

食品安全问题贯穿于人类社会发展的全过程。从发展进程来看,早期的食品安全问题主要表现为食品供给问题,也就是数量安全问题。这时的食品安全问题往往也被称为粮食安全问题。联合国粮农组织多次召开世界粮食大会,共同研究如何解决食品数量供给,使人类免于饥饿的长期困扰。此时,解决食品安全问题的主力部门是各国的农业部门(当然也包括其他部门的参与)。在食品供给问题初步解决后,新的食品安全问题,即生物性风险和化学性风险凸显出来。破解食品中的生物性风险,许多国家的主力部门为卫生部门或者健康产品监管部门。无论是从发现问题的角度,还是从解决问题的角度来看,这些部门大都可以得心应手,因为整个国际社会对食品中的生物性风险问题已有了较充分的认识,破解这些难题不仅有相关的技术标准,而且还有相关的检验方法等。

面对化学性风险问题,由于其风险的复杂性、广泛性和不可预测性,许多国家的卫生部门或者健康产品监管部门受监管能力的限制,难以做到游刃有余,时常受到社会的质疑甚至责骂。从国际经验来看,这种食品安全风险破解的主力部门基本转移到公安司法部门(卫生部门或者健康产品监管部门也会随着监管实践的丰富而逐步完善化学性风险的破解方法),因为公安司法部门在侦破案件、打击犯罪方面拥有更多的资源、技术和方法等。为适应这种需求,有的国家食品安全监管部门与公安司法部门建立了良好的合作机制,也有的国家赋予了食品安全监管部门一定的刑事侦查权力。此外,随着新原料、新设备、新技术、新工艺的广泛使用,新的食品安全问题仍将接连不断地出现。纵观世界,食品安全的历史其实就是一部问题史,而发现问题、解决问题的无数探索和实践,不断推动着社会实现螺旋式甚至跨越式的进步。

食品安全问题属于非传统安全问题,具有跨国性、全球性、社会性、突发性、动态性等显著特点。随着经济全球化和贸易自由化步伐的加快,各种化学性和生物性的污染在全球范围内以超乎寻常的广度和深度扩散着。食品安全问题已跨越国界,严重影响着人类的生存和社会的发展,成为人类社会共同面临的重大课题。

2000年,世界卫生组织召开第53届世界卫生大会,通过了《关于食品安全的WHA53.15号决议》并指出:鉴于食品中致病微生物、毒素和化学污染物有关的食源性疾病对世界上上亿人口的健康造成的严重威胁,大会敦促成员国共同采取行动来努力提高食品安全的保障水平。2002年,世界卫生组织通过《全球食品安全战略:增进健康需要更加安全的食品》,分析了国际社会在食品安全方面所面临的挑战,提出了全球食品安全战略的主要目标是降低食源性疾病对健康和社区的影响,并为此提出加强食源性致病微生物监测体系等七项具体措施及行动方案。2003年,联合国粮农组织和世界卫生组织联合出版了《保障食品的安全和质量:强化国家食品控制体系指南》,强调在全球范围内,食源性疾病的发病率日趋上升,食品安全和质量要求不断出现的争端严重阻碍了国际食品贸易的发展。全球食品贸易的崭新环境促使进口国和出口国均要履行重要的义务,以加强各自食品安全保障体系。

此后,联合国粮农组织和世界卫生组织多次召开会议,研究解决食品安全问题的策略、手段和行动。破解食品安全这一世界性难题,已逐步成为国际社会的共识与行动。在食品安全领域,没有哪个国家可以独善其身,也没有哪个国家可以高枕无忧,更没有那个国家可以沾沾自喜。解决食品安全这一非传统安全问题,无论是发达国家,还是发展中国家,都需要树立新的安全观,坚持平等、互信、合作、共赢的原则,通过强化协作共担,最大限度地减少食品安全风险给各方带来的损失。

### 无限性需求 有限性供给

食品安全问题与公众的身体健康和生命安全紧密相联。在人类的生存问题基本解决后,各种发展问题便纷至沓来,且相互叠加,呈现出更大的复杂性、广泛性和艰巨性。随着健康意识、权利意识的不断提升,公众往往对食品安全问题采取“零容忍”的态度,要求所有的食品都应当无毒、无害,符合应当有的营养要求,对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。也就是说,食品安全应当达到完美的境地。

