

食品安全治理协同创新中心

Center for Coordination and Innovation of Food Safety Governance

2017年第4期

总第26期

# 食品安全治理

FOOD SAFETY GOVERNANCE

[www.chinafoodsecurity.com](http://www.chinafoodsecurity.com)

2017年5月20日 月刊



中國人民大學  
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA



清華大學  
TSINGHUA UNIVERSITY



華南理工大學  
South China University of Technology

食品安全治理协同创新中心

Center for Coordination and Innovation of Food Safety Governance

2017年第4期

总第26期

# 食品安全治理

## FOOD SAFETY GOVERNANCE

[www.chinafoodsecurity.com](http://www.chinafoodsecurity.com)

2017年5月20日 月刊

《食品安全治理》编辑部

主任：杜焕芳

副主任：路 磊

编辑：杨 娇 孟 珊 宫世霞

食品安全治理协同创新中心

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学

明德法学楼606办公室

电话：010-82509440 62513083 62513709

邮编：100872



中國人民大學  
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA



清華大學  
TSINGHUA UNIVERSITY



華南理工大學  
South China University of Technology

# 发刊词

“国以民为本，民以食为天、食以安为先”，食品安全是事关国家治理和社会发展的战略性问题，不仅关系人民群众生命健康，而且涉及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”建设全局，在社会稳定和可持续发展中具有牵一发而动全身的地位。应当说，近年来我国在食品安全领域采取了一系列重大举措，取得了一定成效，但总体形势依然十分严峻。究其原因，当前我国食品安全治理体系不够完善、治理能力亟待提升是一个主要因素。

在这种背景下，党和国家明确提出通过治理改善食品安全形势的总体思路。2013年4月10日《国务院关于地方改革完善食品药品监督管理体制的指导意见》明确提出食品安全“社会共治”。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步地将食品安全纳入“公共安全体系”并作为国家治理体系的重要组成部分。治理和管理虽只有一字之差，但在治理主体、机制、环节、保障等方面存在根本性差异。在“治理”、“共治”等理念达成共识之后，当务之急在于构建治理主体多元协作的格局、形成治理机制协调整合的合力、构筑治理环节无缝对接的系统以及实现食品安全治理的法治化。

毫无疑问，食品安全治理既是一个实践问题，同时也是一个理论命题。治理不仅为我国食品安全制度建设和实践操作提出了改革方向，同时也为我国食品安全理论研究、学科发展和人才培养提出了新的挑战和发展契机。作为一个典型的问题导向、文理交叉的跨学科领域，食品安全治理急需学术界与实务部门的深度合作，以及法学、管理学、政治学等人文社会科学与食品科学、环境科学、农业科学等理工学科之间的协同研究。为此，食品安全治理协同创新中心创办《食品安全治理》内刊，旨在探讨食品安全治理的基本原理和一般规律，研究国内外食品安全治理的先进经验，回应我国食品安全治理的实践需求和改革举措，剖析我国食品安全治理的问题、动力、阻碍、路径、规律和趋势，推进我国食品安全治理体系和治理能力的现代化。

确保“舌尖上的安全”，是时代赋予我们的重大责任。我们相信，《食品安全治理》能够得到理论界和实务界各位学者专家的大力支持。在我们的共同努力下，本刊能够成为食品安全治理领域的学术交流平台、思想碰撞平台和信息发布平台，从而为确保我国的食品安全贡献出应有的力量。

《食品安全治理》编辑部

# 目 录

## 中心动态

- 食品安全创新中心与国家食药总局高级研修学院签署合作协议 1
- 中心成功举办主题为“Campaign over Golden rice: environmental rights versus food rights”的讲座 4
- 食品安全责任法律问题研讨会成功举办 5

## 新闻纵览

- 食品安全政策 7
- 食品企业动态 8
- 行业发展趋势 9

## 特别专题

- 食品药品监管不能总是应急 10

## 热点透析

- 五毛食品泛滥，谁来捍卫孩子“舌尖上的安全”？ 15

## 学术研究

- 中国食品安全追溯制度的构建探讨 17

## 外讯导读

29

## 中国人民大学食品安全治理协同创新中心与国家食品药品 监督管理总局高级研修学院签署合作协议

2017年5月9日，中国人民大学法学院（中国人民大学食品安全治理协同创新中心）与国家食品药品监督管理总局高级研修学院举行合作协议签约仪式。



中国人民大学法学院院长、食品安全治理协同创新中心常务副主任韩大元教授和国家食品药品监督管理总局高级研修学院党委书记兼院长江德元教授分别致辞。国家食品药品监督管理总局高级研修学院廖沈涵副院长和中国人民大学法学院副院长、食品安全治理协同创新中心管委会主任胡锦涛教授代表双方签署了合作协议。签约仪式由国家食品药品监督管理总局高级研修学院党委副书记兼纪委书记罗杰主持。





中国人民大学食品安全治理协同创新中心是中国人民大学与国家食品药品监督管理总局于2013年签约合作共建的跨学科研究机构，中心致力于推动食品安全治理现代化、法治化，广泛汇聚食品安全治理相关的法律、食品科学、环境、标准和管理方面的人才与资源，在食品安全领域人才培养、学科建设、智库建设、国际交流等方面开展大量工作，在食品安全治理理论研究和平台建设方面积累了丰富的经验。

国家食品药品监督管理总局高级研修学院是我国食品药品监管领域唯一的也是最为权威的专业教育培训机构，是唯一的国家级食品药品安全应急演练中心，为我国食品药品监管领域人才培养做出了重要贡献，在食品药品监管政策理论及教育科学研究方面取得了显著成效，在食品安全实务和理论研究方面具有明显优势。

今后双方将在开展食品安全监管与治理重大理论与实践问题研究，食品安全监管人员学位教育、培训、食品安全法律硕士和博士后人才培养，师资、教材、课程建设，深化学术交流和信息共享，促进食品安全监管干部网络学院建设、食品安全治理案例库资料库建设、食品安全治理创新平台建设等方面进行深入的合作。

国家食品药品监督管理总局高级研修学院副院长陈兵以及相关部门负责人，中国人民大学法学院副院长时延安教授、党委副书记阎芳，法学院莫于川教授、万勇教授、熊丙万助理教授，农业与农村发展学院生吉萍教授，中心办公室主任路磊等出席签约仪式。



## 中心成功举办主题为“Campaign over Golden rice: environmental rights versus food rights”讲座

2017年5月16日，中国人民大学食品安全治理协同创新中心成功举办了主题为“Campaign over Golden rice: environmental rights versus food rights”的讲座。主讲人为剑桥大学发展研究中心Kseniya Gerasimova博士，中国人民大学农业与农村发展学院生吉萍教授做主持。



Kseniya Gerasimova博士首先介绍了转基因、人权、环境权的定义，并从DNA研究、转基因技术的应用、转基因动植物的区别、转基因食物和农产品、转基因农作物的监管、以及转基因典型案例等角度详细阐述了转基因食品与人权、环境权、食物权的关系。

讲座结束后，与会者进行了热烈的讨论。



## 山姆·沃尔顿食品安全工作坊第一期——食品安全责任法律问题研讨会成功举办

2017年5月18日，山姆·沃尔顿食品安全工作坊第一期——食品安全责任法律问题研讨会成功举办。来自国家食品药品监督管理总局、北京市食品药品监督管理局，北京市第三中级人民法院等实务界，中国人民大学、北京外国语大学等学术界，以及行业协会、食品经营企业的代表参加了本次会议。



山姆·沃尔顿食品安全法教席胡锦涛教授介绍了会议的背景，并从范围、限度、方法论的角度详细阐述了责任到人的必要性、追究责任的方式、行政处罚技术层面如何责任到人等问题。

国家食品药品监督管理总局任端平处长介绍了征求意见稿立法思路及重点，并指出目前存在的难点与困难。

北京市食品药品监督管理局冀玮处长以食品安全欺诈行为的地方执法实践为切入点，讲述地方执法面临的主要问题。

北京外国语大学法学院王文华教授以网络食品安全犯罪为视角，详细阐述了食品安全领域犯罪的刑事责任认定问题。

中国人民大学法学院王旭副教授指出，设定责任到人的条款是否可行需要全方位考量，并从法政学和法解释学两个角度分析了责任到人条款需要类型化处理的必要性。

北京市第三中级人民法院郑慧媛法官主要从司法实践的角度，介绍了三中院的食品安全案件审理工作以及食品安全欺诈行为的认定。

随后，行业协会及食品经营企业代表就征求意见稿发表了相关意见。



山姆·沃尔顿食品安全工作坊由中国人民大学食品安全治理协同创新中心主办、山姆·沃尔顿食品安全法教席承办。工作坊将针对社会热点问题及食品安全大事定期举办，并邀请来自监管机构、学界、企业的代表对不同议题展开深入研讨。

## 食品安全政策

◆【山东新规：今日起小作坊生产加工产品也可进超市了】《山东省食品小作坊小餐饮和食品摊点管理条例》于2017年6月1日正式实施。《条例》规定，小作坊、小餐饮应当取得登记证，食品摊点应当进行备案，并取得信息公示卡。未实施登记、备案的小作坊、小餐饮、食品摊点不得生产经营。

长期以来，食品小作坊、小餐饮和食品摊点（以下称“三小”）的生产经营分布广泛，普遍存在规模小、从业人员少、生产经营条件简陋、设备设施简单等问题，概括起来就是“多、小、散。”同时，由于相关法律法规不够完善，在“三小”监管方面也存在盲区。

