

【博士论坛】

香港食品安全监管体系及对内地的借鉴意义

张楠迪扬

(香港一国两制研究中心,香港特别行政区)

摘要:近年来,我国食品安全事故发生频率高,为食品安全监管的法律制度、监管机制、部门协调等提出了新的要求。香港与内地监管体系对接,可为我国食品安全监管提供有益参考。目前鲜有研究对香港目前食品安全监管体制做全面梳理研究。基于对香港食环署食品安全中心的多次访谈,该文讨论香港食品安全监管机制的制度架构、运作模式、背后精神,并提出对内地的借鉴意义和政策建议。

关键词:食品安全;监管;香港;制度建设

本文引用格式:张楠迪扬.香港食品安全监管体系及对内地的借鉴意义[J].重庆与世界:学术版,2014(1):11-14.

中图分类号:R155;X836

文献标识码:A

文章编号:1007-7111(2014)01-0011-04

Hong Kong's Food Safety Regulatory System and Reference for Mainland China

ZHANG Nan-di-yang

(One Country Two Systems Research Institute, HKSAR)

Abstract: The incidents of food safety increased in recent years in Mainland China, which requires the government's further efforts of improving legal systems, strengthening supervision mechanism and intra-governmental cooperation. Hong Kong provides a convenient case to learn since it cooperates with Mainland's regulatory agencies on its food safety control. This paper focuses on the intention, institutional framework, and mechanism of Hong Kong's food safety regulation system as well as the reference of Mainland China based on in-depth interviews with Centre for Food Safety in Hong Kong.

Key words: food safety; regulation; Hong Kong; institutional construction

Citation format: ZHANG Nan-di-yang. Hong Kong's Food Safety Regulatory System and Reference for Mainland China [J]. The World and Chongqing: The academic version, 2014(1): 11-14.

一、问题提出

近年来,我国食品安全事件频出。完善食品安全监管体制、提高监管质量成为我国关注焦点。监管不力不仅是行政力量不足的问题,还涉及法律规管、制度搭建、执行机制等一系列问题。国内学术界大量既有研究已系统解释了我国食品安全背后的制度问题。在食品安全法律体系方面,丁则芳指出我国食品安全须完善食品安全事件的法律追踪机制^[1]。张锋学的研究揭示了我国监管立法滞后^[1]。张理化、徐雅飒指出我国不同时期制定的繁多食品

安全法律之间存在重复、矛盾等问题^[3]。

在与国际标准接轨上,徐永前、张庆庆的研究指出我国食品安全立法对食品安全国际标准的具体使用及使用原则重视不够^[4]。张理化、徐雅飒指出我国食品安全尚未形成统一国际标准体系,很多国家标准低于国际标准^[3]。徐晓新的研究揭示了中国食品安全标准的制定工作滞后,国家标准与国际接轨程度不够^[5]。虽然国务院成立了食品安全委员会,但并未根本上扭转我国食品安全分段管理、政出多头、各部门职能交叉的局面。李丹认为分段监管导致的行政权碎片化是监管低效、迟滞的根本原因^[6]。刘亚平也指出分段监管是我国食品安全监管的痼疾^[7]。

作者简介:张楠迪扬(1981—),女,法学博士,香港一国两制研究中心研究员,研究方向:中国行政体制改革、地方政府治理与创新、香港公共政策。

在食品安全信息公开方面,多位学者呼吁食品安全信息要进一步公开透明化。王霄、李振华指出了国家在食品安全监管上信息披露不够及时^[8]。杜晶指出信息公开成为我国食品安全制度建设的当务之急^[9]。孔繁华指出我国应建立统一的食品安全信息公开网站等^[10]。

相比之下,香港的食物安全程度一直维持在较高水平上,有着成熟且运行顺畅的食品安全监管体系,并在近年来不断完善,在制度建设、硬件设备、检测水平和方法上都优于内地。香港特区政府也与内地政府搭建了沟通渠道、平台及合作机制,在食品安全监管体制上相互合作与影响,在食品安全体制的对接上,较其他国家/地区,对内地有更直接的参考价值。鲜有研究对目前香港最新食品安全监管机制做全面梳理分析。鉴于此,基于对2013年5月至6月对香港食物环境卫生署(下称“食环署”)食物安全中心的多次访谈,本文将探讨香港食品安全监管机制的运作模式以及背后的精神,以期对内地有借鉴意义。

