

社会风险与地方分权*

——中国食品安全监管实行地方分级管理的原因

曹正汉 周 杰

提要:中国不仅在行政上实行高度地方分权,而且,在一些重要领域,地方分权的程度超过了效率原则的限度,形成“过度分权”。“过度分权”的表现是,中央政府把一部分全国性公共产品的供给责任也下放给地方政府,要求“地方政府负总责”,形成地方分级管理体制。与美国等联邦制国家相比,中国之所以形成高度地方分权,是源于中国的一个特殊之处,即中央政府能够而且也需要通过地方政府来分散和转移社会风险。因此,在中国,中央政府为了降低自身承担的社会风险及保持政治稳定,就需要把容易引发社会风险的行政事务尽可能交给地方政府去完成,使得从效率角度来看应由中央政府承担的一部分行政事务,因降低社会风险的需要,也转移给了地方政府,导致“过度分权”。

关键词:社会风险 地方分权 公共产品供给

一、导 论

中国在政治上是中央集权国家,同时,在行政上也是高度地方分权的国家。这是一个广为引用的事实,并用来解释中国经济增长的原因(Montinola et al., 1995; Maskin et al., 2000; Blanchard & Shleifer, 2001; Xu, 2011)。然而,对这一事实本身的特征以及存在的原因,在理论文献上却甚少关注。

我们首先指出的是,中国地方分权的特点不仅表现为分权程度较高,还表现为在一些重要领域存在着“过度分权”。所谓“过度分权”,是

* 感谢中国社会科学院社会发展研究所渠敬东教授、中国人民大学社会学系冯仕政教授、斯坦福大学周雪光教授、浙江大学经济学院罗德明副教授、香港科技大学蔡永顺教授对本文初稿的批评与评论。感谢匿名审稿人的修改意见。本研究受中央高校基本科研业务费专项基金资助,并受教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(批准文号:10JJD840002)资助。

指中央政府把部分全国性公共产品的供给责任也下放给地方,要求“地方政府负总责”(周汉华,2009a),导致在全国性公共产品供给上形成地方分级管理体制。一个典型例子是食品安全监管。在市场经济的环境中,对于跨地区流通的食品(如牛奶制品)进行安全监管是一项全国性公共产品,它在全国范围内为民众提供食品的质量保障和安全承诺。所以,在美国等联邦制国家,对于涉及跨州流通的食品实施安全监管是联邦政府的责任,联邦政府在全国各地区建立直属的监管机构,形成中央垂直管理的监管体制。然而,中国的食品安全监管体制恰好与美国的相反。在中国,食品安全监管(包括跨地区流通的食品)是在中央政府的指导和监督之下,由省及省以下地方政府负责和组织实施,形成地方分级管理体制。另一个例子是“维稳”,即维护社会稳定。“维稳”的主要目的是维护国家政权稳定,所以,这项工作提供的主要是全国性公共产品,但是,中央政府在这项工作上同样实行地方分级管理,由各级地方政府层层负责。

显然,在全国性公共产品上实行地方分级管理,偏离了公共产品供给的效率原则(Olson, 1965; Oates, 1972)从提高公共产品的供给效率来说,一项公共产品由中央政府还是由地方政府承担供给责任,取决于这项公共产品的外部性程度,也就是说,全国性公共产品应该由中央政府负责供给,地方公共产品(假设不存在规模经济效应,即由中央政府集中供给不能降低成本)应该由地方政府负责供给。此项划分公共产品供给责任的原则即奥尔森提出的“对等原则”(equivalence principle)(Olson, 1965)和奥茨提出的“分权定理”(decentralization theorem)(Oates, 1972),我们称之为“效率原则”。从效率原则来看,中国的地方分权在一些领域是“过度”了,因为有一部分重要的全国性公共产品实际上是由地方政府承担着主要的供给责任。

因此,探讨中国地方分权的原因遇到的一大难题是,如何解释中央政府在一些领域内“过度分权”?这个问题是从效率角度难以回答的。当然,从效率角度来看,中国的地方分权不仅是为了提高公共产品的供给效率,还与中央政府推动经济增长有关。中央政府通过地方分权引入地区竞争,用以激励和约束地方政府,从而鼓励地方政府创新和发展本地经济(Montinola et al., 1995; Blanchard & Shleifer, 2001; 周黎安, 2008; Xu, 2011)。不过,从中央政府推动经济增长的角度来理解地方分权的原因,并不能解释为什么会发生“过度分权”。这是因为,“过度分权”是发生在全国性公共产品的供给上,在此领域内实行地方分权不利于整个国

家的经济增长(如降低了全国性公共产品的供给效率,阻碍了全国统一市场的发展)。此外,周黎安指出,由于中国国家规模巨大,而且,在国家的治理结构上排除了民众作为正式的监督者,使得中央政府的治理能力受制于信息约束(即缺乏监督地方官员的信息)和财政约束(即征税能力有限),所以,自古以来即采用“属地管理、行政发包”的治理模式,以降低中央政府的行政管理成本(周黎安,2008:66-72)。虽然“属地管理、行政发包”包含着“过度分权”的可能性,但是,周黎安提出的原因——中央政府受制于信息约束和财政约束——只在历史上有很强的约束力,在当代已经大为弱化了。^①更为重要的是,当代发生的“过度分权”与中央政府的信息约束和财政约束没有必然联系。如在食品安全监管上,2008-2011年间中央政府将食品药品监督、工商、质监等三家行政部门由省以下垂直管理改为地方分级管理,相应的人事管理和财政经费一同划归地方政府(国务院办公厅,2008,2011),因而与中央政府的财政约束无关,而且加剧了中央政府对地方政府的信息不对称问题。因此,当代中国的“过度分权”现象并不是中央政府受制于信息约束或财政约束的结果。

当然,一个国家的分权不仅受效率因素的影响,还受到政治因素的影响。一种政治因素是,在一些国家内部有少数地区地位非常特殊,如拥有独特的语言、历史和传统文化,或者其经济发展水平显著高于其他地区,因而担心受到中央政府和大多数地区的歧视和剥夺,故要求获得较大的自治权,否则将要求独立。在这种情况下,中央政府就可能允许这些特殊地区拥有较大的自治权,如允许以本地区的语言作为官方语言,允许建立特殊的法律制度,甚至允许拥有部分的外交、对外缔约和独立加入国际组织的权力等,形成所谓“非均等的联邦主义”现象(asymmetric federalism)(Congleton et al., 2003; Congleton, 2006)。从公共产品的供给效率看,授予少数地区高度自治权,就可能包含“过度分权”(如官方语言的地方化),但由于这种分权有助于降低国家分裂的政治风险,故能被中央政府和其他大多数地区所接受。显然,此种在部分地区实行的高度自治权不同于本文所指的“过度分权”现象。本文所指的中国的“过度分权”,是中央政府在各地区(香港、澳门、台湾除外)普遍实行的分权,与地区的特殊性无关。

