

近年来,国内频发的食品安全危机对我国的食品安全监督管理提出了严峻的挑战与质疑。频发的食品安全事故严重威胁着我国公民的身心健康。继2005年两会期间发现的安徽阜阳“毒奶粉”后,含苏丹红的“红心鸭蛋”和药残严重超标的“多宝鱼”等一系列的食品安全事故对我国的食品安全信用造成了恶劣的影响。2008年的“三鹿毒奶粉”事件与2010年的双汇集团的“瘦肉精”事件使我国的食品安全问题越发凸显出来。随后2010年的“染色馒头”事件更加剧了治理食品安全的紧迫性。据统计,1998-2007年,中国共发生食物中毒事件362起,中毒12655人,死亡1943人。本文通过对我国的食品安全监管体系现状和存在问题进行分析,提出中国食品安全监管体系未来的发展趋势。

中国食品安全监管体系发展趋势研究

中国矿业大学 何猛

1.我国食品安全监管体系存在问题

1.1我国食品安全监管法律体系存在的问题

食品安全监管法律体系不完善。与食品安全监管制度较为成熟的国家相比,我国目前只是处于食品安全立法的初级阶段。目前涉及到食品安全的法律有《食品安全法》、《农产品质量安全法》和《进出口商品检验法》。对已经颁布的《食品安全法》仅有《食品安全法实施细则》、《食品安全法实施条例》这些综合性的配套法规,缺乏针对具体监管对象的详细法规,也缺乏针对食品生产、流通环节的详细法规。同时,现有的法律对涉及食品安全的违法行为处罚力度不够大。例如,在《食品安全法》第八十七条中,对于违反此条例中“未对采购的食品原料和生产的食品、食品添加剂、食品相关产品进行检验”的行为“拒不改正的,处二千元以上二万元以下罚款”。现在很多餐饮业为了节约成本,使用地沟油替代健康食用

油,甚至使用地沟油成为部分餐饮业的隐形“行规”,此现象屡禁不止,局部可以归咎为处罚力度过于微弱。虽然法规中有“情节严重的,责令停业停产,直至吊销许可证”,但由于没有对“制假”、“造假”和“用假”的行为上升到追究刑事责任的高度,故此法规对于现实情况的约束力偏于微弱。



食品安全中央机构与地方机构管理不协调。中央一级的农业部、卫生部、国家质量监督检验检疫总局与食品药品监督管理局这几个机构在省、市、县一级分别设有相应的延伸机构,但每个机构的“垂直”管理系统都不尽相同,每个机构的管理范围都很复杂。农业部、卫生部和国家质量监督检验检疫总局从中央

到地方为分级管理,在每个省、市、县政府都设有对应的食品安全管理机构。这些机构遵循中央食品安全管理机构的技术标准,但直接对当地的本级政府负责。省级的进出口检验检疫局直接接受中央机构的领导。食品与药品监督管理局中央和省一级部门属于分级管理,省以下的则属于垂直管理。在食品质量标准的制定上,地方政府也有相应的权利。这样,地方的食品安全管理机构由于受制于地方财政的拨款,常常会在地方的标准与中央的标准有差异时更倾向于地方的利益。不同的食品安全监管部门与地方关系的差异在很大程度上影响了食品安全管理的效率。

1.2我国食品安全监管体制存在的问题

食品安全监管体系依然存在多头管理、职责不清的状况。2009年颁布的《食品安全法》明确了我国目前食品安全监管体系的特点是一个监管环节由一个部门进行监管,采取分段监管为主、品种监管为辅的监管方式。

虽然对不同部门标准的监管职责进行了具体的划分,但依然存在职责权限划分不清的问题,容易造成重复监管和监管真空的局面。在食品的生产过程中,通常卫生部负责向食品生产部门颁发许可证、制定食品卫生标准和检查食品生产环境;食品生产的行业主管部门负责行业规范;国家质量监督检验检疫总局负责食品加工环节和出厂食品的质量;国家工商行政管理总局负责食品经营许可与查处假冒伪劣。这四家机构各有独立的检测机构、执行标准,都可以各自独立公布食品卫生质量检测的结果。在这种链式管理的食品安全监管体系下,一旦出现食品安全问题,既会发生相互推诿责任的状况,也会因为监管标准的不统一而导致监管矛盾的加剧。2005年阜阳的“毒奶粉”事件就爆发出了多头管理的漏洞。为此,2009年国务院食品安全委员会正式成立,旨在指导与协调各部委的食品安全监管工作。

