

文章编号:1671-1513(2011)06-0078-05

食品安全监管法律体系构造研究

——基于国家食品安全监管政策的思考

唐双娥¹, 刘道远²

(1. 湖南大学 法学院, 湖南 长沙 410082; 2. 北京工商大学 法学院, 北京 100048)

摘 要:台湾地区“塑化剂门”这一重大事件再次引起人们对食品安全的关注。痛定思痛,法律制度体系的完善和协调是约束市场经营主体、根治食品安全顽疾的根本手段,包括行政监管法制的完善、民事赔偿法制的完善、司法制度的完善等。同时,要让市场主体真正承担起社会责任。而协调各个法律部门之间的关系,实现各部法律之间的功能能够统一互补、相得益彰,也是通过法制手段解决食品安全问题的关键。

关键词:塑化剂;法制;体系化;协调

中图分类号:TS201.6

文献标志码:A

我国台湾地区食品行业使用有毒塑化剂事件引起了国内外的广泛关注,这无疑也是对现代法治社会人类文明的戏谑和调侃。本质上,它像大陆地区“有毒奶粉”、“问题血燕”一样,是商家为了追逐市场利润,置消费者的利益于不顾,甚至肆意进行违法犯罪活动,公然挑战公共利益。这些恶性事件的涌现表明,仅仅依靠道德说教和道德自律,无法支撑市场经济的良性运行和健康发展。约束市场主体唯利是图的行为,惩治其损害消费者利益、危害公共食品安全的违法活动,必须完善法律制度体系,协调监管机构的职责。

1 完善政府信用法制是发挥食品安全监管作用的基础

政府信用在现代市场经济发展中具有十分重要的作用。它是私法领域的诚实信用原则在公法领域的延伸,是政府至高无上的行为准则。政府信用要实现法治化,这样才能有利于遏制市场主体的损人利己、唯利是图的违法、犯罪行为。政府信用法治化

包括如下内容。1)政府应当建立科学、完善的征信和信用评价体系,保证整个社会信用始终处于良好的互动状态,为市场主体开展公平的市场竞争提供环境。2)政府要洁身自好,以维护和保障社会公共利益为己任,不能与民争利。从发达国家的经验来看,对公共利益的清晰界定是保护公共利益的基本前提。在现代社会,公共利益的实现往往需要借助民主的方式,并尽可能地保障其程序的完善性和信息的公开性。从反面来看,一旦政府不能真正担当起公共利益代表者的重任,政府就可能倒退成为市场违法者的帮凶,甚至助纣为虐。3)政府机关的设立和政府官员的任免都必须有法可依,不可随意而为;行政主体必须依法行政,不可滥用国家权力。4)建立和完善监管部门的问责制度,严格追究不法行为主体的法律责任。行政监管问责制在公共领域不断发展,这符合现代法治的要求,也能顺应市场经济的发展要求。只有在监管角色定位清晰、权责明确的基础上,通过不同监管者相互之间及其与其他规制部门间的博弈和协调,才能无限接近监管目标,达到预期结果。问责制要求在监管者履行职责的过程

收稿日期:2011-09-04

基金项目:湖南省社科基金资助项目(09YBA032);教育部人文社会科学研究规划基金资助项目(10YJC820072)。

作者简介:唐双娥,女,副教授,博士,主要从事环境法方面的研究;

刘道远,男,副教授,博士,主要从事商法方面的研究。

中,对其严格全面地问责;凡监管者利益冲突、角色错位、懈怠疏忽,或决策失误、行为不当经不起问责,则应依法承担不利后果。

在食品安全监管方面,良好的政府信用能够保障食品安全监管目标的实现。目前我国广大民众的食品安全问题已经十分突出,而这些矛盾和纠纷因为行政权力本位主义全都转移到政府身上。如果政府不能树立自己的威信,建立良好的信用法制,取信于民,必将引发社会的不满情绪,甚至引发不稳定因素。

