

# 论我国食品安全标准的法律制度及其改革

刘云\*

---

内容提要：将食品安全标准体系作为食品安全法律制度的核心支柱是发达国家的通行做法，我国的食品安全法律制度长期以来重视食品安全标准的体系建设。自 2015 年以来，我国一般标准的深化改革和法律修订工作对旧有的标准化工作体制做了许多的调整，这对食品安全标准法律制度的进一步完善提出了要求和参照。在未来修订《食品安全法》的过程中，应当继续完善食品安全标准体系，积极支持社会团体开展食品安全标准化工作，允许地方和市场制定推荐性食品安全标准。

关键词：食品安全标准 食品安全法 标准化法 改革

DOI: 10.19350/j.cnki.fzsh.2018.03.007

---

食品安全的风险预防是现代食品安全问题监管的核心内容，而风险预防的具体措施是需要依靠一套科学的食品安全标准。在许多法治发达的国家，食品安全标准也被作为一项重要的食品安全监管工具，对食品生产经营者的各项活动作出规制或指引，这也为消费者判断食品质量提供了具体的依据。根据我国《食品安全国家标准“十二五”规划》，到 2015 年底，新的食品安全国家标准体系全面形成。在食品安全标准改革接近尾声之际，国务院于 2015 年 3 月发布《深化标准化工作改革方案》；2017 年 11 月 4 日，全国人大常委会正式审议通过了《中华人民共和国标准化法（修订草案）》，标志着我国标准化工作进入新时代。在此之前的 2016 年 6 月 30 日，全国人大常委会对《食品安全法》发布了实施情况评估报告（《关于检查〈中华人民共和国食品安全法〉实施情况的报告》），其中提出：食品安全标准修订需要进一步加强。据此，结合标准化法及其最新改革政策，对我国现行食品安全标准法律制度进行总结和分析，为《食品安全法》的进一步完善提供参考意见。

## 一、食品安全标准立法概述

尽管国外的标准一般属于民间团体发布的自愿执行的自治规范，但是在立法中构建食品安全标准制度体系是世界主要国家的通行做法。例如，澳大利亚和新西兰于 1991 年颁布了《澳新食品标准法》（Food Standards Australia New Zealand Act），加拿大于 1996 年颁布了《食品标准法》（Food

---

\* 大连海事大学法学院讲师、兼任中国政法大学中国标准与法治问题研究中心执行主任，法学博士。本文为 2015 年中国政法大学校级人文社会科学基金项目“‘标准’在国家治理体系中的地位与作用研究”（项目编号：20116002）阶段性成果。

① 宋华琳：《中国食品安全标准法律制度研究》，载《公共行政评论》2011 年第 4 期。

Products Standards Act), 英国于 1999 年颁布了《食品标准法》(Food Standards Act), 印度于 2006 年颁布了《食品安全和标准法》(Food Safety and Standard Act)……除此之外, 美国《食品安全现代化法》(FDA Food Safety Modernization Act) 和日本的《食品安全基本法》《食品卫生法》等也对各自国家的食品安全标准确立了法律规则。概而言之, 将食品安全标准纳入到法律的调整范围, 并将标准作为建立食品安全制度保障体系的重要工具, 属于成熟食品安全法律制度的共同做法。

在我国, 对标准化工作的立法起步比较早。早在 1962 年, 国务院就颁布了《工农业产品和工程建设标准化管理办法》, 随后在 1979 年颁布了《标准化管理条例》, 这两部立法均是计划经济条件的产物, 故而在此时期的标准均是生产组织和个人必须遵守的强制性标准。<sup>②</sup>与此同时, 国务院于 1965 年 10 月以转批的形式发布了《食品卫生管理试行条例》, 该条例将食品标准划分为两大类, 包括卫生行政主管部门制定的标准和食品生产、经营主管部门制定的标准。1979 年 8 月, 国务院颁布《食品卫生管理条例》, 其中的第二章就专章规定了“食品卫生标准”。根据该条例第四条的规定, 食品卫生标准划分为国家标准、部标准和地区标准。1982 年, 全国人大常委会颁布的《食品卫生法(试行)》, 将行政法规中食品安全标准上升到法律之中。根据该法第五章的规定, 食品卫生国家标准由国家卫生部制定或者批准颁发, 省级人民政府可以制定地方卫生标准。食品生产经营企业在获得同级卫生行政部门同意的情况下, 可以在企业的产品质量标准中加入卫生指标。

