

食用农产品安全监管问题的立法比较研究

田 林

(中国人民大学法学院, 北京 100872)

摘要: 食用农产品与公众身体健康和生命安全息息相关, 其安全性一直受到社会的广泛关注。但是我国现行《食品安全法》对于食用农产品的态度模棱两可, 没有解决执法实践中原本存在的农业部门与食品药品监管部门职责不清的问题。通过对国外食用农产品监管的立法与执法经验的比较研究, 本文提出《食品安全法》在修订过程中应坚持“食品”的广义概念, 并将其作为食品安全领域的基本法, 处理好与《农产品质量安全法》的衔接问题。除此之外, 相关部门在执法工作中应通力合作, 在《食品安全法》框架下处理好食用农产品的界定与监管难题。

关键词: 食品; 食用农产品; 初级农产品

A Cross-National Comparative Study on Safety Supervision and Management over Edible Agricultural Products

TIAN Lin

(School of Law, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Edible agricultural products are closely related to the health and safety of the general public, and their safety is a hot topic that has attracted public attention. However, China's current food safety law is actually ambiguous as to edible agricultural products. Therefore, the old problem of vague supervision responsibility still exists. Through a cross-national comparative study on legislation and legal enforcement for edible agricultural product safety supervision, this article tries to suggest that China should adhere to the macro conception of "foods" for amending its food safety law, take the law as the basic law in the food safety field, and coordinate it well with the *Agricultural Product Quality Safety Law*. Besides, the supervision departments concerned should cooperate with each other to solve the definition and supervision of edible agricultural product safety under the framework of the *Food Safety Law*.

Key words: food; edible agricultural products; primary agricultural products

中图分类号: D912.1

文献标志码: A

文章编号: 1002-6630(2015)09-0265-06

doi:10.7506/spkx1002-6630-201509049

2014年6月、12月, 全国人大常委会分别对《食品安全法(修订草案)》进行了一次审议和二次审议。在食品安全法研究修改过程中, 如何进一步完善食品安全监管体制是社会广泛关注的热点问题。伴随着国务院机构改革和职能转变, 我国食品安全监管体制也随之发生变化, 实践中已经改变了2009年食品安全法确立的多部门分段监管体制, 由国家食品药品监督管理总局对生产、流通、消费环节的食品安全实施统一监管^[1]。目前, 在中央层面承担食品安全监管职能的主要是农业部和国家食品药品监督管理总局两家。尽管食品安全领域的执法主体已经大幅度减少, 但在农业和食品药品监管部门两家的监管如何实现“无缝衔接”方面也还存在不少问题, 突出反映在食用农产品的界定与监管上。

1 食用农产品的界定与监管难题

食用农产品与公众身体健康和生命安全息息相关, 其安全性一直受到社会的广泛关注。什么是食用农产品呢? 依据2009年《食品安全法》, 食用农产品是指“供食用的源于农业的初级产品”, 并成为连接《农产品质量安全法》和《食品安全法》的基础性概念。2009年《食品安全法》第2条第2款规定: 食用农产品的质量安全应当遵守《农产品质量安全法》的规定; 但食用农产品的质量安全标准制定、食用农产品安全有关信息公布, 应当遵守《食品安全法》的有关规定。也就意味着, 2009年《食品安全法》将食用农产品的质量安全问题的法律规制主要交给《农产品质量安全法》, 由农业部门负责监管, 仅仅是在食用农产品的质量安全标准制定、食用农产品安全有关信息公布等有限范围内视同食

