

发达国家食品安全监管体系及对中国的启示

杜艳艳, 郭斌梅, 余文哲

(中国科学技术信息研究所, 北京 100038)

摘 要: 一些发达国家或地区为了加强食品安全管理, 建有食品安全预警机制、明确的监控机制、迅速有力的应急机制、全面配套的法律体系、科学健全的标准体系、严格及时的食物追溯与召回制度和食品安全的责任追究及惩罚制度。在分析美国、欧盟、加拿大、日本等发达国家食品安全监管体系的基础上, 结合当前我国食品安全监管体系中存在的一些问题, 提出: 我国应当借鉴发达国家食品安全监管体系的成功经验, 积极探索和建立一套适合中国国情的食品安全监管机制和法律制度。

关键词: 美国; 欧盟; 加拿大; 日本; 食品安全; 食品安全监管体系

中图分类号: F203; R155.5 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2013.05.012

食品安全是关系人民群众切身利益的大事, 是社会进步、物质文明的重要标志。美国、欧盟等发达国家或地区, 为了加强食品安全管理, 均建有食品安全预警机制、明确的监控机制、迅速有力的应急机制、全面配套的法律体系、科学健全的标准体系、严格及时的食物追溯与召回制度和食品安全的责任追究及惩罚制度等^[1]。发达国家或地区有关食品安全监管体系的一些好的经验值得我国借鉴。

1 发达国家食品安全监管体系

1.1 美国

1.1.1 食品安全管理机构 and 职能

美国十分重视食品安全, 为协调管理全国的食品安全问题, 专门建立了联邦、州和地方各个层次相互配合、联合监控的风险管理体系, 其管理主体是1998年设立的“总统食品安全顾问委员会”, 实行的是卫生部、农业部、环境署等多个部门具体负责的综合性管理体制。

美国食品安全监管机构包括: 健康与人类服务部(DHHS)所属的食品和药品管理局(Food and Drug Administration, FDA)、农业部(USDA)所

属的食品安全检验署(Food Safety and Inspection Service, FSIS)和动植物卫生检验署(Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS)及美国国家环境保护署(Environmental Protection Agency, EPA)等。各监管机构根据各自的职能范围, 负责食品的安全检验和监管^[2-4]。

(1) FDA主要负责食品和药品的监督检验, 并制定与食品安全相关的法规和标准。美国2011年颁布实施的《食品安全现代化法案》, 授权FDA对食品供应领域制定综合性的、以科学为基础的预防性控制措施, 包括: 问题食品的强制召回权, 要求企业执行强制性的农产品安全标准, 等等。

(2) FSIS主要负责肉类和家禽等食品安全危险性较高的产品, 包括生产、流通、包装等环节的安全控制, 并被授权监督执行联邦食用动物产品安全法。

(3) EPA主要负责制定农药及环境化学物的残留限量和有关法规, 确保有效控制与水土环境相关的食品安全。

1.1.2 与食品安全相关的法律法规

美国与食品安全相关的法律、法规, 由立法

第一作者简介: 杜艳艳(1963—), 女, 研究员, 主要研究方向为农业科技信息管理。

基金项目: 中央级公益性科研院所基本科研业务专项基金项目(ZD2011-4-2)

收稿日期: 2013-01-31

机构和行政机构制定与实施。当这些法令、条例和政策在实施过程中引起争议时，由司法机构做出公正的判决。从 1906 年的《食品与药品法案》和《肉品检查法案》，到 1938 年的《食品、药品与化妆品法案》，再到如今的《食品安全现代化法案》，可以说，在食品安全立法方面，美国一直在努力，从未停止。

