

我国进口食品安全监管问题及对策建议

江 佳

(西北大学,陕西 西安 710127)

摘 要: 国家质检总局统计数据显示:2008年查获的不合格的食品和化妆品共3162批次,2009年共1591批次,2010年共1645批次,2010年前两个月共252批次。不断发生的进口食品安全问题凸显了我国食品安全监管法律制度的漏洞。为确保我国进口食品安全和保护我国消费者食品安全消费需求,完善我国进口食品安全监管法律制度,构建科学合理的进口食品安全监管体系是当务之急。

关键词: 进口; 食品安全; 监管; 标准; 体系; 机制

随着经济全球化的发展,现代食品的加工、生产、流通、消费跨越了国家和地区的界限,使食品贸易成为国际贸易的重要组成部分。我国是一个农业和食品生产大国,诸多产品产量居世界前列。特别是进入21世纪以来,我国食品工业保持着蓬勃发展的态势,食品进出口规模不断扩大。据海关统计,2008年初级产品进口贸易额3627.76亿美元,食品和活动物的进口贸易额已经达到140.5亿美元,2009年前九个月进口贸易额分别为2013.19亿美元和107.97亿美元。但是,随着我国进口食品的数量和品种逐年增加,我国进口食品安全问题也日益突出。根据调查:2006年我国从美国进口的食品的合格率为99.09%,2007年上半年,中国从日本进口食品的合格率为98.9%,从欧盟进口的食品合格率是98.8%,从美国进口食品的合格率为99.3%^[1]。从这些数据可以看出,将近有1%左右的食品是不合格的。导致我国进口食品安全问题的原因很多,但是其中一个重要的原因就是我国进口食品安全监管存在一定的漏洞,监管部门监管不严,执法不力。而更深层次的原因在于我国进口食品监管法律制度的不健全和监管体制的不完善。

一、我国进口食品安全监管

(一) 食品安全监管

食品安全监督管理是享有国家食品行政执法权

力的执行主体依照国家的食品安全法律、法规、规章以及其他规范性文件对食品安全管理相对人进行管理的行为。它是整个食品安全执法过程中的一个重要环节。在我国,负责食品安全监督管理的执法主体有食品卫生行政部门、食品安全监督管理部门、食品质量技术监督检验部门、工商行政管理部门、法律法规授权的其他组织和联合执法主体。其中食品质量技术监督检验部门包括国务院质量技术监督检验检疫行政主管部门(国家质检总局)和地方各级质检部门。本文主要探讨食品质量技术监督检验部门对我国进口食品安全监管这一问题,即食品质量技术监督检验部门对进口食品的检验和监督管理。

(二) 我国进口食品安全监管的必要性

进口食品安全监管是一项政策性、专业性、规范性、法律性很强的执法活动。进口食品安全执法工作,关系着广大群众的消费安全与生命安全。专业、高效、公正、规范的进口食品安全监管意义重大。

1. 是应对当前我国进口食品安全现状的迫切需要

加入WTO以来,我国进口食品无论是从数量上和范围上都在不断增加,在确保我国消费者享受国外进口食品的同时,我国进口食品安全问题也不容乐观。(见表1)进口食品安全监督检验是我国食品贸易中的一个重要和必经的环节,有效的进口食品安全监管,不仅可以有效的改变我国进口食品安全的

作者简介:江 佳(1985-),女,陕西西安人,西北大学法律硕士。研究方向:国际经济与贸易、国际贸易法等。

表1 2009年上半年入境不合格率较高的食品、农产品

商品	批次	货值	不合格率%		主要不合格原因
		(亿美元)	批次	货值	
保鲜蔬菜	600	0.03	76.67	54.36	带土壤,携带一般性有害生物,混有种子剂种子
豆	932	0.67	47.85	37.16	携带一般性有害生物,携带检疫性有害生物
油籽和初榨、精炼非食用的植物性油	3801	17.4	17.94	25.29	品质缺陷,与合同不符,杂质超标
动物水产品	32637	19.78	7.68	21.66	携带一般性有害生物,无中文标识
粮食加工产品	582	0.05	8.76	10.84	无中文标识,携带一般性有害生物
食用油	3023	16.41	4.47	10.76	与合同不符,品质缺陷
粮谷	896	1.26	28.13	8.97	携带一般性有害生物,夹带杂草、草籽
干果	1493	0.55	20.03	5.18	携带一般性有害生物,杂质超标
水产制品	2212	0.56	10.31	4.23	无中文标识,携带一般性有害生物,发现动植物疫情
调味品	6099	0.44	8.36	3.93	无中文标识,仓储或运输途中损毁或残损,包装不合格
干(坚)果、炒货	307	0.03	6.19	3.06	无中文标识,货证不符,兽残超标
糕点饼干	4592	0.33	9.32	2.14	无中文标识,大肠菌群超标,食品添加剂超标

