

食品安全国家控制模式的浅析

王铁军 张新平

(华中科技大学同济医学院,湖北 武汉 430030)

摘要:介绍发达国家目前所使用的 3 种食品安全国家控制模式,即多部门型、单一部门型和综合型,以供我国相关部门在完善食品安全管理体系中借鉴。通过研究日本、德国、澳大利亚等代表性国家在食品安全管理方面的变革、现状、机构设置,分析了 3 种控制模式的优缺点,并提出食品安全控制体系的发展趋势:(1)建立覆盖整个食品链的国家食品安全法律法规体系;(2)设立独立的评估和协调机构;(3)国家行政部门负责指导政策和标准的执行;(4)重视公众信息的反馈,维护公众利益。

关键词:食品;安全管理;法学;世界卫生

View on national control system of food safety

WANG Tie-jun, ZHANG Xin-ping

(Tongji Medical College of Huazhong University Science and Technology, Hubei Wuhan, 430030, China)

Abstract: The paper introduced three main kinds of control systems of food safety, which were multiple agency system, single agency system and integrated system, in order to provide a reference for the relevant departments of the government. On the basis of the research of the evolution, the present situation and the setting of government department on food safety in Japan, Germany and Australia, we analyzed the advantages and disadvantages of the three models, and summarized the tendency of the control system of food safety: 1. to build a food law system which should govern the whole food chain; 2. to build an independent evaluation and coordination committee; 3. state departments should have the responsibility for supervising local agency to implement on the food law and the standard; 4. to pay more attention to public opinion and operate on the principle of benefiting the consuming public.

Key Words: Food; Safety Management; Jurisprudence; World Health

随着疯牛病事件、二噁英事件等一系列食品安全事件的发生,人们对食品,已从关注供应量转变为关注食用安全。保证所有食品在生产、加工、流通和消费整个食物链都处在安全状态,维护消费者身体健康和生命安全,已成为国家的重要职责之一。国家必须建立专门的食品安全国家控制体系,并根据管理需要,不断完善,为开展高效、科学的食品安全监管工作提供组织保证。目前,许多国家分别结合国情,建立了自己的食品安全国家控制体系,如日本、欧盟各国、澳大利亚、加拿大、美国、泰国等。联合国粮农组织和世界卫生组织把各国不同形式的食品安全国家控制体制,概括成了 3 种模式,即多部门型、单一部门型和综合型^[1]。

1 食品安全国家控制模式

1.1 “多部门型”食品安全控制模式 2003 年 7 月以前,日本的食品安全控制模式,属于典型的“多部门型”控制模式。食品安全国家监管是分段式的,即按照食品的生产、加工、销售等环节来划分各相关政府部门监管的职责。主要部门有卫生劳动与福利部、农业水产部、环境部等。其中农业水产部主要负责监管与农业、林业和水产有关的产品,具体有国内生鲜农产品生产环节的安全管理,农药、化肥、饲料和兽药等农业投入品的监督管理等;卫生劳动与福利部主要负责加工和流通环节食品安全的监督管理,具体有对进口食品的安全检查,国内食品加工企业的经营许可,食物中毒事件的调查处理,流通环节食品的经营许可,开展食品卫生执法监督等。环境部主要负责评价农药对环境的影响。2003 年 7 月,日本政府对食品安全控制模式进行了改革,增加了一个专门的技术评估和协调机构,即食品安全委员

作者简介:王铁军 男 硕士生
通讯作者:张新平 女 博士 教授

会。该委员会独立于其它政府部门,主要职责是以科学依据为基础,对食品安全实施公正、客观的风险评价;根据风险评价结果,向各主要食品安全监管相关部门(卫生劳动与福利部和农业水产部)进行建议,并协调相关工作;监督食品安全相关工作的实施状况;与社会进行信息交流。卫生劳动与福利部和农业水产部根据食品安全委员会的建议,及时调整工作重点,对可能发生的食品安全隐患进行针对性处理。

“多部门型”控制模式形成的根本原因是:食品监管除了要达到食品安全的首要目标外,还有经济目标——发展食品及相关产业、促进国内外食品相关贸易。因此,食品监管由农业、卫生、商业、环境、产业管理、旅游等多个部门共同负责,食品安全的管理也被分配到这些部门。