2009—2011 年间，美国再次对其食品安全立法进行调整，通过了两部法案——2009 年的《食品安全加强法案》(*Food Safety Enhancement Act of 2009*, *FSEA*) 和 2011 年的《食品安全现代化法案》(*Food Safety Modernization Act*, *FSMA*)。其中，FSMA 的核心宗旨是强调预防为主的监管理念，并要求食品企业承担更多的责任。FSMA 强调：政府要加强监管食品生产设备；食品和药物管理局在发现食品或药物质量安全事件时，可以执行强制召回权力；加强对进口食品的监管；食品行业应该承担更多的食品安全责任，尤其是食品生产企业；在食品安全管理方面，应以预防为主。

新法案的实施，是美国食品安全监管体系 70 多年来最大的一次调整和变革。新法案扩大了 FDA 的权力和职责，即赋予 FDA 足够的资源和权力，使得 FDA 能在国家战略的高度上从事食品安全管理^[5-6]。

1.2 欧盟

1.2.1 食品安全管理机构和职能

欧盟食品安全管理机构是“欧盟食品质量安全管理局”(*European Food Safety Authority*, *EFSA*)。该管理机构成立于 2002 年，由管理委员会、行政主任、咨询论坛、科学委员会及 8 个专门科学小组构成，其职能是：围绕食品安全问题进行风险评估，建立食品安全快速预警体系，与消费者就食品安全和健康等问题进行交流，为欧盟食品安全政策和立法提供依据等。此外，EFSA 还对转基因饲料与共同体法规和政策有关的营养问题等提出科学建议^[7]。

EFSA 的工作宗旨是：依据独立性、科学性和透明性原则，独立于工业和政治利益，行使风险评估、信息交流的职能，成为消费者可信赖的、有代表性的组织；以最先进的科学为指导，组织相关领域最卓越的科学家灵活、高效地应对食品安全风险；向社会公开食品安全的严格评审结果，公开有关

危害食品安全的风险信息、调查结果及建议，以利于公众最快速、便捷地获取食品安全信息。

1.2.2 与食品安全相关的法律法规

欧盟食品相关法规的执行机构是食品和兽医办公室 (*Food and Veterinary Office*, *FVO*)，负责监督各成员国执行欧盟法规的情况及其他国家进口到欧盟的食品安全情况。欧盟为统一协调内部食品安全监管规则，陆续制订了《食品安全白皮书》、《食品卫生法》、《欧盟食品安全卫生制度》等 20 多部食品安全法规，其中，《食品安全白皮书》包括食品安全政策体系、食品安全法规框架、食品安全管理制度、食品安全国际合作等内容，提出了 84 项保证食品安全的基本措施，是欧盟及其成员国完善食品安全法规体系和管理机构的基本指导。此外，欧盟还制订了一系列食品安全规范要求，包括动植物疾病控制、药物残留控制、食品生产卫生规范、良好实验室检验、进口食品准入控制、出口国官方兽医证书规定、食品的官方监控等内容。

欧盟食品安全管理运作机制主要是通过立法制定各种管理措施、方法和标准，并进行严格的控制与监督，使法律得以执行，从而达到实现食品与药品安全、保护人类健康与环境的目的。目前，欧盟食品质量安全监控政策的制定主要依据是《欧盟食品法》，已形成的法律体系有食品安全、动物健康、动物福利和植物健康等方面的立法。欧盟严格把关食品物流过程的质量控制，生产环节采用农药残留检测制度、行业协会自查制度、良好生产实践指南及食品投入品管理制度等；流通环节采用食品安全全程追溯、市场准入制度、通用及专项标识管理及绿色壁垒等；加工环节采用 HACCP 认证、企业资格认证、标准化生产制度、产品有机认证等。此外，欧盟还建立了食品、饲料快速预警系统 (*RASFF*)，对食品安全进行风险评估^[8]。

1.3 加拿大

1.3.1 食品安全管理机构和职能

加拿大整合食品安全管理机构是把农业与农业食品部、渔业与海洋部、卫生部和工业部整合在一起，成立了加拿大食品监督局 (*Canadian Food Inspection Agency*, *CFIA*)，主要职能是负责加拿大食品、动物、植物的监管和检验。加拿大卫生部负责制定食品安全与营养相关标准，并对食品监

