

# 中外食品安全标准法规的比较分析

邓攀\*, 陈科, 王佳

(广东省食品检验所, 广州 510435)

**摘要:** 随着社会经济的快速发展, 食品安全问题层出不穷, 食品安全法规标准作为执法文件, 对食品安全具有重要意义。本文简单介绍了国际标准, 从食品安全法规、标准分类、标准制修订原则和流程、标准管理等多角度分析欧盟、美国、日本食品安全标准法规, 总结发达国家食品安全标准法规经验, 针对现阶段中国食品安全标准法规问题, 对比国外经验成果, 提炼出值得借鉴的经验, 以期为我国未来食品安全标准法规的进一步完善发展提供更多有价值的信息。

**关键词:** 中国; 发达国家; 食品安全; 标准; 比较分析

## Comparative analysis of food safety standards between China and foreign countries

DENG Pan\*, CHEN Ke, WANG Jia

(Guangdong Institute of Food Inspection, Guangzhou 510435, China)

**ABSTRACT:** With the rapid development of social economy, food safety issues are emerging one after another. Therefore, food safety regulations and standards as law enforcement documents are of great significance to food safety. This paper briefly introduced international standards, analyzed the food safety standards and regulations of the European Union, the United States and Japan from multiple perspectives, including food safety regulations, standard classification, standard preparation and revision principles and procedures, and standard management, and summarized the experience of food safety standards and regulations of developed countries. In view of the current China food safety standards and regulations, it compared the experience of foreign experience and extracted the experience worthy of reference, so as to provide more valuable information for the further improvement of China's future food safety standards and regulations.

**KEY WORDS:** China; developed countries; food safety; standard; comparative analysis

## 1 引言

食品安全直接关系到民众生命健康, 是国家安全的根本, 随着社会经济的发展, 食品安全问题日益复杂, 完善的食品安全标准法规, 是食品安全的基础保障。《“十三五”国家食品安全规划》明确加快构建以食品安全法为核心的食品安全法律法规体系, 建立最严谨的食品安全标准体系<sup>[1]</sup>, 食品安全法规标准被放在国家政策层面, 严谨的食

品安全法规标准体系对我国食品安全以及食品行业的发展具有重要意义。

目前, 我国食品安全标准体系逐步完善, 本文将食品安全法律体系和标准体系结合研究, 以国际、欧盟组织、美国及日本为代表, 从食品法规的内容、实施、监管等角度对国外先进法规进行横向比较, 从分类框架、制修订、管理实施等分析食品安全标准总结出值得借鉴的地方; 从框架内容、实施、监管等角度剖析我国食品安全法规标准

\*通讯作者: 邓攀, 硕士, 主要研究方向为食品安全标准与质量管理。E-mail: 578301976@qq.com

\*Corresponding author: DENG Pan, Master, Guangdong Institute of Food Inspection, Guangzhou 510435, China. E-mail: 578301976@qq.com

现状, 直击问题根源, 为进一步完善我国食品安全标准法规体系提出参考建议。

## 2 国外食品安全标准法规现状

### 2.1 国际标准

世界卫生组织(World Health Organization, WHO)和联合国粮农组织(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)建立了政府间组织——国际食品法典委员会(Codex Alimentarius Commission, CAC), CAC 的主要职能是制定国际食品安全标准, 国际食品法典(Codex Alimentarius)汇集 CAC 通过的标准、准则和操作规范, 各国都把国际食品法典中食品安全标准作为购买、生产、加工的参考。CAC 制定的标准为非强制性, 标准遵循《法典标准及相关文本的制定程序》修订或撤销, 包括 8 步: 批准新的工作项目、编制标准草案提案、发送草案提案征求意见、委员会反馈意见审议下步工作、成为标准草案、再次发送征询意见、委员会再次审议草案和反馈意见、大会批准法典标准公布<sup>[2]</sup>。

国际食品安全标准包括食品卫生、食品添加剂、农药和兽药残留、污染物、标签及其描述、分析与采样方法以及进出口检验和认证方面的规定。可以分为 2 类: (1) 各种通用标准、法规等, 这部分主要由综合主题委员会制订, 涉及基本原则、包装、标签、添加剂、进出口食品检验等方面<sup>[3]</sup>, 主要为国际食品法典第一卷的内容; (2) 食品或某类食品的产品标准构成, 由分委员会制订, 即国际食品法典第二、三、四、五卷内容, 包括农兽药标准、植物源性食品标准、动物源性食品标准、特殊食品及其他标准。CAC 规定当通用标准无法满足产品标准的要求时, 产品标准可根据需要规定的具体内容, 在程序的尽早阶段提交相应主题委员会审查即可, 因此部分产品标准除引用基础标准外, 还另外做了特殊规定<sup>[4]</sup>。

