

# 从食物安全体系到食品安全体系的调整

## ——我国食物生产体系面临战略性转变

郑风田

(中国人民大学 农业经济系, 北京 100872)

**摘要:**我国传统的食物安全战略已面临严峻的挑战。我国应该根据消费者的需求和国际食物发展的趋势,对传统的食物生产体系进行根本性的战略调整,重塑我国食物安全生产体系,完成从食物安全到食品安全的战略性转变。本文分析了我国食物战略调整的必要性及可能性,调整中将会遇到的困难与问题,最后给出调整的目标与具体对策。

**关键词:**食物安全;食品安全;战略性转变

**中图分类号:**F30 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2003)02-0070-06

### 一、从食物安全到食品安全战略转变的必要性与可能性

1. 实行战略性转变的必要性。获得有足够营养和安全的食物,是每一个人的基本权利。通过改善食物质量和安全性来保护消费者,预防和控制传染性疾病,促进合理的膳食和健康的生活方式已成为全球农业发展的主题与主要行动领域。建国以来,我国一直实行食物安全的发展战略。但随着温饱问题的解决,我国的食品安全问题已变得越来越突出。从目前的发展趋势看,我国进行食物生产体系的战略性调整已日显紧迫,主要表现在以下几个方面:

(1) 食品安全污染问题变得愈来愈严重与难以控制,并已成为一大公害。随着人类生产和生活的不断进步,食物受到化学物污染的机会日益增多。食品不安全导致的危害已成为目前我国的一大公害,情况十分严重。食品安全直接或间接地影响到我国的国民健康,甚至会危及生命安全。长久以来,我国农业生产片面追求产量,无节制地使用化肥和农药,不但严重破坏了自然环境,而且给消费者带来极大的健康隐患。虽然我国早就开始重视这一问题,但至今还没得到有效的解决。我国每年有 20 万吨以上近 400 多种农药加工成 1000 多种制剂施向农作物,目前未经登记,随意生产销售和乱配乱用农药的现象严重,有些地方甚至违禁使用农药如杀虫脒、六六六等。现代医学研究证明,在致癌因素中,由环境因素引起的占 80%。在环境因素中,由有毒化学物质污染的占 8%。我国使用的农药品种大多数属于有毒有机物。我国癌症发病率、死亡率均呈上升趋势,一些奇病怪病也时有发生,这些都与农药的环境和食物污染有很大关系。更为严重的是,如果我国不重视与处理目前的问题,未来的食物化学性污染还会日趋严重。农业生产中由于长期大量滥施化肥和农药,环境中一些持续存在的污染物会通过食物链的生物富集作用而进一步污染食物。这些问题严重地打击了我国消费者对本国食品的消费信心。如果这些问题得不到有效的解决,未来洋食物进来之后,国人可能会转而购买进口产品,这对竞争力原本不强的我

收稿日期:2002-12-22

基金项目:国家自然科学基金(79900006)、国家社科基金(02cj1006,00bjy099)。

作者简介:郑风田(1965—),男,河南正阳人,中国人民大学农业经济系副教授,经济学博士。

国农业来讲,是一个很不好的兆头。

(2)消费者对安全食品的需求强烈。食品安全问题,已成为我国消费者目前最关注的问题之一。据1999年7月《我国食物报》一篇有关食品安全的文章说:“在影响品牌公众形象的诸多因素中,安全性是第一位的,也是永恒的。”在满足温饱之后,随着生活水平的提高,消费者迫切要求提供无污染和高质量的食物,健康安全、口感好的食物越来越受欢迎,获得安全、营养和健康的食物是每一位消费者最基本的权利。其实,保护消费者健康的关键防线是防止食物污染,它是食品安全的关键部分。从国际视角来看,食品安全问题已受到了世界范围的广泛关注。在西班牙出席改善传统食物国际会议的各国科学家们指出,21世纪的人类食物将更注重保护消费者的安全与健康,科学家们对本世纪出现的因饮食问题而引发人类疾病的情况深表忧虑,消费者对食物的安全性产生了“不信任感”,科学家们因此强烈呼吁各国政府建立严格的食物质量安全意识并提高生产与贸易者的职业道德,这也是我国食物生产与管理者应该努力的方向。从某种程度上来说,食品安全和让人吃饱肚子一样重要。食品安全问题直接关系到社会的稳定。由于食品成为人们每天必不可少的物质需要,食品安全一旦出现问题就会给国民造成巨大的心理压力,从而影响社会的稳定。

