

21 世纪我国食品卫生安全问题与对策

朱晓峰

(中国农业科学院农业经济研究所 北京 100081)

进入 21 世纪,发达国家和发展中国家都面临着食品卫生安全问题的挑战。经济全球化和食品产业现代化背景下的食品卫生安全问题,已超出传统的食品卫生安全概念,也超出传统的食品污染范畴,演化为以建立和完善食品卫生安全的管理和制度,对国内食品生产、加工、流通以及食品国际贸易进行政府规制^[1]为主题的全球性问题。所谓政府规制,即指政府为了公共利益以法律法规以及制度和政策对食品生产、加工、流通和国际贸易加以规范和制约。实现我国食品卫生安全,应处理好食品卫生安全的基本矛盾和利益关系,增强政府提供食品卫生安全服务的能力。

一、我国食品卫生安全现状

改革开放以来,为了保障食品卫生安全,我国在食品标准化以及食品卫生安全立法方面做了大量工作,取得了重要进展。但是,我国对食品生产、加工和流通的规制起步较晚,现阶段食品无标生产和上市、有毒有害物质超标的问题还未彻底解决,加上经济全球化、食品产业转型以及转基因技术的发展产生了新的食品卫生安全风险,以致当前政府提供食品卫生安全服务的任务依然非常繁重。

1. 食品标准化及卫生安全立法工作的进展

我国食品标准的制修订工作近年取得了显著进展。2001 年 9 月,农业部发布了首批 73 项无公害食品行业标准(2001 年 10 月 1 日开始实施)。2002 年 7 月,农业部发布了第二批 137 项无公害食品行业标准,其中,新组织制定的有 126 项,修订的有 11 项(2002 年 9 月 1 日开始实施)。制定和修订的无公害食品行业标准涉及粮食、蔬菜、水果、茶叶、肉、蛋、奶、鱼等关系城乡居民日常生活的食品,标准内容包括产品产地环境条件、生产技术规范、食品卫生安全标准等。在食品加工产品卫生标准方面,目前已制定的国家标准为 164 项;在食品添加剂标准方面,制定的国家标准为 136 项、行业标准为 85 项;在食品检验方法标准方面,已制定的国家标准为 479 项、行业标准为 581 项;在食品包装材料及容器标准方面,制定的国家标准为 54 项。^[1]

改革开放以来,我国制定了一大批有关食品卫生安全的法律法规。1995 年,《中华人民共和国食品卫生法》经过试行后颁布实施。1997 年,国家颁布了《动物防疫法》。近年来,农业部等部门在农药、兽药、饲料以及转基因食品的卫生安全管理方面,也陆续制定了具体管理办法和条例。目前,我国已有

28 个省(区、市)出台了无公害农产品管理办法,黑龙江、浙江、湖北、重庆等省市还出台了专门的绿色食品管理办法。

2. 当前我国食品卫生安全问题的突出表现

(1) 食品中的有毒有害物质危害消费者健康和生命安全的问题还未彻底解决。由于农药残留、食品无标生产和上市、食品掺假的问题没有从根本上得到解决,食品中毒事件时有发生。我国每年因农药中毒和死亡的人数是世界最多的国家之一,有关专家估计,近年我国每年实际上发生食品中毒的例数至少涉及 20~40 万人。(中国经济时报,2001 年 10 月 8 日)

(2) 食品卫生安全问题已成为我国食品扩大出口的重要障碍。近年来,我国出口日本的稻米、出口欧盟的动物源性食品(指可供人类食用的动物产品及其附属产品)遭遇了日本和欧盟基于食品卫生安全要求设置的技术性贸易壁垒。究其原因,一方面是由于农产品国际贸易中的保护主义倾向有了新的表现,技术性贸易壁垒(TBT)以及《实施动植物卫生检疫措施协议》(SPS)成为发达国家实行农业保护政策、提高市场准入门槛的重要手段。另一方面,也要看到我国长期以来缺少食品卫生安全风险的控制体系、食品卫生安全问题日益凸显,这已成为提高我国优势农产品竞争力、保障食品消费安全的障碍。

