

中国食品安全标准法律制度研究

宋华琳*

【摘要】 论文从制度变迁史的角度，梳理了自中华人民共和国成立至今食品安全标准法律制度的历史演进，指出2009年颁布的《中华人民共和国食品安全法》是对我国食品安全标准法律制度的根本性重塑。论文剖析了中国食品安全标准的强制性，并指出应以食品安全国家标准为核心建构中国食品安全标准体系，应注重发挥食品安全企业标准的作用。应从人员遴选、规范利益冲突和健全专业分委员会制度三方面规范食品安全标准制定中的专家咨询制度。应以风险分析为基础，以国际标准和国际食品安全风险评估结果为参照，推进中国食品安全标准法律制度的改革。

【关键词】 食品安全 标准制定 行政法 风险监管 专家咨询

【中图分类号】 D920.4 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1674 - 2486 (2011) 02 - 0030 - 21

一、引言

对食品安全加以严格的政府监管，已成为国际社会的共识。这是因为：首先，食品属于典型的“经验性商品”，在消费者购买和使用食品之前，很难观察到食品的诸多属性，很难确定食品质量。也许只有在消费之后，甚至在经历一段时间后，才能显现出劣质产品引发的不利后果（奥格斯，2008：192）；其次，政府和产业界日益认识到食品安全是政府和产业界联合生成的公共品，企业有“搭便车”规避风险以谋取更大利润的冲动；第三，食品安全和食品营养具有外部性，劣质食品带来的食源性危害，给医疗服务体系带来负担，给经济生产率带来损失（Hoffmann，2010）。因此食品安全监管已成为全球化的重要公共事务议题。

* 宋华琳，南开大学法学院，副教授。感谢匿名审稿人的评审意见。

基金项目：国家社会科学基金项目（编号09CFX020）“药品安全监管的行政法研究”。

随着 20 世纪 90 年代美国发生 O157:H7 型大肠杆菌污染,英国发生波及全球的疯牛病危机,全球食品结构、食品工业、食品供应体系的经济和技术开始转型,各国普遍进行了食品安全监管和食品安全法的改革,普遍建立、健全了专门化的食品安全监管机构,逐步建立了以科学为基础、以风险分析理念为依归的食品安全监管制度,将风险分析结果作为制定食品安全标准、进行监督检查的基础,强调政府监管和行业自律的结合,从而努力建立一个从田园到餐桌的食品安全体系。

在诸多法治发达国家,食品安全标准作为重要的食品安全监管工具,不仅是生产经营者在生产经营活动中所必须遵守的准则,也是监管部门日常监管的重要依据,更为消费者识别食品质量提供了具体的导引。在国外,研究者们分别从法学、公共管理学、经济学等角度对食品标准展开了研究。例如奥格斯(Anthony I. Ogus)剖析了食品标准与食品质量、食品安全的关系(奥格斯,2008);史密斯(Garry Smith)、伍德乔斯(Jan Wouters)等分析了食品安全标准体系中的公共标准与私人标准(Smith, 2009; Wouters et al., 2009);德莫尔坦讨论了专家在食品安全标准形成中的作用(Demortain, 2008);世界卫生组织与联合国粮农组织联合专家咨询小组剖析了风险分析在制定食品标准中的作用(Joint FAO/WHO Expert Consultation, 1995);利弗莫尔、梅尔等在行政监管全球化的背景下,对国际食品法典委员会的标准制定加以研究(Livermore, 2006; Maier, 2008)。

近年来的苏丹红事件、三聚氰胺事件、面粉增白剂事件等,都暴露出我国食品安全标准数量少、内容滞后或缺失、国际化程度低等问题。2009年2月28日颁布的《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)第三章题为“食品安全标准”,该章对食品安全标准的制定原则、法律效力、标准类型、标准内容、制定程序等方面作出了全面规定,目前中国食品安全标准法律制度也因此而处于快速发展变动的过程之中。迄今为止,史永丽等人对食品安全标准法律体系进行了初步梳理(史永丽等,2007),汪江连分析了中国食品安全标准的强制性(汪江连,2009)。但从总体来说,对中国食品安全标准法律制度加以系统梳理和深入剖析的学术成果,目前尚不多见。本文将运用政府监管和行政法学理论,梳理中国食品安全标准法律制度的演进历程,分析中国食品安全标准的性质与类型,对中国食品安全标准制定的专家咨询程序加以探讨,对健全与完善中国食品安全标准法律制度提出自己的见解。

二、中国食品安全标准法律制度的历史演进

在中华人民共和国成立之初，中央人民政府轻工业部和中国食品工会全国委员会于1951年11月10日联合发布《关于在轻工业、食品工业中推广先进工作方法的指示》^①，指出应“密切注意工人群众中的先进工作方法”，将其作为“兼顾产量、质量、成本、保安、保健各方面的完善的操作方法”。在这个时期某些商人在供应给抗美援朝的中国人民志愿军的食品中偷工减料、以次充好，例如：上海大名路联合牛肉庄张新根和陕西北路徐福记牛肉庄徐苗新，在代购支援志愿军用的罐头牛肉时，用水牛肉和马肉冒充好的黄牛肉，前后共达十二万斤之多；济南盛昌蛋厂经理刘云生、厂长安景远等，在承做志愿军用的蛋粉时，把七千六百多斤变坏了的臭蛋掺进去。这催生了我国政府对食品质量的关注^②。1952年2月20日，轻工业部发出通知，要求切实执行《军用食品检查办法》，彻底揭露不法奸商和贪污分子在承制军用食品及其他军需品中的暗害行为，以保障中国人民志愿军和中国人民解放军的健康^③。

1953年中央人民政府卫生部就以（53）卫防字第253号文件颁布了《关于统一调味粉酸钠标准的通知》以及（52）卫防字第106号文公布实施了《清凉饮食物暂行办法》，1954年还公布了《食品中使用糖精剂量的规定》等，之后还颁布了若干清凉饮食品的卫生标准（宋华琳，2009a）。地方政府也陆续颁布了一些食品卫生标准，如天津市于1953年前后颁布了《天津市清凉饮食物品制售卫生要求与检验标准》《盐酸制酱油含砷标准》《冰醋酸制醋卫生要求》等，这些构成了我国建国后最初的食物标准。

