

优秀论文：食品安全立法构架和热点探究 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E4_BC_98_E7_A7_80_E8_AE_BA_E6_c122_484485.htm

古人云：民以食为天。食品是人类赖以生存和发展的最基本的物质条件。在我国国民经济中，食品工业已成为第一大产业，产值已经远远超过了房地产业和汽车业。近年来全球及我国接连不断发生的恶性食品安全事故却引发了人们对食品安全的高度关注，也促使各国政府重新审视这一已上升到国家公共安全高度的问题，各国纷纷加大了对本国食品安全的监管力度。2003年4月16日，我国国家食品药品监督管理局正式挂牌，标志着我国食品安全工作迈入了综合监管与具体监管相结合的新阶段，也表明了我国政府与时俱进、切实抓好食品安全工作的决心。然而，此后有关食品安全的负面消息依然不断，通过新闻媒体的深入追踪报道，阜阳劣质奶粉、肯得基苏丹红、雀巢超标奶粉等食品安全事件已经广为人知。正如国务院副总理吴仪2005年6月29日向十届全国人大常委会第十六次会议作关于食品药品安全形势与监管工作的报告时说的，目前，我国食品安全形势总体好转。但是，一些深层次问题没能根本解决，吴仪说，当前食品安全形式依然严峻。主要表现在：初级农产品源头污染仍然较重；食品生产加工领域假冒伪劣问题突出；食品流通环节经营秩序不规范；食品卫生安全事故时有发生。我们认为造成这些食品安全深层次问题的一个重要原因在于我国尚缺乏完整的食品安全保障体系。在今后较长的一段时间里，我国应当把基本建立和逐步完善我国食品安全法律体系作为食品安全工作重点和战略目标来实现。

其中，最重要的就是制定一部完善的《食品安全法》。一、

出台《食品安全法》的紧迫性 据我们初步统计，1949年至今，我国部级以上机关所颁布的有关食品安全方面的法律、法规、规章、司法解释以及各类规范性文件，包括已失效的44篇在内共计840篇。其中综合性法律法规107篇、专门法律法规683篇、相关法律法规50篇；文革前（1966年5月前）7篇、改革开放前（1978年12月前）1篇、改革开放后（1978年12月后）832篇。国务院于1979年8月28日发布了《中华人民共和国食品卫生管理条例》（现已失效），全国人大常委会于1982年11月19日发布了《中华人民共和国食品卫生法（试行）》（现已失效），全国人大常委会于1995年10月30日发布了现行有效的《中华人民共和国食品卫生法》（以下简称“《食品卫生法》”），这3个法律规定从法律层面上相继构成了我国改革开放后食品安全法律体系的核心，对我国的食品安全起到了重要的、不可替代的作用。但是，基于以下几方面的考虑，在建立和完善我国食品安全法律体系的过程中，应当抓紧组织制订一部《食品安全法》：首先，当前食品安全问题集中突出，表现在：问题企业从小食品作坊扩大到我国老字号的传统名优企业；问题食品从国产食品扩大到外资企业生产的食品；受害消费者从普通人群扩大到婴幼儿；出现问题的原因也从简单都复杂，不少监管部门以前没有遇到的食品监管新问题频发。其次，随着经济社会及科学技术的快速发展和人们对食品安全问题认识的不断深化，我国目前的食品安全法律法规有些方面已经不能适应当今食品安全形势的发展需要，作为食品安全法律核心，《食品卫生法》对其他法律法规、规范性文件的指导作用也大大降低。这主要表现

