

风险社会背景下食品安全 综合规制法律制度研究

隋洪明 著

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

山东政法学院出版基金资助出版 山东省社会科学规划项目研究成果

风险社会背景下食品安全 综合规制法律制度研究

隋洪明 著

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

风险社会背景下食品安全综合规制法律制度研究 /
隋洪明著. —北京:法律出版社, 2017. 2
ISBN 978 - 7 - 5197 - 0478 - 0

I. ①风… II. ①隋… III. ①食品卫生法—研究—中国
IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 006347 号

风险社会背景下食品安全综合
规制法律制度研究

隋洪明 著

责任编辑 屈 瑶
装帧设计 赵 博

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2017 年 2 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

责任校对 杜 进

印刷 北京玺诚印务有限公司

印张 9 字数 196 千

印次 2017 年 2 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆分公司/023-67453036

深圳分公司/0755-83072995

西安分公司/029-85330678

上海分公司/021-62071010/1636

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 0478 - 0

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

绪 论 / 001

第一章 风险社会背景下食品安全

问题 / 009

第一节 风险社会中食品及食品安全的

基本认知 / 010

一、风险社会中食品与食品安全基本概念的

界定 / 010

二、风险的客观存在与现实认知 / 017

三、风险社会理论的形成基础 / 018

第二节 风险社会前国内外食品安全问题的

历史沿革 / 025

一、国外食品安全问题的历史演变 / 025

二、我国古代食品安全问题 / 026

三、新中国成立后对食品安全的规范发展 / 028

第三节 风险社会中食品安全面临的现实

问题 / 029

一、我国食品安全面临的严峻形势 / 031

二、风险社会中食品安全环境恶化提出的现实
命题 / 035

三、食品安全事件频发的治理困境 / 036

四、建立食品安全保障长效机制的制度需求 / 042

第四节 风险社会中食品安全事件的

危害 / 046

一、对消费者造成的危害 / 047

二、对经济的危害 / 049

三、对政府信誉的损害 / 051

四、对社会秩序的危害 / 052

五、对国家形象的损害 / 052

六、对企业本身的危害 / 054

第二章 风险社会中食品安全问题与

相关理论的契合 / 055

第一节 食品安全与公民的基本权利

理论 / 056

一、食品安全与人权理论 / 056

二、食品安全与生存权理论 / 058

三、食品安全与健康权理论 / 059

第二节 食品安全与社会发展理论 / 060

一、食品安全与责任理论 / 060

二、食品安全与和谐社会理论 / 063

三、食品安全与科学发展理论 / 064

第三章 我国现行食品安全法律保障

制度缺失探究 / 067

第一节 食品安全保障制度问题之实证

研究 / 068

一、问题的提出 / 068

二、样本的选取 / 071

三、基于实证的食品安全法律问题分析 / 074

四、结论 / 078

第二节 我国现行食品安全法律制度总体

检视 / 083

一、并不完整的法律体系缺乏“食品安全”先进

理念的统领 / 083

二、食品安全管理权限分配及行使混乱 / 088

三、食品安全监管制度陷入困境 / 089

第三节 食品安全具体法律制度存在的

问题 / 095

一、企业自律制度缺失 / 095

二、食品添加剂管理混乱 / 099

三、食品安全标准落后 / 100

四、信用制度不健全 / 104

五、法律责任规定失当 / 108

第四章 风险社会中食品安全综合规制的

主旨 / 114

第一节 食品安全综合规制理念的确立 / 115

一、食品安全至上理念 / 116

二、激励公众参与理念 / 118

三、利益平衡理念 / 121

- 四、服务理念 / 122
- 五、预防为主理念 / 123
- 六、严法重责理念 / 124
- 第二节 食品安全综合规制的基本原则 / 125
 - 一、严厉处罚原则 / 125
 - 二、惩罚性赔偿原则 / 127
 - 三、保护受害人原则 / 128
 - 四、严格责任原则 / 130
- 第三节 食品安全综合规制的方法论 / 131
 - 一、国外经验精髓的借鉴移植法 / 132
 - 二、多元综合施治法 / 136
 - 三、立足全局的整体协调法 / 147

