

美国食品法律制度体系构成、特点及其对中国的启示

The constitution and characteristics of American food legal system and Its enlightenment to China

刘素君

LIU Su-jun

(重庆人文科技学院, 重庆 400038)

(Chongqing College of Humanities Science Technology, Chongqing 401524, China)

摘要:美国食品法律制度体系由联邦国会制定的法律和行政职能部门制定的法规以及总统食品安全顾问委员会领导的运行机制三部分组成。其所具有的高效行政管理体制、广泛的公众参与,以及食品安全可追溯和问题食品召回制度等,均对中国有着重要的启示作用。中国有必要在对其借鉴的基础上采取进一步完善现有的食品法律制度体系、在信息公开的基础上完善公众参与制度,以及建立可操作性强的食品安全可追溯制度和问题食品召回制度等措施,促进中国食品法律制度的发展和完善。

关键词:食品法律制度;食品安全;《食品安全法》

Abstract: Food and legal system in the United States is composed of three parts, which is the laws enacted by federal Congress, regulations developed by administrative functional departments and the operating mechanism which is under the leadership of President of food safety advisory committee. Its high efficient administrative system, a wide range of public participation, as well as food safety traceability and issues of food recall system, are worth the necessary reference to our legal system of food. It is necessary in the reference basis to take some measures, such as further improving the existing legal system of food, improving public participation system on the basis of information disclosure, and establishing the food safety traceability system and the problem food recall system, so that to promote the development and perfection of the legal system of our country food.

Keywords: food law system; food safety; "food safety law"

对现代国家来说,对食品进行法律规制的核心是对食品安全的监管。而对近年来食品安全事故进入高发期的中国来说,对食品法律制度进行完善是当前迫切需要完成的任务。早已完成工业化且在食品管理方面有着比较成熟经验

的美国食品法律制度,对中国无疑有着重要的启示。其所具有的高效行政管理体制、广泛的公众参与,以及食品安全可追溯和问题食品召回制度等,均值得中国食品法律制度借鉴。

1 美国食品法律制度体系的构成

因为食品安全在食品管理中的重要性,世界上所有国家的食品法律制度都是以食品安全监管为主要内容,美国食品法律制度也不例外。以下主要从美国联邦国会颁布的主要食品法律、相关食品管理的行政法规,以及美国食品法律制度运行的具体方式三方面叙述美国食品法律制度体系的构成。

1.1 联邦国会颁布的法律

美国在 19 世纪末即已基本完成工业化,随之而来的是食品经营者为了牟利而使用的各种危害食品安全的行为,这些都集中反映在同期美国作家厄普顿·辛克莱创作的《丛林》之中。这本书在很大程度上引起了美国社会的震动,从而在其出版的当年,即 1906 年,美国联邦国会即迅速通过了首部专门对食品安全进行规制的法律《纯净食品和药品法》。《纯净食品和药品法》是美国正式对食品安全进行全面监管的标志。在接下来的时间里,美国联邦国会陆续颁布了一系列与食品安全管理有关的法律,从而形成了较为完整的联邦食品法律体系。具体来讲,这些联邦食品法律体系主要包括《纯净食品和药品法》、《联邦肉制品检验法》、《联邦食品、药品和化妆品法》、《禽肉制品检验法》、《蛋制品检验法》、《公共卫生服务法》、《食品质量保护法》等。其中《联邦食品、药品和化妆品法》作为美国食品法律管理体系中的基本法律,在 1938 年通过之后即已取代美国首部食品安全的专门法律《纯净食品和药品法》,此法中的相关条文对美国联邦政府应当承担的食品安全监管职责作了非常细致和具体的陈述。进入 21 世纪,由于美国国家安全局势的变化,为了预防类似 911 的恐怖主义事件在食品领域的发生,美国联邦国会在 2002 年颁布了《生物反恐法案》。此外,为了应对美国已有食

作者简介:刘素君(1974—),女,重庆人文科技学院讲师,硕士。

E-mail: sujunliu1974@163.com

收稿日期:2016-06-25

品法律只重视事后检验的缺陷,联邦国会在 2011 年又通过了《FDA 食品安全现代化法》,在其中着重强调了事前预防在食品安全管理中的重要地位。除了最早的《纯净食品和药品法》已经被《联邦食品、药品和化妆品法》取代之外,上述八部法律构成了美国联邦食品法律体系的主要框架^[1]。

