

印度食品安全监管体系分析

边红彪*

(国家市场监督管理总局, 中国标准化研究院, 北京 100191)

摘 要: 中印两国作为新兴经济体国家, 同为金砖国家成员, 两国关系是极为重要的双边关系, 一直牵动着亚洲乃至世界经济发展格局, 备受世界关注。印度多年来是我国在南亚的第一大贸易伙伴。印度拥有 13.5 亿人口, 是世界最大食品生产国和消费国, 蕴藏巨大食品贸易潜力, 应该受到出口食品国家重视。本文分析了印度食品安全监管体系、法律法规体系、标准体系、食品安全监管、贸易信息等。为社会了解印度食品安全监管体系、推动国际食品贸易提供参考。

关键词: 印度; 食品安全监管; 体系; 分析

Analysis of food safety supervision system in Indian

BIAN Hong-Biao*

(China National Institute of Standardization, State Administration of Market Supervision, Beijing 100191, China)

ABSTRACT: China and India, as emerging economies and members of BRICs countries, are extremely important bilateral relations, which have always affected the economic development pattern of Asia and even the world, and have attracted worldwide attention. India has been China's largest trading partner in South Asia for many years. With a population of 1.35 billion, India is the world's largest food producer and consumer, with huge food trade potential, which should be valued by food exporting countries. This paper analyzed India's food safety supervision system, laws and regulations system, standard system, food safety supervision, trade information, etc. It could provide reference for the society to understand the food safety supervision system of India and promote the international food trade.

KEY WORDS: India; food security supervision and administration; system; analysis

0 引 言

同为新兴经济体国家, 中印关系一直备受世界关注, 甚至可以说是仅次于中美关系的重要双边关系。就两国贸易关系而言, 印度是中国在南亚地区最大的贸易伙伴, 据印度商业信息统计署与印度商务部统计, 2017 年印度与中国双边货物进出口额为 845.4 亿美元, 增长 21.4%。其中, 印度对中国出口 124.8 亿美元, 增长 39.3%; 印度自中国进口 720.5 亿美元, 增长 18.7%。印度与中国的贸易逆差 595.7 亿美元。2019 年, 中印贸易额就达 6395.2 亿人民币^[1], 折合成美元就接近 1000 亿美元大关。印度

拥有 13.5 亿^[2]人口的食品消费市场, 巨大的食品消费量也备受关注。

然而在以往的研究报道中对印度食品安全监管体系和贸易情况的介绍相对较少。这一情况不能充分满足有关国家开展贸易的需求, 也不能满足社会和企业充分了解印度食品安全监管体系需求。

本文从食品安全监管机构和职责、食品法律法规、食品标准、食品监管、食品贸易信息的视角, 系统分析了印度食品安全监管体系, 梳理了印度食品安全监管体系的特点, 以期为我国政府部门、企业和社会各界全面系统地了解印度食品安全监管体系提供参考依据。

*通信作者: 边红彪, 博士, 研究员, 主要研究方向为食品安全、食品贸易磋商、公共安全、WTO 规则。E-mail: bianhb@cnis.gov.cn

*Corresponding author: BIAN Hong-Biao, Ph.D, Professor, China National Institute of Standardization, No.4, Zhichun Street, Haidian district, Beijing 100191, China. E-mail: bianhb@cnis.gov.cn

1 食品安全监管机构和职责

在新的《食品安全和标准法》出台前,印度的食品管理理念尚处在防止假冒伪劣食品层面。食品安全理念尚未确立,食品监管由政府指定的几个部门负责。这几个具体承担部门是农产品加工业部、消费者事业部、农业部,职责分工无法覆盖整个食物链。多部门监管体现出政出多头,协调对接难度大,出现问题责任难以落实等问题。

