

doi:10.3969/j.issn.2095-6002.2014.05.003

文章编号:2095-6002(2014)05-0010-05

引用格式:赵增运,沈崇钰,柳菡. 粮食进出口环节存在的质量安全问题与对策. 食品科学技术学报,2014,32(5):10-14.



ZHAO Zengyun, SHEN Congyu, LIU Han. Quality and safety issues and countermeasures for grain import and export. Journal of Food Science and Technology, 2014,32(5):10-14.

粮食进出口环节存在的质量安全问题与对策

赵增运, 沈崇钰, 柳菡

(江苏出入境检验检疫局 动植物与食品检测中心, 江苏南京 210001)

摘要:“粮食安全就是国家安全”。中国作为粮食生产和进出口大国,粮食进出口环节中的安全问题越来越重要,我国进出口食品安全管理与发达国家比较,在法律法规标准、食品安全监管体制、农药残留限量、检测技术等方面存在差距。因此,有必要研究粮食进出口环节中存在的安全问题并提出相应的对策。

关键词: 粮食; 进出口; 食品安全; 对策

中图分类号: TS210.7

文献标志码: A

我国是粮食生产大国,据2013年统计,当年中国粮食总产量达到60 193.5万t,实现了自2004年的“十连增”,参照农业部2011年制定的农业“十二五”规划,即确保粮食自给率95%以上这一标准来进一步衡量,据海关统计,中国2012年的粮食进口总量已达到7 236万t,相当于中国全年粮食产量的12.2%,中国2012年粮食自给率已跌破90%。2012年中国粮食贸易总量为7 326.91万t,其中,进、出口量分别为7 236.3万t和101.61万t,其中大豆进口5 838万t^[1]。

食品安全问题是一个世界性问题,食品安全引起的相关事件层出不穷,食品安全事件频发已经成为影响我国出口食品占国际市场份额的关键因素,发达国家利用先进的法律法规标准、食品安全监管体制、农药残留限量和检测技术,设置各种技术性贸易壁垒,导致进口粮食占领我国国内市场的份额增大,而我国粮食却在世界粮食市场遭遇一系列问题。当发生食品安全问题时,不但会危害人类身体健康,同时会给民众造成心理恐慌和社会不安。因此,有必要研究粮食进出口环节中存在的安全问题并提出相应的对策。

1 我国进出口环节出现的安全性问题

中国作为一个农业大国,是粮食生产大国和消费大国。近年来,中国粮食出口量不断下滑,而进口量则不断攀升,已由21世纪初的世界主要粮食出口国变为当前的世界主要粮食进口国。大量粮食的进口,使粮食进出口环节存在的安全质量问题风险进一步加大。为了保障国民安全,我国应加强进口粮食的质量监督。

根据统计资料,2014上半年,全国出入境检验检疫部门共检验进口食品总额249.3亿美元,共检出质量安全不合格进口食品1 398批。大豆、小麦、玉米等进口粮食主要不合格的原因是带土壤、携带一般性有害生物、夹带杂草、草籽、麦角、混有种子;在这些进口粮食中检出重金属、黄曲霉毒素B1、呕吐毒素、玉米赤霉烯酮、马拉硫磷等项目,但我国规定的GB 2763—2012《食品中农药最大残留限量》的限量高于国外标准,导致无法有效维护我国的贸易利益和保障国民的健康安全。

随着科学技术不断进步,辐照技术、转基因等技术的产生和应用,尤其是大量转基因大豆、玉米等粮

食的进口,使潜在的食品安全风险进一步加大。其影响主要有:1)转基因食品主要营养成分、微量营养成分和抗营养因子的变化,使其营养结构失衡,降低食品的营养价值。2)转基因食品是否含毒性物质,如免疫毒性、神经毒性、致癌性、繁殖毒性等,引起人体急性、慢性中毒。3)转基因食品是否含有致敏物质,引起机体变态或过敏反应。4)转基因食品是否会引发人体致癌、致畸、致突变反应。

