

# 我国食品安全政府监管体系研究综述

连 君

(中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100)

[摘 要]近年来,有关我国食品安全政府监管体系研究取得了不少有价值的成果,不少学者对该体系的实施现状及存在问题进行了深入研究,并提出了相应的建议和对策;但现有的研究在研究角度以及研究内容等方面亦存在诸多不足,有待改进和完善。

[关键词]食品安全;政府监管;食品安全法

[中图分类号]D922.16

[文献标识码]A

[文章编号]1674-117X(2013)06-0109-06

## Summary of Government Regulation System of the Food Safety in China

LIAN Jun

(School of Law and Politics, Ocean University of China, Qingdao, Shandong 266100, China)

**Abstract:** In recent years, the research of government regulation system of the food safety in China has made great achievements. Many scholars have conducted in-depth researches of the status and problems of the system, and proposed the corresponding suggestions and countermeasures. But the existing researches also have many deficiencies in research perspective and research content, which need to be improved.

**Key words:** food safety; government regulation; food safety law

食品消费是人民生活的基本组成部分,保障食品安全是我国政府履行监管职责,维护广大人民群众利益的基本要求。政府的食品安全监管或政府规制可以理解为政府为保证食品安全而对微观经济主体的活动进行限制的行为。2009年6月实行的《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)彰显了我国政府以人为本、关注民生的行政理念;2012年6月《国家食品安全监管体系“十二五”规划》是贯彻落实党中央、国务院关于加强食品安全工作决策部署的重要举措;2013年4月《国务院关于地方改革完善食品药品监督管理体制的指导意见》下发,我国食品药品安全实行集中监管,政

府监管体系发生了较大的变化。Weiss指出,政府可以通过采取监管措施解决食品安全市场失灵问题,尽管消费者无法确信政府的监管是否适当和有效。<sup>[1]</sup>Henson进一步论证,政府相关管理部门可以通过市场准入制定最低食品安全标准底线的方式实施食品安全控制。<sup>[2]</sup>对于食品安全政府监管体系的涵盖范围,目前还没有明确统一的认识。何霞指出高效政府监管体系应具备依法行政、监管独立、专业监管、干预适度 and 公开透明的基本特征。<sup>[3]</sup>唐云华认为食品安全监管制度由责任体系、信用体系、法律体系、标准体系、检测体系、风险管理体系构成。<sup>[4]</sup>焦志伦强调政府食品安全监管体系主要包

收稿日期: 2013-05-31

作者简介: 连 君(1987-),女,山东龙口人,中国海洋大学硕士研究生,主要研究方向为公共政策理论与实务。

括原则依据、实施主体、监管制度和保障体系四个方面。<sup>[5]</sup>而廖卫东主张食品安全监管体系包括四个基本要素:规制主体、规制客体、规制工具和规制目标。<sup>[6]</sup>

## 一 我国食品安全政府监管体系现状及存在问题

对于频频发生的食品安全事故,我们要重新审视现有的监管体系,本文从监管主体-监管机构,原则依据-法律法规、标准体系,监管制度,保障体系四方面论述,如图1。

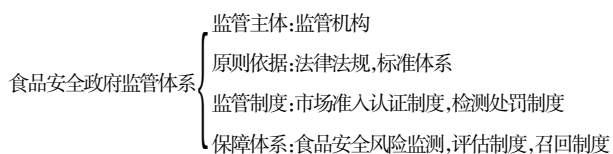


图1 食品安全政府监管体系架构

### (一) 监管机构职能混乱

目前国内学者对监管主体的论述很多。王耀宗认为目前我国负责食品安全监管的机构有农业部、卫生部、国家食品药品监督管理局、国家工商行政管理局、商务部、国家质量监督检验检疫总局、国家环境保护总局、国家发展与改革委员会等。<sup>[7]</sup>邹小南认为我国政府在对食品安全的管理上,基本采取以政府多个部门实行切块分段共管的模式,中央政府一级的食品安全管理工作主要由食品与药品监督管理局、卫生部、农业部、国家质检总局、工商总局和商务部共同负责,并向国务院报告工作。<sup>[8]</sup>总之,政府监管机构设置及其职能分工、协调是实施食品安全监管的保障,也是政府监管体系中的重要一环。

