

葡萄牙食品安全治理模式的考察与经验借鉴

邓 勇¹, 张希月^{2,*}

(1.北京中医药大学人文学院, 北京 100029; 2.中国人民大学法学院, 北京 100872)

摘要: 作为欧盟成员国之一, 葡萄牙的食品安全治理一直以来都较为领先。葡萄牙除了拥有对食品安全领域强有力的政府监管外, 还充分发挥食品安全链条中的非政府主体在监管中的作用, 通过高效的行业协会、严格的企业自治以及多样的消费者监督来全方位保障食品安全, 有效提升了葡萄牙的食品安全水平。本文从政府、行业和消费者 3 个方面介绍了葡萄牙的食品安全治理模式: 在政府方面, 经济和食品安全局是葡萄牙食品安全治理的唯一主管部门, 它与其他政府组织分工明确、各司其职, 为葡萄牙的食品安全提供了坚实的制度保障; 在行业方面, 葡萄牙拥有建立时间较早、体系成熟、职责多样的行业协会, 弥补了政府在食品安全治理中的不足, 同时企业通过危害分析与关键控制点体系能够确保食品在生产全过程的安全; 在消费者方面, 葡萄牙通过完全独立于政府的非营利性私营公益事业组织——消费者保护协会为消费者发声, 捍卫他们的权利。这也为我国食品安全治理从传统的单一强调政府治理走向社会共治提供了一种良好的范式, 有较强的借鉴意义。

关键词: 葡萄牙; 食品安全; 综合治理; 举措

Experience and Enlightenment Drawn from the Portuguese Food Safety Governance Mode

DENG Yong¹, ZHANG Xiyue^{2,*}

(1. School of Humanities, Beijing University of Chinese Medicine, Beijing 100029, China;

2. School of Law, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: As a member of the European Union, Portugal is always a leader in food safety management. Portugal exerts strong government supervision over food safety, gives full play to the regulatory role of non-governmental bodies in the food safety chain, and ensures food safety in an all-round way through efficient industry associations, strict enterprise autonomy and diverse consumer supervision, thereby effectively improving the food safety level in the country. In this paper, the food safety governance mode of Portugal is introduced from three aspects: the government, industries and consumers. At the government level, the Economic and Food Safety Administration (ASAE) is the only competent department of food safety governance in Portugal, which has a clear division of labor with other government organizations and performs its duties, providing a solid institutional guarantee for food safety in Portugal. At the industry level, Portugal has established mature industry associations with diverse responsibilities to make up for the government's deficiencies in food safety governance and Portuguese food enterprises have been able to ensure food safety in the whole production process through the hazard analysis and critical control point (HACCP) system. At the consumer side, the Portuguese Consumer Protection Association, a non-profit private-owned public welfare organization completely independent of the government, speaks for consumers and defends their rights. This provides a good paradigm for the transformation of food safety governance in China from traditional single government governance to social co-governance, which is of reference significance.

Keywords: Portugal; food safety; integrated governance; initiatives

DOI:10.7506/spkx1002-6630-20221130-347

中图分类号: DF419.9

文献标志码: A

文章编号: 1002-6630(2023)17-0392-08

引文格式:

邓勇, 张希月. 葡萄牙食品安全治理模式的考察与经验借鉴[J]. 食品科学, 2023, 44(17): 392-399. DOI:10.7506/spkx1002-6630-20221130-347. <http://www.spkx.net.cn>

收稿日期: 2022-11-30

第一作者简介: 邓勇(1982—)(ORCID: 0000-0002-5435-9647), 男, 教授, 博士, 研究方向为医药卫生法学、行政法学。

E-mail: dengyong8211@163.com

*通信作者简介: 张希月(1998—)(ORCID: 0000-0001-7935-8600), 女, 硕士研究生, 研究方向为食品安全法学、民商法学。

E-mail: zhangxiyue_ruc@163.com

DENG Yong, ZHANG Xiyue. Experience and enlightenments drawn from the portuguese food safety governance mode[J]. Food Science, 2023, 44(17): 392-399. (in Chinese with English abstract) DOI:10.7506/spkx1002-6630-20221130-347. <http://www.spkx.net.cn>

习近平总书记在二十大报告中指出：“推进健康中国建设，必须把保障人民健康放在优先发展的战略位置。食品安全是公民健康最基本的要求，它不仅深刻影响着每一个公民的身体健康，也是国家治理水平的重要体现，一直以来都受到各国政府和人民群众的重点关注”。习近平总书记曾对我国的食品安全工作作出重要指示：“要牢固树立以人民为中心的发展理念，坚持党政同责、标本兼治，加强统筹协调，加快完善统一权威的监管体制和制度，落实‘四个最严’的要求，切实保障人民群众‘舌尖上的安全’”。近年来，我国食品安全治理能力逐渐加强，新修订的《食品安全法》为科学、依法治理提供了良好的法律基础。2019年5月，国务院《关于深化改革加强食品安全工作的意见》提出，到2035年基本实现食品安全领域国家治理体系和治理能力现代化^[1]。然而，随着时代的发展、社会的进步，我国食品安全工作正从食品安全监管向食品安全治理转变^[2]。

作为食品安全保障水平较高的国家之一，葡萄牙已经建立起一套较为全面的、多样化的食品安全治理体系。政府、行业、企业以及消费者在食品安全监管中根据其特点充分发挥作用，各司其职，形成完整的监管链条。在政府治理内部，葡萄牙的各个机构以及中央与地方之间形成了卓有成效的互动机制或方式，较好地提升了国家食品安全决策和执行效率。在政府以外，葡萄牙有十分成熟的行业协会、消费者协会以及企业自我监管体系，对其食品安全进行全方位的监管。因此，葡萄牙食品安全治理的经验或可为加强我国食品安全治理提供参考。

