

新中国食品安全法制建设的历史演进及其启示

倪楠, 徐德敏

(西北政法大学经济法学院, 西安 710122)

摘要: 回顾新中国建立60多年来食品安全法制建设的历史进程, 我国食品安全立法共经过了三个基本发展阶段。总体看来, 各阶段的发展都有其时代特征和现实要求。为了更好地解决食品安全领域的突出问题, 保障公民身体健康和生命安全, 我国现有食品安全立法应与时俱进, 加强科学立法, 增强食品安全的监督效能、责任意识。

关键词: 食品安全; 单项规章; 管理条例; 法制建设

中图分类号: D922.290.4 文献标志码: A 文章编号: 1002-7408 (2012) 011-0103-03

一、我国食品安全法制建设的历史演进

随着我国食品工业的高速发展, 人们物质生活水平的不断提高, 我国已从温饱型社会走向享受和发展型社会, 人们开始普遍关注食品安全问题。进入21世纪后随着经济全球化和国际食品贸易的日益扩大, 危及人体健康、生命安全的重大食品安全事件屡屡发生, 为了更好地解决食品安全领域的突出问题, 保障公众身体健康和生命安全, 我国开始持续推动食品安全领域的大量立法工作, 不断完善食品安全立法。回顾新中国建立60多年来我国食品安全法制建设的历史进程, 大致可将其划分为以下三个阶段:

1. 萌芽时期 (1949—1963年)。这一阶段, 是新中国食品安全法制建设的萌芽时期, 也是我国食品安全监管工作的起步阶段。这一时期新中国刚刚成立, 农业生产能力和食品供应都非常有限, 当时的社会生产力根本不足以解决全社会的温饱问题。同时在这一阶段我国的立法理论、制度和科技, 都处于非常落后的状态, 该阶段立法的主要任务都集中于为建设新政权而提供基本的国家制度, 因此食品安全方面的法制建设不是立法的重点。期间, 国家对食品安全的监管工作主要集中在国务院卫生部和有关部门通过发布一些单项规章和标准对有关食品卫生和食品中毒的突出问题进行监督管理上。其可细分为两个阶段: (1) 1949—1953年从新中国建国到国务院第一次机构重组时期。当时全国食品卫生管理主要由卫生部承担。1950年中央政府为了应对大量的食品卫生和食品中毒事件在卫生部下设了我国第一个食品检验机构——药品食品检验所, 开始正式对食品进行化验和制定食品标准。1953年卫生部颁布了《关于统一调味粉含麸酸钠标准的通知》和《清凉饮食物管理暂行办法》, 该《办法》是我国建国后第一部食品卫生规章, 目的就是为了扭转因冷饮不卫生而引起的食物中毒和肠道疾病频繁暴发的状况。^[1]同年经国务院167次会议批准在全国建立各省、市、自治区直到县级的卫生防疫站, 开展了食品卫生监督检验和管理工作, 至此卫生防疫站作为我国地方食品卫生主管部门被确立。同时轻工、商业等食品生产经营部门和单位也建立了一些保证自身产品合格出厂销售的食品卫生检验和管理机构。由于从中央到地方食品卫生管理部门的建立, 卫生部开始通过部门规章对食品卫生工作进行管理, 如1954年卫生部下发了《关于食品中使用糖精含量的规定》、1957年又下发了《关于酱油中使用防腐剂问题》。^[2] (2) 1954—1956年我国第二次政府机构改革时期。该阶段由于政府部门职责和业务范围进一

步得到明确, 1956年后卫生部按照职权划分开始联合相关部门管理涉及多部门分管的食品问题。在食品安全法制建设的萌芽阶段, 当时人们对现代意义上的食品安全还没有明显的需求, 再加上计划经济时代国有企业并非以盈利为唯一目的, 在政府的直接指挥和监督下, 食品假冒仿冒问题十分少见, 政府部门也只是对由食品卫生问题引发的疾病进行管理。因此我国并没形成对食品安全的监管体系, 对食品安全的监督管理也比较简单。

