

专家述评

落实健康中国 2030 规划纲要完善食品安全标准体系研究

樊永祥

(国家食品安全风险评估中心,北京 100022)

摘要:目的 为“十三五”期间进一步提升食品安全标准管理水平,提出食品安全标准工作的建议。方法 本文对照《“健康中国 2030”规划纲要》及实施健康中国战略的规划要求,对我国食品安全标准体系在“十二五”期间取得成绩做了回顾,并对目前存在的问题进行了分析。结果 “十三五”期间食品安全标准需要重点加强的工作包括:进一步完善食品安全标准体系,深入贯彻食品安全风险分析原则,创新食品安全标准管理机制,创新食品安全企业标准备案管理模式,做好标准的跟踪评价和宣贯培训,积极参与国际标准制定工作,加快食品安全标准制定和管理的专门机构建设。结论 “十三五”期间,我国食品安全标准工作仍将紧扣《食品安全法》的立法宗旨,进一步深化食品安全风险分析原则的应用,立足我国食品安全风险因素的具体国情,有针对性的建立科学、合理、适用的标准体系。

关键词:食品安全;标准;健康中国;规划;十三五规划

中图分类号:R155 文献标识码:A 文章编号:1004-8456(2016)06-0687-05

DOI:10.13590/j.cjfh.2016.06.001

Study on improving national food safety standards system upon the requirement of
Health China 2030 Strategic Plan

FAN Yong-xiang

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

Abstract: Objective To improve national food safety standards system upon the requirement of new launched *Health China 2030 Strategic Plan*, and make proposals. **Methods** The article reviewed the output of food safety standard from 2011-2015 and challenges faced in existed food safety standard system. **Results** Some recommendations are made to improve food safety standard management framework, including: to develop new food safety standards; to fully apply food safety risk analysis principle when developing standards; to innovate food safety standard management mechanism; to innovate enterprise food safety standard recording mode; to conduct cost-benefit analysis and training of food safety standards; to participate international standard development actively; to speed up the establishment of independent food safety standards authority. **Conclusion** Two key principles including compliance to the *Food Safety Law* and application of food safety risk analysis will still apply on the establishment of science based, reasonable and practical Chinese national food safety standard system from 2016-2020 which will fit the food safety reality in China.

Key words: Food safety; standards; health China; plan; thirteenth five-year plan

《“健康中国 2030”规划纲要》将保障食品安全作为健康中国的重要组成部分,并首要提出了完善食品安全标准体系的规划目标。食品安全标准是食品安全法规的重要组成部分,是保护公众身体健康、保障食品安全的重要措施,是实现食品安全科学管理、强化各环节监管的重要基础,也是规范食品生产经营、促进食品行业健康发展的技术保障。为落实《“健康中国 2030”规划纲要》,本文对“十二五”期间我国食品安全标准工作所取得进展进行回

顾和总结,并对存在的问题和不足进行分析,在此基础上提出“十三五”期间食品安全工作的建议。

1 “十二五”期间开展的食品安全标准工作

为落实《食品安全法》的规定,以及《国务院关于加强食品安全工作的决定》(国发[2012]20号)和《国家食品安全监管体系“十二五”规划》两项重要文件的要求,原卫生部 2012 年发布了《食品安全国家标准“十二五”规划》,对“十二五”期间食品安全标准工作做了规划和部署。“十二五”规划设置了四项主要目标,包括:清理整合现行标准;加快制定、修订食品安全国家标准;完善食品安全国家标

