

论中国食品安全监管机制的完善路径

Some discussions on improving path of China's food safety supervision mechanism

何莉

HE Li

(梧州学院, 广西 梧州 543002)

(University of Wuzhou, Wuzhou, Guangxi 543002, China)

摘要:《中华人民共和国食品安全法(修订草案)》将采用最严格的规定监管食品安全,但却没有将食用农产品纳入草案的监管范围,这无疑给食品监管留下了漏洞。将食用农产品纳入草案监管,在立法上不存在障碍,但因之会带来政府执法能力不足、执法成本提高、执法措施出现缺陷等一系列现实问题。因此,解决该问题的关键不在于立法,而在于立法后如何实现食用农产品的有效监管。文章探讨了问题存在的内在原因,提出了采用食品安全四方合力分类管理制度,以完善现有监管制度。

关键词:食用农产品;加工食品;食品安全;监管机制

Abstract: The food safety law of the People's Republic of China (revised draft) will use the most stringent regulations, the supervision of food safety but not edible agricultural products should be brought into the draft regulation scope, and it certainly gave food regulatory loopholes. Edible agricultural products should be brought into the draft regulation, there is no obstacle on the legislation, but so will bring the government law enforcement ability insufficiency, the rise in the cost of law enforcement, law enforcement measures defects and a series of practical problems. Therefore, the key to solve the problem lies not in the legislation, but in the legislation and how to achieve the effective regulation of edible agricultural products. Article probes into the reasons for the internal problems, put forward the food safety force system of classified management, to improve the existing regulatory system.

Keywords: edible agricultural products; processed food; food safety; supervision mechanisms

2014年7月3日,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)》,并向全社会征集意见。《食品安全法(修订草案)》(以下简称“草案”)将实行最严格的全过程监管制度、建立最严格的各方法

律责任制度、对违法生产经营者实行最严厉的处罚、对失职渎职的地方政府和监管部门实行最严肃的问责、对违法作业的检验机构等实行最严格的追责,5个“最”字显示了中国政府“重典治乱”的决心,然而草案却没有将食用农产品纳入监管的范围。对此,全国人大常委会在初次审议草案时就有常委委员质疑,草案规定食用农产品按照《农产品质量安全法》实施监管,会造成监管交叉、监管不到位等问题。笔者认为,草案对食品安全监管仍存在缺漏,并提出食品安全四方合力分类监管机制,旨在进一步完善食品安全监管制度。

1 问题的提出

草案没有将食用农产品纳入监管范围,使得食品监管仍然存在“多头”管理的隐患。在普通群众的消费认知中,食品应当包括草案监管范围的“食品”(以下简称“加工食品”),也包括《农产品质量安全法》监管范围的“农产品”(以下简称“食用农产品”)。然而,草案第二条第二款却明确食用农产品的质量安全问题适用《农产品质量安全法》。根据该规定,加工食品与食用农产品的监管由食品药品监督管理局和农业局分别承担。笔者认为,分类管理的做法导致食品安全监管依然没有摆脱“多头”管理的模式,监管制度存在隐患。

2 原因解读

食用农产品是食品的主要来源,是食品链条中的重要环节。草案将食用农产品纳入《农产品质量安全法》监管范围的规定,容易造成监管漏洞。

2.1 草案应当将食用农产品纳入监管范围的理由

草案将食用农产品和加工食品以法律规范的形式强行分开,但却没有对“加工食品”做出明确的定义,模糊了“食品”的概念,会导致政府部门在监管过程中出现推诿现象。

(1) 草案中使用了两个概念:① 加工食品;② 食用农产品。然而无论是加工食品还是食用农产品,都是民众日常认知中的“食品”,草案却强行划分为两个不同的概念,且又没

作者简介:何莉(1980—),女,梧州学院文法学院讲师,硕士。

E-mail: heli13977@sina.cn

收稿日期:2014-11-09

有明确规定“加工食品”的内涵和外延。《农产品质量安全法》虽对“农产品”的范围做了界定,即在农业活动中获得的植物、动物、微生物及其产品。但“农业活动”的内涵与外延究竟如何,法律也没有规定。适用于食品监管的两部法律均没有明确“食品”的定义,必然会导致法律适用的模糊。

