



[www.changce.org](http://www.changce.org)

長策智庫  
ChangCe Thinktank



China Research Center for Public Policy  
中国经济体制改革研究会公共政策研究中心

# 走出协调困境，向使能型转化

——关于食品安全委员会权能设置问题的研究报告

长策智库

中国经济体制改革研究会公共政策研究中心

[www.changce.org](http://www.changce.org)

2010年9月

未经授权，请勿引用转载和复制

# 目 录

摘 要.....	4
一、当前食品监管现状对食品安全委员会权能设置需求.....	10
(一) 当前我国食品安全监管的组织体系及其存在的问题 .....	10
1. 当前我国食品安全监管的组织体系.....	10
2. 当前我国食品安全监管体系存在的问题.....	11
(二) 我国食品安全监管现状对食品安全委员会权能设置的需求 .....	14
1. 统筹和协调各部门及地方政府，加强食品安全监管力度.....	14
2. 综合监督我国食品安全相关标准体系和食品安全检验规范.....	14
3. 加强对食品安全的风险评估、风险沟通工作，提高食品安全风险控制能力.....	15
4. 组织和领导对食品安全重大事故的应急处置和责任追究.....	15
5. 统筹食品安全的政策法规制定出台，为中央政府的决策提供信息参考和建议.....	16
二、国际上对食品安全委员会权能设置的经验与教训借鉴.....	16
(一) 日本食品安全委员会职能设置 .....	16
1. 日本食品安全委员会的职能设置.....	16
2. 日本食品安全委员会存在的问题.....	20
(二) 欧盟食品安全管理局职能设置 .....	20
1. 欧盟食品安全管理局的职能设置.....	21
2. 欧盟食品安全管理的经验教训.....	25
(三) 美国食品安全监管机构的职能设置 .....	27
1. 美国食品安全监管机构职能设置.....	27

2. 美国食品安全监管存在的问题.....	30
(四) 日本、欧盟、美国的食品安全监管机构比较 .....	32
三、关于国务院食品安全委员会权能设置的分析.....	35
四、地方层面食品安全委员会权能设置的简要分析.....	37
五、食品安全委员会与我国食品安全监管的协调机制完善.....	38
(一) 食品安全委员会的运作机制 .....	38
1. 食品安全委员会的日常运作机制.....	38
2. 食品安全委员会对重大食品安全事件的应急处置机制.....	38
(二) 食品安全监管体系多元主体的参与机制 .....	39

## 摘 要

国务院食品安全委员会于 2010 年 2 月 6 日正式设立。作为国务院食品安全工作的高层次议事协调机构，进一步完善其权能设置和运行机制，是当前加强食品安全监管，落实《食品安全法》规定，确保广大群众有一个安全、有序的食品市场的重要举措。为此，在结合我国食品安全监管现状及问题和对国务院食品安全委员会需求分析的基础上，综合借鉴发达国家和地区关于食品安全委员会权能设置的经验，对国务院食品安全委员会的权能设置及运行机制，形成以下主要观点和政策建议：

### 一、当前我国食品安全监管协调现状及存在的问题

在当前公众期望极高，食品安全监管矛盾较为突出的情况下，亟需对国务院食品安全委员会的权能和职责进行进一步细化和落实，以有效化解我国食品安全监管体系中存在的不足。其不足之处具体体现为以下几个方面：

#### **（一）食品安全风险管理机制尚不健全，风险评估和风险控制能力有待提高**

当前我国的食品安全风险管理机制尚未正式建立，单纯依托于单一部门（如卫生部），很难完全覆盖“从农田到餐桌”的全过程风险，因此需要国务院食品安全委员会来对整体的食品安全风险评估工作进行指导和协调。当前各个监管部门的风险评估工作力度尚有欠缺，对食品安全风险分析的认识不足，影响了管理和控制风险的能力，给食品安全监管工作带来了潜在的隐患。这一方面是由于监管部门对食品安全风险评估不够重视；另一方面是由于各部门掌握的资源有限，只能局限于本部门的监管环节需求，无法有效整合资源开展全过程食品安全评估工作。

#### **（二）监管部门间正式协调规范尚未形成，主动协调意愿欠缺**

这包括上下级之间的纵向协调和平行部门之间的横向协调。目前我国食品安

全监管组织体系仍以分段监管为主要特征。在中央政府层面，负责食品安全监管的机构有卫生部、质检总局、农业部、国家工商总局、商务部和国家食品药品监督管理局等。在地方，一般设有对口的食品安全监管机构，这些机构直接向本级政府负责，并接受上级部门的监督和业务指导。当前存在着各部门之间没有清晰的绩效考核体系，无主动协调动机，同时尚未形成完善的沟通机制、协调规范等现实困境。具体表现为食品安全监管信息没有充分共享、各部门行动不一致等；在某些监管领域，政出多头，严重损害了政府的公信力；在某些地带却监管不到位，埋下了食品安全隐患。究其原因，乃是因为各个部门独立开展工作和行动，监管工作容易呈现“碎片化”状态，因此亟需通过正式的协调规范的建立，理顺协调机制和增强协调意愿。

### **（三）食品安全标准较为滞后且现实执行力度较弱，食品安全监管的相关政策亟需完善**

我国的食品安全标准体系面临着严峻的挑战，表现为标准水平低，与国际先进的标准水平存在较大差距；标准体系更新速度慢，不符合现实的需要。同时食品工业中表现出技术含量偏低，小规模企业多，生产条件比较简陋，无证无照的企业多等特点，使得食品安全标准的执行力度较弱，许多有害物质能在众多质量检查关卡中如过无“检”之境；食品安全标准建设无法及时跟进食品行业的发展，导致一些食品在生产、流通、消费环节的安全监管缺失。另外，由于职能部门尚未完全统筹协调一致，导致部分标准不统一，标准部门化现象严重，给食品安全监管带来了混乱和困扰。与此相关，食品安全监管的相关政策未能及时根据食品安全的风险趋势进行更新完善，不能有效给食品安全监管工作提供依据，影响了监管工作的有效开展。

### **（四）食品安全监管部门缺乏有效的绩效考核制度，且各级监管部门的责权体系有待进一步明晰**

我国的食品安全监管工作非常繁杂，涉及到的企业、环节和主体较多，监管体系的各部门、各层级之间交叉重叠现象较为严重，需要完善现有的绩效考核制度，建立包含投入指标、过程指标和产出指标在内的综合指标考核体系，以激励

地方政府和监管部门的积极性。目前我国监管体系中，分级管理体制的界定尚不明确，地方政府的监管责任需要进一步落实。从诸多恶性食品安全事件处置中可以看出，我们亟需改变目前食品安全事件事前反应迟缓，事后匆忙补救的现状，从以事件为监管核心转向以风险控制为核心的食品安全监管。而一个明晰有效的绩效考核制度，则是提高日常监管工作效率，加强对食品安全风险监管的有效手段。

#### **（五）食品安全的专业研究能力薄弱，专业研究机构较为零散且决策辅助作用有限**

食品安全问题是一项高度专业化的技术工作，从食品原料的生产到最终加工成品流到消费者群体，每一个环节均有可能存在风险，这些潜在的有害因素需要专业的知识和手段才能鉴别并加以防范。目前我国在这方面尚有不足。专家力量零散，无法有效整合；食品安全专业研究机构未成体系，只零散分布在各个高校和研究机构中；而专业人才的储备和培养机制也较为滞后。这些都影响了食品安全的科学研究能力，降低了专业机构对政府决策的辅助作用，使得政府对食品安全风险评估和风险控制很难提前布局，严重削弱了食品安全监管工作的超前性和科学性。

通过对食品安全监管领域中较为典型的国家和地区如美国、欧盟、日本的分析，我们发现它们在食品安全监管方面，有许多值得我们借鉴的经验。从美国的监管现状来看，强化了政府对食品安全的责任，并且在多部门综合管理时，国家宏观层面的食品安全统筹协调机构的作用尤其凸显。从欧盟的监管经验来看，强调食品安全监管中的决策、管理应与科学评估分离，食品安全的风险评估应该是透明的、独立的，不受相关利益集团的影响；同时食品生产经营者对食品安全负首要责任，行业自律和有效监测成为主要的控制手段。在日本的食品安全委员会设立与运行过程中，强化了专家和媒体的作用，将管理程序、规章制度和监管行为融合在有关法律法规执行过程中。

## **二、对国务院食品安全委员会权能设置完善的政策建议**

国发〔2010〕6号文规定国务院食品安全委员会的主要职责包括：分析食品

安全形势，研究部署、统筹指导食品安全工作；提出食品安全监管的重大政策措施；督促落实食品安全监管责任。

**我们认为国务院食品安全委员会的权能设置应该以“使能型”监管机构为目标，即更加主动的促进整个食品安全监管体系的有效运转，提升整体食品安全监管能力，这点是既区分于各专业部门的“职能型”监管方式，也区别于目前“被动协调型”的监管方式。**为此，其工作职责应该进一步细化：在“分析食品安全形势”职责中，当前最迫切的工作是建立食品安全风险管理机制，并指导开展全国范围内的食品安全风险评估工作；在“研究部署、统筹指导食品安全工作”职责中，当前最迫切的是建立监管部门间的协调规范和协调机制；在“提出食品安全监管的重大政策措施”职责中，当前最迫切的是完善我国食品安全标准体系，并推进《食品安全法》的细化和实施；在“督促落实食品安全监管责任”职责中，当前最迫切的是建立地方、部门的食品安全监管绩效考核制度；同时还需要借鉴欧美和日本等国经验，加强食品安全委员会的专业咨询作用，在国务院食品安全委员会内设立食品安全专家组；最后，还应将公众的食品安全知识教育和全社会的食品安全文化塑造开展起来，提高全社会的食品安全意识。综上，对当前完善国务院食品安全委员权能设置提出以下相关建议：

#### **（一）在国务院食品安全委员会内设立专家组**

专家组的角色定位于专业咨询和政策建议机构。其组成人员应当包含食品安全技术、政策管理科学以及法律、经济等领域的专家；考虑到公共政策的广泛影响，因此可以有适当比例的媒体与公众代表。专家组的主要职能是：综合指导食品安全风险评估；为食品安全相关法律法规出台以及政策制定提供专业建议；重大食品安全事件应急处置的决策辅助等。借鉴欧盟的经验，专家委员会应当与决策管理相分离，以保证其透明性和独立性，避免受到来自经济、社会以及部门或集团利益的影响而致使其判断出现人为的偏差。

