

国际食品安全立法现状及我国立法对策分析

樊永祥 陈君石

(中国疾病预防控制中心营养与食品安全所,北京 10021)

摘要:为了解世界其他国家食品安全立法的情况,对美国、欧盟、日本等国家的食品安全法律体系进行比较分析。分析发现,大部分发达国家都有一个在食品安全方面的基本大法,同时再有许多相关的具体法律。各国食品安全立法体系中主要是保护消费者健康的内容,同时强调食品立法必须建立在科学即危险性分析的基础上。通过分析,为我国当前食品卫生法的修订提出建议,食品安全法律体系要面向从农场到餐桌的全过程,把消费者的健康放在第一位。

关键词:立法;食品;世界卫生;安全管理

International food safety legislation and some advices on Chinese food safety law modification

FAN Yong-xiang, CHEN Jun-shi

(National Institute for Nutrition and Food Safety, Chinese CDC, Beijing 100021, China)

Abstract: In order to know the status of food safety legislation of other countries, the legislative systems of several developed countries are compared and analyzed in this article. In most developed countries, there is usually one basic law on food or food safety with some additional regulations that give specific directions and establish specific measures of supervision. The laws and the regulations in developed countries focus on the protection of consumer's health and highlight the importance of scientific risk assessment in the legislation. The author advises that the full course of "farm to table" should be considered in the amendment of the food safety law of our own and the consumers' health should be treated as a top priority.

Key word: Legislation, Food; World Health; Safety Management

世界卫生组织、联合国粮农组织发表的《保障食品的安全和质量—强化国家食品控制体系指南》(2003)报告中指出,制定有关食品的强制性法律和法规是现代食品控制体系的基本组成部分^[1]。我国在颁布《中华人民共和国食品卫生法》、《中华人民共和国产品质量法》等法律的基础上,通过各相关主管部门依法管理,食品安全工作不断得到加强。为进一步提高食品安全水平,国务院发布了《关于进一步加强食品安全工作的决定》^[2],重新对我国各部门食品安全管理的职责进行了明确和划分,国务院法制办也启动了《食品卫生法》的修改工作。同时,《农产品质量安全法》的起草正在加紧进行,不久将进入人大立法阶段,制定新的食品安全法的呼声也很高。本文通过介绍世界各国食品安全方面的立法现状和各国食品安全管理的结构体系,为我国食品安全立法工作提供参考。

1 美国

美国食品安全法律体系的特点是权力分立,并

且建立在科学决策的基础上。美国立法、执法、司法机构在国家食品安全体系中均承担责任。在“三权分立”中作为立法机构的国会,负责制定并颁布法令确保食品安全;国会还授权执法机构贯彻这些法令,执法机构可以通过制定和实施法规标准来贯彻法令。制定的法规、标准发布在美国联邦纪事(*Federal Register*)上,并且在互联网上公布以供查阅。当实施法规引起争端时,司法机关要做出公正裁决。美国的法律、法令及总统执行令形成了一个完整体系,以确保对公众公开、透明^[3]。

国会颁布的食品安全法令授予执法机构较为广泛的权力,同时也对其管理权限进行限制。国会针对专门问题进行立法,执法机构则依据国会法令制定实施细则,当新技术、产品和新的健康危害出现需要法规管理时,执法机构可以对法规进行修改和补充,而不需要制定新的法令,体现了充分的灵活性。

美国与食品安全有关的最主要法令是1938年开始执行的联邦食品药品化妆品法(*Federal Food, Drug, and Cosmetic Act, FFDCA*)。其它相关法律包括:联邦肉品检查法(*Federal Meat Inspection Act*,

作者简介:樊永祥 男 博士生

FMIA)、禽类产品检查法(Poultry Products Inspection Act, PPIA)、蛋类产品检查法(Egg Products Inspection Act, EPIA)、食品质量保护法(Food Quality Protection Act, FQPA)、公共卫生服务法(Public Health Service Act, PHSA)。