1 葡萄牙食品安全的政府治理考察

政府治理是葡萄牙食品安全治理的核心，在葡萄牙，政府主导的食品安全治理主要可以分为3个层面：在宏观政策方面，葡萄牙要遵循的与食品相关的政策主要来源于欧盟和其本国规范，食品和兽医总局（Direção-Geral da Alimentação e Veterinária, DGAV）便是其国内主要的宏观政策制定机构；在监管执行方面，经济和食品安全局（Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, ASAE）作为葡萄牙负责执行监督管理整个食品链的唯一主管部门充分发挥着其统揽全局的核心作用，内部机构分工全面、细致、明确，各机构之间良好协同，有效保障了葡萄牙的食品安全；在媒体宣传方面，虽然ASAE设有相关机构，但其并不能满足实际风险沟通的需要，因此葡萄牙专门设立食品安全委员会

（Comissão de Segurança Alimentar, CSA）作为食品安全领域风险沟通的主要机构，全面地负责相关问题。总体来说，葡萄牙的食品监管在每个方面都设立相应的主管部门进行监管，相关组织分工明确，相互协调，对食品生产、销售的全过程进行监督管理，共同保障了葡萄牙的食品安全。

1.1 宏观政策制定机构

DGAV是具有行政独立性的中央国家机关。在葡萄牙，DGAV现在是农业和海洋部的下属机构，主要负责食品和饲料安全、动物健康、动物安全和植物健康控制系统的运行，其使命是“通过保护动植物促进人类健康”，使DGAV成为捍卫食品安全、动物保护、动物健康、植物和植物检疫保护的实体机构，从而大幅提高公共卫生水平，促进人民的健康并增进福祉^[3]。根据欧盟的第882/2004号条例^[4]，欧盟要求所有成员国都有一个国家控制计划。该计划概述了当局和其他机构如何合作，以保障公众、动物和植物健康，保护消费者，以及提升动物福利。该计划的相关内容也将作为欧盟委员会检查部门评估葡萄牙国家控制体系表现的重要依据。目前，DGAV就是葡萄牙协调该多年期国家控制计划的主管部门。在葡萄牙，该组织是食品安全监管宏观政策（国家控制计划）的主要制定机构，也是沟通欧盟相关组织的政策意见与葡萄牙当局具体情况的重要桥梁。其在食品安全领域的职责主要包括以下几个方面：1）参与食品安全、动植物健康与保护、植物健康、兽医公共卫生和动物生产政策的制定；2）确保在与其职责相关的领域与国家、欧盟和国际机构有密切联系，并协调快速警报系统、欧盟委员会食品和兽医服务以及食品法典小组；3）协调制定关于官方控制的国家多年综合控制计划，以确保遵守关于饲料和食品以及动物健康和动物福利标准的立法；4）与食品和经济安全局合作，制定和协调战略，以促进与食品接触的食品、饲料和材料的安全，以及植物和动物健康；5）制定、协调和评估食品及其原材料、成分和添加剂、与食品接触的材料以及动物来源和饲料副产品生产和加工的官方控制计划的执行情况；6）制定、协调和评估植物健康和农药残留领域官方控制计划以及与动物保护和健康相关官方控制计划的执行情况，包括产品的动物健康检查以及实施动物流行病或人畜共患疾病的预防和控制计划；7）协调和审计区域农业和渔业局在其职权范围内执行各种官方控制计划的情况^[5]。

1.2 具体监管实践的主体机构

2005年，为了进一步落实消费者保护政策，葡萄牙

政府根据第237/2005号法令^[6]建立了一个食品安全监管模式,该模式将食品安全的监管集中在一个单一的机构中,由其统一负责在食品链中进行检查、风险评估和沟通,这个机构就是ASAE。

根据葡萄牙2012年8月23日发布的194/2012法令^[7],ASAE成立的目的是在食品领域进行风险评估、沟通和管理,并监督经济主体及其在食品和经济领域(从生产到销售的全产业链)的活动。这种统一监管模式的建立将有助于促进监管机构各部门间的协调作业,提高监管效率,因此能更好、更有效地执行公共行政。

1.2.1 风险评估

风险评估是指从危害识别、危害描述、暴露评估和风险评估4个角度对风险进行科学评价的过程^[8]。作为欧盟食品安全局(European Food Safety Authority, EFSA)的“联络点”,ASAE起到技术和科学结合的枢纽作用,收集相关数据并管理EFSA与国家当局之间的信息。在ASAE的几个任务中,收集和分析数据,并通过该数据进行对食品安全有直接或间接影响的特征描述和风险评估是其最重要的任务之一。另外,ASAE也被确定为EFSA在科学和技术问题上的协调中心,是国家与EFSA在欧洲和国际层面在科学技术方面的联系机构。

ASAE中具体进行上述风险评估的机构为科学委员会(合议机关)。它负责进行相关研究,针对最新研究成果和社会热点问题发布科学意见,帮助其他有关部门进行食物链风险领域的决策。例如2009年葡萄牙消费的主要食物的风险概况、2014年里斯本10~18岁青少年通过能量饮料和软饮料摄入兴奋剂的风险。

1.2.2 风险沟通

根据(EC) No 178/2002号条例^[8]第三条第13款规定:风险交流指在整个风险分析过程中,风险评估员、风险管理员、消费者、饲料和食品企业、学术界和其他有关各方之间就危害和风险、与风险有关的因素和风险认识进行的交互式信息和意见交流,包括对风险评估结果的解释以及风险管理决定的依据。

