



吉林大学理论法学研究中心学术文库

食品安全监管中的 政府责任

任峰/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



吉林大学理论法学研究中心学术文库

食品安全监管中的 政府责任

任峰/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

食品安全监管中的政府责任 / 任峰著. —北京:
法律出版社, 2015. 3

(吉林大学理论法学研究中心学术文库/杜宴林主
编)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 7607 - 2

I. ①食… II. ①任… III. ①食品安全—监管制度—
研究—中国 IV. ①TS201.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 044420 号

吉林大学理论法学
研究中心学术文库

食品安全监管中的政府责任

任 峰 著

责任编辑 李峰云
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 8 字数 182 千

版本 2015 年 4 月第 1 版

印次 2015 年 4 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

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)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 7607 - 2

定价:30.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

张文显

时代的伟大实践需要与之相适应的理论,而真正适合时代需求的理论又的确将会引导时代的社会实践。可以说,自1978年党的十一届三中全会以来,拥有较为悠久历史的吉林大学法学理论学科,始终是在跟随着中国改革开放和社会主义现代化建设的伟大实践而不断发展成熟的;可以说,在改革开放的三十年间,吉林大学的法学理论学科积极地发起、推动和参与了一系列对于我国整个法学的基础理论发展和社会主义法治建设实践都具有非常重大指导意义和实践价值的法学的观念变革、方法更新和理论进步的重大活动;可以说,吉林大学法学理论学科的发展本身就是我国改革开放和社会主义现代化建设理论需求和理论发展的一个缩影,也是理论关注实践、参与实践、推动实践、指导实践的一个例证。

在历史进入 21 世纪初的 2000 年,以吉林大学法学理论学科为核心所组建的吉林大学理论法学研究中心经过严格的评审被教育部批准为教育部人文社会科学重点研究基地。随后,吉林大学法学理论学科于 2001 年经教育部批准成为国家重点学科,被纳入“211”工程重点学科建设计划。在 2004 年,以法学理论学科为依托,吉林大学理论法学研究中心在整合了政治学、国际政治学、国际经济学等学科的基础上组成的吉林大学法律与经济全球化研究所被批准为国家“985”哲学社会科学创新基地。2007 年,在这样的三大平台基础上,以吉林大学法学理论学科的教师为主体的教学团队被教育部确定为首批国家级教学团队。所有这一切都是我们的党和国家以及我国法学理论界和法学教育界对于吉林大学法学理论学科在我国新时期的理论创新和对于我国社会主义法治建设所做出的重大贡献的高度认可的体现。

经过进入新世纪以来的近十年建设,吉林大学法学理论学科在科学研究、学科队伍建设、人才培养、国际和国内学术交流、信息与咨询服务、学科发展等方面,均取得了长足进展。在这期间和在这之前,吉林大学法学理论学科专著型学术研究成果展示的基本渠道都是各个老师和研究人员自行联系出版。此种方式当然也可以反映吉林大学法学理论学科科学研究的状况,但无疑只是片段性或片面性的,无法全面而整体性地展示吉林大学法学理论学科科学研究的全貌。随着吉林大学法学理论学科作为国家重点学科、教育部重点研究基地、国家创新基地、国家级教学团队的研究成果的积累,吉林大学法学理论学科的学科建设及其学术研究,都需要一个具有持续能力的成果展示平台,以不断总结和展示本学科在博士研究生培养方面的成就,激励理论法学研究中心年轻教师积极从事科学研究,并使其成果得到有学术影响力的集中展示。为此,吉林大学理论法学研究中心决定把多年来一直在设想之中的出版中心学术文库的工作付诸实施。

吉林大学理论法学研究中心学术文库为连续性的系列出版物。首先以吉林大学法学理论专业通过答辩的优秀博士学位论文为主要选题来源,其次是吉林大学理论法学研究中心各位教师和研究人员的专著及学术文集,最后就是在条件成熟的时候逐步吸收全国法学理论领域年轻学者的学术专著或者各个高校法学理论专业的博士研究生的优秀博士学位论文。

法律出版社给予了我们吉林大学理论法学研究中心法学文库的出版极大的支持。吉林大学理论法学研究中心将与法律出版社建立长期的合作关系,共同推进中心学术文库的出版工作。这套学术文库的出版会以每年5~10本学术著作的规模推进。

借此,我们衷心地感谢我国各个高校和科研机构的法学理论学科对于吉林大学法学理论学科工作的大力支持!我们也希望吉林大学理论法学研究中心学术文库的出版,将为推进我国法学理论学科的学科建设、科学研究、人才培养、学术交流等作出重大贡献!

