



延边大学人文社科成果文库

A Series of Books on the Research Results in Humanities
and Social Science Achieved by Yanbian University

中韩食品安全监管法律制度 比较研究

康贞花◎著



延边大学出版社

中韩食品安全监管法律制度比较研究

康贞花 著

延边大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中韩食品安全监管法律制度比较研究 / 康贞花著.
—延吉 : 延边大学出版社, 2018. 5

ISBN 978-7-5688-4795-7

I. ①中… II. ①康… III. ①食品卫生法一对比研究—中国、韩国 IV. ①D922.164②D931.262.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第105300号

中韩食品安全监管法律制度比较研究

著者：康贞花

责任编辑：李宁

封面设计：吴伟强

出版发行：延边大学出版社

社址：吉林省延吉市公园路977号 邮编：133002

网址：<http://www.ydcbs.com>

电话：0433-2732435 传真：0433-2732434

发行部电话：0433-2732442 传真：0433-2732266

印刷：吉林市海阔工贸有限公司

开本：787×1092毫米 1/16

印张：19 字数：360千字

版次：2018年5月第1版

印次：2018年9月第1次

ISBN 978-7-5688-4795-7

定价：57.00



前 言

“民以食为天，食以安为先。”食品是公民赖以生存和发展的基础，食品安全是公民身体健康和身体素质不断提高的前提。食品产业的发展对整个国民经济的发展起着至关重要的作用。从20世纪80年以来，特别是2008年震惊世界的“三鹿奶粉事件”以来，中国将食品安全作为一项重要的公共服务与社会管理的目标，在食品安全的保障方面进行了深入的探索和实践，食品安全监管法律制度不断得以完善。2013年3月14日，第十二届全国人民代表大会一次会议通过了《国务院机构改革和职能转变方案的决定》。根据这一决定，中国以往的“分段监管为主、品种监管为辅”的多元型食品安全监管体制逐步转向“相对集中统一”的食品安全监管体制。2015年4月24日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第14次会议修订通过了《中华人民共和国食品安全法》。此次修改体现了食品安全监管法律制度的设计中“预防为主、风险管理、全程控制、社会共治”的立法理念，标志着中国食品安全监管法律制度逐步走向科学化、制度化、国际化。国务院于2017年2月14日发布的“十三五”国家食品安全规划中提出了“到2020年，食品安全治理能力、食品安全水平、食品产业发展水平和人民群众满意度明显提升”的“十三五”国家食品安全的总体发展目标。为全面实施食品安全战略，推动食品安全监管法律制度的现代化建设，促进食品产业的健康发展，推进健康中国的建设。中国必须进一步加强食品安全监管法律制度的建设。

韩国是世界上具有代表性的“进口国”，每年从全世界100多个国家进口食品，据韩国食品医药品安全处统计，韩国进口的中国产食品的数量已经连续几年排在第一位。2015年12月20日，中国和韩国签订了自由贸易协定，这是中国进一步扩大对韩食品出口的重要契机。为充分发挥中韩自由贸易协定的作用，促进中韩食品贸易的顺利进行，有必要对韩国的食品安全监管法律制度进行充分的认识 and 了解。因此，本书作为对韩国食品安全监管法律制度进行较为全面、系统研究的初

步尝试，具有比较重要的理论意义和实践价值。

本书共由四章构成。第一章介绍了食品安全监管法律制度的基本理论问题。从行政法意义上对食品安全监管的概念进行了界定，并分析了加强食品安全监管的必要性和完善食品监管法律制度的意义。第二章在全面审视中国食品安全监管法律制度产生和发展历程的基础上，全面、系统地介绍了中国现行的食品安全监管法律制度。第三章全面、系统地介绍和分析韩国的食品安全监管立法体系、食品安全监管体制、食品安全监管的具体措施、社会组织和公众参与食品安全监管的制度。第四章分析和概括了韩国食品安全监管法律制度的优势与特色，以期为中国食品安全监管法律制度的完善提供参考和借鉴，在此基础上结合中国食品安全监管法律制度的现存不足提出了完善建议。

