

中国食品安全: 在三个层面上被高度关注

◎主持人: 邹民生、乐嘉春

食品安全问题到了一个阶段性高发时期

主持人: 近来中国的食品安全问题已成为国际国内关注的焦点。为什么食品安全如此引人关注? 是不是现在只有中国才有食品安全问题? 除了复杂的国际经贸因素外, 从我们国内来看, 中国的食品安全问题现在是不是到了一个高发期?

李长安: 客观地讲, 我国的食品安全问题并不是现在才有, 食品安全问题也不是“中国特色”。事实上, 世界各国都面临这个难题。比如, 在号称食品最为安全的国家如美国等, 食品安全问题也不鲜见。仅最近1个多月, 美国发生的食品安全问题就达40多次, 引起消费者的不安和对食品安全监管部门的不满。

回过头来看中国。目前, 我国的食品安全问题确实到了一个阶段性的高发期。作这种判断的主要依据如下。

其一, 食品安全问题已成为老百姓最为关注的话题之一。根据中国环境文化促进会发布的《中国公众环境民生指数(2006)》显示, 在访问的14类问题中, 被访者最关心的是食品安全问题。比较关注和非常关注的人占82%; 表示在日常生活中遇见过食品安全问题的被访者占38%。

其二, 食品合格率总体水平不高。根据前不久国务院新闻办发布的中国首部食品安全白皮书表明, 虽然中国食品总体合格率稳步提升, 比如全国食品国家监督抽查合格率从去年的77.9%上升到今年上半年的85.1%。但也认为作为发展中国家, 食品安全的总体水平与发达国家尚有差距。此外, 2007年上半年全国31个省、自治区、直辖市食品质量平均合格率为89.2%, 但其中只有14个省达到90%以上。

其三, 食品安全领域事件频发, 成为违法违规活动的高发区域。据统计, 2006年, 中国质检部门立案查处食品违法案件4.9万起, 查获假冒伪劣食品货值金额4.5亿元人民币。另外, 食品广告违法或涉嫌违法率也居高不下, 国家工商行政管理总局日前对全国食品广告发布量较多的61种报纸进行了为期一周的监测, 统计显示广告违法或涉嫌违法率接近60%。

此外, 食物中毒报告是反映食品安全水平的一个重要方面。根据WHO估计, 发达国家食源性疾病的漏报率在90%以上, 而发展中国家则为95%以上。从目前的统计数字来看, 中国每年食物中毒报告例数约为2万-4万人, 但专家估计这个数字尚不到实际发生数的1/10, 也就是说中国每年食物中毒例数至少在20万-40万人。

主持人: 食品安全问题为什么现在会进入高发期? 怎么来看这种现象呢?

李彦: 之所以会在现阶段出现这么多的食品安全问题, 我认为跟当前中国的经济社会发展阶段有一定关系。我国是一个发展中国家, 经过改革开放近30年的发展, 国民经济整体实力有了极大提高。但从根本上看, 我国经济依然处于规模迅速膨胀, 增长质

■嘉宾



李长安: 中国社会科学院经济研究所博士后, 北京师范大学中国劳工问题研究中心访问研究员, 主要研究方向为发展经济学。



李彦: 北京师范大学经济与工商管理学院博士后, 主要研究方向为经济法、农业经济。

量相对滞后的状态。包括食品安全、生产安全等在内的经济安全问题日益突出, 这实际上是处在社会主义初级阶段、市场经济体制不完善的一个侧面反映。

具体分析, 人们之所以高度关注食品安全问题, 首先是对粗放型经济增长的一种反思。改革开放以来, 中国在促进经济增长方式转变方面取得了明显成就, 但从单位产品实物量能耗、物耗的绝对水平来看, 与世界先进水平甚至平均水平相比, 中国经济增长方式的粗放特征十分突出。比如中国矿产资源总回收率仅为30%, 比世界先进水平低20个百分点。从总体上看, 经济增长方式远未实现全局性、根本性的转变。

