



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars
China Environment Forum



播下希望的种子

中美食品安全合作的良机

艾林琳·吴嵐



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

China Environment Forum

播下希望的种子 中美食品安全合作的良机

作者: 艾林琳、吴嵐

译者

唐奇芳

生产编辑

里安娜·赫普勒

研究助手

白雪柔、陈婧、冯帆、吴家欣、赖芝吟、蒙蒂·麦克吉、茆智敏、戴佩如、杨扬、马天杰

September 2008

协助本刊发行的单位为

Waters
THE SCIENCE OF WHAT'S POSSIBLE.™

艾林琳, 伍德罗·威尔逊国际学者中心中国环境论坛项目助手。主要工作为协助组织政府、学界及民间专业团体间的会议, 并且兼任年刊《中国环境期刊》执行编辑。她最近发表的文章分别为“‘世界工厂’的环境与人类健康影响”(《Vanguardia Dossier》)和“水陆杂陈: 中国水产养殖和畜牧业的环境及食品安全关注”(《中国环境期刊》)。她毕业于马里兰州圣玛丽学院。

吴岚, 伍德罗·威尔逊中心中国环境论坛主管。除了致力于与中国的能源和环境挑战相关的会议和出版事务, 她还组织了多次中国、美国、日本和其它亚洲国家专家的研究交流活动, 主题涉及环境非政府组织、环境新闻、流域治理、水源冲突解决, 以及环境基础设施的市政融资。同时担任《中国环境期刊》主编。她的最新著作包括“深水之下: 中国水资源的生态破坏”(刊登于CSIS研究报告: 《城市化亚洲的水和能源未来》)、“在水一方: 国际合作促进中国可持续流域治理”(威尔逊中心报告, 与大塚健司合著, 2006年)。她1997年从印第安纳大学获得公共政策与比较政治学博士学位。

封面照片: 广西阳朔的一位农民正在稻田里喷农药。控制杀虫剂的不当使用和过度使用, 控制非法杀虫剂, 已经成为中国管理部门的重中之重。2007年, 中国政府开始加大对食品安全的管理力度, 努力减轻国际社会对中国食品药品出口存在健康威胁的观念。

©迭戈·阿兹拜尔/epa/Corbits

伍德罗·威尔逊国际学者中心

通过对卓越学术的支持,并将其与华盛顿的官方密切联系起来,将思想与政策这两个世界合而为一,这就是伍德罗·威尔逊国际学者中心的目标。美国国会在1968年建立了这个无党派的中心,作为对威尔逊总统的官方和国家性纪念机构。中心下面共有27个项目和计划,发起了一个国际学者项目,并且拥有一个独立理事会(由十位公民构成,由总统和包括国务卿在内的九位政府官员任命)。中心总裁为李·H·汉密尔顿和约瑟夫·B·吉尔登霍恩。网址: www.wilsoncenter.org

中国环境论坛

1997年以来,伍德罗·威尔逊中心中国环境论坛一直致力于在中国寻求可持续发展路径,具体工作包括:扩大信息共享、促进政策讨论,最重要的是,在美国、中国以及其它亚洲国家的决策者、非政府组织、研究者、产业界以及新闻界之间建立起网络,以解决共同的环境和能源问题。中国环境论坛定期将具有不同背景和经历的专家们召集在一起,包括能源、环境、中国研究、经济学和农村发展等领域的美国和国际专家。CEF的目标是通过月会以及年刊《中国环境期刊》,确定中国最重要的环境和可持续发展事务,并且为政府和非政府合作探索创造性的理念和机会。网址: www.wilsoncenter.org/cef

Lee H. Hamilton

President and Director

Board of Trustees

Joseph B. Gildenhorn, Chair

David A. Metzner, Vice Chair

Public members: James H. Billington, Librarian of Congress; G. Wayne Clough, Secretary, Smithsonian Institution; Bruce Cole, Chair, National Endowment for the Humanities; Mark R. Dybul, designated appointee within the federal government; Michael O. Leavitt, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services; Condoleezza Rice, Secretary, U.S. Department of State; Margaret Spellings, Secretary, U.S. Department of Education; Allen Weinstein, Archivist of the United States

Private Citizen Members: Robin B. Cook, Donald E. Garcia, Bruce S. Gelb, Sander Gerber, Charles L. Glazer, Susan Hutchison, Ignacio E. Sanchez

目录

前言	2
执行摘要	3
第一部分	5
将中美食品安全挑战联在一起	
图框一	6
奥运会食品安全保障工作	
图框二	10
交错的可追溯性：猪只、生产者和肝素事件	
第二部分	13
中国食品安全挑战的范围与根源	
图框三	22
中国消费者遭遇的非法兽药侵害	
第三部分	23
里里外外的行动	
图框四	35
中国主要食品安全管理政策机构	
第四部分	37
强化全球食品安全中的脆弱联系：中美携手前行	
图框五	41
印度GrapeNet计划——中国食品出口者的榜样	
附件	
A. 食品安全管理的国际比较 作者：保罗·B·扬	44
B. 中国食品安全法律法规 整理：杨扬、戴佩如	48

前言

我们必须众多个人和组织对本报告的热诚帮助表示感谢。自始至终, Waters Corporation 对这份报告及其研究提供了慷慨的资助。中美两国的诸多人士毫不吝惜宝贵时间, 向我们解释广泛而复杂的食品安全领域的细节, 除了他们之外, 我们在这里还要对以下组织表示中心的谢意(按字母顺序排名):

美国酒吧协会、亚洲开发银行、坎贝尔羹汤公司、嘉吉公司、中国疾病预防控制中心、中华人民共和国科学技术部、美国食品药品监督管理局联盟、食品与水观察、美国人道协会、乔治·华盛顿大学、美国食品制造商协会、国际食品政策研究所、美国国会图书馆、味好美食品有限公司、尼克松中心、英国皇家防止虐待动物协会、美国驻华大使馆商务处、美中贸易全国委员会、美国商会、美国农业部经济研究局、美国农业部海外农业局、美国驻华大使馆、美国食品药品监督管理局、美国卫生与人类服务部、美国国务院、沃尔玛连锁商店公司和水合作。此报告还从下列人士在我们中国环境论坛华盛顿会议上的发言中获益匪浅: 安道昌、弗雷德·盖尔、米歇尔·泰勒、德鲁·汤普森、吴永宁和保罗·扬。另外, 2008年3月北京关于动物人道待遇的研讨会上, 下列人士的重要观点也使我们获益匪浅: 戴维·鲍勒斯、贾自力(音)和加德纳·穆瑞。

弗雷德·盖尔、莱恩·翁戈、德鲁·汤普森和保罗·扬等几位不辞辛劳、义务对报告的草稿进行通读并提出意见, 在此对他们表示特别的感谢。此外, 我们还要对Waters Corporation的保罗·扬表示额外的赞赏, 他撰写了图框五和附件一, 尤其是后者对欧洲、日本和美国的食品安全管理趋势进行了深刻的概括, 既有帮助。水合作团队中的其他人也做出了极为出色的工作, 他们与我们签订协议、在长达几个月的研究中不断给予鼓励, 他们是: 吉姆·威利斯、杰夫·塔尔米、舒方、米歇尔·施密特和阿穆加德·纳古比。我们还要感谢中外对话唐奇芳博士的出色翻译, 她在与我们的合作中十分耐心细致。无数实习生在研究过程中的贡献同样不可埋没, 他们帮助我们收集信息、确认情况, 并且对报告的最终稿提出意见, 尤其是另外金伯利·苟和陈晶(音)两位在最后的一个月中承担了最为繁重的编辑工作。尽管一份食品安全报告的研究撰写十分具有挑战性, 但概括出一个题目更加困难。然而幸运的是, 保罗·特纳向我们提出了最终的题目。而詹姆斯·尼库姆提出的第二最优建议被作为最后部分的标题。

尽管上述个人和组织对这份报告作出了至关重要的贡献, 但我们作者仍然对全部内容负责。报告中的所有观点仅代表作者本人看法, 与伍德罗·威尔逊国际学者中心无关。

播下希望的种子

執行摘要

尽管中国对美食品出口还不到整个美国食品供应量的1%，但中国已经成为美国第三大食品进口来源国，从2001年到2007年，从中国进口的食品价值增长了3倍。这个增长不仅使中国食品生产者和在中国经营的国际食品公司受益，同时美国的消费者也有了更大的选择余地，特别是在水果和鱼类上。

全球食品配送体系已经让所有国家在食品出售和食品安全上越来越依赖其它国家，当前的全球粮食短缺和上升的食品价格都昭示了这一点。今天，无论多小多偏远的食品生产者，都能迅速的联系到国际市场，这使得食品安全成为每个国家管理当局的核心挑战。因此，食品安全亟需各方的积极合作，包括政府、食品安全技术带头人、食品工业界，以及国内外两个市场的消费者。过去几年中，中国出口的食品中曾经出现过几次广为人知的污染问题，这让中国的食品管理系统和食品加工工业在国内外都处于极度密切的关注之下。

中国的挑战

中国对食品质量的有效保护能力面临着一个阻碍，就是薄弱的法律、政治和管理基础，以致无法强制食品生产者和加工者负起责任。中国食品安全管理体系的关键缺陷包括：产业上强烈的地方保护主义；产品责任法的缺位；食品管理能力薄弱，一方面由于小型食品生产和加工者众多，另一方面因为管理机构间的竞争。中国还缺乏一个独立的司法系统，而它可以更好的保护消费者和企业举报者。消费者的教育同样不足，一部分原因在于消费者监督组织过少。中国的都市人现在需要更安全的食品，但如果在满足这个需求的同时不顾及其他人的利益，就可能导致一个双重的食品安全体系，从而带来潜在的社会不稳。

中国国内的食物安全差异主要来自不当食品处理造成的微生物污染，而出口食品的污染则主要与化学物质的不安全使用及水产品中的非法兽药有关。中国的高农药使用率则对国内和出口的蔬菜水果都有影响。除了不安全食品对人体健康的影响，中国食品生产体系对该国的水土质量也有损害，主要的影响途径就是庄稼和集中动物养殖场的化学和有机物污染。

中国消费者的呼声，再加上大量的食品出口负面新闻，大大促进了中国的食品安全改革、新法律的颁布和对非法行为的打击。巨大的食品和原料出口已经让中国食品安全的缺陷成为全球关注的问题。特别值得一提的是，中国的食品出口问题经常因为进口国家的薄

弱管理而变得更加严重,特别是在美国,2007年,美国许多食品安全恐慌都和中国食品的进口有关。

美国的反应及合作的需要

由于2007年的食品安全进口事故(包括一起三聚氰胺污染宠物食品的案例)的促发,对美国食品安全监控系统的补救已经开始。长久以来,这一系统既缺钱又缺人。目前,经美国食品药品监督管理局检查的进口食品只有1%,而全部进口食品中经过实验室分析的更仅有0.2%。最近中国进口食品的问题凸现了美国食品安全监测体系的风险,决不能只依靠出口国来维持食品安全。

中美两国对加强各自管理架构的初步关注,已经为更广泛深入的食品合作播下了种子。尽管如此,至关重要是两国都要保持这个势头,因为这绝非易事。值得注意的是,2007年中美的合作已经大大加强。美国食品药品监督管理局宣布要在中国设立办事处,以加强和食品出口相关的现地协调。2008年6月的第四次中美战略经济对话签订了许多新的食品安全合作和应急准备双边协议,目的就是提高双方消费者的信心。

在理想上,美国应该按照欧洲和国际产业界的模式,直接参与中国食品安全管理者和生产者能力建设,特别是在地方层面上。美国的参与和地方官员的能力建设至关重要,因为中国高度地方分权的政治结构意味着中央政府在食品安全上的执行力很弱。

中国政府如果对生产过程进行第三方认证(比如HACCP),而不是对单批货物进行检验,与美国的合作就会更加容易,因为第三方认证能够保证安全,也能够使得中国的食品出口更加快捷、更本更低。中国还应该和美国伙伴携起手来,用对出口者进行资质认证的审计授予的预批系统来加强对中国国内“坏分子”和非法加工者的打击。中美食品安全合作的其它领域包括:1、加强科学的风险评估及标准制定;2、通过食品生产者、加工者和实验室的合并改进监控工作;3、为更好地扩大农业培养力量。另外,美国菲政府消费者权益倡导团体和中国的合作还很滞后,这些团体应该和中国的对口组织联合起来,对中国食品加工者和生产者的能力进行培养建设,并且培养消费者在食品安全实践以及食品生产的环境健康影响方面的意识。

第一部分

将中美食品安全挑战联在一起

通过空运,一个中国橘子只要一天就能到达匹茨堡。这不仅对美国柑橘爱好者来说是一个好消息,而且还能说明中美食品市场的联系何等紧密。尽管中国出口产品还不到整个美国食品供应量的1%,但中国已经成为美国第三大食品进口来源,特别是主导了美国的鱼类和水果市场。从2001年到2007年,从中国进口的食品价值增长了3倍。这个增长不仅使中国食品生产者、在中国经营的国际食品公司受益,同时美国的消费者也有了更大的选择余地,特别是在水果和鱼类上。¹

全球食品贸易(中国是其中一个主要角色)已经让所有国家在食品出售和食品安全上越来越依赖其它国家,当前的全球粮食短缺和上升的食品价格都昭示了这一点。今天,无论多小多偏远的食品生产者,都能迅速联系到国际市场,这使得食品安全成为每个国家管理当局的核心挑战。尽管当前食品配送系统的速度和规模都是史无前例的,但通过管理保证进口食品安全的问题已经不新鲜了,它可以追溯到19世纪50年代的欧洲,当时产品的掺杂使假是一个普遍的问题。²随着最近对进口食品的关注达到高潮,中国食品管理体系和食品加工业受到了来自国内国外两方面的强烈批评。解决中国食品安全问题的主要责任在于中国政府和人民,但食品安全同时也是一个全球性的关切,所有国家都必须毫不懈怠地在国内予以应对,而在该领域的国家间合作也是至关重要的。³

中国的挑战

中国对食品质量的有效保护能力,还面临着一个薄弱的法律、政治和管理基础建设的阻碍,这个缺失无法强制食品生产者和加工者负起责任。中国食品安全管理体系的关键弱点包括:工业上强烈的地方保护主义;产品责任法的缺位;食品管理能力薄弱,一方面由于小型食品生产和加工者众多,另一方面在于管理机构间的竞争。中国还缺乏一个独立的司法系统,而它可以更好地保护消费者和企业举报者。消费者的教育同样不足,一部分原因在于消费者监督组织过少。现在,随着中国中产阶级发展切实走上了轨道,中国的都市人需要更安全的食品。但是如果在满足这个需求的同时不顾及其他人的利益,就可能导致一个双重的食品安全体系,从而带来潜在的社会不稳。

自从2004年安徽“大头娃娃”事件发生以来,中国国内对食品安全的关注与日俱增。尽管中国政府报告说,2007年全国有85.1%⁴的人民对食品质量表示满意,但食物中毒和对中国进口食品的禁令在继续增加,这表明中国国内的食品问题仍然是一个严峻的挑战。⁵

图框一

奥运会食品安全保障工作

2008年的北京奥运会,代表了中国在国际舞台上的大展英姿,对中国来说,这也是一个公开地解决国际社会关心问题的机会,包括食品安全。为了准备奥运会,北京已经投入了几十亿美元,包括建设奥运村、扩展公共交通系统、净化城市空气和水源,以及对奥运设施和主要旅游目的地提供的食品实行更加广泛的监控措施。⁶关于食品安全,运动员和游客们已经表达了对中国食品质量的关切,而其中最突出的例子就是美国奥运代表团在2008年2月表示,比赛期间要自带食品、自理饮食。他们之所以作出这一声明,是因为在对北京的肉用鸡的随机抽样中发现了荷尔蒙检验呈阳性,美国代表团担心这会导致其运动员无法通过药检。⁷

