



从“变化”走向“进步”:三聚氰胺事件的启示

刘亚平 颜昌武

摘 要:对食品安全事故的查处中,有一种倾向,即认为它是属于偶发性的,由个人行为引起的,在治理过程中往往倾向于从消除后果的角度着眼,注重惩罚和善后。这种典型的将系统问题非系统化、将公共问题私人化的“简单化”处理模式将责任归咎于个人,往往忽视系统的制度建设。文章认为,要从变化走向进步,需要跳出这种简单化的问题处置模式,关注人员处置和机构调整背后所隐含的权力分配关系,否则,改革只能是一项“修补性”的工作,而不能从“变化”走向“进步”。

关键词:三聚氰胺;食品安全事故;改革

在研究美国进步时代(19 世纪末 20 世纪初)时,人们常常惊讶于它与中国当前状况的相似之处^①。正是在这一时期,美国在一系列危机事件中不断地进步成长起来,进行了一系列深刻的制度建设,从而为其现代国家的发展打下了基础。正如王绍光先生所言,危机成为转机。没有在进步时代打下的基础,美国资本主义的命运也许完全会是另外一种结局^②。而我国的类似危机事件不算少,单一个瘦肉精事件,自从 2001 年被曝光以来就一直困扰着人们,时隔 9 年后,我们对餐桌上的瘦肉是否含瘦肉精仍然没有多大的信心^③。从再三出现的危机事件中,我们看到的更多的只是变化,是对现状在进行调整和变更,但是否有朝向更好方向在发展却并不确定。由此产生的一个引发人深思的问题是:为什么我们不能从这些危机事件中有所进步?本文以三聚氰胺事件为例,借用沃恩和巴斯所提出的问题诊断框架来分析在整个事件中政府的应对和处理方式。本文认为,尽管三聚氰胺事件只是一个微观个案,但它反映出的是我们的一种基本问题处理模式。通过把注意力转向国家如何对外在的压力和需求进行转化,关注国家回应于新情况的方式,我们能够更好地理解为什么社会危机总是以特定的方式得以解决,而这正是理解变化是否能够成为“进步”的关键。

一、文献评估

在我国当前进行的监管改革中,食品安全无疑是一个热点。相关的研究和讨论也数不胜数。大体看来,往往都集中在以下几个层面:一种将食品安全事件层出不穷归结于技术原因,认为是技术手段的落后导致监管水平的低下。因此,需要大量投入资源于技术环节,完善我们对食品安全的风险评估和进一步装备我们的技术检测手段。例如,在三聚氰

①王绍光:《美国进步时代的启示》,中国财政经济出版社 2002 年;Dali Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford: Stanford University Press, 2004.

②王绍光:《美国进步时代的启示》,中国财政经济出版社 2002 年。

③据报导,2009 年春节期间,广州又有 70 多人食用瘦肉精中毒。见范如石等:《广州瘦肉精猪肉来自湖南 70 人中毒》,载《羊城晚报》2009 年 2 月 22 日。

胺事件后,有关部门提出,我们的食品检测标准中不含三聚氰胺这一项。进一步,各种投毒方式,投毒原料,我们不可能一一检测。这就好比足球场上的守门员,守门员说,球踢进的方式各种各样,我不可能一一预测得到,所以守不住。顺着这个逻辑来看,球进不进球门,全凭对方球员的自律。一个好的守门员就需要准确判断对方球员进球的点,从而扑救回球。而当对方球员都普遍地以同一种方式、同一点踢进球时,而守门员仍无法将球扑回,这时守门员是难辞其咎的。因此,技术手段落后可能是原因,但绝不是根本性原因。

还有一些研究从危机管理的角度进行。如2005年一些地方开始将食品安全纳入政府突发事件应急机制范畴,2006年国家专门出台了国家重大食品安全事故应急预案。食品安全已经成为危机管理的一个典型事例。但是,采用危机管理的思路来应对食品安全是否恰当?危机的产生往往是因为事先我们无法预测或控制。但是,食品安全事故并非完全不能控制,成立监管机构的目的是为了进行预防,而不是出了事情以后的善后处理。危机管理的思路背后隐藏的理念仍然是危机事件是偶发的、是个别的,因此,可以采用“灭火”方式来处理。但是,当我们发现消防通道有问题,有很多的安全隐患时,如果只从“灭”的角度来思考对策,“火”是否会越扑越多而未看到问题的根本?

