



共治型食品安全 风险规制研究

Research on the Co-governance of Food Safety
Risk under Administrative Law

戚建刚 著



共治型食品安全 风险规制研究

Research on the Co-governance of Food Safety
Risk under Administrative Law

戚建刚 著

图书在版编目(CIP)数据

共治型食品安全风险规制研究 / 戚建刚著. -- 北京:
法律出版社, 2017

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1458 - 1

I. ①共… II. ①戚… III. ①食品安全—风险管理—
研究 IV. ①TS201.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 241678 号

共治型食品安全风险规制研究
GONGZHIXING SHIPIN ANQUAN
FENGXIAN GUIZHI YANJIU

戚建刚 著

策划编辑 张瑞珍
责任编辑 周洁
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 北京京华虎彩印刷有限公司

责任校对 王沁陶

责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法律应用·大众读物出版第一分社

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 21.5

字数 412 千

版本 2017 年 11 月第 1 版

印次 2017 年 11 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/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

编辑电话/010-63939635

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

西安分公司/029-85330678

上海分公司/021-62071639/1636

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆分公司/023-67453036

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 1458 - 1

定价:62.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



目录 Contents

导 论 / 1

第一节 共治型食品安全风险规制提出之背景 / 3

- 一、传统食品安全风险规制模式面临的主要挑战 / 3
- 二、传统食品安全风险规制模式所造成的消极后果 / 10
- 三、共治型食品安全风险规制模式之建构 / 16

第二节 共治型食品安全风险规制模式之功能 / 25

- 一、打破传统食品安全风险规制所陷入的恶性循环 / 25
- 二、重塑食品安全风险规制的合法性 / 27
- 三、增强食品安全风险规制之科学性 / 29
- 四、有助于增强食品安全风险规制之民主性 / 32

