

# 食品安全监管体制创新研究

谢伟

(河南工业大学莲花街校区法学院教学办,河南郑州 450001)

**摘要:** 中国目前的食品安全监管体制对保证食品安全作出了贡献,但现有体制尚不完善,实施力有待加强。该文探讨了如何对原有食品安全监管体制进行创新性设计,从而构建一个高效率的食品安全监管体制等问题。

**关键词:** 食品安全;监管体制;创新

**中图分类号:** D923.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2011)42-0039-08

食品安全问题的根本原因在于经济人的利益最大化驱动造成市场失灵。政府作为名义上的公共利益代表人,依靠其掌握的公权力,通过制定和实施法律法规、反垄断、税收、财政转移支付、价格管制等手段治理市场失灵。政府管制一般分为三种类型,这三种类型在中国同时存在:直接干预市场配置机制的管制,如价格管制;通过影响消费者决策而影响市场均衡的管制,如食品质量“三包”规定;通过干扰企业决策从而影响市场均衡的管制,如产品质量标准。只有政府拥有这样的资源和强制力,在食品安全问题上也不例外,毫无疑问,政府可以凭借其掌握的立法、行政和司法资源,通过食品安全立法、食品安全行政监管、食品安全司法管制等有效应对食品安全问题。但问题是处于转型期的中国,尽管政府采取了多种手段,包括法律手段、行政手段、经济手段、道德约束、行业自律等,食品安全问题却时有发生,经常需要食品安全事故应急预案来应对。这种事后被动救济式的食品安全管制措施经过事实证明,其成本效益得不偿失,特别是人的生命健康是不可逆转的。

## 1 有效的食品安全监管制度设计

制度设计,必须以制度实施目的为根本,以人性的本质为基础,意即利用人性积极的一面,避免人性消极的一面。一个有效的食品安全监管制度,以保障食品安全为目标,至少应该包括两个方面:一是对

自身的制度设计、制度运行、制度实施效果、制度缺陷等有效认知;另一个是对监管对象的有效认知,包括监管对象的范围、特征、禀赋、偏好、行为规律等。对企业生产加工行为和消费者食品消费行为规律的透视,是监管制度设计的基础。因此,发达国家政府对食品安全监管制度的设计是以前述两类研究为基础,与其密不可分。

### 1.1 以人为本

以人为本,包括制度设计要以人的需要为根本,为人服务,另一方面则是克服人性中消极的一面,比如权力最大化的本性、利益最大化的本性等等,以人的本性为制度设计基础。权力需要监督,绝对权力导致绝对腐败,没有监督的权力要犯致命性错误。政府是食品安全的主导监管者,其监管措施、力度、范围等涉及多种因素,诸如对官员的政绩考核、对公民利益救济诉求的满足、对执政党执政能力的考量、对生态环境平衡的影响等,在食品安全监管中承担了裁判者、经营者、监督者和协调者的角色。政府权力之大、范围之广决定了这种监管必须受到有效监督。监督不能仅限于内部监督、舆论监督,有效的监督来自于同等权力之间的监督和公众的监督,必须建立基于人的本性而产生的权力监督体制。经济人以利益最大化为价值追求,这是人的共性,行政机关概不例外,行政监管需要处于国家权力体系中同等级别的立法机关和司法机关的监督。立法机关负责食品安全立法,司法机关督责食品安全司法。

近代以来,欧美国家认识到原有的权力集中体制的弊端,他们总结了权力集中体制运行、实施过程中的缺陷,从以人为本出发,确立了以权力监督机制为主的宪政。而宪政国家多年的发展证明,宪政是一种成功的政治制度,是一种能有效克服人性缺陷

收稿日期:2010-11-24

作者简介:谢伟,法学博士、经济学博士后,副教授,主要从事环境法理论与实践、法律的经济分析等方面的研究。

E-mail:xiawei1999@sohu.com

的权力运行机制,如美国奉行立法、执法和司法机构的权力分开,确保决策透明性、科学性和公众参与性。立法、执法、司法机构在国家食品安全体系中均承担责任。作为立法分支的国会要制定并颁布法令确保食品安全,国会还授权执法机构贯彻这些法令,执法机构可以通过制定和实施法规来贯彻法令,当实施法规和方针引起争端时,司法机关要做出公正的裁决,美国的法律、法令及总统执行令形成了一个完整体系,确保食品安全。

