

监督管理

对贯彻执行《中华人民共和国食品安全法》若干问题的思考

孙 嵩¹ 俞幼达²

(1. 奉化市疾病预防控制中心,浙江 奉化 315500;

2. 浙江省余姚市卫生监督所,浙江 余姚 315400)

摘 要:《中华人民共和国食品安全法》已经实施,在食品安全监管体制调整以后,卫生行政部门如何综合协调其他相关监管部门共同做好食品安全监管工作?应当从以下几个方面加以认真的思考: 采取措施解决相关监管部门之间职能交叉和职责不明的问题,减少监管缝隙; 明确卫生行政部门综合协调的具体职能并赋予卫生行政部门具体的综合协调权限; 从监管成本和监管效率看,基层餐饮监管以卫生、药监一支队伍执法为好; 应当解决发生重大食品安全事件时疾病预防控制等食品检验机构未经计量认证项目的出证效力问题。 向立法机构提出尽快修订《中华人民共和国食品安全法》某些条款。

关键词:中华人民共和国食品安全法;组织和管理;综合协调;思考

中图分类号: R15;D693.69 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-8456(2010)01-0040-04

Thinking on the Implementation of the Food Safety Law of the People's Republic of China

SUN Song, YU You-da

(Fenghua Center for Disease Control and Prevention, Zhejiang Fenghua 315500, China)

Abstract *The Food Safety Law of the People's Republic of China* has been implemented; After the food safety supervision system being adjusted, how does the public health administration departments comprehensively coordinate with other relevant departments to perform supervision on food safety together? The following aspects should be taken into account: First, the problem of function overlapping and unclear responsibility among relevant supervision departments should be solved, in order to narrow the supervision gap; Second, to clarify the detailed contents and administrative right of the public health administration as the responsible department for comprehensive coordination and administration; Third, considering the cost and efficiency of supervision, it is better to define only one supervising team to supervise the basic-level food health, such as health administration or food and drug administration; Fourth, to solve the certificate effectiveness of the items not being approved by metrology accreditation, once a severe food safety incident occurred; Fifth, to address the defects in the provisions of "the Food Safety Law of the People's Republic of China" to the legislative institutions as soon as possible

Key words: *The Food Safety Law of the People's Republic of China*; Organization and Administration; Comprehensive Coordination; Thinking

《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)于 2009 年 6 月 1 日起施行,法律对有关行政部门在食品安全监管中的职能作了重大调整。与废止的《中华人民共和国食品卫生法》中所确定的卫生行政部门承担食品卫生全过程监管的职能有了明显的区别,即卫生行政部门对食品生产经营单位的具体监管改为综合监管^[1]。在食品安全的监管职能调整以后,卫生行政部门该如何履行好法律

赋予的新的监管职责?如何综合协调其他相关监管部门共同做好食品安全监管工作?笔者认为,应当对以下几个问题加以认真的思考。

1 减少监管缝隙

由于《食品安全法》采取的是分段监管的模式,因此,不可避免地会产生监管缝隙的问题,即对某些食品生产经营领域可能会产生无人监管的现象,如三聚氰胺奶粉中所暴露出来的奶站无人监管的问题^[2]。监管缝隙的产生主要源于以下几个因素。

(1)相关监管部门之间职能交叉。在实际监管工作中可能遇到有些食品安全问题相关监管部门都有监管职责,都可以监管的现象。如食品生产企业违

收稿日期: 2009-06-22

作者简介:孙 嵩 女 副主任医师 研究方向为营养与食品卫生

E-mail: fhss666@126.com

通信作者:俞幼达 男 副主任医师 研究方向为营养与食品卫生

E-mail: YWSDYYD@163.com



法宣传食品疗效,将食品当作药品的问题,质量技术监督部门可以用《食品安全法》的相关条款监管;作为虚假宣传,工商行政管理部门则可以用《广告法》的相关条款监管;作为宣传医疗效果(可以视为假药),药品监督部门又可以用《药品管理法》的相关条款监管。正因为相关部门都可以监管,则容易产生互相推诿、相互扯皮的现象,以至于产生监管缝隙。

