

香港特区食品安全监管体系及其借鉴

罗杰, 姜海雯, 赵静, 曲传勇, 蔡毅, 陈炫光, 王胜宇, 马成
(国家食品药品监督管理总局, 北京 100053)

摘要: 本文通过对香港特区食品安全监管的机构体系、法规标准体系、风险管理和风险交流等方面进行分析研究, 比较香港特区与内地食品安全监管体系的差异, 研讨我国食品安全监管制度、体制、机制方面存在的不足, 分析香港特区食品安全监管可供借鉴的方面, 提出完善我国食品安全监管体系的建议。

关键词: 香港特区; 食品安全; 监管体系

Food Safety Regulatory System in Hong Kong and Its Implication

LUO Jie, JIANG Haiwen, ZHAO Jing, QU Chuanyong, CAI Yi, CHEN Xuanguang, WANG Shengyu, MA Cheng
(China Food and Drug Administration, Beijing 100053, China)

Abstract: The organizational system and legal and standard system as well as risk management and communication of food safety regulation in Hong Kong Special Administrative Region (HKSAR) are elucidated in this article, and a comparison of food safety regulatory system is made between HKSAR and mainland China. The shortcomings of institutional mechanism of the food safety regulation system in mainland China are discussed as well as the merits of HKSAR's food safety regulation. Some suggestions on improving the food safety regulatory system of mainland China are proposed.

Key words: Hong Kong Special Administrative Region (HKSAR); food safety; regulatory system

DOI:10.7506/spkx1002-6630-201615049

中图分类号: C93

文献标志码: A

文章编号: 1002-6630(2016)15-0289-06

引文格式:

罗杰, 姜海雯, 赵静, 等. 香港特区食品安全监管体系及其借鉴[J]. 食品科学, 2016, 37(15): 289-294. DOI:10.7506/spkx1002-6630-201615049. <http://www.spkx.net.cn>

LUO Jie, JIANG Haiwen, ZHAO Jing, et al. Food safety regulatory system in Hong Kong and its implication[J]. Food Science, 2016, 37(15): 289-294. (in Chinese with English abstract) DOI:10.7506/spkx1002-6630-201615049. <http://www.spkx.net.cn>

2015年4月24日, 十二届全国人大常委会通过了新修订的《食品安全法》, 这部被称为“史上最严”的食品安全法, 直面食品安全的核心问题, 在食品安全监管体制、机制、制度等方面进行全方位提升, 食品安全实施条例及与之配套的规章也正在修订中, 我国大陆的食品安全法律及监管体系正进入到一个新的发展阶段^[1]。相比而言, 我国香港特区政府的食品安全监管体系经过多年来的持续改革完善, 目前已较为完备和成熟, 食品安全事故较少发生。究其原因主要有: 一是香港特区的法治建设较为完善, 伴随着市场化、国际化经济的高速发展, 香港特区的食品安全法律制度体系细致完整, 社会民众尊法守法的意识普遍较强, 食品生产经营企业因市场竞争的需要, 诚信度也普遍较好; 二是香港特区政府对食品安全实施的有效监管。香港作为自由港, 国际商业贸易往来频繁, 95%以上食品从世界各地进口, 但多年来其食品安全整体合格率维持在99.9%上下^[2]。香港特

区政府的主要职责为一方面致力于维护、营造香港自由流通的商业环境, 保证充足的食物种类的供应; 另一方面要通过对食品生产经营者的严格监管, 最大限度地降低食品安全风险, 确保食品安全。虽然香港特区与内地处于不同的法域, 有着不同的监管体系, 但是其食品监管模式仍有许多值得借鉴和学习的方面。

1 香港特区独立设置、运行高效的食品安全监管机构

1.1 食品安全相关部门及职责分工

香港特区实行立法、司法和行政三权分立, 在行政架构中, 又实行决策层与执行层分离。香港特区政府共有3司12局72署, 政务司下属的食物及卫生局是香港特区独立的食品安全监管部门, 致力于制定相关政策, 与各服务提供者紧密合作, 为香港市民提供优质的卫生、食物及环境卫生服务^[3]。

