

供港食品安全监管模式的启迪与意义

聂文静¹, 田 侃²

(1.南京农业大学经济管理学院,江苏 南京 210095;2.南京中医药大学经贸管理学院,江苏 南京 210046)

摘要:近年来食品安全事件的频发暴露了国内“从田园到餐桌”食品产业链及其监管的诸多漏洞。文章从探究供港食品安全监管模式入手,分析我国食品监管体系的现状及问题,在借鉴供港食品基本经验的同时还结合我国当前的政治经济环境,进而把握食品安全监管体系的改革方向,并提出合理化、科学化、制度化的优化途径及政策建议。

关键词:食品安全;监管;供港食品

中图分类号: TS201.6

文献标志码: A

文章编号: 1671-0479(2013)01-031-005

doi: 10.7655/NYDXBSS20130109

食品的安全与否不仅直接关系到个人的生命健康、政府的权威与公信力、经济的可持续发展以及社会的和谐稳定,还影响着整个国家的国际形象与地位。近年来,我国食品安全问题层出不穷,仅以2012年为例,就出现了皮革老酸奶、问题胶囊、松香鸭等多起事件,食品问题的频频发生暴露了国内“从田园到餐桌”食品产业链及其监管的诸多漏洞,无论是政府还是普通民众都开始高度关注食品安全问题。

反观供港食品(即指经由内地生产、加工、包装等程序检验合格的,通过合法途径运往香港特区,以保证其民众的基本生活需求的食品),由于其严格的标准和严密的监管,已经17年未出现严重的食品安全事件,供港食品已成为安全放心食品的代名词,两地在食品问题上的明显差异反映出我国“分段管理为主、品种管理为辅”多部门联合监管模式存在的缺陷。因此,本文基于供港食品监管模式的成功经验,从监管链条、法制规范、标准体系、风险分析四个方面来完善国内的分段监管体系,以弥补监管漏洞,降低食品安全风险。

一、供港食品安全监管模式的主要经验

(一)以溯源为重点的全程监管

供港食品监管工作由检验检疫部门负责,承担从生产、加工、运输到销售各环节的全程检验检疫业

务,为加强源头管理的监管力度,广东省质检局早在2007年就启用一套较完善的溯源监管系统。针对牲畜类,引入电子监管新模式,施加电子耳标,对供港家禽实现从“种苗—饲料—免疫—用药—检验—出口监装”的全过程监管,实现家禽的可追溯性;就肉类来说,生产环节遵循基地化种植,对基地的土壤、水、空气等严格监测,符合要求的给予备案,加工、运输和销售环节中,采用射频识别(RFID)电子标签技术,在包装上标注食品生产情况、有害物质检测情况、储运封装情况等相关数据^[1]。

从品种管理模式的角度看,供港食品可划为国内食品种类的特殊分支,其监管模式类似于美国的品种监管模式,由检验检疫部门这一主体部门负责的全程监管,可避免多部门承担责任时的相互推诿,职能划分变得极为简单,明确的责任追究制度也保障了部门的监管质量。

(二)规范化的检测检疫监管体系

检验检疫部门制订了一系列规范化的规章条例,如供港食品检验检疫监管规范、生产加工企业综合管理规范、农药残留监控和安全卫生检测规范等,并加强对供港食品产地、原料、加工、检验、放行各环节的质量监督管理。同时,完善食品检验检疫工作质量考评规程,对动物饲养场和植物种植场实行卫生注册和备案管理制度,及时发现和淘汰不合要求的

收稿日期:2012-11-20

作者简介:聂文静(1990-),女,江苏徐州人,产业经济学硕士,研究方向为产业经济、食品安全;田侃(1964-),男,江苏南京人,教授,博士生导师,研究方向为药事管理与卫生法规。

场所,严格控制供港食品货源。目前已形成一整套较为完善的食品生产全过程质量管理体系,包括统一集中的组织机构、产品溯源制度、有毒有害物质监控制度和农药残留的监控检测制度。