(3) 我国食品卫生安全风险趋于增加。一是我国农业纳入经济全球化产生的风险。今后几年,我国农业将按照“入世”承诺扩大开放。开放的贸易环境,增加了危害人体健康的致病病原菌跨国传播的机会。一旦携带致病细菌的食品传入国境,将危害国内的食品生产和人民的生命健康。二是我国食品工业转型的风险。在我国食品产业升级,分散、小型、技术含量低的传统食品工业向工程化、规模化、高科技含量、国际化食品制造业转型的过程中,由于采纳新原料、新工艺、新技术以及开发新的食品,可能产生新的食品卫生安全问题。三是应用转基因等高新技术的风险。目前,在美国等国家,转基因技术已进入商业化生产和应用阶段,大量的转基因农产品已被直接或间接地制成人类的食品。据专家测算,截至目前,进入中国人食物链的转基因食品(主要是转基因大豆、玉米、油菜及其制品)已经超过 2 000 万吨。某些转基因食品对人体健康潜在的不良影响,使得消费者面临新的风险。四是社会转型风险。在社会转型时期,道德规范不能有效地约束反社会行为,一些企业主为了快富、暴富,仍在违法生产经营假冒伪劣食品。

二、我国食品卫生安全需要解决的问题

1. 已有的法律法规不适应新的形势

我国食品卫生法以及与之配套的一大批法律法规是多年前制订的,需要尽快修订。现行有关食品卫生安全的法规、规章存在重复交叉,缺少衔接,部门立法与执法不分。目前农业部有关无公害食品技术性法规的内容被放在无公害食品标准里,造成监督过程中对违法行为的认定、制止缺少充分的法律依据。我国从事食品卫生安全立法的相关机构,职能专业化程度低。从田头到餐桌对食品卫生安全进行全过程系统管理,目前还缺乏权威、可操作的法律法规支持。

2. 食品标准体系不健全,现有食品标准的水平偏低,缺乏有效的标准实施机制

现阶段我国的食品标准主要是国家、行业和地方标准,从事食品生产、加工和经营的企业有的没有制定自己的产品标准及生产加工方法标准;有的虽然制定了自己的标准,但与CAC(国际食品法典委员会)、OIE(世界动物卫生组织)、IPPC(国际植物保护公约)等国际组织的标准以及发达国家的标准水平相比,还存在很大差距。从现有食品标准的制修订过程看,相关部门、行业和地域之间缺少沟通与衔接,从食物链和食品产业一体化角度对主要食品进行系列标准化以及综合标准化的工作开展得不够。已经制定的无公害食品标准中,产中标准多,与食品加工、包装及市场流通相关的标准少;食品卫生安全标准工作局限于对主要有毒有害物质最大残留量的制修订,标准数量少、修订周期长。

美国、日本、欧盟等发达国家近年对食品实行越来越严格的卫生安全标准。以农药残留限量标准为例,CAC(国际食品法典委员会)已颁布了200多种农药、100种农产品的3100项MRL(最高残留量)标准,美国公布了9000多项、日本近3000项、德国8000多项、澳大利亚近3000项、我国台湾省1149项。我国批准使用的农药有效成份有近600种,目前只制定了79种农药、20种农产品的205项MRL标准(中国农产品市场协会,建立农产品质量安全管理体系对策研究)。

近几年,农业部虽然在无公害食品的行业和地方标准的制修订方面取得了很大进展,但由于缺少有效的实施机制,加上监督成本过高,农民和企业不按新标准生产的行为比较普遍,已有的标准特别是无公害农产品生产技术规程,得不到应有的重视和执行。花费了国家大量资源制订出的标准流于形式,并未实施到位。

