

第四届全国优秀 MPA 学位论文

专业学位硕士学位论文

广州市流通领域猪肉质量安全 政府监管研究

作者姓名

学科专业 公共管理硕士

指导教师

所在学院

论文提交日期 2010 年 11 月 22 日

**A Study on Governmental Supervision for the Pork
Quality Security in the Circulation Area in Guangzhou**

A Dissertation Submitted for the Degree of Master

Candidate:

Supervisor:

分类号：C93

学校代号：

学 号：

硕士学位论文

广州市流通领域猪肉质量安全政府监管研究

作者姓名：

指导教师姓名、职称：

申请学位级别：硕士

学科专业名称：公共管理

研究方向：

论文提交日期：2010 年 11 月 22 日

论文答辩日期：2010 年 12 月 05 日

学位授予单位：

学位授予日期：2010 年 12 月 28 日

答辩委员会成员：

主席：_____

委员：_____

学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文是本人在导师的指导下独立进行研究所取得的研究成果。除了文中特别加以标注引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写的成果作品。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

作者签名：

日期：2010 年 11 月 22 日

学位论文授权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，即：研究生在校攻读学位期间论文工作的知识产权单位属_____大学。学校有权保存并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许学位论文被查阅（除在保密期内的保密论文外）；学校可以公布学位论文的全部或部分内容，可以允许采用影印、缩印或其它复制手段保存、汇编学位论文。本人电子文档的内容和纸质论文的内容相一致。

本学位论文属于：

☐ 保密，在_____年解密后适用本授权书。

☒ 不保密，同意在校园网上发布，供校内师生和与学校有共享协议的单位浏览；同意将本人学位论文提交中国学术期刊(光盘版)电子杂志社全文出版和编入 CNKI《中国知识资源总库》，传播学位论文的全部或部分内容。

（请在以上相应方框内打“√”）

作者签名：

日期：2010 年 11 月 22 日

指导教师签名：

日期：2010 年 11 月 22 日

作者联系电话：

电子邮箱：

联系地址(含邮编)：

摘 要

“民以食为天，食以安为先”，食品是人们生活必需品，是人类赖以生存、活动和发展的物质基础。食品的安全性是食品必备特征。食品安全关系到公众的身体健康与生命安全，它已经成为国内外广泛关注的焦点和热点。保障食品安全，是各级政府义不容辞的责任。广州市政府是一个十分负责任的政府，一直以来都非常重视食品安全问题，先后出台相应的管理措施和管理办法，不断加强猪肉等食品安全监管。然而，政府监管的效果并没有达到预期的目标，公众不满意，政府也不满意。因此，研究如何加强广州市流通领域猪肉质量安全政府监管，保障市场上流通的猪肉质量安全，具有很强的现实意义。

本文以广州市流通领域猪肉质量安全政府监管为研究对象，首先从流通领域猪肉质量安全政府监管理论来分析，构建分析研究理论基础。其次分析广州市流通领域猪肉质量安全监管面临的严峻形势，剖析流通领域猪肉质量安全监管存在的主要问题。再次，采用比较研究方法，对欧美发达国家流通领域食品安全监管进行研究，从法律体系、监管体制、监管模式、检测机制、预警机制、追溯制度和召回制度等方面，借鉴其先进的管理经验。最后，为了提高广州市流通领域猪肉质量安全监管的效率和效果，扭转当前被动局面，提出一些完善广州市流通领域猪肉质量安全政府监管的政策和建议：一是建立新型的猪肉质量安全监管体制；二是完善流通领域猪肉质量安全法律体系和标准体系；三是积极推进猪肉质量安全监管支撑体系建设；四是建立健全猪肉质量安全监管控制体系；五是塑造良好的猪肉质量安全监管环境；六是加强教育、培训和信息供给。

关键词：流通领域；猪肉质量安全；政府监管

Abstract

“Hunger breeds discontentment and the safety is the foundation of food.” Food is the necessity in people’s life as well as the material foundation for the existence, activity and development of the mankind. Security is an indispensable characteristic of food. Food safety is closely related to the public health and safety of life, and thus has become one of the focuses and hot topics of widespread attention both at home and abroad. To ensure food security is the bounden duty of the governments at all levels. Guangzhou Municipal Government is such a government with a very strong sense of responsibilities as has been attaching great importance to the issues of food safety, and has issued appropriate management measures and methods to strengthen safety supervision to pork and other food. However, the effect of the government regulations did not achieve the desired objectives. As a result, neither the public nor the government is satisfied with the present situation. Therefore, it has great practical significance to study how to enhance the government supervision to pork quality in the circulation area in Guangzhou to guarantee the quality and safety of pork on the market.

This paper took the government supervisory regulations for pork quality safety in the circulation area in Guangzhou as its research object, firstly analyzed the government regulatory theories of pork quality and safety in the circulation field so as to construct the theoretical foundation for the research. Secondly, by analyzing the severe situation concerning the pork quality safety supervision in the circulation area in Guangzhou, the paper decomposed the causes of the main problems. Thirdly, with the method of comparative research, the paper expounded the experiences of the developed countries in Europe and America about their supervision of food safety in the light of legal systems, regulatory regimes, regulatory models, detection mechanisms, early warning mechanisms, trace system and the recall system and so on, so that we can learn some advanced management experience from them. Finally, in order to improve the efficiency and effectiveness of the government supervision for pork quality safety in the circulation area of Guangzhou, and to put an end to the current passive situation, the paper brought up some proposals to further improve the regulations of the government:

1. Building up a new supervision system for supervising pork quality and safety;
2. Improving the legal system and standard system of pork quality and safety in the circulation field;
3. Promoting actively the control over the supporting system for pork quality and safety;

4. Establishing and improving regulatory control system for pork quality and safety;
5. Creating a favorable regulatory environment for pork quality and safety;
6. Strengthening education, training and the supply of information.

Keyword: Circulation Area / Pork Quality Security / Governmental Supervision

目 录

摘 要	I
Abstract	II
第一章 绪 论	1
(一) 选题的背景和意义	1
1、 选题的背景	1
2、 选题的意义	4
(二) 国内外研究现状分析	4
1、 国外研究现状	4
2、 国内研究现状	12
3、 研究评述	18
(三) 研究目的、研究思路、研究方法、拟解决的关键问题和可能的创新点	19
1、 研究目的	19
2、 研究思路	19
3、 研究方法	20
4、 拟解决的关键问题	20
5、 可能的创新点	21
第二章 流通领域猪肉质量安全政府监管的理论分析	22
(一) 流通领域猪肉质量安全与政府监管的概念界定	22
1、 猪肉质量安全的涵义	22
2、 流通领域与政府监管的涵义	24
3、 流通领域猪肉质量安全政府监管的涵义	25
(二) 流通领域猪肉质量安全政府监管的必要性分析	25
1、 猪肉质量安全信息具有公共产品属性	25
2、 猪肉质量安全的信息不对称	26
3、 猪肉质量安全的外部性	27
4、 消费者购买猪肉的行为决策	28
(三) 流通领域猪肉质量安全市场失灵的调整	29
1、 流通领域猪肉质量安全市场失灵时市场主动调节方法	29

2、流通领域猪肉质量安全政府监管的可行性	30
3、流通领域政府干预猪肉市场失灵的主要方法	32
(四) 流通领域猪肉质量安全监管的结构要素分析	34
1、监管主体	34
2、监管模式	35
3、监管手段	35
4、监管技术	35
5、监管制度	36
6、监管环境	37
(五) 本研究应用的主要理论	38
1、跨域治理理论	38
2、无缝隙政府理论	39
第三章 广州市流通领域猪肉质量安全政府监管现状分析	42
(一) 广州市流通领域猪肉质量安全的政府监管现状	43
1、广州市流通领域猪肉质量安全状况	43
2、广州市流通领域猪肉质量安全政府监管状况	51
(二) 广州市流通领域猪肉质量安全政府监管存在的主要问题	58
1、法律法规标准体系不完善	58
2、多头监管效率低下	66
3、监督管理难度较大	67
4、执法不严惩戒不力	68
5、检测体系尚不完善	69
6、信息共享尚未建立	71
7、代宰制度尚不合理	72
8、信息供给十分不足	73
9、激励机制尚未健全	74
10、行业参与严重不足	75
(三) 存在问题的原因分析	76
1、立法体系存在缺陷	76
2、政府监督管理失败	79

3、行政体制改革不到位	79
4、缺乏有效的行政监督	81
5、驾驭市场经济能力弱	82
6、监管环境恶化且复杂	83
第四章 主要发达国家畜产品质量安全监管的经验借鉴	86
（一） 主要发达国家畜产品质量安全监管的主要特点	86
1、美国畜产品质量安全监管的主要特点	86
2、加拿大畜产品质量安全监管的主要特点	90
3、英国畜产品质量安全监管的主要特点	93
（二） 主要发达国家畜产品质量安全监管体系给我们的启示	95
1、建立健全畜产品质量安全法律法规	95
2、成立精简高效的畜产品质量安全监管体系	95
3、对畜产品质量安全全程进行控制	96
4、重视技术监督	96
5、严格落实食品追溯和召回制度	96
6、强化经营业户自律意识，加强自我监控	96
7、充分发挥社会中间层组织参与管理社会的积极作用	97
8、重视危险性评估	97
9、加强对权力的制约和监督	97
10、加强信息公开，建设透明政府，发挥社会舆论监督	97
第五章 完善广州市流通领域猪肉质量安全政府监管的对策建议	99
（一） 建立新型的猪肉质量安全监管体制	99
1、改革的基本原则	99
2、监管体制改革，构建新型的监管体制	101
3、构建统一界面，提供无缝隙服务监管	106
4、加强跨域治理，创建新型的治理模式	107
（二） 完善流通领域猪肉质量安全法律体系和标准体系	109
1、完善相应法律法规和标准体系	109
2、统一违法行为认定和处罚标准	110
3、加强政府治理能力建设	111

4、 加强配套制度建设	112
(三) 积极推进猪肉质量安全监管支撑体系建设	114
1、 合理整合检验检测资源, 科学设置检验检测机构	114
2、 大力推进猪肉质量安全检验检测的社会化	115
3、 建立统一协调的猪肉质量安全信息体系	116
(四) 建立健全猪肉质量安全监管控制体系	117
1、 严格落实猪肉质量安全市场准入制度	117
2、 推行猪肉质量安全管理 HACCP 体系	118
3、 以科学为基础, 健全风险分析和安全评估体系	119
(五) 营造良好的猪肉质量安全安全监管环境	120
1、 强化契约精神, 重建道德信用体系	120
2、 发挥行业协会等非政府组织的作用	121
3、 发挥新闻媒体和消费者的监督作用	122
(六) 加强教育、培训和信息供给	123
1、 根据不同群体开展相应的教育培训	123
2、 加大猪肉质量安全信息供给	124
结论与展望	125
参考文献	126
附 录	132
攻读硕士学位期间取得的研究成果	137
致 谢	错误! 未定义书签。

图表清单及主要符号表

图 1—1	选题的研究思路	20
图 2—1	猪肉质量安全等级图	23
表 3—1	近年来广州市工商局查处私宰肉情况表	44
表 3—2	相关政府部门部分执法情况	44
表 3—3	近年来《南方都市报》报导广州市“瘦肉精”事件部分相关数据	45
表 3—4	消费者对广州市猪肉质量安全的总体评价	45
图 3—1	消费者对当前猪肉质量安全水平现状的总体评价	46
图 3—2	消费者对猪肉的药物残留（如瘦肉精）伤害人体的担心程度	46
表 3—5	消费者对各类猪肉的了解情况	47
表 3—6	消费者回答四个问题的统计情况	47
表 3—7	消费者对安全猪肉的认知度	48
图 3—3	消费者采购猪肉时考虑的主要因素	49
图 3—4	消费者采购猪肉时是否检查相关票据意识情况统计表	50
表 3—8	消费者猪肉质量安全总体评价与消费者对猪肉的购买意愿	50
表 3—9	消费者获取猪肉知识的主要渠道	51
图 3—5	广州市猪肉食品供给链及质量安全监管图示	52
图 3—6	广州市猪肉购销产业链示意图	55
图 3—7	消费者对政府监管猪肉工作的总体评价	56
表 3—10	消费者认为造成猪肉质量安全问题的主要因素	57
图 3—8	消费者对政府改革的意愿态度	58
表 4—1	美国、世界部分畜产品产量	86
图 5—1	第一步改革后各环节日常监管示意图	102
图 5—2	第一步改革后各环节日常检测示意图	102
图 5—3	第一步改革后政府组织架构及监管环节示意图	103
图 5—4	第二步改革后各环节日常监管和检测示意图	104
图 5—5	第二步改革后政府组织架构及监管环节示意图	104
图 5—6	第三步改革后监管组织架构示意图	105

第一章 绪 论

（一） 选题的背景和意义

1、选题的背景

（1）猪肉质量安全事件频频发生

食品的数量和质量是食品的两个基本特征。人们对食品数量和质量重视程度，往往受到经济社会发展状况和消费者生活水平等条件制约和影响。在物资匮乏的时期，数量曾是人们追求的首要目标，而忽略对质量的要求。在食品数量日益丰富、不断满足人们生活需要的今天，人们越来越重视食品质量安全。从世界各国发展的经验来看，国家经济越发达、消费水平越高，则公众对食品安全的要求也越高。我国经过改革开放三十年的建设，社会主义建设取得了举世瞩目的成就，人们在解决温饱问题之后、全面建设小康社会的进程中，越来越关注食品的品质，也越来越重视食品安全。

然而，近年来中国食品安全事件，尤其是“瘦肉精”事件频频发生、屡禁不止，猪肉质量安全已经成为公众和媒体关注的焦点，也是各级政府关注的热点。1998年5月，香港同胞因宴请客人食用内地供应的猪内脏，共造成17人中毒的恶性事件，经香港《东方日报》等传媒竞相报道，惊动了中央政府高层，才终于撕开了“瘦肉精”在中国危害的黑幕。1998年，广州发生首次“瘦肉精”事件，造成6人中毒。从此，中国内地“瘦肉精”事件，此起彼伏，连绵不断。从1998—2009年期间，据媒体报道，北京、上海、广东、浙江、辽宁等多个省份发生“瘦肉精”中毒事件。其中，广东省至少发生了18起，仅广州市就至少发生了14起。“瘦肉精”成为当今流行语、网络高频词、老百姓茶余饭后的谈资，“瘦肉精”以其强大的冲击力一次次刺激人们的大脑神经。老百姓忧虑重重、人心惶惶，担心买到“瘦肉精”猪肉。老百姓不禁在问：中国猪肉质量安全问题何时才能休，中国到底怎么了，为什么政府就管不好一头猪？

（2）猪肉质量安全问题危害严重

从上述可知，中国猪肉质量安全问题由来已久，从1998年报导至今，至少已发生了数十起猪肉质量安全事件，而且，事件不仅仅发生在广东等沿海发达地区，作为中国政治、经济、文化中心的北京同样不能幸免。据不完全统计，从1998年以来，全国相继发生数十起瘦肉精中毒事件，中毒人数保守估计达1700多人，死亡1人。可见，猪

肉质量安全问题所带来的危害是非常严重的。

(1) 严重影响着国家出口贸易，影响到国家的经济建设。中国是世界最大的猪肉生产国和消费国，猪肉生产量和消费量占世界的近一半，猪肉是传统出口创汇商品，出口地也比较集中。活猪出口主要在中国香港和澳门地区，冻猪肉的市场主要是俄罗斯和中国香港等，猪肉加工品主要出口到日本和东盟国家。一直以来，由于中国猪肉质量标准偏低，质量安全常期得不到保障，西方许多发达国家通过强有力的技术壁垒，限制中国猪肉出口，给我国猪肉出口的对外贸易造成不小的影响。就是允许进口我国猪肉的国家或地区，也对我国出口猪肉的品质提出很高的要求。

(2) 严重危害老百姓的健康和生命安全，给多少家庭带来恐慌、痛苦和灾难，成为公众、媒体、政府广泛关注的焦点、热点问题。人大代表在“两会”上责问为什么这么多政府部门参与监管但却管不好？政府还能不能管好？可以说，这不仅仅是个简单的经济问题、管理问题和技术问题，也不仅仅是个政府形象问题，而是事关政治性的大问题，老百姓已对我党的执政能力提出了质疑和拷问。

综上所述，中国猪肉质量安全已经到了十分危险的境地，它不仅已影响国家的经济建设，影响到老百姓身体健康和生命安全，影响到党和国家的形象，也影响到人民对政府的信任和认同，其危害不言而喻。

(3) 猪肉质量安全监管形势严峻

猪肉等食品安全已成为国内外广泛关注的热点，为解决这一问题，中央政府高度重视，加强了食品安全立法，建立了政府问责制，采取了一系列措施整顿和规范市场经济秩序，加强了食品安全监管，取得了一定成效，猪肉等食品安全形势总体形势趋于好转。但是猪肉质量安全问题仍然比较严重，监管形势依然严峻，地方保护、有法不依、执法不严、监管不力的现象时有发生。当前，地方政府猪肉质量安全监管工作面临着诸多挑战：

一是生猪养殖行业生产力水平较低，政府监管难度大，管理成本高，效率低，效果差。目前我国养猪生产按经营方式可分为三种：首先是农户散养猪，也就是农民传统的散养方式，这在我国养猪生产中占的比例仍然很大；其次是专业户养猪；再次是企业化养猪。我们将第二、三种方式养猪称为规模化养猪，据 2008 年统计年鉴显示，2007 年规模化出栏肉猪占全国出栏总量的比例达到 48.4%（数据来源于《中国畜牧业年鉴（2008）》），也就是说 51.6%是农户散养，占整体出栏肉猪的半壁江山。农户传统养殖

方式，非常分散，农业行政管理部门不可能挨家挨户对生猪饲养进行跟踪监管，难以有效控制农户以“瘦肉精”作为添加剂喂养生猪行为。也就是说从源头上就很难控制猪肉质量安全。

二是政府监管技术受限，检验检疫成本太高。一台检测设备少则 20 多万元，多则 100 多万元，一种简易的尿样检测需 27 元一次，但这种方法检测误测率高达 20%左右，也就是说此方法检测准确率不高，误差较大，但对老百姓来说，哪怕只有一头不合格肉猪流入市场，就会对影响老百姓的健康，甚至威胁生命；另一种较为准确的瘦肉精含量检测，费用高达 150 多元一头，而且往往需要等 4 个多小时才能得出检验报告，现实中没有哪家企业愿意主动去做这件事情。

三是政府监管不力，顽疾难除。“瘦肉精”配制方便，价格低廉，政府严格控制了正式厂家，不允许其生产，但在利益驱使下，不少养殖农场自行配制并添加“瘦肉精”。从频频发生“瘦肉精”事件来看，挺而走险的企业和个人不在少数，政府并没有从猪肉养殖、生产、流通等环节完全切断开利益链，仍然存在地方保护、有法不依、执法不严、监管不力的恶劣现象。

四是政府监管队伍、监管手段和监管机制尚不能满足监管工作需要。政府机构职能交叉，分段多头监管，重复检测，手段单一，部门利益至上，沟通协调差，信息共享机制尚未有效发挥作用，人才队伍建设落后，基层人员素质离执法要求相距甚远。

五是猪肉等食品安全监管长效机制尚未建立，法律法规标准体系不健全，社会信用体系不健全，执法环境恶化等等都将直接影响着政府监管的效率与效果。

（4）广州市猪肉质量安全需要加强监管

近十多年来，广州市猪肉质量安全问题频发，对政府监管工作提出了挑战。以“瘦肉精”中毒事件为例：

1998 年，从外地回广州探亲的王小姐一家 6 口因人食用猪肝后，发生手脚颤抖、头痛、气促等中毒反应，后经医院检测，所食用的猪肝中含有过量的“瘦肉精”，这是广州首次发生“瘦肉精”中毒事件，也是我国内地首次发生“瘦肉精”中毒事件。

2001 年，广州市共发生 32 起食物中毒事故，其中有 11 起共 80 人是因为吃猪肝、猪肺导致“瘦肉精”中毒，占食物中毒总起数的 34%（数据来源《广州市卫生局 2001 年突发事件报告》）。

2004 年 4 月 3 日，“瘦肉精”又害倒广州某祖孙三人。后经当班医生诊断为“食物中

毒”，罪魁祸首就是就诊前半小时前喝的那碗加入了“瘦肉精”的猪肺汤。

2006年5月18日，219头生猪被运至广州市卫生处理厂销毁。这批生猪是前一日7时许，从湖南湘潭运至广州天河牲畜交易市场，经广州市天河区动物防疫监督所检测查明，这批生猪所含瘦肉精成分严重超标。因处理及时，未造成中毒事件。

2009年2月18、19日，广州又出现了“瘦肉精”中毒事件，广州市有关部门累计接到23宗疑似病例报告，共70人中毒发病，检疫部门共检测出63头问题生猪。

可以看出，广州市从1998年至2009年多次发生“瘦肉精”事件，虽未发生中毒死亡事件，但多次中毒事件已经产生重大社会影响。而且，在农业、质监、卫生、工商、药监等诸多政府部门监管之下，“瘦肉精”事件仍然存在，屡禁不止，不能不引起广大群众和媒体的关注，现实也对政府部门如何有效的监管提出严峻考验。

2、选题的意义

（1）理论意义

猪肉质量安全问题危重，监管形势严峻，是事关民生和社会稳定的大事。因此，抓好流通领域猪肉等食品安全工作，是落实科学发展的客观要求，是建设和谐社会的本质要求，是落实政府监管、提供安全保障的职责所在。本文正是从正确处理政府、市场、社会的关系着手，研究如何整合并充分利用资源，理顺政府监管体制，提高政府监管和服务效能，发挥好政府、市场、社会的作用，促进经济可持续发展和社会和谐进步，希望能为地方政府下一步机构改革作一些理论性探索，丰富政府监管理论。

（2）现实意义

本选题主要研究广州市流通领域猪肉质量安全政府监管，通过建立理论分析框架，比较分析国内外猪肉质量安全监管现状，找出存在的差距，为建立统一、高效的广州市流通领域猪肉质量安全监管模式作有益的探索研究。本研究对于促进政府完善广州市流通领域猪肉质量安全监管体系，为公众提供强有力的猪肉等食品安全保障，建立安全、有序、诚信的市场竞争环境，努力构建责任政府和服务型政府，具有重大的现实意义，这也是本文研究的基本要义。

（二） 国内外研究现状分析

1、国外研究现状

（1）西方政府监管理论的演进和评述

西方政府监管理论的产生和发展是与当时市场发展状况和政府在处理各种市场问题中所采取的方法紧密联系在一起的,也可以说是从国家干预主义理论中派生出来的。对于西方政府监管理论所包括的内容,不同学者有不同的观点和划分方法。理查德·A·波斯纳(Richard Allen Posner 1974)^①认为政府监管理论包括监管公共利益理论和监管俘虏理论两部分;陈富良(2001)^②将监管理论划分为公共利益理论和部门利益理论,其中,部门利益理论包含监管俘虏理论和公共选择理论。肖兴志(2006)等^③认为监管理论经历了监管公共利益理论、监管俘获理论、监管经济理论三大阶段;张蕴萍(2004)^④认为监管理论经历了监管公共利益理论、监管俘虏理论、监管经济理论、可竞争市场理论和激励理论五个阶段。黄耀杰(2006)^⑤等认为政府监管理论可分为公共利益理论、集团利益理论、公共选择理论和激励理论,其中集团利益理论主要包括监管俘虏理论、监管的“过桥收费理论”和监管的“铁三角”理论。由于篇幅所限和研究需要,下面着重介绍监管公共利益理论、监管俘获理论、监管经济理论、公共选择理论和激励理论等五个理论。

①监管公共利益理论(public interest theory of regulation)

监管公共利益理论认为政府是公众利益的代表者,当公众要求对市场失灵进行纠正时,政府就应该对相关经济领域进行适当干预。该理论最早提出者——弗朗西斯·亚当斯和路易斯·布兰代斯(Francis Adams & Louis Brandeis)法官认为政府监管的目的是“控制被监管的企业对价格进行垄断或者对消费者和劳工滥用权力,政府可以代表公众对市场作出一定理性计算,这一监管符合‘帕累托最优’的原则,它不仅在经济上是富有成效的,而且促进了整个社会的完善”^⑥。理查德·A·波斯纳(Richard Allen Posner)研究认为该理论有两个重要的假设:“一方面,自由放任的市场运行特别脆弱且动作无效率;另一方面,政府监管根本不花费成本。”^⑦市场经济一般在垄断与不完全竞争和外部性、内部性信息不对称等领域出现失灵。监管公共利益理论产生的直接基础是市场失灵,当市场失灵出现时,从理论上讲,政府监管可能带来社会福利的提高。政府代表的是公众利

① R.A. Posner, Theories of Economic Regulation[J] Bell Journal of Economics 1974 (5) 335-358.

② 陈富良, 政府规制: 公共利益论与部门利益论的观点和评述[J], 江西财经大学学报, 2001, (1): 21-23

③ 肖兴志、宋晶主编. 政府监管理论与政策[M]. 辽宁: 东北财经大学, 2006 年出版: 22

④ 张蕴萍, 西方规制理论及其对我国的启示, 理论学刊: 2004, (11): 79-81.

⑤ 黄耀杰、徐远、陈晔, 政府管制理论对我国政府管制改革的启示[J], 科技进步与对策, 4 月刊, 2006: 47- 48

⑥ Herbert Hovekamp, Regulatory Conflict in the Gilded Ages: Federation and the Railroad Problem[J], 1986, Yale L.J. pp.1061 —1072

⑦ 肖兴志、宋晶主编. 政府监管理论与政策[M]. 辽宁: 东北财经大学, 2006 年出版: 26

益而不是某一特定部门利益的保护者，当市场失灵时，政府监管便具有潜在的合理性。监管公共利益理论认为政府监管的目的就是通过纠正市场失灵来提高整体社会福利水平。该理论以市场失灵和福利经济学为基础的，在相当长时期内占据着政府监管理论的统治地位。该理论支持者认为监管公共利益理论是对市场失灵实证分析的规范反应。

维斯库兹、维纳和哈瑞顿（Viscusi, Vernon & Harrington）对监管公共利益理论关于对市场失灵的规范分析的观点提出严厉的批评。他们认为，其一，该理论对监管发生的论断并没有进行实证检验，只是一种假设，认为公众可以完成监管，而事实上，监管是通过立法和监管机构来完成的；其二，在现实生活中，存在大量驳斥它的事实，如许多既非自然垄断也非外部性的产业一直存在价格与进入监管。波斯纳（Posner）指出，从理论到实践角度分析，经济学家有一共同的想法——监管并不必然与外部经济或外部不经济的出现或与垄断市场结构相关；其三，即使对自然垄断进行监管，也并不总能有效约束企业的定价行为；其四，该理论存在与事实不相符的假设，即政府监管不花成本，事实上政府制定政策与执行政策都需要一定的运行成本。

②监管俘获理论（capture theory of regulation）

1955年，著名政治学家马尔韦·波恩斯坦（Marver Bernstein）最先提出了政府监管的“俘虏”理论，其中心思想是当仅有政治力量处在一个监管机构的稳定环境中时，产业的发展将最终迫使监管机构去适应其需要^①。监管俘获理论认为，监管的提供正适应产业对监管的需求（即立法者被监管产业所控制和俘获），而且，监管机构也逐渐被产业所控制（即监管者被产业所俘获），成为其获取更多利润的工具。也就是说立法者和监管者都被产业俘获和控制。即该理论的基本观点是：不管监管方案如何设计，监管机构对某个产业的监管实际上是被这个产业“俘获”，那么，政府监管就不是为了提高整体社会福利，而是为了提高某一产业的利润。波斯纳（Posner 1974）等人认为后来的斯蒂格勒（Stigler）、佩尔兹曼（Peltzman）、贝克尔（Becker）等人的监管模型也属于监管俘获理论，因为这几种模型都体现了监管者和立法者并不是追求公共利益最大化，而是私人利益最大化。监管俘获理论与监管历史极为相符，因而比监管公共利益理论更具有说服力。但是，它同样受到多方的质疑，该理论没有解释监管为什么被产业集团所俘获，而没有被消费者或其它利益集团所俘获。监管俘获理论的最初形式并没有对此提供合适的

^① Marver B., *Regulating Business by Independent Commission*[M]. Princeton University Press, 1955.

解释，它只是假设监管是偏向生产者的。该理论也不能预测某一监管机构对几个相互之间有替代竞争关系的产业进行监管时，它可能会偏向于哪一产业。反对监管俘获理论最有力的证据在于现实生活中存在许多不被产业支持的监管，产业利润水平因为监管反而下降了。这与监管俘获理论原则上相悖的。玛格特（Margot）认为，假设监管俘获理论是正确的，那么 20 世纪 70 年代后期的航空、天然气、石油等一系列放松监管就不符合基本逻辑了，事实上，美国 1986 年税制改革法案颁布，将相当的家庭税负转移给了企业。

③监管经济理论（economic theory of regulation）

理论分析与实践表明，监管与市场失灵的存在不完全相关，与监管公共利益理论相矛盾。而且，监管也不完全支持生产者，与监管俘获理论相冲突。监管公共利益理论和监管俘获理论均解释不通某些社会现象。而从西方政府监管历史表明，政府监管在实施过程中从“监管”向“放松监管”转变，如何解释产业被监管及后来的放松监管的内在原因，需要新的理论来解释。1971 年，诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格勒（Stigler）发表了《经济监管论》（The Theory of Economic Regulation），开创了监管经济理论。该理论从一套假设前提出发来论述假设符合逻辑推理，解释监管活动的实践过程，论述了通过监管来控制谁受益、谁受害、用什么形式来监管以及监管对资源配置的影响等。后来佩尔兹曼（Peltzman）、贝克尔（Becker）等人在其研究的基础上，进一步发展和完善了监管经济理论。斯蒂格勒（Stigler）运用经济学分析方法来解释监管产生的原因，监管是经济系统的一个内生变量，由监管需求和监管供给来联合决定。斯蒂格勒模型有三个主要因素：一是监管立法重新分配财富；二是立法者行为是追求政治支持最大化；三是利益集团为获得可接受的立法而以提供政治支持的方式进行竞争。这三个因素共同作用的结果为：监管使那些组织良好的利益集团获益^①。1976 年，佩尔兹曼（Peltzman）进一步完善了斯蒂格勒理论，形成了佩尔兹曼模型。他认为，监管并不总是有利于生产者，它也会有利于消费者，监管并不只是总为某一经济利益集团服务。佩尔兹曼模型的关键假设在于控制监管政策的个体会选择使其政治支持最大化的政策。在确定政府政策（包含价格监管和进入监管之外的其他政策）时，立法者决定监管受益集团的规模及向他们转移财富的多少。由此可见，斯蒂格勒模型和佩尔兹曼模型分析都是以监管者或立法者选择

① 肖兴志、宋晶主编.政府监管理论与政策[M].辽宁：东北财经大学，2006 年出版：282

实现政治支持最大化的监管政策为基础的。贝克尔（Becker）认为监管是被用来提高更有势力（更有影响或组织得更好）利益集团的福利。但是，贝克尔模型没有表明监管仅产生于市场失灵的时候，其认为决定监管活动的是利益集团的相对影响，这种影响不仅由监管的福利效应所决定，而且由利益集团向立法者和监管者动用压力的相对效率所决定。事实上，利益集团并不能完全控制或完全监督立法者的活动，同样，立法者也难以控制监管者（因为监管者对于政策的执行拥有很大决定权）。监管经济理论还存在严重的缺陷，它忽视了司法作用，因为监管与放松监管必须在司法批准下执行。所以，监管经济理论在一定程度上受到现实的挑战和质疑。

④公共选择理论（Public choice theory）

公共选择理论是一门介于政治学 and 经济学之间的新的交叉学科，它产生于 20 世纪 40 年代末，60 年代末 70 年代初形成一种学术思潮。公共选择理论研究选民、政治人物、以及政府官员们的行为，假设他们都是出于私利而采取行动的个体，以此研究他们在民主体制或其它类似的社会体制下进行的互动^①。其主要代表人物有美国著名经济学家、1986 年诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·麦基尔·布坎南（James McGill Buchanan）以及戈登·塔洛克（G.Tullock）、斯蒂格勒（Stigler）、米勒（D.C.Mueller）、查尔斯·罗雷（C.K.Rowley）等等。

公共选择学派发源于 20 世纪 50 年代。1958 年，英国的邓肯·布莱克（Duncan Black）发表的《委员会和选举理论》（The Theory of Committees and Elections）开创了公共选择研究的先河，经济学家戈登·塔洛克将他尊称为是“公共选择理论之父”。布坎南和塔洛克在 1962 年共同发表了《同意的计算》（The Calculus of Consent）一书，这本书被视为是创立公共选择学派的里程碑。对公共选择理论的发展产生较大影响的还有阿罗发表的《社会选择与个人价值》（Social Choice and Individual Values, 1951）以及 Anthony Downs 所著的《民主的经济理论》（An Economic Theory of Democracy, 1957）以及 Mancur Olson 所著的《集体行为的逻辑》（The Logic of Collective Action, 1965）等^②。公共选择理论的迅猛发展阶段是 20 世纪的 80、90 年代，此时，越来越多的学者和政治家受到公共选择理论的影响。

根据研究方法和主要观点的差别，可以把公共选择理论划分为三个学派：罗切斯特

① ② 互动百科.公共选择理论[DB].

<http://www.hudong.com/wiki/%E5%85%AC%E5%85%B1%E9%80%89%E6%8B%A9%E7%90%86%E8%AE%BA#9>

学派、芝加哥学派和弗吉尼亚学派^①。罗切斯特学派的代表人物主要有：赖克、奥德斯霍克、布拉蒙斯、希里奇麦克尔维等，其中赖克为该学派的领袖人物。1962年，赖克用博弈论来批评唐斯的《民主的经济理论》（1957）。唐斯认为政党是为了赢得选举而制定政策，而不是为了制定政策而赢得选举。即政党从事活动是为了获得政治支持最大化，这种最大化就是体现在获得选票最大化。而赖克认为政治活动是一个博弈过程，政党竞争是一个零和博弈，一方所得是一方所失，每个政党的最优策略是让对手规模尽可能大，而自己只需保持略有优势就可以战胜对手。芝加哥学派的主要成员有：斯蒂格勒、贝克尔、佩茨曼、波斯纳和兰德斯等。其中，斯蒂格勒是芝加哥学派的学术领袖。该学派认为，经济学家可以观察、解释和描述历史过程，但不能影响历史过程；改变这个世界的努力总的来说是枉费心机的，是对本来就稀缺资源的一种浪费。该学派从价格理论和实证经济学的角度来分析政府，把政府看作是受追求自身利益的理性的个人所利用、在社会范围内对财富进行再分配的一种机制。芝加哥学派否认政府是为公众谋福利的，它嘲笑西太平洋沿岸学术界顽固坚持政府的公共利益理论^②。弗吉尼亚学派是公共选择理论中影响最大的一个学派，其与公共选择理论中的芝加哥学派是同宗同源，布坎南和塔洛克是该学派的领军人物。为了回应主流经济学对市场失灵的攻击，布坎南和塔洛克于1962年联手推出《同意的计算——立宪民主的逻辑基础》，他们提出政府失灵的观点，他们认为政府并不会比私人市场做得更好，当政府失灵时，说明约束政府行为的规则过时了或约束力乏力，政府应当进行宪法改革，来改善政治。该学派认为政府失灵是普遍现象，关键在于要进行制度建设和宪法改革^③。

布坎南等人创立的公共选择理论，其目的在于揭示“政府失灵”并试图克服政府干预的缺陷，并指出市场的缺陷并不是把问题交给政府去处理的充分条件，政府的缺陷至少与市场一样严重，公共选择理论分析的主要结论是“政府失灵论”。公共选择理论把政治、制度的因素看作经济过程的内生变量，把政府行为和制度因素纳入经济学分析的框架之中，较好地反映了当代社会中政治与经济的关系，特别是政治对经济的巨大影响政治过程与经济过程相互交织的现实。公共选择理论认为政府运作必须遵循理性原则，政府机构及其官员在许多情况下必须考虑成本问题，政府管制力求以最小的代价获取最大的利

① 韦小鸿.政府经济学[M].北京:中国社会科学出版社, 2004: 228, 230.

② 因此，人们基本认同，人类社会由两个市场组成：一个是经济市场，另一个是政治市场。在经济市场上活动的主体是消费者（需求者）和厂商（供给者），在政治市场上活动的主体是选民、利益集团（需求者）和政党官员、政治家（供给者）。经济市场上，人们通过货币选票来选择能给他带来效用的私人物品；但在政治市场上，人们通过民主选票来选择能给他带来最大利益的政治家、政策法案和法律制度。

益等观点对我们正确把握政府管制是有益的。公共选择理论颇为深刻的分析在客观上打破了政府及官员一心为公的神话，指出了投票规则的缺陷、利益集团的影响、政治家和官员的自身利益等因素的存在，必然产生无效或低效甚至有害的公共政策。它分析了政府成长或扩张的原因，指出了政府失败的种种表现及成因，并提出克服政府失败，抑制政府机构膨胀，改善政府机构工作效率的某些设想或建议。

⑤激励监管理论 (incentive theory of regulation)

20 世纪 90 年代以来，政府监管理论得到进一步的发展，其中最重要的是激励性监管理论的提出。20 世纪 70 年代以后，在美、英等西方国家，对自然垄断行业运营效率的不满，引发了一场声势较大的放松监管运动。然而，放松监管、引进竞争并不能解决该行业存在的所有低效率问题，且市场竞争也不足以约束企业的垄断行为。另外，某些产业所固有的技术、经济特征，使其无论如何引入竞争，仍具有自然垄断的性质。这需要寻找新的更有效率的监管方式。20 世纪 70 年代 M.Loeb 和 W.A.Magat、I.Vogelsang 和 J.Finsinger 等人提出了激励性监管方案。80 年代 D.Baron R 和 Myerson 将非合作委托——代理理论以及激励机制框架的设计等研究方法应用于管制理论。90 年代后，随着博弈论、信息经济学和机制设计理论等微观经济学前沿理论和分析方法被更多地引入产业经济学的研究，产生了一种新的自然垄断监管理论——激励监管理论。该理论建立在监管者与被监管者信息不对称的基础之上的，主要解决了如何为以追求企业自身利润的最大化提供激励，从而促使被监管者作出提高社会福利的行为。该理论把监管问题当作一个委托代理问题来处理，借助于新兴的机制设计理论的有关原理，通过设计诱使企业说真话的激励监管合同，以提高监管的效率。拉丰和泰勒尔的激励管制理论最为系统和全面。“现代西方国家实行的激励性管制种类较多，目前主要包括以下几种类型：价格上限管制、特许投标、延期偿付率管制、利润分享管制、联合回报率管制、区域竞争管制以及菜单管制等。”^①

总体来说，西方政府监管理论从监管对象和手段上可划分为经济性监管和社会性监管两大类。主要通过四种方式：一是市场进入监管；二是价格（收费）监管；三是数量与质量监管；四是资源与环境监管。经济性监管是针对特定行业的监管，规制经济学的创始人之一卡恩（1970）认为监管就是“对某些产业的结构及其经济绩效的主要方面的

① 黄耀杰、陈晔、徐远. 政府管制的集团利益理论与激励理论评述[J]. 技术经济与管理研究, 2006(2):24.

直接的政府规定，比如进入控制、价格决定、服务条件及质量的规定，以及在合理条件下服务所有客户时应尽义务的规定。”社会性监管是基于对生产者和消费者健康和安全的考虑，制定一些规章制度对涉及环境保护、产品质量和生产安全等方面所实行的监管，以纠正经济活动所引发的各种副作用和外部影响^①。经济性监管的目的是防止垄断势力控制市场和导致不公平竞争等；社会性监管的目的是扩大就业、提高社会福利，“保护消费者、劳动者、患者、环境受污染者”^②的权利等。从产生的时间来看，社会性监管晚于经济性监管。在相当长的时期内，西方政府监管把公众的利益放到首位，政府监管的目的就是克服市场失灵、提高资源配置效率、促进经济可持续发展、促进人与自然的和谐发展、实现社会公平正义和公共福利最大化。

（2）发达国家猪肉等食品安全政府监管的实践研究

为了使安全食品政策发挥最大效能，近年来发达国家开始对食品安全规制进行成本效率的分析研究。1995年，美国农业部（USDA）成立了规制评估和成本收益分析办公室。其他许多国家也采用了一些规章性的审核，所有经济合作与发展组织（OECD）成员国的政府部门都已要求使用一些科学方法对规制进行评估。经济学家艾若（Arrow）在1996年提出了环境、健康和安全管制的成本收益分析原理；安特勒（Antle）^③在1995年提出了有效食品安全管制的原理，并结合罗森（Rosne）的竞争性企业生产品质差别的产品模型和杰特勒（Gertle）、华特曼（Waldmna）的质量调整成本函数模型，构建了肉类企业的理论和计量经济成本函数模型，希望检验“产品安全性不会影响生产效率”的假设。经对厂商调查数据的分析，发现这个假设并不成立。由此估计食品安全规制在牛肉、猪肉和家禽业等不同产品上产生的影响，结果发现大部分实施食品安全规制的成本会超过美国农业部估计的收益，只有少数小企业实施的规制成本与收益是一致的（Antle, 2000）。其他的重要成果如拂瑞斯（Freneh）、雷格伯斯（Neighbors）、卡斯威尔（Carswell）、威廉姆斯（Williams）和布什（Bush, 1992）估计了企业履行食品加贴标签法规的成本^④。

但国外也有学者反对食品市场的政府干预，相对于其它产品的质量特性，食品安全仍具有自己的特殊性，认为买卖双方同样面临对安全食品信息了解的不完全性。对此，Anile(1995)^⑤曾分别称之为“不对称不完全信息——仅对消费者信息不完全”和“对称不

① MBAlib.政府管理[DB].<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E6%94%BF%E5%BA%9C%E7%AE%A1%E5%88%B6>

② 茅铭晨. 政府管制理论研究综述[J].管理世界.2007(2):139.

③ Antle, J.M.Choieeand Efficiency in Food Safety Poliey [M].Washington DC:The AEI Press, 1995.

④ 周洁红、钱峰燕、马成武. 食品安全问题研究与进展[J]. 农业经济问题（月刊）,2004(4):29.

完全信息——生产者和消费者双方信息都不完全”。如果按照尼尔逊等人(Nelson, 1970^①; Caswell and Padberg, 1992^②; Von Witzke and Hanf, 1992^③)的观点,按消费者获得商品信息的途径,食品既是一种“经验品”,具有鲜嫩程度、色泽、香味、口感、味道等方面的特征,又是一种“信用品”,具有是否含有抗生素、激素、重金属、农药残留及其含量等方面的特征。对于经验品,消费者虽在购买之前缺乏充分的质量信息,但在购买之后却能认识到产品质量特性或者经过长期购买所积累的经验能判断出其质量特性。在此情况下,尽管消费者的信息不完全,但可取得与市场信息充分状态下的同样结果,因为通过市场信誉机制可形成独特的高质量高价格的市场均衡,它不需要通过政府来解决食品市场的质量安全问题(Grossman, 1981)^④。

2、国内研究现状

(1) 关于政府监管理论及政策的研究

自十一届三中全会以来,中国发生了翻天覆地的变化,从计划经济走向市场经济,从传统农业文明走向现代工业文明。在改革进程中,中国出现了许多棘手问题,如社保问题、环保问题、三农问题、社会和谐问题、可持续发展问题等都与政府监管有莫大关系。政府监管一直是政府、企业、专家学者等广泛关注的问题。

关于政府监管方面的研究,中国从 20 世纪 90 年代开始兴起,大概晚于西方 20 年。“政府监管是一个综合交叉的领域,在国外,经济学、法学和政治与行政学是政府监管研究文献的主要学科来源。”^⑤中国的政府监管研究大体上也在这几个学科中展开,但基本上还处于初级阶段,一般只是对西方政府监管理论的简单介绍,对中国政府监管如何进行改革等问题缺乏系统的突破性的研究。当然,也取得一批可喜的研究成果。

在经济学界,政府监管被称之为产业组织理论的延伸与深化,所以政府监管倍受经济学界研究者的关注,北京大学的张维迎教授是经济界研究者的杰出代表,他先后出版了《企业理论与中国企业改革》(北京大学出版,1999)《产权、政府与信誉》(生活·读书·新知三联书店,2001)等学术专著,并发表了一大批学术论文。张维迎从产业组织

① Nelson, P. Information and consumer behavior [J]. Journal of Political Economy, 1970,(78):311 — 329.

② Caswell, J.A.,D.I.Padberg .Toward a more comprehensivet heory of food labels[J].Ameriean Journal of Agrieultural Economies, 1992,(74):460 — 468.

③ VonWitzke, H.and C.H.Hanf. BSE and internationa lagricultural tradeand Poliey.M.C.Hallbe ed., Bovine Somatotro Pinand Emerging Issues: An Assessment [M].Boulder, Co:Westview Press, 1992.

④ Grossman, 5.J.The information role of warranties and Private diselosure about Product quality [J].Journal of Law and Eeonomies, 1981(24):461 — 483.

⑤ (美) 丹尼尔 F 史普博.管制与市场[M].余晖等译.上海:上海三联书店、上海人民出版社, 1999:26.

