

“

徐景和,国家食品药品监督管理总局法制司司长,毕业于北京大学,获法学博士学位,同时具有丰富的食品安全监管经验。在修订《食品安全法》过程中,他主持调研、起草、论证工作,配合国务院法制办进行审查,配合全国人大常委会三次审议,在充分借鉴域外立法经验的基础上,提出多项符合我国国情的创设性制度设计。



徐景和

国家食药监管总局法制司司长徐景和 解读新修订《食品安全法》

食品安全宣传周永恒的主题叫尚德周,我们也在不断地学习,不断地思考,我想今天跟大家说几个方面。一个是这个法修改的总体思路,那么《食品安全法》的修改它实际上贯彻了党中央、国务院食品安全的新思想、新要求,大家知道18大以后党中央国务院加强食品安全工作有几方面重要的一些新思想、新要求。

概括起来就是5句话:第一是把食品安全问题作为重大的“阵痛”;第二是把食品安全管理纳入公共安全体系;第三是要建立统一权威的食品药品监管体制;第四是要构建食品安全社会共治大格局;第五是建立最严格的食品安全监管制度。

这次《食品安全法》修改主要体现了中央关于食品安全这五个方面的要求,尤其是四个重点的要求。当然后面有最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚,通过监管制度方式的创新要进一步增强监管工作的科学性、针对性和有效性。那么这个法应该说修改得比较大,随着修改过程的深入,原来是104条现在到了154条,新增50条。第二个对原有70%做了实质性的修改,字数从原来的1.5万字增加到3万字,法律责任部分从原来的15条增加到28条。

那么这部法律通过以后国际社会都进行了很多的评价,评价可能最多的用了最广的叫做史上最严的《食品安全法》,这是第一个。

第二个评价是在我们国家食品安全史上具有新的里程碑意义。第三个评价是荷兰驻华大使讲的一句话:这部法律有助于中国消费者对食品安全的信心。我想这也是整个国际社会对我们《食品安全法》的一种评价。

那么理解这部法律,我觉得可以从多个视角来进行理解,比如说起草的过程当中我们鉴于什么样的工作原则,当时定位于坚持问题导向,坚持国际视野,坚持立足国情,坚持改革创新。那么从目标上来讲也有四个追求,追求理念现代、追求价值和谐、追求制度完备、追求机制建设。应当说这部法律当中内容十分丰富,我想如果用一个字来概

括,有人说就是“严”。用两个字是“最严”,用三个字是“特别严”。“严”字可能概括了整个法的要求。

但是我个人作为一个立法者我期待的是好、更好、特别好,这是我们立法部门的工作目标,解读《食品安全法》,我觉得内容非常的丰富,比较短的时间来讲我觉得《食品安全法》有个原则,那就是食品安全工作立法为主、风险管理、全程控制、社会共治,建立科学、严格的监管制度。我觉得这个是理解这部法律当中最重要的,实际上构建了我们国家食品安全法的一个基本的理念或者基本的工作原则。

那么这部法律内容非常丰富,但是我想用很短的时间把它讲清楚,我觉得能不能用四个字把它概括住,那就是风险与责任。一部法律核心内容就是风险如何全面防护,责任如何全面落实。我想就这两个方面和大家进行交流。第一个是风险全面防控,世界食品安全法的风险管理,或者风险是一个金钥匙,把握了风险或者说把握了风险管理可以把食品安全法中心思想能够把握清楚。

新《食品安全法》有几个创新,第一个就是确立了风险分析的管理制度。在监督管理的第一条就是要确立监管部门要根据风险检测、风险评估和食品安全状况来确定我们监管的重点方式和频次实行分级管理,实际上也是监管的重要原则,分级的内容。

第二项制度就是建立了风险交流制度。大家知道国际社会风险分级模式包括风险评估和风险分析,那么现行的食品安全法有风险检测制度,风险评估制度实际上跟国际社会讲的风险交流略有不同,我们确立了风险交流的科学、客观、公开的原则,确定了风险交流的内容那就是风险评估机构等,作为一个组织者,而其他的利益相关者是参与者,主要是考虑在我们发展中阶段引导整个社会有序。那么风险和交流制度和一般人理解的并不完全一样,作为一个制度安排而不是一般意义上讲我跟你交流交流,沟通沟通就是风险交流,它是作为一个法律。

第三个方面是建立了风

险自查,对风险要定期对自己的生产经营状况进行自查,那么查完以后要根据风险不同情况采取不同的措施来进行处理,一般的情况下要停止生产经营,要履行报告的义务。那么根据一般风险和有发生事故的隐患采取不同的监管,而这里面特别强调了特殊食品,它要对整个体系经常进行自查。过去我们的监督检查一般是到处去看看有没有索证索票,今后要重点看企业做没做到定期的自查,是不是如实进行自查。下一步我们还要明确权利义务和责任。

第四个方面就是要建立全程追溯制度,从全程来防控食品安全风险。国家建立全程追溯制度,企业建立追溯体系,鼓励企业采用现代化的手段来进行追溯。

第五个方面就是完善问题产品召回。这里面重点有两个,第一个就是扩大产品召回的范围,现有的食品安全法规定食品不符合标准进行召回,这次新增了除不符合食品安全标准以外的召回。第二个就是增加了召回的主题,如果经营者自身的原因导致产生问题食品了,那么经营者也要承担召回的义务。

