

# 关于我国食品安全法律和标准的建设

朱育菁 冒乃和 刘 波

(福建省农科院生物技术中心 福州 350003)

**摘要** 保障食品/质和/量的体系可称为食品安全体系。食品安全法律体系是食品安全的基石,可以保证食品市场的安全运作,是提供食品链全程安全监控的依据。虽然我国食品安全法律体系存在着许多不足,但正在健全和完善食品安全法律体系,为实现/从田头和饲养地到餐桌0的食品安全全程监控和国际贸易提供了基础。

**关键词** 食品安全 法律体系 全程监控 **中图分类号** D9 TS S4

食品生产关系国计民生,食品安全涉及千家万户。食品安全需要食品安全体系来保证,食品安全的法律和标准是整个体系的基石。我国食品安全法律体系的建设正处在关键阶段,人们对食品安全和质量的新要求,以及加入WTO后国际贸易的新形势,需要我国食品安全法律和标准与国际接轨,更系统,更有操作性<sup>[1]</sup>。食品安全法律和标准的建设与研究已经成为基础战略性的工作。

## 一、食品安全法律体系的基本理念和主要内容

/民以食为天0,食品的安全供给是社会稳定的基础,保障食品/质和/量的体系可称为食品安全体系。食品生产规划和安全储备是食品安全体系的重要内容。在保证食品/量的安全0的同时,还要保证/质的安全0。在国内外农产品市场逐步成为/买方市场0的情况下,人们对食品/质的安全0要求越来越高,不仅要求食品品味鲜美,而且要求食品安全、营养、健康,符合/善待环境、生态和动物0的消费原则。/科学、合理、法治0是构架食品安全体系的基本要求。

关于食品生产和流通的安全质量标准、安全质量检测标准及相关法律、法规、规范性文件构成的有机体系,称之为食品安全法律体系。我国食品安全法律体系的核心是5食品卫生法6。我国食品安全管理经历了一个逐步完善的过程:1964年国务院颁布了5食品卫生管理试行条例6;1983年全国人大常委会通过5食品卫生法(试行)6,1995年颁布实施5食品卫生法6。我国已初步形成了以5食品卫生法6为核心的食品安全法律体系,建立了食品卫生监督、监测机构和队伍,迈入了食品安全法制化管理的轨道<sup>[2]</sup>。食品安全法律体系主要从以下两方面发挥作用。

1. 保证食品市场的安全运作 从市场运作着眼,食品安全法律体系从生产体系、市场体系、监控体系、评估体系4个方面进行规范,保证食品市场

的安全运作。

(1) 生产体系 宏观规划布局与产业政策、产前立地标准、农用资料使用标准、生产操作规程、食品原料和加工标准等。

(2) 市场体系 供销储备政策、市场准入标准、标签管理规定、食品销售规定等。

(3) 监控体系 市场执法机构及执法规范、认证机构及认证规范、检测机构及检测规范等。

(4) 评估体系 残留物最高限量标准、产品质量标准、取样检测方法标准等。

2. 提供食品链全程安全监控的依据 从食品产业链着眼,食品安全法律体系由农产品产前的环境质量法律体系、产中的食品安全法律体系和产后的食品安全法律体系组成,为食品产业链的全程安全监控提供依据<sup>[3]</sup>。我国食品安全法律体系的主要法律文献可列举如下。

(1) 农产品产前的环境质量法律体系 主要指农业生产的环境质量标准和检测标准,即土壤、水源、空气的质量标准和检测标准。已经建立了农田灌溉水质标准(GB5084-92)、环境空气质量标准(GB3095-1996)、土壤环境质量标准(GB15618-1995)、绿色食品产地环境质量标准(NY/T391-2000)等。

