

食品安全标准

2017年食品安全国家标准跟踪评价意见反馈情况分析

田静,吴迪,樊永祥

(国家食品安全风险评估中心,北京 100022)

摘要:目的 分析2017年食品安全国家标准跟踪评价意见反馈情况。针对关注度较高的标准,判断所收集意见的参考价值,为完善我国食品安全国家标准跟踪评价机制提出建议。方法 整理分析2017年1~12月期间通过食品安全国家标准跟踪评价及意见反馈平台收集的评价意见,统计分析收集意见的基本情况,并筛选出意见内容中出现的高频词汇。针对公众关注度较高的10项标准,筛选出具有参考价值的意见并计算其所占比例。结果 意见反馈平台收到有效反馈意见共5 057条,意见涉及298项标准,重点关注各项标准中涉及“方法与检测”“指标与限量”“标示与标签”“范围与定义”(食品)类别与分类的相关内容。对于10项关注度较高的标准,具有参考价值的意见占全部有效意见的43.5%(1 279/2 937)。结论 意见反馈平台所收集的意见对于完善标准具有一定的参考价值,部分意见可作为标准修订的参考依据。提议深化标准跟踪评价的概念,并组建标准跟踪评价专家小组,完善平台设置以更高效地开展标准跟踪评价研究工作,保障我国食品安全国家标准质量。

关键词:食品安全国家标准;跟踪评价;意见反馈平台;食品安全

中图分类号:R155 文献标志码:A 文章编号:1004-8456(2018)06-0650-05

DOI:10.13590/j.cjfh.2018.06.019

The analysis of the feedback from national food safety standard follow-up evaluation in 2017

TIAN Jing, WU Di, FAN Yongxiang

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

Abstract: Objective To analyze the feedback from National Food Safety Standard follow-up evaluation in 2017; to figure out the valuable suggestions regarding the standards with high concern. To provide advice to improve the mechanism of National Food Safety Standard follow-up evaluation. **Methods** According to the suggestions collected from January to December in 2017, through national food safety standard follow-up evaluation and feedback platform, descriptive analysis was conducted and the high frequency words were selected from the suggestions. The suggestions regarding the top 10 key standards were classified into valuable or non-valuable group and the rates of valuable suggestions were calculated.

Results In 2017, totally 5 057 suggestions covering 298 standards were collected. The suggestions reflected that the food classification, detection method, items and limit levels, food label, scope and definition were highly concerned. Among the suggestions regarding the top 10 key standards, 43.5% (1 279/2 937) of the suggestions were valuable. **Conclusion**

Some suggestions collected through the platform were valuable and worthy to be taken into consideration during the revision of the standards. In order to improve the efficiency of the standard follow-up evaluation and ensure the quality of National Food Safety Standards, it is necessary to expand the concept of ‘national food safety standard follow-up evaluation’, and establish related expert group.

Key words: National food safety standard; follow-up evaluation; feedback platform; food safety

食品安全国家标准作为强制性执行标准,是保护公众身体健康、保障食品安全的重要措施^[1]。在我国现有食品安全国家标准框架体系下,食品安全国家标准包括通用标准、产品标准、生产经营卫生

规范和检验方法。对食品安全国家标准开展跟踪评价,不断完善标准,提高标准质量,保证标准的科学性、合理性与实用性至关重要^[2]。《食品安全法》第三十二条明确规定,相关部门应“对食品安全国家标准和地方标准的执行情况进行跟踪评价,并根据评价结果及时修订食品安全标准”,同时也指出了食品安全标准跟踪评价研究的必要性^[3]。为进一步落实标准跟踪评价工作,广泛收集各利益相关者在执行食品安全国家标准中遇到的问题以及他们对于完善标准的意见与建议,国家食品安全风险

