

监督管理

浅谈食品安全领域政府监管职能的规制

王艳翠

(南京中医药大学经贸管理学院,江苏 南京 210046)

摘要:目的 以《食品安全法》为视角,寻求政府食品安全监管职能的优化。方法 透过对相关法律条文的分析,探求食品安全管理体系的完善和整合。结果 食品安全领域资源配置的公平必须依靠政府的监管力量,政府有义务积极运用法律、法规等手段实现其协调性。结论 在食品安全管理体系中,各级政府间监管职能的有效定位和分配是避免食品安全监管“不作为”的前提。

关键词:食品安全法;政府监管;规制

中图分类号:R197.1 文献标识码:A 文章编号:1004-8456(2010)04-0361-03

Supervisory Function of the Government in Food Safety Regulations

WANG Yan-hui

(Nanjing University of Traditional Chinese Medicine, Jiangsu Nanjing 210046, China)

Abstract: Objective To take the *Food Safety Law of People's Republic of China* as the perspective to seek optimizing the food safety regulatory functions of the government. **Method** Through the analysis on relevant legal provisions to explore improving and integrating the food safety management system. **Results** The fair allocation of resources in the field of food safety must rely on the regulatory power of the government. The government has an obligation to actively apply laws, regulations and other means to achieve their coordination. **Conclusion** In the food safety management system, effective targeting and distribution of regulatory functions between governments at all levels is the premise of avoiding “nonfeasance” in food safety supervision.

Key words: the *Food Safety Law of People's Republic of China*; Government Supervision; Regulation

食品安全问题是关系人民健康与社会和谐的重大问题。作为国家公共安全体系中的一个重要组成部分,食品安全除了影响消费者健康外,还与进出口贸易、国家声誉乃至社会安定有着密切关系。近年来,中国食品安全事故接连不断让人们警醒,对食品安全的规制已成为政府工作的重点和社会关注的焦点。

完整的食品安全管理实体体系,必须以对食品安全机理和安全机制的研究为基础,结合现阶段自身系统的实际情况,通过整合或改组而实现。一个有效的食品安全规制,应当是在对食品安全宏观管理体系的研究基础之上建立的,而我国关于食品安全的研究,却多是集中在微观的食品安全监管主体及措施的设计上,对宏观意义上的政府职能关注不多。在此背景下,国家于2009年通过了《食品安全法》,新法针对原《食品卫生法》实施过程中存在的

问题,特别是政府的食品安全监管职能及监管格局,进行了较大幅度的调整,这对于规范我国的食品安全监督管理工作、提高我国食品安全水平及保障公民健康具有重要意义。

1 食品安全领域的政府职能

食品安全属于公共卫生范畴,学界涉及食品安全规制的理论,如外部性理论、信息不对称理论和公共产品理论等,都把政府的监管职能放在重要位置。资源的公平配置离不开政府的干预,在对食品安全的规制方面,单凭依靠市场是无效率的。政府必须积极参与其中,运用干预手段消除食品安全领域的道德及法律风险。作为一种非市场化的手段,政府对食品领域的干预并不提供有形的公共产品,而是借助法律载体,通过制定一系列相关法律、法规和制度,实现对安全的有效管制;同时,依靠相应的有效执法和具体监督,保障上述各项制度贯彻落实。

1.1 食品安全监管的职能分配

所谓政府规制,是指政府部门依据有关的法规,通过许可和认可等手段,对企业的市场活动施加直接影响的行为^[1]。而在食品安全规制方面,政府需

收稿日期:2009-04-14

基金项目:江苏省教育厅哲学社会科学基金项目(09SJB820019)

作者简介:王艳翠 女 硕士 讲师 研究方向为卫生法学

E-mail: heimi8@yahoo.com.cn

要采取直接的干预行为,借助市场监管手段实现对食品市场准入、食品质量管理、市场物价管理、消费者权益保护等方面的作用。

当前在我国,食品安全监管主体如何界定是政府面临的重大争议。按照《食品安全法》的规定,国务院新设立了食品安全委员会,旨在一定程度上消解“多头分段管理”的弊端。但事实上,这也等于再次确认了“多头分段管理”体制的继续实施。多头分段管理的最大问题就在于地方政府和机构应对食品安全事件时往往缺乏积极性和主动性,从而产生“不作为”风险。

