

党为人民谋健康的 100 年

全面实施食品安全战略

——以 One Health 策略完善我国食品安全治理体系

吴永宁

(国家食品安全风险评估中心 国家卫生健康委员会食品安全风险评估重点实验室
中国医学科学院食品安全创新单元 2019RU014, 北京 100021)

1 实施食品安全战略,让人民吃得放心

党中央、国务院高度重视食品安全工作。党的十九大报告^[1]明确提出实施食品安全战略,让人民吃得放心。实施食品安全战略最早出现在十八届五中全会构画的到 2020 年全面建成小康社会的宏伟蓝图。人民身体健康是全面建成小康社会的重要内容,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》^[2]提出推进“健康中国建设”,充足、营养和安全的食品供应是人类健康所必需的;作为“健康中国建设”计划的一个重要组成部分,全会提出了“实施食品安全战略、形成严密高效、社会共治到食品安全治理体系,让人民群众吃得放心”。为此,“实施食品安全战略,让人民吃得放心”成为国民经济和社会发展第十三个五年规划^[2]的重要内容。其后,《中共中央国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见》^[3](下称《意见》)于 2019 年 5 月 20 日正式发布,以落实食品安全战略并实施具体部署。这是第一个以中共中央、国务院名义出台的食品安全工作纲领性文件,具有里程碑式重要意义。

按照党中央、国务院决策部署,在国务院食品安全委员会领导下,国务院食品安全办会同国家发展改革委等部门组织力量,深入调研,多次召开专家学者、政府部门、企业、协会、基层监管人员以及消费者代表座谈会,开展食品安全战略相关问题研究,梳理重点难点,研究针对性解决方案,充分征求各省(区、市)人民政府、中央和国家机关有关部门意见,反复研究起草并修改形成的《意见》稿。它明确了当前和今后一个时期做好食品安全工作的指导思想、基本原则和总体目标,提出了一系列重要政策措施,为各地区各部门贯彻落实食品安全战略提供目标指向和基本遵循,有利于加快建立食品安全领域现代化治理体系,提高从农田到餐桌全过程的监管能力,提升食品全链条质量安全保障水平,切实增强广大人民群众获得感、幸福感、安全感。

《意见》要求简化优化食品安全国家标准制修

订流程,加快制修订农药残留、兽药残留、重金属、食品污染物、致病性微生物等食品安全通用标准,到 2020 年农药兽药残留限量指标达到 1 万项,基本与国际食品法典标准接轨。《意见》要求健全覆盖从生产加工到流通消费全过程最严格的监管制度,严把产地环境安全关、农业投入品生产使用关、粮食收储质量安全关、食品加工质量安全关、流通销售质量安全关、餐饮服务质量安全关。《意见》要求推动危害食品安全的制假售假行为“直接入刑”,严厉打击违法犯罪,落实“处罚到人”要求,对违法企业及其法定代表人、实际控制人、主要负责人等直接负责的主管人员和其他直接责任人员进行严厉处罚,大幅提高违法成本,实行食品行业从业禁止、终身禁业,对再犯从严从重进行处罚。探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度。进一步完善食品安全严重失信者名单认定机制,加大对失信人员联合惩戒力度。

对于如何“实施食品安全战略”,韩俊^[4]提出应该做到四点:(1)必须树立国际视野。(2)必须加强对食品行业的监管。(3)必须明确界定食品链各个环节所要承担的责任。(4)应当加强小农户融入农业产业链和价值链的能力。具体理由为:“中国是一个食品生产和消费大国,随着食品行业国际化程度的大幅度提高,中国的食品安全问题也越来越受到世界的关注。作为一个负责任的大国,中国政府高度重视食品安全问题,中国食品安全水平也不断提升。”这是实施食品安全战略必须树立国际视野的最重要的原因之一。当前,各国的食品贸易日益频繁且日趋增长,食品市场逐步开放的趋势不可逆转。根据全面建成小康社会的要求,中国实施食品安全战略,建立一个更加有效的食品安全治理体系,应当积极借鉴国际上食品安全管理的有益经验,这些经验包括:强调公共和私人部门统一行动;食品安全标准应该建立在科学基础上,强调风险分析和预防,食品安全标准应当循序渐进地逐步与国际标准接轨;应当建立从“农田到餐桌”的全过程监管体系;在中央一

