



上海出版基金项目
Shanghai Publishing Funds

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

食品安全社会共治研究丛书

丛书主编 ◎ 于杨曜

食品安全治理创新研究

Research on Innovations in Food Safety Governance

徐景和 ◎ 著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS



作者简介

徐景和，男，1965年生于黑龙江省宾县，1987年毕业于中国政法大学经济法系，获法学学士学位；1989年毕业于中国政法大学研究生院，获法学硕士学位；2002年毕业于北京大学，获法学博士学位；1995年至1996年，在美国威斯康星大学法学院担任访问学者；2003年至2005年，在中国社科院法学所从事法学博士后研究。

1989年至2003年先后在司法部法学教育司和法规教育司工作。2003年至2013年在国家食品药品监督管理局工作，先后担任食品安全监察司副司长、食品安全协调司副司长、办公室副主任、国家食品药品稽查专员、食品安全监管司司长、信息中心主任。现为国家食品药品监督管理局法制司司长、国家食品药品监管总局首席律师。

2015年被评为“中央国家机关最受欢迎的法治人物”。

**在食品药品监管者坚
定而慈祥的眼里，每个人
的生命就是整个世界。**

食品是人类生存与发展的基本物质保障。食品安全不仅关系着人类的健康，也关系着民心的向背。新世纪以来，在食品安全领域，我国进行了理念、体制、法制等改革创新，形成了风险管理、社会共治等社会共识，为探索食品安全这一世界性难题的破解之道贡献了中国智慧。本书通过对食品安全治理历史演变的简要回顾和法律制度的深刻阐述，为读者们系统呈现了中国食品安全治理创新的积极探索和美好前景。

——胡锦涛（中国人民大学法学院教授，中国人民大学食品安全治理协同创新中心
管委会主任，国家食品药品监督管理总局法律顾问）

本世纪初，WHO在《全球食品安全战略：增进健康需要更加安全的食品》中就强调：“传统的食品安全措施已被证明不能有效地控制食源性疾病”，国际社会必须“改变某些现有的方法，以确保适应全球食品安全出现的新挑战”。面对食品安全这一全球性难题，如何从构建中国食品安全大战略的视野，用宏观的思维方式来审视我们面对的安全风险？如何审时度势，跳出传统管制型政府的思路 and 模式，实现从监管理念到治理理念的重大转变？这本书从不同的断面和视角，为我们提供了启示和诠释。全书观点新颖、思想深刻、文字精彩，值得所有关注中国食品安全的同志们研读。

——唐民皓（上海市食品药品安全研究会会长，原上海市食品药品监督管理局副局长）

国以民为本，民以食为天，食以安为先。习近平总书记多次强调，能不能在食品安全上给老百姓一个满意的交代，是对我们执政能力的重大考验。进入新时代，广大人民群众对食品消费的要求越来越高，食品监管实现了从卫生监管到安全监管的历史性跨越。推进健康中国建设，实施食品安全战略，需要形成严密高效、社会共治的食品安全治理体系，加快推进食品安全治理体系和治理能力现代化。本书作者多年从事食品安全监管和法制工作，对食品安全有许多原创性和系统性思考。相信读者读后定会有所获益。

——李云龙（中国药品监督管理研究会执行副会长，原中国食品药品检定研究院院长）





上海出版基金项目
Shanghai Publishing Funds

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

食品安全社会共治研究丛书

丛书主编 于杨曜

食品安全治理创新研究

徐景和 著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

· 上海 ·

上海高校服务国家重大战略出版工程资助项目

图书在版编目(CIP)数据

食品安全治理创新研究 / 徐景和著. —上海:
华东理工大学出版社, 2017.12
(食品安全社会共治研究丛书)
ISBN 978-7-5628-5328-2

I. ①食… II. ①徐… 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 324339 号

.....
项目统筹 / 马夫娇 李芳冰

责任编辑 / 李佳慧 马夫娇

装帧设计 / 吴佳斐

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地址: 上海市梅陇路 130 号, 200237

电话: 021-64250306

网址: www.ecustpress.cn

邮箱: zongbianban@ecustpress.cn

印 刷 / 上海中华商务联合印刷有限公司

开 本 / 710 mm×1000 mm 1/16

印 张 / 25.5

字 数 / 376 千字

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版

印 次 / 2017 年 12 月第 1 次

定 价 / 158.00 元
.....

