

基于历史比较研究方法的中国食品安全治理研究

——以食品掺假为例

吴林海¹, 陈默², 牛亮云³

- (1. 江南大学 食品安全与国家战略治理实验室, 江苏 无锡 214122;
2. 南京航空航天大学 经济管理学院, 江苏 南京 210016;
3. 安阳师范学院 经济学院, 河南 安阳 455000)

[摘要] 食品造假产生和发展与一个国家的经济体制和社会发展所处的阶段密切相关, 具有鲜明的历史阶段性特征, 且不同历史阶段间具有内在的历史逻辑性。文章采用历史比较研究方法, 基于“是什么”“为什么”“怎么做”的研究主线, 全景式地描述了1949年到2022年间在不同历史发展阶段中中国食品造假的基本特征、主要原因和治理工具的演变。研究认为, 中国食品造假的历史演变既具有全球共性特征, 又具有自身特殊性。文章为学术界了解中国食品造假的历史演变提供了一个窗口, 同时对世界其他国家特别是发展中国家客观认识自身在经济发展中食品造假的发展演变, 以及应该如何治理食品造假具有重要价值。

[关键词] 食品造假; 食品安全治理; 中国

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2024)04-0005-15

一、引言

食品造假是全球共同关注的一个重大现实问题^[1-4], 被公认为世界上仅次于毒品的第二大公共卫生危害, 由于它具有极大危害引发了学者们的高度关注^[5], 并就食品造假脆弱性评估工具、缓解策略、国际合作等展开了大量研究^[6-14]。这些研究无疑是有价值的。然而, 遗憾的是已有的研究大多数是静态研究现实中的食品造假, 缺乏基于历史的动态研究, 难以全面认识食品造假的历史演化轨迹。食品造假并不是一个孤立的社会问题。从历史演变的角度看, 一个国家的食品造假的主要特征和内在原因与经济社会发展阶段密切相关且动态变化, 同时治理工具的演变具有路径依赖性。因此, 研究如何治理食品造假不仅需要立足现实, 更需要追寻历史轨迹, 探究内在规律。

[收稿日期] 2024-05-18

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“食品安全社会共治与跨界合作机制研究”(20&ZD117)。

[作者简介] 吴林海(1962-), 男, 江苏江阴人, 管理学博士, 双博士后, 江南大学商学院二级教授、博士生导师, 主要研究方向为农产品与食品安全管理; 陈默(1986-), 女, 南京航空航天大学博士研究生, 主要研究方向为系统管理与食品安全; 牛亮云(1982-), 男, 河南林州人, 经济学博士, 安阳师范学院经济学院副教授, 主要研究方向为食品安全风险治理。

需要指出的是,虽然在全球范围内食品造假形式多样,但掺假是最主要形式。根据掺假物的不同,掺假可分为添加自然物质的物理性掺假和添加化学物质的化学性掺假^[15-16]。本文以食品掺假为主要研究对象。本文的边际贡献是,以中国为案例,基于历史演变视角,采用历史比较研究方法,把食品造假置于1949—2022年长达70多年的历史进程,立足整个国家发展与体制演变全程,全景式地呈现约占世界人口四分之一的中国70多年来食品造假的基本特征、主要原因和治理工具的历史演化,系统揭示食品造假发展演变的基本规律。

中国由1949年工业化初期阶段发展到现在整体上迈入了后工业化阶段,由一个不发达的国家发展到目前GDP总量位居全球第二的经济体,用70余年的时间走完了西方发达国家数百年的工业化历程。在此期间,西方国家曾经发生的食品造假事件已在中国重演,而中国已发生的食品造假事件完全有可能在其他发展中国家的未来再次上演。在此意义上讲,中国的食品造假既是西方国家数百年来发展历程中翻版,又是其他发展中国家未来发展过程中的预演。因此,以中国为案例研究食品造假的演变,就可以从中窥测出一个人口众多的大国从不发达国家到初步实现现代化的发展进程中,食品造假发展演变的全过程。同时,中国的案例研究,既是对西方国家和中国过去治理食品造假经验与教训的反思,又可以对中国和其他发展中国家未来科学治理食品造假提供有益参考。

二、研究方法与展开逻辑

历史比较研究方法(Comparative Historical Approach, CHA)是基于宏观视野,以一个国家特定的重大公共社会问题作为分析对象,基于丰富真实的史料和案例,通过时间与过程维度的深入分析和比较,揭示制度变迁的动因、过程与结果的有效研究方法^[17]。历史比较研究方法认为,一个重大社会问题的出现且为人们所持续关注总有其特定的历史根源,只有从历史的角度科学揭示演变历程与内在的普遍规律性,才能找到符合实际的解决办法^[18-19]。图1展示了本研究的分析框架,即以中国经济体制的三次重大改革为“关键节点”,将中国发展划分为计划经济、经济转轨、市场经济和新时代以来四个阶段,以“是什么”“为什么”“做什么”为主线,全景式地刻画不同历史阶段食品造假的基本特征、产生原因、治理工具,厘清其演变过程,并通过纵向和横向比较揭示其内在规律性。

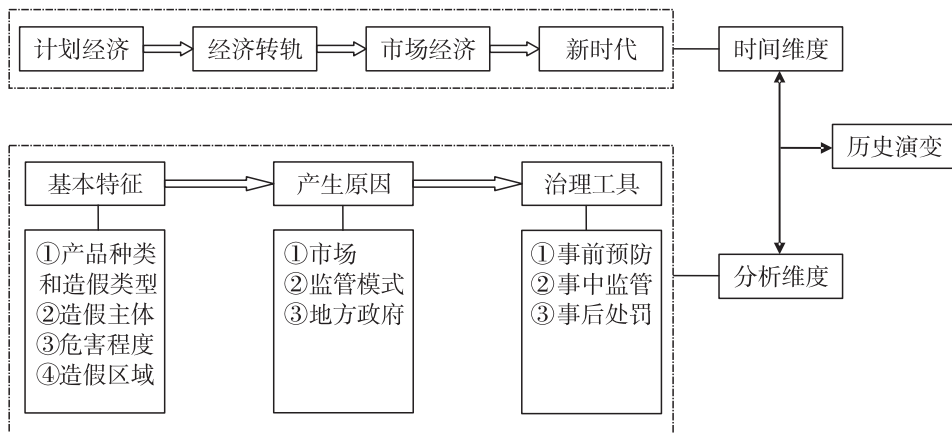


图1 中国食品造假历史演化的研究框架

(一)关键节点:对发展演变产生持久性影响的制度安排

在历史比较研究方法中,“关键节点”是考察所研究的特定公共社会问题的基本切入点^[20]。因

为制度步入正轨后是较难被改变的,因此在历史关键节点处做出的选择及相应的制度安排对未来具有相对持久性的影响^[17]。1949年以来,中国实施了三次重大的经济体制改革:第一次是1978年的改革开放,打破了过去高度集中的计划经济体制;第二次是1992年的全面建立社会主义市场经济体制;第三次是2013年以来,市场在配置资源中的作用由基础性作用调整为决定性作用。目前,学术界主要依据这三次重大改革对中国食品安全监管体制进行阶段性划分^[21-22]。本文参照上述研究,将1978年、1992年、2013年作为“关键节点”,将中国发展分为四个时期:1949—1978年是高度集中的计划经济体制时期;1979—1992年是“计划经济”向“计划经济为主、商品经济为辅”转变的经济体制转轨时期;1993—2012年是全面建设社会主义市场经济体制时期;2013年开始进入全面深化改革的新时代。