(三) 供港食品检测的高标准

供港食品从农药残留到化肥施用量一直都有严格标准,且按照香港标准进行检测,香港食品安全中心采用的农药残留标准,是参考国际食品法典委员会厘定的最高残余限量,当前已有 3 300 项,并不时修订和公布有关限量,相比国内标准《GB2763-2005 农药最大残留限量》涉及的 136 种农药,高水准、全流程打造的供港食品自然能够保证质量^[2]。

优化的监管,不仅在于标准本身,更源于监管质量。在全程监管进程中,强化农兽药残留监测、推行 100% 强制性免疫制度,低标准、不合格产品将被清出市场,经济成本的巨大损失势必会刺激对优质产品的需求,形成品质上的优胜劣汰。

(四) 高效应对食品突发事件

为保证供港食品质量,相关监管机构为提高处理突发事件能力一直做着改进,有完善食品风险预警及快速反应机制、重大动植物疫情防控机制、预备食品突发事件处理预案以及建立风险分析体系等措施。在法制方面,检验检疫局及时补充法律法规并尽快实施,深圳质检局 2007 年就“毒菜事件”决议实行供港蔬菜基地备案和出口监装制度,并于 2007 年 4 月 1 日实施;在实践方面,各分支局设立应急物资储备库,一旦发现疫情及时启用应急储备物资,保障物资的正常供应。此外,广东省出入境检验检疫部门有效开展风险评估工作,借助“出入境食品农产品和饲料安全风险监控体系”,每年抽取六千多个样品开展百余个项目的检测,为供港食品的安全提供科学依据,充分利用“食品风险预警网络报告系统”,每年通报近两千条信息,保证食品安全信息的及时公开^[3]。

二、内地食品安全监管模式的问题分析

(一) 监管体系不完善

1. 机构设置矛盾

我国现阶段的食品安全监管模式是食品安全委员会协调下的“分段监管为主、品种管理为辅”的多部门联合监管模式,监管权限分属卫生部、食品药品监督管理局、国家质量监督检验检疫总局、农业部、工商部、国家环保总局等多个行政部门,众机构各自独立、自成体系,食品监管分为生产、加工、消费等多个孤立的环节,必然带来管辖范围的重叠或空白,在

经济利益的驱使下且由于监管职能的伸缩性,针对简单易管的环节,各部门会出现权力争夺现象从而降低行政效率,对无利可图的交叉事项,又会相互推诿扯皮,出现监管真空。

《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)设立食品安全委员会,作为最高层次的议事协调机构,旨在加强各监管机构的配合、消除监管空隙、调解机构设置的矛盾,但是法律中仅规定该委员会由国务院设立,并未明确规定法律地位与职能范围,若其仅是国务院下设的直属机构,会存在同其他监管部门的平级问题,因而协调作用效果甚微。

2. 职责权限不明确

《关于进一步加强食品安全工作的决定》(国发[2004]23 号)系统规定了各监管机构的职能分工,表面上看,食品安全监管各部门权责明确,而事实上,法律对部门职能的表述过于概念化,没有明确具体职责和权限,因而存在着部门各自执法的问题,职能交叉和责任真空问题的出现在所难免,“越位、错位、失位”的现象普遍存在。

在《食品安全法》中,国家食品药品监督管理局作为卫生部下设的监管部门,同时又是国务院下的一个副部级直属单位,去协调农业部、卫生部等正部级部门的工作,明显存在不合理性,不具有实质的责任追究权力,使食品药品监督管理局的组织和查处工作力不从心^[4]。

(二) 法律体系不健全

1. 责任追究制度缺失

责任追究制度的不健全分为两种:一是监管主体行政责任追究制度的缺失,二是市场主体责任追究制度的缺失。

监管机构有权行使监督权力,但权力与责任的不协调,会导致权力的无限扩张,监管职能的严重空缺。行政责任难以追究的原因和溯源工作不到位是难以分离的,职能重叠的众多机构在第一责任人问题上的模糊不清,为推卸监管责任找到了理想借口。再者,当违法经营成本大于守法经营成本时,理性经济人的企业自然会选择诚信守法,而当前法律制度和执行上的漏洞,使企业甘愿以身试法来降低经营成本。《食品安全法》第 96 条规定:“生产不符合食品安全标准的食品或者销售明知是不符合食品安全标准的食品,消费者除要求赔偿损失外,还可以向生产者或者销售者要求支付价款十倍的赔偿金。”本法采用的惩罚性赔偿制度较过去惯用的补偿性赔偿是一大进步,但赔偿金额和供港食品相比仍有差距,减小了法律威慑力,再者,以罚代法的弱效执法手段也

