

食 品 安 全 标 准

我国食品安全地方标准存在的问题及管理建议

于航宇,樊永祥

(国家食品安全风险评估中心,北京 100022)

摘 要:2009 年《食品安全法》颁布实施后,各地方卫生行政部门相继发布了百余项食品安全地方标准,作为食品安全国家标准的补充。本文对目前已经颁布实施的食品安全地方标准进行了分析整理,针对现行有效的食品安全地方标准中所存在的问题进行了概述,并就未来食品安全地方标准的管理措施及方向提出了几点建议。

关键词:标准;食品安全;食品安全标准;监督管理;问题;建议

中图分类号:R155 **文献标志码:**A **文章编号:**1004-8456(2016)02-0230-05

DOI:10.13590/j.cjfh.2016.02.019

Analysis and suggestion on provincial food safety standards in China

YU Hang-yu, FAN Yong-xiang

(China National Center for Food Safety Risk Assessment, Beijing 100022, China)

Abstract: As a supplement of the national food safety standards, 159 provincial food safety standards has been released since 2009 by the local health administrative departments in China. Through the investigation and research of all the provincial food safety standards, this paper analyzes the main existing problems and puts forward related suggestions on the management of the provincial food safety standards.

Key words: Standard; food safety; food safety standard; supervision; issue; suggest

食品安全地方标准由各省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门组织制定,与食品安全国家标准、食品安全企业标准共同组成食品安全标准体系。2010 年起,各地方卫生行政部门陆续发布并实施了食品安全地方标准。随着食品安全地方标准数量的不断增多,许多问题接踵而至,科学合理的制定食品安全地方标准,才能避免食品安全标准体系之间产生重复、交叉、矛盾。因此,有必要对现行食品安全地方标准进行梳理分析,发现并解决问题,以便更好的让食品安全地方标准在我国食品安全标准体系建设中发挥更大的作用。

1 资料来源

为了对现行食品安全地方标准的实施情况进行分析,本研究通过相关主管部门提供资料,并查阅检索相关网站,经筛选审查,共收集到现行有效的食品安全地方标准文本 159 项及现行有效的食品安全国家标准 420 项。同时本文收集了相关的法律规章,包

括《食品安全法》、《食品安全地方标准管理办法》、《关于开展食品地方标准清理工作的通知》等^[1-3]。

2 食品安全地方标准概况

本研究对收集到的食品安全地方标准按所属标准类别、标准地域分布进行分类统计,同时将具体类别的标准按照产品所属食品类别或检验方法检测类别进行分析和统计,以便了解各地方卫生行政部门对食品安全地方标准的需求。同时根据查阅、对比食品安全标准相关法律法规及现行食品安全国家标准的发布实施情况,发现现行食品安全地方标准在制定过程及内容上所存在的问题,并进行分析与讨论,同时对日后食品安全地方标准的制定与管理提出建议。

2.1 食品安全地方标准的制定范围

《食品安全法》第二十四条规定,没有食品安全国家标准的,可以制定食品安全地方标准^[1]。《食品安全地方标准管理办法》(简称为《地标管理办法》)根据《食品安全法》及其实施条例等有关规定,进一步规定了食品安全地方标准的制定范围。《地标管理办法》第三条规定,没有食品安全国家标准,但需要在省、自治区、直辖市范围内统一实施的,可以制定食品安全地方标准。食品安全地方标准包

收稿日期:2015-09-25

作者简介:于航宇 男 实习研究员 研究方向为食品安全标准

E-mail:yuhangyu@cfsa.net.cn

通信作者:樊永祥 男 研究员 研究方向为食品安全标准综合管理

E-mail:fanyongxiang@cfsa.net.cn

括食品及原料、生产经营过程的卫生要求、与食品安全有关的质量要求、检验方法与规程等食品安全技术要求。食品添加剂、食品相关产品、新资源食品、保健食品不得制定食品安全地方标准^[2]。