(二)基本特征:描述食品造假是什么

历史地看,一个国家食品造假在不同时期的基本特征并不相同。对不同时期食品造假的基本特征展开描述有助于全面认识该时期食品造假的总体情况。参考已有文献的分析维度^[23],本文主要从食品种类、造假类型、造假主体、危害程度、造假区域等多个维度描述中国在不同历史时期的食品造假情况。学术文献、媒体报道等往往记录了不同时期的重大食品造假事件,构成了学术界研究历史上食品造假状况的资料来源^[24]。例如,在罗马帝国时期,为使葡萄酒变甜,葡萄酒中普遍加入一种名为 Sapa 的含铅调料,许多长期食用该葡萄酒的罗马贵族曾出现了痛风、狂躁等健康问题,这是史上记载最早的食品造假^[25]。1949年以来,学术文献、媒体报道、统计年鉴等从不同角度记录了中国各个历史时期大量的食品造假事件,为本文的研究提供了丰富史料和典型案例。

(三)产生原因:阐述食品造假为什么出现与持续演变

本文主要从食品市场、监管模式、地方政府三个维度来阐述中国食品造假出现和演变的原因。第一,从1949年以来至今的70多年间,中国由高度集中的计划经济体制转变为市场经济体制且事实已证明,中国经济社会发展水平的跃升与其逐步建立的市场经济体制密切相关。食品造假是市场的产物,只要市场经济存在,食品造假就难以彻底灭绝^[26]。这并不是否定市场经济体制的价值,市场经济永远是最合理的经济运行体制。因此,研究70多年来中国食品市场的变化就抓住了分析食品造假在中国为什么产生与演变发展的内在逻辑。第二,无论是在历史上还是在当前,无论是在中国还是在其他国家,食品安全监管模式往往滞后于治理食品造假的需求。这是食品造假产生的重要制度原因。第三,在中国,地方政府对食品安全负总责。因此,地方政府的作为也是决定治理食品造假成效的重要变量。

(四)治理工具:回顾为治理食品造假做了什么与成效如何

在历史上,当人们逐步认识到食品造假具有健康危害时,政府就开始采用各种工具进行治理。目前,西方国家已构建了涵盖整个食品供应链的“事前预防+事中监管+事后处罚”的全程治理工具体系。事前预防是指事先采取行动防范食品造假的发生和减少造假食品流入市场,这构成了治理食品造假的第一道防火墙。事中监管是指通过监督检查等多种方式发现进入市场的造假食品。一旦事先预防失效此时的事中监管就起到了第二道屏障的作用。事后处罚是指对发现的食品造假行为予以处罚,以倒逼食品企业诚信经营。21世纪以来中国借鉴西方国家的经验逐步构建了覆盖了整个供应链的治理食品造假的工具体系,取得了较为明显的成效。

三、计划经济时期的食品造假(1949—1978年)

在新中国成立初期,中国采取了前苏联优先发展重工业的模式,对食品工业并没有重视。这个时期可以分为两个阶段:一是1949—1956年间食品市场混乱,食品造假并不少见。二是1956—1978年间政府建立了高度集中的计划经济体制,取缔了食品市场,食品造假由此基本绝迹。

(一)基本特征

1949—1956年间中国食品造假的主要特征是:

1. 以奢侈食品或特殊用途食品的物理性掺假为主。此时期大多数中国人处于食不果腹的状态,食品种类主要以初级农产品为主,诸如饼干、罐头等加工食品对普通老百姓而言是一种奢侈食品,主要供给少数富裕人群或军队等特殊群体。造假主要是以劣质原材料冒充优质原材料的物理性掺假,如用发霉的面粉制成饼干。一个典型的案例是1952年少数不法商人用大批坏肉、臭肉和马肉掺入牛肉之中制造牛肉罐头出售给军队食用。

2. 造假主体是少数不法分子。中国近代意义上的食品工业始于清末进口机械建立起来的面粉加工业。新中国成立初期食品工业基础非常薄弱,当时绝大多数的食品生产是传统的手工操作或作坊生产,仅在沿海一些大城市有少量食品加工厂,造假者主要是少数不法分子。

3. 健康危害很大。该时期造假者使用的劣质原材料大多是腐烂变质的原材料,而人们食用这些劣质原材料生产的食品对健康危害很大。例如,食用臭肉制成的罐头可能导致严重的食物中毒,损伤人的神经系统和肝肾;食用发霉的面粉则可能会引起急性或慢性中毒,甚至还会引起癌变。

4. 几乎只发生在城市地区。新中国成立初期农民占全国总人口的88%。中国农村是典型的自给自足的小农经济,对包括加工食品在内的工业制成品的需求极少。如前所述,这个时期加工食品是奢侈品,只有城市中富有家庭才有能力消费。因此,该时期造假食品几乎只出现在城市的食品市场,农村地区几乎不存在造假食品。

(二)内在原因

1949—1956年间,地方政府并不承担食品卫生管理职能,混乱的市场和落后的监管是食品造假的主要原因。

1. 食品市场较为混乱。1949—1956年间由于中国还处于国内战争以及抗美援朝阶段,政府对食品安全的监管几乎尚处于空白。当时粮食极度匮乏,一些不法分子将黑手伸向食品市场,私营工商业的投机行为严重,物价飞涨、买空卖空,食品市场非常混乱,出现了用劣质原料代替优质原料的食品造假行为,食品市场的无序是该时期食品造假的重要原因。

2. 以卫生管理为主的监管模式。特定的时代背景决定了当时政府对食品数量安全的关注远甚于质量安全,且当时政府对食品安全的关注主要来自健康问题引起食源性疾病等^[27],并把食品卫生管理、防范食物中毒等同于食品安全。加之受前苏联卫生防疫体制的影响,国家卫生部门在全国各地设立了各级卫生防疫站,负责发放卫生许可证、处理食源性疾病和食物中毒等。以食物中毒为核心的卫生管理模式并不适用治理人为故意的食品造假。

(三)治理工具

1949—1956年间政府面临着物价飞涨、买空卖空、投机倒把等市场混乱状态,受意识形态的影响,政府治理的动机并不是规范市场秩序,而是通过构建高度集中统一的计划经济体制消灭市场,政府并没有设计专门治理食品造假的工具。从1956年到1978年间中国构建了高度集中统一的计

