

湖南大学

硕士学位论文

行政法视角下食品安全监管体制研究

姓名：刘亮

申请学位级别：硕士

专业：宪法与行政法学

指导教师：肖艳辉

20090420

摘 要

国以民为本，民以食为天，食以安为先。食品安全问题是不仅关乎百姓的切身利益，更关乎国家经济和社会发展。改革开放 30 年，我国食品安全管理取得了长足的进步，但我国食品安全的形势依然严峻。阜阳劣质奶粉事件、三鹿事件等不断爆发的食品安全事故让人们对食品的信任度降到了最低点。从行政法角度来看，行政组织法体系不健全、监管主体过多、行政权分配不合理和监管主体缺乏有力的责任约束机制是造成我国食品安全问题频发的主要原因。

政府监管食品安全有深刻的法学基础：保障生命健康权的人权理论、经济关系需行政权干预、保障食品安全是政府重要职责。食品安全监管主体行政组织法的完善，行政权的合理分配，监管主体的责任设置都是需要进行深入研究的问题。通过研究发达国家的食品安全监管体制改革，可以发现，各国都意识到统一食品安全监管机构才能最大限度地解决食品安全问题，并均朝着这个方向构建食品安全体制。我国中央和地方政府也通过一系列的法律、规章、规范性文件对食品安全监管进行了积极的改革，但还停留在起步阶段。2009 年 2 月通过的《食品安全法》对中国目前食品安全监管问题的改善有积极意义，但并没有改变分段监管的模式，且食品安全委员会权限设置不明确，食品安全形势不会有根本的改善。为了改善食品安全形势，从行政法角度必须结合我国具体国情，完善行政组织法体系、推行渐进式统一监管模式，将各个环节的监管职权逐步整合于单一部门，明确食品安全委员会为刚性行政主体，增强其协调的权威性，并不断加强监管机构的监管责任，建立权责一致的行政和司法责任追究制度。

关键词：食品安全；行政法；监管体制；监管责任

Abstract

Food is the innate need for human survival. Food is the material base for the humanity survival and development. The problem of food security is not only concerns the vital interest of the mass, but also concerns domestic economy and social development. In the past 30 years of reform and opening policy, the management of food security in our country has improved considerably, but the situation is still stern. The confidence decline on public was at an all-time, because of a series of food security accident, such as Fuyang inferior powdered milk event, Sanlu milk powder scandal, and so on. From the perspective of Administrative Law, The basic reason of the food security problems in our country are dislocating supervising system, the imperfect of Administrative Organization Law, the distribution of administrative is irrationality, power supervision main body multiversity and the lack of responsibility binding mechanisms.

Government regulates the food security has profound fundamentals of Science of Law: protecting the right to life and health, economic need to interfere with executive power, ensuring food security is an important duty of the government. A further research should be done for the perfection of Administrative Organization Law, reasonable allocation of executive power and setting responsibility to supervision main body. After analyzing the reformation of the supervising system of food security in the developed country, we find that a high degree of centralized organizations of supervision of food security is the radical solution to the problem of food security, and establishes the food security system towards this direction. The central government and many local governments of China also have carried out active exploration in this field through make laws, rules and regulatory documents, but still stay in the elementary stage. The Law of Food security has passed at the beginning of this year, but it still follow the mode of multi-sectoral supervision, and the limit of authority of Food Security Commission also does not defined, it is difficult to improve the situation remarkably. Under the Administrative Law, in order to improve the situation of food security should combine the realities of our country, take a bottom-up approach to perfect the Administrative Organization Law, integrate progressively the supervision authority to a single sector, strengthen the authority and the authoritative of the orchestration of the Food Security Commission, enhance the sense of responsibility of the supervision organization, and establish a supervising system with

well defined power and responsibility.

KeyWords: food security; Administrative Law; supervision system; responsibility of supervision

湖 南 大 学

学位论文原创性声明

本人郑重声明：所提交的论文是本人在导师的指导下独立进行研究所取得的研究成果。除了文中特别加以标注引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写的成果作品。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

作者签名：刘亮

日期：2009年5月24日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权湖南大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

本学位论文属于

1. 保密□，在_____年解密后适用本授权书。

2. 不保密□。

(请在以上相应方框内打“√”)

作者签名：刘亮

日期：2009年5月24日

导师签名：肖艳辉

日期：2009年5月24日

第1章 绪 论

1.1 选题背景与意义

近年来食品安全问题一再刺激着国人神经，经过一系列重大食品安全事件如阜阳劣质奶粉事件、苏丹红事件，2008年三鹿奶粉事件再次震惊全国，多次引发了人们对食品安全问题的高度关注。但因政府对食品安全监管力度不够，导致食品安全问题成为老百姓日常生活中最大的忧患。根据09年最新的调查数据显示：有近四成的受访者认为食品安全形势越来越差。两成的受访者表示对食品安全完全失去了信心^[1]。

国以民为本，民以食为天，食以安为先。食品安全事故所造成的影响非常恶劣：一是损害了人民群众的合法权益，使他们在经济上蒙受不应有的损失，甚至危及人民群众的身体健康和生命安全；二是加重了人民群众对食品安全的担忧，降低了消费信心，一定程度上抑制了消费者的消费意愿；三是干扰了食品生产经营的正常秩序，侵害了合法企业的权益，挫伤了投资者的投资信心，影响了食品行业健康发展；四是导致我国农产品出口遭遇退货、索赔、终止合同等，影响了农民增收，损害了出口信誉和国家形象。应该说，食品安全问题不仅是经济发展问题，而且也是社会问题，是我国经济和社会发展中的一件大事。2008年的三鹿奶粉事件不但让大量无辜者深受其害，而且还对我国乳业造成了毁灭性的打击，使我国国际形象也产生了负面影响。

2009年2月底，全国人大常委会通过《食品安全法》，于6月1号正式实施。食品安全法作为我国食品行业的基本法，其出台具有里程碑的意义。食品安全法对我国目前存在的许多问题进行了规定，包括整合食品标准、废除免检制度、确立惩罚性赔偿制度、建立食品安全委员会等等，这对我国目前的食品安全现状的改善有着积极意义。但遗憾的是，由于涉及到部门利益和大部制改革，食品安全法并没有对我国食品安全的中心环节——监管体制做出突破，我国行政组织法体系仍然不健全，监管部门的责任设置也不完备。几个关键问题不能得到解决，我国食品安全仍然任重而道远。

本文以行政法为视角，从生命健康权等基本人权需要政府监管食品安全和经济活动需要行政权进行干预等原因出发，论证政府监管食品安全监管的必要性。通过对国外发达国家的监管体制改革的考察和以及对我国在监管体制方面所做的有益探索，针对我国食品安全监管所存在问题提出了目前比较可行的一种监管模式，以供参考，并建议健全行政组织法体系、完善监管主体行政责任和司法责任

追究制度，让食品安全不再成为问题，是本文研究的意义所在。

1.2 国内外文献综述

1.2.1 国内综述

目前，食品安全问题成为我国当前老百姓关注度最高的问题之一，据《中国青年报》2004年7月5日报道，在一项调查中，有82%的中国民众担心食品安全问题，有超过90%的受访者曾经在在生活中遇到过食品安全问题。难怪有人说，每一次拿起筷子都是一次历险^[2]。

总的来说，食品行业生产力水平不高、食品消费水平总体偏低、消费安全意识差。随着科学技术的发展，食品安全面临新的挑战。制假售假者的手段和花样不断翻新，监管的难度也越来越大。主要体现在以下几个方面：一是食品监管体制和机制存在很大缺陷，责任不明，权限交叉和管理缺失；二是地方保护和执法不力问题依然存在；三是食品安全标准化工作滞后，技术标准的设定繁杂、缺乏统一标准，政府对食品安全的监督无力奏效；四是食品检验检疫水平较低；五是食品安全法律法规建设落后。食品法律法规的系统性和完整性较差，法律的不完善和标准的混乱一定程度上导致了食品安全问题的出现。食品安全问题不但严重威胁到民众的生命健康，而且对我国的经济发展也造成了负面影响。学者们都清楚的认识到目前我国食品安全中存在的问题。并对如何解决日益突出的食品安全问题，提出了不少宝贵的建议。

（一）食品的概念

有学者提出法律法规所调整的食品安全范围过于狭窄，仅仅是对食品生产、经营阶段发生的食品安全问题进行规定，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。食品安全问题涵盖了从农田到餐桌的全过程，法律应该反映出整个食品链条^[3]。这就出现了较大的法律监管盲区。

（二）政府监管食品安全的必要性

学者们对食品安全领域需要政府的监管取得比较一致的观点：认为食品安全需要政府的监管。政府是公民利益代理人，需要极力维护公众的利益，因此需要对食品安全进行监管。由于食品的特殊性，普通消费者难以从外观上判断其质量，需要政府出面对食品安全问题进行管制。食品安全影响消费者的利益保护，关系到人权保障，食品安全问题能否得到有效监管影响到一国执政能力、经济安全，乃至整个社会的和谐。

（三）食品安全监管体制设置

在《食品安全法》出台之前，食品安全监管法律体系的完善是我国食品安全

的重中之重，在《食品安全法》出台后，除了清理与即将实施的《食品安全法》相冲突的法律规章外，如何构建合理的食品安全监管体制成为我国目前最迫切需要解决的问题。

新近出台的《食品安全法》因为涉及到国务院机构改革，尚未明确规定监管体制。在食品安全监管体制方面，学者们纷纷提出了宝贵的有建设性的意见。食品安全监管体制的模式可以分为两种，集中管理模式和分段监督管理模式。有学者认为在目前应该继续沿用分段管理模式，充分利用现有资源，并在现有的基础上建立一个高效和权威的协调机制以提高监管效率，降低行政成本。彻底改变目前相关行政部门各自为政、协调不力、重复管理、执法软弱的局面^[4]。有的学者则认为，我国该实行集中的管理模式，由一个部门来负责全程的监管，避免多头监管而造成的监管不力。他们一致认为由卫生部来实施监管是最合适的。有的学者从监管体制的完善必须考虑体制现状及社会承受力着手，认为完善监管体制分别从宏观、中观、微观着眼，再进行纵向和横向的职权配置。形成统分结合基础上相对统一、以分为主基础上的适度协调、以统为主基础上的力量集中^[5]。还有的推荐和介绍 FAO/WHO 秘书处编写的介于“多部门监管”与“单一部门监管”之间的第三种模式即“综合食品监管体系”，这种监管体制要求建立一个独立的食品监控机关，负责制定战略政策，制定食品安全标准和行政法规以协调食品监管活动^[6]。

（四）食品监管主体责任设置

食品安全监管部门的监管失职、监管不力也是造成食品安全事故频发的重要原因之一。在对生产经营和食品监管部门的责任确定和食品安全问题责任人的处罚力度方面，当前的食品安全法明确了生产经营者作为第一责任人，并规定了惩罚性赔偿，受害人最多可以要求责任人支付价款 10-20 倍的赔偿金。生产经营者的责任越来越重，但监管主体的责任却有减弱的趋势。有学者认为食品安全法并未明确规定监管部门的责任，监管主体失职或者监管不作为时应承担怎样的责任，在法律责任中未见对应条款。建议食品监管部门在监管失职或行政不作为造成损失时实行国家赔偿^[7]。有学者认为在食品安全出现问题的时候，既要追究生产经营者的法律责任，也要追究相关监管部门及有关工作人员不作为时的法律责任^[8]。但也有学者提出对监管主体的责任设置过重反而不利于食品安全监管，认为对监管部门责任追究过甚会导致监管部门为了躲避责任出现瞒报、缓报、谎报等情况，不利于对事故的及时处理和控制^[9]。

另外要进一步强化公众监督。食品安全法赋予消费者有权检举、控告侵害消费者权益的行为，有了解食品安全信息、对监管工作提出建议和意见以及有依法获得赔偿的权利。但只有建立起阳光运作体制，方能对权力进行有效制约。为此，除理当赋予公众更实实在在的参与权、监督权和表达权之外，还要保障这些权利

不至于被虚置和弱化。从目前的食品安全法来看，公民权利的诉求及救济渠道尚待拓宽和畅通。

对于食品安全标准制定问题，学者们意见基本一致：即努力建立与国际接轨的食品安全标准体系。

（五）现有研究的不足

目前的研究存在一些不足：我国目前行政组织法体系不健全，而且缺乏一个完善的食品安全监管体制，政府不能有效的发挥在食品安全方面的管理作用，这就迫切需要行政法和行政机关对此做出回应。但当前单从行政法角度对食品安全监管体制进行的研究较少，且在行政监管体制的设计方面，一些建议并没有结合我国行政部门的地位来进行制度设计，一味的要求通过合并来建立独立统一的监管机关脱离了国情。另外，目前对食品安全委员会的设置和职权方面所做的研究不多，都是在呼吁建立食品安全委员会，对一些地方建立的食品安全委员会所起的作用如何并没有做深入的研究。再次，目前监管主体的权责不一致，监管部门存在监管不力或行政不作为引发食品安全事故时如何承担责任并没有从法理和实践上来进行分析。

1.2.2 国外综述

国外对政府食品安全管制的研究较早，学者们从不同角度研究分析了政府食品安全管制问题。食品安全问题的经济学研究始于 20 世纪 60 年代，进入 80 年代，关于食品安全问题的研究进一步深入。1987 年，美国 Conne Ctient 大学营销政策中心设立了一个“个体战略、公共政策和食品系统的绩效”地区研究项目，该研究项目标志着食品安全问题进入了经济实证阶段。美国学者 Hollerea 等在 Akerlof 对“柠檬市场”^①的研究，以及 Coase 等对社会成本和交易费用的研究基础上，对食品安全保障制度的交易费用以及产生的个人激励进行了分析^[10]。而另一位美国学者 HenSon 等则对影响食品安全规范与制度的确定及变化的因素进行了分析，具体内容包括公共与私人食品安全控制体系的关系、公共食品安全规范可选择的各种形式、食品安全规范的战略措施以及国内食品安全控制措施的贸易内涵等，为相关问题的深入研究奠定了背景基础^[11]。在政府管制的定义上，美国学者维斯卡西(VIS Cusi)则认为，政府管制是政府以制裁手段，也是对个人或组织的自由决策的一种强制性限制。政府的主要资源力是强制力，政府管制就是以限制经济主体的决策为目的而运用这种强制力^[12]。

国外学者对政府监管的必要性提出了几种理论。成本与效益理论最早于 20 世纪 60 年代末由德姆塞提出，80 年代后，以美国为代表的西方国家兴起改进监管的

^① 关于信息不对称对质量信号的影响以及由此造成的市场失灵问题。

效率、效果和透明度的趋势。这种趋势逐渐发展成为公共决策方面的法规效果评估。信息不对称原理认为食品市场买卖双方面临食品安全信息的不完全性，食品市场会出现劣币驱逐良币现象，市场供应的食品水平只能限于消费者观察到的而不是所需要的。市场在提供有效的食品安全信息的失败，将导致减少某类食品销售，从而造成产业的萎缩。这时需要国家干预来保证生产者向外界传达信息的真实性和准确性^[13]。Antle 和 Caswell 等认为市场机制条件下市场监管效能的高低取决于合适的信息制度。

监管体制研究方面，各国学者研究都达成了比较一致的认识，认为食品监管的未来趋势是走向统一集中的单一监管模式。许多国家也已经朝这方向实践，其中包括丹麦、欧盟等。世界卫生组织（WHO）和联合国粮农组织（FAO）是从事食品质量及安全方面研究工作的两大主要国际机构。这两个机构在食品安全领域密切配合，为食品监管体制改革方向提供了建议。FAO/WHO 秘书处编写的介于“多部门监管”与“单一部门监管”之间的第三种模式即“综合食品监管体系”在目前具有实践意义^[14]。

