

# 2013年欧盟食品和饲料快速预警系统通报各国 输欧食品安全情况分析和对我国进口 食品安全监管的启示

杨洋<sup>1\*</sup>, 焦阳<sup>2</sup>, 蒋萍萍<sup>1</sup>, 李立<sup>1</sup>

(1. 中国检验检疫科学研究院, 北京 100176; 2. 国家质检总局标法中心, 北京 100020)

**摘要:**近年来, 欧盟加强了对食品安全的监管。经过不断努力, 逐步形成了“从农田到餐桌”的全过程管理与控制的食品安全体系, 特别是其建立和使用的快速预警系统(欧盟食品和饲料快速预警系统, rapid alert system of food and feed, RASFF), 涉及范围广泛, 反应迅速。通过 RASFF 平台, 欧洲食品安全当局及时发布食品和饲料中发现的风险信息, 以便迅速地有效协调发现的健康风险, 有效保证了食品和饲料的消费健康。本文根据 2013 年欧盟 RASFF 向公众通报各国输欧食品安全情况, 总结各国被通报涉及产品种类和风险因素, 研究欧盟在食品领域的重点关注。通过借鉴欧盟经验, 探讨保障我国进口食品安全的监管措施。

**关键词:** 欧盟; 食品和饲料快速预警系统; 食品安全; 进口

## Food exported to the European Union safety analysis based on the notifications of European Union rapid alert system for food and feed in 2013 and the implications for our imported food safety supervision

YANG Yang<sup>1\*</sup>, JIAO Yang<sup>2</sup>, JIANG Ping-Ping<sup>1</sup>, LI Li<sup>1</sup>

(1. Chinese Academy of Inspection and Quarantine, Beijing 100176, China; 2. The Standard & Regulation Research Center, AQSIQ, Beijing 100020, China)

**ABSTRACT:** Supervision of food safety was strengthened in EU in recent years. The control system of food safety from farm to table was gradually formed after continuous efforts, particularly the establishment of rapid alert system (rapid alert system of food and feed, RASFF), widely-ranging and rapid response. Through the RASFF network, food safety authorities in Europe were rapidly informed of serious risks found in food and feed so that they could collectively and swiftly react to emerging health threats in a coordinated and efficient way. And ensure a high level of food safety for citizens. Based on the notifications of EU RASFF in 2013, all the food product categories and risk factors of notified were considered to study the focus of EU in food safety. Supervising measures of Chinese import food safety were also discussed.

**KEY WORDS:** European Union; rapid alert system for food and feed; food safety; import

基金项目: 出口不合格食品信息核查专项

**Fund:** Supported by Verification Information of Export of Food Notifications Program

\*通讯作者: 杨洋, 中级工程师, 主要研究方向为进出口食品安全监管。E-mail: yang031061yang@163.com

\*Corresponding author: YANG Yang, Intermediate Engineer, Chinese Academy of Inspection and Quarantine, Beijing 100176, China. E-mail: yang031061yang@163.com

## 1 引言

随着国际食品和农产品贸易的发展,食品安全问题逐渐成为一个全球化问题并越来越引起重视。欧盟经过几十年的探索和发展,逐步形成了“从农田到餐桌”的一系列食品安全保证措施,特别是其建立和使用的快速预警系统,能及时发布食品安全信息,响应公众关注,为保证食品安全与质量发挥了重要作用。

本文针对 2013 年欧盟食品和饲料快速预警体系(rapid alert system of food and feed, RASFF)通报各国食品(不包含食品添加剂)安全情况进行分析。

## 2 RASFF 概况

2000 年 2 月,欧盟发布了《食品安全白皮书》,提出通过立法改革来完善欧盟“从农田到餐桌”的一系列食品安全保证措施,构建新的欧盟食品安全法律框架<sup>[1]</sup>。2002 年,以《食品安全白皮书》为基础,欧盟又颁布了 178/2002/EC 法规,对 1979 年建立的食品快速预警体系进行改革,明确新的 RASFF 的目标、范围、程序和组成<sup>[2]</sup>。