① 信息技术的进步,减弱了中央政府所受到的信息约束;国家征税系统的完善使中央政府具有强大的征税能力。

在中国,还有另一种影响地方分权的政治因素,即中央政府为了维护政治稳定需要降低自身承担的政治风险(曹正汉,2011;Cai,2008)。曹正汉(2011)指出,中央政府为了降低自身承担的政治风险,需要尽可能避免与民众发生利益冲突,因而需要把管治民众的权力和责任授予地方政府,自己主要执掌治官权,形成“中央集中治官,地方分散治民”的治理结构。不过,从中央政府降低政治风险的需要出发,是否一定导致“过度分权”,现有文献尚未论述清楚。

本文以上述文献为基础,探讨中国形成“过度分权”的原因。我们的观点是,中国存在的“过度分权”现象是中央政府降低一种类型的政治风险所导致的结果。这一类政治风险是由政府治理民众所产生的,它来源于政府的某些行政工作容易与民众发生冲突(如征地拆迁、维稳等),或者来源于政府提供某些公共服务容易发生管理纰漏或其他责任问题,而一旦出现责任问题,将严重危害民众利益。这两种情况都容易引发民众的强烈不满,甚至社会骚乱,威胁到政治稳定。我们把这一类政治风险简称为“社会风险”。中央政府为了降低这类政治风险即“社会风险”,就需要把那些容易引发民众强烈不满的行政事务尽可能交给地方政府去完成,使得从效率角度来看应由中央政府承担的一部分行政事务,也转移给了地方政府,导致地方分权程度超过了从效率角度来看应有的限度,形成所谓“过度分权”。我们把此种解释地方分权的原因的观点简称为“政治风险论”,以区别于从效率角度建立的解释理论。

本文的目的是进一步论证和检验上述观点。在本文的以下部分,我们将首先在一般意义上论证中央政府为了降低上述政治风险,在一定条件下必然导致在一些领域出现“过度分权”;然后,我们比较中美两国的食品安全监管体制,为上述观点提供经验依据。

二、社会风险与全国性公共产品的供给体制 ——“政治风险论”的观点

“政治风险论”的出发点是,中央政府都有规避或降低来自民众的政治风险的动机。在美国,表现为政治领导人(议员和政府领导人)追求再次当选的可能性最大化,故需要避免引起公众不满,更需要避免受到公众责难(Epstein & O'Halloran, 1999);在中国,则表现为政府领导

人追求自身政治前景的最大化和政权稳定,故需要避免引发民众强烈不满和社会骚乱(曹正汉,2011;Cai,2008)。由于国家政治体制的差异,中央政府采取规避或降低政治风险的方式也不一样,导致在相关的全国性公共产品上形成不同的供给体制。

政府对民众的一项主要责任是提供公共产品。为此,需要在中央与地方政府之间划分供给责任和供给权,这是中央与地方分权的主要内容。公共产品(public goods)是指在消费上或使用上对个人不具有排他性和竞争性的物品或服务。从效率角度看,划分公共产品的供给责任主要依据公共产品的一项属性,即公共产品的外部性程度——在多大范围内不具有排他性和竞争性。依据外部性程度,公共产品分为全国性公共产品(或跨地区的公共产品)和地方公共产品。假定地方公共产品在供给上都没有规模经济效应(即不能通过中央政府集中供给来降低成本),那么,从提高供给效率来说,全国性公共产品应该由中央政府负责供给,地方公共产品由地方政府负责供给。

然而,一个国家实际的公共产品供给体制不一定符合效率原则,中央政府降低政治风险的需要也是影响公共产品的供给责任在中央与地方之间划分的重要因素。为此,我们有必要在一般意义上同时考虑效率因素和政治风险因素,以便讨论“政治风险”这个因素在何种条件下影响到一个国家的公共产品供给体制。

(一) 公共产品供给所隐含的社会风险

所谓“公共产品供给所隐含的社会风险”,是指政府在提供公共产品的过程中,因可能出现管理纰漏或其他责任问题,造成民众利益受损,从而引发民众对政府的不满和抗议,影响政府领导人的政治前途和政治稳定。此种风险属于我们所说的来自政府治理民众所产生的政治风险,故简称“社会风险”。

当然,政府可以通过提高行政效率、完善立法、改善公共产品的供给体系等措施,尽量避免出现管理漏洞和责任问题,降低社会风险。但是,由于公共产品的供给依赖众多个人参与和合作,难以做到完全可靠,因此,其隐含的社会风险也难以完全消除。例如,城市治安是为市民提供人身和财产安全的,如果这项公共产品出现了严重问题,导致市民晚上不敢出门,那么,城市的生产和生活秩序就难以维持正常,政府也因市民的强烈不满而难以有效运作。所以,城市治安工作隐含着社会风险。虽然政府

可以通过加强治安管制、增加警察人数等措施改善治安状况,但即便如此也难以保证不发生偷盗、抢劫、强奸、凶杀等刑事案件,说明城市治安工作难以做到百分之百可靠,也意味着其隐含的社会风险难以完全消除。

虽然每一项公共产品的供给都可能隐含社会风险,但程度不同。“高社会风险的公共产品”是指这项公共产品在供给过程中容易出现责任问题,而且,一旦出现责任问题,将严重威胁到民众的生命或财产安全,故将引发严重的社会后果。其典型例子是食品安全监管。食品安全监管涉及种植业、养殖业、畜牧业、仓储运输业、食品工业、商业、餐饮业等众多行业,其生产组织是以中小企业和家庭为主,生产活动和空间布局高度分散,因此,政府难以对食品生产和经营过程的每一个环节、每一家厂商形成有效监管,容易出现监管漏洞。而且,由于食品安全是每一个人维护身体健康所必须的公共产品,食品安全事故往往导致严重后果,严重损害政府的公信力,所以,食品安全监管属于高社会风险的公共产品。除了食品安全之外,高社会风险的公共产品还有:河流水质保护、社会治安、传染病防治、维稳等。

“低社会风险的公共产品”是指这项公共产品在供给过程中不容易出现责任问题,或者即使出现责任问题,所引发的社会后果也不严重。例如,城市道路绿化是提供净化空气和城市景观,其责任比较容易履行(只要绿化率达标和维护花草树木的正常生长即可),即使出现责任问题(如树木生长不良等),对市民的生活和工作影响也不大,不会引发市民的强烈不满。所以,城市道路绿化属于低社会风险的公共产品。此外,城市公园、国家自然保护区、交通规则、基础科学研究、国防、货币发行等也属于低社会风险的公共产品。^①

(二) 社会风险、外部性程度与公共产品分类

现在我们同时考虑公共产品的两项属性——外部性程度与隐含的社会风险,将公共产品进行分类(见图1)。

^① 国防之所以属于低社会风险的公共产品,是由于在和平时期,民众无法判断政府在国防建设上是否尽职尽责,即使政府失职导致国防虚弱,民众也只有在国家之间爆发战争时才能看出来。货币发行也属于低社会风险的公共产品,原因是,虽然滥发货币会引起通货膨胀,引发严重的社会风险,但是,政府在技术上完全可以控制货币发行。之所以仍然存在滥发货币的现象,是由于在一些特殊情况下,政府为了财政的迫切需要不愿意控制货币发行,由此导致的社会风险是政府准备承担的。