2009年食品安全监管机构虽然进行了调整,但依然存在不少问题。郑风田认为食品安全监管中各个部门的职责出现重叠与分割,监管部门存在经济利益及其他利益的冲突,各个部门之间缺少有效沟通与协调,没有统一领导,汇报程序繁杂,效率低下。<sup>[9]</sup>罗杰总结出按部门分环节监管体制的不足,“每个监管环节由一个部门负责”不能涵盖整个食品安全链条,按部门分环节监管体制的术语存在模糊不清之处,容易导致多头监管与重复监管问

题。<sup>[10]</sup>周天荣强调我国食品安全政府监管机制不够完善,食品安全监管体制尚未理顺,过去食品安全监管绝大多数由卫生部门承担,《食品安全法》实施后,食品安全监管的执法主体由卫生部门改为质监、工商和食品药监部门,具体负责食品安全监管工作的卫生监管队伍没有做到“人随事走”。<sup>[11]</sup>此外李乾孙、陈季修等人也对此问题做出了相关阐述。总体上分工层次过多,造成职能认定上缺乏严格标准,形成职能重叠、交叉和空白,进而影响了我国政府机构对食品安全的监管效率。

### (二) 法律法规及标准体系不完善

健全的法律法规体系是开展食品安全管理工作的基础和依据,我国非常重视法律法规、标准的建设。王磊认为我国目前建立了以《食品卫生法》为核心的食品卫生法规、标准体系和以卫生行政部门为主体的食品卫生监督管理体系。<sup>[12]</sup>随着理论与实践发展,我国食品安全法律也不断完善。张芳讲到《食品安全法》的出台重新梳理了我国食品安全监管体制,确定由国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责,国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理局。同时,食品卫生安全标准也是依法进行食品安全监管的重要技术手段。<sup>[13]</sup>张旺璧认为,迄今卫生部制定颁布国家食品卫生标准442个,已基本形成一个由基础标准、产品标准、行业标准和检验方法标准所组成的国家食品卫生标准体系。<sup>[14]</sup>由此看来,政府在食品安全监管方面还是进行了很多理论研究和实践工作。

尽管颁布了新法,但是实施过程中也遇到不少阻力,无论是从法律还是实施者方面,学者们进行了不同论述。包昌红认为法律体系缺少系统性和完整性,法律法规虽然数量较多,但因分段立法,条款相对分散,单个法律法规调整范围较小。<sup>[15]</sup>此外,由于执法主体不同,适用的法律不同,定性不准确、处理不当的现象比比皆是,不同安全等级的食品“定义不清”。而谢岩福则提出食品安全法律体系不够完整,缺乏系统性;法律责任不够严厉,缺乏应有的威慑力。<sup>[16]</sup>孙阿凡也提出目前相关法律法规及其配套法规体系不够完善,《食品安全法》及其《实施细则》已公布实施,但仍有一些内容规制不明

确,尤其是对职能部门的细节要求。<sup>[17]</sup>我国食品安全标准“不标准”一直是食品安全监管的软肋,学者们对问题的研究比较透彻具体,为以后的体系再建提供了理论基础。

### (三) 监管制度不健全

监管制度是政府监管主体实施食品安全监管的具体程序,是食品安全政府监管体系的核心组成部分,从总体上可划分为市场准入认证制度和检测处罚制度。王磊提出国家质监局 2002 年 8 月开始启动食品安全市场准入制度,并用 3 到 5 年时间扩展到全部 28 类生产加工食品;加大对生产、制造、销售假冒伪劣食品的违法犯罪活动的打击力度;此外还负责食品安全的 HACCP 认证及其咨询机构的认可、审批、监督、管理。<sup>[12]</sup>焦志伦认为我国对食品、化妆品及其相关设备、材料进行使用质量安全(QS - Quality Safety)认证,对于 HACCP 认证,我国依然采取非强制认证办法,对于肉类等食品安全隐患较大的产品也未作具体要求。<sup>[18]</sup>