在此后相当长的一段历史时期里，“由于受经济发展水平的限制，人们首先考虑到的是吃饱饭，对于吃的东西是否符合卫生标准，相对来说就考虑得少了一些”^④。在20世纪50年代进行了资本主义工商业的社会主义改造后，食品企业与其他行业企业一样，其产权逐步由私有转为国有，企业不再是独立自主的经济主

① 参见《人民日报》1951年11月14日第2版。

② 参见《一定要严惩暗害志愿军的不法资本家》，《人民日报》1952年2月17日第4版。

③ 参见《轻工业部通知各地切实执行“军用食品检查办法”》，《人民日报》1952年2月24日第1版。

④ 参见《认真贯彻执行〈食品卫生法〉》，《人民日报》1983年7月1日第4版。

体，而成为国家这一超大型垄断“企业”的一个生产车间（桂勇，2006）。当时政治领导人更为关注的，是如何通过国家对食品行业的控制，动员相应的经济社会资源促进食品行业发展，尽量满足普通公众的食物供给。食品行业的生产经营成了优先于食品卫生管理和食品安全的政策目标。当时的政府管理者一方面要求卫生部门做好食品卫生管理，另一方面又以“维护国家和集体利益，发展食品生产和供应”为由，希望甚至要求降低卫生要求和卫生标准（郑鹏然，1986）。卫生行政部门更多通过内部管理的方式，通过与食品行业管理部门的“齐抓共管”，通过向国营企业输送卫生人员进行食品卫生管理，食品标准在食品管理中发挥了极其有限的作用。

国务院于1965年8月18日批准的《食品卫生管理条例》第5条指出，“卫生部门应当根据需要，逐步研究制定各种主要的食品、食品原料、食品添加剂、食品包装材料（包括容器）的卫生标准（包括检验方法）。制订食品卫生标准，应当事先与有关主管部门协商一致”，规定“食品生产、经营主管部门制订的食品产品标准，必须有卫生指标”。该条例将食品标准分为食品卫生标准和食品产品标准。

1979年8月28日国务院颁布的《中华人民共和国食品卫生管理条例》，引入了“食品卫生标准”的概念，其中又将食品卫生标准分为国家标准、部标准和地区标准。1982年11月19日第五届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过的《中华人民共和国食品卫生法（试行）》（以下简称《食品卫生法》）的第五章题为“食品卫生标准和管理办法的制定”，授权国务院卫生行政部门、省级人民政府制定相应的食品卫生标准。这时各界逐渐认识到通过食品标准来保障公众健康的意义，正如1982年该法通过后《人民日报》发表社论指出的“如果食品受到了污染，给人民带来了危害，发展食品生产还有什么意义呢？……社会主义生产的目的是满足人民的需要，决不能离开人民的利益去考虑增加产量和利润^①”。

自20世纪80年代后，政府部门逐步加快了制定食品标准的步伐。1988年12月29日颁布的《中华人民共和国标准化法》（以下简称《标准化法》）将标准分为国家标准、行业标准、地方标准和企业标准四级。1995年10月30日修订后颁布的《中华人民共和国食品卫生法》，基本保留了1982年《食品卫生法》中对食品标准的规定。在2009年《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全

^① 参见《保证食品卫生，保障人民健康》，《人民日报》1982年11月21日第2版。

法》)颁布之前,我国食品行业有 1070 项国家标准、1164 项行业标准和 578 项进出口食品检验方法行业标准指标。

这个阶段,在食品卫生管理的思路下所建构的食品标准法律制度,逐渐暴露出与现代市场经济和风险社会的不相适应之处。例如在 2007 年发生在沈阳的“毒黄花菜”事件中,根据卫生部关于干菜类食品的卫生标准的规定,黄花菜的含硫量不能超过 0.035 毫克/千克;但根据农业部颁布的《无公害脱水蔬菜标准》规定,其二氧化硫残留量是不得超过 100 毫克/千克,这暴露出食品卫生标准、食用农产品质量安全标准、食品质量标准、食品营养标准等之间的交叉与重复问题。而近年来陆续发生的苏丹红事件、三聚氰胺事件、面粉增白剂等事件,则反映出我国食品标准总体指标水平较低,内容不完备,食品标准与国际标准有较大差距,未能真正将风险分析作为制定食品标准的科学基础等共性问题。

根据世界卫生组织发布的《加强国家级食品安全性计划指南》中的界定,“食品卫生”是指“为确保食品安全性和适合性在食物链的所有阶段必须采取的一切条件和措施”,而“食品安全”是指“对食品按其原定用途进行制作和食用时不会使消费者受害的一种担保”(《中华人民共和国食品安全法》编写小组,2009)。在全球风险社会和食品安全监管的背景下,我国于 2009 年 2 月 28 日颁布了《食品安全法》,旨在从制度设计上保障食品安全,保障公众身体健康和生命安全,该法第三章题为“食品安全标准”,对食品安全标准的制定原则、标准性质、标准内容、制定程序等内容加以系统规定。

《食品安全法》的规定,是对我国食品安全标准法律体系和法律制度的根本性重塑。该法实施后,卫生部开始了对已有食品标准的清理与整合,成立了第一届食品安全国家标准审评委员会^①。应该说我国符合现代行政法治和政府监管理念的食品安全标准法律制度,只是初具雏形。因此有必要通过食品安全标准法律体系的整合,通过公正合理的食品安全标准制定程序,促成食品安全标准内容的合理化,从而更好地维护公众健康权益。

^① 卫生部:《2010 年全国食品安全整顿工作取得阶段性成效》, <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohwsjdj/s3594/201101/50549.htm>, 2011 年 1 月 31 日发布。

三、中国食品安全标准的性质与类型

(一) 中国食品安全标准的强制性

法律的效力问题是法律秩序的核心问题。根据《标准化法》第7条和第14条的规定,可将国家标准、行业标准分为强制性标准和推荐性标准。为保障人体健康,人身、财产安全的标准和法律、行政法规规定强制执行的标准是强制标准,其他标准是推荐性标准。强制性标准,必须执行。不符合强制性标准的产品,禁止生产、销售和进口。

