

“分段管理”已呈现四大弊端

标准“打架”给监管“带来很大麻烦”，分段管理导致资源浪费、重复监督等问题

2 国情不同，食品国际标准不能取代国家标准

清理整合之后才能建立新的安全标准

东方早报：卫生部具体何时能将食品标准清理、整合完毕？

陈君石：目前的计划是2013年底。（编者注：根据《食品安全国家标准“十二五”规划（征求意见稿）》，到2013年底，基本完成对现行1900项食品国家标准和3000余项食品行业标准中强制执行内容的清理。）

东方早报：除了清理历史遗留问题，现在还需要做哪些工作？

陈君石：先要完成清理整顿才能建立完全新的安全标准，现在主要还是清理整顿，但也要制定一些新标准。卫生部每年都公开征求新标准制定的建议。

标准属于风险管理不是纯科学

东方早报：如何理解中西食品安全的标准差异？

陈君石：食品是世界上少有的有

国际标准的，比如，汽车没有国际标准，电视机没有国际标准，但唯独食品有，主要是从安全考虑的国际食品法典标准。但是它不能取代各个国家的国家标准，因为每个国家的国情不一样，饮食结构也不一样。比如大米，是我国公众的主食之一，因此我国对大米中的镉（重金属）限量值的规定就比国际标准更严格。每公斤大米含镉的限制标准，我国不超过0.2毫克，而国际食品法典委员会的标准是不超过0.4毫克。此外，有的蔬菜的农药残留标准，我国也不同于国际标准或其他国家的标准。这是由我国国情决定的，不能说明标准本身的优劣。归根到底，是有害物质吃进去的多少来决定它的危害大小。

此外，标准属于风险管理，不是风险评估，不是纯科学。比如出口国和进口国就不可能制定出一样的标准。作为进口国，就希望把食品标准控制得很严。但如果是出口国，就希望标准制定松些，方便输出。国际标准一是指导各个国家制定自己的国家标准，特别

是发展中国家，所以发展中国家采用国际标准不及发达国家多；二是为世贸组织打官司时，作为仲裁标准。总之，中外标准不可比。

无须“闻”食物添加就“色变”

东方早报：近期曝出多起添加剂的问题，每一次社会反响都很大。

陈君石：实际上那些添加剂事件没有影响消费者健康。至今为止，我国发生的各种食品安全事件中，根据科学的评估，没有一件是由食品添加剂引起的，也没有这样的事件引起消费者健康的危害，或者甚至于说是潜在的危害，包括超范围和超量使用添加剂（当然这是不允许的）。所以不应该受到舆论的误导，认为“只要添加就有危害”。

厉曙光：很多消费者对食品添加剂仍心存疑虑，闻之色变，以至于市场上很多食品生产商和经销商频频打出“本品不含任何食品添加剂”的广告招徕顾客。但这种做法进一步将食品添

加剂与食品安全对立起来，加大了人们对食品添加剂的误解和偏见。

可以夸张地说，没有食品添加剂就没有今天的食品工业，更没有如今市场上如此琳琅满目、丰富多彩的食品，也无法满足人们对各类食品“色、香、味”的需求，因此不管人们是否愿意或者是否意识到，食品添加剂已经进入寻常百姓家，并成为我们日常生活中不可缺少的一个组成部分。当然，已经发生的诸多食品安全突发事件或多或少都与食品添加剂有关，如：鸭蛋里的苏丹红、火腿由敌敌畏浸泡、生猪饲料添加“瘦肉精”等，但在这些事件中食品添加剂本身是无辜的，关键是“添加物质”并不在“食品添加剂”的范畴内。为此，我们有必要严格区分“食品添加剂”和“食品添加”这两个截然不同的概念。

对这个问题，《食品安全法》规定，食品添加剂应当在技术上确有必要且经过风险评估证明安全可靠，方可列入允许使用的范围。这意味着，在国家

食品添加剂清单中榜上有名者都是允许使用的，也是安全可靠的。只不过根据新法的规定，食品生产者应当依照食品安全标准关于食品添加剂的品种、使用范围、用量规定来使用食品添加剂，不得在食品生产中使用食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康的物质。