21 世纪初叶,印度国内食品事故频现,如毒可乐事件、苏丹红事件、农药污染问题等。为解决国内食品安全问题,印度政府考虑引入先进食品安全理念和食品标准加以解决。同时借鉴国际上食品安全监管的经验,尝试建立统一的食品安全监管机构。为实现这一目标,印度将这些理念写入新的《食品安全和标准法》(2006)^[3]中。应该说印度的这一做法得到了法律的支撑。在印度《食品安全和标准法》中就明确了食品安全理念,明确统一监管食品安全并规定了监管机构的职责。印度新成立的食品安全管理机构印度食品安全和标准局(Food Safety and Standards Authority of India, FSSAI)^[4]就是在这一法律支撑下诞生的。这一新的食品法律的制定,意味着使印度的食品监管理念由以往的管理假冒伪劣食品上升到“食品安全”的高度。

除设立统一的食品安全监管机构外,印度理顺了中央部门和地方政府的食品安全监管职责。具体说,印度的食品安全监管分为 2 个层级,一个是中央层级,即由食品安全和标准局统一负责食品安全。如此可以有效避免多部门监管带来的政出多头和难以协调问题。另一个层级是地方层面的食品安全监管,具体由食品安全干事(officer)、食品安全特派员(designated officer)以及食品安全高级官员(commissioner)负责执行。形成了统一监管、层次清晰、依法有序监管食品安全的特点。

中央层面,食品安全和标准局在人员构成方面考虑到了广泛的代表性,构成不仅包括政府官员,而且包括食品科学家、技术标准专家、食品工业界、消费者、农民和零售业者代表。在管理方面能听取食品相关各方面的意见。有利于食品在种植养殖、生产加工、储存销售、食品进口的科学监管。该局拥有制定食品标准、食品标签规定、食品规章和实施法律和对食品进行认证的权力。基于食品风险评估理念,对食品进行风险分析和风险监测,实施风险交流,对上市食品进行监管,对不合格食品进行召回和对企业实施处罚。同时可以监管进口食品和转基因食品,并对食品从业者进行培训和普及食品安全知识^[4]。

印度食品安全监管的另一个层级是地方层面设立的食品安全监管。食品安全办事员和食品安全特派员由食品安全高级官员任命。食品安全办事员的职责是调查食品企业是否遵守印度《食品安全和标准法》。具体分工是,

食品安全特派员负责食品从业者的注册、颁发和吊销执照,并根据需要向食品从业者下达整改通知;食品安全干事的主要工作是负责抽样送检、进入食品生产和经营场所进行调查。

鉴于食品安全事件频发,且情况复杂。印度政府已根据案情需要设立专门的食品安全上诉法庭^[5]。中央政府或州政府决定法官的资格、任命,法庭的程序和权利,法庭审理案件不受民事诉讼法所规定程序的约束,但需受《食品安全和标准法》的约束。食品安全上诉法庭的设立为解决国内食品纠纷,专业性处理食品违法事件,维护食品安全起到了重要的法律支撑作用。

2 食品安全法律法规

印度在食品的立法方面起步较早。早在 1954 年和 1955 年,印度就分别制定了《1954 年防止假冒伪劣食品法案》、《1955 年防止假冒伪劣食品法案规则》。这 2 部法规对当时印度打击假冒、伪劣食品,以及食品商标欺诈的行为提供了法律保障。

这 2 部代表性法律同样适用于印度本国和进口食品。在食品加工、食品分配、食品色素应用、防腐剂使用、农药残留、食品包装盒标签和销售原则方面都做出了详细规定。该法由印度政府所属的卫生家庭福利部^[6]综合卫生服务局强制执行,其职能类似于美国食品药品监督管理局(Food and Drug Administration, FDA)。