《食品安全法》第18条规定制定食品安全标准“应当以保障公众身体健康为宗旨”,因此食品安全标准应属于强制性标准。《食品安全法》第19条也明确规定,“食品安全标准是强制执行的标准”。据此,食品安全标准作为唯一的强制性标准,是食品生产、经营等活动中有关方面所需共同遵守的准则和依据,它不仅约束食品安全监管部门,也对食品生产者、经营者等市场主体有约束作用。

《食品安全法》第20条规定了食品安全标准应当包括的内容。食品安全标准的内容包括食品、食品相关产品中的致病性微生物、农药残留、兽药残留、重金属、污染物质以及其他危害人体健康物质的限量规定;食品添加剂的品种、适用范围、用量;专供婴幼儿和其他特定人群的主辅食品的营养成分的要求;对与食品安全、营养有关的标签、标识、说明书的要求;食品生产经营过程的卫生要求;与食品安全有关的质量要求;食品检验方法与规程;其他需要制定为食品安全标准的内容。这些内容涉及基础标准、产品标准、生产企业规范以及检验方法标准等。

食品安全标准中包括的这些内容,往往是相对可以量化、相对具有可操作性的具体指标、要求、方法和规程。以2010年11月21日卫生部发布《食品添加剂琼脂(琼胶)》《食品添加剂氯化镁》等97项食品安全国家标准为例,这些标准大都规定了标准的适用范围,规定了产品的感官要求、理化指标、产品规格等技术指标,规定了对产品的检验方法。食品生产经营者有义务遵守这些具有强制性的指标、要求、方法和规程。

《食品安全法》第3条规定,“食品生产经营者应当依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动”;《食品安全法》第27条规定,“食品生产经营应当符

合食品安全标准”。违反食品安全标准的食品生产经营者，会依法受到包括没收违法所得、没收违法生产经营的食品、没收用于违法生产经营的物品、责令停产停业、吊销许可证在内的行政处罚，并承担相应的民事和刑事责任。可见，食品安全标准作为对市场主体的最低要求，通过设定具体的限值、指标、要求、方法和规程，通过行政主体对食品安全标准的反复适用，以及所采取的一系列确保标准实效性的后续手段，保障了食品安全标准的强制性（宋华琳，2008a）。

（二）中国食品安全标准的类型

在我国，根据食品安全标准制定主体的不同，可将食品安全标准分为食品安全国家标准、食品安全地方标准、食品安全企业标准三类。在未来，应进一步强化食品安全国家标准的法律地位，限定食品安全地方标准的适用条件和适用范围，鼓励企业制定高于食品安全国家标准和地方标准的企业标准。

1. 食品安全国家标准

根据《标准化法》第3条的规定，对需要在全国范围内统一的技术要求，应当制定国家标准。2003年10月十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出，“属于全国性和跨省（自治区、直辖市）的事务，由中央管理，以保证国家法制统一、政令统一和市场统一”。我国食品的生产与销售已不限于满足本地乃至本国市场的需要，而是往往超越了区域的界限；同时，食品安全标准作为专业化色彩较强、地方化色彩较淡的一类技术规范，食品安全国家标准在其间应该发挥最为重要的作用。

在《食品安全法》颁布实施之前，我国食品安全标准处于政出多门的状态，农业部、卫生部、国家质量监督检验检疫总局分别负责制定食用农产品质量安全标准、食品卫生标准及食品质量标准，食品安全标准之间相互重复、相互冲突的现象非常突出。这不仅不利于消费者权益的保障，也让食品生产经营者无所适从。因此根据《食品安全法》第21条、第22条的规定，卫生部负责制定与公布食品安全国家标准，这也是唯一的强制性食品国家标准。卫生部应对现行食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量标准和有关食品行业标准中强制执行的标准予以整合，统一公布为食品安全国家标准。

从2008年底至2010年，卫生部牵头会同农业部等部门成立了协调小组，由各监管部门、专业技术机构、大专院校、行业协会以及乳品企业等各方面的70多名专家组成专家组，对以往的160多项乳品标准进行了清理、整合、完善，统一

为 66 项乳品安全国家标准，重点解决了以往乳品标准中存在的部分指标交叉、重复、矛盾，以及重要指标缺失等问题^①。卫生部与农业部联合印发了《2010 年食品安全国家标准清理工作方案》和《2010 年食品安全国家标准制（修）订项目计划》，开展对与人民群众生活密切相关的粮食、油脂、果蔬、饮料、调味品等食品安全标准整合工作，此外还推进食品添加剂质量规格标准、食品包装材料标准等标准清理整合工作。截至 2010 年底已完成对 90 余项食品添加剂质量规格标准、特殊医学用途婴儿配方食品标准和乳糖等食品安全国家标准的清理整合工作。

未来，应进一步加强食品安全国家标准的清理整合工作，合理设定我国食品安全国家标准水平，在维护公众健康权益和兼顾现有食品工业结构、食品科学水平之间寻找恰当的平衡点，并注重同类食品安全国家标准之间的协调配套，规范食品安全国家标准文本表述的规范性。食品安全国家标准体系的系统建构，对于我国食品安全标准法律制度的健全与完善，具有至关重要的意义。

2. 食品安全地方标准

食品安全国家标准并非针对食品安全问题的万灵丹。《标准化法》第 6 条规定，对没有国家标准和行业标准而又需要在省、自治区、直辖市范围内统一的工业产品的安全、卫生要求，可以制定地方标准。根据《食品安全法》第 24 条的规定，食品安全地方标准的制定，应以没有食品安全国家标准的情况为前提。省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门组织制定食品安全地方标准，应当参照食品安全国家标准制定程序，并报卫生部备案。

在以下两种情况下，尤有制定食品安全地方标准的必要性：（1）需要制定相应的国家标准，但由于技术要求或制定程序等原因，尚未制定国家标准的。在相应的国家标准制定前，可以通过制定食品安全地方标准来填补该食品的标准空白。（2）对一些地方特色食品，由于其生产、流通、食用限制于一定区域的范围，因此无制定国家标准的必要性。对此可以制定相应的食品安全地方标准，在该区域内统一公布和适用。需要指出的是，在颁布实施相应的食品安全国家标准后，食品安全地方标准即告自行废止。

3. 食品安全企业标准

在国外食品安全监管实践以及讨论食品标准的文献中，由企业创设的私人标

^① 《卫生部召开新闻发布会介绍乳品安全国家标准情况》，http://www.gov.cn/xwfb/2010-07/13/content_1652761.htm，中央政府门户网站，2010 年 7 月 13 日发布。