除了权力机关之间的互相监督,行政机关内部的监督也至关重要。如英国的食品监督机构是依据《1999年食品标准法》的规定成立的一个专门独立的食品安全监督机构——食品标准局,该局代表英王履行职能,并向英国议会报告工作。食品标准局的职能:一是政策制定,即制定或协助公共政策机关制定食品(饲料)政策;二是服务,即向公共当局及公众提供与食品(饲料)有关的建议、信息和协助;三是检查,即为获取并审查与食品(饲料)有关的信息,可对食品和食品原料的生产、流通及饲料的生产、流通和使用的任何方面进行观测;四是监督,即对其他食品安全监管机关的执法活动进行监督、评估和检查。在英国,食品安全的具体执法工作主要由499个地方政府承担。环境、食品和农村事务部负责兽药和农药的欧盟监控项目,并在上述领域作为执法机关;交易标准、园艺标准和酒类标准除零售环节之外的执法工作也由环境、食品和农村事务部负责。

## 1.2 独立的服务型管制体制

食品安全监管的含义有三:一是管,即管理食品生产企业;二是监,即对食品安全行政机关进行监督;三是服务,即服务于公民的食品安全需要。监管机关必须保持独立,避免与被监管对象有利益联系;同时,监管机关必须秉承“服务于人的食品安全需要”理念,当企业利益与食品安全发生冲突时,以食品安全为至高理念。日本全国食品安全委员会是由7名委员组成的全日本食品安全最高权威和决策机构,委员全部由民间专家组成,由首相任命,国会批准。委员会下设专门调查委员会,负责专项案件的检查评估事宜。专门调查委员会由200名专门委员(包括兼职)组成,全部为民间专家,每届任期3年。专门调查委员会分为三个评估专家组:化学评估组主要负责评估食品添加剂、农药、动物用医药品、器

具及容器包装、化学物质、污染物质等项安全事宜;生物评估组主要负责微生物、病毒、霉菌及自然毒素等项评估工作;新食品评估组主要负责转基因食品、饲料肥料、新开发食品风险的检查评估工作。农水省和厚生省在食品安全方面负责风险监管职能。欧盟食品安全管理局由管理委员会、行政主任、咨询论坛、科学委员会和8个专家小组组成。管理委员会由14位成员和欧盟理事会的1名代表组成,其中5名成员必须具有处理食品行业消费安全问题的具体经历和经验。为了确保欧盟食品安全管理局的独立性,管理委员会的人员结构和选拔程序非常严格。咨询论坛由15个成员国分别派出的1名代表组成,这些代表均来自各成员国的食品风险评估机构,主要任务是协助行政主任开展工作。专家小组由各相关专业的专家组成,8个专家小组有:负责食品添加剂、调味品、加工辅料和与食品相接触物质的小组;负责用于动物饲料的添加剂、产品的小组;负责植物卫生、植物保护产品及其残留物的小组;负责转基因生物的小组;负责饮食产品和营养的小组;负责生物性风险(包括疯牛病)的小组;负责食品链污染的小组;负责动物卫生与饲养条件的小组。科学委员会负责总体协调,使各专家小组的意见趋于一致。其成员由各专家小组组长和6名专家小组以外的专家组成。

## 1.3 以预防为基本理念的风险监管体制

国际食品安全管制经历了三次改革过程,即企业良好生产规范(GMP)、危害分析和关键控制点制度(HACCP)和以风险评估为主体的风险管制(Risk Analysis)。第一次改革的重点是食品生产加工企业的一般卫生原则;第二次改革是对食品生产加工过程中的关键过程进行分析,以找出关键控制点;第三次是针对食品供应链的全程风险管制,即食品安全风险管制,以从根本上保护人体健康。

联合国粮农组织和世界卫生组织(FAO/WHO)1997年提出食品安全风险管制的8项基本原则:一是风险管制应当遵循的方法的总体框架:风险管制方法包括风险评估、风险管制措施的评估、风险管制措施的实施、风险管制措施实施效果的分析评价等;二是以保护人体健康作为基本出发点;三是风险管制措施的决策过程应当公开透明;四是风险评估应作为一项特殊制度;五是明确风险管理与风险评估职责与分工;六是风险管制决策应考虑风险评估的

