

# 食品安全与质量控制

Shipinanquan yu Zhiliang Kongzhi

王超 ● 主编



中國農業大學出版社

ZHONGGUONONGYEDAXUE CHUBANSHE

# 食品安全与质量控制

ISBN 978-7-5662-1070-0

王超 主编

副主编 张建国 浙江农林大学食品与食品科技学院

林海萍 浙江农林大学食品与食品科技学院

参编 邵梁园 浙江农林大学

刘亚 广东海洋大学

仲山民 浙江农林大学

常银子 浙江农林大学

顾贵龙 淮阴师范学院

孙宏力 南昌大学生命科学与食品科技学院

詹志娟 郑州轻工业学院食品与生物工程学院

王超 浙江农林大学食品与食品科技学院

王超 浙江农林大学食品与食品科技学院

王超 浙江农林大学食品与食品科技学院

王超 浙江农林大学食品与食品科技学院

王超 浙江农林大学食品与食品科技学院

王超 浙江农林大学食品与食品科技学院

王超 浙江农林大学食品与食品科技学院

王超 浙江农林大学食品与食品科技学院

王超 浙江农林大学食品与食品科技学院

王超 浙江农林大学食品与食品科技学院

王超 浙江农林大学食品与食品科技学院

王超 浙江农林大学食品与食品科技学院

王超 浙江农林大学食品与食品科技学院

王超 浙江农林大学食品与食品科技学院

王超 浙江农林大学食品与食品科技学院

中国农业大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

食品安全与质量控制/王超主编. —北京:中国农业大学出版社,2014.10

ISBN 978-7-5655-1070-0

I. ①食… II. ①王… III. ①食品安全 ②食品-质量控制 IV. ①TS201.6  
②TS207.7

编主 张 王

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 211374 号

书 名 食品安全与质量控制

作 者 王 超 主编

策划编辑 张 蕊 张 玉

责任编辑 张 玉

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.cau.edu.cn/caup>

e-mail cbsszs @ cau.edu.cn

经 销 新华书店

印 刷 北京俊林印刷有限公司

版 次 2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

规 格 787×980 16 开本 12.25 印张 223 千字

定 价 28.00 元

图书如有质量问题本社发行部负责调换

# 编写人员

- 主 编** 王 超 浙江农林大学农业与食品科学学院
- 副主编** 张建国 浙江农林大学农业与食品科学学院  
林海萍 浙江农林大学林业与生物技术学院
- 参 编** 邵果园 浙江农林大学农业与食品科学学院  
刘 亚 广东海洋大学食品科技学院  
仲山民 浙江农林大学农业与食品科学学院  
常银子 浙江农林大学农业与食品科学学院  
鄢贵龙 淮阴师范学院生命科学学院  
郑宏力 南昌大学生命科学与食品工程学院  
常志娟 郑州轻工业学院食品与生物工程学院  
郝更新 集美大学食品与生物工程学院

# 前 言

随着科学的进步、社会的发展和生活水平的不断提高,人们不仅要求食品营养丰富,美味可口,更需要安全、卫生。食品从原料生产、加工、储运、销售直到消费的整个过程都存在着不安全因素:工业的发展、工业污染物的肆意排放严重污染了周边环境,导致食品和饮水中有害化学物质含量增加;环境污染导致生态平衡失调,致使农业生产中大量使用农药,造成食品中农药残留;缺乏良知的食品生产者,在生产食品过程中滥用化学物质;各种细菌、霉菌及其毒素和寄生虫等对食品的污染时有发生;食品在生产、加工过程中因缺乏制度可循而造成的脏、乱、差的食品卫生问题,这些都会对食品安全性造成不同程度的影响,对人体健康产生威胁。

《食品安全与质量控制》在参阅和吸收国内外相关知识的基础上,对涉及食品安全、食品卫生、食品质量的内容进行了取舍:本书从环境安全出发,阐述从“农田到餐桌”这一全程的安全生产,分别涉及环境安全与 ISO 14000、农产品安全生产与有机认证、食品生产的安全管理与食品市场准入等内容,着重探讨原料安全、生产过程控制、制度法规对于保证食品安全的重要性;而关于导致食品污染的微生物检测、化学污染物检测、物理污染物检测,则不在本书的探讨范围。