ASAE在风险沟通方面的作用体现在传播食品领域科学信息的最新成果和相关政策动态以及研究报告。除了通过ASAE官网和ASAE News报纸传播相关信息外,ASAE每6个月还出版一次名为《食品与风险》的科学杂志,针对与风险评估相关的问题进行分析与解读^[9]。这一做法有利于汇总各方相关信息,加强各方交流以及社会公众对食品风险的了解。

1.2.3 风险管理

风险管理是指相关方在考虑风险评估和其他合法因素的基础上,协商权衡政策选择,并在必要时选择适当的预防和控制方案的过程^[8]。风险管理是ASAE履行其监管职责的最重要部分,其下属机构不仅包括传统意义上的

管理执行部门,也包括政策协调和权威的食品检验部门,以便于信息在各个部门间高效流通。

1.2.3.1 组织结构

ASAE是主管食品和饲料、动物福利、非动物源性食品中的杀虫剂等领域的部门,通过其3个区域单位(北部、中部和南部)在全国范围内运作(打破了普通的行政区域划分)^[10]。在中央一级,ASAE设有国家控制和执法部门(National Enforcement Unit, UNO),负责风险管理和协调各地区单位进行省级控制和检查,包括食品和饲料检查国家计划。在风险评估方面,ASAE在食品风险和实验室部(Departamento de Riscos Alimentares e Laboratórios, DRAL)下设食品风险处(Divisão dos Riscos Alimentares, DRA),负责发布专门的科学建议,以评估食品和饲料链的风险情况。DRA还负责规划由ASAE执行的国家取样计划。另外,DRAL也负责进行食品和饲料的分析,包括食品添加剂、加工助剂和污染物^[11]。

1.2.3.2 监管内容

ASAE的严格控制是在国家层面上对整个食品链进行的,即包括初级生产、加工、制造、储存、分销、运输和零售。所进行的控制是基于标准化的检查,包括控制文件(验证和检查)、身份控制(调查、检查、监视、取样和实验室分析)和物理控制(取样和实验室分析)^[12]。这些程序受科学、独立、谨慎、可信度和透明度以及保密性等原则的制约。

根据2007年7月31日第276/2007号法令^[13],ASAE拥有一定必要的法律权力,在食品的生产、加工以及销售的全过程中发挥监督作用。根据2008年8月23日第194/2012号法令^[14],ASAE的监督责任覆盖完整的食品链,包括所有可以进行农业、畜牧业、屠宰、捕捞的地方,或工业、冷藏设施、商业设施、运输、旅游企业、当地住宿、餐饮和饮品店、夜总会和酒吧、食堂和自助餐厅、医疗和牙科诊所、兽医诊所、药店、医疗产品、游乐场以及演出场所。此外,根据第113/2006号法令^[15]的规定,ASAE是负责执行食品一般卫生规则^[4]和动物源性食品特殊卫生规则的主管机构。ASAE可以在其他主管部门进行控制的某些领域进行检查。因此,可以说ASAE是葡萄牙执行监督管理整个食品链的唯一主管部门^[16]。

ASAE也可以针对投诉、索赔和从食品和饲料快速警报系统(rapid alert system for food and feed, RASFF)收到的警报采取计划外的行动。根据(EC) No 178/2002号条例^[8],RASFF系统涉及各成员国、委员会和管理局。ASAE还要与其他国家的主管部门或执法机构交流信息,如欧洲刑警组织、国际刑警组织和G@zielt(联邦消费者保护和食品安全办公室的一个试点项目,旨在执行食品电子商务中的消费者保护)等。

ASAE的具体监管活动是根据技术、立法和程序上的优先事项、风险分析和抽样计划来安排的,所有行动都根据欧盟统一规定由中央部门进行决策。但是,区域单位也具有充分的独立性,可以在其权力范围内开展他们认为适当的行动^[17]。

在检查适用于食品的一般卫生规则^[18]和适用于动物源性食品的特殊卫生规则^[19]的遵守情况时,ASAE制定了符合国际参考标准食品法典的内部程序,旨在促进基于危害分析与关键控制点(hazard analysis and critical control point, HACCP)原则的食品安全体系的实施。

1.2.3.3 检验机构

ASAE拥有自己的实验室,即食品安全实验室。它负责进行食品和饲料的分析,包括食品添加剂、加工助剂和污染物。ASAE的食品安全实验室由4个子实验室组成,分别是微生物学和分子生物学实验室、物理/化学实验室、饮料和酒类实验室以及感官测试实验室。这些实验室与其他国家和地区的官方实验室协同合作,促进当地食品安全检验工作。该食品安全实验室通过了“EN ISO/IEC 17025”认证,是检测食品和饲料中霉菌毒素、二噁英和多氯联苯等物质的国家级参考实验室。它也是葡萄牙唯一一个对橄榄油进行感官分析的官方控制的实验室,并得到了国际橄榄理事会(International Olive Council, IOC)对橄榄油物理化学和感官分析的认可。此外,该实验室拥有唯一一台用于食品真实性检测工作的核磁共振光谱仪,它可以按照欧洲同位素数据库的要求进行同位素分析^[20]。

1.2.3.4 刑事警察权

根据葡萄牙经济和就业部2012年8月23日发布的194/2012号规定^[7]第十五条,ASAE拥有刑事警察权力,是一个刑事警察机构。这使其能够快速有效地处理和打击其职责范围内的犯罪,并提起刑事诉讼。根据上述规定第三条,ASAE可以根据《刑事诉讼法》^[21]的规定与司法当局合作,调查其管辖权范围内的犯罪活动,并在发现现有证据所证事实不构成犯罪或没有证据表明犯罪行为归咎于当事人时停止调查。

