

最终应当建立一套完善、可操作、针对性强的标准体系。

3.2.2 建立标准审查制度

鉴于植物新食品原料的特殊性,其标准评审应组建专门的评审委员会,委员会的建立应当参考我国食品安全国家标准审评委员会专业委员会的形式,有针对性的增加部分相关专业背景的评审专家。除了应当包括食品产品、检验方法、生产规范以及相关行业协会专家以外,还应当增加植物学、中医学、中药学、新食品原料评审等相关专业背景的专家,在标准审评委员会组织召开会议时,遵循食品安全国家标准审评委员会专家的评审原则和评审方式。

3.2.3 构建适应新食品原料的标准框架

植物新食品原料标准的制定应当参考《食品安全国家标准基本结构》的框架体系要求,对于有必要制定有效成分的检验方法,应当结合植物新食品原料中特征性指标项目,制定配套的检验方法;对于有必要制定原料加工过程的卫生规范,应当结合植物新食品原料的加工特点,制定配套的食品加工过程的生产规范。其标准框架应当参考我国食品安全国家标准检验方法标准、生产卫生规范标准。

在指标方面,对于植物新食品原料的标准,公告中一般都有质量规格的要求,因此其标准中除了包括必要的卫生安全指标外,还应当包括必要的质量规格要求。建议主要涵盖范围、术语和定义、原料要求、感官要求、质量规格要求、污染物限量、微生物限量、农药残留限量、食品添加剂的使用及其他要求等内容。

参考文献

[1] 宋晓凯. 植物化学研究方法选论[M]. 北京:化学工业出版社,2008.

[2] 中华人民共和国卫生部. 新资源食品管理办法:中华人民共和国卫生部令第 56 号[Z]. 2007-07-02.

[3] 国家卫生和计划生育委员会. 新食品原料安全性审查管理办法:国家卫生和计划生育委员会令第 1 号[Z]. 2013-05-31.

[4] 臧德奎,向其柏.关于栽培植物的品种命名问题[J].中国园林,2006(9):50-54.

[5] 王莉,史玲玲,张艳霞,等. 植物次生代谢物途径及其研究进展[J].武汉植物学研究,2007,25(5):500-508.

[6] 杨坡,孙宝俊,刘娥,等. 短梗五加食用价值及开发利用[J].中国野生植物资源,2006,25(2):43-44.

[7] 杜丽娜,张存莉,朱玮,等. 植物次生代谢合成途径及生物学意义[J].西北林学院学报,2005,20(3):150-155.

[8] 杨正和.芦荟成分的生理功能与功效[J].畜牧与饲料科学,2012,33(7):8-10.

食 品 安 全 标 准

我国现行食品安全地方标准分析

于航宇,樊永祥,王家祺

(国家食品安全风险评估中心,北京 100022)

摘 要:目的 梳理分析现行食品安全地方标准,对食品安全地方标准的管理提出建议。方法 收集 2012 年以来各省级卫生健康行政部门发布实施的 244 项食品安全地方标准,对照《食品安全法》关于食品安全地方标准制定的相关要求,对标准的类别、范围、与食品安全国家标准的关系进行梳理和分析。结果 现行食品安全地方标准中主要存在的问题包括“地方特色食品”概念不清晰、与食品安全国家标准内容及制定范围不一致等。结论 建议食品安全地方标准的管理围绕清理现行食品安全地方标准、明确地方特色食品概念、加快食品安全标准体系建设等方面开展工作。

关键词:食品安全;食品安全地方标准;建议;问题

中图分类号:R155 **文献标识码:**A **文章编号:**1004- 8456(2019)05- 0485- 05

DOI:10. 13590/j.cjfh.2019. 05. 017

Analysis on provincial food safety standards in China

YU Hangyu, FAN Yongxiang, WANG Jiaqi

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

Abstract: Objective To analyze the current provincial food safety standards to make suggestions for the management. **Methods** Two hundred and forty-four provincial food safety standards released by provincial health administration departments were collected in this investigation. The classification, scope of the provincial food safety standards and the relationship with national food safety standards were analyzed. **Results** The main problems existing in the current provincial food safety standards include the unclear concept of “local characteristic food” and the inconsistency with the content and scope of the national food safety standards. **Conclusion** The management of provincial food safety standards should focus on clearing up the current provincial food safety standards, clarifying the concept of local characteristic food, and speeding up the construction of food safety standards system.

