

# 风险成本视角下违禁药品滥用的成因及其治理\*

——以瘦肉精监管为例

何坪华

(华中农业大学 经济管理学院,湖北 武汉 430070)

**摘要** 我国违禁药品滥用问题日趋严重。在论证风险成本、企业安全激励与食品安全治理之间的相互作用关系后,重点检视了影响风险概率与风险损失的法律环境因素。得出的基本结论是:我国违禁药品滥用问题屡禁不止的根本原因在于企业承受的风险代价太低;政府对瘦肉精滥用治理效果欠佳,关键在于现行的食品安全监管约束乏力;将安全问题引发的社会成本“内部化”为企业的风险代价,实现环境对厂商自律行为的诱导,才能构建起我国食品安全的长效治理机制。明确提出了我国对违禁药品滥用问题的治理应以加大企业风险成本作为基本理念,食品安全环境治理的核心应围绕如何加大企业风险成本,重视改善环境条件的完备性与匹配性。

**关键词** 风险成本;食品安全治理;企业安全激励;违禁药品滥用;瘦肉精监管

**中图分类号:**F 301 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2012)02-0064-08

近年来,我国食品安全事件频发,其中非法添加违禁药品“瘦肉精”引发的公共安全事件尤受关注。继 1998 年香港瘦肉精中毒案发生后的 10 余年间,我国杭州、广东信宜与河源、上海、广州等地陆续爆发了多起重大事件。特别是 2011 年央视 3.15 晚会对于济源双汇公司滥用瘦肉精的报道,更是将中国肉类第一品牌——双汇公司推向了风口浪尖。根据 1999—2005 年间发表的专业文献报道资料的统计,瘦肉精中毒事件危及到华北、华东、华中和华南地区共 13 个省 43 个市县约 2 455 人<sup>[1]</sup>。瘦肉精是 $\beta$ -肾上腺激动剂类药物的总称。因其具有促进动物机体蛋白质合成和肌肉组织生长,减少脂肪沉积等特殊功效,曾为欧美各国广泛应用于畜禽养殖,后因不良反应而遭致禁用。瘦肉精作为舶来品引入我国后,一度倍受重视,研究成果获得过“国家科技进步一等奖”的殊荣,它的推广使用也给利益相关者带来了可观的商业价值。但迫于国际贸易的影响,2001 年农业部作出规定,包括“盐酸克伦特罗”在内的 7 种兴奋剂被列入违禁药物。然而,封杀令颁布多年,瘦肉精依旧活跃于现实生活,成为了公众耳熟能详的生化名词。

为应对违禁药物滥用所形成的社会经济压力,

政府采取了全方位、多层面的治理措施。譬如,2002 年来陆续颁发了饲料与动物性产品中瘦肉精的检测方法标准;2001 年起农业部将饲料与生猪瘦肉精列入农产品质量与安全例行监测,范围覆盖全国主要大中城市,并实施了连续 9 年的专项整治;科技部设立了食品安全重大专项,组织专家开展瘦肉精的快速检测技术研发;2011 年商业部出台了 3 年建设规划,逐步在 20 个城市进行生猪流通可追溯体系试点等。应该肯定的是,政府对瘦肉精滥用问题的治理不是不重视,也不是不作为。然而令人困惑的是,政府对瘦肉精监管一直保持着高压态势,抽检合格率不断上升,而实践中瘦肉精滥用却被视作业界潜规则或行业性集体违规行为,使用范围从生猪扩大到牛羊,且生产中应用的瘦肉精新品种,如莱克多巴胺、沙丁胺醇、苯乙醇胺 A 等不断涌现。瘦肉精滥用屡禁不止,且形式日趋复杂化、高级化的严峻现实,至少在一定程度上表明,政府的努力与期望达成的治理效果之间仍有较大差距。瘦肉精在西方国家令行禁止,在我国却演变成了一个痼疾顽症,因而有必要深刻反思,瘦肉精顽强生命力背后的生存逻辑是什么? 政府治理绩效低下的背后,是否存在治理机制上的某种偏差?

收稿日期:2011-11-10

\* 中央高校基本科研业务费专项“我国食品安全可追溯系统应用的风险成本风险收益及其外部环境影响因素研究”(2009RW005);湖北省软科学项目“湖北省饲料安全生产与使用现状调研”(2010DEA014-1)。

