

《食品安全法》之监管体制探析

李灿雄^①, 段双妮^①, 田代飞^①, 肖卫华^②

(南华大学 公共卫生学院, 湖南 衡阳 421001)

[摘要] 我国 2009 年 6 月 1 日实施的《食品安全法》对食品安全监管体制进行了创新和重建, 实行统一的多部门分工负责与综合协调的全程监管体制, 但仍然存在一些缺陷和不足。为进一步完善食品安全监管体制, 需要加快与《食品安全法》相关配套的法规体系的立法, 合理配置食品安全监管权, 引入和培育社会监管机制, 构建科学完善的食品安全监管体制。

[关键词] 食品安全法; 监管体制; 创新; 完善

[中图分类号] D91 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2009)06-0062-03

食品安全权是一项基本人权^[12]。近年来, 我国重大食品安全事件频繁发生, 给人民的生命安全和身体健康造成巨大的损害, 也严重影响了我国食品产业的可持续发展。这说明我国食品安全监管体制存在严重漏洞。对此, 我国 2009 年 6 月 1 日实施的《食品安全法》对食品安全监管体制进行了创新和重建, 但与建立科学完善的食品安全监管体制尚有差距。本文希望对我国《食品安全法》下食品安全监管体制进行研析, 酌议其优劣, 为进一步完善食品安全监管体制作些法律探讨, 以飨同仁求是。

一 我国食品安全监管体制的立法创新

食品安全监管体制是指为实现特定的食品安全目标而对食品相关活动施加影响的一整套机制和组织结构的总和, 与之相应的基本要素是监管主体及其职责、监管对象和监管机制。对食品安全监管体制进行科学合理的法律设计, 是有效监管食品安全的法律保障。长期以来, 职责不清、权责不明、信息不通是我国食品安全监管体制中存在的突出问题。因此, 我国《食品安全法》在借鉴国外食品安全监管体制的先进经验和重新梳理我国既往体制的基础之上富有针对性的进行体制创新, 进行了更为合理的制度安排^[3]。

第一, 重定了食品安全监管主体及其职权。根据《食品安全法》的规定, 在国家层面, 国务院设立食品安全委员会, 负责对各监管部门的协调指导; 国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责, 负责食品安全风险评估、食品安全标准制定、食品安全信息公布、食品检验机构的资质认定和检验规范的制定, 组织查处食品安全重大事故; 国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理部门分别对食品生产、食品流通、餐饮服务活动实施监督管理; 农业部门负责

初级农产品生产环节的监管。在地方层面, 县级以上地方人民政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域的食品安全监管工作, 依法确定本级卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门的食品安全监管职责。

第二, 构建了食品安全全程监管机制。食品安全涉及生产、加工、储存、运输、流通、消费等多个环节, 全程监管需要进入到食品链条的各个环节之中, 而不仅仅是事前许可、事后抽查。为此, 《食品安全法》将食品链条分为食品生产、食品流通、餐饮服务和农副产品等四段, 分别由相应的监管主体负责监管; 并且建立了风险监管、过程监管、协调监管、事故监管机制, 国家建立食品安全风险监测和评估制度, 县级以上地方人民政府依法并结合本地区实际制定食品安全事故应急预案, 食品生产经营企业建立可追溯的生产销售台账制度等等, 从而能够实现从农田到餐桌、从风险预防到事故处理的全程监管。

第三, 建立了食品安全监管协调机制。《食品安全法》既明确了食品链条各环节的监管主体及其职责和监管对象, 又高度重视各监管主体之间的协调配合工作。第一, 上下监管主体的协调。国务院设立食品安全委员会, 强调地方各级人民政府的综合职责, 从而处理好各个监管主体之间的职权交叉、职责缺位的问题, 发挥综合统筹和组织协调的职能。在省以下实行垂直管理的质量检验、食品药品监督、工商管理机构, 《食品安全法》规定“上级人民政府所属部门在下级行政区域设置的机构应当在所在地人民政府的统一组织、协调下, 依法做好食品安全监督管理工作”从而避免地方政府无法调动指挥这些职能机构的行政权能问题。第二, 平行监管主体的协调。为了消除平行监管机构之间的监管盲区, 《食品安全法》规定县级以上卫生行政、农业行政、质量监

[收稿日期] 2009-10-25

[作者简介] 李灿雄(1985-), 男, 湖南省岳阳市人, 南华大学公共卫生学院硕士研究生。

①南华大学公共卫生学院硕士研究生。②南华大学文法学院教授。

督、工商管理、食品药品监督等部门加强沟通、密切配合,按照各自职责分工,依法行使职权,承担责任。以及各监管职能部门接到咨询、投诉、举报,对属于本部门职责的,应当受理,并及时进行答复、核实、处理;对不属于本部门的,应当书面通知并移交有权处理的部门处理。

