

中国食品安全 监管体制 运行现状和对策研究

ZHONGGUO SHIPIN ANQUAN
JIANGUAN TIZHI
YUNXING XIANZHUANG
YU DUICE YANJIU

程景民◎著

- 国际食品安全形势与中国食品安全现状
- 中国的食品安全监管体制运行现状
- 部分发达国家食品安全监管现状
- 保障我国食品安全的对策与措施

 军事医学科学出版社

中国食品安全监管体制 运行现状和对策研究

程景民 著

军事医学科学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国食品安全监管体制运行现状和对策研究/程景民著.

-北京:军事医学科学出版社,2013.3

ISBN 978-7-5163-0130-2

I. ①中… II. ①程… III. ①食品安全-监管体制-研究-中国 IV. ①TS201.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 034652 号

策划编辑:李 霞 责任编辑:李 霞

出版人:孙 宇

出版:军事医学科学出版社

地址:北京市海淀区太平路 27 号

邮编:100850

联系电话:发行部:(010)66931051,66931049,63827166

编辑部:(010)66931127,66931039,66931038

传真:(010)63801284

网址:<http://www.mmsp.cn>

印装:中煤涿州制图印刷厂北京分厂

发行:新华书店

开本:710mm×1000mm 1/16

印张:14

字数:268 千字

版次:2013 年 5 月第 1 版

印次:2013 年 5 月第 1 次

定价:40.00 元

本社图书凡缺、损、倒、脱页者,本社发行部负责调换

教育部人文社会科学研究项目资助
Supported by Program for the Humanities
and Social Sciences Research of The
Chinese Ministry of Education

国家社会科学基金项目资助
Supported by Program of the State
Social Sciences Foundation

“民以食为天,食以安为先”。食品安全是关系到千千万万人民群众切身利益的社会问题。近年来重大食品安全事件的频繁发生,不断敲响着食品安全问题的警钟。随着经济全球化的发展以及人们对公共卫生与健康追求的提高,食品安全问题成为全世界瞩目的焦点问题。为了保护公众生命健康,一些发达国家为保障食品安全而进行的食品安全监管体制改革已经走过了上百年的历史,食品安全相关法律法规、技术标准和制度体系等监管框架均已日臻完善。但是,由于食品安全是一个涉及学科领域广泛、管理过程复杂、影响因素多样的综合性社会问题,对于任何一个国家或地区的政府而言都是一项极大的挑战。

我国的食品安全经历了由数量安全向质量安全的转变,食品安全监管的行政职能体系经过改革与重组,形成了当前的“以分段监管为主,品种监管为辅”的监管体制,食品安全标准体系正在重新整合,检验检测、质量认证、风险评估与预警、追溯与召回等各项制度均在建立与完善。与发达国家相比,我国的食品安全监管体制仍然存在较多的问题,例如,监管部门之间职责的交叉重叠与脱节,缺乏良好的协调机制;法律法规体系缺乏系统性,惩罚力度偏弱;食品标准透明度和知晓度不高,标龄过长且缺乏统一协调;检验检测体系不够完善,检测技术水平有限等。

在这种背景下,对我国食品安全监管体制运行现状和对策进行研究,分析我国现行食品安全监管机制存在的问题,如何在借鉴发达国家和地区食品安全监管体制的基础上,建立一套符合我国国情的科学完善的食品安全监管体系,对于有效解决我国目前食品安全领域的问题、保障我国食品安全有着重要的理论和现实意义。

本书共分六章。

第一章,导论。主要介绍本书的研究背景、研究目的和主要研究内容。本书主要运用文献研究、个案分析、描述性统计分析和广义线性模型分析等方法,分别对发达国家的食品安全监管体制、我国食品安全现状和影响因素以及山西省食品安全监管现状进行分析。

第二章,国际食品安全形势。本章阐述了食品安全的概念,并对食品卫生、食品质量等相关概念进行了辨析;对部分国家自20世纪90年代以来发生的重大食品安全事

件进行述评与分析。

第三章,中国食品安全形势。本章总结了我国近年来的食品安全形势,分析述评了自2004年以来我国发生的重大食品安全事件,阐述了中国食品安全问题对人民群众的生命财产安全、经济社会的发展和稳定以及对外贸易的发展都有重大影响。