本书编写分工如下:张建国、邵果园编写第一章;林海萍、刘亚编写第二章;仲山民、常银子编写第三章、第八章;鄢贵龙编写第四章、第五章;郑宏力编写第六章;常志娟、郝更新编写第七章、第九章;由王超负责全书的统稿工作。

本书脉络清晰,重点突出,不蔓不枝,既具有一定的理论性,又具有较强的实践性,可供高等院校食品科学与工程、食品质量与安全、生物工程、生物技术、商品学、营养学及相关专业的广大师生参考,也可供科研、技术管理及生产领域的工作人员参考使用,还可作为普及食品安全常识的读本。

编 者

2014年7月

# 目 录

07	.....	容内要主的就就并续续食品食	二第
08	.....	.....	章六第
09	.....	.....	章一第
81	.....	.....	二第
04	.....	.....	章一第
07	.....	.....	章一第
07	.....	.....	章一第
103	.....	.....	章一第
111	.....	.....	章三第
120	.....	.....	章四第
<b>第一章 绪论</b> .....			<b>1</b>
<b>第一节 食品安全、食品卫生、食品质量</b> .....			<b>1</b>
<b>第二节 现代食品安全问题</b> .....			<b>6</b>
<b>第三节 食品监管机制存在的问题</b> .....			<b>8</b>
<b>第二章 环境污染对食品安全性的影响</b> .....			<b>13</b>
<b>第一节 环境污染与食品安全</b> .....			<b>13</b>
<b>第二节 大气污染对食品安全性的影响</b> .....			<b>15</b>
<b>第三节 水体污染对食品安全性的影响</b> .....			<b>18</b>
<b>第四节 土壤污染对食品安全性的影响</b> .....			<b>22</b>
<b>第五节 放射性物质对食品安全性的影响</b> .....			<b>24</b>
<b>第三章 ISO 14000 与 ISO 9000</b> .....			<b>27</b>
<b>第一节 国际标准化组织</b> .....			<b>27</b>
<b>第二节 ISO 14000 环境管理体系</b> .....			<b>28</b>
<b>第三节 ISO 9000 族标准的产生和发展</b> .....			<b>37</b>
<b>第四章 食用农产品生产管理</b> .....			<b>51</b>
<b>第一节 有机农业与有机食品</b> .....			<b>51</b>
<b>第二节 无公害农产品和绿色食品</b> .....			<b>56</b>
<b>第三节 良好农业规范</b> .....			<b>59</b>
<b>第四节 农产品供应链管理对食品安全的保障作用</b> .....			<b>66</b>
<b>第五章 食品良好操作规范</b> .....			<b>68</b>
<b>第一节 良好操作规范概述</b> .....			<b>68</b>

第二节	食品良好操作规范的主要内容 .....	70
<b>第六章</b>	<b>卫生标准操作规范 .....</b>	<b>79</b>
第一节	卫生标准操作程序的概况 .....	79
第二节	卫生标准操作程序的内容 .....	81
第三节	HACCP、GMP、SSOP、ISO 9000 的关系 .....	94
<b>第七章</b>	<b>食品安全控制体系 HACCP .....</b>	<b>97</b>
第一节	HACCP 产生与发展的过程 .....	97
第二节	HACCP 内容及原理 .....	103
第三节	HACCP 体系制定和实施 .....	111
第四节	GMP、SSOP 与 HACCP .....	120
第五节	前景展望 .....	122
<b>第八章</b>	<b>产品质量认证 .....</b>	<b>126</b>
第一节	产品质量认证概述 .....	126
第二节	产品质量认证的依据和条件 .....	131
第三节	不同产品认证的标准体系特点及要求 .....	134
<b>第九章</b>	<b>食品安全可追溯体系 .....</b>	<b>144</b>
第一节	食品安全可追溯体系概述 .....	144
第二节	食品安全可追溯体系的建立与实施 .....	146
第三节	国内外食品安全可追溯体系 .....	147
第四节	国际组织食品安全可追溯法规 .....	151
第五节	食品安全控制技术的现状与发展趋势 .....	155
<b>附录</b>	<b>食品安全管理体系认证实施规则 .....</b>	<b>159</b>
	国家食品安全监管体系“十二五”规划 .....	170

