

欧盟食品安全检验检测体系评估

杨洋*, 孙利, 李立, 贝君, 伍琳琳

(中国检验检疫科学研究院, 北京 100176)

摘要: 欧盟作为“一带一路”沿线国家, 与我国在贸易方面联系十分密切, 且欧盟关于食品安全检验检测体系评估展开了大量的研究工作, 有许多值得我们学习和借鉴的内容。本研究通过对欧盟在食品安全法律法规、监管体制、技术标准、实验室认可方面的梳理和分析, 对欧盟食品安全检验检测体系进行评估, 为我国与欧盟的检验检测互认提供技术支持。

关键词: 欧盟; 食品安全; 检验检测体系; 评估

Evaluation of food safety inspection and testing system of the European Union

YANG Yang*, SUN Li, LI Li, BEI Jun, WU Lin-Lin

(Chinese Academy of Inspection and Quarantine, Beijing 100176, China)

ABSTRACT: As a country along “the Belt and Road”, the EU is very close to China’s trade, and the EU has carried out a lot of research work on the evaluation of food safety inspection and testing system, so there are many things worth learning and reference. This study evaluated the EU food safety inspection and testing system by combing and analyzing the EU’s food safety laws and regulations, regulatory system, technical standards and laboratory accreditation, so as to provide technical support for the mutual recognition of inspection and testing between China and the EU.

KEY WORDS: European Union; food safety; inspection and testing system; evaluation

1 引言

“一带一路”战略的提出顺应世界多极化、经济开放性和文化多样性的潮流, 有利于我国与沿线各国之间的交流协作。欧盟作为“一带一路”沿线国家, 与我国在贸易方面联系十分密切。与欧盟进出口贸易量呈逐年上升趋势, 贸易量的增加, 必然给口岸监管带来压力, 因此, 在保障产

品安全的前提下, 降低口岸监管成本, 提高口岸监管效率, 提高贸易便利化程度具有十分重要的意义。

欧盟在法律法规体系、监管体制、技术标准体系和认可体系方面先于我国开展相关工作, 其中, 检验检测是保障产品质量安全监管的重要环节, 有许多值得我们学习和借鉴的内容^[1]。在检验检测环节减少重复检测, 提高通关效率, 消除技术壁垒, 可以有效地促进贸易便利

基金项目: “一带一路”沿线不同发展水平经济体认证认可通用技术研究项目(2016YFF020390103)

Fund: Supported by Research on General Technology of Certification and Accreditation of Different Development Level Economies along “the Belt and Road” (2016YFF020390103)

***通讯作者:** 杨洋, 硕士, 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, Master, Chinese Academy of Inspection and Quarantine, Beijing 100176, China. E-mail: yang031061yang@163.com

化。因此, 实现双边/多边检验检测的互认是减少重复检测的有效途径, 而检验检测体系评估互认前的必需工作便。目前国内对欧盟的检验检测体系进行评估相关文献报道较少。

由于食品基质的多样性和复杂性, 对检验检测机构的检测能力要求更高, 因此本文以食品安全为例, 通过法律法规、监管体制、技术标准、实验室认可 4 个方面的梳理和分析, 实现欧盟食品安全检验检测体系的评估, 为我国与欧盟的检验检测互认提供技术支撑。

2 欧盟食品安全检验检测体系

欧盟一直十分重视食品安全问题, 经过不断地探索和发展, 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, 其科学严格的食品安全监管体系一直在国际上享有盛誉。欧盟的法律法规体系相对健全和比较完善, 食品安全监管体制责权明确、各部门协调一致、高效运转, 技术标准体系比较完整和详细, 认可体系完备, 且积极参与国际互认。

2.1 食品安全法律法规

欧盟法律是一个独立的体系, 它的地位高居成员国法律之上。除了基础条约外, 还包括具有强制法律效力的法规(regulation)、指令(directive)和决议(decision), 以及不具有强制法律效力的建议(recommendation)和意见(opinion)^[1]。

2000 年欧盟颁布《食品安全白皮书》, 明确建立“从农田到餐桌”的全过程监管, 保障食品安全。以《食品安全白皮书》为基础, 欧盟于 2002 年制定了欧洲议会和理事会法规(EC) 178/2002, 即著名的《基本食品法》, 规定了欧盟范围内统一食品法的基本原则与要求, 建立欧洲食品安全局(European Food Safety Authority, EFSA), 设立食品安全程序^[2]。