作者简介:何坪华(1964-),女,副教授,博士;研究方向:食品安全与食品供应链管理、农业企业经营管理。E-mail:hph@mail.hzau.edu.cn

违禁药品滥用所引发的安全问题,与我国其他的食品安全问题一样,都是伴随着社会经济的发展、食品科技的进步、监管水平的提高以及公众安全意识的提升而逐渐凸显出的问题。食品供应链环节多,安全隐患成因复杂,因此找准问题成因,并在此基础上制定标本兼治的应对策略,对改善食品安全治理绩效至关重要。对瘦肉精滥用行为的成因,迄今尚不多见的研究文献中可梳理出的观点大致有:①不法厂商的诚信缺失;②政府监管失灵,多重监管形同虚设;③地方政府监管失职,渎职行为普遍;④对瘦肉精的治理缺乏长效性;⑤违禁药物源头打击不力;⑥检测成本高,致使抽检率低;⑦小规模养殖过于分散,监管难度大;⑧违法成本太低,震慑力太弱,厂商守法不如违法等等<sup>[2-4]</sup>。上述分析涉及到政府监管、产业组织、社会诚信诸方面,显然,它们均可能导致瘦肉精滥用,但笔者认为,这些因素并未触及本质所在,或者说它对问题成因的揭示尚不够深刻。在食品安全和诚信教育普遍受到重视的当今社会,一些厂商明知使用违禁药品有违社会公德,其背后诱因绝不仅仅是缘于道德文化观念的错位,而是利益驱使下行为选择的结果<sup>[5]</sup>。因此,有必要从行为主体的经济激励上破解问题形成的本因,探求滥用问题的治本之策。本文拟从风险成本与食品安全治理之间的互动关系出发,揭示企业违法使用瘦肉精的风险成本及其影响因素,探讨环境约束对厂商安全选择行为的影响,从风险成本视角对违禁药品滥用的治理问题进行重新思考。

## 一、分析的理论框架

企业是法律意义上的食品安全责任主体,其改善产品安全性的意愿及努力,是保障食品安全的基础。作为理性的经济人与经营风险的承担者,企业需要在保证经营安全的前提下,根据风险-成本-收益的权衡来作出产品安全水平与要素投入组合决策。只有社会所期望的安全目标能够内化为企业自觉遵从的绩效管理目标,使企业在遵守社会道德规范的同时也能获得可持续的竞争优势与经济激励,食品安全长效治理机制才能真正建立。从经济上讲,企业的安全投入取决于其安全努力的期望溢价收益与期望风险损失的比较。使企业从改善安全中获取相对高的溢价收益,或者使生产不安全产品的厂商承受相对高的风险代价,都可以强化对企业的安全激励,前者为正向激励,后者为负向激励。由于

食品安全的信用品与体验品属性,改善食品安全的期望收益具有长效性与不确定性<sup>[6-7]</sup>,这就使得理性厂商容易在利益最大化的现实考虑中倾向于选择“利己不利他”的诚信缺失行为,导致市场奖惩机制对厂商的安全激励作用十分有限。

负向激励是一种通过外部环境约束对企业失范行为施加影响的机制<sup>[8]</sup>。对企业改善食品安全进行负向激励,即加大企业不顾产品安全所必须付出的风险代价,诱使企业按照其风险承受能力,要不退出行业,要不就只有积极地采取预防行动,强化质量控制,规避安全风险。厂商滥用违禁药品,可以视作是一种经营上的冒险行为,其后果,无论是监管漏网的不安全产品所蕴藏的社会隐性伤害,还是危机事件爆发所带来的风险社会放大,都直接或间接地产生了高昂的社会成本。然而,在我国,食品安全社会成本的绝大部分要么由政府买单,要么转嫁给了消费者与环境,或者连带到供应链上的其他守信厂商,问题企业并没有承受与其社会损害程度相对等的风险代价,自然难以对厂商的安全生产行为构成刚性约束。采取负向激励促使企业自觉按照社会所要求的安全目标来生产,关键是要将厂商违规行为所带来的负外部影响“内部化”,促使厂商在利益驱动下逐步将外在的环境压力转变为对安全信用的内在需要,在风险成本约束下主动接受“利己又利他”的经济激励<sup>[9]</sup>。

为了更好地说明风险成本在企业安全激励与食品安全治理机制构建中的作用,我们借助图形来说明风险成本与企业安全水平决策之间的互动关系。图1中,横坐标表示产品安全水平,纵坐标表示成本。其中,安全控制成本是指企业用以改善产品安全水平的各项投入的总和,包括质量检测设备的购置费用、员工的安全培训与教育费用、质量监督管理费用、采用优质原料替代劣质原料所增加的费用、应用安全控制系统所需要的软硬件费用等。安全控制成本曲线向上倾斜,表示产品的安全水平越高,企业需要投入的控制费用就越高;边际的安全控制成本随安全水平的上升而递增,意味着安全水平达到一定程度后,企业改善安全所需支付的代价会越来越高。食品安全风险成本是企业为生产不安全产品所可能付出的代价的总和,包括风险事件发生后企业所需承受的市场或非市场损失,譬如安全问题暴露后的企业销售收益损失、问题产品召回损失、行政处罚损失、

