

食品添加剂法律监管机制的缺陷与完善

Defects and perfect of law supervision of food additives

刘 炼

LIU lian

(重庆城市管理职业学院, 重庆 401331)

(Chongqing City Management College, Chongqing 401331, China)

摘要: 食品添加剂监管作为食品安全监管的重点领域关乎民众生命健康及市场经济的稳健发展, 应给予高度重视。当下中国食品添加剂监管领域法律机制不完备、监管部门不协力。考察和借鉴欧盟、日本在食品添加剂监管领域的成熟做法, 立足中国实际, 健全食品添加剂法律法规体系, 创新食品添加剂的政府监管体制, 整合社会监督机制, 是走出中国食品添加剂法律监管制度困境的可行出路。

关键词: 食品添加剂; 食品安全; 监管

Abstract: Guard on food additives should be paid high attention that is important in food safety concerning people's safety and the development of market. But our mechanism on food additives is out of date including its law regulation and regulators. Learn from EU and JPN's experiences of guarding food additives. Not only amend the law regulations, innovate supervision system, but also integrate the social supervision mechanism.

Keywords: food additives; food safety; guard

食品添加剂作为新型产品早已广泛运用, 在造福于民众日常生活的同时, 瘦肉精、牛肉膏、染色馒头等利用食品添加剂危害民众生命健康的事故也频频见诸报端。食品安全监管问题关乎市场经济秩序的稳健发展及国民生命健康等基本人权, 有效保障食品安全尤其是食品添加剂的安全意义重大。一直以来, 食品安全的监管问题乃学界热门研究话题, 但从法律层面探究食品添加剂监管机制的显性成果较少。文章拟将从法律规制这一层面来研究当下中国食品添加剂的监管困境, 针对性地借鉴、考察西方发达国家地区对于食品添加剂的监管模式及监管机制, 以期探求完善中国食品添加剂法律监管机制。

1 食品添加剂法律监管现状

1.1 法律法规规制现状

(1) 经济法领域中的规制。在《食品安全法》出台之前,

对食品添加剂的规制以《食品卫生法》为代表, 虽有专章规制之, 但仅有第二章的唯一一条文涉及食品添加剂(以下简称添加剂)的管理事项。对于添加剂其他安全问题管制则散落于各个章节, 也仅流于概括性规定而囿于可行明确之执行措施^[1]。析言之, 《食品卫生法》对于添加剂的监管力度极为有限, 条文规定抽象笼统, 可操作性差, 无法有效满足添加剂系统性的安全监管需求。《食品安全法》面世后, 极大改善了添加剂的法律规制之不足, 完善了其监管机制, 确定了分段式的监管模式及明确各部门之职权, 也提高了行政监管的处罚力度。总体来说, 该法的出台为添加剂监管机制的完善创造了契机。

(2) 行政法领域中的规制。对于添加剂的监管, 行政法并未制定专门的法律规范专项管制该领域, 而是呈散落式规制, 通过多部法规规章或规范性文件的形式, 围绕添加剂不同环节开展针对性、有侧重的监管。

(3) 刑法领域中的规制。现有刑法关于食品安全犯罪的分类主要是三大类型: ① 非法经营型犯罪; ② 生产经营型犯罪; ③ 安全监管型犯罪。

1.2 监管机构及监管模式

现行立法对添加剂的监管主要采取以分段式监管为主, 辅之专家委员会监管的模式。

1.2.1 分段式监管模式 《食品安全法》的此次修订调整了食品添加剂各监管部门的职责, 理顺了对食品添加剂的监管体制。该修订草案将原有属于卫生行政部门所承担的综合协调食品安全的职责划归给食品药品监管部门, 由其作为监督管理机制的总体机构, 具体负责食品添加剂在内的食品安全等方面的法律法规草案起草、制定有关食品行政许可办法及监督其具体实施、对相关管理制度作出分类以及监督其实施等职责。另外, 此次《食品安全法》的修订也对卫生行政部门、公安部门以及质量监督检验检疫部门所负有的相应职责进行了细化规定^[2]。

作者简介: 刘炼(1982—), 女, 重庆城市管理职业学院讲师, 硕士。

E-mail: liulian8212@126.com

收稿日期: 2014-12-26

1.2.2 专家委员会 鉴于添加剂的监管乃一专业性、科学性要求极高的系统工作,中国采取了专家治理模式,专门负责其整体的风险评估测量工作,以及时有效应对添加剂领域可能存在的安全隐患。并授权专家委员会审核食品安全的国家标准。该委员会主要由农业、医学、营养等领域资深专家组成。通过专家委员会专门治理的模式,有益于补足行政机关特定领域专业知识不足的缺憾,加强添加剂的监管力度。

