

Food Safety Regulatory System in the United States of America, the European Union and the Implementation to Mongolia

Bolorbaatar Undral, Luan Jing Dong

College of Economics and Management, Anhui Agricultural University, Hefei Anhui
Email: undral.bolor@gmail.com, luanjingdong@ahau.edu.cn

Received: Jan. 15th, 2020; accepted: Jan. 30th, 2020; published: Feb. 6th, 2020

Abstract

Food safety has been an essentially important issue worldwide for the past few decades. In recent years, food safety related incidents have continued to cause serious consequences, which has led to extensive concerns globally. This article introduces the current situation of Mongolian food safety regulatory system and analyzes it from four different perspectives which include food safety regulatory laws and regulation, regulatory organizations, standards and regulatory mechanisms. In order to improve Mongolian food safety regulatory state, the article further examines the present circumstances of food safety regulatory system in the United States and the European Union based on the above mentioned aspects while comparing and overlooking pathways and experiences of western food safety regulatory system.

Keywords

Food Safety, Regulatory System, Implementation

美国和欧盟食品安全监管体系对蒙古国的启示

Bolorbaatar Undral, 栾敬东

安徽农业大学, 经济管理学院, 安徽 合肥
Email: undral.bolor@gmail.com, luanjingdong@ahau.edu.cn

收稿日期: 2020年1月15日; 录用日期: 2020年1月30日; 发布日期: 2020年2月6日

摘要

食品安全是世界性重要问题。近几年食品安全事件不断发生, 带来的后果也很严重, 引起广泛关注。本

文介绍了蒙古国的食品安全监管体系的现状,从食品安全监管法律法规、监管主体、监管标准和监管机制四个角度来进行分析。同时,以美国和欧盟食品安全监管体系现状为蓝本,得出欧美的食品安全监管体系经验对蒙古国的启示,以期完善蒙古国的食品安全监管水平。

关键词

食品安全, 监管体系, 启示

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着经济发展、国际食品贸易的增长和生活水平的提高,食品安全问题已经成为全球最关注的重要问题之一。食品安全问题严重影响到人的身体健康还会影响到全国的经济社会发展。所以保护食品安全已经成为保护人类生命健康、提高人类生活质量、促进食品贸易和各个国家的前进发展的基础。为了保护食品安全,蒙古国先后出台了相关的法律,提出了完善食品安全的方案。蒙古国于1995年开始实行《蒙古食品法》,这意味着蒙古国开始关注食品的健康。于2012年重新编辑《蒙古食品法》并颁布《食品安全法》,逐渐重视食品健康领域。蒙古现有的食品安全监管为蒙古食品安全提供了很大的帮助,但是与世界发达国家相比较来讲,仍然存在许多漏洞。因此,通过对美国和欧盟的食品安全监管经验的总结,为蒙古国的食品安全监管体系提供借鉴,以期完善蒙古的食品安全监管体系。

2. 美国食品安全监管现状

2.1. 美国食品安全监管主体

美国是综合监管模式的代表,食品安全监管是由品种为主的管理模式,由一个部门负责该产品的全过程,比如种植、养殖、生产加工、销售等。从而会保证“从农田到餐桌”的全过程监管责任主体明确,避免出现监管真空。美国食品安全的整个过程中发挥最大作用的三个部门分别是行政、立法和司法。美国食品安全体系各监管部门职能划分明确[1]。美国的食品安全监管主体可分成4个部门,其中包括:美国食品安全总统委员会,主要目标方针是制定全面而系统的战略计划;美国农业部(USDA)的主要职能是确保从农田到餐桌的全过程;食品药品监督管理局(FDA)是最重要行政执行机构,其主要职责是对美国国内生产、对进口的食品和其他食品相关的产品进行监督管理,同时也负责执行《公共健康方案》的361号条款,包括公共卫生条件及洲际旅行和运输检查、对诸多产品中可能存在的疾病的控制等;环境保护署是主要负责维护自然环境和保护人类健康不受环境危害影响。美国现行的监管模式是以品种为主的监管模式,所以“从农田到餐桌”的全过程分工很明确,由一个部门负责该产品的全过程。从这些方面来看,美国现行的多部门联合监管制度很有效以及全面。