级必须有一个权威声音对食品安全负责,并拥有实现职能所必需的充足人力和资金;应当明确地方政府、行业、消费者在食品安全体系中的职责和所扮演的重要角色。特别是,监管部门应该及时、准确、全面、公开和有效地提供有关食品安全方面的信息。信息透明是政府行使食品安全监管职能的重要准则,唯有信息透明才能使政府、产业界和消费者得到良好沟通、消除隔阂、避免偏见。食品监管的首要职能就是执行食品法规,保护消费者。国家食品监管体系包括以下要素:相关可执行的食品法律法规、检测服务、食品危害物和食源性疾病的监测、向包括消费者在内的各利益相关方提供公开而透明的信息。经过近几年的努力,我国食品安全监管体系不断强化,但基层监管体系仍是薄弱环节,市县地方政府职责仍有待进一步强化。为使中央政策在地方得以执行,需要细化、硬化考核标准,将确保食品安全纳入各级政府政绩考核体系,强化对各级政府的问责。食品产业链的各个利益相关方,通过自己的声誉来积极维护食品安全,是食品安全体系有效运转的核心。政府和社会的监管仅仅是外在的约束。为了充分发挥社会各方面维护食品安全的积极性,应通过政府、产业界、消费者、媒体、教育和科研机构等有关各方密切配合、相互协作,完善相互沟通的机制,寻求共同解决食品安全关键问题的办法。食品安全目标不可能只通过政府部门的强制性监管而达到,监管与惩罚机制只是政府部门的手段之一。只有食品链中各个利益相关方,即农民、食品企业和消费者的积极参与,才能建立有效的食品安全保障体系。

既然食品安全已经上升到国家战略的高度,中国食品安全战略应该具有基础性、前瞻性、全局性的制度框架,需要以政府公共部门为主体,引入企业、社会组织、消费者等参与者,通过若干子系统和政策措施以实现预设目标。首先是合理的监管资源规模。当前我国各类有证食品生产经营主体1100多万家,监管人员编制约25万,其中专业人员占比不足50%。监管资源与产业状况不匹配,区域间基本监管服务能力不均等,带来食品安全风险“洼地”,因此可学习公安机关做法,根据产业规模、人口分布、地理面积等因素,科学测算各地每万人口食品安全监管人员需求量,同时借鉴教育、卫生等领域经验,尽快建立食品安全财政投入保障机制,促进监管能力长效提升。其次是科学的体制架构。横向上,根据风险类型不同在全国划分5~7个跨区域监管功能区,并配合“一带一路”战略、三大

经济发展区域设置监管派出机构,协调监管事务和打击地方保护。纵向上,改变“上下一般粗”的监管组织架构,科学划分各级政府监管事权,实施差异化监管,并鼓励地方试点食品安全监管省以下垂直管理体制。进行综合设置市场监管机构改革的地方,确保食品安全监管工作得到强化。再次是务实的阶段目标。制订国家食品安全战略路线图和时间表,“一张蓝图干到底”。构建食品安全治理现代化指标体系,从食品产业基础、食品安全监管能力、食品安全水平、人民群众满意度等维度入手,提出各时间节点要实现的工作目标,避免政策随意性。到2020年也就是“十三五”末期,形成严密高效、社会共治的食品安全治理体系;到2035年,食品安全状况达到中等发达国家水平;到2050年,实现食品安全治理现代化,为实现中华民族伟大复兴中国梦奠定基本物质基础^[5]。

2 全球食品安全战略(2022—2030)

有关国际化视野,需要特别指出的是世界卫生组织(WHO)制定了全球食品安全战略,作为成员针对特定时期主要食品安全问题采取行动的一致性框架^[6]。在2020年5月召开的第73届世界卫生大会(WHA)上,WHO要求建立食品安全技术咨询专家组(TAG)来更新全球食品安全战略并于2022年提交这个新战略^[7]。这一战略将直面新的挑战并且进一步加强和协调国际食品安全体系,将创新技术和策略进行有机结合,应对食品安全和公共卫生所面临的现存和新兴的威胁^[8]。正如WHA73.5号“加强食品安全 Strengthening Efforts on Food Safety”决议^[9]再次证实食品安全仍然是公共卫生的一个基本组成部分,并且在政治水平上是一个最高级别的优先领域,并且是2030联合国可持续发展目标议程的重要手段。决议进一步认识到需要全球、区域、国家和地方各个层级与从农田到餐桌的食物链各个阶段开展集成行动,并要求成员国建立食品安全政策时充分考虑供应链的所有阶段,最大可能的获得科学证据和创新,以提供合适的资源来完善国家食品安全体系,关注消费者的利益,通过One Health理念将食品安全整合到国家和地区的卫生、农业、贸易、环境和规划部门的政策中去。为此,WHO组建了由全球24名专家组成的食品安全技术咨询专家组(TAG),并由WHO干事长谭德赛亲自签发邀请,笔者有幸成为其中一员,对全球食品安全战略(2022—2030)草案进行咨询,WHO已经召开了2次TAG会议并形成草案在WHO网站征求意见

