

中国食品安全监管的演进(1978—2014)*

唐爱慧 陶 冶 冯开文

内容提要:食品安全作为民生之本始,终为各个历史时期所重视。新中国成立之后,各种有关食品安全的法律法规相继出台,从顶层规范现实生活中存在的食品安全问题,保证食品安全不断向好。同时以媒体为代表的社会第三方力量积极参与食品安全监管,弥补法律监管的盲点,与不断发展的社会需求相适应。食品安全的监管,整体呈现出不断改善的态势。本文主要以历史资料和期刊论文为依据,对这一趋势进行了初步的概括和总结。

关键词:食品安全 监管 法律 媒体

《史记·酈生列传》有言:“王者以民人为天,而民人以食为天。”食品是人类赖以生存的基础,是文明得以延续的基本保障,食品安全问题直接关系到广大人民群众的身体健康和生命安全。“让老百姓吃上放心饭”,在任何时期都是首当其冲的重大的时代命题。

纵观中国古代农业发展历史,不少有关食品安全的规定,构成了管束食品安全的一道警戒线。周朝时期的《礼记》记载,食品交易“五谷不时,果实未孰,不粥于市”,^①即未成熟谷类果蔬不得上市以防止中毒。汉代规定:“诸食脯肉,脯肉毒杀、伤、病人者,亟尽孰燔其余。……当燔弗燔,及吏主者,皆坐脯肉赃,与盗同法”,^②即肉类因腐败等原因可能致人中毒则需焚毁,否则肇事者和官员皆受严格处罚。^③

新中国成立之后,特别是改革开放以来,经济快速发展,人民生活水平得到显著提高,对食品安全的重视与日俱增。因此,急需出台法律来结束长期以来处理食品安全事件无法可依的尴尬局面。其中以1995年颁布的《中华人民共和国食品卫生法》和2009年通过的《中华人民共和国食品安全法》最为具有代表意义,与建国以来食品安全问题发展的历史阶段紧密联系,充分起到了规范的处理的强制性作用,引导着中国食品行业不断沿着正确的道路前行。

法律之外的管束手段,从历史上看也时有传承。由于古代社会生产力水平低下,产量很低,食品生产的主要目的是用于个人消费,自给自足的自然经济占统治地位,满足人们消费之外的剩余产品才进行交换。食品安全对于个人和社会来说,受到自然经济一定程度的保护,很像以家庭为单位形成了一个隔离带。也因此,古代个人家庭的食品安全管控主要依靠代代传承的各种禁忌规则和约定做法。最为具有代表性的就是春秋时期孔子所讲授的“五不食原则”,即“食饕而餲,鱼馁而

[作者简介] 唐爱慧,中国农业大学经济管理学院博士生,北京,100083,邮箱:1710762256@qq.com;陶冶,中国农业大学经济管理学院博士生,北京,100083,邮箱:elaindear@126.com;冯开文,中国农业大学经济管理学院教授,北京,100083,邮箱:fengwen@cau.edu.cn。

* 本文为国家教育部人文社科项目“期刊论文视角的当代中国农业经济学发展研究”(批准号:13YJA790020)、北京市哲学社会科学规划项目“京郊各类合作社协调发展研究”(批准号:13JGB057)、教育部基本科研业务费项目“促进农地流转的激励机制研究:新疆和内地数省的比较”(2015TC033)阶段性成果之一。

① 《礼记》,辽宁教育出版社1997年版,第193页。

② 《二年律令》,转自王彦辉:《张家山汉简〈二年律令〉与汉代社会研究》,北京:中华书局2010年版,第103页。

③ 谢少萍:《中国古代对食品市场的管理》,《文史月刊》2009年第10期,第75页。

肉败,不食。色恶,不食。臭恶,不食。失饪,不食。不时,不食。”^①由此可见,受自然经济的局限,当时人们对食品质量安全的认识还仅仅停留在防止食物腐败与抑制瘟疫传播等最为基础的方面,这种状况基本上持续了几千年。^②

新中国成立后,特别是改革开放以来,随着历史的推进和社会经济的发展,食品安全问题的成因变得越来越复杂,人们对食品质量安全问题的要求也越来越高,而民主制度的不断建立健全和人们的自我觉醒和自我监管意识越来越强烈,就促使政府和法律之外的监管,自然就发挥着越来越重要的作用。媒体的作用就是一个代表。

针对食品质量安全问题,已经有不少学者对中国有关食品质量安全的法律及法外监管进行了研究。涂永前基于食品质量安全问题的特殊性,从人权法和国际法视角来对中国食品质量安全法律规制进行研究。^③韩永红、冒乃和分别将中国的食品质量安全法律制度与美国和德国的相关法律体系进行对比分析,并提出借鉴和改革方向。^④徐金海从政府监管入手,认为食品质量安全监管的本质是政府相关部门与食品生产经营者之间的博弈过程,而政府监管的有效性取决于不断降低监督检查成本、降低以缺陷食品冒充安全食品坑害消费者而获得的额外预期收益以及加大对违规的惩罚力度。^⑤任燕、安玉发从经销商、购买者及市场管理者三类微观主体入手,分析了农产品批发市场对食品进行质量安全监管的流程以及监管中存在的问题。^⑥倪国华、郑风田构建了一个包括企业、消费者、监管者、上级督查部门和媒体五方利益主体的制度体系模型,实证分析了媒体监管会导致交易成本降低,因而会提高食品质量安全监管的效率。^⑦