2.2. 美国食品安全法律法规

美国从20世纪初开始重视食品安全。最早食品安全相关的法律是1906年颁布的“食品、药品法”,其后是“肉类制品监管法”,但是这两个法律还是漏洞百出。经过很多年的坚持和修改,美国建立了40部食品安全相关的包含所有食品种类和流通环节的监管体系,以及涵盖了食品安全各个环节的标准和监

管程序[2]。美国的食品安全法律法规由立法机构制定或立法机构授权的食品安全监管机构制定[3]。

2.3. 美国食品安全标准体系

美国食品安全的标准与其他国家相比, 更早提出, 并对其他国家的食品安全标准产生了一定影响。美国食品安全标准分为两部分, 包括技术法律法规和产品标准。每个食品安全标准制定时应该符合和通过相应的技术法规的规定和要求。

2.4. 美国食品安全监管机制

美国食品安全监管机制分为以下几种: a. 严格的食品标签管理, 食品新标签的特点是使消费者更容易做出更明智的食品选择; b. 美国食品和农产品追查制度的实行包括农产品的生产、包装以及运输销售环节。每个环节中企业家应该实行前追查制度和后追查制度; c. 完善的召回制度, 美国的食品召回由美国农业部下属的食品安全监督局和美国食品药品监督管理局在法律的授权下负责实施, 但是参与召回制度体系的主体是非常多的, 还包括食品生产商、供应链的各个主题、消费者、独立第三方机构等[4]。食品召回在三种情况下发生: 一种是企业得知产品存在缺陷, 主动从市场上撤下食品, 第二种是两个管理局要求企业召回, 第三种是指令召回。美国对可能引起损害的食品进行分级并且以此作为依据确定食品召回的级别。d. 重视生产过程质量的控制, 以预防为主的《危害分析和关键控制点》“HACCP”、《良好操作规范》GMP、《良好农业规范》简称“GAP”、《良好水产养殖操作规范》简称“GAQC”通过推行这些食品安全体系美国会有效的提高消费者对安全食品的信心。e. 执行食品行业培训是保障美国食品安全的重要部分[5]。FSMA 培训体系的重要部分农民和食品生产者都必须参加食品培训体系。F. 食品安全检测系统: 美国按照食品种类建立的检测体系包括联邦食品检测、各州监测体系和各行业的监测体系。食品必须通过各个负责单位的检验证明安全后, 才可以准入市场。

3. 欧盟食品安全监管的现状

3.1. 欧盟食品安全监管主体

欧盟的食品安全监管体制分为两个层次。包括: 欧盟层面机构和主权国家两个层次。欧盟层级的食品安全监管机构有三个, 分别是欧盟委员会、欧盟理事会和欧盟食品安全局。欧盟理事会, 在食品安全监管方面, 制定了食品安全的基本政策, 而且发布了“食品安全白皮书”[6]。建立“从农田到餐桌”食品安全的全过程的原则, 制定了很多食品安全行动计划, 建立食品安全监管机构, 促进和保证食品安全信息交流。为了执行欧盟关于食品安全的统一法规, 欧盟成员国已根据自己的国情建立了食品安全监管机构。所有相关主题的职责都很明确, 并且系统体现了合作性与灵活性的结合原则。例如, 德国食品安全监管部门主要是食品和农业部, 共同负责食品安全监管并颁布相关法律法规。

3.2. 欧盟食品安全法律法规

经过多年的改变和发展, 欧盟的食品安全法律法规逐步改善, 还制定多方面的具体规定, 涵盖了“从农田到餐桌”整个食物链。欧盟制定的法律法规包括, 《食品安全白皮书》《食品基本法》, 《食品卫生系列措施》《食品卫生》等等。除了这些法律法规之外, 欧盟分别在转基因食品、食品添加剂、食品接触材料、农业残留和污染、食品标签、农产品残留、动物副产品等方面制定了具体的要求。除了欧盟建立了层面法律以外, 各个成员国也制定了本国的法律。