不可否认的是,在市场经济条件下,政府监管是一把“双刃剑”,在需要的范围内必须充分涵摄,不能留有漏洞;而过分、失当、缺漏、重叠以及矛盾的监管,则会损害市场本身的自由、秩序和安全。由此,监管的边界何在?就市场与监管的一般关系来说,凡市场可以调节、社会能够自治的,则无需政府监管,反之则要求监管并且要规制得好。食品行业属于高监管覆盖的行业,所以就食品行业市场和政府的关系而言,主要不在于是否要监管,而在于对食品行业的监管应尽可能立足于市场机制,在监管的缓和与优化之间谋求动态平衡,兼顾防弊与兴利。

食品安全的政府行政监管的本质是法治的。法治不仅仅是立法,而且包括在复杂的市场中,企业在自治和合规活动的基础上,将其行为与法律和道德的外部要求相衔接;监管者则在利益不冲突的前提下,基于分权、适当的角色定位,在概括授权范围内自由而可预期地监管,同时予以事中严密问责和事后严格追责,从而按公共利益标准实现有效监管。而所有这些功能的实现,都需要以政府信用为基础。

2 协调各部门法之关系,提高违法成本是打击食品违法行为的有力武器

目前,食品安全监管方面制出多头,有利益的则蜂拥而上,抢着管;没有利益的则躲之唯恐不及,相互推诿。食品安全法律体系包括食品生产和流通环节的安全质量标准、安全质量检测标准及相关法律体系。综观我国食品安全的法律现状,是以《食品安全法》为主导,《食品生产加工企业质量安全监督管理办法》、《食品质量安全市场准入审查通则》、《散装食品卫生管理规范》、《中华人民共和国产品质量法》、《中华人民共和国农业法》、《消费者权益保护法》、《传染病防治法》、《侵权责任法》和《中华人民

共和国刑法》等法律为调整食品安全的法律体系框架。目前我国对食品安全的监管采取的是分散监管模式,食品安全的监管职权分散于各个不同的行政部门,包括食品药品监督管理、质量技术监督管理、工商行政管理、农业、商业、粮食、林业、环境保护、出入境检验检疫以及公安等部门,实践中各部门之间的监管协调极不完善。上述情况就给食品生产企业寻租,进行违法犯罪活动留下了空间,这一局面也对食品安全监管提出了严峻挑战。这种监管模式必然导致监管效率低下,违法者的违法成本也很低,根本无法遏制食品生产领域涉及食品安全的违法犯罪行为。

从域外经验来看,在食品安全监管方面有很多宝贵的经验值得我们学习。美国的食品安全监管法制的发展大致经历了三个阶段。第一阶段是以1906年颁布的《纯净食品药品法案》和稍后颁布的《联邦肉类检疫法案》为核心的食品安全监管体系,其特点是监管集中。美国国会将食品安全监管的职责交给了农业部集中监管,这一特点一直延续至今。第二阶段是以1938年美国通过的《联邦食品、药品与化妆品法》为核心的食品安全监管体系。这一法律监管体系克服了第一阶段发展时期食品安全监管法律体系所存在的诸多漏洞和不足,就虚假标签食品、食品安全标准和食品安全风险评估等原来未加规定的内容系统、全面地加以规定。这一阶段标志着美国食品安全进入到全面安全评估时代。第三阶段是美国“9·11”事件之后。美国国会在2002年通过了《生物反恐法案》,将食品安全提高到国家安全的高度,其突出特点是国家对食品安全的强制性行政监管。这一时期,美国的食品安全监管法律制度有了全面的改观,实行食品信息的披露制度和信息保持与可溯源制度;以预防和控制食品安全问题为中心,以公众的人身安全和财产安全保护为法律的根本出发点,并以完善的法律程序和严厉的法律制裁作为法律实现的保障。整体上来说,美国食品安全监管法制发展过程中也出现了很多周折,出现了一些问题,但是政府当局能够知错就改,并以食品安全法治化建设为制度设计的基础,建立起合于人性的食品安全监管法律制度体系。

欧盟的食品安全监管对我国也有良好的借鉴价值。在欧洲经济共同体成立初期,其食品安全方面的监管法律制度几乎空白。但是从20世纪60年代开始,欧洲经济共同体开始制定一些法律保护动物

