

构建食品安全监管机制探讨

郭娟

(贵州师范大学 生命科学学院, 贵州 贵阳 550001)

摘要:食品安全关系民众的生命健康和社会的稳定,我国现行的食品安全监管由于立法不完备、监管部门职责不清、安全标准落后、信息透明度不够等,使得监管工作面临众多挑战。根据部分发达国家在食品安全监管体制上取得的成绩,结合我国食品安全监管的基本现状,提出构建完善我国食品安全监管机制的一些建议。

关键词:食品安全;监管机制;发达国家食品安全监管机制;食品安全立法;信息公开

中图分类号:TS201.6

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2012)04-0016-05

食品安全指食品无毒、无害,符合应当有的营养要求,对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。根据世界卫生组织的定义,食品安全是“食物中有毒、有害物质对人体健康影响的公共卫生问题”。

国以民为本,民以食为天,食以安为先,食上无小事。食品不仅是人类赖以生存和发展的基本物质基础,也是国家安定、社会发展的物质保障。随着科技的迅速发展,食品安全问题已成为当今社会关注的热点,其对社会的影响也日益显著^[1],成为衡量人民生活质量、社会管理水平和国家法制建设的一个重要标准。另外,在保护和恢复生态环境方面也有显著作用。对我国而言,不仅可以提高食品在国际市场上的竞争力和国家声誉,还可以帮助国内农业走出困境,解决“三农问题”,为建设社会主义新农村,实现有机农业、环境与产业协调可持续发展提供需要^[2]。

然而,回顾过去几年,食品安全问题似乎从来没有离开过人们的视线^[3-4],仅2011年发生的食品事件就让人谈食色变,瘦肉精、塑化剂、染色馒头、鲜榨饮料、致癌净水器、黑心地沟油、假绿色猪肉、黑心豆芽……,种种事件使食品安全成为社会各界关注的焦点^[5],其监管体系的有效性再次受到审视^[6],有效加强食品安全监管和构建完善的食品安全监管机制也显得尤为重要^[7-8]。

发达国家经过多年的实践,已构建了较为完善的食品安全监管体系,参考和借鉴这些国家的成功经验,对构建适应我国发展的食品安全监管机制具有重要的意义。

一、发达国家食品安全监管体系比较

1. 美国

美国食品安全监管由联邦、州和地方三个层次机构联合进行,共同监督食品的生产 and 流通。美国食品安全监管机制的制定与实施着重强调食品的安全供应、国家的支持与保护、食品安全对资源与环境的影响等。美国食品安全政策的制定是以科学风险分析为基础的,覆盖食品产业各环节的食品安全法律及产业标准则是食品安全监管的依据,各种法律法规是在公开、透明和互动的方式下制定的,管理的过程在适当的时候也会向公众公开。

相应的监管体系遵循以下指导原则:只允许安全健康的食品上市;食品安全的监管决策必须有科学基础;政府承担执法责任;制造商、分销商、进口商和其他企业必须遵守法规,否则将受处罚;监管程序透明化,便于公众了解。

食品安全围绕着“从农田到餐桌”的整个流程,监管机构聘请专业技术人员进驻食品加工厂和饲养场等,从原料采集到售后的各个环节,实行生产全过程的监控,监管的网络覆盖至全国,强化对食品流通环节的控制,对不合格食品实行召回制度^[9-10]。

收稿日期:2012-05-29

作者简介:郭娟(1979-),女,山西文水人,理学博士,副教授,主要研究方向为基因资源筛选与分子育种。

2. 瑞士

瑞士对食品安全的监管首先是从全面而严格的立法开始。为加强食品安全的监督管理,瑞士设立了许多与食品安全相关的法律法规,所有食品的加工生产等在法律中都有涉及,详细的标准及监督程序切实地保障了消费者的健康和利益,为食品安全构建了一个强大的壁垒。

瑞士的食品安全监管是由联邦和州两级政府共同负责的。联邦级政府主要负责制定食品立法、沟通交流信息、监督检查有毒有害物、审批新食品等。联邦卫生局主管食品安全工作,负责管理食品的相关标准、原料、营养、保护等,另设有专门的实验室对转基因食品和有毒有害物质进行检测。州政府则主要负责食品的卫生监督。

