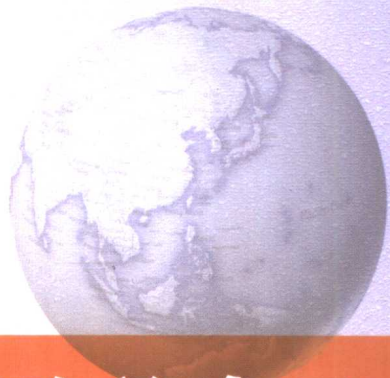




欧美食品安全体系研究

秦 富 王秀清 辛 贤 肖海峰等 著

中国农业出版社

欧美食品安全 体系研究

秦富 王秀清 等著
辛贤 肖海峰

■ 中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

欧美食品安全体系研究/秦富等著. —北京: 中国农业出版社, 2003. 5

ISBN 7-109-08352-7

I. 欧... II. 秦... III. ①食品加工-质量管理体系-研究-欧洲②食品加工-质量管理体系-研究-美国
IV. ①F450.68②F471.268

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 036043 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 柯文武

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 12.25

字数: 308 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

近年来食品安全问题日益突出，国际、国内质量安全事件时有发生。国际上，如肆虐欧洲的二噁英污染畜禽饲料、比利时可口可乐污染、法国的李斯特菌污染熟肉罐头、日本“O-157”风暴、横扫欧洲许多国家的疯牛病等。国内也不平静，先后发生食用有毒大米、有毒猪肉、农药残留超标蔬菜而造成中毒等事件。

这些事件的发生，严重危害人类健康、给人们造成很大的心理恐惧与心理障碍，还给受害国和地区带来严重的经济损失，国际竞争力也大打折扣。据悉，为消除“疯牛病”造成的混乱，英国已花费了约 62.5 亿美元，大约 400 万头牛被屠宰，英国牛肉制品的出口下降了 99%。法国受“疯牛病”的影响，牛肉销售下降了 25%，出口减少约 40%。欧盟至少需要支出 30 亿欧元应对疯牛病带来的损失，远远超出原定的 12 亿欧元的预算。

另一方面，世界经济的发展也正在改变人们的饮食习惯，对于安全无害食品的需求越来越大。据调查，目前把价格作为食品消费标准的人已下降到 43%，而对无害农业食品需求的人上升到 57%。为此，构建食品安全体系已经成为世界各主要国家共同关心的重大课题。欧盟在 2003—2006 年的第六个研究与开发合作计划框架中，将基因组和健康领域的生物技术、食品质量与安全列入该框架所选择的 7 个优先研究领域的第 1 位和第 5 位，经费分别为 22 亿欧元和 6.85 亿欧元，占该框架总预算费用的 13.71%。

事实上,欧洲和美国的食品链是世界上最为安全的食品链之一。近年来,欧盟和美国又围绕食品安全对管理体制及管理手段进行了重大创新,新的法规、指令不断出台。相比之下,我国食品安全问题面临着更加严峻的挑战,加入WTO以后变得尤为突出,一些具有比较优势的农产品出口屡屡受挫。九届全国人大五次会议和全国政协九届五次会议均对食品安全问题给予了极大关注,《政府工作报告》中要求:各级政府“着力抓好农产品标准和认证体系、检验检测体系、市场信息体系建设”。如何确保食品安全,正日益成为全社会关注的焦点问题之一。

研究欧盟及主要成员国和美国的食品安全管理措施和保障体系并与我国进行对比分析,将有助于建立和健全我国食品安全及保障体系,具有重要的现实意义。本书的研究也正是基于这一目的,希望我们的研究能对促进建立和健全我国食品安全及保障体系尽微薄之力。

本书的课题研究得到了农业部中国—欧洲联盟农业中心的资助。

全书由秦富教授、王秀清教授、辛贤教授和肖海峰教授最终定稿。

参与课题研究和报告写作的人员还包括:第一章,吴水荣、贾丁;第二章,张吉祥、江文涛;第三章,宋小洁、李鹏;第四章,毛学峰、尹坚、黄慧芬、郑伟、罗万纯;第五章,邹传彪、王德祥、王原;第六章,张吉祥。

