

中国食品安全监管的问题审视与机制向度

Survey and management dimension of food safety management in China

罗 辉

LUO Hui

(中共重庆市长寿区委党校, 重庆 401220)

(Party School of The Changshou District of the Communist Party of China, Chongqing 401220, China)

摘要:基于全球食品安全问题的治理困境及其中中国推进社会治理体系完善与提升治理能力现代化的要求,中国食品安全管理在制度体系建构与政府主导制度实践的推动上均体现出较高的实施效能。然而,在食品安全的治理层面仍旧存在信息公开程度有待继续拓展、食品召回制度缺乏可操作性、行政监管体制导致主体不统一、食品安全可追溯体系尚未真正建立等层面的问题。对此,需要在坚持问题导向和需求导向的基础上,有选择性地借鉴美国在食品安全管理上的有效机制,从优化与构建全方位的信息公开制度、改进与细化问题食品召回制度、理顺与整合行政监管的部门职责、建立与推行食品安全可追溯体系的强制制度4个维度进行整体制度的完善与实施机制的细化,确保实现中国食品安全治理的法治化目标。

关键词:中国食品安全;信息公开;食品召回制度;管理机制;行政监管

Abstract: At present, based on the predicament of global food safety governance and the requirement of China to promote the improvement of social governance system and the modernization of governance capacity, China's food safety management has a high implementation efficiency in the construction of system and the promotion of government-led system practice. However, at the level of food safety governance, there are still some problems, such as the degree of information disclosure to be further expanded, the lack of operability of the food recall system, the disunity of the main body caused by the administrative supervision system, and the lack of a real food safety traceability system. In this regard, we need to adhere to the problem-oriented and demand-oriented basis, and selectively draw lessons from the effective mechanism of food safety management in the United States, from optimizing and constructing an all-round information

disclosure system, improving and refining the problem food recall system, rationalizing and integrating the responsibilities of administrative supervision departments, and establishing and implementing food products. The compulsory system of the safety traceability system and other four dimensions are to improve the overall system and refine the implementation mechanism, so as to ensure the realization of the goal of legalization of China's food safety governance.

Keywords: China's food safety; information disclosure; food recall system; management mechanism; administrative supervision

近年来,中国乃至全球食品安全问题一直成为困扰整个社会公众的突出问题和政府行政管理行为的规制重点。对此,中国政府进行积极努力,通过创新政府治理理念与优化服务效能,在治理体系和治理机制层面已取得了显著成效,并重点在听证等行政程序上进行了完善,为食品安全领域的行政管理行为和行政执法行为提供了基本依据,提高了治理的法治化水平与制度的实际效能。同时,2015年实施的新食品安全法也因此对因为食品安全检查而引发的行政处罚纠纷进行了规定,其在法治维度上为食品安全治理加强了制度保障,这标志着以完善食品监管法律体系为核心的中国特色社会主义程序法治又取得了重大进展,并同时推进与提升了社会治理能力的现代化及其水平。因此,对中国食品安全管理上存在的问题进行深入分析,进而提出切实的化解路径。

1 中国食品安全监管的现实困境

目前,中国在食品安全治理层面构建了完善的制度体系,但由于受到诸多因素的制约,实践中仍旧存在的信息公开程度有待继续拓展、食品召回制度缺乏可操作性行政监管体制导致主体不统一等现实问题。

1.1 信息公开程度有待继续拓展

中国《食品安全法》第118条虽然对食品安全信息公开制度进行了相应的规定,但其仅限于政务信息公开,并

作者简介:罗辉(1966—),女,中共重庆市长寿区委党校讲师,硕士。E-mail:luohui1966@163.com

收稿日期:2019-06-01

对信息发布的权限和分工进行了初步的规定,不仅没有对食品安全事故发生时食品安全行政管理机关同公众进行沟通 and 协调的具体法律规定,而且有关食品的立法也仅仅是借助网络平台这一单一模式公布草案的方式收集公众的意见^[1]。这种模式不仅可能导致食品安全事故处理过程中公众对行政管理部门的不信任,从而可能会导致事故的损害进一步扩大,而且会因为对具体的立法意图缺乏相应的了解而不能较好地理解并严格遵守法律,导致出现食品安全行政部门管理效能的降低问题。

