

doi:10.3969/j.issn.2095-6002.2014.03.001

文章编号:2095-6002(2014)03-0001-05

引用格式:张永建. 客观准确认识我国食品安全问题 深化食品安全监管与治理. 食品科学技术学报, 2014, 32(3): 1-5.

ZHANG Yongjian. Reviewing China's food safety problems and intensifying supervision and management of food safety. Journal of Food Science and Technology, 2014, 32(3): 1-5.

客观准确认识我国食品安全问题 深化食品安全监管与治理

张永建

(中国社会科学院 食品药品产业发展与监管研究中心, 北京 100836)

摘要: 分析了目前我国食品安全问题的主要成因,包括通过摄食方式进入人体内的微生物性、化学性、物理性等危害引起的食源性疾病;由于经营者违法违规,制假贩假以及食品生产经营者和监管部门的制度漏洞和管理漏洞等引发的食品安全问题。在深入阐明对我国食品安全监管与治理的认识基础上,进一步分析了当前我国食品安全监管中存在的主要问题。提出了应对我国食品安全制度体系进行整体的研究和设计,全面提升我国食品安全监管能力和监管水平。

关键词: 食品安全; 监管; 治理**中图分类号:** TS201**文献标志码:** A

近些年来,由于政府监管趋严,公共监督加强,企业自律提升等多方面因素的共同作用,促进了我国食品安全状况的改善,我国食品安全形势正在趋稳并出现向好势头。但是,在面对社会公众对食品安全的渴望、国际市场竞争的压力和重大食品安全事件时有发生现实状况,我国食品安全及其监管仍面临着非常大的压力和挑战。客观地看,我国食品安全治理仍处在负重爬坡的关键阶段,综合监管能力建设和监管资源的优化配置还在进行中,各种问题和矛盾仍在不同程度的解决过程之中,治理的作用与效果的显现可能还需要时间和过程,强化监管和风险多发仍将在一段时期内并存。食品安全的治理不仅是一项责任重大且十分紧迫的任务,还是一项需要长期努力、扎实推进的艰巨工作,而从食品安全的客观性看,结合我国实践并从全球范围角度看,食品安全更是一项任重道远的工作,食品安全是永恒的课题。

1 我国食品安全问题的主要成因

1.1 由微生物性、化学性、物理性等危害引起的食源性疾病

1984年,世界卫生组织(WHO)将“食源性疾病”(foodborne diseases)一词作为正式的专业术语,替代“食物中毒”一词,并将食源性疾病定义为“通过摄食方式进入人体内的各种致病因子引起的通常具有感染或中毒性质的一类疾病”。认为凡是通过摄食进入人体的各种致病因子引起的,通常具有感染性的或中毒性的一类疾病,都称之为食源性疾患,即指通过食物传播的方式和途径致使病原物质进入人体并引发的中毒或感染性疾病。食源性疾病严重危害人们的健康,进食不安全食品导致亿万人发病和死亡,是食品安全的主要问题。

世界卫生组织还指出:食源性疾病可由微生物性、化学性、物理性危害引起,尽管这些危害因素的

收稿日期:2014-04-20

作者简介:张永建,男,研究员,中国社会科学院食品药品产业发展与监管研究中心主任,主要从事食品药品产业发展和食品药品监管等方面的研究。

特性和危害程度将随着科技资料的累积日渐明了,但目前十分需要加强对食源性疾病监测信息等的搜集.还要关心新技术,特别是基因工程技术在食品中的应用问题.第五十三届世界卫生大会的WHA53.15号决议中,要求总干事制定监测食源性疾病的全球战略并展开一系列有关食品安全与健康的其他活动.此后,WHO于2001年2月组织了一个关于食品安全的战略计划会议,经过与会员国的进一步磋商之后,拟定了一项包括本文件所述的监测工作在内的全球食品安全战略.该战略的目标是减轻食源性疾病对健康和社会造成的负担.而通过3项行动方针可实现这项目标.

