

进口食品安全监管的多维度解析与整体性治理

王建华¹, 沈旻旻²

(1. 江南大学 商学院, 江苏 无锡 214122; 2. 武汉大学 经济与管理学院, 湖北 武汉 430064)

[摘要] 频发的进口食品新冠检测事件, 将进口食品的安全监管问题再次带回社会大众视野。进口食品安全, 关乎国家安全、社会稳定, 关乎人民群众的身体健康和经济利益。文章基于当前社会热点, 首先对我国进口食品安全监管相关内容进行了科学界定。而后, 对进口食品安全监管中存在的法律法规和标准建设滞后, 食品安全国际标准采纳和衔接不足, 惩处力度偏低; 食品安全风险评估体系、预警体系、溯源体系、召回体系不健全; 政府监管部门纵向和横向关系未理顺, 监管部门之间缺乏有效协作, 检测人员不足及检测技术不匹配等问题进行了具体分析和深入探索。最后, 在总结和借鉴美国、日本和欧盟进口食品安全监管先进经验的基础上, 对建立健全我国进口食品安全监管法律法规, 构建高标准进口食品安全监管体系, 加强进口食品安全监管体制机制建设, 以及新冠疫情常态化下进口食品安全监管体系调整, 提出了相应改进措施和政策建议, 以期政府部门有效提升进口食品监管效率, 减少监管资源浪费, 提高我国进口食品安全监管整体水平提供一些建议参考。

[关键词] 进口食品; 安全监管; 质量安全

[中图分类号] D035.29

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2022)05-0005-11

“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”是党中央、国务院针对当前国内国际形式发展提出的重要战略部署。2020 年, 十九届五中全会也明确提出, 要坚持扩大内需, 全面促进消费, 形成强大国内市场, 促进国内国际双循环。积极扩大进口, 可以把国内循环和国际循环有机结合起来, 通过扩大国外高端消费品与优质服务进口, 满足国内日益提升的多元化需求。

随着现代食品产业规模化、工业化水平的提升, 全球跨境贸易和跨境电子商务的不断发展, 食品生产、加工、流通和消费逐渐打破地域界限, 成为国际贸易的重要组成部分^[1]。近年来我国居民生活消费水平日益提升, 居民食品消费渐趋多元化, 进口食品规模及种类不断扩大, 进口食品总量和贸易额逐年攀升。海关总署数据显示, 2009 年至 2018 年, 我国进口食品规模年复合增长率达到 17.7%^[2]。2018 年, 我国进口食品总额高达 735.69 亿美元, 进口食品来源地多达 185 个, 其中水产品及其制品、肉类及其制品和乳品位列前三, 均突破百亿美元规模, 占进口食品总额的 46.1%^[3]。但

[收稿日期] 2021-12-20

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“食品安全社会共治与跨界合作机制研究”(20&ZD117)。

[作者简介] 王建华(1979-), 男, 河南汝南人, 管理学博士, 江南大学商学院教授, 主要研究方向: 生产者行为、消费者行为、政府公共治理; 沈旻旻(1995-), 女, 浙江湖州人, 博士研究生, 主要研究方向: 政府公共治理。

在新冠疫情全球蔓延的当下,进口食品安全事故频发,进口冷链冻品外包装被检测出新冠病毒的报道屡见不鲜。厄瓜多尔的冻南美白虾、印度尼西亚的冻带鱼、俄罗斯的冻鲑鱼须、挪威的冻尖吻鲈等都陆续出现在样本冻品检测新冠阳性的名单上,来源地涵盖亚、欧、南美等多个大陆。民以食为天,食品安全问题本就极易引发广泛的社会恐慌^[4],加之新冠病毒在世界各地肆虐,多发的进口食品安全问题对我国进出口贸易产生了显著影响。为何多次在进口冷链产品包装上检测出新冠病毒?被新冠污染的产品是否存在感染、传播可能?普通民众应该怎样预防疑似食品来源的病毒感染风险?以上问题日益成为广大民众热切关注的焦点。而如何防范新冠疫情输入风险,加强进口食品监管,亦是政府在积极推动扩大进口战略的同时,需要着重解决的难点难题。

在全球供应链深度融合的背景下,一个国家或地区出现食品安全问题,会波及进口该食品或原料的其他国家或地区,因此进口食品安全问题具有很强的联动性。由于进口食品往往牵涉两个以上的国家,与一般的食品安全监管相比,又更具复杂性和敏感性。再加之进口食品产地国与销售国食品安全标准不一致,进口食品运输里程长,运输难度大等问题的存在,进口食品安全监管难度巨大。进口食品安全,关乎我国国家安全和社会稳定,关乎广大消费者的身心健康和经济利益,所以进口食品安全监管在一国治理中占有举足轻重的地位。基于当前社会热点,本文将对我国进口食品安全监管存在的问题进行具体分析和深入探索,并在研究和总结美国、日本、欧盟等发达国家与地区进口食品安全监管先进经验的基础上,提出相关改进措施和政策建议,以期政府部门有效提升进口食品监管效率,减少监管资源浪费,提高我国进口食品安全监管整体水平提供一些建议参考。