实施“多部门型”食品安全国家控制模式的国家,尽管对每一个参与监管的部门作了明确的职责规定,但在实际工作中,仍容易发生法定活动重复、管理机构重叠和管理成本增加、管理力量分散、以及沟通不畅和协调不利等问题。主要体现在:

(1) 国家缺乏总体协调。即使国家做了统一的监管规划,在具体实施中因为信息沟通不畅等原因,也难以良好协调。

(2) 在管辖权限上容易混淆不清。在具体执行监管时,可能发生重复管理和空白管理的情况,导致实施效率低下和管理资源浪费。

(3) 不同部门的具体管理机构因为专业知识和管理水平不相同,导致实施不均衡。

(4) 公众健康、促进贸易、产业发展等不同的监管目的可能发生优先性冲突。

在这种情况下,制定相关部门职责和食品监管规划时,必须详细和准确;在具体执法监督中,对法律和标准的适用要做到正确和统一;同时应建立有效的机构间协调机制和部门责任制,为相关部门协调一致的实施食品安全监管提供环境和监督。对于食品链中那些需要加强管理的环节和某些特殊的食品相关领域,要特别重视并增加管理资源的投入。

1.2 “单一部门型”食品安全控制模式 德国是实施“单一部门型”食品安全控制模式的代表性国家。德国食品监管的最高行政部门是食品和农业部。该部门统一负责国家级食品安全监管工作,并颁布相关法律法规(包括技术性法规)。食品和农业部下设两个局:一个是联邦消费者保护和食品安全局,主要负责与消费者健康相关的食品安全风险管理,并负责协调和欧盟之间的相关事务;另一个是联邦风险评估局,负责进行风险评估和风险信息交流。各项

具体的食品安全监督执法工作则由德国各州负责^[2]。此外,德国颁布了《德国联邦食品和日用品法》,要求企业,当认为自己向市场提供的食品不符合健康保护规定时,有责任立即报告主管监督部门,并封存有问题食品。监管部门接到报告后,应立即按法定程序检查。同时,作为欧盟成员国,德国的食品标准和许多相关法规都参照欧盟执行。德国法律明确了企业负责食品安全第一关,使监管关键点前移,提高了监管的及时性和针对性。统一参照欧盟的法律和标准,减少了管理资源的投入。因此,德国能建立“单一部门型”控制模式,由食品和农业部统一负责本国的食品监管工作。

“单一部门型”食品安全控制模式指由一个具有明确职责的部门统一负责促进食品安全、保障公众健康的所有相关监管职责。该模式的优点是:能够根据国家食品安全总体规划,制定统一政策,并保证基层执行时依据的法规的一致性;有效避免了部门间职能交叉带来的管理资源浪费,并有利于充分整合各种专业知识,对食品安全监管问题作出准确的科学判断,提高管理成本效益;保证食品标准的一体化,有利于国内标准与国际通用标准的衔接,促进国家食品贸易;整个事件中的信息流通、处理决策、组织执行、结果反馈都在同一个系统中进行,可保证应对突发性食品相关事件的快速反应能力;食品相关问题由同一个部门监管,有利于结合实际情况协调食品安全、产业和贸易的优先处理问题,实现三者的和谐发展。

采用“单一部门型”食品安全控制体系带来的负面影响主要体现在:一是增加了整体的行政管理层次,降低整个管理链的适应性,导致管理僵化,使得信息损失增加^[3];二是扩大了最高决策层的管理跨度,决策者除了要优先处理食品安全问题外,还必须同时应对食品卫生、产业、贸易等多方面的问题。因此,地域小、行政管理层次少、政府管理高度集中的国家较适宜推行“单一部门型”食品安全控制体系。

1.3 “综合型”食品安全控制模式 澳大利亚属于典型的“综合型”食品安全控制模式。澳大利亚由专门的政策决策层——澳大利亚/新西兰食品管理部长委员会统一负责指导和制定涵盖整个食品链的食品安全政策,该委员会由卫生、农业和各相关部门的部长组成^[4]。在部长委员会之下,参与食品安全监管工作的国家部门主要还有澳/新食品标准局、卫生与高龄部和农林渔业部。其中澳新食品标准局负责制修订澳大利亚/新西兰统一的食物法典;收集政策建议,为管理委员会决策提供意见;组织协调全国食品督查、法规实施;进行膳食暴露的危险性评估。卫

