

中国食品安全的国际共治维度

International Co governance dimension of food safety in China

朱 静

ZHU Jing

(西南政法大学国际法学院, 重庆 400020)

(School of International Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 400020, China)

摘要: 由于食品贸易的全球化趋势、食品安全已成为全球共同关注的焦点, 以及树立中国食品行业的国际安全信誉等原因, 国际共治已经成为当前中国食品安全保证的共识。然而, 当前中国食品安全国际共治要想顺利推进还面临着不存在相应的国际共治机制、国际食品安全标准不统一以及政企合作尚待改善等一系列问题的挑战。因此, 有必要借鉴中国现行环境司法“三审合一”机制形成的成熟推进模式, 通过建立国际食品安全共治组织、积极推进国际食品安全标准的统一化和通过政企密切合作确保进出口食品安全等针对性措施, 促进中国食品安全国际共治的顺利实现, 进而推进国家治理体系和治理能力的现代化。

关键词: 食品安全; 国际共治; 全球化; 食品安全标准; 治理能力

Abstract: Due to the global trend of food trade, food safety has become the focus of global attention, and the establishment of the credibility of China's food industry, international co-governance has become the consensus of China's food safety assurance. However, in order to promote the international Co-governance of food safety in China smoothly, it is still facing a series of challenges, such as the absence of corresponding international co-governance mechanism, the inconsistency of international food safety standards and the need to improve the cooperation between government and enterprises. Therefore, it is necessary to Learning from the mature and advancing Model of the "three Trials in one" Mechanism of Environmental Justice in China, through the establish an international food safety co-governance organization, actively promote the unification of international food safety standards and ensure the safety of import and export food through close cooperation between government and enterprises, so as to promote the smooth realization of international

food safety co-governance in China, to promote the modernization of the national governance system and governance capacity.

Keywords: food safety; International Co governance; globalization; food safety standards; Governance capacity

从根本上讲, 食品安全是人类社会进入工业文明阶段必然面临的重要问题之一^[1]。工业化的深入发展导致食品商品化程度的日益加深, 这种情况不仅导致了食品安全成为初步完成工业化的中国的热点问题之一, 而且随着经济全球化的扩展, 逐渐成为了世界各国共同关注的国际问题。与食品的商品化和经济全球化相适应, 中国食品安全在某种程度上已经超出了传统上的一国治理的范畴, 而必须从全球治理, 亦即国际共治的维度对其进行统筹规划, 才能在更大范围内实现食品安全的真正保障。正是在这种背景下, 到2018年为止, 国际食品安全大会已经连续在北京召开了九届会议, 分析和研究国际上有关食品安全的最新成果和趋势^[2]。因此, 从中国食品安全国际共治的必要性出发, 就当前国际共治方面存在的主要问题进行分析, 从而从国际共治维度找出应对食品安全的有效对策, 对于有效保障中国食品安全, 以及完善国家食品安全治理体系和推进国家食品安全治理能力的现代化均具有重要的理论价值与实践意义。

1 中国食品安全国际共治的必要性

经济全球化是当前世界发展的主要趋势之一, 由此必然导致包括食品安全在内的诸多同国际贸易有关的问题全球化。在这种背景下, 中国食品安全已经不再仅仅局限于国内, 而是作为中国经济全球化的重要体现之一, 具有了典型的国际意义。中国食品安全的国际共治, 正是在经济全球化背景下实现中国食品安全有效保障的必然要求。

1.1 食品贸易的全球化趋势

同中国作为当前世界上最大的进出口贸易国相对应, 中国食品贸易的全球化趋势同样日益明显, 尤其是在某些重要的食品原料方面, 对国际市场的依赖程度不断加深。根据相关部门公布的数据^[3], 2016年中国农产品进出口额即达到

基金项目: 西南政法大学学生科研创新计划博士生项目(编号: 2016XZXS-008); 重庆市研究生科研创新项目(编号: CYB17096)

