

# 构建我国食品安全监管体系的研究

董秀金, 王小骊, 叶雪珠, 胡桂仙 (1. 农业部农产品质量监督检验测试中心, 浙江杭州 310021; 2. 浙江省农业科学院农产品质量标准研究所, 浙江杭州 310021; 3. 浙江省食品安全重点实验室, 浙江杭州 310021)

**摘要** 从食品安全在构建社会主义和谐社会中的重大作用出发, 分析了现阶段我国食品监管体系存在的问题。同时借鉴国外对食品安全监管的原则和方法, 从监管体系方面提出了几点对策和措施。

**关键词** 食品安全; 监管; 监管体系

**中图分类号** TS207.7 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2007)32-10477-01

**Recognition on Construcing Chinese Food Safety Monitoring and Management System**

DONG Xiu-jin et al (Farm Products Quality Supervision and Inspection Centre of Agriculture Department, Zhejiang, Hangzhou 310021)

**Abstract** Based on the importance of food safety to building a socialistic harmonious society, the problems in food monitoring and management system were analyzed. The principle and method of food safety monitoring and management abroad were referenced and some beneficial and feasible measures were put forward from food monitoring and management system.

**Key words** Food safety; Supervising and managing; Monitoring and management system

食品安全是指供人们饮食的, 可维持、改善或者调节人体代谢机能, 具有营养性、功能性、多样性的食物类产品在种(养)殖、加工、运输、销售等活动中, 符合国家强制标准和要求, 不存在可能损害或威胁人体健康的有毒有害物质以致导致消费者死亡或危及其本人及后代的隐患。随着人们生活水平的不断提高, 人们对生活的需求也越来越高, 不仅关心吃饱、吃好, 还注重食品的营养、健康。可近几年市场上频繁出现的“毒奶粉”、“毒火腿”、“苏丹红”、“人感染猪链球菌”, 以及油炸食品丙烯酰胺超标、饮料中苯超标等食品安全事件, 食品安全问题不仅关系到广大人民群众身体健康和生命的安全, 关系到社会经济发展和社会的和谐稳定, 甚至还关系到公民对社会和政府的信赖问题。食品安全是目前公共健康面临的重大社会问题之一。

## 1 现阶段我国食品安全监管的不足之处

**1.1 监管部门职责不清** 食品安全监管的主要部门偏多, 若加上食盐、海产品等特种行业, 监管食品的部门更多, 因此食品安全委员会成员单位多达 19 个。以鸭蛋为例, 鸭子在喂养过程中饲料归农林部门管, 咸鸭蛋生产加工过程属质监部门管, 而走上市场后又归工商和商业部门管, 鸭蛋端上餐桌后又归卫生部门把关。每个部门都守着自己的“阵地”, 各司其职, 表面上看是监管“无缝链接”, 可食品从种植(养殖)、用药、生产到加工、储存、运输等环节中仍存在“多不管”地带, 稍有疏忽食品安全就可能出现问题。食品安全监管的部门虽然多, 但都是被动管理, 平时不出问题没有哪个部门主动上门去监督、检查, 出了问题要么都争着去检查执法, 要么互相推诿扯皮。

**1.2 法律、法规不健全** 食品安全方面没有完善的、职责明确的法律、法规和政府文件, 且对违法者的惩罚力度不够。对违法企业处罚太轻不足以起到震慑作用。目前, 对食品安全方面违法违规企业的监管, 至多处以违法所得的 1~3 倍罚款, 处罚过轻。如苏南某县级市 2006 年国庆期间发生 200 人吃卤菜中毒事件, 虽然没人中毒死亡, 但影响很坏, 这样一起公共卫生事件最终却只以罚款、整顿了事。

**作者简介** 董秀金 (1979-), 男, 浙江安吉人, 从事农产品质量标准与检测方法研究。

**收稿日期** 2007-06-19

**1.3 食品科学检测方法落后** 质量技术监督部门在很大程度上是依靠技术机构提供的有效数据为准, 如果质量监管部门在食品检测过程中, 由于技术设备陈旧, 致使食品虽然通过了检测, 但潜在问题并没有被排除。目前我国存在质检机构的检测设备落后、老化, 跟不上市场需求的情况。因此, 解决问题的根本途径, 一是要加快设备更新的速度, 二是要提高人员素质, 并加快标准的更新和完善, 利用技术优势督促、监督企业, 加强质量管理的自律行为, 真正为老百姓的安全提供可靠的保障。

## 2 国外食品安全监管原则和方法概述

**2.1 法国** 法国是一个有着美食传统的农业国家, 食品加工业极为发达, 有 10 000 多家农业食品企业, 年产值 1 200 亿欧元, 约占 GDP 的 10%。就法律标准体系而言, 法国早在 1905 年 8 月 1 日就颁布了有关食品安全的法律。在认证标示体系中, 法国在食品安全管理上认为提高透明度、可追溯性、自我监控三方面很重要。为此, 该国以非常严格的标签制度为纽带, 使政府各部门、消费者加强对食品的监督。在法国, 出售的食品必须有标签, 并规定必需标注的内容, 如正确的名称、组成部分、纯净量、批量号码、最长使用期、使用说明、生产者, 以及一些特别的条款, 违反规定的食品生产经营者会受到严厉的法律惩罚。在质量保证上, 法国有一套完善的认证制度。食品在安全质量上首先必须满足欧洲标准和法国标准。