# 第一章

## 绪论

人类社会的发展和科学技术的进步,正在使人类的食物生产与消费活动经历巨大的变化。与人类历史上任何时期相比,一方面是现代饮食水平与健康水平普遍提高,反映了食品的安全性状况有较大的甚至是质的改善;另一方面则是人类食物链环节增多和食物结构复杂化,这又增添了新的饮食风险和不确定因素。社会的发展提出了在达到温饱以后如何解决吃得好、吃得安全的要求。食品安全性问题正是在这种背景下被提出,而且涉及的内容与方面也越来越广,并因国家、地区和人群的不同而有不同的侧重。

### 第一节 食品安全、食品卫生、食品质量

目前,食品安全、食品卫生、食品质量这三个概念混用的现象比较严重,比如出现食品质量安全、食品安全质量、食品卫生安全、食品安全卫生,食品质量卫生、食品卫生质量等表达含义比较模糊的术语。这种混淆不仅出现在网络、媒体上,甚至出现在学者著作与法律文件中。含义上的模糊导致了法规和政策指向不明以及行政管理的目标的分歧。

#### 一、食品安全

食品安全是指食品及食品相关产品不存在对人体健康造成现实的或潜在的侵害的一种状态,也指为确保此种状态所采取的各种管理方法和措施。食品安全的概念常常与食品卫生、食品质量的概念交织在一起,因此,阐述食品安全的含义离不开对食品卫生、食品质量概念的理解。

#### 二、食品卫生

食品卫生的含义关键在于如何理解卫生的含义。卫生是指社会和个人为增进人体健康、预防疾病,创造合乎生理要求的生产环境、生活条件所采取的措施。



根据美国大百科全书的解释,卫生是健康状态的保持。在现代语义学上,卫生通常特指干净。良好卫生状态的外在标志是不存在看得见的脏污和恶臭气味。根据现代致病细菌理论的研究,卫生是指确保有害细菌保持在危害水平以下的各种活动。直接有助于疾病预防与疾病隔离。也就是说,如果你是健康的,良好的卫生有助于避免疾病;如果你患有某种疾病,良好卫生习惯可以减少你对其他人的传染。清洗是卫生活动最常见的例子。清洗通常使用肥皂或洗涤剂来去掉污渍,或分解污渍以便清洗。卫生活动,例如在医疗活动中经常洗手与使用开水(这样可以杀菌),对于减少疾病的传播有重要作用。这是因为卫生活动可以在瞬时环境杀死或除去致病细菌。例如,饭前便后洗手,可以减少霍乱弧菌以及甲肝病毒的传播,这两种病菌都可以通过被粪便污染的食品进行传播。狭义的角度理解卫生,是卫生的原本含义,强调了卫生与干净、避免细菌污染、预防疾病、促进健康等方面的联系。依据狭义的解释,食品卫生主要是食品干净、未被细菌污染,不使人致病。

我国《食品卫生法》对食品卫生采取了广义的解释。该法规定,食品卫生是指食品应当无毒、无害,符合应当有的营养要求,具有相应的色、香、味等感官性状。专供婴幼儿的主、辅食品,必须符合国务院卫生行政部门制定的营养、卫生标准。该法还要求食品添加剂,食品容器、包装材料和食品用工具、设备、洗涤剂、消毒剂,食品的生产经营场所、设施和有关环境符合食品卫生标准和管理办法。目前,食品卫生的广义解释随着食品卫生法的广泛实施获得主导含义的地位,食品卫生的原本含义已渐渐退居到边缘地位。这种情况使得食品卫生的含义与食品安全的含义更加混淆。食品安全与食品卫生的含义曾一度被视为同一含义。例如,1986年,世界卫生组织在题为《食品安全在卫生和发展中的作用》文件中,曾把“食品安全”与食品卫生作为同义词,定义为“生产加工储存销售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。”的国家标准,《食品工业基本术语》(GB 15091—95)也将食品安全与食品卫生当作同义词:“食品卫生(Food Safety)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(包括物理、化学、微生物等方面)污染,使食品有益于人体健康、质地良好,所采取的各项措施。同义词:食品安全。”