收稿日期: 2016-04-15

作者简介: 罗杰(1972—), 男, 副教授, 博士, 研究方向为行政法学、食品药品监督管理。E-mail: 149365010@qq.com

食物及卫生局下设卫生署、医院管理局、食物环境卫生署、渔农自然护理署和政府化验所5个机构(图1)。其中,食物环境卫生署为负责食品安全监管的主要执行机构,负责执行食品进出口、生产、销售、餐饮等各环节的食品安全监管,鲜活食用动物的进口监管,处理食物中毒事故等;渔农自然护理署负责规范食用农产品的种养殖行为,防止滥用农业投入品,监控动物疾病等;卫生署下设的卫生防护中心负责食物中毒事故的流行病学调查。

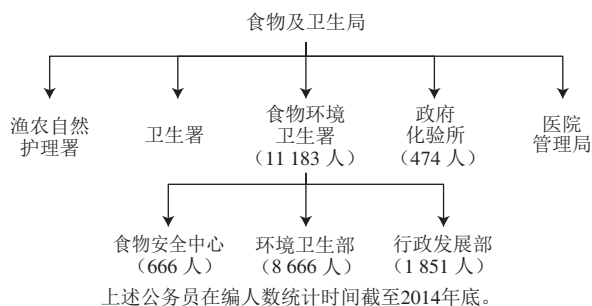


图1 香港特区食品监管机构

Fig. 1 Food regulation organizations of HKSAR

1.2 食品安全监管执行机构——食物环境卫生署

食物环境卫生署(以下简称食环署)成立于2000年,编制11 000人,是香港特区第二大行政部门(最大的行政部门是警察部门)。食环署的使命是“确保在香港出售的食品安全和适宜食用,并为香港市民提供清洁卫生的居住环境”。食环署内设食物安全中心、环境卫生部和行政发展部,员工分布在总部和19个分区办事处,实行垂直管理。

食物安全中心成立于2006年5月,总部位于特区政府合署,并在各出入境口岸以及公共卫生检测中心、水上屠房、医院道等地设立办事处,内设食物监察及管制科、风险评估及传达科、食物安全中心行政科3个部门,共有编制670人,由食物安全专员(食物环境卫生署副署长)负责。

环境卫生部负责策划和监督香港当地的环境卫生服务,负责小贩日常监管、各类餐饮场所或食品加工制造场所的许可资格及日常监管等事宜。根据香港《公众卫生及市政条例》,各类餐饮场所或者食品加工制造场所均需通过环境卫生部设立在各区的办事处申请相应的许可。环境卫生部根据法律法规要求,对申请人的经营条件进行审查,并视合规情况决定是否发放牌照。发牌后,环境卫生部对牌照持有人和经营场所进行风险等级分类,并根据风险等级制定相应的巡查计划,由卫生督察定期或不定期开展日常巡查工作。环境卫生部约有9 000余名公务员及聘用的员工,执法人员与餐饮单位配置比例约为1:150^[4]。

1.3 食品检验机构——政府化验所

政府化验所是特区政府主要的检验机构,接受包括食品在内的各项理化指标的检测,检验结果作为法定执法依据,为政府各部门提供执法、决策及法政事务等技术支撑。政府化验所设有分析及咨询事务部、行政部、法证事务部3个部门,开展食品药品检验的员工约占2/3。香港每年实施食物监察(监测)计划,即由食物安全中心在进口、批发和零售等环节抽取食物样本,交政府化验所进行一系列微生物及化学分析,以此评估食物风险^[5]。另外,卫生署的公共卫生检测中心承担食物的微生物检验、食品安全中心的文锦渡化验所侧重于生鲜蔬菜等的农药及兽药残留检测、食物研究化验所侧重于化学测试和食物研究。

食物安全中心执法人员在抽查市面销售的食品时,一般购买3份样品,一份送政府化验所等各部门进行检验,一份由食物安全中心自行留底,一份送给食品经营者留底,以备对检验结果存有争议时进行复检。政府化验所近年来的所化验的食品数量统计见表1。

表1 香港特区政府化验所近年来的食品化验数量^[6]

Table 1 Number of food assays performed by The Government Laboratory^[6]

