

本书出版得到“中央高校基本科研业务费专项基金(2015JDZD16)”资助

健康中国 与 食品安全

曾祥华 主编



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书围绕《“健康中国 2030”规划纲要》展开,内容涉及完善食品安全标准体系,加强食品安全风险监测评估,全面推行标准化、清洁化农业生产,加强互联网食品经营治理,加强进口食品准入管理,建立政府监管、行业自律和社会监督相结合的监督管理体制等一系列有关食品安全及管理的问题。

本书可为食品科学专业本科生、研究生研读,同时适合从事食品生产、流通、经营、管理的一线技术人员、管理者参考学习。

图书在版编目(CIP)数据

健康中国与食品安全 / 曾祥华主编. —上海:上海交通大学出版社,2017

ISBN 978-7-313-18116-9

I. ①健… II. ①曾… III. ①食品安全-安全管理-中国
IV. ①TS201.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017) 第 220516 号

健康中国与食品安全

主 编: 曾祥华

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 谈 毅

印 刷: 凤凰数码印务有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 165 千字

版 次: 2017 年 10 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-18116-9/TS

定 价: 49.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 10

印 次: 2017 年 10 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告 读 者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 025-83657309

主 编 曾祥华

撰稿人（按文章先后排序）

徐戈辉	浦纯钰	张艺辉	薄晓波
简 爽	石亦媛	杜飞跃	马 念
周向文	曾祥华	赵 峰	贺小雪
董园园	魏世创	白 瑜	

前 言

到江南大学工作之后,我充分认识到建立自己特色研究领域的必要性和可行性,江南大学是一个以食品轻工为优势和特色的高校,无论是个人还是学科,结合本校优势学科,形成自己的特色研究方向,有利于自己在法学领域找到立足之地。人无我有,人有我特,只有这样个人乃至学科方有生命力。为了带动法律系同仁投身于食品安全法研究,笔者在年初做出了规划,先是准备带领大家编写一部《2016—2017 年食品安全十大法治事件评析》,在规划的过程中发现有些事件的评析非一篇文章所能完成,尤其是中共中央、国务院印发《“健康中国 2030”规划纲要》,内容丰富,不仅涉及食品药品等领域,即使是其中的食品安全的内容就足以系统研究。于是就有了这本姊妹篇。另外,法学院除了老师之外,学生尤其是研究生也是研究食品安全法的有生力量。受老师和学校氛围的影响,江南大学法学院每年都有一批本科生和研究生以食品安全法为主题撰写毕业论文。本书是师生共同努力的结果。本书是对中央政策的民间学术的解读,希望能够为推动政策落实尽微薄之力。选择这样一个题目进行研究,似乎也“功德无量”,因为,食品安全事关天下苍生,乃民生之所系。很多情况下,民生的重要性超过民主。当然,民主的制度会促进民生,在民主的制度之下,民生或许有更加长久的保障。况且虽经整顿,食品安全并没有明显的进步。促进食品安全,是我们长期的任务。较之大量的广告宣传本书更具学术性和可读性。

本书的作者大多是年轻人,他们思维敏锐,比较前卫,召集他们进行写作和协作,本身就是对他们的学术指导和学术训练。我的感觉就像指导学生在法学的田园里耕耘,甚至更像领兵打仗,冲锋陷阵,披坚执锐。在指导的过程中,一再要求他们进行反复的修改,尽管有些疲劳,但是,相信一分耕耘一分收

获。真心希望各位同学更加努力,更加认真,敬畏规则,遵守规范,做一个合格的法律人。感谢同学们的参与,感谢薄晓波和赵峰两位老师的支持。

由于作者年龄的原因,本书的有些内容略显稚嫩,并且错漏之处在所难免,为关心法学后辈成长起见,敬希读者批评指正。

江南大学法学院 曾祥华

2017年6月26日于天景花园

目 录

• 中国食品安全标准的现状及其法律制度 的完善	徐戈辉 浦纯钰	(1)
• 食品安全风险监测和评估机制研究	张艺辉	(12)
• 论农产品产地环境保护的立法完善	薄晓波	(26)
• 农产品市场准入制度研究	简 爽	(37)
• 论我国食用农产品全程追溯协作机制的建立	石亦媛	(49)
• 网络食品经营第三方平台提供者的法律义务 与责任评析	杜飞跃	(62)
• 中国进口食品安全监管与法律完善	马 念	(73)
• 食品安全,信用先行	周向文 曾祥华	(84)
• 食品安全信息公开制度的几个问题	赵 峰	(95)
• 健全食品安全政府监管方式的 路径探析	贺小雪 曾祥华	(103)
• 浅议食品安全问题的社会共治	董园园	(114)
• 农村食品质量安全“低水平均衡陷阱”及对策研究	魏世创	(128)
• 从学校食品卫生监管谈健康学校建设	白 瑜	(141)

