

自然灾害期间救援食品的安全管理问题及法律适用

张 理 舒德峰 曹江涛

(山东省卫生厅卫生监督所,山东 济南 250014)

摘 要:食品是灾区救援的重要物资,为做好灾害期间受灾地区的食品安全管理,探讨了灾害救援过程中捐赠救援食品的卫生管理在适用法律方面的问题。鉴于我国自然灾害发生的情况,建议应对于捐赠性质的食品及应急的非正常状况下从事救援食品运作和临时调用人员,做出明确的规范或说明。

关键词:食品;自然灾害;救援作业;责任;法律

Hygiene Management and Law Application of Relief Foods in Natural Disasters

ZHANG Li, SHU De-feng, CAO Jiang-tao

(Shandong Provincial Institute for Health Inspection and Supervision, Shandong Jinan 250014, China)

Abstract: To ensure the donated food safety during natural disasters, the common and possible health problems and law application to reinforce management were researched. Health management of relief food during natural disasters is expected to be solved in the law of food hygiene. Explicit regulation or explanation is supposed to be made for donated food, and for personnel engaged or temporarily engaged in management of relief food.

Key word: Food; Natural Disasters; Rescue Work; Liability Legal

中国地域辽阔,自然灾害时有发生。多年来,特别是近十年中,政府在减灾工作方面取得了很大的成绩。中国虽不富裕,但社会动员能力很强。对于各地发生的超出当地承受能力的自然灾害,国家广泛发动救援,以解灾害之危。食品是减灾救援的重要物资,其卫生状况对于受灾害困扰、疲于抗灾,抗病能力显著下降的灾区人民身体健康影响很大。

因此卫生行政机构应注重救援食品常见的或是可能出现的卫生与管理问题的研究,预防可能出现的食品安全问题并积极探索自然灾害期间救援食品卫生管理中的法律适用,以做好食品卫生监督工作。

1 自然灾害期间救援食品卫生管理问题

食品救援是一种特殊条件下的食品流通过程,并因其特殊条件而产生特异的食品卫生问题。救援食品卫生问题突出表现在5个方面。

1.1 自然灾害期间人们的食品卫生意识会相对后移 存在决定意识,自然灾害严重地破坏了生态环境,使期间的各项工作都围绕抗灾、救灾。这种情况对于食品,人们首先关注是否具有,是否充足,救援食品能否及时送达等,因为这是矛盾的主要方面,关系着灾区人民的饥饱,是生死攸关的问题。固然食品卫生问题也关系着人们的健康和生命安全,但由

于“饥不择食”,灾害期间人们意识上的食品卫生的位置可能会相对后移。

1.2 救援食品的卫生管理工作相对薄弱 在中国,抗灾救灾领导小组、指挥部、减灾委员会的办公室均设在民政部门。对灾区生活物资的救援事宜主要由民政部门负责组织、发动和实施。对灾区实施的救灾救济包括2大项工作:一是物资救济,包括救济款及生活物质救济等;二是救治与防病工作救济,主要救治因灾致伤、致病人员和做好大灾之后防大疫的工作。物资救济由国家救灾主管部门即民政部门负责组织并运作,救治与防病救济工作由卫生部门负责组织并实施。救援食品属救济物资,因此在实施救援时,对救援食品从征调、运输、储存到发放均由民政部门统筹安排。这种情况下,对救援食品卫生管理可能会相对薄弱。

1.3 救援食品不属于严格概念的商品 救援食品不属于严格概念下的商品流通,其征调不同于“采购”、分发也不同于“销售”,食品救援全过程不存在“买卖”关系。由于救援食品不属于严格概念的商品,其是否属于现行的食品卫生法律规范调整范围值得商榷。

1.4 救援食品的生产、运输、储存、分发(相当于销售环节)处于非常状态 食品救援具有时间紧、任务重、批量大、距离一般较远的特点,到达灾区后,这项工作还要受到恶劣环境的影响。上述特点使救灾食

作者简介:张理 女 主任医师

品的生产、运输、储存、分发过程处于非常状态。救援过程中常常是：负责食品生产、运输的企业任务加重，运输工具急需调配，库房不足需设置临时储存场所，食品分发人员系临时调用的救灾人员。上述情况可能导致下列问题：因生产任务急迫，检验任务加重，超出了正常运作能力；运输工具因调集面广、用途繁杂、长途运输多次交接等使食品发生意外污染或霉变的机率增大；临时的食品储藏场所选址不当或过于简陋以及食品分发人员缺乏必要的卫生知识等增加了食品的污染机会。