督局的食品安全工作进行评估,同时负责食源性疾病的监测和预警。其他有关部门在自己的职责范围内配合食品监督局的农产品质量安全工作^[9]。

1.3.2 与食品安全相关的法律法规

加拿大食品安全监管采取联邦制,实行联邦、省和市三级行政管理体制。由国会制定的法令和由政府机构为主制定的法规是加拿大的主要法律形式,法规是对法令的详细阐述。加拿大涉及食品安全最主要的法律是《食品与药品法》(*Food and Drugs Act*),其他有关法律包括:《农产品法》(*Canada Agricultural Products Act*)、《食品检验机构法》(*Canadian Food Inspection Agency Act*)、《动物健康法》(*Health of Animals Act*)、《肉类监督法》(*Meat Inspection Act*)、《植物保护法》(*Plant Protection Act*)、《种子法》(*Seeds Act*)以及《消费品包装及标签法》(*Consumer Packaging and Labelling Act*)等。在每一部法律下面,都制定有数量不等的法规,分别对法令所涉及的产品或领域进行详细规定和要求。

加拿大食品监督局的职权范围非常广,从肉品加工企业的监督到外来昆虫和病害的控制,从假冒标签的管理到食品的召回,从种子、植物、饲料、肥料的实验室检验到环境评价等,实现了“从农田到餐桌”的全程管理。

近年来,加拿大食品检验局一直致力于提高监管效率,整合不同法律法规中内容相近或存在矛盾的部分。2012年6月7日,加拿大食品检验局已将新拟定的《食品安全法》提交国会,等待国会的通过并颁布执行^[10]。

1.4 日本

1.4.1 食品安全管理机构和职能

日本政府主管食品安全的机构为食品安全委员会、厚生劳动省、农林水产省以及消费者厅。食品安全委员会的职能是从科学技术角度审定食品安全指标,并向厚生劳动省、农林水产省提出合理建议,主要从事风险评估、风险管理监督、紧急事件处理等方面的工作,为专门的食物风险分析和评估机构。厚生劳动省和农林水产省为食品风险管理机构,厚生劳动省的职能是负责与食品卫生相关的风险管理,制定添加物、农药残留、食品加工与生产

的标准,通过对食品生产、流通、销售活动的监督指导,确保食品安全;农林水产省的职能是负责与水产品相关的风险管理,监督水产品的生产、流通和消费活动,确保生产材料和产品的安全性。消费者厅于2010年成立,负责食品安全行政管理,并承担部分风险分析工作^[11]。

在日本,国内食品的安全主要依靠都、道、府、县地方行政管理部门监管,地方政府设立有517个保健所。厚生劳动省在地方设有地方厚生局以及检疫所;农林水产省在地方设有地方农政局。进口食品的安全主要依靠厚生劳动省监管^[12]。

1.4.2 与食品安全相关的法律法规

日本食品安全管理有一个完整的法律体系,主要法律包括《食品卫生法》、《屠宰法》、《禽类屠宰管理与检查法》、《加强食品生产过程中管理临时措施法》、《健康促进法》、《农林物质标准化及质量规格管理法》、《食品与农业农村基本法》、《食品安全基本法》等。根据不同的饮食品种,日本还相继制定了相关的规则,如《牛奶营业取缔规则》、《清凉饮料水取缔规则》、《饮食物防腐剂、漂白剂取缔规则》、《饮食物添加剂取缔规则》以及《饮食物器具取缔规则》等。

日本食品安全委员会制定政策的依据是食品安全法案的基本理念,它包括3方面内容:一是在充分认识保护国民健康重要性的基础上,确保食品安全;二是在食品供应的各个环节采取必要措施,如实行农产品身份证制度;三是采取措施要考虑国际动向和国民意见,要有科学依据^[13]。