准 (private standard) 占据着重要地位。私人标准的水平有时候会“超过”公共机构制定的标准,这主要体现在以下三个方面:(1)私人标准可能针对特定食品的属性设定更为严格的要求;(2)私人标准可能会从垂直和水平层面分别拓展标准所监管的范围。垂直层面的拓展包括标准对食品供应链各环节的控制,水平层面的拓展包括标准中增加了对环境、社会、经济影响的内容;(3)公共机构的标准往往只规定了食品安全中最低的目标限值,而私人标准则更具体地规定如何去实现这个目标,规定企业的食品安全管理体系“看上去应该怎样”(Henson & Humphrey, 2009)。在国外,很多大公司制定私人标准的目的,已不仅仅是为了捍卫食品安全,而是通过更高的、更特定化的私人标准,来推行自己的品牌战略,通过产品的差异化定位来提高自己在食品市场中的竞争力。

在我国食品安全标准体系中,不存在与“私人标准”相近似的精确概念,但我国食品生产中的企业标准则早已有之。在我国近年来发生的食品安全事件中,往往是食品生产经营者公然违反食品安全法律法规,违反有关政府部门规定的作为最低食品卫生和食品质量要求的食品标准。未来,应鼓励企业制定并公布高于国家标准、地方标准的食品安全企业标准,让企业承担起相应的社会责任。

根据《食品安全法》第25条第1款的规定,企业生产的食品没有食品安全国家标准或地方标准的,必须制定食品安全企业标准。食品安全企业标准应成为企业组织生产的依据。食品安全生产监督管理部门进行监督检查时,应将该企业依法备案的企业标准作为监督检查的依据。如果企业生产的食品不符合其制定的食品企业标准的要求,买方可以此为依据要求该企业依法承担相应的责任。

根据《食品安全法》第25条第2款的规定,即使某种食品存在相应的国家标准或地方标准,但国家仍鼓励企业制定严于食品安全国家标准或地方标准的企业标准,并在该企业内部适用。这是因为由行政机关设定的食品安全国家标准和地方标准,往往是出自公共利益的考虑,是对被监管者设定的下限,是来自外部的“他律”;而企业可以设定严于国家标准、地方标准的企业标准,这是来自内部的“自律”(詹镇荣, 2004)。这不仅有助于保障食品安全,还有助于企业在市场中通过标准竞争而非不规范的手段获得优势地位,有助于促进食品行业的技术转型和技术进步。

四、规范食品安全标准制定中的专家咨询制度

在我国，尽管行政官员的专业化程度正在不断提高，但这些高素质的官员不一定是或不一定始终是相关领域的“精英”，随着在官僚机构的历练，他们变得更为熟悉“科学政策”问题而非“科学”问题本身。因此，在食品安全标准制定过程中，专家咨询发挥着重要的作用。专家们可能来自高等院校、研究机构及其他企事业单位，他们具有更为丰富的专业技能、经验和学识，可以对食品科学的前沿问题加以把握，扼住“细节中的魔鬼”，针对一系列可能的选择，作出整体上的评判（Fisher，2000）。

《食品安全法》第23条第1款明确规定，食品安全国家标准应当经食品安全国家标准审评委员会通过。食品安全国家标准审评委员会由医学、农业、食品、营养等方面的专家以及国务院有关部门的代表组成。因此，食品安全国家标准审评委员会成为法定的食品安全审评机构，专家咨询也成为食品安全标准制定过程中的法定程序。专家咨询程序有助于引进外部知识，为专家、行政机关和其他有利害关系参与者的相互妥协提供机会。这不仅可以整合公众参与的部分要素，还可以反映出不同科学见解间的纵横捭阖，使得监管者可以在科学和民主之间达成相对最优的选择（McGarity，1990）。为此可从如下几个方面完善食品安全国家标准制定中的专家咨询制度：

（一）改进专家遴选机制

《食品安全法》第23条规定设立食品安全国家标准审评委员会。2010年1月20日，第一届食品安全国家标准审评委员会成立大会在北京举行。该委员会由10个专业分委员会的350名委员以及工业和信息化部、农业部、商务部、工商、质检、食品药品监管等20个单位委员组成。食品安全国家标准审评委员会的审评专家较多来自卫生、农业、质检等政府部门主办的公益性科研事业单位^①，少部分专家来

^① 审评委员来自中国疾病预防控制中心（由卫生部直属）、农业部农药检定所、中国农业科学院（由农业部直属）、中国检验检疫科学研究院（由国家质量监督检验检疫总局直属）、中国药品生物制品检定所（由国家食品药品监督管理局直属）等中央级公益性科研事业单位；或来自部分省、自治区、直辖市的公益性科研事业单位，如相应的疾病预防控制中心、农业科学院、医学科学院等。

自于高等院校^①。这是因为食品标准和食品安全的研究更多是应用性的研究，而非纯粹理论性的研究，因此更多有实力的研究者和研究单位分布于专门从事应用性研究的科研单位而非高校。

《食品安全国家标准审评委员会章程》（卫监督函〔2010〕46号）第14条规定了食品安全国家标准审评委员会委员的资格，要求委员在食品安全领域须具有较高的造诣和业务水平，具有副高级以上（含副高级）技术职称，年龄在65岁以下（院士除外）。对于从事与食品标准、食品科学、食品安全相关研究的专家而言，一定都乐意当选食品安全国家标准审评委员会委员。这一方面来自于专家对科学的使命感以及对社会的责任感，另一方面专家们也认为这是社会对自身价值的高度肯定。

食品安全国家标准审评专家的构成应努力做到均衡、合理。由于知识背景、地缘分布、利益冲突、学术恩怨等因素，专家们之间的学术观点有时候会“针尖对麦芒”，有时甚至因意气或利益之争影响了科学咨询的结果（宋华琳，2009b）。基于类似的考虑，美国《联邦咨询委员会法》（Federal Advisory Committees Act）规定其成员必须“根据咨询委员会所持观点及所履行功能，实现适当的均衡”。在我国选任食品安全国家标准审评专家时，也应注重在不同学术机构、不同学科背景、不同学术见解之间的大致均衡。

