

食品安全管理研究

杨天和^{1,2}, 褚保金¹

(1. 南京农业大学经济与贸易学院, 江苏 南京 210095

2. 江苏省科学技术厅农村科技处, 江苏 南京 210008)

摘 要: 本文从目前我国食品安全生产的现状出发, 研究分析了影响食品安全的自然环境因素以及食品生产方式、食品市场和消费的特点对食品安全管理的影响; 分析了政府在食品安全相关法规政策和食品安全质量标准的制定、食品安全生产环境的建设、食品安全技术的科研与开发、食品市场监督管理方面政府的调控与市场调节作用。提出了政府提高食品安全管理水平的对策措施。

关键词: 食品安全; 政府; 市场; 管理

Review on the Management of Food Safety

YANG Tian-he^{1,2}, CHU Bao-jin¹

(1. College of Economics and Trade, Nanjing Agriculture University, Nanjing 210095, China

2. Jiangsu Science and Technology Department, Nanjing 210008, China)

Abstract: Based on the present circumstances of food safety in China, this paper analyzed the natural environmental factors on food safety and the effects of food production procedures, food market and the characteristics of food consumption behaviors on food safety regulations. And the important roles of the government, namely its governmental macro management and market-regulation, were also illustrated on the formulations of food safety relative laws or policies and food quality standard, the improvements of food production conditions, the developments of food managements. Finally, some countermeasures of improving the governmental management abilities on food safety were also proposed and suggested to enhance the level of food safety management in China.

收稿日期: 2004-05-08

基金项目: 国家科技攻关计划食品安全关键技术项目课题(2001BA804A27)

作者简介: 杨天和(1965-), 男, 博士研究生, 研究方向为技术经济。

-
- [7] Toyomasu T, et al. Agric Biol Chem, 1987, 51: 935.
 - [8] Masahide S, Masatake O, Sinso Y. Intraspacific protoplast fusion between auxotrophic mutants of *Auricularia polytricha* [J]. Mokuzishi, 1991, 37: 1069-1074.
 - [9] 刘振岳, 等. 平菇与香菇属间原生质体融合研究[J]. 遗传学报, 1991, 18(4): 352-357.
 - [10] 王谦. 大型食用真菌与发酵工程[J]. 广西轻工业, 1995, (3).
 - [11] 阎培生. 中国木耳属菌株的分子鉴定及分子系统发育关系研究[D]. 华中农业大学博士学位论文, 1998.
 - [12] 许瑞祥. 灵芝属菌株鉴定系统之研究[D]. 台北: 台湾大学博士学位论文, 1990.
 - [13] 党建章, 等. 六株草菇三种同工酶的凝胶电泳研究[J]. 食用菌, 1999, (2): 5-6.
 - [14] 李惠君. 金针菇菌株的同工酶测定[J]. 食用菌, 1996, (3): 32.
 - [15] 秦国夫, 贺伟, 沈瑞祥. 中国蜜环菌生物种的RAPD分析[J]. 真菌学报, 1996, 15(1): 26-33.
 - [16] 李增智, 黄勃, 李春如, 等. 确证冬虫夏草无性型的分子生物学证据[J]. 菌物系统, 2000, 19(2): 60-64.
 - [17] 叶明. 利用 RAPD 技术检测香菇双—单杂交后代[J]. 微生物通报, 2000, 27(4): 283.
 - [18] 谭崎. 利用 RAPD 技术对不同地理环境下柳松菇菌株亲缘关系分析[J]. 上海农业学报, 1999, (14): 18-21.
 - [19] 李继东. RAPD 技术在我国食用菌研究中的应用[J]. 中国食用菌, 121, 6.
 - [20] 李英波. 香菇菌株的限制性片段长度多型性[J]. 真菌学报, 1995, 14(3).