监管制度的不健全也是造成食品安全监管低效的重要原因,其中的食品企业市场准入制度能从源头上制止不安全食品进入市场,是食品安全防护网的首要防线。游莉萍认为我国没有建立严格的食品企业市场准入制度,我国法律没有明确食品经营企业应具备的卫生条件和检测手段,对食品企业的立项、安全状况没有进行实质性审查,对食品企业的投资者和管理者的培训和考核流于形式。<sup>[19]</sup>杨阳也认为安全监管部门执法机制涣散、执法能力软弱,由于没有统一领导和规划,各部门实行食品安全监管所依据的法律法规、部门规章、监测标准不一,缺乏权威性;缺乏有效的责任追究制度;当前食品安全监管中广泛存在“执法不严”“违法不究”的现象。<sup>[20]</sup>如此看来,我国的行政检查和处罚受到了执法资源的局限,没有形成具体的食品安全检查计划和检查制度,突击检查形式较为常见,很难形成长效机制。

### (四) 保障体系不全面

保障体系在食品安全监管体系的重要性体现在它通过各种形式使整个安全体系更加有效,主要包括食品安全风险监测、评估制度、召回制度等。

2009 年 12 月 13 日,我国卫生部组建了第一届国家食品安全风险评估专家委员会,其主要职责是:承担国家食品安全风险评估工作,参与制订与食品安全风险评估相关的监测和评估计划,拟定国家食品安全风险评估的技术规则,解释食品安全风险评估结果,开展食品安全风险评估交流,并承担卫生部委托的其它风险评估相关任务。“三鹿奶粉”事件使我国的召回制度从地方性法规和部门规章层面上上升到了法律,2009 年 6 月 1 日实施的《食品安全法》在第 53 条中明确规定国家建立食品召回制度,召回制度第一次在全国人大制定的法律中确立。

国务院卫生行政部门负责组织食品安全风险监测和评估工作,这表明我国已经认识到食品安全风险评估和预警的重要性,但是初期实行会遇到很多阻力。丁海俊提出食品召回制度其过高成本由食品的生产商、进口商和经销商承担,国内企业难以承担。<sup>[21]</sup>陈君石认为我国缺乏国家层面的风险评估实体,而当今很多国家都设有相应的机构如欧洲食品安全局、德国风险评估中心等,专家队伍人数少、技术水平不高,参与国际风险评估活动较少。<sup>[22]</sup>李思认为我国的食品安全风险评估机构尚未完全独立,仍依附于食品安全风险监管机构之下。<sup>[23]</sup>这与其它发达国家及 CAC 确立的风险评估与风险管理相分离的原则不符,使得食品安全风险评估机构的独立性、权威性、科学性得不到保障,不利于风险的有效规制。总之,我国食品安全风险评估机构的职能部门设置十分单薄,我国相关法律、法规对风险评估工作的具体展开、内部的分工也不明确。这些不利于应对风险评估工作的复杂性,不利于我国食品安全风险评估工作的有效进行,影响食品安全风险评估工作的效率。

## 二 完善我国食品安全政府监管体系对策

发现我国在食品安全监管体系方面存在的不足,同时也为进一步改善我国食品安全政府监管体系提供了有益的借鉴。在借鉴经验的同时,需要充分考虑我国食品生产、流通发展的特殊性,如发展水平的二元经济特征、我国政府的现有监管体系基础以及我国流通环节的复杂。基于此,一些学者从