(2)相关监管部门都没有监管职责。如《食品安全法》中对食品用产品——指用于食品的包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于食品生产经营的工具、设备等产品,未确定由哪个监管部门负责监管。因为按照该法规定,具体负责食品安全监管的质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理部门只分别负责对食品生产、食品流通、餐饮服务活动的监督管理,而食品是不包含食品用产品的,这在该法的相关条款中已经做了明确解释,那食品用产品谁来监管?法律未作规定,由此造成了监管缝隙。

为此,国家必须出台相关规定,进一步明确食品安全监管部门的具体监管职责,并出台避免相互推诿现象发生的规定,努力减少监管缝隙。同时,卫生行政部门又必须在产生监管缝隙之时,依照法定职责尽快做好综合协调,努力消除或减少监管缝隙带来的影响。

2 落实卫生行政部门综合协调职能

法律赋予了卫生行政部门 6 大食品安全监管职责,其中食品安全风险评估、食品安全标准制定、食品安全信息公布、食品检验机构的资质认定及检验规范的制定和组织查处食品安全重大事故的职能比较容易落实,因为卫生行政部门有权可以主动实施。但食品安全综合协调的职责不是卫生行政部门一家可以有效实施的,必须在相关监管部门的配合和支持下才能有效实施。要有效实施食品安全综合协调的职责,就应当明确综合协调的具体职能并赋予卫生行政部门一定的权限,如卫生行政部门可以对各环节的食品生产经营安全状况进行评价,其评价结果可以作为政府对相关监管部门的工作考核依据。同时要赋予卫生部门督察权,如对相关监管部门的工作进行检查、考核,卫生行政部门对发现的食品安全问题有权责令相关监管部门处理并反馈处理结果;赋予卫生行政部门对食品安全监管状况的通报权等,以此来增加卫生行政部门的综合协调权威性,提高食品安全综合协调效果。

3 理顺餐饮消费领域监管体制

从卸责任的角度来看,餐饮监管从卫生行政部

门分离出去交由食品药品监管部门为最好,如此,卫生行政部门的工作压力大为减轻,监管责任也相对减少。但从监管成本和监管效率的角度来看,餐饮监管以卫生、药监一支队伍执法为好。市、县级将卫生、药监合二为一,既可以减少职能交叉,也可以减少资源浪费,符合大部制的政府改革方向。卫生与药监的监管职能交叉主要体现在以下几个环节:一是对餐饮场所的监管,因为其既是食品消费场所,也是公共场所,对同一场所,药监监管食品安全,卫生监管公共场所卫生,这其中双方都包含对餐用具等公共用具的消毒监管等^[3],职能交叉;二是对医院的监管,药监监管用药安全,卫生监管医疗安全,双方都包含对处方、消毒药械的监管^[4],职能交叉;三是对学校、托幼机构的监管,药监监管其食堂的食品安全,卫生监管其疾病防治,双方都包含对其食品卫生的监管^[5],职能交叉。减少监管环节的交叉重复,是体现政府工作高效率的必然要求。

4 解决食品检验机构未经计量认证项目的出证效力问题

近年来发生的一系列食品安全问题,大都涉及食品检验机构未经计量认证项目的出证效力,如苏丹红、三聚氰胺等,这些违法添加在食品中的化学物质在事件发生前均未列入疾病预防控制等食品检验机构的检验认证项目,有的还属于无检验方法的项目。最近发生在宁波市范围内的沙县小吃面粉添加硼酸的违法事件,又涉及疾病预防控制等食品检验机构未对硼酸检验项目进行计量认证的问题,导致大多食品检验机构不能接受卫生行政部门抽检的面粉样品作硼酸检验出证,严重影响了对食品安全事件的查处。我国检验机构一般只对经计量认证的项目进行检验出证,但在对食品安全事件的查处中,往往需要检验机构检验、出具未经计量认证项目的检验报告,用来判断被检食品是否添加了违禁物质。因此,必须从法律上解决这一既要查明是否存在有害物质,又不能检验出证的法律矛盾。建议向立法机构提出,使法律对此规定做出调整。凡在食品安全事件紧急查处中,对危及食品安全的有害物质的检验,食品检验机构可以先向计量行政管理部门申报新增的检验项目,计量管理部门应快速限时审核,只要食品检验机构具有检验资质和检验条件,就应当允许其检验和出具相关检验数据,以有利于对食品安全事件的查处。

