

美国食品安全法制中的伦理基础与启示

The ethical basis and enlightenment of American food safety law

姚宏敏

YAO Hong-min

(华东政法大学国际法学院, 上海 200042)

(School of International Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China)

摘要:在美国的食品安全法制的多次变革中,消费伦理、企业伦理以及行政伦理等法律伦理观念融入了其中。基于法律伦理学的视角,逐步构建起一个秉持“公平、善良”的食品安全规范体系,以尽可能实现政府公平、企业效益以及消费安全等法律伦理理念,或许是缓解中国食品安全问题,实现中国食品安全法律体系现代化重要方式。

关键词:美国食品安全法制;伦理基础;启示

Abstract: In many changes of food safety legal system in the United States, consumption ethics, business ethics and administrative ethics are integrated into it. Based on the perspective of legal ethics, it is an effective way to gradually build a food safety standard system that adheres to “fairness and goodness” to achieve the legal ethics concepts of government fairness, corporate efficiency and consumer safety as much as possible. This may alleviate the food safety problems, and promote the modernization of food safety legal system in China.

Keywords: American food safety law; ethical foundation; enlightenment

食品安全伦理可纳入应用伦理学的范畴,意在基于伦理学的视角,通过自内向外的道德约束,对食品在生产、经营、消费以及监管等各个环节进行伦理角度的判断。虽然依据不同的标准,可对食品安全伦理做不同的分类,但是理论界习惯将其划分为食物和制度两大类,前者集中于讨论转基因食品在伦理意义上的合理性,与世界许多国家禁止转基因食品不同,中国现行的食品安全法并未对其加以禁止,只是要求在商标中明显标识,因此食物伦理与中国食品安全法关联性较小;后者指的是从立法的角度判断食品安全立法的科学性与合理性,具体包括消费伦理、企业伦理以及行政伦理,是当前食品安全

伦理研究的重点。

1 美国食品安全法制中的伦理基础

在美国的食品安全法制的多次变革中,越来越多的法律伦理观念融入了其中。

1.1 消费伦理:立法变迁中的消费者权益保护

消费伦理指的是建立在消费水平以及消费方式等基础上而形成的道德观念、行为规范以及价值判断。该理念的提出同现代消费状况密切相关,主要适用于消费异化的场景中。正是由于人们的消费日益异化,所以才有了消费伦理概念的提出^[1]。其实质在于人与人之间的伦理关系,而非人与自然之间的伦理关系。它是对传统伦理的一种超越,意在理性基础上实现消费伦理的自律,构建可持续的消费状态^[2]。

1.1.1 “卖方责任”原则的确立 1906年的美国《纯净食品和药品法》(Pure Food and Drug Act)认为除了关于虚假以及欺诈性的疗效陈述之外,其他的食品刑事违法行为均无需过多考虑行为者的犯罪意图,其以“卖主责任原则”取代了普通法中原有的“货物出门,恕不退还”原则。主要经营者或是承运人违反了洲际贸易的相关规则,那么行为人主观是否故意,能否意识到行为的合法性、是否对运输的食品进行了必要的检查,以及是否具备欺骗、掺假的知识等因素,统统变得不再重要起来^[3]。上述原则的确立虽然让卖方承担着更多的事后损失,但是其同时也是一种生产成本、一种社会责任,作为食品的卖方其本应当承担更多的食品安全责任,以实现各种主体利益的平衡以及整个社会的稳定。

1.1.2 信息披露的强制性 联邦政府能否推动食品相关信息的披露,这个问题在美国食品安全立法中是存在争论的。联邦政府的权力来自于对贸易行为的适度管理权,以及因此而产生的对洲际贸易商品制定关联规范的权利。由于食品信息的披露不但可能侵犯商业秘密以及商业配方等产权,而且还会对商标的一般权利、现行分销方式的权力、印刷费用以及因信息披露而需要的合理支出等都有所影响^{[4][5]}。食品信息的披露要求对产品经

基金项目:国家社会科学基金项目青年课题(编号:12CFX028)

作者简介:姚宏敏(1980—),男,华东政法大学在读博士研究生。

E-mail: yaohongmin@shiac.org

收稿日期:2020-03-09

常性地进行必要的定量分析,大大增加消费者以及纳税人的费用支出。然而,考虑到食品安全的重要性,美国的联邦法律依然要求食品生产者和经营者提供更多食品的信息,而且此类信息的披露必须准确,以保护消费者。如美国 1938 年的法案即规定,在食品包装上标识各种不同成分的重量或是比例,打破了商业配方的禁区。最高法院在玉米精炼产品公司诉艾迪案(Corn Products Refining Company v. Eddy)的判决支持了这一做法^[5]。

