

# 舆论监督呼唤食品安全的制度保障

## ——以奶粉危机事件为例

骆正林

**摘要：**2008年的三鹿奶粉事件严重影响到中国消费者对国产奶粉的信心，“抢奶粉”成为中国游客在世界上的一道风景。在以三鹿奶粉为代表的系列食品安全事件中，传统媒体与网络媒体配合成为重要的舆论监督力量，同时也让我国社会进入到“中国式揭丑”的时代。这种以社会力量主导的舆论监督，一方面揭露了社会丑恶现象，提高了公众的安全意识；另一方面也刺激了政府的相关管理部门，督促它们以更加严谨的态度承担起“理政”的任务。三鹿奶粉事件虽然重创了民众对于中国牛奶产业的信心，但也唤醒了中国人民对食品安全的重视，有助于不断推动食品安全的制度建设。在经历过一次次食品危机和舆论危机后，中国正在用国家意志强力推动食品安全立法。食品安全制度将重建中国消费者的消费信心，树立起中国食品的国际形象，推动中国社会不断向安全、稳定、和谐、文明的社会进步。

**关键词：**奶粉安全事件；三聚氰胺；舆论监督；食品安全制度；进步运动

**作者简介：**骆正林，男，教授，文学博士。（南京师范大学 新闻与传播学院，江苏 南京，210097）

**中图分类号：**G206.2      **文献标识码：**A      **文章编号：**1008-6552 (2016) 04-0033-08

中国古人认为“国以民为本，民以食为天”。这句话的意思到今天依然意义深刻：“食”是老百姓天大的事情，只有将“食”的问题解决了，国家才有安定团结的基础和保障。中国传统社会是自给自足的农业社会，人民关心的是“食的有无”问题，“食的安全”并非是需要关心的大问题。然而，现代化让中国进入一体化社会，“食的有无”问题已基本解决，“食的安全”问题却越来越突出。现代化社会的食品不再仅是单纯的农业产品，它已成为农业生产、工业生产、物资流通、商业销售的共同产品。当人民的“口中之食”来自于社会生产链条上的集体产品时，社会诚信、食品安全等问题就变得更加突出，因为只要产业链条上某个环节出问题，食品最终就会成为人民生活的最大威胁。自2008年三聚氰胺事件爆发以来，中国食品安全问题一直成为中国人心中的“痛”，媒体对食品安全监督持续进行，但食品安全、食品诚信问题依然没有根本解决。孩子是祖国的未来，但更是家庭的希望。中高收入的年轻父母对本土奶粉失去信心，国内洋奶粉的价格持续飙涨，大批国内游客在涌去日本、韩国等地的同时，也经常买空境外很多地方货架上的奶粉。媒体多年对食品安全的监督和曝光，其本质并不是挑起公众对国产食品的不信任，而是通过舆论呼吁的方式推动制度建设，保障我国人民能够吃到安全放心的食品。

### 一、近年来媒体曝光的食品安全事件

中国的食品安全问题也许在媒体曝光之前就已经存在，但2008年的三鹿奶粉事件无疑是个重要节点。此后，食品安全一直是媒体和舆论关注的焦点，基本上每年都有食品安全事件成为热点舆论，这些舆论一方面加深了公众对食品安全的恐慌，另一方面也严重地吞噬着公众对食品管理部门的信心。