国家卫生和计划生育委员会(简称国家卫生计生委)发布《关于开展食品地方标准清理工作的通知》,要求各地方政府在制定食品安全地方标准时应严格按照相关法律条例及规定执行,将《食品安全法》第二十条中规定的食品安全指标作为食品安全地方标准的主要内容,将食品及原料生产经营过程的卫生要求、适合当地监管需要的检验方法作为立项重点^[3]。食品安全地方标准不得与国家标准交叉、重复和矛盾;食品安全国家标准已经涵盖的食品品种,不宜重复制定食品产品的地方标准。

2.2 食品安全地方标准的发布情况

自《食品安全法》颁布实施以来,全国共有 20 个省、自治区、直辖市发布了食品安全地方标准,截止至 2015 年 2 月,共发布食品安全地方标准 159 项。

2.3 食品安全地方标准的类别

根据《食品安全法》以及《食品安全地方标准管理办法》的相关条例规定,已发布的食品安全地方标准涉及食品产品、生产经营规范以及检验方法这 3 类标准。其中食品产品标准 110 项、生产经营规范类标准 18 项、检验方法类标准 31 项。

2.4 食品安全地方标准的地域分布

截止目前,在 20 个发布食品安全地方标准的省、自治区、直辖市中,吉林省、重庆市、上海市发布的标准数量最多,分别占现行食品安全地方标准的 20%、18% 及 17%,见表 1。

表 1 食品安全地方标准地域分布

省份/自治区	标准数量/项	比例/%
重庆	28	18
安徽	1	1
广东	3	2
广西	10	6
河南	7	4
黑龙江	2	1
湖北	4	3
湖南	5	3
吉林	32	20
江苏	4	3
辽宁	3	2
内蒙古	6	4
宁夏	2	1
山东	1	1
山西	6	4
上海	27	17
天津	1	1
新疆	8	5
云南	6	4
浙江	3	2

2.5 产品类食品安全地方标准涵盖食品类别

在对收集的 110 项食品产品类地方标准进行分析后发现,现行有效的食品产品类地方标准主要囊括 16 大类食品,其中调味品及蔬菜制品类的产品标准数目最多,分别占到所有产品类标准总数的 12%,见表 2。

表 2 产品类标准食品类别分布

Table 2 Classification of the food product standards		
产品类别	标准数量/项	比例/%
调味品	13	12
焙烤食品	7	6
淀粉制品	2	2
豆制品	5	5
谷物制品	8	7
酒	6	5
肉制品	8	7
乳制品	4	4
食用菌	2	2
蔬菜制品	13	12
水产品	9	8
水果制品	1	1
糖果	4	4
饮料	7	6
油	2	2
其他*	19	17

注：* 包括茶、现制现售类食品等产品标准

2.6 检验方法类食品安全地方标准涵盖类别分布

本研究对 31 项检验方法类食品安全地方标准进行了分类,在所有检验方法类标准中,主要涵盖 7 类检测对象,包括针对掺假及非法添加物、微生物、污染物、真菌毒素、农药残留、兽药残留、食品添加剂的检验方法标准,其中针对食品中掺假及非法添加物的检验方法标准最多,共 14 项,占总数的 45%,见表 3。

表 3 检验方法标准检测物类别分布

Table 3 Classification of the test method standards		
标准类别	标准数量/项	比例/%
掺假及非法添加物	14	45
微生物	3	10
污染物	1	3
真菌毒素	2	6
农药残留	1	3
兽药残留	6	19
食品添加剂	4	13

3 食品安全地方标准存在的问题

针对已发布的食品安全地方标准进行分析,可以发现食品产品类食品安全地方标准所占比重最多,占有所有食品安全地方标准比例的 69% (110/159)。由此可见,在各地方有关部门制定食品安全地方标准的过程中,对产品类标准的需求明显超过了其他标准。出现这种情况一方面是食品安

全地方标准的制定类别不同于食品安全国家标准,由于食品安全地方标准不得制定添加剂质量规格、食品相关产品等标准,这就导致了产品类标准在食品安全地方标准中所占比重的增加;另一方面,由于食品安全国家标准的受众面较大,很难针对某一地方特色产品制定相应产品标准,同时内容不囊括食品质量标准,而地方土特产等特色食品众多,地方政府的监管需求也是产品类地方标准数量多的原因之一。