以下四方面提出了相应的对策。

### (一)明确监管机构职能

以新食品安全法规定为依据,以《国家食品安全监管体系“十二五”规划》为指导,按照目前分段监管的体系,明确各个部门监管范围和监管责任,众多学者提出颇多建议。张艳丽提议在现时情况下,我国应该采用符合国情的分段监管的食品安全监管模式,而不应一味要求通过合并建立独立统一的监管机关来解决现在食品安全监管方面存在的问题,可以对分段制的监管体制进行完善。首先,强化食品安全委员会的法律地位。其次,明确食品安全委员会的职责。<sup>[24]</sup>吕婷婷认为各个监管部门的关系需理顺,包括理顺食品安全委员会和卫生部门的关系、卫生部门和其他监管部门的关系;监管机构职权需法定化,变更监管方式,根据我国现实应变分段监管为主、品种监管为辅为品种监管为主、分段监管为辅的监管方式。<sup>[25]</sup>王旭的建议是政府从被动监管为主动监管,从各部门相对分散的监管到相互配合的统一的监管,这主要体现在立法要继续明确专门的食品安全监管委员会的职能,不能笼统规范。<sup>[26]</sup>

### (二)完善法律法规及标准体系

李志远建议加快食品安全法律、法规、标准体系建设,我国应积极开展对外交流与合作,加强国外食品安全法律标准的研究、消化,借鉴发达国家经验,建立我国食品安全法律、行政法规、地方法规、行政规章、规范性文件等多层式法律体系,探索和发展既和国际接轨,又符合国情的理论、方法和体系。<sup>[27]</sup>李晓红认为完善我国的食品安全法律体系,引入“日落条款”要为食品安全监管提供系统的法律支撑,应以《食品安全法》为核心,形成统一协调、相互衔接的相关法律、法规、规章等体系。<sup>[28]</sup>为此,应对现有规范性文件进行系统的清理,绝政出多门现象,力争在较短的时间内将食品“从农田到餐桌”的全过程纳入到法制管理的轨道中来。同时尽快对食品安全各项标准和检验检测体系进行统一、完善便于今后有效引用或适用。李先国主张我国必须以完善《食品安全法》为主,其他法规相配套,包括食品安全技术规章和标准要求在内的食品

安全法律制度。<sup>[29]</sup>为了缩小与国际食品安全标准体系的差距,我们应加强对国际食品法典委员会(CAC)、国际标准化技术委员会(ISO/TC34)等国际标准化组织在食品安全方面的规定、指南的研究,并尽快完善我国的标准来提高整个食品行业的标准化水平。另外,学者谢岩福、孙阿凡也都提出了完善法律、法规的措施。

### (三)健全监管制度

加快完善政府监管保障体系的建设,最大程度为食品安全政府监管提供支撑。在此不同学者提出了不同的对策。麦充志建议将无公害农产品、绿色食品、有机食品认证工作纳入法制化的轨道,明确各类认证的法律地位,理顺相互之间的关系,逐步建立统一的食物认证认可体系。<sup>[30]</sup>建立食品的市场准入制度和劣质产品召回制度,为查处和销毁不安全食品提供法律依据。包昌红、管淞凝、杨阳、周天荣等学者都提出了类似建议,如归并执法职能,建立权威、统一高效的食品安全监管体系;整合执法力量,解决多头执法;打击制售毒食品的行为,必须重典治乱,加大处罚力度,提高制售毒食品的风险成本。切实解决好监管部门基层监管能力不足的问题,健全基层执法监督机构,充实一线执法力量由各级编办牵头,根据各监管部门监管任务的轻重统筹,解决监督执法力量。对于市场准入制度,要严格把好关。

### (四)规范保障体系建设

政府应制定规范、公开、周期性和专业化的抽查制度和监控计划,结合市场准入认证,实施严格、规范、成文的惩罚制度和产品召回制度。形成完善的通报机制,对于突发事件要由卫生部门在风险评估基础上采取相应应急措施,并进行及时的信息公开与风险预警。梁艳君对于产品召回制度提出健全相关法律体系,加大执法力度,加大对拒绝召回企业的惩处,建议全国人大可以制定《中华人民共和国产品召回法》,尽快修改《中华人民共和国消费者权益保护法》《中华人民共和国产品质量法》等法规,从法制层面完善“食品召回制”。<sup>[31]</sup>管淞凝提出建立危险评估和食品安全预警制度,积极将风险管理和危险分析及关键控制点(HACCP)体系制度

