

美国进步时代的管制改革

——以食品安全为例

刘亚平*

【摘要】美国进步时代面临的基本困境是工业化和城市化使得原有的制度安排无法再保护美国人珍视的自由竞争和个人自由。在部分食品企业和一些官僚机构的推动下,食品安全监管被提上国会议程,但是因为来自其他企业和州政府的强烈反对,改革一再受阻。在受意识形态驱动的进步主义者特别是扒粪者的努力下,公众对食品安全现状的不满越来越强烈,最终导致国会于1906年通过两部保障食品安全的法律,明确了联邦政府对食品安全的责任,并确定了实施管制的机构、程序和管制内容。这一改革过程所体现出来的调整、妥协和寻求共识的精神,是进步时代最为珍贵的遗产。

【关键词】进步时代 食品安全 管制 改革

进步时代(19世纪末20世纪初)是美国历史上非常重要的一个阶段。正是在这一时期,美国人首次认识到工业化和城市化的进程给他们的生活带来的变化和问题,并尝试去应对这些变化和处理这些问题。大量针对这些问题的思潮和行动涌现出来,美国的现代管制国家初步成形,政府和企业的关系得到根本性的调整,联邦政府和州、地方政府在管制市场上的关系也进一步明确。即使是在当代美国,进步时代的历史也开始重新得到重视。大众媒体注意到,当代的许多问题与这个国家在世纪之交面临的问题基本相似:学者们也极力呼吁:是时候来重新认识和理解19世纪末20世纪初所发生的变革了。“如果我们要解决今天面临的问题,研究昨天它们是如何得

* 刘亚平,中山大学行政管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院,副教授。

本文受中山大学“985二期”国际交流项目“美国进步时代研究”资助。同时感谢匿名评审人的意见。

到处理的将是非常明智的”。在“回答今天我们‘要做什么’之前,我们必须理解‘以前发生了什么’”(Lynch, 1977)。

本文以食品安全监管为切入口梳理美国进步时代是如何整合各种利益从而达成改革共识的。选取食品安全监管的原因在于,美国在进步时代同时通过了两部关于食品监管的法律:《肉品检查法》和《纯粹食品药品法》。这被看作是一项巨大的成功,特别是后者。“在进步时代通过的全部法律中,没有哪一项法律比 1906 年的食品药品法更成功。”(Gaughan, 2004)

一、改革的起因

19 世纪末改革前的美国社会,推崇地方自治、自由市场,相信小的政府即是好的政府,高度依赖法院诉讼解决纠纷。小镇生活是美国人的基本生活方式,政府维持社会秩序,以最低的成本提供一些公共服务,不以任何方式去干预自由竞争的法则。在需要干预的时候,也是地方,最多是州政府,而非联邦政府出面。“联邦政府的官员从没有想过美国人吃的食品的质量是否可能属于联邦政府的责任和权限”(Young, 1989:3)。重大商业争议如工业事故、反竞争纠纷、食品和药品安全等都是通过法院来解决的(Glaeser & Shleifer, 2003)。对自由放任理论的信奉使得美国人相信法院而非管制机构是处理社会有害行为的最佳方式。依循“不告不理”、“一事一议”原则的法院诉讼制度与自由放任和小政府的理念非常吻合:只有当个人认为自己的利益受到侵害时,才需要公权力的介入。正如亚历西斯·托克维尔(Alexis Tocqueville)所言:“除非社会感到自己被个人的行为侵害或必须要求个人协助,否则社会无权干涉个人的行动。”(托克维尔, 2004[1850]:72)因此,一个永久性的行政组织来主动、常规性地介入经济生活,这是不可想象的。

然而,这样的制度安排在美国急速工业化和城市化的过程中已经逐渐体现出其弊端。牛奶里面掺水,猪油里面加入棉籽油,罐装食品里加入防腐剂……公众不由发出这样的质疑:到底能够吃什么?食品造假如此严重以至于公众“想到吃就令人作呕”(Anonymous, 1906)。现有的政治体系在迅猛的经济和社会发展面前已经越来越

软弱无力,人们珍视的基本权利和价值观已经得不到保护。这种制度的失败主要体现在以下3个方面:

(一) 自由市场的失败

科学技术的发展增加了产品的复杂性,厂家在产品中掺假以节省成本,消费者很难凭肉眼辨别。分工的进一步深化使得消费者不再自给自足,而是主要通过市场购买来满足自己的消费需求,而且不再只限于自己所在的镇或州,消费从邻里市场扩展到陌生人市场。传统建立在熟人社会上的买方和卖方之间的信任和责任基础因此不再存在。所有这些都一再强化这一事实:普通人并不具有足够的知识和信息去判断食品的质量。

我们购买几乎所有的东西,但并不知道这些东西的生产过程,而且也不具有相应的知识去预先判断这些东西的质量。……相比较我们的祖辈而言,我们对于日常生活中的普通用品,处于一种近似原始人的无知状态。(Richards, 1906:255)

面对这种信息不对称带来的问题,企业本身也是受害者。生产合格食品的企业如果无法向消费者传递关于自己产品的信息,市场就会瓦解(Akerlof, 1970)。一些食品企业开始建立商标,通过声誉机制来减少消费者对食品质量的不确定性。如斯卫夫(Swift)、亨氏(Heinz)等都开始投资于商标,通过产品的声誉来保证产品的质量(Strasser, 1989),一些连锁超市如A&P、克罗格(Krogers)也在1800年代后期开始出现。然而,这些建立在对产品的事后验证基础上的市场方案并不足以保证产品的质量。

一般情况下,消费者可以自己保护自己。如果他保持足够的警惕,他就能保护自己不受商家缺斤少两的欺诈。……然而,在食品领域就并非如此了。需要科学检查才能识别出欺诈行为,而这种科学检查是普通消费者所无法实施的。在这种情况下,需要政府的干预。(Congressional Record, 1885:5040-5041)

因信息不对称带来的典型的市场失败为政府的积极作用提供了充分的理由。如果不能够信任厂家和商业企业的诚实,那么,消费者就只能够将信任转向公权力。

(二) 诉讼制度的失效

然而,公权力是否能够提供这种保护? 19 世纪后半期的商业化和工业化带来了资源的急剧不平等分布,1890 年全美最富有的 1% 家庭有这个国家 51% 的财产。在商业纷争中,个人和小企业与大资本家之间根本无法进行平等诉讼。许多学者的研究表明,依赖法院处理这类诉讼,事实上是偏向大企业的 (Horwitz, 1992; Lockard & Murphy, 1992; Skocpol, 1992)。“这个国家的法律并不能阻止强者欺凌弱者”(Wilson, 1913:15)。大企业对立法者、法官和陪审团行贿已经非常普遍。