2 食品添加剂法律监管的困境

2.1 法律规制不足

2.1.1 违法成本较低 食品安全法的第九章规定了食品添加剂的法律责任,但不论是违法生产添加剂抑或非非法添加添加剂,对行为人的惩罚力度都明显不够,最高惩罚额度也仅是货值数额的5倍到10倍之间,其虽规定行为情节严重的,可予以吊销其许可证,但未规定在吊销其许可证之后行为人不可再次申请许可证的时间限制多久行为人不得再申请,再者如何以量化的方式认定行为的情节严重也尚付阙如。过低的违法成本诱使行为人在面对食品造假背后巨大的经济利益,不惜铤而走险走上违法犯罪之路^[3]。价值刑法对于食品安全犯罪在罪名设置上模糊不清,导致司法实践中对食品安全类犯罪定性困难,法律威慑力由此受到严重挑战。

2.1.2 行政问责机制不到位 对行政工作人员、行政机关的责任追究不力,责任体制不受重视。部分地方行政机关出于财政之需,权力寻租的现象不少见。在处罚负责人时也多流于形式。单靠行政部门行使问责机制不但容易滋生腐败和权利出租,行政部门公信力也备受质疑。实践中追究相关部门、人员责任无统一规范性文件为指导,如何明确行政监管部门的法律责任无以有明确稳定的系统体系,甚至呈空白状态。

2.2 监管模式缺憾

2.2.1 分段监管的模式难以协调合力 分段监管的模式初看分工详细,乍看较为合理,但其问题在于分段监管的工作划分以食品产业链为标准,而实际上添加剂从生产环节、流通环节还是销售环节来看,三者并非完全独立的,以此标准划分的分段式监管极易导致在某一环节出现管理权力和管理职责的重叠,致使相关职能部门要么互相推诿,要么争于管理,难以协调形成合力管理。

2.2.2 专家委员会治理的模式流于形式 国务院虽在食品安全法实施后设置了食品安全委为食品安全方面的最高议事协调机构,统筹开展协调工作,但其并不具体担任监管职责。导致所谓的统筹协调也只是形式上的指引,监管常出现空白地带^[4]。其议事协调职能流于形式。同时,食品监管领域行政干预色彩较强,专家委员会的独立性难以保证,致使专家委员会开展工作难以落到实处。在风险测量评估过程中,专家委员会在组织和运行上主要由卫生部门掌握,尤其是食品安全评委会的构成人员基本由行政部门决定,人事选任权落于行政机关之手,专家委的独立性面临挑战,加之之

行政长官问责制也极大削弱专家们的话语权,行政首长意志有可能代替专家委员们科学评审评估的权利,使得专家委员会在具体开展工作中其公正性面临拷问,在这种体制背景下寄于专家委员会解决专业性科学性评估的问题这一预期可能付之东流。

3 借鉴与启示

3.1 欧盟的统一监管模式

3.1.1 欧盟实行混合式立法及统一监管模式 欧盟为添加剂的监管事项设置了两个专门机构,分别是健康及消费者保护理事会、食品科学委员会,由这两者制定并执行具体的监管政策。统一的监管不等同于单一监管模式。其中,健康及消费者保护理事会监管添加剂的申请受理及审批事项,而食品科委会则监管添加剂的安全评估事项。两者协调开展工作,在新的添加剂上市之前应征得健康及消费者保护理事会的许可,并需经食品科委会的安全评估。

在立法层面,欧盟采取科学评估及协商式立法,统一制定了添加剂使用范围和限量等方面的规定,并且对个别添加剂改“最大使用量”为“可容忍的残留量、渗透量”。通过这样有强制执行力的统一指令形式^[5],使得相关市场主体严格遵守指令,遵从国家制定的标准,履行法定审批程序,有利于形成井然的规制秩序。

3.1.2 启动安全预警机制 安全预警机制要求企业一旦发现食品存有安全问题应立即通报行政部门,以最快速度缩短该突发事件时间,提高监管部门解决食品监管风险的水平特别是预警层面的能力。及时开展预警工作有利于各成员国构建食品监管保障体系,有效解决控制食品的安全风险,避免导致更深更广的危害。另外,欧盟普遍养成保证公开透明的意识,其认为只有公开透明才是保障食品安全之根本。同时,其还鼓励消费者协会参与管理,广泛吸收社会组织意见,降低因为信息不对称而产生的风险。