理论和企业理论出发研究监管的成因、限度、效果、政府监管改革的原则和方向等，在分析中国政府监管的特殊成因时认为政府“要像戒毒一样戒除政府监管”^①。天则经济研究所的茅于軾、张曙光、盛洪、樊纲等也从不同的角度论述了政府监管问题，以张曙光等研究的《中国制度变迁的案例研究（第一集）》（1996）、《中国制度变迁的案例研究（第二集）》（1999）最具有代表性。茅于軾认为“政府管制不是好事”，目前农村金融体系存在的最大问题是政府管制，而最有效的解决途径是对农村金融体系的普遍放开，给“地下金融”合法化地位。盛洪认为政府要改进政府管制，打破行政性垄断，努力改变当前“缺乏管制的行政性垄断”。樊纲认为“中国离现代市场经济还很远”，过多的政府管制引起了许多资源和产品价格扭曲。原北京大学的林毅夫教授也从比较经济学角度解释我国传统计划经济为什么存在政府监管。

法学界也关注政府监管研究，他们认为各种法律形式之间具有不同的成本与收益的关系，人们基于成本与收益的考量在监管和其他法律手段之间做出选择，以获得最大的经济效益。从法学角度来看，政府监管涉及三方面主体：政府、企业、公民，不但包括公权和私权——即政府权力和公民权力，而且包括两者之间的关系。公权不能剥夺私权，私权也不能侵占公权，必须兼顾政府、企业、公民三者之间的平衡。北京大学的罗豪才教授主编的《行政法论丛（第7卷）》（法律出版社，2002）曾收录了一些从行政法的角度研究政府监管的硕士、博士论文。李静（2008）也从经济法学的角度研究我国食品安全监管法律问题等等。

“政治与行政学界着重从政府监管政策的形成和调整以及行政执行体制的角度研究政府监管”^②。国家行政学院的杜钢建教授先后发表了《政府能力建设与规制能力评估》（政治学研究，2002（2）），《规制改革、市场准入与国际市场竞争》（国家行政学院学报，2001（2））等论文，主要从政治学和公共行政学的角度来探讨了中国政府监管体制改革和监管能力问题。中国人民大学的张成福教授发表了《面向21世纪的中国政府再造：基本战略的选择》（教学与研究，1999（7）），从政府再造战略的角度研究了政府监管问题。张成福教授的《论政府治理工具及其选择》（公共行政分册，2003（4））从政府治理的角度，论述了政府治理工具及其选择。

但政治与行政学界普遍缺乏从监督体系的视角去研究中国的政府监管。政治学和行

① 张维迎.产权、政府与信誉[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2001:134

② 曹堂哲、王科.当代中国政府管制研究述评——背景、表现和问题[J].江苏社会科学,2003(3):101-102

政学的研究主要是中观层面上的研究方法,对于政策过程和管理体制研究是政治与行政学科的研究所长。但是,政府监管具有很大的特殊性,这种特殊性表现为政府监管及制定政策具有很强的专业性,它是公民、企业和政府博弈互动的结果。当前,我国政治与行政学界总体上并没有很好地运用现代社会学分析工具,如交易费用理论、公共选择理论、博弈论等进行专业性和互动性分析研究政府监管理论及其政策,因此,说服力上和施政效果上有一定负面影响,政治与行政学界还有很大的学术上升的空间。

(2) 关于食品安全政府监管问题的研究

国内政界、学术界对食品安全政府监管问题研究兴起于本世纪初,基本上是从经济学、法学、行政学等角度来分析研究,主要集中在政策层面的描述和政府失灵的分析上,经过近年来的努力,取得了丰硕成果。

①政界关于食品安全政府监管问题的研究

国务院发展研究中心于 2004 年完成的《中国食品安全战略研究》^①是杰出代表,这项研究是食品安全软科学领域专家力量较为雄厚、研究问题较为全面系统、探讨问题较为深入的研究。该课题研究成果引起国内外广泛关注,产生了重要的影响。

该研究的总体目标是提出我国食品安全的战略目标以及中长期发展思路,为国家制定有关食品安全政策、法规和法律提供依据。鉴于食品安全问题研究涉及的领域十分广泛,国内对食品安全问题的研究还十分薄弱,为了完成本项研究任务,国务院发展研究中心和科学技术部组织力量开展了跨部门、跨学科的协作研究。先后有国内 50 余家机构、150 多位研究人员参与了该课题研究。该课题共完成了 50 余项专题研究成果。这些专题涉及的内容非常广泛。从食品监管部门看,介绍了中国主要食品安全监管部门的职责分工、近年来实施的各种食品安全行动计划,研究了食品安全管理体制改革的方

向;从食品安全的支持体系看,对食品安全科技支持体系、危险性评估、标准体系、检验检测体系、认证体系、信息服务体系、应急机制等方面的国际经验、国内进展、存在的问题以及解决方案分别进行研究;从食品安全所涉及的众多环节看,紧紧围绕净化产地环境、加强植物检疫和动物防疫与检疫、保证投入品质量、规范生产行为、强化监测预警、严格市场准入等关键环节对如何建立“从农田到餐桌”的全程控制体系进行研究;从不同食品种类看,对粮食类食品、食用油、蔬菜、果品、畜禽产品、水产品等主要食品的安全

^① 陈锡文、邓楠等.中国食品安全战略研究[M].北京:化学工业出版社出版,2004:前言

全问题进行研究；从国际经验看，对美国、欧盟、德国、英国、荷兰、加拿大、日本、澳大利亚、韩国、印度、泰国、巴西等国的食品安全监管体制特征、成功经验、教训分别进行总结；基于转基因食品的特殊性与重要性，还专门设立专题对该问题进行系统研究。此外，还对如何突破国外技术性贸易壁垒，建立适合我国国情的技术贸易措施体系进行了专题研究。

在专题研究基础上，课题组根据全面建设小康社会的要求，以提高公众健康水平、促进就业和提高农民收入、增强中国食品产业的国际竞争力为目标，在借鉴国际食品安全管理有益经验的基础上，提出了我国食品安全的战略的总体框架。针对我国食品安全存在的问题，课题组认为，建立有效的国家食品安全保障体系，应提高食品安全科技水平，突破食品安全中的科技“瓶颈”制约；以风险评估为基础，建立既符合中国国情又与国际接轨的食品安全标准体系；建立政府各监管机构之间分工明确、协调一致的食品安全管理体制；建立统一、权威、高效的食品安全检验检测体系；建立有效的技术贸易措施体系；建立统一、规范的食品认证认可体系；建立健全食品安全应急反应机制；建立统一协调的法律法规体系；逐步实行市场准入制度；实行食品溯源管理制度，完善标签管理；完善食品供应组织体系；完善信息发布制度；充分发挥行业协会、媒体的作用；加强教育和培训；加强国际交流与合作等。这项研究，到目前为止，仍然是我国在食品安全问题领域研究中较为全面、较为系统、权威较高的理论研究。

②学术界关于食品安全政府监管问题的研究

中国工程院的陈君石院士是研究食品安全领域的专家，发表了数百篇高质量的学术论文，樊永祥、陈君石的《国际食品安全立法现状及我国立法对策分析》（《中国食品卫生杂志》，2005）、《食品安全的现状与形势》（《预防医学论坛》，2003）、《危险性评估与食品安全》（《中国食品卫生杂志》，2003）等从法学、食品卫生等角度分析研究我国食品安全现状，提出完善政府监管改革的政策建议。罗云波、潘思轶、牛天贵等也从营养结构、食品卫生、制作控制过程、风险评估等多个角度进行研究，均取得了丰硕成果。

徐晓新（2002）从人民生命安全、市场竞争秩序和人们对社会安全的预期三个角度分析了中国食品安全问题，提出完善食品安全标准、建立食品安全管理机构、发挥中介组织作用、促进消费者参与等对策措施^①。徐楠轩（2007）通过分析目前国内外食品安

^① 徐晓新.中国食品安全:问题、成因、对策.农业经济问题,2002,(10):45

全监管机构体系的现状,比较分析两者的差异,借鉴外国先进的经验,结合我国国情,提出建立有利于我国社会经济发展的食品安全监管机构体系^①。周峰、徐翔(2007)等通过对欧盟食品安全可追溯制度的相关法律法规、内容、可追溯技术三方面进行分析,提出建立我国食品安全可追溯制度的建议^②。吴巧丽(2008)通过分析我国食品安全“无缝”监管体系现状和成因,提出食品安全无缝监管体系建设对策,并以浙江省食品生产加工企业的无缝隙监管为例从五个方面浅谈政府机构“再造”^③。王德章、吕金莲(2009年)认为当前我国食品监管方面存在企业缺乏诚信与道德观念等很多问题,应建立企业内部信用管理机制及信用风险管理制度、理顺政府各食品安全监管部门的职能分工、提高检测技术和加快立法工作进程,逐步完善我国的食品安全监管体系^④。张朝华(2009)以“三鹿奶粉事件”为例,指出市场失灵和政府失灵的情况下,如何解开食品安全监管的症结,关键在于对安全监管体系进行重构^⑤。汪普庆、周德翼(2007)采用产权经济学的相关理论,通过对现有食品安全监管体制弊端剖析,结合对发达国家食品安全监管体制的比较分析以及我在这方面的积极探索,揭示其背后的原因及逻辑,提出一体化监管模式是我国食品安全监管体制改革的发展方向^⑥。李长健、张锋(2007)以动态社会契约论证了第三种力量参与对食品安全监管的理论基础,提出构建第三种力量对食品安全进行监管的路径选择^⑦。秦利、王青松(2008)从公共治理的角度,认为政府、市场、社会通过某种“制度安排”,对食品安全实施“共同治理”从而保证消费者获得他们期望的安全食品的过程^⑧。

从国内学术界研究成果可以看出,国内学者对食品安全政府监管的研究正逐步深入,大多数是从经济学、法学、行政学角度去研究,鲜见从公共管理学角度去研究,研究方法大多数采用比较分析法、实证分析法等,通过比较国内外食品安全政府监管体制、模式、法律体系等等,找出我国与发达国家的差距,提出完善我国政府监管的政策建议。但绝大多数研究是宏观层面或中观层面的研究,涉及微观层面研究甚少。而且,应用现

① 徐楠轩.外国食品安全监管机构体系的发展和启示[J].行政与法,2006,(7):112.

② 周峰、徐翔.欧盟食品安全可追溯制度对我国的启示[J].经济纵横,2007,(10):71

③ 吴巧丽.试论食品安全无缝监管体系建设[D].上海:复旦大学,2008:1

④ 王德章、吕金莲.食品安全监管问题研究[J].黑龙江对外经贸,2009(7):88

⑤ 张朝华.市场失灵、政府失灵下的食品质量安全监管体系重构[J].甘肃社会科学,2009(2):242

⑥ 汪普庆、周德翼.我国食品安全监管体制改革:一种产权经济学视角的分析[J].生态经济,2007(2):98

⑦ 李长健、张锋.构建食品安全监管的第三种力量[J].生产力研究,2007(15):77

⑧ 秦利、王青松.公共治理理论:食品安全治理的新视角[J].长春工程学院学报,2008,9(2):34

代社会学分析工具比较少,定性研究多,定量研究少,研究问题的深度有待于提高,向微观操作层面的研究方向大还有发展空间。

(3) 关于猪肉质量安全政府监管问题的研究

关于猪肉质量安全政府监管涉及到养殖、屠宰、加工、批发、零售、消费等多个环节,农业、质监、卫生、工商、食品药品监管等多个政府部门共同参与,2004年,《国务院关于进一步加强食品安全工作的决定》(国发〔2004〕23号)规定:农业部门负责初级农产品生产环节的监管;质监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监部门;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;食品药品监管部门负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故。各相关职能部门日常工作和研究内容也都是围绕各自的职责展开的。

但目前,我国针对猪肉等肉品质量安全方面的法律虽然已经制定了一些法律法规及标准,但总体来说,法律体系不够完善,特别标准的制定上还没有与国际标准接轨,现行标准过低,甚至缺失。例如,“鲜冻四分体带骨头牛肉中的四分体重量要求低;分割冻猪肉中分级脂肪厚度要求不严格,分级指标无差别;牛肉、兔肉、羊肉卫生标准中缺乏微生物、农药、兽药和重金属等指标等”^①。我国加入WTO后,由于标准低,不符合国际通用标准,受到西方发达国家许多技术壁垒,直接影响着我国肉猪的出口贸易。政府在法律法规及标准研究制定上还有相当的工作要做。

国内学术界对猪肉质量安全问题的研究起步比较晚,基本上是从2000年后才开始兴起猪肉质量安全方面研究,这段时间也正是我国食品安全事件多发时期,政府部门、专业机构、专家学者日益重视这方面专题研究。大多数研究是从经济学、行政学的角度加以论述,总体来说,学术界研究成果颇丰,而且研究质量和参考价值也比较高。

吴秀敏(2006)从微观经济学的角度,分析当前我国猪肉质量安全现状,指出在生猪养殖、猪肉品质、猪肉监管等方面存在的主要问题,并就政府如何加以解决提出政策建议^②。祝胜林(2009)等人从猪肉安全可追溯现状来分析,指出猪肉安全可追溯存在问题,提出实现猪肉安全的全程追溯对策^③。姜利红(2008)等人从猪肉安全生产全程

① 张建新、陈宗道.食品标准与法规[M].北京:中国轻工业出版社,2006:121

② 吴秀敏.我国猪肉质量安全管理体制研究——基于四川消费者、生产者行为的实证分析[D].杭州:浙江大学,2006

③ 祝胜林等.猪肉安全的全程追溯问题与对策[J].广东农业科学,2009(5):3

可追溯性来分析,提出如何应用信息技术对猪肉安全生产进行全程跟踪监控^①。周仁惠(2005)发表了《猪肉安全现状、原因与对策分析》,该研究分析当前猪肉质量安全的现状,影响猪肉安全的主要因素,提出猪肉安全生产的基本对策^②。刘冬豪(2008)等人针对当前猪肉安全问题,通过对生猪养殖和屠宰环节的调研,分析猪肉安全现状和存在问题,论述产生猪肉安全问题的根源并提出其解决办法:建立安全风险评估体系;制定与国际接轨又适合国情的法律标准体系;建立廉洁高效的行政执法体系、检验检疫体系和官方兽医体制;健全沟通机制和溯源体系;落实猪肉安全责任,促进行业可持续发展和社会和谐稳定。这些学术成果,为深入研究流通领域猪肉质量安全政府监管提供了很好的研究思路,值得理论研究者和社会实践者学习借鉴^③。

(4) 关于流通领域猪肉质量安全政府监管问题的研究

为加强猪肉质量安全监管,许多地方政府根据当地实际情况,依据国家上位法纷纷制定管理措施或管理办法。各地方各部门按照职能分工,多次组织猪肉等食品安全专项整治活动,规范市场秩序,打击违法行为,促进市场竞争等,取得了一定成绩。但政府分段管理的模式并未改变,对猪肉质量安全的源头并未真正地控制住,猪肉质量安全监管不力并未从根本上解决,政府对猪肉质量安全监管的成本相对较高,监管的效率和效果也不尽人意。正如2009年2月,广州市市人大常委会副主任李力在“两会”上所说:“猪肉市场问题十分严重”。如何加强猪肉等质量安全政府监管,特别是流通领域的政府监管,需要政界、企业界、学术界高度重视这方面的研究。

国内学术界对食品安全监管问题的研究相当多,但具体到某一地区、流通环节的猪肉质量安全政府监管问题的研究甚少,基本上是一片空白,因此研究空间相当大。

3、研究评述

国内外对食品安全方面研究非常之多,涉及猪肉质量安全方面研究也颇多。国外学者研究猪肉等食品安全问题研究范围很广,主要集中在法律和标准设计、食品安全问题认知、产业链与供应链管理、消费者决策行为选择、食品安全控制方式及政府监管模式等诸多方面,研究方向从宏观管理逐步向微观操作层面转变,对食品安全监管问题研究多以定性研究为主,重视技术操作层面。国内学者研究猪肉政府监管大多是站在国家宏

① 姜利红、晏绍庆、谢晶、秦玉青. 猪肉安全生产全程可追溯系统设计[J]. 食品工业科技, 2008,(6):265

② 周仁惠. 猪肉安全现状、原因与对策分析[J]. 畜牧兽医科技信息, 2005,09:74-75

③ 刘冬豪、谭教珠. 猪肉质量安全及其解决办法的探索[J]. 现代食品科技, 2008,24(7):709

面层面来考虑我国猪肉质量安全监管问题，涉及到养殖、屠宰、加工、运输、消费等各个环节，一般是大而全地进行分析。但从微观或中观层面专门针对某一具体地方政府如何加强流通领域的猪肉质量安全监管研究甚少。本文正是找准这一“软肋”，立足广州市政情社情民情，通过文献研究和社会调查等方法，尝试运用跨域治理理论和无缝隙组织理论，比较分析国内外实践经验，找出在流通领域猪肉质量安全政府监管体系中存在的主要问题，提出如何改进政府机构监管体制、监管模式、监管方式等对策和建议。

（三） 研究目的、研究思路、研究方法、拟解决的关键问题和可能的创新点

1、研究目的

研究的目的在于通过分析广州市流通领域猪肉质量安全及其政府监管的现状来发现其中存在的主要问题，并借鉴发达国家猪肉质量安全政府监管的相关实践经验，提出完善广州市流通领域猪肉质量安全政府监管体系的政策建议，扭转当前严峻的猪肉质量安全形势，给公众提供有力的猪肉质量安全保障，从而体现服务型政府的良好形象。

2、研究思路

该选题以广州市流通领域猪肉质量安全政府监管为研究对象，首先说明论文的选题背景、研究意义、国内外研究现状、研究方法、研究思路 and 可能的创新点；其次阐述流通领域猪肉质量安全政府监管理论，建立理论分析框架；再次通过对广州市流通领域猪肉质量安全及其政府监管的现状、存在的主要问题及其产生的主要原因进行分析；紧接着分析欧美发达国家在猪肉质量安全监管的经验借鉴；最后为广州市加强和完善流通领域猪肉质量安全政府监管提出可行性对策和建议。本选题的研究思路可用下图表示：

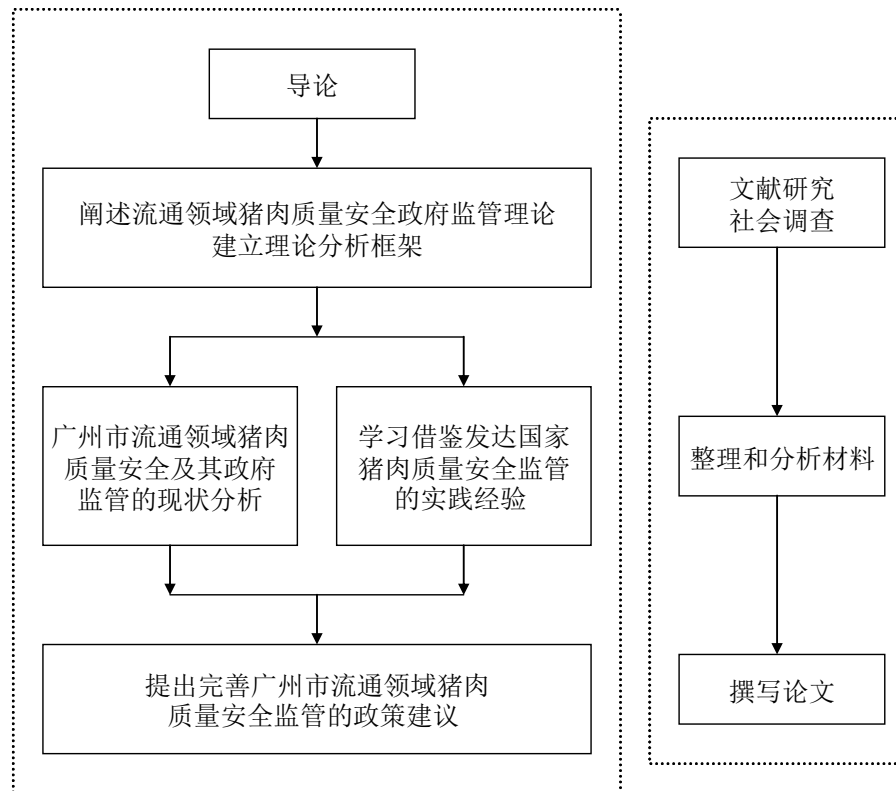


图 1—1 选题的研究思路

3、研究方法

1、文献研究法：通过在中国期刊网、图书馆资源等多种方式检索大量相关文献（包括专著和论文），了解国内外流通领域猪肉质量安全政府监管体系的理论与实践。

2、实证研究方法：通过具有一定广度深度的调研，收集资料，了解广州市流通领域猪肉质量安全及其政府监管的现状，对广州市流通领域猪肉质量安全政府监管中存在的主要问题进行分析。

3、比较分析法：发达国家对如何进行猪肉质量安全监管具有丰富的实践经验，通过对发达国家猪肉质量安全政府监管进行比较分析和研究，为广州市流通领域猪肉质量安全政府监管体系建设提出政策建议。

4、定性分析和定量分析相结合的方法：主要以定性分析方法，在对相关问题进行定性分析的过程中，对数据资料进行统计分析，使分析更加深入。

4、拟解决的关键问题

（1）猪肉质量安全信息有哪些的特性？猪肉质量安全市场是否与其它商品市场一样有时会市场失灵？如果是，则政府应该怎样应对和处理，政府干预主要有哪些手段？

流通领域猪肉质量安全政府监管的结构要素主要包括哪些方面？

（2）广州市流通领域猪肉质量安全现状如何？广州市政府监管体系存在哪些问题？

（3）如何加强和完善广州市流通领域猪肉质量安全的政府监管。

5、可能的创新点

（1）从研究的视角看，关于猪肉质量安全问题研究以往主要集中在从经济学、营养学等角度来研究，本文则结合经济学、行政学、法学、管理学等知识，本文从广州市流通领域猪肉质量安全这个特定视角来研究政府监管中现存的主要问题、产生的原因等，这一角度的研究较少，也是政府和公众特别关注的热点，因此具有一定的开创性。

（2）从研究的内容看，本文以流通领域猪肉质量安全政府监管作为研究对象，以往研究大多数集中在国家或地方政府整体层面上对食品安全监管方面等研究，而对具体到某一地方政府如何在流通领域实施有效监管猪肉质量安全的研究却比较薄弱。本研究力图全面分析，探讨流通领域猪肉质量安全政府监管相关要素，有针对性分析国内外现状，学习借鉴发达国家先进经验，为广州市政府加强和改善流通领域猪肉质量安全政府监管改革提供参考意见。

（3）从运用的理论看，在分析流通领域猪肉质量安全频频出现问题中，本文除运用市场选择、市场失灵等经济学一般理论外，试图运用政府失败理论来分析解释当前政府监管失败的原因，建议用跨域治理理论、无缝隙组织理论来强化政府合作、监管、治理。国内很少应用跨域治理理论、无缝隙组织理论来研究政府监管问题，本文作尝试论述。

本章主要阐述了本研究选题的背景和意义，对本选题的国内外研究现状进行分析，明确了研究目的、研究思路、研究方法和拟解决的关键问题和论文可能的创新点。

第二章 流通领域猪肉质量安全政府监管的理论分析

本章是研究的理论基础和分析框架,本章首先界定猪肉质量安全、流通领域与政府监管等相关概念。其次,运用经济学、管理学、行政学等理论对流通领域猪肉质量安全政府监管的必要性进行分析。再次,重点论述当流通领域猪肉质量安全市场失灵时,政府进行干预调整市场的可行性及常用的主要方法。最后,对流通领域猪肉质量安全政府监管体系所包含的主要结构要素进行分析。从而,建立本研究的理论基础和分析框架。

(一) 流通领域猪肉质量安全与政府监管的概念界定

1、猪肉质量安全的涵义

猪肉是指生猪经过屠宰、除去头蹄下水后的带骨肉(即胴体)^①。牲畜是指猪、牛、羊等供人消费食用的畜类动物。肉品是指牲畜屠宰后的胴体、肉、脂、骨、脏器、血液、头、尾、蹄、皮等。

为方便研究,我们先明确与猪肉相关的概念:常规猪肉、品牌猪肉、无公害猪肉、绿色猪肉、有机猪肉、放心肉、安全猪肉。常规猪肉指在一般生态环境和生产条件下生产的猪肉,经县(市)级或其以上卫生防疫或质监部门检验,达到国家现行的猪肉卫生标准,既没有经过无公害农产品等认证合格又没有注册商标或品牌的猪肉。品牌猪肉是指经过工商部门注册的有商标或品牌但没有经过无公害农产品等认证合格的猪肉。无公害猪肉是指经省一级农业行政主管部门无公害农产品认证合格并获认证证书的猪肉。绿色猪肉(分为AA级和A级)是经中国绿色食品发展中心绿色食品认证合格并获认证证书的猪肉。有机猪肉是经国家有机食品发展中心有机产品认证合格并获认证证书的猪肉。放心肉是指生猪在屠宰时,经过屠宰部门检疫后,证明是安全无害的猪肉。国家对品牌猪肉、无公害猪肉、绿色猪肉、有机猪肉均有国家评定或认证标准,但对放心肉国家尚未制定明确的质量标准,它是相对于市场上销售的猪肉不安全卫生而提出来的。安全猪肉是指这样的一类猪肉,它不含有可能损害或威胁人体健康的有毒、有害物质或因素,从而导致消费者急性或慢性毒害或感染疾病,或产生危及消费者及其后代健康的隐患。从逻辑上讲,安全猪肉一定是令老百姓放心的“放心肉”。

^① 吴秀敏.我国猪肉质量安全管理体系研究——基于四川消费者、生产者行为的实证分析[D].杭州:浙江大学,2006:9

目前,学术界普遍认为无公害猪肉、绿色猪肉、有机猪肉是安全猪肉。在现实生活中,常规猪肉实际上包括两部分:一部分在一般生态环境和生产条件下进行生产、加工,并经县级及其以上卫生或质监部门检验合格,达到了国家现行食品卫生标准的猪肉,如品牌猪肉。这部分猪肉虽然未经有关部门的质量与安全认证,但也应属于安全猪肉;而另外一部分常规猪肉不符合有关部门规定的最低标准,也没有经过有关部门的检测检验,本文认为这类属于不安全猪肉。

由此,我们可以认为安全猪肉包括有机猪肉、绿色猪肉、无公害猪肉、部分品牌猪肉和部分常规猪肉。猪肉质量安全等级可用下图表示:

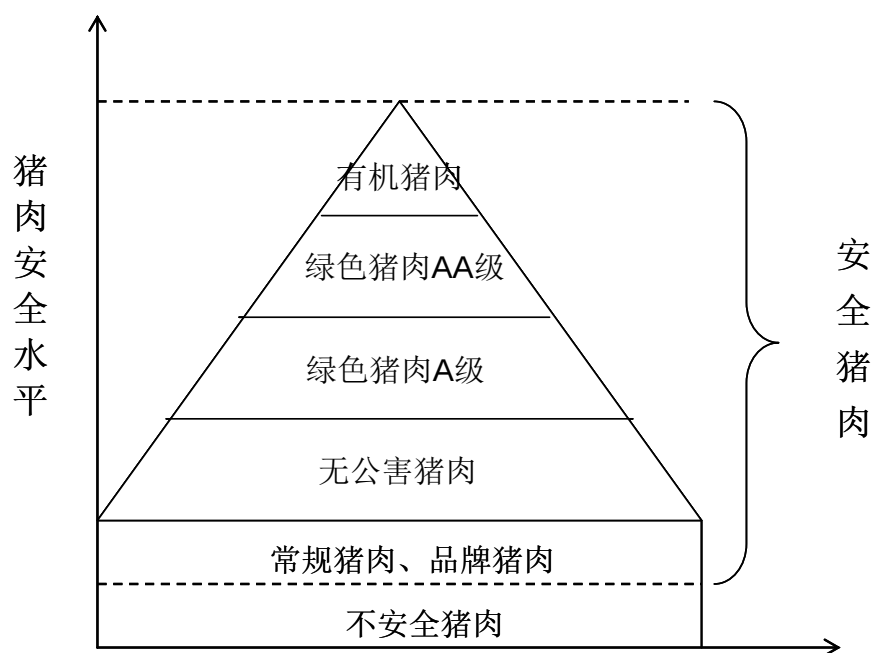


图 2—1 猪肉质量安全等级图

ISO9000:2000 关于“质量”的定义是一组固有特性满足要求的程度。固有特性是本身具备的,是产品、过程或体系的属性,如食品的品质、药品的疗效、建筑物的高度、化学物的浓度等特性,而不是人为赋予的特性,如产品的价格。“质量”反映为满足要求的程度,其中“要求”可包括很多方面,如规定的要求,特性的要求、明示的要求,习惯上隐含的要求、相关方的要求,必须履行的需求和期望等等。在此定义中,产品质量主要是指产品满足要求的程度、满足顾客要求和法律法规要求的程度。

猪肉质量安全就是指猪肉质量状况对食用者健康、安全的保证程度。用于消费者最终消费的猪肉,不得出现因生猪养殖、屠宰、加工、包装、运输、储存等过程中存在的质量问题对人体健康和人身安全构造威胁和不利影响。猪肉的质量必须符合国家法律法

规和强制性标准要求,不得存在危及人体健康和生命安全的不合理因素。

本文以广州市的流通领域中新鲜猪肉政府监管为研究对象,研究的领域包含生猪屠宰、猪肉配送、猪肉销售等几个环节,而上游的养殖和下游的消费不在本研究范围之内。

2、流通领域与政府监管的涵义

什么叫流通领域,目前我国没有法律意义上的解释。一般认为商品、物资生产后,通过运输、储存、销售到达消费者手中的这个中间环节,就是流通领域。可见流通领域包括采购、运输、储存和销售这些基本环节。本文研究的领域也主要是这些“中间环节”。

本文研究的监管来源于英文 **Regulation**, 其翻译为中文就为“监管”或“管制”、“规制”, 中国政府通常翻译为监管, 学术界一般翻译为管制或规制。因“监管”经常见诸于各类媒体和政府文件中, 而且大众也已习惯这种称法, 所以, 约定俗成称之为监管。关于监管的定义, 有多种解释, 正如哈洛等^①人所说: “监管是一个难以捉摸的概念: 由于该词具有多种含义, 因而对其众说纷纭”。高世楫^②认为, 监管通常指政府部门或政府代理机构对市场主体交易行为的直接干预, 包括市场准入、交易价格、竞争秩序等。美国著名经济学家丹尼尔 F 史普博 (Daniel F. Spulber) 认为“管制是由行政机构制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业和消费者的供需决策的一般规则或特殊行为。”^③日本经济学家植草益认为监管是依据一定的规则对构成特定社会的个人和经济活动主体的活动进行限制的行为。

在中国, 政府监管与监管含义大体一样, 可以说监管是政府监管的简称。张维迎教授认为, 政府监管就是使企业按照某种规则行事。有人称政府监管就是政府为了维护公众的利益, 维护市场竞争的秩序, 依据法律、法规、规章和强制性标准对建设过程质量实行全面监督以及其他执法监督所建立的制度^④。也有人认为, 政府监管就是政府规制或政府管制, 是市场经济条件下政府为实现某些公共政策目标, 对微观经济主体进行的规范与制约。主要通过对特定产业和微观经济活动主体的进入、退出、资质、价格及涉及国民健康、生命安全、可持续发展等行为进行监督、管理来实现^⑤。概念意思基本相同, 本文认为最后一种解释较为详尽, 赞同最后一种观点。本文所讲的监管、管制、规

① (英) 卡罗尔 哈洛、理查德 罗林斯.法律与行政[M].杨伟东等译,商务印书馆, 2004:556

② 高世楫.市场扩张与政府监管改革[J].理论前沿, 2009(7):4

③ (美) 丹尼尔 F 史普博.管制与市[M].余晖等译.上海: 上海三联书店、上海人民出版社, 1999:45

④ 吴斌.深刻理解工程竣工验收备案制加强工程质量监督管理 [J].安徽建筑, 2004(4):26

⑤ 谢地.政府规制经济学[M].北京:高等教育出版社, 2003:17

制、政府监管、政府管制、政府规制均为同一概念，并在行文过程中遵循一些习惯用法，如放松管制等。

3、流通领域猪肉质量安全政府监管的涵义

关于流通领域猪肉质量安全政府监管的概念，本文认为政府为了满足广大消费者日常生产及生活需求，维护市场竞争的秩序和消费者合法权益，依据国家有关法律、法规、规章和强制性标准对流通领域的猪肉质量安全进行全方位的质量监督管理及其执法监督管理。

（二） 流通领域猪肉质量安全政府监管的必要性分析

1、猪肉质量安全信息具有公共产品属性

公共产品是私人产品的对称，是指具有消费或使用上的非竞争性和受益上的非排他性的产品。从定义中，可以看出公共产品具有消费的非竞争性、受益的非排他性、效用的不可分割性、消费的强制性等四个特征，其中，前两个是其基本特征，也是最重要的特征。消费的非竞争性，是指无法排除个人从公共产品中获得利益，即某人对某一产品的消费不会影响其他人对该产品的消费。受益的非排他性，是指任何人都不能因为自己的消费而排除他人对该物品的消费，即公共产品的消费者或享用者数量的增加不会引起生产成本的增加。

对猪肉质量安全而言，市场参与者所需要的猪肉质量安全信息是属于公共产品，因为它具备公共产品的基本属性。某消费者对其信息的享用并不影响其他消费者享用，而且，由于信息本身有易传递性的特点，信息消费者对于其他消费者享用的信息无法加以限制。某消费者从猪肉质量安全信息中受益，并不能因此而排除其他消费者从中受益。也正是由于猪肉质量安全信息缺乏排他能力，决定了其提供者无法向消费者收费。那么，在市场机制下，私人企业就没有动力披露其完全信息、提供猪肉质量安全信息。从而，导致信息供给不足，甚至是零供给。现实中，市场上也没有哪个机构可以充分提供猪肉质量安全信息，因此，消费者要获取准确、完整的信息成本可能会很高。另一方面，由于其非竞争性决定了定价收费是不必要的，因为消费者数量增加并没有增加供给的总成本。在这种情况下，市场机制无法通过价格来调节猪肉质量安全信息的供求，要保证其的最优供给，必须由市场机制以外的力量即政府来承担。

事实上，政府所做的猪肉质量安全监管本身就是公共产品，具备公共产品的基本特

征，监管行为一旦作出，就会以制度的形式被确定，任何人都可以对其的享用，但也无法排斥其他人享用的权利，而享受其利益的消费者数量的增加也不会引起政府提供的安全保障成本的增加。政府通过打击经济违法行为，可以有效控制机会主义行为，规范市场经营秩序。同时，企业经过政府权威的质量认证，可以让消费者以较低的成本获取猪肉质量安全信息。

2、猪肉质量安全的信息不对称

完全竞争模型的一个重要假设就是完全信息，即市场的供求双方对于所交换的商品具有充分的信息。然而，在现实生活中，由于种种原因，信息常常是不准确、不完整的。这样，交换双方特别是消费者就有可能对商品的价值作出错误的判断，从而导致错误的选择。

猪肉质量安全具有信息不对称的特性。这种信息不对称，是指其信息需求者从其信息供给者那里得不到齐备、准确、及时的信息，掌握其信息的企业和个人，常常只将对自己有利的信息提供给需要信息的机构或个人，或者只是提供部分信息。这就导致猪肉质量安全信息供求非均衡，信息需求者处于不利地位。

现实中，市场交易大多发生在陌生人之间，即便熟人之间进行交易，供给者和消费者对于商品信息的掌握量也是不同的，猪肉市场与其它商品市场一样。况且猪肉属于“后验性物品”，即通过消费者享用之后才有可能了解其内在成份、品质和卫生程度，并且猪肉在烹饪过程还有可能受到其它不稳定因素（如火候、配料量或细菌感染等）的影响，其品质在日常中也有可能发生变化，这就加重了猪肉质量安全信息的不确定性和不对称性。

而且，猪肉质量安全本身具有“信任”特征，如农药残留、转基因成分、添加剂、屠宰加工卫生条件、运输管理保鲜保质等，无论消费者在购买前还是在消费后都无法及时准确地识别它们对健康的影响。在市场机制下，不法企业和个人没有动力揭示他们的真实偏好，也无法提供真实的全面的信息。这种信息不对称将会导致机会主义行为的发生，即在消费者无法确定猪肉质量或者获取全面信息成本极高的情况下，供给者将会借机实施有损于消费者的“败德行为”或称“道德风险”。同时，在信息不对称的情况下，市场会产生逆向淘汰现象，消费者行为发生“逆向选择”^①，真正安全的猪肉不能进入市场，得

^① 乔治·阿克洛夫（George Arthur Akerlof, 1970）在《柠檬市场：质量的不确定性和市场机制》一文中最早分析了产品质量信息的不对称对交易行为的影响，指出由于买主与卖主对产品质量信息的不对称，可能会导致逆向选择“柠檬市场”，使得低质量产品把高质量产品逐出市场。

不到应有的市场评价，不安全的猪肉充斥市场，由此导致市场信号的扭曲，直接破坏市场机制的有效性，结果由于猪肉质量安全信息供给不足而发生市场失灵。

因此，面对信息不对称所带来的后果，由于利益驱动，市场自身是无法解决的，需要政府适当介入加以调配和干预，克服供给者的机会主义倾向，解决消费者信息缺失的问题，从而维护市场正常经济秩序。

3、猪肉质量安全的外部性

外部性又可称为外部影响、外部效应或溢出效应，是指经济活动主体的行为对他本身的人或组织产生了有益或有害的影响，但其并没不因此得到补偿或支付代价现象。外部性最关键的问题是具有外部性的产品的价格不能充分反映用于提供该产品的成本。

外部性可以分为正外部性和负外部性。所谓正外部性，是指某人或某企业的经济活动会给社会上其他成员带来好处，但该人或者该企业却不能由此得到补偿，而受益者无须支付受益的成本代价。所谓负外部性，是指某人或者某企业的经济活动会给社会上其他人带来损害，但该人或该企业没有支付损害的成本，而受害者却没有得到补偿。

猪肉质量安全具有外部性。我们将猪肉市场上的供给者分为两类：守法供给者和非法供给者。猪肉质量安全的外部性主要体现在两个方面：一是守法供给者对消费者和非守法供给者的正外部性；二是非守法供给者对消费者和守法供给者的负外部性。

对消费者而言，守法供给者提供了安全猪肉、优质产品，不仅可以满足消费者食用的需求，给消费者带来食品卫生的安全感，而且这些消费者可能将安全感传递给其他消费者，这样守法供给者对消费者就产生了正外部性，守法供给者提供的优质产品，在消费者心中留下良好的印象。当消费者不能准确分辨优质产品和伪劣产品时，非守法供给者可能借机假冒守法供给者的优质产品而提供伪劣的产品，结果给非守法供给者同样带来了收益，守法供给者对非守法供给者产生了正外部性。同样，非守法供给者提供不安全猪肉、伪劣产品，不仅会影响消费者的正常食用，而且会给消费者带来心理上的不安全感。特别是，这种不安全感还会传递给其他消费者，消费者凭借伪劣产品在其心目中留下的恶劣印象会对市场上的产品产生怀疑，也就影响了守法供给者优质产品的销售。

在市场机制下，由于猪肉质量安全的外部性，守法供给者并没产生外性利益而得到赔偿，而非守法供给者没有因为产生外部危害而付出代价。这样，产品供给者因为追逐个人利益，而忽视正外部性，提供伪劣猪肉，还不需要支付危害成本。那么，猪肉市场就产生挤出效应，不安全猪肉会充斥市场，扰乱市场正常竞争秩序。可见，市场机制无法调控猪肉质量安全外部性，需求市场以外的力量如政府来干预。

因此，必须构筑一种法律制度，加强政府监管力度，维护良好的市场经营秩序，让产生外部正效应的行为人获得比在市场自由作用下更多的收益，让产生外部负效应的行为人承担比在市场自由作用下更多的成本，给社会上不同的经营者以不同的回报——惩恶扬善。

4、消费者购买猪肉的行为决策

消费者行为就是指消费者在寻找、选择、购买、使用、评估和处置与自身满足相关的产品和服务时所表现的行为，而这一系列行为活动过程就是消费者的购买决策过程。消费者在做购买猪肉行为决策时，由于受消费者收入水平、物价高低、消费偏好和风险评估等多种因素的影响，每位消费者在购买猪肉时，均会产生一个决策过程。虽然因消费者类型不同而使购买决策过程有所区别，但典型的决策过程却包括认识需求、收集信息、选择评价、购买决策和购后感受等五个方面。当然，消费者并不是每次购买猪肉时都需要经过这五个过程，在特定情况下，消费者可能会跳过某个阶段或倒置某阶段。

随着人们的生活水平的提高，人们的消费需求也随之变化，从物资短缺年代的“半瘦半肥肉”、甚至是“肥肉”的消费需求，转变为当今以“瘦肉”为主的消费需求。这种需求的变化，促使猪肉供给者投其所好，尽可能地提供“瘦肉”。于是，能够促进生猪生长为瘦肉的“瘦肉精”就大有市场，生猪饲养者从而获取不菲的不当利润。但是，由于有关猪肉质量安全信息不对称，消费者购买时所花费时间、精力有限，消费者对猪肉质量安全的认知能力和水平有限，对猪肉食源性疾病风险评估不足等。因此，消费者购买猪肉的行决策往往只能是有限理性。这种有限理性，随之带来了食品卫生风险。而且，当前绝大多数消费者是从各类农贸市场采购猪肉，因为农贸市场猪肉相对超市和专卖店要便宜一些，但农贸市场卫生条件有限，市场摊档户所销售的猪肉是否已经通过卫生检验检疫、是否是相对安全的公宰肉，消费者对此一般是不得而知。所以说，消费者购买猪肉的决策过程不完整，加上趋向于“花小钱办大事”的勤俭节约心理，以及公众趋向于购买瘦肉多肥肉少的客观需求，其结果必然是促使经营者偷偷销售含瘦肉多的私宰肉（此肉进入市场门槛低），消费者食用其采购这样的猪肉存在相当高的风险，这种风险靠市场经济规律或经营者自律来调节是行不通的，需要政府加以行政干预和引导。

从上述分析可以看出，猪肉质量安全信息具有公共产品属性，在不充分竞争的情况下，猪肉质量安全信息可能供给不足；猪肉质量安全信息不对称，可能会出现“柠檬市场”现象，导致“逆向选择”行为发生，低质量安全的猪肉会把高质量安全的猪肉驱逐出市场，从而使市场上的猪肉质量持续下降，最终导致安全猪肉供给不足；由于存在猪肉

质量安全的外部性，猪肉市场就产生挤出效应，不安全猪肉会充斥市场，以使安全猪肉供给不足；消费者对猪肉质量安全的认知能力、时间精力等有限性，决定了其行为决策的有限理性，由于决策过程不完整，缺乏必要的风险评估或评估不足，其结果导致需求者追逐“价廉物美”的不安全猪肉，而市场安全猪肉则供给不足。总之，猪肉质量安全市场并不完美，其与其它商品市场一样存在失灵现象。

（三） 流通领域猪肉质量安全市场失灵后的调整

1、流通领域猪肉质量安全市场失灵时市场主动调节方法

解决流通领域猪肉质量安全市场失灵问题，可以采用多种调节方法，如行政手段、经济手段或称市场手段等。本文认为，市场手段可采用以下几种：

（1）主动提供信息，承担社会责任

当猪肉市场失灵时，由于“逆向选择”，提供优质的安全猪肉供给者反而竞争不过提供劣质的不安全猪肉供给者，那么，优质猪肉的供给者需要勇敢面对现实，主动向消费者传递猪肉质量信息，尽可能克服猪肉品质信息不对称情况。当然，这需要一定的外部条件，要有良好的市场激励机制，政府要积极创造具有约束和激励效果的外部制度环境，引导猪肉供给者主动自愿揭露猪肉品质信息，并严防“搭便车”的行为，积极向行政机关举报不法行为，维护自身权益。供给者在市场激励下主动向消费者传递猪肉品质信息，可以在一定程度上，缓解猪肉质量安全信息的不对称。

（2）创建品牌商标，树立企业信誉

先明确几个定义。什么叫品牌？品牌是生产者或销售者为自己产品所规定的商业名称。在《牛津大辞典》里，品牌被解释为“用来证明所有权，作为质量的标志或其他用途”，即用以区别和证明品质。什么是商标^①？世界知识产权组织（World Intellectual Property Organization，简称 WIPO）对商标的定义为“用来区别某一工业或商业企业或这种企业集团的商品的标志”。猪肉供给者为了使自己在市场竞争处于优势地位，不妨创建自己所生产或销售猪肉创建品牌和注册商标，并通过发布广告等形式广泛宣传，向公

^① 什么是商标？英文为 TradMark。国际保护工业产权协会（AIPPI）在柏林大会上曾对商标作出的定义：“商标是用以区别个人或集体所提供的商品及服务的标记”。法国政府在其《商标法》中则表述为：“一切用以识别任何企业的产品、物品或服务的有形标记均可视为商标”。我国对商标定义是指生产者、经营者为使自己的商品或服务与他人的商品或服务相区别，而使用在商品及其包装上或服务标记上的由文字、图形、字母、数字、三维标志和颜色组合，以及上述要素的组合所构成的一种可视性标志。

众有效传递猪肉质量安全信息，以扩大其影响力，提高其知晓度、可信度和美誉度，从而树立企业信誉和知名度，提高企业核心竞争力。从而，间接促使消费者对企业所提供的猪肉质量安全的隐性特征产生某种信任感，并愿意为这些质量特征支付一定的价格。

（3）推行企业标准，规范企业行为

目前，我国在生猪养殖环节并无国家标准、也无行业标准，而牲畜屠宰环节或者具体说猪肉生产环节是有国家法规和地方性法规，但并无行业标准。在实际运作过程中，许多企业，如规模化养殖公司、牲畜屠宰厂（场）、肉品配送商为了加强企业管理，企业往往在没有国家标准、行业标准和地方标准的情况下，遵守国家相关法律自行制定企业标准，这种标准一般为推荐性标准（或称为自愿性标准），而非强制性标准，是企业通过手段或市场调节而自愿采用的一类标准。在猪肉配送、销售等流通领域环节中，猪肉供给者同样可以制定这类企业标准，来规范企业行为。国家应该鼓励企业制定这样的标准，企业采用企业标准，有助于猪肉等食品质量安全信息的传递，在一定程度上缓解质量安全信息的不对称。