序

很高兴看到任峰的《食品安全监管中的政府责任》一书即将付梓。食品安全监管的政府责任是一国食品安全体系中重要的理论问题和实践问题,是世界各国食品安全领域中的关键问题。政府责任落实的好会使国家食品体系在有序健康的状态下运行;政府责任落实的不理想可能会产生重大的危害,轻则导致政府内部责任体系的混乱,如监管部门越权、失权和重复,重则可能会导致政府监管失灵、市场混乱和严重的食品危害事件发生等。作者从食品安全与政府责任的分析入手,在对国外先进的食品监管政府责任的先进经验分析的基础上,指出政府食品安全监管责任的重点在于完善立法与加强执法两个方面,因此极有必要对这两个方面进行分析探讨。进而,作者以食品安全事件中的个案入手,展开了对食品安全立法中所应确立的立法宗旨和基本原则的论证。之后,在比较研究的基础上提出了一系

列优化我国食品安全监管政府责任的制度措施,并提出了对政府食品安全监管进行问责的机制保障,以作为保证政府承担食品监管责任的最后手段。同时,还结合全球化的趋势,分析了全球化背景下食品安全监管的政府责任。任峰自攻读博士学位以来,搜集了国内外近年来几乎所有的相关论文和著作以及研究资料,运用法哲学理论、宪政理论及行政法学理论,从法理学的视角剖析政府食品安全监管的问题,这是本书的创新之一。与此同时,在全书的论证过程中,作者提出了许多独到的见解,如关注政府在进行食品安全监管中要承担利益筛选的责任等,并在此基础上,就政府承担食品安全监管的方式进行了相应的制度设计。另外,本书围绕现代行政模式的特点,为政府在食品安全监管中的责任方式提供理论支撑和制度设计建议。

毫无疑问,本书的问世,对于我国食品安全监管的现实意义是不言而喻的。

当然,本书尚有诸多缺陷和不足,有些提法还有待进一步商榷,有些观点的论证还有待进一步深化,但这并不影响该书的学术价值。它至少为我们今后研究食品安全监管中的政府责任提出了一些富有创新性和启发性的观点,为今后的研究提供了一个新的视角。

这部著作是任峰博士在他的博士学位论文基础上修改而完成的。作为他的博士生导师,和他一样感到由衷高兴。本书的出版,足以证明任峰在学术道路上又上了一级台阶。故乐以此序为贺。

崔卓兰

2014 年

目 录

导论	1
一、问题的引出	1
二、关于政府食品安全监管责任的 研究现状	3
三、本书的研究目的、思路及方法	7
第一章 食品安全与政府责任辨析	9
一、食品安全问题的界定	10
(一) 食品安全内涵的演变	10
(二) 食品安全与相关概念的 异同	12
(三) 食品安全问题的意义以及 性质	14
二、食品安全监管中政府责任的必 要性分析	21
(一) 食品安全监管中政府责任的 文本分析	22