注:资料来源于中国国家质量监督检验检疫总局。

现状也可以优化食品贸易环境。

2.是确保消费者安全消费的迫切要求

食品贸易的广泛开展,消费者可以享受来自世界各地的食品,但是其消费的前提必须要确保进口食品的安全。消费者做为食品链条上的最后一环,处于弱势的地位。面对形形色色的进口食品,由于消费观念的落后和消费知识的匮乏等原因,他们往往无法辨别其存在的安全隐患。而当发生食品安全问题损害其人身和财产权利时,又往往不能有效的寻求法律的救济。因此,加强进口食品安全的监管,可以从源头上杜绝不安全食品进入国内,可以有效的确保消费者的合法权益。

3.是发展我国食品贸易,维护社会经济稳定的需要

我国是一个食品生产和消费大国,最为一个发展中国家,食品的进口在我国食品贸易和国民经济中占有重要的地位。一旦出现进口食品安全问题,食品贸易和贸易环境将受到严重的影响,甚至会影响整个食品行业的发展。因为不安全的食品进口到国内,会引起消费者对该类食品的恐慌甚至产生排斥的心里,从而会影响该类食品在国内市场的地位,进而会扰乱我国社会主义市场经济秩序。

二、我国进口食品安全监管存在的问题

尽管我国的进口食品安全监管机制已初具规模,监管法律依据、监管机构、监管手段和监管技术

都有一定的发展与完善,但是仍存在一定的的问题。

其问题主要体现在但不仅限于以下几个方面:

(一)进口食品安全监管法律体系不健全

我国关于进口食品安全的法律法规很少,其根本大法就是《食品卫生法》和《食品安全法》、专门性的法律只有《中华人民共和国食品动物防疫法》、《进出口动植物检疫法》、《进出口水产品检验检疫监督管理办法》和《进出口肉类产品检验检疫监督管理办法》。然而,由于进口食品的特殊性,上述法律法规不能完全满足和保证进口食品安全的需要。《食品安全法》也仅在其第六章中有寥寥四款对进口食品方面作出原则性和笼统的规定,其现实操作性比较差。即使正在制订中的《食品安全法实施条例(草案)》仍然难以全面详尽地对进口食品安全监管作出本应有的具体规定。我国进口食品安全法律法规的不健全和不完善,致使对进口食品不能有效的管理,监管工作缺乏有效的法律体系做支撑。

(二)进口食品安全卫生标准体系不完善

国际食品法典委员会(Codex Alimentarius Commission)(简称CAC)制定的全部食品标准构成国际食品标准体系(简称CAC食品标准体系)。该标准体系标准覆盖面广、制定重点突出、制定程序具有科学性,是唯一认可的国际食品标准体系,已成为解决国际食品贸易争端的仲裁性标准。根据2007年8月17

日国务院新闻办公室发布的《中国的食品质量安全状况》白皮书显示:我国目前发布的涉及食品安全的国家标准1800余项,食品行业标准2900余项,其中强制性国家标准634项。我国的食品安全标准体系在一定程度上得到了加强。但是,CAC食品标准体系相比,存在一定的缺陷。

1. 食品安全卫生标准低,适用性较差

我国食品安全标准采用国际标准和国外先进标准的比例为23%,远远低于我国国家标准采标率44.2%的总体水平^[1]。我国的食品安全卫生标准除了添加剂标准体现出较高的保护水平之外,其他食品质量标准、控制食源性危害方面的标准有相当一部分都低于CAC等国际标准。例如:CAC CODEX STAN 230-2001《铅限量》规定,葡萄酒中不得超过0.2mg/L、液体乳中不得超过0.02mg/L、婴儿食品中的铅不得超过0.02mg/kg;我国相应的标准限量分别为0.5 mg/L、0.2mg/L、0.5 mg/kg^[2]。