一、我国进口食品安全监管概述

进口食品,指的是在其他国家或地区生产、加工、制作,通过各种贸易方式从其他国家或地区输入我国的,有中文标识但外包装没有国内卫生许可证号的食物^[5]。进口食品品类众多,功用繁复,有些直接投放市场,有些用于食品行业的进一步深加工。常见的进口食品安全隐患主要集中在三个方面,一是合成色素、防腐剂、调味剂等添加剂超标,二是黄曲霉素、蘑菇毒素等天然途径污染物和二噁英、汞、铅、砷等环境污染物超标;三是霉菌、大肠菌群等细菌、细菌毒素及病毒造成的微生物污染。但进口食品安全问题不同于一般食品安全问题,它还涉及到食品进口国和出口国之间的贸易关系,处理不当容易引发国家间的贸易摩擦,故而进口食品安全监管面临着更为严峻的挑战。

当前进口食品安全监管主要分为被动监管和主动监管两种模式。被动监管是依靠质检系统,以检测为手段,检验出进口食品中的风险产品和不合格产品,拒收或退回原产地,以消除或降低进口食品安全风险。主动监管,则是在被动监管的基础上,设立“红黑名单”,对检测记录良好的进口食品经销商和进口来源国提供一定便利,对检测记录不好的企业和来源国加强监管,情况严重的实施一定惩处,以引导进口食品经销商和食品出口国主动提高食品质量。

作为进口食品安全监管的依据,现行的国家相关法律法规可以概括为“四法五条例一办法”。2018年新修正的《食品安全法》确定了食品安全工作要坚持“预防为主、风险管理、全程控制、社会共治”的原则,要建立科学、严格的监督管理制度。《进出口商品检验法》明确了进口食品的监管品类和范围,规定了进口食品的合格评定程序。《进出境动植物检疫法》为防止动植物危险性病虫害传入、传出国境而制定,以保护农、林、牧、渔业生产和人体健康。《国境卫生检疫法》规定了对入境人员、交通工具、运输设备等的卫生检验程序,防止传染病由境外传入。此外,《食品安全法实施条

例》《进出口商品检验法实施条例》《进出境动植物检疫法实施条例》《国家卫生检疫法实施细则》《认证认可条例》及《进出口食品安全管理办法》等更为细致地对进出口检验、检疫、监管工作做了详细规定和说明,形成了以《食安法》《商检法》为引领,多部法律法规相互支持、相互补充的进口商品监管法律法规体系。

进口食品安全监管机构在2018年中央机构改革后,有了一定调整。进口食品监管分为进口和市场流通两个环节。进口环节监管工作原为出入境检验检疫部门的职责,现归海关总署统领,由内设正厅级进出口食品安全局具体负责。市场流通环节原由国家食品药品监督管理局负责,现由国家市场监督管理总局综合协调食品安全监督管理工作。

进口食品安全监管主要分为入境前、入境时、入境后三个阶段。入境前的输华食品国家或地区食品安全管理体系审查制度、进境动植物源性食品检疫审批制度、输华食品境外预先检验制度、进口食品优良进口商认定制度等各项监管制度,重点在于实现对进口食品的源头监管。如进出口食品安全局需要对输华食品国家或地区的卫生状况、监管机制进行风险分析;国外对中国出口的食品生产企业必须获得卫生注册后,方能对中国出口;高风险动植物源性食品,必须事先申请并获得进境动植物检疫许可证后方可进口;境外食品销售商或代理人需要向入境检验检疫部门备案等。入境时的输华食品检验检疫申报制度、输华食品口岸检验检疫管理制度、输华食品检验检疫风险预警及快速反应制度、输华食品合格第三方检验认证机构认定制度等,侧重于通过科学的检验检疫程序和方法,最大限度地不符合我国食品质量安全标准和存在潜在风险的进口食品拒之国外。如进口食品只有在口岸经检验检疫合格,方允许进口;各口岸检验检疫机构发现问题后要及时发布预警并采取措施;对不合格食品要在官网进行公开发布并提供说明,及时通报来源国家或地区;进口食品包装必须有中文标签、说明书,必须经过检验检疫机构审核合格后才能入境等。入境后的输华食品国家或地区及生产企业食品安全管理体系回顾性检查制度、输华食品进口商或代理商约谈制度、输华食品进出口商和生产企业不良记录制度、输华食品召回制度等,主要是对已入境的食品进行复查和复审,对出现问题的进口食品采取召回措施,对出现问题的进口食品企业进行处罚等。