作者简介: 朱静(1980—), 男, 西南政法大学国际法学院在读博士研究生, 重庆理工大学讲师。E-mail: zhujing8012@163.com

收稿日期: 2018-09-02

1 845.6 亿美元。中国农业部门户网站公布的数据^[4]显示,中国每年粮食进口量均保持在 1.0×10^8 t 左右,尤其是大豆的进口,已经占据了中国市场的绝大部分份额,2017 年全年进口量超过了 9.0×10^7 t。而且,某些传统上对外依赖不大的食品类别,随着中国消费结构的逐步调整和消费能力的不断增长,对外进口的数量和金额也在不断增长,典型的如肉类和奶制品等,中国农业部门户网站公布的数据^[4]显示,与2016 年相比,2017 年畜产品全年进口金额达 256.2 亿美元,增长 9.5%,其中牛肉进口 6.95×10^5 t,增 19.9%;羊肉进口 2.49×10^5 t,增 13.1%;奶粉进口 1.04×10^5 t,增 22.9%。以上数据表明,中国食品贸易的全球化趋势日益明显,庞大的进出口数额,不仅可能导致国内的食品安全问题向国际扩散,而且也可能将国际上的食品安全问题通过进口渠道引进到中国。前者如 2008 年在日本发生的源自中国的“毒饺子”事件^[5],后者如国家食品药品监督管理局定期公布的进口食品抽检不合格名单。正是在食品贸易的全球化趋势下,不仅中国食品安全可能产生国际化影响,国际上的食品安全问题也可能直接影响中国食品安全,单纯依靠中国自身力量很难对食品安全进行切实有效的保障,实行国际共治是当前情势下的必然选择。

1.2 食品安全成为全球共同关注的焦点

食品安全问题作为工业化进程日益加深,人类社会分工的发展导致食品商品化程度日益增强的必然产物,并不是主要集中在中国的个别现象。事实上,当前世界上最发达的资本主义国家美国,在其初步完成工业化的 19 世纪末,即饱受食品安全事件的困扰,其著名作家辛克莱 1906 年出版的《屠场》一书,更是对芝加哥肉联厂存在的令人作呕的食品安全问题进行了深刻而辛辣的揭露。正是在这本书的直接影响下,美国当年即通过了世界上最早的专门食品安全法律,即《食品和药品法案》与《肉类检查法案》^[6]。然而,这并不意味着美国的食品安全就得到了彻底的保证,2008 年爆发的导致多人死亡和中毒的沙门氏菌食品感染事件,意味着食品安全始终是美国社会高度关注的核心问题之一^[7]。与此类似,世界上其他的工业化国家,近年来也出现了一系列影响巨大的食品安全事件,典型的 20 世纪末英国曝光的疯牛病事件,至今仍然令世界谈牛色变,2017 年遍及欧盟的“毒鸡蛋”事件^[8],则再一次在全球范围内敲响了食品安全的警钟。正是因为食品安全日益成为全球共同关注的焦点,再加上食品贸易的全球化趋势,当前世界各国均在努力寻求通过国际共治的方式,对可能发生的食品安全问题进行有效的遏制。

1.3 树立中国食品行业的国际安全信誉

2008 年在中国爆发的三聚氰胺毒奶粉事件^[9],以及在此前后曝光的“毒大米”“地沟油”“苏丹红”“孔雀绿”等食品安全事件,使中国食品安全的国际信誉受到重创,其引起的后遗症到现在还没有完全恢复。尤其是 2008 年的三聚氰胺毒奶粉事件,到现在还有部分国内外消费者对中国的奶粉安全抱有相当负面的怀疑态度。然而,正是在这些食品安全事件的影响下,中国于 2008 年出台了《食品安全法》,并在 2015

年对其进行了修正,从制度层面上保证了中国食品安全的有效实现。然而,《食品安全法》的制定及与此有关的其他食品安全保障机制的形成,主要局限于中国自身制度建设的范围内,并不能有效保证国际上对中国食品安全的信心。在当前中国食品贸易全球化趋势日益明显的背景下,通过国际共治的方式,一方面保证出口食品的安全,另一方面保证进口食品尤其是食品原料来源的安全,是进一步完善当前食品安全机制,树立中国食品行业国际安全信誉的必然选择。

2 中国食品安全国际共治面临的现实问题

国际共治虽然是中国食品安全得到有效保证的必然选择,但由于历史上并不存在食品安全国际共治的经验,国际共治的实现和完善仍然需要较长时间的发展和成熟。就当前来讲,中国食品安全国际共治亟待解决以下主要问题。

2.1 缺乏专门的国际共治机制

对于中国食品安全的国际共治来说,当前仍然停留在理论探索和提倡的阶段,并不存在专门的国际共治机制。虽然至今在北京已经召开了九届国际食品安全大会,但这些会议主要讨论的是如何实现并加强在食品安全技术和制度层面的交流,并分析食品安全发展的相关趋势。直至 2015 年第六届食品安全大会,才开始正式将食品安全的国际共治作为会议的主题^[10]。虽然随后的诸多与食品安全相关的国际交流也陆续提到食品安全国际共治的话题,但相关讨论仍然停留在理论上的设想和论证阶段,并没有采取任何国际共治的实质性措施。

