

论著

《中华人民共和国食品安全法(草案)》存在问题分析

陈卫东¹ 李旭才²

(1. 广东省卫生监督所, 广东 广州 510300; 2. 中山市卫生监督所, 广东 中山 528403)

摘要:从内容、主体、从业人员培训教育、保健食品与食品添加剂监管等六个方面分析《食品安全法(草案)》存在的问题。提出以预防控制食源性疾病为立法宗旨;明确执法主体,体现权责统一;着重宏观管理原则,明确区分法律责任;明确食品安全标准范畴和制定原则;调整规范相关内容;强化食品生产经营者的社会责任,明确政府经费保障责任等建议。

关键词:立法,食品,组织和管理;责任,法律;参考标准;规范;安全

鼠出现后肢支撑力损伤的累计剂量(CD 150 ~ 450 mg/kg BW),要低于文献[4]报道的累计剂量,说明了C57BL/6小鼠对行为毒性的敏感性。结果见图2。

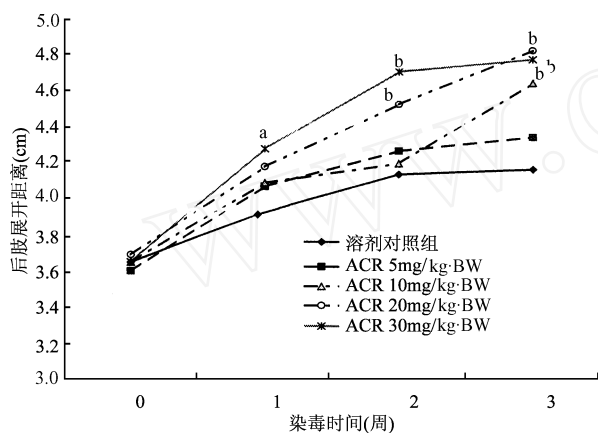


图2 丙烯酰胺对小鼠后肢展开距离的影响

研究发现,丙烯酰胺的累计剂量在75、150和300 mg/kg BW时分别出现了热觉神经的损伤、后肢支撑能力的改变、平衡能力和抓力的改变,因此丙烯酰胺对感觉神经的损伤要先于其它运动神经,与已有文献[4,6]报道一致,但动物染毒后在不同累积剂量下热觉神经损伤表现不一致的原因一直未能解释。本次研究发现,10 mg/kg BW剂量组在染毒2周后(CD = 100 mg/kg BW)与对照组相比小鼠舔后爪潜伏时间缩短;在染毒3周后(CD = 150 mg/kg BW)与对照组相比小鼠舔后爪潜伏时间差异消失,但在该累计剂量下出现了后肢展开距离增加,另外在染毒3

周后20和30 mg/kg BW剂量组均出现小鼠后肢展开距离增加,未出现小鼠舔后爪潜伏时间的缩短;5 mg/kg BW剂量组未出现后肢展开距离增加,但出现舔后爪潜伏时间的缩短。这一结果提示这两个指标间存在着某种关系,这可能是由于热觉测试终点是由运动行为来体现的,而丙烯酰胺对运动功能的影响,可能造成对热觉测试的干扰,导致热觉传导在不同剂量及累积剂量下表现不一致,因此在评价毒物对感觉行为的影响时,要注意结合毒物对运动功能的影响。

参考文献

- [1] 郝秋月,韩漫夫,饶明利. 丙烧酰胺中毒后小鼠周围神经逆行性坏死的实验病理研究[J]. 中华劳动卫生职业病杂志, 2001, 19: 436-38.
- [2] OECD. Series on testing and assessment No. 20 guidance document for neurotoxicity testing. OECD Environment, Health and Safety Publications, 2004, 11.
- [3] DEACON R M J, THOMASA C L, RAWLINS J N P, et al. A comparison of the behavior of C57BL/6 and C57BL/10 mice [J]. Behavioural Brain Research, 2007, 179: 239-247.
- [4] 李闪霞,崔宁,谢勤,等. 大鼠亚慢性丙烯酰胺中毒神经行为功能的改变[J]. 中国公共卫生杂志, 2004, 12: 1458-1459.
- [5] KESSON C M, BAIRD A W, LAWSON D H. Acrylamide poisoning [J]. Postgrad Med, 1977, 53: 16-17.
- [6] BING LING, NICOLAS AUTHIER, DAVID BALAYSSAC, et al. Assessment of nociception in acrylamide induced neuropathy in rats [J]. Pain, 2005, 119: 104-112.

