

# 食品安全评价与流通领域 检测体系标准化制度化建设 及最新政策法规解读

SHI PIN AN QUAN PING JIA  
YU LIU TONG LI YU

# 食品安全评价与流通领域检测 体系标准化制度化建设及 最新政策法规解读

主编 黄雨三

第一卷

中科多媒体电子出版社

文 本 名：食品安全评价与流通领域检测体系标准化  
制度化建设及最新政策法规解读

文本编著者：黄雨三

出版发行：中科多媒体电子出版社

光盘生产者：北京华韵影视有限公司

生产时期：2005年4月

书 号：ISBN 7 - 900639 - 77 - 2/G·156

定 价：798.00 元

# 《食品安全评价与流通领域检测 体系标准化制度化建设及 最新政策法规解读》

编辑委员会

主 编：黄雨三

编委会：（排名不分先后）

范小星	张 堂	李华丽	周士钊
柯圣宇	卢建平	易文芳	孟晓龙
马德春	许朋飞	刘建辉	张 丽
谢育友	冯小荷	张 萍	段 凯
吕 东	马思语	蔡 楠	刘建国

# 中国将对国内食品安全 实验室资质进行重新评价

中新网3月29日电据央视国际报道,针对目前国内食品安全实验室技术差异大、对新食品检测方法理解不一等问题,中国将采用统一标准对国内200多个食品安全实验室的资质进行重新评价,把好上市食品质量关。

通过这项工作,中国将建立国家食品安全实验室共享平台,把食品安全实验室的检测工作和食品安全信息结合起来,形成一个覆盖全国的监测信息网络。

## 关于加快食品安全信用 体系建设的若干指导意见

市场经济是信用经济,信用是维持市场经济正常秩序的保证。没有信用,就没有秩序,市场经济就不可能健康发展。党的十六大报告提出“整顿和规范市场经济秩序,健全现代市场经济的社会信用体系。”十六届三中全会进一步指出,要增强全社会的信用意识,形成以道德为支撑,产权为基础,法律为保障的社会信用制度。国务院提出:从2003年起用五年左右的时间,建立起社会信用体系的基本框架和运行机制。

食品是人类社会赖以生存和发展的最基本的物质条件。食品安全状况如何,直接关系到广大人民群众的身体健康和生命安全,关系着我国国民经济与社会的协调发展,关系着全面建设小康社会目标的实现。食品安全信用体系建设是以培养食品生产经营企业遵纪守法为核心,通过相应的制度规范、运行系统和运行机制建设,实现褒奖守信、惩戒失信,从而全面提高食品安全水平,保障广大人民群众的身体健康和生命安全。食品安全信用体系建设是在政府推动下全社会参与的一项系统工程,是保障食品安全的长效机制和治本之策。为了加快我国食品安全信用体系建设,现提出以下指导意见。

### 一、加快食品安全信用体系建设的重要意义

建立符合现代市场经济发展要求的社会信用体系,是建立社会主义市场经济体制的重大战略步骤,也是规范社会主义市场经济秩序的根本措施。

当前食品市场秩序混乱的局面仍没有得到彻底扭转,制假售假等违法行为仍然十分严重,特别是重大的食品安全事故时有发生,其重要原因之一就是食品生产经营企业信用的严重缺失。近年来,各地区和有关部门组织实施了“无公害食品行动计划”、“三绿工程”、“食品安全行动计划”,实行食品卫生量化分级管理制度和食品质量安全市场准入制度,尤其是实施食品药品放心工程以来,各地区和有关部门开始探索食品安全信用体系的建设,取得了初步的进展。

然而,由于多方面的原因,目前我国食品安全信用体系建设还存在着缺乏统一规划指导,发展建设无序,资源开放不够,宣传教育有待加强等问题。这些问题的存在严重影响了我国食品安全信用体系的建设和食品安全水平的进一步提高。要从根本上提高我国的食品安全水平,必须注重从体制、机制和法制等方面建立和完善长效的食品安全体系,形成统一开放、公平竞争、规范有序的食品市场环境。

加快食品安全信用体系建设,有利于从根本上保障广大人民群众的身体健康和生命安全;有利于进一步规范食品市场秩序,建立起新型的食品安全治理机制,实现食品行业的可持续发展;有利于促进经济的协调发展和社会的全面进步;有利于促进我国对外贸易的发展,维护国家形象。为此,我们必须站在社会主义现代化事业成败的高度,通过坚强的组织领导、广泛的宣传教育、系统的制度创新、扎实的实践探索、不懈的工作努力,把食品安全信用体系建设不断推向深入。

## 二、加快食品安全信用体系建设的指导思想、基本原则和主要目标

### (一)指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻落实党的十六大和十六届三中全会精神,坚持以人为本,树立科学的发展观,以改善食品安全信用环境,培育食品安全信用意识,规范食品企业生产经营行为和食品市场秩序,全面提高食品安全水平为目的,以加强食品生产经营企业信用建设为核心,通过政府监管、行业自律和社会监督,综合抓好食品安全制度规范、管理服务系统与运行机制建设,加快形成中国特色的食品安全信用体系,保障广大人民群众的身体健康和生命安全。