同时,由于现有法律条文对地方政府职能的表述与中央政府的职权未作区分,相互之间缺乏有机互补与衔接,从而导致危机发生时,作为直接管理部门的县级、乡级政府反倒束手无策,被动等待上级的安排和调遣,进而延误时机,引发危机的蔓延。

1.2 食品安全监管的运行机制

《食品安全法》涉及的食品召回制度、食品信息发布制度、统一食品安全标准等规定都在不同程度上弥补了我国食品安全法律中的制度缺失。特别是新法中增加了食品安全风险监测评估制度,更可谓是我国食品安全监管理念上的重大进步^[2]。它从以往只注重“事先许可、事后抽检、出了事故进行处罚”的传统监管方式转变成以“风险监测”和“风险评估”为主的预防式安全监管,意在积极有效的控制食品安全危害,降低食品安全风险,从而降低食品安全事故的发生率,将危及消费者健康甚至生命的食品安全隐患扼杀在萌芽状态。

但是新法在上述制度的某些衔接方面仍存在一定的矛盾。例如食品安全标准的统一问题。新法要求国务院卫生行政部门对现行的食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量标准等予以整合,统一公布为食品安全国家标准。但我国当前的食品标准与国际标准存在很大差距,由于涉及基础研究和相应的流行病学调查,我国的食品标准更新速度较慢,新标准的制定将经历一个漫长的过程,而这首先就会影响到食品安全风险评估和风险交流。同时就目前现状而言,地方食品安全的标准大都是照搬国家标准,究其原因受人力、物力的限制,很难达到先食品安全风险评估、再以评估结果为依据制定标准的要求。

2 新法实施背景下政府职能的完善

如前所述,《食品安全法》在对政府干预食品安全的职能定位上还有些模糊,有些制度与其他涉及食品管制的法律制度之间依然存在着不同程度的交

叉、重复、甚至冲突。例如《食品安全法实施条例》规定,对食用农产品安全的风险监测和评估,县级人民政府农业行政部门不依照《食品安全法》,而是依照《农产品质量安全法》进行。但上述两部法律对“农产品”范围、农产品质量安全标准体系及检测体系的界定等方面各有所区别,因此会给实践操作带来困难。在此背景下,研究如何规范和明确相关法律条文,避免或克服法律制度冲突就成为行政执法所必需。

2.1 推行全程监管和责任治理的理念

推行全程监管和责任治理的理念,进一步评价国家管理行为(政府行为)在食品安全方面的效用度。目前,我国政府在食品安全监管方面的3个难点是监管体制、运行机制(职责分工)和具体制度。《食品安全法》保留了食品安全的“多部门”监管模式,新颁布的《食品安全法实施条例》针对该问题,做出了由县级人民政府统一组织协调本级卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门对本行政区域内的食品生产经营者进行监督管理的规定,但该条文的表述过于原则,在相关部门的具体职权分配上依然不够明确。

对食品安全的规制来自于政府的宏观调控和微观监管。宏观调控主要是间接干预,政府不直接涉足食品生产经营企业的业务活动,其目标是实现对食品卫生资源的合理配置。这种调控应以法律为载体,体现为宏观的调控法律制度。强调宏观调控是公法(主要是行政法和经济法)的突出特点和重要任务,传统私法(主要是民法)未能涉及这一领域。现实生活中,食品安全个体纠纷的交易成本过大,往往成为制约当事人借助法律维护自身权益的障碍;相比之下,对政府干预的职责作出公法意义上的义务性规定,避免后期侵权之诉导致的“私法失灵”,是一种更为现实的选择。

实现主体之间的互动与协调离不开对政府职能的法律定位与界分。食品安全领域监管模式优化的关键是以政府为主导的多元主体,能够有条件借助彼此之间在法制基础上的互动,达成最终的共识。尤其是地方政府更需要以法律的形式,明确其与中央政府在食品安全监管中的权限区别^[3]。