2. 食品安全标准滞后,更新速度慢

发达国家的食品技术标准修改的周期一般是3~5年,而我国的很多食品标准其制定和修订严重落后于技术的发展。以名称中含有“食品添加剂”字样的国家标准为例,截止到2009年4月我国现行的名称中含有“食品添加剂”字样的国家标准总共154项,但其中有61项实施满10年甚至是10年以上^[3]。

3. 食品安全标准内容覆盖面窄

与CAC食品安全标准相比,我国食品安全标准涵盖的内容范围小。以我国《食品中农药最大残留限量》(GB-2763-2005)标准为例,该标准包括农药种类、农药残留食品种类、农药残留限量指标、农药残留限量指标值等方面的内容。但是与(CAC)食品中农药最大残留标准限量(CAC/MRL01-2001)所规定的内容有一定的差距。该标准在涉及农药种类、农药残留食品种类和农药残留限量指标值的内容与CAC差异不是很大。但是在农药残留限量指标和农药残留限量指标值两个方面差距很大。我国的农药残留限量指标总体数量为576个,而CAC为2825个^[4]。

4. 有些食品安全标准相互矛盾,存在交叉

我国食品安全标准由不同的部门制定。《食品安全法》第二十一条规定,国务院卫生行政部门制定食品安全国家标准,国务院卫生行政部门和国务院农业行政部门制定食品中农药残留、兽药残留的限量规定及其检验方法与规程、国务院有关主管部门会同国务院卫生行政部门制定屠宰畜、禽的检验规

程。另外,我国地方食品安全标准和企业食品标准的分别由省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门和企业制定。由于在制定过程中,缺乏有效的统一、协调机制,我国现有的食品安全标准在实施过程中存在不少相互矛盾的问题。比如,如:GB 16321-2003《乳酸菌饮料卫生标准》规定铅不得超过0.05mg/L,而QB 1554-1992《乳酸菌饮料》规定铅不得超过1.0mg/L^[3]。

(三)进口食品风险预警及快速反应机制较差

我国尚未建立全国性的进口食品安全卫生信息网络,因此不能实现进口食品口岸卫生监督检验信息的共享^[6]288。尽管我国《进出口食品化妆品风险预警及快速反应实施细则》和《出入境检验检疫风险预警及快速反应管理规定》建立了安全风险预警和快速反应措施,但是对该措施实施情况的监督管理的规定过于笼统和模糊。《出入境检验检疫风险预警及快速反应管理规定》第十四条、十五条分别规定国家质检总局对风险预警和快速反应措施实施情况进行定期或不定期检查,检验检疫机构应当及时向预警办公室反馈执行有关措施的情况和问题。如此原则性的规定,不能很好的对风险预警和快速反应措施实施情况进行监管,因此难以保证各个检验检疫机构的监督检验信息共享。

(四)进口食品安全检验监管方式存在缺陷

随着我国进口食品的范围和数量的不断增加,我国检验检疫工作量也随之增大,我国出入境检验检疫主管部门面临极大的挑战。我国出入境检验检疫主管部门对进口食品的检验监督在取得一定的成绩时也暴露出一些问题。我国对进口食品安全的监管基本都是采用单一的口岸监管模式,后续监管不到位。《食品卫生法》第33条规定:“进口的食品,食品添加剂,食品容器、包装材料和食品用工具及设备由口岸进口食品卫生监督检验机构进行卫生监督、检验。检验合格的,方准进口。”该法确定了进口食品检验的原则—批批检验。该检验原则是一种较落后的监管模式,存在存在一定的弊端。由于该检验原则没有根据进口食品的特点、工艺流程进行科学评价和评估来设置有针对性的检验标准和项目,因此会导致大量人力和物力的浪费和检验效率的低下^[8]287。

三、完善我国进口食品安全监管的建议

(一)制定一部统一的《进口食品安全管理法》及其条例

食品安全监管良好的运作离不开完善的法律法

规体系。只有建立专门的管理法规,严格按照法规实施管理,才能克服我国进口食品面临的问题,保证进口食品安全。要对我国现有关于进口食品安全监管的法律法规进行认真清理、补充和完善、废止、修改和整合一些涉及食品安全监管的旧法律法规,将散存再在各种食品安全法律法规中有关食品安全监管的内容加以整合,制定一部与国际惯例相符合、内容完整、层次分明的《进出口食品安全监管法》和《进出口食品安全监督管理条例》。对进口食品方面所涉及的疫情管理、质量安全评估、卫生注册、口岸检验检疫放行、追溯和召回等一系列制度和程序作出具体和明确的规定。

