

浅析食用农产品法律概念的逻辑认定

□ 北京市丰台区食品药品监督管理局 王静 王惠利

从严格意义上说,食用农产品这一概念并非基于形式逻辑而构建,而更像是根据传统用语习惯而使用并最终上升为法律概念的,即由农产品概念与食品概念构成的交叉概念。这导致了食用农产品在概念界定上存在着模糊不清的问题,同时也是一直以来困扰基层食品药品执法人员的难题之一。

目前,对食用农产品法律概念的最新解释出自国家食药总局于2016年初公布的《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》:食用农产品指在农业活动中获得的供人食用的植物、动物、微生物及其产品。这一概念基本承袭了《食品安全法》及其他有关法律法规对食用农产品概念的认定。

食用农产品法律概念存在的逻辑缺陷

食用农产品法律概念的模糊不清主要表现为基于概念内涵而确定的概念外延,其范围与实际监管中所遇到的情况不符。这主要表现在以下几方面:

1. 定量包装的食用农产品与普通预包装食品存在概念重叠。近年来,随着农业产业化程度的快速提高,越来越多的食用农产品生产企业按照预包装食品的包装及标签标准对食用农产品进行包装与销售,而从概念内容角度,食用农产品(尤其是干燥、冷冻的食用农产品)即使经过定量包装也并不会改变其基本自然性状和化学性质,显然仍应当认定为食用农产品,这就造成了食用农产品与预包装食品在法律适用方面的认定困难。

2. 药食同源物品与食用农产品的逻辑关系有待于进一步明确。药食同源物品名单出自原卫生部《关于进一步规范保健食品原料管理的通知》,很显然从概念内容角度,药食同源物品均属于食用农产品范畴。但是在现实中,由于流通渠道不同于传统的食用农产品,并非所有的药食同源物品都是按照食用农产品来认定及监管的,这仍有待于相关规定的进一步明确。

3. 可用于保健食品的物品与食用农产品之间是否存在概念重叠也需要更加清晰

的规范解释。现行法律有关食品的定义是指各种供人食用或者饮用的成品和原料以及按照传统既是食品又是中药材的物品,但是不包括以治疗为目的的物品。而上述卫生部《通知》中可用于保健食品的物品显然也不是以治疗为目的的物品,即属于食品的概念范畴,同时从概念内容角度也应当认定为食用农产品。但在现实中这部分物品往往作为药品管理,因此其概念认定上有待于进一步的规范解释。

食用农产品法律概念的逻辑缺陷也表现为因论域的不同,其负概念的完全不相容性。对某一概念来说,通常因论域不同,其负概念所表达的内容也不同,不同论域条件下的负概念往往具有相同的种属关系,但是食用农产品概念的负概念在不同论域下则可能不仅互不相容,而且属于完全不同的种属:在以农产品为论域的条件下,其负概念即非食用农产品是指农产品范围内不可食用的部分,如棉、麻、烟叶等,而在以食品为论域的条件下,其负概念也称为非食用农产品,却是指经过复杂加工环节制成的各类可食用产品,如糖果、糕点等。前后两个负概念均可称为非食用农产品,但是其范围则完全不同。

食用农产品法律概念的逻辑缺陷还表现在概念本身忽视了食用农产品其自然性状和化学性质的易变性。直接来源于农业活动未经加工的食用农产品其基本自然性状与化学性质并不稳定,极易腐败变质。固然食用农产品概念中所列举的各类加工手段本身不会改变其基本自然性状与化学性质,但是部分加工手段却影响了其基本自然性状和化学性质的变化规律。忽视自然性状与化学性质的动态变化属性而将概念所列加工后产品纳入食用农产品的认定范围既失去了将各类加工活动纳入定义的初衷,同时也造成了食用农产品范围界定上的模糊。

食用农产品法律概念的逻辑缺陷还表现在农业活动与概念中所列各类加工活动的逻辑关系上。食用农产品的概念即指在农业活动中获得的供人食用的植物、动物、微生物及其产品。而植物、

动物、微生物及其产品的概念又指在农业活动中直接获得的,以及经过分拣、去皮、剥壳、干燥、粉碎、清洗、切割、冷冻、打蜡、分级、包装等加工,但未改变其基本自然性状和化学性质的产品。从后一概念来看,各类加工活动与农业活动是并列关系,并不在农业活动的范畴之内,但是依据食用农产品的概念,属于食用农产品范畴的各类植物、动物、微生物及其产品应当是从农业活动中获得的,即不属于农业活动范畴的各类加工活动的植物、动物、微生物及其产品也被纳入到了食用农产品的范围之内了,这就造成了逻辑冲突。

食用农产品法律概念认定的标准

正是因为食用农产品只是以传统语言习惯为基础而定义的概念,缺少逻辑上的严密性,故在现行法律法规中有必要逐渐摒弃食用农产品这一概念的使用,而应当逐步对包含食用农产品在内的食品概念体系进行重新构建。