收稿日期: 2015-01-30

基金项目: 中国人民大学2014年度拔尖创新人才培养资助计划项目

作者简介: 田林(1982—), 男, 博士研究生, 研究方向为比较行政法、食品安全法。E-mail: tianlin5007@163.com

品进行严格的法律规制,由卫生部门、食品药品监管部门依据《食品安全法》进行管理。

2009年《食品安全法》将食用农产品监管区别于普通食品的监管,使得执法实践中农业部门和食品药品监管部门原本存在的衔接不清问题,集中表现为“食用农产品”的界定与监管难题。之所以说是难题,首先因为无论是《农产品质量安全法》,还是《食品安全法》都没有对初级农产品^[2]或者食用农产品给出一个范围明确的定义,农业部也没有一个清楚明白的“食用农产品目录”。而且,农产品的自然属性和生产加工过程千差万别,实践中食用农产品往往难以清楚界定。例如豆芽,如果是农户自己以传统方式培养生产的,可能容易认定为食用农产品,如果是现代化工厂大规模生产的,农业部门往往倾向于认为属于加工食品,不再属于食用农产品的范畴。按照加工食品管理的豆芽,是需要给予生产许可(quality safety, QS)认证的,而按照农产品管理则不需要生产许可,同样都是豆芽却可能是两种管理模式,就会让人担心是否会造成市场的混乱。这一问题如果得不到解决将会极大影响到食品安全执法领域的统一和协调,成为我国政府承诺的食品安全“全程监管”和“无缝监管”的重大且明显漏洞。

但要注意到,食用农产品监管难题并不是我国的专利,世界上很多国家都会面临与我们类似的问题。这些国家或许没有“食用农产品”概念,但也都力求实现从农田到餐桌的食品安全“全程监管”和“无缝监管”,也就必然会关注从农产品到食品转换过程中监管主体是否变更,以及不同监管主体之间如何分工协作的问题。研究国外立法和执法体制下对农产品到食品转换过程的监管经验,对于解决我国“食用农产品”的界定与监管难题具有很好的参考借鉴意义。

2 日本从农产品到食品的分段监管

2.1 日本立法层面:广义食品概念与食品供给过程

早在1947年制定《食品卫生法》之初,日本法律中的食品就是个广义概念,指的是“除医药品之外所有的饮食物”^[3]。后来随着1960年《药事法》的颁布,《食品卫生法》将食品定义修改为“除《药事法》规定的医药品及准医药品之外所有的饮食物”^[4],进一步确立了日本人心目中入口物品“非药即食”的观念。日本法律上和一般社会心理都会认为谷物、蔬菜、水果等农产品,以及畜产品、水产品、加工食品和饮料等都属于应受《食品卫生法》规制的“食品”。也就是说,日本没有类似我国介于食品和农产品之间的“食用农产品”法律概念。尽管如此,关于农产品质量安全在日本实际上有一套独立的法律规制体系。例如《粮食·农业·农村基本

法》、《农林物资标准化及质量标识适当化法》、《农地法》、《农产品检查法》、《肥料取缔法》、《农药取缔法》、《疯牛病对策特别措施法》等,都是与食用农产品供给有关而与《食品卫生法》并行不悖的法律体系^[5]。2003年日本制定《食品安全基本法》时确立了食品供给各个阶段的全过程监管理念,用“食品供给过程”将食品卫生与农产品质量安全监管的两套法律体系给关联起来。《食品安全基本法》第4条规定:“从农林水产品的生产开始到食品的销售,一系列的国内外食品供给过程中所有相关要素都有可能对食品安全产生影响。因而为了确保食品安全,必须在食品供给过程的各个环节采取相应措施。”^[6]《食品安全基本法》作为食品安全领域的基本法,具有提纲挈领的作用。根据《食品安全基本法》的立法精神,2003年《食品卫生法》进行了最大幅度的一次修改。以前农林水产省主要从发展经济角度对农畜产品的生产现场进行监管,《食品安全基本法》修改和实施以后,农林水产省对产地的食品安全监管也逐步加强^[7]。

2.2 部门监管分工节点:农畜产品作为食品流通时起

日本食品安全监管体制是按照食品从生产、加工到销售流通等环节来明确相关政府部门——主要是农林水产省、厚生劳动省的分工与合作。这种分段监管的模式与我国目前的监管体制比较相像。农林水产省主要负责国内生鲜农产品生产环节的安全管理,农业投入品的产、销、用的监管,进口农产品动植物检疫、国内农产品品质和标识认证及认证产品的监督管理,流通环节中批发市场和初级加工环节的屠宰场的设施建设等^[8]。厚生劳动省主要负责加工和流通环节的食品安全监管。包括组织制定农产品中农药、兽药最高残留限量标准和加工食品卫生安全标准,对进口食品的安全检查,国内食品加工企业的经营许可,食物中毒事件的调查处理;流通环节食品(农畜、水产品)的经营许可和依据《食品卫生法》进行监督执法以及发布食品安全信息^[9]。此外,按照2003年通过的《食品安全法》成立的安全委员会^[10],负责对包括农产品在内的食品进行安全风险评估。2009年消费者厅成立以后,从消费者保护的角度打破部门纵向分割、协调各部门监管工作的任务主要是通过消费者厅完成^[11]。