此外，法律还规定，食品和食品添加剂的标签、说明书，不得含有虚假、夸大的内容，不得涉及疾病预防、治疗功能。生产者对标签、说明书上所载明的内容负责。另外，不能制假售假、掩盖食品缺陷而使用食品添加剂。使用食品添加剂的预包装食品应当在标签或者说明书标明所使用食品添加剂的品种，保证消费者的知情权。可以说，这些规定为食品添加剂的规范使用提供了有力的法律保证。

当然，关于食品添加剂的准确数量我永远记不住，因为不断有新的出来，我只记得1983年大学毕业的时候好像是1000多种，现在有2300多种，将来还会不断增加。

3 分段管理导致监管漏洞不可避免、资源浪费、重复监督、重复检查

多部门缺乏沟通却共同管理一条产业链

东方早报：全国“两会”有提案说：目前食品安全检测体系缺乏统筹规划，卫生、农业、质检、工商等多职能部门的资源不能共享、重复建设。如何解决监管部门分散、多头管理？

陈君石：这个我非常同意。现在的《食品安全法》规定的是“分段管理”，然而，任何一件真正的食品安全事件，都暴露出分段管理的弊病。比如三聚氰胺事件，添加三聚氰胺的主要是收奶站，而非乳品加工厂，那收奶站归谁管呢？当初农业部认为是质检总局管，说这属于加工生

产的环节。质检总局说牛奶还没到工厂，到了乳品加工厂才管，所以收奶站就变成没有人管。出事后，国务院规定农业部管理所有的收奶站。一条食品链是一个整体，我们分成这么多部门来管，这些部门又从不坐在一起对话，怎么覆盖整个链条呢？所以漏洞不可避免。

厉曙光：我曾在多个公开场合说过：标准打架的源头在法。在法制上理顺，才能在机制上理顺，现在这个机制是跟着法律走的。当然，我是从可操作性方面来看的，以面包房为例，现在的《食品安全法》规定：食品生产加工归质量技术监督局管，柜台销售食品归工商局管，店面供应饮料

（如咖啡）或者现制现售则归FDA管。因此一个面包房就面临三个部门检查。而上海在市食安办的协调下，规定面包房的工厂由质监部门监管，单个面包房则由FDA监管。

东方早报：分段管理有哪些弊病？

陈君石：分段管理的弊病还表现在资源浪费、重复监督、重复检查。比如在一些大的超市，它们要被多部门监管和抽样。按理说，超市应该归工商管，但事实上有好多个“婆婆”都要监督和抽样，而且口径不完全一致，尽管我们的标准只有一个，但不同的部门没有经过统一的培训，在执法当中的掌握是不一样的，再加上一些执法队伍的素质较差，情况很令人担心。

制定检测方法标准需要考虑多方面

东方早报：几个部门管食品安全比较合适？

陈君石：世界上有不同的监管体系模式，有些小的国家就一个部门管，比如丹麦，但这显然不适用于中国。现在的认识是应该减少监管部门，但必须保证能覆盖整个食品链。

全世界比较多的监管体系主要由农业部门和卫生部门组成，但在中国还有一个国家质检总局，这是其他国家没有的，但我作为专家不能说质检总局该不该管。监管体制也要基于科学，但也可能有比科学更重要的因

素。现在分段管理的弊病很大，实施至今快三年了，问题很清楚了。

东方早报：厉教授，你参与过哪些标准的制定？谁最后拍板呢？

厉曙光：因为我是上海市地方标准起草委员会的专家，所以会参加相关部门的讨论，焦点就是标准的高低。监管者要兼顾企业的生产能力和执行能力，以及消费者的健康。最后肯定是民主投票，个人依据专业水平、科研能力等，再由主任委员拍板，因为他是负责任的，其他人签字“同意”或“不同意”。制定国家标准的时候不会考虑这个，全国标准是统一的，但在制定检测方法标准的时候需要考虑。因为这牵涉很多检测仪器，一些经济不发达地区没有能力承担。