本书是在作者博士论文的基础上作出较多的补充、修改而完成的。主要补充、修改的内容如下：第一，研究范围从食品安全行政检查制度转为食品安全监管法律制度。对包括行政检查法律制度在内的中国整个食品安全监管法律制度进行了全面的梳理，分析了其不足，提出了完善路径。第二，补充韩国食品安全监管法律制度的部分，并分析和概括了韩国食品安全监管法律制度的特色与优势。第三，将韩文版韩国《食品安全基本法》和《进口食品安全管理特别法》翻译为中文。

本书得以顺利出版是与导师的关心和支持分不开的。作者在吉林大学法学院学习期间包括导师李彻夫教授在内的崔卓兰、任喜荣、于立深等各位导师悉心传授了做学问的方法。他们深厚的学术功底、严谨的治学态度和学术修养让作者终身受益。借此机会向各位导师表示衷心的感谢！

本书的写作是对韩国食品安全监管法律制度的初步探索，因而研究的全面性和系统性上尚存在不足，欢迎广大读者批评指正。

康贞花

2017年8月



目 录

导 论	1
第一章 食品安全监管法律制度概述	5
一、食品安全的概念界定	5
二、食品安全监管的界定	6
三、加强食品安全监管的必要性	7
四、完善食品安全监管法律制度的意义	10
第二章 中国食品安全监管法律制度	13
一、中国食品安全监管法律制度的产生与发展	13
二、食品安全监管的立法体系	39
三、食品安全监管体制	55
四、食品安全监管的具体措施	72
五、食品安全社会共治制度	83
第三章 韩国食品安全监管法律制度	88
一、食品安全监管的立法体系	89
二、韩国食品安全监管体制	104
三、食品安全监管的具体措施	115
四、食品安全社会共治制度	131
第四章 中韩食品安全监管法律制度的比较与对策	136
一、食品安全监管法律法规体系的建设方面	136
二、食品安全监管体制方面	140
三、食品安全监管的具体措施方面	141

中韩食品安全监管法律制度比较研究

四、注重社会组织和公众参与食品安全监管	143
五、注重对不同群体的食品安全宣传和教育	144
六、中国食品安全监管法律制度的不足与完善路径	144
结论	208
参考文献	210
附录一：中国食品安全监管部分法律法规	223
附录二：韩国食品安全监管部分法律	268



导 论

“食品安全已成为当今世界高度重视和优先考虑解决的重大问题，已被列为继人口、资源、环境之后的当今第四大社会问题。”^①食品安全问题是关系到人民身体健康和生命安全的重大民生问题，食品安全水平的高低直接影响着国家和社会的稳定。随着中国政治、经济和社会的进一步发展以及人民生活水平的进一步提高，中国对食品安全的重视程度也得到不断加强，政府针对食品安全问题也采取了不少措施。在中国现有的环境下，食品安全问题不可能完全靠市场本身解决，虽然也存在政府职能失灵的问题，但是现阶段政府仍是食品安全监管的主导力量。为了提高食品的安全性，需要政府积极主动地履行监管职责。为公众提供安全的食品是市场经济体制下政府义不容辞的责任，是其公共服务和社会管理的重要职责之一，是政府对国家和社会进行治理的最为基础的部分。

中国政府已经将食品安全作为一项重要的公共服务与社会管理的目标，食品安全监管已经取得了初步的成果，食品安全监管法律制度也得到不断完善。但是，从总体上讲，中国食品安全状况仍不容乐观，令公众担忧。这一点从上世纪90年代以来在中国频发的食品安全事故中就足以看出。从2008年的“三鹿奶粉事件”到最近的“地沟油事件”，严重影响了公众的身体健康和生命安全。在中国从事食品行业的组织或个人的违法行为非常普遍。“2011年，国务院办公厅发布文件对食品安全问题进行严打。自该项严打活动实施以来，各级监管部门共检查相关生产经营单位669.3万余户次，取缔、关闭各类违规违法企业5000多家，行政处罚立案1.8万余起。”^②“2011年、2012年审结的生产、销售不符合安全（卫生）标准的食