(二) 食品安全监管中政府责任的实践考察	30
第二章 食品安全监管政府责任的比较研究	35
一、政府承担食品安全监管责任的起因	35
(一) 经济发展	36
(二) 社会变革	38
(三) 政治变迁	39
二、政府承担食品安全监管责任的形式	41
(一) 建立完善的食品安全监管法律体系	41
(二) 整合资源统一管理	46
(三) 行之有效的监管制度设计	48
三、国外食品安全监管政府责任的启示	51
(一) “从农田到餐桌”的完备法律体系	51
(二) “以利益保障”为主要目的的执法责任	52
(三) 完善的问责机制	53
四、国外食品安全监管体制简介	54
(一) 美国食品安全监管体制	54
(二) 加拿大食品安全监管体制	56
(三) 英国食品安全监管体制	56
(四) 德国食品安全监管体制	56
(五) 日本食品安全监管体制	57
第三章 食品安全监管中政府的立法责任	59
一、我国乳业标准引发的思考	59
二、食品安全监管中的行政立法宗旨：食品安全监管的 利益分析	62
(一) 法律实现中的利益因素	64
(二) 食品安全领域中的利益结构	66
(三) 影响食品安全领域中利益结构的诸因素	70
(四) 食品安全监管中利益结构调整的原则	72

(五) 食品安全领域中利益结构调整的标准和途径	74
三、食品安全监管中的行政立法原则: 食品安全监管的 法治分析	78
(一) 合法性原则	79
(二) 比例原则	89
第四章 食品安全监管中政府的执法责任	98
一、行政模式转型与政府执法责任的社会化变迁	100
(一) 行政模式转型的政府助力	100
(二) 行政模式转型的理论基础	101
(三) 行政模式转型的特征	102
(四) 政府执法责任的社会化变迁: 从食品安全监 管考察	104
二、内部责任: 政府食品安全监管的优化配置	109
(一) 政府食品安全监管内部控制的一般理论	111
(二) 食品安全执法理念的转变: 追求过程与结果的 双重价值	126
(三) 食品安全监管的制度化措施	133
三、外部责任: 食品安全监管回应机制构建	145
(一) 行政管理的多元化治理	146
(二) 回应模式下食品安全监管中的制度设计	150
第五章 食品安全中的政府问责机制	159
一、政府问责机制的一般理论	160
(一) 政府问责的含义和功能	160
(二) 建立和完善我国政府问责制度的基本原则	161
(三) 我国政府问责制度面临的问题	163
二、食品安全政府问责机制的一般理论分析	165
(一) 食品安全中政府问责的法律体系	166
(二) 食品安全中政府问责的主体、客体、原则与	

程序	170
(三) 食品安全中的多元政府问责机制	176
三、建构我国食品安全问责机制的思路与对策	179
(一) 建设我国食品安全问责机制的意义	179
(二) 我国政府问责机制的实践和困境	181
(三) 构建我国食品安全问责机制的具体措施	188
第六章 全球化背景下食品安全监管的政府责任	197
一、全球化对食品安全监管的影响:以技术性贸易壁 垒为例	198
(一) 全球化背景对食品安全的影响	198
(二) 技术性贸易壁垒对我国食品安全的影响	203
二、全球化背景下食品安全体系的构建	211
(一) 食品安全风险的全球化趋势和挑战	213
(二) 我国食品安全监管体系的应对	215
(三) 国际食品安全体系	217
(四) 国际食品安全体系的不足及对策	220
结语	225
参考文献	227
后记	241

导 论

一、问题的引出

食品安全始终是每一个负责的政府都必须谨慎面对的一个重大问题,这不仅是因为食品安全是公民基本健康权益的基础性保障,同时也是因为食品安全是食品市场存在和健康发展的基本要求。如果食品安全问题处理不好,轻则影响一国市场经济的发展,重则影响全球食品市场的稳定,甚至对人类的整体健康构成威胁。食品安全问题有两个基本特点要求政府承担起更多的监管责任:第一,由于信息不对称所导致的消费者自我保护能力的降低,从而更倾向于将信任转向公权力。我们购买几乎所有的东西,但并不知道这些东西的生产过程,而且也不具有相应的知识去预先判断这些东西的质量。相比较我们的祖辈而言,我们对于日常生活中的普通用品,处于一种近似原始人的无知状态。第二,公民权利