可见,学者们多从食品质量安全与法律、或者食品质量安全与法外监管的单一视角入手进行分析问题,而本文将从同时考察两种监管形式,并勾勒法律和法外监管变迁的过程,一起从全过程回顾的视角,为法律及媒体等监管手段的发展,对解决今天的食品质量安全问题提出自己的看法。对于改革开放以来两种监管形式的演进,本文将从食品安全事件的简要回顾开始。

一、改革开放以来食品质量安全事件

20世纪末至21世纪初,中国经过改革开放,迎来了经济高速发展的黄金阶段,社会经济结构也发生了巨大转变。随着生产力的迅速发展,中国正快速地由传统农业社会向工业化社会转型,工业化、现代化进程不断加速。但是在此过程中,大量引入国外工业文明不仅带来巨大的环境污染,还导致了一系列的食品质量安全事故,诱因就是大量使用化工原料,违法添加非食用物质、滥用食品添加剂,如各种等添加剂。在该阶段,食品质量安全问题集中表现为食品工业化发展进程中所带来的问题,而不再是单纯的食品卫生问题。在经历了“三聚氰胺奶粉”、双汇“瘦肉精”和“福喜腐肉”等恶劣的食品质量安全事件之后,消费者对于国内食品市场的信任程度大大降低,对肉制品和乳制品等食品行业产生质疑,极其不利于整体经济的健康发展,亟需通过有效途径遏制这种状况。

从表1可以看出食品质量安全问题演变的特点:虽然在严重程度,恶劣的、导致多人死亡的食

① 《论语》,北京:中华书局2006年版,第86页。

② 董妍:《中国古代食品安全监管的启示》,《沈阳工业大学学报(社会科学版)》2014年第6期,第481—485页。

③ 涂永前:《食品安全的国际规制与法律保障》,《中国法学》2013年第4期,第135—148页。

④ 韩永红:《美国食品安全法律治理的新发展及其对我国的启示——以美国〈食品安全现代化法〉为视角》,《法学评论》2014年第3期,第92—101页。冒乃和、刘波:《中国和德国的食品安全法律体系比较研究》,《农业经济问题》2003年第10期,第74—77页。