二、香港食品安全法例及食品安全标准

香港的食物安全标准都是以法例的形式存在的。香港食品安全法例内容细致、规定清晰,不同法例分工明确。香港整体食品安全受两条法例规管。

一是香港法例第132章《公众卫生及市政条例》第V部(食物及药物)。其主要条文涵盖对食物购买人的一般保障、与出售不宜食用的食物和掺杂食物有关的罪行、食物成分组合及卷标、食物卫生,以及检取及销毁不宜食用的食物。

该条例的附属法例详细列出了香港的食物安全标准,通过和修改法例内容须经立法会批准。具体包括:食物内染色料规例(第132H章)、奶粉规例(第132R章)、食物内甜味剂规例(第132U章)、食物掺杂(金属杂质含量)规例(第132V章)、食物及药物(成分组合及卷标)规例(第132W章)、食物业规例(第132X章)、冰冻甜点规例(第132AC章)、食物内有害物质规例(第132AF章)、进口野味、肉类及家禽规例(第132AK章)、奶业规例(第132AQ章)、食物内矿物油规例(第132AR章)、食物内防腐剂规例(第132BD章),以及屠房规例(第132BU章)。这些法例组成香港的食物安全标准,是政府进行检验抽查和监管的准绳。

香港制定食物安全标准的原则是尽量采纳食品法典委员会的食物标准。食品法典委员会是由联合国粮食及农业组织及世界卫生组织共同成立的,以厘定食物安全标准的国际组织,其制定的食物标准经过严谨的科学研究,代表国际间有关食物安全标准的共识。因此,采纳食品法典委员会的标准是保障公众健康和促进食物贸易的有效办法。在没有食品法典委员会相关标准的情况下,香港特区政府会参考其他地方的标准,特别是出口食品到香港的主要地区。

除参照食品法典委员会的准则外,香港特区政府亦会考虑本地的具体情况。政府会进行风险评估研究,以科学方法评估不同物质对健康可能带来的不良影响,会考虑该

物质的安全性和在食物生产过程中是否需要使用及其存在于食物的功用等因素,以为订定食物标准提供科学依据。此外,在制订食物安全标准的过程中,香港特区政府亦会向专家和社会持分者征询意见。

二是《食物安全条例》。《食物安全条例》的主要内容是食物追踪机制,确保政府在处理食物事故时,可更有效追踪食物来源,迅速辨识和联络某一组别的食物商。内容包括设立食物进口商和食物分销商登记制度,以及规定食物商须妥为保存食物进出纪录,以加强食物溯源能力;亦赋权主管当局订立规例,加强对特定食物类别的进口管制,及作出命令,禁止输入和供应问题食物及命令回收该等食物。

《公众卫生及市政条例》及《食物安全条例》都明确规定了违反各条法例的惩罚措施,最高罚款达10万港元及监禁12个月。政府在政府充足的情况下,可对违法者提出检控。

三、香港食物安全主管部门及制度架构

不同于内地的分段管理模式,香港食品安全采取单一部门统筹管理方式。从“农场到餐桌”的各个环节都由统筹部门负责质量检查、监督及执法。香港特区政府于2006年成立了食物安全中心,作为香港食物安全的唯一管理部门。食物安全中心的最高长官是食物安全专员,皆由医生担任,以确保最高长官有能力把握、处理专业问题。自此,香港食品安全监管工作由食环署的食物安全中心负责。食环署下的食物安全中心分为3个部门:(1)食物监察及管制科(风险管理)、(2)风险评估及传达科、(3)食物安全中心行政科。