(2)从两部法律对“食品”监管阶段的规定看,草案对食品的监管与《农产品质量安全法》在食用农产品生产、销售、餐饮服务的监管范畴内均存在重叠的地方。如农产品经过一定加工后销售(瓜子炒制后出售、花生去壳后出售),此时其属于加工食品或是食用农产品,往往难以分清。进而应如何适用法律、属于何部门管理在实践中出现许多困惑。

(3)将加工食品与食用农产品分开管理,有违国家建立食品统一安全监管体系的初衷。在食品药品监督管理总局成立之前,中国食品安全监管实施的是分阶段管理模式,即按照食品的生产、流通、餐饮服务等环节,食品监管分别由农业、工商、药品、卫生、质检等机构负责。这种分阶段的监管方式,因存在职能交叠、权责不清的现实,导致部门之间互相推诿,最后出现监管盲区的弊端。为应对这个问题,国务院成立了食品药品监督管理总局,将原先“分段式”管理变成了“一站式”管理,其目的就是解决部门之间敷衍塞责的现状。但就目前来看,由于草案没有将食用农产品纳入管理范围,该问题仍未得到彻底解决。

2.2 草案将食用农产品纳入监管范围后将遇到的困难预测分析

从农田到餐桌的全程监控制度,目前已成为世界各国公认的建立食品安全法体系的最基本制度^[1]。将食用农产品纳入草案监管范围,实现食品安全由一个独立、统一机构监管的模式,是中国建立食品安全法体系的基本做法。但同时立法者应当预计到,纳入监管后会出现的执法困难,即政府可能缺乏相应的能力对食用农产品和加工食品的安全进行同时监管。由于中国从事加工食品、食用农产品的生产、流通、餐饮服务的参与者数量庞大,因此需要巨大的监管力量。现实中频发的食品安全问题已经说明,仅仅依靠政府“一己之力”难以实现对食品的有效监管,这是将食用农产品纳入草案监管范围后面临的现实困难。在没有建立合适的监管方式之前,将食用农产品与加工食品统一监管极可能会增加监管成本,提高监管难度,结果导致监管缺位。

3 建立食品安全四方合力分类监管机制的理论分析

将食用农产品纳入草案管理范围在立法理念、立法技术上不存在障碍,如何解决政府监管乏力,以实现有效监管才是问题的关键。笔者拟提出建立政府、食品提供者(包括食品生产、销售、餐饮服务各个环节的参与者)、消费者、社会中间服务机构四方合力分类监管机制以解决此问题。

中国的食品安全监管模式应从威权管制迈向合作治理,重视公众等其他社会主体的力量和作用^[2]。让食品消费者真正参与食品安全的监管,赋予他们监督维权的权利与义

务,这是国外食品安全监管的重要理念。多国的食品安全立法和食品安全治理实践已表明,保证食品安全不仅是政府的责任,也是所有利益相关者的责任,食品安全治理应实现从“监管中心主义”向“合作治理理念”的转变。

政府具有的公共管理职能、垄断性的强制力、在信息获取上的优势与充足的财政保障为政府对食品质量安全监管提供了可能^[3]。在食品安全监管中,由政府承担主导责任,但并不意味着政府能绝对保证公众的食品安全利益。因此,以政府为主导的食品安全控制体系必将向以企业为主导的合作监管食品安全保证体系方向发展^[4]。

食品安全首先是食品生产者、加工者的责任,政府在食品安全监管中的主要职责,就是通过对食品生产者、加工者的监督管理,最大限度地减少食品安全风险^[5]。在完善的法律保障前提下,政府不应过多干预食品行业系统内部的企业行为,而应通过正确引导,利用由消费者权利主张的市场竞争机制,对企业施加压力,让食品供应链的利益主体承担相应的责任。

消费者是食品安全问题的最终承受者,同时也对食品的消费拥有自主选择权。消费者对食品提供者产品安全质量的认知、对食品消费的选择,将直接影响食品提供者的社会声誉和市场价值,也就是说,消费者对食品提供者的食品安全行为具有巨大的监督潜能。

社会中间服务机构包括法律、保险等咨询机构或服务商,他们可以为食品提供者、食品消费者、政府提供技术支持,如食品安全技术参数的测量、食品安全争议解决的法律服务等。

综上,在食品安全监管过程中,政府应起主导作用,但其能力有局限性;消费者是食品的最终受用者,食品安全与否直接关系到消费者个人的生命与健康;食品提供者是食品安全的主要责任人,应当受到政府的监管,并接受消费者的监督。政府应充分调动消费者的积极性,赋予消费者真正参与对食品提供者监管的权力,才能弥补政府能力不足的缺陷。

