

专家述评

中外食品安全监管体制及其比较

杨明亮

(湖北省卫生厅卫生监督局,湖北 武汉 430079)

关键词: 食品;安全管理;政府调控;组织和管理

食品安全是一个重要的公共卫生问题。加强食品安全监管,关键要建立健全国家食品安全体系或体制(National food safety system)。许多国家在建立健全本国食品安全体系方面做了大量工作,发达国家已经走在前面。笔者收集了国内外食品安全监管体制的文献资料,进行了认真分析,提出一些个人的观点,恭请同行和学者共同探讨。

1 国外食品安全监管体制的状况

1.1 加拿大的食品安全监管体制 加拿大于1996年进行了食品安全监管机构的重组,将加拿大卫生、农业、渔业海洋部门的食品安全监管职能合并,成立加拿大食品安全监督署(Canada Food Inspection Agency, CFIA),于1997年4月开始工作。

加拿大食品监督署的职责有:(1)进/出口食品的监督,(2)实验室和诊断支持(laboratory and diagnosis support),(3)危机管理和产品召回,(4)出口认证。CFIA直接向加拿大农业及农产品部部长报告工作。

加拿大食品安全监管机构重组后,取得了3个方面的成效:(1)节省了财政预算支出。1997-1998年该方面的财政年度的支出减少了10%;(2)减少了机构监管的重叠,避免了不同部门开展同样监督检查的现象;(3)明确了职责,加强了协作,减少了监管的“盲区”。

加拿大卫生部负责公共政策和标准的制定,包括研究、风险性评估,以及制定食品中允许物质的限量标准。

1.2 美国的食品安全监管体制 美国的食品安全监管体制由联邦政府、州和地方政府部门组成。在联邦政府层面上,有12个部门涉及食品安全监管,即:(1)美国农业部食品安全监督局(FSIS),(2)美国农业部农业市场局,(3)美国农业部动植物监督局,(4)美国农业部粮食、包装、储存管理局,(5)美国人类卫生服务部食品药品监督管理局(FDA),(6)美国人类卫生服务部疾病预防控制中心,(7)美国国家海洋渔业商贸局,(8)美国财政关税局,(9)美国财政部烟酒、火炮局,(10)美国环保署,(11)美国联邦贸易委

员会,(12)美国农业部农业研究所。但美国联邦政府主要的食品安全监督部门是美国农业部所属的FSIS和美国人类卫生服务部所属的FDA。

美国农业部FSIS负责肉、禽及蛋制品的食品安全监管,美国人类卫生服务部FDA负责农业部监管之外的食品的安全监管。据此,FSIS和FDA被称作美国的两大食品安全系统(America's two food safety system)。由此可见,美国实行的是多个部门参与的食品安全监管体制,这种体制在职责和工作范围上似乎界定得很清楚,但实际上仍存在缺陷:(1)食品安全监管职能重叠。例如,在蛋产品的管理上,FSIS负责蛋制品加工的监管,FDA负责对蛋产品运输、零售以及餐饮服务的监管。同时,FSIS和FDA还共同监管壳蛋的加工、壳蛋运输、蛋的批发;(2)重复监督检查。例如,对同一个生产三明治的企业,对暴露肉馅(open-face meat or poultry sandwiches)的监督检查由FSIS实施,而对非暴露肉馅三明治(closed-face meat or poultry sandwiches)的监督检查则由FDA实施。又例如,美国国家海洋气候管理局每年要对2500个国内外的海产品公司进行检查,又与FDA实行的监督检查重复;(3)食品监管的权限不一致。例如,FSIS对企业未实施召回的食品可采取措施临时扣留该产品20d,而FDA则没有此项权力,只能申请法院批准。

鉴于上述问题,美国从20世纪90年代后期就开始关注欧盟和加拿大食品安全监管体制,并着手美国食品安全体制改革的研究。美国政府责任办公室(United State Government Accountability Office, GAO)于2004年建议国会考虑:(1)制定综合性的、统一的、以风险分析为基础的食品法律,(2)建立单一的、独立食品安全监管机构。

