

Food Safety Administration of Chinese Government in the Transition Period

Qiao Jia, Ping Yang

Shenyang Normal University-College, Shenyang 110034

E-mail:jqiao666@163.com

Abstract: The administration of food safety increasingly becomes the focus during the period of transition of Chinese government. According to the current situations and achievements of China's food safety administration, we analyze the main problems existing in the food safety administrative system and the standard system, and then we make suggestions on improving the Government's food safety administration. All of these are of significance for construction of promoting efficient food safety control system.

Keywords: Transition Period; Food Safety; Administration

转型期的中国政府食品安全管理研究

贾 峤, 杨 平

沈阳师范大学, 沈阳, 中国, 110034

E-mail:jqiao666@163.com

摘 要: 转型期的中国政府食品安全管理日趋成为人们关注的焦点。根据目前中国食品安全管理现状和取得成绩, 去分析食品安全行政管理体系、标准体系的两个方面存在的主要问题, 进而提出改善政府食品安全管理的建议, 对促进高效食品安全监管体系的构建具有重要意义。

关键词: 转型期; 食品安全; 政府管理

1 引言

随着中国经济社会的快速发展, 人们生活水平不断提高, 食品安全已成为人们关注的焦点。中国食物管理问题安全正处由长期食物短缺转向食物相对剩余的时期, 正在由主要解决食物供需问题转向主要解决食品安全问题的转折时期。屡禁不止的三聚氰胺频频曝光, 让人们对自己的食品摄入安全忧心不已。近年来, 中国食品安全事故暴露了中国在食品行业安全法治建设方面存在的漏洞和缺陷的同时, 也暴露出了食品安全监管方面存在的漏洞和不足。

2 转型期中国食品安全管理的现状

2.1 政府高度重视食品安全

2009 年 6 月 1 日《食品安全法》作为一部防止、控制和消除食品污染以及食品中有害因素对人体危害, 预防和减少食源性疾病发生, 保证食品安全, 保障人民群众生命安全和身体健康的重要法律正式实施^[1]。《食

品安全法》与《食品卫生法》虽然只有两字之差, 却体现了立法和执法理念的转变。“安全”涵盖的内容比“卫生”更加宽泛。食品安全监管的角度也从原来外在的干净、卫生深入到从农田到餐桌的全过程, 考虑食品生产的每一个环节, 特别是对人体长期是否造成潜在性的危害这方面加以关注, 在提升全国食品安全水平方面已经迈进了关键性的步伐。《食品安全法》还以政府责任为重点, 避免了政府在食品安全方面重眼前利益钻法律漏洞, 或者相互推诿扯皮问题的发生。

2.2 食品安全问题屡见不鲜

一方面, 中国食品安全事故频发“丹红与雀巢齐飞, 食品与毒素一色”的食品安全现状使得广大消费者惶惶不安, 2008 年震惊世人引发中国食品行业安全大地震的“三鹿奶粉事件”, 国家质检总局通报全国婴幼儿奶粉三聚氰胺含量抽检结果, 全国 22 个厂家 69 批次产品中检出三聚氰胺。可没过多久, 三聚氰胺第一次复出时, 上海熊猫乳品、山东“绿赛尔”纯牛奶、河北“香蕉果

园棒冰”等多起乳品三聚氰胺超标案件被曝光，2010年在《食品安全法》实施半年后，38吨三聚氰胺问题奶粉现身青海。庞大食品安全的监管体系被一个批次接一个批次的三聚氰胺奶品轻轻松松的冲淡。

另一方面，从进出口食品方面看，由于监管法律缺失和受到生产水平的限制，我国出口食品特别是农产品、水产品经常出现因为药物残留不符合进口国的规定而被限制进口的现象。这不仅影响了我国食品产业的发展，更对我国产品声誉造成重大影响。因此，通过制定更科学有力的法律来保障食品安全，不仅是国内市场的需要，也是突破技术壁垒，进入国际市场的需要。

3 转型期中国政府食品安全管理取得的成就

3.1 职责更加明晰

《食品安全法》第四条中规定：“国务院设立食品安全委员会，其工作职责由国务院规定。国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责，负责食品安全风险评估、食品安全标准制定、食品安全信息公布、食品检验机构的资质认定条件和检验规范的制定，组织查处食品安全重大事故。国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理部门依照本法和国务院规定的职责，分别对食品生产、食品流通、餐饮服务活动实施监督管理。”这部分对国务院的食品安全管理做了详细的规定，明确了卫生行政部门、质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理的职责和监管范围。国务院设立的食品安全委员会有15个部门参加，其主要职责是：分析食品安全形势，研究部署、统筹指导食品安全工作；提出食品安全监管的重大政策措施；督促落实食品安全监管责任，从一定程度上消解多头分段管理的弊端，使得职责更加明晰，各部门各司其责，便于及时有效的处理食品安全的相关问题。

