

深圳建设食品安全城市的发展策略研究

——结题报告之一 “美国、欧盟、日本
和香港政策借鉴调研报告”

哈尔滨工业大学深圳研究生院

2013 年 12 月 10 日

目 录

一、国际食品安全政策借鉴的意义.....	3
(一) 意义一：全球视角.....	3
(二) 意义二：我国视角.....	4
(三) 意义三：深圳视角.....	5
(四) 意义四：经验借鉴视角.....	6
二、美国食品安全政策透析.....	7
(一) 主管机构和职责.....	7
(二) 法规和政策.....	13
(三) 政策和管理的特征.....	14
三、欧盟食品安全政策透析.....	15
(一) 主管机构和制度.....	15
(二) 法规和政策.....	17
(三) 政策和管理的特征.....	18
四、日本食品安全政策透析.....	21
(一) 主管机构和制度.....	21
(二) 法规和政策.....	24
(三) 政策和管理的特征.....	27
五、香港食品安全政策透析.....	29
(一) 主管机构和制度.....	29
(二) 法规和政策.....	32
(三) 政策和管理的特征.....	33
六、深圳食品安全政策现状.....	35
(一) 主管机构和制度.....	35
(二) 法规和政策.....	37
(三) 面临的主要问题.....	38
七、深圳食品安全政策修订建议.....	41
(一) 主管机构和制度.....	41
(二) 法规和政策.....	44
参考文献.....	51

一、国际食品安全政策借鉴的意义

(一) 意义一：全球视角

1. 食品安全问题是世界范围高度关注的公共卫生问题

近年来，食品安全恶性事件频发，大规模传染性疾病的扩散传播严重威胁人类健康，例如 2004 年至今持续间断在各国暴发的禽流感等疾病。由于食品中的微生物病原体以及对食物的化学污染物导致人类产生传染性疾病，使人们已深刻认识到食品安全既关系到整个社会的稳定和国家经济的发展，同时又与人类健康密切相关，目前已经成为全球范围内倍受关注的公共卫生问题。因此食品质量与安全必须优先考虑，必须受到高度重视，食品安全是第一民生问题^[1]。

2. 食品安全监管问题是各国政府及国际组织关注的问题

由于食品安全问题影响到国民健康、国家的产品出口，从而对国家的内部安定和外部形象均产生重要影响。因此，在全球范围内，食品安全监管已成为国际社会组织和各国政府十分关心的问题。包括联合国专门机构粮食与农业组织(FAO)、食品法典委员会(CAC)以及世界卫生组织(WHO)在内的国际组织纷纷重视食品安全问题，美国、日本、欧盟国家以及加拿大、澳大利亚、新西兰等国也制定政策、规范管理，加强了食品安全工作，建立和完善“从农田到餐桌”的食品安全控制体系。

3. 食品安全监管已成为一个重要的学术研究和政策研究领域

由于人们对健康的日益关注从而牵涉到对食品安全的高度重视。食品安全问题既是科学技术问题，也是管理实践问题，这一问题涉及领域广，人数多，周期长，需要深入全面的进行科学研究和经验积

累。西方发达国家已经将食品安全监管作为重要的学术研究和政策研究领域，开展全面研究，作为制定相关法律法规与解决技术难题的基础。中国作为发展中的人口大国，深圳作为移民城市的特区应当高度重视食品安全相关科学技术及政策研究。

（二）意义二：我国视角

1. 我国食品安全问题凸显

随着我国社会主义市场经济发展，人民生活水平不断提高，食品种类不断丰富，加工工艺不断改进，产品供给量充足富余，食品工业在我国国民经济中占有十分重要的地位。但是，近年来，我国涉及食品安全的新闻屡屡见诸报端及各种媒体，严重地影响了打击了消费者信心，影响了我国的国际形象^[1]。假药、假酒、假奶粉、地沟油、假鸡蛋事件触目惊心，三聚氰胺、苏丹红、H7N9 等专业名词人们耳熟能详，对于食品安全，百姓谈之色变，谈之愤慨，谈之无奈，不知买什么东西好，不知吃什么东西安全。食品安全问题的不断突显成为严重危害人民群众的身体健康的重要问题，一系列食品安全事件表明我国的食品安全现状令人堪忧，亟待规范管理，无论是加强食品安全的相关研究、还是建立组织、制订制度体系的管理都十分重要。

2. 我国加强食品安全监管迫在眉睫

建国以来，我国实现了国民经济的快速发展，社会主义市场经济建设蓬勃向上，随着物质生产能力的迅猛增强，食品供应体系主要解决了食品供给量问题而质量及安全监管工作还没能与之相适应。而下一阶段必将对于食品质量与安全进行高度重视并加强监管。在这一过程中，给一些无良企业进行唯利是图的行为以可乘之机，不按标准进行食品安全生产，滥用添加剂，贩假制假，甚至以工业原料等非食品原料进行食品加工，进行违法经营，危害公众健康，一些无视国家法律的无良企业已经受到查处。但食品行业流通环节仍然存在着监管缺

失等问题，我国食品安全法直至去年才颁布出台，也就是说整个法律体系中的母法才刚刚诞生，那么子法在哪里，整个法律体系的建立就更是任重道远了。进一步完善和加强食品监管，目前建立高效的食品安全监管体系是十分紧迫的任务^[1-3]。

（三）意义三：深圳视角

1. 深圳的食品安全形势严峻，食品安全管理难度大

作为全国改革开放的先锋——深圳以他包容开放吸引了全国各地人口趋之若鹜，本土居民与外来人口严重倒挂，常住人口地源复杂，已超千万。在经历了社会主义市场经济的超常规快速发展后，经济发达，市场活跃，但一系列城市发展而产生的社会管理问题也随之而来。

近年来深圳市对食品安全管理不断重视，从组织机构、政策法规及生产流通各个环节进行加强与监管，至去年来成立了食品安全管理局，显示出深圳市对食品安全工作的日益重视，取得了长足进步。但是食品安全问题是系统工程，市民的食品信心仍然不足，这与全国大环境与深圳本土因素都有关系。深圳作为全国人口密度最高的城市与经济经展最早最快的经济特区，外来人口与户籍人口的比例出现了严重的倒挂，城市人口来源多样复杂，人口素质参差不齐，一些人从事地下加工、食品生产经营企业总体规模偏小，甚至无证无照经营，食品来源范围地域广泛，流通渠道多样复杂，这些现实情况加大了深圳食品安全管理的难度，使深圳的食品安全形势更加严峻^[4]。

2. 深圳食品安全问题更加敏感，构建有力安全管理体系更加迫切

一直以来，深圳作为香港特区食品供应的最重要来源之一，深港贸易活跃、两地居民往来频繁，供港食品安全问题对于深圳市民及香港居民的健康、以及深圳的城市形象和内地形象都十分重要，敏感且具有重要的政治意义。且深港两地政治制度与法律基础体系都不一

样，必做好食品安全监管保证供港食品安全是深港合作的重要内容。同时，深圳市是全国最早一批开放的经济特区，在经济发展和城市建设方面积累了一定的经验，与国内其他城市相比，在猪肉等产品的食品监管方面也卓有成效，可以为国内其他城市提供借鉴意义。

（四）意义四：经验借鉴视角

“他山之石，可以攻玉”。

在食品安全监管方面，各国有着各自的特点，一些发达资本主义国家的成熟作法与先进经验，值得我国借鉴。虽然这些国家与我国社会制度不同，国情与文化存在着差异，但对于食品安全与质量这一全球共同关注的民生问题，我们理应学习其有效先进的做法，为我所用。美国，欧盟，日本以及与深圳毗邻的香港在食品安全监管的体制建立与实施方面取得了显著的成效。在此，我们选择这 4 个国家和特区进行政策调研和借鉴主要是因为以下理由：

美国：美国联邦政府实行总统食品安全管理委员会作为食品安全监管的协调，表明政府对食品安全工作的高度重视。其他多个政府部门各司其责，通力合作。其法律基础包括：联邦政府层面法律、各州相关法律、生产者安全食品的法律等。这一综合体系的有效监管，使得美国自诩为全世界食品最安全的国家之一^[5]。

欧盟：作为国际组织的欧盟，其食品安全法律体系完善，食品安全监管机制运行良好，管理规范^[6]，这有赖于欧盟长期以来对食品安全的重视。欧盟的食品安全监管体系对于整个食物流通的环节及各个方面进行了有效的考虑和控制，各成员国也纷纷独立建设本国食品安全监管机构及法律制度，实行双重监管，有效预防和协调解决食品安全问题，欧盟拥有全球最为成功的食品安全体系之一。

日本：日本进口农产品和食品的检验检疫十分严格，程序复杂。所有的进口食品需要通过农林水产省的动（植）物检疫所和厚生劳动省食品检疫所的双重检查。日本是仅次于美国的我国的第二大食品进口国，也是“世界上食品安全保障体系最为完善、监管措施最严厉的

国家之一”^[5]。

香港：香港特别行政区政府根据香港食品供应的特点，对国际先进的监管模式进行改革，形成了符合港情的有效的监管体制，建立了完善的食品安全法律法规体系和制度，有效保障了香港的食品安全。港深地理位置毗邻，贸易便利，其先进经验值得借鉴。

以上国家或地区的监管基本都具有以下几个方面特点：

第一，政府对食品安全问题高度重视，在整个监管体系中居于主导地位；第二，构成整个食品安全监管体系的各政府部门各司其职，分工明确又通力合作；第三，整个食品安全监管体系扁平化，工作效率高；第四，保证食品安全法律体系尽量覆盖，与食品生产、加工及消费的各个环节流程及相关产业；第五，加强公众的参与程度，提高工作的透明度；第六，加强科学研究、重视技术更新与技术监督工作。

根据以上背景阐述，深圳要立足于国内食品安全现状基础上，加强食品安全监管，有必要借鉴其他国家或地区的成功经验及做法，结合深圳实际情况和特点，逐步实现真正的食品安全城市。

二、美国食品安全政策透析

（一）主管机构和职责

美国食品安全综合监管体系中，总统食品安全管理委员会是进行综合协调的机构，另外有其他 20 多个政府部门参与，部门之间各司其责，通力合作、有效运行进行食品监管。其他构成部门主要有卫生部、农业部、财政部、国防部，各部门承担食品安全监管工作又分别由其内设机构来承担。如：居于主导地位的食品药品监督管理局，负责检验检疫的食品安全检验局和动植物检疫局，以及涉及食品生产与消费环境的联邦环境保护署等等，整个食品安全监管体系如下图 2-1^[5]。