划经济体制,食品造假基本消失。原因是私营食品企业和个体食品摊贩基本上被取缔殆尽,几乎所有的食品生产和经营活动都由政府负责统一安排,食品企业既没有独立的决策权,也不存在追求经济利益的动机,且食品企业的主要负责人由政府直接委派,其行为以政治升迁而非经济利益为导向^[21]。由于不存在食品市场交易,也就不存在造假的市场基础,故也不存在相应的治理工具。

四、经济体制转轨时期的食品造假(1979—1992年)

1979—1992年间是中国经济体制由“计划经济”向“计划经济为主、商品经济为辅”转轨的重要时期。随着食品市场重新萌芽,食品工业高速发展,总产值由1979年的518.77亿人民币上升到1992年的2980亿人民币,年均增速为15.71%,食品造假也日趋严重。这与英国和法国等国家在市场经济体制建立初期发生食品造假的情形相类似^[28]。

(一)基本特征

1. 以日常消费食品的化学性掺假为主。与1949—1956年间不同,由于化学工业的发展,该时期食品造假开始由物理性掺假转向化学性掺假。如,奶粉中掺入胶水、硝铵、卤水、化肥、土盐,在食用盐中掺入工业废盐,在饮用酒中掺入工业酒精等,且造假所涉及的食物种类大量增加,其中工业酒精兑制假酒的问题最为突出。资料显示,1991年5月到12月的半年间浙江省检出来自国内各地送检的52批次名酒中假冒货达到45批次,比例高达86.54%^[29]。1991年全国白酒评比会上,参评比的16种白酒中近50%是假酒^[30]。中国出现的大量假酒的事实验证了在印度和印度尼西亚等发展中国家实证研究得出的结论,即在经济发展水平相对落后的国家假酒问题往往会比较严重^[31]。

2. 造假主体逐步呈现多元化特征。随着食品产业的快速发展,此阶段食品造假由最初仅仅是少数不法分子非法牟取暴利的个别现象逐步演变为诸多企业广泛参与的相对普遍的社会现象。从个体工商户和私营企业到集体企业和国营企业,不同类型所有制企业均不同程度地染指食品造假。特别令人不可思议的是,当时的国营与集体企业频频成为食品造假大案要案中的主角。如,1989年浙江绍兴查获的制售万瓶的假茅台和董酒大案,涉及78家国营与集体企业。

3. 危害较大且以直接危害为主。受卫生常识和生产技术水平相对较低的限制,当时食品生产经营者对非法添加物的健康危害的认识严重不足,添加了对人体健康具有直接危害且危害程度较大的非食用物质,出现了众多严重危害健康的恶性犯罪案件。如,1987年吉林、四川、河南等省份连续发生不法分子用甲醇溶剂或甲醇浓度很高的工业酒精配制食用酒的事件,共造成4988人中毒,其中38人双目失明,129人死亡^[32]。

4. 城市地区是重灾区。1979—1992年间中国城乡居民生活条件发生了重大变化,城镇和农村居民人均可支配收入分别从405.0元、160.2元增至2026.6元、784元。然而,农村整体上仍然是自给自足的小农经济,农村居民的食品消费主要是初级农产品,加工食品的需求量非常小。城市居民收入则比较高,对加工食品的消费数量增多,同时城市地区工商业发展迅速,食品市场逐步形成,因此造假食品大多数进入了城市食品市场,城市地区仍然是食品造假的重灾区。

(二)产生原因

一是食品市场重新萌芽。1956—1978年间计划经济体制基本消灭了食品市场和食品造假。然而,1978年底中国启动了经济体制改革,重建食品市场是改革的重要内容。在经济利益的驱动下,中国食品与食品相关产业得到了飞速发展,不仅私营食品企业和个体摊贩涌现,打破了1956—1978

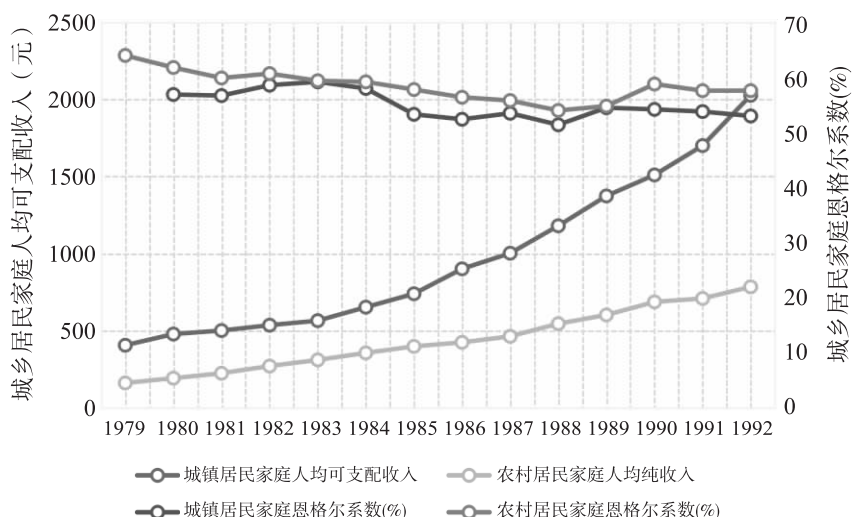


图2 1979—1992年中国城乡居民家庭人均可支配收入和恩格尔系数(单位:%)

年间国营和集体食品企业主导食品生产经营的格局,而且国营和集体食品企业开始逐步获得生产经营自主权。各类不同所有制食品企业追求商业利润的动机日益强烈,诱发通过食品造假牟取暴利的机会主义行为。

二是以卫生管理为主的监管模式。随着计划经济向市场经济的转轨,之前的指令型食品卫生执法体制已经无法适应新出现的食品市场。1982年中国颁布了《食品卫生法(试行)》,并建立了一支数万人组成的食品卫生监督员队伍。但该时期和上一个时期一样,对食品安全的理解和认识仍然停留在卫生管理上,主要任务是引导和监督企业加强食品生产经营过程中的卫生管理,减少食源性疾病和食物中毒。然而,食品造假是人为故意的违法行为,以卫生管理为主的监管模式并不能适应伴随市场而出现的食品造假的治理需要。

三是地方保护主义开始出现。1978年改革开放前,地方政府是中央政府的下设机构,没有独立的地方利益。从1980年开始,中央政府将权力下放给地方政府,地方政府才开始有自身利益,例如增加地方税收收入^[33]。然而,发展经济与保障食品卫生的政策目标之间存在冲突。一些地方政府领导认为实施《食品卫生法(试行)》会阻碍搞活食品产业,非但不认真履行食品卫生管理义务,甚至还阻挠食品卫生监督部门正常执法。其中,酿制假酒的利润丰厚,税收贡献很大,于是各地方政府几乎都对假酒产业实施地方保护,这也成为该时期假酒横行的重要原因。

