

法律

我国保障农产品质量安全的 公众参与制度研究

孟雁北 何思思

【提 要】我国农产品质量安全面临诸多问题,公众参与制度对于保障农产品质量安全虽具有多重价值,但其作用目前相对被淡化。我国保障农产品质量安全公众参与制度在立法、执法、司法中的不足或缺失,需要通过修订《农产品质量安全法》等法律,进而通过信息公开制度、公众监督制度、标识制度、召回制度、公益诉讼制度的构建完善和实施来应对,从而更好地保障我国农产品质量安全。

【关键词】农产品 农产品质量安全 公众参与制度

〔中图分类号〕D912.4〔文献标识码〕A〔文章编号〕1000-2952(2014)05-0069-05

我国农产品质量存在着令人无法忽视的安全隐患,农产品安全问题不仅使全国上下高度敏感,也加深了整个社会对经营者及管理方式的信任危机。虽然经营者和监管者对于农产品质量安全负有不可推卸的责任,但我们在质疑和批评有关部门监管不力,农产品经营者丧失道德底线的同时,也应反思公众参与制度在我国保障农产品质量安全中作用被淡化的现实。

公众参与制度是一种公众(包括公民个人与组织)参与公权力机关行为,参与立法、行政与司法过程的制度,是将决策与各种公众关心的、需要的或珍惜的事情合二为一的正式过程。^①有诚意的、深入的、有效的公众参与是一个信息充分披露、公众完全知情、能够互动交流、公众充分享有并不断扩大参与权利的过程,^②也是公众与政府、立法机关良性互动,相互交流信息,相互反馈,以期作出更加科学

民主的决策、最大限度维护公众利益的行为。公众参与实际上是一项权利,该参与权包含着知情权、建议权、监督权、结社权、参与听证权、救济权等权利内容。其中,公众知情权是参与权的基础与前提,建议权是参与权的核心,只有公众的批评建议真正为公权力机关所考虑、接纳,才是公众对社会事务管理的真正参与。

一、公众参与制度在我国 《农产品质量安全法》的 制定和实施中被忽视和弱化

保障农产品质量安全是一项庞大的系统工程

① 王周户著:《公众参与的理论与实践》,法律出版社2011年版,第2页。

② 蔡定剑主编:《公众参与:欧洲的制度和经验》,法律出版社2009年版,第12页。

程,涉及到《农产品质量安全法》、《食品安全法》、^①《消费者权益保护法》等多部法律、法规、规章,而《农产品质量安全法》在立法和实施中对公众参与制度的相对忽视和弱化,则最能体现我国保障农产品质量安全公众参与制度的现实境况。

公众参与制度被忽视和弱化的表现之一:立法过程中立法信息公开不充分。信息公开是公众参与制度“告知”层面的核心内容,立法信息的公开会直接影响法律制度的构建。尽管我国许多法律、法规、规章在出台之前,都会公开征求社会公众的意见,但相关立法信息公开的范围很狭窄。由于我国社会公众参与立法的能力有限,对于立法信息的了解往往具有一定的片面性,在立法机关对立法理由、立法背景、立法依据等不加公布或解释的情况下,公众仅仅能得到一些零碎的、片面的信息,很难对立法作出全面、准确的评价,^②进而提出高质量的立法建议。信息公开的目的,在于使信息到达公众并使之了解,以作为其提出意见、评价进而与政府进行交流互动的基础,我国立法信息公开的表面化和形式化,使除专家之外的公众很难真正地对保障农产品质量安全的立法进行有效参与。

公众参与制度被忽视和弱化的表现之二:质量安全信息公开制度存在缺失和不足。例如,知情权是公众参与的基础性权利,但我国《农产品质量安全法》却没有关于公众“知情权”的原则性规定,而对于实现公众知情权的农产品质量安全信息公开制度,我国不仅在信息公开方面存在不足,而且公众主动申请要求信息公开的权利也较难实现。^③再如,我国农业部农产品质量安全中心主办的“中国农产品质量安全网”中,甚至没有关于中国农产品质量安全执法问题的信息公示或者农产品质量安全事件处理过程以及结果的公示。2011年各级农业部门进行的专项治理活动中,检测的样本、具体结果等也都没有公开,而只有一些成果似的百分比数据。又如,相关政府网站虽设置有公众交流的板块,但实际运作情况并不理想,公众的提问也不一定能得到答复,且大多数情况下

