

论做实食品安全行政问责制——以食品安全监管体制改革及职能转变为切入点

尹红强^{1,2}, 廖天虎³

(1.中国人民大学法学院, 北京 100872; 2.石家庄经济学院法政学院, 河北 石家庄 050031;

3.西南科技大学法学院, 四川 绵阳 621010)

摘要: 国家食品药品监督管理总局的组建不但意味着我国食品安全监管走向全程一体化的监管模式, 而且整合了食品安全监管职能, 提高了执法效能; 同时也使各个食品安全监管部门的职责边界得以廓清, 为做实食品安全行政问责制提供了基础条件。本文认为, 要做实食品安全行政问责制必须从法治化和科学化两方面进行。做实食品安全行政问责制首先要做到依法问责, 立法者需修改并完善行政问责制的内容、归责原则及问责程序; 做实食品安全行政问责制还应做到科学问责, 要求加大在食品安全监管方面的财政资源、人力资源的投入, 在全社会营造食品安全问责文化。

关键词: 食品安全监管; 体制改革; 行政问责; 归责原则

Implementation of Administrative Accountability System for Food Safety from the Perspective of Institutional Reforms of the Food Safety Regulatory System and Function Transformation

YIN Hong-qiang^{1,2}, LIAO Tian-hu³

(1. Law School, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

2. Law and Politics School, Shijiazhuang University of Economics, Shijiazhuang 050031, China;

3. Law School, Southwest University of Science and Technology, Mianyang 621010, China)

Abstract: The establishment of the new Chinese Food and Drug Administration means the formation of an integrative regulation mode for food safety supervision in China so that the law enforcement efficiency will be enhanced by integrating supervisory functions. Meanwhile, the boundary of duties among all the food safety supervisory authorities will be clarified, providing the fundamental conditions to implement the food safety supervision accountability system. This paper argues that the food safety supervision accountability system should be implemented in a legal and scientific manner and start with legal accountability. It is necessary for lawmakers to revise and improve the contents, principles of imputation and accountability procedures of the administrative accountability system. Scientific implementation of the food safety supervision accountability system needs increased investment in financial and talent resources and a culture of food safety accountability in the whole society.

Key words: food safety regulation; system reform; administrative accountability; principles of imputation

中图分类号: TS201.6

文献标志码: A

文章编号: 1002-6630(2013)13-0374-06

doi:10.7506/spkx1002-6630-201313078

1 2013年食品安全监管体制改革与职能转化的变化

改革之前, 我国实行分段监管为主、品种监管为辅的食品安全监管体制^[1-3], 其法律依据是《食品安全法》第4条。结合《国务院关于设立国务院食品安全委员会的通知》的精神, 可以看出改革前我国食品安全监管体系表现为由国务院食品安全委员会(以下称“食安委”)和卫生部牵头, 由

农业部、国家质量监督检验检疫总局、国家工商行政管理总局、国家食品药品监督管理局等部门组成的监管架构, 是一种平行分段、上下分层的监管组织架构。国内外多年执法实践显示, 这种监管模式容易导致各监管部门各自为政、衔接不畅, 无法有效地整合监管资源和监管信息; 各监管部门权限模糊, 监管责任难以落实; 地方、部门利益保护严重, 无法形成有效的监管合力, 执法效能低下^[4-5]。

收稿日期: 2013-04-17

作者简介: 尹红强(1975—), 男, 副教授, 博士研究生, 研究方向为经济法、食品安全监管。E-mail: yhq99@126.com

2013年3月14日,第十二届全国人大第一次会议表决通过了《关于国务院机构改革和职能转变方案的决定》。其中作为对全社会最为关注的食品安全问题的回应,该方案改革了现行食品安全监管体制。具体表现为^[6]:1)将国务院食安委办公室的职责、国家食品药品监督管理局在餐饮环节、国家质量监督检验检疫总局在生产环节、国家工商行政管理总局在流通环节的食品安全监管职责进行整合,组建国家食品药品监督管理总局(以下称“食药总局”),其有关食品安全的主要职责是对生产、流通、消费环节的食品安全实行统一监管,不再保留国家食药监管局和单设的国务院食安委办公室;2)新组建的国家卫生和计划生育委员会(以下称“卫计委”)负责食品安全风险评估和食品安全标准制定;3)农业部继续负责初级农产品质量安全监督管理。将商务部的生猪定点屠宰监督管理职责划转农业部;4)保留国务院食安委,具体工作由食药总局承担。食药总局加挂国务院食安委办公室牌子。可以看出,此次改革的重点在于改分段式监管为食品安全全程一体化监管,消除此前存在的监管部门过多、权责不清的弊端。