进入到商品经济和市场经济时期之后, 建立全面的食品安全标准体系成为了法律治理食品安全问题的主要途径之一。第七届全国人大常委会于 1988 年 12 月颁布了《标准化法》, 将标准分为国家标准、行业标准、地方标准和企业标准四级, 并在我国首次将标准划分为强制性标准和推荐性标准两类。1995 年, 第八届全国人大常委会颁布的《食品卫生法》首次将食品卫生标准的批准发布主体由标准化行政主管部门变更为卫生行政主管部门。自此之后, 国家食品卫生标准由国务院卫生部制定或者批准颁发。与此同时, 1993 年颁布、2000 年修订的《产品质量法》和 2006 年颁布的《农产品质量安全法》, 也对加强产品标准执行、增强处罚力度做了一般性规定。然而, 在重大食品安全事故频繁发生的背景下, 食品标准不完善、不统一和安全指标不科学的情况已经越来越无法满足社会的需求。<sup>③</sup>2009 年, 第十一届全国人大常委会颁布了《食品安全法》, 该法第三章将食品安全标准的制定原则、标准性质、标准内容、制定程序等内容均纳入到了法律的调整范围, 将食品卫生标准改为食品安全标准, 确立了现行食品安全标准体系的基础。此外, 为了配合《食品安全法》的贯彻实施, 相继颁布了配套的实施条例和食品安全标准管理办法。

2015 年修订《食品安全法》时也特别关注了食品安全标准的改革, 对食品安全标准的法律效力做了统一要求, 即: 食品安全标准是强制执行的标准, 不得在此之外制定与食品有关的强制性标准。据此, 食品安全标准在制度上成为一个独立而统一的体系。<sup>④</sup>经过了复杂的变化发展过程, 我国现行有效的食品安全国家标准共计 683 项。这些食品安全国家标准成为保障食品安全的基本底线。

## 二、食品安全标准体系及其问题

### (一) 食品安全标准体系的内容

<sup>②</sup> 中国标准化研究院:《标准是这样炼成的: 当代中国标准化的口述历史》, 中国质检出版社、中国标准化出版社 2014 年版, 第 107 页。

<sup>③</sup> 曹康泰:《关于〈中华人民共和国食品安全法(草案)〉的说明》, 载《全国人民代表大会常务委员会公报》2009 年第 2 期。

<sup>④</sup> 全国人大法工委:《中华人民共和国食品安全法释义》, 法律出版社 2015 年版, 第 64 页。

<sup>⑤</sup> 该数据由作者根据食品安全国家标准数据检索平台自行统计得出: <http://bz.cfsa.net.cn/db>, 2017 年 8 月 31 日访问。

食品安全标准体系的内涵在形式上就是指对本类标准的分类。从食品流通过程来看,生产、加工、包装、贮运和销售(从农场到餐桌)的全过程视角中各个环节的标准也可以构成一个完整的标准体系。<sup>⑥</sup>目前的政策文件主要是依据食品安全标准的内容和标准制定主体进行分类。从食品标准的内容来看,《食品安全国家标准整合工作方案(2014年-2015年)》将食品安全国家标准体系框架划分为四大类:其一,基础标准;其二,食品、食品添加剂、食品相关产品标准;其三,食品生产经营过程的卫生要求标准;其四,检验方法与规程。从标准制定主体的角度来看,现行法律将食品安全标准划分为国家标准、地方标准与企业标准。

根据《深化标准化工作改革方案》和2017年新修订颁布的《标准化法》,一般标准体系是由国家标准、行业标准、地方标准、团体标准和企业标准五种类型组成。其中,地方标准的范围还扩大到了设区的市。相比较而言,食品安全标准取消了行业标准;食品安全地方标准也仅仅只能由省级卫生行政主管部门发布,地市级的行政部门尚无权发布食品安全地方标准;企业只能在已有国家标准的基础上制定要求更严的标准,社会团体能否制定食品安全标准则未做规定。

