



中国食品安全标准调查

看到白菜想到甲
醛、吃虾想到明胶、吃着
鸭血狐疑是猪血……中
国公众对食品安全的信
任度如同对中国股市的
态度,连年一蹶不振。人
们不禁要问:中国的食
品安全究竟怎么了?事
实真的那般糟糕吗?究
竟是食品安全的标准定
低了?抑或是食品生产
者亦中了社会的流毒,
对法律没有畏惧、道德
没有底线?



陈君石
研究员、博士生导师

国家食品安全风险评估中心研究员,营养与食品安全专家;中国工程院院士;国家食品安全风险评估专家委员会主任委员,国家食品安全标准审评委员会副主任委员,国际食品添加剂法典委员会主席,世界卫生组织食品安全专家团成员,国际生命学会中国办事处主任;美国康奈尔大学营养科学系和香港中文大学兼任教授,中国毒理学会名誉理事长等。



厉曙光
教授、博士生导师

复旦大学公共卫生学院营养与食品卫生教研室主任,中华预防医学会理事,中国食品科学技术学会理事,中国毒理学会理事,上海市营养学会理事,上海预防医学会理事兼食品安全与营养专委会主任委员,国家FDA保健食品审评中心评审专家,卫生部新资源食品评审专家等。

《食品安全法》实施3年,

国家食品安全标准审评委员会副主任委员陈君石:食品安全多套

1 食品安全问题难点在于三套强制性国家标准互不通气

将多套国家标准整合成一套

东方早报:我国食品安全标准体系如何构成?

厉曙光:按照我们国家标准化法的规定,我国产品标准分为国家、行业、地方、企业四级标准,前三级标准又可分为强制性标准和推荐性标准。由于历史的原因,以及多部门承担食品安全监管的现状,我国食品安全(原称食品卫生)相关标准涉及国家质检总局、卫生部、农业部、轻工部、商务部等制定的国家标准和行业标准,其中有些标准还存在相互矛盾和重叠的现象。根据《食品安全法》的规定,现在由卫生部牵头对国家标准、行业标准进行清理整合成强制性食品安全标准(今后只有一套强制性标准),保证人的健康是最终目的。

东方早报:制定这个标准的难点在哪里?

陈君石:2009年颁布的《食品安全法》规定,今后我们国家只有一套国家级强制性的食品安全标准,叫做《食品安全标准》。现在,我们要把正在实施的多套国家标准,进行清理整合,成为一套强制性的食品安全国家标准。而我们的难点就在于我们现在至少有三套同样都称为“国家标准”的标准:一套是根据《食品卫生法》,由卫生部主导的《食品卫生标准》,由来已久;第二套是由国家质检总局主导的《食品质量标准》,根据的是《产品质量法》;第三套是农业部主导的《农产品质量安全标准》,根据的是《农产品质量安全法》。除此以外,还有各种行业标准里面的强制性执行条款。这三套标准都是国标,具有强制性,其间矛盾显而易见,因为不是一个部门制定的,互不通气,规定的内容不一致,给企业和执法都造成了不必要的困难。

新标准须向WTO成员国通报和解释

东方早报:三套甚至多套合成一套,那岂不是要逐条作梳理?

厉曙光:我国涉及食品的国家标准和行业标准多达数千项。我曾经参加过食品包装材料标准组方面的讨论,时间很紧,工作量也非常大,对几十个甚至几百个标准,一项一项讨论,讨论的目的就是把各个标准进行比对,梳理出相同点和不同点,通过多部门、地区的反复协商,广泛征求各方意见,该取消的取消,该合并的合并,该整理的整理,最后要整理出一个新的标准,新的标准草案需要在网上公开征求意见,还要向WTO成员国通报和解释,最终形成新的标准。以往一个标准的讨论制订到颁布可能要一年甚至更长,所以现在的工作量很大。

陈君石:是的,那意味着不属于安全内容的部分应该把它排除掉,只保留安全和健康有关的内容放在新的这套唯一的强制性国家标准里。比如现在的乳品新国标中,被媒体炒得最多的是66个标准之一的生鲜乳标准,其中又以蛋白质含量

