

食品添加剂法律规制的中美比较研究

郭莹¹, 刘筠筠^{1,2}

(1. 北京工商大学法学院, 北京 100048; 2. 北京市食品添加剂工程技术研究中心, 北京 100048)

摘要: 食品添加剂的规范和管理是关系食品安全的一项重要内容。美国对于食品添加剂的生产、销售和使用, 有着严格的法律规范, 形成了一套较为完备的管理办法和措施。本文通过对比中美两国关于食品添加剂的法律法规、标准体系以及监管体系, 为完善我国食品添加剂法律规制提供借鉴。本文主要介绍了美国食品添加剂法律规制的现状, 包括美国较为完备的立法体系及严格的监管模式, 分析了我国在《食品安全法》为核心的法律体系下食品添加剂法律规制的现状及问题。在肯定了我国《食品安全法》对于食品安全监管的重要作用的同时, 也指出了现阶段我国食品添加剂的滥用和误用、违法使用标识、食品添加剂安全标准有待完善、监管机制存在弊端等问题。通过立法和监管两个层面对中美两国食品添加剂法律规制进行的对比研究, 对我国食品添加剂法律规制提出了完善建议, 包括强化监管执法力度、加强风险评估、完善安全标准和整合监管部门。

关键词: 食品添加剂; 法律规制; 比较研究

A comparative study of legal regulation of food additives between China and USA

GUO Ying¹, LIU Jun-Jun^{1,2}

(1. School of Law, Beijing Technology and Business University, Beijing 100048, China; 2. Beijing Engineering and Technology Research Center of Food Additives, Beijing 100048, China)

ABSTRACT: Regulation and management of food additives is an important part related to food security. The USA has strict laws and regulations for the production, sale and use of food additives, which has formed a series of more comprehensive management approaches and measures. This paper compares the laws and regulations on food additives between China and USA, as well as the standards and regulatory systems for the improvement of legal regulation of food additives, to provide a reference for related study. The article describes the status of the US legal regulation of food additives, including its comprehensive legislative system and strict supervision mode, and also analyzes the current situation and problems in our country under the "Food Safety Law" as the core of the legal system of legal regulation for food additives. Also this paper points out that at the present stage, there are many drawbacks such as abuse and misuse of food additive, illegal use of the logo, food additive safety standards to be perfect, and the regulatory and administrative mechanism to be enhanced in China. The legal regulations of food additives were compared by the legislative and regulatory levels between China and USA. The comparison suggests some practice including strengthening the regulation and law

基金项目: 专业硕士研究生教育应急项目、北京市科技创新平台项目、北京市社会科学与自然科学协同创新研究基地项目

Fund: Supported by Postgraduate Emergency Education Project, Beijing Science and Technology Innovation Platform Project and Beijing Social Science and Natural Science Research Base of Collaborative Innovation Projects

*通讯作者: 刘筠筠, 教授, 主要研究方向为食品安全及知识产权法。E-mail: lj4500@163.com

*Corresponding author: LIU Jun-Jun, Professor, School of Law, Beijing Technology and Business University, No.11, Fucheng Road, Haidian District, Beijing 100048, China. E-mail: lj4500@163.com

enforcement, and strengthening the risk assessment, improving safety standards and integrating regulatory authorities.

KEY WORDS: food additives; legal regulation; comparison study

1 引言

众所周知, 食品安全问题关系到国家和社会的稳定发展, 关系到公民的生命健康权利。食品添加剂的使用不当可能成为食品不安全的因素, 进而危及人们的健康和生命。因此, 食品添加剂的规范和管理是关系食品安全的一项重要内容。如何通过法律对食品添加剂进行规制, 解决好食品安全问题, 以充分保护公众身体健康和生命安全, 是我国也是全世界各国政府应当重视的战略任务。

2 美国食品添加剂法律规制的现状

美国食品添加剂的产值和种类都位居世界前列。美国对于食品添加剂的生产、销售和使用, 有着严格的法律规范, 形成了一套较为完备的管理办法和措施。

2.1 美国食品添加剂法律规制的立法体系

美国的食品安全立法已有一百多年的历史, 其食品安全法被公认为是较完备的法规体系。对于食品添加剂的规制既有《联邦食品、药品与化妆品法》、《联邦法典》等综合性法律, 又有《食品添加剂补充法案》、《着色剂补充法案》等具体性法规。

美国食品法的基础是《联邦食品、药品和化妆品条例》, 该条例成为规制美国食品添加剂最核心的法律之一, 如今也已成为世界同类法中最全面的一部法律, 为其食品安全的管理提供了基本的原则和框架, 奠定了美国安全监管体制的基础^[1]。该条例于 1958 年进行了一次修改, 修改的内容主要针对食品添加剂的管理。其要求生产商使用添加剂应在“相当程度上”保证对人体无害, 即确保“零风险”。该条例对食品添加剂做出了定义: “食品添加剂是指被直接或间接用于食物成为其成分或影响其特性的任何物质^[2]。”

另一部重要的法律是美国《联邦法典》(CFR), 该法典定义: 食品添加剂是指包括所有未被《联邦食品、药品和化妆品法》第 201 节豁免的, 具有明确的或有理由认为合理的预期用途, 直接或间接地, 或者成为食品的一种成分, 或者会影响食品特征的所有物质。用于生产食品容器和包装物的材料如果直接或间接地成为被包装在容器中食品的成分, 或影响其特征的所有物质也符合食品添加剂的定义^[3]。因此, 在美国的立法中食品添加剂的范围是较为广泛的。它可以是直接或者间接进入食品并成为食品一部分的任何一种物质, 既包括直接食品添加剂又包括间接食品添加剂^[4]。所谓直接食品添加剂, 是指直接加入到食品中的物质。间接食品添加剂, 是指包装材料或其他与食品

