

食品安全企业标准在新《食品安全法》中的定位与适用

□ 陈尚龙

食品安全企业标准是食品安全标准体系的重要组成部分。新《食品安全法》对食品安全企业标准进行了重大修改,规定:“国家鼓励食品生产企业制定严于食品安全国家标准或者地方标准的企业标准,在本企业适用,并报省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门备案。”这一规定体现了对食品安全企业标准的新认识和新定位,也反映了监管思路、管理机制和方式的转变。但是,目前无论是监管部门,还是食品生产经营者、行业组织,甚至专家学者,对新《食品安全法》中食品安全企业标准的法律定位、适用范围、备案模式、备案程序、标准适用等相关问题的认识并不一致,存在较大困惑和争议。笔者认为,当前亟待从立法原意出发,正确认识新《食品安全法》中食品安全企业标准的性质,在此基础上完善食品安全企业标准备案的相关制度。

食品安全企业标准的法律定位。新法删除了关于“企业生产的食品没有食品安全国家标准或者地方标准的,应当制定企业标准,作为组织生产的依据”的规定,明确规定“国家鼓励食品生产企业制定严于食品安全国家标准或者地方标准的企业

标准”。根据修法的变化以及实际监管情况,应当从以下三个角度理解这一条文:第一,对于食品安全企业标准,国家的态度是鼓励食品生产企业制定严于国家标准或者地方标准的标准,以提高企业的竞争力、承担更多的社会责任。第二,国内食品生产企业应当遵守相应的食品安全国家标准或者地方标准,换言之,企业从事食品生产必须以存在相关食品安全国家标准或地方标准为前提,如果没有相关食品安全国家标准或地方标准,那么企业则不能从事有关食品的生产活动。第三,在遵守食品安全国家标准或地方标准作为最低限度的前提下,食品生产者可以自主选择是否制定企业标准。如果生产者制定了企业标准,那么其企业标准不能低于食品安全国家标准或地方标准。

食品安全企业标准备案的范围。根据新法规定,食品生产企业制定了严于食品安全国家标准或者地方标准的企业标准,可以报省级人民政府卫生行政部门备案。因此,一方面,食品生产企业制定了严于食品安全国家标准或者地方标准的企业标准后,可以自主选择是否备案;另一方面,省级人民政府卫生行政部门只接受严于食品安

全国家标准或者地方标准的企业标准的备案申请。

食品安全企业标准备案的模式。目前,食品安全企业标准备案的模式主要有两种:一种是形式备案,另一种是审查备案。在新法中,国家鼓励制定更严的企业标准,对食品安全企业标准备案持引导性、便利性的态度,因而在备案过程中应当采取形式备案的模式:只要食品生产企业按照相应的备案办法申请备案,卫生行政部门即可依法备案,无需对备案内容进行实质性审查。

备案中关于“严于”的标准判断。对于食品安全企业标准严于国家标准或者企业标准的判断,应当从宽泛的角度进行理解和把握:既包括企业标准中相关指标的数值严于国家标准或者地方标准,也包括企业标准增加了新的、国家标准或者地方标准没有包含的、与食品安全有关的指标。

食品安全企业标准备案的内容。食品安全企业标准的备案,不应当简单理解为只是对严于国家标准或者地方标准的个别指标或内容进行备案。如此备案的标准,并非是一个完整的企业标准,也不便于监管和公众知悉。因此,食品安全企业标准备案的内容应当是一个完整的



企业标准,对于其中严于国家标准或者企业标准的内容应当特别说明。

监管执法过程中对于标准的适用。结合前述的分析,食品生产企业对严于国家标准或者地方标准的企业标准进行备案后,该标准不仅是食品生产企业的自我要求,也是对社会公众的公开承诺,同时应当成为具备法律效力的监管依据。监管部门依法进行监管的过程中,应当按照已经备案的企业标准进行监管、抽检。否则,制定严于国家

标准或者地方标准的企业标准并进行备案,便形同虚设,没有任何法律意义。

为此,建议在精准把握食品安全企业标准法律定位的前提下,厘清修改食品安全企业标准备案制度的思路和立法原意,尽快修订和完善有关食品安全企业标准备案的相关规范性文件,落实新《食品安全法》关于企业标准备案的制度,确保新法顺利实施。

(作者系中国政法大学法学院宪法与行政法专业博士生)