食品概念体系的重新构建,即是指从概念的外延方面出发,对食品概念体系进行明确的分类,使各分类概念互不交叉,以形成清晰的概念体系。概念的分类不同于概念的种类,分类是对概念进行外延方面的划分,而种类是从概念的内涵方面的划分。

对食品概念进行分类首先应当明确分类的标准,这就需要从各类食品相关法规的立法目的上来确定。食品安全法即是为了保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全而制定的法律,由此可知,食品概念分类也应当从食品安全的角度出发,即以不同类别食品的安全程度或食品安全风险等级作为分类的标准。

食品概念体系分类及逻辑关系

食品安全风险等级不同于《食品生产经营风险分级管理办法》中的食品生产经营风险分级,前者是对进入终端消费市场的所有类别食

品,按照其受到不确定因素影响而难以达到保障公众身体健康要求的难易程度进行的重新划分;后者则同时将食品生产经营者自身对食品安全风险的影响程度及其生产经营活动风险纳入进来。

但是目前来看,我国的食品类别分类标准主要是基于食品的生物学属性来进行划分的,而并非是基于产品质量风险程度进行的划分。上述《办法》中将食品类别纳入风险分级的标准之一也仅是基于现实风险表现来进行的,同时食品类别是否涵盖了当前终端消费市场上销售的所有食品也有待于进一步确定。

不同食品,因为其生物学属性、包装条件、加工技术、产品成分等不同,其进入不安全状态的难易程度也不相同,因此,有必要以此为基础对食品安全风险等级进行重新划分。

1. 生鲜食品。从广义上讲,生鲜食品即指在终端消费市场销售的供人食用的、单纯源于农业活动,或者继续经过除干燥、冷冻之外的食用农产品加工环节的植物、动物、微生物产品。生鲜食品代表了食品从生产环节到消费环节的品质的一致性,通常含水量高、保质期短、易腐败变质,具有较高的时效性要求,其食品安全风险基本来自于生产环节。生鲜食品的范围较为明确,属于食用农产品的范畴。

2. 预包装食品。预包装食品的概念与原有概念应当一致,同时,对于在终端消费市场销售的以预包装标签标准生产的干燥或冷冻食用农产品也应当认定为预包装食品。这主要是因为该类产品保质期更长,经定量包装后受环境影响较小,产品整体安全性与普通预包装食品相近。

3. 散装食品。散装食品是指在终端消费市场销售的除生鲜食品外没有预包装的食品、食品原材料及加工半成品。因散装食品保质期通常长于生鲜食品,其安全风险除来自生产环节外,对储存条件也有较高的要求,同时对于需清洗后加工的原粮、鲜冻禽畜产品和水产品等,首先此类产品是以散装形式销售,同时其保质期较长,对环境条件要求较高,故应当纳入散装食品的范畴。

4. 餐饮食品。餐饮食品是指在餐饮销售环节现制现售现食的食品。餐饮食品通常没有保质期的概念,在质量安全的前提下销售后在合理期间食用不会产生食品安全问题,食品的安全风险主要在食品原材料及制作环节。

5. 保健食品与新食品原料。保健食品与新食品原料因为都有单次食用量的限制,故产品本身存在的安全风险较高。通常来说,可用于保健食品的物品与新食品原料并不在终端市场销售,而且其安全风险较高,故可纳入药品的范畴进行管理,同时根据其安全风险不同逐渐将在终端市场销售的上述产品纳入预包装食品或散装食品管理。

6. 食品添加剂。食品添加剂往往也不在终端市场销售,而少数在终端市场销售的食品添加剂如小苏打等,因其确定的包装形式及销售习惯,可按照预包装食品进行管理;未在终端市场销售的食品添加剂因滥用风险高,仍有待于有关法律法规加以规范管理。

在此需要说明,各类饮品不能因为其物理形态与普通食品不同即单独作为概念分类,而同样应当依据上述风险标准进行划分,及餐饮环节现制饮品纳入餐饮食品范畴、各类超市销售的瓶装饮料纳入预包装食品范畴等。

通常意义上说,食品安全风险就是不同生产及加工环节中各类原材料等产品风险与生产过程这类行为风险的叠加,因此原材料风险及生产过程风险是任何食品都存在的风险,属于系统性风险。不同食品类别又根据其产品的上述属性的不同,存在不同的风险,属于非系统性风险。对于某一食品来说,其既可以在终端市场销售,也可以作为食品原材料参与其他相关食品生产,故其加工环节越多,其风险程度就越高。

同时需要注意的是,加工过程风险主要是指从事食品生产加工行业的人员因为有关违法违规行为而对食品造成的安全风险,虽然其属于行为风险,但是却直接体现在最终销售的食品中,故也应当作为食品安全风险等级的划分标准。