不确定性;七是风险管制过程应与相关方面良好沟通;八是重视风险管制措施的效果分析与评价过程中形成的各种资料。

纵观世界各个发达国家食品安全监管体制,全部都是风险管理型的监管体制。预防是美国食品安全制度的基石,也是美国食品安全监管政策和法律法规的基本理念,更是执法部门的基本执法理念,美国在历年的食品安全制度国家报告中,均用大量篇幅阐述食品安全预防的重要性和实施措施,详细界定了食品生产加工企业,食品运输、销售部门,食品安全管制部门为确保食品安全必须采取预防措施的法律职责。通过良好企业生产规范(GMP),危害分析和关键控制点技术(HACCP),食品安全标准制度,食品生产、经营、运输、消费行政许可制度,食品安全风险评估制度等实施食品安全的风险预防管制。英国要求产业链下游的企业对其供应商实行“尽职调查(due diligence)”,以利用零售商的影响力,对上游企业的食品安全行动构成制衡,从而规避食品安全可能出现的风险。法国将食品安全风险评估和管理风险分开实施,风险评估是指确认所有威胁到公共健康的风险;风险管理是识别、选择并采取能够减少风险的措施,对这些措施有效的跟踪管理和检查,是对风险进行管理的不可分割的一部分。德国政府设立联邦风险评估研究所专门负责食品安全的评估与研究。欧盟食品安全管理局成立后,进一步加强了食品安全风险管理工作。管理局的一项重要职能就是根据理事会、成员国的要求,对食品安全问题分析研究,提供独立的科学建议,作为管理当局风险管理决策的依据。澳大利亚通过“合作监管(co-regulation)”实施风险管制,即将食品行业、研究机构和普通民众纳入到监管体系的设计中。

## 2 当前中国的食品安全监管体制

### 2.1 现状

2009年《食品安全法》的出台,确立了中国以分段监管为主、品种监管为辅的食品安全监管体制。在中央政府层面,组建了最高协调机构——国家食品安全委员会,由质检、工商、食品药品监管部门分别负责食品流通领域、食品生产加工领域、餐饮服务行业和食堂等消费领域,卫生部门负责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

条件和检验规范的制定,组织查处食品安全重大事故。在地方政府层面,县级以上地方人民政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域内的食品安全监督管理工作,建立健全食品安全全程监督管理的工作机制;统一领导、指挥食品安全突发事件应对工作;完善、落实食品安全监督管理责任制,对食品安全监督管理部门进行评议、考核。农业部门负责初级农产品生产环节的监管,质检部门负责食品生产加工环节的监管,工商部门负责流通环节,食品药品部门负责消费环节,卫生部门负责食品安全的综合监督,组织协调和依法查处重大事故。按照责权一致的原则,建立食品安全监管责任制和责任追究制。

新的制度设计注意克服以前的食品安全监管体制弊端,缩减了食品安全监管部门的数量,设立了高层食品安全协调结构,地方食品安全事务由地方人民政府负总责,这些都体现了对食品安全法的创新,体现了政府对食品安全监管体制进行改革的决心和魄力。但是,这种制度的演进并没有从根本上对原有监管体制进行深度变革,而是体现出政府对食品安全监管的一种渐进式、自主性的发展思路,所谓渐进性指的是政府顾虑太多,只注意照顾现行体制下行政权力的原有格局划分,为保持既有利益格局而不对食品安全监管事务进行根本性的改变;所谓自主性指的是政府依然实施权力高度集中,制度设计依然以行政监管为绝对主导,缺乏对自身的监督机制设计,应用市场力量实施食品安全监管不足,缺乏除了政府、市场之外的第三种力量,即社会力量对食品安全监管的参与。

### 2.2 问题

食品安全法的渐进式改革体制在实施中已经暴露出问题。2010年9月15日郑州市发生两万斤“毒蘑菇”事件,再曝多头监管导致的食品安全问题。以中国现在的食品安全监管体制分析,首先,蘑菇作为农产品,其生产归农业部门管理。根据现在的法律规定,农业部门一开始就应该监控农民在生产过程中有没有使用有害物。其次,蘑菇产品在加工过程中,又受质检部门管辖,而蘑菇产品的销售过程属于工商部门的管辖范围。蘑菇产品流到餐桌上后,由食品药品监督管理部门进行监管。如果市民因食用“毒蘑菇”出了问题,则由食品安全相关管理部门承担综合协调、组织查处食品安全重大事故的责任。而部门执法标准不一则导致问责难。“比如