这种缺乏专门的国际共治机制的问题主要表现在以下几个方面:一是不存在任何食品安全国际共治的专门组织,主要通过诸如国家食品安全大会等会议和论坛的形式进行务虚式的探讨;二是不存在专门针对食品安全国际共治的双边或多边国际条约和国际协议,主要通过各国的国内法自行处理食品安全涉外事件;三是不存在专门针对食品安全国际共治的国内法,并没有将食品安全国际共治机制的建设纳入国内法治建设的轨道。正是因为专门的国际共治机制的缺乏,中国食品安全的国际共治从根本上来讲并没有进入实质性的阶段,从而使国际共治可能对中国食品安全具有的促进作用得不到实现的机会。

2.2 国际食品安全标准存在较大差异

中国食品安全国际共治的另一个亟待解决的关键问题是国际食品安全标准方面存在的较大差异,从而使不同国家在食品进出口过程中对食品安全的控制力度产生明显的不同,使食品安全的国际共治难以真正实现。如中美两国在饲料添加剂“瘦肉精”方面标准的差异,中国绝对禁止在饲料中添加任何种类的“瘦肉精”,而美国则允许特殊类型的“瘦肉精”在饲料中适量添加,从而造成中美两国在来自于美国的肉制品“瘦肉精”含量的标准之争^[11]。另外,在食品的抗生素含量^[12],以及核辐射污染^[13]方面,中国同欧盟以及日本的相关食品安全标准都有着较大差异。

正是因为国际食品安全标准方面存在的这些差异,使中国食品安全的国际共治面临着更大的考验。如近年来几乎

每一次中美常规贸易磋商,都必然涉及到肉类制品的“瘦肉精”含量问题,2017年“3.15”前后媒体广泛曝光的进口日本的核污染食品事件^[14],从根本上来说,都是因为国际食品安全标准存在的较大差异产生的。对于中国食品安全的国际共治来说,这种差异以及由于这种差异导致的食品安全事件的存在始终是必须妥善解决的主要问题之一。

2.3 政府和食品进出口企业之间的配合亟待加强

对于中国食品安全的国际共治来说,政府是其中最重要的主体,但是相关食品进出口企业作为食品安全保障义务的直接承担者,也在其中扮演着重要角色。众所周知,由于能力和资源的限制,国家对企业的监管,始终只能是有限而不是事无巨细的无限监管。因此,国家对食品进出口企业的食品安全监管,也只能是以抽查为主的有限监管形式。

在这样的情况下,就需要政府相关部门与食品进出口企业之间加强彼此之间的配合,成为食品安全国际共治实现的重要环节。一方面,食品进出口企业应当严格按照国家食品安全相关要求的规定,保证进出口食品完全符合食品安全标准的要求;另一方面,进出口食品企业应当及时将出口目的地和进口来源地的食品安全情况及时向政府相关部门汇报和沟通,避免因国际食品安全标准的不同而导致不必要的损失和贸易摩擦。然而,就当前中国食品安全国际共治的现状来看,政府相关部门和食品进出口企业之间的配合明显存在较大的问题。2017年曝光的中国市场存在大量日本核污染产地食品问题,即为相关食品进口企业罔顾政府禁令自行进口问题食品的典型例子,国家食品药品监督管理局定期曝光的进口食品抽检不合格名单,也在很大程度上与相关企业忽视同政府的配合与协调,对进口食品在安全标准上的差异抱有侥幸心理有关。

3 中国食品安全国际共治的实现进路

3.1 建立国际食品安全共治组织

任何机制的有效推行,专门的机构和人员的存在均为必不可少的前提和基础条件。国际食品安全共治机制的缺乏,从根本上讲是因为国际食品安全共治组织的缺乏。因此,要实现中国食品安全国际共治机制的建立和完善,必须解决国家食品安全共治组织建设的问题。具体来讲,这一食品安全国际共治组织的建立应当主要包含以下内容:首先,在当前国际食品大会的基础上,通过提高大会的代表性和权威性,号召国际社会,主要是中国食品进出口贸易的主要国际伙伴,成立国际食品安全共治组织。其次,在国际食品安全共治组织的基础上,制定相应的国际食品安全共治多边协议,包括常态化的交流和磋商机制、紧急食品安全事件的处理机制、食品安全国际争端的解决机制等,形成比较全面的国际食品安全共治框架。再次,建立国际食品安全共治组织的专门信息平台,这一平台不仅面向所有参与国际食品安全共治组织的成员国、机构和相关人员,在信息共享的基础上更好地实现食品安全国际共治的目标,而且将某些功能模块向成员国所有民众公开,充分利用公众参与和监督的方式发现各种食品安全国际共治的问题和隐患,在已有的国际共治