生部主要负责组织国家级食品监督和调查,负责建立食源性疾病预防网络,推行减少食源性疾病的行动计划。农林渔业部负责初级农产品和农药兽药的使用及残留的监督管理。州或地区政府及地方议会负责监督经营者对食品法规的遵守情况,调查消费者和行业投诉,并对食品经营者提供培训。

“综合型”模式要求在国家层面对食品安全控制体系进行统一协调,在澳大利亚发挥此作用的是澳新食品管理部长委员会。此外,加拿大、美国的食品安全监管也属于此种模式。

“综合型”控制模式把食品安全国家控制体系分为4个层次:第1层负责制定并说明食品安全政策、开展风险评估管理以及制定相关标准;第2层负责协调相关部门的食品监管工作,并进行监督和监测(如澳新食品标准局);第3层直接负责食品安全监督执法和检验;第4层从事对管理相对人的教育与培训。其中设立一个专门的国家级部门负责第1、第2层次的工作,而其它相关部门在职责范围内负责第3、第4层次的工作。

“综合型”控制模式的优点主要包括:通过专门设立部门的协调,在各相关部门的参与下制定出统一的国家食品安全监管政策,从而能够保证有关部门依据统一的政策进行日常检验和执法,确保国家食品安全监管政策的一致性;有利于对全国所有的食品链实施统一的监管措施;将风险评估和具体的执法管理进行分离,从而对具体的执法监管和检验形成有效的监督;由专门设立部门统一代表国家解决国际范围内的食品问题,保证对外应对措施的一致性和快速反应能力;专门设立部门负责加强与社会的交流,促进决策过程的透明度。

在推行“综合型”食品安全国家控制模式时,应注意的问题是:树立专门设立部门的权威性,保证监督权的有力实施;专门设立部门应配备专家组,专家组由化学、微生物、毒理学、公共卫生学、农学、食品生产流通系统学、消费行为学和信息交流方面等方面的权威科学家组成,政策制定应以专家组进行的风险评估为基础;专门设立部门应避免直接参与日常的食品检验工作。

2 食品安全国家控制体系的发展趋势

多部门型、单一部门型和综合型食品安全国家控制体系各有优劣,不同的国家根据本国的地域范围、人口数量、政治体制和文化背景来决定采取何种模式。从目前不同国家的变革来看,3种模式也在相互借鉴,不断完善。总体来说,食品安全国家控制模式的发展趋势,主要体现在以下几个方面。

(1)以科学的风险分析为基础,建立统一、协调、透明的国家食品安全法律法规体系,为具体监管工作的一致性、有序性和科学性提供法律保障和执行依据。法律应覆盖从农田到餐桌的整个食物链,确立生产者是食品安全第一责任人的观念,并实行不合格食品的召回制度。

(2)设立独立的评估和协调机构,在风险评估的基础上,对食品安全相关部门进行评价和监督,并组织、沟通和协调各相关部门,使纵向的食品安全监管转变为网状的监管。

(3)各地方政府直接负责食品安全具体监督执法和检验工作;国家行政部门负责指导政策和标准的执行,并设立专门的监测机构和人员进行全国性和区域性的定期监督和抽查,保证食品安全具体执法监督的合法和公正。

(4)重视公众信息的反馈,设立专门的机构收集来自于消费者、协会或科研组织的信息,并进行专门的研究,研究结果作为政策和标准制定的参考,保证政策制定目的与维护公众利益的一致性。

参考文献

- [1] FAO/WHO. Assuring food safety and quality: guidelines for strengthening national food control systems [DB/OL]. http://www.who.int/foodsafety/publications/fs_management/guidelines_foodcontrol/en/tin-wang@hotmail.com
- [2] 中国驻德国使馆经商处. 德国食品安全监督体制[J]. 中国经贸, 2003(11): 58-60.
- [3] 戴淑芬, 主编. 管理学教程[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002: 158-159.
- [4] 张华礼. 澳大利亚的食品安全管理[J]. 全球科技经济瞭望, 2003, (4): 32-33.

[收稿日期: 2005 - 02 - 28]

中图分类号: R15; D920.1 文献标识码: A 文章编号: 1004 - 8456(2005)03 - 0238 - 03