3. 管理理念和技术落后

我国现阶段对食品卫生安全的管理沿袭市场准入检查、定点监测以及抽样检测等老办法,系统管理以及风险评价、风险控制、风险信息交流等现代管理理念还未得到重视。我国大多数质检机构还不具备发达国家对食品中的有毒有害物质进行全面检测的能力和水平。国外农业环境质检机构在大气、水、土壤等污染源方面的检测参数多达680个,我国同类机构中水平高的最多能检测140个参数。

我国食品生产和加工企业目前采用HACCP管理体系的还很少,食品卫生安全重大风险的监测预警技术还有待研究和开发。

4. 体制不顺

目前,我国食品卫生安全的管理职能分散在农业、卫生、工商、质检、环保等多个部门,由于部门分割、各自为政,缺乏协调机制,难以形成食品卫生安全的管理合力。在食品卫生安全管理立法权方面,中央与地方以及部门与部门之间缺少清晰的界定,导致有关食品卫生安全的法律、法规、规章协调与配套性差,权威性不高。在食品卫生安全检验检测和监督执法方面问题严重。一是机构重复设置、职责不清。农业部和卫生部都建立了对食品卫生安全进行检测监管的全国性体系和队伍。农业部已有165个部级产品质检机构通过了国家计量认证和农业部的执法检验授权认可,初步形成了省、地(市)、县级全国农产品安全监测体系;卫生部建立了国家、省、地(市)、县(区)4级食品卫生监督和技术保障体系,形成了一支10万人的专门的卫生行政执法队伍和20万人的卫生行政执法技术支撑队伍。二是政事不分,公益性的行政执法行为与经营性的市场行为不分。有些地方的执法单位为了稳定队伍,把“依法行政”变成了“依法创收”。三是监测机构的结构不合理。从地区分布看,中西部地区食品卫生监督检验机构偏少;从监督检验机构体系看,县级农产品质检机构建设相对滞后,农村基层中小型批发市场和集市还未全部纳入卫生安全监测范围。

三、实现我国食品卫生安全的对策

1. 处理好食品卫生安全的基本矛盾和利益关系

(1) 处理好发展食品生产与保障食品消费安全的关系 要根据食品消费需求越来越重视消费安全的变化,引导和规范食品生产行为。当前提高我国食品卫生安全水平的需求主要来自以下4个方面:满足温饱后社会对无公害食品的需求日益增长;减少食品中毒事故的需要;突破发达国家的技术性贸易壁垒,发展出口创汇农业的需要;尽快建立我国的技术性贸易壁垒体系,保护我国农业免受发达国家农产品进口冲击的需要。要把食品卫生安全的风险水平控制在同我国城乡居民食品消费安全的需求及农业发展相适应的水平上,既要避免食品卫生安全的风险水平过高,形成对城乡居民生命健康的危害,又要避免脱离实际追求食品卫生安全的低风险水平。

(2) 处理好政府对食品生产与流通进行规制与粮食生产和流通市场化的关系 既要警惕“粮食生产和流通的市场化就是政府完全退出对粮食生产和流通干预”的认识误区,避免食品产业规制的缺失;又要防止把政府对粮食生产和流通的合理干预放大,造成粮食流通体制改革的不到位。在当前食品卫生安全风险趋于增加的形势下,要明确和强化有关部门和各级政府保障食品消费安全的职责,在粮食生产和流通市场化的过程中,通过加强食品卫生安全的法规和标准体系建设,来规范、约束粮食

生产经营者的行为,提高“米袋子”卫生安全水平。

(3) 处理好政府、农民以及企业之间的关系
要解决好农民按照政府制定的无公害食品标准和生产技术规程进行标准化生产,需要支付生产调整成本(学习成本、采纳无公害技术的投入和服务成本,以及承担产地环境达标的成本)的问题,为此应建立成本补偿机制,确保农民不因为转向无公害生产而增加负担、减少收入。要加大立法和执法力度,依法规范食品生产和经营,从重、从严、从快惩处食品加工和经营企业的违法违规生产经营行为。对于采纳先进生产和管理技术,有能力率先在食品卫生安全标准方面与国际接轨的农业产业化龙头企业,在资金投入、技术引进和改造上给予重点扶持,发挥龙头企业在提高食品卫生安全水平方面的带动作用。要加强无公害食品、绿色食品以及有机食品的基地建设,从源头上提高食品卫生安全水平,增强企业的市场竞争力。