### 三、食品质量

质量,是指产品或工作的优劣程度。我国的国家标准,《食品工业基本术语》(GB 15091—95)规定,食品质量(Food Quality)是指食品满足规定或潜在要求的特征和特性总和,反映食品品质的优劣。可以看出,食品质量,是一个“度”的概念,

不是“质”的概念,是指食品的优劣程度,既包括优等食品,也包括劣等食品。关于食品安全与食品质量的区别,世界卫生组织在1996年《确保食品安全与质量:加强国家食品安全控制体系指南》中作了比较明晰的阐述:“食品安全与食品质量在词义上有时存在混淆。食品安全指的是所有对人体健康造成急性或慢性损害的危险都不存在,是一个绝对概念。食品质量则是包括所有影响产品对于消费者价值的其他特征,这既包括负面的价值,例如,腐败、污染、变色、发臭;也包括正面的特征,例如,色、香、味、质地以及加工方法。食品安全与食品质量的这种区别对公共政策有指引作用,并影响着为实现事先确定的国家目的而设立的食品控制体系的本质和内容。”至于食品质量与食品卫生含义,从上述食品卫生与食品质量的含义可以看出,食品质量在很大程度上是一个“度”的概念,而食品卫生与食品安全一样都是一个“质”的概念。也就是说,存在不卫生、不安全的食品,但不存在“不质量”的食品。进一步讲,食品质量的等级都应该是在卫生安全基础上的划分。在我国食品质量与食品卫生含义存在混淆的原因,很大程度上是因为,我国目前的标准体系中既存在食品卫生标准,又存在食品安全标准,两种标准都存在断定产品是否合格的功能。这样产品“质量”在我国目前的话语中逐渐获得了产品是否合格的“质”的含义。

#### 四、食品安全与食品卫生的侧重点

近年来,随着使用频率与范围越来越广,“食品安全”不同于“食品卫生”的原本的含义越来越凸现出来。世界卫生组织在1996年《确保食品安全与质量:加强国家食品安全控制体系指南》中对食品卫生的概念作了比较明晰的阐述:食品卫生是指为确保食品在食品链的各个阶段具有安全性与适宜性的所有条件与措施。这个概念强调了食品安全是食品卫生的目的,食品卫生是实现食品安全的措施和手段,也就是说,在适于人类消费的目的上食品安全是比食品卫生高一个层次。另外,日本、欧盟等一方面制定食品安全法作为食品安全管理的基本法律,确定食品安全管理的框架;另一方面,食品卫生法仍作为一项非常重要的食品安全保障制度,继续加强。这也反映了食品安全与食品卫生之间的关系是目的与手段之间的关系。但是仅仅食品卫生还不能确保食品安全,食品安全包含了比食品卫生更广阔的含义。

##### (一) 食品安全更加强调食品标签的真实、全面、准确、科学、规范

真实的食品标签对于食品安全具有十分重要的作用,食品标签内容的错标、虚标、漏标都有可能引起十分严重的后果。标签是说明商品的特征和性能的主要载

体,是食品的身份证明,它通过标示食品名称、配料、净含量、原产地、营养成分、厂商(包括生产商、经销商)名称及地址、批次标识、日期标示(包括生产日期、保质期或最佳食用日期)、贮藏条件、食用方法、警示内容等有效信息,来引导教育消费并监督生产销售。食品标签的内容是厂商对消费的一种承诺,不得以虚假的、使人误解的或欺骗性的方式介绍食品,也不能使用容易误导消费者的方式进行标示。食品标签有助于消费者检查食品质量,便于消费者投诉和政府部门监督检查,在食品出现问题时还有助于通告消费者停止食用以及有助于实现食品追溯制度和食品召回制度。不符合法规要求的标签会导致各种食品安全问题,但未必会导致食品卫生问题,因为可能存在标签不合格但却符合卫生标准的食品。例如,符合卫生标准的食品,将含有糖分的食品标注为无糖食品,可能就给糖尿病患者带来危险;将碘含量较低的食品标注较高的碘含量,在碘缺乏症比较突出的地区,就很可能导致安全问题;虚假标示了蛋白质、维生素、矿物质等的含量可能导致特定人群的安全问题。另外,对于尚未确定的是否对人体有害的食品,例如转基因食品,食品安全要求对此必须真实标示。