3.2 建立食品安全风险监测和评估制度

在最近几年所发生的一些重大的食品安全事件，使国家逐渐认识到了对食品安全风险进行监测和评估的重要性。为了避免重大的食品安全事件的再次发生，《食品安全法》通过建立国家食品安全风险监测和评估制度。食品安全风险监测制度的建立使检测机构可以按照监测计划有目的的对食品中某项指标进行动态监测检验，发现擅自添加物质后再报卫生部组织专家进行安全风险评估，根据评估结果一方面指导修订检测标准，另一方面指导查处工作。食品安全风险监测可以为食品安全风险评估提供客观数据；而食品安全风险评估意见会指导下一步的食品安全风险监测计划的制度和调整，能

及时的获取有关食品安全风险信息，避免和防止类似“苏丹红事件”、“三聚氰胺事件”的再次发生。

3.3 统一食品安全标准

食品安全标准体系建设这是实施食品安全管理工作的基础和保障，针对以前和食品相关的安标准繁多，不利于统一进行管理现象。《食品安全法》规定：“国务院卫生行政部门应当对现行的食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量标准和有关食品的行业标准中强制执行的标准予以整合，统一公布为食品安全国家标准。”标准是把尺子，执法部门可依据标准衡量产品质量，对不合格产品的相关责任人追究责任，惩治制假售假者，保护人民生命健康和饮食安全。标准制定是食品安全综合管理的手段，除食品安全标准外，不得制定其他的食品强制性标准，解决食品的生产及市场监管实际操作中标准不统一带来困难，为一些守法企业提供依据。

3.4 建立食品召回制度

《食品安全法》规定：“国家建立食品召回制度。食品生产者发现其生产的食品不符合食品安全标准，应当立即停止生产，召回已经上市销售的食品，通知相关生产经营者和消费者，并记录召回和通知情况。食品经营者发现其经营的食品不符合食品安全标准，应当立即停止经营，通知相关生产经营者和消费者，并记录停止经营和通知情况。食品生产者认为应当召回的，应当立即召回。”此外还明确和强化了食品生产经营者作为第一责任人的责任，加大了对食品生产经营者相关违法行为的处罚力度，特别是提出了惩罚性赔偿制度。另外，还规定了消费者优先得到赔偿的原则，加大了对消费者权益的保护。通过这一系列制度和有效措施，积极地杜绝部分食品生产厂家为了经济利益而损害人民健康的行为，及时地处理问题食品，让老百姓都能吃上真正的“放心”。

4 转型期中国政府食品安全管理的主要问题

4.1 食品安全行政管理体系的主要问题

4.1.1 配套法规、规章滞后

目前《食品安全法》配套法规、规章滞后的问题比较突出。在行政法规规章方面，保健食品监管、食品生产许可等方面的配套法规规章至今没有出台。《食品安全法》有关食品标签等方面的规定，因为配套的操作性规范不尽完备，实践中难以执行，既给生产经营企业带

来不便,又造成了一定程度的执法混乱。虽然《食品安全法》授权省级人大常委会制定本区域内食品生产加工小作坊和食品摊贩的具体管理办法,但食品安全监管体制改革尚未到位,省级机构改革正在进行,监管职能调整没有完成,大多数市、县级体制改革还未启动。有的机构职能调整后,相应的监管体制和工作机制还未健全,食品安全管理的还处于转型期,各级监管体制改革没有到位,给法律执行造成一定困难。

4.1.2 食品安全监管模式存在缺陷

中国食品安全管理的还处于转型期,实行的分段监管体制,食品安全监管中常出现部门间沟通协同不足,有些食品安全问题,在生产加工、流通和消费环节都有可能出现,每个部门都要进行管理;而有些食品安全问题,并不明显属于哪个环节,每个部门都认为不属于自己的范围而不去监管,出现了一些环节无人管理,成为监管的空白地带。《食品安全法》及相关法律法规难以对各监管环节的具体事务作出详细规定,实际上依然存在监管边界不够清晰问题。例如有的地方反映,在豆芽生产、生猪收购运输、超市现做现卖、餐具集中消毒、食品仓储和运输等问题上,存在管理部门不明确或互相推诿责任的情况。

