

论我国食品安全公众评价制度的构建

汤优佳

(福建医科大学公共卫生学院,福建 福州 350108)

摘要:文章从现行法律规定的食品安全监控模式的不足谈起,在分析了食品安全监控与保障的关键问题后,提出构建有别于一般社会公众参与监督的食品安全评价制度的见解。重点对食品安全评价制度构建的可行性、现实状况和路径选择做了详细的分析论证,主张以公众评价制度作为现行食品安全监控制度的补充机制,完善我国食品安全监控体系。

关键词:法律制度;食品安全;公众参与;评价

中图分类号: R155.5

文献标识码: A

文章编号: 1671-0479(2014)04-275-005

doi: 10.7655/NYDXBSS20140405

一、问题的缘起

食品安全问题现已成为热点问题。如何监控和保障食品安全,是全社会关注和讨论的重点。我国于2009年2月28日第十一届全国人民代表大会常务委员第七次会议通过《食品安全法》,基本确定了“政府监管为主,行业自律为辅,加强舆论监督”的监管模式。然而,笔者认为,依照上述模式并不足以解决食品安全监控与保障的关键问题,需要引入公众评价制度予以补充。

(一)现行监控模式的不足

在政府监管方面,我国目前法律规定的食品安全监管主体仍是行政机关及其下设机构。食品准入、生产、检验、流通、服务、追溯、召回、退出等各个环节涉及的安全风险评估、安全标准制定、安全信息公布、检验机构的资质认定条件和检验规范制定,食品安全重大事故查处,均由国务院食品安全委员会及各级卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门进行监管。这就要求行政主管部门要担负起从田间到餐桌各个环节与食品安全相关的把关责任。然而在现实中,由于食品及其相关产品在生产、流通、服务环节会产生各种变化,上述行政机关或多或少都存在着人员少、经费少、检测手段不足等人力、物力、财力方面的缺失,常常无法全面、即时地做好食品安全监管。此外,在监管实践

中不乏出现行政机关多头监管,食品标准复杂缺乏统一性以及食品生产、加工、包装、运输、存储、销售、服务各环节监管缺乏协调性等体制性问题,影响监管效率和效果。根据《关于进一步加强食品安全工作的决定》中确立的“分段监管为主、品种监管为辅”的监管方式,也使得行政机关监管存在着不连续性。在行业自律方面,由于行业协会有着民间性和非营利性的特点,其对自身会员企业往往缺乏约束力和问责力度,加之目前的相关实然法对行业协会自律法律关系没有明确的权利义务规定,行业协会的自律监管更显得力不从心。在舆论监督方面,由于食品安全问题涉及面极广,安全隐患和安全问题层出不穷,有限的新闻媒体资源很难对其进行一一应对。另由于媒体从业人员的专业角度不足,信息收集成本较高,对全社会的食品安全问题很难实现全面有效的监控效果。可见,基于监管体制与现实的冲突,保障效果与预期的违拗,现行食品安全法律制度设计的监控模式具有一定程度的缺失。

(二)食品安全监控与保障的关键问题

笔者认为,食品及其相关产品(包括食品添加剂、包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于食品生产经营的工具、设备等)的安全之所以难以得到很好的监管与保障,是与其自身的种类复杂性、生产具化性、质量多变性、生产创新性等特点有密切关系的。要从根本上解决食品安全问题,关键要注意食品安

收稿日期:2014-06-12

作者简介:汤优佳(1982-),女,吉林长春人,法学硕士,讲师,研究方向为社会法学、卫生法学。

全监控的全面性与即时性。所谓食品安全监控的全面性,是针对食品种类复杂性和生产具化性的特点提出的关键要求。食品及其相关产品种类繁多,类目复杂,在质量标准制定、风险评估、检测把关等环节,都需要涵盖每一种食品。对于乡镇小型食品生产企业、家庭式食品小作坊、街边流动性食品经营摊点,其生产具化性特点突出,在食品安全监控时也要兼顾到每一个源头生产点。所谓食品安全监控的即时性,是针对食品质量多变性、生产创新性的特点提出的关键要求。由于可能经过流通、贮存、服务环节,食品生产出来会有质量变化风险,加之食品的生产品类和形式会不断创新,要求对食品的质量监控要随时进行跟进和反馈。

