

美国食品安全监管体系的特点及启示

叶向东

(科学技术部, 北京 100862)

摘要: 当前我国食品安全问题日益引起世人关注。本文在分析研究美国食品安全监管体系4个主要特点的基础上, 结合我国国情, 对如何借鉴美国等发达国家经验, 进一步建立和完善我国食品安全监管体系提出了若干思考和建议。

关键词: 美国; 食品安全; 监管体系; 特点

当前, 食品安全问题已成为全球性的焦点。随着中国食品安全问题日益引起世人关注, 如何加强我国食品安全监管体系建设是一个亟待解决的重大课题。

尽管美国在食品安全方面虽也存在一些问题, 但美国已建立起比较协调高效的、从“农田到餐桌”的食品安全监控体系则为世人所公认。本文结合访谈美国南加州等地有关食品安全专家的情况, 对美国食品安全监管体系的特点进行一些初步分析探讨, 并结合我国国情, 提出一些思考和建议。

一、美国食品安全监管体系的特点

1. “六位一体”、统一管理

1998年, 美国政府成立了“总统食品安全管理委员会”来协调全国的食品安全工作。该委员会的成员由农业部、商业部、卫生部、管理与预算办公室、环境保护局、科学与技术政策办公室等有关职能部门的负责人组成。委员会主席由农业部部长、卫生部部长、科学与技术政策办公室主任共同担任。目前, 美国的食品安全系统主要涉及6个部门, 即卫生部的食品药品监督管理局(FDA)、农业部的食品安全检查局(FSIS)、动植物健康检验局(APHIS)、环境保护局(EPA)、商业部的国家渔业局(NMFS)、卫生部的疾病控制和预防中心(CDC)等。其中, FSIS主管肉、禽、蛋制品的安全, FDA负责FSIS职责之外的食品掺假、存在

不安全隐患、标签夸大宣传等工作; APHIS主要是保护动植物免受害虫和疾病的威胁, EPA主要维护公众及环境健康, 避免农药对人体造成的危害, 加强对宠物的管理; NMFS执行海产品检测以及定级程序等, CDC负责研究、监管与食品消费相关的疾病。同时, 海关负责定期检查、留样监测进口食品。

2. 立法先行、动态调整

不断完善的法律法规体系是有效实施食品安全监管的基础。1906年出台的《食品与药品法(Pure Food and Drugs Act)》和《联邦肉类检验法(Federal Meat Inspection Act)》标志着美国联邦政府食品安全方面立法的开始。一百多年来, 美国建立了涵盖所有食品类别和食品链各环节的法律法规体系, 为制定监管政策、检测标准以及质量认证等工作提供了依据。美国政府共制定和修订了35部与食品安全有关的法规, 其中直接相关的法令有7部。这7部法令既有综合性的《联邦食品、药品和化妆品法》、《公共卫生服务法》、《食品质量保护法》; 也有非常具体的《联邦肉类检查法》、《禽类产品检验法》、《蛋类产品检验法》、《联邦杀虫剂、杀真菌剂和灭鼠剂法》。

另外, 随着科学技术的发展和食品安全方面新问题的不断出现, 美国政府十分重视“与时俱进”, 对已有法律法规进行及时修正, 动态调整。如, 1938年出台的《联邦食品、药品和化妆品法(Federal Food, Drug and Cosmetic Act, FFDCA)》,

是美国食品安全方面最主要的法律之一。《食品与药品法》主要为了禁止在食品中添加有毒有害物质，但概念不够明确，而FFDCA则规定任何不洁的、腐烂的、腐败变质的或其它方面不适用的食品都属伪劣食品。同时该法还规定，只要是在不卫生条件下制作、包装食品，那么不管有没有污染发生，都被视为伪劣品，这就对加工业提出了“良好操作规范”要求。

1958年美国对该法做了大的修改，主要包括两个方面。一是关于食品添加剂，要求生产商使用食品添加剂要在“相当程度上”保证对人体无害，凡是人或动物食用后会导致癌症，或经食品安全性测试后被证明为致癌的食品添加剂都不能使用；二是在409部分中增加了德兰尼条款（Delaney clause），赋予环境保护署（EPA）制定农药最高限量的权力，即要求所有注册在食用农作物上使用的农药都必须取得EPA认定颁发的使用限量规定。