Key words: Food safety; provincial food safety standard; suggest; problem

我国食品安全标准体系由食品安全国家标准和食品安全地方标准共同组成。食品安全地方标准作为食品安全国家标准的补充,健全了我国食品安全体系,但也存在着与食品安全国家标准交叉、重复的问题。本研究对 2012 年以来各省级卫生健康行政部门发布实施的食品安全地方标准进行了梳理和分析,总结了主要存在的问题,并就食品安全地方标准的管理提出建议。

1 资料来源

2012 年以来,各省级卫生健康行政部门发布实施并提交国家卫生健康委员会(原国家卫生和计划生育委员会)备案的 290 项食品安全地方标准文本和编制说明,其中除 46 项已经废止外,现行有效的食品安全地方标准共 244 项。

2 食品安全地方标准概况

2.1 食品安全地方标准制定范围

依照《食品安全法》^[1]的要求,“对地方特色食品,没有食品安全国家标准的,省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门可以制定并公布食品安全地方标准,报国务院卫生行政部门备案。”《国家卫生计生委办公厅关于进一步加强食品安全地方标准管理工作的通知》^[2]中,规定食品安全地方标准包括地方特色食品原料及产品、地方特色食品产品标准配套的检验方法与规程、地方特色食品产品标准配套的生产经营过程卫生要求等。食品安全国家标准中通用标准或食品产品标准等已经涵盖的食品类别、检验方法、婴幼儿配方食品、特殊医学用途配方食品、保健食品、食品添加剂、食品相关产品等不得制定食品安全地方标准。

2.2 食品安全地方标准的分布

2.2.1 地区分布

截止 2018 年 1 月,在 25 个发布食品安全地方标准的省、自治区、直辖市中,重庆市、吉林省、上海市、云南省发布的食品安全地方标准数量较多,分别占现行食品安全地方标准总数量的 12.8% (37/290)、11.7% (34/290)、9.3% (27/290)、9.0% (26/290),详见表 1。

表 1 食品安全地方标准地域分布

Table 1 Geographical distribution of provincial food safety standards		
地区	标准数量/项	占比/%
安徽省	2	0.7
福建省	3	1.0
广东省	8	2.8
广西壮族自治区	10	3.4
贵州省	21	7.2
河北省	9	3.1
河南省	11	3.8
黑龙江省	2	0.7
湖北省	9	3.1
湖南省	6	2.1
吉林省	34	11.7
江苏省	13	4.5
辽宁省	6	2.1
内蒙古自治区	14	4.8
宁夏回族自治区	5	1.7
青海省	3	1.0
陕西省	14	4.8
上海市	27	9.3
四川省	3	1.0
天津市	1	0.3
西藏自治区	2	0.7
新疆维吾尔自治区	18	6.2
云南省	26	9.0
浙江省	6	2.1
重庆市	37	12.8
合计	290	100.0

2.2.2 类别分布

244 项现行有效的食品安全地方标准中,包括食品产品标准 173 项、生产经营卫生规范标准 21 项、检验方法标准 49 项、其他标准(食品包装要求) 1 项,见表 2。已发布食品安全地方标准的类别除 1 项食品包装要求标准外,基本符合相关法律、法规的要求。

表 2 食品安全地方标准类别分布

Table 2 Classifications of provincial food safety standards		
标准类别	标准有效数量/项	占比/%
食品产品	173	70.9
生产经营卫生规范	21	8.6
检验方法	49	20.1
食品包装要求	1	0.4
合计	244	100.0

2.3 食品安全地方标准分析

2.3.1 食品产品标准

173 项食品产品类食品安全地方标准中,复合调味料、乳制品、糕点三个类别的标准数量较多,分别占产品标准总数的 11.6%(20/173)、11.0%(19/173)和 8.1%(14/173),详见表 3。

