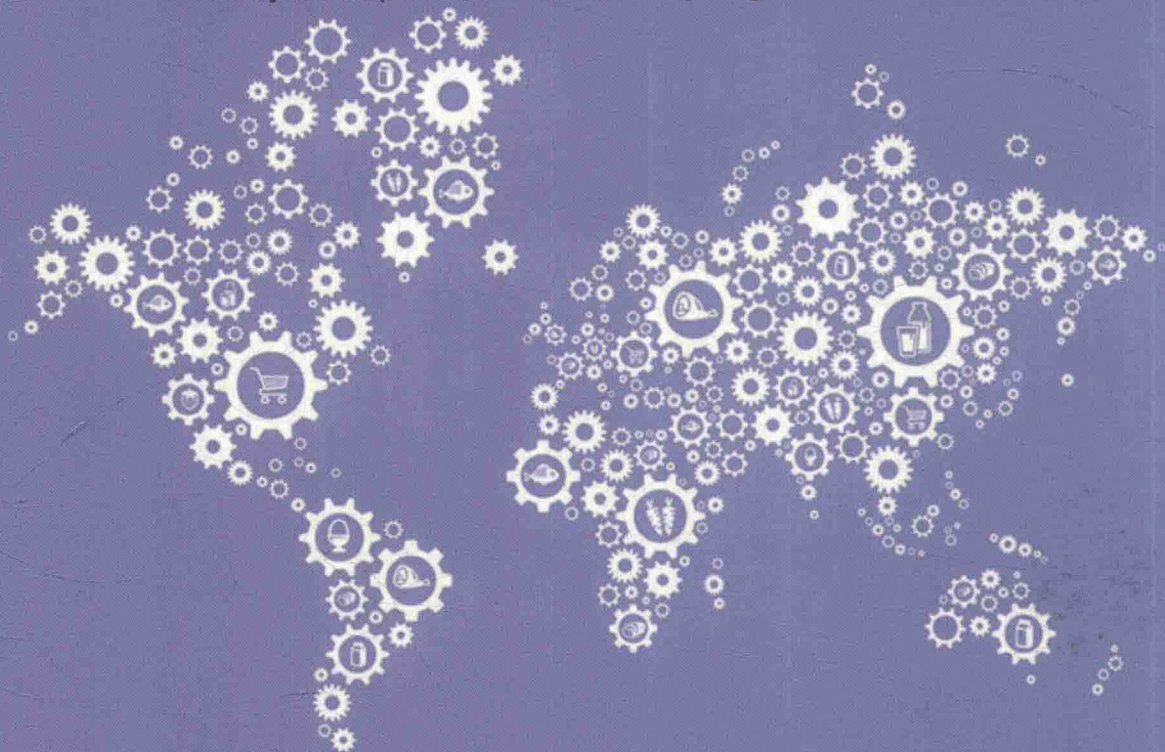




不同视角看追溯

—— 食品安全追溯法规 / 标准收集及分析报告

Food Traceability from Different Perspectives
—— Analysis Report on Traceability Regulations/Standards



全球食品安全倡议中国工作组 编著



中国农业大学出版社
CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY PRESS



不同视角看追溯

——食品安全追溯法规/标准收集及分析报告

Food Traceability from Different Perspectives

——Analysis Report on Traceability Regulations/Standards

全球食品安全倡议中国工作组 编著

中国农业大学出版社

• 北 京 •



内 容 简 介

书中明确了食品追溯的定义、目的和在食品安全保障体系中的地位;阐述了食品企业/行业和政府监管部门在食品追溯方面各自的职责;介绍了欧盟、美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、日本和中国的食品追溯法规和实践;同时,结合中国的情况,在比较和分析的基础上,提出了相应的观点和建议。