## (二) 取消食品安全行业标准值得肯定

我国的行业标准类型来源于部标准,而部标准则是借鉴前苏联的标准体系所确立的。为了扫除政府标准体系重复矛盾的问题,前苏联的主要继承者俄罗斯已经通过2002年颁布的《俄罗斯联邦技术法规》取消了部标准。<sup>⑦</sup>为此,在《深化标准化工作改革方案》起草的过程中,最初稿曾提出取消行业标准,但是因为各部门的反对意见较大而暂缓了这一方案。在食品安全标准领域,《食品安全法》明确授权卫生行政主管部门发布食品安全领域的国家标准,而《标准化法》中的行业标准也是由国务院行业主管部门发布的政府标准,它们的制定主体、适用范围均存在重合,故而在本领域整合国家标准和行业标准是理所应当的。

## (三) 食品安全领域地方标准和企业标准的制定范围有待完善

地方标准属于政府制定的标准,为了避免内部市场形成贸易壁垒、节约政府成本,同时考虑政府借用标准实现社会治理效果的需求,应当在适当范围内给予地方政府一定的标准制定权。鉴于上述目标,给哪些地方政府标准制定权,则很大程度上取决于其标准制定能力和社会实际需求。随着地方经济的发展和地方政府行政能力的提高,在简政放权的大背景下,新的《标准化法》借鉴2015年修订《立法法》的经验,附条件的将地方标准制定权下放到设区的市,允许设区的市根据当地自然条件、风俗习惯以及社会管理公共服务情况制定地方标准。完全禁止省级以下行政部门运用食品安全标准这一工具,显然与《立法法》和《标准化法》的精神脱节较远。不少地方都有本地特色的食品,故而允许设区的市制定食品安全标准也具有合理性。

地方标准制定过程中需要确保地方标准不成为贸易壁垒,确保地方标准制定程序的规范透明。目前,《食品安全法》明确规定所有的食品安全标准均是强制性标准,而强制性标准必须遵循严格程序并保持其严肃性,故而对其权力下放造成特殊的障碍。笔者认为,为了避免地方标准存在的问题造成过多不利影响,有必要取消食品安全标准均是强制性标准这一规定。标准的制定权下放时应当是主要制定推荐性的食品安全标准,只有经过地方法规的引用方可具有强制性效力。授权设区的市制定地方标准,应当将其限定在一定范围内,该范围应当与当地特殊情况相关,并且不得与其他政府标准相矛盾或重复。

<sup>⑥</sup> 李江华、赵苏:《对中国食品安全标准体系的探讨》,载《食品科学》2004年第11期。

<sup>⑦</sup> 国家标准化管理委员会编译:《国外标准化法规选编》,中国标准出版社2005年版,第3-26页。

对于企业标准,《标准化法》一直不对其制定范围进行限制,同时鼓励企业在没有政府标准可执行的情况下制定企业标准。在食品安全领域,2009年的《食品安全法》就是采用了《标准化法》的上述做法。然而,在2015年修订《食品安全法》时对企业制定食品安全标准的范围作了限定,也即:在已有国家标准、行业标准基础之上制定更严格的要求。对于这一改变,其实质含义是:食品生产企业只能在食品国家标准或地方标准的指标要求上做更严的修改,不能在此之外制定任何食品安全标准。之所以如此修改,立法理由认为:随着食品安全国家标准整合工作的基本完成,本领域的政府标准已经齐全,不会出现食品安全政府标准存在空白的情况。<sup>⑧</sup>笔者认为,食品安全属于一门不断发展的科学,现有食品安全国家标准难以覆盖现有和未来全国各地的各类食品安全要求。与此同时,《食品安全法》第二十四条就指出,在没有食品安全国家标准的情况下,地方政府可以通过制定食品安全地方标准予以补充。也即,食品安全国家标准体系尚存在不完整的可能,其可以通过地方标准弥补空白,也自然可以在地方标准没有弥补的时候运用企业标准予以弥补。