然而,似乎所有参加奥运会的人都不太可能接触到这些普通新鲜食品。早在2005年,北京就成立了一个奥运会食品安全专家委员会,中央政府和相关的地方政府(主要是北京、青岛和上海)也已经采取了多元措施,应对目前蔓延在中国的食品安全风险。实际上,就连美国代表团自带食品的做法,也是违反北京市政府的食品安全规定的,因为无证食品根本就不能进入奥运村。由于这个规定,美国运动员将不得不在当地的一所大学做饭和用餐。为了奥运设施的食品供应,中国政府已经创建了一个高精尖的供应链监控系统。比如,一个食品追踪系统和数据库已经在北京就位,监控对象包括水果、蔬菜、动物产品和包装食品,在必要的情况下,该系统将实行定期检验和大规模召回。⁸此外,北京还运用GPS系统在供应链中对标注奥运专用的食品进行追踪。⁹上海也建立了一个食品安全追踪系统,这个系统建立在遍布全市的79个田野污染检查站和20个机动检查站的基础之上,尤其注重猪肉制品的安全。¹⁰所有为奥运设施提供食品的生产者和加工者都必须符合国际标准,并使用质量安全(QS)标识。无论在奥运设施、宾馆、饭店还是主要景区,这些食品都将受到定期检查。

除了建立一个更完善的监控和检查系统,大部分的奥运食品也都将格外安全。比如,2007年8月就有传闻说中国开始饲养奥运会所用的猪只,饲养场所没有公开,那里具有生物安全性,喂的只是有机饲料,绝无荷尔蒙。¹¹尽管奥运猪只的传闻并未得到证实,但北京的确为奥运村建立起独立的食品供应链条和线路,这一变化引起了中国公众的关注,他们认为与奥运会食品安全的额外保证相比,自身的食品却变得如此不安全。但中央政府很快就否认了这一说法。目前的状况表明中国很有可能发展出一套双重食品安全体系,一层面向国际社会、另一层则面向国内需要。奥运会让政府预先体验到了民众对这样一个系统的反应。

6 总的来说,为奥运会而建立的食品安全系统为在全国进行更广泛的应用树立了榜样,因为

中国国内的食品安全问题主要来自不当食品处理(比如餐馆和食品加工场所内的时间-温度变化过程和不卫生的条件)造成的微生物污染。甲肝的爆发频频见诸报端,原因经常在于感染了病毒的食品饮料操作人员以及餐馆和加工地点恶劣的卫生。而出口食品的污染则主要与化学物质的不安全使用及水产品中的非法兽药造成的,中国的高农药使用率则对国内和出口的蔬菜水果都有影响,而蔬菜水果在中国食品出口中的增长是最快的。除了不安全食品对人体健康的影响,中国食品生产体系对其水土质量也有损害,主要就是通过对庄稼和集中动物养殖场的化学和有机物流失污染造成的,这使得氮的污染增加了40倍,而农药生产厂的固体废物污染也增加了3.4倍。¹²

中国消费者的呼声,再加上关于食品出口大量的负面新闻,大大加速了中国的食品安全改革。食品安全问题(从欧洲日本禁止中国食品到美国奥运会代表团宣布要从本国运送食品)让全球都关注这些缺陷,同时也催化了中国新法律、对非法行为的打击以及试点工程的展开。(参见图框一)巨大的食品和原料出口已经让中国食品安全的缺陷成为全球关注的问题。其中特别值得一提的是,中国的食品安全问题经常因为进口国家的管理不力而变得更加严重,特别是在美国,2007年的许多食品安全恐慌都和中国食品的进口有关。

美国的反应及合作的需要

无论中国还是美国,在食品安全方面都面临着全球性的负面新闻。因为转基因产品和滥用兽药,美国也引火烧身。2007年中国食品安全的事故(包括一起三聚氰胺污染宠物食品的案例)已经开始催生对美国食品安全监控系统的补救。长期以来,这一系统既缺钱又缺人。美国的管理者没有得到授权,无法阻止违法行为,这是一个核心缺陷。令人震惊的是,作为今天美国食品安全体系基础的法律,竟然在1938年之后没有任何明显的变化,其中心原则竟然还是依靠在入境港口进行的稀疏抽查来发现问题。在这样的体系下,经美国食品药品监督管理局检查的进口食品只有1%,而全部进口食品中经过实验室分析的更仅有0.2%。最近中国进口食品的问题凸现了美国食品安全监测体系的风险,决不能只靠出口国来维持食品安全。(参见附录一中美欧日食品安全体系发展历程的简单回顾)

食品安全亟需各方的积极合作,包括政府、食品安全技术带头人、食品工业界,以及国内外两个市场的消费者。食品安全上的国际合作能够从总体上把食品供应安全和国际贸易置于优先地位,但这经常也会疏忽另外两个同样重要的诉求:1、促进保护环境的生产体系的发展;2、壮大民众和市民社会团体的力量,使其参与到食品管理的监督中来。

食品安全提供了一个中美合作的良机,这对两国都有裨益。中美两国对加强各自管理架构的初步关注,已经种下了食品安全更广泛深入合作的种子。尽管如此,至关重要的是两国都要保持这个势头,这绝非易事。在理想上,美国应该按照欧洲和国际产业界的模式,直接参与中国食品安全管理者和生产者能力培养工作,特别是在地方层面上。美国的参与和地方官员的能力培养至关重要,因为中国高度地方分权的政治结构意味着中央政府在食品安全上的执行力很弱。

8 中国政府如果对生产过程进行第三方认证(比如HACCP),而不是对单批货物进行检验,



在上海的一家饺子店, 饺子工没有一个戴帽子和乳胶手套。上海市在控制食品安全方面是最为积极的地方政府之一, 一个新的食品安全追踪体系已经到位, 同时也是水产品品牌机制的先锋, 另外上海市还推出了一个“笑脸标识”项目, 用笑脸标志表示该餐饮设施的食品加工是安全的。

图片提供者: 唐安竹, 尼克松中心

与美国的合作就会更加容易, 因为第三方认证能够保证安全, 也能够使得中国的食品出口更加快捷、更本更低。中国还应该和美国伙伴携起手来, 用对出口者进行资质认证的审计授予的预批系统来加强对中国国内“坏分子”和非法加工者的打击。中美食品安全合作的其它领域包括: 1、加强科学的风险评估及标准制定; 2、通过食品生产者、加工者和实验室的合并改进监控工作; 3、为更好地扩大农业培养力量。

许多国际企业已经开始在中国展开这些方面的工作, 对其供应链和生产者进行教育。鼓励市民社会团体参与消费者食品安全活动(这是中国新食品安全法总则中的一条), 有助于促生更强大的地方食品工业监督。方兴未艾的中国消费者保护团体可以从美国NGO的经验中有所收获。某些美国团体有潜力对中国的食品生产者和加工者进行培训和能力培养, 还能够和中国伙伴一起协助对消费者进行安全食品、与食品处理以及食品生产对环境健康影响方面的教育。

为加强中国的食品安全管理而进行的国际援助, 在制药部门也会产生积极的溢出效应。由于许多药品都要从农产品中获取原料, 制药行业通常和食品受同一机构的管理, 这在中美两国大同小异。据报道, 在最近发生的一起事故中, 从中国进口的一种被污染的血液稀释剂在美国导致81例死亡。(参见图框二)在更广泛的层面上, 建立更紧密的中美食品安全伙伴关系, 不仅能够加强全球食品供应安全, 而且有助于抵消其它方面中美的紧张关系。

图框二

交错的可追溯性：猪只、生产者和肝素事件

尽管并非食品，美国管理当局把2008年3月发生在美国的81例死亡归罪于被污染的中国肝素，认为其根本原因在于中国对于取材于农业的制成品缺乏严格的可追溯性。然而，这批被污染的肝素出口到11个国家，但只有美国发生了可能与之相关的死亡病例，这是该事件中最棘手的地方。此外，由于担心出现药品短缺，无论私有企业还是美国食品药品监督管理局在该药的召回中都动作迟缓，甚至在供应的污染明确无疑之后也是如此。肝素是一种从猪肠中提取的血液稀释剂，用于手术和透析。百特公司的中国供应商以及其它企业的血液稀释剂中发现的污染物（还没有科学的证据证明死亡是它引起的），似乎是作为肝素的廉价替代品或增量剂有意加进去的，并非由供应商的恶劣环境造成的事故。

但是，在努力确定污染物从何处进入供应链的过程中，我们可以发现中国生产假冒伪劣产品的压力和动机，美国和中国各自进口产品管理系统中的弱点也暴露无遗。这只是过去几年中众多危机的其中之一，这些危机推动FDA增加人员，在中国建立新办事处。由于食品药品归同一机构管理，肝素事件与食品安全挑战也息息相关。实际上，除了肝素自身，所谓的污染物——过硫化硫酸软骨素也是从动物身上提取的，它来自软骨，通常用于治疗关节痛。¹³

综合调查

百特公司在美国向肾脏透析和心脏手术病人出售血液稀释剂。该公司从2004年开始审查并购买常州Scientific Protein Laboratories (SPL)公司生产的血液稀释剂，这是一家美国SPL公司的子公司。但是，常州SPL公司从来没有受到中美两国政府的审查。中国政府之所以未对其审查，是因为把它作为化学原料生产厂家进行管理，而不是食品药品生产者，美国政府没有对其审查则显然是出于偶然弄错了厂家。常州SPL公司生产血液稀释剂的原料——肝素来自两家信誉良好的批发商，这两家批发商的肝素又来自10家到12家二级供货商，这些商家都接受了SPL的审查。对这些二级供货商来说，上面是价格敏感的庞大供应链，下面是成本越来越高的原材料，于是，他们不得不把自身的一部分甚至全部业务外包给更廉价的生产机构。《中国价格》的作者亚历山大·哈尼指出，这种做法在其他行业中也很普遍。《纽约时报》则说，小型企业在中国生产者中的比例高达70%，由于管理者和消费者常常对它们的存在一无所知，这些企业很难管理。而在对其存在心知肚明的批发商看来，对这些企业进行审查的责任不在他们，而在政府身上。¹⁴

一台开往北京的三层笼子的卡车上，猪们拥挤在一起。沿途，焦躁增加了猪只肠子里的细菌，由此增加了屠宰过程中肉品遭受细菌污染的危险性。但是，比起缺乏恰当冷藏的同样距离的肉品运输，这种生猪运输方式要明显安全得多。



图片提供者: 艾林琳, 伍德罗·威尔逊中心

紧急情况

肝素这种支离破碎管理不力的供应流程已经存在了好几年，期间一直没有任何危险后果的报告出现，直到2008年污染事件的发生。人们认为这次事件和2007年高传染性猪蓝耳病(即猪繁殖与呼吸综合症, PRRS)的爆发有间接关系。PRRS导致中国生猪存栏锐减，特别是在具有基因同质性的工业化养猪场，而由于人们认为这些养猪场比小规模养殖场更加安全，经常将其作为肝素的主要原料来源。PRRS和其它因素导致2006年到2007年猪价上涨80%，但这一上涨在肝素价格中却没有得到体现。实际上，百特公司2007年的产量更高，给持股者和股东的分红也增加了。在猪只短缺导致的国内价格上涨的压力下，厂家却要求供货商以同样甚至更低的价格提供肝素，供货商也不得不逼着生产者争抢生意，并且显然开始转向那些规模更小、质量更低的生产者，因为它们的货更便宜。¹⁵

这样一个价格敏感的复杂供应链决不是肝素市场独有的，实际上中国大多数的制成品都是如此，包括加工食品和添加剂。但是，这次众所周知的悲剧性污染事件，既暴露了中国食品管理中的众多问题，也体现了许多改进。在输出到美国的宠物食品三聚氰胺污染和含DEG牙膏的事件发生整整一年之后，这次的肝素事件凸显出中国国家食品药品监督管理局方面在合作与透明度上的巨大进步(下面将讨论这一点)。但是，为了让中国加强出口食品的安全管理，我们必须更多地强调质量而不是价格，由于中美两国的食品药品管理当局越来越严格，价格必然上涨。比如，美国FDA现在要求每一批进入美国的肝素都必须接受过硫化硫酸软骨素的检验，这样每剂药会增加1.7美分的额外成本。¹⁶

信任、能力与合作培养良机的失去

在肝素事件中，美国FDA反复强调，与2007年的类似污染事件相比，中国SFDA方面的合作使得调查变得容易和迅速。一部分合作是SFDA和FDA签订协议的直接结果，该协议允许FDA调查员迅速进入相关中国厂家，并且实现了两国调查者交流的正式化。SFDA和FDA

马上对常州SPL公司的生产进行了调查,中国还派出两名专家(来自中国协和医科大学和中国药品生物制品检定所)参加2008年4月在华盛顿召开的一次会议,以收集相关事件的信息。尽管沟通上发生了如此巨大的进步,误解仍然时有发生。比如,中国要求FDA分享那些使用问题药品的病人的用药记录,但美国援引医务隐私法律拒绝提供信息。中国代表团的成员还参观了位于新泽西州樱桃山的百特工厂,成品药就是在那里生产的,但他们抱怨说厂方拒绝提供药品样本和2007年秋季特定批次药品的生产细节,而SPL代表则声称他们已经对客人的所有要求作出了积极应对。中国方面感到受了阻碍,于是在中国报道中指出,美国对中国SFDA调查团隐瞒重要信息。

在肝素调查中两国不断发生此类误解和冲突性报道,暴露了双方对彼此法律、程序和制度理解的广泛缺乏。显然,我们亟需将SFDA和FDA的双边交流进一步正式化,比如通过培训班和工作层人员交流的形式,这样在食品药品问题的交流和联合调查中才会形成标准化的方式。更好的交流将加速对此类紧急事件的反应,并且防止未来潜在危险的发生。

第二部分

中国食品安全挑战的范围与根源

食品安全的国内威胁

无论在古代还是现代,食品供应安全一直就是中国领导人的首要任务。在过去的28年中,中国的经济改革催生了农业生产的繁荣,中国的民众现在可以在水果、蔬菜、肉类和加工食品方面享有更多的选择。然而,在过去十年中,中国新闻媒体报道的食品污染事件越来越多,这反映了中国食品的“质”成为比“量”更加让消费者和政府官员关注的问题。

尽管2008年的一项研究发现对于食品相关疾病的认知度仍然较低,但据《中国日报》的报道,中国有86%的农村人口在购物时把食品安全当作一个主要的关切。¹⁷ 2006年到2007年,中国的食物中毒死亡人数上升了31%,2005年到2006年则上升了42%,因此这样的关切合情合理。¹⁸ 河北省疾病预防控制中心估计,中国每年要发生3亿例左右与食品有关的疾病(包括中毒、微生物、化学物质和过敏)。¹⁹ 官方记录在案的食物中毒死亡事件每年还不到300起,每起事件的受害者人数不等。然而这个数字似乎太低了(美国每年的食品相关疾病死亡人数约为5,000人),原因有误诊和少报。另外一些对食物相关中毒的估计数字达到20万起,这凸现了中国统计所面临的挑战。²⁰ 亚洲发展银行估计,中国每年由于食品相关疾病所造成的人身死亡和医疗费用的损失多达140亿美元。²¹

