

艺,满足企业实际需要,同时减轻再注册审查压力。

申请人应及时追踪相关政策,结合自身产品实际,理性提出变更要求。还要注意发挥行业协会的作用,使其积极参与相关政策、法规的制定,增加其立法参与度,提高其话语权。

参考文献

- [1] 国家食品药品监督管理局. 保健食品注册管理办法(试行)[Z]. 2005-04-30.
- [2] 中华人民共和国卫生部. 卫生部关于调整保健功能受理和审批范围的通知[Z]. 2002-02-28.
- [3] Microsoft Corporation. Visual Foxpro6.0 中文版语言参考手册[M]. 美国微软出版社授权出版,北京图书创作室译,1999: 118,1246,1248.
- [4] 国家食品药品监督管理局. 关于国产保健食品化妆品批准证书变更有关事项的通知[Z]. 2011-06-13.
- [5] 中华人民共和国卫生部. 婴幼儿配方食品和谷类食品中香料使用规定[Z]. 2008-09-09.
- [6] 国家食品药品监督管理局. 关于含邻苯二甲酸酯类保健食品有关辅料替代事宜的通知[Z]. 2011-07-25.
- [7] 国家食品药品监督管理局. 关于进一步明确保健食品有关辅料替代工作要求的通知[Z]. 2012-03-15.
- [8] 国家食品药品监督管理局. 关于发布保健食品命名规定(试行)的通告[Z]. 2007-05-28.
- [9] 国家食品药品监督管理局. 关于印发保健食品命名规定和命名指南的通知[Z]. 2012-03-15.
- [10] 国家食品药品监督管理局. 关于进一步加强保健食品注册有关工作的通知[Z]. 2010-03-15.
- [11] 国家食品药品监督管理局. 关于印发《保健食品样品试制和试验现场核查规定(试行)》的通知[Z]. 2005-06-10.
- [12] 国家食品药品监督管理局. 关于进一步加强保健食品注册现场核查及试验检验工作有关问题的通知[Z]. 2007-01-11.
- [13] 国家食品药品监督管理局. 关于印发保健食品行政许可受理审查要点的通知[Z]. 2011-12-23.
- [14] 国家食品药品监督管理局. 关于受理保健食品技术转让、变更注册申请有关问题的通知[Z]. 2009-10-29.
- [15] 国家食品药品监督管理局. 药品注册管理办法[Z]. 2007-07-10.
- [16] 王献仁,赵洪静. 完善我国保健食品注册制度思考[J]. 上海食品药品监管情报研究,2011,10(112):25-32.
- [17] 宛超. 保健食品监督管理之我见[J]. 中国食品卫生杂志,2010,22(4):357-360.

监督管理

试论如何充分发挥消费者在食品安全体系中的积极主动作用

崔兴品,孟曦,潘瑜

(中粮营养健康研究院,北京 102209)

摘要:本文分析了消费者在食品安全体系中的角色、义务以及在认知、态度与行为方面存在的问题。从消费者教育和法律体系的角度,就如何充分发挥消费者在食品安全体系中的积极主动作用提出建议与措施。

关键词:食品安全;食品安全法;消费者教育;消费者权益保护;认知、态度与行为

中图分类号:R155;TS201.6 文献标志码:A 文章编号:1004-8456(2014)03-0262-05

DOI:10.13590/j.cjfh.2014.03.013

Study on how to promote the consumers to play an active and enthusiastic role in the food safety system

CUI Xing-pin, MENG Xi, PAN Yu

(COFCO Nutrition and Health Research Institute, Beijing 102209, China)

Abstract: Role and obligation, as well as deficiency and misbehavior in knowledge, attitude and practice, of the consumers were analyzed in this paper. Suggestions and measures on how to promote the consumers to play an active and enthusiastic role were put forward from the viewpoint of consumer education and legal system construction.