^① 魏益民、刘为军、潘家荣：《中国食品安全控制研究》，科学出版社2008年版，第2页。

^② 新华社：《持续深入地抓好打击食品非法添加行为专项整治工作》，新华网[2011-9-26]，http://news.xinhuanet.com/politics/2011-09/26/c_122090771.htm。

品刑事案件和生产、销售有毒、有害食品刑事案件同比增长分别为179.83%、224.62%；生效判决人数同比增长分别为159.88%、257.48%。”^①

引发食品安全事故发生的原因是多方面的，如食品生产经营者的素质不高、食品行业协会的自律功能未能有效发挥、消费者的食品安全意识淡薄以及政府对食品安全的监管水平不高，还有由于食品本身与其他商品有不同的特点，对其安全管理难度非常大。但究其主要原因是，中国还没有形成一套涵盖整个食品安全领域的科学、高效的食品安全监管法律制度。因为每一起食品安全事故的背后基本上都存在着食品安全行政机关及其工作人员监管不到位以及渎职失职的问题。食品安全的保障更应依托的是常态的食品安全监管，而非食品安全事故发生以后的处罚与追责。而目前中国食品安全监管具有事后控制、运动式执法的特点，还没有形成完善的常态化的、日常化的食品安全监管法律制度，因而其事前预防食品安全事故发生方面的功能明显不足。实践中食品安全行政机关交叉重叠、权限不清，监管力度不够，政府的食品安全监管职能失灵，监管不作为、监管不到位、监管越位的现象比较严重。一些地方还存在着少数食品安全行政机关及其工作人员为了私利，权力寻租的问题。“食品安全的公共性和复杂性，也决定了在食品安全这个涉及多个利益主体、关乎人类健康的博弈中，必须发挥政府的主导作用，为解决食品安全问题提供一系列规范制度与解决机制。”^②“用经济学的语言来说，政府也可以被看作是企业，它靠提供公共产品来收取税收，如果政府连最基本的安全和质量监督等公共产品都不能提供，它还有什么存在的理由？这是道永远也不能退让的底线。”^③而政府为公众提供安全食品的一个重要途径就是，通过设计一整套科学的、常态化的食品安全监管法律制度，从制度上预防和有效处理食品安全事故。

韩国是“世界上代表性的食品进口国，特别是因1995年加入WTO组织而引起的国际交易的开放化和自由化，依存进口食品的比重超过50%。因而进口食品的安全性的提高成为加强食品安全领域社会基础的重要的国政课题。”^④近年来加工食品在

① 参见《两高出台司法解释明确食品安全犯罪定罪量刑标准》，<http://www.chinanews.com/kong/2013/05-03/4785411.shtml>。2016年3月28日访问。

② 姜综亮、李少骞、负军锋：《食品安全管理的第六次浪潮》，载《中国国门时报》2010-12-6，第007版。

③ 阎礼：《对行政“不作为”说不》，载《时代潮》2005年第13期，第28页。

④ [韩]정기혜：《为强化中国社会基盘的食品安全管理政策方向》，载《保健福祉讨论》2008年第2期，第51页。

韩国餐桌上所占的比重有逐年增加的趋势，虽然与先进国家的90%的比重相比，现在的40%左右的比重较低。但是不容忽视的事实是加工食品的比重的确越来越高。加工食品的比重增加的同时其种类也日益多样化，而各种加工食品所需的原材料等都需依靠进口。“据统计，2013年韩国从全世界137个国家的32298个制造业体进口了食品。其中加工食品占53.6%，保健食品占2.3%，食品添加剂占9.1%，农产品占14.1%。其中进口频度最高的五个国家中，以进口件数排序依次为中国、美国、日本、法国、意大利；以重量基准排序依次为美国、中国、澳大利亚、巴西、泰国；以金额基准排序依次为中国、美国、澳大利亚、巴西、泰国。”^①

中国政府每年向200多个国家和地区出口食品，从140个国家和地区进口食品。预计到了2020年，中国进口食品的市场规模将达到4800亿美元。中国生产的食品因价格低廉等原因，2000年以后大量出口韩国。韩国进口的食品中中国生产的食品以其低廉的价格以及地理位置上的优越性，2000年以来进口数量和规模有了大幅度的增加。“2015年，我国输韩食品总量达270万吨，货值40亿美元。”^②

