



美国的《食品现代化法》

○ 云无心

从执掌美国农业部化学局开始，被后人称为“FDA之父”的哈维·威利就致力于政府管理食品。不过直到二十多年之后的1906年《食品与药品法案》通过，政府才算正式介入食品管理。1938年，《食品、药品与化妆品法》通过，美国FDA正式确立了在监管体系中的地位。随后几十年，这部法案几经修改，FDA的职能也越来越强。到今天，它在美国社会中具有了高度的权威与良好的信誉。

至此，这一套监管体系的核心跟其他的法律还是一样的：保护守法、惩治犯法，通过“惩前”来实现“毖后”。实际上，世界各国的监管体系也大抵如此。不同只在于执行得好坏而已。中国的非法添加、以次充好事件频发，不是“无法可依”，而是“执法不严”，犯罪成本低，还经常有办法“搞定”。美国没有出现三聚氰胺、“大头娃娃”这样的大规模恶性事件，只是因为法律执行得更加严格和一致。

不过，美国的食品安全也并非高枕无忧。根据疾控中心公布的数据，美国每年有4800万人次因为食物得病，相当于美国人口的六分之一。其中12万8千人次严重到入院治疗，3000人死亡。

也就是说，严刑峻法能够有效地阻止故意制造的食品安全事故。但是，食品生产是一个很容易出现“过失事故”的行业。任何环节的“无意犯错”都有可能后续的所有食品受到污染，从而导致大规模的事故。

所以，美国人并不满足于现有的体系。2011年1月，奥巴马总统签署了《食品和药品管理局食品安全现代化法》（FSMA）。这一法案，堪称1938年以来美国FDA最重大的法案改变。其核心，是“使管理局更多地致力于食品安全问题的预防，而不是主要依靠事发后作出反应。”

在这个法案授予FDA的新的权力和任务中，最重要的有下面几项：

要求食品生产者制定书面的预防控制计划，包括评估可能存在的风险、具体的控制措施与运作机制，以及问题发生时的补救措施等。

考虑到自然发生的风险、以及有意或无意地人为引入的风险（比如土壤改良、包装、水源等），为水果和蔬菜的种植和收割制定最低标准。

发布规定，制定基于科学的纠正策略，采取措施巩固和保护食品供应链的脆弱环节，防止蓄意食品掺假。

此外，新法还对食品设施的检测频率、生产记录的获取、实验检测的认证做了授权和要求。

即使有了这些措施，这一法案也并不认为食品安全问题就能够完全避免。因此，事后处理也得到了强化，包括：强制召回问题食品（现行制度是FDA要求公司自愿召回，无强制性）；为了防止可疑食品被转移，可以遵照“更为灵活的标准”进行行政扣留；如果FDA根据合理推测认定某食品可能造成严重后果，就可以临时吊销生产资格，阻止该食品的分销等。

显而易见，这一法案对于食品安全事故的发生将会有积极的预防作用。不过它的执行也需要很大的成本。在此法案下遵纪守法的企业，其生产成本也会显著增加。而这些，最终都还是要全社会来承担。

基于我国的现实，要承担这样的一个生产监管体系还有很大的困难。但是，借鉴他们目前的体系，即通过“惩前”来“毖后”，应该还是可以的。它不见得是“优秀”的，但至少，可以把我们的成绩从“不及格”拉到“及格”，甚至是“良好”。