#### (四) 应当积极培育食品安全团体标准

团体标准是国外发达国家普遍运用的标准形式,也被称之为“私标准”(private standard),它是由公认的民间团体根据市场需求,按照协商一致的程序制定的标准。如何认识和看待私营标准成了近年来国际社会讨论的热门问题,也受到了国际食品法典委员会的积极关注,他们意识到私营标准与第二方或第三方认证程序有联系,已经在国际贸易中发挥着越来越广泛的作用。<sup>⑨</sup>世界经济合作与发展组织的一份研究报告认为:公共部门制定的公共标准和民间团体制定的私标准往往是互补的,其中公共标准在国家标准体系中应发挥主导作用,从而成为消除市场信息不对称、解决负面消费外部性和市场失灵的重要工具;而民间团体发布的私标准也可以为消费者提供有质量保证的食品,在公共标准供给不足的情况下起到替代作用。<sup>⑩</sup>国内学者也指出,在合作规制的模式之下,食品安全标准既要强调政府的作用,也要发挥行业协会等市场主体的作用。<sup>⑪</sup>

在《食品安全法》颁布之时,“团体标准”的概念在我国各类法律、政策文件中均没有出现。为了深化标准体制市场化改革,在借鉴发达国家的标准化工作经验的基础上,中央《深化标准化工作改革方案》中提出了“团体标准”的概念。2017年11月4日通过的新《标准化法》第十八条第三款提出,国务院标准化行政主管部门以会同国务院有关行政主管部门的形式对团体标准的制定予以规范、引导和监督。目前,国家标准化管理委员会也已经颁布了《关于培育和发展团体标准的指导意见》和《团体标准化第1部分:良好行为指南》等团体标准管理文件。在未来完善《食品安全法》时,我们应当顺应国内外最新发展情况,积极培育食品安全团体标准。

### 三、食品安全标准的概念及其强制效力

标准的概念与标准的效力本来是两个相互独立的问题,但《食品安全法》第二十五条仅仅用标准的效力来解释食品安全标准的概念,使得这两个问题变成了同一个问题。但是,该规则仅仅适用

<sup>⑧</sup> 参见前引④,全国人大法工委,第74页。

<sup>⑨</sup> Renata Clarke. Private Food Safety Standards: Their Role in Food Safety Regulation and their Impact, available at <http://www.fao.org/docrep/016/ap236e/ap236e.pdf>.

<sup>⑩</sup> Garry Smith. Interaction of Public and Private Standards in the Food Chain. OECD Directorate for Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, 2009.

<sup>⑪</sup> 高秦伟:《私人主体与食品安全标准制定基于合作规制的法理》,载《中外法学》2012年第4期。

于食品安全标准的实施过程。在食品安全标准的制定过程中，该规则无法明确哪些内容应当纳入食品安全标准，也无法表明哪些内容不属于食品安全标准调整的范围。

### （一）食品安全标准的概念

食品安全标准是《食品安全法》在整合过去多个相关标准的基础上提出的新概念，其整合了四个方面的内容：（1）农产品质量安全标准；（2）食品卫生标准；（3）食品质量标准；（4）与食品有关的行业标准中强制执行的内容。由此，《食品安全法》构建了一个权威统一的食品安全标准体系。然而，《食品安全法》及其实施条例均没有对食品安全标准做出一个明确的定义。

立法者在立法释义中指出：食品安全标准是保障公众身体健康的强制性标准。<sup>⑫</sup> 该定义包含两层意思：其一，食品安全标准是以保障公众身体健康为目标的标准。<sup>⑬</sup> 此处用的表述是“公众健康”而非“生命安全”，也即“食品安全标准”不一定是安全要求，还可能是健康要求。其二，需要强制执行的才能视为食品安全标准。评估某些内容是否需要强制执行，是制定食品安全标准过程中必经的一项工作，也是确定食品安全标准内容的重要条件。然而，和法律法规中的倡导性条款相似，某些食品安全标准中的一些内容也仅仅是没有法律后果的指导规范。例如，2014年颁布的《食品安全国家标准·辅食营养补充品》（GB 22570-2014）对辅食营养补充品的原料要求、感官要求、必需成分、可选择成分、污染物限量、真菌毒素限量、微生物限量、食品添加剂和营养强化剂、脲酶活性、标识做了技术性的要求。其中，“可选择成分”的内容就是没有法律后果的指导规范。