机制的基础上不断发展和完善。

3.2 积极推进国际食品安全标准的统一

国际食品安全标准差异的存在是当前中国食品安全国际共治推进过程中必须面对的重要现实。这一问题虽然可以通过不同国家各自国内食品安全机制的严格控制而加以缓和,但并不能从根本上消除相关食品安全问题产生的隐患。如中国之所以市场上肉类饲料中使用“瘦肉精”的现象屡禁不止,很大程度上就是因为美国肉类饲料标准中对某些种类的“瘦肉精”使用的许可,从而导致生产“瘦肉精”的厂家大量合法地存在,并最终导致这些厂家的“瘦肉精”产品以及使用这些产品作为饲料的肉类通过各种渠道流入中国市场,无法从源头上杜绝“瘦肉精”的存在。因此,要从根本上解决国际食品安全标准差异较大导致的食品安全国际共治难以实现的问题,就必须积极推进国际食品安全标准的统一。考虑到当前不同国家和地区在食品安全标准上的复杂性,可以通过以下具体措施逐步推进。第一,针对中国主要的食品进出口贸易伙伴,通过政府间双边或多边协议的方式,在彼此国内民众中广泛宣传不同国家间在食品安全标准方面的主要差异,并对这些差异的存在予以合理而务实的解释,针对出口目的地和进口来源地的食品严格实行原产地和最终目的地的双重安全标准,在主要贸易伙伴中逐渐形成对相关食品安全标准的共识。第二,在食品安全标准共识的基础上,通过双边或多边协议的方式,推进主要食品进出口贸易伙伴间食品安全标准的一体化,尽可能采取更加有利于国民健康的较高食品安全标准。第三,在主要贸易伙伴国实现食品安全标准一体化的基础上,进一步通过世界性的多边食品安全标准,最终达成国际食品安全标准的全球性公约,彻底解决因为食品安全的国别标准不一致导致的国际共治难以有效开展的问题。

3.3 政企密切合作确保进出口食品安全

要充分发挥企业在中国食品安全国际共治中的重要作用,就必须通过政企密切合作确保进出口食品安全。这种合作不仅包括政府同国内食品进出口企业的合作,也包括政府同中国食品出口目的地国进口食品企业,以及中国食品进口来源地国出口食品企业之间的密切合作。

对于中国食品进出口企业来说,一方面,政府相关部门应当对相关食品企业加强进出口食品安全的相关知识以及企业在食品安全国际共治中重要作用的宣传和教育;另一方面,政府相关部门还应当通过加强中国食品进出口企业食品安全方面行业自律的方式,即从当前主要通过政府对企业进行直接监管,转变为通过行业协会对企业进行间接监管的模式,通过行业协会的自律管理加强其在食品安全国际共治中的责任和作用。

对于国外食品进出口企业来说,一方面,加强同出口目的地主要食品进口企业和进口来源地主要食品出口企业的联系,密切关注进口目的地和出口来源地相关食品安全政策和形势的变化,及时为中国对应的食品进出口企业提供相关食品安全信息并进行预警,同时针对具体情况及时调整中国对于进出口食品的安全检测力度和标准,最大限度保证国内

市场和出口食品的安全;另一方面,对中国食品安全影响重大的主要食品进口来源地,在有条件的情况下可以考虑政府同相关食品进口企业一起,直接在食品来源地的出口企业直接实行质量检测和质量控制,并给予通过了相关食品安全检测并符合控制标准的食品进口来源地企业予以进口通关时免除相应检测的待遇,通过政府、国内食品进口企业和来源地国家食品出口企业三方的紧密合作,从源头上对中国进口食品的安全实行国际共治,切实保证进入中国市场的进口食品安全。

4 结语

在中国经济日益成为全球分工重要环节的今天,食品安全的国际共治是经济全球化发展的必然要求。然而,中国食品安全国际共治趋势的存在,并不意味着当前食品安全的国际共治已经相当成熟。事实上,当前中国食品安全国际共治主要还停留在理论探讨的萌芽阶段,要想顺利推进还面临着没有相应的国际共治机制、国际食品安全标准不统一,以及政企合作尚待改善等一系列问题的制约。因此,有必要结合中国食品安全国际共治的当前形势,针对推进国际共治中可能存在的问题,采取相应的可操作性措施,才能在提高中国国家治理体系和治理能力现代化的基础上充分实现其促进食品安全保障的作用。