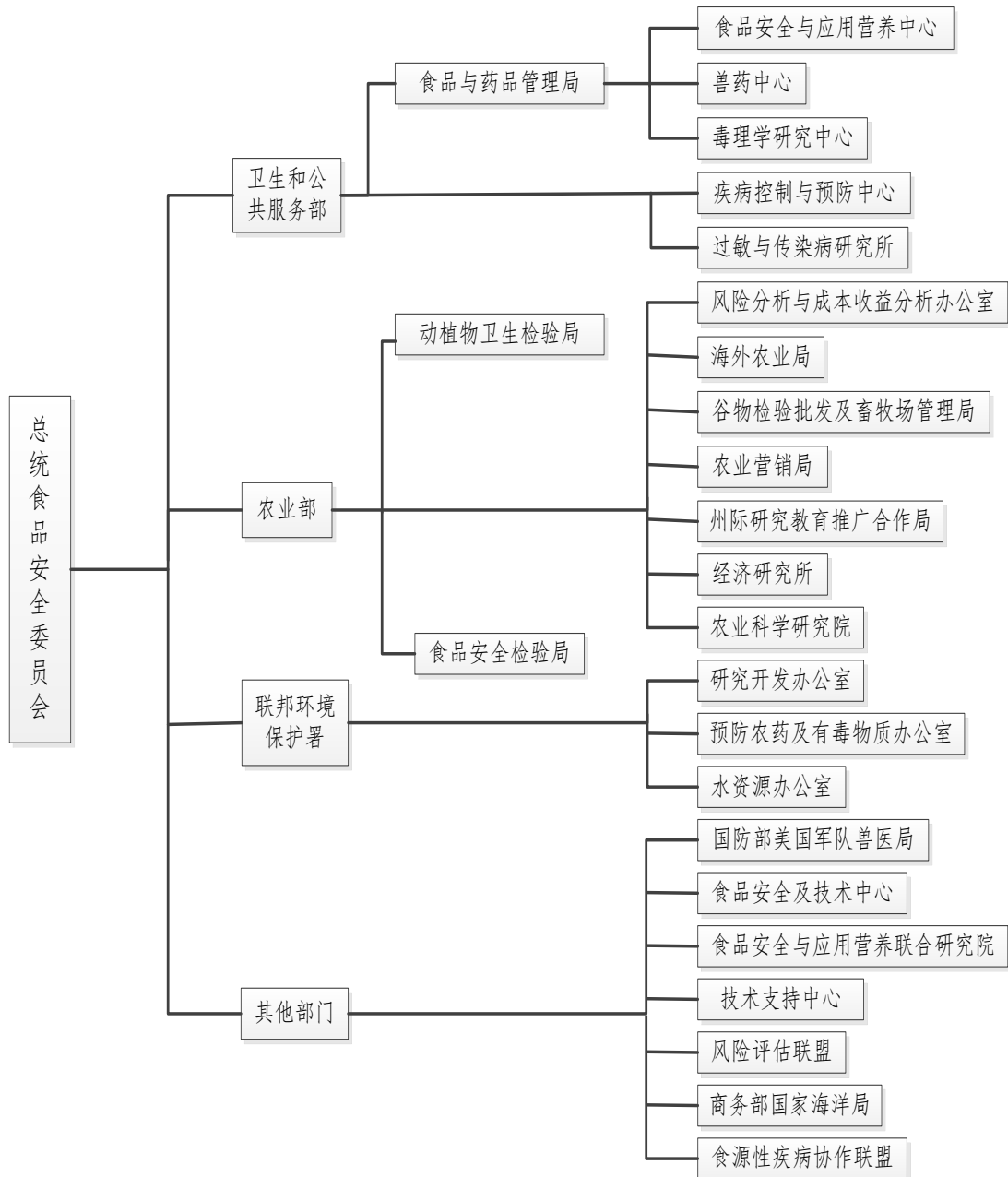


图 2-1 美国食品安全监管体系

1. 总统食品安全委员会

食品安全监管具有按类别管理与按环节管理相结合的特点。总统食品安全委员会于 1998 年成立，承担的主要职责包括：统筹负责全国的食品安全监管工作，在整个监管体系中居于主导地位，负责计划的制订与实施、组织机构的建设、相关科研部门的监管及财政监管，即

资金预算及投入方向。总统食品安全委员会的主席团成员由卫生、农业以及科技决策部门的政策部门的首脑担任，大约 15 个部门的负责人作为委员会成员，有商业部、农业部、预算、科技教育、环境保护部门等。

2. 卫生部食品与药品监督管理局

食品与药品监督管理局受卫生部直管，共有 3 个部门承担着与食品安全相关的工作，分别是食品安全与应用营养中心、兽药中心和毒理学研究中心，其职责分别如下。

(1)食品安全与应用营养中心：食品安全与应用营养中心对全国的食品安全问题进行监管工作。为了保护国民健康，有效保证美国食品及化妆品安全、卫生、标识真实，该中心负责国内贸易及进口食品，以及瓶装水等管理。

(2)兽药中心：兽药中心对全国的药品安全问题进行监督和管理工。具体负责药品的生产和销售，食用动物的安全监管，宠物管理、以及动物食品的添加剂、抗生素的管理等。

(3)毒理学研究中心：毒理学研究中心是进行食品与药品安全管理的基础研究机构，负责提供各部门所需要的理论及技术支持，通过动物实验进行毒理研究，以判断各种因素对人类健康的影响程度，为科学决策提供数据及理论依据。

另外，卫生和公共服务部中的过敏与传染病研究所(NIAID)和疾病控制与预防中心(CDC)也是相关部门，两者分别是研究机构和执行机构，其中，NIAID 负责对食源性疾病开展病理研究；CDC 主要承担疾病预防与控制工作。

3. 农业部(USDA)

农业部涉及食品安全问题的主要机构及其职责如表 2-1 所示。

表 2-1 美国农业部关于食品安全主要机构及职责一览表^[6]

序号	名称	简称	职责
1	食品安全检验局	FSIS	负责确保国内的肉类、禽类及蛋类的各种产品的食品安全，包装安全，标识正确、真实有效，可追溯。
2	动植物卫生检验局	APHIS	负责处置生物恐怖活动，动植物疫病的预防和传播、家畜类疾病的有效控制。
3	首席经济师办公室/风险分析及成本收益分析办公室	OCE/ ORAC BA	保证美国农业部重要的法规草案的科学性和盈利性，即进行成本收益分析后的结果收益大于成本。提供政策指导以及技术支持，负责农业部起草法规的财务分析及政策合规性要求。
4	谷物检验、批发及畜牧场管理局	GIPSA	负责农产品贸易，主要门类包括家畜、肉类、谷物、油子及相关管理。 GIPSA 可就农产品制定官方定级和检验标准，统一检测方法，从而维护公平竞争的市场营销体系。
5	经济研究所	ERS	是美国农业部经济信息来源和经济研究的主要机构。 ERS 的研究可以为农业、食品、自然资源及乡村发展提供相关信息，提高政府决策的科学水平。
6	农业营销局	AMS	旨在维护稳定的市场环境，保障农牧民及消费者的利益。该机构主要通过提供农产品质量定级和认证服务，保证国民能有选择性地享受高品质的食品供给。
7	农业科学研究院	ARS	是美国农业部主要的研究机构，负责一系列影响美国人民日常生活的食品安全研究项目，推广相关科学知识，并向 APHIS 及 FSIS 提供技术支持。

表 2-1 美国农业部关于食品安全主要机构及职责一览表（续表）^[6]

序号	名称	简称	职责
8	海外农业局	FAS	负责帮助美国产品进入国际市场，促进美国产品获得新的海外市场准入或提高其在国际市场的竞争力。支持农业国际贸易的发展。
9	州际研究、教育和推广合作局	CSREES	是美国农业部主要的集资研究机构。该机构可以为从事食品安全等相关研究的学校、政府机构、专业组织及业界团体提供竞争性的集资补贴。

4. 联邦环境保护署 (EPA)

联邦环境保护署相关主要机构职责如表 2-2 所示。

表 2-2 美国联邦环境保护署食品安全机构及职责一览表^[6]

序号	名称	简称	职责
1	预防、农药及有毒物质办公室	OPPTS	旨在保护当前及今后的公共健康和环境免受有毒有害化学药品的污染，设定食物中的农药及其他有毒有害物质的残留限量等。
2	研究开发办公室	ORD	主要科研机构。其项目围绕风险分析或风险管理来进行，为环保局正确履行保护人类健康、保护自然环境的职能提供科学依据。
3	水资源办公室	OW	旨在保证水质安全，以供人类安全饮用、鱼类及贝类安全生存和适于游泳，从而保护人类健康。负责制定相关规定，开展风险分析。

5. 其他部门

美国涉及食品安全问题的其他机构及职责如表 2-3 所示。

表 2-3 美国其他食品安全机构及职责一览表^[5-7]

序号	名称	简称	职责
1	国防部美国军队兽医局	DOD/ VSA	负责美国军队食品供应的安全。由于美国军队在世界各地广泛分布，所以美国军队兽医局必须制定相应的管理规定和检验项目，对分布在全球的食品供应商进行认证。
2	商务部国家大洋大气管理局/国家海洋渔业局	DOC/ NOA A/NM FS	负责推荐性的海产品检验项目，主要是有关海产品的食品安全事宜，包括对海产品及加工设备的检验、实验室检测、风险分析、风险管理、风险传播及产品质量等级的确定。
3	食品安全与应用营养联合研究院	JIFSA N	是一个政府与学术界在食品安全领域的合作机构，旨在为相关食品安全政策提供技术支持。
4	食品安全及技术中心	NCFS T	由来自伊利诺伊州技术研究院的科学家、FDA 官员以及食品相关业界人士组成的联盟，其重点在于保护食品供应的安全。
5	风险评估联盟	RAC	负责食品安全风险评估的联邦政府机构间相互协作，通过这种交流和合作，共同开展食品领域的风险分析工作。
6	技术支持工作组	TSW G	为多个机构参与的工作小组，负责开展预防和打击生物恐怖活动的全国性的机构间合作研究机构。其与食品安全相关的工作包括：危害因子(细菌、病毒等) 在食品中的生存能力、检测技术、造成危害程度的评估及食品安全培训等。
7	食源性疾病反应协作组	FORC G	目的在于提高联邦、州及地方机构对发生跨州界食源性疾病做出反应的处理能力。FORCG 将联邦、州及地方相关政府机构纳入到了全国性的食源性疾病综合反应体系。

综上所述，美国食品安全综合监管体系比较完善，组织机构完备，由总统食品安全委员会起主导作用，其他部门由卫生和公共服务部、农业部、及联邦环境保护署、财政部等部门的多个单位组成，在

总统食品安全委员会的协调下，各司其职，共同努力确保国家食品安全与社会公众健康不受危害。

（二）法规和政策

美国是坚持立法、司法、执法三权分立、分离的国家，重视立法并由国会承担这一职责。在食品安全法律体系方面也是如此，三类机构分别依法行使权利与承担责任如表 2-4 所示。

表 2-4 美国食品安全机构的三权分立^[5-7]

序号	名称	职责
1	立法机构	国会作为立法机构，主要负责制定并颁布法令来确保食品安全；
2	执法机构	执法机构依据国会的授权通过制定实施细则来贯彻国会的法令，并可以对法规进行修改和补充以应对新情况的出现，这些法规每年会发布在《美国联邦法规汇编》上；
3	司法机构	法规在实施中产生争端时，司法部门要做出公正的裁决。

美国在食品安全方面拥有几十余部法律法规，门类繁多，体系完整。有的按照食品的品种门类进行监管，有的是按照食品或药品在生产、流通或消费领域的不同环节和阶段进行监管规定。其中，以《联邦食品药品和化妆品法》为基础法律，还有分别有禽类产品、蛋类产品、及肉类产品检验方面的法律规定，还有食品质量保护、公共健康服务、动物健康保护、甚至生物恐怖事件应对等类别的其他法律规范。美国长期以来重视立法立规、重视食品安全，在法律监管体系方面也是较为成功的。

目前，美国的食物质量安全法律法规体系如下图所示：

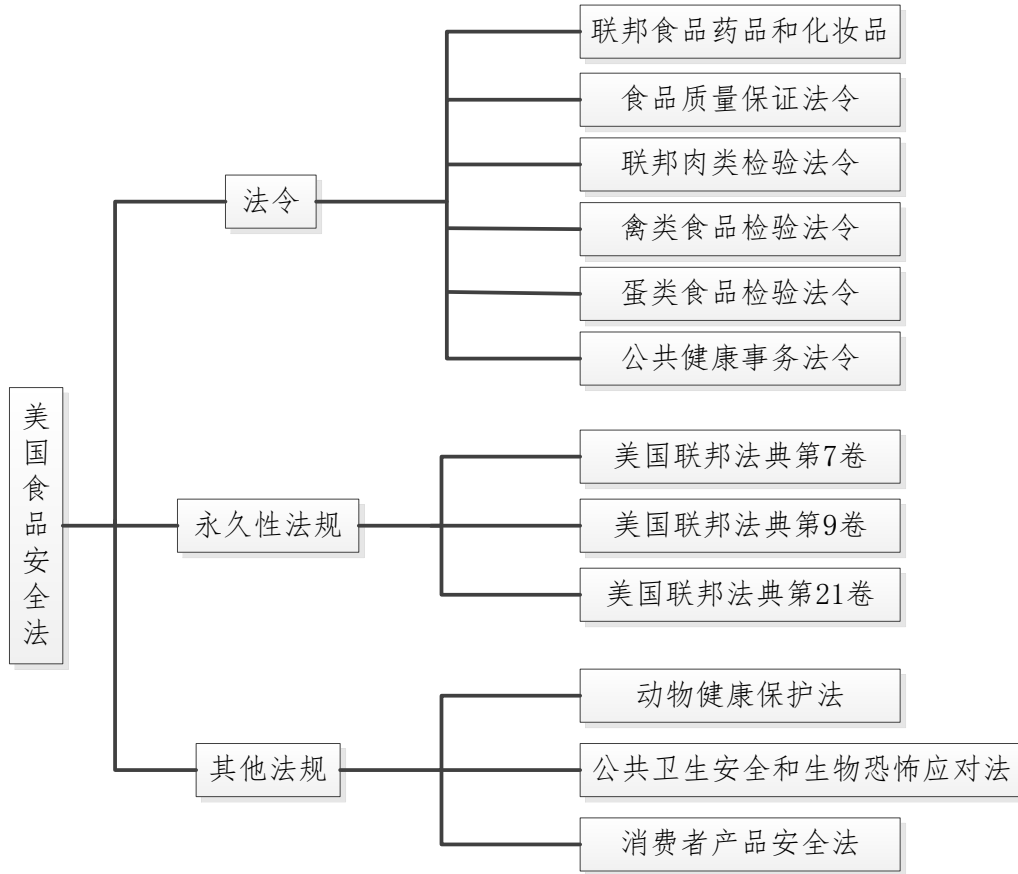


图 2-2 食品安全监管体系结构图——美国^[5]