2003年4月

缩 略 语

3 - MCPD	3 - Monochloro - 1, 2 - propandiol
ACARD	Advisory Committee on Applied Research and Development
ACG	Agricultural commodity graders
AFRC	Agriculture and Food Research Council
AMS	Agricultural Marketing Service
APA	Administrative Procedure Act
APHIS	Animal and Plant Health Inspection Service
AQAS	agency quality assurance specialist
ARC	Agricultural Research Center
ARS	USDA's Agricultural Research Service
BAR	Board of Appeals and Review
BSE	Bovine Spongiform Encephalopathy
CAC	Codex Alimentarius Commission
CCFH	Codex Committee on Food Hygiene
CCP	Critical Control Point
CDC	DHHS's Centers for Disease Control and Prevention
CE	CE Mark
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CM	Control Measures
CSREES	Cooperative State Research, Education, and Extension

	sion Service
DARD	Department for Agriculture and Rural Development
DEFRA	Department for the Environment, Food and Rural Affairs
DH	Department of Health
DHHS	Department of Health and Human Services
DHI	Dairy Health Institute
EC	European Commission
EPA	Environmental Protection Agency
EPIA	Egg Products Inspection Act
ERS	Economic Research Service
FACA	Federal Advisory Committee Act
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FAPAS	Food Analysis Performance Assessment Scheme
FDA	Food and Drug Administration
FFDCA	Federal Food, Drug, and Cosmetic Act
FGIS	Federal Grain Inspection Service
FMD	Foot - and - Mouth Disease
FMIA	Federal Meat Inspection Act
FOIA	Freedom of Information Act
FOM	Field office manager
FQPA	Food Quality Protection Act
FRI	Food Research Institute
FSA	Food Standards Agency
FSIS	Food Safety and Inspection Service
FVO	Food and Veterinary Office
GAP	Good Agricultural Practice
GHP	Good Hygienic Practices

缩 略 语

GIMS	Grain Inspection Monitoring System
GIPSA	Grain Inspection, Packers and Stockyard Administration
GM	Genetically Modified
GMP	Good Manufacturing Practices
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Point
HAS	Hygiene Assessment System
IMP	Intermarket Monitoring Program
LA	Local Authority
LACOTS	Local Authorities Co - ordinating Body for Food and Trading Standards
LGA	Local Government Association
LI	licensed Inspectors
MAFF	Ministry of Agriculture, Fisheries and Food
MHAC	Meat Hygiene Advisory Committee
MHS	Meat Hygiene Service
MRI	Meat Research Institute
MS	Member State
NI	Northern Ireland
NIH	DHHS's National Institutes of Health
NMFS	Department of Commerce's National Marine Fisheries Service
PHLS	Public Healthy Laboratory Service
PPIA	Poultry Products Inspection Act
PPQ	Plant Protection and Quarantine
PRP	Prerequisite Programme (see also Glossary under "Prerequisites for HACCP")
QA/QC	Quality assurance \ quality control
QAS	Quality assurance specialist

RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
RVV	Rijksdienst voor Vee en Vlees (Inspection Service for Meat and Livestock)
SCF	EU Scientific Committee for Food
SEAC	Spongiform Encephalopathy Advisory Committee
SIMS	National Sample Inspection and Monitoring System
SLDB	Small and/or Less Developed Business
SOP	Standard Operating Procedure
SRM	Specified Risk Material
STEP	BAR/QAS Subjective Testing and Evaluation Process
SVS	State Veterinary Service
VS	Veterinary Services
WHO	World Health Organization

目 录

前 言

缩略语

第一章 欧盟食品安全体系	1
一、食品安全管理体系	1
二、我国与欧盟及主要成员国食品安全管理 体系的比较分析	33
三、欧盟及主要成员国食品安全保障体系	37
四、欧盟及主要成员国食品安全管理及保障 体系对我国的借鉴意义	62
第二章 英国食品安全体系研究	78
一、引言	78
二、英国农产品生产、加工与销售安全管理体系	79
三、英国食品安全保障体系	95
第三章 德国的食品安全体系	124
一、管理机构	124
二、食品法律法规体系	127
三、执法与监督体系	129
四、质量认证体系	130
五、食品加工质量安全体系	136

六、包装标识制度	136
七、追溯制度——食品信息可追踪系统	137
八、市场准入制度	139
九、质量安全标准体系	140
十、食品质量安全监测检验体系	143
十一、食品安全的重点领域与措施	144
第四章 荷兰食品安全体系	167
一、农产品生产与销售安全管理体系	168
二、食品安全保障体系	180
三、其他	194
四、对我国借鉴意义	195
第五章 丹麦食品安全体系	203
一、新旧食品安全体系比较	203
二、丹麦新食品安全体系的主管机构	
——食品、农业和渔业部	208
三、丹麦植物产品安全体系管理	216
四、丹麦动物产品的安全体系管理	222
五、具体实施案例	235
附录 1：丹麦食品政策白皮书	256
附录 2：丹麦食品安全体系的评估	283
附录 3：丹麦的农业、食品业和渔业基本情况	297
第六章 美国食品安全体系	312
一、美国食品安全体系	312
二、联邦谷物检测系统 (FGIS)	324
三、农业市场局新鲜水果和蔬菜部	339
四、肉类认证服务	344

