

中外食品安全监管制度评析 ——以欧美为例

王柏荣 兰州大学法学院 兰州 730000

作者简介：王柏荣，男，副教授，法学博士，研究方向：食品安全立法评估。

摘要：从世界食品安全发展史来看，欧盟、美国等西方国家先后经历了一系列食品安全事件，并于 20 世纪初最先确立了现代意义上的食品安全监管的制度体系，具有一定的典型性。欧盟的食品安全监管制度经历了一个由分散到系统的过程。除了制定较为严密详细的法律法规及标准外，也成立了食品安全监管机构，最终形成了欧盟及其成员国的两极多元监管模式。美国以 1906 年制定的《联邦食品和药品法》为开端，以联邦法律为中心，逐步统一各州在食品监管方面的法律制度，颁布多部单行法律法规，成立了网格化的监管研究机构，形成了由事后规制到事前监管和全过程覆盖监管的制度体系。

对照欧美国食品安全监管的发展历程，结合我国食品安全监管制度体系、监管部门分配以及监管信息数据治理现状，研究深度评析我国食品安全监管制度，以期为进一步完善食品安全监管制度，提出建设性意见。

关键词：食品安全；食品安全监管制度；食品安全法规

现代工业化的生产技术，不断加深食品食材的利用空间，也对食品安全监管提出了新要求，食品安全的制度与监管就显得尤为紧要。从世界食品安全发展史来看，制定和完善食品安全监管的法律制度，极大规避和防范了潜在的食品安全危机，尤其是欧盟和美国在食品安全监管制度方面具有一定代表性。

1 欧盟食品安全监管：从农田到餐桌

1.1 欧盟食品安全发展历程

除去脱欧的英国，欧盟共有 27 个成员国。欧盟的食品安全，经历了一个由不重视到重视的过程。20 世纪 70 年代，欧盟食品行业的主要目标在于最大限度地扩大农产品的产量，以解决二战后粮食、肉制品等食品供应短缺问

题。1996 年，英国爆发了大规模“疯牛病”，引起全球恐慌，这一事件迫使欧盟成员国和其他国家停止进口英国牛肉，欧盟及其成员国损失惨重。这一事件的发生也促使欧盟当局认识到，随着经济一体化进程的不断深入，食品贸易俨然已超出国界，食品安全必须依靠建立独立的监管机构和专门的立法来保证。有鉴于此，欧盟委员会会在 1997 年 4 月发布了关于成员国内食品法的一般原则，即《委员会绿皮书》。《委员会绿皮书》针对食品立法提出了“四项计划和六项原则”，并要求依据《绿皮书》的原则性规定，进一步梳理、整合、简化欧盟食品法律法规，为欧盟食品安全监管的后续立法提供了指南和标准。

20 世纪 90 年代末，乳制品高浓度“二噁英”事件的不断爆发，促使欧盟再次发布了《欧洲共同体委员会关



于食品安全白皮书》。《白皮书》重申了欧盟委员会在食品安全立法和监管机构设立方面的总体目标，勾勒出从“农场到餐叉”的食品安全管理理念，提出了80多项保证食品安全的基本措施和成立欧洲食品安全局的建议。

2002年1月，欧盟制定了欧洲议会和理事会第178/2002(EC)号法规，该法规就是后来著名的《食品安全基本法》，《食品安全基本法》详细规定了食品安全监管的权利与责任，成为欧盟食品安全监管最重要的法律。2004年4月，欧盟再次公布了四部补充法规，即涉及危害分析与关键控制点制度、可追溯性制度、饲料和食品控制制度以及从第三国进口食品控制制度，进一步健全了食品安全法律体系。2006年，欧盟实施新的《欧盟食品及饲料安全法规》，对食品添加剂、食品链污染等易发生问题的薄弱环节进行重点监督，实现了监管从初级原料生产、加工、销售及进出口各环节的无缝隙衔接。除了这些基础法律制度，欧盟还分别在食品卫生、人畜共患病、动物副产品、残留和污染关系食品生产和加工环节方面做了具体规定。

1.2 欧盟食品安全监管体系

欧盟的食品安全监管决策机构包括欧盟理事会、欧洲议会和欧盟委员会。其中，欧盟理事会是欧盟的议事机构，负责欧盟重大事项的审议和决定，包括对相关食品法律法规的审议；欧盟议会则是欧盟的立法机构，负责制定相关法律协定等，包括食品安全卫生类的法律；欧盟委员会则是欧盟的行政机构，负责贯彻执行相关法律法规。欧盟的风险控制机构则是欧盟委员会下设的欧盟健康与消费者保护总署的食品与兽类办公室，其主要职责是负责食品安全风险的分析评估、监督各成员国在食品安全卫生方面的违规行为，并与各成员国合作促进食品安全风险管理及评估工作。欧盟的风险评估和风险交流机构则是2002年设立的欧洲食品安全局，其负责协调欧盟各成员国之间食品安全法规适用问题、对食品安全相关领域提出科学建议以及与消费者、国家科研机构进行联系沟通。