综上所述，美国十分重视立法工作，食品安全综合监管的立法、执法和司法独立运行，已建立起健全的食物安全监管的法律体系，在食品安全监管领域发挥重要作用。

（三）政策和管理的特征

1. 食品安全监管体系健全、运行有效

美国对食品安全监管实行品种监管及过程监管相结合，如上所述，监管体系健全、运行有效。相关部门各司其职、权力与责任分离分理，部门之间分工合作，协调配合，同时，美国对于食品及药品的监管是按照其种类分配到相应的各个部门，进行自上而下的垂直管理

[7,8]。

2. 食品安全监管“从农田到餐桌”，是全过程管理

按上条所述，美国对于食品及药品的监管是按照其种类分配到相应的各个部门，进行自上而下的垂直管理，这样每一品种的食品或药品从生产（种植养殖）、流通（加工）、消费使用的各个环节都可以由一个部门负责，即明确了这种食品监管的责任主体，防止了监管缺失或薄弱，以方便实现该种食品进行“一竿子插到底”的全过程监管，也可以比喻成为“从农田到餐桌”的整个过程进行了有效管理[9,10]。

3. 对食品的监管尤其强调风险分析评估为基础

美国制定食品安全管理法律是以进行充分的食品安全风险分析为前提和基础的，通过进行食品安全的风险评估、风险管理和风险交流，重视各类风险的防控，降低和分散不可预期的风险，保证食品安全、保护公众健康，实现有效监管。

三、欧盟食品安全政策透析

（一）主管机构和制度

欧盟食品安全监管机构包括决策部门、管理部门和风险分析部门。

1. 决策部门

在欧盟，欧洲理事会和欧盟委员会拥有对食品安全问题的决策权力，并负责制定与食品安全监管等问题相关的法律法规和政策。欧盟委员会在欧盟内统一管理食品安全问题的实施组织是欧洲食品安全委员会，该委员会职责包括建立欧盟成员国之间的食品安全管理机构之

间的联系、负责各国科研机构之间的合作研究、负责了解及处理食品消费者对于食品安全的建议及反馈，负责管理下设的几个专家委员会，并有责任向欧盟委员会提出食品安全方面进行决策参考。

2. 管理部门

在欧盟，负责食品安全问题相关事务的管理部门是欧盟健康与消费者保护总署(DGSANCO)，它的工作职责包括制订、完善、更新食品安全法律法规，推进欧盟成员国之间以及与外界开展合作与研究，推进各成员国的食品安全监管工作，以保证食品消费安全、保护社会公众利益。

另一个负责欧盟食品安全事务部门是食品与兽医办公室(FVO)，它虽然是欧盟健康与消费者保护总署的下设部门，但其运行相对独立。主要负责监管农业源性食物和食品的安全，包括实施食物安全、动植物健康方面的政策法规，并完成出口成员国或第三国的巡检报告，以及时发现和反馈问题，提出参考建议和结论。

3. 风险分析部门

欧洲食品安全局成立于 2002 年，在食品安全方面向欧盟提供建议，为欧盟的立法提供科学依据，是欧盟负责食品安全风险分析的主要部门，专门负责食品风险评估，很大程度独立于欧盟其他部门。另一方面，高度重视食品安全风险评估是国际倡导的安全监管方式，这种风险理念得到了欧盟组织的重视，并长期在成员国内部及组织层面进行风险的防控，主要是对食品安全生产与流通的过程防控，对于收集的各种食品数据及检验结果进行风险分析。

由于欧盟是一个组织，由众多成员国组成，因此，其实很多层次的食物安全监管体系，即在欧盟层面、成员国国家层面分别设置食品安全监管机构。欧盟层面有欧盟组织的食品安全委员会及欧洲食品安全局等。成员国机构有：英国独立的食品标准局，丹麦成立的食物和农业渔业部，法国的食品安全评价中心，荷兰成立的国家食品局、德

国也成立了相关的两个研究及执行机构等。欧盟的食品从业者一旦违反禁令，承担较为严重的受罚制度，因此有动力进行各项标准的制定和法律制度的建议，并采用技术手段实施 GMP、HACCP 等有关标准和制度。

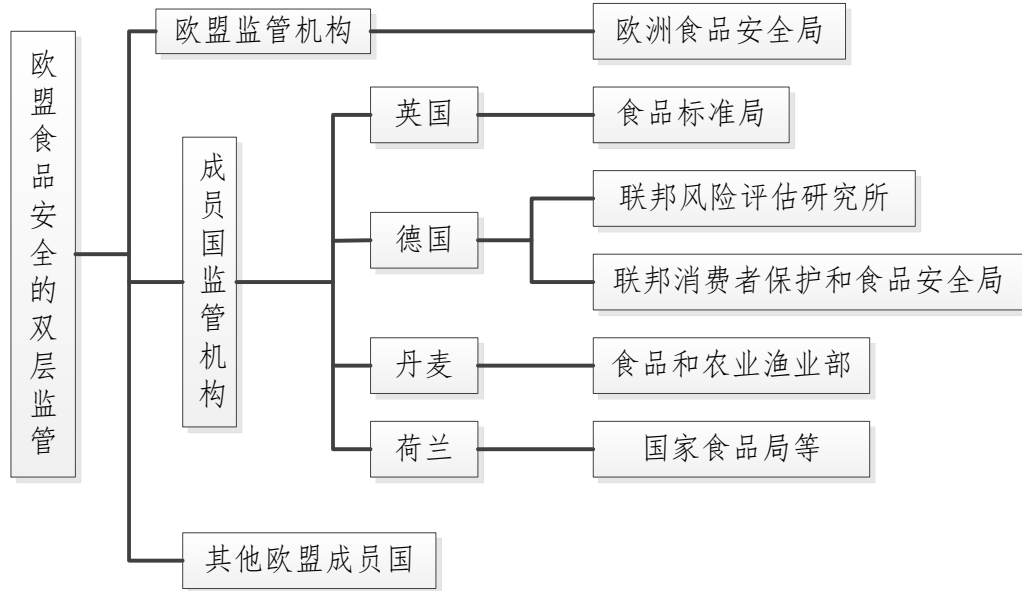


图 3-1 食品安监管体系结构图——欧盟^[5]

综上所述，欧盟成员国的食品安全监管体系是双层监管机制，即接受在欧盟组织层面食品安全委员会等机构的协调管理，同时也各自建立起本国的食品安全监管机构，协调配合，共同发挥积极作用。

（二）法规和政策

1. 欧盟的立法机构

欧洲法令和法规是欧盟法律体系的两个组成部分，其立法机构是欧洲委员会和欧洲议会。一般，法规颁布后直接生效，而法令颁布之后则对法令的采纳国生效。除了欧盟层面的法令法规外，欧盟的各成员国均设有国家立法机构，建立本国法律体系，制定本国的相关法

律条款，食品安全问题也是如此。

2. 欧盟的食品安全法律

欧盟目前具有强大的法律体系，这一体系是最早建立是从 1980 年开始的，即从《欧盟食品安全卫生制度》颁布实施之初，至今在欧盟组织层面就有二十余部食品安全方面的法律法规，包括《通用食品法》等一系列规定。另外，欧盟的《食品安全白皮书》也发挥了重要作用，规定更加清楚，标准更为细化明确，更加系统和规范详实，在欧盟的食品安全监管领域发挥着强大的作用^[11]。

目前，欧盟委员会还建议欧盟改革食品安全卫生制度，拟进一步简化合并原有法令，以便于统一协调，形成一项系统公开的食品安全卫生新规则，将更加有效适用于“从农场到餐桌”的全过程监管^[12]，有效预防及应对突发性事件，防控食品安全风险，保护社会公众健康，维护各成员国食品市场安全等。

综上所述，欧盟的食品安全法律体系包括以下特点：第一，欧盟的食品安全法律条款较为细致，对食品安全要求的规定具体，标准最高，其各类安全指标涉及面广、更新迅速、要求严格的特点已在全球范围内为众所周知。第二，欧盟的食品安全法律在共同市场内由执行机构统一实施，负责各成员国之间及第三国之间对执行欧盟法律法规的情况市场督查情况和做出严格监督，以确保整个欧盟食品安全市场的健康运行。

（三）政策和管理的特征

正如之前第一点所表述的欧盟的食品监管体系是双层管理机制，各国接受来自欧盟组织层面及本国机构的共同监管，纵向管理与横向联系配合形成监管网络，由欧盟食品安全局进行统一协调，统一管理，为欧盟各国保证食品安全市场的建设发挥了积极的作用，完成了各类食品各个环节中的防控监管工作。欧盟食品安全管理局成立于 2000 年，在整个监管体系中居于重要的地位。另外，欧盟实行的相关

政策和制度还具有以下特征。

1. 欧盟实行“从农田到餐桌”的全过程监控制

欧盟对食品安全问题的监管与美国相似，也是全过程的各环节全覆盖，即从农田到餐桌，这一制度已经在解决食品问题方面成为行之有效的一项基本制度。欧盟较早地实施这一制度，从食品的安全制造、分批加工到销售传递的全部流程的各个环节都有科学的标准设计、全程控制和不断管理，并分别制订成为相关的法律法规，严格执行，包括众所周知的良好生产规范(GMP)以及危害分析和关键控制体系(HACCP)等管理程序。食品从业相关人员必须依照相关标准从事食品生产加工活动，如有违反将随着产品追溯受到严厉的惩罚，因此，这种全过程的监控对食品从业者自觉实施严格管理，坚持标准起到了良好的约束和震慑作用^[11-13]。

2. 欧盟实行危害分析与关键控制点制度(HACCP)

与“从农田到餐桌”制度的宗旨相同，危害分析与关键控制点制度的目的也是全部环节监控。但是与其不尽相同的是，这一项制度具体到对食品安全的各环节的物理以及化学方面所能产生的危害进行具体分析和全过程控制，形成的体系和制度。这一制度目前在世界上很多发达国家所采用并收效明显，就是在食品生产企业进行实施的HACCP制度，这一项制度也成为最为经济和有效的控制手段之一。欧盟明确了这一项制度共包括主要内容^[5,11,13-15]。主要的有危害预防、节点控制、制定临界极限及监测程序等，当然修正计划与最终的有效性确认也是不可忽视的。

3. 欧盟实行食品与饲料快速预警系统(RASFF)

从1979年欧盟的食品与饲料快速预警系统到2000年的《食品安全白皮书》提出的欧盟快速报警系统，这一制度经历了食品安全危机事件的考验与完善，已成为一项成熟制度在欧盟范围内实施已久。

