

新《食品安全法》条例的亮点与问题

北京大学质量与法治研究所所长 刘兆彬

继人大常委会于2015年4月24日通过《中华人民共和国食品安全法》修正案后,近期国家食品药品监督管理总局发布了《食品安全法实施条例》的征求意见稿(以下简称《条例》)。新《条例》由原来的64条扩充到200条,条文内容体现了对《食品安全法》的一系列细化、补充和创新,为我国的食品安全又系上一条保险绳。征求意见稿在监管思路上有不少亮点,主要体现在全链条监管、细化、量化监管和监管制度创新上。

首先是全链条监管,重视餐饮行业监管。一位法国专家认为,一个民族的命运,看他们吃什么,怎么吃!餐饮是食品安全的最后一公尺。但是,以往的食品法规只重生产、销售环节,轻视餐饮行业的管理,未能做到食品“从农田到餐桌”的全链条监管。当下餐饮行业规模数量越来越大,2014年主营业收入在200万元以上的餐饮企业已达26634家,规模以下的企业数量是统计的数十倍,强化餐饮行业监管理应是重中之重。新发布的意见稿第53-55条,集中对餐饮服务过程中添加剂的使用、消毒管理、卫生制度等做了原则性规定。当下餐饮行业诸多问题中最为突出的问题就是各类添加剂的使用。有的厨房甚至像化学实验室,你要什么口味、颜色、软硬度、添加剂都可以大显身手,让消费者防不胜防。《条例》第53条对此明确规定:“餐饮服务单位在自制食品中使用食品添加剂的,应当公示其使用的食品添加剂的名称、使用范围

及使用量等。”条文向餐饮行业添加剂公示制度的建立迈出了第一步,也守住了食品到达消费者舌尖上的最后一步。

其次,细化和量化监管方面,体现在多处:《条例》第65条按食品安全风险程度,划分了24、48、72小时的三级召回制度,对保护消费者生命安全健康具有重要意义;《条例》用一整节七条的篇幅对食用农产品的市场销售主体、行为、监督等进行了较为具体的规范。过去由于体制问题,食用农产品市场销售一直是职能交叉、扯皮、管理较为薄弱的环节,新规定是一大进步;《条例》第155条,确立了国家食品安全统计调查制度,这是食品安全监管最重要的基础设施,也是本次修改条例的最大亮点之一。由于我国长期以来没有食品安全统计调查制度,至多是食品中毒案件的流水账,因此对于中国的食品安全大家都从个案定性,争论不休。到底安全还是不安全,安全有多安全,不安全有多不安全,没有统计数据很难进行科学的量化分析和有效监管;《条例》第168、171、173、175、186、187等条款,对于什么是情节严重给予处罚,从重处罚;什么情况下应当从轻或减轻处罚;什么是违法行为轻微并及时纠正,没有造成危害后果的,不予行政处罚,都做了较为具体的规定,使法律更具操作性和威慑力。一部法律的效力,不在于有多严苛或罚个倾家荡产,而在于法之必行。责任追究到位。哪怕是轻罚,只要罚到位,也会有效果;再如《条例》第195条对

法律用语进行了规范,厘清不少模糊地带,如第一次在法律中定义了食用农产品这个一直有争议的概念,还有保健食品,有毒有害非食品原料,特殊食品等,为《食品安全法》的科学性,完整性,可操作性增添了光彩。

最后,制度创新方面包括食品安全进课堂、规范网络食品交易、行政执法、刑事司法衔接等,体现了社会共治、与时俱进的中国特色法治发展理念。新《条例》的众多亮点也引发出若干值得深入研究之处。

第一,在当前全国政府机构改革、简政放权的大背景下,许多制度要不要保留、主管或制定主体是哪个部门,有必要探讨。如条例中规定的食品安全标准体制,不考虑标准的强制性是否合理的问题,标准的制定权是否仍然应该是卫生部门,还是划归职能调整后的食药部门或国家标准化主管部门?再比如在当前机构改革形势下,全国50%左右的县已经没有独立的食药部门和质监部门。不少地方搞二合一,三合一(工商、质检、药监)、甚至五合一。上下不对口,监管如何衔接?政令如何畅通?执法如何统一?是需要深入研究的问题。单是机构名称、职能的表述,就需要明确、包容,避免执行中出现障碍。还有《条例》第9、14、17、94条,重申设立的一套三套检验监管制度,即风险监测,风险评估和抽样检验。实践中很可能出现的情况就是:三队人马进同一个企业,抽同一种食品,交三家实验室检验或一家实验室做三次同一产品的检验。

财政部为同一块月饼要花三次检验费。如果出现三种检验结果,就更麻烦了。三家不知如何协调了。这种重复、交叉、浪费、低效率、无端增加成本,浪费纳税人的钱,是纯粹、典型的体制病,无疑是改革的题中之意。

