

论我国食品安全预防原则——基于欧盟食品安全风险预防原则的比较分析

[摘要] 不同于欧盟食品安全风险预防原则，我国食品安全预防原则具有独特意蕴。就含义而言，欧盟风险预防原则的规制对象是欧盟及其成员国机构在食品安全风险管理阶段的裁量性行政权力，启动条件的事实基础是存在科学上不确定的食品安全风险，主观要件是“认为将威胁高水平的保护公众健康而采取措施”；而我国分别是行政机关和食品生产经营者在食品安全监管中的监管行为与生产经营行为、食品安全事故隐患与系统性食品安全风险以及“依法采取措施”。就实现机制而言，欧盟风险预防原则的实现机制是食品安全风险评估制度和风险管理制度以及司法审查制度；而我国则是责任约谈制度、生产经营者自查制度、食品安全风险监测、评估和分级管理制度。就理据而言，欧盟风险预防原则的理据是有效回应作为技术性风险的食品风险规制需要以及协调高水平保护公众生命健康与统一市场之间的矛盾；而我国则是有效回应食品安全事故频发的现实以及实现保障公众身体健康和生命安全的立法宗旨。阐释、检讨和改造我国食品安全预防原则应秉承科学的学术立场，不能简单地以欧盟食品安全风险预防原则为范本或坐标，而应立足于我国食品安全监管的现实。

[关键词] 食品安全；预防原则；食品安全风险预防；欧盟食品安全预防原则

[中图分类号] D922.16 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2022) 01-0026-15

于2015年修正施行的《中华人民共和国食品安全法》^①

（以下简称《食品安全法》）首次正式规定了我国食品安全工作应当遵循预防原则。国家立法机关将预防原则纳入食品安全基本法中，无疑具有重大理论和实践意义。然而，对诸如该原则的确切含义、实现机制、法理依据为何等基本问题，立法者并没有给出明确答案。倘若不能从学理上科学回答此类问题，那么该原则极有可能流于形式，它所具有的正面功效将难以显现。可是，反观学术界关于该论题的主要研究成果却相当薄弱，远没有到达理想高度。现有成果通常以2002年《欧盟食品安全条例》对风险预防原则的规定以及欧盟委员会和欧盟法院围绕风险预防原则的相关指令、判例为坐标来解读我国食品安全

预防原则，进而提出增强我

国食品安全预防原则实效性的各类对策和建议^②

。鉴于欧盟食品安全法律在世界范围内具有卓越声誉和强大影响力，以欧盟食品安全风险预防原则为参照来检视我国食品安全预防原则的确是一种可行的研究方法。但值得注意的是，如果对欧盟食品安全风险预防原则存在一定误解或认识不全面，同时对我国食品安全预防原则不甚了解，那么试图以欧盟经验作为范本来完善我国食品安全预防原则，则会陷入理论研究的误区，进而对我国食品安全监管实践造成不利影响。对此，一种较为科学的比较法研究思路是：“不应仅关注不同国家的制度之同，还应关注不同国家的制度之异

，更应关注不同国家间制度的‘形同而实异’。”^[1]

本文将遵循这一逻辑进路，重点考察我国与欧盟的食品安全风险预防原则在含义、理据和实现机制等基础性问题^③

上的不同，并分别对其加以评价，以期为充分理解和高效适用我国食品安全预防原则提供“有区分的选择”^[2] 102。

一、食品安全预防原则含义之比较

如果以欧盟食品安全法上有关风险预防原则的基本原理为参照，可对食品安全预防原则的含义做如下注解^[3]

：当食品安全风险评估显示某种影响人类健康的潜在食品安全风险存在科学上的不确定性时，欧盟机构或者成员国行政机构认为此类风险对于公众生命健康构成威胁，就可以采取预防性的保护性措施，而无须等到此类风险成为现实或者其危害性显露无遗之后再采取行动。就我国食品安全预防原则的含义而言，该项原则是指“食品安全各项工作要关口前移，不要等到发生食品安全事故再查处、追责，要通过加强日常的监管工作，消除隐患，防患于未然”^[4]

⁸。由此可知，我国食品安全预防原则的含义与欧盟存在着较大差异。

（一）“规制对象”之异

所谓“规制对象”，是指食品安全预防原则对哪些主体的何种行为产生约束与规范作用。欧盟食品安全风险预防原则的规制对象是：欧盟机构以及成员国行政机构在科学不确定性条件下行使行政裁量权的行为。这恰如有学者指出的，预防原则“规制的是关于科学不确定情况下行政裁量权如何合理行使的认识”^[5]

。欧盟机构或者成员国行政机构之所以会行使裁量权，原因在于欧盟食品安全监管涉及科学上的不确定性。如果用2002年《欧盟食品安全条例》的术语来表述则是：欧盟机构或者成员国行政机构实施食品安全风险管理时涉及到运用裁量权。这就表明，欧盟食品安全预防原则并非对欧盟机构或者成员国行政机构在整个食品安全监管链条上的所有裁量权予以规制，其限于食品安全风险管理领域内的裁量权，而食品安全风险管理领域是整个食品安全监管链条上一个环节，尽管是非常重要的环节。此外，需要注意的是，欧盟机构或成员国行政机构的裁量权，主要包括四种情形^[5]

301-305

：一是欧盟机构依据欧盟食品安全方面的法律、条例和指令所行使的裁量权；二是成员国行政机构执行欧盟食品安全方面的条例或指令、标准或许可方案所行使的裁量权；三是成员国希望借助于预防原则减免在欧盟体制中需要承担的义务时所行使的裁量权；四是欧盟机构履行国际食品安全保护义务时所行使的裁量权，如世界贸易组织颁布的《卫生与植物卫生措施协定》所规定的义务。可见，欧盟食品安全风险预防原则规制的裁量权涉及多个层次，既包括欧盟成员国的裁量权，也包括欧盟的裁量权；既指向主权国家内部，也指向主权国家外部。

我国食品安全预防原则的规制对象仅限于我国的国家主权之内，不涉及国际义务履行问题。但需要指出的是，我国食品安全预防原则的规制对象既包括国家食品安全行政机关的监管行为，也包括食品生产经营者的生产经营行为^④

。行政机关的监管行为既包括行使裁量权的行为，也包括行使羁束性权力的行为。更为重要的是，我国食品安全预防原则所规制的食品安全监管机关的行为以及食品生产经营者的行为涉及从“农田到餐桌”的整个过程，涉及食用农产品销售和管理环节、食品生产环节、食品销售环节、餐饮服务环节、食品贮存和运输环节、食品相关产品的生产和经营环节以及食品添加剂的生产和经营环节中的各类行为。

（二）“启动条件”之异

启动条件也称为触发因素，是指特定主体运用食品安全预防原则应当具备的情形或标准，它包括事实基础和主观要件。在欧盟，启动食品安全风险预防原则的事实基础是存在科学上的不确定性的食品安全风险，主观要件是欧盟机构或成员国行政机构认为此类风险将威胁欧盟食品安全法所规定的高水平保护公众健

康的立法宗旨，影响社

会公众身体健康和生命安全，从而需要采取保

护性措施^[6]

。所谓科学上的不确定性意指，依据目前的科学研究水平，欧盟机构或成员国行政机构难以判断某种食品安全风险是否会确定无疑地危害社会公众生命健康安全。比如，起源于20世纪80年代，爆发于90年代的英国“疯牛病”，由于依据当时的科学研究水平所提供的证据尚不能确凿地证明“疯牛病”是否会经牛肉传播给人类，但也缺乏可靠的