日本《食品卫生法》虽然也是采用广义食品概念,包括食用农产品在内,但是通过对“营业”作出法律界定,将食用农产品的生产环节排除在食品卫生法适用范围之外。《食品卫生法》规定“本法律中的营业,指的是作为业务进行食品或添加剂的采集、生产、进口、加工、烹调、贮藏、搬运或销售,或者进行器具或容器包装的生产、进口或销售。但是,农业及水产业中的食品采集业除外”^[12]。一般理解为农畜产品从作为食品进入

流通环节时就要适用食品卫生法, 接受厚生劳动省的监管; 但在生产环节, 依然由农林水产省监管。例如, 从国外进口的农产品与国产农产品一样, 如果要在日本国内作为食品贩卖, 都必须适用食品卫生法的规定, 发现有农药残留超标的不得进行以食品流通为目的的生产、进口、加工、使用、烹调、保存或销售。另外, 像转基因农产品如果要作为食品流通, 就要依照《食品卫生法》从确保食品安全性的观点出发对其含有成分进行安全性评估。不进行厚生劳动省的食品卫生方面的安全性评估, 或者不进行农林水产省的生物多样性方面的安全性评估, 在一般农场里禁止栽培转基因农产品。

3 欧盟“从农田到餐桌”的统一监管

3.1 欧盟立法层面: 广义食品概念

依据欧盟《一般食品法》(EU 178/2002)的规定^[13], 食品是指不论是否加工、部分加工或未加工过的任何用于人类或者可能被人类摄入的物质或产品, 包括饮料、口香糖等, 但不包括饲料、未准备食用的活体动物、未成熟收获的植物、污染物, 以及有专门法律规定的药品、化妆品、麻醉物质。显然, 食用农产品包含在食品概念里, 并没有作为一类特殊食品提起。“从农田到餐桌”是欧盟食品安全法律的基本原则, EU 178/2002号法律除了规范加工食品的生产经营, 还同时规范食用农产品的生产经营; 加工食品和食用农产品的风险评估、标准制定等都执行同一套程序。在欧盟, 从农场中初级农产品的生产, 到食品厂的食品加工, 再到超市、餐馆的终端消费, 其中的所有环节、所有可能进入食品中的物质都应受到统一、严格的监管。

3.2 欧盟及其成员国的食品安全监管执法

欧盟食品安全法规体系拥有一个从指导思想到宏观要求再到具体规定都非常严谨的内在结构, 涵盖了从农田到餐桌的整个食物链。2002年1月, 欧洲议会和理事会发布了EU 178/2002号法律^[14]。依据该法律, 欧盟成立了食品安全局(European Food Safety Authority, EFSA), 其主要工作是负责收集信息并分析有关食品潜在风险、向公众提供其权限范围内的所有信息。欧盟成员国为了适应新的食品安全形势, 纷纷改革食品安全监管体制, 食品安全监管机构有从分散到统一的趋势, 即从多部门联合监管向独立监管、统一监管模式发展^[15]。德国于2001年将原食品、农业和林业部改组为消费者保护、食品和农业部, 接管了卫生部的消费者保护和经济技术部的消费者政策制定职能, 对全国的食品安全统一监管, 并于2002年设立了联邦风险评估研究所、联邦消费者保护和食品安全局两个机构^[16]。2013年5月6日欧盟委员会为应对“马肉危机”, 通过了旨在进一步加强食品安全