(三)治理工具

经济转轨时期,伴随食品市场化改革出现的食品造假引起社会公众的强烈不满,进而促使政府探索与市场经济相适应的治理工具。但总体上看,该时期治理工具数量少,而且制度设计较为粗糙。

1. 事前预防工具。源自计划经济时期的行政命令、思想教育等仍是该时期重要的事前预防工具。同时,为掌握食品生产经营者的情况和剔除不合格的食品生产经营者,中国开始实施较为严格的企业登记管理制度,要求食品生产经营企业和食品商贩,必须先取得卫生许可证方可向工商行政管理部门申请登记或者变更登记。企业登记管理制度成为食品造假的重要预防工具。

2. 事中监管工具。1978年之前,食品是按照在政府行业主管部门下达的指令性计划进行生产的,整个食品供应链体系中的所有企业几乎没有经营自主权,同时政府中也没有专门承担食品安全

监管的部门。随着改革开放的持续深化,食品市场迅速发展。工商、质检等政府部门开始突击检查和查处市场上流通的食品,以发现和处置造假食品。由此,以临时突击性检查为主的事中监管工具开始萌芽。

3. 事后处罚工具。该时期,中国正处于重新建立市场经济的开端,食品造假被视为扰乱市场秩序的行为。政府从维护市场秩序的目的出发,探索行政处罚和刑事处罚的事后处罚工具,以倒逼企业停止造假。采取的主要措施是对实施掺假行为的食品企业,处以停止生产经营、没收违法所得、经济罚款甚至吊销生产与卫生许可证的行政处罚,同时 1985 年制定法律,将食品造假纳入“投机倒把罪”这一罪名中。

五、市场经济体制形成时期的食品造假(1993—2012 年)

1993—2012 年间是中国建立中国特色社会主义市场经济体制的关键时期,食品工业总产值由 1993 年的 3428.66 亿元增长到 2021 年的 89551.84 亿元,年均增速高达 19.87%。但此阶段的食品工业发展粗放型的发展方式,且伴随着市场经济的发展,食品造假在中国大量出现,这与西方国家在食品工业粗放型发展阶段的食物造假基本吻合^[34]。

(一)基本特征

一是食品造假仍以大众日常消费食品的化学性掺假为主。与 1979—1992 年间一样,该时期食品造假仍以大众日常消费的食品,如肉类、豆制品、奶制品、酱制品和糖果等为主,且产生了阜阳奶粉、三聚氰胺奶粉、染色馒头、红心鸭蛋、毒生姜、香精包子等一系列影响恶劣的事件。同时,此时期仍以化学性掺假为主,如故意滥用食品添加剂、非法添加非食用化学物质。例如,Xu and Wang^[35]对 2006 年全国各地发生的 332 件食品安全事件的统计发现,故意滥用食品添加剂与非法添加非食用化学物质等化学性造假引发的食品安全事件共有 165 件,占比高达 49.7%。

二是造假主体呈现大型化和群体性。1993—2005 年间小微企业是中国食品造假的主体。2005 年后,一些拥有“国家名优免检”资质的大型食品企业也成为食品造假的参与者。2008 年,三聚氰胺奶粉事件所涉及的多家大型奶制品生产企业就是“国家名优免检”品牌企业。同时,食品造假也不再是行业中单个企业的个体行为,而是日益成为行业内普遍存在的群体性投机行为。2006—2011 年间发生的食品安全事件大多是食品造假所致且都涉及众多企业甚至整个行业^[36]。

三是健康危害转向以潜在危害为主。1979—1992 年间因食品造假而直接导致人身重大伤亡的恶性食品造假事件中国经常发生。然而,1993—2012 年间特别是 21 世纪以来,食品造假的健康危害由过去直接的显性危害为主转变为潜在的隐性危害为主。类似的案例很多。如,2009 年发生的“皮革奶”事件中,不法商家把皮革废料或动物毛发等物质加以水解提炼成“皮革水解蛋白”直接掺入奶制品中。这种“皮革水解蛋白”重金属超标,短期少量食用的危害并不明显,但长期大量食用后,重金属离子富集于人的骨骼之中就有可能造成人体关节疏松肿大等健康危害。

四是农村地区成为食品造假的重灾区。随着农村经济的快速发展,中国农村居民人均可支配收入从 1993 年 921.62 元提高到 2021 年的 8389 元,农民对加工食品、包装食品的消费日趋增多。然而与城市地区不同,当时大部分农村地区并没有专门的监管机构,由此造成农村地区“黑工厂”“黑窝点”和“黑作坊”遍地开花,假冒伪劣食品、过期食品等充斥农村食品市场,农村地区成为事实上的食品造假重灾区。

(二)产生原因

一是食品市场竞争的加剧。20世纪90年代以来,食品市场产能过剩日益严重,竞争空前加剧,食品市场价格下降,成本上升,盈利空间萎缩成为常态,食品造假愈发严重。例如,2000—2008年间,中国牛奶的年产量从800万吨增加到3600万吨,增长了近4倍,年均增长率在20%以上^[37]。随着牛奶供应能力的增长,牛奶市场价格走低,养殖成本却持续上扬,利润空间严重挤压,奶农只能通过牛奶中掺水来提高收益^[38]。为使掺水后的牛奶能达到蛋白质检测标准,奶农又在牛奶中掺入三聚氰胺,最终导致了三聚氰胺奶粉事件的发生^[37]。

二是碎片化的多部门分段监管模式。随着食品产业迅猛发展,中国逐步形成了完整的食品产业链体系^[39],1979—1992年间以卫生部门为主的卫生管理体制已经不能满足日趋延长的食品产业链的监管需要。2004年中国确立政府多部门分段监管体制,即农业、质量监督检验检疫、工商、卫生、海关等部门分别负责初级农产品(原材料)生产、食品生产加工制造、食品流通与经营、食品餐饮与国际贸易等环节的监管。多部门共同监管导致了政府各部门间相互隔离、独成一体监管碎片化(fragmentation),是该时期政府监管效能较低的核心原因之一^[40],也是食品造假产生的重要制度原因。

三是地方保护主义愈发严重。1979—1992年间,地方保护主义已经开始出现,1993—2012年地方保护主义不但没有得到缓解,反而更为严重。原因在于,地方政府认识到食品产业可有效拉动区域经济增长,于是纷纷发展食品产业。然而,发展食品经济与保障食品安全的政策目标之间存在冲突,于是地方政府以牺牲食品安全为代价保护本地食品企业的发展。1993—2012年间发生的食品造假事件背后,都或多或少与地方保护主义有关。仍以三聚氰胺奶粉造假事件为例,地方政府不但没有承担起应有的监督管理职责,反而在事件暴露后帮助企业隐瞒真相,甚至试图为涉事企业开脱罪责^[41]。