民事赔偿损失、刑事责任损失、品牌声誉价值损失、股票价值损失等。风险成本曲线向下倾斜,表示风险成本随着产品安全水平的提高而下降,但边际风险成本随之递减。按照边际均衡原理,为使总成本最低,理性的厂商会选择边际安全控制成本与边际风险成本相等时的产品安全水平。

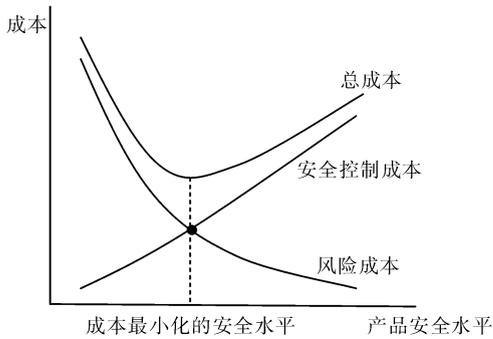


图1 风险成本与企业安全决策的关系

安全控制费用高低主要取决于企业的安全水平决策与安全管理投入,由企业内生决定。而风险成本是外部环境所施加的一种额外费用,是社会经济条件综合作用的结果。安全控制成本与风险成本之间存在着相互协同关系,风险成本越低,企业需要投入的安全控制费用就越少;风险成本越高,企业为提高风险承受能力,就必须自觉加大安全投入。如图2所示,如果外部环境对违规企业的约束力很弱,那么风险成本曲线左移,均衡点由A点下移至B点,厂商会选择较低的产品安全水平;反之,如果外部环境对企业施加的约束较强,风险成本曲线右移,那么均衡点就会上移到C点,说明企业必须选择相对高的产品安全水平以降低总成本。总之,外部环境制导下的风险成本大小对企业的安全激励有着重要的诱导作用。如果把违禁药品滥用屡禁不止看作是安全激励弱化的必然结果的话,那么其直接的诱因很可能与其违规行为的风险成本太低有关;而如果企业普遍缺乏改善安全控制的内驱力,则很可能与企业所处环境所提供的生存与发展压力不够强大有关。

基于以上认识,结合瘦肉精违规滥用现象,我们期望进一步检视的2个基本问题是:风险成本低是不是我国瘦肉精滥用现象长期存在的根本原因?如果政府对瘦肉精滥用治理绩效低下是因为无法使违规厂商承受较高的风险代价,那么为什么我国现行的食品安全环境作用会使得企业风险成本的形成机制出现失灵?

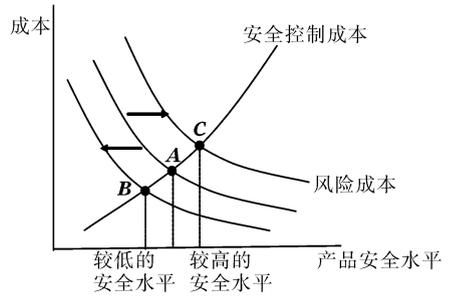


图2 风险成本变化对企业安全决策的诱导作用

## 二、企业违法滥用瘦肉精的风险成本与风险收益检视

风险成本是风险概率与风险损失的累积效应。由于缺乏系统的统计资料,我们借助媒体所披露的相关信息与实地的典型调研资料,来对企业滥用瘦肉精的风险成本风险收益加以揭示。就企业滥用瘦肉精被查处的风险概率而言,判断所依据的基本事实主要有:①瘦肉精生产与交易形式日趋多样。譬如,利用网上交易公然出售违禁药品;一些正规兽药店暗中经销“育肥保”等名目繁多的瘦肉精产品;利用政府对自配饲料或动物饮用水的监管漏洞,肆意添加与使用瘦肉精等。②瘦肉精生产与交易活动日趋隐蔽。随着国家加大查禁力度,一些不法商贩制售瘦肉精的手段日益高明隐秘,他们采取匿名、直销等地下交易方式躲避检查,给监管人员进行源头追溯带来困难。从目前公开披露的信息中,很少看到政府查处瘦肉精原粉制售企业的相关报道,意味着我国瘦肉精的源头仍未被摧毁。③养殖户使用瘦肉精极为便利。在一些养殖户主产区,就有一部分瘦肉精经销人员,根据所掌握的养殖户信息,及时、主动、便捷地提供瘦肉精产品,被农民戏称为“买精粉比买日用品还方便”。④瘦肉精反检测技术的应用。为降低被查处的风险概率,不法厂商采用了各种形式的反检测方法,像掌握好停药时间、将瘦肉精混入到不易检测的产品中等等。瘦肉精的广泛使用,一方面反映出不法厂商对国家法律的无视与无畏,同时也从一个侧面说明,企业违法生产与使用瘦肉精的风险概率十分低下。