得到的答复过分原则化和形式化。

公众参与制度被忽视和弱化的表现之三:作为直接影响公众知情权与选择权的标识制度有待于进一步完善。目前,我国关于农产品质量的标签大量存在着信息不全面,信息不通俗易懂,标识不清,标识缺失等问题,众多从事农林牧渔业生产的个人以及城镇从事食品生产、加工的个体户提供的产品大多没有标签就直接上市销售,^④但我国《农产品质量安全法》中对农产品的标识却缺少具体的制度规定。另外,我国农产品质量信息已有的标识制度规定之间也存在一定的冲突,例如,《农业转基因生物安全管理条例》第28条规定:“列入农业转基因生物目录的农业转基因生物,由生产、分装单位和个人负责标识”,转基因木瓜不在目录之内,可以不用标识;但根据《食品标识管理规定》第16条规定:“属于转基因食品或者含法定转基因原料的”,应当在标识中标注中文说明,转基因木瓜应该标识。

公众参与制度被忽视和弱化的表现之四:召回制度缺乏公众参与。召回制度是农产品质量监管的一项重要制度,是一个涉及生产者、销售者、消费者等多个利益主体,并且涵盖法律法规的制定、市场监督管理、部门协调等多个管理环节的庞大系统。^⑤2007年,国家质量监督检验检疫总局颁布《食品召回管理规定》,2009年《食品安全法》中第53条关于食品召回的规定正式将该制度上升到法律的高度,2013年修订的《消费者权益保护法》也规定了

① 《食品安全法》第2条规定农产品质量安全管理问题适用《农产品质量安全法》,但制定有关食用农产品的质量安全标准、公布食用农产品安全有关信息则仍然遵守《食品安全法》的规定。

② 傅绍忠:《浅析我国立法中的公众参与——以〈预算法〉修改草案第二次征求意见稿为例》,《时代金融》2013年第6期。

③ 尽管我国《政府信息公开条例》中有依申请公开信息的规定,但是该规定不够细致,且范围太过宽泛,所以公众获取与农产品质量安全相关信息的主动权仍有所欠缺。

④ 王建中:《我国全面实施食品标签制度的建议》,《中国质量》2007年第10期。

⑤ 张俊霞、李春娟:《〈食品安全法〉之食品召回制度适用研究》,《法学杂志》2010年第9期。

经营者的召回义务。但是，我国《农产品质量安全法》却没有关于召回制度的规定，而且即便《食品安全法》中存在召回制度，也缺少对召回中信息公开的规定，尤其缺少关于召回过程中公众参与的方式、内容的规定。

公众参与制度被忽视和弱化的表现之五：我国执法部门对农产品质量安全知识的宣传、培训的力度不足。在我国，虽然社会公众对农产品质量安全的关注度持续上升，但是却缺少对如何界定安全与不安全，如何发现不安全农产品，以及如何真正参与农产品质量安全保障的相关知识。这些知识的匮乏会影响到公众参与的广度和深度，尤其是随着现代生物技术的迅速发展，日益革新的生物技术被应用于农产品，社会公众已很难判断这样的“进步”对人类健康是否构成威胁。因此，对农产品尤其是转基因农产品质量安全知识进行宣传教育应成为执法工作的一项重要内容，我国《农产品质量安全法》第10条虽然提出各级人民政府及有关部门应当加强农产品质量安全知识的宣传，但该项规定的执行却基本上流于形式。

公众参与制度被忽视和弱化的表现之六：缺乏对协会等民间组织的重视，公益诉讼制度尚不成熟以及社会公众参与的热情和能力有待于进一步提高。例如，食品安全标准是农产品生产经营者需要遵守的一个重要标准，直接关系到农产品的质量，我国《食品安全法》也规定制定食品安全国家标准，应当广泛听取食品生产经营者和消费者的意见，但是，相关协会、非政府组织以及社会公众却没有机会成为食品安全国家标准评审委员会的成员来参与标准制定活动。当然，相关协会、非政府组织和社会公众对食品安全国家标准的制定也关注不够。再如，消费者针对有质量问题的农产品提起诉讼是社会公众的事后参与，但由于消费者个体力量薄弱，无论从财力、物力以及知识结构、信息掌握方面都不能与生产经营者相提并论，消费者诉权的实现还是有些乏力。尽管我国《民事诉讼法》确立了公益诉讼制度，根据《消费者权益保护法》，中国消费者协会以及省、自治区、直辖市设立的消费者协会可以进