1.3 主要内容和研究方法

1.3.1 主要内容

本文主要分为五个部分。

第一部分：绪论。主要介绍了本文的写作背景和意义、国内外关于食品安全监管的研究现状、本文的主要内容、研究方法。

第二部分：政府需要对食品进行监管的必要性研究。从法学理论上确定食品领域需要政府的监管：保障生命健康权等基本人权的需要、经济活动需要行政权的干预和对食品安全进行时政府的一项重要职能表明食品安全离不开政府的监管。市场失灵主要表现为市场自身具有局限性、市场存在道德风险和食品安全信息不对称。

第三部分：我国监管体制的现状和缺陷。我国现在的食品安全监管体制是通过一系列的机构改革确立下来的，实行的是多部门的分段监管模式。我国食品监管体制主要存在三个问题：行政组织法体系不健全、行政权分配不合理导致监管主体责任不明晰和监管主体权利与责任不一致。多头监管导致了以下几个主要问题：监管存在盲区、监管存在重叠、行政资源浪费。权责一致是法治社会的重要原则，目前我国监管主体拥有监管权力，但缺乏与之相对应的行政责任和司法责任约束机制，导致监管主体行政不作为和监管失职等现象普遍。

第四部分：考察国外食品安全监管体制的改革趋势，为我国的改革提供指导。主要对美国、欧盟、加拿大、丹麦的食品安全监管体制改革进行了考察。因为美

国的监管体制与中国相近，且美国的食品安全监管体制也一直是世界各国模仿的对象，因此对美国的监管体制改革进行了重点研究。通过对各国的比较研究，得出两点重要启示：监管体制从多头趋向单一、建立协调各部门的独立机构。

第五部分：完善我国食品监管体制。这一章分为两个部分。我国食品安全监管体制改革探索和目前完善监管体制的措施。为了改善我国的食品安全形势，国家和地方政府都进行了有益的尝试。中央层面的法规文件对几个食品安全监管部门进行了监管职权的整合，并在《食品安全法》中明确规定建立一个高层次的食品安全委员会。地方层面，很多地方以规范性文件的方式对我国的食品安全监管体制进行了改革探索。目前我国有很多地方都进行了食品安全委员会的试点，主要通过对广东食品安全委员会的职权和效果进行分析，得出我国食品安全委员会的作用还非常有限。主要原因是现在的食品安全委员会只是一个临时议事协调机构，缺乏协调的权威性和协调具有滞后性。地方政府的探索主要研究了具有典型和借鉴意义的上海模式。尽管上海模式取得了一定成绩，但上海模式仍存在重复监管、部门间缺乏协调、职权分散等问题。最主要的原因是因为监管主体分散、监管体制不统一。现实条件下完善监管体制的措施：一是完善我国的行政组织法体系，尽量避免用规范性文件的方式代替行政组织法来确定食品安全监管主体。二是通过渐进式的方式逐步统一监管职权；三是加强食品安全委员会的协调权威；四是完善监管部门的行政责任和司法责任制度，通过完善行政责任和司法责任追究建立权责一致的责任追究制度。通过对我国国家和地方层面所做探索的反思以及对国外监管体制改革的借鉴，我国只有建立独立统一的食品安全监管体制才能彻底解决食品安全问题。但在目前阶段，涉及到国务院机构改革，要想将几个部门的职权集中到一个部门还不可能，只有通过自下而上的方式，通过在地方改革试点的方式，逐步实现监管权的统一。

1.3.2 研究方法

理论与实践相结合。从生命健康权、经济行政权、行政权分配、行政组织法等理论来探讨我国政府食品安全管制中存在的问题、成因及对策，并与我国食品安全管制的实际相结合，提出具体的观点。

经验研究与规范研究相结合。既对政府食品安全管制中的成功做法进行总结，得出规律性的方法，又针对实际管制中所存在的难点，提出具体的管制对策。

文献资料法。利用各种渠道搜集文献资料，进行消化和吸收，以获得间接理论知识。本文的资料来源主要有：国内外相关学术著作、论文；国家、地区颁布的法律法规政策及部门规章。

第2章 政府监管食品安全之法学基础探讨

2.1 保障生命健康权之需要

生命健康权是人权的基本内容。人权是人之所以为人的权利。作为人的基本权利，人权的范围非常广。虽然对人权的范围还存在一定的争议，但一些基本的人权取得了一致的认同。比如生命权健康权、自由权、财产权、公正权等。生命健康权，是指公民对己身所享有的生命安全、身体健康、生理机能完整的人身权利，它包括生命权、身体权和健康权。生命健康权是人最基本最重要的人权，如果不能得到充分保障，那么其他一切权利都只是空中楼阁。在我国，人权问题一直被忽视，人权建设也一直止步不前。近年来，阜阳奶粉、瘦肉精猪肉等一系列食品安全事件给群众的生命和健康带了极大的损害。人们开始以生命、健康为代价去关注食品安全问题中的人权问题。

食品安全问题中的生命健康权早已为有关国际人权文件所关注，1948年《世界人权宣言》第25条宣布：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需生活水准，包括食物、衣着和必要的社会服务，并有权享受保障。”1966年《经济、社会、文化权利国际公约》第11条规定了类似的内容，并且确认了人人享有免受饥饿的权利，同时明确国家独自或通过国际合作发展农业、改进粮食生产、公平分配粮食等义务。1979年《消除对妇女一切形式歧视公约》在序言中特别提及妇女在获取粮食的机会，在第12条第（二）款中规定：缔约各国应保证妇女“在怀孕和哺乳期间得到充分营养。”1989年《儿童权利公约》第6条规定：“（一）缔约国确认每个儿童均有固有的生命权。（二）缔约国应最大限度地确保儿童的存活与发展。”第24条第（二）款第3项规定：“消除疾病和营养不良现象。包括在初级保健范围内利用现有可得的技术和提供充足的营养食品和清洁饮水，要考虑到环境污染的危险和风险。”

上述国际公约的内容具有以下特点：（1）主要关注生命健康权，兼及环境权；（2）就食品安全的角度来说，主要关注社会保障，也就是说，生命权、健康权主要是一种社会权，需要得到国家和社会强有力的保障；（3）强调国家应当承担的发展生产、改进技术、公平分配、国际合作、保护环境等义务。可见，国家对食品安全的监管是必要且必须的。

我国在2004年正式把“国家尊重和保障人权”9个字载入宪法修正案，第一次把“人权”写入中华人民共和国宪法。“尊重和保障人权”，其实就是尊重和保障人作为人的基本权利，这应该说是人权保障原则的第一层内涵，同时这也在宪

法中确定了国家尊重和保障人权的义务。国家尊重和保障人权，既包括消极不作为意义上的保障也包括积极作为意义上的保障。其中，消极不作为表现为国家的消极义务，是一种自由国家的基本理念，即国家避免和自我克制对个人权利的侵害。积极的作为表现为国家承担防止和阻止他人对个人权利侵害的义务，国家必须采取积极有效的措施来履行其所负义务。国家必须通过加强食品安全监管来保障公民的基本生命健康权不受食品问题的损害。

2.2 行政权干预经济关系之需要

经济关系需要国家权力干预是目前经济法学界的基本观点。^①由于市场其天然的缺陷，在某些特定的领域显得无能为力，不能对所有的经济活动都发挥作用。国家行政权的干预能有效的解决这一问题。现代市场经济的健康发展离不开国家的干预与调控，我国也不例外。通过国家权力干预自然状态的市场活动以避免不完全竞争、外部性等市场失灵的问题，以及重新分配社会财富以求经济公平。从我国的法律制度及实践来看，规范、调整经济活动的法律手段只有三个方面：一是民法手段，二是行政法手段，三是刑罚手段。食品生产和流通是一种经济活动，在食品安全问题中，民法与刑罚手段显然不能解决所有问题，只有国家通过行政权来干预食品安全管理，引导这种经济活动走上正确的轨道才是最重要的手段。必须借助国家行政权调整经济关系，行政权干预经济活动实际上是通过国家权力来完成民法所无力解决的市场主体的规制问题。

2.2.1 食品安全具有公共产品属性

公共产品可分为纯公共产品和准公共产品^[15]。一般说来，纯公共产品是指整个社会共同消费的产品。根据萨缪尔森的定义，纯粹的公共产品是指这样一类产品：将该商品的效用扩展于他人的成本为零，因而也无法排除他人共享^[16]。严格地讲，它是在消费过程中具有非竞争性和非排他性的产品，是任何一个人对该产品的消费都不减少别人对它进行同样消费的物品与劳务。很明显，食品安全关系到每一个人的切身利益，是整个社会共同消费的产品，需要政府进行干预。就食品安全来说，纯公共产品属性表现在两个方面。

首先，食品安全是社会面临的重大公共卫生问题。食品安全严重损害公共利益，不但会对人民的人身和财产造成极大的损失，还会对我国经济发展产生负面影响。若政府对食品安全不加以有效的干预和监管，产生的后果将是非常严重的。

^① 经济法与行政法联系紧密。关于经济法与行政法的关系一直是法学界争论的焦点。很多学者认为在市场经济条件下，国家干预经济的本质是行政权的作用，凡基于国家行政权作用所形成的社会关系本质上都属于行政关系，为行政法的调整对象，因此，以国家干预经济所形成的经济管理关系作为调整对象的经济（行政）法在法律属性上为行政法的组成部分，为部门行政法，称之为经济行政法。认为国家干预经济实质是行政法的范畴。

2008年接连爆发的几件食品安全事件使我国人民的生命、财产、安全蒙受了极大的损失。就拿震惊全国的三鹿奶粉事件来说，三鹿奶粉事件不仅导致了近4万名婴幼儿成为受害者，还引发了一场“毒奶粉”风暴。各国纷纷禁止从中国进口奶粉，我国奶粉业几近崩溃^[17]。三鹿奶粉事件不仅使我国乳制品行业陷入困境，导致人们对食品的信任度越来越低，也直接影响到我国整个食品行业。在国际上，接连不断的食品事件，也对我国形象造成很大影响，“中国制造”爆发信任危机。

随着新的食品安全风险因子不断出现、食品新技术的应用和贸易的全球化，食品安全问题在全球范围内频频爆发，成为全世界面临的重大公共卫生问题。而公共卫生，无论在公共管理学领域，还是在经济学领域，无论是对政府干预理论来说，还是对自由主义经济理论来说，都毫无疑问地被认为是政府必须提供的经典公共产品之一。

其次，食品安全信息也是公共产品。由于食品生产销售者的信息垄断和消费者的信息搜寻成本制约，消费者和食品的生产销售者处于信息不对称的状态，因而需要政府在这里组织提供一个最重要的公共产品，即“信息服务”。即政府利用其所处的特殊地位，通过强制性的法律法规和制度，迫使食品生产销售者公布绝对真实、准确的生产销售食品卫生质量信息。同时，通过建立公共食品安全监测体系，定期监督、抽查不同食品的安全状况，并将监测信息公之于众，由此提高全社会的信息分享程度，使消费者知情，从而从制度层面降低消费者的交易成本和健康风险，避免由于信息不完全而造成市场的无效率。

2.2.2 食品市场存在失灵

市场失灵，是指市场不能或难以有效率地配置社会资源^[18]。食品的生产 and 流通本质上是市场行为，各个环节都是在市场的调节下进行。自亚当·斯密提出“看不见的手”理论以来，人们对市场的资源配置功能十分推崇，认为政府没有必要干预经济，管得最少的政府是最好的政府。但20世纪30年代的经济危机让人们意识到市场并不是万能的。根据当代西方经济学的原理，市场经济自身具有其局限性，会造成诸如外部性、公共产品“搭便车”问题、信息不对称、不完全竞争、垄断的产生、收入或财富分配不公和宏观经济失衡等问题，完全摒弃政府干预的市场调节会使其缺陷制约优势，导致市场失灵^[19]。市场失灵在我国食品安全领域主要体现在食品市场存在局限、食品市场存在道德风险、食品市场信息不对称。

2.2.2.1 食品市场存在道德风险

在市场经济条件下，经济追逐利益的本质，决定了食品市场在发展过程中必然会产生一系列的违法逐利行为。生产销售假冒伪劣和不符合食品卫生标准的产品，严重破坏了食品市场的正常运行。生产销售、食品卫生标准、假冒伪劣产品不仅不能达到安全食品的正常食用功能，而且还会给消费者带来如损害身体健康、

威胁生命安全以及心理上产生负外部性。对生产销售安全食品的厂商而言，由于生产销售不安全食品的厂商所售出的不符合卫生标准、达不到质量要求的非安全食品在广大消费者中产生了对所有同类食品的怀疑、不信任、甚至是恐慌，这就势必损害到生产销售安全食品的厂商的合法利益，导致劣质品驱逐优质品的“劣质品充斥的市场”^[20]，对整个食品市场也产生了影响。

2.2.2.2 食品市场安全信息不对称

经济学理论根据产品质量信息获取的难易程度，将产品的特征分为三类：消费者在购买前能够检查和评价的特征，称之为“搜寻特征”，如苹果的颜色；消费者在购买前不能准确评价但可以在消费之后凭经验进行评价的特征，称之为“经验特征”，如牛奶的新鲜程度；然而，在缺乏具体形式的信号提示的情况下，消费者即便在消费后也不能检查或评价的特征，被称为“信任特征”^[21]。食品安全属性具有“信任”特征，如食品添加剂、食品生产加工的卫生条件等等，无论消费者在购买前还是在消费食品之后都无法及时准确地识别它们对健康的影响。因此，很容易产生市场信息不对称。信息是要花费一定信息的搜寻成本或信息成本，这包括人力、物力、财力等经济资源的投入。当获取信息的搜寻成本超过了获取信息可能带来的收益后，继续获取信息是不合算的，此时，信息搜寻者宁愿处于信息劣势也应停止其对信息的搜寻。信息不对称使消费者在自我保护上处于弱势地位，而生产者很可能利用信息，通过机会主义行为，对消费者进行欺骗活动。

自由市场是否能够自动地解决其自身的问题，这也许需要很长时间的检验，但消费者所受到的损害是即时的和巨大的，他们不能承受市场的自发调整所需的漫长时间。这个时候需要政府这只看得见的手进行调控干预。政府可以采取一些措施来调整市场关系，弥补市场缺陷。

2.3 保障食品安全之政府责任

政府作为公民的利益代理人，通过公民的授权进行管理社会的职能。根据权利与义务对等原则，有职能就必然有责任。现代政府有三项基本职能：政治职能、社会职能和经济职能。经济职能是政府为了国家经济的稳定和发展，对社会经济生活进行管理的职能。政府的经济管理职能作为政府职能的一个重要部分，有着特定的含义。概括地说，政府的经济管理职能是指政府对国民经济进行全局性的规划、协调、服务、监督的职能和功能，是为达到一定目的采取的组织、干预社会经济活动的方法、方式、手段的总称。随着我国计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，我国政府主要有三大经济职能：宏观经济调控职能，提供公共产品和服务职能，市场监管职能。保障食品公共卫生安全是提供公共产品和服务职能中较重要的一项内容。

经历了 20 世纪 30 年代的经济危机,世界各国都意识到为市场发展扫清障碍,给市场提供一个良好的环境是政府最基本的职能。政府的角色并不只是一个守夜人的角色。正是由于食品安全具有如上公共产品属性,而市场机制在公共产品的提供上又往往难以起作用,保障食品安全这就成为我国政府的重要的社会管理职能。政府需要也应该对食品的生产流通进行全程的引导和监管。根据权责对等原则,政府所拥有的权利、职能必须有相应的责任与之相配套。职能与职责是一个天平的两端,必须相互对等。政府拥有监管食品安全职责的同时必须承担相应的责任。一旦出现重大食品安全事故,政府不能免除其责任。