这一切都表明,18 到 19 世纪农业美国盛行的通过法院来解决冲突的模式已经不再适应 19 世纪晚期的社会状况 (Glaeser & Schleifer, 2003)。财富和权力的极度不平等分配已经颠覆了旧机制的运作。大型企业能够使用远远超过了他们的对手(个人或小企业)的资源来颠覆正义。因此,这一冲突解决模式已经崩溃。威尔逊质疑道:

司法程序是对我们必须保持的这个国家稳定状态的最终保障。但是,假定这一保障失效了;假定它不再能保障你我的利益,而只是保障一小群人的利益,任何时候你的利益与这一小群人的利益冲突的时候,你的利益必须让位,尽管你代表的是 90% 的民众,而他们只代表 10%。那么,你的保障在哪里? (Wilson, 1913:240)

(三) 地方政府的无力

美国人已经习惯于通过地方政治体系来运作,地方自治的理念深深嵌入到他们的思想之中。然而经济发展的全国化趋势使得地方层面的管制体制已经越来越显得软弱无力。产品在全国范围内的流通使得地方政府的管制和制裁措施很难奏效。地方政府只能对自己

辖区内的产品实施制裁,而对其他州生产的产品,以及本州生产但销往其他州的产品无能为力。只要能够“以原初完整包装”运输,外州的生产商和批发商可以绕开本州的纯粹食品管制。同时,由于地方政府的能力和预算都有限,他们并不具有足够的能力来执行食品安全监管——他们缺乏足够的知识,同时也没有效率。因此,尽管许多州都有食品法,但是只有一半的州明确了具体的执行机构,而在没有设立执行机构的州,执行是非常有限甚至根本没有得到执行(Goodwin, 1999:68-90)。

二、改革的动力

仅仅有社会问题的存在,并不一定意味着能够上升到政府的议事日程上来。“任何社会在任何时候都面临着各式各样的挑战,但政府应付挑战的资源是有限的。”(王绍光,2007)正是在这个意义上,议程设置成为权力更为重要的一面。那么,食品安全监管是如何提上联邦政府的议事日程的?要回答这个问题,首先需要了解哪些力量能够从改革中获取利益。

(一) 企业

食品生产商的造假行为,直接损害广大消费者的利益,威胁到他们的身体健康,也损害了他们的经济利益——所花的钱并没有购买到等值的食品。然而,公共利益是非常含混的,各种改革者都打着“公共利益”的旗号。但问题是,他们真正代表的是哪些人的利益?更多公众并没有认识到他们面临的食品安全的严峻性,并不认为食品监管是在捍卫自己的利益并愿意投入成本去进行游说。而国会关于食品安全监管的争议最初主要是围绕食品造假展开,“公众往往以为商业造假是商业成功的合法手段”(Young:1989,160),因此,这些问题似乎与他们无关,而是一群企业之间的利益争斗。

与一般的常识相悖,企业并不都是食品管制改革的受害者和反对者,恰恰相反,许多企业积极地游说政府进行管制。企业积极通过游说联邦政府进行食品管制来达到保护和强化自己在市场中的竞争地位的目的。在关注造假和误导性标识的名义之下,一些企业积极

推动政府对他们的主要竞争者施加强管制,从而加强自己的市场地位。在食品领域,“早期的法律涉及的都是酒、茶和咖啡的造假,而这些往往是最有商业价值的商品”(Brooks, 1906)。大量的生产商和零售商积极支持食品法的通过。一些商业代表,如亨氏任命了3个员工,包括他自己的儿子“以任何方式”帮助总统和国会通过被他认为是“迫在眉睫的食品和药品法”。化学局局长韦利也承认,“如果没有亨氏的帮助,我可能无法赢得这场战争”(Wood, 1985)。这非常好地印证了斯蒂格勒所谓的“管制俘获”,即食品管制并不仅仅只是为了保护广大消费者的利益,它也符合企业的利益(Stigler, 1972)。具体地说,企业之所以有积极的动力支持联邦政府的食品管制,有以下几个方面的原因:

首先,新的和低廉的食品的涌现威胁了旧厂家的市场地位。化学和生产方面的新技术可以被用于以更低廉的成本生产同样功能的食品,食品行业的竞争优势遭到重新洗牌。因此,旧企业积极推动管制过程,通过准入或产品标准的方式来增加其对手的成本(Wood, 1985)。1870年代,人造黄油首次进入美国市场,并因其价格低廉而迅速在工薪阶层中流行起来。同样,交通成本的下降和冷冻车的出现使得许多城市开始集中屠杀牲畜,将加工好的肉制品运送到东部市场上。牛奶生产商受到威胁,诽谤说人造黄油是“油污的货品”,积极游说联邦和州政府限制其生产。地方的黄油商和牧场主一道声称加工肉制品不安全,游说政府进行肉类管制,控制那些加工企业的发展。同样的故事还发生在威士忌制造和面包粉领域,传统的威士忌制造商试图游说政府管制他们的竞争对手:更便宜的精炼威士忌。传统面包粉生产商面临新强劲竞争对手:同样有效但更为便宜的酸性面包粉,为了保住自己的市场份额,传统生产商大肆宣传说酸性面包粉有毒,并积极游说州和联邦政府进行管制。

因为“任何人都可以在一个小工厂或实验室中生产食品或药品,沿街叫卖。初始成本很低,但是市场成功的潜在收益却相当大”,这样,“正是大型的、资本充足的工业企业感受到了众多小型竞争者的威胁,并希望宣称这些竞争者的产品是假冒伪劣的或对人体健康有害的来阻止这些竞争者侵犯他们的市场地位”。“很少有证据表明这些商家在强有力的小竞争者出现之前活跃在政治舞台”

(Wood, 1985)。

其次,随着生产的大幅扩张,许多企业开始扩张自己的市场边界,而随着州际贸易的增加,对联邦管制的呼声越来越强。许多州有自己的食品管制标准,有些标准甚至相互冲突,这极大增加了企业的服从成本,使得它们无法充分利用大工业生产所带来的规模经济的收益。“食品生产商需要有个律师来帮助他,以确保他的产品标识符合不同州的法律规定。”“一个产品在全国范围内销售的生产商必须以数十种不同的方式来包装产品以适应不同州的法律。”(Crampton, 1900)商业集团,主要是那些在州际市场上具有高度竞争性产业的集团,反对州的管制而支持联邦管制,因为他们认为这些管制会将他们的企业置于不利的竞争地位。一家罐装大豆的生产商,根据本州的法律要求,必须使用糖,而他的在其他州的竞争对手可以使用糖精,但他们的产品从外观上看起来一模一样,“由于基于所使用材料的特性上的区别,他当然无法在市场上竞争”。“做生意讲诚信,以公平的价格制造和销售高质量的产品,这并不能保证商人获得利润。事实上,这种做法会让他们处于不利的竞争地位。”(Wood, 1985)而且,州的管制什么时候以及将会如何变化?这是完全无法预测的。因此,对生产者的计划和项目而言,这是相当大的一个不确定性。联邦层面的管制,将能够克服这些问题,使得食品厂家共享一套规则,从而能够在全国市场上基于价格、质量、区域或品牌特点来自由竞争。