二、我国进口食品安全监管存在的主要问题

(一)进口食品安全监管法律法规不完善

1. 法律法规和标准建设滞后

进口食品安全监管法律法规体系是保障进口食品安全的基石。从整体看,当前法律法规已经涵盖了我国食品安全监管的各个环节,但对于进口食品安全监管等相对弱势的环节,在监管标准、措施、方法、技术等具体条款上还没有形成较为完善的体系,部分法律法规之间存在法条重叠、规定笼统、条款不相协调甚至互相冲突等问题,直接导致进口食品实际执法行为缺乏可操作性和有效的约束力。此外,现有食品安全标准分为卫生标准和质量标准,国家、地区、行业及企业各层面均有自己的标准,各类标准之间存在的互相交叉、层次不清等问题,最终导致了实际监管过程标准不统一,效果不明显的现象。如《食品安全法(2018年修正)》第九十八条和《进出口食品安全管理办法》第二十条均对进口食品经销商的食品进口和销售记录制度做了表述,但两则条款在记录的具体内容上存在一定差异,容易造成实际执法过程中出现矛盾和冲突。且条款对于进口商食品进口和销售记录是否需要构建数字化档案,记录是否需要具体追溯到进口食品产地或原材料产地,是否需要附上

食品的各项检验检疫证明等,都未做出详致的说明。又如《食品安全法》虽然在国家层面确定了要建立食品安全追溯体系,但在实施和操作层面没有提出具体的措施和详细的规定,对于追溯信息的采集标准以及采集流程都缺少规范化说明,并且建立食品安全追溯体系并不是一个强制性规定,目前还停留在“鼓励”阶段。

2. 食品安全国际标准采纳和衔接不足

食品质量标准体系是施行进口食品安全监管的重要依据。一套健全的食品质量标准体系可以为进口食品安全监管提供一个确定、统一的执行标准。1986年,我国正式加入了国际食品法典委员会(Codex Alimentarius Commission, CAC),并参考CAC标准制定了我国食品质量国家标准。但同发达国家相比,我国食品安全国际标准采标率尚显不足。在二十世纪八十年代,欧洲英、法、德国国家的CAC采标率就高达80%以上,日本的采标率更是达到90%以上,而我国的CAC采标率仅为45%上下^[6],远低于国际水平。如对甜蜜素等有害食品添加剂,很多国家和地区都颁布了禁令,但我国食品质量标准体系中仍保有相关检验检测方法;如对于植物奶油等品类,我国标准体系中还没有制定相关的限量标准,造成了实际监管中一定程度的资源浪费和监管无据。而且,我国现行国家标准多数低于CAC标准要求,如CAC标准明确规定了包括丙硫咪唑在内的29类猪肉兽药残留,对猪肉、猪内脏等兽药含量分别给出了最高残留限量,但在我国农业部公布的第235号文件中,仅列出了CAC标准规定的15种兽药的最高限量^[7]。

3. 罚金数额偏低,惩处力度不足

违法成本的高低是市场主体是否选择守法经营的重要考量因素。违法行为的查处会损耗大量人力物力和社会资源,但这种社会成本的支出应当由违法者承担,以达到威慑违法行为并填补社会成本消耗的结果。最佳的立法,应当实现违法行为发生率和造成社会成本损耗之间的平衡^[8]。然而当前我国食品安全违法行为处罚条款的设置难以有效降低违法行为的发生率。例如,对于违法生产经营食品、食品添加剂的行为,1995年《食品卫生法》第四十六条规定,“定型包装食品和食品添加剂的包装标识或者产品说明书上不标明或者虚假标注生产日期、保质期等规定事项的,或者违反规定不标注中文标识的,责令改正,可以处以五百元以上一万元以下的罚款。”2018年新修正的《食品安全法》规定,“生产经营标注虚假生产日期、保质期或者超过保质期的食品、食品添加剂,违法生产经营的食品、食品添加剂货值金额不足一万元的,并处五万元以上十万元以下罚款;货值金额一万元以上的,并处货值金额十倍以上二十倍以下罚款;情节严重的,吊销许可证。”考虑到近23年的通货膨胀率,处罚金额的提高程度明显偏低,难以对食品生产经营者起到震慑警示作用,不利于实现法律惩处条款对违法行为的阻却功能。

(二) 进口食品安全监管相关体系不健全

1. 食品安全风险评估体系

食品安全风险评估,是对食品、食品添加剂中可能对人体健康造成不良影响的生物性、物理性、化学性危害进行的科学评估。2001年,中国加入WTO后,引入了食品安全风险评估的国际理念。2006年出台的《农产品质量安全法》首次明确提出要对农产品质量安全开展风险评估。2009年颁布的《食品安全法》以立法的形式正式确定食品安全风险评估制度成为我国食品安全法律体系的一部分。在2018年最新修正的《食品安全法》中,第十七至第二十三条,对食品安全风险评估的性质、负责主体、评估对象、评估原则等做了具体规定。但当前我国的食品安全风险评估与国际水平之间

仍有一定差距,难以同国际接轨,导致我国在 WTO 的食品质量安全贸易争端和诉讼中容易处于被动地位。并且,我国食品安全风险评估体系涵盖的食品品类较为有限,仅将部分食品品类纳入了评估范围,当未经风险评估的进口食品品类进入我国市场时,难以找到相应依据形成有效监管。

