中国食品安全监管中行政法的规制研究

Study on administrative law regulation of food safety supervision in China

陈雨萌

CHEN Yu-meng

(中国政法大学, 北京 100088)

(China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

摘要:当前各种安全问题食品在市场上频繁出现的事实,说明中国现有食品安全监管体制存在很多方面的问题。从行政法的维度对这些问题进行认真的分析,可以发现中国食品安全监管体制存在条块分割、缺乏统一的食品安全监管质量标准、追责力度不足等问题。有必要在现有的基础上对其进行相应的创新,通过建立统一协调垂直管理的高效行政管理体制、推行统一的强制性食品安全可追溯制度、建立食品安全监管的多元追责机制等路径,能使食品安全监管效得到实质性的提高。

关键词:行政法;食品安全;食品安全监管;创新路径

Abstract: At present, the fact that various kinds of safety problems frequently appear in the market shows that there are many problems in the existing food safety supervision system in our country. From the dimension of administrative law on these issues for careful analysis, it can be found that food safety supervision system in our country exists a series problems, such as fragmentation, lack of unified food safety regulation standard, lack of accountability efforts. It is necessary that some corresponding innovations should be taken on the basis of the present situation, to establish an efficient administrative management system with unified and coordinated vertical management, impose an unified mandatory food safety traceability system, and establish multiple accountable mechanisms of food safety supervision, so that the food safety supervision efficiency can be improved substantially.

Keywords: administrative law; food safety; food safety supervision; innovation path

由于食品安全直接关系到人们的生命健康问题,食品安全事故甚至可能影响到社会稳定,对其进行行政监管是国家履行其维护公众利益的必然要求^[1]。然而,中国当前食品安全问题频发的现状,使食品安全行政监管的有效性受到严重

挑战。有必要从行政法维度对当前食品安全监管的现状进行认真分析,并据此找出对其进行创新的具体路径。

1 中国食品安全行政监管体制现状

2015年重新修订的《食品安全法》,是中国食品安全监管的基本法。依据现行《食品安全法》及其相关法律的具体规定,中国现行的食品安全行政监管体制主要包括以下方面内容。

1.1 多部门共同监管

依照2015年《食品安全法》第五条及其他相关法律(如《产品质量法》《农业法》《进出境动植物检疫法》《进出口商品检验法》等)的具体规定,中国负责食品安全监管的行政部门主要包括食品安全委员会、食品药品监督管理部门、卫生行政部门、农业部、质检部门、商务部等,其各自按照相关法律履行食品安全某一方面的行政监管职能,通过多部门分工合作,采取分段监管的形式。监管范围涉及同食品安全相关的所有产品,包括食品本身及其他辅助原材料,以及整个流程,即从农田到消费者口中的各个环节。在法律规定的这些行政监管部门中,食品安全委员会并不是常设机构,只有在涉及及到紧急和重大的食品安全事件时才进行相应的协调。自2013年原有的卫生部下属的国家食品药品监督管理局升格为国务院直属的国家食品药品监督管理局开始,食品药品监督管理局在食品安全行政监管中的主导地位逐渐得到加强^[2]。然而并没有改变当前食品药品监督管理部门与其他相关部门一起分工合作,多部门监管的局面。

1.2 县级以上人民政府全面负责当地食品安全监管

依照2015年《食品安全法》第六条,中国县级以上行政区域食品安全监管由地方人民政府全面负责。其法定的责任范围非常广泛,需要承担与食品安全监管相关的领导、组织和协调等全部责任。地方一级的食品药品监督管理局虽然也承担着食品行政监管的主要任务,但其必须在本级人民政府的统一领导和部署下开展工作,并向本级人民政府汇报工作。