新修改的《食品安全基本法》,特别强调食品从业者有义务“从农场到餐桌”的各阶段都采取确保食品安全的措施。在政府以检查和许可方式对食品质量进行监督的同时,食品从业者在食品原材料的流通、使用,农产品、食品的加工,进口和流通环节也采取了防止危害发生的措施,并成为自己的责任和自觉自愿的行为。新修改的《食品卫生法》,也将立法宗旨从“确保公共卫生”向“保护国民健康”转变,即:将以往“社会防护”的概念向以个人为关注点的“国民健康保护”的方向转变。该法除明确政府部门责任义务外,还重点规定了食品从业者的责任,将保证食品原料安全、实施自主检查、建立食品生产记录等义务化^[14]。

2 中国食品安全监管体系及面临的问题

2.1 食品安全的法律体系

中国食品安全立法采用的是部门立法模式。从1982年制定《中华人民共和国食品卫生法》（试行）以来，先后制定了一系列与食品安全有关的法律法规和管理条例，业已形成以《中华人民共和国食品卫生法》（1995）为核心，以《产品质量法》、《农业法》等法律为基础，以《食品生产加工企业质量安全监督管理办法》、《食品添加剂管理规定》等部门规章条例为主体，以各省及地方政府关于食品安全的规章为补充的食品安全法规体系。

2.2 与发达国家食品安全法律体系比较面临的问题

2.2.1 多部门管理格局限制了监管效果

目前，我国涉及到的食品安全监管部门有农业部、卫生部、食品药品监督管理局、国家质量监督检验检疫总局等，形成了多部门管理格局，不同部门仅负责食品链的不同环节，分段监管为主、品种监管为辅的监管体系。如：农业部门负责初级农产品生产环节的监管；质检部门负责食品生产加工环节的监管；卫生部门负责食品生产加工环节的卫生监管及餐饮业和食堂等消费环节的监管；工商部门负责食品流通环节的监管；食品药品监督管理局负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故的管理工作。但各个部门之间职能交叉、职责不清，甚至有的相掣肘，造成食品安全监管乏力和监管资源分散，没有形成合力，也没有建立起长效监管机制，严重影响了监督管理的执法效果^[15]。

2.2.2 食品安全法律体系存在薄弱环节

《中华人民共和国食品卫生法》仅对食品生产、经营环节发生的食品安全作了规定，没有包括种植、养殖、储存等环节中的食品及食品相关的食品添加剂、饲料及饲料添加剂的生产、经营或使用。而食品安全问题本身包括了从农田到餐桌的全过程，相关法律仅对食品生产经营阶段中发生的行为进行监管，说明该法律没有反映出整个食品链条的监管范围，出现法律监管薄弱环节。这就造成了在我国食品安全领域中，很多生产经营行为无法可依，从而造成了相关监管、执法部门对饲料中添加瘦肉精、农药大量残留、食品生产中滥用抗生素、食品中添加非食用色素等诸多问题的监管不力。

2.2.3 食品安全法律法规惩罚力度不够

《中华人民共和国食品安全法》第八十五条规定，违法生产经营的食品货值金额不足1万元的，并处2000元以上5万元以下罚款；货值金额1万元以上的，并处货值金额5倍以上10倍以下罚款；情节严重的，吊销许可证。尽管该法规对违法生产经营的行为做出罚款界定，但是，许多出事企业或个人被罚款后还活得很好，这样对其他企业形成不了任何威慑，难以阻止不法企业和个人铤而走险，这直接导致了不法生产经营者机会主义倾向的蔓延，也是我国食品安全事故频发的主要原因之一。日本食品企业如果出现关于食品安全的丑闻，很少有食品企业在“丑闻”后依然能够恢复生产。正是因为日本食品安全“犯错”的成本很高，对食品企业来说事关存亡，所以谁也不敢拿食品安全开玩笑，因此，日本食品企业的自律性很高。

3 发达国家食品安全监管体系的启示

在全球范围内，食品安全是受到高度重视的公共安全问题。发达国家不仅成立了食品安全监管机构，而且建立了保障食品安全的法规体系，制定了一系列确保食品安全的政策法规。我国社会、经济、文化制度虽与发达国家有许多不同之处，但他们在食品安全监督管理体系建设方面的好经验还是值得借鉴，对我国完善现有食品安全监管体系有一定的启示作用。

