

监督管理

印度食品安全监管体制简介

汪廷彩¹ 张英² 赵旭博³ 石阶平⁴

(1. 广东省食品药品监督管理局, 广东 广州 510081; 2. 中国食品发酵工业研究院, 北京 100027; 3. 西北农林科技大学食品学院, 陕西 西安 712100; 4. 国家食品药品监督管理局, 北京 100810)

摘要:介绍印度食品安全和标准局的职能,以及有关法律的执行程序和对食品违法犯罪的处罚情况,深入分析印度在新的食品安全法律框架下进行食品安全监管体制改革的特点,对照我国当前的食品安全管理现状,对比研究中印2国食品安全管理体制的改革进程,提出了从立法、体制、机制上进一步优化我国食品安全管理模式的建议。

关键词:印度;食品安全;公共卫生管理;法学

Introduction of Indian Food Safety Administration System

WANG Ting-cai, ZHANG Ying, ZHAO Xu-bo, SHI Jie-ping

(Guangdong Food and Drug Administration, Guangdong Guangzhou 510081, China)

Abstract: The functions of Indian food safety administration and standard bureau, the executive procedures about the laws and punishments on illegal crime in foods were introduced. The characteristics of reform on food safety administration system under the new laws frame of food safety in India were analyzed. The advice were put forward to further optimize the model of food safety administration from the legislation, system and mechanism, in comparison with reform process of food safety administration system between India and China.

Key word: India; foodsafety; Public Health Administration; Jurisprudence

从轰动全球的“苏丹红事件”再到“毒可乐事件”,印度的食品安全问题给印度政府带来不少麻烦。在印度,因食品安全不过关而导致食物或假酒中毒死亡的事件经常发生,据印度医疗研究委员会最近进行的一项调查显示,印度有51%的食品受到农药污染,其中20%的食品有害残留物含量严重超标。频现报端的食品安全问题,除与印度本国国民的饮食习惯有关外,更重要的是由于政府食品安全监管不力造成的。《印度时报》曾在头版头条的文章中指出,有害残留物问题被质疑的不仅仅是软饮料制造商,印度整个食品安全保障体系也被画上了问号。众矢之下,印度政府开始反思其食品安全管理政策,从食品安全立法入手,解决印度食品安全监管中存在的突出矛盾,全面改善印度食品安全现状。2006年,印度《食品安全和标准法》的颁布实施,标志着印度食品安全监管体制改革的全面启动,对印度食品相关的法律法规进行修订和废止,对食品相关的政府管理部门的职能进行重新整合,新成立的食品安全和标准局将肩负保障印度食品安全的神圣职责,逐步实现食品安全的集中化管理。

我国作为与印度相邻的发展中大国,和印度一样都处在经济高速发展的社会转型期,两国之间存在许多相似之处,印度的食品安全监管体制的变革,对于进一步改善我国食品安全监管模式具有非常重要的启示。

1 印度原有监管体制的不足^[1,2]

1.1 多部门监管下的政出多门问题

印度政府管理食品安全相关事务的部门较多,各自在职责范围内执行相应的法律。原有体制下,印度中央政府有7个主要部门管理食品安全相关事务,如商业部负责发布国家进出口政策,协调与WTO相关的国际条款;食品与消费者事务部负责处理国内消费品标准事务;食品加工产业部负责协调针对食品加工的各种政策与计划,协调联络中央各部委与政府食品安全管理的各种机构,并作为食品法典委员会下属5个委员会的主席,深度参与Codex标准的更新工作;农业部负责农产品生产过程中的安全问题;健康与家庭福利部负责联络国际和国内食品质量管理机构如印度标准局、营销与检查委员会、食品加工产业部、Codex委员会并负责提高消费者食品安全意识。此外,农村发展部、国内供

作者简介:汪廷彩 男 硕士

应消费者事务与公共分配部、环境与森林部等部门都涉及有关食品的管理内容,各州政府还享有独立的食品安全管理权限。监管部门多,缺乏有效的协调,导致印度食品监管政出多门的现象屡见不鲜。

1.2 食品标准体系不健全

标准局是印度国内市场食品安全标准的主要制定者和管理者,其制定的标准是可以自愿遵守的,达标产品可使用其颁发的特定标志。印度标准局也是政府部门制定食品安全强制性标准的指导部门,同时负责对WTO条款下技术壁垒的咨询工作。