3. 风险管理、预防为主

美国十分重视食品安全管理方面的预防措施，并以实施风险管理和科学性的危害分析作为制定食品安全系统政策的基础。风险管理的首要目标是通过选择和实施适当的措施，尽可能控制食品风险，保障公众健康。风险管理的程序包括“风险评估”、“风险管理措施的评估”、“管理决策的实施”、“监控和评价”等内容。美国《总统食品安全计划》强调了风险评估在实现食品安全目标过程中的重要性。这项计划要求对食品安全负有风险管理责任的所有联邦政府机构成立“机构间风险评估协会”，该协会通过鼓励研究开发预测性模型和其他工具的方法，促进微生物风险评估工作的进展。其中一个重要举措是推行HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point)，即风险分析和关键控制点作为新的风险管理工具。

HACCP作为一种控制食品安全的预防性体系，主要由7个方面的内容组成：进行危害分析和确定预防计划措施；确定关键控制点；建立关键限值；监控每个关键控制点；建立关键限值发生偏离时，可采取的纠偏措施；建立记录保存系统；建立验证程序等。

HACCP概念最早产生于20世纪60年代，由美

国Pillsbury公司在为美国太空项目服务、提供安全卫生食品时率先使用。1973年，美国FDA开始在低酸罐头食品中推广采用。1985年经美国科学院推荐，HACCP被行政当局采用。经过几年的研究和发展，到1989年11月，由美国农业食品安全检查局（FSIS）、水产局（NMFS）、食品药物管理局（FDA）等机构发布了“食品生产的HACCP法则”。1990年至1995年间，美国相继将HACCP应用于水产品、禽肉产品、果蔬汁、乳制品、糕点、食用油、餐饮等诸多方面。1999年12月18日美国宣布，对输入美国的水产品及企业强制要求建立HACCP体系，否则其产品将不能进入美国市场。迄今为止，HACCP已被许多国际组织如FAO/WHO、CAC等认可，为世界范围内保证食品安全卫生的准则。通过建立和健全HACCP体系，使得美国食品的加工生产、包装贮藏、销售消费等“从农田到餐桌”等整个过程的安全控制既在统一的规范制约下运行，又能突出重点，减少食品安全控制的总支出，提高经济效益，为保证食品安全奠定了可靠的基础。通过全程监管，对可能会给食品安全构成潜在危害的风险预先加以防范，避免重要环节的缺失，并以此为基础实行问题食品的追溯制度。

4. 信息透明、公众参与

在食品安全风险管理过程中，美国十分重视公众的知情权，强调保持每一项政策制定过程中的透明性，建立了有效的食品安全信息系统，形成了从联邦到地方，分工明确、全方位的信息披露主体，以及遍布全国的信息采集、风险分析以及综合的信息反馈等基础设施。食品安全信息披露范围、内容及公众参与的范围非常广泛。从披露的对象来看，主要包括消费者、生产经营者、科学家和研究工作者。例如，消费者可以从美国联邦政府的官方网站上获取大量的信息，包括如何安全制备各类食品、各种缺陷产品的召回信息，如何预防食源性疾病，使消费者了解食品安全的真实情况，增强自我保护能力。科学家和研究工作者可以获得大量的研究报告，新技术趋势、风险评估的信息等。相应地，信息披露的内容主要包括消费者教育与培训信息、缺陷产品召回信息、管理部门的管理规则、工作指南、指导方针、食源性疾病预防信息、食品安全资源信息等。

此外,政府还提供多种平台让消费者参与食品安全管理。美国法律要求政府在制定行政法规时,允许国内外的任何个人和单位获得政府决策依据的信息,并进行评论,确保法规修订是在公开、透明、交互的方式下进行的。美国非常重视消费者在食品安全监管,特别是法规、政策制定过程中的作用,充分听取消费者的建议,确保其工作能真正维护消费者的利益。在立法和修订过程中都允许并鼓励消费者积极参与,立法机构通常发表一个条例提案的先期通知,提出存在问题和解决方案,征询公众的意见;在最终法规发表前,要为消费者提供开展讨论和发表评论的机会;当遇到特别复杂的问题,需要立法机构外的专家建议时,立法机构还将根据需要通过非正式信息途径召开公众会议,收集消费者对特定问题的看法。如果个人或机构对立法机构的决策提出异议时,还可以向法庭提出申诉。

二、几点启示和建议

1. 理顺管理体制,明晰职能划分,实行统一管理是有效实施食品安全监管的必要前提

保障食品安全是各级政府的重要责任。在明晰划分政府相关部门职能的基础上,实施统一管理,以整合资源、形成合力是美国等发达国家食品安全监管的一个显著特点。由于作为主要食品的农产品,按照产业链顺序,其产生污染的环节主要包括在农业生产过程中受到大气、土壤、水中有毒有害物质的污染,农业生产环节的污染,食品加工环节的污染以及食品流通环节的污染等4个方面,因而食品安全的监管必定会涉及许多政府部门,如农业、卫生、环保、工商、质检等部门。美国等发达国家食品安全监管的经验表明:问题的关键不在于是否多头管理,而在于部门之间是否有合理而明确的分工,以及在合理分工的基础上是否能够实施有效的统一管理。我国目前存在的问题恰恰就在于部门分工不够明确,时常出现扯皮现象,缺乏齐抓共管,协同共进。