2. 食品安全预警体系

食品安全预警,是通过食品安全问题进行监测、追踪、量化、通报和预报等,构建起的一套完整的针对食品安全问题的功能系统,用以避免发生严重食品安全事故。但当前我国的进口食品安全预警渠道尚不畅通,没有实时的信息传递通道,各级各相关监管单位之间信息互通不充分。不同省市发现不合格、不合规食品后需要先进行上报,确定确实存在食品安全风险问题后,再由国家机构通过公告、通知等形式向社会公众进行说明,信息传递效率低下,食品安全风险预警的时效性难以保证^[9]。且进口食品安全风险预警现有系统欠缺信息处理能力,难以对信息进行及时有效采集和处理,存在为收集而收集的“表面工作”,流于形式,数据分析、处理与应用重在事后总结,导致进口食品风险预警体系没有发挥出应有效力。

3. 食品安全溯源体系

食品安全溯源,是指食品生产到消费的所有环节中的所有信息能够被顺向追踪(生产到消费)或逆向回溯(消费到生产),将食品供应链上的实体流转变为信息流,使得食品生产的整个产业链能够全程处于有效监管之下。当出现食品质量安全问题时,可以立时理清职责,定位结点,快速反应,有效处理问题食品,保障食品质量安全。当前我国进口食品监管采取分段式管理,进口环节由海关主理,市场流通环节分属市场监督管理部门,缺乏有效协调配合机制,一旦发生进口食品质量安全问题,难以在第一时间找到问题结点,加以针对性处置。并且当前跨境电商盛行,但国内几大保税仓的溯源系统只能实现从国内保税仓开始追溯,极少能追溯到海外仓。此外,一个运行有效的食品安全溯源体系需要处理政府、企业、第三方机构、消费者等多头共享信息,对信息的采集、筛选、处理、保密等技术要求极高,但当前的信息软件难以提供有效技术支持。

4. 食品安全召回体系

食品安全召回,是当食品存在质量安全问题时,食品生产商或经销商按照法律法规上报政府部门,通过多种形式进行社会公告,有序回收或更换消费者手中问题产品的一种补救措施,分为主动召回、通知召回和责令召回三种形式。《食品安全法(2018 修正)》对食品安全召回体系进行了较为详细的规定,明确了食品召回的责任主体以及政府的权利和职责,划定了不同情形下食品召回的程序和途径。但目前进口食品的召回依旧以企业为主,特别是在“海淘”食品成为新趋势的情形下,若是企业不主动承担召回责任,再加上“海淘”销售分散的现实,一旦出现问题,很难有效落实进口食品召回措施。

(三)政府监管部门体系建设有待强化

1. 政府监管部门纵向和横向关系未理顺

当前进口食品安全监管职责归属海关总署。海关总署属于垂直组织架构,人员由中央垂直任命,财务预算由中央统筹划拨,政策全国统一执行。海关总署这种垂直管理模式,使得各地方海关保持了人事、财务和业务上的独立,避免受到地方政府的干预,维护了海关的权威性、独立性和统一性。但在实际中,垂直财政保障模式很容易导致中央财政预算难以满足地方海关财政需求的现象,地方海关不得不向地方财政求助以弥补缺口,进而造就地方海关与地方政府“纠葛”难清的现象。

此外,海关部门承担监管、出入境检验检疫、征税、查私和统计五项主要职能,以及进出口食品安全、进出口知识产权保护、国际海关合作等多项非传统重要职能。海关的垂直组织架构使得海关纵向管理层级不多,但横向组织设置非常零散,三级机构设置比例达到了1:47:742,结构趋于分散化^[10]。当前海关各条线、关区之间“烟囱林立”,信息资源封闭,执法管理不统一,协调配合不足等现象严重,整体呈现蜂窝煤式管理状态。

2. 政府监管部门之间缺乏有效协作

负责进口食品安全进口环节监管的海关部门和负责进口食品流通环节监管的市场监督管理部门之间的信息渠道不通畅,监管标准不统一,致使现实中出现了一些进口产品经销商即使提供了进口检验检疫证明,市场监管执法人员也难以确认的问题。依据现行法律法规,市场监督管理部门对于在检查中发现的问题进口产品,应立时向进口产品检验检疫机构通报核实,以便检验检疫机构可以及时对相关进口商进行不良销售记录登记,情节严重的可以采取撤销注册、暂停报检等处罚措施。但实际操作过程中,市场监管部门向检验检疫机构发函核实和通报的途径并不明确。此外,鉴于食品的特殊属性,不能对进口食品采取批批抽样检验的方式,否则长周期的检验势必导致食品长期滞留口岸,最终无法食用。很多发达国家对进口食品都采取“口岸检测+后续查验”的检测手段,若在进口食品市场流通环节发现质量不达标现象,可以回溯到进口环节,将已经进入市场的食品进行通告、召回或没收。但我国分段监管的现实,导致进口食品监管工作存在一定脱节现象。这一问题在进口分装食品的监管工作中表现尤甚。入境检验检疫部门只关注进口环节的检验,市场监管部门负责后续的分装、贴标等环节,一些不法商贩极有可能钻空子,利用两个环节的监管信息不对称“大做文章”。