我国《食品安全法》创新的食品安全监管体制属于统一的分工负责与综合协调的全程监管体制,采取“分段监管为主、品种监管为辅”的监管模式。

二 我国食品安全监管体制的立法缺陷

我国《食品安全法》对监管体制进行立法创新,但是对其整体内容和有关条文进行析研,笔者认为与建立科学完善的食品安全监管体制的要求仍然存在一些差距。

(一)我国食品安全监管体制的行政化弊端^[4]

《食品安全法》创新的监管体制是围绕行政权力和以行政处罚与行政措施为保障后盾而设计的,本质上属于行政监管体制。《食品安全法》共十章,除第十章“附则”外,其他各章都是根据食品安全监管内容确定行政主体和授予行政监管职权,而社会监管立法缺位。这种体制,其固有的行政失灵弊端难以消除。第一,这种体制不是针对食品本身的安全信息特征,而是基于各部门及其执法者的认识,存在各行政监管主体之间产生冲突或者留下监管空白的可能性。第二,每个主体监管对象是所有食品,在执法人员有限的情况下难以兼顾每个食品,预防性监管势必不能实行,只能应付出现的问题食品。第三,监管主体忙于日常具体的食品安全检查和处罚事务,难以提高食品安全监管的专业水平,跟上食品科技发展的步伐和应对食品安全的全球化要求。第四,地方政府对本行政区域的食品安全监管负总责存在地方保护主义的监管风险。因为地方政府与监管对象存在千丝万缕的利益关系,地方经济发展、财政收入、政绩表现和人情关系等多种因素可能会影响相应行政监管的作用。

(二)食品安全监管权的分权配置缺陷^[5]

《食品安全法》将食品安全监管权都定位为行政监管权,没有与食品安全技术监管权正确区别开来。食品安全问题的关键是技术因素,因此对于食品安全的风险评估、食品安全标准制定和食品检验权是食品安全监管基础性的技术工作,属于食品安全技术监管权,并不需要行政权的强制力保障,也就是说不必由行政机关负责监管,可以交由社会技术组织承担。《食品安全法》规定对食品安全风险评估和食品安全标准制定等技术问题上由专家评定,但都是依附于行政部门,缺乏独立性、决策权,最终专家的意见由行政部门决定是否采纳。尤其是卫生部负责制定食品安全标准,将食品安全国家标准的制定权从国家标准化行政部门分离出来,如何与国务院标准化行政部门及其WTO/TBT-SPS国家通报咨询中心协调仍然是一个问题,仍可能延误食品安全信息的公开和报告。同时,《食品安全法》授权卫生行政机关一个部门来认定食品检验机构,排斥社会组织检验食品的权利,也存在行业保护和垄断带来的潜在风险。这种完全依赖于行政权,对相关政府行政部门寄予厚望,历史经验表明难以达到监管目标。

(三)食品安全监管体制的法律规定尚显笼统,可操作性不强^[6]

从《食品安全法》构建的监管体制整体来看,法律规定不够具体,概括性规定较多。第一,国务院食品安全委员会,其职能定位是协调、指导,不管理,不领导,《食品安全法实施条例》(以下简称《实施条例》)也未规定,留下空白,为监管职能部门对灰色地带和新问题互相推诿留下空间。第二,对食品安全监管的微观问题仍然没有解决。我国食品安全的最大问题是几十万的小食品生产企业和小作坊低层次的弄虚作假问题,它们既是食品的生产者,又是食品的经营者,甚至还是餐饮服务者,如何监管?立法缺位,令人担忧。第三,赋予卫生部承担食品安全综合协调职责重任令人担忧,与国务院食品安全委员会的协调职能如何分配,也是一个有待解决的问题。第四,我国食品安全监管主体及其职权法定化程度较差。《食品安全法》规定:“国务院根据实际需要,可以对食品安全监督管理体制作出调整。”可以说,监管主体的设立及其职权变动完全可以由行政机关自己决定。

三 我国食品安全监管体制完善的法律建议

为了进一步完善我国食品安全监管体制,针对上述立法缺陷,笔者提出以下几点法律建议:

(一)加快完善食品安全监管体制的立法

在立法方面,依据《食品安全法》构建细化的法律实施细则,并把食品安全整体性原则、科学性原则、预防性原则、风险性原则和可追溯性原则贯彻到食品安全法律体系中去,进一步明确细化食品安全监管机构的职责。国务院食品安全委员会的协调指导职能需要明确,质量检验部门对食品生产环节进行监管具体包括哪些事项,工商行政管理部门对食品流通环节进行监管包括哪些事项需要明确,食品药品监管部门对餐饮环节进行监管包括哪些事项需要明确,使各监管主体行使监管权具有可操作性。

(二)合理配置食品安全监管权

科学完善的食品安全监管体制依赖于对食品安全监管权进行科学分权、配置。根据食品的种类、特性和过程,以及食品安全危险分析关键控制点技术(HACCP)管理体系,采取不同方法可以将食品安全监管权分为行政监管权、社会监管权和市场监管权,执法监管权和技术监管权,品种监管权和过程监管权,实物性监管权和信息性监管权,强制监管权和协调监管权,事前监管权、事中监管权和事后监管权。将这些食品安全监管权分配给不同的监管主体,需要行使公权力作保障的分配给行政主体^[7],不需要公权力的作保障技术监管权、信息监管权可以分配给社会主体和市场主体。并且通过立法强化前瞻性法律规范,以预防控制食源性疾病为食品安全立法和预防性监管制度建设为本位,将食品安全纳入国家公共卫生与疾病控制宏观管理体系,加强食品安全预防性监管。

(三)引入和培育社会监管机制^[8]

食品安全监管体制中有政府监管、市场监管和社会监管。市场监管是食品安全监管的基础力量,通过市场购买指数、民事诉讼、直接监督使监管对象认识到食品安全关系到

自身的生存;政府监管是政府对食品安全监管作为一种行政权力,代表国家行使监管权力和履行国家责任。这两种监管会出现“市场失灵”和“政府失灵”的现象。从法学的角度来看,食品安全权属于社会权,对食品安全的规制属于社会性规制,对于社会权的保障不能完全依靠政府的公权力和私人的私权力去保障,需要引入和培育社会监管主体,契合社会权力融入到食品安全监管体制中,从而提高监管效率和节约监管成本。社会监管主体是以供给准公共产品为主要取向,不以盈利为主要目标,独立于行政主体和市场主体之外的民间组织。国家要积极培育社会监管机构,建立完整的组织体系,即建立食品安全标准制定机构、检测机构、风险评估机构、信用评估机构、食品安全的信息收集、分析、披露机构,各机构分工合作,相互配合,共同实现对食品安全的监管。这样形成政府监管、市场监管和社会监管之间的有效协调和互相监督,增强食品安全监管体制运作的活力和效力。

总而言之,我国《食品安全法》所创新的食品安全监管体制,体现了历史性和现实性的结合,国际接轨和中国特色的结合,但仍存在一些缺陷和不足,面对作为基本人权的食品安全权的保障和社会主义市场经济发展的要求,如何继续完善以建立预防为主的食品安全监管体制仍需探讨和摸索。在我国“依法治国”基本方略指引下,以法律的形式确定已

有的成果,推进食品安全法治进程,推动食品安全体制新的发展。

[参考文献]

- [1] 联合国大会.世界人权宣言(第3条)[R].1948 12
- [2] 韩燕玉.论食品安全权是我国公民的基本权利[J].广西政法管理干部学院学报,2009(3):7-11.
- [3] 刘俊海.论食品安全监管的制度创新[J].法学论坛,2009(3):5-10.
- [4] 唐静.从《食品安全法》的出台看我国的行政监管体制[J].消费导刊,2009(4):126.
- [5] 隋洪明.我国食品安全制度检讨与重构[J].法学论坛,2009(3):19-25.
- [6] 宋亿光.以贯彻《食品安全法》为契机,不断完善食品安全监管体制[J].食品安全,2009(6):19.
- [7] 张芳.食品安全领域行政权的监管范围与配套制度[J].河南省政法管理干部学院学报,2006(3):32-34.
- [8] 李长建,张锋.一种社会性监管模式——中国食品安全监管模式的理性回归[J].重庆社会科学,2006(3):117-120.

Comments of Regulation Regime in“ Food Security Law”

LI Can-xiong DUAN Shuang-ni TAN Dai-fei et al

(University of South China, Hengyang 421001, China)

Abstract Food Security Law of China implemented on June 1 of 2009 has innovated and rebuilt the regulatory system of the food security with many departments synthesizing and coordinating in unity. But there are some defects and deficiencies. In order to further improve the regulatory system of the food security, it is necessary to accelerate the legislation of relevant regulation systems, dispose the supervision right of the food security rationally, introduce and foster the social supervision mechanism, construct the food security regulatory system scientifically and completely.

Key words Food Security Law; food safety regulation regime innovation complete