食品安全法律体系的缺陷及完善路径

Defect and improved method of the food security law system

曾 丽

ZENG Li

(贵阳学院社会管理学院, 贵州 贵阳 550005)

(School of Social Management, Guiyang University, Guiyang, Guizhou 550005, China)

摘要:中国食品安全法律体系已经逐步建立,但存在立法理念滞后、立法体系性欠佳、对食品安全风险监测和评估制度重视不够三大根本性缺陷。对此,应从转变对食品安全和食品标签的认识、改进立法技术、健全食品安全风险监测和评估制度 3 个根本问题入手,完善中国食品安全法律体系。

关键词:食品安全;法律体系;缺陷

Abstract: China's food security law system has been gradually established, but there are three fundamental flaws: the lag legal theories, the poor legislative system, inadequate attention to food safety risk monitoring and evaluation system. In this regard, the idea should be changed on food safety and food labeling, improvement of the food safety legislation system, and improvement of food safety risk monitoring and evaluation system, and then the system of food safety laws will be consummate.

Keywords: food security; law system; defect

溯及中国食品安全问题的原因,除有害物质残留、添加剂使用超量、毒素污染、假冒伪劣食品盛行等表象原因以外,更为重要的是中国食品安全法律在实践中的缺位。中国关于食品安全的法律众多,但实际在社会中发挥的效用十分有限。因此,有必要从立法现状、立法理念、立法技术等根本问题入手探求进一步完善中国食品安全法律的路径。

1 中国食品安全法律体系的现状

随着改革开放和人们物质生活的提高以及食品工业的发展,食品安全法规随之呈现立法部门多样化、立法内容丰富的趋势。尤其是加入 WTO 后,中国的食品安全立法必须逐步与 WTO 的规则保持一致,食品行业与食品监管逐步与国际接轨。同时,中国食品安全问题成为国计民生的大事,一直是媒体和普通民众最关心的问题。此种内外双重压力的推动,使得中国食品安全立法进入成果丰富期。量变聚集而生质变。2009 年,《中华人民共和国食品安全法》(以下

简称《食品安全法》)颁布。这部由人大立法通过的基本法标志着中国食品安全法律体系架构基本形成。

以法律制定主体及法律效力位阶分类,中国现行食品安全法律体系包括三类:① 人大颁布的《中华人民共和国食品安全法》(2009 年版)、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国侵权责任法》等基本法律;② 国务院颁布的《中华人民共和国食品安全法实施条例》(2009 年)、《国务院关于加强食品安全工作的决定》(2012 年)等;③ 省部级单位颁布的行政规章或部门法规,如国质检食监[2011]552 号《食品生产加工环节风险监测管理办法》、2010 国家质检总局令第 131 号《食品检验机构资质认定管理办法》等。以食品安全法律法规所调整的食品行业为标准,可以分为餐饮类安全法规、农产品类安全法规等。

中国食品安全法律的现实情况是:① 随着相关法规数量的增加,中国已基本形成保护食品安全的法律法规体系;② 面临频发的食品安全问题和令人触目惊心的食品安全事件。究竟是中国食品安全立法力度不够,还是食品安全法律立法质量欠缺,以致于这些法律立而无用。文章试图以法律体系的宏观视角探讨这一问题的症结所在。

2 中国食品安全法律体系存在的缺陷

2.1 食品安全立法理念滞后

食品安全法律法规制定必须首先面临两个根本性的问题:① 怎样的食品算“安全”,即,食品安全标准;② 食品的安全性如何呈现于外,即食品标签。遗憾的是,现行食品安全法对这两个基本问题仍限于狭义的认识。

就食品安全概念而言,《食品卫生法》认为安全的食品即无毒、无害,符合营养要求的食品(第 6 条)。《中华人民共和国食品安全法》则认为安全的食品除了无毒、无害,符合应当有的营养要求外,还应对人体健康不造成任何急性、亚急性或慢性危害(第 99 条第 2 款)。从立法理念上观察,食品安全法对食品安全的定义相较食品卫生法而言没有任何实质性区别。二者均将食品安全限于狭义的无毒、无害层面,但有毒、有害需要通过检测方能确定,三鹿奶粉事件已经充分