更多的食品监管研究认识到食品市场存在着因为信息不对称而导致的市场失败,因此需要政府干预,政府干预的手段有监管和直接提供服务。在计划经济时代,我国主要采用通过国有企业直接提供服务的方式,现在我们开始更多地倾向于采用监管的手段。目前似乎有一种共识,认为美国等发达国家食品监管的成功原因在于其大企业的运作方式,而中国的食品所以难管,是因为大量零散的生产加工单位的存在,使得监管方“管不胜管”,因此,加强食品监管的一个重要方向在于促进食品生产的大规模化。但是,三聚氰胺事件再一次让我们清楚地认识到,大型企业的运作可能给监管带来了便利,但大企业的运作方式带来的危害远比食品“小作坊”要深远。

无论从对个人还是社会乃至子孙后代的影响来看,食品安全的重要性怎么强调都不过分。食品安全监管的改革已经进入到政府的议事日程,成为中国国家建构中的重中之重。从2003年以来,在各种食品安全事件的直接推动之下,我国各级政府积极投入到食品安全监管中,并作出了一系列卓有成效的努力。然而,要让这种努力不仅仅只是对现状的改变,而真正达到在现状基础上取得进步,我们需要认真反思现有的监管思路。

二、分析框架

我们借用了沃恩和巴斯所提出的问题的诊断框架来进行分析。这一框架的基本内容如下:对待出现的公共问题,我们可以用两个维度来进行分类。一个维度是:该问题缘起于私人,还是公共行为?我们必须对事件究竟是私人的行为造成的,还是由于公共机构无力处理或处理不当造成的加以区别^①。这一区别至关重要,因为他们的行为动机各不相同,所能够使用的手段也有很大的区别,因此在处理方面需要考虑的对策方案也应完全不同。私人机构或人员的行为动机主要是个人利益,当出现公共问题时,批评私人不从公共利益角度进行考虑而只顾一己私利,将是非常空洞无力的。私人机构或人员的行为会引起许多问题,如一家工厂倒闭会使数以千计的人失业。而公共机构一般是出于公共利益,或者至少他们是如此宣称,而且他们往往能够借助公权力。这些公共机构的行为也可能会带来一系列的问题,比如,因机构缩减而带来的裁员,因拆迁带来的农民流离失所等。

第二个维度是:问题是系统的,还是非系统的?区分系统和非系统的主要标准是发生的频次和受危害的人数、危及地域。当危及地域较大、受危害人数较多、发生频次较高时,这是系统性问题。反之则是非系统性问题。如果问题是系统的,即问题的出现呈周期性的趋势,或者是非常普遍的,那么比较适当的处理方法是进行深层的改革,以减少后果的危害性。如果问题源于一个孤立的行为,那么比较好的办

^①L. Squire, H. G. van der Tak, *Economic Project Analysis*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975; W. Ward, B. Deren, *The Economics of Project Analysis*, Washington, DC: World Bank, 1991.

法是就事论事,妥善处理事件造成的后果,而不是阻止它们发生,或使它们发生逆转^①。但是这两者之间不是截然没有关联。“非系统问题,同时也是系统问题的最强有力的诊断工具。”^②系统问题最初总是以非系统问题表现出来。但是,当问题已经呈现出系统化的特点时,再用非系统问题的处理方式去处理,将会是十分费力的,而且是吃力不讨好的。政府将会疲于应对各种层出不穷的问题,而且付出十分高昂的代价,但成效却不明显。

由这两个维度可以分出四种类型的政策问题,即,公共行为引起的系统问题(A),即那些因为政府的干预而周期性产生的、具有一定普遍性的问题;公共行为引起的非系统问题(C),即因为政府的干预而产生的偶发性问题;私人行为引起的系统问题(B),即因为私人或企业行为反复不断地造成类似的问题;私人行为引起的非系统问题(D),即那些因私人或企业行为引起的偶发性问题。

表 1 四种类型的政策问题

	公 共	私 人
系 统	公共行为引起的系统问题 A	私人行为引起的系统问题 B
非 系 统	公共行为引起的非系统问题 C	私人行为引起的非系统问题 D

对于私人行为引起的系统问题,需要改变私人决策的过程,使之将外部因素内在化、服从相应的法律等。如对个人行为对他人可能造成的损害进行监管,要求私人做出赔偿,通过制度设计使得个人将其行为给他人带来的负面外部性考虑进自己行为的成本等。对于私人行为引起的非系统问题,主要是帮助人们调整,使之能够适应突如其来的问题产生的后果。如果是公共机构的行为造成的非系统问题,往往肇始于低能的行政管理和腐败,因此解决方案是更换管理者。如果是公共机构的行为造成的系统问题,需要通过机构重组、职能调整甚至是权力关系的调整来处理。

