

# 我国食品质量安全预警管理现状及应对研究\*

刘世明<sup>1,2</sup>, 陈建宏<sup>1,2</sup>, 罗 喆<sup>1,2</sup>

(1 中南大学资源与安全工程学院 长沙 410012;

2 佛山出入境检验检疫局 佛山 52800)

**摘要:** 食品质量安全直接关系到人体健康和生命安全,关系到经济发展和社会稳定,食品质量安全预警管理是食品安全管理的重要前提。加强我国食品质量安全预警管理的研究,建立和完善食品质量安全预警管理体系,实施有效的对策,对于改善和促进我国食品安全管理、减少食品危害的发生、改善人民生活水平,均有极其重要的促进作用。

**关键词:** 食品质量安全;预警管理;现状分析;危机应对

## The early warning management present situation and countermeasure studying on quality of our country food security

Liu Shiming<sup>1,2</sup>, Chen Jianhong<sup>1,2</sup>, Luo Zhe<sup>1,2</sup>

(1 Central South University, Changsha, Changsha, 410012, China;

2 Foshan Entry-Exit Inspection and Quarantine, Foshan, 528000, China)

**Abstract:** The safety of food quality directly related to human health and safety, related to economic development and social stability. The early warning management is a most premise to The safety of food quality. To strengthen the studies of the early warning management of the safety of food quality of china, to establish and improve the early warning management system, to implement the effective measures, has the extremely important promoter action for improving and promoting our country food safety control, reduced food harm occurrence, to improve the living standards.

**Key words:** the safety of food quality; the early warning management; existing condition analysis; tackle a crisis

### 1 引言

民以食为天,食以安为先。食品是人类赖以生存和发展的物质基础,食品质量安全直接关系到人体健康和生命安全,关系到经济发展和社会稳定。食品质量安全已经成为一个全球性的重大战略问题,各国政府和消费者都高度关注。食品质量安全预警管理是食品安全管理的重要前

提。因此,加强我国食品质量安全预警管理的研究,建立和完善食品质量安全预警管理体系,实施有效的对策,对于改善和促进我国食品安全管理、减少食品危害的发生、改善人民生活水平,均有极其重要的促进作用<sup>[1-6]</sup>。

### 2 我国政府我国食品质量安全预警现状

近年来,预警理论得到了高度重视。党的十

\* 基金项目:国家自然科学基金资助项目(50774092),湖南省博士生科研创新项目(1960-71131100061)。

六届三中全会指出,要“建立健全各种预警和应急机制,提高政府应对突发事件和风险的能力”。2003年的“SARS”促发了人们对危机的进一步研究,这更促进了食品质量安全预警管理的发展。2005年公布的《食品质量安全预警与应急处置实施办法》,对食品质量安全预警管理体系建设作出了相关的规定,为我国食品质量安全预警管理体系建设明确了方向,提供了指南。我国的食品质量安全预警管理从建国初期的零起点,经过改革开放的探索和新时期的努力,目前已初步建立了食品质量安全预警管理体系。在此期间,我国食品危险性评估工作已取得初步成效,科学发布食品安全预警和评估信息已成为工作常态。全国部分城市已建立或已着手建立食品安全预警管理系统,定期发布食品的安全的预警信息公告。我国的食品质量安全预警体系已初具规模,已进入逐步完善阶段。

### 3 我国食品质量安全预警管理存在的问题

我国的食品质量安全预警管理从建国初期的空白经由改革开放时期的探索到新世纪的发展阶段,预警管理工作起到了一定的作用,取得了一定的成绩,但由于新时期我国的经济迅速发展加之食品质量安全预警管理工作起步又较晚,管理体制不能完全适应市场经济发展和新时期新任务的要求,存在着诸多不合理的之处,影响了食品质量预警工作的发展。

#### 3.1 食品质量安全预警管理责任主体不明确

我国食品质量安全管理权限分属不同部门,随之相伴的预警管理也由分属的不同部实行,多头管理,权责不清,在很大程度上存在管理职能错位、缺位、越位和交叉分散现象,难以形成协调配合、运转高效的管理体制。食品质量安全管理体制庞大,不仅涉及生产条件、生产资料、生产过程、包装标识、储存运输、经营销售、使用消费等诸多环节,而且涉及标准制定、标准实施、检测检验、认证鉴定、监督执法等诸多领域。在现行的食品质量安全管理体制下,食品质量安全预警管理的权限分属农业、卫生、质监、工商、食药、出入