4 食品安全是企业生产出来的，不是监管出来的，企业要敬畏法律

食品生产企业必须对法律敬畏

东方早报：陈院士曾表示，食品安全没有零风险。能解释一下么？

陈君石：一句话：危害无所不在，无法消灭；风险有大小，关键在于控制。

食品中存在的危害会不会对人的健康造成损害，取决于吃进去的量和频率。比如，北京烤鸭的皮中确实存在致癌物：多环芳烃类。但是，由于此物质只存在于烤鸭皮里，且含量很低，人们也不天天吃烤鸭，因此健康风险很低，没人担心吃北京烤鸭会得癌，也不认为北京烤鸭是不安全的。

其实，零风险只存在于真空中。生活中都有风险，但人们认为这种风险可以接受。可是谈到食品安全，哪怕存在一星半点的风险，都是不能接受的。这种心情可以理解，但是不

科学的。科学和实际的做法是通过各种措施将风险尽可能降低到可以接受的程度。所以对政府来讲，不是消除危害，而是控制风险，无论在发达国家还是发展中国家都是如此。

厉曙光：食品安全没有零风险，不可能零风险，肯定会不停地出事，问题就是出事的频率和事件的大小，这点大家一定要很清醒地意识到。从农田到餐桌有无数个环节，无论哪一个环节的哪一个人或者掉以轻心，或者想搞点破坏，马上就会出问题。关键是要控制重大事件，严重危害消费者健康的事件或者系统性事件。

东方早报：我国号称有“百万大军”监管食品安全也不能保证安全？

厉曙光：第一不可预测，第二不可能天天查。举个例子，一个区有将近500家企业，监管人员只有30多个，两个监管人员一组，就算一周不休

息，一天也至少要跑5家。现在一出事情老百姓就说监管不力，我能理解，但食品安全是企业生产出来的，不是监管出来的，不能仅仅依靠监管，而是要让食品生产企业有一种对法律敬畏感，对社会和消费者的责任心。

一个环节出错就会发生全国性的食品安全事件

东方早报：中国的食品安全问题真的如报道的那么糟糕吗？

厉曙光：没有。比如中国人的寿命。新中国成立时中国人的平均寿命35岁，我们现在吃了那么多“有问题”的东西，就上海而言，男性82岁，女性84岁。所以，没那么糟。

东方早报：那为什么现在给老百姓感觉却那么糟糕？

厉曙光：我前面说的从农田到餐桌每一个环节都有可能出差错，但不

是全国都在出差错，在资讯时代，无数个环节里面某一个省、某一个市、某一个县、某一个村、村里面的某一个人在做这件事情，就会发生一件“全国性”的食品安全突发事件。

食品生产违反标准，无论有无影响，必处置

东方早报：我们要对什么零容忍？

陈君石：强调“食品安全没有零风险”，绝不等于政府对食品安全保障没责任了，可容忍超标现象和违法行为。尽管，食品生产经营者是食品安全的第一责任人，但是政府的食品安全监管也是不可或缺的。政府有责任通过监管将食品中的危害控制到对消费者健康没有不良影响的程度。做到这一点，政府就要组织科学家对食品中存在的危害进行科学风险评估，再根据评估结论来制

定控制措施，包括食品安全标准、管理办法，还要通过监管来保证这些措施的落实和实施，以达到风险处于可接受的水平。

例如，食品添加剂是食品生产加工所必需的，但超量使用可能会危害人体健康。政府就要组织专家对食品添加剂的安全性、工艺必需性等进行科学评估；若通过评估，则以国家食品安全标准的形式规定其使用范围和量以及食品添加剂的质量规格。政府相应的监管还要对每种食品添加剂的生产、使用进行监管。在食品生产中超范围或者超量使用食品添加剂属于违反标准，无论是否危害健康，政府部门都要处置，乃至处罚。对待人为的非法添加，比如三聚氰胺，这是不允许用在食物中的，只要添加就属于违法，政府要严厉打击，杜绝这种违法行为，这就是零容忍。