作者简介:陈雨萌(1995—),女,中国政法大学民商经济法学院在读硕士研究生。E-mail:chenyumeng1108@163.com

收稿日期:2016-06-21

1.3 行政监管为主,社会监管为辅

《食品安全法》除了对食品安全监管的行政机关进行了具体规定外,还以法律的形式规定了社会的监管职能。依照《食品安全法》第九和第十条,食品行业协会、消费者协会以及其他消费者组织和新闻媒体等社会组织也在其法定范围内具备相应的食品安全监管职能。包括《食品安全法》第九条第一款规定的食品行业协会通过行业自律促进食品安全、第二款规定的消费者协会和其他消费者组织进行社会监督、第十条第二款规定新闻媒体承担的宣传和舆论监督的职能等方面。《食品安全法》对社会组织食品安全监管职能的相关法律规定,可以在很大程度上弥补单纯的行政监管模式存在的不足,并对具体的食品安全行政执法行为起到相应的监督作用,对食品安全行政监管起到重要的补充和辅助作用。

2 中国食品安全监管中行政法规制的功能失范

2.1 条块分割的行政监管体制

依照2015年《食品安全法》及相关法律的具体规定,中国当前的食品安全行政管理体制采取的是多部门分工合作,地方政府负责本辖区的模式。法律不仅没有规定多部门分工合作过程中统一协调的部门,而且各行政管理部门并没有采取上级领导下级的垂直领导模式,而是由地方政府全面领导地方食品安全行政监管部门。由于各部门互不统属,以及地方政府同地方利益之间的密切关系,这种行政监管模式必然导致多头管理和地方保护主义,从而导致在食品行政监管过程中条块分割问题的出现。2013年成立的国家食品药品监督管理总局并不具备对其他行政监管部门进行统一协调的法定职能,更不能取代地方政府对本辖区食品安全全面负责的作用,并没有真正改变食品安全监管条块分割的现状。一方面,缺乏统一协调的多头管理必然因为分工不明确而出现重复监管或者监管缺位的现象,从而导致监管效率低下,浪费行政资源^[3]。另一方面,地方保护主义会导致跨地区的食品安全监管难以协调,甚至出现包庇本地区食品安全事故或者事故隐患的情况。某种意义上讲,食品安全行政监管中存在的条款分割现状,是导致当前食品安全行政监管效果不彰的最重要的问题。

2.2 缺乏统一的食品安全行政监管的质量标准

由于多头管理和地方政府对本辖区食品安全全面负责的原因,各食品安全相关行政监管部门以及地方政府均制定出一套自己的食品安全质量标准,然后要求食品生产经营者按此执行,从而产生了一系列属于种类繁多且各不相同的食品安全质量标准。这些标准不仅各不相同,而且执行的力度也不一样。不仅使食品生产经营者无所适从,疲于应付,而且因为食品生产经营者不可能完全达到所有标准的具体要求,导致所有的标准都得不到真正的贯彻^[4]。这不仅会在很大程度上降低食品安全行政监管的质量和效率,而且会对食品安全监管质量标准的权威性产生极大的损害,导致相应的食品安全事故隐患的产生,从整体上不利于保障人民生命健康监管目标的达成。