养殖户滥用瘦肉精的风险成本低,不仅表现为大量违规者轻易就可逃脱政府的监管,还体现在即便是违规行为被查处,企业所遭受的风险损失也很小。近10年媒体曝光的瘦肉精事件中,不法厂商除承担数额有限的行政罚款外,几乎很少看到有企业承担食

品安全民事赔偿和刑事责任的相关报道。令人瞩目的济源双汇瘦肉精事件后,双汇公司迫于舆论压力而对部分产品采取了下架处理、厂内封存、无害化处理等危机处理措施,而据上市公司的财务报告资料显示,企业因瘦肉精事件而支付的损失为6 200万元,这一数值相比于2010年该企业的销售收入506.7亿元,仅占0.122%。双汇瘦肉精事件后,国家仅对河南范围内的生猪瘦肉精进行了全面排查,虽然也有近千位相关责任人被追究了刑事责任,但相对于事件所产生的巨大的社会经济影响而言,这种打击力度无论从深度和广度来看都是远远不够的。

企业滥用瘦肉精的风险成本低下,相反,其风险收益却很高。从瘦肉精的生产、使用到生猪销售、屠宰诸环节,涉及到原粉制售者、业务代表、猪肉销售商、驻村防疫员、进场检疫员、养殖户等多个利益主体,为各自利益最大化,他们共同默许、助长和推动着瘦肉精的泛滥。据央视2011年3.15晚会《“健美猪”的真相》资料报道,一头肥猪加入“瘦肉精”的成本仅8~10元,而添加瘦肉精后,毛猪单价每0.5 kg涨0.2元,以每头育肥猪平均100 kg计,养殖户可获边际收益为40元,利润率高达275%;猪贩销售瘦肉精猪肉,每头猪的边际利润也在百元以上;生产瘦肉精的原料价格为2 000元/kg,将之制成原粉的利润可达600~700元/kg;经销商将购进的原粉按30%~35%的比例稀释后分包,按100~160元/kg的价格售出,利润率超过500%;在运输环节,逃避检疫的猪贩子每头猪花两元钱就能买到相关证明;在屠宰场,每头猪交10元钱就能得到一张“动物产品检疫合格”证。围绕瘦肉精的制售与使用,以及瘦肉精猪肉的生产与销售,一条无形的利益链由此产生:公众对瘦肉消费的偏好→屠宰厂对瘦肉率指标的要求→销售商收买瘦肉型猪肉→养殖户使用瘦肉精→业务代表兜售瘦肉精→不法厂商生产瘦肉精。利益链上的所有交易主体合作分享风险收益,甚至监管人员也利用“健美猪”进行权力寻租。风险成本低、风险收益高,利益相关者均无弃用瘦肉精的动机,这正是瘦肉精能长期在养殖业作祟的主要原因。

### 三、导致企业违法滥用瘦肉精的风险成本低下的环境因素检视

#### 1. 导致企业违法滥用瘦肉精被查处风险概率低下的因素

(1) 监管责任主体规定不明确。饲料与饮用水

是瘦肉精进入动物养殖链的两大基本环节,因而控制瘦肉精滥用,一是从源头上管住饲料,二是规范农户养殖行为。在我国食品安全法律体系中,饲料安全生产与使用由农业部饲料办统一归口管理,而养殖与屠宰环节的监管职责分属农业部畜牧局与商务部。具体到瘦肉精监管的责任主体,目前的相关法规中尚无作出明确规定,其监管职能分散于各职能部门。譬如,饲料部门对商品饲料负有监管职能,然而对养殖户使用的自配饲料却无有效的监管手段,向自配料或饮用水中非法添加的违禁药品只能在养殖或屠宰环节被监管;生猪屠宰监管的责任主体是商务部,行使屠宰检疫职能的动物卫生监督所却隶属农业部门,其职责范围主要是寄生虫病和传染病检疫,并不包含瘦肉精检测;瘦肉精属化工产品,原则上应由化工部门负责其生产监管,而在我国,对瘦肉精生产与使用的监管却主要由农业部门、工商部门等来完成;工商部门负责市场监管,但除了查验“三证”外,对畜禽产品是否瘦肉精超标,也缺乏更为得力的监管措施。这种多头监管体制犹如“九龙治水”,初衷是分工细化,多部门负责;实际上却容易造成部门间的责任推诿,使得瘦肉精监管形成了一个“都在管”却“都不管”的真空地带。