## (二) 食品安全更强调食品认证与商标管理

在食品认证与商标管理方面,假冒驰名商标、认证标志、原产地证明的食品可能符合卫生条件,可能对人体无毒无害,但这类食品危害的食品信用制度,侵害消费者的知情权,这种行为如果不加制止,最终必然导致伪劣商品盛行,危害食品安全。因此,对于以次充好,假冒的食品,法律上都认定其不符合食品安全标准,而不管其实际上是否符合卫生条件,是否对人体构成危害。

## (三) 食品安全更重视食品食用方法的特殊要求

食品安全还要求有正确的食用方法,例如,我国曾发生多起因吸食果冻而导致儿童窒息死亡的事件。标注正确的食用方法,也是食品安全的要求,食品卫生一般不具有此种含义。

## (四) 食品安全更关注个体的差异性

食品卫生的食品,对于一般人来讲是安全的,对另一部分人来讲就是不安全的。例如,过敏问题。因此,对于可能引起过敏的食品,必须进行明确标注。

## (五) 食品安全与食品卫生在公共管理方面的差异

在公共管理方面,食品安全还与食品卫生存在更多的差异。

在食品安全公共管理中,食品安全是一个强调从农田到餐桌的全过程预防和控制、强调综合性预防和控制的理念,而食品卫生则是主要强调食品加工操作环节或餐饮环节特征,主要以结果检测为衡量标尺的概念。

食品安全的全过程预防和控制的观念落实在食品链的各关节之中。在产地环境管理中,公共管理机构可以采取禁止在受到严重污染、不适宜种植食用农产品的产地环境种植食用农产品;在农业投入品管理中,可以采取禁止在生产过程中禁止高残留、剧毒农药的使用,禁止高危害饲料及饲料添加剂、兽药的使用,并可以按照禁药期、隔药期的要求规范农药兽药的使用;在动物疫病防治方面,可以将患有动物疫病的食源性动物在屠宰前进行无害化处理;在食品生产加工管理方面,可以从管理方法来消除非食品原料、化学非法添加物的存在。在食品安全流通领域,需要通过进货验收、出货台账、索证索票制度、确保流通领域食品安全管理。食品安全的全过程预防和控制的观念还要求采取措施实现全程追溯制度(比如食源性动物的免疫耳标制度)、产品召回制度等,这一方面可以迅速切断不安全食品的供应链,召回此类产品;另一方面还可以追究食品生产经营者的责任,强化对食品生产经营者的监督。而食品卫生强调的是结果检测(当然,食品卫生也有一定程度上的过程控制含义,但比较弱),预防性不如食品安全明确。食品卫生的要求是在食用农产品种植出来以后,在染疫动物被屠宰以后,通过检测的方法判定是否存在农药、兽药、有害重金属超标的问题,是否存在动物疫病等问题,进而对这些已经被发现存在问题的产品采取措施进行控制,而对于生产过程中存在问题的产品,未经检测的大量产品却无法控制。这显然都不符合“止恶于未萌之时”公共管理观念。食品卫生也不具备综合性预防和控制的观念。依据食品安全的综合性预防和控制的观念,食品安全管理还应采取风险分析方法,进行食品安全监测,实行市场准入制度,坚持科学民主法制的原则,强调食品安全信用,加强食品安全宣传教育等综合性手段,来实现食品安全的目的。

## 五、食品安全、食品卫生与食品质量含义厘清的必要性及途径

观念是思维的起点,观念的模糊,往往导致逻辑思维的混乱,落实到公共政策与法律制定方面,则容易导致目的与手段的混淆,贻害无穷。前文述及,在很大程度上由于食品卫生法将“大卫生”的含义赋予了“卫生”,使得食品卫生含义与食品安全的含义发生混淆;由于标准化法与产品质量法的规定,使得食品质量标准拥有了“质”的含义,而与食品卫生发生了混淆。又由于我国目前食品安全尚未明确成为法律层面的概念,但正处于学理概念向法律概念的转化过程中,食品安全的含义尚未占有主导地位。因此,厘清食品安全、食品卫生、食品质量这三个概念的含义对于公共政策的确立及法律的制定都有极大意义。我们认为,应当借正在进行的《食品安全法》的起草,《标准化法》与《食品卫生法》的修改,通过法律的途径厘清三

