

国内外食品安全监管体系建设比较研究

谭兴和^{1,2*}

(1. 湖南农业大学食品科技学院, 长沙 410128; 2. 食品科学与生物技术湖南省重点实验室, 长沙 410128)

摘 要: 本文对国内外食品安全追溯体系、监管队伍和农药残留限量标准建设等方面进行了比较研究。结果表明, 发达国家已经建立了较为完善的食品安全追溯体系、有效运转的食品安全监管员制度和严格的食用农产品与食品中农药残留限量标准, 我国食品安全监管体系与发达国家还存在一定的差距。针对我国相关方面的工作提出了建议, 认为我国应按照《食品安全法》要求, 尽快建立食品安全追溯体系, 加强食品安全监管员队伍建设, 加强农药使用管理, 完善食用农产品及食品中农药残留限量标准。

关键词: 食品安全; 追溯; 监管; 农残; 标准

Comparative studies of food safety supervision administration system at home and abroad

TAN Xing-He^{1,2*}

(1. College of Food Science and Technology, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China; 2. Hunan Provincial Key Laboratory of Food Science and Biotechnology, Changsha 410128, China)

ABSTRACT: In this article, food safety traceability system, supervision team and the controlling of pesticide residue at home and abroad were comparatively studied. The results showed that, there were relatively perfect food safety traceability system, effective food safety supervisor system, and strict pesticide residue standards in edible agricultural products and foods in developed countries, and there was a gap between China's food safety supervision system and developed countries. We should establish the food safety traceability system as soon as possible according to the Food Safety Law, strengthen the construction of the food safety supervisor team and the controlling of pesticide residue, and improve the maximum residue limit standards of pesticide residues in the edible agricultural products and food.

KEY WORDS: food safety; traceability system; supervision; pesticide residue; standard

1 引 言

自2009年2月制订、2015年4月修订《中华人民共和国食品安全法》以来, 我国食品安全监管体系建设取得了快速发展。2017年1月, 国家领导人对食品安全工作作出了重要指示, 要求各级政府及有关部门要全面做好食品

安全工作, 坚持最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责, 增强食品安全监管统一性和专业性, 切实提高食品安全监管水平和能力。2017年4月, 国务院办公厅印发了《2017年食品安全重点工作安排》^[1], 明确了2017年我国食品安全重点工作。以上这些, 为完善我国食品安全监管体系提供了法律保障和政策安排。本文在深

基金项目: 湖南省重点研发计划(2016NK2113)

Fund: Hunan Province Key Research and Development Plan (2016NK2113)

*通讯作者: 谭兴和, 教授, 博士, 主要研究方向为农产品加工及贮藏。E-mail: xinghetan@163.com

*Corresponding author: TAN Xing-He, Professor, Ph.D, College of Food Science and Technology, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China. E-mail: xinghetan@163.com

入调查研究和文献分析的基础上,对国内外食品安全监管体系建设的几个方面进行了比较,结合我国的实际情况,为加强我国食品安全监管体系建设提出几点思考。

2 食品安全追溯体系建设方面

美国、欧盟和日本等发达国家和地区都建立了完善的食品安全追溯体系^[2-6],并建立了对所有饲料和食品在紧急情况下的溯源和综合快速预警系统。在实施可追溯原则的情况下,一旦发生问题,便可迅速找出问题所在,确定原因,提出解决办法。如欧盟要求所有的食品生产经营者都必须建立可追溯体系,并将该项规定纳入到法律框架下强制执行,使食品质量安全的各环节监管、疾病预防和事故应急响应都有法可依^[2]。

我国2015年修订的《食品安全法》第42条规定,国家建立食品安全全程追溯制度。食品生产经营者应当依照本法的规定,建立食品安全追溯体系,保证食品可追溯。国家鼓励食品生产经营者采用信息化手段采集、留存生产经营信息,建立食品安全追溯体系。但是,我国在食品安全追溯体系建设方面,还处于起步阶段。例如,2016年12月31日,湖南省人民政府办公厅发布了《湖南省加快推进重要产品追溯体系建设的实施方案》^[7],其中包括推进食用农产品和食品追溯体系建设,并对部分产品的追溯体系建设进行试点。然而,这一工作在湖南省才刚刚开始,消费者还不能从购买的食用农产品和食品包装袋上看到完善的有关食品安全追溯体系的信息。