食物监察及管制科(风险管理)及风险评估及传达科是食物安全中心实质职能部门,主要负责全港食品安全监察和进/出口质量把关。在食物安全监察方面,该科主要负责食物业监管,在全港推行食物监察计划,以确保食物适宜供人食用;制定措施防治源自食用牲口和会影响公众健康的疾病;以及负责香港市民食物消费量调查、有关食物危害和营养素的化验研究。在进/出口质量把关方面,该科负责监督食物的进口管制和出口证明;处理食物事故,包括调查在食肆爆发经食物传播疾病的事故、处理食物安全危机和统筹食物回收工作。

风险评估及传达科负责联系国际食物主管机构、食物商和其他有关人士,确保有效监控食物安全;负责食物风险评估及风险传达工作,采用“食物安全重点控制”系统,促进政府、业界和公众三方合作;根据本地风险评估结果和国际经验就食物标准提供意见等。

食物安全中心行政科主要负责处理行政事务。

四、香港食物安全监管机制

香港食物来源结构中,超过90%为进口食品。内地是香港最重要的食物供应来源,特别是新鲜食品。香港94%

的新鲜猪肉、100%的新鲜牛肉、92%的蔬菜及66%的鸡蛋来自内地。香港的食品安全监管分为进口食物监管、香港内部食品安全监管两个环节。

(一) 香港进口食物监管机制

香港特区奉行自由贸易政策,对进出口货物的管制减至最低限度,食环署对进口一般食物到港并无特别要求或手续。对于一般食物,食环署只要求该进口食物具备来源地卫生证明书。食环署会以市价购买食物样本,通过抽样化验方式检测进口食物是否符合法例要求。但对于如冰鲜/冷冻肉类、家禽、野味、违禁肉类;水产;奶类及奶类食品等特殊食物,法例对相关指标有具体规定。

1. 入口途径及清关流程

输入香港的食物主要通过陆路、空路、水路途径入境。陆路进口食物须事先获食物安全中心书面批准或签发牌照。运载食物的车辆,须在文锦渡食物检查站提交包括食物入口申报表、卫生证明书等相关文件以供核实。同时,食物安全中心人员会检查该批次食物及运载食物车辆的情况,结果满意,方可获放行。

对于通过空路进入香港的食物,食物安全中心首先会检查入口商的相关文件,包括货运单据、卫生证明书、进口许可证等。其次对货品进行抽查检验,检查食物是否适合食用。检测内容包口食物温度、酸碱度、辐射等。抽样化验指标包括化学、微生物及毒素等。食物安全中心会对满意食物放行,扣检不满意食物,如再次检验仍不满意,则销毁或转口不满意食物。

通过海路进入香港食物由海关负责管理。

2. 监管措施及机制

《食物安全条例》明确规定了食物追踪机制,确保政府在处理食物事故时,可更有效追踪食物来源,迅速辨识和联络某一组别的食物商。《食物安全条例》规定的一般性管制措施,包括:设立食物进口商和分销商登记制度;规定食物商须妥为保存食物进出纪录;赋权订立规例,加强对特定食物类别的进口管制;以及赋权主管当局作出命令,禁止输入和供应问题食物及命令回收该等食物。

对于供港食用动物的检验和核证,食物安全中心会联系内地当局,全年定期视察内地农场,以确保供港食用物品品质,以及注册农场符合良好卫生准则。此外,香港信赖中国检验检疫协会(CIQ)对内地食品的出口检验,对于从内地入口香港的食物,香港政府会检查其是否具备CIQ所发放的齐备证书,并在此基础上按照香港本地法例规定标准进行抽查。

对于法例规定的特殊食物,食物安全中心主要进行分类监管。按照法例要求,食物安全中心主要通过入口时抽查的方式,对特殊食物进行检验。对于部分高危食物,如奶类及奶类制品,食物安全中心建立分批多次抽查制度,以加强监管频度及力度。