3.3. 欧盟食品安全标准体系

欧盟的食品安全标准是世界上最严格食品安全标准之一。欧盟食品安全监管和管理体制是为了保证

“从农田到餐桌”这一整个链条的安全而逐步建立的[7]。欧盟的食品安全技术协调是由两部分组成的，欧盟食品安全标准制定的机构有两种。第一是，欧洲标准委员会，另一个是欧共体个成员国家标准。二者都是成员国国家统一使用的地域及标准，一共有四大类食品安全标准，包括产品标准、过程控制标准、环境卫生标准以及食品安全标签标准。欧盟食品标准与其他国家的标准协调性很好，从一开始就注重与国际标准协调。

3.4. 欧盟食品安全监管机制

欧盟的食品安全监管机制比较成熟，主要包括以下几种机制：以科学为基础，重在预防，快速反应的监测预警体系，危害分析和关键点控制(HACCP)，及时、快速的信息发布制度[8]，食品安全追查机制以及注重国际合作。欧盟的食品安全监管机制的特点是特别注重加工过程中的关键环节和全过程的监管，建立了广泛的预警系统，进行充分地信息交流。同时，建立了强制性的可追查制度，信息系统公开透明。

4. 蒙古国食品安全监管现状

4.1. 食品安全监管主体

蒙古国食品安全监管主要机构是专门检查总局。国家安全委员会，卫生部，食品、农业和轻工业部，国家参考实验室，标准和计量局也承担了一些责任。

专门检查总局负责食品链的相关工作，并每个环节中实行统一监督管理，比如，进行风险评估，提出针对降低风险的建议，计划卫生检查工作并执行，对食品生产场地进行卫生检查，检查其是否符合卫生要求，加强食品产业链规范标准和食品追查制度的执行以及监管海关进出口食品等[9]。

国家安全委员会在食品安全方面主要负责协调粮食安全工作，实行食品安全法律法规、法律制定并提出完善法律法规的建议。比如，制定人口食物供应、关于食品安全等国家政策，监督法律的执行；确立食品安全指标，制定食品进口规范标准等相关规定。

食品、农业和轻工业部与世界卫生组织和联合国粮农组织委员会组织合作，主要负责制定与执行全国范围内食品安全方面的项目和方案。

食品安全国家参考实验室负责管理有关食品原料和食品安全指标的实验室数据综合数据库，并协调实验室活动。此外，参与食品原材料和食品安全情况研究并进行样品检验。

卫生部主要监测食品营养达标的工作。

标准和计量局负责制定并发布国家食品安全标准。主要负责组织国家标准化委员会的活动，使国家标准适应国际标准，确保在世界贸易组织的协议的执行以及通过国际和地区标准引进新技术。

4.2. 食品安全法律法规体系

蒙古食品安全法律法规颁布的时间比发达国家比较晚，于1995年颁布《食品法》，2012年颁布《食品安全法》[10]。这奠定了食品安全的基础。现有的确保食品安全有关的法律包括《蒙古宪法》《国家安全法》《食品法》《食品安全法》《水法》《动物遗传资源》《动植物健康》《关于动植物及其原料的检疫检验，作物法》《植物保护法》《卫生法》《农产品和商品交易法》《婴幼儿食品法》《有机食品法》以及根据这些法律颁布的其他法规。

4.3. 食品安全标准体系

蒙古国食品安全标准有三种组成部分，包括国家标准，企业标准以及国际和地方标准。国家标准由国家和计量局负责制定。企业标准是由该企业的管理部门根据国家标准的条件下制定企业标准。国际和