[收稿日期:2008-12-05]

中图分类号:R15;Q189;Q99-33;R99

文献标识码:A

文章编号:1004-8456(2009)02-0120-04

作者简介:陈卫东 男 主任医师

Analysis on Problems Existed in Food Safety Law of the People's Republic of China (Draft)

CHEN Wei-dong, LI Xu-cai

(Guangdong Institute of Health Inspection, Guangdong Guangzhou 510300, China)

Abstract: The problems existed in *Food Safety Law of the People's Republic of China (Draft)* were discussed from the points of contents, subjects, staff trainings, health foods and food additives, etc. It was concluded that the prevention of food-borne diseases should be the legislative purposes. Subject of law enforcement should be defined to indicate the unity of power and responsibility. The legal liability should be classified according to the principle of macro-management. Standards and principles of food safety should be defined. The relevant contents should be adjusted and regulated accordingly. It was also vital that the social responsibility of food manufacture proprietors should be strengthened, and the spending support responsibility of the government should be defined, etc., so as to solve the problems of law enforcement.

Key word: Legislation, Food; Organization and Administration; Liability, Legal; Reference Standards; Benchmarking; Safety

食品安全事关国计民生,直接关系到人民的生命健康安全和社会的和谐稳定,事关国家和政府的形象。在党和政府的高度重视及全社会的共同努力下,新中国的食品卫生工作取得了举世瞩目的成效,食品安全总体状况不断改善。随着经济和行政管理体制改革的不断深入,修订调整现行法律,解决食品安全监管面临的问题,维护广大人民的根本利益,以适应形势的发展,非常必要。《中华人民共和国食品安全法(草案)》(以下简称《草案》)较之现行的《食品卫生法》,有不少创新亮点,但也存在较多问题。本文以符合实际、科学可行、减少漏洞的要求和体现法律严肃性与完整性的精神,对《草案》存在的问题进行分析探讨,以期为修改完善提供参考。

1 创新与亮点

《草案》较之《食品卫生法》有以下亮点:落实“属地管理”精神,明确政府、食品生产经营单位和行业协会的责任,明确食品安全的责任主体;引入食品安全风险评估体系,建立食品安全风险监测和风险评估制度,作为制定食品安全标准和食品安全监督管理的依据,体现科学管理精神;明确食品安全标准是唯一的强制性标准,并由一个部门负责协调和统一制定,避免多套标准相互矛盾的现象;建立食品安全信息统一公布制度,避免由于政府、企业和消费者之间的信息不对称造成消费者恐慌和不良的社会影响;在《食品卫生法》要求“收回”不合格食品的基础上,进一步明确建立食品召回制度。

2 问题与分析

2.1 内容方面 “食品安全”是联合国粮农组织(FAO)1974年提出的概念,其主要内容包括从数量上要求人们能够买得到、买得起维持生命所需的基

本食品;从质量上要求食品营养全面、结构合理、卫生健康;从发展上要求食品的获得要注重生态环境的良好保护和资源利用的可持续性三个方面。卫生健康是“食品安全”的核心。改革开放以来,我国已成功地解决了国民基本食品的获得问题,20世纪90年代中后期,谷物和肉禽蛋等6大类食品总产量居世界第一。对部分地区典型监测表明,居民人均日摄入能量、蛋白质和脂肪已基本达到营养供给标准,平均期望寿命高于世界平均水平,基本解决了食品安全的第一个问题^[1]。而衡量食品安全水平的直接指标是“食源性疾病的发病率”,不论是在发展中国家还是发达国家,食源性疾病都广泛存在且呈不断增多趋势,成为国际公认的食品安全问题最直接的表现之一,因此世界卫生组织在2000年的决议中明确指出,食品安全问题在现阶段实质仍是公共卫生问题^[2]。

