

谈食品防护在《食品安全现代化法》中的重要性

■ 李和平 丁晶 侯乐锡 深圳出入境检验检疫局

摘要：针对食品防护在《食品安全现代化法》中的作用进行分析，以食品防护历史、发展、应用为线索，结合近年来国内外发生故意污染食品安全事件典型实例，提出国内出口企业应密切关注美国食品防护工作进展，借鉴和利用美国食品防护工作现有资源，主动做好准备，为保障企业正常出口贸易奠定基础。本文所提观点可以为食品安全监管者、输美食品企业全面了解美国食品防护工作需要提供参考和借鉴。

关键词：食品 防护 重要性

1 《食品安全现代化法》与食品防护

美国食品安全管理采用的是全程管理为主、条块管理为辅的管理模式。简单讲，除肉、禽、蛋制品和酒类以外，绝大多数食品的安全管理都由食品药品监督管理局（FDA）负责。从狭义层面讲，《食品安全现代化法》（FSMA）是针对FDA进行授权的一项法律。但从宏观层面讲，FSMA更是美国食品安全立法的一个里程碑，具有划时代的重要意义。首先、它将美国原有的食品安全问题“事后处置”被动应对方式，转变为事前“预防控制”的主动防范方式。这种变化不仅仅是工作方式的转变，而是通采用学分析、针对性采取措施，有效提高工作效率的具体行动，更是一种“防患于未然”理念的具体实践。其次、它在注重食品产品生产过程的食品安全管理同时，也将食品供应链的全程管理统一起来。尽管FSMA中41个部分对应的配套管理措施、规定仍在紧锣密鼓推出之中。再次、它还将食品安全管理由“国家性问题”拓展到“世界性问题”。FDA认为“出口到美国的国外食品在出口国的生产过程就需要达到适用于美国产品的标准要求。”到目前为止，FDA已经在亚洲、欧盟、南美、中北非、南撒哈拉设置了13家海外办公室，实现FDA保障世界各地出口美国食品的安全目标。

2001年“911”恐怖事件后，食品防护理念被美国接受和认可。2002年，美国农业部食品安全检查署（FSIS）发布“食品加工商安全保障指南”；接着，美国海警与海关共同制定发布了“海关贸易合作反恐”（CTPAT）项目；随后，美国国土安全部又先后发布涉及食品防护内容的总统5、7、8、9号令。这些做法在一定程度上说明，美国政府已经将食品安全保障和食品防护已经作为食品安全的首要问题。

“食品安全保障”在一定程度上强调的是食品数量的安全。而“食品防护”则更确切地针对的是“食品安全”的保护，即在彻底抛开食品安全数量层面问题的前提下，专注从事提供“安全食品”的一种主动预防措施。2002年至2005年期间，美国相关部门对“食品安全保障”和“食品防护”概念的理解和认识也存在着模糊，不能准确把握和理解到底需要做的是食品数量安全保障还是食品安全防护工作。客观地讲，一个食品企业的安全保障措施应结合该企业的实际情况。关键一点是所生产产品必须达到消费者的安全要求。直至2006年3月，FDA与CDC联合推广“食品防护意识”时，食品防护与食品安全保障概念才在政府各界认识中得到明确区分。

FSMA中众多内容涉及食品防护。第101部分“检查记录”、第102部分“企业注册”、第103部分“危害分析与风险基础上的预防控制措施”（HARPC）、第104部分“标准执行情况”、第106部分“针对故意掺假的保护措施”、第108部分“国家农业及食品防护策略”、第110部分“构建国内（食品安全保障）能力”、第201部分“针对国内企业、国外企业、进口口岸调整检查资源”、第202部分“食品分析认可实验室”、第204部分“加强追踪（能力）及食品和（食品记录）追溯”、以及第206部分“强制召回授权”，都在不同程度上强调了食品防护的重要性。