收稿日期:2018-07-27

作者简介:田静 女 副研究员 研究方向为食品安全国家标准管理 E-mail:tianjing960928@126.com

通信作者:樊永祥 男 研究员 研究方向为食品安全国家标准管理 E-mail:fanyongxiang@cfsa.net.cn

评估中心建立了“食品安全国家标准跟踪评价及意见反馈平台”(以下简称网络平台)。该网络平台长期对公众开放,便于公众随时反馈对各项标准的评价意见^[4]。为提高网络平台的可及性,各地卫生相关部门在其网站主动链接并宣传该平台,组织动员食品监管部门、行业企业、科研机构、检验机构等相关人员借助平台反馈标准有关意见建议^[5]。本研究汇总分析了2017年网络平台所收集到的反馈意见的基本情况,针对公众关注度较高的重点标准,本研究进一步筛选出可考虑采纳的意见,初步分析网络平台收集意见的参考价值。最后,综合平台应用及意见整理分析时所遇到的问题就优化标准跟踪评价机制以及完善网络平台提出建议。

1 资料与方法

1.1 资料收集

借助网络平台收集现行已发布的食品安全国家标准的评价意见。网络平台的问题设置包括两部分:1)标准意见反馈信息,在此部分中用户需选择标准编号、标准名称、标准类别和意见类型,并填写具体意见建议以及理由。2)用户信息,包括用户类型(监督管理人员、企业人员、检验/检测人员、相关科研专家、媒体、消费者以及其他)、企业类型、单位/姓名、省份、市、联系方式。除此之外,若用户可提供与反馈意见相关的支持材料,可通过平台提交附件作为参考。本研究资料为2017年1月1日至2017年12月31日网络平台所有收集到的反馈意见。

1.2 资料整理与分析

应用Excel 2013整理原始资料,删除空白条目与重复条目等无效信息,筛选出有效意见。应用SPSS 17.0对数据进行描述性统计,分析意见来源、标准类型分布等基本情况。利用词频分析软件ROST wordparser筛选出评价意见内容中出现的高频词汇。首先筛选出频次为150及以上的词汇,再人工删除无实际意义的词汇,如“的”“建议”等,最终将具有相似意义的词汇或表述相似事物的词汇聚类以反映意见的重点关注内容。针对关注度较高的重点标准,根据其相关意见内容,初步筛选出具有实际参考价值的意见并概括意见要点,计算具有参考价值意见数与有效意见数的比例。

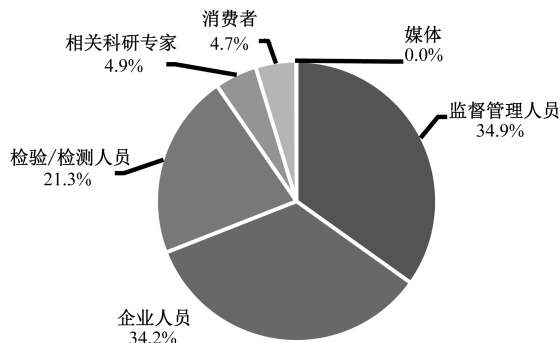
2 结果

2.1 概述

2017年,平台共收到反馈意见5 841条,经过初步数据整理后,得到有效反馈意见共5 057条,有效率86.6%(5 057/5 841)。

2.1.1 意见来源

所收集意见多来自于标准的实际使用者,其中34.9%(1 763/5 057)的评价意见来自于监督管理人员,34.2%(1 729/5 057)来自于企业人员,来自检验/检测人员的意见数量略少于前两者,占21.3%(1 079/5 057)。而直接来自消费者和媒体的有效意见所占比重较小(见图1)。



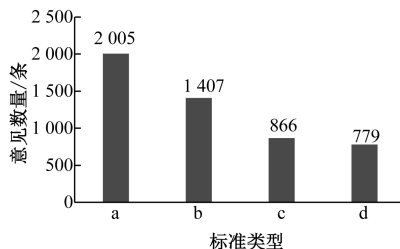
注:媒体占比为0.04%

图1 意见反馈人群类型

Figure 1 Type of the stakeholders who propose suggestions on standards

2.1.2 标准类型

2017年,网络平台所收集有效意见共涉及298项食品安全国家标准,占现行发布实施标准数量的23.7%(298/1 260)。自标准类型角度分析,通用标准中涵盖标准类型较多,使用范围广,收到的相关有效意见数量也最多,共2 005条。其次,食品产品、食品添加剂、食品相关产品标准也受到了较为广泛的关注,收集到1 407条意见,其中有关食品产品标准的意见较多,共812条。有关检验方法与规程类标准的有效意见数量排在第三位,共866条,其中有关理化、微生物、毒理检验方法标准的意见数量依次为550、269、2条。有关生产经营过程的卫生要求类标准的意见数量共779条,见图2。