为了保证食品安全,瑞士同样实行从“农田到餐桌”的系统管理,联邦卫生局对食品生产和流通的每一个环节都进行严格的检查和监督^[11-12]。

3. 德国

德国是世界上四大食品出口国之一,同时又是食品进口大国,有关食品的管理有悠久的历史。德国的食品安全法律体系完善,通常执行欧盟和本国两套法律法规,出台的各项有关食品的法规条例互相补充,涉及食品的全部产业链,构成了范围广泛的食品安全法律体系,其中既有综合性的法律,又有具体的法律。

德国的食品监督归各州负责,州政府相关部门制定监管方案,由各市县食品监督官员和兽医官员负责执行。联邦消费者保护和食品安全局负责协调和指导工作。食品生产企业都要在当地食品监督部门登记注册,并被归入风险列表中。监管部门按照风险的高低确定各企业抽样样品的数量,并对样本成分、病菌类型及数量等进行检验。另外,国家还设立了覆盖全国的食品检查机构,联邦政府、州和地方政府都各自设有负责检查食品质量的卫生部门,从而保证国家相关的食品安全法律得到有效实施。德国政府实行的食品安全监管以及食品企业自查和报告制度,成为德国保护消费者健康的决定性机制。

德国所有来源的食品,无论是自产的还是进口的,都被要求在包装上注明商标、食品成分和有效期,还要有有关商检机构质量认可的显著标志。同时,为了保证食品安全,对食品生产流通的每一个环节都进行严格的检查和监督,不新鲜的肉绝不允许上市出售^[11-12]。

4. 英国

英国的食品安全体系非常完善,相关法律责任分明严格,监管主体职责明确,措施详实具体,形成了立法与监管齐下的管理体系。

英国的食品安全监管以前是由联邦政府、地方主管当局及多个组织共同承担,为强化监管,保证监管的效力,英国政府于2000年成立了一个独立的食品安全监督机构——食品标准局,结束了食品安全和标准发布管理方面混乱不明的状况,该机构主要负责与食品安全相关的总体事务和制定各种标准,保护与食品有关的消费者的健康和利益。

食品标准局还设立了特别工作组,加强对食品链各环节的监控,实现对食品从“农田到餐桌”整个过程的有效控制,保证食品质量安全。如果监管机关发现食品存在问题,可以执行食品追溯制度,查出食品来源。情况严重时,通知公众并启用召回制度,控制事态,最大限度地保护消费者权益。严格的法律和系统的监管有效地控制了有害食品在英国市场流通,消费者权益在相当程度上得到了保护。

5. 日本

日本保障食品安全的法律法规体系是由“食品卫生法”和“食品安全基本法”两大基本法律和一系列专业、专门的法律法规组成的。自2001年爆发疯牛病疫情后,考虑到食品安全新问题的出现,日本于2003年颁布了新的《食品安全基本法》,该法明确了消费者至上、科学的风险评估体系和全程监控的食品安全理念,还要求在国内和从国外进口的食品供应链的每一环节上确保食品安全。

根据该法,设立了一个独立的科学评估机构——食品安全委员会,由其统一负责食品安全的风险评估工作,对风险管理部门进行政策指导与监督,并负责风险信息沟通与公开。

日本的食品安全主要由日本农林水产省和厚生劳动省进行管理。农林水产省主要负责生鲜农产品及其粗加工产品的安全性,厚生劳动省负责其他食品及进口食品的安全性,两大部门对食品安全的管理覆盖了食品的生产、加工、流通等各阶段,构成了完善的农产品质量安全检测监督体系。同时与地方农业服务机构保持紧密联系,搜集有关情报并接受监督指导,形成“从农田到餐桌”多层面的农产品质量安全检测监督体系^[13]。

6. 加拿大

加拿大的食品安全原是由农业部、渔业和海洋部、卫生部、自然资源部、工业部等多个部门进行管理的,其中出现了职责不清、职能分散等问题。于是,联邦政府于1997年在农业部下设立了一个专门的食品安全监督机构——加拿大食品监督局,统一负责食品安全、动物健康和植物保护的监督管理工作。主要目标是加强和落实食品安全监察系统,确保食品在生产加工、包装运输及销售全过程得到全面有效的监督,从而有效保护消费者的安全,真正实现了“从农场到餐桌”的全程性管理。

