

# 世界主要国家和地区 食品安全体系和启示

□梁慧刚 刘清 黄健

## 主要国家和地区食品安全体系概述

### 欧盟

欧盟是一个由多个成员国组成的区域性组织。起初,由于缺乏一套完整的食品安全法规体系、统一的食品安全管理事务机构、统一食品安全危机应急处理与预警分析的行动机制、统一和公开的食品安全信息发布平台和交流渠道,所以在出现食品安全危机的时候,欧盟各成员国都是各自为战,缺乏配合和沟通,使得欧盟先后几次出现了严重的食品安全危机,损失惨重。上世纪末出现的疯牛病、二恶英事件使得欧盟的畜牧业和肉产品工业遭受严重的打击。本世纪初的一场口蹄疫疫情也让欧盟受到重创。而最近几年开始全面流行的禽流感更是给包括欧盟在内的全世界造成了巨大的损失。

为了确保食品质量安全,恢复消费者的信心,进入21世纪后,欧盟加强了对食品安全的管理。在2000年,欧盟公布了《欧盟食品安全白皮书》,全书长达52页,包括执行摘要和9章的内容,共有116项条款。白皮书要求以控制“从农场到餐桌”全过程为基础制订食品安全法规体系。

随后欧盟于2002年1月28日颁布了《欧洲议会和欧盟理事会规定食品法通用原则与要求、建立欧洲食品安全局以及规定食品安全相关程序的法规(EC)178/2002号》,规定了食品安全法规的基本原则和要求及与食品安全有关的事项和程序,并正式成立了欧洲食品安全局(EFSA),该局主要负责食品风险评估和食品安全议题交流;设立食品安全程序,规定一个综合的涵盖整个食品链的安全保护措施,并建立一个对所有饲料和食品在紧急情况下的综合快速预警机制。

随后,设立了欧盟食品和饲料快速预警系统(RASFF)。它是一个连接欧盟委员会、欧洲食品安全局以及各成员国食品与饲料安全主管机构的网络。建立该

食品安全是当今世界各国普遍重视的一个全球性问题。欧盟、美国、英国、德国、法国、日本、俄罗斯等国家和地区都曾经面临过食品危机,但是这些国家和地区在经历了这些危机后都建立了完善的食品安全体系。以下就这些国家和地区的食品安全体系做个简述,希望能够对我国的食品安全工作有所裨益。

系统的目的是为欧盟各成员国食品与饲料安全主管机构提供有效的途径,交换有关信息,并采取措施确保食品安全。RASFF对欧盟市场内和市场外的食品和饲料的安全性进行监控,每周发布一次预警及信息通报。

近年来,欧盟不断改进立法和开展相关行动强化食品安全,2004年欧盟修订了食品卫生条例(EC)852/2004,动物源性食品特殊卫生条例(EC)853/2004,动物源性产品官方监管组织条例(EC)854/2004,通过2004/41/EC指令废除了其他原有的食品卫生指令等。

2006年1月,欧盟又颁布实施了新的《欧盟食品及饲料安全法规》。新法规涵盖了“从农场到餐桌”的整个食物链,实现了从初级原料、生产加工环节、终端上市产品到售后质量反馈的无缝衔接,对食品添加剂、动物饲料、植物卫生、食品链污染和动物卫生等易发生食品安全问题的薄弱环节进行了重点监督。新的法规强化了召回制和市场准入资格。

欧盟在食品安全领域开展了大量的工作,建立了比较完善的食品安全体系。随着欧洲一体化的深入和欧盟的东扩,欧盟的食品安全体系会受到更严峻的挑战,欧盟也会进一步加强对食品安全的控制。

### 美国

美国在保障食品安全方面有一个十分强大的体系,有完备的法律法规、遍及全国的食品安全监管体系、应对特殊领域的特殊做法等。美国有多部规范企业、团体和个人行为的食品卫生联邦法律法