的一揽子立法提案, 在整合已有70部法律法规的基础上, 进一步走向超国家的食品安全统一监管制度^[17]。

但是, 食用农产品视同普通食品进行统一监管的法律体系, 并不意味着必然由一个部门对食品安全进行独立监管。欧盟成员国食品安全监管奉行等同性原则^[18], 可以根据实际情况确定由一个或者多个部门负责食品安全监管。以2014年7月中旬全国人大食品安全法考察团访问西班牙期间获得资料为例: 西班牙总体上执行欧盟的食品安全法律, 同时也有少量本国的食品安全立法, 如2008年颁布了《动物健康法》、2011年颁布了《食品安全与营养法》。西班牙负责执行食品安全监管的机构主要是消费者事务和食品安全营养局(AECOSAN)、农业食品及环境部(MAGRAMA)两个部门。AECOSAN作为主要的食品安全监管机构, 负责初级农产品生产环节以外的食品安全监管工作。此外, AECOSAN还负责协调地方各级政府机构的食品安全工作。目前该机构共有400人, 其中250人负责食品安全工作。MAGRAMA主要负责动植物健康、农药残留和兽药控制、植物农药的注册批准等, 对初级农产品的生产实行监管。MAGRAMA负责初级农产品生产环节的监管, 具体包括“挤奶、狩猎、打渔、野生采集、动物养殖、在生产地不改变性质的运输、储存、加工, 以及活体动物运输到屠宰场之前的监管”。例如在鲜奶生产方面, MAGRAMA负责鲜奶挤出、运出奶牛场阶段的监管, 其后的监管工作由AECOSAN负责; 蜂蜜生产方面, MAGRAMA负责蜂蜜收集、过滤环节, 蜂蜜的混合、加工环节的监管由AECOSAN负责。鸡蛋的包装环节不算“初级农产品生产”则由AECOSAN负责, MAGRAMA仅负责到鸡蛋出笼阶段。类似规则的形成既是各监管部门在上百年实践中磨合的结果, 也是接受欧盟的业务指导下形成的分工协作格局。

4 美国对于食品安全的多部门、按品种联合监管

4.1 美国立法层面: 广义食品概念

1938年美国国会通过《联邦食品、药品和化妆品法》, 取代《纯净食品和药品法》成为美国食品安全监管领域的基本法^[19]。美国《联邦食品、药品和化妆品法》是将食品作为区别于药品、化妆品的广义概念, 规定食品包括: 1) 供人类或其他动物食用或饮用的物品; 2) 口香糖; 3) 上述物品的组成成分^[20]。供食用的初级农产品理所当然也属于食品, 并没有作为一类特殊食品单独规定。

4.2 美国多部门、按品种联合监管模式的发展

美国是多部门、按品种联合监管模式的代表, 美国联邦及各洲政府总共设立20多个食品安全监管机构。所

谓“多部门”，美国联邦政府承担食品安全监管职能的主要机构有5个^[21]：卫生部的食品和药品管理局（Food and Drug Administration, FDA）、农业部的食品安全检验局（Food Safety and Inspection Service, FSIS）和动植物健康检验局（Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS）、环境保护署（Environmental Protection Agency, EPA）、海关与边境保护局（Customs and Border Protection, CBP）。所谓“按品种”，除肉类和家禽产品以外美国国产和进口的食品安全主要由FDA负责。肉类、家禽产品和蛋类加工产品的监管主要由FSIS负责。保护和促进美国农业的健康发展，执行动物福利法案以及处理伤害野生动植物行为的案件主要由APHIS负责。饮用水和杀虫剂监管主要由EPA负责。CBP主要与联邦管制机构合作执法，确保货物在进入美国时符合美国法规条例的要求^[22]。多部门、按品种联合监管模式，必然会产生各个监管机构如何进行分工合作和加强沟通协调的问题。为此，美国先后成立了“食品传染疾病发生反应协调组”和“总统食品安全委员会”，以加强各食品安全机构之间的协调与配合^[23]。

美国在20世纪初期曾采取单一部门即由农业部独立监管的模式，但是收效甚微。主要原因在于单一监管模式尽管具有专业性、独立性、权威性、高效能等优点，但是也有权力过于集中的缺点，客观上缺少对监管部门自身的监督。作为独立监管部门的农业部与食品行业利益纠葛，反而容易成为食品行业的利益庇护者。20世纪30年代以后，美国通过立法逐步实现了单一部门监管向多部门监管的过渡。随后，这种多部门共同监管的模式导致出现了政府职能分散、监管效率降低、监管职能交叉甚至冲突使企业无所适从等问题，所以美国又想很多办法来统一和协调，以求加强各部门的合作^[24]。这恰恰见证食品安全监管机构“统一分一统”的发展趋势。2011年4月，美国总统奥巴马签署了《FDA食品安全现代化法》，对《联邦食品、药品和化妆品法》进行了大规模修订。修法的重中之重要授予FDA更大的监管权力，加强对美国本土生产的食品及进口食品的安全监管，以预防食品安全事故的发生^[25]。