尽管ASAE在刑事侦查方面是司法当局的助手,但在大多数情况下,它可以在司法当局采取行动之前就进行侦查。这一做法旨在保障在第一时间获取并固定证据。ASAE的检查人员和检查部门的管理人员有权拥有和使用2006年2月23日发布的第5/2006号规定^[22]中的除由国家分发的A类武器外的所有类别武器,在能够防止其危害结果的情况下,可以采取必要的紧急行动行使刑事警察权力,以确保证据的保全并降低危害。值得强调的是,这些措施的目的是确保调查的有效性。如果证据不复存在,很明显,调查的有效性可能会受到影响^[23]。因此,ASAE在侦查阶段行使刑事警察权主要体现在以下3个方面:

获取证据;确认案件信息的真实有效性;搜查和扣押。关于证据,根据《刑事诉讼法》第249条第1款的规定,任何旨在确保证据手段的干预,都要遵守必要性和紧迫性原则。第3款则规定,即使在司法当局干预之后,拥有刑事警察权的机构也可以采取行动,以确保它们可以获得最新证据。

1.2.3.5 处罚措施

ASAE所采取的常用处罚措施包括:暂停企业活动、罚款、禁止生产或在市场上投放产品、禁止使用场所、设备或工具等。处罚措施的选择取决于违法者所做出的违法行为的危害性以及其曾经是否存在过类似违法行为。此外,根据第882/2004号条例^[19]第54(3)条规定,对于ASAE做出的处罚决定,食品企业经营者在一定的时限和程序下有上诉的权利。

当案件涉及刑事侵权行为时,对于违法者的处罚措施将被提交给检察院以采取进一步的措施。通常情况下,在这一过程中,ASAE被认为是该领域的权威机构,其建议对检察官最终的决策有着至关重要的影响。

1.3 风险沟通的主要机构

在食品安全和保护消费者利益越来越受到公民、非政府组织、专业协会、国际贸易伙伴和商业组织关注的背景下,为了通过公开透明的食品立法清单,确立消费者、经济经营者和贸易协会的信心,并且加强监管部门与社会公众之间的风险沟通,2014年5月,葡萄牙通过第5801/2014号法令^[24]成立了CSA。该委员会由不同的主管部门、代表食品经营者的协会和代表消费者协会组成。其主要任务包括:1)增强消费者对食品的信心,为食品安全链条中的所有参与者建立开放和负责任的对话平台;2)对食品安全采取足够全面和综合的方法,从而使食品链中的所有参与者都能实现相同的目标;3)支持国家主管当局,即通过对食品安全的意见和研究,维护人类健康和促进贸易发展;4)在一定情况下,采取必要的措施以确保危险食品不进入流通市场,保障国家市场的正常运作并保护国民健康;5)与消费者及其代表协会开展透明和客观的对话,以避免其在面对与食品安全有关的危机时失去信心,通过发布公报或其他适当的传播方式,协助ASAE进行风险评估和风险沟通^[25]。

2 葡萄牙食品安全的行业治理考察

相比于我国食品监管中政府占据相对主导地位的情况,葡萄牙的食品安全监管体系更加丰富、多元,相关的行业协会以及企业的自我管理都在监管体系中发挥着重要作用。

2.1 相关行业协会参与治理

葡萄牙的食品安全治理尤其重视行业协会在食品安全

链条治理中的作用。葡萄牙的行业协会覆盖面十分广泛,小到动物复合食品协会,大到能涉及到基本所有工业食品的葡萄牙农业食品工业联合会。这些行业协会大多建立于20世纪60~90年代,并且会随着行业的发展建立新领域的协会,其性质多为非盈利性机构,并脱离政府的管辖独立存在,可以说葡萄牙在行业协会的建设和治理方面有着丰富的经验。

以葡萄牙规模最大的食品类行业协会之一——葡萄牙农业食品工业联合会为例:该协会是一个非营利性私人协会,汇集了葡萄牙经营的各种食品领域的协会和公司。它成立于1987年,几十年来一直是食品领域最重要的参与者之一。与部分形同虚设的行业协会不同,葡萄牙农业食品工业联合会在促进该行业发展和协助进行食品安全治理方面都发挥了重要作用。它的任务包括:提供安全、营养、负担得起和可持续的产品,帮助巩固传统和创新相结合的农产食品工业的竞争地位,从而增强消费者的信心及其在日常生活中的公认作用;在食品质量和安全,营养和健康,消费者信心和信息,出口和国际化,研究、发展和创新以及可持续性等方面捍卫和促进会员的利益;以相关科学技术知识为基础,为生成可靠信息做出贡献,促进有效沟通,以确保对所有与农业食品政策相关的事项进行全面管理;与主要合作伙伴密切合作,促进对复杂的社会、经济和环境变化带来的挑战采取全面和综合的应对措施^[26]。从具体做法上来看,葡萄牙农业食品工业联合会会定期对其会员进行检查,以保证其生产食品的安全性。此外,该协会还建立网站、创建杂志并开办电视节目以发布食品行业的相关资讯和统计数据,促进社会各界人士更好地了解该行业的最新动态,科普基础知识。除此之外,该协会还会在全球范围内资助、协助有利于促进食品行业健康发展、维护食品安全的项目及研究,从多方面、多角度完成其使命^[27]。

2.2 食品生产企业的内部治理

由于欧盟以及国家当局对食品安全的严格监管,企业对其所生产食品的食品安全的监管显得尤为重要。在葡萄牙,不同类型的食品企业都会根据自身的特点制定符合实际情况的个性化的食品安全自查体系,但其本质都是在HACCP的系统框架下。

葡萄牙通过第67/98号法令^[28]确定实施HACCP体系,确立了食品必须遵守的一般卫生规则。该法令规定了针对所有餐饮场所的《餐饮业良好卫生规范》,尽管该规范已经被第113/2006号法令^[29]所替代。但2004年,官方公布的关于食品卫生和管理体系的第852/2004^[4]和853/2004号^[30]条例中仍然保留着HACCP体系在食品安全管理中的应用。