1.2 行政职能部门制定的法规

为了保证美国联邦食品法律体系的顺利运行,相关行政管理机关在此基础上针对食品管理的具体方面,制订了一系列的保证相应法律顺利施行的行政法规,其中作用最大的包括《食品生产监管项目标准》《食品保护计划》《进口安全行动计划》三部行政法规。

《食品生产监管项目标准》是为了在美国各州建立高效率的统一的食品企业安全监管标准而出现的行政性指导文件。要求各州对食品企业设计食品安全的诸多方面按照该文件的示范建立相应的管理体系。《食品保护计划》是美国食品药品监督管理局力图通过预先介入的方式,充分发挥现代信息技术的作为。通过事前预防,事中干预和快速反应的方式确保食品安全。

《进口安全行动计划》则专门针对美国从国外进口的食品安全管理。进口食品占据了美国食品供应总量的 15%,在美国食品安全监管中占有非常重要的地位。该计划针对原有管理方式偏重于质量检验的不足,将监控重点放在了事前预防方面。

1.3 食品法律制度的运行机制

美国的食品法律制度之所以能够高效运作,除了其完备的法律体系之外,还在于其有着一整套严密的运行机制。因为食品安全对于美国政府的重要性,其专门为其成立了直接由总统领导的总统食品安全顾问委员会,负责整个美国联邦政府食品法律制度运行中的部门协调。具体的食品管理行政职能则分别由卫生部、农业部和环境保护署等负责,其中卫生部和农业部专门负责的部门即为人们极为熟悉的食品药品监督管理局和食品安全检验署、动植物检验署。在总统食品安全顾问委员会的统一协调下,以上机构共同负责美国食品法律制度在联邦一级的具体实施。在地方上,除了总统食品安全顾问委员会,其他食品管理的联邦机构均在美国各州和地区设置了相应的地方机构。这些地方机构实行垂直领导,独立于州和地方政府,并协助和指导州和地方政府的相应食品安全管理机构的行政管理工作。因此,美国食品法律制度的实施机制形成了以美国食品安全顾问委员会统一协调,各联邦行政管理机关及其地方机关为主,州和地区政府的食品行政管理机关为辅的庞大体系,有效保证了食品法律在美国全面有效地实施^[2]。

2 美国食品法律制度体系的特点

2.1 覆盖所有食品种类的法律体系和严密有效的执法机制

在食品商品化高度发达的美国,其食品法律制度能够有效地保证国民的食品安全,最根本的原因是其具有覆盖所有食品种类的法律体系和严密有效的执法机制这一特点。在食品法律制度的内容方面,上述的八种食品法律制度涉及到了食品、药品、化妆品、肉类、禽肉、蛋制品,乃至几乎所有可

能被食用的物质,从而保证了与食品安全有关的的产品均在其食品法律制度的监管之下,使其出现食品安全事故的可能性受到有效的控制。

在执法机制方面,美国设立的以总统食品安全顾问委员会为首,其他联邦行政管理机构及其地方机构为主,州和地区政府的食品安全管理机构为辅的食品法律实施体系,不仅保证了相关食品法律能够有效地在整个美国实施,而且具有统一垂直领导的灵活性和高效性。两者的有机结合,使美国的食品法律制度能够得到真正有效的贯彻,使人们的生命健康得到了有力的保障。

2.2 民众的广泛参与

美国食品法律制度作为食品管理的主要依据,其在美国能够得到有效实行的一个重要方面是其具有民众广泛参与这一特点。当然,美国专门的食品法律并没有涉及到民众参与食品管理方面,包括上述美国八大基本食品管理法律以及三个行政法规均没有此方面的内容。

民众参与食品管理的法律依据是 1966 年美国联邦国会通过的《信息自由法》,这一法律规定所有公共机关必须恪守“最大程度公开”原则,任何人都应当能获得公共机关相应的信息,成为美国政府信息公开的法律来源,其对于属于公共机关的美国食品行政管理机关同样适用。

根据这一法律,美国食品药品监督管理局于 1971 年决定将符合条件的食品安全文件公之于众,经过不断发展,形成了一整套比较完善的食品信息公开制度。在信息公开的基础上,相关公众可以对美国食品管理的具体情况进行监督,并通过发表意见和建议,与相关行政管理机构形成制度化的沟通管道等方式,积极参与食品安全的管理,从而有力地保证了美国法律制度的贯彻实施,并对潜在的违反食品安全法律规定的食品经营者形成极大的震慑。

