

论法治视野下的食品安全监管责任 *

——基于上海“染色馒头”事件的实证分析

王青斌 金成波

提要：上海“染色馒头”事件暴露出我国食品安全监管存在着诸多问题，监管主体的失职是其中重要一项。监管主体责任如果能够明晰并有效、常态化地落实，将促使监管主体更好地履行监管职责。由于现行监管责任体系不完善，切实地追究监管主体责任还须在权责一致的要求下划清各监管部门职权，丰富责任方式、健全责任追究渠道，在法治化的轨道上推进监管责任的落实。

关键词： 食品安全 监管责任

作者王青斌，男，法学博士，中国政法大学法治政府研究院副教授；金成波，男，中国政法大学法学院博士研究生。（北京100088）

一、问题的提出

近年以来，食品安全事故频发、屡见报端。“瘦肉精”事件尘埃未落，“绝育黄瓜”、“回炉面包”、“牛肉膏”、“皮革明胶”又接踵而至……在这一系列的食品安全事故中，“染色馒头”事件尤具代表性。2011年4月初，中央电视台《消费主张》节目指出，在上海市浦东区的一些华联超市和联华超市的主食专柜都在销售同一个公司生产的三种馒头：高庄馒头、玉米馒头和黑米馒头。记者暗访了这些馒头的生产厂家上海盛禄食品有限公司分公司，发现该公司在生产过程中添加色素、防腐剂、甜蜜素等，将白面染色制成玉米面馒头、黑米馒头等，工人还随意更改馒头的生产日期。而这样的馒头竟然逃过质检、工商等机关的检查，在华联、联华、迪亚天天等大型超市销售半年之久，每天售出3万多个……^①

一个馒头从生产到销售再最终上到百姓餐桌，需要过企业内控、卫生、质检、工商等诸多关口，但遗憾的是，所有的安全监管防线“集体失守”，无一例外。

在一遍遍地感叹“我们还能吃什么”、一次次痛骂黑心工厂的同时，我们也应反思，为什么在《食品安全法》^①实施三年之后，食品安全情况依然不见好转，反而有越演越烈之势？尤其是众多的监管主体为什么会集体失职？本文选取上海发生的“染色馒头”事件为例，来透析我国的食品安全监管主体的失职原因以及如何促使监管主体履行职责。

二、监管主体失职原因分析

* 基金项目：教育部211工程三期重点学科建设项目“社会转型期的法治政府建设与公民权利保障”（10108331）。

① 参见中央电视台“消费主张”官网视频，<http://cctv.cntv.cn/lm/xiaofeizhuzhang/index.shtml>，最后访问日期2012年2月11日。

食品安全监管中，政府应该通过制定法律来核实企业是否满足它们应尽的责任、在科学的前提下设立食品安全标准以及制定公共健康政策、追究企业没有满足强制标准的责任。^② 食品安全监管是政府的重要职责之一，食品安全出现问题，往往与监管主体的失职密切相关。导致监管主体未严格履行职责的原因主要有以下几点：

首先，条块化分割管辖模式的固有弊端难以避免。对于食品安全到底应该如何监管，存在着两种思路：统一的垂直管辖以及分段的平行管辖，我国采取的是后一种思路，由多部门共同进行管辖。两种思路本身没有绝对的好坏之分，而是各存弱点：垂直的分段管辖模式存在的问题主要体现在容易出现监管重复以及监管盲区；而在多部门管辖体制下，要想实现管辖事项的“无缝对接”则几无可能。“毫无疑问，主体上的分散以及法律要求上的相互矛盾是现在实现好的食品安全系统的重要障碍……然而，责任的分散才使得这个系统更加难以管理。”^③

例如美国，同样实行着对食品安全的分段管理，并且农业部（USDA）、食品药品监督管理局（FDA）、疾病控制预防中心（CDC）、卫生与公共服务部（HHS）等十五个部门都有限权，“在我看来，我们如今喜欢竞争哲学，在联邦政府中竟然有十五个独立的部门分别对食品安全的某一部分负责，实在是太多了。毫无疑问，无论最终设计什么样的制度，都应该是一个有最终责任落实的制度”，美国农业部部长 Tom Vilsack 在接受采访时不无忧虑地说。^④