2.2.1 HACCP体系的先决要求

在HACCP系统应用于食品链的任何部门之前,必须

有先决要求方案(prerequisite programs, PRPs),其内容可以包括适应食品卫生法典的一般原则、适当的法典实践守则和食品安全所要求的良好的卫生条件^[31]。在HACCP系统运行前,这些包括培训在内的PRPs必须已经建立、充分运作并经过验证,以便于顺利实施HACCP体系^[32]。

PRPs主要针对的是食品生产中的实际日常问题,即它们应该用于控制与餐饮环境(设施和结构、服务、人员、场所和设备)有关的风险,而HACCP应该用于控制与生产过程(储存和准备)直接相关的风险^[16]。

PRPs需要包括内部设施介绍、设施和设备的卫生保持介绍、可追溯性等多个方面。其中,可追溯性是HACCP体系中十分重要的一个方面。根据2002年1月28日(EC) No 178/2002号条例^[4],可追溯性的定义是能够检测某类食品在生产、加工、分销和销售(包括初级生产)所有阶段的来源并跟踪其去向。为达到上述要求,食品生产企业需要对产品批次、原材料批次以及直接或间接接触食品的包装材料等各方面细节进行检查、核实并记录。

除了上述要求外,与生产销售相关的水质、空气质量、病虫害和人员个人卫生等各个方面都受到严格的监督管理,以确保食品的安全卫生,维护人民的健康。

2.2.2 HACCP体系的实施

HACCP体系的实际实施通常需要遵循以下7个原则:1) 危险分析;2) 关键控制点的确定;3) 确定临界阈值;4) 建立检测系统;5) 建立补救措施;6) 建立核查程序;7) 建立相关文件与记录^[33]。为了保证HACCP体系的顺利实施,正确理解和解释这些原则的确切含义是非常重要的。实际上,系统实现方法中有7个步骤与HACCP的7项原则直接相关^[34]。另外,在7个原则的基础上又增加了5个初步步骤,分别对应开展HACCP研究和规划的团队结构,以及与进行危险性分析相关的辅助信息的汇编^[35],例如确认其HACCP团队的构成、对生产产品具体信息进行说明、确定产品的目标消费对象、构建生产流程图以及现场检查流程图。

3 葡萄牙食品安全的消费者参与治理考察

在葡萄牙,消费者参与食品安全的治理被认为是最重要的环节之一^[36]。作为食品生产、销售链条的最后一个环节和食品安全保护的主体,消费者是最能够反映食品安全治理成果以及治理中的问题的主体。充分发挥消费者在食品安全治理中的作用,有助于政府和行业通过不断地审视反馈信息,从而更好地创新制度设计,发挥其规制效果。

为了使消费者更加积极地参与到国家治理中,更好地保障食品安全,1974年,葡萄牙的非官方组织建立起了葡萄牙消费者保护协会。该协会是为葡萄牙消费者

发声、捍卫和代表他们权利的一个非营利性私营公益事业协会。该协会的总部位于里斯本,在全国范围内有7个区域机构代表,目前已拥有超过370 000名会员,是葡萄牙捍卫消费者权益的主要组织^[37]。作为一个独立的组织,其完全独立于其他的政治经济组织。高度的独立性使葡萄牙消费者保护协会能更好地保护消费者权益,避免受到其他势力的不当控制。

葡萄牙消费者保护协会有3个主要任务,分别是促进消息传递、为消费者提供食品安全方面的培训和教育、捍卫消费者权益^[38]。

具体来说,消费者可以通过该组织在与消费相关的问题上获得免费信息和法律支持。这一做法有效保护了在消费维权案件中处于弱势地位的消费者。此外,该组织也会定期发放杂志,帮助消费者更好地选择产品或进行维权。在对消费者的教育和培训上,该组织发起了2个教育计划:一个是针对成人和专业人士、市政当局、公司或其他组织开展培训和培训活动;另一个是针对青少年,旨在通过学校培训提升全国各地的年轻消费者参与食品安全治理的能力^[39]。消费者可以根据自身情况报名参加相应的培训,丰富自身在消费者权益保护方面的知识,提升参与食品安全治理的能力。

除消费者委员会外,葡萄牙有关部门也设置了多样化的消费者意见表达渠道,方便消费者参与到治理对话中。当消费者在城市中发生食品安全问题时,可以联系当地的公共安全警察;当消费者在农村发生食品安全问题时,可以联系共和国国民卫队进行处理。此外,根据葡萄牙第74/2017号法令^[40],如果消费者由于某种原因无法使用“投诉书”进行投诉,他们也可以通过填写ASAE官网上的电子反馈单或者致电ASAE来进行投诉,多样化的投诉渠道充分保证了消费者的建议监督权能得到有效行使。

4 葡萄牙的食品安全治理对我国的借鉴意义

尽管我国国情与葡萄牙存在着一定的差异,但其在食品安全治理领域依然有着较为成熟的经验可供我国借鉴学习。

4.1 建立食品安全监管总抓手,强化中央与地方的沟通

目前,我国的食品安全监管权力机关呈现出三足鼎立的局面,即农业农村部负责初级农产品安全,国家市场监督管理总局负责综合性食品安全,国家卫生健康委员会负责食品安全风险监测和评估的多部门监管体系^[41]。

《“十四五”市场监管现代化规划》中也提到,要强化跨部门综合监管,优化监管事项层级配置。然而,虽然我国已经通过相关规范性文件进一步明确了中央各部门及地方的职责分工,监管部门间协调不足和利益冲突仍然

