

论著

三聚氰胺奶粉事件对我国食品安全管理体系建设的启示

樊永祥 严卫星

(中国疾病预防控制中心营养与食品安全所,北京 100021)

摘要:对三聚氰胺污染奶粉事件发生的原因进行了深入分析,并提出了进一步加强我国食品安全管理体系的针对性建议,包括构建有效的食品安全监管体制、完善信息监测与快速预警机制、强化对非法添加物质的监控、提高未知物的检测鉴定能力、加强食品企业自身管理和原料供应体制建设、做好事件发生后的应对和处理等。

关键词:三聚氰胺;食品污染;乳制品;公共卫生管理;食品安全;环境监测;立法;食品

Enlightenments on Food Safety Control System Construction in China Induced by Incident of Baby Milk Powder Contaminated by Melamine

FAN Yong-xiang, YAN Wei-xing

(National Institute for Nutrition and Food Safety, Chinese CDC, Beijing 100021, China)

Abstract: The reasons of baby milk powder contaminated with melamine were analyzed, and certain suggestions on the food safety control system were introduced in order to construct effective food safety management mechanisms; to improve information integrations and rapid alert systems; to enhance the inspections of illegal chemical substances in food; to strengthen the detection capabilities of unknown chemical substance; to strengthen the managements of raw material control of food plants especially and to improve the reaction to emergency.

Key words: Melamine; Food Contamination; Dairy Products; Public Health Administration; Foodsafety; Environmental Monitoring; Legislation, Food

三鹿牌婴幼儿配方奶粉污染三聚氰胺事件(下称奶粉事件)是我国食品安全的一个重大事件,党中央、国务院高度重视,国家启动了重大食品安全事故 I 级响应机制,并采取了各项积极措施对事件进行了有效的处理。整个事件的波及面广,除婴幼儿配方乳粉外,还涉及到了含乳的食品,一些国家相继出台措施对可能受到污染的食品下架、限制进口。事件的发生导致 29.4 万婴幼儿泌尿系统异常,也严重影响了我国的食品工业,教训是十分惨痛的。这一重大安全事件反映了我国在食品安全监管、职业道德诚信、企业自身管理等方面存在的问题,需要政府部门和业内专家认真思考,吸取教训。本文从专业角度,探讨如何进一步加强我国食品安全管理

体系建设,避免这类事件再次发生。

1 奶粉事件反映出的问题

奶粉事件的发生,反映了在食品安全体系中存在着许多漏洞,也提醒我们需要站在更高的角度认识食品安全问题。由于食品生产的规模化程度越来越高,大的食品安全事故一旦发生,就会造成巨大的社会危害。食品安全不仅仅是公共卫生问题,更是一个综合的社会问题,不能脱离社会经济发展的现状单独考虑。奶粉事件的发生就有其特定的社会背景。根据工业与信息化部李毅中部长的分析,由于近年来乳制品行业加工能力增长过快,原料奶资源难以支撑,协调发展矛盾突出,因此不法分子有了

[31] 薛琨,郭红卫. 上海市民食品安全认识水平的调查. 中国食品卫生杂志, 2004, 16(4): 362-365.

[32] 杨发莲,何作顺. 云南成年人营养与食品卫生知识、态度和行为调查. 中国健康教育, 2003 19(6): 406-408.

[33] 张晓勇,李刚. 中国消费者对食品安全的关切. 中国农村观察, 2004, 1: 14-21

[收稿日期: 2009 - 03 - 12]

中图分类号: R15; X913; O21

文献标识码: A

文章编号: 1004 - 8456(2009)03 - 0198 - 06

作者简介: 樊永祥 男 副研究员

违法谋取利益的空间^[1]。

食源性疾病、食品中新的生物性和化学性污染、食品新技术、新资源的应用等问题是各国政府普遍关注的主要食品安全问题。但近年来发生的各类因使用非食品原料加工食品导致的食品安全事件日渐增多,提醒我们在当前社会条件下仍应提高对掺杂使假的警惕和重视。从阜阳奶粉事件、苏丹红事件直至奶粉污染三聚氰胺事件,无一不是由于使用非食品用的工业原料冒充食品原料或食品添加剂引起的。由于我们正处于市场经济的初级阶段,一些食品从业人员的法律观念淡薄,缺乏社会责任,各类违法行为的长期性和复杂性需要我们及时考虑建立有效的应对机制。

除上述社会因素外,我国食品安全监管机制和企业自身管理水平更需要引起我们的重视,食品生产企业的诚信意识也是影响该类事件发生的因素。温家宝总理在2008天津夏季达沃斯年会上指出,事件的发生“一个方面暴露出中国在现代化进程中、在生产监管环节还有许多问题,也暴露出一个国家在发展的过程中尤其应该重视企业道德、职业道德、社会公德”^[2]。