助长了企业的不正之风。

2. 法律体系协调性差

食品安全相关法律因分段立法,条款分散,每部法律的适用范围仅限于监管某一环节而非整个食品产业链。新颁布的《食品安全法》和配套的《实施条例》对食品安全监管的规定主要集中在生产和餐饮两个领域,忽视了流通环节的监管,如果食品在运输过程中受到污染,可能导致食品事故的发生。我国食品安全法律法规繁杂混乱,不同法律对同一违法行为有不同的执法标准和处罚措施,导致监管部门在监管时“无法可依”,浪费政府资源。

(三) 食品安全标准体系混乱

1. 标准体系缺乏统一性

我国食品国家标准分为食品质量标准和食品卫生标准,分别由质量技术监督局和卫生部门制定;行业标准由农业部及各行业部门负责制定,而监管事务又分别由质量技术监督局、卫生部、农业部、出入境检验检疫局负责,结果是监管机构各自为政,甚至互不承认,失去了标准的权威性和统一性。

2. 安全标准不严格

我国的食品安全标准体系订立于20世纪90年代初期,与国际食品法典委员会(CAC)和国际标准化组织(ISO)相比,水平和质量都有较大差距,农药残留限量、食品添加剂、技术质量等指标等都远低于国际标准。一些标准在修订后反而退步,以乳品安全标准为例,1986年旧版规定的生乳蛋白质含量不低于2.95%,菌落总数为少于50万个/ml,但新的“中国标准”分别改为不低于2.8%和少于200万个/ml。安全标准不严格必然会导致监管松散和监管质量下降,从长远来看,也不利于个体的健康和民族的繁衍。

(四) 突发事件应对能力不足

遇到紧急问题无法及时有效处理也是我国食品监管体系的一大漏洞,食品安全问题的滞后处理势必会加大生命财产的损失,也给不法企业以喘息的时间。2008年9月16日国家质检总局检测出三鹿婴幼儿奶粉中三聚氰胺含量超标,直到10月14日相关部门才要求紧急停止9月14日前生产的奶粉的销售,到了10月18日关于食品中三聚氰胺的含量标准才出台,体现了对于突发事件应急处理能力的不足,信息发布的不及时,另一方面也说明预警及快速反应机制的不健全,对风险防范意识的不充分,风险评估工作没有到位。

三、供港食品安全监管模式的优化途径

(一) 建立以溯源为重点的品种监管模式

1. 建立“品种管理为主,分段管理为辅”的监管模式

从供港食品的经验看,其监管模式是把职能分散的各部门整合统一到一个管理机构——检验检疫部门,彻底解决了部门重叠和管理盲区问题,因此食品监管需要一个统一的机构来执行。然而监管模式的彻底改革对我国现行分段监管体制会带来巨大冲击,编制一个统一独立的食品监管机构,不仅要对各机构的职能进行重编,带来财力劳力损失,独立的部门也极易滋生出一个权力滥用、低效率甚至腐败的政府机构,因此这种方式不可取。

供港食品监管模式是由检验检疫部门负责的全程监管,应把类似于品种监管的一个分支扩大系统化,在监管机构不变的基础上,采用品种划分的方法,建立“品种管理为主、分段管理为辅”的监管模式。首先,每一监管部门只需调整原有权限,按照食品种类划分监管职能,负责一种或几种食品的全程监管,哪一类食品出现问题就追究哪一个部门的责任,避免部门间的责任推卸;其次,按照品种划分的监管模式,职能划分变得极为简单,消除分段监管部门职权矛盾和空白的弊端;最后,针对监管链条跨度较大的特殊食品,可以由一个主体部门负责并以分段管理来辅助,只要明确监管划分的边界并做好部门间的衔接工作即可。