公众参与美国食品安全管理,包装相关法律实施的主要内容包括:首先,食品立法时的公众参与。美国政府不仅将各种和食品有关的法律规划发布在相应的门户网站上,收集公众的意见,而且对于比较重要的立法,一般都会召开听证会收集公众意见。其次,行政执法时的公众参与。美国食品安全的行政管理机关已经形成了将其执法时的相关资料,包括原始文件等,上传到网站的制度,供公众获取并进行相应的执法监督。最后,制度化的沟通渠道。美国的食品安全机关为了使其执法工作得到公众的支持,都会定期不定期地同公众沟通,尤其是在发生食品危机的时候,更是会耐心地向公正解释,并根据其要求采取相应的行动^[3]。总体上来讲,给予信息公开制度的公众参与特点,使美国食品法律制度的实施得到公正的有效监督,从而保证了其有效的实施。

2.3 严格的质量安全可追溯制度和问题食品召回制度

在具体的食品管理制度方面,美国还建立了独具特色的质量安全可追溯制度和问题食品召回制度。由于这两种制度在保证其国民食品安全方面所起到的重要作用,已经成为美国食品法律方面最值得称道的特点之一。美国食品质量安全可追溯制度的法律依据是其 2002 年制定的《生物反恐法案》,根据这一法案的授权,美国食品药品监督管理局建立了非常细致具体的农产品质量安全可追溯制度,力图实现“从农

场到餐桌”的对食品安全全方位覆盖的可追溯制度体系。这一制度涵盖的范围主要包括农产品种植、食品生产包装和运输销售三个方面,并为此分别制订了相应的良好农业操作规范(GAP),良好生产操作规范(GMP),以及危害分析及关键点控制(HACCP)食品安全认证体系,在所有食品生产者和经营者中长期强制性推行。这一制度体系尤其是 HACCP 认证在世界上产生了很大的影响,成为世界各国进行食品安全认证的最权威的质量安全体系之一^[4]。

问题食品召回制度指的是对出现食品安全问题或者存在安全危险的食品,按照相关法律要求从市场和消费者那里收回,并采取相应的补救措施的制度。美国在其关于食品管理的主要法律中,都有着同食品召回相关的制度规定。问题食品召回分成生产经营者自己发现问题主动召回和消费者举报或行政机关执法时发现问题,由相应行政机关依职权勒令生产经营者被动收回两种情况。在生产经营者主动召回的情况下,如果没有造成严重后果,行政管理部门会适当考虑生产经营者的利益而不予公布。在造成严重后果或者被动召回的情况下,行政管理部门往往会以新闻发布会附加网上公布的方式,将整个召回过程向公众公开。

问题召回制度可以尽可能快地将相应危机安全的问题食品从市场和消费者中收回,从而尽可能降低其进入消费环节从而危害消费者健康的可能,有力地保证了美国食品法律制度保障公众安全效果的实现^[5]。

3 美国食品法律制度的启示

美国食品法律制度通过其所具有的全覆盖的法律体系和严密的执法机制、公众的广泛参与,以及质量安全可追溯制度和问题食品召回制度等特点,保证了其立法目的的基本实现,对食品安全问题的出现达到了基本控制的效果。对于中国当前食品安全事件层出不穷的现状来说,其对中国的食品法律制度体系的完善有着非常直接的启示和借鉴作用。

3.1 进一步完善现有的食品法律制度体系

客观地讲,随着中国 2009 年《食品安全法》及其配套法律法规的出台,已经基本建立了能够覆盖所有食品以及与食品安全有关的产品的食品法律体系。中国食品法律制度体系存在的缺陷主要在于其行政管理体制方面。根据 2015 年《食品安全法》第五、六条及其他相关法律,中国拥有食品安全行政管理职能的部门包括食品药品管理、卫生、农业、质量监督等。然而,对于这些互不统属的众多行政管理部门,法律并没有规定由谁负责统一协调。更糟糕的是,这些互不统属的行政管理部门在食品安全管理方面实行的并不是从上到下的垂直管理,而是在地方政府的领导下履行相关食品安全管理职能。在实践中,这种法律规定必然导致食品行政监管上的多头管理和地方保护主义的条块分割,是目前食品管理执法效率低下,食品安全事件屡禁不止的重要原因之一。因此,有必要借鉴美国成功的行政管理经验,对 2015 年《食品安全法》及相关法律进行相应的修改,以达到打破目前的条块分割状态,建立高效的食品安全行政管理体制的目的。

具体来讲,这种法律上的修改包括两方面的内容。一方面,在 2015 年《食品安全法》增强了食品药品监督管理机关

行政监管功能的基础上,进一步明确由食品安全委员会或者国家食品药品监督管理总局负责食品行政管理中央一级的统一协调,各级食品药品监督管理机关负责本级食品行政管理工作的协调,消除目前多头管理所引发的弊病。另一方面,各食品行政管理部门实行独立于地方政府的垂直领导模式,由国家食品药品监督管理总局统一领导,提高其行政执法的质量和效率。