按照法规要求,RASFF 系统由一个信息交流网络构成,包括欧盟委员会、欧盟委员会健康和消费者保护总司(DG-Sanco)、欧洲食品安全局(EFSA)、欧洲自由贸易协会(EFTA)监督局、28 个欧盟成员国相应的食品安全管理部门以及 EFTA 中加入欧洲经济区域协定的 4 个成员国的食品安全管理部门。RASFF 系统使得各成员国和欧盟委员会之间可以迅速互通食品或饲料中发现的风险信息。所有 RASFF 成员国都设有全天 24 h 运作的专职机构来保证通报信息可以在最短的时间内发送、接收和回应。由于 RASFF 系统的运作,许多食品安全风险在伤害消费者之前就被消除了,真正实现了早发现、早预警、早处置的功能。RASFF 通报所涵盖的产品类型主要包括食品、饲料和食品接触材料。根据危害风险的严重程度将预警信息分成 4 类:预警通报(alert notifications)、信息通报(information notifications)、边境拒绝通报(border rejection notifications)和新闻(news)。系统定期(每周一期)发布预警及信息通报,将不符合欧盟标准的相关信息公布于众<sup>[3]</sup>。

## 3 2013 年 RASFF 食品通报

### 3.1 通报基本情况

2013 年,RASFF 信息来源包括边境控制(border control)、官方控制(official control)、公司自检(company's own check)、消费者投诉(consumer complaint)、食物中毒(food poisoning)和媒体监测(media monitoring)。其中,边境控制 1396 批,官方控制 780 批,公司自检 306 批,消费

者投诉 111 批,市场控制 41 批,媒体监测 1 批。

RASFF 通过上述信息来源共通报各国不符合欧盟要求的进境食品 2635 批,虽然通报批次比 2012 年的 2806 批减少了 6.1%,但并不能表明欧盟对食品安全的监管力度在降低,而是更加具有针对性和指向性。通报中,警报通报 526 批,信息通报 898 批[其中关注信息(information for attention)共 586 批,后续信息(information for follow-up)共 312 批],边境拒绝通报 1211 批。

### 3.2 通报国家

从通报国家来看,共涉及 30 个国家,详见图 1。排在前五位的国家是意大利(通报批次占总批次的 14.7%)、英国(11.7%)、德国(11.1%)、荷兰(10.4%)和法国(9.5%)。其中意大利通报的问题主要是鱼及其制品类的重金属,英国主要通报的问题是水果蔬菜类的农药残留,德国主要是水果蔬菜类的生物毒素和农药残留,荷兰主要是非禽肉肉类的病原性微生物,法国主要是水果蔬菜类的农药残留。

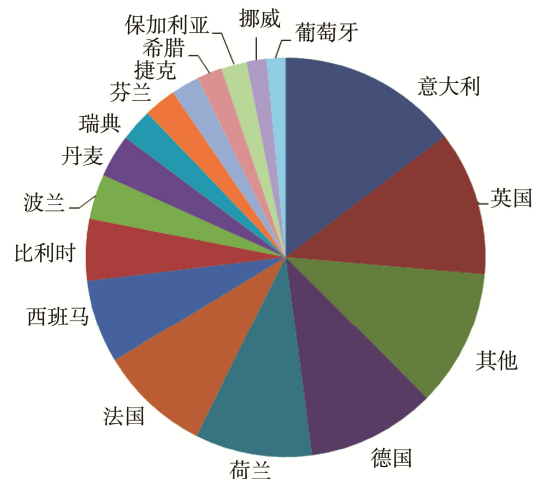


图 1 2013 年欧盟通报国家情况

Fig. 1 Notifications of EU RASFF by country in 2013

### 3.3 被通报地区

RASFF 通报共涉及 115 个国家地区,除中国外,排在前五位的国家是印度、土耳其、美国、巴西、西班牙和波兰。其中 RASFF 成员国内部通报有 1109 批,占总通报的 42.1%。通报地区按洲划分,见图 2。

### 3.4 通报产品情况

2013 年 RASFF 通报的产品种类排在前五位的是:水果蔬菜类 642 批(主要问题是农药残留),鱼及其制品类 311 批(主要是重金属),果仁制品和种子类 272 批(主要是生物毒素),非禽肉肉类 250 批(主要是病原性微生物),禽肉及其制品类 215 批(主要是病原性微生物)。见图 3。