落后的食品生产方式导致单一式政府监管失灵。我国二元制经济的长期存在导致了我国食品生产方式的简单、粗放。主要表现在食品生产加工的过程中,小规模企业多,生产条件简陋,生产技术水平低,安全生产意识落后。据调查,我国取得食品卫生许可证的食品生产企业占食品生产企业总数的1/6;食品企业普遍规模较小,存在着数量众多的手工作坊,64%企业不检验出厂,25%企业无标准生产,15%企业无照生产。落后的食品生产方式的另一个严重后果是生产者安全生产意识落后。安全生产意识落后又可以分为两种,一种是因为食品生产者缺乏相关生产知识,不了解食品添加剂的限制等

原因出现的非故意的食品安全问题。另一种是由于恶性竞争,而忽视了食品的质量。

2.对我国食品安全监管体系发展趋势的探讨

完善的食品安全监督管理体系将有助于最大程度地发挥食品安全管理政策的效能,为此发达国家都致力于建立适合本国的食品安全监督管理体系。这些国家的食品安全监管体系都具有立法完善、高效管理的共同特征。其中,美国是世界上公认的具有最完善的食品安全监管体系的国家之一。

2.1美国食品安全监督管理体系对我国的借鉴

美国的食品安全监管体系是以三权分立为基础的,具有复杂、有效且透明的特点。美国通过行政、立法与司法这三个途径来行使政府的责任,这三个途径也同样支撑起了国家食品安全体系。国会,也就是立法部门,通过颁布制定的法律来确保食品供给安全。国会授权行政机构实施法律,行政机构的分支通过制定相应的法规来实施这些法律。当执法行动、法规或政策引起纠纷时,司法部门有责任提供公正的决定。美国的食品安全监管体系基于强大的、灵活的、并以科学为基础的联邦和各州法律及生产安全食品的行业法律责任。这个体系是由联邦、州和地方当局部门组成,在规范食品和食品加工设施方面是既互补又相互独立的关系,这些为美国提供了一个复杂且有效的系统。美国的食品安全监管过程是开放且透明的,相关食品法规的制定是在一个公共的过程中完成的。

按食品品类进行分类监管是美国食品安全监管体系的一大特点。每个部门分别负责具体种

类食品的安全监管,从上至下垂直管理,分工明确,在联邦制的基础上由食品总统安全委员会统一协调,最终实现对食品安全的一体化管理。目前,负责对消费者提供食品安全保护的机构主要是卫生与人类部(DHHC)下属的食品与药品管理局(FDA),美国农业部(USDA)下属的食品安全检验局(FSIS)、动植物健康检验局(APHIS)以及环境保护署(EPA)。食品与药品管理局(FDA)负责保护消费者免于被不纯的、不安全的以及在美国食品安全检验局(FSIS)监管范围之外的贴有欺诈性标签的食品造成的伤害。食品安全检验局(FSIS)有责任确保肉类、禽类和蛋产品是安全的、卫生的和贴有准确的标签。美国环境保护署(EPA)的责任是保护公众健康和环境不被农药危害,并促进更安全的害虫管理手段。



美国的食品安全监管方式是以风险分析为理念的。科学的风险分析是美国制定食品安全决策与法律的基础。1997年颁布的《总统安全倡议》确认了风险评估对实现食品安全目标具有重要意义。2001年总统安全委员会向总统提交一份《食品安全战略计划》,该计划肯定了风险分析对于保障美国食品安全所发挥的巨大作用。美国是世界上食品风险

评估最为先进的国家之一，进行风险评估的机构也极为广泛，主要监管部门和与食品相关的科研机构都从事这项工作。美国极为重视化学物品的危害，多年来一直致力于食品供给中的化学危害和对食品添加剂、药品、农药以及其他的对人体健康具有潜在危险的物理与化学方面的危害的管理。在难度极大的微生物危害评估上，美国也处在世界领先地位，能对禽蛋类、肉类食品中的多种微生物产生的危害进行风险分析。