法规制定机构必须按照美国的程序性法令制定法规。需要遵守的程序性法令包括:监督程序法(Administrative Procedure Act, APA)、联邦咨询委员会法(Federal Advisory Committee Act, FACA)和信息自由法(Freedom Of Information Act, FOIA)。APA 规定了制定法规的特定要求及程序,FACA 要求某些团体应作为咨询委员会向政府提供制定法规时的咨询,FOIA 的目的是拓宽公众接受信息的渠道。

在美国,与食品安全管理相关的政府机构主要包括:卫生与人类服务部(Department of Health and Human Services', DHHS)的食品药品管理局(Food and Drug Administration, FDA)、农业部(U. S. Department of Agriculture's, USDA)的食品安全监督局(Food Safety and Inspection Service, FSIS)、动植物卫生监督局(Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS)、环境保护局(Environmental Protection Agency, EPA)等。

食品药品管理局负责管理除肉、禽、蛋品以外食品的安全及标签;农业部的食品安全监督局负责肉、禽、蛋品的安全及标签管理;环境保护局负责杀虫剂的管理;动植物卫生监督局的职责是防止动植物产品的病虫害。如果一种食品加入的食品添加剂不符合食品药品管理局的规定,或者农药残留超过了环境保护局规定的限量,都不允许在市场销售。

除以上机构外,还有许多机构通过研究、教育、监测、预防等工作协助食品安全工作,主要包括:卫生与人类服务部下属的疾病预防控制中心(Centers for Disease Control and Prevention, CDC),负责食源性疾病的监测与控制;美国 FDA 和马里兰大学联合成立的食品安全与应用营养研究所(Joint Institute for Food Safety and Applied Nutrition, JIFSAN),从事危险性分析与食品营养等方面研究;国立卫生研究所(National Institutes of Health, NIH),进行食品安全研究;农业部下属的农业研究署(Agricultural Research Service, ARS),开展农产品方面的研究;美国农业部研究、教育和服务局(Cooperative State Research, Education, and Extension Service, CSREES),对农场主和消费者就有关食品安全实施研究和教育计划等等。

在每年发布的联邦纪事中,与食品相关的内容主要集中在第 7、9、21 部分,规定的内容十分广泛,

如添加剂使用的管理、食品标签、良好生产规范、危害分析与关键控制点、具体食品类别的标准等等^[4]。

2 加拿大

加拿大采取联邦制,实行联邦、省和市三级行政管理体制。在食品安全管理方面,采取分级管理、相互合作、广泛参与的模式,联邦、各省和市政当局都有管理食品安全的责任,负责实施法规和标准,并对有关法规和标准执行情况进行监督。省级政府的食品安全机构提供在自己管辖权范围内、产品本地销售的小食品企业的监督检验。市政当局则负责向经营食品成品的饭店提供公共健康标准,并对其进行监督^[5]。

1997 年,加拿大改革了国内的食品安全管理机构,把农业与农业食品部、渔业与海洋部、卫生部、工业部的食品监督检验职能整合在一起,成立了加拿大食品监督局(Canadian Food Inspection Agency, CFIA)^[6],负责加拿大食品、动物、植物的检验与管理。加拿大卫生部依据食品药品法(Food and Drugs Act),负责制定食品安全与营养的标准和相关政策,并对食品监督局的食品安全工作情况进行评估,同时负责食源性疾病的监测和预警。食品监督局的职权范围非常广,从肉品加工企业的监督到外来昆虫和病害的控制,从假冒标签的管理到食品的召回,从种子、植物、饲料、肥料的实验室检验到环境评价,总之是加拿大负责食品安全、动植物卫生的机构^[7]。

