
Study on the multi-regulation model of
FOOD SAFETY IN

CHINA

我国食品安全 多元规制模式研究

张锋 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

本书系国家社科基金项目《我国食品安全多元规制模式研究》
(批准号: 11CFX047) 最终成果

Study on the multi-regulation model of
FOOD SAFETY IN
CHINA

◆

**我国食品安全
多元规制模式研究**

张锋 著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

我国食品安全多元规制模式研究 / 张锋著. -- 北京 : 法律出版社, 2018

ISBN 978 - 7 - 5197 - 2559 - 4

I. ①我… II. ①张… III. ①食品安全—食品卫生法—研究—中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 177614 号

我国食品安全多元规制模式研究
WOGUO SHIPIN ANQUAN DUOYUAN
GUIZHI MOSHI YANJIU

张 锋 著

责任编辑 屈 瑶
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京虎彩文化传播有限公司
责任校对 王晓萍
责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社
开本 A5
印张 9.25
字数 200 千
版本 2018 年 8 月第 1 版
印次 2018 年 8 月第 1 次印刷

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/ jbbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

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/021-62071639/1636

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 2559 - 4

定价:49.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

食品安全事关社会民生和公众健康,如何实现食品安全的有效规制是政府和公众共同关心的课题。本书从基本权利年度分析,食品安全是保护消费者合法权益和公民健康权的重要体现;从经济发展年度分析,食品安全是食品企业的核心竞争力,是食品企业信用、品牌、声誉的重要体现;从社会稳定角度分析,食品安全事件会威胁社会稳定和谐;从政治年度分析,食品安全也是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。所以加强食品安全规制的理论和实践研究意义重大。

权力生态和谐是构建我国食品安全多元规制模式的逻辑起点。食品安全直观上看更多是行政监管问题、经济发展问题、社会治理问题等,但深层次的原因是食品安全规制权力生态的结构性失衡。表现为:以食品生产经营者为代表的经济性权力主体缺乏自律,以政府规制机构为代

表的行政性规制主体,以社会组织和公众为代表的社会性规制主体之间的权力结构不均衡,缺乏良性互动的机制和协同治理的动力。构建我国食品安全多元规制模式,合理配置政府、企业、社会组织、消费者、媒体之间的权力(利)、责任(义务),以制度推动各主体的权力(利)、责任和义务的结构均衡,实现有权有责,权责相当,突出强化社会性权利监督行政性权力、经济性权力,实现社会总体性权力科学分配。

多元规制是我国食品安全规制模式的必然选择。由于食品安全涉及生产、加工、仓储、流通、消费等多个环节,涉及市场监管部门、农业部门、卫生部门等多个部门,多元规制是必然选择。关键要构建一种主体多元、力量互动、机制协调、权力均衡、制度系统与文化和谐的多元规制模式,保证规制模式中主体的功能互动和无缝对接。从行政规制内部看,自2018年3月,组建国家市场监督管理总局以来,从原来的工商、质监、食药监、农业部门、卫生部等“九龙治水”,到主要有市场监管部门和农业部门,卫生部主要负责标准,除初级农产品外,重点集中在市场监管部门。但还有一些规制职权在商务部门、检验检疫和海关,依然是多部门综合规制,具有多元性。从行政规制外部看,随着市场经济改革的深化,社会领域改革的推进,我国食品安全规制面临的新的形势和任务,除了在强化政府规制的主导性责任外,更需要探索以企业主体自律为核心的经济性规制模式,以社会组织行业规制为重点的社会性规制模式。所以,基于我国的国情和体制的特点,我国食品安全规制模式必然走向多主体、多中心的多元规制模式。