第五章 风险社会食品安全综合保障制度的构建 / 152

- 第一节 食品安全基础制度的建设 / 153
 - 一、食品安全保障全民参与制度化 / 154
 - 二、信息制度的嵌入与应用 / 160
 - 三、强制保险制度的建立 / 167
 - 四、食品安全消费者责任制度的确立 / 173
- 第二节 食品安全预防制度的建立 / 191
 - 一、我国食品安全预防法律制度的缺失 / 191
 - 二、食品安全预防法律制度缺失的后果 / 196
 - 三、我国食品安全预防制度缺失的原因 / 199
 - 四、建立食品安全预防制度的必要性 / 202
 - 五、食品安全预防制度构建的主要内容 / 209
- 第三节 食品安全救济制度的完善 / 219
 - 一、食品安全召回法律制度的构建与完善 / 219

二、强化完善政府对重大食品安全事件的处置
制度 / 226

三、食品安全公益诉讼制度的建立 / 233

四、食品安全责任的补足与重构 / 249

参考文献 / 259

后 记 / 279

绪 论

食品安全的重要性用任何词语形容都不为过,可以毫不夸张地说,食品安全问题是人类居于所有问题之上的最根本的问题。对此,先哲和学人们几乎穷尽了所有精辟的论述。“民以食为天”足以道出所有真义。2000年第53届世界卫生组织大会上,食品安全被确认为公共卫生的领先领域,反映了全球对食品安全的关注和食品安全的重要地位,食品是日常生活必不可少的维持生命的基本物质条件,人们一日三餐无时无刻不与食物为伴,随着经济与社会条件的不断发展,在解决温饱以后,人们对食物的要求已不再局限于填饱肚子、解决饥饿问题,而是有了更高的要求,民众更重视自己花钱买来的食物是否安全,是否对身体有益或有害,是否得到了相应的对价且物有所值。然而现实的问题是,高科技的发展和社会的进步仅在形式上带来不断变化的新概

念、新词汇引导下的令人眼花缭乱的食物品种的增加,不仅不能满足人们高层次的需求,反而加剧了危害人们身体健康的深度与广度,一系列恶性食品安全事件的出现即是明证,反映出制度的缺失和不完善。因此,如何以完善的法律制度保障公众的基本权利不受侵害,保证大众的饮食具有安全放心的环境就成为摆在我们面前的重要课题,也是法学研究无法回避的命题。从个人角度来讲,选择本书的研究可以说是出于一种无法逃避的危机感、责任感与使命感。

通说认为,法学研究的真谛是公平正义,研究的目的应该是对现实纷争的理性解构与有益谏言,但学界一味追求普适性的理论教义又常常脱离实际,过于宏观与抽象的价值追求往往难以解决现实的矛盾与问题,因为“在现代,已经无法在理性上发现一个学术基础,学术也许只是去研究、回答一个个具体的问题,因为没有什么放之四海而皆准的普遍真理”。^{〔1〕}因此,从社会现实的需求出发,探究社会成员的自身利益以及公众利益的保护,在一定程度上比空洞的虚论更具意义,因为法的最终价值是为人服务的,为人民服务归根结底是为人的自身利益服务、为人的生命与健康服务,其最基本的是自身的生命与安全。

食品安全是一个永恒的主题,从长期来看,人类历史的长河中自人类产生便与食物为伴,到科技高度发达的现代社会,食品安全问题一直并永远值得关注,是事关千秋万代的大课题;从短期来看,不断发生的食品安全事件时时危害着人们的身体健康,刺痛着人们脆弱的神经,关系社会安定与大众民生,需要对问题背后的社

〔1〕 苏力:《阅读秩序》,山东教育出版社1999年版,序言第2页。

会原因、法律制度、心理因素、道德基础等问题进行深入探究,寻找出切实可行的对策,食品安全的复杂性和重要性以及法律制度的缺失都决定了非一朝一夕、单一片面地创造几个新词汇、找几个方法与答案就可以解决,需要长期地不断地综合运用各种手段进行探索。

科学与社会的发展并没有保证公众获得良好的食品安全环境,反而使自身的风险越来越大,人类处于系统性风险包围之中,由此进入风险社会,人们不得不面临来自各个方面的风险,并需利用各种途径与手段防范与化解这些不确定的风险,建立综合性防范与化解风险的社会机制是必须面对的重要而现实的课题。将食品安全置于风险社会之下进行考察,或许更能映照出食品安全问题未被发现或未被重视的风险因素,也更能看清食品安全的本质,因此,结合风险社会研究食品安全问题不失为一个有益的探索渠道,丰富了食品安全研究的路径。