5 向立法机构提出修订《食品安全法》某些条款

《食品安全法》的某些条款存在缺陷,直接影响

食品安全监管,需要向立法机构提出,予以尽快解决。

(1)法律责任与法律义务的规定不配套。按照一般理解,凡要求公民、法人或其他组织承担法律义务的,当其不尽法律义务时,应当追究其相应的法律责任。但本法对某些违法行为未作出追究法律责任的规定,将影响该法律规定的实施。

如本法第二十七条规定,食品生产经营应当符合食品安全标准,并符合十一项要求,但法律未设定对违反本规定的法律责任。在实际监管工作中,当遇到从业人员不注意操作卫生、待加工食品与直接入口食品交叉污染,存在严重食源性疾患感染隐患的时候,根据本法,无法追究其违法责任。监管部门总不能按照不符合许可条件去处罚这种违法行为,因为这只是企业管理不到位所致,与其申领许可证时的现场条件无关。

又如,本法的立法宗旨在于保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全,但本法未对发生食品安全事故的单位作出相应的行政处罚规定,仅规定了“事故单位在发生食品安全事故后未进行处置、报告的,由有关主管部门按照各自职责分工,责令改正,给予警告。”也许,立法者考虑凡引起食品安全事故的,必定与其生产经营禁止生产经营的食品有关,只要按照相应的法律条款追究其法律责任即可。但事实上,有很多食品安全事故因种种原因是无法检测到致病因子的,因此我国《食物中毒诊断标准及技术处理总则》(GB 14938—1994)中就有“致病物质不明的食物中毒诊断标准总则”的判断规定。按照本法规定,如果发生了原因不明的食物中毒事故,是无法追究事故责任单位的行政责任的,这不能不说是本法的严重缺陷。再则,即使中毒食品明确,但由于引起食物中毒的食品单价一般不会超过一万元,因此,本法相关条款关于“违法生产经营的食品货值金额不足一万元的,并处二千元以上五万元以下罚款”的额度规定,也不足以达到对食品安全事故单位惩戒的力度,这也是本法的缺陷。

又如,本法规定“食品生产经营人员每年应当进行健康检查,取得健康证明后方可参加工作。”但本法也未对未取得健康证明从事食品生产经营的行为作出追究法律责任的规定,这会使本规定难以实际执行。

(2)未赋予卫生行政部门对食品安全事故调查处理的具体权限。本法规定:“县级以上卫生行政部门接到食品安全事故的报告后,应当立即会同有关农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门进行调查处理,并采取下列措施,防止或

者减轻社会危害。根据该规定,可以理解为当发生食品安全事故时,应由卫生行政部门为主进行调查处理,并采取控制措施。但法律规定卫生行政部门调查处理职责的同时,又排除了卫生行政部门具体行使调查处理的职权。本法第七十七条规定:“县级以上质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门履行各自食品安全监督管理职责,有权采取下列措施:(一)进入生产经营场所实施现场检查;(二)对生产经营的食品进行抽样检验;(三)查阅、复制有关合同、票据、账簿以及其他有关资料;(四)查封、扣押有证据证明不符合食品安全标准的食品,违法使用的食品原料、食品添加剂、食品相关产品,以及用于违法生产经营或者被污染的工具、设备;(五)查封违法从事食品生产经营活动的场所。”从本条看,只有质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门才有权进入事故现场调查取证,卫生行政部门除了第七十二条规定可以采取“封存可能导致食品安全事故的食品及其原料,并立即进行检验、封存被污染的食品用工具及用具等外”,无权开展其他相关调查处理工作。因此,本法关于对食品安全事故调查处理的部门职权规定是未相互衔接和矛盾的,也正因为此,谁为主负责调查处理食品安全事故,谁为主采取控制措施,谁为主确定事故原因,就成了必须要明确和解决的法律问题。