上述四类问题并不是泾渭分明的,从公共和私人的角度来看,公职人员可能会以权谋私,利用职务的便利而谋取个人私利。这既可以看作是公职人员的个人行为,也可以看作是公共机构的行为,因为他是凭借了公共权力而造成了不良影响。但是,当这种个人行为成为业内的一种通行的作法,甚至是成为一种潜规则时,即使只表现为个人的行为,也应当看作是整个体制的病症来加以处理。

三、三聚氰胺奶粉事件回放

以三聚氰胺奶粉事件为例,可以清楚地看到整个事件是如何由 D 向 B 再向 A 升级,而政府又是如何进行应对和处理的,用上文的框架我们可以更清楚地看到政府的处理和应对是在治标还是在治本。

2008 年 3 月,三鹿集团先后接到消费者反映,有婴幼儿食用三鹿婴幼儿奶粉后,出现尿液变色或尿液中有颗粒现象。6 月,病例增多,直至 9 月,风波蔓延全国至少 10 个省,更多“肾结石宝宝”浮现,这些婴儿均处于哺乳期,均曾经服用过或仍在服用同一品牌奶粉。至此,“三鹿奶粉”这一响亮的民族品牌和“毒奶粉”挂上钩来^③。据悉,此次事件的罪魁祸首是“三聚氰胺”,不法分子为增加交奶量以获利,在原奶掺入清水,为使之仍符合收购标准,再加入三聚氰胺来增加牛奶中蛋白质的检测量。三聚氰胺是一种非食品化工原料,最大特点是含氮量很高,长期或反复接触可能对肾发生作用。目前官方数据称已知有 4 名婴儿因食用“结石奶粉”死亡,临床诊断患儿 6000 多名,其中一些婴儿出现肾功能不全等严重症状。石家庄三鹿集团股份有限公司于 9 月 11 日发出声明,决定立即对 2008 年 8 月 6 日以前生产的三鹿婴幼儿奶粉全部召回。国务院对三鹿牌婴幼儿奶粉重大安全事故进行了专题研究,立即启动国家重大食品安全事故 I 级响应机制,成立应急处置领导小组。除卫生部门积极开展对婴幼儿患儿的救治以外,国家

①罗杰·J. 沃恩、特里·E. 巴斯:《科学决策方法:从社会科学研究到政策分析》,重庆大学出版社 2006 年,第 44 页。
②《科学决策方法:从社会科学研究到政策分析》,第 52 页。
③以下材料未作特别说明,均来源于《三鹿事件回顾》,载《中国青年报》2009 年 1 月 1 日;以及《三鹿牌婴幼儿奶粉事件滚动报道》,载新华网 2008 年 9 月。

质检总局也组织全国质量检查机构对所有婴幼儿奶粉企业开展专项监督检查。工商总局对市场上尚存的三鹿牌婴幼儿奶粉全部下架停售。农业部组织对奶牛养殖及牛奶收购站进行检查。商务部组织食品批发、零售企业开展自查，杜绝有问题奶粉的销售。同时，公安机关的调查也紧密展开，截至9月12日早晨7点，石家庄警方已经传唤了78名嫌疑人员。之后，事态进一步扩大，质检总局通报全国婴幼儿奶粉三聚氰胺含量抽检结果，伊利、蒙牛、光明、圣元、雅士利等22个厂家69批次产品中检出三聚氰胺。一时间，人心惶惶，闻“奶”色变。

在该事件中，石家庄市分管农业生产的副市长张发旺和石家庄市畜牧水产局局长孙任虎、石家庄市食品药品监督管理局局长张毅、石家庄市质量技术监督局局长李志国被免职，石家庄市市长冀纯堂辞职，河北省常委、石家庄市委书记吴显国被免职，国家质量监督检验检疫总局局长李长江辞职。三鹿集团股份有限公司党委书记、董事长田文华被解职，后被依法刑事拘留。质检总局抽调130人组成22个“加强乳制品监管工作组”派驻22个省区市展开加强乳制品监管工作；同时，各直属检验检疫局和各省、自治区、直辖市质量技术监督局也抽调5487人组成387个工作组和1548个驻厂监管组，在当地展开加强乳制品监管工作。9月18日，国务院办公厅发文废止食品质量免检制度。