RASFF 成为欧盟委员会、欧洲食品安全管理局以及各成员国食品与饲料安全主管机构的联系机构，使相关机构形成网络，快速反应、协同工作，当成员国掌握食品安全严重风险的信息时，将通过这一网络转发给各成员国，并进行相应的连锁反应和处理。这一预警系统的使用，目的是在整个欧盟范围之内形成畅通的网络系统，以便进行信息传达、更新、处置行动的通报及对策研究的沟通与协作，这一系统的有效实施的结果是在欧盟各国处于食品安全风险影响之下时，能够对事态进行把握，防止不良影响蔓延开来，再进行有针对性的应急措施的协同应对，保护欧盟国家的食品安全市场不受风险冲击^[11-13]。

4. 欧盟对食品实行可追溯制度

欧盟《基本食品法》明确要求在欧盟国家销售的食品必须具备可追溯性，即强制实行可追溯制度。按照基本法的相关内容，所涉全部药品、食品及一切供应材料的全部环节都要进行有效标识记载、索要票据登记在案，以方便进行可追溯性制度^[14]。可追溯制度的前提是对食品的全部清晰标识，及各流通环节的索票登记跟踪，从而才能切实可行进行追溯问题产品，完成食品召回或进行其他的处置决策。同时，这种制度也相当于为每一种产品建立了身份证和档案，登记其进入流通环节的顺序、地点及进行了处理加工程序，这一身份档案对于食品安全问题解决必将起到非常重要的意义，必须作为一项扎实的基础工作完成好。这一制度还将有效地对食品从业的企业和人员形成约束和监督，使其不能够进行违禁操作，主动减少控制失误操作等。

5. 欧盟实行食品或饲料从业者承担责任制度

食品或饲料从业者承担责任制度与农业产品的可追溯制度配合实施。欧盟《基本食品法》对食品或饲料从业者承担责任制度进行了明确且严格的规定，食品从业者进行的一切关于食品及饲料的生产经营活动必须能够达到组织及国家规定的标准，且保证产品的可追溯性，违反的从业者将受到严重惩处，甚至民事及刑事的相关制裁，这一制

度加大了经营者不法行为或失误行为受到严重惩处的畏惧感，因此，食品或饲料从业者都积极主动参与建立相关标准、采用有效的自我检查措施包括采用新技术检测手段，自觉采纳 HACCP、GMP 等国际通用标准程序，以确保食品安全^[11,15]。

四、日本食品安全政策透析

（一）主管机构和制度

下面，进行日本食品安全监管体系的阐述，其核心机构是的是日本食品安全委员会，另外还有厚生劳动省以及农林水产省两个部门。其各自职责及组织机构分别如下页图4-1所示。

1. 食品安全委员会

由民间专家组成的日本食品安全委员会是日本内阁的直属机构，承担着日本食品安全监管及风险评估、以及综合协调等具体职能，并作为监督厚生劳动省、农林水产省在食品安全职能方面的管理机构，该机构成立于 2003 年。这种民间专家担任专业委员会、由首相任命的情况与我国各种门类名目的委员会的组成情况完全不同，因此也成为本研究在第七部分对于深圳市食品安全委员会组织结构的建议内容之一。这种人员构成有利于食品安全工作人员投入力量持续保持充足，且与政府组织的运行保持独立，进行食品监管和惩处不至投鼠忌器。日本的食物委员会下辖“专门委员会”，通过“事务局”进行日常管理工作，工作人员中不少来源于农林水产省和厚生劳动省等部门^[16]。委员会的三个评估专家组的名称及职责情况如表 4-1 所示。

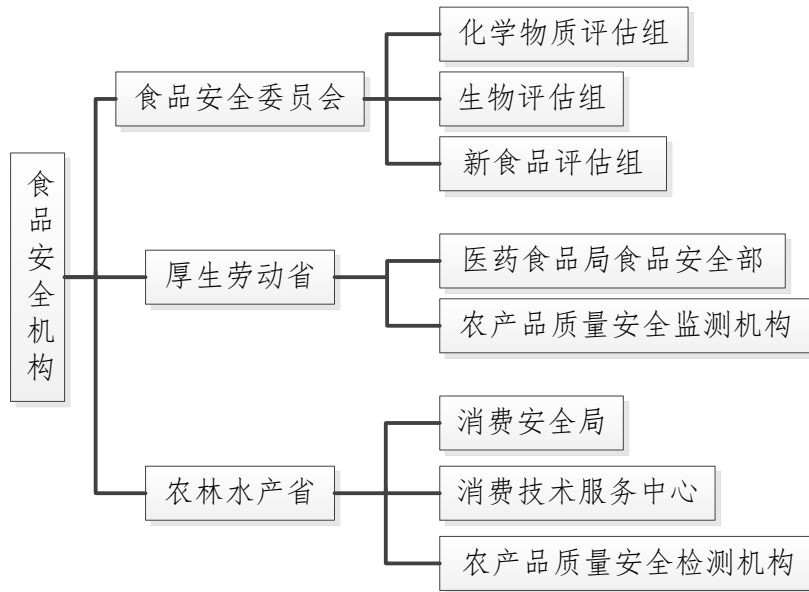


图 4-1 食品安监管体系结构图——日本^[5,16]

表 4-1 专家组及其职责一览表^[5]

序号	名称	职责
1	化学物质评估组	负责对食品添加剂、农药、动物用医药品、器具及容器包装、化学物质、污染物质等的风险评估。
2	生物评估组	负责对微生物、病毒、霉菌及自然毒素等风险评估。
3	新食品评估组	负责对转基因食品、新开发食品等的风险评估。

2. 厚生劳动省

厚生劳动省下辖的医药食品局，设有食品药品影响对策官一名、食品风险信息官一名、以及负责进口食品安全的对策官等^[17,18]。其食品安全职责包括：负责食品安全职能，主要包括：食品链的全过程监督管理，包括负责对进口全部食品进行安全质量检查，对食品生产企业进行有效管理并对其核准经营许可，控制和负责生产加工、流通消费等

各个环节的安全；负责标准的制定，包括食品卫生安全标准和食品中化学成份的最高残留量标准的制定以及食品安全应急事件的处置等。

3. 农林水产省

除厚生劳动省外，日本的另外一个食品监管机构是农林水产省，这一机构又设有消费安全局和消费技术服务中心两个部门。消费技术服务中心又设有7个分中心^[17,18]。这两个部门的机构职责内容如表4-2所示。

表 4-2 农林水产省机构及职责一览表
[17,18]

序号	名称	职责
1	消费安全局	国内生鲜农产品及其粗加工产品在生产环节的质量安全管理；农药、兽药、化肥、饲料等农业投入品在生产、销售与使用环节的监管；进口动植物检疫；国产和进口粮食的质量安全性检查；国内农产品品质、认证和标识的监管；农产品加工环节中推广“危害分析与关键控制点”分析与关键控方法；流通环节中批发市场、屠宰场的设施建设；农产品质量安全信息的搜集、沟通等。
2	消费技术服务中心	负责农产品质量安全调查分析，受理消费者投诉、办理有机食品认证及认证产品的监督管理。消费技术服务中心与地方农业服务机构保持紧密联系，搜集有关情报并接受监督指导。

4. 农产品质量安全检测机构

日本全国共有58个道府(县)、市各级食品质量检测机构。分属于农林水产省和厚生劳动省。两省的检测机构共同制定食品中农药等化学成的残留标准，分工合作，但又有各自不同的职责，如：生鲜农产品的生产和加工由农林水产省负责，而其他食品及进口食品的安全性的职责则归属于厚生劳动省^[17,18]。

综上所述，日本食品安全监管的总体特征是将过程管理、制度管理和监管体系建设相结合。监管机构和科学设置与法律体系全面完备，有效结合并辅以有效监管措施，构成了日本食品安全监管的完整体系。

（二）法规和政策

与美国相同的是，日本也是三权分立，即食品的立法、执法和司法分由不同的机构承担责任；而与美国不同的是，如果美国的“全世界食品最安全的国家”是自封的话，那么日本作为世界上食品供应最安全的国家之一的地位是相对普遍公认。日本由国会作为立法机构，主要负责制定法律法规，以保障食品供应的安全。日本主要法律结构如下页图4-2所示。日本的食品安全法律主要包括食品安全基本法、食品卫生法等，以及伴随而生的有关法律的实施令和实施规则；食品标准体系分为国家标准、行业标准和企业标准三层，如表4-3所示。

表 4-3 日本食品标准体系分类及内容

序号	名称	主要内容
1	国家标准	即 JAS 标准，以农产品、林产品、畜产品、水产品及其加工制品和油脂为主要对象；
2	行业标准	多由行业团体、专业协会和社团组织制定，主要是作为国家标准的补充或技术储备；
3	企业标准	是各株式会社制定的操作规程或技术标准。

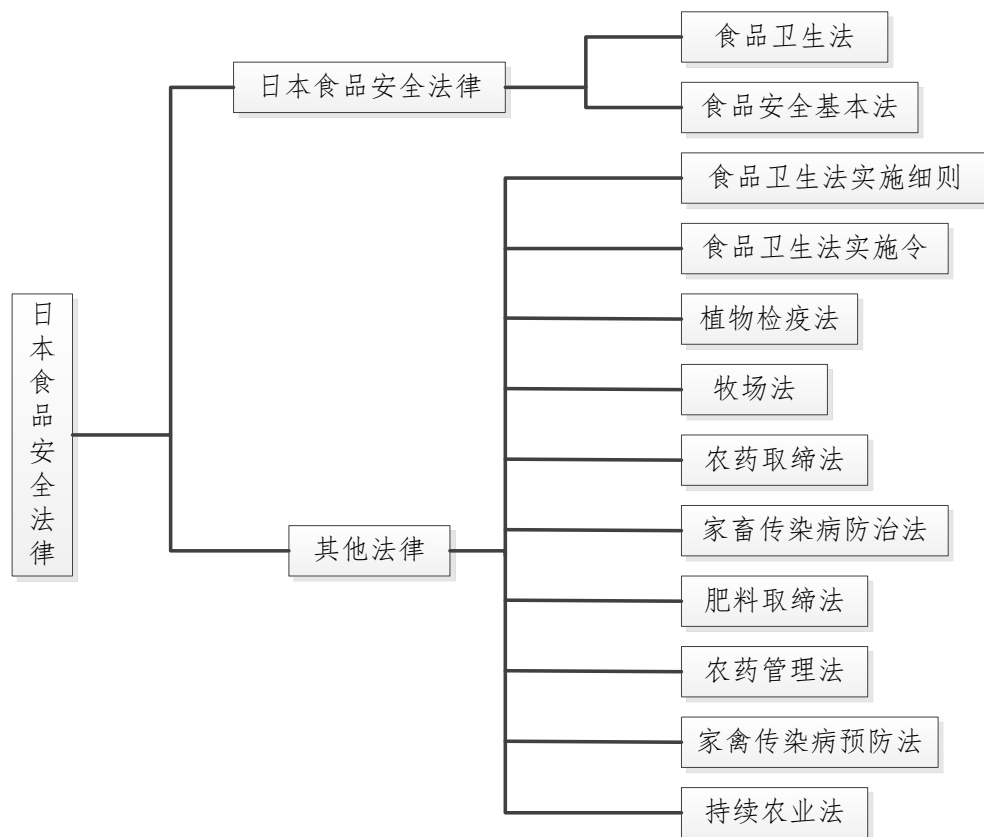


图 4-2 食品安全法律体系——日本^[5]

1. 日本食品安全管理的主要法律

以下将分三个部分分别阐述日本食品安全监管法律：即《食品卫生法》、《食品安全基本法》还有其他法律。

(1) 《食品卫生法》

日本的《食品卫生法》于 1947 年颁布，是食品安全管理的主要依据。至今，经过了多次修订和不断完善，目前由 36 条条文组成，法律涉及到食品安全方方面面，众多的对象；《食品卫生法》将权力授予厚生劳动省与地方政府共同承担，共同管理食品安全的重要责任，《食品卫生法》对全国实行危害分析和临界点控制系统，实行“肯定列表”制度，明确了 15 种不准使用的农业化学品，对于日本进口食品中可能出现、或隐性存在的近 800 种农(兽)药和添加剂的 5 万多个限量的标准进行了规定。