目前第一届食品安全国家标准审评委员会由350名委员组成，这些委员是在学界中具有较高认可度和学术威望的专家学者，也大致兼顾了不同部门、不同行业、不同专业、不同地域。未来应进一步拓宽专家来源渠道。专家来源可以是相关行政机关、科研机构、高等院校的推荐，可以是资深审评专家的推荐，还可以是行政机关在特定领域已经建立经常联系的专家，也可以是通过文献阅读、媒体报道乃至比较搜索引擎出现频次或论著引用率来圈定的专家。

应建立审评专家的动态更新机制。这有助于防止审评专家过于固定，防止产业界和审评专家之间形成不当的联系；通过建立审评专家的进入与退出机制，从而将真正活跃在食品标准和食品安全科学研究第一线的专家，及时充实到食品安

① 审评专家也包括了来自北京大学、清华大学、复旦大学、浙江大学、中山大学、吉林大学、华中科技大学、华南理工大学、河南工业大学、上海师范大学、湖南师范大学、哈尔滨医科大学、南京医科大学、江南大学、天津科技大学、南京财经大学、青岛大学、扬州大学、中国农业大学、华南农业大学、华中农业大学、西北农林科技大学、西南农业大学、东北农业大学、安徽农业大学、河南农业大学等高等院校的学者。

国家标准审评专家的队伍之中。

（二）规范专家咨询中的利益冲突

在食品安全标准制定过程中，专家的科学知识和见解，可能会直接影响标准实体内容的设定，而食品安全标准水平和指标的选择，将直接影响特定产业和行业的经济利益。因此很多食品企业希望对食品安全标准审评专家们进行“各个击破”，试图去“俘获”专家，而这将使得食品安全标准审评专家们面对“利益冲突”（conflict of interests），从而将直接影响食品安全标准制定的公正性。

有一个耐人寻味的例子是，在中国 2010 年的面粉增白剂存废之争中，即过氧化苯甲酰是否可以写入小麦粉国家标准之争中，作为食品安全领域最为权威的学者，第一届食品安全国家标准审评委员会副主任委员兼技术总师、第一届国家食品安全风险评估专家委员会主任委员的陈君石院士，“旗帜鲜明”地站在了食品添加剂企业一方。他坚称“食品添加剂是食品工业的灵魂”，还认为“为了让消费者能吃到这么多琳琅满目、符合多种人口味、货架期延长，而且价格可以接受的食物，就必须使用食品添加剂”。他认为禁用该添加剂的科学依据不足（戴廉，2010）。

但根据《食品安全法》第 45 条的规定，“食品添加剂应当在技术上确有必要且经过风险评估证明安全可靠，方可列入允许使用的范围”，无需举证证明食品添加剂的危害或风险，只要不能给出食品添加剂“技术上确有必要”和“经过风险评估证明安全可靠”这两方面的科学证据，即不能使用相应的食品添加剂（戴廉，2010）。从法律学的角度看，陈君石院士的论述是很难自圆其说的。互联网上亦有诸多网民质疑陈君石院士是否和食品企业之间存在过于密切的联系。

尽管没有公开证据证明陈君石院士身上是否存在利益冲突，但正是因为相关信息的不透明，才引起了传媒和公众的疑窦。在美国，食品药品监管部门近年来也极为关注专家的利益冲突问题。当咨询专家持有相关企业的股票或对相关企业有投资时，当专家此前供职于相关企业时，当专家为相关企业提供过咨询或建议时，当专家与相关企业以合同、科研资助、合作研究等形式进行研究开发活动时，当专家因企业的商标、专利、版权而获益时，即判定专家和申请企业之间存在特定的“经济利益”（Ackerley et al., 2007）。在对相关专家咨询过程中应尽量避免这类专家的使用，但考虑到当前学术界和产业界的密切联系，如果当专家的专业知识具有无可替代性，而且需要其专业知识的程度超过了相应的“经济利益”时，

可以豁免于因利益冲突而造成的回避（宋华琳，2009b）。同时，美国食品药品监督管理局（Food and Drug Administration）还规定，当专家或其配偶、子女存在的潜在经济利益超过5万美元时，该专家将被绝对地排除于专家咨询程序之外（FDA，2008）。

在2010年1月20日第一届食品安全国家标准审评委员会第一次主任会议通过的《食品安全国家标准审评委员会章程》中，要求委员会委员“不在食品、食品添加剂、食品相关产品生产（经营）企业担任职务”。卫生部陈竺部长在2010年1月20日第一届食品安全国家标准审评委员会的成立大会上，也要求审评委员会委员“不以委员身份参加有碍标准审评公正性的商业活动，筑牢拒腐防蚀的思想道德防线”（中华人民共和国卫生部，2010）。但这些约束或过于原则，或停留在道德层面。须知，专家即使不在食品企业任职，也不意味着其和食品企业不发生任何经济联系。

未来，应以制度化的方式来对待食品安全标准审评专家的利益冲突问题：（1）在遴选标准审评专家时，应要求相应候选专家向国家监管部门提供其从事相关经济活动的信息，从而判断专家是否和所承担的任务存在利害关系，是否适于参加食品安全国家标准审评委员会。（2）在专家入选食品安全国家标准审评委员会之后，在每次召开特定审评会议之前，应要求专家提交其从事相关经济活动的信息，并利用这些信息来判断其是否应在特定会议中回避，或至少在讨论特定主题时加以回避。（3）参加食品安全标准审评会议的专家应填写承诺书，承诺针对相关议题不存在相关的商业利益，并建立专家信用体系，如发现食品安全标准审评专家有隐匿商业利益的信息，应记录在案；有多次违规隐匿行为或情节严重的，可解除其食品安全国家标准审评委员会委员的任职资格（宋华琳，2009b）。

（三）健全与完善专业分委员会制度

专家之所以是专家，就因为他是“在越来越小范围内知道越来越多事情的人”（宋华琳，2007）。随着知识领域的日益专业化和学术分工的日益细致绵密，即使是顶级的专家，也不可能是无所不知的。所谓“隔行如隔山”，专家在离开了自己的专业领域和学术专长进行判断时，就有可能得出错误的结论。食品标准制定涉及食品工程、食品安全、营养科学、微生物学、毒理学等多领域的知识，没有哪个专家是纵贯这么多领域的行家。而如果让这些专家聚集在一起讨论相关的专业问题，难免有“关公战秦琼”之虞。这一方面很难就专业技术问题及时达成共识，