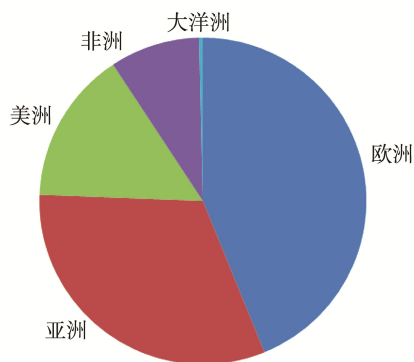


图 2 2013 年欧盟通报各洲情况  
Fig. 2 Notifications of EU RASFF by continent in 2013

### 3.5 通报原因

通报中涉及的风险因素排在前五位的分别是: 病原性微生物 642 批(涉及的产品主要是非禽肉肉类), 农药残留 450 批(主要是水果蔬菜类), 生物毒素 368 批(主要是果仁制品和种子类), 成分不合格 165 批(主要是特殊食品类), 造假 158 批(主要是禽肉及其制品类)。见图 4。

## 4 RASFF 通报分析

从 RASFF 通报情况看, 欧盟根据实际情况采取了灵活多样的处理与应对措施, 充分体现了欧盟在食品安全管理方面的预防性原则、风险分析原则、透明度原则和可追

溯原则。同时, 通过对 RASFF 系统发布的通报信息的分析, 也可以看到欧盟对食品安全的重点关注领域。

### 4.1 欧盟对食源性疾病的控制不断加强

与 2012 年相同, 2013 年病原性微生物问题仍是 RASFF 通报的主体, 占总通报数的 23.8%(比 2012 年增加了 7.5%)。主要包括细菌(沙门氏菌、大肠杆菌、单增李斯特菌、芽胞杆菌、弯曲杆菌等)、病毒(诺如病毒和 A 型肝炎病毒)和其他微生物。其中沙门氏菌居首位, 占 54.5%, 主要是针对来自巴西的禽肉。沙门氏菌广泛分布于自然界, 以多种方式污染食品和饲料, 造成人和多种动物肠道带菌率高, 威胁人类和动物的生命健康。蛋、家禽和肉类产品是沙门氏菌病的主要传播媒介, 主要引起人类伤寒、副伤寒以及食物中毒或败血症。

2013 年, 欧盟发生了多起因微生物污染而引发的食品安全事件, 如德国曾报道萨克森州东部居民因生食肉制品, 一周内出现 40 起感染沙门氏菌病例, 造成多人住院; 欧洲疾病控制预防中心称多人或因食用冷冻浆果感染甲型肝炎, 这些被微生物污染的食品对公众健康造成了不同程度的危害。针对食源性微生物疫情, 欧盟会第一时间通过 RASFF 系统发布信息, 并采取溯源、召回、销毁等相应措施, 以防止疫情的进一步扩大, 加强对高风险食品的监管, 最大限度地保证公众健康。

