

监督管理

新加坡和中国香港食品安全监管经验对完善
中国大陆食品安全监管工作的启示

徐润龙, 罗华标

(浙江省卫生厅, 浙江 杭州 310006)

摘要:介绍新加坡、中国香港两地食品安全监管体制、法律体系和主要监管措施及其特点,借鉴新加坡和中国香港两地的经验,提出对完善中国大陆食品安全监管工作的启示。

关键词:食品安全; 监管模式; 新加坡; 中国香港

中图分类号: R155; TS201.6 文献标志码: A 文章编号: 1004-8456(2014)02-0164-04

DOI: 10.13590/j.cjfh.2014.02.015

The enlightenment from the food safety regulation of Singapore and Hong Kong, China to
improve the food safety supervision and management mechanism in mainland China

XU Run-long, LUO Hua-biao

(Health Bureau of Zhejiang Province, Zhejiang Hangzhou 310006, China)

Abstract: This paper briefly introduces the food safety supervision system, legal system and main regulatory measures of Singapore and Hong Kong, China and put forward the improvement of food safety supervision in mainland China based on their experience.

Key words: Food safety; supervision model; Singapore; Hong Kong, China

通过实地考察新加坡、中国香港(以下简称新港)经济社会发展情况,学习其社会管理方面的成功经验,特别是通过对新港在食品安全监管方面比较详细的了解,得到了一些对完善中国大陆食品安全监管工作的启示。

1 新港食品安全监管经验

1.1 新港食品安全监管体制

新加坡在食品安全监管方面实行少部门监管体制,主要由两个部门负责:国家发展部下属的农粮食品和兽医局(简称农粮局)负责食品进出口和食品加工企业的安全监管,以及制定食品法令与标准;国家环境及水源部下属的国家环境局负责食品摊贩、超市等零售食品的安全监管,同时负责对食物中毒、污染事故投诉的调查,该部门有卫生部特派的医学专家常年驻守工作^[1]。

中国香港在食品安全监管方面实行单一部门

的集中监管体制,实行决策层与执行层分离。食物及卫生局负责决策,下属的食物环境卫生署、渔农自然护理署以及政府化验所负责执行。食物及卫生局主要负责制定相关食品管理政策;食物环境卫生署主要负责执行与食物有关的法例,制定及实施全港食品安全监测计划,对食品生产、流通、进出口等环节进行监管,调查和处理食品安全事故及食源性疾病等;渔农自然护理署主要负责本地食用农产品生产的管理和促进工作。政府化验所主要负责与食品安全有关的分析检验工作,为食品安全监管提供技术支持。

1.2 新港食品安全法律体系

新加坡有关食品安全的法律主要有《环境公共卫生(食物卫生)条例》和《食品出售条例》;法律授权执法部门可在任何时间对任何贩卖和生产的食品进行检查,并查扣任何违法生产和销售的食品以及任何被认定会危害公众健康的食品。

中国香港在食品安全方面的法律主要是《公众卫生及市政条例》,涵盖了对食物购买人的一般保障、与出售不宜食用的食物和掺加非食用物质有关的罪行、食物成分及标签、食物卫生、抽检及销毁不宜食用的食物、当局在某些情况下可作出命令禁止输入和供应食物以及召回食物。

收稿日期:2013-08-01

作者简介:徐润龙 男 副主任中医师 研究方向为食品安全综合管理

E-mail: yyy889@163.com

通讯作者:罗华标 男 主任科员 研究方向为食品安全综合管理

E-mail: luohuabiao@163.com

1.3 新港食品安全监管的主要做法及其特点

1.3.1 依法监管,执法严厉

新加坡的《环境公共卫生(食物卫生)条例》明确规定,不准赤手处理食物、食物必须保持合适的温度、不能使用破损餐具、食物处理场所必须清洁;所有小贩必须注射伤寒预防针、凡45岁以上的小贩必须进行X光检查以排除结核病、所有小贩必须上食品卫生课程;海鲜产品只能用冰块保鲜,不能使用防腐剂等化学药物,对于贩卖或提供有毒海鲜产品者,最高可罚款3.5万美元,并将判处最高两年的徒刑。值得一提的是,新加坡食品安全执法部门权力很大,也很有威慑力,如针对小贩管理的稽查队每4人一组,配备一名持枪保安。由于执法严格,新加坡过去几年来不符合规定的食品数量呈递减趋势^[2]。