在中国对韩食品贸易额逐年增加的同时，韩国进口的中国产食品却屡屡被韩国确定为不安全食品。“据统计，2015年韩国通报的中国出口的食品有安全问题的达381批次，其中有近三分之一不符合韩国的食品安全标准。”^③因而，进口食品的安全问题给韩国政府带了很大的压力，也迫使韩国政府更加重视对中国产进口食品安全的监管。上述的食品安全事件，也使中韩食品安全贸易受到了影响。中国出口到韩国的肉类等食品有的被退货，有些被禁止进口。虽然韩国出于贸易保护主义设置各种各样的技术性贸易壁垒是中国食品被退的主要原因，但是中国生产加工的食品本身也确实存在着一些安全方面的问题。食品安全问题给中国食品的出口和生产加工出口食品的企业带来了很大的挑战和影响，对中国食品在国际市场上的信誉造成了重大的损害。而造成中国食品贸易不畅的主要原因之一就是食品安全监管法律制度不完善，如中国的食品安全标准水平低，一些食品安全标准不符合国际标准等。

2015年12月20日，中国和韩国签订了的自由贸易协定（简称FTA协议），这是

① 韩国食品医药品安全处进口食品信息网站，2013年进口食品等检查年报，http://foodnara.go.kr/importfood/src/board/board_view.jsp.2015.3.12，第13-46页。

② 中国技术性贸易措施网。2015年国外扣留（召回）我国产品情况分析报告[EB/OL].[Http://www.tbtsps.cn/page/tradez/wdetainereportcontent.action?id=36&lm=008002,2016-7-22](http://www.tbtsps.cn/page/tradez/wdetainereportcontent.action?id=36&lm=008002,2016-7-22)。

③ 同注释1。

中国进一步扩大对韩食品出口的重要契机。中国拥有世界上最大的经济及消费市场，中韩FTA协议正式生效后，大量韩国资本涌入中国内陆市场。据大韩贸易振兴公社(KOTRA)统计，截至2016年11月，韩国在中国进口市场所占比重为10.5%，稳居首位。中国食品企业生产的食品出口到韩国市场的过程中，面临的最困难的问题之一就是对其韩国的进出口食品安全保障法律制度的理解不足。为最大限度地发挥FTA协议的作用，中国企业有必要充分了解韩国的食品安全监管法律制度，特别是进出口食品安全监管法律制度，才能顺利推进中韩食品贸易，从而不断提高中国食品出口产值。

中国是发展中国家，与食品安全监管法律制度发达的国家相比，还存在较大的差距和不足。而韩国已经形成了良好的食品安全秩序，这与其较为完善的食品安全监管法律制度的构建和实施有密切关联，韩国繁荣的食品工业也间接地反映出韩国政府在食品安全监管方面的成效。因此，为了使中国的食品安全监管法律制度得到国际社会的认可，促进中国与其他国家食品贸易的发展，并且切实为公众提供安全的食品，保障公众的身体健康和生命安全，应积极借鉴和学习韩国等国家的先进经验和做法，构建和发展适合中国国情的食品安全监管法律制度。