五、APHIS 对促进美国农产品贸易的作用	346
六、美国农业部畜禽产品检验体系的现代化	350
七、有机生产加工处理要求	355
八、ERS 对执行 HACCP 计划的效益—成本分析	364
九、ISO、CAC、CFR 和 GB 的农产品标准比较	368
参考文献	378

第一章 欧盟食品安全体系

一、食品安全管理体系

农业及食品部门在欧洲经济中非常重要，一项国际比较表明：欧盟是全世界最大的食品与饮料产品的生产者。食品与饮料产业是欧盟中第三大产业雇主，拥有 2 600 多万雇员，其中 30% 的雇员在中小型企业。另一方面，农业部门每年拥有约 2 200 亿欧元的农产品产出，提供相当于 750 万个全职工作；每年有 500 亿欧元的农产品、食品和饮料出口。

经济的重要性和食品在人们生活中的无处不在，使得各国的食品安全都有一定的基本利益，特别是政府机构和生产者。为此，欧盟的食品政策是围绕着高标准食品安全制定的^①。

从早期的欧共体起，食品安全措施就构成了欧洲法律主体的一部分，这些措施主要是在各部门基础上发展起来的。随着科学技术的发展与国际形势的变化，欧盟不断对食品质量安全管理体制与手段进行创新。2000 年 1 月欧盟理事会发表了“食品安全白皮书”，决定制定一套连贯和透明的法规，以加强“从田间到餐桌”的控制。2000 年 7 月 17 日，欧盟委员会健康与消费者保

^① 农产品及其加工品构成食品的主体，欧盟农产品质量安全体系贯穿于食品安全之中，并构成食品安全体系的主要组成部分。因此，本研究将欧盟食品质量安全体系与农产品质量安全体系等同对待。

护委员会于布鲁塞尔宣布了一项修改欧盟 25 年来的食品安全卫生法规的决定，首次把从田间到餐桌的全过程管理原则纳入卫生政策，强调食品生产者对食品安全所负的责任，并引进 HACCP 体系，要求所有的食品 and 食品成分具有可追溯性。2002 年 1 月，欧盟理事会和欧洲议会正式通过一项关于成立欧盟食品安全管理局的法规，表明欧盟加强食品安全管理所采取的具体行动。目前，欧盟委员会正在进行各种准备工作，以确保欧盟食品安全管理局尽早投入运作。

随着新的独立的食品安全管理机构的建立，大范围的为提高和协调覆盖整个食品生产“从田间到餐桌”的其他标准也将出台，欧盟委员会已经确认为提高食品安全标准所制定的大范围的衡量标准，欧盟“食品安全白皮书”也提出了 80 多个独立的行动计划以应对未来几年内将可能出现的情况。

（一）食品安全管理运作机制

欧盟建立了政府或组织间的纵向和横向管理监控体系，以协调管理食品安全问题。运作机制主要是通过立法制定各种管理措施、方法和标准，并进行严格的控制与监督，使法律得以执行，从而实现食品安全、保护人类健康与环境的目的。

通常，欧盟委员会在相应的常务委员会如植物健康常务委员会、兽医常务委员会、饲料常务委员会等的讨论提议，以及相关的科学委员会如食品科学委员会、动物健康与福利科学委员会、动物营养科学委员会等的科学建议的基础上，提出各项立法建议，并向欧盟理事会或欧盟理事会与欧洲议会提交议案。然后通过包括欧盟委员会、欧盟理事会、欧洲议会、咨询机构和其他相关机构等主要机构参与的决策程序，由欧盟理事会或欧盟理事会与欧洲议会（在共同决定程序中）批准，形成法案。

欧盟的立法包括各种条例（Regulation）、指令（Directive）和决定（Decision）。条例具有普遍适用性、全面约束力和直接

适用性的特点；指令仅对成员国有约束力，规定成员国在一定期限内所应达到的目标，至于达到目标所采取的行动方式则由有关成员国自行决定；决定具有特定的适用性，可以是针对特定成员国或所有成员国发布，也可以针对特定的企业或个人发布，对发布对象具有绝对的法律约束力。此外，欧盟还可以就某些问题形成建议（Recommendation）和意见（Opinion），但建议和意见不具有法律约束力，仅仅是反映发布这些建议和意见的欧盟机构关于某些问题的想法。

目前，欧盟已形成了食品安全、动物健康、动物福利和植物健康等方面的法律体系，包括食品立法（一般卫生与控制、标识、添加剂、调味料等）、兽医问题（动物健康、动物福利、动物识别与注册、内部市场控制体系、外部边境控制、动物制品企业的公共健康要求等）、植物检疫立法（植物健康、植物卫生、有害生物、农药和污染物等）以及动物营养（复合饲料、控制、检测、污染物等），适用于欧盟所有成员国和部分出口动物、动物制品、植物和植物制品到欧盟的第三国。

