



食品安全监管部门近年来频频使用信息披露方式，有效遏制了食品安全违法行为，但也带来一些严重的社会问题。有必要在信息披露前及披露后采取法律上的控制措施，减少其负面性。同时，应当以信息披露的使用为契机，争取公众的支持，推动食品生产经营者自我规制，最终实现食品安全的社会共治。

信息披露在食品安全监管中的使用及其法律控制研究

昆明理工大学法学院 / 曾娜

近年来，频发的食品安全事件不断考验着公众的承受力，人们不禁发出这样的疑问：如何遏止食品安全违法行为？监管越严食品就越安全吗？“重典治乱”却越治越乱的食品监管困境，对各级政府提出了颇为严峻的挑战。从控制论的视角来看，我们需要在传统的监管手段之外，补充一些更有效、更具弹性的“高灵敏度工具”。正在修改中的《食品安全法》在继续强化食品生产经营者赔偿责任的基础上，一个重要的变化是，期望通过食品安全信息披露机制的完善，破解监管难题，借助来自公众的压力实现经营者的自我规制。本文将对该机制的使用进行分析，并探讨减少其潜在损害的

法律控制措施，推动食品安全治理从“监管中心主义”走向“社会共治”。

1 食品安全信息披露的兴起

1.1 风险社会里的现代兴起

德国学者乌尔里希·贝克认为，现代社会已进入风险社会，这是工业化的一种大规模产品，是技术、经济发展本身产生的问题。以食品安全为例，现今所面临的食品风险主要源于科技的不确定性，转基因食品就是一个典型的例证。信息缺口和不确定性经常导致监管困难甚至失败，考虑到信息所扮演的基础性角色，其已成为一个重要的规制工具，频繁出现在食品安全监管中。仅发生在今年的具有全国性影响的就有大米“镉”超标、“恒天然

奶粉”事件等，不过，迄今为止，最具代表性的还是2008年的“三鹿奶粉”事件。

相比适用条件和法律程序均极为严格的传统监管手段，如罚款、没收和吊销许可证，食品安全信息披露所受的法律限制要少得多。此种“公开性惩罚”方式，主要凭借无数消费者“用脚投票”所形成的市场压力，发挥对食品生产经营者的震慑力。公众对食品风险的低容忍度，以及信息时代的快速传播能力，使监管部门借助食品安全信息的披露，可以更低成本取得远胜于传统监管手段的社会效果，有效填补了监管部门所承担的法定职责与其有限的执法权力和执法资源之间的缺口。

1.2 信息披露的三个面向

信息披露呈现不同的形式，具体到食品安全领域，主要包括三个面向：一是监管部门的信息披露，以强化对执法活动的公共监督，减少“寻租”和“俘获”现象；二是被监管对象的信息披露，以强化市场机制和公众意见对食品生产经营者的制约；三是第三人的信息披露，以强化食品安全监管的社会监督。三者之间具有相互连动的关系，尤以前者最为重要。这是因为经营者和第三人的信息披露，不仅可以消解监管部门与被监管对象之间的信息不对称，而且通过将信息外化为监管部门的权威发布，更易取得公众的信任，激发公众对食品安全违法行为的抵制情绪。《食品安全法（送审稿）》有意强化了监管部门的信息披露责任，如第103条规定“国家建立食品安全信息统一公布制度”，同时规定“任何单位和个人未经授权不得发布依法由食品安全监督管理部门公布的食品安全信息”。

2 食品安全信息披露引发的社会问题

2.1 监管部门滥用信息披露的情况时有发生

食品安全监管常常在科学不确定性下运行，保障公众生命和健康的迫切需要，导致监管部门选择谨慎，缺乏充分的调查和确切的证据并不阻碍其将信息公之于众。《食品安全法》赋予了监管部门几乎不受限制的裁量权去发布食品安全信息，可以说，除了行政官员的常识和善意外，对信息的披露基本上无任何实体上的制约措施，正当法律程序也未涉足该领域，这些都导致信息

披露存在极大的滥用可能性。如在2006年的“雅士利奶粉事件”中，雅士利中老年奶粉被查出标签不合格，但质量符合国家强制标准，在被国家工商总局宣布为“不合格奶粉”后，不仅各大卖场纷纷将其下架，雅士利其它品牌的产品也受到波及。

2.2 经营者受到的损害巨大且缺乏适当的救济

从法律的观点看，监管部门发布的食品安全信息，虽不具强制力，但却可能产生与罚款相同的效果，有时甚至在经济上彻底毁灭经营者。更重要的是，信息一旦公开，若有错误或误导之处，即便监管部门及时发布更正声明，也很难减少损害，经营者自身在停止或减少损害上也几乎无力作为。例如，2009年海口市工商局发布农夫山泉“碑超标”的警示信息后，国家质检总局虽很快就公开宣布该产品符合质量标准，但仍给企业造成高达10亿的损失。

2.3 信息时代进一步扩大了损害风险

信息技术的快速发展，赋予了监管部门更多的信息发布手段，使公众更易接近信息。然而，网络公开极大增加了损害发生的机率 and 程度。一旦食品安全信息公开在网上，就脱离了监管部门的控制，媒体、社会组织或个人很容易对公开的信息进行加工。对受众而言，难以辨认哪些是监管部门发布的信息，哪些是随后被添加的信息，误读或误解的可能性将增加。更严重的是，信息的快速传播若与资本市场相作用，所产生的“叠加效应”将使损害程度呈几何倍数的增长，