另一方面, 人们现在高度关注食品安全问题也是生活质量提高, 消费方式转变的客观需求。著名发展经济学家罗斯托在其所著的《经济增长的阶段》一书中, 提出了追求生活质量将是未来消费的必然趋势。在我国, 随着人们收入水平的逐步提高, 人们对消费质量的要求越来越高, 消费方式也从过去的“温饱型”向“小康型”转变, 而人们的食品消费也从传统的“数量型”向现代的“健康型”、“营养型”转变。在全面建设小康社会阶段, 人们对食品安全的关注度无疑比过去大大提高了。

当然, 食品安全成为万众瞩目的焦点, 也跟在信息业发展迅猛也有一定关联。高度发达的网络、电视、报纸等传播媒体保证了广大公众对食品安全问题的知情权, 对及时反映重大食品安全事故的真相、保护公众的生命健康起到了不可忽视的作用。

食品安全问题背后有多种利益相关方在较量

主持人: 从两位的分析看, 老百姓现在如此关心食品安全问题, 除了有宏观因素外, 显然与他们对生活质量的追求和健康要求更高有关。其实, 食品安全不仅仅是“吃”的问题, 在“吃”的表象后面, 恐怕有各种利益攸关方在较量吧。两位对此怎么看?

李彦: 之所以会在现阶段出现这么多的食品安全问题, 我认为跟当前中国的经济社会发展阶段有一定关系。我国是一个发展中国家, 经过改革开放近30年的发展, 国民经济整体实力有了极大提高。但从根本上看, 我国经济依然处于规模迅速膨胀, 增长质

李长安: 是的, 食品安全问题当然不只是一个“吃”的问题那么简单。事实上, 其背后更多反映的是市场参与各方的利益博弈。在整个关乎食品安全问题的利益相关方, 包括食品生产者、销售商、消费者、市场监督者等等群体。而食品安全能否得到保证, 很大程度上取决于这些利益相关者和市场参与者之间的博弈。

先看食品生产厂商, 他们是食品安全的主要责任人, 而中小食品企业显然是酿成食品安全问题的主体。据统计, 目前全国共有食品生产加工企业44.8万家。其中规模以上企业2.6万家, 产品市场占有率为72%, 产量和销售收入占主导地位; 规模以下, 10人以上企业6.9万家, 产品市场占有率为18.7%; 10人以下小企业小作坊35.3万家, 产品市场占有率为9.3%。

随着食品产业的发展, 食品企业规模不断扩大, 生产集中度不断提高, 大中型企业产品总体上来说质量优良。2006年, 销售收入排名前100家的食品企业销售总额占全行业比重达24.9%; 乳制品行业10强企业销售收入占全行业的54.7%; 饮料行业10强企业产量占全行业的43.6%; 肉制品50强企业的生产能力和销售量占整个行业的70%; 啤酒行业中100万升以上的8家企业集团产量占全国总产量的57%; 葡萄酒产量前10位的企业占全国葡萄酒产量的62.1%; 方便面行业中最大的3家中国企业占中国国内市场份额的76%。

这其中, 小企业虽然市场占有率不大, 但他们的食品生产加工门槛低, 设备简陋, 条件差, 80%以上的食品质量安全问题都是出自于不规范的小企业、小作坊。这些食品加工企业为了减少成本, 获取更高利润, 往往把公众安全和健康置之脑后。

再看监管机构, 虽然他们代表了公共利益, 但在监管体制不健全的情况下, 有法不依、执法不严的现象也大量存在。食品产业链长, 从种植养殖, 到生产加工, 再到销售, 到餐饮, 相关

的管理部门涉及农业、卫生、质检、工商、食品药品等众多部门。长期以来, “五个大盖帽管不住一个杀猪的”、“有的事情没人管, 有的事情大家都掺和”, 食品监管体系的混乱有目共睹。如何尽快理顺监管体制, 是保护公众食品安全的重要内容。

主持人: 我想换一个角度问一下, 中国的食品安全问题为什么现在会引起国外关注呢? 这背后又有什么利益较量在里面?

