

美国食品安全体系状况及其对我国的启示

彭亚拉 庞 萌

(中国人民大学 环境学院 北京, 100872)

摘 要 过去几十年世界各大洲均有重大食源性疾病的暴发,严重影响个人、家庭、社会、商业及整个国家的经济利益。我国已加入了 WTO,食品安全必将遇到前所未有的挑战,如何建立更加安全、有效的食品安全管理体系是我国政府和企业所面临的重要任务。通过对目前我国食品安全存在的问题的分析,介绍了美国食品安全体系状况并提出了相应的启示。

关键词 食品安全 美国食品安全体系 启示

民以食为天,人们离开食品不能生存。食用安全的食品可增进健康,同时也是一个基本的人权问题。根据 WHO 的解释“食品安全”是指:食品中不应含有可能损害或威胁人体健康的有毒、有害物质或因素,从而导致消费者急性或慢性毒害、感染疾病,或产生危及消费者及其后代健康的隐患。食品安全包括的范围广泛,不仅包括避免食源性病原体、化学毒物和物理的危害,而且包括营养、食品质量、贴标、教育等。

伴随着技术和交通运输的发展,食品的生产和分配体系逐步变成了国际化的,这增加了食源性疾病产生和传播的途径。虽然许多国家在保证食品安全方面取得了很大进展,但每年仍有亿万消费者因进食受污染的食品而发病。因此,食品安全问题的研究已成为食品的生产者、经营者、社会管理部门及政府决策部门所面临的日益紧迫的课题。

1 我国食品安全现状

目前,我国食品质量安全保障体系不够完善,食品安全质量状况及整体水平令人担忧,与国际水平相比还存在很多问题,具体表现在以下几个方面。

(1) 农药/兽药残留超标、添加剂误用滥用、有害元素和包装材料污染时有发生,且各种工业环境污染物治理困难,导致食品污染。

(2) 微生物、各种病原体等有害生物污染和疫病多次发生,生物技术、食品新技术和新工艺带来的负面效应未及时制定相关措施加以控制,食品携带疾病和传播疾病的紧急情况处理比较被动。

(3) 食品标签管理不完善,市场上医疗、营养、功能特性的保健品五花八门,标签上保健和医用功能说明浮夸缺乏有力度管理。

(4) 食品检验标准、检测技术、方法有待提高,种植、养殖、生产、加工、流通、贮运、销售等环节的科技水平和安全控制水平不高。

(5) 食品安全立法零散,有待协调和健全,食品监管政出多门,地方保护主义等使执法薄弱,削弱食品管理和安全控制。

(6) 假冒伪劣横行,掺假作伪的毒大米、假酒等食品安全事件屡禁不止,处罚力度弱。

面对这些问题,建立有效的食品安全管理体系已成为我国的当务之急。目前,美国食品安全体系和有关法规实施已经在食品安全方面取得了很高的公众信任度,它给我国提供了很多借鉴之处。

2 美国的食品安全体系状况

2.1 主要食品安全管理机构

在美国,负责食品安全管理的主要机构有 4 个:食品和药品管理局(FDA),负责除肉类和家禽产品外美国国内和进口的食品安全以及制订畜产品中兽药残留最高限量法规和标准;美国农业部(USDA),负责肉类和家禽食品安全,并被授权监督执行联邦食用动物产品安全法规;美国国家环保署(EPA),负责饮用水、新的杀虫剂及毒物、垃圾等方面的安全,制订农药、环境化学物的残留限量和有关法规;商业部的国家海洋渔业署(NMFS),负责通过非官方的水产品检查和等级制度来保证水产品的质量。这些机构权责分明,分别对不同种类、处于不同生产阶段的食物安全发挥着非常重要的作用。

另外,农业市场署(AMS)、动植物卫生检验署(APHIS)、卫生和人类服务部(DHHS)下属的疾病防治中心(CDC)等也在美国食品安全管理中扮演着重要的角色。这些食品检验机构中有大批专业化的专家,如化学家、毒物学家、药理学家、食品工艺学家、微

第一作者:硕士 副教授。

收稿时间:2004-08-31 改回时间:2004-11-17

生物学家、分子生物学家、营养学家、病理学家、数学家等。他们的工作包括检查食品公司、收集并分析样品、监控进口产品安全、检查售前行为、进行食品安全相关数据收集与处理、从事消费者研究和进行消费者教育等。

