费企业的生产成本而被划分出去(主要是让当地农民购买奶牛,然后用原奶偿还买牛的钱),企业只集中在乳品的生产和销售上^④。这种形式慢慢变成中国养殖业的普遍形式,形成的“散户养殖”模式,即指农民一家一户养3—5头奶牛的模式。到2005年,中国仍有80%的养殖户是散户,1000头以上的大农场只占了4%^⑤。散户养殖虽然节约了乳品企业的成本,但一家一户的养殖方式使得饲养方面不如养殖场那么集约化,奶牛产奶的质量也不如养殖场有保障。中国奶牛的平均年产量才4259公斤,只相当于美国的一半而已^⑥,并且,奶中蛋白质的含量也普遍不高(蛋白质含量是衡量原奶质量的一个非常重要的指标)。另外,由于是散户,他们对市场的抗风险能力也不强,只是跟风式地进入和退出。看到牛奶收购价格高,养牛有利可图,就匆匆忙忙进入,花高价买牛。当市场不景气、养牛无利可图甚至亏钱的时候,就匆匆忙忙退出,贱价卖牛甚至杀牛。

(二)存在安全隐患的奶站

把奶牛放给农民养,以户为单位,挤出的奶有限,不可能直接送到大的乳品企业去,奶站就成为连接奶农与乳品企业的中间商,应运而生。他们先从奶农手里收购牛奶,然后批量送到企业检验。而奶站在2008年三鹿奶粉事件爆发之前属于三不管环节,是奶业监管的空白^⑦。由于没有政府部门监管奶站,进入奶站经营领域的门槛非常低,任何人都可以经营奶站而不需要政府许可,从而促使流动奶贩和小型奶站迅速成长起来。到2008年10月底,这两者共占全国奶站的63%^{⑧⑨}。不过,奶站和奶贩收的奶的质量是不稳定的。按照操作标准,奶站在挤奶之前应该对原奶进行检测以确定奶

①地方的食品药品监督管理局是在原有的药品监督管理局基础上改建的。但是,北京和上海建立的协调体制不同于其他省份的。在北京,原有的药品监督管理局没有增加食品监管的职能,而是新建了一个食品安全协调委员会,由一个副市长直接主管,办公室设在工商局。由访谈得知,北京市政府对此的解释是北京70%的食品来自外埠,并且,工商执法人员的力量最强,所以,他们把市协调委员会的办公室设在了市工商局。见2007年3月29日对北京市食品安全协调委员会工作人员的访谈。

②《中国奶业年鉴2008》,中国农业出版社2009年。

③《中国奶业年鉴2006》,中国农业出版社2007年,第6页。

④田文华:《三鹿集团资本运作的实践与认识》,载《中国供销商情·乳业导刊》2006年第2期。

⑤《中国奶业年鉴2008》。

⑥关于美国的数据,参见 www.nass.usda.gov/Statistics_by_State/Washington/Historic_Data/dairy/milkper.pdf, 2009-05-21, 磅与千克的比率为0.45。

⑦李 静:《中国食品安全监管的制度困境——以三鹿奶粉事件为例》,载《中国行政管理》2009年第10期。

⑧另外三种奶站为国营的(占10%),大农场的(占11.7%)和养殖小区(13.5%)。这三种奶站产的奶质量要高于奶贩和小型奶站。养殖小区指的是小区负责奶牛的饲养、防疫、挤奶和销售,但是奶农仍旧拥有奶牛的所有权。这是一种应对散户养殖的奶源质量不高而生成的解决方法。具体情况见邢新春、姬宝霖、吕忠义、刘建业、赵主林:《寒冷地区奶牛养殖小区规划设计中存在的问题及改进措施》,载《中国奶牛》2007年第5期。

⑨钟 真、孔祥智:《当前我国奶站发展现状》,载《中国奶牛》2009年第3期。

的质量安全。事实是,对每头牛进行检测是不现实的。于是,奶站通常的做法是对收到的奶进行前测和后测。问题是,奶农和奶站的人没有足够的专业知识和设备。一项关于北方养殖业的调查表明,只有 33.3%的奶站进行了前测,58.3%进行了后测,而 41.6%没有任何检测^①。由此,奶站的存在使奶产品生产链条又多了一个环节,也多了一层风险。