Key words: Food safety; *Food Safety Law*; consumer education; protection of consumer rights and interests; knowledge, attitude and practice (KAP)

政府、生产商和消费者是食品安全体系中三个最重要的组成部分,食品安全的保障需要政府、生产商和消费者的共同努力。政府部门加强监管、行业协会强调自律、生产企业加紧自查,无疑是解决食品安全问题的关键。此外,充分发挥消费者群体的积极作用也具有重要意义:首先消费者是食品生产流通过程的最后一环,食品一旦出现安全问题,他们是最直接的受害者;其次中国人口众多,消费者群体庞大,一旦发生食品安全事件,影响范围巨大。

1 消费者亟待解决的问题

1.1 消费者食品安全知识总体贫乏

消费者普遍缺乏食品安全知识,缺乏科学辨别食品安全的能力。从卫计委(原卫生部)发布的一系列食物中毒报告^[1-2]中可以看出,按照中毒原因,微生物、有毒动植物及毒蘑菇引起的食物中毒事件数量和死亡人数最多;按照中毒场所,发生在家庭的食物中毒事件数量和死亡人数最多。2013年初,广东数百人感染诺如病毒肠胃炎,均因食用未彻底煮熟的牡蛎引起。2012年“中国饮食小康指数”调查显示,在吃的问题上重视口味的人最多,占36.2%。“重视口味”背后,是对食品安全本身的忽视。

据2011年由河南商报联合百度、搜狐网络媒体进行的一项调查显示,97%的受访者和92.4%的受访者分别认为苏丹红和三聚氰胺是食品添加剂,六成受访者认为添加剂已经成为食品安全重大隐患。这些明显的错误说明,大多数消费者不能正确辨别和认识食品添加剂,缺乏最基础的食品安全知识。

在南京^[3]、台州^[4]、武汉^[5]、昆明^[6]、秦皇岛^[7]以及浙江省^[8]进行的调查也得出了基本一致的结论:绝大多数消费者比较关注食品安全,但对食品安全知识的了解一般甚至匮乏。被访者的食品安全知识水平与年龄及文化程度相关。年轻人、高学历、高收入人群食品安全知识比较丰富,而老年人、低学历、低收入人群食品安全知识缺乏,国外的研究^[9-15]也反映了同样的特征。

1.2 消费者不正确的消费观念和行为习惯

消费者片面追求食品的感官体验(如色泽、香味、口感、卖相等),一定程度上促使了不法生产商为迎合消费者的心理,生产出荧光蘑菇、染色馒头、红心鸭蛋、血燕窝、美容猪蹄等有毒产品;消费者只看价格,不看质量,一味追求低价、造成不法生产商陷入低价恶性竞争,以次充好,以假乱真;消费者铺张浪费,产生大量的食物垃圾,而部分食物垃圾(如地沟油)又通过不法渠道回流餐桌,产

生极大的食品安全隐患。

消费者一方面成为不安全食品的受害者,一方面却因错误的消费观念为问题食品提供着销售市场。因此消费者在呼吁严厉打击惩治不法生产商的同时,也必须树立正确的消费理念,培养正确的消费习惯。市场没有这方面的需求,无良生产商也就没有了可趁之机。

1.3 消费者的饮食习惯和消费观念缺乏科学引导

消费者在日常生活中应该了解保证食品安全的清洗、储藏和烹饪的方式,应该记住“食品安全五大要点”:保持清洁、生熟分开、煮熟、保持食物的安全温度、使用安全的水和原材料。生产商应该在食品包装的显著位置标注有效的清洗、正确的冷藏以及适当的烹调方法等基本信息。正确的食品处理方式对于儿童、老人、孕妇和免疫力低下者等高风险群体尤为重要^[16-17]。

一些调查^[3,18]表明,中国消费者对食品安全的关注程度超过发达国家,部分消费者的支付意愿甚至高于发达国家消费者,但形成鲜明对照的是他们仍然购买通常自己也认为不太安全的食品。钟甫宁等^[18]的研究发现消费者对食品安全的关注程度与实际购买行为并不一致。二者一致与否受消费者教育程度以及对食品安全认知程度等因素的影响,二者不一致的主要原因在于部分消费者认为各安全等级的食品安全性其实都差不多。