消费者对食品安全这种无限性、绝对性、完美性的需求,源于人的生命和健康的不可侵害性,源于食品提供营养、促进健康的特殊功能,源于食品一次性消费、全民性消费、终身性消费等显著特点。公众对食品安全的无限性、绝对性、完美性需求,是推进食品安全监管工作不断接近目标、实现超越的巨大动力。然而,与公众对食品安全的无限性需求相比,社会对保障食品安全的能力供给则是有限的。这一问题在发展中国家存在,在发达国家也同样存在,而在发展中国家表现得更为突出。

首先,食品安全从来就是个相对的概念。脱离真空环境下的绝对食品安全是不存在的。古希腊有句名言:万物皆有毒,关键看剂量。中国古代也有类似的说法,如万物皆有毒,只要分量足。因此,食品安全问题说到底是个标准执行问题,即食品安全中的危害因素不得超过

标准规定的阈值。危害因素被控制在一定限量内的食品,就是法律意义上的安全食品。

其次,食品安全问题与人类认知水平密切相关。随着人类对食品安全知识的不断积累和认识能力的不断提升,人们对食品安全风险的认识不断深化。“瘦肉精”事件就是典型事例。最初“瘦肉精”是作为科技进步的成果予以推广的,后来随着实践的不断深入,人们才发现其存在的危害性。事实上,没有一定程度的累积,食品安全往往并不以“问题”的形态展现出来。

再次,食品安全问题与社会发展阶段密切相关。食品安全不仅与经济发展、科技进步有关,而且与环境保护、社会管理相联。影响食品安全的因素可以从经济、社会、技术、文化等多方面进行分析,这里既有产生决定力的近因,也有发挥影响力的远因。食品安全是多种因素综合作用的结果。

所以,食品安全问题在一定程度上是社会问题乃至人类问题的折射。解决食品安全问题不能仅就食品安全问题论食品安全问题。目前,无论是发展中国家,还是发达国家,食品安全问题的破解能力都有待进一步提升,而在全球化时代,有效解决食品安全问题,发展中国家比发达国家面临着更大的挑战,承受着更大的压力。

对于公众的食品安全预期,需要以科学性、理性、务实的态度予以引导。食品消费存在偶然风险,这在世界各国普遍存在。消费者进行食品消费,应当进行必要的选择。如不购买无生产合格证明的食品,不到无许可证的餐饮服务单位就餐,不食用国家法律明令禁止的食品。

在许多国家和地区,食品安全监管部门的使命被定位在最大限度地“减少”和最大限度地“提高”上。所谓最大限度地“减少”,是指最大限度地减少食源性疾病对个人、家庭、社会的影响;所谓最大限度地“提高”,是指最大限度地提高国民对食品安全或食品消费的信心和信任。

### 阶段性特征 跨越性进步

当前,我国食品安全领域的主要矛盾是广大人民群众对食品安全快速增长的需求同社会主义初级阶段相对滞后的食品安全生产力之间的矛盾。在我国,食品安全工作具有明显的阶段性特征,这是由我国将长期处于社会主义初级阶段的现实国情所决定的。

改革开放以来,伴随着经济体的快速发展,我国食品产业的产业化、规模化、集约化水平不断提升,但食品产业多、小、散、低的现象依然较为严重;各级政府对食品安全工作的投入力度不断增大,但广大基层的食品安全监管力量依然较为薄弱;食品安全监管体制改革不断推进,但监管力量的整合和监管效能的提升依然需要强化;食品安全监管制度不断完善,但监管机制和监管方式方法仍然需要不断创新。正确认识我国食品安全的阶段性特征,要求必须始终坚持实事求是的思想路线,把理想与现实有机地结合起来,统筹兼顾、科学安排、因地制宜、循序渐进,推进我国的食品安全不断取得新进展。

改革开放以来,我国食品生产经营和消费格局发生了深刻变化,生产经营主体多元化,消费需求多层次,食品产量持续增加,质量逐步提高,食品供给由长期以来的总体短缺、品种单调转变为数量充足和品种多样。伴随着这些变化,我国食品安全监管事业不断发展与进步。