作者简介:曾丽(1984—),女,贵阳学院社会管理学院法学讲师,博士。E-mail: zenglilizengli@126.com

收稿日期:2015-06-18

展现了此种滞后的立法理念带来的危机。三聚氰胺不属于乳品常规检验项目,质监部门也不可能在常规检查中专门检验不可预测的化学物质。如此以来,在现代化学工业高速发展的背景下,有限的检测,面对无限的有害物质总会产生漏网之鱼,那么无毒、无害就不能从预防的层面在源头上杜绝。另外,如果某种食品添加剂或某种新食品品种,在目前科技条件下尚不能确定其对人体是否有害,那么其是否属于无毒、无害的安全食品,如转基因农作物。更为重要的是,面对众多掺假掺杂的行为狭义的食品安全概念无法应对。如注水肉,以鸡汤粉冲兑的鸡汤,这些食品中如果检验不出有毒有害物质就属于安全食品。这种欺诈消费者的行为只能待消费者受欺诈后寻求事后救济现象不符合食品安全以预防为主的理念。

关于食品标签,中国目前无论理论界和还是实务界都重视不够。理论上没有形成专门化、系统化的研究,立法中对食品标签重要性的认识更不足。1982年颁布的食品卫生法第一次提及加强食品标签的监督管理工作,但没有具体阐述食品标签应如何规范,必须包括哪些内容。2004年中国国家质检总局和国家标准委员会颁布《预包装食品标签通则》,中国食品标签的标准体系基本建立,但执法监管和消费者购买阶段均对食品标签重视不够,以致于出现超市复贴标签、“绿色食品”标签随处可买,随处可贴等情形。面对市场上众多贴着“精品”、“绿色”、“有机”、“无公害”的食品,其本质没变只是穿上靓丽衣裳抬高了身价而已。2015年4月24日中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员第十四次会议修订通过的《食品安全法》虽然在其第四章第三节“标签、说明书和广告”中明确罗列了食品标注的规范性要求,但对违反食品标注标准行为的处罚力度过低。

2.2 食品安全立法体系性欠缺

食品安全立法体系性欠缺主要体现在两个方面:①食品安全法律法规内部体系性弱;②食品安全法律法规与其他部门法之间的衔接性弱,以致于难以融入现行法律体系并借助其他部门法的优秀成果与经验不断完善自身。

食品安全法规内部体系性欠缺主要表现在:①不同法规之间食品安全标准混乱。中国食品安全法相关标准甚多,从国际标准到国家标准再到行业标准、地方标准,但各个标准之间分散交叉又缺乏相应的协调机制。据不完全统计^[1],中国目前现存食品质量标准达5000个之多,涉及不同部门。一个产品涉及多个标准,不同标准又分别由不同部门制定,标准之间冲突又无处协调,这就等于没有标准。②检测标准不统一。食品质量检测标准不统一,既包括食品安全检测标准不统一,也包括检测方法不统一。食品标准不统一因为同一产品涉及不同标准,企业以及检测监管者究竟参照哪一个标准是一个难题。即使在标准统一的情况下,如果对同一产品采取不同的检测方法,其检测结果差异也很大。

食品安全法外部衔接性弱,这是从食品安全问题的事后救济层面体现出来的,主要涉及民法和刑法两大部门法。当然也难免涉及消费者权益保护法,但基于民法和刑法在整个法律体系中的基础性地位,食品安全法理顺与二者的关系显得尤为重要。民法和刑法等基本部门法已有规定的法律条

文无需重复规定,但《食品安全法》也没有为民法和刑法在食品安全领域的适用预留衔接性的法分律条文。

2.3 对食品安全风险监测和评估制度重视不够

《食品安全法》第一次将“食品安全风险监测与评估”以法律条文形式明确规定。同时,食品安全法的实施条例也对食品安全监测和评估的实施主体、处理办法等内容做了规定。2010年,几大部委联合制定了《食品安全风险监测管理规定(试行)》和《食品安全风险评估管理规定(试行)》,继而各地方政府部门也相继出台地方食品安全风险监测和评估管理办法。自国家食品安全风险评估中心成立以来,相继颁布了具体领域的风险评估报告,如苏丹红风险评估报告^[2]。