**（二）建立食品安全监管专项绩效考核制度，对相关部门和地方政府的食品安全监管工作进行绩效考核**



在明晰地方政府和各监管部门权责体系的基础上，应当建立对地方政府和各部门食品安全监管工作的专项绩效考核制度。地方政府主要领导应对本地区的食品安全负责；部门一把手应当对本部门的监管职责负责，并考核本部门工作人员的工作绩效；上级部门对下级部门进行绩效考核；周期性的绩效考核结果应伴随相应的奖惩措施。合理构建考核指标体系，使绩效考核具体化和具有可操作性，这是考核制度运作的基础。具体考核指标可由食品安全委员会组织制定。另外，对于从事食品生产的国内企业，可以考虑纳入食品安全专项考核的范围内，构建企业食品安全诚信体系，建立企业食品安全档案，并通过合理的方式把考核结果向社会公开，让市场机制发挥监管作用。

### **（三） 尽快开展全国范围的食品安全风险评估工作，实现对我国食品安全风险及隐患的彻底排查**

目前食品安全风险评估工作职责在卫生部，但是由于风险评估工作将涉及食品链上的各个部门和环节，公众影响极大，所以国务院食品安全委员会应对食品安全风险评估工作进行统筹指导和协调。食品安全风险评估是指在食品安全事件发生之前，就该事件给公众的生活、生命和财产等各方面造成的影响和损失的可能性进行量化评估的工作，其主要任务是识别食品安全生产面临的各种风险、评估风险的概率和可能带来的影响、确定社会各个层面的风险承受能力，以及确定风险的排序和分析风险源并推荐降低或控制风险的对策。食品安全评估工作是食品安全风险管理的基础，是保障食品安全的重要举措。在日常监管工作中，定期组织力量开展全国范围内的食品安全专项评估，正确识别风险，科学分析风险源并针对风险提出对策建议，有助于提高食品安全监管的针对性和效率，降低食品安全事件发生的概率。同时可根据风险评估的结果拟定食品安全风险控制措施和完善食品安全突发事件应急预案。

### **（四） 加强食品安全专业研究能力建设，提高食品安全监管的科学应对能力**

由科技部牵头推行相关食品安全专项研究资助，扶持食品安全的研究机构，提升食品安全的专业研究能力。专业研究机构应当在食品安全监管中扮演重要角

色。在日本，整个食品安全委员会的角色定位为审议机构，即是一个专业的决策咨询和建议机构。虽国情不同，但可以借鉴。我国在建立食品安全委员会时，其职能定位倾向于履行一定的行政管理职能，更有必要大力加强食品安全专业研究机构的建设。专业机构可以对食品质量安全进行“把脉诊断”，对存在的问题进行科学的研究，并针对问题提出应对的策略，可为政府的决策提供强大的智力支持。专业研究机构可以从事各种关于食品安全的基础研究，其着重于基础和应用理论，可以依托高校以及研究机构进行相关研究。这一点有别于国务院食品安全专家组的作用，弥补后者之不足。

#### **（五）加强食品安全监管中的社会多元主体参与，培育全社会良好的食品安全文化**

食品安全问题涉及社会各个层面，因此对食品安全的监管也应该有各个层面的广泛参与。应在国务院食品安全委员会中设立“食品安全文化”管理机构，在日常管理中针对全社会进行食品安全基础知识教育，并通过一系列的措施，树立包括企业、媒体、公众等立体的食品安全意识，形成有利于食品安全监管工作开展的氛围；在食品安全突发事件的应急处置中，有效的和公众进行食品安全风险的沟通。并建立多元主体监管体系的沟通和联动机制，形成对食品安全的广泛社会监督。应该要求中央电视台或央视网络媒体尽快开设“公共健康安全”频道，向公众宣传有关医药卫生、食品安全、安全生产、抗灾减灾等方面的知识。

# 从协调型向使能型转化

## ——关于食品安全委员会权能设置问题的研究报告

食品安全领域具有公共物品属性、信息不对称性、外部性等特征，市场机制有可能失灵，这使得食品安全监管成为政府不可推卸的责任。胡锦涛主席在十七大报告中明确指出要“确保食品药品安全”。2008年的三鹿奶粉事件，引起了国际国内舆论的广泛关注和社会的严重不满，暴露了我国在食品安全监管中的风险监测与评估、应急处置、善后恢复与补偿、责任追究，尤其是监管协调机制等方面还存在诸多薄弱环节。

食品安全关系人民的健康和生命安全，具有十分重要的意义。但由于我国食品需求差异性大，食品工业发展不平衡，小规模企业多，生产条件比较简陋，无证无照的企业多等复杂因素的影响，客观上对食品安全的监管力度和协调机制提出了极高的要求。《食品安全法》于2009年6月1日起正式施行，其中第四条第一款“国务院设立食品安全委员会，其工作职责由国务院规定”，食品安全委员会将在我国的食品安全监管体系和监管协调方面发挥重大的作用，为此亟需加强对食品安全委员会的权能设置进行深入分析。

### 一、当前食品监管现状对食品安全委员会权能设置需求

为了深入讨论我国食品安全委员会权能设置和运行机制，我们有必要研究当下我国食品安全监管的组织体系现状及其存在的主要问题，由此而有针对性地对我国食品安全委员会的权能设置提出建议。

#### （一）当前我国食品安全监管的组织体系及其存在的问题

##### 1.当前我国食品安全监管的组织体系

我国现行食品安全监管体系由中央、省级和地方三级监管构成。在中央一级，负责食品安全监管的机构包括：国家食品药品监督管理局、卫生部、质检

总局、农业部、国家工商总局、商务部等。在地方政府层次，大多数省、市和县设有食品安全控制机构，将当地的情况向国家食品药品监督管理局、卫生部、质检总局、农业部、国家工商总局报告。一般地，食品安全监管机构直接向当地政府负责，并直接接受中央监管机构的监管与技术方面的指导，但在特殊情况下，当地的食品安全监管机构也直接向中央监管机构负责。除了部分部门，如国家质检总局、国家工商总局等实行不同程度的垂直管理以外，其他与食品安全有关的部门基本上实行分级管理。因此，从地方来看，食品安全监管体制也不尽相同。但是，出于加强对食品安全运行控制的目的，一些地方开始进行食品安全管理体制创新，全国绝大部分省（自治区、市）都成立了由省级政府主管领导牵头、与食品监管有关的所有部门参加，办公机构常驻省级食品药品监督管理局的食品安全协调委员会（或其他类似机构），地方加大了食品安全监管工作的力度。

就食品安全监管而言，在整个食品产销链上，国家食品药品监督管理局、卫生部、质检总局、工商总局、农业部、商务部、环保总局、教育部都是某个环节的监管者（如表 1 中“√”所示）。各个监管机构的基本职能概括起来如表 2 所示。

## 2.当前我国食品安全监管体系存在的问题

但目前的监管体系面临着以下亟待解决的重要问题：（1）部门分割，存在着各自为政的现象。涉及食品安全监管的各个部门并没有正式的统一协调规范和协调机制，各管一段，有利的、简单的都来管；没利的、复杂的少人管。（2）多个职能部门重复建立食品检测组织体系。截至目前，卫生部、农业部、质检总局都建立了自己的食品检测组织体系，资源的配置极不平衡且缺乏效率。（3）各个监管部门自上而下的组织体系不尽一致。卫生部、农业部从中央到地方均为分级管理。在质检总局序列，商检系统属于垂直管理，其余机构属于分级管理。（4）市场准入组织体系较为杂乱。一是卫生部门负责企业食品卫生许可。二是工商部门负责企业工商登记。三是质检部门推出了企业质量体系认证制度和产品质量认证制度。四是农业部门推行的无公害农产品、绿色食品认证。五是环保部门对有机食品进行的认证。六是对一些涉及食品安全的特殊产品还有

行业管理办法。固然各个部门的做法皆有其道理，但在实践中缺少协调，很难保证“不合格的厂商不进入市场”。

表 1：整个食品产销链上的监管者

监管机构	进出口	生产资料	种养殖	食品加工	食品流通	消费
食品药品监督管理局					√	√
卫生部				√	√	√
质检总局	√	√		√	√	
工商总局		√		√	√	√
农业部	√	√	√	√		√
商务部	√			√	√	
环保总局	√		√			√
教育部						√
铁道部、交通部、 民航总局					√	
国家粮食局						

表 2：各个监管机构的职能概括

组织机构	主要功能
食品药品监管局	<ul style="list-style-type: none"> <li>□负责食品、保健品、化妆品安全管理的综合监督和组织协调</li> <li>□依法组织重大事故查处</li> </ul>
卫生部	<ul style="list-style-type: none"> <li>□管理国家食品卫生标准；监督国家食品卫生</li> </ul>
质检总局	<ul style="list-style-type: none"> <li>□食品质量的监督、检验、检查</li> <li>□制定食品质量标准 and 所有标准的审批</li> <li>□管理标准认证工作</li> </ul>
工商总局	<ul style="list-style-type: none"> <li>□食品市场监管</li> </ul>
农业部	<ul style="list-style-type: none"> <li>□管理农业投入品的生产</li> <li>□组织管理无公害食品、绿色食品、有机食品的生产</li> <li>□组织安全食品的认证</li> </ul>
商务部	<ul style="list-style-type: none"> <li>□主要消费品的市场调控</li> <li>□实施“三绿工程”</li> </ul>
环保总局	<ul style="list-style-type: none"> <li>□制订国家环境质量标准</li> <li>□有机食品的认证和监管</li> </ul>
教育部	<ul style="list-style-type: none"> <li>□学生饮食安全</li> </ul>
铁道部、交通部、民航总局	<ul style="list-style-type: none"> <li>□食品运输安全</li> </ul>
科技部	<ul style="list-style-type: none"> <li>□食品安全科研支持</li> </ul>

财政部	<input type="checkbox"/> 食品安全资金支持
公安部	<input type="checkbox"/> 食品安全案件侦察

## (二) 我国食品安全监管现状对食品安全委员会权能设置的需求

### 1. 统筹和协调各部门及地方政府，加强食品安全监管力度

“十几个部门管不好一桌饭”、“铁路警察，各管一段”等比喻充分折射了我国食品安全监管的合作困境以及严重的“碎片化”状态。部门对“领域的极端敏感性”与合作之间的内在紧张关系，部门边界的模糊性为机会主义行为提供了体制上的可能性，合作中“团队生产”的特性导致上级难以运用等级权威来进行有效控制，被普遍认可的协商机制的缺乏和部门间成本收益分配的不对等性构成了食品安全监管部门间合作困境。食品安全监管涉及到多个程序和多个监管部门的合作，每个程序和领域需要不同的部门参与，然而多个部门在面临着同一个食品安全领域的过程中，由于部门利益或行政权消极不作为特性而容易导致监管中“集体行动的失效”，即无人监管；同时在监管过程中各部门也存在争利行为，所以需要有一个综合部门加以协调，明确各个监管部门的职责权限，食品安全委员会的设立正是这一职能的不二选择。