(3)与国际接轨的需要。由于食品安全存在的问题,我国的农产品在出口时面临严峻的挑战。据前美国FDA(食物与药品管理局)官员、联合国粮农组织顾问鲁宾先生透露,我国在1999年8月至2000年1月的6个月内,美国食品与药品管理局(FDA)扣留了634批我国进口食物(郭小景,2000)。其原因是:杂质;食物卫生差;农药残留;食物添加剂、色素问题;标签不清晰;沙门氏菌、李斯特菌、黄曲霉毒素污染;低酸罐头食物没有符合FDA的注册要求等。据中央电视台的报导,2002年以来我国出口的许多食品连续被欧洲与美国的许多国家退回,许多食品还被这些国家的海关就地销毁。这表明在我国建立符合国际食物法典要求的食物控制体系已成当务之急。食品安全问题如果得不到重视,国家将会在食物贸易中受到极大的冲击,不仅损失食物与运输费用,最严重的是消费者丧失了对产品的信任度,从而影响未来我国的农产品正常贸易往来。国务院发展研究中心研究员程国强认为:从1994年开始,全世界开始关注食品安全问题,尤其最近三、四年,食品安全问题已经是一个国家政府的食品生产、加工、流通、对外贸易控制最主要的领域,食品安全是目前国际市场四大技术性贸易壁垒的最重要部分之一。这四大壁垒一是动植物卫生检疫标准,我国多年来在这个领域的法规很不完善,目前已成为欧洲、日本,尤其是美国对我国实施农产品进口限制的最主要障碍;二是围绕着食品安全问题建立的产品质量技术标准,以及标签和包装,这也是我国出口环节的重要壁垒;三是环境保护、动物福利;四是新技术发展过程中产生的安全问题。这四个都涉及到食品安全问题,已成为我国农产品走出国门的最大障碍(程国强,2001)。

(4)食品安全是关系国家信誉的大事。食品安全已成为关系国民健康的大事。随着全球化进程的加快。每年有4.6亿吨食物在100多个国家流动,任何一个国家的食物出现问题都可能影响到其他国家消费者的健康,甚至发展成为国际性食品安全事件。欧洲食品安全危机向各国政府都敲响了警钟。自1996年英国爆发“疯牛病”以来,欧洲就开始陷入食品安全危机的漩涡。近年来,食物污染风愈刮愈烈:英国牛肉刚被解禁,“污染鸡”案即闹得沸沸扬扬,“鸡瘟”未消,比利时又发生小学生喝可口可乐中毒事件,接着法国部分葡萄酒因使用违禁净化剂而在国际市场上声誉大跌,搞得消费者对食品安全的恐惧到了风声鹤唳的地步。反观我国,消费者对食品的信任感也正变得越来越低,如果不正视这种问题,未来的危害将很严重。食品安全是关系国家信誉的大事。欧洲的食品安全问题已影响到欧盟内早已实现了的商品自由流通大市场的正常运转。食品安全问题出现后,欧盟不少国家实行了食物禁运,甚至出现与欧盟决定相对抗的事情。整个欧盟的发展受到不少影响。

2. 战略性转换的可能性:我国食物生产已经从短缺迈向长期的买方市场。近年来,我国连年丰收,农产品供过于求、价格连续下降的趋势,这种趋势时间长、覆盖面大,与过去十几年来出现的个别年份、个别品种、个别地方的卖难现象有所不同。许多专家断言:我国农产品已从短缺经济转入了剩余经济,进入买方市场时代(郑风田、陈武,1994)。虽然我国目前的食物剩余是一种低水平的相对过剩,具有间歇性过剩和结构性、季节性、区域性过剩的特征。但这至少告诉我们:建国以来一直实行的食物安全战略应该根据现实情况进行战略性的调整。因为不正视目前的农产品过剩现象,片面强调食物安全将会产生较大的负面作用。对严重的短缺经济我们认识和体会较深,但对过度的买方市场也许还认识不足。目前的现状是,我国的消费者在满足温饱之后,已经开始异乎寻常地关注起食物的质量。过去我国实行的食物安全战略问题已有所凸现。我国未来的农业发展战略也应该顺应发展的需求进行重大的调整,即从过去片面重视产量,以解决温饱问题为主的食物安全向重视产量、质量与卫生,向小康生活迈进的食品安全调整。