下表是近些年媒体曝光的主要食品安全事件。

表 1 近年发生的部分食品安全事件

年份	食品安全事件
2014	上海电视记者卧底调查福喜食品公司，发现该公司用过期肉类原料重新加工肉类产品，并且将其生产的麦乐鸡、肉饼等产品供应给麦当劳、肯德基等著名餐饮企业。
2013	媒体披露湖南省攸县 3 家大米厂生产的大米在广州市被检出镉超标，此后佛山市顺德市场检出 6 家店销售了 6 批次镉超标大米，3 家公司生产了 3 批次镉超标大米。
2013	5 月 9 日，央视焦点访谈曝光山东潍坊农户使用剧毒农药“神农丹”种植生姜，当地农民深知神农丹的危害性，他们根本不食用自己种植的生姜。
2011	6 月 3 日国家药监局通知，要求各地暂停生产销售含“邻苯二甲酸酯”的两种保健食品，让公众意识到塑化剂的威胁。媒体报道台湾有 300 多个品牌塑化剂超标，国内很多食品品牌因此受到影响。
2011	央视在 3·15 晚会曝光：双汇集团旗下公司从河南孟州等地采购有毒生猪；该公司采购部业务主管承认，他们确收购了用“瘦肉精”饲养的“加精猪”。媒体揭露，双汇号称“十八道检验、十八个放心”，但他们的猪肉检测却并不包括“瘦肉精”。
2010	3 月 19 日，武汉工业学院教授何东平召开新闻发布会，作为地沟油调查项目的负责人，他建议政府部门必须规范废弃油脂的收集工作。相关媒体在报道中称，每年我国返回餐桌的地沟油用量达到 200—300 万吨。地沟油再次引起公众的关注和恐慌。
2008	6 月 28 日，兰州市解放军第一医院收治的一名患儿，被认为是首例结石宝宝。孩子家长反映，孩子出生后一直食用三鹿婴幼儿奶粉。此后全国各地媒体跟踪报道，三鹿问题奶粉进入公众视野，并迅速形成具有全国影响力的舆论事件。

如果要罗列下去的话，这样的名单还会越拉越长，如苏丹红鸭蛋、含有孔雀石绿的海鲜产品、染色馒头等等。在这些事件中，影响力最大的无疑是三鹿奶粉事件，该事件导致了一批政府和企业官员被问责，有的官员还受到了司法审判。在三鹿奶粉事件发酵过程中，《南方都市报》的相关评论就提醒有关部门，要防止无良企业用合格奶粉稀释毒奶粉，进而让奶粉检测符合限量版标准；也有媒体担心被封存的含有三聚氰胺的毒奶粉，会在舆论风头过去之后重新包装进入市场。2010 年 7 月，甘肃省质量技术监督局在对奶粉进行常规抽检中，检验出多批次奶粉三聚氰胺含量超过国标限量值；8 月下旬，河北、山西、黑龙江等地先后查出奶粉中含三聚氰胺，媒体担心的三聚氰胺“借尸还魂”的现象终于出现。自三鹿奶粉事件之后，全国每年几乎都有奶粉安全事件曝光，公众对国产奶粉的信心持续受到重挫。任何事物都有两面性，奶粉事件一方面吞噬了消费者的消费信心，另一方面也促使政府加快完善食品安全制度。

二、三鹿奶粉事件与中国式的揭丑运动

市场本身具有很强的逐利性，市场发展如果没有制度约束，就有可能滑向社会期望的对立面。上个世纪 90 年代以来，市场机制推动了我国经济的快速发展，市场经济使人民成为经济发展的主体，但也激发出人们对利益的欲求。在一个成熟的社会，公众合理欲求是自然的、合理的、被允许的，甚至它本身就是经济发展的动力。然而，因为我们的监管手段、制度建设的滞后，人性的贪欲缺乏必要的约束和引导，假冒伪劣、欺行霸市等丑恶现象在经济活动领域表现出来。我国食品安全事件频发实际上就是转型期经济问题的一个侧影，它需要政府职能部门有更多的手段和智慧去解决这些问题。

我国传统媒体都是国有企事业单位，舆论宣传强调“帮忙不添乱”，所以在传统媒体时代舆论监督的势能是相对有限的。上个世纪 90 年代中期以来，随着网络媒体、社交媒体、自媒体等新兴媒体的崛

起，中国人的表达方式、交往模式、社会关系和生活模式等各个方面均出现了实质性的变化。“网络的发展和网民的增加，使网络充分社会化，初步形成了一个网络社会，一些现实中的事件、现象、规律、行为规则、语言方式、治理过程等在网络中也能充分呈现和有效复制。”<sup>[1]</sup>在新媒体出现前的社会生活和政治生活中，普通人的参与机会是非常有限的。因受到信息垄断、身份壁垒、人际监督、制度把关和追惩顾忌等因素的制约，大多数人只能成为公共事件的旁观者、局外人，即使是事件的当事人也需要接受制度对事件的定性。网络能够让个体获得发言的渠道和机会，也容易让个体误认为自己处在“匿名状态”，网络实际上帮助人类大社会重新找回了原始的“直接民主体制”，草根阶层能够在社交媒体上畅所欲言，他们的观点表达受到的约束和顾忌不多，网络舆论一定程度上更能体现公共舆论的真实状况。一个好的民主制度将是一个广泛讨论和深思熟虑的决策体系，但网络环境下的“直接民主”具有快速呈现和感性煽情的特点，它显然不应该成为民主制度的主要方向。但是，当公民能够方便直接地展示直接的思想观点、情感信念的时候，网络舆论成为对公共权力进行监督的重要力量，成为公权力运用过程中永远敲响的警钟。当然，网络舆论监督也将中国社会带入一场“揭丑运动”，公共生活必须要始终考虑民意的处在。社交媒体的发展具有两面性，悲观者认为公众参与信息的生产和发布，一定程度将中国带入一个起底时代；但从另一方面看，正是媒体全天候、全景化的报道，使食品安全成为公众高度关注的对象。