地方标准包括区域标准、指南和建议以及与此相关制定的国际标准。目前,在蒙古有 620 多种(超过 56 种)的标准中,有 9%对国内和进口食品均有效。

4.4. 食品安全监管机制

蒙古国食品安全监管机制包括以下四种: a. 实行良好规范: 自从 2014 年 1 月开始, 食品生产或经营者根据其经营的产品类型家进行良好的食品规范, 包括农业原材料初级生产中的基本良好农业规范(MON GAP), 食品链各个环节的食品卫生良好规范(GHP)以及在食品生产环节的生产良好规范(GMP); b. 食品原料和成品召回制度: 如果食品生产或经营者认为原材料和产品可能对人的健康产生不利影响, 则应从食物链中将其召回, 进而会避免公众受到损害。c. 实行食品安全的可追查机制: 食品生产或经营者详细记录与自己有关的每一个环节的产品的信息, 实现全程追查。通过指定的记录可预估和判断食物链中的风险阶段。d. 危害分析和关键点控制(HACCP): 于 2012 年颁布的食品安全法, 强调食品生产者可以自愿对生产过程中实行 HACCP。

4.5. 蒙古国食品安全监管体系现存的问题

4.5.1. 食品法律法规不合理

2012 年制定的食品安全法提出了明确的要求, 在原有法律法规基础上进行了修订与完善。但实际情况是, 食品不安全事件仍问题高发。对此, 经调查与研究, 造成此后果的主要原因是: 蒙古国食品安全法律法规体系缺乏食品安全相关的其他法规和精心规划, 因此, 长期以来, 存在着相关法律法规的空白现象。其次, 食品安全监管法律效力很低, 不安全食品生产者处罚力度不大。食品安全法律法规与刑法之间没有很好的衔接的问题, 导致不安全食品生产者越来越多。

4.5.2. 食品安全监管职责不清, 监管能力不足

食品安全监管主体有待重新调整并必须确保监管的职责, 提高各个部门之间的协调合作, 加强海关检验。专门检查总局负责食品链的相关工作, 并在每个环节中实行统一监督管理, 但该部门严重缺少专业监管人员, 工作效率低下。同时, 未形成食品安全监管人员的培训体系, 导致职员职责不清, 监管能力不足等局面。

4.5.3. 食品安全监管机制比较少

在蒙古国食品安全监管体系缺少有效的监管机制。比如, 很多发达国家已经成功实行的食品安全追溯制度、食品安全记录制度、前追查制度和后追查制度、信息公开和透明制度、高效便捷的信息发布制度、快速反应的监测预警体系等机制, 蒙古国均未完善实行, 这体现了蒙古国食品安全监管机制少, 监管的落后。

5. 欧美食品安全监管经验对蒙古国的启示

5.1. 建立系统完善的食品安全法律体系

食品法律是保障食品安全的基础。因此改善法律法规是最重要。最注重的是控制食品源头环节, 强调控制“从农田到餐桌”的全过程, 其次需要提供食品安全市场准入制度, 食品召回制度, 食品安全风险评估, 食品安全事件的应急处置, 食品添加剂、食品接触材料、农业残留和污染、食品标签、农产品残留和其他相关的法律法规。而对食品安全犯罪来说, 要加深惩罚程度, 降低过高的法律操作成本。欧美多年的坚持修改, 已经建立了健全的法律法规, 因此有待制定符合国际水平和科学的法律法规。

5.2. 建立完善的食品安全监管主体

食发达国家的食品安全监管机构的职责清晰, 执法较为科学。蒙古国食品安全监管机构职责清晰,

监管机构之间协调分工比较明确。可是,对于发达国家来说比较复杂。因此,借鉴美国由品种为主的管理模式。因为这个多部门监管的体系的分工明确,不会出现部门之间推诿现象,所以蒙古值得借鉴美国的这个体系,同时还需要注重监管部门之间的协调。

5.3. 完善食品安全监管机制

建立完善的食品安全检验检测体系。评价任何国家的食品安全水平的重要因素之一是检测技术。蒙古国食品安全检验检测体系较为落后,是因为标准的参考材料不够,检验检测人力资源不够,技术能力不足,缺乏先进的设备,缺乏快速检测方法和仪器。因此,需要借鉴美国的食品安全检测系统。建立国家、省会和各行业的监测体系,完善检验系统,食品市场准入制度将会得到巨大的改善。

