

美国食品安全标准管理模式对我国食品安全 监管的借鉴启示

杨晓宇*

(大连市市场监督管理局, 大连 116021)

摘 要: 2018 年全国“两会”闭幕后国务院启动了新一轮的机构改革, 组建了国家市场监督管理总局, 负责食品生产、经营等环节监管。如今, 机构改革已近尾声, 在机构和人员均发生重大变动的背景下, 如何做好当前食品安全监管工作是一项亟待解决的问题。本文概述了中美食品安全标准的发展现状, 重点阐述了我国食品安全标准存在的问题和加快推进标准制修订工作的重要意义。倡导借鉴美国的食品安全管理模式, 首次提出在整合现有基础标准的前提下制定统一的监管标准, 将对提高我国食品安全监管效能具有重要意义, 给政府监管部门提供更多的信息支持。

关键词: 美国; 食品安全标准; 监管

Enlightenment of the American food safety standards mode to Chinese food safety supervision

YANG Xiao-Yu*

(Dalian Administration for Market Regulation, Dalian 116021, China)

ABSTRACT: After the closing of NPC&CPPCC in 2018, the State Council has set up State Administration for Market Regulation, which takes responsibility for overseeing food manufacture and management. Now, institutional reform is drawing to an end, in the background of changing for structure and personnel, how to do a good job of regulation is a problem that needs to be tackled urgently. This paper summarized the current situations of food safety standards in China and America, focused on the issue of Chinese food safety standards and the significances of speeding up the standard revision, advocated the significance of following the example of American mode, firstly integrated existing standards and drew up regulatory standards, in order to provide more information and reference to the administration.

KEY WORDS: America; food standards; supervision

1 引 言

自 2008 年以来, 食品安全监管主要经历了几次大的变革, 其中变动较大的主要是 2013 年、2018 年。2013 年组建了国家食品药品监督管理总局, 负责生产、流通和消

费环节的食品安全监管, 明确了食品安全标准制定工作由新组建的国家卫生计生委负责^[1]; 2018 年食品安全监管工作主要由新组建的国家市场监督管理总局负责^[2]。每一次变革对法律的制修订工作都是一次推进。2015 年修订的《中华人民共和国食品安全法》规定食品安全标准由国务

*通讯作者: 杨晓宇, 硕士, 主要研究方向为食品生产监管。E-mail: 397909191@qq.com

*Corresponding author: YANG Xiao-Yu, Master, Dalian Administration for Market Regulation, No.381 Zhongshan Road, Shahekou District, Dalian 116021, China. E-mail: 397909191@qq.com

院卫生行政部门会同国务院食品药品监督管理部门制定、公布, 国务院标准化行政部门提供国家标准编号^[3]。如今, 新一轮机构改革已近尾声, 在当前机构与人员发生重大变动的背景下, 以下 2 项工作的加速推进将会对食品安全监管工作再上新台阶起到积极的促进作用: 一是修订法律、清晰界定食品安全标准管理职能; 二是对食品安全标准进行科学合理地制修订。

本文主要研究美国和我 国食品安全标准现状及其我国食品安全标准执行中存在的问题, 通过横向对比得出可借鉴之处, 同时结合我国目前食品安全标准执行情况, 有针对性地提出加快推进标准制修订工作的重要意义, 为提高监管效能、实现食品安全社会共治、保障食品安全提供借鉴。

2 美国食品安全标准现状

美国涉及食品标准管理的机构主要有 4 个, 包括食品安全和检查局、美国食品和药物管理局(Food and Drug Administration, FDA)、环境保护署、农业市场局。其中食品安全和检查局负责制定肉、禽、蛋制品的安全和卫生标准; 环境保护署负责饮用水标准以及食品中的农药残留限量标准; 农业市场局负责蔬菜、水果、肉、蛋等常见食品的市场质量分级标准; FDA 负责监管标准和其他所有食品的安全和卫生标准, 包括食品添加剂、防腐剂和兽药标准^[4]。各部门职责界定清晰, 各司其职, 有利于标准地顺利实施。