甚至扩及到企业雇员和股东。

3 食品安全信息披露的法律控制

3.1 信息披露前的控制措施

3.1.1 披露权限上的要求：监管部门的食品安全信息披露，应在法律明示或默示的授权范围内。《食品安全法（送审稿）》第103条对不同级别的监管部门的信息发布权限做出了明确的界定，如“食品安全风险警示信息”由国务院食品药品监督管理部门统一公布；如果上述信息的影响限于特定区域的，也可以由有关省一级食品药品监督管理部门公布；县级以上食品安全监督管理部门则负责公布食品安全日常监督管理信息。

3.1.2 披露内容上的要求：《食品安全法（送审稿）》第103条规定，“食品安全监督管理部门公布信息，应当做到准确、及时、客观。”据此，所有披露的食品安全信息，应在内容上符合事实、描述上准确，且避免使用贬损性语言，尤其在点名指向某一具体的产品或经营者时，更应



做到准确、公正。这是因为公众对食品风险非常敏感，监管部门发布信息时一定要避免语焉不详，减轻对经营者的不利影响。

3.1.3程序上的最低要求：监管部门应给予食品生产经营者最低限度的程序保障。除非情况紧急，在披露食品安全信息前，监管部门应提前通知经营者，使其有机会陈述意见。若信息的披露可能对经营者造成严重的损害，除非公众对立即知悉信息具有实质性的利益，否则，信息的披露应尽量推迟到听证程序结束后。

3.2信息披露后的控制措施

3.2.1应建立行政内部的纠错机制：从经营者的立场看，最佳的纠错方式是监管部门立即撤回错误或 inaccurate 的食品安全信息。问题是，信息的管理是由监管部门内部不同的机构负责，即使行政人员意识到信息有误，也需要提交给不同的负责人处理，这一过程可能需要耗费几天或几周。美国环保署针对这种情形，发展了一种有效的纠错机制，即对于经营者提出的信息质疑，由工作人员用黄色旗帜将该条信息在其

官方网站上标注，相关负责人须在30天内进行证实或修改，否则，信息将自动撤回。这一做法可供我国监管部门参考。

3.2.2事后的救济机制应予以完备：经营者有权请求监管部门撤回或纠正错误的、误导的食品安全信息，监管部门应以与发布信息同样的方式或其他可行的方式撤回或纠正信息，尽可能消除信息披露的不利影响。这一救济机制已被《食品安全信息公布管理办法》认可，第17条规定对于确属不当的食品安全信息，监管部门应在原公布范围内予以更正。不过，该条欠缺时效上的要求，而且，也未规定经营者对处理结果不服的申诉途径，还应尽早加以完善。

3.2.3司法审查的适当介入根据最高人民法院《关于执行！中华人民共和国行政诉讼法：若干问题的解释》第1条规定，当监管部门的食品安全信息披露行为对具体经营者的权利义务产生“实际影响”时，该行为属于行政诉讼的受案范围。法院在审理过程中，首要的是判断监管部门是否有发布食品安全信息的权力，接着再审查披露行为是否导致经营者的销售受损。需注意的是，经营者虽有权提起诉讼，却很难赢得诉讼。这是因为监管部门对于是否披露信息具有非常宽泛的裁量权，而且，披露所导致的损害来自于消费者的购买选择，监管部门并不能控制公众怎样解释其披露的信息。

4食品安全的社会共治

传统的监管手段在实践中的不尽人意，引起了能否以一种成

本更低的、更具弹性的方式实现食品安全的思考。随着信息披露的威慑力渐渐得到验证，其在食品安全监管过程中的使用日益普遍化。可以说，若继续秉持“监管中心主义”立场，这种单一的视角很容易遮蔽同样可以发挥积极治理作用的各种社会力量，特别是最终决定企业生命的消费者，实际上仍然无法突破执法资源严重不足及执法权力受限的现实瓶颈。信息披露在食品安全治理中的使用，不仅使监管更有效，而且充分体现了对公众知情权和企业经营自治的尊重，是一种以社会力量推进执法优化的治理之道，为破解当前的执法困境打开了一片崭新的视野。

然而，从实施情况看，信息披露的效果很不均衡，尤其是对中小食品生产经营者的影响较小。披露的信息有时似乎对监管部门的后续执法未产生明显的影响，也未唤起公众对违法者采取集体行动的意识。信息技术近年来取得的突破正不断缩小信息披露面临的技术上的限制，因此，主要的障碍来自监管部门。这就要求监管部门认真克服制度上及管理上的限制，积极回应一个更加信息强化的世界，使信息披露有效地运用在监管过程中。必须看到，食品安全治理是一个系统性工程，任何单一的工具都不足以解决现实中复杂的食品安全问题。信息披露的规制力度较弱，有些时候离不开传统的监管手段的支撑。这就需要在实践中探索食品安全治理的最佳工具组合，有效聚合公众、媒体、社会组织、企业和监管部门的力量，共铸食品安全。STFA