根据FAO的概念与内容,食品安全体系应包括从环境保护、农产品种植养殖、畜牧产品以及相应的检验检疫范畴,直至加工、包装、贮藏、运输、销售和消费全过程,还涉及食物短缺等特殊情况(如突发灾害)的监管保障,是一个复杂、全面的体系。《草案》未涵盖上述完整内容,基本是将现行的相关法律法规及《特别规定》加以整合,再增加认证认可等内容,没有突出预防食源性疾病的这个核心。对食品生产经营者、连锁经营、配送及监管码、散装食品、掺假掺杂等等涉及法律基本体制与制度管理的基本概念均没有明确的定义。

2.2 主体方面 近年频频出现的食品安全事件不仅暴露出现行食品安全监管的“缺位”、借分段监管推卸责任(如对“前店后厂”、“小作坊”的监管)等问题,也暴露出食品安全工作中的地方保护主义问题。《草案》未明确统领全局的监管或执法主体,涉及众

多部门(机构、组织)的职能、权限、程序与范围之间的衔接,实际操作起来肯定困难重重,难能解决食品安全存在的“监管缝隙”等问题。

相对于企业的责任,《草案》对政府和有关监管部门或机构责任的规定比较含糊。如确定县级以上地方人民政府对本行政区域的食品安全监管负总责,但政府决策协调与综合监管、法律技术支持机构与技术服务市场这三个各自独立又互相关联体系的管理不明确,加上负责分段监管的部门均实行省以下垂直管理,地方政府的具体职责与权限不明确,难以发挥总协调职能。第九十二条中“多次”这一表达和有关监管部门不履行本法规定职责的具体情形、造成什么后果均很含糊,出现食品安全怎样认定并追究责任?由于食品安全事件的突发性和特殊性,不参与监管的调查部门不了解食品生产经营过程的具体情况,必然影响政府对事件调查、控制与处理的及时性和高效性,造成不良的社会影响。

2.3 存在空白 流通是食品生产经营过程的一个重要环节,部分食品安全事故是由于流通过程贮运不当导致食品腐败变质或受污染,《草案》未体现对贮运过程的要求。第二十七条“在本行政区域流通的食品不需要获得许可”等规定也不甚合适,给不法分子留下可钻之空,不符合食品安全立法目的,也与该条“国家对食品生产经营实行许可制度;未经许可,任何单位或者个人不得从事食品生产经营活动”的规定相矛盾。而“在本乡镇行政区域内销售的食品”难以界定,食品上市哪能限制流通?按此推论,餐饮消费的局部性和地域性更强,集体食堂是内部消费,更不需许可监管了?作为发展中国家,我国食品安全面对的国情是:一方面,生产力水平整体不高,食品生产经营单位以中小型尤其是10人以下的家庭作坊式企业、小餐饮、小商店为主,生产设施简陋,工艺落后,卫生条件差,人员素质低,守法自律意识和道德水准参差不齐,食源性疾病预防多,是2007年专项整治的重点行业之一;但另一方面该行业又贴近民生,有其存在的社会基础,完全取缔又不符合建设和谐社会的要求。

2.4 食品从业人员的培训教育 食品安全关键靠生产经营者重视并自律。通过培训教育,使食品从业人员掌握食品安全的知识和技能,将法律与规范要求最终执行落实于生产经营过程中,是“食品安全第一责任人”理念的首要体现。现实中很多事例表明,只要食品生产经营人员掌握了基本的食品卫生知识,很多非故意造成的食物中毒是可以避免发生的^[3]。WHO指出:加强监督检查对食品卫生有一定帮助,但并不能有效地预防控制食物中毒的发生,

并且要消耗较大的人力和物力,最有效的措施就是教育食品从业人员进行卫生操作^[4]。在其全球食品安全战略中更强调,应把食品安全问题纳入卫生和营养教育规划^[2]。许多国家已将从业者的培训教育问题纳入食品安全法规,我国其他涉及人身安全的法规都有培训章节,遗憾的是《草案》缺乏此内容,未对现行《食品卫生法》有关“协助培训食品生产经营人员”的内容给予强化、细化。