◆【澳大利亚拟修订进口食品检验与分析条例】据澳大利亚农业与水利资源部消息，5月31日澳大利亚农业与水利资源部发布IFN 09-17号通告，拟修订进口食品检验与分析条例。

本次拟定法律修订了《2001 进口食品控制法》的内容。《2001 进口食品控制法》界定了风险食品，按照法令要求，风险食品比其他食品面临的检查与分析较多。

◆【中国将在13个粮食主产省份开展农业大灾保险试点】近日，财政部发布《关于在粮食主产省开展农业大灾保险试点的通知》。通知称，按照国务院部署，将在13个粮食主产省份选择200个产粮大县，面

向适度规模经营农户开展农业大灾保险试点。

通知提到，考虑到农业大灾与一般灾害的灾因基本相同，但损失程度不同，适度规模经营农户对农业大灾保险产品的需求主要集中在提高赔付金额方面，试点工作主要围绕提高农业保险保额和赔付标准，开发面向适度规模经营农户的专属农业保险产品。

◆【北京：黑作坊肉流入市场食药监局启动调查】北京市食品药品稽查总队及通州、大兴、朝阳等区食药监稽查人员，对黑作坊送货的仓库及批发市场商户进行调查，发现大洋路批发市场熟食区的一家食品经销商——北京瑞红商贸有限公司租用了大兴某食品厂的仓库，黑作坊员工将熟食送至该仓库后，经销商将黑作坊产品和正规产品混合，运至大洋路批发市场销售。

大洋路农副产品市场刘姓经理表示，待食药监部门调查结果出来后，市场将对该公司进行严肃处理。目前，朝阳区食药监局还在对相关情况做进一步调查。

市食药监局昨日表示，对目前已发现的违法行为，加大查处力度，从严从重处罚。此外将加大食品集中交易市场经销肉制品的监督检查力度，结合近期开展的畜禽肉水产品专项整治，对食品生产经营者的采购验证等进行重点检查。

## 食品企业动态

◆【新政前或现中企抢购海外乳企高潮】5月22日晚，澳优乳业股份有限公司（以下简称“澳优乳业”）发布公告称，公司通过澳大利亚全资子公司 Ausnutrition Care 与澳大利亚 Australian Dairy Park Pty Ltd（以下简称“ADP”）的股东达成协议，以2330万澳元收购ADP公司100%股份。

ADP 是目前通过国家认监委注册的8家婴幼儿配方奶粉生产乳企之一，也是近年来第二家易主的澳大利亚认证名单企业。

◆【进口食品安全吗？没有中文标签的不要买！】没有中文不应该才是“正宗”的进口食品吗？许多市民都有这样的误解。事实上，标识标签是食品安全的一部分，有中文标签才是正规渠道进入我国的食品。

第一种是产地在国外，有备案的供应商贴中文标签再销售，这是真正的进口食品；第二种是原料产地在国外，国内生产商分装销售，这其实不属于进口食品；第三是全外文，这种是消费者偏爱的，事实上这有可能是假冒的进口食品，食品安全风险大，消费者们要谨慎选择。

◆【市场大 专家吁巴西肉商深入了解中国消费者】，荷兰合作银行指出，尽管巴西肉类制品在中国的销量一直在上涨，但随着北美国家的禽流感疫情逐渐被消灭，巴西很可能会在中国市场与美国出口的禽类制品进行进一步的竞争。

“我们预计，巴西出口到中国的禽类

制品与美国出口到中国的禽类制品在市场占有率方面应该是平分秋色的局面，中国除了进口巴西的鸡胸肉以外，还会进口各种鸡翅和鸡爪之类的产品。”荷兰合作银行农业出口领域负责人说道。

此外，荷兰合作银行负责人还指出，由于巴西生产的肉类成本进一步下降，巴西出口到中国的猪肉总量还将继续上涨。

“不过，作为中国最主要的肉类供应国，巴西的肉类生产商对于中国市场消费者的喜好仍然没有特别深刻的了解。因此，巴西的肉类生产商们需要进一步了解中国市场消费者在选购商品时的偏好，以便在今后的生产中根据对方的喜好向中国出口更多更优质的符合中国消费者口味的产品。”荷兰合作银行农业出口领域负责人说道。

◆【光明乳业新西兰公司耗资5千万扩产紧盯未来需求】新莱特乳业（ASX:SM1）日前公告，完成对新西兰乳业公司（NZDC）100%股权收购。公司执董兼CEO John Penno 表示，

此次收购让我们得以满足现有市场需求，并提供增长空间以满足未来客户需求。“拥有第二处包装工厂也将有助于降低只拥有单一制造场地带来的相关风险”。

公司公告披露，新莱特正寻求向新西兰初级产业部与中国中国国家认证认可监督管理委员会CNCA进行新工厂的注册。

## 行业发展趋势

◆【“舌尖上的中国”正在改变全球食品行业格局】让中国 14 亿人口吃饱喝足的任务正在改变着全球的食品行业。为了迎合不断增长的需求，中国企业已将可耕作土地的收购遍布世界每一个角落。世界第二次环保革命正在发生，彭博社 23 日对中国已改变的饮食习惯是如何惊人地重塑世界贸易进行了深度剖析。

肉类进口增多，牛肉进入寻常百姓家。猪肉，这一常被中国人作为主食的肉类，其在花销中的占比也有了升高。而像鸭肉、鲤鱼这些食物的占比却有所下降。联合国粮农组织的数据显示，2008 年至 2013 年间，中国本土养殖的猪、禽类和淡水鱼类增长了 17 至 22 个百分点，而肉牛只增长了 9 个百分点。

美国的肉类大部分出口中国。美国 and 德国是中国主要的肉类进口国：美国出口的肉类有 70% 都被中国买走，这一比例在德国出口的肉类中占 35%，其中包括有蹄类哺乳动物如牛、羊和猪的内脏。

人均蔗糖食用量增长最快。2016 年，中国蔗糖的食用量为每人 12.7 千克，这一数字在印度和澳大利亚分别为 21.5 千克和 52 千克。虽然澳大利亚人食用的蔗糖是中国人的 5 倍，不过中国的人均蔗糖食用量增长最快。

◆【中国提高食糖进口关税 引发巴西糖业担忧】由于国内制糖工业的不满，中国政府在去年 9 月宣布对进口食糖进行立案调查。商务部最终决定，对关税配额外进口

食糖征收保障措施关税，期限 3 年，第一年税率为 45%，第二年为 40%，第三年为 35%。

中国是巴西蔗糖的最大买家，去年的巴西对中国蔗糖出口额达到了 8.18 亿美元，因此从去年开始巴西政府就一直在密切关注调查动态。巴西政府也一直在同中国当局以及世贸组织进行沟通，表达巴西政府对于这一事件的重视。

在中国宣布决定后，巴西外交部表示将会继续同中国政府接触，对中国采取的措施进行更清晰的了解，并称或将采取措施来捍卫巴西出口商的利益。

中国规定的食糖年度进口关税配额为 195 万吨，配额内关税税率为 15%，配额外则为 50%。如今再加上 45% 的保障关税，配额外的进口税率达到了 95%。巴西蔗糖工业联盟预计，这一措施会让巴西蔗糖出口量在未来 12 个月内减少 80 万吨。

◆【我国是欧盟进口农产品主要原产国之一】2016 年，欧盟农产品进出口总值 2630 亿欧元。食品占欧盟出口农产品的 54%，蔬菜占 25%、畜禽产品占 21%；而在欧盟进口农产品中，蔬菜占 51%，食品和畜禽产品分别占 29% 和 20%。

欧盟农产品主要出口目的地是美国，占其农产品出口额的 16%，其后依次是中国（8%）和瑞士（6%）；欧盟进口农产品主要来自美国和巴西，分别占其农产品进口额的 9%，其后是挪威、阿根廷和中国（均为 5%）。

## 食品药品监管不能总是应急

在健康中国的背景下，食品药品监管不该再局限于应对突发事件，而应成为一项向全民提供的具有战略意义的基本公共服务。

国务院总理李克强在 2017 年政府工作报告中指出，“完善（食品药品）监管体制机制，夯实基层监管力量”。这一表述不同于 2016 年政府工作报告“加快健全统一权威的食品药品安全监管体制”的提法，引发业界诸多猜想。

根据惯例，国务院机构改革和后续地方政府机构改革每五年进行一轮，因此食药监管体制在 2018 年有所调整并不意外。然而体制何去何从目前并不明朗，本文试图从理论和实证层面加以分析。

### 纵与横：监管改革的选项

食品药品安全重在监管，而监管体制是影响监管绩效的主要因素。

监管体制属于广义的行政体制范畴，一般包括法律定位、组织机构、人员队伍、经费配置、职能划分等要素。

监管体制通常在两个维度受到关注——纵向层级间关系，横向部门间关系。纵向维度的关键是体系垂直管理或属地管理，横向维度的核心是职能分开或整合。

根据不同维度，下一步食药监管体制改革有若干可能选项。

一是机构单设模式。2013 年《国务院关于地方改革完善食品药品监督管理体制的指导意见》提出，地方各级政府整合原食品安全办、原食品药品监管部门、工商行政管理部门、质量技术监督部门的食品安全监管和药品管理职能，对食品药品实行相对集中统一监管。

参照国务院的整合模式，山东、河南、甘肃、湖北、广东、广西等省份在省、市、县三级单独设置食品药品监管机构，县级食药监局还在乡镇或区域设立监管派出机构，以便减少监管环节，保证上下协调联动，防范系统性食品药品安全风险。