2 食品防护在美国实施情况

FDA对食品防护的态度：目前，食品防护计划属于自愿项目。但是，FDA鼓励所有的食品企业制定和实施食品防护计划。食品防护计划将帮助企业建立安全的生产环境，为消费者提供高质量的产品，并保证（安全）生产的底线。FDA有关食品防护计划指南、工具、资源代表FDA的现有想法，即食品企业可以利用这些资料将故意污染减少到最低水平。

食品防护指保护食品供应链免受破坏、恐怖、假冒、或其他非法故意原因以及故意伤害措施造成食品污染的行为。潜在的污染物包括正常生产过程或产品中少见的生物、化学及放射性危害。食品防护计划指记录实施控制或降低故意污染事件风险的文字材料。拥有食品防护计划可以减少企业生产过程中的薄弱环节，从而保障国家的食品供应链正常运行，避免故意污染造成的损失。而食品安全主要指预防食品供应链中可能出现的，如大肠菌、沙门氏菌、李斯特菌这些非故意原因造成的食品污染的行为。

FSMA要求FDA针对食品故意污染问题制定相关管理规定。例如，制定工作策略和措施预防食品供应链中存在的故意污染情况，这些策略和措施应当是建立在科学基础上、以降低食品安全薄弱环节的风险防范控制策略和措施。其中，一个重要的工作任务就是分析获取食品安全风险信息，为制定食品防护措施提供技术帮助。在FSMA发布之前，尽管FDA已经制定了食品防护相关

的指南、实施工具，并为企业应对故意污染食品问题提供建立食品防护的技术服务，但并没有强制要求企业实施食品防护计划。FSMA 发布之后，FDA 会针对预防为主的食物安全保障工作中存在的故意污染食品问题提出具体管理要求。另据国际知名食品安全机构“全球食品安全倡议联盟”(GFSI)消息，GFSI 已经采用食品防护，食品安全质量(SQF)体系也将食品防护纳入SQF 法典第2.7 条款中，FDA 有可能在2014 年后推出食品防护的管理规定。

FDA 最近又推出供企业免费下载使用的“建立食品防护计划”软件。

3 食品防护要解决的问题

尽管所有国家都面临着食品安全问题，但不同国家面临造成食品安全问题的风险千差万别，有的与气候变化有关、有的与饮食结构有关、有的与收入水平有关、有的更与社会基础设施有关。

通常情况下，发达国家面临的食品安全问题不同于发展中国家面临的食品安全问题，前者更偏重于食源性致病菌、农兽药残留风险造成的食品安全问题。相比之下，发展中国家面临的食品安全问题则更复杂，既有发达国家存在的致病菌、农兽药残留风险造成的食品安全问题，又有食品质量低劣、以次充好原因造成的食品安全问题，以及故意违法、违规行为造成的食品安全问题。

鉴于食品安全涉及到食品供应链方方面面的实际情况，很难抛开公共健康、营养需求、食品生产过程和市场经济环境来单独强调食品安全。所以，食品安全将始终是各个社会需要长期面对的挑战和需要长期解决的问题。

食品防护与食品安全即存在区别，又有一定联系。从狭义概念讲，食品安全针对的是生产过程或食品供应链中非故意

原因造成的食品污染问题，而食品防护针对的则是食品生产过程或食品供应链中故意原因造成的食品污染问题。故意原因相关行为包括：破坏食品行为，以敌视社会或扰乱社会正常经济秩序为目的、对食品进行大规模破坏、给消费者造成食品安全恐慌的恐怖行为、或其他违法违规生产食品的犯罪行为。故意原因造成的食品污染问题会给消费者健康及社会经济造成严重后果，因此必须遏制。1989年有人恶意在智利出口美国的葡萄中添加氰化物毒品，给智利葡萄出口各方造成2亿美元的经济损失。2008年，我国某食品出口企业因劳资关系问题没有得到及时解决，出现了员工在该企业出口日本产品中恶意添加剧毒农药的恶性食品安全事件，在给中日农产品正常贸易造成障碍的同时，更给相关企业造成巨大的经济损失。从广义概念讲，食品防护最终目的是食品安全，即食品在食品供应链过程中不存在各种食品安全问题，消费者食用食品后不会对身心健康造成任何危害，食品防护为食品安全服务。