3.1 食品安全地方标准与食品安全国家标准重合

各地方发布的食品安全地方标准中,与食品安全国家标准相重合是目前存在的主要问题,尤其是食品产品及检验方法类标准。食品产品类标准的问题体现为两个方面,一是食品安全国家标准中的产品标准可以囊括地方标准中所制定的食品所属类别,二是食品产品类地方标准中的各项主要指标,可以被各项基础性食品安全国家标准中相关指标涵盖。以酒为例,现行有效的6项酒类食品安全地方标准占到产品类地方标准总数的5%,而各项基础类食品安全国家标准中涵盖了酒类产品的各项安全限量指标,同时产品类食品安全国家标准中也针对蒸馏酒及其配制酒、发酵酒及其配制酒单独制定了产品类食品安全国家标准,基本满足市场流通酒类产品的标准需求,因此是否有必要针对酒类产品单独制定地方标准需重新考虑。

对于检验方法类标准,问题体现于部分食品安全地方标准制定的检测对象与国家标准相重复,出现了针对同一检验目标的检验方法,地方标准与国家标准同时存在的情况。

随着食品安全国家标准体系的日益完善,食品安全地方标准与国家标准相重复的情况逐步增多。食品安全国家标准整合工作已于2014年开展,按照《食品安全国家标准整合工作方案》^[4]的部署,2015年前要完成415项标准整合工作,加上国家卫生计生委已发布的492项食品安全国家标准(截至2015年2月)以及正在制定、修订状态中的标准,届时食品安全国家标准体系将囊括1千余项食品安全国家标准,基本满足食品安全监管的需要。在这种背景下,食品安全地方标准需要更为严格的管理,避免出现与国家标准重复、矛盾的情况。

3.2 部分食品安全地方标准不适宜纳入食品安全标准体系

3.2.1 现制现售类食品的产品标准

各地方出于对市场监管的考虑,在现行有效的食品安全地方标准中,存在着部分针对现制现售食品而制定的产品标准,例如现制饮料、果汁等产品

标准。与预包装食品不同的是,现制现售产品存在生产到消费时间短、样品不易于保存的特点,且其相关安全指标易受到原材料、环境、人为操作的因素影响,抽检难度大。以致病菌为例,现制现售产品中的致病菌会随着生产时间、生产环境或生产操作环节而不断变化,很难通过检测食品中在某一时间节点致病菌含量对该食品安全与否进行判断,因此现制现售食品不适宜用产品标准制定相关限量的形式进行管理。

3.2.2 农产品标准

部分食品安全地方标准所涵盖的内容属于农产品范畴,对于尚不能定义为食品的农产品,不应纳入食品安全标准体系,如活淡水鱼等。

3.2.3 以“打假”为目的的检验方法标准

以“打假”为目的的检验方法,主要针对非法添加物的检验,如火锅食品中罂粟碱、吗啡等非法添加物质的检测。目前我国针对违法添加非食用物质和滥用食品添加剂主要根据国家卫生计生委发布的《食品中可能违法添加的非食用物质和易滥用的食品添加剂名单》^[5]进行管理,相关检验方法并未纳入食品安全国家标准体系。食品安全地方标准应与国家标准相统一,不建议将该类检验方法制定为食品安全地方标准。另一类“打假”则是针对是用某种食品或食品原材料冒充其他产品,以降低成本提高售价的情况,如羊肉中掺入猪肉、鸭肉、狐狸肉等其他价值较低的肉类。该类检验方法并非出于保护食品安全的目的,使用食品安全标准进行管理,有些越俎代庖。

3.2.4 检验方法标准暂无相关限量要求

部分检验方法的地方标准中,所检测物质在食品安全国家标准或地方标准中并没有相配套的限量标准,尽管此类物质暂不属于《食品中可能违法添加的非食用物质和易滥用的食品添加剂名单》所限制使用的添加物,但未列入食品添加剂使用标准同时未经过食品添加剂行政许可批准使用的添加剂在食品生产中不得使用,因此该类检验方法的标准暂时没有制定的必要性。