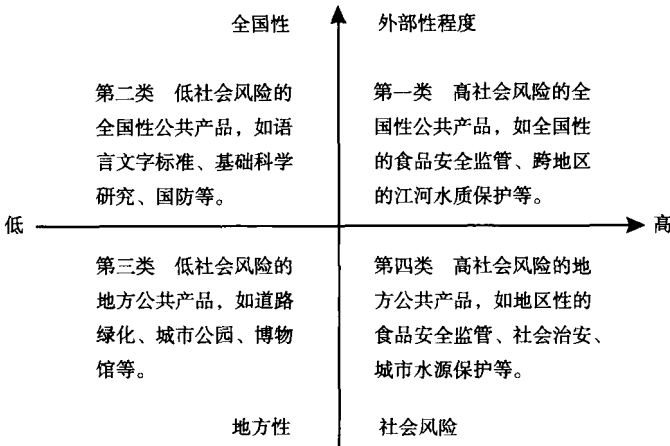


图 1 公共产品的四种类型

在图 1 的四类公共产品中,除第一类外,后三类有一个共同点,即在公共产品供给责任的划分上,提高供给效率与降低中央政府承担的社会风险是一致的,至少不矛盾。如第二类,因其是全国性公共产品,为了提高供给效率,需要由中央政府负责供给;同时,又由于其低社会风险的属性,故采取中央集权不会明显增加中央政府承担的社会风险。又如第四类,因其属于地方公共产品,由地方政府负责供给能提高供给效率,又因其隐含着高社会风险,中央政府也希望由地方政府负责供给。然而,第一类却与此相反。在第一类公共产品的供给上,提高供给效率与降低中央政府承担的社会风险是相冲突的。这是因为,第一类

表 1 公共产品的供给:影响中央集权与地方分权的两个因素

公共产品的类型	公共产品的供给方式		提高供给效率与降低社会风险之间的关系
	为了提高供给效率	为了降低中央政府的社会风险	
1. 高社会风险的全国性公共产品	中央集权	地方分权	相冲突
2. 低社会风险的全国性公共产品	中央集权	集权或分权(无显著差别)	不冲突
3. 低社会风险的地方公共产品	地方分权	集权或分权(无显著差别)	不冲突
4. 高社会风险的地方公共产品	地方分权	地方分权	一致

公共产品属于高社会风险的全国性公共产品,从提高供给效率的角度看,应该由中央政府负责供给,但是,从降低中央政府承担的社会风险来看,却又需要把供给责任下放给地方政府。

我们把上述分析总结如表 1。

(三)社会风险与公共产品的供给体制——理论假说

上述分类说明,只考虑公共产品的外部性程度,尚不足以讨论公共产品供给责任在中央政府与地方政府之间的划分。为此,我们需要分两种情况来讨论。

第一种情况是,在决定公共产品供给责任的划分上,提高供给效率与降低中央政府的社会风险一致或不矛盾。表 1 中,第二、三、四类公共产品都属于这种情况。在这种情况下,公共产品的外部性程度是影响其供给责任划分的主要因素。我们对此无需多作讨论。

第二种情况是,在决定公共产品供给责任的划分上,提高供给效率与降低中央政府承担的社会风险相冲突。上述第一类公共产品即属于这种情况。这一类公共产品,依据效率原则,应该由中央政府负责供给,但是,这也意味着由中央政府承担社会风险。问题在于,在什么条件下,中央政府愿意承担这种社会风险?显然,只有在中央政府无法将这种社会风险转嫁出去、不得不自己承担的条件下,才会承担这种社会风险。由此得出假说 1:

对于高社会风险的全国性公共产品而言,如果中央政府不能向地方政府转移社会风险,那么,这种公共产品将由中央政府直接承担供给责任。

假说 1 成立的原因是,如果中央政府不能向地方政府转移社会风险,那么,提高公共产品的供给效率、完善供给体系是降低中央政府承担的社会风险的惟一办法。如在联邦制国家,如果发生全国性食品安全事故,联邦政府无法通过惩罚地方官员来平息民怨,所以,需要建立直属于联邦政府的监管系统,通过统一监管和提高监管效率,降低食品安全事故的发生概率和严重程度,以降低联邦政府承担的社会风险。然而,如果中央政府能够向地方政府转移社会风险,中央政府就愿意适当降低供给效率,尽可能把公共产品的供给责任转移给地方政府,这将导致公共产品供给责任的划分偏离效率原则。而且,在这种情况下,公共产品所隐含的社会风险越大,中央政府越有动机通过地方分权来降

低自身承担的社会风险,供给责任的划分也就越偏离效率原则。由此得出假说2:

对于高社会风险的全国性公共产品而言,如果中央政府能够向地方政府转移社会风险,那么,中央政府将在保留统一指导和监督的前提下,采用地方分权的供给方式,由地方政府承担供给责任和社会风险,以尽可能降低自身承担的社会风险。

三、一个案例——中国的食品安全监管体制及国际比较

我们运用中国与美国在食品安全监管体制上的特征,检验上述假说的解释力。

“食品安全”是指食品不应包含损害或威胁人体健康的有毒、有害物质,不可导致消费者食物中毒或感染疾病,不能产生危及消费者及其后代健康的隐患。导致食品不安全的主要因素是食品中的微生物危害、农药残留、食品添加剂、化学污染,以及掺假等。对于这些不安全因素,普通民众因缺乏信息和专业技术,难以自己判断和识别,需依赖政府及专业机构提供食品安全信息和食品安全保障。“食品安全监管”即是政府通过对食品生产、加工、储存、运输、销售等过程进行监督与检查,保障食品符合质量要求与卫生标准。

食品安全监管分两种类型:一种是地区性食品安全监管,即对本地区生产或加工、且在本地区销售的食物进行监管,如对餐饮和食品加工坊的监管;一种是全国性食品安全监管,即对进口食品以及本国生产跨地区销售的食物的监管。这两种类型的食品安全监管属于不同的公共产品,前者是地方公共产品,后者是全国性公共产品。本文将主要分析全国性食品安全监管所形成的监管体制,省略对地区性食品安全监管的分析。原因是,在各个国家,地区性食品安全监管都由地方政府承担,都属于地方政府的职责范围,此种地方分权可以从效率角度来解释,不属于本文研究的范围。因此,除非特别说明,本文所说的“食品安全监管”都是指全国性食品安全监管。

一个国家的食品安全监管系统可以从中央与地方关系的角度来考察,即考察监管权力和监管责任在中央政府与地方政府之间的分配。由此,我们可以把食品安全监管分成两种体制:中央集权的监管

体制与地方分权的监管体制。前者是指由中央政府承担监管责任,中央政府在各地区设立垂直管理的监管机构,直接负责各地区的监管事务。美国的食品安全监管体制属于此类。后者是指在中央政府的监督和指导,监管责任分散到各地方政府,由地方政府负责本地区的监管事务,管理设立在本地区的监管机构。中国的食品安全监管体制属于此类。

(一)中国的食品安全监管体制——地方分级管理的形成过程

目前,在中国中央政府层面,承担食品安全监管职能的主要部门有五家,分别是卫生部、农业部、国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理局(隶属卫生部)。相应地,在各省(直辖市、自治区)、市、县均设立与中央政府相对应的行政机构,组成自上而下、覆盖全国的食品安全监管网络。^①然而,除进口食品外,^②中央政府各部门原则上不承担具体的食品安全监管业务,也不直接管辖各地区的监管机构,其职责主要是监督和指导地方政府开展监管工作、组织查处重大食品安全事故。实际的监管工作由地方政府的监管机构承担,此即在食品安全监管上实行的“地方分级管理”体制。“地方分级管理”经历了一个演变过程。