美国食品安全局监管机构在实施各种风险管理策略方面都取得了很大的进展。其中，尽可能对所有的食品实施HACCP体系管理是确保美国食品质量安全的一项关键策略。HAPPC系统是一个风险管理工具，这个系统可以使用户尽可能合理地识别危害的发生，建立一个复杂且有效的计划来防止或控制这些危害。在HAPPC系统的文本指导下，食品安全监管机构提供一般的要求和对被监管企业的直接指导，旨在运用指导方针和形成具体步骤，最终形成有效的HAPPC程序。

2.2 对于我国食品安全监管主体的讨论

从发达国家的食品安全监管历史来看，食品安全监管体系的完善是一个长期的过程。下面将对我国食品安全监管体系改革的不同路径进行讨论。

2.2.1 由国务院食品安全委员会直接介入管理

虽然《食品安全法》中确定了国务院食品安全委员会的地位，但由于其目前的职能仅是协调，不参与管理，有学者建议由食品安全委员会直接介入管理（李洋，2009）。更有学者对食品安全委员会直接介入管理的具体其职能进行了探讨（詹承豫，2009），建议

国务院食品安全委员会总体协调与监督各省及农业部、卫生部、质检总局、工商局等部门的食品安全监督管理职能；委员会可以下设政策委员会及专家组，职责是对国家食品安全治理提供政策支持并进行监督；委员会可以下设负责具体监管职能的工作组，例如风险评估组、风险沟通组、风险法规组及应急处置组等；地方各级设立地方食品安全委员会，职责是负责地方食品安全工作，并协调与监督地方相关食品安全管理部门工作。

2.2.2 由国家食品药品监督管理局发挥协调作用



对政府食品安全管理机构进行合理分工，将国家食品药品监督管理局作为监管体制的核心（张晓涛、孙长学，2008），充分发挥其协调作用的改革路径有两种：第一种是将现在分布于各部门的食品安全管理机构与主管部门分离，置放到国家食品药品监督管理局中，使国家食品药品监督管理局成为一个独立的食品安全管理机构；第二种是不打破现有的食品安全管理部门的行政隶属关系，由国家食品药品监督管理局牵头，组织、协调各部门进行管理工作。

2.2.3 建立统一的食品安全监管机构

鉴于我国目前很多的食品安全事件都是由于食品安全管理体制中存在着多部门管理、职责权限不清的现状，从长远的利益看，有必要建立一个全国统一的监管食品安全全局的机构，对

食品安全各部门的工作进行协调（马伟锦、张正军，2010；李向安，2010）。对于是否由国家食品药品监督管理局来牵头组织协调食品安全监管工作，也有不同的声音：由于现有的国家食品药品监督管理局归属于卫生部，故其协调与其主管部门同级的农业部、国家质量监督检验检疫总局等部门，在工作程序上会有一些的问题。故有学者建议将食品与药品的监管分开，成立国家食品部，全权监管食品从农田到餐桌全过程的安全问题，并从源头上治理、组织领导食品科研、开发新产品、管理食品企业、认证诚品食品、管理好保健品（李珊，2012）。

2.3 对我国食品安全监管方式的讨论

食品安全的监管方式可以分为两种：一种是按照生产环节分段来进行监管，以日本为例；一种是按照食品品类来监管，以美国为例。我国目前食品安全监管体系采取按照生产分段监管为主、品种监管为辅的监管方式。虽然《食品安全法》对不同部门的监管职责进行了划分，但依然存在着职责权限不清、监管真空和重复监管的问题。对于这个现状，有些学者建议目前的改革还是要以《食品安全法》为依据，按照目前分段监管的体系，明确各个部门监管范围和监管责任（焦志伦、陈志卷，2010；李刚，2010）。还有学者认为分段监管的弊端在于部门权利条块分割，出现问题时各部门会由于扯皮而造成监管效率低的状况，而按品种监管，即不同种类的食品由不同部门管理，使得各部门分工明确，可以有效地克服分段监管带来的低效率的缺陷（谢伟，2010）。

3.中国食品安全监管体系发展趋势研究总结与政策建议

通过对中国食品安全监管体系现状的分析与研究,可以发现我国现行的食品安全监管体系存在着一些系列相应的问题。在借鉴发达国家与地区的食品安全监管经验的同时,归纳与总结了不同的学者对于中国食品安全监管体系改革方向不同路径的研究成果,并充分考虑我国食品安全监管体系的基础状况,提出以下研究总结与政策建议。

