

# 国外食品安全生产的政策法规

方芳

(黑龙江省畜禽屠宰管理所, 哈尔滨 150000)

**摘要:** 肉品加工技术与肉类质量安全控制技术是我国肉类产业高效可持续发展的技术保障。本文主要论述了国外一些国家的安全管理机构 and 食品安全的政策法规, 以用于指导我国安全肉制品的生产。

**关键词:** 肉品; 安全生产; 政策法规

## Foreign Countries' Safety Management and Policies of Food Safety

Fang Fang

(Heilongjiang Administrative Office for Livestock & Poultry Slaughtering, Haerbin 150000)

**Abstract:** Technologies of meat processing and safety control were efficient technical support for meat industry sustainable development in China. This paper discussed some foreign countries' agencies of safety management and policies and regulations of food safety, it was used to guide our national safety producing of meat products.

**Key words:** Meat products; Safe production; Policies and regulations

中图分类号: TS201.6 文献标志码: C 文章编号: 1001-8123 (2008)06-0003-04

### 0 前言

食品是民生之本, 民稳之基, 民富之源。食品生产是安天下的产业。食品安全关系到广大人民群众身体健康和生命安全, 关系到经济发展和社会稳定, 关系到政府和国家的形象<sup>[1]</sup>。食品污染是影响食品安全的主要问题, 特别是随着食品生产的工业化和新技术、新原料、新产品的采用, 造成食品污染的因素日趋复杂化, 高速发展的工农业带来的环境污染问题也波及到食物并引发一系列的严重的食品污染事故。食品污染事件的频繁发生, 引起了有关国际组织等机构以及各国政府的高度重视。一些国际组织和国家政府纷纷采取措施控制食品污染, 确保食品的安全, 例如欧盟于2001年1月颁布了“食品安全白皮书”, 美国于1998年成立了总统食品安全委员会, 法国也成立了食品安全局, 加强了国家对食品安全的管理力度。这一切都说明了防止食品污染、保证食品安全、维护

消费者的健康和权益已成为各国的一件重要国策。肉类产品是易腐的食品, 如果不储存在合适的条件下就会很快腐败。此外, 如果致病菌存在, 肉制品也会对消费者产生危害, 诸如单核增生李斯特菌、大肠杆菌O157:H7和沙门氏菌可危害人的健康, 所以保证肉类的安全和品质是极其重要的, 因此世界各国纷纷出招加大对食品安全的监管力度。

### 1 各国的食品安全管理机构

#### 1.1 美国食品安全管理机构

美国是联邦制国家, 全国范围内或者州与州之间的食品监督执法由联邦政府负责, 各州内的食品安全监管工作主要由州政府负责<sup>[2]</sup>。从联邦政府的角度而言, 当前美国的食品安全监管体制是一种相对集中的体制, 按照产品种类进行职责分工, 即不同种类的食品由不同的部门管理, 该部门负责与该种食品所有活动的监管, 包括种植、养殖、生产加工、销售、进口等。主管部门主要有两

个,农业部与食品药品监督管理局(FDA)。农业部的食品安全监管活动由负责食品安全的副部长(Under Secretary for Food Safety)负责领导。负责食品安全的副部长是于1994年专门为了推动农业部与农业有关的食品安全工作而新设立的一个职位。农业部底下的“食品安全监督服务局”(Food Safety and Inspection Service)负责执行食品安全法律,管理国内和进口肉、禽产品;对用作动物的屠宰前和屠宰后进行检验;检验肉、禽屠宰厂和肉、禽加工厂;在准备、包装肉、禽产品、热加工和其他处理时,建立食品添加剂和食品其他配料使用的生产标准;建立工厂卫生标准,确保所有进口到美国的外国肉、禽加工符合美国标准;肉、禽加工者对其加工的不安全产品自愿召回;资助肉、禽加工食品安全的研究;教育行业和消费者安全的食品处理规程。农业部还负责对进口的肉类和禽类食品的管理;农业部派官员到进口肉类和禽类食品到美国的企业进行现场检查,以确保其达到美国的相关标准与要求;符合要求的,方可允许向美国出口,并将有关企业的名单公布。进口食品在入关前还要进行检测,合格的方可入关。检测不合格的,进口商召回到出口国。如果在入关后发现不合格的,农业部将予以销毁。