【专家解读(之二十三)】

“人造蛋”的科学解读

本期专家 刘静波 吉林大学农学部军需科技学院院长、教授
迟玉杰 东北农业大学食品学院教授,国家蛋鸡体系鸡蛋加工与品质检测岗位科学家

一、背景信息

据香港《大公报》报道,由李嘉诚基金会等投资1.8亿港元的植物人造蛋,在香港百佳超市出售。面对近年禽流感等疾病的威胁,港人对鸡蛋的安全性开始存疑。来自美国的Josh Tetrick通过从植物中提取不同营养成分,研发出与鸡蛋味道及营养价值相媲美、功能相等的蛋制品,称之为“人造蛋”。Josh称,植物蛋营养价值较市面鸡蛋多四分之一,但价格仅为其一半。该消息被内地多家媒体和网站报道转载。

二、专家解读

1.媒体报道的“人造蛋”是一种由植物提取成分合成的人造蛋粉。

美国加州的Hampton Creek食品公司生产了两种产品:一种是“人造蛋”(Beyond

Eggs),从豌豆、菜豆、高粱等数百种植物进行试验后筛选出可以精准匹配鸡蛋的蛋白质等成分,利用生化、食品及烹调知识与技术实现与鸡蛋相似的乳化、凝结等功能特性的一种人造蛋粉。这种“人造蛋”不具有真的鸡蛋形态,而是呈灰绿色的粉状产品,加水可形成类似液态蛋的物质,作为面包、蛋糕、蛋黄酱等食品加工的辅料(配料);另外一种产品是“人造蛋黄酱”。创始人Josh Tetrick生产“人造蛋”和“人造蛋黄酱”的目的并不是为了素食者和担心胆固醇超标的人,而是为了降低产品价格和降低鸡蛋生产对环境的破坏。

2.“人造蛋”的营养价值在其具体成分尚未明确之前,很难证实与鸡蛋相媲美,其安全性也不得而知。

鸡蛋是人类最好的营养来源之一,含有8种人体必需氨基

酸,生物学价值在所有动物食品中最高。“人造蛋”具体成分未知,声称营养价值较市面鸡蛋多四分之一,难以置信,需要进一步探讨与论证。

从安全性角度来看,针对“禽流感”的问题,我国专家认为,该疾病发生的根源不在于鸡蛋,而在于鸡的养殖、流通模式等问题。鸡蛋的真假问题是质的问题、是核心问题;鸡蛋的“禽流感”问题,是大量生产中的个体问题,是可以预防和解决的问题。在我国目前食品安全的大环境下,所谓的“人造蛋”产品是否会带来新的食品安全问题不得而知。

3.“人造蛋”在中国大陆市场需求有待考证。

从鸡蛋生产的角度而言,我国是鸡蛋生产和消费大国,自1985年以来,鸡蛋产量一直位居世界首位,占世界总产量的40%左右,鸡蛋并不是我国缺乏的食

品,我国居民对鸡蛋替代品的需求较小。

另一方面,从消费习惯来看,我国居民目前仍以煮、煎、炒、蒸等方式食用鸡蛋,且我国食用大豆、利用大豆开发植物资源食品的历史由来已久,植物性蛋白在我国居民的膳食结构中并不缺乏,因此,此产品的市场接受度及消费者可以接受的产品形式等,需要通过前期市场调研。

4.“人造蛋”若进入中国大陆市场,需要符合相关的法规、标准。

所谓“人造蛋”不是鸡蛋及鸡蛋深加工产品,若此产品在中国大陆市场进行推广,不能按照蛋的生产与检验检疫要求进行审批。“人造蛋”主要由植物蛋白组成,可能与大豆素食类似,目前没有国家标准或行业标准。如果“人造蛋”欲进入中国大陆市场,必须符合现行相关的国家

标准或者需要申请食品新原料审批。

三、专家建议

1.所谓的“人造蛋”几乎不含有胆固醇,可以满足部分消费者对“无胆固醇”产品的需求。在部分消费者动物性脂肪和蛋白质摄入较多、植物性蛋白摄入较少的饮食结构下,以“人造蛋”中的植物蛋白取代部分鸡蛋蛋白,可能会起到平衡蛋白质摄入的有益作用。

2.经过多年发展,全球(包括中国)蛋鸡产业达到了极高的生产效率。但也要注意,一旦“人造蛋”进入中国大陆市场,有可能形成新的产业链,改变目前的食品产业结构。中国食品行业必须做好充足的准备来迎接这场“革命”,否则可能会造成人造食品与传统食品的冲突,给传统食品行业带来严重的冲击。