



联合国
粮农组织



世界卫生组织



WORLD TRADE
ORGANIZATION



未来食品安全



IFSC-1/19/TS1.2

粮农组织/世卫组织/非盟第一届国际食品安全会议 2019年2月12-13日，亚的斯亚贝巴

投资保障食品安全的经济考虑

Steven Jaffee, 世界银行首席农业经济学家

机遇：食品安全与经济发展

食品安全往往被政策制定者视作是技术问题，应由专家推动解决；但实际上，食品安全是不同环境、基础设施和商业食品市场条件下多个利益相关方作为或不作为产生的结果。这些因素都会产生影响。食品安全会受到很多因素的影响，包括公共政策、公共和私营投资，其他干预措施（可能会改变基础运行条件），以及从农场到餐桌各利益相关方的意识、能力和做法。

兹事体大。食品安全关乎人类福祉和经济表现的方方面面。改进食品安全事关多项可持续发展目标的实现，特别是围绕消除饥饿和贫困以及推动良好健康和福祉的目标。只有当健康膳食的基本构成能够安全食用，且消费者认识到这一点时，粮食安全才能真正实现。食品安全在其他方面的重要性也非常突出，包括推动农业增长转型进而满足更为富裕的全球人口需要，支持国家食品系统现代化进程，以及帮助国家有效融入区域和国际市场。

遗留问题：政策及资金缺口

在很多发展中国家，食品安全主要是作为一个贸易和市场准入问题获得政策关注，而国内食品安全鲜少获得战略性或政策性的重视，投入的资源也非常有限。这些因素限制了国家食品安全管理体系的发展。能力和良好做法孤岛屡见不鲜，仅能支持农业食品系统和消费者中的一小部分（往往是最富裕的人）。长期投入不足造成国家系统基础薄弱，科学实证、必要的基础设施、训练有素的人员、食品安全意识、切实可行的规章以及机构网络均待加强。减缓贫困人群面临食品安全风险所需的系统和服务尤为薄弱。

国内食品安全问题似乎仅在危机发生时才会出现在国家视野里，如造成死亡的大规模食源性疾病暴发，食品掺假丑闻，或引发公愤进而引起政治关注的其他此类事件。此类事件往往会触发被动式的损害控制措施，包括一大波监管行动或投资。此类损害控制措施有些着眼于解决眼下的问题，大多数未能做到持续改善食品安全的激励机制、做法、能力，或食品安全的结果。相较于深思熟虑、基于证据、目光长远的风险管理，危机管理只能是一个退而求其次的替代策略。

一成不变并非万全之策

对当今的中低收入国家而言，国内食品安全风险方面长期政策领导力薄弱，投资不足，遇到问题采取救火措施，会给国家带来巨大的公共卫生和社会经济成本。据世界银行协调开展的一项近期研究测算，在这些国家中，疾病、残障或过早死亡造成的生产率损失每年将近 950 亿美元，其中 28 个国家的此类损失每年超过 5 亿美元。另外，据测算每年在治疗食源性疾病方面还要支出约 150 亿美元。还有一些成本也很显著，但更难测量和汇总，包括市场干扰、产品召回，以及由于消费者认为某些食品不安全而短期或长期避免购买所产生的成本。

在“一成不变”的情境下，很多中低收入国家国内市场不安全食品的成本可能会显著增加。这是因为人口、膳食及其他条件不断变化，国内消费者会面对更多的食品安全危害，政府和私营部门的食物安全管理能力或是捉襟见肘，或被全面赶超。尽管各国在很多公共卫生目标和其他可持续发展目标方面都在持续进步，但各利益相关方面面临新出现的食品安全挑战时仍然可能不知所措。我们可能会看到越来越多的食源性疾病暴发，消费者对本地食品安全的信心逐渐消磨，继而农民和本地就可能错失掉在本地及本区域满足不断壮大的中产阶级需求的契机。

在国内食品安全领域进行更为精明的投资

不安全食品的公共卫生和经济负担不断加剧，这种趋势不可避免。若能采取协调一致的预防措施，则很大部分食品安全问题及相关的成本都是可以避免的。通过制定积极主动的策略，对各种问题和措施排列出适当的先后顺序，各国每年可以避免的食源性疾病负担会达到数千万美元。这样，各国也可以减少周期性食品安全事件暴发或恐慌对市场 and 生计造成的干扰，避免消费者因为这些事件而对本地食品的整体质量和安全以及食品治理安排的可信度产生质疑。

中低收入国家政府要在国内食品安全方面增加投入，而且要进行更加精明的投入。这就是说，投资要基于实证，要有明确的诉求，且要对干预措施的影响进行跟踪；要在食品安全系统的基础知识、人力资源和基础设施方面进行投入；对硬件和软件要给予均衡的关注；要有通盘考虑，特别是权力下放层面的能力需求；确保

投资和结果的可持续性。在公共监管职能方面，包括风险监测、风险评估、企业和设施检查以及产品检测，要确保各个环节在强化能力的同时协调行动或联动推进，以期实现整体的效率、效果和问责。

更加精明的公共投资还意味着在应对问题或推动实现公共政策目标时要最大化地协同增效。“同一个健康”举措可谓是这方面的典范，该举措同时着眼于动物卫生和食品安全风险。并非所有旨在减轻食源性疾病负担的投资都是通常认定的“食品安全”投资。着眼环境健康问题的投资也可以成为重要投资，包括提高饮用水可及性，改进卫生状况，或减少土壤、水和空气的环境污染。此类措施可降低食品供应链上交叉污染的可能性。公共卫生系统的投资也很重要，包括提高医疗服务的质量和可及性，这也有助于降低食源性疾病的发病率和死亡率。

食品安全需要多方共担责任 - 包括政府、企业和消费者；为落实这一理念，政府除履行监管职能外，还要发挥重要的协调作用。如，政府要思考如何更加有效地确立愿景、发挥召集作用；更好地为利益相关方提供可靠信息；更加有效地运用各类政策工具，有奖有罚，带动、激励并影响农民、食品企业和消费者采取相应的行动。发展中国家政府面临的一个主要挑战是引导与政府目标一致、且共同承担食品安全责任的各个行动方进行投入，改变行为。这项工作远远超出“官方食品管控”理念的范畴，可能需要食品安全管理者和专业人员在工作定位上做出一些调整。

政府还要制定策略，引导私营部门对国家食品安全系统进行投资。这项工作的意义也远远超出鼓励个体工厂、农场或供应链层面的改造升级。个体企业、行业协会或其他网络在这方面有很大的投资空间 - 食品市场基础设施，国家食品安全科技计划，食品安全教育和专业培训，消费者意识，中小企业质量管理基准比较和升级，实验室检测以及其他达标评估服务等等。另外，在国家推动并支持“良好”农业、畜牧和水产养殖规范实施的行动中，私营部门也可发挥重要作用。

各国国内食品安全投资和其他举措的优先重点理应有所区别，应基于风险和社会经济标准的考量加以确定。各国国情差别很大，包括人口和地域面积、农业及膳食转型阶段、农业生产结构、食品零售和价值链正规化程度、与国际食品市场融合的程度、食源性疾病的发病率和模式、食品安全与基本公共服务能力的现状，等等。这些因素都会影响优先重点的确定、排序和整体的时间框架，但上述核心原则 - 特别是目光长远的预防性措施；夯实基础能力；实现协同增效；撬动私营投资 - 应予落实。