1.2 食品召回制度缺乏可操作性

中国仅在《食品安全法》第 63 条及相关法律中对食品召回制度进行了概括性的规定,虽然国家食品药品监督管理总局在 2015 年制订了更详细的《食品召回管理办法》,但对食品召回制度的规定却存在较为抽象,从而表现为可操作性不强的问题。当然,为解决这一问题,《食品召回管理办法》进一步详细规定了其具体的操作程序,但由于其立法层次过低,并且仅是国家食品药品监督管理总局出台的施行规定,在执行主体的设置上与赋权上,基本上将其局限在食品药品监督管理系统内部,未能与问题食品召回制度应有的其他执行主体进行有效协调^[2]。因此,从总体上来论析,中国现行的问题食品召回制度在操作性层面存在严重的不够具体、执法主体不够合理而导致的缺乏可操作性问题,实践中表现为很少见到对食品召回事件的有关报道,这就表明现行的问题食品召回制度面临严重的可操作性实施困境,进而出现该规定被严重虚置现象,亟待对此进行研究。

1.3 行政监管体制导致主体不统一

根据中国现有《食品安全法》第 5 条、第 6 条及其他有关法律的规定,中国的食品安全管理职能分别由卫生、食品药品监督管理、农业、质量监督等部门分别负责。然而,任何一个部门均没有被授予统一协调的法定职能。而且,承担不同食品安全管理职能的行政部门并不是实行的垂直领导,而是在当地政府的领导下进行工作。这种多头管理和横向分割的行政管理体制,是造成中国目前食品安全管理效率低下和食品安全事件频发的重要原因之一。

1.4 食品安全可追溯体系尚未真正建立

中国《食品安全法》第 42 条及相关法律虽然也对建立食品安全可追溯制度进行了具体规定,但内容相对于过于抽象,缺乏最基本的可操作性,截至目前,仅部分规模较大的食品企业建立该项制度,因此可以认为,食品安全可追溯体系多数并未实质建立,并且建立的可追溯体系也存在明显差异,个别企业实施了较为严格的 HACCP 和 GMP 认证,以及是 ISO9000 质量体系认证或者是 ISO14000 环境认证,部分企业没建立该项制度,而是直接沿用企业以前制定的安全质量管理体系。因此,从介

绍的情况来看,这种食品安全可追溯体系表现出覆盖面不足且存在差异较大现象,导致对食品安全过程监管出现较大的漏洞,在一定意义上明显降低了行政监管的实际效率^[3]。

2 美国食品安全监管的制度样态

从国际视野来看,在食品安全规制的法律体系构建与机制设置上,美国进行了为期上百年的探索与完善,其在食品安全管理上取得了显著成效,进而形成了较为完善的法律体系、严密的食品安全行政监管体系,建立了相应的法律与行政监管制度,详述如下^[4]。

2.1 问题食品召回制度

在美国的食品安全管理中,问题食品召回制度是其对食品进行安全管理的基本制度,主要法律有《联邦食品、药品和化妆品法》《联邦肉制品检验法》《禽肉制品检验法》等,均规定了问题食品召回制度。具体来看,涵盖两种主要情况:一是生产经营者发现问题并向食品安全检验署或食品药品管理局主动报告,并由其对危害程度进行评估,之后据此制定食品召回实施方案,且要求给予立即执行^[5];二是于消费者举报或者源于行政机关开展执法时自我发现,此时是由食品安全检验署或食品药品管理局对问题食品核实并对危害程度实施评估,以此制定食品召回计划,严格命令生产经营者采取销毁、补救、对消费者进行经济补偿等一系列重要措施。

2.2 食品安全有关信息的公开机制

美国的食品安全信息公开制度肇始于 1971 年美国食品药品管理局将其绝大多数食品安全文件对大众进行公开这一决定。历经近 40 余年的演进完善,其目前已建立了一整套体系完善、运行有效的食品信息公开制度,具体如下。

2.2.1 行政监管 通过检索,自 1971 年开始,美国食品药品管理局基于行政监管的需求问题,实行食品安全监管文件公开制度,允许公众查询,之后,美国食品安全管理的相关行政机构在制度实践的基础上已经形成了将其食品安全管理的原始文件,如原始质量检测报告采取直接上传到其门户网站等方式进行公示,确保公众可以随时查阅^[6]。

2.2.2 立法信息 在立法信息的处理上,美国则是将其在有关网站进行公布,为普通民众了解并提供相应的意见提供有效渠道与参与机制。而对重要的立法,更是召开听证会搜集公众的意见和建议。这一机制运用的目的在于可以最大化地汇集各利益相关方的意见,之后推进并确保出台的法律法规可以得到尽可能多的民众理解与支持,同时也确保与实现了立法的科学性与民众参与问题,极大地提升了其可接受性。

2.2.3 公众信息沟通 基于确保最大限度地促进食品安

全行政管理机构的执法行为获得民众的理解和支持这一初衷,以美国食品药品监督管理局为主的食品安全管理机构高度重视构建保持与公众信息沟通的畅通机制。这样,食品安全事件如一旦出现,行政管理部门将可以有效利用这一机制对民众公开事情的具体信息,进而取得民众对政府所采取的食品安全管理行为的谅解与支持,可以避免出现民众的紧张情绪和对政府的抵制甚至诱发群体事件^[7]。