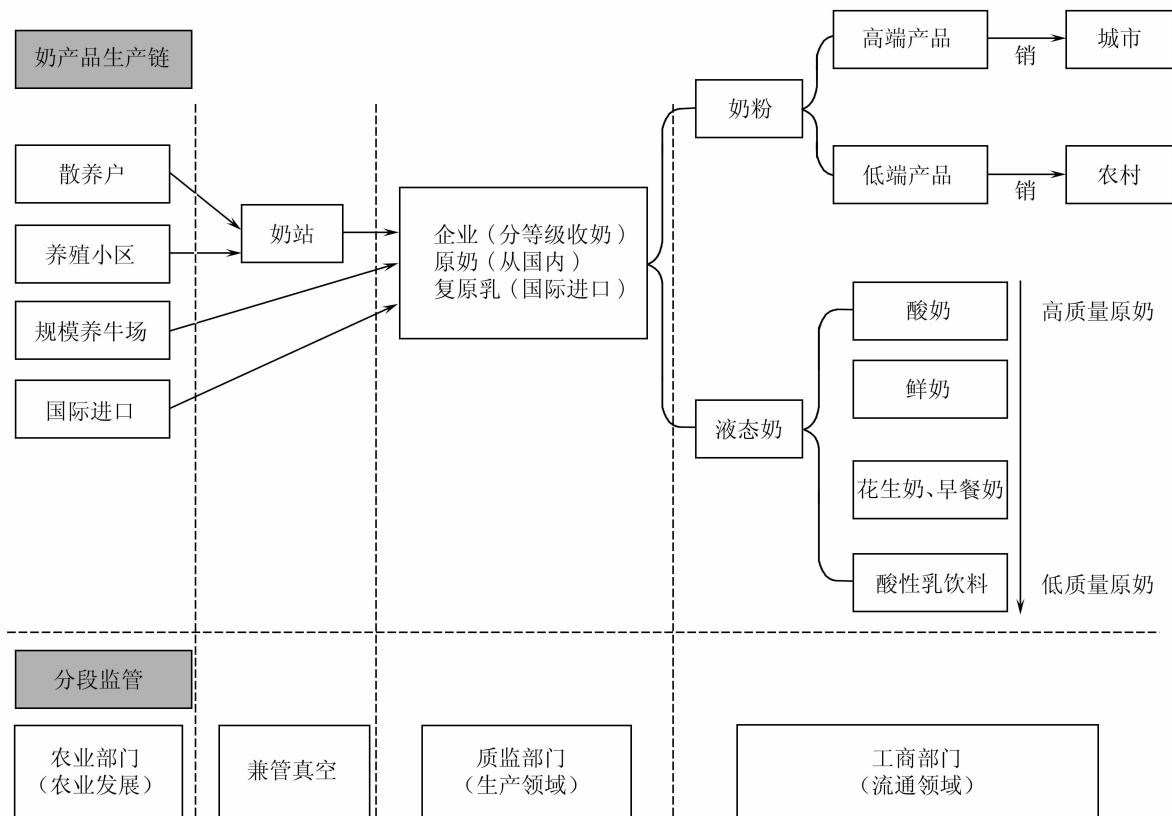


图 1 中国的奶产品生产链^②

资料来源:李静:《中国食品安全监管的制度困境——以三鹿奶粉事件为例》,载《中国行政管理》2009 年第 10 期。

(三)种类繁多的中小型乳品企业

中国的乳品企业 80%都是小型企业,而且,从 2000 到 2005 年,还处在不断上升中:2000 年,中国有 344 家中小型企业和 33 家大型企业,到 2005 年,中小型企业就已经上升到 681 家而大型企业减少到 9 家^③。可以看出,中国在奶业急速扩张的同时,很多小企业闻风而动。但问题是,中国的小型企业的注册资本只要 5 万人民币就可以,而对于食品行业来说,5 万人民币很难达到生产合格食品的标准。尽管如此,他们仍然获得了地方政府的生产许可证而开工。除了注册的小企业,中国大量存在尚未注册的“地下工厂”。这些工厂设备简陋,根本不具备生产合格食品的设备。他们与政府展开游击战,当监管人员来的时候,他们就望风而逃了,所有的简陋设备都可以抛弃不要;等巡查过后,他们再卷土重来,重新开工。2004 年的阜阳奶粉事件表明,乳品企业(还有地下工厂)根本就不需要奶农或者奶站向他们提供奶源,相反,他们可以用各种物质充当奶粉,而不考虑这样做是否给消费者带来健康甚至是生命的损失^④。迄今为止,监管部门除了对地下工厂围追堵截之外,并没有有效的方式彻底消除他们。

(四)生产主体的非利益共同体

在生产链断裂的情况下,乳品企业很少把奶农和奶站的利益考虑进去。奶农与奶站由于既小且散,对乳品企业很难有议价能力。基于成本—收益比的分析,乳品企业在国内原奶与国外奶粉(“复原乳”)之间做最有利于自己的决策,在这一点上,乳品企业掌握了比奶农和奶站更多的信息。而他们这样的做法造成国内奶源与国际奶源相互竞争的态势。国内奶源的需求程度受到国际奶源很大的影响。当国际奶源充足时,国内的原奶就没有议价能力,造成奶农因养牛不赚钱

①《当前我国奶站发展现状》。

②引入本文时略有修正,即原文是“奶粉生产链”,而本文认为“奶产品生产链”更为准确。

③《中国奶业年鉴 2008》。

④Jing Li. Policy Coordination in China: The Cases of Infectious Disease and Food Safety Policy, 香港大学博士学位论文, 2010 年。