规,主要包括《联邦食品、药品和化妆品法》、《公共卫生服务法》和《食品法规》。

美国联邦政府负责食品安全的主要职能部门有5个,比如卫生部(HHS)的食品和药品管理局(FDA)和疾病预防控制中心(CDC)、美国农业部(USDA)的食品安全和检验局(FSIS)和动植物健康检验局(APHIS)、环境保护局(EPA)等。这些联邦机构在制定食品安全标准、实施食品安全监管、进行食品安全教育等方面各司其职,形成了一个食品卫生监管体系。

FDA负责监管美国所有国产和进口食品(但不包括肉类和禽类)、瓶装水、酒精含量小于7%的葡萄酒,约占美国食品总供应量的80%。

FDA的食品安全职责是:执行食品安全法律,对食品生产和销售的整个流程进行监控,对不合格产品实行召回并通过执法行动确保实施,制定美国食品法典、条令、指南和说明,建立良好的食品加工操作规程和其他的生产标准,开展国际合作,研究和培训等。

CDC负责监控所有食品,对食源性疾病展开调查、监测、预防和响应工作,并且开展相应的研究和培训工作。

FSIS在食品安全方面的职责是确保肉类、禽产品、蛋品安全,并正确使用标签。FSIS采用三项措施保证食品的安全卫生:一是驻场兽医对屠宰的卫生检验,二是病原管制系统,三是危害分析与关键控制点(HACCP)系统。HACCP是为加强食品生产企业的自我管理,特别是为了有效控制食品安全而开发的一种管理体系,其基本原理是对整个生产工

序及影响产品安全的各种因素进行分析,确定加工过程中的关键环节,建立、完善监控程序和监控方法,采取有效的纠正措施,以预防和减少食品安全危害。目前,HACCP体系已成为国际上共同认可和接受的用于确保食品安全的体系。

APHIS在食品安全方面的主要职责是负责动物疫病的诊断、防治、控制以及对新发生疫病的监测,保护和改善美国动物和动物产品的健康、质量。

EPA在食品安全方面的主要职责是保护公共卫生、保护环境免受杀虫剂和活性剂的危害。

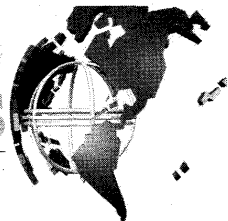
美国是世界上食品安全保障体系最完善、监管措施最严厉的国家之一。美国食品安全监管体系主要由多个政府部门和其他民间机构组成,各部门分工明确、相互协调,并形成联邦、州、地方三级监管网络,对食品安全实行“从农场到餐桌”的全程监管。美国食品安全管理的实践证明,集中、高效、针对性强的食品安全监管体系是保障食品安全的关键。

### 英国

英国是较早重视食品安全并制定相关法律的国家之一,其体系完善,法律责任严格,监管职责明确,措施具体,形成了立法与监管齐下的管理体系。

英国从1984年开始分别制定了《食品法》、《食品安全法》、《食品标准法》和《食品卫生法》、《甜品规定》、《食品标签规定》、《肉类制品规定》、《饲料卫生规定》和《食品添加剂规定》等食品安全法规。这些法律法规涵盖所有食品类别,涉及从“从农场到餐桌”整条食物链的各个环节。

英国食品安全监管由中央(联邦)政府、地方主管当局以及多个组织共同承担。在中央一级,由环境、食品及农村事务部(DEFRA)负责,地方各郡、区设立相应机构,实行垂直管理。为强化监管,1997年英国政府成立了食品标准局(FSA),该局于2000年正式开始运作。食品标准局是不隶属于任何政府部门的独



立监管机构,负责食品安全总体事务及制定各种标准,实行卫生大臣负责制,每年向国会提交年度报告。

英国食品安全监管通过食品追溯和召回制度机制提高了对市场的控制力,通过实施食品追溯制度,监管部门可以很快查实该食品的来源。在此基础上,英国还开发应用了“食品危害报警系统”、“食物中毒通知系统”、“化验所汇报系统”和“流行病学通信及咨询网络系统”等,通过信息的汇总、综合和分析,使食品追溯机制反应迅速、功能强大、跟踪管理到位。一旦确定了不合格食品的来源,监管部门可以启动召回机制,通知公众并紧急收回已流通的食品,保护公众的健康。