(三)治理工具

1. 事前预防工具。1993—2001年,事前预防工具仍主要是1979—1992年间建立的企业登记管理制度。到21世纪初期,在全国所有食品生产企业中,10人以下的家庭作坊式食品生产企业占比高达79.4%,企业登记管理制度已经不能适应现实需要。2002年起,政府开始对小麦粉、大米、食用植物油、酱油和食醋等产品实施市场准入制度,并在此后覆盖到几乎所有的加工食品,形成了以生产许可证、强制检验和市场准入标志为核心的市场准入体系。事前预防工具转变为以“证”为核心的食品市场准入制度。

2. 事中监管工具。1979—1992年间,工商、质检等少数部门已经开始检查市场上流通的食品,然而该时期的检查仅仅是临时突击性检查,且缺乏先进的检验检测技术。1993—2012年,中国建立了覆盖面更广、更加规范的专项整治和监督检查。在20世纪90年代与21世纪初期,专项整治往往出现在发生严重食品造假事件之后,属于事后整治行为。2004年后,政府每年都开展食品造假专项整治行动。1995年颁布实施的《食品卫生法》确立了卫生部门在食品卫生监管中的主导地位。为落实监管职责,卫生部门建立了食品安全抽检制度。此后,又经历了若干次改革,中国逐步建立了相对完善的食品监督抽检制度。

3. 事后处罚工具。相比1979—1992年,1993—2012年行政处罚并没有太大变化,仅仅是处罚力度有所增加,如2009年《食品安全法》将最高罚款额度由货值金额的5倍提高到20倍。而刑事处罚的变化较大。1979—1992年,食品造假被纳入扰乱市场秩序的“投机倒把罪”的罪名设置并不

合理。1997年,中国将食品造假纳入《刑法》中,并将“生产、销售有毒、有害食品罪”拆分成“在生产、销售的食品中掺入有毒、有害的非食品原料罪”,以及“销售明知掺有有毒、有害的非食品原料的食品罪”。2011年《刑法修正案(八)》又将“生产、销售不符合卫生标准的食品罪”修改为“生产、销售不符合安全标准的食品罪”。2011年和2012年,全国“生产、销售不符合安全标准”的食品刑事案件和“生产、销售有毒、有害食品”刑事案件的审结数量同比增长分别为179.83%和224.62%。刑事惩罚已成为威慑食品造假的重要工具。

六、新时代以来的食品造假(2013—2022年)

2013年以后,食品工业由之前的高速增长进入中高速增长,粗放式发展模式宣告终结,步入了以高质量发展为导向的新时代。2013年、2018年全国实施了两轮食品安全监管体制改革,治理体系逐步完善,治理能力稳步提升,食品造假出现了一些新的特征。

(一)基本特征

一是仍以日常消费食品为主要对象但以物理性掺假为主。与1993—2012年间的情境相类似,这一时期造假食品种类还是主要集中于食用油、肉类、蜂蜜等的大众日常消费食品。以牛羊肉类掺假为例,2016年左右中国广东地区市场上销售的牛羊肉及其制品的总掺假率高达20%^[42]。但与1992—2012年间不同,这一时期物理性掺假替代化学性掺假,再次成为最主要的造假方式^[43],回归到1949—1956年间经济体制转轨时期以物理性造假为主的状态,并产生了小肥羊假鸭血、沃尔玛“狐狸肉”等众多影响较为恶劣的事件。

二是造假主体的造假技术更先进。2013年之前,造假主体的造假方式往往比较简单,如在牛奶中掺水。2013年后,造假方式更隐蔽,技术更先进。以蜂蜜掺假为例,蜂蜜是碳三糖,先前造假者只是在蜂蜜中添加和蜂蜜不同的淀粉糖浆、蔗糖、玉米糖浆等碳四糖,监管机构可以通过碳四检测法识别出蜂蜜的真假。近年来,造假者在蜂蜜中添加与蜂蜜同为碳三糖的果糖,即使采用蜂蜜国家技术标准的检测方式也难以识别出蜂蜜的真假。

三是对人体产生的健康危害相对可控。与1993—2012年间掺入有害化学性物质不同,该阶段的掺假物主要是天然或自然物质,掺入量不大且对人体健康造成的伤害较小。这与国外的食品掺假往往不会造成明显的健康危害具有相似性^[44]。当然,现实中也存在少数不法分子在物理性掺假的同时,滥用食品添加剂或非法使用化学物质的现象。如,在用猪血冒充鸭血时,不法分子为增加其韧性、防腐性和相似度,在假鸭血中非法添加工业色素和甲醛等。

四是食品造假跨区域化日益明显。2013年以来食品造假在城乡间的差异性大大缩小,但跨区域化日益明显。一方面,中国京津冀、长三角等19个城市群地区以25%的国土集聚了全国75%的人口、创造了全国88%的GDP(中国城市发展潜力排名:2019)。在这些城市群区域内,食品生产、销售、消费以及与之相关食品造假具有明显的跨区域特征。另一方面,2017年中国网络外卖食品市场的规模就已突破2000亿元,用户规模超过3亿人次,通过“互联网+”等方式使食品造假由线下走向线上,呈现出明显的跨区域化态势^[45]。

(二)产生原因

一是食品消费市场低迷。2008年以来全球经济发展一直处于低迷状态,在一定程度上刺激了食品造假。例如,2008—2012年,欧盟通过食品饲料快速预警系统通报的食品造假信息就多达376

条,造假食品涉及24个类别^[46]。2013年以来中国食品工业经济增速持续下滑,生产要素的成本日益增加,对经济利益的非理性追求大大刺激了食品造假。特别是自2020年以来,新冠肺炎严重扭曲了食品市场^[47],食品造假呈现增多趋势^[14,4,48]。

二是新的改革尚不完善。2013年以来,中国政府加大了食品安全风险治理体系的改革力度,合并政府部门以缓解多部门监管的碎片化,解决监管重复和盲区并存的尴尬困境;推进市场化改革,取消食品生产经营市场准入环节的审批发证,实施市场准入告知承诺改革,完善事中事后监管配套机制;全面实施“双随机、一公开”监管模式,即在监管过程中随机抽取检查对象,随机选派执法检查人员,抽查情况及查处结果及时向社会公开。然而,这些改革尚不成熟和完善,这可能是该时期食品造假的制度性原因。

三是地方面临逐步凸显造假跨区域化和治理碎片化间的矛盾。地方保护主义一度是食品造假的重要原因。2015年以来,“双随机、一公开”监管模式在一定程度上遏制住了地方保护主义。然而,在1993—2012年间中央政府将治理食品造假的责任全部下放给地方政府,实施食品安全属地化管理,虽然这有利于落实地方政府责任,但也不可避免地导致各个地方政府间监管政策、工具与执法标准各不相同,相互隔离、自成一体,引发食品造假治理区域的碎片化,无法有效治理跨行政区域边界的食品造假^[49]。