版权所有 侵权必究

内容提要

abstract

本书从综合、理念、体制、法制、机制、思维、战略等方面论述了食品安全治理创新的实现途径和基本手段。全书共分七章，第一章为综合创新篇，包括迎接食品安全治理的新时代、科学把握食品安全的概念与发展趋势、积极探索我国食品安全监管理论体系等内容；第二章为理念创新篇，包括坚守现代食品药品安全治理理念、深化食品药品安全风险治理认识等内容；第三章为体制创新篇，包括完善统一权威的食品药品监管体制、新世纪食品安全监管体制历史沿革、健康产品安全统一监管的历史必然等内容；第四章为法制创新篇，包括全力解决食品安全法制失灵、完善食品安全法律制度、食品立法模式选择及其影响等内容；第五章为机制创新篇，包括创新食品安全治理机制、食品安全追溯体系建设、食品安全具体机制创新等内容；第六章为思维创新篇，介绍创新食品安全治理思维；第七章为战略创新篇，介绍创新食品安全治理战略。

本书可供从事食品安全研究的政府、高校、研究机构的专业人员借鉴学习，也可作为高等院校相关专业的参考用书。

序 言

preface

走进新时代 开辟新未来

食品安全是国际社会共同关注的重大问题。新世纪之初,我国食品安全事件多发频发,社会各界高度关注,改革呼声强烈。顺应时代发展的需要,倾听人民群众的呼唤,2003年,我国对食品安全监管体制进行重大改革,组建国家食品药品监督管理局,拉开了新世纪我国食品安全改革的大幕。

我国的食品安全问题,是世界食品安全问题的缩影,也是我国社会问题的缩影。作为一个处于社会主义初级阶段的发展中大国,面对十三多亿人口的巨大消费需求,有效保障公众饮食安全,我国比发达国家面临着更大的压力,需要付出更艰辛的努力。这是一场凝聚智慧、展示力量的伟大变革和创造。

美国肯尼迪大法官有句名言:法律,是昨天的故事、今天的知识和明天的梦想。从事食品安全监管,深化食品安全改革,需要深入了解这场变革和创造的昨天、今天和明天。只有把昨天、今天与明天有机地链接起来,理性思考、科学认知并积极探索,才能在全球化、信息化、社会化的大时代中开辟出一条体现中国智慧和方案的新道路。

—

从“安全”出发。新世纪以来,我们对食品安全价值的认知,经历了生命安全、公共安全、国家安全和人类安全的四个阶段。早期,食品安全属于个体的生命安全,为个体的偶发事件,一般不会引发社会的普遍关注。今天,食品安全问题因触点多、燃点低,极易引发社会关注,成为公共安全的重要组成部分。同时,食品安全问题作为非传统安全问题,随着时代的发展,已

成为国家安全和人类安全的重要内容,引起全社会甚至全人类的高度重视。与上述阶段的变化相适应,对食品安全关注的主体也在不断扩展。今天,食品安全已拥有最广泛的利益相关者,需要建立最紧密的命运共同体。