北京、重庆、海南等地还实行了省级以下垂直管理体制，在实践中取得较好的成效。

二是综合执法模式。许多地方并未参照国务院模式单独设置食药监管机构，而是成建制整合工商、质监、食药等部门，组建新的市场监督管理局。

浙江、安徽是这一模式的最初试验者，天津是目前唯一成立省级市场监管机构的地方，内蒙古、深圳则经历了食药监局与市场监管局合分合分的反复。据国家工商总局统计，截至 2017 年 1 月底，全国有约三分之一的副省级市、四分之一的地级市、三分之二的县实行了市场监管综合执法，采取工商、质监、食药监“三合一”的较为普遍，占一半以上，还有的是“四合一”“五合一”模式。



鉴于综合执法对食品药品监管能力的影响饱受争议，有学者提出折中观点，主张建立“以中央为主导，以地方为基础，省级以上食药单列，地市级以下合并监管”的合作协同监管模式。

三是食药分开模式。有观点认为药品监管应回归卫生计生部门，食品监管划给各级市场监管局，其理由包括历史和现实两方面。

从历史上看，1998 年国家药监局成立以前，中国药品监管主要由卫生药政部门承担，而食品卫生和质量监管职能分布在卫生、工商、质监等部门，回归具有历史路径支撑；在现实中，中国约 80% 的药品在医疗机构出售，关于疫苗、血液制品等高风险品种的专业监管力量一直保留在卫生部门，药监重回卫生能够实现产业链条和监管职能的内嵌性。同时，全国食品生产经营企业有 1180 万家，产业结构多、小、散，监管任务点多面广，市场监管局能够发挥资源丰富的优势扩大监管覆盖面。

综合近期消息，有研究者已经建议决策层将这一模式纳入政策议程的备选项。

四是央地差异模式。从 1998 年国务院组建国家药监局，并开启药品监管现代化起，一些政策实践者就希望学习美国做法。美国食品药品监管分为联邦和州两套体系，联邦食品药品监管局（FDA）垂直管理高风险品种、大型企业和跨州生产经营行为，监管事务办公室（ORA）根据地理区域设置若干派出机构，有中部、东北部、东南部、西南部和太平洋区 5 个大区办公室，管理 20 个地区办公室和近 200 个监督检查站，负责大量日常监督管理工作，包括产品审批、日常监管、投诉处理、案件调查等事务。全美各州、县和城市的地方卫生部门则负责监管药店、餐馆、超市、杂货店等。

若真正引入这一模式，意味着中央和地方形成两套差异化的监管体制，前者通过全国垂直体系监管高风险食品药品企业，后者属地负责本地化属性较强的监管事务。

在近期药品审评审批、稽查办案等政策试验中，监管部门已经开始探索划分监管功能区 and 设置监管派出机构。

由于体制改革具有诸多不确定因素，我们不可能穷尽所有模式。从目前情况看，上述选项的可能性较大。

### 综合执法削弱监管能力

接下来分析纵横体制影响监管能力的机理。

不可否认，实行综合执法的地方，人员编制、工作经费、执法装备、办公场地等监管资源均有所增加。然而食品药品安全不仅仅是一般市场秩序，还具有公共安全、健康技术等属性。食品药品监管也不是传统行政管理，而是专业性、技术性、系统性要求极高的工作。基于此，综合执法对监管能力的影响表现为三个方面。



首先，监管机构政策目标内生冲突。当前县区基层普遍建立了市场监管部门，但上级仍是食药监管、工商、质监等部门。由于改革同时将食品安全监管职能统一划转给食药监部门行使，上级工商、质监部门的理性选择是强调本部门剩余职能的重要性，并且以自身工作为出发点设置政策议程，政策目标缺乏一致性和互补性。上级的多头部署会议、报表、检查等事务，使基层疲于应对，导致机构政策目标内生冲突。

据统计，有的县级市场监管局一年中收到上级三个部门文件多达 1784 份，主要是布置开展各类专项监督检查，数量远超机构改革前三个局接收文量的总和。

以近期发生的天津独流镇“假冒调料”事件为例，其涉及市场秩序、食品安全、知识产权等诸多政策议题，本应该是综合执法的优势所在，但实际上市场监管局并未发挥协同作用。

其次，监管职权和监管资源结构性不匹配。在简政放权的背景下，市场监管部门职能不断减少。不论是“先照后证”“多证合一”，还是企业年报制度，都强调许可权和监管权的精简下放，以减轻市场主体负担。而食品药品安全则不能一味放权，甚至需要上收和集中一部分高风险监管事权，两者形成理念冲突。此外，市场监管部门习惯于传统行政管理模式，与基于风险分析的食品药品现代监管理念也不相符。

有研究统计了三个县级市场监管局 2015 年食品药品监管工作情况，其中 65% 的监督检查力量用于行政许可和专项检查，最终仅发现 15% 的案件线索，投入与产出严重倒挂。

在监管总量约束下，日常监督检查和监督抽检也难以深入细致，查处案件主要集中在索证索票、标签标识等表面问题，微生物超标、制假售假等具有严重危害的关键风险点难以被发现。

最后，综合执法稀释专业监管。作为新组建部门，市场监管局必然整合内设机构和执法队伍，食品药品相关内设机构数量减少，食药稽查队伍通常也被整合。由于内设机构间人员编制需要保持总体均衡，专业监管人员或是转岗到其他业务口，或是被下派到乡镇监管所。加之食品药品安全问责压力促使监管人员主动转岗和离职，改革后专业监管人员数量不增反降。

据有关部门调研，全国市场监管系统中从事食药监管的人员只占 32.6%。在本轮机构改革前的 2012 年，全国食药监管人员人均监管对象为 27 家，而到了 2016 年这一数字飙升为 77 家，基层压力加大。

此外，综合执法改革对药品监管专业性的冲击比食品领域更为严重，这一点往往被地方政府忽视。更值得警惕的是，一些人以当前食药监管队伍专业化水平不高的实然状态，否定其未来专业化、技术化的应然发展方向，混淆了逻辑。

## 属地管理并未优化监管职责

纵向体制对监管能力的影响同样不可忽视。判断一项事务是否应当垂直管理的主要标准，是其负外部性的溢出效应。食品药品安全具有跨区域流动性、全生命周期性等特征，不同于一般产品。

因此，从 2001 年开始，中国工商、质监、食药监等部门实行省以下垂直管理体制，监管人员、经费、工作在省级范围内统筹。然而 2008 年之后，几个部门的垂直体制相继被取消，改为属地管理。

属地管理的目的是让地方政府真正担负起“总责”，然而政策在执行中出现异化。

一是监管职责“层层下压”效应。属地管理后，由于法律、“三定方案”、省级食药监局对各级食药监管事权划分并不一致，加之“上下一般粗”，即权责同构的行政体制，导致省市县三级监管部门职责边界并不清晰。

在最严问责的压力下，一些地方以属地管理为理由，把食品药品监管事权层层下放到乡镇市场监管所。市县两级不再从事监督检查或办理具体案件，但相应的检测、执法等监管资源并未随之下沉。这就意味着，基层必须包揽从小餐馆到大药厂的全部食品药品业态监管，给实际效果带来严峻挑战。

二是地方政府“扭曲执行”效应。尽管属地管理有利于落实地方政府责任，但并未真正激发其内生动力。地方政府的目标具有多元性和变动性，每个阶段关注的重点不同。与经济发展、社会稳定等工作相比，食品药品安全很难进入优先政策议程。现实中，屡屡出现食药监管所人员被乡镇抽调，从事征地拆迁、市容整洁、大型活动保障等情况。

与此同时，产业发展与质量安全没有形成相互兼容的良性关系，食品药品监管在不少地方政府眼中依然是“花钱”的事，陷入“说起来重要、干起来次要”的尴尬境地。在人员编制、机构数量、财政经费等硬约束下，地方保护主义并未完全消除。

## 超越模式之争的建议

2018 年新一轮机构改革蓄势待发，具体到食药监体制改革，存在两大焦点：一是纵向体系垂直还是属地，二是横向机构单设还是综合。笔者就此提出如下建议。

一是机构设置差异化，给予地方一定探索空间。中共中央总书记习近平在十八届二中全会上强调，“大部门制要稳步推进，但也不是所有职能部门都要大，有些部门是专项职能部门，有些部门是综合部门。”这一表述强调了专业部门与综合部门的区分，要求实事求是地推进监管体制改革。

具体来说，大城市人口密集且流动性大、管辖区域集中、食品药品产业发达、输入型和本地型风险并存，成为食品药品安全问题的脆弱地带。同时这些地区消费者维权意识总

体较高，食品药品安全问题的敏感性强，需要较强的监管动员能力和专业化水平来应对。因此，有必要在直辖市、省会城市、副省级城市单独设置食药监管机构，并实行全市垂直管理。已经实行综合执法改革的大城市，可以考虑在市场监管局下单设专门的食药监局。而在人少地广、食品药品产业不甚密集的地方，可根据当地财力和编制情况，实行“多帽合一”的综合执法改革。

二是事权划分科学化，优化层级间组织结构。国家食药监管总局已经发布了《县级食品药品监督管理部门及其派出机构食品安全执法规范化指导意见》，建议改变权责同构的行政格局，形成差异化监管事权划分体系，防止职责层层推诿。

分层级来看，国家负责法规标准、企业生产经营行为规范、高风险产品审批等食品药品安全治理基础设施建设。省级开展食品药品生产企业行政许可和飞行检查，防范跨区域系统性风险。市级负责重点企业监督检查，并围绕复杂业态加强专业性政策指导。县级落实属地管理责任，重点对食品药品经营企业开展日常监管和监督抽检，并尝试“专业分局+监管所”办案模式。县级市场监管局可按照工作类型设置大综合、大许可、大监管、大稽查等机构，改变物理叠加式机构设置。同时根据本地实际，在不同环节、业态和区域有针对性地配置监管资源。