3.1 组建食品安全监管协调机构

中国的食品安全监管模式与发达国家相比存在一些差异，如机构设置、职能划分、运行机制、从业人员资质等方面都有差异。因此，应借鉴上述一些国家好的经验，组建一个跨部委的食品安全管理机构来统一组织、协调、管理与食品安全有关的工作，保证各部门在食品安全监管执法过程中的高效性和协调性。按照“从农田到餐桌”的全过程管理思路来设置食品安全监管机构，整合现有人力资源、物力资源和财力资源，充分发挥各部门的作用，降低监管成本，提高监管效率。

3.2 完善食品安全法律法规体系

我国食品安全立法管理也应从控制源头开始，强调“从农田到餐桌”整个食物链综合管理的系统性和协调性，对食物链所有环节都应制定相关的法

规或条例。提高违法成本,使不法分子不敢轻易的铤而走险。只有加大惩罚力度,才能对不法分子起到很好的震慑作用。

3.3 建立食品质量安全快速预警应急系统

随着经济的快速发展,食品安全的突发事件频频发生,客观上要求食品安全管理的立法核心应考虑农产品安全预警与快速反应体系。发达国家食品质量管理体系引入了风险分析评估,在一定范围内发布警告并采取相应级别的预警行动,最大限度地防范事件的发生和发展。我国应以风险评估为科学基础,以检测技术为评价和控制食品污染的主要手段,用先进的监控手段和方法,建立食品安全监测系统、可追溯系统、预警系统等,对食品生产、加工和流通领域进行全过程监管,防止食品安全事件的频繁发生。

3.4 加大公开透明的科学决策力度

发达国家食品质量管理体系特别注重公开透明的工作方式、良好的公众参与制度和以科学为根据的决策机制;公众参与食品安全监管非常普遍和深入,政府也深刻认识到公众参与的重要性,设立了许多公众参与的组织,提供了很多公众参与的便利条件,并以立法保证。我国在食品安全管理方面,应提高公众参与、公开透明、科学决策的力度,政府部门应实行完备的信息公开制度和提供完善的食物安全信息服务,增强公众参与食品安全监管的能力。■

参考文献:

- [1] 孙国俊. 国外食品安全风险防范措施及对策[J]. 企业活力, 2012(4): 10-13.
- [2] 薛庆根, 高红峰. 美国食品安全风险管理及其对中国的启示[J]. 世界农业, 2005(12): 15-18.
- [3] 李腾飞, 王志刚. 美国食品安全现代化法案的修改及其对我国的启示[J]. 国家行政学院学报, 2012(4): 118-121.
- [4] 李卫东, 刘志英. 美国食品安全管理体系及其对我国的启示[J]. 江西食品工业, 2009(2): 45-49.
- [5] 威亚梅. 美国食品安全监管制度的新变化及对我国的启示[J]. 农产品质量与安全, 2011(7): 51-54.
- [6] FDA. Food Safety Modernization Act[R/OL]. (2011-06-04) [2012-12-05]. <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm247548.htm>.
- [7] Summaries of EU Legislation, Food and Feed Safety[EB/OL]. (2011-05-17) [2012-11-30]. http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_information/f80501_en.htm.
- [8] 焦志伦, 陈志卷. 国内外食品安全政府监管体系比较研究[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2010(4): 59-65.
- [9] 何翔, 张伟力, 韩宏伟, 等. 加拿大食品安全监管概况[J]. 中国卫生监督杂志, 2008, 15(3): 216-221.
- [10] 王雪. 加拿大食品安全监管模式及经验借鉴[J]. 劳动保障世界, 2012(11): 56-58.
- [11] 王怡, 宋宗宇. 日本食品安全委员会的运行机制及其对我国的启示[J]. 现代日本经济, 2011(5): 57-63.
- [12] 边红彪, 钟湘志. 日本食品监控体系中的认证认可制度[J]. WTO 经济导刊, 2010, 82(5): 90-92.
- [13] 安洁, 杨锐. 日本食品安全技术法规和标准现状研究[J]. 中国标准化, 2007(12): 23-26.
- [14] 杨蕾. 日本的食物安全[J]. 工会博览, 2012(20): 52-53.
- [15] 徐志强. 浅议中国食品安全存在的弊端及对策[J]. 天津农业科学, 2012, 18(2): 69-71.