另一方面造成了宝贵审评资源的耗费。

因此，应根据食品安全国家标准审评委员的专业方向不同，在食品安全国家标准审评委员会中设置相应的专业分委员会，从而有助于更有效地利用专家们的学识和经验，来处理相应的高度专门化的问题，确保相关食品安全国家标准得到详细、充分的审议，提高审评质量和审评效率（董璠舆，1993：133）。

我国在食品安全国家标准审评委员会成立之初，就重视发挥分委员会的作用。首届食品安全国家标准审评委员会的专家委员，分属食品产品、微生物、生产经营规范、营养与特殊膳食食品、检验方法与规程、污染物、食品添加剂、食品相关产品、农药残留、兽药残留这10个不同的专业分委员会。在随后的《食品安全国家标准审评委员会章程》中，规定专业分委员会设主任委员1名，副主任委员若干，各专业分委员会中的委员原则上不超过25名（不含单位委员）。

目前我国食品安全国家标准审评委员会的各专业分委员会，负责本专业领域食品安全国家标准审评工作，专业分委员会原则上每年至少召开两次会议，会议由专业分委员会主任委员主持，专业分委员会主任委员、副主任委员、本专业分委员会委员（包括单位委员）参加，从科学性和实用性两方面对食品安全国家标准草案的内容进行技术审查。各专业分委员会审查标准时，三分之二以上委员到会方为有效。专业分委员会在审查食品安全国家标准送审稿时，原则上应当协商一致；协调不一致需表决时，则必须经参加会议的委员的四分之三以上同意，方为通过。分委员会通过后，再报食品安全国家标准审评委员会主任会议审议通过^①。各专业分委员会在食品安全标准制定过程中，已经开始发挥极其重要的实质性作用。

食品安全标准覆盖面广，知识跨度大。未来应进一步规范各专业分委员会的组织架构和运作程序，完善相应的分委员会会议制度。应事先让专家委员知悉会议所讨论的议题，提前数周将会议讨论资料送达标准审评专家；在每次会议举行时，应明确设定所讨论的议题和议程；在屏蔽部分商业秘密和个人隐私信息后，可考虑将分委员会会议记录全文在网上公开，这将使得专家们的见解置于阳光下，接受学界同行、产业界和消费者的监督。这将有力提高食品安全标准制定过程中专家审评的质量（宋华琳，2009b）。

^① 参见《食品安全国家标准审评委员会章程》，中华人民共和国卫生部，卫监督函〔2010〕46号，2010年2月9日公布。

五、推动食品安全标准法律制度的健全与完善

“徒善不足以为政，徒法不足以自行”。在《食品安全法》及《中华人民共和国食品安全法实施条例》所锻造的法律框架下，中国食品安全标准法律制度正处于革故鼎新、立章建制之期。为此，需要建立完善食品安全风险评估制度，以食品安全风险评估结果为基础，参照国际标准和国际食品安全风险评估结果，结合我国实际情况，制定兼具科学性和实用性的中国食品安全标准。

（一）以风险分析为基础制定食品安全标准

作为典型的风险监管领域，在食品安全标准制定过程中，会面对概念选择的不确定性、度量的不确定性、样本的不确定性、数学模式的不确定性以及因果模型的不确定性（Walker, 2009）。在真实世界中也不存在一个“零风险”的状况。因此很难说产品符合某一食品安全标准即绝对安全，标准制定者实际是在力图寻找一个具有“可接受性”的而非“绝对安全”的标准。而食品安全风险评估制度作为一种组织形式和程序装置，将相关的化学、毒理学、营养学和微生物学等专业知识加以整合，将诸多科学和技术信息加以整合，通过对数据的分析与推演来评估食品安全风险，并将其作为制定食品安全标准的基础（Joint FAO/WHO Expert Consultation, 1995）。

食品安全风险评估制度已被世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）和国际食品法典委员会（Codex Alimentarius Commission, CAC）应用为制定食品安全控制措施的科学手段，也是各国政府制定食品安全法规、标准和政策的主要技术依据。我国《食品安全法》第13条规定了食品安全风险评估制度，规定对食品、食品添加剂中生物性、化学性和物理性危害进行风险评估。我国于2009年12月8日成立了由来自医学、农业、食品、营养、毒理、质检、环境等方面的42名专家组成的首届国家食品安全风险评估专家委员会。国家食品安全风险评估专家委员会将根据评估任务提出风险评估实施方案，按照风险评估实施方案，遵循危害识别、危害特征描述、暴露评估和风险特征描述的结构化程序开展风险评估。专家委员会对风险评估的结果和报告负责，并及时上报卫生部。

尽管我国已围绕食品中非法添加的苏丹红、啤酒中的甲醛、蒸馏水中的杂醇油、油炸食品中的丙烯酰胺、红豆杉应用于食品以及三鹿奶粉等食品安全热点问

题,进行了相应的食品安全风险评估,但我国食品毒理学的研究严重滞后于发达国家水平,而这又是支撑食品安全风险评估的关键技术手段,从而造成了对我国食品安全风险评估制度的技术制约。目前在制度、能力、人才和技术体系等诸多方面,我国食品安全风险评估制度都与发达国家有较大差距。尽管《食品安全法》第16条和第13条第2款规定,食品安全风险评估结果应成为制定、修订食品安全标准的科学依据,但实践中我国制定食品安全标准时,对相关指标和相关水平的选取,并没有做到真正以科学为导向,以风险评估为依归。

未来,相关部门应加强食品安全风险监测能力,建立资源共享的风险评估数据平台;加强各级食品安全风险评估机构建设,为风险评估提供信息和技术支持;尽快掌握国际食品安全风险评估、风险管理和风险交流方法,颁布风险评估技术指南,为不同类型风险评估活动提供导引。只有这样,我们才能真正以我国食品安全风险评估结果为依据,制定符合我国实际情况的食品安全标准。