(2) 农产品产中的食品安全法律体系 主要指农产品生产过程中的技术标准,针对不同作物和不同安全质量等级的要求,对生产过程中肥料与农药的使用、对生产过程进行规范。已制订了无公害农产品生产操作规程、无公害蔬菜生产提倡使用的肥料、绿色食品农药使用准则(NY/T393-2000)、农药安全使用标准(GB4285-84)等。

(3) 农产品产后的食品安全法律体系 主要指农产品经过加工,进入市场流通的质量标准和检测标准,包括市场准入标准、标签条例、最高残留限量标准、取样检测方法标准、产品质量标准等。我国已制定了食品卫生法、粮油卫生管理办法、食品卫生监督程序、农业转基因生物安全管理条例、农药最高残留限量、产品质量法、农业部绿色食品标志管

理办法等一系列食品安全法律法规。

近年来,我国加快了建立和完善食品安全法律体系的步伐,预计到十五期末可以实现产地环境、生产投入品、产品质量、包装标签、贮运保鲜等标准的基本配套。我国对不同农产品也颁布了众多的质量、生产和产地标准。

### 三、我国食品安全法律体系的主要问题

近 20 多年来,我国食品安全事业取得了长足的发展,但也存在着以下严重的问题。

#### 1. 我国食品安全体系中的界定问题

(1) 食品安全体系中/角色不清 如职能部门既制订和解释法规、标准,又行使执法功能,这样容易滋生腐败,食品安全难以真正落实。

(2) 食品安全管理中/权限不清 如卫生部、农业部、环保总局、粮食总局、质检总局、工商总局的权限界定不清,国家食品药品监督管理局的成立只不过是应势而生。

(3) 不同安全等级的食品/定义不清 如保健食品、自然食品、生态食品、无公害食品、无公害农产品、绿色食品(A级,AA级)和有机食品等,名词繁多,增加了消费者识别食品的难度和市场不透明度。

2 我国食品安全范畴的限制 在我国食品安全管理中,没有引入/食品链0的概念,更没有把食品安全的外延延伸到植物保护、动物健康、善待动物的饲养方式以及和人体健康密切相关的日常用品安全、化妆品安全等方面<sup>[4-10]</sup>。常以食品卫生管理取代食品安全管理,/食品初级生产过程中安全操作生产对食品安全性和适宜性的影响0重视不够。没有强调整个食品产业链的安全控制,即由初级生产者直到最终消费者的食品全程监控。

3. 我国食品安全管理体制的限制 我国企业的食品安全管理一直沿用良好操作规范(GMP-Good Manufacturing Practice)管理系统。管理的重点是:确认食品生产过程的安全性;防止异物、毒物和微生物的污染;双重检验制度,防止出现人为的过失;标签管理制度;建立完善的生产记录、报告存档的管理制度等。主要依据是国家卫生部颁布的5食品企业通用卫生规范(GB14881-94)<sup>6</sup>和国家质检总局5出口食品生产企业卫生注册登记管理规定<sup>6</sup>。但它们和FAO/WHO的5国际食品法典<sup>6</sup>相比存在着很大差距,5国际食品法典<sup>6</sup>推荐/HACCP体系0,而我国5食品企业通用卫生规范<sup>6</sup>还没有引入HACCP概念和体系<sup>[11-12]</sup>。

4 我国食品安全法律的系统性不够 由于我国在食品安全管理中,没有引入/食品链0的概念,长期以来,没有把食品安全建立在/从田头到餐桌0

的全程监控基础上,食品安全法律体系的系统性不强;具体标准和法规的制订上也不够协调和系统。如:我国规定了79种农药在32种(类)农副产品中的197项农药最高残留限量的国家标准,但对部分残留物最高限量未提供检验程序和方法,无法操作;我国也未颁发系统的5残留物最高限量管理条例<sup>6</sup>,各类标准繁多、分散<sup>[13]</sup>。与国际通用的和发达国家食品安全标准的等效性差。