1.3 英国食品安全监管体制 1999年,为解决公众关注的食品安全问题(如疯牛病等),经议会通过,英国女王颁布法律,成立独立的食品标准局,于2000年4月1日正式生效,作为国家食品安全的领导机构。食品标准局负有食品安全监管的职责,但没有促进农业或食品发展的义务。同时,成立一个设有主席、副主席和12名成员组成的独立委员会,代表

公众利益对食品标准局进行管理。委员会主席决定食品政策,公开召集政策问题的讨论。

1.4 德国食品安全监管体制 2002年,德国议会批准建立联邦消费者保护和食品安全办公室和联邦危险性评估研究所。这两个新机构都隶属于消费者保护、食品及农业部。

联邦消费者保护和食品安全办公室,是一个协调机构,负责指导食品安全危险性管理,并承担德国与欧盟委员会的联系点的工作,包括(1)作为一个协调者,督促食品和兽医办公室执行欧盟食品安全法律,(2)在德国履行消费者健康保护和食品安全的欧洲快速预警系统的职责。此外,这个机构的职责还包括在联邦层面协调食品安全监督和制定一般管理规定,指导联邦州一级实施国家食品安全法律。联邦州政府继续承担履行执行食品安全法律和对地方政府开展的食物检查进行监督。联邦消费者保护和食品安全办公室约有350名职员。

联邦危险性评估研究所,其职能包括,在所有涉及消费者健康保护和食品安全方面(除动物疾病外),为联邦政府制定法律和政策提供公正的科学意见和支持。联邦危险性评估研究所进行危险性评估,并将评估结果告之公众。联邦危险性评估研究所仅开展危险性评估,不参与政策制定,使危险性评估远离可能的政治干涉,以增强公众对危险性评估的信心。联邦危险性评估研究所约有540名职员。

在食品安全体系改革之前,德国食品安全的研究、危险性评估和信息交流的职能由联邦卫生部、联邦食品、农业和林业部承担;执行联邦法律和对地方食品检查的监督职能由16个联邦州政府履行;市政当局和其他地方政府履行食品监督检查职能。

1.5 丹麦食品安全监管体制 为了在多个方面提高食品安全执法的效力,把执法资源用于高危险的食品安全方面,减少食品安全执法职能重叠或重复的问题。1997年,丹麦对卫生部、农业部和渔业部的食品安全监管职能和资源进行整合,成立了丹麦兽医和食品管理局,负责对“从农场到餐桌”所有食品安全进行监管。2004年8月,作为政府机构改革的一部分,丹麦兽医和食品管理局又被调整到新成立的家庭和消费者事务部。丹麦兽医和食品管理局约2000个雇员,其中1820相当于全职。

1.6 爱尔兰食品安全监管体制 1998年,爱尔兰政府通过法律,建立了爱尔兰食品安全局。1999年7月食品安全局担负起所有食品安全监管的职责。

在食品安全体系改革前,爱尔兰食品安全监管有近50个政府机构参与,包括6个政府部门,33个地方机构和8个地区健康委员会,但没有一个中央

政府机构协调这些机构或组织的活动。农业和食品部,一方面检查农场、屠宰场和肉类加工厂执行食品安全法规的情况,另一方面负责农业产业的发展。地方政府和地区机构(如,健康委员会)有其它方面的食品安全职责,诸如,在超市中检查肉类产品、非动物源性食品的加工和生产,以及零售和餐饮业。另外,虽有多重机构承担执行食品安全法律的任务,在整条食物供应链中,却没有一个保证食品安全法律正确实施、协调食品安全职能和活动的中心责任体系。在20世纪90年代一些食品恐慌事件发生后,为了保证食品产品的安全和质量,1996年爱尔兰政府对本国的食品安全体系进行了评估,并成立了一个部门间的委员会,向爱尔兰议会建议如何使多个食品安全监管机构实现协调。1997年初,这个委员会建议成立爱尔兰食品安全局。根据这个建议,执行食品安全法律的职责仍保留在现有的部门,食品安全局将对这些部门进行检查,对制定和保留标准发表意见以及推行良好的工作规范。在1997年中期选举后,新政府认为食品安全局应直接承担所有的食品安全职能,包括执行食品安全法律。于是,1998年爱尔兰食品安全局依据《爱尔兰食品安全局法》正式成立,1999年1月开始运行。爱尔兰食品安全局是一个独立的、以科学性为基础的机构,他负责向卫生和儿童部报告。政府之所以将爱尔兰食品安全局置于卫生和儿童部之下,而不是农业和食品部,这是因为卫生和儿童部的工作重点是保护消费者的健康,而农业和食品部的工作重点是促进产业和贸易发展和提高。