欧盟关于食品安全监管的立法是一个典型的“伞状”结构, 基本法的完善起到了坚实的支撑性作用, 使得其他法律在此基础上以横向、纵向的方式不断地完善食品安全监管。正是这样一种“伞状”的立法体系, 形成了欧盟食品安全法律法规框架。欧盟食品法规主要框架包括“一个路线图, 七部法规”。一个路线图就是《食品安全白皮书》, 七部法律主要是围绕白皮书而制定的欧盟基本食品法、食品卫生法等一系列的法规, 其中最重要的主要法规有 7 部: (1) 法规(EC)178/2002: 基本食品法; (2) 法规(EC)852/2004: 食品卫生法; (3) 法规(EC)853/2004: 动物源性食品特殊卫生规定; (4) 法规(EC)854/2004: 供人类消费动物源性食品官方组织细则; (5) 法规(EC)882/2004: 确保符合食品与饲料法、动物健康与动物

福利规定的官方控制; (6) 指令 2002/99/EC: 供人类消费的动物源性产品的生产、加工、销售及引进的动物卫生法规; (7) 法规(EC)183/2005: 饲料卫生要求。这些法规涵盖了 HACCP、可追溯性、饲料和食品控制, 以及从第三国进口食品的官方控制等方面的内容。

此外, 对于进口食品, 欧盟适用统一的进口程序。对进口食品的官方控制是建立在风险评估的基础上, 根据风险等级的高低, 科学地制定适当的进口食品抽检比例。欧盟将进口食品分为动物源性产品、非动物源性产品和复合产品 3 类, 分别实行不同的管理方式。涵盖了动物健康和福利要求、食品卫生要求、动物卫生要求、植物卫生要求、第三国食品加工经营者的义务、进口商义务、第三国主管机构职责等方面的内容。以动物源性产品为例, 欧盟的监督制度包括: (1) 境外生产国食品安全体系评估制度, (2) 境外生产企业注册制度; (3) 进口食品随附官方证书制度; (4) 口岸查验制度^[3]。

欧盟没有制定专门针对进口食品的监控计划, 而是通过对第三国制定的出口食品监控计划的执行情况, 考察评估进口食品是否符合欧盟要求, 同时欧盟在各成员国的边境设立检查站检查来自第三国的食品, 采用快速预警系统及时反馈信息。例如对于动物源性食品, 欧盟 96/23/EC 指令规定, 第三国出口动物源性食品到欧盟成员国, 必须符合欧盟的同等要求, 必须列入其认可的残留监控计划第三国名单, 同时第三国监控计划必须不断更新修正, 接受欧盟的检查验证, 同时将每年残留监控结果通告欧盟委员会^[4]。

2.2 食品安全监管体制

责权明确、协调一致、高效运转的食品安全监管体制是提高食品安全控制水平的基础。欧盟的食品安全监管以法律为基础, 由欧盟委员会统一管理, 协调各成员国。欧盟委员会、欧洲议会和欧盟理事会在保障食品安全重大决策和制定食品安全法规、指令、条例等方面都起到非常重要的作用, 是欧盟食品安全管理的主体, 并对下属和各成员国食品安全执行机构进行监督。对食品出口国的监督和进口产品标准的制定与监督, 也由上述机构来完成。欧盟层面上具体对食品安全肩负着重要职责的管理机构是欧盟委员会卫生与食品安全总司(Directorate-General of Health and Food Safety, DG SANTE)和欧洲食品安全局(EFSA)。DG SANTE 负责欧盟食品安全和公共卫生政策和监督相关法律实施^[5], 下属卫生与食品审计和分析办公室(health and food audits and analysis), 主要负责监督食品和饲料安全、动物卫生、动物福利、植物卫生等法律实施和执行情况^[6]。EFSA 负责独立的风险评估工作, 并提出科学建议^[7]。

欧盟理事会、欧盟委员会、欧洲议会、欧洲食品安全局、欧盟各成员国和食品的生产者、经营者共同组成了一个较完整的、统一的食物安全管理体系。欧洲议会、欧盟理事会和欧盟委员会等行政组织是欧盟食物安全的立法、监督和决策机构。在具体执行方面,欧盟本着合作与透明性原则,建立了部门间协调机制。在欧盟成员国,食物安全监管由中央政府有关部门和地方主管当局共同承担,也有较为完整的食物安全协调机制。

欧盟实行从农场到餐桌的全过程监管模式,生产环节采用农药残留检测制度、行业协会自查制度、良好生产实践指南及食品投入品管理制度等;流通环节采用食物安全全程追溯、市场准入制度、通用及专项标识管理及绿色壁垒等;加工环节采用 HACCP 认证、企业资格认证、标准化生产制度、产品有机认证等。

基于科学的原则,欧盟广泛开展了食物安全风险分析和预警工作,建立了食物和饲料快速预警系统(the rapid alert system for food and feed, RASFF)作为连接欧盟委员会、欧洲食物安全局以及各成员国食物与饲料安全主管机构的网络^[8]。当某一成员国发现严重危害人类健康的警报时,立即通过该预警系统通知欧盟委员会,并迅速将该信息传递给各成员国。RASFF 使得欧盟委员会以及各成员国能够迅速发现食物安全风险并及时采取措施,避免风险的进一步扩大,从而确保食物安全。“马肉风波”后,欧盟又建立了食物欺诈网络(food fraud network, FFN),以预防和减少食物欺诈^[9]。

