

安全猪肉生产中的问题及对策

侯丽丽¹ 商爱国²

1. 山东省济宁市动物疫病预防与控制中心, 山东济宁 272000;

2. 山东省济宁市动物卫生监督所, 山东济宁 272000

近年来,在畜禽养殖及肉产品生产、加工过程中,由于存在不按规范使用疫苗、兽药、添加剂等,各种疾病时有发生,生产、加工环境不卫生及操作不规范,人为添加禁用物质等问题,使人们对食用畜禽产品产生了恐慌心理,造成了畜禽产品生产秩序的混乱。本文立足于我国猪肉生产的实际,分析了我国猪肉生产中存在的问题,利用经济学理论,对我国猪肉生产中存在的问题进行了深入地探讨和分析,并探究出不安全猪肉存在的原因;同时,从我国的法律体系、管理体制、生产环节及疫病防控机制等方面分析了影响安全猪肉生产的因素,并提出了相应的政策建议。

1 安全猪肉生产中存在的问题

1.1 相关法律法规不够健全

自 1995 年正式出台《中华人民共和国食品卫生法》之后,国家在安全畜禽产品生产方面相继出台了《中华人民共和国动物防疫法》、《中华人民共和国畜牧法》、《生猪屠宰管理条例》等法律法规,国务院及相关部门随后出台了一系列相配套的条例、规定、办法等。由于这些法律法规在条目上规定的不够细致、完备、严谨,在实际执行过程中,可操作性不强,落实较为困难。如《中华人民共和国食品卫生法》仅对 104 种农药在粮食、水果、蔬菜、肉等 45 种食品中规定了允许的残留量,总计 291 个指标;而《国际食品法典标准》则对 176 种农药在 375 种食品中规定了 2 439 条农药残留标准。如此一来,在执法的过程中,就会使许多有害物质“蒙混过关”。

1.2 食品安全管理模式不够规范

1) 食品安全管理体系中“角色不清”。我国各职

能部门既制定和解释法规、标准,又行使执法功能,不可避免地出现问题,使食品安全管理措施难以落实。

2) 食品安全管理体系中“权限不清”。根据国务院对各部门的权限划分,农业部负责初级农产品的质量及安全,质检总局负责生产领域的食品质量及安全,工商总局负责流通领域的食品质量及安全,卫生部负责公共场所的食品质量及安全。这 4 个部门共同管理食品质量及安全,难免会有管理漏洞或出现管理脱节。一旦发生食品安全事故,容易出现相互推脱责任的现象。

3) 不同安全等级食品“定义不清”。无公害食品、绿色食品(A 级、AA 级)、有机食品等,相关名词较多,一般的消费者难以辨别清楚,增加了消费者识别食品安全等级的难度,造成食品销售秩序的混乱。

1.3 生猪养殖模式转变不够彻底

虽然我国养猪业正逐渐向规模化经营发展,但目前仍有不少以家庭经营为主的小规模养殖户,这些养殖户的饲养场所分散、养殖规模较小、饲养环境不易控制、饲养程序不规范,相关部门对其生猪生产的检疫、防疫、管理监督的难度大、成本高、实施困难,难以保证猪肉及其制品的安全生产。加之,这些养殖户的文化水平偏低,获取生猪安全生产科学技术知识及相关的信息较为困难,很少会在生猪安全生产方面投资,严重制约着安全猪肉的生产。

1.4 安全猪肉生产的相关体制不够完善

由于近几年的机构改革严重削弱了县、乡 2 级动物防疫队伍,自收自支的管理体制促使防疫员一味地追求自身利益最大化,希望多治病、多卖药、多

挣钱,而不再注重生猪防疫工作,造成政府应该提供的公共产品缺失。在猪肉的流通环节,食品安全的管理归属于 2 个部门,猪肉的注水、污染由工商部门管理,由疾病引起的病死猪及其产品的管理归属农业部门,由于概念不清,易引起部门之间的“扯皮”,出现管理“真空地带”。

2 不安全猪肉存在的原因分析

劣质及不安全畜禽产品的存在,严重影响了我国畜牧业的发展,而且对人们的身心健康造成了一定威胁。政府对此非常关注,出台了一系列法律法规,采取了众多相应措施,但安全畜禽产品生产的形势依然严峻,下面从经济学的角度对此现象加以分析。