(三)治理工具

1. 事前预防工具。2013年之前中国更重视事中监管和事后处罚,事前预防工具数量少。进入2013年后事前预防治理工具大量出现。例如,对食品生产加工小作坊、小经营店和食品摊点实行登记制和备案制管理;建立食品产业集聚区,推动企业的集聚发展和监管;鼓励食品行业开展食品造假脆弱性评估等。

2. 事中监管工具。2013年后新型事中监管工具不断涌现。自2015年开始全面推行“双随机”的监督抽检制度,解决运动式的专项整治和常规性的监督抽检可能干扰企业正常生产经营的问题;在2016年3月完善企业食品生产经营日常监督检查管理的基础上,探索实施飞行检查及体系检查;建立和完善了消费者举报制度,扩大了政府监管的线索来源。截至2016年底,中国大陆境内所有的省、自治区、直辖市全部出台食品安全举报奖励制度。2017年正式启动建设全国性的12315互联网平台,大大方便了公众举报;建立具有事前预防、事中监管和事后处罚功能于一体的食品可追溯体系。

3. 事后处罚工具。2012年之前在中国对食品造假的事后处罚主要是政府处罚,2013年以来,中国建立了互联互通的食品安全监督抽检信息公开制度,形成了全程整合食品安全信息生产、分级、披露、传播、反馈的制度系统,初步完善了食品市场的声誉机制。

七、主要研究结论

“历史”和“比较”意味着历史比较研究方法至少必须基于时间、空间两个维度^[19]。在时间维度上,研究过去已发生或许当前正在延续的社会问题,并借助历史比较来解决当前所面临的社会问题;在空间维度上,通过对不同国家或地区相同社会问题的比较分析,揭示社会问题发生发展的差异性和相似性。表1总结了中国在不同阶段食品造假的特征、原因和治理工具,反映了在时间维度上食品造假问题在中国的演化发展。结合空间维度上西方国家食品造假问题的演变轨迹,可以得出如下主要结论:

表1 不同阶段食品造假特征、原因和治理工具

		1949—1978年		1979—1992年	1993—2012年	2013—2022年
		1949—1956年	1957—1978年			
基本特征	食品种类	奢侈食品或特殊用途食品	甚少造假	大众日常食品	大众日常食品	大众日常食品
	造假类型	物理性掺假为主	—	化学性掺假为主	化学性掺假为主	物理性掺假为主
	造假主体	少数不法分子	—	个体户及私营、集体、国营企业	造假主体呈现大型化、群体化特征	造假主体的造假方式更隐蔽,技术更先进
	危害	很大	—	危害较大且以直接危害为主	以潜在危害为主	健康危害相对可控
	造假区域	几乎只出现在城市地区	—	以城市地区为主	以农村地区为主	城市和农村差异较小,且食品造假呈跨区域化
产生原因	市场原因	食品市场非常混乱	食品市场被取缔	重建食品市场	食品市场竞争加剧	食品消费市场低迷
	监管模式	以卫生管理为主的监管模式	—	以卫生管理为主的监管模式	碎片化的多部门分段监管模式	新的改革尚不完善
	地方政府	—	—	地方保护主义开始出现	地方保护主义愈加严重	地方政府属地治理下的区域碎片化
治理工具	事前	—	—	思想教育,企业登记管理	提高市场准入门槛	登记制和备案制、食品产业集聚发展、脆弱性评估工具
	事中	—	—	突击性检查	运动式专项整治,经常性监督抽检	双随机抽检、体系检查、飞行检查、可追溯体系、公众举报等
	事后	—	—	开始探索行政与刑事处罚	增加行政处罚力度、完善刑事处罚法规	坚持行政与刑事处罚,同时完善声誉惩罚机制

(一)中西方国家食品造假的共性化特点

仍然从基本特征、产生原因、治理工具三个角度来比较中国与西方国家在食品造假上的共性化与差异化特点。

1. 食品造假基本特征的共同特点。首先,食品造假随食品市场的发展呈现先上升,到达最高点后下降的演变规律。无论在中国还是西方国家,尽管食品造假早已有之,但长期以来造假数量和规模较小;随着市场经济快速发展以及食品市场竞争日益激烈^[50-51],食品造假大量出现并达到历史最高点;此后,随着消费者收入水平的提高,食品科技能力的提升,食品安全监管制度的逐步完善,食品造假开始逐步下降。这是中国和西方国家在食品造假上共同的演变轨迹。其次,食品造假呈现从物理性掺假到化学性掺假再到物理性掺假,健康危害从较小到较大再到较小的演变规律。主要原因是:在化学工业不发达的时期食品造假往往主要以物理性掺假为主,健康危害相对较小;随着食品化学工业的进步,化学工业品大量出现,危害较大的化学性掺假才开始日趋增多;之后随着治理力度的加大,特别是检测技术的进步和检测制度的完善,食品造假由危害较大的化学性掺假又会转向危害较小的物理性掺假。最后,经济发展往往先从城市起步,然后拓展到农村,最后实现城市和农村一体化。在这个过程中,造假区域与区域经济发展几乎同步,呈现从城市到农村再到农村和城市并存的动态变化。

2. 食品造假主要原因的共同特点。食品造假随市场经济的发展而产生,并随着市场变化而演化。市场原因不仅解释了市场经济体制建立过程中食品造假开始增加的原因,而且也解释为什么

在经济低迷状态下,食品造假会趋于增多。此外,世界上任何一个国家都有保障食品安全的内在迫切要求,并根据食品造假的新形势新情况不断调整和完善食品安全监管模式。然而,食品安全监管模式的改革和完善往往具有滞后性。这是世界各国产生食品造假的共同原因。

3. 治理食品造假工具的共同特点。无论在中国还是西方国家,法律工具和检验检测工具是治理食品造假的重要工具。早在古罗马和雅典时期,西方国家就开始致力于通过法律手段治理食品造假^[24]。英国在资本主义早期曾认为市场会自然淘汰那些食品造假者,可是市场未能惩治制假者,反而让其得寸进尺,政府最终回到采用法律手段治理食品造假的轨道上。中国在1949—1978年间法治意识淡薄,1997年才确立依法治国的基本方略。虽然如此,中国最终也逐步走上了依靠立法治理食品造假的轨道。比如,1985年最高人民法院、最高人民检察院将食品造假归入扰乱市场的“投机倒把罪”,此后政府逐步完善了食品造假的罪名。同时西方国家非常重视食品检验检测,几乎每个时期最先进的检测技术均首先用于发现与治理食品造假。中国也将检验检测作为食品造假治理的重要工具,不仅建立了中央、省、市、县四级食品安全检验检测机构体系且还建立了完善的监督抽检制度。