健康以避免感染一些疾病,并且要求动物产品必须符合安全标准。1964年,该共同体颁布了第一部食品卫生法,但仅对鲜肉作出规定,随后才对其他食品制定了实施和卫生法规^[1]。进入20世纪70年代后,欧盟的农业生产突飞猛进,但是随之也出现了一些问题,如化肥在农业中的使用所带来的安全隐患,食品生产加工中添加剂的使用等。针对这些情况,消费者开始关注食品安全,并提出了食品质量和安全的标准。这一阶段食品安全法制发展具有标志性的事件是1972年巴黎欧洲会议提出了消费者利益保护政策,并付诸立法实践。其最为重要的成果之一便是1987年《单一欧洲法令》的出台,该法将“环境保护必须成为欧共体其他政策的一个组成部分写入《罗马条约》,要求欧盟委员会在作出有关健康、安全、环境和消费者保护提案时应当设立一条高标准保护基准^[2]。”这一时期食品安全法律监管虽然还没有形成完善的体系,也没有统一的安全政策,但是共同体范围内的广大民众已经十分关注食品安全问题。20世纪90年代,欧洲发生了多起食品安全危机事件,给欧共体的各成员国造成了巨大损失。民众对欧共体的食品安全监管法律体系和食品安全政策怨声载道。在此背景下,建立新的欧共体食品安全监管法制体系时机已经成熟,情势也十分急迫。当时的桑特委员会审时度势,承诺调整欧共体内部组织机构,建立新的欧共体食品监管机制,并提出创建独立欧洲食品机构模式^[3]。2000年,欧盟发布了《食品安全白皮书》,提出通过立法对食品安全提供保障的改革方案,构建了一个全面、合理而可操作的食品安全保障法律框架。2002年,欧盟颁布《基本食品法》,食品安全监管法律体系日臻完善。

综合来看,欧盟的食品安全法制体系的发展很大程度上借鉴了美国的经验,如集中统一监管、信息公开和可溯制度,以及严厉的法律制裁手段等。除此之外,当前欧盟食品安全法制体系还有以下特点。

1) 实行风险分析和预防原则。2) 提出公共健康概念,以最高保护标准原则保护人类健康,即《建立欧共体之条约》所确定的凡涉及到健康、安全、环境保护及消费者权益保护时应该确立最高保护水平之标准。3) 建立欧共体理事会的行政执法机制。即理事会可以在动物、植物领域采取措施,以达到保护公共健康的目的。4) 建立食品安全的国际合作机制。

比较来看,中国食品安全的法律监管体系不仅

起步较晚,而且在制度设计的科学性、合理性和可操作性方面都存在明显不足,需要从以下几个方面加以改进。一是要改过去的“多龙治水”为“一龙治水”。多头监管所存在的弊端已经在实践中暴露无遗,根本无法实现有效的食品安全监管。二是要完善食品安全法律体系。建立以《食品安全法》、《食品安全标准法》、《侵权责任法》为核心的食品安全保障法律体系,对现有的法律、法规之中相互矛盾之处进行修改,减少和避免体系上的混乱,保持法律的统一性、完整性和严密性。三是解决中国当前食品安全问题,必须要用重典以治之。采取这样的策略绝非严刑苛法,而是贯彻违法犯罪行为和责任相适应的原则,因为食品安全出现问题,动辄影响数以万计的民众的生命、财产安全,否则就可能姑息养奸,贻害无穷。四是完善食品安全法律责任体系,使各种法律责任之间能够相互协调,发挥法律制裁的约束和威慑功能。五是完善食品安全制度,从食品安全的技术保障方面做足功课。

3 完善诉讼法制,提高司法水平是调整食品安全法律关系的程序保障

“不存在一种因国家权利存在而不同于私权的所谓公法精神,法只有一种精神,那就是公平精神^[4]。”而在法律体系中,维系这种公平精神,平衡公共利益与私人利益之法律可分为两类,即实体法和程序法。实体法用以规范当事人之间权利义务关系,程序法则使这种权利义务关系得以实现。无论一个国家实体法律如何健全,没有严格的程序予以保障也等于零。众所周知,中国是一个“重实体,轻程序”的国家,与西方国家重视法律程序相比,我国在法制进程中,甚至到现在,仍然过多地强调法的实体性,而对于在现代法治建设中理应占据重要地位的法律程序却缺乏应有的关注与理解。