指标为最。根据新国标,在生乳标准中,乳蛋白含量从1986年的每100克生乳蛋白质含量不低于2.95%降到了2.8%,菌落总数则从2003年的每毫升50万调至200万。有人据此将所有66项标准评价为全世界最落后的乳品标准,然而,事实并不是这样。攻击它的根据之一,就是蛋白质的含量,其实蛋白质含量是一个明确的质量标准,而不是安全标准,因为这点差别对消费者健康不会有任何影响。

中国人不喝生奶,生鲜乳被乳品企业收购后加工成各种各样的乳制品,根据每个企业的需要,它的蛋白质的含量是不一样的。生鲜乳的蛋白质含量主要影响收购价格,蛋白质含量高就收购价格贵一点,最后上市的价格也贵一点,反之也一样。而做成婴幼儿配方奶粉或者普通奶粉,或者不管是什么样的奶粉,这跟生鲜乳的蛋白质含量是完全没有关系的,因为奶粉中的水分蒸发。按照《食品安全法》的要求,这个生鲜乳的标准不应该进入新的食品安全国家标准,但是,它进来了,这就是妥协的结果。

厉曙光:一般说不属于标准的那部分就是检测方法了,检测方法也是有一个标准的,比如我们规定奶油蛋糕里的大肠杆菌、细菌总数、致病菌等,但检测这些菌数方法的参照标准一般不会放在标准里,而是放在附录里,这样可使标准简洁些。作为强制性的食品安全标准应当只涉及食品安全的指标,和与食品安全相关的指标。而其他方面的指标应由推荐性的产品标准来规范。

生鲜乳66个标准是妥协的产物

东方早报:为什么生鲜乳标准不应该纳入国家食品安全标准?

陈君石:收购来的生鲜乳不是直接喝的,与消费者健康无关。成了国家食品安全标准,政府就把自己套上了,显得很被动。这个问题完全应该是企业行为,而不是国家食品安全标准该管的。在国外,按照蛋白质含量高低分级,按照菌落总数多少分级。乳品公司到养奶户收奶,蛋白质高的牛奶多付钱,跟安全风马牛不相干。

东方早报:据说现今这套乳品标准是各方妥协的结果?

陈君石:这一套66个标准制定的过程,一共开了60多次“专家”会议。为什么要开这么多次?就是因为意见不统一。单单关于生鲜乳标准的会我就开了多次。

我说标准是一个妥协的产物,有两层意思:第一,不同部门、单位、专家对是否有必要制定生鲜乳标准,看法不一,来回讨论多次,最后妥协,那就同意制定吧。第二,标准是协商的产物,但我要强调,在保障健康方面,绝不能妥协。新标准的制定是基于科学依据,在能够保障健康安全的前提下,以兼顾国情和协商的方式确定的,如生鲜乳中蛋白质含量2.8克~2.95克相差0.15克对健康和食品安全不造成任何影响,

而且大家一天三餐要吃大约70克蛋白质,纠结这不到1克的蛋白质没有意义。同时,又考虑到国情,如果定2.95克,大部分鲜奶都达不到,标准就失去意义了。所以最后就定为2.8克。

厉曙光:制订标准的过程很复杂。比如涉及原料的标准,就有理化指标、生物学指标、感官指标、毒性指标等,都要作出相关限定。于是大家讨论,每一个指标不仅要讨论“有无”问题,还要讨论“高低”问题,“检验”方法的问题,制订的“科学依据”的问题,与其他标准“协调一致”的问题,是否符合“WTO规则”的问题等等。除此之外,还有物理指标,一般是指其外形,比如感官上是透明的、无色的还是有沉淀的、无嗅的等都要定标准。最后,还有检测方法的制订,即怎么样来测定这各种指标,于是检测方法也要定标准。举一个例子,上海的“青团”有着100多年的历史,深受老百姓的喜爱,但一直没一个标准,所以相关部门就一直在起草和酝酿这个标准,每次会议讨论都很热烈,所以定标准不是一件很轻率的事情,它既是科学决策,又是民主协商,是非常严谨的。

风险评估是专家纯科学的行为

东方早报:风险评估是否会基于各种各样的标准和权衡?