引入立法规定中于。<sup>[32]</sup>并建立食品安全信用体系,实行食品质量安全的信息追溯制度和缺陷食品召回制度。李向安建议建立风险评估与预警机制,通过科学的风险分析、评估与管理,可以在食品供应过程中有效控制对人类健康存在潜在危险的化学物质和其他有害物质,通过科学的分析与评估,可以及时发现食品链上各个环节存在的风险,从而建立快速有效的风险预警制度,并及时向公众通报食品生产、流通全过程中市场检测等信息。<sup>[33]</sup>李思建议设立独立的食品安全风险评估机构,健全食品安全风险评估机构的职能部门及分工,确立多种公开、透明的风险交流方式。<sup>[34]</sup>王志提出应该完善食品召回管理制度,加强食品召回管理的信息披露如扩大食品召回信息宣传的覆盖面,通过经销商来配合食品召回工作,对拒不发布召回信息的企业课以处罚,深化食品召回责任制度。<sup>[35]</sup>杨慧则强调食品安全保障制度的体系构成应是多主体参与式的。<sup>[36]</sup>总之,不同学者都提出了自己的完善措施,希望对食品安全监管体系重塑有所建树。

综上所述,各个学者就食品安全政府监管体系现状、问题进行了全面的阐释,主要集中在以下几个方面:政府食品安全监管体制问题,法律、标准的不完善,市场准入制度缺乏,食品安全信用体系不健全,惩罚力度弱等。建议方面如强调食品安全的监督和检验,关注食品安全的信息交流,以科学的风险分析、评估和管理为基础采取积极有效的预防措施,完善法律、法规体系,完善管理机构等。不过,我国食品安全政府监管体系的研究也存在着一些明显的局限:第一,研究视角不完善,没有关注食品生产者与消费者之间信息不对称。在市场经济中,生产经营者追求利益最大化,消费者追求效用最大化,相互对立的两者之间只有在获得足够的有关食品特性的共同信息时,才能实现社会资源的有效配置。由于食品市场买卖双方同样面临着对食品安全信息了解的不完全性,食品安全问题屡禁不止。第二,研究角度失衡,食品安全监管不平衡。如:事前防范、事中管制与事后惩罚都是监管手段,三者是缺一不可的,构成一个监管的全过程。只有

统一起来才能达到监管作用的最大化目的。由于历史原因,我国长期城乡分治,城市与农村的监管不平衡。在城市,食品安全监管机构相对健全,市民安全意识较高,而在农村,这些抵御食品风险的因素都不具备,食品安全问题更为严重。第三,没有明确中央与省级食品安全的管理权限,具体来讲,跨省域的食品安全问题由中央直接管理,跨地市领域的食品安全问题由省级政府直接管理,跨县域的食品安全问题由地市政府直接管理。另外,省、自治区、直辖市之间也可以建立食品安全问题的协调与合作机制。此外,在我国食品安全的监督主体比较广泛,包括政府、大众传媒、行业协会、企业内部监督机构等,食品安全的监管主体中政府的管理是最有效的,其管理主体的地位是无法替代的,其他监督主体如媒体、大众、行业协会及企业内部监督机构等都只有监督的权利而没有管理的权力。所以下一步可以更加注重政府监管主导下的社会监管和市场监管,并试图从中找出三者之间的最佳结合点,以期完善食品安全监管体系。

#### 参考文献:

- [1] Weiss, Michael. *Information issues for principals and agents in the market for food safety and nutrition* [C]//In Julie A. CASWEL, LED. *Valuing food safety and nutrition*. New York: Elsevier Press, 1995:69-79.
- [2] Henson sj, Caswellj. *Food Safety Regulation: An Over view of Contemporary Issues* [J]. *Food Policy*, 2001 (24): 589-603.
- [3] 何 霞. 构建高效的政府监管体系[J]. *信息网络*, 2008 (9):36-38.
- [4] 唐云华, 罗永波. 建设食品安全追溯信息化系统的技术方案研究[J]. *食品科技*, 2009(4):266-269.
- [5] 焦志伦, 陈志卷. 国内外食品安全政府监管体系比较研究[J]. *华南农业大学学报*, 2010(4):59-65.
- [6] 廖卫东, 何 笑. 我国食品公共安全规制体系的政策取向[J]. *中国行政管理*, 2011(10):20-24.
- [7] 王耀忠. 食品安全监管的横向和纵向配置——食品安全监管的国际比较与启示[J]. *中国工业经济*, 2005 (12): 64-70.