**2.2 美国** 美国的食品安全监管体系分为联邦、州和地区三级。三级监管机构聘用流行病学专家、微生物学家和食品科研专家等, 采取专业人员进驻食品加工厂、饲养场等方式, 从原料采集、生产、流通、销售和售后等各环节进行全方位监管, 构成覆盖全国的立体监管网络。

**2.3 日本** 根据修订的《食品卫生法》, 日本对 799 种农药和兽药设定了残留限量标准, 而且必须定期对所有农药和兽药残留量进行抽检。在加工环节, 原则上除厚生省指定的食品添加剂外, 食品生产企业一律不得制造、进口、销售和使用其他添加剂。在流通和销售环节《日本农林规格法》明确制定了生鲜食品和加工食品的产品标注标准。

**2.4 韩国** 完善安全的食品制造和流通体系, 鼓励消费者

(下转第 10480 页)

(上接第 10477 页)

参与食品安全管理,整合机构加大对食品安全的调查和处罚力度。韩国还成立了“食品安全企划团”,负责推进修改法律,统合机构。

**2.5 德国《食品和日用品管理法》《食品卫生管理条例》、《HACCP 方案》《指导性政策》**是德国食品安全的四大支柱。在德国,无论是国产还是进口食品,在包装的标签上都注明商标、食品成分和有效期,还有有关商检机构质量认可的显著标志。为了保证食品安全,德国对食品生产和流通的每一个环节都进行严格的检查和监督。

**2.6 加拿大**加拿大以农业部为主导部门,采取分级管理、相互合作、广泛参与的食物安全管理模式。1997 年加拿大议会通过了《加拿大食品监督署法》,决定在农业部之下设立一个专门的食品安全监督机构——加拿大食品监督署(类似于中国部委管理的国家局或者部属事业单位),统一负责加拿大食品安全、动物健康和植物保护的监督管理工作。

### 3 完善我国食品安全监管体系的几点建议

**3.1 实现国务院对省级食品药品监督管理的垂管**借鉴丹麦管理食品安全的模式,将工商、卫生、商务等主要部门的食品安全监管职责划入国家食品药品监督管理系统,通过法律赋予国家食品药品监督管理系统执法权限,并将现在全国省以下垂直管理体系改为国务院垂管。对人民群众最实际的生活健康问题实行国家统一管理,一是真正体现了执政为民的宗旨和食品安全的国家战略地位;二是可以充分利用现有药品监管的资源,做到少投入、多产出,降低行政成本,并在监管模式上与发达国家接轨;三是解决发达地区和欠发达地区由于政府投入不一,对食品安全保障程度不同的现状,实现不同地区人民群众对饮食安全的同等保障;四是有利于人民群众对政府工作的监督和政府问责制的执行,提高监管效果。

**3.2 构建信息化监管网络**信息化监管网络指加大信息技术在食品安全和商品质量监管领域的运用,以工商管理专网和 12315 信息化网络为依托,以计算机技术、互联网技术及移动通讯应用技术等为手段,通过统一标准、整合资源、完善监管内容、扩展应用功能等措施,大力推进网络化建设,建立食品、商品经营主体数据库,食品及重要商品

数据库,规范食品安全和商品质量监管系统,逐步实现网上咨询、网上受理、网上查办、网上调度指挥、网上应急处置、网上动态监管、网上发布信息”等功能,对食品安全和商品质量市场准入、仓储、销售、退市进行现代化全程监管,努力提高监管执法效能。信息化监管网络将是 2007 年我国食品安全监管的一个新亮点。

**3.3 重新认识消费者监管的重大作用**除了政府监管,通过消费者诉讼来实施“私人监管”也能够保护食品安全。依“民法通则”、“产品质量法”和“消费者权益保护法”,制造或销售伪劣食品致害构成缺陷产品侵权,制造者和销售者须对受害者承担连带赔偿责任,即消费者可以任选制造者或销售者要求其赔偿所受损害。产品缺陷是指产品存在危及人身和财产安全的不合理危险。如经营者故意隐瞒缺陷,即构成欺诈,受害消费者还可依照“消费者权益保护法”第 49 条,要求经营者双倍赔偿(即惩罚性赔偿)。由于生产者和销售者须对缺陷产品致害承担连带赔偿责任,销售者为避免责任便会自动检验产品质量。这样,在政府监管之外就自发产生了一个产品质量检测机制。这个机制是否有效,取决于消费者可能提出的赔偿诉讼能否对生产者和销售者产生足够大的威慑力。在法律上,惩罚性赔偿的责任要件是很严格的,必须以经营者实施欺诈为要件。而且,依产品质量法,制造企业对产品投入流通时科学技术尚不能发现的缺陷不承担赔偿责任。这种情况当然也不构成欺诈,不会产生惩罚性赔偿。因此,消费者诉讼通常不会压制产品创新,造成企业的过度负担。相反,严格的质量要求将提高中国产品的国际竞争力。

### 4 结语

近年来,食品安全问题业已成为备受关注的全球性焦点之一,各国都在下大力气加强食品安全监管工作。在强调以人为本、和谐发展的理念下,树立从“农田到餐桌”的全过程食品安全意识,努力构建政府、企业、科研机构、消费者共同参与的监管体系是每个人的权利和义务。

#### 参考文献

- [1] 许华勇.如何构建食品安全监控网络系统[J].食品科学,2006,27(12): 818-822.
- [2] 龙一平.食品安全与政府管制[J].湖北经济学院学报,2006,3(12): 93-146.