第三节 关键术语之界定 / 33

- 一、食品与食品安全 / 33
- 二、食品安全风险属性 / 34
- 三、食品安全危害属性 / 40
- 四、规制、风险规制与食品安全风险规制 / 43

第四节 基本框架与主要新意 / 47

- 一、基本框架 / 47
- 二、主要新意 / 50

第一章 共治型食品安全风险规制之理论特色 / 52

第一节 以混合的政治理论作为基础 / 52

第二节 平等协商与理性沟通的工作机制 / 54

- 一、平等协商 / 55
- 二、理性沟通 / 57

第三节 相互信任的推进机制 / 59

- 一、相互信任的基本含义 / 59

二、相互信任的功能 / 64

第四节 信息共享与公开透明的保障机制 / 68

一、信息共享 / 68

二、公开透明 / 70

第五节 灵活高效的评价机制 / 72

一、灵活高效的基本含义 / 72

二、灵活高效的基本功能 / 73

第二章 共治型食品安全风险规制之合理性基础 / 75

第一节 政治哲学角度之分析 / 75

一、功能主义观念 / 75

二、新自由主义理念 / 77

三、审议观念 / 80

四、人类学观念 / 84

五、解放观念 / 86

六、后现代观念 / 87

七、新公共服务理论 / 89

第二节 当代公法思想角度之分析 / 93

一、公法与政治 / 93

二、治理内涵分析 / 94

三、参与式治理观念 / 98

四、合作治理观念 / 100

五、从当代公法思想角度分析共治型模式的合理性基础 / 104

第三节 外国经验角度之分析 / 108

一、欧盟 / 108

二、美国 / 112

三、日本 / 115

四、经验总结 / 116

第四节 从整合食品安全风险属性角度之分析 / 118

第三章 共治型食品安全风险规制之核心制度 / 121	
第一节 协商式参与制度 / 121	
一、协商式参与制度的基本原理 / 121	
二、协商式参与制度的具体内容 / 130	
第二节 食品安全风险评估协调委员会制度 / 133	
一、食品安全风险评估协调委员会制度的基本原理 / 134	
二、风险评估协调委员会的小组制度 / 142	
第三节 食品安全风险沟通制度 / 153	
一、风险沟通制度的基本原理 / 154	
二、风险沟通制度的具体内容 / 166	
第四节 参与式风险管理制度 / 175	
一、参与式风险管理的基本原理 / 175	
二、参与式食品安全风险规制措施的选择和执行 / 181	
三、参与式食品安全风险管理的公告、召集、协商和评议 / 184	
四、两种特殊形式的参与制度 / 186	
第四章 共治型食品安全风险规制之支持性制度 / 188	
第一节 共治型食品安全风险规制中的责任制度 / 188	
一、责任制度的基本原理 / 188	
二、现行食品安全风险规制责任制度设置的不足 / 197	
三、责任制度改革的具体内容 / 200	
第二节 共治型食品安全风险规制中的动议制度 / 211	
一、动议制度的基本原理 / 211	
二、动议制度的具体内容 / 223	
第五章 共治型食品安全风险规制之技术性制度 / 236	
第一节 普通公众代表之间的共识会议制度 / 236	
一、普通公众代表之间的共识会议制度的基本原理 / 237	
二、普通公众代表之间的共识会议的内容 / 255	
第二节 信息公开制度 / 260	
一、信息公开制度的基本原理 / 260	
二、信息公开制度的“多中心”内涵 / 263	
第三节 专家研讨会和听证会制度 / 272	
一、专家研讨会和听证会制度的基本原理 / 272	

二、专家研讨会和听证会的制度内容 / 284

第四节 专家与利害关系人及公众代表的共识会议 / 288

一、共识会议召开的原因 / 288

二、共识会议的功能 / 291

三、共识会议的具体内容 / 292

附录 共治型食品安全风险规制暂行规定(草案) / 295

参考文献 / 322

后记 / 337

导 论

近几年来,世界上许多国家和地区频频出现重大食品安全危机事件,引发食品安全法律制度改革,比如,“疯牛病”促成2002年《欧盟统一食品安全法》的制定与实施,2008年以来多起食源性疾病引发美国食品安全法制之改革。可见,对食品安全风险进行规制已经成为世界各国政府的重要使命,国内外学者对该问题的研究方兴未艾。从学理角度来讲,食品安全风险规制是由议程设置、安全标准制定、风险评估、风险沟通和风险管理等要素构成的制度状态。^① 欧盟和美国等的食品安全风险规制的一系列经验和教训充分表明,合理、科学的食品安全风险规制模式能够有效防范和及时应对各类食品安全风险。^②

而在我国,2008年三聚氰胺奶粉事件促进政府于2009年制定并实施《食品安全法》,并对食品安全风险监测与评估作出规定。但该法实施以来我国具有较大影响的食品安全事故依然频发,比如,2010年1月“三聚氰胺奶粉重现市场”、2010年8月“圣元奶粉致女婴性早熟”事件,这说明以2009年《食品安全法》为代表的食品安全风险规制依然面临合法性危机。由于我国依然存在较为严重的食品安全事件,2015年全国人大常委会修订了《食品安全法》。相较于2009年《食品安全法》,新法在总则部分提出了对食品安全风险予以“社会共治”的新原则,第3条明确规定:“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、严格的监督管理制度。”

可以这样认为,2015年修订的《食品安全法》所规定的对食品安全风险予以社会共治,是在科学总结我国食品安全风险规制的经验和教训,并借鉴食品安全风险规制发达国家的成功做法的基础之上所作出的一项重大创新,必将对我国当前和未来食品安全风险治理产生重大的积极影响。然而,需要指出的是,2015年修订的《食品安全法》主要是在总则部分以原则的形式来加以规定。对于“共治型食品安全风险规制”具体制度与基本

① See Martion Dreyer Ortwin Renn, *Food Safety Governance: Integrating Science, Precaution and Public Involvement*, ed., Berlin, Springer-Verlag Berlin Heidelberg Press, 2009, p. 31.

② See Patrick Van Zwanenberg Erik Millstone, *BSE, Risk, Science, and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 236 - 245.