2 新食品安全监管组织架构及职能转变的评析

2.1 食品安全监管权力得以整合,监管结构更顺畅

从世界范围看,各食品安全监管法治发达国家已普遍采取食品安全监管一体化的监管模式^[4-5]。我国此次食品安全监管体制改革强调监管职能部门的独立性和统一性,目的在于打破以往“碎片化”的食品安全监管体制,实现食品安全监管的统一垂直化管理。表现为,在食品安全监管组织架构上,在中央政府层面成立国家食药总局,拥有食品安全统一执法权,在国务院食安委的协调下,形成以食药监管部门负责为主、其他部门协同配合的监管体系。改革后的食品安全监管体制呈现为由管源头的农业部门、管生产流通和终端的食药部门、负责风险评估与标准制定的卫生部门组成“三位一体”的新监管组织架构,趋向于一体化的较为完善的食品安全监管体制^[7]。改革后,食品安全监管领域将会打破部门、行业和条块分割局面,整合现有行政、设备、技术人员等监管资源,搭建覆盖整个食品供应链的有统一领导的、多层次、开放化、联动式的食品安全监管新体制。

2.2 实现食品供应链条的全程监管,提高执法效能

食品安全监管一体化改革确立了由国家卫计委负责食品安全风险评估和食品安全国家标准的制定和公布,食药总局负责除种植、养殖和屠宰环节以外的从生产线到餐桌的整链条食品安全的无缝监管,大大消弭了过去“分段监管”时的责任相互推诿的管理缺陷,与国际上主流的食品安全监管体制接近了一大步。此后一旦出现食品安全事故,将由食药总局统一调遣,这样将避免此

前多部门按章联合出动的繁琐(《食品安全法》第71、72条)、事故现场人员过多的情况。随后食药总局系统内部职能处室的划分将更加科学和专业,各地方也将成立与国家食药总局相对应的机构。如此以来,中央政府可以加强对地方食品安全监管部门的组织协调和综合监管,加大对地方政府及其管理部门的统一协调的力度,地方食品安全的全程监管将真正落到实处,食品安全行政执法效能必然得以提高。

2.3 廓清监管职责边界,为做实行政问责提供前提

全国各地地方食品安全条例均有类似《北京市食品安全条例》第7条的规定,质量技术监督、工商行政管理、卫生行政、药品监督、农业、园林绿化、商务、城市管理综合行政执法等行政部门和出入境检验检疫机构等部门都负有食品安全监管的职责。可以看出政府对于食品安全是高度重视的,但遗憾的是对上述监管部门的监管职能却缺乏科学的制度安排。多部门、分环节监管必然存在着协调行动的难题,因为实际生活中食品的生产、加工、流通、消费等环节无法截然分开,各监管部门共同负责也隐藏了在某些食品安全环节各部门监管职能交叉、职责边界不清的弊端。同时囿于各个监管部门的专业技能限制,该监管模式对于复合型风险的防控效能也不高。因此,监管部门越多,监管边界就越难以划清,监管责任当然难以落实。无人承担监管责任的恶果导致食品安全事故屡禁不绝。而在统一监管体制下,监管职责边界不清的问题从根本上将得以缓解,对违反职责者进行问责成为可能,各部门之间相互推诿责任的情况将大大减少。另外,此次改革将食品安全标准制定的职责赋予卫计委,而将执行、查处违反食品安全标准行为的职责赋予食药总局,在职责明晰的同时也避免了由“裁判员”兼任“运动员”的弊端,从而提高执法过程中的透明度和公信力^[8]。