证据排除这种传播的可能性^[7]

。换言之，依据当时的科学证据，“疯牛病”经牛肉传播给人类的风险处于科学上的不确定状态。这种科学上的不确定性就为欧盟或者成员国启动风险预防原则提供了事实基础。所谓“威胁社会公众生命健康”意指，尽管此类食品安全风险是否确实会对社会公众生命健康造成威胁在科学上存在一定不确定性，然而，欧盟或者成员国出于高水平保护公众健康的目的，依然采取保护性措施来遏制风险。换言之，科学上存在不确定性的风险并不是一种“假设的”风险，而是必须得到分析且被证明是现实存在的，并具有重大公共利益后果^[8]

。仍以英国“疯牛病”为例，为高水平地保护公众健康，欧盟采取了一项全面禁止英国牛肉出口的紧急措施。英国政府认为欧盟的禁令违反了比例原则，遂向欧洲法院提起诉讼。结果是欧洲法院支持禁令，理由是威胁人体健康的风险是否存在或者范围有多大，对此存在不确定的情况下，各机构可以采取保护性措施，而无须等到此

类风险的现实性和严重性变得十分明显的时候^⑤

。从表象上而言，欧盟食品安全风险预防原则的启动条件比较确定，却在实质上授予了欧盟机构或者成员国行政机构较为宽泛的裁量权，即对于那些在科学上存在不确定的食品安全风险是否对社会公众健康构成威胁以及是否需要采取保护性措施的问题，它们享有广泛的裁量余地。对此，有学者指出，欧盟食品安全风险预防原则是一项政治性原则^[6]。

反观我国食品安全预防原则的启动条件，同样包括事实基础和主观要件。我国食品安全预防原则的事实基础是有可能发生食品安全事故或者食品安全隐患。所谓“食品安全事故”，指食源性疾病、食品污染等源于食品，对人体健康有危害或可能有危

害的事故^⑥。所谓食品安全隐患，是指食品安全系统性风险与食品安全事故风险^[4]

9

⑦。

与欧盟相比，我国食品安全预防原则的启动条件存在极大差异。欧盟食品安全风险预防原则启动条件

的事实基础是存在科学上不确定的影响社会公众健康的食品安全风险，它强调存在科学上不确定性。所谓科学上不确定性，根据欧洲法院的判例，不是简单地等同于资料匮乏或数据差距，而要区分不同类型的科学不确定性：可接受的限值、动物研究、产品残留物的数量、气候条件、民族饮食习惯的差异和科学研究的局限^[5]

317-318

等。换言之，作为欧盟食品安全风险预防原则启动条件的事实基础其实非常狭窄，即存在科学上不确定性的食品安全风险，比如，转基因食品、存有荷尔蒙的食品等依据目前的科学知识难以确凿判断是否对人体造成危害的风险。基于此，欧盟食品安全风险预防原则仅仅关注“风险”^[5]

297-320

。而作为我国食品安全预防原则启动条件的事实基础则是食品安全事故隐患、食品安全事故风险以及系统性的食品安全风险。考察《关于中华人民共和国食品安全法（修订草案）的说明》（以下简称《食品安全法（修订草案）说明》）^[4]

456

可以发现，立法者强调对食品安全事故及其隐患的预防，而非对食品安全风险的预防，并且对食品安全风险没有区分科学上存在不确定性的食品安全风险与科学上存在确定性的食品安全风险，而是突出系统性的食品安全风险，实际上系统性食品安全风险隐含着科学上确定的重大的食品安全风险之意。可见，作为欧盟风险预防原则启动条件的事实基础——科学上存在不确定性的食品安全风险，在我国食品安全立法者那里并不是重点需要防范的风险。对于我国食品安全立法者而言，需要重点防范的是食品安全事故风险以及重大的食品安全风险。由此，作为我国食品安全预防原则启动条件的事实基础完全不同于作为启动欧盟食品安全风险预防原则的事实基础。另外，就食品安全预防原则的主观要件而言，欧盟与我国也存在不同。欧盟食品安全风险预防原则凸显欧盟机构及其成员国行政机构的裁量权。这是由于科学不确定性与保护性措施之间的距离必须通过裁量权来桥接。对此，欧盟委员会宣称

，
预防

是一种具

有强烈政治色彩的

决策，如果满足政治条件，它可以包

括任何作为或者任何不作为[®]

。我国食品安全监管机关和食品生产经营者虽然也享有一定裁量权，比如食品安全监管机关发现食品安全事故隐患可以选择不同的监管措施来应对，但此类裁量空间是依据《食品安全法》的规定所授予

，强调食品安全监管机关和食品生产经营者依法履行法定职责或义务，而且必须履行到位且卓有成效，而不是一种依据行政经验可以选择的裁量权。因此，它完全不同于欧盟及其成员国所享有的“富有政治性色彩”的裁量权。

二、食品安全预防原则实现机制之比较

以上分析表明，我国食品安全预防性原则具有相对独立的含义，套用欧盟食品风险预防原则的含义来解释我国食品安全预防性原则含义的做法存在一定局限性。然而，揭示含义仅是科学认识食品安全预防原则的基础和前提，并不能实现“比较法研究”自身所应达成的功能使命^[9]

²⁸。因此，笔者将继续探讨该原则的实现机制。

（一）欧盟食品安全风险预防原则的实现机制

考察欧盟关于食品安全风险预防原则的各类条例^⑨、指令、判例^⑩，以及中外学界关于该论题的研究成果¹¹，可将欧盟食品安全风险预防原则的实现机制划分为以下三类：

1. 食品安全风险评估制度。由于作为欧盟食品安全预防原则启动条件的事实基础是存在科学上具有不确定性的食品安全风险，那么如何判断某一食品安全风险具有科学上的不确定性，而不是一种假想的或者臆测的风险，从而能够启动食品安全预防原则，则是由食品安全风险评估制度来完成的。根据《欧盟食品安全条例》第3条的规定，食品安全风险评估是一个以科学为基础的过程，由危害识别、危害特征描述、暴露评估和风险特征组成。为确保食品安全风险评估的科学性，《欧盟食品安全条例》在序言中规定，风险评估应当在现有的科学资料和数据的基础之上以独立、客观和透明的方式进行。为此，欧盟专门成立欧洲食品安全管理局。欧洲食品安全管理局实施风险评估时独立于作为食品安全风险管理者的欧盟委员会和成员国。有学者将这种独立性称为食品安全风险评估与食品安全风险管理分离，并认为是欧盟食品安全风险分析制度的重要特色^[10]

。根据欧洲初审法院的意见，风险评估的目的是对特定产品或工序对人体健康产生不利影响的盖然性以及此类不利影响的严重性进行评估¹²

。当风险评估发现某种食品安全风险存在科学上的不确定性时，风险预防原则就开始发挥作用。在欧盟委员会诉丹麦一案中，欧洲法院认为，由于评估结果不充分、不确定或不精确，从而不可能确切地

判断风险的存在或程度，但假如风险显现，有损人类健康的可能性仍然继续存在时，风险预防原则为采取限制性措施提供了合法依据¹³。

2.