(二) 对国际标准和国际食品安全风险评估结果的参照

如果每个国家都是一个孤岛,自然不需要全球治理。而如果没有国家间的协调与合作,国际关系也将成为霍布斯式的丛林世界,造成高昂的成本和不稳定的秩序状态,这也凸显了全球治理的必要性。随着经济、市场、产品和贸易的全球化,食品安全标准问题已成为全球性的公共议题。作为国际组织的国际食品法典委员会,在其间发挥着越来越重要的作用。

世界卫生组织(World Health Organization, WHO)与联合国粮农组织(Food and Agriculture Organization, FAO)于1963年成立了国际食品法典委员会,旨在为食品安全标准的制定,提供一个国际间技术合作的平台,从而保护公众健康,促进公平贸易。联合国1985年第39/248号决议指出,“当制定关于食品的国家政策和规划时,政府……应当尽可能地……适用国际食品法典委员会的标准,当没有这种标准时,尽可能适用其他普遍接受的国际食品标准”(WHO & FAO, 2006)。

国际食品法典委员会制定的食品安全标准,起初只是各国政府和其他组织选择自愿援引的参考范本,但其后在世界贸易组织颁布的技术性贸易壁垒协定(WTO/TBT协定)和实施卫生与植物卫生措施协定(WTO/SPS协定)中,均鼓励适用国际食品法典委员会制定的标准,并将其作为促进国际贸易和解决国际争端的仲裁依据,这使得国际食品法典委员会颁布的标准具有了强制力(Livermore, 2006: 768)。目前已有包括中国在内的184个成员国和1个成员国组织(欧盟)

加入国际食品法典委员会，国际食品法典委员会下设执行委员会、6个地区协调委员会、26个专业委员会、5个特别工作组、3个联合专家组，现已颁布了200余部标准、50部卫生标准和技术准则以及60部指南，对超过1000种食品添加剂和污染物进行了风险评估。

我国于1983年7月首次以观察员身份参加了国际食品法典委员会第15届大会，1984年正式加入国际食品法典委员会，自2006年至今担任食品添加剂法典委员会（Codex Committee on Food Additives, CCFA）的主席国。我国《标准化法》第4条规定，“国家鼓励积极采用国际标准”，《食品安全法》第23条则规定，制定食品安全国家标准时，应“参照相关的国际标准和国际食品安全风险评估结果”。在我国食品安全标准制定实践中，国际食品法典委员会标准、美国标准、欧盟标准、日本标准等国际标准也成为重要的参照。

目前我国食品安全标准与国际标准还有较大差距，其原因是多方面的：第一，我国传统更为注重食品卫生管理而非食品安全监管，在过去的食品卫生标准中，更为关注的是对末端食品卫生微生物学检验，而非对食品生产全过程的风险控制（张志强，2008）；第二，我国尚缺乏完备的食品安全风险监测和食品安全风险评估体系与数据，关键检测技术和监测设备较为落后，制约了我国对食品安全标准制定中相关参数和指标的设定；第三，在我国食品生产经营企业的食品质量管理和质量控制方面，无论是软件还是硬件方面都与国外有较大差距。

未来，我国应将食品安全标准制定的重心切实转向对食品安全风险的分析与控制，力求通过标准制定和标准提升引导食品产业结构的升级。因此，应加强对国外食品安全标准动态及科学前沿的跟踪，强化同相关域外机构、国际组织的交流与合作，使得食品安全国家标准能更好地回应食品安全监管全球化的需要，反映国际食品安全科学的发展水平，从而提高我国食品生产经营者的国际竞争力，更好地保障公众身体健康和生命安全。

（三）推动食品安全标准的信息公开

食品安全标准是食品安全监督管理的基础，是食品生产经营者依法从事生产经营活动、规范自身行为的重要依据。因此，食品安全标准信息公开是有效实施食品安全标准的重要前提。食品安全标准作为“行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息”，符合《政府信息公开条例》第2条对“政府信息”的界定。同时，食品安全标准涉及公民、法人或者其他组织的切

身利益，需要社会公众广泛知晓，符合《政府信息公开条例》第9条主动公开政府信息的条件。因此，食品安全标准应被纳入行政机关主动公开的信息范围之列。

《食品安全法》第26条规定，“食品安全标准应当供公众免费查阅”。公众对食品安全标准的免费查阅，是普及食品安全知识，加强对消费者食品安全教育的重要举措。卫生行政部门在制定食品安全标准后，可通过政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式及时公开。根据需要，可通过政府网站、公共查阅室、资料索取点、信息公告栏、电子信息屏等场所或设施，为公众免费查阅食品安全标准提供条件。

六、结语

以上通过对我国食品安全标准法律制度的历史梳理和制度描摹，提出了我国食品安全标准法律制度的发展与改革方向。2009年颁布的《食品安全法》是对我国食品安全标准法律体系和法律制度的根本性重塑，使得食品安全标准的制定，不再仅仅关注食品营养价值和微生物学指标等内在因素，关注食品安全和食品质量的末端，而是在风险分析和风险监管的理念下，通过标准制定来控制食品安全和食品质量，也使得制定食品标准的目的从维护社会的公共秩序和公共卫生，转向通过运用标准这一重要监管工具，保护消费者的健康权益。这也见证了我国从传统的“内部式”的行政管理，迈向现代政府监管法律制度的艰难转型。

本文也讨论了中国食品安全标准法律制度未来走势。未来应以食品安全国家标准为重心，打造我国的食品安全标准法律体系，并鼓励推广企业标准的适用。同时，通过健全完善专家咨询程序，规范食品安全国家标准审评委员会的审评程序，通过夯实食品安全风险评估制度，通过参照国际标准和国际食品安全风险评估结果，通过推动食品安全标准信息公开，使我国食品安全标准真正体现科学性和民主性、先进性与可操作性，成为保障我国食品安全质量的重要基准和推动我国食品产业进步的引擎。

目前我国食品安全标准法律制度只是搭起了一个“架子”，一个符合现代政府监管和行政法治理念的框架，而内部的“精装修”则还有待时日。我国食品科学、营养科学、食品毒理学等研究水平仍不能满足食品安全标准制定的需要，我国相关行政机关和技术支撑单位在人员素质、经费保障、设施设备、知识结构方面，尚不能真正适应以风险分析为基础制定食品安全标准的要求。如何确定标准制修