中国香港法律赋予食物环境卫生署检验、扣查或销毁食品的权力,可现场扣查怀疑有问题的食品,对检验不合格的食品实施销毁,并有权将涉嫌违法者带往警署,由警方进行扣押。食物环境卫生署在收集证据后向法院申请对违法者进行检控,并根据法官的判决对违法经营者进行扣分处理。每个经营户有15分,扣完则责令停业一年,一年后再按程序重新申请牌照。对涉及食品安全的违法行为,法院会优先进行立案处理。对无证经营食品的食肆和流动售卖食品的小贩实行“零容忍”政策,一旦发现则依法严厉制裁,包括检控违例者和即时拘捕屡犯者。

1.3.2 质量风险分级,实行分类管理

新加坡比较重视食品安全标准,但其本国的食品标准不多,使用的是国际食品法典委员会的标准。要求所有相关企业采用国际标准进行生产。根据风险水平和质量状况,将食品企业按A、B、C等级进行分级管理,对连续获质量A级的企业进行重点培育和奖励;对于低等级的企业,加大技术扶持力度,使之标准化、规范化。为了指导消费,新加坡所有食品都加贴质量等级A、B、C标志,推荐公众食用质量等级高的食品。对于零售摊贩,根据卫生状况分成A、B、C、D四级并制成牌匾悬挂于摊位上,引导消费者选择。还采取犯规扣分、分级管理制度,严厉惩处违规商贩。对于那些有过“前科”的食品摊贩,检查人员会格外留意,加强检验。

中国香港食物环境卫生署按食品生产经营行为的风险大小将食品行业分为3类,根据风险大小实施不同频次的日常检查,第一类(最低风险)为至少每12个星期检查1次,第二类(中等风险)为至少每8个星期检查1次,第三类(高风险)为至少每4个星期检查1次,对持牌熟食小摊贩档则每2个

星期检查1次,有需要时增加检查次数,获市民投诉后需立即进行检查处理。

1.3.3 建造小贩中心,摊贩集中管理

70年代初至1986年,新加坡实施了食品摊贩迁移计划,将街头的无证食品摊贩全部迁移到政府统一规划、建造的小贩中心内,使流动食品摊贩纳入政府集中、有序、规范的统一管理之中。小贩中心有完备的卫生设施,摊位设计、上下水、排烟过滤、客人用餐的固定式桌椅等均统一安排配置,并有公用的集中冷库、装货平台、公共水冲式厕所和垃圾紧压器等。1999年11月以后,规定所有肉贩安装冷藏保鲜柜或冷冻箱。目前新加坡的小贩中心有112个,小贩摊位有1.5万个,遍布在全国的小贩中心已成为新加坡的一大特色。

1.3.4 重视检测能力建设,注重风险监测与风险沟通

2004年新加坡耗资近2000万美元建设了一座面积近万平方米的兽医公共卫生中心,除了负责确保新加坡本地食品安全,还可以为邻近国家检测食品。该中心拥有包括转基因食品检测在内的8个先进的实验室,有能力处理禽流感病毒和炭疽菌等危险病原体,每年可对约6万个食品样本进行近百万次的检验,被誉为全球最先进的食品检验中心之一。据了解,新加坡政府每年在进口商品检验检疫方面的支出达7亿美元,而其检验检疫水平也是与投入成正比的。比如,周边国家的检验机构一般只能检验出10多种农药成分,新加坡却可检验出100多种。新加坡的每个小贩中心都成立一个小贩协会,每4个月小贩管理局与小贩协会有一次例会,通常小贩管理局的人员会在小贩中心附近租一间屋子,以方便与小贩们会谈,共同协商解决问题。

中国香港食物安全中心每天对40个食品和卫生机构网站的最新动态保持密切监视。一旦有食物中毒事故发生,风险分析工作模式立即启动,消费者也能够通过网络及时了解到相关工作情况。而且中国香港实行高密度的食品质量监测,每年化验食物样品数量大约6.5万个,平均每千人9个样品。中国香港高度重视食品安全风险交流工作,及时公布食品安全事件和监测结果、发布消费者容易理解的食品安全信息和科普知识,让市民和业界采取必要的保护措施减少风险;同时,及时收集业界和消费者意见,邀请业界和消费者代表参与制定食品安全指引;中国香港食物安全中心与消费者委员会联手就消费者关注的专题进行研究;成立专家委员会,让专家、业界和消费者共同参与研究重要食品的安全措施。

