



民以食为天，食以安为先。食品安全是世界性难题，即使在食品安全制度相对健全的国家，食品安全事件也时有发生。为此，各国和各地区不断出台日趋严格的监管措施，提升治理水平，为保障食品安全筑起坚固防线



许滔画

# 德国：完善监管 处罚严厉

本报驻柏林记者 王志远

近几年，德国“舌尖上的问题”屡见不鲜，让素以“高质量”为傲的德国人颜面尽失。德国政府也“痛定思痛”，在完善监管的同时，加大了对违法者的处罚力度。

德国政府保障食品安全秉承7个原则，即食品链原则、企业为第一责任人原则、可追溯性原则、科学评估保持独立原则、风险评估和风险控制相分离原则、预防原则以及风险沟通透明原则。在这些原则的指导下，德国形成了政府督查与企业自查相结合、消费者积极参与监管的健全食品安全监管体系。但是，近几年发生的食品安全问题证明德国食品安全体系“百密”中仍有“一疏”，令德国政府不得不监管和处罚并重。

德国政府在新修订的《食品和饲料法》中，加大了对损害食品安全当事人的处罚力度。新法律规定，损害食品安全者最多可判处3年有期徒刑，或处以5万欧元罚款。而针对违法企业，则根据其营业额判定处罚额度。2010年初，德国著名连锁超市Lidl出售被细菌污染的奶酪，导致4人生病，1人死亡。德国检察院最终判决4名超市员工27000欧元至58500欧元罚款。Lidl超市也因此“毒奶酪”丑闻共支付了150万欧元罚金。

2010年12月底，德国食品安全机构在一些鸡蛋中发现超标的致癌物质二噁英，引起德国国内的极大关注。通过对有毒鸡蛋的追查，有关机构追根溯源，很快将目标锁定在了石勒苏益格—荷尔施泰因州的一家饲料原料供应商身上。这家公司将受污染的脂肪酸提供给生产饲料的企业，导致了其下游产业产品有害物质超标。随后，德国政府迅速隔离了4700个受波及的养猪场和家禽饲养场，强制宰杀了8000多只鸡。对于这次二噁英事件中的肇事者，德国检察机关提起了刑事诉讼，同时进行高额罚款，让肇事者面临破产。

此外，德国这几年还出现了“以次充好”的“鸡蛋风波”，“挂牛头卖马肉”的“马肉风波”等新的食品安全问题。为此，德国联邦食品、农业和消费者保护部于2013年出台了加强食品安全的10条计划，其中包括建立早期预警系统，成立网站公示食品安全问题，要求企业上报错误标签事件和加重对违法分子的惩罚等。

## 国外食品监管制度

### 惩罚性赔偿制度

欧美国家的损害赔偿制度，是指由法庭所作出的赔偿数额超出实际的损害数额的赔偿。比如发生在美国的“麦当劳咖啡烫伤案”曾轰动一时，在这个案件中，麦当劳公司付出了286万美元的巨额责任赔偿。在该惩罚性赔偿之后，麦当劳开始在咖啡杯醒目处标注“小心烫伤”等警示语，并将咖啡温度降到了同行业普遍的70℃至72℃。一次惩罚性赔偿判决之后，出现的是自觉性的“补漏”，一定程度上降低了社会进步成本。

### 吹哨制度

在美国，吹哨者法案并不是一部单纯的法律，而是由一系列法律法规组成，其立法目的是保护吹哨者不受报复，鼓励组织内部成员成为吹哨者，从而扩大监督范围。美国从1963年起，先后推出了《欺诈声明法》、《文官改革法》、《吹哨人保护法》、《沙宾法案》等4部法案，以保护合法吹哨者的权利。

### 食品可追溯制度

食品安全可追溯性工作起源于欧盟，起初用于产品的召回。2000年欧盟出台了新牛肉标签法规，要求自2002年1月1日起所有在欧盟国家上市销售的牛肉产品必须具备可追溯性，在牛肉产品的标签上必须标明牛的出生地、饲养地、屠宰场和加工厂，否则不允许上市销售。2002年，欧盟又出台了新的法规，要求从2005年1月1日起凡是在欧盟国家销售的食物必须具备可追溯性，否则不允许上市销售。对于进口食品，不具备可追溯性的食品禁止进口。美国2002年发布的“公共安全和生物恐怖主义防备和反应法案”也要求对食品的生产、加工、包装、运输、分销、接收等供应链环节建立记录保存的法律要求，以实现食品的可追溯性。