(三)评价制度的提出

根据世界卫生组织在《加强国家级食品安全性计划指南》的定义,食品安全是指对食品按其原用途进行制作和食用时不会使消费者身体受到伤害的一种担保。我国《食品安全法》第九十九条规定,食品安全指食品无毒、无害,符合应当有的营养要求,对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。由此可见,每一个社会公众作为食品消费者都是与食品安全关系最密切的主体,是食品安全最大的利益方,也是思考食品安全问题的出发点和归属点。食品在经过风险评估、安全检测等重要监控程序之后,在被食入之前或食入的过程中,社会公众对其安全性仍有最大的发言权。如食品及其相关产品没有经过风险评估、安全检测,消费者即是最直接的安全评判者。故而,在食品种类复杂、生产具化、质量多变、生产创新的前提下,社会公众应广泛参与食品安全监督,即食品安全问题应有广泛的公众参与性。上述的政府监管、行业自律、舆论监督等监控路径,在食品安全监控的全面性和即时性要求方面都有着不同程度的缺陷,本质原因是其制度设计涵盖的监控法律关系之主体、客体和内容都缺乏社会参与性,无法完全满足全面、即时监控食品安全的要求。

那么,何种路径才能使食品安全得到有效监控、弥补上述路径的不足,从而最大程度发挥各方监控主体的作用呢?要充分发挥社会公众作为食品消费者对食品安全问题的社会参与性,就要设计适合其监督的手段。公民把对食品安全管理的权利让渡给了政府,而对行业自我管理的权利在行业协会,那么,对于政府监管和行业协会自律路径由于条件限制和制度羁绊所监管不周之处,全社会应该有一个反馈和周正的渠道,其最有效的手段就是评价。

所谓评价,做动词时意指评定人或事务价值的

高低^[1]。以此引申,评价制度应为对某领域人的行为或事物价值评定的法律规范和准则。由于评价有着诊断、激励、导向和鉴定等功能,笔者设想,食品安全评价应为社会公众对管理者监管绩效和生产者信用的多角度评定行为。以往的社会公众参与路径即是政府通过举行座谈会、听证会、论证会等形式广泛听取意见,然后实施具体的监管举措。然而如上述,政府监管存在天然的缺失,此时,评价手段作为社会公众对食品安全监控的补充手段就应运而生,其主要目的是弥补政府和行业协会对于食品安全监控的全面性和即时性不足的缺陷,其评价结果可以对政府监管和行业自律无法抵及、处理不当之处予以补充和周正。

二、评价制度构建的可行性

(一)法理依据

1. 消费者权益保护理论

消费者权益应当得到保护的相关学说由来已久,近年来,有学者就消费者权益保护提出双重约束假说,认为消费者的权益受到市场供求关系和社会制度状况的双重约束,当企业占有优势或者制度存在不足,消费者权益就很难得到充分保护,故而制度对消费者主权的保护具有重要意义^[2]。在食品安全领域,消费者最基本的权益是生存权和健康权。在食品生产出现求大于供的卖方市场,公众的刚性需求即有可能使消费者遭遇供求关系的约束;在当政府监管不力、行业协会自律和舆论监督不足的制度缺失下,消费者即遭遇了社会制度约束。在此情况下,要保护消费者的生存权和健康权,引入食品安全评价制度作为制度补充,即在合理之中。

