

经济法视域下我国食品安全立法的思考

占年标

(东华理工大学 文法学院,江西 抚州 344000)

摘要:近些年来,我国食品安全事故频发,对人们的身体健康和生命安全构成了潜在的和现实的威胁。从经济法安全理念的视角分析食品危机、食品风险防控的立法需求,宏观审视我国食品安全立法概况,解读新的《食品安全法》的进步与不足,强调我国食品行业的发展与食品安全离不开大农业(农、林、畜、牧、渔)的良性发展,提出进一步完善我国食品安全法律体系的建议。

关键词:经济法;食品危机;食品安全立法;政府监督;《食品安全法》

中图分类号:DF41

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2012)01-0057-04

近些年来,我国食品安全事故频繁发生,染色馒头、回炉面包、瘦肉精、牛肉膏、毒豆芽等接连曝光,因其影响力和破坏性极大,目前已发展演化成一种食品安全危机,对人们的身体健康和生命安全构成了潜在的和现实的威胁。因此,加强食品安全立法,构建食品安全预警和保障机制,实现对食品安全危机的有效防范成为广大民众迫切希望解决的问题。

一、从经济法安全理念来分析食品安全保障与食品风险防范

三鹿奶粉事件、双汇瘦肉精事件等食品安全事故造成的危害十分严重,损失无法估量,影响极其恶劣。到目前为止,对这些食品安全事件的发生原因有很多不同的看法,笔者从总体上把其概括为如下四点:(1)政府监督机制不完善、制度失误、管理过程漏洞百出;(2)消费者食品危机意识淡薄;(3)社会监督软弱无力;(4)企业等经营者商业伦理败坏,经营价值观扭曲。

食品安全作为公共安全的重要内容之一,与广大人民群众切身利益密切相关。要保障公共安全,维持国民经济健康、稳定和谐运行,保护消费者食品消费的合法权益,防范食品风险,预防食品危机发生已经刻不容缓。

保障安全就是要防范风险。何谓风险?在人们看来,一般是指人们内心对可能发生的危险的一种评估或者预测,也可以看作人们在从事经济、政治、文化、军事和科技活动或者日常生活中受到能导致人身、财产或者精神损害的自然灾害、意外事故和其他不可预测事情的可能性。风险具有未来性、潜在性、隐秘性等特征,是一种有可能发生的或者说潜在的危险。风险转变为有形的危险情形可概括为两种:一是不可抗拒的自然因素导致各种可能的损害,如洪灾、火山爆发、海啸及其森林火灾等;二是人为造成的社会性损害,包括政治、经济、文化、军事和科技等人类生活的各个层面,比如战争、政治迫害和经济危机等。根据人类历史和社会经验,风险总是客观存在、无法完全消除的,也具有长久性。因其确实对人类生产和社会生活可能带来较大的破坏性,而且从人性出发,人类天然具有追求稳定和安全的心理需求,所以人们总是千方百计地采取各种措施或者方法对其加以防范与控制。随着社会的进步和法治观念的深入人心,法律的风险防范价值日益被人们所认识,并在实践中得到了较好的体现。因法律稳定性与持久性的价值取向成为最佳风险防范控制手段,法之安全价值也有了重大的实际意义,法律许多制度都旨在保护权利和预期安全,使它们免受各种强力的侵扰。基于此,法律的风险控制制度也因各时代面临的社会风险而有不同的外观^[2]。

从20世纪70年代开始,发端于西方发达国家,在全球范围兴起的科技革命,以超乎人们预期的迅捷之势日益深刻地改变着人类的生产、生活方式、交易模式,改变着经济、政治和文化等领域的内容,引导着人类社会进

收稿日期:2011-10-14

作者简介:占年标(1978-),男,江西东乡人,法学硕士,讲师,主要从事经济法和知识产权法研究。

入现代化文明时代,并为现代社会注入高科技的内涵,从其内部衍生了向知识经济时代的转型。知识经济时代最显著的特征之一就是科技是生产力。科技对人类生产生活方式带来全新的变化。科技是一把双刃剑。当不法分子将科技的进步成果应用到谋取不当利益、危害公共安全、侵害他人合法权益上来,其造成的风险和危害与传统的方法相比要严重得多。