1. 1980-1998年的食品安全监管:地方分级管理的初步形成

1980年之前,中国食品安全监管主要由中央政府直属的食品行业主管部门负责,地方政府的卫生部门只起辅助作用,形成以行业主管部门^③管控为主、地方政府卫生部门监督为辅的监管体制(刘鹏,2010)。行业主管部门建立了各自的食品卫生检验和管理机构,负责监管下属食品生产企业和经营单位。关于这一时期食品安全监管的特征,在国务院1965年发布的《食品卫生管理试行条例》、1979年发布的《中华人

① 这些机构的分工是:卫生部门负责食品安全综合协调,并组织查处食品安全重大事故,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,工商管理部门负责食品流通环节的监管,食品药品监督部门负责餐饮食品消费环节的监管。详见2004年国务院发布的《关于进一步加强食品安全工作的决定》(国办发[2004]23号),以及2008年3月15日全国人民代表大会审议通过的《国务院机构改革方案》。

② 对进口食品的安全监管主要由国家质量监督检验检疫总局设立的出入境检验检疫局负责。国家质量监督检验检疫总局在各省(直辖市、自治区)和主要出入境口岸设立直属的出入境检验检疫局,实行垂直管理。

③ 包括轻工业部、粮食部、化工部、水利部、商业部、外贸部、供销合作总社等。

民共和国食品卫生管理条例》中,均有明确表述。

1980年以后,中国计划经济开始向市场经济转轨,食品的生产经营过程逐渐脱离政府的直接控制。反映在食品安全监管上,是行业主管部门的作用逐渐弱化,地方政府的作用逐渐增强。1982年11月发布的《中华人民共和国食品卫生法》(试行),延续了计划经济时期的做法,继续强调“食品生产经营企业的主管部门负责本系统的食品卫生工作”;但是,在食品卫生监督上,主管部门的作用明显弱化,地方政府的监管权利得到强化。该法单独列出“食品卫生监督”一章,首次明确由各级政府的卫生部门领导食品卫生监督工作,规定县以上卫生防疫站或者食品卫生监督检验所为食品卫生监督机构,负责本地区的食品卫生监督工作。

1995年10月,全国人大发布《中华人民共和国食品卫生法》。此时,在食品生产和经营单位中,私企和外企大量增加,国有和集体企业处在改制之中,原有的食品生产经营主管部门大都被裁撤或转换职能。^①因此,《食品卫生法》不再要求行业主管部门承担食品卫生监管职责,监管责任集中到各级政府的卫生行政部门,并强调由“县级以上地方人民政府卫生行政部门在管辖范围内行使食品卫生监督职责”。这些改变加上农业、工商、质监等行政部门均由地方政府分级管理,共同构成食品安全监管的“地方分级管理”体制。

2. 1998 - 2008 年地方分级管理的局部调整

1998 - 2000年间,中央政府为了打破地方政府对市场的地区分割,建立全国统一市场,决定实行行政体制改革。其中与食品安全监管相关的改革是,将工商和质监这两个行政部门由地方分级管理改为省以下垂直管理。^②此外,2000年,中央政府组建药品监督管理局(2003年改组成食品药品监督管理局),各省、市、县设立对应的食品药品监

① 1993年3月第八届全国人大第一次会议通过《国务院机构改革方案》,裁撤轻工业部、纺织工业部等7个部委。此后,轻工业部直属的食品生产企业都下放给地方政府管理,后经股份制改革,又改组成市场上的独立经营企业。

② 1998年9月,国务院批转《国家工商行政管理局工商行政管理体制改革的方案》(国发[1998]41号),将工商部门由地方分级管理改为省以下垂直管理。此项改革的主要内容是:省(自治区、直辖市)工商行政管理局仍为省级政府的直属部门,归属省级政府领导和管理;地(市)和县级工商行政管理局则改为上一级工商行政管理局的直属机构,不再归属同级地方政府领导和管理。1999年3月,国务院批转《国家质量技术监督局质量技术监督管理体制改革的方案》(国发[1999]8号),将质监部门改为省以下垂直管理,改革内容与工商部门相同。

督机构,同样实行省以下垂直管理。^①

改革的目的是克服市场监管机构由地方分级管理所带来的弊端,以便在全国范围内形成统一执法和统一监管。^②改革之后,承担食品安全监管职责的五家行政部门不再统一由地方分级管理,其中,三家(工商、质监、食品药品监管)实行省以下垂直管理,两家(卫生、农业)继续保留地方分级管理。这种体制上的不一致包含着内在矛盾。按照1995年颁布的《食品卫生法》,县级以上卫生行政部门行使食品卫生监督职责,而工商、质监、食品药品监管等部门却不归县、市政府管辖,这将导致县、市级卫生部门与这三家行政部门难以协调。

体制上的内在矛盾隐含着进一步改革的必要。进一步改革有两个方向:一是循着1998年的思路,把食品安全监管体制往中央集权的方向继续推进,即把与食品安全监管相关的其他部门或相关职能也改为省以下垂直管理。另一个正好相反:将工商、质监、食品药品监管等部门重新改为地方分级管理,即把食品安全监管体制往地方分权的方向推进。前者有利于在全国范围内执行统一的监管标准,提高监管效率;后者虽然在一定程度上阻碍了在全国范围内执行统一监管标准,但是却降低了中央政府承担的社会风险。

3. 2008年以后重回地方分级管理体制

2008年11月,国务院办公厅发布《关于调整省级以下食品药品监督管理体制有关问题的通知》,将省级以下食品药品监督管理机构改为地方分级管理,有关人事管理、财产设备和经费预算一同划归地方政府。2011年10月,为了配合食品药品监管机构划为地方分级管理,国务院办公厅发布《关于调整省级以下工商质监行政管理体制加强食品安全监管有关问题的通知》(国办发[2011]48号),将工商部门和质监部门也由省级以下垂直管理改为地方政府分级管理。此项目

① 参见《国务院批转国家药品监督管理局药品监督管理体制改革方案的通知》(国发[2000]10号),2000年6月7日。

② 时任国务院副总理吴邦国曾论及此次改革的原因:“质量技术监督部门在打击制售假冒伪劣商品,维护市场秩序方面,做了许多工作,但是,制售假冒伪劣商品及市场欺诈等违法行为还没有从根本上得到遏制。之所以如此,原因是多方面的,但质量技术监督部门层层属地化管理是一个重要原因,这种体制难以保证监督部门独立、统一、严格、公正执法,不可避免地受到地方保护主义的干扰,办案难、处罚难,执法人员甚至因公正执法而屡遭打击报复”(引自《吴邦国副总理在全国质量技术监督管理体制改革工作会议上的讲话》,1999年3月26日)。