中国食品安全标准的现状及其法律制度的完善

徐戈辉 浦纯钰

一、食品安全问题形势严峻

国际食品法典委员会(Codex Alimentarius Commission, 简称 CAC)定义食品安全为:当根据食品预期用途对其制作和(或)食用时确保食品不会对消费者造成伤害。《中华人民共和国食品安全法》将食品安全定义为:食品无毒无害,符合应当有的营养要求,对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。

随着社会经济的持续发展,食品安全问题已经由最初的食物数量安全问题转变为食品质量问题。食品行业正处于蓬勃发展的上升期,食品的生产数量和种类在不断增加,在保障人民日益增长的饮食需求、促进市场经济发展的同时,食品原料抗生素的滥用、食品添加剂的违法使用等食品安全问题也层出不穷。2003 年金华“敌敌畏火腿”事件曝光,导致金华火腿随后的销量几乎为零;2004 年“阜阳大头娃娃”事件中,不法分子利用淀粉、蔗糖代替乳粉,导致 200 余名婴幼儿营养不良,13 名夭折;2006 年浙江海盐猪肉饲养者将盐酸克伦特罗添加进猪肉饲料中,导致上海 336 人因食用含有“瘦肉精”的猪肉而中毒;在 2008 年爆发的三鹿“三聚氰胺奶粉”事件中,不法分子将有毒物质三聚氰胺加入奶粉中,使奶粉中三聚氰胺的含量达到 2 568mg/100g,导致全国数万婴幼儿患肾结石,并且数名婴幼儿死亡。此外,“福喜过期肉”事件、地沟油的横空出世、网络外卖平台线下餐饮店的各种检查不达标以及近期的“漂白香菇”事件,一系列有关食品安全问题的事件令人触目惊心。这不仅对人民群众的健康生活造成巨大的不良影响,更阻碍了社会经济的持续、健康发展。

目前影响食品安全的因素主要有以下几个方面:①微生物污染,包括细

菌、真菌、病毒等。例如,黄曲霉素大米、铜绿假单胞菌群饮用水等。微生物造成的污染是目前食品安全领域世界范围内最突出的问题。②环境污染,如“三废”排放造成的水土重金属污染、有机污染等问题。③食品原料生产源头污染,包括养殖业和种植业多个环节的农、兽药滥用与残留问题。④食品添加剂的滥用。

针对如此严峻的食品安全形势,制定和落实统一、完备、科学、有效的食品安全标准显得尤为迫切和重要。

二、食品安全标准的基本概述

(一) 食品安全标准的内涵

食品安全标准是对食品中含有的可能对消费者健康产生负面影响的各种危害因素进行管控的技术规范。食品安全标准是食品生产、加工、包装、运输、销售、消费的整个产业链的最低限制框架,所有的食品产业与产品都必须符合它所规定的安全准则。《中华人民共和国食品安全法》并未直接定义食品安全标准,而是将其作为法律概念进行规定,在其第二十五条,规定食品安全标准为“强制执行标准”且“除食品安全标准外,不得制定其他的食品强制性标准”。强制性的食品安全标准除了对食品生产者、经营者等市场主体起到规范作用,同时也对食品安全监管部门起到约束作用。食品安全标准通过对市场经济主体设置最低标准,以行政主管部门对于食品安全标准的反复适用,以及多种保障实效性、可行性、规制性的后续手段,确保食品安全标准的强制性。^①