3.1建立完善的食品安全法律监管体系

世界上食品安全监管制度较为成熟的国家都有比较完善的食品安全法律体系。以美国为例,美国食品安全系统是基于强大的、灵活的、并以科学为基础的联邦和各州法律及生产安全食品的行业法律责任。美国国会颁布的食品安全法规为美国的食品安全监管机构提供了较大的权利,同时也对监管行为作了限制。

《联邦食品、药品和化妆品法》与《食品质量保护法》是美国关于食品与药品的基本法。《鲜活农产品法》、《联邦谷物标准化法》、《禽类产品检查法》、《联邦肉类检验法》与《蛋类产品检验法》对谷物、蛋类、肉类、禽类等具体种类的产品的卫生、包装、屠宰、认证、销毁、处罚标准进行了详细的规定。监管机构必须遵循的程序法包括《行政程序法》,《联邦咨询委员会法》和《信息自由法》。因此,我们要借鉴发达国家成熟的食品安全监管法律体系,在完善《食品安全法》的同时,逐步颁布针对不同行业、不同食品种类的配套性质的法规,最终形成缜密的法律网络体系。

3.2成立统一的食品安全监管机构

我国近年来爆发了很多食品安全危机事件,追其根源,很大程度上是源于现存的分段监管的食品安全监管体系。虽然《食品安全法》对不同的监管部门进行了监管职责的划分,但由于对不同监管环节执行监管职责的部门分别隶属于不同的行政机构,重复监管和监管真空的局面依然存在。因此,借鉴世界发达国家食品安全监管体系的改革趋势,建议成立统一的食品安全监管机构——国家食品部,将不同监管职责的监管部门置于一个统一的食品安全监管机构之下,当出现食品安全问题时,不同的监管部门可以相互沟通与衔接,避免相互推诿、进行高效率的协商。

3.3最终实现按食品品类进行分类监管的方式



按食品品类分类监管也是目前食品安全监管体系变革的一个方向。按食品品类分类监管的方式可以克服分段监管带来的衔接困难与监管低效的缺陷。这种分工明确的食品安全监管方式有利于食品安全监管协调化。美国食品安全监管体系经过近百年的发展,形成了按食品品类进行分类、垂直监管的高效的食品安全监管方式。丹麦的食品安全监管体系也是实行按食品品类分类来进行监管。丹麦的食品监管主要由三个部门来具体实施:丹麦兽类食品监管部门负责兽类食品的监管,丹麦植物食品监管部门负责植物类食品的监管,丹麦渔业监管部门负责海洋食品的监管。因此建议我国在成立国家食品部后,逐

渐由按生产环节分段监管的方式过渡到按食品品类来分类监管的方式,即实行从上到下的垂直管理,按照品种的分类进行监管,即不同种类的食品由不同的部门进行管理。并将这种监管方式以国家食品部的地方分支机构延伸到地方,最终实现每一种食品从农田到餐桌的安全监管。

3.4统一食品安全标准

我国食品标准体系的主要问题是国家标准、行业标准、地方标准和企业标准之间存在标准短缺与标准矛盾的现象。虽然我国《食品安全法》明确规定由国家卫生行政部门承担食品安全标准制定的职责,但事实上,卫生部、食品生产的行业主管部门、国家质量监督检验检疫总局和国家工商行政管理这四类机构各有独立的检测机构、执行标准,也都可以各自独立公布食品卫生质量检测的结果。中央一级的农业部、卫生部、国家质量监督检验检疫总局这几个机构在省、市、县一级都设有相应的机构,执行中央食品安全管理机构的标准。同时,地方政府在食品安全标准的制定上也有一定的权限。由于这些标准由不同的部门来执行,往往造成对同一对象的执行标准存在两项或两项以上,当部门之间缺乏协调时,问题就产生了。2010年9月郑州市发现了两万斤“毒蘑菇”,由于执法部门的执行标准不一致而导致了问责难的状况。食品安全监管体系的一个重要的职能是建立统一且完备的食品安全标准,从而为食品的安全监管提供准则。因此建议要尽快改变我国食品标准不一致的现状,增加技术投入,解决食品生产、食品流通、食品进出口检验等各个环节检验标准的衔接配套问题,建立一套与国际食品标准接轨的食品安全标准。STFI