由此可见,消费者在食品消费方面缺乏科学引导,对食品消费安全的认知产生了误区。在我国从普及消费者的食品安全知识、提高其食品安全意识到消费者自觉养成正确的消费行为,中间有很长的道路要走。

2 建设多维的食品安全教育系统

长期以来,我国的食品安全保障体系主要是围绕食品安全监管而建立起来的,对于食品安全教育关注较少。无论从消费者自我保护的角度,还是从参与食品安全监督的角度,消费者掌握食品安全知识,树立维权意识,培养理性的消费习惯都非常重要,而这些均需要通过食品安全教育系统来实现。

政府、生产商、经销商,都有对消费者进行宣传与普及食品安全知识的义务和责任;超市、农贸市场、生活社区都可以成为食品安全知识普及的场所;报纸、电视、手机、网络、产品包装都可以成为食品安全知识普及的媒体。

2.1 发达国家的食品安全教育经验和理念

美国^[19]、日本^[20-21]、加拿大^[22]和欧洲等发达国家的消费者教育的成功经验值得学习和借鉴。

这些国家大多设立了负责食品安全教育的专门机构,将食品安全教育纳入了基础教育体系,让受教育者从小就能够掌握食品安全常识,辨别并抵制伪劣食品。

源自欧洲的全球食品安全倡议(GFSI)于2000年4月正式成立,其宗旨就是加强全球食品安全,保护消费者权益。鼓励国际范围内和国家间的合作;与所有有关方面交流行动计划,并推动对消费者的食品安全教育;满足消费者对食品安全的关注要求,建立消费者对食品安全的信心等都是GFSI致力优先完成的任务。因此每年一届的GFSI年会都会设置专题,从消费者的角度来探讨解决食品安全问题的有效途径。

2.2 中国的食品安全教育

中国政府也积极探索了多种方式的食品安全教育。卫计委(原卫生部)从1996年起,将每年11月第一周定为全国《食品卫生法》宣传周,向全社会宣传食品卫生知识,普及食品卫生法律规范。2011年6月,国务院联合其他八个部委发起首个“食品安全宣传周”,至今已举办了三届。各地方政府也通过多种形式、多个角度、多种途径深入开展宣传活动。如大连市于2006年推出《中小学生学习食品安全指导手册》;湖南省于2012年推出《中小学生学习消费常识教育读本》。这些活动在当地取得了很好的效果,但从国家层面上还未形成持续的、全国范围内的教育宣传活动。

国家食品安全教育应该有很大的覆盖面,确保全体公众都能接触到。并且应该以通俗易懂的方式和大众化的信息渠道来进行,对不同的人群必须要有针对性,以便把食品安全的潜在风险以及应对方法准确有效地告知公众。

2.3 各方齐心协力加强食品安全教育

政府应采取积极的措施和方式,及时通过权威部门发布食品安全信息,向消费者宣传基本的食品安全知识,使消费者可以通过权威、公开、便捷的渠道增强对食品安全的认识,避免食用不安全食品,通过改变行为方式来减小潜在风险。政府应该设立消费者热线对消费者提供食品安全方面的咨询,对于高风险人群譬如免疫能力低下、孕妇、婴幼儿或者年长者,应该提供特制的有关食品购买和消费宣传资料,并提供危重情况下的抢救方案等技术指导。

生产商可以用自己的产品作为实例来普及食品安全知识。这样做直观简洁,容易奏效,同时也达到宣传产品自身的目的。此外鼓励专业的社会团体如行业协会和非盈利组织加入食品安全宣传和教育的中,提供支持与服务。

中小学应该开设食品安全课程,普及食品安全基础知识,使公众从小就树立食品安全人人有责的理念。高校和科研机构在这方面可以发挥重要作用,因其立场中立,人员专业,更容易在消费者心中树立权威、可信的形象。现在微博等自媒体发达,高校和科研机构可以利用自媒体与消费者充分交流,传播正确的食品安全知识,纠正错误理念和观点。