第四章,中国的食品安全监管体制运行现状。本章介绍了我国食品安全监管体制的确立背景和历史沿革,从中央和地方两个层面来对我国监管体制的运行现状进行阐述。在分析我国食品安全监管体系当中的环节和品种监管方面,以进出口食品安全为例,对中国出口食品贸易和出口食品安全的现状进行了分析和对策研究。从食品种植养殖、生产加工、经营流通和餐饮消费四个环节对山西省食品安全现状进行实证研究。最后从监督管理体制、法律法规的建设、标准管理体系、检验检测水平、消费者的观念等方面分析了我国食品安全的影响因素。

第五章,国外部分发达国家的食品安全监管现状。本章分别对美国、欧盟、加拿大、日本四个主要发达国家和地区的食品行政职能体系、检验检测体系、食品安全预警机制、食品安全追溯机制和食品召回机制进行了介绍与对比分析,并总结值得我国借鉴的发达国家食品安全监管的成功经验。

第六章,保障我国食品安全的对策与措施。本章从整合监督管理体制、完善法律法规体系、健全标准管理体系、提高检验检测水平、建立监管技术体系和正确引导消费者等方面提出保障我国食品安全的对策与措施。

本书是2008年教育部人文社会科学研究项目《我国食品安全监管体制运行现状和对策研究》(项目批准号:08JA630046)的最终成果。是国家社会科学基金项目《食品安全行政性规制工具的框架与优化研究》(项目批准号:12BGL106)的阶段性成果之一。本课题在研究过程中得到了华中科技大学同济医学院公共卫生学院卢祖洵教授的悉心指导,山西省农业厅李丽霞、山西省质监局刘晋萍、山西省工商局晋红波、山西省卫生厅陈利民、山西省食药监局黄登宇等同志给予本研究以鼎力支持和热情的帮助,研究生郭丹、刘媛媛、王栋同学做了大量的文字整理工作,在此一并致谢!

食品安全问题是一个复杂的社会问题,需要全社会的专家、学者和政府相关部门的共同努力方可解决。由于作者水平有限,本书有很多尚不完善的地方,希望广大读者朋友能够给予更多的批评指正!

程景民
2013年2月

第一章 导论	(1)
第一节 选题的背景和意义	(1)
第二节 研究目的和方法	(3)
第二章 放眼世界——国际食品安全形势	(4)
第一节 食品安全的概念	(4)
第二节 发达国家重大食品安全事件回顾	(7)
第三章 忆昔抚今——中国食品安全形势	(11)
第一节 中国食品安全形势	(11)
一、中国的食品安全形势总体趋势客观评价	(11)
二、食物中毒和食源性疾病构成明显的威胁	(15)
三、中国食品安全问题带来的国际国内影响	(17)
第二节 中国重大食品安全事件评述	(19)
第四章 反躬内省——中国的食品安全监管体制运行现状	(30)
第一节 中国食品安全监管体制的建立	(30)
第二节 监管体制中央层面的运行现状	(32)
一、中央层面运行现状概述	(32)
二、目前存在的问题的剖析	(33)
第三节 监管体制地方层面的运行现状	(35)
一、省级及以下的机构设置	(35)
二、省级及以下的监督执法	(36)
三、上海市监管体系的改革	(37)
四、执法与监督的财力支持	(38)
第四节 环节与品种监管现状——以进出口食品为例	(38)
一、中国食品对外贸易发展现状概述	(38)