2.4 保留必要的协同监管部门

毕竟食品安全监管内容包罗万象、范围广阔,仅靠食药部门一个系统不能负担起全部监管任务。此次监管职能整合后,除食药总局负责对食品安全实施统一监督管理外,卫计委将负责食品安全风险评估和制定食品安全标准;农业部负责农业标准化生产,从生产源头保障农产品质量安全;商务部负责养殖食品安全;工业和信息化部门仍将积极推进食品工业企业生产者诚信体系建设,加强食品安全的信息沟通,建立健全预测预警机制;公安部也有负责追究不良商家刑事责任的职责。因此,监管体制中保留其他必要的食品安全监管协作部门是必要的,对此国务院食安委将发挥高层次议事协调职能,实现各个监管部门间的协同作战。

2.5 降低监管对象的守法成本

此前由于“多龙治水”、监管部门职能交叉、食品

安全事故频发使得监管部门不得不频繁出动检查,导致出现各种定期或不定期、专项或非专项检查,食品领域内的经营者对各类检查疲于应付,导致怨声载道。而在统一监管模式下,上述各类检查将随着部门职能的转变进行“同类项合并”,大大减轻被监管者的负担,降低了经营者的守法成本,使其安于生产经营。

1998年以来我国历经四次大的行政体制改革,均旨在建立机构和职能配置合理、权责对应、行为规范、公正透明、廉洁高效的现代行政体系。此次食品安全监管体制改革也是我国行政体制改革的丰硕成果,符合世界食品安全监管模式的发展潮流,是对我国学术界多年来学术共识的吸收,也是对我国食品安全监管体制实践进行总结后的必然结果。笔者疑惑之处在于,此次改革保留了国务院食安委,但其具体工作却由国家食药总局承担,且食药总局加挂国务院食安委办公室牌子。这意味着此后两个机构是一套人马、两块牌子,食药总局的意志就是食安委的意志。但根据《国务院关于设立国务院食品安全委员会的通知》的精神,国务院食安委是作为国务院食品安全工作的高层次议事协调机构,国务院食安委办公室具体承担食安委的日常工作。这表明,食安委最初的定位是国家层面的一个具有高度权威性的、负有完整行政管理职责的、超越各职能部门具体工作的综合管理协调监督机构。并且食安委的第一届主任和副主任均由国务院副总理担任,除了体现中央政府对于食品安全的重视外,该机构超然的地位以及领导人的身份对于在各个监管部门发生监管争议时,发挥其高层次议事协调机构职能,有其必然的优势。但改革后,由食药总局代行食安委的职责,食安委的职能必然大大被弱化。食安委如何高效发挥高层次议事协调职责,如何督促落实与其地位平行的卫计委与农业部等部门之间的监管争议,则留下了疑问。

3 改革后食品安全行政问责制的法治化路径

食品安全监管体制的变革不仅是在形式上,最重要的还是要做实监管责任。因为,从理论上说,执法机关及其工作人员的权(力)利、义务、职权、职责和责任是统一的。如果有责无权,则无法履行职责,任何人都可以以此来逃避应当承担的责任;如果有权无责,则必然导致滥用权力。因此法律责任是职权的必然要求,违反职责就应当承担不利的法律后果^[9]。在此不利法律后果的威慑下,执法者方可能尽心尽责地行使自己的职权,所以食品安全工作能否卓有成效的关键还在于能否做实行政问责制。近年来,在“三鹿奶粉”、“阜阳毒奶粉”等案件中相关行政官员已经受到问责并被处罚,但伴随着渎职官员的被问责,重大食品安全事故却呈燎原之势,更