## 1.2 加拿大食品安全管理机构

加拿大是世界上动物卫生状况较好的国家之一。加拿大关于动物疫病的立法有动物卫生法和动物卫生条例,内容涉及对动物疾病和有毒物质的控制、兽医和检验人员资格认证、废物处理、兽医行政及其经费来源、罚则等<sup>[1]</sup>。加拿大食品检验署(CFIA)只负责规定的需申报疾病的申报和控制工作,具体各省的动物疾病控制工作由各省的农业厅负责,各企业和农场的疾病控制主要由各企业自己负责,出现严重疫情时报告当地农业部门。CFIA对肉类产业的管理奉行以下规定:CFIA驻厂检查,所有加拿大的屠宰企业均由CFIA按照企业的规模派数名官方兽医和官方检验员驻厂跟班检验检疫。按照CFIA的规定进行宰前宰后检验、日常卫生监管、执行HACCP计划的监督、官方残留监控计划的抽样送样及出口出证。猪肉追踪系统:加拿大最大的猪肉生产加工商枫叶食品公司建立了猪肉追踪系统,该系统可在数小时内对其销往各处的猪肉制品一直追溯到提供此块肉的肉猪的出生地点。

## 1.3 英国食品安全管理机构

英国的食品行业主要受国内市场驱动,超市食品零售商拥有相当的市场权力。因此,英国食品安全体系的两大主要影响因素是来自内部的,即1990年食品安全法案和疯牛病事件。1990年食品安全法案引入了应用的防御保护,将食品供应链下游的法律任移移至整个食品供应链。1998年1月,肉品厂开始发起有保证的英国肉组织(ABM),这是一个代表肉品行业内部的公正组织<sup>[3]</sup>。ABM的主要目的是恢复消费者对英国肉的信心,通过一个自愿性的行业保证计划制定最低安全指标,在此指标下零售商不会发生竞争,可以自由执行其自身的质控计划。疯牛病事件将行业的注意点集中到食品安全的重要性以及失去消费者信任所带来的严重恶劣影响。食品零售商优先考虑质量控制和产品追踪,只有是制裁控体系成员的生产商才符合作条件,这样可以促进行业发展,加快形成一整套的从饲养者到肉品厂的产品追踪体系<sup>[4]</sup>。英国食品行业正在打一场恢复消费者信心的战斗,这包括所有的食品产品,不仅仅是牛肉。正是这场斗争促使生产商、加工商和零售商之间进行垂直性的合作。

## 1.4 澳大利亚食品安全管理机构

在澳大利亚由州政府负责执行食品法,这就导致全国范围内出现了不同的标准。为协调国内标准,澳大利亚和新西兰农业资源管理理事会(ARMCANZ)针对销往国内市场的主要生产企业制定了澳大利亚标准(如鲜肉)。标准要求国内肉品厂引入HACCP。澳大利亚新西兰食品局(ANZFA)为深加工、运输和销售制定了国家食品标准。基于正当的保护原则,该局正在制定各州间协调的食品卫生标准,要求所有的食品企业具备HACCP食品安全系统。目前已经有一些屠宰场质控计划,其中包括类似的HACCP原则,用于预防化学性残留问题。参加这种项目的成员是自愿性的,每个成员都要接受单独的稽核。

## 1.5 法国食品安全管理机构

“从农田到餐桌”全程预防控制是法国食品质量安全监管始终坚持的原则。在监管实践中,将过程预防与结果控制相结合的监管方式法制化,有效地提高了食品质量安全监管效率。食品总局委托相关机构对从农田到餐桌各环节的食品安全进行监测。例如,动物从农场饲养开始就接受检查,随后,由兽医官对所有认证过的屠宰场进行检验,

大多数使用动物产品或动物源产品进行食品生产的企业必须持有兽医服务局颁发的健康资格证,并且每个食品企业在开业前后都要对其产品、加工过程和相关文件进行检查。同时,根据企业的总体卫生水平和生产活动的风险确定检查频率。

### 1.6 日本食品安全管理机构

日本于1995年5月通过了食品卫生法的修正而重新公布了《综合卫生管理制造过程》,即在食品的制造、加工及其管理方法基础上,为防止食品卫生危害特别加强预防性措施的综合制造加工过程,工厂均积极施行HACCP管理制度。厚生省通告屠宰场、食肉加工厂等业者必须彻底实施HACCP管理制度,以防止食品中毒案件再度发生。