再次,食品安全也直接影响到企业员工的身体健康。很多企业认为,如果员工受骗食用了有毒的食品,那么,这会影响员工的考勤和工作表现,从而影响企业的绩效。营养不良的员工无法胜任工作,因而他们实际的工作并不符合他们所得到的薪金。如有分析表明,“每日消费4到5克硼砂会令人失去胃口,降低工作效率”(Wood, 1985)。因此,从人力资源有效利用的角度来看,企业也愿意积极推动食品安全管制。

最后,赢得消费者信心。美国的加工食品在海外的声誉已经臭名昭著,相关的媒体报导,特别是大量关于美国造假食品的夸张报导向欧洲传递了这样一种信息:美国的食品是有毒的和欺骗消费者的。德国、法国和其他一些国家禁止或限制许多美国加工食品特别是肉

制口的进口 (Kolko, 1977: 98 - 107)。如果没有联邦政府的管制让海外消费者重拾对美国食品的信心,那么,那些寻求海外市场的美国企业将很难进行扩张。“联邦政府需要做更多的事情以恢复美国食品在海外的声誉。”(Wood, 1985)国内的情况也是一样。正如亨氏所言:“不道德的食品加工商使用有毒害化学品,这损害了该行业的所有生产者的利益,因为消费者对市场上的全部食品的质量和纯度产生了怀疑。”除非重新获得公众的信任,否则,亨氏认为,他的产业不可能有太大的发展。而赢得公众信任的方式就是与联邦管制机构的合作。管制将会使这个行业变得令人尊敬和值得依赖——这是无价的 (Alberts, 1973)。总统罗斯福和化学局局长韦利都将联邦管制看作是对自由企业的重要支持。他们相信,联邦管制将会给予消费者更多的信心和安全,这反过来会进一步促进市场的成长。

(二) 联邦官僚机构

官僚机构会追求预算最大化 (Niskanen, 1971) 和自主权的最大化 (Wilson, 1989)。增加管制将会给政府官员带来增加预算、人员、权力的机会。食品安全的局面越严峻,就越需要有更多的人员和资金投入该领域中。联邦政府也可以借此扩张自己的权力。随着 1867 年农业部化学局的成立,财政资源增拨,雇佣的科学人员也逐渐增多。新成立的机构需要巩固自己的地位,争取公众对该机构的认同。为此,它需要做一些事情让公众认识到自己的重要性,明确和强化自己在公众中的身份,以争取资源和政治支持提供正当的理由。韦利首先要做的事情就是让本机构的目标深入人心,因此,他多次进行公众演说,争取公众对机构目标的理解和支持,并在全国各地建立了若干区域站以进行不同气候和温度下食品造假的试验。在 1887 年到 1893 年韦利博士引导化学局对食品造假进行了全面深入的检查,出版了系列研究报告,并多次向总统及国会提出政策建议,希望能够通过法律赋予联邦政府一定的权力、人员和财政资源对危害日益严重的食品质量问题进行监督管理。通过积极地游说和进行各项试验和检查,农业局成功地建立了“自主性”,以致于当 1906 年食品法律最终通过时,没有人置疑应当由化学局主管食品安全。之后该局的地位和权力也一再加强,职员从 1906 年的 110 名增加到 1912

年的 146 名,而获得的国会资金也增加了 6 倍(Carpenter, 2001: 273),1930 年正式更名为食品药品监督管理局,成为美国唯一主管医药的机构和食品领域的主要监管者。

除了机构的扩张,同样,官员本身追求职业声誉也是推进改革的极大的动力。正如很多人所认识到的,韦利的努力给他带来了极大的声誉,1892 年,他当选为美国化学协会会长,他在全国各地对食品造假的演讲使得他几乎家喻户晓。他被看作是保护国家利益的“无私的”官员,历史学家称他为“食品药品管理之父”(Anderson, 1958:147)。1906 年通过的食品药品法更是被人们直接称为是“韦利法”。连罗斯福总统面对来自商人的撤销韦利职位的游说时都无奈地说:“你不懂,韦利博士拥有这个国家最宏大的政治机器。”(Carpenter, 2001:272)

三、拉锯战

在如此大的利益推动下,食品监管的确被提上了议程,但是,反对改革的力量也是不可忽视的。改革的受损者也积极地组织起来进行抵制,而且,在某种程度上,这种抵制的力量更为强烈,因为受损者从成功集体行动中的收益非常大,因此,更愿意付出集体行动成本。

(一) 企业

主要的反对者当然也来自商业集团,包括牛肉托拉斯(Beef Trust)、糖精生产商、威士忌酿造商等,而这其中,尤以牛肉托拉斯为最。由六大商业集团组成的牛肉托拉斯所涉及业务包括牛肉、猪肉、羊肉等的屠宰、加工等,占据美国总产出的相当大一部分和几乎全国的远距离(州际或国际)市场。零散的养殖户将牲畜集中售卖给托拉斯,然后由他们组织屠宰、加工,之后再售往全国各地的零售店。因为零散养殖户数量很多,而购买牲畜的企业很少,因此这是一个买方市场。在托拉斯对零售商的市场上,又是一个卖方市场,所以牛肉托拉斯占尽优势,他们可以尽可能压低进货的价格,同时尽可能抬高销给零售商的价格。牛的价格和加工后牛肉价格之间的极大差价引起了诸多不满,在舆论压力下,商业和农业部下属的企业局于 1904