### 4.2 欧盟强化对农药残留的控制

农药和残留限量的控制向来是欧盟食品安全关注的

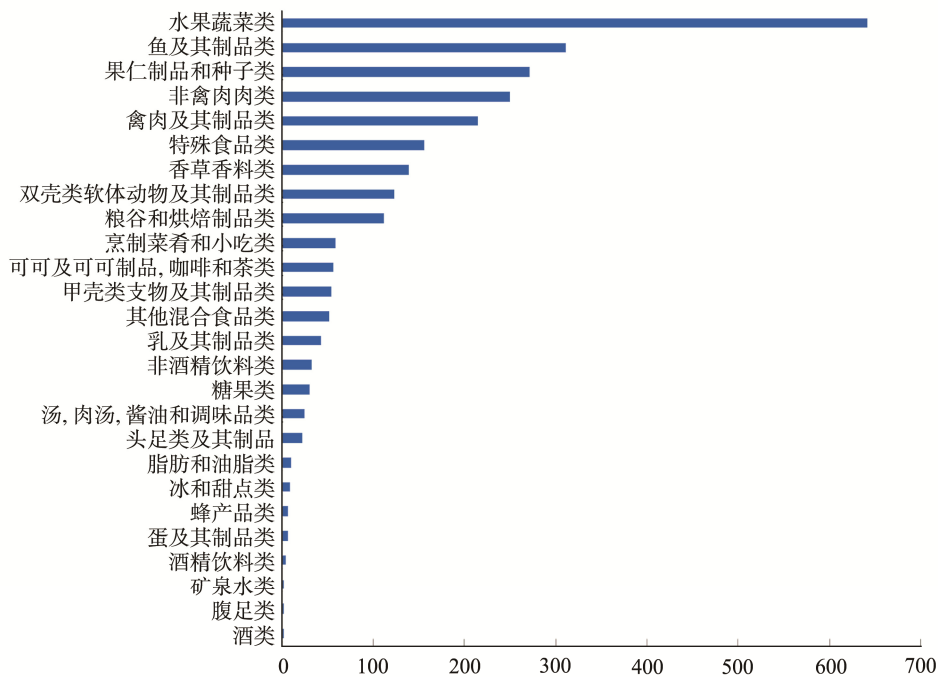


图 3 2013 年欧盟通报各国食品按产品种类划分情况  
Fig. 3 Notifications of EU RASFF by product category in 2013

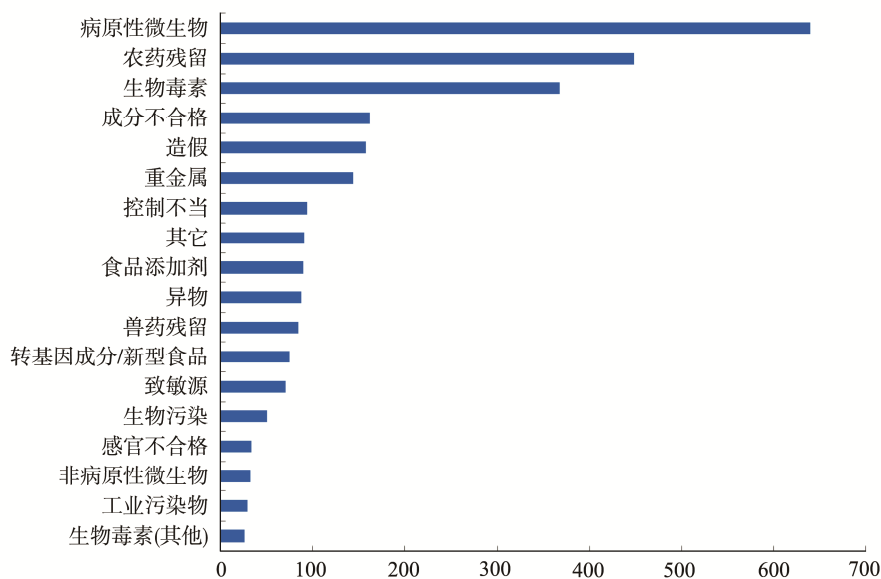


图 4 2013 年欧盟通报各国食品按通报原因划分情况

Fig. 4 Notifications of EU RASFF by hazard category in 2013

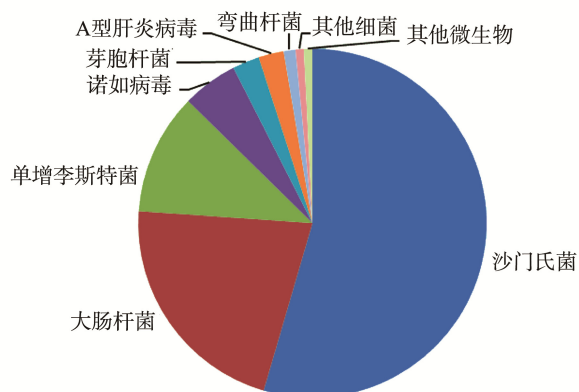


图 5 病原性微生物按种类划分情况

Fig. 5 Pathogenic micro-organisms by category

另一个重点。根据欧盟 1991 年 7 月 15 日颁布的 91/414/EEC 指令<sup>[4]</sup>, 只有经过欧盟审议并且经过授权的农药才可以在植物保护中使用, 并建立了关于活性物质的授权列表, 并根据需要持续对列表进行修订和补充。