卫生和儿童部任命10人委员会管理爱尔兰食品安全局,由一名首席执行官负责日常事务。此外,该机构还有一个15人的科学委员会,帮助和咨询委员会。

爱尔兰食品安全局有危险性评估、危险性管理和危险性信息交流的职能,包括根据科学建议制定标准,与负有食品安全检查和执行职责的机构协商危险性管理的决策,与公众、食品企业和公共卫生专家进行危险性信息交流。爱尔兰食品安全局是与欧盟食品安全快速预警系统联络的国家联络点。

1.7 荷兰食品安全监管体制 为减少多个食品安全机构的重复,搞好协调,以及由于公众对动物饲料中二噁英、疯牛病和其他动物疾病引起的食品安全问题的关注,荷兰政府于2002年决定重组食品安全体系,将卫生部的一个食品安全监督办公室和农业部的一个食品安全监督办公室合并到一起,成立食品和消费产品安全局。食品和消费产品安全局的核心职责包括3个方面:(1)危险性评估和研究,即鉴别和分析食品和消费产品安全的潜在威胁;(2)执

法,即保证肉类、食品 and 消费产品(可能包括非食物成份)符合法律的规定;(3)危险性信息交流,即根据准确的、可信的数据,提供关于危险和降低危险的信息。该局的执法职责包括食品、动物健康和动物福利的检查。

在食品安全体系改革之前,荷兰有两个食品安全检查办公室,即健康保护和兽医公共卫生的监督办公室和家畜和肉类的国家监督办公室,分别设在公共卫生、福利和体育部与农业、环境和食品质量部。由于食品安全职责分设在两个不同的部,导致了荷兰的食品安全体系的重叠。例如,两个部都负责对屠宰场进行检查。2001年,荷兰尝试通过建立荷兰食品局,即一个科学家组成的机构,监控两个检查办公室的工作。然而,到2002年,荷兰议会和消费者组织希望得到更多的食品安全监督的保证,而不是食品局提供的协调服务。因而,2002年7月,荷兰改变了决定,将荷兰食品局改为食品和消费产品安全局,两个食品安全检查办公室设置在该局内。最初,食品和消费产品安全局是隶属于公共卫生、福利和体育部,2003年被划归到农业、环境和食品质量部。

1.8 新西兰食品安全监管体制 为了协调和统一食品安全监管工作,提高新西兰食品安全体系的效率,尤其是为了解决好农业林业部在出口食品安全项目和卫生部在国内食品安全项目实施方法之间的矛盾,新西兰政府将农业林业部和卫生部的食品安全责任合并,成立了新西兰食品安全局。

新西兰食品安全局成立于2002年7月。该局拥有新西兰国内食品安全、食品进出口和食品相关产品的监管权,其管理职责覆盖国内市场食品销售、动物产品的初加工以及由政府出具的相关出口证明、农产品的出口、食品进口、农业投入品(如,农药和化肥)以及兽药的管理及制定行政管理规定。

1.9 日本食品安全监管体制 根据日本《食品安全基本法》、《食品卫生法》、《日本农业标准法》,日本食品安全的监管部门主要有日本食品安全委员会、厚生劳动省、农林水产省。