4.1.3 食品安全监督执法不规范

食品监督抽查、检测和信息发布,不仅专业性、技术性很强,而且对食品经营者和社会公众均影响较大,无论分段管理还是统一监管,都应当有统一的检测标准、检测程序和信息发布渠道。虽然《食品安全法》规定由卫生部门制订统一的食物安全标准以及对食品检验机构的资质认定和检验规范,但在卫生部门制订统一的标准、规范之前,原从事食品检测的机构仍可继续从事检测活动,而目前实际上对其食品检测能力缺乏统一的监管,其检测水平参差不齐,甚至采用的检测标准也不一,导致食品抽查、检测程序和检测结果“混乱”的现象较为严重。再加上目前食品安全信息的发布并不规范,某些监管部门根据检测结果发布食品安全信息不准确的现象时有发生,反而引起了公众对食品安全不必要的恐慌。去年多个饮料企业“砷超标”事件正是食品检测机构缺乏统一监管、统一标准和不规范执法产生的结果。另外,尽管《食品安全法》规定执法检验不得收取检验费和其他任何费用,但一些地方执法部门为了自己的利益甚至额外“创收”,仍然假借“委托检验”等多种名目收取检验费用,一些食品生产和经营者不胜其扰,并直接导致其经营成本增加。

4.2 中国食品标准体系的主要问题

4.2.1 食品安全标准的亟待提高

目前中国制定的 20000 项国家标准中,其中 700 多项超过 10 年都没变化。国外一般是按产品定标准,标准与产品一一对应,中国则是按类别划分,如各种蔬菜只有一个标准—蔬菜类。同样一个农药残留物,国外有 2000 多项标准,而中国只有 100 多项,与发达国家相比,标准仍然偏低,项目仍然偏少。

在美国可能因“添加剂门”而陷入麻烦麦当劳,到了中国反而有了法律的保护,这个背后,更多暴露出的是食品安全标准的漏洞与问题。美国食品行业标准和相关法律的制定,是建立在先进的食品科研水平上和每年数亿美元的科研经费投入基础上的。美国掌握有关食品检测技术,拥有大量先进的检测设备,比如美国食品和药物管理局在农药残留检测方面世界领先,可检测 360 多种农药。依靠这些先进的技术,美国建立了先进、完善的食品监测网络,比如建立了近 20 年来动物性食品中农药残留量资料档案。依托先进的技术手段和多年的资料积累,美国在食品危险性评估控制技术、新产品安全性评估方面取得了长足的进展。所有这些都为制定科学的食品行业标准和法律、法规打下了坚实的基础。

4.2.2 统一食品安全标准的制定任重道远

中国曾经是世界上唯一的一个拥有两套食品国家标准的国家,目前食品安全标准的统一化进程缓慢,原有食品安全监管体制下监管职能机构制定的国家或行业标准过多,卫生部门在整合现行标准时工作量太大。因为统一的食物安全标准和检验规范尚未出台,导致目前食品监督抽查混乱情况比较严重。在卫生部关于干菜类食品含硫量标准,规定不能超过 0.035mg/kg;而国家农业部颁布的无公害脱水蔬菜标准,规定二氧化硫残留量的卫生指标不得超过 100mg/kg,两者相差 2857 倍。也正是由于此标准差别,2004 年沈阳市卫生监督所参照卫生部的标准,认定了 24.5 吨“毒黄花菜”,称其二氧化硫残留物超标近 200 倍,菜农因此遭受巨额损失。可见,同时实施两套标准的害处不容置疑。

4.2.3 尚未建立起较为完善的食物安全应急处理制度

中国在对食物的安全监管中尚未建立起较为完善的食物安全应急处理制度,仅制定了食品安全重大事故应急预案。但“预案”应对事后,具有可变性,以事先沟通为保障,强调分工和职能,各地做法各异。一旦发生了食品安全事故,往往是监管部门事后仓促应对,相关部门匆匆召开联席会议,确定彼此的职责、工作分工和工作步骤。这种事后的应急处理方式已经不能及时控制原因日趋复杂的食物安全事故,也不能满足公众对政