当前我国食品安全多部门监管、分段管理的体制客观上导致了食品生产的某些环节的监管存在着职能交叉,而还有些环节处于监管的真空状态。农业部孙政才部长就表示,“国家对奶站既没有专门的监管办法,也没有明确的监管部门,原料奶中间收购环节基本处于失控状态。”^[3]多部门管理的另一个缺陷还体现在,由于部门之间缺乏有效的信息沟通机制,尽管三聚氰胺曾经是宠物食品和饲料的监管重点,却没能成为乳品监管考虑的重点,最终导致事态蔓延。

在企业管理方面,很多大型乳制品企业集团建有几乎所有现有的质量管理体系,如 HACCP、ISO9000 系列认证等,但却仍然未能避免事件的发生。这也反映了已经建立各类质量管理体系是否都能够有效运行,能否应对掺杂使假等严重的质量问题。

也有专家认为,产品检测标准也存在缺陷,比如未能将三聚氰胺作为检测项目等等。当然,无论是食品质量标准还是食品卫生标准,都不可能对所有禁止添加到食品中的违禁物质做出规定。但事件发生后也需要引起我们的进一步思考,即针对不同的违法现象,如何在食品质量监管过程中进一步完善包括标准在内的各类应对措施。

2 急需加强的相关工作

面对这一重大食品安全事件,除做好处理和应对工作外,针对事件中反映出来的问题,及时建立起

相应的应对机制更加重要。在我国食品安全当前所处的复杂社会环境下,需要我们深入思考在食品安全监管体制和机制建设上的一些深层次问题。亡羊补牢,时犹未晚,政府部门和相关机构应从以下几个方面做好应对工作。

进一步构建有效的食品安全监管体制。现有的将整个食品生产加工链人为划分为多个环节管理的政策极易带来职能交叉、监管空白等问题,我国食品安全多部门分段监管的弊端已经不断暴露。全国人大九届一次会议确定的大部制改革已经提出一事情由一个部门负责的思路,国务院各部门的三定方案是对这一思路的具体落实。目前,由卫生部负责食品安全综合监督、组织协调和重大案件查处的职责,其他各部门在各自职责范围内承担相应的监管职能。这一分工与联合国粮农组织/世界卫生组织联合出版的《强化国家食品控制体系指南》^[4]中建议的食品安全管理体系模式比较吻合,可以说我国食品安全监管体制已经前进了一步,但分段监管的问题仍没有根本解决。再进一步的改革措施应当考虑将目前分段监管的体制进行调整,在一个部门负责综合协调的基础上,以品种监管代替分段监管。可由一到两个部门分别负责若干个食品类别的管理,每一部门的监管职责都覆盖到相关品种从源头到消费的所有环节。

2.1 完善信息监测与快速预警机制

应联合多部门的力量,从多角度着手建立食品安全信息预警平台。预警平台做到从源头到消费的各个环节都有相应食品安全信息的交流和沟通,充分发挥各部门现有各监测网络的作用,真正实现多渠道信息的融会贯通。信息预警平台可以利用或进一步建设完善的信息内容包括:农业部门的农产品质量监测信息、卫生部门的食品污染物监测信息、质检部门的产品质量监督监测信息、进出口检验检疫部门的进出口食品监测信息、工商等各部门的市场监测和消费者投诉信息、卫生部门的食源性疾病预防信息等。其中,可以尝试利用现有的突发公共卫生事件监测与报告网络,探索开展食源性疾病的症状监测等工作。

目前我国政府各部门都已经开展了上述监测工作,并为各自的食品安全监管职能发挥着重要作用。如下一步能在卫生部的综合协调机制下,利用好各监测网络的信息,做好国际国内各类食品安全案例信息的收集整理和分析研究工作,就能在很大程度上预防奶粉事件的发生。例如,当农业部门或质检部门发现添加违禁物质等相关苗头时,能够及时和消费者投诉信息与医院的异常病例信息结合起来,建立一套可行的预警机制,达到防患于未然的目的。