⑤ 徐金海:《政府监管与食品质量安全》,《农业经济问题》2007年第11期,第85—90页。

⑥ 任燕、安玉发:《农产品批发市场食品质量安全监管分析——基于北京市场的问卷调查和深度访谈资料》,《中国农村观察》2010年第3期,第37—46页。

⑦ 倪国华、郑风田:《媒体监管的交易成本对食品安全监管效率的影响——一个制度体系模型及其均衡分析》,《经济学(季刊)》2014年第2期,第559—582页。

品质量安全事件发生的频率有所减少,特别是在2009年以后;但是整体上看,食品质量安全事件还是很引人注目,对食品质量安全的监管也很急迫。

表 1 改革开放以来重大食品质量安全事件统计

| 时间 | 原因 | 食品质量安全事件 | 后 果 |
|------|----------|--|---|
| 1988 | 食用毛蚶肝中毒 | 上海甲肝大流行事件 | 至少发病 292 301 例,死亡 11 例 |
| 1996 | 假酒中毒 | 云南曲靖发生食用散装白酒甲醇严重超标的特大食物中毒事件 | 192 人中毒,35 人死亡,6 人致残 |
| 1998 | 有毒猪油 | 江西省发生因食用装过有机锡油桶中的猪油而中毒事件 | 近 200 人中毒,3 人死亡 |
| 1999 | 蔬菜农药残留中毒 | 蔬菜中残留含甲胺磷的农药而致人中毒 | 80 人中毒 |
| 2000 | 毒大米 | 大米掺有害工业原料石蜡油 | 广东、吉林、甘肃、四川等地市场皆出现有毒大米 |
| 2003 | 金华火腿农药浸泡 | 个别金华火腿厂家为生产“反季节火腿”,使用农药敌敌畏浸泡猪腿防止蚊蝇和生蛆 | 300 余只火腿流入市场,给人民的生命健康造成威胁 |
| 2006 | 苏丹红鸭蛋 | 河北石家庄等地用添加苏丹红的饲料喂鸭所生产的“红心鸭蛋” | 苏丹红为染色剂,主要应用于油彩、汽油等产品的染色,毒性巨大,食用后可能致癌 |
| 2008 | 三聚氰胺奶粉 | 三鹿婴幼儿奶粉中添加化工原料三聚氰胺 | 震惊世界的食品安全事件,全国各地收治婴儿泌尿系统结石患者达 1 000 余人,4 名婴幼儿死亡 |
| 2010 | 毒豇豆 | 海南产豇豆在武汉被查出含有禁用农药 | 对所有不合格豇豆予以销毁,相关部门及时采取市场监管措施 |
| 2011 | 双汇瘦肉精 | 央视 3·15 特别节目《“健美猪”真相》中,曝光双汇用“瘦肉精”养猪。 | 双汇品牌信誉度骤减,产品销量在全国遭遇前所未有的暴跌 |
| 2011 | 牛肉膏事件 | 合肥、南京等地熟食店利用牛肉膏将猪肉变成牛肉 | 生产者违法欺诈,产生消费者信任危机 |
| 2011 | 塑化剂 | 2 台湾地区通报,食品添加剂“起云剂”含有化学成分邻苯二甲酸二酯,且已用于部分饮料等产品的生产加工 | 塑化剂毒性远高于三聚氰胺,该事件从饮料领域蔓延至药品领域,牵涉甚广 |
| 2012 | 毒胶囊 | 不法厂商使用重金属铬超标的工业明胶生产药用胶囊 | 胶囊中铬含量超标国家标准规定的 90 多倍 |
| 2012 | 松香鸭 | 央视“焦点访谈”以《白净的“黑”鸭子》为题,对湖南某批发市场用工业松香熏鸭毛现象进行曝光 | 工业松香内含有铅等有毒物质,在加工鸭子时进入其体内,人使用后会导致铅中毒 |
| 2014 | 福喜腐肉 | 上海福喜公司作为麦当劳、肯德基等公司的供应商,将过期 8 个月、颜色发青的臭肉重新切片装进新包装,延长“保质期” | 所有麦当劳、肯德基问题产品全部下架,“洋品牌”食品质量安全问题同样重要 |

资料来源:田中初:《新闻实践与政治控制》,济南:山东人民出版社 2005 年版;《中国食品安全问题新闻资料库(2004—2011)》;张喜才、张利军:《食品安全危机事件与制度变迁:基于 1978 年以来重大食品安全事件的研究》,2010“海右”全国博士生论坛论文,2010 年 7 月。

随着科技及工业化的高速发展,食品质量安全事件数量不减反增;在影响范围上,食品质量安全事件由小区域个别案件转变为大范围跨省区甚至是全国性案件,受到影响的群众数量也大大增加,对人民的生命健康安全产生难以估计的实际威胁和潜在威胁;在发生地区上,食品质量安全事件由一般出现在发展较为落后的农村贫困地区,转变为出现在发展迅速居民生活水平较高的大中城市;在发生原因上,中国的食品质量安全问题正逐渐从原始的以掺假伪造为主转向以各种化工制品、致病性微生物和放射性污染源对食品的污染,食品质量安全问题的产生原因更加难以被消费者察觉,而且毒源难以发现,消费者维权困难,影响后果十分严重。

二、食品质量安全监管法律的演变

中国对食品质量安全的认识经历了一个从无到有、由浅入深的过程,相关立法也是如此。从试

行到正式颁布《食品卫生法》，到《食品安全法》的出台，再到最新《食品安全法》的改进，可以看出立法者对于整治食品市场、规范监管作用的决心，也反映出中国对食品质量安全问题的不断重视。

（一）《中华人民共和国食品卫生法》

改革开放初期，食品质量安全事件产生的原因一般为细菌、有毒动植物、霉变食品或受污染食品等，多数属于食品卫生方面的问题，不断出现的各种食源性危害，如微生物病原体、生物毒素和化学污染物等造成的食源性疾病，对公众的身体健康构成严重威胁。^① 加上当时的医疗条件差，防疫水平低下，导致食品质量安全事件的毒害性、影响范围和发病率死亡率都很高，波及范围广，影响较为严重。1987年12月至1988年12月在上海爆发的甲肝流行事件是一起较为轰动的重大食品质量安全事故，该事件原因是由于毛蚶在处理过程中遭受污染，经人食用后引发甲肝，导致30万名市民染上肝炎，死亡47人。因此，在意识到食品质量安全的重要性后，自1995年10月30日起开始正式施行《中华人民共和国食品卫生法》，旨在保证国家食品卫生，防止食品污染和有害因素对人体的危害，保障人民身体健康。该法针对食品的各种卫生条件做了严格规定，对污染源和有害物质进行了控制，并开始规定由政府卫生行政部门实行食品卫生监管制度。^② 《食品卫生法》的出台在一定程度上弥补了中国法律体系中食品质量安全方面的不足。^③ 《食品卫生法》自实施以来，中国的食品卫生工作已逐步走上了制度化、法制化的管理轨道，食品卫生合格率由1982年的61.5%上升到1997年的87.0%，说明该法律的颁布的确使公众的生活饮食、食品生产状况得到了一定程度的改善。