接触的物质, 在合理的预期下, 转移到食品中的物质^[5], 即经与食品充分接触之后融入食品的物质也被认为是食品添加剂。

此外, 美国规制食品添加剂的法律还有《食品添加剂补充法案》^[6]和《着色剂补充法案》^[7]。《食品添加剂补充法案》是于 1958 年通过, 由美国食品药品监督管理局(FDA)和美国农业部(USDA)贯彻实施。该法案规定了食品添加剂的允许使用范围、最大允许用量和标签表示方法。《着色剂补充法案》于 1960 年议会通过, 将色素从食品添加剂中划分出来单独管理, 并将色素分为有证及无证两种, 前者是人工合成色素, 后者是天然色素, 两者的生产者均要向 FDA 证实其纯度及安全性^[8]。

2.2 美国对食品添加剂的监管模式

2.2.1 实行严格审批

美国法律规定, 由 FDA 直接参与食品添加剂法规制定和管理。美国的食品添加剂在生产、销售和使用环节都需要经过 FDA 的严格审批。根据《食品添加剂补充法案》的规定, 只有符合安全标准、经过评价和公布的食物添加剂才能生产和应用, 没有经过审批认定和没有科学数据证实认定的新食品添加剂都被认为是不安全的^[9]。一般而言, 新的食品添加剂使用者还需要向食品与药品管理局提供该食品添加剂在制定食品中的安全数据等资料, 经过严格的审查确定该食品添加剂使用的安全性。

与此同时, 法律规定了两类食品添加剂是免于审批的: 一是“前批准”食品添加剂。经 FDA 或农业部(USDA)在 1958 年修正案前已确定其安全性的所有添加剂。如午餐肉中使用的亚硝酸钠及亚硝酸钾^[10]。二是“通常被认为是安全的”(即 GRAS)添加剂。专家们根据这类添加剂在 1958 以前的安全使用史及发表的科学论文已承认其安全性。例如: 盐、糖、调味品、维生素、味精等物质都属于这类食品添加剂^[11]。当然, 这样的豁免不是绝对的, 如果有证据证明 GRAS 添加剂或者“前批准”食品添加剂是不安全的, 联邦政府可以采取行动禁止使用或要求进一步确定其安全性。

2.2.2 对部分重点食品领域实行双重管理

美国的监管分工明确, 主要由 FDA 和 USDA 负责食品安全。FDA 直接参与食品添加剂法规的制定和管理, 肉类由 USDA 管理^[12]。因此用于肉和家禽制品的添加剂需得到 FDA 和 USDA 双方认证。而酒和烟由酒烟草税和贸易局(TTB)管理, 用于酒、烟的食品添加剂也实行双重管理^[13]。食品添加剂立法的基础工作往往由相应的协会承担。如食品香精立法的基础工作由美国食品香料和萃取物制造

者协会(FEMA)担任,其安全评价结果得到 FDA 认可后,以肯定的形式公布,并冠以 GRAS 的 FEMA 号码。随着科技进步和毒理学资料的积累及现代分析技术的提高,每隔若干年后,食品添加剂的安全性会被重新评价和公布^[14]。

2.2.3 强调政府管理的公开透明

美国的相关法律法规在规制食品添加剂的过程中,特别强调政府管理行为的公开透明。其主要方式是通过公众监督得以实现,美国《行政程序法》、《联邦咨询委员会法》和《信息公开法》都特别规定了食品安全管理过程中要受到公众的社会监督。这样的规定使得政府对食品安全的管理规制更加谨慎,防止出现权力滥用和玩忽职守的现象。

2.2.4 规范食品添加剂质量标准

在美国,食品添加剂的产品规格必须符合美国食品用化学品法典(FCC),它是 FDA 评价食品添加剂质量是否达标的一项重要依据^[15]。FCC 作为食品添加剂行业的权威标准在国际范围内得到了广泛认可,许多食品用化学品的制造商、销售商以及用户将 FCC 中的标准作为他们销售或购买合约的基础^[16]。

3 我国食品添加剂法律规制的现状及问题分析

随着我国社会工业化的进步,食品添加剂的使用已经变得十分普遍。近几年来,不断有媒体曝出“黑心商家”生产、经营有毒有害食品或者食品添加剂滥用而引起的一系列食品安全事故,给社会公众带来了巨大的心理恐慌。自 2009 年的《食品安全法》颁布,其中的一大亮点就是对我国食品添加剂进行了更为明确的法律规制,甚至将严管食品添加剂作为一项核心问题。

3.1 我国规制食品添加剂的立法规制

3.1.1 食品添加剂的法律概念

《食品安全法》是规制我国食品添加剂最核心的法律^[17],其对食品添加剂作出了明确定义。其中第 99 条规定:“食品添加剂是指为改善食品品质和色、香、味以及为防腐、保鲜和加工工艺的需要而加入食品中的人工合成或者天然物质。^[18]”2010 年 6 月 1 日实施的《食品添加剂生产监督管理规定》^[19]把食品添加剂定义为:“经国务院卫生行政部门批准并以标准、公告等方式公布的可以作为改善食品品质和色、香、味以及为防腐、保鲜和加工工艺的需要而加入食品中的人工合成或者天然物质。”