随着现代科技日新月异的发展,推动经济区域一体化和全球化的程度不断加深,风险主体变得越来越具备广泛性、网络性和蔓延性。小到一个国家某一行业、产业或地区的经济、生活安全利益,中到一个国家、一个跨国性区域,大到全球性的经济、生活安全利益。在这一进程中,国家职能的转变既是克服市场本能缺陷的需要,也是维护广大民众合法权益的基本手段之一。国家在此经济和维护人们生活正常运行过程中偏好宏观性、规划性、引导性、规范性的取向日益增强,对市场经济的盲目、自发和无序发展等市场失灵性事件或者状况不能听之任之。加强对其的政策引导、法律规范和宏观调控日益变得重要,也受到更广泛地重视。

根据经济法安全理念,现代科技和市场经济时代主要安全内容包括两个方面,一是防范市场风险,确保市场秩序,二是化解国民经济总体运行之风险,保障经济运行安全。具体说来,安全内容又包括诸如交易安全、金融安全、基础产业安全、投资安全和制度保障等。其中基础产业安全面对的风险是“产业空洞化”,即“一个国家或地区的已有产业处于衰退阶段,而新的产业还没有得到发展;或者新的产业发展不够充分,不能弥补已有产业衰退的影响,造成经济陷入不断下降,甚而萎缩的现象”^[3]。而在我国,面临新旧产业及时更替,同时实现安全合理的正常接轨,其间产生的风险又常伴随着原有基础产业发育不良,现代化程度低等难以解决的症结。

小农式作坊是中国食品生产的主力,在最前沿也在最基层。即使双汇、三鹿这样的现代化大型集团,根基仍深植于小农作坊。不管地沟油、药物豆芽还是三聚氰胺,真正执行作假的也正是底层生产者。他们并未取得暴利,但仍选择作假,一方面由于监管低下,另一方面,相对没有利润,有利润就等于暴利!

究其原因,全民性“拖拽效应”造成伪劣兴起。在连锁化、规模化、公司化的社会化大生产方式下,生产者面临的监管和自身的机会成本都使其不敢轻举妄动,但根植于小农作坊的大型企业却可以把风险分散并下放,大型食品生产厂商不断降低采购价格,把成本压力和风险转给奶农、养殖户、馒头工厂,从相关事件最终处罚上,也能清晰看到风险是如何分散的^[4]。

二、我国食品安全立法的进步和不足之处

我国现行的食品安全法律法规体系,是以《中华人民共和国食品安全法》和《中华人民共和国食品安全法实施条例》为主导,《食品卫生行政处罚办法》、《食品卫生监督程序》等国家立法机关和国务院有关部门制定的有关食品安全的的行政规章、专门规章为主体,以诸如《刑法》、《消费者权益保护法》、《传染病防治法》、《中华人民共和国动物防疫法》和中国加入或批准的食品安全方面的国际条约等法律、法规中有关食品安全的相关规定为补充构成的集合法律形态。在法律制度的建构过程中,有值得肯定的地方。

其中,最有意义的立法成果是2009年2月28日颁布的《中华人民共和国食品安全法》(简称《食品安全法》),该法应当是我国食品安全立法的里程碑。其中不乏亮点,比如第55条:“社会团体或者其他组织、个人在虚假广告中向消费者推荐食品,使消费者的合法权益受到损害的,与食品生产经营者承担连带责任。”^[5]该条借鉴了法国相关立法经验。对荐证宣传进行了有效的管理和限制,要求明星、专家等个人在向消费者推荐商品时,对商品造成消费者损害结果要承担连带责任。这就有效地补充了原先《广告法》中对明星虚假代言的有关规定的不足,从媒体的角度,有效规制了伪劣食品信息的传播。第52条第2款规定“集中交易市场的开办者、柜台出租者和展销会举办者未履行前款规定义务,本市场发生食品安全事故的,应当承担连带责任”^[6]。该条把交易市场的开办者、举办者纳入连带责任的范畴,可以督促他们加强市场准入的监管,杜绝伪劣食品进入市场。此外,新的《食品安全法》也进一步明确了监管体系和职责框架,这都是进步之处。