但面对 20 世纪末和 21 世纪初叶国内食品问题的压力,以往打击假冒伪劣食品管理理念,显然不能适应新形势下的食品安全监管要求。鉴于此,印度摒弃以往打击假冒伪劣食品理念,将食品提升至安全理念。其代表性事件即是制定《食品安全和标准法》。2006 年,印度就启动了立法改革。譬如,印度在废止《反食品掺杂法》等 8 部旧的食品法律的同时,于 2006 年 8 月 24 日正式公布了《食品安全和标准法》(2006),确立了这部食品法律在印度食品安全法律体系中的核心地位。同时,对一些法律法规进行了修订,努力补充食品安全法律体系中的缺陷,使之更加完善。譬如印度对 1992 年《婴儿奶粉替代品、奶瓶和婴儿食品法》等相关法律法规进行了修订。其他涉及食品安全的法规包括:《果实产品规则》《1954 年防止假冒伪劣食品法案》《1955 年防止假冒伪劣食品法案规则》《1955 年水果产品指令》《1992 年食品产品指令》《1992 年奶及奶制品指令》《2003 年植物检疫指令》^[7]等。

其中,《食品安全和标准法》共 12 章 101 条,规范了印度食品安全监管机构的职责,各级政府或部门制定相关规章制度的权限,以及制定临时食品标准的要求。另外,对有关规章制度和食品标准在起草、评价和修订时,需按照独立、公开、透明的要求实施,要求对食品进行科学的

风险评估和风险交流,并通过相关机构(包括各层次的村委会)进行协商,确保开放和透明的公众商议。2011年,印度制定了食品安全标准实施细则(2011)^[8],成为执行食品安全标准的指南。

新时期印度食品安全法律法规立法的步骤是,集中制定食品安全的核心主法,并及时制定了一些食品安全法律法规体系的配套法律,这些配套法律包括:《杀虫剂法》^[9]《粗劣食品防止法》《外国贸易管理法》《畜牧进口法案》^[10]《重量及尺寸标准法》《农产品等级标识法》等。努力补充和完善主法无法覆盖的领域,构建具有印度特色的食品安全法律法规体系。

印度重视食品安全法律法规的构建,并逐步向体系化发展。印度的食品安全法律法规体系是由一部食品核心法及涉及食品安全的数部法律,近 20 条食品法规或指令构成。它的建立是在不断整合以往食品法律基础上,废弃旧的食品法律制定新法律而形成的。

3 食品安全标准

印度食品安全和标准管理局(FSSAI)负责制定食品安全标准、食品质量标准、食品监管规则。印度 FSSAI 的工作程序是,各机构先进行提议,然后落实相关事宜,如审议程序、各部门的权利、上诉程序、决议程序等。工作内容主要是协助发布一些与人类日常食品消费有关的标准与指南,制订或修改紧迫性的食品安全或公共卫生相关的法规;协助发布有关添加剂、污染物、有毒物质、重金属、农药兽药残留限量规定;协助确定生产和贴标的程序和方式;协助发布食品召回程序的条件和准则。

按照上述的标准发布计划,譬如,印度发布了最新的污染物、有害物质和其他化学污染物限量标准^[10],该标准已于 2011 年 8 月 5 日生效。标准对特定食品中重金属污染物:铅、铜、砷、锡、锌、镉、汞、甲基汞、铬、镍的残留限量做了规定;对生物毒素:黄曲霉毒素、黄曲霉毒素 M₁、棒曲霉素、赭曲霉毒素 A 的限量做了规定;对化学污染物:琼脂酸、氢氰酸、金丝桃素、藏红花的限量做了规定。这些控制食品重金属污染物、生物毒素和其他化学污染物限量标准的发布,对控制食品安全具有具体指南作用。

4 食品安全监管措施

印度对食品安全实行年度抽查计划,包括定期抽查、不定期检查及突击检查。具体履行部门是印度食品安全和标准局。地方层面的食品安全检查工作由食品安全干事、食品安全特派员执行,能够有效开展食品安全监管工作。