在中国国内,食品安全的威胁来自多种形式,比如杀虫剂、杀真菌剂、非法兽药、人畜共患病以及食品加工和运输过程中的污染。其中大多数的威胁都来自小型农场和食品加工作坊,很难对它们进行有效的管理和监控。为了获得最大利润,牲畜养殖场经常喂给动物一些“必需”的东西(包括工业复合物和催长剂),而他们对其后果一无所知。举个例子,2007年,经合组织报告说,在没有公共厕所的农村,“...人体排泄物、泔水以及其它动物的废物经常被倒进猪圈,让猪吃掉”。²²

2007年6月,“中外对话”网站报道,中国有80%的病死鸡最终仍然流入人类的食物链,有直接通过小贩和食品加工者的,也有喂给猪的。²³ 四川是中国最大的生猪饲养省份,零碎的证据表明,这里的农民常常只是给病猪吃点药,让它们看起来好一点,就马上卖给屠宰场。类似的小伎俩实在太普遍了,农民如果因为剔除病死畜禽或其它自然原因而遭到养殖数量 and 市场份额上的损失,中国政府几乎没有任何保险或者补偿机制。相比之下,美国政府为粮食和畜禽的损失或贬值给予了广泛的保险。

工业废物和污染在整体上是食品安全一个突出的威胁,从工厂流出的废水直接排

入用于灌溉庄稼和养鱼的水道。2007年4月,中国国土资源部指出有3040万英亩(占中国可耕地的10%强)土地受到了污染的影响。²⁴水道中的工业废物还迫使鱼类养殖户大量使用药物来保证存活率。农业部渔业局养殖处负责人指出,水质是中国水产养殖者最大的关切,而在被生活污水以及DDT污染的水中养殖的鱼类对食用者的影响也会很巨大。²⁵

杀虫剂

千百年来,中国农民毫不停歇地耕种着少得可怜的土地,使得中国许多可耕地地力枯竭,农村地区贫困不堪。20世纪80年代以来,为了提高农业产量,中国政府广泛推广杀虫剂的使用,中国已经成为世界上最大的化学杀虫剂消费国、生产国和出口国。²⁶官方统计表明,中国生产着约300种杀虫剂以及800种杀虫剂混合物。2005年,中国生产了103.9万吨杀虫剂,出口42.8万吨。²⁷但是,中国对于杀虫剂的管理和统计数字收集相当困难,原因在于许多产品都标着好几个(甚至多达700个)不同的名称。据新华社报道,到2008年7月,这种做法将构成违法,目前的杀虫剂家族实在太复杂了,“以至于连农业专家也很难辨别确切的产品”。²⁸另外一个复杂之处在于中国大约有20%到40%的杀虫剂都是假冒伪劣产品,这助长了为保护庄稼而发生的杀虫剂过度使用。尽管中国在2007年1月禁止了5种毒性最大的杀虫剂,但它们在中国仍有生产,并且流入了国内市场和环境中。²⁹

由于农民教育程度较低,再加上对低效伪劣杀虫剂的担心,中国约3亿公顷的耕地和森林每年的杀虫剂使用量高达120万吨,是中国中央政府指导使用量的两倍。³⁰中国7%的可耕地因为使用化学杀虫剂和化肥而发生退化。最近凸现杀虫剂残留问题严重性的报道包括:

- 2008年2月:中国加工的丹麦鲑鱼受到杀虫剂污染,从日本市场召回。³¹
- 2008年1月:在日本,至少有10人因为食用中国生产的猪肉饺子而入院,这些饺子被禁用的甲胺磷杀虫剂所污染。尽管多方联合调查并没有发现证据表明这些饺子在中国工厂受到污染,但2008年4月日本再次在饺子中发现了这种毒物。³²由于未能找到污染源,再次引发了对其原料的可追溯性的疑问。
- 2006年,“中国观察”报道说华南的蔬菜硝酸盐含量非常高(大约超过国家标准70%)。³³

中国政府2003年的数字表明,每年因杀虫剂中毒的人数在53,300到123,000之间,但是这些数字经常很不确定,因为少报和用农药自杀的比例很高。³⁴消费者们如果食用没有洗过的农产品,农药中毒的危险很高,但危险更大的是农民,因为许多人不愿意买或者买不起安全使用农药的防护服和防护设备,这大大增加了他们农药中毒的危险。2000年发表的一个研究结果表明,中国每年因农药不正确使用而死亡的农民为300名到500名,但这个估计可能太低了,因为单单云南一省在同一时期就有100个农民因农药中毒而死亡。³⁵许多中国农民都存在因农药中毒造成的肝脏、肾脏、神经和血液问题,另外还有眼睛问题、头痛、皮肤病和呼吸道过敏等。尽管农药给公众健康造成上述的巨大问题,但中国政府

的统计表明,2007年上半年有93.6%的蔬菜达到了国家的农药要求。³⁶我们很难知道这些数字是怎样得出的,也很难对其准确性进行验证,但好像它们还是低估了农药残留问题的严重性。

杀真菌剂、重金属和危险性兽药

在高密度养殖的条件下,所有动物都必须依靠悉心调配的饲料才能够存活,更不要说生长了,特别是因为圈养的动物不能基于其营养需求自行选择食物。这些人工饲料可能包含有害的添加剂,比如抗微生物药物、抗真菌剂(给鱼吃的)、潜在的危险填充物(比如2007年在宠物食品中发现的碳基三聚氰胺),以及化妆品成分(如致癌的苏丹红,这是一种工业染色剂,可以让蛋黄颜色更深,还有让肉颜色更红的砷和汞)。孔雀石绿在2002年被禁用,但一些中国渔业养殖户仍然用它来控制水产品的寄生虫和感染,曾经有报道说,人类因为长期食用这些水产品而造成肝肿瘤。此外,人类抗生素耐药性的增加可能与水产品中的抗生素有关。当农民和养殖户偷工减料来降低成本的时候,这类潜在的有害物质就会进入食物链。³⁷

水产养殖是中国的人类食物链中杀真菌剂和非法兽药的主要来源,而中国是世界上最大的水产养殖国。2004年,中国的水产品产量达到910亿磅(占世界总产量的70%),但由于好多国家禁止中国水产品的进口,2007年产量下降到720亿磅。³⁸其它的危险性兽药还包括抗生素和重金属,如铜、锌、硒、钴、砷、铁和锰。2005年北京的一项研究发现,作为对象的29个养殖场的猪只的砷均呈阳性反应。³⁹

中国国土资源部2007年指出,中国每年有1,300万吨粮食受到工业重金属的污染。⁴⁰畜禽和鱼类能够从被污染的粮食和水中吸收重金属,而这些重金属将存留在它们的肉里。中国的燃煤电厂排出的汞进入水中,被人类通过鱼类的食用而吸收,而鱼在中国是主要的蛋白质来源。汞的摄入会导致流产,伤害大脑发育,还会损伤内分泌系统、肾脏和其它器官。关于中国鱼类中汞含量的统计非常少见,但人们认为中国的煤炭对鱼类造成的汞污染已经波及到遥远的美国西部,这说明中国存在鱼类汞污染的巨大可能性。⁴¹

其它能够被吸收到食品中的重金属污染物包括铅、镉及其它致癌物。铅能够引起许多儿童神经障碍,而当它被成人吸收时,也会造成神经疾病和贫血。长期摄入镉会引起肾脏损伤。这些污染物会通过工业污染物或不当的食品处理在食品加工过程中进入食品,比如黄曲霉毒素、二恶英和多氯联苯(PCBs)等,都具有很高的毒性和致癌性。⁴²

另外一个令人担心的问题是食品添加剂,如三聚氰胺。这是一种工业原料,人们认为它2007年在美国造成了1,400只宠物的死亡,这种碳基化合物被用来人为地增加动物饲料中可查明的蛋白质含量,尽管还没有科学证据证明它对人类有害,但美国政府已经指出吃了遭其感染的饲料的动物死亡数量值得警惕。在中国,这种工业原料普遍被加入到动物饲料中,包括鱼饲料和猪饲料,直到它2007年被禁用,人们才知道后果。⁴³

疾病和农业之外的关切

2007年11月,中国疾病预防控制中心的吴永宁主任在伍德罗·威尔逊国际中心发表演讲

说,“中国最大的食品安全威胁仍然是微生物污染。这一说法在2008年春天得到确切的印证,因为有119名儿童因饮用被污染的牛奶而病倒。”⁴⁵微生物污染是缺乏卫生学知识及不当生产操作的直接后果,经常发生在最终消费者和餐饮设施。和其它食品安全威胁不同,微生物污染与缺乏对食品安全操作的基本理解的关系最为密切,比如要把生肉和蔬菜放在不同的案板上来切。

中国的食品配送和监控设施还在发展之中,不能都达到国际标准。美国农业部经济研究局的弗雷德·盖尔指出,在中国“对新鲜蔬菜水果的微生物污染问题几乎没得到任何关注,冷链设施也很落后”。⁴⁶《纽约时报》的大卫·巴博札指出,中国全国用于食品运输的冷藏卡车只有3万台,而美国则有28万台。⁴⁷然而,我们必须看到,对冷链的需求也受到饮食文化的影响,因为中国消费的新鲜食品(如鱼类)比美国多,而冷冻产品则少于美国。此外,中国大部分食品运输途径都比美国要短,因此对冷链的需求就更少。不过,由于中国也开始更远距离地运输食品,有必要发展冷链容量、改进食品处理教育。

由于冷链的需求是一个相对较新的事物,中国缺乏冷链企业和专家,这对小规模经营的农民和食品生产者来说都是一个巨大的限制,他们没有能力购买一整套的冷冻设备。在中国经营的大型国际企业为了解决其自身产品的冷链问题,采取了垂直整合生产的办法,并对整个供应链的基础设施进行管理,包括提供自己的温控卡车和储存设备。

人畜共患病在中国和全球都不那么普遍,但也是一个严重的食品安全威胁。2003年的SARS给中国敲响警钟,因为这场危机暴露了中国公共卫生系统的许多弱点。另一个例子是禽流感,这种病也可以从肉用动物传染给人。除了给家禽从业者造成威胁之外,禽流感还能够通过多种源头侵入食物链。农业与贸易政策研究所指出,禽流感病毒在冷水中差不多能存活一个月,在冷冻禽肉中则能无限期地生存下去,如果禽肉的加工温度达不到162华氏度,它仍具有传播能力,还能在生熟禽肉之间进行感染。⁴⁸肉类生产的日益集中化(2003年中国4%的养殖场出产了84%的肉鸡)可能增加中国传染病甚至全国流行性疾病暴发的潜在威胁。联合国粮农组织在2007年9月宣称,对于世界上的大规模传播疾病来说,“动物养殖的过度集中”即使不是一个催化剂,也是促成因素。⁴⁹

2005年夏季,中国最大的肉猪养殖省份四川发生了一次史无前例的病原体型猪链球菌病(即脑膜炎)人体爆发。在215个病例中,有40人确认死亡,这个数字超过了之前全世界的死亡总数,感染者基本都是因为吃了病猪肉或者与猪只发生了密切接触。中国商务部宣称,这次爆发“被发现与恶劣的养殖环境有密切关系”。⁵⁰人类接触被污染的食品或水中的动物废物,会导致致命的细菌感染和疾病,如大肠杆菌和沙门氏菌。据河北省疾病预防控制中心的说法,在中国每年3亿例与食品相关的疾病中,沙门氏菌感染要占97%。⁵¹

风险评估和科学与政策的联系

自从2007年的中国食品恐慌发生以来,我们可以说关于这个问题的政治钟摆完全摆到了另一个极端——从不经检验放任许多产品过关,一下子转到不让一种产品过关。由于出口或者进口了危险性食品受到惩罚的可能性很高,实验室和地方政府干脆就不批准产品,

特别是用于出口的。中国的各家实验室现在严格地遵守标准,但是判断确切健康风险的权力并不明晰。比如,如果某种物质被列入政府的监控名录,或者被某家实验室所查出,检验者就会否决产品,即使并没有科学的原因来证明它达到了危险的污染水平。因此,随着如今过分谨慎的政策方法越来越多,食品公司(特别是小型企业)面临的风险大大增加,潜在的优质食品也被堵在市场大门之外。我们采用的分析手段应该具有充分科学可靠,其结果能够让管理者和生产者都产生信心。政府检验和标示工作的高代价也促使企业在法律范围之外搞小动作,有时国际企业还可能考虑把经营转移到其它国家。⁵²

全球影响

中国是世界上最大的食品出口国,而美国则是主要市场。根据WTO的统计,2005年中国食品出口总额达到533亿美元(尽管中国政府的统计数字在2006年才达到270亿美元),这是1980年75亿美元出口额的差不多7倍。⁵³中国国家质量监督检验检疫总局进出口食品安全局(AQSIQ)局长王大宁指出,中国目前拥有出口资质的食品加工企业为12,700家。⁵⁴食品原料和防腐剂(如面筋粉、乳酸和维生素C)在中国出口中所占比例越来越大,其中许多出口到美国市场。单是2002年,中国出口到美国的食物和原料就达到82,000船,2006年增加到199,000船,据美国FDA估计,2007年这一数字将达到300,000船。⁵⁵

尽管中国国内一直存在食品质量管理薄弱的老毛病,但巨大的食品安全危机并没有在中国的贸易伙伴中引发争议,直到2007年三聚氰胺污染的宠物食品事件在美国发生。从那以后,尽管99%的中国出口食品仍然被进口国接受,但世界媒体已经盯上了中国食品。比如,《纽约时报》的文章指出,55家被列入黑名单的出口污染食品的企业得以逃避检验,重新开展出口。⁵⁶

食品禁令之忧

虽然从理论上说,食品禁令应该主要建立在全面风险评估的基础上,错误的信息和错误的感觉仍然会导致政府和/或消费者对进口食品的抵制。最能说明问题的例子莫过于2008年夏天韩国爆发针对美国牛肉的冲突了。韩国消费者觉得美国牛肉不安全,于是就走上街头,抗议政府取消长期禁令。正如韩国的例子所表明的,一国的食品安全性一旦遭到质疑,不信任感就会变得很难扭转,而这正是目前中国所面临的情况。况且,单独的禁令会引发多国以报复性禁令作为反应。看看中美之间针锋相对的长期禁令大战(参见尾注82),这对促进双方的合作交流毫无助益。

2006年,欧盟食品和饲料类快速预警系统(RASFF)报告了260起与中国产品有关的食物安全问题。⁵⁷ FDA对中国进口食物的退回率要远远高于对其它贸易伙伴的(主要是因为污染或兽药残留)。⁵⁸ 2006年,美国FDA在进口的中国水产品中多次发现致病的抗微生物因子,包括硝基呋喃、孔雀石绿、龙胆紫和氟喹诺酮类,这些都会引起人体的抗生素耐药性。在出口到美国的食物中,受检货物中有25%检验出不安全的物质残留;有五分之一被退回的水产品是因为使用了非法的兽药。⁵⁹ 2008年1月,日本至少有10人因为食用了遭杀虫剂污染的进口中国冷冻饺子而病倒,同样的污染在2个月后被再次确认。日本是中国食品最大的进口国,同时它也是世界上食品安全制度最严格的国家之一。(参见附件一)

尽管其中也存在贸易保护主义的潜在影响,中国出口食品不断发生的安全问题似乎也促使许多国家采用更加严格的检验标准。比如,2002年日本大大提高了对中国进口食品的技术标准,增加了对中国蔬菜、大米、果汁和鸡肉制品的检验数量标准。同在2002年,欧盟完全禁止了许多中国动物性食品的进口,其中牵涉到94家中国企业,给它们造成了多达6.23亿美元的损失。⁶⁰比如,欧盟食品管理者禁止进口中国的虾和淡水螯虾,其青霉素检验呈阳性,这是一种药用抗生素,而且是再生障碍性贫血的根源。⁶¹根据官方统计,这些禁令在2002年导致中国对欧盟的禽肉、畜肉和蜂蜜出口分别下降了32.9%、4.2%和16.7%。⁶²2004年,中国对欧盟出口食品的兽医检验标准有了很大改进,上述欧盟的动物性食品进口禁令有了松动,但是过去两年中出现了对鱼类的禁止事件。⁶³