食品安全事件中影响最大的莫过于奶粉事件，持续的奶粉危机严重损害了中国食品的信誉度。当然也有企业认为不是奶粉质量伤害了公众利益，而是媒体持续的监督损害了奶粉企业的利益。进入上个世纪90年代，奶粉成了中国人提高生活质量的一个标准。因为食品管理制度的滞后，一些劣质奶粉趁虚而入，占领了广大的农村市场。2004年安徽阜阳劣质奶粉事件曝光，当时媒体就质疑“三鹿”是劣质奶粉，然而此后多个部门联合发文认为三鹿是被“误伤”，随即三鹿奶粉被从奶粉黑名单中划掉，三鹿奶粉得以继续在全国正常销售。2008年三鹿奶粉再次成为舆论焦点，这次三鹿不再能够幸运“逃离”，当舆论的新仇旧恨席卷而来时，三鹿不得不在舆论讨伐中宣布破产。

关于奶粉事件的信息有的是网络首发的，有的是传统媒体报道的，但最终都会在网络空间内形成巨大的舆论洪流。当舆论洪流形成后，舆论再反哺传统媒体，传统媒体和网络的强势互动后形成强大的推动力，将涉事企业和地方政府推到风口浪尖。在三鹿奶粉事件中，网络可以说是舆论重要的发源地和策动力。2008年5月20至21日，浙江泰顺县有位网民发现他的女儿在喝了三鹿奶粉后出现小便异常，于是他就向三鹿集团和县工商局投诉，但均未获得企业和部门的回应。于是该网友以“这种奶粉能用来救灾吗?!”为题发帖，控诉三鹿奶粉的种种危害，并抨击该奶粉被用于地震救灾。当该网帖在网络上产生影响后，三鹿集团开始启动公关程序，地区经理开出“价值2476.8元的四箱新奶粉”的价码，期望能够与该网民达成和解，并从网络上删除关于三鹿的帖子。但进入6月中旬以后，关于“结石宝宝”的病例在各地接连出现，南方日报收到网民投诉：网民在国家质监局食品生产监管局的留言系统中举报三鹿奶粉导致婴幼儿肾结石，但事后均被屏蔽。三鹿集团最大的海外股东是新西兰恒天然公司，2008年8月在得知奶粉事件变得异常严重时，恒天然集团要求三鹿集团召回所有的三鹿奶粉，但他们的呼吁并未得到中资方的回应。2008年9月5日，新西兰政府绕开我国的地方政府，直接向中央政府报告三鹿奶粉事件。9月12日，一位自称是三鹿公司的公关员工发帖称：“三鹿集团的公关公司曾试图与百度签订300万广告投放协议，拿到百度新闻话语权，享受删除负面新闻的待遇。”9月13日，在强大的舆论面前百度公开发表声明：“百度一贯坚持信息公正、透明原则，大客户部在第一时间严词拒绝了该提议。”关于奶粉事件的相关信息在网络上的传播，为公众提供了很多猜测想象和情绪宣泄的机会，也给政府相关管理部门带来巨大的舆论压力。在事件曝光后，愤怒的网民数次攻击三鹿集团的官网，有黑客将其网站首页的商标修改为“三聚氰胺集团”，三鹿集团网站的首页也被篡改改为“看



