



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

运用食品安全的市场力量

Stephen Mbithi

1. 综述

食品安全需要群策群力：监管部门、业界和消费者都要在确保所有人食品安全方面发挥作用。食品安全监管框架非常重要。监管框架决定着底线，也可据其确立监测、推动合规、惩罚违规的措施，保护消费者免受不安全或欺诈做法的侵害。然而，食物主要是通过市场，而非政府，提供给消费者。减少食品安全风险需要业界持续实施良好做法，而若消费者和“市场”都倡导良好做法，则企业践行良好做法的几率就会更高。对于已经站稳脚跟的企业来说，品牌保护是严格落实食品安全管理的有力动机。而在小规模生产者而非正规市场为主的国家中，则需要仔细思考如何运用市场力量确保食品安全。

2. 需要决策者关注的主要考虑

2.1 让消费者在驱动市场食品安全方面发挥重要作用

消费者教育非常重要，有助于形成让消费者驱动供应商改进食品安全行为的氛围。通过意识提高和教育活动，消费者便更加能够识别并认同供应商的良好卫生做法 – 街头贩卖食品部分有具体的例子说明。消费者保护/意识提高计划也会支持消费者通过自行处理和制备食品来减少食品安全风险。

若消费者收到的很多信息都不可靠，则在推动食品安全方面的作用也会受到抑制。政府和民间社会群体要积极推动信息提供方面的责任和问责。

2.2 双重标准风险以及保护本地居民的迫切需要

很多情况下，确保出口食品的食品安全都有明确的动因。而很多发展中国家面对国内市场的食品安全则没有市场动力，国家主管部门对此也没有给予足够的重视，因而国内食品安全状况受到方方面面的影响。如，出口市场拒收的产品可回流至国内市场，而国家食品监管部门可能会将大部分资源用在确保出口产品的安全方面，进一步削弱了对国内食品安全的支持。

两极分化的管理模式让大部分国内消费者都面临着食品安全风险，这种模式是不可接受的；但需要说明的是，各国也可决定对部分国内市场采取不同的监管模式。例如让部分企业豁免一些危害分析和关键控制点要求，或有计划有步骤地逐步实施新的监管要求。这些决定必须建立在对风险的认真评估基础之上，目的是持续改进国内食品安全，同时也要为小规模经营者创造机会，加强自身的食品安全管理体系。同时，此类豁免安排也必须以显而易见的透明过程为基础，证明国内生产系统与其他来源相比风险水平低出很多。此外，其他供应商，包括出口国家，在降低风险水平后，也能同样能够适用这些更为宽松的监管措施。

2.3 保证食品安全合规的市场工具：私营标准及检测要求

在当前的全球化市场上，私营标准计划是企业确保供应链上食品安全的重要工具。对于来自执法力量薄弱国家的供应商而言，这些制度是支持进出口市场和本地细分市场的重要机制。进口国家主管部门对这些第三方机制的使用越来越多，“食品贸易中食品安全和公平做法第三方保证制度的监管方法”问题目前正在食品法典接受审议，相关准则将提交 2019 年 7 月食品法典委员会下届会议批准通过。需要说明的是，这些制度不应弱化出口国家的主管部门，而是要为这些主管部门提供更多的工具和信
息，支持实现国内
的食品安全政策目标。

很多此类私营制度都会给生产者带来不必要的成本，特别是在具体的检查或检测要求方面；某些情况下，这些要求无助于强化食品安全。私营制度通常直接面向零售商，小规模生产者没有机会表达自身的关切 – 他们只能被动接受。在私营制度运行的背景下，这种“失语”情境有时也会延伸到主管部门。希望食品法典围绕上述问题的讨论能够改进很多发展中国家的状况。

行业协会可成为监管部门和私营部门加强食品安全合规性的重要平台。代表性协会也可以制定行业食品安全标准，纳入具体的监管要求，还可以组织联合检查和认证程序，降低生产者的合规成本。行业协会还可以建立自愿性本地制度，与国际制度协调一致，但合规条件可以因地制宜地确定。这方面的一个例子是肯尼亚新鲜农产品出口商协会开发的“肯尼亚良好农业规范”；该制度对“全球良好农业规范”的合规条件进行了简化，支持小规模生产者以经济有效的方式实现合规目标。其他一些国家也在各种制度中开发了简化的合规程序。

2.4 针对小规模企业的技术支持：帮助企业提高竞争力

企业，尤其是中小企业，需要在食品安全方面获得技术支持，特别是要及时了解市场上新的食品安全要求以及合规机制。很多情况下，小企业找不到合格人选来管理自身的食品安全，因此依赖协会提供统一的技术支持以及官方监管机构提供的推广服务，才能满足食品安全要求。这一点在发达和发展中国家均为如此。在比利时，Flandria 公司为农民提供推广服务，特别是针对产品合规的服务，另外还就产品整合与营销提供支持。肯尼亚和坦桑尼亚新鲜农产品和花卉部门亦是如此，农民非常依赖行业协会就产品合规提供的的能力培训。

食品生产和加工企业需要制定食品安全管理方面的能力建设计划，尤其是在发展中国家。这种能力应当包括支持开发合规所需的适当设备和设施，以及人员培训。

2.5 强化私营部门协会在提振公众对食品安全信心方面的作用

食品安全是一个合规问题，而非一种区分或营销产品的工具；食品安全要通过监管部门执法予以全面保证。私营部门协会与监管部门通力合作在支持食品生产者和经营者合规方面可以发挥有效作用。监管部门通常愿意支持私营部门协会，因为协会代表着大多数的行业行动方，行业秘书处行事专业，愿意为成员开展能力建设活动。此类支持可以是出台政策，鼓励行业行动方加入协会，以便就监管措施进行高效沟通，就能力建设开展合作。肯尼亚政府与肯尼亚新鲜农产品行业协会的此类合作就成功支持了约 150,000 小规模农民实现合规目标。加纳和坦桑尼亚的渔业部门及新鲜农产品部门也开展了类似的合作，极大提高了农民的合规率，特别是在农药残留方面。监管部门与行业协会建立良好透明的伙伴关系还有助于提升机构实力，让相关机构更好地争取发展伙伴为其行动提供支持。

3. 总结

有效的食品安全监管系统对于确保食品供应安全至关重要，但仅靠政府采取行动还不够。消费者意识，以及赋权消费者的支持性制度框架，能在市场上形成积极的力量，推动对食品安全问题的持续关注。政府或非政府机构为小规模生产者提供技术支持服务有利于改进产品的质量和安全，提高生产效率，加强小规模生产者在市场上的竞争力。