内涵问题,该法并没有作出明确、完整的规定。如果与2009年《食品安全法》相关条款进行比较,可以发现2015年《食品安全法》的许多规定并没有从“共治”意义上来设计,反而沿用了旧法的规定,依然强调由行政机关自上而下地实施“垄断性”的管理,这需要引起关注。而在食品安全风险规制实践中,围绕着“社会共治”,实务部门推出了诸多监管“新政”。但考察所谓的“新政”,可以发现一种值得警惕的现象:“社会共治”原则似乎成了一个空瓶子,各色人等都能够往瓶子里灌进相互差异的东西——只要符合食品安全风险规制工作已经不再是国家行政机关“独占性管理”的最低标准。但是,如果真的“喝”下瓶中之物,则没有办法确定喝到的在多大程度上确实是有价值的。比如,山西省开通食品药品投诉举报一体化信息系统平台被冠以“社会共治”,^①贵州省建立食品安全协作联动机制被称为“社会共治”,^②浙江省杭州市桐庐县成立食品安全监督协会被视为“社会共治”,^③湖南省召开2016年度中国食品安全年会也被称为“社会共治”。^④的确,已经出现社会共治原则被人滥用或误用的现象。但这也显示出它所潜藏的能够为食品安全风险规制的改革提供正当化依据的强大力量,以及对其进行理论探究的重要性。

但是,对于“共治型食品安全风险规制”的时代背景、理论特色和合理性基础等比较宏观或抽象的问题,以及制度载体等相对具体的问题,现有研究要么不够深入,要么处于空白状态,要么充满争议,并陷入平庸化境地。^⑤由此,既无法科学回答我国立法者为何要规定一种新的食品安全风险规制模式,也难以掌握新的食品安全风险规制优势,甚至有可能回到传统食品安全风险规制的老路上去。问题源于时代的需要,研究共治型食品安全风险规制正是对实践或理论问题的回应。这需要我们进一步从理论层面和制度设计角度对之加以研究和探讨,从而不但能够有效回应2015年修订的《食品安全法》的规定,也能够更好地指导食品安全风险治理实践。

① 参见高焕琴、黄永建:《山西全面推进食品药品安全社会共治》,载《中国食品安全报》2016年2月4日,第2版。

② 参见舒勇:《努力构建食品安全社会共治格局》,载《中国医药报》2016年1月27日,第4版。

③ 该协会的目的在于充分发挥热心市民、大学生、专家学者和媒体记者的食品安全监督建议和宣传教育等作用。参见王正心、连待待:《桐庐依托食品安全监督协会推进社会共治》,载《中国食品安全报》2016年1月12日,第4版。

④ 参见朱长学:《携手同心开创食品安全社会共治新局面》,载《中国食品安全报》2016年1月12日,第1版。

⑤ 参见邓刚宏:《构建食品安全社会共治模式的法治逻辑与路径》,载《南京社会科学》2015年第2期;郑周:《食品安全社会共治的基本路径》,载《中国医药报》2014年1月7日,第4版;

第一节 共治型食品安全风险规制提出之背景

一、传统食品安全风险规制模式面临的主要挑战

我国传统食品安全风险规制模式属于自上而下模式。2009年《食品安全法》的颁布与实施强化了该模式,该模式的突出特征是强调国家行政机关在食品安全风险规制中的主导性。^①我国食品安全风险规制模式形成于20世纪60年代,^②食品安全风险问题开始出现并受到强烈关注是在21世纪初期。当时,在国际上较典型的是2007年发生的“中国制造”危机,在国内较典型的是2008年的问题奶粉事件。^③国内外食品安全事件的叠加,使形成于计划经济时代的食品安全风险规制模式备受批评,也将食品安全风险规制改革推上政府议事日程。废除原先的《食品卫生法》,重新制定食品安全领域的基本法律即《食品安全法》,被视为食品安全风险规制改革的标志性成果。然而,2009年《食品安全法》在诸多方面强化了自上而下的风险规制模式。例如,该法第60条规定,“食品安全监督管理部门对食品不得实施免检。县级以上质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门应当对食品进行定期或者不定期的抽样检验”,从而将国务院在三鹿问题奶粉事件后以全面抽检制代替免检制的政策予以法律化,强化政府规制。该法第18~28条的规定则排除食品安全行业标准的强制性标准地位,淡化行业组织在食品安全风险规制中的角色与功能,强调食品安全标准的制度和构成上的政府主导性。从法律的社会效果来看,《食品安全法》的实施并没有根本改变我国食品安全面临的严峻状况,公众和企业(特别是公众)对行政机关规制食品安全风险的能力依然不信任。该法实施不久,我国仍连续发生一些较大食品安全事件。例如,2010年1月三聚氰胺奶粉在全国一些省市重新出现;^④2011年公安部破获特大利用地沟油制售食用油案,一条集掏捞、粗炼、倒卖、深加工、批发、零售六大环节于

① 参见戚建刚:《我国食品安全风险规制模式之转型》,载《法学研究》2011年第1期。

② See Shumei Chen, “Sham or Shame, Rethinking the China’s Milk Powder Scandal from a Legal Perspective”, *Journal of Risk Research* 12, 2009, p. 732.