2. 发展时期 (1964—1979年)。这是新中国食品安全法制建设的发展阶段, 与前一阶段相比我国食品卫生管理工作正在逐步走向正规化。这一阶段也是我国食品安全管理工作迈向法制化的前期准备阶段, 同时也是由萌芽阶段的单向管理、单一渠道管理向全面管理、多渠道管理的过渡。这一时期我国食品供应和粮食生产主要经历了1963—1965年的国民经济调整时期、1966—1970年的十年“文革”时期和1976—1978年的经济建设恢复阶段。^[3]

受萌芽阶段和发展阶段我国食品供应的现实情况决定, 前后两个阶段我国针对食品卫生工作需要解决的问题虽没有实质改变, 都是集中在防止食物中毒和肠道传染病上, 但与其前一阶段相比所表现出的立法层次、立法内容却发生了很大改变, 主要集中在以下几个方面: (1) 由单项管理到全面管理。1964年国务院转发了卫生部、商业部等五部委发布的《食品卫生管理试行条例》。该条例的发布标志着我国食品卫生管理进入到了全面管理阶段, 其明确规定食品生产、经营包括生产、加工、采购、贮存、运输、销售各环节, 将监管范围、层次进行了扩大。^[4]该《条例》初步确定了我国早期食品管理的主要内容, 对食品生产者经营者及主管单位的食品安全工作提出了明确要求, 初步构建了我国食品卫生管理的模式, 第一次确立了卫生部在食品管理中的地位, 明确了其管理职责及与相关部门的关系。特别需要指出, 该条例首次提出在我国要建立食品卫生标准和确定惩罚责任和办法, 这标志着食品卫生管理从单项行政管理向法制化管理的迈进。到1979年, 国务院正式颁布了《中华人民共和国食品卫生管理条例》, 同时卫生部与全国工商行政管理局联合颁发《农村集市贸易食品卫生管理试行办法》。新条例是对1964年《食品卫生管理试行条例》的补充和完善, 表明我国在不断加强的食品卫生法制化管理的力度。(2) 各部委大量推出食品标准和检验方法。由于1964年《食品卫生管理试行条例》明确指出卫生部门应当根据需要, 逐步研究制定各种主要食品、食品原料、食品附加剂、

基金项目: 陕西省社会科学基金项目 (12E024) 及陕西省社科界2012年重大理论与现实问题研究项目 (2012Z064) 的研究成果。

作者简介: 倪楠 (1981—), 男, 山西孝义人, 西北政法大学经济法学院讲师, 经济学博士, 研究方向: 经济法; 徐德敏 (1941—), 男, 陕西长安人, 西北政法大学教授, 研究方向: 经济法。

食品包装材料(包括容器)的卫生标准(包括检验方法),同时规定制订食品卫生标准,应当事先与有关主管部门协商一致。故卫生部及相关部门大量推出食品标准和食品检验方法,使得我国这一时期在食品卫生管理方面有了相当数量的依据,食品生产也有所遵循,这对提高食品卫生质量,保障人民身体健康起到了重要的作用。特别是1979年,国务院颁布了《标准化管理条例》,标志着我国食品管理法制建设迈上了新台阶。

3. 走向成熟时期(1981—2009年)。这一时期我国食品安全法制建设趋向成熟,主要表现为从《食品卫生法(试行)》到《食品卫生法》的颁布,再到对《食品卫生法》的不断修改和完善,最终制定《食品安全法》,总共经历了两个不同的发展阶段。

