

食品安全的立法发展：基本需求、安全优先与“同一健康”

孙娟娟，食品安全治理协同创新中心研究员

借助人类学决策十字阵的视角，本文通过向下、向上、向前和向后四个面向论述了食品安全权及其法律保障。其中，食品安全权作为一项基本权利顺乎了人的自然本性，即安全食品是人类“来自下方的”一项基本需求，并在“来自上方的”自由和安全的价值衡量中，通过立法目的选择了安全优先兼顾经济的这一价值平衡导向。在此基础上，通过总结过去和启发未来的时间视角，进一步阐述了食品安全立法优先保障安全的历史原因和保障“同一健康”的新兴趋势。

关键词：食品安全，基本权利，基本需求，价值，同一健康

The development of legislation on food safety: basic need, safety priority, and “One Health”

Under the framework of the Anthropological Cross of Decision-making, this paper is going to address food safety right as well as its legal guarantee from the perspective of downwards, upwards, backwards and forwards. Accordingly, taking food safety right as a basic right corresponds with human nature, namely, safety food is a fundamental need “from below”. Besides, with the value balance between freedom and safety which come “from above”, the purpose of legislation in this regard has prioritized the safety while taking into account economic development. Based on this, the historical reason to prioritize the safety protection and the rising tendency of “One Health” will be further addressed in a timeframe of past and future.

Keywords: food safety, basic right, fundamental right, value, One Health

目录

- 一、向下面向：基本需求
- 二、向上面向：权衡价值
- 三、向前面向：规制改革
- 四、向后面向：“同一健康”

随着食品安全的热议，同样进入公众视野的还有“食品安全权”。¹然而，即便安全的食品是保障生命、健康及人身安全所必须的，食品安全也并不是一开始就成为食品规制的独立内容。在这个方面，食品规制的初期目标往往着眼于供给的数量保证。而即便通过卫生条件的监管来确保食品的食用安全，也会因为经济因素的考量而将安全保障作为次要的规制目标。直到食品安全问题的持续出现，食品的安全规制才受到重视，并进而使其脱离于食品的数量、质量规制，²成为

¹ 韩大元：《食品安全权是健康中国的基石》，载《法制日报》2015年12月2日，第09版。

² Juanjuan SUN, The evolving appreciation of food safety, European Food and Feed Law Review, 2012, 2,

了一个独立的风险规制领域。³相应的，所谓的“食品安全权”，其生成也不是一开始就作为一项独立的基本权利类型，而是内涵于生命权、健康权这些基本权利，并最终成为适足食物权这一人权⁴的一个规范内容。如今，国际社会的规范性文件 and 各国的立法都根据社会生活的不断发展对上述内容进行了扩张解释，并使得食品安全权成为一项独立的权利而得以确立并日渐明确。⁵在这个方面，根据现有的国际法律文本和相关国际组织的呼吁，食品安全权的生长和自足已经得以肯定。⁶但在此基础上，仍需要进一步明确：作为一项基本权利，食品安全权所应具有的规定性内容，进而便于安排实现该基本权利的制度、组织与程序。在这一过程中，这些实现条件都是基本权利所具有的“客观功能”，有助于提供一个价值秩序。⁷

有鉴于此，在既有成果的论述基础上，笔者借助“人类学决策十字阵”的向下、向上、向后和向前四个面向⁸来论述：在实现食品安全权的进程中，“向下向上”这一纵轴分别回应了“来自下方的”饮食这一基本需求，与“来自上方的”通过食品相关活动所追求的自由、安全这些共识价值。而“向前向后”这一横轴以过去和未来的视角来论述保障食品安全权既是基于食品安全危机的历史教训，也是为了通过不断泛化的食品安全法律概念来追求健康发展。诚然，安全食品是不容置疑的基本需求，历史教训却表明安全保障并没有在法律制度的构建中受到应有的重视，因此，在反思食品安全所能实现的安全价值后，现有的食品安全治理改进中已经出现了食品安全法律概念的泛化趋势，并借此来实现与食品相关的人类、动植物和环境健康的协调发展。

一、向下面向：基本需求

“基本需求论”的提出是为了实现向所有人提供最低水准的生活需求并将其作为发展的首要目标。其中，基本需求有两个要素，一是指家庭消费中最低的一些要求，如足够的食物、衣物等；二是指由社区尽可能地提供必要的服务，如饮用水、卫生环境、健康和教育服务等。⁹然而，仅仅着眼于解决贫困问题的发展和依赖资本国家的外援使得这一基本需求导向型的发展战略日渐式微，且值得警惕。¹⁰不同与此，将基本需求作为人权的客体为实现基本需求提供了权利路径。历史上，因为同情和实现以减少营养不良促进社会发展的目的，小规模的地方粮食项目或者国际机构的援助曾被用于解决包括安全要求在内的食物诉求。¹¹但随着对食物权是一项人权的认识，保障获得适足食物成为了一项法定义务，

pp.84-90.