“柠檬市场”理论认为,当产品的卖方对产品质量信息掌握得比买方更多时,由于买卖双方对产品质量信息掌握不对称导致逆向选择,低质量的产品将会把高质量的产品驱逐出市场,从而使市场上的产品质量持续下降。长期以来,人们一直将农产品市场看作是最接近于完全竞争的市场结构;然而,实际的农产品市场不符合完全竞争市场的假设,即农产品并不是同质的,其质量信息在生产经营者与消费者之间以及在生产经营者之间是不完备的。

猪肉作为一种特殊的商品,其生产、销售过程中的信息不对称现象更为突出。按消费者获取商品质量信息的途径,可将所有商品分为 3 类,即搜寻品、经验品和信用品。猪肉拥有信用品特征,主要指消费者在亲自食用后也无法了解关于质量安全的部分信息,如农药或兽药残留量、重金属含量、菌类总数、是否含有激素、各种营养元素是否达标等。

一般情况下,畜禽产品的生产经营者比消费者更具体地知道畜禽产品的真实质量,而消费者由于信息费用等原因仅能通过自己的经验或观察了解畜禽产品的平均质量,因而只愿意根据平均质量来支付价格。因此,不同质量水平畜禽产品共存的统一市场中,由于优质畜禽产品的生产经营者需要较高的投入但却不能获得足够利润甚至不能弥补成本,所以质量高的畜禽产品将会退出农产品交易市场,只有质量较低的畜禽产品才能进入市场。当消费者发现市场上的畜禽产品质量下降时,其愿意支付的价格也随之下降,进而导致质量水平稍高的畜禽产品也逐步退出市场,形成市场上畜禽产品质量下降

的恶性循环。在均衡的情况下,只有质量较低的甚至是劣质畜禽产品充斥着整个市场,即出现了畜禽产品的“柠檬”现象。畜禽产品“柠檬”问题的存在,会降低消费者对优质畜禽产品市场的预期,造成高质量畜禽产品市场的萎缩,市场上只有普通甚至劣质畜禽产品,因此优质畜禽产品市场难以形成。

3 安全猪肉生产的影响因素

据联合国粮食及农业组织(FAO)报道,2009 年全球肉类总产量为 10 606.9 万 t,我国肉类总产量为 7 821.4 万 t,其中猪肉产量达 4 987.9 万 t,占国内肉类总产量的 63.77%,占全球肉类总产量的 47.03%。我国猪肉出口很少,2009 年仅出口 9.00 万 t(占猪肉产量的 0.18%),大多数(99.82%)都用于国内居民消费。由于部分养殖者不按规范使用疫苗、药物、添加剂等,或人为添加违禁物质等,造成畜禽产品因药残或重金属等有害物质超标致人食用后中毒,影响了畜牧业的发展,威胁了人们的正常生活和身体健康。安全猪肉生产主要存在以下几个影响因素。

3.1 饲料原料受污染

饲料原料在种植过程中受到农药(如有机氯农药、有机磷农药等)或重金属(如铅、汞等)污染;或贮存、运输、加工不当,受到有毒有害物质污染;或某些细菌(如沙门氏菌、大肠杆菌等)含量超标。这些有毒有害物质会通过饲料影响畜禽产品质量,进而影响人类的健康。

3.2 药物及激素残留

尽管我国政府一直强调禁止在饲养过程中及畜禽疾病治疗过程中滥用抗生素、激素等药品,但由于某些养殖户或养殖企业为追求眼前利益,不讲职业道德,置国家法律于不顾,在饲料生产及畜禽养殖过程中长期大量使用抗生素或使用违禁的生长激素、镇静剂等药品,导致药物、激素在畜禽体内蓄积残留。

3.3 过量使用添加剂

我国每年在养殖环节使用微量元素添加剂达 15 万~18 万 t,由于这种添加剂生物学效价低,致使大量未被畜禽充分利用的矿物质随粪尿排出而污染水源和土壤,这些物质又会在农产品中富集,直接或间接地影响到人和其它动物的健康。同时,超高剂量使用的微量元素添加剂会在动物的肝、肾等内