表 3 食品产品标准类别分布

Table 3 Classifications of provincial food safety standards on food products		
产品标准类别	标准数量/项	占比/%
复合调味料	20	11.6
乳制品	19	11.0
糕点	14	8.1
肉与肉制品	13	7.5
粮食制品	12	6.9
发酵酒及蒸馏酒	11	6.4
代用茶	8	4.6
饮料	7	4.0
茶及茶饮料	6	3.5
冲调谷物制品	5	2.9
动物性水产品	5	2.9
豆制品	5	2.9
酱腌菜	5	2.9
餐饮即食食品	4	2.3
植物油	4	2.3
香辛料	3	1.7
畜禽产品	2	1.2
果蔬制品	2	1.2
瓶装水	2	1.2
食用菌及其制品	2	1.2
蛋制品	1	0.6
豆芽	1	0.6
坚果籽类	1	0.6
蜜饯	1	0.6
食用农产品	1	0.6
糖及糖制品	1	0.6
调味面制品	1	0.6
盐	1	0.6
其他	16	9.2
合计	173	100.0

注:其他类包括以新食品原料为原料的食品产品、冷藏膳食等产品标准

表 3 中的食品产品类别与食品安全国家标准中涵盖的食品类别基本保持一致,但部分产品标准涉及的食品及食品原料较为特殊,见表 4。

表 4 产品标准涉及特殊食品原料的情形(n=173)

Table 4 Special food ingredients related to the provincial food safety standards		
食品原料所属情形	标准数量/项	占比/%
地方特色食品	53	30.6
已被列入药典的原料作为食品	5	2.9
食品原料涉及药典中列入物质的非药用部位	2	1.2
被新食品原料批准的食品原料	6	3.5
缺乏作为普通食品依据	2	1.2

“地方特色食品”是新版《食品安全法》提出的新概念,一般被解读为在部分地域有 30 年以上传统食用习惯的食品,包括地方特有的食品原料和采用传统工艺生产的、涉及的食品安全指标现有标准不能覆盖的食品。在 173 项现行有效的食品产品类食品安全地方标准中,53 项标准属于加工方式具有地方特色或仅在局部地区有传统食用习惯的食品,占备案产品标准总数的 30.6%,包括内蒙古自治区的民族特色乳制品系列标准、云南三七花、西藏糌粑等。

5 项产品标准涉及列入药典的食品产品或产品相关原料^[3],涉及的标准包括食品原料用人参、食品原料用人参提取物、食品原料用人参粉、葛根粉、火麻籽油。2 项产品标准涉及的食品产品为药典中物质的非药用部位,包括三七花和三七茎叶。

6 项产品标准涉及的食品产品或食品相关原料被批准为新食品原料,涉及的标准包括玛咖干制品、食用玫瑰花馅料、元宝枫油、食品原料用人参、食品原料用人参提取物和食品原料用人参粉^[4-7]。2 项标准涉及的食品产品缺乏可作为普通食品食用依据,包括食品原料用人参提取物和玛咖干制品。其中玛咖干制品中涉及的玛咖粉依据《关于批准玛咖粉作为新资源食品的公告》^[4]可作为食品原料使用,但玛咖干果和玛咖干片未有相关依据。

2.3.2 检验方法标准

51 项现行有效的检验方法类食品安全地方标准中,有 20 项标准为非法添加、鉴别掺假的检验方法标准,占检验方法类食品安全地方标准总数的 39.2%;7 项标准为致病菌、病毒、真菌毒素的检验方法;2 项为农药、兽药残留检验方法;1 项检验方法的检测指标与食品安全无关,详见表 5。

2.3.3 生产经营卫生规范标准

21 项现行有效的生产经营规范类食品安全地方标准中,只有 1 项与地方特色食品相配套。8 项涉及餐饮环节的操作规范,2 项涉及食品小作坊

表 5 检验方法类食品安全地方标准涉及情形 (n=51)

Table 5 Situations related to the provincial food safety standards on method for testing

检验方法标准情形	标准数量/项	占比/%
非法添加、掺假鉴别检验方法	20	39.2
微生物及真菌毒素	7	13.7
农药及兽药残留	2	3.9
检验指标与食品安全指标无关	1	2.0
与地方特色食品相配套	0	0.0

生产,2 项涉及冷鲜禽加工规范,2 项涉及冷藏、冷冻膳食生产经营规范;另有 4 项涉及具体产品生产,包括乳制品、熟肉制品、调味品以及糕点;还有 3 项豆芽的生产卫生规范,见表 6。