但是在进入21世纪后，随着社会经济的迅速发展，食品市场环境也变得更加复杂，《食品卫生法》在颁布后的实践运用中，由于内容宽泛，规定过于原则性，还存在条文规定含义不明确、规定内容不当以及配套规定不全等问题，在一定程度上影响了食品卫生监管工作的深入开展。^④ 其局限性主要表现在：一方面，《食品卫生法》的调整范围较窄；另一方面，《食品卫生法》确立的执法体系与食品质量安全监管的现实也并不相符，法律确定的参与食品质量安全监管的部门有农业部、公安部、卫生部等8个部委和各级地方政府，多头监管导致职能交叉，增加了执法难度。^⑤ 在《食品卫生法》的基础上，中国也颁布了与其相关的法律法规，如《产品质量法》、《食品卫生行政处罚法》、《食品卫生监管程序》和《关于进一步加强食品安全工作的决定》等，但这些法律法规中的规定并不够明确，有些环节存在交叉，还有一些规定属于概要性，过于宽泛，对实际问题的约束力不够，操作性也不强。^⑥ 而且由于体制不顺、职责不明确和监管不到位，食品质量安全监管体系存在许多不完善的地方。^⑦ 以上种种局限性使得《食品卫生法》在颁布以后的实践运用中效果大打折扣，在食品质量安全违法事件的监管和处理上显得力不从心，导致食品质量安全问题依然形势严峻。2003年底，安徽阜阳出现“大头娃娃事件”，很多婴幼儿由于食用了由廉价食品原料添加剂等制作的劣质奶粉而患病，甚至有十余名患儿付出生命代价。这次劣质奶粉导致的“大头娃娃”事件凸显出食品市场监管环节的薄弱，因此2004年《食品卫生法》的修订被提上议事日程，并第一次确立了分段监管的食品安全模式。^⑧

（二）《中华人民共和国食品安全法》

中国工业化、现代化进程的加快使21世纪初的食品市场环境相比《食品卫生法》颁布之初有了

① 叶永茂：《中国食品安全立法的思路——兼论〈食品卫生法〉的特点与主要问题》，《药品评价》2005年第1期，第1—3页。

② 陆夏岩：《试论〈食品卫生法〉立法、执法和守法问题》，《中国卫生法制》2000年第6期，第15—16页。

③ 季春胜、徐玮、陈杏琴、赵玉考、崔亚婷、刘书君：《浅议食品卫生法的特点》，《中国卫生监督杂志》1996年第4期，第145—147页。

④ 吴位新：《现行〈中华人民共和国食品卫生法〉有关条文的缺陷及修改建议》，《职业与健康》2002年第9期，第72—74页。

⑤ 周榆晴：《再论〈食品安全法〉立法》，《河北法学》2005年第12期，第78—80页。

⑥ 张芳：《中国现代食品安全监管法律制度的发展与完善》，《政治与法律》2007年第5期，第18—23页。

⑦ 陈琛：《食品安全现状与多角度监管体系建设》，《科技管理研究》2014年第7期，第36—39页。

⑧ 申海鹏：《食品安全事件倒逼我国食品相关法律的进步》，《食品安全导刊》2014年第18期，第13页。

巨大转变:一方面各种新型食品如雨后春笋般出现,如“绿色食品”、“转基因”食品等还未制定相应的卫生标准,造成卫生监督时无法可依;^①另一方面违反法律规定的食品质量安全事件屡见不鲜,尤其是在食品的质量安全控制方面开始出现各种各样的问题。这段时间内,食品质量安全问题逐渐从以食品不卫生、传播流行性疾病和掺假伪造为主转向以各种化工制品、致病性微生物和放射性污染源对食品的污染,食品质量安全事件不再是单纯的食品卫生问题,而主要是违法添加非食用物质和滥用食品添加剂。从2009年6月1日起,《中华人民共和国食品安全法》正式实施,从《食品卫生法》到《食品安全法》,中国的食品管理立法经历了一个较为艰难的历程,期间伴随着的是众多食品质量安全事件的惨痛教训。在2004年的阜阳劣质奶粉问题出现以后,过了仅仅四年就发生了三鹿“三聚氰胺奶粉”这一性质更加恶劣甚至震惊世界的食品质量安全事件。三鹿“三聚氰胺奶粉”事件暴露了在食品中添加非法化工原料与滥用食品添加剂是危害食品质量安全的重要原因之一,而《食品安全法》也着重加强了对食品添加剂的监管,规定食品添加剂必须只有经过风险评估证明安全可靠,而且在技术上是确有必要的,方可列入允许使用的范围,^②这也在一定程度上杜绝了类似“三聚氰胺奶粉”食品质量安全事件的发生。

