

试论我国食品安全监管模式改革

——借鉴香港食品安全监管模式

吴颖雄,田 侃

(南京中医药大学经贸管理学院,江苏 南京 210046)

摘要:近阶段一系列食品安全事件表明,当前我国食品安全监管模式在实际运作中还存在一些亟待解决的问题,如议事协调机制、全社会共同参与机制等。与香港食品的高安全率相比,上述问题尤显突出。文章借鉴香港食品安全监管的成功经验,提出改革我国食品安全监管模式的对策。

关键词:食品安全;监管模式;改革

中图分类号:G641

文献标识码:A

文章编号:1671-0479(2013)02-105-003

doi:10.7655/NYDXBSS20130204

2009年6月1日,《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)的实施给当时已近崩溃的食品安全监管制度带来一丝曙光,也增强了居民对食品安全监管的信心。但该法自实施以来,食品安全问题似乎仍未得到有效缓解,尤其最近百胜激素鸡、注水牛肉以及新西兰含毒奶粉等食品安全事件已严重影响到我国居民的日常生活。本文在借鉴香港食品安全监管成功经验的基础上对内地食品安全监管模式改革做简要探讨。

一、香港对供港食品安全的监管

(一)香港食品安全监管机构

目前,香港特区政府的主要施政和行政工作由12个决策局、61个部门和机构执行。在食品安全监管领域,负责食品安全的决策局是食物及卫生局,其职能是制定相关政策,为香港市民提供优质、卫生的食物及环境卫生服务;由于香港本地农业规模很小,食品绝大部分由外地供应,食品安全监管的主要职能集中在食物环境卫生署^[1]。食物环境卫生署的使命是确保在香港出售的食物安全和适宜食用,并为香港市民提供清洁卫生的居住环境。2006年,该署设立食物安全中心,由食物安全专员负责,承担香港食物安全管制的主要技术和管理工作^[2],下辖食物

监察及管制科、风险评估及传达科、食物安全中心行政科。

(二)香港食品安全监管制度

1. 主要法律制度

香港的基本食物法例载于《公众卫生及市政条例》第132章第5部,其主要条文涵盖对食物购买人的一般保障、出售不宜食用的食物和掺杂食物有关的罪行、食物成分组合及标签、食物卫生,检取及销毁不宜食用的食物。香港与食品安全相关的另一部法例是《食物安全条例》(第612章),该条例于2012年2月1日全面生效,其措施包括引入食物追踪机制,确保政府在处理食物事故时,可更有效追踪食物来源,迅速采取行动。这个机制包括食物进口商和食物分销商登记制度及备存食物进出记录两个部分。

香港不仅食品安全监管法律制度比较健全,而且由于在香港绝大多数与食品安全有关的违法行为被定性为犯罪,且罚款数量及监禁时间非常明确,因此食品安全监管行政执法与刑事司法衔接良好。例如,《公众卫生及市政条例》第132章第5部第54条规定:除本条条文另有规定外,任何人如(a)售卖或要约出售食物或药物,或为将食物或药物出售而将其展出,或为将食物或药物出售或配制以供出售而将其管有;或(b)为将食物或药物出售或配制以供出

基金项目:2012年江苏省社科研究应用精品课题(12SYB-025)

收稿日期:2013-02-22

作者简介:吴颖雄(1983-),男,江苏镇江人,讲师,研究方向为卫生法学;田侃(1964-),男,江苏扬州人,教授,研究方向为卫生法学,通信作者。

售而将其交付某人存放或向某人托付,而该食物是拟供人食用但却是不宜供人食用的,或该药物是拟供人使用但却是不宜作该用途的,即属犯罪。该条例规定的处罚是第5级罚款及监禁6个月。若出现上述情况,各职能部门只需按各自职责适用法律:食物环境卫生署行使法律赋予的检验、扣查与销毁食品的权力并提出检控,判罚属法院的范畴,扣押嫌疑人则归警方负责^[3]。