### 2. 综合监督我国食品安全相关标准体系和食品安全检验规范

随着全球食品安全形势日趋严峻，我国加入 WTO 以后面临的机遇与挑战，对我国食品安全标准体系提出了新要求。食品安全委员会应负责编制统一的安全标准、食品检验机构的资质认定条件和检验规范以及各项食品检疫检验标准，维持全国食品安全的市场秩序和监管、评价标准的一致性。食品安全委员会应当在综合国务院各职能部门、食品安全国家标准审评委员会的意见和建议的前提下，综合监督各食品行业相关标准的编制，完善食品安全标准体系建设，避免诸如“三鹿奶粉事件”中出现标准缺失而造成监管漏洞，为我国食品行业秩序和食品安全风险治理提供前提性条件。

### **3. 加强对食品安全的风险评估、风险沟通工作，提高食品安全风险控制能力**

食品安全风险治理的主要目标是通过选择和采取适当的政策措施，确保各种食品的安全卫生，尽可能有效地控制或减少食源性危害，降低消费者遭受食源性危害的风险，从而减少食源性疾病的发生，保护公众健康。食品安全风险治理是基于风险分析和干预，以达到食品安全目的的一种总体方法架构。

食品安全风险分析是通过对影响食品安全质量的各种生物、物理和化学危害进行评估，定性或定量地描述风险的特征，在参考有关因素的前提下，提出和实施风险管理措施，并对有关情况进行交流的过程。风险分析包括风险评估、风险治理和风险交流三个方面的内容。风险评估是指利用现有的科学资料对食品中食源性危害对人体健康已知或潜在的不良影响的科学评价；风险治理是根据风险评估结果，选择和实施适当的措施，如制定最高限量、制定食品标签标准等，尽可能有效的控制食品风险；风险沟通是风险评估人员、风险管理人员、消费者和其他相关的团体之间就与风险相关的有关信息和意见进行相互交流，以更好的完善决策过程。

食品安全风险评估应当固定化，设定合理的评估周期。食品安全委员会应当在整个食品安全风险治理中居于主导地位，加强对各监管部门的协调与合作，加强食品安全信息的发布，为各成员交流提供平台，评估审议各相关部门的工作报告，促进各部门的信息交流，加强食品安全风险评估和风险控制能力。

### **4. 组织和领导对食品安全重大事故的应急处置和责任追究**

食品安全重大事故关系整个食品行业的市场安全和市场秩序，关系消费者的切身利益，往往对社会具有重大影响。食品安全重大事故的发生需要及时、迅速反映并作出决策。食品安全重大事故往往由于发生较突然、影响较重大，所以不得不由食品安全委员会第一时间采取行动，综合协调相关部门和地方政府，加强国务院各部门和地方政府各部门之间的沟通与合作，有效控制风险传播与扩散，把损失降低到最小程度。



同时食品安全委员会应该负责监督和促进相关部门，进行食品安全风险预警信息管理和发布，包括负责食品生产、流通、消费环节的信息搜集和发布，管理和发布问题产品的预警信息和召回通报，保证能将食品安全风险预警信息快速及时地通报消费者和各相关机构。

## 5. 统筹食品安全的政策法规制定出台，为中央政府的决策提供信息参考和建议

食品安全委员会由于掌握市场真实信息，了解整个食品行业的宏观状况，拥有丰富的信息和数据资源，是国家食品安全立法和国务院关于食品安全决策的重要参考机构，它应该承担起为食品安全的政策法规制定和中央政府的决策提供参考建议的职能。目前我国在这方面尚有不足，突出表现在专家力量零散，无法有效整合；食品安全专业研究机构未成体系，只零散分布在各个高校和研究机构中；而专业人才的储备和培养机制也较为滞后。影响了食品安全的科学研究能力，降低了专业机构对政府决策的辅助作用，使得政府在食品安全风险评估和风险控制方面很难提前布局，严重削弱了食品安全监管工作的超前性和科学性。

## 二、国际上对食品安全委员会权能设置的经验与教训借鉴

### （一）日本食品安全委员会职能设置

日本负责食品安全的监管部门主要有日本食品安全委员会、厚生劳动省、农林水产省。日本法律明确规定食品安全的管理部门是农林水产省和厚生劳动省。食品安全委员会(FSC)于2003年7月设立，主要承担食品安全风险评估，对风险管理部门（厚生劳动省、农林水产省等）进行政策指导与监督以及进行风险信息沟通与公开，直属于内阁。

#### 1. 日本食品安全委员会的职能设置

##### （1）日本食品安全委员会管理的事务范围

《日本食品安全法》第三章第二十三条规定，食品安全委员会职能范围如下：

有义务向内閣总理大臣陈述意见；应主动进行食品健康影响评价；根据规定参照所进行的食品健康影响评价的结果并在认为必要时，监督法规的执行情况；通过内閣总理大臣督促各有关大臣；应对为保证食品的安全性而制定的法规的重要事项调查审议，在认为有必要时，向相关行政机构的领导陈述意见；对《食品安全法》规定的从第二条到第五条所进行的有关事务进行科学的调查及研究；应做计划使相关部门对从第二条起至第六条中所规定的事物，相互间互通情报及交换意见；有关行政机构应对保证食品安全性，各有关部门相互间交换情况及交换意见的事物进行协调。

## （2）日本食品安全委员会主要职责

第一、实施食品安全风险评估。这是应运而生的食品安全委员会的最主要职能。其负责自行组织或接受农水省、厚生省等负责对食品安全风险进行具体管理部门（下称风险管理部门）的咨询，通过科学分析手法，对食品安全实施检查和风险评估。

第二、对风险管理部门进行政策指导与监督。根据风险评估结果，要求风险管理部门采取应对措施，并监督其实施情况。

第三、风险信息沟通与公开。以委员会为核心，建立由相关政府机构、消费者、生产者等广泛参与的风险信息沟通机制，并对风险信息沟通实行综合管理。

## （3）日本食品安全委员会的组织机构与人员配置

食品安全委员会虽然地位较高，但组织构成却相对简单，人员稀少。委员会由委员构成，同时设事务局和专门的调查会。

第一、委员和委员长。由7名委员组成最高决策机构，委员全部为民间专家，经国会批准，由首相任命，任期3年。首届委员包括原国立癌症中心总长寺田雅昭、兵庫医科大学教授小泉直子、和洋女子大学教授坂本元子、日本公定书协会会长寺尾充男、原NHK（相当于我中央电视台）评论员中村靖彦、御茶水女子大学教授本间清一、日本大学教授见上彪、寺田雅昭当选委员长。

第二、由专门调查会负责专项案件的检查评估。由共计 200 名专门委员（含兼任）构成，全部为民间专家，任期 3 年。专门调查会分为三个评估专家组。一是化学物质评估组。负责评估食品添加剂、农药、动物用医药品、器具及容器包装、化学物质、污染物质等。二是生物评估组。负责评估微生物、病毒、霉菌及自然毒素等。三是新食品评估组。负责对转基因食品、饲料肥料、新开发食品等的风险实施检查评估。

第三、设事务局负责日常工作。编制 79 名，包括 54 名正式职员和 25 名外聘技术顾问。正式职员中有 40 人从风险管理部借调。其中农水省 25 人、厚生省 15 人。首任事务局长由原农水省审议官梅津准士出任。

第四、自民党众议员任主管大臣。第一任主管大臣为谷垣禎一，谷垣历任邮政政务次官、防卫政务次官、科技厅长官、金融再生委员会委员长等职，2002 年 9 月起任国家公安委员会委员长兼食品安全委员会（当时尚未成立）主管大臣。没有浓厚的农水、厚生省背景。

#### （4）农水、厚生省相应进行机构调整

随着风险评估职能的剥离，农水省、厚生省在食品安全方面的职能变为实施风险管理。与之相适应，两省对内部机构进行大幅调整，监管能力进一步加强。

第一、农水省新组建消费安全局。将原隶属生产局的食物安全管理职能分离，单独成立消费安全局。下设消费安全政策、农产安全管理、卫生管理、植物防疫、标识规格、总务等 6 个课，以及 1 名消费者信息官。

第二、厚生省将医药局改组为医药食品局。下属的食品保健部改组为食品安全部。除增设食品药品健康影响对策官、食品风险信息官等职位外，为加强进口食品安全管理，还增设进口食品安全对策室。

综上，日本食品安全委员会的组织机构如下图所示：

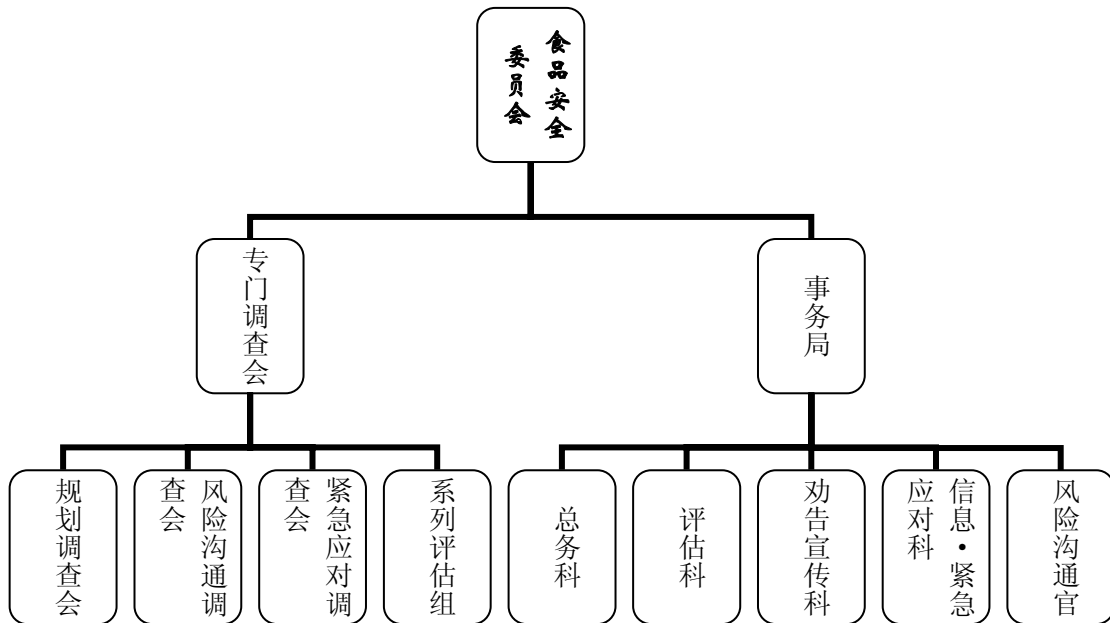


图 1：日本食品安全委员会组织机构图

#### (5) 日本食品安全委员会的议事规则

委员会由委员长召集。委员会每周开会一次，除此例会外，可在必要时临时召集。委员会每次开会的预定时间和地点等均为公开。委员会在委员长和三名以上委员出席时，方可召开会议、作出决议。委员长发生事故时，将事先指定的专职委员视为委员长，需要该专职委员出席。