³ 孙娟娟：《风险社会中的食品安全再认识》，载《财经法学》2015年第3期，第29-38页。

⁴ 经济、社会、文化权利委员会：《第12号总评论取得充足食物权》，1999年，中文版。

⁵ 涂永前：《食品安全权及其法律构造》，载《科技与法律》2014年第1期，第42-52页。

⁶ 既有的一些探讨食品安全权的文章采用了上述的论证路径，即国际文本对于食品安全权可以视为其成立的法理基础，例如，涂永前：《食品安全的国际规制与法律保障》，载《中国法学》2013年第4期，第135-148页；姚允杰：《论食品安全权的法律保障》，载《法制与社会》2011年第9期，第24-25页。

⁷ 张翔：《基本权利的双重性质》，载《法学研究》2005年第3期，第25-28页。

⁸ 温弗雷德·布鲁克：《人类学决策十字阵视野中的尊严、权利与法哲学》，冯威译，载《法哲学与法社会学丛论》2013年卷，第19-46页。

⁹ Stephen Hoadley, The rise and fall of the basic needs approach, Cooperation and Conflict, XVI, 1981, p. 149-150.

¹⁰ 马哈布·哈克：《关于“基本需求”的概念》，载《现代外国哲学社会科学文摘》1981年第6期，第40-41页。

¹¹ George Kent, The human right to food and dignity, Human Rights Magazine Home, 2010, 37, available at: http://www.americanbar.org/publications/human_rights_magazine_home/human_rights_vol37_2010/winter2010/the_human_right_to_food_and_dignity.html (最后访问时间 2016 年 4 月 19 日)。

即要求国家承担尊重、保护和实现的义务。

作为一种社会构建，权利反应了人的需求和社会可供资源之间的一种关系。¹²对此，是不是所有的需求都可以诉诸于权利这一社会构建，并在实现中要求其他人承担义务？在这个方面，基本需求被视为人权的客体，其作为需求的基本性可以说明人权的正当性。但更重要的是，基于这一基本需求的满足以至于人类获得自我的规范权威（normative authority），才是其能真正表明人权具有正当性的原因。¹³但随之而来的问题是：人的需求无限多且多样化，那么哪些需求可以被视为基本需求？

第一，就人的需求而言，基本需求是指人类所不可或缺的需求，换言之，就是指那些使人之所以为人的需求。值得指出的是，这一不可或缺性并不仅仅只是为了“活着（survive）”，而是为了“活好（survive well）”。¹⁴正因为如此，在马斯洛的需求层次理论中，人在需求满足方面并不止步于诸如吃饭、穿衣这些生理需求，还要追寻健康安全、被人尊重、自我实现这些需求。但不同于马斯洛理论的逐层递进式满足，在现实生活中，自力更生、自我决策、参与社会决策这些非物质性的高层级基本需求是实现食物这些物质性基本需求的前提条件。¹⁵正因为如此，从免于饥饿的赋权开始，适足食物权的实现与人的固有尊严有着不可分割的联系，包括提供食物满足营养的基本物质需求时应尊重主体的文化可接受性，即要尽可能考虑到食品 and 食品消费附带的所认为的非基于食品的价值。

¹⁶

第二，基本需求应当是详实的，既无需过多解释就达成共识，且具有道德上的重要性，以便在将其作为人权的客体时能说明这一人权的正当性，即这一人权的道德基础。无疑，就食物这一基本需求而言，安全应是题中之义，因为：一是食物含有身心发育、发展和维持以及身体活动所需的各种营养物，即为人类保持生命健康提供能量与物质基础。因此，食品安全首先应当符合当有的营养要求。二是食物中的有害物质会对人体健康造成损害，因此，食品安全是指食品无毒、无害、对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。三是在普遍要求的前提下，食品安全也有个体/群体差异性。在这个方面，婴儿配方奶粉就是具有特殊营养用途，能够满足婴儿在生命最初的几个月里直到开始食用适当的辅食之前的营养需要的食品；¹⁷而特殊医学用途食品就是为了满足进食受阻、消化吸收障碍、代谢混乱、或特定疾病人群对营养素或膳食的特殊需要。¹⁸

第三，《世界人权宣言》中通过人权所解释的需求可以视为基本需求。¹⁹在这个方面，《经济、社会和文化权利国际公约》也通过人权的设定保障了一些基本需求的实现。²⁰借此，一些核心的基本需求已经达成基本共识，其包括食品与

¹² 何志鹏：《权利冲突：一个基于“资源——需求”模型的解释》，载《环球法律评论》2011年第1期，第42页。

¹³ Peter Schaber, Human rights and basic needs, in, Marion Albers, Thomas Hoffmann, Jorn Reinhardt (eds.), Human rights and human nature, Springer, 2014, p. 110.