印度规定,向印度出口食品必须符合《食品安全和标准法》、《食品安全标准实施细则》制定的食品生产、销售、

和进出口的有关规定。从事食品生产、加工、制造以及进出口从业者,必须遵守食品安全标准和管理局的规定^[11]。

印度虽然是食品生产大国,但对食品的进口也有较大需求。鉴于此,该国对进出口食品监管做出了一些规定。譬如,向印度出口食品需要注意这些情况。首先注意印度进出口业者注册制度,从业者必须在出口前向印度商工部^[11](Directorate General of Foreign Trade, DGFT)^[12]申请进出口企业编号(Import Export Code, IEC)。目前,印度暂不要求出口国家针对加工食品提供出口证明。

所有进口食品在向进口业者交货前,需要接受 FSSAI 的检查并确认是否符合食品安全标准,否则不允许进境。进口检查按照 FSS 规定的要求实施,并在印度口岸实施检查。通常食品安全检查由 FSSAI 的检查官实施,对货物抽检 5%~20%^[13],最终检查官要对商品的标签标识进行检查,确认无质量问题后方允许交货。如口岸没有检查官,则由海关官员替代取样并送检至指定的检疫所,检查结果无违法情况时方可放行。

印度根据《外国贸易管理法》(1992)^[14]的规定,制定了禁止进口商品清单^[5],从业者必须特别关注这一清单。进口加工食品时,譬如印度限制奶粉和奶制品的进口,出口业者需事前了解清楚这一情况。此外印度没有限制进口其他加工食品。但如有政治制裁时需要特别关注印度进口政策的变化。

在进口食品时印度口岸需要进口企业提供如下手续。(1)企业编号;(2)发货单;(3)装货单,品名及分析单;(4)保险单;(5)进口申请单;(6)海关申报单;(7)进口许可书(如有要求)。这些要求也需要出口企业关注^[15-16]。

此外,印度食品安全标准局经常将食品监管措施的变化及时通报社会,引导从业者遵守食品监管措施。譬如,2013 年 10 月 31 日,印度食品安全标准局发布 NO.4/15015/30/2011 号通知,要求将品牌所有者的 FSSAI 商标及许可证号以彩色标识在食品包装标签上。新通知规定,对于食品,进口商的 FSSAI 商标及许可证号应当在通关前与进口商名称、地址一起贴在标签上,食品产品标签上的 FSSAI 商标不是认证标志,但是可以表明 FBO 持有有效许可证,许可证和商标允许在许可证有效期内使用^[17]。

2017 年 5 月 19 日,印度食品安全标准局发布 File No.11/03/Reg/Fortification/2014(ptI)号通告^[18],修订食品营养强化剂使用标准法规,并与 2017 年 4 月 17 日实施。该通告包括 2 章正文和 2 个附件,内容涵盖术语和定义、一般原则、适用标准、微量元素含量、质量保证等。

2017 年 11 月,印度食品安全标准局发布了乳品中强化维生素的相关要求,涉及产品主要有脱脂乳、调制乳、标准化乳品等产品,营养素强化推荐值如下:维生素 A 为 770 IU/L;维生素 D 为 550 IU/L,以达到相关营养素每日

需求量的15%~30%的水平。类似于上述的通知,对企业起到了引导作用。

5 结束语

印度注重提升食品安全理念,其食品安全监管体系最显著的特征是设置统一的食品安全监管机构,形成了统一监管、层次清晰、依法有序的食品安全监管模式。这对保障该国食品安全起到了积极作用。

印度在统一监管食品安全的同时,重视构建较为完善的食品法律法规体系和标准。该国制定了食品中农药残留肯定清单以及最高允许限量标准,这一点顺应了国际上制定食品中农兽药残留限量标准的国际趋势,在发展中国家中带了个好头。需要提醒的是,对于进口食品印度也认可 CODEX 制定的农残标准,但仅限于没有纳入印度的农药残留肯定清单中的一部分农药。