三是体制改革战略化，适时设置跨区域监管功能区。在健康中国建设的背景下，食品药品监管不该再局限于应对突发事件，而应成为一项向全民提供的具有战略意义的基本公共服务。

国务院刚刚印发了《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，食品药品安全首次被纳入其中。公共服务需要有一定基准，例如卫生技术人员数量有千人比，警察规模有万人比，目的是实现区域间基本公共服务均等化。

出于这一考虑，食品药品监管资源和能力也要依据人口数量、产业状况、地理区域等指标，精细测算出一定标准。在此基础上科学确定下一步体制改革的编制划转数量、财政投入和增长机制、监管功能区划分等，防止出现“风险洼地”。同时可根据食品药品安全风险类型不同，在全国划分 5 个到 7 个跨区域监管功能区，并配合“一带一路”战略，在三大经济发展区域设置监管派出机构，协调监管事务和打击地方保护。

（转载自《财经》杂志）

## 五毛食品泛滥，谁来捍卫孩子“舌尖上的安全”？



近期北京市已启动大规模“五毛零食”专项整治，截至目前，对批零市场、学校周边的 5966 家商户开展检查执法，共下架 6100 公斤存在风险隐患的食品，给予警告或立案 102 件。市食药监局将进一步严格儿童食品市场准入标准，严查滥用添加剂行为，发现问题食品一律下架退市，并通报生产企业所在地监管部门。

放学后在校门口的小店买一包“五毛零食”，是很多中小学生的习惯。市食药监局近日委托市食品安全监控和风险评估中心对 97 个“五毛零食”样本的脂肪、钠和甜蜜素含量进行了专项营养含量测定，其中调味面制品 54 个、调味豆制品 43 个。结果显示，“五毛零食”呈现盐、油、糖“三高”，对少年儿童健康成长不利。

根据测定，近七成的调味面制品样本钠含量超过 2000mg/100g，含量在 2000-2500mg/100g 的样本量最为集中，占全部样本量的 55.5%，有 2 个样本钠含量甚至超过 3000mg/100g。市食品安全监控和风险评估中心专家吴燕涛博士介绍，根据《中国居民膳食营养素参考摄入量》，以轻度身体活动水平的成年男性为例，钠的每日建议摄入量为 2000mg。记者看到，一款名为“叫花鸡味”的调味面制品钠检出值最高，含量达到 3020mg/100g。

“五毛零食”的脂肪含量有多少？据测定，有近三分之一的样本脂肪含量达到 20g/100g 以上。脂肪最高检出值为一款名为“烤肉串”的调味豆制品，含量为 35.5g/100g。按照膳食营养素摄入量参考值计算，食用该产品 169g，脂肪摄入即达到成人每日建议食用量。据了解，目前市场上销售的调味面制品、调味豆制品等“五毛零食”，一般每袋净含量在 100g 左右，少年儿童食用该类产品，极易摄入较高盐分和脂肪。

“甜蜜素、糖精钠是两项常用的人工合成甜味剂，甜蜜素的甜度是蔗糖的 30 至 40 倍，糖精钠的甜度是蔗糖的 300 至 500 倍，价格则比蔗糖低廉许多，不能作为营养元素被人体

吸收。”吴燕涛介绍，在此次测定中，有 38 个调味面制品样品检出甜蜜素，检出率达 70.4%。

市食药监局风险监测处负责人张卫民表示，我国对甜蜜素在食品中允许添加量做了严格限定，依据国家标准，以小麦粉为主要原料加工的调味面制品，不应使用“三剂”：即防腐剂（脱氢乙酸、苯甲酸等）、甜味剂（甜蜜素、安赛蜜、糖精钠等）、人工合成着色剂（胭脂红、日落黄等）。

“五毛零食”是名副其实的高盐、高油、高糖的“三高”食品。吴燕涛提醒，长期食用高脂肪的食品可能诱发多种慢性疾病；长期摄入过多的钠，会妨碍人体钾的吸收，增加肥胖和高血压的患病风险；长期过量摄入甜蜜素，可能对人体肝脏和神经系统造成危害。青少年正是长身体的时候，应多吃新鲜蔬菜、水果、肉蛋奶等健康食品，保证优质营养供应。

针对小包装调味面制品等主要以儿童为消费对象的产品，为确保儿童食品安全无风险，今后将严格其市场准入标准，严查滥用“三剂”，严格规范产品标签标识，严查生产经营企业供应资质，发现问题食品一律下架退市，并通报生产企业所在地监管部门。

在农村偏远地区，五毛食品更是屡禁不止。除农村消费水平低之外，意识不足、监管不够，是导致农村学校周围垃圾食品泛滥的主要原因。

食品安全治理协同创新中心研究员、中国人民大学农业与农村发展学院副教授彭亚拉曾就农村儿童营养和食品安全进行了 3 年的研究。研究团队深入江西、湖南、河北、四川等多地农村调查发现，农村学校周边出售的零食中，许多是劣质小零食，生产厂家地址、电话等信息虚假的比例达 30%。这些劣质零食中，仅辣条类就多达 30 余种，均产自村镇小作坊。彭亚拉说，在被调查的孩子中，经常吃零食的占 73%，有些孩子甚至一天能吃三四包辣条，还有不少孩子把零食当正餐。“一些农村住校生，每周都带 100 元左右的生活费，说是吃饭，垃圾食品消费占一半多。”

有专家表示，问题食品扎堆农村的主要症结，并不在消费环节，而是在生产、流通环节。要让问题食品在农村无处藏身，必须从源头治理，加强监管。

2016 年底，国务院食品安全办、公安部、农业部、国家工商总局、国家食品药品监管总局五部门联合开展农村食品安全治理专项督查，要求完善农村食品生产经营全链条监管，形成全方位、全环节、全覆盖的农村食品安全治理长效机制。

此外，督促地方政府落实农村食品安全工作属地管理责任，建立起严格的问责制度和追惩机制，加强对一些生产、销售场所的日常管理和监督力度。

（食品安全治理协同创新中心整理）

## 中国食品安全追溯制度的构建研讨

李佳洁，食品安全治理协同创新中心研究员、中国人民大学农业与农村发展学院讲师

**摘要：**食品安全追溯制度作为食品安全治理体系的重要组成部分，具有不可替代的作用和功能。我国过去十余年构建食品安全追溯制度的过程，遇到不少挑战和困境，一直处于探索发展之中。本研究梳理了我国目前食品安全追溯系统和追溯制度的发展现状，在此基础上对主要存在的问题进行了分析，进而探讨了应如何转变对追溯制度的观念认识，理顺追溯制度下政府、企业、行业协会等多方的角色关系，最后提出构建中国食品安全追溯制度的建议。

**关键词：**食品追溯制度；食品安全；制度构建；利益相关方；中国

## Construction of Food Traceability System in China

**Abstract:** Food traceability system, as an important part of food safety management system, has its own role and function that cannot be replaced. In the process of establishing food traceability system, China has come across many challenges and difficulties in the past decade. This research summarized the current developing situations of food traceability system construction, and analyzed the main problems basing on the analysis. And then, it discussed how to change the idea about traceability institution, and reorganized the relationships among government, enterprises, industry association, and other stakeholders under the traceability system. Finally, suggestions were provided on how to establish traceability system in China.

**Key words:** Food traceability system; food safety; system construction; stakeholders; China

食品追溯制度最早起源于 1997 年，由欧盟为应对“疯牛病”问题而提出在牛肉供应链中实施<sup>[1][2]</sup>。之后，食品安全追溯制度作为加强食品安全信息传递、降低食品安全风险的手段，被世界各国普遍采纳和推广，并通过立法的形式确立下来<sup>[3][4][5][6]</sup>。建立和发展食品安全追溯制度是国际发展的趋势，是保证食品安全的必然。

我国早在 2001 年就已经开始认识到建立食品安全追溯制度的必要性，特别是近几年对这项制度的重视程度愈加强烈，2013 年 11 月党的十八届三中全会上通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确指出要“建立食品原产地可追溯制度和质量标识制度”；2014、2015 年 3 月李克强总理的政府工作报告中均明确提出要“建立从生产加工到流通消费的可追溯体系”、“建立健全消费品质量安全监管、追溯、召回制

度”。直到在 2015 年新修订的《食品安全法》中，“国家建立食品安全全程追溯制度”被正式写入法中并专款规定。2016 年 1 月，国务院办公厅发布了《关于加快推进重要产品追溯体系建设的意见》（国办发〔2015〕95 号），再次强调了应加快应用现代信息技术建设食用农产品、食品追溯体系。2016 年 4 月，食品药品监管总局起草了《关于进一步完善食品药品追溯体系的意见》，并向社会公开征求意见。以上无一不展示出国家对食品安全追溯制度及体系建设的重视，食品安全追溯制度已作为食品安全治理中的重要制度被确立下来。

然而经过十多年的发展，我国食品安全追溯制度的构建仍处于起步阶段，国家及地方在建立食品安全追溯制度中面临多重困难。本研究在梳理我国食品安全追溯制度发展现状的基础上，将重点探讨当前食品安全追溯制度构建过程中存在的问题及挑战，并提出构建思路。