《食品安全法》的出台为切实保护消费者的权益,惩治食品质量安全违法行为提供了法律基础,而且其出台经历了反复的审定修改过程。食品质量安全法适应了新形势发展的需要,为从制度上解决现实生活中存在的食品质量安全问题,从而更好地保证食品质量安全而制定,其中明确了食品质量安全监管体制,确立了以食品质量安全风险监测和评估为基础的科学管理制度,确立了惩罚性赔偿制度,以及对保健食品实行严格监管和明星代言的连带责任制度等。^③在执法监管职能方面,《食品卫生法》中的分段监管模式虽然不同管理部门各司其责,有不同的分工,但看似分工明确,却留下诸多模糊地带和监管盲区。在2008年的“三聚氰胺”奶粉事件中,所有的监管环节全部失效,各部门的职责也难以分清,暴露出分段监管模式的弊端。此次恶劣的食品质量安全事件导致当年已经进入三审即将通过的《食品安全法》草案又突然进行了八个方面的重要修改,而其中有六个方面都是针对“三聚氰胺”奶粉事件而制定的,并重新明确各个部门的监管职责,确立了分监管与统一协调相结合的原则。《食品安全法》对《食品卫生法》实施期间的食品质量安全监管职能进行了重大调整,将权责不明确的监管体系进行明确权限责任的分工,有利于提高监管效率^④。在之后的2013年3月,食品药品监督管理局的成立彻底告别了食品安全分段管理这一模式。^⑤

虽然《食品安全法》相比《食品卫生法》更加完备,但与实际结合仍存在不足。首先,《食品安全法》没有对食品质量安全做广义的理解,而是做了狭义的界定,而广义的食品质量安全概念,除了涵盖狭义的食品质量安全概念之外,还应该要求食品不存在任何掺假掺杂或添加任何非法物质。因此这种对食品质量安全概念的狭义界定与之前的《食品卫生法》没有本质上的不同,既不符合现代社会食品质量安全立法发展的趋势,也不利于保护消费者的合法权益。^⑥其次,《食品安全法》对食品标签的重要性认识不足,食品标签理论研究、立法及执法均落后于食品质量安全基本理论研究、立法及执法,对食品标签的图案与实物不符,以及标签上缺少存储、加工和食用方法等问题未作明确规定。^⑦最后,在食品监管方面,虽然《食品安全法》明确了县级以上地方人民政府依照本法和国务院的规定确定本级卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理和食品药品监督管理部门的食品质量安全监

① 陆夏岩:《试论〈食品卫生法〉立法、执法和守法问题》,《中国卫生法制》2000年第6期,第15—16页。

② 孙瑞灼:《从“卫生”到“安全”:食品管理立法亮点解读》,《安全与健康》2009年第7期,第16—17页。

③ 周愉晴:《〈食品安全法〉立法刍议》,《河北法学》2005年第7期,第103—105页。

④ 肖艳辉、刘亮:《我国食品安全监管体制研究——兼评我国〈食品安全法〉》,《太平洋学报》2009年第11期,第1—13页。

⑤ 申海鹏:《食品安全事件倒逼着我国食品相关法律法规的进步》,《食品安全导刊》2014年第18期,第13页。

⑥ 孙效敏:《论〈食品安全法〉立法理念之不足及其对策》,《法学论坛》2010年第1期,第105—111页。

⑦ 崔兴品:《试论〈食品安全法〉中关于消费者权益保护的欠缺》,《中国卫生法制》2013年第5期,第44—48页。

管职责,但是对于县级以下的监管并不明确,^①导致食品监管的薄弱环节汇集到了小作坊、偏远地方的食品销售部、流动食品商贩、学校周围的小餐馆和杂货店等,^②而这些地方又是食品质量安全问题极易发生的地方,对其监管十分重要,不应留下漏洞。因此,对法律的进一步完善势在必行。

(三)《中华人民共和国食品安全法》

最近几年来,纷繁的食品质量安全事件不断挑战着政府的食品质量安全监管公信力和执行力。2014年中国爆发了影响范围甚广的“福喜腐肉事件”,上海福喜公司作为麦当劳、肯德基等公司的供应商,将过期8个月、颜色发青的臭肉重新切片装进新包装,延长“保质期”,该事件所有麦当劳、肯德基问题产品全部下架,并让公众对“洋品牌”食品质量安全问题信赖度大大降低。由于此事件的发生正值对《食品安全法》的草案修订过程中,因此也为新版《食品安全法》的规定带来了一定的“启示”。出于对繁复的食品质量安全问题的解决,为维护广大人民群众的根本利益,在原有《食品安全法》已经无法跟上时代需求的情况下,2015年4月24日,新修订的《中华人民共和国食品安全法》审议通过。这部经全国人大常委会第九次会议、第十二次会议两次审议,三易其稿,被称为“史上最严”的食品安全法,^③增加了关于食品贮存和运输、食用农产品市场流通和转基因食品标识等方面的内容,更加顺应时代与科技的发展,进一步完善对食品质量安全的监管和管理,对关于禁止剧毒农药用于农产品、婴幼儿食品质量控制、网购食品质量保障以及转基因食品标识等被广大人民群众所重视的问题作了补充规定。^④