3.3 多省份同时制定同一产品标准

考虑到食品安全国家标准的涵盖范围不易照顾到地方特色性食品,食品安全地方标准在地方食品安全的管理上无疑是国家标准的良好补充。我国食品生产加工范围广且流通性强,因此现行的地方标准中出现了多省份同时针对某一产品制定标准的情况。在产品的相互流通中,增加了标准执行的难度以及省际间产生贸易壁垒的可能。以代用茶为例,代用茶是指选用可食用植物的叶、花、果

(实)、根茎等,采用类似茶叶的饮用方式(通过泡、煮等方式来饮用)的一类产品的俗称,市面上的产品成分五花八门、产地各异,目前暂无可执行的相关食品安全国家标准。在食品安全地方标准的统计中发现,已经发布或有意制定代用茶类标准的省份超过5个。同样,在检验方法类标准中,不同地方针对受体激动剂在动物组织中的检验方法达到3项。一旦各中指标存在差异,将不利于产品的流通或监管。因此该类标准是否再以食品安全地方标准的形式进行管理值得商榷。

3.4 食品安全地方标准内容、格式不统一

目前已发布的食品安全地方标准及编制说明,内容、格式的不统一是比较明显的问题。标准文本的结构以及编制说明的内容差别明显。尽管食品安全地方标准由各地方自行管理,但在格式、结构及具体内容上,应参照《食品安全国家标准工作程序手册》^[6]的要求,保持一致。另外在食品安全地方标准的编号开头,应统一为 DBS/* *(标准号)—20xx(年代号),形成统一以便于辨识。

4 对食品安全地方标准管理的建议

随着食品安全地方标准工作在各地方的深入开展,食品安全地方标准的制定、修订工作已渐渐步入正轨。但需要明确的是,食品安全地方标准不是越多越好,盲目的制定既容易与食品安全国家标准体系相冲突,又容易导致食品流通、监管层面上不必要的麻烦。

4.1 加快食品安全国家标准体系建设

食品安全地方标准是食品安全国家标准的补充,用以填补国家标准的空白。而食品安全国家标准体系尚不完善是地方标准层出不穷的原因之一。因此相关部门需要加快食品安全国家标准体系的建设,按时完成食品安全国家标准的整合及标准的制定、修订任务,减少相关单位在食品生产、市场监管在执行国家标准时的阻碍,满足各地食品生产和监管的需要。

4.2 与食品安全国家标准工作紧密衔接

《食品安全法》规定,没有食品安全国家标准的,可以制定食品安全地方标准。地方标准作为食品安全国家标准的补充,对地方食品安全的监管及行业生产都起着很大的作用。随着食品安全国家标准体系的完善,食品安全地方标准的制定、修订应及时跟进食品安全国家标准的进度,及时废止或修订与相关国家标准相重复或冲突的标准,同时制定食品安全标准体系外的标准,如新资源食品、农产品、保健食品等。

在地方标准的立项阶段,建议各地方卫生行政

部门除了参考已发布的食品安全国家标准外,应及时关注历年食品安全国家标准立项计划以便了解相关食品安全国家标准的制定情况,避免食品安全地方标准与食品安全国家标准相冲突矛盾、增加不必要的人力及财力投入。

4.3 选择更理想的食品安全管理方式

针对上文中提到的现制现售产品的管理问题,地方相关行政部门不妨考虑以加强生产经营过程的监管作为有效的管理方式。具体工作可以依据《餐饮服务食品安全操作规范》^[7]和 GB 14881—2013《食品安全国家标准 食品生产通用卫生规范》^[8],根据各省监管需要,制定相关生产经营规范类标准的形式取代产品标准,将食品相关安全指标的限量要求按时间节点融入操作规范,增加标准可操作性,同时保持与食品安全国家标准体系的统一,避免矛盾的产生。