1) 对发展以风险为基础的、持续的综合食品安全系统给以宣传和支持;

2) 设计整个食品生产链以科学为依据的措施,这些措施将能预防对食品中不可接受的微生物和化学品水平的接触;

3) 与其他部门和伙伴合作,评估和管理食源性风险并交流信息.

食源性疾病是食品安全的主要问题.近些年来,我国学术界与监管部门对食源性疾病的认识及研究愈加与国际接轨,正逐步建立与完善风险监测、风险评估和风险交流为基础的风险管理制度体系和运行机制.2000年起,我国开始建立食品污染物监测网和食源性疾病监测网.截至2012年6月,全国共设置食品安全风险监测点1196个,覆盖了100%的省、73%的地市和25%的县(区)^[1].这些措施对加强控制和减少食源性疾病发挥着重要作用.

此外,在现阶段,我们还需要高度重视环境导致的食品安全问题.近些年的监测与研究发现,环境污染正成为食源性疾病的重要源头.有关部门调查显示,我国有3.6万公顷耕地土壤重金属超标,由此每年造成的“粮食污染高达1200万吨,直接经济损失超过200亿元”.在珠三角、长三角、环渤海等发达地区,因工业“三废”排放,农用化学品使用,城市污染向农村转移,污染物通过大气、水体进入土壤,重金属和难降解有机污染物在土壤中长期累积,致使局部地区土壤污染负荷不断加大,其中华南地区部分城市有50%的耕地遭受镉、砷、汞等有毒重金属和石油类有机物污染;长江三角洲地区有的城市连片的农田受多种重金属污染,致使10%的土壤基

本丧失生产力.有关部门对我国30万公顷基本农田保护区土壤有害重金属抽样监测时发现超标率达12.1%.还有部门分析,目前因污水灌溉而污染的耕地有3250万亩;因固体废弃物堆存而占地和毁田的约有200万亩,其中多数集中在经济较发达地区^[2].过量使用农药化肥致使稻田生物多样性不断减少,系统稳定性不断降低.汞、镉、铅、铬、砷五种重金属被称为重金属的“五毒”,对人有致命的危害.20世纪70年代,日本曾出现“痛痛病”,是镉对人类生活环境的污染而引起的,影响面很广,受害者众多,所以被公认为是“公害病”.环境对食品的污染正在造成不容忽视的危害,应该引起高度的重视.鉴于环境治理的长期性和复杂性,应尽早尽快加以有效治理,从根本上降低食品安全的环境风险.

1.2 主观故意引发的食品安全问题

主观故意引发的食品安全主要是指在食品生产经营中制假贩假,这类问题是当前食品安全领域中比较突出的问题.制假贩假的基本特征就是主观故意,例如,未经许可,无证无照生产;达不到生产条件的生产;不按标准生产;违法添加非食品物质;超量添加;违法销售,等等.近些年来,食品生产经营中造假呈现出链条完整,分工专业化,生产或流通的区域化、科技含量不断提升等一些新的特征.已揭露的“阜阳奶粉事件”、“三聚氰胺事件”、“瘦肉精”、“地沟油”等代表的食品生产经营制假贩假事件产生了非常大的国内甚至国际影响,这类食品安全事件不仅性质恶劣,影响很大,其后果也很严重.

食品制假贩假频出的主要原因为:1)我国食品产业组织结构的形态特征导致政府监管难度过大;2)监管法规和监管体制的缺陷;3)中央政府专业管理部门与地方政府目标差异导致的行为差异;4)执法力度不够,存在着有法不依、违法不究、执法不严,特别是民事赔偿制度有欠缺,尚未成为遏制性要素;5)科学技术的支撑作用尚未充分发挥.因此,能及早发现,及时惩处是当前治理食品制假贩假的有效措施.