陈君石:不是,这是误会。风险评估是专家的行为,是纯科学的行为,专家们根据科学信息和数据来讨论,尽管有不同意见,但容易同意,不打架。而标准的制定是基于科学,但不完全按照科学来做决策,它还要考虑上述的其他因素及方方面面。

因为没有裁判,所以所有的标准,包括国际标准都是妥协的产物,这句话我是反复讲的。往往是通过不断的讨论来达成一致意见。按照道理来讲很清楚,是标准制定要基于风险评估的科学依据,但是讨论的时候还要考虑当时当地的政治、经济、文化、饮食习惯等因素,甚至包括各方的利益。作为牵头的部门,卫生部不可能拍板一切,这是个民主的过程,这个过程也很复杂,需要从最初的标准起草开始,一直到食品安全标准的分委员会,到食品安全标准的大委员会,最后到卫生部行政上进行审批。例如,过氧化苯甲酰作为面粉处理剂(增白剂的称谓并不确切),长期以来是允许使用的,纳入食品添加剂允许使用名单。去年,卫生部决定将它从允许使用名单中删除,并不是由于安全问题,而是有比较强烈的反对意见,认为没有必要使用。这就是一个妥协的例子。

厉曙光:实际上每一项标准的制定背后都有研究人员、高校、政府监管部门,以及企业的意见,大家都不能自说自话,当然,小企业希望把标准定得越低越好,大企业需要把标准提得高一些,以便能有更大的市场份额,有时可能是不切实际,或者没有必要的。但专家学者既要

人民健康负责(是首要的),又要满足市场供应,促进食品贸易(包括国际贸易),所以标准指标不是越高越好,而要适“度”保护,这个“度”很重要。要符合中国的国情,国外的标准未必对我们都适用。

东方早报:这个你能举个例子吗?

陈君石:就拿生鲜乳标准中的蛋白质水平来说吧。在制定国标时,蛋白质含量是定得越高越好吗?应该在保证食品安全的前提下,考虑能不能做到。既然生鲜乳中的蛋白质水平相差0.15克/100克不影响消费者的营养和健康,这能否成为一个重要的考虑因素。这个标准出台后受到攻击的一条理由是蛋白质2.8%。其实,经过农业部调查,有很大一部分收购来的牛奶达不到2.95%,如果定在这个水平,那标准就没有意义了。攻击的声音说“政府迁就落后”,但定为2.8%其实是考虑国情。但是造成的舆论是标准落后,中国人的健康不值钱,因为少吃蛋白质了。其实中国人每人每天从牛奶等奶制品里得到的蛋白质微乎其微,一日三餐多吃一小口馒头这点差别就没有了。

食品安全标准不统一,“立法打架”无法避免

东方早报:再回到多套标准的话题,若有冲突的时候该如何处理?

厉曙光:标准本身问题不大,肯定以国家标准为最高,在国家没有标准的时候遵循地方标准,比如“青团”只有上海有,所以遵循上海的“青团”标准。但多套标准却给监管带来很大的麻烦,这是当下突出的矛盾。比如,根据卫生部门的规定,黄花菜不属于“干菜”,因此不得有二氧化硫残留,但质检和农业部门的相关标准却规定“黄花菜”属于“干菜”,可以允许其二氧化硫残留,两者相互矛盾。又如,2006年发生“多宝鱼事件”时也曾有过“标准之争”,有关部门对30多个多宝鱼样品进行药残检测,发现超标药物有7种,但海洋渔业地方部门参照农业部的规定抽取了26个多宝鱼样品检测,结果却全部合格……这些事例表明,只要食品安全标准不完全统一,“标准打架”、“立法打架”、“职能交叉”、“管理重复”等问题的发生就无法从源头上得到根本解决。

东方早报:既然养殖这些鱼最后都是要上老百姓餐桌的,为何农业部还允许添加兽药呢?

厉曙光:我国允许使用的农药、兽药(包括渔药)的标准由农业部会同卫生部等制定。被检出含有的禁用渔药品种,属于农业部规定禁止使用的。这也是一些地方渔业养殖户为追求产量而违规使用,也可能存在当地管理部门视而不见的现象,当然也有地方保护主义的原因。但这并不是多套标准最伤脑筋的后果,最麻烦的是一旦发生纠纷,牵涉到官司,往往会用不同部门的标准混淆问题的实质,就比较难了。