对于以“打假”为目标的检验方法,不适宜纳入食品安全标准体系。建议参照食品添加“黑名单”的形式采取管理,加强生产过程监管,避免违法行为的产生。

目前食品安全国家标准针对食品添加剂的检验方法存在着缺失,建议各地方相关部门将食品安全地方标准的制定重点转移至该类检验方法标准的制定上,这样既弥补了食品安全国家标准的缺失,同时可在验证使用后由国家卫生行政部门直接将相关食品安全地方标准转化为食品安全国家标准,有利于增加食品安全地方标准的可行性,同时推进食品安全国家标准体系的建设。

4.4 加强食品安全地方标准工作沟通交流

食品安全地方标准制定者,应有大局观。除了满足自身需要,应同时考虑该标准的制定是否与食品安全国家标准重叠或产生冲突,是否对食品在全国的流通产生影响。加强食品安全地方标准工作的交流,如建立食品安全地方标准交流平台、将食品安全地方标准的相关工作公开化,有助于各地方在标准制定、修订工作上的相互了解,以便在各地地方标准制定的过程中,及时听取意见,避免食品安全地方标准的发布对产品流通以及其他省市市场监管带来负面影响。

食品安全国家标准管理部门一方面应加强食品安全国家标准的宣贯,提高各地方对食品安全国家标准体系的认识,减少地方标准与国家标准交叉、重复的现象。另一方面也应及时了解地方需求,对于各地方都有需求的标准或较多省份制定相似的标准,可考虑制定食品安全国家标准,满足地方监管需要的同时避免地方标准之间的相互矛盾。

参考文献

- [1] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国食品安全法 [Z]. 2009.
- [2] 中华人民共和国卫生部. 卫生部关于印发《食品安全地方标准管理办法》的通知(卫监督发〔2011〕17 号) [Z]. 2011.
- [3] 国家卫生和计划生育委员会. 卫计委关于开展食品地方标准清理工作的通知(卫办监督函〔2013〕332 号) [Z]. 2013.
- [4] 国家卫生和计划生育委员会. 国家卫生计生委办公厅关于印发食品安全国家标准整合工作方案的通知(国卫办食品函〔2014〕386 号) [Z]. 2014.
- [5] 国家卫生和计划生育委员会. 食品中可能违法添加的非食用物质和易滥用的食品添加剂名单 [Z]. 2011.
- [6] 食品安全国家标准审评委员会秘书处. 食品安全国家标准工作程序手册 [M]. 北京: 中国标准出版社, 2013.
- [7] 国家食品药品监督管理局. 关于印发餐饮服务食品安全操作规范的通知(国食药监食〔2011〕395 号) [Z]. 2011.
- [8] 国家卫生和计划生育委员会. GB 14881—2013 食品安全国家标准 食品生产通用卫生规范 [S]. 北京: 中国标准出版社, 2013.

· 资 讯 ·

加拿大批准苹果酸氢钠作为被膜剂用于部分食品

据加拿大卫生部消息,2016 年 3 月 4 日加拿大卫生部发布公告,修订添加剂列表,批准苹果酸氢钠(Sodium Hydrogen Malate)作为被膜剂用于部分食品。

据了解,目前加拿大已对苹果酸氢钠作为被膜剂进行评估,安全性符合要求,因此批准其用于口香糖、无糖饮料、糖果与明胶甜点粉。

部分原文报道如下:

Health Canadas Food Directorate completed a detailed safety assessment of a food additive submission seeking approval for the use of sodium hydrogen malate in an unstandardized flavouring preparation to be used in chewing gum, dry beverage mixes, unstandardized confectionery and gelatin dessert powders.

As no safety concerns were raised through this assessment, it is the intention of Health Canada to enable this food additive, as described in the information document. The purpose of this communication is to publically announce the Departments intention in this regard and to provide the appropriate contact information for any inquiries or for those wishing to submit any new scientific information relevant to the safety of this food additive.

(相关链接: <http://www.hc-sc.gc.ca/fn-an/consult/nop-adm-0013/index-eng.php>)