③ See Z. Wang, et al., “Chinese Consumer Demand for Food Safety Attributes in Milk Products”, *Food Policy* 33, 2008, pp. 27–36.

④ 参见戚建刚:《我国食品安全风险规制模式之转型》,载《法学研究》2011年第1期。

一体的地沟油黑色产业链浮出水面；^①2013年湖南“镉大米”事件的发生。^②笔者认为，这种形成于计划经济时代、因2009年《食品安全法》的制定而得以强化的自上而下的食品安全风险规制模式，在面对当前层出不穷的食品安全风险时，主要会遇到五个方面的挑战。

（一）行政机关通常将利害关系人排除在食品安全风险议题形成之外

所谓食品安全风险议题，就是确定什么问题构成食品安全风险从而需要行政机关优先规制。它是行政机关分配资源进行风险评估和管理以及制定安全标准的重要前提。食品安全风险议题的形成包括对与食品安全风险相关现象的解释和选择，因而是一个充满价值冲突的过程。食品生产者、普通消费者、行政机关及其聘请的专家，对于什么问题构成食品安全风险往往会持有不同的观点。比如，对于所有人造食物添加剂，消费者通常认为会对食品安全构成风险，因而要求行政机关进行评估，而生产企业则认为人造食物添加剂是无害的，无须对其风险进行评估。对于这样一个充满价值争议的问题，在实践中，行政机关通常将利害关系人，特别是将普通公众排除在议题形成的过程之外。比如，2010年9月12日，原卫生部《食品安全国家标准食品添加剂使用标准（征求意见稿）》停止征求意见，在允许使用的食品添加剂名单中，面粉增白剂依然在列。经媒体披露后，一个已经争议了二十多年的问题即面粉增白剂的存废再一次受到公众的强烈关注。^③如果从食品安全风险议题形成之角度来分析，原卫生部将面粉增白剂列在允许使用的食品添加剂名单之内，表明原卫生部经过权衡已经形成关于面粉增白剂对食品安全是否构成风险这样一个议题。然而，从事后各类媒体的报道中可以发现，在该议题形成过程中，主存派（原卫生部及面粉增白剂生产企业）与主废派（粮食局和大型面粉生产企业）之间的观点交锋异常激烈，双方都举出有利于自己的证据。可是，在这样一个充满争议且关系到普通消费者切身利益议题的形成过程中，普通消费者始终是缺席的。^④

事实上，食品安全风险的最终效果都会在消费者这一主体上体现。在生产加工的过程中，食品如果存在安全隐患，这一信息又未被公众所知晓，

① 参见刘乐、季苏平：《公安部侦破特大地沟油制售食用油案 抓获32人》，载 <http://henan.qq.com/a/20110913/000043.htm>，访问时间：2017年8月18日。

② 参见廖爱玲、金煜：《湖南“镉大米”收自当地农户》，载《新京报》2013年5月22日，第A25版。

③ 参见陈维松：《卫生部等要求5月1日起禁用面粉增白剂》，载 <http://news.163.com/11/0302/06/6U4EFL3T00014JB6.html>，访问时间：2017年8月18日。

④ 参见苏峻：《面粉增白剂禁与不禁背后的利益之争》，载 http://news.ifeng.com/mainland/200811/1127_17_897695.shtml，访问时间：2017年8月18日。