4 建立食品安全四方合力分类监管机制的具体路径

4.1 食品监管责任主要由政府承担

目前中国有多部法律、法规、部门规章对食品安全进行监管,这些法律、法规囊括了所有食品和相关产品。政府的强制执行是食品安全监管的重要保障。政府和司法机关采取行政处罚措施、刑罚制裁措施等,都是政府以强制力为后盾对食品安全进行监管的体现。

4.2 改进食品许可制度

根据草案的规定,食品的生产经营需要获得政府许可,由政府颁发许可证。笔者认为,在将食用农产品纳入监管范围后,食用农产品的经营者同样需要取得政府许可。对此,首先政府应当制定严格的许可条件,如申领许可证的食品提供者,其生产经营的食品必须达到食品各项安全指标、具有完善的食品追溯制度、完善的食品风险评估预警制度、完善

的食品召回制度等,以高标准要求食品生产经营者。其次,政府对食品提供者是否申领“许可证”不应作强制性要求,只鼓励申领,但也允许食品提供者无证生产经营。由此,对有许可证的食品提供者(以下简称“有证者”)与无许可证的食品提供者(以下简称“无证者”)政府可以实施分类管理。

4.3 政府在监管同时,需要努力挖掘、发挥消费者监管的潜力

发挥消费者监管潜力,重在引导消费者正确消费。对“有证者”与“无证者”政府应从信息公开、第三方保险、侵权责任等方面作区别规定,并引导消费者正确消费,确保消费者消费安全。

(1) 政府应着力提高食品安全信息的质量。消费者对食品提供者的监管力度依赖于信息公开的程度。在政府指导下进行食品提供者与消费者的信息沟通,对食品提供者与消费者而言是双赢的。食品提供者将真实、全面的食品信息提供给消费者,有利于消费者对该食品提供者建立信心、建立消费忠诚度,进而提升食品提供者的品牌质量和利润。具体做法是:① 政府应强制“有证者”公开食品的相关数据。凡是“有证者”必须按照政府的要求公开食品数据,具体包括食品的各项安全指标、食品的来源、食品在各个阶段的责任人名单、食品的风险评估、食品的召回等基本数据。这些数据并应摆放在明显位置,以方便消费者获取。必要时消费者还可以委托社会鉴定机构对上述数据进行核实。② 政府负责调查核实“有证者”公开的数据,并承诺保证这些数据的真实性和可靠性。如果政府调查核实的数据与“有证者”公开的数据有异,政府应及时提出整改意见,并向外界通报,“有证者”应负责解释原因并承担相关责任。如果政府未及时发现数据存在的问题,在出现食品安全事故的情况下,则政府应承担民事连带赔偿责任。③ 成立信息数据咨询站点,免费向广大消费者提供有关食品的质量、价格等咨询,由国家为此项工作提供财政支持。④ “无证者”可以自愿公开食品的相关数据,但政府不承诺保证数据的真实性,也不承担因此出现的食品安全事故的赔偿责任。

(2) 建立食品安全强制责任保险制度。食品安全强制责任保险就是依据《食品安全法》等法规,食品提供者必须以食品安全责任为保险标的投保,保险人必须承保并且对食品安全事件造成消费者的人身损害、财产损失,在责任限额内予以赔偿的一种强制性保险制度^[6]。保险制度的目的在于可以更好地保护受害人的权益,同时也可以减轻企业的经济损失,降低经营风险,提高企业的生存能力。政府应当出台食品安全强制保险,强制“有证者”购买食品安全强制保险。当发生食品安全事故时,该保险应赔偿消费者包括死亡伤残、医疗费用以及财产受损等损失,并实行有责赔偿和无责赔偿的分项限额赔付制度。该制度不仅有利于食品安全事故的受害人获得及时有效的经济保障和医疗救治,而且有助于减轻食品提供者的经济负担。但是“无证者”不具有购买此险种的资格。因为食品安全强制保险负有更多的社会管理职能,其目的在于提高食品提供者获取政府许可资格的积