## 二、从食物安全到食品安全战略转换中将会遇到的困难与问题

1. 食品安全监管机构存在漏洞、监管体系不完善。我国目前现行的食品安全监管机构被分割在数十个政府部门,包括农业部、卫生部、国家技术监督局、轻工业局、进出口检疫局、工商局等,管理机构重叠,人浮于事严重。食物监管机构之间的协调很不完善,使处理食品安全的机制很难进行有效的配合,当问题发生后,各部门只考虑自己的利益,从而导致许多监管工作形同虚设。以最近发生的瘦肉精事件为例,瘦肉精从处方药变成毒猪肉,要经过5个环节:第一环节是瘦肉精的药品生产企业,由药品监督管理局、工商局管理;第二个环节是饲料企业,由农业部管理;第三个环节是养殖企业和养殖户,也是由农业部管理;第四个环节是屠宰企业,由经贸委管理;第五个环节是猪肉市场,由质量监督检验检疫局和工商局管理。虽然有数个政府部门监督管理,但最后却形同虚设,全国出现大面积的恶性中毒事件。

从发达国家来看,合并食品安全的监管机构是主要趋势之一。如何调整我国目前的政府监管机构,提高监管效率是战略性转换面临的最主要的问题之一。我国食品安全监管的另外一个问题是重治理整顿,轻事前预防。我国的食品安全一直有周期性变化,国家政策紧的时候,质量就提高上去了;反之,当管理放松时,违法违纪现象严重。我国整体监管力度也不够,监管体系还不完善,许多食品安全标准法规不健全,还有许多安全性问题存在空白。

2. 食物安全性相关法规和标准不完善。有关的法规和标准不规范不健全:发达国家主要农产品都有健全的质量标准,而我国目前的农产品安全质量标准很不规范。虽然也颁布实施了一些食品质量安全标准及法规,但还很不健全。在我国目前颁布的两万多项国家标准中,农业方面的标准只占10%左右。以蔬菜为例,在我国常用的12大类89种蔬菜中,从蔬菜商品标准化和蔬菜流通现代化来讲,凡是列入流通和市场的各种蔬菜都应纳入制标范围,但是我国到目前为止制定出新鲜蔬菜商品质量标准的菜种尚不足20种,至于采纳国际标准的菜种更是凤毛麟角。从残留标准来看,我国现行的《食品卫生法》对104种农药在粮食、水果、蔬菜、食用油、肉、蛋、水产品等45种食品中规定了允许残留量,共含291个指标。而国际食品法典,对176种农药在375种食品中规定了2439条农药最高残留标准,可见我国的食物标准制定工作还应进一步完善。此外,对老百姓特别关注的常用食品质量问题,如在肉制品、豆制品、面制品、水产品中滥用添加剂等都缺乏必要的标准与规定。同时,由于许多新的食物种类和新的农药、兽药和化学品不断投入使用,也为食品安全标准的制定及与国际接轨带来极大困难。

标准低,与国际不接轨。在我国,有一种不成文但却存在着的现象,那就是用于内销的食物商品的质量和管理次于出口的食物商品,这使得我国的产品在参与国际竞争时缺乏底气和后劲。另外我国现行的许多做法与国际不接轨,已严重地影响到我国正常的经贸往来。例如我国的疫

病政策有一个与国际惯例非常不同的做法,一旦某一地区发现疫病,立即进行产品与消费封锁,而国际惯例是公告制度。所以一旦我国的某一县发生疫病被传出去,全国其他两千多个县都会被强行界定为“疫区”(陈锡文,2001),这也是直到目前为止我国一直都被欧、美等国家界定为“疫区”的主要原因。我国的国家食品标准与世界相比还比较低,更严重的是在实际中并未严格地得到执行,农产品“无标可依”、“有标不依”、“执标不严”的现状亟待改善,农产品标准化问题已经到了非认真对待不可的地步。

3. 食品安全技术跟不上。未来我国实行食品安全战略,会遇到许多安全方面的技术难题,相关的品种与技术缺口很大。建国以来,我国农业技术方面几十年来的研究重点一直集中在增产技术,食品安全技术与品种方面的研究几乎是一片空白。食品安全问题是一个非常复杂的问题,要解决它不可能只靠几个法律和条例就可以了,需要有广泛学科的技术合作,包括与经济学、社会学和人类学方面的技术协作,以及与食品安全有关的更具传统特色的学科领域的协作。

4. 食品安全监管的困难性。农户的数量庞大与分散:我国有2亿多农户,且大多分散种养。以最易出现问题的养殖业为例,美国的养殖企业只有几百家,而中国的养殖企业和养殖农户加在一起,其数量已超过了一个亿。面对这么一个庞大群体,要想彻底禁绝食品安全问题,几乎是一个不可能完成的任务。