经济性规制和社会性规制是食品安全的基础和动力。传统的食品安全规制注重政府的行政规制,强调事后的惩罚和制裁,但随

随着社会转型的加速和市场经济的深化,我国食品安全规制更应注重经济性规制和社会性规制,更多是运用市场手段和社会力量推进食品安全的规制。经济性规制通过市场价格、信誉、信用、产权、信息和消费者购买指数等经济手段对食品市场的利益相关者、生产者、经营者、行会组织进行规制,具有动力强、效果持久、成本低的特点;社会性规制通过行业自律、规范引导和社会监督促进食品安全规制,搭建政府、企业、社会组织、消费者之间的信息沟通平台,提高食品安全规制政策的科学性、中立性和权威性,促进多元规制模式的互动。当前,应正确处理好政府、市场、社会三者关系,在强化政府责任的前提下,培育社会力量,放权市场主体,保障食品安全的社会性规制和经济性规制。

亟须完善对监管者的规制。由于我国历史传统和制度惯性,政府具有很强的主导性和权威性,容易出现权力异化和权力寻租,尤其是在食品安全规制领域。政府规制机构受规制成本、监管责任、治理绩效的多重影响,存在“不作为、乱作为、规制俘获”等现象。从国内爆发的食品安全事件分析,如“三鹿奶粉”“地沟油”“福喜事件”都可以看到政府失职和监管乏力,构建我国食品安全多元规制模式,应强化参与性监督、过程性监督和责任性监督对食品安全监管者进行规制,完善对监管者规制的制度规范。宏观方面加强人大和政协的参与性监督,中观上加强对行政执法的过程性监督,微观上保障消费者的参与权、知情权和监督权,落实问责制度,建立健全食品安全责任的法律制度,加大对责任者的处罚力度。

食品安全法律制度缺乏顶层设计和系统建构。当前,食品安全的立法取得很大的进展,但有些领域还存在冲突、缺失、空白、滞

后等问题,要以《食品安全法》为基础,进一步完善相关法律、法规和实施细则,为食品安全规制的执法、司法和法律监督提供健全的制度保障。同时,通过理论与实证调查,建构我国食品安全规制的立法制度、标准制度、风险评估制度、信誉制度、自律制度和问责制度等制度体系,并注重法律制度的系统性、协调性和整体性。

本书通过对国内外食品安全规制模式的比较,总结我国食品安全多元规制的理念和原则,建构主体多元、功能互补、机制协调、权力均衡、力量互动、文化和谐、法治保障的多元规制模式;厘清政府、市场和社会的关系,以权力生态为研究视角,合理配置公权力、私权利、社会权力,重构食品安全规制的格局和体制。从制度上建构了我国食品安全规制的体制、机制、路径;从主体上构建我国食品安全的多元主体;从机制上构建行政性规制机制、经济性规制机制、社会性规制机制;从社会环境上培育消费者的权利(力)意识和整个社会的诚信文化、自律意识;从立法上整合现有的相关食品安全法律、法规,实现我国食品安全多元规制的体系化、制度化、法治化。

本书是在作者主持的国家社科基金项目《我国食品安全多元规制模式研究》(11CFX047)结项成果的基础上完善而成,既是对笔者在一个阶段从事经济法学、食品安全规制问题研究的梳理总结,更是一个新的研究起点和契机。本书写作过程中得到了多位师长和前辈的关心、指导和帮助!首先,感谢上海财经大学法学院刘水林教授、胡苑副教授,刘水林老师是规制法领域的知名专家,胡苑老师是环境法学领域的知名专家,两位老师都对本书的理论基础、框架体系、主要观点进行了悉心指导,并提出很多宝贵的修改意见!感谢华东师范大学张波博士、上海财经大学吉星博士和

杨滔博士提出的完善建议！其次，感谢我的工作单位中共上海市委党校（上海行政学院）给予的宽裕的写作环境，单位领导和同事的包容和鼓励让我能够更加静下心来思考和创作；感谢与我一同工作成长的同事、同学，感谢往日的师长，感谢我的家人，书中的很多观点都会让我想起曾经的岁月和难忘的往事。最后，感谢法律出版社法学学术·对外合作出版分社孙东育社长对作者的鼓励、支持和帮助！感谢屈瑶编辑细心的校审工作！