(二) 食品安全标准的种类

从制定主体与使用范围来看,食品安全标准可以分为:国家标准、地方标准和企业标准。我国的《食品安全法》规定,食品安全国家标准由国务院卫生行政部门会同食品药品监督管理部门共同制定并公布。对食品中的农药、兽药残留的限量规定、检测方法由国务院卫生行政部门、农业行政部门会同食品药品监督管理部门制定。畜、禽肉质检测规程由国务院农业行政部门会同卫生行政部门制定。地方标准由省、自治区、直辖市标准化行政管理部门制定,

^① 宋华琳:《论技术标准的法律性质——从行政法规范体系角度的定位》,载《行政法学研究》2008年第3期,第37页。

符合《中华人民共和国标准化法》的相关要求。我国《食品安全法》和《标准化法》都鼓励企业制定严于食品安全国家标准或地方标准的食品安全企业标准,但是仅在本企业内适用,并且需要报省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门备案。

《食品安全法》第二十六条对食品安全标准规制的对象进行了分类,主要包括以下八类。

- (1) 食品、食品添加剂、食品相关产品中的致病性微生物,农药残留、兽药残留、生物毒素、重金属等污染物质以及其他危害人体健康物质的限量规定;
- (2) 食品添加剂的品种、使用范围、用量;
- (3) 专供婴幼儿和其他特定人群的主辅食品的营养成分要求;
- (4) 对与卫生、营养等食品安全要求有关的标签、标志、说明书的要求;
- (5) 食品生产经营过程的卫生要求;
- (6) 与食品安全有关的质量要求;
- (7) 与食品安全有关的食品检验方法与规程;
- (8) 其他需要制定为食品安全标志的内容。

根据此八方面的内容,可以将食品安全标准分为:通用标准、产品标准、检验方法与规程标准以及生产经营规范标准。通用标准主要包括(1)、(2)、(4)部分,对具有一般危害和普遍存在的食品安全问题和措施进行规定。产品标准主要包括(3)、(6)、(8)部分,将食品产品、添加剂以及其他相关产品标准划分为一类,产品标准与通用标准有交集的内容,一般引用通用标准,对某些具有特殊性的产品则在产品标准中进行了特定的限制和技术要求。检验方法与规程标准主要包括(7),规定了物理化学检验方法、微生物学检验方法以及毒理学检验方法的规程内容。对于不同的检测标的物,规定使用的检测方法、原理、试剂原料、仪器设备、操作步骤和方法以及给出结果判定报告等。目前我国已经基本形成以《食品卫生检验方法理化部分》(GB5009)、《食品微生物学检验》(GB4789)和《食品安全毒理学评价程序》(GB15193)为主体的食品安全方法检测体系。生产经营规范标准主要包括(5),对在食品生产经营过程中采取的措施和控制手段必须达到的目标进行要求,重点涉及企业的厂房设计和食品周边设计、设施的卫生管控、人员管理和卫生管理要求、生产线流程管理以及产品的追溯与召回等。

三、食品安全标准的性质与特征

任何法律、法规的制定并非单独是从法学角度去研究制定,必然要结合社会学甚至自然科学的专业知识。食品安全标准作为一项技术规范,更是建立在社会学实际调查和科学分析的基础上,不仅规定了食品生产管理各个流程的科学性技术操作规范、检测检验标准和管理监督要求,同时也对生产者、经营者等市场主体、消费者和行政监督部门等多方主体进行了责任规则和利益的分配。因此食品安全标准具有自然科学性和社会科学性的双重属性。其特殊属性使其具有以下几类特征:强制性、控制性、利益分配性、滞后性和可修订性。

(一) 强制性

食品安全标准的首要特征便是强制性。这里的“强制性”从规范法学的角度理解,并非指食品安全标准本身的强制性,事实上标准本身仅是一套规范性文件,而是指标准实施效力上的强制性。^①所谓的标准从科学性角度来说,其适用主体主要是市场主体,以发挥最大公共效益和推进最佳社会秩序为最初目的,而非以对市场主体的行为和责任进行规制为最初目的,所以标准一般来说是推荐性而非强制性的。根据《世界人权宣言》、国际人权公约以及我国《标准化法》第七条,“保障人体健康、人身、财产安全的标准”应当为强制性的标准。再结合我国的立法现状以及立法体系,普通的技术规范并不能全面而有效地解决所有的安全问题,而食品安全又恰恰是关乎公共安全、社会秩序、经济发展的重要问题。因此,立法者通过法律“授权”和“保障”的方式,赋予了食品安全标准以强制性,比如刑法、行政法中多有关于此方面的责任配置和事后追责的规定。