2.5 对保健食品的监管缺失,食品添加剂等的法律地位模糊 保健食品是满足国人从“解决温饱”走向“追求健康”时代的需要应运而生的特殊食品,具有改善机体功能、预防某些疾病等与普通食品显著不同的特点,对其使用的特殊配方或原料及其功效必须经过特殊的验证和评价。保健食品在我国作为一种新兴产业,市场管理和配套法规尚不成熟,使用违法原料及违法宣传等问题仍较严重,因此必须与普通食品区分开,对其生产经营进行特殊的规范管理并加大市场监管力度^[5]。发展保健食品产业有利于发挥中医药的作用,有助于预防疾病,提高公民身体素质,减少医疗支出,同时也有利于促进消费、拉动内需、推动经济发展。1996年根据《食品卫生法》授权制定的《保健食品管理办法》使保健食品有了合法地位,该行业从混乱逐步走向规范并得到迅猛发展,据不完全统计,我国现有保健食品生产企业1600多家,从业人员超过500万,2007年销售额达近千亿元人民币。《草案》没有针对保健食品的内容,将其等同于普通食品,不利于监管。

食品添加剂和食品包装材料对食品安全影响很大,但《草案》仅着墨于许可权,将该两种产品与食品用洗消剂、工具设备等食品相关产品,简单列为一般工业产品实行生产许可,未涉及上述产品的具体要求与监管办法,留下了安全隐患。

2.6 部分内容简单含糊 食品相关产品的提法范围太广太含糊,且与其他法律法规交叉;对不安全食品召回处理的方法与要求、责任等过于简单笼统;“掺假掺杂”指代不明,掺假可能会犯罪,而掺杂多为侵犯消费者权益,不一定影响食品安全。法律责任的范围及处罚幅度与现行的《刑法》、《产品质量法》、《消费者权益保护法》明显不接轨,而且故意行为和过失行为区分不清,有过重过滥之嫌,如第八十条第一款“经营被包装材料、容器、运输工具污染的食品”,触犯该条款可以是故意为之也有可能是过失导致。“其他不符合本法规定的食品安全要求的食品”太含糊,容易出现以罚款为目的等滥用公权行为,如对预包装标签不规范食品勒令下架等针对大企业的“挑错型”执法,有可能滋生新的行政腐败,违背建设

服务型政府和促进食品行业生产力发展的要求。

3 对策与建议

3.1 以预防控制食源性疾病为立法宗旨 食品安全是预防疾病最重要的手段,基本要求是卫生与营养,核心是食品卫生,属公共卫生优先事项。实践证明,对食品生产、流通和消费环节的监管执法是预防控制疾病最有效的方法之一。建议以预防控制食源性疾病为食品安全立法宗旨,将食品安全纳入国家公共卫生与疾病控制宏观管理体系,通过加强食品安全监管,解决食品中危害人民健康的问题。

3.2 明确执法主体 体现权责统一 主体法定、职能法定、权限法定、程序法定是现代法治精神。《食品安全法》应根据《全面推进依法行政实施纲要》的基本精神确定法律主体,按全面推进依法行政,实现法治政府的目标要求设立简洁明确的执法主体。建议参照《反垄断法》的“3+1”分权执法模式,明确国务院设立食品安全委员会,主管全国食品安全工作,监督各部门依法履行职责、落实责任,以加强从农田到餐桌监管无缝链接的协调力度和可操作性。同时明确实施监管过程亦应受到的监督及应负的法律职责,杜绝乱执法行为,为我国食品工业营造良好的可持续发展的法制环境。《食品安全法》涉及法学、工艺与管理、营养健康等专业和消费者与生产经营者权益,还涉及政府形象与国际(贸易、利益)关系,应充分体现“食品安全责任分担”理念和权责相当原则,增加并明确食品生产经营者、行业专家和消费者在保障国家食品安全过程中的地位和具体权利;第九十二条应与该章其他条款一致,明确监管部门不履行职责或滥用职权、造成后果的具体情形等,体现权责统一,确保法律的公正性。