2.3 农产品质量安全的可追溯制度

研究^[8]发现,美国食品安全可追溯制度首次出现在 2002 年制定的《生物反恐法案》中,这一制度性规定对美国食品药品监督管理局进行了多项授权,其可以制定与食品安全有关的具体规定。按照这一法案,美国食品药品监督管理局合计制订了涉及食品安全的 3 部规定,完成了其农产品质量安全可追溯制度的构建。实践中,基于多数食品的基本原材料均是来源于各种农产品这一实际,该制度的建立为保障美国的食品安全问题提供了可靠的制度依据。

从立法目的来论,《生物反恐法案》将食品安全保障的重要性提升到国家安全的战略高度,其目标在于建立一整套“从农场到餐桌”的具有过程监管性质的覆盖食品原材料生产到最终到达消费者的整个食品运行过程的风险管理机制,进而确保对每一个食品安全环节均能得到有效监控。而制度的具体规定层面,基于实现对食品生产经营全过程安全风险的有效控制这一制度目标,其强制性要求农产品种植与食品生产企业必须在规定的最后期限内建立与其企业相应的质量安全可追溯制度。具体来看,该制度对农产品种植、食品生产包装,以及食品运输销售的质量安全管理均进行了详细具体的规定,即是分别推行良好农业操作规范、良好生产操作规范和危害研究及其关键点控制等为核心的食品安全认证体系,以此确保所有环节在出现食品安全问题的第一时间,均可迅速找到有关责任者并及时查找与发现相应问题的发生原因^[9]。同时,为了提高制度保障的体系化,该制度对进口食品的安全管理、食品安全违法行为和食品标签的基本要求也进行了详细规定。

3 中国食品安全问题治理的机制向度

前文已经述及,中国现行食品安全的治理上存在行政监管体制混乱、尚未有效建立食品安全可追溯体系等层面的突出问题。因此,中国应从优化与构建全方位的信息公开制度、改进与细化问题食品召回制度等方面对食品安全问题进行有效治理,进而形成监管的长效机制,实现对其治理的系统化、制度化与法治化。

3.1 优化与构建全方位的信息公开制度

基于中国当前食品安全治理方面信息公开程度存在

严重不足的基本现实,应该建立行政管理机关与公众的沟通渠道,确保现信息共享以实推进互相理解与配合上进行机制优化与创新。具体来论,可以从两个维度进行:第一,针对政务信息公开问题,应在有关法律中规定行政管理机关与公众沟通的具体程序,特别是食品安全事故中双方沟通和协调的详细步骤及其要求,进而以建立互信为联系基础实现互相监督与配合,确保提升食品安全管理的效能。第二,在食品安全立法信息公开上,第一步是依托网站公布相应的草案,而针对某一局部的可以直接影响消费者与食品生产经营者利益的食品安全立法,通过听证会以及座谈会的形式与公众充分的交流则其必要性和可行性,在此过程中,需要对重要的意见进行必要且清晰的阐述^[10]。这样,既能确保公众充分参与,又在此基础上实现了普法目标,提升了该相关法律实施及其效果的可接受性。

3.2 改进与细化问题食品召回制度

目前,中国食品安全监管上,问题食品召回制度存在需要进一步完善的问题,实现其可操作性层面的优化。具体来看,可以从 3 个方面进行完善与细化。

第一,提升食品召回制度的立法位阶。对这一问题,可以以现行的《食品召回管理办法》为基础,进一步制定由国务院直接颁布的《食品召回管理条例》,目的是彻底解决《食品召回管理办法》规定的执法主体仅仅局限于食品药品监督管理系统内部,从而导致与有关部门的协调与配合上存在不足等制度供给有限问题,实现职责权限的有效整合,提高执行效率与制度效能。

第二,修改食品召回制度的相关条款。当前,在食品安全监管领域,部门职责分工不协调统一问题十分突出,对此,可以通过修改《食品召回管理办法》予以完善,即依据《食品安全法》的相关条款,增加食品药品监督管理部门之外的其他部门职责分工,以及由食品药品监督管理部门进行统一协调等有关内容。

第三,创新食品召回制度的宣传工作机制。实践中,由于普法、法律实施环境等需要继续优化,中国社会公众对食品召回制度的内容、运行现状和制度效果存在缺乏认知问题,对此,应建立以司法行政部门为主导和核心的宣传工作机制,依托长效机制在消费者和食品生产经营者中对问题食品召回制度开展宣传,促进与实现社会公众对问题食品召回制度的理解、支持和参与。同时,应特别要求中国企业和在中国境内从事生产经营的国外大型食品生产企业加强宣传和教育创新监管模式,进而实现企业外部监督与企业内部自觉实施该制度的有效互动与良好制度效能^[11]。

