

欧美食品安全监管经验及其启示

Experience and enlightenment of food safety supervision in United States and the European union

古桂琴

GU Gui-qin

(许昌学院, 河南 许昌 461000)

(Xuchang University, Xuchang, Henan 461000, China)

摘要:美国、欧盟等国家与地区在食品监管机构改革、食品安全信息公开透明、安全监管立法、食品身份认证等方面均积累了丰富的经验。针对他们确保食品安全的做法进行深入剖析和思考,并对中国目前的食品安全监督管理现状进行反思,提出构建加强食品安全监督和管理相关部门之间协作的网络,实施涵盖从田间到餐桌的全程监管体系,逐步推进食品安全监督和管理的相关法律,从而构建良性运行的中国食品安全监督与管理机制。

关键词:食品安全;监管体制;经验;启示

Abstract: In recent years, food safety accidents arise endlessly in our country, and it exposed the safety supervision system in our country is still need further perfection. Some countries and regions outside of our country started exploration and practice in the field of food safety regulation earlier, and many of them have accumulated rich experience. The United States, the European Union and other countries and regions in the food regulatory reforms, food safety information transparency, security regulatory legislation food authentication, etc., has accumulated rich experience. Our country can analyze their food safety regulatory experience and summarize to our enlightenment, further reflection on the existing food safety regulatory system in our country, from the collaboration between the food safety supervision department, the implementation of "from farm to table" the whole process of control, we will further improve the food safety supervision laws and regulations and other aspects, to build the benign operation of the food safety supervision system in our country.

Keywords: food safety; regulatory regime; experience; enlightenment

基金项目: 2014 年度河南省政府决策研究课题(编号: 2014193); 2014 年河南省科技计划软科学项目(编号: 142400410640); 2014 年河南省教育厅人文社会科学研究项目(编号: 2014-qn-081); 2014 年许昌市科技发展计划项目(编号: 1405026)

作者简介: 古桂琴(1981—), 女, 许昌学院政法学院讲师, 硕士。

E-mail: guguiqin123@163.com

收稿日期: 2014-12-06

尽管中国食品安全情况“总体比较稳定且一直在向好的方向发展”,但是“问题的出现一直都没停止过”^[1]。食品安全监管体系构建情况直接关系到公众食用的食品是否安全和健康,也关系到中国各级政府的合法性与公信力问题。中国先后出台了一系列相关的法律,以有效遏制食品生产及销售企业可能做出的不法行为。《中华人民共和国食品安全法》于 2009 年开始施行,这标志着中国由从注重食品的卫生状况迈入了关注食品的健康和安全状况时期^[2]。中国现有的食品安全监管体系为中国食品安全监管工作提供了有力的支撑和保障,但与国外一些国家或地区相比较来讲,仍存在诸多不完善的地方。中国域外的一些国家和地区,特别是一些西方发达国家在本领域的探索和实践走在了中国前列,已经积累出了大量的经验^[3]。美国、欧盟地区在探索如何构建食品安全监督管理体制方面已进行了诸多探索,以保障公民享用的是安全、健康的食品^[4]。探讨和分析域外一些国家和地区的食品安全监管和管理经验,并进一步总结归纳出对中国食品安全监管工作来讲可以借鉴的经验有着极其重要的意义。

1 美国食品安全监管主要经验

1.1 注重持续改革

美国的食品安全监管模式并不是一开始就很好,美国也并非生来就成为了食品安全的国家,而是经过持续的改革,才取得了今天的成就。由于美国较为重视食品的质量并持续在食品安全监管领域推进改革工作,所以,其在食品安全监管体系构建及监管工作上取得的良好成绩也有目共睹。20 世纪末,美国成立了总统食品安全管理委员会,该机构主要负责谋划食品安全战略、协调国家食品安全保障事宜,在该机构的统筹之下,达到对全国食品安全监管工作一体化管理的目的^[5]。从美国的食品安全监督与管理体制来看,持续

从食品安全监督与管理机构的设置及监管立法方面大胆推进改革工作,确保食品安全监管制度适应现实情况的变化,也便于食品安全监管职能部门可以参照现实情况的改变而适时修正监管体系。如为了更好地确保食品安全,美国还成立了以食品安全检验署为主的专门的食品安全监管机构,以便进一步更好地监管包括转基因食品在内的各类食品,并大胆施行食品召回制度,及时召回有问题的食品。

1.2 重视信息公开,公众参与度较高

研究美国的食品安全监管体系可以发现,美国政府十分重视食品安全的信息发布工作,且公众参与食品安全监管的积极性和参与度普遍较高。早在1906年美国通过的《纯净食品药品法案》中就载明了“民众有权获得干净、卫生的食物”,该法案也渐渐使这种意识在公众中深入人心^[6]。在食品安全监管过程中,美国高度重视立法与监管过程的透明化与公开化,鼓励民众参与其中。全国建立了一套从联邦到地方的行之有效的食品安全监管信息网络,进行全方位的信息公开披露。此外,还建立了覆盖全国的信息收集、评估及反馈方面的基础设施。这不但使制定的各类法律及政策愈发完善,管理也更加高效。

