

文章编号:1671-1513(2011)04-0008-02

法治是食品安全长治久安的应有之道

——基于政府对“塑化剂门”安全监管政策的思考

刘道远

(北京工商大学 法学院,北京 100048)

我国台湾地区食品行业使用有毒塑化剂事件引起了国内外的广泛关注,这无疑也是对现代法治社会人类文明的戏谑和调侃。本质上,它像大陆地区“有毒奶粉”、“问题血燕”一样,是商家为了追逐市场利润,置消费者利益于不顾,甚至肆意进行违法犯罪活动,公然挑战公共利益。这些恶性事件的涌现表明,仅仅依靠道德说教和道德自律,无法支撑市场经济的良性运行和健康发展。约束市场主体唯利是图的行为、惩治其损害消费者利益、危害公共食品安全的违法活动,必须完善法律制度体系,协调监管机构的职责。

1 完善政府信用法制是发挥食品安全监管功能的基础

政府信用在现代市场经济发展中具有十分重要的作用。它是私法领域的诚实信用原则在公法领域的延伸,是政府至高无上的行为准则。政府信用要实现法治化,这样才能有利于遏制市场主体的损人利己、唯利是图的违法、犯罪行为。政府信用法治化的内容包括:1)政府应当建立科学、完善的征信和信用评价体系,保证整个社会信用始终处于良好的互动状态,为市场主体开展公平的市场竞争提供环境。2)政府要洁身自好,以维护和保障社会公共利益为己任,不能与民争利。从发达国家的经验来看,对公共利益的清晰界定是保护公共利益的基本前提。在现代社会,公共利益的实现往往需要借助民主的方式,并尽可能地保障其程序的完善性和信息的公开性。从反面来看,一旦政府不能真正担当起公共利益代表者的重任,政府就可能倒退成为市场

违法者的帮凶,甚至助纣为虐。3)政府机关的设立和政府官员的任免都必须有法可依,不可随意而为;行政主体必须依法行政,不可滥用国家权力。4)建立和完善监管部门的问责制度,严格追究不法行为主体的法律责任。行政监管问责制在公共领域不断发展,这符合现代法治的要求,也能顺应市场经济的发展要求。只有在监管角色定位清晰、权责明确的基础上,通过不同监管者相互之间及其与其他规制部门间的博弈和协调,才能无限接近监管目标,达到预期结果。问责制要求在监管者履行职责的过程中,对其严格全面地问责;凡监管者利益冲突、角色错位、懈怠疏忽,或决策失误、行为不当经不起问责,则应依法承担不利后果。

在食品安全监管方面,良好的政府信用能够保障食品安全监管目标的实现。目前我国广大民众的食品安全问题已经十分突出,而这些矛盾和纠纷因为行政权力本位主义全都转移到政府身上。如果政府不能树立自己的威信,建立良好的信用法制,取信于民,必将引发社会的不满情绪,甚至引发不稳定因素。

不可否认的是,在市场经济条件下,政府监管是一把“双刃剑”,在需要的范围内必须充分涵摄,不能留有漏洞;而过分、失当、缺漏、重叠以及矛盾的监管,则会损害市场本身的自由、秩序和安全^[1]。由此,监管的边界何在?就市场与监管的一般关系来说,凡市场可以调节、社会能够自治的,则无需政府监管,反之则要求监管并且要规制得好。食品行业属于高监管覆盖的行业,所以就食品行业市场和政府的关系而言,主要不在于是否要监管,而在于对食品行业的监管应尽可能立足于市场机制,在监管的

收稿日期:2011-07-05

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目(10YJC820072);北京市人才强教深化计划中青年骨干人才项目(PHR201008236)。