三聚氰胺集团新闻有感”。在舆情危机最严重期间，三鹿集团的官网成为网民“集体散步”的地点，也成为黑客们聚集聊天的空间。

因为2008年8月北京举办夏季奥运会，在全民期待的奥运盛会期间，奶粉事件得以降温，但奥运会后三鹿再次成为舆论关注的焦点。面对强势的社会舆论，国家质检总局对全国婴幼儿奶粉进行全面监测，并及时向社会发布了监测报告，包括伊利、蒙牛、光明、圣元及雅士利在内的多个厂家的奶粉都被检出含有三聚氰胺。据媒体公布出来的数字，“截至2008年9月21日，因使用婴幼儿奶粉而接受门诊治疗咨询且已康复的婴幼儿累计39965人，正在住院的有12892人，此前已治愈出院1579人，死亡4人，另截至9月25日，香港有5人、澳门有1人确诊患病。”三聚氰胺事件不仅在国内产生非常恶劣的影响，而且在国际市场上重创了中国奶粉乃至中国商品的信誉，很多国家的媒体均关注中国的奶粉事件，各国政府均采取应急措施，全面或部分禁止中国奶制品的进口或销售。当时加入围堵中国奶制品和相关产品（糖果、咖啡和巧克力等）的国家有加拿大、英国、意大利、法国、俄罗斯、日本、马来西亚、越南、印度、印尼、不丹、缅甸、马尔代夫、科特迪瓦、尼泊尔、巴布亚新几内亚、苏里南、多哥、加纳、菲律宾、孟加拉国、文莱、台湾、新加坡、坦桑尼亚、加蓬和布隆迪等，欧盟当时也宣布全面禁止从中国进口含有牛奶成分的婴儿产品。

舆论有理性和非理性成分，对于舆论的情绪化部分，企业和政府都应该进行及时合理的疏导。然而在三鹿奶粉事件中三鹿集团不断失误，导致舆论以更加强烈的方式追讨三鹿集团。2008年9月11日，新民网记者曾电话采访三鹿集团传媒部，三鹿集团传媒部的负责人居然故作无辜地回答：“无证据显示这些婴儿是因为吃了三鹿奶粉而致病。”9月12日，三鹿集团再次向媒体宣称：“此事件是由于不法奶农为获取更多的利润向鲜牛奶中掺入三聚氰胺。”这种拒不认错的公关策略只能让企业更加陷入舆论漩涡，没法让公众愤怒的情绪平息下来。三鹿奶粉事件告诉我们，今天中国已经进入到中国特色的舆论监督时代。在社交媒体特别发达的今天，任何无良企业都难以逃脱舆论的审判，企业面对危机只能公开信息、真诚道歉，尽可能地赢得舆论的理解和同情。

### 三、媒体监督奶粉事件与食品监管问责的推行

社会情绪、社会舆论宜疏不宜堵。社会情绪和舆论遭受压制就会积蓄能量，一旦有机会释放将会形成火山效应，冲击主流价值观，伤害社会凝聚力，破坏现有的社会格局。卢梭认为政府和人民之间是一种契约关系，社会契约是神圣不可侵犯的，“政治实体不能做任何背离契约初衷的事，甚至在对外签订协约时也不行。譬如，它不能将自身的一个部分舍弃掉，也不能屈服于另一个主权体。违背了它赖以生存的契约，等于自取灭亡；一个形同虚设的空架子，是不会有作为的。”<sup>[2]</sup>我国宪法第一条规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”，第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”舆论是公众对公共事务的大致相同的意见，是人民对自身利益的感受和维护。政府是人民的政府，政府官员是人民选出来的，因此政府听取民声、代表民利、敬畏民意是执政的重要准则。当三聚氰胺事件严重损害了公众利益，社会舆论急切呼唤相关职能部门有所作为。

新闻报道主要是信息传播，网络言论是零碎的、感性化语言，传统媒体时评在舆论形成中具有重要作用。现代媒体评论不再强调杂文风格，不再将“战斗性”作为主要标准，而是强调理性的沟通，将“说理性”作为主要特征。在很多食品安全事件中，媒体的时评正在成为舆论监督的重要力量，和新闻报道的感性化不同，新闻时评有了一定的理论思考和法理追求，他们正在以特有的使命感和责任感发挥着媒体推动社会进步的重要功能，也影响着政府相关政策决策的制订。在奶粉事件中，《南方都市报》发表了不少社论和时评，呼吁职能部门在危机面前有所作为。2008年10月30日，该报在社论版