消费者在选择食品的过程中就处于不知情的地位,对食用此食品会带来的后果就没有合理的预期。如上述对于面粉增白剂的讨论,消费者因为不具有所谓专业的知识来判断面粉增白剂对人体的危害,所以,往往在得知有关不利消息的时候会产生强烈的反应,这种反应有时表现为一种强烈的心理暗示。例如,即使知道面粉中含有增白剂,也知道在国家的相关规定含量下摄入不会害己,但在心理上还是会有一种强烈的不安全倾向。消费者通常会提出这样的疑问:每单位食品中所含有的食品添加剂等主要成分是否会对长期食用此产品的消费者带来积累的隐患(食品中的有些成分在人体中沉淀,当超过一定的含量会导致人体不适)。另外,在这些年被诟病最多的乳制品生产中,无论是三鹿奶粉事件还是多美滋事件,当婴幼儿因食用此产品出现不良反应甚至导致不可逆的器官损伤后,消费者依然处在一个不利的位置。

(二) 行政机关存在不制定标准或者所制定标准相互冲突等情况

在很大程度上,食品安全标准是行政机关规制食品安全风险的依据,也是食品生产经营者生产和加工符合安全标准的食品的依据。我国现行与食品安全风险规制有关的法律对行政机关制定食品安全标准的职权都进行了明确规定。然而,从实践来看,食品安全标准存在诸多问题,比如,不同部门制定的标准相互冲突且可以随意更改。一个较为极端的例子是黄花菜中的二氧化硫残留含量。2004年5月12日和6月14日,原卫生部发布公告,规定在现行食品添加剂的卫生标准中将黄花菜排除在干菜之外,从而不允许在最终产品中存在任何二氧化硫残留。然而,由原商业部和国家质检总局联合制定的标准中将黄花菜列为干菜,原农业部在它的企业标准中,明确允许于黄花菜中的二氧化硫残留为0.1克/千克。当原卫生部发布上述公告之后,大量企业生产的黄花菜就成为有毒的黄花菜。在将该标准问题提交给时任总理温家宝决定之前,原卫生部于2004年8月9日又发布了另一个公告,允许干黄花菜中的二氧化硫残留为200毫克/千克。^①又如,在某些关键食品领域,行政机关没有制定国家标准。当一些紧急食品安全事件发生时,行政机关没有任何标准可以参考,而涉事企业也没有任何标准可以遵守。在2008年的问题奶粉事件中,就奶粉的生产、加工和分配的过程而言,行政机关虽然已经制定了31项标准,但没有一项标准提到如何检测三聚氰胺。直到2008年10月7日,中国国家标准化管

^① See Shumei Chen, "Sham or Shame: Rethinking the China's Milk Powder Scandal from a Legal Perspective", *Journal of Risk Research* 12, 2009, p. 732.

理委员会才对食品中的三聚氰胺发布了检测标准。^① 同样,在2010年的圣元奶粉致女婴性早熟事件中,国家也没有制定奶粉中性激素的检测标准。^② 由于行政法律规范的实施存在一定的抽象性,并不能将行政机关的每一项行为都纳入规范的轨道,它更多地表现为一种默认的许可或者强制。在很多法律规范性文件,法律规范在要求行政机关作出具体要求之后,会加上一项兜底条款即“其他”,如其他法律规定、其他相关要求。因为没有将具体事项表述出来,就给行政机关保留了自由裁量的空间。表现在食品安全标准上,没有一个统一、明确的行为标准而形成的混乱,无疑给生产者留下了制造风险的借口。

(三) 行政机关及其专家存在不及时评估风险或没有科学评估风险等现象

食品安全风险评估是对特定食品安全危害可能造成的负面后果进行定性或定量分析,一般包括危害识别、危害特征描述、暴露评估、风险特征描述等内容。^③ 它要求行政机关和有关专家运用科学知识,正确和客观地反映食品安全风险的严重性。它既是食品安全风险规制的基础,也是科学防范食品安全风险的重要前提。广为流传的关于现代风险环境的非专业知识,使人意识到专业知识的局限性,而且也构成了“公共关系”的问题之一,这是那些试图让非专业人士去信任专家系统的人都必须面对的。^④ 对于行政机关评估食品安全风险的职能,我国相关法律已经作出明确规定,如《农产品质量安全法》第6条,2009年《食品安全法》第13条、14条。然而,从实践来看,食品安全风险规制机关没有进行风险评估、不及时进行风险评估、不科学进行风险评估等情况较为突出。比如,在2008年9月三鹿问题奶粉全面披露之前的三个月,在国家质检总局食品生产监督司网站上,就有消费者投诉婴儿食用三鹿奶粉后患肾结石的情况。2008年6月16日,甘肃一家地方医院向甘肃省卫生部门报告了婴儿肾功能衰竭的案例。2008年7月,江苏省徐州市儿童医院的医生也向国家质检总局食品