## 1. 中国食品安全追溯系统建立及应用现状

根据食品（农产品）追溯系统内的信息交互方式的不同，可以将追溯系统分为两种形式：其一，相关产品的追溯信息保存于企业内部，供应链中各参与主体及相关利益者遵循既定的追溯规则，实现供应链条中信息的逐级传递，这种信息交互方式称为链条式传递，这样所形成的追溯系统是以企业为主导建立的；其二，将产品相关信息保存在第三方（信息中心），由第三方负责，对链条内的追溯信息进行统一的管理，以满足相关参与方、监管部门以及消费者的多方追溯需求，这种信息交互方式称为共享式传递，这样所形成的追溯系统可由政府或行业协会等第三方为主导建立<sup>[7]</sup>。我国过去十余年在国家和地方所建立的众多食品（农产品）安全追溯系统，主要以共享式传递为主，主要由各级政府及行政部门主导开发建立一定领域范围内的追溯信息平台。

我国最早在 2004 年就已经开始由政府主导尝试建立食品追溯系统，国家农业部、食品药品监管总局、国家条码推进工程办公室等先后开展了一批食品（农产品）安全追溯系统的试点示范工程，例如山东寿光“蔬菜安全可追溯性信息系统研究及应用示范工程”等。之后的十余年间，国家陆续启动了多项追溯系统建设项目，例如，2008 年农业部启动了“农垦农产品质量追溯系统建设项目”<sup>[8]</sup>；2010 年商务部启动了“肉菜流通追溯体系建设项目”<sup>[9]</sup>；2013 年国家质检总局下属单位中国物品编码中心建立了国家食品安全追溯平台<sup>[10]</sup>；2016 年 4 月农产品质量安全追溯管理信息平台建设项目正式进入实施阶段<sup>[11]</sup>等。

除了中央在国家层面建立统一的追溯系统以外，过去的十多年更是各地方建设食品追溯系统的活跃期，除了多地政府配合农垦系统、商务部建立的中央系统下的追溯子系统以外，还自建了多个食品及食用农产品安全追溯系统，例如“北京市农业局食用农产品质量安全追溯系统”<sup>[12]</sup>、“江苏省农产品质量安全追溯系统”<sup>[13]</sup>、“陕西省榆林市农产品质量安全监管追溯系统”<sup>[14]</sup>、“四川省农产品质量安全追溯系统”<sup>[15]</sup>、“福建省厦门市农



产品质量安全追溯系统”<sup>[16]</sup>等等。在中央政府的财政扶持及地方配套资金的支持下，地方政府十分重视食品安全追溯系统的建设和推进，积极性很高，并且纷纷将建立追溯系统视为提升监管效率、改善当地食品安全状况的重大举措来推进。

不可否认，我国国家及地方共享式食品追溯系统建设经过十多年的发展，在项目规划、硬软件设施建设、标准制定以及相关方面的科学研究均取得了显著的成效<sup>[17][18][19]</sup>。然而，在系统建设中，各地政府部门耗费了大量的资源用于搭建追溯平台，追求一体化交易机、溯源电子秤等硬件设备的配备、软件智能化程度以及基础设施的建设，在巨大的投入下，追溯系统是否保持了良好的运作和实施，能否及时发现食品安全隐患，发挥预期的作用，是值得深入探索的问题。

## 2. 中国食品安全追溯系统建立及应用中面临的问题

美国学者 Golan 依据追溯系统的自身特点设定了衡量追溯系统实施效力的三个标准——宽度、深度和精确度，其中宽度（breadth）用于描述追溯系统记录信息的数量，深度（depth）用于描述系统向前或向后能追溯的距离，精确度（precision）用于描述系统能够准确确定问题源头或产品某种特性的能力<sup>[20]</sup>。如果使用这三个标准来衡量我国目前主要的食品安全追溯系统模式——政府主导共享式系统的实施效力，可探究出其背后存在的主要问题，下面分别予以阐述。

### 2.1 政府有限投入限制追溯系统的宽度

由于目前国家及地方共享式追溯系统多基于建立电子信息化平台并进行各类信息的采集，系统对技术的要求贯穿始终，需要信息平台建设与维护、检测设备购置、终端信息采集设备建设与维护、软件开发等技术投入和资金投入，而且这样的投入是一个长期持续的过程，否则难以保证系统的正常运行。根据笔者对陕西省某市农产品追溯系统的调研发现，当地政府需要为试点农业合作社提供所有的技术设备支持，包括建立产品农残自检速测室，配备农残速测仪等检测设备，搭建产品追溯平台，向生产基地企业配备二维码打印机、针式打印机、扫描枪、电脑等设备。另一方面，电子信息化追溯系统的技术性，也决定了对操作人员技术指导和知识普及的重要意义，这也需要政府对各环节追溯主体进行信息采集、系统维护培训等进行人力投入，特别是源头的初级农产品生产者，由于其普遍存在文化程度较低的情况，缺乏对追溯系统的概念认识，不懂得如何操作相关设备和信息输入，也需要政府持续的扶持和指导，甚至可能需要帮助聘请专业技术人员专门进行系统维护。政府对追溯系统在人力、物力、财力方面均需要进行大量持续的投入，项目支持是推动追溯体系建设的重要保障<sup>[21]</sup>。而目前情况是，政府通常一次性投资追溯系统的前期建设，但后期的维护和运营往往投入有限，例如，四川省从 2010 年起正式启动可追溯系统建设以后，每个项目县补助资金仅 5 万元，投入不足难以保持系统的正常运行和充分利用<sup>[22]</sup>。因此，政

政府对追溯系统的有限投入限制了追溯系统的持续运行和有效利用，限制了追溯系统中信息记录的可持续性和数量保证，限制了追溯系统的宽度。

## 2.2 政府的监管职能限制追溯系统的深度

经过 2013 年国务院对食品药品监督管理职能和机构的改革，对食用农产品质量安全实施分段监管模式，农业监管部门履行食用农产品从种植养殖到进入批发、零售市场或生产加工企业前的监管职责，食品药品监管部门履行食用农产品进入批发、零售市场或生产加工企业后的监管职责。分段监管的职能划分在一定程度上限制了食用农产品追溯系统在整条供应链上建设的流畅性，特别是由农业行政部门独立主导建设的农产品质量安全追溯系统，追溯深度仅限于从农田到进入外埠批发市场之前的范围，影响了追溯的深度。2014 年 11 月，农业部和食品药品监管总局联合发布了《关于加强食用农产品质量安全监督管理工作的意见》，提出两部门应做好食用农产品质量安全追溯系统的有机衔接；新修订的《食品安全法》第四十二条第四款也明确了“国务院食品药品监督管理部门会同国务院农业行政等有关部门建立食品安全全程追溯协作机制”，然而系统如何共建仍在研究过程中。另外，食品安全属地监管也限制了地方级食品安全追溯系统的追溯深度，特别是食用农产品，多以大宗批发外销为主，发送至全国各地批发市场，难以实现全程追溯，地方食品追溯系统之间难以协调，真正出现食品安全问题时，单一系统很难发挥应有的作用，并非真正的共享。

## 2.3 企业缺乏参与动机制约追溯系统的精确度

国内外学者已经对企业建立追溯系统的动机、意愿、激励因素和成本收益等方面进行了大量研究<sup>[23][24][25][26][27]</sup>，总体来说，企业参与共享式追溯系统缺乏参与动机。原因有三。

首先，企业加入共享式追溯系统所产生的成本和收益的平衡性决定了企业的参与动机。在政府补贴有限的情况下，追溯系统的运行无疑会增加供应链上各企业的标识购买、信息采集、录入、查询等额外成本<sup>[28][29]</sup>，食品、农产品生产企业缺乏开展食品安全追溯体系建设的内在经济动力<sup>[30]</sup>。尤其是对于全国性的大型企业，则可能面临被要求加入多地方追溯系统的局面，而各地追溯系统多自成体系，缺乏统一标准，企业需要应对多个追溯系统的要求，造成企业很大的困扰和额外负担。如果此时加入追溯系统不能给企业带来更高的溢价收益和品牌竞争力，将进一步抑制企业参与的积极性<sup>[31][32]</sup>。

其次，食品作为快速消费品，食品安全信息产生的速度快，信息量大，因此，为保证系统中大数据的完整性，监管部门会要求入网企业及时上传食品安全信息至平台上。例如，2015 年 7 月上海市政府颁布的《上海市食品安全信息追溯管理办法》中，详细规定了相关食品（食用农产品）追溯生产企业、批发经营者、零售经营者、餐饮服务提供者应在追溯食品和食用农产品生产、交付后的 24 小时内将相关信息上传至食品安全信息追溯平台，及违反规定后的法律责任。《北京市食品安全条例》（2012）第五十三条第二款也有类似

规定——“食品和食用农产品生产经营者应当按照规定记录和报送相关信息”。这不仅增加了企业额外负担，更重要的是，没有企业愿意通过“自我揭短”的方式来方便政府监管，企业缺乏加入系统的动机。

第三，企业还会担心上传至官方数据库中的、内含重要商业秘密的档案与标签信息被不慎或恶意泄露，不情愿或抵制提供完整的追溯信息，也影响参与动机<sup>[33]</sup>。额外成本<sup>[28][29]</sup>，食品、农产品生产企业缺乏开展食品安全追溯体系建设的内在经济动力<sup>[30]</sup>。尤其是对于全国性的大型企业，则可能面临被要求加入多地方追溯系统的局面，而各地追溯系统多自成体系，缺乏统一标准，企业需要应对多个追溯系统的要求，造成企业很大的困扰和额外负担。如果此时加入追溯系统不能给企业带来更高的溢价收益和品牌竞争力，将进一步抑制企业参与的积极性<sup>[31][32]</sup>。