财政年度	2012—2013 (实际)	2013—2014 (实际)	2014—2015 (修订预算)	2015—2016 (预算)
化验项目数	189 421	200 354	193 000	182 000
样本量	27 987	30 483	31 000	30 000

2 香港特区完备细致、责任严格的食品安全法律体系

2.1 食品安全法律体系

香港特区食品安全法律体系基本分两个层级,第一层是法律层面,基本的食品安全法律载于《公众卫生及市政条例》第132章第V部(食品及药物)和《食物安全条例》第612章;第二层是规例层面,由上述两条例授权特区政府制定,这两个层级都属于法律依据,监管部门与法院可直接适用这些依据执法和审判,任何人违反上述规定,均属于犯罪。此外,其他政府监管部门制定的文件如实务守则、指引均不可直接引用为法律依据。

根据上述条例规定,香港特区法律体系内的“食品”包括饮品、冰、香口胶及其他具有相类似性质及用途的产品、无烟烟草产品及配制食品时用作配料的物品及物质;但不包括活的动物或活的禽鸟(活的水产品除外)、动物禽鸟或水产的草料或饲料、《药剂业及毒药条例》第138章第2(1)条所界定的药物、《中医药条例》第549章第2(1)条所界定的中药材或中成药。

《公众卫生及市政条例》有关食品条文主要集中在第132章V部第50~69条,涵盖对食物购买人的一般

保障、出售不宜食用的食物和掺杂食物等有关的罪行、食物成分组合及标签规范以及监管部门的执法权限等。2011年8月1日实施的《食物安全条例》引入食物追踪机制,对食物进口商、分销商登记制度及储备食物进出记录作出规定,确保政府在处理食物事故时,可以更有效追踪食物来源和迅速采取行动。

2.2 食品安全标准体系

《公众卫生及市政条例》后附的14个特区政府授权制定的规例基本形成了香港的食品安全标准体系,分别为:食品内染色料规例第132 H章,奶业规例第132 R章,食品内甜味剂规例第132 U章,食品掺杂(金属杂质含量)规例第132 V章,食品及药物(成分组合及标签)规例第132 W章,食品业规例第132 X章,冰冻甜点规例第132 AC章,食物内有害物质规例第132 AF章,进口野味、肉类及家禽规例第132 AK章,奶业规例第132 AQ章,食品内矿物油规例第132 AR章,食物内防腐剂规例第132 BD章,屠房规例,无烟烟草产品(禁止)规例。上述这些规例规定了各特定范围的管制事宜,是食品安全监管部门执法的技术性法规依据,其通过和修改需经过立法会批准。

2.3 食品安全操作指引

食品安全操作指引是对有关食品安全的相关事宜进行规定和指导^[7],主要分为4种类型:一是针对有关食品进(出)口商提供概括性的指引,主要就其涉及的法例、监管部门和事务操作流程作简单介绍;二是对食品业界的指引,旨在对食品操作和食品法规进行说明,引导、规范食品生产、经营行为,如《食肆牌照申请指南》、《烹制和处理水煮鸡的安全指引》、《制作烧味的食物安全措施》、《配制生吃食物卫生守则》、《幼儿膳食服务食物安全指引》等;三是对相关法例解释、补充的指引;四是对消费者的指引。这些指引、指南通过网站、纸质材料等形式向社会公开免费发放,明确务实、通俗易懂。

3 香港特区食品安全监管体系的比较借鉴

3.1 香港特区食品安全法律体系完备

3.1.1 食品安全法规标准更加强调细致务实

内地食品安全法律体系包括食品安全法及其实施条例、中央层面食品安全监管部门的规章以及地方性法规和地方政府规章,数量众多、层次复杂,立法技术也存在差异,有的还存在操作性不强等问题。

香港特区就成文法的制定确定了一项原则,能用行政措施解决的事项,就不采用立法手段解决,立法时则强调越具体越好。同时,香港特区立法中追求用语准确和语言通俗,要保证在争议产生时,适用法律的法

官、律师等专业人士能够准确理解法律的规定,不产生歧义。因此,香港特区有关食品安全和监管的法例虽不多,但其规范的内容详尽具体,尤其是监管部门的职责划分明确清晰,不容易出现监管漏洞或职能交叉。