我们可以从以下几个层次来理解食品安全标准的强制性。

第一,《食品安全法》规定食品安全标准是唯一的食品安全强制性标准,此外“不得制定其他食品强制性标准”,即其他“强制性”食品标准或“推荐性”食品“安全”标准,均不得制定。

第二,一些“推荐性”食品标准是被允许制定甚至是被鼓励制定的。例如,

^① 汪江连:《行走于破解与重构之间——我国食品安全标准“强制性”的规范法学解读》,载《行政与法》2009年第8期,第72页。

严格于国家标准的行业标准或者是对于某些特色小吃的制作的特殊要求等。如新疆维吾尔自治区就制定了规范当地七种特色食品的地方标准。强制性的食品安全标准决定了产品能否生产销售,推荐性的食品安全标准决定了产品的市场竞争力。

第三,“强制性”的食品安全标准适用主体包括生产者、经营者、政府和消费者三方主体。这里的限制主体不仅包括人也包括物:对从事食品行业的人员的资格方面的限制和对行业内的生产设备、原料物资的质量和进行的安全进行的监督、检测、检疫等限制。此处又可细分为三类:目标标准、性能标准和规格标准。^①目标标准,指对食品生产商、供应商的事后特定损害的刑事问责;性能标准,指对进入供应阶段的食物或服务做出最低程度可反复适用的统一标准;规格标准,指强制要求生产经营者采用特定的生产方式或生产材料,或是严格禁止某些特定的生产方式和生产材料的使用。^②

(二) 控制性

食品安全零风险客观上是不可能实现的。食品在生产、加工、包装、贮藏、运输、销售的产业链中,各个环节都可能掺入污染物,以目前的技术水平尚不能完全排除污染的可能性,因此应该从科学的角度分析和评价食品安全的风险性以及食品安全标准对于风险的控制性。例如,中华人民共和国国家标准 GB 13109—1991 中规定,蜂蜜中四环素族抗生素残留量限量值为 0.05mg/kg,但在实际生活中,天然或人造蜂蜜的生产加工过程中关于四环素的污染防治是十分困难的,并且其半衰期也是影响食品安全的重要因素。由上述例子可见,食品安全风险是无法避免的,但是食品安全标准却是在风险分析的基础上的必要且有效的保障。

此外,食品安全标准并非是越严格越好。根据上述的风险分析原则,食品安全标准的制定应当建立在监测数据和科学评估的基础上,不能脱离客观实际而过分追求严格。必须充分考虑食品行业的具体水平,在保障人民健康安全的基础上考虑标准的可执行性和可操作性。以下通过两个例子来说明这一点。第一个例子是美国食品安全法实践中的德莱尼条款存废之争。《美国联邦食品、药品和化妆品法》中的德莱尼条款,针对致癌添加剂采用了零风险、零容忍标准,因其过于严苛,导致相关产业几乎无法正常生产出完全符合标准的

^① 丁国峰:《食品安全法治热点问题探究》,中国政法大学出版社 2014 年版,第 77 页。

^② [英]安东尼·奥格斯:《规制:法律形式与经济学理论》,骆梅英译,中国人民大学出版社 2008 年版,第 153 页。

产品。最终美国于1996年以统一的可忽略风险标准取代了德莱尼条款的零风险标准。^①第二个例子是有关粮食中黄曲霉素的限量问题。黄曲霉素是诱发人群肝癌的一个重要因素。据统计,我国每年死于肝癌的人数约为11万人,即每10万人中约有85人死于肝癌(85/10万人),而如果将目前粮食中黄曲霉素的限量从 $20\mu\text{g}/\text{kg}$ 降低为 $10\mu\text{g}/\text{kg}$,肝癌发病人数每年能够减少0.14/10万人。^②由数据对比可知,降低粮食中黄曲霉素的含量对于死于肝癌的人数的减少效果并不明显,反而可能会因粮食安全标准不达标而产生巨大损失。