年对牛肉产业进行了调查。牛肉托拉斯一再宣称他们并没有谋取不正当的高利润,并向企业局提供了部分数据和材料。根据他们提供的数据,企业局最终测算出来的牛肉托拉斯所获取的实际利润是每头 99 分,这一结果很难令人置信,无论是媒体还是民众都很难接受这样的调查结果。据粗略的估计,这些托拉斯每头牛的平均利润是 3.06 美元,而更极端的估计达到 15 美元! (Walker, 1906) 罗斯尔在《托拉斯之最》(Biggest of Trusts)一书中披露了为什么企业局的调查和民众的感知相差如此之大:报告并不是由调查员加德菲尔得 (Garfield) 亲自撰写的,他在塞德和瑟诺因俱乐部过得太惬意了以致于根本没功夫去调查款待他的人;他只看了加工商想要他看的东西,因此他的数据是错误的,他的结论当然也是不可靠的。即使是在后来辛克莱 (Sinclair) 的《丛林》发表之后,公众对整个肉品加工行业完全失去信心时,农业部等派去对肉品加工行业进行的调查还在声称:“很明显,他(指 Sinclair)急切地想要哗众取宠和耸人听闻,作者不仅在这一问题上,而且在整本书中,选择的都是芝加哥屠宰场中最糟糕的情景,而且有意地对那些有着优良环境的屠宰场视而不见。”(Walker, 1906) 牛肉托拉斯的政治力量之强由此可略见一斑。

(二) 州政府

关心法律的宪法效力问题的南方国会议员们也积极反对联邦管制。他们认为,将管制权力交给联邦政府将会损害地方的自治,而且,由联邦政府插手州内贸易更是违反宪法的。对州政府而言,将监管权力拱手相让,意味着放弃商业的政治和资金支持,使州的监管机构变得多余。既然许多产品都是在同一州内生产和销售,州才应该是最有效的管制单位,对不适宜于长途运输的奶制品尤其如此。联邦政府并不具有足够的人力物力去实施食品监管,只有地方政府才是最了解食品企业信息的,而且他们能够比联邦政府更快速地做出反映。支持州权力的威廉·安德姆森 (William C. Adamson) 更是认为:“完全没有必要将那些地方能够更好处理的事物转嫁给联邦政府。”如果这样做的话,“大量讨厌的间谍、爱管闲事者和告密者就会让政府变得比任何人曾经吃过或喝过的任何食品或饮料更为不纯净”(Young, 1989:162)。如果将食品管制交给联邦政府,那么,“农

业部的高薪官员将会遍布全国……监视每一个库房,监视每一条铁路的交叉口,监视每条州际公路、每条河的渡口、每辆跨州运行的货车,监视每个可能从一个州运带物品进另一个州的人”(Young, 1989:98)。对于各州之间管制标准不一给商业带来的困难,他们认为,解决方案不是联邦政府的管制,而是统一各州立法。州层面足以解决问题,根本不需要上升到联邦层面。

(三) 穷人

还有一些反对者则打着穷人利益的旗号。他们的理由是,在自由市场上,个人应当能够购买便宜的食品,即使这一食品并不是“真的”。“饥饿比造假食品对健康更为有害,即使是这些食物并非完全纯净”(Young, 1989:163)。穷人拥有食用廉价食品的权利,而保障食品质量的立法被很多人认为是对穷人的污辱,因为禁止销售低质产品将会极大地减少穷人的选择,提高他们的生活成本。甚至有人提出,极端地看,个人有权选择购买次品甚至是有毒食品,只要这是他们的自由选择(Wood, 1985)。反对者更认为支持联邦管制的人往往是大企业利益的代言人,他们被大企业所俘获,打着“公共利益”的旗号而行为大企业创造竞争优势之事。“这些政治精英和商人彼此认识,上同样的学校,参加同样的俱乐部,与类似的家庭联姻,分享共同的价值”,他们代表的仅仅只是有影响的商业集团的利益,却欺骗广大市民和他们的代表说这是在创造某种公共价值(Lynch, 1977)。一个直接的证据就是,支持联邦食品管制的国会议员们明显倾向于关注那些假冒伪劣食品,忽略保障穷人享有廉价食品的权利。“早期的法律涉及的都是最有商业价值的食品,如葡萄酒、啤酒、茶叶和咖啡……整个食品造假和其控制完全成为一个经济和商业伦理问题,卫生的层面相对不那么重要……。”(Brooks, 1906)“工人可能相信他的虾仁和白兰地酒确实名符其实,但是对他的面包和盐却没有这样的信心”(Crampton, 1900:942)。

(四) 自由市场理念的信奉者

还有一些坚定的反对者相信自由市场的力量完全可以解决目前所出现的问题,政府的干预只会令问题更糟糕。那些造假者尽管在

短时间内能够获取利润,但从长远来看,他们最终将会受到市场的制裁,消费者最终将会有足够的力量将他们驱逐出市场。任期有限、期望快速得到政治回报的官员更注重眼前的收益,而忽视未来的成本与效益,其干预将是短视的,从长远来看,必然会损害市场精致而复杂的自我调节机制。因此,政府的干预并不能真正弥补市场的失败,它无非是给少数利益集团提供利益。

一群共和党组成的保守派,坚决反对任何的商业管制(Anderson, 1958:137-171)。“如果农业部要给食品设定标准,那么,不久之后他就会告诉我们在春天或秋天应该穿什么衣服,应该骑什么马,应该如何经营你的农场,你的工人应该工作多长时间,或者是你不应该向他们支付什么”(Young, 1989:162)。“一旦我们开始对所有假冒和影响公众健康的东西进行管制,那么,我们的手将伸到哪里为止?”(Young, 1989:90)

在众多强大的反对力量的抵制之下,尽管从 1880 年代早期开始纯粹食品议案就已经被提交到国会,但反对者一次又一次将之扼杀于襁褓之中。有时议案通过众议院,但却在参议院败落,有时议案在参议院通过了,但却在众议院没能得到多数的支持。1890 年参议员彭德克(Paddock)提交彭德克议案,要求反食品行业的商业欺诈,保护生产商和消费者的利益,改进美国食品在海外的声誉,促进出口。这一决案尽管有来自市民、州议员、批发商、贸易董事会和农场主的支持,但是却因为来自南部诸州的参议员坚决捍卫州的权利而未能通过。1892 年议案再次提交参议员,这次的条款要温和许多。然而,棉籽油生产商担心未来的法律执行将会不利于掺杂的猪油,因而强烈反对该项议案,并成功地阻止了该议案在众议员的通过(Young, 1989, 97-99)。面包粉生产商之间的争斗也是联邦食品议案难产的原因之一。塔塔粉生产商希望通过管制将加入明矾的酸面包粉生产商置于不利地位,而酸面包粉生产商希望管制会歧视他们的产品。最终的局面是,“不管议案是如何措词的,它都遭到来自两大面包粉阵营之一的反对”(Anderson, 1958:135)。威士忌酿造商之间的利益冲突也令食品议案一再受阻。来自肯塔基、马里兰、弗吉尼亚和宾西法尼亚的纯威士忌酿造商,与伊利诺伊、印第安纳和俄亥俄的混合威士忌酿造商针锋相对。纯威士忌酿造商认为,混合威