2. 完善食品追溯体系

追溯系统就是在产品生产、加工、贮运、销售的整个过程中对产品的各种相关信息进行记录、查询、监督的质量保障系统。良好的食品追溯制度有助于实现“从田园到餐桌”食品产业链的全程监管,防止因溯源工作不到位引发的责任不明、管理混乱,弥补了目前国际上通用的食品质量安全控制方法,诸如ISO的标准、良好操作规范(GMP)、卫生标准操作程序(SSOP)、危害分析与关键控制点(HACCP)等针对单一行为主体内部的生产、加工等环节进行控制的缺陷,增加食品供应链的透明度,明确相关责任人,准确、及时地找出问题的根源并尽快采取措施。

(二) 加强食品安全法制的建设

1. 建立明确有效的责任追究制度

权力与责任是一对统一体,有权必有责,权力不受制约的监管机构极易演变成食品违法者的“保护伞”,因此,享有食品监管权的机构必须承担相应责任,以防权力滥用、行为失范。在溯源制度完善的基础上,食品监管主体的职权得以明晰,对于监管不力的行政机构不仅要追究行政责任,还应包括刑事责任、民事责任。责任的追究要以健全的法律体系

为依据,《食品安全法》在食品监管行政责任的修订上仍有改进空间,第95条规定了监管机构违反食品安全法所应承担的责任,但监管者的责任追究局限于纪律处分,职责处罚不严,还需建立具体违法的细则和标准,规定诉讼产生的必要要件,争议的解决机制也要完善,建立以法院追究为主,权力机关和行政机关追究为辅的违法监管行为责任追究体制,诉讼制度和行政复议制度以及人大权力监督制度也应予以保障^[5]。

当前我国法律的惩处力度过小,执法的漏洞很多,追求经济利益最大化的食品企业才敢触犯法律条文以降低守法经营成本,因此应加重违法责任追究后果,处罚措施从处罚款、承担行政责任上升为刑事责任,甚至取缔企业的食品生产经营资格,对违法企业的商业名誉给予降级处罚。

2. 建立统一、完善的食品法律体系

首先,国务院制定的《食品安全法》及配套的《实施条例》已经出台,应以此为参照,尽快修订《产品质量法》、《农产品质量安全法》、《消费者权益保护法》等相关法律。

其次,各地政府制定的食品安全规范性文件,如与《食品安全法》冲突,要立即修改或清理,若规定的措施经实践证明切实可行,应尽快将其上升为法规,建立起一套以《食品安全法》为基本法,其他相关法律为专项法,形成基本法统筹专项法的法律格局,确保食品监控工作实现真正意义上的有法可依^[6]。

(三) 完善食品安全标准体系

首先,改革和完善食品安全标准体系。建立以保障消费者健康安全为宗旨,以预防为主、注重技术要求的食品安全标准体系,并建立配套的检验检测、认证体系等技术支撑和信息服务体系,为确保食品安全标准的有效实施提供保障^[7]。

其次,标准的制定应与国际接轨。供港食品安全标准参考的是国际食品法典委员会厘定的食品卫生指标,国家应赋予食品安全委员会食品标准起草权,并与CAC保持沟通和协调,保证我国的重点食品安全标准与国际先进标准的一致性。

再次,标准的制定注重对全过程的监管。我国的食品安全标准体系应包含所有食品类别,每一类别还要细分至生产场地、包装材料等,特别突出初级生产环节的标准化,还要注意与食品安全技术规范相结合,提高标准实施的有效性。

(四) 健全食品安全风险分析体系和突发事件的应急响应机制

1. 建立职能分开、法制化的风险分析体系

风险分析制度是食品安全科学监管的基础,监管部门设计食品安全标准、制定相关政策都要以风险分析结果为依据,包括三个阶段:风险评估、风险管理和风险交流。在健全风险分析体系的过程中,应做好三方面的工作。