### (二)基本原则

1. 坚持政府推动、部门联动、市场化运作、全社会广泛参与的原则。政府推动、部门联动要求与食品安全相关的各政府监管部门共同发挥规划、指导、组织、协调和服务的作用,相互配合、相互支持,为食品安全信用体系的建设提出指导意见,制定发展规划,落实政策支持,完善法律保障,确定基础标准,加强运行监管,营造舆论环境,推动联合建设。市场化运作要求在企业信用信息的征集、评价、披露等方面发挥社会中介机构的作用。全社会广泛参与要求政府、行业协会、企业、消费者等共同参与食品安全信用体系建设。

2. 坚持统筹协调、分工合作、分类指导、分步实施的原则。统筹协调要求食品安全的综合监管部门与各有关部门共同对食品安全信用体系建设框架进行总体设计,对各部门、各行业、各地区食品安全信用体系建设的基本原则、发展目标、建设标准等内容进行协调。分工合作要求各部门、各行业、各地区在按照各自职权或者职责进行相关食品安全信用体系建设的同时,加强沟通合作,实现信用资源共享,信用环境共创。分类指导就是要针对各地区、各部门和行业的不同实际,采取不同指导措施,积极稳妥地开展信用体系建设工作。分步实施要求在总体设计的前提下,积极探索,精心试点,注重实效,以点带面,稳步推进,逐步深化。

3. 坚持宣传教育与制度规范并重的原则。在食品安全信用体系建设中,宣传教育是基础,制度规范是保障,两者缺一不可。宣传教育要突出主题、注重实效,从而提高认识,营造环境;制度规范要结合实际、反映规律,从而明晰权责,构建机制。

此外,食品安全信用体系建设还应坚持褒奖守信与惩戒失信并举的原则;信用建设与行政监管相结合的原则;互联互通、资源共享的原则;低成本、高效益的原则。

### (三)主要目标

从2004年至2008年,为全面推进我国食品安全信用体系建设的五年。通过五年的建设,

要逐步建立起我国食品安全信用体系的基本框架和运行机制,使我国的食品安全水平迈上一个新台阶。

——在制度规范上,初步建立起食品安全信用的监管体制、征信制度、评价制度、披露制度、服务制度、奖惩制度等,使食品安全信用体系建设的主要方面有法可依,有章可循。

——在运行系统上,初步建立起食品安全信用管理系统和服务系统,如公开、便利的食品安全信用查询系统,科学、公正的食品安全信用评价系统,不断提高管理与服务水平,逐步满足社会对食品安全信用服务的需求。

——在信用活动上,通过宣传教育、需求培育、失信联防等活动,进一步增强全社会的食品安全信用意识,营造食品安全信用环境,创造食品安全信用文化。

——在运行机制上,初步建立起食品安全信用运行机制,全面发挥食品安全信用体系对于食品安全工作的规范、引导、督促功能。对食品市场中的制假售假等违法行为充分发挥警示和惩戒作用。

### 三、食品安全信用体系建设的主要内容

#### (一)建立食品安全信用管理体制

食品安全的综合监督管理部门会同有关部门对食品安全信用体系建设框架进行总体设计,并对各部门、各行业、各地区的具体建设方案组织协调。政府其他部门依照法定职责对食品安全信用体系建设进行指导和管理。行业协会对其会员的食品安全信用体系建设进行行业指导和服务。作为食品安全的第一责任人,食品企业应当进一步加强自身建设,切实抓好企业内部信用体系建设。消费者对食品安全信用体系建设进行社会监督。

#### (二)建立食品安全信用标准制度

食品安全信用标准是食品安全信息征集、评价和披露工作的基础。为实现食品安全信息的互联互通,保障资源共享,避免重复建设和资源浪费,以现行有关食品安全的法律法规和技术标准为基础,国家食品药品监督管理局会同有关部门共同制定食品安全信用基础标准。

#### (三)建立食品安全信用信息征集制度

食品安全信用信息征集是食品安全信用体系运行的基础,其状况如何直接影响着食品安全信用的评价、披露以及监管。

1. 食品安全信用信息征集原则:依法、客观和公正征集信用信息,保障信息质量,维护国家经济安全,维护社会公共利益,维护企业合法权益。

2. 食品安全信用信息征集渠道:政府有关部门按照各自的法定职责对监管对象的信息进行记录,行业协会按照协会章程对会员的信息进行记录和收集,社会信用服务中介机构按照委托要求进行信息征集。

食品安全信用信息来源于政府、行业和社会三个方面。政府信息主要是食品安全监管部门的基础监管信息;行业信息包括行业协会的评价等;社会信息包括新闻媒体舆论监督信息、信用调查机构的调查报告、认证机构的认证情况、消费者的投诉情况等。食品安全信用信息应当包括一定时期食品安全的静态信息和动态信息。

3. 食品安全信用信息提供要求:食品生产经营企业及相关单位应该做好食品安全信息记录,保证信息真实全面,并依法公开其信用信息,促进信用信息的资源共享。政府各监管部门,应当依法全面、充分、及时、无偿地向社会公开其有关食品安全的政策、法律、标准等社会公用信息资源。

#### (四)建立食品安全信用评价制度

食品安全信用评价制度包括食品安全信用评价机构的选择、评价指标的确定、评价等级的划分、评价方法的确定和评价结果的产生等。

1. 食品安全信用评价机构。与食品安全信用征集体系相匹配,逐步建立起食品安全的政府评价、行业评价和社会评价三者结合的评价体系。行业评价机构和社会评价机构由食品安全综合监管部门会同有关部门遴选确定。