收稿日期:2016-11-21

作者简介:樊永祥 男 研究员 研究方向为食品安全标准

E-mail:fanyongxiang@cfsa.net.cn

准管理机制;强化标准宣传贯彻和实施工作^[1]。与此相配套,“十二五”规划还部署了九项主要任务,计划在2015年前完成。

对照“十二五”规划提出的目标和任务,我国食品安全国家标准工作在各方面均取得了长足进展:一是完善食品安全标准管理制度。公布实施食品安全国家标准、地方标准管理办法和企业标准备案办法^[2],明确标准制定、修订程序和管理制度。组建食品安全国家标准审评委员会,建立健全食品安全国家标准审评制度。二是加快食品标准清理整合,食品安全国家标准体系不断完善。全面完成食品标准清理整合工作,完成5 000余项食品标准的清理,提出1 000余项食品安全国家标准的整合目录^[3]。废止和调整了一批标准和指标,初步稳妥处理现行食品标准间交叉、重复、矛盾的问题。三是制定公布新的食品安全国家标准。已制定公布926项食品安全国家标准,涵盖16 000余项标准指标,提高了标准的科学性和实用性。四是推进食品安全国家标准顺利实施。积极开展食品安全国家标准宣传培训,组织开展标准跟踪评价,指导食品行业严格执行新的标准。五是深入参与国际食品法典事务。担任国际食品添加剂和农药残留法典委员会主持国,担任国际食品法典委员会亚洲区域执行委员,主办国际食品添加剂法典会议、农药残留法典会议,充分借鉴国际食品标准制定和管理的经验。六是食品安全地方标准工作有序推进。目前全国已经颁布了食品安全地方标准154项^[4],涉及食品产品、食品生产经营规范和食品检验方法,反映了部分具有地方特色食品产品、生产经营过程和食品安全监管的需求。

2 食品安全标准工作面临的问题和挑战

尽管在“十二五”期间取得了巨大成绩,但在食品安全监管格局调整、中央全面深化改革的新形势下,食品安全标准工作仍然面临了很多困难和挑战,包括以下几个方面:

2.1 标准内容的科学性和合理性有待提高

食品安全国家标准的基础研究滞后,风险评估工作尚处于起步阶段,食品安全暴露评估等数据储备不足,监测评估技术水平有待提高。通过中国现行食品安全标准指标的深入分析发现,近40%的标准指标仍然照搬自国际标准或者沿用了上世纪八九十年代的要求^[5]。刚刚完成的食品安全国家标准整合工作由于时间紧、任务重,大部分标准指标和技术要求也仍然沿用现有内容,未能深入开展研究。制定标准所需的风险监测数据和风险评估技

术积累不足,部分标准指标简单引用国际标准或发达国家标准,缺乏本国自主的科学数据。

2.2 食品安全标准的部门协调机制有待完善

新的《食品安全法》^[6]规定,在会同农业部制定食品中农药残留、兽药残留的限量规定及其检验方法与规程的基础上,国家卫生和计划生育委员会还将会同国家食品药品监督管理总局制定、发布其他食品安全国家标准。按照上述要求,国务院卫生行政部门与食品药品监督管理部门需要建立标准联合制定和发布机制。监管部门参与标准制定一方面有利于增加标准内容的针对性,提高监管效能;另一方面,则容易使监管过于依赖终产品检测,使标准制定偏离基于风险(risk based)的基本原则,而走向基于危害(hazard based)的错误方向。如何将这些需求科学的纳入食品安全标准体系,如何使食品安全国家标准体系的构建既保证科学合理,又满足监管需要,是需要部门协调实践中解决的问题。

2.3 标准体系的结构与食品安全管理需求无法完全匹配

目前构建的食品安全国家标准体系以食品安全通用标准为核心,通过设定完整的产品分类体系,提高食品安全指标的覆盖面。食品产品标准的制定则强调通用性,侧重在通用标准无法涵盖的大类食品产品的食品安全要求。检验方法标准则注重与现有标准指标相配套,且未纳入检测食品掺假、非法添加物质的检测方法,也缺乏目前较为实用的快速检测方法体系。为了解决对食品掺假和添加非食用物质的检测方法缺失问题,国家食品药品监督管理总局已经开始自主征集、发布相关检验方法^[7],这反映了方法标准与监管需求不匹配的客观情况。且监管部门希望食品产品标准能够更加细致、具体到每一个具体的产品类别,从而便于执行和监管。通过对2016年食品安全国家标准立项征集情况汇总分析发现,在收到的834项立项建议中,涉及具体类别食品产品的建议103项,各类鉴别食品掺假、识别非法添加的检验方法的建议371项^[8]。这些建议客观反映了行业和监管部门的实际需求。