2.2 弥补食品安全法律中的制度缺失

弥补食品安全法律中的制度缺失,寻求公民权利保护与食品安全保障的平衡。多部门监管模式的相对集中化、食品安全标准的法典化、食品安全信息的集成化、食品安全服务及技术职称体系的社会化是食品安全控制的4个方向性趋势^[4]。发达国家的食品安全立法大多遵循这个规律。相应地,在其

法律条文中,确定了诸如食品风险监测、分析、评估制度,食品分类管理制度,食品安全标准体系,法律责任与处罚等制度。

虽然我国有关食品安全的基本法已经出台,但是仍未形成完整的食品安全法律体系,因此现阶段完善中国的食品安全法律体系,仍需要参考国外的立法趋势和制度,对现有条文进行整合统一,强化其针对性和可操作性。特别是在政府权力的定位和职能分工方面,需要建立各相关机构之间、中央地方之间的协调机制,保障和明确地方职能部门的危机管理权限^[5]。同时,由于我国幅员广阔,各地情况不尽相同,而食品安全事件又大多发生在局部地区,即使是全国性的事件,各地区情况也不一样。这就要求各地方应结合本地实际,强化地方性立法,在相关法律条文中明确相应的配套措施,并赋予地方政府有别于中央政府的时效性及互补性权力。

2.3 确立对政府职能的司法监督和诉讼保障

确立对政府职能的司法监督和诉讼保障,实现食品安全制度的整合与升格。对食品安全的规制是基于对公民生命健康权的尊重和保护而实施的。但规制同时意味着对当事人相应权利的约束和限制,因此如何在保障公民自由权的前提下,对政府职能进行有效的国家干预是食品安全监管体系的构成环节和重要补充。

《食品安全法》明确了食品安全事故的民事赔偿责任,规定消费者除要求赔偿损失外,可以向(食品)生产者或者销售者要求支付价款十倍的赔偿金。赔偿标准的提高,对于及时保护食品安全事故受害者的合法权益具有积极的引导作用。但是需要说明的是,食品安全事件往往不是单一的案件,由于受害者人数众多,一定意义上可以说,发生食品安全事件意味着地方政府机构一定程度的失职或渎职,因此笔者认为,除规定上述对食品生产者、销售者的法律责任外,法律还应当赋予受害人相应的权利,允许其向负有直

接管理责任的地方政府提出赔偿救济。

食品安全领域中的市场失灵是政府干预的前提,但政府的食品安全干预同样面临失灵的可能。作为一级法律主体,政府享有充分对抗企业自治权的公权力。由于公权力在行使过程中不可避免地面临被滥用的风险,这就需要建立必要的法律约束机制,把政府干预纳入法制轨道。这种司法监督虽然不是国家干预政策的重点,但作为一种非市场化的方法,它有利于实现对受害人的补偿和救济,更是整合和升格食品安全规制体系的有效举措。

3 结语

在食品安全管理体系中,单纯依靠市场调节容易导致卫生资源配置的不公平。克服市场失灵的关键来自于政府的有效管制,政府有义务积极运用法律、法规等手段实现其协调和指导职能。《食品安全法》的颁布,在一定意义上规范了政府的食品安全监管职能,但由于当前我国尚未形成完整的食品安全法律体系,完善我国食品安全的监管规制仍需要借鉴国际立法趋势,注重其针对性和可操作性,特别是在政府权力的定位和职能分工上,更需要建立各相关机构之间、中央与地方之间的协调机制,从而实现政府行使监管职能的有效“作为”。

参考文献

- [1] 于雷. 市场规制法律问题研究[M]. 北京:北京大学出版社, 2003:4.
- [2] 赵燕. 《食品安全法》亮点条文与焦点问题探讨[J]. 现代农业科技, 2009(12):260-261.
- [3] 李晨,薛立强. 突发公共事件中地方政府的职能缺失及其对策研究[J]. 理论月刊, 2006(10):64-66.
- [4] 叶永贤. 中国食品安全立法若干思考与建议[J]. 上海食品药品监管情报研究, 2006, 82(9):11-21.
- [5] 王重建,向浩,柳东如,等. 我国突发公共卫生事件法制建设的思考[J]. 医学与社会, 2007, 20(2):38-40.