综上所述可以看出,食品安全问题不能由市场自身来解决。保障食品安全是政府的一项重要职能,食品相关法律的制定和监管都由政府来实施,政府是保障食品安全中最关键的一个环节。而目前我国食品监管体制不顺畅,监管部门权责不明晰,相关的配套制度不完善,导致政府不能有效的发挥在食品安全方面的监管作用,这就急切地需要法律和监管主体对此做出回应,做出改变。

第3章 我国食品安全监管体制的现状与缺陷

3.1 我国食品安全监管体制的现状

一直以来我国安全监管体制都是沿用分段监管模式，将产品从农田到餐桌分为几个环节，由几个部门分别实施监管。经过一系列的机构改革和《食品安全法》颁布之后，从总体上看，我国分段监管的大体模式仍没有太大的变化。四个主要环节仍由四个主要的监管部门进行监管。即农业部门^①负责初级农产品生产环节的监管，质监部门负责食品加工环节的监管，工商部门负责食品流通环节的监管，食品药品监督部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管。其次，海关部门负责食品进出口环节的监管，商务部门负责食品供应行业的监管，卫生部门负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故。具体到各地方的食品安全监管制度上，《食品安全法》第五条规定，由县级以上地方人民政府统一组织、协调本行政区域的食品安全监管工作，并承担制定食品安全监督管理协调机制、指挥应对食品安全突发事件、建立食品安全监督责任制、评议考核食品安全监督管理部门等职责。而县级以上地方卫生行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监管部门则各司其职，各自承担不同的监管职责。《食品安全法》还做出兜底条款规定：那些不是一个环节的工作，就由国务院授权的部门进行监管。主要的监管主体和职权见下表。

序号	监管部门	主要法律依据	主要职责
1	国家食品药品监督管理总局	食品安全法（即将正式实施）、食品卫生法	(1) 负责餐饮业、食堂餐饮环节的食品安全监管 (2) 实施保健食品、化妆品卫生监督管理 (3) 实施食品卫生许可
2	国家卫生部	食品安全法、食品卫生法	(1) 负责提出食品生产、流通环节的卫生规范和条件，纳入食品生产、流通许可的条件 (2) 综合协调食品安全、组织查处食品安全重大事故

^① 包含林业、畜牧业、水产业及粮食业等。

续表

3	国家质检总局	进出口商品检疫法、进 出境动植物检疫法、产 品质量法	(1) 负责食品生产加工环节的监管 (2) 组织实施进出口食品的监督管理 (3) 统一管理、监督和综合协调全国标 准化工作
4	国家工商总局	不正当竞争法、消费者 权益保护法	(1) 负责流通环节中的食品安全监管 (2) 规范市场秩序的规章制度和具体 措施、办法、依法组织各类市场经 营秩序的规范管理
5	国家农业部	农业法、种子法、动物 防疫法	(1) 负责初级农产品生产环节的监管 (2) 实施农业各产业产品及绿色食品 的质量监督、认证和农业植物新品 种的保护工作

3.2 个案分析之三鹿奶粉事件

三鹿奶粉事件在 2008 年震惊了全国,这一特大食品安全事件集中体现了我国目前食品监管体制存在的问题。2008 年 6 月 28 日,位于甘肃省兰州市的中国人民解放军第一医院泌尿科收到第一例婴儿患有“双肾多发性结石”和“输尿管结石”的病例。至 9 月 8 日,该院两个多月来共收治 14 名患有同样疾病的婴儿。并发现很可能和三鹿集团婴幼儿配方奶粉受到化学品污染有关。事件发生后,国务院相关部门对此高度重视。国家质检总局已经派出调查组赴三鹿奶粉生产企业调查事故原因,并在全国范围内对同类产品进行专项检查。9 月 11 日晚,三鹿集团承认经公司自检发现 2008 年 8 月 6 日前出厂的部分批次三鹿婴幼儿奶粉曾受到三聚氰胺的污染。美国食品药品监督管理局(FDA)于 9 月 11 日发出警告“中国婴幼儿奶粉不要购买不要食用”。截止 9 月 12 日,各地向卫生部报告泌尿系统结石病患 432 例。9 月 13 日,中国国务院启动国家安全事故 I 级^①响应机制处置三鹿奶粉污染事件。有关部门对三鹿婴幼儿奶粉生产和奶牛养殖、原料奶收购、乳品加工等各环节开展检查。目前可以认定,三鹿“问题奶粉”为不法分子在原奶收购中添加三聚氰胺所致,警方拘留了 19 名嫌疑人,传唤了 78 人。这 19 个人中有 18 人是牧场、奶牛养殖小区、奶厅的经营人员,其余 1 人涉嫌非法出售添加剂。三鹿事件给我国奶制品行业带来毁灭性的打击。撇开奶制品企业、奶农的良心和社会责任感问题,监管的失职是导致三鹿奶粉事件爆发的重要原因。奶制品行业

^① “I 级”为最高级:指特别重大食品安全事故。

存在的问题也正是我国整个食品行业存在的主要问题。

（一）原奶收购环节的法律盲区

随着乳品行业的高速发展，在乳品生产过程中，由于乳企之间的恶性竞争，后发企业为了加紧赶超和节约成本，采用了社会合作建奶站的方式。这一新的生产形式难以定性，之前的法律也没有涉及到这一形式，原奶收购究竟属食品源头，还是属流通环节或生产加工环节难以界定。对原奶收购站未能明确应由哪个部门监管。于是这种奶站便成为农业、工商、质监等部门都不管的特权机构。也正是由于缺少了监管，掺假甚至是掺入三聚氰胺的牛奶正大光明的从奶站走向全国。在原奶中掺假已经成为了奶制品行业的潜规则，由于竞争激烈，奶农不掺假就没有利润，牛奶掺假造假已成了业内公开的秘密，几乎每个奶站都在掺假，然而这一领域却成了监管的真空地带。

（二）生产销售环节的监管不力

生产销售环节的检测，是保障食品安全的第二道关卡。在此之前实施的免检制度极大削弱了政府监管的力度。2000年3月，国家质检总局颁布《产品免于质量监督检查管理办法》，产品质量免检制度开始实施。2001年，该办法曾作过修订，定义了免检制度：对符合规定条件的产品实行免于政府部门实施的质量监督检查。免检产品在一定时期内免于各级政府部门的质量监督抽查。三鹿奶粉是“免检产品”，能免于质检抽查。实施免检制度是为了减轻企业负担、促进市场自律、避免地方保护。但却导致了一系列负面效应。产品生产是质检部门的职责，《中华人民共和国产品质量法》赋予国家质监部门履行检查产品质量的职责。而执法部门自动设定，有期限的放弃了自身监管职责。“免检”在一些地方变成了“不检”，助长了执法部门“懒政”的习气。市场过分倚赖于企业或者市场自身的调控，然而在激烈的竞争环境下，任何市场主体都有可能钻法律空子，使看似严密的制度成为摆设。因此使得三聚氰胺严重超标的三鹿奶粉躲过质检的检测流入市场。不仅仅是三鹿奶粉，质检部门公布的含有三聚氰胺的乳品名单中，几乎所有的乳企都有上榜。

（三）责任追究力度不够

三鹿奶粉事件后，质检总局局长引咎辞职，石家庄市委书记被免职。中央纪委监察部对三鹿奶粉事件中负有重要责任的质检总局、农业部、卫生部、工商总局和食品药品监督管理局的有关人员作出处理，决定给予质检总局执法督查司司长王步步撤销党内职务的处分和撤职的行政处分，给予工商总局食品流通监督管理司副司长卢艳刚撤职的行政处分，给予农业部畜牧业司司长王智才降级的行政处分，给予质检总局食品生产监管司原副司长鲍俊凯、农业部总经济师张玉香、卫生部食品安全综合协调与卫生监督局局长赵同刚记大过的行政处分，给予工商总局消费者权益保护局局长孙文序、食品药品监督管理局食品安全协调司司长孙咸泽记过的

行政处分。但在这个事件当中，除了行政处分和党纪处分，没有一个官员受到司法追究。石家庄市政府在接到三鹿集团关于三鹿事件汇报后的 38 天当中，一直未对河北省委、省政府做任何报告，也未向国务院有关部门报告，违反了有关重大食品安全事故报告的规定。在此当中，当地官员是否存在渎职或者其他违法行为，司法程序却并未跟进。

3.3 当前食品安全监管体制存在的问题

3.3.1 行政组织法体系不健全

行政组织法就是行政机关组织法。国家设立一个行政机关，首先应确定它的性质和法律地位，确定它与上、下、左、右其他各种国家机关的关系，这是行政组织法首先要解决的任务。行政组织法的第二项功能即是确定行政机关的组成及结构。规定行政机关的职权是行政组织法最重要的功能，这也是行政组织法最重要的功能。行政机关权限法定是行政法治原则的最基本要求。行政组织法虽然主要是实体法，但也规定有关程序问题，如行政机关的设立、变更、撤销的程序。行政组织法除了规定上述内容外，通常还规定行政机关的基本活动原则和制度，比如民主集中制原则、首长负责制原则、常务会议制度等。

根据民主和法治的原则，任何行政机关的存在和运作，都必须有组织法的根据，有人民代表机关的授权。即使不是常设的、实体性的机关，如协调性的委员会，综合执法机构等，只要行使行政职权，均应有相应的组织法律或法规规范其组织、职权和基本活动方式。

我国有 2000 多年的中央集权传统，多年的集权思想使得人们习惯了行政部门的强权特征，政府也习惯了采用行政手段而不是通过立法来进行机构设置和权力配置。这样使得我国的行政组织法体系还非常薄弱。目前，我国中央行政组织法只有一个《国务院组织法》，该法总共仅有 11 个条款，国务院的部、委、直属机构、办公机构均无相应的组织条例。承担食品安全监管职能的几大主体部门，如食品药品监督管理局、质检局、工商局等机构根本就没有与之相对应的行政组织法。这些部门的性质、法律地位、组成、结构和职权都是通过大量的部门或者地方行政规范性文件的方式来确定。由于行政规范性文件法律位阶低且随意性较大，容易导致部门重叠、监管混乱和机构反复等情况。目前我国政府机构改革受阻，很大程度上就是因为部门行政组织法体系的缺失。由于在法律上没有明确部门职权，各监管部门在机构改革中往往想为本部门争取更多的部门利益，导致食品监管过程中有利争着抢，无利没人管的局面。这种情况与民主、法治原则相悖，显然不利于我国食品安全监管工作。

3.3.2 行政权分配不合理

我国监管机关分配食品监管权的思路是把食品从田头到餐桌按环节分成四段，种植养殖环节是一段，生产加工环节是一段，市场流通是一段，餐饮消费又是一段。通过一系列的规章和规范性文件，把整个食品环节的食品安全监管权分配到每一段的监管主体上，试图形成一个无缝的分段监管体制。这种行政权分配思路看似严密，但事实并非如此。分段监管忽略了各环节的自然关系，以静态的眼光割裂食品链，造成了监管部门职责不清。事实上从食品的生产到流通消费各个环节并不是一个顺序不可逆的关系，往往有交叉、甚至反复。理论上各个环节可以分得很清楚，但具体到实践中，食品安全监管各环节之间的职责很难彻底划分清楚，难以形成“从农场到餐桌”整条食物链的无缝连接。目前在我国的分段监管模式下，法律是以列举式的方法确定各个部门的职权。现实中，食品生产流通纷繁复杂，各环节交叉反复的现象非常普遍，没有任何哪部法律能对各个环节的职权加以详细列举。政府的职权来源于法律的授权，法律无法事无巨细的列举各个环节的职权，那么就必然会导致政府在食品安全监管上的权责不明晰，法律没有涉及到的区域也就成了监管盲区。期间虽经过几次监管权限的重新调整，但依然只是监管权在几个部门间的分配，监管体制并没有实质的改变。我国的食品监管体制仍然是九龙治水，各管一头。

其次由于部门利益存在，导致监管部门趋利避害，造成监管部门“缺位”、“越位”。政府部门在行政管理中不仅是一个行政主体，而且还以独立的经济利益主体的身份出现。当前行政机构运行的一个明显特征就是部门利益化。部门作为利益主体出现，争取更大的权力，创造更多的供本部门享有的利益。在部门利益的驱动下，往往出现这样的情况：有些行政机关在有利益可图时就抢着作为，反之，在无利益可图的领域，则都避让不作为。在食品安全领域也是如此，在有利益的环节各个监管部门都会从自己部门利益出发认为本部门拥有监管职权，争抢行政资源，这在一定程度上导致了各部门的职责不明晰。

在实践中，这种行政权分配思路形成的分段监管体制的弊端日益显现：部门间责任不清，有利就抢着管，无利就让着管，重复监管和监管盲区并存。同时部门间内耗严重，问题出现后相互推诿扯皮容易导致失去最佳监管时机。目前，分段模式具体导致以下几个突出的问题。

（一）分段监管引起监管盲区

监管部门过多，权责不明晰容易导致监管盲区。无证无照小食品店、小餐饮店、小食品加工厂就是一个典型的例子。按照分段监管原则，无证无照的小餐饮店应该由卫生行政部门进行查处，小食品加工厂应由质监部门进行查处，但卫生及质监部门认为，经营户的营业执照是工商行政部门发放的，按照规定应由工商

行政部门进行查处取缔，而工商行政部门则认为，卫生、环保部门是前置许可部门，它们也有查处责任。各部门互相推诿、扯皮，使无证无照取缔成了一个监管盲区。

（二）分段监管导致监管重叠

权责不明晰必然导致监管重叠。与无证无照三小的查处取缔不同，在抽查方面，各监管部门则表现出很高的积极性，比方说月饼抽检，质监部门既对食品加工厂制作的月饼进行抽检，也对当地大酒店、餐馆制作的月饼进行抽检，同时还对超市、商场销售的本地产月饼进行抽检。同样，卫生行政部门也对流通领域及餐饮企业的月饼进行抽检。在广东曾经发生10家执法部门对生产月饼的企业进行重复检查，被《羊城晚报》以“检查单位前赴后继吃月饼”为题进行报道，类似的情况在许多地方也都存在^[22]。由于各家抽样的来源不一，样本大小不同，最后得出的合格率也不一致。消费者面对这样的信息，感到非常困惑。

（三）分段监管导致行政资源浪费

精简行政机构是当代行政管理现代化的重要举措。行政机构庞大，造成财政开支不堪重负，势必阻滞经济与社会的发展^[23]。在精简机构的大趋势下，部门的机构、人员编制都会得到精简，在不影响行政机关职能的前提下尽量缩减行政成本，以期达到以最小的行政成本获得最大的行政效能的目的。在我国很多地方，还存在监管人员匮乏的情况，因此监管部门合理的运用行政资源也就变得十分重要。在实践中，很多部门争着某一个环节的监管，并出现重叠监管，造成有限行政资源的极大浪费。

在这种分段监管模式中，如果有一个部门监管不力，那么整个行业的监管水平都会受到限制，最终导致整个食品领域问题频发。这就如木桶理论一样，如果有一块木板比其他木板要短，无论其他木板有多长，那么这个木桶也只能装到短板位置高的水。我国目前的食品安全监管体制就存在这种现象，任意一个监管部门都会影响到整个食品行业的安全指数。我国这种监管模式看似严密，包括食品的生产流通在内的所有环节都能兼顾，但各部门权责不明确，部门之间缺乏协调联动，管理层次多且管理成本高，导致监管效率低下。现行监管体制不改，难以有效防止“三鹿事件”再次重演，食品的安全状况也将很难有大的改观^[24]。