发表《我们迫切需要“自找麻烦”的质检机构》，文章结尾呼吁：“我们迫切需要能够‘自找麻烦’的质检机构，在民众喝下三聚氰胺奶粉、吃下三聚氰胺鸡蛋之前，就能为大家提供安全的保证。在公众信心遭遇持续打击的情况下，其实不需要信誓旦旦的宣言，也不需要三聚氰胺无害的论证，更不需要信息过滤的呵护。公众信心不是任意煽动的虚火，在不能根本改善监管之前，这些都只能是公众看在眼里、记在心里的花言巧语。”事件的严重性，媒体的持续监督，终于启动了行政问责机制，并形成了一股“行政问责与司法问责风暴”。

2008年9月13日，国务院启动国家安全事故Ⅰ级响应机制，国家承诺患病婴幼儿实行免费救治，所需费用由国家财政承担。新华社曾经在报道中总结了奶粉事件失控的主要原因，即三鹿集团和地方政府在获知事件严重性后，并没有采取实质性的补救措施，而是“隐瞒实情、不及时上报”。9月16日，国家质检总局发布消息，北京奥运会和残奥会代表团饮用乳制品未检出三聚氰胺。期间，质检总局对全国154家奶粉企业进行抽检，9月30日公布了抽检结果：有134家企业未检出三聚氰胺，占87.0%；共抽检2008年9月14日前生产的265个批次产品，有234个批次产品没有检出三聚氰胺，占88.3%。验出三聚氰胺的涉及20家企业31个批次产品中，分别占检测企业和检测批次的13.0%、11.7%。同时国家质检总局还派出督查组赶赴河北，指导地方查处问题奶粉。10月8日，卫生部举行记者招待会，公告由五部门联合制定的婴幼儿奶粉临时措施：婴幼儿配方乳粉中三聚氰胺的限量值为1mg/kg；液态奶（包括原料乳）、奶粉、其他配方乳粉及含乳15%以上的其他食品中三聚氰胺的限量值为2.5mg/kg，高于限量值的产品不得销售。10月9日，《南方都市报》发表社论《限量三聚氰胺释放了怎样的信号？》，评论对“限量三聚氰胺”提出了异议：“假如援引这一已经生效的指标，则意味着管控三聚氰胺的底线后撤了一大步。”限量三聚氰胺让人感到突兀，“它是临时措施却又不知何时结束，它被誉为监管指数却有放松警惕之嫌疑。无论从必要性还是可行性上分析，出台限量值都有着可推敲之处。问题是，如果国家把重塑质检体系作为根除食品安全危机的教训之一，如果把恢复国民信心奉为危机处置的正确方向，三聚氰胺本该被清除出食品成分单，可现时竟对其妥协，整饬监管或收复民心会否落空？”

面对媒体舆论的强势来袭，地方政府相关管理部门没有积极作为，而是采取发布“误导性信息”的方式，期望能够转移媒体视线、公众视线。在事件开始时，相关部门认为奶粉有毒是收购商添加三聚氰胺所致，所以他们拘留了19名犯罪嫌疑人，传唤了78个奶源链条上的人。拘留的19人中有18人是牧场、奶牛养殖小区、奶厅的经营人员，剩下的1人涉嫌出售原料奶添加剂。这种避重就轻、转移视线的做法，并没有平息公众的愤怒，反而激起公共舆论更大的反弹。网民调侃：“别抓奶农，把奶牛抓走，就没问题了！”当国务院启动国家安全事故Ⅰ级响应机制后，地方政府才感觉到来自中央政府的压力。河北省政府随即宣布三鹿集团停产整顿，免去三鹿集团董事长和总经理田文华的职务并对其刑拘，石家庄市长冀纯堂、分管副市长张发旺等官员先后被撤职；河北省委也做出反应，免去吴显国省委常委、石家庄市委书记的职务。9月22日，中央政府层面也启动问责机制，国家质检总局局长李长江引咎辞职，这是三鹿奶粉事件中辞职的最高级别的政府官员。2009年1月22日，经过不算很长的司法审判，石家庄中院对该案进行了一审宣判：三鹿集团前董事长田文华被判无期徒刑，该集团的其他高管分别被判处15年、8年、5年不等的有期徒刑；涉嫌制造、销售含有三聚氰胺牛奶的三位奶农，即张玉军、高俊杰、耿金平，被一审判处死刑。