(2) 《食品安全基本法》

《食品安全基本法》主要是通过地方政府和消费者共同参与，共同协调政策、确定原则，建立食品安全委员会，共同进行风险评估，并向农林水产省和厚生劳动省提供风险管理方面的科学建议，最终确保食品安全^[19]。2003年前，世界发生了严重的疯牛病事件，之后《食品安全基本法》草案重新修订，希望成为一部保护消费者根本权益、确保食品安全为目的的民生法律，政府希望通过修订其部分条款，以达到重新获得消费者的支持。

(3)其他食品安全相关法规

目前，日本已颁布了食品安全相关法律法规共 300 多项。包括《食品卫生法》、《食品安全基本法》、《农药取缔法》、《肥料取缔法》、《食品卫生法实施规则》、《食品卫生法实施令》、《计量法》、《植物检疫法》《产品责任法(PL 法)》、《家禽传染病预防法》等，还包括《输出入贸易法》、《关税法》等进出口食品相关的法律，相当一部分是系列法律法规，分门别类，数量繁多^[19]。

2. 日本食品安全相关标准的内容及制定

日本的食品安全标准品种广泛、数量繁多，标准大都与国际接轨并结合日本本土情况，基本构成了相对完善的食品安全标准体系。包括加工食品安全标准、有机食品安全标准、转基因食品安全标准以及生鲜食品安全标准等大的门类，相关规定明确详尽、可量化、标记明确。各类产品认证、标准制定、修订、废除、监督等管理方面也要求明细、严格、程序清楚并已经进行了相关立法，建立了完善的组织体系和制度体系。厚生劳动省被立法赋予一般的要求和标准的规定，具体涵盖了包括食品添加剂、化学最大残留等，应用范围所有食品。而农林水产省根据 JAS 法主要负责有机食品标准的管理工作，包括但不限于动植物疾病预防、疾病传播控制及健康保护、食品安全标识管理制度等方面。

日本农产品标准主要分为质量标准和安全卫生标准，农产品安全标准制定过程可分三个阶段，如表 4-4 所示。

表 4-4 日本食品标准制定主要步骤

序号	名称	主要内容
1	起草标准	任何有关方都可以要求日本农业标准委员会(JASC)对其提出的日本农业标准草案进行审议。通常由农林水产大臣根据需求委托有关单位起草农业标准草案。
2	日本农业标准委员会 (JASC) 审议	JASC 将标准草案指定对口的分理事会对该草案审议，其间征集全社会的意见。若有必要，分理事会将要求对口的技术委员会作进一步的审订。JASC 审议完毕且认为标准草案内容适宜、要求合理，则向农林水产大臣提出审议报告。
3	标准的批准和发布	农林水产大臣确认 JASC 审议的标准草案对有关各方均不会造成歧视后，将予以批准发布。

综上所述，日本食品安全监管法制在世界上算是最完备的法制，法律一经制订之后，补充及时，不断规范，并通过“省令”以及告示等形式进行补位和修改，及时公布，有效实行。其食品安全体系分为法律法规和标准两个部分，其主要特点将在（三）部分中进行介绍。

（三）政策和管理的特征

日本食品安全监管的总体特征是将过程管理、制度管理和监管体系建设相结合。监管机构和科学设置与法律体系全面完备，两者有效结合，辅以有效的监管措施，构成了目前日本食品安全监管的完整体系。现将其主要特征进行如下几项归纳。

1. 食品安全管理体系完善

日本以《食品安全基本法》为基础，以食品安全委员会为主导机构建立完善食品安全法律体系及食品安全监管组织机构。农林水产省和厚生劳动省在食品安全委员会的统筹之下协作开展食品安全监管职能，对各类食品进行全过程监督管理，分工配合，共同构成日本完备

的食品安全管理体系并充分发挥作用。

2. 食品安全标准体系完善

日本食品的食品标准体系完善，涉及食品品种繁多细致，涉及环节紧密联系，成为法律法规体系的重要组成部分，整体来讲，标准体系具有严格明确、规定细致、先进实用及执行有力等特点。

3. 标准的制定注重与国际标准接轨

日本食品标准制定的另一特点是坚持注意与国际接轨，这一特点往往在标准制订之初就进行了考虑，同时又结合日本的具体情况加以细化。日本食品标准几乎覆盖全部食品，种类十分繁多，涉及食品不同环节、等级、添加剂限量、污染物标准等，具体要求十分明确，农药、化学残留的限量标准最为严格，还包括食品进行取样分析的方法、认证制度、食品进出口检验制度等方面的标准规定，其可检验性很强。

4. 食品安全法律体系明确政府责任

日本在食品安全方面以《食品卫生法》和《食品安全基本法》作为主要的法律，并补充实施《屠宰法》、《牧场法》、《禽类传染病控制法》、《食品与农业农村基本法》等其他专项法律，而这些法规都是以食品安全、国民健康为宗旨制订，在食品安全监管方面，首先明确规定国家和地方政府的主要责任和主导地位，为食品安全提供了强有力的保证。

5. 食品安全法律体系对食品安全性要求高

日本在“疯牛病”事件过后，对食品安全性标准全面提高，全部食品设立安全标准，各类标准更加苛刻，且实施中执行非常严格，并全面修订了《食品安全基本法》，进一步强调要将确保食品卫生改为确保食品安全为目的进行立法、完善和执行法律。

6. 食品安全法律体系对违法行为处罚严厉

与香港类似，在日本对违法行为的处罚也是十分严厉的，尤其在食品安全监管方面更为严格。如有违反将可能面临较重的经济制裁和严重的刑事处罚双重惩罚。例如：达不到农产品准入要求的，或假冒JAS认证标识的，一经发现将会面临一年监禁并处较重的经济处罚。

五、香港食品安全政策透析

（一）主管机构和制度

众所周知，香港特区与我国内地实行不同的政治制度与法律基础，但其与深圳是近邻，其面积不大，食品主要依靠进口而非自产，这也与深圳有共同之处，而其先进的食品安全管理经验值得我们借鉴。在香港，与食品安全相关的部门有食物及卫生局、食物环境卫生署、卫生署及中央健康教育组、渔农自然护理署。其中，食物及卫生局是政府决策部门，由一名局长，一名副局长，两名常设秘书长等人员组成。食物环境卫生署食品安全问题最主要的执行机构，署长通过食物安全专员对全署的三个内设科室进行工作统领。另外还有渔农自然护理署以及政府化验所等机构，整个监管体系如图 5-1 所示。

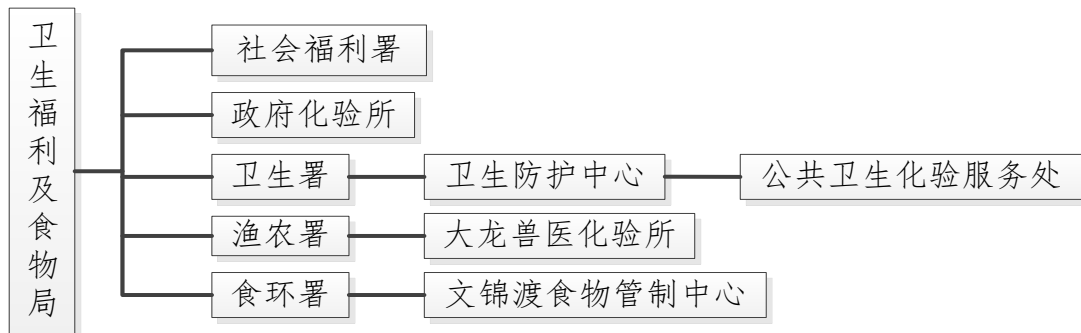


图 5-1 食品安全监管体系——香港^[26-32]

1. 食物环境卫生署

顾名思义，香港食物环境卫生署负责是食品安全及环境卫生两方

面职责。下设食品安全中心及食品安全专员，专员直接向署长负责，专门负责食品安全工作，部署安全中心事宜^[28,29]。食品安全中心包括三个科室，分别是食物监察及管制科、风险评估及传达科和行政科。其具体职责如表 5-1 所示。

表 5-1 食品安全中心机构及职责^[28]

序号	名称	主要内容
1	食物监察及管制科	负责制定和实施食物监测计划；负责食物的进口管制和出口证明；负责食品安全事故的处理工作，包括调查在餐饮单位发生的经食物传播疾病的事故、处理食物安全危机和统筹食物回收工作；联系国际食物主管机构、食物商和其他有关人士，确保有效监控食物安全；制定措施防治源自动物的疾病；负责对内地输港的食物进行检验。
2	风险评估及传达科	负责督导风险评估研究；开展香港市民食物消费量调查和有关食物危害和营养的研究；根据本地风险评估结果和国际经验就食物标准提供意见；开展食物安全风险传达工作，推广“食物安全重点控制”（即 HACCP）系统；促进政府、业界和公众三方合作，与国际组织、专业学会和关注团体联系，以加强食物安全计划，支援新的食物安全规例和法例的制订工作。
3	行政科	负责监督食品安全中心行政后勤服务

1. 渔农自然护理署

渔农自然护理署主要负责新鲜副食品的安全监管、本港自然环境及生态系统的保护以及动植物的管制及除害剂的相关规例等。渔农自然护理署下设 5 个分署：即农业、渔业、自然护理、检验及检疫分署与食品全安相关。另有渔农自然护理署咨询委员会，也称法定委员

会，包括多个独立的委员会。渔农自然护理署分署名称及相关的主要职责如表 5-2 所示。

表 5-2 食物安全中心机构及职责^[28]

序号	名称	主要内容
1	农业分署	负责促进农业生产及提高生产力，签发饲养禽畜牌照，为政府的新鲜副食品批销市场提供足够及运作良好的设施。
2	渔业分署	负责管理渔业，保护和管理渔业资源，推动渔业的可持续发展。
3	检验及检疫分署	负责监控动物疾病及食用动物体内的残余药物，管理投入品的使用，管理动植物及其产品的进出口。

2. 政府化验所

香港负责食品安全技术监督的职能主要由政府化验所承担，此外渔农署也设有专门的检测机构。政府化验所成立于 1913 年，负责食品安全方面的技术分析、开展食品安全调查研究并为政府及消费者提供决策咨询。该部门又设有食物安全及品质管理科，进行食品安全的具体检测工作，根据各类食品种类不同，食物安全及品质管理科就又进行了相关的分工，具体设五个组：食物安全组及微量元素化验组、品质管理组等，分门别类提供相关检验分析服务^[27,28]。

综上所述，香港特别行政区政府的食品安全监管体系由政府决策部门及执行部门组成，根据香港食品供应的特点，学习参考国际先进经验，建立运行有效的监管体系、完善严格的法律体系，为保障香港食品安全发挥了重要作用。

（二）法规和政策

香港特区有关食品安全方面的现行法律法规主要有：《香港除害剂条例》、《香港公共卫生及市政条例》、《香港公共卫生(动物及禽鸟)条例》及其相关的各类附属法规。这些法律法规为香港食品安全监管提供了强大的法律支持。

1. 香港食品安全监管的法律规定较为全面

香港食品安全监管的法律规定十分全面，涵盖品种全面及食物链全线。在门类上细致到婴儿奶粉，食品甜味剂含量以及食物搀杂金属杂质含量，生产食品物业管理，食物内防腐剂及宰杀厂房等方面都有相关法律规例^[28]，十分全面、具体明确是其法律法规的主要特点之一。

2. 香港食品安全管理条例对相关的事情规定十分明确

香港不仅法例明细繁多，但每项法例规定的具体内容也十分明确，监管事项清楚明白，表述严谨，量化清楚，又附有补充条例或附属规例，内容范围涉及广泛、各类名单齐全、条目清楚、标准严格，做到可察可监，有据有理。具有很强的法律效力。

3. 在香港法例规定及处罚较为严厉

香港的政治制度与法律体系与大陆皆不相同，实行英美法系而区别于大陆法系，以罪代罚，没有行政处罚，因此，食品安全违禁行为也将面临法院定罪及刑罚，且规定明确，量刑严格，而区别于内地的可以在一个幅度范围之内进行量刑。食品从业者惧于法律威严，往往因为担心留有犯罪案底，不愿意铤而走险。

综上所述，香港食品安全监管的法律体系的主要特点是：规定较为全面，法例对相关内容规定十分明确，且处罚十分严厉，具有较大的震撼力，在香港特区食品安全监管方面发挥的作用和意义十分重

