

走向監管型國家： 小作坊食品的安全與質量

● 劉亞平

一 問題的提出

自1979年以來，隨着市場化改革的不斷推進，中國經濟建設取得了舉世矚目的成就；同時，政府對市場的控制方式也悄然發生了改變，一系列新的旨在保障人民群眾生命健康和生活質量的監管機構湧現。這些似乎都表明一種新型的政府治理模式正在中國興起。一些學者斷言，中國正在由傳統的全能主義的「指令型政府」向一個建立在法制、專業和獨立基礎上的「監管型政府」邁進^①。一些學者對此提出質疑，認為中國並未走向所謂「監管型國家」(the regulatory state)，在國家和市場關係上，政府依然強勢介入和引導，政府的主要功能是推動經濟發展，屬於典型的「發展型國家」(the developmental state) 模式^②。

還有學者認為，中國監管制度與機構的產生不是因為「市場失靈」，而是源自計劃經濟的慣性和本能，是政

府借助於行政壟斷權來保護自己在其他方面的利益，也是利益集團利用壟斷特權謀求所有者利益的結果^③。更有學者認為，政府對經濟發展的介入遠超過了發展型國家，而呈現出一種掠奪主義與尋租取向，把經濟發展的成果據為己有，進入一種「掠奪型國家」(the predatory state) 的模式^④。

那麼，我們究竟應該如何看待中國政府對市場控制方式的變化呢？

本文將以食品安全為例來回應上述論爭。自2003年以來，中國食品安全事件開始一再受到社會乃至整個世界的關注。為回應政治上的壓力，中國政府頻繁地改革食品監管體制。本文關注的是該監管體系中一個重要而獨特的部分——食品生產加工小作坊(以下簡稱小作坊)。

作為一個擁有悠久飲食文化傳統的國家，小作坊一直是中國食品的主要來源和農產品粗加工的主要場所。隨着市場經濟的逐步發展，小作坊

隨着市場化改革的不斷推進，政府對市場的控制方式也悄然發生了改變，一系列新的旨在保障人民群眾生命健康和生活質量的監管機構湧現。這些似乎都表明一種新型的政府治理模式正在中國興起。

* 本文受中山大學985三期工程資助。筆者的研究生吳喬參與了項目的調研和資料的收集處理，廣東省質監局為本課題的調研提供了便利，一併表示感謝。

憑藉其低生產成本和市民的龐大需求等優勢，成為推動市場經濟發展的新生力量。一部分小作坊不斷發展壯大，成長為具有一定規模的食品企業，但大部分小作坊仍然缺乏提高產品質量和擴大市場規模的能力，在大型食品企業日益湧現和群眾食品安全意識日益提高的雙重夾擊下艱難維生。

自由市場經濟的發展和活力有賴於大量中小企業的成長。因此，分析中國政府對市場的控制方式，特別是要了解政府在新的治理模式下的變化，以中小企業為關注點將更為適宜。中國政府向現代監管型國家轉型所作的努力以及面臨的挑戰，在政府對小作坊的監管得到了集中體現。事實上，小作坊的存在一直被監管者視為中國食品安全問題頻出的主要原因之一^⑤，並大力進行整治。中國中央一級的監督機構並不直接進行食品監管，直接對市場進行監管的主要是省級及其下屬的監管機構，而這些機構在中國實行的是省以下垂直管理。因此，本文將以廣東省為例，從該省對小作坊的監管變遷來透視中國走向監管型國家的邏輯。

二 食品小作坊的監管歷程

鑒於小作坊數量多、違法成本低等特點，監管顯然需要投入大量的時間、人力和物力；同時，小作坊大多涉及到低收入者的生計、消費等社會問題，很容易引發社會衝突或矛盾，監管部門往往不太願意介入。加上2001年以前大多數關於食品監管的法律法規和政府文件並沒有提及小作坊