¹⁴ Ibid., pp. 109-111 页。

¹⁵ 陈大冰：《经济发展战略的基本需求论》，载《南洋问题》1985年第2期，第35页。

¹⁶ 经济、社会、文化权利委员会：《第12号总评论取得充足食物权》，1999年，中文版，第11条。

¹⁷ 欧盟委员会 2006年12月22日第2006/141/EC号关于婴儿配方奶粉和较大婴儿配方奶粉以及修订第1999/21/EC号指令的指令。

¹⁸ 袁端端：《“病人的饭怎么吃？”特医食品中国破冰记》，载《南方周末》2016年4月14日。

¹⁹ Peter Schaber, Human rights and basic needs, in, Marion Albers, Thomas Hoffmann, Jorn Reinhardt (eds.), Human rights and human nature, Springer, 2014, pp. 109-111 页。

²⁰ Frances Stewart, Basic needs strategies, human rights, and the right to development, Human Rights Quarterly, 11, 1989, p.347.

水。²¹根据《经济、社会和文化权利国际公约》，第11条有关“相当的生活水准”的规定明确指出：人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣著和住房，并能不断改进生活条件。作为实现这一人权的实质性问题，经济、社会和文化权利委员会进一步细化了适足食物权这一人权的规范性内容。其中，除了数量上的充足性和营养上的均衡性，安全也是该项人权的内容之一。但就文本来看，食品安全权并没有明确规定在上述相关的公约中，而是附属于享有相当生活水准权，并通过经济、社会、文化委员会对食物权的一般性意见加以界定，即无有害物质，并要求政府和私营部门都采取保护措施，防止食品在食品供应链各阶段因掺假掺杂或因环境卫生问题或处置不当而受到污染，以及设法识别、避免或消除自然生产的毒素。²²

从基本需求的陈述转变到基本权利的陈述，其转变的一个逻辑路径是基本需求——法律价值——基本权利。从哲学角度来说，价值通过主体需求、客体功能和人类活动三个要素，揭示了人们对待主体与客体需求关系中生产的一种对主体需求肯定或否定的一般属性。²³其中，价值是客体功能对主体需求的满足关系，而人类活动的根本意义在于体验或享受价值，而要保持这一价值追求，需要借助法律的手段加以记载和保障，²⁴这包括了将法价值转变为实证法上的规范，包括基本权利这一各种价值观念的载体。²⁵就安全食品的基本需求而言，各主体通过生产、消费等食品相关活动满足生理乃至情感需求。期间所涉及的自由、安全价值也对应了主体的自由这一项基本权利，包括免除恐惧的自由，因为安全本身是由恐惧所激发的。²⁶对此，下文会进一步论述，随着风险社会的到来，基于食品的安全价值诉求是免于技术风险不确定性可能造成生命健康损害这一恐惧。由于安全食品作为一项基本需求是自然而然的，因此，转变为一项基本权利也排除了那些有争议的价值通过基本权利的解释造成法的安定性损害。²⁷比较而言，基本权利意味着在主体满足这一需求的过程中，其他人负有义务，因为权利和义务是相对的，而作为需求，则是主体通过主动性的活动加以实现的。²⁸正是因为如此，与基本需求相比，人权具有“规范权威性”，其指主体享有选择满足自己需求的自由。²⁹作为基本权利的义务方，国家首先应当尊重这一基本权利所内涵的自由选择以排除国家干预，并通过制度、组织和程序安排承担广义的保护义务以及使其免受第三方侵害的狭义的保护义务。³⁰

就食品安全权的实现而言，在现代技术风险所促成的风险社会背景下，大多数的消费主体往往是通过购买获得进入食品供应链中的食物，其专业知识的鸿沟和食品信息的劣势无法使其有效管理食品不安全导致的健康风险，而食品生产的集中化、规模化、技术化也加剧了上述风险的危害性，如危害一旦产生后波及范围广、新技术又存在科学不确定性等。对于这些不受个人理解和控制的公共风险，

²¹ 同上，第 348 页。

²² 经济、社会、文化权利委员会：《第 12 号总评论取得充足食物权》，1999 年，中文版，第 10 条。

²³ 张书琛：《哲学价值论》，《内蒙古社会科学》1987 年第 4 期，第 45-47 页。

²⁴ 谢晖：《价值法律化与法律价值化》，《法律科学》1993 年第 4 期，第 3 页。

²⁵ 张翔：《基本权利的体系思维》，载《清华法学》2012 年第 4 期，第 17 页。

²⁶ 徐邦友：《在安全与自由之间：政府管制的价值定位分析》，载《中共浙江省委党校学报》2011 年第 5 期，第 100 页。

²⁷ 张翔：《基本权利的体系思维》，载《清华法学》2012 年第 4 期，第 20 页。

²⁸ Jeremy Waldron, The role of rights in practical reasoning: “rights” versus “Needs”, The Journal of Ethics, 2000, 4, pp. 123-124.