2. 食品安全信用评价原则。坚持独立、公正和审慎的原则,严格按照标准和程序进行评价,保证评价结论的合法性和权威性。

3. 食品安全信用评价指标。企业内部评价指标包括原料进货渠道、产品品质要求、检验要求、制度建设与执行要求等。外部评价指标包括政府机构如公安、农业、商务、卫生、工商、质检、海关等部门和社会中介机构的评价。上述评价指标应包括定性评价指标和定量评价指标。

4. 食品安全信用等级。为鼓励食品生产经营企业通过努力,不断提高食品安全信用水平,结合目前社会信用等级建设情况,原则上确立食品安全信用从高到低划分为A、B、C、D四级制。各部门、各行业可根据部门、行业的需要具体细化各级评价指标条件。

5. 食品安全信用评价方法。为发挥现代科技优势,提高资源使用效率,减少主观因素的影响,应结合先进的信息技术,设计食品安全信用管理软件,逐步通过统一的信息平台产生评价结果。

#### (五)完善食品安全信用披露制度

1. 食品安全信用披露主体。食品安全监管机关、有关部门和食品行业协会定期向社会披露食品安全信用信息,供社会随时查阅食品安全信用状况。国家食品药品监督管理局与有关部门在网站上开辟联动的中国食品安全信用专栏及专项食品安全信用管理系统,综合披露食品安全信用信息,全面展示我国食品安全信用状况。

2. 食品安全信用披露原则。食品安全信用披露应当遵循依法、客观与公正的原则,维护国家经济安全,保守国家秘密、商业秘密和个人隐私。

#### (六)完善食品安全信用奖惩制度

积极推进食品安全监管部门在各自监管领域,根据信用等级状况,对食品生产经营企业实行分类监管。对长期守法诚信企业要给予宣传、支持和表彰,如在年检、抽检、报关等方面给予便利,建立长效保护和激励机制。对严重违反食品安全管理制度,制假售假等严重失信的企业,实行重点监管,可采用信用提示、警示、公示,取消市场准入,限期召回商品及其他行政处罚方式进行惩戒;构成犯罪的,依法追究其刑事责任。

### 四、加快食品安全信用体系建设的保障措施

#### (一)加强组织保障,明确相关责任

国家食品药品监督管理局会同有关部门成立食品安全信用体系建设领导小组,领导小组由有关部门的领导和相关专家组成,负责指导和协调全国食品安全信用体系建设工作。各省、自治区、直辖市食品药品监督管理局,会同省级政府有关部门成立省级食品安全信用体系建设领导小组,负责指导和协调本地区食品安全信用体系建设工作。

#### (二)加强政府信用,严格依法行政

各食品安全监管部门要不断适应形势发展的需要,按照执政为民的要求和建设法治政府的目标,推进政府职能转变,坚持科学民主决策,全面推行依法行政,切实加强行政监督,建立



政务信息公开制度,增强政府工作的透明度,自觉接受社会公众监督。

### (三)加强法制建设,提供制度保障

食品安全信用体系建设涉及食品安全建设的诸多方面,要逐步建立健全食品安全信息管理制度,不断提高食品安全信用法制建设水平。各食品安全监管部门要在调查研究的基础上,积极推动有关食品安全信用法律、法规的制定与完善,保障食品安全信用体系建设依法进行。

### (四)加强舆论宣传,营造信用氛围

开展多种形式的食品安全信用宣传活动,形成人人讲信用,人人重信用,守信为荣,失信为耻的良好社会氛围。食品生产经营企业要开展重合同、守信誉、依法经营的活动,倡导文明经商,形成有效的企业自律;食品行业协会要积极普及食品安全基本知识,提高全民食品安全意识,维护消费者合法权益。

各地区、各部门、各行业要在认真贯彻《公民道德建设实施纲要》和中宣部、全国整规办等六部委《关于开展社会诚信宣传教育的工作意见》和中央文明办、全国整规办等五部委《关于联合开展“共铸诚信”活动的通知》的基础上,结合实际情况制定具体的宣传工作方案。通过举办理论研讨、知识培训、法制讲座、技术咨询等各类以食品安全信用为主题的活动,把信用教育和信用实践、信用教育与法制教育有机结合起来,增强宣传教育的社会影响和实际效果。

### (五)加大科技投入,增加经费保障

各地区、各部门、各行业要按照国家的统一部署和要求,加大科技投入,积极参与政府公共信用信息交换平台的建设,充分利用电子政务等手段建立食品安全信息网络,保障信息资源共享。积极支持和鼓励食品安全信用的基础设施建设和信用服务机构的发展,不断提高食品安全信用体系建设的科技水平。各地区、各部门、各行业要加强食品安全信用体系建设的经费保障。

### (六)加强企业信用,强化信用基础

食品生产经营企业应当进一步提高对信用价值的认识,结合 HACCP、GMP 和 ISO9000 等认证体系的建设,建立企业内部信用管理机制及信用风险管理制度,重视培养信用管理人才,加强经营行为自律,把维护自身形象和提升企业价值有机联系起来。

### (七)认真抓好试点,分级分层推进

食品安全信用体系建设刚刚起步,经验不足,需要进行试点,积极稳妥,分类指导,注重实效,逐步推广。国家食品药品监督管理局将会同有关部门选择这项工作已经起步的地区和工作基础较好的 4~5 个城市和 2~3 个食品行业进行试点,要求试点城市和行业制定具体的试点工作方案,加强组织领导。