第六个方面就是建立了责任约谈制度。这次约谈包括三个方面,第一个是对企业的约谈,第二个是政府对部门的约谈,第三个是上级政府对下级政府的约谈。那么这里面确定了不同的约谈主体,对不同的约谈对象进行约谈的具体要求。比如说对企业没有及时消除隐患要进行约谈,对监管部门的要求是如果未发现系统性风险未及时消除监管区内的食品安全要进行约谈,未及时消除区县重大食品安全隐患要对地方政府领导进行约谈。约谈不仅仅是约,更重要的是要如何消除隐患,而且约谈要纳入企业的信用档案要纳入政府的考核评价当中。

第七个方面就是完善食品安全标准。食品安全标准为什么也纳入风险管理,过去大家可能研究风险研究的比较少,标准这个问题可能是风险,那么现在随着我们监管的深入、更加深刻地认识到如果标准缺失,它属于系统性风险,而且是一种制度性风险,所以这次《食品安全法》修改

当中对地方标准和企业的标准有一个明确的规定,第一个地方标准过去国家制定标准,地方也可以制定地方标准,新法为了打破地方风险,就地方有特色的食品才可以制定地方标准,如果全国流通的,地方不能制定地方标准。如果全国有统一标准的地方标准自动失效,取缔了,第二个就是鼓励企业制定高于国家标准、地方标准的企业标准。因为企业标准它是包括了安全也包括了质量这样一个要求,那么如果企业制定了高于国家标准这样一个标准,而且向社会备案,那么企业将来违反了企业标准那可能没有违反国家标准,没有违反地方标准。那么这次食品安全法当中没有专门对违反企业标准做出处罚的要求,实际上是鼓励企业高于标准,但是企业规定的挺高你没有做到,法律虽然没有处罚但是按什么呢?按实际上是按照违约来进行处罚,你违约了。

第八个就是建立了特殊食品这样一个监管制度,那么这次法律修改当中实际上花费最大的气力在特殊食品、保健食品、特殊配方食品、婴幼儿配方食品。特殊在哪里?主要是几个方面的要求,第一个是产品实行注册或备案管理,第二是原料和功能进行管理,第三是生产经营过程要求一般符合GMP的要求,第四个就是标签说明书,第五是广告,它有特殊的要求。保健食品这次实行了注册与备案相结合这样一个方式。那么按照新的方式将来保健食品有一部分实行注册管理,那么大部分都是备案管理,就是这种情况下更要强调企业的责任,特殊用户配方食品过去按药品来管理这次实行国家总局来注册。婴幼儿配方食品实行备案制,婴幼儿配方乳粉它的配方实行注册制。

第九是这次食品安全法规定建立责任鼓励,建立责任保险制。我想这也是非常重要的,这些方面它实际上是从产品的角度、过程的角度、风险的角度、责任的角度来研究如何使风险得到全面的防控。那么其中还有一项很重要的制度,这就是农产品质量安全法。这次根据全国人大代表的强烈要求对农产品投

入这方面进行了严格监管,在最后增加了主要考虑到我们国家目前面临的三大风险当中主要是以化学性风险为主,所以对农业投入品的管理这次也增加到食品安全法里,重点在农业投入品使用这个环节来进行规范。我想这个九个方面可以构成我们有关风险如何来防控等等。

第二个方面就是责任如何来全面落实,这次《食品安全法》修改的过程当中实际上围绕着四个方面进行了制度的重新安排和设计,那就是分责要更加清晰,监管部门之间分责要更加清晰。第二个履责要更加匹配,你有这个责任,你有这个条件。第三个尽责要更加到位。第四个追责要更加科学。所以这次围绕着食品生产经营者、地方政府、监管部门,其他主体包括检验机构、认证机构,广告主体包括新闻媒体甚至包括非食品生产经营者从事食品贮存运输等等,把所有的主体尽可能地要做到详细的制度安排。

那么如何使责任各方的责任落实到位,实际上从法律来讲最重要的就是建立一个有效的机制,通过这个机制使各主体能够更加积极、更加主动、更加担当、更加尽责。那么是什么机制呢?机制就是通过制度的安排使监管工作、使管理工作能够跟这些主体的地位、形象、前途、命运、能力、财产、自由等等结合起来。那么建立些新的制度,我想这里面有几个方面也跟大家进行沟通。

第一个就是建立能力抽查机制。无论是这次按照专业管理的要求,对监管部门的监管能力要提出考核,对企业的食品安全管理人员也要进行考核,凡是不具备相应能力的都不得从事监管工作或者企业的食品安全管理工作。那么这次确定这种抽查要进行随机抽查而且要向社会公布。

第二个机制叫做有奖举报机制,现有《食品安全法》有奖机制举报制度没有有奖举报激励。新的《食品安全法》建立了有奖举报机制,特别是这次增加了保护举报人制度,鼓励内部人进行公益告发。