加暴露了我国食品安全行政问责制存在着很大的问题。做实食品安全行政问责制唯有依赖法治化途径。

3.1 做实食品安全行政问责制首先应当修改相关法律

2013年3月14日在北京举办的“完善食品安全法律法规专家研讨会”的与会专家认为,食品安全监管体制的变革亟待相关法律法规的建立和完善。依责任法定原则,政府疏于监管或怠于履行职责,必须依明确的法律依据承担相应的责任。我国现行的食品安全方面的法律、法规及规章数量颇多,但由于此前的分段监管模式,立法多属于“部门立法、分段立法、分散立法”,导致了行政问责的部门化分割,伤害了行政问责中的平等性及连贯性。随着食品安全一体化监管模式的建立,食品安全立法必然面临整合,以实现食品安全监管的统一立法和统一执法。笔者关心的是,在食品安全行政问责法律制度的构建中,如何明确问责形式,以增强问责制的可操作性。《食品安全法》第93条至95条规定了包括对食品安全监管机构的直接主管及其他直接责任人员进行记大过、降级、撤职或开除等处分,还包括主要负责人引咎辞职等规定。看似明确,但仍难以操作。因为长期以来各食品安全执法主体及其分支机构、每个公务员的角色设置和职责缺乏科学的法律约束,以至多有阙如、重叠,政出多门、无人负责等现象,所以就难以找到应为食品安全事故负责的“食品安全监管机构的直接主管及其他直接责任人员”;法条中关于“重大事故”以及“造成重大社会影响”也没有客观评判标准,最终导致“问责疲软”^[10]。

食品安全法治发达国家的食品安全法律大致可以分为两部分:一部分是针对责任人设定的以“假定、处理、制裁”为主要表述模式的“强法”,其具有事后性、部门惩治性特点,此类法律称作食品安全监管法;另一部分是针对立法机构和政府部门设定的、以“纲领方针政策”为主要特征的“软法”,“软法”具有事先性、综合预防性的特点。此类法律往往被称作食品安全基本法^[11]。显然有关行政问责制的内容应当在“软法”中应有原则性规定,而在“强法”中应有规范化的操作性规定。笔者认为,适应食品安全监管一体化改革需要修法机关在修改《食品安全法》、《食品安全实施条例》以及其他相关法律、政策时有三方面的重点:1)废除不再承担食品安全监管职责的相关部门的职责,明确食药总局为统一监管者地位;2)整合此前散乱于各监管部门的食品安全监管职责,在食药监管机构中科学地规范各具体职能部门的设立、职责权限的划分以及相对应的法律责任,做到权力、职责、法律责任的清晰及协调;3)规范食品安全行政问责制的内容,增强行政问责的可操作性。法律须明确问责主体、问责对象、归责原则、责任承担等问题,为问责制的实现提供法律依据。

首先,在问责主体方面,法律首先应区分同体问责与异体问责^[12]。同体问责就是行政系统内的问责,即上级机关对下级机关、行政主体对内部公职人员的问责;异体问责就是其他有权国家机关,比如各级人大及其常委会、国家司法机关,对食品安全监管机关的问责。我国目前行政系统内部监督虚化,同体问责不力,甚至有包庇渎职者的现象;而其他有权机关监督弱化,异体问责普遍缺失,比如从未出现过各级人大及其常委会对食品安全事故进行问责的先例。这其中固然有“行政权力膨胀”的因素,但问题的关键更在于法律对于级大代表行使监督权力设置了过于苛刻的条件^[13]。依据分权制衡的监督原理,对执法者最为有效的监督方式是外部监督,所以我国法律应该大力培育异体问责的力量,而不是同体问责。其次,在问责对象方面,法律要注意区分是行政主体责任还是公职人员责任,是个人责任还是集体责任,是领导责任还是直接主管人的责任^[14],避免使用“相关”、“有关”等非特定化用语。再次,法律要明确行政职务责任的归责原则^[15]。目前在行政法领域中讨论的归责原则大都围绕赔偿责任展开,对职务责任归责原则涉及很少。笔者认为,为增强职务问责的可操作性,立法必须注重构建职务责任的归责原则。鉴于食品安全责任主要是法定责任,笔者以为应采取严格责任为主、过错责任为辅的归责原则体系。理由在于^[16]:1)在食品安全领域所发生的重大食品安全事件绝大多数是由于行政不作为或违法作为引起的,更鉴于食品安全关乎消费者的身体安康、生命安危,采取严格责任归责,可以督促执法主体尽职尽责、兢兢业业地完成食品安全监管的重任;2)可以避免过错归责原则中证明违法行为人主观内心状态的麻烦,达到行政问责及时性要求;3)采取严格责任直接追究相关行政责任人员的行政责任,而由相关责任人自证清白,有利于增强问责的可操作性。法律要明文规定执法公职人员不必为食品安全事故负责的例外情形,作为被问责人的抗辩事由。比如,意外事件、不可抗力以及执行非显著违法命令的行为等,都可以作为被问责人的法定抗辩事由,使兢兢业业的执法人员避免遭受不公平的问责。4)对于收受贿赂、官商勾结、充当团体利益保护伞者,则实行过错责任原则^[17]。最后,法律应明确法律责任的具体形式,避免出现“依法给予行政处分”等模糊性规定。因为在行政处分中,警告和开除的差距很大。这样的表述在《食品安全法》及其实施条例已经得以消除,但在《农业法》、《产品质量法》、《生猪屠宰管理条例》、《进出口商品检验法》、《酒类流通管理办法》中仍然大量存在,亟需改变。