（4）销售认证猪肉，提高市场竞争力

国家鼓励猪肉生产企业参加国家统一的自愿性认证，或者至第三方认证机构申请自愿性认证。经销商销售经认证的猪肉，可以有效传递猪肉质量安全信息，帮助消费者了解自己所采购的猪肉质量，从而间接树立猪肉经销商的声誉，促进产品销售在竞争中处于优势地位。当前，我国的自愿性认证有 1509001 质量管理体系认证、15014001 环境管理体系认证、HACCP 认证、无公害农产品认证、绿色食品认证和有机产品认证等。

2、流通领域猪肉质量安全政府监管的可行性

政府是公众的利益的代表，当市场失灵时，干预经济生活，维护市场秩序，保障民生是政府义不容辞的责任。正如肖兴志所说：“政府监管的终极目的是为了纠正和弥补‘市场失灵’，解决由市场失灵导致的资源配置的非效率性和分配的不公正性。^①”政府监管必须坚持“以人为本”的原则，把社会效益放在第一位，增进社会福利是监管的最终目标。从流通领域猪肉质量安全政府监管的必要性分析可以看出，当流通领域猪肉质量安全市场失灵时，仅靠市场机制调节或经营者自律是不可能达到较好的效果，很显然需要政府加以必要的行政干预。其监管的可行性本文从以下几个方面来分析：

^① 肖兴志、宋晶主编. 政府监管理论与政策[M]. 辽宁:东北财经大学,2006: 282

（1）社会可行性

政府加强对猪肉质量安全有效监管，可以最大限度地提供公众对猪肉的生活需要保障，保障社会公平正义，维护社会稳定，促进社会和谐，体现以人为本、执政为民的理念，是能够得到公众的理解与支持。从政府社会职能来讲，政府有维护社会稳定的权利和义务，符合宪法和法律规定要求。

（2）组织可行性

负责监管流通领域猪肉质量安全的政府机构已经建立，各级地方政府及其政府部门的职责也已明确，人员配置基本到位，上下级间、部门之间协作关系已基本理顺，特别是各地方政府已经根据国务院要求成立了各级食品安全委员会或食品安全办公室，负责统一领导协调处理食品安全有关事宜。因此，从组织上考虑，政府监管是可行的。

（3）经济可行性

保障公众的食品供给营养、安全、健康是政府公共管理的责任。政府如果不作为，对内将面临执政党执政信任危机，对外将可能产生贸易磨擦，需要耗费大量人力、物力、财力去协调，甚至可能会产生政治和舆论压力。所以，在市场失灵时，代表公众利益的政府必须会加强监管。然而，政府监管是有成本的。运用成本——收益分析方法，我们尽可能投入较小的成本，产生最大的效益。这种成本主要由两部分构成，一部分是公共管理成本，这部分由政府预算来解决；另一部分是生产成本，这部分只能由政府通过制定政策引导生产者增加投入，而消费者购买物品的同时，也因购买了一份安全保障而愿意为此付费。关键是需要政府制定一个激励引导机制。

（4）技术可行性

根据《国务院关于加强食品安全工作的决定》（国发〔2004〕23号）要求工商部门负责食品流通环节的监管。工商部门经过三十多年建设，特别是近十年已取得骄人的成绩，通过“金信工程”建设，实现了跨越式发展，基本实现信息化。特别是食品药品监督管理局，作为食品药品专业监管机构，其队伍更为专业化，技术设备先进，检测方法多样，是一支可以赋予更为重要的任务的职能部门。税务或财政部门还可以从税收或财政上予以支持诚信守法经营者。从工作实践来看，政府部门可以综合运用经济手段、法律手段、行政手段等对流通领域猪肉质量安全进行监管。所以，政府加强流通领域猪肉质量安全监管在技术上也是可行的。

3、流通领域政府干预猪肉市场失灵的主要方法

(1) 建立和完善信息公开制度

从上一节可知，消除猪肉质量安全信息的不对称，可以归纳为四种途径：一是消费者主动搜寻信息；二是生产者在市场激励下主动向消费者传递品质信息；三是政府积极收集信息传递给消费者；四是政府通过立法或行政手段强制生产者向消费者传递品质信息。前两个途径是市场的方法，后两个途径是政府的干预。猪肉质量安全信息属于公共物品，仅凭市场方法往往会信息供给不足。因此，政府应该建立和完善信息公开制度，努力增加质量安全信息的供给，以弥补市场供给的不足。一是政府加强对猪肉等食品进行监管，并及时公开监管信息，告之广大消费者；二是政府可以通过立法或行政手段制定并实施强制性信息公开制度，强制供给者向消费者传递质量安全信息。

(2) 建立和完善市场激励机制

对于遵守国家法律法规和职业道德的个人和企业予以表彰，给予奖励；对于违反法律、践踏社会公德和社会良知的个人和企业坚决予以惩罚，以正公平公正。奖励的目的就是激励，不可否认，激励是个人和企业前进向上的动力。惩戒的目的是为了维护法律的尊严，弘扬正气，惩前毖后，治病救人，是个人和企业改过自新的良方。弗朗西斯·培根说：“你可以买到一个人的时间，你可以雇一个人到固定的工作岗位，你可以买到按时或按日计算的技术操作，但你买不到热情，你买不到创造性，你买不到全身心的投入，你不得不设法争取这些。”激励个人是如此，激励企业同样如此。对于流通领域猪肉质量安全政府监管，政府应该加强行政引导，建立和完善激励机制，创造良好的外部竞争环境，鼓励经营者合法经营、诚信经营。可以通过减免税收和财政补贴等手段来促进猪肉经营者规范经营、守法经营。同时，对于胆敢违法、危害社会的不法之徒坚决予以行政警告、行政处罚等措施予惩戒；对于已经触犯刑法的，坚决转交公安机关予以刑事处罚，追究其刑事责任。

(3) 加强和完善法律法规、标准体系建设

我国已经基本形成了以《食品卫生法》《产品质量法》《农产品质量安全法》《食品安全法》等食品安全管理的法律法规体系，但是这些法律法规体系缺乏梳理，有些条文存在相互矛盾和冲突，与发达国家相比，我国的法律法规体系尚不完善。而且，我国大部分法律是以国务院组成部门或直属机构为主要起草立法的，缺乏统一、高效、客观、公正、中立的立法机构来起草，这些部门既担任运动员的角色，又是裁判员的角色，由他

们起草的法律本身就存在客观性和公正性的疑惑。再者,《食品安全法》等法律,条文比较粗糙笼统,缺乏具体实施细则,地方政府特别是基层执法监管机构很难有效地操作落实,需要国家抓紧完善相关法律法规及其实施细则。在中央政府没有完善之前,地方政府不能等、靠、要,要积极发挥主观能动性,先行根据地方实际,研究制定地方暂行条例,加强法律法规体系建设。

关于食品安全标准体系建设问题,我国畜产品安全标准标龄普遍过长,未与国际标准接轨,标准偏低。其中 20 世纪 80 年代末、90 年代初制定的畜产品国家标准有 132 项,20 世纪 90 年代及以后制定的有 67 项,而且这些标准中大部分长期未曾做过修订。由于受短缺经济影响,一些标准在制定时某些指标过低,甚至缺乏。如“在畜禽产品农药残留的检测数量上,我国低于 CAC、美国、欧盟、德国等国家”^①“分割冻猪肉中分级脂肪厚度要求不严格,分级指标无差别;牛肉、兔肉、羊肉卫生标准中缺乏微生物、农药、兽药和重金属等指标等”^②。标准是技术和制度二合一的载体,国家应该下大力制定和完善国家标准、行业标准,并与国际标准接轨,打破“贸易技术性壁垒”。地方政府也可以根据当地实际和监管需要,制定地方标准,完善标准体系,从而提高猪肉等食品安全质量。

(4) 严格落实食品安全的市场准入制度

市场准入实质上一种行政许可制度。猪肉等食品质量安全市场准入就是为保证猪肉等食品的质量安全,具备规定条件的生产者才允许进行生产经营活动,具备规定条件的猪肉等食品才允许进行生产和销售的监管制度。食品质量安全市场制度包括三项制度,即对食品生产企业实施生产许可证制度、对企业生产的食品实施强制检验制度、对实施食品生产许可证的产品实行市场准入标志制度。《生猪屠宰管理条例》(国务院第 525 号令,2008)已明文规定:“生猪定点屠宰厂(场)应当持生猪定点屠宰证书向工商行政管理部门办理登记手续”,也就是说生猪定点屠宰厂(场)必须得到国家许可;“生猪定点屠宰厂(场)应当建立严格的肉品品质检验管理制度”,即符合食品强制检验制度;“经肉品品质检验合格的生猪产品,生猪定点屠宰厂(场)应当加盖肉品品质检验合格验讫印章或者附具肉品品质检验合格标志”“生猪定点屠宰厂(场)的生猪产品未经肉品品质检验或者经肉品品质检验不合格的,不得出厂(场)”即猪肉产品必须市场准入标志,

① 刘梅林、何唯平.食品安全管理与产品标准化[M].北京:科学出版社,2008:113

② 张建新、陈宗道.食品标准与法规[M].北京:中国轻工业出版社,2006:121

否则不得进入市场。各级地方政府必须严格执行《条例》规定，落实好市场准入制度，严禁私屠滥宰，严禁私宰肉进入市场。猪肉等市场准入制度的建立，有利于保护当地猪肉等农产品消费者的福利，有利于保护优质安全的猪肉等农产品供给者的利益，有利于培育有健康有序的市场竞争环境，有利于安全猪肉等农产品的优质优价机制的形成。

（5）加强教育和培训

实施“从农田到餐桌”各环节进行有效的教育和培训，可以有效地改善食品安全状况。政府应该针对不同的参与者，教育内容有所差异，积极地做好教育培训工作。对猪肉等食品生产经营者，突出教育如何提供安全农产品，不能灌溉工业污水，不能使用违禁药品喷洒农作物或饲养畜禽，不能出销有毒有害的农产品等；从事食品生产加工者、管理者，突出强调要按照国家规范操作流程来生产作业；对食品销售经营者，也就是在流通领域突出要求销售者所销售的食品来源合法，食品台帐清楚，相关票据齐全，食品贮藏符合要求。对于广大消费者，则是我们政府应该教育和培训的重点，可以通过广播、电视、报纸、网络等多个媒体广泛地宣传，使国民的食品安全意识逐步得到增强，告诉公众如何识别选择安全食品，如何维护消费者合法权益等。

（四）流通领域猪肉质量安全监管的结构要素分析

流通领域猪肉质量安全监管是我国食品安全监管的重要组织部分。分析研究影响猪肉质量安全的因素对其实施有效监管具有现实的重要意义。从政府监管的角度来讲，影响流通领域猪肉质量安全的因素主要包括：监管主体、监管模式、监管手段、监管技术、监管制度、监管环境等。各组成要素互相影响，相互作用，共同构成猪肉质量监管体系的运行系统。各组成要素如能积极地发挥作用，相互促进，形成良性循环，才能保障监管体系的高效有序运作。

1、监管主体

监管主体是以政府为主的监管机构。在猪肉质量安全的政府监管体系中，监管主体是影响猪肉质量的重要因素之一。监管机构是整个监管体系的运行载体，监管机构的设置影响着政府监管职能的到位。而监管机构的设置又与监管职能和监管模式密切相关，机构设置应该为履行政府职能而产生，机构设置应该遵循“精简、统一、效能”的原则。世界各国政府机构设置均是由本国相关法律规定的，在不同的立法模式主导下，各国政府进行了不同的机构设置和采取了不同的监管模式。从世界各国实践经验来看，对食品

安全监管机构设置一般采取“少而精”的原则，对单一品种食品监管所涉及的部门越少来越好，如果只有一个部门全权对同一品种的食品负责全程跟踪监管，效率和效果往往更好。

2、监管模式

政府监管模式，就是政府在分析解决某类问题时，所采取的何种方法、方式和途径来实施有效监管。政府采用什么样的监管模式与本国实际的机构设置、监管技术、监管环境、立法背景、文化背景等等密切相关。流通领域猪肉质量安全监管，由于各国立法模式不同，政府监管模式也有所差异，各国所采取的监管模式各不相同。但发展至今，如从监管主体数量和权力配置的角度分，大致可划分为三类：一是多部门分工监管模式，这种模式以美国为首，我国也大致相同；二是单部门主导监管模式，目前欧美各国食品安全监管主要以单部门主导模式居多，最为典型是加拿大、德国等；三是专设部门独立监管模式，这种模式英国最为典型。如从监管主体分工方式的角度分，可分为品种监管模式和分段监管模式，美国等发达国家大多数是采取以品种监管模式为主，而我国是采用分段监管模式。但从发展的总体趋势可以看出，食品安全监管正逐步趋向于统一管理、协调、高效运作的架构，不少国家纷纷将食品安全的监管集中到一个或几个部门，并加大部门间的协调力度，以提高食品安全监管的效率。

3、监管手段

监管手段是指为实现监管目标或完成监管任务而采用的具体形式或技巧。相对于监管方式和监管方法而言，监管手段更多地体现在具体实践和实际操作层面。传统监管手段主要有经济手段、行政手段和法律手段。流通领域猪肉质量安全监管同样广泛应该这三种常用监管手段。如政府通过增加或减少经营者税收等政策来调节市场供求平衡；对首次销售注水肉、病死猪肉的经营者，工商机关可以处以行政警告责令整改，对屡次违反法律规定，摄取非法暴利的经营者，可以予以行政处罚如罚款，对情节严重的可以吊销其经营许可证或移送司法机关追究刑事责任等。

4、监管技术

监管技术是食品安全监管体系的依托。由于猪肉不同于其它普通商品，其自然属性已经决定了其安全问题是一个不同于其它问题的专业性极强的问题，所以，猪肉等食品安全的监管如果没有安全可靠的技术手段，那么监管工作将无法完成。因此，其监管技术的高低直接影响猪肉质量安全，如果监管技术先进，政府就可以快速准确地检测出问

题猪肉，保障猪肉市场良性运作；反之，就容易造成问题猪肉流入市场，可能危及公众身体健康。以科学技术为基础进行食品安全管理是各国所遵循的基本原则。政府监管对猪肉质量安全的技术监管主要体现在对其全过程的检验检疫，猪肉质量安全检测体系就是猪肉质量安全实施检验检疫的重要技术支撑。检测标准体系是否完善、配套检测技术的高低、配套制度建设是否完善以及抽样技术是否科学等等均会影响行政监管效率与效能。而且，随着监管技术的提高，相关法律法规、标准体系的完善，势必会影响到猪肉质量安全监管制度设计。

5、监管制度

什么是制度？通俗地讲，就是社会中单个人应遵循的一整套行为规则。监管制度就是政府、市场、社会等多个主体在国家经济社会生活中必须遵守的行为规范，它主要是通过国家的法律、法规、条令条例、标准等具体形式来体现（宽泛地讲还包括信用与道德规范），是维护良好社会秩序必备的条件和重要的手段^①。

猪肉质量安全监管制度是有效实施猪肉质量安全监管的重要保障，它对猪肉质量安全产生重要的全方位的影响。如果有关法律法规、标准体系健全，检验检测体系完善，市场准入严格，政府、市场、社会履职到位，各类主体遵守国家法律、恪守职业道德和社会公德，那么猪肉市场就可以较好的运行，反之，监管制度设计有缺陷，或监管制度不落实，那么就有可能危及猪肉质量安全，扰乱猪肉市场良好的竞争秩序。

当前，国家对流通领域猪肉质量安全方面的制度安排，主要是通过法律法规明确设立监督管理机构、界定监管职能及范围等，建立健全食品安全标准体系和检验检测体系，建立和完善市场准入制度，建立和完善问题猪肉下架处理的规范、流程等等。而且，流通领域猪肉监管与上游的生猪养殖、生猪屠宰等方面的监管密切相关，上游的监管制度安排与设计对下流的流通领域猪肉监管的绩效影响巨大。

^① 美国经济学家道格拉斯·诺思认为：制度提供框架，人类得以在里面相互影响。制度确立合作和竞争的关系，这些关系构成一个社会，或者更准确地说，构成一种经济秩序……制度是一整套规则、应遵循的要求和合乎伦理道德的行为规范，用以约束个人的行为。在诺思的定义中，制度是一个经济学名词，但同时，制度又是规则、要求和行为规范。我国学者张曙光在其《制度、主体、行为——传统社会主义经济学反思》一书中把制度划分为正式的制度与非正式的制度、名义的制度与实际的制度、基础性制度与一般性制度、组织制度与组织化制度。杨瑞龙把制度划分为三种类型：①宪法秩序。它包括确立生产、交换和分配的基础的一整套政治、社会和法律的基本规则，它的约束力具有普遍性，是制定规则的规则；②制度安排。制度安排实际上是在宪法秩序下界定交换条件的一系列具体的操作规则。它包括成文法、习惯法和自愿性契约；③行为的伦理道德规范。这是构成制度约束的一个重要方面。它来源于人们对现实的理解。张旭昆则把制度分为两大基本类型：一类是个体规则，一类是社会规则。其中，社会规则可大致分为三种具体形式：①由国会或政府或君主颁布的法律、法令和政策（包括普适的禁令、专门的行为指令和关于制定、修改和废除法律和政策的程序性规则）；②由各种非政府组织或团体制订的各种内部规则和他们相互间的契约（如商业合同等）；③由公众舆论与道德规范强制实行的习俗，或称之为强制性

6、监管环境

监管环境是政府实施监管的初始条件，它包括经济社会发展水平、市场信息对称程度、消费者维权意识的强弱、供给者自律的水平、社会舆论的影响作用等诸多因素。流通领域猪肉质量安全监管与经济社会发展水平等因素密切相关，不可否认，监管环境成熟度影响着监管效率和效果。

（1）经济社会发展水平

经济基础决定上层建筑。经济社会发展水平决定着政府监管方式、监管手段的选择。成熟的市场经济是高度发达的自由竞争经济。市场经济是法治经济，成熟的市场经济一定是制度完备、法律健全的经济。市场经济也是信用经济，这种信用经济是以诚信为基础，成熟的市场经济一定是信用制度完备的经济，道德约束在全社会行之有效。而不成熟的市场经济一定是不完全竞争的经济，在法律及标准体系不完善、市场规则不健全的情况下，投机心理就会产生，假冒伪劣、以次充好的产品充斥市场，扰乱市场经济秩序也就不足为怪。因此，政府要坚持“以人为本”的理念，依据当前经济社会发展水平，理性选择恰当的监管方式和监管手段。

（2）市场信息对称程度

政府对猪肉等食品安全监管是以猪肉市场的成熟度为前提条件的。一个成熟的市场必然是一个信息完全对称的市场，猪肉市场信息的对称程度直接影响着政府行为的出发点。如果市场经济高度发达，信息对称，自由竞争，市场机制运行良好，则猪肉质量安全问题发生的频率可能会低；如果市场发育不健全，信息不对称，不完全竞争，则猪肉质量安全问题发生的概率可能会高。因此，在市场经济条件下，市场信息真伪、对称程度影响着猪肉的供给和消费安全。

（3）消费者维权意识的强弱

消费者鉴别能力的高低、维权意识的强弱也是影响猪肉质量安全的一个重要因素。政府对流通领域猪肉的监管主要是通过对销售商猪肉渠道来源、销售商经营主体资格、经营行为等卖方进行监管，而消费者维权意识和维权行为是促使猪肉销售商行为检点、遵守规则的重要因素。所以，消费者的维权意识直接影响政府对其监管的行政效率。如果消费者维权意识强，消费者在采购猪肉时索要票据，那么，就会对猪肉销售者的行为起到一定的约束作用，促使猪肉市场良性运行；反之，对销售者没有约束力，倘若食后真出了问题，因没有真凭实据，难以追究其负责。

习俗。

（4） 供给者自律水平

供给者自律水平的高低也是影响政府猪肉质量安全监管的重要因素之一。在流通领域中，政府对猪肉监管的对象主要是猪肉生产者、猪肉配送者和猪肉销售者，猪肉供给者行为的走向必然影响政府监管的行为走向。所以，供给者自律水平的高低直接影响着政府的监管效率。如果供给者有良好的行业自律行为，那么市场秩序就能处于良性运行状态，政府的监管效率也就高；反之，如果供给者没有良好的自律表现，那么市场秩序就会混乱，政府监管任务就会繁重，行政效率就会低效。

（5） 社会舆论的影响

社会舆论的影响作用也是影响猪肉质量安全监管的重要因素之一。社会舆论的监督作用直接影响着政府对猪肉市场的监管行为。如果社会舆论影响力大，监督作用强，那么就对政府的行为和猪肉供给者的行为均形成一种强大的约束力，从而促使政府加强猪肉市场监管，同时，也为政府实施有效监管创造一个良好的外部环境；如果社会舆论影响力小，起不到监督的作用，对供给者的行为没有约束力，那么就会影响政府监管行为，降低监管效率。

（五） 本研究应用的主要理论

1、跨域治理理论

什么叫跨域？简单地说，跨域（across boundary）就是跨不同区域。什么叫治理？治理（governance）一词源于古典拉丁文或古希腊语，各国学者对其理解也不尽相同。全球治理理论的主要创始人之一詹姆斯·N·罗西瑙（James N. Rosenau）认为：“与统治相比，治理是一种内涵更为丰富的现象。它既包括政府机制，同时也包括非正式、非政府的机制，随着治理范围的扩大，各色人等和各类组织得以借助这些机制满足各自的需要并实现各自的愿望”^①我国著名学者蔡拓指出，尽管国内外学者对其诠释不一，但其基本的涵义和核心精神相同的或相通。治理意味着从政府转向非政府、从国家转向社会、从强制性、等级性管理转向平等性、协商性、自愿性和网络化管理等^②。跨域治理（across boundary governance）就是跨不同领域的治理。它不同传统的以国家为主体的单一治理模式，它倡导是一种多元价值的、整体式治理模式。

①（美）詹姆斯·N·罗西瑙主编，张胜军、刘小林等译，没有政府的治理[M]，南昌：江西教育出版社，2001：5

② 蔡拓，全球治理的中国视角与实践[J]，中国社会科学，2004年，第1期，96-98

跨域治理理论是学术界对西方发达国家为上世纪 70 年代能源危机以来的政府改革和公民社会崛起所作的理论总结, 它是对府际关系理论(Intergovernmental Relation Theory)、地方治理理论(Local Governance Theory) 和伙伴关系理论(Partnership Theory) 的有机整合^①。府际关系就是政府之间的关系, 即政府之间在垂直和水平上的纵横交错的关系, 以及不同地区政府之间的关系, 其实质就是政府之间的权力关系、财政关系、公共行政关系及其背后的利益关系。府际关系理论聚焦于政府间关系的调整, 地方政府间合作伙伴关系的构建已成为近年来西方府际关系研究的热点^②; 地方治理理论则主要针对政府再造所引发的政府与私有经济部门、市民社会等利益集团之间关系的调整^③; 伙伴关系理论则是指府际关系和地方治理调整后的运作方式^④。跨域治理理论既是对府际关系理论研究内容的扩张, 又是对地方治理理论研究范围的外在扩张, 伙伴合作关系的引入为跨域治理的可行性提供了一个新的范式。基于公共部门、私人部门、市民社会的共同利益、平等协商、自愿性和网络互动的伙伴关系已成为西方发达国家有效跨域治理的工具。

本文运用跨域治理理论来研究流通领域猪肉质量安全监管问题, 主要是基于府际关系的协调, 特别是利益关系的协调, 以及政府与私有经济部门、市民社会等各利益主体的共同利益、相互妥协、平等自愿地共同构成网络互动的伙伴式的合作, 改变过去以政府为主导的单一治理模式, 转化为政府、私人部门、非政府组织和公众为主体的多元的、整合型治理模式, 共同保障流通领域猪肉质量安全, 以最终保障消费者健康和生命安全。

2、无缝隙政府理论

在通用电气公司执行总裁杰克·韦尔奇(1990)“无界限组织”的基础上, 拉塞尔·M·林登(Russell M.Linden)创造了“无缝隙组织”这一概念。无缝隙政府理论的发起人林登对无缝隙组织(Seamless organization)定义为: “可以用流动的、灵活的、弹性的、完整的、透明的、连贯的等词语来形容的组织形态。”无缝隙组织是行动快速并能够提供品种繁多的、用户化和个性化产品和服务的组织, 并以一种整体的而不是各自为政的方式提供服务, 无论是对职员还是对用户而言, 它传递的都是持续一致的信息。林登在此基

① 马学广、王爱民、闫小培. 从行政分权到跨域治理:我国地方政府治理方式变革研究[J]. 地理与地理信息科学, 2008 年 1 月,第 24 卷,第 1 期: 49

② 李广斌、王勇. 长江三角洲跨域治理的路径及其深化[J]. 经济问题探索,2009 年,第 5 期:16

③ BOVAIRD T, LOFFLER E. Public Management and Governance [M]. London and New York: Routledge, 2003:16

④ Elandern I. Partnerships and Urban Governance[J]. International Social Science Journal, 2002 172 :191—204

础上提出了“无缝隙政府理论”（Seamless government theory）。

无缝隙政府理论是一种适应顾客社会、信息时代要求的新的政府再造理论，它以满足顾客无缝隙的需要为目标，不是全盘推翻现有的行政运行程序，不是以部门、职能为导向或者以数量关系为导向，而是以顾客为导向，以结果为导向，以竞争为导向，使政府的每一项资源投入、人员活动、公共产品或服务的提供，都能真正而有效地符合顾客的需求，使顾客能够在“任何时间”和“任何地方”得到服务，真正实现“为民服务”的目标^①。

无缝隙政府是以无缝隙组织为基本单位的，它围绕结果进行运作，高效高质地提供品种繁多的、用户化和个性化的公共产品与服务。无缝隙政府克服层级制官僚机构的部门分工僵化、层级分工过细、非人性化、各自为政、本位主义、腐败、无效率、不负责任、忽视顾客需求等弊端和顽症，它提供一种流动的、灵活的、弹性的、完整的、透明的、连贯的服务。即“无缝隙政府扬弃了官僚机构中陈旧、呆板、顽固、缓慢、高高在上的这些弊病，取而代之以具有高度的适应性、灵活性、透明性、渗透性的组织细胞”^②。它以“三个导向”为驱动，打破职能部门壁垒，以通才专才为基础，组合多个服务专业团队，提供无缝隙政府服务。其重要特征表现为：“去掉部门分割，去掉专业分工，拆毁隔绝和分裂自然工作过程的多重壁垒，代之以小规模的多专多能的小组负责整件事情，从开始到结束都是如此”^③。

本文运用无缝隙政府理论来研究流通领域猪肉质量安全监管问题，即是希望政府通过机构改革，整合所有的部门、人员和其他资源，以单一的界面，为公众提供优质高效的信息和服务。这种“无缝隙”是政府组织本身的“无缝隙”，是横向部门之间、纵向上下之间消除“缝隙”，打破部门利益，以无缝隙组织为基本单元实施无缝隙政府服务与监管，保障流通领域猪肉质量安全。

本章界定了流通领域猪肉质量安全与政府监管的概念等相关概念，流通领域猪肉质量安全与其它商品一样存在市场失灵现象，需要政府加以干预，论述流通领域猪肉质量安全市场失灵后市场调整主要方法和政府干预的可行性及常用的主要方法，并对流通领域猪肉质量安全政府监管体系所包含的主要结构要素进行分析，建立本研究的理论基础和分析框架。

①（美）拉塞尔 M 林登. 无缝隙政府 [M]. 汪大海译. 北京:中国人民大学出版社, 2002 年出版: 1—9

② ③刘斌、孟维、刘子惠. 无缝隙政府理论的改革与实践[J]. 沈阳大学学报, 第 18 卷第 6 期, 2006,12: 33-35

第三章 广州市流通领域猪肉质量安全政府监管现状分析

为深入了解当前广州流通领域猪肉质量安全及其政府监管现状,本文采用文献研究法、实证研究法相结合的方法采取数据,尽可能地掌握广州市实际情况。查阅了2007——2009年广州市工商局、广州市农业局、广州市卫生局、广州市动物卫生监督所、白云区动物防疫监督所等年度工作报告,调取了猪肉质量安全信息以及各类政府监管的业务系统统计报表信息,并与政府机关的有关知情者访谈6次。赴嘉禾牲畜交易市场、萧岗肉菜市场、东山口农贸市场、好又多广源店等作了专题访谈调研,与市场负责人、零散顾客、经营档户共访谈了12人次。

为把握广州市消费者对各类市场所供应猪肉质量安全的认知、购买意愿以及政府监管的评价,2010年1月至4月,广州市工商局白云分局经济信息室和广州市工商局白云分局屠宰管理大队联合组织了一次关于“广州市消费者对新鲜猪肉购买意愿及对政府监管整体评价”的消费者专题调研。经济信息室和屠宰管理大队各4名、2名同志参加此次调研,历时近四个月,得到了市场开办者、超市店长的大力支持。调查的目的是测试广州市消费者对广州市各类市场所供应的猪肉质量安全认知、购买意愿和政府对其监管的整体评价,拟回答以下四个问题:①广州市消费者对当前广州市各类市场所销售的猪肉质量安全总体评价如何;②广州市消费者对猪肉质量安全的认知及购买猪肉的意愿如何;③广州市消费者对政府监管的评价如何;④广州市消费者对政府监管猪肉的改革意愿。

本次调研以越秀区、白云区、增城市的农贸市场和超市的顾客为调研对象,选择的理由为:①至2009年2月起广州市取消肉品专卖店,所有猪肉必须在农贸市场或超市内销售;②越秀位于广州市成熟的老城区,白云区位于广州市的城乡结合部,增城市为广州市的县级市,调研上述三个区域的各类市场和超市的顾客具有一定的代表性。调研者通过判断抽样的方法,发放调查问卷共300份(越秀、白云、增城各140份、100份、60份),共收回291份,剔除漏答关键信息或出现错误信息的问卷,实际获得有效问卷278份,样本的有效率达92.66%。数据处理以叙述性统计分析为主。

通过文献研究、实证调查研究和沟通访谈等,深度了解广州市流通领域猪肉质量安全真实情况及其政府监管真实现状,找准存在的主要的问题,分析问题产生的主要原因。

（一） 广州市流通领域猪肉质量安全的政府监管现状

1、广州市流通领域猪肉质量安全状况

（1）广州市各类市场和超市猪肉供应及质量安全情况

目前，广州市共有 3 大生猪交易市场，每天经营生猪数量为 10000 头左右（嘉禾生猪市场 6500 头，天河生猪市场 2500 头，金戎牲畜市场 1000 头），高峰时达到每天 12000 头。这些生猪交易约 50%为广东省内饲养，50%的生猪由外地省（市）饲养，外地生猪主要集中在湖南、湖北、贵州、广西、江西、四川、重庆等地。广州市本地饲养的生猪只占广州交易市场的 30%左右。

全市生猪定点屠宰厂（场）共有 56 数量个，每厂（场）日均屠宰上市生猪 250 头左右，其中，日屠宰量 1000 头以上的有 3 家，300 至 999 头的有 11 家，100 至 299 头的有 17 家，100 头以下的有 25 家。经过“市场竞争”，目前由嘉禾屠宰场、茅山肉联厂、天河肉联厂、雅瑶屠宰场、新华屠宰场、良田肉联厂、人和屠宰场、太和屠宰场、钟落潭屠宰场等 9 个屠宰场供应中心城区^①。

根据 2009 年第四季度统计数据，广州市 56 家生猪定点屠宰厂平均屠宰生猪为 14682 头/日，外来冷却猪肉平均为 230 头/日，广州市“放心肉”上市量合计为 14912 头/日（不含冷冻猪肉）。其中，市中心城区“放心肉”上市量为 6960 头/日，其它区、县级市为 7952 头/日。据 2007——2009 年这三年的平均数据显示，全市“放心肉”上市量长期稳定在 14000 头/日（不含冷冻猪肉），其中，中心城区稳定在 6900 头/日，其它区、县级市为 7100 头/日。

截至 2009 年 12 月 31 日，广州市共有农贸市场有证照 659 个（其中中心城区有证照 595 个）、无证照 38 个，全部有新鲜猪肉销售。在全市农贸市场中共有 7414 户猪肉经营户（其中中心城区的农贸市场有证照猪肉经营档位 4142 户）。全市共有食品超市 977 个（其中大中型超市 600 多个），其中经营新鲜猪肉的有 400 多个^②。各农贸市场和超市的新鲜猪肉主要由上述 56 家屠宰厂（场）屠宰供应，由 13 家肉品配送专业公司购置的 190 辆封闭式低温保鲜肉品专运车配送到各农贸市场、超市、团体等。据不完全统计，配送至农贸市场的猪肉占整体配送猪肉的 70%左右。这也说明了广州市当前经济发展水

① 广州市中心城区包括：越秀区、荔湾区、海珠区、天河区、白云区、黄埔区等六个行政区。

② 广州市现行规定：经营面积达 1000 平方米以上的超市为大型超市；300 平方米以上（含 300 平方米）、1000 平方米以下的超市为中型超市；300 平方米以下的超市为小型超市，一般称之为食杂店。

平基本现状，农贸市场还是广州的主要食品卖场，超市、餐饮、食堂占到 30%左右，代表着今后的经济发展方向。

但是，广州市目前“放心肉”上市量约占市场需求量的 80%，还有 20%的猪肉是由非法分子为摄取非法利润而私屠滥宰的猪肉，一般称之为私宰肉。这些大批量的私宰肉都没有经过必要的专业技术检测，而且这些私宰肉有些还是注水猪肉或病死猪肉，因此，其质量安全无法得到保证。从广州市监管猪肉的相关部门的监管数据（详见表 3—1、3—2）及广州本地媒体曝光的信息（详见表 3—3）可以分析出：在广州市各级政府的监管之下，广州市流通领域确实还存在大量的私宰肉，特别是病死猪肉、注水猪肉、毒死猪肉、含“瘦肉精”等兽药残留猪肉，存在较大的安全隐患，严重威胁公众的健康和生命安全。

表 3—1 近年来广州市工商局查处私宰肉情况表

年度	查获私宰生猪 (头)	查扣私宰肉 (吨)	查处私宰窝点 (个)	备注
2006	1714	281.76	1000	
2007	573	60.7	335	另查获乳猪 195 头
2008	905	214.97	707	
2009	590	32.07	456	
共计	3782	589.5	2498	

资料来源：广州市工商局 2006——2009 年度年终工作总结报告

表 3—2 相关政府部门部分执法情况

时间	执法部门	
2008 年	广州市农业局	无害化处理生猪 162 头
2009 年 2 月 19 日至 4 月 15 日	广州市工商局	查扣问题生猪 331 头

资料来源：广州市农业局 2008 年度和广州市工商局 2009 年度工作总结报告

据不完全统计，经媒体曝光，自 1998 年至 2009 年广州市曾多次发生“瘦肉精”中毒事件。经与广州市卫生局、广州市疾病预防控制中心核实，广州市“瘦肉精”中毒事件的

实际数据远大于此表数据，但具体数据对方不方便提供。下表为广州市《南方都市报》媒体报导的数据：

表 3—3 近年来《南方都市报》报导广州市“瘦肉精”事件部分相关数据

年度	宗数	中毒发病人数
1998	1	6
2001	11	80
2004	1	3
2009	23	70

(2) 消费者对当前猪肉质量安全的总体评价

从表 3—4 可知，广州市消费者对当前广州市猪肉质量安全的总体评价是：一方面持“放心”的态度的人只有 48.92%，这其中，49.26%的人持积极肯定的态度（即过去不放心，现在放心），50.74%的人认为广州市猪肉质量一直安全，据统计持“一直放心”态度的约有 50%的人工作岗位为国家机关或公务员身份；另一方面，高达 43.88%的人认为当前广州市猪肉总体上不放心，这其中，高达 51.64%的人认为“一直不放心”。还有 7.19%的人持怀疑不确定态度，不知道当前安全情况，从另一层面来讲，其实是对“放心”态度的否定。所以，广州市消费者持肯定态度的只有 48.92%，51.08%的消费者持否定或怀疑不确定态度。

表 3—4 消费者对广州市猪肉质量安全的总体评价 单位:个, %

	放心			不放心			不知道，说不清楚	总计
	小计	过去不放心，现在放心	一直放心	小计	过去放心，现在不放心	一直不放心		
样本数	136	67	69	122	59	63	20	278
比例	48.92	49.26	50.74	43.88	48.36	51.64	7.19	100

分析图 3—1 可知，广州市流通领域猪肉质量安全水平给消费者总体感受是：只有 3.24%的人认为“安全可靠”的，18.35%感到“非常担心”，这两者相比为 1:5.66，绝对比相

对较高；30.22%的人认为“还算安全”，44.24%的人认为“有点担心”，总体“担心”的程度高于“安全”的认可 29.14%（44.24+18.35-3.24-30.22），62.59%的人表示担心。可见，普通公众对广州市猪肉质量总体持担心紧张心理。这可能与去年 2 月“瘦肉精”中毒事件有关，公众普遍有担心心理。

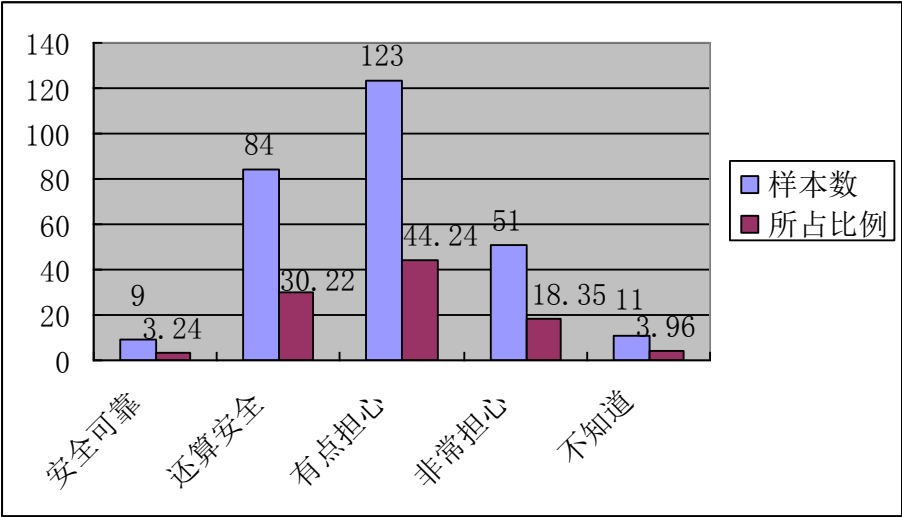


图 3—1 消费者对当前猪肉质量安全水平现状的总体评价

从图 3—2 可知，消费者对猪肉的药物残留（如瘦肉精）伤害人体的担心程度如下：不担心只占 3.96%，绝对担心高达 37.05%，有点担心约 59%。绝对担心与绝对不担心比高达 9.36 倍，总体“担心”程度与“不担心”程度比高达 24.25:1。可见，广州市消费者对猪肉药物残留感到非常之担心状态。

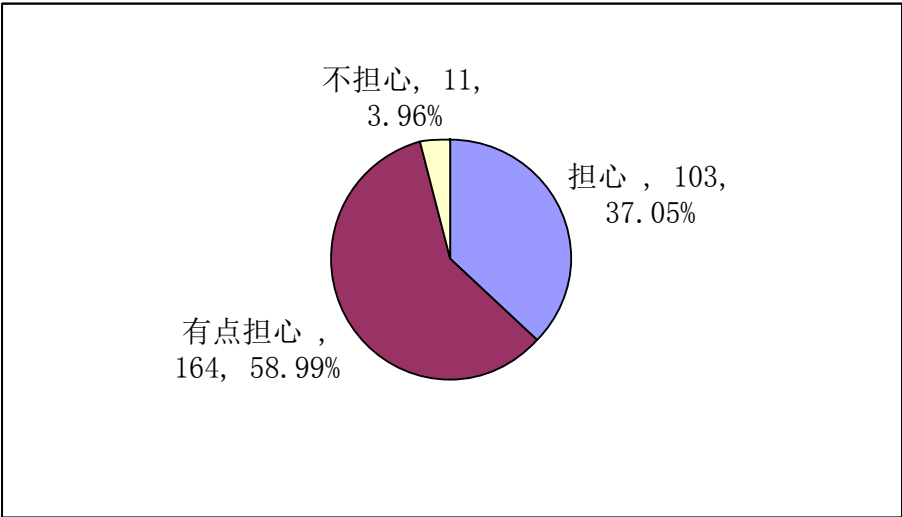


图 3—2 消费者对猪肉的药物残留（如瘦肉精）伤害人体的担心程度

(3) 消费者对猪肉质量安全的认识及购买猪肉的意愿

分析表 3—5, 80%的消费者听说过品牌猪肉和无公害猪肉, 15—16%的人表示“没听说过”, 表示消费者对品牌猪肉和无公害猪肉有一定的认知。而对绿色猪肉和有机猪肉的认知度则相反, 约 2/3 的人“没听说过”绿色猪肉, 约 7/8 的人“没听说过”有机猪肉。可见, 广州市消费者对前两类猪肉与后两类猪肉的认知水平差异性非常之大。而且, 消费者对有机猪肉认知最低, 只有 11.15%表示“听说过”, 对绿色猪肉认知次之, 33.81%表示了解。估计与其进入市场的时间(绿色猪肉最早)、市场宣传(市场中常见无公害猪肉宣传)、市场定位(有机猪肉主要面向出口, 供应内地较少)等因素有关。

表 3—5 消费者对各类猪肉的了解情况

单位:个, %

	品牌猪肉(如一号土猪肉)		无公害猪肉		绿色猪肉		有机猪肉		总计
	听说过	没听说过	听说过	没听说过	听说过	没听说过	听说过	没听说过	
样本数	236	42	232	46	94	184	31	247	278
比例	84.89	15.11	83.45	16.55	33.81	66.19	11.15	88.85	100

为进一步了解消费者对各类猪肉的认知程度, 调查意见卷中设置了四个问题, 请消费者作了自己的判断: ①品牌猪肉就是经过权威部门注册登记认证的猪肉, 其安全性较高; ②无公害猪肉在农药残留方面做到不超过允许量, 安全性比普通猪肉高, 无需专业机构认证; ③绿色猪肉比无公害猪肉农兽药残留更少、更安全, 需要专业机构认证; ④有机猪肉是最安全的猪肉。从消费者回答情况(见表 3—6)可知, 消费者对什么叫品牌猪肉知之甚少; 结合表 3—5, 可以分析了消费者对无公害猪肉虽然表示听说过, 但对其了解也并不深入; 而对绿色猪肉的判断却出现与表 3—5 相悖之处, 可能与题目设计有一定关系, 或就表示消费者对此问题猜测的成分高一些; 而对有机猪肉的判断结果显示, 回答正确与回答错误的相差不远, 结合表 3—7, 估计消费者对此问题因无法准确把握, 猜得成份可能多一些, 也基本符合随机概率。总体来说, 除绿色猪肉知识外, 其它的回答正确率均未超过 50%, 说明消费者对各类猪肉的深度认知一般。

表 3—6 消费者回答四个问题的统计情况

单位:个, %

	①		②		③		④	
	人数	比例	人数	比例	人数	比例	人数	比例

正确	3	1.08	24	9.45	199	71.58	126	45.32
错误	275	98.92	254	91.37	79	28.42	152	54.68
总计	278	100	278	100	278	100	278	100

为了解消费者对普通猪肉、无公害猪肉、绿色猪肉、有机猪肉之间的放心程度的比较,调查问卷设计了前者与后三者放心安全性比较判断。从回答统计数据(见表3—7)显示,消费者认为无公害猪肉比普通猪肉更安全更放心比例最高,达64.75%,可能与卖场的广告宣传有相关性;绿色猪肉、有机猪肉依次为58.27%、27.70%的人认为更安全;而对有机猪肉是否比普通猪肉更安全,68.35%消费者表示“不知道”,说明消费者对这三类猪肉的安全性认知确实存在不小差异。因此,政府组织或非政府公益组织应该加大宣传力度,普及猪肉知识、质量安全知识,加大信息的供给。

表3—7 消费者对安全猪肉的认知度

单位:个, %

	无公害猪肉			绿色猪肉			有机猪肉			总计
	会	不会	不知道	会	不会	不知道	会	不会	不知道	
样本数	180	47	51	162	53	63	77	11	190	278
比 例	64.75	16.91	18.35	58.27	19.06	22.66	27.70	3.96	68.35	100

为了解消费者采购猪肉时主要考虑哪些因素,问卷中设置了多项选择题。从消费者回答情况看,绝大多数消费者采购猪肉时会考虑“价格合理”“质量安全”“采购方便”,而且,价格因素排在所有因素的第一位,其次为质量因素,详见图3—3。这就反映了当前广州市消费者采购猪肉时考虑的主要因素,其中价格、质量、方便排于前三位。因此,政府在设置农贸市场、超市等卖场时要考虑布局合理,调控好市场价格,加强市场监管,确保猪肉质量安全。