監管權的問題，小作坊的監管主體也不明確，這樣，監管部門對小作坊的問題往往持消極應對的態度。

(一) 早期的監管：行政許可和「查無、打假」

《食品衛生許可證》和《營業執照》是中國從1980年代開始實行的食品市場准入制度的產物。根據《中華人民共和國食品衛生法》(1995)，任何單位和個人從事食品生產經營活動，應當向衛生行政部門申報，並按照規定辦理衛生許可證申請手續；經衛生行政部門審查批准後方可從事食品生產經營活動，並承擔食品生產經營的食品衛生責任^⑥。又根據《城鄉個體工商戶管理暫行條例》(1987)，從事經營的個體工商戶必須攜帶經營場所的租賃合同或房產證明、負責人和從業人員身份證複印件、衛生許可證和其他前置審批手續文件，到當地工商所填表辦理營業執照^⑦。這意味着小作坊同其他食品生產、經營單位和個人一樣，必須獲得《食品衛生許可證》和《營業執照》方可進行合法生產。沒有獲得兩證者，則被納入「查無」和「打假」^⑧的工作範圍。

監管者一直認為「假冒偽劣」和「無照經營」是擾亂市場秩序和造成食品安全隱患的主要原因，因此耗費大量精力進行整治。如國家層面多次出台專門針對無照經營活動的各種規範性文件，包括〈國家工商行政管理局、公安部、國家稅務總局關於對無照經營進行綜合治理的通知〉(1997)、〈無照經營查處取締辦法〉(2003)、〈關於徹底解決鄉鎮政府所在地及縣城以上城市小食雜店、小攤點無照經營食品

自由市場經濟的發展和活力有賴於大量中小企業的成長。因此，分析中國政府對市場的控制方式，特別是要了解政府在新的治理模式下的變化，以中小企業為關注點將更為適宜。

問題的指導意見》(2007)等^⑨，清理取締無照經營已成為基層執法部門投入人力、物力、財力最多的工作之一。至於有照經營小作坊的食品安全监管，基本上顧不上。

(二) 專門監管機構的設立

2002年，國家質檢總局決定首先對小麥粉、大米、食用植物油、醬油、食醋等五類食品實行質量安全市場准入管理制度^⑩。2003年7月，〈食品生產加工企業質量安全監督管理辦法〉頒布實施，明確規定凡是從事食品生產加工活動的企業和組織必須取得食品生產許可證和QS (Quality Safety, 質量安全)^⑪標誌。根據質檢總局的要求，廣東省質監局從2002年開始開展五類食品的發證工作。到2004年為止，全省共普查了五類食品生產加工單位8,741家，其中符合食品生產許可證發證要求的有1,143家，僅佔13.1%，其餘7,598家全部不符合發證條件^⑫。這些達不到發證條件的幾乎都是從業人員在十人以下的家庭式小作坊，它們的存在給發證工作帶來了極大的挑戰，致使質監系統開始正式考慮對小作坊的監管問題。

2004年，為解決食品監管部門在具體工作中存在的職能交叉問題，〈國務院關於進一步加強食品安全工作的決定〉和〈中央機構編制委員會辦公室關於進一步明確食品安全監管部門職責分工有關問題的通知〉明確質檢部門負責食品生產加工環節的監管。2005年，廣東省機構編制委員會辦公室進一步明確質監部門負責食品生產加工環節質量衛生的日常監管^⑬。廣東省質監局於同年設立食品監管處，專門承擔食品、食品相關產品生產加工環節的質量安全监管工作。至此，

大量從事食品生產加工的小作坊，正式被納入質監部門的監管範圍。

(三) 以「堵」為主的監管方式

2005年，隨着國家質檢總局〈關於加強食品生產加工小作坊監管的指導意見(試行)〉的下發，廣東省小作坊的監管工作全面啟動。在對小作坊的監管上，質監部門沿用了食品生產許可證制度的思路，採取了以「堵」為主的途徑，根據食品市場准入制度的標準推動小作坊獲證，希望逐步減少小作坊的數量，最終消除無證生產加工食品。廣東省質監局提出，對納入食品生產許可管理範圍但不符合取證條件的小作坊，各級質監部門要在依法實施監管、嚴厲查處無證生產行為的同時，提出切實可行的整治意見上報當地政府，積極爭取由各地政府組織開展對食品生產加工業的專項整治行動，依法取締無證無照小作坊^⑭。