### 2.2 欧盟

欧盟已经形成较为完善食品安全标准法规体系, EU 178/2002《食品安全基本法》奠定了欧盟食品安全总的指导原则、方针和目标; 并持续补充颁布了食品安全法规及指令《Regulation(EC)》, 这些指令的内容涉及食品管控、食品检测、食品中有毒物质、食品卫生、特殊食品等各项标准; 欧盟食品法规、食品使用标准及产品规格标准为一体, 对国际标准采标率约为 80%, 成员国依据欧盟法规及指令制定本国的食品安全标准<sup>[5]</sup>。

欧盟的食品安全标准分为产品标准、过程控制标准、环境卫生标准和食品安全标签标准 4 大方面; 其中, 欧盟食品卫生系列标准包括: EU 852/2004 号、EU 853/2004 号、EU 854/2004 号; 食品安全标签标准: EU 2000/13 号指令; 产品标准包括动物性食品(肉类、蛋类、鲜奶及奶制品)、

植物性食品标准、食品微生物、食品添加剂等。欧盟的食品技术法规包括了所有的食品安全标准, 欧盟食品安全体系有 4 大基本原则: 预防原则、风险分析原则、可追溯原则、全程监控原则<sup>[5]</sup>。欧盟通过完善的风险评估机制保证食品安全标准制定科学且合理, 食品安全风险评估是由欧盟食品安全局(European Food Safety Authority, EFSA)负责<sup>[6]</sup>, 欧盟理事会、欧盟议会负责风险评估管理, 实现二者职能上的分离。在食品安全监管方面, 欧盟采用统一监管方式, 成立“欧洲食品权力机构”负责与食品相关的事务以及食品安全监管。

### 2.3 美国

《联邦食品、药品和化妆品法》(Federal Food, Drug, and Cosmetic Act, FFDCA)是美国食品安全基本法, 提出食品安全原则和框架, 是食品法令标准的核心基础; 食品标准主要以法令表现, 如《联邦肉产品检查法》《禽类及禽产品检验法》《婴幼儿配方乳粉法》等<sup>[7]</sup>, 以不同类食品呈现, 针对所有标准, 有相应的法案和不断更新的补充案<sup>[8]</sup>。美国法规标准修订公开透明, 全社会参与<sup>[9]</sup>; 食品安全标准制定主要是 4 家机构, 即卫生部食品药品监督管理局(Food and Drug Administration, FDA)负责制定瓶装水标准, 食品添加剂、防腐剂等食品的安全和卫生标准和兽药标准; 环境保护署负责饮用水、农药残留限量标准; 农业部食品安全和检查局(Food Safety and Inspection Bureau, FSIS)负责制定肉、禽、蛋制品的安全和卫生标准; 农业部农业市场局负责制定蔬菜、水果、肉、蛋等常见食品的市场质量分级标准、谷物质量标准等<sup>[7]</sup>。美国的技术水平长期处于世界前列, 大量 CAC 标准和欧盟标准通过采用或部分采用了美国标准形成的<sup>[10]</sup>。

2011 年颁布的《美国食品安全现代法案》(Food Safety Modernization Act, FSMA)修订 FFDCA 中食品供给安全内容, 强调食品安全以预防为主, 科学评估为基础, 全程监控。联邦政府订立的标准简明扼要, 是强制性国家准则<sup>[8]</sup>。美国食品安全主要由联邦政府下设机构管理实施, 监管的特点是机构联合, 呈现金字塔结构, 州政府执行食品监管的具体职责<sup>[8,11]</sup>。

### 2.4 日本

《食品安全基本法》是日本食品安全的基本法, 规定食品安全各相关方责任; 《食品卫生法》从卫生角度确保食品安全。标准分为国家、行业及企业标准 3 类。国家标准以农、林、畜、水产品及其加工制品和油脂为主要对象; 行业标准由团体、协会和社团组织制定, 作为国家标准的补充; 企业标准是各株式会社制定的技术标准及操作规程<sup>[12]</sup>。国家标准由日本的厚生劳动省规定, 包括食品添加剂使用、农药限量等, 适用于包括进出口的所有食品<sup>[4,13-15]</sup>。对比 CAC 标准, 日本食品安全国家标准的采标率为 90%以上<sup>[15]</sup>。