① 参见高瑞:《回应:现行奶粉标准为何没有三聚氰胺检测项目》,载 <http://news.sohu.com/20080917/n259591070.shtml>,访问时间:2017年8月18日。

② 参见周婷玉:《卫生部:未检出圣元奶粉含禁用性激素》,载 <http://news.sohu.com/20100816/n274230535.shtml>,访问时间:2017年8月18日。

③ See National Research Council, *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*, Washington D. C., National Academy Press, 1983, pp. 18 - 19.

④ 参见[英]安东尼·吉登斯著:《现代性的后果》,田禾译,译林出版社2000年版,第114页。

生产监督司网站反映婴儿食用三鹿奶粉后出现肾衰竭情况。^①然而,国家质检总局和卫生部门并没有启动对三鹿问题奶粉的风险评估。到了8月3日,虽然三鹿集团公司向河北省石家庄市政府报告了问题奶粉的情况,但河北省石家庄市政府也没有组织专家进行风险评估。由于相关职能部门对三鹿问题奶粉没有进行风险评估,因而无法确切掌握三鹿问题奶粉的社会危害性,也就没有采取及时和有效的防范措施。等到原卫生部组织调查组对三鹿集团奶粉进行深入调查时,已经是9月中旬,错过了治理三鹿奶粉危机事件的关键三个月。这不仅在客观上加速了三鹿奶粉集团的灭亡,也扩大了消费者的损害。^②又如,在2006年11月震惊全国的“有毒多宝鱼”事件中,农业部官员承认,由于事前缺乏对硝基呋喃的风险评估和预警预报,致使国家花费大量财力人力引进培育起来的一条将近40亿元的多宝鱼产业链几乎遭到灭顶之灾。^③这一事件也促使农业部在2007年5月17日成立国家农产品质量安全风险评估专家委员会。

知识具有专业性、现代性的特征之一就是形成了知识精英。但是,意识到物质领域的存在,本身就与(作为正在摸索的个人的)专家和(作为知识整体范围中一部分的)专业知识相对立,还有可能削弱或破坏非专业人士对专家系统的信任。专家们经常“代表”外行去承担风险,同时却对外行隐瞒或歪曲这些风险的真实性质,或者甚至完全隐瞒存在风险这个事实。比外行人发现了这种隐瞒更糟的情况是,专家们并没有意识到那一系列与自己相关的特定的危险与风险。^④因此,可能会发生专家们的风险评估存在差错的现象。过度依赖专家或者依赖个别专家,都有可能从反方向增加科学评估的风险。为风险规制过程提供合法性证成的专家理性模式其实隐含这样一个理论预设:至少在现行科学技术水平条件下,专家所拥有的关于某一或某类食品安全风险的知识是相对完整、全面和客观的,因而他们能够毫不含糊地构思达到目标的手段,并能够预见采取不同方案所导致的不同结果。同时,专家在运用风险知识时,能够不为其他力量所左右,特别是不受民众一时的恐慌情绪以及利益集团的特殊利益所影响,以便作出相对独立自主的判断。但是,就我国目前的食

① 参见孙长胜:《三鹿事件始末》,载 [http://finance. people. com. cn/n/2014/0305/c70846 - 24538162. html](http://finance.people.com.cn/n/2014/0305/c70846-24538162.html),访问时间,2015年9月20日。

② See Shumei Chen, “Sham or Shame: Rethinking the China’s Milk Powder Scandal from a Legal Perspective”, *Journal of Risk Research* 12, 2009, p. 732.