会议原则上公开举行。但是如果公开会限制委员的自由发言，给审议的公正性、中立性造成显著的障碍，或者公开个人秘密、企业的知识产权等，会给特定的主体带来不适当的利益或者不利，则秘密举行。委员长可要求适当的人出席会议，可要求其作出说明或陈述意见。委员会的议事，经出席者过半数同意决定，可否人数相同时，由委员长决定。

委员会的每次议事均要制作议事录。议事录一般包括会议的时间和地点、出席的委员姓名、议题、审议经过和决议几个部分。议事录除了公开个人秘密、企业的知识产权等会给特定主体带来不适当的利益或者不利外，一律公开。对于秘密举行的会议，暂时将发言者的姓名除去，然后公开议事录；从召开会议之日起三年后公开包含发言者姓名在内的议事录。对于委员会的咨询、劝告、评价结果、

意见等也一律公开。委员会提出的资料原则上也予以公开，但是公开个人秘密、企业的知识产权等会给特定主体带来不适当的利益或者不利，则不予公开。委员会的透明度在所有食品安全行政机构中应该是最高的，这与其地位、性质和功能也是相称的。

## 2. 日本食品安全委员会存在的问题

食品安全委员会是痛定思痛的产物，但其只属于审议会性质的机构，对食品风险管理机关只有通过首相来进行劝告的职权，而无直接的有效的权限。如何提升食品安全委员会的权威性、独立性，是其目前面临的巨大挑战。

食品安全委员会在成立以来的几年时间里，发挥了很大的作用，但有时其审议评估的结论和建议并不为食品风险管理机关所接受，食品风险管理机关有时会置之不理而我行我素。有时风险管理机关把某些不适合风险评估的问题也拿来咨询食品安全委员会，食品安全委员会这时实际上是被风险管理机关利用来转嫁责任。食品安全委员会的个别专门调查会甚至出现过多名委员愤而辞职的事件。提高食品安全委员会的权威性是确保食品安全的风险分析机制有效运转的基本保障。

另外，要提高食品安全委员会的权威性，还必须加强食品安全委员会的独立性。食品安全委员会有时动作迟缓，这一方面跟其观念有关，另一方面可能与其人员有限有关。而且委员会并没有自己的研究所，大部分情况下要依靠从其他省厅所获取的信息来实施风险评估。其结果可能仅仅是为风险管理机关提出的资料信息盖上自己的印章而已，委员会的功能存在形骸化的危险。食品安全委员会不能过多地依赖于风险管理机关来作评估，应该拥有自己的研究机构，并能够高效地运转。

### (二) 欧盟食品安全管理局职能设置

欧盟理事会于 2001 年 1 月发表了“食品安全白皮书”，决定制订一套连贯和透明的法规，加强对食品“从农场到餐桌”的控制，提高欧盟科学咨询体系的能力。从而，欧盟委员会和欧洲议会于 2002 年 1 月 28 日正式通过了第 178/2002

号规定，明确了制定欧盟范围统一食品法的基本原则与要求，并且要求建立欧盟食品安全管理局（European Food Safety Authority）。目前，欧盟理事会已经正式投入运作。

## 1. 欧盟食品安全管理局的职能设置

### (1) 欧盟食品安全管理局基本职责

与美国的食品与药物管理局不同，欧盟食品安全管理局不具备制定规章制度的权限，但将负责监督整个食品链，根据科学的证据作出风险评估，为政治家制定政策和法规提供信息依据。该局还就与转基因生物相关的问题提供科学建议。

欧盟食品安全管理局将是一个独立的法定机构，不隶属欧盟的任何其它机构。行政主任不对欧盟理事会、欧盟其它机构或者成员国机构负责，而只对管理委员会负责。风险管理决策、提议和采纳有关法规与控制措施的职责，仍然归属于欧盟协议所规定的政治机构。

欧盟食品安全管理局的职责范围很广，核心任务是提供独立的科学建议与支持，建立一个与成员国相同机构进行紧密协作的网络，评估与整个食品链相关的风险，并且就食品风险问题向公众提供相关信息。具体职责是：

第一、根据欧盟理事会、欧盟议会和成员国的要求，提供有关食品安全和其它相关事宜（如动物卫生/福利，植物卫生，转基因生物，营养等）的独立的科学建议，作为风险管理决策的基础；

第二、就技术性食品问题提供建议，作为制定有关食品链方面的政策与法规的依据；

第三、收集和分析有关任何潜在风险的信息，以监视欧盟整个食品链的安全状况；

第四、确认和预报正在出现的风险；

第五、在危机时期向欧盟理事会提供支持；

第六、在其权限范围之内向公众提供有关信息。

## (2) 欧盟食品安全管理局机构组成

欧盟食品安全管理局由管理委员会、行政主任、咨询论坛、科学委员会和 8 个专门科学小组组成。

——管理委员会：管理委员会的人员结构的选拔程序非常严格，其目的是确保欧盟食品安全管理局拥有一个独立的管理委员会，其成员是按照最严格的能力标准和广泛的相关经验标准任命的。管理委员会由 14 个成员和欧盟理事会的 1 个代表组成，其中 5 个成员必须具备处理过消费者和行业事宜的经历。欧盟委员会在与欧盟议会协商之后正式任命管理委员会的成员，任期为 4-6 年。

——咨询论坛：咨询论坛协助行政主任开展工作，各成员国分别派出 1 名代表组成咨询论坛，这些代表都来自该国类似于欧盟食品安全管理局的食品风险评估机构。各成员国相关机构的紧密协调非常重要，有助于确保建立一个连接各国科研机构的高效率网络，作为一种有关潜在风险的信息交流和知识积累的机制。咨询论坛第一次会议于 2003 年 3 月举行。

——专门科学小组：专门科学小组由独立的科学专家组成，管理委员会负责依据能力、知识面、独立性和经历情况，对公开应聘的人员进行选拔和任命。被任命的科学专家不属于欧盟食品安全管理局的雇员。8 个专门科学小组分别是：第一、负责食品添加剂、调味品、加工辅料和与食品相接触物质的小组；第二、负责用于动物饲料的添加剂、产品、或者物质的小组；第三、负责植物卫生、植物保护产品及其残留物的小组；第四、负责转基因生物的小组；第五、负责饮食产品、营养和变应性的小组；第六、负责生物危险（包括疯牛病）的小组；第七、负责食品链污染的小组；第八、负责动物卫生与福利的小组。

——科学委员会：科学委员会负责进行必要的总体协调，确保各个专门科学小组的意见保持一致。该委员会由各个专门科学小组组长和 6 名不属于任何专门科学小组的独立专家组成。

### (3) 欧盟食品安全管理局工作程序

发生食品危机时，欧盟理事会仍然负责向欧盟议会和欧盟委员会提出风险管理措施（包括对食品或饲料交易实施禁售、限售、特别条件等），并且负责确定紧急应对措施。欧盟新成立的食物链和动物卫生委员会，将尽快并且最迟不得晚于 10 个工作日对欧盟理事会所提议的风险管理措施进行审议。现有的负责食品安全、饲料、动物卫生和植物卫生事宜的常设委员会将被合并。

欧盟食品安全管理局除了负责确认正在出现的风险之外，还在风险管理方面提供必要的支援。在发生食品危机时，欧盟理事会将立即成立一个危机处置小组，欧盟食品安全管理局将负责为该小组提供必要的科学和技术建议。危机处置小组将收集和鉴定所有相关信息，确定有效和迅速防止、减缓、或者消除风险的意见，并且确定向公众通报情况的措施。

欧盟食品安全管理局还是欧盟理事会所管理的快速报警体系的成员之一。各成员国相关机构必须将本国有关食品或者饲料对人类健康造成直接或间接严重风险、以及为限制某种产品出售所采取措施的任何信息，通报给欧盟快速报警体系。欧盟理事会则立即将收到的通报转发给欧盟快速报警体系的其他成员，即各成员国和欧盟食品安全管理局。

为了增强透明度，科学委员会和专门科学小组的意见将附带少数人的意见一起公开发表；管理委员会将公开举行会议，并可能邀请消费者代表或者其他感兴趣的组织来观察欧盟食品安全管理局的一些活动；欧盟食品安全管理局将确保公众可以广泛获取该局掌握的文件。

欧盟食品安全管理局的预算经费由欧盟理事会提议，由欧盟委员会和欧盟议会的预算机构最终确定，并且从欧盟理事会预算经费中支出。成立 3 年之后，欧盟食品安全管理局的雇员将达 250 人，预算经费将达约 4000 万欧元。

### (4) 欧盟食品安全监管的原则

欧盟在食品安全监管中采取的相关原则，不仅需要考虑到食品安全监管随着



时代发展而层出不穷的新问题，也需要兼顾欧盟所有成员国之间的不同差异和各自的利益诉求，从而在欧盟方面实施协调统一、与时俱进，尤其是符合科学和技术发展的食品安全监管体系。其中对于中国食品安全监管有重要借鉴意义的主要有以下几个方面：

第一、从“农场到餐桌”的全程式监管原则。可以说从“农场到餐桌”的食品安全监管原则是这个领域内最为基本的一个原则，而这也是中国食品安全监管要实现的目标。对此，欧盟一方面通过有效的追溯制度保障了从源头对各种原辅料的追溯，而企业一旦发现食品存在问题就要迅速从市场上召回。另一方面也要求企业通过危害分析和关键控制点体系实现自我监管，并且按照要求标注标签内容以保障消费者的知情权，从而承担保障食品卫生和安全的第一责任。