1.3 制度漏洞和管理漏洞导致的食品安全问题

制度漏洞和管理漏洞导致的食品安全问题也是不应忽视的重要方面.在这类问题中,行为主体有保证和提高食品安全的良好愿望,但因为制度漏洞或管理漏洞而导致食品安全问题.从企业层面看,

食品生产经营企业管理失当和疏漏的主要原因有:1)企业的食品安全第一责任人的意识不强;2)对涉及食品安全的法律法规和食品安全的技术标准掌握的不尽清楚,在制订的管理制度和管理方法中存在着缺陷甚至漏洞;3)产品本身或生产工艺流程本身在设计过程中就存在缺陷;4)不能很好地执行已经制订的相关制度,对于违规操作的纠偏机制不健全;5)技术支撑能力不足,与食品安全相关的技术人员缺乏,检验检测装备基础薄弱;6)不能及时、全面的对人员进行必要的食品安全培训,等等。

从监管层面看,在政府的管理中,同样也面临着可能由于制度和管理漏洞而引起的食品安全问题。在食品安全的监管中,涉及体制、法律、科技、信息、教育、培训等诸多方面,能够调动和配置这些资源的只能是政府,毫无疑问,政府是食品安全监管的核心角色和主要力量。从食品安全的特征看,政府需要实施从田间到餐桌全过程、全要素的全面管理,面对这种复杂纷繁的管理过程、管理环节和管理对象,必然对政府的监管能力提出愈来愈高的要求,其监管水平也会不断面临着各种挑战。

2 对我国食品安全监管与治理的认识

由于信息的不对称及多重复杂的非合作博弈,食品安全的监管必然面对着多重挑战,这也是全世界监管机构共同要面对的问题,但我国在当前发展阶段又面临着更多的困难和挑战。

2.1 低度化产业组织结构大大增加了监管难度

2007年8月,国务院新闻办公室发布的《中国的食品质量安全状况》白皮书显示:全国共有食品生产加工企业44.8万家。其中规模以上企业2.6万家,产品市场占有率为72%,产量和销售收入占主导地位;规模以下、10人以上企业6.9万家,产品市场占有率为18.7%;10人以下小企业小作坊35.3万家,产品市场占有率为9.3%^[3-4]。这是迄今为止对食品生产加工企业最权威、最全面的统计。目前,虽然规模以上食品企业上升到3.1万家,但低度化的产业组织格局并未发生根本性变化。显然,有限的监管资源加之传统的监管方式难以应对这样的局面。

2.2 经济社会发展与安全管理引发的目标选择冲突

相当时间以来,各地政府工作的重中之重是促进经济发展和增加就业,这本身并无不妥。但有些地方将经济发展取代一切并绝对化,而且不讲经济发展的质量和内涵。尽管面对GDP增长、就业、安全等多重目标,但当食品安全问题有可能影响GDP增长时,往往会选择放弃或弱化食品安全,最终成为零和博弈甚至负和博弈,这也是近些年区域性、系统性食品安全问题产生和蔓延的重要原因之一。

2.3 粗放的经济 development 方式对食品安全的基础性影响日益凸显

尽管三十多年来我国经济发展取得了巨大的成就,但也长期存在着发展方式粗放的问题,拼资源、拼消耗的增长方式也带来了环境污染问题严重、生产经营成本大幅上升等多方面的问题,一方面使食品安全的外部环境更加严峻,另一方面使食品安全的控制和治理成本不断上升。

2.4 食品安全问题的复杂性因素和表现的多样性需要不同的治理对策和治理方式

影响和导致食品安全的因素具有复杂性,既可以是单一因素,也可以是多重因素;既可以是自然因素,也可以是人为因素;既可以是区域因素,也可以是系统性因素,等等。这些因素的复杂性往往会通过多样的形式表现出来,食品安全问题也通过多样的形式表现出来,这就需要制定有针对性的、时效性的治理对策,采取科学有效的治理方式,其难度是很大的。