3.2 做实行政问责必须完善责任追究程序

完备且正当的程序是国家法治化所必备的要素,也正是严格的法律程序使法治与人治得以区分。凡国家法

律和最高决策与社会基层之间不能通过科学的制度实现制度化的联系和传导,治理国家主要依赖个别“父母官”和其他各级官员的良心和能力,必然不是法治国家^[18]。然而我国长期的人治文化和非制度化传统,造就各领域内下级机关向上级机关负责、执法公职人员向机构领导负责现象普遍。行政执法中唯领导意志严重,视法律程序为无物。这在食品安全领域也同样存在。

我国目前行政问责制度中仅有实体法规定,缺乏责任追究程序性规定,导致了“一条腿”执法的缺陷,程序正义精神严重缺位。虽然国务院《特别重大事故调查程序暂行规定》是关于事故调查程序的特别规定,却没有就事故处理的具体程序做出规定。为了使行政问责制成为一种深入的长效性机制,创造法治文化氛围,法学界诸多学者长期呼吁制定《行政程序法》,明确追究行政责任的形式、具体程序、方式方法,救济途径等,真正使行政问责有制可守、有章可循^[19]。笔者主张,借食品安全监管体制的改革,以整合现有食品安全法律为契机,动手完善食品安全监管领域中行政问责制的程序性规定。完善的责任追究程序,既能保证行政机关依法行使监管权,又能保证将监管责任落到实处,预防和减少食品安全事故的发生,提高食品安全监管的成效。问责程序的设计要虑及问责主体的问责动机,最大限度地降低问责成本;改变以往只注重事后处罚,忽视事前和事中预防的怪象。食药监管部门可以尝试建立定期对各级食品安全监管部门进行绩效评估制度以及建立食品安全监管机构定期报告制度,使问责常态化、制度化、规范化^[20]。美国的食品安全监管机构有责任定期对最高行政长官、政府立法部门、司法部门和直接对公众进行解释^[13]。这不仅是一种负责任的表现,也会使公众对监管活动有更多认同,监管政策也能得以更好贯彻。最后,程序的设计要明确被问责后的救济途径。明确被问责人享有陈述、申辩权,避免被问责人沦为“平息民愤”式问责的“替罪羊”时而无处申辩。

4 食品安全监管行政问责制的科学化路径

4.1 加强执法资源投入,为食品安全监管提供物质基础

繁重的执法负荷与稀缺的公共执法资源,也是我国食品安全监管不力的重要原因之一。在当前食品安全事故不断,老百姓民愤较大的形势下,食品安全监管人员在工作中需要反思。但囿于人力资源与财政投入的严重不足,监管机构要想做好事前、事中监管却较难。2012年2月,卫生部部长陈竺接受新华社记者采访时表示,全国尚有23%的市、75%的县没有设立食品污染和有害因素监测点^[21]。根据2011年全国公共财政支出决算数据显示,我国用于食品药品监督管理事务的财政投入约占国