另外，欧盟的食品安全监管体系也属于多层次监管。除了欧盟层面的监管机构外，各成员国都设有本国的食品安全监管机构。例如在前欧盟成员国的英国，议会于1999年通过了《食品标准法》，依法成立了食品标准局；德国于2001年将原食品、农业和林业部改组为消费者保护、食品和农业部，设立了联邦风险评估研究所、联邦消费者保护和食品安全局两个下属机构；法国成立了法国食品安全局，专门负责评价食品和卫生安全；荷兰于2002年7月成立了食品及非食品管理局。

1.3 欧盟食品安全监管特点

一是食品安全立法较完备。欧盟不仅制定有食品安全基本法，更有白皮书、绿皮书以及行业性法规，涉及食品的生产加工、运输存储等多个环节，立法较完备。

二是风险防控机制较健全。通过成立专门的食品安全监管部门，与各成员国部门之间统一协调，既保证了专业性，又扩展了全面性。

三是问题食品可追溯。为保证食品的安全，通过对生产环节的食品设立标识，严格监督流通交易环节，一直延伸到餐桌，保证了食品的高效追踪，一定程度降低了食品安全风险的发生。

2 美国食品安全监管：科学立法 职权清晰

2.1 美国食品安全监管发展历程

美国食品安全监管最早起源于两起事件。事件一：“泔水事件”。19世纪40-50年代，正值美国北方经济工业大发展时期，外来人口大量涌入，造成美国纽约州鲜奶供应不足，奶农为了在短期内实现更多盈利，通过给奶牛喂食酒厂酒糟刺激奶牛增产“问题”牛奶，同时将污水、臭鸡蛋、淀粉、石膏、蜂蜜及其他药物添加进牛奶中，以清除掺假产生的异味。1858年5月，《莱斯利画报》在一间牛奶厂找到确凿证据，证明曼哈顿和布鲁克林两区销售的“儿童卫生奶”为“泔水奶”。据报道，由



于饮用了劣质牛奶，致使 8000 多名儿童在一年内死亡。

事件二：“扒粪事件”。1906 年 2 月，美国作家辛克莱出版了小说《屠场》，书中描述到：“工厂把发霉的火腿切碎填入香肠；工人们在肉块上走来走去并随地吐痰；毒死的老鼠被掺进绞肉机；洗过手的水被配置成调料”，这些描述生动再现了当时美国食品生产的恶况，揭露了美国食品加工业的黑幕，引起了美国社会对食品安全和卫生的强烈反应。当时的美国总统西奥多·罗斯福听闻此事后，责令美国农业部调查肉联厂具体情况，调查结论是“食品加工的状况令人作呕”。在舆论的强大压力下，当年 6 月，美国国会即通过两部联邦法律《食品和药品法》和《肉类制品监督法》，组建了专家组，即美国食品药品监督管理局（FDA）的雏形。此事件由《屠场》这一“扒粪文学”代表作引发，因此被称为“扒粪事件”。诸如此类的食品安全危机事件美国还有很多，如“《寂静的春天》引发的食品化学危害人类健康”等。

一系列事件后，美国出台了多部食品安全监管方面的专项法律和条例，用于保证食品安全。法律层面，除了上文提到的《食品和药品安全法》外，还颁布实施了诸如《食品、药品和化妆品法》《公共卫生服务法》《食品质量保障法》等；条例层面，有《联邦肉类检验法》《禽类产品检验法》《蛋类产品检验法》《公平包装和标签法》《婴儿食品法》等。2011 年，美国国会众参两院又通过了《食品安全现代化法》，该法案针对食品供应链行业出现的新技术、新模式、新原料做出规定，要求运用大数据以及人工智能分析食品卫生数据，评估现代化背景下的食品安全风险。2019 年 4 月 30 日，美国食药管理局局长再次重申了在大数据、信息时代背景下食品安全监管面临的新问题，并提出了“智慧食品安全新时代”时期需要采取新技术追溯食源性疾病，提高食品安全监管的数据防控能力。

2.2 美国食品安全监管的独特设置

美国是典型的联邦制国家，联邦与州之间相对独立，各州之间也是相对独立的。由此，在食品安全法律

制定和执行方面，联邦和各州都有各自的权力，这就意味着除了美国联邦所制定的联邦食品安全法律外，各州也有各自的食品安全法律法规，由此形成了互补且互通的食品安全监管法律系统。

在食品安全监管机构设置方面，除了食药监局等专门的管理部门以外，联邦政府还在各州独立设置食品质检中心或实验室，派驻监督检查员开展工作，这种设置有利于形成全美食品安全监管网格，从而提高防控效率；同时，美国联邦又与各州签署相关协议，提供资助给各州的食品安全专家开展相关研究和监测，时刻保持对食源性细菌等的最新研究。总之，在食品安全监管方面，联邦与各州形成了上下互动、独立监测、共享信息的食品安全监管网络，较好控制了食品安全风险。