极性,配合政府对食品安全进行自我监管。

(3) 建立食品提供者赔偿保证金、食品提供者互助基金救济机制。企业赔偿基金制度是指各个有缺陷食品侵权可能的企业从年利润中扣除适当部分,作为企业赔偿基金储存起来,当企业出现缺陷食品侵权时用于支付赔偿款项^[7]。参照企业的做法,政府应强制“有证者”给付一定的食品安全保证金,以保证其在出现食品安全事故时用于支付赔偿。

食品提供者互助基金制度是指各个具有同样危险的食品提供者。按照约定预先缴纳一定的金额建立互助基金,当其中的某成员因食品损害而需要赔付时,先由互助基金支付赔偿金,其后再由该食品提供者逐步将等额的资金返还的制度。互助基金制度是为食品企业设置的一道公共安全网^[8]。该制度将食品提供者的食品安全责任集体化,避免个别食品提供者赔付能力不足,更避免单个食品提供者因承担食品损害赔偿责任,而即时付出重大的代价。笔者认为,政府应当强制“有证者”建立该制度,以确保“有证者”的赔付能力和风险承担能力。“无证者”可以在政府引导下自发建立该制度,以最大限度保证消费者对食品安全的信心。

(4) 制定特殊的食品侵权损害赔偿法,引导消费者参与到食品安全治理中来。中国现行的法律对食品损害责任没有专门作出规定,而是统一适用产品责任的有关规定。而有关产品责任的法律制度散见于《民法通则》、《产品责任法》等多部法律中,并没有针对食品侵权责任制定特别法律。现行的食品侵权损害司法救济存在缺陷,如原告主体资格认定难,原告诉讼、举证能力有限等,使得发生食品侵权损害事故后,消费者、受害人不能获得及时、充分、有效的救济。

通过简单的诉讼方式可以获得高额的民事赔偿,会引导消费者参与到食品安全治理中来^[9]。但无限制地扩大食品安全责任的追责范围,将会使食品监管陷入另一种无序状态。因此应制定特殊的食品侵权损害赔偿责任法,引导消费者正确消费。

初步构想为:① 严格限定特殊法的适用范围。特殊的食品侵权损害赔偿法的赔偿责任主体只适用于“有证者”。② 以方便消费者诉讼为特殊法的立法理念。简化原告资格的认定过程,规定只要消费者能够提供相关的消费单据以及因食品造成损害的相关证据,就可以成为诉讼主体。同时,减轻消费者的举证责任。在举证责任分配上,实行“有证者”承担证明自己的食品不存在安全问题的举证责任倒置规则,在举证不能时承担不利的诉讼后果,以实现举证责任分配的公平^[10]。③ 将政府列为责任承担第三人。政府对自己发出的食品许可证应承担相应的责任,“有证者”因食品安全问题被追责时,政府也应承担赔偿责任。只有政府也承担相应责任时,才能促使监管部门积极主动的监管食品安全。④ 政府应当为消费者提供一定的免费法律服务。当消费者与“有证者”发生民事诉讼纠纷时,消费者可以要求政府提供一定的免费法律服务,以方便消费者进行诉讼。必要时,政府还应当为消费者提起集体公益诉讼。⑤ “无证者”不属于特殊

法的适用范围,对“无证者”的追责仍应适用其他法律。

笔者认为,在建立食品安全四方合力分类管理制度后,政府只需要加强对“有证者”进行严格监管,确保“有证者”的食品安全,并正确引导消费者的消费观念,就可以形成全社会参与食品监管的“一体化、全民化”监管体系。

5 结语

将食用农产品纳入草案管理,其目的在于建立有效的食品安全统一监管机制。在不存在立法障碍的前提下,重点是要解决因之带来的一系列执法困难以实现有效监管。为此,笔者提出了采用食品安全四方合力分类管理制度以配合实现这一目标。该制度以完善现有的监管制度为出发点,尽可能沿用现有制度的规范,提出的新措施尽量参照其他行业的成熟做法,以确保该制度有现实可行性与可操作性。该制度的核心价值在于真正让民众参与食品安全监管,建立广泛的民众自发监督机制、食品提供者自我监管机制、社会机构风险分摊机制,以分担政府的监管责任和监管风险,从而实现有效管理。最终形成全社会统一自发的食品安全监管机制,让有食品安全隐患的食品提供者在社会上无立锥之地。只有当政府、民众、食品提供者、社会中间服务机构形成统一合力,并对食品安全进行自觉监管时,才能真正实现草案提出的保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全的立法宗旨。

(上接第271页)