见^[10-11],待完成以后供 WHA 参加待各成员国讨论表决通过。全球食品安全战略(2022—2030)将为成员国通过不断改善食品安全体系并促进全球合作以减低食源性疾病提供优先清单、计划、实施、监测与定期评估指南。战略愿景是为人人提供安全健康的食品。所有国家是食品安全的基本利益相关方,共同促进、支持和保护公共卫生,减少食源性疾病。TAG 充分认识到食品安全作为公共卫生优先领域和整个食物链中国际合作的重要性,并且与 WHO 现有卫生项目,如营养与非传染性疾病,抗微生物耐药性,气候变化,环境卫生,水与卫生,以及常常被忽视的热带病等。在此基础上,提出了全球食品安全战略(2022—2030)的5个优先领域:(1)改善国家食品安全治理体系;(2)在食品体系转变和全球变化中找出食品安全挑战并予以有效应对;(3)在风险管理决策中增加食物链信息、科学证据和风险评估的应用;(4)增加利益相关方的参与和风险交流工作;(5)促进食品安全在国内和国际贸易中基本组成的地位。

3 One Health 作为食品安全的核心策略

人类健康与动物健康、我们共同的环境密切相关已经广泛共识^[12]。

伴随快速的人口增加、全球化和环境恶化,公共卫生威胁日益复杂化。最近新发疾病,如中东呼吸综合征(MERS)、埃博拉和流感 H7N9,所以这些都与我们的食物系统和环境有关。新型冠状病毒疾病(COVID-19,下简单称“新冠”)已经显示出全球人群对于未检查出来的新疾病应急的脆弱,特别是发生在人-动物-环境界面起源的人兽共患病时候。食品生产、农业、畜牧业、野生动物贸易和人进入野生动物聚集地应急气候相关灾害,这些都对于新发人兽共患病应急风险的增加起到决定性贡献作用。要应对这些威胁,单单依靠一个部门是不可能完成的。在“新冠”应对中,国务院联防联控机制发挥了重要作用,是 One Health 策略的具体体现,并且从人传染人,到物传染人,典型例子就是食品冷链传播到可能性,并采用了国务院联防联控机制^[13]。据此,国家主席习近平在第七十三届世界卫生大会视频会议开幕式上的致辞提出了“共同构建人类卫生健康共同体”^[14]。

One Health 的中文还没有统一,联合国文件中叫“卫生一体化”,有叫“同一健康”、“大健康”、“大健康”等比较流行的提法,也召开了 697 次香山科学会议以“同一健康(One Health)与人类健康”为题进行探讨,期望形成更多供共识,为 One

Health 实践在保证人类健康、动物健康和生态环境健康协调发展,实现习近平主席提出的“共同构建人类卫生健康共同体”理念而努力。如果新发疾病被监测到并需要源头控制,必须采用 One Health 策略。全基因组测序为环境、牲畜、食品和人类分离株比较与病原溯源并采取行动提供了平台。而食品安全与公共卫生的进一步改善相当大的程度取决于相关部门、相关学科、相关区域如何更好地落实 One Health 策略。食品安全采用 One Health 策略,可以使得成员国在于人-动物-环境界面新发疾病开展检测、预防和应急响应。食源性危害的监测(occurrence)与疾病负担数据结合归因溯源知识,对于新的控制措施代价-效益评估起到关键作用。One Health 合作能够使得食物链不同阶段的数据得以整合并产生更加有效地预防措施。没有疾病发生与疾病负担、污染来源、危害/食品组合相关归因等知识,就难以确定风险削减优先行动,食品安全改善很大程度上不会取得成功。许多与化学危害(无论天然还是人为污染)相关的食品,是通过动物或环境到达消费者手中,必须用 One Health 策略覆盖。食品化学污染是在于动植物中许多农业化学投入品和抗微生物耐药性的核心问题。而天然毒素,如真菌毒素,可能由于气候变化而使危险增加。因此,One Health 监测体系显然要包括天然和人造化学品。气候变化是食物系统的重要影响因素并且还在不断增加,可能对于粮食安全、营养和食品安全产生负面影响。气候变化可能通过食源性病原和污染物的存在持续状态和传播模式,导致食源性风险增加^[15]。

参考文献

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2017.
- [2] 中共中央. 中共中央关于制订国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[M]. 北京:人民出版社,2015.
- [3] 国务院办公厅. 中共中央国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见[Z]. 2019.
- [4] 韩俊. 实施食品安全战略,完善我国食品安全治理体系[Z]. 中国经济报告,2015(12).
- [5] 胡丽娜. 推进食品安全治理体系现代化[Z]. 行政管理改革,2016(7).
- [6] WHO. Advancing Food Safety Initiatives Strategic Plan for Food Safety Including Foodborne Zoonoses 2013-2022 [R]. Geneva: World Health Organization, 2014.
- [7] WHO Food Safety Programme. WHO global strategy for food safety: safer food for better health. [2021-06-09]. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/42559>.