1.1.3 “普通消费者”的界定 1938 年美国《联邦食品、药品和化妆品法》(Federal Food Drugs and Cosmetic Act)中最基本的内容即体现在对于食品虚假、错误标签的禁止方面。该法案中对于消费者保护的范围集中于如何界定虚假、错误标签的实质性标准上。因为法庭能够接触到的绝大多数此类诉讼案件时,需要根据初步的政策选择,界定该标签所面向的消费者究竟包括哪些人。因为相同的表述面向不同的消费者群体极有可能得出完全不同的含义,这需要综合考虑消费者的年龄、文化程度、社会阅历,以及阅读理解能力和注意力等各种不同的因素。通常而言,法庭会基于“普通消费者”的角度考虑当事人是否会被误导,而很少考虑个案对于标准的不同认定。一般而言,普通消费者既不是指的是最优秀、最有辨别力的消费者,当然也不是指最无能力、最没有辨别力的消费者^[6],而倾向于一个更高的标准,即普通消费者标准。美利坚合众国诉伯利橙色饮料案(United States of America v. Burley orange)支持了这一观点,该案第三巡回法庭认为消费者既不指的是专家,也不指的是傻瓜,而是代表在面对问题缺乏特殊的能力、使用外行的常识和判断的消费者^[4]^[76]。

1.2 企业伦理:基于市场利益的投票模式选择

企业伦理兴起于 20 世纪 70 年代,主要用于驳斥企业经营行为与企业社会责任二者是对立的这一观点。它认为若是缺乏必要的伦理指导,那么企业的经营行为也无法取得成功。新经济制度学的鼻祖罗纳德·科斯^[7]将企业行为主要归纳为经营和管理两大类,因此企业伦理也包括经营伦理和管理伦理两部分。

1.2.1 食品生产标准的统一 美国 1906 年的法案授权并未授权监管部门可以制定食品的标识标准,然而,食药局认为在无定义或者标准参考的情况下,很难对商品的优劣以及标签的正误做出判断,因此 1938 年法案授权其可以制定具有法律效力的标识标准,以简化具体条款的执行程序。虽然 1930 年的麦克纳里—梅普斯修正案曾经试图授权相关部门可以为某种既定的指定多项质量标准,但是遭到了来自商家的剧烈反对。他们认为,一方面,客观的标准无法促成多重质量标准,且多重质量标准在执行过程中不具有操作性;另一方面,过多的标准可能对经济造成不利的影响,破化品牌的信誉,威胁出版商的品牌广告业务。因此,新法案最终规定大多数水果、蔬菜不用受到标准的约束,农业部等相关部门仅被授权制定

与蔬果成熟度以及冰冻等相关的有限的标识标准。但是鉴于消费者仍然对于食品的分级兴趣浓厚,多方主体间的博弈尚未结束。

1.2.2 企业失信行为的规制 工业化的进程、科学技术的进步、科学知识的传播等因素促进了食品、药品企业竞争优势的再分配,在此过程中少数生产者、经营者们由于受到贪欲的驱使而使用了欺诈的手段。声称产品为知名食品,而事实上食品中的成分根本就不易食用的情形越来越多。如在橄榄油中有意地添加茶油,并且其标注为“橄榄油”进行出售,由于茶油对人体无害,所以不易察觉,此类混合物便在市场上大行其是。美国 1905 年法案为规避这一问题,要求混合物应清楚地标明“混合”类词语,但其并未禁止无害混合物使用自身独特的名称。许多商家纷纷将用于制作色拉橄榄油和茶油的混合物命名为“斯帕诺拉”,并将其装在橄榄油罐头中予以出售,以迷惑粗心的消费者。为了限制此种伪劣产品,帮助粗心的消费者区别产品的性质,1938 年法案要求产品必须契合“旨在成为或代表”的标准才能进行标识。上述两种油的混合物显然不是为成为橄榄油而进行混合的,因此不得以“橄榄油”的名义发出邀约邀请。

1.3 行政伦理:利益博弈之下的政府监管秩序

行政伦理指的是行政管理过程中涉及的角色伦理,是协调行政行为中各种社会化角色的一系列伦理原则和行为规范,具体包括公共政策伦理、行政组织伦理以及行政职业道德等范畴,是转变政府职能,构建服务型政府的需要。美国 1906 年法案和 1938 年法案,作为社会性立法的产物,在制定之初均伴随着联邦与州之间的利益博弈以及联邦政府监管部门之间的利益权衡。