在美国,针对中国养殖水产品的基于风险的检验,导致污染事件的报告数急剧上升。最近中国食品遭禁的事件还包括:2006年10月,由于致癌物质,台湾地区禁止从中国大陆进口大闸蟹;2007年4月,美国沃尔玛禁止了从中国进口鲶鱼,原因是抗生素污染;2007年6月,俄罗斯联邦农产品检验当局禁止从中国进口鱼类。⁶⁴在如今归中国食品出口的国际关注达到高潮的同时,中国国内的食物安全问题可能更加严重,中国消费者面临着越来越大的健康威胁。

转基因食品

最近中国食品中的转基因问题引起了广泛的国际关注,特别是在欧盟国家。尽管欧盟反复警告,最终要求每一批次的中国大米都要进行检验,2008年4月,欧盟还是确认中国转基因大米在不断向欧洲的食品系统渗透。这个引发麻烦的品种是Bt63,是一种试验性的具有抗虫害基因的大米,欧盟禁止人类食用。2005年,绿色和平组织发现这种试验性的大米被卖给中国农民,提醒中国政府销毁这些作物并惩治种子公司,但是这个受到污染的品种仍然不断在世界各地出现。⁶⁵具有抗虫害特性的转基因品种对许多中国农民很有吸引力,因为小规模耕作的农民的利润空间很小,无法承受毁灭性的虫害损失。此外,不安全的农药使用方式的后果会对农民的健康产生立竿见影的影响,而转基因作物的影响却要很多年才会显现。但是,有人担心,转基因作物在中国传播得很快,对非转基因品种的遗传属性和大米等主要粮食作物的本土品种产生影响,由于作物的抗虫害特性,人们食用了这些粮食可能会引起过敏甚至更严重的后果。由于两国都在扩大转基因作物的种植,转基因成为中美研究(无论在开发还是管理上)中一个很有前景的领域。

分权、破碎、不透明的结构

尽管中国在迅速增加新的基础设施来解决食物安全问题,大部分保证食品质量的挑战还在于东西部、城乡之间的财政、教育和地理性差距。比如,食品安全管理的责任主要落在地方政府身上,而地方政府缺乏财政资源来落实中央政府的法律法规。地方官员害怕关掉食品加工厂和农场,因为在一些地区,农业是人民和政府所需税收的唯一来源。

加强食品安全的另一个核心障碍是过高的成本。比如,可追溯食品(如获得认证的有机食品或“绿色食品”)的成本可能是农贸市场上的食品的500倍。⁶⁶中国的人口占世界20%,而人均GDP仍然不到美国的四分之一。⁶⁷而且中国全国的GDP分布很不均衡,大部分财富都

集中在东部沿海城市，一些内地农民和食品生产者还非常贫困。

微薄利润空间的危险

中国政府努力保证出口以及国内市场食品安全，但它面临着若干巨大的挑战。第一个挑战就是中国食品体系的结构，有70%的食品加工者的雇员不到10人，大部分农户的土地面积只有2英亩甚至更小，这使得食品的监控和安全保障十分困难。⁶⁸ 这些小型食品加工者和生产者买不起食品安全设备，常常没有经过任何安全食品处理的教育，也没有任何可以受到保护的品种。中国快速的经济的发展使得高速公路和手机的使用大大普及，这把小型农户和远方的市场联系在一起，进一步加剧了食品及添加剂可追溯性的困难。

2007年7月，国家质量监督检验检疫总局承认在所有食品生产者中，有一半没有合法的执照，而另外164,000家则根本没有执照。⁶⁹ 不过，国家质量监督检验检疫总局坚持说，这些小型生产者生产的70%的食品是符合国家标准的，而大型生产者的达标率则达到90%。⁷⁰ 对于管理者来说，这些小型生产者的活动是很难发现的，因为它们既没有品牌，又主要依靠现金交易。除了难于管理之外，对小型种植户和生产者进行安全和卫生教育也很困难。一个显著的例子是，许多中国农民都热衷于有机食品，因为利润空间很大，但他们经常意识不到要可持续地生产这些产品，所需的时间和成本也是很多的。因此，农民就会有很强的动机来偷工减料。⁷¹

由于地方和国际市场对廉价产品的需求，小得可怜的利润空间也迫使食品加工者逃避成本高昂的质量控制法律。普遍存在的“影子工厂”是一个巨大的管理挑战，就像亚历山德拉·哈尼在其2008年新著《中国价格：中国竞争优势的真实代价》中所指出的。哈尼解释说，为了达到国际市场要求的价格和劳动标准，工厂老板们经常经营着两个厂子：一个是循规蹈矩的明厂，另一个是暗厂——生产量大得多、却不会遵守任何规章，明厂要靠它来养。⁷² 2008年初的日本毒饺子事件中，反复进行的双边调查没有发现任何污染的证据，然而几个月后在同一家企业——天洋食品厂的同一种产品中再次出现了甲胺磷，之所以如此，这一明一暗的工厂也许可以进行解释。

政府结构与地方腐败

目前中国政府保证食品安全的战略是一种综合性的最终产品方式，迄今它在食品部门的成就很有限，对污染根源的可追溯性充其量只能说是有限的。中央政府对食品安全的命令和法规已经促使许多企业购买规定的技术，但很多企业从来都不使用，因为比起被惩罚的风险和代价，这些安全设备所需要的人力、保养和运行代价要大得多。由于上文中提到的透明度问题，综合性方式也无法阻止无证或黑名单生产者把产品送入市场。由于地方政府经常不愿意或者没有能力实施来自中央政府的命令和政策，中国高度分权的政府结构进一步加大了落实的困难。中国的政治体制仍然把GDP的增长作为凌驾一切的重中之重，这一事实加剧了执行的薄弱性。

由于中国农村政府中广泛存在的恩惠问题，许多食品安全和其它法律的执行在地方层次上受到阻碍，这要追溯到1990年代，当时课税基准停滞萎缩、乱收费税、国企效益低下。随着最近农业税的取消（在中央政府的命令下），许多农村政府不能合法地收费了，这增加

在如今对中国食品出口的国际关注达到高潮的同时,中国国内的食物安全问题可能更加严重,中国消费者面临着越来越大的健康威胁。

了贿赂和对违法行为的忽视。

地方层次上透明度的缺乏和腐败,导致加工者和农民对地方的监督和管理产生不信任。比如,由于在执照办理时的公开索贿,人们经常对地方管理者的权威毫无信心。⁷³最后,为了鼓励资助管内的农民,一片好心的地方政府经常对农药和其它有害化学品进行价格补贴。同样的地方管理者,特别是畜牧局,还可能从企业手中收取报酬,因为向农民推荐了它们的产品。农药和兽药的使用标准尽管存在,但一些地方政府可能对此一无所知,更不用说知道如何执行它们了。

在中国高度分权的政治体制内,除了执行上的“下滑”之外,中央政府食品安全管理所面临的另一个障碍就是责任的重叠和管理结构内部的“争地盘”。科技部的安道昌指出,在中国的食物安全保障中发挥作用的有13个部委。2007年5月,路透社以农药为例,指出“……农业部负责土地使用、发改委和商务部负责批生产执照,卫生部负责制定最大残留水平标准,国家环保总局负责监控环境影响”。⁷⁴由于这些部门之间协调和交流的不到位,无法落实的情况就时常发生。

有限的市民社会参与

在中国,从事食物安全提高工作的个人和NGO屈指可数。因此,云南的中国NGO农药生态替代中心的作用就尤其值得一提,因为它是唯一一个围绕农药问题开展工作的中国市民社会组织。从2002年开始,该组织一直用鼓励消费者和农民参与的方式,降低有害农药的使用、鼓励采用替代方式进行虫害控制,来保护人类和生态健康不受农业化学品的侵害。⁷⁵

中国还有一些提倡消费者安全的个人在关注产品和食物安全。其中最著名的是王海,他从事打假和消费者权益保护活动已经有十年多了。除了运作着一个消费者热线之外,最近王海又把注意力转移到互联网,用博客的形式来提高消费者的意识。⁷⁶至于这样的个人是否能够产生显著的影响,目前还不清楚,因为他们还没有一个人能够在食品和产品安全上领导起负有影响的阶层性行动,或者创立一个像拉尔夫·纳德的“社会公民”那样的NGO。

1984年,中国国务院设立了消费者委员会,这是一个国家所属的公益组织,它可以帮

助消费者向那些出售劣质、不安全或假冒商品的企业索取赔偿。据中国消协网站的数字, 2007年, 共有560万消费者得到了消协各种方式的帮助, 从企业得到了8.4亿人民币的赔偿(通常是双倍赔偿)。中国消协在全国有3, 000多家分支机构, 它们一般由地方拨款, 有时也从工商局获得资金。消协公布最多的投诉一直来自家用产品、电脑和个人电子产品, 但2006年和2007年消协分别收到42, 106件和36, 81件关于食品的投诉, 占了报道总投诉数量的近40%。⁷⁷从消协的网站上, 我们很难弄清这些食品投诉的确切性质, 也无法知道它们是否得到解决, 但是, 这样一个渠道可以培养消费者树立投诉的权利意识, 也能够慢慢提高对食品工业更负责任的预期。

市民们关于食品安全的信息越来越丰富, 同时也越来越多地通过一些最活跃的新闻记者来反映他们所遇到的问题。最引人注目的是《南方周末》的记者, 他们经常报道食品安全事件。这种关于欺诈性企业和无辜受害者的新闻很受大众欢迎, 也很容易写, 但另一方面, 这也是对地方政府的间接批评, 或者不点名地暗示中央政策中的缺陷。

尽管有消协、新闻报道也在增多, 还有少数个人活动者, 中国消费者仍然缺乏足够的独立“看门人”来保证食品的安全性和可购性。在非政府部门, 同样缺失的还有生产者的联合组织, 它们可以在保证国内国际食品安全方面鼓励最佳实践、维护共同利益。由于担心引起恐慌、损害经济, 或者降低对政府管理能力的信任, 政府有时会限制新闻媒体对食品污染事件的报道, 这进一步减少了厂商自我调整的动力。

图框三

中国消费者遭遇的非法兽药侵害

- 2007年9月：
上海有330人因猪肉中的瘦肉精而中毒，这是一种用于提高牲畜体重的类固醇。⁷⁸
- 2006年11月：
香港15份鳮鱼样本中有11份的孔雀石绿检验呈阳性。⁷⁹
- 2006年11月：
上海送检的多宝鱼百分之百发现致癌物质(氯霉素、孔雀石绿和呋喃唑酮)，上海、北京和深圳随即暂停多宝鱼销售。多宝鱼是一种珍贵的比目鱼，抗病能力很差，需要投放大量药品，特别是当水质比较差时。⁸⁰
- 2006年11月：
截至被撤下货架，北京共发现被致癌的工业染料——苏丹红污染的鸭蛋1万公斤。⁸¹
在过去几年中，苏丹红还被放入辣椒等其它产品，多次对中国消费者造成威胁。

第三部分

里里外外的行动

在食品安全丑闻和恐慌一再出现的中国,如果说还有什么好消息的话,那就是所有相关行为者都开始认真对待这个问题。引人注目的是,中国的管理缺陷也暴露了美国食品监管架构中的问题。尽管2007年初以来,中美之间针锋相对的食品禁令和政治指责连续不断,但两国就解决这些问题的讨论也越来越多,其中最有可能的就是中美战略经济对话。⁸²但是,能做的事情还有很多。

国际产业界和欧盟已经通过多种方式给美国树立了榜样,告诉它如何与中国的管理者建立起长期的能力建设关系来对其进行主动的帮助。中国采取更加大胆的措施改善食品安全管理,派出无数食品安全代表团到美国去,通过这些,中国为与美国伙伴的合作创造了更多的机会。最终,为了保护全球消费者、提高全球食品安全的信心,保证中国的食品安全对所有行为者都是有利的。

中国政府的行动

2007年,中国政府宣布投入12亿美元用于保障食品和药品安全。⁸³中国县镇一级政府必须于2007年底之前把食品安全紧急预案落实到位。政府还颁布了一个食品药品安全的五年计划和一本食品安全白皮书,同时还发动查封不安全食品加工者的行动。2007年6月,有180家食品企业由于生产污染及不安全产品而被国家质检总局关闭。⁸⁴

2007年夏天的另一种打击行动,就是要求食品生产企业内进行的卫生技术检查和对每一个出口到美国的食品集装箱进行的全面检查。这些措施导致中国出口食品数量的锐减。比如,2007年夏天全国大蒜(一种主要出口农产品)外运量比2006年同期下降39%,据一家厂商说,原来凑满一批出口到美国的大蒜只要一周,而现在需要三周。⁸⁵为了加快检查的速度,2007年9月,国家质检总局进出口食品安全局在原有的7,000名工作人员的基础上又增加了300人,以便对中国所有港口进行检查。更加彻底的检查已经卓有成效,比如,2008年1月农业部报告说,单它一个单位在2007年就没收了大约20亿元人民币(2.78亿美元)的假冒农业产品。

在2007年之前很早的时候,食品安全在政府中的优先地位就一直在不断提高。比如,2006年,国家工商总局(SAIC)就处理了多达68,000起假冒和不安全的食品案例,其中48起引起了诉讼。2006年,上海检验的多宝鱼有百分之百都被发现含有致癌物质,生产这些鱼的三家养殖场的名字在中国新闻媒体上遭到曝光,随即就被罚款并勒令停止销售。现在,为了努力重振市场,上海市政府正在试验一个很有前景的品牌体制。在这个新体制下,每个鱼

的包装上都喷上了一个产品认证码,这样一来价格翻了一番,但消费者能够获得所购买的每条鱼的供应者信息。如果这个机制对多宝鱼管用,那么它就能够解决中国支离破碎的肉类和水产养殖产业中的众多不可追溯问题。

结构性变化

在“十一五规划”(2006-2010年)指导下,国务院颁布了《国家食品药品安全“十一五”规划》,目的是在中国建立一个食品安全保障机制。2004年,国务院还作出了《关于进一步加强食品安全工作的决定》,以廓清不同的食品安全管理部门的角色和责任。(中国主要食品安全管理机构一览参见图框四)这个决定中明确规定了食品安全的四大支柱部门:农业部、国家质检总局、国家工商总局和卫生部。决定赋予国家食品药品监督管理局以协调和执行的责任,2007年,中国又成立了一个新的政府机构——国务院产品质量和食品卫生领导小组,由吴仪担任组长,该小组开始在不同责任部门之间开展食品安全的协调工作。

新的《食品安全法草案》是建立在原来的《食品卫生法》基础之上的,该草案于2007年底呈交全国人民代表大会常委会,并于2008年4月开始公开征求公众的意见。新的食品安全法将于2008年秋季开始生效,它与老版本的不同之处在于:1、概述了各级政府机构的具体责任;2、将卫生部定位为政府食品安全的主要责任部门;3、要求所有可用发现都要放在互联网上以备反馈;4、规定对于不召回不合格产品的企业,吊销其营业执照,或处以最多10万元的罚款甚至无期徒刑。⁸⁶另外,那些对法律落实不力的官员们也会受到惩处。该法中的第三十三条是“食品召回管理条款”,为举报者提供了保护,因为企业不得对其限制,政府机构也必须立即对投诉展开调查,并且为匿名举报者保密。