境检验检疫等部门,管理部门多,存在着多头管理、交叉管理、各自为政、协调性差、信息不能共享等突出问题,管理出现越位或缺位。对以上这些管理部门,现行法律法规在赋予他们管理权力的同时,尚未完全明确与之相应的责任和义务,因此在实际工作中很难保证他们恪尽职守,有的甚至明知有漏洞也不去想办法解决。这种“管理有责,出错无过”的状况是难以保证有效管理的。

#### 3.2 食品质量安全预警管理的法律体系缺乏系统性

我国有关食品质量安全预警管理的法律很少,根本大法是《食品卫生法》。由于我国在食品安全管理中,没有引入“食品链”的概念,长期以来,没有把食品安全建立在“从田头到餐桌”的全程监控基础上,食品质量安全预警管理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。现行有效的法律法规尚不能涵盖从农田到餐桌的各个环节,有些行政执法部门甚至无法可依甚至有法难依。相关法律法规虽然有几十部之多,但是条款相对分散,调整范围较窄,有交叉也有空白,我国目前尚无一部系统完整的食品安全相关法律,制定一部完整统一的食品质量安全预警管理法等迫在眉睫。

#### 3.3 食品质量安全预警管理技术装备手段落后

目前,我国在食品质量安全预警管理监测检验方面的技术水平很有限,从监测机构、监测人员、监测设备、到监测方法都与发达国家存在很大差距。美国食品药品监督管理局(FDA)的多残留方法可检测360多种农药,德国可检测325种农药,加拿大多残留检测方法可检测251种农药,而我国缺乏同时测定上百种农药的多残留分析技术。发达国家拥有针对二恶英及其类似物的超痕量检测及对“瘦肉精”、激素、氯丙醇的痕量检测技术和大型精密仪器,而我国尚缺乏对这些污染物的有效快速检测方法、技术和设备。此外,一些发达国家投入大量资金研究食品中疯牛病和禽流感病毒的检测方法,我国也尚无可供监督检查用的实用方法和技术。我国许多地方的食品安全检测检验机构的设备简陋,仪器陈旧,功能不全,有的则缺乏必备的检测设施,不利于应付突发性食品安全事件和查处违法行为。

### 3.4 食品安全标准体系不完善

首先,我国食品安全管理标准落后。美国、日本等发达国家十分重视食品安全标准的制定,把基于健康保护为目的的食品安全标准作为标准化战略的重点领域。我国虽然制定了一些有关食品安全的标准,但许多标准时间跨度过长,缺乏可操作性,在技术内容方面与国际食品法典委员会(CAC)的有关协定存在较大差距。早在20世纪80年代初,英、法、德等国家采用国际标准已达80%,日本国家标准有90%以上采用国际标准。发达国家目前采用国家标准的范围更广,某些标准甚至高于现行的标准水平。而我国的国家标准只采用或等效采用了国际标准,与发达国家及国际相关组织的标准相衔接的程度不够,从而导致标准的可信度在国际上不高。

### 3.5 管理制度缺位或不规范

第一,没有建立食品质量安全风险管理的机制。我国传统的食品管理更多地倾向于事后管理。利用事故调查、产品抽查等手段来实现对食品质量安全的管理。近年来,这种简单管理方式已不能满足现代食品质量安全管理需要,弊端逐渐出现。对于包括中国在内的广大发展中国家来说,食品安全的风险分析是一个新的概念,目前有关食品树立起“从农田到餐桌”全程管理、基于风险管理的理念。安全管理的专家已提出要将管理的关口不断前移。第二,食品质量安全信息体系不健全。目前,我国食品质量安全信息的资源严重短缺,没有形成全国互通的信息网络体系,食品质量安全的相关资源无法实现共享,不能满足政府决策部门、生产者和消费者对食品安全的信息的需求。资源分散,缺乏共享机制。现有涉及食品安全信息由不同部门归口管理或者由不同单位负责进行信息采集和资源开发,标准不统一,方法不规范,资源采集与体系建设存在交叉重复等问题,不仅在部门间,而且在部门内部也存在严重的资源分割,缺乏统一协调的信息服务管理机构,信息资源共享机制不完善。

### 3.6 国家财政投入不足

作为发展中国家,国家的财力不足是一个不容回避的问题,从而导致了国家财政投入的不

足,引发了以下3个问题:1)国家急需的部分检测项目能力不足。如食品中不明有毒有害物质的鉴定技术、违禁物品、激素、农药残留、兽药残留、二恶英、疯牛病的检测、转基因食品的安全性评价等,监督检验能力与国际水平差距逐渐加大,制约了食品卫生监督管理水平的提高。2)导致执法部门的执法行为产生偏差。如有的执法机构偏重于有经济利益的执法行为,以罚代刑、以罚代管,一罚了之,监督执法工作时紧时松,违法行为屡禁不止。3)基层食品卫生监督机构的基础设施建设不能适应监督工作开展的需要。如有的地区基层食品质量安全预警管理人员存在着素质不高,培训的机会较少等问题,缺乏执法所需的交通、通讯、取证和监测设备等费用。