²⁹ Peter Schaber, Human rights and basic needs, in, Marion Albers, Thomas Hoffmann, Jorn Reinhardt (eds.), Human rights and human nature, Springer, 2014, pp. 115-119.

³⁰ 张翔：《基本权利的双重性质》，载《法学研究》2005 年第 3 期，第 28 页。

需要通过政府规制将公共风险维持在一个可接受的程度上，³¹从而在食品安全权的实现中保护主体免受这一公共风险的健康危害。有鉴于此，在实现食品安全权的过程中，国家更多的是采取积极的行动，通过风险的规制与治理保障食品安全。在这个方面，通过一部基本的食品安全法，确定风险管理的法律制度以及相应的监督管理体系已经成为通行的做法。正是在这一背景下，2009年制定的《食品安全法》引入了风险评估制度，以确保风险管理的科学性。然而，食品安全的风险属性不仅只是一种客观存在，而且也是社会构建的，是由广大的消费者、新闻媒体等主体所编制的人工制品，³²而现有食品安全管理制度不被信任的一个原因就是未能对这一诉求作出有效回应。有鉴于此，2015年修订的《食品安全法》又进一步引入了风险交流制度，以便为各利益相关者的利益诉求提供组织和程序保障。

二、向上面向：权衡价值

然而，对于国家组织而言，其要长久的存续下去都应当服务于一种关乎人类生存与互动的、重要的基本需求。但仅仅满足需求是不足够的，其还需要将这种基本需求与带来的经济上的福利、法律上的安全、以及尊重等融合起来，只有这些“来自上方的”反思才能提供更为广泛的诠释性与合法性语境。³³就食品而言，其是人类求生的手段，也是健康不可或缺的保障，对此，通过食品安全保障实现安全价值无可厚非。但是，食品也同时体现了文化习惯和传统，并且是重要的经济物资。因此，确保食品的安全对于消费者、生产者和公共管理机构都是重要的。

³⁴但是，安全食品的需求因为主体的差异而存在价值或利益的冲突。

第一，不同主体的同一自由权利冲突，其实质是主观价值诉求和客观利益的冲突。对于生产经营者而言，自由是其所具有的一项基本权利，生产、经营和言论自由都是自由权的具体适用，同理，消费者的选择自由和免受恐惧也是该主体自由权的具体适用。然而，当权利是客观利益和主观价值的结合产物后，³⁵消费者对于安全价值的诉求和生产经营者对于金钱物质利益的诉求是相互冲突的。在消费者自由和生产经营者自由之间，消费者以安全食品为手段实现生命健康安全目标，因此，安全是其选择食品时的优先考量。生产者以安全食品为手段实现经济利润目标，因此，安全考虑由利益驱动，即便应符合官方规制的底线要求，但在市场失灵的情况下可违规操作放弃安全考量。在上述情形下，后者自由的违规作为³⁶将成为前者自由选择以及免除恐惧自由的阻碍因素。在食品安全这一特定的保护范围内，安全食品作为一种基本需求，其特殊性在于“人人都是食品安全权的行使者”，但要行使这一有关公益的基本权利，基本权利的冲突³⁷是无法避

³¹ 傅蔚冈：《对公共风险的政府规制》，载《法律环球评论》2012年第2期，第140-152页。

³² 戚建刚：《食品安全风险属性的双重性及对监管法制改革之寓意》，载《中外法学》2014年第1期，第46-69页。

³³ 温弗雷德·布鲁克：《人类学决策十字阵视野中的尊严、权利与法哲学》，冯威译，载《法哲学与法社会学丛论》2013年卷，第26页。

³⁴ Ellen Vos：《重新思考中国食品安全监管时可以借鉴的欧盟经验》，孙娟娟译，《太平洋学报》2008年第7期，第1页。

³⁵ 刘作翔：《权利冲突的几个理论问题》，载《中国法学》2002年第2期，第58页。

³⁶ 就食品安全立法的历史发展而言，这一“自由的违规作为”是相对的。当通过食品识别标准确保食品纯净时，任何法定成分外的物质添加都被视为违规作为。但随着化工行业的发展和食品添加剂的使用，“安全即可添加”的许可原则替代了原本的禁止性要求，这意味着原来法律所禁止的违规作为在新的法律原则下转变为了合规作为。但即便这一内涵是发展演变的，但笔者同意但凡通过法律加以禁止的，都被视为违法或犯罪，而不是一种权利。