14

食品安全风险，欧盟及其成员国为了高水平地保护社会公众的生命健康，将采取一系列的保护性措施，从而来防止此类风险。那么如何确保欧盟及其成员国采取的保护性措施能够有效保障公众健康，如何制约它们毫无正当理由地诉诸风险预防措施并使其成为贸易保护主义的伪装，如何防止风险预防措施被用来作为恣意决策的辩护¹⁵

，进而顺利实现《欧盟食品安全条例》的初衷，并与它们所承担的国际义务相协调，则是由食品安全风险管理制

度来完成的。欧盟委员

会宣称，食品安全预防原则主要针对食品安全

风险管理¹⁶

。根据《欧盟委员会关于风险预防原则的通讯》（以下简称《通讯》）的规定，食品安全风险管理制度其实是透过一系列规则来指引和规范欧盟及其成员国理性地实施诸如：全面禁止、信息通报、研究项目资助、减少暴露、

临时性的限制等各类保护性措施的。这些规则

共有五条¹⁷

：一是符合比例性，即保护性措施应当能够达到期望的保护水平，不能追求罕见的零风险；二是非歧视性，即应当平等使用保护性措施，类似的情况不应当受到不同的对待，而不同的情况不应当受到相同对待，除非有客观理由；三是一致性，即保护性措施应当与类似情况下已经采取的措施保持一致；四是考察作为或不作为的成本与收益，即在采取保护性措施之前，应当考察作为或不作为的成本与收益；五是与科学发展同步审查，即保护性措施应当受制于定期的科学审查，随着科学知识的更新，保护性措施将重新评估。

3. 司法审查制度。如果将食品安全风险评估制度和风险管理制度视为实现欧盟食品安全风险预防原则的第一层次机制，那么司法审查制度则是第二层次机制，也可以被视为一种保障机制。原因在于，所

谓的科学上存在不确定性的食品安全风险、非假想的食品安全风险以及保护性措施要符合《通讯》所规定的五项规则等问题是存在很大争议的。这些争议需要由欧盟的司法审查制度来解决。事实上，欧洲初审法院、欧洲法院以及欧洲自由贸易联盟法院不负众望，从20世纪90年代后期开始，在一系列涉及风险预防原则的食品安全案件中^[11]

，它们不仅澄清了该原则的适用范围和启动条件，而且还审查欧盟及成员国所采取的保护性措施的合法性，

从而有力

保障了风险预防原

则的顺利实现。比如在欧洲自由贸易

协会调查机构诉挪威一案中¹⁸

，法院认为恰当地适用风险预防原则的前提是：对拟议的保护措施可能造成的不利健康后果进行识别；根据最新的科学信息，对健康风险进行全面评估。如果从上述考虑之中得出的结果是不充分的、非结论性的、不精确的以至于不可能确定地判断风险或危害物，然而，倘若发生不利事件，巨大损害的可能性仍然存在，风险预防原则便可以作为采取限制性措施的正当理由。此类限制性措施必须是非歧视性的、客观的，必须在以任何特定时间的最佳可得科学为依据的政策框架内适用。风险预防原则不能用来为恣意的决策辩护，追求客观的“零风险”只能在最例外的情形之中。

（二）我国食品安全预防原则的实现机制

类似地，为及时发现食品安全事故隐患、识别重大食品安全风险以及有效遏制和防范食品安全事故和系统性食品安全风险，我国《食品安全法》也设计了相应的实现机制^{[4] 456-457}。

1. 责任约谈制度。责任约谈制度的法规范依据是《食品安全法》第114条和117条，它包括三种类型：一是县级以上人民政府食品安全监管部门对食品生产经营者进行责任约谈；二是县级以上人民政府对所属食品安全监管部门的责任约谈；三是上级人民政府对下级地方人民政府的责任约谈。从制度构造层面而言，它由以下三个要素所组成：一是法定的约谈事由。县级以上人民政府食品安全监管部门对食品生产经营者进行责任约谈的法定事由是，食品生产经营过程中存在食品安全隐患，未及时采取措施消除的。县级以上人民政府对所属食品安全监管部门的责任约谈的法定事由是，其未及时发现食品安全系统性风险，未及时消除监督管理区域内的食品安全隐患。上级人民政府对下级地方人民政府的责任约谈的法定事由是，其未履行食品安全职责，未及时消除区域性重大食品安全隐患。二是法定的

约谈对象。对于食品生产经营者的约谈对象是法定代表人或者主要负责人，对于食品安全监管部门和下级地方人民政府的约谈对象是部门或政府的主要负责人。三是责任约谈的法律后果。对于食品生产者而言，食品生产者应当立即采取措施，进行整改，消除隐患。责任约谈情况和整改情况应当纳入食品生产者食品安全信用档案。对于食品安全监管部门和下级地方人民政府而言，责任约谈的本质是具有法律效力的行政层级监督行为，是上级行政机关对下级行政机关的一种行政命令，被约谈的主体应当对食品安全监督管理工作进行整改，责任约谈情况和整改情况被纳入地方人民政府和有关部门食品安全监督管理工作评议和考核记录。

2. 生产者自查制度。生产者自查制度的法规范依据是《食品安全法》第47条。它是指，食品生产者负有建立食品安全自查制度，定期对食品安全状况进行检查评价的义务。生产经营条件发生变化，不再符合食品安全要求的，生产者应当立即采取整改措施。有发生食品安全事故潜在风险的，应当立即停止生产经营活动，并向所在地县级人民政府食品安全监督管理部门报告。通常而言，生产者需要对下列食品安全状况进行定期检查：食品安全管理制度的建立落实情况；与食品安全有关的安全隐患；问题食品是否及时召回；食品标签是否符合规定；生产经营过程是否符合食品生产的记录检查制度；从业人员在工作中是否具备相应的安全知识和安全生产技能；食品设施、设备是否处于正常和安全的运行状态等等。

3. 食品安全风险监测制度。食品安全风险监测制度的法规范依据是《食品安全法》第14条、15条和16条。它是指，法定主体系统要持续地收集食源性疾病、食品污染、食品中有害因素等相关数据信息，并应用医学、卫生学原理和方法进行测量和检查。该项制度包括：食品安全风险监测内容、食品安全风险监测计划、食品安全风险监测方案、食品安全风险监测工作和食品安全风险监测结果通报。其中，监测内容主要指三个方面：食源性疾病，诸如食物中毒、肠道传染病、人畜共患传染病、寄生虫病等；食品污染，诸如生物性污染、化学性污染和物理性污染；食品中的有害因素，诸如食品加工和保存过程中的有害物、食品生产和加工中的有害物等。食品安全风险监测计划由国务院卫生行政部门会同国务院食品安全监督管理等部门制定、实施。食品安全风险监测方案由省级人民政府卫生行政部门会同同级食品安全监督管理等部门，根据国家食品安全风险监测计划，结合本行政区域的具体情况，制定并实施。食品安全风险监测工作则是法定的技术机构根据食品安全风险监测计划和监测方案开展监测工作。食品安全风险监测结果的通报是指，监测结果表明可能存在食品安全隐患的，县级以上人民政府卫生行政部门应当及时将相关信息通报同级食品安全监督管理部门，并报告本级人民政府和上级人民政府卫生行政部门。食品安全监督管理等部门应当及时组织开展调查。

