

见,建议对无毒织纹螺和季节性有毒织纹螺中河豚毒素的限量统一定为 0.05 mg/kg,测定方法采用 GB/T 23217—2008《水产品中河豚毒素的测定》,对可能含有河豚毒素的织纹螺加以严密监控,切实保障广大公众的身体健康与生命安全。

参考文献

[ 1 ] 罗璇,于仁成,王晓杰,等. 福建沿海部分地区织纹螺毒性消长及毒素成分分析[J]. 水产学报,2008,32(4):636-643.

[ 2 ] 张农,苏捷,刘海新,等. 我国东南沿海地区织纹螺科的种类与毒性[J]. 生态毒理学报,2009,4(2):289-294.

[ 3 ] 张农,刘海新,阮学余,等. 织纹螺中毒原因初探[EB/OL]. (2005-07-04)[2009-05-25]. [http://www.sfncc.org.cn/Z\\_Show.asp?ArticleID=1163](http://www.sfncc.org.cn/Z_Show.asp?ArticleID=1163).

[ 4 ] 于仁成,周名江,李爱峰,等. 中国沿海两例食用织纹螺中毒事件中织纹螺体内毒素分析[J]. 中国水产科学,2007,14(5):801-806.

[ 5 ] 吴韶菊,崔建洲,宫庆礼. 河豚毒素的微生物起源[J]. 海洋科学,2005,29(10):81-85.

[ 6 ] 湘雅医学网. 动物类食品中的天然毒素[EB/OL]. (2011-04-11)[2011-08-20]. <http://www.xiangya.cc/zyty/zcy/22788.html>.

[ 7 ] 日本厚生劳动省. 食品卫生检查指针[M]. 东京:日本食品卫生协会,2005:661-667.

[ 8 ] 杨方,钱疆,刘正才,等. GB/T 23217—2008 水产品中河豚毒素的测定[S]. 北京:中国标准出版社,2008.

[ 9 ] 计融,李凤琴,王健伟,等. GB/T 5009.206—2007 鲜河豚鱼中河豚毒素的测定[S]. 北京:中国标准出版社,2007.

[ 10 ] 刘智禹,吴成业,叶玫,等. DB35/532—2004 棕斑腹刺豚、暗鳍腹刺豚安全加工规范[S]. 2004.

[ 11 ] 刘志勇,计融. 各国贝类产品中麻痹性贝类毒素限量标准的比对[J]. 中国热带医学,2006,6(1):176-178.

[ 12 ] 王联珠,李晓川,孙建华,等. NY 5073—2006 无公害食品水产品中有毒有害物质限量[S]. 北京:中国标准出版社,2006.

监督管理

食品安全风险监测与监督抽检相关问题的探讨

钟凯<sup>1</sup>,伍竞成<sup>2</sup>,牛凯龙<sup>3</sup>,徐娇<sup>2</sup>,张志强<sup>2</sup>

- (1. 中国疾病预防控制中心营养与食品安全所,北京 100021;
- 2. 卫生部食品安全综合协调与卫生监督局,北京 100044;
- 3. 北京市海淀区卫生局卫生监督所,北京 100037)

**摘要:** 我国食品安全检验主要包括两大体系,分别是食品安全风险监测和生产、流通、餐饮等各环节监管部门的食品安全抽检。为理清思路,便于切实有效地贯彻《食品安全法》和各部门依法履职,提高监测质量与效率,剖析了两者的区别与有机联系,并从多个角度对风险监测工作的发展提出了建议。

**关键词:** 食品安全; 风险监测; 监督抽检

中图分类号: X924 文献标识码: A 文章编号: 1004-8456(2012)02-0148-04

Discussion on relevant issues of food safety risk monitoring and inspection

Zhong Kai, Wu Jingcheng, Niu Kailong, Xu Jiao, Zhang Zhiqiang

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

**Abstract:** Food safety inspection in China includes two major systems. One is food safety risk monitoring, the other is inspection carried out by different departments responsible for their own food chain segments. The purpose of this article was to help effectively implement the *Food Safety Law*, improve the quality and efficacy of risk monitoring for better performing duties. The difference and relation of food safety risk monitoring and inspection were discussed; and further development and suggestions were put forward from different angles.