张 锋

2018年3月于上海

目 录

第一章 导论 / 001

第一节 问题的提出:食品安全为什么是个难题 /001

第二节 研究目的和意义 /009

一、研究目的 /009

二、研究意义 /009

第三节 国内外研究综述 /011

一、国内外食品安全规制的相关研究状况 /011

二、我国食品安全规制研究存在的问题 /016

三、我国食品安全规制研究的发展方向 /018

第四节 基本概念和理论依据 /025

一、基本概念 /025

二、研究方法 /026

三、研究技术路线 /027

四、研究工作的创新点与难点 /027

第二章 我国食品安全规制模式的现状和问题 /030

第一节 我国食品安全规制的发展历程 /030

第二节 我国地方食品安全规制体制改革的实践探索 /033

一、浦东模式 /033

二、深圳模式 /035

三、渭南模式 /036

第三节 我国食品安全规制存在的问题 /038

一、行政体制中权责不清、职责交叉 /039

二、法律冲突、缺失与矛盾 /042

三、地方保护主义严重 /045

四、重终端监管,忽视全程规制 /047

五、市场的信息、信誉机制不健全 /051

六、城乡发展不协调导致农村食品安全规制问题突出 /053

七、技术能级的滞后和标准缺失、落后、混乱 /054

第四节 食品安全规制面临的“五大误区” /056

第三章 我国食品安全多元规制模式的理论分析 /063

第一节 我国食品安全多元规制模式的社会学分析 /064

一、风险社会理论 /064

二、社会结构分层理论 /070

第二节 我国食品安全多元规制模式的经济学分析 /076

一、成本与收益理论 /076

二、信息不对称理论 /080

三、公共物品供给理论 /089

第三节 我国食品安全多元规制的法学分析 /092

一、食品安全多元规制的权利分析 /092

二、食品安全多元规制的法律价值分析 /096

三、食品安全多元规制的利益分析 /099

四、食品安全多元规制的结构分析 /100

第四章 国外食品安全规制模式的考评 /104

第一节 主要发达国家食品安全规制模式考评 /104

一、美国食品安全规制模式 /104

二、欧盟食品安全规制模式 /116

三、日本食品安全监管模式 /121

四、加拿大食品安全规制模式 /136

五、澳大利亚食品安全规制模式 /142

第二节 主要发展中国家食品安全规制模式分析 /149

一、印度食品安全规制模式 /149

二、泰国食品安全规制模式 /152

三、巴西食品安全规制模式 /154

第三节 国外食品安全规制模式的启示 /157

一、行政规制机构由分散趋于集中 /158

二、从终端规制走向全程防控 /160

三、从技术监管走向体制机制创新 /163

四、从行政性规制走向社会性规制 /165

五、从标准混乱走向标准统一 /168

第五章 我国食品安全多元规制模式的功能与特性 /172

第一节 我国食品安全多元规制模式的功能考量 /172

一、我国食品安全行政性规制模式的功能考量 /173

二、我国食品安全经济性规制模式的功能考量 /177

三、我国食品安全社会性规制模式的功能考量 /180

第二节 我国食品安全多元规制模式的特性分析 /187

一、我国食品安全多元规制模式的多元性 /187

二、我国食品安全多元规制模式的综合性 /188

三、我国食品安全多元规制模式的过程性 /190

四、我国食品安全多元规制模式的前瞻性 /191

五、我国食品安全多元规制模式的完备性 /192

六、我国食品安全多元规制模式的差异性 /193

第六章 我国食品安全多元规制模式的建构 /194

第一节 我国食品安全多元规制模式的主体 /194

一、我国食品安全多元规制模式的主导型主体 /195

二、我国食品安全多元规制模式的社会型主体 /197