³⁷ 权宁星：《基本权利的竞合与冲突》，韩大元译，载《外国法译评》1996年第4期，第79页。

免的,这意味着其他的基本权利在现实中就要受到限制,即限制私意的食品生产经营者的自由权利。

第二,同一主体的不同价值冲突。当国家通过立法构建制度,以便为实现食品安全权这一基本权利提供条件时,其对于基本权利之间的冲突问题也要通过公共利益的优先保护限制基本权利。后者在行政法领域内的适用就是政府凭借公权力对于私人行为的规制,但由此也导致了其所面临的两难,即在食品安全方面如何消除或缓解保护安全价值和保护自由价值之间的冲突,而这需要借助一个利益衡量的过程加以解决。³⁸一方面,由于社会发展阶段和社会资源的限制,其不得不在权衡后作出优先性的选择,即自由优先还是安全优先。在这个方面,追寻自由价值是具有功利性的,即促进经济发展。历史表明,如在经济恢复初期,食品匮乏需要优先考虑增加产量,而随后市场作用的发挥也需要保障食品这一产品要素的自由流通,且以工资、净收入、税收、消费者剩余来分别实现生产者、企业主、政府和消费者的经济利益。³⁹此外,在大众消费尚未形成规模之时,以生产者为代表的利益相关方游说也会影响到政府的利益权衡。然而,随着食品供应的改善和生活水准的提高,消费者有关安全的诉求也随着消费者运动而日益受到政府的重视。作为催化剂,不安全事件所导致的信任危机进一步迫使政府不得不对上述价值进行再权衡。

另一方面,风险社会的到来和不可避免的市场失灵也使得公共安全的保障和市场秩序的维护有赖于政府对于公共风险进行社会性规制,以保障诸如健康、安全、环境和社会团结等公共利益。⁴⁰在这个方面,公共利益的难以界定是因为公众和他们的利益是一个发展的概念。换言之,“谁是公众”是一个需要根据社会情况进行定义的概念。对此,当农业运动反映了小型独立个体生产者反对垄断的诉求时,早期的经济规制就是通过限制市场的进出,利用价格控制保护这一公众主体的利益,即经济规制被认为是“保护生产者”。⁴¹相较而言,当现代化的大众消费出现后,消费者成为了公众,相应的,社会规制就是为了保护这一公众主体对于安全价值的诉求。事实上,这也反映了包括安全在内的食物权诉求是一项社会权,其实现产生了对国家义务的需要,并为满足这一需要产生了国家权力,即规制所凭借的公权力。⁴²

三是不同主体的不同价值冲突。对于上述的政府干预,其限制性质是客观存在的事实,即其规制性的法律对企业和公民个人之生产或生活行为产生限制的影响,这表明政府规制在追求安全价值的同时会损害自由价值。⁴³举例来说,生产经营者以信息披露的方式告知消费者食品成分中的用料和用量,其生产自由使其可以添加任意物质,其言论自由使其可以进行随意声明。但有害的物质和失真的信息有可能损害消费者的健康安全。为了确保食品的物质安全和完整性以及公众免于恐惧的安全需要,政府通过针对食品组成的产品标准或识别标准,物质使用的许可制度,术语规范化和信息披露强制化的标识制度保障安全,但同时,其限制了食品生产经营者的经营自由和言论自由,也限制了消费者的选择自由。对此,

³⁸ 张翔:《基本权利的体系思维》,载《清华法学》2012年第4期,第20-21页。

³⁹ David Neven, *Developing sustainable food value chains, guiding principles*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014, p.7.

⁴⁰ Regulatory reform: a synthesis, OECD, Paris, 1997, p.6.

⁴¹ Horwitz, R., "Understanding deregulation", *Theory and society*, 15(1/2), 1986, p.143.

⁴² 杜承铭:《论基本权利之国家义务:理论基础、结构形式与中国实践》,载《法学评论》2011年第2期,第30-31页。

⁴³ 徐邦友:《在安全与自由之间:政府管制的价值定位分析》,载《中共浙江省委党校学报》2011年第5期,第94-100页。

为了防止自由价值因为单纯的安全价值追求而处于危险之中,政府的规制也要在安全与自由之间取得适当的平衡。⁴⁴

鉴上,食品安全权所具有的客观价值秩序在于明确:保证安全优先,且保持安全与自由之间的适度平衡,后者的目的在于通过经济的发展为安全食品的实现提供物质基础和经济上的可及性。对此,食品安全立法通过立法目的这一法律规则来规范行为。具体来说,一方面,在食品安全规制方面,安全优先成为了食品安全立法改革的目标,即优先保障公众(消费者)的生命健康安全。⁴⁵值得一提的是,立法目的大部分在特定立法中被置于第一条,开宗明义地说明了这一立法所持有的特殊目标预设和价值定位。由于该条款辐射范围及于整个法律文本,因此其为立法活动的选择指明了方向,也为后续的法律解释提供了重要标准。⁴⁶也就是说,在优先考虑健康的立法目的下,这意味着只有“在健康保护许可”的情况下才能考虑“经济和技术发展的需要。”另一方面,一个自由、开放、平等的食品市场和产业是满足食品安全权的前提,⁴⁷这进一步强调了在安全优先的前提下也要兼顾经济。为此,当食品安全立法通过明确以公众生命健康安全这一具体的公共利益来限制食品生产经营者的自由时,也需要通过“比例原则”来防治公益被认定优先情况下的基本权利限制过度。⁴⁸