政体制调整之后,工商、质监部门在业务上接受上级部门的指导和监督,领导干部实行双重管理、以地方管理为主,人员编制和经费预算随之划归地方政府。

经过以上调整,食品安全监管体制又回到了地方分级管理模式。

(二)与美国食品安全监管体制相比较

与中国地方分级管理体制相反,在全国性食品安全监管上,美国建立了隶属于联邦政府的监管系统,由联邦政府机构直接负责各地区的监管事务,形成垂直管理的监管体制。

1906年之前,美国关于食品立法和监管的权力归属于各州,由各州自行处理,联邦政府仅负责进口食品监管。19世纪末期,随着美国的工业化和城市化,食品掺假、滥用防腐剂和食品添加剂的现象日益严重,以至于当时美国人惊呼“我们到底吃什么?”(刘亚平,2008)面对日益严峻的食品安全问题,各州难以独立应对,联邦政府逐渐担当起食品安全监管的主要责任。1879-1906年间,美国国会收到了大约100份关于食品和药品监管的提案。在此期间,美国新闻记者对食品行业的丑闻做了大量报道,如辛克莱(Upton Sinclair)撰写的《The Jungle》一书全面揭露了肉类加工行业的内幕,成为推动《联邦食品和药品法》诞生的重要力量(袁曙宏、张敬礼,2008:2)。1906年6月30日,西奥尔多·罗斯福总统签署了《联邦食品和药品法》,联邦政府开始全面负责涉及州际贸易的食品安全监管工作。

目前,美国联邦政府承担食品安全监管职能的主要是两大机构,即食品药品监督管理局(FDA)(隶属卫生与人口部)和食品安全监督局(FSIS)(隶属农业部)。食品药品监督管理局(FDA)是美国第一大食品安全监管机构,主要负责进口食品、国内生产涉及跨州流通的食品(不包括肉类、家禽、部分蛋类食品)的安全监管,同时,还负责野味肉、食品添加剂、动物饲料和兽药的安全监管。食品安全监督局(FSIS)是美国第二大食品安全监管机构,负责所有进口和国产的生鲜牛肉、猪肉、羊肉、马肉、鸡肉、火鸡肉、鸭肉、鹅肉的安全监管,以及肉类加工产品和液态的、冷冻的和干燥的蛋产品的安全监管。这两家监管机构都在全国范围内设立了垂直管理的监管系统,在其监管范围内对每一种食品与每一家食品企业实施日常监管与违法查处。以下我们以FDA为例,描

述美国联邦政府的垂直监管系统。^①

FDA 起源于美国农业部下属的化学部门,1901 年更名为化学局,1927 年更名为食品药品和杀虫剂管理局,1930 年更名为食品药品管理局。FDA 总部由 8 个部门组成,分别是局长办公室、监管事务办公室、生物制剂评价与研究中心、食品安全与营养中心、器械与放射卫生中心、兽药中心、药物评价与研究中心、国家毒物学研究中心。其中直接承担食品安全监管工作的部门是监管事务办公室(ORA)。2001 年,FDA 大约有 9100 名员工,其中 1/3 的员工派驻在华盛顿特区之外的 150 多个地区监管办公室和实验室工作,直接监管约 1 万亿美金的食品和药品,以及 124000 家生产企业。

监管事务办公室为了开展监管工作,在美国各地区设置了垂直管理的监管机构,构成覆盖全美国的监管系统。监管系统分 4 个层级,分别是设在华盛顿的监管事务办公室总部(ORA)、设在各大区域的大区监管办公室(regional office)、设在大区内主要城市的地区办公室(district office),以及设在地区内各个重要城市的监管员常驻工作站(supervisor)。

下面我们分别叙述。

1. 监管事务办公室总部,位于华盛顿特区,由总部办公室、大区管理办公室、强制执行办公室、违法调查办公室组成。

2. 大区监管办公室,隶属于监管事务办公室总部。首先,将美国划分为 5 个大区:东北大区(northeast region)、中部大区(central region)、东南大区(southeast region)、西南大区(southwest region)、太平洋大区(pacific region)。其次,在每个大区设立 1 至 2 个大区监管办公室,东北大区办公室设在纽约和新英格兰,中部大区办公室设在费城和芝加哥,东南大区办公室设在亚特兰大,西南大区办公室设在达拉斯和堪萨斯城,太平洋大区办公室设在旧金山。

3. 地区办公室,隶属于大区监管办公室。例如,在中部大区共设立了 7 个地区监管办公室,分别是费城地区办公室、巴尔的摩地区办公室、辛辛那提地区办公室、新泽西地区办公室、芝加哥地区办公室、底特律地区办公室、明尼阿波利斯地区办公室。

^① 美国农业部下属的食品安全监督局(FSIS)同样拥有独立的垂直监管系统,雇佣 8000 余名现场检验人员,负责全美国 6500 余家肉类(禽类)屠宰场和加工厂的检验监督工作。在这些屠宰场开工期间,食品安全监督局的检验人员必须亲临现场,逐个检测宰杀的每一只禽体(滕月,2011:98)。

4. 监管员常驻工作站,隶属于地区办公室。例如,在中部大区的明尼阿波利斯地区办公室,下设9个监管员常驻站,分别是:国际瀑布城(International Falls)常驻站、唐赛斯(Dunseith)常驻站、法戈(Fargo)常驻站、皮姆比那(Pembina)常驻站、绿湾(Green Bay)常驻站、拉克劳斯(La Crosse)常驻站、麦迪逊(Madison)常驻站、密尔沃基(Milwaukee)常驻站、苏福尔斯(Sioux Falls)常驻站。

此外,在各大区监管办公室,设立联邦—州联络处,负责管理与各州合作的监管项目(以上引自袁曙宏、张敬礼,2008:1、7、101-112)。^①

以上叙述说明,在食品安全监管体制的历史发展过程中,中美两国的演变方向是相反的。美国是联邦制国家,各州具有独立于联邦政府的自治权,食品安全监管最初即属于各州的权力;然而,在经历了19世纪末至20世纪初的食品安全危机之后,美国联邦政府逐渐建立起垂直管理的监管体制。中国在政治上是中央集权国家,各地区不具有独立于中央政府的自治权,在计划经济时期食品卫生管理主要由隶属于中央政府的行业主管部门承担;然而,1980年以后,特别是在经历了2000-2008年间一系列重大食品安全事故之后,却形成了地方分级管理体制。这意味着,相似的食品危机在这两个国家导致了相反的结果——在美国,导致了联邦政府的集权运动;而在中国,却导致了地方分权运动。^②

四、为什么实行地方分级管理?