由国会制定的法令和由政府机构为主制定的法规构成了加拿大的食品安全法律法规体系,法规是对法令的详细阐述。食品检验局开展工作所依据的法律主要有:行政处罚法(Administrative Monetary Penalties Act)、农产品法(Canada Agricultural Products Act)、食品监督局法(Canadian Food Inspection Agency Act)、饲料法(Feeds Act)、肥料法(Fertilizers Act)、鱼类监督法(Fish Inspection Act)、动物卫生法(Health of Animals Act)、肉类监督法(Meat Inspection Act)、植物育种权益法(Plant Breeders' Rights Act)、植物保护法(Plant Protection Act)、种子法(Seeds Act)、消费包装和标签法(Consumer Packaging and Labelling Act)中与食品相关的部分,食品药品法(Food and Drugs Act)中与食品有关的部分^[8]。在每一法令下面,都制定有数目不等的法规,分别对法令所涉及的产品或领域进行详细规定和要求。

3 欧盟

欧盟的立法机构包括欧洲委员会(European Commission)和欧洲议会(Council Parliament),法律体

系分为法令(Directive)和法规(Regulation)2个层次,颁布的法令在各国采纳后对采纳的国家有效,颁布的法规则直接有效。

欧盟的食品安全政策经历了从强调保障食品供应到强调保护消费者健康的转变过程,1990年的疯牛病事件是欧盟食品安全政策的转折点。当前欧盟委员会食品安全政策的中心目标是在考虑食品类别多样性和传统食品特点的情况下,为人类健康和消费者的食品消费提供高水平的保护,同时促进食品国际贸易的发展。发表于2000年1月12日的“食品安全白皮书”(White Paper on Food Safety)是欧盟新食品政策的基础,它提出食品安全管理的指导原则应当是采用从农田到餐桌的综合管理,包括饲料生产、食品原料、食品加工、储藏、运输直到消费的所有环节^[9]。

根据食品安全白皮书的建议,2002年欧盟成立了食品安全局(European Food Safety Authority, EFSA),作为独立于欧盟其它部门的机构,在食品安全方面向欧盟委员会提供科学的建议。EFSA的主要任务是开展危险性评估,独立地对直接或间接与食品安全有关的问题(包括与动物健康、动物福利、植物健康、基本生产和动物饲料)提出科学建议。此外,EFSA还对非食物和转基因饲料、与共同体法规和政策有关的营养问题等提出科学建议^[10]。

欧盟有关食品安全的法令、法规很多,涉及的方面包括:食品安全一般原则;关于兽医检查、动物营养、动物福利、动物卫生;植物卫生检查;食品链的污染和环境因素;粮食卫生;消费信息、健康教育和监护;有关国际间食品安全的规定等等。2002年1月28日颁布的178号法规(REGULATION (EC) No 178/2002)作为食品立法的一般原则,建立了食品和食品安全的通用定义,写明了欧盟食品安全总的指导原则、方针和目标,为未来制定欧盟食品法提供了法律基础。178号法规对制定食品法律的原则和要求做了规定,如以保护消费者健康为目标、有利于商品的自由贸易、充分采用国际标准、充分引入危险性评估原则、保证法律的透明度等等。法规要求欧盟的现行法律在2007年1月1日前应统一到178号法规规定的原则上来^[11]。

欧盟食品相关法规的执行机构是食品和兽医办公室(Food and Veterinary Office, FVO),负责监督各成员国执行欧盟法规的情况及其它国家进口到欧盟的食品的安全情况^[12]。