2008年国务院机构改革方案出台，明确卫生部承担食品安全综合协调、组织查处食品安全重大事故的责任。同时，对食品安全监管队伍进行整合，明确农业部、国家质量监督检验检疫总局和国家工商行政管理总局按照职责分工，切实加强对农产品生产环节、食品生产加工环节和食品流通环节的监管^①。

四、案例分析

三聚氰胺事件是一起系统事件还是非系统事件？是由私人行为还是公共行为引起的？国家的积极应对和处理善后事宜举措对于防止未来的同样事件发生是否有用？抑或只是安抚民愤采取的权宜之计？如前文所述，如果只是私人行为引起的，那么，需要做的事情是对相关责任人进行处置，问题将迎刃而解。而相反，如果是由公共行为引起的，那么，仅仅只是处置相关责任人显然不能从根本上解决问题。如果是非系统性问题，那么，只对偶发的问题进行处理即可，而不需“夸大”事件的影响。如果是系统性行为，那么“大事化小”的应付性思路显然不行，需要组织层面的重构甚至是权力关系的重建。遵循这一思路，我们提出这样几个问题：三聚氰胺事件是奶农的问题还是三鹿集团的问题？如果是前者，那显然是个别性的、私人行为引起的问题。如果是三鹿集团的问题，那么，我们要质疑的是这类国有企业的管控体制。再进一步，是三鹿集团的问题还是整个行业的问题？如果整个行业都以此为通行的规则时，那么，受到质疑的就应当是监管该行业的部门。问题性质就直接上升为公共行为引起的系统问题。从危机中就应该反思什么样的公共行为导致了这类系统问题？因此下一个应该追问的问题是：是质检总局一家的责任吗？下面我们分别回答上述问题。

（一）是奶农的问题还是三鹿的问题？

当个别受害者在医院寻求救助，以及在国家质监局网站上质疑时，问题还只是D类。但是当国家处理三鹿牌婴幼儿奶粉事件领导小组负责人于2008年9月17日宣布，各地已报告临床诊断患儿6244例时，我们很难再将之归入“非系统”事件。只是这一质的变化还伴以另一个有意思的问题：三鹿集团一直宣称问题是“极少数不法奶农”的投毒造成的，试图将该事件转化为私人行为引起的B类事件。如2008年9月12日上午，三鹿集团品牌管理部部长苏长生对《财经》记者说，三鹿奶粉中之所以存在三聚氰胺，是由于不法奶农向鲜牛奶中掺入了三聚氰胺^②。河北省石家庄市政府则向媒体表示，经调查了解初步认定，石家庄三鹿集团股份有限公司所生产的婴幼儿“问题奶粉”是不法分子在原奶收购过程中添加了三聚氰胺所致。

三鹿乳源地的奶农指出，掺假是奶贩和三鹿验收人员的勾结作案。挤奶时，除了为乳牛挤掉三把

^① 华建敏：《关于国务院机构改革方案的说明》，载人民网2008年3月24日。

^② 刘京京：《三鹿集团：三聚氰胺系由不法奶农加入鲜奶》，载《财经》2008年9月。

“细菌奶”后,剩下程序全部机械化完成,鲜奶在真空的容器中抽取、流动、储存,“奶农根本接触不到鲜奶,怎么掺假?”而且,三聚氰胺在奶站被加到原奶中有相当大限制,想让加入三聚氰胺后的鲜奶营养比协调,还需再加水和脂肪,这类手法非一般奶农所能掌握。由此,三鹿“问题奶粉事件”是奶贩和三鹿验收、收奶人员勾结作案的结果,三鹿不应将责任扣在奶农身上^①。

(二)是三鹿的问题还是整个行业的问题?

国家质检总局发布消息,三鹿、伊利、蒙牛、雅士利等22家奶粉中检出三聚氰胺,其中三鹿奶粉含量最高。鉴于山西古城乳业集团有限公司生产的“古城”牌乳粉、青岛圣元乳业有限公司生产的“圣元”牌乳粉、内蒙古伊利实业集团股份有限公司生产的“伊利”牌乳粉,部分批次产品发生三聚氰胺污染,为维护中国名牌产品声誉,国家质检总局决定撤销上述企业乳粉产品的中国名牌产品称号。全面普查公布的抽查结果,正可以用“天下乌鸦一般黑”来形容。黑幕正在被揭开:往奶粉里掺加三聚氰胺是行业内的“潜规则”,“问题奶粉”事件上升为一场涉及全行业的丑闻,奶粉中添加三聚氰胺的行为,是带有行业性、区域性和持续性的问题,甚至是这个行业的潜规则,绝不是一个单纯的个案。甚至有人讽刺地称:一个三鹿还没倒下,更多的“三鹿”站起来^②。

(三)是整个行业的问题还是政府的问题?