(二)中西方国家食品造假的差异化特点

由于中西方饮食习惯、文化具有较大的差异性,因此在造假的食物种类上具有明显的不同。西方国家经济运行的体制始终是市场经济,客观上始终存在企业为追求经济利益而造假的微观基础。但1956年至1978年间中国实施计划经济体制,在此历史阶段内不存在市场,因而几乎不存在食品造假。1979年后,随着商品经济的发展与市场经济体制的逐步建立与完善,中国重新出现食品造假且逐步呈现与西方国家相类似的演化轨迹。与此同时,从监管模式上看,中西方国家间均存在共同特点,例如均存在食品安全监管的碎片化^[52-54],同时又由于国情的不同也存在一些明显的差异性。例如,在中央政府和地方政府监管事权的划分上,西方国家主要是中央政府垂直监管,而中国实施的是地方政府属地化管理,这就导致由于不同地方政府间执法意识、执法能力等方面的差异性,甚至有些地方政府对食品造假采取保护主义。在治理工具方面,近年来西方国家非常重视食品造假脆弱性评估工具。然而中国则创新出许多具有中国特色的治理工具,如双随机检查、飞行检查、体系检查等。当然,近年来中国也在积极探索应用食品造假脆弱性评估工具。

历史不会简单地重复,但历史告知未来。本研究不仅可为中国未来治理食品造假提供有益的历史借鉴,也可为其他发展中国家认识和治理食品造假提供可参考的中国方案。然而,本研究也有明显的局限性。如,由于各个不同历史阶段数据缺失的限制,难以全方位地刻画不同历史阶段中国食品造假特征和内在原因。再如,由于中西方食品消费文化具有差异性,食品造假种类、形式不同,难以全面地比较与揭示中西方食品造假的共同特征等。此外,食品造假产生的原因非常复杂,本文仅仅关注市场、监管模式和地方政府三个方面的原因,可能会遗漏其他重要原因。

[参 考 文 献]

- [1] Yang, Y., Huisman, W., Hettinga, K. A., Liu, N., Heck, J., Schrijver, G. H., Gaiardoni, L., & van Ruth, S. M. (2019). Fraud vulnerability in the Dutch milk supply chain: Assessments of farmers, processors and retailers[J]. Food Control, 95, 308—317.
- [2] Guntzburger, Y., Théolier, J., Barrere, V., Peignier, I., Godefroy, S., Marcellis-Warinac, N. (2020)

- Food industry perceptions and actions towards food fraud: Insights from a pan-Canadian study[J]. *Food Control*, 113, 107182. <https://doi.org/10.1016/j.foodcont.2020.107182>.
- [3] Robson, K. , Dean, M. , Haughey, S. , & Elliott, C. (2021). A comprehensive review of food fraud terminologies and food fraud mitigation guides[J]. *Food Control*, 120, 107516.
- [4] Onyeaka, H. , Ukwuru, M. , Anumudu, C. , & Anyogu, A. (2022). Food fraud in insecure times: challenges and opportunities for reducing food fraud in Africa[J]. *Trends in Food Science & Technology*, 125, 26—32.
- [5] Spink, J. , & Moyer, D. C. (2010). Defining the public health threat of food fraud[J]. *Journal of Food Science*, 76(9), 157—163.
- [6] Manning, L. , & Soon, J. M. (2014). Developing systems to control food adulteration[J]. *Food Policy*, 49, 23—32.
- [7] Spink, J. , Ortega, D. L. , Chen, C. , & Wu, F. (2017). Food fraud prevention shifts the food risk focus to vulnerability[J]. *Trends in Food Science & Technology*, 62, 215—220.
- [8] Bouzemrak, Y. , Steen, B. , Neslo, R. , Linge, J. , Mojtahed, V. , & Marvin, H. J. P. (2018). Development of food fraud media monitoring system based on text mining[J]. *Food Control*, 93, 283—296.
- [9] Soon, J. M. , Krzyzaniak, S. C. , Shuttlewood, Z. , Smith, M. , & Jack, L. (2019). Food fraud vulnerability assessment tools used in food industry[J]. *Food Control*, 101, 225—232. doi:10.1016/j.foodcont.2019.03.002.
- [10] Soon, J. M. , Liu, X. 2020. Chinese consumers' risk mitigating strategies against food fraud[J]. *Food control*, 107298.
- [11] Brooks, C. , Parr, L. , Smith, J. M. , Buchanan, D. , & Hebishy, E. (2021). A review of food fraud and food authenticity across the food supply chain, with an examination of the impact of the COVID—19 pandemic and Brexit on food industry[J]. *Food Control*, 130(10), 108171. <https://doi.org/10.1016/j.foodcont.2021.108171>
- [12] Huisman, W. , & van Ruth, S. (2022). Risky business: food fraud vulnerability assessments[J]. *Crime, Law and Social Change*, 78(5), 559—576.
- [13] Gussow, K. E. , & Mari? t, A. (2022). The scope of food fraud revisited[J]. *Crime, Law and Social Change*, 78(5), 621—642.
- [14] Soon-Sinclair, J. M. , Nyarugwe, S. , & Jack, L. (2023). Food fraud and mitigating strategies of UK food supply chain during COVID—19[J]. *Food Control*, 148, 109670.
- [15] Lohumi, S. , Lee, S. , Lee, H. , Cho, B. K. (2015). A review of vibrational spectroscopic techniques for the detection of food authenticity and adulteration[J]. *Trends in Food Science and Technology*, 46, 85—98. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.tifs.2015.08.003>.
- [16] Naderi-Boldaji, M. , Mishra, P. , Ahmadpour-Samani, M. , Ghasemi-Varnamkhasti, M. , Ghanbarian, D. , & Izadi, Z. (2018). Potential of two dielectric spectroscopy techniques and chemometric analyses for detection of adulteration in grape syrup[J]. *Measurement*, 127, 518—524.
- [17] Hogan, J. (2006). Remoulding the Critical Junctures Approach[J]. *Canadian Journal of Political Science*, 39(3), 657—679.
- [18] Lange, M. (2013). *Comparative-Historical Methods*[J]. London: Sage.
- [19] Mahoney, J. , & Thelen, K. (2015). *Advances in Comparative-Historical Analysis*[J]. Cambridge: Cambridge University Press, 3—7.
- [20] Lipset, S. M. , & Rokkan, S. (1967). Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. In Lipset, S. M. , & Rokkan, S. (Eds) *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*[J]. New York: Free Press.
- [21] Liu, P. (2010). Chinese food safety regulation: an empirical study on regime change and performance evaluation[J]. *Journal of Public Management*, 7(2), 63—78.
- [22] Wu, L. , Chen, Y. , Chen, X. (2021). Research on the Evolution of Policy Tools for Food Safety Risk