食品安全委员会成立于2003年7月,是承担食品安全风险评估和协调职能的直属内阁的机构。委员会下辖“专门委员会”,其职责有:负责对食品添加剂、农药、动物用医药品、器具及容器包装、化学物质、污染物质等的风险性评估;负责对微生物、病毒、霉菌及自然毒素等的风险评估;负责对转基因食品、新开发食品等的风险评估。此外,委员会还设立“事务局”负责日常工作,其雇员多数来自农林水产省和厚生劳动省等部门。

厚生劳动省将原医药局改组为医药食品局,下设食品安全部,其职责有:负责食品在加工和流通环节的质量安全监管;制定食品中农药、兽药最高残留限量标准和加工食品卫生安全标准;对进口农产品和食品的安全检查;核准食品加工企业的经营许可;食物中毒事件的调查处理以及发布食品安全信息等。

农林水产省下设消费安全局,其职责有:负责国内生鲜农产品及其粗加工产品在生产环节的质量安全管理;对农药、兽药、化肥、饲料等农业投入品在生产、销售与使用环节进行监管;实施进口动植物检疫;开展国产和进口粮食的质量安全性检查;实施国内农产品品质、认证和标识的监管;推广“危害分析与关键控制点”方法在农产品加工环节中的应用;负责流通环节中批发市场、屠宰场的设施建设;负责农产品质量安全信息的搜集、沟通等。

农林水产省和厚生劳动省在职能上既有分工,也有合作,各有侧重。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,侧重这些农产品的生产和加工阶段;厚生劳动省负责其他食品及进口食品的安全性,侧重这些食品的进口和流通阶段。农药、兽药残留限量标准则由两个部门共同制定。

以上从国家层面对国外发达国家的食品安全监管体制进行分析介绍,综合归纳,大致可以分为三类:(1)单一部门的食品安全监管体制,如加拿大、英国、德国等;(2)两个部门的食品安全管理体制,如日本农林水产品的安全管理(农药、化肥、饲料、动物等),防止土壤污染等,由农业部门负责,而生产、流通和消费环节以及进口食品的安全管理,则由卫生部负责。(3)多部门的食品安全监管体制,例如美国农业部对肉、禽、蛋产品生产、养殖、加工、运输、销售环节“一条龙”的食品安全监管。

2 我国的食品安全监管体制

2.1 我国食品安全监管体制的建立与发展

改革开放以来,我国的食品安全监管体制进行了三次大的调整或改革,即:(1)1983-1995年,卫生防疫站为法定执法主体,履行食品卫生监督职责。1982年11月19日第五届全国人大常委会第25次会议通过《中华人民共和国食品卫生法(试行)》,将食品卫生监督职责授予各级卫生防疫站,在12年期间,各级卫生防疫站依法监督,保证食品安全,为促进社会经济的发展做出了不可磨灭的贡献。(2)1995-2004年,卫生行政部门为法定执法主体,全面行使食品卫生监督职权。1995年10月30日第八届全国人大常委会第16次会议审议通过了经过修订

的《中华人民共和国食品卫生法》(下称《食品卫生法》)。从颁布《食品卫生法》之日起,各级卫生行政部门是食品卫生监督的执法主体,全面履行食品卫生监督职责。为了解决食品卫生监督执法主体与队伍分离的问题,1996年卫生部决定,在各级卫生防疫站建制的基础上,加挂卫生监督所牌子,将卫生监督工作与卫生防病工作相对分离。2000年经国务院批准,全国全面启动了卫生监督体制改革,成立独立的卫生监督机构,作为卫生行政部门的执法机构,专司卫生监督职责。其中,食品卫生监督是卫生监督职责的重中之重。(3)2004年至今,2004年国务院《关于进一步加强食品安全工作的决定》(下称《决定》),对我国食品安全监管体制再次做出了重大调整,实行“分段管理”体制,将从农田到餐桌的食物生产链分为4段,由4个部门负责食品安全监管,即:农业部门负责初级农产品生产环节的监管;质检部门负责食品生产加工环节的监管,将原由卫生部门承担的食品生产加工环节的卫生监管职责划归质检部门;工商部门负责食品流通环节的监管;卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管。为了解决多部门监管之间的协调问题,《决定》同时规定,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。为了加强产品质量和食品安全工作,2007年8月决定成立国务院产品质量和食品安全领导小组,吴仪副总理任组长,质检总局李长江局长任副组长,办公室设在质检总局。领导小组的主要职责是:(1)统筹协调产品质量和食品安全重大问题,统一部署有关重大行动;(2)督促检查产品质量和食品安全有关政策的贯彻落实和工作进展情况。