良性发展、民众健康及生命安全,与社会的稳定和谐发展及构建特色社会主义关系紧密。中国尚处于转基因食品监管之婴幼儿阶段,考察和借鉴发达国家和地区尤其是欧美在监管原则、监管主体、标识管理、立法规制及市场准入等层面的可行经验,成为走出中国转基因食品监管制度困境的有力手段。中国应立足于当下实际,建立健全转基因食品监管的法律法规体系、深化转基因食品监管制度改革、优化转基因食品监管机构设置、构建国际化的转基因食品监管协调机制,以期逐步完善转基因食品监管制度、促成转基因食品监管制度的现代化转型。

参考文献

- 1 王迁. 欧美转基因食品法律管制制度比较研究[J]. 河北法学,

(上接第276页)

参考文献

- 1 董美黎. 建构主义理论及其对大学英语教学的启示[J]. 佳木斯教育学院学报, 2013(10): 302~304.
- 2 华子义, 刘振国, 朱正芳, 等. 生物工艺学课程的教学改革[J]. 实验室研究与探索, 2013, 32(7): 146~148.
- 3 马晓燕. 浅谈以学生为中心的教学设计的特点[J]. 伊犁师范学院学报, 2006, 6(2): 116~117.

参考文献

- 1 廉恩臣. 欧盟食品安全法律体系评析[J]. 政法论丛, 2010(2): 94~100.
- 2 齐萌. 从威权管制到合作治理: 我国食品安全监管模式之转型[J]. 河北法学, 2013(3): 50~56.
- 3 陈彦彦. 论政府在农产品质量安全监管中的职能定位[J]. 中国行政管理, 2008(6): 79~81.
- 4 任燕, 安玉发. 政府在食品安全监管中的职能转变与策略选择——基于北京市场的案例调研[J]. 公共管理学报, 2011(1): 16~25.
- 5 管淞凝. 美国、欧盟食品安全监管模式探析及其对我国的借鉴意义[J]. 当代社科视野, 2009(1): 39~42.
- 6 唐金成, 闭潇丽. 我国食品安全强制责任保险制度研究[J]. 区域金融研究, 2014(2): 24~30.
- 7 冉斯文. 缺陷食品大规模侵权损害救济机制探析[J]. 法制与经济, 2012(2): 94~95.
- 8 贾爱玲. 环境损害救济的企业互助基金制度研究[J]. 云南社会科学, 2011(1): 106~109.
- 9 王利明. 侵权行为法研究(上卷)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 97.
- 10 尹红强. 论食品安全法律中的民事责任制度——兼论《食品安全法》(修订草案送审稿)中的相关规定[J]. 食品科学, 2014, 35(1): 298~302.

2005, 2(10): 114~121.

- 2 姚水琼. 欧美国国家食品安全检验检测与监管的特点与启示[J]. 食品与机械, 2011, 27(1): 67~70.
- 3 徐丽丽, 田志宏. 欧盟转基因作物审批制度及其对我国的启示[J]. 中国农业大学学报, 2014, 19(3): 1~10.
- 4 刘旭霞, 李洁瑜, 朱鹏. 美欧日转基因食品监管法律制度分析及启示[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2010(2): 23~28.
- 5 王云. 国家食品质量安全市场准入指导[M]. 北京: 中国计量出版社, 2004: 17.
- 6 赵建春, 张鹏. 转基因食品安全管理技术研究和展望[J]. 食品与机械, 2013, 29(2): 261~264.
- 7 刘秀兰, 夏延斌. 食品安全风险分析及其在食品质量管理中的应用[J]. 食品与机械, 2008, 24(4): 124~127.
- 8 周应恒, 彭晓佳. 风险分析体系在各国食品安全管理中的应用[J]. 世界农业, 2005(3): 6~8.

- 4 陈国宏. 建构主义视角下的人力资源管理专业教学改革[J]. 沈阳师范大学学报, 2014, 38(1): 77~79.
- 5 里雪珊. 基于建构主义理论的教学策略初探[J]. 西南师范大学学报(自然科学版), 2014, 39(2): 154~157.
- 6 宁滨. 创新型人才培养应把握三个着力点[N]. 中国教育报, 2010—01—28(003).
- 7 赵秀兰, 江长胜, 胡必琴. 基于创新型人才培养的《环境土壤学》课程教学改革探讨[J]. 西南师范大学学报: 自然科学版, 2010, 35(6): 239~242.