(1) 1981—2001年食品卫生法阶段。该阶段我国食品工业基本由过去的供不应求、凭票供应,发展为供求状况大致平衡。特别是20世纪90年代后,食品工业稳定快速地增长。伴随着食品工业的高速发展,为了更有效地对食品问题进行管理,该阶段成为我国最终确立食品监管法制化的重要时期。这一阶段的主要立法工作表现为:第一,大量食品卫生及相关法律诞生。首先,1982年第五届全国人民代表大会常务委员会第25次会议通过《中华人民共和国食品卫生法(试行)》,标志着我国食品卫生管理全面步入法制化、规范化的轨道。这是在总结我国食品卫生管理前两阶段工作经验和教训的基础上制定的一部比较完整的食品卫生法律,作为国家颁布的正式法律,其以主动防止食品污染和有害因素对人体的危害为目标,规范了食品卫生标准的制定,使食品执法队伍建设步入正规化,强化了法律责任,同时在附则中明确了与食品有关的相关概念。其次,到1995年《食品卫生法》正式颁布,新中国诞生了第一部卫生法律,从而形成了由食品卫生法律、行政法规、地方性法规、食品卫生标准以及其他规范性文件有机联系的食品卫生法律制度体系。经过13年的总结和积累,1995年颁布的《食品卫生法》改变了执法主体,理顺了监管体系,行政处罚规定更加明确具体,也加重了处罚力度,同时增加了对保健食品的规定。这一时期为了适应市场经济的发展需要国家还颁布了大量涉及食品安全的相关法律。第二,食品标准制定更加科学、规范。1980年国家标准局组建食品添加剂标准技术委员会。1981年卫生部成立了我国卫生标准技术委员会,同年食品卫生标准技术分委员会也相继成立。继《食品卫生法(试行)》规范了卫生标准的制定后,所有国家食品卫生标准逐步走上了法制管理的轨道。至1998年底我国已制定并颁布的食品卫生国家标准236项,和标准相关的检验方法227项,合计463项,还包括行业标准18项,其中食品卫生标准类别标准涵盖面约占90%以上。^[6]

(2) 对《食品卫生法》进行修改阶段。随着市场经济的高速发展,我国食品安全工作出现了新情况、新问题。2009年第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)完成了对《食品卫生法》的修改。这一阶段的主要立法工作包括:第一,全面修改《食品卫生法》,将食品问题上升到安全角度,扩大其保护范围,法律适用主体进一步扩大,监管模式变被动事后监管为主动全程监管,统一食品安全标准,解决了此前食品标准太多太乱、重复交叉层次不清的问题,同时首次建立食品安全风险评估制度。第二,健全相关管理机构。1978年9月中央工商行政管理局重新恢复,改称为中华人民共和国国家工商行政管理局。到2001年4月国家工商行政管理局升为国家工商行政管理总局,开始对生产领域和

流通领域的食品质量进行管理。1998年,国家技术监督局更名为国家质量技术监督局,并开始介入食品安全领域。同时国务院决定将原国家商检局、原国家动植物检疫局,和国家卫生检疫局合并组成国家出入境检验检疫局,统一管理全国进出口食品工作。2001年国务院批准将原国家技术监督局和国家出入境检验检疫局合并,成立国家质量监督检验检疫局,至此我国食品安全的监管部门按职能合并完成,我国食品安全监管体系正式形成。^[6]

二、我国食品安全法历史演进的启示

综上所述,新中国成立至今食品安全法共经过了三个基本发展时期,每个时期的发展规划都是根据时代的要求而制定的,旨在解决该阶段表现出的食品安全突出问题,而后经过科学技术和食品工业的发展,食品安全法律制度表现出一定的滞后性,进而食品安全法律制度进入新一轮的完善过程,总体看来各阶段的发展都符合当时的时代要求。但进入21世纪以来,随着食品工业的迅猛发展,新产品的层出不穷,食品安全问题已成为当前在全球范围内受到高度重视的公共安全问题。特别是我国正处于社会转型时期,食品安全监管形势尤为严峻,食品安全事件频发,因此对于食品安全法律制度的研究无疑是一个十分重要的方面。回溯总结我国60多年食品安全法制建设的历程,我们认为未来完善食品安全法制建设应做好以下几个方面工作:

1. 不断推出配套法律法规。随着市场经济的高速发展,我国食品安全工作出现了新情况、新问题:假冒劣质、有毒有害食品大量充斥着市场;超量使用食品添加剂、滥用非食品用化学添加剂;食品污染问题复杂、危害严重;转基因食品安全问题日益显现;食源性危害压力日益增加,食品安全事件屡屡引发社会公众对食品安全的恐慌,给国家和社会的稳定以及经济的良性发展造成巨大冲击,也正因为如此极大地催生了我国食品安全法制建设的成熟与完善。^[7]由于《食品安全法》在保护食品安全和广大人民群众身体健康过程中的重要作用,使得该法的实施和落实涉及宪法、行政法、刑法、民法、经济法等多个学科。但受计划经济的影响,食品安全监管工作无论在什么监管模式下都形成了由各部门分别管理的体制,因而出现了大量重复的行政法规、部门规章以及规范性文件。因此《食品安全法》应进一步规定由专门的部门统一整理和制定食品安全领域的法律法规,废除已经被淘汰的各种规章和规范性文件,使各个行政部门在进行监管时做到有法可依,执法标准相一致。同时针对食品安全领域分段监管所必然出现的监管缝隙,还应继续加强食品安全领域的配套法律法规建设,使现有的法律法规更科学、更协调,并不断填补空白领域的法制建设,如有关对食品生产加工小作坊、对转基因食品、对食品安全信息等各方面的配套法律法规。

2. 不断完善监管主体的监管能力。现阶段可以将参与我国食品安全监督管理的主体分为国家监管主体和社会监管主体。食品安全监督管理是关系到广大百姓生活的头等大事,单靠任何一个部门或任意一个主体监管都不会起到彻底遏制食品安全事件的效果,因此应发挥各主体全面监管的作用,不断完善监管主体的监管能力。(1)重新定位国务院食品安全委员会。2012年2月国务院决定设立国务院食品安全委员会,作为国务院食品安全工作的高层次议事协调机构,但由于该综合协调机构没有执法权,在省级和市级行政序列中没有固定的编制,其协调职能往往成为政策上的一句空话,因此自成立以来该委员会一直存在着定位不清的问题。现阶段应重新定位国务院食品安全委员会,确立食品

安全委员会在行政序列中的地位,赋予其行政职权,以解决自成立以来该委员会一直面对着的定位不清的问题。^[9] (2) 统一监管模式。《食品安全法》颁布后,分段监管下形成了多头管理、分散管理格局,监管职能经常出现重复或空白现象,这在一定程度上造成了行政资源的浪费。因此应改革分段监管原则,将原先分段监管为主、食品监管为辅变为统一的监管模式,设立统一的食物监管处罚主体,以解决现阶段监管机构过于庞杂,机构之间缺乏协调机制的突出问题。(3) 发挥食品行业协会监管功能。从现今食品安全事件的处理过程来看,我国食品行业协会的总体力量还很薄弱,自律监管质量还有待提高。行业协会对食品安全的管理能力不仅与理论上关于行业协会自治机制所应有的功能存在很大的背离,也与社会民众对其的期望相差较远。因此应充分发挥行业协会的自律性监管功能,加强有效监管,赋予行业协会新的职能,建立行业通报平台,维护整个行业形象,充分引导发挥行业协会在企业间的协调机制。(4) 加大社会监管力度。在市场经济条件下,社会监管作为食品安全监管主体的一部分,应越来越多地承担更多的社会责任,最终形成全社会共同监督的新格局。《食品安全法》应建立制度保障,使食品安全监管部门为广大社会参与监督主体提供更加便捷的服务和更加规范的服务机制,使公众、社会团体、消费者和媒体更加有意愿,更加便捷地参与到食品安全监督上来。