以欧盟为例,上述在食品安全立法中的体现就是立法目标的多元性,即“针对高水平的生命和健康保护和消费者的利益保障,食品法应该确立一个或多个基本目标,包括食品贸易的公平交易和在适宜的条件下考虑动物健康和福利、植物健康和环境”。⁴⁹此外,根据谨慎预防原则所采取的意在科学不确定性的情形下优先保障公众健康的措施也“应考虑比例原则,在实现共同体内高水平健康保护的同时不得对贸易形成限制,同时考虑到技术和经济的可行性以及其他相关的合法因素。”⁵⁰相应的,即便我国食品安全立法的目的在于保障公众身体健康和生命安全,但从一些具体的条款来看,其在强化企业保证食品安全的责任的同时,也通过一些制度的设计保障了安全规制的灵活性和回应性,例如通过明确“企业是第一责任人”的思路、针对企业标准的备案制度等,新的《食品安全法》确立了一个综合的自我规制体系,而这体现我国将“简政放权”作为调整政府与市场关系的核心思路,以便发挥市场在资源配置中的决定作用。⁵¹此外,对于生产经营者而言,其受限后的生产、经营、自由依旧是国家应当履行保护义务的基本权利,对此,当食品安全立法在作出兼顾经济考量的同时,这些基本权利的实现更有赖于经济法领域内对公平竞争的法律保障。正因为如此,食品安全法的实施不仅有赖于内部法律规范的配套,也有赖于外部相关法律的衔接。

三、向前面向:规制改革

⁴⁴ 徐邦友:《在安全与自由之间:政府管制的价值定位分析》,载《中共浙江省委党校学报》2011年第5期,第99页。

⁴⁵ Ferdinando Albinini, The path to the European food law system, in Luici Costato and Ferdinando Albinini (eds), European Food Law, Cedam, 2012, p. 19.

⁴⁶ 刘风景:《立法目的条款之法理基础及表述技术》,载《法商研究》2013年第3期,第48-49页。

⁴⁷ 韩大元:《食品安全权是健康中国的基石》,载《法制日报》2015年12月2日,第09版。

⁴⁸ 张翔:《公共利益限制基本权利的逻辑》,载《法学论坛》2005年第1期,第27页。

⁴⁹ 欧洲议会和欧盟理事会2002年1月28日第178/2002/EC号有关食品法基本原则和基本规定、建立欧盟食品安全局以及与食品安全事务相关程序的法规,第五条。

⁵⁰ 同上,第七条。

⁵¹ 王迅:《新《食品安全法》中的自我规制》,载《中国浙江省委党校学报》2016年第1期,第118页。

然而，安全作为食品安全立法的优先目标被确认，除了包括安全在内的食品权、健康权、知情权等权利观念的兴起和发展，也有着深刻的历史教训。一直以来，安全被视为质量的一个方面，两者具有属种的关系，即质量中包含了所谓的与食品安全相关的质量特征。⁵²从质量的角度打击食品欺诈自古有之，从缺斤短两到物质掺假到信息误导，形式各异。其中，食品掺假作为食品欺诈的一个亚类，其也具有多样性和复杂性的特点，包括以较便宜的成分替代较高价值、添加某种少量非真实物质以掩盖质量低劣的成分、剔除某种有价值的成分这些不同做法。正是食品掺假的不可抑制及其对市场秩序的破坏（低劣食品）和对公众健康的损害（有毒食品），使得各国开始强化食品的立法来打击食品的掺假掺杂以及错误标识。⁵³然而，针对食品安全的立法是“问题导向的就事立法”结果，并没有一个完整的立法体系在先，且陷入了一个“危机-立法-适用”的循环中，包括美国《食品、药品和化妆品法》在1938年出台后的多次应景修订⁵⁴和欧盟在50年内“头痛医头脚痛医脚”的食品安全立法演变。⁵⁵随着食品安全问题的多发，尤其是昭著的各类食品安全危机，消费者对于食品安全监管和食品行业的信心受到了极大的损害。

以深受疯牛病危机影响而改革食品安全规制的英国为例，为了保障战后的粮食供给，食品政策以价格支持等方式优先保障农业生产者的利益。在这一国家主导的食品规制中，消费者的利益保护被边缘化。随着数量问题的缓解和食品制造商和零售商的崛起，政府与这些利益相关者在合作中形成新的食品规制形式。一方面，这些私人提出的有关动物福利、环境的质量标准对农业生产者形成了新的约束。另一方面，原本由政府负责的食品配给也由零售商所取代，这使得维护消费者利益的食品主管部门被农业部门所合并，即便后者通过消费者小组这样的内设机构听取消费者的意见，其影响也极为有限，因为作为农业部门，其所偏好的也就是食品供给这一优先考量。⁵⁶正是在这样的背景下，英国政府在应对疯牛病危机时优先保护的是食品行业的利益，而即便作为规制基础的科学意见也没有摆脱政治和经济利益的影响。最终，消费者因为没能及时被告知疯牛病的人患风险和停止消费有病患的牛肉，而成为克雅氏病的受害者。