5 国外经验对我国食用农产品监管的启示

日本、欧盟、美国等对于食品（包括食用农产品在内）的立法和执法体制的形成有一个发展变化的过程，在本国也存在或多或少的问题，不一定完全适合我国国情。但是他山之石，可以攻玉，通过对比研究国外立法经验和监管执法体制，对于解决我国食用农产品的界定与监管难题可以得出以下启示：

5.1 《食品安全法》上的“食品”应是广义概念

我国2009年《食品安全法》规定，“食品是指各种供人食用或者饮用的成品和原料以及按照传统既是食品又是药品的物品，但是不包括以治疗为目的的物品。”从逻辑上推论，当然可以将“食品”理解为包括食用农产品在内的一个广义概念。但是，由于《食品安全法》第2条第2款作出原则性规定，食用农产品仅仅在制定食品安全标准和公布食品安全信息方面遵守《食品安全法》的规定，客观造成食用农产品监管成为《食品安全法》的特例，似乎意味着在生产和流通领域都实行不同于普通食品的管理制度。对于《食品安全法》中的“食品”概念究竟是否应当包括“食用农产品”，在国务院法制办和全国人大法工委的立法工作人员队伍中都存在不同认识。因此，此次修订《食品安全法》之际，首先应当统一认识，明确基本概念的使用上，是否应当认为“食品”概念包括“食用农产品”在内？

将“食品”理解为包括食用农产品在内的广义概念，是逻辑上最顺，最符合国际惯例，也最容易为一般社会公众接受的。国外食品安全领域的基本法，无论是EU 178/2002号法规，还是日本的《食品安全基本法》或《食品卫生法》，或者是美国的《联邦食品、药品和化妆品法》，食品都是个广义概念，理所当然包括食用农产品在内，普遍没有将食用农产品单独作为一类特殊食品进行定义。欧盟甚至进一步向前延伸，突出“从农田到餐桌”的全程监管、无缝衔接，在EU 178/2002号法规中对动物饲料也作出一些针对性规定。也就意味着，食用农产品作为一种普通食品当然要遵守食品安全领域基本法律的规定，例如风险评估和管理、建立可追溯体系等。

也可能会有这样的问题：我国《食品安全法》比日本的《食品安全基本法》、EU 178/2002号法规都要更为具体，规定了很多原本仅仅适用于工业化生产加工食品的许可管理制度；食用农产品是源自《农产品质量安全法》的概念，在《农产品质量安全法》框架下不必实行生产经营许可制度，违法行为的处罚力度也相对较轻，如果统统按照《食品安全法》执法是否科学合理？因此，如果坚持将“食品”作为包括“食用农产品”在内的广义概念，《食品安全法》在作出规定时应当时刻注意食用农产品与加工食品的区别。例如，《食品安全法》第29条规定了食品生产经营的许可制度，但第2款规定“农民个人销售其自产的食用农产品，不需要取得食品流通的许可”。虽然该款的除外规定还有不少可以斟酌的空间，但是将食用农产品与加工食品分别规定的做法比较具有针对性和可操作性。类似地，在明确国家食品药品监督管理总局负责食用农产品进入流通领域后的监督管理职责以后，立法还需要进一步研究明确：食用农产品进入流通领域后的检验检测是否需要特殊规定？

食用农产品在完善索票索证制度等可追溯体系建设方面是否需要特殊规定?食用农产品的违法经营行为适用的法律责任是否需要特殊规定?