二、中国出口食品安全情况分析	(41)
三、食品安全的成因及对策分析	(47)
第五节 区域监管的实证研究——以山西省现场为例	(54)
一、山西省食品安全现状概述	(54)
二、食品安全监管人员的调查	(77)
三、监管体系存在的主要问题	(84)
四、食品安全的影响因素分析	(86)
五、保证食品安全措施与对策	(90)
第六节 影响中国食品安全的因素分析	(96)
一、监督管理体制	(96)
二、法律法规体系	(100)
三、标准管理体系	(101)
四、检验检测水平	(103)
五、监管技术体系	(104)
六、消费者的取向	(109)
 第五章 他山之石 ——国外部分发达国家的食品安全监管现状	(110)
第一节 食品安全法律法规体系	(110)
一、美国的食品安全法律法规体系	(110)
二、日本的食品安全法律法规体系	(112)
三、欧盟的食品安全法律法规体系	(115)
四、加拿大的食品安全法律法规体系	(117)
第二节 食品安全行政职能体系	(117)
一、美国的食品安全行政职能体系	(117)
二、日本的食品安全行政职能体系	(120)
三、欧盟的食品安全行政职能体系	(121)
四、加拿大的食品安全行政职能体系	(122)
第三节 食品安全检验检测体系	(124)
一、美国的食品安全检验检测体系	(124)
二、日本的食品安全检验检测体系	(126)
三、欧盟的食品安全检验检测体系	(128)
四、加拿大的食品安全检验检测体系	(130)
第四节 食品安全预警机制	(131)
一、美国的食品安全预警机制	(131)
二、日本的食品安全预警机制	(134)

三、欧盟的食品安全预警机制	(134)
四、加拿大的食品安全预警机制	(135)
第五节 食品安全追溯机制	(137)
一、美国的食品安全追溯机制	(137)
二、日本的食品安全追溯机制	(139)
三、欧盟的食品安全追溯机制	(140)
四、加拿大的食品安全追溯机制	(141)
第六节 食品召回机制	(143)
一、美国的食品召回机制	(143)
二、日本的食品召回机制	(144)
三、欧盟的食品召回机制	(145)
四、加拿大的食品召回机制	(146)
第七节 发达国家食品安全监管经验总结	(147)
一、法律法规日趋完善统一	(147)
二、监管职能趋向集中整合	(149)
三、加强食品生产源头管理	(150)
四、重视科技支撑体系建设	(151)
五、法典明晰、惩罚制度严厉	(158)
六、信息透明、社会整体参与	(159)
 第六章 踵事增华——保障我国食品安全的对策与措施	(162)
第一节 整合监督管理体制	(162)
一、改革食品安全监管体制	(162)
二、完善机构设置初步构想	(163)
第二节 完善法律法规体系	(165)
一、食品安全法律法规制定的目的和意义	(165)
二、食品法律法规制定的依据和程序	(166)
三、完善我国法律法规体系的建议	(171)
第三节 健全标准管理体系	(174)
一、食品安全标准体系概述	(174)
二、我国现行食品安全标准体系	(176)
三、现行的全面清理标准工作	(180)
四、整合过程控制保障体系	(181)
第四节 提高检验检测水平	(187)
一、我国食品安全检测机构	(187)

二、现行监测体系存在的问题	(190)
三、建立权威统一监测体系	(193)
第五节 建立监管技术体系	(197)
一、构建食品安全预警机制	(197)
二、构建食品安全追溯机制	(200)
三、完善食品安全召回机制	(203)
第六节 正确引导消费行为	(205)
一、食品安全事件及不科学的言论危害	(205)
二、各国重视食品安全教育培训的普及	(206)
三、构建食品安全教育宣传体系的意义	(207)
四、加强食品安全宣传教育的对策建议	(208)
参考文献	(210)

第一章

导 论

第一节 选题的背景和意义

食品是人类赖以生存和繁衍的基本物质资料,食品安全已成为当今世界全球公众关注的焦点问题之一。据世界卫生组织(World Health Organization, WHO)公布,全球每年发生食源性疾病的病例高达数十亿例,因食源性微生物污染引起腹泻而死亡的儿童约170万人。特别是近年来国际上发生的疯牛病、二噁英等重大食品安全事件,使公众对食品安全的重视程度提高到了一个前所未有的水平。

食品安全关系到广大人民群众的身体健康和生命安全,关系到国民经济的健康发展和社会的和谐稳定,关系到国家和政府的形象。近年来,国务院先后多次召开常务会议,专项研究食品安全问题。