2. 公共参与理论

公众参与是指公民、法人或其他组织通过各种方式直接或间接参加到行政行为做出的过程中,以达到控制行政权力和保护自身权利的一种制度^[3]。西方的新公共参与理论认为:政府决策的方式已经发生了变化。少数掌握权力的精英垄断决策制定与执行的过程,拒绝让大多数的人参与和商讨决策的行为已经不符合时代发展的需要,且也不再为人们所接受^[4]。公共参与对于形成有效的公众监督具有积极的意义,对于政府治理具有积极而又重要的意义。公共参与对于治理产生更大的压力,这种公共批评既是安全的又是善意的,并且是不可缺少的^[5]。在对食品安全的监控过程中,社会公众参与监督的途径已经越来越被接受。评价作为其监督手段,可以有效地使社会公众的监督主体作用得到最大程度的发

挥,并对政府和行业协会监管起到促进作用。

3. 现代组织理论

其中的行为科学学派的组织理论认为组织中的人是“社会人”,而不是“经济人”,他们不单纯追求金钱收入,还有社会及心理方面的需求,并且由于这种需求而引起行为动机,因而满足这种动机就能够提高组织的生产率^[6]。由于公众不能无组织无规则随意地参与食品安全监控,故而构建一个主体、客体、内容健全的食品安全公众监控关系,并使其制度化便成为必要。社会公众出于保护自身权益的出发点,基于社会和心理需求,即会积极参与监控。在此前提下,搭建评价平台,引入评价机制,能够提高食品安全监控效率。

(二)立法条件

主观上,公众参与诉求和民主行政的需要使得评价制度的相关立法成为可能。近几年,由于地沟油、苏丹红、塑化剂、瘦肉精、三聚氰胺等造成的食源性疾病、食品污染事故不断出现,使得社会公众对自身的食品安全利益产生了严重的危机感,同时对政府食品安全监管力度和企业的食品安全自律能力产生了疑虑。越来越多的食品消费者认为自己发现的食品安全问题投诉无门,得不到很好的重视和解决,社会公众参与食品安全监控的呼声也越来越高。公众对食品安全进行评价,即可很好地满足此诉求。此外,民主行政也日益成为现代政府执政的必要手段。国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》中指出,要建成民主化的行政决策机制和制度,人民群众的要求、意愿要得到及时反映。在食品安全监控领域,社会公众进行食品安全评价,恰恰使得食品消费者的安全意愿得到反映,使得社会公众参与到食品安全监控执行过程中。

客观上,法制条件和社会条件的具备使得评价制度的相关立法成为可能。近年来,我国对于食品安全方面的立法愈加重视,食品监管的法律法规数量多达几十部,如《食品安全法》、《产品质量法》、《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》以及国务院及各部委相继出台的规章、最高人民法院和最高人民检察院的司法解释等^[7]。评价制度对于食品安全监控有着切实有效的作用,应然地可以以补充立法的形式被列入相关法律中予以规范。此外,随着行业协会的发展和网络技术的进步,社会各界建立中间组织、社会公众进行公共事务参与,已经有了一定的社会基础。评价制度成为法律规范,在运行时有着相应的经验积累。

三、评价制度的缺失及现实困境

(一)制度缺失

1. 评价客体规制不全

前文已述,政府对食品安全的监管以及食品行业协会对本行业企业的食品安全诚信自律都有一定程度的缺失。据此,政府的监管绩效和生产企业的食品安全信用情况应当成为食品安全评价的客体,用以进行全面、即时的诊断、激励、导向和鉴定。在对生产企业食品安全信用评价的方面,国家食品药品监督管理局等八部门的《关于加快食品安全信用体系建设的若干指导意见》(国食药监察[2004]99号)(以下简称《信用体系建设意见》)、国务院《关于进一步加强食品安全工作的决定》(国办发[2004]23号)等法规进行了规定。而对于政府食品安全监管绩效方面,则缺乏相关的法律法规予以规制。