在公安机关忙于逮捕投放三聚氰胺的犯罪嫌疑人时,人们开始质疑另一个问题:普遍使用三聚氰胺,是行业内公开的秘密,在这个行业工作的人都心知肚明。从调查的情况来看,牛奶中添加三聚氰胺不是个案,也并非自今日始,一个行业大面积发生了在产品中添加了有毒有害物质的现象,监管者事前没有任何警惕,也没有任何防范措施,这时候,仅仅指责无良厂商利欲熏心显然是非常软弱无力的。当整个行业都有问题时,那么,责任就不仅仅在于这个行业了。就好比,如果一个学生的成绩不好,那么,跟这个学生的个体因素可能有很大的关系。但是,如果整个班的学生的成绩都不好时,我们要指责的是老师。当往奶粉中掺三聚氰胺成为整个制奶业通行的做法时,那么,我们要追问的是,是什么使得他们能够完全无所忌惮?

(四)是质监局一家的责任吗?

在整个三聚氰胺事件中,对质监局的批评非常集中,总局局长李长江也引咎辞职。由质监来承担责任的一个重要原因在于,三鹿是国家免检产品,以及三聚氰胺明显是奶粉生产加工环节加入的,所以质检局责无旁贷。

那么,其他的监管部门呢?当河北省高官声称绝不袒护事件时,当各个部门积极站出来进行善后时,人们要问,他们只是事不关己的裁判吗?正如有网友质疑的:“从奶农到奶站再到工厂里的上千道质量关卡,……从质检局到各个部委,从媒体到司法机关,多么漫长的链条,怎么全部环节都疏忽了,都出错了呢?任何一个环节出来大喊一声‘有毒’,事情早就可以解决。”

从我国目前的食品监管格局来看,我们实施的是分段监管,即几大监管机构都控制了食品市场中的一部分,在生产加工、流通或消费环节拥有垄断地位,但是没有哪一个部门能够完全控制这一市场。诸监管机构构成若干个不同的门槛,通过一个门槛并不能保证通过其他门槛,但是,如果有一个门槛没有通过,这条路就走不通。这种监管格局的设置可谓密集,理想状态下,不法企业侥幸逃过一个门槛,还有两三个关卡在后面,因此无处可遁。当一个部门在监管中失误时,还有其他三个部门的保障。因为监管部门对某一环节的监管垄断而使责任明晰,同时监管权也不是完全交由某一机构,从而仍在一定程度上保证了机构之间的竞争^③。因此,从监管流程上来看,三聚氰胺事件反映的绝不只是某一个监管部门的失职,而是所有监管环节的全体失效。

当然,我们并不是为那些在三聚氰胺事件中被问责的官员开脱,因为“管理者被雇佣的原因之一就是要有一个为组织的活动和结果承担责任的人。即使管理者对这些活动或结果少有影响,使他负责仍

①官靖:《业内认为“不法奶农添加三聚氰胺”说法存疑》,载《财经》2008年9月。

②见星岛环球网。

③刘亚平:《中国食品监管体制:改革与挑战》,载《华中师范大学学报》2009年第4期。

然是有必要的。解雇他这一行为本身就有助于缓解组织面临的一些制约。”^①我们质疑的是，由领导者或管理者个人来承担责任，是否就一劳永逸地解决了问题？

五、讨 论

在我国，在对食品安全事故的查处中，有一种倾向，即认为它是属于偶发性的，由于个人消费习惯问题、不良厂商的道德败坏、或者养殖户的无知贪利、或者个别官员的贪赃枉法引起的，因此在治理过程中往往倾向于从消除后果的角度着眼，注重惩罚和善后。如上海“多宝鱼”事件之后，媒体报道直指“不法分子”销售和使用“孔雀石绿”，并将责任直指“小养殖户”^②，“问题多宝鱼可能来自山东个体户”，采取的整顿措施为“取缔违规操作的小养殖户水产品进入市场”^③。日照市海洋与渔业局副局长接受记者采访时更指出，“由于个体养殖户的成本低，价格往往比大企业便宜 1/3，因此不排除经销商见利忘义，购进个体户产品的可能性。”因此，“将对个体户进行整治甚至取缔”^④。然而，有记者在山东日照现场报道：“几乎所有多宝鱼都是药物喂大的”，“如果不喂药，多宝鱼在我国几乎养不活”^⑤。将大棒打在无良“养殖户”、“批发商”的身上，追究个别“不法商贩”的责任，是典型的将系统问题非系统化、公共问题私人化的做法。