3.1.2 食品添加剂的使用标准

我国《食品安全法》规定的食品安全标准是所有食品标准中唯一具有强制执行效力的标准^[20]。因此食品添加剂的生产、销售、使用也必须符合食品安全标准。《食品安全法》第 54 条规定,作为食品添加剂的标准需要满足两项要求:一是在技术上确有必要,二是经过风险评估证明安全可靠,且两项要求必须同时满足,方可作为允许使用的食

品添加剂标准。食品添加剂标准的修改也必须遵循这两项要求。

随着食品添加剂危及食品安全的事件频发,我国立法部门对食品添加剂标准的制定已经明显加快脚步并取得了一定成效^[21]。2011 年 6 月,卫生部颁布的《食品添加剂使用标准》实施,涵盖了食品添加剂、食品用加工助剂、胶母糖基础剂和食品用香精等 2314 个品种,涉及 16 大类食品、23 个功能类别^[22]。此外,卫生部于 2011 年 7 月又颁布了食品安全国家标准《复配食品添加剂通则》^[23],此标准用于除食品用香精和胶基糖果基础剂以外的所有复配食品添加剂。

3.2 我国《食品安全法》对食品添加剂的法律规制

3.2.1 实行准入许可制度

我国《食品安全法》从源头上加强了监管,对食品添加剂实行准入许可制度^[24]。由于食品添加剂的用途、性质等与食品存在较大不同,与工业产品更为接近,因此,申请食品添加剂生产许可的条件和程序,按照有关工业产品生产许可证管理的规定执行^[25]。《食品安全法》第 44 条也规定,利用新的食品原料从事食品生产或食品添加剂新品种、食品相关产品新品种的生产,必须向卫生部门提交安全性评估材料,申请许可。

3.2.2 明确关于食品添加剂品种、适用范围和用量的安全使用标准

食品安全标准是食品安全法律控制体系的核心环节。我国的《食品安全法》详尽列举了食品安全标准的具体内容。其中,食品添加剂的使用也必须符合国家食品安全标准。主要表现在:第一,食品生产者应当依照食品安全标准关于食品添加剂的品种、使用范围、用量的规定使用添加剂^[26]。同时要符合使用食品添加剂的一般原则,例如:“不应对人体产生任何健康危害;不应掩盖食品腐败变质;不应降低食品本身的营养价值;不应掩盖食品本身或加工过程中的质量缺陷或以掺杂、掺假、伪造为目的而使用食品添加剂等等”^[27]。第二,不得添加食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康的物质。

3.2.3 食品添加剂的风险评估与风险监测制度

食品安全风险评估是对食品、食品添加剂中生物性、化学性和物理性危害对人体健康可能造成的不良影响所进行的科学评估^[28],包括危害识别、危害特征描述、风险特征描述等。食品安全风险监测是针对某种食品的使用安全性展开的评价、预警和监测,是对食品安全风险进行评估的基础和前提,也是风险评估阶段的数据来源^[29]。我国在针对食品添加剂的法律规制中不可避免地要进行风险评估和风险监测。

3.2.4 食品添加剂的标示说明管理

由于标签、说明书和包装是保持食品添加剂品质,保证使用安全所必不可少的组成部分,因此我国《食品安全法》中第 47 条、第 48 条对食品添加剂的标签、说明书、

包装等进行了规范和管理。首先,食品添加剂的使用不得虚假、夸大说明,不得涉及疾病预防或治疗功能^[30]。其次,标签上必须载明“食品添加剂”字样,并载明规定事项。最后,生产者对食品添加剂的标签及说明书上载明的内容负责。

3.3 现行法环境下的问题分析

由于食品添加剂产业发展迅速,我国食品添加剂的使用仍存在许多问题。

3.3.1 食品添加剂的滥用和误用

2011年4月央视对上海华联等超市的“染色”馒头进行了报道。有在馒头中掺入防腐剂山梨酸钾、甜味剂甜蜜素等添加剂后进行销售。虽然以上的食品添加剂均为我国合法的食品添加剂,但是其使用范围并不包括发酵面制品,且其使用计量有着明确的规定。而本案中的染色馒头因滥用了食品添加剂就会威胁到人们的健康安全。可见,虽然我国立法上对食品添加剂的使用已经规定了严格的安全标准^[31],但是如果不法商家滥用、误用食品添加剂,依然会给消费者的健康带来危害。《食品添加剂使用标准》明确规定了食品添加剂的功能类型、适用范围和最大用量,并且明确只有被列入此标准的食品添加剂才是合法的。然而,从目前国内所爆发的食品安全事件来看,食品添加剂滥用、误用现象却屡见不鲜,存在超量、超范围使用食品添加剂的现象,甚至有添加非法物质的现象。在实务中,不良商家往往为了降低成本,掩盖食品本身的不新鲜,过量、超范围地使用食品添加剂^[32]。

3.3.2 违法使用食品添加剂标识

为了追逐利益,一些商家无视我国《食品安全法》等相关法律法规的要求,不正确或不真实地标识食品添加剂,存在误导和欺骗消费者的现象,侵犯了消费者的知情权^[33]。而且这样的行为很可能成为食品安全的隐患,使得企业借机隐瞒食品添加剂滥用或非法添加食品添加剂的事实。此外,公众对真实的食品添加剂名称、用量、使用范围不知情,也使得社会公众对食品添加剂的误解更为深化。