另外，从作用对象看，食品安全针对的是潜在食品安全风险，使用的是风险分析手段确认风险，进而制定和实施诸如“良好农业规范”（GAP）、“良好生产规范”（GMP）、“良好卫生规范”（GHP）/“卫生标准操作程序”（SSOP）、以及“危害分析和关键控制点”（HACCP）控制措施来实现对食品风险的管理和防范。而食品防护则使用薄弱性评价手段，对食品生产过程中或食品供应链中存在的薄弱环节确认，进而制定和实施涵盖人员、生产设施及周围环境，甚至涵盖政府资源及整个行业资源的预防措施，对易受故意原因破坏、影响食品安全的薄弱点、薄弱环节进行预防，实现食品安全目的。

4 食品出口企业如何有效实施食品防护工作

2012年，美国农业部食品安全检查署（FSIS）从“外部安全”、“内部安全”“突发事件应对”3个方面对其所辖食品厂的食品防护计划执行情况进行调查，调查结果显示有77%的食品工厂实施了有效的食品防护计划（只有书面的食品防护计划，没有真正实施情况不包括在内）。FDA更要求所有的食品企业都要制定一套食品安全问题预防控制方案，辨认识别危害，确认并启用预防性控制措施，监控预防性控制方案正常运行，监控并确保相关方案能够成功实施。尽管目前FDA还没有给出有关食品防护内容的具体规定，但是，每个食品出口企业根据自己的企业风险特点和薄弱环节特点，量身定做符合自己企业的食品防护方案。

企业在利用食品防护理念制定食品防护计划过程中，应当考虑以下因素：如企业生产设施安全情况、员工的安全背景、生产过程的安全保障能力，积极借鉴美国推荐使用的食品防护资源，如薄弱环节评估软件（CARVER+SHOCK）、数据库（Mitigagte Database）、食品防护计划构建软件（Food Defense Plan Builder）。

5 总结

随着世界经济一体化进程的不断加速，如何管理控制因各国间食品安全水平差异中所带来的不同食品安全风险，将是今后食品安全管理工作面对的新挑战。食品防护所针对的就是一种特殊的食品安全挑战，是一种故意的污染破坏食品安全行为。《食品安全现代化法》在转变美国食品安全管理思路的同时，也对食品防护内容提出诸多要求，尽管美方暂时还没有给出有关食品防护内容的具体管理规定，但已经给出了建立食品防护计划的具体方法。食品出口企业应主动把握故意污染食品问题变化趋势，研究食品防护面临的新问题，主动建立完善食品防护措施，为企业正常出口工作做准备。

参考文献

- [1] Carol Maczka, 2008 Food Safety vs. Food Defense: Differences and Sililarities USDA FSIS.
- [2] Laurian J. Unnevehr, 2003 Food Safety in Food Security and food Trade, International Food Policy Research Institute 2020 Focus 10.
- [3] www.fda.gov.
- [4] [http://www.fsis.usda.gov/food defense %26 emergency response/Food Defense Plan Survey Results/ index.asp](http://www.fsis.usda.gov/food%20defense%20emergency%20response/Food%20Defense%20Plan%20Survey%20Results/index.asp).
- [5] William L. Ramsey A Unified view of Food Defense Security Executive Council.
- [6] [http://www.foodquality.com/details/article/817157/Food Defense at the Federal Level. html?tzcheck=1](http://www.foodquality.com/details/article/817157/Food%20Defense%20at%20the%20Federal%20Level.html?tzcheck=1).
- [7] 李和平，孙霓.中美食品安全合作形势展望. 中国检验检疫, 2008. 7.
- [8] 李和平. 执行食品防护计划之我见. 中国检验检疫, 2008No. 6.