3.3.3 监管主体权力与责任不对等

除了监管体制不顺畅、监管行政权分配不合理，监管主体权力与责任不对等也是我国监管体制中存在的一个突出问题。

根据行政权原理，行政活动以公共利益为目的，以整个社会为对象。如果行政机关可以随意实施行政行为而无需承担责任，那么就会引导整个社会进入无序状态。行政机关是代表国家或者更确切地说是代表人民行使权力的载体，其权力

来自于法律明确授权。为使人民的权利得到保障，在赋予行政机关权力的同时，必须承担与权力对等的责任，防止其滥用职权，以切实体现人民的意志。否则，失去制约的权力无异于暴力^[25]。

在我国从计划经济体制向市场经济体制转轨、从人治行政向法治行政转变的过程中，人们普遍认为行政法律关系是命令与服从的关系，法律制度不健全，过于重视对相对人义务和责任的规定，忽视行政主体的责任，权责不一致，权大责小。市场经济的内在逻辑要求政府职能明确，既维护市场主体的经济自主权利，又不能滥用权力去干预市场运行。在市场失灵、政府干预开始启动之际，行政权力不可避免地出现膨胀与扩张。同时，从特征上分析，行政权是主动性权力，本身会对公民的权利和义务产生影响，而且执法者拥有很大的自由裁量权，如果不负责任，会对相对人的权益造成极大的威胁。因此，责任机制是约束政府行为的重要权力制衡机制之一，也就是通过给政府及其公务人员的行政活动套上责任的枷锁，以权力的负担控制权力的运行。

由于制度的缺陷，当前食品安全监管中执法不严、违法不究、以罚代管、以罚代刑的现象广泛存在。食品安全执法部门监管失职除了地方利益和部门利益的因素，形成这种局面的根本原因还在于法律没有形成有效的失职行为责任追究制度。良好的责任追究制度必须以完备的责任体系作为后盾，即明确规定执法主体因失职应当承担的不良后果。

新出台的《食品安全法》对监管主体的责任没做出大的改善，监管主体的责任设置仍不够严格。该法第92条至第94条对政府、有关食品安全监管部门、机构不履行法定职责设定了法律责任。《食品安全法》规定：食品生产、流通、餐饮服务监督管理部门或者其他有关行政部门不履行本法规定的职责或者滥用职权、造成后果的，由监察机关或者任免机关依法对其主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予行政处分，包括记大过、撤职、开除等处分。只有其主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员构成滥用职权罪、玩忽职守罪的，才能追究其刑事责任。而对监管部门自身的责任却没有提及。这3条责任条款相对于企业的惩罚性条款来说，对政府和有关食品安全监管部门、机构的责任规定处罚力度较轻，且规定也比较模糊，无法对监管部门起到一个威慑作用。

从一系列的重大食品安全事件可以看出，监管部门的渎职行为造成的危害性非常大，因为从我国的实际情况来看，有章不循、执法不严也是造成食品安全事故的主要原因。某些地方监管部门不能严格执行现有的法律法规，执法行为不规范，并在执法过程中产生了权力寻租和腐败现象。为监管部门设定责任，是使《食品安全法》得以良性运行的重要条件。若忽视监管部门的责任，只会让监管部门脱离责任的约束，不履行或者不尽职履行职责，那么食品安全也就无从谈起。

第4章 食品安全监管体制改革之域外经验

4.1 国外食品安全监管体制改革

4.1.1 美国食品安全监管体制改革

美国是一个十分重视食品安全的国家, 堪称世界上监控最严格、产品最安全的国家之一。美国食品安全监管经过百余年的发展, 已形成了一套从农场到餐桌的全程监管体系。美国的食品安全监管体系与我国的监管体制十分相近, 都是多部门的监管体制, 因此美国监管体制的现状和改革对我国监管体制的完善具有很强的借鉴意义。

美国食品安全监管机制包含十二个不同的部门、三十五部法规。其中, 四个部门起主要作用: 食品和药品管理局(FDA)、农业部(USDA)所属的食品安全检验署(FSIS)和动植物卫生检验署(APHIS)、国家环境保护机构(EPA)以及商业部(NMFS)^[26]。其中, FDA在确保流通市场上的食品安全中发挥着最为重要的作用。

美国卫生部在2006财政年度的预算总额为6420亿美元, 比上一年度增加了580亿美元, 而同一时期美国国防部的财政预算仅为4365亿美元, 尚不及前者的四分之三。从这个意义上说, 卫生部是美国最为庞大的政府机构, 也是最大的市场监管者^[27]。FDA被国际上公认为全球第一流的食物与药物监管机构, 除肉类、禽类和加工蛋制品的供应由美国农业部负责外, 其余所有的国产食品和进口食品均由FDA负责。FDA管辖每年价值约4170亿美元的国产食品和价值490亿美元的进口食品。

由于美国实行的也是多监管机构, 难以协调, 1998年克林顿总统发布了成立总统食品安全委员会来协调美国的食品安全工作。该委员会的成员由农业部、商业部、卫生部、环境保护局、等有关职能部门的负责人组成。委员会主席由农业部部长、卫生部部长、科学与技术政策办公室主任共同担任。在总统食品安全管理委员会的统一协调下, 实现对食品安全工作的一体化管理。特别是负责食品安全的两个主管部门农业部与食品药品监督管理局之间有着良好的合作关系, 达成了执法合作备忘录, 并且每个月都有工作例会, 既分工又合作, 确实能够达到保证食品安全的良好效果。另外, 联邦当局还有一些食品安全派出机构, 如国家卫生研究所(NIH)、农业研究署(ARS)等, 与各州和地方政府的相关部门配合, 形成食品安全管理网络^[28]。

美国的食品供应之所以被视为是世界上最安全的, 这主要在于它具备一个以完备法律体系为基础的全面的、有效的机构协同监管体系。即便如此, 在把食品

安全看得什么都重要的美国，现行的食品安全监管体制也已经饱受质疑，连续几届国会上都有提议改革现行体系。美国疾控和预防中心数据显示，在美国如今每年有 7600 万人因不安全食品而致病。30 万人需住院治疗 5000 人因此死亡^[29]。美国食品市场营销协会也指出目前人们对从超市所购食品的安全可靠程度的信心，已经降到 18 年以来最低点。

4.1.1.1 美国食品安全监管体系主要存在三大弊端

美国联邦食品安全体系已显露出三大弊端：第一，分割性。即多个联邦政府部门拥有食品安全的监管职权；第二，不一致性。即联邦立法以及联邦政府部门有关食品安全的监管规定不一致第三，重复性。即食品监管部门的职能重叠，执法重复^[30]。主要表现在以下几个方面：

（一）食品监管机构众多，存在职能重叠，监管界限不清晰

美国联邦政府部门监管食品安全的职能和管辖范围是由法律和部门之间协议确定的。食品安全检疫署(FSIS)负责监管肉类、禽类及加工蛋制品的食品安全，而食品药品监督管理局(FDA)负责监管肉类、禽类及加工蛋制品之外的所有食品的安全。由于肉、禽及蛋制品是许多食品的原料，所以法律上的这种授权，仍然难以真正划清食品安全监管界限，使得 FSIS 和 FDA 的监管范围发生较大的重叠。例如，对肉或禽肉馅三明治食品的检查就十分滑稽，暴露肉或禽肉馅的三明治由 FSIS 监管，而非暴露肉或禽肉馅的三明治由 FDA 监管。

（二）多部门重复监管，造成行政资源浪费

根据美国 FDA2004 年 2 月的记录，约有 2000 多个食品生产加工单位接受了 FSIS 和 FDA 两个部门的重复检查，因为这些单位使用了多种原料。还有美国国家海洋气候管理局每年要对 2500 个国外和国内的海产品公司进行检查，同样与 FDA 实施的海产品监督检查重复^[31]。

（三）不同监管部门权限不一致，导致执法效果的差异

例如，美国 USDA 和 FDA 若查出受污染的食品或劣质食品时，都可以要求企业自动召回，如企业不自动召回，USDA 可临时扣留该产品 20 天，同时申请法院批准予以没收；FDA 却没有扣留产品的权力，只能申请法院批准予以没收，无法及时处理有毒有害的食品。

针对食品安全监管存在的问题，美国专家各抒己见，不少的机构纷纷献计献策。根据相关的统计，自 1949—2000 年，这些方案约有 20 余份之多^[32]，此外还有大量的学术性方案。合并的声音是最为主要的观点，提出合并建议的不仅有国会的议案、国家审计署(GAO)的多份报告，也有国家科学院等机构专家报告^[33]。美国国家自然科学基金会的研究报告认为美国应该重新界定食品安全有效监管机制框架，成立一个独立的食品安全监管部门，来解决美国各个联邦部门之间、中

央与地方之间缺乏协调的问题。并在 107 届国会上曾提案，要求将 USDA、FDA 以及国家海洋渔业贸易部的食品监督职能合并，组建一个独立食品安全局。美国国家审计署则从审计、财务分析角度认为美国应该成立一个独立的食品安全监管机构，以提高监管效率。GAO 还对加拿大、丹麦、英国、爱尔兰的食品安全监管机制改革进行了比较系统的介绍，总结了其主要的改革经验，认为合并各个部门中与食品安全监管相关部分，成立一个独立的食品安全监管部门是美国未来食品安全监管的有效之举。

合并食品安全的监管机构是目前不少美国食品安全研究专家的主流意见，而其方案又可以归纳为两种：一种是新建立一个独立的食品安全监管机构来处理食品安全问题，这种方案最有效^[34]。不过，考虑到短期成本以及其他一些由设立一个新部门所带来的问题，专家们还提出另外一种方案：把食品安全监管活动集中到现有的一个部门中，例如农业部(USDA)或者健康与人类部门(HHS)。这些改革建议虽然具体措施不一样，但都有一个相同的原则：合并目前的监管部门，建立一个统一集中的食品安全监管机构。

4.1.2 欧盟食品安全监管体制改革

欧盟的监管体制改革的方向是趋向于集中。疯牛病危机爆发前，欧盟食品安全监管的机构主要是以委员会的形式，在这个领域主要有三个功能性的委员会：由成员国代表组成的食品常任委员会、科学专家组成的食品科学委员会和由各利益相关者组成的咨询委员会。可以说除了咨询委员会被束之高阁并没有起到实质性的咨询作用外，食品常任委员会和食品科学委员会的作用还是得到欧盟和成员国的认可的。

由于其对于食品安全监管采取的措施只是头痛医头脚痛医脚的临时性措施，在疯牛病和其他一些食品安全恐慌的冲击下，完全暴露了这样的机构组织和方式的不足。为此，在疯牛病危机后，欧委会于 1997 年成立了科学指导筹划委员会以及由它负责管理的八个专业委员会。此外，为了确保针对疯牛病进行的风险评估的科学可靠性，特别成立了 TSE/BSE(可传播海绵状脑病和疯牛病)特别工作组，从而便利科学筹划指导委员会可以和这个领域的顶尖科学家直接交流。

然而，此举并没有取得预计的效果，欧盟仍然面临严峻的食品安全形势。90 年代后期不断发生的重大的食品安全事件，如 1999 年的二恶英事件^①，表明了食品安全监管必须有基本的法律保障和独立的机构进行监管。2000 年欧盟出台了

^① 二恶英是一种有毒的含氯化合物，是目前世界已知的有毒化合物中毒性最强的。它的致癌性极强，还可引起严重的皮肤病和伤及胎儿。人体微量摄入二恶英不会立即引起病变，但摄入后却不易排出。如长期食用含二恶英的食品，这种有毒成分会蓄积，最终可能致癌或引起慢性病。1999 年 3 月以来，比利时的一些养鸡业者发现，其饲养的母鸡生蛋率下降，且蛋壳坚硬；肉鸡生长异常等现象。对此人们怀疑饲料有问题，经比利时农业专家调查发现，比利时 9 家饲料公司生产的饲料中含有致癌物质二恶英。鸡体内二恶英含量高于正常值的 1000 倍。此污染事件影响的范围迅速扩大，波及世界多国。

《食品安全白皮书》。白皮书提出了一项根本性的改革计划，即通过立法改革来完善欧盟“从农场到餐桌”的一系列食品安全保证措施，同时建立新的欧盟食品管理机制^[35]。在白皮书的基础上，欧盟于2002年出台了《通用食品法》，并在2003年进行了修改。作为欧盟食品安全监管的基本法，其内容由五章构成，分别就该法的适用范围与定义、食品法总则、欧洲食品安全管理机构、快速警报系统和风险管理以及有关程序和其他条款做出了规定和描述。其中重点规定了作为独立机构的欧洲食品安全局，从而保障食品安全监管建立在科学的基础上。

欧盟食品安全局(EFSA)是欧盟内一个机构，由欧盟资助，独立运作。它不由欧盟直接管理，而是由一名执行董事管理。该执行董事向欧盟负责。EFSA的职责广泛，可覆盖从初级农产品到餐桌食品的生产及供应的所有阶段。但EFSA主要是危险评估机构，危险管理及决策的职责仍由欧盟政治体即欧盟承担。

4.1.3 加拿大食品安全监管体制改革

加拿大是典型的食品安全监管单部门主导模式，其食品监管机构是食品监督署。在该机构成立之前加拿大的监管也是多头管理，职能分散。监管主要由四个部门承担：卫生部负责制定食品政策、所有的食品加工、销售和零售设施的管理、紧急事件的召回处理；工业部负责制定政策法规以及标签、食品成分、重量和计量管理；渔业和海洋部负责制定食品政策、检查渔业生产设施以及渔业加工和储藏设施的注册管理；农业食品部负责指定食品政策、食品加工和储藏设施的注册管理以及动物健康和作物保护管理。

1997年3月加拿大通过《食品监督署法》，将原来分别隶属于农业部、渔业海洋部、卫生部和工业部等四部门中的检验业务剥离出来，在农业部之下设立一个专门的食品安全执法监督机构——加拿大食品检验局(Canada Food Inspection Agency, CFIA)，统一负责加拿大食品安全、动物健康和植物保护的监督管理工作。^[36]CFIA总部设在加拿大首都渥太华，同时在全国设立了四个大区办事处(隶属总部)、18个地区办事处、160个地方工作站，共有近7000名员工。

CFIA成立后，承担了涉及食品安全和动植物保护、消费者权益保护方面13部法律赋予的监管职能，其监管范围从种子、肥料、种植、养殖、食品生产加工到标签标识、进出口等各个环节，涵盖了除餐饮和零售业以外的整个食品链条。通过职能整合，联邦政府强化了食品安全问责制和向议会报告制，减少了部门之间相互推诿和重复监管，改善了联邦政府与地方政府、企业的相互协调，提高了食品安全监管的整体效力。加拿大食品检验局负责农业投入品监管、产地检查、动植物和食品及其包装检疫、药残监控、加工设施检查和标签检查，真正实现了“从农田到餐桌”的全程性管理。

4.1.4 丹麦食品安全监管体制改革

丹麦是目前极少数通过改革建立统一的单部门监管体制的国家，被认为是食品安全监管体系变革的典范。改革前，丹麦的食品安全由农业部、渔业部、食品部三大部委共管，每个部门都拥有自己的领导和职员。另外，三大部委下设一些代理机构，还有 200 多个服务单位，形成庞大的管理系统。监管机构的复杂性，导致当时的食品安全监管出现一系列问题，主要表现在：各个部门的职责发生重叠或者出现分割区域；多个部门的检测出现冲突；资源利用效率低下。这一系列问题的存在，致使食品安全监管体制的改革势在必行。1996 年 5 月，丹麦政府顺应民意，痛下决心合并了三大部委。