5.2 《食品安全法》应作为食品安全领域基本法

综观世界各国立法,是越来越重视社会民生领域基本法的作用。在《食品安全基本法》的提纲挈领下,日本还有《粮食·农业·农村基本法》、《农林物资标准化及质量标识适当化法》、《农地法》、《农产品检查法》、《肥料取缔法》、《农药取缔法》、《疯牛病对策特别措施法》等涉及食品安全的重要法律法规。在欧盟起到基本法作用的是EU 178/2002号法规,此外还有2004年通过的第852、853、854号条例作为欧盟食品安全领域的重要法律文件^[14]。852号条例规定了危害分析与关键控制点(hazard analysis and critical control points, HACCP)等食品生产经营的卫生要求。853号条例规定了对动物源性食品的专门卫生要求。854号条例规定了对动物源性食品官方控制组织的专门规则。在美国起到食品安全基本法作用的是《联邦食品、药品和化妆品法》^[26],此外既有综合性的《食品质量保障法》、《公众健康事务法》等,也有非常具体的《联邦肉类检验法》、《禽类检验法》等,覆盖了几乎所有食品和相关产品^[27]。

而在食品安全形势严峻的今天,我国一谈起食品安全方面的法律,很多人只会想起《食品安全法》或者《农产品质量安全法》。而且《农产品质量安全法》的理念和制度与《食品安全法》存在很大差异,却被放在与《食品安全法》并驾齐驱的位置上,整个食品安全的立法规制体系远不能说是完整、清晰或高效的。“当食品安全已成为我国政府的一项重要目标时,必须重新审视以前制定的法律法规是否符合食品安全的目的,并进行增补、存废以及修改”^[28]。也曾有学者从体系完整性等方面分析,提出应当将《食品安全法》定位为食品安全领域的基本法^[29]。由于《食品安全法》的全程监管理念,涉及从农田到餐桌的整个食物链,本着彻底解决食用农产品监管难题、实现无缝衔接的监管精神,应当明确《食品安全法》作为食品安全领域的基本法地位,在《食品安全法》中规定食品安全风险监测和评估、食品安全标准、全程溯源和特殊食品分类监管等的最新理念和基本制度。

明确《食品安全法》作为食品安全领域的基本法,能够有效避免出现同等位阶的不同法律之间的冲突和失衡,树立公民对食品安全法律稳定和明确的预期。在行政部门法领域,日本和欧美等出现了大量基本法制度运用的立法例。例如在日本,存在教育基本法、环境基本法等很多以“基本法”命名的法律。在欧美,如日本行政法学者盐野宏^[30]所说,“即使不被称为基本法,但是在制定法层面,不仅规定了当事人的法律权利义务,也

规定了立法理念、基本原则和政府职责的事例,在欧美国家也经常可以见到。这体现了现代国家运用法律手段综合应对新出现的环境、人权等政策课题的努力,体现了法律解释者越来越意识到事先树立和运用基本原理解释各个单行法的必要性。”我国当前在缺乏基本法制度的情况下,最为严格的《食品安全法》必然会与其他法律出现规定不一致的情况,虽然依据《立法法》的规定,一般都会遵照“新法优于旧法,特别法优于一般法”的原则处理,或者在出现“新的一般法与旧的特别法”冲突的法律适用问题时利用裁决制度处理^[31],但是在一般法与特别法的种类划分上往往都会产生争议。因此,立法机关在一开始就明确《食品安全法》作为食品安全领域的基本法,对维护法律体系稳定和统一、方便执法和司法都具有重要意义。

5.3 处理好《农产品质量安全法》与《食品安全法》的衔接问题

进一步理顺《农产品质量安全法》与《食品安全法》的关系,是从制度设计的源头解决食用农产品界定与监管难题的根本之策。曾有学者建议废止《农产品质量安全法》,并将相关内容纳入《食品安全法》,保持食品安全监管制度的完整性、一致性和科学性^[32]。但是,需要认识到《农产品质量安全法》不仅仅规定了食用农产品,这部法律在保障所有农产品的产量和质量方面发挥了重要作用,不能因噎废食否定了整部法律的独特价值。以不考虑废止《农产品质量安全法》为前提,在立法层面至少还有两种有效的解决方案:一是明确《食品安全法》的基本法地位,然后在《食品安全法》最新理念和基本原则指引下尽快启动《农产品质量安全法》的配套修改;二是创新立法形式,在修订《食品安全法》的同时一揽子修订《农产品质量安全法》的相关条款。第二种方案实际上也体现了《食品安全法》的基本法地位,而且能够最大程度地避免法律规定的不一致,但是在《食品安全法》已经二审、《农产品质量安全法》已经启动修订程序^[33]的情况下启动《农产品质量安全法》相关条款的一揽子修订,显得不太严肃,因此重点讨论第一种方案,尽快启动《农产品质量安全法》的配套修改。