近年来,我国颁布《食品安全法》,食品安全监管理念和机制不断创新;成立国务院食品安全委员会,实现食品安全监管的高端协调;改革食品安全监管体制,实现一个环节由一个部门监管的阶段目标;建立国家食品安全风险评估中心,初步确立食品安全科学监管的基础;加快食品安全标准建设步伐,逐步实现食品安全标准的统一;深入开展食品安全专项整治和综合治理,加快破解食品安全突出问题;全面加强食品安全宣传教育,稳步提升全社会的食品安全意识。食品安全监管工作正在实现跨越性进步,为继续深入推进食品安全改革和发展奠定了良好的基础。今天,我国已经站在新的起点上谋划食品安全监管工作。

### 社会性问题 优先性领域

食品安全问题属于重大社会问题,其涉及多环节、多部门、多层次、多领域,对社会诸多方面有着重要的影响;涉及到每个人、每个家庭乃至整个国家,备受社会的普遍关注;受到产业发展、社会管理、诚信发育等影响和制约,需要多方面综合治理。食品安全已成为国家软实力的重要组成部分。食品安全监管领域完全可以成为我国社会管理创新的重要试验田。在食品安全领域,政府、企业、消费者、行业协会等不同的利益相关者存在着共同的利益基础——安全。在命运共同体下,食品安全治理绝不是单个利益主体的单边活动,而是多个利益主体的共同活动,是不同利益主体之间的互动。许多食品安全风险需要社会各方面共同认识,共同管理,共同应对。

随着改革开放的逐步深化,全社会的食品安全需求不断提高,食品安全意识在不断提升

# 尊重生命

升,食品安全视野在不断拓展,食品安全文化在不断丰富。在此新的发展时期,解决食品安全问题必须坚持大社会治理观,更加自觉地把食品安全工作放在大趋势、大格局中去思考和谋划,坚持多策并举、综合施治的工作思路,从理念、法制、体制、机制、方式等方面进行创新,从责任、体系、能力、监管、考核等方面狠抓落实。

食品安全属于基本民生问题,近年来被纳入民生改善领域予以强调。在2011和2012年国务院政府工作报告中,食品安全工作被列入“加强社会建设和保障改善民生”部分,要求各级政府优先重视、优先投入、优先安排、优先发展、优先保障。相对于当前我国经济建设取得的突出成就,社会建设仍相对滞后,而食品安全在整个社会建设中还处于薄弱方面。因此,为适应经济的协调发展和社会的全面进步,应当将食品安全工作摆在更为突出的位置,在政策支持、经费投入、队伍建设、项目安排等方面给予更多的倾斜。只有食品安全得到切实的保障,社会主义和谐社会和小康社会才能有坚实的基础。

### 聚焦性关注 放大性传播

在食品领域,安全与风险对立统一,此消彼长。有效解决食品安全问题,必须积极预防食品安全风险。纵观世界各国,这种积极预防食品安全风险,强化食品安全监管的成效大多以解决问题的方式展示出来,然而“解决”的过程和结果往往被人们所忽略,“问题”却成为全社会关注的焦点。这种聚焦会产生“晕轮效应”,使得简单问题复杂化、复杂问题简单化,或者局部问题全局化、全局问题局部化,形成光怪陆离的集合与放大现象。在当前这样一个信息化、全媒体时代,食品安全问题在许多国家都容易成为社会情绪的表达对象。食品安全监管工作被赋予了更大的社会责任,在一定程度上超越了其职责和能力,需要全社会给予更多的理解。

在信息化、全媒体时代,食品安全问题被聚焦、集成后会快速性、放大性传播。食品安全问题成为媒体与观众的“偏爱”,有时“真理还在穿鞋,谎言却已走遍天下”,在时空压缩与时空延伸现象并存的世界里,食品安全永远是风险高发的领域。在这种环境下,食品安全问题更容易成为公众所关注的焦点。食品安全问题的放大,是风险影响的放大、社会情绪的放大、监管责任的放大。当前,食品安全工作已成为重大的政治问题和社会问题,需要从全局性和战略上科学把握和积极应对。