食品安全信用体系建设是庞大而复杂的社会系统工程,各地区、各部门、各行业、各企业要从全面贯彻“三个代表”重要思想,切实保障广大人民群众的根本利益出发,齐心协力,扎实工作,不断提高我国的食品安全水平,为社会主义现代化建设做出积极的贡献。

国家食品药品监督管理局 公安部 农业部 商务部 卫生部  
国家工商行政管理总局 国家质量监督检验检疫总局 海关总署

二〇〇四年四月七日

# 建立食品安全九大保障体系

中国社会科学院食品药品产业发展与监管研究中心

张永建 刘 宁 杨建华

接连发生的恶性食品安全事故引发了人们对食品安全的深切关注,也促使政府重新审视这一关系国家公共安全的问题。应广大读者的要求,本报特刊出中国社科院“食品安全监管体制及法律演进研究”课题的阶段成果。课题组认为,我国食品安全监管较发达国家而言,起步晚、问题多。造成食品安全问题屡禁不绝的重要原因在于缺乏完整的保障体系。在今后较长的一段时间里,应当把从整体上建立我国食品安全的九大保障体系作为食品安全工作的重点和战略目标。

——编者

## 一、建立并完善我国食品安全法律体系

现行的《食品卫生法》对体系内其他法律法规、规范性文件的指导作用已大大降低。主要原因包括:

### 1.《食品卫生法》等法律法规所调整的范围过于狭窄

《食品卫生法》的“食品”概念是狭隘的,并没有包括种植、养殖、储存等环节中的食品以及与食品相关的食品添加剂、饲料及饲料添加剂的生产、经营或者使用。而食品安全问题本身涵盖了从农田到餐桌的全过程,法律应当反映出食品在这个过程中的整个生物链条。仅对食品生产经营阶段中发生的食品安全法律关系进行调整使得该法出现了较大的法律监管盲区。

### 2.《食品卫生法》确定的执法主体职责已与现实情况有所脱节

1998年机构改革之后,我国食品监管主要由国家食品药品监督管理局、公安部、农业部、商务部、卫生部、国家工商行政管理局、国家质量监督检验检疫总局、海关总署等多个部委共同按职能分段监管,与《食品卫生法》比起来,已形成了食品安全多部门的监管体制。

3. 食品安全法律体系的内容比较单薄,对经济社会和科技发展所导致的食品安全的新情况、新问题大多尚未涉及与经济发达国家的食品安全法规相比,我国缺少一系列保障食品安全的重要制度。例如食品安全应急处理机制、食品安全风险评价制度、食品安全信用制度以及食品安全信息发布制度等。同时,我国食品安全法律体系对“食品安全”等最重要、最基本的概念尚未有明确的法律定义。

4. 食品安全法律责任的规定不严、衔接不顺、内容不全《食品卫生法》规定,食品生产经营过程不符合卫生要求的,责令改正,给予警告,可以处以5000以下的罚款;拒不改正或者有其他严重情节的,吊销卫生许可证。食品卫生是食品安全最基本的要求,对违反卫生规定的当予重罚。然而根据该法,在一般违法情况下,除了责令改正和警告之外,5000以下的罚款落在执法机关的自由裁量范围之内,且不说罚款的上限太低,如此“可以”也为追究违法者的行政责任创造了迂回的空间。

5. 现行食品安全法律体系中尚欠缺对监管机关及其工作人员的监管职责的落实和失职责任的追究机制在建立和完善我国食品安全法律体系的过程中,应当首先抓紧组织修订《食品卫生法》。建议方法有二:一是把《食品卫生法》更名为《食品安全法》,做一次全面修订和补充;二是重新制订一部《食品安全基本法》,作为食品安全领域的“母法”,其基本内容至少应当包括如下方面:(1)目的:综合促进和保障食品安全。(2)定义:明确“食品”、“食品安全”等名词的法律涵义。(3)食品安全监管范围:国家对食品安全实行从农田到餐桌的全过程监管。(4)监管体制:以法律的形式提出我国食品安全基本监管框架和各方职能。(5)食品安全监管原则:确保人民身体健康,注重科学依据,控制和预防并重,公开、客观、公正,等等。(6)社会其他各阶层的食品安全责任。(7)应急处理。(8)标准检测,含市场准入。(9)安全风险评价。(10)信用体系。(11)食品安全信息网络。(12)宣传教育。(13)行业协会、研究机构的推动。(14)法律责任。

## 二、建立统一协调的食品安全监管体系

长期以来我国对食品实行多头管理,一方面执法中各部门职责交叉,另一方面则出现模糊或真空地带,这样就造成了食品安全都管但都管不好的局面,也为一些部门权力寻租创造了借口。

2003年3月10日,国务院宣布在原国家药品监督管理局基础上组建国家食品药品监督管理局,其意图很明显,在政出多门的情况下,希望国家食品药品监督管理局能起到协调作用。但由于管理构架、职责划分、行政成本以及部门协调等诸多原因,想要在短时间解决食品安全监管体制的问题,尚不容乐观。