在：1、《食品卫生法》等法律法规所调整的范围过于狭窄

《食品卫生法》第四条规定：“凡在中华人民共和国领域内从事食品生产经营的，都必须遵守本法。”从此条可以看出，《食品卫生法》的“食品”概念是狭义的，并没有包括种植、养殖、储存等环节中的食品以及与食品相关的食品添加剂、饲料及饲料添加剂的生产、经营或者使用。而食品安全问题本身涵盖了从农田到餐桌的全过程，法律应当反映出食品在这个过程中的整个生物链条，仅对食品生产经营阶段中发生的食品安全法律关系进行调整使得该法出现了较大的法律监管盲区，从而造成了政府部门对饲料中加入瘦肉精、农药大量残留、滥用抗生素、食品储存污染等诸多问题的监管滞后和监管不力。

2、《食品卫生法》确定的执法主体职责与现实情况有所脱节 根据该法第三条的规定：“国务院卫生行政部门主管全国食品卫生监督管理工作。国务院有关部门在各自的职责范围内负责食品卫生管理工作。”而1998年机构改革之后，我国食品监管主要由国家食品药品监督管理局、公安部、农业部、商务部、卫生部、国家工商行政管理局、国家质量监督检验检疫总局、海关总署等多个部委共同按职能分段监管，已形成了食品安全多部门的监管体制。2004年9月1日颁布的《国务院关于加强食品安全工作的决定》再次对有关部委的职责分工加以调整和明确。《食品卫生法》关于执法主体职责的内容应当顺应现实的改变做出相应的调整。

3、食品安全法律体系的内容比较单薄，不能适应新情况，解决新问题 和经济发达国家的食品安全法规相比，我国缺少一系列保障食品安全的重要制度。例如食品安全应急处理机制、食品安全风险评估制度、食品安全信用制度

以及食品安全信息发布制度等。同时，我国食品安全法律体系对“食品安全”等最重要最基本的概念尚未有明确的法律定义。

4、食品安全法律责任的规定不严、衔接不顺、内容不全

以食品安全法律体系的核心《食品卫生法》为例，对违反该法规定，食品生产经营过程不符合卫生要求的，责令改正，给予警告，可以处以五千元以下的罚款；拒不改正或者有其他严重情节的，吊销卫生许可证。食品卫生是食品安全最基本的要求，对违反卫生规定的当予重罚。然而根据该法，在一般违法情况下，除了责令改正和警告之外，五千元以下的罚款落在执法机关的自由裁量范围之内，且不说罚款的上限太低，如此“可以”也为追究违法者的行政责任创造了迂回的空间，极有可能连区区五千元以下的罚款也不了了之。类似的规定总和起来，执法不力也就难免了。再如，《食品卫生法》第三十九条规定：违反本法规定，生产经营不符合卫生标准的食品，造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾患，对人体健康造成严重危害的，依法追究刑事责任。而根据《刑法》第一百四十三条的规定，生产、销售不符合卫生标准的食品，只要足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾患的，即构成犯罪，依法应予追究刑事责任。两者相比较可以看出，在同一罪名上，《食品卫生法》要求违法行为具有人身伤害后果才构成犯罪，而《刑法》则强调当违法行为具有危害人身健康的危险性时即构成犯罪。两者尺度的不统一，往往会造成行政执法部门在对待“足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾患的”上述违法行为时，仅仅因为危害结果尚未发生，就依据《食品卫生法》做出不移交司法部门追究当事人刑事责任的决定，用行政

处罚代替刑事追究。法律衔接的不统一给了违法食品业主以喘息的可能，削减了法律的惩处力度，也为司法机关再度追究当事人的刑事责任造成了时间上的拖延。其主要原因是《食品卫生法》修订在前，《刑法》修订在后，这段时期内无论是食品安全问题还是国家对食品安全的关注程度均有加重之势，《刑法》的修订是顺应了当时食品安全的要求。可见《食品卫生法》的滞后性已经显现。