3 食品安全监督队伍建设方面

为了加强食品安全监督,发达国家设置了食品安全监督员制度。日本在食品安全委员会之下设立了独立的食品安全监督员队伍^[8]。监督员任期2年,每年改选一半。监督员在全国公开选聘。要求报名者符合以下条件:一要关心食品安全,年满20岁以上;二是不能是国会议员、地方公共团体成员和公务员;三要能够出席食品安全监督会议;四要具备一定的食品方面的专业知识。在国民中选择聘任安全监督员之后,对其给予必要的技术培训,随后让他们回到社会,寻找食品安全问题并反馈给食品安全委员会。对于食品安全监督员提供的信息报告,食品安全委员会必须会同厚生劳动省、农林水产省逐条认真加以答复^[8]。又如,美国设置了食品安全检察官蹲点制度,由官方派出检察官进驻食品厂。食品加工的各个环节,都要接受农业部、食品和药品管理局检察官的监督和检查。食品加工厂必须为检察人员提供专门的办公室,供其驻点检查,以防不安全食品流入市场。为了保证食品安全,食品加工厂还要提前把每批次样品送到指定的研究所检验。检察官也会通过农业部的渠道,把抽样检查的食品样品送到他们自己的研究所检验。食品和药品管理局还会有检察官来抽查,

做到多方把关。为了防止常驻检察官因与厂家相处太熟而建立私交,政府规定,驻厂检察官每6个月换一次。检察官不得接受食品厂的礼品等。如发现有违规情况,立即解职^[9]。

我国《食品安全法》第八章对食品安全的监督管理作出了具体规定,明确了县级以上人民政府的职责。但是,我国的监督管理形式主要是现场检查、抽样检验、资料查阅和查封。这种形式的监督管理,均不能深入到食品生产的过程中,无法发现食品生产环节中可能出现的安全问题。现有的抽样检验,也只是检验标准内的指标,对于标准外的安全指标往往不做检验,也无法检验,因此不能发现其存在的安全隐患。此外,在没有食品安全监督员的情况下,即使老百姓知道某个企业食品生产中存在安全问题,也不能及时将问题反应到相关部门使之得到尽快解决。

2017年1月,国务院食品安全工作会议上,要求各级政府及有关部门要加强基层基础工作,建设职业化检查员队伍,加强从“农田到餐桌”全过程食品安全工作,严防、严管、严控食品安全风险,保证广大人民群众吃得放心、安心。以浙江为代表的部分经济发达省市正在按照上级要求着手建立食品安全协管员和信息员制度,将食品安全纳入到社会的监督管理之中。2015年,浙江省扎实推进食品安全基层责任网络建设,在每个行政村设立1名或多名食品安全协管员,并根据食品安全协管任务需要设立食品安全信息员。2015年,浙江全省共有食品安全协管员、信息员81752名。同时,市县乡三级食安办注重对协管员、信息员的业务培训和指导工作,充分发挥其在隐患排查、信息报告、协助执法、宣传教育等方面独特而重要的作用^[10]。

4 食用农产品和食品中农药残留量标准体系建设方面

发达国家对食品中农药残留的限制非常严格。如日本对农业化学品实行肯定列表制度,既有针对性地规定了食品中部分农业化学品的暂定基准(相当于我国农药残留最大限量值),包括799种物质的53862个限量值,又规定了所有食品中其他所有未被纳入暂定基准农药的一律基准(0.01 mg/kg)^[11-13]。这就相当于对所有农药在所有食品中的限量都做了具体规定。