(2) 监管力量与监管要求不匹配。近些年来,国家投入巨资构建农产品质量与安全检测体系,极大地改善了监管部门的检测能力。然而,我国农产品种类繁多,生产经营者数量庞大,规模较小,加剧了监管难度。以生猪养殖为例,我国每年生猪出栏量达6亿头,养殖户6 700多万家,其中500头以上规模养殖户提供的出栏量占全国生猪出栏总量的比例仅为31.5%,排名前10位企业所占的市场份额尚不到10%。相比之下,美国养猪户数仅7万,规模养殖户提供的出栏量占比高达96.6%,4家大型肉类企业所占份额超过90%。按瘦肉精抽检比例5%计算,我国每年需要完成3 000万头生猪的瘦肉精检测任务;按全国2万检疫人员计算,人平检测生猪瘦肉精1 500头/年。更何况,我国生猪养殖的规模化、标准化与规范化程度较低,对抽检批次的要求也应更高,按现行养殖模式所提供的生猪产品,即使达到5%的抽检率,也会有大量“问题产品”能够很容易地避开抽检环节而成为安全隐患。随着我国畜禽养殖业的发展,以及瘦肉精家族新成员的不断扩大,对瘦肉精检测的要求会愈益增高,而我国农产品质量与安全检疫检测力量仍十分薄弱,特别是绝大多

数基层地区动物检疫人员偏少,检测设备设施不全,手段相对落后,很难达到保障安全所需的检测能力要求。

(3)快速检测技术的广泛运用仍有难度。对厂商违规使用瘦肉精的查处,离不开快速检测技术的支持。早在 2001 年,农业部就颁布实施了强制性行业标准,要求采用高效液相色谱测定法和气相色谱联用确证法检测“盐酸克伦特罗”。该方法准确性高,假阳性率低,但耗资偏大,操作繁杂,耗时较长,无法在生产中广泛应用,目前仅限于部分大型检测机构使用。近年来,国家对瘦肉精的快速检测技术研发花费了不少代价,取得了初步成效,一些快速检测技术也逐步投入使用,但总体看,快速检测技术在瘦肉精监管中发挥有效作用,仍存有不少障碍。譬如,由于研制水平的限制,我国目前市场销售的检测用试剂条,其中不少灵敏度偏低,检测结果要取决于检测人员的主观判断,如果检测人员专业训练较为欠缺,就会导致漏检现象严重,假阴性率偏高;快速检测技术虽然操作上更为简单,但不能用作定量分析,其结果只能作为初筛依据,瘦肉精的定量分析仍需借助大型检测设备,而检测设备出具结果等待时间偏长,难以满足抽检现场管理的需要;检测产品市场管理尚不够规范,试剂种类繁多,质量参差不齐,而我国迄今还未建立起统一的快速检测试剂的技术标准,这也在一定程度上妨碍着瘦肉精的快速检测技术的推广与使用。

(4)高昂的检测费用限制了检测水平的提高。目前,列入农业部农产品质量与安全监测计划的瘦肉精检测费用主要来自中央财政拨款,而省地县的抽检经费主要依赖于地方财政。国家抽检定期每年一次,大多集中在重点大中城市,抽检范围和批量十分有限,且各地为保证抽检合格率水平,往往在抽检样品的选取方面存在着一些不太规范的行为。省地县区的抽检力度与地方财政状况及政府重视程度有关。由于目前瘦肉精检测的收费标准各地虽有所不同,收费水平仍居高不下,一般检测试纸 5~6 元/张,实验室检测尿液 800 元/份,因而提高瘦肉精检测率将会对地方公共财政造成极大的负担。动物检疫部门是我国承担畜产品瘦肉精检测任务的主要机构。在 2009 年国家取消畜禽产品防疫费后,基层兽医防疫站在生猪购销上征收的项目,只剩有税收和检疫费。据广东省的调查资料,目前每头生猪的税基定为 600 元,按货值的 0.5% 及 0.7% 分别收取生猪产地检疫费 3 元/头

及生猪产品检疫费 3.5 元/头;若一次出栏 100 头猪,以 5% 比例抽检,基层防疫站只能收取 300 元的产地检疫费,还不足以抵消数百元的瘦肉精检测成本,因此,除非是政府拨款或者调高检疫费税基,否则在资金约束下,基层防疫部门缺乏足够的动机或相应的检测条件来履行监管职责,他们的理性选择就是降低抽检率或者不检,放任瘦肉精生猪流入市场。