#### 德国

德国是欧盟重要成员国,在欧盟的法律框架内,德国政府建立健全了食品安全监督机制和快速预警机制,在“从农场到餐桌”的全过程食品监督中采用了政府、企业、研究机构和公众共同参与的监管模式,较好地解决了食品质量安全问题。

《食品和日用品管理法》、《食品卫生管理条例》、《HACCP 方案》、《指导性政策》构成了德国食品安全法规的四大支柱。

德国在 2001 年将原食品、农业和林业部改组为联邦食品、农业和消费者保护部 (BMELV),下设联邦食品安全局 (BVL)、联邦风险评估研究所 (BFR),对全国的食品实施统一监督。德国各州、大区、专区和城市政府都设立了负责食品安全对应的监管部门,形成了统一的监管体系。

联邦食品、农业和消费者保护部的主要职责是制定政策,将欧盟的法规转化为德国法律,对各州进行监督协调。

联邦消费者保护和食品安全局主要负责协调联邦与各州之间的关系,提供风险和危机管理,提供专业信息,进行知识产权、数据库的管理,制定检验规定,建立快速预警系统等。

联邦风险评估研究所负责对食品的安全、动物技术、植物基因进行风险评估,针对安全问题对动物健康带来的危害得出结论,对联邦内进行风险咨询,对食品有关材料安全性进行检验等。

#### 法国

法国有关食品安全方面的法律和标准,由农业部食品司、经济财政与工业部的消费竞争与反欺诈司共同制定,同时

这些部门也参与欧盟法律和标准的制定。而且欧洲标准被正式批准发布后,法国将其采用为本国国家标准,并撤消与此标准相抵触的本国国家标准。

在法国,由农业部、经济财政和工业部以及卫生团结部等三大部门分别从生产、加工、贮存、销售环节以及食品公共卫生安全环节进行协同配合,全方位实现对食品质量的全程监控。三大部门的监督职能和监控体系如下:

法国农业部负责食品从生产到销售各环节的全程监控,其下属的食品总局负责对农业和食品生产过程中的安全状况进行监管。法国经济财政和工业部对食品质量的管理工作侧重于市场交易环节及卫生安全保证的诚信性监控检查,其下属的竞争、消费和打击舞弊总局则要负责检查包括食品标签、添加剂在内的各项指标。卫生团结部一般在出现由食品安全引发公共安全事件之后的调查和防控管理,并对违反公共卫生安全法律法规和不符合卫生许可的行为进行监察和处罚等。卫生团结部设有健康总局 (DGS),健康总局参与所有与公共健康以及与食品的卫生安全有关的产品,尤其是对与人的饮用水有关产品的卫生安全进行监督,并在发生食物中毒事件时,负责进行相应的调查。

#### 日本

日本国会在 1947 年颁布了《食品卫生法》,这是日本控制食品质量安全与卫生的最重要法典,而且随着时间的推移,该法进行了多次的修订。该法的目的是保护人们远离由于饮食导致的健康危险,并帮助改善和促进公众的健康。日本政府在 2003 年制定并开始实施《食品安全基本法》。该法强调了食品安全事故之后的风险管理和食品安全对健康影响的预测能力。

《食品安全基本法》的出台,表明日本人迅速地接受了欧盟首先倡导的在整个食品链上保证食品安全的理念,也就是要建立这样一种食品安全控制系统,保证食品从生产到消费、“从农场到餐桌”全过程的安全。日本涉及食品安全的其他法规有:《家禽传染病预防法》、《转基因食品标识法》等。此外,日本还制定了大量的相关配套规章,为制定和实施标准、检验检测等活动奠定法律依据。

从 2003 年起,日本食品安全管理主要由农林水产省、厚生劳动省和食品安全委员会三个机构执行。农林水产省下设食品危机管理小组和消费者安全局两

个部门,负责食品的安全性和质量。厚生劳动省下属的药品和食品安全局负责食品的流通安全。食品安全委员会是在 2003 年 7 月设立的,是主要承担食品安全风险评估和协调职能的直属内阁的机构。主要职能包括实施食品安全风险评估、对风险管理部门(厚生劳动省、农林水产省等)进行政策指导与监督,以及风险信息沟通与公开。