至此，从英国和欧盟开始，原有食品安全规制的问题得以反思，包括：一是经济发展优先的理念使得危机管理中行业利益保护凌驾于公众健康安全保障之上。二是零散且缺乏一致性的立法也无法应对食品行业发展中出现的新问题，如凌乱差的工厂环境得以改善后，由微生物污染导致的危害是传统的感官检查无法察觉的；三是着眼于终产品检测和违法行为处罚的事后监管方式也不足以挽回生命、健康损害这些不可逆转的损失。因此，要避免历史的重演，重塑消费者的信心，以及应对食品行业发展的变化挑战，就应当改革食品安全的立法。

相类似的，我国食品安全立法的发展也是问题导向型的。尽管食品行业的发展和行政监管体制的改革使得制定于1995年的《食品卫生法》无法应对生产和监管中的不断发现的食品安全问题，但直到三聚氰胺事件的发生，才使得2009年出台的《食品安全法》这一综合立法取代了《食品卫生法》的这一要素立法，结合

⁵² 孙娟娟：《农产品价值增值的路径和制度保障——兼论粮食安全、食品安全、食品质量的关联性》，载《华南农业大学学报（社会科学版）》2016年第1期，第73页。

⁵³ 杨杰等：《论食品欺诈和食品掺假》，载《食品与发酵工业》2015年第12期，第235-240页。

⁵⁴ Borcher, A., et al., "The history and contemporary challenges of the US Food and Drug Administration", *Clinical Therapeutics*, 29(1), 2007, p.1.

⁵⁵ Ellen Vos:《疯牛病过后，欧盟食品安全监管的转型》，孙娟娟译，《汕头大学法学评论》第2辑，2008年，第43页。

⁵⁶ Terry Marsden, et al., *The new regulation and governance of food*, Routledge, pp. 74-79.

2015年的法律修订,我国现有的食品安全立法从以下三个方面回应了上述的改革反思,包括一是明确保证食品安全的目的在于保障公众身体健康和生命安全这一立法目的(目标体系),二是构建基于科学基础,风险预防的食品安全生产及管理制度(制度体系)。三是整合以食品药品监督管理总局为核心的统一、权威、高效的监管体制(官方监管体系),四是在官方规制改进的同时,进一步借助市场和社会的力量构建保障食品安全的社会共治格局(其他主体体系)。

四、向后面向:“同一健康”

鉴上,我国食品安全立法在顺乎人的饮食本性,考量基于食品的安全价值诉求,以及借鉴域外食品立法经验和当下我国的背景,明确了《食品安全法》的立法目标是为了保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全,制定本法。根据上文分析,安全价值成为了这一特定立法的首要目标,但在食品安全与身体健康、生命安全这多层目标之间,食品安全是直接目标,健康与生命是间接目标,在上升性的递进关系中,以前者为手段实现后者。⁵⁷在此,健康安全与生命安全也有递进关联,即侵害了健康就有可能伤及生命,相反,维护健康就对生命的保护由积极意义。⁵⁸至此,食品安全为视被健康安全的一个决定要素。

就健康而言,无论其是一项国际公约所确认的基本权利,还是世界卫生组织所追寻的美好愿望,抑或即便作为权利,应该是健康权,还是健康保护权或健康保健权的认识,⁵⁹在健康实现方面,无疑的是,即便健康的保障和促进与个人的选择相关,但单一的个体无法实现环境保护、卫生、洁净的空气和地表水,无污染的水平和饮用水,安全的道路和产品,以及控制传染病。对此,需要有组织和可持续的社区活动,来提供这些实现健康的条件。正因为如此,对一个社会而言,需要通过努力来实现保持健康的条件,至此,这已经不仅只是个人健康,而是公众健康。⁶⁰

随着食品安全权的确立和食品安全立法的发展,公众健康被作为一项制约生产经营者生产、经营和言论自由的公共利益。但当因为公益优先而对私意受限时,公共利益的概念应当明确,以有助于对公民的行为作出确定性的指引,并避免对公权力的模糊授权以及提供太多自由裁量。⁶¹在这个方面,当人人都是食品消费者时,保证食品安全,实现公众健康在于预防食源性疾病,而后者是指通过食品进入人体的危害物质,包括传染性或具有自然毒性的物质。⁶²近二十年以来,食源性疾病在许多国家都成为重要的公共健康问题,并成为致病致死的主要原因。值得一提的时,除了由于缺乏营养或者恶劣卫生条件所导致的食源性疾病,与发展相关的所谓“富贵病”也越来越受到关注,例如糖尿病、高血压,这类食源性疾病是由西方不健康的饮食所致。在这个方面,我国的食品安全法通过针对有害物质的添加限制构建了食品安全标准制度、此外还涉及针对食品生产经营卫生条件的管理体系制度、追溯制度、召回制度。而在营养改善方面,尽管一些营养标

