

风险治理理论是食品安全工作的金钥匙

□ 徐景和

新修订的《食品安全法》于去年第十二届全国人大常委会第十四次会议审议通过。新的《食品安全法》施行以来,很多专家学者都作出了自己的评价,有人说它最严,也有说它最新,这些评价是贴切和恰当的。如果用最简洁、最全面、最深刻的语言来概括这部《食品安全法》的精髓和要义,我想应是《食品安全法》的第三条,该条规定食品安全工作实行预防为主、风险管理、全程控制、社会共治,建立科学、严格的监管制度。

《食品安全法》这一规定确定了我国食品安全工作的三大基本原则,或者说是三大基本理念,就是风险治理原则、全程治理原则和社会治理原则,或者说风险治理理念、全程治理理念和社会治理理念。其中全程治理和社会治理是风险治理在时空方面的安排。所以说风险治理理论,是食品安全法律设计的基石,它是理解整个食品安全工作的金钥匙。找到这把金钥匙,就找到了食品安全治理的切入点,抓住了食品安全治理的着力点,抢占了食品安全治理的制高点。

人类自诞生以来,就与各种风险进行着长期不懈的斗争,但是把风险治理理论全面系统地引入到食品安全领域,并把它作为食品安全制度的理论基石,时间并不遥远。2006年联合国粮农组织和世界卫生组织出版《食品安全风险分析—国家食品安全监管机构应用指南》,确定了食品安全风险评估、风险管理和风险交流在内的食品安全风险治理体系,应当说从这时起,食品安全工作进入了治理的新时代。

对食品安全风险的认识大体经过萌芽、探索和成熟三大阶段,风险治理理念的提出具有转折点的重大意义,标志着食品安全治理工作,正在从经验治理向科学治理、从被动治理向能动治理、从结果治理向过程治理、从危机治理向问题治理、从传统治理向现代治理的快速转变。

从哲学的角度来讲,安全和风险对立统一、相生相克、此消彼长。《道德经》有一句话,“有与无,此二者,同出而异名。”安全和风险同样是同出而异名,恰如《道德经》所说“有无相生,难易相成,长短相形,高下相倾,声音相和,前后相随,恒也”。恒也,贯穿于食品生产经营和监督管理的全过程。如果说食品是大世界,安全和风险则是这个大世界的太极两仪,只有在安全和风险的对立中研究食品安全,才能把握食品安全的奥妙,同样只有在安全和风险的统一中来把握食品安全,才能掌握食品安全的真谛。离开风险谈安全、离开对立谈统一,应当还没有真正把握食品安全的全部价值和根本要义。

在2009年《食品安全法》初步引入风险治理理念,2015年《食品安全法》在风险治理上有三大亮点:

第一,从风险治理地位上看《食品安全法》把风险治理作为法律制度设计的基本原则和基本理念,以风险治理来统领食品安全的各项制度设计。可以这么讲,理解了风险,在一定程度上理解了全部食品安全法律制度、全部食品安全法律行为,全部食品安全法律责任的本质和精髓。

第二,从治理结构上看,在风险评估、风险管理的基础上,新的《食品安全法》增加了风险交流,虽然只有一条,但是它是一个“篇章”,风险交流从此成为一种制度安排。我国食品安全风险治理体系,从制度上、理论上得以完善。

第三,过去风险治理理论主要通过体现风险监测、风险评估和标准等抽象规则上,新的《食品安全法》,将风险治理从抽象转向分类管理、责任约谈等具体规则,从抽象到具体、从宏观到微观,食品安全风险管理不断深入。

应当说新的《食品安全法》把风险治理理论贯彻到底。那么如何来理解风险交流呢?

第一,要从完善食品安全治理格局上谋篇。2009年,第一版《食品安全法》公布的时候,当时起草这部法律的人追问的是食品卫生与食品安全之间的关系,2015年《食品安全法》修订过程中,人们拷问的是在食品质量和食品安全之间的关系。最早有一个词,叫“食品卫生”,后来有了“食品质量”,最后有了“食品安全”。众所周知,食品安全是最低要求,是强制保障,食品质量是层次选择。如果说食品质量主要是从科学性这一维度去考量,食品安全除了科学性一个维度外,还在一定程度上强调社会性和政治性,食品安全工作要善于从科学性、社会性、政治性三维角度进行考量。从风险治理结构来看,风险评估属于科技问题,风险管理属于行政问题,风险交流属于社会问题,离开科技性、行政性、社会性,风险治理是不完善的。新的《食品安全法》确定的风险交流制度。在整

个食品安全风险治理体系中,风险交流目前来讲是薄弱的,发展空间也最大。

第二,要从提升风险交流制度层级上来布局。大家知道,《食品安全法》是由若干制度构成的一个体系,有些制度由国家建立,有些制度则由企业建立,读《食品安全法》,你会发现有八个制度是由国家建立的,国家建立制度和企业建立制度有什么不同?国家制度更加强调国家在制定和实施制度中扮演重要角色,承担更多责任。食品安全风险监测制度、食品安全风险评估制度、食品生产经营许可制度、食品添加剂生产许可制度、食品全程追溯制度、食品召回制度、特殊食品严格监管制度、统一食品安全平台制度,是由国家负责建立的,其他制度更多是由企业等各自建立的。食品安全风险交流是什么一个制度呢?专家在研究当中都希望把风险交流制度和风险监测制度、风险评估制度同样作为一个国家建立的制度,我们希望在《食品安全法实施条例》当中确定国家建立食品安全风险交流制度。