我们现在运用前述假说来解释中国在食品安全监管体制上实行地方分级管理的原因。

在全国性食品安全监管上,美国从以州为主体向联邦政府集权的演变,是由于联邦政府不能向州及州以下的地方政府转移社会风险,联邦政府只能直接承担监管责任,通过提高监管效率来降低食品安全事故所带来的社会风险。因此,美国的食品安全监管体制可以用假说1来解释。

① 在一些具体的监管项目上,FDA与相关的州政府签订授权协议,委托当地检验机构按照FDA的方法检验食品,并由联邦政府付费。

② 在食品安全监管体制的演变上,其他联邦制国家与美国基本相似,也是朝着联邦政府集权的方向演变(参见何翔等,2008;肖平辉,2007a,2007b;印度国会,2006)

接下来我们将证明,中国地方分权的监管体制之形成,特别是在2008年以后,中央政府强化地方分级管理,与假说2推断是一致的,能够用假说2来解释。我们所要证明的是,中国在食品安全监管上强化“地方分级管理”,其原因是中央政府面临日益严峻的食品安全问题及其带来的社会风险,因此,需要强化地方政府的监管责任,以便由地方政府承担这种风险。用中央政府的话来说,在食品安全监管上采取地方分级管理,是要求地方政府“在食品安全上负总责”(参见国务院办公厅,2008)。

(一) 地方政府负总责与地方分级管理

所谓“地方政府负总责”,是指由地方政府承担其辖区内所有的食品安全监管工作,一旦发生食品安全事故,将追究所在地区领导人的责任。2008年11月,国务院调整食品安全监管体制的直接原因,就是因为省以下垂直管理体制与“地方政府负总责”的要求不相适应。关于这一点,国务院办公厅(2008)有明确说明:“食品药品监督管理局实行省级以下垂直管理体制以来,在打破地方保护、建立统一市场、加强执法队伍建设、规范行政行为等方面起到了积极作用,但也与地方政府在食品药品安全监管方面负总责的要求不相适应……为进一步强化和落实地方各级政府食品药品安全监督管理的责任……有必要对现行食品药品省级以下垂直管理体制进行调整。”

2011年10月,国务院调整省级以下工商、质监行政管理体制,列出了相同的原因:“随着形势的发展变化,特别是2009年食品安全法公布实施以及食品药品监管机构由省级以下垂直管理调整为地方分级管理后,工商、质监部门仍实行省级以下垂直管理,已不能适应新形势下市、县政府统一领导本行政区域食品安全监管工作的需要。为进一步落实和强化地方政府食品安全监管责任……有必要对现行工商、质监省级以下垂直管理体制进行调整”(国务院办公厅,2011)。

因此,国务院将此次体制调整概括为适应“地方政府负总责”的需要,理顺权责关系,解决“权责脱节”问题(国务院办公厅,2008,2011)。

(二) 地方政府负总责的形成过程

在中央政府的文件中,要求地方政府领导人对本地区食品安全负责,最早出现在2002年8月《国务院关于加强新阶段“菜篮子”工作的

通知》中。《通知》提出要完善“菜篮子”市长(行政领导)负责制,把保证供给和保障产品的质量卫生安全作为市长和主产区(省、地、县)行政领导的责任目标,要求其切实履行职责。在此之前,中央政府尚未明确地方政府在食品安全上的责任。1982年发布的《食品卫生法》(试行)和1995年发布的《食品卫生法》,仅授权县级以上地方政府卫生行政部门负责本地区的食品卫生监督工作,均未明确要求地方政府对本地区的食品安全负责。^①

在食品安全监管上,正式提出“地方政府负总责”是在2004年。这一年9月,国务院发布《关于进一步加强食品安全工作的决定》,提出“强化地方政府对食品安全监管的责任”,要求“地方各级人民政府对当地食品安全负总责,统一领导、协调本地区的食品安全监管和整治工作”。2007年7月,国务院发布《关于加强食品等产品质量安全监督管理的特别规定》,其中第十条强调“县级以上地方人民政府对本行政区域内的食品安全监管负总责”,此外,还授权地方政府建立监督管理责任制,对各监管机构(包括此时仍由省垂直管理的工商、质检、食品药品管理等)进行评议和考核。此后,“地方政府负总责”就成为食品安全监管的一项原则,体现在相关法律与中央政府文件中。2009年2月颁布的《中华人民共和国食品安全法》第五条即:“县级以上地方人民政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作,建立健全食品安全全程监督管理的工作机制;统一领导、指挥食品安全突发事件应对工作”。

(三)为什么要求地方政府负总责?

2004年以后,中央政府要求地方政府在食品安全监管上负总责,当时的背景是食品安全问题日益严峻,食品安全事故频发,民众的不满情绪在加剧。^②表2列出了发生在2001-2010年间的部分重大食品安全事故。

① 最早在行政工作中提出“地方政府负总责”的是1991年国务院颁布的《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》。此后,“地方政府负总责”的适用范围逐渐扩大到环境保护、土地资源管理、安全生产、食品药品监管、税费改革、退役士兵安置、灾后重建等领域(周汉华,2009b)。

② 对于当时食品安全的混乱状况,时任国家食品药品监督管理局局长的郑筱萸有具体论述(参见富子梅,2004)。

此时,为了降低中央政府承担的社会风险,就需要由地方政府承担食品安全监管责任,当发生重大食品安全事故时,中央政府可以处理有关地方政府领导人,以平息民怨。事实也是如此。我们以两起全国性的食品安全事故为例。一起是发生在2004年的“阜阳劣质奶粉”事件(见表2),虽然问题奶粉来自阜阳市外,但是,监察部认为,“阜阳市政府对劣质婴儿奶粉事件负有严重失察、督查不到位的责任”,处理结果是:阜阳市市长刘庆强受行政记大过处分,分管工商的副市长马明业受党内严重警告、行政记大过、责令辞职处分,分管卫生的副市长杜长平受行政记过处分,市政府副秘书长周云莲受撤销党内职务、行政撤职处分;此外,市工商局和市卫生局多名领导干部受开除、撤职或辞职处分(夏长勇,2004)。另一起影响更大的食品安全事故是发生在2008年的“三鹿事件”(见表2),对地方官员的处理是:石家庄市委书记吴显国被免职,市委副书记、市长冀纯堂被撤职,副市长张发旺、赵新朝行政降级;另有石家庄市、县两级政府共20余名官员受处分或刑事起诉(董智永,2009)。

表2 2001-2010年中国部分重大食品安全事件

发生年份	事件	涉及企业	问题食品	有毒物质	危害	影响
2001	广州瘦肉精事件	广东河源某饲料公司	猪肉	瘦肉精饲料	人食用会出现头晕、恶心、手脚颤抖、心跳、甚至心脏骤停致昏迷死亡	484名市民中毒
2001	“万方”豆奶事件	吉林市万方科工贸公司	豆奶	含有多有毒物质及大量病菌	中毒	6362名学生集体中毒
2002	陈月饼做汤圆馅	哈尔滨某食品公司	汤圆	原料已过保质期,发霉变质	中毒	
2003	“金华火腿”敌敌畏事件	金华两家火腿生产公司	火腿	农药敌敌畏	中毒	
2003	“毒海带”事件		海带	连二亚硫酸钠,碱性品绿	中毒	
2004	阜阳劣质奶粉	国内某乳品有限公司	婴幼儿奶粉	劣质	幼儿畸形,大头	189名婴儿患营养不良症;13名婴儿死亡

续表 2

发生年份	事件	涉及企业	问题食品	有毒物质	危害	影响
2004	“陈化粮”事件	全国 10 多家省市粮油批发市场	粮食	黄曲霉素	可致肝癌	
2005	苏丹红事件	某鸡肉汉堡快餐公司	鸡肉汉堡, 鸡腿, 鸡翅	苏丹红一号	中毒	
2006	福寿螺事件	全国(尤其是北京)的餐馆	福寿螺	寄生虫	管园线虫病	仅北京市确诊病例达到 160 例
2008	人造“新鲜红枣”		红枣	糖精钠, 甜蜜素	过量食用导致血小板减少, 酿成急性大出血等	
2008	三鹿事件	三鹿公司	婴幼儿奶粉	三氯氰胺	可能导致肾结石、肾衰竭等泌尿系统疾病, 严重者可致死	近 1.3 万名婴幼儿住院治疗; 死亡 4 例
2010	地沟油事件	餐馆	食用油	黄曲霉素	致癌	

资料来源: (1) 吴晓露, 2012; (2) 媒体相关报道。

因此,“地方政府负总责”既是要求地方政府履行监管职责,也是要求地方官员承担相应的社会风险,一旦发生食品安全事故,将首先由地方政府领导人承担责任。

(四)地方分级管理从弱化到强化的原因

在中国地方分级管理的形成过程中,1998 - 2003 年是中央政府弱化地方分级管理的时期,2003 年以后则是逐渐强化地方分级管理的时期。为什么会发生如此变化?