4 澳大利亚

澳大利亚法律体系包括5部分:由联邦议会通

过的法律;联邦区颁布的法律;各州议会颁布的法律;在澳大利亚仍然生效的英联邦成文法;由英国习惯法发展而来的澳大利亚习惯法^[13]。1991年,澳大利亚与新西兰颁布澳新食品标准法令(Food Standards Australia New Zealand Act 1991),作为食品安全管理的法律基础,各州或联邦区根据本区域内情况制定本区域内的食品法^[14]。在澳新食品标准法令下,澳大利亚制定了澳新食品标准规章(Food Standards Australia New Zealand Regulations 1994),作为法令的实施细则^[15]。根据2002年澳大利亚联邦政府和各联邦区、州达成的《食品法规协议》,为了在全国范围内保护消费者健康,做到控制整个食物链的食品安全,成立了“澳新食品法规部级委员会”(Australia and New Zealand Food Regulation Ministerial Council)。该委员会由各州的卫生部长或初级工业部长参加,与农业部、消费者事务部等其它部门联合组成,主席由卫生部长担任。委员会负责制定国内食品法规、政策及食品标准,有权采纳、修订或废止食品标准。委员会下设常务委员会,由各部的部门负责人组成,负责协调委员会的日常事务^[16]。具体的食品安全监督管理工作由各省、市卫生部门负责。

食品法规常务委员会下设执行分委员会,其职能是执行相关法规、标准。澳大利亚对食品的监管工作由检验检疫部门、卫生部门、农林渔业部门及地方政府根据法规和标准具体执行^[17]。

根据澳新食品标准法令,澳新食品标准局(Food Standards Australia New Zealand, FSANZ)负责制定澳新的食品标准。澳新食品标准局是两国独立的标准制定机构,根据相关申请或建议,经过一套严格的程序起草食品标准,报请澳新食品法规部级委员会批准发布^[18]。

5 日本

日本与食品安全有关的法律包括《食品卫生法》、《屠宰法》、《禽类屠宰监督管理法》、《加强食品生产过程中管理临时措施法》、《健康促进法》、《农林物质标准化及质量规格管理法》、《食品与农业 - 农村基本法》、《食品安全基本法》等^[19]。日本在疯牛病事件后对政府的食品安全政策有了重新认识,强调食品安全管理应当建立在科学与充分危险性交流的基础上。2003年5月颁布的食品安全基本法充分体现了这一原则,例如该法规定:“保护国民健康是首要任务”、“在食品供应的每一阶段都应采取相应的管理措施”、“政策应当建立在科学的基础上,并考虑国际趋势和国民意愿”^[20]。日本食品安全委员会依据食品安全基本法,作为独立的机构负责开展

危险性评估并向管理部门提供管理建议、与社会各界开展危险性交流、处理突发性食源性事件^[21]。日本劳动厚生省、农林水产省分别依据食品卫生法和农林物质标准化及质量规格管理法、食品与农业 - 农村基本法开展食品安全管理。在整个管理体系中,劳动厚生省负责食品卫生的危险性管理,农林水产省负责农林水产品的危险性管理,食品安全委员会负责危险性评估,三部门均与食品生产者、消费者在相关领域进行危险性交流工作^[22]。在食品卫生法的框架下,日本建立了详细的食品 and 食品添加剂的卫生标准。

6 中国

我国食品卫生的法制化管理可追溯到上世纪60年代。1964年国务院颁布了《食品卫生管理试行条例》,将食品安全纳入政府重点管理的社会事务。1982年全国人大常委会审议通过了我国第一部食品安全的专门法律,即《中华人民共和国食品卫生法(试行)》。随着国家由计划经济转向市场经济,法制化管理要求的不断提高,以及依法行政工作的深入开展,1995年10月31日全国人大常委会正式制定颁布了《中华人民共和国食品卫生法》(下称《食品卫生法》),标志着食品卫生法制化管理迈入了新的阶段^[23]。以《食品卫生法》为依据,我国逐步建立了较为完善的食品卫生法规和标准体系,颁布各类管理办法40余项,食品卫生标准和检验方法标准400余项^[24]。

随着市场经济的发展和国际食品贸易的增加,我国的食品安全问题愈加复杂。食品生产源头种植、养殖污染及不法食品生产企业人为造成食品污染问题日益严重。在法律方面,除《食品卫生法》外我国还颁布了《中华人民共和国产品质量法》。2004年9月1日国务院发布《关于进一步加强食品安全工作的决定》确定的分段监管的原则从职责上对各部门的工作进行了明确。