我国GB 2763-2016仅规定了食品中433种农药的4140项最大残留限量^[14]。与日本的农残限量标准相比,我国的限量标准还存在着差距,一是纳入限量的农药种类少,仅为日本的54.2%;二是平均每种农药在食品中的限量值还不到10种,仅仅9.56种,而日本则为67.4种;三是我国农残限量标准缺乏一律基准值,不能对限量值以外的农药残留给予合法性的界定。我国的农残限量标准定得太低,容易导致农药的滥用,危害人体健康。

尽管我国制定了GB/T8321.1-9农药合理使用准则1-9

[15], 但由于这一标准属于推荐性标准, 所以, 在农业生产中, 农业管理部门对农药使用的管控并没有完全到位, 不少农药生产经营者, 只按照农药的使用效果去推广使用农药, 并没有按照 GB/T 8321.1-9 的规定去严格执行, 因此导致农药的超范围使用, 而对于大多数农药超范围使用的情况, 并无法根据 GB 2763-2016 来加以评判和处罚。此外, 农业管理部门对《农药合理使用准则》的宣传力度不够, 大部分分散的农业生产者不懂得如何按照《农药合理使用准则》来使用农药, 而只是按照经验使用农药。这一现象, 将导致农药残留无处不在, 后果不堪设想。

5 关于加强我国食品安全监管建设的几点思考

5.1 尽快建立健全我国食用农产品和食品追溯体系机制

应按照《食品安全法》和国务院的要求, 尽快建立健全我国食品安全全程追溯协作机制, 鼓励食品生产经营者采用信息化手段采集、留存生产经营信息, 建立健全食用农产品、食品安全追溯体系, 确保食品安全的可溯源性, 并将追溯体系与食品安全快速预警系统相结合, 实现全国统一的、各省共建共享的食品安全追溯与综合快速预警系统。

5.2 提高食品安全监管队伍的专业化水平, 设立以食品安全协管员、信息员为基础的专业化检查员制度

建议我国各级有关食品管理部门, 注重提高监管队伍中专业人员的比例和专业化水平, 并按照《食品安全法》第 160 条要求, 对县级以上食品药品监督管理、质量监督、农业等部门的执法人员, 进行食品安全法律、法规、标准和专业知识与执法能力等的培训, 并定期组织考核。不具备相应知识和能力的, 不得从事食品安全执法工作。

遵照国家领导人关于“加强基层基础工作, 建设职业化检查员队伍”的指示, 建立健全食品安全职业化检查员制度, 各级政府和有关部门, 可以借鉴浙江经验, 建立食品安全协管员和信息员队伍, 并对其进行专业培训, 明确其职责, 充分发挥其作用, 使其及时发现和报告本地区企业食品生产中的安全问题, 确保本地区的食品安全。这样, 政府才能尽早地发现食品安全问题的苗头, 及时提出解决问题的措施, 将食品安全问题解决在源头。

5.3 加强农药使用管理, 完善农药残留标准体系建设

一要在我国食品安全国家标准中, 增加规定限量值的农药种类; 二要对所有农药在所有食品中设置合理的一律基准限量值, 严格控制农药在食用农产品中的滥用; 三要针对我国大宗农产品, 对国内外的农药使用情况进行充分的调查研究, 并据此制定合理的农残限量值, 防止我国大宗农产品遭受进口农产品的冲击; 四要明确农药推广、

监督和管理责任主体, 加强对农业生产经营者的农药使用知识培训, 向农业生产经营者普及 GB/T 8321.1-9, 使他们能够按照标准合理使用农药; 五要加强基层检测队伍的能力建设, 使乡镇街道等基层有人员、有技术、有设备、有资金对本地农产品进行监管, 以便及时发现问题及时加以解决。