李彦: 好的。我这里重点谈谈食品出口问题, 因为这个问题牵扯到国内外食品进出口商乃至双方公众的利益, 也是最近这段时间国际上普遍关注的焦点。

大家都注意到, 近段时间以来, 国外对中国的出口食品频频“发难”。仅今年以来, 国外指责中国的食品安全事件就发生了多起, 而且呈逐渐上升之势。在加上一些国外媒体捕风捉影和夸大其词的报道宣传之下, 中国的食品俨然成为有毒有害商品的代名词。

这种“妖魔化”中国食品的做法当然不是挂齿, 但其造成的负面影响却不可忽视。事实上, 与国内主要由不规范的小作坊酿成的食品安全问题有很大区别, 中国的出口食品质量一直很高。比如前不久, 中国食品最大出口市场的日本厚生省公布了2006年日本进口食品合格率, 其中自中国进口的食品合格率为99.42%, 而美国是98.69%, 欧盟是99.38%。

此外, 就如前面所提到的, 食品安全问题不仅仅中国独有的问题, 也是全球性的问题。即使是发达国家也不例外。如2005年英国苏丹红事件、美国“毒菠菜”事件, 2006年美国肯德基反式脂肪油事件, 日本“不回家”过期原料糕点事件, 都曾轰动一时。

由此可以看出, 食品安全问题只不过是有一些国家拿出来故意说事的“噱头”而已。这背后反映的则是国际贸易之间保护主义日渐抬头的危害。中国作为新崛起的发展中国家, 经济发展迅猛, 对外贸易规模日益扩大, 很容易成为其他国家指责的对象。

面对中国商品的涌入, 不少国家在关税贸易壁垒逐渐被世界各国抛弃的情况下, 非关税壁垒如“反倾销”、“绿色标准”、“卫生标准”等日益成为贸易保护的另类“武器”。事实上, 中国已连续十多年成为全球遭受反倾销最多的国家。

食品安全问题并不单纯: 国内国际两面侧重不同

主持人: 看来, 食品安全问题并不单纯, 国外某些嘈杂之声着眼点主要是绿色壁垒。为了让中国公众不再“谈食色变”, 同时也让国际社会消除对中国食品的疑虑, 我们应采取哪些对策呢?

李长安: 从经济发展过程看, 食品安全问题导致的经济损失往往非常巨大。而食品安全问题不仅会制约中国食品的出口, 而且会严重损害中国产品在国际市场上的声誉。从国际上的教训来看, 食品安全问题在严重危害人类身体健康的同时, 也给民众造成了很大的心理恐惧与心理障碍。问题

严重时, 还影响到消费者对政府的信任。

随着食品安全问题成为公众关注的焦点, 我国政府在最近一段时间采取了一系列措施, 对食品生产和销售市场进行了强有力的干预。这些措施和行动主要包括:

加快完善食品安全法律体系。食品安全法律体系的健全和完善在世界各国都被当作一件战略性任务、基础性工作给予高度重视。目前在我国, 由《食品卫生法》为主导, 《食品卫生行政许可法》、《食品卫生监督程序》等数部单行的有关食品安全的法律以及诸如《消费者权益保护法》、《传染病防治法》、《刑法》等法律中的相关规定构成的食品安全法律体系框架。但应该清醒的看到, 我国食品安全的法律体系上仍然存在诸多弊端和问题, 也应引起各级政府有关部门的高度重视。因此加强和完善我国食品安全法律体系, 显得尤为重要和迫切。

全面推行食品质量安全市场准入制度。按照产品质量法, 食品企业除了要取得卫生许可证和工商营业执照, 还必须获得质量技术监督部门颁发的生产许可证才可以开工。目前我国的质检部门已经将28大类525种所有的加工食品全部纳入到质量安全的市场准入监管的范围。目前已经发放了10万张质量安全生产许可证, 获证企业的市场占有率达到90%以上。