③ 参见余志强:《十年重大食品安全事件回放》,载《上海人大月刊》2011年第6期。

④ 参见[英]安东尼·吉登斯著:《现代性的后果》,田禾译,译林出版社2000年版,第114~115页。

品风险评估情况来看,专家理性不足,独立性也不强。当我们在控诉风险规制的专家容易被利益集团所控制或者为公众的情绪所影响时,应当洞察专家的风险知识出现异化的真正原因即是现行食品安全风险规制机关的制度体系本身。

(四) 行政机关存在延迟和片面向利害关系人进行风险信息沟通等行为

食品安全风险沟通作为食品安全风险规制的有机组成部分,指行政机关通过一定的平台,如互联网,与公众和企业交流和传播关于食品安全风险信息的活动。有学者认为,它具有下列功能:告知功能,告诉特定主体有关风险的知识,增进他们对食品安全风险的认识,并且使原先不接受风险的人转而接受风险;行为引导功能,帮助特定主体对食品安全风险议题形成准确的讨论和结论,并通过个别或集体行动来降低风险。^①对于行政机关履行食品安全风险沟通的职责,不仅《政府信息公开条例》第9条和第10条作出明确规定,其他单行法律如《产品质量法》第24条、2009年《食品安全法》第82条等也都作了规定。

然而,从实践来看,行政机关存在不及时、不全面公开食品安全风险信息,或者以单向的、居高临下的方式与公众进行信息沟通等行为。比如,2010年8月湖南金浩茶油致癌物苯并(a)芘严重超标的事件被媒体披露,而早在2010年2月18日湖南省质监局即已通过抽检,查出金浩茶油的9批次产品存在苯并(a)芘超标,只不过湖南省质监局在长达半年之内未将该信息公之于众,而是选择了秘密召回。^②又如,在2010年8月的圣元奶粉致女婴性早熟事件中,虽然原卫生部通过召开新闻发布会的形式向媒体公布了婴儿乳房早发育与食用圣元乳粉无关这样一个结论,但该事件的家长对该结论充满疑问,而该事件曝光的奶粉行业激素催奶的潜规则则让公众感到恐慌。其中的原因与原卫生部门此次食品安全风险信息沟通的方式有很大关系。一是对于奶粉是否允许含有雌激素问题,原卫生部发言人前后表态不一致。在2010年8月10日的新闻发布会上,原卫生部发言人认为奶粉中不允许含有激素;而在8月15日的新闻发布会上,原卫生部发言人通报检测结果表明,圣元乳粉中未检出外源性性激素,而内源性雌激素和内源性孕激素的检测值符合国内外文献报道的含量标准。原卫生部以笼统的“符合国内外文献报道的含量标准”为依据,认定婴儿乳房早发育与食用圣元乳粉无关,缺乏充足的说服力。况且前后两次发言内容不一

^① 参见唐钧:《风险沟通的管理视角》,载《中国人民大学学报》2009年第5期。

^② 参见赵何娟、郑正文:《湖南掩盖金浩山茶油致癌物超标事实 秘密召回》,载 <http://finance.qq.com/a/20100829/001016.htm>,访问时间:2010年9月3日。

致。二是对于媒体和家长的一些疑问,原卫生部并没有给予充分的回应或者展开比较充分的交流与沟通。我国奶粉行业大量存在激素催奶现象,但国家质监部门和企业又不检测激素含量,那么,又如何确保奶粉中激素含量是正常的?如果奶粉中含有雌激素,多少含量会引起婴儿性早熟?对于这些问题,原卫生部都没有给予回应。^①

若要使食品安全风险沟通达到理性的状态,就不能只将民主看作一种符号。行政机关延迟和片面向利害关系人、公众公开食品安全风险,一方面由于其自身风险知识的匮乏,另一方面在于其固有的价值选择倾向。只有设计一种能够让公众的风险知识真正参与食品风险规制过程的程序制度,才能确保包括专家在内的各种价值取向和不同的风险知识相互交流、沟通、合作与妥协,通过平等而理性的协商以实现食品安全风险规制的合法化,从而避免行政机关以一种单向而不是互动的方式进行风险信息沟通。