说,增白剂的含量、瘦肉精的比例,三聚氰胺是否有害,是否会对人的健康造成损害等等。再比如说,同样是黄花菜,根据卫生部门的标准,它不属于‘干菜’,不得有二氧化硫残留;而根据质检、农业部门的规定,黄花菜属于‘干菜’,而且明确了其二氧化硫残留标准。”不出问题则罢,即使出了问题,每个执法部门的辩解理由都会很充分,难以分清主次,势必使部门问责流于形式。如对郑州市两万斤问题蘑菇的认定,每个环节的检验标准并不相同。

2010年9月15日,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部正式对外公布了《关于依法严惩危害食品安全犯罪活动的通知》。《通知》指出,全国各级公安机关、检察机关、人民法院、司法机关要始终把打击危害食品安全犯罪活动摆在突出位置,始终保持高压态势。这种方式是治标不治本的临时解决措施,一旦政府疏于管制,可能造成强力反弹。

以环境污染防治为例,政府在环境污染开始发生的初期,采取命令——管制手段,对环境污染实行高压管制,在一定程度上对遏制环境污染事故的发生,具有很大作用,但环境污染高发的态势并未从根本上改变,为此,政府继续实行更加严厉的管制,从立法、行政、司法等各方面强化管制,但却无法从根本上扭转环境污染事故频发的现状。这一点在中国环境污染防治的历史中可以清楚地看到。中国从上世纪八十年代开始,大力发展环境法律制度,从立法、执法和司法上都加强环境管制。立法上:制定了以环境保护法为基本法,以环境污染防治法、自然资源保护法、能源法等为主体的环境资源法律体系,在立法上不可谓不完备;执法上,政府力图实施环境法治,特别是近年来,大力推进节能减排,把环境治理绩效与政府官员的政绩直接挂钩,在官员的晋升提拔上实行“环保一票否决制”,执法上不可谓不严厉;司法上,中国刑法创立了环境资源刑事法律责任制度,对单位和个人实行严格的双罚制,对破坏环境资源犯罪分子追究刑事责任,在司法实践中,已经有多个成功的环境资源犯罪案例,司法上不可谓不严格。但中国环境污染的现状并没有得到根本好转,随着经济的发展,环境污染日益严重,重特大环境污染事故时有发生,比如,仅2010年以来,就有内蒙古赤峰市重大水污染事故,松花江特大流域污染事故,大连海域石油污染事故等多起严重环境污染事故发

生,除此以外,以地下水污染、重金属污染等为主体的农村面源污染日益恶化,以各类工业企业、交通拥堵等造成的城市点源污染也不断扩大,给国家和人民生命财产造成了严重损失。通过对发达国家环境管制手段的研究并在此基础上结合中国国情加以借鉴,中国构建了以诱导型为特点的间接管制手段,即构建环境经济制度,比如,通过绿色产品名录制度控制企业的产品生产,通过绿色证券制度控制企业的融资,通过绿色产业制度控制企业的注册登记,通过绿色保险制度控制企业抗击意外风险的能力等等。环境经济手段的应用大大提高了企业执行环境法律的自觉性、主动性和积极性,使得政府环境执法效率大大提高。同时,积极构建公众参与制度,鼓励和支持公众参与环境经济制度的贯彻执行,比如,对绿色证券的实施,在政府管制机关提出对企业的环保核查报告之后,通过各种形式公开,鼓励和支持公众参与对该报告内容真实性、可靠性、可行性、准确性等方面的监督执行,发挥公众的力量,使得政府和企业两方面都受到来自于第三方的公众监督,保证了企业通过证券融资确实用于绿色产品的研发等,保证了政府环保核查的公正。

事实证明:高压管制可以在一时缓解食品安全事故频发的现状,但却无法从根本上解决食品安全问题。要彻底解决食品安全问题,必须充分调动政府、企业和公众三个方面的积极性,形成保障食品安全的合力。

### 2.3 解决问题的路径分析

食品安全监管体制的改革关键在政府,政府缺陷是造成食品安全问题的根本所在。在现实经济生活中存在着两种不同类型的政府缺陷,一类是指政府行为上的低效率状态,可称之为“政府微观行为缺陷”;另一类是指政府职能性缺陷,即由于政府职能的不健全或政府机制的不恰当运用而对经济、社会发展造成损害。政府职能性缺陷又可分为两种情况:一是因政府干预过度而造成的经济运行低效率,可称之为“职能运用过度型”的政府缺陷,高度集中统一的计划经济体制是这种缺陷的极端形式;二是因政府未能履行或未能全部履行其职能去弥补市场缺陷,反而放任其扩展,从而导致公平与效率失衡、经济运行无序、社会秩序紊乱的情况,可称为“职能缺失型”的政府缺陷。政府职能性缺陷在当前许多发展中国家和由计划经济体制向市场经济体制转型