在 2013 年 RASFF 通报中, 农药超标占了 16.7%(比 2012 年增加了 1.1%)。涉及的主要产品是水果蔬菜类, 占 81.1%, 包括秋葵(主要来自印度)、辣椒(主要来自土耳其)、草莓(主要来自埃及)、柚子(主要来自中国)、茄子(主要来自泰国)等。通报的农药与 2012 年基本一致, 主要有乐果、乙酰甲胺磷、多菌灵、吡虫清、久效磷、三唑磷、丙溴磷、氧化乐果、灭多威、敌敌畏、甲胺磷、马拉硫磷、伐虫脒、杀扑磷等。涉及的未经授权农药敌敌畏、克百威、丁醚脲、胺菊酯、呋虫胺、百治磷、稻丰散。禁用农药有狄氏

剂、六六六。

从 RASFF 数据看, 欧盟不断强化入境时对农药残留的控制, 特别是针对印度产的秋葵。2013 年, RASFF 共通报了 84 批(比 2012 年增加了 10.5%)印度产秋葵农药超标, 并采取了边境控制, 涉及的农药主要有久效磷、乙酰甲胺磷、吡虫清、三唑磷、丙溴磷、乐果等。由于印度产秋葵的通报近年来持续增多, 在 2012 年 4 月 3 日, 欧盟发布(EU) No 294/2012 法规<sup>[5]</sup>, 针对印度产秋葵, 特别检测乙酰甲胺磷、甲胺磷、三唑磷、硫丹、久效磷、灭多威、氟虫腈、吡虫清等农药, 增加抽检比例为 10%。该法规实施后, 由于印度未及时采取有效措施保证出口秋葵的质量安全, 在 2013 年 1 月 31 日, 欧盟又发布(EU) No 91/2013 法规<sup>[6]</sup>, 提高抽检比例为 20%。

除强化边境控制外, 欧盟还组织专家对拟出口到欧盟的产品的农残控制体系进行评估。2013 年 10 月 16 日至 25 日, 欧盟 FVO 专家组对我国出口茶叶农残控制情况进行考察。2011 年底, 欧盟突然将中国输欧茶叶农残抽检比率提高到 10%, 致使我输欧茶叶的通报数量急剧增加, 引起欧方广泛关注。2013 年, 欧盟近五年以来首次对中国输欧茶叶农残控制情况进行考察, 考察期间, 欧盟专家详细了解了中国输欧茶叶质量管理体系, 国外通报核查程序, 风险监控体系, 实验室检测等内容。通过考察评估出口国农药残留体系等途径强化对农药残留的控制。

由此可见, 欧盟对农药残留问题十分重视, 针对 RASFF 系统里通报持续增加的产品, 开展风险评估, 确定问题突出的产品, 通过强化边境控制, 评估出口国农药残留体系等方式, 有效地保障进口食品安全。

### 4.3 欧盟强化对兽药残留的控制

英国 2 月 14 日称, 在新近屠宰的部分马肉中发现止痛药成分——保泰松, 这些马肉可能已进入食物链。随后欧盟组织成员国对马肉进行检测, 并通过 RASFF 系统发布检测结果, 结果显示, 欧盟成员国共进行了 3115 件保泰松成分的检测。有 16 件样本检测呈阳性, 比例为 0.51%。

欧盟严禁保泰松用于产肉动物, 因此任何动物性食品检出该药物都是非法使用的结果。

针对保泰松检测呈阳性问题, EFSA 就马肉中的保泰松对人体的风险进行评估。4 月 15 日, EFSA 和欧洲药物局 (EMA) 就马肉中保泰松的残留情况发表联合声明, 声明中认为马肉中非法存在的低含量保泰松因为其含量较低, 暴露量较低, 产生毒性反应的可能性较低, 因此不会对消费者产生健康影响。同时 EFSA 和 EMA 确认不会对动物源性食品中设定保泰松的安全限量, 仍旧保持禁用。