士忌是“不纯正”的,因此需要对之进行管制。迅速获取市场份额的混合威士忌商则极力反对管制。纯粹食品议案要求“混合物、化合物、复合物、仿制或搀杂”都必须“标识出来,以表明其组成部分”。而混合威士忌酿造商组成的“全国酒类批发商协会”则认为这一条款将迫使混合威士忌酿造商披露有价值的商业秘密,因而积极结集力量反对议案的通过(Young, 1989:165-68)。

艰难的拉锯战再次向人们表明,仅仅有改革的动力,并不足以推行改革。改革的未来收益是不确定的,而且即便能够确保受益,受益者对于收益应当如何分配也拥有不同意见。而改革的受损者所必须付出的成本却是即时的和确定的,这使得改革的反对者更为明确和积极。改革的支持者往往游移不定,他们或因对改革方案的细节持不同意见或因对改革的前景不甚明确而持保守态度。尽管消费者将是改革的最大受益者,但是,众多分散的消费者的私人收益相比较个人投入的成本而言是非常微小的,需要有足够的诱因激励那些只能从改革中获取些微收益,但是总收益却相当庞大的分散个体组织起来,克服集体行动的成本。而在联邦层面组织起集体行动的成本显然要更高,所需要的激励显然也更大。这些都妨碍着改革成功所需要的有效联盟的形成。所以,尽管有强大的动力,但是这种动力并不足以推动在联邦层面的改革,于是似乎进入了一个僵局。

四、打破僵局

这时候发挥关键作用的是一群受到意识形态激励的进步主义者,他们或者坚持不懈地在国会积极游说,网罗支持力量,或者在民间积极奔走呼吁,或者用自己的笔借助传媒向普罗大众传递改革的理念,激起民众对食品安全问题的关注,让民众了解到改革的必要性和紧迫性,从而将原本只是少数集团的利益争斗问题置换成了社会公共问题。当然,还有系列的危机事件起到了导火线的作用。然而,正是这些进步主义者特别是扒粪者将这系列危机事件的真相真实甚至是夸大地展示在公众面前,从而赢得了改革所需要的众多支持。正是在这个意义上,这些进步主义者,媒体的宣传报道加上危机事件,共同起到减少集体行动成本,集结改革力量的关键作用,从而打

破了政治僵局。

整个 20 世纪的美国历史的核心都在于“如何将一个由大企业创造和主导的政治经济转变为一个真正的社会体系——一个社群——而不损害私有财产,不妨碍大型企业”(Williams, 1961)。进步主义者,一群新中产阶级的城市职业人士,信奉“新干预主义”,他们既不认同对社会和经济问题的传统保守主义的回应,也不认同反对保守主义激进派的观点。他们的改革方案更为温和,尊重长期被珍视的美国传统的同时寻求对现制度的补丁式改革。他们希望获取新出现的组织生活的收益的同时保留这一组织正在摧毁的旧的个体主义价值体系(Hofstadter, 1955)。他们认为通过改革可以解决 19 世纪末美国面临的所有问题,包括未来将会面临的问题。进步主义者和以往所有其他改革者的最主要区别在于,“他们的改革议程背后的理念是科学和社会科学知识能够被建设性地应用于解决无数社会问题”(Eisner, 2000: 34)。进步主义的核心是新中产阶级通过官僚方式来实现其使命的雄心。他们相信需要政府的持续参与,强调行政管理的重要性。他们对前途非常乐观,认为社会是不断进步的,生活会更加美好,而理性的设计和管理是通往这一大道的不二法门。进步主义者认为,社会的问题需要由各种专业人员组成的管理专家通过恰当的程序和持续执行来解决。科学是一套宏大的设计,人类特别是受训的职业人员可以掌握和应用其基本的原则。通过他们对社会的管制,可以以最少的时间和精力的投入产生最大的收益。为了能够及时解决新出现的问题,应当授予他们拥有灵活的权力,这必然会模糊传统的政治行政和司法的分界线(Wiebe, 1967: 153 - 158)。

罗斯福总统就是一名进步主义者,他相信大型企业甚至是垄断都是现代经济的不可避免的现象,大型企业拥有大量的资源和巨大的规模经济,他们能够给美国提供那些小企业所不能提供的优势。然而,大企业必然会滥用自己的权力,因此,联邦政府应当允许这些企业的存在,但是应当出于公共利益而对他们进行管制。“托拉斯”是罗斯福总统在任期间最重要的议题之一,他一方面极力保护现代企业的微妙机制,同时也采取强硬措施来“监督”那些可能损害整个国家福利的大型企业。他积极支持食品安全管制,认为联邦政府应

当对消费者的食品安全承担责任,在推动肉品检查法和食品药品法的通过中,他起到至关重要的作用。

这些进步主义者中,还包括一些活跃的妇女组织,如妇女俱乐部联盟(General Federation of Women's Clubs, GFWC)、妇女戒酒基督联盟(Woman's Christian Temperance Union, WCTU)等,她们相信“食物的质量应该是每一个家庭主妇必须关注的头等大事”,因此积极地倡导政府管制,禁止假冒伪劣食品的销售。没有人打算剥夺穷人消费低质量食品的权利,但是,正是穷人最不能承受欺诈却又往往是最容易被欺骗。当人们不能相信商家时,他们只能相信政府,而政府应当为他们提供这一信心,保证他们的消费是出于自愿的、知情的,而非受到欺诈的。因此,政府的食品管制应当将重心放在信息披露上,商家必须通过产品标识提供产品的准确信息,确保消费者的知情消费。自由市场是否能够自动地解决自身的问题,这也许需要更长时间的检验,但是消费者所受到的损害是即时的,是巨大的,他们不能承受市场的自发调整所需要漫长时间。因此,政府的积极干预,将是将普通消费者从水深火热的状态中拯救出来的最为迅速有效的方法。

进步主义者中,还有一群以揭露社会阴暗面为己任的扒粪者,他们相信“笔的力量”,通过自己的文章,极大地渲染并调动起公众的情绪,从而使更多的普通公民加入到支持食品管制的队伍中来。高速印刷和照相凸版印刷的完善降低了生产成本,改进了印刷的质量。1880年代和1890年代邮费的下降也降低了刊物在全国发行的成本。再加上报刊杂志上的广告刊载降低了报刊杂志的运营成本,越来越多的刊物以低价格、高发行、大幅广告的方式运作。因此,刊物的读者群迅速扩大,再加上教育的普及,更多的普通民众能够通过报刊杂志来了解社会。记者辛克莱对芝加哥肉品加工业的报道是如此的骇人听闻,以致于几乎每个美国人都读了这本书,且相信芝加哥的加工厂是肮脏的,从这些加工厂出来的任何东西都是不能吃的(Young, 1989: 245)。尽管化学局局长韦利的食品造假报告非常详尽地揭露了食品造假问题,但因为主要是技术性的,没能获得太多的关注,从而没有为他获得足够的支持。而《丛林》这本书的出版使得公众的情绪受到极大的影响,美国人几乎不敢再吃肉。尽管后来有