一起起不断发生的食品安全事件不断侵蚀着人们脆弱的神经,从“苏丹红”到“三聚氰胺”再到“地沟油”,手段越来越多样,情节越来越严重,影响越来越恶劣,危害越来越常态化,国家相关部门虽然采取了许多措施,投入了很大精力,并对相关人员进行了一定处理与打击,但取得的成效甚微,严峻的现实促使我们不得不反思:问题的根源何在?不同的人或许会有不同的回答,作为法学的研究,必定思维的进路是法律与制度,为此,深入探究食品安全保障的法律理论并以基本理论为指导,构建食品安全法律制度的完善体系,就显得尤为迫切与必要。接连发生的触目惊心的“大头娃娃”事件、“苏丹红”事件以及“三聚氰胺”事件等在引发公众对生产者声讨的同时,对政府决策者和法律工作者同样提出了诸多严

肃的命题:一系列类似“三聚氰胺”事件的食品安全事件是偶然事件还是必然事件?是个别企业的个别行为还是背后隐含的制度缺失?为什么早已成为“公开秘密”的危害社会行为能够长久存在?为什么有关部门在出现危及生命的严重后果后才做出反应?笔者试图从理论上对这一连串的“为什么”做出探索性的回答,并力求从法律上修补现行食品安全制度的漏洞,以实证的方式克服法学研究理论与实务脱节的“两张皮”现象,为食品安全法的研究提供一种可能的路径。

消费者权利的兴起需要消费者自己的觉醒,消费者权利的实现需要权利者自己的争取与斗争,而公众的觉醒或者对自己权利的主张与保护需要理论的研究和制度的支持以及法律的保障,这就需要在充分深入研究的基础上,找出问题的真正症结并提出相应的对策,为国家的决策提供建议与论证。只有有理有据的论证才可以在操作的层面得到政府部门的认可,为决策者所采纳,最终经过一定程序变为在社会中发挥作用的法律,使自己权利的保护变得天经地义。

在风险社会背景下,食品安全风险具有多样性与复杂性的特点,不可能靠单一的手段和对策解决所有的食品安全问题,因此,要改变固有的模式,找出食品安全问题困境的出路,必须以综合性思维,多维度考察,从不同的角度运用多学科知识与方法进行研究,提出完整的整体性对策。任何单一的探究只能解决局部的暂时性问题,难免“头痛医头脚痛医脚”,犯“盲人摸象”的错误,所以,应该运用法学、经济学、社会学、心理学等知识与方法,辩证思考影响食品安全问题的相关因素,才能得到合理的揭示与答案。

食品安全是近年我国社会公众强烈关注的热点问题,也是亟

须做出有效回应的难题,早已引起学界、政府部门的高度重视,纷纷寻觅应对之策,取得了丰硕的成果。较有代表性的主要有:陈君石(2003年)较早地认识到了危险性评估和食品安全管理的关系,张红波(2004年)通过我国食品安全暴露出的问题分析食品安全状况,赖林梅、吴文婧(2007年)分析了食品加工过程中过度使用添加剂带来的风险,张锋(2007年)提出食品安全的多元规制模式,孙效敏(2009年)阐释了《食品安全法》的四大理念。与此同时,中外食品安全研究交流日趋紧密,2008年5月中美食品安全联合研究中心在上海交通大学成立,到2011年,连续召开六届食品安全国际论坛,围绕食品安全监控管理体系、技术支撑体系、生产保障体系、教育培训体系和社会监督体系进行广泛讨论。2010年8月29日,中国法学会食品安全法治研究中心成立,标志着食品安全的研究进入到一个新阶段。2011年10月中国法学会食品安全法治论坛及2011年12月中国食品安全法治高峰论坛围绕着“食品安全监管体制架构”“食品安全风险:评价、管理和应对”“食品安全的规制标准和程序”“食品安全法律责任”等进行了深入的研究,相关学者也提出了更深入的观点:刘水林(2010年)从社会责任的角度对我国《食品安全法》进行了整体主义解释,戚建刚(2011年)认为我国食品安全风险规制模式面临转型,由传统的自上而下的规制模式转为相互合作模式,沈岍(2011年)研究了食品安全监管领域风险评估的行政法治问题,孔繁华(2011年)对预防原则在食品安全法中的应用进行了研究,应飞虎(2013年)提出公权与市场良性互动从而保障食品安全的观点,更有冯殿美、储陈城(2013年)从刑法的角度对食品安全问题进行研究,戚建刚基于风险评估的食品安全风险行政调查研究,隋洪明(2013年)还对