3.3 着重宏观管理原则,明确区分法律责任 作为保障国家食品安全的纲领性基本大法,应着重明确管理机制和管理原则,具体行政范畴的责任行为、法律范畴的犯罪行为 and 处罚办法等细节,可通过依法制定配套的法规或规范实施。对新资源食品、保健食品、食品添加剂、食品包装材料及食品用洗消剂、工具设备等健康相关产品的管理,可参照现行《食品卫生法》,在明确规定其定义与确保安全性的原则要求后,“具体管理条例或办法由国务院制定”。第四章“食品检验”中第二十五条第一句可并到第七十条,有关检验结论的内容宜删除,增加“检验机构工作规范另行制定”的款项。第三十二条应改为“食品新资源、食品添加剂新品种及利用新原材料生产的食品容器、包装材料等食品相关产品、食品生产新技术与新工艺,在投入生产或使用前,必须提交相关的

安全性评估材料,报国务院食品安全风险评估部门审查公布(而非许可),审查程序与办法另行制定”。

“法律责任”应与现行相关法律相衔接,结合食品生产流通与消费环节的具体特点,区分违法行为性质及情节的严重程度,明确不同性质行为的处罚幅度,利于依法定性,合理量罚。如对在食品生产经营过程中故意使用非法添加物的行为,应定性为食品安保问题,公安司法部门介入调查取证,追究刑事责任;对在食品生产经营过程中的不规范操作造成食品不符合安全标准的行为,按情节与后果分别规定相应的行政责任和民事责任。

3.4 明确食品安全标准范畴和制定原则,加快食品安全法律体系建设 食品安全标准的制定范畴与原则应包括:针对大类食品中的健康危害因素;有害物质限量标准以风险评估为基础;良好生产经营行为规范根据风险管理要求制定;均为强制性标准,地方标准服从于国家标准。涉及物理特征和感官特点等与健康无直接关系的其他质量等级标准,可由行业或企业自行制定,在标准化主管部门备案,以满足食品行业品种创新和科技发展的要求。建议修改明晰第三章“食品安全标准”中含糊或相矛盾的条款,并删除产品地方标准的内容。负责制定、发布食品安全国家标准的部门和国家食品安全标准审评委员会应直接向国务院负责,取消这些机构与授权的食品安全监管管理部门的行政隶属关系,确保食品安全标准能根据实际科学制定,避免轻易向行政监管的方便性妥协。

食品卫生法律与标准体系是食品安全法律与标准体系的重要部分,两者并无原则冲突,因此应明确与《食品卫生法》配套的相关法规规章经适当修改后,与现行的国家食品卫生标准体系,沿用并入为新的法律体系,这样既可保持国家法制的连续性,又可加快食品安全法律体系建设,减少对食品行业的冲击和社会的影响。

3.5 调整规范相关内容,体现严谨、科学与可行 调整规范相关内容,第二、三条间增加“国家对食品生产经营实行许可制度”,删除其他条款有关许可的内容;删除“无标签”等与食品安全无关的内容或不规范行为;第五条第三款中的“体制”改为“部门”;第十一条应明确各省市是否建立、如何建立食品安全风险评估制度;第二十二第二款中“可以依照本法”改为“符合本法规定的可以”;第三十四条有关从业人员健康要求的内容可并入第二十八条;第三十八条、四十三条和四十五条等中的保存期限改为“符合监管部门的规定”;第六十四条第一款改为“应当对事故进行调查处理,调查结果按相关法律法

规定报告,同时通报……并向社会公布”,第二款“认为需要采取控制措施的……”改为“必要时依照本法第六十九条的规定立即采取相应的控制措施,防止或者……”;第六十五条改为“设区的市级以上人民政府食品安全委员会……立即组织有关部门……;必要时可独立开展事故责任调查”;第七十条删除第二款后并入二十五条;在第七十五条第二款的“省、自治区、直辖市人民政府确定的部门”后面加上“地方各级政府信息公布部门或机构”,第三款改为“食品安全信息公布部门公布信息,应当做到……”;第八十六条的“主管人员”改为“直接责任人”,强化包括法人与主管人员在内的负责人的责任感。