2. 增强政府提供食品卫生安全服务的能力

(1) 加快食品卫生安全法规法制化进程 应根据社会经济发展和应对“入世”挑战的需要,加快完善我国食品卫生安全法规体系,重点抓好《食品卫生法》、《国境卫生检疫法》、《动物防疫法》等法律的修订。我国现行《食品卫生法》等基础性法律的有关条款,对于违法生产经营行为的惩处不能起到应有的作用,故在修订《食品卫生法》和起草有关食品卫生安全的法律法规和条例时,应参照国外有关立法,加大对违法违规从事食品生产经营的处罚力度。要抓紧研究实施我国食品特别是缺乏比较优势的小麦、玉米、油菜以及畜产品的技术性贸易壁垒措施;对于现有食品标准中的技术法规内容,经过风险评估和可行性研究,可以列入相关法律法规的,应尽快转化为相应法规条款。

(2) 完善我国食品标准和卫生安全检测体系

第一,要利用 WTO 贸易磋商和争端解决机制,解决我国农产品出口受阻问题。第二,出口基地要加快与食品卫生国际标准的接轨,积极同有关国家磋商我国 AA 级绿色食品与国外有机食品的相互承认;根据出口市场的具体要求,尽快完善提高具体出口产品的卫生安全标准;第三,在完善我国无公害食品标准体系过程中,善用 TBT 协定和 SPS 协议规则,制定和采用我国特色的食品生产、加工标准以及食品卫生安全合格评定程序,研究建立我国食品技术壁垒。第四,积极引导和鼓励农业行业协会、农业专业技术协会等民间行业和技术组织,以及食品产业化龙头企业,参与国内以及国际食品标准的制修订工作,尤其要鼓励食品产业化龙头企业自主制订企业食品标准。第五,创新食品标准制修订的基础。今后制修订食品标准,要采取切实措施加强风险评估工作,尽可能以风险评估为基础,来完善我国的食品标准体系。第六,构建食品标准的强制实施机制,在进行风险评估的基础上,制订行业进入的最低标准,作为农业法规的配套措施,强制执行。第七,构建食品标准化生产诱导示范机制。选择若干真正有比较优势的食品类农产品,建立一批国际化的食品标准化生产示范区。对于按国际先进标准生产的农民和企业,给予财政补贴和优惠贷款。第八,按照统筹规划、合理布局、明确分工的原则,

在整合现有资源的基础上,建设中央、省、市、县 4 级食品卫生安全检测体系。中央食品卫生安全检测机构重点突出高精检测能力建设,省市食品卫生安全检测机构重点突出综合检测能力的建设,县食品卫生安全检测机构重点突出产地环境和速测能力的建设。第九,当前,要增加对食品卫生安全检测机构尤其是中西部地区食品检测机构的投入,增强各级食品卫生安全检测机构的技术能力,提高食品检测机构为企业、基地和农民服务的效率。

(3) 借鉴国际经验,理顺我国食品卫生安全的管理体制 从国际经验看,现代食品卫生安全管理体系的基本特征是:法律法规健全、依法管理;中央与地方之间、部门之间的职责划分明确;机构相对独立、职能专业化。参照国际经验,我国食品卫生安全管理体系的创新,应坚持科学分工、统一协调的原则,形成合理横向分权与合理纵向分权相结合、权责对称、运行高效的管理体系。具体措施如下。