而当不能归咎于“不法商贩”或“无证照者”时，如上海 2007 年 9 月份出现的瘦肉精事件中，负责该事件的监管人员称“这是一批证照齐全的合格肉品，而且从正规渠道批发入市，手续和相关证明齐全”^⑥，在这种情况下，我们的思路往往是归咎于官员个人的失职和腐败。当然，进入到这一处理程序的往往是那些后果非常严重的食品安全事件，如三聚氰胺类的全国性的、影响恶劣的事件。否则，事件的处理往往以对个别不法分子的责任追究而告终。

再进一步，如果对个体官员的处理仍不足以应对危机，下一步往往是进行机构的重组和新建，如 2008 年底在新一轮机构改革方案的指导下，从中央到地方都在大部制的精神下针对食品安全监管机构的“多头”、“重叠”进行了改革，食品安全监管机构之间的职责分工进一步得到明确。面对政府这样的大调整，我们有理由保持审慎的乐观：乐观是因为政府一直在尝试进行改革，有尝试就有成功的希望。审慎是因为这样的机构撤并自 2003 年以来在食品监管领域已经是司空见惯的事情，正如一位药监局局长在访谈中告诉笔者的：“……从实际的成效来看，我感觉……机构设置不是为了简化程序、解决问题，而是在问题出现时能够有一个人或机构可以被归责。”权力的集中带来责任的明晰，但是是否能够带来更好的监管？我国当前的食品监管模式正向着互补式管制结构的方向发展，即各部门各管一段，目前的改革趋势也是尽可能减少部门之间的交叉和重复。这种互补模式在实际的运作中出现很多问题，比如因为诸多部门发证，所以后置部门往往只看前置部门的证件齐全就发证，而前置部门往往因后面还有多重关卡而放松警惕，加上监管资源在众多监管部门的分散使得原本就不足的监管资源更显稀缺，单个监管部门往往缺乏足够检测资源，使得一些监管关卡形同虚设^⑦。

尽管监管机构的重复设置引起的资源分散和浪费是当前监管改革的重要关注点，但这种在管理上看起来低效率的重复设置在政治上可能是有益的，比如，使监管机构之间相互牵制，通过监管者之间的竞争来实现对监管者的监管。在只能依靠上级政府的力量来实施对监管者的监督时，那么，重复设置管制机构无疑是更为理性的选择，因为管制机构之间的竞争能够起到信息披露的作用，从而减少上级政府的监督成本^⑧。而且，即使是从管理的角度来看，试图通过分段管理来分清责任也是不可能的。正如

① Jeffrey Pfeffer, Gerald Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper and Row, 1978, p. 17.

② 皇甫萍：《食药监局透露初步调查情况：“含药”多宝鱼可能来自小养殖户》，载《新民晚报》2006 年 11 月 19 日。

③ 李 蓓：《沪专家调查完透露“问题多宝鱼”可能是小养殖户所为》，载《劳动报》2006 年 11 月 20 日。

④ 张彩平、朱文娟：《“问题多宝鱼”可能来自山东个体户》，载《青年报》2006 年 11 月 18 日。

⑤ 申延宾：《记者山东日照现场报道“几乎所有多宝鱼都是药物喂大的”》，载《新闻晨报》2006 年 11 月 19 日。

⑥ 马龙生：《“合格”猪肉为何“放倒”300 多人？》，载《人民日报》2006 年 9 月 21 日。

⑦ 刘亚平：《中国食品监管体制：改革与挑战》，载《华中师范大学学报》2009 年第 4 期。

⑧ 《中国食品监管体制：改革与挑战》。

Lang 和 Heasman 所指出的,“食品服务的重要性日益增强,并吸引了越来越多的消费者支出。这一增长将会模糊制造商、零售商和饮食服务商之间的商业边界。”^①因此,各管制机构之间权力的重复交叠必然是食品安全监管领域的常态,不可能将食品监管职能完全交由某一个部门处理,如果有的话,这个部门只能是一级政府。