3.3.3 食品添加剂安全标准有待完善

首先,我国食品添加剂的产品标准基本上是每一个产品制定一个独立标准。这种模式在有其自身优势的同时也存在许多问题。突出表现首先是建立的产品标准与批准使用品种不配套,食品添加剂产品标准数量远落后于已批准使用品种的数量,许多使用多年的食品添加剂只能靠企业标准控制产品质量^[34]。其次,我国现行的标准体系比较混乱。一些添加剂品种同时存在行业标准和国家标准。最后,我国的食品添加剂标准使用周期较长、更新速度较慢,不利于对发展迅速的食品添加剂进行及时有效地法律规制和监管。

3.3.4 食品添加剂监管机制存在弊端

严格监管是促进食品添加剂科学规范使用的手段之

一,食品安全监督管理部门必须对食品添加剂的日常监管十分重视。然而在当下的监管中,仍存在着一些弊端:首先,我国虽然在法律规制上已经设置了食品添加剂的风险评估与风险监测制度,但是这些规范实际应用到了社会生活中的效果却并不理想。相关监管机制并没有起到应起的作用。其次,一些必要的相关配套规则也并不够健全。例如:由于食品添加剂的数量多且使用范围广,许多基层地方没有检测机构,或者虽然存在必备检测设施但是相对简陋,精密度不够,或未及时更新设备。如此一来,城市和基层风险评估与检测资源分配不均,尤其缺乏毒性试验、复合添加剂以及高灵敏度污染物的专业技术人才和设备^[35]。最后,涉及我国的食品添加剂管理部门包括质检、工商、卫生、医药等多个政府部门^[36],分工虽然明确,但是各部门之间有监管权力交叉现象,容易导致监管资源的浪费或者监管不力的现象,因此无法有效发挥各部门的监管效益。另外,监管部门的管理程序和实际执法也不够公开透明等等。可见,在监管机制上有待完善的地方还有很多。

4 食品添加剂法律规制比较研究及对我国的完善建议

4.1 中美食品添加剂法律规制的比较

4.1.1 立法层面

(1) 食品添加剂的概念比较

在概念上,我国对食品添加剂的定义主要突出其功能。目前,我国列入食品添加剂使用标准管理的食品添加剂共有23个类别,2314个品种^[37]。其中23个类别的食品添加剂主要是基于使用功能的不同而分类,具体包括:酸度调节剂、抗结剂、消泡剂、抗氧化剂、漂白剂、膨松剂、胶基糖果中基础剂物质、着色剂、护色剂、乳化剂、酶制剂、增味剂、面粉处理剂、被膜剂、水分保持剂、营养强化剂、防腐剂、稳定剂和凝固剂、甜味剂、增稠剂、食品用香料、食品工业用加工助剂、其他等。

通过比较研究,美国规定的食品添加剂的定义并没有描述食品添加剂本身的功能。根据美国联邦法规CFR的规定,美国的直接食品添加剂有32种分类,具体包括:抗结剂和自由流动剂、抗微生物剂、抗氧化剂、着色剂和护色剂、熏制和腌渍剂、面团增强剂、干燥剂、乳化剂和乳化盐、酶、固化剂、风味增强剂、香料及其辅料、面粉处理剂、配方助剂、熏蒸剂、保湿剂、膨松剂、润滑剂和脱模剂、非营养性甜味剂、营养补充剂、营养性甜味剂、氧化剂和还原剂、pH调节剂、加工助剂、推进剂、充气剂和气体剂、螯合剂、溶剂和载体、稳定剂和增稠剂、表面活性剂、表面处理剂、增效剂、组织改良剂。除此之外,根据美国立法的规定,食品添加剂还包括直接或者间接进入食品并成为食品一部分的任何一种物质^[38]。因此,从外延上看,美国的定义范围更为广泛。那些用于生产食品容器

和包装物的材料如果直接或间接地成为被包装在容器中食品的成分,或影响其特征的物质也符合食品添加剂的定义。这样宽泛的定义无疑可以最大限度地设定法律规制的对象,凡是符合食品添加剂的物质均要受到相关法律的规制。

(2) 食品添加剂安全标准的比较

为了保证食品添加剂的安全性,美国对其使用同样设置相关的安全标准。美国 FDA 是管理食品添加剂的负责机构。美国的食品添加剂在上市前必须通过 FDA 审批,同时需要生产者提供资料证实其使用安全性^[39]。如果申报的添加剂欲在肉禽制品中使用,还必须获得美国农业部的批准。除遵照 2.1 所述相关法律规定外,食品添加剂的产品规格还必须符合美国食品用化学品法典(FCC)。FCC 作为食品添加剂行业的权威标准在国际范围内已得到了广泛认可。由 FDA 据此评价食品添加剂质量是否达标。美国关于食品添加剂的安全标准并非一成不变。美国政府会根据社会经济的发展,对食品添加剂的标准定期进行修订完善,以符合工业化生产的安全要求。