印度出口监察委员会(The Export Inspection Council, EIC)负责出口食品的审核,主要参考食品法典设定的标准,以及《卫生与植物检疫措施协议》(SPS)、ISO9000、ISO14000、HACCP等;按照印度1963年出口(质量控制和检查)法进行出口资质的检查和认证,由出口监察委员会负责对出口产品的质量进行认证。出口证书被视为企业自愿申请的,但特定范围的产品要求强制性获得出口证书,如水产品、奶、肉、禽、蛋制品和蜂蜜等。

由于食品标准的非强制性执行,导致印度食品标准管理混乱,企业产品质量安全难以得到有效保障。

1.3 食品相关法律的执行不力

印度没有统一的食品安全法之前,原有的法律法规多由相关管理部门制定并按照部门职能执行,主要有农业部的《牛奶与奶制品管理条例》、《肉制品条例》(1973)、健康与家庭福利部的《反食品掺杂法》(1954)、商业部的《出口(质量控制与检查)法》(1954)等。其中,《反食品掺杂法》(The Prevention of Food Adulteration Act, 1954)和《出口(质量控制与检查)法》(the Foreign Trade (Development and Regulation) Act, 1992)是印度食品安全法律体系中较为重要的法律。

《反食品掺杂法》的目标是规范并控制食品质量标准及浓度标准,是印度政府管理国内有关食品事务的一部主要法律,但其规定的条款涉及范围较窄,无法处理复杂的食品安全问题。

《出口(质量控制与检查)法》由印度商业部下属的出口监察局负责组织实施,为了使出口食品能达到欧盟和美国标准,该法针对各类产品制定的具体条款几乎是欧盟标准或美国标准的翻版,未充分考虑印度本国食品安全状况的具体实际。

印度不是食品安全法律和法规太少,而是有法不依,执法不严。印度先后颁布了14部涉及到食品安全的法规,但多数规定都是非强制性的,这些规定多数不具备法律效力,因此难以落到实处。

1.4 相对落后的食品检验检测能力

据不完全统计,2004年印度中央、州政府和地方团体管理的食品实验室72个,可受理上诉的中央级实验室4个,此外有84个州级实验室,其中1/3是由地方社会团体管理。印度标准局和出口监察局有各自的实验室,但都无能力提供全面的检测服务,除中央食品技术研究所的实验室外,其他实验室均存在基础设施投入不足的问题。因为缺乏统一的食物管理机构,印度原本有限的资源被分散在各个部门,食品实验室的装备和检测技术人员素质普遍落后,无法满足印度快速发展的食品贸易的需要。

2 印度新法律体系下的监管模式^[3]

2.1 印度食品安全和标准法

为改变食品安全监管面临的窘境,印度政府开始着手制定新的食品安全法,于2006年8月24日正式公布《食品安全和标准法,2006》(The Food Safety and Standards Act, 2006),这是一部有关加强食品安全管理的法律,依据该法案,印度政府决定组建印度食品安全与标准局,负责制定科学的食品标准,管理食品生产、储存、批发和销售,保障人类消费食品的安全和健康,以及处理其他与食品相关的突发事件。

《印度食品安全和标准法》共12章101条,规范了各级政府或部门制定相关规章制度的权限,以及制定临时食品标准的要求。该法明确了印度食品安全和标准局的职能,对食品局的构成和主席及其成员的任命、任期、薪水、就职条件、免职,以及食品局首席执行官、中央顾问委员会、科学委员会、科学小组的职责和食品局的会议制度等都作了详细的阐述;在遵循食品和食品安全的一般原则下,阐述了食品生产者、分装商、批发商、零售商应承担责任的形势;该法赋予食品安全专员和特派官员享有和食品局平等的权利和应履行的职责,有权监督食品局的日常经费开支和行政执法活动;对违法和处罚、审判和受理食品安全上诉的法庭,以及对食品安全违法的审判过程和要求都作了相应的规定。

随着该法案的生效,印度1954年《反食品掺杂法》等八部法律同时废止,并对1992年《婴儿奶粉替代品、奶瓶和婴儿食品法》等相关法律法规进行了修订。

2.2 印度食品安全和标准局

新法律体系下组建的食品安全和标准局包括1名主席和22名成员,其中7名成员的职务不低于印度政府联合秘书,由中央政府任命,分别代表农业、商业、消费者事务、食品加工、卫生、司法、小规模企业的中央政府部门;另外15名当然成员中2名成员

来自食品企业、2名成员来自消费者组织、3名成员为杰出的食品技术专家或科学家、5名成员来自各州和联邦政府(每3年重新任命一次,成员分别来自印度的5个区域)、2名成员来自农民组织、1名成员来自零售商组织。另外,首席执行官是食品局的法定代表人,负责管理食品局的日常事务,起草有关工作计划、预算和项目并提交给食品局表决,向中央政府报告食品局的所有活动情况。