细化、明确可能影响食品安全的内容。如第二条中的“还应当”改为“还必须”;第十六条“食品安全标准”第一项应增加微生物毒素和寄生虫,第三十七条第六项改为“生产经营含有致病性微生物和寄生虫的,或微生物毒素、农(兽)药残留、重金属等污染物质及其他危害人体健康物质含量超过国家标准限量的食品”;第八项“生产经营掺假掺杂食品”后面应加上“影响营养、卫生的”,并对该条款内容和文字措词进行调整,避免与其他法律交叉重复;将在食品预包装上标注超前或滞后甚至涂改生产/出厂日期、保质期等类行为归入“伪造”,作为禁止性条款,并明确法律定义,便于操作;明确食品生产经营者、连锁经营、配送、散装食品、食品营养强化剂、食品相关产品、掺假掺杂和第六十四条中“卫生处理”等的法律定义。

3.6 确定分类管理原则,强化食品生产经营者的社会责任 根据公平原则,所有食品的生产流通都应经许可和接受监管,但对不同食品生产经营单位应分别采取不同的管理措施。对标准化、规范化、规模化的大型食品生产经营单位着眼于强化企业自律,提出如溯源、过程控制、安全标准和贮运等流通过程等要求,鼓励根据企业情况采取行之有效的科学管理手段,政府不规定具体措施,但要加强对执行过程的监督检查。针对小型食品生产经营单位的特点,则强调因地制宜,着重科学指导,加大监管力度,充分发挥行业协会作用;明确分段监管和加强政府监督资源投入,防止留下互相推诿和监管真空的后患。在明确原则要求的基础上,具体许可与监管办法由各省人大制定,提高法律的完整性,营造必须依法生

产经营的大环境。

“吊白块”、“苏丹红”及“阜阳奶粉”等事件表明,行政许可非万能药,安全食品靠监管,更靠企业自律,所以仅有外部的法律与监管、要求违法生产经营必须承担法律责任还远远不够,应强调食品生产经营者在逐利的同时,必须自觉承担对公众身体健康与生命安全的社会责任和义务。建议在第五章增加“食品生产经营者必须建立并落实从业人员食品安全知识培训制度,提高食品安全管理水平及守法自律意识”的条款;在第八章增加食品安全监管部门“协助培训食品生产经营人员”等职责;在相应条款中进一步强化“食品生产经营者不但应依法从事生产经营活动,而且应对社会和公众负责,承担食品安全的社会责任”。

3.7 明确政府经费保障责任,消除执法经济怪圈 食品安全“政府负总责”不仅要体现在领导、协调、指挥、考核等方面,还应体现在对食品安全监管部门从机构、编制到经费、装备等的保障和落实上。经费紧缺是导致产生执法部门乱收费、乱罚款问题的原因之一,因此应明确规定各级政府在食品安全部门经费保障方面的责任,确保食品安全监管工作能够正常、有效地进行。同时明确规定服务性企事业单位与所属的执法部门彻底脱钩,取消政府部门“名牌产品”、“驰名商标”评选及“免检产品”认定等滥用政府公权的活动,交由行业协会进行,以消除检验、认证、咨询等过程强制或变相强制乱收费现象,彻底斩断执法经济链,防止政府公信沦为违法行为的保护伞,维护执法的公正性与严肃性,这也有利于杜绝执法部门化、利益部门化和部门利益合法化以及争夺与推诿并存等现象。

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,2004:4.
- [2] WHO. 食品安全性. 第53届世界卫生大会第105次执委会决议(EB105. R16 Agenda item 3.1)[C]. 2001-1-28.
- [3] 戴寅,罗雪云,许延聪. 食品卫生讲座[M]. 北京:中国轻工业出版社,1992:477.
- [4] 迈克尔·雅各布. WHO. 食品卫生处理(食品行业管理人员的培训指南)[M]. 北京:人民卫生出版社,1991.
- [5] 张李伟,赵洪静,白鸿,等. 中国保健食品法律法规体系发展与现状研究[J]. 中国食品卫生杂志,2008,20(3):232-235.

[收稿日期:2009-01-20]

中图分类号:R15;TS207.2;TS201.6 文献标识码:A 文章编号:1004-8456(2009)02-0123-05