的国度中较为常见。中国目前的食品安全监管体制中同时存在政府微观行为缺陷和政府职能性缺陷。微观行为缺陷可以通过建立完善的公务员录用、考核、问责制度弥补缺陷,而职能性缺陷则需要通过理顺部门管理体制,完善政府部门职能来加以弥补。

### 3 创新中国食品安全监管体制的若干建议

事实证明,中国食品安全以分段监管为主、品种监管为辅的监管体制存在严重的制度漏洞,多头监管、部门权力条块分割、执法标准不一导致的监管真空是无法避免的事实,从而形成政府监管缺陷。食品安全监管体制的创新性设计主要是针对政府职能性缺陷展开的。

#### 3.1 构建监管权力集中体制,克服多头管理弊端

食品安全监管部门首先必须克服多头管理的弊端,实行由一个或两个部门负主要责任、其他部门负辅助责任的管理体制。这种体制的优点在于:一是有利于提高执法效率,避免部门之间互相扯皮;二是有利于责任追究机制运行,避免部门之间互相推脱责任。目前,世界各国都有这个发展趋势,即将食品安全监管权力集中于一个部门,由一个部门负总责,其他部门协助监管。

美国卫生部下属的食品和药物管理局(FDA)和农业部下属的食品安全检查局(FSIS)在美国食品安全体系中起着主要作用。而疾病控制中心、联邦环保局等起着辅助作用。其中,FDA监管美国大约80%的食品供应——只有肉、禽和某些蛋类产品例外,后者由FSIS监管。FDA和FSIS共同负责蛋类产品安全,其中FDA监管有壳蛋,FSIS负责蛋类产品。FDA负责确保其管辖的食品安全、卫生、营养、健康并加有适当标签,其管辖范围远远超出食品加工,还包括供食用的鲜活动物、动物饲料、新兽医用药的批准和检测,包含药物的饲料以及所有食品添加剂(包括颜料、防腐剂、食品包装物、清洁剂和锅炉水添加剂)。FDA还负责确保人用药物、生物产品、医疗设备、放射性产品以及兽医用药安全有效,并负责化妆品安全。FDA的工作范围几乎涉及到每个美国公民的日常生活,起到保护消费者安全和维护消费者利益的作用,监控着每年价值约10 000亿美元产品的生产、进口、运输、贮藏和销售,强制有关企业实施《联邦食品、药品和化妆品法》和其他食品安全法,相当于美国国民每年消费总额的

1/4。这种体制有利于食品安全追溯、食品安全召回、食品安全责任制的落实。再比如,德国于2001年将原食品、农业和林业部改组为消费者保护、食品和农业部,接管了卫生部的消费者保护和经济技术部的消费者政策制定职能,对全国的食品安全统一监管,并于2002年设立了联邦风险评估研究所、联邦消费者保护和食品安全局两个机构。丹麦通过持续改革,将原来担负食品安全管理职能的农业部、渔业部、食品部合并为食品和农业渔业部,形成了全国范围内食品安全的统一管理机构。1997年3月,加拿大通过《食品监督署法》,决定将原来分属农业和农业食品部、渔业和海洋部、卫生部和工业部等多个部门的食品监管职能集中,在农业部之下设立专门的食品安全监督机构——加拿大食品监督署统一负责食品安全、动物健康和植物保护的监督工作。英国政府1997年成立了食品标准局,该局于2000年正式开始运作。食品标准局是不隶属于任何政府部门的独立监督机构,负责食品安全总体事务及制定各种标准,实行卫生大臣负责制,每年向国会提交年度报告。西班牙的食品安全监管事务由农业和卫生部门共同负责,农业部门主要负责活体动物的卫生检疫,卫生部门主要对肉类生产加工及进入流通领域的食品进行监管。法国政府对食品安全监管实行“一主多辅”的管理模式,即以农业、食品、渔业和农村事务部(也称农业和食品部)为主,经济、金融和工业部(也称商业和消费部),社会事务、劳动和团结部(也称健康部)两个部门为辅。爱尔兰于1999年1月起由爱尔兰食品安全局承担所有的食品安全监管职能。俄罗斯由卫生和社会发展部下的联邦消费者权益和公民平安保护监督局统一进行食品安全管理。