欧盟委员会对确保这些法律在各成员国的实施与执行负有主要责任，并通过食品和兽医办公室履行这些职责。食品和兽医办公室对成员国和向欧盟出口的第三国的食品安全控制进行稽核和实地检查，并向各国家监管当局和欧盟委员会以及公众，报告检查结果和有关建议。

欧盟在加强“从田间到餐桌”的控制和提高科学建议体系的能力方面，新成立的欧盟食品安全管理局将发挥重要作用。该机构是由管理委员会、行政主任、咨询论坛、科学委员会和8个专门科学小组组成的独立的法定机构，负责监测整个食物链。主要职责包括：

● 根据欧盟理事会、欧盟议会和成员国的要求，提供有关食品安全及相关事宜如植物卫生、动物卫生与福利、转基因生物、营养等的独立的科学建议，作为欧盟委员会风险管理决策的基础；

● 就食品技术性问题提供建议，作为制定有关食品链方面的政策与法规的依据；

● 收集和分析有关任何潜在风险的信息，以监视整个欧盟食品链的安全状况；

● 识别和预报紧急风险；

● 在危机时期向欧盟委员会提供支援；

● 在授权范围内向公众提供有关信息。

欧盟食品安全管理局是确保欧盟消费者获得世界上最安全食物供给的“基石”（cornerstone），使人类健康和消费者保护提高到更高的水平。

随着食品安全和食品质量问题越来越成为大众和政治争论的焦点，以及实行欧盟对食品安全体系的统一规定，各成员国都加强了食品安全管理，包括对管理机构、管理体系和保障体系进行改革与加强，以适应形势的变化。同时，将食品安全体系建立在透明、可信和对国家负责的基础上。

例如荷兰，与欧盟食品安全体系相适应，将食品安全体系建立在风险评估（Risk assessment）、风险管理（Risk management）和风险交流（Risk communication）的基础上。在食品安全危机和欧盟引入新的立法以及建立欧盟食品安全权力机构的背景下，荷兰食品安全独立权力机构也应运而生。2002年7月荷兰正式成立了荷兰食物和非食物权力机构，负责食物和非食物动物卫生的检测和监测工作，同时也负责与消费者就食品安全问题直接对话，建立和欧盟内部其他成员国间食品卫生和科研机构的合作网络。

例如丹麦，为了解决食品安全管理职能的协调和统一问题，从1995年开始重组食品安全体系。经过四年多的分阶段实施，1999年完成了食品安全体系的重组工作，一个更高效率的、更加行之有效的食品安全体系已经形成。重组后的丹麦食品安全体系由新成立的食物、农业和渔业部主管，之下又分设丹麦兽医和

食品管理委员会 (Danish Veterinary and Food Administration)、丹麦植物委员会 (Danish Plant Directorate) 和丹麦渔业委员会 (Danish Directorate for Fisheries) 三个子部门。

例如德国, 为了促进欧盟、德国和各州在履行法律规定以及检查和监督工作的协调与合作, 德国政府相关机构进行了改革。2001 年将原德国食品、农业和林业部 (BML) 改组为德国消费者保护、食品和农业部 (BMVEL), 新机构具有三大职能, 即保护消费者、保证食品质量安全、推进适合于环境和动物的农业生产, 其中消费者保护是最重要的一项职能。为了提高食品安全水平和改进消费者的健康保护状况, 德国消费者保护、食品和农业部设立了“消费者健康保护改组工作组”, 对其下设的关于风险管理、风险评价等相关机构的职责进行了调整, 对各机构的主管范围作了严格区分, 并在此基础上, 于 2002 年新组建了联邦风险评估研究所、联邦消费者保护和食品安全局两个机构。除此之外, 为了改善市场透明度和增强消费者的自我决策能力, 德国政府准备发布一部消费者信息法。

例如英国, 2000 年前由中央政府机构农业水产与食品部 (MAFF) 和卫生部 (DH) 负责食品安全, 2001 年 MAFF 的部分职能被环境、食品与农村事务部 (DEFRA) 取代, 但整个管理体系没有本质上的改变。另外, 为强化食品的质量安全管理, 英国根据 1999 年颁布的《食品标准法》于 2000 年设立了食品标准署 (FSA), 它是监督英国食品安全的独立机构。

总体上看, 欧盟及主要成员国的食品安全体系建立在综合、完整的途径之上, 纵贯整个食物链——“从田间到餐桌”, 横跨所有的食品部门, 在各成员国之间、在欧盟的内外部、在国际和欧盟的决策机构以及在政策制定周期的所有阶段。

(二) 农产品生产与销售安全管理体系

农产品“从田间到餐桌”的整个食物链, 由不同环节与不同