2.5 面临着科学技术不断发展的挑战

在一些案例中发现,食品生产经营中制假贩假的科技含量和专业化程度不断提高。在科学技术和互联网快速发展的今天,获取信息的效率和便捷程度大大提高,于是一些不法生产者通过科技方法和手段,在食品生产经营中为降低成本或者使食品在色、香、味、形等方面发生变化而添加禁用物质。我们在调研中发现:为提高猪肉的瘦肉产出率而在饲料中加入肾上腺类神经兴奋剂盐酸克伦特罗或莱克多巴胺等(俗称“瘦肉精”);使用有致癌风险的化工染料“苏丹红”添加到调料和禽类甚至畜类饲料中,制作“红心鸭蛋”和“鲜牛羊肉”;在著名“三鹿事件(亦称三聚氰胺事件)”中,为达到提高蛋白质检

测指标,在禽饲料甚至原料奶中添加禁用的三聚氯胺,达到以次充好甚至将不合格品冒充合格品的目的;在水产养殖中,添加禁用的孔雀石绿和喹乙醇(俗称“水产瘦肉精”),甚至有的经营者还将其添加到禽畜饲料中;为了增加色泽,法规禁止使用的次硫酸氢钠甲醛(俗称“吊白块”)也在面粉、米粉、白糖、粉丝、腐竹等食品中被检出;在餐饮或食品加工中使用地沟油,降低经营成本,等等。难怪有人戏称:随着每一次食品安全事件的曝光,中国人的化学知识就提高一次。而面对着科技化、专业化、组织化的食品安全挑战,当前的管理仍较被动。

2.6 尚未形成更有效的社会共治治理格局

食品安全问题的复杂性和表现的多样性需要不同的治理对策和治理方式,而这些治理仅仅依靠政府是不够的,需要各利益相关者和多社会主体的积极参与。随着中国社会的发展和变化,政府对食品安全的监管已难以做到“无所不在”、“无所不能”,再加之监管资源及体制机制的约束,监管不可能也做不到“无处不在”、“无时不在”和“无孔不入”。随着社会治理手段的不断丰富,为利益相关者和多社会主体积极参与食品安全治理奠定了基础,如何切实有效地开展食品安全的社会共治,通过正和博弈来提高食品安全水平是一个重要课题。

3 当前我国食品安全监管中存在的主要问题

随着近些年食品安全监管改革的深化,我国食品安全监管取得了毋庸置疑的进步,但从食品安全监管各要素的客观要求看,我国食品安全监管仍存在着一些不容忽视的问题。

3.1 科学技术在食品安全监管的作用尚未充分发挥

随着对食品安全研究和认识的不断深化,我们愈来愈清晰地认识到,食品安全的管理不仅仅是行政和法规管理,更是科学技术的管理,有力的科学技术支撑是实施有效监管的重要基础和保障,否则监管就是一句空话。在这方面,我国还有非常大的进步空间,这不仅是装备等硬件方面,特别还要有监管者本身的科技素质和科技能力的提高。

3.2 受体制等多方面约束,监管效率仍待提高

近十几年,食品安全监管体制多次变动,相对集

中监管是改革的重点。在中央政府层面看,建立了新的食品安全监管体制,但仍存在着部门间的协调与合作,监管中不同体系和要素的冲突、交叉、空白等问题仍需要进一步疏理解决;即使是新监管体制主要部门也面临着防止原有体制中的外部分段化转变为内部的分段化。再有,地方监管体制和机构的改革仍未全部到位,而有些地方更大程度的改革正在进行,其效果有待观察和证实。但必须注意到的是,原有体制中引发效率低下的一些因素并未完全消除,提高监管效率仍是体制改革和完善中的应有之意。

3.3 科学高效的监管机制和监管方式亟待健全完善

考察我国食品安全监管机制和监管方式发现,事前特别是审批的监管机制明显强于事中、事后的监管机制,甚至给公众造成了“重审批、轻监管”的认识。从监管方式看,“运动式”的治理方式采用较多,而稳定有效的长效监管机制明显弱化不足。在监管体制改革告一段落后,应将改革的重点转移到监管机制和监管方式上,通过制度创新、管理创新、科技创新,构建科学高效的监管机制和监管方式。