Key words: food safety; government; market; managements

中图分类号 TS201.6

文献标识码 A

文章编号 1002-6630(2004)09-0209-04

“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。近年来，一些国家和地区不断发生的食品安全恶性事件，不仅对生产、生活造成了重大影响，甚至影响了政权稳定^[1~3]。我国随着经济和社会的持续高速发展，在基本解决了食品量的安全问题的同时，食品质的安全问题已越来越引起各方面的高度重视。食品安全问题既直接关系到人民的身体健康和社会的稳定，又影响到农业结构的调整和我国的进出口贸易。它不仅是一个重大的经济问题，同时也是一个重大的政治和社会问题^[4,5]。因此，加强食品安全管理，保障食品安全，在今天就显得尤为迫切和重要。本文分析了食品安全的基本特点及其对管理工作的影响，在此基础上进一步探讨了食品安全管理中政府与市场的关系，提出了加强食品安全管理的若干对策措施。

1 食品安全的基本特点及其对管理工作的影响

食品主要是以能直接食用的农副产品和以农副产品为原料的加工品构成的，一种“食品即食物”全新的大食品概念已开始形成。由于农副产品生产、加工、流通和消费上的特殊性，形成和决定了食品安全的基本特点，并进而影响到食品安全管理工作。

1.1 农产品自然属性对食品安全管理的影响

农业生产是自然再生产与经济再生产的相互交织，农产品生产具有明显的地域性和季节性，动植物的生长繁育都离不开特定的自然条件如土壤、温度、光照、水分等，从而使农产品具有了鲜活性的特点。与一般产品相比表现为种类多，大多不耐贮藏和保鲜；体积大又不易长途运输；生产成本相对较高而附加值又相对较低。这就决定了影响食品安全的因素相对较多，不仅有自然的因素，也有经济社会的因素。尤其是农业生产的水环境、土壤环境、大气环境的质量高低，直接影响到食品的安全性，而这些影响因素，人类大都是无法直接控制。因此，与其它产品的安全管理相比，食品安全管理不可控因素多，管理的难度明显加大。

1.2 农产品生产方式对食品安全管理的影响

实行家庭联产承包责任制后，农产品生产基本上是一家一户的小生产，生产规模小，社会化程度低下，小生产与大市场的矛盾突出。一家一户的小生产由于不经济性十分不利于推广应用先进的科技和生产操作规程，农业的标准化水平不高，农产品大多缺乏标准，无统一规格，质量参差不齐。这就使得与社会化大生产管理相适应的一些食品安全管理措施难以奏效，如食品安全管理中危害与关键控制点管理技术(HACCP)在一

家一户小生产的基础上推广的难度就明显增大^[7~10]。另外，由于农产品种类多，不同产品供应链模式和对安全的要求不一样，从田头到餐桌环节多，加大了食品安全的风险，更需要在食品安全管理中针对不同食品采取不同的管理措施和方法^[6]。

1.3 农产品及其产品的市场和消费特点对食品安全管理的影响

在食品消费方面，食品是基本生活必需品，与老百姓生活密切相关，消费弹性小，一日三餐，每天都得消费，使得食品安全管理时刻放松不得。再进一步从农副产品的市场特点看，首先，由于副产品的自给性消费相对较大，进入市场销售的农产品数量不大，特别是我国农副产品市场发育不成熟，农副产品又大多在路边和农贸市场出售，真正在超市销售的农产品数量就更小；其次，由于我国目前农产品质量标准体系尚不完善，检验检疫技术、设施落后，很多地方缺乏严格的准入制度，致使一些农产品没有经过任何检验检疫，就直接进入了市场；最后，由于农产品市场信息的非对称性，消费者在购买农产品时，对农产品的产地环境、生产时使用的品种和技术，施用何种农药和肥料以及施用量等缺乏相关的信息，再加上消费者食品安全意识弱，这就使得在决策购买农产品时依据不充分，很难决策，容易上当受骗，特别是在购买安全优质农产品时更是小心谨慎。这些特点决定了食品安全的管理成本比一般产品的管理成本要高。