2. 其他相关制度

为控制和预防食物危害,香港食物安全中心设立了食物监察计划,该计划旨在显示食物是否可供安全食用。通过食物监察计划,食物安全中心会在入口、批发和零售三个层面抽取食物样本,作微生物、化学及辐射测试,以评估食物风险,而且每月公布监察计划的测试结果供公众参考。2007年,根据世界各地较多进行专项食品调查的国际趋势,食物安全中心开始采取以专项食品和以民为本的方法推行三个层面的食品监察策略,包括日常食品监察、专项食品调查及时令食品调查。日常食品监察包括蔬菜、肉类、家禽、水产、谷类以及奶类等主要食品种类,且抽查的样本数较多,例如2012年12月食物安全卫生署和食物安全中心的食物安全报告显示2012年12月共抽取约9300个包括多种不同类别的食物样本,其中蔬菜、水果及其制品占29%,肉类、家禽及其制品占7%,奶类、奶类制品及冰冻甜点占5%,水产及其制品占14%,谷类及谷类制品占6%,其他占40%^[4]。2012年专项食品调查主要包括肉类中的二氧化硫、饭盒含致病菌的情况、瓶装水的微生物含量情况、蛋类及蛋类制品中的苏丹红等。时令食品调查主要监察评估适逢节日及时令季节时特别受市民广泛欢迎的食品,如粽子、月饼、大闸蟹等。上述三方面的监察评估措施较好地保障了香港食品安全。

香港食品安全监管部门认为食品安全是政府、业界以及消费者三方共同的责任^[5]。因此,香港安全监管部注重构建政府、业界以及消费者三方良好的合作机制,分别成立了食品安全专家委员会、业界咨询论坛和消费者联系小组。食品安全专家委员会由学者、专业人士、食物专家、食物业人士、消费者组织成员及其他专家组成,旨在增强有关食品安全议题的咨询架构,主要负责制定食品安全措施,检讨食品安全标准,参考国际常规、趋势和发展,就风险传达策略向食物环境卫生署署长提供意见;业界咨询论坛旨在加强与食物业的合作,提高食物安全水平,与业界就各项食物安全事宜交换意见,讨论有关食物安全管制措施的课题和业界对各项风险传达活动

的意见;消费者联系小组成立的目的是提供一个平台让食物安全中心就各项食物安全事宜与市民加强沟通,从而收集意见和建议,了解市民对食品安全的知识、观念和 risk 认知,藉以制订适合的风险传达信息,回应消费者的需要。

二、香港食品安全监管的借鉴

(一)健全基层各职能部门间良性互动的议事协调机制

香港食品安全监管体制的主要特点是监管部门职能集中,能够保证对食品“从农田到餐桌”全过程实施有效监管。目前内地与食品安全监管有关的部门至少有农业、质量监督、工商行政管理以及食品药品监督管理局,这种分段监管为主的模式在运作中仍存在问题。《食品安全监管体系“十二五”规划》中指出,食品安全监管体制以分段监管为主、品种监管为辅,监管环节较多,在实践中还存在监管职能不清、责任不明等问题。虽然为解决上述问题,国务院依据《食品安全法》设立了具有议事协调性质的食品安全委员会,但这样一个机构究竟能起到多大作用,尚有待验证,如没有具体的执行机构,则无法将其意图直接落实,对于监管的空白地带亦无法有效填补^[6]。香港食品安全监管模式体现出来的就是与食品安全监管的各种职能能够得到有效发挥,那么内地在现有的食品安全监管体制下,不仅需要国家层面建立食品安全委员会这样的议事协调机构,还应当在地方政府的主导下健全基层各职能部门间良性互动的议事协调机制,加强对食品安全的监管。而这种良性互动的议事协调机制包括信息沟通、风险评估、综合治理、联合执法、事故预防、培训教育等多个方面,工作内容应包括综合分析各部门掌握的情况,对食品安全形势和问题进行研判,制定食品安全整体工作计划,提出政策建议等^[7]。

(二)完善食品安全监管行政执法与刑事司法衔接机制

内地在食品安全监管行政执法与刑事司法衔接方面与香港有所不同。《食品安全法》规定:“违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任。”因此,违法行为由行政机关处理,涉及犯罪的则由公安机关负责立案调查。食品安全监管实践中,某些案件在行政机关查处时可能只是普通的行政案件,但是随着调查的深入可能发现是刑事案件。此时就涉及到行政执法与刑事司法衔接问题,在现有法律框架内主要是案件移送问题。由于食品安全行政执法机关及其执法人员对公安内部管辖分工缺乏了解,造成移