- [8] 邹小南,谭红,李占彬,何锦林.我国食品安全监管现状、问题与对策[J].食品工程,2009(1):3-7.
- [9] 郑风田,胡文静.从多头监管到一个部门说话:我国食品安全监管体制急待重塑[J].中国行政管理,2005(12):51-54.
- [10] 罗杰,任端平,杨云霞.我国食品安全监管体制的缺陷与完善[J].食品科学,2006(7):250-253.
- [11] 周天荣.当前食品安全监管工作存在的问题及对策[J].中国卫生法制,2010(11):31-32.
- [12] 王磊.对我国食品安全监管现状的思考[J].中国食物与营养,2006(6):7-10.
- [13] 张芳.论我国食品安全监管体制的修正[J].东方法学,2009(2):137-142.
- [14] 张旺璧.我国食品安全监管现状和对策[J].食品工业科技,2008(1):252-255.
- [15] 包昌红.刍议我国食品安全监管体制及完善[J].法制与社会,2008(11):252-253.
- [16] 谢岩福.我国食品安全监管制度完善之我见[J].执政建设,2009(22):29-30.
- [17] 孙阿凡.浅议我国食品安全监管的问题与对策[J].商场现代化,2011,(6):161-162.
- [18] 焦志伦,陈志卷.国内外食品安全政府监管体系比较研究[J].华南农业大学学报,2010(4):59-65.
- [19] 游莉萍.论我国食品安全监管模式的完善[J].科技广场,2008(11):132-134.
- [20] 杨阳.我国食品安全监管模式的思考[J].安全,2009(1):1-4.
- [21] 丁俊海.我国食品召回制度实施中存在问题及应对措施[J].滨州职业学院学报,2010(5):78-80.
- [22] 陈君石.食品安全风险评估概述[J].中国食品卫生杂志,2011(1):4-7.
- [23] 李思.国内外食品安全风险评估机构的比较[J].食品工业,2011(10):82-85.
- [24] 张艳丽,巴一.食品安全监管体制的不足与完善[J].商场现代,2010(11):28-31.
- [25] 吕婷婷.我国食品安全监管体制的健全与完善[J].东北农业大学学报:社科版,2011(2):132-136.
- [26] 王旭.我国食品安全监管机制完善探析——以“瘦肉精”事件为例[J].黑龙江政法管理干部学院学报,2011(4):90-93.
- [27] 李志远.我国食品安全监管存在的问题及对策[J].粮油加工,2009(9):20-23.
- [28] 李晓红,李晓梅.中国食品安全监管体制完善之探析[J].兰州学刊,2010(12):113-117.
- [29] 李先国.发达国家食品安全监管体系及其启示[J].财贸经济,2011(7):91-96.
- [30] 麦充志.美国食品安全监管现状及其对我们的启示[J].中国热带医学,2008(8):880-882.
- [31] 梁艳君.落实食品召回制度的建议和措施[J].工作研究,2008(6):23-26.
- [32] 管淞凝.美国、欧盟食品安全监管模式探析及其对我国的借鉴意义[J].当代社科视野,2009(1):39-42.
- [33] 李向安.论美国食品安全监管体系对我国的经验借鉴[J].商品与质量,2010(7):23-26.
- [34] 李思.国内外食品安全风险评估机构的比较[J].食品工业,2011(10):82-85.
- [35] 王志.论食品召回管理制度的实施困境与对策[J].江苏广播电视大学学报,2011(4):86-88.
- [36] 杨慧.论我国食品安全保障体系制度的构建[J].湖南警察学院学报,2013(1):91-94.

责任编辑:黄声波