以大部制方向对食品监管机构进行整合,这样做可能减少因监管机构的重复设置引起的资源分散和浪费,但是,我们同时面临着另外一个问题:加强综合协调的努力可能会创建一个权力膨胀从而难以监控的机构,权力的集中往往导致腐败,这一点已经为国家食品药品监督管理局前局长郑筱萸案所证实。如果不能给权力集中后的监管者以足够的监督,那么这种改革带来的就只是变化,即换汤不换药,只是从一种形式的监管失效转变为另一种形式的监管失效。还有一种可能性是,新组建的监管机构可能没有能力与官僚组织中的现势集团形成抗衡,因此带来的局面是即使成立了新的监管机构,但权威非常有限,原监管部门仍然能够产生影响,这样,新管制机构的成立就只是为原本已经复杂的监管市场新增一道关卡而已。关卡的增多,可能造成更多的寻租空间,给企业增添更多的成本,而企业要盈利,必然进一步寻求降低食品成本的办法。因此,监管理念不变,改革可能只是安抚,表明政府正在积极应对,但问题可能并没因此而有所改善。

尽管三聚氰胺事件只是一个微观个案,但它反映出的是一种基本的处理问题的模式,它不仅限于食品安全事件中,在很多重大事件的查处中都能够看到这种行为模式,试图将 A 类问题化约为 D 类进行处置,将系统行为“非系统化”,将公共行为“私人化”,以求“大事化小、小事化无”。具体表现为,隐瞒事件的规模和频率,从而使得其显得不那么严重,使公众认为只是偶发性的事件。因此,隐报、瞒报是第一选择。其次在责任追究上,先是归咎于政府系统外的个人,如“不法商贩”或“无良矿主”、“黑网吧主”的素质低下,然后通过“运动式执法”来整治,以安抚公众的情绪。如重大煤矿安全事故出现后、或网吧失火后,政府往往马上开始对责任人进行调查,同时查处“无证”或“非法”网吧或矿主。正如余晖对我国煤矿安全事故处置中常用的关闭“非法”小煤窑的做法进行的批评:“将国有煤矿企业和行政执法机构的法律责任全部转嫁到‘非法’企业及其野蛮雇主的身上”^②。事实上,大量的“黑网吧”、没有“四证的”“非法矿主”的存在正是反映当初政府监管上的失职和漏洞。这种简单粗暴的“取缔”做法“无异于将少数罪犯隐藏于其中的广大人群全部消灭”^③,带来很多难以化解的副作用,如,因供给减少而引起价格的持续上涨,这必然引起持续的、更加野蛮的“非法”行动,带来“你要强关,我就硬顶”的僵持局面和普遍的“假关闭”现象。如果问题实在严重,归咎于政府系统外的个人并不足平民愤,下一步则是转向政府系统内的个人,认为是个别人的贪污腐败造成管理上的漏洞,从道德修养上(如包养情妇、生活腐朽等)对其进行谴责。如最高检察院渎职侵权检察厅副厅长宋寒松指出,“几乎每起重大责任事故背后都存在国家机关工作人员的渎职问题,涉及行政管理、行业管理、生产安全执法和监管的主要环节。”^④事后追惩成为重大责任事故的一个重要处理方式,然而,这种“过于严苛的追责制度”引起相关监管人员极大的精神压力,他们往往认为个人承担起了与自己的职权不对称的集体责任,这样,管理者将自己暴露于危险之中。他必须对那些他控制不了的事情承担责任,他的个人职业和命运会因此而受影响^⑤。该问题的一个集中爆发是继湖南省涟源市的 48 名乡镇安监员 2009 年初集体提出辞职之后,7 月重庆綦江 26 名安监员集体请辞,他们抱怨道,自己“除了做好工作,还得听天由命,‘除非你也被当场砸死,要不出了事故,上面一旦追究,就拿你开刀’”^⑥。对于这种严苛的问责制度,曾经任职过质量技术监督局局长的王秀模说:“事后的追惩自然重要,但是更关键还在于事前的预防准备,即前期工作更重要。前期多投入,总是比后期

① Tim Lang, Michael Heasman. *Food Wars: The Global Battle for Mouths, Minds and Markets*. Earthscan, 2004.