2.2 强化对非法添加物质的监控

通过正常执行食品安全标准可以预防和控制大部分食品污染,但面对非法添加还需要采用特殊的管理手段。美国食品药品监督管理局在宠物食品污染三聚氰胺事件发生后公布的《食品保护计划》(Food Protection Plan)^[5]就专门制定了针对人为添加有害物质的防范措施。各级农业部门、质检等部门应充分调动食品企业和行业协会的力量,通过多种渠道收集当前在食品原料、食品加工过程中经常非法使用的各类违禁物质,并形成动态的名单。监管部门可以采用定期抽查的方式对可疑添加违禁物质的食品或食品原料进行检测,并根据名单开展有针对性的专项整治活动,将三聚氰胺这类违禁物质从源头加以杜绝。根据新颁布的《乳品质量安全监督管理条例》^[6],国务院卫生主管部门还应当“对发现添加或者可能添加到乳品中的非食品用化学物质和其他可能危害人体健康的物质,立即组织进行风险评估,采取相应的监测、检测和监督措施。”为了落实这一要求,可以适当参考国家对兴奋剂的管理模式,先期收集可能违法添加的物质名单,为进一步的风险评估提供基础。

2.3 提高未知物的检测鉴定能力

奶粉事件发生初期,困扰食品检测机构的很大难题就在于面对患病婴幼儿的临床症状,如何尽快的联想到可能的病因,如何对可疑食品中存在的各类有害物质进行鉴别和检测。未来政府的各级技术支持机构应进一步提高对各类化学物质的分析鉴定能力,汇集毒理学、分析化学、食品科学、应用营养等多学科的专家,加强人才队伍的建设和仪器设备的配置。在日常工作中,充分利用相关部门现有的有毒有害化学物质质谱库和标准品库,在此基础上加入食品添加剂、食品接触材料以及违禁物质名单,使之进一步完善。在通过信息沟通等渠道了解可能存在的违禁物质后,能够第一时间予以鉴别并建立可疑物质的分析测试方法,为政府部门处理突发事件提供技术支持。

2.4 加强食品企业自身管理和原料供应体制建设

食品生产企业是食品安全的第一责任人。为了防范奶粉污染事件的再次发生,食品企业应当进一步加强从原料到产品的生产过程管理。企业自身建立的各项质量控制体系如 HACCP 体系等是保证产品品质的基础,但除此之外,食品生产企业还应把管理的重点前移,重心下移。由于食品的原料多为初级农产品,初级农产品分散的生产方式非常难于集

中管理。食品企业应当考虑采用集约化的模式,既能发挥农牧户的积极性,又能做好原料品质控制管理。乳制品企业的自有牧场建设就是一个很好的例子,本次奶粉事件部分企业正是由于在原料采购方面拥有自己能够进行质量管理的牧场而免于这一劫难。当然,食用农产品加工的质量控制问题一直是我国食品工业的难题之一,需要农业部等多部门在宏观管理上加以解决。

2.5 做好事件发生后的应对和处理

本次奶粉事件也为今后重大食品安全突发事件发生后的处理提供了一些经验,在此简要提出一些观点供参考。在救治病人、控制受污染产品的基础上,可进一步重视相关的科学研究工作,为事件的妥善处理提供依据,还可为类似事件的处理积累科学资料。对于本次事件相关部门就在患病人群的流行病学调查、三聚氰胺及其类似物的毒理学研究和检测方法研究方面开展了大量工作。此外,迅速、科学地掌握所需的科学信息也能充分反映出—个国家的科研实力,在国际相关研究领域听到中国的声音。

在事件的应对和处理方面,做好风险信息交流工作同样重要。在突发事件的处理中,做好政府各部门之间的信息交流、政府、专家、行业间的信息交流可以促使采取的各项管理措施更加科学可行。而面对公众和媒体的交流效果则更加直观,—项管理措施的出台如能做好—系列的配套解释宣传工作,对于迅速平息事态,保持社会稳定能够起到至关重要的作用。

参考文献

- [1] 新华网. 工业和信息化部部长李毅中就乳制品行业管理答问, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-10/03/content_10145347.htm
- [2] 中国网. 温家宝在 2008 天津夏季达沃斯年会上讲话, http://www.china.com.cn/zhibo/2008-09/27/content_16547043.htm
- [3] 中国农业信息网. 孙政才:坚决打好奶站整治这场硬仗 努力确保奶业健康稳定发展, <http://www.agri.gov.cn/JJPS/t2008-09-23/1138342.htm>
- [4] 世界卫生组织, 联合国粮农组织. 保障食品的安全和质量—强化国家食品控制体系指南:粮农组织食品及营养论文 276[C]. 2003, 罗马.
- [5] U.S. Food and Drug Administration, Food protection plan An integrated strategy for protecting the nation's food supply, www.fda.gov/oc/initiatives/advance/food/plan.html
- [6] 国务院令 第 536 号, 乳品质量安全监督管理条例, http://www.gov.cn/jzwgk/2008-10/10/content_1116657.htm

[收稿日期:2009-01-10]

中图分类号:R155;R994.6;R595.7;S879.1;TS201.6;TS202;TS252;D922.16;X503

文献标识码:A

文章编号:1004-8456(2009)03-0203-03