表 6 生产经营卫生规范类食品安全地方标准分类

Table 6 Classification of the provincial food safety standards on code of practices

食品类别	标准数量/项	占比/%
乳制品生产卫生规范	1	4.8
冷鲜禽生产经营卫生规范	2	9.5
豆芽生产卫生规范	3	14.3
调味品生产卫生规范	1	4.8
熟肉制品生产卫生规范	1	4.8
糕点生产卫生规范	1	4.8
食品小作坊卫生规范	2	9.5
餐饮环节卫生规范	8	38.1
冷藏膳食生产经营卫生规范	2	9.5
合计	21	100.0

3 食品安全地方标准存在的问题

3.1 “地方特色食品”概念不清晰

依照《食品安全法》的要求,只有地方特色食品及其配套的检验方法及生产经营规范可以制定食品安全地方标准。目前尚无对于地方特色食品概念的权威解读,“在部分地域有 30 年以上传统食用习惯的食品,包括地方特有的食品原料和采用传统工艺生产的、涉及的食品安全指标现有标准不能覆盖的食品。”仅仅是各省目前从地方食品安全管理角度取得的共识,但这一理解尚未通过法规方式确定。例如,仅具有地方特色的食品加工工艺,但不产生新的食品安全风险因素的,是否属于地方特色食品;地方食品安全监管需要的小作坊、特定食品的生产经营过程的卫生要求,是否应列入地方特色的范畴;在局部地区有食用习惯,但其安全性已经过充分评价,可以按照普通食品类别管理的食品原料是否属于地方特色食品;已经列入药典的动物、植物等原料,其非药用部位是否属于地方特色食品等。明确地方特色食品的概念,避免标准制定过程中过于主观的判断,有利于

食品安全地方标准工作的高效开展。

3.2 食品安全地方标准与食品安全国家标准内容重复或不一致

在现行有效的 173 项食品产品类食品安全地方标准中,69 项标准的食品安全指标可以执行通用类食品安全国家标准的相关要求;75 项标准的食品安全指标可以被已发布的食品安全国家标准或现行有效的食品卫生标准涵盖;10 项标准中所涉及的食品产品正在制定相应的食品安全国家标准,发布后可涵盖相关食品安全地方标准的食品安全指标。同时在可被食品安全国家标准所涵盖的食品安全指标中,7 项食品产品标准的食品安全指标宽松于食品安全国家标准,存在与食品安全国家标准不一致的情况,见表 7。

表 7 食品产品类食品安全地方标准与食品安全国家标准的比较 (n=173)

Table 7 Comparison between provincial food safety standards and national food safety standards on food products

与食品安全国家标准的关系	标准数量/项	占比/%
可执行通用类食品安全国家标准	69	39.9
食品安全指标宽松于食品安全国家标准	7	4.0
已发布食品安全国家标准	75	43.4
正在制定食品安全国家标准	10	5.8

22 项检验方法类食品安全地方标准的相关检验方法已发布食品安全国家标准,占检验方法类食品安全地方标准总数的 43.1%(22/51);2 项标准的相关检验方法正在制定食品安全国家标准,占检验方法类食品安全地方标准总数的 3.9%(2/51)。

5 项生产经营卫生规范类食品安全地方标准涉及内容已发布相关食品安全国家标准或正在制定食品安全国家标准,占生产经营卫生规范类食品安全地方标准总数的 23.8%(5/21)。

3.3 食品安全地方标准与食品安全国家标准制定范围不一致

检验方法类食品安全地方标准中有 20 项标准为非法添加、鉴别掺假的检验方法标准,而食品安全国家标准体系并未纳入针对“打假”的检验方法标准。3 项生产经营卫生规范类食品安全地方标准涉及豆芽,而豆芽作为农产品,不再按照食品制定食品安全国家标准。

4 食品安全地方标准管理建议

目前已发布的食品安全地方标准依旧存在与食品安全国家标准矛盾、重复、冲突的情况,如何合理、合法的制定食品安全地方标准,需要主管部门进一步加以考虑。

4.1 清理现行食品安全地方标准,加强食品安全地方标准管理

对于目前食品安全地方标准的情况,国家卫生健康行政部门应考虑加强管理力度,及时修订《食品安全地方标准管理办法》,健全管理制度,使省级卫生健康行政部门在食品安全地方标准工作上有所据可依。