新修订的《食品安全法》以“重典治乱”为出发点,^⑤对食品质量安全监管机制做了重大调整,从多部门各管一段,到生产、流通、餐饮环节的监管全责整合,对食品质量安全监管的重点从三聚氰胺这种人为添加逐渐转向原料溯源及过程控制,从强调对成品、半成品加工过程的检查到现在强调从食品的源头出发,即从种养殖环节开始到最后食品进入餐桌这一整个过程进行统一监管,并且建立了最严格的食品药品安全监管制度,完善了食品药品质量标准和安全准入制度。新修订的《食品安全法》有五大特点:一是更加突出预防为主;二是建立最严格的全过程的过程控制;三是创新食品质量安全的监管制度;四是建立最严格的法律责任制度;五是突出食品质量安全制度化共治体制。

回顾以上这些关于食品质量安全法律的演进过程,清晰可见从无到有、由粗泛到细致、根据新形势的发展而不断调整、改进和完善的脉络。

虽然经过了十几年的法律改革,中国食品质量安全法律法规体系还是不够完整,与国外有较大差距。美国与食品质量安全相关的主要法令有《联邦食品药品化妆品法》、《食品质量保护法》、《禽类产品检查法》、《蛋类产品检查法》、《食品质量保护法》和《公共卫生服务法》等,分类十分明确,针对不同行业不同产品的规定更加细致到位。^⑥日本在其食品质量安全基本法中提出“保护国民健康是首要任务”,建立了详细的可执行可操作的食物和食品添加剂的标准;^⑦欧盟2000年发布的食品质量安全白皮书是其食品政策的基础,其中提出了详细的食品质量安全卫生管理办法和条例。^⑧与之相比较,中国须要保持法律与时俱进等优点,但在涉及过程的“全面”方面,规定的“严格”方面,以及在法律本身的“继承性”方面,都还有很多工作要做。当然,不能忽视执法越来越重要的地位,如果仅有一部系统完善的法律而没有执法机关的执行,完善食品质量安全问题也将成为空谈,法律也将变

① 孙杨青、李晓山:《〈食品安全法〉实施后存在的问题及对策》,《中国社区医师(医学专业)》2010年第34期,第261—262页。

② 张永建、刘宁、杨建华:《建立和完善我国食品安全保障体系研究》,《中国工业经济》2005年第2期,第14—20页。

③ 邹坚贞:《“史上最严”食品安全法亮相》,《中国经济周刊》2015年第17期,第50—51页。

④ 刘兆彬:《〈食品安全法〉修订重在质量》,《中国质量技术监督》2015年第1期,第50—53页。

⑤ 刘俊海:《以重典治乱理念打造〈食品安全法〉升级版》,《法学家》2013年第6期:51—55页。

⑥ 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》,《企业经济》2012年第1期,第166—168页。

⑦ 王怡、宋宗宇:《日本食品安全委员会的运行机制及其对我国的启示》,《现代日本经济》2011年第5期,第57—63页。

⑧ 樊永祥、陈君石:《国际食品安全立法现状及我国立法对策分析》,《中国食品卫生杂志》2005年第6期,第37—41页。

成一纸空文,失去其应由的效力和权威。^①这提醒我们,在执行的“精准”方面,也有需要认真寻找的差距。

三、媒体监管的演变

中国目前的食品质量安全监管实行以政府为主导的单中心治理模式,导致政府监管压力大、效率低且迟滞性严重。^②以社会“第三方力量”为代表的法外监管,尤其是被誉为“社会守望者”的电视、网络等媒体的发展和普及,使媒体成为公众了解食品质量安全事件的便捷和重要途径。由于媒体对相关事件的报道与评论不仅影响公众对食品质量安全事件的看法,还间接影响公众正确处理危机的能力,因此作为政府监管的重要补充,媒体监管对食品质量安全事件的信息披露及食品质量安全的监管方面开始发挥越来越重要的作用。

(一) 法律监管的缺陷

法外监管发挥作用的原因之一,就是法律的监管难免存在一些缺陷和不足:首先,法律的制定存在较高的成本,即便是司法解释的出台也不可能是一蹴而就的,法律规定相较于现实,可能存在时间滞后。其次,法律是国之重器,不随便使用,因此,法律的条文也不可能细致到能规范所有的行为和处理所有的具体情况。法律较之于现实,难免存在遗漏。再次,法律的执行成本也很高。一旦进入了法律程序,就需要付出很多时间、费用以及人力等。

随着电视、网络等媒体的发展和普及,媒体开始成为公众了解各种食品质量安全事件的便捷途径和重要途径。媒体对于相关事件的报道与评论不仅影响到公众对食品质量安全事件的看法,还间接影响着公众正确处理危机的能力,因此法外监管对于食品质量安全也是尤为重要的。