第三,要从强化食品安全风险调控力度上深化。过去研究食品安全风险,考虑更多的是食品安全的原发性风险,在互联网、大数据、云计算时代,更要考虑食品安全的后发性风险。食品安全风险交流从本身来讲也是风险的防控,有时候科学方面的风险不大,但是社会方面的风险可能会放大,成倍数地放大。研究食品安全的后发性风险也是非常非常重要的。

第四,要从强化风险交流基础设施建设上着手。专家学者们已

经对我国食品安全风险交流的实践和探索进行了很好的阐述,特别是围绕制度和方式建设,发表了真知灼见,应当说这些年在食品安全风险交流方面有了很大的成长和进步。但是总的来看,风险交流还处于探索阶段,仍然需要强化,在食品安全领域还有很多最基础的东西,比如说安全、风险、隐患、危害等等,还存在着内涵不定、外延不清的现象。比如说食品安全中的“安全”就有多少种含义。从我的初步研究来看,“安全”至少包括实施安全、法律安全、绝对安全、相对安全、动态安全、静态安全、显性安全、隐性安全、过程安全、结果安全、现实安全、未来安全、个体安全、公共安全、客观安全、主观安全等等,你在说安全,我也在说安全,但是此安全并非彼安全。如果没有语言的共同体,就很难建立利益共同体,更难建立命运共同体。所以本着科学的精神、开放的心态、负责的态度,科学全面及时地进行风险交流,明确具有的含义,你会发现有时候就会唤回痴迷者,一语惊醒梦中人,所以食品安全风险交流确实魅力无限。

第五,要从提升风险交流艺术水准上推进。用简洁的语言来讲清复杂的问题,本身就是一种艺术水准上的推进,就是一种大智慧。真理从来不复杂,但朴素的真理让所有的利害相关者诚服去接受,去理性地认同,则是一项非常艰苦的工作。无论东方还是西方,大家都说大道至简,简约为美。食品安全风险交流如何能够做到大道至简,简约为美也需要深入思考。(作者系国家食品药品监管总局法制司司长)

【专家解读(之五十八)】

关于“着色剂”的科学解读

本期专家:

孙宝国 北京工商大学校长、中国工程院院士
曹雁平 北京工商大学食品学院教授、博士生导师
徐志民 美国路易斯安娜州立大学营养与食品科学系教授

一、背景信息

近期,食品药品监管部门抽检发现,部分水果制品存在着色剂超范围、超限量使用的问题。什么是着色剂?在食品工业中如何应用?国内外有哪些相关的法规标准?本期为您解读。

二、专家观点

(一)着色剂是使食品赋予色泽和改善食品色泽的食品添加剂。

着色剂又称食品色素,是使

食品赋予色泽和改善食品色泽的物质,属于食品添加剂中的一类。目前,世界上常用的食品着色剂有60余种,按其来源和性质可分为食品天然着色剂和食品合成着色剂两大类。食品天然着色剂主要来自天然色素,按其来源不同,主要有三类:一是植物色素,如甜菜红、姜黄、β-胡萝卜素、叶绿素等;二是动物色素,如紫胶红、胭脂虫红等;三是微生物类,如红曲红等。食品合成着色剂主要是依据某些特殊的化学基团或生色基团进行合成的,按其化学结构可分为两

类,一是偶氮色素类,如苋菜红、胭脂红、日落黄、柠檬黄、新红、诱惑红、酸性红等;二是非偶氮色素类,如赤藓红、亮蓝等。

(二)国内外对食品着色剂的使用与标识均有明确、严格的规定。

不同国家对食品着色剂的种类和使用均有明确规定。国际食品法典委员会(CAC)、欧盟、美国、日本、澳大利亚、新西兰、加拿大等国际组织、国家和地区的法规和标准中也都有食品天然着色剂和食品合成着色剂的使用规定。

我国《食品安全国家标准食品添加剂使用标准》(GB2760)明确规定了允许使用食品着色剂的品种、使用范围及使用限量或残留量,相应的质量规格要求也在逐步完善。同时,按照《食品安全国家标准预包装食品标

识通则》(GB7718)的规定,只要在食品中使用了着色剂就必须在食品标签上进行标识。

(三)按照标准规定合理使用着色剂不会对人体健康造成危害。

无论是食品天然着色剂还是食品合成着色剂,其安全性都要站在同一起跑线上进行风险评估。只要通过风险评估,获得批准并按照标准规定和相应质量规格要求规范使用就是安全的,不会给消费者的健康带来损害。GB2760中允许使用的食品添加剂都是经过安全评估的,对符合标准情况下使用的着色剂,消费者没有必要担心。

(四)目前,存在食品超范围、超限量使用着色剂的现象,对于该类问题需要给予高度关注。

从国家食品药品监督管理总局公布的2015年食品安全监督抽检结果来看,包括着色剂在内的食品添加剂的超范围、超限量使用占不合格样品的24.8%。其原因是有些生产厂家不了解

相关标准的规定,缺乏相应的技术管理,也有个别厂家为节约生产成本,或片面追求产品的感官效果而故意所为。

三、专家建议

(一)食品生产企业要严格遵守相关标准法规。食品生产企业应严格遵守GB2760和GB7718的要求。在达到预期效果的前提下应尽可能降低包括食品着色剂在内的食品添加剂在食品中的使用量,并在标签中规范标识。

(二)监管部门应加大对超范围、超限量使用食品着色剂的监管力度。建议严格监管食品企业对食品着色剂的使用与标识。对违规添加食品着色剂的行为需予以严厉处罚,同时加强对从业人员的指导与培训。

(三)消费者应理性看待食品着色剂。建议消费者理性看待着色剂,不要过度追求食品的感官特性,应该从科学和自然的角过去理解食品成分和感官质量。