### 全局性建构 渐进性改革

食品安全工作涉及体制、法制、机制、文化等多领域,涉及种植、养殖、生产、流通、贮存、销售、消费等多环节,涉及监督、监测、评估、标准、检验、信息、评价、宣传、教育等多要素。应当按照统筹兼顾、科学安排、稳步推进的原则,对食品安全监管体系进行全局性、系统性建构。这里的建构,既包括中央和地方的关系,也包括行政和技术的关系,还包括政府与社会的关系。当前,我国食品安全监管机构、组织、要素、手段等已基本具备,如何按照科学监管的要求,以最大限度、最佳方式整合资源、优化结构、凝聚力量、提升效能,是我国食品安全监管改革所应关注的重要问题。食品安全监管改革应当有明确的预期目标和具体的线路图,以激励和导引社会各界向着预期的目标不断努力。

食品安全监管改革涉及多方面,核心内容是监管体制。随着食品安全监管工作不断走向深入,监管体制改革不可避免的成为改革的重点。进入新世纪以来,我国已进行了多次食品安全监管体制改革。在具体监管上,实现了“双轨”变“单轨”的目标,即在一个监管环节上由卫生、质量两要素监管变为一个监管环节由安全一要素监管;在综合协调上,基本实现了“部分”变“全部”的目标,即把跨环节、跨部门的监管要素从部分纳入综合协调到全部统一纳入综合协调。我国食品安全监管体制改革取得了阶段性成效。从国际社会改革来看,食品安全监管体制是许多国家食品安全改革的首选项目。食品安全监管体制的选择受到宪政体制、监管理念、产业发展、社会文化等方面的影响。近10年来,我国食品安全监管体制改革的目标始终定位于科学、统一、权威和高效上。随着食品安全监管工作不断走向深入,监管体制改革已成为改革的重点。食品安全监管体制的改革,应当有利于最大限度地整合监管资源,提高监管效能,有利于最大限度地提振国民对民生改善、社会进步的信心。

我国的食品产业是世界食品产业的缩影,我国的食品安全管理是我国社会管理的缩影。两个“缩影”表明,无论从产业发展的角度来看,还是从安全监管的角度来看,我国的食品安全工作都处在从传统向现代快速转轨的过程中。在快速转轨的过程中,我们有进步的快乐,也有成长的烦恼,但成长本身就是希望。随着经济的快速发展和社会的全面进步,食品安全这一世界性难题在我国必将逐步得以破解,食品安全保障水平也必将不断提升。

### 毒食品是对人类的犯罪

中国已经成了“互害型社会”,也有人叫“同归于尽社会”。社会溃败为何要权力负责?权力如何才能被遏制?

2012年上半年“毒胶囊”事件爆发后,大量网友在网上发起“敦促卫生部部长陈竺、国家食品药品监督管理局局长尹力辞职”的倡议和投票,有的投票甚至达到几十万人的参与规模。而陈竺部长对“毒胶囊”事件的回应却是:“对我们的药品,对企业的诚信,对医药卫生事业还是要有信心,有责任的企业家科学家一定是我们国家医药行业的主流。”陈竺和尹力都没有回应自己及其所在部门在事件中该负什么责任。

缺信心,补信心。这药方开得直截了当,却毫无意义。就好像告诉一个断臂的病人,你需要一条健康的胳膊,他的胳膊就能长上了吗?

医药行业对公众来讲是一个生死攸关,同时专业门槛较高、依赖性很强的行业。虽然大家都在骂天价的药、黑心的专家,但生病了谁都得去医院,出事了又不得不听专家的。就好像毒胶囊事件发生后,患者对专家的信任感破灭,不得不发明出“打开吞服”“馒头包药”这样的土办法,最后却伤到了自己,被迫重新选择听专家的话。在信息如此不对称的情况下,就需要食品药品监督管理局这样的中间人帮助建立厂家和消费者之间的信任桥梁。

“不干不净”、“乱添乱加”、“不明不白”,已经成为食品安全的三大特点。“不干不净”指的是产品卫生指标超标,如菌落总数、大肠杆菌等超出国家强制性标准的规定。有报道称最严重的竟超标8000倍。而“乱添乱加”是今年令人最为头疼的食品安全问题,指的是超量使用添加剂或使用被禁用的添加剂。一些企业甚至还在食品中添加非食用的有害物质,如苏丹红等。最恶劣的“乱添乱加”事件当属三鹿奶粉,该事件被美国《时代》周刊评为2008年十大国际新闻之一,其引发的中国乳制品业大地震至今风波未平。全国累计报告因食用三鹿牌奶粉和其他个别问题奶粉导致泌尿系统出现异常的患儿29万余人。“不明不白”指的是食品标签不规范,如标签无生产日期,标注生产地与实际不符等。这样的食品问题更是屡见不鲜。