图书在版编目(CIP)数据

不同视角看追溯:食品安全追溯法规/标准收集及分析报告/全球食品安全倡议中国工作组编著. —北京:中国农业大学出版社,2018. 10

ISBN 978-7-5655-2083-9

I. ①不… II. ①全… III. ①食品安全-安全管理-研究-中国

IV. ①TS201. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 177699 号

书 名 不同视角看追溯——食品安全追溯法规/标准收集及分析报告

作 者 全球食品安全倡议中国工作组 编著

策划编辑 梁爱荣 宋俊果

责任编辑 梁爱荣

封面设计 郑 川

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路 2 号

邮政编码 100193

电 话 发行部 010-62818525,8625

读者服务部 010-62732336

编辑部 010-62732617,2618

出 版 部 010-62733440

网 址 <http://www.caupress.cn>

E-mail cbsszs @ cau. edu. cn

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

版 次 2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

规 格 787×1 092 16 开本 8.5 印张 110 千字

定 价 36.00 元

图书如有质量问题本社发行部负责调换

编 委 会

全球食品安全倡议中国工作组下设统稿组和 5 个工作组，各组成员如下(以姓氏拼音排序，组长除外)。

统稿组 黄 伟(组长) 李 宇(副组长) 陈 红
高 岩 海栗素 刘鲁林 刘小力

中国组 黄 伟(组长) 崔 芳 国 荣 李彤阳
王震华 杨君茹 翟 润 赵宏超

美加组 刘小力(组长) 曹 阳 冯 旺 高 岩
李 扬 林 芳 刘沛然 王 博 王 霜
张峻炎 朱丽萍

欧盟组 刘鲁林(组长) 陈竹方 范 佳 王琼芳
王 霜 伍 霄 吴新敏 张 鹤 张 燕

澳新组 陈 红(组长) 崔 芳

日本组 海栗素(组长) 闵成军 篠原雅义 赵丽云
赵玉忠

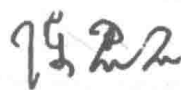
序

食品追溯是食品企业履行食品安全保障职责,承担企业社会责任的一个重要环节,也有利于在需要召回问题产品时,确定目标批次,减少不必要的损失。中国《食品安全法(2015)》对食品追溯的要求也有专门条款。近年来,相关政府部门和行业组织对食品追溯给予高度重视,出台了不少部门规章和着手建立信息平台;不少消费者也常把“追溯”这个名词挂在嘴边,认为是提高食品安全水平的重要措施。可以说,当前在中国已经掀起了一波关注食品追溯的高潮。然而,对于食品追溯的正确理解,包括食品追溯的目的和功能,在食品安全的相关利益方之间却存在着很不同的看法。作为食品生产企业、零售店,到底应该追溯到食品链的哪一环节?政府是否应该建立食品追溯信息平台?食品追溯所用的手段和技术,是否应该有统一的规定?由于社会各界对这些问题众说纷纭,莫衷一是,严重影响了食品追溯的贯彻实施。

鉴于此,全球食品安全倡议中国工作组的专业人士在查阅大量国内外相关资料和信息的基础上,多次召开会议,并广泛征求意见,编写出《不同视角看追溯——食品安全追溯法规/标准收集及分析报告》一书。书中明确了食品追溯的定义、目的和在食品安全保障体系中的地位;阐述了食品企业、行业和政府监管部门在食品追溯方面各自的职责;介绍

了世界各国的食品追溯法规和实践；同时，结合中国的情况，在比较和分析的基础上，提出了作者们的观点和建议。我赞赏作者们认真和严谨的态度以及敬业精神，并愿意将这本出版物推荐给所有与食品安全相关的团体和个人以及对食品追溯有兴趣的人士。

最后，我愿意与广大读者分享我对食品追溯的主要观点，供参考和进一步讨论：①食品追溯的主要目的是在发现产品有问题需要召回时，便于明确需要召回的产品批次；所有食品企业都应该实施追溯，但与确保食品安全无关。②食品追溯主要是食品企业的职责和行为，政府要做的是颁布相应的要求和监管企业实施。③根据当前的国情，食品追溯的信息可以为消费者提供比食品标签上更多的产品信息，有利于建立信任。



中国工程院院士

2018.6.25

前 言

全球食品安全倡议(Global Food Safety Initiative, GFSI)中国工作组于2013年筹备成立,并开展了大量工作,2016年4月正式成立。经内部研讨,确定了“食品安全追溯法规/标准研究”课题,2016年7月成立项目组,收集和分析了2017年6月30日以前公开发布的相关法规、标准以及部分的研究报告,2017年9月完成项目报告初稿,2018年2月在GFSI内部发布了《食品安全法规/标准收集及分析报告》(以下简称《报告》)。

《报告》在GFSI内部发布后,得到了GFSI成员企业认同,达到了研究成果在成员企业间分享、建立共识的目的。食品安全追溯需要“社会共治”,为了与更广泛的食品生产经营企业、监管部门及其他的利益相关方分享《报告》,GFSI中国工作组决定将《报告》公开出版,倡导所有食品生产经营企业,不论规模大小,首先建立“一步向前、一步向后”的食品安全追溯体系,以满足相关法规和标准的要求。

《报告》原文由报告摘要、前言、正文、致谢、参考文献几个部分组成,按照出版社公开出版的要求对原《报告》结构进行了调整。《报告》原文的“报告摘要”是整个报告的主要观点和内容的概括,现作为本书的附件进行保留,读者阅读“报告摘要”可以大致了解本书的主要内容和观点;《报告》原文的“前言”修改为本书的“绪论”,重新编写了本书的“前言”,