而杀牛。根据官方数据,在 2006 年,中国 40%的奶农亏钱,30%破产,只有 30%可以有微薄的利润^①,而中国的奶牛数量在 2006 年则下降了 10%^②。但当国际奶源供应量骤然下降时,乳品生产企业就在国内展开抢奶大战,在提高收购价格的同时,放松了对原奶质量的控制。奶农、奶站与乳品企业利益分离的结果就是使前两者受国际市场奶源的影响极大,而乳品企业的奶源质量也不稳定。因此,食品安全监管的制度安排应该针对中国断裂的生产链,设计能够整合奶农、奶站和乳品企业利益的方案。这种方案可以是纵向的整合,也可以是横向的联合。

三、地方政府的利益——角色置换

对于伪劣品生产,政策的制定者们希望通过政府严格的监管行动遏制违法行为和提高生产者违法的成本。但是,中央政府的监管制度安排是基于他们自己对现实问题的认知,而这个认知却假设地方政府与中央政府的利益是一致的。通过考察 2004 年和 2008 年两次奶粉事件中地方政府的反应,笔者发现,在食品监管的事务上,地方政府与中央政府并非一体。当劣质品的生产成为地方经济一个很重要的部分时,地方政府通过税收从劣质品的生产中获益,地方就业得以在一定程度上解决;并且,在 GDP 是衡量地方官员政绩最重要的指标的情况下,地方政府更容易形成角色置换,即放松对地方产业的监管以换取地方经济的发展^③。

在 2004 年阜阳奶粉事件中,阜阳政府第一反应是压制受害者家庭的声音。地方媒体面对此事件集体失语。而这件事情最终由新华社驻安徽分社揭露出来,直达中央层面,然后阜阳市政府才开始解决。并且,阜阳市政府的解决方案更像是一场做给上级领导看的表演秀。待到事件造成的影响过去以后,在事件中被撤职的政府官员又被换到其他政府部门担任领导职务。同样,在 2008 年三鹿事件中,石家庄政府力保三鹿集团,作出不公开召回奶粉的决定,并要把大事化小、小事化了。直到事件被新西兰政府告知中央政府,石家庄政府才不得不做出回应^④。

在两次事件中,地方政府或保护地方经济或袒护地方官员,从未主动向中央政府报告事故。为什么他们会如此行动?笔者认为,在地方经济发展作为最重要的地方官员的政绩指标的情况下,地方政府会优先发展有利于地方经济发展的项目,而那些他们认为与此目标相悖的项目,至少在短期内,他们不会发展。食品安全监管就是其中之一。此外,中国自 1994 年实行分税制之后,地方财政越来越多地依靠地方经济的发展,地方监管部门也越来越多地依靠地方政府的财政支持。加强对地方企业的监管,可能安全性提高了,但是这样做有可能影响企业或者商业的利润,从而影响政府的财政收入,也影响监管部门的生存。如果放松监管,企业和商业蓬勃发展,地方政府的税收也由此而受益。两厢比较,与其耗费人力物力监管,不如放松监管,支持地方经济的发展以及就业。而在不同策略的权衡中,地方政府官员很有可能在赌他短暂的任期内不会有大的食品安全事故发生,而经济的发展则是他升迁的重要筹码。食品安全事故发生的时候,他也许已经到了更高的职位上了。这样的策略对地方政府的党政一把手更加重要。相对短暂的任期促使地方政府的高层领导更加注重短期效应,而忽略食品安全。

四、结 论

我国现有的以横向协调为基础的监管制度忽略了两个方面。一是食品生产链的特性。食品安全主要是生产出来的,我国现有奶产品链断裂的缺陷——奶农、奶站和乳品企业各自独立,造成奶农和奶站的抗风险能力差,奶源质量与数量不稳定——决定了监管制度的设计要能够帮助产品链上的主体进行纵向或者横向整合,或使他们变成利益共同体,或使各个环节的同一群体联合起来提升议价能力。二是地方政府的利益。地方政府并不与中央政府在食品安全监管方面保持一致,食品安全监管政策的执行效果完全取决于地方政府的态度。而在多数时候,地方政府往往让食品安全让位于地方经济的发展。因此,中央政府设计食品监管制度,必须要考虑以上两点,否则,就监管谈监管,不会有实际效果。

■作者简介:李 静,中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院讲师,哲学博士;广东 广州 510275。

■基金项目:中山大学“211 工程”三期行政改革与政府治理研究项目

■责任编辑:叶娟丽

①Jing Gong, “Hebei Dairy’s Messy Supply Chain”, [2009-01-22], in <http://english.caijing.com.cn>, 2008-09-22.

②《中国奶业年鉴 2008》。

③《三鹿集团资本运作的实践与认识》。

④关于这两个事件的具体过程,请见 *Policy Coordination in China: The Cases of Infectious Disease and Food Safety Policy*, Chapter 4 and 5.