救济机制特别是通过诉讼程序寻求司法救济的有限性,要求加强政府监管。在实践中,食品安全问题一旦发生,作为受害者的普通公民个体是很难和各大中、小企业进行平等诉讼的。虽然法律上规定双方诉讼地位平等,但现实中的巨大差距严重扭曲了这种平等关系。这样的情况下,完善和加强政府对食品安全责任主体的监督就尤为重要了。

应该说,食品安全问题首先应该是一个市场调节的问题,通过食品市场中食品经营者和消费者之间的自由博弈维持良好的市场环境。但是市场主体的不均衡发展打破了双方力量的对比关系。一方面食品经营者经过优胜劣汰的市场竞争后逐渐形成了大型的食品企业,在资源、科技和信息等方面具有巨大的优势,逐渐成为市场的强者;另一方面食品消费者并没有改变以往的处境,仍然是以自我利益为中心的孤立个体,即便在权益收到侵害寻求救济时依然是各自为战无法凝聚力量,处在弱势地位。这种背景下,市场的调节功能逐渐失灵,人们开始转而寻求政府的帮助。然而,从我国恶性食品事件频繁发生的事实看,政府的监管责任并没有落到实处,即便在《食品安全法》实施以后,恶性食品事件依然时有发生,这和政府监管不力、监管不实有着密切的关系。在市场调节失灵和政府监管失灵的双重合力下,问题食品正不断影响人们的生活,人们的生活存在着巨大的风险。要改变这种局面必须做到:第一,重新合理配置市场资源,优化和完善市场调节能力;第二,加强政府监管问题食品的能力,改进和提高政府的执法水平。以上两方面的落实都要从实现食品安全监管中的政府责任开始。

政府对食品安全监管的责任主要集中表现在落实食品安全立法上。从《食品卫生法》到《食品安全法》的转变不仅仅是立法形式和内容的改变,更是食品立法观念和思想的转变。因此,政府在承担政府责任时也要转变思想,适应新的立法的要求,及时调整监管方式和制度改革,实现监管目的。具体来说,食品安全兼顾中的政府

责任主要表现在两个方面:首先,政府有细化食品安全立法的责任。《食品安全法》的一个特点是该法中设置了很多食品安全监管制度,这些制度有些是以往存在的,有些则在食品安全领域具有新颖性。落实这些制度仅靠《食品安全法》的规定是不足备的,因此,政府有责任以行政立法的方式来具体化相关的内容,实现这些制度的机能。其次,政府有强化食品安全执法监督的职责。一方面,政府要理顺目前食品监管中监管机构职权“重叠”和“支离”的现象,合理明确不同监管部门的职权范围,缝合空白领域剥离重复管理的空间,建构合理有效的监管体系;另一方面要在风险治理的视角下进行制度建设和监管方式的革新,改变以往注重事后追究忽视事前监管的工作习惯,加强食品安全风险的防范意识。此外,为了保证政府食品安全监管中的责任能够落到实处,有必要建立严格和完善的食品安全方面的政府问责机制,政府对失责行为担责能够有效地促进政府履行责任。因此,本书以食品安全监管为主题,以政府在食品安全监管中的政府责任为研究内容,对前述的一系列问题进行研究,预期对我国食品安全问题的理论研究和政府的执法实践产生一定的积极作用。

二、关于政府食品安全监管责任的研究现状

就目前所掌握的资料看,国外学者研究食品安全监管问题实际上是在西方政府规制理论的大框架下,综合运用法学和经济学的理论进行的。比如,经济学中的供给和需求理论、社会均衡理论以及成本与效益理论等,法学中的诉讼救济方式、行政指导在食品安全领域的运用以及政府规制手段的干预,等等。比如,消费者或社会的其他成员可以因不安全食品的损害向加害人寻求法律救济。而当市场无法提供社会最佳水平的食品安全时,政府应进行干预。政