- Governance : A Comparison Between China and Western Countries and the Implications[J]. Jiangsu Social Sciences, 4, 80—89.
- [23] Zhang, W. , Xue, J. (2016). Economically motivated food fraud and adulteration in China: An analysis based on 1,553 media reports. Food Control, 67, 192—198.
- [24] Shears, P. (2010). Food fraud: A current issue but an old problem[J]. British Food Journal, 112(2), 198—213.
- [25] Veronese, K. (2012). The first artificial sweetener poisoned lots of Romans[EB/OL]. [2024—04—10]. <http://io9.com/5877587/the-first-artificial-sweetener-poisoned-lots-of-romans>.
- [26] Holbrook, E. (2013). Dining on deception[J]. Risk Management, 60(4), 28—31
- [27] Liu, Z. , Mutukumira, A. , & Chen, H. (2019). Food safety governance in China: From supervision to coregulation[J]. Food science and Nutrition, 7.
- [28] Collins, E. J. T. (1993). Food adulteration and food safety in Britain in the 19th and early 20th centuries. Food policy, 18(2), 95—109.
- [29] Jiang, W. (1992). Legislation should be enacted to punish manufacturers and sellers of counterfeit and shoddy goods[J]. Outlook, 4.
- [30] Ji, L. , & Yu, Y. (1992). Reasons for the occurrence of counterfeit and inferior goods and countermeasures to prevent them[J]. Commercial Research, 8, 34—36.
- [31] Zhu, M. , He, Z. , & Jiang, Y. (2013). The periodic characteristic of food security development and coping strategies in China[J]. Chinese Public Administration, 2, 21—25.
- [32] Xiao, J. 1991. Prospects for the Development of China's Food Industry. China agriculture press.
- [33] Oi, J. C. (1992). Fiscal reform and the economic foundations of local state corporatism in China[J]. World Politics, 45(1), 99—126.
- [34] Hu, Y. (2017). Food safety governance in China[J]. Economic Science Press.
- [35] Xu, J. , Wang, X. (2008). The issue of food additives is becoming increasingly prominent, and multiple measures can be taken to ensure safety[J]. China Food Safety Magazine, 2, 82—84.
- [36] Li, X. , & Chen, B. (2013). Explosive Enterprise Immoral Actions and Ineffective Government Regulations: Institutional Analysis of Product Safety and Regulation[J]. Economic Research Journal, 10, 98—111.
- [37] Pei, X. , Tandon, A. , Alldrick, A. , Giorgi, L. , Huang, W. , & Yang, R. (2011). The China melamine milk scandal and its implications for food safety regulation[J]. Food Policy, 36(3), 412—420.
- [38] Xiu, C. , & Klein, K. K. (2010). Melamine in milk products in China: Examining the factors that led to deliberate use of the contaminant? [J] Food Policy, 35, 463—470.
- [39] Dou, L. , Yanagishima, K. , Li, X. , Li, P. , & Nakagawa, M. (2015). Food safety regulation and its implication on Chinese vegetable exports[J]. Food Policy, 57, 128—134.
- [40] Fewsmith, J. , & Gao, X. (2014). Local governance in China: Incentives and tensions[J]. D? dalus, 143 (2), 170—183.
- [41] Balzano, J. (2012). China's Food Safety Law: Administrative innovation and institutional design in comparative perspective[J]. Asian-Pacific Law and Policy Journal, 2, 152—174.
- [42] Tang, S. , Zhang, Y. , & Huang, J. (2016). Analysis of beef and lamp products adulteration in Guangdong province[J]. Journal of Food Safety & Quality, 7(5):1882—1886.
- [43] Yin, S. , Li, R. , Wu, L. , Chen, X. (2018). Introduction to 2018 china development report on food safety[J]. Peking University Press.
- [44] Manning, L. , & Soon, J. M. (2016). Food safety, food fraud, and food defense: a fast evolving literature[J]. Journal of Food Science, 81(4), 823—834.
- [45] Su, F. , Chang, J. , Zhang, X. , Fahad, S. , & Aslam, S. B. (2022). A pathway towards the development and evolution of consumer behavior: Policy directions for sustainable development and improvement of nutrition[J]. Frontiers in Nutrition, 9, 1066444.

- [46] Tähkääpää S, Maijala R, Korkeala H, Nevas, M. (2015). Patterns of food frauds and adulterations reported in the EU rapid alert system for food and feed and in Finland[J]. *Food Control*, 47, 175–184.
- [47] Aday, S., & Aday, M. S. (2020). Impact of COVID—19 on the food supply chain[J]. *Food Quality and Safety*, 4(4), 167–180.
- [48] Panghal, A., Mor, R. S., Kamble, S. S., Khan, S. A. R., Kumar, D., & Soni. G. (2022). Global food security post COVID—19: Dearth or dwell in the developing world? [J] *Agronomy Journal*, 114(1), 878–884.
- [49] Wang, Y., Li, D., & Zhou, J. (2023). Interregional collaboration for food safety governance: the scheme design and performance evaluation with cases in China[J]. *Journal of Chinese Governance*, 8(2), 234–255.
- [50] Sumar, S., & Ismail, H. (2013). Adulteration of foods: Past and present[J]. *Nutrition and Food Science*, 95(4): 11–15.
- [51] 张利国,黄祿臣. 食品安全多主体共治交互机制的困境与对策分析[J]. *江南大学学报(人文社会科学版)*, 2023,22(01):12–21.
- [52] Downing, N. S., Shah, N. D., Aminawung, J. A., Pease, A. M., Zeitoun, J. D., Krumholz, Ha. M., & Ross, J. S. (2017). Postmarket safety events among novel therapeutics approved by the US food and drug administration between 2001 and 2010[J]. *JAMA*, 317(18), 1854–1863.
- [53] 肖湘雄,周梦芬. 发达国家食用农产品质量安全治理的做法与启示[J]. *江南大学学报(人文社会科学版)*, 2022,21(05):16–26.
- [54] Tai, S. (2015). Whole foods: The FSMA and the challenges of defragmenting food safety regulation[J]. *American Journal of Law & Medicine*, 41(2–3), 447–458.

(责任编辑:闫卫平)

Research on China's Food Safety Governance Using Historical Comparative Research Method:

Taking Food Adulteration as an Example

WU Lin-hai¹, CHEN Mo², NIU Liang-yun³

(1. Laboratory of Food Safety and National Strategic Governance, Jiangnan University, Wuxi, Jiangsu, 214122;

2. School of Economics and Management, Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, Nanjing, Jiangsu, 210016;

3. School of Economics, Anyang Normal University, Anyang, Henan, 455000)

Abstract: The emergence and development of food fraud is closely related to a country's economic system and social development. It has distinct characteristics in different historical stages, and an inherent historical logic links different historical stages. Following the thread of “what”, “why”, and “what to do”, this study uses a broad perspective and comparative historical approach to examine the evolution of the basic characteristics, underlying causes, and management tools of food fraud in China at different historical stages over 70 years from 1949 to 2022. This study argues that the historical evolution of food fraud in China has characteristics unique to China as well as features similar to those in other countries. . It provides a window for academics to understand the historical evolution of food fraud in China. It also provides valuable insights for other countries, especially developing countries, for objectively understanding the evolution of food fraud during their economic development process, and how to address it.

Key words: food fraud; food safety governance; China