香港的食品安全标准体系虽不能与欧盟、美国等地区或国家庞大复杂的标准体系相比,但香港的食品安全标准在制定过程中会尽量采纳、借鉴国际食品法典委员会的标准体系,在没有国际食品法典委员会标准的情况下,也会结合本地的法例及实际情况,参考国际上认可的风险评估结果,因此与国际标准接轨程度较高。香港食物安全中心在抽样方案上,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,会参考认可其他国家或地区(如中国大陆或欧盟)采用的规例,或者食物标准守则设计抽样方案^[8]。食品安全标准制定出台后,即可直接作为技术性法规依据,成为法律体系的一部分,法律效力较高。与之相比,内地食品标准体系较为庞杂,参与制定部门较多,不够统一和完善,食品安全标准的技术指标也与国际标准存在差距。

3.1.2 食品安全行政执法和刑事司法衔接(行刑衔接)顺畅

行政违法和刑事犯罪及其衔接是内地食品安全监管工作中的重要问题,由于立法衔接不到位,以罚代刑、检察机关监督不力、执法者认识偏差等原因,阻碍了食品安全案件行政执法和刑事司法的有效衔接,从而抑制了刑法惩罚犯罪功能的发挥^[9]。内地的食品监管部门同时具有日常监督执法与行政处罚的权力,拥有对大多数食品安全违法行为的最终处置权,在执法过程中有时对违法证据的收集不够重视,执法程序等方面容易存在漏洞和不足,也是行政执法和刑事司法衔接不畅的原因之一。

香港特区食品安全行政执法与刑事司法的衔接清晰。由于绝大多数与食品安全有关的违法行为被定性为犯罪,且罚款数量及监禁时间非常明确,因此食品安全监管行政执法及刑事司法衔接良好^[10]。食物安全条例在明确各项规定的同时,对每项规定都有明确的情形表述,给执法人员以清晰的指引^[11]。法律赋予食品安全监管部门检验、扣查或销毁问题食品的权力,甚至有权将涉嫌违法者带往警署,由警方进行扣押。但是,除法律规定的上述执法权力外,监管部门无权直接对食品违法行为进行任何行政处罚(包括罚款)。食品安全监管执法人员只能在违法证据收集后才能向法院申请对违法者进行检控,由法院进行审判,并根据法官的判决对违反食品安全方面法律的行为进行处罚。因此,在行政执法的过程中,监管部门特别重视对行政相对人违法证据的收集,以确保检控的成功。

3.1.3 食品安全法律责任严格

虽然各国和地区有着不同的食品安全法律制度，法律法规内容和具体的标准也有很大的差异，但目的都是为保证食物供应链的安全，保护国民的健康，因此都包含了一些共同的原则^[12]，严格的法律责任就是其中之一。由于历史原因，香港法律体系属于英美法系，出于传统立法习惯以及对食品安全的高度重视，法律中有关食品安全的法律责任没有严格意义上的行政责任，主要是刑事责任，“即属犯罪”常见于香港食品安全的法律规定中。如在《公众卫生及市政条例》、《食物安全条例》中，对售卖不适宜人类食用的食品，或违反食品进出口登记及保存记录的行为均规定了相应的罪行和所负的刑事责任（表2）。无疑，这种严格的法律责任规定可以在很大程度上遏制食品安全问题的出现。内地《刑法》多次修订及其修正案虽然增加了对食品安全犯罪罪名的规定，成果显著，但实际中对具体的犯罪行为规范仍然显得较为粗放，司法实践存在较多困惑^[13]。新修订出台的《食品安全法》虽进一步加重了对食品违法行为的法律责任，但相比香港对食品安全违法行为的刑事责任，该法律责任仍主要行政责任，这种以行政处罚为制裁手段的责任制度，如果没有良好的行刑衔接机制和配套的法规制度，再加上行政裁量权规则和基准不够具体完善，对一些违法者是否能形成有效威慑，并制止食品违法行为，仍存在疑问。

表2 香港特区《食物安全条例》规定及违反所获罪行（节录）^[14]

Table 2 Provisions of the HKSAR Food Safety Ordinance and corresponding punishments^[14]