2.3 食物安全技术标准体系

欧盟建立了完善的技术标准体系,标准已深入社会生活的各个层面,为法律法规提供技术支持,成为市场准入、契约合同维护、贸易仲裁、合格评定、产品检验、质量体系认证等的基本依据。在当今全球化的市场中,欧盟标准已得到了世界的认同。

欧洲标准和欧盟各成员国国家标准是欧盟标准体系中的两级标准,其中欧洲标准是欧盟各成员国统一使用的区域级标准。欧洲标准由 3 个欧洲标准化组织制定,负责食物安全标准的制定机构是欧洲标准化委员会。欧盟食物安全标准体系是建立在风险评估的基础上的。

欧盟食物安全标准可分为食物技术标准和食物管理标准。前者主要是对食物食品添加剂、有机食物、转基因食物、标签等方面做出的规定。后者是对食物安全中管理的职责、程序、依据、方法等做出的规定。

欧盟食物安全技术标准体系是比较完整和详细的,较大一部分以欧盟指令的形式表现。指令对欧盟所有成

员都是通用的、最低限度的和可接受的。例如欧盟对食物添加剂的管理采用正面清单的形式来实现,一般分为食物添加剂、酶和香料 3 大类管理^[10]。对食物中营养强化剂单独管理,规范食物中维生素和矿物质及其他物质的添加^[11]。对农药残留^[12]和兽药残留^[13]的管理,通过制定最大残留限量。对食物标签标示的管理采用横向和纵向两种法规体系,横向法规主要是规定了适用于多种食物标签的通用要求,比如欧盟食物标签法规、营养和健康声称等^[14];纵向规定各种特定食物标签,如酒类等。

关于食物管理标准,最具代表性的就是 HACCP 体系和 ISO22000 食物安全管理体系。HACCP 体系是建立在良好操作规范和卫生标准操作程序基础上的预防性食物安全控制体系,应用具有一定的强制性。ISO22000 食物安全管理体系具有广泛的通用性,侧重于组织进行宏观控制。

2.4 实验室认可体系

认可是证实能力、传递信任的手段,是市场有效运行的质量基础设施,具有为政府监管提供技术支持的作用,已成为多国政府进行市场监管的有效手段^[15]。通过互认协议,可以减少重复检测,提高通关效率,消除技术壁垒,促进贸易全球化和国际合作。

实验室认可是认可的核心内容之一。实验室认可可分为 2 类:检测实验室和校准实验室。目前,国际性实验室认可组织有国际实验室认可合作组织(International Laboratory Accreditation cooperation, ILAC)。区域性实验室认可组织主要有欧洲认可合作组织(European co-operation for Accreditation, EA)和亚太实验室认可合作组织(Asia Pacific Laboratory Accreditation cooperation, APLAC)。组织内成员通过双边或多边互认协议,旨在实现“一次检测,全球承认”,从而促进公平贸易,确保产品和服务质量,减少技术贸易壁垒。欧盟成员国大都较早就成立了认可机构,并积极加入 ILAC,遵循统一的认可准则 ISO/IEC 17025^[16]。作为欧盟区域的认可组织,EA 的成员主要包括经欧洲各国政府正式认可的国家认证机构(National Accreditation Body, NAB),根据国际标准开展认证、验证、检查、检测和校准等合格评定活动^[16]EA 与 DG SANTE 合作,负责制定食物和饲料中农药残留分析方面的认可指南^[17]。

为了更有效、准确地检测动物源性食物中的兽药残留和植物源性食物中农药残留,欧盟建立了完整的残留检测体系。欧盟的残留检测实验室分为:欧盟基准实验室(EU reference laboratories, EURLs)^[18]、国家基准实验室(national reference laboratories, NRLs)和常规检测实验室,分别承担

不同的检测工作和任务。他们共同形成了欧盟残留监控检测基准实验室体系。执行监控计划样品检测任务的实验室必须符合 ISO/IEC 17025 的要求, 并经过欧盟的实验室能力测试和验证。

3 结 论

计量、标准、认证认可、检验检测体系是国际公认的国家质量基础设施。先进完善的检验检测体系是保障食品安全的重要条件。法律法规是检验检测体系的基石, 监管体制的完善程度是影响检验检测体系的一个重要因素, 技术标准是检验检测的依据, 实验室认可可是检验检测能力的证明。通过对欧盟在食品安全法律法规、监管体制、技术标准、实验室认可方面的分析和评估, 可以看出欧盟的食品安全检验检测体系较为成熟和完善。