事实上,当前之所以在食品安全领域恶性事故频发,除了法律体系的不完善之原因外,还存在司法实践中程序法制存在很大缺陷。如现有民事诉讼法对原告资格的确定标准对食品安全诉讼主体资格的极大限制,诉讼代表人制度的不完善所带来的局限性,举证责任的分配不合理等。而且,构筑食品安全的法律责任体系,设计公正的程序实现机制就成为食品安全法律体系建设的核心所在。如此以来,我们既要改变过去困扰我国法治进程的“重实体,轻

程序”之弊端,也要克服现行法律“重规范,轻责任”的问题,这对我国食品安全领域未来法律制度完善举足轻重。

因此,要使中国的食品安全法律制度像发达国家一样,成为“有牙齿的老虎”,就必须完善诉讼法律制度,提高司法水平。具体可以从以下几个方面入手。1)真正实现食品安全法制建设工作核心从“立法”为中心向“司法”为中心的转变。从目前中国食品安全所面临的现实来看,并非没有立法,也并不是立法不完善——至少说立法相对系统、科学、完善,但是问题却屡禁不止。立法不能实现,缺乏程序机制的有力保障是重要原因之一。2)确立司法机制解决食品领域矛盾和纠纷的基本地位,尽量减少行政权力在解决食品领域纠纷的干预力量。由于中国体制因素的影响和司法资源的相对缺乏,行政权力成为解决食品领域矛盾的主要方式。尽管行政解决方式效率相对提高,可能一揽子解决问题,但是解决结果的差异性和专业方面的缺陷会导致不公平。相反,由于司法机关的特殊地位和立法所赋予的职责,它能够公平合理解决纠纷,保障社会经济有序运行。3)修改民事诉讼法关于诉讼主体资格的规定,扩大食品领域违法行为原告主体的范围。4)完善中国的集团诉讼制度,令其能够在程序机制中真正发挥应有的作用。

4 完善企业社会责任法制,强化其可实施性是保障食品安全的重要屏障

企业社会责任原本是一个老话题,但是目前却被立法界、实务界乃至学界再次关注并深入研究。虽然理论界还存在很大争议,《公司法》立法却先行一步,在条文上予以明确。不过,不可否认的是,其在实践层面确存在很多问题,如公司社会责任实现机制,包括程序机制尚属缺位、责任实现未有落实等。更为重要的是,公司社会责任法制绝非《公司法》能够独一夫当关所能胜任,如何将其既能在体系上保持其完整性和统一性,又能够在食品安全法、消费者权益保护法、产品质量法等领域加以规定并得以实现,也是摆在学者面前的一个重要课题。

企业社会责任究竟是法律责任还是道德责任的问题直接关系到责任的实现。“公司社会责任不是一个独立的法律用语,而是一个道德用语”,“公司社会责任的提法表达的是一种观念,本质上他是一

种社会观”^[5]。如果单纯作为一种道德问题,我们认为它的实现和承担需要借助企业的自觉行动和道德良知,或许只有社会以及人类认识发展到更高级的阶段才能赋予对道德要求的强制力,况且没有一个既定的道德标准,面对一些为追逐利益而不惜一切代价的企业,法律却束手无策,显然这是不符合实际的。而如果认为企业社会责任是单纯的法律责任,虽然可以将其纳入法制系统下规制,但是过于苛守法律的形式,有时会造成成本效益的偏失,社会资源的浪费。所以,笔者认为,企业社会责任是法律责任和道德责任的结合体,法律责任是前提和保障,鼓励道德责任的协调统一,以实现企业的经济使命和社会使命。