2.4 食品安全地方标准和企业标准的管理模式尚不清晰

新的《食品安全法》对食品安全地方标准和食品安全企业标准的定位提出了新的说法,食品安全地方标准的范围仅限于“地方特色食品”,对食品安全企业标准的定位仅限于“严于食品安全国家标准或者地方标准的企业标准”。《国家卫生计生委办

公厅关于进一步加强食品安全标准管理工作的通知》(国卫办食品函[2016]733号)^[9]对地方标准的解读则认为,食品安全地方标准包括地方特色食品的产品标准、生产经营过程的卫生要求、与地方标准配套的检验方法与规程等。根据对各地食品安全地方标准制定情况的分析^[10],目前各地发布的地方标准已经远远超出了“地方特色食品”的范畴。食品安全企业标准备案的工作模式在各地一直存在不同的执行方式,备案的意义和作用也存在很大争议^[11],需要进一步研究加以解决。

2.5 食品安全标准管理模式需要进一步适应改革形势需要

全国卫生与健康大会提出了优化健康服务、发展健康产业的倡议,《“健康中国 2030”规划纲要》^[12]则进一步提出了发展健康产业的总体要求,食品产业也是健康产业的重要组成部分。中央供给侧结构改革要求以及政府部门“简政放权、放管结合、优化服务”的政府职能转变措施都倒逼食品安全管理部门在食品安全监管和标准管理等方面有所创新。面对食品生产加工技术的不断创新和食品产业的蓬勃发展,在新食品原料、食品添加剂新品种、食品相关产品新品种(以下简称“三新”产品)的管理模式上需要采取更加灵活的思路,在保障安全的前提下为产业发展服务。

2.6 标准的社会经济影响评价处于空白阶段

作为一种重要的食品安全风险管理措施,食品安全标准制定过程尚未充分测算执行标准所带来的经济成本、对行业发展带来的影响、食品安全监管的投入等因素。正在公开征求意见的《食品安全法实施条例》(修订草案送审稿)^[13]第一百四十四条规定,“对于食品中的致病性微生物、农药残留、兽药残留、重金属、生物毒素、污染物质以及掺杂使假、其他危害人体健康的物质尚未制定残留限量值和检验方法的,国务院卫生行政部门应当会同国务院农业行政、食品药品监督管理等部门制定临时限量值和临时检验方法,向社会公布,作为生产经营和监督管理的依据。”这条规定一方面反映了食品安全风险分析原则没有得到深入贯彻,另一方面则反映了标准指标的设立过于考虑社会各界食品安全“零风险”的主观需求和舆论压力,进入限量指标越多越好、指标设置越严越好的误区。这样的规定完全没有考虑强制性限量指标的设置带来的巨大监管和执行成本。对于没有必要设置的限量值和检验方法,过多的制定标准只会增加成本,带来的健康收益却微乎其微。风险管理所应考虑的经济、社会影响等其他因素还远远不够。

2.7 标准有关的风险交流有待加强

食品安全标准的主要使用者是进行食品生产经营的企业和进行监督管理的各部门,但食品安全标准的制定与执行却与社会各界的利益都相关。食品企业、科学机构、食品监管机构、消费者、学术团体都应当作为利益相关方参与食品安全标准工作。食品安全标准指标多、技术性强、强制执行要求高,社会高度关注,需要进一步完善标准管理制度和工作程序,改进征求意见的方式方法,做好标准的宣传解读和交流等工作。

3 “十三五”期间食品安全标准工作的重点

针对前述的困难和挑战,按照《“健康中国 2030”规划纲要》的总体部署,我国“十三五”期间食品安全标准的重点工作领域建议主要从以下方面开展:

3.1 进一步完善食品安全标准体系

以科学为核心,以满足食品安全监管需求为主,以引导行业发展为辅,根据食品安全风险的特点制定适合的食品安全标准。紧密关注国际食品安全热点问题,制定修订一批限量标准、生产经营卫生规范、危害因素控制指南以及配套检验方法等标准。加紧出台适用于食品安全标准体系的食物分类体系,完善标准之间的引用和衔接配合机制。针对目前农药残留限量缺口较大的问题,按照国务院《加快完善我国农药残留标准体系的工作方案(2015—2020)》^[14],实现到“十三五”末,我国农药残留限量标准数量达到1万项,形成基本覆盖主要农产品的完善配套的农药残留标准体系的目标。加快兽药残留限量标准转化机制,尽快出台统一的兽药残留限量食品安全国家标准。

3.2 深入贯彻食品安全风险分析理念

食品安全风险分析原则是全球公认的科学构建食品安全监管体系的前提和基础。深入贯彻风险分析理念,就是要理解标准仅仅是风险管理的可选措施之一,辩证把握食品安全标准在食品安全监管中的地位 and 作用。既不能事事依赖标准,陷入以终产品检测结果判断食品风险的误区,也不能走向藐视食品安全标准的科学和强制地位,另起炉灶、拍脑袋做决策的极端。要做好食品安全风险监测和风险评估工作与标准的衔接。加强各部门国内食品安全风险监测数据、市场监督抽检数据和进口食品风险监测数据的共享与综合利用,使风险监测结果能够及时被食品安全风险评估工作所用,需要通过制定标准来管控的食品安全风险能够及时反映到食品安全标准制定和修订工作中。

3.3 创新食品安全标准管理机制

按照供给侧改革和发展健康产业的总体部署,开展“三新”产品审批向标准化管理的探索。对有地方特色的新食品原料可以交由地方卫生计生行政部门通过制定食品安全地方标准管理,带动地方特色食品产业发展。新食品添加剂和新食品相关产品的审批可以直接纳入食品安全国家标准立项,通过制定、修订相应食品安全国家标准的方式提高管理效率。配合食品安全监管工作,研究制定一批监管急需、有利于进一步规范行业发展的食品产品、生产经营规范标准。针对食品安全风险监测和市场抽检急需的检验方法和企业自我管理需要的快检方法,探索加快美国公职分析化学师协会(AOAC)、国际标准化组织(ISO)等相关组织检验方法的认可和转化机制,建立灵活高效、及时反映技术发展前沿的推荐性检验方法标准体系;针对监管急需的防止掺假和添加非食用物质的检验方法,可以考虑在食品安全国家标准体系中设立独立于其他检验方法之外的预防性监管方法体系,为识别和发现各类非法“行业潜规则”提供保障。

3.4 创新食品安全企业标准备案管理模式

在落实《食品安全法》关于鼓励企业制定严于食品安全国家和地方标准的企业标准要求同时,按照《国务院关于印发深化标准化工作改革方案的通知》^[15]要求,鼓励企业根据需要自主制定、实施企业标准。建立企业产品和服务标准自我声明公开和监督制度,创新管理机制,逐步取消政府对食品安全企业标准的备案管理,落实企业标准化主体责任。与此同时,加强对企业实施食品安全国家标准和地方标准的指导,提高企业的食品安全管理水平。

3.5 做好标准的跟踪评价和宣贯培训

应用卫生经济学手段开展食品安全标准制定和实施的成本效益分析。系统评价食品安全标准对食品产业发展、国民经济增长的正面和负面影响,标准实施对保障食品安全、促进国民健康的积极和消极影响,有利于科学决策,避免设置成本高、收益小的标准指标,浪费国家资源、阻碍产业发展。对于科学合理的标准,成本效益分析结果可以直观展示标准实施对消费者健康、经济发展和减少疾病负担等方面的贡献,助力健康中国建设的整体目标。同步制定重要食品安全标准实施方案和释义,系统开展食品安全标准宣传推广和培训工作。做好标准解释和咨询答复工作,开展食品安全标准实施效果评价,完善标准实施信息反馈渠道,加强标准实施的社会监督。