另一个新食品安全立法的柱石是2006年的《农产品质量安全法》,该法由农业部负责执行,为保障农产品的安全制定了一个总体纲领。该法规定了地方和中央政府在提高农产品安全上的角色任务,推广了安全标准的运用,禁止使用有害化学品,要求农业企业和合作组织保持产量。⁸⁷该法中有的条款还规定所有食品安全突发事件必须立即报告给上一级主管部门,而这一直是中国食品安全管理中的弱点领域。(参见附件B中的其它食品安全法律一览表)

应急响应条款

中国在食品和其它突发事件上的应急机制还没有完全发挥作用,特别是在SARS这种最初看起来并不紧急的事件上。就在SARS流行之后,中国各个层次出台了140多个紧急预案,尽管其中大部分都是基于部门而非整合性的。两年后发生的事情表明了突发事件管理方面仍然存在的缺陷,这就是2005年发生在哈尔滨的中石油化学品泄漏事件。由于当地政府的掩饰,反应不及时,共有100吨苯流入松花江,导致1千万居民断水长达四天。2007年11月,就在严重的雪灾横扫华南之前,《中华人民共和国突发事件应对法》生效。该法涵盖了公共卫生灾害(但还未经验证),基本上是极端保守的,几乎没有包含什么风险管理的内容,尽管成立了一个国务院应急管理办公室,但跨部委的协调仍然是不稳定的。因此,即使在雪灾期间,整体上官员们对停电和其它问题的报告仍然缓慢滞后,新闻媒体也没能及时准确地报道某些突发性的消息。⁸⁸

24 与此形成鲜明对照的是2008年5月的四川地震,震后中国政府迅速展开了救援工作和疾病

控制措施。另外,地震之后中国官员们即刻向国内外新闻媒体表现出极大的开放性。然而,值得注意的是,在华东同时爆发手足口病之后,中国的突发事件管理系统并没有迅速向世界卫生组织进行通报,直到病例激增,该病被重新分类委要求进行公众通报的疾病。这说明中国的公共卫生突发事件反应仍然是一个不稳定和发展中的领域。⁸⁹

对食物中毒事件的反应近来已经发生变化。比如,2008年初广东的一家牛奶公司出现污染牛奶导致小学生病倒,仅仅几周之后该厂就被关停,其产品被召回,公众获得通报,公司也向受害小学生进行赔偿。⁹⁰另外,在肝素和毒饺子的国际事件中,官员们立即对责任厂商进行了调查,并且分别允许美国和日本的对应方对该工厂进行调查,这些多方努力引起了关注。尽管在两个案例里中国都继续否认错误,但自从SARS发生之初以来,中国与外国政府和新闻媒体的交流已经发生了令人瞩目的改进。

食物中毒属于一种明确的突发事件,省级和县级卫生机构(省卫生厅和县卫生局)可以做出迅速的反应,因为在这样的事件中死亡率整体上很低,而受影响的人数则很多。对于食物中毒事件有效的解决可以为一个机构的政绩加分。反过来,对于更不确定的突发事件(如疾病暴发,或者那些会被解读为国家机密,会被排除在公众知情范围之外的事件),这些机构的反应可能不会这么快。

在松花江泄漏事件中,大量的调查性报道暴露了地方政府严重的文过饰非行为,之后,中央政府发布了规定,要求中国记者在自然灾害的报道上必须得到主编的批准。但是,随着2008年5月1日《中华人民共和国政府信息公开条例》的施行,这些规定受到了明显的抵销。条例实行12天后,四川大地震就爆发了。记者在地震中更宽松的环境表明,在未来的灾害以及食品污染事件等其它更敏感事件的报道中,记者可以扮演一个更突出的角色。而新闻媒体在食品安全问题上作用的强化,则可以敦促食品加工者表现得更好。

监控目前及更长远的食品安全威胁

监控工作和可追溯性的改进是中国目前的远距离食品供应链系统的重要步骤和挑战。随着2006年《农产品质量安全法》的颁布,农民们现在正在该法的鼓励之下确保食品产量。⁹¹2008年4月,中国宣布《食品安全法草案》中将包含一个食品安全追溯系统。这个系统要求每件产品都要带有一个号码,这样消费者(通过热线电话)和官方就可以在整个生产过程中对每件产品进行追溯。但是,已经有好几个跨国公司向全国人大提出对该系统的反对,称它成本高昂(会把生产成本提高15%),而且对食品安全作用甚微,因为它无法保障原料的安全。⁹²有趣的是,在一个强大的食品监控和追溯系统(包括对生产者和供应者的日常审查)的创立工作上,其实已经有一个最大行动,但几乎没人注意,这就是建立了一个北京奥运会的安全食品供应系统。(参见第一部分中图框一)

除了对单个食品产品进行监控,理解食品安全更广泛的趋势也能帮助中国把资金和食品安全实施工作都集中在风险最高的领域。比如,2002年,中国进行了第一次健康普查——中国居民膳食营养与健康状况调查,以后每十年将进行一次。调查和食品取样在全国31个省份共132个地点进行,主要包括四个方面:1、问卷;2、体检;3、实验;4、家庭膳食调查。通过对微生物、添加剂和重金属等方面的集中调研,这次调查将微生物确认为中国

在中国,安全食品价格高一品牌蔬菜的售价是农贸市场蔬菜的五倍。为了避免食品安全上的不公造成社会不稳,中国政府将努力缓解这种二元性。

图片提供者:美国农业部经济研究局弗雷德·盖尔



食品安全的主要威胁。⁹³

中国政府还从另外两个方面监测着食品卫生更广泛的动向,一个是全国食品污染物监测网,一个是中国总膳食研究(TDS)。全国食品污染物监测网分布在17个省份,主要用于监测污染物的密度,目的是为应急反应做到早期发现。2000年以来,中国总膳食研究已经在12个省份进行了四轮,其目标在于对食品安全的动向进行监测和分析。与中国居民膳食营养与健康状况调查相比,中国总膳食研究的取样规模较小,重点放在污染物罹患的评估上,包括氯丙醇和丙烯酰胺等特定的新出现污染物。⁹⁴

追溯污染的根源是中国总膳食研究的一个核心目标,这凸现了它对中国管理和监测机构的效用。比如,2000年的研究表明,从1990年到2000年,蔬菜、谷物和根茎食品中的镉污染大大下降,但肉类中的却有很大上升,特别是海鲜。在调查中,科学家们将污染的根源一直追溯到辽宁省的一种螃蟹身上。确实,在调查中,海鲜经常成为污染的主要源头,包括六六六、二恶英和有机锡。这些发现,再加上中国出口食品被禁事件的一再发生,已经把管理者的目标集中在海鲜产业上。

如果某个生产者的产品质量一直十分模范,一系列政府机构(如国家质检总局、国家食品药品监督管理局和地方卫生局)就会向公众宣布对该生产者的产品实行免检。相反,如果生产者无法达到标准,政府管理者就会公开对其进行批评,进行反复检查,罚没产品、甚至勒令关停。如果生产者明知道产品有害还进行生产,国家质检总局或其它相关政府机构就会对其进行法律制裁。为了对小型生产者进行管理,政府采取了以下措施:1、要求它们的产品在起运前接受检查,保证符合基本的安全和卫生标准;2、不准其将产品销售到本地区之外;3、禁止其冒用有照生产者的包装。

2007年,中国国务院发表了一份食品安全白皮书,它对地方层面食品安全日常管理的当前战略进行了概括,即实行“责任制”。根据白皮书,责任落实到地方监督检查部门固定人数的食品安全报告员、检查员和镇一级政府的协调员身上,他们将向上一级政府定期递交

报告。“责任制”依靠的是“三进四图”的报告机制。三进”指的是进村、进户、进企业,调查摸底,建立食品生产加工企业档案;“四图”旨在通过制定食品行业分布图等进一步明晰管理者的角色,明确监管机构的责任及其应该采取的预防措施。

最终产品认证

中国国家认证认可监督管理委员会负责对食品的管理、标准化以及认证和鉴定的实施。中国国内目前有三种自愿性的食品安全认证:无公害食品、绿色食品和有机食品,另外还有好几种稍微特别的国际标准也在发挥作用。中国商务部的一项研究报告说,城市居民对得到安全认证的食品的需求迅速增加了60%,大家都愿意花更多的钱来购买得到认证的安全或者有机食品。⁹⁵引人注意的是,在进行不同食品安全认证的各部门之间的协调微乎其微,这会让消费者和那些被管理者感到困惑。中国的生产者还参加了各种管理认证体系(比如良好农业规范(GAP), HACCP, ISO 9001)。

无公害食品。中国政府在2001年实施了“无公害食品行动计划”来对高毒性残留和危险性兽药进行控制。该计划有一个“三管齐下”的方法来保障食品安全,其中包括:1、一个生产许可系统;2、强制性检查;3、质量和安全(QS)标示。国家质检总局已经发放了大约107,000个QS生产许可证,这些农民构成了“生产基地”,其面积占中国农业用地总面积的五分之一。质量安全标示的参加是自愿的,认证也是免费的。据政府估计,到2007年中,有90%贴有标志的食品来自有照生产者。况且,由于强制性检查的成功实施,有1,300个许可证被吊销。国家质检总局将获得认证企业名单公开。⁹⁶

绿色食品。在中国,绿色食品是一个食品安全认证等级,代表其农药残留和化学添加剂都比无公害食品更低或更少,但是还达不到有机的程度,还含有加工产品。这也是一种自愿性机制,但需要交少量认证费用。⁹⁷在过去五年中,获得认证的绿色食品的出口量增加了40%。截至目前,中国有5,015家企业在使用绿色食品标志。2005年,中国消费和出口了价值133亿美元的绿色食品。⁹⁸

有机食品。中国大约有600家企业在使用用于国内销售的有机食品认证标志,另外还有12,000家企业获准出口有机食品。⁹⁹中国大部分的有机食品都销往国际市场:从2003年到2005年,出口量翻了一番还多,从1.42亿美元增加到3.5亿美元。然而随着更多食品安全恐慌的出现,国内市场需求也在不断上升。比如,2007年,家乐福超市中消费者对有机产品的需求增加了50%,而沃尔玛的需求在2006年增加了88%。¹⁰⁰中国有机食品标准(最初由国家环保总局有机食品发展中心颁布于1999年,2005年进行了修订)是在国际标准的基础上制订的,但它被当作一种高等级的安全认证。不幸的是,某些产品尽管带着有机食品标志,但可能并不符合有机标准,因为农民们常常只是受到高利润的吸引,却对有机食品的意义缺乏基本理解。尽管从绝对数量上来说,中国是世界上最大的有机食品生产国之一,但在比例上,有机食品最多只占到中国食品供应总量的1%到2%,占耕地总面积的0.6%。¹⁰¹

工序与管理认证体制

良好农业规范(GAP) 指的是一个包含土地、土壤、水、动物福祉以及生物多样性规

范的综合整体,目的是缔造环境、经济和可持续性的农业生产过程。运用这些规范的目标是为了生产出安全高质量的农业食品。2005年,中国开始在18个省份的286家出口企业和农业示范区进行GAP的试点项目。¹⁰² 这些国际标准努力促进的良好农业规范,可以保护食品质量、环境和人类健康,同时达到这些标准的生产成本也很高,由于对这些情况普遍缺乏认识,这些国际标准在中国的推广可能会受到限制。在中国进行GAP能力建设可以成为一个很有成果的国际合作领域。

危害分析与关键控制点 (HACCP) 这是一系列程序,用于确认潜在的食品安全风险,在所有的生产阶段对其进行防范,但它在初级生产中贯彻得并不彻底。中国要求在6个种类的出口食品上实施HACCP,目前有2,675家企业遵守该标准。

GMP和ISO9001 ISO9001。这两种机制为良好的表现和规范提供第三方认证,有助于食品加工者改善生产管理。与HACCP和GMP一样,ISO9001也是自愿性的,在中国只有一少部分食品生产者加入,其中大部分都是想把产品出口到那些要求这些认证的国家。ISO9001包括一整套标准,适用于任何行业。它是第三方认证的一个典范,然而对于改善中国的产品管理却起效甚微。由于这些自愿性体系中腐败的横行,它们并不能确保某个特定企业某一批特定食品的安全。

GMP是另一个保证食品安全的主要认证体系,它能够通过加工者的认证以及对农药、饲料和兽药生产的管理来影响食品安全。在地方层面,农药兽药及其使用方法主要靠当地的商店来销售和传授,这些商店向来都是假冒产品和虚假信息的源头。即使到了今天,和这些商店的店主(他们和农民保持着密切的联系)接触更密切也是那些他们推销其产品的私人企业,而不是政府。

在过去几年中,商务部一直努力建立一个“农村连锁店”,旨在控制所售农资的质量,特别是伪劣的农药和饲料。¹⁰³

实验室认可

有大约3,913个食品检验实验室已经通过了中国合格评定国家认可委员会的实验室认可,其中国家级的有48家,还有国家质检总局下属的35个国家重点实验室。¹⁰⁴ 美国农业部的人员认为这些实验室的技术很先进,但是实验室里的培训和检验工作的实施却仍然滞后。¹⁰⁵ 在中国的各级政府还都设有农产品质量检验中心。

NGO与新闻媒体发挥更强的监督职能

无论在监测还是认证上,中国都倾向于把目光只集中在最终产品和上游事项上,但是诸如强有力的农业放心认证机制等面向消费者的工作则是缺失的。在英国,NGO在协助农民改善农业和食品安全方面非常成功,比如,英国皇家防止虐待动物协会(RSPCA)创立了一个名为“自由食品”的农业放心认证机制。在这个机制下,RSPCA代表与农民们共同为产品制定了更高的动物福祉标准,这样既扩大了盈利,又加强了消费者的安全。¹⁰⁶ 这个机制非常成功,但是由于中国NGO规模小、力量弱,在如此广大的国家里,这种非政府的农

业保证方式面临着巨大的挑战。另一个更具前景的途径是地方政府领导的农业放心认证和培训机制,由省政府/或农业院校来管理。

中国的食品安全专家们经常强调新闻媒体的作用。在对《食品安全条例》的介绍中,国家质检总局把地方的新闻记者列为保障地方层次食品安全的三大支柱之一。中国疾病预防控制中心的吴永宁在美国的伍德罗·威尔逊中心进行的一次谈话中,强调了加强与新闻媒体沟通的必要性,这既能防止将不科学的信息传达给公众,还能把新闻媒体变成应急响应不可或缺的一部分。¹⁰⁷作为自上而下的信息交流工具,新闻媒体这方面的特质在中国的作用十分重要。然而,反过来新闻媒体也具有作为自下而上信息交流工具的责任,在遏制玩忽职守和其它安全威胁上发挥作用。但是,新闻记者这一方面的角色在中国似乎存在争议,特别是在2007年的“纸包子”事件之后。这个事件的当事记者被判决有罪,处以罚金并判处有期徒刑一年。

国际援助

由于食品贸易中广泛的全球联系,食品安全领域对更强大的国际合作的需求更加强化。中国食品安全管理者积极与国际伙伴展开联系,共同讨论相互利益的事宜。另外,近来的国际食品安全恐慌也暴露了美国管理者在消费者保护方面的能力不足,这为共同合作开创了机会。中国非常积极地与其它国家和组织进行联系,寻求食品安全领域的技术和财政援助。

多边组织

世界动物卫生组织和联合国粮农组织

联合国等多边国际组织已经把全球的食品安全事务放在高度优先的地位,但是注意力主要放在传染性疾病的控制上。2007年5月,中国正式加入世界动物卫生组织(OIE),该组织主要处理与屠宰及动物疾病有关的食物安全问题,水产养殖也包括在内。OIE在成员国都设立了合作中心,中国还具体地向该组织提出了对兽药和禽流感就行技术援助的要求。

