

欧美食品安全风险交流制度经验及其启示

Experience and enlightenment of european and american exchange system of food safety risk

李长健 张天雅

LI Chang-jian ZHANG Tian-ya

(华中农业大学文法学院, 湖北 武汉 430070)

(School of Humanity and Law, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei 430070, China)

摘要:与欧美发达国家相比,中国食品安全法的建设起步较晚,在立法层面还存在着一系列不完善之处。运用文献分析法和比较分析法,立足于食品安全风险交流的理论框架,从食品安全风险交流管理部门、立法体系、交流机制三个方面对欧美食品安全风险交流制度进行了比较分析,从中得出对中国食品安全风险交流制度的有益启示:中国应完善《食品安全法》,增强食品安全风险交流制度的可操作性;明确食品安全风险交流的组织机构;构建食品安全风险交流信息平台,实现交流渠道多元化。

关键词:食品安全;风险交流;食品安全监管

Abstract: Compared with developed countries in Europe and America, the construction of China's food safety law started relatively late, and there are still a series of imperfection at the legislative level. This paper uses literature analysis and comparative analysis to analyze the theoretical framework of the food safety risk exchange system, from the three aspects of the food safety risk exchange management department, the food safety risk exchange legislation system, and the food safety risk exchange mechanism. A comparative analysis of the food safety risk exchange system in Europe and the United States resulted in a useful inspiration for China's food safety risk exchange system. It pointed out that China should improve the Food Safety Law, enhance the operability of the food safety risk exchange system, and clarify the organizations in food safety for risk communication. Establish an information platform for food safety risk communication to achieve diversification of communication channels.

Keywords: food safety; risk communication; food safety supervision and management

基金项目:湖北省科学技术厅技术创新专项课题(编号:2017ADC018)

作者简介:李长健(1965—),男,华中农业大学教授,博士生导师,博士。E-mail:GTRlaywer@163.com

收稿日期:2017-11-30

食品安全是关系国计民生的重大问题,为此,中国早在 2009 年就出台了专门的《食品安全法》,以应对频繁出现的食品安全事件。《食品安全法》的出台,标志着中国食品安全治理进入法制化时代。但与欧美发达国家相比,中国食品安全法的建设起步较晚,在立法层面还存在着一系列不完善之处,特别是食品安全风险交流制度的缺失,直接影响了中国食品安全风险的监督和控制。因此,积极借鉴欧美国家的食品安全风险交流制度,对于完善中国食品安全管理的立法体系大有裨益。

1 食品安全风险交流制度的理论架构

“食品安全风险交流”最早的来源是联合国粮农组织/世界卫生组织(FAO/WHO)于 2006 年发布的《食品安全风险分析——国家食品安全管理机构应用指南》。FAO/WHO 在该指南中,首先对“食品安全风险交流”的概念做出了界定,即对与食品安全风险相关的要素以及各个经营主体对食品安全风险的认知状况进行沟通并交换意见的过程^[1]。这一概念的提出,得到了中国政府的认可,在中国 2014 年发布的《食品安全风险交流工作技术指南》中,对食品安全风险交流的定义直接沿用了 FAO/WHO 的规定。

但在学术界领域,对于“食品安全风险交流”的概念却有不同的观点,比如信春鹰^[2]指出,食品安全风险交流是对食品安全风险的各项活动进行沟通的过程,这些活动包括食品安全风险识别、评价以及控制策略等等。孙颖^[3]则认为,食品安全风险交流是在政府部门的主导之下,在社会多个主体参与的前提之下,就食品安全风险问题展开交流的过程。姚国艳^[4]从宏观和微观的角度,对食品安全风险交流的内涵进行了阐述。从宏观层面的角度来看,食品安全风险交流是政府对食品生产、经营领域可能出现或已经出现的风险进行宏观控制的过程;从微观层面来看,食品安全风险交流主要指的是就食品安全风险识别、评价以及控制方式等影响食品安全风险的因素进行意见交换的过程。从这些论述可以看出,

食品安全风险交流的理论框架体系至少包含以下几个方面的内容:

(1) 食品安全风险交流的主体。食品安全风险交流是由多个主体参与的,包括了政府、企业、媒体、学者、消费者、行业协会等多个主体,这些主体之间存在着一定的利益关系,食品安全风险交流工作都需要这些主体的积极参与。