与之相比,我国虽然也有相关的食品添加剂安全标准,但是仍然存在标准缺失的弊端。例如:国内关于食用香精标准的缺失。2011 年曾被媒体曝光的不法商家在猪肉中添加“牛肉膏”的事件,引发舆论哗然。实际上,“牛肉膏”本属于国家合法的食品添加剂,作为一种复合食品添加剂,它被俗称牛肉香精。但是 GB 26687—2011《复配食品添加剂通则》里明确规定该标准适用于除食用香精和胶基糖果基础剂以外的所有复配食品添加剂^[40],也就是说该标准并不适用于食用香精。如此一来,目前国内对食用香精并没有一个统一的国家标准。因此给不法商家滥用这种食品添加剂增加了可能性。此外,在种类、用量和使用范围等方面,标准的制定也不够全面和完善。

(3) 审批制度的比较

美国规定,食品中公认为可安全使用的物质不属于食品添加剂范畴,即便如此,这些公认的安全物质的使用也实行严格管理。由 FDA 通过公认安全物质的通报系统确认该物质的安全性。因此,美国对食品添加剂的管理更为严格。美国规定,除“前批准”食品添加剂和 GRAS 添加剂可以免于审批,其余食品添加剂在生产、销售和使用环节都需要经过 FDA 的严格审批,否则该食品添加剂为不安全物质,禁止在食品中使用^[41]。

我国对食品添加剂的使用也实行审批管理,即准入许可制度。与美国不同,我国在新出台的《食品安全法》中废除了原来的免检制度^[42],即对一切食品添加剂都需要严格地检查、审批。取消豁免制度是基于我国国情出发,严格管理规范食品安全的必然选择。

4.1.2 监管层面

(1) 监管规则比较

美国对食品添加剂实行严格细化管理,强调监管的

公开透明。与世界各国相比,美国在食品添加剂管理方面做得比较规范,相关监管力度很大。例如:美国把添加剂使用申请尽可能地规范化,内容较为详细负责,提高门槛,限制不法食品添加剂“混水摸鱼”,并对其用量和用途都有严格规定。另外,美国对酒烟、农产品等重点食品领域的添加剂实行双重管理,强化食品添加剂的规制。与美国相比,我国食品添加剂的监管规则在立法层面上已经逐步趋于完善,但是在管理力度、管理程序上仍有待完善。例如:在当下的法制环境与背景下,我国对于食品添加剂的违法行为主要是通过行政处罚的方式进行监管。《食品安全法》领域与《行政处罚法》领域的联系不够紧密,导致在食品添加剂的生产、使用与流通各个环节中,面对各种违法行为,可能致使行政机关难以对其作出合理的处罚^[43]。另外,我国也需要加强公众监督的作用,在源头上杜绝违规使用食品添加剂的行为。

(2) 监管机构比较

美国的监管模式比较简明,分工清晰。主要由 FDA 和 USDA 两个部门负责食品安全。

比较而言,我国食品添加剂的管理部门众多,分工繁杂。食品添加剂的管理涉及卫生、农业、工信、工商、质检、食药等 6 个部门。卫生部负责食品添加剂新品种安全性评价和许可管理,制定公布食品添加剂的国家标准;质检部门负责食品添加剂生产环节监管,依照国家有关工业产品生产许可证管理的规定对食品添加剂生产实行许可管理,同时对食品生产企业使用食品添加剂进行监管;工商部门负责依法加强流通环节食品添加剂质量监管;食品药品监管部门负责餐饮服务环节食品安全监管;农业部门负责农产品生产饲料生产经营环节监管工作;工业和信息化部门负责食品添加剂行业管理、制定产业政策和指导生产企业诚信体系建设^[44]。这样的监管模式虽然是分工明确,但是涉及的监管部门过于繁杂,容易出现政府资源浪费、权力分散、职权滥用等弊端。例如:关于食品添加剂的许可管理,质监部门和卫生部均可以进行。实际上,在食品添加剂许可的监管模式中,权责可以精简统一,由一个法定部门进行,从而保障更有效地利用政府资源。

4.2 完善我国食品添加剂规制的法律对策

针对我国现行食品添加剂的管理制度,通过对比研究美国立法和监管机制,从比较法的视野对我国食品添加剂的法律规制提出一些完善建议:

4.2.1 强化监管执法力度

面对我国当前食品添加剂滥用、误用以及商家违法使用食品添加剂标识的现象,我们要坚持“立法与监管并重”的理念。不仅要求立法部门在立法上给予细致明确地规范,更需要执法部门在法律的运行中加强执法力度进行监管^[45]。因此,对于食品添加剂的法律规制,相关部门必须严格执法,依法办事,坚持违法必究。严格落实食品添加剂

的生产许可制度;建立食品企业诚信档案、加强食品企业备案工作,对有违规违法行为的企业打入备案“黑名单”^[46]。特别是在乳制品等重点监管领域,其食品添加剂的监管可学习美国实行多重管理,提高准入标准门槛。同时加强滥用食品添加剂、违法使用食品添加剂标识等行为的处罚力度。

4.2.2 加强风险评估

在监管机制的完善上,我们可以学习美国对食品添加剂实行严格细化管理,特别是加强风险评估。美国的食品安全监管方式是以风险分析为理念的,科学的风险评估是美国制定一系列食品安全政策与法律的基础^[47]。我国食品添加剂的风险评估结果也是制定、修订相关安全标准和实施监督管理的科学依据,必须严谨对待。特别是需要进一步加强我国对食品添加剂毒理学安全评价、暴露量的风险评估等工作。虽然我国现行的《食品安全法》中已经明确了关于食品添加剂的风险评估制度,但在实际操作上仍存在一些滞后性的弊端。例如:风险评估所需要具备的安全性检测技术有待提高。现有的食品添加剂检测体系中,质量技术监督、检验检疫等检测机构缺乏统一规划,缺少资源共享机制,无法发挥很好的联动效果^[48]。另外,检测方式不能仅仅选择突击式抽查,不能只重视成品检测,更要加强对生产源头的控制。最后,由于风险评估的基础是风险监测,对于监测计划的制定和实施也要严格把关,以确保监测数据的真实准确。