2 食品安全管理中的政府与市场关系

2.1 公共产品理论

西方经济学的基本原理告诉我们，公共产品是政府向社会和私人提供的各种服务的总称。公共产品包括的范围很广，例如国防、警察、司法、经济调节、教育、卫生等等都包括在内。私人产品是指一般生产要素供应者通过市场经济所提供的产品和服务，它由私人或厂商所提供。教育、卫生保健等服务，部分地由政府提供，部分地由私人提供，因此它们既是公共产品，又是私人产品。私人产品一般都具备“排他性”(即是否能够获得对某种产品的消费，取决于消费者是否按一定的价格付款)和“争夺性”(即若某个消费者消费了一个特定的产品，则意味着他人无法消费该特定产品)两个特点。凡不具备这两个特点或不具备“争夺性”特性的产品，便是公共产品。在生产公共产品方面，市场机制的作用并非完善，需要政府加强宏观调控，市场机制只能在按价付款方能消费的私人产品生产领域发

挥作用。

2.2 食品安全管理的政府调控与市场调节

运用公共产品理论对食品安全进行分析,我们不难发现“食品安全”既是公共产品又是私人产品。从“安全”角度看,它是一种服务,涉及到卫生保健、环境保护和社会稳定等诸多内容^[11,12]。在卫生保健方面,要保证所提供消费者的食品要符合安全卫生的要求;在环境保护方面,要确保为生产者生产优质安全食品提供良好的生态环境和条件;在社会稳定方面,要快速处理食品安全的重大突发事件。而这些服务都属于公共产品范畴,需要发挥政府的宏观调控作用,身负维护公共安全职责的政府自然应加强对食品安全的管理^[13~16]。从“食品”角度看,它又是一种特殊的商品,安全食品是一种更符合市场需求的优质商品,具有完全的“排他性”和“争夺性”,消费者只能按价付款,方能消费。优质优价,消费者必须付出比一般产品更高的价格才能获得消费。当然在市场机制不完善的情况下,优质不优价,这时消费者可能只需花较少钱也能取得优质安全食品的消费,反过来,这又从另一方面进一步提出了需要政府加强对市场的监管^[17~21]。因此,从“食品”和“安全”相结合的“食品安全”角度看,食品安全管理中政府调控与市场调节两者密不可分,不可或缺,但各自的职责和作用不一样。在食品安全管理中,政府的主要宏观调控作用是:(1)制定食品安全相关的法律、法规与政策;(2)制定食品安全质量标准;(3)加强农业生态环境保护,改善和建立食品安全生产环境;(4)加强食品市场监管和执法,努力营造公平竞争的市场环境;(5)加强食品安全技术的科研与开发,为食品安全提供技术支撑。市场调节作用主要体现在:在政府加强食品安全调控的基础上,通过竞争机制和价格机制达到优质优价和不安全食品逐出市场,以引导安全食品的生产和消费的目的。为此,我们在食品安全管理实际工作中,必须将政府宏观调控与市场调节有机结合起来,以培育一种在政府加强食品安全宏观调控下的市场调节新机制。

3 进一步加强食品安全管理的对策措施

3.1 政府对食品安全管理的组织协调和领导作用

食品安全工作是一项复杂的系统工程,食品种类繁多复杂,生产环节越来越多,产业体系日趋复杂化、多元化和国际化,食品安全管理涉及到农业、工商、卫生、食品药品监督、质检、环保、科技、进出口检验检疫等诸多部门,各部门要紧紧围绕食品安全工作,统一组织,加强协调,各司其职。要充分认识到食品安全工作的重要性,改革食品安全管理体制和监管体系。建议成立由食品安全相关职能部门参加的食品

安全协调委员会,由国家食品药品监督管理局统一领导。主要负责协调制定食品安全相关的政策措施,共同加强食品安全监管和执法以及食品安全技术的联合攻关,实行食品安全信息资源共享。农业部门主要加强优质安全农产品的生产和加工,质检部门要加强食品安全标准的制定、环保部门要抓好环境保护和治理,工商部门要抓好查处生产经营环节中食品安全方面的违法违规行为。科技部门要组织力量,加强食品安全关键技术的攻关。要通过各部门的共同努力,形成合力,全面提高食品安全水平。