2 我国进出口食品安全管理与发达国家在标准、监管体制等方面的比较

2.1 我国进出口食品安全管理的法律法规标准、监管体制、残留限量标准、检测技术

2.1.1 法律法规标准

我国的进出口食品安全法律法规体系主要包括《中华人民共和国国境卫生检疫法》、《中华人民共和国进出境动植物检疫法》、《中华人民共和国进出口商品检验法》和《中华人民共和国食品安全法》等法律法规。同时也遵守《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国农业法》和《中华人民共和国动物检疫法》等近20部与食品安全相关的法律;相关管理条例主要有《中华人民共和国兽药管理条例》、《中华人民共和国种畜禽管理条例》、《农业转基因生物安全管理条例》以及《国务院关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》等^[2]。

2.1.2 食品安全监管体制

1995年,随着《中华人民共和国食品卫生法》的正式实施,农业部、质检总局、工商总局等部门开始在各自的职责范围内依据相应的法律法规,行使监管职能,开始了多部门监管。2009年6月1日起施行的《中华人民共和国食品安全法》规定,国务院成立食品安全委员会,国务院卫生部承担食品安全综合协调职责,质量监督、工商行政管理和食品药品监督管理部门依照《中华人民共和国食品安全法》和国务院规定的职责,分别对食品生产、食品流通、餐饮服务环节实施监督管理,从而形成了我国多部门监管格局。1998年,进出口商检、动植物检和卫生检疫机构合并为国家出入境检验检疫机构,进出口食品安全的主管机构是国家质量监督检验检疫总局,职能部门是进出口食品安全局、动植物监督管理局、中国国家认证认可监督管理局等。各地出入境检验检

疫局负责各地进出口食品的监管,进口食品实行商品最终检验,出口食品实行全过程监管模式^[3]。

2.1.3 农药残留限量标准

2014年8月1日起开始实施食品安全国家标准GB 2763—2014《食品中农药最大残留限量》。新标准规定了371种农药在284种(类)食品中3650项限量指标,较2012年颁布实施的《食品中农药最大残留限量》(GB 2763—2012),新增加了65种农药、43种(类),我国食品中农药最大残留限量指标将由原来的2293项增加到3650项,新增1357项。作为我国监管食品中农药残留的唯一强制性国家标准,该标准的颁布实施,标志着我国食品中农药残留国家标准体系建设取得了重大进步。对生产有标可依、产品有标可检、执法有标可判,严格监管乱用、滥用农药,保证“产”出安全食品和“管”出安全食品具有重要意义。

2.1.4 食品检测体系保障

食品安全最基础的手段就是对食品进行检验检测,因此,食品检验检测在食品安全方面发挥着极其重要的作用。中国食品安全检验检测体系框架基本形成,在国内食品监管方面,建立了一批具有资质的食品检测机构,形成了“国家级检验机构为龙头,省级和部门食品检验机构为主体,市、县级食品检验机构为补充”的食品安全检验检测体系。共有3913家食品类检测实验室通过了实验室资质认定(计量认证)。在进出口食品监管方面,形成了以35家“国家级重点实验室”为龙头的进出口食品安全技术体系,全国共有进出口食品检验检疫实验室163个。专业技术人员有1189人,各实验室可检测各类食品中的农兽药残留、添加剂、重金属含量等780个安全卫生项目^[4]。