行消费者公益诉讼，但是，消费者协会如何针对农产品质量安全问题提起公益诉讼的具体制度和措施还有待进一步的细化安排。

二、完善和实施我国《农产品质量安全法》中公众参与制度的对策建议

农产品质量安全问题不仅事关政府与经营者，更是关系着千千万万普通公众的身体健康，公众参与的理念应贯穿执法活动的始终，公众的角色、作用不可缺失。我国《农产品质量安全法》中虽然有关于公众参与制度的原则性规定，但操作性不强，条文少且分散，其中对公众参与的知情权、监督权、建议权等具体权利的规定较为边缘化、原则化甚至表面化，在实施中公众参与制度也存在被忽视和弱化的问题。而完善公众参与制度应是破解我国保障农产品质量安全难题的新路径。

第一，尽可能充分地公开相关立法信息，重视和引导公众参与保障农产品质量安全的立法。任何法律、法规与政策的出台，如果能够在其形成阶段就充分吸收公众的意见、批评与建议，将会使该法律、法规和政策更具备合法性、合理性与科学性，也有利于制度的有效实施。为了鼓励公众对立法活动的参与，相关立法机构的立法信息宣传、公开以及公众立法咨询行为应该被制度化。建议相关部门在立法过程中将拟定的草案予以公布，且结合实际情况，对立法理由、立法背景、立法依据、立法过程等加以公布或解释，对于一些容易引起争议的条款予以重点阐释，这样才能有利于公众真正参与到立法活动中来。

第二，通过立法强调公众参与制度的地位和作用。农产品质量安全与社会公众身体健康、生命安全息息相关，建议我国《农产品质量安全法》修订时在总则中增加关于“公众参与”的原则性规定，将公众参与制度作为《农产品质量安全法》的重要制度之一予以规定，并通过具体条款切实保障公众的知情权、监督权和批评建议权。建议完善《农产品质量安全法》

第 38 条的规定,在明确单位和个人对农产品质量安全的社会监督权之外,明确规定接受社会公众举报的具体部门、受理条件、受理举报之后的工作程序以及受理部门未给予答复或者举报人对答复不满意时的救济程序,以保证公众监督权的实现。

第三,通过立法完善农产品质量安全信息公开制度。建议我国《农产品质量安全法》修订时增加一个法条对“农产品质量安全信息公开”作出规定,建立农产品质量安全信息统一发布与公示制度。农产品质量安全信息可以包括除涉及国家机密和商业秘密以外的质量安全标准信息、执法信息等,其中执法信息的公开内容可以包括日常监管的详细信息,农产品质量安全事件的背景、处理过程、执法方式、执法依据、事件处理结果的信息,农产品质量安全整治活动信息,农产品质量安全检验等信息。建议我国《农产品质量安全法》修订时对信息公开方式进行列举,政府有关部门也可以建立专门网站作为农产品质量安全信息统一公示平台,对各类信息进行分类公示,以保证公开的信息内容清晰明了客观。建议有关执法部门开放渠道以供公众主动申请信息公开,当公众明确提出具体申请后,如果未得到相关部门回应或者对回应不满意时,建议有相关救济程序的规定。在这方面,日本的经验值得借鉴,日本政府充分意识到食品安全信息公开和透明化的重要性,在农林水产省主页增设了消费者专栏,食品和农业投入品检查中心设置了食品安全·放心信息交流专栏,分门别类汇集各监管部门以及相关组织的食品安全检查信息和结果。各部门有关政策制定、执行、检查结果、会议内容等都会及时在网上公开。

第四,通过立法完善农产品质量安全信息标识制度并推动公众参与标识制度建设。标识制度与公众知情权紧密相连,标签信息是解决经营者与消费者信息不对称的重要途径,标签信息的完整性与准确性是保障公众知情权的基本要求。很多发达国家在推行农产品和食品标签法规时,都请消费者代表进行评价,对消费者进行大力宣传,修改标签内容时,也要征求

消费者的意见,调查消费者关注的类似食品属于天然品还是养殖品,是鲜货还是解冻货等专业问题。^①在日本,为有效规制转基因食品标识问题,农林水产省建立了一个由消费者代表、生产者、分销商和专家等组成的转基因食品标识委员会。我国目前农产品标识制度不够完善且实施中缺少公众参与的身影,因此建议我国《农产品质量安全法》修订时对农产品质量信息标识制度作出规定,并避免所应当标识内容在不同规定中出现冲突的情形。建议在修改标识内容或者推行标识法规时,要对消费者进行大力宣传并征求消费者的意见,对于某些特殊农产品譬如转基因食品,如有必要可以借鉴日本的做法成立由消费者代表、生产者、销售者、专家等组成的转基因食品标识委员会。