个概念。借此,还可以重新确立我国食品安全法律体系,即以食品安全法(主要规定食品安全管理的原则和方针,而不直接规定行政处罚权)为基本法或者说框架法,以食品卫生法、动物防疫法、食品检验法、食品标签法等为具体监管法(包含处罚权),以食品安全标准替代食品质量标准和食品卫生标准的食品安全标准体系,构成完整的食品安全法律体系。

## 第二节 现代食品安全问题

一般来讲,现代食品安全性的六大类问题,即营养失控、微生物致病、自然毒素、环境污染物、人为加入食物链的有害化学物质、其他不确定的饮食风险。其中,营养失控或营养素不平衡就其涉及人群之多和范围之普遍而言,在当代食品安全性问题中已处于较发达社会之首位。在食品相对丰裕的条件下,因饮食结构失调使高血压、冠心病、肥胖症、糖尿病、癌症等慢性病显著增多。这说明食品供应充足不等于食品安全性改善。高能量、高脂肪、高蛋白、高糖、高盐和低膳食纤维,以及某些矿物质和必要维生素摄入,都可能给人的健康带来慢性损害。而有些矿物质和维生素用量过多(例如硒、维生素A等)也可能引起严重后果。微生物因素导致食品腐败变质、微生物毒素及传染病流行,是多年危害人类的顽症。人类历史上一些猖獗一时的瘟疫,在医药卫生及生活条件改善的情况下,已受到一定程度的控制。但现实证明人类在与病原微生物较量中的每一次胜利,都远非一劳永逸。原因是社会经济及文化发展的不平衡、食品生产与消费方式的改变以及病原微生物适应性及抗性在与人类的共同进化中不断提高。如果说前述营养不平衡问题在很大程度上是由个人行为决定的,那么,微生物污染致病则始终是行政和社会控制的首要重点。

### 一、自然产生的食品毒素

自然产生的食品毒素是指食品本身成分中含有的天然有毒有害物质,如一些动植物中含有生物碱、氢氰糖苷等,其中有一些是致癌物或可转变为致癌物。天然的食品毒素,实际上广泛存在于动植物体内,所谓“纯天然”食品不一定是安全的。

### 二、衍生毒物

衍生毒物可由食品的任何内在成分与外源成分(如污染物与添加剂)相互作用形成,或这些物质与外界物质(如氧)相互作用形成。由热、光、酶或其他物质引起

食物化学降解也会产生有毒物质。衍生毒物可分为热解有机毒物、非热解毒物、油脂氧化物以及污染物反应产生的毒物等。

在人为特定条件下食品中产生的某些有毒物质,如粮食、油料等在从收获到储存过程中产生的黄曲霉毒素,食品烹饪过程中产生的多环芳烃类,都是毒性极强的致癌物。

### 三、环境污染物

环境污染物在食品成分中的存在,有其自然背景和人类活动影响两方面的原因。其中,无机环境污染物在一定程度上受食品产地的地质地理条件所左右,但是更为普遍的污染源则主要是工业、采矿、能源、交通、城市排污及农业生产等带来的,通过环境及食物链而危及人类饮食健康。无机污染物中的汞、镉、铅等重金属及一些放射性物质,有机污染物中的苯、邻苯二甲酸酯、磷酸烷基酯、多氯联苯等工业化合物及多氯二噁英、多氯氧芑、多环芳烃等工业副产物,都具有在环境和食物链中富集、难分解、毒性强等特点,对食品安全性威胁极大。在人类环境持续恶化的情况下,食品成分中的环境污染物可能有增无减,必须采取更有效的对策加强治理。