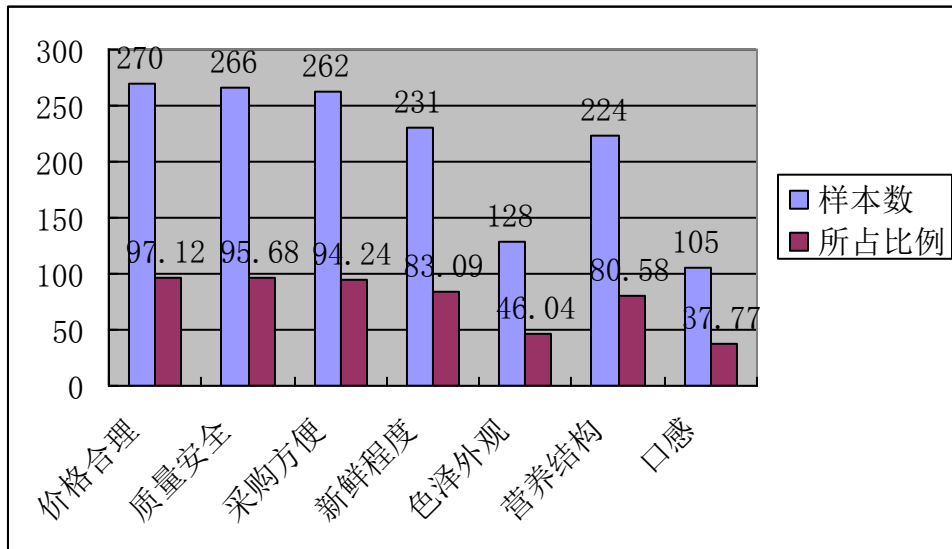


图 3—3 消费者采购猪肉时考虑的主要因素

为了解消费者采购猪肉时检查相关票据意识强弱，调查问卷中设计了消费者采购猪肉时查看进货单据、检验、检疫合格证的问题。从图 3—4 可知，经常查看的人寥寥无几只约占 1%，偶尔查看的人也只占 3.6%。从来没有查看的占到 36.69%，这包括两种情况：一是有一部分可能知道这种简便方法，销售者如能提供上述单据及合格证的，至少可以证明其销售的猪肉一部分是放心肉、公宰肉；二是和第四种情况一样，根本没有意识到。图中显示 58.63% 消费者根本没有意识到，实际情况应该大于此数据（还包括第三项中的一部分人），则说明政府宣传力度严重不足，市民根本不知道如何简单鉴别所采购的或即将采购的猪肉是否公宰肉、放心肉。因此，广州市消费者采购猪肉时安全意识整体非常低，鉴别方法和手段非常有限，急需求政府宣传教育，加大信息供给，提供行之有效的简便方法。

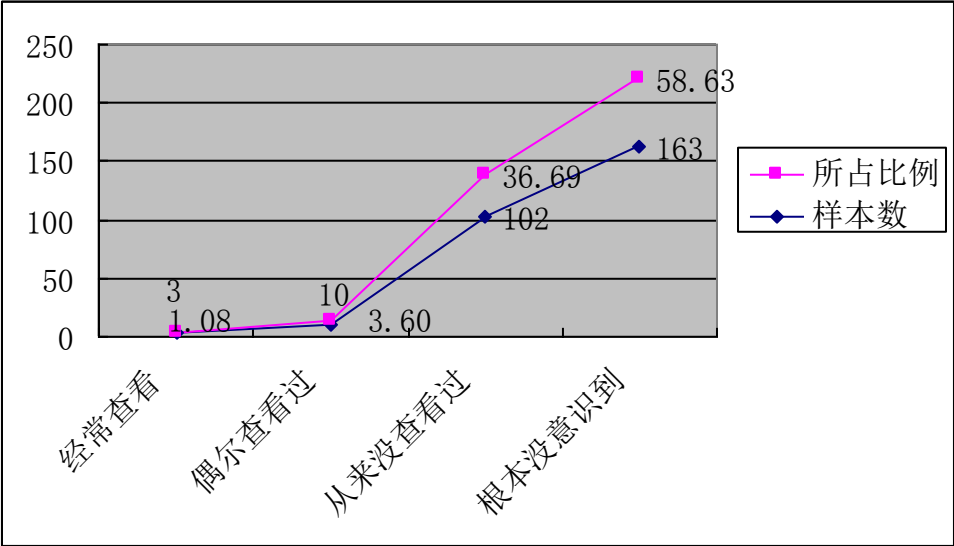


图 3—4 消费者采购猪肉时是否检查相关票据意识情况统计表

从访谈中了解到，目前广州市品牌猪肉和无公害猪肉比普通猪肉大约贵 10—20%，绿色猪肉贵 40—50%，有机猪肉至少贵一倍，有的高达普通猪肉的数倍价格，而且有机猪肉广州农贸市场中基本没有，只有家乐福、中华广场等少数几个大型高端超市有销售，销售量也极少（可能与有机猪肉的定位有关，有机猪肉目前主要供应香港、澳门等地区）。从表 3—8 可知，有机猪肉极少人光顾，消费者对绿色猪肉需求量也不大，68.35%的消费者不愿意支付高价而购买可识别的安全猪肉。结合图 3—3 中的数据可以分析出，目前广州市绝大多数消费者购买猪肉时可能受价格因素的影响最大，因普通猪肉的价格最低，故消费者首选就是普通猪肉。因此，当前政府部门应该首先保障好普通猪肉的质量安全，同时，要大力倡导企业多生产出绿色、环保、有机型猪肉，以供市民放心选用。

表 3—8 消费者猪肉质量安全总体评价与消费者对猪肉的购买意愿 单位:个, %

种类	放心		不放心		不知道		总计	
	样本数	比例	样本数	比例	样本数	比例	样本数	比例
普通猪肉	93	68.38	87	71.31	10	50.00	190	68.35
品牌猪肉	11	8.09	10	8.20	3	15.00	24	8.63
无公害猪肉	26	19.12	21	17.21	4	20.00	51	18.35
绿色猪肉	5	3.68	3	2.46	2	10.00	10	3.60

有机猪肉	1	0.74	1	0.82	1	5.00	3	1.08
合计	136	100.00	122	100.00	20	100.00	278	100.00

为了解消费者获取猪肉知识的渠道情况,调查问卷中设置了一道多项选择题。从统计表 3—9 可以看出:约 81%的人是从个人生活经验获取信息,约 20%的人是从互联网获取,约 19%的人从报纸广告获取,而从政府宣传中获取只占 5.76%,比肉贩/经营者还低。同时也说明主动披露信息的猪肉供给者不多,只占 16.55%。特别是对食品行业协会信息供给消费者打了 0 分,说明行业协会没有发挥应有作用。

表 3—9 消费者获取猪肉知识的主要渠道

单位:个, %

	生活 经验	政府 宣传	电视 新闻	报纸 广告	亲戚 朋友	互联 网	肉贩/ 经营 者	行业 协会	其他	总计
样本数	225	16	20	53	28	56	46	0	12	278
比 例	80.94	5.76	7.19	19.06	10.07	20.14	16.55	0.00	4.32	—

所以,政府府要引导猪肉供给者主动地更多的披露质量安全信息,鼓励行业协会积极收集披露信息,政府要加强宣传教育,加强正面信息的供给,传授如何简单鉴别公宰肉的方法,努力提高公众的认知度,加强消费者的安全意识。要积极引导企业大力生产无公害、绿色、环保、有机猪肉,为市民提供更多的安全猪肉。同时,政府要切实加强广州市流通领域猪肉质量安全有效监管,彻底打击私屠滥宰,消灭私宰肉、注水肉、病死猪肉等,稳步提高放心肉上市量,努力提高猪肉质量安全,让公众放心满意。

2、广州市流通领域猪肉质量安全政府监管状况

2003 年前,广州市牲畜屠宰和肉品流通管理工作与全国各地一样,牲畜屠宰由商务或经贸部门负责牵头监管,肉品流通环节由工商部门负责牵头监管。2003 年,广州市牲畜屠宰管理工作进行了改革创新,由原市商业局负责的屠宰管理职能交由市工商局负责,市商业局所属的牲畜屠宰管理机构也一并移交市工商局,这种屠宰管理和肉品流通管理体制到目前为止,全国独此一家,属全国首创。

流通领域猪肉质量安全监管与生猪饲养、生猪屠宰、肉品检验、肉品流通、猪肉销售等多个环节的政府监管密切相关,上游环节如存在安全隐患,必然影响到下游环节中

猪肉肉质量安全监管的效率和效果。从 2003 年起，由工商部门担任牲畜屠宰和肉品流通管理的行政主管部门，流通领域猪肉质量安全监管的关口前移至生猪屠宰环节。因此，本文以广州市生猪屠宰、肉品流通、肉品销售等大流通领域猪肉质量安全政府监管为研究对象（图 3—5 蓝色框图所示）。其中，这里的猪肉特指广州市各类市场中销售的新鲜猪肉，食品加工企业所使用 and 销售的猪肉（绿色的物质流、需求流部分）以及进出口猪肉不在研究范围内。

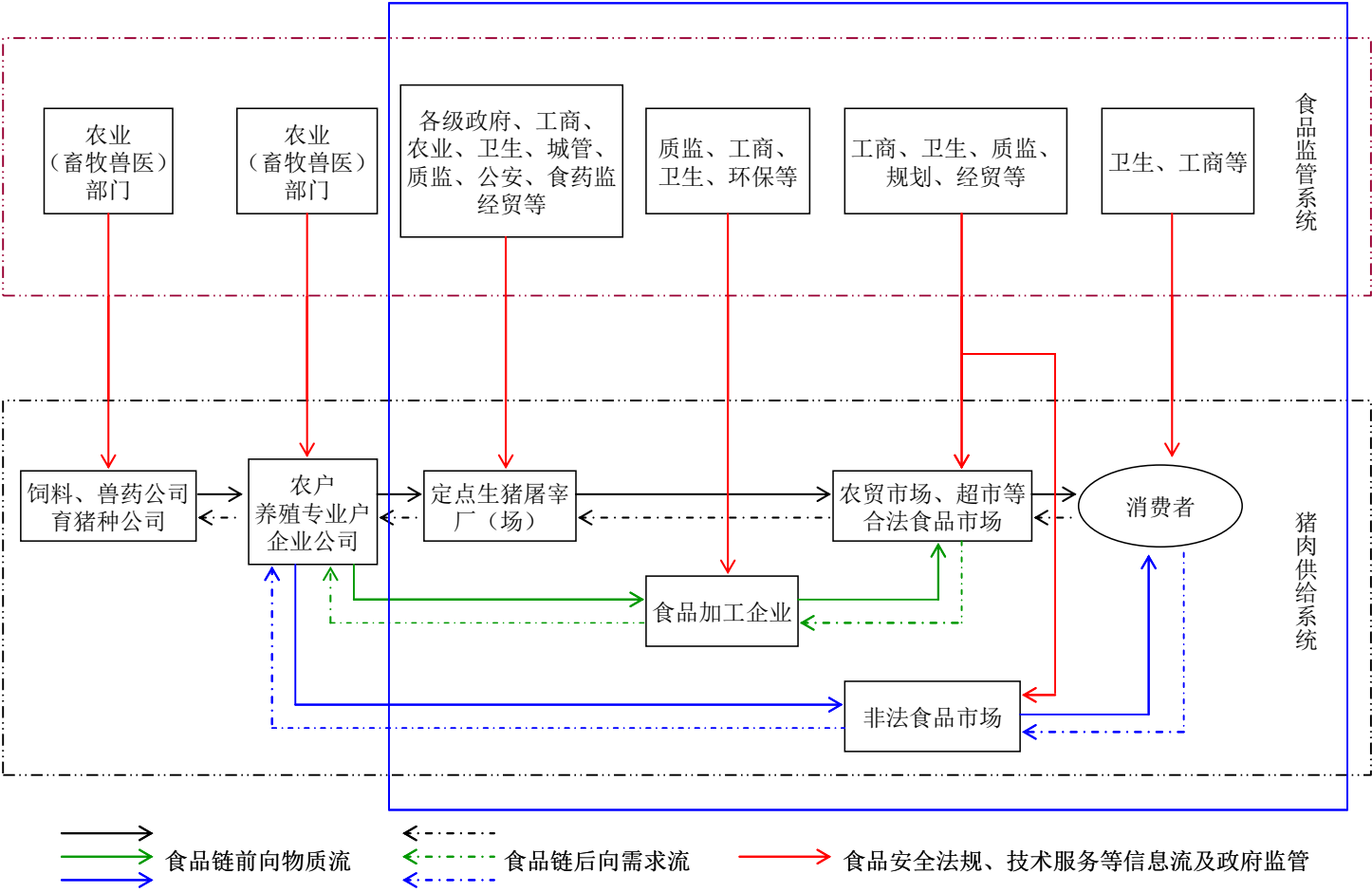


图 3—5 广州市猪肉食品供给链及质量安全监管图示

（1）监管主体

由图 3—5 可知，根据 2006 年颁布的《广州市牲畜屠宰和肉品流通管理条例》（以下简称“屠管条例”）规定，广州市流通领域猪肉质量安全监管涉及各级政府及其工作部门，虽流通领域监管主要是由工商行政管理部门负责，但各区、镇（街）政府和农业、卫生、城管、质监、食药监、公安、经贸等行政部门也参与其监管。这些政府和部门均统一受广州市食品安全委员会（以下简称“市食安委”）领导和协调，市食安委下设广州市食品安全委员会办公室（以下简称“市食安办”），具体承办食安委交待的任务，并

发挥市食安委的领导和协调作用。

按照《屠管条例》职责划分，市、区、县级市人民政府其他各有关部门对牲畜屠宰和肉品流通管理均有相应监管职责任务。具体分工如下：

①农业（畜牧兽医）部门以及动物防疫监督机构负责生猪及生猪产品^①的防疫、检疫，组织对违禁药物含量等进行检测；

②卫生部门负责对从事餐饮服务的经营者以及食堂采购、使用生猪产品的卫生监督管理；

③城管部门负责对违法屠宰场所的违法建（构）筑物和占道经营生猪产品行为的查处；

④质监部门负责对从事肉制品加工的经营者采购、使用生猪产品的监督管理；

⑤公安部门负责对抗拒、阻碍生猪屠宰和生猪产品流通行政执法、以暴力或者威胁手段扰乱生猪产品流通秩序和强买强卖的行为，以及生猪屠宰和生猪产品流通中其他违反治安管理和涉嫌犯罪的行为的防范和查处；

⑥规划、国土、环保、物价、税务、经贸等部门依据各自职责落实各自职能。

⑦食药监部门负责对生猪产品质量安全管理行为的综合监督，并组织查处生猪产品安全方面的重大事故（事实上，近年来该部门未组织过猪肉质量安全方面的事故查处）。

⑧各级人民政府应当加强对本辖区内生猪屠宰和生猪产品流通工作的领导、检查和督促，组织协调有关部门配合生猪屠宰和生猪产品流通行政主管部门的监督管理。

⑨村民委员会等城乡自治组织应当协助政府及有关行政管理部门在自治范围内清查违法屠宰场所和自办市场违法销售生猪产品的行为。

⑩工商部门为生猪屠宰和生猪产品流通行政主管部门，负责协调上述有关部门对广州市和猪屠宰和生猪产品流通活动进行监督管理。

可见，广州市流通领域猪肉质量安全监管是以工商部门为主多级政府及其部门共同监管体制，这种监管机构设置与我国当前的监管职能和监管模式密切相关。

（2）监管模式

从监管主体数量和权力配置的角度来看，当前广州市猪肉质量安全监管模式与美国的食品监管模式颇为相似，都可称之为多部门分工监管模式。从监管主体分工方式的角度来考虑，广州市猪肉质量安全监管是以分段监管为主、品种监管为辅监管模式，这与

^① 生猪产品是指生猪屠宰后未经加工的胴体、肉、脂、骨、脏器、血液、头、尾、蹄、皮等。

大多数西方发达国家不一样，他们一般是采取以品种监管模式为主，而我国是“铁路警察，各管一段”。从监管主体结构来看，广州市的这种监管主要以政府监管为主，缺乏社会中间层组织如行业协会的协调管理，是典型的政府和市场（个人）二元监管结构。这种监管模式从根本来说是由我国监管体制所决定的，也与我国的机构设置、监管技术、监管环境、立法背景、文化背景等等密切相关。

（3）监管手段

近年来，广州市流通领域猪肉质量安全政府监管除利用传统的经济手段、行政手段和法律手段外，不断地创新监管手段，提高监管效率。主要是培养“线人”，对举报私屠滥宰、销售不合格猪肉等违法行为的单位和个人给予奖励，对诚信经营的企业和个人予以表彰和奖励，建立了有效的激励机制，促进社会风气进一步好转。2008年，广州市开辟了私宰份子被判刑的先河，以法律手段严惩违法份子。特别是从2007年起利用两年时间完成了市区农贸市场和超市的视频监控系统安装调试，做到了事前防范、事中监控、事后取证，依靠高科技手段解决农贸市场猪肉监管难问题。

（4）监管技术

广州市流通领域对生猪及生猪产品的监管技术主要通过抽样检测判别其是否合格。目前检测主体体系包括：①农业（畜牧兽医）部门对生猪和生猪产品的防疫检测和违禁药物含量10%抽样检测；②屠宰厂（场）对出厂（场）肉品的10%抽样自检；③工商和卫生等监管部门对市场中销售猪肉的快速抽样检测；④工商部门送至具有检测资质机构的检测；⑤农贸市场（超市）的猪肉抽样自检。采用的是当前国家规定的检测标准体系，该体系总体来讲标准偏低，且未与国际标准和发达国家标准体系接轨。近年来，市质监局和市卫生局等市级检测机构加强技术引进，已拥有了离子色谱、离子阱质谱、等离子质谱等微量、痕量级分析比较技术，但与西方发达国家还有一定的差距，而基层检测机构主要是采用常规的重量法、容量法或比色法，且大量的检测任务由基层检测机构来承担。

（5）监管制度

广州市流通领域猪肉质量安全政府监管的依据主要是《中华人民共和国食品安全法》（主席令第9号）《生猪屠宰管理条例》（国务院令525号）《广州市牲畜屠宰和肉品流通管理条例》（2006年）等相关法律法规。广州市政府依据这些法律法规已设立了相应监督管理机构并界定了各自的监管职能和范围，并建立了较为严格的猪肉准入制度

等。这些监管制度有力地保障广州市猪肉质量安全。但也有一些制度设计对猪肉质量安全监管造成一定的负面影响，例如，1998 年国家贸易部要求各地要实行生猪定点屠宰管理工作，广州市根据当时经济发展和社会形势，从 2003 年起对生猪屠宰及肉品流通管理机制又作了创新改革，实行了“生猪代宰制度”，建立新型肉品流通体制。即经营者所销售生猪产品必须是广州市定点屠宰厂（场）代行屠宰、检验合格的猪肉，未经政府许可，任何单位和个人不得屠宰生猪，且屠宰厂（场）自己并未经营生猪和生猪产品，只是履行生猪委托代宰义务，并收取适当代宰费 25 元/头。生猪产品经营者和消费者可以自主选购生猪，也可以通过肉贩委托本市屠宰厂（场）屠宰。目前广州市猪肉购销产业链（详见图 3—6）基本如下：生猪产品经营者（或通过专业肉贩）到生猪批发市场选购生猪——委托屠宰场代宰——在街市或食肆上销售。

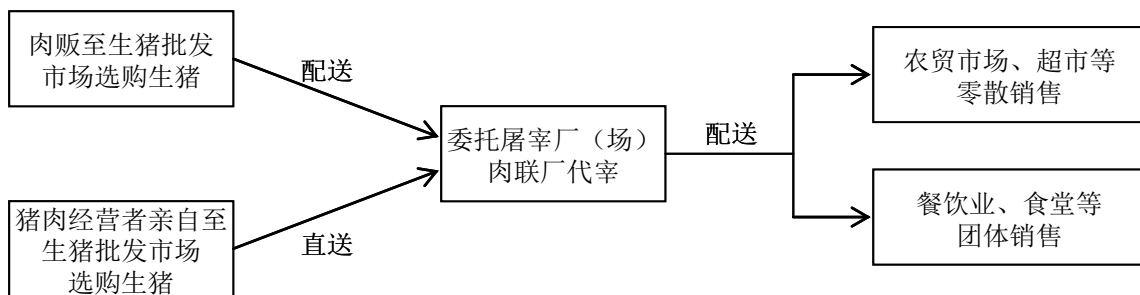


图 3—6 广州市猪肉购销产业链示意图

（6）监管环境

总体来说，广州市流通领域猪肉质量安全政府监管的效率和效果不容乐观，这与当前广州市监管环境有着密切的关系。首先，广州市经济发展水平与内地城市相比有着一定的优势，广州改革开放较早，市场经济较为“发达”，经济总量比较大，对国家 GDP 贡献率比较大。但广州市经济发展方式仍是粗放型，因社会信用体系尚未建立健全，且如今的中国法律制度建设相当滞后，与成熟的信用经济、法制经济还相当大的差距。其次，市场信息的对称程度还较差，一方面经营者不愿意主披露市场信息，另一方面社会中介组织发挥的作用相当有限，而政府的信息供给又相当不足。再者，消费者维权意识日益增强，人们的消费观念也在改变，但维权的渠道单一，只能找政府相关部门解决，而政府工作的效率和效果有限，所以，相当一部人不愿意找政府或不信任政府，造成社会整体消费维权意识不强。再者，行业自律水平比较薄弱，当前的广州肉品行业协会，带有强烈的官方色彩，主要岗位是由在职公务员或退休公务员担任，因其组织发育不良，职责不清，发挥的“桥梁”作用极其有限。还有社会舆论总体比较好，特别是广东的传

统平面媒体如《南方都市报》、《南方周末》等和新型的网络媒体监督作用发挥明显，可以说是一支代表公众民意的代言人，发挥着越来越重要的角色，广州市政府对媒体的报导、公众的意愿也非常重视，政府的回应相对而言比较及时。

（7）消费者对政府监管的总体评价

政府对猪肉等食品安全监管应该立足“以人为本”理念，公众的健康和生命始终放在第一位，这才是代表人民利益的政府。消费者对流通领域猪肉质量安全政府监管的具体评价体系如何，本文不作论述。但本文认为，政府对流通领域的猪肉质量安全监管考评一定要以“公众满意”为终极目标、唯一标准，努力提高公众满意度，是广州市政府当前与今后的努力方向。

从调研数据分析（详见图 3—7），广州市消费者对流通领域猪肉质量安全政府监管持满意的 15.47%，基本满意的 46.04%，也就是说，总体上持“满意”态度的达到 61.51 %。直接持不满意的 14.75%，一点点满意的 23.74%，也就是说总体上持“不满意”态度的 38.49%。对当前政府监管整体评价持“满意”与“不满意”的比值约为 3:2。消费者打了刚刚“及格”的分数，说明广州市消费者对政府的监管还是基本认同，但也同时说明广州市对其监管还有很大的提升空间，需要政府的重视与努力。

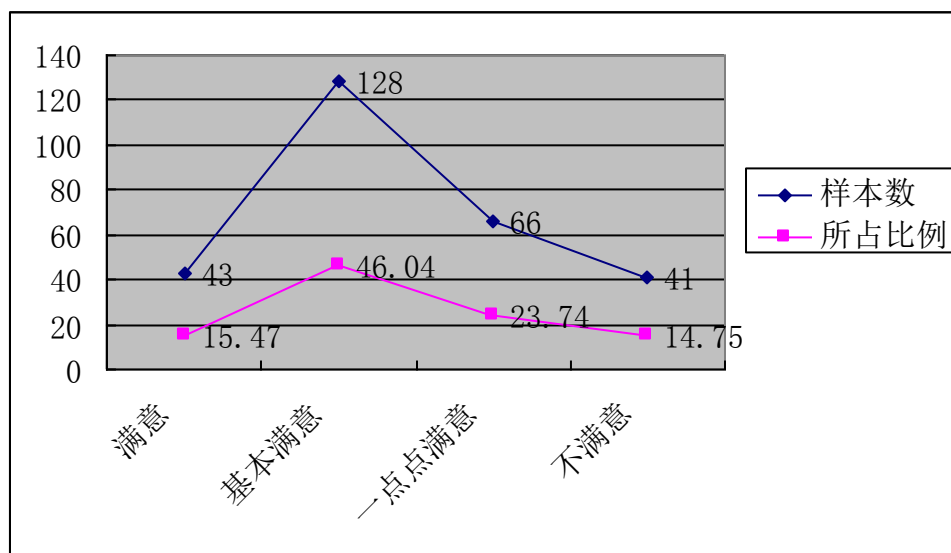


图 3—7 消费者对政府监管猪肉工作的总体评价

那么，广州市消费者对造成当前猪肉质量安全问题的主要因素有哪些看法？调查问卷中设计了一道多项选择题，供消费者自选。从统计数据（详见表 3—10）可以分析，消费者认为造成当前猪肉质量安全问题的主要原因有多方面，99.28%的人认为“不法生猪养殖企业和个人利欲熏心”而居于榜首，可见加强猪肉质量安全必须从源头抓起；

98.56%的消费者认为“购买者鉴别能力有限”而据于第二，实际上购买者在现实生活中仅凭有限的鉴别知识是很难判别猪肉质量是否安全；98.2%的人认为“多头监管，各执法部门沟通不畅，缺乏配合”是造成流通领域猪肉质量安全问题的另一重要因素；“政府履职能力弱”“生猪源头政府未监管好”“政府监管缺位、越位、错位严重”“对失信企业 and 个人的惩罚力度不够”也占有相当高的比例。说明消费者对当前政府监管存在有一定的看法，同时也渴望政府能够加强广州市流通领域猪肉质量安全的监管，给广大市民提供一份安全保障。公众对政府的希望和支持，是政府加强监管的动力，更是政府改革的力量所在。

表 3—10 消费者认为造成猪肉质量安全问题的主要因素 单位:个, %

主要原因	样本数	比 例	排 序
当前经济发展水平决定	197	70.86	7
生猪源头政府未监管好	263	94.6	5
不法生猪养殖企业和个人利欲熏心	276	99.28	1
当前检测水平有限	113	40.65	10
购买者鉴别能力有限	274	98.56	2
政府履职能力弱，政府监管缺位、越位、错位严重	271	97.48	4
多头监管，各执法部门沟通不畅，缺乏配合	273	98.2	3
对失信企业 and 个人的惩罚力度不够	247	88.85	6
广州市生猪代宰制度不合理	169	60.79	8
食品行业协会没有发挥监督作用	162	58.27	9
公众参与严重不足	103	37.05	11
信息不公开或信息公开不及时	100	35.97	12
其他原因	29	10.43	13
总计	278	100	—

(8) 消费者对政府监管的改革意愿

为了解广州市消费者对政府监管猪肉的改革愿望，统计调研问卷数据(详见图 3—8)发现：58.63%的消费者表示希望广州市猪肉质量安全全程由一个部门监管，其中 77.91%的人选择的理由认为“责任明确，防止部门之间互相推诿”；接近 1/3 的消费者不希望由一个部门全程负责，其中 59.57%的人选择的理由是“一个部门的人力、技术等难以保障”；

还有 7.55% 的人对改革与否持“无所谓”态度，选择的理由“无论谁来监管，是否改革并不重要，关键看结果”，反映广州市消费者多元的思想，非常务实的一面，就看监管结果如何，以结果为导向，这可能也是政府监管改革的一个重要方向。总体来说，绝大多数公众认为政府对猪肉的监管还是要改革，统一由一个部门全程负责。这可能是公众对当前多部门分段监管的效果不认同，希望政府加以改革，能对流通领域猪肉质量安全实施高效监管，给公众一个安全的信心与保障。

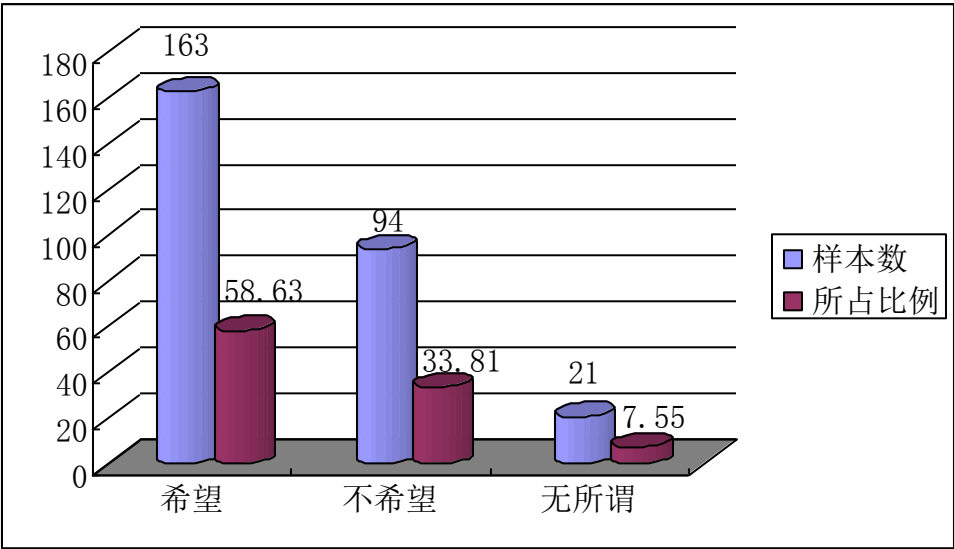


图 3—8 消费者对政府改革的意愿态度

（二） 广州市流通领域猪肉质量安全政府监管存在的主要问题

1、法律法规标准体系不完善

（1）法律法规体系存在缺陷

经过长期的努力，特别是我国加入 WTO 以后，我国猪肉等食品安全法律法规体系得到快速地制定、修订，现已基本建立了一套中国特色的社会主义食品安全法律法规体系，为保障我国食品安全作出了重大贡献。但是，无论是与发达国家健全的法律法规体系相比较，还是分析当前广州市猪肉等食品安全监管的现状，猪肉等食品安全监管的法律法规体系存在一些突出的问题，主要表现在如下：

①猪肉等食品安全相关法律法规缺乏系统性、完整性和可操作性

从发达国家的经验来看，凡是食品安全监管效果较好的国家，都有一部比较成熟的通用法律，或者几部法律相互协调，共同作用。但是，当前我国实行分段立法，关于食

品安全的条款数量众多，却都分散在各式各样的法规当中，而且大多数法律对食品质量仅作了一些概要性规定，法律法规存在交叉和不配套现象。2006年4月29日，我国颁布了《农产品质量安全法》，2009年2月28日，又颁布了《食品安全法》，这两部貌似一部统领性、纲领性的法律，但其出台时间均比较短，而且前者至今这没有配套的实施细则出台，后者虽出台了配套的实施细则，但也只是作了一些规范性解释和说明，具体的执行标准仍然欠缺，造成基层执法人员难以把握标准和尺度，法律的可操作性大为降低。而且，其它配套的法律法规标准也未作相应的修订，甚至还未制定。这是我国立法的通病，大多数法律或法规条文过于笼统，加之法律或法规程序性规定和实施细则制定进展缓慢，致使法律或法规难以操作。

而且，有些地方法规条文在实际工作中难以执行、可操作性差。如《广州市牲畜屠宰和肉品流通管理条例》中第17条规定：“屠宰厂（场）生产生猪产品应当按照国家有关法律、法规以及有关的国家标准、行业标准的规定进行检疫、违禁药物含量等的检测和品质检验。”但是屠宰厂（场）不愿意承担责任，因为生猪不是屠宰厂（场）的自己的生猪，屠宰厂（场）只是受人委托进行屠宰，收取代宰费25元/头，所以生猪产品并非其本厂（场）真正意义的产品，不应该由其承担相应的品质检验责任，而且为此要支付高昂的检测费，不符合情理。但《屠宰条件》明确规定由屠宰厂（场）负责，实际上大多数屠宰厂（场）为了应付政府工商部门的检查，日常工作中只是象征性的检验几头，这项猪肉品质检验制度基本流于形式。

②法律法规的兼容性问题突出，执法标准不统一

虽然我国关于猪肉等农产品质量安全的法律法规较多，但针对生猪及生猪产品的大多数是还只是部门法规或地方性法规，还没有上升至国法。这些法律法规的内容上难免有冲突和矛盾，在具体执法中，执法人员往往无所适从，或执法随意性较大。

例如，对市场上发现出售未经检疫的私宰肉，如按《动物防疫法》的第78条规定：“屠宰、经营、运输的动物未附有检疫证明，经营和运输的动物产品未附有检疫证明、检疫标志的，由动物卫生监督机构责令改正，处同类检疫合格动物、动物产品货值金额百分之十以上百分之五十以下罚款；对货主以外的承运人处运输费用一倍以上三倍以下罚款。”执法机构为动物防疫监督机构。在《食品安全法》的第85条规定：“违反本法规定，有下列情形之一的，由有关主管部门按照各自职责分工，没收违法所得、违法生产经营的食品和用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的食品货值金额不足一万元的，并处二千元以上五万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处

货值金额五倍以上十倍以下罚款；情节严重的，吊销许可证：……（六）经营未经动物卫生监督机构检疫或者检疫不合格的肉类……”。执法机构为工商、质监部门。而《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》的第 5 条规定：“……不能提供检验报告或者检验报告复印件销售产品的，没收违法所得和违法销售的产品，并处货值金额 3 倍的罚款；造成严重后果的，由原发证部门吊销许可证照。”执法机构为工商、食药监部门。如按照《广州市牲畜屠宰和肉品流通管理条例》的第 22 条、第 35 条规定，则由动物防疫监督机构依照《动物防疫法》有关规定查处。可见，多个法律文本、多种规定、多种力度不同的处罚措施，执法者都可以选择其中任一套法律法规进行处罚，但处罚的标准不统一，必然给执法带来麻烦和困难，甚至给执法者带来权力寻租的机会。

③现行法律法规处罚力度较轻

在发达国家，食品安全受到全社会的关注，法律对于出现问题的商家惩罚是相当严厉的。一般对食品安全事故采取重罚，特别是对蓄意破坏食品安全者，不仅要求立即整顿待查，而且会因高额的罚款而关门倒闭，即使只是罚款，也让违法者感得不偿失，这样的查处使得经营者就像珍惜生命一样维护食品的安全性。但是，相比较我国对违法者惩罚太轻，违法成本太低，致使违法者屡屡以身试法，失去了法律相应的威慑力。

如从《食品安全法》的第 85 条来看，对“生产经营致病性微生物、农药残留、兽药残留、重金属、污染物质以及其他危害人体健康的物质含量超过食品安全标准限量的食品”的或“经营病死、毒死或者死因不明的禽、畜、兽、水产动物肉类，或者生产经营病死、毒死或者死因不明的禽、畜、兽、水产动物肉类的制品”的或“经营未经动物卫生监督机构检疫或者检疫不合格的肉类，或者生产经营未经检验或者检验不合格的肉类制品”的，处以“没收违法所得、违法生产经营的食品和用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的食品货值金额不足一万元的，并处二千元以上五万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额五倍以上十倍以下罚款；情节严重的，吊销许可证”的处罚，对已经严重威胁市民的健康与生命的，最重的处罚也只是吊销许可证，禁止经营。

而《广州市牲畜屠宰和肉品流通管理条例》的第 32 条规定：“未经审批定点，私自屠宰牲畜的，由工商行政管理部门依法予以取缔，没收违法所得，并处二万元以下的罚款；行为规模较大、社会危害严重的，并处二万元以上二十万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”对于私屠滥宰行为，一般处以没收违法所得，并处二万以下罚款；规模较大、危害严重的，最高才罚款二十万元。但“规模较大、危害严重”如何界

定，没有相应的规定和解释，执法者只能凭经验把握，操作的随意性较大。而对构成犯罪的，《刑法》中并未直接惩罚条款，一般是依据《刑法》的第 144 条和《最高人民法院、最高人民检察院关于办理生产、销售伪劣商品刑事案件具体应用法律若干问题的解释》及《最高人民法院、最高人民检察院关于办理生产、销售伪劣商品刑事案件具体应用法律若干问题的解释》的有关规定以“生产、销售有毒有害食品罪”定罪量刑。

近几年来，广州市对私屠滥宰、销售私宰肉、病死猪肉、注水肉的违法犯罪分子最重的处罚是 2007 年宣判的，“判处有期徒刑二年九个月，处罚金三万。”广州市追究违法者刑事处罚的也就是这一案件，也是近年来全国最重的一次处罚。对私宰几头、几十头生猪的违法者，一般只是没收非法所得及生猪，并处以一定数额的罚金而矣。而对农药、兽药残留量检测结果超标的猪肉生产经营者和销售经营者，也没有切实可行的处罚措施，一般处以警告、责令整改、处以罚金、吊销许可证等，对情节特别严重、构成犯罪的，才会以《刑法》处罚。这种情况广州市从来没有过，全国来看也鲜见有报道。因此，由于处罚较轻、违法成本低，达不到“惩前毖后、治病救人”的效果，猪肉的农药、兽药残留量超标问题以及私屠滥宰的问题等长期得不到解决。

④执法过程缺乏规范化和持续性

广州市猪肉质量安全执法部门经常以“严打”“专项整治”等非常规方式开展监管工作，在打击私屠滥宰、促进猪肉质量安全的执行过程中缺乏规范化和持续性。执法部门依法行政，执法必严，履行职责，把功夫下在平时，建立长效监管机制，而不是一遇到问题就搞一次“暴风骤雨式”、“运动式”的清查行动。多年来，我们一直是发生重大事件，上级机关发文，要求严查，于是就进行“一阵风式”的检查、处理。当事件过后，政府严查行动又偃旗息鼓，新一轮私屠滥宰违法行为再次发生，政府又一次打击，于是形成了“问题突出泛滥——打击——问题暂时缓解——问题再猖獗泛滥——再打击”的轮回怪圈。其实，政府的监管方式、监管思路欠妥，应该从源头抓起，控制好每一个关键点。不安全猪肉一旦到了流通环节再抓，已经是亡羊补牢。

（2）标准体系不完善

我国食品标准化工作始于建国初期，经过近 60 年的发展，目前已初步形成门类齐全、结构相对合理、具有一定配套性和完整性的食品质量安全标准体系，有力地促进了我国食品的发展和食品质量的提高。截止 2007 年 8 月，“中国已发布涉及食品安全的国

家标准 1800 余项，食品行业标准 2900 余项，其中强制性国家标准 634 项。”^①

我国的标准体系由国家标准和地方标准两种强制标准、行业标准和企业标准两种非强制标准所构成，对于缺乏国家标准的地方，可以制定地方标准。所有标准都要符合《标准法》的规定。

猪肉质量安全标准是猪肉质量安全管理的核心，它包括猪肉的卫生指标、理化指标、感官指标。而猪肉的卫生指标又包括兽药残留、有毒有害污染物和微生物等三方面指标，其中兽药残留是影响当前猪肉质量安全的重要因素。比较国外发达国家关于兽药标准制定，我国确实存在不小的差距，存在许多问题，主要表现在：

①兽药标准体系覆盖面较窄、不完善

生猪及猪肉产品的完整标准体系主要包括：有关法律法规、有关基础标准、生猪种源、产地环境条件、生猪养殖技术规范标准、饲料标准、防疫标准、生猪屠宰、肉品加工、储运标准、药物残留限量标准和检测方法标准等。目前，我国在猪肉上还没有形成系统的标准体系，缺少产地环境、生猪养殖技术规范标准、防疫标准、检验方法标准等，标准的配套性、可操作性差。如猪肉的等级标准与发达国家相比，我国的划分比较粗糙。又如在标准的制定上没有根据产业链上下游协调的原则进行配套，虽然已有从品种选育、饲养管理、疾病防治、生产加工、分等分级等 20 余项标准来规范猪肉生产管理。但在产地环境、兽药使用等关键环节上非常薄弱，使得我国猪肉虽然产量较高，但质量不高、在国际市场上所占份额较小^②。截止 2009 年 3 月，我国已经制定了农药残留限量 642 项（包括 479 项国家标准、163 项农业行业标准）^③，占食品法典委员会（CAC）标准（2572 项）的 24.96%，欧盟标准（22289 项）的 2.88%，美国标准（8669 项）的 7.40%，日本标准（9052 项）的 7.92%，可见我国标准体系与发达国家和地区的标准体系存有较大的差异。

2002 年 12 月 24 日，农业部发布了《动物性食品中兽药最大残留限量标准》（第 235 号）公告，这是我国兽药残留最新、最权威的标准。对兽药残留标准分为四类：A、不需作最高残留限量规定的兽药有 87 种；B、兽药残留最高限量作了规定兽药有 96 种；

① 国务院办公厅.中国的食品质量安全状况白皮书[M]. 北京. 2007 年 8 月

② 目前，我国猪肉市场在国际上被划分为三级市场，我国的猪肉很难进入欧美等一级市场，只能进入香港、台湾等二级市场。

③ 季颖. 中国内地农药残留限量标准制定[DB].

http://www.cfs.gov.hk/english/whatsnew/whatsnew_act/files/act_21_presentation/session_3_1_1_standards_of_max_limits_for_pesticide_china.pdf,2009-3-28

C、有 9 种麻醉药、镇静药、激素类药物和抗生素类药物不得检出；D、有 30 种抗菌药、激素和有机磷类药物所有动物均不得使用。我国目前临床使用的兽药有 3000 多种，现只对 96 种兽药作了最高残留标准，共制定了 550 个兽药残留限量标准，涉及牛、羊、猪、鸡等 17 种动物品种，涉及动物的肌肉脂肪等动物组织类别 11 种^①。可见，绝大多数兽药未作具体指标量化要求。而 CAC、欧盟、美国等限量标准规定比较具体细化，对每种药物的标志残留物都有明确的规定。比如对性激素类残留限量，美国对不同性别、不同生长阶段、不同部位、不同用途的畜禽都有明确的规定。

②现行的标准与国际标准、发达国家标准不接轨

我国农残兽药标准研究、制定起步较晚，至 1999 年前，在畜禽及畜禽产品中兽药残留限量标准中涉及兽药的仅 45 种，与国际标准相比存在相当大的差距。为加强兽药残留监控工作，保证动物性食品卫生安全，根据《兽药管理条例》规定，农业部组织修订了《动物性食品中兽药最大残留限量》标准并于 2002 年发布。此次修订虽然大量采用了 CAC、欧盟的标准，但与 CAC、欧盟和发达国家的标准还是存在较大差距。如在我国 96 种兽药最高残留限量标准中，共制定 550 个 MRL^②值标准，39 种不得检出或不得使用的违禁兽药。而且，检测方法大多数为常规的重量法、容量法或比色法，与发达国家的离子色谱、离子阱质谱、等离子质谱等微量、痕量级分析比较技术相差甚远，难以满足大批量产品检验及产品的快速检测的需要。而发达国家在农药残留限量标准和检验方法标准制定得比较完善。目前，联合国粮食农业组织（FAO/WHO）共颁布了 200 多种农药的 3000 多项 MRL 值标准；欧盟共制定了 17000 多项农产品的 MRL 值标准；美国共制定了 9000 多项 MRL 值标准；德国登记了 200 种农药活性成分，制定了 3400 项 MRL 值标准；日本也制定了 200 多种农药的近 10000 项 MRL 值标准。德国 DFG 方法可检测 325 种农药；美国 FDA 方法可检测 360 种农药；加拿大多残留分析方法可检测 251 种农药^③。

据统计，CAC、欧盟、美国、日本涉及动物农药残留种类共有 232 种，其中美国 145 种、CAC 为 88 种、欧盟为 85 种、日本 3 种。在 MRL 值标准设定上，欧盟的 MRL 值设置非常苛刻，CAC 的 MRL 值是比较折中、可行的，美国的限量设置相对于欧盟要宽松些。而我国最新的 MRL 值标准中，与 CAC 限量指标相同的兽药有 13 种，与欧盟

① 马爱进. 食品中兽药残留限量标准的差异[J]. 肉类研究. 2007,(10): 41-42

② MRL 为 maximum residual limits 缩写，中文意思为最大残留限量

③ 陈锡文、邓楠等.中国食品安全战略研究[M].北京:化学工业出版社出版, 2004:211

相同的有 40 种，与美国相同的有 11 种，与日本相同的有 8 种^①。大部分指标与国际标准、发达国家标准脱节、不接轨。

在兽药最高残留标准中，涉及兽药的种类国内外存在较大差别。一是我国已作限定，而 CAC、欧盟、美国和加拿大未作限量规定，如甲基吡啶磷、甲砒霉素、磺胺类等兽药；二是我国有一些兽药品种在我国未注册生产使用，而在其他国家已生产使用，并且已制定了相应的限量标准，如 CAC 对重氮氨苯脒、啉蜚脒、英西丁克等兽药规定了限量标准，欧盟对烯丙孕素、巴喹普林、倍他米松等兽药规定了 MRL 值，美国对阿克洛胺、丁喹酯、头孢匹林等兽药进行了限定，加拿大对丁喹酯、酒石酸甲噻吩嘧啶、吡利霉素等兽药作了 MRL 值限定^②。

而且，在 MRL 值设定上也存在较大差别。一是我国部分兽药的 MRL 值低于国际标准和发达国家标准，即我国的部分标准高于国际和发达国家标准。如我国关于头孢噻呋在猪肌肉、脂肪、肾脏中的限量残留规定比 CAC 标准中相应的 MRL 值还要低；在我国兽药残留限量标准中，猪肌肉、脂肪、肾脏中的头孢噻呋，猪肌肉、脂肪、肝、肾中的氟甲喹等兽药的最大残留限量规定均严于欧盟的规定。我国部分兽药的 MRL 值比美国严格，如猪、肌肉、肝、肾中的四环素，猪、牛、羊、禽肉、肝、肾中的土霉素等。在猪肌肉、肝、肾、脂肪中的泰乐霉素等兽药的 MRL 值比加拿大的 MRL 值低。二是我国部分兽药的 MRL 值高于国际和发达国家标准。如猪肌肉、脂肪中的氮哌酮，猪肝脏中的头孢噻呋，猪肌肉中螺旋霉素等兽药，我国规定的 MRL 值比 CAC 标准高；猪肌肉、脂肪、肾脏中庆大霉素等兽药，我国的 MRL 值比欧盟高；猪可食用组织中氨苄青霉素和猪肉、脂肪、肝、肾的维吉霉素等兽药，我国的 MRL 值比美国高；如猪肾脏中的安普霉素，猪肝脏中的泰妙菌素等，我国的 MRL 值均比加拿大高^③。一般而言，采用国际通用的 CAC 标准有利于平等贸易，我国应根据有利于我国对外贸易技术性壁垒的需要，加快对农兽药标准的制定与修订，并与国际和发达国家标准接轨。

③整体标准水平低，而且存在矛盾和冲突

我国很多食品国家标准、行业标准是 20 世纪 80、90 年代制定发布的。由于当时迁就于我国食品工业基础差、管理水平低等现状，制定标准时一些技术要求水平偏低，相当一部分标准远远低于国际标准和发达国家标准。例如经饲料用菜籽、粕，国外对异硫