第二、风险评估和风险管理分离的原则。疯牛病危机中暴露出来的科学专家的非独立性使得欧委会把风险评估分析和风险管理相分离作为一个改革的重要原则。风险评估和风险管理加上风险交流是风险控制的系统化程序。其中风险评估是指对危害进行科学评价，从而得出在特定环境下它会出现的可能性。评估是提出科学建议的前提，而科学建议被认为是欧委会就健康和安全问题作出决议和采取措施的可靠基础。风险管理是指对所有可以达到有效保护水平的措施进行分析，这其中包括在对科学评估结论和所预期要达到的保护水平之间进行权衡后得出的多种政策选择的分析。风险交流是指和所有涉及当事人之间进行的信息交流，欧委会认为这个过程越透明越好。为了实现这个原则，欧委会把有关科学的工作都交由专家负责，成立了独立负责该项工作的欧盟食品安全局。

第三、善治原则。欧盟在 2001 年的《善治白皮书》中提出了若干善治原则，包括先进性、独立性、透明性、参与性和责任说明性等。其中对于先进性，决议规定，委员会所有的成员都要是优秀的科学家，而风险评估就由这些专家进行。独立性则指科学家们可以不受利益冲突的影响，活动的透明性则指委员会的活动信息和科学家的建议可以很容易地被外界获取，当然在这个过程中要注意保护商业秘密。活动性与参与性又是密切相关的，欧盟为各成员国和利益相关者的参与提供了各种咨询的平台，包括前面提到的咨询论坛以及食物链和动物保护咨询小组，此外，还有各种会议、网络渠道。

第四、食品和饲料的快速预警系统。作为对有效解决各种问题的一个支持性措施，欧盟于 1979 年建立了食品和饲料的快速预警系统。这个措施旨在通过食品和饲料危机中有效的信息交流，在成员国建立责任型的主管部门。同时这也使得各主管部门可以相互交流自己行之有效的食品安全保障措施。欧盟于 2002 年对原有的预警系统做了大幅调整，实施了欧盟食品和饲料快速预警系统。它是一个连接欧盟委员会、欧洲食品安全管理局以及各成员国食品与饲料安全主管机构的网络。系统明确要求各成员国相关机构，必须将本国有关食品或饲料对人类健康所造成的直接或间接风险以及为限制某种产品出售所采取措施的任何信息，都通报给欧盟快速报警体系。系统将收到的有关信息整理编研后，按照相应程序上报欧盟委员会，转发欧盟有关部门，通知预警体系内的其他成员。一旦发现来自成员国或者第三方国家的食品与饲料可能会对人体健康产生危害，而该国又没有能力完全控制风险时，欧盟委员会将启动紧急控制措施。该系统运转后，发出了大量信息通报，内容不断深化，数量逐年增加，2005 年达到了近 7000 条信息，比较有效地实现了对食品和饲料安全的监测预警。

与此同时，欧盟积极加强与消费者的沟通，建立了及时快捷的信息发布制度。信息经过认真审核和合理评估，以诚实负责的态度向消费者说明情况，并告之欧盟所采取的与风险规模相适应的措施，提醒消费者注意加强自我保护。信息交流方面积极欢迎非政府组织和普通公众的参与与互动。

## 2. 欧盟食品安全管理的经验教训

虽然欧盟把风险评估和风险管理相分离，但是在实际的操作中，分离并没有像预期的那样严格区分，因为在两者之间有着一定的“灰色地带”，使得两者的工作相互交织。这些“灰色地带”比如当风险的评估者预料到风险管理的选择后会不自觉地考虑提供一些会被管理者采纳的建议。另外则是当科学建议向一些非科学人士转达后如何被采纳，毕竟风险管理不仅仅是把科学问题变成政策，这其中也要考虑其他的一些非科学问题。对于欧盟食品安全管理局的官员而言，他们的工作就是在科学事实的基础上做出科学建议，但是对于科学家而言，他们未必会考虑到这些科学建议在实践中是否可行。

而为了保证其自身的一致性，食品安全管理局往往只向风险管理者提供一项建议。虽然他们认为这依旧给风险管理者们留有了一定的自由裁量的余地，比如当食品安全管理局建议采取监控措施时，欧委会的一些官员依旧可以决定通过什么样的手段进行监控或是如何组织具体的监控过程。而事实上，科学建议的提供已经干涉了风险管理的领域，因为即便食品安全管理局的官员必用诸如“必须这么做”之类的术语，科学家提供的一项建议还是会被管理人员采纳。因此，在实际的操作过程中风险分析和风险管理之间还是有一定的模糊地带。对此，在实践中已经在食品安全管理局和欧委会之间采取了一些交流和合作。为了实现这一目的，欧委会的官员会出席食品安全管理局科学小组的会议，《食品基本法》28(8)条对此就有明确的表示并要求会议记录要把官员的出席记录在案。在会议期间，对于食品安全管理局的战略性和政治性观点，欧委会官员可以给予一定的警示。虽然一直强调在这些会议中欧委会的角色只是一个观察员，不该发表任何意见，但是他们的出席却得到了欧盟食品安全局的肯定，因为他们的出席可以更好地明确相关的授权范围，从而使得欧盟食品安全局在保证建议正确性对其所辖的范围做必要的修改。而且由于这种交流形式的非结构化，因此给双方都留有了更多交流的余地和机会。同时，欧委会官员对于科学建议形成阶段的参与也可以为后继的管理做好提前准备，这也使得这些官员们明白为什么在食品安全管理局提交的最后报告中一些因素有被提及而另一些则没有。此外，在参与期间，欧委会官员可以确保科学小组的工作没有涉及管理工作，如果出现过于指定性的建议，就可以做出示意，使得最后的工作报告更为开放，而没有太多指定性的要求。如果在评估阶段需要更多数据支持时，欧盟食品安全局就可以通过欧委会要求成员国提供。

此外，欧盟的食品和饲料预警系统的优越性不仅体现在其覆盖了饲料信息的搜集和分析，也体现在该系统对于突发事件和危机采取及时、有效管理的信息支持，尤其是从常态管理进入到危机管理的衔接性。而正是这样一个遍及各成员国、时刻保持信息搜集和分析，一旦发现异常就上报欧委会和通报各成员国的信息搜集、发布和沟通机制，以及及时预警、准备机制，使得欧委会和各成员国在进入突发事件或是危机管理的状态后，可以获得足够的信息，从而及时有效地采取预防和控制措施，并且通过充分的信息共享保持消费者的信心，防止事态进一步扩

大。随着食品生产链的日益复杂，从原材料到最终消费食品之间会经历更多的过程和更长的时间段，加之我国食品安全监管过程的不完善，尤其是因为职能交叉而存在的监管盲区，欧洲的经验告诉我们，实施有效的信息搜集分析、预警系统是实现整个食物链追溯制度、召回制度以及在突发事件和危机发生时能够采取及时有效措施的保障。

### （三）美国食品安全监管机构的职能设置

#### 1. 美国食品安全监管机构职能设置

##### （1）美国食品安全监管体系简介

美国政府建立了由总统食品安全管理委员会综合协调，卫生和公共服务部（DHHS）、农业部（USDA）、环境保护局（EPA）等多个部门具体负责的综合性监管体系。该体系以联邦和各州的相关法律及生产者生产安全食品的法律责任为基础，通过联邦政府授权的管理食品安全机构的通力合作，形成一个相互独立、互为补充，综合的、有效的食品安全监管体系，保证了美国是食品最安全的国家之一。

##### （2）美国食品安全监管机构

美国联邦政府有 10 多个部门管理食品安全，其中主要的职能部门是 4 个，即卫生和公共服务部下属的食品药品监督管理局（FDA）、农业部下属的食品安全检验局（FSIS）和动植物检疫局（APHIS），以及环境保护局。其他还有财政部的海关署、国家疾病控制与预防中心（CDC）、国家卫生研究所（NIN）、商业部的国家海洋渔业局等。

##### （3）美国食品安全监管机构的主要职责

食品药品监督管理局（FDA）通过其“食品安全与应用营养中心”（Center for Food Safety and Applied Nutrition, CFSAN），负责监管 80% 的食品，即除肉类、禽类以外的食品，包括进口到美国的相应食品；食品安全检验局（FSIS）是美国农业部负责公众健康的机构，主要负责保证美国国内生产和进口的肉类、禽

肉及蛋类产品的安全、卫生和正确标签；动植物检疫局（APHIS）负责监督和处理外来物种入侵、外来动植物疫病传入、野生动物及家畜疾病监控等，使动植物免受病虫害的侵袭；环保局（EPA）是一个独立的联邦机构，负责保护公众免受环境污染的伤害，负责对用于庄稼的农药进行审批，并制定食物中农药的残留限量标准。此外，环保局还负责制定安全饮用水的标准，管理有毒物质和废物，预防其进入环境和食物链。

#### （4）总统食品安全委员会

为了协调众多的监管机构，美国在 1997 年决定增加拨款 1 亿美元的年度预算，设立总统食品安全委员会，该委员会的成员有农业部部长、商业部部长、卫生与公众服务部部长、管理与预算办公室主任、环境保护局局长、科学与技术政策办公室主任、总统国内政策助理、国家政府重组联合会主席。农业部部长、卫生与公众服务部部长以及科学与技术政策办公室主任共同担任该委员会的主席。该委员会被指定负责制定一个计划，以实现无缝隙的、基于科学原理的食品安全体系。与该计划相一致，该委员会还将向各联邦机构提出在食品安全方面进行投资的重点领域，并且审查各个相关机构所上报的年度预算报告。另外，该委员会还被授权监督食品安全联合研究所的活动。

#### （5）美国食品安全监管组织体系的特点

第一、美国食品安全监管机构分工明确，能有效配合协调。美国的食品安全监管机构实行的是从上到下垂直管理，采取品种监管为主，即按照产品种类进行职责分工，不同种类的食品由不同部门管理，各部门分工明确，各司其职，为食品安全提供了强有力的组织保障，而且部门之间有着良好的合作关系，既分工，又合作。

第二、以品种监管为主。由于美国实行的是以品种监管为主的监管模式，从而使得对某种食品的“从农田到餐桌”的全程监管的责任主体明确，即由一个部门负责与该种食品有关的所有活动包括种植、养殖、生产加工、销售、进出口等的监管，避免出现监管真空，而且由一个部门一竿子管到底，有利于发现监管过程中存在的薄弱环节，从而使监管切实有效。

第三、强调食品安全的风险分析和评估。食品安全风险分析是美国制定食品安全管理法律的基础，也是美国食品安全监管工作的重点。食品安全的风险分析包括风险评估、风险管理和风险交流 3 个部分，通过采用合理的经济和技术手段，主动地、有目的地、有计划地对食品风险加以处理，以期达到使消费者得到高水平保护的目的。