4. 食品安全风险评估制度。食品安全风险评估制度的法规范依据是《食品安全法》第17条、18条、19条、20条和21条。它是指，法定主体对食品、食品添加剂，食品中生物性、化学性和物理性危害因素对人体健康可能造成不良影响所进行的科学评估，包括危害识别、危害特征描述、暴露评估和风险特征描述四个阶段。该项制度包括如下内容：食品安全风险评估组织、食品安全风险评估情形、食品安全风险评估配合协助、食品安全风险评估信息共享以及食品安全风险评估的作用。其中，食品安全风险评估组织是由国务院卫生行政部门负责建立的由医学、农业、食品等领域专家组成的食品安全风险评估专家委员会，但风险评估结果由国务院卫生行政部门公布。食品安全风险评估情形则涉及六个方面：通过食品安全风险监测或接到举报发现食品、食品添加剂、食品相关产品可能存在安全隐患的；为制定或修订食品安全国家标准提供科学依据需要进行风险评估的；为确定监督管理的重点领域、重点品种需要进行风险评估的；发现新的可能危害食品安全因素的；需要判断某一因素是否构成食品安全隐患的；国务院卫生行政部门认为需要进行风险评估的其他情形。食品安全风险评估配合协作是指，国务院食品安全监督管理、农业行政等部门在监督管理中发现需要进行食品安全风险评估的，应当向国务院卫生行政部门提出评估建议，并提供风险来源、相关检验数据和结论等信息和资料。食品安全风险评估信息共享是指，国务院卫生行政、农业行政等部门应当及时相互通报食品、食用农产品安全风险评估结果等信息。食品安全风险评估结果的作用则包括两个方面：一是作为制定、修订食品安全标准的科学依据；二是作为对食品安全实施监督管理的科学依据。

5. 食品安全风险分级管理制度。食品安全风险分级管理制度的法规范依据是《食品安全法》第109条。它是指，县级以上人民政府食品安全监督管理部门根据食品安全风险监测、风险评估结果和食品安全状况等，确定监督管理的重点、方式和频次，实施风险分级管理。该制度包括确定风险分级管理的依据、制定年度监督管理计划、确定监督管理重点事项等内容。确定风险分级管理的依据是食品安全风险监测、风险评估结果和食品安全状况。食品安全年度监督管理计划则由县级以上地方人民政府组织本级食品安全监督管理、农业行政等部门制定。监督管理重点事项则是专供婴幼儿和其他特定人群的主辅食品；发生食品安全事故风险较高的食品生产经营者；食品安全风险监测结果表明可能存在食品安全隐患的事项，以及保健食品。

（三）比较与分析

以上论述表明，至少从规范层面而言我国食品安全预防原则的实现机制与欧盟食品安全风险预防原则的实现机制存在较大差异。

1. “权力监督制度”之异。在欧盟的实现机制中，司法审查制度是有机组成部分，这可以视作司法权力制约行政权力的一种形式，即欧盟运用司法权力来确保欧盟及其成员国所采取的保护性措施符合欧盟食品安全法的宗旨。司法审查制度是欧盟实现食品安全风险预防原则的极为重要的机制，为此，英国学者伊丽莎白·费雪将欧盟的风险预防原则称为司法性原则^[5]

297-329

。而在我国，《食品安全法》的立法者并没有专门将人民法院的司法审查作为食品安全预防原则的实现机制，相反将行政机关层级监督形式的责任约谈制度作为一项重要的实现机制，即运用上级食品安全监督机关的行政权力来确保作为下级的食品安全监督机关的行为符合食品安全法的宗旨。这是一种行政权力监督行政权力的机制，它完全不同于欧盟的司法权力监督行政权力的制度。

2. “风险管理制度”之异。在欧盟，食品安全风险管理制度是实现预防原则的重要机制。它为欧盟及其成员国行政机构行使裁量性的保护性措施设定了标准。而我国采用食品安全风险分级管理制度。从性质上而言，食品安全风险分级管理制度属于食品安全风险管理制度范畴，因为它的功能也是确保食品安全监管机关的行为与食品安全风险严重程度成比例，合理分配监管资源。由此，我国的食品安全风险分级管理制度与欧盟的食品安全风险管理制度在功能上存在类似之处，但它们之间依然存在明显差异。欧盟食品安全风险管理制度中的合比例性规则其实包含着成本与收益分析。它要求欧盟及其成员国对保护性措施的成本和收益

进行定性或定量分析，确保收益大于成本^[12]

。而成本与收益分析是一种实现保护性措施符合比例性的更为具体的方法。两者的结合能够有效防止欧盟及其成员国行政机构滥用裁量权。而在我国食品安全风险分级管理制度下，食品安全监管机关的裁量空间将大为缩小。它们只能依据食品安全法事先规定的分级标准来选择监管措施，不存在运用成本和收益分析方法来权衡监管措施。

3. “风险评估制度”之异。虽然欧盟与我国的实现机制中都具有食品安全风险评估制度，而且我国的立法者也宣传食品安全风险评估是一个科学、客观的过程，必须遵循客观规律，运用科学方法^[4]

48

，但两者在如何确保风险评估的独立性上依然存在差异。在欧盟，从事食品安全风险评估的机构是欧洲食品安全管理局，它在组织上严格独立于作为食品安全管理者的欧盟及其成员国。而我国从事食品安全风险评估的组织是食品安全风险评估专家委员会，它由国务院卫生行政部门组建，依赖于作为食品安全监管者的国家行政机关。换言之，我国的食品安全风险评估专家委员会在组织上并不严格独立于实施食品安全管理的国务院卫生行政部门。此外，《欧盟食品安全条例》以及欧洲食品安全管理局

的内容指引还规定了多项机制来保证独立性：诸如中立的专家遴选机制、客观的风险评估科学方案采纳机制、利益声明机制、潜在的利益冲突解决机制、禁止兼职机制、经费保障机制等^[13]

84-85

。从我国《食品安全风险评估管理规定（试行）》来看，我国食品安全风险评估专家委员会在开展食品安全风险评估任务、实施食品安全风险评估计划、获得食品安全风险评估信息、公布食品安全风险评估结论等各个方面依赖于国务院卫生行政部门，即评估任务由卫生行政部门下达、评估计划由卫生行政部门确定、评估方案需要报卫生行政部门备案、评估信息和数据由卫生行政部门提供、评估结果向卫生行政部门报告，并由卫生行政部门公布评估结果。

4. 我国特有制度。值得一提的是，我国食品安全预防原则的实现机制中包含食品生产经营者自查制度。这是我国的立法者引入私方主体来预防食品安全隐患，体现了我国食品安全社会共治的理念。而在欧盟的实现机制中，食品生产经营者并没有作为风险预防原则实现机制的承担者。此外，食品安全风险监测制度也是我国食品安全预防原则实现机制的有机组成部分，它为食品安全风险评估、食品安全风险分级管理等提供信息。而欧盟风险预防原则的实现机制并没有专门规定监测制度。

三、食品安全预防原则理据之比较

以上分析表明，我国食品安全预防性原则的实现机制是有其自身特色的，不能简单地以欧盟食品安全风险预防原则的实现机制为蓝本来简单地对我国的实现机制加以评判和改造。由于在以制度改革为目的的比较法研究过程中，不能忽视域外制度的形成背景，对制度形成所依赖的经济社会因素加以考察是不可或缺的，否则，得出的结论便经不起法律现实和生活经验的核检^[14]

95

。因此，为更加深刻地理解和运用我国食品安全预防性原则，有必要揭示欧盟与我国食品安全预防原则背后所蕴含的理据。

（一）欧盟食品安全风险预防原则之理据

虽然欧盟食品安全风险预防原则源起于20世纪70年代西德的环境政策，要求决策者对因科学不确定性所导致的环境问题给予特别关注，但2002年欧盟却从法律层面规定了该原则，并且还专门发布《通讯》来规范该原则的具体运用。欧盟的此种做法并不是简单沿用环境领域的风险预防原则，其有着更为深刻的理据。

1.