### 四、完善我国食品安全法律体系的建议

食品安全的法律建设,既是保证食品安全、提高生活质量、搞好/放心菜篮子0的需要,也是在国际贸易中实施我国环境战略的需要。加强食品安全法律和标准体系的建立和研究,推动食品安全工作发展,具有广泛的社会和经济意义。为此笔者提出如下建议。

1. 加快食品安全法律建设和法制管理 建立我国食品安全法律、行政法规、地方法规、行政规章、规范性文件等多层式法律体系,探索和发展与国际接轨,又符合国情的理论、方法和体系。以现代社会管理理念,理顺食品安全管理关系,规范生产流通,为食品产业发展提供良性的法制管理环境。

2. 加强食品安全法律的研究和交流 积极开展对外交流合作,加强国外食品安全法律标准的研究、消化、吸收和借鉴,使我国在食品安全标准和食品安全监控管理的研究和应用尽快和国际接轨。

3. 加速建立食品安全标准体系 参照5国际食品法典<sup>6</sup>,建立符合/卫生和植物检疫措施实施协定0(SPS协定)和国际食品法典委员会原则的食品标准体系,从食品安全的全程监控着眼,把标准和规程落实在食品产业链的每一个环节。和国际接轨的食品安全标准体系可为我国农业和食品业参与国际贸易及经济全球化进程/保驾护航0。

4. 推行食品安全管理的HACCP体系 在切实落实食品良好操作规范(GMP)的基础上,尽快引入推广HACCP食品安全有效控制体系。首先在出口企业全面推行HACCP体系认证。把HACCP体系纳入食品安全法律体系,由逐步推行HACCP体系走向强制实施。

5. 建立食品安全公共实验室 制订食品安全公共实验室的批准、资格认定和管理的法规,尽快建立独立的、公正的、权威的食品安全公共实验室,为食品安全管理提供科学的、严谨的技术支撑保证。

6. 健全食品经销实体的法律责任制 从法律上明确食品经销实体在食品安全方面的责任。通过经销实体的自律和市场准入制度的实施,使地下加

(下转第 27 页)

的。另外, 因为大型科学装置的建造中所需要的部件数量巨大, 不再是实验室的规模而是工程规模, 因此要求规模化生产。例如在惯性约束研究中所需要的高质量光学玻璃制品, 无论从数量和质量的要求上都达到空前的程度, 这无疑为一个国家的光学和光学加工行业的发展提供了机会。

在大型科学装置的建造和运行过程中, 将派出大量的新技术。这些新技术的产生只是出于科学研究的需求, 没有人可以预料其社会和经济价值, 但是一旦出现适当的机遇, 就有可能产生出乎意料的结果。例如促成美国 20 世纪最后一次经济腾飞的网络技术, 就起源于粒子物理研究中的数据处理技术, 其来自于欧洲核子中心。为了处理实验产生的海量数据, 并使所有参与者能够及时获得这些数据, 欧洲核子中心发明了网络技术 (其实在美国军方的核武器研究中早已用过类似的技术, 只是没有公开)。显然, 大型科学装置的建造与运行, 无疑是高新技术产生的重要源头之一。

对于一个国家来讲, 大型科学装置建造和运行的重要意义还表现在对人才的培养上。经过大型科学装置建造和运行的训练, 对参与人员在科学、管理、工程和处理重大问题的能力和素质上会有不可估量的提升。这种能力和素质所发挥的作用, 有时并不仅仅表现在这些科学家自身的研究领域中, 还会出乎意料地推动其它领域的发展。例如哈维·布鲁克斯注意到, 在原子核物理学领域受过训练的科

学家, 领导了二战时科学上的成功, 如雷达、导弹引信及原子武器等。他还注意到: 是受过原子核物理学训练的科学家, 而不是固态物理学家, 领导了半导体领域早期的重大拓展。在他看来, 这些交叉领域可能更少地涉及原子核物理理论, 而更多地涉及早已熟悉的复杂电子线路、仪器, 以及原子物理中尖端实验所需要的系统性思想<sup>[7]</sup>。