美国食品安全信息公开工作的有效开展,也得益于本国信息公开相关法律的有力支撑。在讯息的开放与透明化实现工作中,美国规定了各级国家机构对法定讯息有面向公众进行开放的任务,联邦和州的法律还规定,食品行业依法履行食品安全的义务和责任^[7]。美国的各级行政机关会将食品安全的信息通过电子媒介、出版物等方式公开展示给公众,并有责任和义务对立法、行政、司法部门开展解释工作。同时,鼓励各类社会团体及公民个人积极参与,且确保公众进行评论的权利和机会。各级行政机关做决策和实施食品安全监督和管理工作的依据信息要向公众及时开放,公众根据所获得的食品安全信息,进行食品安全风险判断,进而发表个人见解。如果社会团体或公民个人对职能部门的行为或制定的政策有意见,有权利提请司法机关进行裁决。若司法机关经过审查发现职能部门在做出行为或发布公共政策前没有向公众公开相关信息,则可以裁决行政行为或发布的公共政策无效。这些都有效地为本国的立法及决策工作的科学性、公众参与性、信息公开的透明性等提供了有力的保障^[8]。

2 欧盟食品安全监管主要经验

2.1 高标准、严要求的食品链条

欧盟食品安全监督和管理体制是为了保证“从田间到盘子”这一整个链条的安全而逐步建立的,在构建过程当中一直秉持着高标准、严要求。众所周知,该条食品链目前被世界各国公认为是极为健康和安全的食品链之一。欧盟在确保该食品链条顺利运转方面也进行了诸多探索,如按照联合国设立的食品标准,成立食品安全检验监测与监管的专

门机构,该机构独立、透明的对欧盟地区的食品安全进行检验监测与监管。

2.2 注重食物安全监管法制化建设

欧盟地区确保食品安全的经验重点集中在食品安全监督管理法律体系的日益完善。从公共经济学的角度来讲,市场由于其在资源配置问题中自身的缺陷会导致市场失灵。而微观经济主体——食品生产和销售企业则会把赚取利润看做是最重要的目标。因此,食品生产和销售企业所产生的外部效应问题就需要政府监管来予以解决或缓解,监管的领域包括从食品生产企业的成立、食品加工、食品检验到食品流通的所有步骤^[9]。按照英国经济学家科斯的观点,解决外部效应问题可以通过法律法规的介入。欧盟地区逐步创建了包含了几近全部食品的生产和销售环节及全部食品门类的法律系统,该法律系统一步步为其开展食物安全监管工作提供了法制化的支撑。多年来,欧盟地区先后制定了近30部确保食物安全的法律,形成了无形但却是影响力巨大的一套法律法规系统。此外,欧盟还制订了几百个有关农产品与食品安全的标准,目前,这些标准对保障欧盟的食品安全发挥着积极的作用。

3 欧美食品安全监管经验对中国的启示

3.1 注重食品安全监管部门之间的协作

美国实施的食品安全监督与管理体制是由食品安全管理委员会进行垂直管理的监管系统,该系统按照食物类别来划分职责,品种不同的食物分管于不同的监督和管理部门。这一点值得中国认真学习。不同的监督和管理部门分管的食物种类也不一样,各部门分工明确^[10],做好自己领域内的监管工作。如,按监管食品种类不同,有些机构和人员负责监管大豆或花生。在学习美国食品安全监管部门分工明确的同时,还要更加注重各食品监管部门之间的协作和沟通协调及资源共享,构建更加协调合作的一体化管理的食品安全监管系统,避免出现监管部门之间相互推诿、扯皮现象,为中国的食品安全监管工作提供有力的组织机构保障^[11]。

3.2 实施“从农田到餐桌”的全过程控制

从美国和欧盟的食物安全监管与管理的经验和发展趋向来讲,实施“从田间到盘子”的全程控制是一种较为有效的模式,且通过多年的实践也证明了该模式是有效的。

监控是食品安全监管中一项重要的职能,要贯穿食品安全监管的各级环节,要学习域外一些国家积累的经验,试行“从田间到盘子”的全过程监控。在传统的食品安全监管思想中,重视的是食品安全监管的终点检测,往往忽视了源头方面的控制。中国发生的众多食品安全事故均表明,食品安全监管不应忽视源头和流向上的监管,要着重强化“预防在先”的思想。随着食品安全监管的科技越来越进步及食品安全事故的频发和监管理念的深入人心,应该学习中国域外国家和地区先进的监管经验,积极实施“从农田到餐桌”的全过

程控制。避免执法中出现扯皮现象,解决监管中的漏洞,也需要着力强化全程监管,即从农田到餐桌的消除盲点的监管。食品安全监管部门和公众均要对“从农田到餐桌”的有关食品生产、销售的诸多环节进行全程监控,并把这一控制理念以制度化的形式予以确立,并坚决贯彻执行。这项全过程的控制制度要求食品行业所有的环节都要严格按照规范进行操作,以此来监控和减少潜在的食品安全事故的发生。此外,进一步推进中国的新闻发言人制度,一旦发生食品安全事故要及时向公众发布相关信息,引导媒体正确发挥其舆论宣传的作用,宣传报道时要准确、客观,避免将事件夸大或对发生事故的相关行业造成不良影响和损失。