1、先「堵」城市、後「堵」農村

考慮到城市和農村的小作坊在社會影響和取締難度方面的差異，質監部門採取了先堵城市、後堵農村的策略，把初期監管的重點放在大中城市。城鎮企業生產加工納入食品質量安全准入制度的食品，卻無法取得生產許可證的，質監部門應按照《中華人民共和國工業產品生產許可證管理條例》(2005)的規定予以查處，並在七個工作日內必須寫成報告報送地方政府建議取締^⑮。2007年，廣東省質監局在〈廣東省生產加工食品質量安全專項整治行動實施方案〉中進一步把小作坊的範圍界定為「地處鄉鎮以下農村」，意味着在城市不允許小作坊的存在，從而從制度層面堵住小作坊在市區或縣城內生存的可能性^⑯。

在對小作坊的監管上，質監部門沿用了食品生產許可證制度的思路，採取了以「堵」為主的途徑，根據食品市場准入制度的標準推動小作坊獲證，希望逐步減少小作坊的數量，最終消除無證生產加工食品。

2、分類管理

2007年，廣東省質監局制訂了廣東省小作坊產品目錄，把小作坊的產品生產範圍限定於「大米等用傳統生產工藝加工的初級農產品，未納入生產許可管理的地方特色食品等」^⑩。同時，在普查的基礎上，對屬於產品目錄內的小作坊進行分類管理：首先，對於「三無」（無生產許可證、衛生許可證和營業執照）窩點、拒絕申領或者無法領齊「兩證」（生產許可證和衛生許可證），以及經過限期改造仍然不符合小作坊基本生產條件要求的，一律查處取締；其次，對於具備領證條件的，要加快推動其成為食品生產企業，脫離小作坊的行列；再次，對於達到兩個地方性標準要求的小作坊，監管部門不「堵住」生產、轉「堵住」市場，即通過限制流通來壓縮它的生存空間：小作坊生產的產品只限在相鄰的鄉鎮一級銷售，不得進入超市和縣級以上市場。

以「堵」為主的思路面臨着兩大基本困境：一是小作坊的衛生條件差、管理能力差、市場競爭力差，短時間內達到獲證要求並不可能；二是促使達不到獲證標準的小作坊退出市場也非易事，對小作坊的清掃在中國的飲食文化和經濟發展水平面前遭遇了極大的尷尬——小作坊的經營成本低，地點較為隱蔽和分散，小作坊主與監管者玩起游擊戰，令監管者頭痛不已。這使得監管部門不得不在「堵」的思路之外尋求另外的監管方法。

(四) 以「疏」為主的監管方式

2006年，廣東省質監局開展小作坊監管試點工作，要求各地市局選定一個縣（區）或鎮作為小作坊監管試

點，制訂試點工作方案，積極開拓創新，努力探索出一套行之有效、符合當地實際的監管新模式、新方法^⑪。小作坊的存在開始得到正視，「疏導」的思路初顯端倪。政府不得不承認小作坊的存在，並在此前提下，規範小作坊的生產行為，加強對生產環節關鍵點的控制，引導小作坊向着規模化、集中化生產發展。儘管在很多時候，「疏」的最終目的也是「堵」，但是「疏」的過程正反映了地方政府在自己的權限空間內進行的創新，正是中國走向現代監管型國家的希望之所在。

1、小作坊安全承諾制

「疏導」的理念允許符合一定條件的小作坊存在，這一做法顯然「於法不合」。為了做到「合情合理」，質監部門開始推行小作坊安全承諾制。2007年，質檢總局開展專項整治行動，行動的目標之一即是與小作坊簽訂《食品質量安全承諾書》。根據官方的解釋：「簽訂質量安全承諾書的意義就在於這個措施是作為一個載體來便於我們系統內監管，相當於給予它一個地位，就是你簽訂了承諾書，那麼我們監管部門認可你，暫時可以不申請生產許可證，按照小作坊的要求來生產經營。」^⑫

可以說，質監部門就是通過一紙承諾書把小作坊暫時合法化了。承諾書涵蓋了保證小作坊食品質量安全的基本要求，特別是進貨和銷售台賬以及產品出廠檢驗制度。由於小作坊的資金有限，自檢的可能性不大，質監部門允許其委託有資質的檢驗機構對重點項目進行檢驗，作為企業了解自身的產品質量情況及指導生產的依據。而對於一些區域集中性較強的小作坊，質監部門則鼓勵其採取聯合建