如果假说 2 能够解释上述变化,则我们推断食品安全监管所隐含的社会风险也有相应变化:即在 1998 年前后,社会风险处在降低时期;而在 2003 年以后,社会风险则显著增加。检验这一推断的困难之处是如何衡量食品安全监管的社会风险之变化。为此,我们采用 1991 - 2005 年间,各地区上报国家卫生部的食物中毒报告起数、中毒人数和

死亡人数 3 个指标,通过观察这 3 个指标的变化,间接衡量社会风险的变化(见表 3)。在这 3 个指标中,食物中毒报告起数的变化基本反映了食品安全事故发生次数的变化,而中毒人数和死亡人数的变化则反映了每年食品安全事故严重程度的变化。

在表 3 中,3 个指标数据反映了同一个趋势,即以 2002 年为分界点,在此之前,食物中毒报告起数、中毒人数和死亡人数均呈下降趋势,此后则呈上升趋势。以食物中毒报告起数来说,1991 - 2002 年间逐渐下降,从 1991 年的 1861 起降至 2002 年的 464 起;然而,从 2003 年起,食物中毒报告起数大幅增加。食物中毒人数和死亡人数也表现出基本相同的变化趋势。

表 3 1991 - 2005 年国家卫生部统计的食物中毒报告起数、中毒人数和死亡人数

年份	中毒报告起数(起)	中毒人数(人)	死亡人数(人)
1991	1861 *	—	—
1992	1405	39085	332
1993	1226 *	—	—
1994	1174 *	—	—
1995	974	23556	244
1996	878 *	—	—
1997	522	13567	132
1998	592 *	—	—
1999	591	17941	108
2000	696	18262	157
2001	624	20124	143
2002	464	11572	68
2003	1481	29660	262
2004	2305	42876	255
2005	2453	32553	381

数据来源:(1)《中国卫生统计提要》(1996、1997、1999、2000、2001、2003、2004 等年份),《全国卫生事业发展情况统计公报》(2002 年),《中国卫生统计年鉴》(2006),见中国卫生部网站;^①(2)带 * 号的数据引自刘鹏,2010。

① 2006 年以后,《中国卫生统计年鉴》不再公布食物中毒的相关数据,改由中国疾病预防控制中心通过网络直报系统统计和发布,但在统计口径上发生了很大变化。所以,2006 年以后的食物中毒数据与 2006 年之前的数据不具有可比性,故我们未采用。

对于上述变化趋势,我们还可以从同期食品抽检送检平均合格率的变化来证实。从1992年开始,卫生部门按食品大类对食品质量进行抽检和送检,分别得出各类食品合格率,再计算食品平均合格率。1992-2007年间,食品抽检送检平均合格率的变化趋势是:2002年之前呈上升趋势,从最低的82.15%(1994年)升至90.45%(2002年);2002年以后则出现了缓慢下降趋势,降至2007年的88.35%(刘鹏,2010)。

上述指标的变化趋势说明,1998年前后,中国食品安全状况持续好转,这意味着食品安全监管所隐含的社会风险在降低;而在2003年以后,食品安全状况逐渐恶化,相应的社会风险也在增加。^①这一变化趋势恰好与同时期中国食品安全监管体制的变化相一致:即在1998-2003年间,由于食品安全监管的社会风险有所降低,此时,中央政府更关注全国统一市场的发展和市场监管效率,因而把市场监管机构改为省以下垂直管理;2003年以后,食品安全监管的社会风险显著增大,中央政府转向关注如何降低自身承担的社会风险,因此开始强调地方政府负总责,强化地方分级管理。所以,1998年以后,中国地方分级管理从弱化到强化的过程,与假说2的推断是一致的。

五、结论与讨论

在任何国家,政府都需要面对和降低一类政治风险,即来自民众的政治风险,也就是本文所指的“社会风险”。在中国,由于中央政府能够通过地方政府来分散和转移此种社会风险,所以,中央政府就可以把那些容易引发民众强烈不满的行政事务尽可能交给地方政府去完成,以降低中央政府承担的社会风险。这种政治动因导致在一些领域地方分权程度超过了从效率角度来看应有的限度,形成“过度分权”。这一观点的依据是,有一类全国性公共产品因其在供给过程中可能给政府带来很高的社会风险,因此,在中国,这一类全国性公共产品是由地方政府而不是由中央政府承担主要的供给责任。一个典型例子是,在全

^① 2003年以后中国食品安全问题逐渐恶化的原因,与此时期食品产业的工业化程度大幅提高、食品工业规模扩大、市场竞争程度加剧等因素有关。

国性食品安全监管上,中国是由地方政府承担监管责任,形成地方分级管理体制,与此相反,美国是由联邦政府承担监管责任,形成联邦政府垂直管理的监管体制。

另一个可以检验本文观点的例子是中国的环保体制。环境保护的一个重要领域是对跨地区的江河流域实行污染防治和水质保护,这项工作所提供的是跨地区或全国性的公共产品。与食品安全监管类似,这项公共产品也隐含很高的社会风险。^① 我们看到,中国在这项环境保护上,同样实行地方分级管理体制,即采用属地管理原则,把江河流域按行政边界分段或分片,由各个地方政府分别负责监管。^② 在地方政府的环保实践中,地方分级管理衍生出“河长制”,即由流域内各地方党政负责人担任“河长”,负责其辖区内河段的污染防治。^③ 除此之外,中国的维稳体制也是检验本文观点的重要例子,限于篇幅,在此恕不逐一展开讨论。

最后需要指出的一点是,中国不仅存在着“过度分权”现象,而且还存在着与之相反的“过度集权”。这种“过度集权”表现为,在一部分重要的地方公共产品供给上,决策权是掌握在中央政府(或上级政府)手中,而不是由地方政府(或本地区的民众)做决策。这一类重要的公共产品包括地方领导人的任免、地方重大基础设施建设(如城市地铁建设)等。由此提出的一个问题是,本文的“政治风险论”是否与这种“过度集权”现象相矛盾?或者,是否可以扩展到解释“过度集权”现象?对此问题的详细讨论超出了本文范围,我们将在另一项研究中完成。