3.3 进一步完善食品安全监管法律法规

通过分析美国和欧盟地区食品安全监管工作的发展历程,不难发现一个共性的特点即是食品安全立法体系的完备。美国和欧盟保障食品安全工程所取得的成果都离不开食品安全确保法律法规系统的一步完善。这些国家和地区的食品监管法律体系的完善也不是一蹴而就的一件事情,例如美国在通过《纯净食品药品法案》后又陆续出台了类似很多的法案,也并非凭此法案的出台就取得了该国食品药品监管工作的成功。欧盟关于食品安全监管的立法工作也使得该地区食品安全管理部门的执法范畴几乎覆盖至食品安全监管的所有领域。欧盟地区在食品安全监管上不但制订了较为完备的法律监管体系,还构建了从农场至餐桌的全过程监管的法律保障体系。即使出现了食品安全事故,也能果断迅速地采取处理措施,极大地减少事故造成的损失,这些都离不开该地区较为完善的食品安全监管法律体系。

虽然中国与域外国家和地区的体制各不相同,但毋庸置疑的是我们可以借鉴别国和地区的食品安全监管的经验,以推进中国的食品安全监管工作。完备的食品安全监管法律法规是严格执法的法制化保障,中国在该条道路上是任重而道远。目前,中国已初步建立了食品安全监督和管理体系,但相关配套的制度和规定尚不完备,不能构建多方位的支撑。借鉴美国和欧盟的确保食品安全的监督和管理经验,中国不仅要进一步完善相关立法体系,也需要中国各级食品安全监管部门针对不同食品类别出台具有针对性的且操作性较强的指导性文件。此外,可以借鉴国外一些地区的经验对不同的食品类别进行分门别类的立法。同时,还要注意学习美国的食品安全监管的信息公开,确保公众对食品安全信息和资料的知情权。

4 结束语

美国和欧盟在食品安全监管工作上较早就开始探索和实践,也累积了大量的先进经验。虽然与他们相比,无论在意识形态还是在发展阶段上中国均有不同,但这些经验对于中国的食品安全监管工作有着一定的借鉴价值。这些经验可以作为中国推进食品安全监管工作的参考,但切忌不顾中

国特有的国情而僵硬的套用这些经验。

中国各级政府机关要在广泛借鉴域外一些国家和地区在食品安全监管问题上的经验的基础上,进一步结合中国的食品安全监管进展情况,加快探索并进一步完善结合中国的食品安全监督和管理法律体系^[12]。食品安全监督与管理工作的一个复杂的社会问题,它不能由一个部门单独解决,需要各级政府机关统筹协调,注重相互协作,并广泛调动各监管主体的积极性和责任感,包括公众在食物安全监管方面社会责任感的发扬,实施“从田间到盘子”的全程监控。

此外,要充分运用大数据的庞大的统计和分析功能,进行食品安全技术分析和开展危险性评估工作,为中国的食品安全监管工作提供技术支撑服务,并建立食品安全监管预警系统。详细的有关中国现实中的食品安全的监测数据也有助于弄清自己的家底,进一步明确该项工作的推进方向。在开展食品安全监管工作中,还要注重信息的公开,有关食品安全的信息及时通过各种媒介向公众发布,保障公众的知情权。所以,出于进一步确保中国食品健康、卫生、安全这一目的,中国要从实事求是的角度出发,在厘清本国食品安全监督与管理开展状况的基础上,平稳推动本国的食品安全监督与管理事宜。

参考文献

- 1 何岫芳.对食品安全监管体系重构的探索[J].食品与机械,2012,28(5):262~264.
- 2 孔令兵.食品安全监管中政府责任认知[J].食品与机械,2013,29(2):258~264.
- 3 王兆华,雷家驊.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.
- 4 姚水琼.欧美国家食品安全检验检测与监管的特点与启示[J].食品与机械,2011,27(1):67~70.
- 5 张锋学.中国食品安全监管体系改革的法律思考[J].食品与机械,2013,29(2):255~257.
- 6 施林林.美国早期食品安全监管研究——以1906年《纯净食品药品法案》为中心[D].上海:上海师范大学,2013.
- 7 苗建萍.美国食品安全监管体系对我国的启示和借鉴[J].中国商贸,2012(2):253~254.
- 8 马晨清.发达国家食品安全管理突出特点及其启示[J].法治与社会,2010(10):195~196.
- 9 张富强.中国食品安全管理中的政府责任研究[J].食品与机械,2014,30(2):269~272.
- 10 李向安.论美国安全监管体系对我国的经验借鉴[J].商品与质量,2010(7):23~24.
- 11 康莉莹.美国食品安全监管法律制度的创新及借鉴[J].企业经济,2013(3):189~192.
- 12 杨福星.中国与发达国家食品安全监管体制的比较研究[J].中国防伪,2005(9):49~53.