三鹿奶粉事件的最终处理，党中央、国务院是最主要的推动力量，显示了党和政府打击食品犯罪的决心。但在整个过程中，舆论监督一直是推动事件解决的重要力量。在事件发酵过程中，网民对“特供商品”也展开激烈的讨论，网民提供的图片报道显示，国家机关举行了“中央国家机关特供”食品授牌仪式。面对公众对特供商品的争议，国务院机关老干部活动中心负责人在接受中国新闻网记者采

访时称,网络上传播的相关信息纯属谣言。三鹿奶粉事件后,奶粉问题一直是媒体关注的热点:2010年7月,青海一家乳制品厂生产的牛奶被检测出三聚氰胺超标达500倍,而其原料来自河北等地;2009年春节刚过,蒙牛特仑苏OMP奶和多美滋疑云接踵而来,又极大震惊了国人还没脱离三鹿阴影的心。2009年2月20日,《南方都市报》发表社论:《两大牛奶事件中的监管缺席》,社论认为“如果有关部门的负责人,都能把自己放在普通民众的角度上去看待和处理这些问题,那么中国的亿万母亲们,也许就不用提心吊胆了。”2011年12月,国家质检总局终于禁止了蒙牛向特仑苏牛奶添加OMP物质。2011年,中国中央电视台《每周质量报告》调查发现,自2008年三鹿奶粉事件以来,仍有7成中国民众不敢购买国产牛奶。

舆论是公众的集体意见、意志、态度、情绪等的综合,舆论是权力合法性的重要来源。媒体关于毒奶粉、瘦肉精、地沟油等的报道,一方面揭露了社会问题,提高了公众的安全意识,另一方面也警示了政府的相关管理部门,督促它们以更加负责的态度积极行政。

#### 四、食品安全监督与安全保障制度的建设

“依法治国”是社会主义核心价值观的组成部分,也是“中国梦”的一个重要奋斗目标。一个民主社会一定是追求法制的社会,“法律将意志的普遍性与立法内容的普遍性结合了起来;任何人,不管他是谁,凭着权威发布的命令都不是法律;甚至连主权体发布的命令,只要针对的是特定的对象,也不是法律,而是法令,不是主权体应有的行为,而是一种政府行为。”<sup>[2](57)</sup>舆论监督包含社会公众对自身利益的诉求和对未来社会的良好愿望,但舆论本身只是作为政府治国理政的参考,不能成为裁决正义、判断是非的标准,只有法律、法院才具有这样的任务和功能。因此,舆论监督的目的不是制造分歧、撕裂社会,而是揭露问题、治病疗伤。1905年,美国《科里尔》杂志取代《麦克卢尔》杂志成为揭丑运动的领头羊,它发表了大量涉及社会和经济问题的文章,其中影响最大的是亚当斯采写的揭露专卖药制造业黑幕的文章。1905至1906年间,亚当斯以“美国大骗局”为题,揭露很多包治百病的流行药是虚假的,并且有的药品还含有有毒成分。《妇女家庭杂志》揭露:被美国妇女当作医药顾问,经常写信向其咨询的Lydia E. Pinkham女士,早在22年前就已经离开人世了。在揭露药品造假的同时,一些杂志掀起了揭露食品掺假的运动。1906年,厄普顿·辛克莱出版了小说《屠场》(The Jungle),“小说描写了芝加哥肉类加工厂里移民工人的悲惨境遇,其中指责食品生产不卫生的部分可谓骇人听闻。”<sup>[3]</sup>药品和食品揭露运动最终导致了《纯净食品和药品管理法》在1906年获得通过。法案通过后,食品和药品制造商有了必须遵守的规则约束,但是“广告真实性”问题仍然没有解决。为了杜绝广告用“新闻”的方式欺骗消费者,1912年联邦政府又出台了《报纸广告法》,要求报纸在刊登商业广告时必须标明“广告”字样。