(5)现行的食品安全法规体系对瘦肉精抽检的硬性约束不强。从法规体系看,我国在 1996 年与 2002 年颁布的《畜禽产地检疫规范》和《动物检疫管理办法》中,并未将瘦肉精列入强制检测项目;从标准体系看,我国对“盐酸克伦特罗”的检测标准早有明确规定,但对不法厂商已广泛使用的“莱克多巴胺”“沙丁胺醇”等品种,至今未被纳入常规检测项目;从执法内容看,工商部门只需检查是否具备原产地动检部门开具的检疫合格证、非疫区和运输工具消毒证明,并不需要出具瘦肉精检测的合格证明。正是由于对瘦肉精抽检的强制约束过于软化,使得即使像双汇知名的企业也会在其所宣扬的“十八道检验”中缺失瘦肉精检测。瘦肉精被明文禁止后,国家并没有针对瘦肉精在各环节的监管程序以及各部门的监管义务作出明确的严格规定,而更多地是以部门文件来替代法律,用运动式、行政化的专项整治来替代常规化、制度化的日常监管。这种食品安全监管模式不仅行政执法成本高,随意性强,形式主义严重,而且提高了违法者对执法的适应性,因而难以取得预期效果<sup>[9]</sup>。

(6)监管人员责任意识淡薄,监而不管。作为政府监管代理人的部门工作人员也是理性的“经济人”,会在监管努力与所获利益之间进行权衡比较。当强化监管会使其利益受损时,他们也会在利益驱动下,要么尽量减少监管努力,要么设法增加监管收益<sup>[10]</sup>。譬如,瘦肉精检测中的尿液采集工作比较辛苦、繁琐,有的工作人员就选择让厂商自行采样,放纵厂商用人尿代替猪尿样的作弊行为;明知养殖户采取了应对瘦肉精检测的各种办法,不是加强监管力度,而是与不法厂商合谋,或者用手中职权来寻求租金收入;检测单位工作经费紧张,他们就罚代管,通过抽检罚款来弥补事业经费的不足。监管人员的激励缺失为不法厂商的欺诈活动创造了便利条件。而对监管人员的渎职行为,我国目前尚未形成有效的渎职惩罚机制,监管人员责任主体、责任认定、责任追究“三位一体”的法律法规体系没有建

立<sup>[11]</sup>。

## 2. 导致企业违法滥用瘦肉精的风险损失低下的主要因素

(1)食品安全行政执法力度低。目前,我国对食品安全的行政监管采取的是“规范+惩戒”模式,行政处罚的制度设计与执行状况极大地影响着行政执法的效果。虽然“食品安全法”规定了警告、罚款、没收违法所得、没收非法财物、责令停产停业、暂扣或吊销许可证、暂扣或吊销执照、行政拘留等多种行政处罚手段,但从执行情况看,使用较多的仅仅是警告、罚款、没收违法所得。警告的威慑力和有效性较差;罚款也存在着数额设定缺乏科学性、罚款不能严格被实施等局限性。按照有关规定,违规使用瘦肉精一旦被查处,监管部门应先将“问题产品”封存,待确认后予以无害化处理,并对违规者处以1~5万元的罚款。该罚款力度对小规模养殖农户可能会产生一定的惩戒作用,但对规模较大的生产经营者来说,却是无足轻重的。理论上讲,企业产品规模越大,市场份额越高,其不安全产品的危害性就会更强,而我国现行的行政处罚制度设计中并没有充分考虑到危害影响因素,反而在中国特定的国情下,出于地方保护等原因,对违规大企业的行政处罚更为不易。

(2)食品安全民事赔偿制度推进缓慢。2009年我国“食品安全法”正式颁布以前,如果消费者因购买到不安全食品造成了身心伤害,只能依据消费者权益保护法来维权。“食品安全法”首次将食品安全惩罚性赔偿制度纳入了法律范畴。尽管学术界对最高10倍的惩罚性赔偿标准尚有争议,认为“假一罚十”仍无法弥补消费者损失,达到制止售假行为目的,但从我国的实践来看,即使是10倍的惩罚性赔偿在消费者维权过程中如何操作与推进也面临诸多问题<sup>[12]</sup>。食品安全危机事件不仅涉及面广,影响广泛,属于大规模侵权案件,而且面临着举证或第三方机构检验的困难,特别是像双汇瘦肉精案,消费者并未发生明显的侵害结果,也没有明确的赔偿项目(如医疗救治费等)与受损程度认定,寻求维权就更为不易,因此理论上虽有10倍赔偿金的上限规定,但考虑到维权过程漫长,维权的成本收益率相对较低,大多数消费者都被迫选择了放弃维权努力。现实中,我们也没有看到因瘦肉精中毒而追究民事赔偿责任的相关案例报道。而在发达国家,违规企业所遭受的民事赔偿金额是极其高昂的,像美国动辄上亿的惩罚性罚款,促使企业在违法代价面前不得不加强