2.3 印度食品安全新监管体制的特点

2.3.1 公开透明的原则 政策制定方面,《印度食品安全和标准法》明确指出必须建立在维护人类生命安全和身体健康、保护消费者利益、设定适合的安全水平、促进公平贸易的基础上制定食品政策。食品局的机构设置和成员组成均充分考虑到各利益的攸关方,具有广泛的代表性。另外,有关规章制度和食品标准在起草、评价和修订时,需按照独立、公开、透明的要求实施风险评估,并通过相关机构(包括各层次的村委会)进行协商,确保开放和透明的公众商议。

行政执法方面,《印度食品安全和标准法》规定对可疑食品或掺杂物进行抽样时,需2名以上的食品安全官员在场,样品均分为4份,1份送给食品安全分析师进行第三方检测,2份送给特派员妥善保管作备份,1份样品送给有资质的检验机构进行检测,同时需要当事人对样品进行签字确认,食品安全官员要按市场价格支付给当事人样品购买费用。当食品分析师和检验机构的检测结果不一致时,特派官员将备份样品送给仲裁机构进行检测,检测结果将作为最终结果。以此方式,能有效保证执法的公正性和透明度。

2.3.2 权责分明的原则 《印度食品安全和标准法》明确了食品企业、生产者、经营者以及政府官员的职责。食品经营者不得销售不安全、不合格或标签错误的食品,不得雇用患特殊疾病的员工等;政府食品安全官员在行使法律赋予的职权时,若发生数次在没有任何理由的情况下查封食品或掺杂物,以及无正当理由行使职权,造成他人伤害并按本法案规定构成犯罪的,或对食品安全官员执法的投诉证明属实的,都将得到相应的法律惩罚。

该法案清楚地界定了权与责,将食品安全责任进行细化分解,降低和避免执法过程中的主观意识。

2.3.3 量刑惩罚的原则 食品安全涉及的范围广,不法行为千差万别,违法情形比较复杂。印度政府为加大对食品违法行为的处罚,采用了量刑惩罚的

方式,规定了法庭起诉的刑事犯罪和进行行政处罚的不同情形。如对于销售劣质、不合格的、假冒的、广告误导的、掺假的或不安全的食品行为,视情节严重性,行政处罚额度仅设下限罚金,不规定罚没款的上限;被定罪的、造成严重伤害或死亡的,审判官或法庭将犯罪人的姓名、住址、违法行为和所受的处罚在报纸上或以其他方式向社会公布,所需费用作为罚金的一部分,全部由违法人支付。

可见,印度对食品安全违法行为的惩罚非常严厉,大大增加了违法成本,对不法分子具有很强的威慑作用。

3 结束语

在全球经济一体化的进程中,国与国之间的食品贸易日益频繁,食品安全已经成为全世界共同关注的热点问题,越来越受到各国的重视。在信息高度发达的当今社会,任何角落发生的食品安全问题都将迅速传播到世界各地,保障食品安全已超出了单个国家的事务。我们在借鉴发达国家食品安全管理先进经验的同时,印度食品安全监管体制改革为我们提供了更切合国情实际的借鉴和启示。

参考文献

- [1] 陈锡文,邓楠. 中国食品安全战略研究[M]. 北京:化学工业出版社,2004:111-115.
- [2] 2020 VISION FOR FOOD, AGRICULTURE AND THE ENVIRONMENT, Food Safety In Food Security and Food Trade, Case Study: India Responds to International Food Safety Requirement[Z]. Focus 10. Brief 2003 - 09 - 11-17.
- [3] Food Safety and Standards Act[S]. 2006 India.
- [4] 谭立群. 食品安全标准与发展中国家的农产品出口[J]. 河北经贸大学学报,2004,2:58-65.
- [5] 文君. 高速发展的印度食品加工业[J]. 江西食品工业,2004,2:49-50.
- [6] 包超守. 印度蔬菜市场现状及我国对印出口蔬菜的建议[J]. 当代蔬菜,2004,4:42.
- [7] 邓常春. 印度政府对农业的支持及其成效[J]. 南亚研究季刊,2005,4:17.
- [8] 于中琴. 中国和印度农业比较研究[J]. 兰州商学院学报,2001,5:59-64.
- [9] 胡锡骥. 印度的粮食安全[J]. 世界农业,2001,6:17-19.
- [10] Food Safety India[EB/OL]. <http://www.foodsafetyindia.nic.in>.
- [11] Codex India[EB/OL]. <http://www.codexindia.nic.in/>.
- [12] 《中华人民共和国食品安全法(草案)》(征求意见稿)[Z].

[收稿日期:2008-11-10]