第一章

| 食品安全监管法律制度概述

一、食品安全的概念界定

在1974年11月召开的世界粮食大会上，联合国粮农组织通过的《世界粮食安全国际公约》中第一次提出了“食品安全”的概念。但是当时“食品安全”主要是如何从数量的层面满足公众温饱的视角定义的。1996年世界卫生组织通过了《加强国家级食品安全性指南》。在这一指南中首次区分了“食品卫生”“食品质量”以及“食品安全”。2003年世界卫生组织和联合国粮农组织将食品安全界定为：“食品安全是指所有的那些危害，无论这种危害是慢性的还是急性的，都会使食物有害于消费者的健康。”目前国际社会对食品安全概念的界定上已经基本达成一致，即“食品的种植、养殖、加工、包装、贮藏、运输、销售、消费等活动符合国家强制标准和要求，不存在可能损害或威胁人体健康的有毒、有害物质致消费者死亡或者危及消费者及其后代的隐患。”^①中国新《食品安全法》第150条第3款将食品安全界定为：“食品安全是指食品无毒、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。”中国《食品安全法》采用的“食品安全”的概念基本上与国际接轨。“食品安全”的主要内容包括以下几个方面：一是食品应“无毒无害”。即一个正常的人在正常的状态下食用食品后，对其身体未造成危害。二是食品应符合营养要求。“营养要求不但应包括人体代谢所需要的蛋白质、脂肪、碳水化合物、维生素、矿物质等营养要素的含量，还应包括该食品

^① 张敬礼：《中华人民共和国食品安全法及实施条例讲座》，中国法制出版社2009年版，第7页。

的消化吸收率和对人体维持正常的生理功能应发挥的作用。”^①三是食品对人体健康不能造成任何危害。这里的危害包括慢性危害、亚急性危害和急性危害，即食品致命、致残、致病或中毒。根据上述概念，安全的食品首先从生产到消费的各个环节都应符合强制性的食品安全标准。其次“从食品生产到消费各环节中的危害经科学的风险评估确认不可能损害或威胁消费者及其后代的人体健康。”^②

总的来讲，“食品安全”是一个综合性的概念，是一个发展中的概念，“食品安全”既是政治问题也是经济问题、法律问题。法律问题中更主要的是行政法问题。保障“食品安全”是食品安全监管法律制度存在的首要目的和不断得以完善的动力，也是最终目的。

二、食品安全监管的界定

“概念乃是解决法律问题所必须的和必不可少的工具。没有限定严格的专门概念，我们便不能清楚地和理性地思考法律问题。”^③因而首先厘清什么是监管、监管与相关概念有何区别等问题，对于明确界定食品安全监管具有重要的意义。

监管的概念起源于处理政府和市场的关系，以往一般是在经济学的意义上使用。“监管”一词源自英文regulation。现代汉语规范词典将监管界定为，“监督或监视管理”^④。监管是监督和管理两种意思的统一。监管在行政法著作和教材以及行政法律规范中主要表述为监督管理，是行政法中非常重要的一个概念。过去行政法学界在监管概念的界定上采用狭义的概念，即强调国家公权力的介入，认为监管是行政主体干预市场经济活动的重要行为方式之一。食品安全监管从其性质上来讲属于行政机关行政执法权的具体运用。在此意义上，行政法学者认为监管就是政府监管。“政府监管一般是指政府行政机关根据法律授权，采用特殊的行政手段或准立法、准司法手段，对企业、消费者等行政相对人的行为实施的直接控

① 李援：《中华人民共和国食品安全法解读与适用》，人民出版社2009年版，第257页。

② 韩永红：《论食品安全法律概念的泛化及其法律意蕴》，载《中南大学学报》2010年第3期，第50页。

③ [美]博登海默：《法理学—法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社1999年版，第486页。

④ 李行健：《现代汉语规范词典》，外语教学与研究出版社、语文出版社2004版，第634页。

制活动。”^①国务院于2004年发布的《全面推进依法行政实施纲要》中将市场经济阶段的政府职能定位于“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”。但是随着中国食品安全问题日益突出，目前国家和政府都在强调食品安全问题的社会共治，因而监管的概念不再局限于过去的狭义上的理解，其广义上的概念逐步得到社会的认可。

笔者认为广义上的食品安全监管是指政府依据相关的食品安全法律法规，从食品的生产加工到最终的消费等整个环节中，为确保食品以及食品添加剂、器具、容器、包装等的安全性，所采取的一系列措施的总称，同时也包括食品行业协会、其他社会组织和公众的监督管理内容。从实践的情况来看，整个食品安全监管中行政主体是最主要的监管主体，其采用的监管手段有作出抽象行政行为如制定行政法规和规章或者制定其他行政规范性文件，以及作出具体行政行为如行政许可、行政处罚、行政强制、行政奖励、行政检查等。对于作为食品安全监管对象的行政相对人的范围，中国新《食品安全法》第2条规定：“在中华人民共和国境内从事下列活动，应当遵守本法：（一）食品生产和加工（以下称食品生产），食品流通和餐饮服务（以下称食品经营）；（二）食品添加剂的生产经营；（三）用于食品的包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于食品生产经营的工具、设备（以下称食品相关产品）的生产经营；（四）食品生产经营者使用食品添加剂、食品相关产品；（五）对食品、食品添加剂和食品相关产品的安全管理。”