联合国粮农组织(FAO)在中国的食品安全上进行着多方面的工作,包括在禽流感上的好几个项目。2005年到2007年,FAO Rural Land Registration and Certification Piloting Project(农地登记与认证试点工程)在一个有三五千户的乡镇进行,目的是在中国建立一个农地登记与认证的可持续框架,然后逐渐推广到全国。FAO的团队将在法律上和技术上帮助当地领导人发展并采用可行的土地登记程序和方法,以确保耕地的安全。

另一个正在进行中的重要食品安全项目,由云南省政府和FAO各提供一半资金,这是一个在小型蔬菜种植户中实施病虫害综合防治(IPM)的试点工程。2005年,工程发表了中期报告,FAO宣布该工程在中国是可持续的,其实践在试点地区被迅速采用。IPM就是用生态方式来减少病虫害对作物的损害,鼓励人们引进害虫天敌,而非使用农药。实际上,使用农药除了对食品产生有毒残留等其它不良影响之外,还经常“由于杀死其天敌而导致病虫害卷土重来”。¹⁰⁸这一计划面临的最大挑战是农民教育问题,由于IPM要求一虫一治,而不使用

一种方法消灭所有害虫。但是,对于病虫害的防治,IPM是一种比农药更加划算的方法。在该工程的第二阶段(2002年—2007年),政府受到鼓励,已经实现了农民培训制度化。

世界卫生组织

世界卫生组织也在中国进行了食品安全项目。该组织的工作主要在国家层次而非省市层次开展,尤其是和卫生部及国家食品药品监督管理局合作,改进国家食品卫生政策、法律和管理。WHO还在国际食品安全和卫生标准的遵守方面扮演着顾问的角色,并把中国食品安全系统的效能和其它相关国家进行对比,作出衡量。WHO在中国工作的重点包括禽流感、风险评估和与食品相关的突发事件的监督和管理。

FAO和WHO一起,与中国协作努力遵守国际标准化组织的各项规定,后者就是国际食品标准的制定机构。中国在该委员会里的活动非常活跃,目前还担任着杀虫剂残留委员和食品添加剂委员会的东道国。这些委员会召开会议,为国际贸易商品中的各种食品污染物制定可以接受的标准。

世界贸易组织

中国还签署了世贸组织的《卫生和植物检疫措施实施协议》,简称SPS协议。该协议对成员国的食品卫生管理进行约束,以保护人类健康和自由贸易。2007年10月,世贸组织建立了一个新的网站,称为SPS信息管理系统,在这里消费者和企业能够查询到各国SPS措施的信息,世贸组织要求各国必须定期提供。然而,目前在这个网站上我们似乎还找不到关于中国举措的全面信息。¹⁰⁹

亚洲开发银行

早在2003年,中国就向亚洲开发银行(ADB)请求技术援助,以帮助新成立的国家食品药品监督管理局来强化中国的食品安全管理结构。2004年,亚洲开发银行发起了中国国家食品安全项目,由日本管理和战略框架特别基金提供资金,由WHO提供技术援助。至今,这个仍在进行中的项目已经向相关部门提交了建议草稿,并向国务院提交了一份政策建议备忘录。亚洲开发银行的工作人员认为他们在2006年底2007年初所做的工作,与后来中国政府决定成立产品质量和食品安全领导小组有着密切的关系。这个领导小组将来的工作会更加有效,但是,如果它能够把注意力集中在食品安全上,而不是兼顾所有产品的安全的话就更好了。¹¹⁰

世界银行

世界银行与吉林省财政厅合作,在2008年5月也开始了一个食品安全项目。该项目的目标是改善吉林省的食品质量与安全,内容包括投资建设检验机构、更清洁的供水系统,以及为中小型企业提供小额贷款,帮助它们生产安全优质的食品。

东盟

2007年10月,在质量监督检验检疫的中国—东盟部长级会议上,双方签署了一份食品安全合作协议,称为《南宁共同声明》。在声明中,各国同意在食品安全法规和标准上实现信息共享,交流专门知识,建立迅速分享信息的联系。

双边工作

中国和许多国家合作,以帮助其出口产品达到市场标准。主要的双边合作伙伴是美国、欧盟和日本,每个伙伴的主要目的都是帮助中国的出口产品达到各自的安全标准。但是,同时还有一些工作致力于改善中国国内的食品安全状况。

美国

值得注意的是,2007年以来中美之间的食品安全合作大大增加。美国食品药品监督管理局已经决定在中国设立办事处,以加强食品出口的现地协调。在2008年6月的第四次中美战略经济对话中,中国国家质检总局和美国卫生与公众服务部(HHS)根据双方的“食品和饲料安全协议”,制订了工作计划;美国农业部和中国国家质检总局签署了一份食品安全谅解备忘录,两国同意共同面对应急准备,提高消费者的信心。

除了协助中国达到美国的认证标准,如HACP的申请和《国家贝类卫生控制程序》的许可等,美国政府还进行了其它努力来保证从中国进口食品的安全。2007年11月,由美国卫生与公众服务部的部长迈克·莱维特和国家质检总局签署了一项备忘录,允许美国检查员进入中国工厂,并且制订了一个危险产品生产厂家的名单,名单上企业的每一个集装箱在进入美国之前都必须接受检查。单个企业如果能够连续五次通过检查,就能够从名单上下来,但是,整个2008年春季,只有一家企业被去掉。这个新协议要求未来所有中国的出口企业都必须在国家质检总局进行登记,并且接受设备检查,检查结果将由HHS和FDA在美国公布。中国国家质检总局还同意建立一个安全的双边电子数据库,在那里每个出口到美国的集装箱上都会打上一个唯一性的出口认证编号,可以通过电子系统进行追踪。美方的HHS/FDA如果发现未经注册企业,或者没有合法认证号码的货物到达美国,将通知中国国家质检总局。协议还规定双方在食品安全威胁发现之后的48小时之内进行沟通,并且通过双边工作小组就协议的履行进行定期讨论。

另一个美国进口安全努力的证明就是最近决定在中国设立三个FDA代表处,这是FDA第一次在外国设立代表处。¹¹¹三个代表处分别设在北京、上海和广州,一共将有8位美方检查员和5位中国职员,负责保证中国的出口企业达到美国标准。美方检查员预定于2008年10月开始工作。

欧盟

欧盟通过多种机制,和中国在食品安全、卫生以及检疫(SPS)事务上进行合作。2002年,欧盟和中国设立了一个联合技术小组以解决双边的管理问题。2004年,欧盟委员会和中国商务部发起了中欧“欧盟支持中国参与世界贸易体系”项目。该项目是欧盟在全世界最大的贸易相关技术援助项目,预算高达2亿欧元,“包括100多个子项目,涉及社会经济改革、可持续发展和优质管理等多个领域”。¹¹²这些资金主要用于资助会议、研讨会和出国培训。另外,2006年1月,中国国家质检总局和欧盟健康与消费者保护总司长签署了一个重要的谅解备忘录,目的是让双方在食品安全和SPS事务上进行更好的沟通。

对食品安全的一个主要挑战是由中国食品生产系统的结构造成的, 78%的食品加工者的雇工不到十人, 大部分农户的土地只有两英亩甚至更少。数不清的小农户再加上一个依靠现金交易、分散破碎的食品生产系统, 可追溯性变得十分困难。

图片提供者: 美国农业部经济研究局比尔·考伊尔



日本

与欧盟和美国不同, 日本与中国并没有长年的双边食品安全关系, 也没有NGO开展进口食品安全工作。只有到2007年4月温家宝总理访日之后, 双边才真正开始就食品安全进行谈判。2007年12月, 中国国家质检总局和日本农林水产省官员就进一步的食品安全合作达成共识, 但是并没有什么具体的目标。在日本“毒饺子”事件发生之后, 中国国家质检总局局长李长江指出, 中日之间建立长期的食品安全合作是一项燃眉之急。¹¹³ 这次事件中双方所表现出的克制和礼貌, 是走向更密切的中日食品安全合作的积极一步, 两国都派出代表团对饺子的整个供应链进行了检查, 两国的检查者也都对产品进行了检验, 并且讨论了可能的解决办法。

日本厚生省执行的《日本食品中农业化学品残留肯定列表制度》, 给中日间的定期对话提供了一个潜在的平台。肯定列表于2006年5月生效, 它为758种产品设置了严格的最大残留量限制, 并且要求对其进行严格的检查, 由此造成了当年6月中国整个对日食品出口同比18%的锐减。中国对外农产品出口总量也同比减少了1.2%¹¹⁴ 检查导致对许多中国产品的重重禁令, 也放缓了许多其它产品的进口。从那时起, 中国就开始和日本进行谈判, 以争取让更多的产品免受强制性检查, 同时也向日本寻求技术援助, 以帮助中国企业理解并达到新的要求。迄今, 日本已经举办了三次示范和八个特别培训班, 帮助中国食品出口企业进一步对农药兽药的使用和管理进行标准化, 改进质量跟踪系统, 保障出口到日本食品的质量和安。

国际产业界和NGO

国际企业和NGO中有一个巨大而多样的群体, 就是国际食品安全的行为体, 包括国际环境和消费者组织、私人企业以及行业协会等, 它们在中国食品中都有相关利益。国

际产业界通过对中国管理者、商业伙伴、供应商和生产者的培训和能力建设,直接改善了中国的食品安全状况。最近的一个例子就是嘉吉公司和中国国家质检总局达成一个谅解备忘录,将中国的食品安全执法者送到美国,接受美国执法者和研究者的培训。他们将学习美国管理者如何与NGO以及行业协会互动来进行科学的风险评估。¹¹⁵德国麦德龙集团(万客隆超市及其它连锁零售商店的所有者,与好事多超市类似)也按照同样的模式,在2008年5月提出了“麦德龙农产品源头基地计划”,在商业部的合作下,对农产品供应链进行标准化和更新。这一计划养活了中国第一家农业咨询公司,这是一个第三方团体,将保证麦德龙供应商的安全。估计有100家农业公司将参加麦德龙的培训课程。¹¹⁶

为了应对食品安全挑战、保障国际食品安全,私人企业做了很多,目的就是为了保护其产品信誉。许多涉足中国食品领域的跨国公司都对其供应链实行“送农场到餐桌”的监控,对其批发商和供应商进行的检查要比其母国政府和中国国家质检总局都频繁得多。在对供应链的监控中,一个优先事项就是员工教育。像嘉吉和味好美这样的公司,都教育所有员工认识食品安全重要性以及如何达到认证标准。农产品供应商,有时还有代表多数农户的农业合作组织负责人,要负责对生产者进行教育,内容是关于农民、土地和产品的安全操作。如果这些农民独自经营的话,是难以得到这样的服务的。这些私人企业填补了中国公共服务的一项空白,也帮助了数以千万计的小型农户。产业界还保证了产品的可追溯性,经常是通过一个“一上、一下”的体制,在这里,供应链里的每一个人都对产品的上下环节流动保持了完好的记录。

美国的工商行业协会代表着行业在政府面前的利益,也进行自我调节以保证消费者对其产品的信任。事实证明这种影响结构是一个很好的模式,但是在中国,行业协会对市场的影响似乎都非常有限。中国的行业协会规模很小,起的作用更多是价格与新技术信息网络,而不是游说集团或市场调节者。尽管大部分行业协会都收取会费,但许多都是国家主管的,通常挂在商务部下面,其服务目的是进行行业之间以及从政府到产业的沟通,而不是什么其它的。

这些协会的确参与了质量标准和食品安全等事务,至少在原则上如此。比如,中国调味品工业协会去年对12家酱油生产厂进行随机抽检,那些达不到国家标准的企业将按照2008年底出台的新食品安全法遭到处罚,最终遭到停业并没收全部库存。更重要的是,该协会也是一个对标准制定发表看法的平台,尽管这场产业-政府之间的讨论能够走到哪一步还不清楚。涵盖面更大的食品工业协会(<http://www.cfiin.com.cn/>)的服务宗旨与其相同,就是在行业间进行信息和法规的沟通。

一些国际食品行业协会已经开始发展。它们的主要目标是统一全世界的标准,以降低业界的成本。它们还努力保证成员企业在食品安全方面的品牌信誉。CIES食品行业论坛是一个独立的食品零售业全球网络,拥有约400家会员企业。2000年,它发起了全球食品安全行动(GFSI),这一行动将食品安全标准作为现有食品标准的基点,它还努力建立机制来交换信息、提高消费者意识并且对现有的商品零售行为进行探讨。这一行动的中心内容就是“一旦得到认证,到处得到接受”的概念,在这个概念里零售商将接受任何符合

GFSI基准的供应商,好几个在中国经营的主要零售企业已经同意采用GFSI,这将有助于推动中国食品产业透明度的提高。¹¹⁷

1994年,第一批允许NGO登记的法规获得通过,此后NGO在中国有了巨大的发展,但是如今市民社会团体在登记和运作上仍然面临着巨大的障碍。NGO都必须有一个政府下属机构作为发起者,中国的法规还不允许社会团体设立分支机构或建立收费会员制。此外,由于中国不存在一个有效的捐献法,这意味着几乎所有的中国NGO都只能依靠国际资金。中国NGO最多的领域是环境事务,这一部分原因在于大量国际团体在中国的活跃,它们致力于污染、环境保护、能源事务,也越来越多关注与资源退化相关的消除贫困问题。国际绿色团体和基金会已经帮着资助和培训了许多中国环境NGO。然而在食品安全领域,笔者发现登记在案的中国NGO只有少数几个,它们主要围绕有机食品或者帮助农民们寻找农药的替代途径开展工作。¹¹⁸ 在中国,环保、脱贫以及卫生领域都有一些国际NGO非常活跃,但是在食品卫生领域,还没有任何一个国际团体有突出的表现。

图框四

中国主要食品安全管理政策机构

整理自美中贸易全国委员会的《中国食品安全与检验》简本¹¹⁹ 以及与食品安全专家的谈话。

国务院产品质量和食品安全领导小组(CPQFS), 成立于2007年, 前组长为国务院副总理吴仪。该小组负责政府各部门之间的协调, 特别是在法律法规制订方面。

http://en.chinagate.com.cn/reports/2007-08/28/content_8757123.htm

卫生部国家食品药品监督管理局(SFDA), 由卫生部副部长邵明立兼任局长。2003年在卫生部之下设立, 是中国食品卫生的主要政策执行者, 其工作包括对食品、餐饮服务业(餐馆食堂等)进行检查, 对危机管理进行监督。2008年3月, SFDA重新划归卫生部管理, 不再是独立机构, 各界广泛期望它能够继续在食品安全事务中发挥协调作用。

<http://eng.sfda.gov.cn/eng/>

卫生部(MOH), 部长陈竺。卫生部是中国主要的食品安全工作日程制定者和监督者, 其工作是协调所有国内的食物安全检查, 完善食品安全立法。 <http://www.moh.gov.cn/2.htm>

国家质量监督检验检疫总局(AQSIQ), 局长李长江。该局负责对动物屠宰、所有食品的生产、加工、运输和认证, 以及进出口食品的卫生情况进行检查。

<http://english.aqsiq.gov.cn/>

农业部(MOA), 部长孙政才。从食品安全方面来说, 农业部主要负责对农业和养殖业进行管理, 对有机食品的认证进行监督。 <http://www.agri.gov.cn>

国家工商行政管理总局(SAIC), 局长周伯华。该局负责对市场循环和分配、消费者保护进行监督, 发放营业执照, 并在食品运输中与运输业进行合作。

<http://gsyj.saic.gov.cn/wcm/WCMData/pub/saic/english/default.htm>

科技部(MOST), 负责对有关食品安全政策的所有科学研究和发展进行协调。

中国疾病预防控制中心(CDC, 隶属卫生部), 负责进行食品安全的公共卫生管理, 并且在紧急救援和公共信息传播中发挥作用。 <http://www.chinacdc.net.cn/n272562/>