整体上,各级立法基本上都意识到了食品安全风险监测与评估的重要性,但立法技术、立法效果以及检测技术均欠佳^[3]。食品安全风险评估与监测领域目前仍处于多部门立法状态,各部门之间立法交叉、重复乃至相互冲突的现象一直存在。这种欠缺统一性和体系性的立法,其立法效果也大打折扣。另外,基于有限的技术水平,面对不断扩展的食品种类和食品添加剂类别,很多不具有确定性的食品问题,或可能产生疾病威胁的食品问题无法及时得到检测,并在源头予以控制。这必然导致食品风险监测和评估的作用严重削弱,最终仍寄希望于事后救济。一方面食品安全风险监测和评估限于立法技术和检测技术的制约发挥作用的的空间有限,另一方面,其有限的作用因为信息共享平台的缺失再次削弱。食品安全风险评估要求极高的科技含量,检测过程、检测结果都不是一般大众所能接受和理解的信息。而中国目前欠缺将这一专业性信息转化为大众信息的统一平台^[4]。

3 食品安全法律体系的完善路径

3.1 转变食品安全立法理念

食品安全立法理念的转变至少应包括两个方面:①对食品安全概念的认识;②对食品标签的重视。中国对食品安全概念的认识经历了一个从量到质的认识过程。新中国建立之初,当温饱问题没得到解决时,所谓食品安全更多是各类食品数量的摄入。温饱问题解决之后,人们对食品安全概念的理解也发生了本质的变化,开始强调如何吃得营养、吃得安全。这时,食品安全才真正成为人们关心的话题,尤其是媒体逐渐曝光各种触目惊心的问题食品后,食品安全问题已经成为中国最大的民生问题之一。目前食品安全基本上可以包括质量安全和防欺诈两个方面。质量安全包括从农田到餐桌的全过程,既包括过程安全也包括结果安全,更包括食品成分的营养性和安全性^[5]。但同时也发现,当把安全的食品界定为营养的、健康的食品时,食品安全问题仍然难以解决。其中一个重要的原因在于安全与营养的内涵与外延随着科技的发展在不断变化。因此,安全的食品成了一个很难定义的发展性概念。对此,可以采用国际通行的规则,以反面解释来界定食品安全法的适用范围。即以“有损健康”并“不适合人类食用”来定义不安全的食品。因为,“安全”的概念是随着科学的发展而变化的,但“不安全”的概念却可基本保持不变。是否会有损健康并不适合人类食用则可以通过法官在具体案例中自由裁量^[6]。

食品标签是表明食品性状、成分、使用方法等内容的基本信息。消费者唯有通过食品标签方能了解食品的具体情况。从生产者与消费者的法律关系而言,食品标签一方面是食品生产者应当履行的告知义务,另一方面也是生产者对自己的保护性条款。如果食品标签上表明了贮存条件、保质期、食用方法,消费者违反贮存条件或超过保质期或使用不正确的食用方法给自己造成损害的,生产者可以基于在标签上已尽到告知义务而免责。反过来,消费者也可以根据食品标签内容保护自己的合法权益。同时,监管部门也可以根据食品标签内容实现形式上的监管。因此,食品标签居于整个食品生产、消费、监管法律关系的中间地带,具有重要的法律功能。据此,应当进一步加强科研投入以实现标签内容科学化,同时规范标签立法,使食品标签内容规范化,并加大食品标签执法工作,加大对标签内容与食品实质条件不吻合的处罚力度。

3.2 健全食品安全的法律体系

健全食品安全法律体系最根本的任务是完善《食品安全法》的立法体系。《食品安全法》应以保护食品安全,保障公众健康为立法目的。应进一步在此基础上确立合理的食品安全概念,明确将不安全食品列入重点监管范围。实现从农田到餐桌的全方位监控并以法律的形式确定各监管部门的职能。与其他部门法衔接实现违反食品安全法的生产者和经营者的民事、刑事责任^[7]。现行《食品安全法》在以下几个制度设计方面应继续保持并进一步完善:① 风险监测和评估制度以及食品召回制度在立法中的体现。这种重视事前预防的立法态度应进一步加强和落实;② 提高食品生产者或经营者违反食品安全法的违法成本的制度设计。比如,食品安全法规定对生产或经营不安全食品者,消费者除享有损害赔偿请求权以外还可以要求其支付 10 倍于价款的赔偿金。这种重视对消费者的事后救济,同时提高违法成本的立法理念和技术值得进一步落实和完善;③ 《食品安全法》将食品安全标准建设纳入立法事业,鼓励食品安全管理体系建设和食品安全监管信息透明化。这体现了立法者既看到了食品安全工作的重要性,也认识到其系统性,有意将食品安全工作做一个系统的立法设计。同时,完善《食品安全法》的立法体系还必须突出解决以下几个问题:① 必须突破食品安全多头监管的难题。诚然,食品安全监管不可避免地会涉及质监部门、卫生部门、工商、农业、检验检疫等多个部门,但多头监管、分管监管带来的弊端显而易见。应该建立统一的食物监管部门以结束目前监管混乱的局面;② 应当将风险评估制度和食品召回制度等现实可操作性强的制度做更细化的规定,而不仅仅满足于目前原则化的立法层面。对此,可以借鉴欧盟《一般食品法》的做法^[8]。