5、现行食品安全法律体系中尚欠缺对食品安全监管机关及其工作人员的监管职责的落实和失职责任的追究机制。

二、食品安全法基本构架和内容

1、《食品安全法》的基本构架建议

我们认为，作为食品安全领域的“母法”，《食品安全法》基本内容至少应当包括如下方面：

- A.目的：综合促进和保障食品安全。
- B.定义：明确“食品”、“食品安全”等名词的法律涵义。对这些名词进行科学的定义需要一定的立法技术。
- C.食品安全监管范围：国家对食品安全实行从农田到餐桌的全过程监管。
- D.监管体制：以法律的形式提出我国食品安全基本监管框架和各方职能。
- E.食品安全监管原则：确保人民身体健康，注重科学依据，控制和预防并重，公开、客观、公正，等等。
- F.社会其他各阶层的食品安全责任。以食品生产经营企业为主，还包括与食品相关的行业、食品行业协会以及消费者等。
- G.应急处理。
- H.标准检测，含市场准入。
- I.安全风险评价。
- J.信用体系。
- K.食品安全信息网络。
- L.宣传教育。
- M.行业协会、研究机构的推动。
- N.法律责任。强调监管主体的违法责任、做好与《刑法》的衔接、对违法食品生产经营者设置严厉罚则。

2、食品安全法制定中需要关注的几个问题

(1) 食品安全监管体制在《食品安全法》的制订过程中，我们注意到食品安

全监管体制一直是行政管理部門和專家討論的重點。有人提出：可在分段管理的基础上，把食品生產經營過程分為生產、經營兩大環節，對生產、經營食品的企业由兩個行政管理部門分別發放生產許可證和經營許可證並對食品的生產經營過程實施監督和檢查。如果此“兩環節”管理模式最終得到認可，那麼對諸如快餐店、飲食店以及糕點房等“前店後工場”的食品提供者而言，他們並不能簡單地歸入食品生產行業或者食品經營行業中去，所以我們建議應當同時在《食品安全法》中明確指定對此類性质的企业由生產監管部門或者經營監管部門中的一個部門進行監管。這樣的法律規定即可以避免監管部門的職責推委，又可以避免監管職能出現交叉。此外，有專家建議為了更好地體現執法的公正性，應當實行執法監督與檢驗檢測相分開的辦法，即如果食品生產經營監管部門在實施監管過程中需要對食品進行檢驗檢測的，由同級疾病預防控制機構進行。我們認為執法監督與檢驗檢測相分離的做法是正確的，但檢驗檢測機構同樣也不應歸屬於與執法監督監管部門同級的其他行政部門。眾所周知，目前我國的疾病預防控制機構為衛生行政管理部門的下屬機構。從提高檢驗檢測效率、提高檢驗檢測的專業性和技術含量、理順部門內辦事關係、避免推諉扯皮等角度出發，我們建議把食品安全的檢驗檢測機構在全國範圍內單獨進行整合。此外，資源整合後的食品安全檢驗檢測機構的社會化可以更好地體現執法的公正性。

（2）食品安全檢查員制度 美國的食品供應，被公認為是世界上最安全的。美國實行多部分聯合監管制度，在地方、州、和全國的每一個層次監督食品的原料採集、生產、流通，銷售，企業售後行為等各個環節

。地方卫生局和联邦政府的许多部门都雇用流行病学专家，微生物学家，食品检查员以及其他食品科研专家，采取专业人员进驻食品加工厂、饲养场等方式，对食品供应的各个环节进行全方位的监管，构成了覆盖全国的联合监管体系。建议在美国的《食品安全法》中也借鉴美国的这种食品安全检查员入厂（场）监管模式。我们认为，这里的“食品安全检查员”的职责不同于我国监管部门一般执法人员的职责，后者一般能够在食品生产的事前和事后实行强有力的监管，以静态监管为主。而食品安全检查员的职责恰恰可以弥补普通执法人员的执法空白，是对某一类食品的生产过程实行的实时监管、持续监管和动态监管。（3）食品生产企业对原料、生产过程以及成品的内部管理在《食品安全法》的制定中，我们应当订立专门法条，对食品生产原料、生产过程以及成品库存加大监管范围和力度。2005年6月经媒体曝光的“光明回奶事件”即是此类食品安全问题的典型。经过有关部门的调查，郑州光明山盟乳业有限公司用库存牛奶产品在保质期内经检验合格再利用生产的事实确凿无疑：“从4月21日到5月20日光明山盟生产的库存滞销牛奶共37.99吨，其中经检验合格在保质期内作为含乳饮料原料进行再利用的共计19.99吨”。随后，在杭州的光明生产基地，质检工作人员又在成品仓库内发现了诸如特浓奶等提前标注生产日期的光明奶制品。首先，对上述回奶生产行为，我国还没有制定相应的法律。我国《产品质量法》和《食品卫生法》中比较接近的规定是“禁止掺杂、掺假”，如果生产企业实施了掺杂掺假行为，根据这两部法律将会受到相应的没收违法所得和罚款等行政处罚。同时，国家质检总局2003年7月18日发布的《食品