有学者认为,应改变多头管理,向集中统一的方向发展。我们认为,由于食品的产业链太长,我国的地域范围大,生产力发展水平极不平衡,不可能也不必将食品安全的监管统一在一两个部门。当前,应重点解决食品监管职责过于分散的状况,将食品安全监管的职能相对集中,权责进一步明晰,并通过建立一种有效率和权威的协调机制提高监管效率,降低行政成本。

第一,可以考虑在现行的部际食品安全联席会议的管理架构上有所突破,如成立国务院食品安全委员会,以统一协调、管理涉及国家食品安全的相关部门,彻底改变目前相关行政部门各自为政、协调不力、重复管理、执法软弱的局面。食品安全委员会的主要职责有:(1)审议食品安全的有关法规或实施细则;(2)研究确定加强食品安全的重大政策;(3)审议全国食品安全工作的总体发展规划、计划;(4)确定需要向国务院汇报的重大议题;(5)督促规划、计划和有关重大工作的落实;(6)协调部门、地方间的食品安全工作,组织重大事故查处;(7)指导各部门、各地区及全社会支持并参与食品安全宣传,推动食品安全健康发展。此外,各省市自治区和直辖市应当成立与国务院食品安全委员会相对应的机构。

第二,进一步探索多种管理模式,将对品种的管理和“划段”管理结合起来,对能够集中的管理链条和跨度不太大的品种可由一二个部门管理起来。对于需要“划段”的管理,要明确边界和衔接的方式方法,特别是信息的沟通和共享,职能上尽可能避免交叉。

## 三、建立完善食品安全应急处理机制

食品安全方面的应急管理过程应包含事故发生前、发生中和发生后3个阶段,在每一个阶段,都需要建立相应的应急管理机制。应急管理机制的建立应当围绕5个主要环节进行:应急信息收集、应急预防准备、应急演练、损害控制处理以及事后恢复。因此,需要建立应急计划系统、应急训练系统、应急感应系统、应急指挥中心(包括决策者与智囊、应急处理小组和应急处

理专家)、应急监测系统和应急资源管理系统。事故发生前的管理活动要努力将事故化解在暴发前。事故发生中的管理活动要注意将危害控制在最小范围内。事故发生后的管理活动重在恢复原状,汲取教训。

目前,北京、安徽、沈阳等地纷纷出台了或即将出台食品安全重大事故应急预案。不可否认,应急预案能够发挥一定的积极作用,但是,应急预案不同于食品安全应急处理机制,它们的主要区别是:“预案”应对事后,“机制”管理事前、事中以及事后,成一系统;“预案”具有可变性,“机制”具有长期性和稳定性;“预案”以事先沟通为保障,“机制”以制度建设为保障;“预案”强调分工和职能,“机制”强调协作和职责;“预案”各地做法不一,“机制”则应全国统一,便于上令下达,下情上报。建议在各地现有的应急预案的基础上,逐步总结国内外相关经验,在国家层面上形成较为完善的、系统的食品安全应急处理机制,在全国统一执行。

建立食品安全应急处理机制的前提是有法可依。因此,国家在建立食品安全应急机制的同时,应抓紧出台相关的法律法规,明确应急机制各部门及其负责人的法律责任,对主观上故意瞒报、不作为、隐瞒信息等行为,都必须追究法律责任。

#### 四、完善食品安全标准和检验检测体系

##### 1. 尽快完善食品安全标准体系

目前,我国食品相关标准分为国家标准、行业标准、地方标准和企业标准,食品标准体系存在的主要问题是,总体水平偏低,国家标准、行业标准、地方标准之间存在交叉、矛盾或重复,重要标准短缺,标准的前期研究薄弱,部分企业标准低于国家标准或行业标准,部分标准的实施状况差,甚至强制标准也未能得到很好的实施。

此外,我国的食品安全标准与发达国家及国际组织的标准可对接程度不够,从而导致标准在国际上的可信度不高。在食品安全标准体系建设中,应参照遵循国际通行的CAC标准,将国内食品标准尽快与CAC标准接轨。

##### 2. 加大对食品检验检测研究和应用的投入

在实行从农田到餐桌管理的食品安全保障体系中,检测工作应当紧随标准的修订不断完善。随着食品中安全卫生指标限量值的逐步降低,对检测技术提出了更高的要求,检验检测应向高技术化、速测化、便携化以及信息共享迈进。设置系统的食品检测机构并使之逐步社会化、建立科学的检测质量保证体系以及加强检测技术储备和人员储备是从总体上提高我国食品检测能力的根本举措。食品安全标准和检验检测体系的统一完整,将为我国大力开展的食品市场准入制度提供良好的技术支持。

#### 五、建立和完善食品安全风险评价体系

一直以来,我国对食品安全的监管是以对不安全食品的立法、清除市场上的不安全食品和负责部门认可项目的实施作为基础的。这些传统的做法由于缺乏预防性手段,故对食品安全现存及可能出现的危险因素不能做出及时而迅速的控制。我们必须建立一套评价和降低食源性疾病暴发的新方法,同时加强对与食品有关的化学、微生物及新的食品相关技术等危险因素的评价,从而逐步建立我国自己的食品安全评价体系,并在实践中加以不断完善。以新技术的安全评价为例,基因工程和辐照等高新技术在食品生产领域的引进,也对食品安全提出了特殊的挑战。某些新技术虽然会提高农业生产量,同时也可能使食品更安全,但若让广大消费者接受,必须对其应用和安全性进行评估,而且这种评估必须公开、透明,并采用国际上认可的方法。