由此可见, 欧盟重视兽药残留问题, 一旦发现, 立即组织开展对兽药残留的风险评估, 并结合风险评估结果, 进一步采取有效的措施保证公众健康。

### 4.4 欧盟高度关注掺假食品

2013 年 1 月 15 日, 爱尔兰食品安全局宣布在例行食品抽查中发现某些英国和爱尔兰生产的牛肉汉堡中含有马肉成分。随后确认更多牛肉样品检出马肉成分。随着事态的进一步扩大, 多家欧洲食品公司宣布从英国、法国、瑞典等国召回数以百万计的汉堡等问题食品, 产品销售范围波及法国、英国、卢森堡、挪威、罗马尼亚、波兰等 16 个国家。虽然欧盟表示“马肉冒充牛肉”属于商品标识问题, 而非食品安全事件, 但该丑闻引发了欧盟消费者对食品企业诚信度的强烈担忧和包括我国在内的世界各国的广泛关注。

从马肉风波可以看出, 导致掺假的主要原因是生产经营者为牟取利益、不讲诚信而有意为之。为应对波及欧洲多国的“马肉丑闻”, 恢复消费者信心, 欧盟组织成员国立即对牛肉制品进行 DNA 抽样检查, 确定其中是否含有马肉。检测结果通过 RASFF 系统发布。随后欧盟委员会公布了检测结果。检测结果显示, 欧盟成员国共进行了 4144 件马肉 DNA 检测, 有 193 件样本马肉 DNA 检测呈阳性, 比例为 4.66%。

针对掺假食品问题, 根据上述检测结果, 欧盟委员会发表声明: 不存在食品安全问题, 今后将严惩“错误标示”食物成分的欺诈行为。同时将引入肉类原产地强制标签制度。从 2015 年 4 月 1 日起, 所有的猪、家禽、绵羊和山羊的鲜肉、冷藏肉和冷冻肉都将被强制标识动物出生、饲养、屠宰的具体场所信息。

事件表明, 首先, 欧盟及成员国对丑闻不捂、不藏、不护短、不封锁消息, 直面丑闻, 成为最见效的危机公关,

最大程度缓释了消费者的恐慌与不安。其次, 欧盟食品产销链很长, 但欧盟应急响应快捷, 处置过程颇讲章法, 这证明欧盟已建立的食品产销安全可追溯架构体系在应急过程中有效可行的。最后, 针对发现的问题, 欧盟以 RASFF 系统收集的数据为基础, 开展风险评估, 采取针对性管理措施, 并将这些措施对外公布, 从而有效地落实了企业主体责任、减少了监管成本, 保障进口食品安全。

### 4.5 欧盟对转基因食品的控制

转基因由于安全性尚无定论, 欧盟一直对转基因食品实行严格监管。2013 年 6 月 14 日, 欧盟发布 2013/287/EU<sup>[7]</sup> 决议, 修改 2011/884/EU<sup>[8]</sup> 号决议, 对来自中国的米产品中的未授权转基因成分采取紧急措施, 本次修订将决议的适用范围扩大到未去壳米、糙米、米粉、大米淀粉等 27 类产品, 增加了货物入境之前预先通知的内容和要求, 规定对不能提交转基因成分分析报告和由国家质检总局签发卫生证书的货物, 欧盟将采取退货和销毁处理措施, 对已提交转基因成分分析报告和卫生证书的货物, 欧盟将 100% 地开展转基因检测分析。虽然该决议对中国产米制品出口欧盟要求更加严格, 但根据 RASFF 系统, 2013 年共通报中国的米制品含转基因成分 27 批 (比 2012 年减少了 28.9%), 这在一定程度上说明了中国积极采取了有效措施, 减少该类问题的通报, 保证出口产品质量。

### 4.6 其他重点关注问题

2013 年 RASFF 系统关于生物毒素的通报也占了相当的比重, 主要是黄曲霉毒素超标, 占 82.6%。其次是赭曲霉毒素 A, 呕吐毒素和伏马菌素。黄曲霉毒素超标涉及的产品主要是来自土耳其的干无花果。