目前,国内食品安全检测体系还存在多头化、检测体系不完善、检测标准混乱等问题,已严重制约了食品安全监管效力的发挥。

2.2 发达国家保障食品安全的法律法规标准

由于食品安全问题的不断出现,经过几十年的实践,美国、欧盟、日本、澳大利亚等发达国家和地区先后出台了严格的食品管理法规。

2.2.1 美国食品安全法律法规

1906年,美国国会通过了《食品药品法》和《肉类制品监督法》。20世纪50至60年代,针对滥用食品添加剂、农药、杀虫剂和除草剂等化学合成制剂的

情况,美国政府先后出台《食品添加剂修正案》、《色素添加剂修正案》、《联邦杀虫剂、杀真菌剂和灭鼠剂法》等多部法律。2009年,美国花生公司布莱克利工厂生产的花生酱被沙门氏菌污染,导致9人死亡,美国于当年加快了食品安全立法进程继《2009年消费品安全改进法》后,又通过了几经修改的《2009年食品安全加强法案》。2011年1月,奥巴马签署《食品安全现代化法案》。美国的食品法律法规根据强有力的、灵活的、以科学为依据的法律以及行业法律责任来生产食品的。联邦当局有可以互补和互相依赖的食品安全派出机构,他们与各州和地方政府的相关机构协调互动,形成了一个综合性的、高效的体系。多年来,法令的实施和食品安全体系使公众对美国的食品安全产生了很高的信任度。负责向消费者提供保护的主要联邦管理机构是食品与药物管理局(FDA)、美国农业部(USDA)和环境保护局(EPA)。美国的食品卫生安全体系包括法律法规、风险评价和预警措施、透明度等内容^[5]。

2.2.2 欧盟食品安全法律法规

欧盟具有较完善的食品安全法规体系,欧盟委员会1997年颁布的《食品立法总原则的绿皮书》为基本框架,欧盟出台了《通用食品法》、《食品卫生法》等20多部食品安全方面的法律法规。2000年,欧盟发表了《食品安全白皮书》,将食品安全作为欧盟食品法的主要目标,形成了一个新的食品安全体系框架。2002年,建立欧盟食品安全管理局(european food safety authority, EFSA),颁布了第178/2002号法令,这也是欧盟食品安全方面的主要举措。颁布了处理与食品安全有关事务的一般程序,以及欧盟食品安全总的指导原则、方针和目标。欧盟各成员国则结合本国实际建立了相应的食品安全监管体制,负责实施欧盟关于食品安全的统一规定^[6]。

2.2.3 日本食品安全法律法规

日本“肯定列表制度”(positive list system)是日本为加强食品(包括可食用农产品)中农业化学品(包括农药、兽药和饲料添加剂)残留管理而制定的一项新制度。该制度于2006年5月29日起执行。“肯定列表制度”是当今世界上包括范围最广、标准最严格的农药残留管理制度之一。由于“肯定列表制度”涉及的范围广泛,涵盖了其他国家所未涉及的农业化学品,集成了世界上几乎所有的相关标准,因此它必将对其他国家的农产品对日出口产生重大的

影响^[7]。

2.2.4 澳大利亚食品安全法律法规体系

澳大利亚法律体系包括3个层次:第1层次由联邦议会通过的法律;第2层次联邦政府颁布的法律;第3层次各州议会颁布的法律。在澳大利亚仍然生效的英联邦成文法,由澳大利亚习惯法发展而来的澳大利亚习惯法,也称案例法。以下为其主要的法律法规、条例以及标准:1)检疫法1908。该法以及修订的法案,明确规定检疫目的就是为了保护澳大利亚农林牧业和本国动植物的安全以及人民的生命健康,同时对检疫的准入程序、检疫程序、内容、方法及检疫处置都做了明确的规定。《检疫法》与《宪法》、《刑法》和《海关法》有着密切的联系。检疫部门对查出的违禁物品有权进行销毁和处理,对严重违反法律规定的有权向法庭起诉,最高会被处以10年监禁。2)进口食品管制法1992。该法案是澳大利亚为管制和检查的进入澳大利亚国内的食物以及相关目的而设立的,其初次立法源于1992年,经过多次的修改一直沿用至今。该法案大体分为预备部分、进口管制、执行办法、其他相关方面、相应的修正法这五个部分。3)出口管制法案1982。该法案草于1982年并逐年修订,是一部出口的总法案,所有货物的出口都基于这部法案。该法案主要分为前言、出口和指定活物携带出口、活动物的出口资格认定程序、强制执行权限、官方标志和贸易描述、其他杂项条款6章。4)模范食品法。该法是由澳大利亚联邦政府制定的一部对食品问题一般性规定的法律模本,目的是供各澳大利亚各州政府参考用以制定各自独立的食品法律。5)1983年肉类检验法。该法规定屠宰场屠宰动物的宰杀和销毁、规定不得在屠宰场宰杀的除屠宰动物以外的动物、规定将肉类带入屠宰场及其他情况、规定肉类加工厂的肉类加工、规定报废和拒收动物及肉类的处理以及肉类检验相关法规。6)1997年澳大利亚肉类和畜业法。该法规定肉类和牲畜出口的控制。其中第1部分为引言,第2部分规定出口许可,第3部分规定出口配额,第4部分规定执行,第5部分规定向议会报告。7)1991澳大利亚和新西兰食品标准法。这部法律在1991年初次立法,立法是为了食品监管措施的发展,经过多次的修正一直沿用至今,是食品法规中的一部基本法。该法案主要内容分为前沿、食品监管机构、食品监管措施、管理局执行人员、财政和其他杂项条