可见食品安全条块化管辖的制度缺点具有共性，监管职责较难落实乃是该制度必然的副产品。而在我国的双重领导体制之下，食品安全的属地化管理则使监管职责的落实面临着更多的不确定性。按照《食品安全法》第5条、第6条的规定，我国的食品安全监管实行的是一种混合模式：兼有接受本级人民政府领导、上级主管部门业务指导的管理。本级政府的属地化管理具有充分发挥地方政府的组织功能、结合当地实际情况统一部署食品药品监督工作的优势，但是具有地方保护色彩浓重、职能部门执法监管的权威性和统一性减弱等弊端。^⑤

其次是执法保障不足，监管职责难以落实。“徒法不足以自行”，法律的执行离不开必要的执法人员、执法经费及执法权力。但在我国很多地区，执法人员匮乏、执法经费不足的现象普遍存在，而某些具体制度的设计不合理则使执法人员在执法中因缺乏必要的执法手段而倍感艰难。“给予执法主体必要的权力保障，并非是要强化行政权，而是要通过给予其必要的权力使其具有能够完成执法任务的能力。因为行政执法主体享有必要的权力、能够采取有效的手段、措施是保证行政执法正常进行的前提。”^⑥

上述因素也是导致食品安全监管主体不履行职责的原因之一。再次是责任追究没有得到有效落实。责任与政府的关系十分密切，“关于责任的设计与文明政府同样古老，它在各种政制中都不可或缺。”^①但在现代，“责任政府”的含义得到了进一步明确，“责任政府是一种善政的美好理念，也是一种政治制度安排。作为一种理念，它要求政府必须回应并积极满足民众的基本要求，必须承担道义、政治、法律的责任，必须接受内、外部的控制；作为一种制度安排，它意味着保证政府责任实现的内、外部控制机制。”^②

行政机关违法或者不当行使职权，应当依法承担法律责任，实现权力和责任的统一，有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿是法治政府、责任政府建设的基本要求。食品监管是政府的一项重要职责，在行使监管权力的同时，如果监管

① 由第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议于2009年2月28日通过，自2009年6月1日起施行。

② Michael R. Taylor, *Preparing America's Food Safety System for the Twenty-First Century - Who is Responsible for What When it Comes to Meeting the Food Safety Challenges of the Consumer-Driven Global Economy?* Food & Drug L.J. 13 1997.

③ Marian Burros, *Safety in Numbers? Hardly: Debate Fires Up For Merger of U.S. Food Inspection Agencies*, Pittsburgh POST-GAZETTE, Apr. 17, 1997, at F1.

④ 参见 <http://www.reuters.com/article/2009/03/31/us-salmonella-usa-vilsack-sb-idUSTRE52U7K920090331>, 最后访问日期2012年4月10日。

⑤ 任峰：《食品安全监管中的政府责任》，吉林大学2011年法学专业博士学位论文，第26页。

⑥ 王青斌：《论执法保障与行政执法能力的提高》，《行政法学研究》2012年第1期。

部门存在违法或不当行使职权，必须要有畅通的追责程序、明确的责任分担，只有这样，推卸责任等政府行政中的一些痼疾才会被消除，由此建立起法治政府和责任政府。作为责任政府的体现，完善的责任追究体系乃是必不可少的，但是，“在食品安全监管领域，由于我们国家对于政府责任的追究整体上处于起步阶段，对于食品监管部门的监管责任追究还很不完善。”^③ 追责体系的不完善及难以落实是导致监管主体失职的重要原因。

管辖模式的弊端及执法保障的不足是造成食品安全监管失职的重要原因，针对这两方面的原因进行改革也是非常必要的。但在管辖模式短期内难以改变和执法保障逐步加强的背景下，完善食品安全监管的问责体系，从而促使食品安全监管主体积极履行职责，无疑是更为有效的且能在短期内产生效果的解决食品安全监管失职问题的路径。

三、食品安全监管责任体系的构建

权责一致是现代行政运行需要遵循的基本要求，在现行体制下，食品安全监管经常“马后炮”，爆出食品安全事故才查，上级领导批示了才查。实际上我们的媒体曝光度并不高、领导批示的案件也很少，这导致监管部门不作为所需要付出的机会成本非常低。如果监管主体的责任能够明晰确立并有效、常态化地落实，那么监管部门不作为所需要付出的机会成本将大大提高，从而促进各监管主体认真履行监管责任。“在食品安全监管过程中，一定要明晰确立地方政府、监管部门和执法人员的监管责任，同时一旦发生食品安全事故，即要严格追究各主体的监管责任。食品安全监管工作要像社会治安综合治理责任制、煤矿安全生产责任制那样，实行最严格的责任制，纵向到底、横向到边，以责任撬动监管体制机制发挥最大合力，倒逼各项法律制度得到严格执行和遵守。”^④ 因此，只有构建完善的食品安全监管的责任体系并加以落实，才能有效防止食品安全监管的现象发生。