三、我国食品安全多元规制模式的基础性主体 /200

第二节 我国食品安全多元规制模式的体制 /202

第三节 我国食品安全多元规制模式的机制体系 /205

一、我国食品安全多元规制模式的行政性机制 /205

二、我国食品安全多元规制模式的经济性机制 /209

三、我国食品安全多元规制模式的社会性机制 /210

第七章 我国食品安全多元规制模式的制度体系 /216

第一节 完善我国食品安全多元规制模式的立法制度 /217

一、国外食品安全多元规制的立法模式 /217

二、我国食品安全多元规制的立法完善建议 /221

第二节 建立我国食品安全多元规制模式的风险分析制度 /227

一、食品安全风险评估 /228

二、食品安全的风险管理 /230

三、食品安全的风险交流 /234

第三节 健全我国食品安全多元规制模式的标准制度 /237

第四节 规范我国食品安全多元规制模式的信用制度 /246

一、确立食品安全征信法律制度 /246

二、确立食品安全信用标准制度 /248

三、建立信用平台保障信息传达制度 /251

四、完善食品安全信用披露制度 /252

五、完善食品安全信用奖惩制度 /254

第五节 完善我国食品安全多元规制模式的自律制度 /255

一、明确食品安全保障的自律基础 /256

二、廓清食品安全保障的自律内容 /258

三、完善食品安全保障的自律机制 /262

第六节 落实我国食品安全多元规制模式的问责制度 /267

参考文献 /275

第一章 导 论

第一节 问题的提出:食品安全 为什么是个难题

“民以食为天,食以安为先。”食品安全事关社会民生和公众健康,如何实现食品安全的有效规制是政府和学界公众共同关心的课题,研究食品安全规制具有重大的理论价值和实践意义。从基本权利分析,是保护消费者合法权益和公民健康权的重要体现;从经济发展分析,食品安全是食品企业的核心竞争力,是食品企业信用、品牌、声誉的重要基础;从社会稳定角度分析,食品安全事件的发生危及社会稳定和谐;从政治层面分析,食品安全也是国家治理体系和治理能力现代化的重要体现,所以加强食品安全规制的理论和实践研究意义重大。

针对中国这样的人口大国,拥有广阔的地域空间,城乡差距、收入差距、地域差异明显,食品工业和农产品生产大多处于发展过程中,相当程度存在粗放式生产经营,食品安全问题更加凸显和紧迫。近年来,我国爆发的“毒奶粉”“地沟油”“瘦肉精”“毒大米”等恶性食品安全事件,也从一个侧面反映出当前我国食品安全规制面临的严峻形势和挑战,亟须探索食品安全规制的理念、机制、路径和制度,保障人民群众的健康权益和消费者的合法利益。

对比国外的食品安全规制历程,我们可以发现,食品安全是一个世界性的难题,也是一个发展中的难题,更是一个流动性的难题。比如,现在食品安全规制比较先进的日本、美国等国家,在其食品安全规制的过程中,都曾出现过重大的食品安全事件,引起全社会的恐慌和谴责,倒逼政府改革食品安全规制体制,完善食品安全立法执法,探索食品安全的社会共治体系,最终完善和提升了食品安全规制的体系和能力。由于食品安全涉及生产、加工、流动、储存、消费等多个环节,存在链条长、周期长、环节多的特点,对食品安全的规制需要从主体、工具、技术、制度和文化等多方面的着力,更需要国家法律法规的保障以及社会舆论的监督。同时,鼓励消费者主动参与和激励企业经营管理自律,在源头上和过程上强化食品安全规制的理念和认识。随着我国市场经济的推进和社会转型的加速,对食品安全的规制要从单纯依赖政府的主导性规制,到更加注重企业的主体责任和社会力量的协同共治,从强化公权力的监管,到更加注重经济性权力的自律和社会性权力的参与,突出多元主体的协同治理,要善于运用大数据、互联网、云平台和物联网等信息技术,构建社会信用体系,发挥信息、信誉、信用等经济性工具的重要作用,发挥社会组织的引导、激励和制约作用,立足