第二,新《条例》的诸多规定仍规定不清、定性不明,需要进一步细化或加以限定。《条例》第31条讲了要搞食品安全规范,但什么是规范,规范什么内容?有无法律效力,同强制标准、技术法规、规范性文件、部门规章等是什么关系,有何法律责任?如何监督?都语义不清。如果出现“一刀切”难以执行怎么办?如果现有可用文件,手段足以解决食品安全问题,就不必叠层架屋,再搞什么规范,否则会乱象横生;如果搞规范,千万不要“一刀切”。占食品生产经营80%以上的小企业、小摊贩,至今都没有完全规范,剩下的大企业、好企业,还有必要由中央政府部门统一规范吗?如果确有必要搞生产经营规范,最好也应当由行业协会、企业自己搞,充分体现社会共治原则。中央政府部门资源、能力有限,实在无必要搞那么多的生产经营规范。再如信息公开,《条例》第143条规定了食药部门应当及时公开日常监督检查结果、违法行为查处等信息。信息公开符合政务公开的方向,但以上信息涉及到生产经营者的人身权、荣誉权和隐私权,不能不慎重研究。其一,此类信息公开的性质,仅仅是政务公开的形式,绝不是另类的处罚,更

不是羞辱企业,所以定性要准。其二,公开的内容,如果公布生产经营者个人信息,一定要于法有据,特别是公布当事人的身份证号码和住所时,可能会危及个人隐私权、个人财产权等权属,更应慎重。其三,公开的范围也有分寸,是县级、市级、省级还是全国?是监管部门平台还是公共媒体?都应有个规范。其四,救济渠道。公开错了如何纠正?如何补偿?谁来承责?其五,公开的期限问题,是永久还是有一定时限,都应当细化、规范,减少随意性。再看约谈制度。《条例》第145条规定了监管部门可以对食品生产经营者进行约谈。旨在促进生产经营者及时整改出现的食品安全问题。但需要明确的问题为:一是约谈是什么性质?行政强制还是双方自愿?你约、我忙,不来怎么办?用什么方法约?什么时间、地点约?要不要使用法律文书?二是约谈的前提是企业有问题了,那直接依法依规查处就可以了,约谈是必经程序吗?还是发生了食品安全问题,可以不依法查处,约谈一下就过去了吗?三是约谈情况向社会公开,同样也有程序问题、救济问题、范围问题。其实执法办案,依法查处,就已经有对企业责任人进行约谈、调查的程序了。突出强调约谈的必要性、可行性和法律效力问题值得深入研究。

总体来说,新《条例》亮点多多,虽非十全十美,但值得肯定,期待《食品安全法实施条例》修改越好,早日出台。

【专家解读(之四十二)】

解读H5N6禽流感

本期专家 蒋荣猛 北京大学副教授、北京地坛医院主任医师

一、背景信息

新年伊始,H5N6禽流感病毒在短短一周内便导致广东省两名患者一死一病危,再度引发公众关注。H5N6到底是什么?它与我们熟知的H5N1禽流感病毒以及H7N9禽流感病毒是何关系?为何全球6例H5N6禽流感患者均出现在我国?公众又该如何防范?

二、专家解读

H5N6是低致病性禽流感病毒,早在1975年美国的Wisconsin禽类中检测到,之后在

1984年的德国、2002年的瑞典和2013年的美国California均有检出。但是,由于没有感染人病例,故而对养殖业以及公共卫生并未造成影响。

首例人感染H5N6病例发生在四川(尽管有不同说法,文献报道多以此为首例)。该病人发病后10天因为严重肺炎死亡。病毒分离序列分析显示H5N6早在数月前已经存在。之后浙江和江苏在2013年采集的活禽市场环境样本中分离到该病毒,广东于2014年在鸭身上分离到该病毒。很快,老挝、越南分别报告2起和7起家禽暴发H5N6禽流感。2014年10月,中国在家禽或环境样本中通报

24份阳性报告,样本来自包括黑龙江到西藏的12个省市区。这提示,H5N6禽流感病毒已经在东南亚广泛存在。

但此时的H5N6已非上世纪70年代的H5N6了。就跟2009年的甲型H1N1并非1918年西班牙流感的元凶一样,虽然还叫H1N1,但却是三重组的新病毒。

三、专家建议

虽然H5N6是个新病毒,但由于其引起的临床症状和H5N1、H7N9等并无明显差别,



而且也没有人传人迹象,如果早期发现给予抗病毒治疗(如发病后48小时内),应该有不少的预后。如果不能做到的话,那么就会从单纯的发热、头痛、咽痛、咳嗽进展至重症肺炎(化验可见白细胞和淋巴细胞减少)、感染性休克和急性呼吸窘迫综合征

(ARDS),甚至死亡。

目前中国发现报告的6例均为散发病例,都有活禽或活禽所处环境的暴露史,因此,医务人员对流感样病例要询问发病前两周内是否有活禽接触史,如果有流感快速检测试剂做一下快速检测就更好了。