参考文献

- [1] [2017]28《国务院办公厅关于印发 2017 年食品安全重点工作安排的通知》[S].
[2017]28 Notice of the General Office of the State Council on printing and distributing the key work arrangements for food safety in 2017 [S].
- [2] 赵荣, 陈绍志, 乔娟. 美国、欧盟、日本食品质量安全追溯监管体系及对中国的启示[J]. 世界农业, 2012, 3: 6-10.
Zhao R, Chen SZ, Qiao J. The American, European and Japan food quality safety traceability system and its enlightenment to China [J]. World Agric, 2012, 3: 6-10.
- [3] 董杰, 范焯. 美国食品安全档案系统建立的初步研究[J]. 对外经贸, 2017, 5: 32-33.
Dong J, Fan Y. A preliminary study on the establishment of food safety records system in the United States [J]. Foreign Trade, 2017, 5: 32-33.
- [4] 杜艳艳, 郭斌梅, 余文哲. 发达国家食品安全监管体系及对中国的启示[J]. 全球科技经济瞭望, 2013, 28(5): 71-76.
Chen YY, Guo BM, Yu WZ. Developed countries food safety supervision system and its enlightenment to China [J]. Global Sci Technol Economy Outlook, 2013, 28(5): 71-76.
- [5] 徐尉. 日本食品安全管理及其对我国的启示[J]. 中国检察官, 2016, 6: 38-40.
Xu W. Japan food safety management and its enlightenment to China [J]. Chin Procurator, 2016, 6: 38-40.
- [6] 李晓红, 李晓梅. 中国食品安全监管体制完善之探析[J]. 兰州学刊, 2010, 10: 113-116.
Li XH, Li XM. Research about improvements on China's system of food safety supervision and administration [J]. Lanzhou J, 2010, 10: 113-116.
- [7] [2016]102 关于印发《湖南省加快推进重要产品追溯体系建设实施方案》的通知[S].
[2016]102 Notice on the print and distribute of the implementation plan for the accelerated development of important products in Hunan province [S].
- [8] 钟沈军. 日本食品安全保障[J]. 农产品市场周刊, 2007, (13): 38-39.
Zhong SJ. Food safety in Japan [J]. Agric Prod Market W, 2007, (13): 38-39.
- [9] 二凤. 国外食品安全管理扫描[J]. 中国减灾, 2009, 3: 42-42.
Er F. Scanning of foreign food safety management [J]. Disaster Reduction in China, 2009, 3: 42-42.
- [10] 毛风波. 浙江省食安委评选全省优秀食品安全协管员(信息员)[N/OL]. 中国食品报网, [2015-09-11].
<http://www.cnfood.cn/n/2015/0911/66308.html>
Mao FB. Zhejiang food and safety commission to select excellent food safety coordinators (information officer) [N/OL]. China Food Newspaper Network, [2015-09-11]. <http://www.cnfood.cn/n/2015/0911/66308.html>
- [11] 赵国志. 日本肯定列表制度解析[J]. 粮油食品科技, 2006, 14(5):

65–67.

Zhao GZ. Japanese positive list system resolution [J]. Cere Oils Food Sci Technol, 2006, 14(5): 65–67.

[12] 李清. 日本《食品中残留药物的肯定列表制度》药物残留限量标准跟踪研究[J]. 中国水产, 2009(9): 77–78.

Li Q. Tracking research on drug residue limit standard for drug residue in Japanese drug residues positive list system in food [J]. China Fish, 2009(9): 77–78.

[13] 朱春泗. 从《日本食品中农业化学品残留肯定列表制度》探讨我国输日农产品的应对措施[J]. 食品与药品, 2006, 8(7): 1–4.

Zhu CS. Study on “positive list system for agricultural chemical residues in foods” from Japan to explore the measures against this system on exportation of agricultural products from China [J]. Food Drug, 2006, 8(7): 1–4.

[14] GB 2763-2016 食品安全国家标准 食品中农药最大残留限量[S].

GB 2763-2016 Food safety national standard-Pesticide maximum residue

limit in food [S].

[15] GB/T 8321.1-9 中华人民共和国国家标准 农药合理使用准则 1-9[S].

GB/T 8321.1-9 National standard of the People's Republic of China Guideline for safety application of pesticide 1-9[S].

(责任编辑: 武英华)

作者简介



谭兴和, 教授, 主要研究方向为农产品加工及贮藏。
E-mail: xinghetan@163.com