3.2 加强食品安全监控与应急管理信息系统的建设

针对食品安全生产的基本特点,必须加快信息技术在食品安全管理中的应用,尽快建立符合食品安全管理特点和要求的食品安全监控与应急管理信息系统,将食品安全相关的产地环境质量、生产、加工、流通、消费、标准、检测、检验检疫等信息整合起来,实行部门之间信息资源共享,对食源性疾病、食源性危害、天然毒素、食品加工进行有效监测,对人群中微生物、病毒危害的流行性进行预测预报,从而达到食品安全信息实时查询和食品安全预警的目的,进一步提高食品安全监管水平和对食品安全重大突发事件的应急处理能力。

3.3 加强食品安全重大关键技术的研究与开发

长期以来我国主要是围绕食品量的安全开展了相关的研究,取得了大量成果,并成功地解决了食品量的安全,而食品质量的安全技术与开发,则由于投入少,手段落后,研究成果储备不足,难以满足食品安全的技术需求。主要表现为:在关键检测技术方面,对目前一些公认的重要食源性危害,其检测技术不少尚属空白或不够完善,不能满足食品安全控制的需要。在危险性评估技术方面,我国目前还没有广泛应用危险性评估技术,特别是对化学性和生物性危害的暴露评估和定量危险性评估;在食品卫生标准方面存在标准体系与国际不接轨、内容不完善、技术内容落后、实用性不强、缺乏科学依据等问题。针对这些问题必须加大食品安全的研发投入,加强食品安全科技创新平台建设,大力调整研究方向和重点,组织科技力量,联合攻关。主要包括:(1)食源性危害关键检测技术的研究;(2)食源性危害人群暴露评估与危险性分析的研究;(3)食源性疾病的监测、溯源和预警技术的研究;(4)新技术、新工艺、新材料加工食品的安全性评价技术研究;(5)食品安全控制技术的研究,特别是食品加工、贮藏及其流通过程中的安全保障体系的研究;(6)食品安全标准的基础研究;(7)转基因食品安全评价研究;(8)食品安全中信息技术应用研究;(9)无公害农产品、绿色食品和有机食品等优质农产品清洁生产技术的研发;(10)食品安全的

国际合作与交流。要通过这些研究,取得一大批食品安全方面的科技成果,为制定食品安全标准,加强食品安全生产、监测和控制提供科学依据。

3.4 进一步建立和完善食品质量标准体系和检测体系

食品质量标准体系和检测体系是食品安全管理的前提和基础。检测体系很不完善,表现为标准少,许多重要标准缺乏;标准低,与国际不能接轨;检测机构不健全、手段落后,检测速度和水平低,给食品安全管理工作带来了很大的困难,同时也不利于提高我国食品的竞争力,增加出口创汇。为此,必须尽快扭转这一局面,进一步建立和完善食品质量标准体系和检测体系。一是要按照既要与国际标准接轨,又要有利于提高我国食品竞争力,构筑“技术壁垒”的要求,对现有的食品质量标准进行梳理,没有的标准要加紧研究制定,已有的标准内容不完善、要求偏低的要加紧修定,而不符合要求的标准则要废止。二是建立和完善检测体系。要整合现有的分散于包括农业、卫生、质检、进出口检验检疫等各个职能部门、科教单位以及企业中的检测力量,合理分工,建立包括形成政府监督检查、社会中介机构受委托检测和企业自我检测有机结合的检测网络体系,进一步提高检测水平和速度。