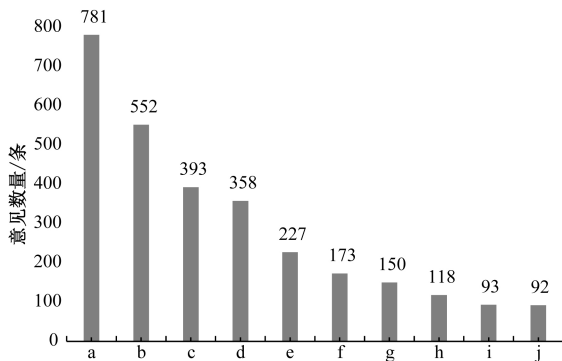
注:a为通用标准;b为食品产品、食品添加剂、食品相关产品标准;c为检验方法与规程标准;d为生产经营卫生规范

图2 各类型标准收到反馈的意见数

Figure 2 Number of the suggestions for each type of standards

在意见涉及的所有食品安全国家标准中,关注度最高的10项标准包括GB 29921—2013《食品安全国家标准 食品中致病菌限量》、GB 7718—2011《食品安全国家标准 预包装食品标签通则》、GB

31621—2014《食品安全国家标准 食品经营过程卫生规范》、GB 14881—2013《食品安全国家标准 食品生产通用卫生规范》、GB 28050—2011《食品安全国家标准 预包装食品营养标签通则》、GB 19301—2010《食品安全国家标准 生乳》、GB 2760—2014《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》、GB 13432—2013《食品安全国家标准 预包装食品特殊膳食食用食品标签》、GB 10765—2010《食品安全国家标准 婴儿配方食品》、GB 2762—2017《食品安全国家标准 食品中污染物限量》,对上述标准反馈的意见总数为 2 937 条,占有效意见总数的 58.1% (2 937/5 057),见图 3。



注:a~j 分别为 GB 29921—2013、GB 7718—2011、GB 31621—2014、GB 14881—2013、GB 28050—2011、GB 19301—2010、GB 2760—2014、GB 13432—2013、GB 10765—2010、GB 2762—2017

图 3 关注度较高标准收到反馈的意见数

Figure 3 Number of the suggestions for concerned standards

2.1.3 高频词汇

高频词汇分析的结果可体现出意见提出者对于标准评价以及修订的主要关注方面,有利于对意见内容的整体认识。如表 1 所示,根据高频词汇聚类结果,可知意见主要关注于标准中涉及“方法与检测”“指标与限量”“标示与标签”“范围与定义”“(食品)类别与分类”的相关内容,其中涉及检验方法相关高频词汇的合计频数最高,其次是标准中的指标设置与其限量。

2.2 重点关注标准意见反馈情况

本研究以有参考价值的意见数占有效意见数的百分比来初步判断平台所收集意见的参考价值。“有参考价值意见”指在进一步修订标准过程中可考虑采纳的意见。以 2017 年关注度较高的 10 项标准作为分析对象,由从事食品安全标准管理的相关人员或标准起草人员结合对此类标准的管理经验筛选相关食品安全国家标准的有参考价值意见,并计算有参考价值的意见比例,结果如表 2 所示。总体而言,10 项标准的有效意见中具有参考价值的意见比例不足一半,占 43.5% (1 279/2 937)。但

表 1 意见内容中的高频词汇

词组	词汇	频数	合计
方法与检测	方法	650	1 938
	检测	525	
	检验	392	
	测定	188	
	样品	183	
指标与限量	指标	683	1 232
	限量	549	
标示与标签	标示	332	923
	标签	260	
	标识	172	
	标注	159	
范围与定义	范围	441	686
	定义	245	
(食品)类别与分类	类别	219	442
	分类	223	

