

2017年度食品安全法治十大事件

食品安全事关每个人的身体健康和生命安全,事关经济社会发展全局,事关党的执政能力和执政地位,事关政府的治理能力和公信力。食品安全法治化水平是衡量一国法治水平的重要指标。2015年新修订的《食品安全法》实施以来,中国法学会食品安全法治研究中心持续发布年度食品安全法治十大事件。希望通过组织评选年度十大事件,促进各界更广泛地关注和参与食品安全法治建设,推进食品安全立法更加科学、执法更加严格、司法更加公正、守法更加普遍,推动我国食品安全法治化水平不断提升。

2017年是党的十九大胜利召开之年,也是食品安全法治建设持续深入推进的一年。十九大报告强调:“实施食品安全战略,让人们吃得放心。”为充分总结和宣传食品安全法治建设重要成果,秉持食品安全社会共治理念,创新工作机制,联合中国人民大学食品安全治理协同创新中心、美团点评法律政策研究中心、京东法律研究院共同评选、联合发布2017年度食品安全法治十大事件。四家评选单位联合推选候选素材20件,通过微信公众投票,将得票前十的候选素材确定为2017年度食品安全法治十大事件,并邀请相关专家从法治角度进行专业盘点,中国法学会食品安全法治研究中心会同另外三家单位审定。事件盘点由“事件概况”和“事件点评”两部分组成。

《“十三五”国家食品安全规划》引领新时代食品安全治理新格局

事件概况:

2017年2月14日,国务院印发《“十三五”国家食品安全规划》,明确了全面落实企业主体责任、加快食品安全标准与国际接轨、完善法律法规制度、严格源头治理、严格过程监管、强化抽样检验、严厉处罚违法违规行为、提升技术支撑能力、加快建立职业化检查员队伍、加快形成社会共治格局、深入开展国家食品安全示范城市创建和农产品质量安全县创建行动等11项主要任务。

事件点评:

保障食品安全是建设健康中国、增进人民福祉的重要内容,是以人民为中心发展思想的具体体现。我国食品安全治理面临食品产业水平参差不齐、源头治理困难较大、食品安全文化不够发达、监管体系仍需理顺等诸多问题。因此,有计划地进行顶层设计,盘点问题存量,强化问题导向,谋求制度设计增量,意义十分重大。

《“十三五”国家食品安全规划》是新时代重要的食品安全治理顶层设计。总体上看,规划坚持问题导向,实事求是,稳中求进,全面布局,点面结合,是2015年《食品安全法》基本精神的政策体现,必将更好引领新时代我国食品安全治理新格局。从内容上看,规划既有宏观的制度设计,如全面重申企业主体责任、狠抓标准体系完善、强调过程监管的严格性,也有微观的治理思路,如职业检测员队伍建设、加强抽检制度完善等;既有传统工作思路的延续,如强调进一步完善法律制度体系,也有一些新的思路和举措,如完善社会共治、提高技术支撑能力等,体现了良法善治大背景下食品安全监管的转型,也契合了新技术革命浪潮下技术对于制度和实践的重要支撑作用。

(王旭 中国人民大学食品安全治理协同创新中心研究员、中国人民大学法学院教授)

食品安全国家标准清理整合工作取得阶段性成效

事件概况:

2017年,国家卫生计生委发布通报函,通报食品安全国家标准工作情况。根据通报函介绍,纳入标准目录的标准共1224项,重点清理了食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量以及行业标准中存在的标准重复、交叉和矛盾的问题。其中1082项农药兽药残留相关标准移交农业部进行进一步清理整合,对另外3310项食品标准区分情形分别纳入“食品安全标准整合名单”“建议适时废止的标准名单”“不纳入食品安全国家标准体系的标准名单”。

事件点评:

2015年《食品安全法》颁布以来,各类食品安全标准的清理整合工作一直在推进中。此次标准目录的发布和各项清理整合工作的推进,极大解决了长期以来国家安全食品标准彼此矛盾、表述重复、适用交叉等问题,有助于改变食品分段监管以来形成的标准“法出多门”和理解适用混乱的状况,有利于食品安全国家标准的贯彻实施,对食品安全执法和司法尺度的统一也将起到积极作用。