脏器官中蓄积,直接对消费者产生危害,特别是近年来“瘦肉精”的使用,造成多起人食用含“瘦肉精”猪肉中毒事件。

3.4 疾病时有发生

据报道,目前已知全世界约有人畜共患病 250 多种,中国有 120 多种。近几年来,布氏杆菌病、猪绦虫病在我国时有发生,在某些地区由于食用不安全畜禽产品已出现感染人的现象,严重威胁着人类的生命安全。

3.5 畜禽产品受污染

畜禽产品在加工、贮存、运输、销售、食用过程中的某个或某些环节中,受到生物性(如细菌、病毒、毒素等)、化学性(如食品添加剂等)、物理性(如放射性物质等)等有害物质污染,影响了动物性食品的质量,造成安全隐患。

4 安全猪肉生产的建议

4.1 充分发挥政府职能作用

政府对农产品质量安全管理薄弱,是形成农产品市场“柠檬”现象的重要原因。在解决由信息不对称所导致的市场失灵的过程中,虽然微观经济组织起到了较大的作用,但更主要是要由政府来弥补市场失灵的缺陷。因此,政府要充分发挥职能,完善监管体系,加大监管力度,抵消由农产品质量不确定带来的影响。同时,政府应加强新闻媒体及大众舆论的信息传递和监督功能,形成一种对不安全畜禽产品“老鼠过街人人喊打”的局面,使劣质畜禽产品无立足之地。另外,政府还应对广大消费者进行食品安全知识教育,使消费者认识到“什么是不安全畜禽产品”、“食用了不安全畜禽产品会对身体造成什么样的危害”,不再因为贪图一时便宜而损伤了身体,使不安全畜禽产品没有市场。

4.2 完善相关法律及机制

1)不断完善有关畜禽产品安全生产的法律法规,健全执法体系,加大惩罚力度,严格立法,建立责任追踪制度。对消费者在消费畜禽产品过程中造成伤害的,要追究农产品生产者和提供者的责任。

2)实行农产品市场准入制,对进入市场销售的畜禽产品进行强制性检验,并在合格的畜禽产品上加贴质量安全标志,降低信息不对称的程度。在实

行市场准入制的基础上,加快畜禽产品检测体系和质量认证体系建设,确保市场上畜禽产品的质量安全。

3)健全动物防疫检疫体系,完善畜禽普免制度,防止动物疫病大面积流行,促进畜牧业健康发展。同时,加强畜禽产品进入市场前的检疫,防止有毒有害畜禽产品进入市场。

4.3 全面推广应用 HACCP

危害分析与安全控制点(HACCP)控制体系作为食品安全预防体系已在食品加工领域推广应用。在符合实施 HACCP 体系规模和有力度的畜禽产品生产、加工、经营企业中全面推广应用 HACCP;对规模小、技术落后的中小企业,则进行整合以扩大生产规模和提高工业化程度,以便有条件实施 HACCP。要求执行 HACCP 的企业必须切实使用 HACCP 的具体方法指导生产,并因地制宜地结合企业实际制定出科学合理的、适合本企业且符合行业标准的 HACCP 体系,生产出安全而富含营养的畜禽产品。

4.4 加强饲料生产经营监管

加强饲料作物用药管理,防止滥用农药、化肥和催熟剂,保证饲料作物无残留,确保饲料的营养成分和品质指标。对容易引发动物的饲料原料、饲料添加剂等以及容易诱发生物种群蜕变的物质,应禁止使用。加强饲料流通渠道管理,严禁假冒伪劣饲料和禁止使用的各种饲料原料进入市场。加强对饲料质量安全的监督管理,加快发展绿色饲料、生态饲料。

4.5 组建现代化兽医队伍

改革我国现行的兽医体制,通过立法建立兽医官制度,与国际接轨。培养合格的兽医官,组建符合市场经济条件、掌握现代兽医科技的国家兽医专业队伍,并通过立法明确兽医官的配备、资格认定和职责范围。

4.6 加大兽药残留监控力度

建立健全兽药残留检测、监管体系,贯彻“预防为主”的方针。积极推进兽药生产企业的革新改造进程,加快对高效、无毒、低残留兽药及生物制品的研究、开发、推广和使用。

(责任编辑:刘娟)