3. 检测人员不足及检测技术不匹配

我国入境产品采取逐批查验方式,但随着我国进口贸易规模和贸易品类的连年扩张,食品监测规范程度和食品标签专业化程度的逐渐提高,海关检验检疫执法人员人数虽有所增加,但依旧无法满足实际需要,基层执法人员工作压力不断增大,食品检测专业性人才补充不足,最终导致监管工作质量难以保证,影响进口食品的安全监管水平。而受限于当前人力与财务压力,进口食品监管将大部分精力集中于检测检验环节,没有及时更新检测技术,容易出现爆发进口食品安全事件后才发现某项检测指标未纳入监管目录的现象。除人员不足的问题外,我国进口食品检测能力与发达国家也相距甚远。由于检测设备技术不发达,检测能力弱,单一检测机构检测范围小,分布分散,一部分食品 and 食品添加剂无法得到准确检测。如深圳口岸没有能力检测进口卷烟、蜂蜜、猪油等产品,需要外送到北京等外地检测机构,导致了检测周期长、检测费用高等问题。

三、发达国家和国际组织进口食品安全监管的经验与启示

美国、日本和欧盟作为美洲、亚洲和欧洲极具代表性的发达国家和国际组织,其进口食品安全监管水平和食品安全检测水平,遥遥领先于其他国家和地区,代表了现代进口食品监管的最高水准。研究和借鉴这些发达国家和国际组织的进口食品安全监管措施,有利于提高我们对进口食品安全监管的认知,为提高我国进口食品安全监管提供丰富方案和有效经验。

(一)持续更新完善的法律法规体系

对于进口食品安全监管,美国、日本和欧盟结合本国、本地区国情,均设置了一系列相对缜密、

完善的法律法规体系,并随着时代进步和国家发展,不断更新具体条例和标准,对进口食品的安全检测、质量评估等各个环节形成了有效法律约束。美国食品安全监管以《联邦食品、药品和化妆法》为核心,后又于2011年对该法案进行修订,形成最新的《FDA 食品安全现代化法案》,与《联邦肉类检验法》《禽产品检验法》《茶进口法》等技术性法律法规文件互为补充,对不同种类食品提出了相应的监管措施^[6]。日本作为食品进口大国,其六成左右农产品依赖进口。为加强对食品中农业化学物残留的管理,日本在多次修订《食品安全基本法》《检疫法》等食品安全核心法律文件外,于2006年出台了《肯定列表制度》,将农产品化学物品残留限量划分为“沿用原限量标准而未重新制定暂定限量标准”“暂定标准”“禁用物质”“豁免物质”“一律标准”五大类,同时对化学品限量标准设置了极为严苛的标准和要求。欧盟同样以《食品基本法》为中心,相继出台《食品卫生法》《动物性食品特殊卫生规则》《人类消费用动物源性食品官方控制组织的特殊规则》等法律法规,对进口食品监管施以全面、系统、严格的管控^[11]。美国、日本、欧盟的进口食品安全监管法律法规体系的共性在于,法律法规都具有很强的实用性和可操作性,为进口食品安全监管工作的开展提供了具体、强效的法律保护。

(二)科学的监管理念和先进的监管机制

风险分析理念是美国、日本、欧盟等发达国家和地区共同遵循的食品安全监管理念。为降低食品安全风险,美国采取了一系列风险分析方案。其中,最值得关注的是其“进口食品预警系统”。该系统通过将美国食品药品监督管理局(FDA)的进口产品操作和管理系统(OASIS)与海关自动贸易系统(ACS)联网,以保证进口食品相关信息的高效、准确传递。“进口食品预警系统”实时收集、记录、存档存在问题的进口企业和食品,当下一次同类产品出现时可以及时预警,便于相关监管部门快速调取货物潜在问题、历史记录等信息,并在几分钟后迅速下达放行、抽检,抑或是扣留、拒绝入内等决定,由此极大地提高了监管效率^[12]。日本对进口食品实施年度监控计划,通过对检测不合格的产品进行强化检查和命令检查的方式,将有限的监管资源集中投入到需要重点监控的地方。日本进口食品监管首先采取“抽样检验”,对于不合格产品,将进行强化检查,提高抽样比例至30%;若检验仍不通过,该系列产品进入命令检查环节,该阶段检验不合格,则触发禁止进口程序,该类产品和相关进口企业将被列入“黑名单”。欧盟根据产品自身的风险属性对进口食品进行分类管理,主要包括动物产品和动物源性产品、非动物源性产品和动植物合成产品三大类,并结合不同品类的特性设置了不同的监管形式和标准。欧盟对进口食品的检验检疫,除了常规监管模式中的文件审查、货证核查和物理检查外,同时建立了快速预警系统,以便及时捕捉、评估与查验进口食品风险信息,并根据最新信息迅速调整监管模式^[11]。风险先行的监管理念与完善科学的监管程序,在有效提升进口食品监管效率的同时,也极大便利了进口食品贸易的进行。