这次清理过程中也暴露出一些问题。一是标准交叉、重复、矛盾的固有问题尚未得到根本性解决,有待日后清理工作的进一步展开和标准起草修订工作的科学铺陈;二是标准表述不规范、一般性条款语义模糊等现象仍然存在;三是部分标准相对滞后,不符合产业政策。期待以卫计委为代表的食药标准制定部门以此次清理为契机,认真分析、尽快解决此次清理中暴露的问题。

(王伯潇 中国人民大学食品安全治理协同创新中心研究员)

特殊食品注册和备案制全面启动

事件概况:

2017年4月,国家食品药品监管总局发布《关于进一步加强保健食品监管工作的意见(征求意见稿)》和《保健食品备案工作指南(试行)》,要求生产和进口依法应当备案的保健食品,应按规定向省级或国家食品药品监管总局备案,未经备案不得生产销售。与此同时,国家食品药品监管总局整合有关职能,成立特殊食品注册管理司,专门负责研究拟订特殊食品注册管理制度并组织监督实施。2017年11月,国家质检总局、国家食品药品监管总局出台《关于进口婴幼儿配方乳粉产品配方注册执行日期的公告》,要求2018年1月1日后生产的进口配方乳粉应当取得国家食品药品监管总局产品配方注册,并在产品销售包装上注明注册号,未经注册严禁境内销售。

事件点评:

特殊食品是食品的一个重要门类,特殊食品管理是食品安全法治的重要环节。针对特殊食品注册和备案管理成立专门机构,并全面启动特殊食品注册和备案制,是国家建立最严格食品监管体系的重要一步,对有关企业提出了更多合法合规要求,也使保健食品行业从单一的“蓝帽子”时代,迈入注册制的“蓝帽子”和橘红色的备案制标识共存的新时期。这对于规范特殊食品市场秩序、保障特殊食品安全和提升特殊食品治理法治化具有重要意义。

未来在进一步完善管理制度的同时,应将工作重点放在制度落实上。一方面,要考察现有立法的质量及相互衔接问题。要全面考察特殊食品注册法律规范体系现状,细致梳理其中存在的问题,提出相应的“立改废释”建议。另一方面,要着重加强制度贯彻落实。在新的监管格局下,特殊食品市场的“仿保健食品”会不会越来越少,“打擦边球”的现象能否有效消除,从根本上取决于制度化监管是否到位。特殊食品注册管理司的工作职责中,多项涉及组织监督实施,如研究拟订特殊食品注册管理制度并组织监督实施,研究拟订特殊食品注册管理技术规范并组织实施,组织开展与特殊食品注册行政审批、备案管理相关的检查、督导工作,配合相关司局开展特殊食品管理国际交流、生产经营许可、监督管理、稽查办案等工作。期待特殊食品注册管理司等部门切实履行好工作职责,提高特殊食品监管的实效性。

(陈燕 中国法学会食品安全法治研究中心研究员)

地方探索小餐饮纳入监管,备案登记成首选项

事件概况:

近年来,各省市逐步开始探索通过备案、登记、核准、申请承诺制等方式,推动符合食品安全卫生基本要求的小餐饮实施备案、登记。据统计,2017年已有上海、浙江、安徽、福建、广东、广西、贵州、湖北、山东、山西、黑龙江等多地通过出台办法、条例等,将小餐饮、小经营店等食品小微业态纳入监管视野,积极引导推动小微业态规范发展。

事件点评:

以小餐饮等为代表的食品小微业态,在活跃经济、促进就业、便利生活方面发挥了积极作用。然而,小餐饮由于房屋属性、环保等原因出现的无证经营情况容易复燃。在此背景下,各地监管部门尝试推行小餐饮的备案、登记、核准等新的管理举措,符合分类管理、精细化管理的要求,也是对国务院“放管服”改革政策的具体落实。远期来看,积极探索“重监管、轻准入、多方参与”的餐饮食品安全治理体系,将成为未来食品安全治理的一个重要方向。

小餐饮等小微业态治理还应秉持综合治理的理念,客观全面地分析其问题根源,找到解决路径。客观分析无证餐饮成因,可以看到其作为普通民众谋生手段的不可替代性,餐饮规划缺失带来的房屋产权问题,以及普通民众对低廉便捷餐饮的刚性需求和过高的法规门槛之间的矛盾。这些问题都有待于食药、城管、规划等相关部门加强沟通配合,通盘综合解决。

(丁冬 美团点评法律政策研究中心高级研究员)

网络餐饮服务食品安全监管走向精细化

事件概况:

2017年11月6日,国家食药监总局颁布《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》(以下简称《办法》),2018年1月1日起正式实施。《办法》坚持“一体两翼”的整体法律制度设计走向,以不断提升网络餐饮服务领域的食品安全水平为本位,系统规定了入网餐饮服务提供者和第三方平台的责任。《办法》突出了入网餐饮服务提供者的食品安全主体责任,要求其必须具备食品经营许可等法定资质和实体门店,并对经营过程中的信息公示、食品原料安全和制作过程规范、配送要求等做了明确规定。《办法》系统构建了第三方平台的食品安全管理责任,明确对第三方平台实施备案管理,并对平台在入网餐饮服务提供者的资质审查、消费者权益保护、经营行为监测等方面的食品安全管理责任进行了明确。

事件点评:

得益于“互联网+”与本地生活服务的深度融合,中国的网络餐饮服务市场近年来快速增长,在提升餐厅经营水平、促进就业、为消费者提供更多元化的消费场景方面发挥着积极作用。移动大数据监测平台Trustdata2018年1月25日发布的《2017年中国移动互联网行业发展分析报告》显示,外卖行业2017年全年的市场交易规模近2000亿元人民币,保持稳定增长态势。在此背景下,国家食品药品监管总局出台《网络餐

服务食品安全监督管理办法》,坚持以不断提升食品安全水平为核心,着力推动落实食品安全主体责任,积极构建食品安全社会共治格局,为餐饮商户和第三方平台依法合规经营提供了更加精细、更具操作性的行动指引,有利于促进行业规范有序发展。《办法》坚持科学监管的立法原则,在具体法律责任条款设计上对违法违规行为设定责令改正等行政管理措施,较好地体现了行政法治的比例原则。

(丁冬 美团点评法律政策研究中心高级研究员)

农业部推进食用农产品合格证管理的规范化

事件概况:

为进一步加快建立以食用农产品质量合格为核心内容的产地准入管理与市场准入管理衔接机制,农业部于2016年7月在部分省先行开展主要食用农产品合格证管理试点工作,开具食用农产品合格证800多万张。2017年,浙江制定实施了《浙江省食用农产品合格证管理办法》,成为全国第一个全面启动食用农产品合格证的省份。农业部指出,食用农产品合格证是质量兴农的重要载体,要强化顶层设计,加快法律法规制定,实现全国统一管理。将合格证制度与农产品质量安全信用体系建设相结合,以信用为核心,建立事前信用承诺、事中信用监管、事后信用评价的新型监管机制。

事件点评:

长期以来,我国食用农产品领域经营主体数量庞大,主体责任意识淡薄、基层监管力量薄弱、食用农产品经营不规范等问题突出。建立与市场准入制度相衔接的食用农产品合格证管理制度,推动生产经营者优先采取一系列质量控制措施,确保其生产经营的农产品质量安全可靠,并以合格证的形式作出明示保证,有利于规范食用农产品生产经营行为,形成有效的倒逼机制。

当然,食用农产品安全管理是一整套监管体系,农产品合格证管理只是其中的一项内容。要确保这种监管创新取得实效,不能仅靠颁发合格证了事,必须加强发证之后的全程严格监管,包括将合格证制度与农产品质量安全信用体系建设相结合,建立事前信用承诺、事中信用监管、事后信用评价的全覆盖监管机制,推进建立健全严格的食用农产品安全法治体系。

(陈燕 中国法学会食品安全法治研究中心研究员)

项目式风险评估成为食品新业态监管重要选项

事件概况:

2017年12月6日,星巴臻选咖啡上海烘焙工坊在上海开业,成为首家在上海获得“焙炒咖啡开放式生产许可证”的企业。烘焙工坊集“开放式生产+餐饮+零售+文化体验”等元素为一体,其中“不通过设置墙壁或独立房间进行隔离,直接向消费者展示焙炒咖啡生产设施设备、生产过程,消费者直接进入食品生产企业”的开放式生产模式,与现行《食品生产通用卫生规范》《食品生产许可审查通则》存在抵触。上海食品药品监督管理局采取项目式风险评估的方式,多次组织国家食品药品监管总局、国家食品安全风险评估中心、中国食品工业协会、国家食品质量安全监督检验中心等专家分析评估新业态的风险点、提出整改意见,确保项目许可的风险可控。后续通过制定《上海市焙炒咖啡开放式生产许可审查细则》,为项目排除了法规障碍,并为以后类似新业态的发证和事后监管提供了依据。