① 吴秀敏.我国猪肉质量安全管理体系研究——基于四川消费者、生产者行为的实证分析[D].杭州:浙江大学,2006:207

② ③ 马爱进. 食品中兽药残留限量标准的差异[J]. 肉类研究. 2007,(10): 41-43

氰酯盐含量的规定在 2500ML/KG 以下,而我国规定的限量为 4000ML/KG,远高于国外普遍水平。其次,过去我国对食品标准化工作重视程度不足,相当多标准的标龄过长,没有根据当前经济社会、技术水平、贸易发展等要求进行及时修订,造成许多技术内容相对落后。再者,在原本标准制定较少和不完善的情况下,我国强制性执行标准又相对较少,而推荐性自愿性标准相对较多,致使我国带有法规性质的技术规范标准严重不足,造成当前食品安全缺乏有力的技术性保障。

而且,我国的国标和行标之间存在一些矛盾和冲突。例如在《农产品安全质量无公害畜禽肉安全要求》(GB1840.6—32001)中明确规定了 26 种有毒有害物质限量要求,而在《无公害食品猪肉》(NY 5029—2001)中规定了 14 种残留限量要求,行标比国标少了 12 种农兽残留限指标要求;行标中的铅(以 Pb 计)的限量规定比国标的低。如果假设国标比行标要求严格,所以国标指标比行标多的话。那么,行业标准中的六六六和滴滴涕限量指标均为 $\leq 0.1\text{mg/kg}$,而国际中它们的限量指标均 $\leq 0.2\text{mg/kg}$;行标中有金霉素、伊维菌素(脂肪中)限量规定,而在国标中没有这两种药物限量规定,也就是说行标比国标还要严格,这就与上述的假设相矛盾。我国的行标与行标之间也存在矛盾和冲突。例如对盐酸左旋咪唑(levamisole hydrochloride)的皮下、肌肉注射液休药期,在《无公害食品 生猪饲养兽药使用准则》(NY5030—2001)中规定为 28 天,而《绿色食品 兽药使用准则》(NY/T 472-2001)中规定为 20 天,即 NY5030—2001 规定的休药期比 NY/T 472-2001 还长;在 NY5030—2001 中抗寄生虫药 15 种、抗菌药 65 种,而 NY/T 472-2001 中抗寄生虫药 8 种、抗菌药 12 种,即 NY5030—2001 抗寄生虫药、抗菌药比 NY/T 472-2001 的品种还多。也就是说某猪肉通过了“绿色猪肉”的认证,但却可能无法通过“无公害猪肉”认证,成为不合格的“无公害猪肉”、但却是合格“绿色猪肉”。这些矛盾和冲突,充分说明我国的国标、行标之间的不协调、不配套,这必然会影响标准的法规性权威,也大大降低标准的有效性。可见,政府对猪肉认证监管的混乱现状。

总之,经过几十年的努力,我国已基本建立了食品安全标准体系,但是正如前文所述,当前的标准体系还很不完善,对我国食品安全保障和管理产生了十分重大的影响。而广州市政府对猪肉等食品安全虽然十分重视,但是多年来,广州市一直没有根据国家相关的法律法规及标准制定适应广州市实际的食品安全地方标准,而且,在执行国标、行标上与其他省市一样,因标准制定是由国家农业、质监、质检、卫生、商务等多个部门各自制定,地方政府部门在执行时也出于各自利益集团考虑,在猪肉等食品安全监管上都打着各自的“小算盘”,对本部门有利的事争着做,对自己无利的事躲着、避着,

多一事不如少一事，能不做则不做，尽力维护本集团利益，致使当前广州流通领域猪肉质量安全监管乱象的局面。

2、多头监管效率低下

从监管模式上分析，广州市流通领域猪肉质量安全监管模式为多部门分工监管模式，其政府监管涉及农业（畜牧兽医）、质监、工商、卫生、食药监、出入境检验检疫、经贸、环保、公安、规划等多个职能部门，各部门依据相关法律法规条例等对猪肉生产、加工、流通、消费等多个环节进行管理。其中，前五个部门的监管构成了广州市流通领域猪肉质量安全监管体系的核心，他们共同对流通领域猪肉质量安全负有重要的监管责任，只不过对具体监管对象上有所侧重而矣。但是，这种监管模式效率低下，主要表现在：

（1）职能重叠，职责交叉，一项工作几个部门都要重复做。例如，对猪肉经营者进销货台帐、索票索证检查，工商局有责任检查，卫生局也有责任检查。对普通猪肉销售商主要由工商局负责检查，而餐饮、食堂采购者的进货台帐、索票索证主要由卫生局负责检查，但工商局也有配合检查的义务。再比如，对猪肉质量安全的检测，农业、质监、工商、卫生等都有检测职责，机构重叠，重复建设，投资浪费严重。

（2）过细分工，界限模糊，相互推诿扯皮现象时有发生。例如，一旦发生“瘦肉精”事件，上级进行追责时，部门之间就会产生推诿扯皮。首先追究卫生局，看监管是否到位，但卫生局会说工商局未管理好肉品流通，导致不安全猪肉到了消费者餐桌，工商局应负主要责任；工商局会说我们管猪肉流通，肉品出厂（场）也已对品质进行了抽样检验，而上游的农业局把关不严，检验检疫未到位，责任在农业局；而农业局会说我们也只是抽样检测，没有对全部生猪检测，造成漏检在所难免，而且，这批生猪已有生猪产地农业部门的检疫检验合格证，要追究就追研究生猪产地的农业部门，最后往往追究一圈也不可能解决问题。

（3）联合执法，出工不出力。打击私屠滥宰最为典型，这不单单是工商局有责任，公安、城管、街道、村委会等也有打击的义务。多个部门通力合作，合力打击方能显示整体威力，但现实是工商局往往唱“独角戏”，配合部门积极性不高，甚至有人知法犯法、通风报信，联合执法队未到，违法者早已逃之夭夭。

可见，广州市流通领域的猪肉质量安全涉及如此众多部门参与管理，各部门均按照国家几十部相关法律、法规、条例、标准等进行监管，形成了“多头分散、齐抓共管”和“多头有责、无人负责”的局面，严重影响了监督执法的有效性和权威性。原因是部门之

间职责交叉，协调性差，沟通困难，难以形成有效的监管合力。

从监管主体结构上分析，广州市流通领域的猪肉质量安全监管仍然是政府与市场（个体）二元监管主体，缺乏中间层组织，这种监管模式缺乏中间层有效缓冲，政府与个体的矛盾往往直接对立。在政府占绝对优势、个体为相对劣势、没有中间层代言的情形下，公众往往同情弱势群体、对政府出台的措施制度持有怀疑态度。如广州市牲畜代宰制度，公众认为政府参与了“分肥”，对政府产生一定的不信任感，而实际政府并未从中获利，究其原因就是缺少中间层组织有效的沟通协调。所以，广州市流通领域猪肉质量安全政府监管的行政效率低、行政效果差的其中一个重要原因就是缺乏有效的社会中间层组织有效参与社会行业管理。

3、监督管理难度较大

当前，广州市流通领域关于猪肉经营存在诸多违法行为，政府行政管理部门按照各自职责对其进行监管。但是，由于各种原因，政府监管难度大、监管效率和效果差是个不争的事实。主要表现在：

①迫于维稳的压力，查处取缔无证照经营难。截至 2009 年 12 月 31 日，广州市有猪肉销售的农贸市场共有 697 个，其中，有证照 659 个，无证照 38 个。在有证照的农贸市场中猪肉经营户已经全部取得营业许可，共有经营业户 7414 户。而无证照的农贸市场中经营业户因其经营场地不合法^①等问题而无法取得营业执照，属于非法经营，这部分有 100 多个猪肉档位。按照有关法律法规规定，未取得经营许可的一律不得擅自经营，但是这 38 家农贸市场已开办多年，涉及众多经营业户，一直未依法取缔。虽然，工商部门多次与规划、国土等有关部门和街（镇）、村委沟通协调，这些场地用地性质难以改变，而且大多数是村集体所有，根本无房产证。但这些市场的存在又确实方便群众生活，而场内大多数经营户收入来源单一、生活较困难，如果依法查处取缔而又不能解决就业问题，势必会影响社会稳定。在当前维稳高于一切的形势下，工商部门作为查处取缔无照经营行为的责任部门显得力不从心，街（镇）、村委也不想因取缔此经营行为而导致辖区人员不稳定。所以，在当前综合考核和管理体制下，有效查处取缔无证照经营是非常困难的。

②私屠滥宰屡禁不止，而且呈外来私宰肉流入市场的趋势。从 2006 年至 2009 年期

^①《广州市房屋租赁管理规定》（2005 年政府 2 号令）规定：从 2005 年 5 月 1 日起，必须取得在房管局备案的租赁合同才能提交公司（个体）注册申请。用于登记注册的场地必须是商业用途的，例如：房产证上会注明用途：商业、写字楼、商铺，而其它用途的场地是不能作为公司注册的，例如：住宅、仓库、旅业、停车场等。

间，广州市工商局多次组织开展了“春雷”、“百日”等十多次专项整治行动，查处私宰窝点 2498 个次，查获待私宰生猪 3782 头、私宰肉品 589.5 吨，立案 2011 宗，罚没入库 485.72 万元。各分局屠管大队日常监管中也加强对屠管工作的监管，但是，在政府采取高压态势下，私屠滥宰行为并没有有效地遏制，各类肉菜市场私宰肉约占市场销售量的 20% 左右。从各分局监管数据中也可以看出广州市私屠滥宰行为屡禁不止。例如，广州市工商局白云分局屠管大队一般每周采取夜间行动一、二次，基本上每次都能查处到私屠滥宰行为。特别是 2010 年 1 月广州《信息时报》报导萧岗市场大规模销售私宰肉事件期间，白云工商局成立了专项打击小组，每晚对白云区的重点区域和场所进行监控和打击，基本上每两晚就有一次成功打击，甚至一晚上可以成功打击多个私屠滥宰点。但是，这种夜间突击监管方式不可能每天都采取，还需工商等监管部门创新监管手段，特别是各街镇政府要切实重视此项工作，密切配合、坚决打击私屠滥宰违法行为。在广州市内保持高压态势的情况下，又出现新的违法苗头，即从外地将已屠宰好的私宰肉偷偷运到广州销售。查处这种违法行为的任务更加艰巨，因为每天进出广州市的车流量太大，客观上很难一台车一台车进行检查，所以监管难度非常之大。

③人员不足，调查取证难，监管手段单一。从目前情况看，私宰肉现在也主要以配送方式送至农贸市场、餐饮酒楼、集体食堂等，一般是早上配送至各处，而广州的小饭馆数量非常庞大，工商局等行政部门的执法人员不足，无法做到每天逐一检查。对挂靠备案有资质配送猪肉公司的小公司，工商局也较难以查处，从手续上看全套都没问题，但在配送时不按照标准开空调保持车厢内低温要求，而政府部门不可能对配送专车逐一检查到位，调查取证比较困难，处罚则无法进行，只能以专项整治的形式突击检查处罚，其行政效率可想而知。工商等部门对无证照取缔，本身就存在悖论，政府既想维持社会稳定，又想规范市场，又想增长地方财政收入，取缔无证照经营一时进行，一时停止。而且，工商部门对其监管的手段单一，一般采取责令整改、没收私宰肉和处以一定数额的经济处罚，但违法者再行销售私宰肉，工商部门无权对其进行人员扣留等处罚，而公安机关一般也不太重视此违法行为，法院也较少受到强制执行的申请，所以，因监管手段单一，对打击私屠滥宰行为处罚威慑较弱。除非对特大型私屠滥宰行为者移交司法机关处理，广州市已经开了查处先河。

4、执法不严惩戒不力

广州市流通领域猪肉监管中存在诸多违法行为，而且屡禁不止，与执法机关及执法者有法不依、执法不严、惩戒不力甚至权力寻租有相当大的关系。国家法律和广州市地

方法规对无证照经营行为均有明确规定，无证照经营属于违法行为，一律予以取缔，但是，38 个无证照农贸市场、600 多个无照经营业户（其中有上百个猪肉档户）长期存在，就与工商等执法部门有法不依、执法不严有非常大的关系，而且，街（镇）政府也没有履行其共管职责、取缔义务，甚至市、区两级政府也未采取刚性措施严厉取缔。其次，许多屠宰场的操作间卫生条件不达标，地面上随处可见牲畜排泄物，猪尿、血水等污秽物横流，屠宰场臭气熏天，令人窒息，这样的生产状况显然不符合国家标准要求。而有关执法监管部门明知卫生标准不达标，也没有采取任何措施，这是典型的行政不作为。

在配送环节上，绝大部分配送商为了节省成本，在配送肉品时关闭配送箱空调，违反相关规定，自《屠管条例》颁布至今未对此类现象立案查处过几次。在销售环节上，部分销售商可能当日进货量较大，如上午不能销售完毕，一般下午继续销售，而绝大多数农贸市场是不具备猪肉保鲜条件，有些市场苍蝇成群，特别是在高温天气下，猪肉质量卫生实则难以保障。市场管理方一般不会对其进行监督，工商等政府部门也很少监管到位。客观上监管难以到位，不可能全时监控到，但就是发现有此类现象，一般也不会立案查处，而是口头或书面责令改正。从调查问卷中也可发现广州消费者还是有采购过已变质轻微腐臭的猪肉。

另一个典型表现就是惩戒不力、监管效果差。从 2006 年至 2009 年，广州市工商局立案查处私屠滥宰、“瘦肉精”事件共 2011 宗，而移送或协助司法机关、追究刑责的只有 16 宗，约占 0.796%，1%都不到。对于绝大数的私屠滥宰、销售私宰肉的行为查处力度非常不足，往往收缴扣押现场物品，没收违法所得（一般还是最近的），并处以一定罚金了事，根本起不到惩前毖后、治病救人的作用，从私屠滥宰屡禁不止的现象中，就可以看出政府对违法行为的惩戒不力、监管效果差的问题。而且，由于现有的法律法规自由裁量的空间太大，给执法者留下相当大的权力寻租的可能和空间。

5、检测体系尚不完善

广州市流通领域猪肉质量安全检测涉及农业（畜牧兽医）、质监、工商、卫生、食药监等多个执法部门。按照广州市现有职能分工，农业（畜牧兽医）局负责生猪及生猪产品的检疫检验，质监局负责食品生产厂猪肉质量检测，工商局负责肉菜市场、超市等卖场猪肉质量的检测，卫生局负责食堂、餐饮业猪肉卫生的检测，食药监局负责食品中毒事故中的猪肉检测。同时，屠宰厂（场）负责猪肉的品质检测，肉菜市场等卖场负责猪肉质量的检测。基本构成了政府机构、猪肉厂商、猪肉卖场三种检测体系。这种检测体系，其实是由政府与市场共同构成的二元检测体系。可见，现阶段多种检测体系并存，

综合检测效率低下，检测体系存在许多不足，主要表现在：

（1）机构职能重叠，重复建设严重。农业、质监、工商、卫生、食药监等五大监管部门自成体系，都有一套的检测机构、检测设备、检测标准、检测方法等，虽然各部门负责不同环节的检测，初一看机构职能好象不重叠，但因工商部门的检测是定性初步筛选，没有定量数据，没有法定效率，如果要依法查处，还需要送农业、质监、卫生或食药监等有资质的权威检测机构检测。所以，从职能上看，机构职能仍然重叠。而且，均有一整套检测体系，投资巨大重复建设。

（2）检测方法有限，检测技术落后。广州市现行检测方法主要还是常规的重量法、容量法或比色法，与发达国家的离子色谱、离子阱质谱、等离子质谱等微量、痕量级分析比较技术相差甚远，也难以满足大批量产品检验及产品的快速检测的需要。而且，目前快速检测误差率较高，准确率只有 80%，如果需较为准确的检测数据，作为查处的依据，还需送专业机构的实验室检测，但检测时间较长，一般一周才能将检测结果反馈至送检方。要保证生猪及其产品质量安全，除需要从源头上控制外，特别需要政府在生猪屠宰及肉品流通时尽可能多一些抽样检测。这就需要学习西方发达国家，增大资金投入，加强科学研究，研发采购先进的检测设备，改进检测方法，提高检测技术，不断提高大批量产品检验及产品快速检测水平，从而满足公众对安全猪肉的技术保障需求。

（3）缺少独立第三方检测机构。从检测体制分析，当前检测机构主要有两类：一是政府机构，二是各类市场。唯独缺少中立的、权威的第三方检测机构。政府在检测过程中扮演着重要角色，既充当裁判员，又充当运动员，这种体制很容易让公众怀疑检测结果的公正性。借鉴西方发达国家成功的经验，建议广州市政府改革创新，支持社会中介组织或社会非营利性组织^①独立担当第三方检测机构，通过地方立法和行政许可，规范其行为，授权其承担检测重任，对生猪及其产品进行独立跟踪监控，提供检测报告，并及时向社会发布该报告，也将作为猪肉能否上市以及行政查处的主要依据。从而保证检测结果的客观公正，也为行政查处的客观公正提供基础条件。

（4）基层检测能力有限。正如第小点所述，政府部门之间检测能力、法定效率存在差异，市场与政府之间的检测能力也存在较大的差距，特别是基层检测机构的检测能

^① 有学者认为，可以由高校作为独立第三检测机构，高校有较为先进的检测设备、专业的检测人员等，各方面条件较好。也有人认为高校的主要任务是教学和科研，高校能否承载社会大量的检测任务，需要进一步评估。而且，现阶段，高校的独立性非常有限，它同样受党和政府集权领导，其经费来源、主要人事任免等由上级政府安排，所以，能否保障其检测结果的公正性也值得怀疑。

力非常有限。对于镇一级的检验检疫部门，因检测人员大多数是临时聘任，人员素质难以保证；因检测设备老化陈旧，实验环境条件差，影响检验结果的可靠性；因检测技术有限，检测误差率较高，也影响检测结果的准确性；因政府经费保障不足，基层很难按照要求抽样检验检疫。对于肉菜市场，因其经营状况不同，市场的检测制度落实也有所不同。经营状况好的市场响应政府号召积极，投资建设了检测室，落实了检测制度；而经营状况差的市场自身面临能否继续经营的危险，何以采购价格不菲的检测设备、配备专业的检测人员呢？而对于 56 个屠宰厂（场），因其屠宰的生猪不是本厂（场）所有，他们只是受人之托负责屠宰，收取必要的屠宰服务费 25 元/头，要求其对出厂猪肉的品质进行抽样检验，似乎不合情理。

（5）检测经费保障不足。目前，广州市、区、镇（街）检构机构的检测经费保障上也有较大差别，但总体来讲，与公众对安全猪肉的需求相比，经费保障显得不足。市一级检测机构，设备较为先进，基础设施较好，检测人员相对专业，检测结果较为准确，经费保障充足。区一级检测机构，设备更新较慢，工作量大，责任大，上级拨款有限，主要靠本级财政予以保障。如 2007 年广州市向白云区下拨专项检测经费 70 万元，如每头猪都检测，则一个月就花完全年的检测经费。而镇一级检测机构，市、区二级政府是没有给其下拨专项经费的，完全靠镇政府自己负责，其经费压力可想而知。

6、信息共享尚未建立

在我国，多部门要达成合作监管、共同服务，如何打破部门利益、发挥整体效能，信息共享起着非常重要的作用。信息共享至少涉及三个层次：①各行政部门内部的业务系统整合和数据共享问题，原来业务系统一般是按“条”来建设，现在正面临着如何解决系统整合和数据共享的难题；②部门与部门之间信息共享问题，如何进行行政体制改革，打破体制性障碍，做到统一面对顾客，根据顾客的需求，进行业务整合，达成数据共享，提供统一周到热情服务，实现高效、统一、协调的综合服务与执法监管；③信息共享、风险防范的问题，各部门将有关信息共享后，负责统筹协调的部门可以根据数据信息进行必要的风险防范的预测与分析，及时发布监测信息，达成疫情预警、风险防范的重要作用。

克服信息孤岛、实现数据共享是多部门联合执法监管的基础，也是当前广州市政府一直努力的方向。近年来，广州市工商局等五大部门对流通领域的猪肉质量安全监管均有一整套的管理体系，如管理机构、服务监管、执法办案、技术支撑、质量控制、应急响应等体系。当前，工商等五个部门均有部分信息同步给广州市科信局，广州市已经建

立了自然人、法人的基础信息共享平台，但是各部门执法监管信息并未形成有效的共享机制。监管信息未搭成共享机制的主要原因有：①行政体制改革滞后，部门利益至上，各部门不愿意主动“放权”，特别是执法监管信息没有共享；②缺乏整体建设规划，全市至今没有统一的建设规划，将来要建设什么样的系统，什么样的数据必须共享等问题至今未作明确规定；③缺乏统一的技术标准和技术规范，各部门现在各自建设业务信息管理系统，因所使用的开发技术不尽相同，今后业务联动和数据共享将存在一定的困难。

特别是，当前广州市预警机制比较落后，其中一个重要的原因就是信息共享平台尚未有效建立。广州市急需建立健全猪肉质量安全风险点分析防范制度、监管和监测数据共享制度、严格猪肉检验检疫制度、严格安全猪肉准入制度、猪肉安全信息追溯制度、数据收集和分析制度、疫情预警监测和启动制度等，构建全市统一高效协调的猪肉质量安全信息共享平台，为建立全市统一的猪肉质量安全预警机制奠定基础。

7、代宰制度尚不合理

自 2003 年起，广州市实行“生猪代宰制度”，生猪产品销售者可以自选生猪也可以由肉贩选生猪再委托本市屠宰厂（场）屠宰，所有的生猪产品必须由广州市 56 家屠宰厂（场）定点屠宰并通过相关的检疫检验，未经政府许可，任何单位和个人均不得屠宰生猪，肉品流通通过“自由竞争”由配送商配送或采购者自行解决，取消肉品“划区供应”和“对口供应”的垄断经营做法。这一制度，似乎解决了 2003 年前广州市猪肉垄断经营的问题，但是却由此衍生出新行业——专业生猪产品配送商。这种制度制定及执行就产生了一些问题，主要表现在：

（1）配送商垄断市场。因为生猪产品销售者一般无法^①自行到广州市指定的嘉禾、天河和金戎三大牲畜交易市场去选购生猪，一般都是由配送商选购、委托定点屠宰厂（场）屠宰检疫检验后再配送至各销售地点，而且，生猪产品的价格基本上就由配送商所控制，尽管广州市有明确管理规定限定猪肉的最高价格^②，但是广州市总肉批发价基本上是由配送商按照最高上限价格配送至销售网点。所以，这种管理体制，就形成了两大垄断的现实：一是垄断配送；二是垄断价格。理论上猪肉销售者可以自行选购生猪经定点屠宰后再销售，实际上任何肉菜市场均无法做到，如果销售者这样做，配送商会恐

① 如普通销售者自行选购生猪再委托屠宰取回生猪产品所需的时间较多、精力较大。

② 2006 年 11 月 6 日，《关于进一步明确生猪产品流通管理工作的通知》（穗工商屠〔2006〕555 号）规定：总肉批发制有关价格规定，总肉批发价=生猪购进价×1.36（此价格为最高上限价格，不能高出此价格），总肉批发价应根据生猪时价及时调整，严禁只升不降。病死猪风险由肉品配送商负责。

吓、威胁、打砸等方式予以打击报复，所以，猪肉销售者只能选择由配送商配送猪肉方式来经营。而且，广州市所有肉菜市场、超市、餐饮业、食堂等，特别是中心城区肉菜市场配送格局已经确定，其他配送商也无法开拓新市场进行配送，市场开办者也无法干预配送，否则也会受到打击报复。目前，全市由 13 家专业公司负责配送，没有经营资格企业和个人不能进行配送。据调查，在 13 家配送商中有一些其实是挂靠有资质公司采购配送车，并经市工商局登记备案，获取配送资格来运营，这实际是非法行为，但因取证难，政府部门很难对其进行相应的处罚。而猪肉价格的垄断正是缘于配送的垄断，猪肉销售者在没有选择权和商量博弈的情况下，只能由配送商配送与定价了。

(2) 诱发私屠滥宰。一头猪如经过配送商配送，销售者一般需支付 70 元费用，此费用包含屠宰加工费、税费、检疫费、运输费、病死猪风险费及服务费等。其中，屠宰加工费 25 元/头，运输费包括生猪和生猪产品的运输费，病死猪风险费由肉品零售业户和肉品配送商各承担 50%。中心城区个别肉菜农贸市场支付超过 100 元/头。近年来，中心城区相当多的农贸市场通过竞价方式逐年提高场地租金，使得猪肉销售者经营成本逐年提高，而经营利润逐年减小。而如果采购私屠滥宰的猪肉，则可以至少节省 70 元/头的成本。所以，销售者为了追求最大的经济利润，往往通过各种方法采购和偷卖私宰肉，这种需求进一步刺激和诱发私屠宰滥行为发生。而私屠滥宰份子也为了追逐高额利润，违反国家法律，私自屠宰生猪，甚至丧失道德和良知，屠宰注水生猪、病死生猪等，将未经检疫检验的不安全猪肉贩卖给猪肉销售者。

(3) 影响政府形象。保障食品安全、维护市场繁荣和社会和谐稳定是政府义不容辞的责任。当前，广州市牲畜屠宰制度衍生种种不合理的现状，客观上讲政府出台的政策所带来正反面影响，也是当前政府体制性改革所面临的难点，需要逐步加以完善和改进，主观上此政策出台已有七年之久，问题也早已暴露，但纠正措施却迟迟未出台。公众希望政府能够管好猪肉等食品安全，而政府对其的监管效率与效果不佳，公众的期望与监管的现实这两者之间存在巨大反差，必定会影响政府的形象，甚至会怀疑党的执政能力。所以说，保障食品安全决不是小事件，国家应该加强社会性管制，保障公众的生命和健康安全。

8、信息供给十分不足

目前，广州市流通领域猪肉等食品安全信息的供给严重不足，当前消费者主要依靠生活经验来判断猪肉是否安全，这种凭经验式判断往往具有一定的风险的。而猪肉供给者提供的信息也是极其有限，农贸市场、超市猪肉销售者极少主动向销售者提供进货凭

据、检验检疫合格证。市场开办者所提供的信息也是极其有限。部分超市虽已按照工商等部门要求建立了自检室，定期对所销售的食品进行抽样检测，但也主要针对蔬菜中农药残留、豆制品中吊白块等进行检测，而对猪肉的检测基本没有，因为猪肉的检测时间较长、检测成本较高，超市不愿意支付高昂的检测费。农贸市场的检测情况则比超市更差，所公告的信息也是非常有限的。

在市场经营者供应信息不足的情况下，政府补充提供相应信息显得尤其迫切。政府一般通过报纸、网络、电台、电视等媒体进行发布，但现阶段广州市发布的信息大部分是各类食品的价格以及市场供需状况，对猪肉等食品质量检测方面的信息基本没有发布。除非发生“瘦肉精”中毒事件，政府有关部门才会发布新闻发布会，而平时没有将检测信息及时告诉消费者。

通过专题调研也可以发现，广州市相当一部分消费者对猪肉等食品安全知识的缺乏。从抽样统计数据显示：约 2/3 的人“没听说过”绿色猪肉，约 7/8 的人“没听说过”有机猪肉，68.35%消费者表示“不知道”有机猪肉比普通猪肉更安全。说明政府、企业在安全猪肉基础方面的宣传工作做得相当不够，绝大多数消费者对安全猪肉的知识匮乏，在市场不能提供信息的情况下，政府应责无旁贷做好知识普及和宣传工作。而且，通过调查问卷，发现消费者获取猪肉质量安全信息绝大多数不是通过政府或市场提供的，约 81%的人表明是从个人生活经验获取，约 20%的人是从互联网获取，约 19%的人从报纸广告获取，从市场中获取占 16.55%，而从政府宣传中获取只占 5.76%，比肉贩/经营者还低。说明政府在提供猪肉等食品安全信息严重不足。

9、激励机制尚未健全

广州市流通领域猪肉质量安全监管存在诸多问题，除了法律法规标准体系不健全，政府的管理体制、管理模式、管理方式、管理手段、管理技术等有关外，与广州市市场激励机制的建立健全有重大关系。西方激励规制理论认为，消除规制与被规制机构之间的信息不对称问题，关键在于激励规制制度的建立，若规制者能设计出一套使被规制者“说真话”的激励规制制度，并将二者的“目标函数”有机地融合在一起，就能提高其监管效率。有效的激励是促进市场良性发展的动力。

广州市市场激励机制虽然已经初步建立，鼓励市场经营者提供信息，鼓励消费者参与监督管理，如申诉举报、消费维权等。但是，如何让市场经营者主动披露更多信息，落实召回制度，承担社会责任；如何让公众更积极地参与监督管理；如何让消费者愿意支付安全成本；如何让社会中介组织更好地参与社会管理，广州市在政策引导、市场激

励机制方面还存在许多不足。如信贷支持不足，税收支持不足，经济补偿不足等等。

对于诚实守信、遵守法律、有社会责任感的企业和个人，政府对其扶持力度不够，仅仅每年由有关部门发一个牌匾予以表扬显然不足，精神表扬固然重要，但更应该给予其实实在在支持，如减免一些税收，让其得到实惠，信贷上重点支持，解决其融资难的问题等等。而对不讲信誉、违背社会良知、坑蒙拐骗、假冒伪劣、以次充好的违法者要予以严厉处罚，让违法者得不偿失，违法成本远远高于投机取获利。这样有奖有罚的激励机制才可能促进社会风气良性循环。

再者，对有问题的猪肉等食品一旦要求销售者召回，广州市政府是没有经济补偿的，一般由上游供应者负责赔偿，这似乎合情合理。但如果上游供应者无法找到，则下游销售者就将自己负责赔偿消费者损失，这样猪肉销售者往往不愿意配合政府将问题猪肉召回。所以，比较人性的办法是具体问题、具体分析、区别对待。如果猪肉销售者是通过正常渠道采购的猪肉，则他本身也是受害者，政府一旦要求召回，政府如果能够给他一定经济补偿，减少一些经济损失，销售者可能更愿意去做，召回制度落实更有效些，政府监管的效率和效果自然就高。所以，召回时给予适当补偿，可以更有效落实召回制度，政府监管也起到事半功倍。

10、行业参与严重不足

产业界是食品的提供者，建立有效的食品安全保障体系，离不开产业界的密切配合。在发达国家，行业参与是保障食品安全的基础。它的作用主要通过以下途径实行：①与政府沟通，将行业信息传递给政府，为政府完善管理制度提供服务；②通过行业自律加强行业内部管理；③与消费者沟通，根据消费者的需求不断完善行业内部管理制度。作为企业，理所当然追逐最大利润是第一要务；而作为消费者，理所当然希望使用安全、营养和卫生的猪肉等食品。行业协会扮演着极其重要的角色，它能够将企业的追求和消费者的需求有机结合起来，共同地促进行业向良性方向发展。这是一条发达国家成功的管理经验。

而我国的行业协会基本上是脱胎于政府机构，在某种意义上具有“二政府”的作用，是政府的附属机构。因其发育不良，职责不明确，运行不规范，政府干预过多，故能力和作用非常有限。这是当前我国中介组织的共同特点。当前广州肉类行业协会的作用也并没有得到充分的发挥。原因与其他行业协会一样，发育不良，能力较弱，具体职责和作用等相关法律法规未明确规定，对广州市肉品行业的发展没有起到积极的作用。而且，目前广州肉类行业协会，与消费者沟通甚少，给消费者提供的帮助也非常之少，这就说

明行业参与社会事务性管理严重不足。从调查访谈看，许多消费者不知道广州市还有肉品行业协会，更不知道其有什么作用。

当前政府监管难免没有漏洞和不足，行业协会又没有发挥其应有的作用，在行业自律水平低、惩戒不力的情况下，私屠滥宰商、不良销售商等猪肉的供给者为了追求最大经济利润，利用与消费者信息不对称的机会，私屠滥宰、销售私宰肉，屡禁不止，既扰乱市场良好的竞争秩序，又造成猪肉质量安全极大的隐患，政府对其监管的成本自然就高居不下了。

从调查问卷也可以分析出，广州肉类行业协会能力相当有限、作用微乎其微，没有起到应有作用。如广大消费者获取猪肉知识和质量安全信息基本上是靠自己的生活经验，而行业协会的作用为零，广州肉类行业协会没有一次发布有关肉品质量安全信息，没有一次为消费者利益与政府有关部门沟通和博弈，这与消费者的需求相差甚远。

（三） 存在问题的原因分析

上一节，叙述了广州市流通领域猪肉质量安全政府监管方面存在诸多问题，这些问题之所以存在，除了与当前政府监管的环境复杂多变外，与我国立法体系存在缺陷、行政体制改革不到位和缺乏有效的行政监督密不可分，也与广州市政府开拓创新和驾驶市场经济的能力密不可分。

1、立法体系存在缺陷

改革开放三十多年来，我国立法工作取得了巨大成就，以宪法为核心，具有中国特色的社会主义法律体系已经初步形成。但是，与法律法规及食品安全标准体系完善的发达国家相比，还有不小的差距。造成我国法律法规及标准体系不完善的原因固然众多，但本文认为我国的立法体系存在重大缺陷是其中一个重要原因。虽然我国《立法法》对立法权限、立法范围、立法依据、立法程序等均作了规定。但是客观上讲，我国的立法体系存在重大缺陷，主要体现在以下几点：

（1）部门利益、地方利益至上

我国法律形成的过程一般是由国务院的职能部门起草，部门内部进行研究讨论，与其他相关部门协商修订，交由国务院法制办公室审查，再交人大或其常委会审议通过。由此可以看出，法律是否科学公正，负责起草的部门显得非常关键。当前，由于我国行政机关与立法机关以及政府各部门之间的立法权限关系缺乏明晰的界限，客观上为行政

部门通过立法谋取自身利益创造了条件。行政部门在起草法律时设置行政审批、行政许可和行政事业性收费等规定，扩大自己的职权，保护本部门利益，再与有关部门、人大协调和妥协而获得通过。至于法律的实施细则更好办理，因其不需要提交人大审议，本部门就可以制定颁布实施，更方便保护本部门的权力和利益。所以，各部门在立法过程中，总想扩大自己的管辖范围和审批权力，其结果必然导致法律、法规、条例、规章、标准等相互矛盾和冲突。如前文所述，无公害猪肉、绿色猪肉的认证标准之间就存在明显的矛盾和冲突。

至于地方政府，其立法权事实上由地方政府的各个部门掌握。由于立法的透明度不高，公众参与不够，立法监督滞后，特别是地方和中央之间的职能和立法权限关系缺乏清晰的界限，为地方自行立法谋取本地利益创造了客观条件。地方政府通过立法滥设行政许可，实现行业垄断，甚至超越法律授权范围扩充职权等现象常见于报端。

（2）公众参与严重不足

当前，公众参与立法十分不足，主要体现在两点：①提出议案的主体范围过于狭窄，人大代表有提出议案的权利，而普通公民或社会团体、经济组织不能向全国人大及其常委会提出制定法律的建议，也不能建议国务院或国务院各部门制定行政法规或规章。②公众参与立法的程序制度不完善，在一些行政法规、规章的起草、审查过程中，本应广泛听取基层群众、相关部门和有关专家、学者的意见，特别是听取有利益相关人的意见，仅管《立法法》中也有相关规定，但是现实中这个必要的过程往往被忽略了。

立法须经什么样的程序才可能科学合理有效，发达国家早已实践过了。如美国于1946年通过了《联邦行政程序法》，该法规定美国法案或议案在表决前必须经过有关座谈会、听证会、论证会等程序，广泛听取公众、有关部门、利益相关人及专家学者的意见，然后才能由参议院和众议院投票决定是否需要修订、能否通过等等。这样，既保障了公民的立法参与权利，也保证了所立新法的质量（经多方博弈和妥协，更具有公正性）和效率（公众易于接受，便于法律贯彻执行）。

而我国至今未有一部《行政程序法》来规范立法行为和立法程序，立法程序的随意性较大。如立法时是否召开的座谈会、听证会、论证会，决定权在于法律起草单位，而《立法法》等相关法律并未规定如果应当举行听证会而没有举行情况下的法律责任。所以，一些起草单位图方便、怕麻烦而不举行听证会，这就剥夺了公民参与立法权利，也可能影响到立法的质量。特别是有些地方人大或地方政府制定地方法规或地方规章时，不单会严格控制参加听证会的人数，而且会控制参加听证会人员的身份。参加听证的人

员大多数是政府官员，极少数是群众代表，专家学者、利益相关人则少之又少，甚至有时一个没有，说白了听证会不过是走走过场。而且，当前的听证会基本上都是“涨价会”，公众参与的积极性相当有限。

（3）缺乏有效的立法监督制度

中国政府当前存在最大问题之一就是权力得不到有效制约，缺乏有效权力制衡机制。我国行政立法与其他行政行为一样，缺乏科学完善有效的监督制度。主要表现以下几点：

①缺乏独立的立法监督工作机构。我国现行立法监督主体主要是各级人大及其常委会。这种体制内的监督在设计上存在重大缺陷，人大及其常委会既是立法者、又是监督者，让立法者自己监督自己，自己撤销或修改自己立的法，不太现实，因为它没有内在的动力，也缺乏外在的压力。由于立法监督是一项专业性很强的工作，没有专门的组织机构和专门的人员，很难保证监督活动取得好的效果。

②法律规范的不确定性，影响立法监督权的行使。对于中央和地方立法权的规定，《宪法》和《立法法》均有相关的规定，但是《宪法》规定太过笼统，《立法法》似乎作了一些补充，但《立法法》相关条文用语宽泛，仍然难以操作。例如，《立法法》中规定地方政府可以对“地方性事务”和“行政区域的具体行政管理事项”进行地方立法，但究竟哪些属于“地方性事务”和“行政区域的具体行政管理事项”未作具体规定，而这些问题恰恰是一般地方立法主体越权立法或者重复立法的重要原因。因中央和地方的立法权限划分含糊，难以对地方的立法是否越权作有效判断，也就无从谈起对其立法实行监督。

③立法监督的程序制度不完善。虽然《立法法》规定任何组织和公民如果认为“行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人大常委会书面提出进行审查的建议，由常委会工作机构进行研究，必要时，送有关的专门委员会进行审查，提出意见”。但是，对如何研究、何时研究、研究结果和意见如何反馈，是否作回复，何时回复，以什么形式回复等等都没作相应的法律规定，也就是说监督的程序制度不完善，缺乏可操作性。

④缺乏必要的立法监督责任制。我国立法与立法监督一样，都缺少必要的责任制度。立法者有权力立法，但如果所立法律法规的颁布实施没有达到预期效果，对社会造成不良的影响，因没有相应责任制度，也无法对其进行追责，权责脱勾，无法无天。同样，我国立法监督也没有责任制度，监督主体没有依法监督的压力，也就难以保证其正确行使监督权力了。而且，一旦立法监督不到位，同样也没法追究其责任。

2、政府监督管理失败

广州市上市的猪肉绝大多数是从外地生猪交易本地定点屠宰供应的，这就造成外地政府与广州市政府在监督管理上处于上下游的状态。处于上游的外地政府，其养殖的生猪一般销售外地，地方政府关注是当地的 GDP 和当地的财政收入，当地税务部门已征得各种应缴的税款后，政府就没有更大的动力去监督农业主管部门对生猪检疫检验了，反正生猪不是主要供应本地消费，安不安全对本地消费者没有影响，政府也无需面对媒体和公众的社会舆论压力。而处于下游的广州，情况则完全相反，生猪是外地的，经本地屠宰消费，广州市政府可征收的税款很少，但政府却承担着巨大的不安全猪肉的风险，如果出现“瘦肉精”等中毒事件，政府必定受到媒体和公众的指责和谩骂，承载着沉重的政府责任。这是政府失败的典型表现。

造成政府失败事件的产生，归根到底是因为地方政府考核体系的不完善，而地方保护主义是其另外一个重要原因。现在全国各地都在抓经济发展，都想方设法出台一些地方保护政策，招商引资发展经济，但是有些政策措施是不科学的，是不可能促进经济持续发展的。例如供应广州市生猪的湖南省桃源县，该县所饲养的生猪以及上下游产业所征收的税费约占全县财政收入的 40%左右，所以生猪产业对当地的 GDP 贡献率功不可没，得到了当地政府的格外照顾，这种照顾就是即使未检疫的生猪照样发放检疫合格证放行。但是，这种暂时保护本地经济的短视行为，对区域经济的长远发展是非常不利的，对生猪输入地广州市也是不利的。按照“政府失灵论”来解释，政府也是理性经济人，也在考虑其自身的利益。如果监管到位了，必定付出相应的行政成本，而如果监管不到位、节约了成本，对本地消费者又不会产生安全威胁，本地的 GDP 更高、更快、更强的发展，采用当前地方政府考核体系来评定该县政府仍可评定为合格。政府放纵下属农业主管部门的失职渎职，农业主管部门的检测机构光收费、不检测频繁出现也就不足为怪。而处于下游的广州市政府不能对处于上游的桃源县政府失职而进行惩罚，广州市还要为国家政策实施的低效率而买单。

所以，要解决此类问题产生，就需要两地政府加强沟通协调，克服地区保护主义，建立友好的区域合作关系，为了公共利益共同治理猪肉质量安全问题。这就不是经济学研究的范畴，而是考验政府领导人的政治智慧。或许西方跨域治理理论是其解决之道。

3、行政体制改革不到位

广州市行政体制改革受我国政治体制改革的进程影响较大，广州市行政体制改革远

远滞后于经济体制改革，广州市市场经济相对发达，而行政体制改革过慢、步伐过小，与经济社会发展不协调，政府与市场、企业、社会等关系上存在着一系列深层次问题尚未解决。当前，广州市流通领域猪肉质量安全政府监管就存在政府职能履行不到位，行政职能缺位、越位、错位现象相当突出，与“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”改革目标要求相距甚远。主要表现在：

（1）政府职能缺位。即应当由政府提供的公共产品和公共服务，政府却没有尽心尽职、充分提供。例如，政府应当提供生态环境保护、环境污染治理等项目建设力度仍然不够；教育、医疗、养老、失业、救济、保障性住房以及其他社会保障服务的公共供给仍然不足；市场经济秩序不健全，市场竞争规则不完备，法律法规标准以及信用体系尚不健全；公共安全、公共教育、公共卫生、公用事业等服务政府提供仍然不足。广州市猪肉检测经费保障不足、猪肉安全信息供给不足就是最为典型的政府职能缺位表现。

（2）政府职能越位。即政府干了不该干的事情和管了不该管的事情，本来可以通过市场提供的纯粹私人产品，或者可以由政府、企业及非政府公共组织共同参与生产提供的混合性公共物品，但是政府直接包揽了。主要表现为：①政府职能与市场功能不分。“政府部门和管理者习惯于代替市场去配置与私人产品相关的资源，过多过滥和不合理的行政审批就是典型表现”^①。例如，广州市猪肉配送备案审批制度，未经备案的一律不允许配送猪肉，政府本应制定规则由市场自行配置即可，只要符合配送标准就可以配送，但现在政府越位干预了，要求先备案获得许可方可配送。②政府与企业不分。政府变相经营企业，干预企业经营活动，不仅为企业制定决策、筹集投资、掌管人事，而且还最终负担亏损，承担应当属于企业的经营管理责任。例如，广州市农贸市场升级改造，政府出资予以资助市场改造，本由企业承担的事政府越位干了，政府完全可以通过立法形式适当提高市场准入门槛即可。③政府与社会中介组织不分。表现为政府组织通过主管、指导等方式直接介入各种协会、社团、居民自治组织和村民自治组织的内部管理与事务运作。广州市肉品行业协会就是最为典型的案例，该协会由广州市经贸委主管，由于干预过多，肉品行业至今没有发挥协调、管理和自律的作用。④政府与事业组织不分。有的事业单位实际上是行政部门的延伸，承担着一定的行政职能，如消费者委员会本是事业单位，现在是参公单位，承担着重要的消费者权益保护作用。

① 张艳莉. 加快行政管理体制改革 建设服务型政府[DB].
<http://www.jzswdx.gov.cn/xuexishijian/news/200842485626.htm>, 2004 年 4 月 24 日

(3) 政府职能错位。即政府内部机构职能混乱、职责交叉，即你干我的事，我越你的权，互相打乱仗。政府职能错位是个老问题，也是当前政府实施市场监管中经常出现的现象。例如，查处私宰肉问题，政府部门职能交叉、重叠，涉及多个部门，沟通协调配合差，互相推诿扯皮时有发生。有权有利的争着干，无权无利的躲着干，都是职能错位、部门利益至上的表现。

(4) 机构设置不够合理。①数量偏多，种类繁多，规模过大，机构臃肿；②结构不合理，职能运行不平衡，经济调节和市场监管职能过细过多，社会管理和公共服务职能偏弱不足；③分工过细，定位不清，多头管理，效率低下。比如，在猪肉质量安全监管方面，农业（畜牧兽医）管饲料、养殖、检疫检验，质监管肉品加工，工商管畜禽屠宰和流通，经贸部门管市场调剂，食药监管餐饮和食堂，卫生管综合协调，镇（街）负责协调配合，公安管治安和打黑，规划、国土、环保、物价、税务等部门依据各自职责落实各自职能。总之，一头猪由十几部门参与监管。

4、缺乏有效的行政监督

我国的行政监督产生于新中国成立时期，但较完整的行政监督体系形成于 20 世纪 80 年代中期。现阶段我国的行政监督大概可分为：内部专门监督、内部非专门监督、外部权力监督、外部非权力监督四类。具体来讲：

(1) 内部专门监督。主要是指政府专设的监督机构实施的行政监督以及各类专业性行政监督，包括：行政监察、审计监督、物价监督和质量监督等专业性行政监督。这类监督往往行政权力腐败到极顶时，才会启动这类监督，平时基本不会启动，而且启动一般是受上级党政机关或领导的干预较多，实际上它并不是独立的行政监督机构，它同样受党政机关领导。

(2) 内部非专门监督。它包括：①上下层级监督，即各级行政机关及其主管按行政隶属关系自上而下或自下而上进行直线监督，因各级领导的“乌纱帽”是上级党委给的，考虑到自己的官位得失，又有多少人对其上级进行监督呢，所以自下而上的监督难以实现；②平行部门监督，即政府职能部门就其所辖事务，在自身权限与责任范围内对其它相关部门实施监督，这种监督是当前行政机关比较常见的一种监督方式，但因其监督的内容、形式、程序、责任制均未作明确规定，所以这种平行部门监督实则流于形式了。