#### (6) 美国食品安全监管体系的基本原则

第一、从农田到餐桌全过程监控原则。美国食品安全监管强调从农田到餐桌的整个食品链的有效控制。监管对象包括化肥、农药、饲料的生产与使用以及包装材料、运输工具、食品标签等；监管环节包括农产品的生产、加工、包装、储藏和运输；与食品接触的工具或容器的操作人员的健康与卫生要求，等等。

第二、责任主体原则。食品安全首先是食品生产者、加工者的责任，政府在食品安全监管中的主要职责就是通过对食品生产者、加工者的监督管理，最大限度地减少食品安全风险。按照美国法律，企业作为当事人对食品安全负主要责任。企业应根据食品安全法律法规的要求来生产食品，确保其生产、销售的食品符合安全卫生标准。政府的作用是制定合适的标准，监督企业按照这些标准和食品安全法律法规进行食品生产，并在必要时采取制裁措施。

第三、风险分析原则。食品安全法律法规应该是以科学性的风险分析为基础。风险分析有三个相互关联的因素，即风险评估、风险管理和风险沟通。

第四、专家参与原则。美国政府一方面在管理机构内部组织优秀科学家加强前沿问题的研究，另一方面积极利用政府部门以外的专家资源，通过技术咨询、合作研究等各种形式，使之为食品安全管理工作服务。同时与世界卫生组织(WHO)、联合国粮农组织(UNFAO)等国际组织保持密切联系，分享最新的科学研究成果。政府还充分利用检验机构的专业力量。在政府的统一组织下，利用他们的专业知识，系统开展食品安全状况调查，收集并分析样品，监控进口产品，从事消费者研究等工作。

第五、可追溯性和食品召回原则。法律要求各个阶段的主体标记所生产的产

品，并记录食品原料和配料的供应商信息，以保证可以确认以上各种提供物的来源与方向。食品召回是指食品的生产商、进口商或经销商在获悉其生产、进口或经销的食品存在可能危害消费者健康、安全的缺陷时，依法向政府部门报告，及时通知消费者，并从市场和消费者手中收回有问题产品，予以更换、赔偿的积极有效的补救措施，以消除有缺陷食品的危害风险的制度。美国食品召回制度是在政府行政部门的主导下进行的。FSIS(食品安全检验局)主要负责监督肉、禽和蛋类食品的召回，FDA(食品与药物管理局)主要负责肉、禽和蛋类制品以外的食品的召回。

第六、充分发挥消费者作用原则。美国在法律制定和修订过程中都允许并鼓励消费者积极参与，立法机构通常发表一个条例提案的先期通知，提出存在问题和解决方案，征询公众的意见；在最终法规发布前，要为消费者提供开展讨论和发表评论的机会；当遇到特别复杂的问题，需要立法机构外的专家建议时，立法机构还将根据需要通过非正式信息途径召开公众会议，收集消费者对特定问题的看法。如果个人或机构对立法机构的决策提出异议时，还可以向法庭提出申诉。

## 2. 美国食品安全监管存在的问题

### (1) 食品安全监管职能重叠，难以划清监管界限

美国联邦政府部门监管食品安全的职能和管辖范围(Jurisdictions)是由法律和部门之间的协议(Agreements)确定的。美国农业部的食品安全监督局(FSIS)负责监管肉、禽及加工蛋制品(Processed eggs)的食品安全，而美国人类卫生服务部的食品药品监督管理局(FDA)负责监管肉、禽及加工蛋制品之外的所有食品的安全，约占美国消费食品的80%。由于肉、禽及蛋制品是许多食品的原料，所以法律上的这种授权，仍然难以真正划清食品安全监管界限，使得FSIS和FDA的监管范围发生较大的重叠，尤其对同一个企业生产的食品，往往会发生来自FSIS和FDA两个部门监督检查的情况。

### (2) 多个部门重复监督检查，致使监督资源浪费

根据美国FDA2004年2月的记录，约有2000多个食品生产加工单位接受了

FSIS 和 FDA 两个部门的重复检查，因这些单位使用了多种原料。还有美国国家海洋气候管理局（NOAA）每年要对 2500 个国外和国内的海产品公司进行检查，同样与 FDA 实施的海产品监督检查重复。多个部门重复监督检查，致使监督资源浪费严重。

### （3）食品安全监管权限不一致，造成执法效果不同

根据美国相关法律的规定，美国农业部的食品安全监督局（FSIS）有 3 项权力：第一、可以要求被监管的食品公司注册；第二、禁止使用可能造成潜在食品污染的加工设备；第三、临时扣留可疑的食品。相反，美国人类卫生服务部的 FDA 却缺乏这些权力。由于联邦政府部门监管食品安全的权限不同，导致许多被污染的食品不能被及时清除出市场，带来了较大的食品安全隐患。

### （4）进口食品监管权限不一致，导致进口食品监管的漏洞较大

美国进口食品占本国消费的比例很大，例如美国消费的海产品有 3/4 是进口的，来源于 160 多个国家的 13000 个国外供货商。由于职权所限，2002 年 FDA 只对 13000 个外国公司的 1/100 进行了监督检查。然而，美国 USDA 负责监管肉、禽食品安全的权力要比 FDA 大得多，USDA 有权要求出口国在出口肉禽产品到美国前，应按照 USDA 的要求进行认证，并接受 USDA 的现场检查。到 2004 年，USDA 已批准 37 个国家对美国出口肉禽产品。

### （5）食品安全监管检查频次缺乏危险性分析的科学性

根据美国相关法律的规定，USDA 对所管辖的食品生产加工单位，每个加工日至少要进行一次检查；而 FDA 没有法定的检查频次的要求。由于法律对 USDA 和 FDA 实施食品安全监督检查频次的要求不同，导致对危险性相同的食品实施了不同频次的监督检查。例如，对生产“暴露肉馅”三明治的企业，USDA 每天实施监督检查；而对生产“非暴露肉馅”三明治的企业，FDA 平均每 5 年进行一次监督检查。由此可见，不论 USDA 还是 FDA 实施检查的频次，都缺乏控制危险性的科学性。



#### (6) 多个部门参加食品安全突发事件的调查处理，导致效率低下

2002 年美国发现疯牛病，至少有 4 个部门参与了调查，即：美国海关和边防署、农业部的动植物监督局、农业部的食品安全监督局、以及卫生部的食品药品监督管理局。从表面上看，多个部门的参与，体现了政府的重视，有利于发挥各部门的作用，但事实上往往事倍功半：第一、重复性调查，浪费资源；第二、调查结论不一，难以决策；第三、协调难度大，工作效率不高；第四、职责界线不明，难以追究责任。

#### (四) 日本、欧盟、美国的食品安全监管机构比较

为了对日本、欧盟、美国的食品安全监管体制机制有一个全面清晰的认识，我们对三国的食品安全监管组织机构进行了详尽的比较。见下表 3。

表 3：日本、欧盟、美国食品安全监管机构比较

国别	日本	欧盟	美国
主要监管机构	日本食品安全委员会、厚生劳动省、农林水产省。	食品安全管理局	总统食品安全管理委员会综合协调，卫生和公共服务部（DHHS）、农业部（USDA）、环境保护局（EPA）等多个部门具体负责的综合性监管体系。
主要监管机构组织设置	日本食品安全委员会由以下机构组成：委员和委员长、专门调查会、事务局、主管大臣。	欧盟食品安全管理局由以下机构组成：管理委员会、咨询论坛、专门科学小组、科学委员会。	卫生和公共服务部下属的食品药品监督管理局（FDA）、农业部下属的全检验局（FSIS）和动植物检疫局（APHIS），以及环境保护局。其他还有财政部的海关署、国家疾病控制与预防中心（CDC）、国家卫生研究所（NIN）、商业部的国家海洋渔业局。
主要监管机构职能范围	委员和委员长为最高决策机构；专门调查会负责专项案件的检查评估；事务局负责日常工作；主管大臣专门总管。	为了确保欧盟食品安全，管理局拥有一个独立的管理委员会；咨询论坛协助行政主任开展工作；专门科学小组由独立的科学专家组成，负责专业工作；科学委员会负责进行必要的总体协调。	FDA 通过其“食品安全与应用营养中心”负责监管 80% 的食品；FSIS 主要负责保证美国国内生产和进口的肉类、禽肉及蛋类产品的安全、卫生和正确标签；APHIS 负责监督和处理外来物种入侵、外来动植物疫病传入、野生动物及家畜疾病监控等，使动植物免受病虫害的侵袭；EPA 负责保护公众免受环境污染的伤害，负责对用于庄稼的农药进行审批，并制定食物中农药的残留限量标准。此外，环保局还负责制定安全饮用水的标准，总统食品安全委员会负责协调众多的监管机构。

<p>主要监管机构运作机制</p>	<p>委员会由委员长召集。委员会每周开会一次，除此例会外，可在必要时临时召集。委员会每次开会的预定时间和地点等均为公开。委员会在委员长和三名以上委员出席时，方可召开会议、作出决议。委员长在发生事故时，将事先指定的专职委员视为委员长，需要该专职委员出席。</p>	<p>危机发生后，欧盟理事会将立即成立一个危机处置小组，欧盟食品安全管理局将负责为该小组提供必要的科学和技术建议。危机处置小组将收集和鉴定所有相关信息，确定有效和迅速防止、减缓、或者消除风险的意见，并且确定向公众通报情况的措施；食品安全管理局还是欧盟理事会所管理的快速报警体系的成员之一。</p>	<p>美国实行机构联合监管制度，在地方、州、联邦政府各个层面建立监视食物生产和流通的一种互相制约的监控体系。这些食品安全机构明确的责任由地方、州和联邦法律、指南和其他指令规定。有些人员只能监管一种食品，例如牛奶或海鲜；有些人员的权限只限于某个特定的区域；还有的人只负责一类食物机构，如餐厅或肉类加工厂；他们共同组成了美国的食物安全团队。</p>
-------------------	--	--	--

### 三、关于国务院食品安全委员会权能设置的分析

结合我国食品安全和经济社会发展现状，借鉴国际上相关的食品安全监管经验和教训，我们对建立符合我国国情的并行之有效的食品安全委员会的权能设置提供以下思考。

根据《中华人民共和国食品安全法》的相关规定，国家设立食品安全委员会。结合发达国家经验和我国食品安全监管现状，我们认为食品安全委员会成员应主要负责协调食品安全监管与食品安全风险分析工作，加强部门间与省际间的协调与合作。地方依照中央设立地方食品安全委员会，负责地方食品安全监管工作。这样，形成中央机构在纵向开展具体监管工作的同时各个机构又通过跨机构的组织开展横向合作。

