

食品安全与质量管理  
Food Safety and  
Quality Management

(8)  
食品安全监管体系

05/26/2016



食品  
安全  
与  
质量  
管理

上节思考

- 我国的食品安全监管体系是如何演变的?
- 他国的食品安全监管体系对我们是否有借鉴之处? 哪些是不合适的, 为什么不合适?
- 中国目前的监管制度存在哪些问题?
- 食品安全能否社会共治? 如何共治? 有哪些问题?

1

中国食品安全监管体制



建国初期: 食品安全事件发生在食品消费环节, 食品安全某种意义上等于食品卫生

食品安全监管 ➡ 卫生部门

指令性体制Command Regime : 管理体制

- 卫生防疫机构的工作中心在卫生防疫, 卫生监督只是其次
- 卫生监督包括环境卫生、劳动卫生、食品卫生等多种内容, 使得食品卫生监督工作边缘化
- 50年代, 苏联式工商业部门管理体制建立
  - 食品工商业在当时的国民经济体系中并不算是一个单独的产业
  - 轻工业部、粮食部、农业部、化学工业部、水利部、商业部、对外贸易部、供销合作社等行业主管部门都建立了一些保证自身产品合格出厂销售的食品卫生检验和管理机构

## 指令性体制：管理体制

- 行政色彩浓郁
- 政府部门与企业的关系
  - 政府部门内部上下级的行政管控关系
- 以主管部门管控为主、卫生部门监督管理为辅，寓食品卫生管理于行政管理之中的管控制度，
- 食品卫生管理工作与主管部门和卫生部门的其它职能混杂在一起，没有独立出来，因此所受的重视程度不高



改革开放伊始，食品工业生产经营模式和所有制机构发生重大变化，实行国营、集体、个体多元所有制并存的所有制结构，大量的集体和私营生产企业游离于主管部门的管理体制之外。

## 混合型体制 Mixed Regime

- 问题
  - 没有完全取消各类主管部门对食品卫生的管理权
    - 涉及到食品质量监督的职能包括工商、标准计量、环保、环卫、畜牧兽医、食品卫生监督等六个部门
  - 卫生行政部门与食品卫生监督部门之间的关系
  - 一些主管部门和厂矿单位放松对下属食品企业在食品卫生管理方面的要求，甚至阻挠执法
  - 全国中毒事故频发



1992年10月，中共十四大召开

中国经济体制改革的目标：建立社会主义市场经济体制，特别强调“理顺产权关系，实行政企分开，落实企业自主权”

1993年3月

撤销轻工业部、纺织工业部等7个部委

## 监管型体制 Regulatory Regime

- 变化
  - 强调食品种植、生产加工、流通销售和餐饮消费四大环节综合安全的食品安全 (Food Safety) 概念更加符合社会公众对于食品消费的标准和需求。

## 监管型体制 Regulatory Regime

- 监管变化
  - 1998年
    - 食品卫生国家标准的审批和发布职能交由新成立的国家质量技术监督局执行
    - 国家粮食局研究制订**粮油质量标准**、**制订粮油检测制度和办法**的职能转由国家质量技术监督局行使
    - 农业部门负责**初级农产品**生产源头的质量安全监督管理
    - 工商部门则将原质量技术监督部门的**流通领域**的商品质量监督理职能划归帐中
    - 卫生部的主导地位有所削弱

### 监管型体制 Regulatory Regime

- 监管变化
  - 2003年
    - 国务院决定将原有的国家药品监督管理局改变为**国家食品药品监督管理局**，并将食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故的职能赋予该机构。

### 监管型体制 Regulatory Regime

- 监管变化
  - 2004年
    - 背景：安徽阜阳劣质奶粉事件
    - 颁布了《国务院关于加强食品安全工作的决定》，在监管体制上首次明确了“按照一个监管环节一个部门监管的原则，采取**分段监管为主、品种监管为辅**的方式”



### 监管型体制 Regulatory Regime

- 监管变化
  - 2004年 “五龙治水”
    - 农业部门负责**初级农产品生产环节**的监管
    - 质检部门负责**食品加工环节**的监管、
    - 工商部门负责**食品流通过程**的监管
    - 卫生部门负责**餐饮业和食堂等消费环节**的监管；
    - 食品药品监督管理局组织对**食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故**