事件点评:

随着各方在新零售领域不断加码,集生产、餐饮、零售、文化体验等为一体的食品新业态不断涌现,无人面条机、无人榨汁机、无人披萨、自动售货机等各种创新考验着监管智慧。传统监管如何在理念和具体举措上适应新业态发展的需求,确保监管的及时性、针对性和有效性,是监管面临的重要课题。比如,在自动售货机兴起之初,其广泛布点的经营方式是否符合《食品经营许可管理办法》“一址一证”的要求,当时地方监管部门有不同的看法。随着这一业态的快速发展,各地监管部门及时更新监管理念,作出允许自动售货机布点可由经营企业办理一张经营许可证的规定,较好地解决了这一问题。

星巴克烘焙工坊的许可问题,是新业态发展与现有食品安全规制方案存在张力的典型例证。从坚守食品安全底线与促进食品行业规范发展的双重视角出发,烘焙工坊项目式风险评估的实践为新业态监管提供了良好的范本和开端。可以预见,在传统监管手段不能满足新业态许可管理和日常监管需要的情况下,项目式风险评估将成为食品新业态监管的重要选项。从建章立制的角度出发,甚至有必要专门出台食品新业态项目式风险评估的实施细则,系统规定此类风险评估的程序、范围和具体操作路径。

(丁冬 美团点评法律政策研究中心高级研究员)

食品安全欺诈和虚假宣传新规出台

事件概况:

2017年2月,国家食品药品监管总局发布《食品安全欺诈行为查处办法(征求意见稿)》。2017年7月,国务院食品安全办、工信部等9部门联合发布《食品、保健品欺诈和虚假宣传整治方案》,提出加强对食品与保健食品生产、经营和进口单位履行主体责任的监管。其中,明确了第三方平台经营者和相关方的法律责任,要求食品与保健食品交易网站、第三方平台提供者等主体应当依法审查入场食品及保健食品经营者的许可证,并进行实名认证;对经营者利用其所提供的平台场所进行虚假宣传、欺诈骗消费者等违法违规行为的,相关交易网站、平台要依法承担相应的虚假宣传法律责任。

事件点评:

食品安全欺诈和虚假宣传是食品安全治理的顽疾。此次出台食品欺诈和虚假宣传新规,旨在通过明确交易网站及第三方平台的虚假宣传责任,治理食品安全欺诈和虚假宣传乱象。新规通过法治方式治理食品安全欺诈和虚假宣传值得肯

定,其实效性有待实践检验。

长远来看,有效治理食品欺诈,必须进一步细化并切实贯彻食品安全社会共治原则。一方面,要继续完善食品安全相关法律法规。《食品安全法》第3条虽然已经明确食品安全工作坚持“社会共治”的监督管理制度,但对于如何落实和规范社会力量参与食品安全社会治理,还应出台具体明确的实施细则和操作规范,对社会力量参与食品安全监管工作社会治理的责、权、利,应当予以进一步明确。

另一方面,要切实落实企业主体责任,同时调动社会力量参与食品安全社会治理。一是建立食品安全“黑白名单”制度。根据食品经营企业及其从业人员守法情况,将从事食品安全行为的企业和责任人列入“黑白名单”,增强守法经营企业和人员的信誉和影响,增加食品安全违法行为的违法成本。二是健全食品安全举报奖励制度。国家食品药品监管总局、财政部2017年8月9日印发的《食品药品违法行为举报奖励办法》,为食品安全有奖举报制度的建立提供了法理基础,下一步要落到实处。三是重视行业协会的作用。行业协会熟悉行业情况,在承接政府职能、落实食品安全治理措施方面具有独特优势,可以而且应当有效参与食品安全社会共治。

(魏铭 京东法律研究院高级研究员)

食品职业索赔现象引发持续关注

事件概况:

2017年5月19日,最高人民法院办公厅在一份对人大代表议案的回复件中提出,将逐步遏制除食品药品领域外的牟利性职业打假行为。2017年11月,北京市第三中级人民法院在针对一件民事上诉案件所作的终审判决中称,“食品安全职业索赔与《消费者权益保护法》保护普通消费者的立法本意不符,更重要的是,这种以诉讼为手段,以法院为工具的行为,不仅造成司法资源的巨大浪费,也极大影响法院司法权威。若出于打击假冒伪劣商品的需要,完全可以采取向有关行政主管部门举报等方式进行,且成效最快,这才是一个打假者应予采取的手段”。