府会采取一定数量的政策引导企业提供更高水平的食品安全,如增加生产不安全食品的成本来激励企业提供更安全食品。然而,要求政府监测所有销售食品是否安全是不现实的。因此,绝大多数政府会采取求助于建立最低食品安全标准,企业在销售他们的产品之前要符合这些标准。标准总体上讲分为产品标准和流程标准。特别是在认识到市场失灵需要政府干预的同时,学者们又处处表达出对政府干预失灵的担忧,希望尽量寻找政府干预的替代方法,政府可以把食品安全教育作为规制的一种,要求企业披露产品的信息和开展公众食品安全教育。信息的公开提供可以改变消费者的购买行为和食品家庭制备习惯,如增强教育和信息的提供就是一种尝试。而且,自20世纪80年代开始,西方各国包括国际社会普遍展开对食品安全问题的立法研究。这种研究不仅停留在理论层面上,而且深入到制度实践中。比如,欧盟的食品安全立法肇始于20世纪60年代,90年代后立法活动渐趋频繁,因此关于食品安全的二级立法数量激增,同时多年的立法积累与更迭也导致欧盟的食品安全法规卷帙浩繁,运转低效。于是2000年欧盟在食品安全领域开始了空前的立法改造与提升活动,致力于构建更为严谨、高效与统一的食品安全法律体系。这一法律体系涵盖食品从“农场到餐桌”的整个生产链条,包括与食品相关的诸多方面。其中作为龙头的二级立法有二:2004年4月30日公布并于2006年1月1日开始生效的《欧盟食品及饲料卫生法》和2002年2月1日公布并于公布之日起第20日生效的《一般食品法》及其两个修正条例。同样,日本现行的《食品安全法》(2003年)前身是1947年的《食品卫生法》,该法共经过11次修订,2003年的变化最大。其主要背景为:第一,日本近年食品安全事故频发是修法的客观原因,如2000年日本出现雪印乳品公司食物中毒和消费欺诈事件,打破了日本食品安全的神话。第二,构筑食品贸易技术壁垒是修法的内在原因。作为世贸组织的成员,日本要履行农产品协议,但政府仍意欲通过绿色壁垒等来限制外国食

品的进口。第三,新世纪食品安全理念发展的大势所趋是修法的基础动因。国际社会的共识是食品不仅要卫生,更要安全。日本修法时改变了立法目的,更名为《食品安全法》,即顺应了这一趋势。而以食品最为安全著称的美国,其食品安全监管体系就更为完善了。美国建立了一整套的专业化监管机构,即美国食品和药品管理局(FDA)。FDA不仅执行相关食品安全法律,而且在必须强调新技术、新产品和健康风险时,拥有充分的灵活性对法规进行修改和补充。FDA是美国政府在健康与人类服务部(DHHS)和公共卫生部(PHS)中设立的执行机构之一。作为一家科学管理机构,FDA的职责是确保美国本国生产或进口的食品、化妆品、药物、生物制剂、医疗设备和放射产品的安全。它是最早以保护消费者为主要职能的联邦机构之一。该机构与每一位美国公民的生活都息息相关。在国际上,FDA被公认为是世界上最大的食品与药物管理机构之一。同时,美国历来重视食品安全工作,建立了由总统食品安全顾问委员会综合协调,卫生部、农业部、环境署等多部门具体负责的综合性监管体系。食品和药品管理局、农业部(USDA)和国家环境保护机构(EPA)等机构分工负责相关食品的安全,并制定有关法规和标准。食品安全机构对总统负责,对国会负责,对评估条例和实施行动负责,对公众负责,他们通过与立法者沟通参与法律及条例的制定,公开发表有关食品安全问题的言论,确保食品安全水平的提高。另外,高水平的综合立法管理也在美国的食品安全中发挥了重要的作用。美国关于食品的法律法规包括两方面内容,一是议会通过的方案称为法令,如《美国法典》第21部中有关食品和药品的法律,《行政管理程序法令》、《联邦咨询委员会法令》和《新闻自由法令》等;二是由权力机构根据议会的授权制定规则和命令,包括:《联邦食品、药物和化妆品法》、《联邦肉类检验法》、《禽类产品检验法》、《蛋产品检验法》、《食品质量保障法》、《公共健康事务法》及《2000年公共健康安全和生物恐怖注意预防应对法》等。他山之石,可以攻玉,