就单项标准而言,有参考价值的意见比例存在较大差异。有关 GB 29921—2013 的有参考价值意见比例最高,达 80.5% (629/781)。有关 GB 14881—2013 的有参考价值意见比例最低,为 10.6% (38/358)。

3 讨论

3.1 完善标准内容

总结分析 2017 年收到的反馈意见可知,意见反馈者多为标准实际使用者,包括企业和检验机构人员,而极少为消费者。因食品安全国家标准的内容较专业,只有熟悉标准、经常应用标准的专业人士才能提出有效建议,研究结果明确指出标准跟踪评价主体人群。此外,利益相关者反馈的意见内容多次提及“检验方法”与“食品标签”,提示下一步标准跟踪评价研究工作应重点关注的方向。

对 10 项重点关注标准的意见梳理显示:1) 标准使用者对部分标准内容的理解不到位。例如对于 GB 29921—2013,建议明确“即食果蔬制品”的定义,而标准问答^[6]中已对相关问题进行了解答。对于 GB 2762—2017,并不是所有食品都要规定污染物限量,仅经风险评估后对重点食品提出限量要求;污染物限量标准不是食品中有害物质的本底标准,也不是化学污染的允许含量。由于对这些原则的不理解,提交的意见诸多涉及要了解本底值、增加铝限量、增加砷指标检测的食品类别等意见。此类意见自侧面反映出标准的使用者对于标准的理解不到位,有必要加强标准宣贯,积极探索宣贯形式^[7]。2) 部分标准内容表述需进一步明确。特别是对于标签类、食品生产经营规范类标准,因标准内容中描述性文字较多,需要进一步完善表达。如,关于 GB 14881—2013,有建议表示增加具体限值,如间隔距离、墙裙高度、排水坡度、光照度等^[8]。

表2 重点关注标准意见反馈情况汇总
Table 2 Feedback regarding the key standards

标准	有参考价值的意见比例/%	有参考价值意见汇总
GB 29921—2013	80.5(629/781)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 标准之间的协调一致,如乳制品、速冻面食制品等产品标准中的致病菌限量标准应纳入通用标准中 2. 扩大标准适用范围,将散装食品纳入其中 3. 食品分类问题,建议增加“附录 A 食品分类(名称)说明”,明确各类食品所包含的食品细类 4. 对致病菌的修订建议,如建议增加蜡芽芽胞杆菌,将“大肠埃希氏菌 O157:H7”改为“出血性大肠埃希氏菌”等 5. 对检验方法、采样方案的修订建议
GB 7718—2011	17.8(98/552)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 对标签标准的理解问题 2. 进一步明确具体条款的要求,如定量标示问题 3. 对具体条款的修订建议,如食品名称的命名要求、分装食品的产地要求、致敏物质的强制标示等
GB 31621—2014	52.7(207/393)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 标准之间表述的协调一致,如建议将“成分或者配料表”修改为“配料表”,与 GB 7718 表述一致等 2. 对具体条款的修订意见,增加可操作性,如“5.6 生食与熟食等容易交叉污染的食品,应采取适当的分隔措施”应当列出具体的分隔措施等
GB 14881—2013	10.6(38/358)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 与相关法规、标准的表述一致 2. 增加相关规定,如对过敏原污染的控制、对食品包装材料质量的控制要求 3. 对具体条款的修订
GB 28050—2011	26.9(61/227)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 标准之间的协调一致,如与 GB 14880 之间的协调 2. 细化具体规定,增加可操作性,如蛋白质、脂肪、碳水化合物与能量的换算不一致,建议直接给出换算系数等 3. 具体修订建议,如补充完善核心营养素的数量和内容等
GB 19301—2010	61.3(106/173)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 理化指标,涉及对于蛋白质、脂肪、杂质度、酸度等指标的调整,以及增加体细胞限量值的建议 2. 微生物限量:主要涉及菌落总数指标的调整
GB 2760—2014	38.7(58/150)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 细化文本中的表述,避免歧义 2. 细化或增加食品分类,如动物血制品、调味面制品 3. 调整食品添加剂目录,便于查找
GB 13432—2013	24.6(29/118)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 标准适用问题:明确食品分类或者增加食品类别 2. 增加细节规定,如在适宜人群中增加食用者年龄段的标识等 3. 定义不明确的问题
GB 10765—2010	41.9(39/93)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 标准与其他法规标准或相关规定的协调,如营养成分按照新的膳食营养素参考摄入量(DRIs)进行调整 2. 标准之间的协调一致,如更新检验方法 3. 建议将婴儿和较大婴儿相关标准规定做合理调整
GB 2762—2017	15.2(14/92)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 修订指标的建议,如建议修订皮蛋中铅限量 2. 食品分类问题
合计	43.5(1 279/2 937)	—