1.3.1 联邦与州政府监管秩序的确立 由于政治体制原因,美国一直存在联邦法和州立法两种相互独立的法律体系,食品安全立法领域自然也不能例外。由于食品安全法在很大程度上可以看作是一部社会公共利益保护的律,其旨在为社会公众健康提供无差别的保护,因此只有联邦政府与州政府合作,执行同一部统一的法律时,才能在最大程度上保护公共健康利益。若一方有所松懈,社会公共利益就会受损,因此统一各州的食物立法是符合各方利益的。但是,美国联邦立法与各州立法之间对于参杂错标产品的认定和授权之间并不统一。因此 1938 年美国《联邦食品、药品与化妆品法案》(Federal Food, Drug, and Cosmetic Act)通过较长的篇幅、较复杂的法条内容,强化了联邦政府的管控力度,要求各州食品安全立法不应违背联邦法案的相应条款,以更好地维护社会公共利益。

1.3.2 联邦监管部门之间的利益权衡 食品安全的有效监管,不但需要统一的法律规范,而且还需要各部门之间的协同与制约,美国相关的食品安全立法对此也作出了较为详细的规定,1906 年的《纯净食品和药品法》(Pure Food and Drug Act)即是例证。该法案规定财政部、农业

部、商务部的长官共同负责为其制定具体的执行规则。实际上,自该法案于当年6月30日颁布之后,3位部长各自挑选了一名成员共同组成了三人委员会,负责该项具体事务。而具体违法行为的判断取决于食品和药品管理局的判断。除了修订法案之外,国会虽然无法直接控制食品和药品管理局的日常活动,但是其可以通过财政拨款等方式对其施加非直接的控制。

2 中国食品安全法制中的伦理基础薄弱

近些年,政府越来越重视食品安全问题,出台了一系列治理措施以完善现行的食品安全监管体制,但是中国食品安全问题仍然层出不穷。导致该问题的原因是复杂的,但薄弱的伦理基础不失为一个重要的原因,如食品安全伦理认知度低、政府监管行政伦理缺失、企业伦理机制力度不够、消费者参与机制滞后等。

2.1 食品安全伦理认知度低

中国食品安全领域的群体性认知有所欠缺,例如食品生产过程中的农业污染一直难以避免。中国农业生产长期秉持增大产量的发展目标,因为无论是中国政府还是中国人民均有这样的生存危机意识,即怎样运用全世界7%的耕地满足全世界22%的人口的用粮需求。为了满足上述生存需求,中国每年使用了全世界35%的化肥以及20%的农药^[8]。中国农民缺少对于农业科技的充分认知,因此农民单纯通过追加化肥的使用量连增加产量,导致中国土壤普遍施肥过度,进而造成农业污染,威胁食品安全。此外,该种以量为导向的认识,还延伸到了农业生产之外的领域,特别是工业食品的深加工领域。由于近些年来食品安全公共事件的频频曝光,中国才开始认识到上述长期存在的主流社会认知与社会本位的食品安全格格不入。

2.2 政府监管行政伦理缺失

中国食品安全监管主体的权利和职责的比例是不对称的,虽然现行的《食品安全法》对涉及食品安全的相关监管部门进行了一定的整合,但是在具体的执法过程中仍然可能需要市场监督管理局、卫健委、农业农村部、税务、环保等多个部门的共同参与。上述主体虽然具有共同的利益目标,即食品安全,但是它们还有着自己的客观利益,且相互之间时有矛盾,如何平衡部门之间的利益冲突,成为制度的设计难点。食品安全监管的具体实践中,由于监管主体之间存在条块分割,且数量众多,分工尚有待进一步明确,从食品原材料的初生产、再加工到销售等各环节涉及不同的监管部门,执法权责不平衡的问题长期难以得到有效解决。

2.3 企业伦理机制力度不够

中国食品企业普遍缺乏社会责任感,该问题的产生固然离不开企业自律性不够的自身问题,如不重视食品安全、未进行必要的员工素质培训等,但更深层次的原因在于中国对其商业伦理的相关约束机制欠缺。具体表现如下:一是现行法律在激发企业的社会责任感的自觉意

识方面的作用有限。《食品安全法》等只对企业社会责任作出相对泛化的规定,尚未体现足够的制度保障,企业的社会责任主要还是依靠企业的自律行为。二是企业约束机制的制定理念仍是惩罚性,几乎没有建立奖励性的机制。换言之,食品安全做的比较好的企业,不能获得任何的激励性管理奖励,如税收、评级等方面并未享受到优惠优先政策。《食品安全法》等对于企业大多是责成性的规定,政府奖励是为数不多的激励性规定,但实质激励效用不高。