(二) 香港内部食品安全检测及管制

1. 监管措施: 食物监察计划

食物安全中心通过推行食物监察计划监管香港的食物安全,在进口、生产、批发、零售等层面抽取食物样本,作微生物及化学测试,以评估食物的风险。食物安全中心人

员会在入口、批发和零售三个层面抽取食物样本。为提高市民对不同食物风险的认识,食环署会定期公布监察计划的测试结果,方便公众参考。

食物安全中心每年会抽取约65 000个食物样本做检验,并会对样本进行微生物、化学及辐射测试,以评估食物的风险。微生物测试包括检测细菌及病毒,而化学测试则包括化验食物添加剂、污染物及其他有害残留物及毒素。食物安全中心会考虑不同元素,包括市民的食用量、食物的风险、以往的监察数据及本地和海外发生的食物事故等来调整监测范围及力度。

在抽样方案上,方案设计依据联合国食品法典委员会提供的相关指引,以确保抽样方法的科学性和抽样结果的准确率。如食品法典委员会无相关文件,又或食品法典委员会的文件不适用于有关食物的抽样工作,食物安全中心会参考认可国家/地区食物安全当局(如中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局和欧洲联盟)采用的规例,或食物标准守则设计抽样方案。

顺应世界各地目前较多进行专项食品调查的国际趋势,食物安全中心自2007年开始采取以专项食品和以民为本的方法,推行3个层面的食品监察策略,包括日常食品监察、专项食品调查及时令食品调查。

日常食品检查方面,食物安全中心每月发布《食物安全报告》,主要包括食物样本种类、不合格样本。食物安全中心还会对不合格样本进一步给出跟进方案,向消费者及业界提出建议。

除日常食品外,食物安全中心会在不同季节,对该季节香港市民集中食用的时令食品进行抽查。比如过往抽查中,食物安全中心在农历新年前夕对香港市面上的贺年食品进行抽查。食物安全中心向公众公布调查抽取的样本数量,样本种类,测试指标,检测结果,对不合格结果的跟进措施,并给予业界遵守法例、采购及销售合格食品的建议,给予消费者选购放心食品、正确储存食品的建议。

2. 食物安全中心行政处罚措施

对不合格样本,食物安全中心会向销售商发警告信,责令停售、追查进口及分销情况、监察销毁不合格食品,如有足够证据会提出司法检控。

五、香港经验及对内地借鉴意义

第一,食品安全监管体制反映了香港行政体制建构及运行的统一精神:法例先行。香港政府所做出的任何行为都有明确的法例依据,都会先有法例,后有政府行为。换言之,香港政府不会做出任何法例规定之外的行为。香港法例内容全面,权责清晰,有实质的约束能力。作为监管者的特区政府,在有足够证据的情况下,会对违法者提出检控。由于司法程序的时间、金钱以社会信誉成本十分高昂,社会对司法体系有足够的敬畏感,这使得香港的法律体系可以有效起到震慑作用,这样社会整体的守法意识才可以维持在较高水平。违法成本高昂是香港食品安全程度较高的根本原因。因此,内地食品安全监管体制建设根本还在于法制建设。食品安全法制体系建设不仅包括完

善法律体系,改善目前存在的各法律之间的重复、矛盾,与国际标准接轨程度低等现状,更重要还在于是否可以做到执法必严,实质提高违法成本。唯有这样,我国食品安全监管才有可能从政府主导走向社会自律。

第二,香港采取单一部门统筹监管食品安全的模式。与分段监管相比,这种监管模式的明显优势体现在行政权力集中,职能清晰,可有效避免多部门合作出现的相互推诿、职能交叉、效率低下等问题。此外,单一部门统筹监管有助于在出现食品安全事故时快速有效追踪问题食物。在追踪食物方面,分段式监管模式效率较低。内地与香港的不同之处在于,香港食物主要依靠进口,食物产业链及涉及事项远不如内地复杂。在理顺部门职责关系上,并非一定合并部门才可实现统筹管理,逐渐收紧分散的管理权到单一部门未尝不失另一种可行路径。