2.2 相关法律法规与 HACCP 体系

在美国,有关食品安全的法律法规繁多,既有《联邦食品、药物和化妆品法》、《食品质量保护法》和《公共卫生服务法》等综合性法规,也有《联邦肉类检查法》等非常具体的法律。这些法律法规覆盖了所有食品,为食品安全制定了非常具体的标准以及监管程序。

为了实现“从农场到餐桌”的食品安全目标,美国政府要求食品企业实施 HACCP(hazard analysis and critical control,危害分析和关键控制点)。例如,为提高肉禽制品的安全程度,美国于 1996 年颁布了《美国肉禽屠宰加工厂(场)食品安全管理新法规》,同时建立以 HACCP 为基础的加工控制系统与微生物检测规范、致病菌减少操作规范及卫生标准操作规范等法规的有效组合应用。为了更好地实施 HACCP,美国极为重视对有关人员的培训,并采取了各种培训方式。目前,美国食品安全体系的很多部分都正在向 HACCP 过渡。

2.3 预防措施

在美国,针对食品安全有着详细的预防和保护措施,其都是以风险评估为依据,遵循不同的法规条款。预防措施可以通过多种渠道综合实现效果。

比如说,在美国,通过法律对食品添加剂、动物药和杀虫剂规定一个上市前审批标准,只有在生产者向管理部门证明产品是安全的并得到同意之后方可上市。在审查申请书时,要对有关数据进行充分评价,以确定其影响,包括添加剂中所含杂质成分的影响。检验的程度取决于化学品的等级和暴露程度,数据是否充足将影响到审批结果。所有的评估都存档备案,用作解释所有重要结论的依据的最终决议将在《联邦记录》中公布。持有异议的人可以提出有根据的异议文本并要求举行听证会。在行政诉求无效之后,还可以就政府部门是否批准申请的问题向法院起诉。

2.4 对新的食品安全问题的处理

美国食品安全机构非常重视食品新技术、新产品的开发利用,但是新产品和新技术,也可能会给食品安全带来新的风险。为了减少由食品带来的对公众健康的危害,政府大力支持各州相应机构和生产养殖

企业、公共利益集团等单位改进生产方式、开发和实施能在生产和销售中使用的食品安全措施。20 世纪 80 年代末 90 年代初,当美国食品安全机构发现即食肉类产品易于滋生李斯特菌,并引起消费者食物中毒时,立即要求和帮助生产企业采取控制措施,通过厂房和设备的改进、清洁程序的完善和新的消毒剂的使用,有效控制了李斯特菌的生长,保护了消费者的健康。

美国政府处理新的食品安全问题的紧急反应能力是经得起考验的。美国食品安全管理机构建立了全国 foodnet 网络,将有可能由食品引发疾病暴发的信息在各向州和地方的卫生部门之间进行有效流通,能够及时准确的统一采取措施对疾病进行预防、扑灭和控制。“9.11”恐怖袭击事件后,美国 FDA 立即会同有关部门加强了国内和进口食品安全预防措施,美国国会也在食品安全和食品反恐方面进行新的立法。这些措施使美国可能发生的食品安全问题得到了有效预防和控制。

2.5 召回制度

食品召回制度是指食品的生产商、进口商或经销商在获悉其生产、进口或经销的食品存在可能危害消费者健康、安全的缺陷时,依法向政府部门报告,及时通知消费者,并从市场和消费者手中收回有问题产品,予以更换、赔偿的积极有效的补救措施,以消除有缺陷食品的危害风险的制度。

美国食品召回制度是在政府行政部门的主导下进行的。FSIS(食品安全检验局)主要负责监督肉、禽和蛋类食品的召回,FDA 主要负责肉、禽和蛋类制品以外的食品的召回。其法律依据主要是《联邦肉产品检验法》(FMIA)、《禽产品检验法》(PPIA)、《食品、药品及化妆品法》(FDCA)以及《消费者产品安全法》(CPSA)。根据 FSIS 记录,1982~1998 年美国肉和禽产品召回总计 479 次,涉及数量 59 247 t。

综上所述,美国的食品安全体系是以强有力的法律和食品产业有义务生产安全食品的法律责任为基础,由联邦政府负责食品安全的部门、在地方政府相应部门参与下,构成的一套综合的、有效的体系。虽然美国的食品安全体系也存在一定的不足,但其中有很多方面都是值得各国借鉴学习的。