人认为,食品制假问题被过于夸大了,更普遍的问题是欺骗消费者,而非食品有毒。但是,“扒粪者激起的公众对食品质量的危机感增加了联邦食品管制的收益,降低了各种利益群体集结起来的成本”(Law & Libecap, 2004)。这些文章的影响如此之大,以至于今天很多人将 1906 年肉品审查法和纯粹食品药品法的通过归功于辛克莱在他的小说《丛林》中对美国肉品加工行业的披露。“纯粹食品和药品法案的通过与其说是对真实的经济问题的回应,毋宁说是受到一个耸人听闻的媒体蛊惑。”(Law & Libecap, 2004)

正是在上述因素的共同作用下,食品安全监管不再只是一小部分精英或利益团体的关注,而是迅速扩展开来,人人都认识到食品安全关涉自己的切身利益,于是,食品质量问题演变成了社会公共问题,改革需要的大量的支持力量终于集结起来。在这种情况下,面临来自垄断和不清洁的环境双项指控的牛肉托拉斯已经不敢再公然反对食品安全管制,特别是对激起公愤的肉品安全的指控,而是转向对具体条款的反对,如罐装食品必须标识生产日期,以及检查成本由他们承担等(Young, 1989:211)。

五、改革的成果

联邦政府最终的改革议程,反映的正是上诉利益斗争的结果。纯粹的商业利益并不足以保证食品法的通过,因为利益纷争和对未来管制结果的不确定性使他们很难就具体的管制细节达成共识;同样,纯粹的进步主义者也并不足以保证改革的成功,因为他们只代表社会中一小部分——中产阶级市民,而改革的成功,要求“触及各阶层的美国人”(Mowry, 1972:20-21),正是因为扒粪记者的努力,将原本只属于食品行业的商家之前的利益争斗扩大到全社会,为支持联邦政府监管的议员提供了强大的舆论环境和道德支持。

(一) 全国立法

进步时代面临的种种问题是全国性的,而不是某一个地方的,所以解决方案也应该从全国的角度去考虑。只有联邦法律能够解决地方性法律和一个全国性商业体系之间的矛盾。1906 年的肉品检查

法和纯粹食品药品法提供了全国层面的食品管制法律,并将管制的权限也交给联邦一级政府。对于有着强烈地方自治传统和对政府不信任的美国而言,这种方案所受到的阻力是可想而知的。但是,通过这两部法律,联邦政府向社会表明它将承担起保障消费者食品安全的责任,而这是州政府所无力做到的。用托克维尔的术语来讲,进步时代的食品管制改革实际上是在实行“政府集权”,即将一些与全国各地都有利害关系的事情集中于同一个地方或同一个人手中。正如托克维尔所言:“我决不能设想一个国家没有强大的政府集权会生存下去,尤其是会繁荣富强。”但是,这一集权是有边界的。如果将那些“国内某一地区所特有的事情”,如地方的建设事业,也交由同一个地方或同一个人的手中——即托克维尔所谓的行政集权——“只能使它治下的人民萎靡不振,因为它在不断消磨人民的公民精神”(托克维尔,2004[1835]:68-70)。反对改革的声音源于对行政集权的担心。美国进步主义者在保留地方自治的同时,成功地令公众认识到食品安全是全国性的问题,必须由联邦政府来承担起监管责任而实现了在食品安全方面的政府的集权。

(二) 以政府管制补充法院体系

在食品安全的案件中,“很少有人有时间、金钱或意愿去打官司……忍气吞声比诉讼的成本更低”(Young, 1989:62),除非是受到非常大的损害。大企业的利益得到法院更多的照顾这一事实也使得人们不再相信诉讼是对社会有害行为的唯一恰当回应方式(Glaeser & Andrei, 2003)。在原告和被告之间的经济和政治资源分布极端不平等的情况下,拥有更多资源的一方可以通过投资于颠覆行为来避免服从管制或受到法律制裁。在这种情况下,需要有其他方式来实现社会正义,而管制正是一种合适的选择。

与法院审理不同的是,独立的管制机构将持续存在,由一群冷静的专家来进行研究和商议。他们避开骚乱,不是把工业问题当作戏剧性的事件来处理,而是当作一个发展的过程来处理,要求仔细的、小心谨慎的回应。行动的基础是统计而非情绪(McCraw, 1975)。

由技术专家来管理大企业,纠正市场失败,这正是进步主义者坚定不移的改革理念。食品药品法和肉品检查法正体现了他们的这一

理念。政府雇佣的有知识、懂技术的化学家和其他科学家在政府配备的专业实验室的帮助下显然比消费者更有能力识别食品造假。而且,化学局采用的是行政首长制而非通常的委员会制,可以“进一步降低他们对商业压力的脆弱性”。如果没有委员会,就没有机会也没有理由让受影响的利益代表成为该局的监督者。行政首长的工作不是代表,而是决定,责任将完全由他承担(Wilson, 1989:85)。这样,实施管制任务的专家,拥有法律授予的充分自由,凭借他们的科学知识和技术,可以保护个人利益不为大企业所侵犯。

(三) 管制的内容

这些专业人士是通过以下方面来具体实施管制的。

1. 检查制度

保障食品,特别是肉制品安全的一项重要措施即对肉制品质量的检查。立法中的一个争议焦点是,检查的成本应当由谁承担?最终立法将这一责任交给了政府。肉品检查法规定国会每年拨款 300 万美元用于组织联邦肉品调查员对牲畜的屠宰进行检查,调查员有权检查肉制品是否含有“危险的颜料、化学物质和防腐剂”。不适合食用的畜体必须在政府检查员面前销毁;合格产品被盖上印鉴或标签表明“检查合格”。检查员有权在“任何时间,无论白天还是夜晚”进入加工点的每一个地方(Young, 1989:263)。罐装肉也必须具有“检查合格”的标识。法律还规定,农业部在卫生专家的帮助下可以规定加工厂的卫生条件。如果加工厂未能达到强制卫生标准,那么它的产品不得持政府检查合格标识在市场上流通。个人或企业为那些未持政府检查合格标识的肉品提供运输,是非法行为。伪造检查合格标识是违法行为,违反者将被处以最高 1 万美元的罚金,或者最高两年的监禁。食品药品法还列举了假冒伪劣食品的 6 种情形,并赋予联邦政府检查用于州际贸易的食品是否属于这 6 种假冒伪劣情形的权力,并有权对违法产品予以没收。