(3) 外部权力监督。即行政机关以外的权力主体对行政机关及其工作人员实施的监督，主要包括：①国家权力机关的监督，即人民代表大会及其常委会的行政监督；②

国家司法机关的监督，即人民检察院和人民法院实施的行政监督；③中国共产党组织作为执政党实施的行政监督。实际生活中，执法党的监督最为有效。

（4）外部非权力监督。主要包括：①人民政协以及各民主党派的行政监督；②社会群众及舆论监督，主要是指各人民团体（工、青、妇等）、群众组织、企事业单位、公民个人以及新闻媒介对国家行政机关及其工作人员实施的监督。

实际上，四类监督有三个半是中国现行体制内的监督，体制内的一切事务受党的机关领导，而党的机关、权力机关、司法机关、行政机关之间的相互监督效率和效果并不佳，因为这些体制内的监督未形成相互制衡的约束机制。而社会群众及舆论监督的力度又太薄弱，许多政务信息不公开，一般群众无法了解事实真相，也无法对其实施有效监督。虽然新闻媒体舆论作用越来越大，但它同样受到党政机关的约束和控制，新闻媒体也无法独立进行有效监督。所以，当前，我国的行政监督体系并不完善，行政机关的权力无法得到有效的约束，致使行政机关及其工作人员利用职权违法违纪、腐败堕落事件频频发生，而且呈现不断地上升趋势。

广州市流通领域猪肉质量安全监管中也存在执法不严、惩戒不力的现象，与全国其他省市的情况基本一致，与当前广州市行政监督体系不完善有相当大的关系，因为没有有效的监督机构能够约束行政机关及其工作人员的行为，而且当前广州市的行政机关的考评体系、问责制度体系不健全，致使行政监督流于形式，也就无法促进行政机关及其工作人员依法行政。

5、驾驭市场经济能力弱

应该说，广州市对流通领域猪肉质量安全的监管进行多方面的探索 and 改革。2003 年对生猪屠宰管理体制进行了改革，建立了生猪定点屠宰信息管理系统、肉品定向管理系统、食品安全管理系统等多个信息化管理系统，加强了生猪屠宰和市场销售终端的管理，科学测算“放心肉”上市量数据，运用信息化追溯监管手段，采取任务指标管理和网格化监管等措施，落实属地管理责任制，全市“放心肉”上市量长期稳定在 14000 头/日以上，其中，中心城区稳定在 6900 头/日以上，有力地加强了生猪屠宰和肉品流通管理，保障了广大群众对猪肉的消费安全。

2003 年广州市机构改革裁减了商业局，将商业局屠宰职能及其管理机构一并移交给工商局，广州市先后出台了《广州市生猪屠宰和生猪产品流通管理条例》和《广州市商品交易市场管理规定》等地方性法规、规章，制订了《牲畜屠宰属地管理规定》、《外来冷却生猪产品管理暂行办法》、《加强餐饮业肉品管理工作的通知》和《工商和公安

机关打击私宰违法犯罪工作衔接配合暂行规定》等一系列规范源头管理、明晰政府部门职责、加强流通环节监管、强化打击私宰的管理制度，打破了肉品“划区供应”“对口供应”的垄断，实现市场充分的“自由竞争”、肉品有序的“自由流动”。

但是，2003年机构改革并没有改变流通领域猪肉质量安全多头监管的现状，广州《屠管条例》的实施却衍生了新型猪肉配送行业的产生、发展和垄断，政府无法切断配送商、屠宰厂、市场三者利益集团的利益链，政府在监管中显示出无可奈何而不知所措。2008年机构改革，尽管公众对此次改革抱有较大的希望，但是广州市行政体制改革的步伐仍然过小，对猪肉等食品安全监管体制没有改变，与深圳市、顺德区政府机构改革相比，广州市政府缺乏开拓创新的勇气和能力。

通过访谈，笔者感觉到猪肉销售者对猪肉垄断配送问题反应非常敏感，怨声载道，他们痛恨配送商强行霸道，有些销售者曾多次受到配送商的威胁，但为了想继续经营生存下去而选择了集体沉默。可以推测这些利益集团的势力非常强大，利益相对人害怕因得罪“黑社会”而可能受到打击报复。尽管当地媒体也曾报导过广州猪肉市场有涉黑势力，但因“取证较难”，且无人主动报案，在“民不告、官不理”的原则下，相关执法部门并未展开有效的调查与监管。特别是政府有“维稳综治”压力，担心配送商如果“集体罢工”或减少配送，则会影响市场猪肉的供求关系，引起公众对政府的不满，甚至会诱发新的社会不稳定。所以，政府采取了折中妥协的态度，打一阵放一阵，有张有弛，努力维护社会和谐稳定。很显然，政府这种经济社会管理能力是比较薄弱的，并未真正较好地驾驶市场经济。

6、监管环境恶化且复杂

当前，广州市监管环境的恶化对政府监管影响巨大，不可小觑。流通领域猪肉质量安全政府监管环境并不完美，政府监管受到当地经济水平、行业自律水平、消费者维权意识、公民道德水平、社会舆论监督等诸多环境因素制约和影响。主要表现如下：

（1）信用体系尚未建立。市场经济一定是信用经济，发达的市场经济一定是成熟的信用经济。当前，广州市经济社会发展水平与我国许多内地城市相比市场开放度更高，但是，广州市当前经济发展仍然缺乏信用体系的支撑，许多经营者为了眼前的利益，背信弃义，违背道德和良知，以私宰肉充当公宰肉销售，甚至非法销售注水肉、病死猪肉摄取暴利。而政府对其惩罚又过轻，守信者未得到保护，失信者未受到惩罚，市场秩序何以规范，社会示范作用何以彰显？并且政府有时也缺乏诚信。2009年广州“瘦肉精”事件，就是湖南省某县农业部门未对生猪检疫检测就收取检疫费、发放检疫合格证，

致使未经检疫的生猪流入广州市场，造成广州 2 天 70 人中毒的恶性事件。就在该事件发生后一天，该省的一位副省长在北京“两会”期间仍然对媒体发表宏论：“湖南的猪肉绝对安全，请广州市民放心消费！”极具有讽刺意味的是此言一出的第二天，广州市白云区又从该市输入至广州的一批 168 头生猪中查出“瘦肉精”超标。

（2）公民道德建设溃败。中国公民道德建设经历了两次“浩劫”：一是文化大革命，几千年的中华民族传统美德遭到了前所未有的破坏；二是改革开放后，公民道德建设缺失与不足，致使公民道德滑坡。在一切向“钱”看的当下，有多少人能够恪守信义、道德和良知，又有多少人违反党纪国法而疯狂捞钱。公民道德建设溃败一泄千里。广州市是一座包容性很强的城市，同时也是一座非常势利的城市，没有权势和经济实力在广州寸步难行。在此环境下，有多少人违背道德良知，以次充好、假冒伪劣、坑蒙拐骗等违法缺德行为经常发生。正是因为公民道德沦丧，不法分子违背道德和良知，不顾消费者的健康与安全而销售注水肉、病死猪肉。公民道德的沦丧带来的负面影响已经让广州市政府为此付出了高昂的监管成本，而且，重建公民道德及信用体系将为之付出更加高昂的代价。

（3）行业自律水平较低。在日常猪肉管理中，广州市肉品行业参与严重不足，政府监管结构还是政府与市场二元性社会结构，缺乏有效中层组织，也就缺乏有效管理的缓冲层。广州肉品行业协会等社会中介组织名存实亡，政府过多的干预中介组织内部管理和日常运作，甚至干预肉品行业协会会长的任免，致使肉品行业协会发育严重不良，社会管理能力薄弱，并且相关的法律法规也并未明确界定其工作职责和范围，所以，广州肉品行业协会对肉品行业的发展、管理形同虚设，没有发挥行业自律的作用，也没有与政府、消费者之间形成良好沟通协调关系。

（4）消费者维权意识不足。消费者鉴别能力的高低、维权意识的强弱也是影响猪肉质量安全的一个重要因素，消费者维权意识和维权行为是促使猪肉经营者行为检点的重要因素。从市场调研及问卷调查来看，当前广州市许多消费者因缺少鉴别知识、对猪肉质量的判断主要来源于生活经验，特别是在农贸市场、肉菜市场采购猪肉时基本上没有消费者索要小票，维权意识相当淡薄，当其受到利益侵害时，因无法提供有效凭据而无法进行权益维护。如果，消费者无论在超市还是在农贸市场采购猪肉，都养成习惯索要采购小票，维权意识更强一些，经营者必会规范自己的经营行为，政府监管成本必会减小，监管效率必会更高。

（5）新闻媒体欠客观报导。新闻媒体的影响作用是影响猪肉质量安全监管的重要

因素之一。新闻媒体的监督作用直接影响着政府对猪肉市场的监管行为。广东省、广州市的新闻媒体经过几十年改革发展现已相当发达，新闻媒体的舆论监督作用对政府的监管行为和猪肉经营者的行为形成相当强大的约束力。但是，广州地区的新闻媒体有时也过于偏激，特别是有些记者为了炒作新闻、搏取公众的眼球，常常夸大事实失实报导。但公众往往却相信新闻媒体的虚假宣传，对广州市猪肉市场监管现状产生种种不满和愤懑，直接对政府产生巨大的舆论压力。

本章通过对广州市流通领域猪肉质量安全及其政府监管现状进行了分析，查找了广州市流通领域猪肉质量安全政府监管存在的十大主要问题，并对存在的主要问题进行深度剖析，提出了我国立法体系存在缺陷、政府监管失败、缺乏有效的行政监督、政府驾驭市场经济能力较弱、监管环境恶化等六大原因，为下文进一步研究比对和提出建议对策奠定基础。

第四章 主要发达国家畜产品质量安全监管的经验借鉴

在全球经济一体化的背景下，一国畜产品的质量安全问题不仅关系到本国人民的生活与生命安全，而且关系到全球人类的生活与生命安全，畜产品质量安全问题不仅是一个国家和地区所面临的问题，而且是世界各国共同面临的大课题。为此，世界各国特别是发达国家十分重视畜产品质量安全问题的研究，纷纷采用技术和法律的手段提高畜产品质量安全管理水平，并对可能影响畜产品质量安全的因素进行干预和控制，有效地保障了畜产品的质量安全。

（一） 主要发达国家畜产品质量安全监管的主要特点

1、美国畜产品质量安全监管的主要特点

美国畜牧业高度发达，也是资金和技术高度密集的产业。畜产品产量在世界上占有很大的份额，2004 年，美国的畜牧业产值占国内生产总值的 1.5%左右，占农业总产值的 48%左右。从表 4—1 可知，肉类产量为 3889 万吨，约占全球总产量的 15%；人均肉类 120 公斤左右，为世界平均水平的 3.16 倍；牛肉产量为 1126 万吨，约占全球的 19%，猪肉产量 931 万吨，约占全球的 9%；禽肉产量 1801 万吨，约占全球的 20%；鸡蛋产量 529 万吨，约占全球的 9%；奶类总产量 7747 万吨，占全球的 12.5%。美国畜产品产量大，竞争力强，多数年份出口量大于进口量，与美国大力推进畜产品出口和推进畜产品农场规模化和工业化是分不开的，更与美国畜产品质量安全监管到位密不可分。美国的畜产品质量安全监管的主要特点如下：

表 4—1 美国、世界部分畜产品产量 单位：万吨，%

	肉类总产量	牛肉	猪肉	禽肉	奶类	鸡蛋
美国	3889	1126	931	1801	7747	529
世界	25936	5915	10089	7856	61853	5821
美国/世界	14.99%	19.04%	9.23%	19.75%	12.52%	9.09%

数据来源：<http://www.soozhu.com/article/2009/05/24/8079.shtml>

（1）法律、法规和标准体系完善

美国是一个十分重视食品安全的国家,有关食品安全的法律法规是非常繁多的,如《联邦食品、药物和化妆品管理法》、《食品质量保护法》、《公共卫生服务法》、《联邦肉类检查法》、《禽类产品检查法》、《蛋类产品检查法》、《食品质量保护法》、《公众健康保护法》等。这些法律法规覆盖了所有畜产品等食品,为畜产品等食品安全制定了非常具体的标准和监管程序。为提高肉禽制品的安全程度,1996年美国颁布了《美国肉禽屠宰加工厂食品安全管理新法则》,同时建立以 HACCP 为基础的加工控制系统与微生物检测规范、致病菌减少操作规范及卫生标准操作规范等法规,有效地保障了肉禽等食品安全。

美国制定了畜产品质量等级标准、畜产品进出口检疫检验、畜产品生产环节控制等法规文件,形成了比较完善的指导畜牧业发展和畜产品质量安全管理体系。美国在制定标准时就注重与国际接轨,加强与国际食品法典委员会(CAC)、世界卫生组织(WHO)、国际动物卫生组织(OIE)、联合国粮农组织(FAO)等交流与合作,将本国标准与国际标准对接,适应国际市场要求,同时又结合本国国情,对标准加以规范和细化,使得美国畜产品的标准非常具体国际性、操作性^①。而且,美国的违法成本非常高,对可能危及和已经危及公众健康和生命安全的企业或个人惩罚是相当严厉的,致使违法者不敢违法。

(2) 监管机构体系健全

美国对食品安全监管体制由联邦政府、州和地方政府部门组成。在联邦政府层面上,至少 12 个部门涉及食品安全监管,而监管畜产品质量安全也涉及众多部门,如美国农业部食品安全检验局(FSIS)、卫生和人类服务部(HHS)的美国食品和药品管理局(FDA)、美国国家环境保护署(EPA)、动植物健康检验局(APHIS)、美国农业部农产品推广服务局等多个联邦部门来管理畜产品质量安全。可见,美国是典型的多部门分工监管模式。其中,农业部(USDA)的 FSIS 和 APHIS、卫生部(DHHS)的 FDA、环境保护署(EPA)起主要作用,特别是 FDA 和 FSIS 作用发挥更为重要。美国虽然也是多个部门共同负责食品安全监管,但先后成立了“食品传染病发生反应协调组”(FORC-G)和总统食品安全委员会(PCFS)以加强各食品安全机构之间的协调与联络^②。

按照联邦法律规定,FSIS 负责所有国产和进口的肉类、家禽和部分蛋类产品的安全

① 陈锡文、邓楠等.中国食品安全战略研究[M].北京:化学工业出版社出版,2004: 710

② 杨明亮、刘进. 美国食品安全体系中存在的弊端与改革动向[J].中国卫生法制,2005, (13): 3

检验（不包括野味肉）；APHIS 负责监测动物疾病，跟踪疾病来源，进行风险评估；EPA 负责对所有杀虫剂生产者颁发生产许可，制定食品和动物饲料中杀虫剂残留限值，以及水和食物中有毒化学物质的管理和研究；FDA 负责所有州际贸易中的国产和进口食品安全（除肉类、家禽和部分蛋类产品外），以及野味肉、食品添加剂、动物饲料和兽药安全。联邦政府与州地方政府监管分工也比较清晰，凡是联邦机构如农业部和卫生部没有触及的地方，法律规定由州与地方政府进行监管，如州负责对同一州所生产和销售的肉类及禽类产品进行检测，而 FSIS 负责对其生产过程进行检测。美国对食品安全监管是以“品种为主”的监管模式，各个机构按照联邦法律分工各司其职，而且联邦政府与州政府在监管过程中互为补充，填补了两者之间空白。

但是，实际上，这种体制仍存在缺陷，如食品安全监管职能重叠、重复监督检查、食品监管的权限不一致、同一食品涉及多个职能部门监管等。所以，美国从上世纪 90 年代后期就开始关注欧盟和加拿大食品安全监管，研究美国食品安全监管体制改革方向。美国政府责任办公室（GAO）于 2004 年建议国会考虑进行改革：①制定综合性的、统一的、以风险分析为基础的食品安全法律；②建立单一的、独立的食品安全监管机构^①。

（3）对畜产品质量安全“从农田到餐桌”全程进行控制

为加强猪肉质量安全控制体系，早在 1989 年，美国国家猪肉生产者委员会（NPPC）制定了猪肉质量保障（PQA）体系，通过对养猪生产者提供教育和培训，来克服猪肉中药物残留严重超标问题，给消费者提供安全放心的猪肉。1996 年 7 月，美国 USDA 发布了关于肉类和禽类加工的新规定，全面执行危害分析和关键控制点（HACCP）体系。其主要内容包括：所有联邦和州检验的肉类、禽类的屠宰厂必须制定 HACCP 计划来控制生产操作过程，目前美国食品企业均具有良好生产规范（GMP）和全面目标的卫生操作程序（SSOP）；所有的联邦和州的受监督的畜产品和禽类产品生产企业必须制定操作程序卫生标准；FSIS 负责检测未加工的畜产品和禽类产品安全；屠宰企业检测屠宰后的畜产品胴体质量安全等。将检测关口前移，防范畜产品和禽类产品在加工过程中受污染。而且，美国对产品的运输、储藏、销售均有严格的详细规定和操作规范，以保证畜产品和禽类产品的质量卫生安全。可以说，美国对畜产品的饲养、生产、加工、运输、储藏、

① 唐民皓主编. 食品药品安全与监管政策研究报告[M].北京:社会科学文献出版社, 2008 年 4 月出版: 4—5

销售等各个环节均有明确而详细的法律规定，对畜产品实施有效地全方面控制。

（4）重视生产源头和进出口检疫

美国畜产品一般是由农场主大规模饲料的，这些产品要进入市场销售交易，必须通过相应的质量认证和符合严格的等级标准。质量好、安全性高的畜产品就会受到欢迎，而质量差、安全性低的畜产品则会被淘汰。美国盛产玉米、小麦等谷物，畜牧业饲料非常充足，农场主为了生产出优质的畜产品，一般采用粮食作为饲料，很少使用肉骨粉等添加剂，饲料质量比较高，饲养的畜产品质量有保障。而且，美国自然环境优越，水资源丰富无污染，特别是美国的兽医管理非常严格，药物残留控制较好，为公众提供优质的畜产品奠定了良好的基础。美国对进出口的畜产品要求也非常严格，所有畜产品进出口都要经过联邦海关和动植物检疫机构进行严格的检疫监测，对于不合格标准要求的畜产品一律予以销毁，从而保证畜产品的进出口安全和美国国家信誉。

（5）注重资金投入和畜牧业技术推广

美国在畜产品质量安全管理中特别注重资金的投入，联邦和州政府都非常重视畜产品质量安全管理的研究，现在投入到畜产品质量安全管理的科研经费占到整个畜牧业资金投入的 5%。美国十分重视畜产品等食品安全的检验检疫技术和质量安全控制技术的研究，并不断地更新过时的检疫检验技术和设备，以保证检验检疫技术不落实，与畜牧业发展相适应。与此同时，美国也非常重视畜牧业的教育、良种培育、选育、技术推广等，利用现代生物技术和基因技术改良品种，提高畜产品的质量和国际竞争力^①。而且，美国高校或科研机构的畜牧业专家非常注重教学、科研与实践有机结合，专家学者们十分重视技术推广应用，甚至在时间和精力的分配上达到教学、科研、技术推广各占三分之一。可见，美国是十分重视畜牧业技术推广应用的。

（6）执法、立法、司法三权分立，管理公开透明，公众广泛参与

美国国会通过法律的制定来确保畜产品供应安全，国会授权行政机构执行法令，当实施法令引起争议时，由司法机构负责作出公正地裁判。所以，美国的执法、立法、司法机构是相对独立的。而且，为了保证法律得到正确有效的行使，管理机构必须遵守程序法，主要包括：行政管理程序法、联邦咨询委员会法、新闻自由法。行政机构有责任做好解释工作，即要向行政长官总统解释，向立法部门国会解释，向司法部门法院解释，

^① 陈锡文、邓楠等. 中国食品安全战略研究[M]. 北京: 化学工业出版社出版, 2004: 711

向公众及媒体解释。保证食品安全机构对总统、对国会、对评估条例和实施行动、对公众负责。从而约束行政机构的权力，保证行政机构在法律授权范围内正确有序行使。

另一显著特点就是政府决策公开透明，公众参与程度高。国会制定法令，必须经过必要程序，向公众公开，举行相应的座谈会、论证会、听证会等，充分听取政府机构、中介组织、专家学者、社会公众和利益相关人等多方意见，然后法案或议案才会送国会表决是否修改或是否通过，只有众议院和参议院都通过的，国会才会通过法令，也才会授权行政机构执行。而且，对行政机构的执行情况，司法机构、新闻媒体和公众有权进行监督。这样，就保证了决策公开与透明，阳光行政，行政权力得到有效的制约。

（7）以科学性与风险分析作为制定畜产品安全政策重要基础

风险分析是畜产品质量安全标准制定的科学依据，经过风险性分析来制定的畜产品等食品质量卫生标准和畜产品等食品安全措施将更加安全和科学。美国历来重视食品安全控制与管理，在多年来对食品中化学危害管理的基础上，制定了许多关于食品添加剂、药品、杀虫剂及其他对人体有潜在危害的化学和物理危害的法规。近年来，美国研究机构发现微生物致病原的危害性不可忽视，所以在原来重视化学危害管理的基础上，进一步关注微生物致病原的危害性，通过关注食品从田间到餐桌全程的安全性来降低微生物致病原的危害性。1997年，美国发布了“总统关于食品安全倡议”，指出危险性评价是食品安全管理的重要手段。对畜产品质量安全监管的重点是放在源头和检测上，重视预防和危险性评估，紧紧抓住可能产生危害的关键环节，规范生产操作规程，以预防为主，建立风险评估机制以及危险性预警机制。

2、加拿大畜产品质量安全监管的主要特点

加拿大是世界上重要的农作物和畜产品的生产国，其产品在国际上有很强的竞争力。加拿大是世界第7大粮食生产国，其农业生产率最高的国家之一。加拿大也是畜牧业大国，1999年奶牛场达到21561个，奶牛总数250万头，有140万头产奶牛。畜牧业占农业总产值的一半。还有大量牛、猪及其畜产品销往美国等许多国家。加拿大优质的畜产品深受国际社会的认可和欢迎，这与该国重视畜牧业发展、政府服务监管到位密切联系。加拿大的畜产品质量安全监管的主要特点如下：

（1）组建专门的食品安全监管机构（CFIA）

加拿大是典型的单部门主导监管模式。1997年，加拿大联邦议会通过了《加拿大食品检验局法》（CFIAA），对农业与农产食品部（AAC）、海洋和渔业部（FOC）、工业部（IC）

和卫生部（HC）四部门有关食品监管的职能进行了整合，重新组建了加拿大食品检验局（CFIA），统一行使包括饲料和畜产品在内的食品安全监管和执法权。加拿大政府中负责食品安全管理的部门主要是农业部和卫生部。在联邦政府层面的主要管理机构是 HC 和 CFIA。这两个部门相互合作，各有分工，HC 负责食品的卫生质量管理，负责制定所有在加拿大出售的食品的安全及营养质量标准，制定食品安全的相关政策；CFIA 负责提高食品安全，负责保证动物健康，负责保护植物资源，其中“提高加拿大的食品安全水平、保护加拿大消费者的健康”是其最重要的职责。

CFIA 是被公认为世界一流的管理机构，其由 4600 多名训练有素人员组成。CFIA 总部设在渥太华，全国分大西洋、魁北克、安大略和西部等 4 个大区，18 个地区办公室、185 个田间办公室，408 个工厂办公室。CFIA 拥有 22 个实验室和研究机构，从事发展新技术、组织测试、提供咨询和指导科研工作。CFIA 拥有世界上最好的食品检验系统，有 16 个实验室可以提供食品安全检测，其中有 8 个实验室专门负责检测可供食用的农产品及其加工品。

联邦政府、各省和市政当局均有管理食品安全的责任。CFIA 负责联邦一级畜产品等食品安全检测与管理，省级政府的食品安全机构负责本辖区内的小食品企业的检验，市政当局负责向经营最终食品的饭店提供公共健康的标准，并对其进行监督。同时，加拿大其他联邦政府部门也参与相关食品安全管理工作，比如外交部、国际贸易部参与国际间食品安全合作和食品进出口贸易。另外，大学，各种专门委员会，如关扶大学、加拿大人类、动物健康科学中心等机构也参与食品安全的工作。在加拿大，“食品安全人人有责”是一个普遍接受的原则，体现了参与的广泛性^①。可见，加拿大食品安全采取以 AAC 的 CFIA 为主导，联邦、省和市政当局“分级管理、相互合作、广泛参与”的监管模式。

（2）法律体系完善健全

加拿大的食品安全法律体系主要由 13 部联邦法律构成，包括：《农业与食品行政货币处罚法》、《加拿大农产品法》、《食品检验机构法》、《食品药品法》、《动物健康法》、《肉与肉制品检验法》、《鱼类检查法》、《植物保护法》、《饮料法》、《肥料法》、《种子法》、《植物种植者权利法》以及《消费品包装及标签法》等。13 部法律赋予的监管范围覆盖从种子、肥料、种植、养殖、食品生产加工到标签标识、进出口等各个环节，

涵盖了除餐饮和零售业以外的整个食品链^②。由加拿大食品检查机构（CDIA）来实施对农产品（食品）安全的管理。这些法典含盖了加拿大畜产品等食品安全所有方面，法律体系的健全是加拿大畜产品等食品监管体系的重要保障。而且，根据加拿大《食品药品法》规定，在所有食品监管中，加拿大对肉类食品的检验最为严格，以屠宰牛为例，每个屠宰场在作业时，均有一名检疫官在现场进行监督。这些检疫官都是经过省一级政府卫生厅肉类检疫培训合格取得执法证后才能上岗^①。所以，凡是看到“GOVERNMENT INSPECTED”字样的肉类，就表明此肉在质量、卫生方面是合格的，尽管放心使用。

加拿大畜产品质量标准严格，畜产品分级标准完善。只要是用于境内省际贸易、进出口的畜产品都必须符合畜产品质量标准，不符合质量标准的一律不得进入市场。对牲畜、乳酪等产品均制定了细致全面、可操作性强的等级标准。加拿大对牲畜的饲养环境条件等均作了全面细致的规定，如对场所、饲料、饮用水、饲养、健康照顾、兽药、个体标识、处理和运储、销售、处理设施和紧急处理程序等均规定了详细的标准，并在实践中严格执行，取得了相当好监管效果。该规范得到了国际社会的广泛认可，世界上许多国家学习借鉴加拿大的监管经验，在世界范围内产生一定的影响。

（3）注重 HACCP 系统理念和方法的实施

加拿大特别重视 HACCP 体系的推广应用，HACCP 的理念和方法在加拿大得到了广泛的运用。食品安全与种植养殖、加工生产、仓储运输、终端销售等各个环节均有密切联系，每一个环节均可能对食品安全产生影响。所以，加拿大政府认识到要保证食品安全，必须要求每个环节都须承担维护食品安全的义务。首先抓农场的种植养殖，所以，加拿大就有了“加拿大质量保证规划”——猪肉安全规划，“质量从这里开始”——牛肉安全规划，“始于清洁、保持清洁”——鸡蛋安全规划等。这些规划保证了畜产品从农场到加工企业门户的畜产品质量安全。其次抓其他环节的食品安，如“食品安全督促计划（FSEP）”推动了 HACCP 系统在屠宰、加工和零售等领域的运用，提供从加工企业门户到最终食品的安全保证。

① 乔光华、辛盛鹏. 加拿大食品安全管理与 HACCP 系统的运用[J]. 农业经济问题, 2002, (S1): 69—71

② 陈建敏、林刚、张政、姜雨在《加拿大食品安全与餐饮卫生培训报告》一文中称：加拿大联邦政府没有单独针对餐饮业食品安全制定有关政策，CFIA 不对餐饮业直接管理，因为餐饮业生产加工的食品只在本地销售。省级政府之间各不相同，各省根据具体情况可以制定有关法律规定，一般也不直接监管餐饮业，主要是配合市级政府进行管理。市级政府或地区是餐饮业食品安全的直接管理者，但在各省、市的管理部门也不尽相同，有的是在卫生局、有的在环境局。而对终端食品零售业监管也主要是由各市政府或地区卫生机构监管，加拿大主要重视从食品源头抓起销售端，销售者主要查看保质期及主要营养成分等，如发现问题，或食用后有不良反应，消费者会向卫生机构报告，卫生部门会调查处理，如发现食品经营者销售劣质食品，政府会予以重罚。

为了促进 HACCP 系统能够在畜产品等食品企业中广泛被推广应用, CFIA 和畜产品等食品产业界开发了一些通用模型, 这些模型是按产品和加工类型设计的, 具有通用性, 各个企业可根据自身的特点加以修改和丰富, 以适应自己的需要。目前, 加拿大已经开发出 4 类 26 个通用模型。包括肉和禽产品 16 个, 鸡蛋 1 个, 蔬菜、水果、蜂蜜及枫树加工产品 6 个, 奶类 4 个, 极大地方便了企业 HACCP 系统的开发建设和推广应用。加拿大要求所有在联邦注册的肉类加工和冷藏企业都要强制实施 HACCP, CFIA 对所有取得 HACCP 认证的企业进行审查, 检查企业所采用的程序是否先进, 是否与 HACCP 系统相一致, 以及检测 HACCP 在实现食品安全目标方面的效果^②。

3、英国畜产品质量安全监管的主要特点

1999 年之前, 英国食品安全问题非常严重, 特别是 1996 年春天暴发的疯牛病(BSE), 英国屠宰和焚烧了 14.7 万头肉牛, 约有 150 多人因吃含疯牛病蛋白质的牛肉或输血的血液中含有疯牛病蛋白质而死亡^③, 损失至少 32 亿英镑, 给消费者信心造成极大的影响和打击。对此, 公众普遍认为食品安全监管体系不完善是主要原因。为此, 英国政府下决心对畜产品政府监管机构进行改革。1999 年英国颁布《食品安全标准法》, 根据议会的决议, 2000 年 4 月 1 日成立了食品标准局(FSA), 由 FSA 承担农业水产和食品部与卫生部在食品安全监管方面的职责。那么, 英国畜产品质量安全监管的主要特点表现为如下几点:

(1) 成立专门部门(FSA)全权负责畜产品等食品安全监管

目前, 英国畜产品等食品安全监管部门主要由食品标准局(FSA)、环境食品和农村事务部(DEFRA)及卫生部(DoH)等组成。他们监管中各司其现, 密切配合, 各有侧重, 其中 FSA 发挥着极其重要的主导作用。FSA 是独立的食品监督机构, 负责食品安全总体事务和制定各种标准, 代表英王履行职能, 向议会报告工作。所以, 英国是典型的专设部门独立监管模式。

目前, FSA、DEFRA 和 DoH 之间分工明确, 职责清楚。FSA 的主要职责为: ①制定食品安全政策和标准, 包括参与欧盟和国际层面食品卫生法规政策的制定; ②进行食品安全风险评估; ③普及食品安全公共教育, 与消费者沟通对话, 保护消费者利益;

① 陈锡文、邓楠等.中国食品安全战略研究[M]. 北京: 化学工业出版社出版, 2004: 103

② 王兆华、雷家. 主要发达国家食品安全监管体系研究[J]. 中国软科学, 2004, (7): 22—24

③ 邹贤刚. 英国畜牧业及其研究现状与展望[J]. 中国家禽, 2007, 29 (22): 7

④对食品安全生产、加工、运储、销售等全过程进行监管与控制；⑤监督地方食品安全机构执法行为；⑥与 DEFRA 和卫生部等其他部委沟通协调；⑦与欧盟及其成员国之间进行交流合作等。FSA 下设的肉类卫生署（MHS）具体负责肉类的检验。DEFRA 主要负责食品的化学安全、食品与动物饲料的质量、成分、标签和广告的监管与执法。而 DoH 负责制定食品的生物安全、食品卫生的法律法规，其在食品卫生、食品营养的监控中起主要作用。畜产品等食品安全的具体执法工作主要由地方政府和口岸卫生执法部门承担。地方食品卫生官员定期或不定期对食品批发市场、超市、餐馆、外卖店进行检查，监督食品标签所列出的成分是否与食物一致、生产和销售食品的场所是否符合卫生标准以及食品本身是否受到污染等。实践证明，当前英国的畜产品质量安全监管体制的改革是成功的，基本扭转了 2000 年前畜产品质量安全监管的被动局面。

（2）重视畜产品的质量卫生检测

英国拥有完善的食品安全检测体系，食品安全检测机构遍布全国，先进的检测设备、专业的检测人员、科学的检测手段和实验室为畜产品质量安全监管提供了强大的技术支持。特别是食品安全监管体制改革后，进一步明确了畜产品等质量卫生检测职责，《食品标准法》明确规定，全国的肉类检疫检验由食品标准局（FSA）的肉类卫生署（MHS）全权负责，独立行使肉类的检疫检验，对 FSA 负责，向 FSA 报告。每天 FSA 的 MHS 下设办公室的 1—2 名检查官员对牲畜屠宰场等重点场所都进行质量卫生检测。而且，牲畜饲养和屠宰、肉品加工、运储及销售等各个环节统一由 MHS 检测，职责明确，不存在职能交叉问题。各屠宰场也建立相应的检测室，对自己本场屠宰的出品进行检测，确保产品质量卫生安全合格。MHS 官员对其进行检查监督，发现问题，及时提出警告和责令整改，对情节严重的，依法追究法律责任，处罚是非常严厉的。

（3）严格执行食品追溯和召回制度

英国作为欧盟的成员国之一，为加强畜产品等食品安全监管，建立长效监管机制，英国政府特别重视信息化建设，利用信息技术，对包括畜产品在内的所有的上市食品进行全程监控。英国先后开发应用了“食品危害报警系统”、“食物中毒通知系统”、“化验所汇报系统”和“流行病学通信及咨询网络系统”，通过信息的收集、汇总、综合和分析，使食品追溯机制反应迅速、功能强大、跟踪管理到位^①。疯牛病暴发后，英国政府

① 谭小英等 英国、西班牙食品安全监管考察报告[DB].

要求农场负责对每头牲畜出生起就在其耳上钉上识别牌，并及时录入信息系统中，农场所喂养的饲养、饮用水、生活环境、护理照顾、兽药使用、交易出售等信息全部录入信息系统中。牲畜在屠宰时，检疫官员要调查原档案查看，并对其进行检疫。一旦发现问题，可及时追溯其来源。

2002 年 1 月欧洲议会和欧洲理事会颁布了第 178 号管理法规，该法规是欧盟极其重要的一部关于食品安全的纲领性法规。其中，食品召回制度是其一项重要的制度，并要求欧盟各成员国严格执行，英国也有相关的法律法规对其进行了明确规定。食品召回制度适用于那些违反国家或行业食品安全标准、已经引发食源性疾患、被证实存在或可能存在相当风险的问题食品。当发生重大食品安全事故，可能危及或已经危及公众的身体健康和生命安全时，“食品危害警报系统”便开始运作，向公众公开信息，并紧急收回进入流通的食品。如地方主管部门预测到可能广泛蔓延，便会评估可能受影响的范围以及危害的程度，并及时向卫生部（DoH）报告，以便考虑在全国层面上采取适当的措施，尽早控制事态，最大程度地保护消费者利益。

（二） 主要发达国家畜产品质量安全监管体系给我们的启示

1、建立健全畜产品质量安全法律法规

完善的法律法规和标准体系是畜产品质量安全监管的基本保障。在经济一体化的今天，畜产品质量安全监管涉及许多地区、许多部门的协调，如果相应法律法规和标准体系不完善，就容易产生地区之间、部门之间在执行国家政策时产生不合作的博弈，更无法参与国际竞争和贸易。违背合作原则和政策规定而又不需承担相应的法律责任，势必会影响畜产品质量安全监管的效率和效果。所以，学习借鉴发达国家通行做法和经验，加强与国际社会交流和合作，通过立法和建立与国际接轨的标准，对各个环节和内容均予以明确，就显得十分必要和迫切。

2、成立精简高效的畜产品质量安全监管体系

纵观历史，西方发达国家对畜产品质量安全监管大多数都经历过多部门共同监管、几次监管体制改革、最后相对集中于一个或几个部门共同对其实施高效监管。对畜产品质量安全监管尽可能归口一个部门统一组织实施，这是政府监管模式发展的主要趋势。

http://www.saic.gov.cn/gslid/yjbg/ktbg/yjzx/200603/t20060310_48188.html, 2006 年 03 月 10 日

即使由几个部门共同监管，也可通过立法，明确各自职责、权利和义务，克服或减少职能交叉，在权利、义务、利益对等的原则下，确定合作规则，共同致力于畜产品质量安全监管。

3、对畜产品质量安全全程进行控制

畜产品质量安全涉及牲畜饲养、屠宰、加工、运储、包装、销售等多个环节，只有对各个环节均控制好，畜产品质量安全才能得到有效保障。发达国家大多数采用危害分析和关键控制点（HACCP）的方法，虽仅对各个关键危害点进行选择性控制，但 HACCP 实质上是一种较好的全程控制方法，实践证明，这种方法可行，效率和效果得到了世界公认。按照 HACCP 体系标准要求对畜产品全程进行严格控制，是世界各国有效保障畜产品质量安全的普遍经验。

4、重视技术监管

对畜产品质量安全进行技术检测是保障畜产品质量安全的重要手段。无论是美国，还是欧盟、日本等都非常重视技术监管，发达国家每年都投入大量的经费，加强检测技术研究，更新检测设备，并对各层检测专业技术人员进行培训，不断提高检测技术水平。从而提高管理机构技术监管的水平，有力提升畜产品质量安全监管的效率。

5、严格落实食品追溯和召回制度

欧美主要发达国家对主要粮食、蔬菜、水果、肉类、渔类等食品普遍建立了食品追溯和召回制度，他们一般建立信息系统，从饲料、种子、饮水、兽药等食品源头起，严格按照国家有关法令，将有关数据录入信息系统中，包括食品的流通、运储等信息一并录入，保证食品从种植养殖开始至消费各个环节均可回推追溯。一旦某食品被发现产生不良影响时，国家有关部门可以迅速对该食品的追溯，并要求该食品下架接受处理。如该食品可能产生一定规模范围内较大影响时，国家会启动食品召回制度，以防问题食品影响公众健康和危及公众生命。

6、强化经营业户自律意识，加强自我监控

畜产品经营业户包括养殖户、屠宰企业、运输企业、销售业户或企业等，提高这些经营业户的食品安全意识和自我监测能力是确保畜产品质量安全的根本环节。丹麦、新西兰、澳大利亚、加拿大等国十分重视从企业和农场等源头抓起，以预防为主、预防与防治有机结合的策略，在全社会形成以质论价、奖优罚劣的食品安全氛围，促使畜产品经营业户重视产品质量安全的自我检测，对不符合标准的不合格产品一律不予上市，从

而保障了上市畜产品的质量安全。

7、充分发挥社会中间层组织参与管理社会的积极作用

西方发达国家的行业协会、专业性组织、消费者团体、私营机构等在畜产品质量安全监管发挥着重要作用。行业协会可以宣传国家政策和法律法规，组织农户和农场标准化生产，推广先进技术，推销产品等；而食品安全专家，一般分布于高校、研究机构、大型企业之中，专家通过自发性结社等形式，组成各类专业性组织，提供政策和技术咨询等服务；消费者也可自发结社，必要时与政府、企业之间进行沟通与对话，争取和维护消费者的权益；而某些私营企业或机构本身技术实力很强，国家在政策支持这些私营机构提供技术支持，如承担第三方检测机构的检测责任等。

8、重视危险性评估

联合国粮食农业组织（FAO/WHO）鼓励各国在食品卫生标准的制定中应以危险性评估的结果作为基础，从而使标准能够协调一致和减少国际食品贸易争端。在畜产品质量安全监管中，危险性评估已经得到了国际社会和各国政府的广泛重视，被认为食品安全决策的科学依据。对化学性危害的评估结果之一是提出每人允许的摄入量。近年来，发达国家如美国特别重视致病微生物的危险性评估，即通过危害特征描述进行剂量与反应研究，其关键内容是食源性疾病的致病微生物的摄入量，据此制定适当的食品安全标准。危险性评估工作已在我国制定食品卫生标准中广泛使用，但与国际水平相比则尚有相当差距。

9、加强对权力的制约和监督

对行政机构权力有效的制约和监督是行政效率和效果提高的重要保证。西方发达国家大多数通过权力的制衡机制，加强对行政权力进行监督，确保行政机构的权力在法律授权的范围正常运行。而且，西方国家权力运行公开透明，接受公众的广泛监督，防止权力被滥用。但是，我国对行政机关及其工作人员的监督主要是体制内监督，这种监督因缺乏相对独立性，以及欠缺相应的法律责任，权力监督的有效性远不如西方发达国家。

10、加强信息公开，建设透明政府，发挥社会舆论监督

信息公开，被称之为当今社会监督政府活动的有力武器。加强信息公开，提供公共信息产品，建设透明政府和服务型政府是当今发达国家发展的主要方向，也是促进政府改进治理方式的一种有效途径。而充分发挥新闻媒体作用，加强社会舆论监督，是政府赋予新闻媒体基本权力。西方大多数发达国家尊重新闻媒体自由发布的权力，接受新闻

媒体和社会公众的监督，对政府监管行为形成监督压力，促使政府依法行政。

本章以美国、加拿大、英国为例，阐述了当今主要发达国家畜产品质量安全监管的主要特点，归纳总结了主要发达国家畜产品质量安全监管体系给我们十大启示。学习借鉴其监管的主要经验，有利于我们加强流通领域猪肉质量安全政府监管，提高放心肉上市量，提高政府监管效率和效果，从而提高公众对政府服务与监管的满意度。

第五章 完善广州市流通领域猪肉质量安全政府监管的对策建议

（一） 建立新型的猪肉质量安全监管体制

1、改革的基本原则

（1）以人为本的原则

政府价值观是政府管理的核心和灵魂。广州市流通领域猪肉质量安全政府监管体制改革必须重视行政价值取向，重塑政府形象，赢得公众的理解与支持。当今社会，民主、法治、公正、责任、服务是政府监管的基本价值取向，政府监管的落脚点和出发点应该是“以人为本”“为人民服务”，为经济社会可持续发展服务。那么，政府监管体制改革应该朝向这一正确行政价值取向去努力，坚持以人为本，克服部门利益和小集团利益，把公共利益永远放在第一位，积极维护社会公平、正义，真正意义上体现最大多数人民的根本利益。

（2）积极稳妥的原则

行政体制改革既不可偏激冒进，也不可停滞不前，要处理好改革、发展、稳定的关系。广州市政府要学习借鉴上海、深圳等市体制改革的先进经验，拿出改革开放之处的勇气和魄力，积极地探索猪肉等食品安全监管体制改革，充分发挥地方政府的积极性、主动性和能动性，再为我国食品安全监管探出一条道路来，也为我国行政体制改革“杀出一条血路”。同时，改革不可冒进，必须经过周密计划、论证和安排，有计划、按步骤、稳妥地推进。体制改革必然会对各个利益集体的既得利益进行重新分配，所以，改革前必须经慎重部署，做好改革前动员教育、人事安排、人员分流等一系列工作，以免造成新的社会不公和新的不稳定因素。

（3）精简高效的原则

西方主要发达国家对猪肉等食品安全监管模式的改革，总的趋势是由分散向统一的方向发展，而且，监管职能尽可能的由精简高效单一部门主导或负责。如加拿大、德国等单部门主导模式，英国、丹麦等专设部门独立监管模式。虽然美国当前是多部门分工监管模式，但美国监管体制改革将很可能向单一的、独立的食品安全监管体制方向发展

①。欧美发达国家实践证明，监管机构相对精简统一，有利于履行政府职能，有利于提高政府监管效率。广州市猪肉质量安全政府监管也是多个部门分工监管模式，因分段管理、多头监管、职能重叠交叉，相互推诿、扯皮现象时有发生。所以，广州市猪肉质量安全监管体制改革不妨学习西方，按照精简统一高效的原则，尝试进一步精减机构，整合资源，将猪肉质量安全监管职能划归一个或二个部门负责，探索以品种监管为主的监管新模式。国内也有类似的体制改革已经成功，如 2008 年深圳市将保健品的生产、流通、销售等环节的监管全归该市食药监管局负责，实行以品种为主的监管模式，提高了行政管理效率。

（4）循序渐进的原则

上海是直辖市，深圳是经济特区等，享受着中央许多特别的优惠政策，能够得到中央更多的支持。广州市只是副省级城市，现定位为国家中心城市，而享受政策待遇上无法与诸位直辖市和经济特区相比。而且，广州市体制改革将涉及众多的行政机构，各方的利益需要有序的协调和再分配。所以，广州市猪肉质量安全监管体制改革宜采取循序渐进、分步改革的原则进行。丹麦的食品安全体制改革经验非常值得广州学习和借鉴。改革前，丹麦的食品安全由农业部、渔业部、食品部三大部共管，改革分三步走：1995 年，丹麦政府合并农业部和渔业部，成立农业和渔业部；1996 年 12 月，将食品部中有关食品安全的职责转移至农业和渔业部，成立食品和农业渔业部；1999 年 1 月，成立独立的食品安全监管机构——食品与农业渔业部。丹麦是以品种监管模式，与我国有些差异。

（5）与市场经济体制相适应的原则

行政体制必须与经济体制相配套，市场经济方可得到有力促进作用，否则，会阻碍生产力的发展。广州市流通领导猪肉质量安全监管体制改革后的监管体制和监管模式必须与当地经济体制和经济发展水平相配套、相适应，要坚持因事设岗的原则。当前，广州市市场经济发展势头较好，社会主义市场经济体制也在有序地建立，而且，处于全国领先地位。但是，当前行政体制改革步伐显然与目前的经济体制改革不相适应，原因是经济体制改革较早、发展较快，而行政体制改革起步晚、步伐过小，两者相互脱节、不配套，而且多个行政部门过多干预市场经济的发展。西方和国内某些市的行政体制改革