4.2.3 完善食品添加剂安全标准

我国仍处于食品安全立法的初级阶段,对于食品添加剂的立法完善还需学习借鉴。我国应加强学习美国和其他发达国家的食品添加剂产品标准制定模式^[49]。美国设置的食品添加剂标准体系,采取的是集成式法典形式。即将允许使用的添加剂品种规格要求和检测方法编辑集结成一部法典,对每个(或几个同类物质)品种的技术指标专门规定,针对技术指标的检测方法,根据其特点采用适合所有食品添加剂某些技术指标的通用检测方法;或对某些品种的特定技术指标在该品种专论中介绍检测方法;在与另一品种的检测方法一致时会直接指向该品种的方法等^[50]。采取这样的标准体系可以使我国的产品标准体系的综合性与完整性与国际接轨。国际发达国家的食品添加剂产品标准制定更新周期短、频率高。我们也应该在基于我国工业化发展水平不断上升的国情,从立法层面加强食品添加剂的规制,加快对相关领域食品添加剂标准的出台,缩短相关标准修改完善的周期。

4.2.4 整合管理部门,统一职权

2009年的《食品安全法》明确了我国对食品添加剂的监管体制为:分段监管。我国现行的食品添加剂管理模式实行的是多头管理,涉及了政府有关卫生、农业、工信、工商、质检、食品药品监管等多个职能部门。笔者认为,重视食品安全问题是国家的职责,政府强调分工以及分段监

管没错,但是也要注重权力集中。在我国当前的法治环境中,过多的部门参与食品添加剂的监管很容易出现相互部门之间管理冲突或者相互推诿的弊端。精简的职能分工反而更有利于打击食品添加剂滥用、错用的情形,也可以避免多头管理、职责不清等现象^[51]。因此,我国应当对食品添加剂管理部门进行整合,将权力集中。甚至可将现在的多部门执法逐渐过渡为一个部门统一负责食品添加剂的监管工作。同时,公开政府的监管过程,用社会舆论监督的方式防止政府的权力滥用和玩忽职守。

5 结语

食品添加剂在促进食品产业创新和发展、维护食品安全方面的确发挥着不可替代的作用,但是由于其关系着食品安全与人民健康,因此必须严格把关、谨慎对待。美国无论是在立法或执法方面对于食品添加剂的规制均是比较完善的,特别是其采用严格的食品添加剂标准和严格的监管模式,对于我国进一步加强和完善食品添加剂的法律规制具有一定借鉴意义。随着经济社会的发展,食品添加剂产业发展迅速,我国食品添加剂的合法使用,一方面需要政府借助公权力给予充分保障,另一方面也必须加强商家对于商业道德的认知与责任感。因此,通过一定形式的宣传教育引导公众正确认识和理性对待食品添加剂与食品安全问题是完善我国食品添加剂使用不可忽视的重要途径。

我们坚信,随着科学技术的进步、食品添加剂相关法规和标准的完善、媒体等公众监督的加强,我国的食品添加剂品种会越来越丰富。通过政府、企业和社会各界的共同努力,食品添加剂行业一定会健康有序地发展。

参考文献

- [1] 常燕亭.主要发达国家食品安全法律规制研究[J].内蒙古农业大学学报(社会科学版),2009,11(5):39-41.
Chang YT. The main food safety laws and regulations in developed countries [J]. Inner Mongolia Agric Univ (Soc Sci Edit), 2009, 11 (5): 39-41.
- [2] 曹锐金.国外食品添加剂管理情况简介[J].中国标准导报,2011(10):22.
Cao RJ. Introduction of foreign food additive management [J]. Chin Standard Herald, 2011, (10): 22.
- [3] 邹志飞,席静,奚星林,等.国外食品添加剂法规标准介绍[J].中国食品卫生杂志,2012,(3):284-285.
Zou ZF, Xi J, Xi XL, et al. Introduction of foreign food additive regulations and standards [J]. Chin J Food Hyg, 2012, (3): 284-285.
- [4] 李宁,王竹天.国内外食品添加剂管理和安全性评价原则[J].国外医学卫生学分册,2008,(35):28.
Li N, Wang Z. Management of domestic and foreign food additives and safety assessment principles [J]. Inter J Hyg Vol, 2008, (35): 28.
- [5] 刚晓宁.美国、欧盟、日本食品添加剂的监管[N].中国医药报,2006-04-17.