「疏導」的理念允許符合一定條件的小作坊存在，這一做法顯然「於法不合」。為了做到「合情合理」，質監部門開始推行小作坊安全承諾制。可以說，質監部門就是通過一紙承諾書把小作坊暫時合法化了。

立產品檢驗室的做法或「公司+小作坊」的做法，以達到出廠檢驗的目的。

2、區域集中監管模式

區域集中監管的核心思想就是針對區域特色相對明顯的小作坊，推行區域集中監管，一方面可以降低監管成本，另一方面通過制訂產品技術規範，要求集中加工區域內的小作坊執行統一的技術標準，有助於集中提高整體水平。

如2005年，在質監部門的推動下，順德市北窖鎮政府決定由康鵬食品有限公司牽頭，組建熟食品集中加工場，推行熟食品加工集約化管理，以規範熟食品生產加工行為。具體做法是由鎮政府以優惠地價出租土地，由康鵬食品有限公司出資建設、經營，建成燒臘區、熟食肉製品區、豆製品區、生油米麵製品區、屠宰區、檢驗室和員工宿舍等功能區。各經營戶在加工場內租用場地，各自獨立生產和銷售，自負盈虧。加工場的日常管理則由出租方負責，並統一辦理衛生許可證和工商營業執照。通過建立北窖康鵬熟食加工場，質監部門對小型熟食加工點實現了從原料、生產加工過程，到出廠檢驗等環節的統一監管，大大提高了監管的有效性^②。

3、區域限售制度

由於國情所限，小作坊有其市場需求，完全取締至少從短期來看並不現實。傳統社會中這類小作坊由於生產加工食品數量相對有限、工藝簡單，加上面對的消費者主要是熟人群體，因此聲譽和道德能夠起到一定的約束作用。而在全國統一大市場中，當生產者面對的消費者是自己完全不認識的陌生人時，傳統的道德約束機

制則不再有效。對此，監管部門又想出一招：對小作坊生產的食品嚴格限定其銷售區域，即要求小作坊開業歇業都要向當地質監部門報告、產品要標明限售的區域。有些地方如佛山市甚至要求小作坊加貼承諾標籤，註明限制銷售的具體區域^③；而東莞市則明確小作坊生產產品要使用簡單包裝，產品不得超出本鄉(鎮)銷售，不准進入商場、超市銷售^④。

質監部門認為，通過限制小作坊的產品銷售渠道，可防止部分無證產品流入正規市場。而對於存在超出承諾區域銷售、不能持續達到最低門檻要求等行為的，將由質監部門責令改正，逾期未改正的，由質監部門收回食品質量安全承諾書，對其存在的違法行為依據有關法律、法規予以處理。

4、代農加工模式

QS制度對食品生產場所的衛生等條件有着嚴格的規定。農民自辦食品加工點由於場地、資金的限制，大部分不可能按照QS的要求進行改造。在這種情況下，質監系統提出了代農加工的管理模式，對象是那些在行政村內開設的手工作坊，這些作坊往往採取以物換物或者收取加工費的方式，代為加工農民自產的農副產品。以從化市為例，質監局要求代農加工點加掛「代農加工點」牌匾，在鎮政府確認登記後，由代農加工點老闆與鎮政府簽訂承諾書，即可開業經營。代農加工點要統一登記確認、統一檔案資料，由各鎮、街組織村委會進行登記確認。同時，質監局對代農加工點實施品種限制、區域限制、行為限制。具體而言，代農加工所涉及的初級農產品為四類低風險食品(大米、花生油、豆製品、荔枝乾)；加工點

區域集中監管的核心思想是針對區域特色相對明顯的小作坊，推行區域集中監管，一方面可以降低監管成本，另一方面通過制訂產品技術規範，要求集中加工區域內的小作坊執行統一的技術標準，有助於集中提高整體水平。