#### 3.2 以品种监管为主,避免分段监管

所谓品种监管为主,是指按照食品种类进行职责分工,不同种类的食品由不同部门管理,各部门分工明确,各司其职。所谓分段监管,是指按照监管环节划分,即一个监管环节由一个部门负责,同一级别的不同部门在分段管理中,由于缺乏相互沟通与衔接,加之各部门执行各自的部门法规,难以满足食品安全监管的要求。分段监管最大的弊端在于部门权力条块分割,出于部门利益,各部门容易在出现问题时互相扯皮,执法效率低,而品种监管能够有效克服这个缺陷。

欧盟食品安全监管机构主要是由欧洲食品安全局、欧盟食品与兽医办公室组成。其中,欧洲食品安全局负责对欧盟内部所有与食品安全相关的事务进行统一管理,负责与消费者进行直接对话,建立成员国食品卫生和科研机构的合作网络,向欧盟委员会提出意见等。欧盟食品与兽医办公室(FVO)是欧盟委员会指定负责监督各成员国执行欧盟相关立法的情况及第三国进口到欧盟的食品安全情况的机构,其监管范围主要是与家畜类动物有关的食物。该下属机构设有三个专业部门:哺乳动物性食品部、鸟类动物性食品和植物卫生部以及鱼和非动物性食品部。

美国对于肉、蛋、禽、海鲜品等分别规定了不同的监管机关,甚至用乙醇度7%来划分葡萄酒和其他酒的不同监管机关。农业部(USDA)的食品安全检验局(FSIS)主要负责国内和进口的肉、禽及相关产品,如含肉、禽的炖菜,比萨饼,冷冻食品,加工的蛋制品(一般液态、冷冻和干燥的巴氏杀菌的蛋制品);卫生与公共事业部(DHHS)的食品和药品管理局(FDA)负责所有国产和进口食品,但不包括肉类和禽类,还有瓶装水、酒精含量小于7%的葡萄酒。商业部下属的国家海洋和大气管理局负责监管鱼类和海产品,通过收费的“海鲜检查计划”,检查渔船、海产品加工厂和零售商店是否符合联邦卫生标准。财政部下属的酒、烟与火器管理局负责监管含酒精饮料,不包括酒精含量低于7%的葡萄酒饮料。

丹麦的食品安全监管体制实行品种监管,分别由三个部门具体实施,即由丹麦兽类食品监管部门、丹麦植物食品监管部门及丹麦渔业监管部门实行分类监管,改变原来政出多门、结构繁杂的状况,权责分明,独立行动,同时又有必要的协作,实现农场(海洋)到餐桌对食品安全的有效管理。

### 3.3 构建权威高效的食品安全协调机构和部门之间的自主性协调机制,避免部门之间相互掣肘

食品安全实行一个部门为主,其他部门为辅的监管体制,需要设置一个权威高效的协调机构来协调部门之间的职能冲突和由此引发的利益冲突。一是设立凌驾于食品安全监管部门和其他相关部门之上的食品安全协调机构;二是构建食品安全监管部门之间的自主性协调机制。食品安全集中监管是发展趋势和改革方向,但无论是集中监管还是分散监管,食品安全与其他部门之间的联系是不可避免的,

食品安全监管需要其他部门的协助,构建统一高效的食品安全协调机构是已被实践证明的成功制度。

1998年美国政府成立了“总统食品安全管理委员会”来协调美国的食品安全工作,委员会的成员由农业部、商业部、卫生部、管理与预算办公室、环境保护局、科学与技术政策办公室等有关职能部门的负责人组成。委员会主席由农业部部长、卫生部部长、科学与技术政策办公室主任共同担任。该委员会主要负责制定联邦食品安全的综合性战略计划;为相关机构提供咨询,确保联邦机构每年向行政管理和预算局提交食品安全预算;确保食品安全研究协会建立适当的机制,指导联邦政府开展的相关研究按照食品安全的优先顺序来进行等。美国政府食品安全的管理特点是职能互不交叉,一个部门负责一个或数个产品的全部安全工作,在总统食品安全管理委员会的统一协调下,实现对食品安全工作的一体化管理。日本的食品安全主要由厚生劳动省和农林水产省负责,其中,厚生劳动省负责食品安全和分配,包括制定食品法律和标准、食品标签标识、转基因食品和辐照食品的标准以及广告宣传的规定,每年制定进口食品监控指导计划,对进口食品进行监管和实施卫生检疫、要求企业注册以及对业者进行业务指导检查,也可根据食品卫生法对业者作出处罚;农林水产省负责农产品的生产和控制质量,制定农林水产品的规格、管理政策和振兴农林水产品的生产,促进农产品质量的提高,管理农产品的消费和流通,保证粮食供应,促进国际合作和农产品出口,通过振兴农业促进国民经济的发展。食品安全委员会是一个根据科学知识,对相关行政机关的风险管理进行客观、中立、公正的风险评估的独立机关,具体负责食品安全风险分析和科学评估,并根据评估结果对相关大臣进行劝告,提出应对重大食品事件的措施。它有权对农林水产省和厚生劳动省的食品安全监管工作进行协调,并对其进行监督和检查。食品安全委员会由7名公认的不受他人左右的专家组成,是全日本食品安全最高权威和决策机构。