### 监管型体制 Regulatory Regime

- 监管变化
  - 2009年
 

食品安全“九龙治水”	
国务院食安办	协调、监督、指导
卫生部门	食品安全综合协调
工商部门	监管流通过程
农业部门	监管初级农产品生产
商务部门	主管食品流通行业
食药监部门	监管消费环节
质检部门	监管生产加工和进出口
工信部门	管理食品工业行业
公安机关	打击食品安全犯罪

### 监管型体制 Regulatory Regime

- 监管变化
  - 2013年十二届全国人大一次会议
 

The diagram shows the restructuring of the State Food and Drug Administration (CFDA) and the establishment of the State Food Safety Commission (SFSC). The SFSC is composed of the State Food Safety Commission Office, the State Food and Drug Administration, the State Quality Supervision Inspection and Quarantine General Administration (SIQA), and the State Administration for Market Regulation (SAMR). The CFDA is now responsible for production and circulation safety supervision. The SFSC also includes the State Food Safety Risk Assessment and Standardization Center, the State Food Safety Risk Assessment and Standardization Center, and the State Food Safety Risk Assessment and Standardization Center.

### 监管型体制 Regulatory Regime

- 监管变化
  - 2013年
    - 新组建的**国家卫生和计划生育委员会**负责食品安全**风险评估和食品安全标准**制定。
    - **农业部**负责农产品质量安全监督管理。**商务部**的生猪定点屠宰监督管理职责划入农业部。
      - 食用农产品从**种养殖环节**到进入**批发、零售市场或生产加工企业前**
      - 农业投入品**质量及使用**
      - 畜禽屠宰环节和生鲜乳收购环节**质量安全监督管理**

### 监管型体制 Regulatory Regime

- 监管变化
  - 2013年
    - 国家质量监督检验检疫总局
      - 负责食品包装材料、容器、食品生产经营工具等食品相关生产加工的监督管理
      - 负责进出口食品安全
    - 国家工商行政管理总局
      - 负责保健食品广告活动的监督检查
  - 商务部
    - 餐饮服务和酒类流通的发展规划和政策

### 监管型体制 Regulatory Regime

- 监管变化
  - 2013年
    - 公安部
      - 食品犯罪案件侦查工作

### 监管型体制 Regulatory Regime

- 监管变化
  - 意义
    - 迈出全程无缝监管的新步伐
    - 整合了监管力量
    - 确立了监管重心下移的体制
      - 鼓励县级食品药品监督管理局在乡镇或区域设立监管机构
    - 社会共治

食品安全与质量管理

上节思考

- 他国的食品安全监管体系对我们是否有借鉴之处？哪些是不合适的，为什么不合适？
- 中国目前的监管制度存在哪些问题？
- 食品安全能否社会共治？如何共治？有哪些问题？

21

他国食品安全监管体系

美国

## US Federal agencies and jurisdiction over foods

- Numerous! (but primarily FDA and USDA/FSIS)
- **Food and Drug Administration (FDA)** [under Dept. of Health and Human Services] 食品药品监督管理局
  - Regulates
    - Foods
    - Drugs
    - Tobacco products
    - Animal and veterinary
    - Cosmetics
    - Medical devices
    - Radiation emitting products
    - Blood, vaccines, and biologics



## US Federal agencies and jurisdiction over foods

- **United States Department of Agriculture (USDA)** 农业部
  - **Food Safety and Inspection Service (FSIS)** 食品安全和检测局
    - Ensures safety, wholesomeness, and labeling of
      - domestic and imported meat and poultry
      - processed egg products (generally liquid, frozen, and dried pasteurized egg products)
  - **Agricultural Research Service (ARS)** 农业研究局
    - Research & technical information (plant & animal breeding, production technology, food safety, etc)