日本的农林水产省和厚生劳动省共同监管食品安全,属于高度集权的管理模式。日本建立食品安全风险评估制度,设立了下辖于内阁的食品安全委员会(Food Safety Commission, FSC)独立开展风险评估,农林水产省和厚生劳动省进行风险管理<sup>[15]</sup>。“肯定列表制度”堪称日本史上最严标准,明确未有规定的化学残留物限量一律为 0.01 mg/kg<sup>[16]</sup>,使食品安全的管理更严谨和严格。

### 3 国外标准法规比较分析

通过上述介绍可以看出,上述各国或组织食品安全法规标准架构较完善:食品安全相关法规全面,监管分工明确,高度集权,注重从农田到餐桌全覆盖监管、并可溯源,具有一套完善的标准制修订程序,欧盟、美国食品安全法规标准为一体,日本法规全面,标准数量较多、标准与法律法规结合紧密,修订非常普遍。上述各国或组织标准制定基于科学,以风险分析为原则,制修订主体明确,国际和欧盟组织制定均会考虑消费者、贸易等因素。上述各国或组织标准法规比较如表 1、表 2 所示。

### 4 中国食品安全标准法规研究分析

我国标准与法规是分开的,2015 年颁布新的《食品安全法》是我国食品安全基本法,但是与食品安全法配套的条例以及实施细则仍未修订颁布,在食品安全法规标准实施过程中,存在很多实际问题无法可依。在监管方面,机构改

革后,食品安全监管由原食品药品监管总局转变为市场监管总局负责<sup>[17]</sup>。食品安全标准是唯一的强制性执行标准,是开展食品安全监管的依据文件,国家标准由国务院卫生行政部门会同国务院食品监督管理部门制定、公布,食品安全国家标准评审委员会评审。我国食品安全标准多以单项标准的形式发布,分为国家、行业、地方、团体及企业标准。根据《食品安全国家标准管理办法》,食品安全国家标准制修订包括规划、计划、立项、起草、审查、批准、发布以及修改与复审等 8 个步骤;国家食品安全标准以食品安全风险评估为依据,标准制定科学合理、公开透明<sup>[17,18]</sup>。

我国食品安全国家标准可分为:基础标准(包括标签、食品添加剂、营养强化剂、污染物及真菌毒素等)、产品标准、检验方法标准(包括理化、微生物、毒理学、农兽药残留等)、过程控制标准(生产标准)、原料及相关产品的标准。根据统计数据,有效食品安全国家标准数 2013 年为 2248 项<sup>[4]</sup>,截止 2018 年 6 月为 1260 项<sup>[19]</sup>,国家标准数量减少是国家经过多次标准清理整合有效工作体现<sup>[4]</sup>。我国标准的归口管理部门,包括国家质检总局、农业部、国家标准化管理委员会、卫生部、国家粮食局、工业和信息化部、商务部、林业部等,归口部门杂而多。分析标准发现同一食品在不同的标准中分类、指标限量不同,出现重复矛盾的情况;同一产品指标,国家标准与国外标准值可能出现较大差异,有些农药残留的限量标准甚至是国际标准的十多倍;分析上述情况原因可能是标准的颁布主体不同,老旧标准还未及时清理。

表 1 国外食品安全法规比较

Table 1 Comparison of food safety laws and regulations abroad

名称	基本法	监管主体	监管特点	标准与法规的关系	特点
国际	国际食品法典	CAC	推荐使用	法典包括标准、操作规范或指南	不具约束力
欧盟	食品安全基本法	食品安全局	全面监管	标准包括欧盟技术法规、以及各成员国国家标准	EFSA 独立运作; 监测成员国执行情况
美国	FFDCA、FSMA	FDA、FSIS	高度集权	标准以法规呈现	法律体系与标准体系相融合。
日本	食品卫生法、食品安全基本法	农林水产省、厚生劳动省;	高度集权	标准制修订、产品认证、监督管理以法律的形式保存	法规全面;标准与法律法规结合紧密,分工明确。