构建完善的监管责任体系，应从以下三个方面着手：一是明晰职责划分；二是确定追责要件；三是完备责任类型。

（一）监管主体的职责释明——从“权责一致”展开

权力与责任是公共行政理论与实践领域中的一对重要范畴，权责一致是公共行政的基本原则，该原则的双重内涵即为：权力的授予伴随着责任的规定，有权必有责；责任的承担伴随着权力的授予，有责必有权。^⑤ 遵循着这样的逻辑，如果要确定食品安全监管主体的责任，那么廓清监管主体的权限是非常必要的。我国食品安全监管主要采取多部门联合监管为主、按品种监管为辅的模式。^① 在这样的监管模式下，因为一种食品很可能涉及多个领域，按照多部门分段监管很难将其完全纳入。^② 各部门之间的监管很难做到无缝隙对接，更有可能出现职能重叠，重复检测重复处罚等问题严重。更为重要的是，一旦出现了食品安全问题，由于职责不清，很难迅速归因，落实责任，更难进一步改进。^③ 因此，明晰监管主体的职责是十分必要的。以“染色馒头”事件为例，笔者通过对盛禄公司所处辖区的相关监管部门进行了调研，发现在其馒头生产过程中，至少以下部门有监管职责（参见图一）：

① Bruce L. R. Smith, Douglas Chalmers Hague, *The Dilemma of Accountability in Modern Government: Independence versus Control*, St. Martin's Press, 1971, p. 312.