2. 不断完善法律法规体系是有效实施食品安全监管的基本保障

建国以来,特别是改革开放以来,中国食品安全法律法规先后出台约917部。最主要的有《食

品卫生法》、《中国农产品质量安全法》、《农药管理条例》、《兽药管理条例》等。近几年来,我国还加强了农产品质量标准建设,制定了一系列“绿色食品”、“无公害食品”的产品质量标准及相应的生产技术规程。这些法律、法规和规章构成了中国食品安全基本法律框架,在保障我国食品安全方面发挥了重要作用。但总体来看,我国食品安全方面的立法仍然滞后,主要存在“食品安全”尚未成为立法的整体性目标、立法内容没有根据食品安全面临的新形势和新挑战进行及时调整等问题。为此,需要加快制订一部综合性的食品安全法律的步伐,在对“农产品”和“食品”重新进行科学界定的基础上,将两者纳入统一管理,改变初级产品和加工品分割管理的局面,确保“从田头到餐桌”的全过程质量安全控制。应进一步完善食品质量安全标准体系,逐步实现我国农业标准体系和标准管理体系与国际惯例接轨。在制定产品质量标准的同时,适应国际潮流,尽快制订食品生产过程管理的法律法规,大力推行GMP、HACCP等程序化质量管理体系。美国政府十分重视“与时俱进”,对已有法律法规进行及时修正,动态调整的有关经验,值得我们进一步研究借鉴。

此外,建议重视研究如何以法律手段促进农业发展范式的转变问题。当前,在经济全球化、新科技革命和全球气候变化等大背景下如何转变农业发展范式成为国际上普遍关注的重大课题。通过建立和完善相关法律法规体系,加快我国农业从以追求高产量、高耗能、高污染为基本特征的发展范式向以可持续发展为核心的新的农业发展范式转变,大力发展有中国特色的绿色农业、生态农业、有机农业,这是实现农业跨越式发展、解决我国食品安全问题的治本之策。应将无公害农产品、绿色食品、有机食品认证工作纳入法制化的轨道,明确各类认证的法律地位,理顺相互之间的关系。逐步建立统一的食物认证认可体系,培育一批运作规范、社会信誉高、符合国际通行规则的食物认证机构,并加强对境外相关认证机构和有关代理机构的管理,加快建立食物的市场准入制度和劣质产品召回制度,为查处和销毁不安全食物提供法律依据。

3. 促进信息透明、扩大公众参与是有效实施食品安全监管的关键环节

信息披露是食品安全管理透明化、公开化,提高消费者信任的基础。结合我国国情,借鉴美国等国经验,首先,应该尽快建立从中央到地方的信息披露主体,不断扩大公众参与范围和力度,保证信息披露和公众参与的全方位性;其次,应加大实验室能力建设,提高食品安全检测水平,尽快制定涉及食品安全信息采集、处理、加工的技术标准,提高食品安全信息采集和使用效率,为食品安全信息披露提供必要的技术支持;再次,尽快建立和完善相关的法律法规,为食品安全信息披露和公众参与提供制度保障。立法中应明确公民拥有“知情权”,政府有公开政府信息的责任和义务,除法定不予公开的信息外,其他任何信

息都应及时公布。支持和鼓励公众和大众媒体对食品安全的监督。■

参考文献:

- [1] United States Food Safety System, References for the U.S. Food Safety System Country Report, <http://www.foodsafety.gov/~fsg/fssyst3.html>;
- [2] USDA, Food and nutrition/safety, http://www.usda.gov/wps/portal/!ut/p/_;
- [3] National Food Safety Information Network, <http://www.food-safety.gov/~dms/fs-toc.html>;
- [4] Food and Drug Administration (FDA), Inspections, Compliance, Enforcements and Recalls, <http://www.fda.gov/>;
- [5] 魏益民, 吴永宁, 周乃元.等.中国食品安全科技发展方向讨论; 中国工程科学, 2005, 11: 1-4.

On Characteristics of America Food Safety Supervision System

Ye Xiangdong

(The Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China, Beijing 100862)

Abstract: This paper analyzes and sums up main characteristics of food safety supervision system in USA, and puts forwards some suggestions and opinions for improvement of food safety supervision system in China.

Key words: USA; food safety; supervision system; characteristics