加拿大在食品安全监管实践中非常重视运用现代科技手段,如用高科技和信息网络建立食品安全全程监控溯源工程,健全食品安全信用体系等,这些措施提高了食品安全信息的透明度,切实保障了消费者的知情权。此外,对一些重点行为、重点环节上还实行全天候、不间断的监管。食品检查检验局在一些重点企业,派出驻厂检查员,在生产第一线巡回监督、抽检,进行经常性指导,最大程度上保证食品的安全性。在实施这些措施时,食品安全监察局秉承“及早和透明”的原则,有效地执行或开展相关政策或协议,尽可能将负面影响范围降到最低。

从上述各国的食品安全监管体系可以看出,发达国家加强与食品安全监管相关的机构设置。美国、瑞士和德国的食品安全监管是由多个政府部门分工合作负责,同时还伴有一定的协调机制。英国、日本和加拿大的食品安全监管则是由一个独立的部门负责。无论是多个部门还是单个部门负责监管,涉及的部门分工合理、职责明确,从而形成了完备的监管体系^[14-16]。

在对食品安全的监管过程中,发达国家注重对食品实行从源头到最终消费各环节的全方位监控,以确保食品的安全,并设立了专门的食品安全风险评估科学机构,对食品安全风险进行全面防范和管理,为政府进行食品安全管理提供充分的科学依据。另外,对食品安全出现问题的相关企业实施大力度的处罚,也大大约束了企业的行为,增强了公众对食品安全管理的信心^[17-20]。

二、中国食品安全监管现状及问题

有效的立法和严格的执法对监管食品安全十分重要,然而迄今为止我国还没有完整系统的食品安全法。虽然与食品安全相关的法有很多,但由于立法背景、理念、技术和信息不同,导致食品安全标准不完备、不规范、不够严密。法律间有冲突的地方缺乏协调,实体性的规定少,法律条文不具体,存在漏洞和重复等,导致执法效力降低^[21-23]。

另外,我国的食品监管一直采取分段管理为主、品种管理为辅的方式,现行的食品安全监管体制被分派在农业部、卫生部、国家技术监督局、轻工业局、进出口检疫局、工商局等数个政府部门。其中农业部负责初级农产品生产环节的监管;质检部负责食品生产加工环节的监管;卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管;工商局负责食品流通环节的监管;食品药品监管部门负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故。各部门下又设有众多分支机构,形成了庞大的管理系统^[24-25]。

食品安全监管是从原料种养殖、收购、运输、储藏、加工以及投放市场一直到餐桌的完整体系,而相关监管部门在职权上多有重叠和分割,致使责任不清、结构混乱、沟通不当,造成了监督执法资源的浪费。在有冲突的时候,没有一个可以协调的机制,对违法行为的惩处没有一个标准,致使监管效力减弱,工作效率低下,起不到威慑作用^[26-27]。

三、构建完善的食品安全监管机制的几点建议

鉴于我国现有的食品安全监管体系存在一些缺陷,我们可以有选择地借鉴发达国家在食品安全立法、监管体制和监管手段方面的丰富经验,来处理新出现的食品安全问题。因此,结合我国的基本国情提出以下几点建议,为改革创新食品安全监管机制提供参考^[28-31]。

1. 严格立法

建立以风险为基础的明确、合理、科学的国家食品法律体系,以此作为完善食品安全监管机制的基础。我国现有的食品安全法律以《中华人民共和国食品卫生法》为主,另有一些单独的法律为辅,构成了食品安全法律的框架,但其中存在一些问题,为违法行为留下空当。在食品安全的立法上,我们应依据和参考国际现有的食品安全法,建立科学高效的食品安全法律体系,与时俱进,防患于未然。并对现有的法律法规仔细清理、补充和完善,将其中有关食品安全监管的内容进行整合,减少立法和执法上的不必要的冲突,保持法律上的统一性,并覆盖整条食品链的所有环节,用严密的法律法规和技术法规为食品安全提供可靠的法律依据。