- [8] WU D, CHRISTOPHER E, WU Y N. Food Safety Strategies: The One Health Approach to Global Challenges and China's Actions [J]. China CDC Weekly, 2021, 3(24): 507-513.
- [9] The 73rd World Health Assembly. Strengthening efforts on food safety. 2020. [2021-06-09]. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R5-en.pdf.
- [10] World Health Organization. Public consultation on the draft WHO global strategy for food safety. Geneva: World Health Organization, 2021. [2021-06-09]. <https://www.who.int/news-room/articles-detail/public-consultation-on-the-draft-who-global-strategy-for-food-safety>.
- [11] World Health Organization. Draft WHO global strategy for food safety 2022-2030. [2021-06-09]. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/food-safety/public-consultation/draft-who-global-strategy-for-food-safety-13may2021.pdf?sfvrsn=ac480bb9_5.
- [12] AMUASI JH, LUCAS T, HORTON R, et al. Reconnecting for our future: The Lancet one health commission. Lancet, 2020, 395(10235):1469-1471.
- [13] BAI L, WANG Y R, WANG Y B N, et al. Controlling COVID-19 Transmission due to Contaminated Imported Frozen Food and Food Packaging[J]. China CDC Weekly, 2021, 3(2): 30-33.
- [14] 习近平. 共同构建人类卫生健康共同体(N), 人民日报社, [20-05-18].
- [15] World Health Organization. Food safety-climate change and the role of WHO. Geneva: World Health 2019. Organization, 2019. [2021-06-09]. https://www.who.int/foodsafety/publications/all/climate_change/en/. https://www.who.int/foodsafety/publications/all/climate_change/en/.

党为人民谋健康的 100 年

论健康国家战略规划与实施路径

徐娇

(国家卫生健康委员会, 北京 100044)

摘要:基于对国际尤其是欧美、日本、新加坡等国推行健康国家战略策略的研究,深入剖析我国推行健康中国战略的基础、规划与布局,以及法制化和体制机制改革进程,最终落脚到结合国情、社情对实施健康中国战略提出五方面路径与措施建议。

关键词:健康国家; 健康中国; 战略; 创新; 绿色

中图分类号: **文献标识码:**A **文章编号:**1004-8456(2021)04-0400-04

2016年10月,中共中央、国务院印发《健康中国“2030”规划纲要》,提出“普及健康生活、优化健康服务、完善健康保障、建设健康环境、发展健康产业”五方面的战略任务,标志着健康中国战略正式上升到国家战略层面。2019年,15个健康中国行动作为践行《健康中国“2030”规划纲要》的具体措施予以全面推行。近年来,中国四方联动践行15个健康中国行动,持续巩固新冠肺炎疫情防控成果,努力开创国民健康新局面。

1 实施健康国家战略的意义

健康是人民最具普遍意义的美好生活需要,是国家最大的生产力,是实现人口红利从数量型向质量型转变,并助力经济和综合国力持续健康发展的核心。世界卫生组织1948年指出,“健康不仅为疾病或羸弱之消除,而系体格、精神与社会之完全健康状态”。实施健康国家战略顺应的是民生诉求,解决的是民生疾苦,化解的是社会矛盾和经济危机,体现的是可持续发展理念和增进民生福祉的发

展取向,促进的是国家认同、社会公正与全面发展,维系的是社会安定与国家安全。

健康国家战略是由疾病治疗向健康促进发展,以治疗为中心向以预防为中心转变,寓健康于万策,指明未来政策和资源的倾斜方向,是国家治理理念与国家发展目标的战略性措施,是一项长期系统工程,涉及到自然和社会环境的改善、人群的健康保障与健康教育等多个方面,需要有计划、分步骤层层递进、有序实施。

2 国际推行健康国家战略概况

国际上推行健康国家战略的策略主要是:以解决不同历史时期的主要健康问题为重点,针对主要健康问题和影响因素确定优先领域,实施一批干预项目;坚持大健康理念,统筹考虑个人生活与行为、环境、医疗卫生服务等健康影响因素,从疾病预防与治疗、个人健康行为促进和环境健康改善等方面采取措施;政府主导、跨部门协作,社会各界广泛参与,强调社区干预和个人责任;循序