2.2 我国食品安全监管体制与外国食品安全监管体制的比较

2.2.1 食品安全监管主体的异同

我国食品安全监管体制属多部门分工合作的监管体制,这同美国、日本的食品安全监管体制类似。在食品安全监管主体方面,我国食品安全监管体制有两个显著特点:(1)在我国,质检是食品安全监管的主要部门,例如,国务院产品质量和食品安全领导小组的办公室设在质检部门,日常工作由质检部门负责,而国外食品安全监管主体是农业部门或卫生部门;(2)食品药品监督管理部门在国际上是主要的食品安全监管部门,而我国的食品药品监督管理部门不具有食品安全具体监管职能,只负责食品安全的综合监督、组织协调和组织查处重大事故。

2.2.2 食品安全监管思路 and 措施的异同

在食品安全监管的思路和措施上,我国同国外基本一致,即

对食品的安全实行从农田到餐桌的全面整体监管。然而,我国食品安全监管的具体做法的特点是:(1)对从农田到餐桌的食物生产链实行分段监管;(2)对各类食品产品实行“质量安全”准入,即QS认证,无QS标志的产品不能上市销售。

2.2.3 食品安全法律法规技术保障体系的异同

在食品安全法律法规技术保障体系建设方面,我国已建立了一套完整的食品安全法律法规体系、标准体系、检验检测体系,基本实现了与国际接轨。然而,在食品安全检验检测方面,国家尚未建立起公认的权威性的食品安全检验检测机构。尽管我国已建立食品类国家产品中心48家,重点食品类实验室35家,但是尚未建立一个公认的权威性的食品检验检测机构,开展食品风险评估的能力不足,急待提高。美国FDA的检验机构不仅在本国有不可挑战的权威和能力,而且在国际上享有权权威性。德国设有联邦风险评估研究机构。

3 对建立健全我国食品安全监管体制的思考

我国于2004年开始实行“分段监管”的食品安全监管体制。目前我国食品安全“分段监管”的体制已暴露出潜在的不足或弱点,需努力完善。我国食品安全“分段监管”体制已暴露出的不足或弱点主要反映在以下几个方面。

一是不便于消费者维护自身健康权益:(1)由于“分段监管”,消费者遇到食品安全问题,可能不知道找哪个部门投诉为好;(2)监管部门会因“分段监管”的职责,互相推诿,即使指定某个部门统一受理消费者投诉,受理部门同样也会遇到不知道哪个部门处理合适的问题。

二是增加了食品生产经营者的负担:(1)多个部门许可,(2)重复监督检查,(3)监管部门之间的要求不一,依据不同,(4)难以建立从农田到餐桌完整的食品溯源和召回系统。

三是增加了政府在食品安全监管方面的成本:(1)协调任务重,难度增大,(2)部门争资源,政府财政投入分散,(3)重复计划、重复检查、重复抽检,(4)公布食品安全信息不一致,(5)关注部门“政绩”或“形象”,在日常食品安全监管中避重就轻,怕出问题,规避责任。