参考文献

- [1] 梅传强,刁雪云.中国食品安全犯罪的刑事政策研究[J].食品与机械,2017,33(2):70-72.
- [2] 开启中国食品工业“安全”与“健康”并行的新征程:2018年国际食品安全与健康大会在京举办[J].食品安全导刊,2018(16):18-21.
- [3] 农业部农业贸易促进中心.2016年12月中国农产品贸易监测[J].世界农业,2017(3):220-221.
- [4] 中华人民共和国农业农村部.数据查询[DB/OL].[2018-10-01].
<http://www.moa.gov.CN>.
- [5] 干雯婷.从“毒饺子事件”看日本媒体的舆论导向[J].新闻记者,2008(5):17-20.
- [6] 肖华锋.《屠场》与美国纯净食品运动[J].江西财经大学学报,2003(1):90-96.
- [7] 王立东,张思林,熊帮照,等.美国沙门氏菌事件对我国果蔬微生物性食品安全的启示[J].农产品质量与安全,2008(6):38-40.
- [8] 薛志娟.欧盟“毒鸡蛋”风波与欧盟食品安全监管[J].世界农业,2018(5):129-133.
- [9] 罗建华.从“三鹿毒奶粉”事件看我国企业诚信缺失与治理对策[J].企业经济,2009(3):129-131.
- [10] 张卫.食品安全国际共治:2015年国际食品安全会议在京举行[J].中国食品,2015(13):20-27.
- [11] 佚名.双汇或将游说取消中国瘦肉精限制[J].北方牧业,2013(12):15.
- [12] 程安春,潘康成,倪学勤.对我国动物微生态制剂产业发展的战略思考[J].中国家禽,2008(14):37-39.
- [13] 王追林.论世贸组织TBT/SPS协定的核心原则从日本核辐射污染农产品出口受阻谈起[J].对外经贸实务,2011(10):43-46.
- [14] 佚名.外交部回应日本核污染食品流入中国[J].人民周刊,2017(6):28-28.
- (上接第13页)
- [10] 贾春利,汤晓娟,黄卫宁,等.羧甲基纤维素改善冷冻蛋糕体系热力学与烘焙特性研究[J].食品工业科技,2012(16):327-331.
- [11] 谢岩黎,张杰,吴晓云,等.微波对马铃薯淀粉特性影响的研究[J].食品科技,2010(2):174-176.
- [12] CHESTERTON A K S, DE ABREU D A P, MOGGRIDGE G D, et al. Evolution of cake batter bubble structure and rheology during planetary mixing[J]. Food and Bioprocess Processing, 2013, 91(3): 192-206.
- [13] ALI T M, HASNAIN A. Effect of emulsifiers on complexation and functional properties of oxidized white sorghum (Sorghum bicolor) starch[J]. Journal of Cereal Science, 2013, 57(1): 107-114.
- [14] 郝月慧,汤晓娟,黄卫宁,等.糖醇对鸡蛋液功能特性及无糖海绵蛋糕烘焙品质的影响[J].食品工业科技,2015(3):49-53,59.
- [15] 汤晓娟,王凤,贾春利,等.含Olestra低脂休闲蛋糕体系的流变学、微结构与烘焙特性[J].食品科学,2013(1):1-7.
- [16] 李凤梅,刘长江.面糊比重在蛋糕生产品质控制中的应用[J].粮油加工与食品机械,2003(7):64-65.
- [17] DIAZ-RAMIREZ M, CALDERON-DOMINGUEZ G, GARC A-GARIBAY M, et al. Effect of whey protein isolate addition on physical, structural and sensory properties of sponge cake[J]. Food Hydrocolloids, 2016, 61: 633-639.
- [18] MURRAY B S. Stabilization of bubbles and foams[J]. Current Opinion in Colloid & Interface Science, 2007, 12(4/5): 232-241.
- [19] HUNTER T N, PUGH R J, FRANKS G V, et al. The role of particles in stabilising foams and emulsions[J]. Advances in Colloid & Interface Science, 2008, 137(2): 57-81.
- [20] DICKINSON E. Food emulsions and foams: Stabilization by particles[J]. Current Opinion in Colloid & Interface Science, 2010, 15(1): 40-49.
- [21] MIZUKOSHI M, KAWADA T, MATSUI N. Model studies of cake baking I: Continuous observations of starch gelatinization and protein coagulation during baking[J]. Cereal Chemistry, 1979, 56(4): 305-309.
- [22] DEWAEST M, VILLEMEJANE C, BERLANDS S, et al. Effect of crumb cellular structure characterized by image analysis on cake softness[J]. Journal of Texture Studies, 2017, 49(3): 328-338.
- [23] RODR GUEZ-GARC A J, SALVADOR A, HERNANDO I. Replacing fat and sugar with inulin in cakes: bubble size distribution, physical and sensory properties[J]. Food and Bioprocess Technology, 2014, 7(4): 964-974.