

对构建食品安全监管新体系的思考

曹新明

近年来，随着居民收入水平的不断提高，食品安全受到全社会的广泛关注。进一步深化对食品安全理念的认识，充分吸收国际先进经验，建立健全与食品相关的法律法规、质量标准、管理方式、监管机构，尽快构建分工明确、全程监管的食品质量安全监管体系，强化食品质量安全监管，是我国当前迫切而又必须解决的问题。本文力求从剖析现有监管体系的弊端入手，借鉴先进的管理理念和方法，提出针对性的解决方案。

一、我国现行食品安全监管体系存在的问题

食品是人类活动与大自然共同作用的产物，必然要经历“从农田到餐桌”、“从牧场到餐桌”、“从海洋到餐桌”的过程。食品质量安全的管理及控制应该依循食品生产的内在规律，对生产的每个阶段、每个环节都要实施严格到位的统一监管。

然而，在我国的食物质量安全范畴内，“食物安全”这一概念在质量监管层面是不完整、不统一的，被人为割裂开来的。第一，从食物分类来看，食用农产品是游离在食物概念之外、与之并存的一个概念，**破坏了食物安全监管的完整性**。常见的现象是，无论是官方还是大众，总是将一脉相承的农产品质量和食物质量分开来谈，如经营食用农产品是不需要食物流通许可证的，而经营食物则必须要办理许可证。在食物质量安全控制过程中，如何界定食用农产品和食物亦存在诸多争议，给监管和执法带来很大的困惑。第二，从食物标准上看，我国的食物质量标准是多层次的结构，**破坏了食物安全监管的统一性**。从种类上分，有《食物安全法》、《农产品质量安全法》和《产品质量法》；从级别上分，有国家标准和地方标准；从领域上分，有行业标准和企业标准。在标准的执行过程中，监管方和被监管方都有着多项选择，没有统一的、绝对权威的标准；第三，从管理权限上来看，食物在不同生产阶段的质量监管，分由不同的行政部门负责，**破坏了食物质量安全监管的全面性**。如未加工的或初级加工的农产品，归农业部负责；进入加工企业和流通领域的食物质量由非农业部门负责，食物的生产链被人为割裂。例如，新鲜的萝卜及洗净、切片、晾干后的萝卜干都属于食用农产品，划归农业部管理，适用于《农产品质量安全法》。但是，萝卜一旦被制成罐头，则不属于食用农产品范围，脱离农业部的管理范围，它适用的法律条文及管理部门亦随之改变。2013年，卫生部启动食物标准清理工作，发现现行

有效的 5,000 多项食品标准文本来自 15 个国家部委。其主要原因是食品质量安全的监管职责按照行政管理部门的管理范畴进行划分的。这种“九龙治水”的社会惰化局面，极易造成食品质量标准、管理部门、监管渠道的矛盾、重叠、交叉，使质量责任人难以适从，管理部门难以监管，执法手段难以到位。而“三个和尚没水吃”，又导致了食品质量安全体系中的各个元素难以形成合力，给食品质量安全埋下隐患。

二、国际通行食品质量安全全程监管

在国际食品质量安全体系中，较为通用的做法，是以“食品安全”作为基本概念、核心概念，贯穿始终，对食品质量实行垂直管理。从食品标准的制定、监管机构的设立到执法部门行使权力，始终都围绕着“食品安全”这一唯一目标。如国际食品法典委员会标准（CAC）、《欧盟食品安全白皮书》、《欧盟食品及药品安全管理法规》、美国食品药品监督管理局、澳大利亚——新西兰食品标准局。美国是对食品质量安全的控制管理最为严格的国家之一，它在联邦法规第 21 篇《食品与药品》中，对人类入口的产品，基本上就是划分了两大类、四小类概念，即食品，包括人类食品和饲料（动物食品）；药品，包括人类用药和兽药。概念上的简单划分，从根本上保障了管理理念、管理方式、管理渠道、管理标准的统一性，保障了对最终食品的质量控制。这就相当于把鲜萝卜、萝卜干、罐装萝卜都作为食品来管理，统一建立农药残留、重金属残留、添加剂、色素、微生

物等标准，而不必就农产品和食品分别制定质量标准。一切行为的目的，就是要保障食品的安全。

以美国为例，说明以“食品安全”为核心建立质量安全体系的优势：

第一， 通过对食品科学分类管理，建立职责分明的垂直管理体系

科学分类管理是指美国的食品是按照品种归属不同部门管理，最大程度兼顾了食品生产过程中的内在规律，体现了质量控制的内在本质，行政部门对食品的安全问题负有“一站到底”的职责，规避了责任不清，互相推诿现象的产生。如环境保护署负责饮用水及农药管理，其职责是建立安全的饮用水标准、确定新农药的安全性，设立食品中农药残留限制标准，出版农药使用安全指南，等等。把饮用水的安全同水资源安全及环境保护紧密结合在一起。农业部负责的产品有棉花、乳制品、新鲜水果和蔬菜、家畜、禽类及蛋类、加工过的水果和蔬菜（包括果汁和糖类产品）、烟草的管理。商业部国家海洋与大气管理局负责水产品及其制品的管理，其职责主要通过付费水产品检验计划，按照联邦卫生标准检验和认证渔船、水产品加工厂及零售企业。

垂直管理是指每个部门对其所负责的食品类别，实行从头到尾的全方位直线管理。例如美国农业部食品安全与检验局对家畜产品的管理，从流程上看，涉及到畜产品屠宰前后的检疫以及肉类、禽类屠宰场和加工厂的检查；从范围上看，涉及到