第三,在食品安全标准上,香港特区政府的逻辑是首先以国际标准为准,在既有国际标准未能涵盖的情况下才会参考其他国家/地区的检测标准。这与先行制定标准再向国际标准靠拢的思维截然相反,可供内地参考。此外,香港食品安全标准全部以法例形式存在,标准的制定者为立法会,政府为标准监管及执行者。相比之下,内地食品安全标准只是强制执行的标准,《食品安全法》只是规定制定食品安全标准,但并没有确立食品安全标准的法律地位。将食品安全标准法律化是分离标准制定者、执行者,强化法治的可行路向。

第四,香港通过立法建立了食物追踪机制,法例规定香港所有进口商、分销商都必须在政府登记并依法记录经受食物来源、去向及有效期,由此实现了食物流动的每个环节清晰可辨识。内地目前并不存在完善的食物追踪机制。建立有效的食物追踪机制对于快速定位问题食物,控制食品安全事故,警示不法商贩有重要意义。

第五,虽然香港食品安全中心最高官员级别不高,但食品安全中心很少出现管制困境。原因在于其所有权限皆有明确法例可循。比如《食物安全条例》规定了在食物追踪过程中跨部门取证合作,其他部门会依法高效配合。

第六,在监察内部食物上,香港建立了定期的食物监察计划,采用国际通行抽样方案,定期对全港食物进行抽查,并出台详细抽查报告,供公众参考。内地目前尚欠缺全面系统的定期食物监察。既有抽查多为随意、问题导向性抽查。这使得食物监管比较被动。采用统一方案,建立地方性常规食物抽查机制,是内地下一步完善食品监管体制的必要举措。

第七,因地制宜。虽然香港在食品安全标准上会首先以国际既有标准为准,但特区政府会主动因应本地情况,调整标准,新增检查,因地制宜。食物安全中新的时令食品抽查就是一例。当地主流广东潮汕饮食文化使得某些食物成为居民经常食用食物,特别是节令期间,人们会集中食用某些食物。特区政府将这些食物列为抽查重点,会定期展开调查。此经验对地方范围的食物安全监管有参

考价值。

第八,信息公开。香港特区政府对食品安全监管方面的信息高度公开,供公众查阅。公开内容包括政府各种抽查、监察计划的抽查样本、检测指标、检验结果、跟进方案,以及政府的抽查方案,抽样、化验方法等。政府每天会关注世界各地食品安全事故事件,即时检查是否本地有来自事故地的问题食物,并及时做出处理,并将信息通报给公众。相比之下,内地需要进一步加强食品安全的信息公开。

六、结束语

综上所述,在法例上,香港食品安全监管体系做到了法例先行,各项指标与违法惩处规定明确详尽。在检测标准上,香港具有与国际标准接轨同时兼顾地区饮食习惯特点的灵活性。在监管部门方面,香港由单一部门统筹食品安全监管,减少了跨部门的协作成本,从而得以保持较高效率,并因地、因时制宜,随时调整监管制度。在日常监管上,香港做到了定时、系统、规范的审查,并最大程度向市民公开信息,在监管的同时进行风险传达及知识普及。这些经验都值得内地借鉴。

参考文献:

- [1] 丁则芳.论我国食品安全法律体系的完善[D].长春:吉林大学,2012.
- [2] 张锋学.中国食品安全监管体系改革的法律思考[J].食品与机械,2013,29(2).
- [3] 张理化,徐雅枫.我国食品安全法律体系之建构[J].法律与社会,2013,2(上).
- [4] 徐永前,张庆庆.食品安全国际标准在我国食品安全立法中的地位及其立法完善[J].社会科学研究,2013(3).
- [5] 徐晓新.中国食品安全:问题、成因、对策[J].农业经济问题,2002(10).
- [6] 李丹.我国食品安全分段监管模式的完善[J].中国招标,2013(6).
- [7] 刘亚平.我国食品安全监管的误区与突破[J].江苏行政学院学报,2013(3).
- [8] 王霄,李振华.我国食品安全法律保障体系的完善[J].中国集体经济,2010(4).
- [9] 杜晶.完善食品安全信息公开制度的建议[J].中国医药导报,2010(12).
- [10] 孔繁华.我国食品安全信息公开制度研究[J].华南师范大学学报:社会科学版,2010(3).

(责任编辑 周江川)