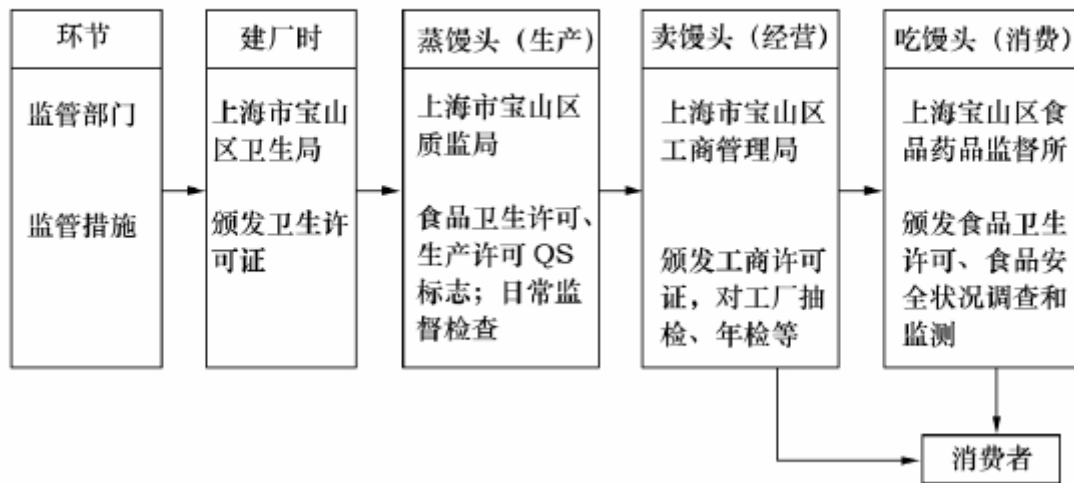
② 张成福：《责任政府论》，《中国人民大学学报》2000年第2期。

③ 李蕊：《论我国行政责任追究制度的历史演变与发展趋势》，《济南大学学报（社会科学版）》2009年第6期。

④ 袁曙宏：《没有严厉执法，就没有食品安全》，《人民日报》2011年6月7日第8版。

⑤ 麻宝斌、郭蕊：《权责一致与权责背离：在理论与现实之间》，《政治学研究》2010年第1期。

图一：上海盛禄食品有限公司分公司馒头生产监管环节



在“染色馒头”事件被曝光以后，上海市监察局迅速成立调查组，对上海质量技术监督部门和工商管理部门日常监管履职情况进行调查，最后对宝山区质监局、宝山区食品生产监督所相关人员进行了责任追究。^④上海市监察局的处理主要集中在宝山区质监部门，因为质检部门负责食品生产加工环节的监管。然而，卫生行政部门在颁发卫生许可证后是否进行了日常的监督检查？如在日常监督检查中看到该公司生产车间污水横流，工作人员没有穿戴统一、清洁的工作衣帽，是否应当予以处理，如果予以处理了，该工厂还能生产“染色馒头”？如果工商部门能够严格流通中的检查，这些违规加工制成的馒头能否顺利进入超市、登上百姓的餐桌？等等。在整个食品安全监管的链条中，绝不仅仅是遭到处理的质检部门一家的责任。由此可见，如果要更广泛、更深入地落实“权责一致”对监管部门的要求，有必要从更高层次上理清各部门在食品安全监管上的职责。下图（参见图二）便是结合相关法律、法规以及各部门的“三定方案”对我国食品安全监管部门职责的简要梳理。只有划清了各部门的职责，才可能在监管违法或不当的时候有明确的依据予以追究责任^⑤。

① 早在 2004 年 9 月，《国务院关于加强食品安全工作的决定》已明确将食品安全监管分为“种植养殖、生产加工、市场流通、餐饮消费”四个环节，按照一个监管环节由一个部门监管的原则采取分段监管为主、品种监管为辅的方式。由此确定了农业部门、质检部门、工商部门等在各个环节的监管职责。

② 参见：《聚焦负责食品安全 13 个部门，各个环节谁在管》，载于人民网 <http://nc.people.com.cn/GB/146291/14557959.html>，最后访问日期 2011 年 5 月 20 日。

③ 郑风田、胡文静：《从多头监管到一个部门说话：我国食品安全监管体制亟待重塑》，《中国行政管理》2005 年第 12 期。

④ 参见：《上海“染色馒头”事件有关责任人员被问责》，载于人民网社会频道 <http://society.people.com.cn/GB/14611306.html>，最后访问日期 2011 年 5 月 13 日。

⑤ 王琼雯：《食品安全监管主体行政责任研究》，《理论与改革》2008 年第 2 期。

图二：食品安全监管的主要机构及其职责简表

部委	主要依据	具体负责司(局)	主要职责
国家食品药品监督管理局	《食品安全法》等	食品安全协调司	组织有关部门拟定食品、保健品、化妆品安全管理的工作规划并监督实施；行使食品、保健品、化妆品管理的综合监督职责；组织协调有关部门承担的食品、保健品、化妆品安全监督工作
		食品安全监督司	组织协调有关部门健全食品、保健品化妆品安全事故报告系统；依法组织开展对重大事故的查处
国家质量监督检验检疫总局	《进出口商品检验法》、《进出境动植物检疫法》、《产品质量法》	质量管理司	组织实施国家关于质量振兴的政策措施；对全国质量管理工作进行宏观指导
		产品质量监督司	组织实施国家产品质量监督抽查；监督管理产品质量检验机构
		进出口食品安全局	研究拟定进出口食品安全、质量监督和检验检疫的规章、制度；组织实施进出口食品的监督管理
		动植物检疫司	组织实施国家对出入境的动植物检疫管理
		国家标准化委员会	统一管理、监督和综合协调全国标准化工作
		国家认证认可监督管理委员会	同意管理、监督和综合协调全国认证认可
国家工商管理总局	《商标法》、《广告法》、《不正当竞争法》、《消费者权益保护法》	市场规范管理司	研究拟定规范市场秩序的规章制度和具体措施、办法、依法组织各类市场经营秩序的规范管理
		消费者权益保护局	拟定保护消费者权益的规章制度及具体措施、办法并组织实施、组织查处严重侵犯消费者合法权益案件；组织监督流通领域商品质量；查处假冒伪劣等违法行为
国家农业部	《农业法》、《种子法》、《动物防疫法》、《农药管理条例》、《兽药管理条例》	市场信息司	拟定农业各类技术标准并组织实施农业各产业产品及绿色食品的质量监督、认证和农业植物新品种的保护工作；组织协调种子、农药、兽药等农业投入品质量的检测、鉴定和执法监督管理
国家卫生部	《食品安全法》等	卫生法制与监督司	研究拟定卫生工作的法律、法规和方针政策；研究提出卫生事业发展规划和战略目标；制定技术规范和卫生标准并监督实施
国家商务部	《生猪屠宰条例》等	市场运行调节司	拟定国内贸易发展规划；研究提出流通体制改革意见；检测分析市场运行和商品供求状况；组织实施中药消费品市场调控和重要生产资料流通管理