综合以上三点，可以看出，我国由政府主导的共享式食品安全追溯系统在现实发展过程中，在实现追溯宽度、深度和精确度方面均存在着系统性问题，理想与现实之间差距明显，追溯系统实施效力受到制约。国家花费如此大的资源来建设食品安全追溯系统，却没有取得预期的效果，这是十分值得反思的问题。

追溯发力，制度先行。要想实现食品安全可追溯的目标，必须首先在立法层面上构建配套的制度体系，提高可追溯的强制性和约束力，建制度比建系统更紧迫更重要。

### 3. 中国食品安全追溯制度的构建探讨

#### 3.1 中国食品安全追溯制度的构建步骤

2001年7月，上海市政府颁发了《上海市食用农产品安全监管暂行办法》，其中第十六条指出“生产基地在生产活动中，应当建立质量记录规程，记载农药、肥料、兽药、饲料和饲料添加剂使用以及防疫、检疫等情况，保证产品的可追溯性”。这是最早将“追溯”制度化的地方性法规。但是，在之后十多年的时间里，我国食品安全追溯制度框架始终不明晰，无论是中央还是地方层面，我国目前追溯制度体系是不系统不连续的，一直处于探索之中，相关部门规章及地方性法规中以“追溯体系建设管理办法”类居多，构建中国食品安全追溯制度体系势在必行。

2015年新修订的《食品安全法》第四十二条第一次将“国家将建立食品安全全程追溯制度”写入法中，在中国食品安全追溯制度构建中具有里程碑式的重大意义。但第四十二条中并没有就如何建立追溯制度提出更明确的要求，第二、三款主要围绕的还是建设追溯体系方面。然而，并不能说我国在法律层面没有有关食品安全追溯制度的立法，实际上，我国《食品安全法》和《农产品质量安全法》两大法律中，有很多有关追溯制度的“隐形”条款。因此，构建中国食品安全追溯制度，并非从零开始，而是应该让这些“隐形”条款成为中国食品安全全程追溯制度框架下的重要组成部分，予以充分重视，并成为各部门各地方政府制定具体追溯制度和管理办法的重要依据。

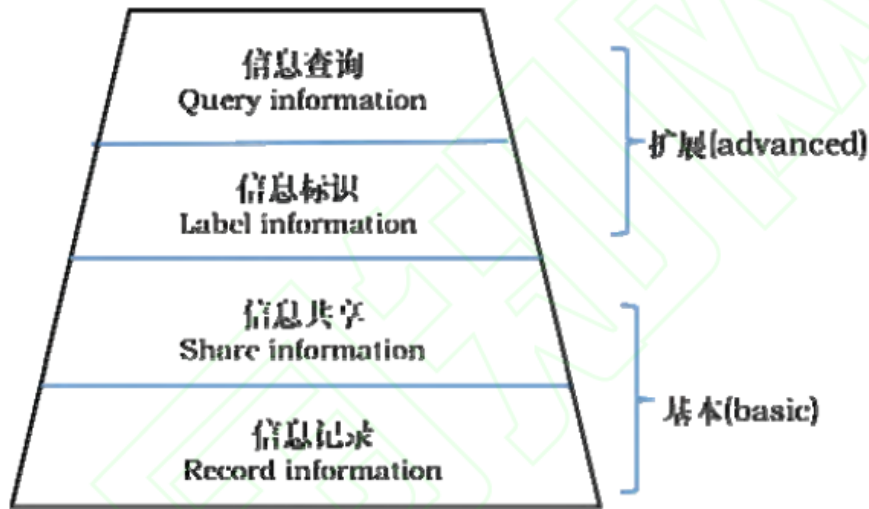


图 1. 追溯系统的功能。

如图 1 所示，追溯系统的基本功能是信息的记录和共享，信息查询和信息标识则属于追溯系统的扩展功能，是基本功能的延展<sup>[34]</sup>。构建食品安全追溯制度的最核心目标应该是实现追溯的两大基本功能——信息完备和信息共享，即保障信息的完备性和准确传递性。只有保障了这两点，才有可能去讨论信息标识和信息查询等扩展功能，例如建立追溯信息查询平台。

所以，笔者认为构建食品安全追溯制度，可以分为以下三步走。

第一步，强制落实食品供应链各主体建立信息档案制度。强制要求供应链上生产、加工、流通、销售各环节主体分别建立完备的信息档案，包括生产信息档案、出厂检验信息档案、经营信息档案等，信息记录既可以是电子形式，也可以是纸质形式。《农产品质量安全法》（2006）第二十四条提出了“农产品生产企业和农民专业合作社应当建立农产品生产记录”，并规定了相应的法律责任。《食品安全法》（2009）中有 7 项条款对食品（农产品）生产者、经营者及进口商强制要求建立食品安全相关信息的记录和标识，并规定了相应的法律责任。2015 年新修订的《食品安全法》中与追溯制度相关的条款增至 12 条，其中增加了对农业投入品生产记录、食品销售记录、食品添加剂的出厂检验记录、进货查验记录及进口和销售记录、食用农产品进货查验记录、入网食品经营者实名登记、餐饮具独立包装标识等多项要求。这些保障追溯信息完备的基本制度，必须予以强化，明确相关主体的责任和义务，明确监管方相应的责任和义务。

第二步，强制落实供应链各主体掌握其上下游企业信息的制度。上下游可追溯是实现供应链全程追溯的最低要求，而且已有研究表明，增强供应链中任一环节的可追溯性，对供应链上其他环节的企业提供更加安全的产品都具有促进作用<sup>[35]</sup>。根据前面的分析，首先

落实供应链各主体对其上下游企业信息的掌握情况，就我国的国情而言制度可能更好落地，如此既不会过多增加企业的额外负担，也可以推进信息的传递性。相关信息包括进货查验信息记录、销售记录、入网经营者实名登记信息等等，信息记录既可以是电子形式，也可以是纸质形式。《食品安全法》中的食品（农产品）进货查验记录、销售记录、网络经营者实名登记等条款，为建立实现供应链上下游信息传递制度提供了法律保障。

第三步，鼓励推广追溯电子技术和标签化。在强制落实前两步之后，可以鼓励企业使用更先进的电子化追溯系统，提供一些软性的指南性文件。条件成熟的情况下，方可建立共享式食品安全追溯平台。

### 3.2 中国食品安全追溯制度下利益相关方的角色定位

在食品安全追溯制度下，笔者建议应对政府、企业、行业协会、消费者的角色分工进行重新梳理。

#### 3.2.1 政府

在食品安全追溯制度中，政府的角色不应该是追溯系统的建设者，而应该回归到制度的建立者和制度落实者的角色定位上，这也是其本职。政府应保障追溯信息记录完备性的强制制度的落实，不定期抽查企业记录的完整性，惩罚违法者；应保障追溯信息记录可用性的强制制度的落实，可进一步规定哪些信息是关键的追溯信息，制定标准化的信息记录形式，应进一步规范社会信用体系，维护信息真实性，惩罚信息造假者。此外，政府还应为企业建立追溯系统提供良好环境，鼓励大型企业实行可追溯系统建设，然后逐渐扩展到中小型企业<sup>[36]</sup>，应保障各环节主体上下游信息通畅性的强制制度的落实，应保障处于食品供应链中下游的中小型加工、分销企业的话语权，顺利获得上游供应商的食品安全相关信息。

因此总体上说，政府的角色应该是建制度，而不是建系统，应该是企业记录追溯信息的监督者，而非说服企业入网的建设者，应该是统一标准，督促企业实施标准，避免信息不统一，无法实现全链条的追溯。2014-2015 年间，广西壮族自治区、黑龙江省、青海省等食品药品监督管理局先后公布了《广西壮族自治区食品生产企业质量安全追溯管理制度（试行）》、《黑龙江省食品生产加工企业质量安全追溯管理制度（试行）》、《青海省食品生产企业质量安全追溯管理制度（试行）》，这些地方性规范文件较好的突出了追溯制度的核心内涵，在阐述各相关主体的权责利，鼓励和支持食品生产加工企业采用信息化手段等方面，具有一定的借鉴意义。

#### 3.2.2 企业

企业应该在食品安全追溯制度下处于主导地位，决定了信息记录的完备程度和信息的可传递程度。因此，食品安全追溯制度应强化企业是追溯责任主体的观念，建立信息记录

制度不是可做可不做的事情，必须做，不做就违法。同时，应鼓励企业自主建立更为完善的追溯系统，因为在“史上最严”的《食品安全法》下，建立完备的信息记录可成为食品安全事件中免责的重要依据，在首负责制下，也便于继续追偿。另外，敢于让消费者来追溯的产品，一定是优质食品，建立追溯系统也可成为提升产品声誉的手段。综上，食品安全追溯制度既应强化企业的主体责任意识，也应注意调动企业的积极性，例如可以鼓励企业参与追溯信息标准化的制定等，实现良性发展。

### 3.2.3 行业协会

行业协会作为第三方组织，应成为政府与企业的桥梁，辅助制度落实。同时，行业协会可以成为共享式追溯系统的建设者，从促进产业健康发展的角度建设追溯系统，贴了追溯标识的同类产品的安全更有保障，更有竞争力，从而可吸引更多的优质企业加入<sup>[37]</sup>。

### 3.2.4 消费者

消费者对追溯食品的购买意愿已被广泛研究<sup>[38][39][40][41][42][43]</sup>。消费者影响市场，市场影响企业，具有很重要的角色地位，只是一直以来消费者对追溯概念的了解并不多<sup>[44][45]</sup>，或者在终端扫码之后，并没有发现期望的信息量，影响了其对追溯系统的印象，在这方面，追溯制度也要注重对消费者力量的挖掘和引导，让消费者成为追溯制度的推动者和监督者。

## 4. 结语

我国在食品安全追溯制度的构建过程中走了一些弯路，但食品安全追溯制度作为食品安全治理的重要手段之一，仍具有不可替代的作用和功能，因此应对制度建设予以充分重视。实现食品可追溯需要政府、企业、行业组织等多方协同努力方能实现，企业是建立追溯系统的主体，是追溯信息的记录者和传递者，而政府是信息记录和传递有效进行的保障者，通过制定制度来规范相关行为。追溯系统建设需要技术，但技术并不是核心，制度是核心。光有制度还不够，还需要有统一的标准来确保信息互联互通，避免各自为战，形成信息孤岛。从顶层立法明确权责到制定配套制度、再到对制度实施反馈结果的总结和改进，才是当前发展食品安全追溯制度亟需进行的工作。

### 参考文献：

- [1] PASCAL G, MAHE S. Identity, traceability, acceptability and substantial equivalence of food [J]. Cellular and Molecular Biology(Noisy-Le-Grand), 2001, 47(8): 1329-1342.
- [2] 白跃宇, 张震, 谭旭信, 等. 我国牛肉质量追溯体系研究现状和存在问题[J]. 中国草食动物科学, 2012, 32(5): 75-78.doi:10.3969/j.issn.2095-3887.2012.05.024.