家财政总支出的1.2%。国家在“医疗卫生”项目下用于“食品和药品监督管理事务”的预算数为133.71亿元,占总预算数的比例为1.3%;决算数为131.89亿元,占总决算数的1.2%。其中行政运行投入41.94亿元,用于食品药品的投入为17.02亿元;其他食品和药品监督管理事务的投入为19.64亿元^[22]。作为世界上食品较安全的国家之一,美国在食品安全监管中的投入呈逐年递增趋势,2012年美国财政预算案中仅“食品安全”一项财政投入为71亿美元,2013年和2014年分别在2012年投入数额的基础上增加了654、821万美元^[23]。上述财政投入的对比加上考虑到我国的生产企业的数量以及消费者的数量远比美国多的因素,可以看出我国在食品安全监管上的财政投入很少,远不能满足我国农产品与食品安全监管的需要。

保障食品安全主要靠检验和监管,加强检验和监管需要大量的财政投入。虽然国务院要求县级以上地方人民政府对本行政区域内执行食品安全法确立的各项制度予以经费保障,但是中西部和困难地区财政经费实际投入严重不足,直接导致监督抽检范围缩小、频率下降,影响了执法的效果。为此,国务院督促县级以上地方各级人民政府将食品安全工作纳入国民经济和社会发展规划,将食品安全经费列入财政预算予以保障。国务院也应区别各地情况,对财政困难地区给予转移支付,或在设备购置等方面予以倾斜照顾。笔者主张,将各级政府食品安全财政经费的预算充足率、到位率、决算使用率纳入行政问责范围,加强对食品安全财政经费的审计力度,落实食品安全监管的经费保障。另外,截至目前为止,全国参与食品安全执法人员数量没有一个确切的统计数据。但是执法人员数量严重不足,食品安全监管工作负荷过重却也是不争的事实。笔者认为,执法人员数量不足必然导致选择性执法,留有执法盲点;另外,执法人员缺乏食品安全领域的专业技术知识,也会导致执法质量难以过关,为食品安全留下隐患。在财政经费投入严重不足、执法队伍力量严重缺乏的情形下进行行政问责,必然会导致问责不力、问责不畅的恶果。在出台的食药总局“三定方案”中,借鉴现代企业管理制度,食药总局内部将设食品安全总监一职,并设10名国家食品药品稽查专员^[24]。这一改革举措表明监管机构已认识到设置专业型的高级管理岗位的重要性。懂专业的高级管理人员可以从专业角度统筹规划监管决策和监管措施;稽查专员也是为从技术上对食品安全进行专项监管而设,表明我国食品安全向科学化监管方面迈出了坚实的一步。

4.2 营造问责文化,构建有效的食品安全监管监督机制

食品安全关系到全体国民的生命安全和身体健康,应该说国民对于食品安全监督的积极性会很高,但现实

情况却是国民对食品安全监督热情并不高。为什么会呈现这种反常的现象呢?笔者以为,其主要责任在于政府没有做好引导工作,导致国内问责文化缺失。因为过去很长一段时间内,食品安全监管是以实现各个部门管理目标为目的,以部门管理中存在的问题为规范对象,以惩治违法行为为主要内容,却没有把食品安全明确为整体性目标^[25],这显然是一种舍本逐末的做法。其后果就是食品安全事故发生后,政府首先想到的是如何控制影响范围而最为重要的食品安全监管问题并没有得以根本性改善。事实上,老百姓不可能不关注食品安全问题,但诸如此类的“平息民愤”式的问责使老百姓对食品安全监督和食品安全问题感到无能为力。

笔者主张,食药总局成立后要以保证食品安全为监管宗旨,建构食品安全监管、监督机制。在制定监管、监督制度时,要构建有效的公共参与机制,强化政务信息公开,建设公开的网络举报实时回应制度,使公众能够简便、易得地获取有关食品安全监管信息^[26]。监管部门要重视新闻媒体对于营造全社会食品安全问责文化的重要作用。新闻媒体对食品安全监督不但有极强的快速反应能力,而且也是营造全社会监督文化、问责文化的舆论主导力量^[27]。通过有效调动人民群众参与食品安全监管的积极性,一方面可以提高监管效率,降低监管成本;另一方面能够在全社会形成食品安全参与意识,营造全社会的食品安全问责文化。另外严格依法问责违法行政官员,还要建立问责结果后续追踪制度,防止问责流于形式^[28]。对被问责的官员复出制度或升迁制度作出严格的限制性规定,达到取信于民的执法效果。如此不但起到威慑作用,督促行政官员廉洁奉公,同时也可以建立起“人才旋转门”制度,使更多的有良知和正义感、敢于执法的青年得到施展抱负的机会,为行政执法队伍中的人才更替做好制度通道。