注:—表示该项不合计

3)部分标准间需要加强协调性。由于标准修订、发布时间的差异,可能存在着食品安全国家标准与其他国家标准、食品安全国家标准之间内容上的不协调情况。如婴儿食品相关标准中,由于 DRIs 已变,营养素应进行相应调整,引用的检验方法标准也需要更新。致病菌限量标准应整合乳及乳制品、特殊膳食食品、蜂蜜、包装饮用水、速冻面食制品等标准中致病菌限量的规定。在标准修订中,此类意见将作为参考,保障标准之间的协调性。4)部分标准的技术指标需要修订。有关标准指标与技术要求的意见可分为两类。一类针对指标:建议修改指标限值,如根据风险监测和评估结果,可考虑在食品中分类制定单核细胞增生李斯特菌,将“大肠埃希氏

菌 O157:H7”改为“出血性大肠埃希氏菌”;另一类针对操作规范、检验方法:食品生产卫生规范类标准修订过程中可考虑增加对食品包装材料、致敏原污染的控制等。

3.2 完善意见反馈平台设置

总体上,跟踪评价意见反馈平台的构建初衷契合《食品安全法》中的相关规定,且平台的实际应用也较好地履行了法律赋予的部门职责。因而保证此平台长期有效的应用对于食品安全国家标准跟踪评价工作十分有益。然而,平台的设置与实际应用过程中也出现了一些问题,需要尽快完善。

2017年网络平台所收集的意见中无效意见的数量较多,这为平台信息整理增加了不必要的负

担。空白信息出现的原因主要为:1)首次使用系统,不熟悉操作流程或者进行系统测试。2)无反馈意见的前提下为达到既定的反馈意见数量而提交空白信息。第一种情况可通过进一步的宣贯培训而减少,且随着平台投入使用时间的增长,用户也将越来越熟悉平台操作。第二种情况需尽量规避。反馈意见数量并不纳入各地区、各单位的绩效考核中,平台构建的初衷是发动大众参与,发现标准实际存在的问题并予以修正。因而意见的质量比数量更重要。

除了空白信息,平台也收到了有关标准咨询的问题。本平台仅用于反馈有关标准的修改意见,并不提供标准的咨询服务,也无法及时对问题进行解答。因而有必要向公众进一步说明平台的作用,并在平台主界面提供咨询服务的链接,以防用户误用本平台。通过浏览具体意见,不难发现有效意见的表述是有规律可循的。例如,“建议增加镉限量指标”,“建议修改《食品中致病菌限量标准》的名称为预包装食品中致病菌限量标准”,以免造成误解。有效意见都非常具有针对性,以“建议”起句后加动词与宾语表述具体内容。可以尝试设置固定的表达模板供用户参考,从而规范意见的表达,也便于后台信息整理。

另外,完善平台的反馈机制是保持平台活力的关键。然而,由于人力及技术限制,平台尚无法实现及时反馈。长此以往,可能降低公众反馈意见的积极性。而食品安全国家标准体系中涵盖多种类型的标准,每项标准所涉及的专业背景差异较大。对于平台所收到的意见,个人难以分析意见的具体内容,因而,组建跟踪评价专家组尤为必要。对于类似问题,欧盟构建了意见分析平台(REFIT Platform),并建立专家组。专家组由利益相关者构成,包括政府、企业、科研机构、消费者代表等。平台所收到的意见由秘书处初筛后,将意见提交专家组,专家组定期进行会议研讨,秘书处根据专家组讨论结果对意见做出回应^[9]。此种工作机制对于我国标准跟踪评价有一定的借鉴意义。