⁵⁷ 刘风景:《立法目的条款之法理基础及表述技术》,载《法商研究》2013年第3期,第49页。

⁵⁸ 毛俊响:《试论《经济、社会和文化权利国际公约》中的健康权》,载《西部法学评论》2008年第2期,第121页。

⁵⁹ 毛俊响:《试论《经济、社会和文化权利国际公约》中的健康权》,载《西部法学评论》2008年第2期,第119页。

⁶⁰ Lawrence O. Gostin, *Public health law and ethics*, University of California Press, 2002, p. 2-3.

⁶¹ 张翔:《公共利益限制基本权利的逻辑》,载《法学论坛》2005年第1期,第27页。

⁶² WHO, information on the food borne illness at website, available on the Internet at: http://www.who.int/foodsafety/foodborne_disease/en/.

识的要求有助于合理膳食的选择,但宏观的营养改善工作尚未并入到食品安全治理的框架内。

此外,需要补充的是,一方面,食品的特殊性是人人都是消费者,这一公众的主体比较容易明确。然而,健康也存在群体的差异性。随着食品种类的丰富和健康诉求的差异化,也应在具体的情形下对作为公众的主体加以明确,而这需要根据《食品安全法》,由立法机关或授权立法机关作进一步的细化规定。在这个方面,针对婴儿配方奶粉和特殊医学用途食品的从严监管就是典型说明。另一方面,就健康而言,其有两个方面的含义,包括疾病的治疗和促进健康预防疾病。比较而言,目前对于健康关注的重点已经从治疗转移到了预防,尤其是健康的促进方面。对此,对食品安全的保证不仅在于保障公众不受食源性疾病的危害,而且也有通过保健食品的规制促进公众的健康。对此,应进一步针对保健食品进行立法,保障因为这一公共健康的公益而对使用具有功能性的食材和宣传进行限制的合理性。

最后,当论及食品安全和健康安全时,也需要一并考虑“同一健康”这一新的健康理念。事实上,食品与健康的关联本身就是随着社会经济的进步以及这一背景下的健康理念发展而日渐扩大了保证食品安全实现公众健康的内容,从免于饥饿和营养不足,到预防和控制物理、化学和生物性的危害物对食品的污染,继而到应对源于技术风险的不确定性的恐惧,再到以合理的膳食以及保健食品来促进健康。在此基础上,“同一健康”理念的提出是基于 21 世纪初人畜共患病爆发的背景。鉴于动物健康与人类健康的关联性,以及在预防这些健康问题时所需要的跨学科合作,“同一健康”的理念强调了人类、动物、环境健康的关联性,进而为各学科、各国际组织之间致力于解决食品安全、气候变化等问题提供了合作治理的方式。⁶³

就食品安全而言,食品从源头的动植物经生产、加工、包装、运输、仓储和流通等诸多环节到达消费者这一最终的消费环节。期间,人类、动植物健康和生态环境健康之间存在着相互依存、互为因果的关系。⁶⁴在这个方面,动物养殖中,动物饲料的不安全会导致动物疾病,并可能通过动物源性食品传播给人类,疯牛病就是最好的例证。而在植物种植中,工业破坏或农业投入品的滥用也会使得环境污染通过物质迁移引发植物源性食品的安全问题。正是基于这样的考量,食品安全立法中也会考虑到饲料及饲料添加剂的安全以及食用农产品的产地安全。此外,上述理念的发展也进一步影响到了食品安全概念的再认识,并通过对生产过程中的环境保护、植物健康、动物健康及福利的要求形成新的规制规则。对于食品安全概念的这一泛化趋势,跟进性的研究是有必要的,进而有助于厘清食品安全与食品质量的区分,借以判断相关的规定是符合国际法要求的动植物卫生检疫措施还是被滥用的技术贸易壁垒。⁶⁵

⁶³ E. Paul J. Gibbs, The evolution of One Health: a decade of progress and challenges for the future, *Veterinary Record*, 2015, January 25, pp. 86-87.

⁶⁴ 贾敬敦:《同一世界统一健康》,载《中国比较医学杂志》2010 年第 11 期,第 1-4 页 a。

⁶⁵ 韩永红:《论食品安全法律概念的泛化及其法律意蕴》,载《中南大学学报(社会科学版)》2010 年第 3 期,第 45-51 页。