2. 责权分明

纵观当代食品安全监管机构的设置,建立机构统一、责权集中的食品安全监管体系是发展趋势^[32]。在我国现有食品安全监管体系的基础上进行一些调整,把目前食品安全监管的责任从数十个部门集中到一个部门,并确保这个独立机构的领导权力,改变部门分割、多头管理的局面,将部门间的食品监管职能进行合并整合,通过合理划分,改变机构重复、职责不明、资源浪费等问题,使食品安全的被动局面切实得到改变,加强食品安全监管的统一性和有效性,健全食品安全的监管机制。

3. 全面监管

食品是一条完整体系,包括来源、生产、加工、流通、储存、销售等过程,从各环节加强监管是确保食品安全的有效手段^[33]。监管环节包括从“农田到餐桌”整个过程的监管,其中包括对化肥、农药、饲料、包装材料、运输工具、食品标签等具体事物的监管,而不只是食品销售消费单方面的管理。通过全程监管,对可能会给食品安全构成潜在危害的风险预先加以防范,避免重要环节的缺失,并以此为基础实行问题食品的追溯制度和不合格食品的召回制度,只允许销售合格食品,对不合格食品坚决予以抵制,加强对销售环节的食品安全监管,对涉及食品安全事件的责任对象加大惩处和打击力度,健全市场管理,更有效地确保食品安全。

4. 信息公开

公开透明的食品安全评估和管理信息,是人们信任食品安全监管效力的有效保证^[34-35]。食品安全监管机构决策的公开和透明,对于提高其决策的受接纳程度和维持政府的信誉至关重要。完善现在的食品安全信息服务,解决信息不畅不全的问题,制定信息搜集和发布制度,建立信息服务体系,服务政府决策,引导科学生产和消费。通过现代通讯技术,增加食品安全监管信息的公开透明,并让公众参与食品安全监管的监督和关注问题的建议。同时,借鉴国际上的普遍做法,在食品安全监管中引入风险管理和预防措施,把科学风险分析作为食品安全政策制定的基础,让消费者得到高水平的保护。

5. 提高技术

提高现有的食品安全检测技术是监管食品安全的必备手段。目前我国在食品安全监管方面投入的经费有限,涉及食品安全监管的设备和手段也相对落后,因此在实际操作中极大地制约了食品安全监管工作的开展。如对涉嫌不合格的食品,因不能及时进行检验,要扣留又没有法定的依据,因此使监管执法陷于被动状态。为适应新形势下的检测工作,无论是源头管理、市场准入、产品抽检或是进出口把关等都要有相应的检测手段,因此,要加强硬件建设,充实新的仪器设备,并配备先进的测试手段。另外,还要提高检测人员的专业素质,对检测技术的发展趋势和动态要有所了解,具有较高的理论造诣和丰富的实际工作经验,为产品质量的监督寻找有利的突破口和切入点。

参考文献:

- [1] 陈天舒. 对食品安全问题的思考[J]. 商品与质量, 2012(2): 289.
- [2] 朱爱华. 食品安全: 问题与挑战——一个研究问题综述[J]. 南方论刊, 2012(3): 53-55.
- [3] 任娜娜, 孙浩玮. 由食品安全问题引发的思考[J]. 中国商界, 2012, 4(4): 422.
- [4] 张红波. 我国食品安全现状分析及其对策[J]. 中国安全科学学报, 2004, 14(1): 15-17.
- [5] 方晓阳, 刘 雯. 从阜阳劣质奶粉事件探讨我国的食品安全监管机制[J]. 疾病控制杂志, 2005, 9(1): 46-48.
- [6] 李昌玉. 对我国食品安全监管体制的思考[J]. 长江大学学报, 2010(2): 55-59.
- [7] 潘 文. 我国食品安全成因与对策[J]. 合作经济与科技, 2006(8): 12-13.
- [8] 李 静, 张静宇. 我国食品安全的监管问题及对策[J]. 食品安全导刊, 2009(5): 28-29.
- [9] 杨莺花. 美国食品安全监管体系对我国的启示[J]. 中国食物与营养, 2007(9): 13-15.
- [10] 刘 雯, 方晓阳. 美国食品安全监管体系[J]. 安徽医药, 2005, 9(1): 57-58.
- [11] 曹丽萍, 包大跃, 计 融, 等. 德国与瑞士食品安全管理考察报告[J]. 中国卫生监督杂志, 2005, 12(5): 364-368.
- [12] 孙娟娟. 欧盟食品安全监管的理论和实践[J]. 太平洋学报, 2008(7): 16-22.
- [13] 孙杭生. 日本的食品安全监管体系与制度[J]. 农业经济, 2006(6): 50-51.
- [14] 王兆华, 雷家骥. 主要发达国家食品安全监管体系研究[J]. 中国软科学, 2004(7): 19-24.