对于已经发布食品安全国家标准的,不应再重复制定食品安全地方标准。而对于已发布的食品安全地方标准,在食品安全国家标准发布后,应及时废止,真正使食品安全地方标准做到食品安全国家标准的补充。对不符合《食品安全法》及相关规定中食品安全地方标准制定条件的食品安全地方标准,包括农产品、保健食品、食品添加剂、食品相关产品、农药兽药残留、列入国家药典的物质(列入按照传统既是食品又是中药材物质目录的除外)、无可作为普通食品使用依据的产品标准、非地方特色食品的产品标准等,各级卫生健康行政部门应及时清理、修订或废止,确保食品安全地方标准与食品安全国家标准不存在重复、矛盾,维护食品安全国家标准的唯一强制性。

4.2 进一步明确地方特色食品概念

建议尽快发布《食品安全标准管理办法》或《食品安全地方标准管理办法》,对地方特色食品的定义、范围、地方特色食品应当重点管控的食品安全内容加以明确。做好地方特色食品与新食品原料、食品药品物质管理的衔接,在修订《新食品原料管理办法》和食品药品物质目录时考虑划清新食品原料与地方特色食品的界限,避免出现管理空白或交叉。对于仅在局部地区有食用习惯、有地方特色的特殊食品原料,经过科学、充分的食用安全性评价程序后,也可考虑制定食品安全地方标准。对于如传统中药材的非药用部位等有传统食用习惯的“特殊”食品,各省级卫生健康行政部门在食品安全地方标准的制定上应有更大的空间,在落实国家“放管服”政策的同时,也减轻国家新食品原料行政许可的工作量,将各级行政资源有效利用。食品安全地方标准管理的思路应与食品安全国家标准体系的构建思路相一致,并与进口食品的管理模式相衔接。很多食品安全地方标准涉及的食品产品,均属

于可以适用通用类食品安全国家标准的食品,或者由已有食品安全国家标准的食品原料经物理加工混合而成的产品。建议对这些食品应采用与“进口无食品安全国家标准的食品”相一致的管理模式,即不需要另行制定食品安全地方标准,通过对应相应的食品类别适用通用类食品安全国家标准,或者根据原料的标准适用情况进行折算加以管理。一方面可以避免食品安全标准体系过于散乱,另一方面可以使进口食品与国内食品在食品安全监管时采用同样的处理原则。

4.3 加强检验方法标准体系的建设

在 51 项检验方法类食品安全地方标准中,有 20 项检验方法内容涉及到食品在非法添加物质的检验方法以及鉴别食品掺假的检验方法,同时地方标准的制定过程中,食品安全快速检验方法的需求也与日俱增。现有食品安全国家标准体系中,暂未考虑纳入上述几类检验方法标准。食品安全地方标准的制定充分说明了食品安全监管需要这些检验方法的标准化。虽然这些检验方法标准并非与地方特色食品相配套,在相关法律法规的要求下也不适合作为食品安全地方标准发布,但应进一步考虑纳入到食品安全国家标准体系中,或单独构建相应强制性标准方法体系以满足食品安全监管需要。

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].2015.

[2] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会.国家卫生计生委办公厅关于进一步加强食品安全地方标准管理工作的通知:国卫办食品函[2016]733 号[Z].2016.

[3] 国家药典委员会.中华人民共和国药典 一部[M].北京:中国医药科技出版社,2015.

[4] 中华人民共和国卫生部.关于批准玛咖粉作为新资源食品的公告:2011 年第 13 号[Z].2011.

[5] 中华人民共和国卫生部.关于批准 DHA 藻油、棉籽低聚糖等 7 种物品为新资源食品及其他相关规定的公告:卫生部 2010 年第 3 号[Z].2010.

[6] 中华人民共和国卫生部.关于批准元宝枫籽油和牡丹籽油作为新资源食品的公告:2011 年第 9 号[Z].2011.

[7] 中华人民共和国卫生部.批准人参(人工种植)为新资源食品的公告:2012 年第 17 号[Z].2012.