(三) 利益分配性

“标准作为一种利益分配工具,在横向方面涉及标准拥有者、竞争对手、消费者的利益;纵向方面涉及企业利益、产业利益和国家利益。”^③因此一项标准的制定不仅关系到国内各个主体的利益分配,也涉及国际贸易关系。我国的《食品安全法》以及食品安全标准是在确保消费者健康利益的基础上,根据食品安全风险评估的结果,参考食用农产品安全风险评估结果以及相关方面的国际标准、国际食品安全风险评估结果,充分、广泛听取消费者、生产经营者以及其他相关利益主体意见的基础上制定的。

食品安全标准的主要使用者是食品行业的生产者、经营者以及进行安全监督管理的相关行政部门。在标准制定时会公开书面征求标准的使用单位、食品行业和企业、科研院校、专家、消费者和监管机构等各个方面的意见和建议。并且建立法定的专家咨询制度,成立法定的标准评审委员会,其中的专家均来自食品、农业、医学等多个领域和国务院有关部门的代表。不同领域的学术意见百家争鸣,专家们基于科学的风险管控纵横捭阖、细心推敲,同时消费者基于自身的安全利益和消费需求也充分表达自己的意见,食品行业、企业根据生产实际情况对标准的管控范围和对象提出建议,行政监督部门也从标准的反复适用性和实效性以及监督的力度和效果等方面积极参与食品安全标准的制定。最终的食品安全标准,就是多方主体在充分协商的基础上进行利益控制分配的结果。

食品安全标准的制定同时也关系到我国食品进出口问题,对于提高我国

① 钟瑞华:《从绝对权利到风险管理 美国的德莱尼条款之争及其启示》,载《中外法学》2009年第4期,第588页。

② 国家食品安全风险评估中心:《食品安全能否做到“零风险”》,载《食品安全100问》,中国人口出版社2014年版。

③ 刘淑华:《试论技术标准中的利益平衡》,载《科技与法律》2005年第4期,第18页。

食品行业 and 食品产品的国际竞争力起到底线保证的作用,是推动我国国际食品贸易发展的关键。因此在标准制定时应当充分参考国际风险评估结果,制定能够达到国际水平与国际安全标准接轨的食品安全标准。国内的企业在此种标准的规制和管控下,能够充分发挥市场主体的能动性和创造力,不断加大企业的技术创新,主动地对食品生产安全进行自我监督管理,保障食品的安全,从而提高我国食品行业、企业和食品产品的国际竞争力,打破因食品安全不达标而产生的贸易壁垒,扭转贸易逆差。以农夫山泉饮用水问题为例,我国修订的《饮用天然矿泉水》GB8537—2008 国家标准以及世界卫生组织发布的《饮用水卫生准则》都规定了饮用天然矿泉水中的溴酸盐限量为 0.01mg/L,镉元素限量为 0.003mg/L,砷元素限量为 0.01mg/L。2009 年农夫山泉公司生产的饮用水中这三种物质的含量全部超标,并且农夫山泉公司还声称是完全按照浙江省的食品安全标准进行生产的,这次事件引起轩然大波,不仅是公众对于饮用水安全存在疑虑,也影响了我国饮用水的国际出口,不符合食品安全标准的饮用水是不可能进入国际市场的。

(四) 滞后性和可修订性

世界是可知的,科技在不断发展。法律法规也要不断发展以适应不断变化的社会,法律制度的建设需要不断追寻社会发展变化的方向。但法律规则不能时刻反映社会变化,由此出现了法律规则的滞后性。任何国家的食品安全标准的更新变化总是难以跟上食品行业日新月异的变化和科学技术的迅速发展,因此包括《食品安全法》、食品安全标准在内的任何法律、法规、规章等都是相对滞后于不断变化的物质社会的。正因为法律、法规的滞后性,为了应对和解决不断出现的新的食品安全问题,我们就需要及时制定适应新情况、解决新问题的食品安全标准,不断强化修订程序,所以说食品安全标准也具有可修订性。