以三鹿奶粉事件为代表的一系列食品安全事件,严重影响了人民生活,也影响到人民对国家的信任。自三鹿奶粉事件以来,高层领导一直关心食品安全问题,积极推动食品安全的制度建设。在三鹿奶粉事件中,温家宝总理曾批评部分企业没有良心,缺乏社会道德;他要求认真总结反省,保证不再发生问题。2008年9月21日,温家宝到北京一家儿童医院看望结石儿童,并到超市巡视奶粉的检查和销售情况。9月23日,温家宝在出席联合国千年发展目标高级别会议和第63届联大一般性辩论,在会议前的午宴上,他对奶粉事件造成的伤害和影响“感到十分痛心”,他表示“作为一个负责任的政府,我们立即采取了果断措施,包括公开信息、坚决地将有害的奶粉和奶制品下架、封存并且销毁,严肃查处事件的肇事者和责任人。”<sup>[4]</sup>2012年9月15日,习近平总书记在北京农业大学参加全国科普日北京主场活动时强调要“推动全社会更加关注食品安全,坚决遏制各类食品安全违法犯罪行为,提高群众消费安全感和满意度。”<sup>[5]</sup>2016年一开年,习近平总书记就对食品安全作出了重要指示,他强调“确保



食品安全是民生工程、民心工程，是各级党委、政府义不容辞之责。近年来，各相关部门做了大量工作，取得了积极成效。当前，我国食品安全形势依然严峻，人民群众热切期盼吃得更放心、吃得更健康。2016 年是‘十三五’开局之年，要牢固树立以人民为中心的发展理念，坚持党政同责、标本兼治，加强统筹协调，加快完善统一权威的监管体制和制度，落实‘四个最严’的要求，切实保障人民群众‘舌尖上的安全’。”<sup>[6]</sup>

社会舆论显然是呼唤立法的另一支重要力量，或者说正是人民对食品安全的期望推动了制度建设。2008 年 10 月 29 日，《南方都市报》刊登评论《还原三聚氰胺作乱链条才能确保食品安全立法》。当时全国人大审议通过了一系列法律草案，其中《食品安全法草案》就在其列。该评论针对食品安全立法提出了立法的严肃性问题，评论指出食品不安全的症结不是执法部门无法可依，而是执法部门履职不力。评论认为立法虽然抬高了对渎职官员的惩戒程度，但却没有理清食品生产中多头管理的秩序。同时，评论指出，食品安全法草案从一审到三审，立法主题不断变化，仍然没有找到治理食品安全的合适姿态，“迄今，三聚氰胺作乱食品安全的完整链条，至今还不清楚，缺乏一个公开的司法审讯程序，必然会为有针对性的立法设置障碍。”这篇评论既对食品安全法有期待，也对食品安全法的执行有担忧。2008 年 10 月 30 日，该报继续刊登廖奕的评论《治理食品危机，希望在于唤醒良知》，文章认为：“在国人心中，行为做事的一般标准，是谓‘良知’，它是王法的心理基础与道德底线，是亘古不变的万世真理。这也许就是中国的自然法。譬如‘重义轻利’、‘仁者无敌’等观念本身就是对市场、金钱崇拜的正面反击。这套传统的良知体系，如能灌注于严格高效的官方法系统，威力自然倍增。我们现在面临的诸多乱象之源就在于对暴利追逐的欲念压倒了一切正直的行为标准。职是之故，解决中国社会乱象的根本对策既不是单纯地追究政府责任，也不是一味地迷信国家立法的有效性，而是将散布于广大国人内心深处的良知有机凝聚，形成正义的自然法舆情，借以打压奸邪，匡扶‘王法’应有的力道与尊威。”传统媒体的深度评论，无疑对公众是一种精神上的启蒙，对政府是一种强力的鞭策，也是对立法者的一种严格要求。

舆论的社会力量和高层的行政力量配合，一定程度上加快了食品安全制度建设的步伐。三鹿奶粉事件后，相关的行政作为和法规建设先后实施，食品安全制度建设取得了一些可喜的成果。虽然这些成果与人民的需要还有一些距离，但毕竟在制度建设上迈出了坚实的步伐。