① 美国从上世纪 90 年代就开始关注欧盟及加拿大食品监管模式，并着手进行食品安全监管体制改革的研究。2004 年，美国政府责任办公室（GAO）建议国议考虑建立单一的、独立的食品安全监管机构。

都有一些成功先例，全程监管尽可能归口到一个部门负责，改革的步伐尽可能大些，少一些行政干预，多一些法律保障，以促进市场经济有序发展。

2、监管体制改革，构建新型的监管体制

（1）改革的总体方向

广州市流通领域猪肉质量安全监管体制改革的总体方向是由一个独立的行政管理机构全权负责猪肉质量安全；总体目标是改革当前“分段监管”、“多头监管”、“以品种为辅”的监管模式，从而彻底解决机构重复和管理盲区问题，提高流通领域猪肉质量安全监管效率。体制改革分三步完成，近期目标是先推行第一步，对各相关部门的职责进一步明确和细化，克服部门之间交叉、重复现象，构建统一的界面，提供无缝隙监管和服务。同时，加强府际关系的协调与合作，互利互惠，共同维护广州市流通领域猪肉的质量安全。

（2）改革分“三步走”

第一步，进一步明确职责，实现无缝隙监管。即对现有的管理体制进行小调整，进一步明确各部门职责。主要做法是仍然按照现阶段的猪肉产业链的各个环节进行分工，主要明确的问题：①存在交叉或重复监管的，进行重新分工明确，只能由一个部门负责，其他部门退出；②找出现在无人监管的盲区有哪些，明确由哪个部门负责哪些盲区的监管；③根据各个部门监管能力的强弱重新确定其监管内容和范围。具体设计如下：

在日常监管方面，饲料、养殖归农业，屠宰、流通归工商，消费归工商和食药监（餐饮、食堂），肉品加工归质监，进出口贸易归检验检疫。第一步改革后猪肉质量安全日常监管各环节详见示意图 5—1。

在质量安全检测方面，饲料、养殖的检测检疫由农业局负责，加工环节的检测归质监负责，屠宰、流通、消费环节的检测由食药监局负责，鉴于工商部门检测能力较弱，且无法律效力，其检测职能和机构一并移交给检测能力强的食药监部门，进出口生猪及其产品的检测仍由检验检疫局负责。第一步改革后猪肉质量安全各环节日常检测详见示意图 5—2。

这一步改革因改革力度较小，涉及的人员较少，所遇到的阻力也较小，应该比较容易改革。但各个环节的衔接要做好，要做到无缝隙监管。其工作的基础要求是要有一个统一的猪肉质量安全标准体系，广州市食品安全委员会要牵头组织卫生局、农业局、检验检疫局、质监局和工商局等有关部门协商讨论，由卫生局具体落实将国家标准、行业标准 and 地方标准尽可能整合统一成为一个标准，各有关行政部门必须以此统一的标准进

行监管与执法。第一步改革后政府组织架构示意图详见图 5—3。通过这一步改革主要解决和强化检测能力强的部门职能，锻炼队伍，培养人才，同时，将各职能部门的职责划分更清晰、无重复交叉，实现无缝隙监管。

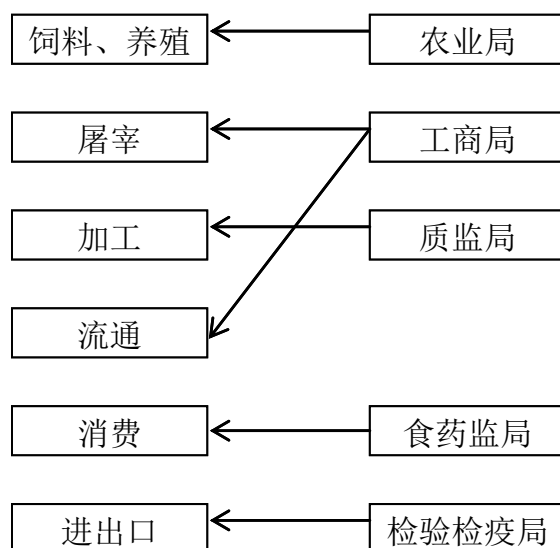


图 5—1 第一步改革后各环节日常监管示意图

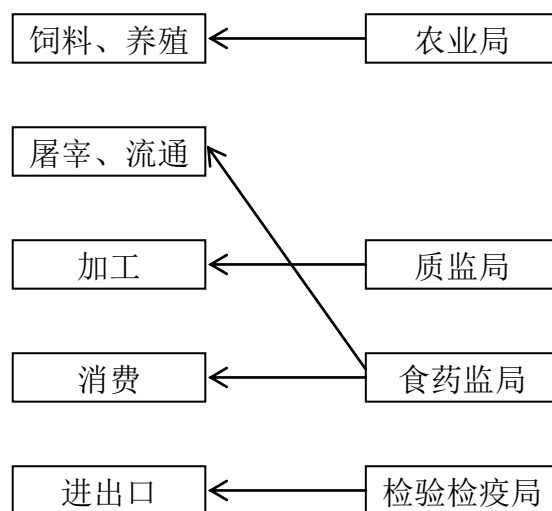


图 5—2 第一步改革后各环节日常检测示意图

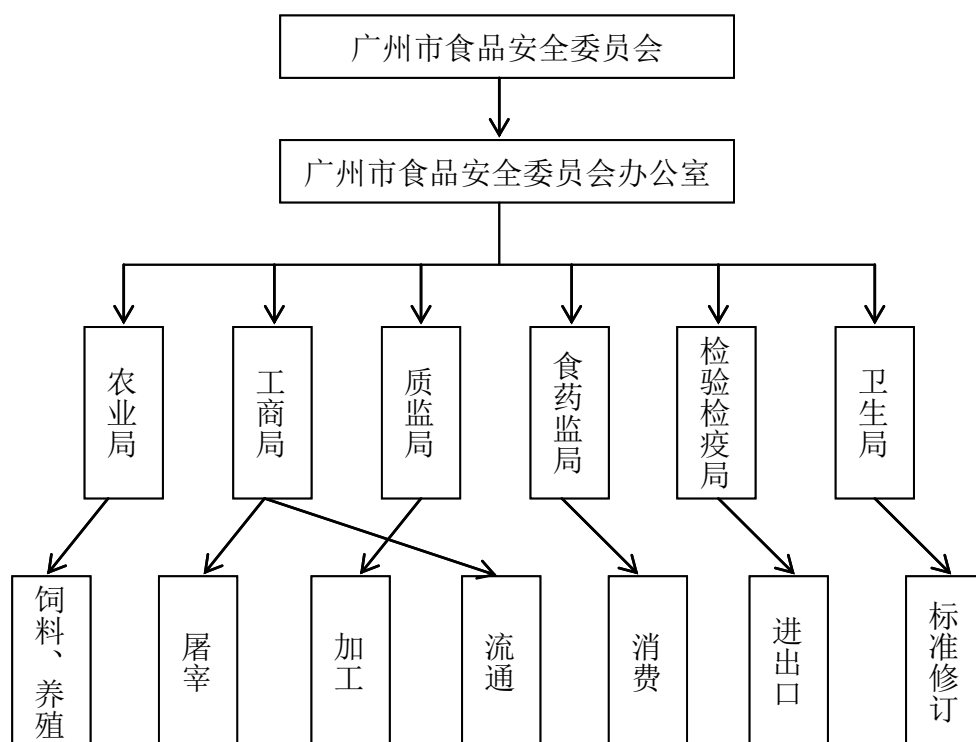


图 5—3 第一步改革后政府组织架构及监管环节示意图

第二步，坚持“分段管理”原则，实行“两段”监管体制。借鉴欧美主要发达国家的通行做法，为了保证从农田到餐桌食物链的连续性和完整性，猪肉质量安全监管的分段不宜多过。可以分“两段”进行监管，即生猪饲料、生猪饲养为第一段，仍由农业部门负责监管；而生猪屠宰、加工、流通、销售等环节为第二段，由市食药监局负责监管，将现在屠宰、加工、流通和消费所涉及的监管部门的监管职能全部交由市食药监局执行。市食药监局如监管人员不足，可从其他部门抽调或从社会招考来补充，改变当前市食药监局只起着“协调”的作用而实际上没起多大作用状况。改革后法律上赋予市食药监局监管实权，除农业局监管环节之外的其他环节的猪肉监管责任全部由其担任。至于“协调”的职能移交给市食安委，下设市食安办，将市食安办由当前的临时机构升格为正式机构，有正式编制和经费保障，并从法律上进一步明确其执行市食安委的统筹协调、监督指导的作用，但不具体实施监管。而生猪和生猪产品质量安全的检测也各由农业和食药监部门负责，并与其监管范围同步。对于进出口生猪及其产品的监管和检测仍由市检验检疫局负责。第二步改革后各环节日常监管和检测示意图详见图 5—4，政府组织架构及监管环节详见示意图 5—5。因改革后的体制因与现行的监管体制不一致，现行的监管职能是按照产业链条的环节来划分的，所以，改革的力度较大，遇到的阻力也一定大，改革的难度也一定大。但只要完成好第二步改革，就为下一步改革奠定了坚实的

基础。

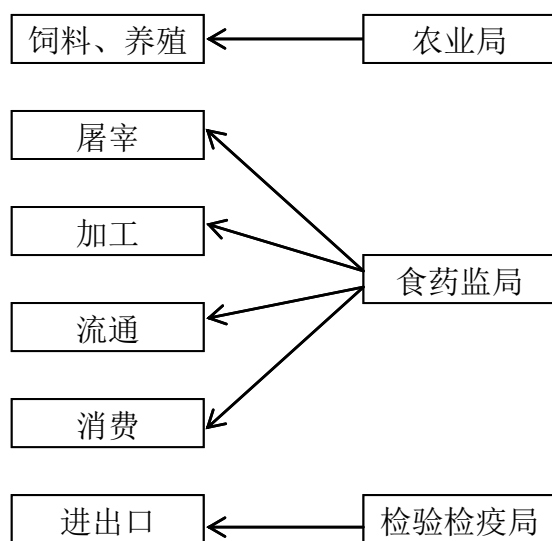


图 5—4 第二步改革后各环节日常监管和检测示意图

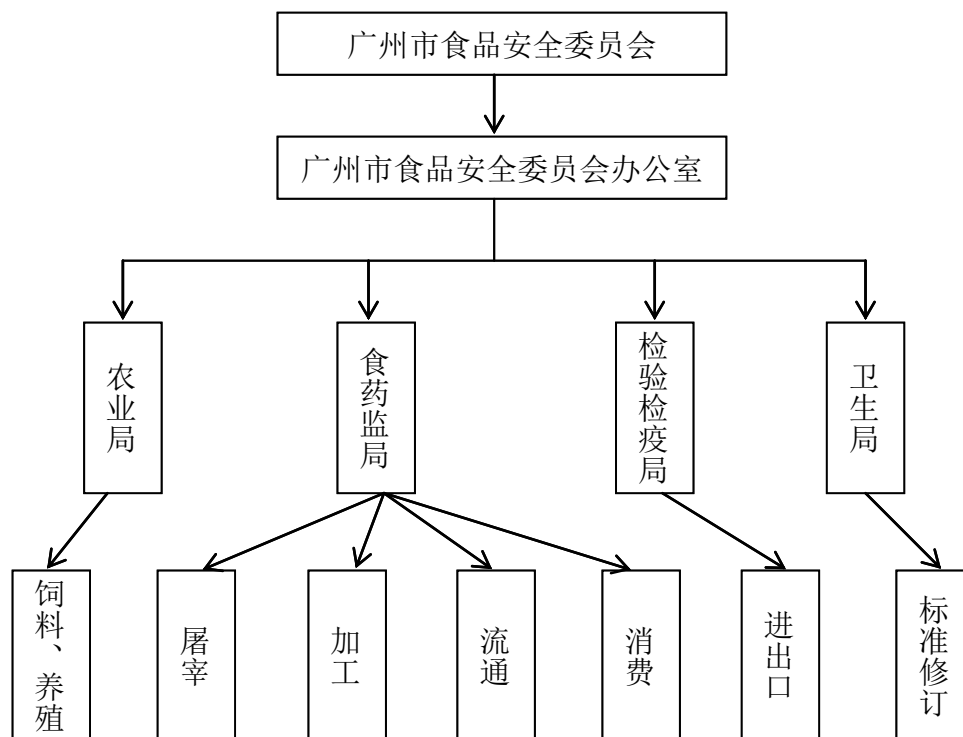


图 5—5 第二步改革后政府组织架构及监管环节示意图

第三步，成立独立食品安全监管机构。即把分布于农业局、食药监局及检验检疫局的猪肉质量安全监管的具体机构完全整合在一起，成立一个独立的食品安全管理机构——广州市食品安全管理局（以下简称“市食安局”），彻底解决机构重复和管理盲区等问题。市食安局下设二个重要部门：食品安全监管部门、食品安全检测部门，各区（县级市）设置分支机构，在分支机构下设置多个食品安全监管所和食品安全检测所等派出

机构，与镇（街）配套，受市食安局分支机构统一领导、监督、指导、考评。所有的食品安全监管和检测部门实行全市垂直管理，并且将监管与检测两个职能分开，由食品安全管理局的两大不同部门具体负责执行，市食品安全局负责对其分支机构统一领导、监督、指导和考评，对全市食品安全负总责。保持广州市食品安全委员会机构和职能，具体负责监督指导和评估市食品安全局的工作效率，制定和修改（可以由卫生局具体执行）食品安全地方性法规，协调各区（县级市）政府与食安部门的关系等。这一步改革，比第二步比较，所涉及的机构和人员相对较少些，改革的阻力可能会小些。第三步改革后政府组织架构示意图详见图 5—6。

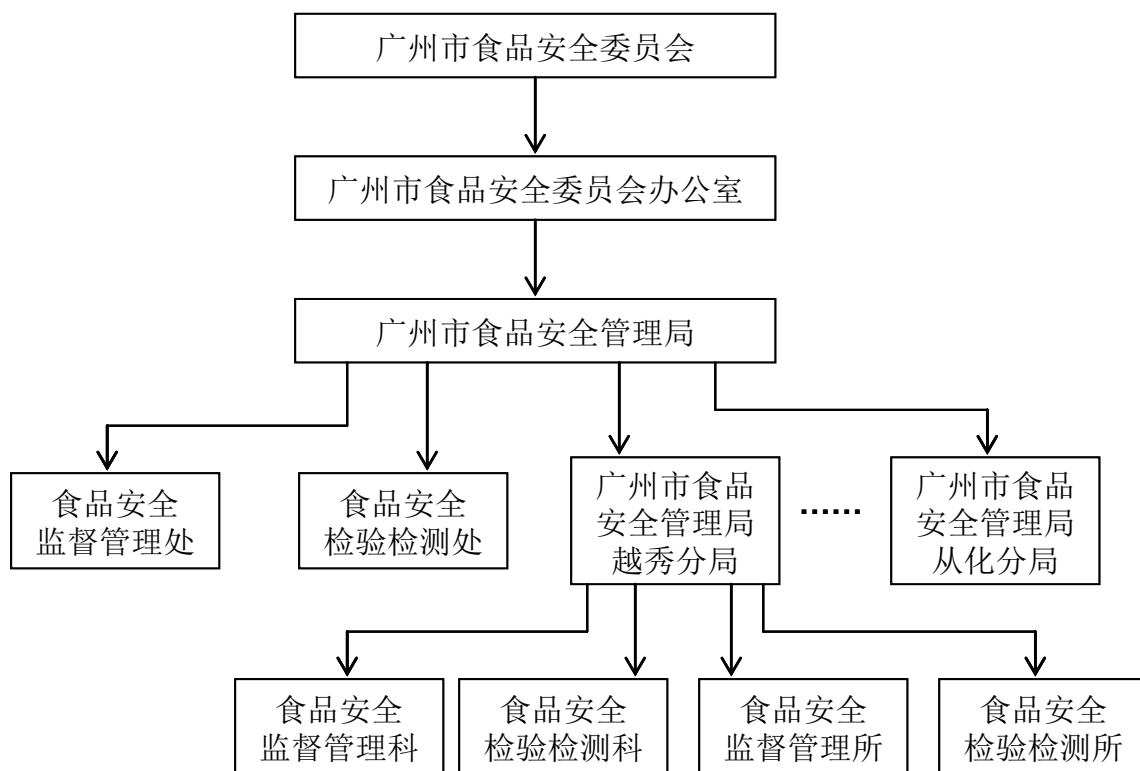


图 5—6 第三步改革后监管组织架构示意图

由此可见，这种体制改革的第二步是最为关键，第三步改革成功后就完成了广州市所有食品安全统一归一个部门监管。对于广州市流通领域猪肉质量安全，只需完成第二步改革，就能解决监管部门“归一”的问题，实现流通领域“以品种为主”的监管模式。对于猪肉进出口贸易来说，广州市要通过第三步改革后，才能完成广州市流通领域猪肉质量安全监管统一归一个部门全权负责。

（3）先试点推行，后全面推广

每一次社会变革都是对部门权力再分配、物质利益的再分配和社会关系的再调整。广州市流通领域猪肉质量安全监管体制改革，也是对部门权力的再调整和集体利益的再

分配，这种改革必定会涉及相当一部分人员切身利益，也一定遇到困难和阻力。所以，为了改革稳妥起见，可在萝岗区或南沙区任选一区先行试点，对有关各部门职能进一步细化、明确，消除交叉和重复现象，将饲料、养殖的检测职能赋予农业局，屠宰、加工、流通、消费的检测职能赋予食药监局，进出口的检测职能赋予检验检疫局。条件成熟后进行第二步改革，流通领域猪肉质量安全监管和检测职能全归食药监局执行，食品安全标准由市食安委牵头、具体由市卫生局制定、修订和统一。先行实现广州市流通领域猪肉质量安全监管的体制改革，为全市其他区体制改革积累经验，探索一条新路子。当试点区改革中遇到较大的问题，全市的体制改革还可以作适当的调整，以保证整体改革积极稳妥高效。其他区改革可慢一步进行，即在试点区进行第二、三步改革时，其他区进行第一、二步改革。这样，试点可以起着积累经验、探路试水的作用。同时，又可保证整体的改革节奏紧凑、有序。

3、构建统一界面，提供无缝隙服务监管

广州市政府这几年不断地进行改革创新，方便群众办事，提高服务效率，取得良好的社会效益，受到了广大市民的一致好评。如市、区两级政府建立电子政务办证大厅，统一提供一站式服务，减少群众在咨询办证过程中多个部门来回奔波，方便群众办事。许多政府部门如工商局、质监局、税务局等都建立一站式电子服务系统，统一受理群众申诉、举报、咨询、申请许可等。但是，这只是提供服务在地理空间上进行了相对集中，广州市政府部门在提供公共服务和公共产品上还有相当大的提升空间。

构建统一界面，提供无缝隙服务，是当今社会发展的潮流，也是服务型政府努力改革的方向。广州市政府应该以群众需求为导向，以群众满意为导向，以部门之间提供优质服务的良性竞争为导向，转变观念，转变作风，克服官僚体制的种种弊端，积极地进行机构改革，整合资源，打破部门之间的“壁垒”，构建统一界面，为市民提供优质的无缝隙服务。运用技术手段可以提供统一面向公众的服务平台。如在行政许可审批上可以建立“并联审批系统”，将相关部门的行政审批进行统一规划、统一建设，提供统一的界面，市民登录到该系统，提交相关材料，相关部门按照职责进行审批，实现网上数据传输、信息共享，大大减少了纸质材料的传递流程，提高了行政效率。

广州市政府要以保障广州市猪肉市场平安和谐发展为目标，要以保障广州市居民吃上放心肉、群众满意为目标，要以坚决打击私屠滥宰等违法行为、促进放心肉上市量进一步上升为目标，进一步深化行政体制改革。政府职能、政府行为、政府改革等一切均围绕上述目标而展开，并以消费者的满意度作为政府最大的使命和考量，创建面向消费

者和服务公众的创新性组织，构建新型的猪肉质量安全监管体制。这种创新性组织来源于各行政部门对权力的让渡，抽调精干的专业人员组建各种专业服务团队，为公众如各类猪肉经营者提供特色的、透明的、高效的服务。其实，广州市政府于 2008 年组织的市长、区长、局长接待日，固定地点、特定时间为群众集中提供政策咨询、解决疑难问题等。这种形式如果长期存在，不一定要求市长、区长、局长们都参加，但有一支专业的团队提供优质高效的服务，不妨认为是新型组织提供无缝隙高效服务的一种尝试。

4、加强跨域治理，创建新型的治理模式

广州市市场上所销售的猪肉，大概有 30%是本市供给，20%是省内供给，50%是外地省（市）供给，也就是说，大多数猪肉是由外地供给，广州市政府和生猪产地政府在根治“瘦肉精”问题上的利益并不一致，即生产的不消费，消费的不生产。而两地政府在生猪管理上处于上下游。对于广州市而言，消费者如食用含瘦肉精超标的生猪产品而中毒，政府则面临消费者的指责和媒体的压力，但政府却无法对上游进行管理，最多只能作惩罚性禁止问题生猪产地的生猪再次流入广州，这样损害的是双方的利益。要达成供需两地共赢局面，需要两地政府冷静地思考，建立一个有效协调的机制，共同维护生猪及其产品的质量安全。实现方法之一就是创建一个新型的治理模式——跨域治理。其实这种跨域治理包括三个层面的内容：①不同地区的政府之间的合作；②同一地区政府的行政部门之间的合作；③政府与私有部门和市民社会等利益集团之间的合作。跨域治理体现的就是府际之间、部门之间和公、私部门及市民社会的合作伙伴关系。具体来说，主要体现在以下几点：

（1）加强不同地区的政府之间的交流与合作，建立良好的区域性合作伙伴关系。对广州市而言，府际之间的治理强调广州市政府与生猪产地政府之间如何合作与治理，双方从长计议，加强区域合作，共同维护双方地区利益。同时，遵守国家法律，共同承担社会责任，维护市场经济秩序，保障猪肉质量安全。如泛珠三角经济合作圈，涉及九省和两个特别行政区（即粤、桂、闽、赣、湘、云、贵、川、琼、鄂、香港、澳门），简称 9+2。这种合作圈运作方式，既是经济领域的广泛合作，也是协调府际关系的重要手段。从发展趋势来看，这种合作不仅是经济领域的合作，而且已经拓展到人力资源、环境治理、基础设施、产业投资、商务贸易、科教文化等多个领域，这种合作其实是区域性共同治理，在某种程度上可以认为是一种跨域治理模式。如果在此合作基础之上，以法律的形式进一步明确各方的责任，那么这种跨域治理将更加有效。对生猪及其产品

而言，各地区按照合作协议，从源头上认真抓好生猪质量安全，按照 HACCP 体系有选择性控制好每一个关键点，那么，广州市市场上所销售的猪肉就有质量安全保障。

（2）打破政府部门之间的行政壁垒，去除部门利益，共同追求公共利益最大化。广州市政府需要进一步解放思想，深化行政体制改革，加强行政部门之间的沟通和协调，打破部门壁垒，克服部门集团利益。加强有效行政监督，约束行政部门及其工作人员的行为，把追求公共利益最大化作为行政部门及其工作人员的工作目标。要让行政部门真正的去除部门利益，关键是尽可能减少行政部门的审批权，规范行政执法程序，控制行政处罚自由量裁权，严厉打击公职人员权力寻租行为。在流通领域猪肉质量安全监管的问题上，虽然广州市各有关部门都依照法律赋予的职责在履职，但与公众的需求和标准相差甚远。在缺少有效的行政监督和激励机制的条件下，公职人员为公共利益而积极工作的动力明显不足。因此，广州市政府及其各部门需要树立正确的行政价值观，不仅仅停留在口头宣传上，更要重视其实际行动，以人民满意为最高评价标准，敢于从部门集团自身开刀，下大力去除部门利益，并有效约束官员的行为，促使各部门及其工作人员共同追求公共利益最大化。那么，广州市流通领域猪肉质量安全监管落到实处、人民满意就指日可待了。

（3）努力建设公民社会，建立政府、私人部门、非政府组织和公众为主体的多元的、整合型治理模式。当前，广州市猪肉质量安全监管主体是以行政部门为主的单一形式，行业组织、私有部门、普通公众对其影响力非常之小。广州市与其他城市一样，公民社会没有建立，公众的话言权太小，参与广州市重要决策、社会治理等太少，政府作为公共利益的代言人“控制”着整个社会的方方面面。强政府弱社会现象在广州体现得尤其明显，普通公众、私有部门等既没有真正意义上的权力参与公共事务管理，也没有相应的能力参与公共事务管理。欧美发达国家则非常重视公民社会的建设，鼓励各利益集团参与社会事务，发挥其监督、合作的作用，对食品安全形成人人有责、齐抓共管的局面，政府与非公共组织、社会中间层组织、普通公众之间的关系正朝向交流合作的方向发展。学习借鉴其先进的治理经验，可以取长补短，少走弯路，加快我国社会主义现代化建设步伐。因此，广州市政府不妨学习西方发达国家，“敢于天下先”对社会体制进行改革，大力培养公众的公民意识，努力建设公民社会，对非政府部门让渡一部分权利，让普通公众、私人部门、社会中间层组织等广泛参与、共同治理社会事务，逐步形成政府、私人部门、非政府组织和普通公众为主体的多元的、整合型治理模式，共同保障流通领域猪肉质量安全，最终保障消费者身体健康和生命安全。

（二） 完善流通领域猪肉质量安全法律体系和标准体系

1、完善相应法律法规和标准体系

（1）完善相应法律法规体系

欧美发达国家的法律法规体系一般已经比较完善，一般都有一部通用性的食品安全法律，或有几部相互配合、共同作用的成熟法律，而且，根本不同品种的食品制定相应法律法规和标准体系。当前，又呈现新的发展趋势：强化一般性、指导性的法律法规和标准，废除不必要的、重复的、具体的法律法规和标准；对重要的食品建立配套的具体的法律法规和标准，实现食品安全法律法规的水平性和垂直性的平衡；强化食品经营者责任意识和自律意识。

我国猪肉等食品安全法律法规体系与发达国家相比还有相当大的差距，迫切需要对其进行完善。在国家层面上，应当遵循从“从农田到餐桌”、重视危险性分析、以预防为主、明确法律责任、食品可追溯性等原则进一步完善食品安全法律法规体系。对广州而言，要充分发挥地方政府的主观能动性，根据广州市流通领域猪肉质量安全及其监管的现状，认真查找问题，分析原因，制定相应的地方法规，作为国家法律法规的补充。在制定地方法规时，重点突出解决现有法律法规的系统性、完整性和可操作性差的问题，便于基层一线执法人员操作执行。通过地方法规主要补充明确以下几点：①国家未明确而实际监管执法时需要明确的部分；②国家法律法规无配套实施细则，或实施细则不易操作的部分；③国家法律法规虽有规定，但存在矛盾和冲突，执法标准不统一的部分；④进一步明确监管部门的职责，实现无缝隙监管，进一步规范日常监管，由间隙性运动式监管变为持续性长效监管；⑤赋予负责流通领域的猪肉质量安全的执法部门更大的执法权力，不单有没收违法所得、扣留和处置违法工具和生猪及生猪产品，而且有扣留违法者的权力，要求违法者配合执法部门依法查案。

（2）建立与国际接轨的猪肉质量安全标准体系

当前，我国猪肉的质量安全标准与国际标准和发达国家标准等均有一定差距，也迫切需要对其进行修订和完善，尽可能与国际标准接轨。在国家层面，卫生部应加强与国际标准化组织（ISO）、联合国粮农组织（FAO/WHO）、食品法典委员会（CAC）、国际动物卫生组织（OIE）和国际植物保护公约（IPPC）等国际组织的交流与合作，尽快对我国的食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量标准和有关食品的行业标准中强制执行的标准进行梳理、整合、修订，重新颁布新的食品安全国家标准。

在国家未颁布新的食品安全标准之前，广州市立足本地当前经济社会发展水平，先行制定地方标准，尽可能与国际标准和发达国家标准相协调，并重点突出以下几点：①重视标准体系的完整性，在生猪及其产品的各个环节及其关键点均要制定详细的标准；②重视从源头抓起，对生猪产地环境、饲料饮水、添加剂、兽药使用等为重点建立和完善污染控制标准；③与国际标准接轨，修订兽药残留限量标准，改变当前覆盖不全、标准偏低等问题；④统一检测标准体系，更新检测设备，改进检测方法，并尽可能与国际接轨；⑤进一步梳理猪肉认证体系，对国际、行际相互交叉矛盾之处，上报国家有关部委，请求明确统一的标准；⑥加强国际交流与合作，不断地修订地方标准。这样，既保证当地消费者对安全猪肉的日常需求，又打破外国的技术壁垒，促进广州市对外经济贸易。

至于流通领域，关键是执行好法律法规和标准，重点控制好生猪屠宰、猪肉配送等关键环节，确保屠宰、配送工作严格按照操作规程和卫生标准进行。对不符合操作规程或卫生标准的，一律予以停业整顿等相关处罚，合格后方可允许其正常营业。并尽可能关闭规模较小、基础设施较差的屠宰厂（场），对规模大、设施好、管理过硬、屠宰配送一条龙服务的屠宰厂（场）给予政策性优先支持，同时，相关执法部门要加强监督检查，发现问题依法处理，立即要求整改，必要时予以严厉惩罚。在销售环节中，负责检测的行政部门如改革过程中的食药监局、改革后的食品安全检测科（所）要加强抽检力度和及时发布信息，对不合格猪肉一律予以下架，并予以严厉倒查查处，追究相关责任人的责任。

2、统一违法行为认定和处罚标准

现行的法律法规对无证经营、私屠滥宰等违法行为的认定和处罚标准存在一些不一致的地方，国家法律法规对一般性违法行为的认定和处罚有相关规定，广东省、广州市又根据当地实际制定了一些地方法规，所有的这些法律法规大多数是部门立法或地方立法，因其立法背景不同，对违法行为的认定和处罚标准也不同。因此，对同一违法行为的认定可以依据不同法律法规条文，给予不同的处罚，造成基层一线执法人员执法难，同时，也给执法人员权力寻租留下空间和机会。

为此，广州市政府可以在不违反上位法如《食品安全法》、《动物防疫法》、《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》等前提下，结合广州地方法规如《广州市牲畜屠宰和肉品流通管理条例》等，对猪肉等违法行为的认定标准进行重新明确界定区分，并明确统一的处罚标准，以便全市各区有关职能部门对同一违法行为认定相同或

基本相同，即定性相同或基本相同，并根据相同或基本相同的违法事实，依法进行适当处罚，以保证法律法规的公正和处理结果的公平，维护猪肉市场竞争秩序。同时，可以间接地控制自由量裁权，防止执法人员权力寻租。

而且，在条件允许的情况下，尽可能对危害公众身体健康和生命安全的猪肉质量安全的违法案件，予以从严从重处罚。轻者处以警告、高昂的罚款；重者处以吊销其经营许可、禁止其再进入市场，并处以更为高昂的罚款；触犯刑法者一律移交司法机关予以更重的处罚。同时，引入惩罚性赔偿制度，加大对受害人的救济，受害者有权利依法对违法追讨数倍的赔偿金，明确违法者承担相应的其它民事责任。要让全社会明白如果违法，则将支付高昂的违法成本，使违法者得不偿失，让违法者经济上倾家荡产，名声上身败名裂。对积极参与猪肉质量安全管理的企业和个人予以表彰和奖励，对举报有功者予以重奖，逐渐形成人人遵纪守法、人人参与管理、相互监督的良好氛围。

3、加强政府治理能力建设

广州市实行“生猪屠宰代宰制”虽然打破了猪肉“划区供应”和“对口供应”的垄断经营的带有计划经济特点的传统做法，但是却由此衍生了猪肉配送垄断经营的现实。如何切断生猪供应商、生猪屠宰商、生猪配送商以及各类市场主体之间的利益关系，迫切需要政府及有关部门深入地研究。其实，建立厂家屠宰、直接配送制度即可解决垄断问题，关键是如何规范和引导厂家行为以及厂家之间联盟行为，防止产生新的垄断，而且，要防止政府与厂家等私部门形成直接经济利益关系，构成新的“铁三角”联盟。所以，政府要加强治理能力建设，以人为本，克己奉公，发扬公共精神，以公众利益最大化作为政府追求和努力的最终目标。

政府要改变当前一杆子管到底的监督管理方式，从政府与市场二元结构监管模式逐步转变为政府、市场、非政府组织、个人等多元主体监管模式，政府要加强学习和实践，不断提高治理能力，从全能的角色转变为有限的角色，还权于民，回归本性，建立一个民主、灵活、回应、高效和廉洁的政府。当前，广州市社会体制和政治体制改革缓慢的重要原因就是政府缺乏自信心，不敢或不愿进行权力让渡，害怕自己培植非政府组织的力量过大而无法控制。这是政府的治理能力水平低下的典型表现，是不能解决当前经济发展和社会管理所面临的棘手问题。因此，政府要处理好无缝隙监管和跨域治理、管理体制、政府治理能力三者之间的关系，前者是手段，中者是途径，后者是根本。要建设服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府，必须深化行政体制改革，培养非政府组织等社会中间层，提高其管理社会的能力；政府部门之间打破行政壁垒，实现无缝隙

服务和监管,发挥多元化市场主体的作用,强化民主区域自治,提升整体社会治理能力,共同构建和谐社会。

西方发达国家非常重视协调各利益集团和利益相关人的关系,通过谈判、博弈和妥协,寻求各方可以接受的平衡点,发挥政府、私部门、非政府组织、个人等主体的管理社会积极性,共同合作治理社会。这是一种善治,这种善治之举可以促进社会和谐和稳定,是非常值得广州市政府学习借鉴的。广州市政府要进一步解放思想,深化行政体制改革,培养非政府组织等社会中间层,发挥多元化主体社会管理作用,从而提高政府的治理能力。具体途径就是通过牲畜屠宰和肉品流通体制改革,按照现代化屠宰厂标准和要求,关闭一批基础条件较差、环境恶劣的小型屠宰,对硬软件设施比较落后的大型屠宰厂进行改造升级,重新整合组建一批大型的现代化的肉联厂,实行厂家生猪屠宰与肉品直供制度,切断配送商等各垄断集团的利益链。方法手段就是依法实行无缝隙监管和跨域治理。目标即是确保广州市安全猪肉稳定上市和猪肉质量安全卫生,让广大消费者放心消费。

4、加强配套制度建设

在完善相关法律法规和标准体系的同时,广州市应该加强相应的配套制度建设,特别是注重抓制度的执行力,以保障相关的法律法规标准等落实到位。当前,主要强化以下几种制度:

(1) 追溯和召回制度

欧美发达国家如美国、加拿大、英国、对肉类、粮食、蔬菜、水果等重要食品普遍建立了食品安全追溯和召回制度,他们按照危害分析和关键控制点(HACCP)的要求将饲料、种子、水源、环境、兽药、照顾、屠宰、运储等关键信息一并录入信息系统中,一旦出现问题,可以根据标识迅速进行溯源,如可能或已经在一定范围内造成重大影响时,可以启动食品召回制度。广州市应该学习发达国家的这些做法,对猪肉等重要食品建立食品追溯和召回制度,明确有关行政部门和猪肉经营者的职责,建立安全猪肉标识、进出货台帐和索票索证制度,一旦出现不安全猪肉危害事件,能够迅速地溯源,下架或召回不安全猪肉,控制事态以防进一步蔓延。同时,建立相应的召回补偿和惩罚机制,让守法者得到相应的补偿、违法者得到相应的惩罚,形成良性循环机制。

(2) 市场主体责任制度

要保障流通领域猪肉质量安全,除上游的养殖环节外,屠宰、配送、销售等各个环节的市场主体是否按照法律法规尽职显得非常重要的。市场主体范围较广,此处特指不

包含政府外的各类猪肉经营者，如农贸（肉菜）市场、食品超市、猪肉配送商、猪肉销售商等。当前，广州市已经制定了《广州市生猪屠宰和生猪产品流通管理条例》（以下简称《屠管条例》）、《广州市工商局农贸市场食品准入实施细则》等地方性法规，对流通领域所涉及的各类市场主体均已明确了相应的监督管理责任。

但是，相当一部分市场主体没有履行好职责，这是造成广州市市场中猪肉质量不安全的重要因素。如农贸（肉菜）市场，《屠管条例》明确规定：不得允许未取得营业执照的生猪产品经营者在市场内经营生猪产品；对市场内所经营生猪产品的来源、数量、品种进行登记；对市场内生猪产品的经营情况进行检查，制止违法销售生猪产品的行为，并及时向生猪屠宰和生猪产品流通行政主管部门报告等等。仅管《屠管条例》正式颁布了三年多，但没有哪家市场主动向广州市工商局报告，而实际市场中总有部分私屠宰肉在夹带销售，这说明市场主体没有认真地履职。工商所、屠管大队等行政部门对市场主体监管不到位，或监管虽已到位但因处罚过轻，没有起到应有的威慑作用。所以，要确保流通领域猪肉质量安全，其中关键一点就是紧紧抓住各类市场主体，坚持“谁受益、谁管理”的原则，强化市场主体责任，严格执行市场主体责任制度，发现市场主体未落实责任制度时一律予以严惩。对于行政部门渎职、失职的，依法予以追究法律责任。

（3）行政监督和问责制度

流通领域猪肉质量安全监管能否到位，与法律法规和标准体系完善、相应的主体职责划分清晰、健全食品追溯和召回制度等众多因素有关外，还急需完善一个非常重要的制度，即一个有效的行政监督和严厉的问责制度，要让行政部门及其工作人员做到有法必依、执法必严、违法必究。当前，广州市流通领域存在猪肉质量问题，一个非常重要的问题就是缺乏有效的行政监督。广州市及其各行政部门要加强行政监督，一方面完善体制内监督，明确各监督机关的职能、责任和监督的具体内容，对没有履行监督职责的也要追究其责任，从而促使监督机关认真依法履行其职责；另一方面要强化和规范体制外监督，特别是发挥好互联网、报纸等新闻媒体的监督作用，给行政机关及其工作人员予以适当的社会舆论压力，迫使其认真履行公职，为公共利益最大化而努力。

对发现问题的行政机关及其相应的工作人员，要严肃认真地追究其责任，要让官员对自己的一切行为和后果必须承担责任，达到“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”。当前，广州市在建立严厉的问责制度时，要努力克服可能存在的一些问题：①权责不清，需要进一步明确各部门权力和责任；②问责主体单一，唯上是从，需要进一步强化人大和公众的监督作用；③问责程序不规范，需要进一步强化问责法制化建设；④问责官员

复出过程不规范，需要进一步公开透明、规范程序。只要流通领域猪肉质量安全监管方面存在问题，有关部门一定要按照其职责要求对照检查，对相关行政部门及其有关工作人员进行追究和问责。否则，制度行同虚设，则无法促进执法者依法行政和尽心尽职，也无法保障法律法规落实到位，保障猪肉质量安全也就无从谈起。

（三） 积极推进猪肉质量安全监管支撑体系建设

1、合理整合检验检测资源，科学设置检验检测机构

广州市对猪肉质量安全检测体系的基础条件还是非常优越的。许多高校建立了食品检测实验室，都有一整套食品检测体系。许多大型食品生产企业也具备食品质量和食品卫生检测条件。嘉禾、天河等屠宰场也均建立了猪肉质量检验室。更重要是农业、质监、工商、卫生、食药监等多个部门均建立了一整套猪肉质量安全检测体系。但是，广州市的检测体系都自成体系，显得比较分散，整体检测能力远不如美国、欧盟等。当前，广州市流通领域猪肉质量安全检测责任主要由农业、工商等多个部门负责，机构重叠、职能交叉现象仍然存在。如流通领域猪肉质量安全检测，工商部门主要负责对市场、超市中销售的猪肉进行快速抽样检测，但是这种检测没有法定效率，如需对销售不合格的经营者进行处罚，还需送达有检测资格的机构作进一步量化分析检测。这其实是一种资源性浪费。

所以，对检验检测机构进行整合，重新科学设置检验检测机构，就显得尤为迫切和必要。按照猪肉质量安全监管体制总体改革“三步走”的方案，第一步改革时，由农业（畜牧兽医）负责生猪的检疫，兽药残留等检测；而屠宰、运储、销售的猪肉质量安全的检测则由食药监局负责，肉品加工环节仍由质监局负责。目前，食药监局主要负责食品、药品的监管，而且，其大部分精力集中在对药品的监管上，对食品的监管相对较弱，食药监局成立的目的是加强对食品和药品的监管，所以，可以进一步强化其监管职能和责任，赋予其更重要的权力，加大对食品安全方面的监管力度，统一归口管理，是符合当初组建该部门的本意。这方面国内已有先例，如上海市对食品安全监管就分为“三段式”，种植养殖、生产加工和流通消费三个环节，分别由市农业委员会，市质量技术监督局和市食品药品监督管理局三大部门负责全面监管。其中，流通消费领域的猪肉质量安全就由市食品药品监督管理局负责。

第二步改革时，将职能再进一步整合，分为中国特色的“两段式”检测。即上游的

生猪养殖环节检测仍由农业部门负责，其它除进出口的猪肉，一律归口由食药监局负责检测，进出口的猪肉仍由市检验检疫局负责。这种分段检测方式，比较适合中国的具体国情。中国仍然是一个农业大国，农户以散养方式饲养生猪的数量巨大，而且相当分散。所以，前端上游的检测工作难度大，仍由农业部门负责比较合适。而后续的环节交由一个部门统一检测比较适合，职责明确，责任清楚，而且食药监局检测设备先进，人员素质较高，一般是经过专业培训后上岗。如果食药监局编制人员不足，还可以统一调整或补充。至此，实际上流通领域的猪肉质量安全检测就已经归口一个部门负责了。第三步改革，是将食品安全“从农田到餐桌”的检测和监管职能全部划归一个部门统一负责，全程进行监控，这种监管的效率和效果是不容置疑的。

再者，要充分利用高校等研究教育机构的食品检测资源，建立良好的合作方式和人才交流机制。高校等研究教育机构不只是做教育和科研工作，而且可以为政府提供技术支持与服务，还可以将两个系统的工作人员进行交叉任职交流。这样可以普及高校研究的前沿技术，不断将前沿技术应用于实践，再进行总结、研究和改进，进一步促进检测技术发展。又可以培养和提高的行政官员的基本技术素养，促进行政部门及其官员从传统监管思维向现代监管思维的转变。因此，将高校、政府食品检测资源进行充分整合，将最终有力地促进广州市猪肉等食品安全检测水平和检测效率的提高。

总之，广州市流通领域猪肉质量安全检测机构改革是由多个部门逐步向一个部门集中改革的过程，也是行政部门与高校等科研机构良性互动的过程。而且，这种改革，要坚持检测与监管适当分离的原则，将监管与检测两个职能赋予两个不同部门，可以将行政权力适当分离，互相牵制，防止权力腐败。

2、大力推进猪肉质量安全检验检测的社会化

美国等发达国家除拥有政府的检测机构外，各类市场主体也建立自己的实验室或检测室，负责出厂或销售食品的质量检测，而且还普遍建立第三方的检测机构，以便提供独立第三方检测结果，可见，美国等发达国家的食品检验检测社会化程度非常高。当前，广州市流通领域猪肉质量安全检验检测，主要由政府部门、各类市场等主体来承担，其中，政府的检测机构起着主要责任，而各类市场主体的责任履行相对较差。而且，非政府社会组织发挥作用也非常不足，基本上由政府机构或其属下事业单位独享检验检测的权力，可见，广州市猪肉质量安全检验检测的社会化非常之不足。

因此，这种检测体制，造成政府既扮演运动员又扮演裁判员的角色，在某种程度上影响检测结果的公正性。所以，广州市可以学习发达国家的普遍做法，大力推行检验检

测社会化。一方面，加大对各类市场主体的检查力度，发现问题依法处理，促使各类市场主体依法认真履行质量检验责任；另一方面，建立健全独立的第三方检测机构，对有检测能力的高校、科研院所、企业等单位进行检测资格认定，通过认定的单位可以为社会提供独立的第三方权威检测，并在法律上认可此类检测结果的权威性、公正性和合法性，行政机关、司法机关可以以此类检测结果作为处罚的依据。这样，既减轻政府的负担、促使市场主体承担社会责任，又可解决政府干预、行政不公的问题，提高检验检测结果的可信度和公正性。

3、建立统一协调的猪肉质量安全信息体系

猪肉质量安全信息系统是猪肉质量安全监管支撑体系的重要组成部分，加强流通领域猪肉质量安全信息系统建设是保障广州市各类市场中猪肉质量安全的重要手段。西方发达国家非常重要食品安全信息系统建设，如加拿大政府以投资的方式帮助企业开发食品安全通用模型，并在农场、企业等大力推广应用。近年来，广州市负责流通领域猪肉质量安全监管的主要政府部门——广州市工商局，根据生猪屠宰和生猪产品的流通实际，应用现代技术，先后开发了肉品定向跟踪管理系统、生猪交易管理系统、分割肉（外来肉）销售管理系统，建立了信息化监控和质量溯源体系。但是，该体系并未实现全市各职能部门共享，全市统一协调的猪肉质量安全信息体系仍需进一步完善。

因此，广州市政府应完善猪肉质量安全信息系统建设，建立统一协调的猪肉质量安全信息体系，为提升技术管理水平、实现跨域治理和无缝隙监管提供有力的技术保障。重要突出三方面建设：①构建全市统一的食品安全信息共享平台。要加强政务信息系统建设规划编制，明确规定各单位在建设信息系统中的职责和要求，各部门将日常检测、执法监管等信息录入相应系统进行共享。全市要统一建立高性能、易管理、安全性强的猪肉质量安全动态信息数据库，构建猪肉质量安全基础信息共享系统，形成猪肉质量安全信息监测、风险分析、安全评估、信息交流、事件预警、应急处理、食品安全科研和公众服务等网络协同工作环境。②统一开发建设猪肉质量安全通用信息系统。主要包括生猪质量管理、屠宰加工质量管理、肉品流通质量管理、餐饮机团单位单位消费管理、信息上报与发布管理、应急处置管理等功能模块。政府可以免费或者适当收取适当建设成本，在屠宰场、食品加工厂、超市、农贸市场等场所试点推行，将屠宰、加工、流通、销售等各个环节的数据信息录入系统中，实现广州市大流通领域猪肉质量安全全方位监管。将来还可以进一步在大型养殖场中推广，从生猪养殖起就可以对关键数据进行采集，真正做到从源头抓起，确保上市猪肉质量安全。③建立和完善统一的信息发布系统。所