国发〔2010〕6号规定国务院食品安全委员会的主要职责包括：分析食品安全形势，研究部署、统筹指导食品安全工作；提出食品安全监管的重大政策措施；督促落实食品安全监管责任。我们认为国务院食品安全委员会的权能设置应该以建立“使能型”监管部门为目标，即促进整个食品安全监管体系的有效运转，提升整体食品安全监管能力，这点是区别于各专业部门的“职能型”监管方式的。所谓“使能型”监管部门，其核心任务是有力促进现有的食品安全监管体系的有效运行，而不是替代目前食品安全监管体系中的某一类具体的专业职能。作为一个高层次的议事协调机构，履行“使能型”监管职能主要包括宏观上监督考核、综合协调和专业指导等，同时当发生重大食品安全事故时承担起应急处置与责任追究的职责，以弥补现有监管体系运行过程中所存在的不足，提升食品安全监管绩效。

为此，食品安全委员会的工作职责应该进一步细化，在“分析食品安全形势”职责中，当前最迫切的工作是建立食品安全风险管理机制，并指导开展全国范围内的食品安全风险评估工作；在“研究部署、统筹指导食品安全工作”职责中，当前最迫切的是建立监管部门间的协调规范和协调机制；在“提出食品安全监管的重大政策措施”职责中，当前最迫切的是完善我国食品安全标准体系，并推进《食品安全法》的细化和实施；在“督促落实食品安全监管责任”职责中，当前

最迫切的是建立地方、部门的食品安全监管绩效考核制度；同时还需要借鉴欧美和日本等国经验，加强食品安全委员会的专业咨询作用，在国务院食品安全委员会内设立食品安全专家组；最后，还应将公众的食品安全知识教育和全社会的食品安全文化塑造开展起来，提高全社会的食品安全意识。

**国家食品安全委员会应下设政策委员会（专家组）和多个工作组。**政策委员会（专家组）由食品安全相关领域和食品安全风险评估方面的资深科学研究者共同组成，负责重大政策和标准的出台和完善，同时对国家食品安全风险评估委员会提供指导并进行监督。该政策委员会（专家组）的人员构成中，应包含一定比例的消费者、企业、媒体和行业协会代表。

国务院食品安全委员会下设的主要工作组为风险评估组、风险沟通组、风险控制组、政策法规组、应急处理组等，这些工作组作为食品安全委员会的内部工作机构，将负责协调、监督和指导各有关食品安全的部门和地方的业务工作。包括：综合监督与指导各个部门及地方政府制定食品安全相关的法规、政策和标准体系；审定风险评估报告；监督重大食品安全风险信息发布、公众沟通及监测预警工作；考核食品安全风险的消除及转移、风险规制工作；负责重大食品安全事故的应急处置工作等。围绕着这些工作，国家食品安全委员会还将对各省及相关部门的食品安全工作进行监督和指导。

综上职能，我们所建议的未来食品安全监管体系的具体构成如下图所示：

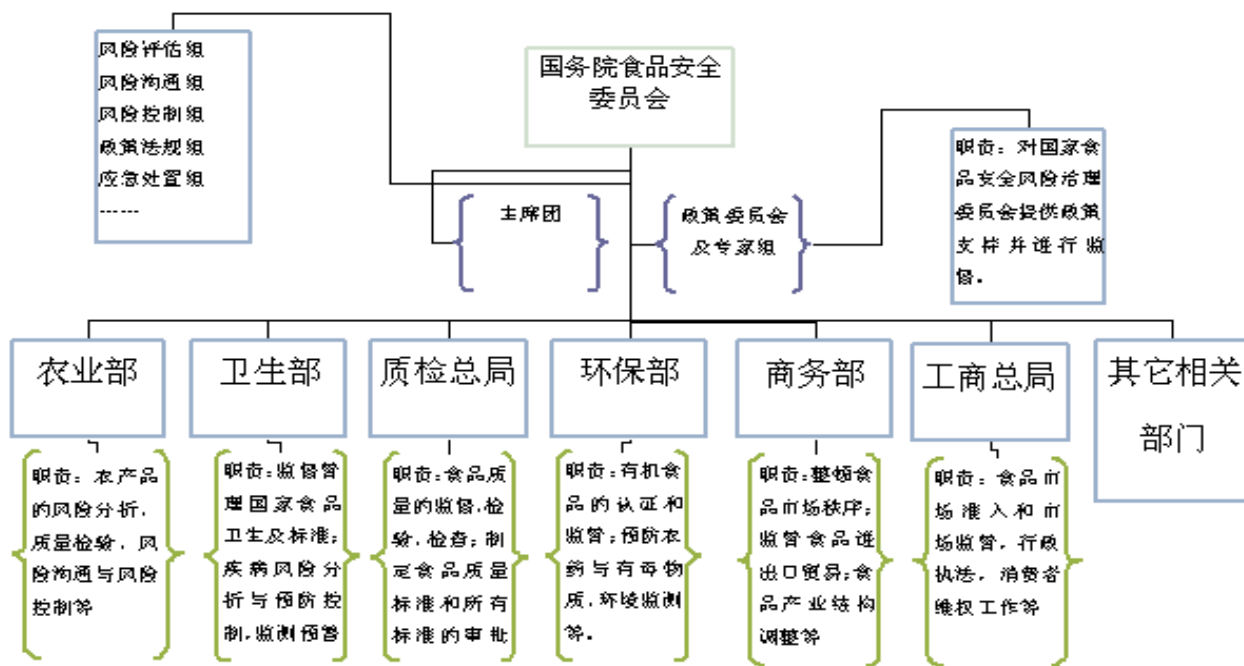


图 2：我国食品安全委员会权能设想图

#### 四、地方层面食品安全委员会权能设置的简要分析

根据我国地方政府的体制和食品安全监管现状，同时结合食品安全监管的主要实体应该为地方政府的现状，我们认为，应该在我国省级和市级行政区划内设置相应的食品安全监管体系。在地方设置这一机构时可以参照中央设置体系，但要适度从地方实际出发，不必完全照搬中央，委员会应当精炼高效，而是把重点放在各工作组上。地方该部门的人员组成方式大致与国家食品安全委员会相同。市对省负责，省对中央负责。因为事件发生的地点大多在省市级，这样设置更有利于事件的迅速处理和控制在，也能更有效率的预防。

地方食品安全委员会是食品监管的基层部门和主力部门，应该着重负责当地食品安全监管，同时在面对跨区域食品安全事故时应在国家食品安全委员会的协调下加强合作。地方食品安全委员会主要负责本行政区划内的食品安全监管的统筹和协调、负责对本行政区划内的食品安全风险评估、风险监测、风险控制和责任追究，同时要对地方重大的食品安全事故整治和处理进行领导，并为上级食品安全委员会决策和立法提供建议和信。地方食品安全委员会的人员可根据地方

部门管理的实际情况配置，机构设置应该因地制宜。

## 五、食品安全委员会与我国食品安全监管的协调机制完善

食品安全监管体系的运作机制是食品安全监管中的一个核心问题，具有重要意义。结合我国食品安全委员会体制设置的情况，我们从以下两方面加以阐释：一是食品安全委员会自身的运作机制；二是整个食品安全监管体系下各参与主体之间的合作机制。

### （一）食品安全委员会的运作机制

#### 1. 食品安全委员会的日常运作机制

食品安全委员会的会议应该包括例会制和专门会议，会议由主任召集。委员会和专门会议应由委员、各专业工作组负责人、政策委员会负责人参加。委员会应该确定合理的时间定期召开例会，除例会外，可在必要时临时召开专门会议。例会主要包括总结上一阶段工作情况，安排部署下一阶段的工作任务，并对一些重要问题进行研究和部署；专门会议主要包括对特定事务进行研究和部署，包括临时性事件和突发性事件的应对；各专业工作组及政策委员会的会议分别自主举行，并应定期向食品安全委员会报告工作。会议原则上应坚持信息公开原则。

地方食品安全委员会应参照国务院食品安全委员会议事规则，加强对地方食品安全风险的评估和监控，做好本地方食品安全监管工作，并定期向上级食品安全委员会报告工作。

#### 2. 食品安全委员会对重大食品安全事件的应急处置机制

在发生重大食品安全事件时，根据事件发生地点，辖区内的食品安全委员会应该迅速向上级食品安全委员会报告。本辖区食品安全委员会主任应立即发起召开委员会会议，研究和部署事件监控紧急措施，此时，政策委员会和各专业工作组应积极向委员会提出风险监控措施。在必要时应立即成立一个危机处置小组，食品安全委员会将负责为该小组提供必要的科学和技术建议。危机处置小组将收集

和鉴定所有相关信息，确定有效和迅速防止、减缓、或者消除风险的意见，并且确定向公众通报情况的措施。在此过程中，食品安全委员会应积极发布信息，公开事件控制进度，保持食品行业市场秩序稳定。

## （二）食品安全监管体系多元主体的参与机制

食品安全监管是复杂的社会系统工程，监管工作需要各方面的协作配合。食品能否安全地从生产的源头到达消费者手中，与食品供应链条上所有行为主体有关，这涉及到政府、企业、行业协会、检测机构，还涉及到消费者及新闻媒体。

对多数食品而言，其产销链条是由多个环节和组织载体构成的。以农产品的制成品为例，大致包括如下环节和组织载体：（产前）种子、饲料等生产资料供应环节（种子、饲料供应商）—（产中）种养业生产环节（农户或生产企业）—（产后）分级、包装、加工、运输、贮藏、销售环节（加工厂、批发商、零售商）—消费者。

食品是否安全是由形成食品生产和流通全过程决定的，监管涉及的环节很多。相应，要确保食品安全，就需要前述相关主体共同参与、相互配合与协作，对整个食品产销链条进行全过程的控制。所谓全过程控制，一是要真正认识到食品安全与否是由“田间到餐桌”的全过程决定的，不是少数环节的努力就能解决的。二是要就各类食品一一考察分析食品产销的具体过程和环节，找出影响食品安全的关键节点，就这些关键节点确定需要管什么、谁来管、怎样管，以及评价管理效果的具体办法。目前世界上不少国家都有一个共识，即食品安全监管应当针对包括食品及与食品密切相关的食品添加剂、增强剂、农药、兽药等产品从生产到消费的全过程展开，包括源头管理（制作食品的生产资料及食品生产加工的管理）、市场准入、市场监督、不合格食品的处理等。