目前,《农产品质量安全法》中第2章(农产品质量安全标准)、第5章(农产品包装和标识)对于食用农产品实际上大都不再适用,对于“丝毛棉麻”等农产品来说很多又缺乏针对性。我国农产品具体品种很多,食用农产品与“丝毛棉麻”等非食用农产品只是一个基本类别区分,食用农产品中例如玉米既可以食用也可以用作工业原料,用途不同也必然产生不同的质量监管要求,总体思路应当是从种植养殖等生产环节开始就根据可以确定的用途对农产品进行分类监管。目前因为缺乏对食

用农产品与“丝毛棉麻”等农产品的基本类别区分,造成了我国《农产品质量安全法》过于笼统、针对性不强、不能对食用农产品实行严格监管的问题。《农产品质量安全法》的配套修改,一定要坚持分类监管的思路,将“丝毛棉麻”等非食用农产品与食用农产品分章规定,突出对食用农产品的严格监管。但需注意,食用农产品仅仅是在生产环节适用《农产品质量安全法》,如果《食品安全法》对生产环节作出相关规定的也应当适用,进入流通环节后则完全适用《食品安全法》。同时可以借鉴国外在农药管理等有关领域制定专门法律的经验,在《农产品质量安全法》中增加对肥料、农药等农业投入品的专章规定,从维护源头食品安全角度加强农产品质量的产地管理。也就是说,食用农产品监管实际上是要同时适用两部法律:在产地管理上主要适用《农产品质量安全法》;在流通领域的监督管理上主要适用《食品安全法》。作为食品安全领域基本法,《食品安全法》当然可以对加强食用农产品生产环节农业投入品的安全管理作出原则性规定,但是一些常委委员呼吁的“从源头上取缔剧毒农药”^[34],还是更应当放在《农产品质量安全法》中规定。

5.4 现有监管部门应当明确分工、精诚合作

我国目前食品安全形势严峻,固然有监管体制不顺、职责不清的问题,但也不能一味追求监管部门的单一化。虽然从总体上或许像某些学者所讲,当今世界各国食品安全的监管模式趋向于由多部门分工监管转为单一部门为主监管,但是从美国、欧盟、日本的经验看来,既有像美国那样把独立统一监管改为联合多部门监管,也有像日本那样主要由农林水产省和厚生劳动省分段监管。关键还是得看监管体制确立以后,具体承担监管职能的部门或机构如何细化分工、开展合作的问题。所有法律法规关于监管体制的规定都不可能尽善尽美,实践中出现的老问题有赖于监管部门之间及时沟通协作,不推诿责任,不争夺利益来合作解决。目前我国主要由农业部门和食品药品监管部门分两段监管,这一模式在世界上占据主流地位,现实中有较多的成功经验可供借鉴。《食品安全法》修订之际,无需再讨论如何统一到一个部门监管的问题,当务之急是要努力做好两个部门间的协调沟通和分工合作。两个部门前后段监管易于清楚划分职责,协调沟通的成本也不会太高,同时还能起到互相监督的作用,从理论上讲是比较科学严谨、值得期待的。

如何进一步推动农业部门和食品药品监管部门之间的沟通合作,一是要靠完善法律规定,二是要靠部门之间的合作协议。食用农产品的法律定义虽然不够完善,但是在这个法律概念的基础上,将农业部门和食品药品监管部门在“三定方案”中的分段监管职责写入法律,一定程度上会减少执法中的争议。例如食用农产品已经进入市场流通环节的,尽管依据目前分工是由食品药品监

部门进行监管,但是由于《食品安全法》未作相应修改,很多农业部门的同志认为应当依据《农产品质量安全法》监管食用农产品的质量安全问题,即使进入流通领域也应由食品药品监管部门依据《农产品质量安全法》进行执法监管。而在《食品安全法》或者《农产品质量安全法》修订以后自然就不会出现这种说法。再例如合作协议,前文所述西班牙监管部门之间经过多年磨合形成的详细分工也多是协议形式达成的。尽管农业部门和食品药品监管部门无法给出更完善的食用农产品定义,但是实践中两个部门可以通过双方协议,合作建立食品安全全程追溯体系等,并通过完善食用农产品目录明确各自监管责任,逐步解决食用农产品的界定与监管难题。