## US Federal agencies and jurisdiction over foods

- **United States Department of Agriculture (USDA)**
  - **Food and Nutrition Service (FNS)** 食品与营养局
    - School lunch programs
    - Women, Infant, and Children (WIC) program
  - **Agricultural Marketing Service (AMS)** 农产品营销局
    - Develops grade standards (quality) for meat, poultry, eggs, dairy products, fruits, and vegetables
  - **Grain Inspection, Packers, and Stockyards Administration (GIPSA)** 联邦谷物检验、包装及储运管理局
    - Sets standards for and inspects grains, mostly grain



## US Federal agencies and jurisdiction over foods

- **Environmental Protection Agency (EPA)** 环保署
  - Regulates pesticides (safety, limitation)
  - Cooperates with FDA
    - FDA enforces standards and restrictions SET by EPA
    - water
      - FDA controls water used in food processing AND bottled water
      - EPA regulates drinking water
- **U.S. Customs Service** 海关总署
  - imported foods
  - works with FDA and USDA to ensure compliance with U.S. laws and regulations



## Federal agencies and jurisdiction over foods

- **Centers for Disease Control and Prevention (CDC)** 疾控中心
  - responds to foodborne disease emergencies
  - maintains a nationwide system of foodborne disease surveillance (FoodNet)
- **Department of Homeland Security (DHS)** 国土安全部
  - focus on strengthening the security of U.S. food supply



## US Federal agencies and jurisdiction over foods

- **National Marine Fisheries Service (NMFS)** 国家海洋渔业局
  - Oversees fish and seafood products
- **Federal Trade Commission (FTC)** 联邦贸易委员会
  - Has jurisdiction over advertising
- **Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms** 烟酒枪械管理局 (now called Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives)
  - responsible for alcoholic beverages >7% alcohol
  - prohibits harmful residues, ingredients, and additives (may overlap FDA)
  - labeling of alcoholic beverages

欧盟

- 欧盟食品安全监管机构
  - 欧盟对食品安全的监管实行**集中管理模式**，并且食品安全的**决策部门与管理部門、风险分析部門相分离**
    - 食品安全决策部门：欧洲理事会以及欧盟委员会、欧洲议会
      - 负责有关法规及政策制定并对食品安全问题进行决策；
    - 食品安全管理事务：欧盟健康与消费者保护总署（**DG SANCO**）及其下属但相对独立的食品与兽医办公室（**FVO**）负责；
    - 食品安全风险分析：欧洲食品安全局（**EFSA**）

欧盟

- 欧盟食品安全监管机构
  - 欧洲食品安全局（**EFSA**）
    - 2002年1月成立的
    - 主要职责
      - 负责监督整个食物链；
      - 为欧盟的立法、政策制定及标准的制定和修改提供科学建议及科学技术支持；
      - 进行食品安全风险评估；
      - 就食品安全问题加强与消费者的沟通和交流；
      - 促进风险评估、风险管理、风险信息交流的一致性



德国



食品安全与质量管理

上节思考

- 中国目前的监管制度存在哪些问题？
  - 源头监管存在较大困难
  - 无缝监管有待检验
  - 人员参差不齐
  - 缺乏统一监管模式、制度乱
  - 属地管理模式面临考验

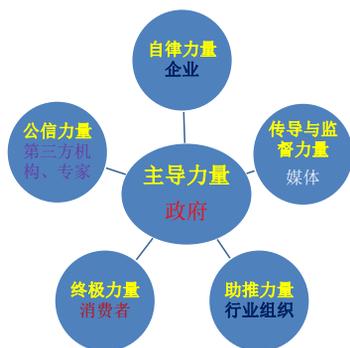
食品安全与质量管理

上节思考

- 食品安全能否社会共治？如何共治？有哪些问题？

食品安全与质量管理





36

## 三权共治

公权力：立法者、执法者、司法者

私权利：生产经营者+消费者

社会权力：媒体+各类社会组织+专家+……

37

### 下节思考

- (1) 中国目前的食品安全法规体系和标准体系是什么情况？它的演变历史是什么？
- (2) 国际各国的食品安全法规的演变历史是什么？（英、美、法、德、日、韩、加拿大、欧盟、澳大利亚、新西兰。。）
- (3) 他国的食品安全法规对我们是否有借鉴之处？哪些是不合适的，为什么不合适？

38