为有效回应作为

技术性风险的食品风险规制的需

要。根据伊丽莎白·费雪等学者的观点¹⁹

可知，欧盟食品安全风险预防原则的兴起与欧盟技术性风险规制兴起是同时发生的。虽然从20世纪60年代末开始，欧盟就对技术性风险实施规制，但直到20世纪90年代人们才明确认识到，欧盟的技术风险规制体制已经是欧盟市场一体化过程中的常态，欧盟的各类条约、指令承认了欧盟风险规制的合法性，欧盟还建立了各类机构或者委员会来实施技术性风险规制。其中，风险预防原则是规制体系发展的核心，它日益为决策者所依赖，也一直是诉讼标的所在。需要指出的是，在所有技术性风险规制中，食品安全风险规制无疑是最重要的。正如有学者指出的那样，欧洲法院关于风险预防原则的典型判例几乎都涉及食品安全风险^[11]

。质言之，欧盟食品安全风险预防原则从一开始就是为了回应食品安全风险所引发的规制难题。在欧盟风险规制语境中，食品安全风险属于技术性风险范畴，是欧盟及其成员国所面临的最重要也是最棘手的技术性风险。技术性风险具有科学上的不确定性、行为上的不确定性和接受上依赖于文化环境等特征^[5]

6-10

。作为技术性风险的食品安全风险给欧盟及其成员国的规制带来诸多挑战：欧盟层面关于食品安全风险的规制与成员国层面关于食品安全风险规制的冲突、成员国层面之间关于食品安全风险规制的冲突、欧盟层面关于食品安全风险规制与欧盟需要履行国际食品安全保护义务之间的冲突等等。此类冲突

20

。由此，为回应具有技术性风险属性的食品安全风险所带来的规制难题，食品安全风险预防原则应运而生，并得以不断完善。其中，欧盟成立专司食品安全风险评估的欧洲食品安全管理局则是实现风险预防原则的重要举措。欧洲食品安全管理局以追求食品安全风险评估的卓越的科学性、服务于公共利益作为唯一使命，在组织上与履行食品风险管理职责的欧盟机构保持严格独立，并通过了严谨的利益声明规则^[15]

，独立于食品生产经营企业，以便确保自身所做出的关于食品安全的风险评估结论建立在严格的科学基础之上，具备“一锤定音”的效果。

2. 为有效协调高水平保护公众生命健康与欧盟统一市场之间的矛盾。欧盟一直致力于建立统一市场，消除服务、贸易、产品（食品）等技术或关税壁垒，促进经济发展。食品作为欧盟及其成员国的重要产品，在欧盟形成统一市场过程中占据重要位置。但食品是一种比较特殊的产品，它既涉及到欧盟及其成员国公众生命和健康，也涉及到欧盟及其成员国经济利益。在这里，食品（包括潜在风险的食品）市场的欧盟化与食品安全规制框架的成员国化之间的矛盾不可避免地显现出来。这种矛盾主要有两种表现形式：成员国之间食品安全法律的矛盾以及成员国食品安全法与欧盟食品安全法之间的矛盾。

《欧盟食品安全管理条例》的序言明确指出，安全和健康食品的自由流通是内部市场的重要方面，欧盟政策要确保高水平地保护公众生命和健康。而《欧盟食品安全管理条例》同时指出，只有当成员国之间的食品和食品安全要求不存在巨大差异，食品才能在欧盟内部自由流通，但现实却是成员国食品法的概念、原则和措施存在巨大差异。如此一来，便妨碍了食品的自由流通，建立了不平等的竞争条件，直接影响了欧盟内部市场的功能。此种局面在食品安全风险规制领域体现得最为淋漓尽致：食品进口国通常以某种食品风险具有科学上不确定，但依然可能对本国公众生命和健康——为了高水平保护——造成危害为由，援引预防原则来采取保护性措施。食品出口国则认为其所出口的食品符合本国或欧盟的食品安全科学性标准，反对进口国采取保护性措施。而成员国之间的争议最终将由欧盟来解决。这在早期的英国“疯牛病”案例中就体现出来²¹

也正因为此，围绕着“疯牛病”风险规制的关键问题就自然产生了：欧盟机构通过何种机制能够比法德行政机关就“疯牛病”风险做出更为科学的结论；欧盟机构通过何种机制来确保规范法德行政机关所行使的保护性措施不是出于贸易保护，而是真正保护公众健康；又如何确保欧盟机构自身不滥用行政权力？在很大程度上，欧盟食品安全风险预防原则及其实现机制就是在不断回应此类问题过程中发展起来的。欧盟通过建立欧洲食品安全管理局，发布《通讯》，以及制定统一食品安全条例，欧洲初审法院和欧洲法院则通过审理一系列涉及风险预防原则的判例，使得欧盟食品安全风险预防原则具有统一的规范效力²²

显然，欧洲法院对风险预防原则适用条件的阐释不仅夯实了《通讯》的规范效力，而且对欧盟机构及成员国行政机关统一适用该原则具有重要引导作用，这就有效协调了欧盟及其成员国高水平保护公众生命健康与欧盟建立统一食品市场之间的矛盾。

除上述两个最为重要的理据之外，欧盟食品安全风险预防原则的理据还根植于欧盟法的基本原则，反映了良善治理的要求^[6]，也体现了欧盟“更佳规制倡议”^[11]等。

（二）我国食品安全预防原则之理据

与欧盟相比，我国食品安全预防性原理的理据呈现出自身特色。综合学界研究以及《食品安全法》相关说明，可将其提炼为如下方面：

1. 为有效回应我国食品安全事故多发和频发的现实。与欧盟为回应作为技术性风险的食品安全风险不同，我国立法机关规定食品安全预防原则的一个重要目的是回应我国食品安全事故多发和频发的现实。对此，既有来自官方的权威判断，也有来自民间的客观研究，还有来自公众的切身体验。时任国家食品药品监督管理总局局长张勇于2014年6月23日在向第十二届全国人民代表大会常务委员会第九次会议上所作的《食品安全法（修订草案）的说明》中直言不讳地指出，我国食品企业违法生产经营现象依然存在，食品安全事件时有发生，食品安全形势依然严峻^[4]

⁴⁵⁵。这是我国官方对当前食品安全形势的权威判断^[4]

513

。从2009年我国开始实施《食品安全法》到2015年修改《食品安全法》的短短6年间，我国学者对食品安全法与食品安全管理作了大量研究，既有针对食品安全事件的深度研究，也有针对食品安全现实的专题研究。梳理既有研究不难发现，虽然2009年我国实施了新《食品安全法》，但并未遏制食品安全事故多发的现实^[16]。此类食品安全事件²³

，有的是大型食品生产经营企业所为，但更多的是小型企业、甚至是食品摊贩所为，给行政机关的监管造成相当大的难度。对此，社会公众对我国严峻的食品安全现状也有直观感受。比如在《食品安全法》实施的前两年，国人对国产奶粉依然缺乏信心。调查显示，2008年三鹿问题奶粉事件之后，国有品牌奶粉市场占有率不断下降，2011年进口奶粉市场占有率超过50%，2010年我国亏损的乳制品企业有181个，亏损面达21.9%^[17]

。而此时又发生“蒙牛乳业致癌物超标事件”^[18]