只接受本村自產農產品的初級加工；以及禁止銷售。對代農加工點，監管者還實施開業歇業申報制度、投訴舉報公示制度、食品安全承諾制度、禁止銷售行為制度²³。

三 監管型國家的發展邏輯

2009年《中華人民共和國食品安全法》第二十九條專門提出，小作坊和食品攤販從事食品生產經營活動的監管，由省、自治區、直轄市人民代表大會常務委員會依《食品安全法》制訂²⁴。2010年國家質檢總局進一步印發〈食品生產加工領域中小作坊監管工作專題座談會會議紀要〉，此後，浙江、安徽、寧夏等地都紛紛出台相應的監管辦法，小作坊的監管日益得到重視。儘管廣東省對小作坊監管的探索不一定是最早的，但其監管變遷能夠大致反映出中國監管型國家發展的基本邏輯。小作坊監管從無到有，從起初形式化、零散化的監管到正式介入，從「堵塞」到「疏導」，經歷了一段艱難的改革變遷過程。

(一) 從個案式、運動式執法轉向構建常態監管機制

早期對小作坊的監管往往以專項整治的方式展開，從中央到地方，各種各樣的專項整治活動非常多見。由於小作坊監管牽涉到若干個不同的監管部門，在部門間協調機制不暢的情況下，監管往往依賴各部門之間的聯合執法。

隨着食品安全監管的重要性日益增加，並被提上政府的議事日程，依靠一次性的從嚴從快處理已經不能起到足夠的威懾作用，構建有效的常規

執行機制已經成為監管機構的努力方向。以質監部門為例，當小作坊的食品質量安全困擾社會時，質監部門實施了食品生產許可制度；當食品生產許可可在小作坊遭遇執行尷尬時，質監部門推出了分類管理的辦法；而當分類管理辦法無法徹底解決問題時，質監部門又開始推行區域集中監管模式、區域限售制度、承諾制度等。在監管工作中，質監部門也逐漸形成了日常巡查制度（巡查員制度）、轄區回訪制度等針對小作坊的日常監管方式。此外，加強部門間的信息共享、組建綜合協調部門，甚至包括2009年以來從中央到地方的大部制改革²⁵，都是構建常態監管機制的努力。

(二) 從關注食品產業的發展轉向關注公眾健康

隨着食品安全事件引起愈來愈多的關注，中國政府對食品行業的監管已經從行業導向和生產導向轉移，日益以消費者的健康為重心。以往政府傾向於相信大企業的食品質量，認為大企業的巨額投資使得它們更注重聲譽，因此食品的安全性會更有保障；加上大企業所帶來的利稅等貢獻，使監管部門堂而皇之地以食品安全為名來行保護產業之實，諸如「國家免檢」之類制度更是為大企業保駕護航。監管者甚至主張，一個安全的食品市場必須是像美國那樣由幾家食品企業所壟斷控制的市場。因此，大量小作坊的存在正是中國食品安全的毒瘤，中國未來的發展方向應該是扶持這些大企業「做大做強」，不能順應這種發展趨勢的小作坊就「必然面臨消亡的命運」。

事實上，大企業涉及大量的食品加工、運輸、儲存等問題，其隱含的

儘管廣東省對小作坊監管的探索不一定是最早的，但其監管變遷能夠大致反映出中國監管型國家發展的基本邏輯。小作坊監管從無到有，從起初形式化、零散化的監管到正式介入，從「堵塞」到「疏導」，經歷了一段艱難的改革變遷過程。

食品安全風險更大。美國現代監管型國家的建立起因於大型、壟斷性組織的發展與適應於小型企業的市場監管體制之間的失調，其獨立監管機構的建立正是為了有效監管大企業^②。在監管能力不足的情況下，大企業給社會帶來的危害更為嚴重，這一點似乎直到2008年的三聚氰胺奶粉事件才為監管部門所認識。於是，政府開始轉移監管重心，如廣東省質監局就認識到，大企業的所謂「自律」也是一樣靠不住的，需要重回監管的本源：以公眾健康為根本歸依^③。

(三) 從關注大企業轉向對小作坊的扶持

在中國市場化進程中，習慣了管理國有大企業政府並沒有監管小企業的經驗，再加上政府總是希望通過調控來維持市場的「有序」競爭，結果就是通過積極的企業重組和市場准入控制來限制企業的數量，並以大企業作為參照來考慮和設計監管政策。如此一來，便忽視了小企業、小作坊的利益以及相關的市場需求。眾多有活