3 美国食品安全体系对我国的启示

3.1 政府监管是公众食品安全的保证

伴随着新技术的大量运用,转基因食品的种类和

数量不断增加,各种抗生素、激素、添加剂广泛应用于食品生产,药物残留问题也更为突出。这些因素对人体的影响不一定是导致急性中毒,其影响可能是长期的、潜在的。例如,如果经常摄入含有低剂量药物残留的食品,残留的药物即可在人体内慢慢蓄积而导致体内各器官的功能紊乱或病变,对人体产生毒副作用,致畸、致癌、致突变,将严重危害人类的健康。消费者对食品的安全性拥有不完全信息,靠自己的观察很难判断出食品的内在质量,而食品的消费是一次性的不可逆的过程,因此,劣质食品对消费者健康的危害非常大。

北美和欧洲控制旋毛虫病的不同思路,得到不同结果,值得我们思考和借鉴。在欧洲,通过政府的一项决定,用一套实验程序来消除猪旋毛虫,对每一头屠宰的猪进行取样检查是否有旋毛虫存在,一旦发现,则这只猪所在的农场的猪要全部杀掉处理,同时给农场主适当的补偿。结果欧洲猪肉中的旋毛虫得到根除。而北美则将重点放在教育消费者在烹饪的过程中彻底煮熟猪肉。事实证明,食品安全的责任主要依靠消费者来承担是不可靠的,北美控制旋毛虫病的结果与欧洲有很大的差距,即便采取了一些更有效的措施,目前北美旋毛虫病的发病率同欧洲相比还有40~60年的差距。

由此可见,食品安全需要政府发挥强有力的监管作用,通过政府部门颁布食品质量法规和标准并监督企业执行、强制企业召回缺陷食品、由政府授权的第三方对食品质量加以认证、定期对食品市场进行抽检等措施来规范企业行为、保证食品质量、维护大众利益。

3.2 建立有效的行政管理和执法体系

美国的食品安全工作之所以能够有条不紊地开展,主要是政府职能部门监管下的强制实施带来的。比如说食品召回制度就是FSIS和FDA是在法律授权下履行其管理食品市场的职能,所以直到目前在美国还没有企业敢拒绝它们对食品召回的要求。

我国市场上食品安全问题屡禁不止,原因主要有二。首先,食品安全法制建设相对滞后,阻碍监管力度。我国目前与食品安全相关的法律主要有《食品卫生法》、《进出口商品检验法》、《进出境动植物检疫法》、《消费者权益保护法》等。但这些现有的法律法规较为单一,法律条款规定过于原则,不易操作,有些法律本身存在一些漏洞,法律和法律衔接存在交叉或空白。法律上的盲点导致了对不安全食品管理的低

效与无序,所以必须尽快修改和建立相关法律体系。另外,我国对畜禽产品的监管仅有一些管理办法和规定,法律强度较低,应该尽快建立畜禽产品检疫法、屠宰法、农药管理法等一些更具体的法律。其次,我国食品安全存在多头管理、职责不清、执行不力等问题,严重影响监管效果。长期以来我国实行“分段管理”的行政管理体制,公共食品卫生管理的职能分散在国务院的多个部和直属局,以及各级地方政府相应的多个部门。政出多门、多头管理、责权分离、部门之间协调性差,不能形成集中统一且有效的行政管理和执法,所以应尽快明确食品行政管理的具体分工。鉴于此,中国政府于2004年对各相关部委的监管工作进行了具体分工,农业部负责种植、养殖环节,国家质检总局负责加工生产环节,工商总局负责流通中的食品安全,卫生部负责餐饮业的食品安全,食品药品监督管理局则负责各部门的综合协调。但是目前来看部门之间的衔接还是存在一定问题。

3.3 构建我国食品安全质量管理体系

包括食品质量安全监测系统、预警系统、可追溯系统、应急系统等,并且要贯彻对“从农田到餐桌”的全过程进行监控的核心思想。从美国食品安全体系中的预防措施和对新产品、新技术及相关问题的处理可以看出,食品问题中的防微杜渐是很重要的,而与美国的监控、应急反应能力相比,我国还存在较大的差距。所以我国要充分吸取和借鉴国际最先进的食品安全管理经验,通过建立和完善全国食品污染物监测网和食源性疾病预防网,及时发现和纠正存在的问题,及时发现、通报、预警重大食品安全风险,纠正堵塞监管漏洞和弥补工作中的不足,积极引导食品生产经营企业健康发展。