2. 产品标识

食品法还非常强调消费者的知情权。以廉价的成份取代更为昂贵和高质的成份,并不必然会损害公众健康,但它的确是影响了消费者的知情权,消费者无法准确地知道他们购买的是什么,可能花了更

多的钱但买到的却是实际价值远低于预期价值的劣质品。这种商业欺诈尽管不一定危害消费者的健康,但是却给他们带来了经济损失。准确标识确保消费者的知情权,即消费时有权知道自己购买的是什么。因此,食品法“要求每一个标识正确和完全告知消费者食品的全部非自然成份”(Young, 1989:262),以及标识产品成份、产地等信息,这样消费者就可以依据准确的产品信息来作出明智的消费选择。准确的标识能够保护人们使用人造黄油,混入菊苣的咖啡,混合威士忌、添加剂等,只要这是他们自己的知情选择。这样,厂商很难再依次充好,或者隐瞒食品成份。

3. 执行

法律将肉品检查的责任交付给农业部,由它及其下属的动物局明确法律的具体实施规则。同时将执行食品药品法的权力交给3名内阁成员:农业部长、财政部长和商业劳工部长。管理食品药品市场的权力则交给化学局。该局必须收集和检查样品。当发现样品是假冒或伪劣的,农业部长必须告知样品采集方,给他机会进行听证。如果证实属实,那么部长应当认定事实并将证据呈交违法行为发生地的区检察官。该检察官则应当确保启动恰当的程序和在恰当的法庭上对违法者提起控诉(Young, 1989:267)。制裁方式有两种,一种是对个人进行检控,若第一次被以该罪名起诉,那么违法者将被处以不超过200美元的罚款,重犯将会被处以最高300美元和/或不超过1年的监禁。另一种制裁方法是由政府没收假冒伪劣产品,目的是让欺骗性的甚至是危险的食品撤离市场。

4. 咨询

特别值得一提的是咨询在联邦管制中起到的独特作用。由上述介绍可见,法律惩戒的力度是有限的,再加上当时的化学局规模还太小,事实上管制是非常有限的:1928年时全国的18个检查站总共才有166名专业检查员,47名非专业检查员,53名文员,而他们需要负责全部的采样、检查、行政和调查工作。同时,该局并不具有设定食品标准的权力,而法院一般不愿意定生产假冒产品的厂商的罪,因此,执行是非常有限的(Hutt & Barton, 1984)。化学局和之后的USFDA(The Food and Drug Administration)更愿意把食品药品法看作是纠正性的而非惩罚性的,他们采纳了一种更为现实的执行方式:事

前咨询。他们花费了相当多的资源于对企业提供咨询,通过帮助生产商采用正确的生产方法,给予企业提供直接的帮助和咨询,降低了企业的服从成本,因而企业更愿意也更有能力服从食品药品法。正如大食品商亨氏所认识到的,“不需要有毒的化学物——好的食品,如果能够得到恰当处理,就能够保持新鲜,而不需要加入防腐剂。加工的速度、高压灭菌等整套流程已经高度发达了,不需要再使用这些有毒制剂。那些加工商要么不知道,或者不愿意进行必要的投资……”(Alberts, 1973:171)而管制机构所做的,则是通过教育和咨询,让被管制者了解更好的加工技术,更低成本的生产高质量食品的方法,从而不需要违反法律。该局的食品研究实验室的作用日益转向为教育食品生产商和经销商最佳的冷藏、运输、卫生方式,以及协调和从事食品处理、加工和储藏方法的研究。它的这一执行哲学在1926年年度报告中清楚地体现出来(Dunbar, 1951:636)。

它相信,通过告知讲信誉的厂商如何让自己的产品符合法律规定比违反法律后的处罚或没收更为有效。它的政策因此是教育优于法律行动,因为教育可以不用损害公共利益或干预自由竞争。

FDA的工作获得越来越多的支持,许多厂商自愿将产品交由它检查认证以保证质量。一些企业在食品销售上出现问题之后也会主动向FDA咨询如何改进产品质量。从这个角度来看,一些批评者认为,进步时代的改革仍然是政府被俘获的结果,大企业仍然控制着政府,只是他们现在是通过技术专家来实施着这种控制而已(Lynch, 1977)。

尽管1906年两部食品法律的通过仅仅只是食品监管之役的开始,比如,因为争议太大,它对食品标准保持缄默;因为奶制品行业的积极抵制,它完全没有提及该行业的管制问题等等,但是,它无疑是一场非常漂亮的战争。如伍德所言,它是管制领域少有的代表公共利益的例子之一。特别是食品药品法,它是首部保护消费者权益的法律,奠定了当代美国食品和药品法律的基础,尽管之后多次被修正,但联邦政府对消费者安全承担责任的这一基本理念一直延续下来(Wood, 1985)。

六、结 语

在这一“寻找秩序”的年代(Wiebe, 1967),美国的国家能力急剧扩张,为现代国家的发展奠定了基础。这一扩张体现在两个方面:首先,政府的职能边界快速扩张,政府和企业关系被重新界定,政府的管制领域也开始进入食品等行业;其次,不仅仅是政府的权力边界重新得到调整,而且政府的权力也从州转向联邦,之前分散于“孤岛社区”的分权化的各州,被统一和集中起来(Wiebe, 1967: xiii)。

尽管美国进步时代与中国目前的转型情况有很大的相同之处,但我们必须看到,美国是从自由放任的市场经济走向政府职能的扩展,而中国则是从政府全能的时代走向开始发展市场的阶段。美国在进步时代面临的最大问题是如何对大型垄断企业进行管制,以纠正市场失败。而在自由市场赖以运行的基本制度阙如的情况下,中国管制者目前更头疼的似乎是那些零散的食品小作坊的管理问题。在这种情况下,美国的经验对于我们有着什么样的借鉴意义,并非是那么简单和直白。笔者并不认为美国的管制体系就是灵丹妙药,在行政力量已经非常强的中国,强调通过行政权力来解决社会问题似乎没有任何新鲜感;管制权力进一步向上的集中是否能够解决众多小作坊的问题,答案似乎显而易见;自由市场的发展是否需要政府的干预,这在中国不是有争议的问题,当前的争议更多地集中于食品安全上政府和生产经营者之间的责任问题,以及哪一个机构能够肩负起食品安全监管的重任。因此,本文更侧重于介绍美国进步时代管制体系的形成过程,侧重介绍改革的艰难酝酿过程而非最终结果。即使在今天,美国进步时代的管制改革对其后来的经济发展是良方还是败笔都仍然是一个非常有争议的话题。本文并不认为美国进步时代的改革可以提供中国政府改革参照的样板;相反,我们相信,中国的可行的改革方案,必须从中国本土实践中去发掘和发现。我们可以借鉴和学习的,是这种从危机中不断改革和调整适应的精神,是如何通过妥协而集聚足够的改革力量的精神,是打破理想主义以开放的心态和理性的协商谋求共识的精神。笔者深信,这些,正是美国进步时代的遗产中最珍贵的东西。