订的优先次序，如何回应产业界的合理要求，对于此类问题都还缺少整体性的思考。

中国食品安全标准法律制度所面临的这些问题，也是我国食品药品监管、矿山安全监管、职业卫生监管等社会性监管领域所面临的共性问题。为此要加强政府监管能力的建设，强化政府对相关公益性科研事业单位的投入，建立食品安全风险监测和风险评估网络，从人员、经费、基础设施等多方面保证食品安全标准制定的展开。

同时，也“必须保卫社会”。我国食品安全国家标准体系是建立在中国食品企业诚信度不足，每每发生以次充好，食品质量达不到最低质量要求的基础上。在此背景下我国建立起了这样一个以行政权主导的食品安全标准体系。从长远看，随着我国食品生产经营企业产品质量的提高和质量管理技术的改进，以企业和行业协会为主导的食品安全标准，将发挥日益重要的作用。在未来，只有结合政府、专家、行业协会、企业和消费者的力量，通过标准制定中的公私合作，才能使食品安全标准能更有的放矢，从而更好地规范食品生产经营活动，保障食品安全标准的真正实施。

参考文献

- 安东尼·奥格斯(2008). 规制：法律形式与经济学理论. 骆梅英译. 北京：中国人民大学出版社.
- 戴廉(2010). 谁定盘中餐. 新世纪周刊，9月30日.
- 董璠舆(1993). 外国议会议事规则. 北京：中国政法大学出版社.
- 桂勇(2006). 私有产权的社会基础：城市企业产权的政治重构. 上海：立信会计出版社.
- 史永丽、姚金菊、任端平、赵英达(2007). 食品安全标准法律体系研究. 食品科学，6.
- 宋华琳(2007). 规则制定中的多元角色——以技术标准领域为中心的研讨. 浙江学刊，3.
- 宋华琳(2008a). 论技术标准的法律性质——从行政法规范体系角度的定位. 行政法学研究，3.
- 宋华琳(2008b). 转型时期中国行政程序立法的几点思考. 中国行政管理，9.
- 宋华琳(2009a). 当代中国技术标准法律制度的确立与演进. 学习与探索，5.
- 宋华琳(2009b). 风险规制中的专家咨询——以药品审评为例证. 行政法论丛，12. 北京：法律出版社.
- 汪江连(2009). 行走于破解与重构之间——我国食品安全标准“强制性”的规范法学解读. 行政与法，8.
- 王贵松(2009). 日本食品安全法研究. 北京：中国民主与法制出版社.

- 王科 (2010). 近年重大食品安全事件一览表 (部分). 南方周末, 4月8日.
- 詹镇荣 (2004). 德国法中“社会自我管制”机制初探. 政法法律评论, 4.
- 张志强 (2008). 我国食品卫生标准与国际食品法典标准的比较研究. 载《食品药品安全与监管政策研究报告》. 北京: 社会科学文献出版社.
- 郑鹏然 (1986). 食品卫生管理. 天津卫生史料. 2、3期合集.
- 中华人民共和国卫生部 (2010). 第一届食品安全国家标准审评委员会成立. From: <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohwsjdj/s3594/201001/45689.htm>
- 《中华人民共和国食品安全法》编写小组 (2009). 中华人民共和国食品安全法释义及适用指南. 北京: 中国市场出版社.
- Walker, V. R. (2009). 风险规制与不确定性的多种面貌. 金自宁译. 行政法论丛, 12. 北京: 法律出版社.
- Ackerley, N., Eyraud, J. & Mazzotta, M. (2007). Measuring Conflict of Interest and Expertise on FDA Advisory Committees. From: <http://www.fda.gov/oc/advisory/ergcoireport.pdf>.
- Demortain, D. (2008). Standardising Through Concepts: Scientific Experts and the Institutional Development of the HACCP Food Safety Standard. *Science and Public Policy*, 35 (6): 391-402.
- FDA (2008). Guidance for the Public FDA Advisory Committee Members, and FDA Staff on Procedures for Determining Conflict of Interest and Eligibility for Participation in FDA Advisory Committees. From: <http://www.fda.gov/downloads/RegulatoryInformation/Guidances/UCM125646.pdf>.
- Fisher, E. (2000). Drowning by Numbers: Standard Setting in Risk Regulation and the Pursuit of Accountable Public Administration. *Oxford Journal of Legal Studies*, 20 (1): 109-130.
- Henson, S. & Humphrey, J. (2009). The Impacts of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard-Setting Processes. Paper Prepared for FAO/WHO. From: <http://www.ftp.fao.org/codex/cac/CAC32/al329Dbe.pdf>.
- Hoffmann, S. (2010). Food Safety Policy and Economics: A Review of the Literature. Resources for the Future Discussion Paper. From: <http://www.rff.org/documents/RFF-DP-10-36.pdf>.
- Joint FAO/WHO Expert Consultation (1995). Application of Risk Analysis to Food Standards Issues. From: <http://www.who.int/entity/foodsafety/publications/micro/en/march1995.pdf>
- Livemore, M. A. (2006). Authority and Legitimacy in Global Governance: Deliberation, Institutional Differentiation, and the Codex Alimentarius. *New York University Law Review*, 81: 766-801.
- Maier, M. L. (2008). The Regulatory State Goes Global: EU participation in International Food Standard-setting by the Codex Alimentarius Commission. From: <http://www.ies.be/disknode/get/687>.
- McGarity, T. O. (1990). Public Participation in Risk Regulation. *Risk*, 1: 128-130.
- Smith, G. (2009). Interaction of Public and Private Standards in the Food Chain. *OECD Food*,

Agriculture and Fisheries Working Papers No. 15.

WHO & FAO (2006). Understanding the Codex Alimentarius. From: http://www.ftp.fao.org/codex/Publications/understanding/Understanding_EN.pdf.

Wouters, J. , Marx, A. & Hachez, N. (2009). Private Standards, Global Governance and Transatlantic Cooperation, *In Handling Global Challenges; Managing Biodiversity and Biosafety in a Global World; EU, US, California and Global Perspectives*: 176 – 199. Leuven & Berkeley: Centre for Global Governance Studies/LICOS and UC Berkeley Centre on Institutions and Governance.

Walker, V. R. (2009). Designing Factfinding for Cross-Border Healthcare. *Opinio Juris in Comparatione*, 3 (1): 1 – 40.