3.3 理顺与整合行政监管的部门职责

在行政监管上,通过对该项制度的梳理,美国的规定是由总统食品安全顾问委员会进行统一协调,有关行政

管理部门负责实施,且对各级行政管理机构的管理上是采取与地方政府保持独立的垂直管理机制^[12]。具体到中国层面,针对中国食品安全管理的方面多头治理现状,可以在现实基础上有选择性地借鉴美国的行政管理机制,在《食品安全法》及相关法律中明确食品安全监管工作是由食品安全委员会或食品药品监督管理行政部门负责实施统一协调,而各有关食品安全管理部门实行直接对上级部门负责的垂直领导方式,进而从制度层面解决目前食品安全管理中的多头管理与横向分割困境,确保有效建立管理权限统一与运行高效的食品安全行政治理机制,实现对该弊端的源头治理。

3.4 建立与推行食品安全可追溯体系的强制制度

美国对食品安全监管上,依据“农田到餐桌”的全过程监管理念,建立并推进农产品质量安全可追溯制度的落地实施,并取得了有效的实施效果。对此,针对中国当前食品安全可追溯体系尚未真正建立的现状,有必要在充分贯彻《食品安全法》第42条精神的基础上,充分借鉴美国农产品质量安全可追溯制度的理念与做法,对食品生产经营者强制推行统一的GAP、GMP和HACCP认证体系,并规定建立的最后期限,否则,依法要求其立即整改并作出相应行政处罚,构成犯罪的依法追究刑事责任^[13]。推行强制性的统一食品安全可追溯体系,可以在最大程度上控制食品安全过程管理中的诸多节点性的风险,进而确保实现食品行政管理部的监管效能,对突发性食品安全事件进行及时与有效的管控。

4 结语

整体来论,在全球治理的理念下,反观全球与中国的食品安全治理的现状、存在的问题,从中国的视角来看,应在推进以食品安全治理为重要组成部分的社会治理体系的完善基础上,进而提升以中国政府为主导和核心的食品安全治理能力的现代化。针对中国食品安全治理层

面的问题和存在的深层次原因,从理顺与整合行政监管的部门职责、建立与推行食品安全可追溯体系的强制制度等四维向度保障食品安全治理目标的有效有序实现,但对其制度实施的实际效果和制度目标的评价监测仍需实践的进一步检验。

参考文献

- [1] 陶运来,张居舟,殷俊峰.新监管模式下食品安全监管与食品检测机构发展的对策探讨[J].安徽农业科学,2019(16):257-259.
- [2] 安勇华.新《食品安全法》中行政处罚纠纷的化解向度[J].食品与机械,2019,35(4):68-71,162.
- [3] 刘婷.欧盟转基因食品审慎监管经验及对我国的启示[J].食品科学,2019(15):109-118.
- [4] 任美英.美国食品安全管理机制与中国治理的行政法进路[J].湖南科技学院学报,2019(6):98-103.
- [5] 童彤.加拿大:将实施食品安全新条例[J].中国果业信息,2019(1):38-39.
- [6] 张欣,栗晓宏.大数据视域下的食品安全风险管理探析[J].行政与法,2019(8):45-52.
- [7] 李长健,张天雅.欧美食品安全风险交流制度经验及其启示[J].食品与机械,2018,34(2):79-82.
- [8] 食品安全风险预警交流:有效沟通+科学传播=信任[J].中国食品药品监管,2017(5):29.
- [9] 张璐.欧盟怎样防范食品安全风险[J].人民论坛,2016(36):86-87.
- [10] 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.
- [11] 白云岗,李秋玥.大型食品生产企业监管模式创新研究[J].食品研究与开发,2019(16):198-201.
- [12] 林飞翔.网络食品安全监管体系构建[J].人民论坛,2019(21):122-123.
- [13] 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.

信息窗

美国 FDA 发布行业指南:营养成分表中某些营养素的计量单位转换

2019年8月15日,美国食品药品监督管理局(FDA)发布了一份行业指南,该指南主要阐述了关于食品标签营养成分表中叶酸、烟酸和维生素A、维生素D和维生素E的计量单位的转换。

对于叶酸,计量单位从微克改为微克叶酸当量($\mu\text{g DFE}$)。对于维生素A和维生素D,标签上的计量

单位必须使用微克(μg),而不能用国际单位(IU)来表示。烟酸的计量单位从毫克(mg)变为毫克烟酸当量(mg NE),但仍标记为毫克(mg)。维生素E的测量单位从IU改为 $\text{mg } \alpha\text{-生育酚}$,但可以标记为 mg 。

(来源:<http://news.foodmate.net>)