2.3 食品安全行政监管的追责力度严重不足

要保证食品安全行政监管的质量与效率,就必须对履行其法定监管职能不力的行政机关和工作人员进行相应的追责。目前中国食品安全事件频繁发生的重要原因之一,同当前相关食品安全监管行政机关拥有的权力与承担的责任不一致,对其监管不力的行为缺乏足够的责任约束存在直接的关系^[5]。就当前对食品安全监管不力进行归责的法律规定,无论在行政还是司法归责上都存在追责力度严重不足的问题。一方面,现有的行政追责机制可操作性不强。在2015年《食品安全法》及相关法律中,对食品安全行政监管部门的责任只进行抽象性规定,在实践中缺乏可操作性,从而使监管不力的行政机关及相应的工作人员难以得到实质性的处罚,对其起不到足够的威慑作用。2015年《食品安全法》中对监管不力行为的处罚规定主要在第一百四十二条到第一百四十五条中。规定了县级以上人民政府及相应的行政管理部门在没有依法履行相应职责或者违法履行职责的法律后果,由监察机关或任免机关对主要负责人和直接责任人根据情节轻重予以记过、记大过、降级、撤职或者引咎辞职的处分。但这一规定并没有对具体的情节轻重进行可量化的明确解释,因此在实践中很难具体执行。另一方面,对食品安全监管的司法追责机制尚未真正建立。对食品安全监管不力进行司法追责的法律主要有《刑法》和《行政诉讼法》。《刑法》的相关规定主要表现为“玩忽职守罪”的设置,对监管不力且造成极为严重后果的责任人予以刑事制裁。由于《刑法》的追责只有在出现极端情况时才能发挥作用,因此现代社会对食品行政监管不力进行司法追责的主要法律应当是《行政诉讼法》,即食品安全事件的受害者可以对行政监管不力的行政机关及其工作人员提起相应的行政诉讼,在食品安全事故的直接责任人缺乏赔偿能力时承担相应的补充赔偿责任。然而,根据现行的《行政诉讼法》,只有八种行政行为被列入行政诉讼的范围,其中并不包括因为监管机构监管不力对相关人士造成的损害。因此,通过行政诉讼的方式对监管不力的行政机关和相关人员进行追责的可能性并不存在,除非出现极端情况需要承担刑事责任,食品安全监管不力行政机关和相关人士根本不用担心司法追责的问题。

3 中国食品安全监管中行政法规制功能发挥的路径构建

3.1 建立统一协调垂直管理的高效行政管理体制

当前食品安全监管中存在的条块分割的现状,是导致当前行政监管效率低下,乃至食品安全事故频发的主要原因之一。因此,必须打破当前条块分割的现状,按照食品安全监管要求的专业化、独立化的要求,建立统一协调垂直管理的高效行政管理体制^[6]。具体来讲,需要对2015年《食品安全法》及相关法律进行以下方面的修改。首先,在法律中明确食品安全委员会的具体职能。建议将其设为国务院直接管辖的对食品安全监管承担统一领导和总体协调责任的常设机构,由其负责领导国家食品药品监督管理总局、卫生部、农业部等食品安全监管行政部门在法定范围内展开相应的监

管工作并进行总体协调。其次,加强食品药品监督管理机关在食品安全行政监管中的主导地位。考虑到食品安全监管要求的专业性和独立性,进一步将目前由其他行政部门承担的食品安全监管职能整合到各级食品药品监督管理机关的职责范围之中,并以法律的形式规定各级食品药品监督管理机关在具体的食品安全执法过程中,负责不同执法部门监管工作的具体协调。再次,食品药品监督管理机关采取垂直管理方式。所有食品药品监督管理机关统一接受国家食品药品监督管理总局的领导,下级食品药品监督管理机关接受上级机关领导。各行政辖区的食品安全由同级食品药品监督管理机关负责,本级人民政府及其他行政机关必须在其职责范围内予以积极配合。通过以上食品安全行政监管体制上的创新,即可以有效克服现有食品安全监管体制条块分割,监管效率低下的不足。同时确立由食品安全委员会负责统一领导和协调、食品药品监督管理机关负责主要的行政监管工作和具体协调并实行独立于地方政府的垂直管理方式、其他行政管理机关和各级人民政府在各自职责范围内予以积极配合的高效食品安全行政监管体制。