一是调整和完善横向分权结构。应适当归并目前过于分散的食品卫生安全管理职能,以农业部、卫生部、国家质量监督检验检疫总局为主,划分食品卫生安全的部门管理权限。授权农业部牵头制修订食品生产、加工和流通领域的卫生安全法规,组织制修订无公害食品、绿色食品和有机食品标准,负责产地环境和农业投入品的监管,以及国内无公害食品、绿色食品、有机食品的标识认证和监督管理,切实保障“米袋子”以及“菜篮子”产品生产环节不出卫生安全问题。授权卫生部牵头修订食品卫生法、国境卫生检疫法等基础性法律法规,负责对食品加工、经营企业以及入市食品进行抽查和执法,切实保障食品在加工与流通过程中不出问题。授权国家质量监督检验检疫总局牵头组织制修订食品国家标准,负责进出口食品的检验检疫,确保食品在国际贸易中不出问题。

二是调整和完善纵向分权结构。应以中央和省(直辖市)自治区、(地级)市、县为层级,划分中央和地方食品卫生安全管理权限。中央主要负责全国性、基础性、公共性的食品卫生安全立法。地方要按照中央的统一规范,结合管辖区域的特点,制定具体的食品卫生安全管理办法和实施细则。

三是组建国家食品卫生安全监督管理委员会。考虑到国家食品药品监督管理局在食品卫生安全监督管理方面存在与农业部、卫生部等部门的相关职能协调的问题,可考虑在条件成熟时进一步理顺我国食品卫生安全监督管理体制,组建国家食品卫生安全监督管理委员会,以便指导和协调相关部门和地区的食品卫生安全监管工作,切实加强部门 and 地区间的联系、沟通与合作,提高食品卫生安全管理工作效率。

(4) 建立食品卫生安全风险预警系统 应借鉴欧盟加强食品卫生安全管理的经验,建立能有效应对食品卫生安全重大风险的快速反应系统。可考虑在中央和地方政府的食品卫生安全主管部门设立专门的风险管理机构;在中国农科院等部直属事业单位和地方的公益性研究单位建立专门食品卫生安全风险分析与评估的研究队伍;在中央和地方财政中设立食品卫生安全风险管理的财政专项资

(下转第 58 页)

地在合同上签字。最后林业部门实际只支付了 250 000 元。李刚之所以违心交易是因为他别无选择。

正是由于对林木所有权中的交易权的限制,致使其收益权无从谈起,也使使用权形同虚设。所以我们在考虑林木所有权时要十分注重林木的交易权,因为林木交易权的取消与限制,实际上等同于林木所有权的取消与限制。

四、林权残缺对非公有制林业的影响

2001 年初国家林业局提出“发展非公有制林业”的口号,但响应的不多,重要原因之一就是林权残缺。林权残缺严重制约了非公有制林业的发展。

1. 林权残缺致使市场配置资源的作用不能正常发挥 前面我们已经提到市场配置资源的基础条件之一是经济人的自由,即经济人偏好自由、价值自由、使用自己资源的自由,其中起决定作用的是交易自由。而我国林权恰恰缺乏交易自由,这就导致发展非公有制林业所需的资金无法配置到林业上来。林业资金和其他所有资本一样具有趋利性,林权交易权的缺失,致使林业资金的获利性成为泡影,同时也大大增加了林业投资的风险。所以尽管我国目前居民存款高达近 10 万亿,但流入到林业的很少,整体上讲仅仅依靠国家投入发展林业的局面未能真正打破。

2. 林权残缺严重伤害了林权权利主体的利益

前述石光银、李刚就是典型的例子。实际上陕西何止一个石光银,河北何止一个李刚。据统计在西部像石光银、李刚这样的造林大户就有 300 多万户。这些造林大户承包治理的荒山、荒沟和小流域,大都地形破碎、土地瘠薄。人们当初承包这些荒地是受到经济利益的驱动。当树苗成长成林时,却发现林权残缺,绿色银行里已经取不出钱了。林权主体的合法权益得不到保障。2002 年 7 月 29 号《湖北日报》发表了“保护环境基本国策,政策整穷栽树人”的文章,讲的是湖北省竹山县武中国,倾家荡产造林 17 年,现在一文不名,因为还不起银行贷款而被告上法庭的悲剧。如今国家大力提倡植树造林,可至今仍然有 1 亿公顷的宜林荒山荒地未被利用,虽然居民手里有大量闲置资金,农村也有大量的剩

余劳动力,就是不愿意投到林业上。如果武中国的困境不能摆脱、石光银的尴尬不能化解,周围的人看到他们的下场,谁还敢投钱去植树造林呢!