实行食品召回制度。不论从法律角度, 还是从道德层面, 召回不合格食品都是食品生产者义不容辞的责任。食品生产者主动召回不合格食品是有责任心和社会责任感的表现。从召回事件中积极寻找原因, 及时采取补救措施, 主动承担责任, 是现代企业文明的标志。

李彦: 事实上, 正如我们在前面讨论所提到的, 中国的食品安全问题, 现在可以说是三个层面上被国内和国际社会高度关注, 这个问题除了关乎公众健康与生活质量之外, 关乎中国食品的国际声誉之外, 还关乎经济增长方式的转变这个重大课题。只有尽快转变粗放型的增长方式, 顺应公众对食品安全和质量的更高要求, 食品安全工作才能真正落到实处。

加强监管工作是保证食品安全的关键环节。目前国际上关于食品监管职能划分有三种认识: 一是单一部门管理模式, 这是防止出现“模糊地带”堵塞监管漏洞最好的办法, 但国际主流观点普遍认为, 这只是一理想状态, 是不可能实现的。毕竟, 这么长的产业链涉及的行业太多, 任何一个部门都不可能包打天下; 二是综合管理模式, 由一个部门牵头立法、预警, 其他部门各司其职。目前我国有支持这种模式的呼声, 但我国的国情决定实现这种模式难度很大; 三是多部门管理模式。这是世界上多数国家采用的模式, 也是我国正在尝试理顺的监管方式。

另外, 面对国际上对中国食品安全的质疑, 近年来, 商务部依法加强出口产品质量监管与处罚; 加快推进外贸信用体系建设步伐, 建立了出口企业“黑名单”制度和跨部门的对外贸易经营者违法违规信息交换机制。这些措施对树立中国食品的良好形象、澄清国际上的不实传言起到了一定的效果。

■看点

●目前, 我国的食品安全问题确实到了一个阶段性的高发期。作这种判断的主要依据如下: 其一, 食品安全问题已成为老百姓最为关注的话题之一; 其二, 食品合格率总体水平不高; 其三, 食品安全领域事件频发, 成为违法违规活动的高发区域。

●之所以会在现阶段出现这么多的食品安全问题, 与当前中国的经济社会发展阶段有一定关系。我国经济依然处于规模迅速膨胀, 增长质量相对滞后的状态。包括食品安全、生产安全等在内的经济安全问题日益突出, 这实际上是处在社会主义初级阶段、市场经济体制不完善的一个侧面反映。当然, 食品安全成为万众瞩目的焦点, 也跟在信息业发展迅猛也有一定关联。

●食品出口问题, 因为这个问题牵扯到国内外食品进出口商乃至双方公众的利益, 也是最近这段时间国际上普遍关注的焦点。食品安全问题只不过是有一些国家拿出来故意说事的“噱头”而已。这背后反映的则是国际贸易之间保护主义日渐抬头的危害。中国作为新崛起的发展中国家, 经济发展迅猛, 对外贸易规模日益扩大, 很容易成为其他国家指责的对象。

●食品安全问题还关乎经济增长方式的转变这个重大课题。只有尽快转变粗放型的增长方式, 顺应公众对食品安全和质量的更高要求, 食品安全工作才能真正落到实处。

●随着食品安全问题成为公众关注的焦点, 我国政府在最近一段时间采取了一系列措施, 对食品生产和销售市场进行了强有力的干预。这些措施和行动主要包括: 加快完善食品安全法律体系; 全面推行食品质量安全市场准入制度; 实行食品召回制度。

■编余

中国的食品安全问题, 最近引起国际、国内的广泛关注。仔细分析一下关心这个话题的人群, 其出发点竟是那么的的不同。就国内公众而言, 人们谈论这个话题, 主要是从饮食健康和生活的质量的角度, 提出了更多关切。从国外看, 主要来自贸易关系不平衡地区的声音比较多, 在中国出口食品质量总体水平还高于某些发达国家的情况下, 发出这些质疑的某些国外机构免不了有绿色壁垒之嫌。