随着经济的发展,社会的进步和人民生活水平的提高,我国最近几年的食品安全问题也呈现明显上升趋势。种植养殖、生产加工、市场流通、餐饮消费等方面存在的问题日益突出,食品安全监管体制、法制、标准等方面存在的缺陷日渐暴露,地方保护、有法不依、执法不严、监管不力等各种不良现象时有发生。安徽阜阳奶粉事件、“苏丹红”事件、陈化粮事件、PVC保鲜膜、地沟油、瘦肉精……接连发生的食品安全事件威胁着亿万百姓的饮食安全和生命健康。食品安全涉及从植物性食物到动物性食品等多方面;从食品生产、加工到市场经营流通、餐饮消费等多环节;从农业、质检到工商、卫生等多部门;影响因素的多样性决定了食品安全问题解决的复杂性。

在种植养殖方面,工业“三废”和城市生活垃圾对农业生态环境的污染日趋严重,违规滥用化肥、农药、激素、兽药、渔药饲料添加剂等农业投入品,有毒有害物质残留超标现象尤为突出,私屠滥宰现象屡禁不止。

在生产加工方面,病原微生物控制不当,超量使用食品添加剂、滥用非食品加

工用的化学添加物、使用非食用原料和差劣的食品生产原料生产加工食品与保健食品的违法行为十分猖獗。

在经营流通方面,个体食品加工经营点随意布设,无证无照经营的现象十分普遍,经营者缺乏必需的职业素质,假企业、假商标、假包装食品层出不穷。

在餐饮消费方面,设施设备不完善、管理制度不健全、卫生状况差的问题普遍存在,同时存在着消费者防范意识不强、应对食品安全事件的态度消极的问题。

食品种植养殖、生产加工、市场流通和餐饮消费是从原料供给到消费者食用的四个主要环节,其中任何一个环节的控制不当都可能会导致食品安全问题的发生。与这些环节相关的工作人员现状、经营现状、监管现状、法律法规现状和消费者意识等是我国目前食品安全领域的研究重点。

监管机构的设置和职能的确定是保证食品安全的基础。在政府监管方面,目前我国食品安全监管是多部门联合监管,按照一个监管环节由一个部门监管的原则,采取分段监管为主、品种监管为辅的方式,环节监管主体包括农业、质检、工商、卫生部门,品种监管有商务、环保、粮食、林业、水利、盐务、宗教、出入境检验检疫等部门,卫生部负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故。这些部门有的是中央垂直管理,有的是省以下垂直管理,有的是地方层级管理。各个机构按照各自的分工,对食品安全进行分段、分片、分品种的管理,对国内生产食品和进口食品的监管由不同的部门负责。这就使食品安全的管理职能分散在国务院的多个部委和直属局,以及各级地方政府相应的多个部门中。这种条块分割的监管格局造成了某些部门职责的交叉重叠或监管脱节,致使许多外在因素,如利益的驱使等,影响各个部门的监督监管职能的执行,一方面使得某些领域是多部门竞相参与管理,另一方面是某些领域出现监管盲区,一旦出现问题则相互推诿。

随着我国经济的发展和社会的进步,食品生产经营和消费格局的变化以及经济和贸易的全球化等,食品安全监管工作面临着一些新的形势。一是公众对食品安全的关注度将继续增强,新闻媒体对食品安全事件的报道也更加频繁和深入,特别是互联网的快速发展和广泛普及,使得食品安全信息透明度空前提高,食品安全事件极易引起全社会的广泛关注;二是国际食品贸易技术壁垒将使我国食品安全面临着更多的国际压力;三是农、兽药残留,使用非食品原料加工食品和病原微生物将可能成为食品安全事故与事件的主要原因;四是随着技术监督水平不断提高,食品安全隐患将逐步显现;五是食品安全监管部门的科学监管能力、预警与应急处置能力、保障经济社会协调发展能力将面临更大的压力和挑战。因此,加强食品安全监管,有效防控食品安全风险,妥善应对食品安全问题所带来的国内国际影响,将是一个长期、艰巨而复杂的系统工程。

因此,有必要对从原料供给到消费者食用(“田头”到“口头”)的全过程进行深入研究,以有效解决我国的食品安全问题。本研究结果不仅直接关系到人民生活

质量的改善,而且深刻影响着我国全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会宏伟目标的实现,是事关广大人民群众生命健康和国家经济建设全局的重大课题。对改善和提高人民的生活质量、保障公众的身体健康、维护社会的稳定发展、增加社会的经济实力和促进食品国际贸易都有着极为重要的理论与现实意义。