从上世纪90年代中期开始,人们的物质生活开始丰富,而食品安全意识也发生了质的变化。在买菜、下馆子吃饭时,人们总担心鱼在养殖过程中是否被使用了违禁药物,担心蔬菜上的农药残留量,黄长红是北京某出版社的编辑,她坦言,作为家庭主妇,“我对食品最不放心的是蔬菜水果中的农药残留、病死肉、注水肉和食品中滥用添加剂。”

国民食品安全意识提高的同时,伴随的却是集体食物中毒事件的频频发生。

日本经过上世纪60年代的经济增长,70年代成为世界第二大经济体,社会诚信制度得到了很好的建立和巩固。现如今,日本的国民对本国的食品更加放心,这一点从日本国内生产食品价格高于进口食品价格即可看出。

而今,中国已取代日本,成为了世界第二大经济体,随着经济的逐步发展,市场机制的逐步完善,社会的诚信自律机制也必将逐步建立,经营者与行业之间的规范也会随之加强。比起日本我们食品企业确实该做深刻反思,我国一家知名食品企业在香港接受记者采访时说:希望香港市民放心消费其企业产品,并媚态地表示,香港是国际接轨的地方,本企业出口的产品主要是用大规模化牧场的原奶生产的,它出现问题可能性比内地几率要小很多。

两种标准,伤害了民族感情。原来本人出于对民族企业的尊重和支持,一直购买这个企业产品。消息既出笔者当即在微博上抗议,并表示今后绝不购买该企业产品。这个企业把大陆居民当成二等公民,连自己同胞都不尊重的企业,是值得尊重的吗?抛弃它,永远别理睬它,是笔者的态度。有网友跟贴:“发誓以后再也不喝这个企业的牛奶了,别的企业放毒起码还一视同仁,这鸟企业太恶心了。”“我们不能执法,但我们有权选择的权利,所以我们只有选择不再买他们任何的产品,所以我只希望这样的企业早点结束清算。”

企业头头的价值观也就是企业的价值观。我们确实该全面检讨我们的良心和责任。我们得反思,这里所谓的接轨就是质检和对劣质产品的处罚力度没有国际上成熟市场的力度大。

早在1974年联合国粮农组织(FAO)在罗马召开的世界粮食大会上通过了《消灭饥饿和营养不良世界宣言》,提出了《世界粮食安全国际公约》。该次会议认为,食物安全是人类的一种基本生存权力,即“保证任何人在任何地方都能得到为了生存与健康所需要的足够食品”。这里所谓的食物安全为食物数量安全,指一个国家或地区生产或提供足够的食物,从数量上保证居民食物消费需求的能力。它以发展生产、保障供给为特征,强调食物安全是人类的基本生存权利。

食品安全问题,表面看是一个经营经济问题,实质已经演变为一个社会问题、政治问题和体制问题,既存在着不良商家的利欲熏心,更有一些地方政府部门,特别是监管部门的不作为乃至乱作为。

缺失。另一方面,惩治力度小、违规成本低,变相纵容违法经营。加之,恶性竞争加剧伪劣假冒。确保食品安全,每个公民都有自己的行为责任,但政府有它的职责责任。两方面都要努力,光靠政府不行,光靠公民更不行!因为很多公民做不成的事,才通过纳税来供养政府来为自己办事。

道德缺失、礼崩乐坏,利益熏天、唯利是图,监管不力、惩罚过轻是祸害人们健康的三宗罪。

### 做食品就是做良心

国家质检总局在全国范围内开展“质检邀您看企业·食品安全大家行”活动,在四川选择了4家企业,其中四川得益绿色食品集团公司是成都2400多家食品企业中唯一一家观摩巡检的企业。

5月29日,国家质检总局赵清慧副司长率领的观摩团走进得益绿色,称赞得益绿色“在食品品质生产上做了一个好榜样。”随行的中央电视台、经济日报等众多媒体,对得益绿色质量管理探秘进行了刨根问底的采访。6月24日,央视《朝闻天下》以近10分钟食品安全新闻专题形式,对此次活动进行了重点报道。

为什么一个四川本土的食品行业新秀能得到如此重量级的关注?为什么在近年经济形势严峻的情况下,它照样能实现国内国外市场双翻番?观摩团前往得益绿色究竟想看什么?名优企业的示范行为什么是得益绿色?