**Key words:** Food safety; risk monitoring; inspection

收稿日期:2011-08-22

作者简介:钟凯 男 助理研究员 研究方向为营养与食品卫生 E-mail:billyzhongkai@163.com

通信作者:张志强 男 处长

我国是一个人口大国,为保护人民群众的健康,党和各级政府部门一直高度重视食品安全。2009年2月28日十一届全国人大常委会第七次会议审议通过的《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》),取代了1995年颁布的《中华人民共和国食品卫生法》。该法是根据形势发展的需要,为了从制度上体制上解决现实生活中存在的食品安全问题,更好地保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全而制定,首次确立了以食品安全风险监测和评估为基础的科学管理制度。众所周知,《食品安全法》实行的是分段管理的模式。根据法律规定,国务院农业行政、质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理部门分别对农产品生产、食品生产、食品流通、餐饮服务活动等环节实施监督管理,国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责并依法会同国务院有关部门制定、实施国家食品安全风险监测计划。新的监管体制和监管模式对风险监测和监督抽检等提出了新的课题,理清风险监测和监督抽检之间的联系和区别,对于切实有效地贯彻《食品安全法》和各部门依法履职具有十分重要的意义。

## 1 风险监测与监督抽检的区别

### 1.1 两者的基本特征不同

《食品安全风险监测管理规定(试行)》第二条明确指出:食品安全风险监测,是通过系统和持续地收集食源性疾病、食品污染以及食品中有害因素的监测数据及相关信息,并进行综合分析和及时通报的活动。《食品安全法实施条例》第九条也规定,食品安全风险监测工作人员采集样品、收集相关数据,可以进入相关食用农产品种植养殖、食品生产、食品流通或者餐饮服务场所。这就不难理解,风险监测的基本特征一是系统性,即将整个食物链的全过程纳入监测范围,是从农田、生产加工、销售到餐桌各个环节的不完全依据国家食品安全标准开展的监测工作,最终目标是要评价我国食品安全总体状况。因此,监测计划的系统性直接决定监测结果的完整性与科学性,而分部门、分段监测或监督抽检,其系统性和完整性值得商榷。二是连续性,即对系统性的风险进行连续监测,从中发现规律性的问题。而监督抽检突出的是当前食品存在或可能存在的问题,带有明显的针对性,而且主要得到的结果是某环节中某种食品是否合格。

### 1.2 两者的任务与目的不同

食品安全风险监测的主要任务是搜集区域性、群体性、基础性的数据和相关信息。目的主要是为政府提供决策依据和技术咨询,为风险评估与标准

制修订提供科学数据。而监督抽检的主要任务是尽可能发现不同类别、品种、批次的有问题的个案,目的是为行政处罚提供法定证据,并对食品生产加工者的行为起到监督和督促作用。

### 1.3 两者实现的方式与手段不同

风险监测计划中采样点的选择、食物种类的分类和取舍、检测指标的确定、采样量的分布等细节,不仅要考虑国情和可操作性,还要考虑食物消费量、人口分布等特征,是严谨的科学论证过程。

监督抽检通常是针对特定问题或隐患开展的常规或专项抽查,是由各监管部门依据标准在本监管环节中开展的执法监督活动,采样过程是依法取证的行为,抽检样品必须按照法定的程序,履行法定的手续,被抽检对象通常较为配合,明白抽检的性质与后果。监督者与被监督者最关注的是具体产品是否合格,这项工作最大的特点是针对性强,有后续的行政干预手段,一旦发现问题可以采取相应措施,常见的有召回、查封、停业整顿等行政处罚和强制措施,是一种具体的执法行为。