款. 1991年通过的该法,为两国政府、企业和社会团体之间紧密合作,共同建立和维护澳大利亚与新西兰两国的统一的食物法规提供了法律基础. 8) 澳大利亚新西兰食品标准法典. 2005年澳大利亚和新西兰联合颁布. 该法典是对单个食品标准的汇总. 这一系列食品标准是由FSANZ负责制定,通过澳大利亚和新西兰官方机构的相关公告进行发布. 然而澳新食品标准法典具体执行由澳大利亚州政府和新西兰政府负责,唯一例外的是依据《进口食品管制法》澳大利亚联邦政府负责《澳新食品标准法典》的相关执行. 9) 澳大利亚和新西兰食品合作协议(trans-tasman mutual recognition arrangement, TTMRA). 该合作协议又称“跨塔斯马尼亚互认法”,于1998年正式生效. 10) 进口食品管制条例1993. 该条例是具体解释进口食品管制法的一个条例,整部法规都是以问答的方式解释了进口食品管制法(包括食品管制、检查方案、收费三个方面);内容包括进口食品管制法的适用范围(从新西兰进口、新西兰制造的食品以及非风险食品不属于该法案的适用范围);如何申请到食品质量管制证书;风险食物检查频率的划分(按照加严、正常、减免等方式来区分)等等. 11) 出口管制实施条例1982. 该实施条例是根据《出口管制法案》制定的,如果出现违背法案的条例情况,要以遵守法案为前提,并且规定了违反条例的刑事处罚. 《出口管制法案》还有很多配套实施细则,主要覆盖了风险较高的动植物产品. 澳联邦政府从1905年起对部分出口商品采取一定的管制. 所有受限商品均列在依据海关法发布的“禁止/限制出口商品清单”中. 目前,受出口管制的商品种类主要有:初级产品、葡萄酒、药物、野生动植物、杀伤性武器、历史文化遗产、出版物及危害环境保护的物品.

3 在粮食食品进出口环节,防范安全事件发生的对策和建议

随着粮食进出口贸易的大幅增长,中国进出口食品安全管理与发达国家在法律法规标准、食品安全监管体制、农药残留限量、检测技术等方面的差距. 防范粮食进出口环节的质量安全事件发生,主要从以下几个方面的建议.

3.1 建立严格的食品安全法律法规

针对近年来国外粮食(大豆、小麦、玉米)等大宗农产品进口相对较大的情况下,要制定进口粮食中农药转基因产品的法律法规,在《中华人民共和国食品安全法》等法律法规中加入与食品质量与安全相关的内容,提高进口粮食的进入门槛,不断完善相关法律法规和监管制度,有效防范进出口粮食食品安全风险,建立和完善了进出口食品质量安全保障体系.