### 四、人为添加的有害物质

人为加入食物链的化学物质,包括农牧业生产及食品加工过程中为保障生产、提高质量及安全性所使用的多种化合物,既有人工合成的,也有自然生成的,其应用数量、残留量及稳定性均极不相同。农药、兽药、饲料添加剂及食品添加剂等,近年成为当今食品安全性方面的关心焦点,原因有多方面。其中,科技发展加深了对某些化学残留物性质及规律性的认识,以及消费者风险意识、对食品质量及安全性要求的提高,是决定性的因素。我国在工农业生产迅速发展过程中这类化学物质引起的食品安全性问题,呈潜性上升趋势。从世界范围看,科技界、企业界和管理部门为降低这类物质所致的食品风险,投入了巨大的人力、物力与财力。美国近年提出要对现行各种农药残留限量作重新审定,改变以“良好生产措施”为确定限量标准依据的做法,代之以对人体健康影响为依据的方法,以提高安全性保险系数,并要求对儿童和婴儿这一敏感群体在制定残留限量方面给予特别的保护。此外,为加强致癌化合物的控制,一批农药可能被禁用。这一切都反映了在科技与社会进步过程中对这一大类化学物质加强管理、减少饮食风险的总趋势。

### 第三节 食品监管机制存在的问题

由于科技进步、管理水平及社会发展的不平衡性,食品安全性的问题内涵及轻重缓急在不同国家不同地区不完全相同,公众对食品安全性的认同意识也有不同程度的差距。但是从民族健康与繁荣、社会进步与持续发展的角度来看,充分、全面地理解食品安全性问题的意义与趋势,则是一个普遍的、至关重要的课题。

食品安全性已成为当今影响广泛而深远的社会性问题。加强对食品安全性的管理控制,既是社会进步的需要,也是民族健康的保证。历史的经验和国内外的形势都说明,确保食品的安全性必须建立起完善的社会管理体系,这应包括以下几个主要方面:就食品安全性进行完整的立法;对食品生产和供应系统所用的各类化学品,建立严格的管理机制;对食源性风险实行环境全过程控制;采用绿色的或可持续的生产技术,生产对人与环境无害的安全食品;建立健全市场食品安全性的检验制度,加强执法,保障人民健康。

#### 一、我国食品安全监管体系存在的主要问题

##### (一)不健全的食品安全监管法规

在我国,虽在众多的食品安全事故的冲击下,有关食品安全监管的法律法规都在进一步完善,但依然存在很多不足和漏洞。涉及食品安全的法律法规比较多,如《食品卫生法》、《消费者权益保护法》、《卫生检疫法》等。但却没有一部针对整个食品生产、运输、保存、销售、经营、监督等食品运作全程的统一大法来协调综合的监管。另外,各个食品监管部门制定的监管法规同样也有很多纰漏,一些人们生活必需食品种类并没有列入监管名单内,没有记入法规得到明确规定。

##### (二)食品安全监管主体权责的不明

我国的食品安全监管是一种由食品药品、工商、质检等多个部门实行的分段监管的监管模式,多个部门间处于平行的地位,很少存在隶属关系。众多的监管部门为了各部门自己的利益,而存在着严重的利益部门化、权力利益化问题。众多部门在有利可图时往往抢着做,而遇到棘手的问题时则出现无人监管、各自相互推诿扯皮的问题。这不仅在具体监管中导致了错位、缺位,更造成了监管的真空地带。在发生严重的食品安全事件时,各个监管部门全体撒手不管,任意推卸监管失误的责任,从而使食品安全监管责任追究机制也难以实施。这种多家监管的模式不仅没有加强,反而在一定程度上大大地削弱了食品安全体系的正常运行。尽快建立综

合协调机制、明确办事机构、建立广泛资源共享机制,是明确各监管部门监管权责的唯一路径。

### (三)不合理的食品安全监管流程

我国的监管模式就是分阶段的监管模式,这种分段监管的监管流程不仅存在着大量的监管范围的灰色地带或是重叠以及责任不清的问题,而且会使小问题演变为不可收拾的食品安全事件。食品安全监管不仅仅只是某几个阶段的问题,在整个食品生产供应链上,任何一点安全风险都具有传导性。在整个食品生产供应全程中,开始的一个小风险如不能得到发现、及时处理,它就会顺着供应链传递下去,而造成大的食品安全事件。因此,食品安全的监管应该包括整个“从农田到餐桌”食品供应链的所有阶段。使食品供应链上的小问题得到及时解决,抑制安全事件的发生。