作者简介:刘道远,男,副教授,博士,主要从事商法方面的研究。

缓和与优化之间谋求动态平衡, 兼顾防弊与兴利。

2 实现市场经济法治是保障食品安全的根本手段

事实上, 无论是食品安全的政府行政监管, 还是食品行业的自律管理, 其本质都需要以法治为本。法治不仅仅是立法, 而且包括在复杂的市场中, 企业在自治和合规活动的基础上, 将其行为与法律和道德的外部要求相衔接; 监管者则在利益不冲突的前提下, 基于分权、适当的角色定位, 在概括授权范围内自由而可预期地监管, 同时予以事中严密问责和事后严格追责, 从而按公共利益标准实现有效监管。而所有这些功能的实现, 都需要以完善的法律体系和良好的法律实施为基础。

中国目前仍然处于社会转型时期, 尤其是在市场经济发育的初期, 市场法治还十分不完善, 体制因素对中国经济社会的发展还存在着巨大的负面影响。在这种情况下, 对食品安全的治理还存在着政治挂帅、行政权力主导、行政处罚一罚了之、打击治理运动化等特点。

针对中国经济社会发展的这一特点, 我们既不能对食品安全法治实现丧失信心, 又不能盲目乐观。本质上看, 经济社会法治化程度与社会经济发展水平是相互促进、相互制约的, 这就要求制度的设计必须与社会经济发展水平相适应。同时, 我们也必须注意到法律所保护的社会利益具有性质的差异性和利益的层次性, 即社会利益并不是一致的, 而是有公共利益、集体利益、个人利益之分。在此情况下, 法治的实现还要考虑到整个社会对法律所保护的利益的取舍和平衡。

3 协调各部门法之关系, 提高违法成本是打击食品违法行为的有力武器

目前, 食品安全监管方面制出多头, 有利益的则蜂拥而上, 抢着管; 没有利益的则躲之唯恐不及, 相互推诿。食品安全法律体系包括食品生产和流通环节的安全质量标准、安全质量检测标准及相关法律体系。综观我国食品安全的法律现状, 是以《食品安全法》为主导, 《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》、《中华人民共和国产品质量法》、《中华人民共和国农业法》、《消费者权益保护法》、《传染病防治法》、《侵权责任法》和《中华人民共和国刑法》等法律为调整食品安全的法律体系框架。目前我国对食品安全的监管采取的是分散监管模式, 食品安全的监管职权分散于各个不同的行政部门, 包括食品药品监督管理、质量技术监督管理、工商行政管理, 农业、商业、粮食、林业、环境保护、出入境检验检疫以及公安等部门, 实践中各部门之间的监管协调极不完善。上述情况就给食品生产企业寻租, 进行违法犯罪活动留下了空间, 这一局面也对食品安全监管提出了严峻挑战。这种监管模式必然导致监管效率低下, 违法者的违法成本也很低, 根本无法遏制食品生产领域涉及食品安全的违法犯罪行为。

实践来看, 中国食品安全的法律监管体系不仅起步较晚, 而且在制度设计的科学性、合理性和可操作性方面都存在明显不足, 需要从以下几个方面加以改进: 一是要改过去的“多龙治水”为“一龙治水”。多头监管所存在的弊端已经在实践中暴露无遗, 根本无法实现有效的食品安全监管。二是要完善食品安全法律体系。建立以《食品安全法》、《食品安全标准法》、《侵权责任法》为核心的食品安全保障法律体系, 对现有的法律、法规之中相互矛盾之处进行修改, 减少和避免体系上的混乱, 保持法律的统一性、完整性和严密性。三是解决中国当前食品安全问题, 必须要用重典以治之。采取这样的策略绝非严刑苛法, 而是贯彻违法犯罪行为和责任相适应的原则, 因为食品安全出现问题, 动辄影响数以万计的民众的生命、财产安全, 否则就可能姑息养奸, 贻害无穷。四是完善食品安全法律责任体系, 使各种法律责任之间能够相互协调, 发挥法律制裁的约束和威慑功能。五是完善食品安全制度, 从食品安全的技术保障方面做足功课。

参考文献:

- [1] 刘道远. 再论商法在市场经济建设中的地位[J]. 政法论坛, 2011(4): 19.
- [2] 郭家宏. 欧盟食品安全政策述评[J]. 欧洲研究, 2004(2).

(责任编辑: 王 宽)