送工作的反复、推诿,增加了移送的难度。为提高移送效率,便于管理和监督,公安机关应明确一个专门部门统一负责移送案件的受理和审查。这样既避免了由于案情复杂无法确定案件由公安机关哪个部门管辖,致使食品安全行政执法机关手足无措的情况,也减少了由于公安机关内部的审查环节和管辖争议可能造成的拖拉和延误^[8]。

(三)鼓励全社会共同参与食品安全监管工作

《食品安全法》实施之后,食品安全事件仍然不断发生的原因之一就是我国食品安全监管模式失灵。目前,食品安全监管机构当然地认为自己是监管的核心和主体,企业、公众、行业组织自然地被归为监管的客体,忽视社会力量的参与及重要性,而监管机构的人财物的缺漏,导致其无法面面俱到地将监管范围辐射到整个食品领域和环节,“地沟油事件”、“染色馒头”、“瘦肉精事件”都不是一个地方的特有现象,其涉及的范围和广度不是监管机构所能完全触及的^[9]。而香港食品安全监管非常重视社会力量的参与,构建了政府、业界以及消费者三方良好的合作机制。因此,在现有的食品安全监管法律框架内,可以从以下两方面鼓励社会力量共同参与食品安全监管工作。一是建立信息共享机制。信息共享是公众参与食品安全监管的前提。如果公众对食品安全监管信息毫无所知或者知之甚少,是不可能主动参与到食品安全监管工作中的。而信息共享机制至少应包括通过各种途径定期发布食品安全报告、公开食品安全案件处理信息以及收集公众对食品安全监管工作的意见等。二是食品安全监管部门主动与企业、公众以及媒体建立合作关系。食品生产、经营企业是保证食品安全的最为重要的主体,在当前监管力量有限的情况下可以采取激励措施对其正确引导。另外,“地沟油”、“染色馒头”以及“瘦肉精”等食品安全事件的曝光无一不有公众与媒体的

参与。因此,与公众和媒体建立良好的合作关系可以有效弥补监管力量薄弱的问题,形成及时、有效、广泛的社会监督。而这一合作模式主要包括公布举报电话、举报奖励措施、举报案件的处理情况以及通过媒体对食品安全违法行为曝光等,其在国内一些城市已得到广泛应用^[10]。

参考文献

- [1] 张天,张新平.香港食品安全监管及其借鉴意义[J].中国卫生经济,2009,28(4):78-79
- [2] 陈锦春,王爱民,许炳芬.中国内地与香港特别行政区食品安全监管模式比较[J].口岸卫生控制,2009,14(2):1
- [3] 何蔚云.香港食品安全监管工作考察[J].中国卫生法制,2006,14(4):28
- [4] 香港食物环境卫生署,香港食物安全中心.2012年12月份食物安全报告[EB/OL].(2012-12-30)[2013-03-04] http://www.cfs.gov.hk/sc_chi/programme/programme_fs/files/2012_food_safety_report_12_c.pdf
- [5] 张天,张新平.香港食品安全监管及其借鉴意义[J].中国卫生经济,2009,28(4):80
- [6] 李震海.浅析《食品安全法》的亮点与不足[J].中国卫生监督杂志,2009,16(6):549
- [7] 刘丹松.当前食品安全监管法律实践问题研究与分析[J].当代法学,2012,26(2):158
- [8] 张永伟,刘志芳,马哲.食品安全涉嫌犯罪案件移送问题与对策[J].中国食品卫生杂志,2009,21(3):258
- [9] 齐萌.从威权管制到合作治理:我国食品安全监管模式之转型[J].河北法学,2013,31(3):52
- [10] 中国广播网.武汉市每日公布“地沟油”举报落实情况[EB/OL].(2010-03-26)[2013-02-06] http://china.cnr.cn/gdgg/201003/t20100326_506208478.html

Discussion on the reform of food safety supervision pattern

——drawing on the successful experience of safely supervising the Hong Kong's food

Wu Yingxiong, Tian Kan

(Economic Management Institute, Nanjing University of Chinese Medicine, Nanjing 210029, China)

Abstract: Recently, a series of food safety events showed that there were still some urgent problems on our current food safety supervision pattern in actual operation, such as the consultative and coordinating mechanism and the joint participation of the whole society mechanism. Compared to the high security factor of the Hong Kong's food, the above questions were particularly crucial. The paper draws on the successful experience of safely supervising the food in Hong Kong, and provides the countermeasures of the reform of our food safety supervising model.

Key words: food security; supervision pattern; reform