### (四)尚未形成的统一的安全标准体系

食品安全标准是食品质量安全监管的重要依据,也是体现食品安全监管水平的标准之一。我国食品质量标准不仅不健全,在很多食品品种中没有具体监管标准规定。而且食品安全监管具体标准在各个法律法规中没有统一的规定,滞后、重复以及相互矛盾的问题大大阻碍了其在实际监管中的具体操作和运用。不完全统一的食物质量标准更造成了一定的监管混乱局面。我国的食品安全的标准大多由企业制定,缺乏科学性和安全性,与国际标准存在很大差距。食品质量标准不能与WTO有关协定和食品法典委员会(AC)标准相一致,这也是为什么我国的食物经常被退关的原因。同时我国食品质量安全标准并不是包含所有品种的食物,而只是罗列了重点监管品种。随着食品产业的迅速发展,我国现有的食品质量标准已不能使食品生产得到合理监管了。整顿、健全国家食品质量标准已成为全社会不得不大声呼吁的事实。

### (五)宽松的预警惩处机制

我国的食物安全危机处理机制相当滞后,往往当问题闹大掩饰不住了,造成极为严重的后果后,才开始重视解决。小问题则往往被隐瞒、掩盖。原本能够减轻公众受害程度的,却因为过于滞后、宽松的危机管理机制而造成更严重的危机。另外,我国食物安全惩处机制极为宽松,这主要表现在对造成食物安全事件的厂商和个人的惩罚力度过于轻微上。事实证明轻微的惩罚不能对食品生产商产生威慑力,达到抑制作用。反而会使食品制造商们无所顾忌。我国法律对于食物安全事件的制造者往往以罚代刑,以罚款结束。《刑法修正案(八)》取消了拘役刑,使犯生产、销售有毒、有害食物罪的起刑点升为有期徒刑,但总体来说规定还是极轻的。《刑法修正案(八)》规定对人体健康造成严重危害或者有其他严重情节的也只判处



5年以上有期徒刑。这么轻的刑罚力度很难起到威慑力。

## （六）消费者薄弱的食品安全及维权意识

我国消费者的食品安全意识并不强，很多城镇居民对绿色食品、有机食品等都没有全面的认识和了解。当消费者去超市商场买东西时很少有人真正停下来花几分钟认真查看生产日期、食品制作成分等食品安全信息，直到吃下去发生食物中毒后才发现问题。一般消费者当遇到食品安全小问题时，绝大多数消费者往往表示沉默，并不直接向消费者协会或者相关的监管部门进行投诉。直到发生大问题不能容忍时才发出声音寻求救济。

## 二、完善我国食品安全监管体系的建议

### （一）建立完善的食品安全监管法律体系

我国应借鉴美国系统的食品安全法律法规体制，在充分考虑当前具体国情的情况下，建立完备的法律法规、相应的规章制度以及应对特殊领域的特殊食品安全监管立法等，在保障食品安全方面建立一个强大的体系。在这个强大的监管体系中既有综合性的条款，也有极详尽的规定。所以我们必须完善以《食品安全法》为主，其他法规相配套，包括食品安全技术规章和标准要求在内的全部食品安全法律制度。同时还要保证与国际接轨，参照、研究发达国家的食品安全法规和先进标准以及世界粮农组织、世界卫生组织、国际标准化组织等国际组织的食品安全法规、技术规范、指南和准则，及时废除不适当的法律法规，进一步完善、补充我国的食品安全法律法规。

### （二）建立食品安全综合监管体系

从国际食品安全监管的发展趋势来看，食品安全监管模式基本由分散管理向集中管理转变。为使一些食品安全监管的稀缺资源可以被共享，降低制度成本，提高应对能力，避免“政出多门”可能导致的监管重叠或监管缺口，更容易确定和分清监管责任，避免相互推诿，我国必须集中监管职能并精简监管机构。首先，必须明确规定各个监管部门的职权，规划、分清各个食品监管部门的监管职责。确立一个层次分明、监管权属清晰的合理的权利配置体系。最重要的是强化对于食品安全监管中存在的失职渎职行为的问责力度。其次，重视地方政府的食品安全监管的综合协调和补充监管作用。我国分阶段监管的模式短时间无法一下改过，这就需要地方政府执法行动中增强部门的协调性。

### （三）完善食品安全标准

建设体系完备、全面的食品安全标准体系，尤其是人民日常生活必需的食品安

全标准，是建立完善的食品安全监管体系的基础性的重要工作。首先，健全食品安