从“问题”出发。新世纪以来,我们对食品安全问题的认知,经历了重大的社会问题、重大的经济问题、重大的民生问题和重大的政治问题四个阶段。“三鹿”奶粉事件前,食品安全问题被定位于重大的社会问题,人们更多从维持社会和谐、稳定和秩序的角度来认知食品安全。“三鹿”奶粉事件的爆发,使国人尤其是地方政府第一次真正认识到,食品安全问题关系着经济的健康发展,不重视质量安全就不是科学发展。解决食品安全问题,必须转变经济发展方式,推动经济结构战略性调整。党的十八大以来,随着民生改善和健康中国的推进,食品安全问题被作为重大的民生问题提上日程。今天,食品安全关系着人民群众生命健康安全,关系着经济社会可持续发展,关系着中华民族的未来。食品安全问题已成为事关人心向背的重大政治问题,需要下最大的气力,抓紧抓好、抓出成效。

从“体制”出发。新世纪以来,围绕“科学、统一、权威、高效”的目标,我国不断深化食品安全监管体制改革,走过了从分散监管、综合监管到统一监管的艰难过程。2003年国务院进行第五轮行政管理体制改革,组建国家食品药品监督管理局,负责食品安全综合监督、组织协调和重大食品安全事故查处。2008年国务院进行第六轮行政管理体制改革,国家食品药品监督管理局划归卫生部管理。卫生部负责食品安全综合监督,国家食品药品监督管理局负责餐饮服务食品安全监管。2010年国务院设立国务院食品安全委员会,其办公室担负食品安全综合协调的重责。2013年国务院进行第七轮行政管理体制改革,组建国家食品药品监督管理总局,同时加挂国务院食品安全委员会办公室牌子,负责食品生产、流通和餐饮服务的监管和食品安全综合协调工作。经过十年的改革和探索,我国逐步迈入统一、权威的食品药品监管体制。

从“法制”出发。新世纪以来,我国坚持依法治国的基本方略,不断夯实食品安全的法制基础。2004年9月1日国务院发布《关于进一步加强食品安全工作的决定》(国发[2004]23号),提出完善食品安全法律法规和部门

规章,要求国务院法制办抓紧组织修订《食品卫生法》。2009年2月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过《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》体现了预防为主、科学管理、明确责任、综合治理的食品安全工作指导方针,明确了分工负责与统一协调相结合的食品安全监管体制,为全面加强和改进食品安全工作,实现全程监管、科学监管,提高监管成效、提升食品安全水平,提供了重要的法律制度保障。2013年,我国食品安全监管体制进行重大调整。国务院决定对2009年实施的《食品安全法》进行修订,以解决食品安全工作中面临的突出问题,进一步增强食品安全工作的科学性和有效性。2015年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委员第十四次会议审议通过了新修订的《食品安全法》。新《食品安全法》确定了食品安全工作实行预防为主、风险管理、全程控制、社会共治,建立科学、严格的监管制度。该法被称为史上最严的《食品安全法》。

从“战略”出发。新世纪以来,我国食品安全工作经历了从监管理念到治理理念的重大转变。2003年,国家食品药品监督管理局成立后,积极倡导食品安全治理理念。按照1995年联合国全球治理委员会的研究报告《我们的全球伙伴关系》,治理是各种公共的或者私人的机构协调其内部共同事务的诸多方式的总和,是使诸多不同的甚至是相互冲突的利益得以协调以至采取联合行动的持续过程。治理并不是对监管的否定,而是对监管的扬弃,它型构了从纵向型到轮状型、从线性型到网状型、从命令型到互动型的新型关系,建立了多元、协同、互动、共享的新型关系,实现了从封闭到开放、从一元到多元、从被动到主动的重大转变。从监管理念到治理理念,食品安全工作的视野更加开阔,力量更加汇聚,道路更加宽广,前景更加美好,食品安全工作进入了新时代。

二

食品安全治理属于世界性难题。有效破解这一世界性难题,需要进行系统的创新。创新是引领发展的第一动力。实践启示我们,惟创新者进、惟创新者强、惟创新者胜。新世纪以来,我国坚持问题导向,坚持立足国情,坚

持国际视野,在食品安全领域进行了理念创新、体制创新、法制创新、机制创新、方式创新、战略创新、文化创新等一系列重大创新。创新无禁区,创新无止境。正是这些充满智慧和力量的创新,才有效破解了食品安全领域的诸多难题,推动食品安全治理不断走向深入。