3.4 建立中国自己的食品加工安全控制模式

目前,HACCP的有效性已为世界所公认。1990年以来,中国的食品加工安全控制研究人员除了引进美国现有的水产品、肉禽产品和果蔬汁产品加工的HACCP模式外,还将HACCP原理应用于茶叶及其制品、啤酒类、软饮料、速冻蔬菜、乳制品和调味品等食品加工过程安全控制方面。但是所引进的HACCP模式却未必适用于我国的实际情况,如果强行套用,则可能会适得其反,因此,必须建立符合我国实际的食品安全评估和危害控制模式规范体系,并配套执行政策、法规,促使食品生产企业有效执行,才能使HACCP真正有效。

3.5 我国应实行食品召回制度

目前,美国、日本和欧盟的许多国家都制定了完备的食品召回标准,施行了有效的召回制度。为了与国际接轨、应对国际市场的竞争,也为了保护中国消费者的利益,我国应尽快建立产品召回制度,并尽快形成全面细致的管理体系。实行食品召回制度的优点在于:(1)能更好地降低了缺陷食品带来的安全风险,保障了公众安全,维护了消费者的根本利益,这也是我国政府相关公共管理部门的根本任务和目标。(2)也有利于食品企业的长期健康发展,它不仅可以将可能发生的复杂的经济纠纷简化,将可能发生的巨额赔偿数目降低,而且赢得了消费者的信赖,维护了企业的良好形象。(3)降低了社会成本和交易成本,缺陷食品由生产商、进口商或经销商召回,是把可能由公众承担的损失转回到生产商、进口商或经销商身上,即将社会成本内部化,负经济刺激会促使企业降低社会成本。另外,召回缺陷食品,体现了生产商、进口商和经销商对社会负责的态度,让消费者安全放心地消费,避免了买家与卖家相互猜疑、信用缺失的状态,提高了交易信用,降低了消费者的搜寻费用。

4 结 语

食品的安全性是一个众人期盼的朴素目标。在

如何协调人类对食物的多方面需求,使食品的数量、质量和安全得到应有的保障这一人类生存的历史性难题中,对食品安全性的要求将占有越来越重要的地位。从主要趋势看,有待解决的问题仍然不少,如食品的生物性污染呈现新旧交替的趋势、食品的化学性污染趋向扩大和加重、新型食品中的安全性问题等,这些问题都需要加强对食品安全的研究和探讨,从而找到有效地解决办法。

参 考 文 献

- 1 谢 敏,于永达.对中国食品安全问题的分析[J].上海经济研究,2002(1):39~45
- 2 朱 行.食品安全在美国[J].世界农业,2001(2):30~32
- 3 李应仁,曾一本.美国的食品安全体系[J].世界农业,2001(4):35~36
- 4 程言清,黄祖辉.美国食品召回制度及对我国食品安全的启示[J].社科纵横,2002(1):39~42
- 5 葛少锋.关于加强我国食品安全的几点思考[J].社科纵横,2002(5):33~34
- 6 刘俊华,王 菁.我国食品安全监督管理体系建设研究[J].世界标准化与质量管理,2002(5):4~8
- 7 徐晓新.中国食品安全:问题、成因、对策[J].农业经济问题,2002(10):45~48

An Introduction of American Food Safety System

Peng Yala Pang Meng

(School of Environment & Natural Resources, Renmin University of China, Beijing, 100872, China)

ABSTRACT In the last several decades, there is food-borne illness in every continent, which has brought great effects. Our country has been a member of WTO, so we should pay more attention to food safety. How to establish a more effective food safety system is a main task. This paper presents the American food safety system and analyses the challenges in ensuring food safety in China.

Key words food safety, American food safety system, the enlightenment

保健食品原料安全性评价将定标准

政策法规标准

对于藻类保健食品原料微囊藻中毒素的测定,目前已经有了科学方法,这是近日通过专家验收的“保健食品原料安全评价技术与标准的研究”的成果之一。该课题是由中国疾病预防控制中心营养与食品安全所承担,经多家单位合作攻关完成的。

这项研究在我国较为系统地开展了单一保健食品原料安全性评价,提出了保健食品原料安全性评价快速筛选试验组合方法,评价了芦荟、螺旋藻、决明子等19种保健食品中广泛应用的原料的安全性,初步提出了其中可以作为保健食品原料的物质名单,建立了基于体外试验和整体动物试验的筛选体系,为快速、高质量的评价保健食品原料安全性提供了技术支持。