3.6 积极参与国际标准制定工作

为实现《“健康中国 2030”规划纲要》提出的“实现食品安全标准与国际标准基本接轨”的目标,需要进一步深入参与国际食品标准的制定工作,加强食品安全标准的国际交流,追踪研究主要贸易伙伴国家和地区食品安全标准动态,加快研究转化适合我国国情的国际标准。鼓励、支持我国专家和机构担任国际食品标准技术机构职务,做好食品添加剂和农药残留食品法典委员会主持国工作,带动提高我国食品安全标准的水平和国际影响力。

3.7 加快食品安全标准制定和管理的专门机构建设

在鼓励社会各界参与标准制定的基础上,加快食品安全标准制定和管理的专门机构建设,使得食品污染物、致病性微生物、食品添加剂、农药和兽药残留、食品包装材料、食品标签等核心标准由标准专门机构制定。同时探索建立部门协作机制,使得重点类别的食品产品标准、食品生产经营规范标准、检验方法标准都相对固定的由一家或几家有能力的技术机构承担,避免标准起草单位过多、过散影响标准质量。

4 小结

综上所述,为落实《“健康中国 2030”规划纲要》,在“十三五”期间,我国食品安全标准工作仍将紧扣《食品安全法》的立法宗旨,进一步深化食品安全风险分析原则的应用,立足我国食品安全风险因素的具体国情,有针对性的建立科学、合理、适用的标准体系。一方面要针对传统污染物、微生物、农药兽药残留问题进一步完善现有标准体系,另一方面要针对新发食品安全风险和食品掺假等监管新问题及时查缺补漏,筑牢技术防线。要顺应中央供给侧改革的大局,按照“放管服”的思路改革“三新”产品和企业标准备案的管理机制,为发展健康产业助力。做好上述工作,需要加强部门协调和社会共同参与机制,建设标准研制及技术管理专门机构,充实人才队伍。

参考文献

- [1] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会. 关于印发《食品安全国家标准“十二五”规划》的通知(卫监督发[2012]40号)[A/OL]. (2012-06-15)[2016-10-28]. http://www.nhfp.gov.cn/zhuzhan/wsbmgz/201304/a057689e_641642979423a918345876ee.shtml.
- [2] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会. 食品安全国家标准管理办法(卫生部令第77号)[A/OL]. (2010-11-10)[2016-10-28]. <http://www.nhfp.gov.cn/fzs/s3580e/201011/fdefaaf0c5d94d789734a48591edb480.shtml>.