## 2 各国对于食品安全的政策法规

### 2.1 美国食品安全的政策法规

有关食品安全的法律法规在美国非常繁多,如《联邦食品、药物和化妆品法》、《食品质量保护法》和《公共卫生服务法》等综合性法规。这些法律法规覆盖了所有食品,为食品安全制定了非常具体的标准以及监管程序。在美国,负责食品安全管理的机构有三个:食品和药品管理局、美国农业部和美国国家环境保护机构。如果食品不符合安全标准,绝不允许其上市销售。另外,美国从事食品生产、加工与销售的企业,不存在无照企业或者家庭作坊式企业,因此掺假现象极少。从法律的观点来看,在美国,食品、药品和化妆品法令认为,如果食品中含有可能有损害健康潜在威胁的有毒有害的物质,食品就是被掺假。虽然联邦食品、药物与化妆品法在指导手册中没有特别说明数字,食品药品监督管理局已经制定的乳制品中任何水平的检出有毒有害物质就是掺假的原则,已经成为标准用在其它食品上。这个原则被法院支持。肉类产品受联邦肉类监督法案控制和在不同的水平调控。尽管联邦肉类监督法案与联邦食品、药物与化妆品法有些类似的地方,食品安全监察服务有很多关于肉类中致病菌的专门条例。这就要求新的必要的肉类原料和加工过程的HACCP计划,美国农业部要求生产厂做大肠菌属的强制性的检测,它能指示致病菌的存在程度<sup>[8]</sup>。美国农业部仍然会随机的检测肉类产品的特定致病菌。因此,在64FR2803-2805(1999-1-19)中,美国农业部说在任何水平检测出致病菌就认为这个产品(在这个法案指牛肉)掺假。类似的政策也在64FR

28351-28353(1999-5-26)关于即食的肉制品中的单核增生李斯特菌中制定,例如如果检测到单核增生李斯特菌这个食品就不安全<sup>[9]</sup>。当然,不是检出病菌就是不合格。美国农业部也认为检出沙门氏菌就是食品被掺假,但是基于统计学采样的个别样品连续阳性检出就被排除掺假行为<sup>[10]</sup>。这个实行标准(63FR 1800-1803,1998-1-12)规定牛肉如果53个样品中5个样品(>7.5%)沙门氏菌阳性就被认为掺假。在1999年,这个标准被应用在德克萨斯州的特级牛肉上,尽管州地方法院不支持这项标准和支持特级牛肉的条例,这个判决被撤销上诉权利(不准上诉)。争论特级牛肉的屠宰中的沙门氏菌引起的不好的产物美国农业部已经检出,因此这已经不是特级牛肉的问题<sup>[11]</sup>。

### 2.2 加拿大食品安全的政策法规

加拿大以法律的形式于2001年6月明文规定,所有食品必须在成分说明的标签上列出13种主要营养成分,包括脂肪、饱和脂肪、卡路里、钠、纤维、蛋白质、钙、维生素A、C和铁等,以防止有些厂商滥用所谓的“健康食品”、“绿色食品”定义,推销一些其实并不健康的食品。不论在加拿大的什么地方,只要看到屠宰场、肉类加工厂或商店内的标牌上写有“政府检验过的肉类”字样,百姓就尽管放心买,大胆吃,因为在食品卫生监控方面,检疫部门从不马虎。加拿大食品安全机制发生转变的主要因素是来自外部的。维持现有的出口市场,尤其是美国市场,同时开拓新的市场,对于加拿大农业食品部门尤为重要。监管出口市场的法规部门要求加拿大采用与国内产品同等的措施标准,对于肉品加工业这意味着希望出口到美国市场的加拿大公司必须拥有HACCP系统,尽管加拿大的法规对此并没有强制性要求。由于WTO的SPS协定引起了世界范围内对以科学为基础的危险性分析的广泛关注,客观上鼓励了传统食品监督方式的转变。这些转变驱动力也影响了其他一些国家,尤其是依靠出口的国家。内部驱动力主要是需要缩减联邦政府部门职能交叉引起的浪费,以及协调国内法规、标准。

### 2.3 英国食品安全的政策法规

英国1990年食品安全法案,鼓励零售商采取特别措施,通过与供应商建立严格的质量保证体系来确保食品安全,重点在产品追踪。肉品厂首先受到影响,因为零售商给供应商制定了涵盖动物管理各方面的行为规范。行业也通过制定或修改了通用的农场保证计划进行响应。现在所有的大