欧盟作为“一带一路”沿线国家, 与我国在食品农产品进出口贸易方面联系十分密切。根据商务部统计数据显示^[19], 2017 年, 中欧食品农产品进出口金额为 234.4 亿美元, 同比增长 5.5%。其中我出口食品农产品金额为 86.8 亿美元, 同比增长 6.1%。进口食品农产品金额为 147.6 亿美元, 同比增长 5.1%。同时进出口产品的种类也非常丰富。认证认可是国际通行的质量管理手段和贸易便利化工具, 欧盟在食品安全检验检测领域整体实力较强, 同时我国也积极融入国际认可互认体系, 并在国际认可互认体系中有重要的地位。建议今后探索与欧盟以签订互认协议的方式, 实现食品安全检测结果和标准的互认。

欧盟对进口食品的管理基于风险分析的原则, 在风险评估的基础上, 根据风险等级的高低, 科学地制定适当的进口食品抽检比例, 欧盟食品安全监管的成效说明了风险管理的方式是行之有效的。借鉴欧盟的成功经验, 今后在与欧盟实现食品安全检验检测领域结果互认时, 可以基于风险分析的原则, 结合溯源、召回等有效手段, 有效地保障食品安全。

参考文献

- [1] EU law [EB/OL]. [2019-01-03]. https://europa.eu/european-union/law_en
- [2] General food law [EB/OL]. [2019-02-04]. https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law_en
- [3] 汤丹, 胡月珍. 发达国家进口食品监管制度对我国的启示[J]. 科技视界, 2017, (12): 227.
- Tang D, Hu YZ. Imported food supervision system in developed countries

- and its implications for China [J]. *Sci Technol Vision*, 2017, (12): 227.
- [4] Council Directive 96/23/EC of 29 April 1996 on measures to monitor certain substances and residues thereof in live animals and animal products and repealing Directives 85/358/EEC and 86/469/EEC and Decisions 89/187/EEC and 91/664/EEC [Z].
 - [5] Health and food safety [EB/OL]. [2019-02-03]. https://ec.europa.eu/info/departments/health-and-food-safety_en#responsibilities
 - [6] Health and food audits and analysis [EB/OL]. [2019-01-05]. https://ec.europa.eu/food/audits_analysis_en
 - [7] How we work [EB/OL]. [2019-01-05]. <http://www.efsa.europa.eu/en/about/howwework>
 - [8] RASFF-food and feed safety alerts [EB/OL]. [2019-01-06]. https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en
 - [9] EU food fraud network [EB/OL]. [2019-01-06]. https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/ffn_en
 - [10] Food improvement agents [EB/OL]. [2019-01-08]. https://ec.europa.eu/food/safety/food_improvement_agents_en
 - [11] Addition of vitamins and minerals [EB/OL]. [2019-01-08]. https://ec.europa.eu/food/safety/labelling_nutrition/vitamins_minerals_en
 - [12] Maximum residue levels [EB/OL]. [2019-01-09]. https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/max_residue_levels_en
 - [13] Residues of veterinary medicinal products [EB/OL]. [2019-01-09]. https://ec.europa.eu/food/safety/chemical_safety/vet_med_residues_en
 - [14] Food information to consumers—legislation [EB/OL]. [2019-01-09]. https://ec.europa.eu/food/safety/labelling_nutrition/labelling_legislation_en
 - [15] 肖建华. 关于发挥认可作用服务市场监管的几点思考[J]. 中国市场监管研究, 2018, (11): 21–24, 32.
 - Xiao JH. Thoughts on playing the role of accreditation and the service of market supervision [J]. *Res China Market Superv*, 2018, (11): 21–24, 32.
 - [16] ILAC MRA signatory search [EB/OL]. [2019-01-20]. <https://European-accreditation.org/accreditation/for-regulators/#how-accreditation-works>
 - [17] Relations with European commission [EB/OL]. [2019-01-20]. <https://european-accreditation.org/about-ea/relations-with-european-commission/#european-accreditation-infrastructure>
 - [18] EU reference laboratories [EB/OL]. [2019-01-20]. https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/legislation/ref-labs_en

[19] 中国农产品进出口月度统计报告 [EB/OL]. [2018-11-29].

<http://wms.mofcom.gov.cn/article/ztxx/ncpmy/ncpydtj/200603/200603017>

83733.shtml

Monthly statistics report on China's agricultural imports and exports

[EB/OL]. [2018-11-29]. <http://wms.mofcom.gov.cn/article/ztxx/ncpmy/>

[ncpydtj/200603/20060301783733.shtml](http://wms.mofcom.gov.cn/article/ztxx/ncpmy/ncpydtj/200603/20060301783733.shtml)

(责任编辑: 韩晓红)

作者简介



杨 洋, 硕士, 主要研究方向为进出口食品安全监管。

E-mail: yang03161yang@163.com