- [15]李 怀.发达国家食品安全监管体制及其对我国的启示[J].东北财经大学学报,2005(1):3-8.
- [16]苏方宁.发达国家食品安全监管体系概观及其启示[J].农业质量标准,2006(6):27-31.
- [17]Food safety:experiences of seven countries in consolidating their food safety systems[R]. GAO-05-212,February 2005.
- [18]张伟昱.国外食品安全管理可借鉴[J].中国食品,2006(18):8-9.
- [19]陆文俊,杨 青.国内外食品安全监管模式比较研究[J].科技创业月刊,2009(3):53-54.
- [20]徐楠轩.欧美食品安全监管模式的现状及借鉴[J].法制与社会,2007(3):247-248.
- [21]徐景和.完善食品安全法律制度迫在眉睫[J].中国质量万里行,2004(8):27-29.
- [22]李长健,江晓华,王 悦.我国食品安全监管的困境及对策——基于经济法与行政法双重角度的思考[J].上海政法学院学报:法制论丛,2006,21(2):90-95.
- [23]郭 斌.对食品安全立法及改革现行食品安全监管机制的思考[J].中国药事,2006,20(2):87-88.
- [24]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[J].中国行政管理,2005(12):51-54.
- [25]胡洪彬.食品安全问题:根源与监管策略[J].南京医科大学学报:社会科学版,2009(3):191-194.
- [26]龚晓菊,洪群联.当前我国食品安全监管存在的主要问题与对策建议[J].北京工商大学学报:自然科学版,2011,29(5):74-78.
- [27]董伟霞.我国食品安全监管问题研究[J].郑州航空工业管理学院学报,2009,27(2):134-136.
- [28]Yu L Y, Ren Y, Wang D H. Food safety regulatory system of developed countries and the implication for China [J]. Management Science and Engineering, 2010, 4(1):34-38.
- [29]Drew T, Hu Y. Food safety in China: new strategies[J]. Global Health Governance, 2007, 1(2):1-19.
- [30]李海金.着力构建食品安全监管长效机制[J].中国食品药品监管,2005(12):10-11.
- [31]陈 彬.解决我国食品安全监管问题的有效途径研究[J].中国商界,2012,4(4):7.
- [32]张晓涛,孙长学.我国食品安全监管体制:现状、问题与对策——基于食品安全监管主体角度的分析[J].经济体制改革, 2008(1):45-48.
- [33]欧阳晓春.健全食品安全监察机制的探讨[J].中国食品药品监管,2005(2):22-23.
- [34]Yasnoff W A, O'Carroll P W, Koo D, et al. Public health informatics: improving and transforming public health in the information age[J]. Journal of Public Health Management and Practice, 2000, 6(6):67-75.
- [35]Tucker C A, Larkin S N, Akers T A. Food safety informatics: a public health imperative[J]. Journal of Public Health Informatics, 2011, 3(2):1-13.

Exploration on Constructing the Improving Supervision Mechanism of Food Safety

Guo Juan

(College of Life Sciences, Guizhou Normal University, Guiyang 550001, China)

Abstract: Food safety is related with people's life and health and the stability of the society. Current legislation of food safety supervision is incomplete in China. Responsibility of supervision departments is unclear. Safety standards are backward and information about food safety is not enough public. These problems make supervision work confront with many challenges. This paper summarizes the experience of some developed countries in the food safety supervision system. Then we propose some suggestions to construct and improve our country's food safety supervision mechanism by taking China's basic national conditions into account.

Key words: food safety; supervision system; food safety supervision system of developed countries; food safety legislation; information disclosure