大。

（三）政策和管理的特征

香港食品安全监管体系的主要特征是：机构精简务实运行效率高；法律体系内容完善、制度严谨、刑罚具有震慑力；政府重视食品安全风险防控与分析、重视食品检验检疫与技术监督；政府重视与食品从业者及消费者三方的沟通与协作，共同参与。和建立社会共同参与的食品安全治理体系。主要阐述如下：

1. 以风险分析为基础

风险分析国际食物安全管制机构所一直倡导实施的，这一内容被香港政府采用作为食品安全监管模式的基础工作。食物安全中心负有风险分析职责，规划落实相关工作。其中主要包括以下几个方面，第一，食物安全中心按年度进行多项风险研究，监察香港内外的各类食物安全事故，以便针对态势发展迅速采取应对策略；第二，食物环境卫生署对香港食物监测计划取得的各项数据，定期分析研究，评估相关可能的食物风险，有针对性地制定应对措施；第三，风险传达组推广宣传活动，根据实际情况定期举办咨询论坛，便于各方进行风险信息及食物安全问题进行交流；第四，成立消费者群体组织，了解消费者关于食物安全方面对政府的意见，提高市民对食物安全的认识、提高其对食物风险认知，做好与民众的交流，主要是风险资讯方面的信息传达；第五，风险管理组对食品安全事件对香港的影响进行分析预警并提出应变措施及行动建议方案。

2. 重视技术监督

香港食品安全监管十分重视以技术手段作为依托主要表现在机构设置及检测数量两个方面。机构上实行重复设置、独立工作、分别行使多重检验检疫职能。在香港食物供应的各个环节，抽取大量食物样本

保证大规模大样本的监测检验，以减少供港食品安全存在的隐患，确保食物安全。由于香港的食物主要依靠外进，因此政府在各个口岸进行严格的检验检疫。具有检验职能的机构有政府化验所的食物安全中心，渔农自然护理署的检验及检疫分署。大规模的快速检测及多重检测是香港检验检疫的特点之一。多部门重复设置专门检测机构开展重复检测，体现了港府对食品安全和技术监督的高度重视。

3. 监管效能较高表现在执法严和震慑力强

一是执法严。香港特区立法规范，执法来格，食品从业人员对于食品安全的相关法例必须严格遵守，如有违反，将被提出检控，并根据食物环境卫生署实施的违例记分制进行积极查处，违令经营者将面临暂时吊销或取消牌照的经营风险。同时，警告制度会对多次违反者取消经营牌照。对于黑点加工无照经营的问题，食物环境卫生署一经发现，严罚不怠，进行经营业处所封闭、检控经营者以及即时拘捕屡犯等作法都将受到《公众卫生及市政条例》的法律保护。二是效率高。由于职责明确，而且香港特区政府对行政事务的办理制定了严格的程序和责任，香港食品安全监管部门的工作效率极高^[29]。

4. 加强营造政府、食品从业者和消费者协作

在香港，食品安全监管得到了政府、食品业界与消费者三方的重视和合作，被毋庸置疑地认为是政府、食品从业者和消费者共同的社会责任。三方的积极合作，各自承担责任，努力提高全港食品安全水平，保护港民身体健康。香港食品安全监管机构注重营造政府、业界和消费者三方合作，努力搭建桥梁，以建立三方伙伴关系，加强沟通，通力合作，共对食品安全监管负责^[29]。政府及时公布食品安全事件、发布食品安全信息，与消费者交流互动；主动收集食品从业者和消费者意见，发放食品安全指引、食品安全风险分析结果、监测报告等；开展三方全作，进行专题研究、方案建设参与等工作；充分发挥食品从业者及消费者的作用和责任意识，三方共同承担推进建设食品

安全特区的使命。

5. 香港的法律和法规覆盖面全、操作性好及震慑力强

在第二部分我们已经阐述了香港食品方面的法律法规，了解到香港食品安全监管的法律的特点鲜明，其门类清楚，规定具体详尽，可量化，可操作，且涵盖包括全部广义食品在内的各项产品的全部环节。同时，香港的政治制度与法律体系与大陆皆不相同，实行英美法系而区别于大陆法系，以罪代罚，没有行政处罚，因此，食品安全违禁行为也将面临法院定罪及刑罚。

六、深圳食品安全政策现状

（一）主管机构和制度

1. 深圳市食品安全委员会

在我国大背景下，根据国务院建立国家食品安全委员会的要求与加强食品安全监管工作的现实要求与工作部署，我国各地方政府也先后成立了以政府领导牵头的食品安全委员会。深圳市这一机构成立于2004年，相对迈步较早，安全委员会的领导由分管食品安全工作的副市长担任，各个委员由相关业务主管部门的负责人组成，初期包括质监局、食品与药品管理局、工商局、水务局、盐务局等多个职能部门，但经过深圳市政府的“大部制”机构改革之后，以适应机构及其职责合并调整的现实需要，食品安全委员会的成员单位进行了相应的调整和补充，后附表介绍其具体人员构成和职责分配。深圳食品安全委员会，作为日常事务的管理机构，下设食品安全办公室，见表6-1。委员会机构的成立在我的市食品安全工作推荐的过程中取得了一定积极成效，但其组织人员多为兼职的行政官员、常设机构无实际编制及财政预算，不足之处显而易见，这也本研究第七部分进行了详述并提出

建议参考。

表 6-1 深圳市食品安全委员会组成部门及分工表^[33]

单位	主要工作职责
深圳市卫生和人口计划生育委员会（深圳市食品安全委员会办公室）	行使食品安全综合协调职责，组织协调有关职能部门开展食品安全监管工作；组织开展食品安全风险监测和评估，舆情监测；组织、协调全市重大、特大和跨部门食品安全事故的调查处理工作。
深圳市市场监督管理局	负责食用农产品流通环节质量安全监管；负责食品生产、流通和餐饮服务环节食品安全监管。
深圳市经济贸易和信息化委员会	落实农产品基地建设、加强农业投入品监管、严格畜禽和畜禽产品检疫、完善生猪定点屠宰管理。
深圳市药品监督管理局	负责保健食品的监管。
深圳市城市管理局	打击私屠滥宰违法活动，取缔私宰窝点；依法取缔集贸市场外违法摆卖食品行为；负责餐厨废弃物的收集、运输、处理的监管。
深圳出入境检验检疫局	负责深圳口岸进出口食品的检验检疫工作；负责深圳口岸范围内食品生产、流通、餐饮服务的食品安全监管。
深圳市盐务局	负责食盐安全的监管。
各区政府、新区管委会	统一领导、协调本辖区食品安全监管工作，对本辖区食品安全工作负总责。

2. 深圳市食品安全监督管理局

2012 年，深圳市食品安全监督管理局（以下简称“市食安局”）食的成立，标志着深圳市在全国率先迈出了理顺食品监管体制的新一步。

新成立的市食品安全监管局为市市场监管局内设副局级行政机构，原市市场监管局内设的食品市场准入管理处、食品安全监督管理处、食用农产品质量安全监督管理处划由该局管理，新增食品安全综合协调处。该局将食品安全监管职能整合到一起，行使除种养等其他食品安全重要环节以外的其他相关食品安全监管的管理职能。其具体职责主要包括：贯彻执行国家、省、市有关食品安全监督管理方面的法律、法规和政策；组织起草有关食品安全地方性法规、规章和政策，经批准后组织实施；承担食品生产、食品流通及餐饮消费环节的食品安全监督管理责任；组织查处食品安全违法行为；承担市食品安全委各项日常工作；承担食用农产品（含食用水产品）质量安全生产监督责任。

（二）法规和政策

1. 目前已下发并实施的主要文件和制度

深圳市目前已下发并实施的主要文件和制度有《深圳市食品安全委员会成员单位职责》、《关于市市场监管部门与相关政府工作部门食品安全监管职责边界划分的意见》、《深圳市食品安全信息工作管理办法》、《深圳市食品安全信息员管理制度》和《深圳市食品安全信息工作考核办法》，《深圳市重特大食品安全事故应急预案》《深圳市食品安全举报奖励办法》《深圳市食品安全管理员管理办法（试行）》。2012年的9月1日，又正式实施了《深圳市食品安全信用信息管理办法》。

2. 目前正在推进的立法和修订的情况

目前，深圳市正加快进行《深圳经济特区食品安全条例》、《食用农产品安全条例》的立法和修订工作，逐步完善《深圳市市场监督管理局食品安全监督管理办法（试行）》和《深圳市农业发展专项资金管理办法》，推动解决食品监管相关法律和标准缺失的问题。全市

2013 年的工作任务之一就是加快推进深圳经济特区食品安全和食用农产品质量安全相关立法进程，制订了《深圳经济特区食用农产品质量安全条例》（送审稿），市法制办于 2012 年 3 月进行了意见征集工作。废止和现行法律法规有冲突的或已无法协调食品安全监管需求的法律性规定。据深圳大部门制度改革后的部门监管职责分工，对需要保留的规范性文件进行修订。建立健全重大活动食品安全保障、食品安全抽样检验、食用农产品监管等制度，规范食品安全监管工作。

3. 当前正在征求意见的《深圳经济特区食品安全条例》

深圳市市场监督管理局草拟《深圳经济特区食品安全条例》（下称《条例》）报深圳市法制办审查，2014 年 1 月 10 日起公开向社会征求意见。《条例》包括总则、食品准入管理、食品生产经营责任、食品安全风险监测和评估、食品安全监管方式和措施等，共七章八十一条。《条例》要求，深圳市政府成立食品安全专家委员会，由食品、医学、营养等方面的专家以及市政府有关部门的代表组成，负责审订食品安全监管技术规范，分析、评估食品安全风险监测结果，并对重大食品安全事件、食品安全领域存在的突出问题及政府决策提供意见和建议。《条例》规定，对食源性疾病、食品污染以及食品中的有害因素进行监测，对监测结果进行风险评估，并采取相应危害控制措施。深圳市食品安全监管部门、市卫生行政部门根据市食品安全委员会办公室风险监测，将要制定食品安全风险监测计划，落实食品安全相关监测。

（三）面临的主要问题

1. 在食品安全立法方面，特区应反映积极明确，充分发挥优势

继 2007 年国务院在出台了《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》之后，2009 年 2 月 28 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过了《中华人民共和国食品安全法》，这

一部我国食品安全方面的母法终于在众生企盼中诞生了，这也成为全国各地及省市根据实际情况建立地方法规的基础大法。而深圳作为经济特区，是具有较大市立法权和特区立法权的城市，更应该发挥这一优势，出台完善的有关食品安全的法规法律，以适应深圳经济和城市的快速发展和食品安全问题提出的新的挑战。深圳特区立法权和较大市立法权也使得深圳可以在多个领域发挥优势，起到加速经济建设和城市发展的作用。而在食品安全的法律法规体系的建立方面的实际情况是，深圳市一直以来与全国其他城市一样，静静地等待着“母法”的诞生，分散零碎地出台一些相关法规以疲于应对食品安全市场提出了一些新的要求，法律法规的系统性和针对性都仍然有待明显的提高，关于食品安全的立法与其他领域的立法工作相比出现了明显滞后。这一现象在去年开始所提升，随着国家层面的母法出台，深圳市分别于 2013 年 3 月及 2014 年 1 月对《深圳经济特区食用农产品质量安全条例》，《深圳经济特区食品安全条例》进行意见征集，充分反映出对食品安全立法工作层面的推进工作进一步加快^[33]。

2. 在食品安全的组织监管方面，应加强力量

政府食品安全监管领导机构的主要问题。深圳市成立及调整后的食品安全委员会主任由分管副市长担任，委员会名义上作为全市食品安全监管的领导机构，实际上也主要是发挥议事协调的作用，处理食品安全类的严重突发事件的应急反应，组织相关部门开会协调推进进行专项整治行动等^[33]。由于各委员由相关部门负责人组织，食品安全仅为各部门职责中的一项工作，且非头等重要的专职工作，因此，在处理食品安全问题上，各部门由于分管不同的执法环节，容易相互推诿造成执法缺位。而食品安全委员会没有实际的编制和财政预算，工作的人力和物力投入不足，协调能力与动力不足，机构根本不具有实际的资源分配权力，不直接掌握队伍与资金，因此，只能对全市食品安全监管的人员调配、设备采办、资源分配等方面进行谋篇布局，而非实际监管，因而也仅仅只能发挥一个议事协调机构的作用^[33]。