府高效处理此等事故的期望,更可能发生部门之间的互相推诿以及信息沟通的迟缓与不力。

5 转型期中国政府食品安全管理的建议

5.1 构建完善的食品安全行政管理体系

5.1.1 进一步完善食品安全相关法律

中国应进一步完善相关法律,修改、细化相关法律条款,如立法前的立项论证,应建构起完善的立法项目征集、筛选、论证与调整机制,以扩大论证主体、丰富论证渠道,在食品安全相关法律法规的立法中应注重邀请立场中立的社会中介机构和民众代表参与论证,或通过公共平台广泛征求社会公众意见。避免出现的立法参与者构成多为政府部门和与之密切相关的少数专家而形成的“部门论证”和“精英论证”,彻底遏制部门的立法“挟私”欲望,以确保民众的知情权、表达权、参与权和监督权。

5.1.2 加快食品安全管理机构职能调整

针对国务院下设的食品安全委员会的作为高层次议事协调机构的状况,在各省都建立相应的全国垂直管理机构,改变部门间沟通中协同不足的现象。在进一步合理划分中央政府和地方政府社会事物管理责权的基础上,根据监管任务量的不同设立派出机构,以确保全国食品安全管理的政令畅通和市场统一。转变政府在食品安全执法方面的职能,重新构建地方政府食品安全规制的行政问责制度。

5.1.3 避免转型期监管“真空”问题。

在转型期机构改革尚没到位的特殊情况下,为了避免转型期监管存在“真空”的问题对职责进行确定更是地方政府的职责所在。各省食品安全管理相关部门要在机构改革未完成前,要在《食品安全法》规定范围之内,按照职能分工,继续履行好各自的职能,坚决防止因工作出现脱节引发食品安全事件。食品安全监管的相关部门要认真履行法律和政府文件确定的监管职责,共同做好转型期机构改革尚未到位这一特殊形势下的食品安全监管工作。同时严防地方保护主义借机露头,严格坚持下位法不得与上位法相抵触的原则^[2]。

5.2 中国食品标准体系

5.2.1 统一国内标准,重视国际接轨

实施《食品安全法》后,卫生部逐步通过食品安全审评委员会这个平台,在新标准制定中要重视国际接轨的同时,学习国外技术标准的修改周期一般是3-5年的经验,逐步提升整个食品安全的水平,保证食品的安全。同时,加强对国际标准化组织发布的标准、指南等技术

文件的搜集、分析和研究^[3],对适合中国国情和发展需要的国际标准,要尽快转化为中国的标准。决不能“因陋就简”放松标准,要不断提高国家标准,不断将我们现行标准统一整合为国家的食品安全标准,使其逐步与国际接轨。避免由于对某物质没有国家统一易行的检测标准和手段,只能任商家自说自话,信口雌黄的现象发生。

5.2.2 确保食品安全标准的科学性

科学性的食品安全标准应该以风险评估为基础,按照中国居民的实际膳食结构,经过广泛调查研究和科学分析,在基础研究上,充分进行流行病学的调查,使食品安全的标准具有科学性^[4]。目前转型期的食品安全标准应参考食品法典委员会(CAC)标准制定,既可避免重复性工作,又可节省大量财力。CAC对食典标准、文件有一套严谨、科学、高效的制定程序。通用的程序分8个步骤,已先后制定了8000多项食品法典标准,每次CAC年会都要讨论、通过或修订标准,是一个快速的有序过程。在中国转型期,改革现行的标准审定程序和方式,鉴借CAC的程序和方式,并增加网上公示和举行听证会,广开言路,是以保证食品安全标准的科学性、先进性、适用性的有效途径。

5.2.3 建立较为完善的食品安全应急处理体系

在现有的应急预案的基础上,逐步总结国内外相关经验,并结合食品加工生产的现状不断进行修订和完善,同时建立食品安全应急处理咨询专家库,落实通讯方案,每年针对典型食品突发事件以及应急处理情况,对预案文件体系进行评估和修订,逐步在国家层面上形成较为完善的、系统的食品安全应急处理机制,全国统一执行。实现全国统一、上令下达、下情上报,实行食品安全管理的事前、事中以及事后系统处理的协作和职责,满足公众对政府高效处理此等事故的期望。

References (参考文献)

- [1] S Republic of China 9. The People's Republic of China Food Safety Law [Z], 2009.
中华人民共和国主席令第9号.中华人民共和国食品安全法[Z],2009.
- [2] Victorian Competition and Efficiency Commission, Simplifying the Menu: Food Regulation in Victoria Draft Report, Victoria [R],2007: 231—233.
- [3] US Gen. Accounting office, GAO-05-212, Food safety: experiences of seven countries in consolidation. Their food safety systems[S],2005:13.
- [4] Zhang Yong. China's food quality[N],2010,6,12:001
张勇.中国食品质量报[N],2010,6,12:001.