- [3] DABBENE F, GAY P. Food traceability systems: performance evaluation and optimization [J]. Computers and Electronics in Agriculture, 2011, 75: 139–146. doi:10.1016/j.compag.2010.10.009.
- [4] 赵荣, 陈绍志, 乔娟. 美国、欧盟、日本食品质量安全追溯监管体系及对中国的启示[J]. 世界农业, 2012, 0(3):1-4. doi:10.3969/j.issn.1002-4433.2012.03.001.
- [5] Tibola C S, Fachinellol J C, Rombaldi C V, et al. Traceability of peaches from integrated production in South Brazil[J]. Scientia Agricola, 2008, 65(1): 10-15. doi:10.1590/S0103-90162008000100002.
- [6] Lee K O, Bae Y, Nakaji K. Construction and management status of agricultural traceability information system of Korea[J]. Journal of the Faculty of Agriculture Kyushu University, 2010, 55(2): 349-355.
- [7] 于辉, 安玉发. 食品安全信息的揭示与消费者知情: 对我国建立食品可追溯体系的思考 [EB/OL]. (2005-10-21) [2016-10-14].  
<http://www.paper.edu.cn/index.php/default/releasepaper/content/200510-227>.
- [8] 新华网. 加快农垦农产品质量追溯体系建设 食品安全从田间到舌尖[EB/OL]. (2015-12-14) [2016-10-14] [http://news.xinhuanet.com/food/2015-12/14/c\\_128527290.htm](http://news.xinhuanet.com/food/2015-12/14/c_128527290.htm).
- [9] 中国新闻网. 商务部: 截至 6 月底 1.1 万余家肉菜企业建成追溯体系[EB/OL]. (2015-07-07)[2016-10-14].  
[http://traceability.mofcom.gov.cn/static/zy\\_gongzuodongtai/page/2015/7/1436432487378.html](http://traceability.mofcom.gov.cn/static/zy_gongzuodongtai/page/2015/7/1436432487378.html)
- [10] 国家食品安全追溯平台官网[EB/OL]. [2016-10-14].  
<http://www.ancc.org.cn/Service/Chinatrace.aspx>
- [11] 首都园林绿化政务网. 国家农产品质量安全追溯管理信息平台正式开工建设[EB/OL]. (2016-05-09)[2016-10-14].  
[http://www.bjyl.gov.cn/ztxx/bjssylcpzlaqjdgj/lcpzlaqdtxx/201605/t20160509\\_179999.shtml](http://www.bjyl.gov.cn/ztxx/bjssylcpzlaqjdgj/lcpzlaqdtxx/201605/t20160509_179999.shtml).
- [12] 北京市农业局食用农产品质量安全追溯系统网. 食用农产品质量安全追溯系统简介 [EB/OL]. (2008-04-11)[2016-10-14]. <http://www.ATRACE.org>.
- [13] 江苏省农产品质量安全追溯管理平台. 江苏立法规定全省推行农产品可追溯措施 [EB/OL]. (2011-11-30)[2016-10-14]. [http://www.js-apqt.com/login/main\\_login.action](http://www.js-apqt.com/login/main_login.action).
- [14] 陕西省榆林市农产品质量安全监管追溯系统网. 我市建成全省首家农产品质量安全追溯系统[EB/OL]. (2013-01-23) [2016-10-14]. <http://www.ylncpz.gov.cn/yl/search/>.



- [15] 四川省农产品质量安全追溯系统网. 四川农产品质量安全追溯网介绍[EB/OL]. (2012-01-06) [2016-10-14]. <http://www.ncpzs.com/>.
- [16] 福建省厦门市农产品质量安全追溯系统网. 我市启动首批 4 个农产品质量安全追溯体系试点生产基地[EB/OL]. (2013-11-28) [2016-10-14]. [http://www.xmaqs.com/zxpd/dfzx/201109/t20110906\\_644759.htm](http://www.xmaqs.com/zxpd/dfzx/201109/t20110906_644759.htm)
- [17] 杨信廷, 钱建平, 孙传恒, 等. 农产品及食品质量安全追溯系统关键技术研究进展[J]. 农业机械学报, 2014,45 (11): 212-222. doi: 10.6041/j.issn.1000-1298.2014.11.033.
- [18] 周正贵. 基于物联网技术的农产品追溯系统设计[J]. 长江大学学报(自科版), 2016,13(28):71-74. doi: 10.16772/j.cnki.1673-1409.2016.28.013.
- [19] 刘潇潇. 基于 EPC-256III型食品供应链安全追溯标签编码方案研究[J]. 食品工业科技, 2014,35 (6): 52-58. doi: 10.13386/j.issn1002-0306.2014.06.070.
- [20] GOLAN E, KRISOFF B, KUHLER F, et al. Traceability in the U.S. food supply: economic theory and industry studies[R]. Agricultural Economic Report, 2004, No.830.
- [21] 陈松, 王宁, 钱永忠. 政府部门推进农产品质量安全追溯体系建设的影响因素实证研究[J]. 2013,6:5-9.
- [22] 何莲, 凌秋育. 农产品质量安全可追溯系统建设存在的问题及对策思考—基于四川省的实证分析[J]. 农村经济, 2012, (2):30-33.
- [23] SPARLING D, HENSON S, DESSUREAULT S, HERATH D. Costs and benefits of traceability in the Canadian dairy processing sector [J]. Journal of Food Distribution Research, 2006, 37(1): 154-160.
- [24] HOBBS J E. Consumer demand for traceability[R]. The IATRC Annual Meeting, Monterey, California, 2002, December 15-17.
- [25] SALTINI R, AKKERMAN R. Testing improvements in the chocolate traceability system: impact on product recalls and production efficiency[J]. Food Control, 2012, 23: 221-226. Doi: 10.1016/j.foodcont.2011.07.015
- [26] 杨秋红, 吴秀敏. 食品加工企业建立可追溯系统的成本收益分析[J].四川农业大学学报, 2008, 26(1): 99-103.
- [27] 元成斌, 吴秀敏. 食用农产品企业实行质量可追溯体系的成本收益研究: 来自四川 60 家企业的调研[J]. 中国食物与营养, 2011, 17(7): 45-51.
- [28] 乔娟, 韩杨, 李秉龙. 中国实施食品安全追溯制度的重要性与限制因素分析[J]. 中国畜牧杂志, 2007, 43(6):10-13.

- [29] 刘亚东,赵玲,张光辉,等. 推行饲料可追溯管理过程中存在的问题和对策[J]. 中国食品卫生杂志, 2012, 24(5): 453-455.
- [30] 马永琍, 卢俭, 李太平. 我国农产品质量安全追溯体系探究[J]. 物流科技, 2016, 3:33-35,44. doi: 10.13714/j.cnki.1002-3100.2016.03.010.
- [31] 吴林海, 徐玲玲, 朱淀, 等. 企业可追溯体系投资意愿的主要影响因素研究:基于郑州市 144 家食品生产企业的案例 [J]. 管理评论, 2014,26 ( 1 ) : 99-108,119. doi: 10.14120/j.cnki.cn11-5057/f.2014.01.002.
- [32] 吴林海, 朱淀, 徐玲玲. 果蔬业生产企业可追溯食品的生产意愿研究[J]. 农业技术经济, 2012,10:120-127. doi:10.13246/j.cnki.jae.2012.10.015
- [33] Institute of Food Technologists. Pilot projects for improving product tracing along the food supply system-Final report[R]. Chicago:IFT, 2012.
- [34] 朱梦妮. 食品安全追溯制度的法律建构--基于功能、角色和机制的思考[J]. 福建行政学院学报, 2015, (6):83-92. Doi:10.3969/j.issn.1674-3199.2015.06.014.
- [35] 龚强, 陈丰. 供应链可追溯性对食品安全和上下游企业利润的影响[J]. 南开经济研究, 2012,6:30-48. doi: 10.14116/j.nkes.2012.06.001.
- [36] 张婷, 吴秀敏. 我国建立农产品可追溯制度的经济学分析[J]. 广东农业科学, 2010,7:286-288. doi:10.16768/j.issn.1004-874x.2010.07.122.
- [37] 严志雁, 钟家有, 唐先辉, 等. 以行业协会为组织的农产品追溯体系——以靖安白茶为例 [J]. 安徽农业科学, 2011, 39(36):22819 -22820. Doi: 10.13989/j.cnki.0517-6611.2011.36.105.
- [38] 孙致陆, 肖海峰. 农户参加猪肉可追溯系统的意愿及其影响因素[J]. 华南农业大学学报: 社会科学版, 2011, 3(10): 51-58. Doi:10.3969/j.issn.1672-0202.2011.03.008
- [39] 赵荣, 乔娟, 孙瑞萍. 消费者对可追溯性食品的态度、认知和购买意愿研究: 基于北京、咸阳两个城市消费者调查的分析[J].消费经济, 2010, 26(3): 40-45.
- [40] 丁俊. 消费者对可追溯食品的认知行为与购买意愿[D]. 南京: 南京农业大学, 2011.
- [41] 杨倍贝, 吴秀敏. 消费者对可追溯性农产品的购买意愿研究[J]. 农村经济, 2009(8): 57-59.
- [42] 徐玲玲. 食品可追溯体系中消费者行为研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2011.
- [43] McENTIRE J. Pilot projects for improving product tracing along the food supply system-final report[R/OL]. 2012.http://www.fda.gov/downloads/Food/GuidanceRegulation/UCM341810.pdf.