2 对完善中国大陆食品安全监管工作的几点启示

综上所述,新港在食品安全监管体制上,实行的是少部门甚至一部门集中监管为主、其他部门配合的体制;在具体举措上,采取四管齐下的做法,即健全法规、严厉执法、严密监测、注重沟通。新港经验对大陆食品安全监管工作有以下几点启示。

2.1 推进少部门集中监管体制,强化食安委的核心决策作用

第十二届全国人大审议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》,彻底结束了2004年以来实行的多部门分段监管与综合协调相结合的食品安全监管体制,目前从中央到地方正在整合质监、工商等部门的食品安全监管力量,重新组建食品药品监督管理机构,这也标志着中国大陆的食品安全监管体制开始像新港一样实行少部门监管,但食品包装材料等食品相关产品、食品广告、餐饮具集中消毒等的监管职能仍散落在质检、工商、卫生等部门,有待进一步整合或加强协调配合。另外,重新组建的国家食品药品监管总局加挂了国务院食品安全委员会办公室的牌子,表面上看延续了以往综合协调的体制,但将综合协调机构设在监管部门内部,实际上却弱化了综合协调的权威作用。对照新港实行决策层与执行层分离的监管体制,笔者认为新组建的食品药品监管机构应进一步强化食品安全委员会及其办公室的决策核心作用,应尽快建立一个各方都认同和接受的规则体系,力争将食品安全委员会打造成为食品安全监管工作的行政核心和政策中心;同时充分发挥国家食品安全风险评估专家委员会的作用,规定新决策或政策出台前必须提交食品安全专家团队论证,推行科学民主决策。

2.2 完善法律体系,加大处罚力度

一是进一步完善食品安全法律体系。修订《食品安全法》时应理顺与《农产品质量安全法》的关系,解决两法间的一些冲突和矛盾问题。二是提高法律规定的可操作性。中国大陆食品安全法律条文有些规定比较原则、抽象,而新港的法律条文更显具体、实用、可操作,有利于监管人员开展具体的监督执法活动和从业人员依法生产经营。三是重视证据掌控。中国香港食物环境卫生署在行政执法的过程中,特别重视对行政相对人违法证据的收集,以此确保检控的成功。中国大陆食品安全监管部门在监督执法过程应根据新的刑事诉讼法规定,重视现场物证、书证、视听资料和电子数据等证据材料的固定和掌控,对情节严重的违法人员,必要时可提请检察机关提前介入,以确保成功检控,从而实现通过法律严厉打击食品违法犯罪行为。

2.3 推进量化分级监管,强化分级结果应用

从新加坡和中国香港的实践效果来看,量化分级管理制度是一种充分运用有限人力并行之有效的监管方法^[3]。我国自2002年开始借鉴新港经验实行该监管模式,但目前主要在餐饮服务环节实施,要加快在食品生产加工和流通环节开展量化分级管理。同时,要强化量化分级监管结果的应用,如中国香港侧重于根据量化分级结果来确定监督检查频次,而新加坡则侧重于根据量化分级结果来开展信息公示,强化社会监督,引导公众安全消费。

2.4 强化风险评估和风险交流,建立基于风险分析的监管模式

国际上公认的政府管控食品安全的通行做法是基于风险分析的框架原则,即风险分析框架由风险评估、风险管理、风险交流3个相互关联的部分组成^[4-5]。当前我国政府已经开始重视风险管理工作,但却忽略了风险评估和风险交流的基础作用。中国大陆在2009年《食品安全法》颁布之后,食品安全风险监测与评估工作才纳入法制的轨道,由于起步较晚,风险监测基础数据量较小,制度、体系、专业队伍、技术能力等十分有限;风险交流工作更是尚未形成体系,实证研究寥寥无几,没有形成系统的理论框架和方法学,更没有相应学科或专业^[6]。中国大陆可以参照新港,进一步强化风险评估和风险交流的基础作用,充分发挥国家食品安全风险评估中心的技术支撑作用,在地方应依托各级疾病预防控制机构的力量设立食品安全风险监测与评估机构,扩大风险监测的覆盖面和样本量,并基于风险评估结果和风险管理决策,及时向媒体或通过政府渠道向所有与风险相关的单位和个人通报食品安全风险信息,同时收集他们所关心的食品安全问题和反馈意见;要在地方政府的统一领导下,增强风险交流意识,做好主动宣传,要善于用通俗的语言把复杂的科学问题讲清楚、讲透彻,让公众明白,让全社会理解,逐渐形成企业、政府、公众的良性互动。