我国应采取国际认可的手段,创建食品安全的评价标准,逐步建立和完善食品安全评价体系。做法主要包括:及时而适宜地对食品安全事件开展危险性评价,以便为国际和国家标准以及国家法律法规的制定提供依据;在全国范围内搜集食源性疾病和食品中有毒化学物质、致病细菌污染的数据资料;及时、迅速地获取来自其他国家的危险性评价资料;就食源性疾病、食品中有毒化学物质和致病菌的污染以及微生物学危险性评价技术及数据加强与其他国家之间的有效交流。

## 六、建立我国食品安全信用体系

食品安全不仅需要政府的监管,也需要政府在信用体系方面加大建设力度,运用市场规律,把食品企业对社会的食品安全责任真正化为自己的自觉意识。

### 1. 法律建设是信用体系的外在保障

在我国现行的法律体系中,体现诚信原则、确立信用机制的法律法规无论在总体上的还是在食品行业专门领域都偏少,有待于进一步的完善。《征信管理条例》的早日颁布将为相关配套措施的起草创造条件。

### 2. 道德约束是信用体系的内在要求

在食品安全信用体系中,道德约束和法律建设是一对互补关系。道德和法律相比较,在食品安全的覆盖领域方面要比后者广泛得多,可以弥补法律规范的不足。政府应在食品行业大力开展道德教育、进行社会舆论引导、进一步提高食品行业从业人员的道德标准,把对食品行业的道德评判同样纳入到食品安全诚信范围中去。

### 3. 健全的机制是信用体系的内容

信用信息获得机制、信用信息管理机制、信用信息使用机制、信用信息发布机制以及企业的申诉机制等均是信用体系应当囊括的内容,而一个完备的食品安全信用体系可以确保整个系统的有序运转,更好地发挥其作用。

### 4. 公平的氛围是信用体系的基础

政府在建立我国食品安全信用体系时,越注重营造公平氛围,就越能够为信用体系打下坚实的基础。在对食品企业的责任追究以及信用权益保障上,政府应当一视同仁;信用信息的收集、记录和使用单位应当遵循公正、规范的原则,客观中立;奖优惩劣,在政策扶持、权利义务分配上不搞平均主义;要避免在信用体系建立过程中,发生食品企业间以大欺小、相互贬损的事件。

去年4月,国家食品药品监督管理局等8个部委已正式启动食品安全信用体系建设试点工作,目前,这一工作正在进行中。受外界种种影响和其他条件制约,食品安全信用体系建设的难度不小,可以考虑重点在一两方面有所突破而不必面面俱到,关键是要取得实效。

## 七、建立统一的食品安全信息网络

目前,我国的食品安全信息大多是各职能部门自行公布与其相关的信息,但现实中不仅不同部门对同一内容公布的信息不一样,甚至同一部门对同一内容的信息公布也出现不一致。因此,尽快建立统一协调的食品安全信息监测、通报、发布的网络运行体系是保证我国食品安全工作的有序、顺利进行的必要条件。

信息共享不仅可以使各部门随时了解当前食品领域的安全形势,也从整体上节约了监管成本。网络的便捷与及时能够实现国家对食品安全的动态监测,有利于政府部门及时做出决策,把突发的、潜在的食品安全风险降至最小。通过网络运行体系,有关食品安全信息在收集、

归纳和汇总后统一对外发布,能够引导公众在对食品的选择中趋利避害,同时避免了由于发布信息矛盾而造成的政府威信下降和公众选择的困难。

应尽快构建部门间信息沟通平台,实现互联互通和资源共享;要建立畅通的信息监测和通报网络体系,逐步形成统一、科学的食品安全信息评估和预警指标体系,及时研究分析食品安全形势,对食品安全问题做到早发现、早预防、早整治、早解决。

#### 八、建设食品安全教育宣传体系

##### 1. 建立食品安全教育机构

教育机构分为专业培养和业余培训两类。国家可以在大学设立和扩大食品安全专业的本科、硕士和博士的教学点,为社会培养食品安全人才。业余教育机构则专门向社会提供食品安全业务知识的培训,业余教育机构所需部分经费可由政府补贴。

##### 2. 开展食品法制宣传 and 安全教育

坚持通过固定的媒体向公众定时发布食品安全信息;扶持食品安全法制建设类节目和专栏,加强舆论监督和宣传;建立全国范围内的“食品安全宣传周”;把食品安全常识列入中小学生的教育课时,开展食品卫生安全教育,引导学生不买街头无证照商贩出售的食品;教育公众掌握食品质量识别方法和正确的食品加工烹调方法。

#### 九、构建食品安全推动体系

从最近我国一些地方所发生的食品安全问题中可以发现,食品行业协会对食品安全的推动作用并不理想。其实,只要食品行业内发生一起食品安全问题,就可能给整个行业带来巨大的危害。我国的各类食品行业协会应当肩负起推动食品安全的重任。

在市场经济条件下,行业协会维护着行业的整体利益:对内为协会成员服务,以期提升行业的竞争力;对外作为本行业的代言人,成为政府和企业沟通的桥梁,目的是谋取和增进协会成员的合法合理的利益。行业协会必须对协会内的成员加以必要的纪律约束,维护行业的整体声誉。