政府食品安全监管综合协调部门的主要问题。不同于欧盟国家的

按品种对食品进行分类归属不同的管理部门进行“一竿子式的管理”。如前所述，美国对于食品安全的监管采用的是品种管理与分阶段管理相结合的综合管理模式，欧盟及日本的品种管理涵盖了几乎全部的饲料及食品、动物等全部品种，分属不同类别的产品直接归到相关部门，明确了食品安全的责任主体，十分有效，而在我国，目前，也只有水、盐等特殊产品进行此类的专门监管。目前，包括大部分食品类别的安全市场管理比较粗放，深圳市对食品监管进行分段监管，即按环节进行监管。这样的缺点是，一方面来讲管理人员不是专门进行此项工作，精力的持续专门投入及专业知识都有较大的提升空间，另一方面，同一条安全线分段管，必然出现“铁路警察，各管一段”的情况，容易造成监管重叠或缺失的空间，导致责任不明。这一情况得到改善似乎是在 2012 年成立的深圳食品安全监督管理局。市食品安全监管局把所有的食品安全监管职能整合到一起，为市市场监管局内设副局级行政机构。这一机构的成立无论如何都是深圳市在食品安全监管的组织机构改革方面做出的新一步的探索，它明确了食品监管工作责任的主体。但目前仍然存在的问题有两点，第一，这一机构为内设机构，且其行政级别低于其他食品安全环节管理的监管部门（多为正局级单位），其对各部门进行食品安全监管工作的牵头及协调能力也可见一斑，与从前并无太多不同；第二，该局的监管职责不包括对动植物种植养殖阶段的监管，而这一食品生产源头监管的缺失及当前农作物种植阶段的滥用化肥，杀虫剂现象，动物饲养阶段的滥用抗生素及饲料添加剂等问题不免让人思考到这一所谓的统一食品安全监管的全部过程的落实。

政府食品安全基层监督管理部门的主要问题。2007 年开始深圳市实施了街道综合执法工作改革。街道综合执法机构负责 21 项监管职能，更使得食品安全工作的投入力量分散，综合执法人员监管意识和执法水平也有待提高，而由于被监管对象众多，监管力量尤显得十分不足，这在特区外更为明显，需加强人员配备及培训。

3. 食品安全检验检测资源总体不足，配置不均

对于食品安全的检测资源主要包括财务资源、人力资源和设备资源等方面。这类检测资源除了政府专门投资设立的检测机构外，多数存在于各大高等院校、研究机构、医院以及专门的实验室等。而众所周知，深圳的教育资源及医疗资源的配置均与城市发展规模及势头不相适应，因此，可想而知，专业的检测机构和高级的专门人才的数量要想适应更高的要求，达到国内先进的检测能力必需全面进行内部加强和外部引进的工作。目前的主要检测资源大都集中在市、区级机构，作为综合执法街道单位检测资源明显不足，即我市目前食品安全检测资源分配不均衡。而且深圳市 90% 食品 and 食品原料都依靠外部输入，因此更需要建立一套科学高效的食品安全风险防控体系和基于风险防控基础上的切实可行的食品安全追溯体系。而目前这一体系除猪肉等食品外的其他食品链也尚未建立和运行。

七、深圳食品安全政策修订建议

（一）主管机构和制度

要下决心把食品安全问题摆到“第一民生问题”的重要位置——重视并积极有效行动。首先在组织机构方面：

1. 食品安全委员会层面

正如第六点中对于食品安全委员会存在的问题的陈述，其目前没有人员编制及财政拨款，不直接支配人力及物力资源，因此主要作为议事协调机构处理突发事件、进行专项治理等活动的组织牵头工作，实际上对于推进食品安全监管这一工作，缺少内在动力和实际力量。因此，如果希望这一委员会充分发挥特区食品安全监管的领导作用，可以讨论其机构落地，给予人员编制及财政支持，市领导任名誉主

任，由全职专家担任主任，委员中除政府部门负责人外，也增加相当数量的专职专家委员，可参照日本食品安全委员会的成员构成及运作方式，即本研究第三部分阐述内容，真正强化使食品安全委员会对全市食品安全工作起到切实组织领导和实施机构。

2. 政府监管部门层面

加强食品安全局的建设，使之在落地机构——食品安全委员会（专职主任及委员、实编制、实财政）领导下工作，或者考虑适当提高行政级别，进一步灵活其运行机制，更多承担具体实施食品安全监管的工作职能，作为食品安全委员的代言机构与其他部门配合开展工作。在职责上与相关部门职责进行切割和重整，尽量涉及或涵盖动植物种植及养殖阶段的监管工作，以保证食品安全的源头污染问题。组织和全面加强全市食品安全监管队伍建设，继续推进培训机制建设和培训计划实施，提高各部门制法、执法人员的监管意识和执法水平，建立信息通报、联合执法、事故处置等协调联动机制，努力降低食品安全风险、做好预防工作、对整个食品安全生产链实施有效监管和控制、保护公众身体健康。同时要加强基层执法部门建设。第一，目前市政府层面已成立食品安全委员会及其办公常设机构，可以考虑对应在区或街道等下级基层政府设立对应的工作机构予以配合，完善组织体系。第二，按实际需求配备监管人员。各街道应按照实际的被监管主体的数量包括外来人口，来进行一线食品安全监管人员配备。对于深圳市外来人口多、食品经营活动活跃、食品来源复杂、经营活动管理难度大的现实困难，进行食品安全监管工作应适当增加人手、增加经费、增加设备、增加责任、增加信心，而原有按照户籍对公务员编制进行核定的方法，尤其不适应外来人口多与户籍人口比例倒挂这一特点^[33]。第三，要强化基层食品安全属地管理责任，我国在计划生育和安全生产方面实行一把手负责制，收到了良好的效果。在此，建议对于食品安全问题进行类比，对于各区和街道将其作为最重要工作内容

之一，实行一把手工程，进行目标管理和行政问责，通过有效的正负激励，提高食品监管部门的工作积极性。

3. 检测机构层面

在深圳市全市范围之内，检验检测资源主要分布在市及区级的机构，总体资源不足，结构性配置不均匀，主体检测能力及技术水平仍停留在对一般食品供给源进行检验的情况，仍需更多培养高水平的检测人员、努力建设国内领先水平的检测机构。目前的检验检测资源从实验室建设、设备配置、技术研发以及专业人才方面均不能与全市日益增长的全面均衡的检测需求相适应，行政效率较低，存在重复抽检和漏检的情况。针对这一情况，主要的建议是：一是要加强检测能力建设，增加各类检测机构数量，合理布局，高效管理，合理配置和使用各类科研资源，包括专门的检测中心以及高等学校、科研单位的相关机构的协调使用能，全方面覆盖各种食品安全标准检测能力；二是加大食品安全检测方面的财政投入，全面提高食品安全检验检测技术水平。通过财政投入及科技环境建设，支持检验检测新技术的研发，不断确定和更新各类技术标准，包括动植物疫病、有害生物、农药残留、生物毒素、工业污染等各个方面的检测指标体系的建立。三是要加强专业技术人才培训工作，完善市、区政府到基层街道各级检测机构的检测设备配置和人力配置，加强高水平检测人才队伍建设，加强中初级检测人才培训，提高其业务素质和机构检测的综合管理能力，既要努力建设高水平检测机构又要加强基层执法能力，即区街道食品检验检测机构建设，更新现场检测的技术手段，提高政府的监管效率。

4. 其他组织层面

在食品安全相关的其他组织中，要充分发挥食品行业协会和消费者协会的作用。

(1) 长期以来，行业协会作为非政府组织在行业发展的道路上发挥着积极的作用。作为政府部门，应该扶持和引导食品行业协会发展和开展工作，为其提供良好的政策环境、宽松的市场环境，使其积极配合政府职能，发挥民间组织的优势特点，有效配合促进食品安全监管，协助政府引导食品生产者建立完善信用机制，生产标准等，进行自我约束和严格的生产运营管理。充分发挥行业协会在政府和消费者、食品生产企业之间的桥梁作用，使其成为政府进行食品安全监管工作的积极协助力量。

(2) 在食品安全监管工作中，如果说行业协会是政府和生产企业的桥梁，那么充当政府和消费者之间桥梁角色是则是另一社会组织，即消费者协会。与消费者进行有效信息沟通，提高消费者在食品安全监管中的维权意识与维权能力，与无良生产商的不法行为进行斗争都是消费者协会的积极作用。要积极鼓励消费者的举报行为，制订政策和制度，规范和加大物质奖励力度，积极促进消费者群体共同监督生产企业和食品安全市场，以消费者的集体力量有效地约束食品经营企业的违法经营行为。目前深圳市已出台了最新的举报制度，进一步对制度进行宣传和落实工作，使广大消费者了解政策，树立责任意识，鼓励和保护举报行为，一系列的工作可以通过消费者协会来实现，可以抓住即将到来的消费者权益日作为加大工作力度的契机。

(二) 法规和政策

我市食品安全相关的法律法规是在国家母法及相关法律法规的政策框架下，建立的对全市政府进行食品安全监管工作、行业企业从事食品安全生产、经营的生产经营行为、行业协会及消费者行为规范及权益保护等方面做出的强制性规定，具体可以包括：制定的各类食品安全标准、行业企业在食品安全生产方面的经营规范、政府监管机制的建立及职责行使、食品可追溯体系建立及食品召回制度、食品检测机构的工作准则等食品安全管理措施方面的制度。法规和政策体系的完

善及其在食品安全监管过程中的重要作用是无庸置疑是实行食品安全管理的总规划和基本准则与规范。

1. 食品安全标准体系的建立和完善

在之前对欧盟、美国及日本等国家进行政策借鉴的过程中，我们可以看出，建立完善的各类食品安全标准是其共有的特点之一，尤其是对于欧盟的成员国，生产企业也成为食品安全标准制订者的积极参与力量。包括香港的食品标准涵养方面，严格规范。深圳市应在食品标准制订方面做出积极反应，借鉴成功有效作用，下大力气，出台各类食品标准，努力分步研究、首先确定食品标准目录，区分已建立的国有标准、特区有标准、国际有标准而特区未有的标准，从而进行比较后确定制订覆盖全部门食品门类和品种的生产标准和检测标准。此外，广东居民的烧腊食品方面也不能够忽视，可以通过制定该类食品的地方食品安全标准，对于消除食品安全隐患，保护公众的食品安全与身体健康十分必要的。

2. 对食品从业人员及生产经营企业的经营活动进一步加以规范

如果说第一点中关于食品安全标准体系的全面建立是解决“什么样的食品是安全的”问题，那么进一步规范食品生产企业的经营活动就是解决“企业方面如何做才能供给安全的食品”这一问题的企业的主要做法。

食品安全经营管理规范是为了保证食品的质量与安全，针对食品经营企业的食品生产、经营过程进行规范而制订了的措施和要求。在这方面对我市的主要建议有以下几点：

第一，在生产经营规范方面，既不能拿来主义，照搬照抄，又不能特区特建，固步自封。必须应该针对市情，充分了解企业的实际情况和市场的现实需要，总结我市食品安全监管工作的特点，修订整理科学有效经营规范对企业进行管理。

第二，由于深圳市的食品及各类食物材料来源的复杂性及不确定性，建议加强对食品流通过程和餐饮企业经营过程管理规范的研究和制定，并在此基础上建立有针对性的地方法规、规章,在全市范围内强制推广实施^[33]。

第三，深圳是新兴的移民城市，外来人口众多，地域来源复杂，人口素质参差不齐，无证照经营的作坊数量众多，盲目地求高、求快、求严的一刀切打击取缔的做法不符合实际情况，建议适当地调整食品经营准入门槛，对大量的无证无照食品经营单位进行登记、分类，分别采用取缔、引导、逐步规范等区别对待的方法进行处理。