(三)明确政府职责,依托多方力量

明确界定各监管部门的分工与职责可以有效保障监管工作的开展。多数发达国家均采取了多部门分段监管的模式。在横向分工上,各监管部门分工明确,尽可能避免职责交叉,如美国食品药品监督管理局(FDA)主要负责对酒类、饮料类等进口食品进行安全检验;食品安全检验局(FSIS)主要是对肉类、禽类等进行监测。在纵向监管中,遵循“垂直管理”原则,各监管环节均设置了详细的规定与指导说明。日本专门设了食品安全委员会、厚生劳动省和农林水产省三个机构,分别负责进口食品监管中,食品安全风险分析与政策制定、进口食品检验检疫和进口农产品检验检疫三项工作的具体开展。进口食品监管与国内食品监管的最大区别在于进口食品的生产、加工多在国外进行,

而监管主要在口岸进行。因此,美国、日本和欧盟在明确政府作为监管主体的同时,规定食品进口商为进口食品安全的责任主体,积极鼓励第三方机构与本国消费者共同参与联合监管工作,并加强与境外食品生产企业所在国监管部门的合作管理^[13]。此外,美、日、欧都在进口食品监管技术、检验检疫技术、检测仪器设备、监管人员培训等方面投入了高额经费,以确保监管体系高效运行,实现对进口食品安全问题的有效管理。

四、完善我国进口食品安全监管的构想与对策

开展进口食品安全监管,对维护国家安全,社会稳定,保护人民群众身体健康,保障消费者权益都至关重要。现阶段我国进口食品安全监管体系已初具雏形,但仍有进一步发展完善的空间。一个合理的进口食品安全监管体系,需要健全的法律法规给予支撑,完善的监管机制配合运行,广泛的社会力量参与治理,既具备被动监管的能力,又兼有主动监管的理念。在实际的监管操作中,一个好的进口食品安全监管体系,可以对各种进口食品的预期风险进行准确的评估和预测;可以制定有针对性的检测计划,合理配置检测资源,将检测资源更多地倾向高风险产品和有不良记录的进口商或来源地;可以对进口商实施有威慑力的惩处,提高其犯错、犯罪成本,迫使进口商主动改善进口食品的安全和质量。因此,聚焦进口食品监管体系的现有问题,本文提出以下建议。

(一)建立健全进口食品安全监管法律法规

建立健全进口食品安全监管法律法规,是保障食品安全的最根本措施和最有力支撑。根据我国进口食品现状及未来发展趋势,制定一部兼具全面性和前瞻性,专门针对进口食品安全监管的法律法规势在必行。这就要求对我国现有的进口食品安全监管相关法律条文进行梳理和整合,充分汲取基层执法人员建议,参考国外相关先进法律条款,征询专家和社会公众意见,出台具有共时性、符合我国国情的进口食品监管法律法规,以满足当前进口食品贸易不断发展的现实需要。

从执法角度讲,进口食品安全监管法律的制定需要从监管实际出发,有针对性地弥补当前进口食品监管方面的疏漏,具体规定进口商和国内代理商的评估备案内容和监管溯源流程,明确海关检验检疫机构和市场监管部门在进口食品安全监管全链条上的职责分配和协调配合机制,加强进口食品分装、再加工等环节的监管衔接,形成进口食品安全监管闭环,实现进口食品安全监管全过程、全领域的有效管理。法律法规确定后,可以组织食品安全领域专家,以案例形式对条例条款进行剖析和解读,最后编撰成册,供基层执法人员学习,以加强基层执法人员对法律法规的理解,提高基层执法效率。

从惩处力度讲,进口食品安全监管法律需要建立严格的惩罚制度,在结合进口食品贸易现实和历年通货膨胀率的基础上,综合专家意见,制定合理且具有威慑力的惩罚金额,强化法律的惩戒效果,提高违法成本,充分发挥法律的震慑作用,严格执法,绝不姑息。

(二)构建高标准进口食品安全监管体系

构建与国际接轨的高标准进口食品安全监管体系,是实施具体检验检测的运行根基和重要依据。针对当前我国食品安全标准体系中存在的标准老、旧、低,标准之间交叉、重复、矛盾,以及重要指标缺失等问题,需要深入研究 CAC 国际通用标准体系,提高我国食品安全监管采标率,汲取国外高水平食品安全标准制定经验,逐步废止现有的多层标准通行的混乱局面,明确定义模糊的指标,修订存在冲突的标准,打造统一、完整、有序、科学的高质量标准体系。此外,要顺应食品技术高速