- Gang XN. U.S., EU, Japan supervision of food additives [N]. Chinese Pharmaceutical News, 2006-04-17.
- [6] Pistor K. Governing stock markets in transition economics: Lessons from China [J]. Am Law Econ Rev, 2005, (7): 185.
- [7] Paul D. Government problems in dealing with additives and residues in food [J]. Am J Clin Nutr, 2001, (9): 210.
- [8] 李晓瑜, 王茂起. 国内外食品添加剂管理的法规标准状况及分析[J]. 中国食品卫生杂志, 2010, (5): 211.
- Li XY, Wang MQ. Food additive regulations and standards at home and abroad management and analysis [J]. Chin J Food Hyg, 2010, (5): 211.
- [9] 张俭波. 美国食品添加剂管理介绍(待续) [J]. 中国食品添加剂, 2009, 6: 45-49.
- Zhang JB. The regulations and management for food additives in the U.S. (continued) [J]. China Food Addi, 2009, 6: 45-49.
- [10] 王芳. 发达国家食品安全风险分析制度建立及特点分析[J]. 中国畜牧业通讯, 2009, (1): 28.
- Wang F. Developed food safety risk analysis system was established and Characteristics [J]. Chin Anim Hus Commun, 2009, (1): 28.
- [11] 郭雪霞, 张慧媛, 黄静, 等. 国内外食品添加剂管理法规与标准概述[J]. 农业工程技术(农产品加工), 2007, 6: 14.
- Guo XX, Zhang HY, Huang J, et al. Domestic and foreign food additive regulations and standards outlined [J]. Agric Eng Technol (Agro-Process), 2007, 6: 14.
- [12] 桂林. 国外如何管理食品添加剂[J]. 农业技术与装备, 2011, (15): 35.
- Gun L. How foreign management of food additives [J]. Agric Technol Equip, 2011, (15): 35.
- [13] 潘玲, 曹继磊. 国际食品添加剂发展三大趋势[J]. 中国食品, 2009, (06): 47-49.
- Pan L, Cao JL. Three major trends in the development of the international food additives [J]. Chin Food, 2009, (06): 47-49.
- [14] 施建平. 国外食品添加剂的监管与趋势[N]. 中国食品报, 2011-10-13.
- Shi JP. Regulatory and trends of foreign food additives [N]. Chinese food, 2011-10-13.
- [15] Stevenson J. Food additives and children's behavior: evidence based policy at the margins of certainty [J]. J Child Serv, 2009, (4): 37.
- [16] 柴秋儿. 国外食品添加剂的管理法规及安全标准现状[J]. 中外食品, 2006, 3: 68.
- Chai QE. Regulations and safety standards for food additives status quo abroad [J]. Chin Foreign Food, 2006, 3: 68.
- [17] 陈锡文, 邓楠. 中国食品安全战略研究[M]. 北京: 化学工业出版社, 2004: 120.
- Chen XW. China strategic research food safety [M]. Beijing: Chemical Industry Press, 2004: 120.
- [18] 赵同刚. 食品添加剂的作用和安全性控制[J]. 中国食品添加剂, 2010, (03): 35.
- Zhao TG. The role and control of the safety of food additives [J]. Chin Food Addi, 2010, (03): 35.
- [19] 王利兵. 食品添加剂安全与检测[M]. 北京: 科学出版社, 2011: 45-46.
- Wang LB. Food additive safety and detection [M]. Beijing: Science Press, 2011: 45-46.
- [20] 孙宇霞. 食品添加剂使用卫生标准问题探析[J]. 中国质量技术监督, 2008, (12): 67.
- Sun YX. Research on food additives health standards [J]. Chin Qual Tech Superv, 2008, (12): 67.
- [21] 李新生. 食品安全与中国安全食品的发展现状[J]. 食品科学, 2003, (8): 29.
- Li XS. Current status of food security and the development of safe food China [J]. Food Sci, 2003, (8): 29.
- [22] 汪江连, 彭飞荣. 食品安全法教程[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2011: 154.
- Wang JL, Peng FR. Food safety law tutorial [M]. Xiamen: Xiamen University Press, 2011: 154.
- [23] 李祥. 食品添加剂使用技术[M]. 北京: 化学工业出版社, 2011: 127-128.
- Li X. Food additive technology [M]. Beijing: Chemical Industry Press, 2011: 127-128.
- [24] 于军. 加强食品安全监管, 推动食品安全的发展[J]. 食品研究与开发, 2008, (10): 80.
- Yu J. Strengthen food safety supervision, and promote the development of food safety [J]. Food Res Devel, 2008, (10): 80.
- [25] 信春鹰, 张世诚. 中华人民共和国食品安全法解读[M]. 北京: 中国法制出版社, 2009: 124.
- Xin CY, Zhang SC. People's Republic of China food safety law interpretation [M]. Beijing: China Legal Publishing House, 2009: 124.
- [26] 龚强. 食品添加剂的禁用标准及社会影响[J]. 商业时代, 2009, (09): 80.
- Gong Q. Disable standards for food additives and social impact [J]. Commer Time, 2009, (09): 80.
- [27] 汪建军. 食品添加剂应用技术[M]. 北京: 科学出版社, 2010: 78.
- Wang JJ. food additive application technology [M]. Beijing: Science Press, 2010: 78.
- [28] 余健. 《食品安全法》对我国食品安全风险评估技术发展的推动作用[J]. 食品研究与开发, 2010, (8): 67.
- Yu J. "Food Safety Law" role in promoting China's food safety risk assessment technology development [J]. Food Res Devel, 2010, (8): 67.
- [29] 王兴运. 产品质量安全法[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2012: 182.
- Wang XY. Product quality and safety law [M]. Wuhan: Wuhan University Press, 2012: 182.
- [30] 苏志. 食品添加剂监督管理[J]. 中国食品添加剂, 2010, (04): 32.
- Su Z. Supervision and management of food additives [J]. Chin Food Addi, 2010 (04): 32.
- [31] 罗小刚. 食品生产安全监督管理与实务[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2010: 245.
- Luo XG. Food production safety supervision and management and practice [M] Beijing: China Labor and Social Security of society, 2010: 245.
- [32] 王海滨. 从食品安全问题看国内食品添加剂的标准现状[J]. 中国标准导报, 2012, (9): 48.
- Wang HB. From food safety standards to see the status of domestic food additive [J]. Chin Standard Herald, 2012, (9): 48.
- [33] 赵同刚. 食品添加剂的作用与安全性控制[J]. 中国食品添加剂, 2010, (3): 46-49.
- Zhang TG. The role of food additives and safety control [J]. Chin Food Addi, 2010 (3): 46-49.
- [34] Jim S. The food safety management system [J]. Veteri-nary Res Commun, 2005, (8): 117-121.
- [35] 郭斌. 对建立食品安全监管新机制的思考[J]. 中国药业, 2005, (5): 8.
- Guo B. Reflections on the establishment of a new mechanism for food