规定	所获罪行
食物进口商未登记	第5级罚款及监禁6个月
食物分销商未登记	第5级罚款及监禁6个月
变更资料未通知当局	第3级罚款及监禁3个月
知情或罔顾事情提供虚假变更资料	第3级罚款及监禁3个月
未对食物保质期多于3个月的记录备存24个月（自获取、捕捞或供应食物起）	第3级罚款及监禁3个月
违反食物安全命令	第6级罚款及监禁12个月
未就食物安全命令采取行动以及提供样本	第3级罚款及监禁3个月
未依法协助食环署署长或授权人员取得数据或文件副本	第3级罚款及监禁3个月
干扰食物标记、印记或其他陈述	第5级罚款及监禁6个月
干扰食环署署长取得资料	第3级罚款及监禁3个月

对于各等级的罚款数额，香港法律同样有详细规定，如表3所示，香港标准罚款等级为6级，每一等级的最高与最低罚款额差距合理，在赋予执法人员酌情处理的同时，没有其他的裁量空间。食环署同时可根据法院的判决对违法者实施扣分处理。每个经营食肆的业主有15分，扣完则立即停止营业1a，1a后再按程序重新申请牌照（许可）。对情节严重的违法行为，将会留下案底，一定时间之内不允许申请牌照（许可）^[15]。

表3 香港标准罚款等级及数额^[16]

Table 3 Standard fine levels and amounts in HKSAR^[16]

标准罚款等级	第1级	第2级	第3级	第4级	第5级	第6级
罚款金额/港元	1~2 000	2 000~5 000	5 001~10 000	10 001~25 000	25 001~50 000	50 001~100 000

3.2 香港特区食品安全监管体系高效专业

3.2.1 食品安全监管的集中监管体制

美国、欧盟、日本等经济发达国家或地区一般采取超越部门之上的食品安全综合管理机构，然后根据品种的不同划分监管职权或者将立法与执行分属不同的划分职权^[17]，这样的做法是目前世界上食品安全监管体制方面较为通行的方式。香港特区与内地和其他国家均不同，在食品安全方面实行单一部门的集中监管体制^[18]，实行决策层与执行层分开，食物及卫生局负责决策，下属的食物环境卫生署、渔农自然护理署以及政府化验所负责执行。基本上除农产品外的所有食品安全相关事务都是由食物环境卫生署承担，在全港各口岸、各个分区都由食物环境卫生署总部直接派出执法人员全面监管，这是整个香港特区食品安全整体良好的机构保障。我国大陆相比香港特区，在食品安全监管体制方面仍然存在较大缺陷。2013年国务院机构改革后，虽然确立了由国家食品药品监督管理总局负责食品生产经营全过程监管，并承担国务院食品安全委员会的职能，但是实际上食品安全监管职能仍然较为分散。农业部门负责初级农产品的监管，其依照《中华人民共和国农产品质量安全法》实施监管，而食品药品监管部门依照《食品安全法》实施监管，两部门监管产品一样，但执法依据和程序不同，监管部门之间的有效衔接成为重要问题。进出口食品监管由质量监督检验检疫部门负责，质监部门通常的工作只是在口岸负责检验检疫，而这些进口食品进入到国内市场后，仍由食品药品监管部门负责日常监管，两个监管部门之间的检验标准、依据和程序尚存在一些不同之处。卫生行政部门组织开展风险监测和风险评估，风险监测和风险评估的结果直接提供给公众，也是承担执法工作的食品药品监管部门的重要依据之一，两个部门之间也需要必要的衔接和配合。另外，还有如铁路运营食品安全主要由铁路部门承担具体监管职责，商务、粮食、林业等部门也承担相应的食品安全监管工作等。与香港地区的食品安全监管体制相比，内地的食品安全监管体系由于各种原因，还有许多需要改进的地方，但是建立类似香港特区的统一集中监管模式应该是发挥监管部门效率的最佳选择之一。