丹麦政府对食品安全监管机构的合并并不是一蹴而就的，而是经过了一系列的改革过程。主要包括：(1)1995 年，丹麦政府合并农业部和渔业部，成立农业和渔业部。(2)1996 年 12 月，丹麦政府进行第二次改革，将食品部中有关食品安全的职责转移至农业部和渔业部，成立食品和农业渔业部，下设执法监督和检测两大体系。(3)1997 年 7 月，在食品和农业渔业部下成立三个部门——丹麦兽类食品监管部门、丹麦植物食品监管部门以及丹麦渔业监管部门。(4)1999 年 1 月，丹麦政府完成了部门合并的最后一步，重组各个地区的食品安全监管部门^[37]。

通过合并，丹麦政府成功地将由三个部门共管的食品安全监管机制转变为一个独立的食品安全监管机构——食品与农业渔业部，统筹对全国的食品安全进行监管。

丹麦食品安全监管机构的合并，改变了原来的政出多门、结构繁杂的状况，监管机构变得权责分明，行动独立，同时各监管部门增加了必要的协作，能够对食品卫生安全实施有效的管理。其成效主要体现在以下几个方面：有利于提高监管的效率，改善监管结果；可以确保丹麦食品的高质量供给；为食品安全检验提供最新的检测仪器，增强其抗险性；执行统一规划，将资源转移至最需要的地方，提高使用效率；有利于国际间以及欧盟各个国家之间的相互交流；有利于加强地方检验的正规性以及统一性等。

4.2 国外食品安全监管体制改革的启示和借鉴

4.2.1 监管主体从分散趋于集中

为了研究统一监管机构的实际作用，2005 年 2 月美国国家审计署做了一份关于食品安全监管体制改革的调查研究报告。审计总署调查了西方七个国家^①整合食品监管机构的经验。这七个国家都是高收入国家，消费者对食品安全的要求很高，各国都只建立一个机构来领导食品安全管理和执行食品安全法规。这七个国

^① 包括加拿大、丹麦、德国、爱尔兰、荷兰、新西兰和英国。

家被访问的官员、产业界和消费者一致认为，整合的优点超过缺点，采取的一体化监管体制效果明显，提升了整体的效力和效率。这些优点包括：整合提高了安全管理的效率与效果，包括减少重复检查，各部门责任更清晰，法规的一致性、执行的时效性更强。而且，加拿大、丹麦、荷兰还认为整合减少了成本。荷兰称机构整合节约了 25% 的人力成本^[38]。政府一体化监管，将各个环节之间和各部门之间的责任“交易”内部化；监管部门内部的指挥协调成本取代部门之间的责任界定成本。

通过以上考察可以看出，职能整合、统一管理，监管机构趋向于统一集中是欧美等发达国家食品安全监管的一个显著特征。这种模式既节约了交易成本，又提高了效率。欧美等一些发达国家和地区，食品安全监管体制逐步趋向于统一管理、协调、高效运作的架构，强调对从“农田到餐桌”的全过程食品进行安全监控，形成政府、企业、科研机构、消费者共同参与的监管模式。由于食品种类的多样性和食品安全问题的复杂性，20 世纪中期又是食品安全监管的大发展时期，各国往往采取的都是多部门分工监管的模式，尽量减少单个部门的工作压力，提高食品安全监管的质量。然而随着食品生产工艺的复杂化、社会化日益加强，一种食品“从农田到餐桌”要经历复杂的过程，其中涉及到多种环节。世界各国此时普遍认识到食品由农产品的生产到最终用于消费是一个有机、连续的过程，对其管理也不能人为地割裂，否则容易导致食品安全的监管造成脱节、重复和冲突的种种问题。故均开始强调对农产品质量安全的全程性管理，这种全程性管理不仅强调要从农业投入品开始，对食品由生产到消费的各个环节进行管理，并且体现在尽可能地减少管理机关的数量，由尽可能少的机关对食品安全进行全程性管理方面。因此到 20 世纪末期，各国纷纷对食品安全监管机构体系的设立进行了重构。各国纷纷将食品安全的监管集中到一个或少数几个部门，并加大部门间的协调力度，以提高食品安全监管的效率。

4.2.2 协调各部门监管的独立机构

一个运作良好的监管模式需要一个独立的协调机构，比如欧盟食品安全委员会和美国总统食品安全委员会。虽然各国监管机构的权限分配有所不同，比如欧盟食品安全委员会没有规章制定权，而美国的监管机构则具有一定的立法权。它们的共同特征是明显的：第一，地位独立。级别上高于其他监管机构，不受其他机构的领导。地位上的独立性和中立性使协调机构不会受到单个部门利益的控制，更能公平地开展食品安全监管工作；第二，职责明确。作为最高的统一协调机构在整体上对全国食品安全工作进行全程监管，不具体参与监管工作，但是在宏观上对具体执行的监管机构培训、指导，并且对部门间冲突、监管摩擦或区域间的监管矛盾给予协调等。

纵观各国食品安全监管的发展历史，发达国家的食品安全监管机构体系虽不尽相同，食品安全监管机构体系都并非在其初级阶段就已形成现有的监管机构体系，而是在反复经验总结和教训吸取的基础之上不断发展形成的。现在的监管机构体系亦非一成不变的，而是在不断地调整和改进，其大致的改革脉络基本是遵循着监管模式从统一到分散再到统一的模式。

第5章 完善我国食品安全监管体制的探索与构想

5.1 我国食品安全监管体制改革探索

2001年之前,我国对食品的监管部门多达十几个,从田间到餐桌不仅有农业、卫生、质检、工商、药监等多个部门实行分头监管,还有卫生、经贸、粮食、教育、铁路、航空、渔业、环保、林业、宗教甚至公安机关等部门参与。执法主体过多导致出现职责交叉和权力真空地带,相互制约难、相互配合更难。2001年国家开始重视食品安全监管,并开始逐步进行监管体制改革。各地政府也在积极的进行改革探索。对部门机构间的改革通常是要由相关的行政组织法律来确定,但目前我国国家行政机关中有权发布行政法规、规章的只占少数,而有权发布行政规范性文件的则为大多数。在行政组织法尚不完善的情况下,对各监管主体间行政权的分配和职责的确定都是通过行政规范性文件来规范。这些文件是当前各监管部门履行食品安全监管的重要法律依据。

5.1.1 行政规范性文件对监管主体之调整

中央层面的行政规范性文件主要有:国务院《关于进一步加强食品安全工作的决定》、卫生部“三定方案”、《国务院办公厅关于印发国家食品药品监督管理局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》、《中编办关于进一步明确食品安全监管部门职责分工有关问题的通知》、《国务院关于部委管理的国家局设置的通知》、《国务院机构改革方案》等。

2001年4月,国务院将国家质量技术监督局与国家出入境检验检疫局合并,组建中华人民共和国国家质量监督与检验检疫总局。2003年3月10日,国务院宣布在原国家药品监督管理局基础上组建国家食品药品监督管理局,希望在食品监管政出多门的背景下,这个新机构能起到协调的作用。但由于管理构架、职责划分、行政成本以及部门协调等诸多原因,效果不是很理想^[39]。

2004年9月,为了进一步加强食品安全监管工作,国务院在《关于进一步加强食品安全工作的决定》中提出,要进一步理顺有关监管部门的职责。按照一个监管环节由一个部门监管的原则,采取分段监管为主、品种监管为辅的方式,进一步理顺食品安全监管职能,明确责任。农业部门负责初级农产品生产环节的监管;质检部门负责食品生产加工环节的监管,将现由卫生部门承担的食品生产加工环节的卫生监管职责划归质检部门;工商部门负责食品流通环节的监管;卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管;食品药品监管部门负责对食品安全的

综合监督，组织协调和依法组织查处重大事故。这一决定进一步明确了农业、卫生、质检、工商等部门的食品安全监管职责^[40]。

2008年7月根据卫生部“三定方案”^①和《国务院办公厅关于印发国家食品药品监督管理局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》，食品药品监督管理局在独立十年之后又回归到卫生部旗下，成为卫生部管理的国家局^[41]。对卫生部和食品药品监督管理局的职能进行了较大的调整：取消已由国务院公布取消的行政审批事项；将药品、医疗器械等技术审评工作交给事业单位；将综合协调食品安全、组织查处食品安全重大事故的职责划给卫生部；将卫生部食品卫生许可，餐饮业、食堂等消费环节、食品安全监管和保健食品、化妆品卫生监督管理的职责，划入国家食品药品监督管理局；卫生部负责提出食品生产、流通环节的卫生规范和条件，纳入食品生产、流通许可的条件；国家食品药品监督管理局负责餐饮业、食堂等消费环节食品卫生许可的监督管理。

经过调整，卫生部和国家食品药品监督管理局各自扮演的角色也逐渐清晰。国家食品药品监督管理局将会整合卫生部的监管职能，成为一个纯粹的食品安全监管执法机构，而卫生部将成为食品安全监管的主导者和决策者，不具有监督执法权，只是主导食品安全监管和协调，一个负责执法，一个负责协调。但这次调整只涉及到卫生部和食品药品监督管理局，国家质检总局和国家工商总局的监管职权保持不变。国家质量监督与检验检疫总局负责食品生产环节许可的监督管理，国家工商行政管理总局负责食品流通环节许可的监督管理。这次调整向集中监管迈进了一步，但还是多部门监管，多头监管的现象仍然存在。

5.1.2 食品安全法对监管主体之改善

《食品安全法》是目前食品安全领域的基本法。在《食品安全法》出台前，我国在食品安全领域存在的法律虽多却混乱，且缺乏一部食品安全的基本法。各部门法中调整对象不全面、法律条文滞后、条文之间存在冲突等现象比较严重。加上没有专门关于各监管部门的行政组织法，各监管部门之间缺乏协调造成监管权责不清晰。针对这些问题，2009年2月底出台的《食品安全法》做出了回应。《食品安全法》对《产品质量法》、《消费者权益法》、《兽药管理条例》、《生猪屠宰条例》等一系列法律规章相冲突的地方进行了完善。对监管主体的调整方面，《食品安全法》并没有做出改进，仍然维持现有的分段监管模式。但是对监管主体的协调做出了改善。《食品安全法》第4条规定：国务院设立食品安全委员会，其工作职责由国务院规定。在食品监管体制尚未理清，多头监管尚未解决之前，在国家

^① 国务院部门“三定方案”规定是国务院部门主要职责、内设机构和人员编制规定的简称，是具有法律效力的规范性文件，是国务院部门履行职能的重要依据。

层面建立食品安全委员会就是希望协调各部门之间的职权，解决权责不清，职权混乱的问题。

5.1.2.1 食品安全委员会的职能

《食品安全法》对食品安全委员会只做了原则性规定，并未对食品安全委员会的设置和职能做出详细规定。根据国内外食品安全委员的情况和法律起草者的表述，食品安全委员会是一个刚性的“高层次的议事协调机构”，根据不同的实际情况对食品安全监管工作进行协调和指导，旨在加强部门间的配合、消弭监管空隙^[42]。具体来说食品安全委员会应当具有完整的食品安全管理职能、食品安全协调职能和监督职能。食品安全管理职能包括领导和管理全国食品安全管理工作；收集与分析食品安全信息，制定整体的食品安全政策；组织各部门制定和修改全国食品安全长期发展规划和年度发展计划；组织各部门联合提出食品安全法律和行政法规草案；组织各部门，统一各部门的食品安全标准；组织商定各部门统一的食品安全预算；整合各部门的食品安全检测资源；统一指挥和部署全国突发性食品安全事件的处理等。食品安全协调职能，即负责协调解决部门之间的联合行动、职权冲突及职权空白问题。食品安全监督职能，则是对全国各部门、各地域的食品安全问题有直接予以监督并纠正的权力。

5.1.2.2 食品安全委员会个案效果分析

事实上，目前我国很多地方政府都已经成立了食品安全委员会或者食品安全联席会议。早在2004年6月，广东省就成立了食品安全委员会，对我国当前的食品安全委员会的建立具有借鉴意义。该委员会由省发展改革委、经贸委、教育厅、公安厅农业厅、卫生厅、工商局海洋渔业局、质监局、食品药品监督管理局、广东出入境检验检疫局等14个部门组成，并由广东省人民政府副省长担任主任，省政府副秘书长和省食品药品监督管理局担任副主任^[43]。

根据规定，广东省食品安全委员会是广东省人民政府设立的议事机构，其具体办事机构设置食品药品监督管理局，负责领导、协调全省食品安全工作。其主要职责是：统一组织领导全省的食品安全工作，贯彻落实国家食品安全工作的方针、政策，制订全省食品安全工作规划并组织实施；协调政府各职能部门的职责分工，检查、督促各部门食品安全监管责任的落实；制定全省实施“食品放心工程”的工作方案，确定年度工作重点和重点建设项目；研究、协调和组织制定地方性食品安全政策、法规，推动各职能部门建立和健全食品安全地方标准体系；综合协调食品安全检测和评价及其体系的建设工作；综合协调重大食品安全事故的报告、调查处理及应急救援工作；综合协调食品安全信息的分析、预测和发布工作；推动全省食品安全信用体系的建设工作。

广东省成立食品安全委员会四年多来委员会各成员单位大局意识和沟通协助意识明显增强,但是广东省的食品安全形势依然严峻。就在今年2月19日,广州市出现了“瘦肉精”中毒事件,累计有70人出现中毒情况。如果严格按照广州的食品程序,生猪从产地到上市出卖,最后上到消费者餐桌要经过多个职能部门的监管。生猪从产地出栏时就需要当地农业部门的动物防疫部门出具有关检验检疫证照,进入广州后还要在生猪批发交易市场再次接受检查。随后,生猪进入屠宰场,这里又有农业部门的驻场防疫人员继续对其进行检验检疫。合格生猪被屠宰后将获得分别由屠宰场和动物防疫部门颁发的动物产品检验合格证和动物产品检疫合格证。“瘦肉精”中毒事件竟在这看似完善的监管制度背景下发生了。多个职能部门联手,却管不好一块猪肉^[44]。事实上,在全国这些成立了食品安全委员会的省市,食品安全事故还是接二连三地发生。

5.1.2.3 食品安全委员会缺乏有效性的原因分析

(一) 食品安全委员会的授权行政主体性质

目前在各地设立的食品安生协调机构有食品安全委员会、食品安全协调委员会、食品安全联席会议等。虽然名称各有不同,办公地点的设置也各有不同,但是这些机构的性质都是一样的,都是临时议事协调机构。这些机构的设置一般是为了加强对某地区的某些重大事物的领导和协调,习惯上称之为议事协调机构,有时也称为临时机构。协调机构的性质决定了其只具有协调职能。

临时性议事协调机构只是授权行政主体。非常设机构一般只具有授权行政主体的特性,其行政职权只有经权力机关的批准并经上级职能行政机关的授予才具有合法性。议事协调机构主要有以下职权:国务院议事协调机构承担跨国务院行政机构的重要业务工作的组织协调任务。国务院议事协调机构议定的事项,经国务院同意,由有关的行政机构按照各自的职责负责办理。在特殊或者紧急的情况下,经国务院同意,国务院议事协调机构可以规定临时性的行政管理措施^①。在2008年进行的政府机构改革之前,我国一共有29个议事协调机构^[45]。这些议事协调机构一个很大的问题就是协调的权威性不强。有些部门,例如发展改革委员会,出现在每一个议事协调机构中;财政部、公安部、卫生部和农业部也出现在绝大部分议事协调机构中。同级部门协调这些政府强势部门存在相当难度。即使副总理担任专项应急管理领导机构的负责人,协调该副总理分管之外的部门也有难度。