表 2 国外食品安全标准比较

Table 2 Comparison of food safety standards abroad

名称	基本原则	制修订程序	主体	采标率	特点及经验
国际	基于科学和风险分析	按程序 8 步	CAC	/	科学为基础;考虑消费者健康和公平贸易等其他合理因素;包含对操作规范和指南建议性的规定。
欧盟	风险分析、谨慎预防	科学评估、执行措施、决定、国际风险交流	欧盟委员会	80%	谨慎预防、风险评估、全面追溯、全程监控;安全优先,兼顾消费者、传统食品和内部市场的自由流通。
美国	基于科学和风险分析	法规程序	4 家机构	低	预防为主,科学评估,全程监控,食品可追溯。
日本	风险分析	法律规定程序	厚生劳动省	90%	风险评估为基础,全过程控制;条款的修订普遍;全民共建。

我国食品法规标准体系的主要问题是标准与法规衔接不够紧密, 标准的强制性概念较模糊, 标准指标矛盾, 标准先进性有待进一步提升。原因在于: (1) 配套法规不全; (2) 监管注重最后环节, 未有效实现全程监管; (3) 制修订速度赶不上社会发展的需要; (4) 我国风险评估工作基础弱起步晚, 有待进一步加强标准的科学性。

## 5 结论与建议

通过对上述食品安全标准法规的研究, 可知当前我国食品安全标准法规体系在逐渐完善; 但食品安全法规标准整体上不够系统性和科学性, 针对现阶段我国法规标准存在的不足, 建议如下:

### 5.1 完善配套法规

加快修订《中华人民共和国食品安全法实施条例》等与食品安全法配套法规, 有利于食品安全的长期健康发展。

### 5.2 科学制定标准

食品安全本质是一种风险管理措施, 食品安全制定标准的数量和指标, 不仅仅取决于监测和评估结果, 还取决于我国国情以及食品行业的发展。食品安全标准的制修订情况需要综合考虑社会、经济等因素, 国际贸易中食品分类、限值等也影响标准制修订情况。建议在科学研究基础上, 制定符合中国国情的食品安全标准体系。

### 5.3 加快修订步伐

建议加强统一规划制定标准的主体, 加快修订措施, 特别是可以重点制定通用标准, 以食品安全标准以风险评估为基础, 保证标准制定的科学性。

### 5.4 提高国际标准中影响力

“十三五”食品安全规划中提出食品安全标准接轨国际食品安全标准, 对比国际标准, 日本、欧盟各国采标率较高, 而美国做为世界经济和技术强国, 其直接被欧盟和国际标准采用。直接采纳 CAC 标准有助于解决国际贸易问题, 我国采纳 CAC 标准的同时, 更应加强本国基础研究, 掌握制定国际标准的话语权。

### 5.5 建立信用体制

美国、日本以及欧盟发达国家均有一套完整的信用体系建设可用于食品安全<sup>[20]</sup>, 建立食品安全信用体系建设, 做到全民信用参与, 严守道德底线, 遵循食品安全标准要求, 杜绝食品行业潜规则, 从根本确保“从农田到餐桌”食品安全。

## 参考文献

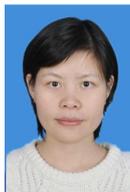
[1] “十三五”国家食品安全规划[EB/OL]. [2017-02-21]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/21/content\\_5169755.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/21/content_5169755.htm).