(2) 食品安全风险交流的内容。食品安全风险交流的内容较为丰富,但主要围绕着食品领域的风险展开,包括了食品安全风险要素以及这些要素的识别、评价、风险控制等等。

(3) 食品安全风险交流机制。食品安全风险交流过程中,各个利益主体需要依托相应的信息交流平台,并且通过一定的参与机制参与食品安全风险交流活动。因此,在设计食品安全风险交流体系时,应重点考虑上述三个方面的内容。

2 欧美食品安全风险交流制度的主要经验

从欧美国家的食品安全实践工作来看,其十分重视风险交流工作,在立法中明确了食品安全风险交流制度的地位,是欧美等发达国家食品安全治理过程中的共识。为此,欧美国家都构建了较为完善的食品安全风险交流制度。

2.1 成立专门的食品安全风险交流管理部门

从前面关于食品安全风险交流理论框架的分析可知,多个主体参与是食品安全风险交流过程中不可缺失的组成部分,而要确保食品安全风险交流工作顺利开展,必须有一个明确的组织机构,来负责食品安全风险交流工作的组织和协调。在这方面,欧美等国家具有成熟的经验可借鉴。

20世纪90年代,欧洲爆发了严重的食品安全事件,比如英国疯牛病事件、比利时食用油污染事件等等,这些食品安全事件的爆发,反映出欧洲面临严重的食品安全风险。在这样的背景之下,欧盟从改革食品安全管理组织机构入手,来应对食品安全危机。2000年,在欧盟发布的食品安全白皮书中,首次提出了建立欧洲食品安全局(European Food Safety Authority, EFSA)的建议,以应对频繁出现的食品安全问题,实现食品安全管理的专门化与规范化。2002年,欧盟正式宣布成立EFSA。EFSA成立以后,在制定的章程中,对欧洲食品安全局的工作与使命作出了明确的规定:

- (1) 为各个成员国提供食品安全立法支持。
- (2) 为各个成员国食品安全管理提供科学的技术支持。
- (3) 公开食品信息。
- (4) 开展食品安全风险交流,构建食品安全监管网络体系。

由此可以看出,EFSA将食品安全风险交流作为了一项重要的职责。2009年,EFSA出台了《2010年至2013年欧洲食品安全局交流战略》,其中对食品安全风险交流的目标、方法以及策略作出了明确的规定,强调各个食品链环节的利益主体,必须参与到食品安全风险互动式交流中来,并提出通

过热线电话、网站、报纸等方式,开展食品安全风险交流^[5]。

除此之外,EFSA还定期组织食品安全风险交流调查工作,通过访谈、问卷调查的形式,了解公众对政府食品安全风险交流的认知以及评价状况,并将此作为改进食品安全风险交流方案的依据。正是在EFSA的推动之下,欧盟的食品安全风险交流管理体系正式形成,欧盟成员国、欧洲议会、欧洲理事会都成为了食品安全风险管理的参与者,目前有1500多名学者、300余所科研单位都参与到了欧盟食品安全风险交流工作中来。EFSA的成立,给欧盟食品安全风险交流管理工作提供了组织保障。

2.2 完善的食品安全风险交流立法体系

无论是欧洲各国还是美国,都将食品安全风险交流纳入了立法体系之中,通过出台专门法律的形式,来确保食品安全风险交流工作的正常进行。从宏观层面来看,在美国的立法体系中,十分强调食品安全风险交流立法的高度透明性。比如在美国2011年出台的《FDA食品安全现代化法》中,明确提出“预防为主、突出风险控制”的食品安全风险管理理念,这标志着美国食品安全监管方式发生了重大的改变,不再以食品检验为主,而是注重食品安全风险预防^[6]。从微观层面来看,在2009年,作为美国具有独立制定食品安全监管法律的机构FDA(食品药品监督管理局),就制定了专门的《FDA风险交流策略计划》,其中对食品安全风险交流的目标、方法作出了明确的规定,并就美国食品安全风险交流的任务和责任作出了明确的安排。比如美国对食品安全立法机构在食品安全风险交流中的职责范围作出了明确的说明,包括向公众解释食品安全立法、发布食品召回通告、食品安全风险交流对象的接收等等。

除了美国,德国也通过建立完善的立法体系,来保障食品安全风险交流工作的实施。作为欧盟的成员国之一,德国早在2002年,就出台了《消费者健康保护和食品安全重组法案》,在该法案中,对食品安全风险交流工作作出了具体的规定。比如该法案规定,由联邦风险评估所(BFR)专门负责食品安全领域的风险评估工作。除此之外,美国还在BFR下面设立了专门的风险交流部,负责与消费者、政府部门以及科研单位进行食品安全风险交流,以增强食品信息的社会透明度。由此可以看出,食品安全风险交流是美国、德国食品安全立法的重要内容。