3.3 探究标准跟踪评价的内涵

目前《食品安全法》中仅规定对标准执行情况进行跟踪评价,但也有必要拓展“跟踪评价”的内涵。标准跟踪评价的内容不应局限于执行情况,也应该包含对于标准的立项、起草、制定、执行、修订、废止全过程的评价,这一理念与《卫生标准跟踪评价工作指南》中的规定相符^[10]。在评价政策法规时,欧盟提出“生命周期”(life cycle)的概念,即对于

政策法规开展“终其一生”的评价。立法前对政策法规进行综合影响评估(经济,环境影响评估等),政策法规生效之后,跟踪执行情况,关注其对利益相关者的影响,同时关注阶段性的结果(outcome)。政策法规执行一定时间后,再次进行影响评估,以验证政策法规是否达到当初设立的目标。欧盟规定法规必须实施两年以上才可以进行政策法规的影响评估^[11]。美国也基本遵循类似的法规评价理念,评价工作从法规立项前就已经开始,并且一直持续到法规修订甚至废止^[12]。鉴于其他国家地区法规评价的经验,我国食品安全国家标准跟踪评价的内涵可以进一步深化、全面化,使跟踪评价贯穿标准“一生”,始终为标准质量保驾护航。

参考文献

- [1] 樊永祥. 落实健康中国 2030 规划纲要完善食品安全标准体系研究[J]. 中国食品卫生杂志, 2016, 28(6):687-691.
- [2] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会. 卫生部关于印发《食品安全国家标准跟踪评价规范(试行)》的通知:卫监督发[2012]81号[A/OL]. (2012-12-19) [2017-05-03]. <http://www.moh.gov.cn/sps/s3593/201212/e9416601f0042e1988676b502e942d8.shtml>.
- [3] 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[A]. 2015-04-24.
- [4] 国家食品安全风险评估中心. 食品安全国家标准数据检索平台[DB/OL]. 2014[2017-12-04]. <http://bz.cfsa.net.cn/db>.
- [5] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会食品司. 国家卫生计生委食品司关于做好食品安全标准跟踪评价工作的通知:国卫食品便函[2017]126号[A/OL]. (2017-05-27) [2017-12-04]. <http://www.nhpsc.gov.cn/sps/s7891/201705/471b31f10e824a65a19a94d3b99033ba.shtml>.
- [6] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会.《食品中致病菌限量》(GB 29921—2013)问答[EB/OL]. (2014-03-06) [2017-12-04]. <http://www.moh.gov.cn/sps/s3594/201403/db2dc26b9938424cb8ecc52463a90792.shtml>.
- [7] 郑华民,龚玲,吴畏,等. 重庆市区县食品安全标准宣贯模式研究[J]. 中国卫生标准管理, 2015(23):1-4.
- [8] 刘免辰,王君.《食品生产通用卫生规范》实施效果跟踪评价[J]. 中国食品卫生杂志, 2017, 29(6):730-734.
- [9] European Commission. Facilitating cooperation on EU legislation [A/OL]. 2017 [2017-12-04]. https://ec.europa.eu/isa2/actions/facilitating-cooperation-eu-legislation_en.
- [10] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会. 卫生行业标准卫生标准跟踪评价工作指南:WS/T 536—2017[S]. 北京:中国标准出版社,2017.
- [11] European Commission. Track law-making [A/OL]. (2016-11-22) [2017-12-04]. https://ec.europa.eu/info/law/track-law-making_en.
- [12] U. S. Food&Drug Administration. FDA rules and regulations. [A/OL]. 2017 [2017-12-04]. <https://www.fda.gov/RegulatoryInformation/RulesRegulations/default.htm>.