第四，尝试建立食品可追溯体系。深圳市 2008 年实行的全市食品批发行业统一送货单制度是对食品可追溯体系的有益尝试，取得了初步的成果。食品可追溯体系也是欧盟等国家已取得成功经验的有效做法，这一制度可以使消费者能够检验食品从整个流通过程的每一环节获得相关信息，既是消费者进行决策选择的依据，也避免了各环节机会主义思想和免责行为，是监督食品安全的有效作法，同时是实施食品召回制度的基础工作。

第五，为配合实施可追溯体系的有效实施，建议首先要在全市规范食品安全标识，要求全部食品都有正确标识，同时还要在各个生产流通环节落实实行索证索票制度和食品标识制度。

3. 建议推进食品召回制度

在建议借鉴发达国家在食品安全标准、食品可追溯制度的先进做法的基础上，建议推进食品召回制度，而上述第二大点中第五条食品追溯制度中的安全信息标识的规范制度以及各环节中的索证索票制度如果能够得到稳步实施和有效落实，那么将为食品召回制度提供的扎实的实施基础。顾名思义，食品召回即将已经进入流通等领域的问题食品进行召回，其主要原因是为了减少或避免问题食品进一步危害消费者，具体召回过程是在食品的供应商、代理商或经销商发现食品可能有安全问题时，迅速反应，向政府监管部门报告，及时把流通在外的

缺陷食品召回，予以更换、赔偿，防止缺陷食品的危害发生或扩大的一种制度。不管在食品安全事故有没有发生，对不安全食品的召回都是食品经营企业的义务^[33]。

表 7-1 食品的召回的主要步骤及内容

序号	步骤名称	具体内容
1	企业报告	即食品的生产商、进口商或经销商发现其生产、进口或经销的食品存在安全风险时向政府监管部门提交问题报告，或者政府监管部门发现食品存在安全风险，责令该食品的生产商、进口商或经销商提供有关该食品的详细资料；
2	制定评估报告	即迅速对食品是否存在缺陷以及缺陷的等级进行评估，并根据食品上市时间、进入市场数量、流通方式以及消费群体等资料，评估该食品可能造成危害的严重程度；
3	制定召回计划	企业一方面应立即停止该食品的生产、进口或销售，另一方面根据评估的危害程度制定召回计划；
4	实施召回计划	企业要通过媒体发布详细的食品召回公告，然后召回缺陷食品，对缺陷食品采取补救措施或予以销毁，并对消费者进行补偿。

如前所述，以规范产品标识，全过程索证索票制度为基础的食品可追溯体系是有效实施食品召回制度的坚实基础，其作用十分关键。另外，在食品召回的过程，公开监管十分重要，包括政府、媒体、社会公众全部角色要发挥作用、承担社会责任，确保问题食品真正召回，以免出现我国在问题奶粉事件召回过程中的失误，对全部问题食品进行合理处置，避免重新进入流通环节，以避免问题食品对社会公众形成二次侵害危害。

4. 建议着手建立食品食品从业企业的信用体系

为了保证食品安全市场长期坚持健康发展，信用体系建立十分有必要。在市场经济中，信用体系的作用不容忽视，每一个企业要想求得长远健康发展，就必须珍视自己的企业信用，因此，这一体系的尝试建立，无疑是对生产企业的—个有效的自我约束，同时也为广大消费进行消费决策提供了参考信息，成为企业信用的有效监督者。我国已经认识到这一工作的重要意义，并开展食品安全信用体系建设工作，深圳市作为其首批试点城市之一，已开通了深圳市食品安全信用信息网，但其对于企业的信用还未进行登记和整合。食品经营企业信用体系主要内容如表 7-2 所示。

根据以上内容阐述，建议深圳市进一步完善并充分发挥深圳市食品安全信用信息网的作用，加大投入，加大宣传力度，加强使用功能，按照企业信用体系的内容分别建立并逐步完善深圳市食品安全工作的各项制度，从而引导和约束企业合法规范经营，推动建立持续稳定的食品安全市场。

表 7-2 食品经营企业信用体系主要内容

序号	名称	内容
1	征信制度	征信制度主要是针对信用信息的记录征集、调查的范围、程序以及传播方式、对象及时限问题做出规范；
2	信用评价制度	信用评价制度主要是利用征信信息对食品经营企业的信用状况进行定性评价和定量评价的制度；
3	信用披露制度	信用披露制度主要是明确信用信息的披露主体、披露原则、披露渠道和披露程度；
4	信用奖惩制度	信用奖惩制度则主要是政府根据企业的信用状况，对食品生产经营企业实行分类监管。

5. 建议建立食品安全信息发布机制

不仅企业需要企业建立信用体系，食品也同样需要建立相应的安全信息发布机制来及时地发布各类相关信息。上述提及深圳是国家食品安全信用体系建立的试点城市之一，因此承担着探索食品安全信息发布机制的责任。目前，深圳已经公布实施《深圳市食品安全信用信息管理办法》，政府面向媒体表明已建立食品安全黑名单制度，并拟对进入“黑名单”的食品生产经营者进行公开曝光，并进行重点监督管理。但是目前进行网络检索显示相关工作仍需进一步落实及加强，包括充分发挥食品安全信用信息网的功能，建议进一步加强网络建设，坚持发布食品安全信息，揭露不法企业名称、经营状况及问题食品的危害，召回过程等，同时，要拓宽宣传渠道，通过媒体进行信息通报，建立并切实运用好深圳市食品安全信用信息网的良好平台以及其他有关的主流媒体，进行扎实的信息收集和处理、发布及更新的有效机制，这点建立具体可以总结为：管理是创新，创新的前提是落实，现有的制度及工作要进一步落实，包括促进颁布不久《深圳市食品安全信用信息管理办法》初显成效，作为建议建立食品安全信息发布机制的基础。

6. 建议建立和完善深圳市食品安全问题应急管理体系

食品召回制度是食品安全问题应急管理体系的重要内容之一，这一制度目前在深圳市实施还不成熟，主要原因在于其基础工作食品的回溯制度尚未实行，而这一基础的基础标识规范及环节索证制度不能涵盖全部的食品。由此可见，深圳市建立食品安全监管体系不是一蹴而就的，而是一个复杂的系统工程，需要按部就班、细致扎实地推进各项基础工作，需要各级政府部门、生产企业以及消费者群体彼此合作、彼此监督、并经历共同建设的过程，如要想要加快这一进程，首先要政府部门从战略的高度认识食品安全这一问题，而不仅仅是停留在将食品安全作为口号民生和常规工作平行重要的位置进行推进，难速见实效，需要政府部门自上而下，提升领导机构，落实领导责任与

构责任、系统布局、广泛借鉴、专门研究和逐步推进才有可能改观目前的食品安全现状，初步建立起监管机制并按步完善，建设食品安全市场。但系统工程的复杂性不是给停步建设的理由。以积极的态度，利用目前的组织机构和资源情况，进行深圳食品安全应急管理体系仍是本研究的重要建议。这将对食品安全事故发生时能够采取有效的应急措施将事故造成的社会危害尽量降低。

目前，深圳市已经出台了《深圳市重特大食品安全事故应急预案》，建议在下一步的工作中对该预案进行细解和分级设置、分责落实、尤其是要定期进行演习训练，增加应急反应及处置能力。同时，当重大的食品安全事件发生时，各方面能够及时迅速反应、力量组织得力，统一调度有方，各方协调配合，有条不紊地开展应急处置工作，应对食品安全事件^[33]。

7. 建议要充分发挥特区立法权优势

建议充分发挥立法优势，加快《特区食品安全条例》等的出台和实施。根据国家食品安全“母法”，我市应充分发挥经济特区在立法方面的优势特点，研究探讨符合实际情况的法律法规，当前应加快《特区食品安全条例》的出台，作为特区食品安全的基本法规。并以此条例为基础，一方面进行实践中不断完善或出台补充条例，另一方面要努力围绕这一条例建立起特区食品安全的法律及政策体系，出台相关配套条例，借鉴香港法律体系的切实性、科学性、全面性以及可操作性强等特点，以此为指导思想和原则，进行特区食品安全法律体系建设，与机构监管体系共同在效运行，保证深圳市民的食品安安全，加快建设食品安全城市的进程。

参考文献

- [1] 罗一耘.消费者保护视野下的食品安全监管法律问题研究. [D]西南大学硕士论文,2011
- [2] 汤天曙.薛毅我国食品安全现状和对策[J]. 食品工业科技 2002(2)
- [3] 李伟.我国食品安全的政府监管研究. [D]首都经济贸易大学硕士论文
- [4] 廖敬扬.深圳市食品安全问题与对策研究. [D]复旦大学学位论文 2006
- [5] 宋大维.中外食品安全监管的比较研究. [D]人民大学学位论文2008
- [6] 于国栋,王洪英,安娜. 欧美食品安全监管体系对农产品质量安全监管的启示[J].《吉林农业》2009(1)
- [7] 管淞凝.美国、欧盟食品安全监管模式探析及其对我国的借鉴意义[J].当代科技视野 2009(1)
- [8] 李先国.发达国家食品安全监管体系及其启示[J].财贸经济 2011(7)
- [9] 陈训建.美国食品卫生监管特点研究[J].江西食品工业2003(4)
- [10] Christopher B Barrett, Robert Bell, et al., Market information and food insecurity response analysis[J].Food Security, 2009,1(2).
- [11] 李晓晖.欧盟食品安全监管体系与制度[J].中国公共安全（学术版）2006(4)
- [12] 孙娟娟. 欧盟食品安全监管的理论和实践[J]. 太平洋学报2008 (7)
- [13] 郭家宏. 欧盟食品安全政策述评[J]. 欧洲研究, 2004, 2.
- [14] 傅家荣, 杨娜. 欧洲食品安全治理评析[J]. 南开学报(哲学社会科学版) 2008(3)
- [15] 李晓晖. 欧盟食品安全监管体系与制度[J]. 中国公共安全(学术版), 2006(4)
- [16] 叶军.朱砚花.丁雪梅. 透视日本进口食品安全监管制度[J].世界农业 2009(6)
- [17] 常燕亭.主要发达国家食品安全法律规制研究主发达国家食品安全法律规制研究[J].内蒙古农业大学学报（社会科学版）2009,11(5)
- [18] 韩春花.李明权浅析日本的食物安全风险管理体系及其对我国的启示农业经济[J]. 2009(6)
- [19] 安洁, 杨锐. 日本食品安全技术法规和标准现状研究[J]. 中国标准化, 2008 (12).
- [20] 赵荣.陈绍志.乔娟.美国、欧盟、日本食品质量安全追溯监管体系

- 及对中国的启示[J].世界农业 2012(3)
- [21] 资料来源: [1] 张婷婷.中国食品安全规制改革研究. [D]辽宁大学博士论文 2008
- [22] 沈素素,胡新良.我国农产品质量安全管理机制建设研究[J].湖南社会科学 2011(4)
- [23] 资料来源: Implementation of the Monitoring Inspection of Imported Foods in FY2004, 见日本厚生劳动省英文网站
(<http://www.mhlw.go.jp/english/topics/importedfoods>)
- [24] 资料来源: Administration of Food Safety 2004, 见日本食品化学研究基金会英文网站
(<http://www.ffcr.or.jp/zaidan/FFCRHOME.nsf/pages/e-AFSO4-c>)
- [25] 陈卫康.骆乐.发达国家食品安全监管研究及其启示[J].广东农业科学 2009(8)
- [26] Chan S F, Chan Z C Y. Food safety crisis management plan in HongKong[J]. Journal of Food Safety, 2009, 29(3)
- [27] 香港特区政府网站<http://www.cfs.gov.hk/>
- [28] 香港特区食品安全中心网站<http://www.cfs.gov.hk/cindex.html>
- [29] 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(4)
- [30] 资料来源:<http://www.fhb.gov.hk/chs/aboutus/org/>见香港食物局网站
- [31] 资料来源: <http://www.fehd.gov.hk/>见香港环境卫生署网站
- [32] 资料来源: <http://www.fhb.gov.hk/chs/aboutus/org/>见香港渔农署网站
- [33] 郑小敏. 深圳市食品安全问题及管理体系研究, [D].上海交通大学学位论文 2009