也有学者从概念构成上分析了食品、安全和标准这三个词语的内涵，据此认为食品安全标准的定义是：“以在一定的范围内获得最佳食品安全秩序、促进最佳社会效益为目的，以科学、技术和经验的综合成果为基础，经各有关方协商一致并经一个公认机构批准的，对食品的安全性能规定共同的和重复使用的规则、导则或特性的文件。”<sup>⑭</sup> 这种定义充分采纳了国际标准化组织（ISO）对标准所作的定义，但并不能反映食品安全标准的行业特性。从《食品安全法》的视角而言，笔者认为食品安全标准的定义为：以保障公众身体健康为唯一目标，按照标准化程序制定且需要强制执行，对食品及相关产品、食品添加剂、食品生产经营过程、相关基础和检验规定共同且重复使用的规则、导则或特性的文件。

### （二）食品安全标准与强制性标准的关系

根据1989年颁布的《标准化法》第七条规定，有关人身、财产安全的标准均属于强制性标准，其他标准是推荐性标准，《标准化法条文解释》也明确将食品卫生标准归入强制性标准的范围。食品安全标准属于保障人体健康和人身安全的标准，据此也应当属于强制性标准。在这些现有立法背景之下，《食品安全法》第二十五条将食品安全标准径直定为强制性标准是顺理成章之事。但是，强制性标准不应当仅仅通过内容来判断，而是需要根据制定主体和相关程序来判断。为保障人身健康和生命安全的标准，可以制定为强制性标准，也可以制定为推荐性标准，是否需要强制则是根据制定机构的权力范围和实际需要来确定的。在我国，国家标准由中央政府机关颁布，为了使得保障人身健康和生命安全的目标得以实现，其有权将此类标准设定为具有强制执行效力的标准。

与此同时，1989年《标准化法》第七条的规定与现行WTO规则并不一致。WTO规则中没有强

<sup>⑫</sup> 参见前引④，全国人大法工委书，第65页。

<sup>⑬</sup> 徐鹏飞：《完善我国食品安全标准的几点法律建议》，载《山西农业大学学报（社会科学版）》2012年第4期。

<sup>⑭</sup> 季任天：《论中国食品安全法中的食品安全标准》，载《河南省政法管理干部学院学报》2009年第4期。

制性标准的概念,类似的概念是技术法规。就我国而言,强制性标准是技术法规的主要表现形式,这一中国特色已经得到了WTO及其成员的承认。<sup>⑮</sup>然而,从WTO/TBT协定定义看,技术法规与标准在制定目的、制定程序、规范内容和应用领域等方面都有着显著的区别,我国的强制性标准与推荐性标准在制定程序上的区别却并不明显。因此,对于食品安全国家标准的制定程序等内容需要更多的体现类似于法规的要求。2015年颁布的《深化标准化工作改革方案》提出精简整合强制性标准,将强制性标准的批准发布权限统一纳入到国务院,修订后发布的《标准化法》第十条第三款明确规定,强制性标准由国务院批准发布或授权批准发布,这就提高了强制性标准的权威性。《食品安全法》第二十七条关于食品安全国家标准发布主体的表述,也有必要做相应的调整。

此外,食品安全标准至少包括了国家、地方、企业三级,未来还有可能参照修订后的《标准化法》承认团体标准的法律地位,如果此时不加区分认定食品安全标准具有强制约束力的情形,就会与事实相矛盾。首先,食品安全地方标准具有强制执行力的前提是其制定范围和制定程序符合法律规定,同时,在食品安全地方标准制定能力不足和制定程序不严的情况下统一赋予其强制性欠缺科学合理性。其次,食品安全企业标准和未来可能出现的团体标准是市场自发形成的,同样的食品可能存在无数的相关企业标准和团体标准,其执行力来自于企业的自我约束,不应当通过法律赋予其强制执行力。