1.5 受灾地区食品卫生监督能力下降 灾区食品卫生监督、检验机构可能会因为灾害造成人力的不足、资金紧缺、设备受损等原因导致食品卫生监督、检测能力下降，难以有效实施对救援食品的生

2 救援食品卫生管理的法律适用与完善

2.1 与救援食品有关的法律及适用 在中国，涉及救援食品的法律、法规主要有《中华人民共和国公益事业捐赠法》、《中华人民共和国食品卫生法》、《突发公共卫生事件应急条例》。虽然救援食品不卫生可能导致的食源性疾

2.1.1 《中华人民共和国公益事业捐赠法》的适用

《中华人民共和国公益事业捐赠法》的立法目的是鼓励捐赠、规范捐赠和受赠行为，保护捐赠人、受赠人和受益人的合法权益，促进公益事业发展。该法明确规定，自然人、法人或其他组织自愿无偿向依法成立的公益性社会团体和公益性非盈利的事业单位捐赠财产，用于公益事业的，适用本法。该法从财产转移程序、制度，财产使用程序、制度方面规定了捐赠财产的使用和管理，对捐赠食品未做单独具体规定。与救援食品有关的法律条文只有总则第6条“捐赠应当遵守法律、法规，不得违背社会公德，不得损害公共利益和其他公民的合法权益。”的规定。这一规定从原则上限制了作为捐赠品的救援食品必须卫生、安全，遵从道德规范和有关法律规范。

2.1.2 《中华人民共和国食品卫生法》及适用《中华人民共和国食品卫生法》的立法目的是：为保证食品卫生，防止食品污染和有害因素对人体的危害，保障人民身体健康，增强人民体质。法律规定，凡在中华人民共和国领域内从事食品生产经营的，都必须遵守本法。本法适用于一切食品、食品添加剂……。

救援食品因属食品范畴，依照《中华人民共和国食品卫生法》(下称《食品卫生法》)对于食品的解释

及该法的立法目的，救援食品的卫生应当由《食品卫生法》调整，而在适用该法调整救援食品卫生问题过程中，食品卫生管理者常遇到以下问题。

2.1.2.1 救援食品运输、储存、分发过程是否属于“食品经营” 减灾工作是在非常状态下进行的，与非灾时期不同，除救援食品的生产外，承担救援食品运输、储存、分发任务的常常是临时调用的救灾志愿人员。对于上述食品运作过程及过程的操作人员可否使用《食品卫生法》予以调整，在食品卫生监督管理人员中存在着不同的观点，分歧来自于对该法附则用语解释的不同理解。附则规定：“食品生产经营：指一切食品的生产(不包括种植业和养殖业)、采集、收购、加工、贮存、运输、陈列、供应、销售等活动”；“食品生产经营者：指一切从事食品生产经营的单位或者个人，包括职工食堂、食品摊贩等”。根据附则规定，有人认为救援食品运输、储存、分发等属食品经营范畴，可适用《中华人民共和国食品卫生法》调整，理由是：第一，救灾过程中救援食品的贮存、运输、分发等被解释中的“一切食品的……活动”所涵盖；第二，“经营”即筹划并管理的意思，并不完全是“做生意”的意思；第三，救援捐献不同于邻里馈赠，救援食品的卫生问题属公共卫生范畴。所以救援食品的贮存、运输、分发行为符合对于食品生产经营的解释；第四，救援食品也是企业生产出来的，应是《食品卫生法》调整的范围。而认为救援食品贮存、运输、分发等过程不适用《食品卫生法》调整的理由是：第一，捐赠属慈善事业，无买卖关系存在，不属于经营范畴，该法未涉及捐赠问题，故《食品卫生法》不适用于具有捐献、馈赠性质的救援食品的贮存、运输、分发行为；第二，法律对食品生产经营的解释隐含“业”的意思，即《食品卫生法》适用于中华人民共和国领域内一切以从事食品生产经营为“业”的人，包括自然人和法人。而救灾过程中救援食品的捐赠、贮存、运输、分发行为属非行业行为，其行为和为人不符合对该法的上述理解；第三，实际工作中办理的食品卫生许可全部都是针对从事食品生产经营业的单位和个人。

2.1.2.2 关于救援食品附安全证明的问题 食品的安全问题对于免疫力下降的灾区人民非常重要，救援食品附安全证明十分必要。

对于救援食品附安全证明有无明确法律依据方面的认识也有不同。一种观点是，救援食品附安全证明有明确法律依据，理由是《中华人民共和国食品卫生法》第25条规定：“食品生产经营者采购食品及其原料，应当按照国家规定索取检验合格证或者化验单，销售者应当保证提供”。所有食品都应符合