第五,通过加强公众参与来完善农产品召回制度。从不安全农产品召回的启动程序出发,除了生产经营者发现产品不符合安全标准主动召回外,还应当加强通过社会公众的投诉举报以及监管部门的监督检查发现农产品应当召回情形的工作。建议我国《农产品质量安全法》修订时增加关于农产品召回的规定,建议有关执法部门对社会公众关于不安全农产品的举报投诉信息统一收集管理,建立反馈机制,并在农产品质量信息发布平台上公布农产品召回的具体情况,尤其注意要涵盖企业召回农产品后进行后续处理的信息,包括无害化处理、销毁等措施的执行情况,鼓励社会公众参与和监督召回制度的实施。美国联邦食品药品监督管理局的官方网站上,能够看到问题食品召回的实时信息,包括有关食品召回的原因、进展情况、处理方式、问题解答等,^②这些经验值得借鉴。

第六,转变农产品质量安全执法部门相对忽视公众参与的执法理念,加强公众在执法中的作用。社会公众或公众组织对执法活动的参

① 王建中:《我国全面实施食品标签制度的建议》,《中国质量》2007 年第 10 期。

② 杨晓波:《我国食品召回制度的困境解析——基于各主体法律责任的视角》,《中共浙江省委党校学报》2013 年第 4 期。

与，既可以保证执法过程的公正性，也可以促进政府与公众的相互理解和信任。建议我国可以逐步在农产品质量检测中引入第三方中介鉴定机构，在日常执法监管中邀请社会公众参与；建议我国在农产品质量安全的评价、监管活动中引入制度化的听证会、论证会、座谈会等公众参与的形式；建议我国《农产品质量安全法》在修订时借鉴我国新修订的《消费者权益保护法》关于消费者协会有参与有关行政部门对商品和服务的监督、检查的权利的规定。

第七，进一步引导社会公众在保障农产品质量安全中发挥积极作用。社会公众可以积极推动保障农产品质量安全的立法完善。例如，基于消费者的严重抗议，美国联邦食品药品监督管理局迫于压力在 2001 年公布了《转基因食品的上市申报规则草案》以加强对转基因食品上市前的审查。欧盟也在消费者、环保组织和成员国的不满与要求下，加强了对转基因食品的管制。^①社会公众还可以积极参与、监督保障农产品质量安全的各项执法活动，并通过公益诉讼推动执法机关对农产品质量安全的保障。此外，建议国家鼓励社会团体、基层群众性自治组织开展农产品质量安全法律、法规以及农产品安全标准和知识的普及和推广活动，从而更广泛、

全面地推进农产品质量安全的保障工作。

结语：公众参与制度对于解决我国面临的农产品质量安全保障困境具有重要意义，也可以从另一个侧面推动保障农产品质量安全主管部门职能的转换，重塑政府与市场的关系，让市场发挥更重要的作用。目前，我国应在倡导保障农产品质量安全公众参与的理念的同时，通过《农产品质量安全法》的修订以及相关法律、法规、政策的完善来实现公众参与理念的制度化 and 法治化，并且通过信息公开制度、标识制度、召回制度、公益诉讼制度的推行来实现公众参与制度在保障农产品质量安全中的多重价值。

本文作者：孟雁北是中国人民大学法学院副教授，法学博士；何思思是中国人民大学法学院经济法专业 2013 级法学硕士研究生

责任编辑：赵 俊

① 农业部管理干部学院农业法律研究中心编：《农业法律问题研究报告选编》，中国农业出版社 2013 年版，第 236 页。

A Research on Public Participation System of Safeguarding Agricultural Products' Quality in China

Meng Yanbei He Sisi

Abstract: The quality security of agricultural products in China is facing various problems and challenges. Although the public participation system has multiple value for ensuring quality security of agricultural products, its role is played down and weaken at present. In order to better safeguard agricultural products' quality security and make up for deficiencies in legislation, enforcement and judicature of public participation system, it's necessary to revise relevant laws such as *Law of the People's Republic of China on Quality Safety of Agricultural Products*, and promote the construction, implementation and perfection of information disclosing system, public supervision system, labeling system, recalling system and public interest litigation system.

Keywords: agricultural product; quality security of agricultural products; public participation system