理念是事物运行的灵魂,体现着对事物运行的哲学思考和应然判定。2004年,在《食品安全法》起草过程中,在追问食品卫生、食品质量、食品安全三者关系时,研究的路径逐步从内涵外延式研究转轨到理念变革式研究上。古希腊哲学认为:一个新概念的出现,绝不是事物内涵外延的简单调整;一个新概念的出现,往往标志着一个新时代的到来。近年来,也有人主张:一个新概念的出现,往往标志着一个新力量的产生。这一论断启示我们:食品安全概念的出现,预示着什么时代的到来。或者说,什么时代的到来,使食品卫生让位于食品安全。结论必然是:食品安全概念的出现,标志着风险治理、全程治理和社会治理新时代的到来。它表明食品安全比食品卫生具有更深的基础、更宽的领域和更高的视野,彰显了食品安全工作科学性、社会性和政治性的有机统一。在这三大治理理念的基础上,根据监管工作的实际需要,食品药品监管部门逐步提出了食品安全责任治理、效能治理、能动治理、分类治理、专业治理、阳光治理、简约治理、审慎治理、智慧治理等基本理念。这些基本治理理念是风险治理理念的派生或者延伸。其中,风险治理理念的提出在食品安全史上具有重要的转折点意义。因为找到了风险治理理论,就找到了食品安全治理的切入点、着力点和制高点。唯物辩证法告诉我们:对立统一规律是做好食品安全工作的制胜法宝。在安全与风险的对立中,可以把握食品安全的奥秘;在安全与风险的统一中,可以掌握食品安全的精髓。

体制是事物运行的格局,体现着对事物运行的宏观统筹和战略安排。近年来,党中央、国务院多次强调建立统一权威的食品安全监管体制。这充分体现了党中央、国务院坚持以人民为中心的发展思想,对食品安全工作规律的深刻把握,对民生福祉和健康中国的高度重视,对广大人民群众呼声的积极响应。研究食品安全监管体制,需要从普通商品与特殊商品、个体安全与公共安全、综合执法与统一监管、垂直管理与分级管理、集中监管与属地

监管、中国国情与世界趋势等方面进行科学把握。我国属于发展中的社会主义大国,研究我国的食品药品监管体制改革,须臾不可忘记这一基本国情。纵观全球,独立监管、统一监管和专业监管,已是食品药品监管的基本定式。我国食品药品监管体制改革应当始终坚持国际视野,尊重科学规律,顺应时代潮流,倾听人民呼唤,在世界舞台上展示我国以人民为中心的社会主义大国的良好形象。

法制是事物运行的轨道,体现着对事物运行的规律把握和方向掌控。按照新时期中央有关食品安全“四个最严”的要求,食品安全各项制度的设计,应当有利于风险的全面防控和责任的全面落实,有利于体系的全面推进和能力的全面提升。《食品安全法》修订过程中注重把握了理念与制度、体制与机制、体系和能力、政府与企业、中央和地方、监管与治理等多方面关系,着重完善了企业主体、政府监管和社会共治三大制度体系,进一步增加了法律制度的科学性、统一性、协调性、针对性和可操作性。

机制是事物运行的动力,体现着事物运行的外在条件和内在要求。新世纪以来,在食品安全综合监督、综合协调阶段,围绕如何整合治理资源、增强治理力量、激发治理动力,食品药品监管部门开展了一系列治理机制的创新。从激励和约束企业的角度看,先后推出分类监管机制、信用奖惩机制、综合评价机制、绩效考核机制、能力评价机制、典型示范机制、量化分级机制、责任约谈机制、责任连带机制、责任追究机制等;从激励和约束部门的角度看,先后推出沟通协作机制、信息通报机制、行刑衔接机制等;从激励和约束地方政府的角度看,先后推出综合评价机制、绩效考核机制、典型示范机制、督查督办机制等;从激励社会的角度看,先后推出有奖举报机制、贡献褒奖机制、信息公开机制等。这些具体、生动的机制,有力推动了食品安全治理从一元到多元、从分散到统一、从被动到主动的变革,开辟了食品安全治理的新境界。