### 食品与饲料快速预警制度

许多国家重视建立食品安全预警机制，加强风险信息分析和应急处理能力。2002年，欧盟在其范围内推行食品与饲料快速预警系统。当食品流通时，在任何地方、任何时间如果发现存在可能对人类健康直接或间接造成危害的情况，这些信息都能立刻汇总到欧盟委员会，而交流与信息资源管理中心也会迅速地采取措施发布消息，以便预警系统下的各个成员国能及时防范，阻止食品安全问题蔓延。

### 风险评估制度

欧盟食品安全管理局设置科学委员会和8个专门科学小组，这些科学委员会和科学小组的成员，都是卓有成效的专业人士，并经过独立、严格的申请评估后加以委任。8个小组在科学委员会的协调下，根据各自的职责分工开展专题研究和科学评估，为食品安全局的各项决策提供技术支持，为制定法规、标准提供基础数据。

(默言整理)

本版编辑 李红光

# 国外食品安全治理如何倡导尚德守法

胡颖廉

## 让从业者回归道德本色

在人类古代社会，食品大流通的市场格局尚未形成，食品生产经营活动主要在“熟人社会”中面对面地进行，是一种基于供需双方相互信任的人身关系。因此，各国食品行业的百年老店都有很高道德水准，倡导做食品要先做人，不少品牌干脆直接取自创始人姓名，带有明显的人格身份特征。

现代化空前提升了人们对食品数量和需求程度，大工业和大城市改变了传统食品行业的结构和方式。一些国外学者认为，随着社会流动加速，食品生产经营不再局限于一时一地，其人格身份特征日益模糊，商品属性突出，逐步转变成一种基于

商业消费的契约关系。由于利益驱动行为成本降低，生产经营者的诚信自律意识难免跟不上市场规模扩张，食品安全的内在风险增大。在过去200年里，西方国家大多经历了因市场急速扩张诱发食品生产经营者严重违法行为，给公众健康带来极大损失。例如，1858年美国纽约“满水奶”丑闻导致当年有8000多名儿童饮奶死亡；1955年日本森永“毒奶粉”事件造成12159人中毒，一些患者至今还在接受治疗；上世纪末英国的疯牛病更是震惊全球。

在经历了一系列惨痛教训后，人们意识到不能简单把商品经济等价交

换原则套用到食品生产经营，必须强调食品的社会和人文特征，让食品从业者回归道德本色。上世纪70年代，一种全新的农业模式——社区支持农业在瑞士和德国兴起，目前正风靡全球。该模式的特征是在农户与消费者之间建立稳定的供需协议，农产品直接由农场送货上门，缩短从农田到餐桌的距离。这样做的结果是供需双方重新回到面对面的状态，降低信息不对称，从而提升互信。与之相似的是，日本和法国从产业政策角度支持中小食品企业和特色有机食品发展，扭转大工业带来的食品“去人格化”，以此提升从业者的道德水平。

## 恩威并施引导企业自律

政府监管是市场的补充而非替代，但除了政府监管，解决食品安全问题的手段还有很多，比如有效的市场竞争会形成优胜劣汰的良性质量发展机制，独立的司法审判可以在事后解决食品安全侵权纠纷，行业协会能够让企业产生自律压力，媒体监督可以曝光不法生产经营者，消费者参与则有助于守住食品安全的“入口关”。

值得注意的是，几乎所有发达国家都是在上百年的市场经济发展后，才建立起以事先预防和全程管理为特征的现代食品安全监管体系。发达国家在长期实践中认识到，现代食品产业的专业性使得监管执法不可能面面俱到、包打天下，靠抽检是检不出食品安全的。理想的食品安全治理体系，应该把各方面的约束和激励集中到生产经营者行为上，“大棒”和“胡萝卜”并举，让食品企业发自内心地意识到守法才是本分。