(二) 缺乏对监管部门进行直接管理的职权

由于实行分段监管,在此体制上成立的食品安全委员会只是一个议事协调机构,其职能只是对各监管部门进行协调和指导,不具有对各直接监管部门进行直

^① 国务院行政机构设置和编制管理条例.第6条

接管理的职权。比如，在广州，有人向市食品安全委员会投诉超市中售卖的食品中加入了药物成分，市食品安全委员会先后转市卫生局、工商局、食品药品监督管理局查处。市卫生局说依据法律，卫生局监管流通领域的食品卫生，这事不属卫生局监管；市工商局说他们依法监管流通领域的食品质量，这不在其监管范围之内；市食品药品监督管理局说他们只对食品安全负综合协调职责，对药品负监管职责，这些食品中有药物成分，不属于他们监管。在这种情况下，食品安全委员却无法对这些监管主体直接下达命令，只能是束手无策。一个非常设的食品安全委员会要协调众多的强势部门显得权威性不足，协调起来也是困难重重。因此，食品安全委员会的所起到的作用也被大大削弱。

（三）协调具有滞后性

如果只是在一个环节上出现的问题，该环节的监管部门可以迅速立案，进行处理。现实中，一个问题往往涉及到多个监管环节，各部门的监管出现交叉，这时候需要食品安全委员会进行协调。但食品安全问题具有及时性和突发性的特点，一旦经过协调，管理食品问题的最佳时机也就错过了。如果部门间相互推诿，那么食品问题将更加难以解决。

5.1.3 中央层面改革探索的经验总结

首先，将卫生部的食品安全监督执法权划入食品药品监督管理局，这说明卫生部和食品药品监督管理局的职权定位越来越明晰，把食品药品监督管理局打造成一个纯粹的执法部门，这思路与统一监管体制是相契合的，为今后的改革提供了一个大概方向。今后改革的方向是将目前质检、农业等部门的监督管理权划入食品药品监督管理局。监管主体减少，对我国监管体制混乱的情况有所缓解，但没有统一监管体制，多头监管，权责不清的问题还不能从根本上解决。

其次，食品安全委员会还不能切实有效发挥协调各部门的作用。其最大的原因是食品安全委员会只是一个议事协调机构，只具有授权行政主体的特性。并不是一个常设的政府职能部门，在协调其他强势部门时缺乏协调的权威性。如果不能解决食品安全委员协调缺乏权威和缺乏对监管部门进行直接管理的职权等问题，那么食品安全委员会将起不到明显的作用。可以说，食品安全问题的解决和社会发展的水平密切相关。随着社会的不断进步，食品安全问题会得到更好的解决，但社会的进步是一段一段逐步进行的，因此，我们不能指望食品安全问题能一蹴而就或是一劳永逸地解决，对于食品安全委员会也要理性地看待。即便在经济发达国家，如美国、日本，它们均设立了类似于食品安全委员会的机构，但食品安全问题也时有发生。没有谁能够保证食品百分之百的安全，只能说是尽百分之百的努力去保证食品安全。目前还不能对食品安全委员会抱有很大的期望或不切实际地认为食品安全委员会能解决所有的食品安全问题。因为食品安全委员会

作为一个议事机构,存在其自身的缺陷。总的来看,我国食品安全问题很复杂也很宏大,最致命的缺陷就是食品安全监管分散,食品安全委员会的设立只是作为食品安全法中的一个措施出现,不彻底解决监管体制不集中统一的问题,而单靠建立食品安全委员会之类的协调机构是不可能完全解决食品安全问题的。

5.1.4 地方规范性文件对监管体制之改革

各地在以分段监管为主的大框架内,按照《国务院关于进一步加强食品安全工作的决定》和《中编办关于进一步明确食品安全监管部门职责分工有关问题的通知》,根据自身实际情况进行探索改革。按各省、市对监管职责集中的程度和协调方式,可以将目前各地的改革主要分为两种:主流模式和上海模式。这方面的规范性文件主要有各地对于改进食品安全方面的“决定”和上海市政府的《关于调整本市食品安全有关监管部门职能的决定》、《关于加强本市肉类食品安全工作的意见》等。

5.1.3.1 主流模式

目前,全国的大部分地方政府都采用这种模式,通过地方规范性文件的方式对食品安全监管体制做出改革探索,对监管权限做出调整。它的主要特点为:一是建立食品安全协调机制。很多地方政府都成立了食品安全委员会或食品安全协调委员会,食品安全委员会的办公室设在食品药品监督管理局。食品安全委员会的成员由负有具体监管职责的农业、质监、工商、卫生、商务等十多个部门的领导担任。通过建立食品安全委员会的形式,地方政府建立了食品安全的组织协调机制。食品药品监督管理局利用食品安全委员会的平台,统一协调地方的食品安全监管工作。二是明确各成员单位的职责。食品安全委员会根据《国务院关于加强食品安全工作的决定》和《中编办关于进一步明确食品安全监管部门职责分工有关问题的通知》,结合本地食品安全实际需要,按分段监管为主、品种监管为辅的原则明确了各成员单位在食品安全方面的职责,各成员单位按照职责分工各司其职、各负其责^[46]。

5.1.3.2 上海模式

2003年8月,上海组建了市食品药品监督管理局,承担食品安全的综合监督、组织协调、组织有关部门开展大案要案查处等食品安全监管职能。2004年12月,上海市人民政府下发了沪府发[2004]年51号文件《上海市人民政府关于调整本市食品安全有关监管部门职能的决定》,根据该文件,从2005年元旦开始,作为全国唯一试点,上海率先实行食品监督职能调整。上海模式的特点是通过分阶段的改革,最终在食品的生产加工、流通和消费环节形成“以一个部门为主的综合性、专业化、成体系”的食品安全监管体制,使整个食品安全监管体制趋于统一和高效。

参照美国FDA运行管理模式，单独将食品监管职能从原来的卫生行政部门分离开来，划转到食品药品监督管理局，专门成立食品药品监督所，充分关注食品对人体安全性的影响，将其提升到等同于药品监管“高标准、严要求”的高度，统一实施管理，负责监管食品流通、消费环节以及保健食品生产加工、流通和消费环节的安全问题。暂时将食品生产加工环节的监管职责划归质量技监部门。通过职能调整，原属于卫生部的食品安全监管职责平移到食品药品监管部门，逐步打造以一个部门为主的“综合性、专业化、成体系”的食品安全监管模式。上海市的食品安全监管职能调整，将食品安全的监管职能重点向食品药品监督管理部门集中，体现了食品安全监管职能逐步集中的趋势。

5.1.5 地方层面改革探索的经验总结

大多数地方政府在食品安全监管改革中都建立了食品安全委员会，食品安全委员会对监管权的协调起到了一定作用。但如上文所述，目前的食品安全委员会碍于自身缺陷无法真正发挥其协调作用，各地食品安全状况并没有明显好转。可见，建立一个协调缺乏权威性的议事协调机构对食品安全监管作用不大。

上海的改革则更进一步，在采取分段监管为主的基础上，逐步实现由一个部门为主的综合性、专业化、成体系的监管模式。上海的改革模式打破了我国多年不变的监管体制，具有破冰意义。作为改革的试点，上海的改革做法对我国食品监管体制改革具有很大的研究价值和借鉴意义。

上海模式中，通过调整几个部门之间的职权，食品药品监督管理局不但整合了卫生部的执法监督权，还整合了工商部门在流通环节的职权。监管主体减少，监管重叠、推诿责任的情况自然也有所减少。数据显示，上海在调整监管模式后，食品安全形势有显著改善。2006年，上海市各级食品药品监管部门对食品的总体抽检合格率达到89%，比2005年提高了4.8个百分点；集体性食品中毒发生率持续下降。2006年，全市共报告集体性食物中毒事故33起，中毒人数914人，比上年分别下降了15.4%和5.6%；地下窝点回潮率显著下降^[47]。上海市食品安全监管体制改革虽然取得了一定成效，但总体上来说，调整后的食品监管模式还是没有确定一个统一的监管主体，监管主体依然不集中，权责分散，监管重叠现象依然存在。主要表现在以下几个方面。

（一）重复管理

调整后的分段管理，明确食品安全监管部门的职责，弥补了执法空白、执法漏洞的缺陷。但在现实中，由于食品生产经营过程无法严格分开，几乎所有企业都存在着既生产又销售的行为；集贸市场属于流通环节，但是其中也有前店后工场的加工作坊；而在商场、超市中也存在加工糕点、经营餐饮的行为。对于上述情况，若实行分段管理，则同一单位将可能同时接受两个甚至三个监管部门的监

督检查。

（二）监管部门间缺乏有效的协调

以现制现售饮用水为例。以前是由卫生一个部门来进行管理，但是在体制调整后变为由质量技术监督、卫生和食品药品监督三家管理，并且发证也由质监和卫生两家来承担。实际的操作过程中，群众往往搞不清楚应当去哪个部门办理相关事项，往返于部门之间，被职能部门推来推去，多头管理事实上造成了管理的削弱，也给被管理方增添了麻烦。

（三）职权分散，标准不一

以一头猪为例，涉及农委、畜牧、工商、环保、技监、食监等11个监管部门，相关法律法规和规章多达33部，部门与部门之间、法律条款之间往往存在漏洞和分歧。就拿猪的瘦肉精含量的规定来说，司法解释认为猪肉中不得检出瘦肉精，卫生部规定每公斤猪肉中瘦肉精含量不得超过10微克，而农业部则规定每公斤猪肉中瘦肉精含量不得超过10毫克，行业内部的规定更是大相径庭。同样的检测数据，依据不同的法律规定会得到截然不同的结果。类似的现象在食品监督过程中屡有遇到，给食品监督工作带来很大困惑。

出现这些问题根本原因是，当前上海市食品安全监管体制改革仍处于探索阶段，监管体制仍没有理顺，监管主体不统一。导致监管中各环节之间存在模糊地带，各部门职责边界不明晰，责任不清楚，再加上各监管主体之间缺乏协调，以致多头监管或“三不管”现象仍然存在。

5.2 我国食品安全监管模式的理想选择

2008年的联合国对华食品安全报告对中国的食品安全监管提出的建议是：将所有保护公共健康和食品安全的责任合并至一个单一的、具有明确的职权范围的食品安全管理部门^[48]。综合发达国家的食品监管体制演变和我国个别地方试点改革的经验，解决我国目前监管体制的弊端，最理想的方式就是要建立以一个部门监管为主的“从农田到餐桌”全过程管理的食品安全监管体制。将现在分布于各部门的食品安全监管机构完全整合在一起，统一放到一个独立的食品安全监管机构，彻底解决多头监管与管理盲区问题。

相对我国现行的分段式食品安全监管体制而言，一体化监管是一种效率更高、效果更好的监管体制。它有如下优点：(1)合并重组能够消除重叠和割裂，建立一个食品安全的集中领导体系，明确管理界限，有利于在风险基础上明确重点和分配资源。(2)通过设立专门的机构可以改变我国目前行政监管机构各自为政的现象，提高食品安全监管的工作力度与效率。(3)可以减少部门之间职权的重叠交叉，减少一些不必要的浪费，提高效率。(4)可以减少对产品违法的以及不协调的处理，从而降低这种处理可能带来的风险。(5)可以统领全国的食品安全活动，把

资源调配到最需要的地方，以发挥其最大效用。(6)由于可以直接向上级汇报，省去不少冗杂的程序，减少了行政开销，并且可以发挥规模经济的效用。统一集中监管最重要的是避免人为的割裂食品监管体制，彻底解决了多头执法，重复执法。

5.3 从行政法角度完善我国食品安全监管体制的措施

5.3.1 完善监管主体的行政组织法体系

行政组织法是监管主体存在和运行的法律依据，要理清食品安全监管体制，建立一个完善的食品安全监管体制，首先就必须要有个相对应的监管主体行政组织法体系。在中央层面和地方层面对食品监管体制所做的改革和探索中，除去《食品安全法》，其余都是使用大量的规范性文件对监管主体间的行政权进行设置和分配。这些文件的问题在于，其以政策性手段规定了大量通行、有效的组织制度，实质上行使了法律应该享有的权力，集中表现为以政策取代法律的非法治行为。在目前我国行政组织法体系不健全的情况下，规范性文件对监管主体的规定具有一定的积极意义。但长期来看，在逐步完善食品安全监管主体的行政组织法体系后需要严格控制规范性文件的实质立法权，建立对规范性文件的审查机制，在涉及组织法问题上，坚决不允许以一般的规范性文件取代法律的做法。目前，完善关于监管主体的行政组织法体系显得尤为重要和迫切。

(一) 宪法和法律

宪法主要规定国务院组成和设置等问题的基本原则和基本制度，如行政组织法定原则，行政组织设定和改革权的归属问题、中央各机构设置的精简、监督与分工原则，中央与地方的权力配置与分工的指导原则等。修改《国务院组织法》。该法应当包括国务院组织体系和组织原则、总理和各组成机构的性质和基本职权、组织机构设置和改组的权力归属与程序要求、编制的“三定原则”、监督与法律责任等内容。在涉及食品安全监管的各个单行法中，如《食品安全法》、《产品质量法》、《农业法》、《国境卫生检疫法》等，可以根据相应管理事项，确定监管主体的职能和权限，并且可以根据《中央行政机关设置和编制法》，规定有关分支机构的设立和组织原则等。

(二) 行政法规

行政法规的主要任务是细化宪法和法律的规定，增加法律的可操作性。结合我国目前的中央行政机关组成体制，应当在行政法规层级制定相应的部门组织条例，应当包括《国务院办公厅组织条例》、《国务院组成部门组织条例》、《国务院直属机构组织条例》、《国务院办事机构组织条例》。从内容和执行要求来看，各组织条例应明确各行政机构的任务、主管事项、权限、内部主要机构设置等。其中，《国务院组成部门组织条例》还应当对属于国务院组成部门管理的国家行政机构

和国务院议事协调机构的组织情况予以明确规定。比如食品药品监督管理局是卫生部管理的国家局，即将组建的国家食品安全委员会是一个高层次的议事协调机构，这些机构的设置和权限等内容都要在法律里有直接的体现。

（三）部门规章

对于规定监管主体的部门规章，应当从两方面来看待，一是要发挥其灵活性和专业化的优势，允许各部门根据法律、行政法规的相应规定，对食品安全监管主体的内部组成、职权分工、编制设置等享有一定的组织立法权，如可以根据法律和行政法规的规定，制定《卫生部组织规程》、《质检总局组织规程》、《食品药品监督管理局组织规程》等；另一方面，要限制其部门利益冲突，对其立法行为进行监督，并根据法律保留原则等对其立法的内容和幅度等进行限制。