3.2.2 风险管理是食品安全监管部门执法的基础

目前，在美国、欧盟等国家和地区，风险评估已经成为了制定食品安全标准、设定技术法规的必要手段。对于风险评估的数据进行合理使用，可以对食品安全风

险进行预警,做到早防范、早准备,降低食品安全风险,加强应急处理能力^[19]。

在香港特区的食品安全监管中,风险管理是必须坚持的原则之一。除应对突发事件外,所有的食品安全抽检、日常巡查等都要根据风险评估结果作出安排,风险评估结果的有效运用,使食品药品监管部门的工作效率更高,将有限的人力、物力都用到最需要的地方。香港特区食环署专设食品安全风险评估机构,具体负责食品污染物、食品添加剂、食品微生物、食品营养素、粮食/成分、食品科技、现代生物科技衍生的食品(基因改造食品)、食品接触材料等的安全风险评估工作,评估与食品或食品材料有关的各类危害,以及确定这些危害对市民可能带来的风险,制订适当的风险管理措施和风险传达信息,保障市民健康。

我国食品安全法中提出了食品安全风险监测和风险评估的原则,但是在实际中还存在较多问题,主要是风险监测数据利用水平较低,风险评估与风险管理界限不清^[20]。应当借鉴香港特区风险管理采取的有效措施,在保证风险评估和风险管理分离的基础上建立结合实际需要的评估人员和管理人员的交流模式,确保风险评估结果客观准确。

3.2.3 食品安全监管人员强调专业背景

香港食品安全中心的组成人员一般具有很强的专业背景,均是化学、生物、医学等各个领域的专业人士,具体包括公共卫生医生、护士、兽医、卫生监察员、化验师、营养学专家、食物生物科技专家以及食物毒理学专家等。这种人员的配套与内地食品安全监管执法部门有较大区别。内地由于一些基层食品安全监管部门机构改革、部门合并等原因,整体上多是采用“行政执法”与“专业检验”相分离的格局,食品安全监管部门履行日常监管职责对食品生产、经营企业抽样检验,专业性的检验、检测往往由食品检验机构承担,而这些检验机构隶属不同、检验领域和检验能力参差不齐,共同反映出的现状则是食品安全监管执法机构自身的检验能力薄弱、专业性不强,这种食品安全日常执法与食品检验相分离的制度可能会给食品安全带来隐患。

3.2.4 食品安全监管强调财政支持和食品抽检

食品安全监管工作技术性强、监管人员多,食品安全风险评估必须依赖于强大的财政支持和高比例的食品抽检(表4、5)。2014—2015财政年度,香港食物安全中心的总开支为4.07亿港元。2014年,食物安全中心共在市场买样抽检6.5万批食品样本开展微生物、化学及辐射测试,评估食品风险,按香港人口计算,约每1 000人抽查9个样本,高于发达国家的抽检覆盖率(如法国仅为每1 000人抽查3~4个样本,全年的抽查6万个样本)^[21]。除此之外,食物安全中心还在食品进口环节检查7.99万

批。从抽检结果来看,香港2014年食品抽检的整体合格率为99.8%,与近年来的情况相近。正是基于充足的财政支持和高比例的食品抽检,食品安全中心才可以定期分析食物监察计划所收集的资料,评估各类别的食品风险,制定相应的食品安全策略。

表4 香港食物安全中心近年财政开支^[22]

Table 4 Expenditures of the Center for Food Safety of Hong Kong in recent years^[22]

财政年度	2013—2014	2014—2015	2015—2016 (已开支)
开支/亿港元	3.70	4.07	2.40

表5 香港政府化验所下属的食物安全检验所近年财政开支^[6]

Table 5 Expenditures of food safety and quality laboratories under The Government Laboratory of Hong Kong in recent years^[6]

财政年度	2012—2013	2013—2014	2014—2015
开支/亿港元	3 300	4 400	3 200

3.2.5 食品安全监测体系分工明确、功能互补

香港特区的政府化验所属于政府独立的、综合性的检验机构,独立于其他政府职能部门,为多个政府职能部门服务,这是香港检测体系不同于内地和大多数国家最为突出的特点^[23]。除政府化验所外,食环署、渔农署、卫生署都下设有专业检测机构,但这些检测机构之间分工明确,基本不存在重复检测和职能交叉的问题。同时,各个检测机构之间功能互补,对不属于本部门主要检测专业分工的样品,则送往其他部门的专业检测平台或政府化验所进行检验检测。