(二) 媒体监管的发展

类似于法律监管,中国对食品质量安全事件的媒体监管也经历了由少至多、由微至著的过程。

改革开放初期,在《食品卫生法》出台之前,政府和社会公众的食品质量安全意识较低,对于食品质量安全事件的重视度也不足,自然缺少对这类问题及事件的关注,而且当时的媒体种类少,电视并不普及,公众了解社会信息的主要媒介是广播与报纸,其中也较少食品质量安全方面的报道,对很多实际发生的食品质量安全事故也不完全能及时准确地反映。

随着改革开放的不断深入,人民生活水平不断提高,电视很快普及,并逐渐成了富有公信力、权威性的主流媒体。因此,电视也在食品安全监管中发挥了越来越大的作用。例如中央电视台,不仅在《新闻联播》、《焦点访谈》和《新闻30分》等重要新闻播出时间段对重大食品质量安全事件进行报道,还另外开办《中国质量万里行》、《每周质量报告》和《3·15晚会》等专题和专栏节目,来着重调查曝光食品质量安全等问题,为规范和监管食品市场做出了一定的贡献。表1所列的食品安全事件,几乎都可以在其中找到大量报道、评论和讨论文章。

到了21世纪初期,借助知识经济及信息科技的高速发展,互联网的影响逐渐增加。互联网的非官方特征更明显一些,拥有电子邮件、浏览搜索、论坛发帖、微博、微信等等形式,吸引了大量受众纷纷参与,也容易造成蝴蝶效应。

已有研究者指出:近年来,随着互联网技术的迅猛发展,食品质量安全事件的网络舆论监管开始在媒体监管中占据越来越重要的位置。网络舆论监管不同于传统的大众传媒舆论监管,如报纸、电视和广播等,网络舆论监管是指公众通过网络的手段,运用微博发言、微博跟帖、新闻跟帖及论坛讨

^① 陆夏岩:《试论〈食品卫生法〉立法、执法和守法问题》,《中国卫生法制》2000年第6期,第15—16页。

^② 郑小伟、王艳林:《食品安全监管中的第三方力量》,《河南省政法管理干部学院学报》2011年第1期,第148—151页。

论等多种形式所进行的舆论监管。^①网络媒体通过不断发展,进而与传统媒体交互作用,能够形成强大的舆论场,食品质量安全事件一旦在网络上形成热点,各大网站会在一段时间内极度关注事件的进展,并且能够在第一时间捕捉新出现的情况,网民借助互联网技术平台和传播手段,能够自发查找事件真相、跟踪事态发展、深究事件缘由,激发公众对事件的联想,不断形成新热点、新话题,^②而这些优势都是传统媒体难以体现出来的。

但是网络舆论监管在凸显其作用的同时,暴露出的问题也很多,首先,与网络快速的发展相比,我国关于网络舆论监管的法制建设还相对滞后,并不能保证网络舆论监管的合法合规有效进行;其次,网络上网民的隐性身份也难以保证舆论的真实性,在发生与人民生活息息相关的食品问题时,很多网民会根据自己的臆想和感情需要,宣泄自己的非理性情绪,发布的信息很难做到客观公正,甚至会形成虚假舆论,干扰其他民众对监管客体进行客观的判断;最后,网络媒体自身素养和应对危机的能力不足,网络工作者素质的高低直接关系到网络舆论监管的有效性,但是大多数网络工作者并不具备食品加工与安全方面的专业知识,科学性缺失可能会导致将错误的食品质量安全信息发布到网上,从而误导更多群体。^③鉴于网络舆论监管的重要性和不足,正确合理地关注、跟踪、应对、引导和采用食品质量安全网络舆情监管,对推动新时期食品质量安全监管工作、实施食品质量安全风险信息管理具有重大意义。^④

(三) 媒体监管的案例分析

媒体的监管有时会起到很好的正向效应,但也可能会导致媒体问题的出现。正反两方面的实例都很容易找到。“皮革奶事件”就是源于网络信息披露引发强烈反响的食品质量安全事件。2012年4月9日央视主持人赵普在其微博中爆料,老酸奶可能是由破皮鞋边角料制成。随即有网友称,老酸奶中大量添加了工业明胶。事件曝光后,老酸奶的销量大幅下滑,各地质监局展开检查,严厉打击工业明胶流入食品领域。在该事件中,媒体的监督报道呈现出一定的规律:专业新闻网站和地方信息网站的报道数量最多,而且新闻的消息来源以媒体记者占比最高;另一方面,新闻内容的基调正面多于负面,报道主题随着事件发展而不断变化,其中曝光量减少,而检查应对、正面宣传和责任追求等方面的报道量增加。^⑤从整体上来看,媒体对于事件的信息披露与责任处理起到积极作用。

对应的有“多宝鱼事件”。“多宝鱼事件”发生于2006年10—12月,是一起严重的药物残留超标事件。在整个事件的报道中,有的媒体在是否可能“致癌”、药物残留的种类和危害的严重程度等细节上,存在一定的“炒作”或报道“不实”现象,导致渔业等行业损失严重,媒体的公信力也多多少少受到了一些质疑,食品质量安全问题在一定程度上变成了食品质量安全报道问题。如何使影响巨大的媒体成为客观公正的“雷达”,^⑥就是这次事件提出的另一个重要问题。