并请陈君石院士为本书作序。

食品生产经营企业,对追溯体系应覆盖的范围、其必备的功能存在疑惑。比如:①食品餐饮业对鸡肉的追溯是追溯到其供应商还是追溯到养鸡场?除了追溯鸡肉还需要追溯饲料吗?②食品生产型企业向上追溯是只需要追溯到其供应商,还是需要追溯到供应商的供应商?③面临不同省、直辖市监管部门正在建立的食品安全追溯信息平台,作为全国销售的食品生产经营企业,如何才能满足来自监管部门不同的信息平台的要求,而且因此增加的成本不至于高得无法承担?

GFSI 中国工作组认为,在“社会共治”视角下的食品安全追溯不应局限在追溯信息技术领域进行研究,而应首先明确食品安全追溯的目的、厘清主要相关方职责(主要是食品生产经营企业、监管部门、行业组织三方的职责),这样才能形成统一的对话平台。本书从国际标准化组织(ISO)、国际食品法典委员会(CAC)的食品追溯定义出发,研究了欧盟、美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、日本和中国的食品安全追溯发展历程,现有法律、法规、标准的现状,以及这些国家的监管现状,近几年来政策方面的变化等,从而对食品安全追溯体系目的、主要相关方(食品生产经营企业、监管部门、行业组织)职责、建立全食品链追溯信息系统的必要性和可行性 3 个方面进行了详细论述,并得出了结论和提出了建议。希望本书能解答读者关于“如何建立企业有效的食品安全追溯体系”的疑问,希望读者理解“一步向前、一步向后”原则在食品安全追溯体系建设中的重要意义。

此书的出版得到沃尔玛食品安全协作中心和中国农业大学出版社以及社会各方的大力支持,在此表示衷心感谢!由于能力和水平有限,难免会有错误和不当之处,敬请批评指正。您的批评、意见和建议,都将是我们在“食品安全追溯”领域不断探索的动力。

编写组

2018 年 6 月

目 录

绪论 / 1

第一部分 发展历程与追溯的目的 / 6

一、欧盟 / 6

二、美国和加拿大 / 7

(一)美国 / 7

(二)加拿大 / 8

三、澳大利亚和新西兰 / 9

四、日本 / 10

五、中国 / 10

六、食品追溯的目的 / 12

七、小结 / 18

第二部分 术语及名词解释 / 20

一、术语和名词解释 / 20

二、小结 / 26

第三部分 监管现状分析 / 27

一、监管模式 / 27

(一)欧盟 / 27

(二)美国和加拿大	/ 29
(三)澳大利亚和新西兰	/ 32
(四)日本	/ 33
(五)中国	/ 35
(六)小结	/ 36
二、法规具体的要求	/ 37
(一)欧盟	/ 37
(二)美国和加拿大	/ 50
(三)澳大利亚和新西兰	/ 61
(四)日本	/ 63
(五)中国	/ 68
(六)小结	/ 73
三、利益相关方责任	/ 73
(一)政府监管部门	/ 73
(二)食品生产经营者	/ 75
(三)行业组织	/ 76
(四)第三方机构	/ 76
(五)小结	/ 77
四、各国开展的行动	/ 78
(一)制定政策,推动食品追溯制度	/ 78
(二)基于风险实现食品链追溯	/ 79
(三)各方共同构建食品安全追溯体系	/ 80
(四)行业组织建立食品追溯指南和体系标准	/ 80
(五)提高食品全程追溯能力	/ 81
(六)小结	/ 82

第四部分 食品安全追溯系统(平台)的建立与案例分析 / 83

一、澳大利亚畜产品可追溯系统(NLIS) / 86



二、日本鸡蛋可追溯系统 / 88

三、中国的猪肉追溯体系 / 89

四、案例启示 / 90

第五部分 结论和建议 / 92

附录:报告摘要 / 95

参考文献 / 111

致谢 / 117

绪 论

近几年来,随着对食品安全问题的关注,溯源性、可追溯性、追溯能力等概念被高频率地提及,成为各类会议热门话题。溯源性、可追溯性、追溯能力等概念不是新概念,其定义大体一致。结合我国的实际情况,应该如何定义“食品安全追溯”目的和范围?监管部门、企业及行业应该履行哪些职责以保障食品安全追溯的有效性、时效性、经济性?