5.3.2 采取渐进式分类统一行政监管模式

监管模式的选择实质是监管权的分配。食品安全是一项涉及到从农田到餐桌、多学科交叉的极其复杂的大问题，需要多学科、多部门的互相配合，在我国目前的行政体制下还没有哪一个部门可以完全应对。由单个的专门监管主体来行使行政职责，在目前来说可操作性并不强，还极易对现行较为稳定的体制造成过大冲击。当下，“大部制”的观点一直非常流行，包括深圳、上海等地方也开始进行这方面的探索，希望这样能够减少部门之间的矛盾。实际上一个部门内部之间也会存在矛盾，如果仓促简单地将几个部门合并为一个部门，丝毫不亚于不同部门之间的矛盾，其结果仅从矛盾外部转移到了内部。从美国等发达国家的情况来看，进行合并或者类似的改革，均是持非常慎重的态度，充分论证、实证调研并配合以立法方可实现。正常情况下，更多的监管机关走向统一是在基本维持既有格局的基础上促成不同机构间长期合作机制的形成^[49]。中美两国的食品安全监管体系都不是单一的，而是多部门多级别监管的体制。最早美国的食品安全监管统一归农业部负责，但后来因为食品行业与农业部门之间过于密切的利益纠葛，才将食品监管从农业部分离出来。必须承认，这种方式比较符合食品问题的复杂性、多样性、技术性和社会性交织等特点，在食品安全监管上获得了最大限度的运转机能^[50]。但这种多部门共同监管的模式又导致了职责的分散与冲突局面。半个世纪以来美国关于食品安全监管机构合并建议的呼声一直没有中断^[51]，但目前美国仍未做出实质性的改革，并不是这些建议或方案不科学，而在于美国人对政府机构改革的审慎态度，在于对合并成本收益的考虑。所以我们应该从现有的实际情况出发进行渐进式的改革，而不是简单地依靠行政命令实现统一。

世界卫生组织北京办公室食品安全专家哈查德指出：中国应该建立一个统一的协调机构来对从农场到餐桌环节的食品，进行有效监管。同时以立法形式，建立一个全面拥有法定职责，负责食品安全法律的执行的监管部门是有益的^[52]。在

建立一个完全集中统一的食品安全机构暂时还行不通的情况下，这方案的确是我国目前来说最现实的选择。

考虑到涉及部门的利益分配,在短时间内整合各部门的职权存在一定的难度。目前阶段,我国食品安全监管体系改革的总体思路:近期内,由多部门体系转变为综合部门体系;长期来看,实行某些食品类别由单一部门集中监管,最终实现单一部门对所有食品的统一监管。现阶段加快大部制改革,实行分阶段的逐步将尚属于质检和农业部门负责的生产环节的监管权和尚属于工商负责的流通环节的监管权划入国家食品药品监督管理局。可以实行自下而上的方式,根据实际情况逐步实现监管体系和职能的过渡。在条件成熟的省、直辖市先推行,然后在其他的省推广,并最终在国家层面实现这种转变。可以借鉴上海的分阶段、分步骤改革模式,先将工商和卫生部门的职权划入,暂时保留农业和质检对初级产品生产的监管。在初次整合协调好之后再逐步将农业、质检等部门的职权划入。通过逐步减少监管环节的“段数”来逐步缓解监管混乱的情况。在当前社会环境下,对于所有食品都实行单一部门监管不太可能,但是对于特定类型的食品可以进行监管体制改革实验,如奶类食品等^[53]。在尚未实现统一监管之时,必须加强食品安全委员会的协调职能,充分发挥食品安全委员会在分段监管模式下的协调职能。借此来改善分段监管所带来的多头监管问题。需要注意的是,整合速度需加快,否则正如上面所分析的那样,因为上海模式仍没有从根本上实现监管权的集中统一,多头监管和监管盲区的现在仍会存在。

5.3.3 明确食品安全委员会为刚性行政主体

议事协调机构是授权行政主体,只有在法律授权的情况下才享有行政职权。目前,各地建立的食品安全委员会都只是一个软性的临时议事协调机构,不享有法律规定的行政职权,因此实践中协调的效果并不好。卫生部门的“三定方案”将卫生部作为食品安全的协调机构,但由于卫生部与其他监管部门级别相同,实践中协调的效果并不乐观。国外的先进经验来看,在当前监管体制尚未理清之前,完善食品安全委员会是改善食品安全问题的关键之举。完善食品安全委员会就必须明确其为一个刚性的行政主体。

首先,明确食品安全委员会的职责。把食品安全委员会确定为一个享有管理行政职权的行政主体,在《食品安全法》实施细则中必须明确规定食品安全委员会的职权范围。作为最高的统一协调机构在整体上对全国食品安全工作进行全程监管,虽不具体参与食品监管工作,但是在宏观上对具体执行的监管机构进行培训和指导,对一旦发生的部门间冲突或出现监管摩擦或区域间出现监管矛盾给予协调等。应赋予食品安全委员会直接监督管理各监管部门的职能,对于监管部门没有履行的监管职能,食品安全委员会可以直接下达行政命令要求予以履行。彻

底改变目前各地食品安全委员会无具体实权的局面。

其次，提高食品安全委员会的地位。食品安全委员会作为一个高层次的协调机构，其地位必须是独立的，必须是拥有实权的常设机构。受国务院总理的直接领导，级别上略高于其他监管部门。地位上的独立性和中立性使协调机构不会受到单个部门利益的控制，更能公平地开展食品安全监管工作。加强食品安全委员会协调的权威性，不断加强部门之间的协调与合作，向统一机构迈进。

5.3.4 建立权责一致的行政责任追究制度

食品安全监管作为政府的主要经济管理职能。一旦出现重大食品安全事故，政府难咎其责。哈耶克说过：我们必须强调指出的是，由于法治意味着政府除非实施众所周知的规则以外不得对人实施强制，所以它构成了对政府机构的一切权力的限制，这当然也包括对立法机构的权力的限制^[54]。这表明即使政府也必须受法律的约束，承担法律上的责任。责任应该成为法治政府的规则边界^[55]。当政府回应并满足了人民的要求时，政府存在的价值、政府的责任就得到了最高的实现。从这个意义上说，有责任的政府也一定是服务型的政府。政府的法律责任是指政府必须依法行政，政府的行为必须符合法律的规定，政府违法行使职权或者不依法履行行政职责时，必须因此而承担一定的法律后果。包括行政主体的民事责任、行政法律责任和刑事法律责任等。

理论上，在食品安全监管中，监管责任可以分为两种：监管机构的法律责任和监管公务人员的法律责任。在一定条件下，监管执法人员对自己的职务行为违法负有一定的责任，此时监管执法人员实施的违法行政行为同时引发了两种法律责任，即监管执法人员个人的责任和其所属的监管机构的责任。监管机构的责任与监管执法人员的责任虽然都是违法行政行为所导致的，但二者的主体存在本质差别，这种差别决定了两种责任的内容、承担方式和追究程序等方面存在很大差异。对于监管执法人员而言，承担法律责任形式包括行政责任、民事责任和刑事责任。具体而言，包括通报批评，吊销行政执法证件，调离执法工作岗位，依法给予警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等处分。因行政执法过错引起行政赔偿的，承担全部或部分赔偿金额。涉嫌犯罪的，还要承担相应的刑事责任。对于监管机构而言，其承担的法律责任包括民事责任、行政责任和刑事责任。行政相对人或者因监管机构的监管行为导致利益受损的第三人可以通过行政复议、行政诉讼和民事诉讼主张其相应的权利，并追究监管机构的责任，甚至对监管机构的某些监管作为或者不作为影响社会公共利益的实现，检察院、公众和社会中间层还可以通过公益诉讼的方式追究监管机构责任。对监管机构的责任追究最重要的特点是实行“双罚”制。监管机构没有依法监管或监管不当时由本级人民政府或者上级人民政府有关部门责令改正，并对其通报批评。若造成严重后果，还要

对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分，如离职、辞职、罢免、引咎辞职等。对由于食品监管行为不作为或监管不力引起重大食品安全事件造成损害的要承担行政赔偿责任等。构成犯罪的还要对主要领导或负责人的渎职行为追究刑事责任。

目前我国监管部门所承担的责任与拥有的权力不对等，缺乏足够的责任约束造成监管部门执法不力，也是我国食品安全问题频发的重要原因。在新出台的食品安全法中，对监管部门的责任设置相对较轻，且法律条文含糊不清，比较简单。《食品安全法》第73条规定，监管部门接到咨询、投诉、举报应及时处理、答复、不得推诿。但是推诿者该受到何种处罚、在法律责任章节中未见任何条款。第92条规定，本行政区域一年内多次出现食品安全事故、造成严重社会影响的，由监察机关或者任免机关依法对政府的主要负责人和直接负责的主管人员给予记大过、降级或者撤职的处分。但何为“多次”？何为“严重社会影响”？法律并没有做出细化^[56]。食品安全监管体制需要建立权责明确的责任追究制度。

5.3.4.1 完善行政责任约束机制

首先要在食品安全监管主体内部完善责任约束制度。监管机构自身、监察机关和审计机关等都是责任约束主体，监管主体主管部门负责对主管的工作人员及相关部门的责任追究问题；上级监管主体负责下级监管主体及其工作人员的责任追究问题；检察机关作为专门的监督机关，可以接受各个食品安全监管部门的委托，对需要追究责任的监管机构和人员进行立案调查，提出书面意见或者采取惩戒措施。这里就需要保障监察机关具有相对的独立性，可以在政府的直接领导下，独立于其他工作部门，包括人事上和财政上的独立，并且实行相对公开、公平和准司法化的程序问责机制。审计机关通过完善审计问责程序对监管机构及其人员的经济问题进行问责，以审查监管机构是否受贿、被监管对象俘获的可能情况。

其次完善人大对政府的约束机制。我国实行的是人民代表大会制度，全国人大是最高权力机关，国家行政机关由它产生，对它负责，受它监督。对政府进行问责和实施监督是国家权力机关的一项重要职能^[57]。不断完善人大的责任约束程序，充分发挥立法机关对行政机关的监督职能。比较过去，目前人大的监督权有所扩张，但是缺乏实质性的具体可操作的措施。建议从以下方面作出可操作性的具体规定：人大质询的人员、时间、地点和质询方式；政府接受质询的人员、时间、地点和质询方式；人大对政府质询结果不满意时政府应当承担的法律责任形式和内容；政府不履行人大的处理结果时应当承担的法律责任形式和内容；弹劾制度和不信任投票制度的适用情形和适用限制以及提起弹劾和不信任投票的严格程序等。食品安全监管机构必须受到上述立法机关的实体约束和程序约束，让政府监管主体在约束范围内全面履行监管职责。

5.3.4.2 强化监管失职的行政问责

行政问责制是对政府的违法或不当行为及其后果追究责任的制度。行政问责制是现代社会对政府的基本要求，也是政府自身建设的迫切需要，政府不仅要建设成一个有限政府、高效政府、服务政府，还应该成为一个责任政府^[58]。在我国食品监管中，监管不力、监管不作为的现象还很普遍。这些行为是行政权力与行政责任严重脱节的表现，是一种“懒政”。监管机关在“懒政”的状况下很容易造成食品安全事故。食品安全领域作为一个公共行政领域，关系到每个人的身体和财产的安全。一旦由于监管失职造成食品安全事故，受害者往往是一个群体，对这个群体造成的损害也非常巨大。以2008年震惊全国的三鹿奶粉事件为例，根据官方公布的数字，截至2008年9月21日，因使用婴幼儿奶粉而接受门诊治疗咨询且已康复的婴幼儿累计39965人，这次事件的受害者数量巨大而且范围分布很广，香港和澳门都有受害者^[59]。避免监管机关的“懒政”导致食品安全事故需强化监管失职的行政问责。

制定并颁布《行政问责法》。当前我国关于官员问责的制度性规定主要是执政党的规范性文件，强化行政问责制的根本途径还是要尽快颁布一部统一的行政问责法，使问责制真正由“权力问责向制度问责”转变，使各级行政人员树立起责任意识 and 自律意识。

其次，在食品安全监管行政追责中实行首长负责制与责任追究的“纽伦堡”原则双管齐下。所谓首长负责制，就是行政首长对于领导的行政机关的行政行为为负总责。责任追究的“纽伦堡”原则，即是被告遵照其政府或某一长官之命而行动的事实，不能使其免除责任^[60]。也就是说，虽然首长是决策的最终决定者，但决策的参与者和决策的执行人并不能摆脱决策失误与错误执行的责任。这两种原则的同时实行能增强监管主体行政首长的责任感和监管行为的谨慎度，也能增强行政首长以外人员对于决策实施的谨慎度和对于首长决策的制衡性，有效避免“懒政”现象在食品安全监管中出现。

最后，强化问责标准，实行过错归责原则。只要存在过失并造成了重大的食品安全事故，就要追究食品监管部门的责任，并要追究行政一把手的责任。目前在食品安全监管中，监管部门行政问责的标准比较高，这显然在一定程度上造成了监管部门的监管不力。行政问责制的实质就在于防止和阻止行政官员滥用或误用公共权力，通过加强问责让各监管机关时常保持谨慎和勤勉的态度。强化问责标准不仅有利于强化对行政权力的制约，而且有利于强化对行政责任的约束，使行政主体以明确自身职责为核心从事管理。这样不仅加强了自身建设，而且能集中精力做好指导和服务工作，发挥政府管理职能的效率，避免因行政监管不力造成食品安全问题。

5.3.5 建立权责一致的司法责任追究制度

（一）加强对监管过程中玩忽职守行为的司法问责

《中华人民共和国刑法》第397条规定的玩忽职守罪，是指国家机关工作人员严重不负责任，不履行或不正确履行自己的工作职责，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失行为。玩忽职守罪在主观方面由过失构成，国家机关工作人员应当知道擅离职守或在职守中马虎对待会发生危害后果，往往因疏忽大意而没有预见或者已经预见但轻信可以避免，致使严重后果发生。从目前来看，大部分重大责任事故都是由监管主体责任人玩忽职守造成的。加强对玩忽职守行为的司法追究能有效抑制监管失职行为的产生。

山西省襄汾溃坝事故处理中，山西省检察机关对涉嫌滥用职权、玩忽职守犯罪的原县委书记、县长、副县长依法立案并刑事拘留。这一举动无疑是重大责任事故中对官员的司法问责趋向日常化的重要一步。在重大食品安全事故中，也需要对存在玩忽职守的官员进行司法问责。“刑也上大夫”是法治的必然要求，党纪责任、行政责任、道德责任与司法责任之间，并不是一个非此即彼的关系，而完全可以并行不悖。在官员的责任体系里，司法责任永远是第一位的，党纪责任与行政责任同样应依法而为。以往对官员的责任处理中，党纪责任与行政责任往往被过度强调。对公众而言，党纪责任与行政责任仅仅是内部监督机制的究责方式，在党政机关内部，怎样强调也不为过。对官员玩忽职守和滥用职权也需要来自外部的监督制约——司法监督正是宪法为党政权力所设置的制约机制之一。显然靠自律和内部机制来约束是不够的。三位县级官员被检察机关立案并刑拘，无疑是一个好的开始，开启了重大责任事故中对玩忽职守官员的司法问责的帷幕^[61]。只有在司法问责上真正做到了官民平等，刑也上大夫，司法才能取信于民，各类事故才能最大限度地被遏制。总的来说，强化政府监管责任，提高监管部门积极性，对政府监管者的责任追究不能只局限于内部纪律处分，而是要真正落实到法律责任的承担，要建立以司法追究为主、权力机关和行政机关追究为辅的违法监管行为责任追究体制，即诉讼制度、行政复议制度和人大权力监督制度。

（二）允许对监管主体的监管失职提起行政诉讼

目前行政诉讼受害范围的总体划定是：认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权向法院提起行政诉讼^[62]。并具体列举了只能对以下行政行为进行诉讼：（1）对拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚不服的；（2）对限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施不服的；（3）认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权的；

（4）认为符合法定条件申请行政机关颁发许可证和执照，行政机关拒绝颁发或者不予答复的；（5）申请行政机关保护人身权、财产权的法定职责，行政机关拒绝

履行或者不予答复的；(6)认为行政机关没有依法发给抚恤金的；(7)认为行政机关违法要求履行义务的；(8)认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的，除前款规定外，人民法院受理法律、法规规定外可以提起诉讼的其他行政案件。对于因为监管失职或者监管不力造成的损害，受害人目前还不能对监管机构提出行政诉讼。