如果说《食品卫生法》更加关注食品外在的东西,即是否卫生干净,那么《食品安全法》的规定则更多关注食品本身的潜在危害性。要想从根本上消除食品安全事故隐患,必须从食品本身下手,在有有害食品还未造成损害前下手进行规制,也就是《食品安全法》确定的“未雨绸缪”式规制。《食品安全法》第11条规定“国家建立食品安全风险监测制度,对食源性疾病预防、食品污染以及食品中有害因素进行监测”。第13条、第14条规定“国家建立

食品安全风险评估制度,对食品、食品添加剂中生物性、化学性和无理性危害进行风险评估”。“……通过食品安全风险监测或者接到举报发现食品可能存在安全隐患的,应当立即组织检验和食品安全风险评估”^[5]。食品风险评估机制与以往的事后处罚机制相比更具有前置性、主动性和有效性,转变了过去“事先许可、事后抽检、出了事故再处罚”的传统监管方式,大大降低了食品安全事故发生的可能性^[6]。

新的《食品安全法》第6条和第13条在构建食品安全风险评估制度与体系时把农业行政部门纳入进来,把农业专家作为评估专家成员,可以说是认识到了农业与食品安全的重要关系。但是,仅仅从食品行业发展与食品安全状况出发来试图解决食品安全问题,正反映了我们并没有深入理解经济法安全理念,认识到农业作为第一产业,是人类从动物界脱离的真正分水岭,是民生之源,食品行业与食品安全离不开农业(农、林、畜、牧、渔)的良性发展。毋庸置疑,我国农业发展状况不容乐观。人口快速增长,而耕地面积大量减少。我国农业在抵御自然灾害等方面显得力不从心。尽管中央高度重视三农问题,农民获得了各类补助和优惠政策。但是,由于种种原因,农业的生产资料等成本较高,农民在从事农业上获得的收益相比外出务工、经商等获得的经济收入差距较大,从事农业生产的积极性不高。农业成为影响食品行业和食品安全的重要原因之一。无论是三鹿奶粉事件还是双汇瘦肉精事件来看,我国出现的食品安全问题与大农业(农、林、畜、牧、渔)的发展萎缩存在十分重要的关系。

新的《食品安全法》第9条规定:国家鼓励和支持开展与食品安全有关的基础研究和应用研究,鼓励和支持食品生产经营者为提高食品安全水平采用先进技术和先进管理规范^[9]。可见,国家通过立法手段确定和保障食品行业的产业安全与发展。这是国家为了应对市场经济发展和保障民生的需要,针对市场的缺陷和多数市场资本追求短期效率,急于致力保障食品基础产业安全的状况,积极采用法律、政策等各种间接手段作用于市场,支持食品行业的健康、可持续发展。

当然,如前所述,因立法时间仓促等因素,新的《食品安全法》还有不少有待完善之处。在“从农田到餐桌”的环节中存在监管的真空地带,未能形成有效有力的法制保障。不仅有相关法律、法规的缺失,同时也有监管、执法过程中的不力。比如在食品安全监管领域存在“一国两制”的问题,一些出口食品的检测标准大大高于内销食品,这也是产生“国外买茅台”现象的原因之一;再比如“食品安全公共卫生事件”发生后,被侵害的消费者如何通过集团诉讼来维护自己的合法权益;另外还有问题食品召回制度的不完善、食品监管的地方保护主义使得法律、法规不能有效落实等问题。

三、对构建我国食品安全法律体系的建议

法律的稳定性与持久性的价值取向是防范风险的最重要途径之一。但是,“徒法不足以自行”,既要探究我国食品安全领域法律、法规的不足,也应剖析在食品安全领域的执法、监管环节存在的漏洞,扎牢法制的“篱笆”,使“静态的法”能更好地转变为“动态的法”。为此,我们应从以下几个方面作出相应的努力。

1. 完善食品安全法律、法规

毋庸置疑,新的《食品安全法》使得从农田到餐桌一长串生产链中的诸多环节初步得到了相应法律规范。但是,该部法律在食品安全预警、食品生产单位安全信用档案系统建立、监管机制有效运行、缺陷产品召回等方面的规范还显得明显不足或者难于具体操作。