力的小企業、小作坊的存在，正是市場經濟的蓬勃生命力的源泉，這一點似乎從未得到監管者的正視。在計劃經濟時代，小攤販被看作是一種「不正當」的經濟體而被監控。直到今天，這些零散的小攤販、小作坊、小企業對正常市場運轉的重要性，仍未得到足夠的重視，甚至因為給政府帶來的監管成本過高而一直倍受歧視。

以2002年開始實施的食品質量安全市場准入制度為例，該制度在很大程度上是借鑒國外經驗而建立的，其中關於生產條件、質量標準體系、產品檢驗等方面的要求，均是針對大中型企業的生產經營情況而確立的標準。這樣一種門檻脫離了中國的實際，人為地把大量零散的小作坊從市場中排除出去。無視中國國情的監管設計往往導致矛盾的進一步加劇，過高的准入門檻使得監管部門與小作坊之間的衝突無可避免，以「堵」為主的監管方式面臨的「取證難」、「取締難」、「區域限售難」等一系列困境，使得政府的監管工作一再受挫。一個重視口感和食品的色香多於食品安全的消費者群體（從臭豆腐、皮蛋和醃

廣東省將小作坊的監管重心放在城市、通過安全承諾責任書在體制的縫隙中為小作坊尋求生存的空間，已經反映出監管理念的鬆動——監管者開始對小作坊進行幫助和扶持，以幫助它們達到監管目標。



廣州市某城中村食品現做現賣點，衛生狀態堪憂，但因價格低廉，有相當的市場。

製品的流行可見一斑)，以及大量仍以價格而非質量來選擇食品的消費群體的存在，使得清掃和圍堵僅僅是短暫的。消費者甚至和小攤販站到一起抵抗監管執法。

這種情況下，監管部門被迫修補政策以回應需求和緩和矛盾，不得不轉向「疏導」，如廣東省將小作坊的監管重心放在城市、通過安全承諾責任書在體制的縫隙中為小作坊尋求生存的空間，已經反映出這種基本監管理念的鬆動——監管者開始對小作坊進行幫助和扶持，以幫助它們達到監管目標。

(四) 修補式改革

從廣東省的經驗來看，質監部門始終認為食品生產許可證制度是解決食品安全問題的主流之道，小作坊監管政策的出台並不是以解決市場失靈為直接目的，而是為了修補食品生產許可證制度的漏洞。通過設立准入機制來控制市場參與者的數量和質量，從而實現優勝劣汰，這符合中國歷來追求「有序競爭」的主觀偏好²⁸。

然而，這種制度脫離了中國的實際，監管政策的出台雖然某程度上是為了緩解市場准入制度所遭遇的執行失靈，但這並不意味着監管部門開始重新思索其與市場、消費者之間的關係。如一位省質監局政策法規處人員指出：「無論我們對食品小作坊採取甚麼監管措施，分類監管也好，簽訂安全承諾書也好，這些都是一些過渡性的辦法，最終質監部門還是希望通過實施生產許可來解決問題。」²⁹這種修補儘管在某種程度上回應了社會的需求，但充其量只能帶來止痛的效果，無法觸及部門內部及部門之間的權力和利益分配機制，無法對現有的食品監管模式產生系統性變革，無法重新調整

政府與市場關係，最終只能陷入望洋興嘆的困局。如區域限售制度就遭遇嚴重的執行尷尬：流通領域的監管權力並非質監部門所能僭越，因此，小作坊超越區域銷售的現象事實上大量存在，而質監部門對此卻束手無策。

四 討論：中國在走向監管型國家嗎？

在趕超戰略的思維導向下，決策者認為，國家應該有意識地扶持一些有競爭力的企業，這樣才可以提升國家的競爭力。在這種情況下，政府的政策、法規、規章都是有利於國有企業的。這樣一種強調國家干預，以國有企業為主的市場經濟模式，被稱為「中國式市場經濟」³⁰。然而，本文的分析表明，至少在食品領域，這並不能表明市場的全部，甚至不是主要圖景。儘管監管者有意要把食品市場發展成為由大企業壟斷的局面，從而塑造一個便於管控的市場，但是低端市場的存在使得廣大小作坊擁有無限的市場空間。儘管「抓大放小」的政策指向為中小企業提供的發展空間相當有限，但當前的經濟發展水平和消費水平使得這些小作坊能夠在制度邊緣生存。