3.4 着力解决好食品安全监管中的法制与法治

从法制建设看,现行食品安全法律体系强调以制裁为特征的“强法”,更多的还是构建或建立在“事后惩治”的模式基础上,而对强调纲领政策和原则为特征的“软法”不够重视,这种做法也明显制约了“软法”作用的充分发挥。此外,对于加大违法成本即惩罚性民事赔款制度研究不够,尚未形成对违法行为的约束,当生产者的社会责任和道德约束不够时,如果违法风险很低,则难以遏制风险的蔓延。此外,从法治角度看,还需要花大力气解决食品安全中的有法不依、违法不纠、执法不严的问题。要努力使“奉法者强”,守法者应获得守法收益,违法者必须付出违法成本;减少“劣币驱逐良币”的现象有赖于严格的执法。

3.5 风险交流机制不健全

风险交流是现代食品安全管理中的重要组成部分,有利于防止风险的扩大和蔓延,有利于消费者防范意识和防范能力的提高。由于对风险交流价值的认识不充分,食品安全信息披露的时效性、公开性、透明性不够,导致近些年在食品安全领域非理性宣传泛滥,甚至导致人为的恐慌。因此,尽快建立科学

完善的风险交流机制刻不容缓。

3.6 综合监管能力不足,专业化程度不高

由于越来越多的因素渗入到食品的生产经营中,因此监管中涉及的方面也越来越多,对监管的综合能力要求越来越高。但由于种种原因,食品安全监管机构的综合监管能力亟待提升,任何一块“短板”都可能导致监管效能的下降。另外,监管队伍中一部分人特别是一线监管人员的专业化能力不够,在监管和执法中对问题原因判断不准确,影响了对“第一时间”、“第一现场”的判断能力,难以做到“早发现”、“早控制”和“早处置”。

为了更有效地应对食品安全监管中的各种挑战,为更好地解决食品安全监管中的这些问题,我国食品安全监管的制度体系和政策体系需要尽快完成整体设计。从实践来看,“头痛医头、脚痛医脚”已经不能适应不断变化和日益复杂的食品安全问题,需要总结和分析国内外的经验教训,对我国食品安全制度体系进行整体的研究和设计,进一步完善顶层设计,全面提升我国食品安全监管能力和监管水

平。制定长期稳定、公开透明和可预见的政策、法规及相应的监管体系。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会. 全国卫生系统食品安全与卫生监督工作会议在京召开[EB/OL]. (2013-01-31) [2014-03-26]. http://www.moh.gov.cn/sps/s7886/201301/7b5cde7465f_843f_69da541f7a_bfa2d25.shtml.
- [2] 国土资源部土地整治中心. 土地整治蓝皮书[M]. 北京:社会科学文献出版社,2014:1-2.
- [3] 环境保护部,国土资源部. 全国土壤污染状况调查公报[EB/OL]. (2014-04-17) [2014-04-20]. http://www.sdpc.gov.cn/fzgggz/ncjj/zhd/201404/t20140418_607888.html.
- [4] 中华人民共和国国务院办公厅. 中国的食品质量安全状况白皮书[EB/OL]. (2007-08-17) [2014-03-25]. <http://www.chinanews.com/gn/news/2007/08-17/1004906.shtml>.

Reviewing China's Food Safety Problems and Intensifying Supervision and Management of Food Safety

ZHANG Yongjian

(The Research Center for Development and Regulation of Food and Drug Industry,
Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836, China)

Abstract: This paper reviewed the causes of food safety problems in China and the foodborne diseases caused by the microbial, chemical, and physical hazards of food. The main causes of food safety problems were illegal behaviors of operators, counterfeit, and imperfection of laws and management. Based on the situation of supervision and management of food safety in China, the main problems during supervision were analyzed. The overall design of food safety system was put forward to reinforce the food safety supervision in China.

Key words: food safety; supervision; management

(责任编辑:叶红波)