重大食品安全事故中，行政不作为或者行政行为不力缺乏行政诉讼救济手段会产生两个问题。第一，食品安全事故中通常有大量的受害者，事故责任承担者没有能力赔偿时就会导致大量的受害者得不到救济。三鹿奶粉事件发生后，三鹿公司就将面临新中国成立以来最大的一场索赔，但现实的问题是三鹿公司没有足够的资产进行赔偿^[63]。第二，缺乏行政诉讼的压力，监管机关失去了来自司法环节的监督。出现食品安全重大事故，往往意味着监管主体在一定程度上的失职或渎职。在无法找到直接加害者或直接加害者赔偿能力不足之时，允许受害人向行政监管者提出赔偿救济，既能够对行政执法行为加以监督，也可以使受害者得到更可靠的救济。

结 论

食品安全问题一直是我国面临的难点问题。不光我国存在食品安全问题，世界各国包括美国这个号称食品最安全的国家也存在食品安全问题。世界各国都面临着如何完善食品安全的难题。2008年的三鹿奶粉事件使人们对食品的信任度降到了最低点，如何切实有效改变食品安全形势，让百姓吃上安全的食品是我国目前急需解决的头等大事。

根据生命健康权等基本人权的理念，政府需要监管食品安全来保障公民的生命和健康。经济行政法学的理论认为，政府应该对经济活动进行干预。如果政府不加以适当的调控和监管，那么市场失灵将会给经济和社会带来极大的影响。20世纪30年代爆发的全球经济危机就是由于市场失灵，政府缺乏调控所导致。其次，食品安全是一项社会公共产品，与人们的切身利益息息相关，一旦处理不好将给人们的利益和国家的经济带来极大损失。再加上社会管理职能是政府的一项基本职能，管不好政府也需承担责任。因此食品安全问题需要且离不开政府的监管。

改革开放以来，我国的食品安全体制一直实行多部门的分段监管模式。2009年初通过的食品安全法仍然继续沿用了分段监管，质检和农业、工商、食品药品监管分别负责生产、流通、餐饮服务环节的监管。我国目前的监管体制存在三个主要问题。一是行政组织法体系不健全，对监管主体职责、权限的规定都是由大量的法律层级较低的行政规范性文件做出。二是由于多部门监管，造成监管真空和监管重叠。这种体制不顺的多头监管模式是我国监管混乱，食品安全问题频发的根本原因。三是监管主体权责不对等导致监管过程中监管失职和监管不力的现象普遍存在，这也是造成我国食品问题频发的重要原因。

针对食品安全监管体制存在的问题，各国都在不断的完善食品安全监管模式，期望将食品安全事故减到最少。根据对发达国家的监管模式演变考察，可以看出，发达国家充分意识到集中统一的监管模式才是最有效的食品安全监管模式，并朝着一体化的监管模式迈进，丹麦和加拿大就已经通过改革食品监管体制建立了集中的单一监管主体。

近几年，我国一些地方政府进行试点对我国的监管模式进行改革，其中上海的改革是参照美国FDA的监管模式类型来进行改革，食品药品监管局整合了工商和卫生部门的职责，试图建立以一个部门为主体的全方位监管模式。但由于监管权并未集中到一个部门，多头监管的现象仍然存在。虽然食品安全法确定我国在中央层面将建立一个食品安全委员会来协调各监管机构，但根据对我国一些地方

建立的食品安全委员会的职能和效果进行考察，食品安全委员会如果只是作为一个软性的议事机构，只有在法律的授权下才成为行政主体，缺乏协调强势部门的权威性，发挥的作用会十分有限。

综合国外食品安全监管的先进经验，并对我国在监管体制方面所做探索的总结和反思，笔者认为：从行政法角度来看应从三个方面来解决监管体制的问题。即：完善行政组织法体系、建立集中统一的监管体制和权责一致的监管责任制度。首先：大量的使用规范性文件对监管主体进行行政权的分配是与法治原则相违背的，应该完善行政组织法，为监管主体提供切实的法律依据。第二：实质上，监管模式的选择也就是行政权的分配。长远来说，我国应该建立统一的食品安全监管体制，将各个环节的监管权集中到一个部门，这样才能彻底解决多头监管的问题。但在目前，由于涉及到部门改革这一系统复杂的问题，我国还无法在短时间内整合各部门食品安全监管权并建立统一的食品监管机构。现实的选择是自下而上在地方层面将各环节的监管权逐步划入食品药品监督管理局，将食品药品监督管理局逐步建成一个纯粹的食品执法监督机构，同时增强在国家层面的食品安全委员会的职权，将食品安全委员会建成一个级别高、拥有实权、协调权威的常设机构。第三：需加强监管机关的责任设置，为监管机构带上紧箍咒，减少监管失职和监管不力情形的发生，避免由于监管失职而导致的食品安全事故。需要从行政层面完善行政约束机制和加强行政监管失职的行政问责；需要从司法层面加强对监管过程中的玩忽职守行为进行刑事追究和允许对监管失职的监管主体提起行政诉讼。需要注意的是，虽然逐步减少了监管的“段数”，这种逐步统一监管主体的方式短期内并不能彻底解决食品安全问题，监管部门多头的现象还会继续存在。在这一逐步完善的过程中，食品安全委员会应发挥其真正的作用，充分协调好各部门。部门整合的速度也需加快，否则食品安全形势不会有质的变化。

总的来说，中国食品安全监管机构整合可行的办法是采取渐进式的办法，加强部门之间的协调与合作，当然，这更需要相关的制度支撑，然后再向统一机构迈进。任何监管机构的监管事务注定和其他监管机构的监管事务有着千丝万缕的联系。监管机构的独立性、专业性以及监管组织之间的协调性均是我们应该考虑的问题，而不能简单采取合并的做法。

本文在对我国的监管体制进行分析研究后为我国监管体制的完善提供了一个可供参考的思路，但在监管体制的细节设置方面，本文并没有深入。文章还有两个问题有待深入研究：首先，食品药品监督管理局如何有效的整合其他监管部门的食品监管职能，这个问题涉及到部门改革和部门利益分配，牵一发而动全身，是个复杂而系统的问题，还有待从行政权设置和大部制改革方面进行深入研究；其次，卫生部“三定法案”提出卫生部作为食品安全监管的协调机关，但之后的食品安全法确定中央将建立国家食品安全委员会作为一个协调各部门的高级议事机构，这

两者之间的职权如何分配，目前的法律并没有给出明确的规定，这个问题还值得研究。

个人水平有限，论文中尚有不足之处，这需要在以后的理论和实践中不断改善。

参考文献

- [1] 2009 年食品安全调查. 和讯网.http://news.hexun.com/2009-03-05/115316289_4.html,2009-3-5
- [2] 李鑫鑫.中国食品监管体制研究:[东北财经大学硕士学位论文].大连:东北财经大学,2006,34
- [3] 王希.完善我国食品安全监管体系的法律思考.科技经济市场,2007,(4):117-118
- [4] 王红卫.谈我国食品安全法律与监管体系的营造和完善.河南工业大学学报,2006,2(3):14
- [5] 李长健,江晓华.行政法视野下的我国食品安全监管问题研究.西华大学学报,2006,(3): 71
- [6] 马聪.从一般预防理论看《中华人民共和国食品安全法(草案)》.河北法学,2008,(10):43
- [7] 顾加栋,顾帮朝.论我国食品安全监管的制度缺陷及其完善.卫生软科学,2006,20(2): 129
- [8] 彭东昱.食品安全法草案二审:变化不少争论尚存.中国人大,2008,(18):44
- [9] 时福礼,葛红瑞,张宝元.从法律操作可行性角度思考《食品安全法(草案)》.中国卫生杂志,2008,(4):326
- [10] Erin Holleran, Maury E. Bredahl, Lokman Zaibet. Private incentives for adopting food safety and quality assurance. Food Policy, 1999: 670
- [11] Spencer Henson, Julie Caswell. Food safety regulation: an overview of contemporary issues. Food Policy, 1999: 593
- [12] Viscusi W.K., JM. Vernon, J.E. Harrington, Jr.: Economics of regulation and antitrust: The MIT Press, 1995, 295
- [13] 王悦.我国食品安全法律监管模式与制度体系研究:[华中农业大学硕士学位论文].湖北:华中农业大学,2007,3
- [14] 中国农业科学院农产品加工研究所、西北农林科技大学食品质量与安全研究所.FAO/WHO 保证食品质量与安全——强化国家食品控制体系指南.联合国粮农组织、世界卫生组织,2003,78
- [15] 樊勇明.公共经济学.上海:复旦大学出版社,2007,68
- [16] [美]萨缪尔森,诺德豪斯.经济学.北京:华夏出版社,1997,27-29
- [17] 马晖.餐桌上的冒险:代表委员谏言食品安全难题.21 世纪经济报道,2007-3-13

- [18] 胡代光,高鸿业.现代西方经济学辞典.北京:中国社会科学出版社,1996,74
- [19] [美]戴维 L.书默,艾丹.R.维宁,戴星翼译.政府分析-理论与实践.上海:上海译文出版社,2006,37
- [20] Akerlof.The Market for Lemons:Quality Uncertainty and Market Mechanism. Quarterly Journal of Economics,1971:489
- [21] 中共党校课题室研究组.小康阶段的政治体制改革.经济研究参考, 2002,22:4-5
- [22] 杨辉.完善食品监管执法体系的几点思考.中国卫生法制,2007,15(1):27
- [23] 许耀桐.我国行政体制改革的目标.中国工商管理研究,2001,(6):12
- [24] 周婷玉,崔静,万一.新华视点:五大制度创新构筑食品安全“新防线”.新华网, 2009-2-28
- [25] 毕艳红.依法行政中的权、责、利.前沿,2008,(11):114
- [26] 李应仁,曾一本.美国的食品安全体系.世界农业,2001,(4):36
- [27] 胡颖廉.百年 FDA:监管机构与监管职能.中国食品药品监管,2006,(9):62
- [28] 毛振宾,邱从乾.美国如何监管食品安全.中国食品药品监管, 2008,(6):33
- [29] U.S Department of Health and Human Services centers for Disease Control and prevention. Food Related Illness and Death in the United States .Emerging Infections Diseases,1999,5(5):35
- [30] U.S. Gen. Accounting Office, GAO-04-588T, Federal Food Safety and Security System: Fundamental Restructuring Is Needed to Address Fragmentation and Overlap18,2004
- [31] 国家食品安全计划.美国食品药品监督管理局网站. <http://www.foodsafety.gov/~dms/fs-toc.html>
- [32] Richard A. Merrill, Jeffrey K. Francer.Organizing Federal Food Safety Regulation, 31 Seton Hall L. Rev. 61, 2000
- [33] Richard J. Durbin, Food Safety Oversight for the 21st Century: The Creation of a Single, Independent Federal Food Safety Agency.59 Food & Drug L.J.383, 2004
- [34] 高秦伟.分散抑或合并-论食品安全监管机构的设置.规制研究-转型时期的社会性规制与法治,2008,(1):73
- [35] Chapter 2:Introduction.White Paper on Food Safety.Brussels:12 January 2000 COM (1999)719 final
- [36] 杜治琴,严卫星,陈辉.加拿大食品监督管理体制简介.中国卫生法制,2003, 11(4):45
- [37] 郑风田,胡文静.从多头监管到一个部门说话:我国食品安全监管体制急待重塑.中国行政管理,2005,(12):51

- [38] GAO.Food Safety: Experiences of Four Countries in Con-solidating Their Food Safety Systems, GAO/RCED-99-80, 1999
- [39] 董文茂.食品安全体系经历变革.环境,2001,(1):40
- [40] 国务院关于进一步加强的食品安全工作的决定.国家食品药品监督管理局网站.
<http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0056/10755.html>
- [41] 曾利明.药监局将增加食品卫生安全监管职责.
<http://news.sina.com.cn/c/2008-09-03/135816225064.shtml>,2008-09-03
- [42] 郭泰鸿.食品安全委员会做什么.中国食品药品监督,2005,(12):7
- [43] 广东食品安全委员会成员单位工作职能.广东食品安全网 <http://www.gdfs.gov.cn/jgzn/>
- [44] 杜娟,蒋悦飞.广州政协委员:瘦肉精事件不能抓奸商了事.广州日报,2009-2-23
- [45] 董瑞丰.精简议事协调机构发力.瞭望,2008,(13):37
- [46] 张天.张新平.韩淑杰.李红.唐胜春.我国食品安全监管体制改革实践及其发展方向.中国卫生经济,2008,(10):53
- [47] 唐民皓.食品药品安全与监管政策研究报告.上海:社会科学文献出版社,2008,32
- [48] 联合国系统驻华协调代表办事处.联合国对华食品安全报告.
<http://www.un.org.cn/cms/p/whatwedo/63/129/content.html>.2008-10-22
- [49] 周汉华.机构改革与法制建设一对“大部制”的不同看法.经济观察报,2003-3-3
- [50] 吴良志.中美食品安全监管机构之比较.食品与发酵工业,2005,31(11):55
- [51] Richard A.Merrill,Jeffrey K.Francer.Organizing Federal Food Safety Regulation. 31 Seton Hall L. Rev.61,2008
- [52] 杨建.联合国出炉中国食品安全报告,政府包揽饱受诟病.21世纪经济报道,2008-10-23
- [53] 张云华.食品安全保障机制研究.北京:中国水利水电出版社,2007,159
- [54] [英]哈耶克.自由秩序原理.邓正来译,北京:三联书店,1997,22
- [55] 沈荣华.现代法治政府论.北京:华夏出版社,2000,209
- [56] 张树义.食品安全立法重在塑造底线伦理.法制日报—法制网,2008-4-24
- [57] 余思.我国行政问责制必须进一步强化.成都行政学院学报,2008,(5):42
- [58] 余玖.行政问责制.行政与法,2006,(7):9
- [59] 周婷玉.卫生部:现有 1.2 万余名婴幼儿因食用奶粉住院治疗.新华网,2008-9-21
- [60] 张国庆.行政管理学概论.北京:北京大学出版社,2000,549
- [61] 王琳.行政问责后是司法问责.南方都市报,2008-9-26
- [62] 姜明安.行政法与行政诉讼法.北京:高等教育出版社,2008,312
- [63] 窦含章.三鹿将面临建国来最大索赔,应冻结其资产.新华网,2008-9-12

致 谢

两年的时间很快就过去了。经过近一年的准备、思考与写作，我的硕士论文终于完成了，它是我漫漫求学生涯最重要的一份作业，也是对我两年来学习成果的一个检阅。在即将离开校园，踏上工作岗位前想感谢一些人。

首先，感谢我的导师肖艳辉副教授。这篇论文是在我的导师肖艳辉副教授的精心指导下完成的。论文从选题、提纲拟定、资料收集、写作直至最后定稿，每一个环节都凝聚着导师的大量心血，肖老师高度的责任心、严谨的治学态度、平易的作风和对学生的关爱都给我留下了深刻的印象，让我受益匪浅。另外，我还要特别感谢刘士平教授、高中副教授。正是因为您们对学生的理解和支持，才能让我兼顾好毕业答辩和求职。在这里，我对老师们道一句：师恩永存。

其次，我要感谢我的家人。在这关键的半年里，亲人是我克服困难继续前行的动力和依靠。

最后，对我可爱的同学和舍友们表示感谢。与你们一起学习共处是一件开心的事情。