(二)完善我国的食品安全标准体系

1.建立与CAC标准相协调的食品安全标准体系

熟悉CAC的有关标准体系,参照CAC食品标准的制定原则以及CAC的标准,对我国目前仍然空白的食品安全卫生标准或与CAC标准有差距标准尽快加以制定和修改。保证我国食品卫生标准与CAC标准协调一致,促进我国食品安全、卫生和品质的标准化。同时,要运用CAC有关的标准和国际规则,建立进出口食品安全控制体系,逐步形成食品安全卫生的早期预警机制。此外,为确保我国的食品安全卫生标准与CAC标准协调一致,应该努力培养和造就一批懂CAC标准体系和规则的专家队伍,对国内食品卫生、卫生和品质标准的制定和管理提出建设性的建议。

2.完善食品标准制定的时间及修订的周期

我国的食品安全标准滞后,与发达国家相比存在,我国的食品安全标准更新速度较慢。发达国家的食品技术标准修改的周期一般是3~5年,而我国的很多食品标准其制定和修订严重落后于技术的发展。以名称中含有“食品添加剂”字样的国家标准为例,截止到2009年4月我国现行的名称中含有“食品添加剂”字样的国家标准总共154项,但其中有61项实施满10年甚至是10年以上[4]。要保证食品的安全,就必须确保食品标准的科学性、先进性和适应性。因此有必要通过立法来提高食品安全标准标准的修订时间以尽快解决其滞后的问题。进而弥补制度上的空白,增强我国食品安全标准的周全性。

3.加快研究和修订不协调的食品安全卫生标准

针对我国有些食品安全卫生标准之间不统一、不协调的问题,要加大对卫生部门整合和制订食品安全标准的投入,对现行的食品国家标准、地方标准、企业标准进行一次彻底的清理。尽快废除原有

的一些不合理、重复制订的国家或者行业标准,合并一些标准,淘汰落后的标准。将清理后的标准连同列入计划需要制定的食品国家标准和行业标准构成新的食品标准体系,从根本上解决标准之间不协调和交叉重复的问题。从而使食品安全监管执法部门能够有法可依,避免其无所适从、左右为难的局面。

(三)健全我国进口食品安全监管机制

1.加强对进口食品安全的源头监管

从源头上把好进口食品质量关是加强食品安全监管的一项基础性的工作,如此才能切实的保障国内消费者的健康安全及食品市场的稳定有序运行。进口食品安全监控的重点是加强对食品输出国的食品风险分析和注册管理,对生产加工进口食品的企业进行资格认证,从进口源头上杜绝不合格产品[7]。我国的《进口食品国外生产企业注册管理规定》及《进口食品国外生产企业注册管理规范》对国外出口食品厂家卫生注册工作做了相关的规定。同时我国的《食品安全法》第六十五条规定:向我国境内出口食品的境外食品生产企业应当经国家出入境检验检疫部门注册。该项制度的实施,对确保我国进口食品的安全发挥了积极地作用。但是由于我国实施此项工作的时间较短,尚存在一些问题。发达国家对国外出口食品企业的注册与认证工作开展的较早,可以说是比较成熟的。在美国,美国政府要求向美国出口食品的出口商在向美国出口食品时,必须先取得HACCP证明^①,否则不允许其食品进入。因此我国有必要借鉴发达国家的做法,也要求向我国出口食品的国外生产企业建立健全HACCP管理体系。同时,对已经注册的企业也要加强监督和管理,保证注册企业的质量体系的有效运行。此外要求出口国主管当局加强日常的监管,配合我国的抽查,以便有效地促使国外食品生产企业运行HACCP管理体系。

2.加快进口食品快速反应机制和风险预警系统的建设

我国现行的《进出口食品化妆品风险预警及快速反应实施细则》和《出入境检验检疫风险预警及快速反应管理规定》存在缺陷,为充分发挥两部法规对我国进口食品风险预警和快速反应机制建设的指导和规范作用,就必须加以健全和完善。首先要明确具体预警启动机制和丰富预警信息渠道,实现生产企业卫生注册、进口食品检测、口岸卫生监督等信息对预警信息的反馈,形成贯穿进口食品安全监管模式的纽带^②289。其次,要对国家质检总局对风险预