三、加强食品安全监管的必要性

“安全是保障人类得以在社会中维持基本生存以及追求自身发展所需的最主要、最重要的条件。人的本能使人对自身生命健康、财产所有和享有自由等方面的保护具有内在的强烈需求——会长存人一生的需求。”^②食品安全的保障尤为如此。中国食品安全事故的频频发生，表明食品安全监管的积极功能还未能真正发挥出来，因而必须进一步加强食品安全监管。

^① 马英娟：《政府监管机构研究》，北京大学出版社2007版，第15页。

^② [美]博登海默：《法理学—法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社1999年版，第106页。

（一）弥补市场失灵的需要

“经济学家是从市场失灵的角度来分析政府监管的必要性的，他们认为，之所以需要监管，是因为存在市场失灵。”^①这一观点得到了实践的充分检验。因此，在市场经济体制下不存在市场失灵的领域，政府就不必介入，相反如果确实存在市场失灵，政府就应加大该领域的监管。如以行政许可为例，根据中国《行政许可法》第13条的规定，市场经济机制能够有效调节的事项和和行业组织或中介机构能够自律管理的事项，国家可以不设许可。国务院根据上述规定，已经分批取消了很多不必要的行政许可事项，从而简化了行政审批手续，降低了行政成本，提高了市场主体的积极性，也促进了经济的发展。“食品安全是一种典型的公共产品。在市场机制利益的驱使下，食品生产经营者没有动机确保食品安全，也没有动力全面真实披露食品安全信息，市场上也没有机构能够担当充分监督食品安全的角色。”^②因而，食品安全问题不能完全通过市场机制来解决，食品安全领域存在的严重的市场失灵问题，需要通过政府的监管手段来弥补其不足。

通过实施食品安全监管，可以发挥其保障和推动食品安全法律实施的功能。因为再好的法律如果实施不起来或者实施不利，其法律条文就像空中楼阁，渐渐失去其存在的意义和价值。从事食品行业的组织和个人是否遵守法律、法规和规章，都需要通过监管来确证。因而食品安全法律法规实施的好坏，一方面会涉及到公众的生命安全和身体健康，另一方面会直接影响到中国经济和社会的进一步发展。因而如果没有监管，已经颁布的法律法规会处于虚置的状态，无人问津。通过食品安全监管，行政机关可以全面了解各类食品安全法律法规的具体实施情况和国家关于食品安全方面的法律法规和政策的不足之处，及时调整和修改相关立法或政策，并且及时制定新的立法，填补立法空白，从而有效保障和推动食品安全法律法规的实施，达到为公众提供安全食品的目的。中国食品安全立法实践充分地证明了这一点。如国务院于2008年为应对“三鹿奶粉事件”制定的“乳制品质量安全监督管理条例”，就是行政机关通过实施监管，在全面了解和充分掌握有关乳制品安全现状的信息和资料的基础上，结合中国实际情况制定的较为科学的行政立法。