(五) 行政机关不作为或缺位管理等现象时有发生

风险管理是食品安全风险规制的核心环节。它是负有食品安全风险规制职能的行政机关选择相应的行政执法措施用以排除、减少、缓解、转移和防备食品安全风险的行政活动。^②我国现行与食品安全风险规制有关的几部重要法律,如《农产品质量安全法》《产品质量法》《食品安全法》及其生效之前的《食品卫生法》,都明确和详细地规定了相关行政机关对食品安全风险的执法与监督职能。然而,从实践来看,行政机关或者出现管理缺位和不作为,或者实施选择性管理,或者要等到食品安全事件发生之后才实施所谓的“救火式”管理等现象较为突出。比如,对于食用油中的地沟油监管,根据学者的调查,我国每年大约有300万吨地沟油进入餐桌。^③从法律上讲,相关行政机关对食用油风险管理存在缺位或不到位的问题。又如,2010年7月南京市发生了“小龙虾致肌溶解”事件,造成二十多人中毒。^④中毒事件发生之后,南京市政府立即组织了卫生、质监、工商等行政部门对小龙虾养殖、运输、销售、餐饮加工等环节进行专项整治。南京市政府的专项整治行动对于小龙虾致人中毒的风险的规制可谓“救火

① 参见翁仕友:《卫生部回应圣元奶粉疑致女婴性早熟事件》,载 <http://www.caijing.com.cn/2010-08-10/110494979.html>,访问时间:2016年9月25日。

② 参见[美]罗伯特·希斯著:《危机管理》,王成等译,中信出版社2004年版,第40页。

③ 参见蒋昕捷:《中国人年均吃300万吨地沟油,毒性百倍于砒霜》,载 <http://news.163.com/10/0317/16/6208AKMT000146BC.html>,访问时间:2016年9月25日。

④ 参见魏铭言、吴鹏:《卫生部专家赴南京调查“龙虾门”》,载 <http://www.bjnews.com.cn/news/2010/08/28/64146.html>,访问时间:2016年9月20日。

式”管理。

二、传统食品安全风险规制模式所造成的消极后果

(一) 损害公众的生命、健康和财产等权利

我国传统食品安全风险规制模式采用自上而下的模式。面对当前频繁发生的食品安全事件,该模式在风险议题形成、安全标准制定、风险评估、风险信息沟通、风险管理、风险决策以及风险监测等方面面临巨大的挑战。从食品安全风险规制主体层面来看,行政机关是唯一的或主导的规制主体,从监管对象、监管方式到监管程度等,都由行政机关这一单一的规制主体来判断并作出选择;从规制过程来看,行政机关以垄断的方式包揽了整个规制过程,其他市场主体几乎无法介入。该模式之所以在我国如此盛行,是市场失灵作为行政机关垄断食品安全风险规制活动之充足理由这一惯性思维所致。然而,食品安全领域的市场失灵仅是行政机关垄断食品安全风险规制过程之必要条件,而非充分条件,更不意味着单纯由行政机关来从事食品安全风险规制活动就必然有效。实际上,从成本与效益之关系来考量的话,完全依靠行政机关来从事食品安全风险规制所支出的成本在很多时候也是一个惊人的数字。完全由行政机关来规制食品安全风险,其科学性与民主性之证成也陷入困境。因此,我们没有足够的理由认为市场、食品生产企业以及社会公众无法有效地规制食品安全风险,而单纯依靠行政机关的力量进行规制就是最优甚至唯一的选择。此种自上而下的模式所追求之目标与公众所期待的食品安全之标准并不完全相符,这种不对称的目标定位在很大程度上决定了行政机关在食品安全风险规制中不可避免地忽视社会公众等相对人的正当权益。

2000年12月4日,广东省卫生防疫部门以及市区的工商部门查封了8吨掺了石蜡油(液状石蜡)的东北大米;^①2001年7月又在广州市天平架牛利岗一货仓查出掺有矿物油的“毒米”300吨。^②这些“毒大米”经过漂洗加工会呈现出类似优质大米的光泽,能够提高其价格和销售量。单纯从这些数字来看,似乎不足为惧,但是,这些“毒大米”一旦流入社会公众的餐桌,将会给公众的生命、健康带来极大的危害。市场作为一只“看不见的手”,有其固有的规律,人们在市场规律的作用下会自发选择其行为目标。

^① 参见刘海陵:《广州出现掺了石蜡油的有毒东北大米》,载 <http://news.sina.com.cn/c/154169.html>,访问时间:2016年9月20日。

^② 参见吴辉等:《广东查封300吨致癌大米》,载: <http://qingyuan.people.com.cn/GB/channel2200/2201/200107/30/86576.html>,访问时间:2016年9月20日。