中國是否在從傳統的全能主義的指令型政府向一個建立在法制、專業和獨立基礎上的監管型政府邁進？本文的分析表明，隨着眾多小作坊的生產和發展，食品市場顯然不再是只由一兩個大型國有企業所主導的市場，儘管監管者有強烈的動機將食品市場引向這樣一種模式。對於這樣一種市場的監管，不能夠照搬美國的「法制、專業和獨立」的監管模型。筆者認為，中國的確在向監管型國家發展，但其監管模式並非美國式獨立監

事實表明，「法制、專業和獨立」的監管模型在中國的運用是不成功的，尤其是當監管對象是大企業時，監管機構並未能與之形成制衡，而是將之視為經濟命脈甚至與之形成利益共同體。

管者模式，儘管它是官方嘗試借鑒的模式。事實表明，這種模式在中國的運用是不成功的^①，尤其是當監管對象是大企業時，監管機構並未能與之形成制衡，而是將之視為經濟命脈甚至與之形成利益共同體。

但是，我們並不能因此而否認中國在向監管型政府邁進。當前的爭議並沒有考慮到中國式市場的特點。在這樣的思路下，看到國家組建監管機構的努力，就認為中國在向獨立監管模式發展；或者看到監管者的角色仍過多地受到政治因素的影響，就認為中國並未走向監管型國家，無疑是片面的。筆者認為，如果我們轉換視角，看到中國式市場中的新興主體，以及政府對這些主體採用的監管手段，就可以發現確實有一種新的監管模式在發展成形中，它不同於以往計劃經濟時代政府對市場的全面控制，也不同於美國獨立監管者模式下對大企業的制衡。

由於依照傳統管理方法對小作坊進行監管的行政成本過高，地方監管機構在面對這些小作坊時不得不再作出讓步，從而發展出具中國特色的監管模式，體現出一種新型監管型國家的雛形。正如廣東省對小作坊的監管探索所體現的那樣，監管的重心已經從對無證無照企業的圍堵和處罰，轉向降低這些小企業的服從成本、幫助和扶持小企業達到監管目標上來。因為地方政府和地方監管機構是推動新型的政府和市場關係重構的主力，在中國出現的這種新型監管型國家的典型特點，是重視地方而非中央政府的作用。但是，中國的地方政府並未能正視中國的市場特色而去發展相應的監管模式，仍然將「發證」視為解決食品安全問題的主流之道，在修補「發證」式監管的漏洞時，這種地方式

的監管努力無法應對全國統一大市場的時代背景，因而遭遇執行尷尬，最終只能寄希望於虛幻的道德約束。

因此，中國式監管型國家的未來並不如當前國內流行的討論那樣，主要取決於監管機構的橫向整合，而是更依賴於監管機構是否能夠根據中國食品市場的特點，發展出針對廣大中小企業的監管模式。

中國式監管型國家的未來並不如當前國內流行的討論那樣，主要取決於監管機構的橫向整合，而是更依賴於監管機構是否能夠根據中國食品市場的特點，發展出針對廣大中小企業的監管模式。

註釋

① Margaret M. Pearson, "The Business of Governing Business in China: Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State", *World Politics* 57, no. 2 (2005): 296-322; Vivienne Shue, "State Sprawl: The Regulatory State and Social Life in a Small Chinese City", in *Urban Spaces in Contemporary China: The Potential for Autonomy and Community in Post-Mao China*, ed. Deborah S. Davis et al. (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press; New York: Cambridge University Press, 1995), 90-112; Dali Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004).

② David Waldner, *State Building and Late Development* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999).