① 刘亚平：《走向监管国家——以食品安全为例》，中央编译出版社2011年版，第13页。

② 于华江：《食品安全法》，对外经济贸易出版社2010年版，第154页。

（二）风险预防的需要

现代社会风险无处不在。贝克认为，“针对各种风险的政府规制，已经不是一个单纯的技术问题或法律问题，而是一个融法律、政治和技术于一体的复杂问题。只有当人们日益认识到科学的短处从而获得技术的控制权时，风险社会及其恶劣的后果才有可能得到遏制，一种建立在更为入道的技术之上的未来社会才有可能实现。”^①食品从农场到餐桌的各个链条都存在着各种风险。很多食品安全事件的发生都是因为政府未能做好风险的预防而引发的。实践中公众对于风险的认知度较低，无法自行判断食品安全隐患。因而对于食品安全领域的各种风险，应主要依靠政府尽可能地通过事先的控制手段加以预防。而食品安全监管正是发现和评估食品安全风险的重要手段。因为食品安全监管具有收集资料的功能。而各种食品安全信息的收集是行政机关正确实施风险管理的前提。食品安全监管既是执行法的措施和活动，又是检验法的实践活动，还是制定和修改食品安全监管法律法规的重要信息来源。行政机关在食品安全监管中所收集的信息作为第一手资料，是最为客观的。因而，行政机关通过在食品安全监管中获取的信息，可以及时发现食品中存在的潜在危险，并及时采取行之有效的措施预防风险。总之，食品安全行政机关只有通过实施日常性的监管，才能及时、准确、全面地获取各种信息，为做好风险预防提供基础资料。此外，食品安全行政机关有专门食品安全检测检验机构、专门的技术人员、专门的设备，这为行政机关根据监管中获取的信息，做好风险预防与处理工作提供了充分的保障。

（三）保护公众权利的需要

“健康是公民的基本权利，而政府应当为公民实现这种权利提供保障，这要求政府积极的参与。”^②食品安全事件中最大的受害者就是公众。对于普通公众来讲，食品安全知识往往比较匮乏，公众只能通过感官判断食品的安全性。由于食品安全领域存在严重的信息不对称，公众对于诸如“三聚氰胺”“苏丹红”等食品添加剂对人体的危害性往往都是在重大食品安全事件发生后得知的。公众本身无法维护自己的健康权，而食品领域又存在严重的市场失灵现象，因而需要政府将为公众提供安全的食品作为其重要的公共管理与社会服务的职能之一，加强对食

① [德]乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社2003年版，第28页。

② 刘亚平：《走向监管国家——以食品安全为例》，中央编译出版社2011年版，第17页。

品安全的日常监管。行政机关通过日常的监管，可以及时监督行政相对人是否履行了作为或不作为的义务，可以及时发现食品安全隐患和行政相对人的违法行为。对于违反法律法规的行政相对人，行政机关可以通过现场纠正或事后的行政处罚、行政强制等方式及时进行处理，从而避免行政相对人再次发生类似违法行为。因而，现阶段食品安全监管是发现行政违法行为的主要手段，离开行政机关日常的食品安全监管，食品安全将无法得到保障。对于在监管中发现的食品安全隐患，行政机关可以督促行政相对人及时整改，认真遵守食品安全法律规范，从而及时遏制和减少食品安全事故的发生。食品安全监管如能充分发挥其预防和督促功能，可以最大限度地保障食品安全，那么其最大的受益者就是公众，公众的健康权就可以得到保障。

四、完善食品安全监管法律制度的意义

科学、规范的食品安全监管法律制度的构建和完善具有如下重要意义。

（一）是政府履行市场监管和公共服务职能，促进中国食品安全监管体系全面建设的需要

“制度是指，用规则或通过规则表述的，作为法律关系主体的人决定或采取一定行为的根据。”^①“没有适当的法律和制度，市场就不会产生任何体现价值极大化意义上的有效率的自然秩序。”^②国务院于2004年发布的《全面推进依法行政实施纲要》中，将市场经济阶段政府的职能定位于“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”。食品安全监管法律制度正是政府履行市场监管和公共服务义务的重要依据，是弥补市场经济不足的一个重要途径。“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的活动，就是一项公共服务，只要它具有除非通过政府干预，否则便不能得到保障的特征。”^③因而食品安全监

① [英]麦考密克、(奥)魏因贝格尔：《制度法论》，周叶谦译，中国政法大学出版社1994年版，第19页。

② [美]布坎南：《自由、市场和国家》，平新桥、莫扶民译，上海三联书店1989年版，第127页。

③ [法]莱昂·狄冀：《公法的变迁·法律与国家》，郑戈、冷静译，辽海出版社、春风出版社1999年版，第53页。