2.1 统一的监管标准

以 FDA 为例, FDA 监管标准主要包括 3 项, 分别是《动物饲养监管标准》(Animal Feed Regulatory Program Standards, AFRPS)^[5]、《加工食品监管标准》(Manufactured Food Regulatory Program Standards, MFRPS)^[6]、《零售食品监管标准》(Voluntary National Retail Food Regulatory Program Standards, VNRFRPS)^[7]。以《加工食品监管标准》MFRPS 为例, MFRPS 是美国用来建立统一的食物安全系统的重要组成部分, 目标是基于风险建立一个完整的监管系统, 帮助联邦政府和各州政府优化监管行为, 以减少食源性疾病的发病率。其特点主要包括 2 方面: 一是统一性。MFRPS 建立了统一的准则以衡量和改善食品生产加工环节的监管行为; 二是不断自我完善。通过与监管部门和公共健康合作伙伴之间进行持续交流不断完善监管程序, 加强食品安全监管, 维护联邦食品安全^[6,8,9]。

2.2 充足的资金和技术支持

美国在监管标准方面投入了大量的人力物力财力, 设定了一套行之有效、科学合理的监管标准, 从农田到餐桌形成监管闭环。2016 年 FDA 出资 2.18 亿美元用于资助 42 个州以帮助其推进落实《食品安全现代化法案》FSMA, 该项法案中涉及了一系列关于食用农产品种植、养殖及食品包装的标准^[10]。这笔资金在为种养殖等环节提供培训和技

术支持方面发挥了重要作用, 确保了法案得到高效落实。

2.3 科学系统的培训

MFRPS 有关培训的内容涵盖 10 方面: 包括监管基础、培训程序、检查程序、检查审计程序、食品相关疾病和爆发应对策略、执法程序、工业与社区之间的联系、课程资源、程序评估、检验服务^[11]。

以美国食品检查员的培训体系为例: 一是要求检查员在 24 个月内完成全部培训课程; 二是培训课程涵盖现行法律法规、技术规范、条例, 公共健康原则, 危机管理, 沟通技巧, 微生物学, 流行病学, HACCP, 过敏原管理, 食品标签, 食品防护意识, 采样技巧共计 11 方面; 三是完成在职训练, 一个检查员必须完成最低限度的在职训练后才能对生产企业和仓库进行独立检查; 四是在 36 个月内需要接受累积 20 h 持续的食品安全继续教育^[11]。该体系有效确保了培训的深度和广度, 全面提升了检查员的工作能力和水平, 为规范执法行为, 提高执法水平打下了坚实基础^[12]。

3 我国食品安全标准发展现状

3.1 标准体系现状

习总书记于 2015 年 5 月中央政治局集体学习时提出“四个最严”, 要求各级监管部门“用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”加强监管, 加快建立科学完善的食品安全治理体系, 保障食品安全^[13]。“最严谨的标准”其内涵既包括标准制定严谨, 也包括标准执行严谨。

我国食品安全标准体系框架包括 4 个方面: 一是基础标准, 涵盖食品中污染物限量、致病菌限量、农药残留限量、食品添加剂使用标准等; 二是产品标准, 包括食品原料及产品标准、食品添加剂和食品相关产品的标准; 三是食品生产经营过程的卫生要求标准, 包括食品生产卫生规范、食品经营卫生规范、餐饮操作卫生规范等; 四是检验方法与规程, 包括理化方法、微生物方法等方法标准^[14]。

3.2 存在的问题

目前, 我国的标准制定和执行与习总书记要求的“最严谨的标准”仍有一定差距, 具体表现在以下 4 方面。

3.2.1 监管标准缺失

目前, 我国的监管执法依据仅限于法律法规, 例如《食品安全法》^[3]、《食品生产经营日常监督检查管理办法》^[15]等, 尚未制定相应的监管标准, 用以规范全国各级食品安全监管人员的执法行为, 影响执法的专业性和统一性。

3.2.2 职责界定不清(制定部门职责交叉带来标准执行不统一)