健全以《食品安全法》为核心形成系统配套的法律、法规、标准体系。中国目前与食品安全有关的法律、法规、规章、制度等数百部,首先应在《食品安全法》这一基本法的统领下,对现行法规和技术标准进行整理^[9]。以一条主线牵引各个分支,兼及原则性和系统性,同时不失可操作性和协调性,最终建立一个完善的上通下达的法律体系。

3.3 完善食品安全风险监测与评估制度

完善风险监测与评估法律制度的第一层意思是提高立法技术以保持食品安全监测与评估标准的统一性。具体而言,应以《食品安全法》为统领,清理、修改、完善部门规章和地方性法规。第二层意思是实现食品安全风险监测与评估的全覆盖。就地域而言,食品安全风险监测与评估应覆盖全国所有省、市。就领域而言,食品安全风险监测与评估应确保从农田到餐桌的各个环节、各个领域均有可靠、及时的检测数据报告。第三层意思是在提高评估技术水平的基础上,统一检测标准,并随着技术的发展和食品种类的更新不断更新补充技术标准。第四层意思,是在建立食品检测数据共享平台的基础上,实现公众对食品安全风险预防的参与性。

4 结语

中国不仅一直重视食品安全立法,而且经过多年的积累,也的确积累了众多与食品安全有关的法律法规和行业标准。但因为存在立法体系性欠佳、立法理念滞后、以及对关键性问题把握不准确,如对食品风险监测和评估制度重视不够等问题,中国众多食品安全法律的实际社会效用并不明显^[10]。据此,必须转变食品安全立法理念、健全食品安全立法体系并充分重视食品安全与风险监测评估制度。新修改的《食品安全法》将在 2015 年 10 月 1 日正式实施,重点完善了食品安全与风险监测评估制度和食品标签标识制度,在中国食品安全立法上具有积极推动作用。但对食品安全问题的理论认识,对违反食品安全法的法律责任体系建构,仍需法学理论的进一步丰富和深入。将食品安全法的责任体系与刑法责任体系和侵权法责任体系有效衔接是保障食品安全的最有利屏障。

参考文献

- 1 邢淼,杜妍妍. 加快食品安全的法制体系建设——北京工商大学经济学院教授洪涛访谈[J]. 中国工商管理研究, 2005(6): 4~6.
- 2 顿中军,陈子慧,蒋琦. 食品安全与食品安全风险评估[J]. 华南预防医学, 2013(1): 94~97.
- 3 何莉. 论中国食品安全监管机制的完善路径[J]. 食品与机械, 2015, 31(1): 277~280.
- 4 罗汉高,陈真亮. 《中华人民共和国食品安全法》实施六周年回顾及成效述评——以风险监测和评估为例[J]. 食品安全质量检测学报, 2014(5): 1 542~1 550.
- 5 孙效敏. 论《食品安全法》立法理念之不足及其对策[J]. 法学论坛, 2010(1): 105~111.
- 6 何丽杭. 德国食品安全立法经验及其对我国的启示[J]. 德国研究, 2008(4): 29~35.
- 7 洪涛. 我国食品法律法规标准体系的建设与完善对策[J]. 食品科学技术学报, 2013(6): 76~82.
- 8 韩永红. 欧盟食品安全法评析——兼议我国食品安全立法[J]. 延边大学学报(社会科学版), 2008(3): 111~115.
- 9 廉恩臣. 欧盟食品安全法律体系评析[J]. 政法论丛, 2010(2): 94~100.
- 10 朱丹果. 食品安全事件中私法救济及法律完善[J]. 食品与机械, 2014, 30(6): 264~267.