2.3 健全的食品安全风险交流机制

由于在食品安全风险交流过程中涉及到多个主体,因此建立一套可行的机制,来确保每个主体都可以参与到食品安全风险交流中来,也是欧美等国家食品安全风险交流的重要内容。

(1) 构建食品安全风险交流平台。欧盟EFSA于2005年成立了利益相关者磋商平台(Stakeholder Consultative Platform),作为欧盟食品安全风险交流的平台。该平台的主要功能在于为欧盟范围内、与食品有利益相关的组织机构或

个人,提供一个信息交换、意见交流的平台,每年组织召开 3 次食品安全风险交流会议。

(2) 采取多种手段进行食品信息传播。为了使得各个利益主体能够掌握全面的食品安全风险信息,欧盟 EFSA 通过多种手段进行食品信息传播,这些手段包括设立官方网站、举行会议、出版书籍、发布新闻、电话访问、邮件往来等等,不仅仅注重传统的线下食品安全信息传播渠道,还充分发挥了互联网在食品安全信息传播过程中的优势。比如欧盟 EFSA 专门开发了网址为 www.efsa.europa.eu 的官方网站,该网站会及时发布欧盟各个成员国的食品安全风险评估报告,并通过网络在线问答的形式,与消费者展开及时的互动和交流。

美国也十分重视食品安全风险交流机制的构建,美国《FDA 风险沟通战略计划》明确规定,FDA 必须满足不同背景消费者对于食品安全风险信息的需求。为了达到该目标,美国主要从以下几个角度构建食品安全风险交流机制:

(1) 建立食品安全风险信息发布机制。与欧盟类似,美国 FDA 十分重视通过多种渠道发布食品安全风险信息,比如 FDA 网站、微博、报纸、广播媒体等等,都是美国 FDA 发布食品安全风险信息的重要渠道。公众可以在 FDA 官方网站上,查询食品召回、食品安全事件处理等信息,使得 FDA 能够与公众及时互通食品安全信息。

(2) 建立了食品安全风险数据收集系统。美国十分重视对食品安全风险信息的采集,为此,美国 FDA 于 2012 年建立了专门的数据快速采集系统,运用互联网工具和大数据工具,对网络中消费者所反馈的食品安全风险信息进行收集、整理和分析,以此作为依据,对 FDA 食品安全风险交流的具体方案进行调整和修正。

(3) 定期与媒体、消费者展开沟通。FDA 非常重视与媒体之间的沟通,通过定期与媒体召开新闻发布会的形式,将科学的食品知识传达给媒体,以引导媒体对食品安全问题进行合理、正确的报道,避免媒体向消费者传达虚假的食品信息。除此之外,FDA 还针对消费者建立了“问答教育体系”,消费者可以在 FDA 网站上就食品安全风险的相关问题进行提问,FDA 会组织专业的人员对这些问题进行回答,以增强消费者和 FDA 之间的互动,进而科学指导消费者应对食品安全风险。

3 欧美食品安全风险交流制度对中国的启示

通过对欧美的食品安全风险交流制度的梳理可以看出,目前欧美国家在防范食品安全风险方面,已经取得了一定的成效。而反观中国,自改革开放以来,中国社会的重大利益关系已经形成,但与此同时,社会矛盾也不断出现,中国也面临一定的社会危机^[7]。食品安全问题就是当前中国面临的社会危机之一,目前中国在食品安全管理方面的危机并没有解除,特别是在食品安全风险交流方面的制度还处于起步阶

段,还存在着一系列不足之处。因此,积极借鉴欧美食品安全风险交流的经验,可以给完善中国食品安全风险交流制度提供一系列有益的启示。

3.1 完善《食品安全法》 增强食品安全风险交流制度的可操作性

在 2014 年中国《食品安全法》的修订草案中,明确提出要将“食品安全交流制度”纳入中国《食品安全法》中。在 2015 年中国《食品安全法》的修订案出台之后,《食品安全法》第 23 条明确提出了食品安全风险信息交流制度,但从该条的内容来看,仅仅规定了政府部门、食品技术机构、食品风险评估专家、食品生产者、消费者、新闻媒体、食品行业协会应当进行食品安全风险交流,还缺乏可操作性条款^[8]。

但目前中国食品安全法律中,并没有对食品安全风险交流工作的具体内容作出规定,比如关于食品安全风险交流的范围、机制以及主体责任等等,目前还没有相关的法律规定,这直接导致中国的食品安全风险交流制度缺乏可操作性。