3.2 在信息公开的基础上完善公众参与制度

中国现有法律虽然对公众参与食品安全管理并没有明确的规定,仅在 2015 年《食品安全法》第一百八十一条规定了政务信息应当公开,并对公开的相应权限和分工作进行了比较抽象的规定。因此,中国在食品安全管理制度上的公众参与程度非常低下,不能充分发挥公众对食品安全进行监督的作用,而且会加剧具体食品安全事故中公众和执法部门之间的不信任,从而使实际损害进一步增加^[6]。

对照美国由公众广泛参与的食品法律制度规定,中国有必要借鉴其中的合理部分,进行以下方面的改革,力求在信息公开的基础上完善现有的公众参与制度。第一,对于重要的食品立法,不能仅仅在网络上公布草案,而要同该项法律的利益相关者如食品消费者、生产者、经营者等进行深入的沟通和交流,通过座谈会甚至是听证会的形式收集相关意见和建议,并对相关疑问及时进行解释。第二,食品安全政务信息公开只是公众参与管理的基础,还应规定具体执法过程中行政管理机关同公众互相沟通和配合的具体法律程序,在双方建立互信的基础上促进行政管理效能的提高。第三,规范公众参与管理的过程,对参与管理的主体、范围、方式、内容及违反的法律后果等进行具体的法律规定,保证公众参与的有序性。

3.3 建立可操作性强的食品安全可追溯制度和问题食品召回制度

中国在《食品安全法》及相关法律中也对食品安全可追溯制度及问题食品召回制度进行了相应的规定。然而,其在食品安全管理的过程中并没有起到非常明显的遏制食品安全事件发生的作用,归根结底在于相关法律规定过于抽象,从而不具备较强的可操作性。因此,有必要借鉴美国成熟的食品安全可追溯制度和问题食品召回制度,建立中国相应的可操作性强的制度体系。

首先,在食品安全可追溯制度方面,摒弃中国现有的仅仅抽象性地规定建立食品安全可追溯制度,而缺乏相应的制度保证的做法,借鉴美国的模式,在食品生产经营者中强制推行类似于美国 GAP、GMP 和 HACCP 的统一的食品可追溯认证体系,并限期完成^[7]。其次,在问题食品召回制度方面,鉴于 2015 年食品药品监督管理总局出台的《食品召回管理办法》存在立法层次不高,执法主体局限于食品药品监督管理系统的问题,由国务院在此基础上制定《食品召回管理条例》,并对不同执法部门之间的分工和协调予以明确^[8]。最后,在食品生产经营者和公众中加强食品安全可追溯制度以及问题食品制度的宣传和教育,为其顺利推行打下坚实的群众基础。

(下转第 236 页)

设备市场售价制定合理的招标设备参数和招标成本。

(4) 食品装备的招投标还要充分考虑到设备使用是否简便、使用过程易耗品的供应与价格、售后维修是否及时是否经济。

(5) 还需要提醒的是,北大清华这些名校不一定有食品专业,即使有,也不一定是国内最好的食品院校;食品专业是基于多学科的综合应用工程学科,该学科下也有很多专业分工,乳品专业强的院校,不一定能做好果蔬保鲜;粮油加工食品高的院校未必能搞肉类加工。院校有如此分工,专家也是这样的。国内外顶尖的建筑设计机构,不一定擅长于食品企业厂房的设计。一句话:名气不能代表实力,只有专业的才是合适的。

6 结束语

通过对维克里理论(即第二价格拍卖法)原理进行分析,并将其应用到工程招投标中,从而产生了“第二价格评标法”。该方法能够有效解决在信息不对称情况下,竞标人不诚实出价的问题,从而达到社会资源的合理配置利用。但在实践中,该方法也存在投标人进行共谋串标的可能性,为此,提出了招标人的最优保留价机制,以解决“第二价格评标法”的应用缺陷,保证建设工程招投标过程的健康发展。

食品企业的工程招投标与普通建筑工程招投标不同,需

要在前期的规划过程和市场调研中投入更多的精力和财力,未雨绸缪,方能决胜于千里之外。

参考文献

[1] 2015 食品工业总产值 11.34 万亿 加速向健康转型[EB/OL]. (2016-05-24) [2016-06-11]. <http://mt.sohu.com/20160524/n451110695.shtml>.