法规及标准要求,救援食品无特殊性。因此,供人吃的食品都应有检验合格证明,生产者要对所提供的食品承担安全责任。上述规定适合一切食品。另一种观点认为,救援食品附安全证明当然很有必要,但无明确法律规定。上述法律规定仅适用于“采购食品”及“销售者”。因救援食品大多属“赠送”、“募捐”物品,其征调不属于“采购”,其分发不属于“销售”,捐赠的救援食品在运作过程中不存在“买卖”关系,救援食品附安全证明的法律依据不够明确、不够充分,若据此处罚违反规定的“管理相对人”,依据不足。

2.1.3 《突发公共卫生事件应急条例》的适用 《突发公共卫生事件应急条例》是国务院在迎战 SARS 期间制定的行政法规。该条例侧重于传染病的应急处理,也囊括了食品安全问题。突发公共卫生事件是指突然发生,造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其它严重影响公众健康的事件。不管发生的自然灾害是否已导致突发公共卫生事件的发生,因食源性疾病可能紧随灾害而来,所以对于救援食品可适用《突发公共卫生事件应急条例》予以调整。

突发公共卫生事件应急预案是经一定程序制定的处置突发事件的事先方案。对于突发事件的应急物资、技术储备与调度,条例提出分别情况做出预案的要求,以达到合理调度、合理使用、有备无患之目的。按照该条例规定,提前做好救援食品卫生管理应急预案,会使救援食品卫生管理水平大大提高。

2.2 完善救援食品卫生管理的法律规范 本文讨论自然灾害期间救援食品卫生管理问题与法律的适用,其目的在于进一步完善法律,依法管理救援食品的运作,保证灾区人民的食品安全。

尽管所有法律都需要在实践中不断修改、不断完善,但每一部法律都有各自的出发点,即立法目的,不应期望对于某一问题从与之有关的法律上都能得到完善。对于自然灾害期间救援食品的卫生管理,希望从《食品卫生法》中得到完善。

目前,在救援食品是否适用《中华人民共和国食品卫生法》的问题上出现了两种观点,其争论焦点主要集中在对救援食品的征集、运输、贮存、分发等过程是否属于食品生产经营的不同认识。依据该法第4条第1款规定,如属于食品生产经营,救援食品问题由该法调整,反之,就不属于该法调整。

依据《中华人民共和国食品卫生法》的立法目的及附则对于食品、食品生产经营的规定,救援食品适用于该法。而卫生部有关《中华人民共和国食品卫生法》法律适用方面给下级单位的回函中对于“食品生产经营”的答复是:“主观上是否以营利为目的,客观上是否实施了交换或买卖的行为”(88)卫防食便字第79号、(87)卫防食便字第65号;“主观上以营利为目的或以此为业”(卫监食发(1993)第23号)。以上的解释应是《中华人民共和国食品卫生法》隐含的立法原则。

笔者认为,鉴于我国自然灾害发生的情况和救灾特点,救灾食品的法制化管理是必须的,应有明确的法律条文予以确定,对捐赠性质的食品及应急的非正常状况下从事救援食品运作和临时调用人员做出规范。建议我国制定救援食品卫生管理办法,不仅对于外援食品的运作过程进行规范,还应对灾时的自救食品(包括因灾害造成不同程度损坏的食品的食用条件及使用限制)等进行规范。

有了明确的法律依据,灾前又做出应急预案,救援食品卫生管理水平会提高到一个新的高度。

[收稿日期:2005-09-16]

中图分类号:R15;D920.4 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2006)01-0041-03

工业化动物养殖方式对农业的有害影响

(世界农场动物福利协会 2002 年报告)

工业化畜牧方式危及人类健康和食品安全。(1) 由于动物饲以非自然的饲料,这和疾病的传播有紧密的联系,如疯牛病(动物被人们用它们自己或其它动物的肉和骨做成的饲料喂养)。(2) 拥挤不透风的环境易是动物患病,为防止疾病,而给动物抗菌素,从而危及人的健康。(3) 恶劣的工业化养殖条件,导致动物患多种疾病,如产过蛋的母鸡。(4) 大量的便宜的肉类导致肉的消费量上升从而使慢性病患病率上升。

事实表明工业化畜牧是一种不可持续的食品生产方式。食品保障、农村结构、环境、食品安全、人类营养与动物福利都将被持续发展的工业化畜牧业推向危险的境地。