我国食品安全的国情,加强规范食物链各生产环节,使安全食品的社会供给越来越有保证。

为什么食品安全问题越来越严重,各种极端的事件频频曝光,如“毒大米”“毒胶囊”“问题馒头”“地沟油”“三聚氰胺”等食品安全事件,引发公众对食品安全的关注和担忧。很多关于食品安全的传播信息也存在矛盾和混乱,如关于转基因食品安全的争论。很多言论把食品安全事件归罪于监管机构的履职不力,甚至认为是权力的腐败和规制的合谋,或是政府监管部门的不作为和乱作为,矛头更多地指向政府。学界在看到政府监管不足的同时,也看到食品行业发展的初级阶段以及市场经济转型的影响,而监管部门往往认为食品安全问题是我国经济、社会发展过程中不可避免的产物,强调国外也存在各类食品安全事件,并且我国地域广阔,人口众多,经济、社会、文化都在快速发展和转型之中,食品安全问题是个发展中的问题。各种言论使人们不禁反问,现在吃什么是安全的?那个拥有悠久美食文化的“舌尖上的中国”哪里去了?

其实,面对食品安全的影响,我们可以借鉴国外的研究对策进行讨论,食品安全是一个综合性的课题,也是最能集中反映“转型期的中国”遇到的各类困境的缩影,可以从以下六个方面分析食品安全为什么是个大问题。

第一,科学技术的负面影响。我国传统意义上的食品多半是农副产品等初级农产品和加工品,而现代意义上的食品已经是五花八门,各类科技产品都在食品种植、养殖、加工、生产、流通、储藏、消费过程中大行其道,有化学品、生物技术、现代工艺技术等,在食品的生产中发挥作用,这样就使很多原本没有问题的食品变成了问题食品。比如,食品添加剂的运用,本来正常使用食品添加剂

是为了提高食品的口味、质量和效果,但是很多不法生产者为了降低成本和提高食品的口感,超量添加,就给人们的食品消费带来安全隐患。再如,“三聚氰胺”是个化学产品,本来不属于添加剂,但是由于添加“三聚氰胺”可以提高牛奶中的蛋白质含量,很多牛奶生产企业、奶农为了获利,大规模使用“三聚氰胺”。

最典型的因技术发展带来的食品安全风险是“转基因食品”。转基因是一种生物技术,是近年来高科技迅猛发展的成果,主要是利用现代分子生物技术将一种物种的基因转移到其他物种中去,从而引起新物种的性能、品质和特性发生改变,实现新物种的生长、营养、储存等目标。转基因技术和转基因产品、转基因食品是不同的概念,转基因是一种技术,是破解很多难题的新技术;转基因产品有的不是用来食用,如转基因棉花等,只是用来做生产原料等,这样的转基因产品不会危及食品安全;只有转基因食品才有可能危及食品安全,所以对转基因食品应该综合考量,在谨慎监管的前提下进行技术的发展和产品的开发。

转基因食品安全和普通的食品安全相比,具有风险性、特殊性和不确定性。其一,转基因食品风险大。由于转基因技术是一种新技术,各国科学家对转基因技术的态度不一,研究结论也各不相同,如美国科学家就认为转基因是安全的,不会对人体带来危害,并且在美国推广。但是欧盟则认为转基因技术还不成熟,很难断定转基因食品的安全性问题,转基因食品具有很大的不确定性和风险性,还需要科学家进一步的研究实验,所以欧盟对转基因食品采取谨慎监管的态度,不推荐也不禁止,只是法律明确要求,凡是转基因食品必须有明显的标识,将是否消费转基因食品的权利交给消费者。其二,转基因食品危害的隐藏周期太长。由于转基因