我国《食品安全法》对食品安全标准管理部门的职责有明确界定, 在基础标准、生产经营卫生规范、检验方法与规程 3 个方面无交叉, 但是产品执行标准(包括食品安全

国家标准、国家标准、行业标准等)的制定部门较多, 主要涉及原卫计委、原国家质检总局、原农业部、商务部等部门, 管理较混乱, 无法满足需求。

一是绝大多数的食品安全国家标准是由原有的食品卫生标准直接转化而来, 重安全、轻品质^[16]。卫生标准只包括个别涉及安全的指标, 缺少体现产品特性的品质指标, 无法展现产品的品质特性; 二是各部门发布的产品执行标准(包括食品安全国家标准、国家标准、行业标准等)存在交叉、矛盾和重复等不协调问题, 影响标准地顺利实施。如《食品生产许可管理办法》^[17]的制定部门是原国家食药总局; GB 2760-2011《食品安全国家标准食品添加剂使用标准》^[18]制定部门是原国家卫计委。《食品生产许可管理办法》中《食品生产许可分类目录》^[19]将发酵面制品(馒头)划分在 2401 糕点中, 而 GB 2760 将发酵面制品(馒头)归类至 06 粮食和粮食制品中, 分类不统一。

国家食药总局在 2015 年《食品药品监管总局关于严格加强调味品等休闲食品监管工作的通知》(食药监监一〔2015〕57 号)中将辣条划归在方便食品(调味面制品)管理, 其食品添加剂地使用应符合 GB 2760 方便食品的规定^[20]。中国商业联合会于 2018 年发布了《挤压糕点团体标准》(T/CGCC21-2018), 把与辣条有相同原辅料、相同加工工艺的食品定义为糕点, 其食品添加剂地使用应符合 GB 2760 中式糕点的规定^[21]。

3.2.3 可操作性不强

推荐性产品标准让企业无所适从。在产品没有相应的强制性产品标准可以执行时, 企业选择执行推荐性产品标准, 如果产品出现质量问题应如何处罚: 一是推荐性标准一旦被企业采纳并实施是否等同于强制性标准; 二是推荐性标准是否适用《食品安全法》、是否可作为《食品安全法》的处罚依据。这些问题急需标准制定部门给予权威解释。

标准执行过程中遇到问题沟通不畅。《食品安全法》规定食品安全标准在执行过程中如果遇到问题, 县级以上卫生行政部门应会同有关部门及时给予指导和解答。从法条来看, 卫生行政部门是负责标准解读的主要责任部门^[3], 但在部分标准执行过程中, 因各监管部门之间沟通不畅, 影响了标准的准确解读与有效实施。

3.2.4 标准修订不及时

GB 7718-2011《食品安全国家标准 预包装食品标签通则》^[22]、GB 2760-2011《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》^[18]均为 2011 年颁布, 距今已 8 年之久。这期间, 我国与其他国家之间地交流日趋频繁, 中国的食品工业发生了翻天覆地的变化, 我国的标准制修订工作已无法满足人民的需求和食品工业发展需要。

另外, 与美国对标准管理的高额财政投入和科学、严谨、系统的标准培训相比, 我国标准的宣传、培训等投入力度相对不足, 尤其是危机管理、沟通技巧、微生

物学、流行病学和过敏原管理等几门课程的培训缺失导致执法不严谨等情况应引起有关部门的高度重视和积极回应。

3.3 加快推进标准制修订工作的建议

3.3.1 建议加紧修订法律

2013 年国务院机构改革将各部门职责重新划分, 推动了《食品安全法》地修订与颁布工作; 如今, 新一轮机构改革对各部门的职责已重新界定, 于 2015 年颁布实施《食品安全法》^[3]急需加快进度对其进行重新修订以适应改革需要, 从而为食品安全标准地修订与实施打好法律基础。

3.3.2 建议加快推进标准制修订工作

《标准化法实施条例》规定, 要根据科学技术的发展和建设的需要适时对标准进行复审, 复审周期一般不超过 5 年^[23]。而我国目前绝大多数标准的标龄均超过了 5 年, 不能及时反映市场需求的变化^[16]。一是建议加快制定全国统一的监管标准, 规范执法行为; 二是建议加快产品标准整合、清理和修订的工作, 使其科学合理、严谨规范, 以适应时代发展需要^[14]; 三是建议出台与标准配套的权威解读, 作到既有广度又有精度; 四是建议借鉴美国模式强化标准培训, 以提高执法的专业化水平。为促进食品工业发展作好技术支撑。