③ 張維迎：〈中國：政府管制的特殊成因〉（2001年4月16日），中國經濟學教育科研網，www.cenet.org.cn/article.asp?articleid=5682。

④ Xiaobo Lü, "Booty Socialism, Bureau-Preneurs, and the State in Transition: Organizational Corruption in China", *Comparative Politics* 32, no. 3 (2000): 273-94; Sally Sargeson and Jian Zhang, "Reassessing the Role of the Local State: A Case Study of Local Government Interventions in Property Rights Reform in a Hangzhou District", *The China Journal*, no. 42 (July 1999): 77-99.

⑤ 如國家質檢總局前食品生產監管司司長鄔建平在多個場合表示：能否有效解決小作坊問題，已經成了當前和今後一段時間決定中國食品安全的關鍵環節和關鍵問題。官方報導中可以發現大量的類似言論。

⑥ 參見www.chinaacc.com/new/63/73/141/2006/3/li4132362914136002627-0.htm。

⑦ 參見www.people.com.cn/item/flfgk/gwyfg/1987/L35901198705.html。

⑧ 製假售假的「窩點」往往沒有合法的生產經營身份，因此，「查無」和「打假」工作往往緊密聯繫在一起。

⑨ 參見《工商行政管理》，1997年第2期，頁9；www.gov.cn/zwgk/2005-06/01/content_3157.htm；《工商行政管理》，2007年第23期，頁20-21。

⑩ 〈關於印發小麥粉等5類食品生產許可證實施細則的通知〉（國質檢監〔2002〕192號），www.chinalawedu.com/news/1200/22016/22024/22238/2006/3/he9126553411123600219525-0.htm。

⑪ 參見www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62482.htm。經過2008年毒奶粉風波之後，2010年質檢總局已經將QS標識改為「企業生產許可」，表明它不再對產品質量安全承擔責任。

⑫⑬ 〈廣東省食品市場加工企業質量安全現狀、存在問題、原因及對策〉，《廣東質檢信息》，2004年第108期，頁8-14。

⑭ 粵機編辦〔2005〕337號。資料轉引自《食品生產監管工作匯報材料》（廣東省質量技術監督局食品監管處，2005）。

⑮ 粵質監函〔2005〕569號。資料轉引自《食品生產監管工作匯報材料》（廣東省質量技術監督局食品監管處，2005）。

⑯⑰ 粵質監〔2007〕107號。資料轉引自《食品生產監管工作匯報材料》（廣東省質量技術監督局食品監管處，2007）。

⑱ 粵質監食函〔2006〕347號。資料轉引自《食品生產監管工作匯報材料》（廣東省質量技術監督局食品監管處，2006）。

⑲ 廣東省質監局食品監管處訪談記錄，2009年5月16日。

⑳ 〈集中管理促發展 廣東各地探索小作坊監管新思路〉（2008年8月7日），廣東省食品安全網，www.gdfs.gov.cn/xwzx/ShowArticle.asp?ArticleID=31481&Page=2。

㉑ 〈小作坊食品 需標限售區域〉，《南方都市報》，2008年4月23日。

㉒ 楊月娥：〈廣東東莞規定小作坊不得跨鎮銷售〉，《廣州日報》，2007年10月15日。

㉓ 廣東省質監局：〈廣東省從化市積極探索代農食品加工管理新模式〉（內部資料，2008）。

㉔ 參見www.gov.cn/flfg/2009-02/28/content_1246367.htm。

㉕ 受三聚氰胺奶粉事件影響，2009年大部制改革中一個主要的動向是對食品監管部門進行整合，如在順德、深圳等地就將負責食品監管的諸部門合併。

㉖ Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920* (New York: Cambridge University Press, 1982).

㉗ 廣東省質監局食品監管處訪談記錄，2011年10月18日。

㉘ Margaret M. Person, "Mapping the Rise of China's Regulatory State: Economic Regulation in Network and Insurance Industries", paper prepared for the Annual Meeting of the Association for Asian Studies, 27 March 2003.

㉙ 廣東省質監局政策法規處訪談記錄，2009年3月12日。

㉚ 吳木鑾：〈走向國家資本主義？〉，《二十一世紀》（香港中文大學·中國文化研究所），2008年12月號，頁24-35。

㉛ Margaret M. Pearson, "Governing the Chinese Economy: Regulatory Reform in the Service of the State", *Public Administration Review* 67, no. 4 (2007): 718-30.