[2] 诚然, 吴文升, 孙卓睿. 第二价格密封拍卖理论框架下政府投资项目招投标模式改进研究[J]. 工业技术经济, 2011(3): 137-141.

[3] 梁慷. 无标底合理低价招标模式的改进与构建[J]. 南京工业职业技术学院学报, 2014, 14(2): 60-63.

[4] 吕惠娟. 略论第二价格密封拍卖[J]. 当代经济, 2007(5): 63-64.

[5] 苗艳飞, 王宁. 工程量清单计价的有关问题研究[J]. 中小企业管理与科技, 2012(12): 109-110.

[6] 张新宁, 张劲枫, 刘娜. 基于维克里理论的铁路工程招投标机制研究[J]. 铁道工程学报, 2014(5): 101-105.

[7] 谢识予. 经济博弈论[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2007: 154-162.

[8] 杨颖梅. 第二价格密封招标中串谋预防机制研究[J]. 价值工程, 2012(9): 98-100.

[9] 杨颖梅, 王文举. 招标支付等价性及最优保留价博弈分析[J]. 经济与管理研究, 2007(11): 54-58.

(上接第 226 页)

4 结语

由于中国工业化的深入发展,食品的商品化程度不断提高,而相关食品法律制度建设相应滞后,导致中国近年来食品安全事故频发。而美国是世界上老牌的发达国家,其通过一个多世纪建立起来的完善的食品法律制度,对中国当前食品法律制度具有重要的启示作用。美国在食品法律制度方面所具有的高效行政管理体制、广泛的公众参与,以及食品安全可追溯和问题食品召回制度等,均值得中国食品法律制度对其进行必要的借鉴。

参考文献

[1] 宋怡林. 美国食品安全监管法律制度的经验[J]. 世界农业, 2014

(5): 82-85.

[2] 康莉莹. 美国食品安全监管法律制度的创新及借鉴[J]. 企业经济, 2013(3): 189-192.

[3] 胡静. 论美国食品安全信息公开法律制度[D]. 湘潭: 湘潭大学, 2014: 2-5.

[4] 邓文博. 食品安全溯源法律制度探讨[D]. 广州: 暨南大学, 2014: 1-6.

[5] 程言清, 黄祖辉. 美国食品召回制度及其对我国食品安全的启示[J]. 经济纵横, 2003(3): 39-42.

[6] 魏艳. 公众参与: 中国食品生产监管的创新与表达[J]. 食品与机械, 2015, 31(6): 261-263.

[7] 徐子涵, 徐加卫, 郑世来, 等. 我国食品安全可追溯体系探析[J]. 食品研究与开发, 2015(19): 184-187.

[8] 张鹤. 我国引进食品召回制度的再思考[J]. 政法论丛, 2015(6): 102-108.

(上接第 232 页)

规定在司法实践中能够取得的效果。对于目前食品安全日益成为社会热点的现实来说,充分利用当前刑法规定的危害食品安全犯罪的相关规定对相应的犯罪行为进行严厉打击,是保证广大人民生命健康和社会稳定的大事。因此,对危害食品安全犯罪司法认定进行相应的分析,并寻找对其完善的路径,对于保证食品安全有着非常重要的现实意义。

参考文献

[1] 刘伟. 风险社会语境下我国危害食品安全犯罪刑事立法的转型[J]. 中国刑事法杂志, 2011(11): 29-35.

[2] 陈洪兵, 齐舒. 重新诠释生产、销售不符合安全标准的食品罪[J]. 东北大学学报: 社会科学版, 2012, 14(4): 351-356.

[3] 骆群. 对生产、销售有毒、有害食品罪中几个概念的辨析[J]. 湖

北社会科学, 2013(6):153-156.

[4] 马荣春. 危害食品安全犯罪的司法认定[J]. 法治研究, 2014(3): 86-93.

[5] 安文录, 虞浔. 食品监管渎职罪疑难问题司法认定研究——以《刑法修正案(八)》第 49 条为主线[J]. 政治与法律, 2011(9): 148-154.

[6] 舒洪水. 生产、销售有毒、有害食品罪中“明知”的认定[J]. 法学, 2013(8): 146-152.

[7] 谢望原, 何龙. 食品监管渎职罪疑难问题探析[J]. 政治与法律, 2012(10): 68-78.

[8] 黄河. 食品安全犯罪的司法认定及立法完善[D]. 上海: 华东政法大学, 2014: 2-9.

[9] 黄晓燕. 食品监管渎职罪探析[D]. 重庆: 西南政法大学, 2012: 2-8.