参考文献:

- [1] 罗杰,任端平,杨云霞.我国食品安全监管体制的缺陷与完善[J].食品科学,2006,27(7):250-253.
- [2] 韩忠伟,李玉基.从分段监管转向行政权衡平监管[J].求索,2010(6):155-157.
- [3] 高敬,王乔,黄艳.专家呼吁:食品安全监管从分段转为分类[DB/OL].(2012-11-12)[2013-03-23].http://www.hb.xinhuanet.com/2012-11/12/c_113666755.htm.
- [4] 王华书,韩纪琴.食品安全监管体系建设的国际经验及启示[J].管理现代化,2012(6):112-114.
- [5] 肖进中.国外食品安全法律监管对中国的借鉴[J].世界农业,2012,398(6):12-15.
- [6] 贾玥,杨牧.图解2013年国务院机构改革[DB/OL].(2013-03-10)[2013-03-15].<http://lianghui.people.com.cn/2013npc/n/2013/0310/c357329-20738585.html>.
- [7] 食药安全监管.从“九龙治水”到“三位一体”[DB/OL].(2013-03-26)[2013-03-26].http://news.xinhuanet.com/2013-03/26/c_124500325.htm.

- [8] 白田田, 曾亮亮, 孙韶华. 食品安全监管“三位一体”架构成型[DB/OL]. (2013-03-25) [2013-04-01]. <http://www.cqn.com.cn/news/cjpd/688956.html>.
- [9] 史际春, 邓峰. 经济法总论[M]. 2版. 北京: 法律出版社, 2008: 232.
- [10] 黄小勇. 当前问责制功能失调的完善策略[J]. 行政管理改革, 2011(9): 36-39.
- [11] 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.
- [12] 杨解君. 行政责任问题研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 59.
- [13] 檀秀侠. 我国食品安全监管机构的可问责性分析[J]. 新视野, 2012(1): 74-77.
- [14] 张治宇. 行政责任主体与行政责任类型研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 59.
- [15] 孔令兵. 食品安全监管中政府责任认知[J]. 食品与机械, 2013, 28(4): 1-5.
- [16] 姜敏. 论行政首长问责的归责原则[J]. 政治与法律, 2009(10): 35-44.
- [17] 陈国栋. 重大事故行政问责制研究[J]. 政治与法律, 2011(12): 20-28.
- [18] 黄仁宇. 万历十五年[M]. 北京: 生活·读书·新知三联出版社, 1997: 265-281.
- [19] 于海丽, 卫艳涛. 食品安全行政问责制研究[J]. 现代商贸工业, 2009(12): 242-243.
- [20] 刘俊海. 论食品安全监管的制度创新[J]. 法学论坛, 2009, 24(3): 5-10.
- [21] 吕诺. 中国正建立覆盖全国的食品安全风险监测网络[DB/OL]. (2012-02-10) [2013-03-25]. http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-02/10/c_111511568.htm.
- [22] 财政部. 2011年全国公共财政支出决算表[DB/OL]. [2013-04-03]. http://yss.mof.gov.cn/2011qgczjs/201207/t20120710_665233.html.
- [23] 美国财政部. [2013-04-03]. <http://www.whitehouse.gov/omb/budget>.
- [24] CFDA三定方案初定将简政放权[DB/OL]. [2013-04-15]. <http://www.cccmhpie.org.cn/Pub/1765/76897.shtml>.
- [25] 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.
- [26] 韩忠伟, 李玉基. 从分段监管转向行政权平衡监管[J]. 求索, 2010(6): 155-157.
- [27] 尚文静. 新媒体时代食品安全事件的网络舆论引导[J]. 新闻界, 2012(23): 43-47.
- [28] 齐萌. 从维权管制到合作治理: 我国食品安全监管模式之转型[J]. 河北法学, 2013, 31(3): 50-56.