7 分析与建议

综合上述世界部分国家食品安全法律体系的概况可以看出,大部分发达国家都有一个在食品安全方面的“大法”,同时再有许多相关的具体法律(令)。大多数国家在食品安全立法体系中,除了法律(令)外,还有许多法规和标准,后者往往由有关执法部门制定和颁布。各国在食品安全立法体系(法律、法规、标准)中主要是体现保护消费者健康的内容(即强调食品安全性),而原则上不涉及消费者的权益(即食品的质量)。上世纪末以来,各国政府大力加

强与食品安全监管有关的机构设置。如加拿大、荷兰、丹麦等设置了国家食品局,集多部门职能于一身。但是,更多国家仍是由多个政府部门分工合作,并有一定的协调机制。更值得注意的是,有些国家新设立了专门的食品危险性评估机构,如欧盟、日本等,为政府食品安全标准制定(危险性管理)提供科学依据。在机构设置方面,目前在世界上并没有一个统一的模式,也没有一个公认完美的模式。

FAO/WHO对食品安全法律体系的建议认为,食品法规应当把保护人类的健康作为首要目标,并建立在公开透明、以危险性评估技术为基础的科学建议之上^[2]。我国《食品卫生法》对食品、食品添加剂、食品包装材料和容器具的卫生均作了原则性的规定,卫生行政部门也陆续配套制定了相应的管理办法或卫生标准。该法对食品的卫生管理和卫生监督都作了规定,较好地体现了“防止食品污染和有害因素对人体的危害,保障人民身体健康”的目的^[24]。我国《产品质量法》对产品的质量管理进行约束,就食品产品而言规定了食品的营养、色、香、味、形等消费者的质量需求。《产品质量法》同时规定,“可能危及人体健康和人身、财产安全的工业产品,必须符合保障人体健康和人身、财产安全的国家标准、行业标准”^[25]。两项法律虽然在执行中存在不易界定的情况,但法律调整的范围是相对明确的。但是,这两项法律都仅针对食品的生产、加工环节,没有规定对食品源头:种植、养殖环节的要求。正在起草中的《农产品质量安全法》出发点是弥补现有法律中缺失的食品源头管理^[26]。然而,如果不能对“农产品”与“食品”进行明确的界定,势必与《食品卫生法》造成交叉和矛盾。

面对当前既成事实的多部门管理、综合协调中出现的种种问题以及现有法律中的缺陷,制定我国食品安全管理基本法《食品安全法》的提议不断。目前我国对完善食品安全法律体系存在多种不同观点^[27],一是主张对《食品卫生法》进行修订,增加食品源头(种植、养殖业)管理的条款;二是将《食品卫生法》修改为《食品安全法》;三是修改《食品卫生法》,并颁布《农产品质量安全法》。无论采用何种模式,均应考虑食品安全问题的系统性、科学性,兼顾食品“从农田到餐桌”的全过程管理,把消费者的健康放在第一位。

参考文献

- [1] 世界卫生组织,联合国粮农组织.保障食品的安全和质量—强化国家食品控制体系指南:粮农组织食品及营养论文-76[C].2003,罗马.
- [2] 国务院.国务院关于加强食品安全工作的决定