第二节 研究目的和方法

(一) 研究目的

1. 通过文献研究,总结国际食品安全形势,对比分析发达国家食品安全监管体制。
2. 通过对我国食品安全现状的分析,发现和总结我国食品安全领域存在的主要问题与影响因素,并提出构建中国食品安全监管机制的措施。
3. 通过对山西省食品安全的现场调研与实证研究,了解山西省食品安全的现状和存在的主要问题,分析山西省食品安全的监管现状,提出保障山西省食品安全的具体可行措施和对策。

(二) 主要研究方法

本研究运用从食品种植养殖、生产加工、经营流通和餐饮消费四个主要环节分块进行综合的系统分析的方法,从人员、机构设置、监管体系、法律法规等方面全面了解食品安全的现状,并提出解决问题的对策。

1. 国际食品安全形势及发达国家食品安全监管体制 通过查阅文献,对国际食品安全形势和发达国家的食品安全监管现状进行综述研究。
2. 我国食品安全现状和影响因素分析 通过文献研究、个案分析和描述性统计方法,重点对我国食品安全问题的现状(食品种植养殖、生产加工、经营流通和餐饮消费等四个环节)和影响因素(监管主体、法律法规、标准、技术、生产经营者和消费者等)进行分析。
3. 山西省食品安全监管现状 通过文献研究、专家访谈、描述性统计分析和广义线性模型分析等方法,针对山西省目前的食品安全问题,对山西省食品安全监管部门工作人员的基本情况和食品安全知识的知晓情况进行问卷调查,了解山西省食品安全监管体制的现状和存在的主要问题,并提出保障全省食品安全的具体措施和对策。

第二章

放眼世界

——国际食品安全形势

第一节 食品安全的概念

(一) 食品安全的内涵

“民以食为天”，地球上的人和动物都需要从食物中获取维持各项生命活动所需要的能量与营养物质。然而，食物在维持人体生命活动所需的同时，也会带来一些不安全因子。随着人类对环境与自身认识的不断深刻，“食品安全”的概念也相应地发生着变化。

1984年，世界卫生组织《食品安全在卫生和发展中的作用》的文件中，将“食品安全”定义为“生产、加工、贮存、分配和制作食品过程中确保食品安全可靠，有益于健康并且适合人消费的种种必要条件和措施”。

1996年，WHO在《加强国家级食品安全性计划指南》中又把“食品安全”解释为“对食品按其原定用途进行制作或食用时不会使消费者受害的一种担保”，而将“为确保食品安全的适合性在食物链的所有阶段必须采取的一切条件和措施”定义为“食品卫生”。在此，食品安全和食品卫生作为两个概念加以区别。

美国学者 Jones 曾建议把食品安全分为绝对安全性与相对安全性两种不同的概念。绝对安全性是指确保不可能因食用某种食品而危及健康或造成伤害的一种承诺，也就是食品应绝对没有风险。尽管绝对安全性是当代环境威胁加剧条件下普通消费者追求的目标，但是由于客观上人类的任何一种饮食消费或者其他行为总是存在某些风险，绝对安全性或零风险是很难达到的。相对安全性是指一种食物或成分在合理食用和正常食量的情况下不会导致对健康损害的实际确定性。任何食物的成分，尽管是对人体有益的或其毒性极低，若食用数量过多、食用条件不良或食用方式不当，都有可能引起毒害或损害健康。

从全球角度看,食品安全可以分为两个阶段——食品量的安全和食品质的安全。食品数量安全亦称食品安全保障(food security),是指一个单位范畴(国家、地区或家庭)能够生产或提供维持其基本生存所需的膳食需要,即食物数量满足公众的基本需求。食品数量安全问题在任何时候都是各国、特别是发展中国家所需要解决的首要问题。目前,全球食品数量安全问题从总体上已基本得到解决,食品供给已不再是主要矛盾,但不同地区与不同人群之间仍然存在着不同程度的食品数量安全问题。