3.3.3 建议健全标准执行沟通协调机制

改革后的各级市场监管部门是食品安全监管主体, 在机构和人员均发生重大变动的情况下, 实际监管过程中遇到的标准问题将会层出不穷。建议借鉴美国联邦与各州以及公众之间的交流模式, 建立健全标准问题会商机制, 定期就标准进行会商, 及时解决标准执行中遇到的问题, 提高监管效能^[8]。

4 加快推进食品安全标准制修订工作的重要意义

随着经济全球化进程加快和我国市场经济快速发展, 标准尤其是监管标准制修订的步伐应跟上时代发展, 以促进技术进步, 改进产品质量, 维护国家和人民的利益, 适应现代化建设和发展对外经济关系的需要^[24]。

4.1 服务监管部门, 提高行政效能

制定和执行“最严谨的标准”, 是进一步贯彻习近平总书记“四个最严”, 建立科学规范的监管体系的有效途径^[12]。加快推进标准地制修订工作, 有助于提高监管部门执法的效率与精度, 从而为全面提升监管效能和服务水平、深入推进“放管服”改革和切实优化营商环境提供技术支持。

4.2 服务公众, 满足社会需求

以往公众对标准制修订工作知晓率和参与度均不高, 例如对食品标签注明的产品执行标准不了解等, 这些都制

约了公众参与食品安全社会共治的积极性。开展标准调研、科普宣传、解疑释惑等方面的工作尤为重要。一是可以鼓励社会各界广泛参与;二是对标准制修订工作起到重要的补充作用;三是满足人民群众获取标准知识、参与社会共治的需求^[14]。

4.3 服务企业, 推动食品工业发展

改革开放 40 年, 中国的经济增速持续处于高位, 食品工业作为其中一员对推动经济增长起到了积极的促进作用。当前, 中国经济处于新常态, 传统食品规模化集约化发展速度加快、食品深加工占比逐年提升、食品花色种类递增速度远高于标准更新换代速度, 这就要求标准制修订部门提高工作效率, 适应社会发展, 为推动食品工业转型升级、加快食品行业发展筑牢技术根基^[25]。

5 结 语

食品工业是“为耕者谋利、为食者造福”的民生产业, 在实施制造强国战略和推进健康中国建设中具有重要地位^[25]。新时代要有新气象, 要以满足人民群众对美好生活需要为前提。加快制修订食品安全标准将在促进技术进步、提升食品质量、保障食品安全、推动食品工业发展、提高社会经济效益、全面建成小康社会等方面起到积极作用^[24]。本文概述了中美食品标准现状, 借鉴了美国食品安全标准制修订的部分经验和做法, 尤其是我国欠缺的“监管标准”, 提出了加快标准制修订工作的建议和意义, 为加快制修订我国食品安全标准提供参考, 为加强食品安全监管做好技术支持。