### 3.7 科技实力不强

首先,我国食品质量安全预警管理的科技工作起步晚、基础弱、人才缺,仍未全面采用与国际接轨的危险性评估技术等问题,我国尚需要积极追踪国际先进食品质量安全预警管理科技发展动态,对影响我国食品质量安全的主要因素确定关键技术领域,深入开展食品安全基础研究,优先发展食源性危害危险性评估技术,进一步发展更加可靠、快速、便携、精确的食品质量安全检测技术及预警管理技术。其次,食品安全标准技术含量低、不统一、不完善。据统计,我国共有食品标准约3500项,其中与食品安全相关的标准约2600多项,已基本形成了一个由基础标准、产品标准、行为标准、检验方法标准等组成的较为完善的食品监督管理标准体系,但这些其次,我国不同的食品质量安全预警管理机构资源不共享。如农业部、国家质量监督检验检疫总局、工商行政管理局、卫生部都有各自独立检验系统,而这些系统的很多资源没有共享,且政府检测的数据没有做到共享。再次,我国食品安全标准不统一。由于订标工作缺乏有效的统一协调机制,以及多头管理问题,现有的食品安全标准在实施中暴露出不少相互矛盾之处,表现为各部门现有的标准不统一。不同部门参照的是不同标准,往往按照一个标准做了,却不符合另外一个。目前,我国的食品安全检测机构重复设置、资源利用率不高。质监、卫生、检验检疫部门都拥有一套独

立的食品质量检测机构,一些常规检验设备重复投入,分散了有限的资金,造成某些技术装备依赖性强的检验不能进行,相关产品放任自流。

### 3.8 预警管理人员职业化水平不高

发达国家的食品质量安全预警管理的有关人员所具有的知识、专业背景及担任职务具有多样性,其专业主要有公共卫生、医学、食品加工、兽医、化学、营养、公共管理、药学等,所从事的具体职务包括政府一般行政管理人员、调查人员、行政司法人员、检验人员及其它技术及辅助人员。而从我国预警管理人员的现状来看,其专业背景较发达国家窄。从预警管理人员的任职资格及培训要求看,一些发达国家如英国、日本等多要求有大学本科文凭以上,有的国家要求在大学本科毕业的基础上进行任职前的专门培训,如法国。与此相比,我国对预警管理人员的任职要求较低,目前尚没有形成一套完整的任职培训及考核制度。

### 3.9 缺乏统一的预警管理信息平台

目前,我国食品质量安全预警的信息资源严重短缺,没有形成全国互通的信息网络体系,食品质量安全预警管理的相关信息资源无法实现共享,不能满足政府决策部门、生产者和消费者对食品质量安全信息的需求。

## 4 完善我国食品质量安全预警管理的具体对策

### 4.1 明确食品质量安全预警管理责任主体,构建科学统一的管理体系

政府应设置食品质量安全预警管理的专职性机构,由决策中心的负责人、政府各职能部门、辅助参谋部门等组成,将食品质量安全管理置于各级政府决策层来考虑和管理。当前我国的食品安全管理职能属于多部门管理体系,迫切需要成立食品安全专职性机构,协调以食品药品监管部门为主的多部门管理体系,必须明确每一个机构的职责与作用,并使这些机构能够实现协调一致地工作。

鉴于此,我国于2010年成立了,国务院食品安全委员会,统一协调、管理涉及国家食品安全

的相关部门,彻底改变了目前相关行政部门各自为政、协调不力、重复管理、执法软弱的局面。

### 4.2 构建合理的食品质量安全预警管理预警系统

建立系统、完整的食品质量安全预警机制是现阶段我国构建政府食品安全管理机制的前提和基础。随着“和谐社会”治理理念的提出,尽快建立起有效的食品质量安全预警机制也就成为预防食品安全事件的发生、维护社会稳定、构建和谐社会的重要机制之一。食品质量安全预警机制的建设,应在健全的法律及理论上,遵循及时、全面、高效和创新原则,从而形成完善的预警机制。根据我国食品质量安全管理现状,合理、有效的食品质量安全预警管理机制应包括以下几个系统,信息源系统、预警分析系统、快速反应系统。信息源系统对食品质量安全事件产生的各种原因、发生的形态和现状、监控成效等信息进行收集、整理、鉴别等,并形成预警信息传送给预警分析系统;预警分析系统甄别有效的信息,对可能触发危机的信息,及时发出危机警报;反应系统做出迅速反应,政府机构和相关组织适时启动预警对策,严密监控危机的发生和蔓延,并及时评估实施对策所产生的成效,反馈到政府危机预警信息系统和评价系统,对其进行动态的修正和完善简单分析和处理。因此,建立一套预警体系是很有必要的。