这点与欧美国家的食品安全风险交流制度形成鲜明的对比,从前面的分析可以看出,欧美食品安全风险交流制度中,对食品安全风险交流的政府机构、政府机构的责任、食品安全风险交流的运行机制等等问题,在立法中都作出了十分明确的规定,这增加了食品安全风险交流制度的实际操作性。因此,中国可以借鉴欧美国家在这方面的经验,进一步完善中国的《食品安全法》。一方面,制定专门的食品安全风险交流法律。无论是欧盟还是美国,都针对食品安全风险交流出台了专门的法案,比如美国出台了《FDA 风险交流策略计划》。因此,可以在中国《食品安全法》的框架之下,出台食品安全风险交流法律方案,在该方案中对食品安全风险交流的组织原则、实施程序、参与方式、结果反馈等内容作出明确的规定。另一方面,在《食品安全法》中,进一步明确食品安全风险交流的内容。目前中国《食品安全法》中规定的食品安全风险交流范围还比较小,限定在了食品安全风险评估信息和监督管理信息两个方面,而忽略了食品安全风险控制、风险沟通等内容。因此,可以在《食品安全法》中,将食品安全风险交流的内容范围扩大为食品安全风险识别、风险评估、风险沟通、风险控制策略以及各个主体对上述内容的认知状况。

3.2 明确食品安全风险交流的组织机构

从中国《食品安全法》第 23 条的规定可以看出,中国食品安全风险交流工作的组织机构是多元化的,包括政府食品药品监督管理部门、其他部门、食品安全风险评估机构等等。

而就政府食品药品监督管理部门而言,目前有多部门都拥有食品安全监督管理的职能,比如卫生行政部门、农业部门、质量监督部门、食品药品管理部门等等,都有一定的食品安全监督管理权限。那么在哪些机构中,究竟哪一个部门负责食品安全风险交流的组织工作,从目前中国《食品安全法》的规定来看,还处于不明确的状态。而反观欧盟和美国

的食品安全风险交流工作分别由 EFSA、FDA 负责,这极大地提高了食品安全风险交流工作的效率。

从目前中国食品安全监管机构的状况来看,单独增加食品安全风险交流管理机构,会造成更多的资源浪费,也不符合当前中国“大部制改革”的政策方针。因此,可以考虑将食品药品监督管理部门作为组织食品安全风险交流工作的核心主体,由该部门具体负责中国的食品安全风险交流工作,负责邀请各个主体参与食品安全风险交流工作,使得中国的食品安全风险交流工作有组织支撑。

3.3 构建食品安全风险交流信息平台 实现交流渠道多元化

在欧盟和美国的食品安全风险交流机制中,信息平台的构建是十分重要的一环,比如欧盟构建了利益相关者磋商平台和 EFSA 官方网站两个平台,美国 PFA 构建了数据快速采集系统作为食品安全风险交流信息的平台。就中国的实际状况来看,在国家层面有“中国食品安全网(<http://www.cfsn.cn/>)”,各地也建设了“食品安全信息网”,这是目前中国主要的食品安全信息网络发布渠道。但在这些网络平台中,并没有专门的食品安全风险交流模块,不利于各个主体就食品安全风险问题,在网络平台上进行交流和互动。因此,可以借鉴欧美国家的经验,结合中国的实际情况,以“中国食品安全网(<http://www.cfsn.cn/>)”作为主要的信息平台,在原有网站的基础之上,增加专门的食品安全风险交流模块,依托该模块,对食品安全风险交流的各项信息进行及时的发布,提升食品安全风险信息传播的效率,以发挥“中国食品安全网”在食品安全风险交流过程中的平台支持作用。

除此之外,欧美国家的食品安全风险交流渠道并非单一的,其将新媒体和传统媒体很好地结合了起来,充分发挥各种新媒体渠道在食品安全风险信息传播中的作用。当前以微博、微信为代表的新媒体对中国社会各个方面都产生了显

著的影响,因此,在明确食品药品监督管理部门在中国食品安全风险交流中的主导地位之后,食品药品监督管理部门可以通过开通食品安全政务微博、食品安全政务微信的形式,与市民、食品中介组织或新闻媒体展开食品安全风险信息交流。除此之外,还应充分发挥报纸、电视等传统媒体在食品安全信息宣传过程中的作用。由于中国公众对食品的认知程度不高,而传统媒体在信息传播过程中具有权威性的特征。因此,中国食品药品监督管理部门可以定期就食品安全风险信息通过权威的报纸或电视媒体进行发布,以提升食品安全风险交流工作的透明度,进而激发公众参与食品安全风险交流的动力。