美国的食品安全体系之所以能够得到良好的运作,很大程度上依赖各部门之间的相互配合。美国的法律规定了其食品和药物管理局、食品安全检验局、动植物健康检验局、联邦环境保护局等食品安全管理机构的各自职责,同时又强调了各部门之间的互相合作,包括与部门内外的科研机构以及国际组

织的合作,特别是负责食品安全的两个主管部门:农业部与食品药品监督管理局(FDA)之间有着良好的合作关系,达成了执法合作备忘录,并且每个月都有工作例会,既分工,又合作,确实能够达到保证食品安全的良好效果。

### 3.4 构建社会监管机制,完善食品安全公共参与

食品安全监管主要依赖政府逐渐减少职能性缺陷,强化对微观性缺陷的治理,但是仅仅依赖政府的力量是远远不够的,需要引入市场和政府之外的第三方力量。根据公共管制理论的“机构俘获”理论,政府在市场经济体制下可能失灵,面对政府和市场的双重失灵,需要借助相对独立于政府和市场之外的第三方力量,即社会公众的力量参与食品安全监管,构建社会监管机制。所谓社会监管机制,是政府监管机制的补充,是指以行业协会、各级各类消费者权益保护组织、消费者个人以及其他各种社会团体在内的社会公众普遍参与食品安全监管的一种制度。社会公众的作用有以下几点:一是直接参与食品安全监管,为监管部门提供信息;二是监督食品安全行政监管部门,监督其执法的公正性;三是督促立法机关强化食品安全立法;四是通过提起司法诉讼,强化食品安全司法监管。

行业协会、消费者协会拥有专业优势和团体优势,针对食品造假、质量低劣甚至有毒食品等不仅会损害消费者的利益,而且也会损害合法经营者的利益,为了捍卫自己的利益和避免行业受损,消费者和食品行业组织会利用投诉、诉讼或者行业规则来制止假冒伪劣及有毒食品,加大违法行为的机会成本。由于食品行业本身的专业性和技术优势以及消费者的利益相关度,社会监管可以发挥政府监管所无法发挥的作用。食品安全监管在国家与社会之间的权力应当本着有利于监管效益的原则进行分工,互相配合,相得益彰。

美国的《凯文法案》就是以一名叫凯文的孩子名字命名的,凯文是因为吃了被大肠杆菌 O-157 污染的牛肉导致肠道出血而死亡,凯文的母亲及其家人为了避免其他的孩子再发生类似悲剧,不断奔走,出台了凯文法案,该法案最大的特点就是允许美国农业部可以不经法庭裁定,直接关闭肉类被污染的工厂。这是公众参与促进食品安全立法的一个典范。实际上,美国行政程序法制相当发达,《行政程序法》、《信息自由法》、《阳光下的政府法》等程序法

律充分保证了食品监管的程序公开和公众参与,在食品法律法规的制定方面,能够通过听证、通告—评论、协商等程序充分征求社会意见,在执法方面也有众多的公众参与。美国的官方网站提供广泛的信息,包括政府监管机构的信息、食品科学知识(可以免费观看录象,录象配有多国语言字幕),还有有关民间合作伙伴的信息。政府食品监管机构与民间组织密切合作,如与国家餐馆协会教育基金会国际食物理事会合作举办国家食品安全教育月等。欧盟食品安全权力机构忠实地实行公开、透明的对话。其结果是该机构有规律地发布一系列公共咨询,号召公众或利益相关者递交相关信息和数据。在加拿大,凡是食品监督署(CFIA)制定的涉及食品安全的法规和政策,都要在网上公布征求社会各方面的意见,并召开专家研讨会进行论证。同时,在政府支持下成立的加拿大消费者食品安全教育组织通过网络等手段向消费者提供食品安全信息,高校、科研机构以及消费者协会等社会组织都积极自愿地参与食品安全的各项活动,充分体现了“食品安全人人有责,公开、透明和广泛参与”的原则。无论是发达国家还是发展中国家的决策都有广泛的公众参与,尤其是在生物新技术和转基因食品的政策制定方面。