综上所述, 从通报数量来看, 病原性微生物、农药残留、生物毒素、掺假食品、兽药残留、转基因这六类通报共占总通报数的 66.1%, 占了很大的比重。除此之外, 食品添加剂、致敏源、成分不合格等问题在 2013 年通报中也占了一定的比例。欧盟通过 RASFF 系统及时获取风险信息, 发布通报, 结合风险分析, 通过溯源、召回等手段, 采取抽检比例等灵活有效的控制措施, 实现对食品安全问题的早发现、早预警、早处置, 保证公众健康。

## 5 对我国进口食品安全监管的启示

随着我国进口食品的数量和品种逐年增加, 如何更好地保障进口食品质量安全, 显得十分重要。欧盟是世界上科学技术最为先进、食品安全管理最完善的国家或地区之一, 在食品安全监管方面经验丰富, 借鉴其已有经验, 对完善我国进口食品安全监管具有重要意义。

### 5.1 加强风险分析在食品安全监管中的作用

目前, 欧盟以 RASFF 系统收集的数据为基础, 开展



风险评估,并采取针对性管理措施,将这些措施对外公布,保证进口食品安全。我国也应建立类似 RASFF 系统的平台,结合实际,充分发挥预警机制作用,全面开展出口食品安全的风险分析工作,提出有针对性的风险管理措施,降低一般性风险,杜绝系统性、区域性和行业性风险,努力消除各种风险隐患,确保进口食品质量安全。

### 5.2 加强进口食品源头监管,强化过程控制和后续监督管理

目前,大量食品生产、运输以及销售的链条不断延伸扩展,全球化的趋势不可阻挡。在食品供应链条可能超越国界的今天,风险因素涉及生产、加工、储存、运输、通关等各个环节,仅靠末端治理显然不能满足各方需求。主要贸易国家或地区虽然食品安全监管体系不尽相同,但都在强化全程监控。RASFF 体系的运转充分体现对食品安全的全程监管。因此完善过程控制是食品安全监管之根本,加强源头抓起、全程控制的食品安全监管体系建设,提高重点敏感食品的监管力度,推进追溯体系建设,加强对问题易发环节的监管,采取针对性措施,防止监管过程出现空白。

### 5.3 落实进口食品企业主体责任

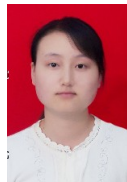
从马肉风波可以看出,有着最完善的食品可追溯制度、严苛标准法规的欧盟仍然难以杜绝食品造假问题,可见食品安全是由生产经营者用诚信、义务和严格的管理生产出来的。目前,欧盟根据 RASFF 系统的数据,完善其追溯、召回体系,保证公众健康,我国也应将企业作为食品安全的第一责任人,将风险管理的理念与知识向企业推广,指导帮助企业运用风险管理的知识指导生产实践,逐步建立有效运行质量安全风险管理体系,做到产品风险自查、自控,使企业成为进出口食品安全风险管理工作的第一道防线,切实承担起食品安全主体责任。

### 参考文献

- [1] Commission of the European communities white paper on food safety.
- [2] Regulation EC/178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety.
- [3] <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/index.cfm?event=SearchForm&cleanSearch=1,2014-09-20>
- [4] Council Directive 91/414/EEC of 15 July 1991 concerning the placing of plant protection products on the market.
- [5] Commission Implementing Regulation (EU) No 294/2012 of 3 April 2012 amending Annex I to Regulation (EC) No 669/2009 implementing Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council as regards the increased level of official controls on imports of certain feed and food of non-animal origin.
- [6] Commission Implementing Regulation (EU) No 91/2013 of 31 January 2013 laying down specific conditions applicable to the import of groundnuts from Ghana and India, okra and curry leaves from India and watermelon seeds from Nigeria and amending Regulations (EC) No 669/2009 and (EC) No 1152/2009.
- [7] Commission Implementing Decision (2013/287/EU) of 13 June 2013 amending Implementing Decision 2011/884/EU on emergency measures regarding unauthorised genetically modified rice in rice products originating from China.
- [8] Commission Implementing Decision (2011/884/EU) of 22 December 2011 on emergency measures regarding unauthorised genetically modified rice in rice products originating from China and repealing Decision 2008/289/EC.

(责任编辑: 杨翠娜)

### 作者简介



杨洋, 硕士研究生, 主要研究方向为进出口食品安全监管。

E-mail: yang03161yang@163.com