因此，为了加强风险治理与预防，从源头上减小风险，食品安全监管需要构建多元主体参与的食品安全治理体系，并理顺我国食品安全治理体系的运作机制。基于我国食品安全监管的复杂性和利益主体的多元性，**我们应当构建一个由政府、企业、行业协会、检测机构、消费者、新闻媒体和医疗机构共同参与的立**



体的、公开透明的食品安全监管体系，并理顺各主体的参与机制，构建一个贯穿“生产、流通、消费、市场反馈”四领域的有机结合的良性循环机制，形成一条龙监管，保证食品从生产一直到消费都是清洁、安全的。

食品生产领域应当由政府、行业协会和企业自身共同监督，从源头上保证食品安全生产；食品流通领域应当由政府、媒体及市场和评价，保证食品流通环节清洁、合法流通；食品消费领域应当由消费者、医疗机构和媒体共同监督和评价，以确保食品真正让消费者放心食用；市场反馈环节，应当由消费者、媒体、医疗机构、政府、行业协会等共同参与，以对食品进行科学、合理的综合评价。具体如下图 3。

作为担负着食品安全监管工作统筹协调责任的食品安全委员会应当从多方面加强和改进食品安全中的风险评估、风险监控和风险治理工作。同时，食品安全监管还要理顺食品安全风险治理中地方与中央有关部门的关系，打破地方保护主义和相关部门的行政寻租，加强有关部门的财务审计，加强对食品安全事故第一线的基层政府的问责力度，特别要加强司法责任方面的惩处力度。食品安全委员会应当拓宽信息来源渠道，增加信息源，争取在第一时间把握可靠、真实的信息，并及时向社会公布。另外，要鼓励地方根据自身实际创新食品安全监管体系，探索完善地方风险评估和治理网络，强化地方对食品安全监管的统一协调，给地方更多的权力，扩大地方治理力度，争取把危机控制在最小范围。

要加强行业协会的建设，培育科学合理、公平公正的行业生产文化，加强安全生产意识和依法生产意识；要充分发挥新闻媒体的监督功能，坚持正确的舆论价值取向，坚持新闻的真实性、可靠性，克服单纯的舆论炒作，真正做到发现问题、挖掘问题，为食品安全风险治理提供信息支持；最后，要充分发挥消费者和医疗机构的反馈作用，加强消费者依法维权意识，保证食品风险治理框架的连续性，发现问题及时报告。

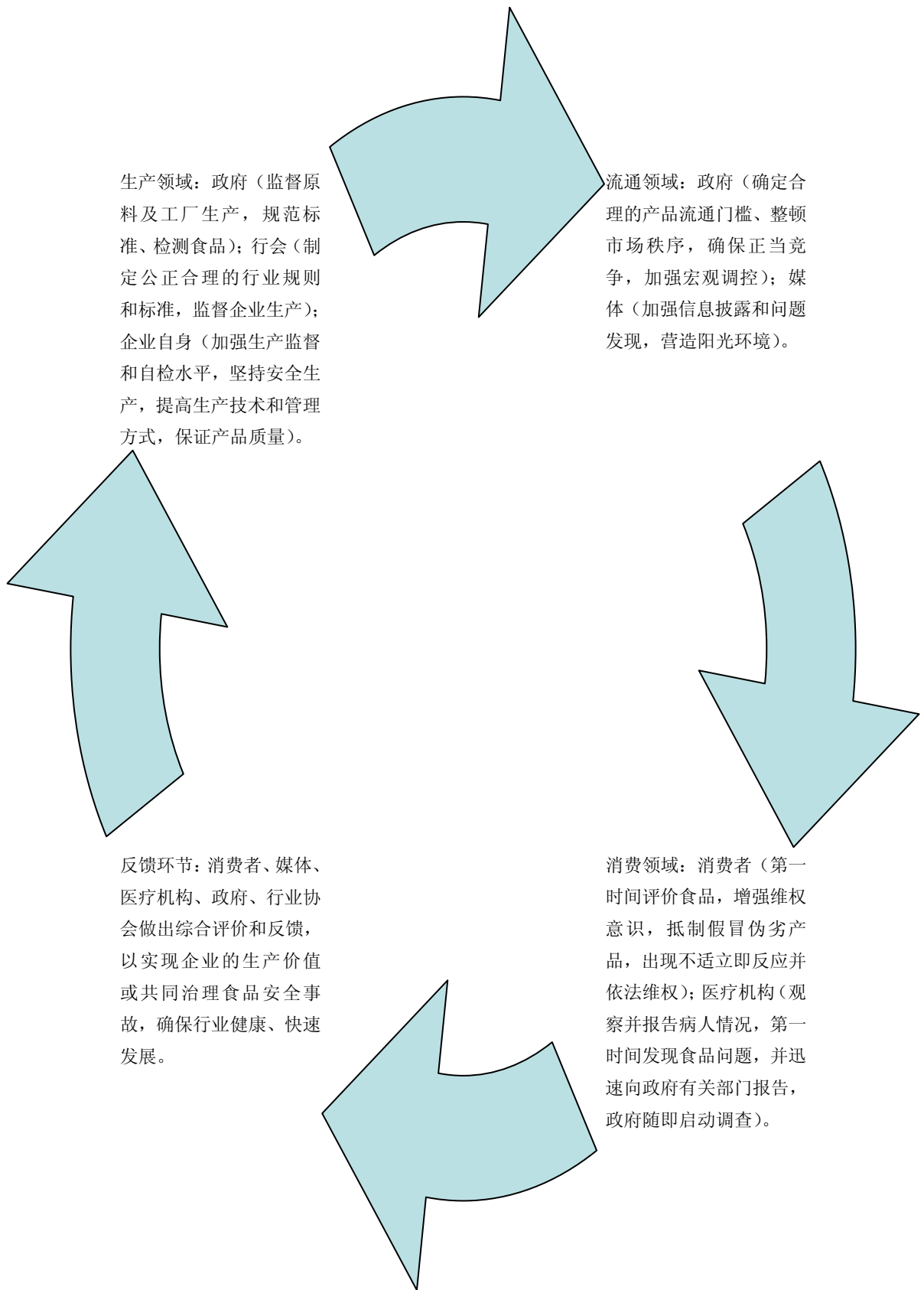


图 3：食品安全监管中多元主体参与机制设想

食品安全委员会的设置是我国食品安全监管中的大事，它对结束我国食品安全监管中的混乱状态具有重要意义。食品安全委员会的设置有利于统筹和协调我国食品安全监管的各机构共同参与监管，有利于实现我国食品安全的统一监管，有利于构建以风险监控为核心的风险治理机制。

食品安全委员会的体制机制构建是食品安全委员会顺利运作的前提，对我国食品安全监管具有重要意义。根据我国食品安全监管现状对食品安全委员会提出的要求并结合国际食品安全监管的先进经验，我国食品安全委员会的体制机制构建需要在借鉴各国食品安全监管中成功和不足经验的基础上，构建以各专业工作组、政策委员会和国务院各相关部委为整体的体制，并理顺组织内部的运作机制。

考虑到我国食品安全监管的具体需要，我们认为需要在我国省级和市级行政区划内设置地方食品安全委员会。地方食品安全委员会应参照国务院食品安全委员会的职能设置和运作机制，并结合地方实际重点做好本行政区划内的食品安全监管。

最后，食品安全监管作为一类社会系统工程，监管工作需要各方面的协作配合。食品能否安全地从生产的源头到达消费者手中，与食品供应链条上所有行为主体有关，这涉及到政府、企业、行业协会、检测机构，还涉及到消费者及新闻媒体。对此，笔者提出了构建多元主体参与的食品安全监管机制设想，希望在各级政府食品安全委员会政府的主导下，各参与主体能有机协调与配合，充分调动各参与主体的积极性，真正做到从源头上杜绝，从根本上遏制，彻底改善我国食品安全工作的现状，保证我国食品行业的健康发展。

#### 参考文献：

- [1] 《中华人民共和国食品安全法》，2009年2月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过。
- [2] 《国务院关于设立国务院食品安全委员会的通知》，国发（2010）6号。
- [3] 韩俊，《2007 食品安全绿皮书-中国食品安全报告》，社会科学文献，2007年版。

- [4] “食品安全监管体制研究（中期报告）”，清华大学经管学院，2004年10月。
- [5] 詹承豫，“中国食品安全风险治理架构研究”，《标准科学》，2009年第7期。
- [6] 颜海娜、聂勇浩，“食品安全监管合作困境的机理探究：关系性合约的视角”，《中国行政管理》，2009年10期。
- [7] 张凡建《食品安全风险分析工作原则及其启示》，《黑龙江畜牧兽医》，2004年第9期。
- [8] 詹承豫，“转型期中国食品安全监管体系的五大矛盾分析”，《学术交流》，2007年第10期，
- [9] 《日本食品安全法》，<http://www.tech-food.com/kndata/1015/0030437.htm>。
- [10] “日本政府成立食品安全委员会概况”，<http://www.cca.org.cn/web/gjzl/>。
- [11] 王贵松，“论日本的食品安全委员会”，中国宪政网。
- [12] “欧盟食品安全管理局简介”，<http://www.512u.com/gb/article/1063136.html>。
- [13] 杜钢建、孙娟娟，“欧盟食品安全监管的理论和实践”，《新东方（政治与法律）》，2008年第7期。
- [14] 赵小军、蔡娟娟，“我国食品安全委员会的构建”，《政法学刊》，2009年第4期。
- [15] 杨鹭花，“美国食品安全监管体系对我国的启示”，《中国食物与营养》，2007年第9期。
- [16] 赵平、吴彬，“美国食品安全监管体系解析”，《郑州航空工业管理学院学报》，2009年第5期。
- [17] 杨明亮、刘进，“美国食品安全体系中存在的弊端及改革动向”，《中国卫生法制》，2005年第3期。

**附本研究专家团队：**

总负责人：余晖，长策智库总裁，中国体改会公共政策研究中心（CRCPP）  
主任兼首席监管政策专家

课题执笔人：詹承豫，长策智库监管研究中心研究员，CRCPP 监管项目特约  
研究员，中国政法大学讲师

**参与讨论和修改的：**

马英娟，长策智库监管研究中心研究员，上海大学法学院教授

刘 鹏，长策智库监管研究中心研究员，中国人民大学公共管理学院讲师

王贵松，长策智库监管研究中心研究员，中国人民大学法学院副教授

尚 强，长策智库食品安全助理研究员，CRCPP 助理研究员

如需更多信息，欢迎联系 [changcethinktank@gmail.com](mailto:changcethinktank@gmail.com)。