参考文献

- [1] 2013 年国务院机构改革方案[EB/OL]. [2013-03-14]. http://www.scopssr.gov.cn/zlzx/zlzxlyg/201409/t20140929_266637.html.
- [2] 2018 年国务院机构改革方案[EB/OL]. [2018-03-14]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1595229908151897852&wfr=spider&for=pc>.
- [3] 中华人民共和国食品安全法[Z]. Food safety law of the People's Republic of China [Z].
- [4] 美国食品安全管理体系分析[EB/OL]. [2017-01-06]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/nbgz/201701/20170102497593.shtml>.
- [5] Animal Feed Regulatory Program Standards (AFRPS) [EB/OL]. [2018-01-06]. <https://www.fda.gov/federal-state-local-tribal-and-territorial-officials/regulatory-program-standards/animal-feed-regulatory-program-standards-afmps>.
- [6] Manufactured Food Regulatory Program Standards (MFRPS) [EB/OL]. [2018-01-06]. <https://www.fda.gov/ForFederalStateandLocalOfficials/ProgramsInitiatives/RegulatoryPrmStnds/ucm475064.htm>.
- [7] Voluntary National Retail Food Regulatory Program Standards [EB/OL]. [2019-07-30]. <https://www.fda.gov/food/retail-food-protection/voluntary-national-retail-food-regulatory-program-standards>.
- [8] Manufactured food regulatory program standards 2016 updates [EB/OL]. [2016-10-05]. <https://www.fda.gov/Food/NewsEvents/ConstituentUpdates/ucm523145.htm>.
- [9] MFRPS fact sheet [EB/OL]. <https://www.fda.gov/downloads/ForFederalStateandLocalOfficials/ProgramsInitiatives/RegulatoryPrmStnds/UCM523942.pdf>.
- [10] FDA provides \$21.8 million to states for FSMA produce safety rule implementation [EB/OL]. [2016-09-09]. <https://www.fda.gov/NewsEvents/Newsroom/PressAnnouncements/ucm519817.htm>.
- [11] Manufactured Food Regulatory Program Standards [EB/OL]. [2016-09-30]. <https://www.fda.gov/downloads/ForFederalStateandLocalOfficials/ProgramsInitiatives/RegulatoryPrmStnds/UCM606483.pdf>.
- [12] 杨晓宇. 欧美食品企业检查员模式对我国食品安全监管的借鉴启示[J]. 食品安全质量检测学报, 2018, (5): 2549-2553.
- [13] 习近平提 4 个“最严”抓食品安全[EB/OL]. [2015-05-29]. <http://news.sohu.com/20150531/n414142961.shtml>.
- [14] 国家卫生计生委办公厅关于印发食品安全国家标准整合工作方案的通知[EB/OL]. [2014-05-15]. <http://www.nhfpc.gov.cn/sps/s3593/201405/535f5c0dc50b407f9da17593948e0444.shtml>.
- [15] 《食品生产经营日常监督检查管理办法》[EB/OL]. [2016-03-04]. <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL1975/215934.html>.
- [16] 王振旭, 魏法山, 乔青青, 等. 我国食品标准的现状及存在的问题[J]. 食品安全导刊, 2017, (18): 16-17.
- [17] 《食品生产许可管理办法》[EB/OL]. [2015-08-31]. <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL1975/222181.html>.
- [18] GB 2760-2011 食品安全国家标准 食品添加剂使用标准[S]. GB 2760-2011 National food safety standards-Usage of food additives standards [S].
- [19] 国家食品药品监督管理总局关于公布食品生产许可分类目录的公告[EB/OL]. [2016-01-27]. <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0053/143140.html>.

- China Food and Drug Administration Announcement of split catalog on the food production license [EB/OL]. [2016-01-27]. <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0053/143140.html>.
- [20] 《食品药品监管总局关于严格加强调味面制品等休闲食品监管工作的通知》(食药监食监一〔2015〕57号)[EB/OL]. [2015-05-27]. <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL1601/120322.html>.
- China Food and Drug Administration Notice of reinforcing regulation on leisure food especially in flavored flour products [EB/OL]. [2015-05-27]. <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL1601/120322.html>.
- [21] T/CGCC 21-2018 挤压糕点团体标准[S].
- T/CGCC 21-2018 Group standard of squeezing pastry [S].
- [22] GB 7718-2011 食品安全国家标准 预包装食品标签通则[S].
- GB 7718-2011 National food safety standards-Label general rule of prepackaged food [S].
- [23] 中华人民共和国标准化法实施条例[Z].
- Regulations for the implementation of the standardization law of the People's Republic of China [Z].
- [24] 中华人民共和国标准化法[Z].
- Law of the People's Republic of China on standardization [Z].
- [25] 国家发展改革委. 工业和信息化部关于促进食品工业健康发展的指导意见[EB/OL]. [2017-01-02]. <http://www.miit.gov.cn/newweb/n1146295/n1146592/n3917132/n4061981/c5460038/content.html>.
- [26] National Development and Reform Commission Guidance about enhancing the development of food industry [EB/OL]. [2017-01-02]. <http://www.miit.gov.cn/newweb/n1146295/n1146592/n3917132/n4061981/c5460038/content.html>.

(责任编辑: 苏笑芳)

作者简介



杨晓宇, 硕士, 主任科员, 主要研究方向为食品生产监管。
E-mail: 397909191@qq.com