② 余晖:《“责任重于泰山”的制度安排》,载《谁来管制管制者》,广东经济出版社 2004 年,第 110 页。

③ 《“责任重于泰山”的制度安排》,第 110 页。

④ 尹鸿伟:《安监官员辞职背后》,载《南风窗》2009 年 9 月。

⑤ *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, p. 17

⑥ 《重庆綦江 26 名安监员请辞探因:责任重待遇低》,载《新京报》2009 年 7 月 29 日。

出现更大的损失强,这是一个非常简单的道理。”^①正如有学者指出的:“近年来,许多问题长期得不到解决,与我们只追究领导者的个人责任,不重视系统的制度建设是有关系的。”^②

那么,为什么会出现这种将A类问题化约为D类进行处置的行为模式呢?本文以为,主要有以下两个方面的原因:

一是公众舆论的压力。在出现重大事故后,公众情绪激动,往往构成社会不稳定的重要因素。这时候需要给公众一种事情能够得到控制、而且正在或已经得到控制的“假象”。因此,政府需要迅速、果断地采取措施,表明正在对问题进行处理,而不论这种措施是否真正有效。而政府能够在短期内最为有效地处理的,往往是A类问题,即偶发的可以被归因于个人的问题。

二是资源和控制能力有限的情况下的一种处理方式。有学者认为中国政府控制社会的能力是严重不足的。由于这种国家能力的限制,使得政府在推动政策时常常必须诉诸政治动员的方式和选择性的整肃与镇压。将A类问题化约为D类进行处理,可以在短时间内调集一切可以调动的资源,集中投入到应对危机之中去,从而缓解资源不足和控制能力有限的窘境。

这种行为模式事实上正是源于“简单化”的国家视角。正如斯科特所指出的,现代国家机器的基本特征就是简单化^③,以将复杂的问题化约为可管理的程度。然而,当灾难出现后,除了积极动用一切力量进行救治以外,我们还需要的是从这样的灾难事件中进行反思,如果这些灾难事件能够帮助我们察觉到一些深层次问题,那么,我们就能够在此基础上有所进步,尽管这种进步的代价可能太大。

正如美国进步时代的改革启示我们的,如果政府总是倾向通过职能或机构的扩张和收缩来解决问题,而忽视了在职能和机构背后所隐含的权力分配关系,那么,改革只能是一项“修补性”的工作,只能暂时掩盖住矛盾,而无法根本解决问题。对于我国近年来发生的食品安全事件,我们往往倾向于将之视为是非系统性的、由个人行为引起的,本研究提出一个分析重大食品安全事件的框架,认为我们需要将重大食品安全事故进行细分,反省出现这些事故背后的体制性原因,而不是仅仅将之视为偶发的个案。只有认识到深层的体制性问题,才能让我们展望到从制度上化解这类症结的可能性。以危机事件来对食品安全事件进行定性并进行处理,事实上突出反映了传统的政府管理模式在面对现代问题时的笨拙以及短视。食品安全监管要求的是常态的管理模式,出了问题再来处理的传统管理模式已经不适应现代社会的要求,只会令越来越多的问题因积压或未能得到及时处理而一再酿成大的事件。要从“变化”走向“进步”,我们必须跳出“简单化”的处理模式,在群情激愤和舆论一边倒的情况下保持冷静的头脑,从长远和更基本的层面来寻找问题的根源,从而达到治本的目的^④。

现在监管部门都在花大力气推广“食品身份代码”都是希望在发现问题后迅速追溯到责任人,以便于查处和控制。这种“危机反应”大有压倒甚至取代日常监管之势。食品安全监管的本来目的——健康和安全——似乎已被忘记,监管部门更关注的是在发生问题后能迅速地对不法分子进行追责。

■作者简介:刘亚平,中山大学政治与公共事务管理学院副教授,管理学博士;广东 广州 510275。

颜昌武,暨南大学管理学院副教授,哲学博士。

■基金项目:中山大学“211工程”三期行政改革与政府治理研究项目;中央高校基本科研业务费专项资金中山大学青年培育项目

■责任编辑:叶娟丽

①《安监官员辞职背后》。

②周汉华:《地方政府负总责制度分析及其改革建议》,载《比较》2009年第2期,第36页。

③詹姆斯·C.斯科特:《国家的视角》,社会科学文献出版社2004年,序。

④至本文发稿时,我们已经看到政府在进行这方面的努力,如新《食品安全法》的出台。