，可谓是雪上加霜。又如在《食品安全法》实施的第4年，也就是2013年，由中国社会科学院社会发展战略研究院与中国社会科学出版社共同发布的“2012中国社会态度与社会发展状况调查”表明，2012年城镇居民最不满意物价水平和食品安全^[19]

。立法机关的调研、理论界同仁的研究以及社会公众的直观感受都指向我国食品安全监管领域的一个基本事实，即2009年《食品安全法》实施以来，我国依然处于食品安全事故多发和频发期。那么如何回应这一严峻现实？社会各界对国家行政机关实施“马后炮式监管”“消防员救火式监管”给予了诸多诟病。因此需要转变行政机关的监管方式，从片面注重事后惩罚式监管到注重事前的预防型监管，突出“预防为主”“监管工作关口前移”和“重在消除隐患和防患于未然”。由此可见，2015年全面修订的《食品

安全法》植入预防原则正是为了科学回应我国严峻的食品安全现实。

2. 为有效实现保证食品安全、公众身体健康和生命安全的立法宗旨。与欧盟为协调欧盟统一市场与高水平保护公众生命和健康之间的矛盾有所不同，立法者确立我国食品安全预防原则的目的显得比较纯粹，即为了保证食品安全，保障公众身体和生命健康与安全，并没有将促进食品产业经济的目的纳入进来。需要指出的是，欧盟食品安全法以及涉及风险预防原则的判例都强调“高水平地”保护公众身体健康和生命安全，而在我国《食品安全法》语境中，并没有特别突出“高水平保护”的用意。我国《食品安全法》中的“食品安全”是一个狭义的概念，仅指食品无毒、无害，符合应当有的营养要求，对人体健康不造成急性、亚急性或慢性危害，主要考虑满足社会公众需求和维持可持续意义上的食品安全。申言之，我国《食品安全法》中的食品安全是满足社会公众需求意义上的安全，其与欧盟的风险预防原则所强调的“高水平保护”存在一定差距²⁴

。不难预见，此类事件如果发生在欧盟，欧盟食品安全风险评估中心并不会简单以“没有标准而认定牛奶中的硫氰酸钠对人体健康无害，不存在超标问题”加以回应。而我国立法者之所以没有选择类似于欧盟那样的高水平保护，主要出于我国食品安全总体状况，即“食品安全事件时有发生，食品安全违法行为仍屡禁不止”^[4]

3

。可见，立法者并没有追求超越我国食品安全现实的保护，而采取一种符合当前我国食品安全实际情况的保护。那么如何实现这样一种满足需求和维持可持续意义上的保护？《食品安全法》在明确规定建立最严格的食品安全监管制度之外，一项重要的新规定就是实行“预防为主”。立法者认为，食品安全工作实行预防为主，是我国食品安全工作实践经验的总结，通过加强日常监管来消除隐患，保障公众身体健康和生命安全^[4]

6

。然而，仍需指出的是，虽然我国食品安全预防原则并不追求如欧盟风险预防原则那样高标准的食物安全保护，但我国食品安全预防原则追求全过程的食物安全保护，它贯穿于食用农产品管理、食品生产环节、食品销售环节、餐饮服务环节等整个食品安全监管链条。

除上述两个最重要的理据之外，我国食品安全预防原则还体现了社会共治与最严格保护食品安全理念。

（三）比较与分析

通过阐释欧盟与我国食品安全预防原则所蕴含的理据，可知它们之间同样存在较大差异。这也为合理解释欧盟与我国食品安全预防原则在含义和实现机制等方面的不同提供了支撑。进言之，在阐释与检讨我国食品安全预防原则时，不能简单地以欧盟食品安全风险预防原则为范本或坐标，而应立足于我国食品安全工作的基本现实。

首先，就食品安全风险评估机构的独立性方面而言，我国学者研究发现欧盟的食品安全风险评估由专门的机构即欧洲食品安全管理局来实施，而欧洲食品安全管理局在组织方面严格独立于欧盟实施食品安全风险管理的机构。我国的食品安全风险评估组织则是食品安全风险评估专家委员会，它在组织、人事、任务等方面均依赖于作为实施食品安全监管的国家行政机关。于是，提出以欧盟经验来改造我国食品安全风险评估组织的建议^[12]

。笔者认为，如果考虑我国当前食品安全的实际，那么前述观点在科学性上将大打折扣。原因在于，欧盟之所以建立一个具有科学卓越性和组织独立性的食品安全风险评估组织，是为确保该组织做出的食品安全风险评估决定具有极高权威性。而这种极高权威性对于欧盟建立统一的食物市场，防止欧盟成员国片面依赖本国食品安全风险评估结论而实施贸易保护措施，确保欧盟机构科学地实施食品安全风险管理决策，推行统一的食物安全法律规范等具有重要意义。此外，更为重要的是，这种极高的权威性还根植于欧盟食物安全法高水平保护公众生命和健康的宗旨。欧盟食物安全风险预防原则所要预防的并不是那些在科学上已知的食物安全事故，而是科学上存在不确定性、但极有可能危害公众健康的“风险”。如何客观地判断此类风险且不受政治的不当干预，就需要在组织上独立的食品安全风险评估组织。反观我国，由于现阶段我国食物安全预防原则所关注的重点并不是科学上存在不确定的风险，而是各类食物安全事故隐患、各类系统性食物安全风险。而能否有效判断食物安全事故隐患以及系统性食物安全风险，与食品安全风险评估专家委员会是否独立于食物安全监管机关并不存在必然联系。相反，在组织、任务等方面依赖于行政机关，可能更有利于食品安全风险评估专家委员会高效地履行自身职责。此外，为有效发现各类食物安全事故隐患，我国还建立了食物安全风险监测制度，而在欧盟食物安全风险预防原则的实现机制中并不存在该项制度。

其次，就食物安全预防原则的实现机制而言，我国学者十分欣赏欧盟食物安全风险管理工作中的五项规则以及相应的司法审查机制，并以此判断我国食物安全预防原则实现机制的“不完善性”^[20]

。的确，相对于欧盟食物安全风险管理制度及其相应的司法审查制度，我国的食物安全风险分级管理制度似乎显得单薄和“僵硬”。然而，据此得出欧盟的实现机制“先进”，我国的实现机制“落后”的结论可

能并不准确。因为两者背后的理据存在极大差异，欧盟之所以通过《通讯》规定调整风险管理措施的五项规则，并以司法审查制度来确保其合法性，一个重要原因便是：欧盟食品安全风险预防原则具有强烈的“政治性”，其赋予欧盟机构及其成员国行政机构宽泛的裁量权。这种裁量权对于欧盟及其成员国维持食品贸易自由流通与高水平保护公众生命健康又是必须的。毕竟科学上存在不确定性的食品安全风险属于技术性风险，它的风险是否能够被公众所接受，不仅仅取决于科学的风险评估，也依赖于公众的认知。欧盟机构及其成员国行政机构在实施风险管理决策时，还需要考虑与食品安全风险有关的社会、政治、经济和文化等方面的因素，这些因素往往是易变的、不稳定的，在不同成员国之间又存在着差异。为防止欧盟机构及其成员国行政机构滥用裁量权，欧盟便规定了规范裁量权的五项规则，并以独立的司法审查制度来审查裁量权的合法性。由此可见，在欧盟食品安全风险预防原则的逻辑中，欧盟的制度安排无疑是科学的。反观我国，由于食品安全预防原则的宗旨比较单一，不用考虑食品贸易和食品自由流通因素，因而我国的食品安全风险分级管理制度并没有赋予食品安全监管机关宽泛的裁量权，相反，它是一项严格的法律制度，规定了行政机关应当如何对食品安全风险进行分级，以及如何采取不同措施来对分级之后的食品进行监管。可以说，这是一种奉行严格规则主义之下的食品安全风险管理制度。因此，这样一种制度安排对于防止我国行政机关滥用权力具有重要意义，更加契合于单一保护公众生命和健康的立法宗旨。