(3)食品生产经营许可要求不够严格。已经废止的《食品卫生法》对新、改、扩建食品生产经营企业做了预防性卫生监督审查的规定,目的是为了防止企业在工程建设过程中造成不可弥补的建筑卫生学上的永久性缺陷,而影响食品安全。《食品安全法》则剔除了预防性卫生监督审查的内容,并只对食品生产经营许可作出如下规定:“县级以上质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门应当依照《中华人民共和国行政许可法》的规定,审核申请人提交的本法第二十七条第一项至第四项规定要求的相关资料,必要时对申请人的生产经营场所进行现场核查。”这里所表示的意思是,食品生产经营许可审查以资料审查为主,以现场审查为辅。其实,食品生产和餐饮经营企业的建筑结构、布局和相关设施配置非常重要,一旦将相关设施布局到位,再要纠正很难,由此引起的食品安全隐患也就将长期存在。所以,法律应当确定以现场审查为主,以资料审查为辅的原则。同时,法律也应当允许相关监管部门提前介入食品生产经营企业的工程建设审查,防止因建筑工程的选址、结构、布局等不合理而留下食品安全隐患。再则,审核申请人提交的资料除了“本法第二十七条第一项至第四项规定要求的相关

资料外,对其贮存、运输和装卸食品的容器、工具和设备是否安全、无害,水源是否符合国家规定的要求等,也同样需要其提交资料并进行审核。

(4)有些条款的内容缺乏逻辑性。如本法规定“食品生产经营人员每年应当进行健康检查,取得健康证明后方可参加工作。同时规定:“患有痢疾、伤寒、病毒性肝炎等消化道传染病的人员,以及患有活动性肺结核、化脓性或者渗出性皮肤病等有碍食品安全的疾病的人员,不得从事接触直接入口食品的工作。这其实只要求了从事接触直接入口食品工作的人员进行健康检查,而其他食品生产经营人员即使查出规定的疾病,也可以继续从事工作,这样,其健康检查也就失去了意义。又如本法规定“食品生产者采购食品原料、食品添加剂、食品相关产品,应当查验供货者的许可证和产品合格证明文件”,但是对食品相关产品并无许可要求,食品生产者采购食品相关产品时无法查验供货者的许可证。再如本法规定“食品经营者应当按照保证食品安全的要求贮存食品,定期检查库存食品,及时清理变质或者超过保质期的食品。这里,仅对变质或者超过保质期的食品作了及时清理的要求,未涵及其他不合格食品。还如本法规定“预包装食品没有中文标签、中文说明书或者标签、说明书不符合本条规定的,不得进口”,这里,在“不得进口”后缺少“销售”两字,因为仅作“不得进口”的规定,就会对混入国

内市场销售的无中文标识食品束手无策。最后如本法规定“有下列情形之一的,由有关主管部门按照各自职责分工,没收违法所得……:(一)用非食品原料生产食品或者在食品中添加食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康的物质,或者用回收食品作为原料生产食品;……(四)腐败变质、油脂酸败、霉变生虫、污秽不洁、混有异物、掺假掺杂或者感官性状异常的食品;……”。这里,前者只对生产者作出了处罚规定,未对经营者设定法律责任;后者只对经营者作了处罚规定,未对生产者设定法律责任。法律应当对食品生产者和食品经营者的违法行为,均做出相应的处罚规定。

参考文献

- [1] 陈竺. 增强责任意识,抓住医改契机,努力提高卫生监督工作水平 [EB/OL]. [2009-04-02]. <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/wsb/plddt/200905/40670.htm>
- [2] 李毅中. 食品监管有重大漏洞 [EB/OL]. [2008-10-04]. <http://epaper.nddaily.com>
- [3] 刘海田. 公共场所卫生管理、常见疾病防治与监督执法实用手册 [M]. 北京:科海电子出版社,2003:6,26
- [4] 卫生部. 2009年的医院管理年活动方案 [EB/OL]. [2009-04-28]. http://www.xyzy.net/view.asp?P_id=966
- [5] 陈竺. 加强指导紧密协作做好学校卫生工作 [EB/OL]. [2008-09-17]. http://www.edu.cn/zong_he_news_465/20080917/t20080917_325630_1.shtml

公告栏

中华人民共和国卫生部公告

2009年 第16号

为规范食品中大肠菌群指标的检测工作,现公告如下:

现行食品标准中规定的大肠菌群指标以“MPN/100克或MPN/100毫升”为单位的,适用《食品卫生微生物学检验大肠菌群测定》(GB/T 4789.3—2003)进行检测;以“MPN/克或MPN/毫升”、“CFU/克或CFU/毫升”为单位的,适用《食品卫生微生物学检验大肠菌群计数》(GB/T 4789.3—2008)进行检测。

特此公告。

二 九年十月二十六日