2. 评价主体规制失位

对行政机关的食品安全监管绩效进行考核评价,目前的法律只有《食品安全法》第五条有相关规定;县级以上地方人民政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作,对食品安全监督管理部门进行评议、考核。由于评价内容涉及行政部门绩效,由政府进行自我评价,且作为唯一的评价主体,缺少积极性和公信力。要使得食品安全监管绩效评价的结果科学、可信、有效,必须引入社会公众力量。而在这方面,法律并无相关规定。对于食品安全信用评价机构的设置,《信用体系建设意见》中规定,要逐步建立起食品安全的政府评价、行业评价和社会评价三者结合的评价体系,行业评价机构和社会评价机构由食品安全综合监管部门会同有关部门遴选确定。但是这样的多头评价主体势必导致评价结果不能有效统一,评价效率大打折扣。

3. 评价方式规制单一

对政府食品安全监管绩效和企业信用进行评判和鉴定,都需要通过一定的方式。对生产企业信用的评价方面,《信用体系建设意见》中规定食品安全信用评价方法应结合先进的信息技术,设计食品安全信用管理软件,逐步通过统一的信息平台产生评价结果。除了运用技术手段进行信息平台的搭建的规定,在评价过程的组织、评价信息的收集分析和评价结果的反馈等评价环节中,评价主体如何评价,相关法律法规规制甚少。

(二)现实困境

1. 评价前提匮乏

此困境源于评价主体的信息不对称。近年来的

食品安全事故所暴露出的问题,无一不体现出“社会公众是最后一个知道食品安全存在问题的群体”。社会公众作为消费者,虽然与食品接触最紧密,但由于对食品安全相关的检测标准和安全信息不了解,最直接的评鉴办法就是对以消费的食品进行食前和食后的观察,从而导致食品安全风险增加。由此可见,食品安全评价的前提是食品安全监控各个环节的信息都足够公开,公众能够根据检测标准和相关安全信息进行有效评价。而就目前的情况看,此前提的存在是缺位的。

2. 评价依据不足

此困境的原因是社会公众及评价组织的检测技术缺乏。在进行评价活动的过程中,由于食品安全评定的特殊技术要求,评价主体对于政府食品安全监管绩效所披露信息的真实性和企业所宣称诚信的可靠性,缺乏信息筛查和事实衡量的具化依据。

四、评价制度构建的路径选择

(一)主体选择

如前文述,评价制度设计的出发点,是基于现行法律对食品安全监控模式设计不足而提出的补充性制度,其根本目的是辅助现有监管模式满足食品安全监控的全面性与即时性要求,其评价结果可以对政府监管和行业自律的监控予以补充和周正。特别值得提及的是,公众参与有别于公众决策,政府和行业协会完全可以被纳入评价制度的主体,对其自身进行的监控行为涉及的绩效和信用进行评价。但由于其评价结果缺乏公信力,必须结合公众评价结果作为最终监控实施的依据。基于食品安全监控评价涉及环节多,评价需一定的程序,笔者认为,评价制度的主体应从评价行为的组织者和参与者两方面进行探讨。

食品安全评价行为作为社会行为,评价者不能无组织地进行任意性评价。在评价组织者选择的博弈中,不难发现,基于评价客体的要求,政府和行业协会出于公信力的考量,都不适合作为食品安全评价的组织者。而类似现行法律关于食品安全多头信用评价主体的规定,又会影响到评价的有效性。故而,应专门组建一个非营利性的社会组织作为评价组织者,组织食品安全评价的各个步骤和环节。只有与食品安全评价客体涉及的各方无利益牵连的社会中间组织,才能中和统计各方评价,最终得出真实性较高的评价结论,从而对食品安全监控进行有益的补充。据此,在立法实践中可以鼓励县级以上各级地方成立食品安全评价委员会,确认其社会团体性质,

赋予其基本权利义务。故而,社会中间组织是评价的组织者。

根据政府购买公共服务的相关理论,行业协会可以对其行业内部企业的食品安全诚信状况进行评价;每一个消费者或准消费者,都可以对食品安全进行实际评鉴,即社会公众作为一个群体,可以从涉及食品安全的各环节入手对政府监管绩效和企业信用进行评价。故而,行业协会和公民个人,都是评价的参与者。