不过, 从本次对话嘉宾的研究看, 目前中国的食品安全问题已经到了一个阶段性的高发时期。这倒是不可不看的事情。嘉宾认为, 中国的食品安全问题, 现在之所以在三个层面上被国内和国际社会高度关注, 除了关乎公众健康与生活质量外, 关乎中国食品的国际声誉外, 还关乎经济增长方式的转变这个重大课题。这个观点很有意思。

对中国经济以往粗放的发展模式, 人们通常从产业的角度谈论得比较多, 从资源、能耗的角度剖析得比较多, 从食品安全和人的生存环境, 特别是饮食环境这样的观点, 议论的则比较少。现在, 之所以会出现突出的食品安全问题, 与早先的经济发展方式, 特别是社会利益格局的调整确实有很大关系。

食品安全并不单纯, 后面牵涉到利益格局的一系列调整。这也许是治理这个关乎民生问题的关键所在。在经济发展由数量型向质量型转化的今天, 在民生利益和公共安全日益成为社会主题的今天, 如何应对突发性食品安全事件, 解决食品安全问题, 关系重大。仅从经济层面看, 也是一个国家或地区的质量信誉形象的反映, 可以有作为的地方, 是相当多的。

——亚夫

食品安全问题事关经济发展大局

◎李长安

在多起食品质量事件见诸报道之后, 食品安全问题现已成为社会公众最为关注的热点话题之一。食品是人类赖以生存和发展的基本生活资料, 如果食品安全无法得到保证, 人类的生存与发展就会受到威胁。不仅如此, 从更深层次看, 食品安全问题还事关国民经济发展的全局, 是影响国民经济能否稳定协调发展的重要因素之一。

首先, 食品安全关系到经济增长方式的转变。目前我国的经济增长方式正在由粗放型向集约型增长方式转变。而粗放型增长模式最大的特点, 就是质量标准低、产品质量差、能源消耗高、资源浪费严重。

食品安全问题说到底还是食品的质量不过关, 而食品质量涉及大众, 关系民生, 与人民群众的健康安全息息相关。当前人们的生活方式正随着收入水平的迅速提高而发生变化, 增强农民的食品安全意识, 食品安全问题就无法从源头上得到解决。

再有, 食品安全问题关系到企业生产的“规模经济”。目前在我国的食品企业中, 中小企业占有总量上的优势。但这其中往往良莠不齐, 许多食品小作坊经营分散、设备简陋、工艺水平低, 质量管理水平差距较大, 质量保证能力参差不齐, 甚至不少企业不具备基本生产条件。事实证明, 中小企业是产生食品安全问题的“重灾区”。因此, 进一步加强食品企业的集中度, 做大做强一批骨干龙头

企业, 实现食品生产企业的“规模经济”, 有助于从生产环节, 保障食品安全。

另外, 从国际上看, 我国食品生产企业缺乏国际竞争力, 产品品牌知名度低。这也是导致国外消费者对我国出口食品质量缺乏信任的原因之一。比如我国稻谷加工达到日生产能力400吨及以上合理规模的企业不足1%; 甘蔗糖厂的平均日榨能力仅为2500吨; 规模以上软饮料企业的年均产量只有3万吨; 罐头加工企业的平均规模仅为1000吨左右。企业规模小, 严重制约了食品行业生产集中度的提高。

最后, 食品安全问题还涉及到环境保护和可持续发展战略的实施。我国的食品安全问题在很多程度上

都是由环境污染造成的。研究表明, 食物当中的化学元素, 归根到底来自于它的生长环境和养殖环境。一旦环境被破坏、被污染, 食品安全又从何谈起?

由此可见, 从食品安全到经济增长方式转变, 再到环境保护和可持续发展, 一张简单的饭桌上, 其实包含了经济发展的全部道理! 而要改变食品安全形势严峻的现状, 就不能采取“头痛医头”的简单做法, 而是要从整个国民经济发展的全局出发, 尽快转变经济增长方式, 按照可持续发展战略的具体要求, 从食品生产的源头入手, 完善监督管理机制, 提高食品企业的质量意识。这样才能使广大消费者真正吃得放心、吃得开心。