总之,食品安全监管体制的高效率运行,需要政府、市场(食品生产经营企业)以及社会三方力量的共同参与,并在有机整合三方力量的基础上,才能有效实施,在这个监管链中,任何一方的缺失,都会造成食品安全监管的漏洞,都可能产生食品安全事故。

### 参考文献

- [1] 李怀. 发达国家食品安全监管体制及其对我国的启示[J]. 东北财经大学学报, 2005, (1).
- [2] 李应仁. 美国的食品安全体系[J]. 世界农业, 2001, (4).
- [3] 冒乃和. 食品科技德国食品安全和食品添加剂的法律基础[J]. 食品科技, 2003, (2).
- [4] 刘雯. 美国食品安全监管体系[J]. 安徽医药, 2005, (9).
- [5] 李力. 俄罗斯和欧洲食品安全管理及其启示[J]. 政策与管理, 2005, (2).
- [6] 施京京. 美国食品安全体系[J]. 中国质量技术监督, 2004, (9).
- [7] 杨明亮. 美国食品安全体系中存在的弊端及改革动向

- [J]. 中国卫生法制, 2005, (5).
- [8] 黄向阳. 美国食品安全制度[J]. 肉类卫, 2001, (10).
- [9] 张卫民. “食品安全法”的薄弱环节与解决措施[J]. 中国公共卫生管理, 2009, (4).
- [10] 程言清. 美国食品召回制度及其对我国食品安全的启示[J]. 南方经济, 2003, (3).
- [11] 杨福星. 中国与发达国家食品安全监管体制的比较[J]. 中国防伪, 2005, (6).
- [12] 赵秀敏. 食品安全法: 公民生命健康权的重要法律保障[J]. 法学论丛, 2009, (9).
- [13] 徐世文. 2006 年度我国主要贸易伙伴技术壁垒、卫生与植物卫生措施实施情况回顾(连载三)[J]. 口岸卫生控制, 2008, (3).
- [14] 王进喜. “食品安全法”责任框架下建立进出口食品安全责任体系的思考[J]. 中国检验检疫, 2009, (7).
- [15] 郭斌. 对食品安全立法及改革现行食品安全监管机制的思考[J]. 中国药事, 2006, (2).
- [16] 贾晓龙. 道教思想视域下的食品生产道德建设[J]. 传承, 2009, (6).
- [17] 周印. 关于“中华人民共和国食品安全法”的再思考[J]. 法制与社会, 2009, (6).
- [18] 左伟. 基于食品安全的企业、监管部门动态博弈分析[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2009, (3).
- [19] 李长健等. 基于农民权益保护的农村食品安全问题研究——以法经济学为视角[J]. 河北科技大学学报(社会科学版), 2009, (3).
- [20] [美]内斯特尔著. 程池, 黄宇彤译. 食品安全: 令人震惊的食品行业真相(Safe Food)[M]. 社会科学文献出版社, 2004.
- [21] [日]安部司著. 李波译. 食品真相大揭秘[M]. 天津教育出版社, 2007.
- [22] 张文学. 食品安全环境管理——环境博士文库[M]. 中国环境科学出版社, 2006.
- [23] 张敬礼. 中国食品药品监管理论与法制实践[M]. 中国法制出版社, 2009.
- [24] [日]原田尚彦著. 于敏译. 环境法[M]. 法律出版社, 1999.
- [25] 王贵松. 日本食品安全法研究[M]. 中国民主法制出版社, 2009.
- [26] 邓红阳. 郑州两万斤“毒蘑菇”事件再曝食品安全问题——多头监管被钻“空当”执法标准不一问责难[N]. 法制日报. 2010-09-15(4).
- [27] 曾祥华. 食品安全监管主体的模式转换与法治化. 西南政法大学学报, 2009, (1).

## Research on Innovation of Food Security Supervision Mechanism

Xie Wei

(Henan University of Industry, Zhengzhou, Henan Province 450001, China)

**Abstract:** The current food security supervision mechanism of China has made contribution while there is still more room to improve. How to innovate the food security supervision mechanism has great importance to make it more efficient.

**Key words:** food security; supervision mechanism; innovation