2.4 农民和食品生产商是食品安全教育的重点

农民和食品生产商既是消费者,也是生产者。对他们更应该加强食品安全知识和道德素质的教育,指导其合理使用对人体有危害风险的物质(如农药、兽药、某些食品添加剂、非食品用化学物质和其他可能危害人体健康的物质等),坚决抵制非法利益诱惑,生产安全的食品。

2.5 重视发挥消费者的作用

消费者在日常生活中可以相互交流食品安全的知识和经验。具有专业知识和技能的消费者可以形成或者加入一些组织,将食品安全知识和技能与他人分享,提供食品安全的指导和建议。

在购买和消费食品时,一旦发现安全隐患,要在第一时间与销售商沟通,告知其潜在风险,敦促其采取有效措施。食品安全事件爆发后,具备专业知识的消费者一方面可以向公众解释问题食品的潜在风险以及事件的真实原因,教导其他消费者如何开展自救,另一方面也可以针对不正确、不理性的言论公开辟谣,消除公众的恐慌心理。因此提高消费者的食品安全意识,不仅能避免其自身遭受不安全食品的伤害,同时也可以提高消费者对食品安全的监督作用。

食品安全问题不是我国独有的现象,在发达国家同样存在。消费者作为食品安全体系中的重要环节,应该可以发挥更重要的作用。多维的食品安全教育体系应该是多方参与,各负其责,协力共建。

3 充分发挥消费者的社会监督力量

消费者是食品安全最敏锐的察觉者和最切身的体验者,同时也是最大的受害者。市场经济下,消费者也是促进生产商提高食品安全性的重要推手。保障食品安全,既要靠企业的诚信自律和政府监管,也要充分发挥消费者这个最庞大的社会群体的监督作用,以作为政府部门监管的重要补充。

3.1 充分利用消费者的群体优势和技术优势

中国大多数食品生产商位于农村,数目众多且分散,这为政府监管带来了很大的难度。在农村,人们的食品安全意识、法律意识和教育程度都不够,并且不安全食品的非正规生产和销售本身具有一

定的隐蔽性。受人力、物力和财力等多方面因素的限制,要完全、及时地发现和查处所有的不法行为,仅靠政府的努力是远远不够的,必须借助消费者这一最大的社会群体发挥更广泛的监督作用。目前从我国食品安全事件的曝光和处理来看,消费者起到的作用还很小。其他国家,尤其是发展中国家也处于同样的困境^[23-24]。据一份对斯洛文尼亚的386位食品生产、餐饮和食品零售的从业人员的调查表明,在整个食品供应链中对从业人员的管理几乎被监管部门忽略,餐饮和零售环节的从业人员缺少微生物危害的基本知识^[23];另据一份对土耳其764位食品生产人员的调查发现,47.8%的受访者没有接受过基本的食品安全培训^[24]。这些情况都说明在食品生产和流通环节中食品安全没有充分保证的情况下,充分利用消费者的群体优势发挥监督作用很有必要。

具有专业知识和技能的消费者可以通过参与一些社会中介组织(如消费者保护组织、行业协会、食品认证机构等)来发挥更大的监督作用^[25]。这种组织由专业人士组成,对食品中可能出现的种种风险非常了解,虽然这些民间组织和政府无关,但同样扮演着质量警察的角色。这些组织可以从行业的整体利益出发,监督各企业的行为并责令其改正违法行为,以免对整个行业产生消极影响。

3.2 提高食品安全信息披露的速度和透明度

与生产商相比,消费者因缺乏食品安全信息以及监督渠道、机制等而处于一个相对劣势的地位,消费者获得的信息严重失真和滞后,常常成为食品安全问题的受害者。因此,政府应将食品安全信息及时、准确地向社会披露。

加拿大建立了被称为全世界最严格、最规范的食物安全管理体系。一旦出现可能危及公共健康的食品安全隐患,所有媒体都会发出明确的提示。国外很多大型食品公司也建有独立的食品安全事故披露流程和紧急处置预案,一旦发生食品安全问题,可以迅速向社会公布并实施召回,将可能产生的危害降到最低。