[44] 侯熙格, 姜启军. 我国食品可追溯体系建设现状与对策[J]. 山东农业大学学报(自然科学版), 2012, 43 ( 4 ) : 625-628.

[45] 刘增金, 乔娟, 李秉龙. 消费者对可追溯食品购买意愿的实证分析——基于消费者购买决策过程模型的分析[J]. 消费经济, 2013, 29(1): 43-47.

## 欧盟再次认可脂肪酸作为食品添加剂的安全性

据欧盟食品安全局消息，5月5日欧盟食品安全局（EFSA）食品添加剂及食品营养源专家组（ANS）再次就脂肪酸（E 570）作为食品添加剂的安全性发布意见。

食品添加剂及食品营养源专家组分别评估了脂肪酸作为食品添加剂的遗传毒性、慢性毒性、生殖毒性，认为人体通过膳食途径接触的脂肪酸仅占总饱和脂肪酸暴露量的1%，脂肪酸作为食品添加剂用于食品不存在安全风险。

部分原文：

The EFSA Panel on Food Additives and Nutrient Sources added to Food (ANS) provides a scientific opinion re-evaluating the safety of fatty acids (E 570) when used as a food additive. The food additive includes caprylic- (C8), capric- (C10), lauric- (C12), myristic- (C14), palmitic- (C16), stearic- (C18) and oleic acid (C18:1), present alone or in combination. In 1991, the Scientific Committee on Food (SCF) established a group acceptable daily intake (ADI) 'not specified' for the fatty acids (myristic, stearic, palmitic and oleic acid).

## 澳新修订 20 项食品相关标准

据澳新食品标准局消息，2017年4月13日澳新食品标准局发布澳新食品标准法典第168号修订案，修订20项食品相关标准。这包括法典结构和一般规定、法典中使用的定义、标签和其它信息要求、警示语声称的信息要求、食品添加剂、新食品原料、婴幼儿食品等。

除以上内容外，本次修订案还包括29项法典修订计划。涉及到的标准如下：

Standard 1.1.1 – Structure of the Code and general provisions

Standard 1.1.2 – Definitions used throughout the Code

Standard 1.2.1 – Requirements to have labels or otherwise provide information

Standard 1.2.3 – Information requirements – warning statements, advisory statements and declarations

Standard 1.2.5 – Information requirements – date marking of food for sale

Standard 1.2.7 – Nutrition, health and related claims

Standard 1.2.8 – Nutrition information requirements

Standard 1.3.1 – Food additives

Standard 1.3.2 – Vitamins and minerals

Standard 1.5.1 – Novel foods

Standard 2.5.7 – Dried milk, evaporated milk and condensed milk

Standard 2.6.3 – Kava

Standard 2.9.1 – Infant formula products

Standard 2.9.2 – Food for infants

Standard 2.9.3 – Formulated meal replacements and formulated supplementary foods

Standard 2.9.4 – Formulated supplementary sports foods

Standard 2.9.5 – Food for special medical purposes

Standard 2.10.3 – Chewing gum

Standard 4.2.4 – Primary production and processing standard for dairy products

Standard 5.1.1 – Revocation and transitional provisions – 2014 revision (Repealed)

### 欧盟拟更新 QPS 生物制剂列表

据欧盟食品安全局（EFSA）消息，3月14日欧盟食品安全局（EFSA）发布消息，在完成一系列生物制剂的安全性评估后，更新允许添加到食品饲料中的 QPS 生物制剂列表。

QPS 列表名为安全合理推定列表，可为欧盟专家组提供统一、通用的预评估方案。专家组评估了定义明确的生物制剂的安全性，以及资料的完整性。

2016年4月至9月期间，共计57种生物制剂被提交至欧盟食品安全局，其中34种生物制剂仍符合 QPS 要求无需进行进一步风险评估，13种因风险评估不到位或资料提交不全不予纳入 QPS 列表，荧光假单胞菌等3种生物制品不符合 QPS 要求。

经安全合格评定，将史密斯芽孢杆菌新增到允许添加到食品和饲料中的 QPS-推荐生物制剂列表。

部分原文：

EFSA was requested to assess the safety of a broad range of biological agents in the context of notifications for market authorisation as sources of food and feed additives, enzymes and plant protection products. The qualified presumption of safety (QPS) assessment was developed to provide a harmonised generic pre-assessment to support safety risk assessments performed by

EFSA's Scientific Panels. The safety of unambiguously defined biological agents (at the highest taxonomic unit appropriate for the purpose for which an application is intended) and the completeness of the body of knowledge were assessed.

### 加拿大修订抗生素耐药性管理条例

据加拿大卫生部消息，为应对滥用抗生素引起的耐药性问题，5月17日加拿大卫生部发布食品药品条例（兽药-抗生素耐药性）。

加拿大卫生部表示，抗生素耐药性已成为加拿大乃至全世界共同面临的问题。由于越来越多的致病菌对抗生素出现耐药性，抗生素对于疾病变得越来越没有效果。抗生素的滥用和误用是产生耐药性问题的重要因素。动物体内的耐药菌会对人体健康产生潜在威胁。本次条例的修订有助提升加拿大兽药类抗生素的监管水平。

新条例主要涉及良好生产规范（GMP）要求、许可证（EL）要求、抗生素销售信息等内容。

本条例第7条第8（1）及（3）及第9条在2018年5月17日实施，其余条例自2017年11月17日开始实施。

部分原文：

Regulations Amending the Food and Drug Regulations (Veterinary Drugs — Antimicrobial Resistance)

P.C. 2017-459 May 5, 2017

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Health, pursuant to subsection 30 (1) (see footnote a) of the Food and Drugs Act (see footnote b), makes the annexed Regulations Amending the Food and Drug Regulations (Veterinary Drugs — Antimicrobial Resistance)。

Regulations Amending the Food and Drug Regulations (Veterinary Drugs — Antimicrobial Resistance)

Amendments

1 Subsection C.01.001 (1) of the Food and Drug Regulations (see footnote 1) is amended by adding the following in alphabetical order

List A means the document, entitled List of Certain Antimicrobial Active Pharmaceutical Ingredients, that is published by the Government of Canada on its website, as amended from time to time; (Liste A)

List B means the document, entitled List of Certain Veterinary Drugs Which May Be imported But Not Sold, that is published by the Government of Canada on its website, as amended from time to time; (Liste B)

List C means the document, entitled Veterinary Health Products, that is published by the Government of Canada on its website, as amended from time to time; (Liste C)

# 《食品安全治理》征稿启事

《食品安全治理》是由食品安全治理协同创新中心主办。食品安全治理不仅事关人民群众的生命健康，而且事关经济发展、社会和谐、政府公信力、执政能力及国际形象，在国家治理和社会发展中具有重要的战略意义。鉴于此，中心创办《食品安全治理》内刊，为食品安全治理的国家智库、理论研究、人才培养、及国外交流提供平台。为完善期刊内容，促进食品安全治理领域的发展，本中心特向广大公众邀约征稿，具体内容如下：

## 一、征稿内容

栏目	内容
热点透析	依据国内外食品安全治理热点新闻或国家相关会议、新政策等进行深入解读
特别专题	人物研究、地域研究、人物专访、特别企划，对重点问题进行深入解析
学术研究	食品安全治理相关学术论文
案例分析	国内外食品安全治理相关案例分析
外媒聚焦	最新国外食品安全研究动态、评介等
新闻要览	国内外主流媒体食品安全新闻一览及分析，食品安全相关热词分析
商务战略	食品安全治理领域企业经营指南

## 二、征稿要求

- 符合期刊栏目内容要求，稿件中引用的资料、史实、引语、数字，设计的人物姓名及其职务、职称，及有关单位部门的名称等均应准确无误，来源标注清楚。
- 主题突出、内容充实、观点明确、资料翔实、论证严密、逻辑清晰、语言文字合乎规范，有独到见解，有一定的学术价值或实践借鉴价值。
- 所录用文章一律文责自负。作者需严格遵守国家著作权法，若引起相关纠纷，本刊不承担任何连带责任。稿件需包含作者姓名、单位、联系电话、电子邮箱、首创保证书等。

## 三、投稿方法

来稿请发至邮箱：[fsgruc@163.com](mailto:fsgruc@163.com)

地址：北京市海淀区中关村大街 59 号 邮编：100872

如有问题，请联系：010-62513709, 62513083