存在^[42]。一方面,3个机构在处理食品安全问题上的衔接程序仍然存在一定的问题,并且由于职能的分散,3个机构在协同工作上的效率也有待提高;另一方面,由于所关注的重点不同,中央和地方监管机构在食品安全监督管理政策以及相关信息的协调管理中仍然存在一些信息不对称的情况,以致实际协调效果不佳。

在该方面,葡萄牙的做法是赋予ASAE进行食品安全风险分析全过程的监督管理权力,虽然食品安全监管的每一个步骤以及不同行业的监管由不同的机构进行,但是ASAE可以起到统领全局的作用,它所负责的工作贯穿风险分析的所有方面,即风险评估、风险沟通以及风险管理。

作为食品安全管理的总抓手,该ASAE除了对其所负责的部分进行监管,也可以在必要的时候监督管理食品生产、销售链条上的每一个环节,甚至在必要时可以行使刑事权力来阻止危害发生。还可以依法对其职责范围内的刑事案件进行调查并对其提起诉讼。这一形式有利于减少因为程序衔接问题导致的监管资源浪费以及监管责任不明的现象,充分发挥各部门之间的协同作用。

我国则将风险分析的3个过程所对应的职责拆分,由农业农村部以及国家市场监督管理总局主要负责风险管理,由国家卫生健康委员会主要负责风险评估^[43],风险沟通方面的内容在我国现有监管体系中尚不明确。此外,葡萄牙的地方监管机构在基本原则的约束下有较为充分的自主权,在按照上级部门的要求进行监管时,地方监管机构可以在其权力范围内开展他们认为适当的行动。因此,我国可以借鉴葡萄牙的做法,设立总揽食品安全监管全局的机构,将风险分析的3个部分进行更为有效地衔接,减少衔接过程中的权责不明、信息不对称、效率偏低等问题。此外,可以赋予实际监管机构一定的刑事权力,使其在履行职责的过程中更有效、快速地制止正在发生的危害食品安全的行为。并且可以赋予其根据司法机关的请求协助调查食品安全相关刑事案件的权力,使相关案件得到更迅速、妥善的处理。在中央与地方的协调上,双方应加强沟通,就存在的问题及时反馈。另外,中央部门可以适当放权,在不影响国家整体食品安全监管、符合食品安全监管基本原则的基础上,允许地方相关职责机构根据地区特点在其职能范围内制定适合其地方的监管要求。

4.2 建立全过程、互动式风险沟通机制

风险沟通是欧盟风险治理框架的重要组成部分,在欧盟,风险沟通所强调的沟通并不是单一化的监管机构或者专家向消费者输出其观点和政策,而是强调多样化的、全方位的互动式的沟通,食品生产、销售以及监管全链条中的主体都应该参与风险沟通,相互了解,形成良性的对话机制。

风险沟通是葡萄牙食品安全监管中十分重要的一部分,呈现出高度透明化和多样化的特点。除了设立专门分机构——CSA进行风险沟通外,政府的监管机构、行业协会等也会将其监管要求、监管标准、监管机构、监管机构的组织架构、人员情况及其所聘请的行业专家等情况在其官方网站上进行详细的说明。除了通过报纸、杂志进行相关信息宣传外,他们还会通过电视节目,组织多样化的线下见面、教育活动来促进彼此之间的深入交流。此外,也鼓励消费者通过多种渠道反映其建议和诉求。

而在我国,多元化的风险沟通并没有在食品安全风险治理体系中充分体现^[44]。目前,我国食品安全事件的传播过程存在公共沟通不畅的问题。食品安全事件发生后,由于食品事件的专业性和复杂性,加之相关监管部门、鉴定机构等工作流程和工作效率上的问题,往往难以以为复杂的食品安全事件提供及时的鉴定结果和缘由说明,继而导致政府不能在事件发生后第一时间发声^[45]。在近5年来发布的相关法律法规中,只有《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》中提到需要加强风险沟通,可见目前我国尚未对风险沟通给予足够的重视。在实际中,我国的风险沟通更多地体现在政府向消费者或者食品生产、销售者传达其既有的政策规定,而这种单向的传达也往往是缺席的。此外,由于我国尚未形成食品安全监管体系的高度透明化,因此在政策制定和行政监管时的具体程序、评估标准、检测要求等重要信息都不能被公众所了解^[46]。并且至今仍未形成一个供消费者一站式获取信息的平台,消费者仍处于通过网络、电视、广告等渠道获取碎片化甚至虚假信息的阶段,严重缺乏参与市场治理的基础知识及能力^[47]。这一情况使监管者、执行者与消费者之间存在一定的信息差,造成彼此之间的信任度较低。因此我国迫切需要通过制度变革建立起有效的风险沟通机制。

4.3 落实企业的食品安全主体责任,提高企业食品安全自治能力

传统治理模式下,政府承担了绝大部分的治理任务和治理责任,这无疑给政府施加了过多的监管责任和压力^[48]。2022年9月22日国家市场监督管理总局发布了《企业落实食品安全主体责任监督管理规定》,该规定的出台将推动企业进一步建立健全食品安全责任制,配齐配强食品安全管理人员,完善食品安全主体责任体系。这有利于抓住企业这个关键环节,推动其履职尽责,压实企业主体责任,体现了我国对发挥企业在食品安全监管中的责任的重视。

日前频出的食品安全事件已经充分体现了我国企业在食品安全治理中的缺位。在葡萄牙,企业是食品安全治理中的重要一环,中大型食品企业均根据HACCP体系设有较为完善的食品安全自查机制。针对这一问题,