因此要做到增加信息披露的透明度和速度,就要生产商尽快告知,政府部门尽快公开,行政部门尽快查处,这样消费者才能尽快开展自救,最有效地降低食品安全事件的不良影响。

4 完善法律体系以加强消费者权益保护

4.1 鼓励消费者积极参与法律法规的制修订

国家法律法规在正式出台之前,都会向社会公开征求意见。消费者应该积极参与食品安全相关

的法律法规的制修订,从消费者的角度提出对食品本身及各利益相关方的要求,积极反映消费者的诉求,通过法律的途径维护消费者的权益。2014年3月15日施行的新《消费者权益保护法》从四方面完善消费者权益保护制度,如强化经营者义务、规范网络购物等新的消费方式、建立消费公益诉讼制度等。而正在征求意见的《食品安全法(修订草案送审稿)》中用管药品的方式来管食品,体现了食品监管方式由粗放式到精细化的转变。其中加大违法违规处罚力度,网络电商“先行赔付”等条款直接反映了消费者权益保护的加强。从立法层面加强消费者权益的保护是促进消费者发挥更大监督作用的最根本方法。

4.2 设立奖励制度,提高消费者维权积极性

政府可以从企业上缴的税收中拿出一部分设立举报奖励基金,对及时、正确、有效的举报进行奖励,从而提高消费者维权的积极性。政府也可以选择一些优质企业为试点,鼓励企业自己设立奖励机制,同时给企业一些政策上的优惠,充分利用消费者的力量以促进企业不断提高食品安全管理水平,同时减轻政府监管的压力。

总之,当下食品安全问题的惩处只是着眼于法律角度,在一个完整的市场中,消费者自身的潜在力量不容忽视,并且应得以充分发挥和利用。只有消费者真正参与到食品安全体系中,该体系才能更完整、更有效。当然食品安全问题的根本解决,需要一个较长的过程,需要食品链中各方齐心协力才有可能成功,仅仅靠消费者是完全不够的,消费者只是其中一支重要力量。只有提高公众的诚信和道德水平,加上消费者食品安全知识的日渐丰富和正确消费意识的提高,以及法律体系的日趋完善,才能有效地解决中国现在面临的食品安全问题。保障食品安全,不仅是政府和企业的责任,也是消费者自身不断发挥积极作用的一个过程。

参考文献

- [1] 中华人民共和国卫生部. 卫生部办公厅关于2008年第四季度全国食物中毒情况的通报[Z]. 2009-01-16.
- [2] 中华人民共和国卫生部. 卫生部关于2012年全国食物中毒事件情况的通报[Z]. 2013-02-26.
- [3] 陈国威,孙桂菊,王少康,等. 南京市消费者食品安全KAP状况调查[J]. 中国公共卫生, 2006, 22(5): 603-604.
- [4] 蒋凌琳,童筱华,蒋越帅,等. 台州市黄岩区居民食品安全知识、态度及行为调查[J]. 中国社会医学杂志, 2011, 28(3): 192-194.
- [5] 柯昌玲,邹雄,贾红英,等. 武汉市居民食品安全意识与知识水平现状调查[J]. 公共卫生与预防医学, 2011, 22(5): 120-122.
- [6] 殷建忠,冉旭,王琦,等. 昆明市852名大学生食品安全知识、态度及行为调查[J]. 实用预防医学, 2010, 17(4): 699-701.