需要我国食品出口企业关注的是,印度是世界第一大食品消费国,印度 50%~55%的包装食品需要从国外进口^[19]。另外,目前印度每年仍需进口大量的成品食用油。同时,印度对果蔬产品的需求巨大,其中很大一部分会成为果蔬加工制品。咖啡、茶叶和调味香料也是印度人日常饮食的重要组成部分,也有进口需求。在印度咖喱的消费量也巨大。同时,印度人习惯喝奶茶和咖啡,因此市场上咖啡和茶叶的需求量也巨大。上述这些方面的确有出口潜力可挖。

近年来,印度食品进口总量稳步增长。2018年,印度食品进口总额达192.61亿美元。2018年,印度自中国进口的食品总额达2.38亿美元,占比1%。我国食品的这些出口业绩,尚未能体现我国真正的食品贸易潜力和食品加工能力,尚有对印食品贸易巨大的潜力可挖。这些情况,需要引起我国有关政府监管部门和企业高度关注,政府部门和中介组织也应该适当引导,开拓印度食品消费市场,扩大食品贸易,对推动国际食品贸易合作具有重要意义。

参考文献

- [1] 新财经. 海关总署: 2019年中印贸易总值6395.2亿同比增长1.6%[EB/OL]. [2020-01-14]. <http://finance.sina.com.cn>
SINA FINANCE. General Administration of Customs: The total trade value between China and India in 2019 is 639.52 billion, with a year-on-year increase of 1.6% [EB/OL]. [2020-01-14]. <http://finance.sina.com.cn>
- [2] 百度百家榜. 2019年印度人口是13.5亿[EB/OL]. [2020-03-13]. <http://baijiahao.baidu.com>
BAIDU TOP 100. India's population was 1.35 billion in 2019 [EB/OL]. [2020-03-13]. <http://baijiahao.baidu.com>
- [3] 印度食品安全和标准局. 食品安全和标准法[EB/OL]. [2016-01-26]. <http://law.foodmate.net/show-188221.html>
Food Safety and Standards Agency of India. Food safety and standards act [EB/OL]. [2016-01-26]. <http://law.foodmate.net/show-188221.html>
- [4] 印度食品安全和标准局[EB/OL]. [2020-02-07]. <https://fssai.gov.in/>
Food Safety and Standards Authority of India: FSSAI [EB/OL]. [2020-02-07]. <https://fssai.gov.in/>
- [5] 蒲芳. 印度食品监管法律制度研究[J]. 中国卫生法制, 2007, 15(4): 7-9.
PU F. Study on the legal system of food supervision in India [J]. Chin Health Law, 2007, 15(4): 7-9.
- [6] 印度保健家庭福利部[EB/OL]. [2020-06-30]. <http://mohfw.nic.in>
Ministry of Health and Family Welfare [EB/OL]. [2020-06-30]. <http://mohfw.nic.in>
- [7] 豆丁网. 印度食品进口法规及标准[EB/OL]. [2017-01-02]. <http://www.docin.com>
Docin Web. Indian food import regulations and standards [EB/OL]. [2017-01-02]. <http://www.docin.com>
- [8] 日本贸易振兴机构. 印度进口加工食品的注意事项, 面向印度出口[EB/OL]. [2018-05-01]. <https://www.jetro.go.jp>
Japan Trade Promotion Agency. Points for attention in the import of processed food from India for export to India [EB/OL]. [2018-05-01]. <https://www.jetro.go.jp>
- [9] 环球网. 印度政府明令禁止12种杀虫剂的使用[EB/OL]. [2018-08-15]. <https://china.huanqiu.com>
Huanqiu Web. The Indian government has banned the use of 12 pesticides [EB/OL]. [2018-08-15]. <https://china.huanqiu.com>
- [10] 印度食品安全标准局. 污染物、有害物质、残留农药标准(2011)[EB/OL]. [2020-06-20]. <http://old.fssai.gov.in>
Food Safety Standards Agency of India. Standards for pollutants, harmful substances and pesticide residues (2011) [EB/OL]. [2020-06-20]. <http://old.fssai.gov.in>
- [11] 印度食品安全与标准管理局. 食品安全和标准实施细则 2011[EB/OL]. [2011-08-05]. <https://archive.fssai.gov.in>
Food safety and standards authority of India. Download the Food Safety and Standards Rule 2011 [EB/OL]. [2011-08-05]. <https://archive.fssai.gov.in>
- [12] 印度商工部商务局外国贸易部[Z]. <http://dgft.gov.in/>
Directorate General of Foreign Trade (DGFT) [Z]. <http://dgft.gov.in/>
- [13] 印度食品安全和标准局. 公告栏目[Z].
Food safety and Standards Bureau of India. Bulletin column [Z].
- [14] 外国贸易管理法[Z]. 1992.
Foreign trade administration law [Z]. 1992.
- [15] 印度食品安全和标准局. 关于销售和禁止销售的法规 2011[EB/OL]. [2020-06-02]. <http://old.fssai.gov.in>
Food safety and Standards Agency of India. Regulations on sale and prohibition 2011 [EB/OL]. [2020-06-02]. <http://old.fssai.gov.in>
- [16] 日本贸易振兴会. 进口通关必要文件[Z]. 2018.
Japan External Trade Organization. Necessary documents for import