3.2 推行统一的强制性食品安全可追溯制度

在对食品安全行政监管进行体制创新,确立食品安全监管主要由食品药品监督管理机关负责的基础上,即可以对现有的食品安全行政监管质量标准各不相同的混乱局面进行清理,推行统一的强制性食品安全可追溯制度,作为食品安全行政监管的最低质量标准。中国《食品安全法》第四十二条及相关法律虽然对建立食品安全可追溯制度进行了原则性规定,但因为缺乏相应的配套实施细则,基本上缺乏可操作性,在具体的实践中效果并不明显。除了规模较大的食品生产经营者,大多并没有按照法律的要求建立相应的可追溯制度。而且已经建立的食品安全可追溯制度也五花八门,有的直接是本企业制定的安全质量管理体系,规模更大一点的进行了普通工业产品的 ISO 9000 质量认证体系或 ISO 14000 环境认证体系,少数食品生产经营者则进行了更严格的绿色食品认证或 HACCP 和 GMP 认证。建议在 2015 年《食品安全法》第四十二条规定的基础上,进一步制定统一的强制性食品安全可追溯制度,具体可以借鉴美国 2002 年制定的《生物反恐法案》,按照食品生产经营的不同环节,分别确定统一的 GAP(Good Agricultural Practice,良好农业操作规范),GMP(Good Manipulate Practice,良好生产操作规范),以及 HACCP(Hazard Analysis and Critical Control Point,危害分析及关键点控制规范)食品安全认证体系,并限定食品生产经营者的最终实现期限^[7]。通过统一的强制性食品安全可追溯制度的推行,可以在食品安全行政监管过程中给予食品生产经营者明确而唯一的食品安全质量标准,从而在保证其落实的基础上提高食品安全行政监管的质量和效率。

3.3 建立食品安全监管的多元追责机制

为了对食品安全监管行政机关及其工作人员形成足够的威慑,必须克服现有追责力度不足的弱点,在制度创新的基础上建立包括行政追责以及行政诉讼追责在内等食品安

全监管的多元追责机制^[8]。一方面,针对现有行政追责机制可操作性不强,监管不力的行政机关及其工作人员在实践中难以被追责的问题。应当在现有 2015 年《食品安全法》第一百四十二条到第一百四十五条的基础上,制定相应的食品安全行政追责实施细则,具体规定“情节较重”“情节严重”“产生严重后果”等加重情节的量化标准,使相应的责任机关及其工作人员能得到与其监管不力行为相称的行政处罚。另一方面,针对现有司法追责仅包括刑事追责,行政诉讼追责缺乏法律依据的现状,建议在《行政诉讼法》提起行政诉讼条件的相关规定中,增加“认为行政机关和相关工作人员没有履行或没有及时履行其法定的行政监管职责,导致其人身权和财产权受到侵害的”这一条件,使因为食品安全行政监管不力导致其生命健康受到损害的消费者或其直系家属可以成为合法的行政诉讼被告。通过这一规定,不仅可以使行政诉讼成为督促食品安全行政监管机关及其工作人员的有效工具,而且还能避免食品安全事故的受害者因为加害的食品生产经营者缺乏赔偿能力而得不到任何补偿的情况发生。

4 结语

随着中国食品商品化程度的加深,食品安全事件频繁发生已成为社会焦点。从行政法的维度出发,承担着保护公众生命健康安全重任的国家对食品安全实行有效的行政监管,保证人们能吃到放心食品具有不可推卸的责任。然而,当前各种安全问题食品在市场上频繁出现的事实,说明中国现有食品安全监管体制存在很多方面的问题。对这些问题进行认真的分析,并在行政法的维度下对其进行相应的创新,是提高食品安全监管效能的必然选择。

参考文献

- [1] 张富强. 中国食品安全管理中的政府责任研究[J]. 食品与机械, 2014, 30(2): 269-272.
- [2] 熊宇. 食品安全监管的行政法之维[J]. 四川师范大学学报: 社会科学版, 2011(4): 109-113.
- [3] 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.
- [4] 王志春, 尤志中, 肖立猛, 等. 农产品、食品安全监管体制存在的问题与发展对策[J]. 江苏农业科学, 2014(10): 480-483.
- [5] 徐子涵, 徐加卫, 郑世来, 等. 浅谈我国食品安全政府监管的法律责任追究制度[J]. 中国调味品, 2016(1): 152-155.
- [6] 陆永娟, 张晓川. 我国食品安全监管失灵探析[J]. 西北农林科技大学学报: 社会科学版, 2014(1): 100-104.
- [7] 袁园, 吴金玉. 实探美国食品及农产品可追溯体系[J]. 世界农业, 2015(9): 185-187.
- [8] 陈雅红. 食品安全事件中政府责任研究[D]. 金华: 浙江师范大学, 2015: 2-10.