- [7] 王宇红,王斌,王宇航. 全民食品安全意识提升策略研究——基于秦皇岛市民食品安全意识调研[J]. 经济研究导刊, 2012(6):3-4.
- [8] 蒋凌琳,李宇阳. 浙江省消费者食品安全认知现状及对饮食行为的影响[J]. 中国卫生政策研究, 2012,5(2):59-63.
- [9] Colleen A F, Susan J C, Karen E H, et al. Nutrition knowledge, attitude and practices of older and younger elderly in rural areas [J]. J Am Diet Assoc, 1991, 91(11):1398-1400.
- [10] Patil S R, Cates S, Morales R, et al. Consumer food safety knowledge, practices, and demographic differences: findings from a meta-analysis [J]. J Food Pro, 2005, 68(9):1884-1894.
- [11] Haapala I, Prohart C. Food safety knowledge, perceptions, and behaviors among middle school students [J]. J Nutri Edu Behav, 2004, 36(2):71-76.
- [12] HU S P, LIU J F, Shieh M J. Nutrition knowledge, attitudes and practices among senior medical students in Taiwan [J]. J Am Coll Nutr, 1997, 16(5):435-438.
- [13] Unklesbay N, Sneed J, Toma R. College students' attitudes, practices, and knowledge of food safety [J]. J Food Pro, 1998, 61(9):1175-1180.
- [14] Wilcock A, Pun M, Khanona J, et al. Consumer attitudes, knowledge and behavior: a review of food safety issues [J]. Trends Food Sci Tech, 2004, 15(2):56-66.
- [15] Marietta A B, Welshimer K J, Anderson S L. Knowledge, attitudes, and behaviors of college students regarding the 1990 nutrition labeling education act food labels [J]. J Am Diet Assoc, 1999, 99(4):445-449.
- [16] Redmond E C, Griffith C J. Consumer food handling in the home: a review of food safety studies [J]. J Food Pro, 2003, 66(1):130-161.
- [17] Unusan N. Consumer food safety knowledge and practices in the home in Turkey [J]. Food Con, 2007, 18(1):45-51.
- [18] 钟甫宁,易小兰. 消费者对食品安全的关注程度与购买行为的差异分析——以南京市蔬菜市场为例 [J]. 南京农业大学学报:社会科学版, 2010, 10(2):19-26.
- [19] 李世敏. 美国食品安全教育体系及其特点 [J]. 中国食物与营养, 2006(11):11-14.
- [20] 张文胜,王殿华. 日本食品安全教育的经验对我国的启示 [C]. 2011年第四届国际食品安全高峰论坛论文集, 2011:146-147.
- [21] 刘畅,安玉发,中岛康博. 日本食品行业 FCP 的运行机制与功能研究——基于对我国“三鹿”、“双汇”事件的反思 [J]. 公共管理学报, 2011, 8(4):96-102.
- [22] 何翔,张伟力,韩宏伟,等. 加拿大食品安全监管概况 [J]. 中国卫生监督杂志, 2008, 15(3):216-221.
- [23] Jevsnika M, Hlebec V, Raspor P. Food safety knowledge and practices among food handlers in Slovenia [J]. Food Con, 2008, 19(12):1107-1118.
- [24] Bas M, Ersun A S, Kivanc G. The evaluation of food hygiene knowledge, attitudes, and practices of food handlers of contents for this vol [J]. Food Con, 2006, 17(4):317-322.
- [25] 欧元军. 论社会中介组织在食品安全监管中的作用 [J]. 华东经济管理, 2010(1):32-35.

· 公告 ·

国家卫生计生委办公厅关于印发食品安全国家标准整合工作方案的通知

国卫办食品函〔2014〕386号

各省、自治区、直辖市卫生计生委(卫生厅局),新疆生产建设兵团卫生局,中国疾病预防控制中心、卫生监督中心、国家食品安全风险评估中心,各有关单位:

根据《食品安全法》及其实施条例和国务院工作部署,为做好食品安全国家标准整合工作,我委制定了《食品安全国家标准整合工作方案(2014年-2015年)》。现印发给你们,请遵照执行。

附件:1. 食品安全国家标准整合工作领导小组名单

2. 食品安全国家标准整合工作专家组名单

3. 食品安全国家标准体系框架.pdf

4. 食品安全国家标准整合项目计划.docx

(相关链接:<http://www.nhfpc.gov.cn/sps/s3593/201405/535f5c0dc50b407f9da17593948e0444.shtml>)

国家卫生计生委办公厅

二〇一四年五月七日