四、我国食品安全标准存在的问题及其完善

(一) 我国食品安全标准存在的问题

1. 不统一、不完整

目前食品安全标准制定主体较多,国家标准、地方标准、行业标准存在着交叉甚至矛盾。例如,GB16312—2003《乳酸菌饮料卫生标准》规定铅含量不

得超过 0.05mg/L, QB1554—1992《乳酸菌饮料》规定铅含量不得超过 10mg/L; GB/T 18932.4—2002《蜂蜜中土霉素、四环素、金霉素、强力霉素残留量的测定方法 液相色谱法》规定四环素的最大限量值为 0.010mg/kg, GB/T 18932.28—2005《蜂蜜中四环素族抗生素残留量的测定方法 酶联免疫法》规定四环素的最大限量值为 0.015mg/kg。同时我国也存在着部分重要标准短缺, 或者标准不具体的问题, 导致无标可依。CAC 关于农药残留量指标上的食品安全标准就有 3 000 多项, 且具体划分到农作物的品种, 而我国对此方面的安全标准仅仅进行了笼统的分类, 包括行业标准和地方标准在内仅有不到 500 项。

2. 国际化水平低

考虑到我国食品行业的实际发展情况, 制定食品安全标准时, 多迁就企业的发展水平和技术水平, 使得我国制定的标准水平低于国际标准水平。例如, 我国对乳制品中的重金属含量的限量标准就不如国外严格, 乳制品中蛋白质含量的要求也不如 CAC《以谷物为主的婴幼儿食品》中要求的蛋白质含量高。科技的发展水平深切地影响着制度的建设, 行业技术的落后导致食品安全标准制定的落后, 由此带来我国的食品安全标准国际化水平低的现状。

3. 法律地位存疑

根据 WTO《技术性贸易壁垒协议》的规定, “标准”是非强制性的、自愿性的, “技术规范”是必须遵守的、强制性的, 而我国的《标准化法》和《标准化法实施条例》都规定了我国食品安全标准的强制效力, 这首先便与《技术性贸易壁垒协议》规定的自愿性标准属性相冲突。其次, 根据现代法治原理, 只有法才可以对公民做出强制性义务的要求。我国《宪法》《立法法》规定的具有“法”的性质的规范性文件中包括了法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、部门规章、地方政府规章等。并且从法理学角度分析, 强制性标准不属于正式的法律渊源, 同时也不属于我国《立法法》所规定的法律渊源的范围。可以看出, 包括食品安全强制性标准在内的强制性标准并不具有“法”的性质, 因此其对公民的强制性要求就与现代法治原理相矛盾, 也不符合我国的《宪法》和《立法法》的规定, 强制性标准的法律地位和效力来源都存在着疑问, 成为法外之法。

4. 制定与监管程序不完善

我国食品安全标准的制定程序不完善。以国家标准制定过程中的专家咨询制度为例, 专家的专业知识是能够直接影响到标准制定的内容的, 但是许多专家来自不同的学科领域或是组织集体, 其间可能存在利益冲突, 而这种利益

冲突就会直接影响到食品安全标准制定的公正性。2010 年的面粉增白剂存废之争中,潜在利益对于专家立场的影响可见一斑。不仅国家标准制定程序存在不足,部分企业标准的制定也达不到国家标准的要求,甚至与国家标准相矛盾。

2005 年《商品进出口检验法实施条例》中将“强制性标准”改为“国家技术规范中的强制性要求”,可以看出,《商品进出口检验法》将强制性标准定性为国家技术规范,强制性标准应当是属于“其他规范性文件”。^①因此标准的制定、发布是一种抽象行政行为,对于规范性标准的司法审查存在着不足。《行政复议法实施条例》第 26 条规定:“依照行政复议法第七条的规定,申请人认为具体行政行为所依据的规定不合法的,可以在对具体行政行为申请行政复议的同时一并提出对该规定的审查申请;申请人在对具体行政行为提出行政复议申请时尚不知道该具体行政行为所依据的规定的,可以在行政复议机关作出行政复议决定前向行政复议机关提出对该规定的审查申请。”而我国对于强制性标准的司法审查无论是在行政复议还是在司法审理的实践中都尚未出现。

(二) 关于如何完善食品安全标准法律制度的建议

1. 构建合理的食品安全标准体系

我国目前《食品安全法》存在的一个主要问题是“管什么”的问题,管食品还是管食品安全? 食品安全标准作为技术规范是规范食品原材料安全还是加工食品安全或者是加工流程安全? 所以应该首先构建一个完善、合理的食品安全标准体系框架。食品安全标准应该分为通用标准和专门标准。通用标准下面细分为:食品原材料污染物残留标准、加工食品污染物限量标准、生产加工技术规范、毒害物质残留检测方法、食品添加剂限制标准、食品安全基础标准等。专门标准包括一些特殊的食品安全标准和特殊的检测方法等。