发展趋势,紧盯国际食品安全标准动向,建立动态管理机制,根据进口贸易、检测技术等变化,争取每一年更新一次检测标准,每三年更新一次行业标准,促进食品安全标准内容的合理化、科学化,实现与国际先进标准的同步化、现代化。

对于食品安全风险评估体系,需要引入国际先进风险评估理念,组建风险评估专业团队,强化风险信息收集、处理和分析能力,构建进口食品入境前、入境时和入境后全阶段、全过程的风险信息数据库,积极跟进新兴进口食品动向,及时发现可能存在的进口食品安全隐患,实现最大程度的风险管控。

对于食品安全预警体系,要加快推行进口食品经销商和来源地安全信用电子档案构建,实时更新进口食品经销商和来源地“红黑名单”,积极寻求进口检验检测系统的区域间协作,构建全面信息交流平台,实现全国各地区海关和市场监管部门之间的信息互通和共享,使得某一环节爆发披露的进口食品相关风险信息可以在第一时间被全链条上的相关部门获知,提高信息传递效率,确保食品安全风险预警的时效性。

食品安全溯源和安全召回是相关关联、紧密联系的两个体系,通常都是在食品安全事件爆发后,通过食品安全溯源,找到问题症结,以便实施安全召回。食品安全溯源遵循预防原则,我国只有切实落实 HACCP(Hazard Analysis Critical Control Point)体系,才能真正实现进口食品的全过程监管。考虑到进口食品安全监管的特殊性,还需要明确政府、企业、社会组织等在食品安全溯源体系中的权利、责任和义务,将进口食品分段式监管链条上的机构有机整合,形成协调配合,确保食品安全溯源体系的畅通。有了畅通的食品安全溯源体系,食品安全召回体系的实施才更有保障。借鉴国外发达国家的食品召回流程和经验,我国可以建立专门的进口食品安全召回管理机构,专职负责进口食品安全召回的各项工作。

(三)加强进口食品安全监管体制机制建设

进口食品安全监管体制机制的高效运行是保障进口食品安全的关键所在。政府作为提供公共管理与服务的主体,需要协调部门间分工合作,权责分明,高效执行食品安全相关法律法规,维护人民群众生命财产安全。海关总署作为负责进口食品安全监管的最高机构,应以制度实施为导向,以信息公开为内核,以过程监管为理念^[14],定期出台并督促落实进口食品安全监管各项标准体系,全程监督各直属海关和隶属海关的监管执行情况,定期开展执行检查,对工作不认真、执行效率低下的部门进行通报和绩效扣分,定期开展联合专项整治行动,促进各部门间的良好合作。一旦遇到重大进口食品安全事故,海关总署应第一时间牵头召开会议,根据食品安全性质和事故发生环节,成立专项工作组,统一协调事故处理。

我国进口食品按照食品链条进行分类监管,各环节之间仍然存在监管“空隙”,而食品安全事故大多都是在各环节的衔接“真空”地带发生,因此如何实现进口食品监管环节的无缝对接是当前亟须解决的一大难题。进口食品安全监管必须从入境管理入手,建立高效、可操作性强的口岸管理工作系统,并与市场监管部门共同建立食品安全信息交流平台,实现信息的互通共享,降低协调成本,简化沟通程序,以制度体系建设支持进口食品安全监管效率的提高。

专业的检测团队和先进的检测技术是保障进口食品安全的重要条件。只有提高监管队伍的专业性和监管技术的科学性,才能全面提升进口食品安全的评估和检测能力。首先,要保证足够的监管人员,不同监管环节要根据自身的监管工作量,动态调整人员数量和人员力量,合理分配人员职

责和任务,做到人尽其责,人尽其用;要加强监管人员业务能力和公共服务意识的培养,定期开展专题培训、法律研读论坛、思想教育讲座等,组建一支专业强、素养高的监管队伍;要科学制定绩效考核机制,将工作内容、工作质量与考核挂钩,将考核结果同薪资、晋升挂钩,形成正向激励效果;要建立严谨问责机制,对因监管人员个人原因导致的进口食品监管纰漏,要严肃处置,严格追究责任。其次,要结合进口食品监管工作实际,合理配置检测设备,平衡不同地域之间的检测技术水平;要整合优化政府、高校、第三方检测机构等不同单位的检测力量,在满足实际监管检测要求的同时,推动前沿检测项目的研究,促进我国检测水平向世界前列迈进;要积极推动我国政府、企业、第三方检测机构与境外机构的多层次、多领域合作,将国际权威认证的检测结果纳入当前进口食品安全的境外预检体系中,全方位提升我国进口食品安全监管的质量和效率。

(四)疫情常态化下进口食品安全监管体系调整

当前疫情呈现常态化趋势,持续的 COVID-19 大流行对进口食品安全监管提出了前所未有的挑战。为了维系进口食品安全监管体系的完整性和有效性,保障人民群众的健康安全,需要针对疫情常态化下的进口食品新冠病毒检测工作作出相应调整。