3.5 进一步加强企业和全民的食品安全知识的普及教育

我国目前食品安全问题突出很大程度上与企业 and 全民的食品安全意识差,企业缺乏自律,老百姓卫生安全观点落后有关。为此,必须加快食品安全知识的普及教育,让生产者和消费者知道什么叫食品安全?食品安全的标准是什么?不安全有何影响?从而增强企业和消费者的食品安全意识。企业要视食品安全为生命,高度自律,以严格的安全卫生标准自律经营行为,建立一种安全预防机制,努力打造一个值得消费者信赖的安全品牌。消费者要养成良好的卫生安全习惯,摒弃“不干不净,吃了没病”的旧观念,提高自我保护意识和辨别能力,自觉抵制不安全食品,让生产不安全食品企业无机可乘。这样,在全社会营造一个食品安全生产和消费的良好环境,为食品安全管理奠定一个良好的社会基础。

参考文献:

- [1] Spencer Henson, Neal H Hooker. Private sector management of food safety: public regulation and the role of private controls[J]. The International Food and Agribusiness Management Review, 2001, 4(1): 7-17.
- [2] R B Tompkin. Interactions between government and industry food safety activities[J]. Food Control, 2001, 12(4): 203-207.
- [3] Anne Wilcock, Maria Pun, Joseph Khanona, et al. Consumer attitudes, knowledge and behaviour: a review of food safety issues[J]. Trends in Food Science & Technology, 2004, 15(2): 56-66.
- [4] 徐晓新. 中国食品安全: 问题、成因、对策[J]. 农业经济问题, 2002, (10): 45-48.
- [5] 刘锁荣. 加强食品安全管理, 保障人民身体健康[J]. 科技情报开发与经济, 2001, 95-96.
- [6] 夏英, 宋伯生. 食品安全保障: 从质量标准体系到供应链综合管理[J]. 农业经济问题, 2001, (11): 59-62.
- [7] Sara Mortimore. An example of some procedures used to assess HACCP systems within the food manufacturing industry[J]. Food Control, 2000, 11(5): 403-413.
- [8] 刘春青. 食品安全管理趋势—实施 HACCP 体系[J]. 技术监督实用技术, 2001, 42-43.
- [9] 乔光华, 辛盛鹏. 加拿大食品安全管理与 HACCP 系统的运用[J]. 农业经济问题, 2002, 106-110.
- [10] Karl Ropkins, Angus J. Beck. Evaluation of worldwide approaches to the use of HACCP to control food safety[J]. Trends in Food Science & Technology, 2000, 11(1): 10-21.
- [11] 田正文. 食品安全综合管理体系分析[J]. 食物安全, 2003, (2).
- [12] 朱旭峰. 食品卫生安全—市场和政府[J]. 商业研究, 2003, 265(5): 113-115.
- [13] 尹红. 欧盟成立加强食品安全管理新机构—欧盟食品安全管理局情况简介[J]. 世界农业, 2002, 280(8): 45-46.
- [14] 郝武. 试论加强和完善对食品安全的管理与立法[J]. 杭州商学院学报, 2003, 60(3): 44-48.
- [15] 张华礼. 澳大利亚的食品安全管理[J]. 全球科技经济瞭望, 2003, 208(4): 33-34.
- [16] 任发政, 罗云波, 蒋菁莉. 国外食品安全研究和管理的现状[J]. 中国农业科技导报, 2001, (6): 25-29.
- [17] Elizabeth Walker, Nicola Jones. An assessment of the value of documenting food safety in small and less developed catering businesses[J]. Food Control, 2002, 13(4): 307-314.
- [18] D B á n á t i. The EU and candidate countries: How to cope with food safety policies? [J]. Food Control, 2003, 14(2): 89-93.
- [19] Tania Martin, Elizabeth Dean, Brigid Hardy, et al. A new era for food safety regulation in Australia[J]. Food Control, 2003, 14(6): 429-438.
- [20] Stephen F Hamilton, David L Sunding, David Zilberman. Public goods and the value of product quality regulations: the case of food safety[J]. Journal of Public Economics, 2003, 87(4): 799-817.
- [21] W H Sperber. Food safety - future challenges[J]. Food Control, 2003, 14(2): 73-74.