#### 俄罗斯

面对食品安全问题,俄罗斯联邦也从立法和管理等方面采取了措施。俄罗斯联邦制订了《标准化法》、《消费者权益保护法》、《居民健康防疫法》、《国家所需农产品、原料和粮食的购买与供应法》、《统一计量法》、《产品和设施认证法》、《家畜疾病防治法》、《食品质量和安全法》等一系列食品安全领域的法律和法规,从不同的层面以法律的形式保障俄罗斯的食品质量安全。

在俄罗斯,食品安全工作过去一直由国家卫生防疫部门、兽医部门、质检部门及消费者权益保护机构共同负责。但是这样的分工体系带来了部门职责不清、相互推诿的问题,最终使食品安全管理工作无法落到实处。

为了改变这一局面,调整食品安全管理机制,2004 年 3 月,时任俄罗斯总统普京发布命令,成立联邦消费者权益和公民安全保护监督局,该局隶属于俄罗斯卫生和社会发展部,负责俄罗斯境内的食品贸易、质量监督及消费者权益保护工作。其职责范围包括:检查食品制造和销售场所的卫生防疫情况,对进口食品进行登记备案,在新食品上市前进行食品安全鉴定,对市场所售食品进行安全及营养方面的鉴定和科学研究,以及制止有损消费者权益的行为等。该局在全俄各联邦主体设有分局,负责当地的食品安全检查和监控工作。

#### 给我国的启示

目前,我国食品安全依然面临十分严峻的形势。食源性疾病、食品中新的生物和化学污染物存在、转基因食品等带来的新问题、缺乏完备的食品安全法规和监督机制以及全民的食品安全意识欠缺等,都是威胁食品安全的重要因素。尽管保障食品绝对安全并不现实,但是,可以借鉴欧盟、美国等发达国家和地区的成功经验,从制度、技术、自律等各个层面保障食品安全。

从制度层面来看,在法律法规体系建设方面,我国的食品安全体系存在个别陈规旧规仍在执行,没有很好地与现行国际标准接轨;法律法规体系不协调;法规实施主体多,缺乏相互沟通,执行标准不一致等问题。在监管执行方面,我国的食品安全体系存在管理部门分散,政出多门、相互交叉、管理缺位;以分段监管为主,缺乏“从农场到餐桌”的统一监管。

从技术层面来看,存在技术落后、安全评估不够全面、检测成本高时间长等问题。

从自律层面来看,存在个别食品供应商食品安全意识淡薄现象。

因此有必要在学习、借鉴世界先进国家和地区的经验的基础上,结合我国的具体情况,强化食品安全体系建设。

在制度建设方面,在法律法规层面上,要完善保障食品安全的法规与标准,对现有的相关部门法规、条例、技术标准等进行清理和规范。在监管执行层面,要逐步缩小参与食物质量安全管理部门的数量,进一步进行职能调整;强化参与食物质量安全管理部门之间的协调机制;要逐步实行食物质量检测设备的资源共享、检测结果的有效互认制度等,减少浪费,降低管理成本。

在发展技术层面,需要以更先进的技术替代危害食品安全的淘汰技术,为在保障安全的前提下高效生产食品提供技术手段;运用食品安全风险评估技术对食品安全危害进行合理界定,避免消费者不必要的恐慌和消除食品安全潜在隐患;研发低成本快速检测技术,有效防范食品安全事故发生。

加强食品供给者的自律。可以借鉴 HACCP 食品质量管理体系来强化。HACCP 由食品危害分析和关键控制点两部分构成,既明了可能产生的危害又在关键控制点采取相应的预防措施,能最大限度地保障食品安全。利用 HACCP 原理,可以对食品流转各环节进行分析,包括食品原料、半成品和成品的接受、储藏、食品的加工制作和传递以及用餐环节,编制危害中心的安全控制点,以预防和控制各个环节可能产生的食品安全隐患。HACCP 的执行需要食品供应商的严格自律,在目前食品安全制度还不够完善,食品安全技术还不够先进的情况下,强化食品供应商的自律显得尤为重要。

(作者单位:中国科学院国家科学图书馆武汉分馆)