方式是事物运行的方法,体现着事物运行的实现路径和基本手段。新世纪之初,世界卫生组织曾指出:过去数十年,传统的食品安全措施已被证明不能有效地控制食源性疾病。国际社会必须改变某些现行的方法,以确保适应全球食品安全出现的新挑战。在食品安全综合监督、统一监管的各

阶段,围绕着如何转变政府职能、提高监管效能、激发市场活力,食品药品监管部门解放思想、开动脑筋,进行了一系列治理方式的探索,如默示许可、备案登记、后置审批、风险监测、驻点监督、远程监控、飞行检查、风险交流、召回停售、风险控制等,这些鲜活、有效的方式,有力推动了食品安全治理从传统到现代、从外延到内涵的转变,开创了食品安全治理的新局面。

三

党的十九大提出了我国已经进入中国特色社会主义新时代,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在新时代,人民群众对食品消费的需求不会仅仅满足于食品的安全保障,对食品的质量、营养、美味等将提出更多更高的要求。亚里士多德曾说过:事业是理念与实践的生动结合。在新时代,满足广大人民群众日益增长的美好生活需要,在食品安全领域,必须坚持新发展理念,通过系统改革创新,全面提升食品安全保障水平。

完善食品安全治理体系。食品安全治理体系是对食品安全治理目标、原则、环境、要素、流程等的系统安排。只有建立强大的食品药品监管部门,才能出色地保护公众的饮食用药安全。而强大的食品药品监管部门有赖于完善的食品安全治理体系。完善的食品安全治理体系包括政府监管体系、企业管理体系和社会共治体系。政府监管体系是在食品安全法制体系系统下的食品安全标准、风险监测、风险评估、审评审批、检验检测、执法检查、信息公开等体系。企业管理体系是保障企业食品生产经营活动有效运行的质量安全管理体系,如 GMP、HACCP 等。社会共治体系包括风险交流、投诉举报、信用奖惩等体系。只有各方面均立足于使命,加快完善相关治理体系,食品安全保障才能有坚实的基础。

强化食品安全治理能力。食品安全治理属于基于风险的专业治理,没有强大的治理能力就难以完成保障食品安全的艰巨任务。完善的食品安全治理体系为强大的食品安全治理能力提供了重要基础,但强大的食品安全治理能力还需要优秀的管理人员。食品安全治理能力包括风险管理能力、依法监管能力、沟通协作能力、危机处理能力等,永远是个开放的包容的体

系。当前,应当按照职业化、专业化队伍建设的要求,加快职业化检查员队伍建设,明确资质条件、培训内容、考核要求、薪酬待遇等,加快打造一支政治坚定、业务精湛、作风优良、能力突出的监管队伍,最大限度地满足新时代监管工作的需要。

创新食品安全治理战略。食品安全治理战略是指食品安全监管部门制定的有关食品安全治理工作的全局性、方向性的目标和策略。研究制定食品安全治理战略,就是要进一步明确食品安全工作的发展目标、发展方向、发展重点、发展步骤和发展方法等,总揽全局、协调各方,更加积极主动地适应经济社会发展和食品安全监管工作的需要,努力提升食品安全全面统筹能力,不断开创食品安全工作的新局面。党的十八届五中全会和党的十九大提出实施国家食品安全战略。食品安全治理战略涉及理念创新、体制改革、产业提升、科技支撑、标准提高、行业自律、社会共治、机制创新、方式变革、责任落实、国际合作等内容。进入新时代,加快编制国家食品安全战略,有利于推动食品安全治理从微观运作到宏观统筹、从战术运用到战略统筹、从立足当前到谋划长远的历史性转变,全面提升我国食品安全治理水平。