### (三) 食品安全标准强制效力的实现

具有强制约束力的食品安全标准,并不等同于该标准本身就是强制性标准。<sup>⑯</sup>这种观点的基础在于,强制性规范在法律框架内是指依靠国家强制力保障实施的行为准则,违反该行为准则的行为应当承担相应法律后果。然而,标准的规范文本中无法规定法律责任,其强制执行效力只能是来自于法律的规定。如果法律没有规定违反相应强制性标准的后果,则即使该标准被称为强制性标准,也仅仅是徒有虚名。

《食品安全法》第一百二十四条对于违反食品安全标准的法律责任做了详细的规定,在行政责任方面包括没收违法所得、没收生产工具和其他生产资料,处以罚款、吊销许可证等。构成犯罪的,根据《刑法》第一百三十四条的规定,以生产、销售不符合安全标准的食品罪论处,最高可判处无期徒刑,同时并处罚金或者没收财产。除此之外,违反食品安全标准造成他人损害的,还需要根据《侵权责任法》《合同法》或者《产品质量法》的规定承担民事责任。

如果违反了食品安全企业标准,该如何处理呢?一种观点认为,企业生产的食品不符合企业标准,属于企业违反了自己所作的承诺。但是,该观点同时认为:如果它已经被证明符合国家食品安全标准,那么依然对此作出行政处罚就违背了立法者的意图。<sup>⑰</sup>笔者认为,《产品质量法》第二十六条明确要求:产品应当符合在产品或者其包装上注明采用的产品标准。据此,食品安全企业标准如果作为产品标准作出了标注,则应当作为该产品是否合格的依据。对于不合格的产品,则可以依据《合同法》《消费者权益保护法》《产品质量法》或者《侵权责任法》要求其承担民事责任。同时,违反《产品质量法》需承担行政责任的,也应依法进行处罚。对于未在产品上进行标注,但是在相关标准信息平台做出自我声明的食品安全企业标准,也可以认为其构成有约束力的企业标准。

<sup>⑮</sup> 刘春青等:《国外强制性标准与技术法规研究》,中国质检出版社2012年版,第5页。

<sup>⑯</sup> 汪江连:《行走于破解与重构之间——我国食品安全标准“强制性”的规范法学解读》,载《行政与法》2009年第8期。

<sup>⑰</sup> 陈佳维、李保忠:《中国食品安全标准体系的问题及对策》,载《食品科学》2014年第9期。

## 四、未来食品安全标准的改革方向

### (一) 加强食品安全国家标准的法规化

技术法规是国外常见的法律概念,在我国则是以强制性标准代替技术法规,这一做法在食品安全标准领域尤为显著。对于这种现象,有学者提出:按照WTO/TBT协定,参照发达国家的成功经验,遵循市场经济竞争原则,迫切需要改革食品标准体系,将强制性标准转化为技术法规。<sup>⑮</sup>笔者认为,根据《中国入世承诺书》第3.13项的内容,我国有义务按照《TBT协定》项下的含义使用“技术法规”和“标准”的表述。但是,该承诺并没有要求我国必须在所有法律中用“技术法规”的表述。对于技术法规的使用模式,世界发达国家也均有不同的模式。<sup>⑯</sup>在南非,其2008年专门颁布了《南非共和国强制性规范国家监管机构法》,以强制性规范代替部分技术法规。此外,绝大多数国家也明确承认通过法律赋予标准以强制执行力。因此,食品安全国家标准未来的改革不在于是否需要更名为“技术法规”,而在于食品安全国家标准在制定方式和实质内容上具备技术法规的各项规则要求,这也可被称之为食品安全国家标准的法规化。

在标准化工作总体改革中,为了突出强制性标准的法规属性,2015年发布的《深化标准化工作改革方案》提出:整合精简强制性标准,其中的一项重要举措就是要求强制性国家标准由国务院批准发布或授权批准发布,这就可以使得强制性国家标准取得类似于行政法规的层级和效力。目前,食品安全国家标准由国家卫计委批准发布,其有必要密切关注标准化改革的这一政策发展方向。无论如何,通过提高食品安全国家标准的制定主体级别并完善制定程序,可以有效增强食品安全国家标准的权威性,实现强制性标准的法规化改造。