四是不能及时有效地应对或解决国际食品贸易中的食品安全问题,难以较好地保护我国食品生产经营企业的合法权益。

对上述问题,还需进一步研究。在此,出于学术上探讨或探索的愿望,笔者参考WHO有关“加强国家食品安全控制体系指南”,面对我国食品安全监管

体制的现状,就健全我国食品安全监管体制谈点个人的想法。

(1) 坚持“分段管理”的原则,实行“两段”食品安全监管体制。我国是农业大国,也是食品工业和食品消费大国。加拿大、欧洲的单部门食品安全监管体制可能不适应我国国情,应当坚持“分段管理”的原则。然而,为了保证从农田到餐桌食物链的连续性和完整性,食品安全监管的“分段”不宜过多。实行“两段”监管较为科学合理,即:初级农产品的生产(种植和养殖)为第一段,由农业部门依据《农产品质量安全法》进行监管;生产、流通、消费环节为第二段,由一个部门依据法律法规、标准、执法程序等进行监管,这个部门可由国务院指定。建立完整的食品安全监管体制有利于建立有效的食品溯源和食品召回系统。

(2) 成立国家食品安全委员会。实行“分段监管”,成立国家食品安全委员会是十分必要的。这个委员会应是常设机构,具有实权,不承担具体的食品安全监督任务。其具体职能可包括: 修订或更新国家食品控制策略; 向食品安全监管部门提出意见,包括监管重点的确定和资源的利用; 起草法律法规、标准、规范,以及促进法律得到有效执行; 协调食品安全监管部门的工作,监督和评估其工作效率; 支持科学研究; 组织处理国际食品安全纠纷; 其他工作。

(3) 整合资源,降低成本,提高食品安全监管效率和效益。首先,将政府部门涉及食品安全监管的人、财、物进行整合,科学合理地分配至赋有“两段”食品安全监管职责的部门;其次,合理确定食品安全监管的财政预算,满足食品安全监管需要;第三,组建具有权威性的国家食品检验和风险评估机构。

(4) 加强中央和地方协调,确保国家法律法规得以有效执行。中央和地方政府领导食品安全监管工作,加强中央和地方协调: 在监管部门的确立或设立上上下下对口,地方不能另行设置; 建立国家食品安全风险评估机构; 逐步建立全国性食品溯源和食品召回体系; 组织全国性或地区重大食品安全案件的查处; 切实落实执法责任制; 嘉奖在食品安全方面做出突出成绩的单位和个人。

(5) 认真做好《食品卫生法》的修订工作。我国《食品安全法(草案)》已几易其稿,至今未得到令人满意的结果,其关键是体制问题。《食品安全法》主要是调整和规范食品生产经营行为的,因而不宜在《食品安全法》中用大量篇幅去界定“分段管理”职责及执法责任的追究,监管部门职责及责任追究的问题应从其相关的行政法律法规的规定。笔者认为,我国可借鉴日本的经验,修订《食品卫生法》,制定《食品安全基本法》,这样既坚持了“分段管理”原则,又能适应全球食品安全管理的需求。

[收稿日期:2007 - 12 - 10]

中图分类号:R15;D920.1;D911.04 文献标识码:A 文章编号:1004 - 8456(2008)01 - 0001 - 05

中华人民共和国卫生部公告

2007 年 第 17 号

根据《中华人民共和国食品卫生法》和《食品添加剂卫生管理办法》的规定,现将食品中二十二碳六烯酸和花生四烯酸使用规定调整如下,本公告自发布之日起正式实施。2008 年 12 月 1 日前,按照以往《食品营养强化剂使用卫生标准》(GB 14880)使用二十二碳六烯酸和花生四烯酸的食品可在产品保质期内继续销售。

名称	使用范围	使用量	备注
花生四烯酸	婴儿配方食品	≤1%(占总脂肪酸的百分比)	来源:高山被孢霉(Mortierella alpina)以纯花生四烯酸计
	较大婴儿及幼儿配方食品		
	学龄前儿童配方奶粉		
二十二碳六烯酸	婴儿配方食品	≤0.5%(占总脂肪酸的百分比)	来源:双鞭甲藻 金枪鱼油 以纯二十二碳六烯酸计
	较大婴儿及幼儿配方食品		
	儿童配方奶粉		
	学龄前儿童谷类食品		

中华人民共和国卫生部
二〇〇七年十一月二十三日