首先,保证风险分析主体职能分离。减少风险评估和风险管理的利益冲突,避免风险评估者和风险管理者既当“裁判员”,又当“运动员”的双重角色,确保风险评估的科学完整性^[8]。其次,建立风险交流体制。有效结合风险评估与风险管理的工作,可以由卫生部承担风险交流工作,并及时将反馈意见传达至风险管理部门,同时赋予风险评估部门劝告权,对风险管理部门具体执行政策起到一定的约束功能。最后,将风险评估制度法制化。风险评估工作由于没有法律保障,缺乏强制性,很难在企业生产和监管工作中贯彻落实。只有将风险评估制度法制化、常态化,才能做到有效防范,把食品监管从“田园到餐桌”各个环节的风险降到最低。

2. 健全食品突发事件的应急响应机制

首先,政府应充分发挥社会管理与公共服务的职能,建立完善有效的保障体系,使食品安全事件得到物资设施的保障和资金的支持,并完善相应的预警监测、信息报告、检测检验、医疗救护的措施,建立起“中央统一指挥、地方分级负责”的应急指挥体系,对突发食品事件进行统一指挥统一行动。

其次,制定应急处置预案,妥善应对突发事件。食品安全问题要打破先曝光再治理的被动局面,在完善预警应急机制的同时,还应健全食品安全信息通报系统,搭建服务群众的信息平台中心,完善各种应急预案,进一步提高应对和处置突发事件的能力^[9]。

食品安全是全社会的事,事关国家安全与民众福祉,正因为此,食品安全理念也应该在政府、行业与全社会得到高度的认同与掌握,政府应依法行政、权责统一,及时修订食品安全监管的各项制度与法规,加大对制售问题食品企业的处罚力度;行业应诚信经营、严格守法,破除“以消费者利益换取经济利益”的思维误区,树立“食品安全比天大”的正确理念;普通民众应提高素养、增强安全理念,学习食品安全相关知识,积极广泛参与到食品安全的社会监督中来,加强消费者对政府和企业行为的约束和监管。经过全国上下、行业内外共同努力,中国的食品安全问题在认真借鉴供港食品安全模式的基础上,会得到有效缓解,民众也

会重拾对中国食品安全的信心。

参考文献

- [1] 夏飞平,陈勇. 供港食品监管再上新台阶——深圳检验检疫局参与研发的“RFID 食品安全保障工程”亮相高交会侧记[N]. 中国国门时报,2008-10-23(3)
- [2] 黄婧. “供港蔬菜”模式促内地食品监管升级[N]. 中国联合商报,2011-11-16(C02)
- [3] 谢梦,肖长春. 广东全力保障供港食品安全[N]. 中国食品安全报,2011-10-30(A02)
- [4] 储亚萍. 从阜阳奶粉事件看我国政府的食品管制[J]. 厦门特区党校学报,2004(3):36-39
- [5] 锁放. 从比较法的角度谈中国食品安全监管机构的完善[J]. 特区经济,2011(6):130-132
- [6] 赵广河,张培正. 我国食品安全监督管理研究[J]. 食品研究与开发,2009,30(2):135-138
- [7] 曹镇. 我国食品安全存在的问题及监管模式研究[D]. 山东:山东大学,2007
- [8] 韩忠伟,李玉基. 从分段监管转向行政权衡平监管——我国食品安全监管模式的构建[J]. 求索,2010(6):155-157
- [9] 毕西丽. 我国食品安全监管模式研究[D]. 上海:复旦大学,2009

Enlightenment and meaning of safe supervision mode of food supplied for Hongkong

Nie Wenjing¹, Tian Kan²

(1.College of Economics and Management, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095; 2.College of Economics and Management, Nanjing University of Chinese Medicine, Nanjing 210046, China)

Abstract: National food safety events have sprung out in recent years, which reveal defects in domestic “farm to table” food industrial lines as well as its supervision. Beginning with the study of safe supervision mode of food supplied for Hongkong, the paper analyzed condition and issues of national food supervision system. In view of valuable experience about Hongkong food and domestic current political and economic environment, the paper also showed relatively appropriate way of reformation in food safety supervision regime and pointed out reasonable, scientific, systematic optimization and suggestions.

Key words: food safety; regulation; food supplied for Hongkong