最后，我国学者在论述食品安全预防原则时，多从风险预防原则视角来分析，并将关注重点置于如何解决食品

安全风险在科学上

的不确定性，诸如改造比例原则、精

细化成本与收益分析方法等²⁵

。不难发现，此类观点深受欧盟食品安全风险预防原则的影响，甚至直接借鉴了欧盟风险预防原则的实现机制，其本质是将食品安全风险作为技术性风险来规制。然而，如果能够客观分析我国食品安全预防原则与欧盟的各自理据，则会发现此类观点并不符合我国食品安全预防原则的现实。因为我国食品安全预防原则所规制的重点是食品安全事故隐患，而非作为技术性风险的食品安全风险。

四、结语

研究我国食品安全预防原则应当秉承与科学研究方法相勾连的学术立场，毕竟“理论的核心即为方法，无方法即无理论，不同理论必有不同的方法与之相匹配”^[21]

。正如费雪所言

：“如何型构、解释和运用预防原

则在很大程度上是法律文化的产物”^[8]

，因而试图以一个国家或地区的预防原则为坐标来批判或代替其他国家或地区的预防原则是愚蠢和幼稚的，这一提醒可以作为本文论旨的一个重要注脚。笔者借助于比较法学的研究视角和思维逻辑，争取满足“问题土产、理论自立”^[22]

452

的学术要求，分别从基本含义、实现机制和存在理据三个方面重点考察了欧盟与我国食品安全预防原则的差异，进而揭示出我国食品安全预防原则所具有的独特意蕴，这一过程既是全面理解我国食品安全预防原则的努力，也是澄清误解的尝试。欧盟作为一个超国家体，它所奉行的风险预防原则较好地适应自身政、经、文和社等条件，赢得了世界性的声誉。然而，由于孕育我国食品安全预防原则的政、经、文和社等条件与欧盟存在巨大差异，因而试图以欧盟的风险预防原则作为范本来改造我国食品安全预防原则的后果极有可能被费雪所言中。

注释

①需要指出的是，在2015年全国人大常委会对该法进行较大幅度修改之后，随着2018年党政机构改革方案的出台，全国人大常委会又对该法涉及食品安全监管机构的内容作出了相应修订，其他内容未发生实质性变化。如未特别说明，下文所提及的《食品安全法》均指2018年修订后的最新版本。

②参见孔繁华：《论预防原则在食品安全法中的适用》，载《当代法学》2011年第4期，第27-33页；谭德凡：《论食品安全法之预防原则》，载《求索》2011年第10期，第174-120页；谢文君：《论风险预防原则适用于我国食品安全法中的思考》，载《规范与安全》2015年第1期，第24-26页；陈悦：《食品安全法中风险预防原则适用的完善》，载《湖北警官学院学报》2015年第8期，第50-53页；Yu li, “Critical Thinking About the Precautionary Principle in China's Food Safety Law”, 11 *Frontiers L. China*, No.4, pp.692-717, (2016).

③笔者之所以选择这三个问题加以研究，原因在于：一方面，它们是食品安全预防原则中的基础性问题；另一方面，这也是学界存在重大误区、亟需澄清的问题。

④2019年由国务院修订施行的《食品安全法实施条例》进一步明确食品生产经营者采取有效措施预防和控制食品安全风险，参见《中华人民共和国食品安全法实施条例》第2条之规定。

⑤See Case C-180/96 United Kingdom v. Commission[1998] ECR 1-2265,at para.99.

⑥参见《食品安全法》第150条之规定。

⑦比如，《食品安全法》第117条规定：“县级以上人民政府食品安全监督管理等部门未及时发现食品安全系统性风险，未及时消除监督管理区域内的食品安全隐患的，本级人民政府可以对其主要负责人进行责任约谈。”

⑧See Commission Of The European Communities, “Communication From The Commission on the precautionary principle”, Brussels, 2.2.2000 COM(2000) 1 final , pp.3-4.

⑨See Official Journal of the European Communities, “laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety”, Regulation (EC) No 178/2002 OF The European Parliament and of The Council of 28 January 2002.

⑩See Nicolas de Sadeleer, “The Precautionary Principle Applied to Food Safety – Lessons from EC Courts”, European Journal of Consumer Law, 1/2009,pp.147-169.

11See Elen Stokes, “The EC courts' contribution to refining the parameters of precaution”, Journal of Risk Research, Vol. 11, No. 4, June 2008, pp.491–507.

高秦伟：《论欧盟行政法上的风险预防原则》，载《比较法研究》2010年第3期，第54-63页。

12 See Case T-13/99 Pfizer Animal Health SA v. Council [2002] ECR II -3305,para.148.

13 See Case C- 192 /01 Commission v . Denmark[2003]ECR I -9693,para.52.

14See Case T-13/99 Pfizer Animal Health SA v. Council [2002] ECR II -3305,para.145.

15 See Commission Of The European Communities, "Communication From The Commission on the precautionary principle", Brussels, 2.2.2000 COM(2000) 1 final , pp.1-4.

16 See Commission Of The European Communities, "Communication From The Commission on the precautionary principle", Brussels, 2.2.2000 COM(2000) 1 final , p.2

17 See Commission Of The European Communities, "Communication From The Commission on the precautionary principle", Brussels, 2.2.2000 COM(2000) 1 final , pp.17-21.

18 See Case E-3/00 EFTA Surveillance Authority v. Norway [2001]2 CMLR 47.

19 See Christian Joerges, " Law, Science and the Management of Risks to Health at the National, European and International Level - Stories on Baby Dummies, Mad Cows and Hormones in Beef", 7 Colum. J. Eur. L. pp.1-20, (2001) ; 伊丽莎白·费雪：《风险规制与行政宪政主义》，沈岍译，法律出版社2012年版，第298-310页。

20 比如，在20世纪80年代到90年代欧共体与美国之间围绕着荷尔蒙牛肉的争议,也体现了作为技术性风险的荷尔蒙牛肉所带来的规制难题。欧共体禁止出售喂养过一定量荷尔蒙的牛的牛肉制品，美国则向世界贸易组织争端解决机构提起诉讼。美国与欧共体之间之所以会对荷尔蒙牛肉制品的安全性产生争议，一个重要原因也是荷尔蒙牛肉风险具有一定的科学上不确定。美国认为荷尔蒙牛肉制品对人体健康风险很微小，但欧共体则认为其具有较大风险，并且已经在欧共体社会公众中产生了恐慌，于是援引预防原则，禁止进口美国产的荷尔蒙牛肉制品。 See Christian Joerges, "Law, Science and the Management of Risks to Health at the National, European and International Level - Stories on Baby Dummies, Mad Cows and Hormones in Beef", 7 Colum. J. Eur. L. pp.9-14, (2001).