首先应该引导企业树立正确的经营理念,重视其社会责任,关注食品安全,主动将食品安全自我监管作为其生产经营的重要部分。另外,虽然《企业落实食品安全主体责任监督管理规定》明确指出了企业应尽的义务与职责,但要求仍然较为宽泛,没有针对具体细节的做法要求。这方面可以借鉴葡萄牙的经验,虽然要求相关企业建立完善的HACCP体系不符合我国现有国情,但可以学习其将企业在食品安全方面责任、做法明确化的做法。可以通过立法进一步明确企业在食品生产、销售过程中所必须采取的措施,例如与餐饮环境(设施和结构、服务、人员、场所和设备)有关的风险控制以及与生产过程有关的风险控制中的具体做法。这种具体、明确的要求不仅能帮助企业更好地履行其在食品安全监管中的责任,也有利于为相关部门提供明确的企业检查依据。

4.4 加强消费者在食品安全监管中的实际参与度

近年来,我国政府逐渐意识到公众参与在食品安全监管中的重要性,我国相关决策也越来越强调公众参与,例如,新修订的《中华人民共和国食品安全法》中就多次提及有关消费者协会与消费者参与的内容。然而这种参与更多体现在形式或程序上,公众很难在包括食品安全在内的专业事务领域中获得实质性的发言权^[49]。葡萄牙的实践经验表明,公众也是社会治理的重要一部分,让公众参与决策、提出意见可以有效提升政策、制度的科学性,更好地推进政策的实施。除了进行有效的风险沟通来提升社会公民参与食品安全治理的主人翁意识,科学、有效地捍卫自己的合法权利外,葡萄牙的消费者保护协会体系也较为完善,具有较强的借鉴意义。

因此,我国首先应确立公众参与的原则,鼓励公众广泛地参与到食品安全监管当中来,并且强调应合理有序地参与。此外,我国应该完善公众参与的制度保障,用明确的制度赋予公众参与监管的权力,完善民意反映渠道,使不同背景的公众都能平等地参与监督,反映其真实的意愿与建议。除此之外,提升公众相关科学知识的积累与政治参与能力也尤为重要。政府部门除了通过常规方式向公众科普法律、法规以及相关政策外,还可以利用电视节目、线下讲座、线下宣传日、基层走访等多样化的渠道向公众介绍与食品安全相关的各类知识,提高公众的食品安全知识素养,正确应对食品安全事件。

参考文献:

- [1] 中央人民政府. 关于深化改革加强食品安全工作的意见[EB/OL]. (2019-05-09)[2022-10-30]. https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/20/content_5393212.htm.
- [2] 陈彦丽. 食品安全协同治理运行机制分析[J]. 商业研究, 2014(1): 66-71. DOI:10.3969/j.issn.1001-148X.2014.01.010.
- [3] Direção-Geral da Alimentação e Veterinária (DGAV). Missão[EB/OL]. [2022-10-25]. <https://www.dgav.pt/quemsomos/conteudo/missao/>.