总之, 大型科学装置的建造对本国的工业发展, 尤其是对高新技术企业的发展是一个巨大的推动; 是一个国家培养具有远大科学眼光的科学家、凝聚大型科学创新团队的必不可少的重要途径。正因为如此, 发达国家对大型科学装置的建造非常重视, 竞争的激烈程度远远超出其它领域。

#### 参考文献

- [1] 万尼瓦尔·布什. 科学))) 无止境的前沿. 华盛顿: 国家自然科学基金会, 1990
- [2] 英国政府白皮书. Realising Our Potential: A strategy for Science, Engineering and Technology, Cm2250, p15
- [3] 同[1], p18
- [4] 同[1], p83
- [5] Second Annual Report of the National Science Foundation Fiscal Year. 1952, 11- 12
- [6] A·T·沃特曼. The Changing Environment of Science, 科学. 1965, 147: 15
- [7] 哈维·布鲁克斯. The Relationship between Science and Technology, 政策研究, 1994, 23: 482

(责任编辑 王宏章)

(上接第 55 页)

工产品和伪劣假冒产品难以销售, 遏制非法经营, 杜绝食品安全隐患。

结语 食品安全法律体系的健全和完善在各国都被当作一件系统的战略性任务、重要的基础性工作给予高度重视。我国的食品安全形势严峻, 据统计, 我国每年食物中毒报告例数约为 2~ 4 万人, 估计这个数字尚不到实际发生数的 1/ 10<sup>[14]</sup>。我国入世后, 贸易伙伴的绿色壁垒对我国出口产品的影响也日益显现。国内外形势迫使我国的食品安全法律体系应尽快和国际接轨, 努力缩短和联合国粮农组织、世界卫生组织等国际标准的差距。

#### 参考文献

- [1] 刘波, 冒乃和. 德国食品安全方面重要的法律法规[J]. 中国农业科技导报, 2003, 5(1): 57- 60
- [2] 傅旭. 确保人民群众吃到放心食品[N]. 人民日报, 2002- 05- 01
- [3] 刘波, 冒乃和. 食品安全体系的构建[J]. 福建农业学报, 2001, 16(增刊): 47- 50
- [4] 刘波, 冒乃和. 德国食品卫生与安全的法律要求[J]. 中国食物与营养, 2003, 5: 17- 18

- [5] 冒乃和, 刘波. 德国食品安全和食品添加剂的法律基础[J]. 食品科技, 2003, 2(总 136): 4- 6
- [6] 刘波, 冒乃和. 德国食品安全和残留限量的法律基础[J]. 食品研究与开发, 2003, 24(2): 6- 8
- [7] 冒乃和, 刘波. 德国食品安全和转基因食品的法律基础[J]. 广西轻工业, 2003, (4)
- [8] 刘波, 冒乃和. / 自然友好式0的欧盟有机农业/ 动物生产规程0[J]. 中国畜牧杂志, 2003
- [9] 冒乃和, 刘波. 德国食品安全和日用品的法律基础[J]. 广西轻工业, 2003, (2): 31- 34
- [10] 冒乃和, 刘波. 德国化妆品安全的法律基础[J]. 日用化学品科学, 2003, 26(3)
- [11] 王强. 国内外食品 GMP 对比分析[J]. 中国农业科技导报, 2002, 4(5): 36- 39
- [12] 单之玮, 佟建明. HACCP 应用现状及前景[J]. 中国农业科技导报, 2003, 5(1): 53- 56
- [3] 冒乃和, 刘波. 越筑越高的绿色壁垒))) 残留物最高限量标准[J]. 中国农业科技导报, 2002, 4(5): 40- 41
- [14] 杜海岚. 安全事件层出不穷食品安全迫在眉睫[N]. 法制日报, 2001- 08- 15

(责任编辑 肖庆山)