

德国食品安全监管体制的 建构及其启示^{*}

刘亚平 杨美芬

摘 要：现代技术发展引发了各种各样的风险，其中，关乎所有人利益的安全风险尤为受到瞩目。本文以食品安全为例，梳理了德国食品安全监管体制在 20 世纪 90 年代末发生疯牛病危机前后的改革历程，发现以“风险预防”为主、保障监管机构的独立性、多层治理体系以及以保护消费者为中心是其主要的监管特色，并认为，基于风险的管理理念，通过风险评估和风险管理分析来强调监管机构的独立性，以及促进公众参与是德国风险监管体制建设的重要启示。

关键词：德国； 监管国家； 食品安全； 风险监管体制； 风险管理

作者简介：中山大学 政治与公共事务管理学院 教授 博士 广州
510275

中山大学 政治与公共事务管理学院 博士研究生 广州
510275

中图分类号：D751.633.9； TS201.516.6

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2014)01-0004-14

现代技术发展所引发的各种风险通过工业化、市场化和全球化已经快速扩散和蔓延至整个世界，在这个风险社会里，没有人能幸免。人们越来越感知到技术风险所引发的健康和安全方面的威胁已愈发严重，但鉴于个人缺乏足够的能力和知

^{*} 本文是教育部人文社会科学一般项目“风险规制体制的国际比较”(项目编号:13YJA810009)和国家软科学项目“食品安全监管中的公众参与”(项目编号:2013GXS4B064)的阶段性研究成果。

识去抵御风险,只能寄希望于政府能施以“援助之手”,来保障他们获得安全的权利。特别是当一系列的诸如疯牛病、二噁英毒饲料等危机爆发后,关乎所有人切身利益的食品安全快速成为公众、媒体和政治家最关心的话题之一。如果说以往政府的作用主要是分配资源的话,那么,今天,越来越多的政府将自己的作用定位于在一定程度上降低风险,并且使人们有能力自我管理风险^①。以生产为导向的传统监管体制已经表现出诸多不适应性,许多国家都开始围绕风险来重组自己的监管体制。作为拥有浓厚法治传统的德国,任何的改革推行都非常缓慢,然而,面对现代风险社会的挑战,面临来自社会公众和欧盟的压力,在一般人看来相当僵化和死板的德国也对其监管体制进行了改革和调整,并且超越以独立性监管机构为特点的美国模式,强调产业利益与消费者保护的有机联系。了解德国政府食品安全监管的发展历程,以此为背景观察其风险监管体制的改革及特点,不仅有助于我们理解德国监管国家的特色,对全球范围内的监管国家研究和其他国家的食品监管体制改革也具有重要启示。

一、德国现代风险监管体制的产生背景

在经历了两次世界大战之后,重建国家体制成为德国的首要任务。当时联邦德国政府致力于基本的政治民主制度、法治和多元化政治的重建,并把注意力倾注于经济社会重建上,承诺建立一个有效率的、自由的市场。1948年,艾哈德出任英美占区经济管理局局长,开始在德国实行以鼓励自由竞争、反对政府监管为核心理念的“社会市场经济”。艾哈德认为,“竞争是致获繁荣和保证繁荣的最有效手段,只有竞争才能使作为消费者的人们从经济发展中收到实惠。它保证随着生产力的提高而俱来的种种利益,终于归人们享受”^②。为此,以他为首的社会市场经济倡导者开始实施货币改革。1948年6月24日《货币改革后的管理原则与价格政策法》的实施,标志着联邦德国政府全部废除一般管制措施和物价管理条例,从而彻底取消了全部经济领域中的一整套复杂的政府管制。然而,这并不意味着政府对市场的完全放任,国家此时扮演的角色更多的是市场秩序的维护者,其作用体现为制定“秩序政策”以建立行之有效的竞争秩序。

对自由竞争的过度崇拜,使艾哈德政府在面临战后第一次经济危机时显得手足无措,并不得不因此下台。随后接任的联合政府迅速改变方针,加强了政府对市

^① Hartley Dean, “Managing risk by controlling behaviour: social security administration and the erosion of welfare citizenship”, in Peter Taylor-Gooby (ed.), *Risk, trust and welfare*, Basingstoke, UK: St. Martin's Press, 2000, pp. 51-70.

^② [西德]路德维希·艾哈德:《来自竞争的繁荣》,祝世康、穆家骥合译,北京:商务印书馆,1983年版,第11页。

场和经济的调剂和干预,使德国进入了短暂的复活凯恩斯主义时期,并取得经济的快速发展和社会矛盾的稳定。然而,20世纪70年代中期爆发的经济危机,导致凯恩斯主义也失灵了。面对这个残酷的现实,德国又重新从经济自由主义中寻求摆脱困境的答案。80年代初,科尔政府公开声明对几百家国家参股的工业企业进行私有化改革,如在当时全国销售额最大的工业康采恩费巴公司(经营能源、石油、化工)的17亿马克股本中,联邦政府的股份由43.75%减少到30%^①,接着利用前民主德国地区经济转型之机,于90年代初先后对两个涉及国计民生的重要部门——德国邮政和铁路进行了私有化改革,后又开放了电力和天然气领域。以1996年的《电信法》为起点,一系列的监管法律出台。该法中使用的“监管”一词在德国法中是第一次出现,随之一系列独立监管机构(如联邦网络局)也开始建立。

可见,20世纪90年代末以前,德国主要经历了从鼓励自由竞争到加强政府监管再到放松监管的演变。而这些监管主要都集中在经济性监管,即主要为了防止发生资源配置低效并确保利用者的公平利用,政府机关用法律权限,通过许可和认可等手段,对企业的进入和退出、价格、服务的数量和质量、投资、财务会计等有关行为进行监管^②。经济性监管的目标在于通过保护市场竞争来克服市场无效率。然而,随着现代技术的发展,国家与社会在前行的过程中逐渐出现了充满各种风险的环境和安全隐患,仅仅依靠自由秩序型国家的监管手段根本不足以应对新生的棘手问题。有的德国学者指出:“法律——依循启蒙理念,即把人们从蒙昧的牢笼中解放出来——首先为技术发展准备了社会条件。”^③在自然科学的推动下,现代技术获得前所未有的快速发展,在帮助人类降低诸如瘟疫、饥荒等风险威胁的同时,技术发展及其决策和行动的背后,潜伏的是其他不确定的、威胁人体健康与生存环境的风险,且它们的后果是不可计算的。1986年,切尔诺贝利核电站泄漏,促发了德国对现代技术及其监管理念做出彻底反思。作为可靠认知之保障的科学知识本身变得不确定,越来越无法为安全提供保障,这对于法治国家而言是一个重要的挑战。德国《基本法》最鲜明且首要的特点就是强调人的基本权利。安全与健康作为人生存与发展应享受的最基本权利,必然应受到德国法律的保障。国家作为法律和社会的联结点,其作用体现为用正式的法律规范来界定国家行动范围的偏好,并以保护和发展人权为潜在价值。因此,德国面对社会变迁的政治反应,便是从自由秩序型国家走向以事前预防为主的风险规制型国家。这种风险规制要求国

① 陈德兴:《德国社会主义市场经济的发展与变化》,载《当代世界》,2003年第10期,第28-30页,这里第29页。

② [日]植草益:《微观规制经济学》,朱绍文等译,北京:中国发展出版社,1992年版,第27页。

③ Michael Klöpfer (Hrsg.), *Technikumsteuerung als Rechtsproblem*, Berlin: Duncker and Humblot, 2002, S. 9.