食品安全涉及环节过多、面广。食品安全涉及从田头到餐桌的整个产品价值链,各个环节中都有可能出现不安全因素,给监管带来很大困难。另外,我国目前的方便食物的旺盛需求和各种各样的补品又带来新的不安全因素。现代生活节奏的加快,带来新的饮食结构,方便农产品的大量增加,外出就餐机会的增多,生冷食物、动物性食物、煎炸烧烤食物增多等等,常常导致许多新的潜在的不安定因素。近年来我国各式各样的补品市场,也可能给我国食物市场带来许多新的危险因素。农产品加工技术的落后导致许多加工品不合格等。

未来对监管的要求越来越高。现代社会发展使农产品质量监管工作愈来愈复杂。目前食物除了传统的微生物性污染外,由于工厂化要求,食物生产运输加工从分散走向集中,致病污染更容易扩散。只要农产品质量安全控制体制中任何一个环节有所疏忽就会造成食物中毒的大面积扩散。食品安全已成为当今影响广泛而深远的社会性问题。目前,食物的生物性污染呈现新旧污染交替和旧病复发的两种趋势,食物的化学性污染有扩大和加重的趋势。

5. 公众自我保护意识还比较弱。虽然我国不少成熟的消费者已经了解食品安全的重要性,有意识地加强自我保护。但整体来看,我国具有食品安全意识的消费者还比较少,公众对食品安全的意识还比较差,不少消费者购买不安全的食品,使许多不法商人有利可图。国家一直不太注重对消费者的食物卫生安全教育,使许多消费者缺乏自我保护的能力,加上对肇事者处罚不力和地方保护主义,我国的食物污染问题一直得不到有效的解决。如何提高公众的食品安全意识,还需要强大的教育与宣传。

### 三、战略性转换的对策

1. 转换的总体目标。在人类面临的许多未来挑战中,食物需求始终是一个核心问题,现代人已越来越不满足于温饱水平,而要求享受丰盛、味美、质优而安全的多样化食物。如何协调人类对食物的多方面要求,使食物的数量、质量和安全性都得到应有的保障,是我国在新世纪面临的最紧迫问题。欧盟委员会在2000年底发表了一份长达60页的《食物安全白皮书》,推出了一个庞大的保证食物安全计划,内含84项具体措施。我国也应该根据国情,摒弃以解决食物温饱为目标的传统发展战略,从消费者的健康和安全出发,以新战略来代替传统的发展战略。食品安全已经成为影响农业和食品工业竞争力的关键因素,并在某种程度上制约了我国农业及农村产业结构的战略性调整。我国切实需要实行根本性的改革计划,重塑我国的食品管理体制。让老

百姓吃得放心,吃得安全。新战略的主要核心应该是以食品安全为核心,综合提高我国食物的生产能力。

总体目标:营养齐全,搭配合理,不含有害物质,有益人体健康。主要内容包括:加强和控制食物生产体系,保证食物供给和健康安全;推行食物来源多元化,从源头加强食物健康安全监察,对向我国出口食物的农场和加工企业实行许可证和派驻监察员的制度;发展检验食物污染的高新技术,培养高水平检验人员;发展相关的食品安全技术,改善食品质量与营养价值等。

把“提供充足的、有营养的、安全的食物”作为一个完整目标纳入国家的社会经济可持续发展的目标体系之中。制定并不断完善各种立法,强化食品质量和安全性控制系统,从而推动我国整体的食品安全水平。

## 2. 战略性转变的具体政策。

(1)成立中国食品安全管理局,提升我国食品安全的监管力度。国际经验一般认为,一个有效的食物控制系统由三部分组成:行政部门,监督检验部门和分析实验室。通过对食物生产、加工、流通与销售的全过程的食物安全性问题,进行监督、检查、管理、执法,保护消费者的利益。欧美等发达国家对食品安全问题十分关注,其严格、全面的食品安全监管经验很值得我国学习和借鉴。例如美国为了确保本国的食品安全,专门建立食物与药物管理局(FDA),负责食品安全体系的监督与管理工作,FDA对进口的食物类产品也按照美国的标准进行严格的检查,每年拒绝大批不符合美国标准的农产品进入美国市场。欧盟最近也已成立欧盟食品安全管理局,主要负责环境保护、公众健康和食品安全这3个方面的监管。

我国应该借鉴这些发达国家食品安全监管经验,成立专门的食品安全管理局,负责实施我国整个食品安全监管工作。通过设立专门的机构可以改变我国目前行政监管机构权力分散与各自为政的现象,提高食品安全管理的工作力度与效率。

