

发达国家如何求解食品安全之惑

■ 车文辉

近年来,随着食品安全问题的频频出现,食品安全已经成为无国界的话题,受到世界各国的高度关注。目前,从世界范围看,发达国家的食品安全保障体系和监管机制相对较为成熟,通过实施一系列旨在确保食品安全的举措,不仅力保国民能享受到质优安全的食品,企业也因此具有强大的市场竞争力。

一、注重食品安全监管制度建设

食品不同于一般产品,保障食品安全首先必须由国家力量来规范。

1.建立权责明晰的监管制度。发达国家普遍建立了行之有效的食品安全监管体制,尽管类型各异。其基本类型大致有三种。第一种是附属型,即由政府现有的某个部门负责食品监管,并协调其他部门对食品安全工作进行监管,加拿大是这种模式的代表。第二种是独立型,即中央政府新建立或将原有分散的食品安全管理职能整合到一个专门的、独立的监管机构,以丹麦等欧盟国家为代表。第三种为多部门联合型,即由两个或两个以上的政府部门共同负责食品安全监管,这种模式对食品实行专业化监管,提高了科学性,日本是多部门联合监管模式的典型。

2.监管职能趋于集中统一。发达国家已经注意到对食品实行“一元化管理”的必要性,以克服多部门分头管理、职能交叉冲突、责任不明的弊端。美国食品监管分为联邦、州和地区3个层次。在联邦层面,涉及食品安全的机构有12个。它们涵盖食品监管的全过程,形成一个完整、有机的监管体系。美国在多部门监管的架构之上,设置了具有独立地位的国家食品安

全监管机构——总统食品安全委员会,集监管权于一身,负责协调国家食品安全计划和战略、监管的项目评估、政策分析及问责,是具有实质性领导地位的最高监管权力机构。

二、建立健全食品安全法律法规体系

健全的法律法规体系是食品安全监管顺利推行的基础。发达国家的法律法规体系具有统一协调、配套性强、便于实施、更新及时等特点。

从1906年第一部有关食品安全的法规《食品和药品法》开始,美国政府在食品安全方面,相继制定和修订了规范企业、团体和个人行为的联邦法律法规35部。这些法律法规覆盖了所有食品和相关产品,构成较为完备的法律法规体系,大致可分为四个层次:综合性法律,即《联邦食品、药品和化妆品法》;针对不同产品制定的法律,如《联邦肉品检查法》等;针对不同流通环节制定的法律,如《食品运输卫生法》等;针对生产投入品的法律,如针对农药的《食品质量保护法》。政府还制定了一系列更为详细的机构或部门法规,内容进行季度性的实时更新。此外,政府和私营机构还制定了各种标准:政府主要制定强制性标准,以技术法规的形式出现;私营标准机构、专业学会、行业协会等以自愿性标准为主,迄今已制定了4万多项。

欧盟实现食品安全生产长效机制的重要指导原则是“以法为先导”,构建食品安全的战略框架,有法可依、有法必行、行法必果,并通过严格的法律法规将食品安全战略落到实处。欧盟陆续制定了《通用食品法》、《食品卫生法》等20多部法律法规和一系列食品安全规范要求。

2002年生效的《欧盟新食品法》的核心,是对食品安全采取统一管理措施,将食品安全监管明确延伸到食物链的全过程,覆盖所有的生产与经营环节,对整个食物链进行全面控制和严格监督。

三、健全食品安全保证体系

1.覆盖整个食物链的全程监管制度。2000年,欧盟委员会发布《食品安全白皮书》,首次把覆盖“从农田到餐桌”整个食物链的全过程管理原则纳入食品安全监管视野,对食品生产经营各环节进行全面监控,防范可能会对消费者健康构成潜在危害的风险。2006年,欧盟实施新的《欧盟食品及饲料安全法规》,对食品添加剂、食品链污染等易发生问题的薄弱环节进行重点监督,实现了监管从初级原料生产、加工、销售及进出口各环节的无缝隙衔接。

2.食品安全风险评估与预警制度。目前,发达国家普遍设立专门机构对食品进行风险评估,通过对主要的食品危害进行风险分析,大力降低食品生产过程中的危害。

在风险分析的基础上,发达国家建立了食品快速预警系统。通过收集信息、信息通报、信息反馈及再评估等流程,及时评估食品安全事件的风险并向公众发布信息,避免食品安全事故蔓延。如果发现来自成员国或者第三方国家的食品可能会对人体健康产生危害,欧盟将启动快速预警系统,采取终止或限定有问题食品的销售、使用等紧急控制措施;成员国获取预警信息后,会采取相应的举措,并将危害情况通知公众。

3.食品信息可追溯制度。从20世纪90年代开始,欧盟、美国和日本等发达国家都开展食品信息追溯工作,通过建立食品信息可追溯制度来推进食品监管。食品信息可追溯制度是指对食品从生产到销售的全过程都建有档案,记录生产等各环节的公共追溯要素,如产地、生产者、化肥及农药使用等详细信息,从而实现全面、科学地监控食品移动全过程。一旦发现异常,可根据溯源信息追溯到源头,快速及时采取防范措施。欧盟明确规定,凡是在欧盟国家销售的食品必须具备可追溯功能,否则不允许上市销售,不具备可追溯性的食品禁止进口。

四、完善社会监督,强化行业企业自律

总体上看,发达国家的食品安全管理体制是主体多元化的结构,形成了政府监管、消费者维权、行业自律、社会监督相结合的“四位一体”合作机制。

1.民间消费者协会组织活跃。发达国家有许多专由消费者自发成立、自愿加入、自我管理的互助维权组织。这类消费者组织通常设有公众利益、追究企业责任等专门的委员会或咨询机构,为消费者提供帮助;通过收集相关消费信息情报、开展消费生活调查研究、对侵权后的消费者予以维权支持和诉讼救济等,维护消费者权益。2006年6月,美国一个名为“公众利益科学中心”的团体,起诉肯德基使用反式脂肪含量高的烹调油,促使反式脂肪成为媒体关注的热点,引来监管机构介入。肯德基很快宣布停止使用反式脂肪。

2.强化行业、企业的自律。发达国家行业、企业自律程度较高,很少会为了短期利益铤而走险。比如,欧盟食品安全管理体系对农场主提出了“良好生产指南”,规定了农产品的生产原则和保障措施,农场主一般都会严格遵循“指南”的原则和措施,一旦发现或怀疑可能影响人类健康的问题,都会主动向主管当局报告。

3.重视公共传媒的监督。在发达国家,企业违法违规的风险,不仅来自政府的处分和法律制裁,也来自媒体和社会监督的强大压力。2002年,日本著名的雪印食品公司把280吨进口牛肉假冒日本国产牛肉销售,骗得1.96亿日元的非法收入。此事被有关方面查获后,遭到了舆论和消费者的强烈谴责,不仅公司倒闭,两名主要负责人也分别被判处有期徒刑三年和两年半。

食品安全始终是社会关注的焦点。一直以来,欧美日等发达国家的食品被公认为是最安全的,但近期发生的德国毒黄瓜等恶性食品安全事件表明,有关食品安全的道魔之争,作为当今世界不得不面对的重大现实问题,短期不会终结,各国保障食品安全之路依然任重道远。

(作者:国家行政学院副教授)

责任编辑:王安琪 盛玮