(责任编辑:陈永杰)

参考文献

- 托克维尔(2004[1835]). 论美国的民主(上册),北京:商务印书馆.
- 王绍光(2006). 中国公共政策议程设置的模式. 中国社会科学,5.
- Akerlof, G. A. (1970). The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84: 488 – 500.
- Alberts, R. C. (1973). *The Good Provider; H. J. Heinz and His 57 Varieties*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Anonymous. (1906[1529]). What to Eat. *Puck*. 59.
- Anderson, O. E. (1958). The Health of a Nation; *Harvey W. Wiley and the Fight for Pure Food*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brooks, R. O. (1906). Food Science and the Pure – Food Question. *American Monthly Review*, 33: 452 – 457.
- Carpenter, D. P. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Crampton, C. A. (1900). Food Preservation and Food Adulteration. *Independent*, 19: 942 – 944.
- Eisner, M. A. (2000). *Regulatory Politics in Transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gaughan. (2004). Harvey Wiley, Theodore Roosevelt and the Federal Regulation of Food and Drugs. From <http://leda.law.harvard.edu/leda/data/654/Gaughan.pdf>.
- Glaeser, E. & Andrei, S. (2003). The Rise of the Regulatory State. *Journal of Economic Literature*, 41(2): 401 – 425.
- Goodwin, L. S. (1999). *The Pure Food, Drink and Drug Crusaders, 1879 – 1914*. Jefferson: McFarland.
- Graebner, W. (1977). Federalism in the Progressive Era: A Structural Interpretation of Reform. *The Journal of American History*, 64(2): 331 – 357.
- Hofstadter, R. (1960). *The Age of Reform*. New York: Vintage Book.
- Horwitz, M. (1992). *The Transformation of American Law 1870 – 1960*. New York: Oxford University Press.
- Hutt, P. & Barton, P. (1984). A History of Government Regulation of Adulteration and Misbranding of Medical Devices. *Food, Drug, and Cosmetic Law Journal*. 39:2 – 73.
- Kolko, G. (1977). *The Triumph of Conservatism*. New York: Free Press.

Law, M. T. & Gary, D. L. (2003). Corruption and Reform. The Emergence of the 1906 Pure Food and Drug Act and the 1906 Meat Inspection Act. *ICER working papers*.

Law, M. T. & Gary D. L. (2004). The Determinants of Progressive Era Reform: The Pure Food and Drugs Act of 1906. *NBER Working Paper*. 10984.

Law, M. T. (2006). How Do Regulators Regulate. Enforcement of the Pure Food and Drugs Act, 1907 – 1938. *The Journal of Law, Economic, & Organization*, 22(2): 459 – 489.

Lockard, D. & W. F. (1992). *Basic Cases in Constitutional Law*. Washington: CQ Press.

Libecap, C. D. (1992). The Rise of the Chicago Packers and the Origins of Meat Inspection and Antitrust. *Economic Inquiry*, 30: 242 – 262.

Lynch, F. (1977). Social Theory and The Progressive Era. *Theory and Society*, 2: 159 – 210.

McCraw, T. (1975). Regulation in America: A Review Article. *Business History Review*. XLIX(2): 159 – 183.

Mowry, G. (1972). *Progressive Era: 1900 – 1920*. Washington: American Historical Association.

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine – Atherton.

Richards, E. (1906). *Food materials and their adulterations*. Boston: Whitcomb & Barrows.

Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers*. Cambridge: Harvard University Press.

Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 3 – 21.

Strasser, S. (1989). *Satisfactions Guaranteed: The Making of the American Mass Market*. New York: Pantheon Books.

Walker, F. (1906). The Beef Trust and the United States Government. *The Economic Journal*, 16(64): 491 – 514.

Wiebe, R. H. (1967). *The Search for Order: 1877 – 1922*. New York: Hill and Wang.

Williams, W. (1961). *The Contours of American History*. Cleveland: World Publishing Company.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

Wilson, W. (1913). *The New Freedom*. New York: Doubleday, Page and Company.

Wood, D. J. (1985). *The Strategic Use of Public Policy: Business Support for the 1906 Food and Drug Act*. *Business History Review*, 59:403 – 432.

Young, J. H. (1989). *Pure Food: Securing the Federal Food and Drugs Act of 1906*. Princeton: Princeton University Press.

欢迎订阅《公共行政评论》

《公共行政评论》(Journal of Public Administration, JPA)是经国家新闻出版总署批准(刊号为CN 44-1648/D),由广东省出版集团有限公司、广东省行政体制改革研究中心主办,教育部人文社会科学重点研究基地中山大学行政管理研究中心、广东省行政管理学会协办的公共行政类专业学术期刊。其办刊宗旨为:倡导规范严谨的研究方法,提升公共行政研究质量;回应公共行政实践,建构公共行政学本土化理论;跟踪国际公共行政理论前沿,展开建设性的学术对话;弘扬公共精神,服务我国公共行政实践。

《公共行政评论》于2008年正式创刊,双月刊。每期定价为18元,全年6期共108元。为了鼓励学生订阅,现学生优惠订阅价为每期10元,全年6期共60元。单位或个人需订阅者,请您填妥征订单(征订单也可以在《公共行政评论》网站 <http://jpa.sysu.edu.cn> 下载)后,选择如下方式之一支付款项:

(一)亲临编辑部付款。地址:广州新港西路135号中山大学行政管理研究中心《公共行政评论》编辑部;联系电话:020-84038746

(二)邮局汇款。收款人:广州中山大学行政管理研究中心《公共行政评论》编辑部(邮政编码:510275);请在汇款单备注栏注明订阅杂志期数与数量。

(三)银行转账。开户银行名称:中国工商银行中山大学支行;开户名:熊美娟;开户银行帐号:6222-0236-0201-1817-798。