表 2 食品危机事件推动的食品安全制度建设

时 间	行政或立法事件
2008-9-13	国务院成立危机应急处置领导小组，启动了国家级重大食品安全事故的一级响应机制。
2008-9-17	国家质检总局向社会宣布取消食品行业的“国家免检制度”。今后所有产品不得使用“国家免检”字样，已印制的“国家免检”标志不再有效。
2008-9-18	国家质检总局公告废止《产品免于质量监督检查管理办法》，要求不再直接办理名牌评选活动。
2008 年 9 月底	河北省政府制订出台《三鹿牌婴幼儿配方奶粉销毁办法》，决定在 2008 年 10 月 4 日前，采取集中销毁、就近销毁的方式，销毁共计 450 吨的问题奶粉。具体工作由工商、环保、公安、监察等部门负责。
2008-10-8	卫生部等五部门公布了乳及乳制品中三聚氰胺临时限量标准。
2008-10-9	温家宝签署国务院令，公布《乳品质量安全监督管理条例》。
2009 年两会	《食品安全法》经十一届全国人大常委会第七次会议通过，将于 2009 年 6 月 1 日起实施。
2013-1-23	国务院食品安全委员会第五次全体会议做出决定，国务院将建立最严格的食品药品安全监管制度，完善食品药品质量检验标准和安全准入制度。

时 间	行政或立法事件
2013-5-6	第十二届全国人大常委会第九次会议初次审议了《中华人民共和国食品安全法（修订草案）》。
2014-12-25	食品安全法草案（修订）二审稿，提请全国人大常委会审议。这次修订的草案中增加了关于食品贮存和运输、食用农产品市场流通、转基因食品标识等方面内容。
2015-4-24	经过多次审议、修订的《中华人民共和国食品安全法》，经十二届人大常委会十四次会议审议通过，并于 2015 年 10 月 1 日起正式施行。该文本被称为“史上最严”的食品安全法。

舆论监督是权力监督的重要手段，法制建设是社会稳定的坚实基础。以三聚氰胺事件为代表的食品危机事件，提高了我国国民对食品安全的防范意识，提升了政府在食品安全领域的行政能力，推动了我国食品安全法规的建设。当然，我国正处于社会转型期，因为社会发展过快所出现的转型阵痛是难免的，只要我们能够正确合理地发挥舆论监督作用，相信社会免疫系统将会得到完善，最终必然能够通过制度对食品安全进行全程监控、科学监控。

五、结 语

民主社会需要听取公众的意见，但公众发表意见首先应该拥有意见表达的机会和意见表达的通道。网络、手机等新媒体的出现，无疑给公众带来了意见表达的机会。舆论是公众意见的集合，单个、离散的意见无法形成舆论，新媒体给意见交流碰撞提供了机会，它缩短了舆论的形成时间，简化了舆论形成的过程，使原先不被重视的、卑微的意见得到了重视。在以三聚氰胺为代表的食品安全事件中，传统媒体、网络媒体实现了互动，他们通过新闻报道、新闻评论和公众网络表达，在社会上形成了强大的舆论洪流，它推动中国社会加快了食品安全法制化进程。三聚氰胺事件说明，我国舆论监督已经进入中国特色的揭丑运动阶段。从美国的历史经验来看，媒体揭丑、舆论揭丑并不可怕，政府不要惧怕媒体监督、舆论监督，更不能无视监督、打击监督。只要政府能够正视社会监督，及时修正行政行为、修补法制漏洞，就能够不断推动社会进步。

参考文献：

[1] 方付建, 王国华. 现实群体性事件与网络群体性事件比较 [J]. 岭南学刊, 2010 (2): 15.

[2] [法] 卢梭. 社会契约论 [M]. 方华文编译. 西安: 陕西人民出版社, 2006: 29.

[3] [美] 迈克尔·埃默里, 埃德温·埃默里. 美国新闻史 [M]. 展江, 殷文主译, 北京: 新华出版社, 2001: 262.

[4] 魏晞, 张朔. 温家宝纽约谈“奶粉事件”: 我十分痛心 [EB/OL]. 南海网, 2008-9-24 [2016-2-18]. <http://www.hinews.cn/news/system/2008/09/24/010330918.shtml>.

[5] 饶沛, 廖爱玲. 习近平: 坚决遏制食品安全违法犯罪 [EB/OL]. 新华网, 2012-9-16 [2016-2-18]. [http://news.xinhuanet.com/food/2012-09/16/c\\_123720556.htm](http://news.xinhuanet.com/food/2012-09/16/c_123720556.htm).

[6] 新华社. 习近平对食品安全工作作出重要指示 [EB/OL]. 新华网, 2016-1-28 [2016-2-18]. [news.xinhuanet.com/politics/2016-01/28/c\\_1117928490.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/28/c_1117928490.htm).

[责任编辑：高辛凡]