由于风险监测不是监督执法行为,因此抽检时一般以消费者购买方式获得样品,不需表明身份,更不需要填写法律文书,监测中发现的问题和隐患不能作为行政处罚的证据,还需按照监督抽检的要求进行采样检验。由于生产经营者往往把风险监测混同于执法部门的监督抽检,因此在缺乏法律强制力的情况下,监测部门很难进入生产环节和餐饮环节采样,这也是目前风险监测工作普遍存在的一个问题。

### 1.4 两者实施的条件与基础不同

监督抽检工作从建国初期卫生部门就已逐步展开,现有各相关部门也已经开展多年,经验比较丰富,也拥有较健全的监督队伍与组织网络。而风险监测我国从2000年开始探索,2010年才正式开展食品安全风险监测,目前初步建立起由31个省级、244个地市级食品污染物监测点和377个县级食品污染物、食源性致病菌和食源性疾病监测点组成的全国食品安全风险监测网络<sup>[1]</sup>。总体上基础比较薄弱,组织体系不完善不健全,管理体制和运行机制尚待磨合,方式方法等都处于探索创新阶段。因此,现阶段的工作重心是掌握和摸清我国食品安全的现状及其一般规律,搜集基础数据并掌握各种健康影响因素的波动趋势,并据此建立完善我国的食品安全预警机制。

## 2 风险监测与监督抽检的有机联系

风险监测与监督抽检既有区别,又有紧密的联系,形成一个有机整体,主要体现在3个方面:

首先,风险监测与监督抽检都是按照各自的法规或规范采集食品样品,采集的样品符合法定或技术规范的要求,都由具备资质的检验机构检测并出具数据,产生的这些信息都为决策者服务,本质上都是在各自领域主动开展的依法履职行为。以台湾塑化剂事件为例,媒体曝光后政府和公众都非常关注的焦点是,它会对健康造成多大的影响。鉴于我国食品中邻苯二甲酸酯类物质的污染状况不明,卫生部迅速启动应急风险评估,选取检测能力和人员技术水平较好的监测点开展应急风险监测。同时各相关监管部门也立即采取行动,在各自的环节进行突击监督抽检。这些检测数据最终汇总后,由国家食品安全风险评估委员会做出科学的评估结论。从这一事件可以看出,我国在突发食品安全事件中的风险监测与监督抽检得到了很好的有机结合,实现了资源整合、数据共享。这一工作模式也符合《食品安全法实施细则》所提出的要求,也是常规监测工作的发展方向。

第二,风险监测为监督抽检提供线索,而监督抽检为风险监测计划提供参考。《食品安全法》规定国务院卫生行政部门通过食品安全风险监测或者接到举报发现食品可能存在安全隐患的,应当立即组织进行检验和食品安全风险评估并及时向国务院有关部门通报食品安全风险评估的结果。相关部门可根据评估结果采取相应措施,如突击检查、全面排查等。而各监管部门也应当主动收集食品安全风险信息并配合卫生部门核实信息,必要时及时调整当年的食品安全风险监测计划。同时,各监管部门也应当根据日常监管中发现的问题向卫生部门提出食品安全风险评估的建议,如果建议被采纳就可能纳入风险监测计划,作为专项监测来开展。

第三,风险监测与监督抽检工作的整合是未来发展趋势。目前,全国各类从事食品检验的技术机构约7 000家,分别隶属于卫生、质检、农业、粮食、商务、食品药品监管等部门。其中承担风险监测的检验机构绝大部分隶属于卫生部下属的疾病预防控制机构,负责监督抽检的检验机构主要隶属于各监管部门。不论是风险监测还是监督抽检,这些机构每年都产生大量数据。据不完全统计,仅2010年全国农业行政部门就抽检样品10万余个,质量监督部门抽检了23类3 800余种食品,商场等流通环节抽检食品12万多组,食品药品监督管理系统抽检餐饮环节样品30余万份,同时国家食品安全风险监测系统也检测样本约12万个,获得数据约230万个。