2. 积极签订国际食品安全和食品风险防范等主题的双边或者多边的合作法律协议,加入应对国际性食品危机事件和食品安全事故的国际合作组织

随着经济全球化的深入,我国加入WTO后,与世界经济的发展日益密切相关。具有蔓延性和广泛性的食品危机的解决已经不是单独依靠哪一个国家或地区的有限力量所能够科学、有效应对的。这就要求我们必须加入国际性的食品安全合作组织,通过有效的合作形成整体的合力,达到技术、资金和人力等资源共享,谋求共同解决。尤其是当食品危机造成了极大的影响,具有一定的外部效应时,危机的解决将依赖于有关国家及时有效地团结起来,采取迅捷的行动,密切协作。特别是与有经验的西方发达国家能够开展有力的合作,他们的经验和教训是我们建立应对食品危机预案和解决危机的宝贵财富^[7]。

3. 加强与食品安全相关的配套法律、法规的修订

如消费者权益保护法、产品质量法等。比如,近年来我国的出口食品在质量方面受到国际检测的否定案例

较多,我们应该更深层次地去反思我们在相关法律中关于食品质量标准是否达到国际标准。

4. 借鉴发达国家的有益经验

日本国内曾发生过“雪印牛乳”事件、BSE(疯牛病)等食品安全事件,美国发生过由于沙门螺杆菌超标导致的“花生酱事件”,欧盟也曾发生“二恶英污染”等事件,因而“食品安全”已经成为了一个国际性课题。但是在“食品安全公共卫生事件”曝出以后,各国的处置措施和各国的食品安全法律体系的建构和完善程度不尽相同。比如美国、日本和欧盟已经建立起了比较完善的问题食品召回制度;欧盟和日本建立了“食品身份编码识别制度”,即建立食品安全信用档案,要求生产全过程建立档案,记录产地、生产者、化肥及农药使用等详细信息,从“农田到餐桌”实现全程监管。反观国内,虽然已经形成以《食品安全法》为统领的食品安全法律体系,但是存在分段立法,条款相对分散,没有形成从“农田到餐桌”的法制保障体系,存在立法上的漏洞,而且在执法方面也存在职责不明确的情况。

5. 食品安全监管还需在行政体制机制上进行改革,回归本位

既在财政上保障监管部门、执法人员的工资、奖金、福利,保证他们的工作经费;又要坚决使罚款与部门利益脱钩,完善管理机制,强化监督问责,对渎职失职、以权谋私、执法腐败等行为严厉处罚,用高昂的违法成本使监管者不敢吃偏食。双管齐下,才能不断筑牢食品安全监管的防火墙。

6. 加强与食品行业发展密切相关的上游产业发展的法规修订

如农、林、畜、牧、渔,食品流通。从“农田到餐桌”本身就告诉我们,农业、食品行业和流通领域是一个动态的全过程。食品安全不仅要关注食品本身的质量和安

参考文献:

- [1]刘刚.危机管理[M].北京:中国经济出版社,2004:56.
- [2]博登海默.法理学——法律哲学与法律方法[M].北京:中国政法大学出版社,1999:241.
- [3]单飞跃.经济法理念与范畴的分析[M].北京:中国检察出版社,2003:93.
- [4]刘远举.对中国食品安全危机的经济解读[EB/OL].(2011-05-27)[2011-06-28].<http://www.ftchinese.com/story/001038807?page=1>.
- [5]中华人民共和国食品安全法[EB/OL].(2009-02-28)[2011-06-27].http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/zxfl/2009-02/28/content_1476576.htm.
- [6]张晓璇.解析《食品安全法》[J].经营管理者,2009(18):186-187.
- [7]阳民咨询管理公司.从三鹿奶粉事件看我国食品安全危机管理[EB/OL].(2009-05-19)[2011-06-28].<http://wenku.baidu.com/view/df84f70d4a7302768e993976.html>.

Reflections on China's Food Safety Legislation from the Perspective of the Economic Law

Zhan Nianbiao

(Literature and Law School, East China Institute of Technology, Fuzhou 344000, China)

Abstract: In recent years, China's food safety accidents occur frequently, which has threatened people's health and lives potentially and seriously. This paper will explore the legislation of the food crisis and the control on the food safety from the perspective of the safety in economic law, survey the general situation of China's food safety legislation and the analysis of the insufficiencies and improvement of Food Safety Law, emphasize China's food development and safety is closely related to agriculture, forestry, Animal husbandry and fisheries, and put forward the suggestion about perfecting the law of China's food safety.

Key words: economic law; food crisis; food safety legislation; government supervision; Food Safety Law