此外,应发挥研究机构特长,加强食品安全的基础研究,推动食品安全工作的不断深入和完善。

## 食品安全管理与热点问题

卫生部食品卫生监督检验所研究员 严卫星

食品的卫生和营养是人们对食品的基本要求。作为食品,首先是要保证其安全,即不得含有毒有害物质,要保证食品在适宜的环境下生产、加工、储存和销售,减少其在食物链各个阶段所受到的污染,以保障消费者身体健康,此外,还应保证食品应有的营养和色、香、味、型等感官性状,无掺假、伪造,符合相应卫生标准的要求。

### 一、国内外食品安全事件

近年来不断发生与食品安全有关的食品污染事件,造成了人们对食品污染的恐惧和对食

品安全的担心。以下是近年来发生的影响较大的食品安全事件,如:

- 1987年12月至1988年2月上海发生甲型肝炎暴发性流行事件。近30万上海市民染上肝炎。

- 1996年6月27日至7月21日,云南曲靖地区会泽县发生食用散装白酒甲醇严重超标的特大食物中毒事件。在这起利用甲醇制售有毒假酒致死人命特大恶性案件中,有192人中毒,其中35人死亡,6人致残。

- 1997年6月底至7月上旬,云南思茅地区发生群众自行采食蘑菇中毒事件,共有255人中毒,死亡73人。

- 1996年5月下旬,日本几十所中学和幼儿园相继发生6起集体食物中毒事件,中毒人数多达1600人,导致3名儿童死亡,80多人入院治疗,这就是引起全世界极大关注的大肠杆菌O157中毒事件。同时,日本仙台市和鹿儿岛县也发现集体食物中毒事件,中毒儿童增加到3791人,住院儿童达202人。到7月底,形成中毒人数超过万人,死亡11人,波及44个都府县的暴发性食物中毒事件。

- 1998年2月,山西省朔州、忻州、大同等地区连续发生的多起重大的假酒中毒事件,有200多人中毒,共夺去了27人的生命。

- 1999年全国报告的暴发性食物中毒为591起,中毒人数为17941人,其中108人死亡。

- 1999年1月,广东省一所大学46名学生的食物中毒;同年6月,某省一医院接受了34人中毒事件,中毒原因是与食用了带有过量甲胺磷农药残留的“蔬菜”。

- 最早发生并流行于英国的牛海绵状脑病(疯牛病),由于出口感染的牛或肉骨粉引起其它一些国家该病的发生。自1987年至1999年期间证实的病牛就达17余万头,已经发生的国家包括英国在内的30余个国家和地区,造成了巨大的经济损失和严重的社会恐慌。据估计,英国为此次灾难要损失300亿美元。目前英国的经济已大受“疯牛病”的影响。

- 1999年5月在比利时发生的“二恶英污染食品”事件,首先出现一些养鸡场出现鸡不生蛋、肉鸡生长异常等现象,经调查发现,这是由于比利时9家饲料公司生产的饲料中含有致癌物质二恶英所致。调查发现比利时一家饲料厂的饲料用脂肪的二恶英含量超过允许限量200倍以上,使比利时蒙受了巨大的经济损失,有1000万只.被认为是受污染的肉鸡和蛋鸡被屠宰销毁。这一事件造成的直接损失达3.55亿欧元,如果加上与此关联的食品工业,损失已超过上百亿欧元。

- 1999年年底,美国发生了历史上因食用带有李斯特菌的食品而引发的最严重的食物中毒事件。据美国疾病预防控制中心的资料,在美国密歇根州,有14人因食用被该菌污染了的“热狗”和熟肉而死亡,在另外22个州也有97个因此患病,6名妇女因此流产。

- 2000年底至2001年初,法国发生李斯特氏菌污染食品事件,有6个人因食用法国公司加工生产的肉酱和猪舌头而成为李氏杆菌的牺牲品。

- 2000年6—7月份,位于日本大阪的雪印牌牛奶厂生产的低脂高钙牛奶被金黄色葡萄球菌肠毒素污染,造成14500多人患有腹泻、呕吐疾病,180人住院治疗,使市场份额占日本牛奶市场总量14%的雪印牌牛奶进行产品回收,全国21家分厂停业整顿,接受卫生调查。

- 2001年1月,浙江先后有60多人到医院就诊,症状为心慌、心跳加快、手颤、头晕、头痛等,经浙江省疾病预防控制中心调查发病原因,是食用了含有“瘦肉精”(即盐酸克伦特罗)的猪肉。

尽管现有科学技术的发展已到了相当的水平,但在保证食品安全的问题上,食源性疾病仍然是一个困扰世界的问题。目前的调查数据表明,与其他任何一类疾病相比,由致病微生物和其他有毒、有害因素引起的食物中毒和其他食源性疾病是危害最大的一类。当前,发达国家人群的食源性疾病发病率在 30%左右,例如:虽然美国对食品安全的管理机构和经费投入都是巨大的,并且其具有先进的食品生产加工条件和管理技术,具有良好的卫生保健和消毒技术,但其食源性疾病的发病率仍呈上升趋势,据美国疾病控制中心统计和分析,美国每年有约 30%的人患食源性疾病,在 1999 年有 7600 万人罹患食源性疾病,其中 32.5 万人住院,5000 人死亡。而发展中国家的食源性疾病发病率更是难以统计。据世界卫生组织估计,全世界每分钟就会有 10 名儿童死于腹泻病,再加上其他的食源性疾病,如霍乱、伤寒和寄生虫病、化学毒物等,在全世界范围内受到食源性疾病侵害的人数更令人震惊。