① 江河一旦严重污染,将危及流域内所有民众的饮水安全,社会后果可想而知。

② 2008年2月修订的《水污染防治法》,规定了“县级以上地方人民政府应当采取防治水污染的对策和措施,对本行政区域的水环境质量负责”(第4条),还规定“国家实行水环境保护目标责任制和考核评价制度,将水环境保护目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容”(第5条)。与食品安全监管有所不同的是,自2006年7月开始,国家环保总局组建东北、西北、西南、华北、华南和华东环境保护督查中心,承担跨省区的重大环境污染案件的查办和跨省区江河流域环境纠纷的协调等工作。但是,国家环保总局分大区设立的环境保护督查中心,只是监督地方政府的环保工作,查办跨省区的案件,以及协调省区之间的环保纠纷,并不是在环境保护上实行垂直管理,也不是替代地方政府开展环保工作。

③ 河长制源于江苏省无锡市。2007年8月23日,无锡市委、市政府发布《无锡市河(湖、库、荡、沱)断面水质控制目标及考核办法(试行)》,将河流断面水质的检测结果纳入下属各市(县)、区党政主要负责人政绩考核内容。自此,该市下属各市(县)、区党政主要负责人分别担任了辖区内64条河流的“河长”。

参考文献:

- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
- 董智永,2009,《河北省处理三鹿奶粉重大食品安全事故有关责任人》,http://news.xinhua-net.com/newscenter/2009-03/26/content_11075711.htm 3月26日。
- 富子梅,2004,《食品安全监管任重道远,尚存五个突出问题》,《人民日报》,10月18日第6版。
- 国务院办公厅,2008,《关于调整省级以下食品药品监督管理体制有关问题的通知》(国办发[2008]123号)。
- ,2011,《关于调整省级以下工商质监行政管理体制加强食品安全监管有关问题的通知》(国办发[2011]48号)。
- 何翔、张伟力、韩宏伟、杨华、郑贵森、康凤琴,2008,《加拿大食品安全监管概况》,《中国卫生监督杂志》第3期。
- 刘鹏,2010,《中国食品安全监管——基于体制变迁与绩效评估的实证研究》,《公共管理学报》第2期。
- 刘亚平,2008,《美国进步时代的管制改革:以食品安全为例》,《公共行政评论》第2期。
- 滕月,2011,《中国食品安全规制与改革》,北京:中国物资出版社。
- 吴晓露,2012,《转型经济国家的食品质量安全监管研究》,浙江大学公共管理学院博士后研究报告。
- 夏长勇,2004,《监察部严肃查处阜阳劣质婴儿奶粉事件有关责任人》,http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1027/2558651.html 6月9日。
- 肖平辉,2007a,《澳大利亚食品安全管理历史演进》,《太平洋学报》第4期。
- ,2007b,《澳大利亚维多利亚州食品管理总论》,《太平洋学报》第12期。
- 印度国会,2006,《食品安全和标准法案》(Food Safty and Standards Act, 2006)(http://www.fssai.gov.in/portals/0/pdf/FOOD-ACT)。
- 袁曙宏、张敬礼,2008,《百年FDA》,北京:中国医药科技出版社。
- 周汉华,2009a,《地方政府负总责制度分析及其改革建议》,《比较》第2期。
- ,2009b,《地方政府负总责制度评析》,《国家行政学院学报》第3期。
- 周黎安,2008,《转型中的地方政府》,上海:格致出版社、上海人民出版社。
- 周雪光,2011,《威权体制与有效治理:当代国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期。
- Arnold, Douglas 1990, *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press.
- Arzghi, Mohammad & Vernon Henderson 2005, "Why Countries Are Fiscally Decentralizing." *Journal of Public Economics* 89.
- Bardhan, Pranab 2002, "Decentralization of Governance and Development." *Journal of Economic Perspectives* 16(4).
- Blanchard, Oliver & Andrew Shleifer 2001, "Federalism with and without Political Centralization: China vs. Russia." *IMF Staff Papers* 48.
- Cai, Yongshun 2008, "Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China." *British Journal of Political Science* 38.
- Conleton, Roger D. 2006, "Asymmetric Federalism and the Political Economy of Decentraliza-

- tion. "In Ehtisham Ahmad & Giorgio Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.
- Congleton, Roger D., Andreas Kyriacou & Jordi Bacaria 2003, "A Theory of Menu Federalism: Decentralization by Political Agreement." *Constitutional Political Economy* 14(3).
- Epstein, David & Sharyn O'Halloran 1999, *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. New York: Cambridge University Press.
- Garman, C., Stephan Haggard & Eliza Willi 2001, "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases." *World Politics* 53.
- Landry, Pierre F. 2008, *Decentralized Authoritarianism: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. New York: Cambridge University Press.
- Maskin, Eric, Yingyi Qian & Chenggang Xu 2000, "Incentives, Scale Economies and Organization Forms." *Review of Economic Studies* 67.
- Montinola, G., Yingyi Qian & Berry Weingast 1995, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics* 48.
- Oates, Wallace E. 1972, *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- 1999, "An Essay on Fiscal Federalism." *Journal of Economic Literature* 37(3).
- Olson, Mancur Jr. 1965, "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government." *The American Economic Review* 59(2).
- Panizza, Ugo 1999, "On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence." *Journal of Public Economics* 74.
- Qian, Yingyi & Barry R. Weingast 1996, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style." *Journal of Policy Reform* 1.
- Xu, Chenggang 2011, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development." *Journal of Economic Literature* 49(4).

作者单位: 浙江大学经济学院

浙江大学民营经济研究中心

责任编辑: 罗琳

Social Risks and Decentralization; The reason of decentralized supervision on national food safety in China

..... *Cao Zhenghan & Zhou Jie* 182

Abstract: One of the key features of China’s administrative system is high degree of decentralization, and in some important areas, it appears of “excessive decentralization”, when the degree of decentralization exceeds the limits of efficiency principle. A characteristic of “excessive decentralization” is that the central government has transferred its responsibilities for providing some national public goods to local governments and calls for “whole responsibilities taken by local governments”, so a system of level-by-level administration by various levels of local governments is established in China. Compared with the United States and other federal states, the reason why China has a high degree of decentralization is derived from a peculiar feature of the Chinese government; the central government could transfer social risks to local governments. Therefore, the central government tends to transfer administrative duties with higher social risks to local governments as far as possible in order to reduce its own exposure to social risks and maintain political stability. When the administrative duties that should be done by the central government based on efficiency principle are transferred to local governments in order to reduce social risks, “excessive decentralization” occurs as a result.

Pragmatic Solidarity: An analysis on the case of new workers’ collective action in Pearl River Delta

Wang Jianhua 206

Abstract: This research reexamines two kinds of views on the new worker’s solidarity culture, namely, legalism protest and class solidarity. Based on field work in Pearl River Delta, the author finds that there is a kind of pragmatic solidarity culture in various types of collective protests. Workers are able to protest by flexibly using the state’s ideologies, especially in the legal space given and endowed by the law of the state, and at the same time they are not fettered by legal discourses and the judicial system. The resources from daily life provide more possibilities for the workers’ solidarity. Both “strike legalism” and “cellular protest” seem overcautious, however, the escalated politics of new workers’ protest does not necessarily mean workers’ “class solidarity”. Workers choose the proper protest strategies very carefully according to their interests, relationship, bargaining capacity, protest risk and life pres-