其次,建立培训体系也很重要,定期对食品安全监管机构的员工们进行培训,加强食品安全监察员的技术能力。此外,需要增加人力资源并提供先进的检测设备。

除了员工的培训以外,对食品生产和经营者进行培训。这一点也值得借鉴从美国的培训体系,这也是保障食品安全监管的主要部分。食品通过检验后,在该产品的监督管理机构的批准下才可以上市,从而食品市场准入制度将得到极大的改善。

对食品安全信息制度来说,目前蒙古国食品安全信息制度与发达国家相比存在巨大差距。例如,没有统一的食品安全信息平台,食品安全信息杂乱无章,无源可寻等,因此建立信息公开透明体系至关重要。因此,蒙古国需要建立统一国家食品安全信息平台,该平台由一个部门负责发布食品安全相关的信息,提高公众宣传食品安全的意识,提高公众参与度,提倡公众对食品信息的反馈和交流,从而提高工作效率。

6. 结论

成熟的食品安全监管体系有利于最大限度地提高食品安全监管政策的有效性,因此许多发达国家致力于建立合适的食品安全监管体系,促使他们的国内食品安全监管体系更加完善、高效。美国和其他国家的食品加工企业普遍采用食品质量管理体系(HACCP)并组织生产,从而确保了产品质量。特别是欧美对食品安全的监督和处罚非常严格,大大提高了非法食品企业的成本,从而有效地保护了他们的食品链。这些有效措施都极大地促进了其国家食品安全,保障了人民生命。相比之下,蒙古国食品安全监管体系尚不完善。在蒙古国食品工业和餐饮服务中食品安全问题屡屡发生,这对人民的安全和社会的发展造成了极大的威胁。未形成成熟的食品安全监管体系是蒙古国现存的问题,也是亟需改进之处。为了有效实施食品安全监管,蒙古国应借鉴这些发达国家的经验,根据本国国情制定适宜本国发展的食品安全监管政策,以促进食品安全监管体系构建与完善,推动国家健康发展。

参考文献

- [1] 李克强. 浅谈美国食品安全监管体系[J]. 淮海工学院学报(社会科学版), 2011, 9(12): 77-78.
- [2] Huang, E., Dai, X. and Li, Z.L. (2018) A Comparative Study of Differences in Government Regulation of Food Safety between China and the United States. *2nd International Conference on Economics and Management, Education, Humanities and Social Sciences (EMEHSS 2018)*, Atlantis Press, Wuhan. <https://doi.org/10.2991/emehss-18.2018.113>
- [3] 王静. 中外食品安全监管体制比较研究[J]. 现代食品, 2019: 123-127.
- [4] 吕俊杰. 美国食品召回制度研究[J]. 世界农业, 2016(8): 64-68.
- [5] 余兴台. 美国食品安全与监管[M]. 北京: 中国医药科技出版社, 2017.
- [6] 王兆华, 雷家驩. 主要发达国家食品安全监管体系研究[J]. 中国软科学, 2004(7): 22-27.
- [7] 古桂琴. 欧美食品安全监管经验及其启示[J]. 食品与机械, 2015(1): 272-274.

- [8] Chen, K., Wang, X.-X. and Song, H.-Y. (2015) Food Safety Regulatory Systems in Europe and China: A Study of How Co-Regulation Can Improve Regulatory Effectiveness. *Journal of Integrative Agriculture*, **14**, 73-87.
[https://doi.org/10.1016/S2095-3119\(15\)61113-3](https://doi.org/10.1016/S2095-3119(15)61113-3)
- [9] Agency, Professional Inspection. Professional Inspection Agency.
<http://home.inspection.gov.mn/news/262/single/421>
- [10] Laws, Mongolian. <https://www.legalinfo.mn/law/details/8911>. 12 2012