上表仅是对中央行政机关在食品安全监管方面的职责的梳理。要构建完善的责任体系，还应对地方政府部门的监管职责进行详细的梳理和划分。

① 王建东、陈林林主编：《法理学》，浙江大学出版社，2008年，第9页。

② 对于行政责任的构成要件具有不同的学说，有持两要件说的，参见张正刚主编：《行政法与行政诉讼法》，中国人民大学出版社，2004年，第269—270页；有持三要件说的，参见罗豪才主编：《行政法学》，北京大学出版社，1996年，第319—320页，王学辉：《行政法学》，中国检察出版社，2002年，第227页；有持四要件说的，参见胡建淼主编：《行政法学》，法律出版社，1998年，第517—518页；有持五要件说的，参见王连昌主编：《行政法学》，中国政法大学出版社，1994年，第328—329页。

（二）监管主体承担责任的构成要件

成文法律国家，按照演绎推理的适用逻辑，法律责任的确定必须满足构成要件的要求。一般来讲，法律责任的构成要件是指人们要求行为人承担法律责任时应该予以考虑的具体因素。^①而在行政责任确定过程中到底应该考虑哪些因素、即构成要件为何学者存有争论^②，但是从一般角度来讲，大致包括主体、违法行为、损害结果、因果关系几点。本文以食品安全监管机关行政赔偿责任的构成要件为例，对监管机关承担责任的构成要件进行简要阐述。

食品安全机关赔偿责任的四个构成要件中，对于损害结果要件以及因果关系要件两者相对于国家赔偿法律的一般规定没有特殊之处，这里着重谈主体及侵权行为两个要件。对于侵权行为要件，主要指各监管机关的行政许可、监督检查、处理食品安全监管信息等，在《食品安全法》有明文规定。^③

关于行政机关作为赔偿主体，我国《国家赔偿法》第2条规定：“国家机关和国家机关工作人员行使职权，有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形，造成损害的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。本法规定的赔偿义务机关，应当依照本法及时履行赔偿义务。”由此可知，我国的国家机关侵权赔偿实行代位责任制。具体到食品安全监管领域，则要根据上文所列的监管主体监管事项的违背来确定具体的赔偿机关。需要注意的是，根据《食品安全法》及《食品安全法实施条例》的规定，县级以上人民政府负有特殊的食品安全监管的职权或职责，同样根据权责一致的原则，县级以上人民政府当违法行政给公民、法人或者其他组织造成损害时，亦即应当承担相应的国家赔偿责任。

此外，需要讨论的是《食品安全法》新设立的食品安全委员会，该法第4条第1款规定：“国务院设立食品安全委员会，其工作职责由国务院规定。”然而，在由国务院颁布的《食品安全法实施条例》中对食品安全委员会的工作职责未有任何明确。因此，就现状而言，食品安全委员会虽然具备食品安全监管的资格，然尚未被授予食品安全监管的具体职权，仅是一个临时性的议事协调机构。^④因而，即便当下各行政部门之间出现协调不力，在特定监管事项上出现多重监管或者监管空缺而给公民、法人或者其他组织造成人身、财产损失，也难以追究食品安全委员会的国家赔偿责任，即食品安全委员会尚非食品安全监管国家赔偿责任的主体。^⑤

无论是对食品安全机关的责任进行追究，还是对监管机关的工作人员进行责任追究，都应在构成要件中的前提下进行。

（三）监管主体的责任形式——类型化的区分

按照上文的分析，如果满足相应的构成要件，监管主体就要承担监管责任。监管主体的责任一般是指监管机关的责任，但监管人员有时也要承担责任。关涉到责任形式，因为刑事法律中对刑事责任有单独的、严格的构成要件的限定，民事责任也有民事法律的规定，这里着重阐释行政责任。按照我国的法律体系，以上二者承担的责任都包括外部行政责任和内部行政责任——前者表现为权力、司法等外部机关的责任追究，后者指行政机关自上而下的责任追究。1. 监管机关的责任监管机关的责任可以分为两类：