3.2 加强粮食检验检疫监管模式

当前进出口粮食面临进口量大,出口少等新的形势,要进一步加强进口粮食安全监管工作,学习发达国家进口食品的先进监管模式,建立和完善我国监管模式. 卫生注册制度,国外对华出口的粮食生产企业必须获得卫生注册,方可进口;检疫审批制度,高风险动植物性食品必须申请获得进境动植物检疫许可证,方可进口;境外出口商备案制度,境外出口商或代理人必须检验检疫部门备案;口岸检验检疫制度,进口食品只有在口岸检验检疫合格后,方可进口;进口食品监控制度,制订进口食品年度监控计划,实施监控,及时发现风险并采取措施;风险警示通报制度,对进口不合格食品发布警示,并通报出口国和地区^[8].

3.3 建立与国际接轨的粮食农药残留、重金属污染等检测方法和限量标准

粮食农药药残留限量标准上,我国多数标准也明显宽于日本、欧盟等发达国家标准,例如CAC关于食品中农药、兽药残留、重金属污染等有毒有害物质的标准达8000余项,在一些发达国家和地区如美国、欧盟、日本的数千项标准中,采标率在80%以上,据2000年国家标准目录统计,在1219个有关食品的标准中,有249个是从CAC、ISO等国际组织标准转化而来,约占20%,这与发达国家相比,采标率比较低. 我国《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》提出了“借鉴和采用国际标准,推进技术性贸易措施体系建设”的要求^[9].

3.4 加强检验检疫技术储备,为进出口食品提供强大的技术支撑

近年来,欧盟、美国、日本等发达国家通过严格的限量标准、先进的检测技术设置技术壁垒,因此,我国要在农药、兽药多残留快速扫描检测技术、超痕量检测技术、食品添加剂、生物毒素和违禁化学品等

方面要提高检测能力,达到国际水平。同时引进高端人才,建立一支高素质的检测队伍,研究和掌握最新的检测技术,应对国外设置的技术壁垒和国外粮食的冲击,促进我国粮食进出口健康安全。

参考文献:

- [1] 焦建. 中国粮食安全报告[EB/OL]. (2013-12-09) [2014-09-01] <http://wenku.baidu.com/view/e0634535a417866fb84a8e8b.html>.
- [2] 李吉斌. 进出口食品安全法律问题研究[D]. 北京:中国政法大学,2010.
- [3] 杜宇艇. 我国进出口食品安全监管问题及对策研究[D]. 呼和浩特:内蒙古大学,2011.
- [4] 中华人民共和国国务院. 中国的食品质量安全状况[EB/OL]. (2013-12-09) [2014-09-01] <http://www.chinanews.com/gn/news/2007/08-17/1004906.shtml>.
- [5] 秦富,王秀清. 欧美食品安全体系研究[M]. 北京:中国农业出版社,2003.
- [6] 毕金峰,魏益民,潘家荣. 欧盟食品安全法规体系及其借鉴[J]. 中国食物与营养,2005(3):11-14.
- [7] 武敬云. 日本“肯定列表制度”对我国农产品出口的影响及对策[J]. 对外经贸实务,2006(7):54-57.
- [8] 岳宁. 基于食品贸易发展的中国进出口食品安全科技支撑体系研究[D]. 无锡:江南大学,2010.
- [9] 姚晗璐. 国内外食品中农药残留标准体系的比较研究[D]. 杭州:浙江大学,2010.

Quality and Safety Issues and Countermeasures for Grain Import and Export

ZHAO Zengyun, SHEN Congyu, LIU Han

(*Jiangsu Entry-Exit Inspection and Quarantine Bureau, Animal Plant and Food Inspection Center, Nanjing 210001, China*)

Abstract: “Food safety is the national security”. As a food import and export big country, the security problem of China is becoming more and more important. Comparing with the developed countries, Chinese food import and export safety management is far behind in many aspects such as standard in laws and regulations, food safety regulatory system, pesticide residue limits, detection technology etc. Therefore, it is necessary to make a further study on the safety problems of food import and export and propose the corresponding countermeasures.

Key words: grain; import and export; food safety; countermeasures

(责任编辑:李 宁)