- [3] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会. 食品安全标准与监测评估工作进展 [A/OL]. (2014-06-11) [2016-10-28]. <http://www.nhfp.gov.cn/sps/s3594/201406/8a7e0c4656a242bf33813a6966d90bc.shtml>.
- [4] 国家食品安全风险评估中心. 食品安全地方标准数据检索平台 [EB/OL]. [2016-10-28]. <http://bz.cfsa.net.cn/db>.
- [5] 国家食品药品监督管理总局, 国家食品安全风险评估中心. 国内外食品安全标准对比分析 (内部资料) [Z]. 2014.
- [6] 国家食品药品监督管理总局. 中华人民共和国食品安全法 (主席令第 21 号) [A/OL]. (2015-04-24) [2016-10-29]. <http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0784/118041.html>.
- [7] 国家食品药品监督管理总局. 总局办公厅关于公开征集食品相关检验方法的通知 [A/OL]. (2016-09-23) [2016-10-28]. <http://share.sda.gov.cn/WS01/CL1605/164691.html>.
- [8] 国家食品安全风险评估中心. 食品安全国家标准管理信息系统 [EB/OL]. [2016-10-28]. <http://bz.cfsa.net.cn/>.
- [9] 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标准管理工作的通知 (国卫办食品函[2016]733 号) [A/OL]. (2014-07-11) [2016-10-28]. http://www.nhfp.gov.cn/sps/s3593/201607/c4eda654ce794591_b00369d6aff4cb93.shtml.
- [10] 于航宇, 樊永祥. 我国食品安全地方标准存在的问题及管理建议 [J]. 中国食品卫生杂志, 2016, 28 (2): 230-233.
- [11] 沈岩. 食品安全企业标准备案的定位与走向 [J]. 现代法学, 2016, 38 (4): 49-59.
- [12] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会. 中共中央、国务院印发《“健康中国 2030”规划纲要》 [A/OL]. (2016-10-25) [2016-10-28]. <http://www.nhfp.gov.cn/guihuaxxs/s3586s/201610/21d120c917284007ad9c7aa8e9634bb4.shtml>.
- [13] 国务院法制办公室. 中华人民共和国食品安全法实施条例 (修订草案送审稿) [A/OL]. [2016-10-28]. <http://zqyj.chinalaw.gov.cn/draftDetail?listType=1&DraftID=1362&1477669969217>.
- [14] 中华人民共和国农业部. 我国农药残留标准制定工作成效显著 [EB/OL]. (2016-08-18) [2016-10-28]. http://www.moa.gov.cn/zwl/m/zwdt/201608/t20160818_5243588.htm.
- [15] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院关于印发深化标准化工作改革方案的通知 (国发[2015]13 号) [A/OL]. (2015-03-26) [2016-10-28]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-03/26/content_9557.htm.

《中国食品卫生杂志》编委会名单

主任委员: 严卫星

副主任委员: 陈君石 刘秀梅

委 员:

陈国忠 (福建)	陈君石 (北京)	丛黎明 (浙江)	戴昌芳 (广东)
邓 峰 (广东)	高卫平 (陕西)	高志贤 (天津)	顾 清 (天津)
顾振华 (上海)	关联欣 (山西)	郭红卫 (上海)	郭丽霞 (北京)
郭子侠 (北京)	郝敬贡 (新疆)	何来英 (北京)	胡小红 (湖南)
胡晓抒 (江苏)	黄建生 (北京)	黄锁义 (广西)	姬红蓉 (青海)
稽 超 (北京)	计 融 (北京)	金培刚 (浙江)	金少华 (安徽)
李 宁 (北京)	李 蓉 (北京)	李 援 (辽宁)	李冠儒 (辽宁)
李西云 (云南)	李小芳 (北京)	林 玲 (四川)	林升清 (福建)
刘 华 (陕西)	刘 玮 (江西)	刘 毅 (北京)	刘成伟 (江西)
刘秀梅 (北京)	刘砚亭 (天津)	罗雪云 (北京)	马会来 (北京)
南庆贤 (北京)	倪 方 (北京)	钱 蔚 (广东)	石阶平 (北京)
孙长颢 (黑龙江)	孙秀发 (湖北)	唐细良 (湖南)	唐振柱 (广西)
田惠光 (天津)	涂晓明 (北京)	汪思顺 (贵州)	王 厉 (新疆)
王跃进 (河北)	王竹天 (北京)	魏海春 (海南)	吴雯卿 (甘肃)
吴永宁 (北京)	徐海滨 (北京)	严隽德 (江苏)	严卫星 (北京)
杨 钧 (青海)	杨国柱 (吉林)	杨明亮 (湖北)	杨小玲 (重庆)
叶玲霞 (安徽)	易国勤 (湖北)	于国防 (山东)	于维森 (山东)
张卫兵 (江苏)	张 丁 (河南)	张 理 (山东)	张 强 (甘肃)
张立实 (四川)	张连仲 (内蒙古)	张荣安 (河北)	张伟平 (河南)
张永慧 (广东)	赵生银 (宁夏)	周树南 (江苏)	周双桥 (辽宁)
周伟杰 (江苏)	朱心强 (浙江)		