- [4] European Union. Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of council of 29/04 on the hygiene of foodstuffs[S]. Brussels: Official Journal of the European Union Law, 2004: 1-54.
- [5] Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Decreto Regulamentar n.º 31/2012, de 13 de março[A]. Lisboa, Diário da República n.º 52/2012, 2012: 1128-1130.
- [6] Portuguese Ministry of Justice, Decree law 237/2005, of 30/12[A]. Lisboa, Diário da República, 1a série-A N.º 250, 2005.
- [7] Ministério da Economia e do Emprego, Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de Agosto[A]. Lisboa, Diário da República n.º 163/2012, 2012: 4641-4646.
- [8] European Union. Regulation (EC) No 178/2002, of the European Parliament and of the Council, of 01/02 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety[S]. Brussels: Official Journal of the European Union Law, 2002: 1-24.
- [9] Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE). Plano de Atividades[EB/OL]. [2022-10-25]. <https://www.asae.gov.pt/asae20/instrumentos-de-gestao/plano-de-atividades.aspx>.
- [10] Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE). Organograma da ASAE[EB/OL]. [2022-10-25]. <https://www.asae.gov.pt/asae20/organograma.aspx>.
- [11] Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE). Laboratório de Segurança Alimentar[EB/OL]. [2022-10-25]. <https://www.asae.gov.pt/cientifico-laboratorial/laboratorio-de-seguranca-alimentar.aspx>.
- [12] Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE). Plano de Inspeção e Fiscalização[EB/OL]. [2022-10-25]. <https://www.asae.gov.pt/inspecao-fiscalizacao/plano-de-inspecao-da-asae-pif.aspx>.
- [13] Portuguese Presidency of the Council of Ministers, Decree 276/2007, of 31/07[A]. Lisboa, Diário da República, 1a série N.º 146, 2007.
- [14] Portuguese Ministry of Economy and Employment, Decree law 194/2012, of 23/08[A]. Lisboa, Diário da República, 1a série N.º 163, 2012.
- [15] Portuguese Ministry of Agriculture, Rural Development and Fisheries, Decree law 113/2006, of 12/06[A]. Lisboa, Diário da República, 1a série A N.º 113, 2006.
- [16] MIL-HOMENS A S, MOURA A P, CUNHA L M. Food regulations and enforcement in Portugal[M]// Reference module in food science. Amsterdam: Elsevier, 2016: 1-7. DOI:10.1016/B978-0-08-100596-5.21099-8.
- [17] Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE). Gabinete de coordenação e avaliação da atividade inspetiva[EB/OL]. [2022-10-25]. <https://www.asae.gov.pt/asae20/controlo-interno/gabinete-de-coordenacao-e-avaliacao-da-atividade-inspetiva-gcaai.aspx>.
- [18] Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE). HACCP in micro/small companies[EB/OL]. [2022-10-30]. <https://www.asae.gov.pt/ficheiros-externos-2017/haccp-in-microsmall-companies-chines-julho-2017.aspx>.
- [19] European Union. Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29/04 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules[S]. Brussels: Official Journal of the European Union Law 165, 2004: 1-141.
- [20] Food and Agriculture Organization of the United Nations and World Health Organization. List of standards[EB/OL]. [2022-10-29]. <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-text>.
- [21] Departamento de Formação do SFJ, Decreto-Lei n.º 78/87, Código de Processo Penal (CPP)[A]. Lisboa, Diário da República n.º 40/1987, 1987.
- [22] Assembleia da República, Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro[A]. Lisboa, Diário da República n.º 39/2006, 2006: 1462-1489.
- [23] ALBUQUERQUE P P. Comentário do Código Penal[M]. Lisboa: Leya, 2018: 50-54.
- [24] Portuguese Offices of the Minister of Economy, the Minister of Agriculture and the Sea and the Minister of Health, Despacho 5801/2014, of 2/05[A]. Lisboa, Diário da República, 2014.
- [25] BAPTISTA P, ANTUNES C. Higiene e segurança alimentar na restauração-Volume II-avançado[J]. Forvisão-Consultoria em formação integrada, 2005(1): 300-310.
- [26] Federação das Indústrias Portuguesas Agro-Alimentares (FIPA). Quem Somos[EB/OL]. [2022-10-25]. <https://www.fipa.pt/fipa/quem-somos-fipa>.
- [27] Federação das Indústrias Portuguesas Agro-Alimentares (FIPA). A Nossa Estratégia[EB/OL]. [2022-10-25]. <https://www.fipa.pt/fipa/pilares-estrategicos-fipa>.
- [28] Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Decreto-Lei n.º 67/98, de 18 de março[A]. Lisboa, Diário da República n.º 65/1998, 1998: 1155-1163.
- [29] Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Decreto-Lei n.º 113/2006, de 12 de junho[A]. Lisboa, Diário da República n.º 113/2006, 2006: 4143-4148.
- [30] European Union. Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of council of 29/04 on the hygiene of foodstuffs[S]. Brussels: Official Journal of the European Union Law 139, 2004: 55-205.
- [31] Codex Alimentarius Commission. Recommended international code of practice: general principles of food hygiene[S]. Rome, CAC/RCP 1-1969, 2003: 4-5.
- [32] MACHADO V I L. Sistemas de Gestão da Segurança Alimentar: Comparação entre as normas NP EN ISO 22000, BRC e IFS[D]. Algarve: Universidade do Algarve, 2016: 18-25.
- [33] BAPTISTA P, ANTUNES C. Higiene e segurança alimentar na restauração-Volume II-avançado[J]. Forvisão-Consultoria em formação integrada, 2005(1): 300-310.
- [34] RAMALHO T R V. O comportamento do consumidor português face à segurança alimentar[D]. Évora: Universidade de Évora, 2021: 13-19.
- [35] BAPTISTA M J C S. Sistemas de gestão de segurança alimentar[D]. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2019: 67.
- [36] Food and Agriculture Organization of the United Nations and World Health Organization. List of standards[EB/OL]. [2022-10-29]. <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-text>.
- [37] Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE). HACCP in micro/small companies[EB/OL]. [2022-10-30]. <https://www.asae.gov.pt/ficheiros-externos-2017/haccp-in-microsmall-companies-chines-julho-2017.aspx>.
- [38] Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor. A Nossa História Começa Consigo[EB/OL]. [2022-10-25]. <http://dancake.pt/pt/a-nossa-marca>.
- [39] Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor. Missão, Valores e Ação[EB/OL]. [2022-10-25]. <https://deco.pt/missao-valores-e-acao/>.
- [40] Assembleia da República, Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto[A]. Lisboa, Diário da República n.º 157/2017, 2017: 4717.
- [41] 杨丽贤, 陈永法. 加拿大食品安全协同治理建设举措及启示[J]. 中国食品卫生杂志, 2020, 32(1): 57-61. DOI:10.13590/j.cjfh.2020.01.011.
- [42] 李静. 食品安全的协同治理: 欧盟经验与中国路径[J]. 求索, 2016(11): 104-108. DOI:10.16059/j.cnki.cn43-1008/c.2016.11.020.
- [43] 刘芳. 食品安全溯源监管的实践发展与制度完善[J]. 青海师范大学学报(社会科学版), 2021, 43(3): 62-67. DOI:10.16229/j.cnki.issn1000-5102.2021.03.010.
- [44] 张海柱. 食品安全风险治理中的科学与政治: 欧盟经验与启示[J]. 自然辩证法通讯, 2019, 41(4): 85-91. DOI:10.15994/j.1000-0763.2019.04.013.
- [45] 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(4): 96-103. DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2020.04.012.
- [46] 郭薇, 秦浩. 中国行业协会自律职能缺失的原因分析: 基于角色冲突的分析框架[J]. 浙江社会科学, 2012(5): 72-77; 157. DOI:10.14167/j.zjss.2012.05.025.
- [47] 王新喜, 邓勇. 日本保健功能食品市场综合治理考察与经验借鉴[J]. 食品科学, 2020, 41(5): 331-337. DOI: 10.7506/spkx1002-6630-20190916-194.
- [48] 李静. 食品安全的合作共治: 日本经验与中国路径[J]. 理论月刊, 2019(4): 91-97. DOI:10.14180/j.cnki.1004-0544.2019.04.013.
- [49] 王怡, 毕洋铭. 我国公众参与食品安全治理的价值、困境与突破[J]. 食品安全质量检测学报, 2022, 13(4): 1279-1285. DOI:10.19812/j.cnki.jfsqj11-5956/ts.2022.04.012.