参考文献:

- [1] 高琦,赵璇.日本食品安全问题分析及对我国的借鉴意义[J].日本研究,2013(3):30-36.
- [2] 李迎宾.对《农产品质量安全法》有关问题的再思考[J].农产品质量与安全,2011(3):11-13.
- [3] 日本1947年《食品卫生法》第2条第1款.
- [4] 日本2013年《食品卫生法》第4条第1款.
- [5] 卢凌霄,徐昕.日本食品安全监管体系对中国的借鉴[J].世界农业,2012(10):4-7.
- [6] 臧冬斌.食品安全法律控制研究[M].北京:科学出版社,2013:55.
- [7] 日本农林水产省.食品安全相关风险管理[EB/OL].(2012-12-08)[2015-01-30].http://www.maff.go.jp/j/syoutan/seisaku/risk_analysis/risk_manage.html.
- [8] 曾祥华.食品安全法导论[M].北京:法律出版社,2013:28.
- [9] 张涛.食品安全法律规制研究[M].福建:厦门大学出版社,2006:141.
- [10] 马伟锦,张正军.日本的食品安全保障体制及对我国的启示[J].经营与管理,2010(10):31-33.
- [11] 日本《消费者厅和消费者委员会设置法》第4条第2项.
- [12] 日本2013年《食品卫生法》第4条第7项.
- [13] 欧盟《一般食品法》第2条.
- [14] 韩永红.欧盟食品安全法评析:兼议我国食品安全立法[J].延边大学学报:社会科学版,2008,41(3):111-115.
- [15] 李震海.浅析食品安全法的亮点与不足[J].中国卫生监督杂志,2009(6):546-551.
- [16] 孔繁华.我国食品安全信息公开制度研究[J].华南师范大学学报:社会科学版,2010(3):7.
- [17] 吴迪.论欧盟食品安全法的最新发展:前瞻与启示[J].河北法学,2014,32(11):147-157.
- [18] 欧盟《一般食品法》第11条.
- [19] 康莉莹.美国食品安全监管法律制度的创新及借鉴[J].企业经济,2013(3):189-192.
- [20] 美国《联邦食品、药品和化妆品法》第二章第201条(f)项.
- [21] 曾祥华.食品安全法导论[M].北京:法律出版社,2013:73.
- [22] 徐轲轩.外国食品安全监管模式的现状及借鉴[J].中国卫生法制,2007,15(2):4-6.
- [23] 曾祥华.食品安全监管主体的模式转换与法治化[J].西南政法大学学报,2009,11(1):22-30.
- [24] 杨明亮,刘进.美国食品安全体系中存在的弊端及改革动向[J].中国卫生法制,2005,13(3):13-15.
- [25] 邓青,易虹.中国食品安全监管问题刍议:借鉴美国食品安全法的制度创新[J].企业经济,2012(1):166-168.
- [26] 李克强.浅谈美国食品安全监管体系[J].淮海工学院学报:社会科学版,2011,9(12):77-78.
- [27] 刘俊敏.美国的食品安全保障体系及其经验启示[J].理论探索,2008(6):133-136.
- [28] 任端平,罗杰.我国食品安全法律框架体系分析[J].中国食品药品监管,2005(11):42-45.
- [29] 朱京安,王鸣华.中国食品安全法律体系研究:以欧盟食品安全法为鉴[J].法学杂志,2011(增刊1):215-218.
- [30] 盐野宏.论基本法[M]//日本学士院纪要:第63卷第1号.东京,日本:日本学士院,2008:23.
- [31] 杨登峰.选择适用一般法与特别法的几个问题[J].宁夏社会科学,2008(3):19-23.
- [32] 刘兆彬.《食品安全法》修订重在质量[J].质量与标准化,2014(12):1-6.
- [33] 农业部.农业部办公厅关于征集《农产品质量安全法》修改意见的函[EB/OL].(2014-11-24)[2015-01-28].http://www.moa.gov.cn/govpublic/ncpzlaq/201411/t20141128_4256470.htm.
- [34] 任茂东.从源头上取缔剧毒农药[EB/OL].(2014-08-08)[2015-01-28].http://www.npc.gov.cn/npc/lfzt/spaqfxd/2014-08/08/content_1873830.htm.