食品安全预防制度的构建提出建设性意见,这些研究都极具价值,丰富了食品安全理论,对食品安全的治理起到了指导作用。

综观现行食品安全的研究,可谓“百花齐放”、卓有成效,但不难发现,多数研究都局限于某一方面的单一性阐述,极少通过综合运用不同学科知识进行系统工程构建,得出的结论往往过于片面,查阅现有的文献资料可以清晰地看到,绝大多数研究将责任归咎于监管不力和法律制度不完善,在 CNKI 学术期刊总库中查询,截至 2016 年 2 月,以“食品安全监管”为题的文献共有 7426 篇,大多围绕监管中存在的问题以及如何搞好监管展开,较有代表性成果的有:郑风田:《从多头监管到一个部门说话:我国食品安全监管体制急待重塑》,载《中国行政管理》2005 年第 12 期;叶永茂:《中国食品安全立法若干思考与建议》,载《药品评价》2006 年第 4 期;颜海娜:《我国食品安全监管体制改革——基于整体政府理论的分析》,载《学术研究》2010 年第 5 期;曾祥华:《食品安全监管主体的模式转换与法治化》,载《西南政法大学学报》2009 年第 1 期;齐萌:《从威权管制到合作治理:我国食品安全监管模式之转型》,载《河北法学》2013 年第 3 期。而对于非监管体制的研究则极少,没有在更广阔的领域进行探究。所以,我国对食品安全的研究仍局限于单一监管思维模式的阶段,没有综合运用人权、权利、市场、博弈等理论从企业自律、公众参与、信息公开、信用制度建设等方面深入研究多元化保障机制,这种研究思路显然过于狭窄,不利于整体而全面地认识食品安全问题,因此有必要反思当下主流研究的偏差与不足,跳出原有的局限,运用多学科知识,借鉴经济学的相关理论引入外部约束机制,加强非监管制度研究,以丰富与完善食品安全保障制度,进而解决“食品安全恐慌”的难题,塑造良好的

食品安全环境。长期以来,我国没有专门的食品安全法律问题研究机构,直到2010年8月29日才成立中国法学会食品安全法治研究中心,由于成立时间短,工作处于刚起步阶段,还不能满足现实的需求。从整体来看,与我国现实中面临的问题对理论的要求以及食品在人们生活中的地位极不相称。

国外学者尤其是西方发达资本主义国家的学界对于食品安全制度进行了比较深入的研究,创立了较为先进的理论体系,取得了较为丰富的成果,如“田间到餐桌”理论、“全程监管”理论、HACCP体系等形成了较为成熟的食品安全体系,值得我们学习与借鉴,但由于制度的不同与国情的局限,他们的经验不可能成为我们解决食品安全问题的灵丹妙药,尤其是在具体的应对制度,如何搭建公众参与平台,运用权利制约权力和公权保护私权方面还存在诸多不足,有进一步探讨的空间。

2009年2月28日,第十一届全国人大常委会第七次会议表决通过了《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》),《食品安全法》的通过无疑是我国现实生活中的大事,必将对食品安全领域产生重大影响,起到基本法律的基础规制作用,尤其是《食品安全法》规定的建立食品安全风险监测制度、统一制定食品安全国家标准制度、建立不安全食品召回制度等有效弥补了我国食品监管的不足。但法律的颁布只是制度建立的开始,而不是终结,经过多年的发展,《食品安全法》的不足也体现得越来越明显,亟须修改完善,为此,第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议于2015年4月24日修订通过了新的《食品安全法》,围绕《食品安全法》的修改展开研究,从而延伸到对整个食品安全制度的研究,对于食品安全法律制度的建设具有重大的现实意义。

希望通过本研究,为我国的食品安全制度建言,构建我国食品安全多元化保障体系。完善我国食品安全监管制度、自律制度、预防制度、信息制度、信用制度、强制保险制度、召回制度、公众参与制度等一系列制度,保障人民群众的生命安全与食品安全,为政府部门的正确、科学决策提供依据。

第一章 风险社会背景下 食品安全问题

现代科技的发展使人类进入风险社会,风险社会是指在科技高度发展的全球化历史进程中,由于人类的生产生活活动所导致的全球性风险占据主导地位的社会发展阶段,在这样的社会背景下,各种人为和非人为的风险对人类的生存和发展存在严重的威胁,人类的各种活动围绕着风险的制造与控制展开,当人们风险控制意识和行动超过对风险的无视与制造,相应的危害就会延缓发生乃至将风险降低到最小范围;反之,危机就会爆发。食品安全风险作为对人类危害最直接也是最严重的风险大多属于人为风险,始终伴随着人类社会发展的过程中,从远古时期茹毛饮血,到学会对食品的简单加工,再到现代食品业的飞速发展,“风险”总与饮食密切关联,食物在为人们提供营养、延续了生命的同时,也不断侵