3.2 日本的联合监管模式

3.2.1 明文规定种类和标准,严格管制 日本汇总、更新了添加剂使用标准,对各异种类的添加剂的限量都进行严格详细的规定,其覆盖面较全,种类详备,并且有针对性的制定不同添加剂的使用标准。其实行严格管制,添加剂现存品种大大低于其他国家。而且日本对于添加剂的监管领域推行“有效限制性原则”,其意为添加剂的使用应尽量限制,除非是有益于民众健康才予以使用。如若不可使用而不妨碍食品改善,则任何使用添加剂的行为不合理^[6]。该原则与中国“必要性原则”相似,但其规定更严格,充分表明日本对添加剂的使用持非常谨慎之态。

3.2.2 管理和执行分头行使职责,辅之国家食品安全委的统筹协调 由厚生省负责食品的安全管理,包括加工、流通过程,其下设安全部、劳动部,各自围绕食品的分配、加工、包装等事项开展工作;而农林水产省负责添加剂的执行监管,包括农产品的具体管理如质量标志认证及国家标准的制定。食品安全委则主要监管监测鉴定食品方面的先进技术,并为

内阁府的立法提案提供科学合理的依据。而对于添加剂的行政层面上的监管则由厚生省和食品安全委负责。厚生省负责添加剂在加工和流通环节上的监管,而安全委则负责对其评估风险。

3.3 启示

3.3.1 法规完善、执行有力 欧盟法律根基较为深厚,对添加剂的监管历时也较长,故其法律监管体系相对来说也更为健全,监管成效也更为显著。而中国添加剂法律监管发展较为缓慢,存有诸多不足,甚而有法律适用上的冲突,相关法律法规不协调,执法监督不力。欧盟、日本在添加剂法律监管上的完备无疑使得我们茅塞顿开,健全相应的法律法规是前提,也是有力后盾,才能切实保障添加剂执法监管的效果、增加相应法律法规的执行力。

3.3.2 构建监管机构全过程合作监管模式 职能部门的整合及相互协作开展工作乃欧盟、日本等发达国家在添加剂法律监管机制中的显著特征之一。其添加剂监管机构基本是由两个以上的部门共同协力监管,鲜少由单一部门专门监管添加剂的管理。另外,即使其由单一部门负责监管,也并非是该部门“独揽全包”,也有其他部门辅助、支持配合主要监管部门。而其他部门围绕各自版块各司其职。有中央层面的监管机关,也配以地方层级的监管机构,也有不同环节的分工,如加工、制造、存储、销售、流通、召回等多个环节的监管,概言之,形成以主要部门统筹协调、把握管制重点区域及各部门针对性地协调分工的条块结合、合力监管机制,职权职责安排上既不重复,不至于浪费执法资源,也避免了监督上的空白点。

3.3.3 以防控为主、打击为辅 添加剂事关消费者安全健康问题,理应严格监督,在出现问题时及时处理并实效开展问责机制。更为重要的是,应以预防为主。欧盟等发达国家采取风险预警机制及时有效地监控添加剂的使用流程,力求防患未然,降低添加剂的风险,落实具体的预防措施,通过详细的规定,提高了操作可能性,以此保证其实施到位^[7]。另外,其鼓励企业开展自我管理,先由国家制定相关管理规范,由企业自行采纳并积极运用于自身管理体系中。还激发企业订做适应自身发展的安全计划,在得到相关部门评估认证后作为强制性规范的补充或替代。

4 食品添加剂法律监管的优化路径

4.1 健全食品添加剂法律法规体系

4.1.1 细化行政问责机制 落实行政问责机制是构建有效诚信政府的必然条件,添加剂领域构建强有力的行政问责机制也是提高行政监管有效性的必然手段。所谓的细化行政问责机制,即是应明确相关法律法规。而食品安全法中规定行政机关法律责任的仅有一条文,而且对责任具体追究程序、责任主体的确定等均未规定。行政问责的无法可依、稳定性不强等痼疾,其根因乃监管法律法规的缺位,故当下可行出路是尽快颁布专门的行政问责法,对在监管程序中监管不力的工作人员、行政部门施以严厉的责任追究机制、提高