2.3 美国食品安全监管的成功经验

首先，食品安全监管法律体系完备。如上所述，在联邦层面制定了多部食品安全监管法律，在《食品安全现代法》基础上，又细化制定了《蛋类产品检验法》等专门性法律条例；在州层面，各州根据各自情况，相应制定了州法和条例，从而形成了体系化、系统化的食品监管法律体系，为应对和监管食品危机建立了一套完备的法律体系。

其次，食品安全监管有层次、网格化。美国联邦设有食品安全监管专门机构 13 个之多，同时联邦又与各州实验室合作，在各州设立多个食品安全检测实验室，各州也设有本地的食品安全监管机构，联邦与各州之间既相互独立，又合作共享，这种网格化的设置不仅体现了全覆盖的监管方式，也体现了监管上的独立自主性，从而实现了食品监管的多渠道和多层次。

最后，科学评估，防范风险。为了发挥科研前端的力量，美联邦通过协议的方式与多个研究机构、实验中心合作，提供赞助，随时跟踪食品安全领域的新变化和舆情，针对突发事件和专业问题，制定合理的应急预案，建立专业团队，做到防患于未然，科学跟踪。（下转 74 页）



管中,检测农副产品的农药含量是否超标,加工食品的添加剂以及色素等是否在正常使用范围等,为消费者的健康提供保障^[2]。

3.2 利用质谱分析技术检测食品中的化合物

色谱分析技术虽然方便使用并且能有效检测食品中的化合物,但仍然存在一定的纰漏与不足。此时就要把质谱分析技术结合起来,从而进一步保障食品检测的准确性,将可能存在的假阳性检测结果降到最低。质谱分析技术的应用能够配合色谱分析技术检测出食品中是否含有劣质添加剂,因此质谱分析技术在食品检测的工作开展中也有着不可或缺的地位。

3.3 利用光谱分析技术检测食品污染源

食品安全检测的目的是保障食品的安全性,但是在化学检测过程中难免会有一些物质会对生态环境造成一定的污染。这不符合国家对于生态环境保护的标准,并且这样的检测费用相对而言也是比较高的。因此针对这些问题,近

些年以来,食品检测技术中的红外光谱分析技术就逐步发展起来,光谱分析技术不但能够保障生态环境的安全,并且在食品检测方面也有一定的成就,能够有效检测食品安全却又同样绿色环保的技术必然能够得到进一步的发展。

结语

综上所述,食品安全检测应用在食品安全的监管工作中,能够在食品的生产技术上进行严格把关,并在加工食品生产以及农副产品的源头进行排查,根治食品安全问题的发生。与此同时,还能够规范食品加工、经营的环境,为消费者的身体健康提供安全保障。■

参考文献

- [1] 张朝晖. 食品检测在食品安全监管中的作用 [J]. 食品安全导刊, 2017, 187(30): 36.
- [2] 李文华. 食品检测在食品安全监管中的作用 [J]. 食品界, 2017(6): 35.

(上接 71 页)

3 我国食品安全监管启示

我国拥有 14 亿人口,食品安全更是关系民生健康的大事。参考欧盟、美国食品安全监管经验,结合中国目前的食品安全监管现状,应在以下几方面改善加强。

3.1 建立健全食品安全监管法律体系

我国目前主要以《食品安全法》及《实施条例》为食品安全法律监管中的基本法,同时民法、刑法等部门法也部分规定了食品安全监管条款,强化了法律责任。对于食品生产、销售和流通等环节的法律法规,还有待进一步规定,从而形成更加完备的食品安全监管法律体系。

3.2 强化职责,坚持“一龙治水”,避免“多龙治水”

目前,我国卫生、市场监管、农业等多部门都与食品安全有关。这样的多部门管理并不利于权力集中、责任集中,反而可能造成互相推诿,建议监管要实行责任集中。

3.3 加强食品安全风险数据评估

建立并加强食品原料加工、生产、销售风险预评估机制,对预防和应对食品安全危机有重要作用,建议运用大数据构建食品安全跟踪、风险预警、风险评估机制。■

参考文献

- [1] 赵坤.《发达国家食品三圈标准特点分析与建议》, [J]《现代化农业》2021-5-15.
- [2] 汪莹.《让“舌尖上的安全”看得见管得住》, [J]《嘉兴日报》2021-6-11.
- [3] 刘兆平. 我国食品安全风险评估的主要挑战 [J]. 中国食品卫生杂志, 2018, 30(04): 341-345.
- [4] 陈天祥, 应优优. 遵从取向与执法调适策略: 对食品安全监管行为的新解释 [J]. 行政论坛, 2021, 28(03): 94-101.
- [5] 孟庆杰.《大数据环境下基于神经网络技术的食品安全监管》, [J]《食品与机械》, 2021-1-15.