随着新《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)2015年10月1日的正式实施,全国各地的食药监部门陆续针对“追溯”展开监督执法。近几年来,国务院法制办、发改委、农业部、商务部、食药总局、质检总局、粮食局等部委及地方政府陆续发布与“追溯”相关的法规、规章;与追溯相关的国家标准、行业标准、地方标准近几年陆续发布了71个。企业合规经营是基本的要求,绝大多数的企业都在努力做到合规,当面临名目繁多的部门规章和各类的标准,面临各地、各层级执法部门执法尺度不一的情况,企业如何建立其可追溯体系才能满足各方合规的要求?企业如何面对各地、各级监管部门搭建的不同的追溯平台的监管要求?从顶层设计的角度看,如何从全食品链角度切实地明确各环节的责任和追溯的内容,让每个环节的食品生产经营者觉得符合实际、可操作、成本可控?

为了不造成概念的混淆,先说明几组概念:①由于对 traceability 一词的翻译不同,有的翻译为“追溯性”,有的翻译为“可追溯性”,文中“追溯性”与“可追溯性”概念相同、“追溯体系”与“可追溯体系”概念相同。②“追溯制度”“追溯体系”与“追溯系统”有差异。通俗地说将法规中追溯的要求文件化即建立了“追溯制度”;将“追溯制度”程序文件及程序文件要求的所有数据和作业集合就成了“追溯体系”,这些数据和作业的记录可以是手工的也可以是电子的;运用现代信息手段将“追溯体系”信息化之后,称为“追溯系统”。③“追溯信息系统”与“追溯信息平台”,我们认为两个概念相同,没有特别地区分。一般而言,企业内部运行的是“追溯信息系统”,监管部门或行业协会建立的供行业运用的称为“追溯信息平台”;我们也注意到有的大型跨国公司的“追溯信息系统”具备了“追溯信息平台”的功能。④“食品追溯”与“食品安全追溯”,在本报告中概念相同。国内外法规、标准中对“追溯”“食品追溯”已经有明确的定义(详见第二部分“术语及名词解释”)。

从法规的角度看,最早制定食品追溯法规的是欧盟。1989年,欧洲经济共同体(EEC,简称欧共体)发布理事会指令 89/396/EEC《鉴别食品批次的表示或标注》,要求须对食品做标记以确定批次,通过批号编码来识别食品,保证产品的自由运输和消费者拥有充分信息。为应对疯牛病问题,欧盟于1997年开始逐步建立食品安全信息可追溯制度。2000年7月,《欧洲议会和理事会条例(EC) No. 1760/2000 制定牛类动物和有关牛肉、牛肉制品标签识别和登记制度并废除理事会条例(EC) No. 820/97》发布,该条例要求建立对牛类动物和牛肉、牛肉产品标记的识别和注册体系,以实现对其产品的追溯。2002年1月,欧盟第 178/2002 号法规即《基本食品法》发布,其第 18 条明确要求强制实行可追溯制度,凡是在欧盟国家销售的食物必须具备可追溯性,否则不允许上市。2004年12月,发布《(EC) No. 178/2002 欧盟食品安全基本法第 11,第 12,第 16,第 17,第 18,第 19 和第 20 款实施指南》,目的是协助在食物链中的所

有参与方,更好地理解 and 正确地应用《食品基本法》,能以统一的方式协调建立实施可追溯。2015 年我国发布的《食品安全法》,首次将“食品安全追溯”要求写入法律,提出了“食品安全全程追溯”“食品安全追溯体系”的概念。

从标准的角度看,最早提出“追溯”概念的是国际标准化组织(ISO)。ISO 在 ISO 9001—87《质量体系——设计/开发、生产、安装和服务的质量保证模式》的 4.8 条款提出了“追溯”的概念。国际食品法典委员会(CAC)2006 年发布的《CAC/GL 60—2006 食品检验和认证系统中可追溯性/产品追溯的原则》给出了食品追溯的定义,是指“追踪食物在生产、加工和配送的特定阶段流动的能力”。2007 年 ISO 发布了《ISO 22005:2007 饲料和食品链的可追溯性 体系设计与实施的通用原则和基本要求》,2009 年我国发布了 ISO 22005:2007 的等同转换标准 GB/T 22005—2009。GB/T 22005—2009 食品追溯的定义是指“追踪饲料或食品在整个生产、加工和分销的特定阶段流动的能力”。