2. 统一并完善食品安全标准

在合理的食品安全体系框架下,对食品安全标准进行统一和补充完善。前面也提到食品安全标准的不同标准之间存在差异甚至矛盾,使得生产厂家头疼不已,也导致执法监督部门乱依标准、盲目执法。首先要统一食品安全标准的制定主体,不能继续存在多个部门针对同一食品制定不同标准的现象。其次便是对全国现有食品安全标准进行优化。以国家标准为基础,简化过于繁杂的标准,废除矛盾的标准,重点是将许多地方制定的食品质量要求清理出

^① 何鹰:《强制性标准的法律地位》,载《政法论坛》2010 年第 28 卷第 2 期,第 181 页。

食品安全标准,严格把关企业标准、行业标准的制定,将食品安全标准体系最优化。

由于食品生产加工技术的不断进步,现有的食品安全标准不能完全规范食品加工的各个环节和各个食品品种的安全。很多时候新技术被研发出来,企业和政府监督部门却无标可依。例如现有污染物残留检测多是采用色谱分析法,当新的检测方法被研究出来后,如果食品安全标准不及时作出调整,可能就会影响污染物残留的检测精度。因此要不断更新食品安全标准,同时也要补充和完善现有标准。

3. 与国际水平接轨

我国食品安全标准尚未达到发达国家和国际组织的标准水平,体系不够明确。在制定国内标准时应当充分参考国际标准,并结合国内风险评估和行业发展水平,尽量减小与国际的差距,从而避免重复性、低效率的工作,尽可能从食品安全方面减少国际贸易壁垒,同时也可以减少因标准不严格而造成的食品进出口安全风险。但是同时要注意,在提高食品安全标准的水平时,要考虑到国内企业的能力,不能一味地追求与国际水平接轨而忽视企业的生产水平。

4. 明确食品安全标准的法律地位

在目前的司法实践中,食品安全标准并不能成为法院的审判依据,也不能被法院参照适用。通常只能作为证据或法律事实被援引,从而导致生产销售者的法律责任被降低,消费者权益得不到完全保障。在行政复议过程中,当事人对食品安全标准的合理性甚至合法性提出的附带司法审查也鲜有出现。这些情况出现的主要原因在于相关方对食品安全标准的法律地位认识不清楚,究其根本在于目前的食品安全标准法律地位不明。因此有必要将食品安全标准甚至是所有强制性标准经立法程序转化成为技术法规,以提升强制性标准的法律地位。此举不仅能够促进司法实践的发展,更好地保障消费者权益,且能进一步明确相关主体的责任,也与国际组织的标准属性不相违背。

5. 完善食品安全标准的制定程序

完善食品安全标准的制定程序可以从两个方面入手。

第一,我国目前食品安全问题层出不穷的很大原因就是行业利益与政府规制的冲突。如果政府采用排他性的规制手段,可能会严重打击食品行业的经济发展,但如果一味期望食品行业通过自我规制进行良性发展也很难实现。所以在食品安全标准的制定过程中,必须降低政府在具体标准制定中的影响

力度,重视以市场为主导的私主体的要求,转而将政府影响力作用于对私主体的监管和与其一同进行责任和风险的承担,避免完全的政府规制或自我规制,寻求合适的合作规制。^①

第二,在专家咨询制度中要注意避免专家因为潜在利益冲突而影响法律法规的公正性。^②在2010年第一届食品安全国家标准审评委员会成立大会上,时任卫生部部长陈竺就提出“不以委员身份参加有碍标准审评公平性的商业活动,筑牢拒腐防蚀的思想道德防线”。^③在甄选专家时必须详细了解其经济活动信息,建立一整套专家信用体系。同时要保持信息公开,让公众了解和参与。

① 高秦伟:《私人主体与食品安全标准制定——基于合作规制的法理》,载《中外法学》2012年第4期,第724页。

② 王锡锌:《我国公共决策专家咨询制度的悖论及其克服——以美国〈联邦咨询委员会法〉为借鉴》,载《法商研究》2007年第2期,第119页。

③ http://www.gov.cn/gzdt/2010-01/20/content_1515757.htm,访问日期:2016年12月12日。