3. 林权残缺严重损害政府信誉 我国现代以来的特定历史,使政府信誉问题更为突出。尽管我国 20 多年来迅速地转变为市场经济社会,但计划经济给我们留下的精神遗产——不守信用,仍然影响着人们的经济行为。在计划经济时代,人与人之间的主要经济关系是命令与服从的关系,不存在平等人之间的合约关系;政府部门无需信守承诺,因为他们代表计划,并且他们认为他们有权更改计划。市场经济的今天,当政府部门在改变制度和政策方面的权力过大,并且沿袭计划经济的命令传统时,有意无意地造成了对信用本身的破坏;尽管政府有时出于公益考虑,并且大多仍然没有意识到这点。林权残缺在很大程度上是政府部门未能考虑到政策对经济当事人带来的直接损害而造成的。我们的政策对林木交易权的管制,扰乱了林木主体的预期,等于破坏了产权,也损害了政府的信誉。在 1984 年前后所以有那么多承包大户植树造林,是因为依据当时的政策,他们的预期收益是比较好的。而现行的采伐管制,则使合法经营者遭受重大经济损失。政策朝令夕改,使政府信誉堪忧。即使政府非要出台禁伐政策不可,事先也应建立好补偿机制。若单方毁约,又不予补偿,民何以堪!

十六大报告中“完善保护私人财产的法律制度”的论断,为非公有制林业发展创造了较好的理论氛围,同时也为林权制度改革指明了方向。只有林权权利主体的私人财产权受到保护,个体林业经营者才会努力使其财产保值增值,在个体收益增加的同时使社会财富增加。只有国家、集体、个人共同积极投入发展林业,才能真正出现森林越采越多、越采越好,青山常在,永续利用的局面。

参考文献

- [1] 刘伟,李风圣. 产权范畴理论分歧及其对我国改革的特殊意义,经济研究,1999(1),3
- [2] 陈根长. 中国林业物权制度研究. 林业经济,2002(10),12
- [3] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集,24 卷. 人民出版社,1972,271

(责任编辑 邱夜明)

(上接第 64 页)

金。应积极开展食品卫生安全风险评估的国际交流与合作,尽快了解和掌握国外食品卫生安全的风险分析和评估技术。同时,应建立外部监督和自我监管相结合的风险管理制度。在外部监督方面:加强对进口食品特别是转基因食品的监督管理,完善与转基因食品研究、生产和进口管理法规配套的实施细则,切实做好对转基因食品的标识工作;加强对食品生产投入品和市场流通的监管,完善和普及畜产品入市检测检疫制度和蔬菜、水果等大宗农产品的市场准入制度;规范现行的食品卫生安全量化分级管理办法,完善风险评级标准,加强对食品卫生安全高风险企业的监管。在农民和企业的自我监督方面,要结合实施“绿色证书工程”,加强对农民进行无公害生产的教育和培训,对于有条件的食品生

产和加工企业,鼓励其尽快建立 HACCP 管理制度。

主要参考文献

- [1] 全国食品工业标准化技术委员会秘书处编. 食品国家标准和行业标准目录. 中国标准出版社,2001
- [2] 刘振伟等. 关于加强农产品质量安全管理问题. 农业部产业政策与法规司. 调研报告,2002 年第 2 号
- [3] 闵耀良等. 建立农产品质量安全管理体系对策研究. 中国农产品市场协会,2002
- [4] 矫云起. 我国标准化的现状与发展对策. 经济要参,2002(60)
- [5] The economics of HACCP:cost and benefits. edited by laurian Junevehr. Eagan press,2000
- [6] Interdisciplinary food safety research. edited by Neal H. Hooker, Elsa A. Murano, CRC Press,2001

(责任编辑 肖庆山)