21 1996年，英国健康大臣在向英国议会的一份报告中指出，疯牛病可能会传染给人类。德国就采取全面禁止进口英国牛肉的措施。之后，法国依据自身的调查，也仿效德国，全面禁止进口英国牛肉。法德两国的理由都是为了高水平地保护国内公众生命和健康，都援引预防原则。英国与法德之间围绕着“疯牛病”的争端最终交由欧盟来解决。 See Christian Joerges, "Law, Science and the Management of Risks to Health at the National, European and International Level - Stories on Baby Dummies, Mad Cows and Hormones in Beef", 7 Colum. J. Eur. L. pp.7-9, (2001).

22 比如，在2003年的欧盟诉丹麦一案中，丹麦援引风险预防原则来为自身禁止富含维生素食品进口的措施辩护，欧盟将争议提交给欧洲法院。欧洲法院认为，正确适用风险预防原则的先决条件是：首先，就拟议的营养素添加剂对人体健康潜在的不利影响进行识别；其次，依据最可靠的科学资料和最近的国际研究成果，进行全面的健康风险评估。如果有证据表明，由于研究成果是不充分的、非结论性的或者不精确的，所以不可能对风险的存在与否或程度高低做出确定性的判断，但一旦风险成为现实，对公众健康造成实际损害的可能性仍然是存在的，那么，风险预防原则就能用来证明采取限制性措施的正当性。See Case C-192/01 Commission v. Denmark[2003] ECR I -9693,at paras 47-56.

23 比如，2013年震惊国人的湖南“镉大米事件”，以及各地时有发生，虽然危害程度尚未到达重大或特别重大，但却严重损害当地部分社会公众生命健康的食品安全事故，诸如“地沟油加工食品事件”“假葡萄酒事件”“染色馒头事件”“毒生姜事件”“瘦肉精火腿肠事件”“水玻璃碱水面事件”等。参见吕世翔等：《国内典型食品安全案例归类分析及对策》，载《中国食物与营养》2012年第11期，第16-18页。

24 比如，2015年，辉山乳业公司被河北省食药监局监测出含有硫氰酸盐，量值为15.2毫克/千克。对此，国家安全风险评估中心一位研究员认为对公众健康威胁风险比较底，无需担心，并认为所谓的牛奶中硫氰酸钠“超标”其实是莫须有的，因为我国食品安全国家标准中并未设定牛奶中硫氰酸盐的限量值。参见陈君石：《从牛奶中检出硫氰酸钠事件得到的启示》，载《中国食品报》2015年10月6日，第001版。

25 类似观点参见沈岿：《风险预防原则与食品添加剂准入裁量》，载《北京行政学院学报》2012年第6期，第6-13页；赵鹏：《风险、不确定性与风险预防原则》，载沈岿主编：《风险规制与行政法新发展》，法律出版社2013年版，第239-267页。

[参考文献]

[1] 宋华琳.中国的比较行政法研究：回顾与展望[J].中国社会科学评价,2020,(3).

[2] 大木雅夫.比较法[M].范愉,译.北京:法律出版社,1999.

[3] 张华.论欧盟食品安全法中的风险预防原则：问题与前瞻[J].欧洲研究,2011,(4).

- [4] 信春鹰.中华人民共和国食品安全法解读[M].北京:中国法制出版社,2015.
- [5] 伊丽莎白·费雪.风险规制与行政宪政主义[M].沈岷,译.北京:法律出版社,2012.
- [6] Patrick Jiang.A Uniform Precautionary Principle Under EU Law[J].2 Peking U. Transnat'l L. Rev.(2014).
- [7] Christian Joerges.Law, Science and the Management of Risks to Health at the National, European and International Level - Stories on Baby Dummies, Mad Cows and Hormones in Beef[J].7 Colum. J. Eur. L.(2001).
- [8] Elizabeth Fisher.Precaution, Precaution Everywhere: Developing a Common Understanding of the Precautionary Principle in the European Community[J].Maastricht journal of European and comparative law 9(1):7-28,(2002).
- [9] K.茨威格特,H.克茨.比较法总论[M].潘汉典,等,译.北京:法律出版社,2003.
- [10] 戚建刚.食品安全风险评估组织之重构[J].清华法学,2014,(3).
- [11] Elen Stokes.The EC courts' contribution to refining the parameters of precaution[J].Journal of Risk Research, Vol. 11, No. 4, June 2008.
- [12] Yu li.Critical Thinking About the Precautionary Principle in China's Food Safety Law[J]. 11 Frontiers L. China,No.4,(2016).
- [13] 杨小敏.食品安全风险评估法律制度研究[M].北京:北京大学出版社,2015.
- [14] 吴敬琏,江平.洪范评论:第2卷第2辑[M].北京:中国政法大学出版社,2005.
- [15] 戚建刚,易君.论欧盟食品安全风险评估科学顾问的行政法治理[J].浙江学刊,2012,(6).

- [16] 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[J].中外法学,2014,(1).
- [17] 调查显示：七成受访者不选择国产奶粉[EB/OL].中国新闻网,2011-02-28.<http://www.chinanews.com/life/2011/02-28/2871580.shtml>.
- [18] 蒙牛称饲料霉变导致原奶致癌物超标[EB/OL].新浪网,2011-12-27.<http://health.sina.com.cn/2011-12-27/092923702177.shtml>.
- [19] 调查称城镇居民最不满意物价水平和食品安全[EB/OL].环球网,2013-01-02.<https://finance.huanqiu.com/article/9CaKrnjyqv>.
- [20] 崔立群,王传干.论食品安全管理中的预防原则[J].学术界,2015,(3).
- [21] 李可.法学方法论原理[M].北京:法律出版社,2011.
- [22] 秦晖.问题与主义：秦晖文选[M].长春:长春出版社,1999.

[责任编辑：汪智力]

On the Precautionary Principle of Food Safety in China

——From the Perspective of Comparison with EU Risk Precautionary Principle

Abstract: There are significant differences between the precautionary principle of food safety of China and the risk precautionary principle of EU. In terms of meaning, the EU's regulatory object is the discretionary administrative power of institutions of the EU and its member states in the food safety risk management stage. The starting conditions of EU are mainly the existence of scientifically uncertain food safety risks, while the regulatory object of China is the regulatory actions of the administrative agency and the production and operation behaviors of producers and operators in food safety supervision, the starting conditions of China are food safety accidents and systemic food safety risks. The EU's implementation mechanisms are the food safety risk assessment system and the food safety risk management system and the judicial review system; while the implementation mechanism of China are the responsibility interview system, the production operator self-examination system, the food safety risk monitoring system, the food safety risk assessment system and the hierarchical management system. The EU's rationales are to effectively respond to the need for food risk regulation as a technical risk and to coordinate high levels of protection between the public's life and health and the unified market. However, the rationales of China are an effective response to the reality of frequent food safety incidents and to realize the legislative purpose of safeguarding public health and life safety. Therefore, we cannot simply use the EU food safety precaution principle as a model to transform China's food safety precautional principle.

Keywords: food safety; precautionary principle; food safety risk prevention; EU food safety precautionary principle

[收稿日期] 2021-11-15

[基金项目] 本文系2017年度国家社科基金重点项目“环境风险治理工具的行政法进路研究”（编号：17

AAFX013)、中南财经政法大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“新行政法视野下的行政手段协同制度研究”(编号:202010692)阶段性成果。

[作者简介] 戚建刚(1976-),男,浙江杭州人,中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心首席专家,教授,博士生导师,主要从事行政法学、知识产权法学研究;兰皓翔(1992-),男,河南平顶山人,中南财经政法大学应急法学研究所研究员,法学院博士研究生,主要从事风险行政法问题研究。