食品卫生不仅涉及到消费者的健康,还关系到一个国家经济的正常发展,关系到社会的稳定和政府的威望,特别是近年来国际上发生的疯牛病、二恶英等重大食品卫生事件,使公众对食品卫生的重视程度提高到了一个前所未有的水平。由于经济发展、食品贸易及流通的全球化,新技术、新研究成果应用和推广,任何一个食品卫生问题都容易造成国际化。但由于地区之间和各国经济与技术发展的不平衡,各国在一定时间内所面对的主要食品卫生问题也不尽相同。随着社会、经济和技术的发展以及人类对健康要求的提高,重新评估人类所面临的食品卫生问题并及时采取相应的对策是各国政府都在积极努力解决的课题。

食品安全事件发生的原因可能是多种多样的,但其形成和造成危害的扩大与国际贸易一体化程度的增加,生物变异,食品生产方式和人类生活方式的改变是分不开的。为此,在 2001 年初世界卫生组织召开的第 53 届世界卫生大会上,全球 100 余个成员国针对食品安全问题达成了一项《食品安全》决议,决议评估了当前的国际性食品安全问题,提出了对国际水平、国家水平和地区水平上的食品安全控制策略。其中,对各成员国的建议如下:

(1)把食品安全作为公共卫生的基本职能之一,并提供足够的资源以建立和加强其食品安全规划。

(2)制定和实施系统的和持久的预防措施,以显著减少食源性疾病的发生。

(3)建立和维护国家或区域水平的食源性疾病调查以及食品中有关微生物和化学物的监测和控制手段,强化食品加工者、生产者和销售者在食品安全方面应负的关键责任;应提高实验室能力,尤其是在发展中国家。

(4)为防止微生物抗药性的发展,应将综合措施纳入到食品安全策略中。

(5)支持与食品危险因素评估科学的发展,其中包括与食源性疾病相关危险因素的分析。

(6)把食品安全问题纳入消费者卫生和营养教育与资讯网络,尤其是在小学和中学的课程中,并开展针对食品操作人员、消费者、农场主、加工人员及农产品加工人员进行的符合文化特点的卫生和营养教育规划。

(7)从消费者角度建立包括个体从业人员(尤其是在城市食品市场)的食品安全改善的广泛规划,并通过与食品工业合作以探索提高其对良好的农业生产、卫生和生产规范的认识的方法。

(8)协调国家级食品安全相关部门的食品安全活动,尤其是与食源性疾病危险性评估相关的活动。

(9)积极参与食品法典委员会及其工作委员会的工作,包括对新出现的食品安全风险的分



析活动。

## 二、我国的食品卫生监督管理工作

### (一)食品卫生监督管理的范围

#### A. 各类食品及原料

##### (1)普通食品:安全、营养学评价

(2)特殊食品:包括新资源食品、保健食品、营养素补充剂、特殊营养食品的安全性评价、保健功能评价、营养学评价;

(3)进口食品:必须符合国家颁发的食品卫生标准,尚无国家食品卫生标准的必须经卫生部批准;进口特殊食品必须经卫生部行政许可。

#### b. 食品添加剂

必须进行安全性评价,产品的生产和使用必须符合卫生标准、卫生管理办法的要求;

c. 食品容器、包装材料、食品用工具、设备(1)食品容器、包装材料、食品用工具、设备:符合卫生标准及管理规范;

(2)生产上述产品的原材料:符合卫生要求;

(3)产品便于清洗与消毒。

#### D. 食品生产经营

(1)食品生产经营过程:设备布局、工艺流程合理;加工过程卫生清洁和消毒;原料采购卫生、贮存和运输;

(2)生产经营场所:选址、设计及内外环境整洁;与生产规模相适应的厂房或场所;具备消毒、防腐、防虫害、采光、通风、防尘及排污等设施。

(3)食品生产经营人员:健康体检、个人卫生要求、食品知识培 3。

### (二)食品卫生法律法规标准体系

#### 1. 中华人民共和国食品卫生法

第八届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过,1995年10月30日公布

#### 2. 食品卫生规章及规范性文件

##### (1)食品卫生规章

可分为以下五个方面:食品及食品原料、食品生产经营、食品包装与容器、食品卫生监督、食品卫生检验;

各方面包括内容如下:

\* 食品及食品原料管理规章中包括:食品添加剂管理办法、新资源食品管理办法、保健食品管理办法、调味品卫生管理办法、食糖卫生管理办法等;

\* 食品生产经营管理规章包括:餐饮业食品卫生管理办法、街头食品卫生管理办法、学生集体用餐卫生监督办法、预防性健康检查管理办法、消毒管理办法、食品生产经营人员食品卫生知识培训办法等;

\* 食品包装材料与容器管理规章包括:食品用塑料制品及原材料卫生管理办法、食品包装用原纸卫生管理办法、食品用橡胶制品卫生管理办法、铝制食具容器卫生管理办法、陶瓷食具容器卫生管理办法、食品容器内壁涂料卫生管理办法、食品容器过氯乙烯内壁涂料卫生管理办法、食品罐头内壁环氧酚醛涂料卫生管理办法;

\* 食品卫生监督管理规章包括:卫生行政处罚程序、食品卫生监督程序、食品卫生行政