超市均要求所有的畜肉应来自是农场保证体系成员的供应商。转变的第二个驱动力是疯牛病事件。该事件削弱了英国政府、肉品生产商和家畜饲养商的公众信任度。只有超市还能够维持消费大众的信任,因为当事件扩展开来时,超市做出了迅速和果断的反应。英国政府起初拖拖拉拉,对疯牛病造成的健康危害不予重视,因此倍受指责。正是由于疯牛病事件的发生,政府开始对屠宰场进行严格的强制性监督,主要是应用客观的、基于危险性分析的卫生标准,每月监督检查一次。该事件真正的重要意义在于将重点从零售水平的危险性管理转移,以及必须遵守食品安全法规,恢复消费者信心。

## 2.4 法国食品安全的政策法规

法国自20世纪以来,法国食品安全政策不断变化,表明政府对食品安全问题越来越关注。在欧盟单一市场的框架下,法国有关食品安全的法律、认证、检测等支撑体系都随之提升。法国的肉制品企业利用标签信息建立详细的追溯体系,在养殖场、屠宰场、加工厂和分销企业随处都可以观察到很多内容不同的标签信息卡。详细的标签信息记录了产品在各个环节的真实状况。例如,每头牛均有耳标,耳标上不仅记录着出生日期、产地、遗传背景、系谱、检疫证明等基本信息,甚至还包括企业的详细资料。屠宰后被分割的牲畜肉块,也必须标识包括可追溯号、出生地、屠宰场批号、分割厂批号等内容,通过这些信息,可以追踪每块畜禽肉的来源。肉制品企业不仅依靠自身配备专职的质量安全控制人员进行管理,而且还接受政府派驻的专职兽医官进行现场监督检查,发现问题及时纠偏处理,对不合格产品进行严格控制。此外,政府根据企业规模大小确定派驻的兽医官数量,赋予他们足够的职责权限,并为其提供优越的福利待遇,同时还采取严厉的责任追究制度避免兽医官不作为。

## 3 总结

有效可靠的食品安全法规体系对于公共政策具有非常重要的作用。问题在于如何设计一种消费者信任的,可确保食品安全供应的体系,从而避

免采取既妨碍行业的竞争,又对消费者毫无益处的严酷的措施。通过上述国家的比较,可以很明显地看出,协调国家标准、增强设立部门的责任义务以及严格法规管理是这三种体系的特征。在英国,行业反应更为迅速和果断,这主要是因为零售部门的影响。而在加拿大的行业质控机制中零售商并不起主要作用。只有零售商加入后,才能被认为是建立了真正完全的“从门到盘子”供应链合作关系。很难说哪种机构环境在传递安全食品方面最为有效和最具效力,如何比较不同国家管理体系的相对有效性还有待进一步研究。

## 参考文献

- [1] 农业部柑桔及苗木质量监督检验测试中心. 中国与美国食品安全管理的比较.
- [2] 任发政, 罗云波, 蒋菁莉. 国外食品安全研究和治理. 中国农业信息快讯. 2002, 4.
- [3] 英、加、澳三国食品安全和质量保证体系的比较. 中国标准化. 2002, 8.
- [4] Goodburn K. EU food law. Woodhead publishing limited. 2001.
- [5] 管恩平. 加拿大食品安全管理的启示. 中国检验检疫. 2008, 3.
- [6] 美国肉类食品安全控制体系. 肉类研究. 2006, 11.
- [7] Review of the Meat Inspection and Regulatory Regimes in Ontario. 2004, 3.
- [8] Martins E.A., Germano P.M.L. Microbiological indicators for the assessment of performance in the hazard analysis and critical control points (HACCP) system in meat lasagna production. Food control. 2008, 764-771.
- [9] Notermans, S., Van 't Veld, P. Microbiological Challenge Testing for Ensuring Safety of Food Products. Int. J. Food Microbiol. 1994, 24, 3339.
- [10] Kun, M.E. In the Shadow of Listeria' in Food Processing. 1999, 60, 16-20.
- [11] Miller, A.J., Smith, J.L., Buchanan, R.L. Factors Affecting the Emergence of New Pathogens and Research Strategies Leading to their Control. J. Food Safety. 1998, 18, 243-263.