3. 不断推动监督管理制度改革。现阶段我国食品安全监督管理制度包括:食品安全风险检测、食品安全标准、食品召回、食品安全事故应急四大基本制度。食品安全监督管理制度是食品安全监督管理工作的基础,其优劣直接关系到食品安全执法质量的好坏,因此我们要不断推进各项监督管理制度的改革。(1) 食品安全风险检测制度。《食品安全法》中食品安全风险监测和评估制度的规定,标志着我国食品安全监管从经验监管向科学监管、从传统监管向现代监管逐步迈进。食品安全风险评估结果作为制定食品安全标准和政策的科学依据,其测试结果应具有较高的准确性,避免不确定性。为达到风险评估的准确性,我们要不断进行食品安全领域的科技创新,不断完善风险检测程序,增加其公开性和透明度,不断加强风险评估检测水平。^[9] (2) 食品安全标准制度。长久以来由于历史和现实的原因,我国食品安全标准一直表现出重叠和技术水平不高的特征。因此需要构建统一的标准制定机构,在制定标准时不仅要考虑其是否能适应食品生产发展的需要,还要参照国际标准化组织及国外有关国家、区域组织已有的食品标准,尽可能和国际接轨,确保我国食品质量安全法规、标准和世界先进的法规、标准同步。^[10] (3) 食品召回制度,该制度起源于国外的缺陷产品召回制度,是随着科学技术的进步和消费者利益保护的加强逐渐发展起来的,它是现代市场法制进步的重要标志。我国在实行食品召回中,未来应注意树立企业自主召回的责任意识,并实行制度改革充分保障企业自主召回的积极性,同时应完善政府强行召回的程序和填补找回过程中赔偿制度的空白。^[11] (4) 食品安全事故应急制度。不断加强食品安全事故应急体系建设,要建立各级政府、各级单位的食品应急预案体系,做到预案完备详实。同时要建立健全食品应急管理组织体系,建立一支统一领导、相互协作、跨部门的应急团队,真正做到资源共享、信息共享。

4. 不断加强食品安全法律责任体系建设。在食品安全问题

上,我国长期存在着“违法成本过低,维权成本畸高”的问题。正是由于这种问题的长期存在,致使《食品安全法》很难达到充分维护消费者权益,促使食品生产经营者承担社会责任的目的。特别是《食品安全法》第96条规定的10倍赔偿制度,对于一般食品、低价食品或免费食品的安全,所起到的惩罚和教育作用非常有限。因此我们应不断加大食品安全法律责任体系建设,充分发挥其作用,净化食品市场,更好地保障广大人民群众身体健康。(1) 在刑事领域要完善食品安全犯罪罪状,将食品安全犯罪主体扩大到生产者和经营者。要完善食品安全犯罪刑罚设置,要逐步提高食品安全犯罪的主刑,完善食品安全犯罪的罚金刑,增设食品安全犯罪的资格刑。^[12] (2) 在民事领域要赋予普通公民食品安全公益诉讼原告资格,赋予社会组织提起公益诉讼的资格,明确检察机关提起公益诉讼的民事诉讼主体资格,建立对食品安全公益诉讼的补偿和奖励机制。^[13] (3) 行政领域要严格准入条件,严把准入资格。不断丰富监管手段,加大监管基础设施建设,建立统一的实验室,避免出现质监、卫生、农业、粮食、检验检疫等不同部门实验室重复建设现象,解决多个实验室开展相同品种和项目的检测工作,导致检品来源不足,相当部分检验仪器和人员闲置的双向矛盾。



参考文献:

- [1]李志琴,潘云华.食品安全法的立法缺陷与完善[J].重庆科技学院学报(社会科学版),2010,(5).
- [2]蒋孝娟.我国食品安全问题与监管对策[J].河南预防医学杂志,2011,(6).
- [3]崔卓兰,宋慧宁.中国食品安全监管方式研究[J].社会科学战线,2011,(2).
- [4]杨菲.中国食品安全现状与安全监管体系的构建[J].预防医学论坛,2009,(11).
- [5]锁放.比较法视角下中国食品安全监管标准体系的健全[J].经济与法制,2011,(8).
- [6]韩志伟,李玉基.从分段监管转向行政权衡平监管——我国食品安全监管模式的构建[J].求索,2010,(6).
- [7]刘鹏.中国食品安全监管:基于体制变迁与绩效评估的实证研究[J].公共管理学报,2010,(2).
- [8]蒋慧.论我国食品安全监管的症结和出路[J].法律科学(西北政法大学学报),2011,(6).
- [9]王艳林.论《食品安全法》中的企业标准——对《食品安全法》第25条的注释与评论[J].法学杂志,2009,(8).
- [10]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).
- [11]陶丽琴,陈佳.论《食品安全法》的法定召回义务及其民事责任[J].法学杂志,2009,(11).
- [12]孙效敏.论《食品安全法》立法理念之不足及其对策[J].法学论坛,2010,(1).
- [13]张敬礼.中华人民共和国食品安全法及实施条例讲座[M].北京:中国法制出版社,2009.

[责任编辑:张亚茹]