- [Z]. 国发[2004] 23 号.
- [3] U S Food and Drug Administration, U S Department of Agriculture. United States food safety system [EB]. <http://www.foodsafety.gov/~fsg/fssystem.html>, 2000 - 03 - 03.
- [4] 美国. Code of Federal Regulations [EB]. <http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/cfr-table-search.html>.
- [5] 胡光耀. 国外食品安全—加拿大:系统管理保证食品安全 [DB]. http://news.xinhuanet.com/world/2004-08/03/content_1701149.htm, 2004 - 08 - 03
- [6] 梁燕君. 发达国家食品安全监督管理体系及对我国的启示[J]. 大众标准化, 2003, (12).
- [7] Canadian food inspection agency annual report 2002 - 2003 [DB]. <http://www.inspection.gc.ca/english/corpaffr/ar/ar03/ar03e.shtml>.
- [8] Canadian Food Inspection Agency. The Canadian food inspection agency: Contributing to the quality of canadian life [DB]. <http://www.inspection.gc.ca/english/corpaffr/publications/prog/proge.shtml>.
- [9] Commission of the European Communities. White paper on food safety [DB]. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l32041.htm>.
- [10] European Food Safety Authority. About EFSA [DB]. http://www.efsa.eu.int/about_efsa/catinde.en.html.
- [11] Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council. laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety [DB]. <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga.doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&g=en&type.doc=Regulation&an.doc=2002&nu.doc=178>.
- [12] FVO Home page [DB]. <http://europa.eu.int/comm/food/fvo/what.en.htm>.
- [13] Australian Attorney-Generals Department. Australia's legal system [DB]. <http://www.ag.gov.au/agd/WWW/agdHome.nsf/Page/Home>
- [14] Australian Attorney-Generals Department. Food standards Australia New Zealand Act 1991 [Z].
- [15] Australian Attorney-Generals Department. Food Standards Australia New Zealand Regulations 1994 [Z].
- [16] Australian Department of Health and Aging. Information about The Australia and New Zealand Food Regulation Ministerial Council [DB]. <http://www.health.gov.au/internet/wcms/publishing.nsf/Content/foodsecretariatanz.htm>.
- [17] Australian Department of Health and Aging. Food Regulation Standing Committee of the Australia and New Zealand Food Regulation Ministerial Council [DB]. <http://www.health.gov.au/internet/wcms/publishing.nsf/Content/foodsecretariat-standing.htm>.
- [18] Food Standards Australia New Zealand [DB]. <http://www.foodstandards.gov.au/aboutus/>.
- [19] Japan External Trade Organization [DB]. <http://www.jetro.go.jp/>.
- [20] 日本食品安全基本法 [DB]. <http://www.fsc.go.jp/hourei/index.html>.
- [21] 日本内阁府, 食品安全委员会 [DB]. <http://www.fsc.go.jp/>.
- [22] 日本食品安全委员会. Food Safety Commission Brochure, Ensuring the highest food safety [DB]. <http://www.fsc.go.jp/sonota/pamphlet-en.html>.
- [23] 为了百姓的健康和安全—中国食品卫生法制建设 20 年回眸 [Z].
- [24] 卫生部食品卫生监督检验所. 食品卫生法规汇编 [Z]. 1990.
- [25] 质量技术监督政策文件及相关规定汇编 [M]. 北京: 中国物价出版社, 2001.
- [26] 《农产品质量安全法》立法 [N]. 农民日报, 2004 - 04 - 27 (7).
- [27] 徐景和. 完善食品安全法律制度迫在眉睫 [Z]. 中国质量万里行, 2004, (8).

[收稿日期: 2005 - 06 - 09]

中图分类号: R15 ; D911.04 ; D920.4 文献标识码: C 文章编号: 1004 - 8456(2005) 06 - 0514 - 05

暂行事先知情同意程序 (1998 ~ 2006)

在《鹿特丹公约》尚未生效之前, 为保护人类健康和环境免受某些危险化学品和农药的危害, 对事先知情同意程序做出暂行安排, 对《行为守则》和《伦敦准则》中所列自愿事先知情同意程序进行了调整。经修改的最初事先知情同意程序就是“暂行事先知情同意程序”该程序 2006 年 2 月 4 日停止运作。

《鹿特丹公物》于 2004 年 2 月 4 日开始实施。与“暂行事先知情同意程序”并行实行 (2006 年 2 月 24 日后“暂行事先知情同意程序”废止)。《鹿特丹公约》在我国自 2005 年 6 月 20 日起在我国香港以外地区实施。