(2)加快建立我国食品安全监督体系。我国目前还缺乏完善的食品安全监督体系。通过建立完善的监督体系,形成高效的食品安全监督系统与安全网。食品安全监督体系的建立,应该包括从生产到餐桌的一系列管理。包括从全面禁止有害化学物质的施用到对农业自然灾害的预测预报,食物环境质量的监测等。

第一,管理整个食物链:改变过去只注重生产不注重消费者的做法,把食物的监管从农田扩大到餐桌。建立一个完整的监督体系,对整个食物链都进行监管。

第二,加强责任监管,使食物的生产者对其所生产产品负安全责任。推广使用目前国际通行的自检和现代化的危害控制技术。实施统一的危害分析关键控制点(HACCP)体系。HACCP非常逻辑地描述了如何通过整个生产线来提高食品安全水平,是目前美国与欧盟主推的技术系统。我国目前大部分的企业还不了解目前国际食品安全技术体系的要求,未来应该在国内慢慢推广国际化的监管标准与技术体系。

第三,制定严格的食物标准,与国际标准接轨。我国的食品标准与国际相比还有巨大的差距。许多标准和法规修订过慢,不适应目前发展的要求。目前我国的食物安全性和卫生监督管理滞后,相关法规和标准的制定也尚未完善。另外由于新的食物种类和新的农药、兽药、化学品层出不穷,为安全食物标准的制定及与国际接轨带来极大的困难,许多标准还远低于国际水平。我国目前还存在产品标准不统一的问题。美国对农业进行工业化生产,每级产品都拥有相同的品质,而我国有时连相同地区的产品都不统一,生产者各自为政现象严重。我国农产品在由数量型向质量型转化过程中,只有按国家的标准规程,全面系统地实施先进的管理技术,努力提高科技含量,才能生产出高效、高档的农产品。加速农产品标准化进程,建议加快制定我国农产品的质量标准的,使农产品的生产、流通纳入规范化、法制化轨道。

第四,加强食品安全的法律体系建设。我国目前食品安全的相关法律体系还很不完善,未来

应该大力建设健全的食品安全法律法规体系。这个完善的法律体系包括:以基本法为龙头,其他具体法律相配合的多种层次、专门具体的法律体系。其中基本法规定食品安全的基本问题;各种单行的法规对基本法从不同的方面进行更明确的规定。这些法律应该包括:农业标准化制度、农业系统的质量体系认证制度、农产品质量的认证制度、农产品产地名称、产地标签管理制度、农产品检疫制度、农产品分级制度、农产品质量的监督检查制度等。

3. 转变未来科学研究重点,加强食品安全技术的开发与应用。新世纪我国农业在以食品安全战略代替传统战略的过程,需要发展检验食物污染的新技术,改善食物质量和营养价值,把提供充足、营养、安全的食物生产技术与检验技术作为未来国家农业研究的重点。

欧美等发达国家,在食品安全研究与监管方面每年投入巨资,比如美国食物安全的 2000 年度财政预算案开支 1.05 亿美元,主要用于建立一个现代化的科学食品安全体系,以加强食物的监督、监测、研究和公众教育等。我国未来应该加大对食品安全技术的研究与开发,从整体上提高我国的食品安全技术水平。

从更长远的角度看,要根本改变我国食物安全性状况,取决于整个社会的重视程度与各方的协同配合。

**参考文献:**

- [1]郭小景. 我国六百多批食品被 FDA 扣留[N]. 北京青年报,2000-02-18.
- [2]傅旭明. 食品安全成热点:我国每年食物中毒超过 20 万人[N]. 中国经济时报,2001-01-08.
- [3]郑风田、陈武. 关于我国粮食供给的分析[J]. 经济研究,1994,(1).

## **The Adjustment from Food Security System to Food Safety System** ——The Strategic Transfer Faced by Chinese Food Production Systems

ZHENG Feng-tian

*(Department of Agricultural Economics, Renmin University of China, Beijing 100872, China)*

**Abstract:** China's traditional food strategy has already been faced with serious challenge. Fundamental strategy adjustment should be made on the traditional food production system according to the consumers' needs and international food development trends, in order to re-establish China's food security system to complete the strategic transfer from food security to food safety. After analyzing the necessities and possibilities of making strategic adjustment to food in China, the difficulties and problems that may arise in the course of adjustment, the paper finally offers the adjustment goals and specific policies.

**Key words:** food security; food product safety; strategy adjustment