### (二) 提高食品安全地方标准的科学性与协调性

在人口数量庞大和国土面积广阔的中国,地方标准有其存在的必要性。然而,在我国技术标准体系中,始终对地方标准持有提防之心、警惕之意。<sup>⑰</sup>根据《食品安全法》的规定,地方卫生行政主管部门可以在国家标准存在空白时制定地方标准。此外,一些地方专门发布了食品安全地方标准管理办法。例如,2013年发布的《海南省食品安全地方标准管理办法》。可以说,地方标准的发展有现实的需要,但是在体系上需要兼顾权力下放的大趋势和标准的科学性、协调性要求,这是未来食品安全地方标准需要解决的首要问题。

对于地方标准的制定规则和发布程序,原卫生部于2011年发布的《食品安全地方标准管理办法》第六条要求其参照《食品安全国家标准管理办法》执行。然而,部分地方在制定标准时,没有能力完成标准的各项测试,尤其是在遇到采用国际标准制定地方标准的情况下,不可或缺的适用性分析和科学测试都难以开展,最终导致标准的实用性和科学性不能得到必要的保障。<sup>⑱</sup>此外,地方制定的食品安全标准与上级政府部门制定的标准相互之间交叉重复、矛盾的情况时常发生,这也破坏了国家标准体系的统一性。

笔者认为,在提高地方标准的科学性与协调性方面,地方食品安全标准制定部门可以从以下几

<sup>⑮</sup> 刘录民、侯军岐、董银果:《论我国食品标准体系改革与食品技术法规建设》,载《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2009年第4期。

<sup>⑯</sup> 李玫、赵益民:《技术性贸易壁垒与我国技术法规体系的建设》,中国标准出版社2007年版,第72-91页。

<sup>⑰</sup> 宋华琳:《中国食品安全地方标准法律制度研究》,载《北京行政学院学报》2012年第6期。

<sup>⑱</sup> 王萍等:《食品安全地方标准存在的问题及建议》,载《食品安全质量检测学报》2012年第4期。

个方面予以完善。其一，设立地方标准的跨区域、跨部门协调机制。目前，我国的地方食品安全标准经常是以省内科研项目团队的形式完成，这种标准制定方式容易缺乏广泛的代表性。相反，如果设立利益相关方广泛参与的技术委员会，同时吸纳省外利益相关方和技术专家积极参与，则有利于提高地方标准的科学性和协调性。其二，严格执行法定程序要求，建立正当程序监督机制。根据《食品安全地方标准管理办法》的要求，地方的食品安全标准在发展规划、计划、立项、起草、审查、修改和复审方面都有一套法定的程序要求，这些程序是标准质量的重要保障。然而，食品安全地方标准是否严格履行了法定程序，目前来看缺乏监督机制，这就导致各地的食品安全标准质量参差不齐。因此，应当设立正当程序监督机制，保障各项法定程序得到严格的执行。

### （三）扩大市场标准的开放性

食品安全国家标准和地方标准均是政府部门制定的政府标准，而企业和社会团体还可以根据不同需要制定相应的市场标准。要扩大市场标准的开放性，可以从两个方面入手。其一，扩大市场标准的制定主体。目前，我国的食品安全非政府标准只能由企业制定，未来应当借鉴国际通行做法，承认社会团体制定食品安全标准的法律地位。其二，扩大市场标准的制定范围。市场标准是推荐性标准，其活力就在于发挥市场的竞争机制，形成各自有公信力的市场标准。《食品安全法》对企业标准的范围限定在于政府标准内制定更加严格的要求，笔者认为有必要扩大市场标准的制定范围，创造更具有活力的食品安全标准体系。值得一提的是，无论企业、社会团体在什么范围内制定食品安全标准，都必须符合强制性食品安全标准的要求。也即，只要食品安全强制性标准的底线得到保障，市场标准范围的开放性就不会影响法定范围的统一性，反而可以在更多的层面上发挥引领作用。

（责任编辑：叶海波）