2.4 消费者参与机制滞后

惩罚性赔偿制度的确立、首负责任制的引入、有奖举报权利的保障等一系列举措提高了消费者参与食品安全监管的积极性。然而,也应该认识到,这些举措与实质意义上的消费者参与机制间尚有差距,特别是消费者团体权在中国食品安全立法中尚未得到充分的体现,统一的食物消费者团体性机构也还未建立。但在美、德等资本主义发达国家,早已建立了大同小异的公民咨询委员会,为公众建立了食品安全领域的伦理对话平台,强化了食品安全领域的伦理治理。消费者对于食品安全管理的参与绝不能只停留在独立维权亦或是监督建议,而应是一个动态发展的机制保护问题。新修订的《食品安全法》虽然引入“社会共治”等先进理念,并增设了部分制度,但这些制度仍处于探索阶段,实际效果有限。

3 美国经验对完善中国食品安全法制伦理基础的启示

基于法律伦理学的视角,逐步构建起一个秉持“公平、善良”的食品安全规范体系,以尽可能实现政府公平、企业效益以及消费安全等法律伦理理念,强化民、经、行、刑等部门法的系统协调,明确食品安全法律的权力、权利与责任,提高食品安全违法犯罪的制度惩罚成本,或许是实现中国食品安全法律体系现代化重要方式^[9]。

3.1 树立“公平、善良”的食品安全法制理念

关注食品安全伦理的运用与效率,是食品安全法作为社会性法律自身必须考虑的立法目标与监管目标。现行的《食品安全法》已经在健全行政监管体制、明确企业社会责任、优化惩罚性赔偿责任、完善消费者权益保护等诸多领域作出了较为初步的规范。然而,在实践中并不能杜绝层出不穷的食品安全问题,因此,食品安全法律规范不但需要具备充分的法理依据,还应当关注社会伦理价值的运用效率。处于社会转型期的美国提供了有益的经验,但还是要充分考虑中、美在本土文化理念方面的差异。如何在丰富的理论中,寻找出一种能够契合中国实际国情、体现各方社会利益诉求的理论,成为食品安全立法和执法中不可逾越的重难点。食品法律伦理学或许能为人们提供助力,但仍可以考虑在其理论体系下,逐步构建起一个秉持“公平、善良”的食品安全规范体系,以尽可能实现政府公平、企业效益以及消费安全等法律伦理理念。

3.2 强化民、经、行、刑等部门法的系统协调

食品安全监管体系是一个社会性的体系,只有集合全社会的经济、政治和人文资源才能完成,这需要一个漫长的、渐进的过程,体现在法律层面就是构建相互协调的体系和制度的过程。所以,《食品安全法》等食品安全领域的法律规定,应当与其他相关法律之间沟通协调,以尽量减少违法者规避法律的空间。对于这一点,资本主义发达国家就有了先例,即围绕“食品安全”这一主题,制定一部尽可能完善的《食品安全基本法》。如韩国在 2008 年对《食品卫生法》作出修订的同时,还与时俱进的出台了《食品安全基本法》,实现了食品安全立法和食品安全执法的基本统一,为构建科学的食品安全监管秩序奠定了法律基础。德国则选择联合企业自律、政府监督的双方力量,重申了食品企业的法律义务。

3.3 明确食品安全法律的权力、权利与责任

新修订的《食品安全法》虽然新增了食品安全委员会,这一国务院下属的统一的食品安全监管机构,同时明确规定将其日常监管权限赋予原有的食药监局(新一轮机构改革后,隶属于市场监督管理局)。该种设立在很大程度上缓解了传统的分段监管、各自为政的局面。然而,在具体实践过程中,依然困难重重。市场监督管理局、卫健委、农业农村局、税务、环保等部门之间还是分块监管。监管实践中的分块、分段监管与《食品安全法》设立的相对统一监管间,尚存在部分需要进一步明确职权和责任。此外,在食品安全法律责任部分涉及的民事、刑事以及行政责任的主体范围和责任事由,还需要再作进一步的区分与限定。

3.4 提高食品安全违法犯罪的制度惩罚成本

《食品安全法》第一百四十八条已经明确了食品安全领域内的惩罚性赔偿制度,然而实施效果并不理想。1 000 元的最低赔偿金制度,对于部分食品企业而言威慑

有限,可以考虑根据违法行为的性质设立差异化的最低赔偿金,以进一步提高违法食品企业的最低违法成本。《刑法》《侵权责任法》也可随之作出调整。在最高人民法院发布的食品安全犯罪的典型案例来看,不少严重危害生命健康的犯罪行为,在实际判决中刑期为 10 个月~15 年不等^[10]。行为人的犯罪成本同期望获利价值间存在明显差距,可从定罪和量刑两方面着手,通过数罪并罚或是限制量刑等方式提高食品企业的犯罪成本。