### 4.3 建立食品质量安全预警管理的快速反应系统

几乎所有的危机发生前都会有不同程度的预兆,及时捕捉这些征兆的信号,对可能或已经引起危害食品质量安全事件发生的自然环境、社会环境等因素进行了解、评价和预测,分析研究食品安全环境,掌握其发展趋势和动态,了解与危害食品质量安全事件发生有关的微观动向,敏锐地察觉环境的各种变化,努力确保食品安全的薄弱环节不会转变为危机;当环境出现不利因素时,能及时有效地采取措施,趋利避害,不会扩大到产生严重社会影响的地步,并对其可能造成的危害进行评价。要实现上述目标,就必须有食品质量安全预警管理机构的快速反应系统来确保。

### 4.4 加强食品质量安全预警管理职业队伍建设

食品质量安全预警管理职业化队伍的建设

可以从两方面入手。首先是国家教育机构的专业培养,国家可以在大专院校设立和扩大食品质量安全预警管理所涉及的相关专业的本科、硕士和博士的教学点,如食品安全专业、预警管理专业、信息技术专业等,培养食品安全的专门人才。其次,则是专门向食品安全职能部门提供食品质量安全预警管理业务知识的培训,培训对象为在在职的食品安全职能部门的管理人员,培训内容因所从事的具体职能工作而各异,交流不同地域的先进经验,学习国外先进技术。

#### 4.5 提高国家重视,加大人力物力投入

根据我国食品行业发展的需要,应按照国家总体规划,合理布局的原则,加强国家食品质量控制技术的投入和研究。对新出现的世界性的食源性疾病问题,人畜共同感染源问题,我国尚缺乏快速准确鉴定其危害因子的技术和能力。要加强与国际发达国家进行合作研究、确定新标准、包括改进检测方法、研究微生物抗性、病原的控制等预防技术标准。同时要对食品安全技术和管理人员强化训练,使食品检测实验室的技术达到国际标准化。甚远,物质方面的缺失,直接导致了管理水平的低下,因此加大国家对食品质量安全预警管理的投入是十分必要的。

#### 4.6 引进先进技术,加快设备更新

改善检测设备,要加大资金投入,积极引进和研制先进的检测设备,努力缩小与发达国家在监督检测硬件方面的差距。加强现有监督检测机构的能力建设。我国监督检测机构将面临挑战,应将一批高水平的监督检测技术机构联合起来,发挥龙头作用。同时,国家级食品质量监督检测机构应通过引进高科技人才,开展技术创新,加快研究和掌握前沿技术、监督检测方法和技术手段,为我国的食品质量安全预警管理提供保障。

#### 4.7 提高消费者食品质量安全意识,发挥消费者的社会监管作用

加强对食品质量安全知识的宣传,分析食品

质量安全形势,引导社会消费,提高消费者的自我保护意识。让消费者更多的参与食品安全立法、执法活动,发挥消费者的社会监督作用。开展多种形式的法制宣传,组织专项宣传活动,利用重大节假日、食品卫生法宣传周等特定时间,向公众普及食品质量安全知识,提高广大消费者依法维护自身合法权益的能力加大科普宣传,增强居民的食品安全意识。

## 5 结 论

本文结合工作实际,针对社会热点食品安全问题,对我国食品质量安全预警管理现状进行了客观的分析研究,并提出了解决问题方法和对策,具有一定的社会应用价值。

### 参考文献

- [1] 程言清. 食品安全问题及其治理的制度分析[J]. 生产力研究, 2006, (1).
- [2] 孔繁涛. 畜产品质量安全预警研究[D]. 中国农业科学院, 2008.
- [3] 李生, 李迎宾. 国外农产品质量安全管理制度概况[J]. 世界农业, 2003, (5).
- [4] 顾加栋, 顾帮朝. 论我国食品安全监管的制度缺陷及其完善[J]. 卫生软科学, 2006, (2).
- [5] 杨艳涛. 加工农产品质量安全预警与实证研究[D]. 中国农业科学院, 2009.
- [6] 支树平. 加强全球合作 维护食品安全[N]. 中国质量报, 2010, (2010-11-09).

### 作者简介

刘世明,男,中南大学安全管理在读博士,佛山出入境检验检疫局工作,从事安全预警、风险管理与控制、安全管理、信息管理等方面的研究。