工作量与工作成绩有目共睹,但摆在我们面前的一个急迫问题是如何将各种检测资源整合,充分

挖掘检测数据并进行科学解读,为国家食品安全科学决策服务。当然,风险监测和监督抽检有着不同的目的,工作方式存在一定差异,计划制定的重点也不同,因此监测与抽检不可能相互代替,但也不应完全割裂开来。

### 3 风险监测的方向与建议

综上所述,风险监测与监督抽检从定位、工作重心、法律地位等方面存在很多差异,如何分工协作发挥最大效能尚需探索,但整合、共享各种资源是事业发展的必然选择,为此提出以下建议:

第一,要从立法层面研究构建统一的食品安全监管体系,包括监督管理体系、风险评估监测体系、检测检验体系等,将分段监管、自成体系的机构、队伍、标准、规范等,逐步转变为责权清晰、公正高效、科学权威、泾渭分明的网格化管理体制与运行机制。要充分学习借鉴国外数十年来积累的食品安全监管经验和风险监测科学方法与手段,尽量少交学费,少走弯路<sup>[2-3]</sup>。虽然任重道远,但这是解决当前突出问题的根本之路。

第二,要在现行体制下探讨在统一的计划、标准下开展抽检工作,并统筹安排食品安全风险监测与食品安全监督抽检,最终实现数据共享。如前所述,各部门每年监督抽检的食品达数十万种,农业、工商和质监部门还拥有所在环节的食品安全风险监测体系<sup>[4-5]</sup>,但由于各部门相对独立,因此抽检计划缺乏系统性和全盘考虑,这样既容易出现疏漏,也容易交叉重复。例如,《农产品质量安全法》所管辖的初级农产品如果离开种植养殖环节进入流通领域也会被纳入到国家食品安全风险监测体系,这不仅是因为很多初级农产品可以直接被消费,也是由于它们还可能存在着二次污染或腐败变质等各种问题。同时,各部门所辖的强大的检验检测资源也应寻求有效整合的方式。如何充分调动各部门力量参与风险监测工作也需要从制度、机制和保障上充分考虑。

第三,探索对食品中违法添加问题更为科学合理有效的监管模式。近年来我国发生的重大食品安全问题绝大多数属于违法添加,例如苏丹红、三聚氰胺、瘦肉精、塑化剂等,而合理合法使用的添加剂却因此受到公众和媒体的误解和质疑。究其根源,这既是食品安全问题,更是整个社会的道德诚信问题。卫生部从2008年12月起会同有关监管部门陆续发布了6批《食品中可能违法添加的非食用物质和易滥用的食品添加剂品种名单》(俗称“黑名单”),其中也包括了上述物质。其实凡是未允许用于食品生产的物质(不包括食物中的正常成分)都可作为违法添加物看待,

而实际上又显然不可能将其全部纳入黑名单。

违法添加物有两个显著特征,第一是一旦列入黑名单,大量或普遍使用的情况就会迅速遏止,但受利益驱使的复发和其他因素引起的偶发很难避免。以三聚氰胺为例,现在不论风险监测还是监督抽检产品的阳性率都极低,但任何人无法保证它不再出现在食物链中。第二是违法添加的不可预知性。目前自然界已知的有机和无机物超过三千万种,除允许使用的添加剂和食物中的正常成分,保守估计仍有上千万种物质可被违法添加。我们既不可能预测下一个违法添加物是什么,也不能保证现在的食品链条中是否还有未曝光的违法添加物。尽管很多监管体系都要求生产者如实申报产品成分,但违法添加显然是不会申报的。例如台湾塑化剂已经存在几十年才被发现,充分说明即使是较成熟的监测、监管体系对违法添加的管理也存在很大的局限,能发现它是有一定偶然性的。如果要完全杜绝违法添加问题,就必须将数千万种可能违法添加的物质都纳入监测,这显然是人力物力所不能及的,也是违背科学常识的。