商务部(MOFCOM), 对来自各自治区的酒类、肉类和茶叶进行管理。
<http://english.mofcom.gov.cn/>

国家质量监督检验检疫总局食品生产监管司。负责对食品和农产品进行从农场到餐桌的管理, 在管理、标准化、认证和鉴定方面制订产业计划。2004年, 该司成为有机认证的首要机构。

国家质量监督检验检疫总局通关业务司, 负责中国所有的进出口检验, 检疫和报关手续。

铁道部、交通部, 负责运输安全事务, 包括冷链管理等。现任铁道部长刘志军, 交通部长李盛霖。

环保部, 部长周生贤, 该部负责监督农业和食品加工活动, 如包装。

国家发改委, 主任张平, 负责食品安全发展和管理政策的规划和发展。

第四部分

强化全球食品安全中的脆弱联系： 中美携手前行

一个成功的食品安全管理结构必须包括与其它国家政府、食品安全技术带头人以及食品工业的积极合作。另外，一个有效的食品安全体系还必须是全面的，因为单纯依靠检验进口商品是被动反应式的，成本也很高昂。相反，单纯依靠第三方或者出口国来进行检验的风险太大，必须用监控来保证检测的可靠性。从理想上来说，食品安全法规应该是国际一致的，但这种理想尚未实现。长期以来，在出口国家中，日本和欧盟的立法都是以最严格而著称的。

全球食品安全面临的挑战各种各样，很多时候，那些新闻媒体披露的与其说是真正的威胁，不如说是哄传一时的噱头。至于最紧迫的食品安全威胁是什么，就连专家有时也无法达成一致。比如许多全球健康倡导者都认为高热量食品对人类健康的威胁要比化学污染物大得多，因为它能造成肥胖。另一些人则认为，工厂化农业的发展是最大的食品安全威胁，不仅在中国，在全球都是如此。此外，尽管化学污染会造成轰动新闻，但主要杀手经常是微生物污染。

我们的许多采访对象都认为中国正在形成一个双重的食品体系，在这个体系里，大部分的安全食品供应到城市和国际市场，而不安全食品则主要被留给了中国的穷人。类似的情况也堂而皇之地发生在美国，比较富裕的人们能够买得起比较健康的食品，而比较贫穷的人则只能买得起非常不健康的食品，这些食品会导致糖尿病、肥胖和其它膳食相关疾病。

在全球，这样的双重食品生产体系并不罕见，特别是在食品卫生标准正在成长之中的发展中国家。由于缺乏全球都接受的统一标准，许多国家都实行“惟出口机制”，就是只按照出口目的地国家的标准来生产食品。但是，这种做法不仅很有风险，而且对扩大更安全食品的生产毫无助益，无论是在国内市场还是在那些管理不太严格的国外市场。尽管要采用能协调所有食品生产的共同标准和系统更加困难，但要根除恶质行为，这却是唯一有效的方法，而且能最终导向一个成本效益更高的食品安全管理系统。

在加强中国食品安全体系方面，最近发生的变化很迅速，而且大部分都是积极性的。这个成功部分原因在于中国乐于向他国政府、跨国公司以及产业界征求建议。本着这种精神，我们已经收集了一系列关于提高中国加强食品卫生管理能力的建议，其中就包括创造

在中国繁荣的城市之外,还有许多农村地区仍然很落后,食品安全管理很松散。如图所示,在许多农村,由于卫生条件的缺乏和食品处理手段的落后,微生物感染仍然是主要的食品威胁。

图片提供者:美国农业部经济研究局比尔·考伊尔



国际合作机会。由于中国政府的分权性结构,我们很多的采访对象都强调,在中国地方政府的能力建设上,必须以中美双边项目为重点。由于忽视潜在的食品安全风险会带来更重的惩罚,中国地方政府在改善食品安全上的动力要比中央政府大得多。

要解决中国无数的食品安全挑战,首先要从加强风险评估能力入手。这是我们的第一个建议,但这也要求对司法体系和执行机构进行基本的改进,以保证设备的购买、使用和所需数据的保存。除了要大大改进双边沟通和联合工作,我们也要在美国讨论一下必需进行的改变,改进美国的监控能力,这给中国出口者施加压力。

科学风险评估与科学标准

在中国环境论坛2007年12月的一次会议上,中国疾病预防控制中心(CDC)的吴永宁强调了技术援助的必要性,特别是在风险评估与数据收集领域。尽管中国科技部和疾控中心已经携起手来,努力提高中国在食品安全威胁方面数据收集的质量和数量,但这些新收集的数据里仍然存在众多漏洞,以至于很难从中发现相关势头。没有完善的数据,也很难证实因果关系,在可允许的污染物水平上科学地制定规章制度。

对于许多试图在中国从事食品进出口的企业来说,管理系统和实验室检测都越来越慢,成本越来越高。尽管中国的实验设备在某种程度上是世界最好的,但经常既没有得到使用,也没有配备合格的人员,其操作人员应该得到培训、拥有权威,能够在风险评估的基础上决定产品的通过与否。况且,国家质检总局在中国出口食品的检验上显然具有垄断性的权力,检验机构的资金也从这里来。质检总局必须允许更多的随机第三方检验作为对质检总局实验室的验证。鼓励食品检验机构在中国的进行更多的竞争,能够加速进出口,进一步保证食品安全。¹²⁰ 解决这个问题的办法就是创立更加灵活的食品安全法律,比如规定将任何明显危害人类健康的产品作为人身消费品出售都是非法的,这要比在法律中具

体罗列出不能用于人身消费的产品和物质要好得多。好几位专家认为,正是这类细节性法规延迟了目前食品安全法的公布。更强大的行业协会可能也是一个保证标准实施的好办法。更强大的行业协会(类似美国食品制造商协会, GMA),即使是政府组织的,它们在联系行业和政府决策者共同制定标准和法律方面也是不可或缺的。一个类似GMA的强大行业协会,可以提高行业的遵纪守法性,企业可以通过它在法律和标准的制定上发出声音,要延续会员资格也必须遵守规定。

在中国的新《食品安全法草案》中,有内容规定了建立一个食品风险评估委员会。这一团体的任务就是寻找一个科学风险评估方式,并且发展出一套食品安全标准。《食品安全法草案》并没有具体规定进行风险分析的办法,也没有规定国际标准是否适用,但这一方式对全球标准的统一是有利的。该草案还提出建立一个国家取样计划和检验计划,以监控标准的遵守情况。但是,由于草案中没有就取样计划的规模和频度做出具体规定,我们很难预测最终计划的有效性。中国的决策者们正在考虑制订能够指定分析方法的食品安全标准。尽管对方法的指导经常很有用,但是对于分析方法的刻板指令会明显限制检验机构吸收新技术的能力,而这些新技术会提供成本效益更高的分析,工作量更大、周转时间更短。

食品生产加工者的整合

尽管食品加工者和生产者的合并经常会导致一些地方性厂商的消失,而且经常是安全性更高的厂商,但某些合并既能使监控变得更容易,又能提高农民的教育,从而切实改善中国食品的安全状况。在美国,三家最大的屠宰企业控制着65%的肉类生产量,而中国头三位的企业只占了5%,这表明还有很大的合并余地。¹²¹ 尽管没有理由要求中国达到美国的合并程度,但某些合并(在出口市场上已经展开)确实能够提高食品教育的平均水平和政府监督的效率。特别对于遏制双重系统的发展来说,情况更是如此。迄今,中国出口食品安全中的许多优势都来自合并,这些合并常常是在跨国公司资助下进行的。

整合还可以促进一个强大中国食品品牌的发展。在国内,奶业和肉类部门某些企业对市场的统治已经在加强,很大一部分原因在于它们的产品更加安全。无论在超级市场还是集贸市场,肉贩通常会挂出一个牌子说明他们肉品的来源企业。尽管中国食品中已经出现了好几个誉满全国的品牌,但能够像家乐事、嘉吉、可口可乐和麦当劳那样得到全球认可的品牌却几乎没有。

即使不由政府出现进行正式的合并,农民的协作和?也能够加强,比如自愿性的农民组织能够给他们提供生产安全食品的动力。印度的GrapeNet计划是一个典范,在这里,农民们得以把产品销往一个特定的市场,以保证最大的利益。(参见图框五)另一个范例是农民协会,它们能够让政府的食品安全管理更加容易,也能解决农村贫困问题。尽管经过了28年的经济改革,中国城乡之间的收入差距仍在不断加深,这已经让农村的发展成为政府的一个重中之重。政府对农民进行加强食品安全实践培训和管理的计划难以实施,因为许多农户规模很小且地处偏远。目前,由于缺乏法律和管理上的引导和支持,只有约2%的中国农民加入了这类组织。¹²² 现有农民协会的大部分由中国政府直接资助和领导,而不

是真正的民间组织。一份世界银行的报告指出,农民自发组织的协会的增加,将让农民发挥规模经济的优势,更好地保证可持续性及其经营的安全性。在2006年的《中华人民共和国农民专业合作社法》中,中国政府已经开始鼓励这类组织的建立。¹²³

公正、科学的农业推广

在美国历史的早期,农业人口占大部分,因此中央政府自然而然地承担起农业推广的任务。在中国,农业人口仍占三分之二,但是由于利益冲突,农业推广仍然有限而滞后。在美国,中央和州政府付钱给大学,让其进行农业科学研究和推广,这一模式对于中国农村应该非常理想,因为这里的居民对地方政府心存疑虑,但对学术界却很尊敬。此外,从各省(相当于州)都有自己的预算以及农业规划的角度来说,中国分权的政府结构与美国也有相似之处。这样,州一省之间的农业推广和研究伙伴关系能够轻而易举地成为中美两国研究者交流的模式,也能够成为中国农民科学能力建设的工具。

食品操作者和消费者教育

比起生产加工者,中国的食品消费者还是要多得多。许多餐饮业员工和家庭消费者似乎也很难理解基本的食品安全策略,比如蔬菜和生肉不能用同一把刀来切、红心鸭蛋表明靠小虾喂养的不健康鸭子的蛋被加入了有害染色剂。此外,加强农业食品安全教育能让消费者选择更安全的食品,这样就能够推动更安全的食品实践,比如有机食品的生产。

由于中国的小学入学率很高,通过小学展开这类消费者教育活动是一个很好的方案。环境和家庭规划方面的类似方案已经取得了成功,在中国成了一个家喻户晓的模式。上海食品药品监督管理局还开展了另外一种别出心裁的行动,就是用“笑脸标志”来提高消费者意识,帮助他们塑造良好实践。¹²⁴这些笑脸标志被放置在餐馆和副食店,以表明其良好的卫生状况和食品安全。上海市政府还计划把笑脸标志推广到街头食品摊点和农村餐馆。

民众监督与消费者行动

目前,中国市民社会在食品安全上的作用还明显不够活跃。一个强大的市民社会,有力量弥补中国整体的政府结构中许多固有的执行缺陷。首先,NGO能够作为地方产业和政府的看门人,提醒新闻媒体关注那些中央政府难以发现的不安全和腐败行为。作为行动的一部分,NGO可以设立地方匿名举报热线。目前,中国的法律允许举报,却没有切实保护他们不受官司或失业威胁。如果能够确保举报者的隐私和法律保护,将会有更多的食品安全违法问题得到揭发和解决,只要草根阶层的人们受到了相关法律和食品安全危险教育。

美国NGO组织长期致力于中国的环境和农村扶贫工作,其中的一些团体有能力把工作扩大到对食品生产者和加工者的培训以及能力建设上,以及对消费者进行食品安全、安全处理和食品生产的环境健康影响教育。其中,北美杀虫剂行动网络是一个成功的典范,从

图框五

印度GrapeNet项目, 中国食品出口者的榜样

作者: 保罗·扬

食品生产者脑海里经常都会以某个特定的市场为目标, 只要有必要, 对食品的检验只会保证符合目标国的标准。印度农产和加工食品出口发展局制定了一个名为Grapenet的计划, 在这里, 管理者、科学家和食品生产者朝着提高出口量(和出口价格)的共同目标努力, 这是一个值得中国学习的杰出典范。全世界鲜食葡萄的价格差异很大, 但欧洲国家给出的价格通常比其它地方高得多(经常比美国的3倍还高)。但是, 欧洲对农药残留的要求也很严格, 而且欧盟各国的标准还没有完全统一, 这经常导致各欧盟成员国的宽松度不同。因此保证葡萄种植者和出口商遵守标准的工作变得更加复杂。

Grapenet是一个全面的机制, 唯一的目的是为了把葡萄出口到欧盟。其中包含了一个以互联网为基础的可追溯系统, 进口商可以追溯到葡萄来源的农场, 并且察看实验室检验的细节。它还要求进行严格的出口许可证检查, 这将在收获之后对葡萄的管制农药残留量进行检验。种植者和出口商利用这一系统, 通过半自费的收获前分析, 来决定葡萄出口到哪里才能获得最高的价格和接受度。2007年, 这一机制使得印度葡萄出口商把价格在上年基础上提高了40%。此外, 受检货品的被拒比例也在短短几年间从25%下降到不足3%, 这说明了种植者教育和意识提高的重要性。

由于这一机制的成功, 它已经被推广到芒果出口上, 其它水果也必然跟进。针对出口的日本芒果, 印度农产和加工食品出口发展局已经制定了一个类似的认证机制, 其中也包括在每次收获之前的全面农药分析。但是, 值得注意的是, 出口到美国的芒果并不需要经过这样的农药残留检验。

关于GrapeNet的更多信息请登陆<http://www.apeda.com/GrapeNet/index.htm>。

90年代开始,该组织就致力于对一些中国环境团体进行能力培养,这些团体的工作是让农民和消费者采用农药替代品。设在美国的食品安全监督组织,如“食品与水观察”和农业和贸易政策研究所也提出了很有见地的模式,以加强对政府和产业食品安全政策和管理执行情况的全面检查。

加强美国的食品安全监管

美国的进口监督系统必须进行一次全面的转变,因为它缺乏充分的资金、法律工具和一个强有力的授权来防止不安全的食品流入美国市场。这些挑战强调了国会和政府行动的必要性。总统的食品安全工作小组在2007年9月10日发表了一份初步的框架报告,报告中指明了(并没有太多细节)美国食品安全体系的三个组织原则:1、要建立预防机制;2、要进行干预以解决得到确认的危险;3、迅速反应,遏制问题发展。核实程序则是一个还没有得到充分强调的关键因素。明确的预防固然极为重要,但在缺乏健全的守法监督方案的情况下,危险几乎不可能在发生危害之前得到确认。这种要依靠食品相关疾病的爆发来引导问题应对(这在FDA自身的行动计划上是选择之一)的政策,当然不可能获得消费者的青睐。如果能够实现包含有前景的科学探知系统的可靠监控计划,则更容易让消费者满意。更好的FDA监控也为企业提供了动力,保证其出口到美国的食品质量。

在2007年9月的中国环境论坛上,前FDA官员米歇尔·泰勒强调说,尽管政府在食品监督中发挥着关键作用,但美国食品安全保证工作的中心却是民间机构。这一观点在GMA加强进口食品质量的2007年行动计划中得到了呼应。¹²⁵该行动计划的四大支柱是:1、要求所有登记在案的进口者引入外国供应商质量保证计划,证实进口的原料和产品符合FDA食品安全和质量要求;2、建立一个计划,让食品企业/进口者通过与FDA密切分享检验结果、数据和供应链信息,以确保其产品风险更低;3、与他国政府合作促进他国食品安全标准发展,使其尽可能与FDA标准一致;4、通过增加人员和资金加强FDA的能力。