有监管部门均在相应的系统中录入其各自的监管、监测信息，确保所有的信息汇集在广州市统一的信息发布系统中，统一归口由广州市食品安全委员会及时向社会发布，所发布的信息必须及时、准确、透明和全部。特别是发生中毒事件时，政府应在第一时间向广大消费者、各类经营者、媒体、行业协会等各利益集团和利益相关人公布猪肉质量安全真实信息、事件真相、风险评估和政府措施等，消除公众恐慌心理和对政府的不信任。

（四） 建立健全猪肉质量安全监管控制体系

1、严格落实猪肉质量安全市场准入制度

严格落实猪肉质量安全市场准入制度，是保障猪肉质量安全的重要措施，也是保障老百姓餐桌上猪肉安全的一道基础防线，所以，一个有责任的政府都特别重视市场准入制度建设，保证所有上市的猪肉必须是经检疫检验合格的猪肉。政府监管部门必须严格把好质量安全关，坚决执行猪肉质量安全市场准入制度。重点做好以下几点：

（1）本市屠宰销售的猪肉必须经有关部门严格的检疫检验。广州市《屠管条例》已明确规定，上市的猪肉必须是经动检部门检疫合格和经屠宰厂（场）质量检验合格，并取得检疫、检验合格证后，才可以上市交易。未经检疫合格的生猪一律不得屠宰，未经检验合格的猪肉一律不得上市销售，必须由动检部门按照法定程序进行无害化销毁。

（2）继续严厉打击私屠滥宰，杜绝私宰肉上市。有关监管部门继续以铁腕的手段，常期保持高压态势，严厉打击私屠滥宰行为，杜绝私宰肉在广州市流通和销售。政府要重视食品安全，要象抓毒品一样来主抓食品安全，发现市场中有销售私宰肉等违法行为要予以重罚，甚至处以重刑，否则，广州市仍至全中国是不可能监管好食品安全工作。

（3）要认真分析新形势、研究新动向，严格控制外来猪肉入市。市里保持高压态势，违法者可能会将从市外屠宰好的猪肉运到广州来交易后上市。所以，有关监管部门要认真分析新的形势、研究新的动向，严格控制未经检疫检验合格的外来猪肉上市销售。确保所有的外来猪肉质量安全。具体做法是：首先检查是否有生猪产地检疫合格证和屠宰厂出具的检验合格证等相关手续，如手续齐全，允许其经营销售，如手续不齐全，则一律要求下架不得销售，否则予以重罚。

（4）推行实施肉品冷链建设，提高冷鲜肉市场份额。冷鲜肉比鲜肉更卫生、更安

全。发达国家早在 20 世纪中期就开始推广食用冷鲜肉^①了，目前在美国、日本、荷兰、德国等部分发达国家，百分之八、九十的消费者食用冷鲜肉。冷鲜肉在广州市各类市场中所占份额只约占 20%，主要集中在大型超市中销售。这可能与广州市消费者的消费习惯和对其认知有相当大的关系。因此，广州市应该加大宣传力度，给广大消费者普及冷鲜肉等基本常识，逐渐改变公众的消费习惯。同时，政府要通过政策引导，大力扶持食品加工企业和肉联厂等扩大规模生产冷鲜肉，努力扩大冷鲜肉市场占有率。

2、推行猪肉质量安全管理 HACCP 体系

HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point 危害分析和关键控制点) 体系是国际上通用的以控制食品安全卫生的一种先进的、科学的、经济的、预防性的管理体系。它是建立在良好操作规范 (GMP) 和卫生标准操作程序 (SSOP) 基础之上的控制危害的预防性体系。影响食品安全因素可能存在食品链的任何环节，要逐个找出这些危害因子是非常困难的，所以，对食品链中多个环节的关键点进行预防性控制，可以有效增进食品的质量和安全性，HACCP 就是对危害进行分析和关键点进行控制的预防性方法。发达国家的食品企业如美国肉品加工企业普遍应用 HACCP 体系，要求每个肉品加工企业必须书面建立 HACCP 计划，遵守良好操作规范 (GMP) 和卫生标准操作程序 (SSOP)，从而确保生产的猪肉符合法定标准和要求。

广州市从 2002 年起就已经要求各屠宰厂 (场)、食品加工企业按照 HACCP 体系的管理要求加强对生猪屠宰、肉品加工和肉品流通等管理。但是，客观地讲，广州市猪肉质量安全 HACCP 管理体系并未真正建立。广州市绝大部分屠宰厂 (场) 还未真正建立起良好操作规范 (GMP) 和卫生标准操作程序 (SSOP)。目前，生猪检疫还是普遍采用抽样方式，而且抽检率普遍较低；屠宰厂 (场) 基础设施普遍较差；屠宰环境普遍卫生不达标；肉品质量检验基本未落实等。这些不合格之处都要广州市政府下大力予以整治，增加财政投入，增加抽检率；加强执法检查，强化市场主体责任；关闭基础较差、环境恶劣的小型屠宰厂 (场)；要求屠宰厂 (场) 进行基础设施升级改造；产品必须达到国家卫生标准，以及未达到卫生标准的所采取的具体措施；在严格遵守 GMP 和 SSOP 标准要求基础之上，书面制定 HACCP 计划并严格执行落实等。总之，严格按照 HACCP

^① 肉类可以分为鲜肉、冷冻肉和冷鲜肉三种。鲜肉，是指现宰现卖，未经任何降温处理的肉；冷冻肉是在 -18℃ 至 -28℃ 的冷藏间内储存后出库上市的肉；冷鲜肉又称为冷却肉，需要把宰杀后的肉类在 0~4℃ 的环境中放置 24 至 48 小时，使肉类自然地进行酶解，产生乳酸。同时，由于温度和乳酸的杀菌作用，肉类里的细菌繁殖得到抑制，所以，冷鲜肉比鲜肉的质量更安全些。

体系的管理要求执行,否则一律收回屠宰行政许可。政府有关监管部门要加强行政指导,帮助企业建立 HACCP 体系,平时更要加强监管,确保 HACCP 计划落实。

同时,要重视肉品包装、运储、流通、销售管理,严格按照 HACCP 体系标准执行。猪肉的运输、包装、储存、销售等必须按照国家标准执行。实行低温封闭式配送,提倡冷鲜肉配送,加强执法检查,严厉打击不合格车辆配送猪肉;加大对猪肉包装、储存的检查力度,确保猪肉包装储存符合保鲜保质的要求;加强对销售环节的监管,特别是鲜猪肉的销售监管,销售场所的环境卫生和分售猪肉案板、刀具、电子称的卫生必须达标。注重对各个环节的把关,落实各类市场主体责任,努力推行猪肉质量安全的 HACCP 管理体系。

3、以科学为基础,健全风险分析和安全评估体系

在食品安全监管过程中,风险分析和安全评估得到了国际组织和各国政府的广泛重视,危险性评估也被认为食品安全决策的科学依据。如没有科学的风险分析和安全评估体系,就难以确定猪肉监管的必要环节和应对措施。科学的猪肉质量安全监管控制体系必须以科学的风险分析和安全评价体系为基础。发达国家非常重视食品安全风险分析和安全评估,每年投入巨资进行风险分析和关键技术研究,为国家制定食品安全政策提供决策参考意见。比如美国,近年来在关注化学性危害的研究和实践的基础上,又转向重视致病微生物的危险性评估,研究食品中所含食源性疾病的致病微生物的摄入量的具体域值,并根据研究结果制定和修订食品安全标准,从而保障美国食品安全和国民的健康。

广州市近年来,对食品安全风险分析和安全评估的工作越来越重视,作为广州市生猪屠宰和肉品流通主管部门——广州市工商局也一直在研究如何克服猪肉生产、流通、销售等多个环节不安全因素的影响,从而更有效保障广州市猪肉质量安全,而且部分研究成果已经在实践中检验。但整来说,研究水平比较低,全市还没有建立一个有效的风险防范管理机制。因此,广州市政府应该学习借鉴发达国家的普遍做法,加强风险防范管理组织领导,组建风险防范专门研究机构,增加科研建设经费,开展广州市猪肉质量安全风险分析和安全评估体系的论证和研究,建立健全以科学为基础的风险分析和安全评估体系。

重点做好以下几点:①风险评估,是一个纯粹的专家评估,但与政府密切相关,因为评估的任务主要来自于政府。主要做好病原微生物、农兽药残留、新资源食品、化学性(含生物毒素)危害物等方面的风险分析和安全评估。②风险管理,它是一个纯粹的政府行为,政府获得专家评估报告后,应该根据广州市的政治、经济、文化、饮食习惯

等多种因素来制定具体管理措施,努力防范风险的发生。③风险交流,是指政府向公众、媒体、利益集团等发布信息,即把所有的管理信息和评估信息都告诉与食品安全相关的利益集团(interest groups)和利益相关个人^①(stakeholder),包括饲料生产者、生猪养殖者、食品企业、消费者、消费者权益保护组织和行业协会等等。要特别强调的是评估结果和管理措施应在第一时间以百分之百的透明度作为风险交流内容向全社会发布。同时,要加强与国际组织和发达国家交流与合作,参考其已有的研究成果,借鉴其先进的研究思路、方法与技术,不断提高广州市猪肉质量安全风险分析和安全评估水平,保障广州市流通领域猪肉质量安全,让广州市的广大消费者放心。

(五) 塑造良好的猪肉质量安全安全监管环境

1、强化契约精神,重建道德信用体系

成熟的市场经济一定是高度发达的自由竞争经济,同时也是良好的契约经济、道德经济、信用经济和法治经济。良好的契约合作氛围、诚实守信的社会环境和法制完备的经商条件是促进市场经济健康有序发展的重要保障。在法制建设不健全、信用体系不完备、道德约束乏力的情况下,人们的投机心理往往就会产生,为了追逐个人利益,那么,道德沦、背信弃义、沆蒙拐骗、假冒伪劣、以次充好等现象屡禁不止、层出不穷也就不足为怪了。在这样的环境下,政府所支付的监管成本一定是高昂的而非廉价的。

西方发达国家非常重视公民社会契约精神,一方面市民社会契约精神的坚守可以促进市场经济的良性发展,另一方面由私法领域的契约精神上升为公法领域的契约精神有利于促进公民社会的建立,有利于阻止公权随意干涉私权,促进全社会人人遵守契约、信守承诺、诚信经营,追求真、善、美和平等、自由、博爱的普世价值。比如美国市民契约意识非常强烈,社会信用体系比较完备,这样社会环境有利经济平稳发展、社会和谐稳定、人们安居乐业,社会管理高效而成本低廉。

在契约精神、公民道德、社会信用等方面,广州市的建设现状与发达国家相比相差太远,即使与我国上世纪 50、60 年代相比,当前的社会环境也远不如从前。所以,为了让注水肉、病死猪肉、毒猪肉等不安全猪肉从消费者餐桌上消失,保障市场中所销售猪肉的质量安全,促进市场经济健康发展、持续发展、科学发展,广州市要下大力加强

① 陈君石. 风险评估在食品安全监管中的作用[J]. 农业质量标准, 2009 年第 3 期: 5

社会主义精神文明建设，返朴归真，明荣辱、知廉耻，大力弘扬恪己奉公、诚实守信、坚守承诺、诚信经商的中华民族优良传统，强化全社会契约精神，重建道德信用体系，提升广州精神文明软实力，用精神文明软实力助推经济硬实力。广州市政府机构及其官员要身先士卒、率身垂范，要求百姓做到的，政府首先做到，讲诚信守信用，给全社会树立榜样；要弘扬正气，严明法纪，惩恶扬善，奖罚分明，惩前毖后，警示世人，树立正面典型，清化社会风气。对广州市流通领域猪肉质量安全监管，要坚持激励与惩罚相结合的原则，对信守承诺、诚信经商的守法经营者予以重奖，给予实实在在的好处；而对投机取巧、坑害百姓的不良经营者予以重罚，不单依法赔偿消费者损失，而且要依法支付高昂的罚款，甚至移交司法机关追究其刑责，使其得不偿失。这样，在政府榜样的示范下，通过采取扬善抑恶、赏罚分明、公道正派、树立正反典型等方法，教育广大干部群众遵守道德、信守不渝，逐步强化全社会契约精神，建立有效市场激励机制，塑造良好的猪肉质量安全安全监管环境。

2、发挥行业协会等非政府组织的作用

中国改革将经历经济、社会、政治等三大体制改革。其中，经济体制改革曾给中国经济发展注入了巨大的活力，但也要承认当前的经济体制改革还没有到位，与西方发达国家相比，政府干预经济领域过多，经济的市场化程度还不是很高。而社会体制改革和政治体制改革又远远滞后于经济体制改革，三者之间显现出不协调、不配套已经在一定程度上影响着中国经济可持续科学发展。所以有学者说：“在现实的改革中，经济体制改革所能释放的能量已日趋渐弱，只有从政治体制方面有所动作，才能进一步促进中国的发展。^①”本文认为，中国急需进行社会体制改革，要积极转变政府职能，培养公民社会意识和发展非政府组织，改变当前政府与市场（个人）二元结构监管模式，努力构建政府、私部门、非政府组织、社会团体、个人等主体多元化、整合型社会治理模式（即跨域治理模式），在流通领域猪肉质量安全监管中，充分发挥行业协会等非政府组织的积极作用。广州作为改革开放的前沿城市更应该发挥进一步改革创新的前头兵作用。

西方发达国家的行业协会、专业化组织、消费者团体、私营机构等非政府组织在畜产品质量安全监管中发挥着重要作用，形成了全社会重视食品安全，人人有责、人人参与食品安全管理的良好氛围。广州市政府要改变当前政府一头忙乱、全能政府的角色，

^① 徐岩松.中国政治体制改革滞后的原因分析[DB]. <http://www.chinaelections.org/keyword.asp?keyword=21>, 2003-8-20

对非政府组织作权力适度让渡，培养其社会管理能力，发挥非政府组织参与社会管理的积极作用，而政府改变其角色定，回归其提供公共产品和公共服务主要之责的本性。肉品行业协会可以代表广大消费者或者猪肉经营者将有关意见反馈给政府有关部门；可以宣传国家政策法律法规；可以协调行业内各经营之间的关系，提高行业自律水平；可以收集猪肉质量安全信息并有偿提供信息服务等。而高等院校、科研院所、大型食品企业等食品安全专家可以自行结社，组成各类专业性社团组织，有偿提供技术咨询、论证等服务。食品检测能力较强的大型食品企业，如通过国家有关能力水平认证，可以作为广州市独立的第三方检测机构，为社会提供猪肉质量和卫生进行检验检测等有偿服务，从而在一定程度上减轻政府监管与检测之责。

总之，积极发挥行业协会等非政府组织在猪肉质量安全监管中的重要作用，既是转变政府职能之所需，也是构建和谐社会之需。政府与私部门、非政府组织、个人等主体之间更多时候体现的是一种团结合作互助关系。因为通过多方面利益主体适当的博弈和让渡，可以减轻政府单方面监管之责，同时政府所出台的政策更容易得到广大消费者和利益团体的认同和支持，从而有利于国家政策、制度、法律的贯彻执行，也有利于促进广州经济可持续科学发展，以及促进广州市社会和谐与稳定。

3、发挥新闻媒体和消费者的监督作用

新闻媒体和消费者等社会舆论在当今社会发挥着越来越大的监督作用。政府监督的压力有相当一部分是来源社会舆论。广东的新闻媒体非常发达，广州市政府也相当开明，在日常生活中，已经充分发挥报纸、电视、互联网等新闻媒体的监督作用。但有时广东的新闻媒体对不良事件的追踪报道事实真相的能力不足，政府对其管制比较严，往往事件初始有报道，而结果不了了之，相关政府部门也不及时通报事件处理结果。所以，新闻媒体，包括消费者的监督还是相当有限的。

西方发达国家新闻自由，宪法赋予新闻媒体和公众的广泛的言论自由和监督权力，政府也是在新闻媒体和公众的监督下管理国家和社会事务。相比较而言，广州市新闻媒体和消费者的言论自由和监督权力远不如发达国家。广州市政府应在国家政策允许的情况下，努力改进对新闻媒体的管制方式，让广大新闻媒体和广大消费者在宪法允许的框架下，更好地发挥监督作用，让政府有关部门变压力为动力，在法律授权范围内更好履行流通领域猪肉质量安全监管之责，保障广州市流通领域猪肉质量安全，提高行政效率和行政效果，让广大消费者满意。

同时，政府要加强新闻工作者职业道德建设，引导新闻媒体行业健康发展，特别是

要研究和发挥互联网等新型媒体的宣传报导作用，促进各类媒体坚守职业道德，减少和杜绝失真失实报导，以免误导政府、利益相关集团和个人等各类群体，增加不必要的社会管理成本。新闻工作者和广大消费者一样，既是政府行为的监督者，也是社会管理的实践者，每个个体的行为其实都在影响周围的群体。如果大家都不断提高法律意识，遵守社会公德，恪守职业道德，真诚地关爱弱势群体，争做文明守法的公民，那么这个社会将会充满真情、友爱、阳光、和谐的社会。

（六） 加强教育、培训和信息供给

美国、加拿大等发达国家对食品安全管理有一条普遍做法，就是重视教育培训及信息供给，他们针对不同群体组织各类教育培训，特别是食品从业者培训，加强其实践教育，教会其规范操作，从源头上抓起，确保上市食品安全。当前，不可否认，我国劳动者素质以及国家对其教育培训力度与发达国家相比还有不小距离。广州市流通领域猪肉质量安全政府监管要想取得较好的效率和效果，必须重视猪肉质量安全的教育培训及信息供给，对不同的参与者有针对性进行教育和培训，并加强猪肉质量安全信息供给，努力改变其落实现状。

1、根据不同群体开展相应的教育培训

对政府管理者，主要加强技术培训、执法培训、法制教育和职业道德教育，特别是加强市（区）一级决策管理层培训。让决策者了解猪肉质量安全的基础知识，提高猪肉质量安全的意识，加强对国家政策、消费者健康的影响、经济贸易和经济发展等重要问题的认识和理解，从而支持普通管理者依法行政。

对流通领域猪肉经营者，主要对屠宰厂、配送者、终端销售商的教育培训，让各类经营者遵守国家有关政策、法律、法规、标准等。引导屠宰工作者按照 HACCP 体系标准进行屠宰；配送者按照食品卫生标准做好卫生防护进行运储配送；超市和市场开办者按照国家卫生标准做好基础设施卫生，确保销售环境达标；销售者所销售的猪肉来源合法，台帐记录清楚，索证索标齐全，猪肉贮藏符合标准要求；政府可以制定相应的食品安全控制手册和操作指南，方便猪肉经营者学习。

而对于广大消费者，也是政府重点教育和培训对象的重点之一。政府可以通过广播、电视、报纸、互联网、公益广告等多种媒体形式广泛地宣传，逐步增强消费者食品安全意识，向公众普及猪肉的基本知识，告诉消费者如何鉴别安全猪肉，如何查看销售者索

票索证情况，如何维护消费者合法权益等。

政府要加强食品安全教育体系的建设，开展多形式、多层次的教育与培训。在小学、中学、大学设置食品安全相关课程，传授相关食品安全知识，提高学生的识别能力、应对能力。特别是大学，要加强食品安全学科建设，加强与国外技术交流，培养国际性食品安全专才，积极地输送到政府机关、科研院所等急需人才的单位。加强在职人员的培训、考核工作，加快培养食品安全管理方面的专业技术人才，逐步建立我国食品安全的人才队伍。政府应该重视食品安全危机的教育，告诉国民如何有效应对食品安全危机。通过全方面、立体式的教育和培训，让全社会认识到食品安全的重要性、必要性、紧迫性，并愿意付出安全食品的成本代价，流通领域猪肉质量安全工作才可能做好。

2、加大猪肉质量安全信息供给

加大猪肉质量安全相关信息的供给，可以消除信息不对称，克服猪肉市场失灵。采取方法有以下几种：①普及猪肉基本知识，教会消费者如何判别安全猪肉；②政府通过建立市场激励机制，让猪肉经营者主动向消费者披露信息；③政府建立猪肉质量安全信息采集系统主动收集和发布信息，并确保信息准、真实、及时、透明、百分之百；④政府也可以通过立法或行政手段强制要求猪肉经营者向消费者传递猪肉品质。

政府要加大宣传力度，政府通过广播、电视、报纸、网络等多种媒体定时向公众发布较为全面的信息，改变当前主要公布各类食品价格等内容单一做法，及时、准确地将政府有关部门、各类市场、行业协会、社会中间层等主体所检验检测和监督管理的信息统统进行发布，所有发布的信息均有明确标明发布主体，注意政府部门发布的必须是统一口径。特别是发生或可能发生重大食品安全事件，政府必须迅速、透明、全面、真实地向全社会发布，告知事实真相和政府应对措施，以防引起社会性恐慌，影响社会稳定。

本章通过学习借鉴西方发达国家畜产品质量安全监管的主要经验，提出了广州市政府要继续解放思想，敢为天下先，锐意进取，抓紧抓好行政体制改革和社会体制改革，建立新型的猪肉质量安全监管体制，转变政府职能，努力建设公民社会，进一步完善流通领域猪肉质量安全法律和标准体系，加强猪肉质量安全支撑体系和控制体系建设，进一步净化和营造良好的猪肉质量安全监管环境，加强对各类人员的教育、培训和猪肉等公共安全信息供给，发挥好政府、市场、个体、利益相关者等各方主体的积极性、主动性和创造性，共同治理流通领域猪肉质量安全问题，确实提高放心肉上市量，让公众放心消费享用优质的安全的猪肉。从而，体现政府监管的本质和意义，展示广州市政府美好的形象。

结论与展望

广州市地处改革开放的前沿阵地，改革开放比较早。这种改革是一个巨大而深刻的制度变迁和社会转型过程，这场变革引发了政府治理模式的转变，由传统的监管型政府向服务型政府转变。政府如何提供更多更好服务与监管、如何促进经济和社会发展成为政府必须面临的难题。我国一直在不断强调政府行政体制的调整和改革完善，建国以来历经数次机构改革就可见一斑。近年来，我国在食品安全方面颁布许多重要的法律，组建国家食品药品监督管理局，加强了对食品安全监管，基本上形成了部门行业监管行政管理体系。但是，总体来说，地方政府对猪肉等食品安全监管仍然存在难以解决的问题，需要地方政府予以进一步深化行政、社会、政治体制改革。

本文研究广州市流通领域猪肉质量安全监管问题，就是当前地方政府监管食品安全的一个缩影。笔者通过文献研究、实证调查研究和沟通访谈等了解到当前广州市流通领域猪肉质量安全及其政府监管存在的种种问题，作为公众利益的政府必须引起重视并着力解决问题。笔者在基层政府工作，无论是从工作实践中的感性认识，还是通过本论文的理论研究，都深切地感受到政府监管体制改革显得尤为迫切和重要。笔者认为，广州市流通领域猪肉质量安全政府监管体制必须进行改革，按照积极稳妥、逐步推进等基本原则，进一步完善法律标准体系，重新划分和调整职能部门的职责，进一步精简监管机构，打破行政壁垒，切断部门利益，切实转变政府职能，实现无缝隙服务和监管，并加强区域性合作，实现跨域治理，共同治理社会事务，追求公共利益最大化，保障各类市场中上市猪肉的质量安全。

同时，笔者也清醒认识到，本研究还有很多不足。由于各有关监管部门对猪肉质量安全监管存在较大的差异，有关数据资料收集有限，限制了本研究进一步深入。其次，在研究方法上有一定缺陷，因研究精力和时间有限，对市场和消费者的抽样采用是判断抽样方法，所以采集的数据虽有一定的代表性，但其科学性和精确性有一定影响，而且，对采集数据采用的是描述性统计分析，没有作进一步深入分析如回归分析等。再者，监管体制改革涉及面比较广、内容也比较多，而本研究只是在决策层面上作一些理论性探讨，对具体的决策过程及实施没有进一步深入。希望以后有机会作进一步深入细致地研究，也希望本研究对广州市流通领域猪肉质量安全政府监管体制改革能发挥一定的借鉴和推动作用。

参考文献

- [1] R.A .Posner , Theories of Economic Regulation[J]. Bell Journal of Economics 1974 (5) 335-358.
- [2] Herbert Hovekamp, Regulatory Conflict in the Gilded Ages:Federation and the Railroad Problem[J], 1986, yale l.j. pp.1061 —1072
- [3] Marver B., Regulating Business by Independen Commission[M]. Princeton University Press, 1955.
- [4] Nelson, P. Information and consumer behavior [J]. Journal of Politieal Eeonomy, 1970,(78):311 — 329.
- [5] Caswell,J.A.,D.I.Padberg. Toward a more comprehensivet heory of food labels[J].Ameriean Journal of Agrieultoral Economies, 1992,(74):460 — 468.
- [6] VonWitzke , H.and C.H.Hanf. BSE and internationa lagricultural tradeand Poliey.M.C.Hallbe ed., Bovine Somatotro Pinand Emerging Issues: An Assessment [M].Boulder, Co:Westview Press, 1992.
- [7] Antle, J.M.Choieeand Efficiency in Food Safety Poliey [M].Washington DC:The AEI Press, 1995.
- [8] Grossman, 5.J.the Information Role of Warranties and Private Diselosure about Product Quality [J].Journal of Law and Eeonomies, 1981(24):461—483.
- [9] BOVAIRD T, LOFFLER E. Public Managementnd Governance [M].London and NewYork: Routledge, 2003:16
- [10]Elandern I. Partnerships and Urban Governance[J] . International Social Science Journal, 2002 172 :191—204
- [11]〔美〕丹尼尔 F·史普博.管制与市场[M].余晖等译.上海:上海三联书店、上海人民出版社, 1999:26.
- [12]〔英〕卡罗尔·哈洛、理查德·罗林斯.法律与行政[M].杨伟东等译,商务印书馆 2004:556
- [13]〔美〕詹姆斯·N·罗西瑙主编.z 张胜军、刘小林等译.没有政府的治理[M].南昌:江西教育出版社.2001:5
- [14]〔美〕拉塞尔·M·林登.无缝隙政府 [M].汪大海译.北京:中国人民大学出版社, 2002 年出版: 1—9
- [15]詹姆斯·M·布坎南.自由、市场和国家[M].北京:北京经济学院出版社, 1988

- [16]陈锡文、邓楠等.中国食品安全战略研究[M].北京:化学工业出版社出版, 2004:前言, 211,710,103
- [17]茅铭晨.政府管制理论研究综述[J].管理世界, 2007 (2)
- [18]茅铭晨.中美政府管制体制比较研究[J].浙江学刊, 2005 (3)
- [19]张维迎.产权、政府与信誉[M].北京.生活·读书·新知三联书店, 2001 年出版
- [20]曹堂哲、王科.当代中国政府管制研究述评——背景、表现和问题[J].江苏社会科学, 2003(3):101-102
- [21]张成福.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社, 2002 年出版
- [22]张成福.论政府治理工具及其选择[J].人大复印报刊资料全文数据库, 2003, (4)
- [23]张云华.食品安全保障机制研究[M].北京:中国水利水电出版社, 2007
- [24]徐晓新.中国食品安全:问题、成因、对策[J].农业经济问题, 2002, (10):45
- [25]周洁红、钱峰燕、马成武.食品安全问题研究与进展[J].农业经济问题 (月刊), 2004(4):29.
- [26]陈君石.风险评估在食品安全监管中的作用[J].农业质量标准, 2009 年第 3 期: 5
- [27]陈君石.危险性评估与食品安全[J].中国食品卫生杂, 2003, 15, (1)
- [28]唐民皓主编.食品药品安全与监管政策研究报告[M].北京:社会科学文献出版社, 2008 年 4 月出版: 4—5
- [29]夏书章主编.行政管理学[M].高等教育出版社、中山大学出版社, 2003 年 8 月第 3 版
- [30]薛刚凌.行政体制改革研究[M].北京:北京大学出版社, 2006
- [31]余晖.政府管制改革的方向[J].战略与管理, 2002, (5)
- [32]余晖.中国政府监管体制的战略思考[J].财经问题研究, 2007, (12)
- [33]郭跃进.管理学[M].北京:经济管理出版社, 2003
- [34]陈富良, 政府规制:公共利益论与部门利益论的观点和评述[J], 江西财经大学学报, 2001, (1): 21-23
- [35]肖兴志、宋晶主编.政府监管理论与政策[M].辽宁:东北财经大学, 2006 年出版
- [36]韦小鸿.政府经济学[M].北京:中国社会科学出版社, 2004:228.
- [37]张蕴萍.西方规制理论及其对我国的启示[J], 理论学刊:2004, (11):79-81.
- [38]黄耀杰、徐远、陈晔, 政府管制理论对我国政府管制改革的启示[J], 科技进步与对策, 4 月刊, 2006:47- 48
- [39]徐楠轩.外国食品安全监管机构体系的发展和启示[J].行政与法, 2006, (7):112.

- [40]周峰、徐翔.欧盟食品安全可追溯制度对我国的启示[J].经济纵横, 2007, (10):71
- [41]吴巧丽.试论食品安全无缝监管体系建设[D].上海:复旦大学,2008:1
- [42]黄耀杰、陈晔、徐远.政府管制的集团利益理论与激励理论评述[J].技术经济与管理研究, 2006(2):24.
- [43]王德章、吕金莲.食品安全监管问题研究[J].黑龙江对外经贸,2009(7):88
- [44]张朝华.市场失灵、政府失灵下的食品质量安全监管体系重构[J].甘肃社会科学,2009(2):242
- [45]汪普庆、周德翼.我国食品安全监管体制改革:一种产权经济学视角的分析[J].生态经济,200(2):98
- [46]李长健、张锋.构建食品安全监管的第三种力量[J].生产力研究,2007(15):77
- [47]秦利、王青松.公共治理理论:食品安全治理的新视角[J].长春工程学院学报,2008,9(2):34
- [48]张建新、陈宗道.食品标准与法规[M].北京:中国轻工业出版社, 2006:121
- [49]祝胜林等.猪肉安全的全程追溯问题与对策[J].广东农业科学,2009(5):3
- [50]刘冬豪、谭教珠.猪肉质量安全及其解决办法的探索[J].现代食品科技,2008,24(7):709
- [51]吴秀敏.我国猪肉质量安全管理体系研究——基于四川消费者、生产者行为的实证分析[D].杭州:浙江大学,2006:9,207
- [52]姜利红、晏绍庆、谢晶、秦玉青.猪肉安全生产全程可追溯系统设计[J].食品工业科技, 2008,(6):265
- [53]周仁惠.猪肉安全现状、原因与对策分析[J].畜牧兽医科技信息,2005,09:74 -75
- [54]高世楫.市场扩张与政府监管改革[J].理论前沿,2009(7):4
- [55]吴斌.深刻理解工程竣工验收备案制加强工程质量监督管理[J].安徽建筑,2004(4):26
- [56]谢地.政府规制经济学[M].北京:高等教育出版社,2003:17
- [57]刘梅林、何唯平.食品安全管理与产品标准化[M].北京:科学出版社, 2008:113
- [58]张建新、陈宗道.食品标准与法规[M].北京:中国轻工业出版社, 2006:121
- [59]蔡拓.全球治理的中国视角与实践[J].中国社会科学, 2004 年,第 1 期,96-98
- [60]马学广、王爱民、闫小培.从行政分权到跨域治理:我国地方政府治理方式变革研究[J].地理与地理信息科学, 2008 年 1 月,第 24 卷,第 1 期: 49
- [61]李广斌、王勇.长江三角洲跨域治理的路径及其深化[J].经济问题探索,2009 年,第 5 期:16

- [62]刘斌、孟维、刘子惠.无缝隙政府理论的改革与实践[J].沈阳大学学报,第 18 卷第 6 期, 2006,12: 33-35
- [63]国务院新闻办公室.中国的食品质量安全状况白皮书[M].北京.2007 年 8 月
- [64]马爱进.食品中兽药残留限量标准的差异[J].肉类研究,2007,(10):41-43
- [65]张艳莉. 加快行政管理体制改革、建设服务型政府[DB].
<http://www.jzswdx.gov.cn/xuexishijian/news/200842485626.htm> , 2008 年 4 月 24 日.
- [66]杨明亮、刘进.美国食品安全体系中存在的弊端与改革动向[J].中国卫生法制,2005, (13): 3
- [67]乔光华、辛盛鹏.加拿大食品安全管理与 HACCP 系统的运用[J].农业经济问题, 2002, (S1): 69—71
- [68]王兆华、雷家.主要发达国家食品安全监管体系研究[J].中国软科学. 2004, (7): 22—24
- [69]邹贤刚. 英国畜牧业及其研究现状与展望[J].中国家禽, 2007, 29 (22): 7
- [70]谭小英等.英国、西班牙食品安全监管考察报告[DB].
http://www.saic.gov.cn/gslld/yjbg/ktbg/yjzx/200603/t20060310_48188.html, 2006 年 03 月 10 日
- [71]徐岩松.中国政治体制改革滞后的原因分析[DB].
<http://www.chinaelections.org/keyword.asp?keyword=21>, 2003-8-20
- [72]席涛.谁来监管美国的市场经济——美国监管体制的演变:从命令—控制到成本—收益分析[J].国际经济评论, 2004, (11-12)
- [73]席涛.政府监管影响评估分析:国际比较与中国改革[J].中国人民大学学报, 2007, (4)
- [74]宇燕、席涛.监管型市场与政府管制:美国政府管制制度演变分析[J].世界经济,2003, (5)
- [75]尤玉如主编.食品安全与质量控制[M].北京:中国轻工业出版社,2008
- [76]王蕾主编.食品安全管理体系最新标准应用实例[M].北京:化学工业出版社,2008
- [77]刘梅森、何唯平. 食品安全管理与产品标准化[M].北京:科学出版社,2008
- [78]何自力主编.比较制度经济学[M].北京:高等教育出版社, 2007
- [79]张宗斌、王庆功.现代西方经济学教程[M].北京:北京师范大学出版社, 2002
- [80]陈守则、王竞梅、戴秀英主编.市场营销学[M].北京:机械工业出版社, 2005
- [81]马英娟.政府监管机构研究[M].北京:北京大学出版社, 2007
- [82]陶学荣、陶睿.中国行政体制改革研究[M].北京:人民出版社, 2006

- [83]宋玉池..流通领域食品安全成因与对策探析[J].中国工商管理研究, 2005, (6) :30-32
- [84]谢敏、于永达.对中国食品安全问题的分析[J].上海经济研究.2002, (1)
- [85]刘华楠、宋春祥.食品信用缺失原因的系统分析与治理模式[J].经济与管理研究, 2006, (7)
- [86]吴勇.政府失灵及原因研究[J].郑州工业大学学报, 2000, (7)
- [87]鄢君言.食品安全监管体系建立理论与实践研究[D].武汉:华中科技大学, 2006
- [88]李静.我国食品安全监管法律问题研究[D].青岛:中国海洋大学, 2008
- [89]陈七.我国食品质量安全监管体系存在的问题和对策研究[D].江苏:南京农业大学, 2007
- [90]刘为军.中国食品安全控制研究[D].陕西:西北农林科技大学, 2006
- [91]李长健、陈占江.我国食品安全问题及其原因探析[J].中国科技信息, 2005, (16)
- [92]游莉萍.论我国食品安全监管模式的完善[J].科技广场, 2008, (11)
- [93]曾祥华.食品安全监管主体的模式转换与法治化[J].西南政法大学学报, 2009, (2)
- [94]蒙少东、许福才.食品供应链可追溯制度的国际比较及其启示[J].经济问题, 2009, (5)
- [95]郑永、季任天.我国流通领域食品安全监管的现状分析[J].商场现代化, 2006, (7)
- [96]农业部新闻办公室.中国农产品质量安全概况[J].中国兽药杂志, 2007, 41, (10)
- [97]李乾孙.对我国食品安全政府监管机制的思考[J].西安财经学院学报, 2008, 21, (6)
- [98]梁燕君.发达国家食品安全监督管理体系及对我国的启示[J].大众标准化, 2003, (12)
- [99]樊永祥、陈君石.国际食品安全立法现状及我国立法对策分析[J].中国食品卫生杂志, 200, 17, (6)
- [100] 范春光.国外食品安全监管制度及其借鉴——建立从“农田到餐桌”全过程质量信息揭露制度[J].国家行政学院学报, 2008 (3)
- [101] 郭红霞.食品安全的公共管理缺失与对策[J].农产品加工, 2006, (2)
- [102] 张天、张新平.香港食品安全监管及其借鉴意义[J].中国卫生经济, 2009, 28, (4)
- [103] 席涛.管制理论的发展演变分析[J].中国社科院研究生学报, 2004, (4)
- [104] 卢淳杰. 20 世纪美国的政府改革历程与启示[J].学术研究, 2004, (5)
- [105] 李风华.美国的政府管制体制对我国的启示[J].中共长春市委党校学报, 2006, (2)
- [106] 笪素林.美国政府监管制度的演进及其内在逻辑[J].江海学刊, 2007, (5)
- [107] 陈静.浅谈市场经济条件下的政府监管[J].黄冈师范学院学报, 2006, 26, (1)
- [108] 高宇华.试论食品安全与政府监管[J].今日药学, 2008, 18, (5)

- [109] 田立帅.我国政府监管存在的问题与监管机制的革新[J].法制与社会,2007, (10)
- [110] 王文革.政府管制失灵成因及其法律规制[J].行政与法,2005, (7)
- [111] 梁海慧.政府管制失灵因素分析[J].党政论坛,2007, (8)
- [112] 张定安.政府监管职能需要加强和整合[J].中国行政管理,2008, (4)
- [113] 孙吉胜.美国政府管制改革的分析和启示[J].中国行政管理.2005, (4)
- [114] 笪素林、钱钢.中国政府监管机制的现状与理论构建[J].现代经济探讨,2006, (10)
- [115] 戈世平.转变政府职能加强市场监管[J].江淮论坛,2003, (1)
- [116] 李林根.美国政府监管的做法及启示[J].特区实践与理论,2008, (7)
- [117] 曾国安.管制、政府管制与经济管制[J].经济评论,2004, (4)
- [118] 杨绍政.政府管制的理论演进及我国经济转轨期政府管制的理论假说[J].经济体制改革,2008 (3)
- [119] 樊赐祥.市场失灵下政府对经济的干预[J].甘肃农业,2004, (7)
- [120] 杜胡清.市场失灵、政府失灵与政府干预[J].边疆经济与文化,2006, (1)
- [121] 汪小波、宋胜洲.市场失灵与政府干预的必要性及措施[J].中国国情国力,2008,(5)
- [122] 董瑞华.政府职能:从“守夜人”到全面干预——从经济发展史看政府与市场的关系[J].上海行政学院学报,2002, (2)
- [123] 赵来军、唐小平、肖志杰.我国食用农产品无缝隙化安全监管体系研究[J].当代经济管理[J],2008,30, (2)
- [124] 樊明.地方国有与地方保护主义——中国横向经济协作的制度障碍[J].当代经济研究,2001, (3)
- [125] 朱玉明.地方利益、政府利益与官员利益——对地方政府行为的经济分析[J].东岳论丛, 2006,27, (1)

附 录

广州市消费者对新鲜猪肉购买意愿及对政府监管

整体评价的调查问卷

亲爱的朋友：您好！我是华南理工大学 MPA 研究生。目前正在做一个关于广州市居民购买新鲜猪肉相关问题的调查报告，以作毕业论文之所需。本调查问卷无任何商业性质，现在想请您参与填写一份调查问卷，非常感谢您的支持和参与！

被调查者基本信息

- 1、性别：☐男 ☐女
- 2、职业：☐国家干部/公务员 ☐教师 ☐医生 ☐律师
☐军人 ☐企事业单位 ☐科技人员 ☐学生
☐农民 ☐自由职业者 ☐退休职工 ☐待业
- 3、年龄段：☐16-20 岁 ☐21-30 岁 ☐31-40 岁 ☐41-50 岁
☐51-60 岁 ☐61 岁以上
- 4、教育水平：☐小学或以下 ☐初中 ☐高中（含中专）
☐大学大专 ☐大学本科 ☐研究生
- 5、您的月收入：☐1000 元以下 ☐1000—2000 元
☐2000—5000 元 ☐5000—10000 元
☐10000 元以上

调查问题

- 1、您对目前广州市各类市场出售的猪肉是什么感觉？（单选题）

☐安全可靠 ☐还算安全 ☐有点担心 ☐非常担心 ☐不知道

2、您担心现在猪肉里面的药物残留（如瘦肉精、抗生素等）会对人体造成影响吗？（单选题）

☐担心 ☐有点担心 ☐不担心

3、您认为下类哪个环节会对猪肉质量安全影响最大？（单选题）

☐饲料养殖 ☐屠宰加工 ☐运输配送 ☐批发零售

4、您经常去哪些地方购买猪肉？（多选题）

☐农贸市场 ☐超市 ☐网上购物 ☐其他

5、您认为超市比农贸市场所销售的猪肉更安全吗？（单选题）

☐是 ☐不是

6、采购猪肉时您主要考虑是哪些方面因素？（多选题）

☐质量安全 ☐价格合理 ☐采购方便 ☐新鲜程度

☐色泽外观 ☐营养结构 ☐口感

7、请您填写下表，测试您对各类猪肉知识的了解程度（相应栏中打√）

猪肉类别 \ 了解程度	听说过	没听说过
品牌猪肉 (如一号土猪肉)		
无公害猪肉		
绿色猪肉		
有机猪肉		

8、判断题（填√或×）

Q1：品牌猪肉就是经过权威部门注册登记认证的猪肉，其安全性较高。（ ）

Q2：无公害猪肉在农药残留方面做到不超过允许量，安全性比普通猪肉高，无需专业机构认证；（ ）

Q3: 绿色猪肉比无公害猪肉农药残留更少、更安全，需要专业机构认证。()

Q4: 有机猪肉是最安全的猪肉。()

9、你通常采购哪种猪肉，并对该猪肉的总体评价如何？（单选题）

☐普通猪肉 ☐品牌猪肉 ☐无公害猪肉 ☐绿色猪肉 ☐有机猪肉

注意：只对你通常采购的一种猪肉进行评价，其他不必作评价

种类	放心		不放心		不知道，说不清楚
	过去不放心，现在放心	一直放心	过去放心，现在不放心	一直不放心	
普通猪肉					
品牌猪肉					
无公害猪肉					
绿色猪肉					
有机猪肉					

10、你曾经购买过哪种猪肉？（可多选）

☐无公害猪肉 ☐品牌猪肉 ☐绿色猪肉 ☐有机猪肉

11、您认为无公害猪肉、绿色猪肉、有机猪肉等比普通猪肉会更加放心吗？（单选题）

无公害猪肉			绿色猪肉			有机猪肉		
会	不会	不知道	会	不会	不知道	会	不会	不知道

12、您了解猪肉的知识问题一般通过哪些渠道呢？（多选题）

☐政府宣传 ☐电视报纸 ☐专题报道 ☐亲戚朋友

☐互联网 ☐肉贩/经营者 ☐其他

13、您采购猪肉时查看销售者猪肉的进货单据吗？（单选题）

☐查看 ☐曾经查看过 ☐从来没查看过 ☐根本没意识到

14、您对广州市猪肉市场的政府监管是否满意？（单选题）

☐满意 ☐基本满意 ☐一点点满意 ☐不满意

15、您认为造成目前猪肉质量安全问题主要原因是什么？（多选题）

- ☐当前经济发展水平决定
- ☐生猪源头政府未监管好
- ☐不法生猪养殖企业和个人利欲熏心
- ☐购买者鉴别能力有限
- ☐政府监管缺位、越位、错位，政府履职能力弱
- ☐多头监管，各执法部门沟通不畅，缺乏配合
- ☐对失信企业和个人的惩罚力度不够
- ☐广州市生猪代宰制度不合理
- ☐食品行业协会没有发挥监督作用
- ☐公众参与严重不足
- ☐信息不公开或信息公开不及时

其他_____

16、您是否希望广州市猪肉质量安全监管由一个部门监管？（单选题）

☐希望 ☐不希望 ☐无所谓

如选“希望”请继续回答第 17 题，如选“不希望”请继续回答第 18 题

17、您认为猪肉质量安全由哪个部门全程监管合适？（单选题）为什么选择该部门，请写出原因？

☐农业部门 ☐质监部门 ☐卫生部门 ☐食品药品监管部门

☐工商部门 ☐经贸部门 ☐检验检疫部门

其他部门（请写出）_____

原因_____

18、您认为猪肉质量安全由哪些部门全程监管合适，并写出为什么选择这些部门。

☐农业部门 ☐质监部门 ☐卫生部门 ☐食品药品监管部门

☐工商部门 ☐经贸部门 ☐检验检疫部门

其他部门（请写出）_____

原因

衷心地感谢您的支持和参与，谢谢！

攻读硕士学位期间取得的研究成果

一、已发表（包括已接受待发表）的论文，以及已投稿、或已成文打算投稿、或拟成文投稿的论文情况（只填写与学位论文内容相关的部分）：

序号	作者（全体作者，按顺序排列）	题 目	发表或投稿刊物名称、级别	发表的卷期、年月、页码	相当于学位论文的哪一部分（章、节）	被索引收录情况

注：在“发表的卷期、年月、页码”栏：

1 如果论文已发表，请填写发表的卷期、年月、页码；

2 如果论文已被接受，填写将要发表的卷期、年月；

3 以上都不是，请据实填写“已投稿”，“拟投稿”。

不够请另加页。

二、与学位内容相关的其它成果（包括专利、著作、获奖项目等）