- safety supervision [J]. *Chin Med*, 2005, (5): 8.
- [36] 陈季修. 我国食品安全的监管主体分析[J]. *中国行政管理*, 2007, (02): 82.
Chen JX. China's food safety regulatory body [J]. *Chin Adm*, 2007, (02): 82.
- [37] 唐劲松. 食品添加剂应用与检测技术[M]. 北京: 中国轻工业出版社, 2012: 142.
Tang JS. Food additives and detection technology [M]. Beijing: China Light Industry Press, 2012: 142.
- [38] 薛庆根. 美国食品安全体系及对我国的启示[J]. *经济纵横*, 2006, (2): 32.
Xue QG. US food safety system and the enlightenment to China [J]. *Econ Rev*, 2006, (2): 32.
- [39] 李向安. 论美国食品安全监管体系对我国的经验借鉴[J]. *商品与质量*, 2010, (7): 57.
Li XA. The experience in the United States on food safety regulatory system reference to China [J]. *Commod Qual*, 2010, (7): 57.
- [40] 孙效敏. 论《食品安全法》立法理念之不足及其对策[J]. *法学论坛*, 2010, (1): 106.
Sun XM. Lack of "Food Safety Law" philosophy of its countermeasures [J]. *Legal Forum*, 2010 (1): 106.
- [41] 李宁, 王竹天. 国内外食品添加剂管理和安全性评价原则[J]. *国外医学卫生学分册*, 2008, (35): 28.
Li N, Wang ZT. Domestic and foreign food additive management and safety assessment principles [J]. *Inter J Hyg Vol*, 2008, (35): 28.
- [42] 于晓光, 宋慧宇. 论《食品安全法》对我国食品安全监管体制的影响[J]. *行政与法*, 2010, (1): 26.
Yu XG, Song HY. Influence of "Food Safety Law" on China's food safety regulatory system [J]. *Adm Law*, 2010, (1): 26.
- [43] 蒋建军. 论食品安全管制的理论分析[J]. *中国行政管理*, 2005, (04): 74.
Jiang JJ. Theoretical analysis of food safety regulation [J]. *Chin Admi*, 2005, (04): 74.
- [44] 倪雪朋. 食品添加剂应用存在的问题及对策[J]. *现代农业科技*, 2010, (20): 52.
Ni XP. Problems and solutions application existing food additives [J]. *Mod Agric Sci Technol*, 2010, (20): 52.
- [45] 李松耀, 郝学财. 基于法律法规构建食品安全体系[C]. 2010 年第三届国际食品安全高峰论坛论文集, 2010: 78-90.
Li SY, Hao XC. Build a legal system based on food safety [C]. 2010 Third International Food Safety Forum Proceedings, 2010: 78-90.
- [46] 张洪丽. 我国食品安全存在的问题及保证食品安全应采取的对策[J]. *中国商界*, 2010, (1): 47.
Zhang HL. China's food safety problems and ensure food safety measures to be taken [J]. *Chin Busi*, 2010, (1): 47.
- [47] 何猛. 发达国家食品安全监管体系研究[J]. *食品工业科技*, 2012, 33(12): 49.
He M. Research developed food safety regulatory system [J]. *Food Ind Technol*, 2012, 33(12): 49.
- [48] 卢现祥, 朱巧玲. 新制度经济学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007: 78.
Lu XX, Zhu QL. New institutional economics [M]. Beijing: Peking University Press, 2007: 78.
- [49] 华小鹏. 对食品添加剂法律法规完善性的探讨[J]. *中国卫生事业管理*, 2007, (11): 34.
Hua XJ. Laws and regulations on food additives discussion perfection [J]. *Chin Health Serv Manag*, 2007, (11): 34.
- [50] 邹志飞, 林海丹, 易蓉, 等. 我国食品添加剂法规标准现状与应用体会[J]. *中国食品卫生杂志*, 2012, 4: 381.
Zou ZF, Lin HD, Yi R, et al. Standard the status quo of China's food additive regulations and application experience [J]. *Chin J Food Hyg*, 2012, 4: 381.
- [51] 华晨泓. 对食品添加剂监管制度创新与发展的思考[J]. *中国质量技术监督*, 2010, (2): 53.
Hua CH. Thoughts on food additives regulatory system innovation and development [J]. *Chin Qual Tech Superv*, 2010, (2): 53.

(责任编辑: 杨翠娜)

作者简介



郭莹, 硕士研究生, 主要研究方向为民商法。
E-mail: lgy2008@163.com



刘筠筠, 教授, 主要研究方向为食品安全及知识产权法。
E-mail: ljj4500@163.com