事件点评:

近年来,食品职业打假商业化趋势明显,以职业索赔为核心特征的打假引发各方激烈争论。职业索赔主要聚焦食品生产经营领域的标签标识、保质期等问题,以与生产经营者优先协商、投诉举报或提起诉讼为主要方式,以获得生产经营者私了金、政府举报奖金或司法判决赔偿金为主要目的。食品职业索赔主要依据《食品安全法》第148条第2款规定的惩罚性赔偿制度展开。有观点认为,食品职业索赔过度聚焦于食品标签标识瑕疵等与实质食品安全无关的领域,个别职业索赔人甚至故意捏造、提交虚假证据虚构事实;食品职业索赔过多聚焦私人利益格局再分配,而对公共利益增益有限,某种程度上反而造成大量的行政、司法资源浪费。2018年2月7日,最高人民法院发布《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》根据最高人民法院有关领导对该司法解释的介绍,“职业打假人”不符合《行政诉讼法》第25条第1款规定的条件,不具备原告资格并指出:“在司法实践中,投诉类行政案件等滋扰性案件数量激增。一些与自身合法权益没有关系或者与被投诉事项没有关联的‘职业打假人’‘投诉专业户’,利用立案登记制度降低门槛之机,反复向行政机关进行投诉。被投诉机关无论作出还是不出作出处理决定,‘职业打假人’等都会基于施加压力等目的而提起行政诉讼。这些人为了制造诉讼,既干扰了行政机关的正常管理,也浪费了法院有限的司法资源,也使得其他公民正当的投诉权利受到影响。”

应当看到,职业索赔人既有通过职业索赔获取私利的一面,也有监督食品安全法律实施的公共属性。未来有必要加强对职业索赔现象的实证调研,对既有食品惩罚性赔偿的法律政策进行全面评估。同时,也有专家建议研究激活有奖举报制度,对索赔类型化、索赔金额与行政处罚比例挂钩,对预包装食品方面的举报信息由国家食品药品监管总局统一汇集处理等。如何在将职业索赔人排除于司法程序之外的同时,使之发挥正能量,成为食品安全社会共治的有生力量,从而使之依法有序地开展维权和社会监督活动,是需要立法者、执法者、司法者及社会各界进一步思考的问题。

(魏铭 京东法律研究院高级研究员)

食品安全谣言整治新规出台,多名造谣者受惩处

事件概况:

2017年7月,国务院食品安全委员会、国家食品药品监管总局等10部门联合发布《关于加强食品安全谣言防控和治理工作的通知》,要求相关部门主动公开政务信息,对网络食品安全谣言及时组织辟谣,严厉惩处谣言制造者和传播者;要求各级网信、通信主管部门要督促网络运营者加强对用户发布信息的管理。2017年网络上所流传的“塑料紫菜”“棉花肉松”“塑料大米”“SK5病毒”“蒙牛黄曲霉菌”“金龙鱼回收地沟油”等谣言,造谣者均已被依法追究,严重者如“塑料紫菜”的造谣者王某某因敲诈勒索罪被法院判处有期徒刑1年10个月,并处罚金。

事件点评:

食品安全谣言的生成和传播,不仅会对食品行业、产业发展产生严重影响,而且会引发消费者的广泛担忧,并可能成为诱发社会不稳定的重要因素。《关于加强食品安全谣言防控和治理工作的通知》的出台,标志着食品安全谣言整治进一步纳入法治轨道,这对于改变“造谣一张嘴,辟谣跑断腿”的现状意义重大。

食品安全谣言的防控与治理,既需要政府通过信息公开不断提升透明度,也需要相关部门科学及时组织辟谣。重拳出击整治食品安全谣言只是第一步,需要深入反思的是,为什么那么多看似缺乏常识的食品安全谣言能够大行其道?为什么那么多消费者会抱着“宁可信其有,不可信其无”的心态?构建食品安全谣言治理的可持续性制度体系,优化食品安全科学知识的传播效果,真正确保食品安全谣言不仅止于智者,而且能够止于真相,止于善治,这才是理食品安全谣言的初心和使命。

(刘鹏 中国人民大学公共管理学院教授)