内地的检验检测机构与香港特区相比,主要的问题表现为^[24]: 1) 一些检测机构重复设置,卫生、质监、食品药品监管、农业等部门分别设有检测机构,农业等部门还设有多个检测机构,导致重复投入、资源浪费; 2) 检测信息和资源分割,检验信息不能共享,检测结果相互不能互认。借鉴香港特区食品安全检测体系,内地食品安全检测体系整合重建中应当考虑几个方面的因素: 一是同类整合、避免重复,如分散在卫生、质监、农业和食品药品监管部门中的食品检验机构,应当整合集中技术设备和专业人员,负责本地区所有食品检验工作; 二是加强检验机构之间的协作,根据检验专业的不同,每个检验机构突出其重点检验检测项目,不搞重复建设,集中资源、相互协作,使涵盖食品安全检验的每个项目都有权威高效的检测检验机构; 三是发展快速检验设备和技术,对一些比较简单、便于操作的监督检验事项,给基层执法人员配备必要的快速检验设备,培训快检人员和技术,保证食品安全执法的快捷高效。

3.3 风险交流和行业自律成为保障食品安全的有效支持

3.3.1 注重政府、业界、消费者之间的食品安全风险交流
风险交流是风险分析的重要部分。美国、加拿大等国家通过设立专门的风险交流机构^[25],开展公众消费

认知调查,及时公布相关食品安全风险信息,不断加强同消费者之间的沟通与反馈,加强交流的互动性,逐步改变消费者对食品安全的不科学认知,消除食品安全恐慌意识。香港特区政府在食品安全监管中,十分注重政府、业界、消费者之间的双向交流和公众参与^[26],采取不设置条件选取交流对象的做法,给不同意见的人士面对面交流的机会。交流内容上采取快速发出食品安全警报^[27]、及时提供食品安全风险分析、将风险评估结果及时公布等方式。香港特区的风险交流贴近大众的关注焦点和兴趣点,采取消费者联系小组会议、食品安全焦点刊物、宣传手册、移动宣传车等多种形式和新媒体互动模式,向公众主动公开与业界交流,对推行新政策、处理食品安全事件起到减少阻力、增进理解的作用。

3.3.2 注重行业自律和企业诚信意识培养

食品行业协会作为政府、企业之外的第三方,参与食品安全的管理,是食品安全法确定的社会共治的重要内容。但是,在内地的食品安全实践中,由于行业协会自治权、继受权、软权力尚存在瑕疵,致使行业协会的监督强制作用一直未能得到发挥^[28]。与内地食品企业和行业相比,香港特区十分重视食品行业自律,政府监管部门主动邀请行业协会参与食品安全监管,如消费者联系小组和食品行业协会组织了多次活动,包括“食物安全‘诚’诺”新动向、减少食物中的脂肪、盐和糖等,参与的食品生产、经营企业众多。通过食品行业协会多年的努力,香港食品经营主体自律意识不断增强、诚信度不断提高,这样的食品安全社会共治氛围更容易使特区政府通过各项制度来规范引导。

3.3.3 食品安全警报系统预警及时

我国《食品安全法》虽然规定了食品安全风险管理和风险预警制度,但在实践中还存在较多的问题,众多程序性和具体执行方面的问题尚处于研究完善过程中。而香港特区的食品安全预警系统却很有特色和实效性,风险预警系统是实现整个食物供应链追溯制度、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^[29]。通过食品监察发现本地食品出现的问题,或通过外埠通报和公告得知发往香港的食品存在问题,香港食环署会及时发布食品安全警报,警报内容包括:发出日期、资料来源、食品类别、产品名称及资料、发出警报原因、食品安全中心采取的行动、给业界的建议、给消费者的建议以及中心发出新闻公报的链接等。2015年,香港食品安全监管部门共发布食品安全警报40次,食品安全警报系统预警及时,有助于迅速打消公众顾虑,采取正确的消费方式,减少食品安全可能带来的风险。

参考文献:

- [1] 袁曜宏. 新食品安全法200问[M]. 北京: 中国法制出版社, 2016.
- [2] 吴木奎. 香港食品安全信息透明的益处[N]. 中华合作时报, 2013-06-07(A03).
- [3] 张天, 张新平. 香港食品安全监管及其借鉴意义[J]. 中国卫生经济, 2009, 28(4): 78-80. DOI:10.3969/j.issn.1003-0743.2009.04.028.
- [4] 邱乾, 刘晔青, 王李伟, 等. 香港、新加坡餐饮食品安全监管状况及启示[J]. 上海食品药品监管情报研究, 2014(6): 1-4.
- [5] 胡萍. 香港食物安全中心的监管运作与突发事件应对[J]. 海峡预防医学杂志, 2011, 17(2): 93-95.
- [6] 香港政府化验所关于财务委员会审核2015—2016年度开支预算管制人员的答复[A].
- [7] 李艳玲. 香港食品安全监管体系[J]. 经营与管理, 2010(9): 39-40.
- [8] 张楠迪杨. 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, 31(1): 11-14.
- [9] 杜菊, 刘红. 食品安全刑事保护研究[M]. 北京: 法律出版社, 2012.
- [10] 吴颖雄, 田侃. 试论我国食品安全监管模式改革: 借鉴香港食品安全监管模式[J]. 南京医科大学学报(社会科学版), 2013, 13(2): 105-107. DOI:10.7655/NYDXBSS20130204.
- [11] 张楠迪杨. 食品追踪机制的制度建构: 香港经验的启示[J]. 中共浙江省委党校学报, 2014, 30(1): 42-49. DOI:10.3969/j.issn.1007-9092.2014.01.006.
- [12] 张涛. 食品安全法律规制研究[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2006.
- [13] 黄星. 中国食品安全刑事概论[M]. 北京: 法律出版社, 2013.
- [14] 香港法例第612章《食物安全条例》5部4分部[A].
- [15] 何蔚云. 香港食品安全监管工作考察[J]. 中国卫生法制, 2006(4): 23-28.
- [16] 香港法例第221章《刑事诉讼程序条例》第103C条[A].
- [17] 罗杰, 任端平, 杨云霞. 我国的食品安全监管体制的缺陷与完善[J]. 食品科学, 2006, 27(7): 250-253. DOI:10.3321/j.issn:1002-6630.2006.07.059.
- [18] 徐润龙, 罗华标. 新加坡和中国香港食品安全监管经验对完善中国大陆食品安全监管工作的启示[J]. 中国食品卫生杂志, 2014, 26(2): 164-167. DOI:10.13590/j.cjfh.2014.02.015.
- [19] 刘亚平. 美国食品监管改革及其对中国的启示[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2008, 48(4): 146-153. DOI:10.3969/j.issn.1000-9639.2008.04.017.
- [20] 宋大维. 中外食品安全监管的比较研究[D]. 北京: 中国人民大学, 2008.
- [21] 和法堡. 抓食品安全, 香港还真有些好办法[N]. 新华每日电讯, 2011-06-07(03).
- [22] 香港食物安全中心数据[A].
- [23] 查竞春. 香港特区政府食品安全监管检测体系对内地改革的启示[J]. 经济体制改革, 2007(2): 34-37.
- [24] 金征宇. 食品安全法导论[M]. 北京: 化学工业出版社, 2005.
- [25] 旭日干, 庞国芳. 中国食品安全现状、问题及对策战略研究[M]. 北京: 科学出版社, 2015.
- [26] 齐萌. 从威权管制到合作治理: 我国食品安全监管模式之转型[J]. 河北法学, 2013, 31(3): 50-56.
- [27] 封卫娟, 刘芳. 浅析香港食品安全公共卫生事件应对与危机处理[J]. 中国卫生监督杂志, 2011, 18(4): 316-320. DOI:10.3969/j.issn.1007-6131.2011.04.002.
- [28] 赵福江, 罗承炳, 孙明. 食品安全法律保护热点问题研究[M]. 北京: 中国检察出版社, 2012.
- [29] 陈蓉芳, 李洁. 欧盟食品安全监管体系研究及启示[J]. 上海食品药品监管情报研究, 2010(3): 1-4.