得益绿色10年来一路领先,产品畅销国内外,获得了“国家质量检测全面达标产品”、“全国用户满意产品”、“中国食品工业质量效益奖”等殊荣。其重要原因是,得益绿色一开始就导入卓越绩效模式关注发展质量和创造价值,建立了以“基于全球视野的永恒创新,基于顾客导向的持续改进”为主线的生态生产环境和全过程质量管理体系。

作为全国最大方便米饭企业和世界肉类组织成员单位,得益绿色严格实施全程质量监控。公司获得ISO9001质量管理体系认证、ISO14001环境管理体系认证、HACCP食品安全管理体系认证,出口产品获得了美国FDA注册,通过澳大利亚AQIS进口许可、KOSHER(清洁食品)认证和HALAL(清真食品)认证。原辅材料采购还制定了比国家标准还要高的内部标准。

得益绿色每个产品的生产过程都设置了关键控制点,随时记录查验,并在车间安装可以360度旋转的摄像头,从选料、化验、生产到包装、运输等全过程都做到了可视化的实时监控。同时,还把一般企业视为“绝密”的生产现场适时同步播出,坚持实行“从田间地头到餐桌”的全程质量管理体系和“质量直播”的创举,对重塑消费者对食品的信心具有积极意义。

四川省质监局有关负责人说,近3年来,得益绿色生产的方便米饭、肉制品,接受四川省肉类食品检验中心的监督抽查23个批次,接受四川省产品质量监督检验检疫院的监督抽查10个批次,接受成都市产品质量监督检验检疫院的监督抽查10个批次,同时在省内外市场被抽检时,检测结果全部合格。

这样的结果,是得益绿色对原辅料控制、生产过程控制、成品检验等一系列过程严格把关的结果,更是得益绿色将董事长杜诚斌在业界得出的“做食品就是做良心”经营理念落实到了采购、生产和销售每一个环节的执行中,融入到了从管理者、普通员工到经销商的勤劳和智慧中,变成了企业行为的有机部分。

全国人大常委会委员、全国人大财经委主任委员、中国食品工业协会会长石秀涛到得益绿色参观考察时高度评价说,杜诚斌率先提出的“做食品就是做良心”的理念,是业界做得最好的,企业靠这样的理念才能走得更高更远。

杜诚斌说,得益绿色在生产质量上的最大秘密,就是让“做食品就是做良心”的理念融入每个人的心中,以有良心为荣,没良心为耻。“以方便米饭和肉食品为两翼,打造川菜产业化,最终让千年川菜香飘世界”是他的梦想;“为社会创造更多的财富,提高全民生活质量”是他的社会使命。为此,得益绿色将做好食品作为企业实现持续发展为社会创造更多财富的基础,将打造“生态、安全、发展,保障稳定持续的产品质量”作为企业的永恒主题。

食品监管没有一个放之四海皆准的模式,但监管肯定要透明,要让人了解和知道。美国食品药品监督管理局到中国设立办事处至少有一个好处就是,能够更加具体地了解中国的食品监管是如何进行的。

中国食品安全问题不是一朝一夕,症结是发展阶段的问题,解决食品安全问题最终要靠发展整体的经济来解决,提高人民素质,企业经营者的道德修养,正确认识食品安全问题。美国在过去也有一个从大乱到大治的过程,它也有“群魔乱舞”的时候,最终还是靠发展经济解决的。

我们面临的挑战比西方国家更加严峻。西方国家在食品安全上的监管有很多值得我们借鉴的地方:比如,分工明确,法律法规体系比较完善,责任明确,协调机制有力;还有一些先进的管理理念,比如重在源头,全程控制;还有一些新技术,比如可追溯系统等。我们希望多一点得益绿色这样的企业,做食品就是做良心,成为所有食品企业的企业准则,这样我们的国民才会有个健康的安全的生态的体魄。我们的民族才会兴旺发达,立于世界不败之林。