首先要制定多部门协作的应急计划,详细说明中央和地方主管部门对于新冠病毒检测的职责以及疫情常态化下的各部门协作与配合机制,严密跟踪 COVID-19 国内外最新动态,及时更新并互通各单位、各部门最新情况,以便中央与地方、地方与地方之间,商定整体性政策与措施来应对突发危机。其次,由于新冠病毒检测导致的工作量增大可能引起工作人员数量不足的情况,若有聘用临时员工的需要,则需保证临时工作人员受到充分培训和有效监督;并且,对于食品检查人员,需要长期配备充足、合格的个人防护装备,如一次性工作服、口罩、手套、发网、套鞋等,在各项检查工作之间全面更换,以避免检查结果交叉污染,同时可以有效保护工作人员的健康和安全。再次,为增强对进口食品的新冠检测力度,在面对原有检测机构检测能力不足的情况时,可以考虑引入资质合格的私营检测机构和独立专业检测人员,赋予其临时授权,以执行新冠检测职能,但前提是私营检测机构和独立检测人员需要受到严格监管,并保证其执行的职能与检测对象之间不存在利益关联或利益冲突。最后,要构建及时畅通的信息交互通道,可以通过在官网开设 COVID-19 专栏的方式,每日公开进口食品新冠病毒检测结果,为人民群众和相关利益单位与组织提供准确可靠的最新信息,防止谣言和流言的产生;此外,还可以通过社交媒体、新闻报道等方式向公众科普购买和处理进口食品时应采取的必要措施。

[参 考 文 献]

- [1] 谢菁,逯宇铎, M. Jawad Sajid. 跨境电子商务平台效用评价指标体系与服务战略创新[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2019, 18(02): 97-107.
- [2] 侯新燕. 进口食品质量安全分析[J]. 现代食品, 2020(14).
- [3] 中国食品土畜进出口商会. 中国进口食品行业报告(2019年)[R]. 2019.
- [4] 王建华, 沈旻旻. 食品安全治理的风险交流与信任重塑研究[J]. 人文杂志, 2020(04): 96-103.
- [5] 解全明. 进口食品安全监管存在的问题与对策研究[D]. 深圳大学, 2017.
- [6] 王晓熹. 我国进口食品安全监管存在的问题及对策研究[D]. 山东大学, 2019.
- [7] 中华人民共和国商务部. 出口商品技术指南[EB/OL]. [2021-12-10]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/ckzn/>

- [8] 钟筱红.我国进口食品安全监管立法之不足及其完善[J].法学论坛,2015,(3).
- [9] 罗连发,刘俊俊.提升突发公共卫生事件预警有效性的制度思考——基于食品安全治理的经验借鉴[J].江南大学学报(人文社会科学版),2020,19(02):20—27.
- [10] 黄帅.直属海关与地方政府关系研究[D].西南政法大学,2019.
- [11] 汤丹,胡月珍.发达国家进口食品监管制度对我国的启示[J].科技视界,2017(12):227.
- [12] 谢敏,游锦洲,郑宗展.我国进口食品安全监管体系之初探[J].检验检疫学刊,2015,25(02):63—66+62.
- [13] 余敏.经济新常态下我国进口食品安全监管的缺憾和纾解研究[D].武汉工程大学,2017.
- [14] 李志雄,涂永前.我国食品安全法律实施中政府事前监管的法律完善[J].学术论坛,2017,40(01):133—138.

(责任编辑:闫卫平)

Multidimensional Analysis and Overall Governance of Imported Food Safety Supervision

WANG Jian-hua, SHEN Min-min

(1. School of Business, Jiangnan University, Wuxi 214122, China;

2. School of Economics and Management, Wuhan University, Wuhan 430064, China)

Abstract: The frequent COVID—19 testing positive incidents on imported food have brought the safety supervision of imported food back to the public attention. The safety of imported food is related to national security, social stability, and the health and economic interests of the people. Based on the current social hot spots, this paper first scientifically defined the relevant content of the imported food safety supervision in China. Then, a specific analysis is conducted on the problems existing in the supervision of imported food safety, including the lag in the legislation, regulations and standards renewal in the supervision, the lack of adoption and connection with international food safety standards, inadequate punishment, the imperfection of food safety risk assessment system, early warning system, traceability system and recall system, unclear vertical and horizontal relationships between government regulators, lack of effective collaboration between regulators, insufficient testing personnel and mismatched testing technologies, etc. Finally, through summarizing and learning from the advanced experience of imported food safety supervision in the United States, Japan and the European Union, the study puts forward corresponding improvement measures and policy suggestions about establishing and improving the imported food safety supervision system in China. In addition, the study proposes the adjustment of the imported food safety supervision system in the context of the normalization of the prevention and control of the epidemic. The research results are expected to provide some suggestions for government departments to effectively improve the efficiency of imported food supervision, reduce the waste of supervision resources, and increase the overall level of imported food safety supervision in China.

Key words: imported food; safety supervision; quality and safety