一类外部责任。行政机关的外部责任还可以再进一步划分为惩罚性责任、补偿性责任和纠正不法性责任。^⑥惩罚性责任在

^① 详请参见《食品安全法》第29条至第31条、第43条、第58条至第60条、第63条、第64条、第69条、第70条至第75条、第76条至第83条及第84条至第94条。

^② 肖艳辉、刘亮：《我国食品安全监管体制研究——兼评我国〈食品安全法〉》，《太平洋学报》2009年第11期。

^③ 然而实践中，仅作为一个软性临时议事协调机构的食品安全委员会协调效果并不理想，需要进一步需要调整定位。参见肖艳辉、刘亮：《我国食品安全监管体制研究——兼评我国〈食品安全法〉》，《太平洋学报》2009年第11期。

^④ 安军主编：《法律责任适用全书：行政卷》，中国法制出版社，1996年，第33—39页；另可参见梁津明：《论行政机关及其公务员行政法律责任》，《法学家》1999年第4期。

^⑤ 例如美国的《联邦侵权求偿法》中便规定：“美国联邦政府，依据本法关于侵权行为求偿之规定，应于同等方式和限度内，与私人一样地负民事责任，但其责任不及于判决前之利息或惩罚性赔偿金”，参见28 U. S. C. A. § 1346(b)。

各国法律中都适用不多^⑤，比如我国《行政诉讼法》第65条第3款中规定：“行政机关拒绝履行判决、裁定的，第一审人民法院可以采取以下措施：……（二）在规定期限内不履行的，从期满之日起，对该行政机关按日处五十元至一百元的罚款……”补偿性责任主要指的是国家赔偿责任，具体是行政赔偿责任，这在《国家赔偿法》中有详细的规定。除此之外，补偿性责任还包括赔礼道歉、恢复名誉、消除影响等辅助性的责任形式。纠正不法性责任较为常见，如停止违法行为、撤销违法行为、履行职务、恢复原状等，例如我国《食品安全法》第94条第2款规定：“违反本法规定，食品安全监督管理部门或者承担食品检验职责的机构、食品行业协会、消费者协会以广告或者其他形式向消费者推荐食品的，由有关主管部门没收违法所得……”另一类是内部责任。监管机关的内部责任只存在惩罚性内部责任以及纠正不法性的内部责任，其中又以后者居多，原因除了行政系统的层级管理关系之外，还由于我国财政体制上存在纵向垂直的关系。例如我国《行政处罚法》第55条规定：“行政机关实施行政处罚，有下列情形之一的，由上级行政机关或者有关部门责令改正，可以对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分”，第58条规定：“行政机关将罚款、没收的违法所得或者财物截留、私分或者变相私分的，由财政部门或者有关部门予以追缴……”

2. 监管人员的责任

与监管机关的责任一样，监管人员的责任同样可分为两类：

一类是外部责任。根据我国现行法律的规定，监管人员作为执行公务的行政人员，其责任完全由行政主体吸收，仅承担内部责任，无需承担外部责任。例如《行政诉讼法》第68条第1款便规定：“行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益造成损害的，由该行政机关或者该行政机关工作人员所在的行政机关负责赔偿。”所以，外部的司法机关、权力机关等并没有渠道直接追究监管人员的行政责任。然而如果广义上理解外部责任，可以发现监管人员尚需在一定条件下承担监管机关无法吸收的、单独的刑事责任。^①

另一类是内部责任。监管人员的内部责任主要为补偿性责任和惩罚性责任。例如我国《国家赔偿法》第16条第1款规定：“赔偿义务机关赔偿损失后，应当责令有故意或者重大过失的工作人员或者受委托的组织或者个人承担部分或者全部赔偿费用。”这是对监管人员内部补偿性责任的典型规定。另外关于惩罚性规定，《公务员法》第55条规定：“公务员因违法违纪应当承担纪律责任的，依照本法给予处分。”该法第56条同时规定了“处分分为：警告、记过、记大过、降级、撤职、开除”。另外，《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第7条也规定：“对党政领导干部实行问责的方式分为：责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职。”这些都是惩罚性的内部责任规定。