食品质量安全即食品安全(food safety),是指一个单位范畴(国家、地区或家庭)从生产或提供的食品中获得营养充足、卫生安全的食品消费以满足其正常生理需要,即食品中的有害物质含量对人体不会造成危害。食品质量安全状态就是一个国家或地区的食品中各种危害物对消费者健康的影响程度,它以确保食品卫生、营养结构合理为特征,强调食品质量安全是人类维持健康生活的权利。

国际食品卫生法典委员会对食品安全的定义指出,所谓食品安全是指消费者在摄入食品时,食品中不含有害物质,不存在引起急性中毒、不良反应或潜在疾病的危险性。

从目前的研究情况来看,对于食品安全概念的理解,国际社会已经基本形成如下共识:

第一,食品安全是一个综合概念。作为种概念,食品安全包括食品卫生、食品质量、食品营养等相关方面的内容和食品(食物)种植、养殖、加工、包装、贮藏、运输、销售、消费等环节。而作为属概念的食品卫生、食品质量、食品营养等(通常被理解为部门概念或者行业概念)均无法涵盖上述全部内容和全部环节。食品卫生、食品质量、食品营养等在内涵和外延上存在许多交叉,由此必然造成食品安全监督管理上的交叉和重复。

第二,食品安全是个社会概念。与卫生学、营养学、质量学等学科概念不同,食品安全是个社会治理概念。不同国家以及不同时期,食品安全所面临的突出问题和治理要求有所不同。在发达国家,食品安全所关注的方面主要是因科学技术的发展所引发的问题,如转基因食品对人类健康的影响;而在发展中国家,食品安全所侧重的方面则是因市场经济发育不成熟而引发的问题,如假冒伪劣产品的肆虐、有毒有害食品的非法生产经营等。而我国的食品安全问题即包括上述两个方面的内容。

第三,食品安全是个政治概念。无论是发达国家,还是发展中国家,食品安全都是企业和政府对社会民众最基本的责任与必须作出的承诺。食品安全与生存权紧密相连,具有唯一性和强制性,通常属于政府保障或者政府强制的范畴。而食品质量等往往与发展权有关,具有层次性和选择性,通常属于商业选择或者政府倡导的范畴。近年来,国际社会逐步以食品安全的概念替代食品卫生、食品质量的概

念,更加突显了食品安全的政治责任。

第四,食品安全是个法律概念。进入 20 世纪 80 年代以来,一些国家以及有关国际组织从社会系统工程建设的角度出发,逐步以食品安全的综合立法替代卫生、质量、营养等要素立法。1990 年英国颁布了《食品安全法》,2000 年欧盟发表了具有指导意义的《食品安全白皮书》,2003 年日本制定了《食品安全基本法》。2009 年,我国也颁布了《食品安全法》。近年来,综合型的《食品安全法》逐步替代要素型的《食品卫生法》、《食品质量法》、《食品营养法》等,反映了时代发展的要求。

基于以上认识,食品安全的概念可以表述为食品(食物)的种植、养殖、加工、包装、贮藏、运输、销售、消费等活动符合国家强制标准和要求,不存在可能损害或威胁人体健康的有毒有害物质以致导致消费者病亡或者危及消费者及其后代的隐患。该概念表明,食品安全既包括生产安全,也包括经营安全;既包括结果安全,也包括过程安全;既包括现实安全,也包括未来安全。

(二) 相关概念辨析

1. 食品安全不等于食品卫生 长期以来,人们习惯于用“食品卫生”代替“食品安全”。实际上,食品“卫生”只是食品安全中的一个方面或者一项内容,“食品卫生”是不足以代替“食品安全”的,也就是说卫生的食品并不意味着是安全的食品。食品“卫生”某种程度上只能保障食品对人体不会造成直接的损害,而食品“安全”所保障的食品,不仅不对人体造成直接的损害,更重要的是保障食品对人体不会造成间接的损害。