警和快速反应措施实施情况的监管作出具体、详细的规定,如监督监管的周期、监管方式、监管内容、法律责任等。另外,建立完善的进口食品安全监控制度。检验检疫部门在依法对进口食品实施检验检疫的同时,要对风险项目实施安全监控。对问题严重或同一问题不断出现的进口食品应及时发出风险预警,并根据实际情况,采取提高抽样比例、增加检测项目、暂停进口等严格管制措施。最后,为确保进口食品安全监管信息的共享,保证快速统一、快速、有效的在各个口岸实施,需要建立一个进口食品口岸卫生监督检验信息网络平台。

3. 加快监管队伍和监测检验能力的建设

我国食品安全检测检验技术的落后和检验能力不足的现状迫切需要加快进口食品安全监管队伍和检测检验能力的建设。首先,要引进高水平技术人员和加强对食品安全监管技术人员的培训,不断提高检验检疫技术人员的工作能力和技术水平,增强进口食品安全的评估和评价能力。其次,政府要从人力、物力及技术上加强对进口食品安全检测检验的研究和应用的投入,确保以高技术化、速测化的监测检验技术支撑进口食品安全监管的措施。最后,出入境检验检疫部门要强化风险评估,定期对进口食品监测数据进行分析,重点监测和监控近期高风险食品的进口情况。

4. 强化进口食品安全责任和监管责任追究

进口食品经营者,必须要严格依据《食品安全法》对进口食品管理规定的要求开展进口食品贸易。对进口不符合我国食品安全国家标准食品、未按照法律要求建立食品进口纪录、首次进口食品添加剂新品种、食品相关产品新品种没有经过安全评估的进口商,要加大惩罚的力度。同时,要对进口食品的经营者建立不良记录,质检部门发现不符合法定要求的食品时,可以将不符合法定要求食品的收货人、代理人、报检人列入不良记录名单。另外,地方各级检验检疫部门必须要加强对进口食品的检验检疫。如果主管人员和其他直接责任人违反《食品安全法》的规定,因工作失职或故意不履行进口食品安全监管职责而发生食品安全事故的,要根据造成的后果的轻重程度来追究相应的责任。如果造成重大进口食品安全事故的,要加大对其监管不力的惩罚。

四、结论

确保我国进口食品的安全是食品安全监管部门对社会和消费者的基本责任和承诺。我国多年来对

进口食品安全的法律保障工作,我们应当肯定其取得的成绩。但是,目前我国关于进口食品安全的监管法律制度存在一定的缺陷,需要解决的问题仍然很多。从监管的角度研究我国进口食品安全具有重要的理论和现实意义。当前我国进口食品安全现状不容乐观,加强进口食品安全的监管是当务之急。而做好我国进口食品安全保障工作,必须健全和完善我国的进口食品安全监管法律制度。完整、系统的食品贸易法律法规体系,科学、合理的食品安全卫生标准,高效、有力的进口食品安全监管措施等的建立和完善才能最终形成良好的进口食品安全监管法律制度,才能有效的保障我国进口食品安全。我国进口食品安全监管法律制度的建立和完善工作是一项系统的工程,有待讨论的理论和实践问题还很多。

注释:

① HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points)是全球公认的食品质量安全保证系统。

【参考文献】

- [1]陈靓.水产品贸易中食品安全管制的作用机制及效应分析[D].青岛,中国海洋大学,2008.
- [2]江佳,万波琴.我国进口食品安全侵权问题研究[J].广州广播电视大学学报,2010(3):94.
- [3]房庆,刘文,王菁.我国食品安全标准体系的现状与展望[J].食品安全,2004(12):5.
- [4]周玉琴,季任天等.我国食品安全标准存在的问题及应对策略——“由三鹿奶粉事件引发的思考”[J].法制与社会,2009(12):333.
- [5]刘文,云振宇,王乃铝.我国与国际食品法典委员会(CAC)食品中农药最大残留限量标准的对比分析研究[J].食品工业科技,2009,(6):381.
- [6]郝欣,徐兴大,孙桂菊.对进口食品卫生监督检验体系改革的思考[J].检验检疫管理,2005(28).
- [7]陈原.对我国进口食品安全问题及对策的思考[J].食品研究与开发,2007(28):186.

(责任编辑 陈玉洁)