结合中国目前食品企业社会责任履行的现实情况,笔者认为中国食品企业社会责任的制度体系建设应该注意以下几个方面。

1)在食品企业社会责任一般规定的基础上,要不断借助特别法形式,保证食品企业社会责任法律体系的健全和完善。企业社会责任是法律责任与道德责任的统一。企业社会责任既包括强制性的法律义务也包括倡导性的道德性义务。对于前者,我们应该通过强制性的立法规范保证其实现,而对于后者,我们应该通过激励性措施鼓励公司自愿实施。例如,对于食品企业安全生产责任,企业一方面应该遵守《食品安全法》、《产品质量法》、《消费者权益保护法》等法律法规的规定;另一方面,对于一些非政府组织和国际组织所推动的高于我国法律标准的食品安全生产义务,如全球契约中对于安全食品标准的规定,企业也可以自愿承担,从而达到提升形象、增强竞争力的目的。

2)我国食品企业社会责任的立法实现是实体法与程序法共同构建的统一,在企业社会责任立法实现过程当中,实体法的构建是明确公司应承担具体法律义务与道德责任的前提,但是其最终的实现离不开程序法的规制。现代社会中,程序往往具有独特的价值,程序的设计保证权利得以真正实现。企业社会责任的实现实质是一个利益平衡的过程,要求公司管理人在作出决策时平衡考量股东、利益相关人以及政府等的各种利益,予以取舍。

3)我国食品企业社会责任法是一个以公司法为主,多种具体社会立法共同规制的责任法体系。这一特征包括三层涵义。第一,食品企业社会责任法属于公、私法之外的社会法范畴,因为,以社会为

基础而存在和发展的法律必然要体现社会的公共利益,而食品企业社会责任的法制化正是基于此要求而产生的。第二,食品企业社会责任法的构建应该是一个以公司法为主,多种具体的社会立法共同规制的综合的社会立法体系。第三,食品企业社会责任制度是责任法范畴,这一责任应该是一种方式责任,即义务主体因不履行关系责任而承担的法律上的否定性后果。企业社会责任理论的基石是从“经济人”到“社会人”的转变。作为“社会人”就应该承担除经济责任以外的社会责任,而且一旦在立法上肯定了企业社会责任的效力,就应该对企业的行为进行责任上的规制,以保证企业社会责任的最终实现。

遗憾的是,在中国当前转型时期,法律原本大有用武之地,但是因为体制因素和社会法律意识的淡薄,法律被认为是花拳绣腿。而更为不能容忍的是,一些违法行为人甚至行政监管者以西方国家在最初

的发展中,在食品安全领域也经历过这一阵痛为由,因此认为不必夸大其词,甚至处之泰然。笔者认为,这些情况亟待改变,我们一定要以法律为基础,实现食品安全的法治状态。唯有如此,民众的餐桌才会安全,百姓才能安居乐业。

参考文献:

- [1] 凯普里阿诺. 欧盟食品安全 50 年[J]. 太平洋学报, 2008(3): 1-16.
- [2] 郭家宏. 欧盟食品安全政策述评[J]. 欧洲研究, 2004(2): 111-123.
- [3] 傅家荣, 杨娜. 欧洲食品安全治理评析[J]. 南开学报, 2008(3): 10-17.
- [4] 刘庆, 王立勇. 高校法治与特别权利关系[J]. 政法论坛, 2004(6): 152-157.
- [5] 冯果. 论公司的社会责任[J]. 淮阴师范学院学报, 2004(6): 755-759.

Research on Law System Construction of Food Safety Supervision ——A Perspective from China's Policy on Food Safety Supervision

TANG Shuang-e¹, LIU Dao-yuan²

(1. Law School, Hunan University, Changsha 410082, China;

2. School of Law, Beijing Technology and Business University, Beijing 100048, China)

Abstract: The Plasticizer Accident in Taiwan draws public attention on food safety once again. To guarantee food safety from the root, the market subjects should be bound with due obligations by perfect and coordinated law. The laws should be perfected including administrative supervision one, civil compensation one and judicial system. At the same time, the market subjects should faithfully assume their social responsibility in food safety. Due to differentiated role of different kinds of law in safeguarding food safety, all kinds of laws related to food safety should be coordinated so that they can play their due function together in ensuring the food safety.

Key words: plasticizer; law system; systematization; harmonize

(责任编辑:王 宽)