仅从以上两案例发生的时间上看,可以说,媒体监管不断改善是其主要的演变趋势。

(四) 媒体监管的特点

总体来看,极强的时效性决定了媒体的监管作用能够与社会发展同步共进,其力量主要表现在:媒体的公开性质与覆盖面广泛等优势,能够在短时间内引起强大的社会舆论传播效应,迅速将民众的注意力进行聚焦,使各种违背《食品安全法》的行为成为众矢之的,从而给不法经营者带来难以承

① 尚文静:《新媒体时代食品安全事件的网络舆论引导》,《新闻界》2012年第23期,第43—46页。

② 姚魁、马正美:《当议食品安全视角下的网络舆论监督》,《中国卫生监督杂志》2013年第3期,第256—258页。

③ 姚靖:《浅析食品安全视野下的网络舆论监督》,《法制与经济(中旬)》2012年第1期,第91—92页。

④ 刘文、李强:《食品安全网络舆情监测与干预研究初探》,《中国科技论坛》2012年第7期,第44—49页。

⑤ 赵兴健、姚一源、王志刚:《食品安全公共事件的媒体监督报道框架及对策建议——基于皮革奶事件的分析》,《中国食物与营养》2013年第4期,第10—13页。

⑥ 黄旦、郭丽华:《媒体先锋:风险社会视野中的中国食品安全报道——以2006年“多宝鱼”事件为例》,《新闻大学》2008年第4期,第6—12页。

受的违法成本,利用广大人民群众舆论批评和监督等作用迫使其遵守法律,安全生产。而媒体的另外一个重要特征就是连续性,传统的处理方式仅仅能够在短时间内对违法行为做出处罚,而实际的情况往往存在大量的死灰复燃现象。媒体的连续性特点能够较好地解决该问题,连续性地回访与报道能够使违法者在接受处罚后重操旧业的机会几乎为零,填补了法律监管的空白,从源头上保障了老百姓的食品质量安全。在肯定媒体优势的同时,我们也不能忽视任何事物均具有两面性的原则,为了自身的利益对广大人民群众进行舆论误导,用失实的报道损害着自身的社会形象,乃至公众利益,这显然是与媒体的社会角色背道而驰的。因此,媒体必须要加强自身监管,严守法律底线,克服其局限性,抱着对广大人民群众负责的态度对广大食品质量安全事件进行客观的报道与监管,在当前历史条件下充分发挥其引导和监管的作用。

四、结论

由以上分析可以看出,中国的食品质量安全事件频繁发生,出现问题的原因也越来越复杂,与此同时也促进了相关法律政策不断出台、修订和完善,使得影响较恶劣的食品质量安全事件发生率大大降低,说明法律在对食品质量安全的监管及其改进上发挥着积极的推进作用。另一个较为突出的趋势是在食品质量安全大背景下,媒体等作为政府以外的第三方监管力量,在科技不断进步的条件下,也在食品质量安全的监管中日渐凸显出重要作用,对隐蔽性食品质量安全事件的曝光和对食品质量安全问题的讨论做出了一定的贡献,也在一定程度上弥补了法律监管的不足。但是这些第三方力量在中国目前自身发展并不完善,由于自身和外部的局限性,在食品质量安全监管方面仍然存在很多待解决的问题。综合以上几个方面,在新形势下,为了更加有效地控制食品质量安全问题发生,不仅相关法律等需要紧跟时代步伐不断修改,不断弥补空白修葺完善,媒体等第三方力量也要在合法合规的基础上,积极利用自身优势,投入到对食品质量安全的有效监管上。只有各方互相弥补、彼此协调、一致行动,才能使整个食品质量安全状况不断得到改善。

因此,本文认为,在新的历史条件下,食品质量安全法律已经上升到整个国家法律的层面,这是令人欣喜的。但是基于历史学视角,“昨天即是历史”,任何一部法律都具有滞后性,不能完美的适应所有的需求,更不可能适应所有时期的需求。这就说明法律的修改完善是无止境的。本文以上所有的分析都指明了这一点。据此,对照发达国家的经验,整体参详中国发生的问题,进行更为全面、可持续、利于执行的顶层性法律设计;回顾、继承和凝练改革开放以来食品质量安全法律的演变历程、经验教训等,以进行更有长期性因而具有一定前瞻性的法律设计,就是中国食品质量安全监管的重要任务和长期使命。同时充分推动媒体等社会第三方力量在合法合规基础上,广泛参与食品质量安全监管,使二者相互配合、相互补充,建立起以法律和政府为主导,媒体等第三方社会力量积极参与的食品质量安全监管体系,更是全社会的期望,也是每一个人努力的方向。

(责任编辑:黄英伟)