四、食品安全监管责任追究的落实

食品安全监管主体监管责任的构成要件、责任形式固然重要，然而要切实落实责任，常态化的责任追究则更为紧迫。行政责任的追究是指根据法律规定和行政责任的构成要件，按法定程序和方式对行政责任者给予一定的行政或法律惩处，并根据情况使之承担赔偿责任的过程。^②对于行政主体责任的追究一般来讲包括司法救济以及行政内部救济，监管主体责任也是如此。对于政府行为的司法审查在我国有行政诉讼制度，对于行政内部救济在我国则存在着行政复议、行政监察、官员问责等。食品安全问题的特点是当事人众多且不确定、涉及面广、责任重大，但是法律关系清晰、监管主体责任明确，此时超越个案的行政问责更符合权责一致的要求，这种责任追究方式更应该成为常态化的追责渠道。

行政问责制度作为中国特色社会主义民主政治建设中重要的制度创新，在我国起步较晚。2001年，《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》公布实施。2003年“非典”爆发及之后，行政问责在中央和地方逐步展开，中央的《党政领导干部辞

① 例如《刑法》第九章的渎职犯罪中有若干关于行政人员构成犯罪承担刑事责任的规定。

② 参见赵新平主编：《新编行政管理学》，黄河出版社，2008年，第172页。

职暂行规定》、《公务员法》、《行政机关公务员处分条例》等法律规范的出台，地方上《天津市人民政府行政问责制试行办法》、《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》等办法和规定的颁布推进了问责的制度化。^① 然而从已有规则来看，散见于这些法律规范中的立法还相当不完善，现实操作也凸显出许多问题：例如行政问责主体缺失，多同体问责、少异体问责^②；问责客体不清，部门职权不清、权力边界模糊；问责事项范围过于偏狭，追究“有过”多而追究“无为”少；问责程序性规则不健全，谁来启动、如何启动等^③。而在食品安全监管责任追究过程中，行政问责的这些问题都有所暴露。具体而言，对于食品安全领域监管主体问责制的完善可以从以下几个方面来进行：

首先，强化异体问责主体。在“染色馒头”被曝光之后，对于整个事件的监管主体追责只有上海市监察局成立的调查组，而人大、民主党派、关注的媒体等主体则没有问责的法定启动权。^④ 为了更全面的对监管主体进行问责、保证问责的公平性，具有“外部性”特征的异体问责非常重要。即使是同体问责，最起码也应该引入外部因素，如吸收社会公众作为调查组成员等。

其次，拓宽问责范围。前文提到，在“染色馒头”事件中，其实多方监管主体都负有责任，但是最后的处罚只是集中于宝山区质检部门的相关人员，而卫生部门、工商部门、食品药品监督部门虽然都有失职，但是并没有承担责任，由此可见除了最相关的部门之外，所有有责任的相关部门都要进行问责。

再次，统一行政问责制度。行政问责制的主体、对象、范围、程序、责任承担形式、追究方式等实体和程序性规范在我国现行法律体系中都非常不健全，非常有必要制定一部统一的“行政问责法”，对以上这些问题加以集中规定，让以后的监管责任的追究有法可依，使得现今的人治型问责走向法治型问责。

五、结语

上海“染色馒头”事件已经过去一年有余，因为中央电视台的曝光而得到更多人的关注。然而处理结果却是“了无新意”：媒体曝光——监管严查——企业受罚——事态平息，就这样“三鹿奶粉”解决了、“瘦肉精”解决了、“牛肉膏”解决了，“明胶事件”大体上依然是此种解决方式……如此这般救火式头疼医头脚疼医脚的调查和处理方式如何彻底解决我国的食品安全问题？监管不严导致食品安全事件频发已成为社会共识，而让监管从严，完整的监管责任体系的构建和监管责任追究的落实无疑是必经之路。

① 顾海波、廖兰芳、吴娟：《关于完善我国行政问责制的思考》，《行政与法》2010年第5期。

② 薛瑞汉：《我国行政问责制存在的问题及对策研究》，《国家行政学院学报》2007年第3期。

③ 王俊骏：《关于完善我国行政问责制的思考》，《吉林省社会主义学院学报》2009年第2期。

④ 其实在“非典”时期的问责也是行政系统内部的同体问责，参见《中国首次大范围处分突发灾害事件中失职官员》，参见人民网 <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/20030508/987236.html>，最后访问日期2011年5月20日。