- “Thirteenth Five-Year Plan” national food safety plan [EB/OL]. [2017-02-21]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/21/content\\_5169755.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/21/content_5169755.htm).
- [2] Codex alimentarius [EB/OL]. [2019-03-01]. <http://www.codexalimentarius.org/codex-home/en>.
- [3] 孙键. 我国食品安全法律制度研究[D]. 哈尔滨: 东北林业大学, 2007. Sun J. Research on food legal system in China [D]. Harbin: Northeastern Forestry University, 2007.
- [4] 何翔. 食品安全国家标准体系建设研究[D]. 长沙: 中南大学, 2013. He X. Research on national food safety standard system construction [D]. Changsha: Central South University, 2013.
- [5] 孙成媛. 中国与欧盟食品安全法律制度比较研究[D]. 乌鲁木齐: 新疆大学, 2017. Sun CY. A Comparison study of the food safety legal system between China and EU [D]. Urumchi: Xinjiang University, 2017.
- [6] About EFSA [EB/OL]. [2019-02-21]. <http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa>.
- [7] 驻美国经商参处. 美国食品安全管理体系分析[EB/OL]. [2017-01-06]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/nbgz/201701/20170102497593.shtml>. Business Counsellor's Office in the United States. Analysis of food safety management system in the united states [EB/OL]. [2017-01-06]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/nbgz/201701/20170102497593.shtml>.
- [8] 徐安安. 美国食品安全监管经验借鉴[N]. 中国医药报, 2017-05-19(002). Xu AA. Experience of food safety supervision in the United States [N]. Chinese Medical Journal, 2017-05-19(002).
- [9] 孙伟东, 刘秀丽, 邹艳丽. 美国食品安全监管模式及法案对我国的启示[J]. 食品安全导刊, 2016, (36): 15-16. Sun WD, Liu XL, Zhou YL. The enlightenment of american food safety supervision model and bill to China [J]. Chin Food Saf Magaz, 2016, (36): 15-16.
- [10] 郝程乾, 刘春卉. 国内外食品安全国家标准对比研究[J]. 食品安全质量检测学报, 2018, 9(13): 3538-3544. Hao CQ, Liu CH. Comparative studies of domestic and foreign food safety national standards [J]. J Food Saf Qual, 2018, 9(13): 3538-3544.
- [11] 崔佳. 中外食品检验检疫法规及市场准入制度的比较研究[D]. 武汉: 湖北工业大学, 2009. Cui J. A study on the food inspection and quarantine regulations and the market administration system [D]. Wuhan: Hubei University of Technology, 2009.
- [12] 孙红梅, 刘凤松. 国内外食品安全法规与标准体系现状[J]. 中国食物与营养, 2018, 24(04): 23-25. Sun HM, Liu FS. Current situation of food safety regulation and standard system at home and abroad [J]. Food Nutr China, 2018, 24(4): 23-25.
- [13] 孙杭生. 日本的食品安全监管体系与制度[J]. 农业经济, 2006, (6): 50-51. Sun HS. Food safety supervision system and system in Japan [J]. Agric Econ, 2006, (6): 50-51.
- [14] 刘炳智, 王尚. 日本食品安全对策与检测技术进展[J]. 食品研究与开发, 2006, (1): 178-181. Liu BZ, Wang S. Japan food safety countermeasure and detection

- technology progress [J]. Food Res Dev, 2006, (1): 178–181.
- [15] 安洁, 杨锐. 日本食品安全技术法规和标准现状研究[J]. 中国标准化, 2007, (12): 23–26.  
An J, Yang R. Current situation of food safety technical regulations and standards in Japan [J]. China Standard, 2007, (12): 23–26.
- [16] 费威, 朱玉. 我国进口食品安全监管体制分析及其完善[J]. 河北科技大学学报(社会科学版), 2018, 18(3): 19–25.  
Fei W, Zhu Y. Analysis and improvement of imported food safety supervision system in China [J]. J Hebei Univ Sci Technol, 2018, 18(3): 19–25.
- [17] 中华人民共和国食品安全法 [EB/OL]. [2015-04-25]. [http://www.gov.cn/zhengce/2015-04/25/content\\_2853643.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-04/25/content_2853643.htm).  
Food safety law of the People's Republic of China [EB/OL]. [2015-04-25]. [http://www.gov.cn/zhengce/2015-04/25/content\\_2853643.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-04/25/content_2853643.htm).
- [18] 中华人民共和国卫生部令第 77 号. 食品安全国家标准管理办法 [EB/OL]. [2010-11-10]. [http://www.gov.cn/flfg/2010-11/10/content\\_1742131.htm](http://www.gov.cn/flfg/2010-11/10/content_1742131.htm).  
Order No. 77 of the ministry of health of the People's Republic of China. Measures for the Administration of National Food Safety Standards [EB/OL]. [2010-11-10]. [http://www.gov.cn/flfg/2010-11/10/content\\_1742131.htm](http://www.gov.cn/flfg/2010-11/10/content_1742131.htm).
- [19] 食品安全国家标准目录 [EB/OL]. [2018-06-11]. <http://www.nhc.gov.cn/sps/spaqmu/201609/0aea1b6b127e474bac6de760e8c7c3f7.shtml>.  
Catalogue of national food safety standards [EB/OL]. [2018-06-11]. <http://www.nhc.gov.cn/sps/spaqmu/201609/0aea1b6b127e474bac6de760e8c7c3f7.shtml>.
- [20] 杨宇, 孙中权. 浅析国内外食品安全信用体系建设比较[J]. 中国卫生法制, 2017, 25(3): 20–23.  
Yang Y, Sun ZQ. A comparison of domestic and international foreign credit system of food safety supervision mechanism [J]. China Health Law, 2017, 25(3): 20–23.

(责任编辑: 韩晓红)

### 作者简介



邓攀, 硕士, 主要研究方向为食品安全标准与质量管理。

E-mail: 578301976@qq.com