从追溯系统建立的角度看,最早实施追溯系统的是澳大利亚的家畜追溯系统(The National Livestock Identification System,NLIS)。澳大利亚的家畜追溯系统源于 20 世纪 60 年代新南威尔士州根治牛布氏杆菌病的项目,该项目引进了一种在尾部缠绕标牌的方法。NLIS 初期不是为了食品安全追溯而建立,目的是保护动物健康、保护畜产品行业的可持续发展,从而也保障了食品安全追溯。欧洲食品追溯系统的建立起因于 1996 年英国疯牛病引发的恐慌,以及另 2 起食品安全事件——丹麦的猪肉沙门氏菌污染事件和苏格兰大肠杆菌事件,这些食品安全危机促进了食品追溯系统的建立。因此,畜产品追溯系统首先在澳大利亚、欧盟范围内建立。

近几年来,随着我国法律法规的完善、标准的建立、消费需求的升级、信息技术的进步,食品安全追溯体系建设取得了快速的发展,食品安全追溯体系的有效性得到快速提升,一旦发生食品安全事件,可以快

速锁定问题产品来源和去向,从而实施有效的追回和召回,控制和降低问题食品可能造成的危害,为食品安全风险管控发挥了巨大作用。同时,法律法规条款缺乏操作性、标准缺乏通用性、消费需求的不同层次以及令人眼花缭乱的信息技术,相当多的食品生产经营企业对于建立怎样的追溯体系存在困惑。比如:①食品餐饮业对鸡肉的追溯是追溯到其供应商还是追溯到养鸡场?除了追溯鸡肉还需要追溯鸡饲料吗?②食品生产型企业向上追溯是只需要追溯到其供应商,还是需要追溯到供应商的供应商?③“建立食品安全追溯体系、保证食品安全可追溯”的主体应是食品生产经营者。当面临不同省、直辖市监管部门正在建立的食品安全追溯信息平台时,作为全国销售的食品生产经营企业如何才能满足来自监管部门不同的信息系统的要求?④微小型食品生产经营者不建追溯信息系统,其追溯体系建立在纸质记录的基础上是否可行、满足法规要求?

我国食品生产经营企业数量庞大、业态复杂多变、规模不一、管理水平也参差不齐,因此这些困惑是普遍存在的,大企业有大企业的困惑,小企业有小企业的困惑。这些困惑不消除,企业就不知道该如何设计其追溯体系,各级监管部门也不能统一监管的尺度。因此,应该不忘初心,研究食品安全追溯的目的,研究追溯体系在食品安全方面发挥了怎样的作用,然后从目的出发研究法律、法规赋予各方的职责是什么,现有的困惑源自目的不清还是职责错位?信息技术软硬件的飞速发展举世瞩目,由此搭建的食品安全追溯信息系统让人目不暇接,将所有类别的食品都放在一个信息系统里,是否必要、是否可行?《中华人民共和国食品安全法》提出的“食品安全全程追溯”的要求每一家企业都得到吗?这显然不现实。那怎么做才能满足“全程追溯”的要求?“一步向前、一步向后”的追溯原则在欧盟、美国和加拿大(以下简称“美加”)、澳大利亚和新西兰(以下简称“澳新”)、日本得到广泛的认同和运用,该原则是否适合我国的国情、能否在建立“食品安全全程追溯制度”

过程中发挥应有的作用？

本书通过对欧盟、美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、日本以及我国的食品安全追溯发展历程，现有法律、法规、标准的现状，以及国家层面的监管现状、近几年来政策方面的变化进行研究，尝试回答上述问题，并得出了结论、提出了建议。

第一部分 发展历程与追溯的目的

澳大利亚的家畜追溯系统源于 20 世纪 60 年代新南威尔士州根治牛布氏杆菌病的项目,该项目引进了一种在尾部缠绕标牌的方法。1999 年,NLIS 被澳大利亚政府采纳以追溯出口至欧洲的牛群。欧洲食品追溯系统的产生起因于 1996 年英国疯牛病引发的恐慌,另 2 起食品安全事件——丹麦的猪肉沙门氏菌污染事件和苏格兰大肠杆菌事件(导致 21 人死亡)也使得欧盟消费者对政府食品安全监管缺乏信心,这些食品安全危机促进了食品追溯系统的建立。为此,畜产品可追溯系统首先在澳大利亚、欧盟范围内建立。

一、欧盟

早在 1989 年,欧洲经济共同体(EEC,简称欧共体)发布理事会指令 89/396/EEC《鉴别食品批次的表示或标注》,要求须对食品做标记以确定批次,通过批号编码来识别食品,保证产品的自由运输和消费者拥有充分信息。为应对疯牛病问题,欧盟于 1997 年开始逐步建立食品安全信息可追溯制度,2000 年 7 月《欧洲议会和理事会条例(EC) No. 1760/2000 制定牛类动物和有关牛肉和牛肉制品标签识别和登记制度并废除理事