clearance [Z]. 2018.

<http://www.cnfood.com/news/show-146497.html>

[17] 逯文娟. 印度出台食品标签新规定[J]. 食品安全导刊, 2013, (13): 17.

(责任编辑: 于梦娇)

LU WJ. New Rules on food labeling in India [J]. Chin Food Saf Magaz, 2013, (13): 17.

[18] 食品伙伴网. 食品资讯 [EB/OL]. [2017-05-01]. <http://news.foodmate.net/>

Food partners. Food information [EB/OL]. [2017-05-01]. <http://news.foodmate.net/>

[19] 环球网. 印度新食品标识法规造成大批进口食品清关受阻[EB/OL]. [2013-11-07]. <http://www.cnfood.com/news/show-146497.html>

Huanqiu Web. India's new food labeling regulations hinder customs clearance of a large number of imported food [EB/OL]. [2013-11-07].

作者简介



边红彪, 博士, 研究员, 主要研究方向为食品安全、食品贸易磋商、公共安全, WTO 规则。

E-mail: bianhb@cnis.gov.cn

“保健食品的研发与检测”专题征稿函

保健食品是指具有特定保健功能或者以补充维生素、矿物质为目的的食品。保健食品亦称功能性食品, 是特定的食品种类, 有调节人体功能的作用。

本刊特别策划了“保健食品的研发与检测”专题, 由北京联合大学 闫文杰副教授 担任专题主编。专题围绕但不限于保健食品的开发、功能性活性成分提取与检测、新型保健食品研发、功能性食品添加剂、保健食品配料、保健功能性物质(肽与蛋白质、功能性油脂、多糖、微量元素、维生素等)应用、研发与检测等方面等方面, 或您认为有意义的相关领域开展论述和研究。

鉴于您在该领域丰富的研究经历和突出的学术造诣, 本刊主编吴永宁研究员、专题主编闫文杰副教授及编辑部全体成员特别邀请您为本专题撰写稿件。研究论文、综述、研究简报均可, 以期进一步提升该专题的学术质量和影响力。

本专题计划于 2021 年 5~6 月出版, 请您于 2021 年 3 月 31 日前通过网站或 E-mail 投稿。我们将快速处理并经审稿合格后优先发表。

希望您通过各种途径宣传此专题, 并积极为本专题推荐稿件和约稿对象。

同时, 希望您能够推荐该领域的相关专家并提供电话和 E-mail。

感谢您的参与和支持!

投稿方式:

网站: www.chinafoodj.com(注明保健食品的研发与检测专题)

E-mail: jfoodsqq@126.com(注明保健食品的研发与检测专题)

《食品安全质量检测学报》编辑部