自律;日本建立了受害人补偿基金制度,由企业对其问题食品造成的损害承担长期的赔偿责任。

(3)食品安全刑事处罚起步维艰。刑事处罚无疑会比行政惩罚有更强的威慑力。然而长期以来,我国针对食品安全犯罪的刑事处罚一直面临着核心条款缺失、刑罚设置不足等执法难题<sup>[13]</sup>。食品安全司法实践中普遍存在的“重罪轻刑”现象,不仅使得大量的食品安全违法者逃避了应有的重罚,而且助长了不法厂商的嚣张气焰,削弱了食品安全执法效果,损害了法律制度的威严,妨碍了真正意义上责任追究制度的建立。直至2010年中央政法部门明确提出,要严惩危害食品安全犯罪,重罪犯应判处死刑;《刑法修正案(八)》中又对食品安全犯罪的量刑标准做出了新的规定,才对解决日趋严峻的食品安全犯罪问题提供了法律依据。根据《食品安全法》和新的刑法有关规定,我国对双汇瘦肉精事件中的主要犯罪嫌疑人“以危险方式危害公共安全罪”追究其刑事责任,相比于以往按“非法经营罪”进行量刑处理,在惩处强度上已经有了明显的提高。尽管法律新规定出台后,司法部门对使用瘦肉精养殖生猪,以及宰杀、销售此类猪肉者追究刑事责任有了法律依据,然而,我国要真正解决屡禁不止的食品安全犯罪问题,还需要足够的法律支撑体系。能否严格执行法律规定,仍是中国人情社会中一个现实而尴尬的问题。

(4)食品安全信用惩戒制度缺失。信用惩戒是指行政机关对违反食品安全行政管理法律法规的失信行为,通过降低行为社会评价的方式使其承受社会谴责、经济损失或者丧失经营资质的惩罚。由于信用惩戒所带来的未来可得利益的损失比直接缴纳确定数额的货币具有更强的不确定性,因而对潜在失信者的心理惩罚作用会更大。信用惩戒形式多样,譬如公布不良信用记录,不良信用记录被行政机关作为实施行政检查、资质管理、行政奖励的重要参考或依据等。我国曾在2005—2007年期间推行过肉制品行业信用体系建设活动,国家质检总局也试图推进质量信用“黑名单”制度的实施,但总体来看,我国实施信用惩戒的环境条件尚不完善,违规企业因食品安全信用缺失而遭受的经济损失非常低下。信用惩戒制度的缺失具体表现在:食品安全法规中,对信用惩罚的有关规定极为有限;由于诸多原因的限制,我国食品安全征信制度与信用评价制度尚未建立;信用信息的公开披露程度较低,无法对违法行为人进行包括道德、舆

论在内的各种谴责;目前构建的信用惩戒制度仅强调了违规企业纳入“黑名单”后的公开和公布制度,并没有详尽而周密的严厉惩罚机制做保障,无法让不法企业主“一次违法、终身出局”。我国三大肉制品加工企业双汇、雨润、金锣都曾因涉嫌瘦肉精滥用而被媒体曝光过,但却并未因此而承担相应的信用惩罚,这在一定程度上表明,通过信用惩戒来加大企业的风险损失还需作长期的努力。

## 四、结论及建议

违禁药品滥用已成为我国畜禽养殖业中一个普遍的社会经济现象。而以中国社会之广泛复杂,解决违禁药品滥用防控难题,其意义并不亚于重构整个中国的畜禽产品安全控制体系。本研究引入了风险成本分析工具,在揭示风险成本、企业安全激励与食品安全治理之间的互动关系后,重点检视了风险概率与风险损失的主要影响因素。限于篇幅,本文仅仅对制约风险成本大小的法律环境因素进行了分析,而社会文化、市场环境、经济环境因素对风险成本的影响尚未涉及,留待今后在进一步的研究中加以补充与深化。本研究形成的基本结论是:违禁药品滥用问题屡禁不止的根本原因之一在于企业承受的风险代价太低;而政府对瘦肉精滥用行为的治理绩效偏低,关键在于现行的食品安全环境约束乏力,难以对不法厂商进行有效的负向激励;将安全问题引发的社会成本“内部化”为企业的风险代价,形成环境对厂商自律行为的诱导,才能构建起我国对违禁药品滥用的长效治理机制。由此引申出以下政策建议。

### 1. 将加大企业风险成本作为解决违禁药品滥用问题的基本治理理念

治理理念不同,其治理机制的设计与政策制定的重点也会有所不同。理念缺失,或者治理理念不一致,就会导致治理机制的偏差,或者政策措施不够对症。从执行多年的整治行动可以看出,我国政府对违禁药品滥用问题的治理理念还不够清晰、不够明确,表现在治理措施上就是“头痛医头,脚痛医脚”,治标不治本。违禁药品滥用的治理是一个系统工程,而系统治理的关键是明确系统问题形成的本因,并针对问题的本因来制定标本兼治的系统的应对策略。改善违禁药品滥用的治理绩效,首先必须将加大违规企业的风险成本作为食品安全治理的一个基本理念,所提出的治理机制与政策措施都应是