一方面是“大棒”够硬，使企业不敢违法。一些发达国家的食品安全监管机构拥有行政执法和刑事执法双重权力，是一种“准司法权”，这是其区别于传统行政部门的重要特征。如美国食品和药品管理局内设犯罪侦查办公室，即“食药警察”，其有权对相关人处以刑事罚金，甚至采取人身强制措施，实现民事、行政和刑事责任有机衔接，增加执法威慑。同时，许多国家用巨额奖金鼓励行业内部“吹哨者”主动揭黑，因为重赏之下必有勇夫。这方面的例子不胜枚举，例如2009年辉瑞公司涉嫌健康产品不当营销行为，被美国司法部判处13亿美元刑事罚金，其中的1.5亿美元用于奖励揭露黑幕的1名内部员工和4名律师。再有就是英美法等国家侵权责任法中的惩罚性赔偿制度，赋予消费者向侵权人主张远超实际经济损失赔偿的权利，让恶意违法者倾

家荡产。另一方面是“胡萝卜”够甜，使企业不值得违法。作为现代监管型国家代表的美国，其所有食品安全监管政策都建立在市场运作的科学模拟之上，并经过精准的成本收益分析，否则不得出台。欧洲一些国家通过立法在食品行业强制推行食品安全责任保险制度，以保险精算模型为基础，建立政府、保险机构、企业和消费者多方共赢机制，实现系统性风险控制和社会稳定功能。德国实行食品企业“红黑名单”制度，其不仅针对企业法人，还限制对食品质量安全负有责任的自然人。在征信体系发达的英国，全国建有统一的食物生产经营者征信系统，将食品安全信用评价结果与行业准入、金融信贷、税收、产品推介，乃至企业负责人个人信用挂钩，充分发挥经济杠杆对食品安全失信示范行为的制约作用。

## 社会治理是口号也是机制

食品安全是“产”出来的，也是“管”出来的，某种意义上还是“吃”出来的。在现代社会，任何主体都无法单独应对广泛分布的食品安全风险，必须调动社会各方面积极共治共享。

发达国家在长期的食品安全难题求解过程中，经历了从管理到监管再到治理的转变。所谓管理，主要是政府用行政命令的方式直接干预市场主体微观经济活动，监管则是监管者依据规则对被监管者行为进行引导和限制，双方都要遵守规则。治理更加强调多元主体、平等关系、灵活方式以及综合手段。换言之，每个人既是参与治理的主体，又是接受治理的对象。社会治理不仅是口号，更有实实在在的机制。

一是消费者参与。绝大多数发达国家将食品安全科普知识纳入国民教育的范畴，如美国消费者食品安全基

本知识知晓率高达80%。加拿大消费者养成了每天关注食品安全信息的习惯，就像该国一些电视广告词所说：“不看食品安全新闻，就是不爱惜生命。”消费者还自发成立互助型维权组织，这类组织通常设有公众利益、追究企业责任等专门的委员会或咨询机构，维护消费者权益。2006年，美国一个名为“公共利益科学中心”的团体，起诉肯德基使用反式脂肪含量高的烹调油。此举让反式脂肪成为媒体关注的热点，引来监管机构介入，肯德基很快宣布停止使用反式脂肪。

二是行业协会引导。行业协会在许多发达国家食品安全治理中发挥了重要作用，一些国家甚至将企业资质认证、食品标准制定等权力交由行业协会承担，理由很明确：政府是市场竞争的“主裁判”，行业协会是“边

裁”；企业有没有“越位”，“边裁”比“主裁判”看得更清楚。

三是政府公开信息。信息化是现代监管的重要手段，通常比硬性管控手段更为高效。德国、芬兰都建立了全国统一的食品安全信息平台，监管部门通过平台及时公布食品企业许可、备案、抽查检验、违法行为查处情况等信息。这样既可以倒逼企业珍惜声誉，提高质量管理水平，又能够帮助消费者辨别产品优劣，促进良性市场竞争。

总之，发达国家的理论和实践表明，食品安全不能仅仅依靠监管，必须激发社会活力和市场效率。只有让食品生产经营者回归到道德本色和守法本分，调动全社会参与治理的积极性，才能从根本上提升食品安全保障水平。

(作者为国家行政学院副教授、管理学博士)

### 图说