2.5 改被动围追堵截为主动规划安置,实行食品摊贩集中经营

我国2009年出台的《食品安全法》第二十九条第三款明确将制定食品摊贩的具体管理办法授权给各省级人大常委会。浙江、上海等地相继出台的食品摊贩地方法规中,均对食品摊贩概念、经营要求、监督管理和法律责任等进行了具体规定。下一步如何对遍布全国的无证食品摊贩进行科学管理,将是考验各级政府监管部门的一大难题。可以学习借鉴新加坡小贩中心的管理模式,将食品摊贩的管理视为政府创新社会管理的重要内容,把食品摊

贩中心作为公共基础设施项目,像农贸市场、医院、学校等一样纳入政府的规划,合理布局、分步建设,并通过优惠政策吸引摊贩进入食品摊贩中心集中经营,对主要食品原料采取统一平价配送,既保证食品安全,又降低采购成本。

2.6 整合食品安全检测资源,鼓励支持发展第三方检测机构

整合食品安全检验检测资源应提倡以现有具备较强食品检测能力的政府办检测机构为基础,整合检测能力较弱的政府办检测机构,而非将隶属于质监、工商等部门食品检验资源简单地整合到隶属于食品药品监管机构的检测机构,强化政府办检测机构的“第三方”属性、弱化部门归属,在地方政府主导下探索建立跨部门的食品检测资源共享机制,食品安全监管部门应树立“不求为我所有,但求为我所用”的观念,让现有政府办食品检测机构发挥最大化效用;在检测资源整合共享中,可以参考中国香港特区政府按照生化与化学、微生物学、兽医学等检测专业进行分类,根据检测机构的专业优势,通盘考虑检测机构规

划,进行检测专业整合或侧重发展。同时,应该大力鼓励支持发展社会第三方检测机构,引入市场机制,充分发挥民间检测机构的作用,使政府检测机构与民间检测机构相互补充,形成能满足各种检测需求的功能完善的检验检测体系^[7]。

参考文献

- [1] 李世清. 新加坡食品安全监管调研与启示[J]. 工商行政管理, 2011(24): 75-79.
- [2] 杨洋. 新加坡小贩中心对中国摊贩食品卫生管理模式的启示[J]. 中国卫生监督杂志, 2008, 15(5): 352-355.
- [3] 何蔚云. 香港食品安全监管工作考察[J]. 中国卫生法制, 2006, 14(4): 28.
- [4] Risk Management and Food Safety. FAO food and nutrition paper Number 65[R]. Rome: Joint FAO/WHO Consultation, 1997.
- [5] 陈君石. 食品安全风险评估概述[J]. 中国食品卫生杂志, 2011, 23(1): 4-7.
- [6] 韩蕃藩, 樊永祥. 国外食品安全风险交流的方法学与应用[J]. 中华预防医学杂志, 2010, 44(9): 834-836.
- [7] 查竞春. 香港特区政府食品安全监管检测体系对内地改革的启示[J]. 经济体制改革, 2007(2): 34-37.

关于《冷冻调制食品技术规范》和《冷冻调制食品检验规则》 两项行业标准征集意见的函

中食协函[2014]11号

各单位及有关专家:

国家工业和信息化部于2012年6月下发了冷冻食品行业标准制修订计划。其中项目号:2012-1190T-QB为《冷冻调制食品技术规范》;2012-1191T-QB为《冷冻调制食品检验规则》。

上述标准经过起草单位共同努力,现整理成两项标准(征求意见稿),请各企事业单位、行业专家认真审阅、投票,填写附件1。请于2014年4月10日前将附件1按下列地址返回。

联系单位:中国食品工业协会冷冻冷藏食品专业委员会

联系人:姜燕京

电话:010-63328052

邮箱:frozenfooda@126.com。

联系单位:中国食品发酵研究院

联系人:仇凯、李志军

电话:010-53218326

邮箱:enscff@263.net。

附件:1. 征求意见反馈表

2. 标准文本(征求意见稿)

3. 编制说明

(相关链接:http://www.scff.org.cn/_d276540105.htm)

中国食品工业协会 全国食品发酵标准化中心
二〇一四年三月十日