国产和进出口肉类、禽类及相关产品，以保证在美国销售的所有肉类和禽类产品的生产完全符合美国标准。

第二， 以食品安全为核心，建立纵横交错、各司其职的监督体系

监管职责不以行政区域或部门权利划分为依据，而是以食品的品质为中心。各类产品的管理部门在生产、加工、储运的同时负有纵向的监管责任，同时联邦食品药品监督管理局、海关总署等机构按照其工作性质，具有跨越部门和跨产品的横向监管职能。如食品药品监督管理局、疾病控制和预防中心、海关总署、司法部、联邦贸易委员会对食品安全的不同方面有明确的职责。如：监督企业建立良好生产规范及制定 HACCP 计划、监控食源性疾病、保护消费者免受不公平待遇和欺诈行为、起诉涉嫌违反食品安全法的企业和个人等。

第三， 以食品安全为法律调整对象，把住食品安全的最后一道环节

食品标准和与之相关法律以食品为调整对象，使监管目的明确，监管对象单一，监管原则简洁——从食品最初的生长、发育开始，无论中间经历了怎样的生产过程，采用了何种加工原理，进行了哪一种储运方式，直接或间接加入了哪种添加剂，只要食品在进入消费领域前，各项指标是合格的，就能确认它是安全的食品。与通过监管庞杂的生产者、生产方式、生产和流通环节来保障食品品质相比较，监管最终食品则更具可操作性。

当然，食品标准的建立如同为防洪大堤限定了最高警戒线，要想抑制洪水泛滥，还需要加强防洪意识，做好疏浚河道等防范工作。1985年，美国科学院(NAS)对美国食品法规的有效性进行了评估，鉴于危害分析与关键控制点计划(HACCP)在保障食品安全方面的良好作用，强烈推荐政府管理部门采纳HACCP计划，对生产企业实施强制性管理。此提议被政府采纳。危害分析与关键控制点计划(HACCP)可对食品生产过程中控制不好就可能造成或引发危害，或使成品受到杂质污染，或使成品分解容易产生危害的关键点实施控制。现行良好操作规范则对食品加工过程涉及到的多项元素做出明确的规范和要求。大到加工场所、加工设备、虫害的控制，小到操作人员首饰的佩戴、处理食品时使用手套的材质、灯和管道上滴下的水滴或冷凝物不会污染食品等等，规定详尽、细致，但极具可操作性。既便于食品加工企业有章可循，也使监督执法工作照章执行，保障执法的力度和公信力。

三、几点建议

以食品安全为核心，打破现有行政部门职权划分范畴，构建食品质量安全全程监管体系，建议从以下几个方面入手：

第一，从理念上纠偏，认可以“食品安全”为核心的质量安全体系的科学性及合理性。这看似是一个概念性的问题，背后隐藏的是对食品生产的内在流程及客观规律的认识问题，是从根本上为建立科学的食品质量安全管理体系奠定基础。农业

是人类食物的来源，食品的安全性完全建立在农产品品质安全的基础之上。不遵循农产品在生长（发育）、加工、运输、储藏、销售等环节的内在规律控制质量，仅仅按照管理部门的权限范围，通过增减、合并、更新整合食品安全标准，只能是权宜之计，不能从根本上解决问题。

第二，围绕食品的质量安全构建标准体系，紧紧把住食品入口前的最后环节。①参照国际标准，结合国情，建立明晰的、具有可操作性的食品标准。要尽量不使用综合性的、模棱两可的语言，避免实际操作过程中产生不确定因素，保障食品标准能够按照条例要求执行。②改变传统的、按生产阶段制定质量安全标准的做法，以食品质量安全为中心制定标准，反向制定生产全过程的质量标准，使质量安全管理与监控渗透到生产链的各个环节；③食品标准的制定要具有前瞻性（与我国未来的发展趋势相结合）和相容性（与国际主流标准相匹配），保持指标的先进性和相对平稳性，科学引领行业健康发展。

第三，按品种、分步骤，有序推进危害分析与关键控制点计划（HACCP）和现行良好操作规范。我国的食品标准体系必然要与国际主流标准体系接轨，按食品分类实施全程管理是一种必然的发展趋势。优先选择容易出现质量安全问题的品种和有影响力的优势农产品作为先期试验，如，水产类、蔬菜类、水果类。从农业产业链的源头开始，严格控制种植和养殖、生产加工、包装储运及批发零售等环节中可能对食品质量产生影响的各种不安全因素，避免将安全风险带上餐桌。在取得一定经

验后，再在多个品种上有序推进。

第四，严格标签管理制度，加强食品质量的可追溯性。我国的农产品，尤其是初级农产品，对标签的管理要求不甚严格，有些方面尚属空白。这种状况，极易造成监管上的漏洞，不仅使生产者和加工者在主、客观上都缺乏对标签重要性的足够认识，也使管理者没有相应的法规和手段对产品标签进行监管。甚至在食品出现质量安全问题后，都难以追溯，无法查出真正的原因，以分清责任，改善生产。加强农产品标签标注可以最大限度的明确责任，实现食品质量的全程可追溯性，杜绝管理上的漏洞，从根本上保障食品质量的安全性。

（欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。）

责任编辑：毛世平 黄丽江
联系电话：(010)82109793
传 真：(010)62187545
电子信箱：iae@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号
中国农业科学院农业经济与发展研究所
邮 编：100081
网 址：<http://www.iae.org.cn>