Food Safety Supervision System in Developed Countries and Its Implications for China

DU Yan-yan, GUO Bin-mei, YU Wen-zhe

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

Abstract: For purpose of strengthening the management of food safety, developed countries have taken a series of measures, such as, setting up effective early-warning, monitoring and emergency mechanisms for food safety, drawing robust laws and food safety standards, as well as strict rules in food traceability and recall, responsibility and punishment. This paper aims to solve the problems existing in the current food safety

supervision system in China by using comparative analysis methods. Based on the analysis of food safety supervision systems in the United States, European Union, Canada, Japan and other developed countries, the paper suggests that China should learn the successful experience of food safety supervision systems in developed countries, actively explore and establish a food safety supervision mechanism and legal system suitable for China's national conditions.

Key words: United States; European Union; Canada; Japan; food safety; food safety supervision system

(上接第 70 页)

参考文献:

- | | |
|--|---|
| <p>[1] 田大洲, 江贻送. 我国劳动力市场供求波动分析[J]. 全球科技经济瞭望, 2012, 27(1): 51-56.</p> <p>[2] 田大洲. 我国劳动力供给变动分析[J]. 全球科技经济瞭望, 2012, 27(10): 65-72.</p> <p>[3] 田大洲, 陈天学. 我国劳动力供求的结构性特征分析[J]. 全球科技经济瞭望, 2012, 27(11): 54-63.</p> <p>[4] Blanchard O J, Diamond P. The Beveridge Curve[J]. Brookings Papers on Economic Activity, 1989(1): 1-76.</p> <p>[5] 张德远. 贝弗里奇曲线及其在中国的应用[J]. 数量经济技术经济研究, 2004(5): 124-129.</p> <p>[6] Bouvet Florence Ghislaine. The Beveridge Curve in Europe: New Evidence Using National and Regional Data[C]// The 11th</p> | <p>EUSA Biennial International Conference, Los Angeles, California, 2009-04: 23-25.</p> <p>[7] Hall R E. A Theory of the Natural Unemployment Rate and the Duration of Employment[J]. Journal of Monetary Economic, 1979(5): 153-69.</p> <p>[8] Barbara P, Pissarides C A. Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function[J]. Journal of Economic Literature, 2001, 39(2): 390-431.</p> <p>[9] Diamond P A. Aggregate Demand Management in Search Equilibrium[J]. Journal of Political Economy, 1982, 90(5): 881-894.</p> <p>[10] Bowden R J. On the Existence and Secular Stability of the $U-V$ Loci[J]. Economic, 1980, 47: 35-50.</p> |
|--|---|

An Analysis on Allocation Efficiency of China's Labor Market

TIAN Da-zhou¹, TIAN Na²

(1. Institute of Labor Science Study, Ministry of Human Resources and Social Security, Beijing 100029;
2. GoldenBee (Beijing) Management Consulting Co., Ltd, Beijing 100081)

Abstract: In this paper, we analyze the allocation efficiency of China's labor market using six indicators including registered urban unemployment rate, the unemployment rate of labor market, recruiting success rate, job searching success rate, $U-V$ curve and matching function. The analysis reveals that in the new leaf for centuries, although the main path to workforce allocation in China is market, the efficiency of the labor market allocation is not high. The frictional and structural unemployment has become the main form of unemployment.

Key words: labor market; allocation efficiency; $U-V$ curve; matching function