FDA已经开始落实上面建议中的最后一条。2008年,它在美国增加了1,300名新雇员,并在中国设置了3个办事处,但这还远远不够。无论是人员扩充,还是最近增加预算的要求,很久以前就已经由FDA强化联合会和多位国会成员提出了。¹²⁶

改善围绕食品安全贸易事件的沟通

为了缓解危机,无论在中国内外都必须将食品安全贸易摩擦的本质非政治化。改善与生产者的沟通是至关重要的第一步。也许与生产者接触最好的办法就是通过地方政府的活动,而不是“通过北京”。在中国国内,“地方对地方”接触已经有先例了,比如在香港与广东之间。香港有80%的食品都来自中国大陆,在与中央政府的食品安全沟通活动失败之后,香港特区政府直接与广东省政府建立了一个正式的食品安全交流框架。从那之后,广东对所有出口到香港的水产品进行登记,并且对违法者进行迅速追查。¹²⁷这样的模式也可以适用于那些力图保证食品安全的外国。

42 另一种可行的选择是建立一个联合执行力量,既可以调查有争议事务,又可以探索缓解危

机的途径。FDA与美国农业部(USDA)是执行机构,必须和中国各省的对应单位建立起直接管道,才能和食品加工者密切协作。在这一方面,科学交流计划、联合培训的组织,以及检验机构对成熟检验机制的参与,都有助于相互信任的气氛的营造和对检验结果的接受。此外,达成双边和多边协议,对食品检验中的分析方法和质量保证程序制定各方可以接受的标准,可以显著地建立信任。

随着消费者认识到食品中的潜在危险,全球性的食品分配问题才刚刚开始得到解决。无论对于国产还是进口食品,我们都必须保证消费者较高的信心。我们还必须将各国政府、消费者和生产者之间迅速而准确的沟通正式化,这样才能更得上全球食品分配的速度和不断增加的复杂化程度。更多的对话能产生切实的计划,帮助中美两国加强食品安全管理。最终,今天中美两国所产生的食品安全恐惧和怀疑,带来的却是一个双赢合作的宝贵机遇。

附件A

食品安全管理的国际比较

保罗·扬

食品安全管理和它们对国际贸易的潜在干扰并不是最近才出现的。早在19世纪50年代,许多欧洲国家就开始实行关于“纯净”食品的法律。其中许多法律都是用来防止当时十分猖獗的国际性食品掺杂使假问题,比如英国1872年的“食品与药物法案”。

很快,欧洲的注意力从掺杂使假转移到了肉类生产上,因为这一领域经常发生严重的健康问题。纵观十九世纪后半期,猪肉里寄生的旋毛虫病的爆发,在欧洲引起了无数人死亡。1879年,这种寄生虫的显微镜发现导致美国进口猪肉在全欧洲被禁。德国在禁令的执行上尤其严格,尽管美国猪肉的安全性得到了保证,但一场长达十二年的“美德猪肉战争”仍然发生了。美国的肉猪产业遭到沉重打击,以当时的价格衡量,损失高达8,000万美元。直到美国政府机构设置了一个出口许可证制度之后,这一禁令才最终取消。

1906年,西奥多·罗斯福公布了美国第一个食品安全法律——《食品和药品法案》,专门应对食品和药品的标注和假冒伪劣问题。1938年,该法案被《联邦食品、药品和化妆品法案》所取代,这是今天美国食品安全管理的主要法律工具。

食品卫生管理现状

2008年,总的来说,欧盟27国通过实行一致的食品安全生产标准,保证了盟内贸易的自由。也许因为有了19世纪的食品污染经验,20世纪欧盟把食品安全的注意力集中在对动物源性食品污染的控制上。欧盟用于控制污染物的法律工具主要有两种形式:能够立即在全部欧盟成员国实行的自执行文件(理事会法规)和需要转化为国内法的文件(议会决议和理事会指令)。自执行法律的一个重要例子就是理事会法规2377/90,其中对食品中的兽药最大残留量(MRLs)测量的程序进行了标准化,为获得批准的产品设立了最大残留量标准,并且禁止使用未经批准的产品。

至于需要进行转换的法律,可以看一看理事会指令96/23,作为一个保障机制,它确保上述理事会法规2377/90得到遵守。这一指令为成员国设置了动物源性食品的最低检查频度,并且规定了具体的取样目标,即对获得批准物质的停药期和未获批准产品的有效发现的遵守情况进行监督。欧盟采用了基于年产量的取样频率,并根据这个取样内的相对风险

确定了污染物的检验数量。比如,牛肉年产量的取样率必须达到0.4%,但这些样本中有近三分之二需要进行相对很小数量的未获批准兽药检测,这些兽药被认为是最危险的。

在美国,动物源性食品中的兽药管理模式与欧盟大体相同。FDA为食品中的兽药制定了MRLs,在21CFR556中有详细规定。但是,对遵守情况进行监督的责任却落在美国农业部食品安全监督服务局(FSIS)身上(海鲜除外)。美国的取样频率也和欧盟不同,因为其依据不是产量,而是特定商品中的相对风险、现有的方法以及实验室的能力。实质上,美国农业部每年对每种残留/商品进行230个或300个取样,然后根据实验室能力对这个数字进行调整。经过计算,在发现1%的实际违反率中,这种经常使用的方法的准确性分别会达到90%和95%。

风险评估与风险管理的分离

根据WTO《卫生和植物检疫措施实施协议》(SPS),食品安全管理必须建立在良好的科学推理的基础上,不能受风险管理挑战的影响。2004年,根据理事会法规178/2002的精神,欧盟食品安全局成立,欧盟开始迈向一个更加全面的食品安全管理方式。欧盟食品安全局是作为一个独立的风险评估机构成立的,并不承担风险管理的责任。此外,理事会法规178/2002还把食品安全立法的范围扩展到了所有食品,换句话说,就是任何可能被人类食用的物质,它还对所有生产阶段的可追溯性提出了绝对性要求。

美国并没有这样一个,对食品安全评估的所有方面负总括性责任的中央机构,而且在政府机构之间也有很多重叠。通过职责的完善发展,风险评估和风险管理达到了一定程度的分离。比如,在农药污染物方面,风险评估的责任在于EPA而风险管理则主要在于FDA。另一方面,FDA负责兽药残留的风险评估,而USDA则负责监督遵守情况。但是,大约80%美国食品的安全保障仍然由FDA担任。

从农场到餐桌的管理

很多国家提倡用全面系统来控制整个食品生产过程,这常常被称为“从农场到餐桌”方式。欧盟已经在关于食品卫生的理事会法规852/2004中正式确立了这个概念,该法规要求所有食品企业必须在其国家主管机构进行登记,并且规定这些企业采用建立在HACCP原则基础上的生产程序。但是,由于初级生产并没有全部采用HACCP,该法规还为初级生产和相关操作设置了总体要求。这些系统的积极引入构成了食品安全保障最有效的第一防线,方法是进行严密监控以保障对生产程序的遵守。

美国的法规并没有规定在食品生产的所有领域中全面适用HACCP原则。尽管在FDA食品准则中,某些食品企业必须强制性地遵守HACCP原则,如畜肉和禽肉企业(9CFR 304)和海鲜加工企业(21CFR 123),但对食品服务和零售企业来说,HACCP的适用只是一个建议。此外,该准则在法律上也不具有约束力和普适性,因为即使某一州采用了食品准则,该州的市县也可以选择 not 采用。

为食品安全分析提供资金

有一种经常听到的说法是“通向食品安全的途径无法检验”。这种说法可能有其正确性，因为管理者任何时候都只能检验那一点子样，但它低估了一个坚强而有效的监控系统的重要性，对于保证守法性和建立消费者信心来说，这个系统至关重要，这是在美德猪肉战争中获得的教训。然而，与猪肉战争不同的是，当时德国的工人和主妇们最终学会了用显微镜来发现寄生虫，然而今天的食品卫生分析的要求却很高，需要最先进的科学设备和训练有素的科学家，而这些都需要一个合适的资金供应机制。

欧盟理事会法规 882/2004规定，与官方食品安全管理相关的实验室的设备必须能够按照官方标准准确地确认危险。这个法规还对官方管理的资金供应做出规定，管理资金至少应该有一部分来自对生产者和进口者的征收，而征收款项的计算应该把职员工资、设备、培训、实验室检验和取样花费等都考虑在内。通过这种方式，欧盟确保官方食品检验管理的资金供应与生产和进口的水平相称，使其实质上成为一项自筹资金的事业。

大多数美国食品的风险管理都由FDA负责。FDA则的资金主要依靠联邦拨款和使用费，其中后者的比例越来越高。但是，由于只有处方药、兽药以及医疗器械的管理才有使用费，承担食品安全任务的FDA食品安全与应用营养学中心(CFSAN)和监管事务办公室(ORA)完全依靠联邦拨款。在2003年到2008年的五年中，按照不变美元价值计算，CFSAN的资金虽然增长了4%，但如果按照2003年的定值美元价值计算，却相当于减少了11%。因此，同一时期CFSAN的人员减少20%就毫不奇怪了。

食品进口管理

在很早的时候，欧能就要求盟外出口国(第三国)实施与欧盟同等的食品安全保障。为了确保出口国的遵守，欧盟健康与消费者保护总司食品和兽医办公室(FVO)的审计员对出口国的食品安全系统实施了一系列检查。这些检查彻底检验了出口国食品安全管理的法律框架和措施的效力。只有准许这些审计，并且每年递交监管计划的详细报告，第三国才能获准继续向欧盟出口规定的商品。对这些国家特定的企业来说同样如此。通过这种方式，无论国家还是企业才能获准向欧盟出口特定商品。出口方对这些要求的遵守情况，欧盟通过上述FVO审计和扩大进口检验来进行监控。

除了对一国的食品安全系统进行检查，理事会指令97/78还规定，任何托运商品必须经过某种方式的检查才能进入欧盟。总体上，托运商品中的肉类、肉类制品、鱼类和鱼类制品的最低受检率为20%，禽肉、蜂蜜和奶制品是50%。传统上获准国家/企业名录只限于动物源性食品。但是，按照理事会法规882/2004第46条的规定，这一范围已经扩大到其它食品。为了鼓励出口许可，在实施了获得认可的出口前检验的情况下，法规也会允许减少进口检查的数量。因此，实际的进口检验数量会因不同国家而异。

美国农业部执行着一个类似的预批制度，对象是肉类、禽肉和蛋类(排除了海鲜)。然而，在其海鲜管理中，FDA很大程度上依靠自愿性措施。尽管美国农业部管理下的那些商品

的批准都是强制性的,但FDA缺乏对外国设施进行检查的资源,只和四个国家(加拿大、日本、新西兰和泰国)中的指定企业建立有联系,并且建议进口者优先考虑这些供应商的产品。结果,美国明显要依靠进口检验来保障遵守,但随着资源的减少,这一系统的能力日益受到束缚。据估计,只有1%的进口货品受到检查,而接受实验室检验的则只有0.2%。尽管美国的进口安全要求可能和欧盟非常相近,但在出口国眼中,美国这种执行力的缺乏代表着要求并不那么严格。

尽管欧盟和美国的食品和农产品进口量都非常大,但我们必须记清楚它们首先都是食品自给者,实际上,美国还是一个农产品净出口国。而食品进口率高达60%的日本,则为进口依赖国树立了一个进口控制的好榜样。日本并没有对出口国家和企业实行预批制度,相反,它严重依赖进口分析检验。出口国不需要参照日本的国内管理计划(就像欧盟要求进口者的),但必须通过检验来保证遵守。结果,日本国内动物源性食品要受到约70种兽药检查,而进口食品接受检查的数量则可能是国内的3倍。

日本管理机构(劳动厚生省)因此为进口者制定了遵守的义务,也为不过关者设置了严厉的惩罚。日本进口商经常要求预认证遵守日本标准,还要求保证产品符合日本肯定列表系统的要求,这一系统设置了农药、添加剂和兽药的MRLs标准。厚生省通过一个广泛的进口检验计划监控遵守情况,这个计划是基于风险的,整体上有10%的货物受到政府的实验室检验,而且还有很多积极的进口商进行很高程度的“自愿性”检验。

控制食品出口

控制食品出口总的来说是一项更加复杂的任务,原因在于食品生产者必须保证遵守进口国的标准。许多国家要求某种形式的出口许可,而出口许可的要求因为商品和进口国的标准不同而有所差异。美国农业部海外农业局的网站详细列举了美国对每种商品要求的许可证的性质和内容,从中我们可以窥见许可证制度的本质和复杂性之一斑。

上述全球食品系统的对比分析,暴露了美国食品管理中的某些弱点。由于出口者的目的是获得最大利益,他们都把目标瞄准高价值的日本和欧洲市场,生产的产品只是为了那些市场,而其机制设计的目的就是保证符合那些国家的要求。如果受检货物被认为不符合目标市场的要求,他们就会把产品转向那些要求不那么严格或者执行比较松懈的地方,比如美国。

作者简介:保罗·B.扬曾经在爱尔兰农业和农村发展部(DARDNI)工作25年,2007年就职于Waters Corporation。在爱尔兰农业和农村发展部工作期间,他参与了欧盟食品安全分析立法的实施工作,工作范围主要集中在动物源性食品的化学污染物控制方面。他还一直担任欧盟委员会食品和兽医办公室(FVO)的审计员,负责第三国向欧盟出口食品的批准。通讯方式:Paul_Young@waters.com。

附件B

中国食品安全法律法规

杨扬、戴佩如

法律法规	简介	颁布部门	公布日期
《食品安全法(草案)》	旨在改善食品监督和管理	全国人民代表大会	草案于2008年4月20日公布
《出口水果检验检疫监督管理办法》	旨在提高出口水果的质量	国家质量监督检验检疫总局	2006年12月25日
《流通领域食品安全管理办法》	对食品供应和销售进行管理	商务部	2006年12月20日
《出入境口岸食品卫生监督管理规定》	加强对进出口食品的监督管理	国家质量监督检验检疫总局	2006年3月1日
《食品卫生许可证管理办法》	对食品生产者的卫生许可证进行管理,以保障卫生标准的落实	卫生部	2006年6月1日
《食品添加剂卫生管理办法》	对食品添加剂的生产和使用进行管理,以防止污染	卫生部	2002年7月1日
《转基因食品卫生管理办法》	加强对转基因食品的管理,以保护消费者的健康和知情权	卫生部	2002年7月1日
《生猪屠宰管理条例》	旨在保障猪肉制品的质量	国务院	1997年12月19日
《保健食品管理办法》	旨在保证保健食品(非药用目的食品)质量	卫生部	1996年6月1日
《辐射食品卫生管理办法》	旨在保障辐射食品安全	卫生部	1996年4月5日
《中华人民共和国食品卫生法》	旨在保护消费者免受食品污染和有害物质的侵害	全国人大常委会	1995年10月30日

法律法规	简介	颁布部门	公布日期
《母乳代用品销售管理办法》	旨在保障婴幼儿健康、鼓励母乳喂养	卫生部、国家新闻出版总署(国家版权局)、国家广播电视总局、国家工商管理总局	1995年6月13日
各种粮食、食用油、茶叶、蛋类、食糖、奶制品和酒类卫生管理办法	旨在对各类产品的生产者和加工者进行管理, 保证安全	卫生部	1990年
《食品卫生检验单位管理办法》	旨在对食品卫生检验机构进行管理	卫生部	1987年12月2日
《中华人民共和国国境卫生检疫法》	加强卫生检疫工作, 防止传染性疾病跨境传播	全国人大常委会	1986年12月2日