生产加工企业质量安全监督管理办法》的罚则部分第63条也规定了：“企业在生产加工过程中，存在掺杂使假等行为的；……由发证部门吊销食品生产许可证，并按照国家法律法规给予行政处罚。”但禁止掺杂、掺假和利用保质期内的库存产品再生产从法律性质上讲还是不同的。针对这一法律空白，我国《食品安全法》可以从原料的角度做出类似“不得购买和使用不符合食品生产标准的原料”的禁止性规定，并配以相应的罚则。这样就可以把库存产品再利用等诸多违法使用食品原料的行为也纳入法律监管中了。其次，有关奶制品的生产日期标注。根据光明乳业公司的解释，“这是按照全国食品工业标准化技术委员会和国家标准化管理委员会有关规定来执行的。《关于确定乳制品生产日期的函(食标『2003』42号)》中规定，杀菌乳、灭菌乳、酸牛乳、炼乳等产品的生产日期应将灌装、封口、冷却降温后，以及需要继续发酵的时间(指发酵乳)和检验时间计算在内。光明乳业严格执行上述规定，不存在提前标注生产日期的问题。”如果根据我国现阶段的奶业水平，对生产日期的标注需要采取上述这种提前的做法的话，那么必须同时在《食品安全法》中明确以下几点：1、生产日期、保质期等的标注应在科学研究的基础上，限定在一定的范围之内，即不能由企业随意确定，也不能任意加以延长，应当有严格的执行标准。2、食品生产企业应加强对产品的管理。例如，产品在标注的生产日期尚未到来时应当放在待验仓库，而不是放在成品仓库，更不能销售出厂。此外，诸如食品召回制度、食品抽查检验检测制度以及对婴幼儿食品的重点监控等制度，也是《食品安全法》中应当突出的内容。三、食品安全执法机构和人员的

法律责任 《食品安全法》的制定，加上相关法律法规的修改，可以建立起一个比较完善的食品安全法律体系。但一个完善的食品安全法律体系还必须经由各级政府职能部门的正确施行，才能真正发挥其保障食品安全的强大规范作用。如果行政执法部门不严格执法或者出于各种原因错误地理解和适用了食品安全法律法规，那么就算这些法律法规再完善，也不能产生预期的效果。在现今的食品安全监管中，执法不力的问题不容回避。从我们了解并研究的一些案例看，有不少食品安全事故是由于失职或渎职等执法不力造成的，再加上地方保护主义，食品安全事故频发也就不足为怪了。因此，“有法不依，执法不严，违法不究”成为我国食品安全监管部门执法中的一个顽症，究其原因，不外乎是执法人员对法律法规的理解和运用能力不强、碍于情面和各方压力办“人情案”以及部分执法人员以权谋私、地方保护等等。要做到依法行政，就必须注重对执法人员的法律培训和思想道德教育、制订严密的工作纪律和内部审批程序、完善行政执法人员责任追究机制、建立大案要案领导集体决定制度，不断强化执法和执法监督，使法律法规落到实处。 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com