政府公信力^[8]。细化行政问责机制还可使得行政部门依法行政、及时履行自身职责。

4.1.2 强化刑事法律责任 当下对于食品安全犯罪的惩罚,其法定刑较低。甚至出现刑法处罚低于行政处罚的现象,显然大大削弱了刑法的威慑力及褻渎了刑法具有国家强制力的法律属性。另外,刑法中规定食品安全犯罪大多是结果犯、具体的危险犯,即只有在具体危险或危害后果产生时才可对行为人定罪,这种极不利于对抽象的危险犯进行规制。而实践当中使用伪劣添加剂或未达标的添加剂,一般只受到行政处罚,其违反成本极低。对于利用添加剂巨额谋利而危害了民众生命健康如此具有严重社会危害性的行为理应受到刑罚的严厉惩处,才能弥补消费者的损失、彰显刑法的法律威慑力、教育指引社会第三人。只有提高行为人犯罪的违法成本,才能从根本上避免行为人在暴力面前,权衡了成本效益后理性规制自身行为而不至于受到法律“严刑”制裁。

4.2 创新食品添加剂的政府监管体制

4.2.1 严格市场准入制度 所谓市场准入,是指市场主体得法律之允许而进入市场与消费者交易的制度。实行严格的添加剂准入制度有利于保证只有符合食品安全质量的添加剂才能上市销售。提高准入门槛,有利于优化食品企业的质量水准,促使食品行业步入有序稳健的规制轨道。目前中国添加剂的市场准入制度主要有:① 添加剂的生产许可制度,其保证从生产环节开始即对添加剂进行监管,确保产品的质量达标;② 强制检验机制,对未经检测、检测不合格的食品不得出厂销售;③ 市场准入标识制度,检验合格且贴标识的产品才可入市销售。笔者认为对于未取得许可证的企业应禁止其产品上市,对于虽取得许可的产品也应实行严格的监督检查,并定期抽查、复核。而对于监管机构也应实行严格的执行准入机制,保证全程监督,才能源头控制,真正落实添加剂的监管。

4.2.2 协调合力的监管机构 对于添加剂监管机构的改革,笔者认为可仿效日本的分级管理模式,以分类监管为前提,实现监管部门之间的协调合力。明确的分工有利于保证相关部门围绕各自职能各司其职开展工作,提高工作效率及监管的针对性,避免部门之间能量的损耗,也有利于提高执法的专业水平^[9]。并且在出现新的监管问题时,可快速明确相应的责任主体,保证各负其责,将损害降到最低。在此基础上,统筹协调各部门,形成合力统一的监管体系。而其中要做到:① 明确各自监管职责。鉴于当下中国实际,不能建立单一部门监管全部食品安全的模式,多门监管也是立足中国国情而构建。故应根据各部门各自属性、合理分配各自职责,具体到每一环节都应保证职能部门权责不重叠也不空缺。② 还可构建添加剂风险评估机制,对添加剂的整个使用过程加以风险控制,提高风险识别水平和控制能力,防患未然发现、及时处理即将出现的食品安全风险。

4.2.3 强化食品召回机制 目前虽中国制定了食品召回管

理规定,但实际中在适用食品召回机制时大多以食品安全法为据,而食品安全法规定食品召回对象乃不符合安全标准的食品,遗憾目前中国仍有3/4的添加剂已制定安全标准,导致实际当中该制度适用标准难以确定。笔者认为应根据食品的结果标准据以认定是否执行食品召回,即言之,只要食品出现危害结构即应立即召回,才能将损害降到最低^[10]。另外,于召回方式上,主要是依靠企业自律实现,而质检部门的监督不仅被动,还极其滞后,无法在企业、政府间构建有力的信息互动体系,食品召回体制成效不佳。笔者认为应强化政府介入力度,实行企业自律、政府强制召回两种模式并行,才能保证食品召回机制的真正落实。

4.3 整合完善社会监督机制

(1) 设置公众参与机制。提高民众参与积极性,扩宽民众在法律框架内参与监督的途径。除此之外,还可成立专门的维权组织,避免个体维权负有的较高风险及成本。目前消费者协会对消费者的保护仅限于宏观视角,无以对添加剂等领域实行专业性保护。

(2) 培养行业的自律意识。自律是保障食品安全的根本。只有行业自身的自律,才可抵制外来的巨额牟利的诱惑及避免法律惩治的侥幸心理。企业作为食品安全第一责任主体,如其能加强自身自律意识,势必对整个食品安全的监管环境大有促进。同时企业的自律也需有相应的指导规范,才可使得行业有章可循。

(3) 构建企业诚信机制。当下中国不少企业的信用意

识较为淡薄,应首先强化其信用意识,使其深刻认知信用作为企业立身之本。其次构建信用数据库,对企业的信用状况持续进行跟踪记录,也提高社会对企业的监督、加强企业的信用建设。