当前形势下,监管部门应保持高压态势,加强环节监督抽检,一旦发现就从速从重从严查处,直至将相关责任人移送司法机关。根据国务院关于食品安全重点工作的安排,目前监测体系也已将违法添加物纳入进来,但个人认为临时性的监测是必要的,是否要纳入常规监测还值得探讨。黑名单物质哪些要纳入监测,未来出现的更多违法添加物是否都要纳入常规监测,这是需要站在战略高度思考的问题。建议充分利用社会力量监督,例如鼓励对行业内幕问题的举报,建立电子化的举报线索收集筛选分类平台,提高群众监督效率。其次,充分利用各种经济杠杆手段和法律手段大幅提高违法成本,遏制违法行为的利益驱动。另外,消费者错误的消费理念也是一些违法添加的诱因之一,典型例子如瘦肉精。因此要加强舆论引导,促使消费者树立正确食品消费观。

第四,针对风险监测采样工作遇到的困难,建议有关部门在法律法规上明确食品安全风险监测采样的法律地位,同时探索一条符合我国国情的风险监测采样模式,使监测结果与监管工作能很好地衔接。有些地方尝试由多部门共同发文,规定风险监测可以进入生产环节采样,且采取联合采样的方式,这样既能够保证采样的顺利进行,也使得监测结果可以作为行政处罚的依据。这一模式是否可以推广还需讨论,但此种尝试值得肯定。

第五,加强风险监测工作的人员、财物保障。

一方面,中央财政在对中西部重点支持的同时,应当对东部九省风险监测费用给予一定补助或完成目标奖。目前这些地区的监测经费完全由地方配套,而无论按人口、食物类别还是食物消费量数据这些地方的监测项目和监测任务都最重。另一方面,目前的经费也远远达不到构建覆盖全国的监测体系的需要。2010年监测样品数量仅为每千人0.1份,而发达国家或地区甚至能达到每千人9份以上。食物种类、样品数量、监测项目受资金制约将对监测体系的科学性、有效性带来直接影响。同时,工作经费的配套、场地和硬件设备的投入要与人员队伍建设相匹配,促进监测工作的合理发展。

第六,着力加强食品安全相关数据的搜集、整理和利用。每年由各监管部门生产的数百万个数据,如果仅用于判断某种食品的抽样合格率,显然是对人力物力财力的巨大浪费。例如,监测数据与监督抽检的数据如何互用,农产品质量安全监测与国家食品安全风险监测如何对接都是需要认真研究的。各部门的数据如何整合,还涉及到数据格式、上报网络的对接等问题,需要作为专题研究探索。另外,当前监督抽检和风险监测得到的数据是一个多维度的海量数据库,在深挖数据内涵、寻找数据中的规律方面也还有极大的空间,这也是提高投入产出比的必然之路。

总之,我国的食品安全形势总体良好但也不容乐观。必须明确食品生产经营者是食品安全的第一责任人,无论风险监测还是监督抽检对于保障食品安全、保护人民健康都有着无可替代的作用,但好的食品永远是生产出来而不是检测出来的。从政府层面考虑,应当继续加大监督抽检和查处违法案件的力度,充分调动社会力量参与监督,继续稳步提高风险监测的覆盖面和监测水平,着力推动各监管部门资源整合、提高效率,同时也应该充分考虑公众对食品安全的重大关切,例如食品中的激素和抗生素残留、天然毒素、重金属污染等问题,向公众交出一份满意的答卷。

## 参考文献

- [1] 戴伟,吴勇卫,隋海霞.论中国食品安全风险监测和评估工作的形势和任务[J].中国食品卫生杂志,2010,22(1):46-49.
- [2] 李宁,杨大进,郭云昌,等.我国食品安全风险监测制度与落实现状分析[J].中国食品学报,2011,11(3):5-8.
- [3] 徐娇,张妮娜.浅析国内外食品安全风险监测体系建设[J].卫生研究,2011,40(4):531-534.
- [4] 吴孝槐.流通环节食品安全风险监测工作初探[J].中国工商管理研究,2009,11:23-24.
- [5] 孟鹏.目前开展食品安全风险监测工作存在的问题及应对对策[J].质量技术监督研究,2010,12(6):2-7.