参考文献

- [1] 王云霞. 消费伦理的实质及其对传统伦理的超越[J]. 内蒙古民族大学学报: 社会科学版, 2009(5): 84-87.
- [2] 杨磊. 论凯恩斯的高消费伦理思想[D]. 南昌: 江西师范大学, 2005: 8.
- [3] MELVIN Aron Eisenberg. The principle of hadley v. baxendale[J]. California Law Review, 1992, 80(3): 563-613.
- [4] 卢玮. 美国食品安全法制与伦理耦合研究(1906—1938)[D]. 上海: 华东政法大学, 2014.
- [5] West Publishing Company. Corpus juris secundum; A complete restatement of the entire american law as developed by all reported cases[M]. [S.l.]: West Publishing Company, 1982: 28.
- [6] MELVIN A Eisenberg, BRETT McDonnell. Expectation damages and the theory of overreliance[J]. Hastings Law Journal, 2003, 54(7): 1 344.
- [7] 科斯. 企业、市场与法律[M]. 盛洪, 陈郁, 译. 上海: 格致出版社, 2009: 33.
- [8] 郑凤田. 中国农业的“布朗综合症”[N]. 社会科学报, 2013-04-25(006).
- [9] 卢玮. 法律伦理学视域下我国食品安全法的构建与完善[J]. 理论与改革, 2015(3): 164-167.
- [10] 黄晓亮. 食品犯罪的行政法基础论析[J]. 法学杂志, 2019(3): 51-59.
- [11] 方晓丽. 超高效液相色谱法测定饮料中 6 种合成色素[J]. 食品研究与开发, 2017, 38(18): 166-171.
- [12] 黄文氢, 刘静. 液体核磁共振法快速检测食品中的 3 种食用合成色素[J]. 分析实验室, 2018, 37(7): 848-851.
- [13] 陈林情, 杨昆, 苏安梅, 等. 毛细管电泳法检测饮料中的色素[J]. 分析科学学报, 2018, 34(1): 123-126.
- [14] 李婉君, 张振宇, 朱秋芳, 等. 沸石修饰聚丙烯酰胺复合材料富集: 分光光度法测定日落黄色素[J]. 山东化工, 2017, 46(6): 73-76.
- [15] 郭光美. 紫外分光光度法同时测定食品中多组分人工合成色素[J]. 食品科技, 2014, 39(9): 324-327.
- [16] 宋新, 纪双利, 杨丽, 等. 示波极谱法在食品合成食用色素测定中的应用[J]. 中国食品卫生杂志, 2009, 21(5): 422-423.
- [17] 魏小平, 王强, 刘荣芬, 等. 单扫描示波极谱法测定食品中禁用色素苏丹红 I [J]. 理化检验: 化学分册, 2008, 44(8): 719-721.
- [18] 段晓嫣, 田艳, 邓放明. 火龙果色素生物活性及其提取纯化研究进展[J]. 食品与机械, 2017, 33(10): 214-219.
- [19] 孙晓莎, 顺成. 天然食用色素的研究进展[J]. 食品研究与开发, 2016, 37(18): 198-201.
- [20] 任水英, 赵建勇, 孙蕾. UPLC 法同时测定“注水西瓜”中的 4 种合成色素和 2 种甜味剂[J]. 中国酿造, 2014, 33(10): 133-135.
- [21] 戚平, 刘佳, 毛新武, 等. 食品中色素检测的研究进展[J]. 食品与机械, 2018, 34(11): 167-173.
- [22] 孙娅娜, 朱蕾, 崔芳. 高效液相色谱法测定糕点中的柠檬黄、日落黄和亮蓝[J]. 食品科技, 2011, 36(12): 310-312.
- [23] 杨微微, 王偈瓿, 许乾丽, 等. 高效液相色谱法测定面条中柠檬黄、日落黄含量的不确定度分析[J]. 食品安全质量检测学报, 2014, 5(7): 2 208-2 214.
- [24] 张彩凌, 牛春芳, 葛兴信, 等. 高效液相色谱法测定栅藻中 5 种类胡萝卜素的含量[J]. 分析科学学报, 2016, 32(2): 269-272.

(上接第 83 页)