(二)范围选择

对行政部门的监管绩效评价范围可以包括各级卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门在食品安全监管各环节的监管实效;各部门监管的连续性;各部门监管的遗漏和疏忽等。对生产部门的食品安全信用评价范围可以包括食品安全事故发生情况;食品安全程度反馈情况(含投诉情况);食品及其相关产品被检验合格情况;食品安全制度执行情况等。

(三)方式选择

首先,规范评价前提,加大信息披露平台的建设力度。信息共享是公众参与食品安全监管的前提^[8]。使各级行政机关在各个环节的食品安全政府监管绩效和生产企业的信用情况一目了然。

其次,明确评价依据。一是明确评价指标。在食品安全政府监管绩效方面,法律应对其评价指标予以规制,例如可以规定评价组织者有指标拟定权,各级政府每年应根据当地食品安全情况作出监管计划和监管报告,由评价组织核定其监管绩效的合指标性。在生产企业信用评价方面,可以参照《信用体系建设意见》中规定的食品安全信用定性评价指标和定量评价指标:企业内部评价指标包括原料进货渠道、产品品质要求、检验要求、制度建设与执行要求等。外部评价指标包括政府机构如公安、农业、商务、卫生、工商、质检、海关等部门和社会中间机构的评价。二是构建档案管理和等级评定机制。此方式已被一些地方所采纳。例如根据《福建省食品安全信用体系建设实施意见》和其相关规定,福建省食品协会就设计了相关食品行业档案管理和等级评定制度。

再次,搭建评价平台,进行信息反馈和分析筛查。由于评价信息的反馈和分析筛查的主体应为评价组织者,故应在立法中赋予评价组织者搭建评价平台、收集和分析评价信息的权利,鼓励其建立一整套的评价信息运作机制。

最后,确定评价结果运用机制。评价的目的在于把各种食品安全监控绩效信息和信用状况进行反馈

并据此完善食品安全监控。故而评价的结果,即食品安全监控绩效和企业信用状况应被行政部门和行业协会所重视,作为加大监管力度的重点。在立法设计时,可以规定政府和行业协会须参照食品安全评价结果进行食品安全监控的义务。

参考文献

- [1] 当代汉语词典编委会. 当代汉语词典[M]. 上海: 中华书局, 2009: 1127
- [2] 田学斌. 消费者权益保护: 理论解释及其政策含义[J]. 消费经济, 2001, 17(3): 46-47
- [3] 白秀兰. 浅析公众参与理论及其制度构建[J]. 前沿, 2007(7): 195-197
- [4] 顾丽梅. 挑战、批判与反思: 解读当代西方的新公共参与理论[J]. 浙江学刊, 2009(6): 116-120
- [5] Wilson WP. Study of administration[J]. Political Science Quarterly, 1887(12): 197-232
- [6] 曲慧梅. 古典组织理论与现代组织理论评述[J]. 哈尔滨商业大学学报: 社会科学版, 2008(4): 44-46
- [7] 李祖坤. 加强食品安全法律体系建设的若干对策[J]. 重庆工商大学学报: 自然科学版, 2009, 23(2): 125-127
- [8] 吴颖雄, 田 侃. 试论我国食品安全监管模式改革——借鉴香港食品安全监管模式[J]. 南京医科大学学报: 社会科学版, 2013, 13(2): 105-107

The construction of food safety public evaluation system of our country

Tang Youjia

(School of Public Health, Fujian Medical University, Fuzhou 350108, China)

Abstract: The article began with the lack of current laws and regulations in food safety supervision mode. Then the key problems of food safety monitoring and security were analyzed. Finally, the building of system which was different from the general public to participate in the regulation of food safety evaluation system was proposed. The article focused on the analysis in the feasibility of constructing food safety evaluation system, the reality and the route choice. The author advocated building a public evaluation system, which served as a supplementary mechanism of current food safety monitoring system.

Key words: legal system; food safety; public participation; evaluation