提升食品安全治理文化。食品安全治理是一项极富挑战性的世界性难题。全面提升我国食品安全治理水平,需要创新食品安全治理文化。因为“文化”是社会治理的“灵魂”。从全球的范围来看,食品安全治理文化创新属于食品安全治理创新体系中最为艰难、最具创造性、最富智慧的创新。文化是一个复合体,包括知识、艺术、法律、宗教、习俗以及其他社会现象;文化是由社会环境所决定的生活方式的整体;文化是分层次的,包括物质层、制度层、心理层等形式;文化具有传承性、渗透性、持久性等特征。食品安全的治理使命、治理愿景、治理价值、治理战略等,是食品安全治理文化中最核心、最本质、最精髓的内容。伟大的食品药品监管事业呼唤伟大的食品药品治理文化。伟大的食品药品治理文化孕育伟大的食品药品监管事业。当前,应当深入贯彻落实党的十九大精神,以高度的责任感和使命感,积极探索建立具有时代特点、体现中国特色、展示民族精神的食品药品安全治理文化,进一步提升全社会食品药品治理的凝聚力、创造力和战斗力。

目 录

contents

第一章 综合创新篇

► 001

- 第一节 迎接食品安全治理的新时代/003
- 第二节 科学把握食品安全的概念/008
- 第三节 食品安全治理创新的地位与价值/014
- 第四节 关于食品安全的若干思考/019
- 第五节 食品安全治理的若干理论视角/028
- 第六节 最广泛的利益相关者与最紧密的命运共同体/038
- 第七节 科学把握食品安全的国际发展趋势/042
- 第八节 我国食品安全监管问题及对策/046
- 第九节 积极探索我国食品安全监管理论体系/055
- 第十节 加快建立全国统一权威的食品安全风险指数/067
- 第十一节 食品安全的战略地位与艰巨任务/077

第二章 理念创新篇

► 103

- 第一节 坚守现代食品药品安全治理理念(上)/105
- 第二节 坚守现代食品药品安全治理理念(中)/117
- 第三节 坚守现代食品药品安全治理理念(下)/129
- 第四节 深化食品药品安全风险治理认识/141

第三章 体制创新篇 ▶ 155

- 第一节 完善统一权威的食品药品监管体制 / 157
- 第二节 新世纪食品安全监管体制历史沿革 / 168
- 第三节 健康产品安全统一监管的历史必然 / 182
- 第四节 我国健康产品安全统一监管体制设计 / 187

第四章 法制创新篇 ▶ 195

- 第一节 全力解决食品安全法制失灵 / 197
- 第二节 完善食品安全法律制度迫在眉睫 / 199
- 第三节 加快完善食品安全法律制度 / 204
- 第四节 食品立法模式选择及其影响 / 210
- 第五节 科学把握食品安全法修订若干关系 / 218
- 第六节 以科学理念完善食品安全法律制度 / 225
- 第七节 新食品安全法更接地气更贴基层 / 232
- 第八节 食品安全的风险与责任 / 241
- 第九节 消费者的食品安全义务 / 253
- 第十节 完善我国食品安全备案制度 / 259

第五章 机制创新篇 ▶ 269

- 第一节 创新食品安全治理机制 / 271
- 第二节 加快推进我国食品安全追溯体系建设 / 280
- 第三节 创新食品安全典型示范机制 / 289
- 第四节 创新食品安全有奖举报机制 / 298
- 第五节 创新食品安全信用奖惩机制 / 310
- 第六节 创新食品安全绩效考核机制 / 318

第七节 创新食品安全案件移送机制/327

第八节 充分利用民事手段强化食品安全治理/332

第六章 思维创新篇 ▶ 341

创新食品安全治理思维/343

第七章 战略创新篇 ▶ 357

创新食品安全治理战略/359

附录 图说食品药品安全治理/385