食品安全和食品卫生的区别:一是范围不同,食品安全包括食品的种养殖、生产加工、流通销售、餐饮消费四大环节的安全,而食品卫生通常并不包含种养殖环节的安全;二是侧重点不同,食品安全是结果安全和过程安全的完整统一。食品卫生虽然也包含上述两项内容,但更侧重于过程安全。所以,《食品工业基本术语》将“食品卫生”定义为“为防止食品在生产、收获、加工、运输、贮藏、销售等各个环节被有害物质污染,使食品有益于人体健康所采取的各项措施”。综上所述,食品安全是种概念,食品卫生是属概念。

2. 食品安全不同于食品质量 食品质量是人们最为关心的热点问题,也是食品安全的核心问题,虽然人们经常使用这个名词概念,但无论在《食品卫生法》、《产品质量法》、《食品安全法》还是在其他相关的法律法规中,都没有对食品质量这一关键名词的概念作出特定而全面的表述。1996 年联合国粮食及农业组织(Food and Agriculture Organization, FAO)和 WHO《加强国家级食品安全性计划指南》中把食品质量定义为“食品满足消费者明确的或者隐含的需要的特性”。1998 年联合国粮农组织发布的《保障食品的安全和质量》一文中指出,食品安全涉及那些可能使食品对消费者健康构成危害(无论是长期的还是马上出现的危害)的所有危害因素,这些因素是必须消除的。食品质量包括可影响产品消费价值的所有其他特性,其包括一些不利

的品质特性,例如腐烂、污染、变色、变味等;以及一些有利的特性,例如食品的产地、颜色、香味、质地以及加工方法。食品安全和食品质量都是一种保证形式。食品安全是食品是安全并且无害的担保,质量是满足人们的某种需要。

因此,食品安全、食品卫生、食品质量并不是相互平行的关系。食品安全与食品质量有一定的交叉,而食品安全涵盖了食品卫生的概念。突出食品安全的概念并不是否定或者取消食品卫生、食品质量的概念,而是在更加科学的体系下,以更加宏观的视角来看待食品卫生和食品质量工作。例如,以食品安全来统筹食品标准,就可以避免目前食品卫生标准、食品质量标准、食品营养标准之间的交叉与重复。

第二节 发达国家重大食品安全事件回顾

食品安全已成为当今全球公众关注的焦点问题之一。保证食品安全是公共卫生和食物保障系统的一个关键与基本的组成部分。当今社会,食品安全已不仅仅是一个国家的问题,而是所有国家面临的一个根本性的公共卫生问题。在2000年世界卫生组织大会上,食品安全被确认为公共卫生的优先领域,2001年WHO又在日内瓦召开食品安全战略规划会议,起草了全球食品安全战略草案(global food safety strategy)。这充分反映了食品安全的重要地位和全球对食品安全的关注。

近年来国际上发生的疯牛病、二噁英等重大食品安全事件,使公众对食品安全的重视程度提高到了一个前所未有的水平。虽然多数国家都已建立了疾病报告系统,但监测项目中很少包括食源性疾病,世界各国对食源性疾病的了解均较少,仅有少数国家建立了年度报告系统,因此食源性疾病的全球发病率很难估计。据报道,仅2000年全球就有210万人死于腹泻,其中大部分病例与食用受污染的食物和水有关。在发达国家,每年患食源性疾病的人数高达30%。WHO在1999年的统计报告中表明,食源性疾病的实际发生数要比报告的病例数多300~500倍,全世界因食物污染而致病者已达数十亿,因食源性微生物污染引起腹泻而死亡的儿童就有大约170万人。

美国的食品安全监管经历了百年的不断发展,是目前世界上食源性疾病监测系统最完善、有关食源性疾病资料报道最多、最完整的国家。其监测数据表明,美国每年估计有7600万人患食源性疾病,其中3215万人因此而住院,5000人因此而死亡,约1400万病例由已知的病原体引起,6200个病例病原不明。1999年Mead等归纳总结了美国多个监测系统关于食源性疾病的监测资料,在总发病情况中,1400万发病病例、6万住院病例、1800名死亡患者可以归因为已知的致病因子。该文献及研究成果被国际上所有研究食源性疾病的论文广泛引用。

发展中国家的食源性疾病无系统报道,但又由于食源性疾病种类多(常见的有霍乱、空肠弯曲菌感染、大肠杆菌感染、沙门菌病、志贺菌病、布鲁菌病、乙型肝炎及