参考文献

- 1 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.
- 2 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.
- 3 赵建春, 张鹏. 转基因食品安全管理技术研究和发展的[J]. 食品与机械, 2013, 29(2): 261~264.
- 4 苏萍, 施向东. 食品添加剂的使用与安全监管的发展[J]. 实用预防医学, 2010, 17(2): 404~406.
- 5 华晨泓. 对食品添加剂监管制度创新与发展的思考[J]. 中国质量技术监督, 2010(2): 52~54.
- 6 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.
- 7 王志辉. 食品添加剂使用的利弊与监管对策[J]. 农业机械, 2013(8): 72~75.
- 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.
- 9 刘筠筠, 杨嘉玮. 美国食品添加剂的安全监管及其启示[J]. 食品安全质量检测学报, 2014, 5(1): 154~159.
- 10 郭桦, 郑晓军, 李铭, 等. 食品添加剂监管和使用中存在的问题及其对策[J]. 食品科技, 2012, 37(6): 316~320.
- 63 万秋英. 五鹤续断总皂苷对 AD 大鼠学习记忆及海马 Ach 代谢的影响[J]. 中国应用生理学杂志, 2015, 31(1): 82~84.
- 64 张舜波, 王平, 田代志, 等. 酸枣仁总皂苷对失眠老年大鼠脑氨基酸类神经递质及受体表达的影响[J]. 中国实验方剂学杂志, 2014, 20(4): 124~127.
- 65 昌友权. 玉米肽抗疲劳作用的实验研究[J]. 食品科学, 2004, 25(9): 173~178.
- 66 樊金娟, 付岩松, 宗立立, 等. 米糠抗氧化肽的抗衰老作用[J]. 食品科学, 2010, 31(23): 40~44.
- 67 杨红梅, 王黎, 陈洁, 等. 灵芝多糖肽对 Alzheimer 样大鼠海马超微结构和抗氧化能力的影响[J]. 中国老年学杂志, 2009, 29(18): 2351~2353.
- 68 Cheng Yun-hui, Zhang Li, Sun Wei, et al. Protective effects of a wheat germ peptide (RVF) against H₂O₂-induced oxidative stress in human neuroblastoma cells[J]. Biotechnology Letters, 2014, 36(8): 1615~1622.
- 69 唐季青. 麦胚抗氧化肽 RVF 对 SH-SY5Y 细胞氧化应激的调控及其机理研究[D]. 长沙: 长沙理工大学, 2014.
- 70 新吉乐. MPP⁺ 诱导 SH-SY5Y 细胞慢性损伤帕金森模型的建立及鹿茸多肽的保护作用[D]. 吉林: 吉林大学, 2013.
- 71 卢连华, 周景洋, 颜燕, 等. 海参肽对小鼠免疫调节及抗疲劳能力的影响[J]. 山东医药, 2009, 49(25): 35~37.

(上接第 247 页)

56 Jiang Zhou, Wang Yu-hui, Zhang Xiao-yun, et al. Preventive and therapeutic effects of ginsenoside Rb1 for neural injury during cerebral infarction in rats[J]. The American Journal of Chinese Medicine, 2013, 41(2): 341.

57 陈志刚, 朱陵群, 王席玲, 等. 三七总皂苷对大鼠海马神经细胞缺氧缺糖再给氧损伤的保护作用[J]. 中国实验方剂学杂志, 2008, 14(5): 55~57.

58 钟振国, 屈泽强, 王乃平, 等. 三七总皂苷对 Alzheimer's 病大鼠模型大脑胆碱能神经病理损害的保护作用[J]. 中药材, 2005, 38(2): 119~122.

59 李洪亮, 贺方兴, 程齐来. 毛冬青总皂苷对大鼠脑缺血再灌注损伤的保护作用及其机制研究[J]. 湖北农业科学, 2014, 53(21): 5200~5203.

60 李文媛, 王莹, 李明秋, 等. 黄芪皂苷 IV 对大鼠脑缺血/再灌注后海马血管生成的影响[J]. 医学综述, 2011, 17(11): 1727~1729.

61 漆琼瑶, 胡国柱, 文珠, 等. 西洋参皂苷对缺氧性神经细胞坏死和凋亡的影响[J]. 中药药理与临床, 2012, 28(1): 68~72.

62 李俊彦, 张月宁, 杨金伟, 等. 七叶皂苷对体外培养大鼠神经生长的作用及其与 BDNF 的关系[J]. 昆明医科大学学报, 2014, 35(3): 4~8.