这一基本治理理念的具体化。

### 2. 通过全面系统的环境治理,加大企业风险成本

违规厂商的风险成本不仅包括直接的、短期的利益损失,还包括间接的、长期的代价,其大小取决于外部环境因素的综合作用。因此,加大企业风险成本,不是靠单一的经济或法律手段就能解决的,需要全面系统的环境条件。我国开展食品安全执法管理多年,制定了各类食品安全制度,也付出了高昂的实施成本,却未能从根本上遏制食品安全违法行为,究其原因,我们认为与环境条件的不完备、不系统,或者作用关系的不匹配有关,因此,政府对违禁药品滥用等食品安全问题的治理,应从环境建设与环境治理入手;而食品安全环境建设的重点在于,围绕如何加大企业风险成本,提高环境条件的完备性、配套性,并在此基础上加强食品安全环境政策制定与实施的针对性。

### 3. 重视构建风险成本诱导下的企业安全激励相容机制,提高违禁药品监管效率

按照激励相容理论,有效的食品安全治理必须在食品安全的社会管理目标与企业的绩效目标、公众的健康风险与企业的经营风险之间寻求一种制衡,构建“利己又利他”的企业安全激励机制。为实现风险成本对企业安全控制行为的诱导作用,需要深入研究食品企业风险成本的形成机制,以及食品安全社会成本“内部化”为企业风险代价的有效途径,并根据风险成本的环境作用关系,对影响风险概率与风险损失强度的诸因素进行调整或强化,建立起环境约束—风险成本—安全激励的传导关系与有效的诱导机制。

## 参 考 文 献

- [1] 胡萍,余少文,李红,等. 中国 13 省 1999—2005 年瘦肉精食物中毒个案分析[J]. 深圳大学学报:理工版,2008(1):1-6.
- [2] 刘成江,周裕炎.“瘦肉精”等违禁药品禁而不停的原因及对策探讨[J]. 湖南饲料,2007(4):16-18.
- [3] 修文彦,任爱胜. 猪肉“瘦肉精”监管难点及对策刍议[J]. 农产品质量与安全,2010(2):56-57.
- [4] 王瑜,应瑞瑶. 养猪户的兽药添加剂使用行为及其影响因素分析—基于垂直协作方式的比较研究[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2008,8(2):48-54.
- [5] 何坪华,凌远云,周德翼. 食品安全价值链及其对食品企业信用行为的影响[J]. 农业经济问题,2009(1):48-52.
- [6] DARBY M R, KAARNI E. Free competitive and the optimal amount of fraud[J]. Law and Econ,1973,16(4):67-88.
- [7] NELSON P. Information and consumer behavior[J]. Journal of

Political Economy, 1970, 78(3/4): 311-329.

- [8] MOJDUSZKA E M. Private and public food safety control mechanisms: interdependence and effectiveness[R]. Denver: American Agricultural Economics Association, 2004.
- [9] 朱晓燕, 王怀章. 对运动式行政执法的反思[J]. 青海社会科学, 2005(1): 135-138.
- [10] 陈思, 罗云波, 江树人. 激励相容: 我国食品安全监管的现实选择[J]. 中国农业大学学报: 社会科学版, 2010(9): 168-175.
- [11] 肖兴志, 胡艳芳. 中国食品安全监管的激励机制分析[J]. 中南财经政法大学学报, 2010(1): 35-39.
- [12] 顾家栋, 姜柏生. 惩罚性赔偿与食品消费安全制度构建[J]. 中国卫生法制, 2008(5): 19-21.
- [13] 蓝艳. 危害食品安全犯罪刑法规制的反思与重构[J]. 行政与法, 2010(3): 76-79.

## Causes and Governance of Illicit Drug Abuse from Perspective of Risk Cost

### ——A Case Study in Supervision of Clenbuterol Hydrochloride

HE Ping-hua

(College of Economics and Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

**Abstract** The abuse of illicit drug has become a serious problem in China. This paper, after studying the interaction of risk cost, safety incentive of enterprises and food safety governance, examines legal environment influencing risk probability and risk loss. The result shows that the fundamental reason that illicit drug abuse can't be banned lies in the fact that the risk cost for the enterprise is too low; while the poor governance performance in clenbuterol hydrochloride by government is due to the weak supervision of current food safety. In order to construct food safety governance mechanism, it is essential to internalize the social cost into risk cost of enterprises and induce the firm's self-discipline. This paper clearly proposes that food safety governance should take the enhancement of risk cost as the basic ideas and food safety environmental governance should focus on increasing enterprise risk cost and attaching importance to the improvement of completeness and matching of environmental conditions.

**Key words** risk cost; food safety governance; enterprise's safety incentive; illicit drug abuse; inspection on clenbuterol hydrochloride

(责任编辑:陈万红)