参考文献

- [1] FAO/WHO. Food safety risk analysis: a guide for national food safety authorities [R/OL]. (2006-09-10) [2018-04-16]. <http://www.fao.org/docrep/012/a0822e/a0822e00.htm>.
- [2] 信春鹰. 中华人民共和国食品安全法解读[M]. 北京: 中国法制出版社, 2015: 62.
- [3] 孙颖. 风险交流——食品安全风险管理的新视野[J]. 中国市场监管研究, 2015(8): 40-45.
- [4] 姚国艳. 论我国食品安全风险交流制度的完善: 兼议《食品安全法》第 23 条[J]. 东方法学, 2016(3): 96-105.
- [5] 岳改玲. 欧洲食品安全局的风险交流机制及启示[J]. 新闻界, 2013(13): 70-74.
- [6] 元延芳, 尚红叶, 陈慧, 等. 美国食品监督检查制度的分析和借鉴[J]. 食品与机械, 2017, 33(1): 59-61.
- [7] 李长健. 论农民权益的经济法保护: 以利益与利益机制为视角[J]. 中国法学, 2005(3): 120-134.
- [8] 宋世勇. 论我国食品安全风险交流制度的立法完善[J]. 法学杂志, 2017, 38(3): 90-98.
- [9] 朱晓杰. 海地瓜蛋白酶解物 Plastein 反应修饰及其 ACE 抑制活性研究[D]. 青岛: 中国海洋大学, 2012: 14-33.
- [10] 吴丹, 李铁晶, 赵新准. 酪蛋白水解物的酶法修饰优化与抗氧化活性改善[J]. 农业机械学报, 2010, 17(1): 139-144.
- [11] 杨锋, 陈锦屏, 阳显莹. 酪蛋白水解物的类蛋白反应及对抗氧化活性的影响[J]. 食品工业科技, 2012, 18(1): 152-158.
- [12] 张强, 王松华, 蒋胜娟, 等. 双孢蘑菇源抗氧化肽的 Plastein 反应修饰研究[J]. 科技视界, 2012, 6(17): 39-43.
- [13] 王哈欣, 杜双奎, 赵艳, 等. 鹰嘴豆蛋白水解物类蛋白反应修饰与抗氧化活性研究[J]. 中国食品学报, 2015, 15(1): 34-40.
- [14] 汪敬科, 赵新准. 三种氨基酸添加下酶法修饰酪蛋白水解物的 ACE 抑制活性[J]. 食品与发酵工业, 2011, 37(4): 32-26.
- [15] 高丹丹, 李海霞, 祁高展. 发酵马铃薯蛋白制备 ACE 抑制肽[J]. 食品科技, 2015(1): 258-262.
- [16] 高丹丹, 孙青青, 郭鹏辉, 等. 发酵马铃薯蛋白制备抗氧化肽[J]. 食品工业科技, 2015, 36(7): 159-162.
- [17] 彭剑秋. ACE 抑制肽定量构效关系研究[D]. 上海: 上海理工大学, 2012: 5-35.
- [18] 赵元晖, 李八方, 曾明湧. 海地瓜蛋白水解物中 ACE 抑制肽的分离纯化及合成[J]. 高等学校化学学报, 2012, 33(2): 308-312.
- [19] 沈晴晴. Plastein 反应修饰海地瓜酶解物制备 ACE 抑制肽及其机理研究[D]. 青岛: 中国海洋大学, 2014: 11-22.
- [20] 许金龙. 酪蛋白水解物 Plastein 反应修饰产物降血压和抗氧化活性的研究[D]. 哈尔滨: 东北农业大学, 2016: 4-32.
- [21] 周丽杰, 韩青, 李智博, 等. 酶法制备耦合 Plastein 反应的牡蛎 ACE 抑制肽[J]. 食品科学, 2017, 38(6): 104-110.
- [22] 高丹丹, 杨璐璐, 祁高展. 响应面法优化蕨麻多糖的提取工艺[J]. 天然产物研究与开发, 2015, 27(6): 1 099-1 104.
- [23] 任佳丽, 黄仁贵, 李忠海. 零余子粗多糖超声波辅助提取工艺优化[J]. 食品与机械, 2016, 32(9): 149-153.
- [24] 齐娜, 李涵, 张志宇, 等. 新疆红肉苹果多酚的超声波辅助提取工艺优化[J]. 食品与机械, 2016, 32(9): 177-182.