

欧盟食品添加剂使用的法律规制及其启示

曾文革, 罗 燕

(重庆大学 法学院, 重庆 400045)

摘 要: 欧盟有一套完善的食品添加剂使用的法律规制体系, 包括食品安全综合性立法和对食品添加剂的专项立法, 构成了一种典型的“伞状”体系。欧盟立法以肯定的形式列出可使用的食品添加剂清单, 依其立法, 只有经批准列入食品添加剂清单才可使用添加剂, 并且必须严格遵照使用标准和监管制度。我国规制食品添加剂使用的立法存在着法律体系分散、标签制度欠缺、使用标准不统一、食品添加剂清单不科学等问题。我国可以在借鉴欧盟经验的基础上对分散的立法进行整合, 对使用标准进行完善, 统一监管部门职责, 健全食品安全保障体系。

关键词: 欧盟; 食品添加剂; 使用标准; 法律规制

中图分类号: D922.29

文献标识码: A

文章编号: 1008-7699(2013)01-02-0035-09

一、欧盟食品添加剂使用的法律规制体系

欧盟有着一套完善的食品添加剂使用的法律规制体系, 包括食品安全综合性立法和对食品添加剂的专项立法。20 世纪末, 随着欧盟一体化进程的不断加快, 以及恶性食品安全事件的频发, 欧盟开始全力着手建立新的欧盟食品安全管理体系。2000 年, 欧盟发布《食品安全白皮书》, 规划了从“农田到餐桌”的全方位的食品安全控制体系, 其中就特别强调了食品添加剂使用问题, 同时提出了对其立法进行升级的建议。^① 随后颁布的 (EC) 178/2002《通用食品法》, (EC) 852/2004《食品卫生条例》确立了一系列保障食品安全的制度和原则, 这些立法都属于综合性、总则性立法。

食品添加剂专项立法则为欧盟众多食品安全“纵向”立法中的一种, 细致调整添加剂使用的各方面。欧洲议会和欧盟理事会于 2008 年颁布了新的法规, 有关食品添加剂的四个指令^② 被统一在一个精简的法律规范中, 即 (EC) 1333/2008《关于食品添加剂的法规》, 同时还颁布了统一审批程序的法规 (EC) 1331/2008。^③ 2011 年, 欧盟委员会又通过了 (EU) 1129/2011 和 (EU) 1130/2011 号法规, 前者修订 (EC) 1333/2008 的附件 II, 建立食品添加剂的统一清单; 后者修订 (EC) 1333/2008 的附件 III, 建立用于食品添加剂、酶、调味剂和

收稿日期: 2013-03-20

基金项目: 中国法学会法学研究课题“食品安全监管国际软法的国内实施研究”(CLS(2012)C82); 国家社会科学基金课题“我国农业贸易生态化转型的法律保障研究”(12BFX143); 中央高校基本科研业务费资助项目“中国—东盟自由贸易区农业贸易法律问题研究”(0226005201021)

作者简介: 曾文革(1966-), 男, 重庆人, 重庆大学法学院教授, 法学博士, 博士生导师。

① WHITE PAPER ON FOOD SAFETY, Food Safty Legislation. . WHITE PAPER ON FOOD SAFETY, Article 77, Chapter 5; REGULATORY ASPECTS. WHITE PAPER ON FOOD SAFETY, ANNEX, Action Plan on Food Safety, No. 11, Proposal for Amending Directive 89/107/EEC on food additives; No. 12, Proposal for Amending Directive 95/2/EC on food additives other than colours and sweeteners.

② 分别是 89/107/EEC 指令《协调各成员国食品添加剂法律趋于一致》, 有关着色剂 94/36/EEC、甜味剂 94/35/EEC 指令和除着色剂、甜味剂以外的其他食品添加剂 95/35/EEC 指令。

③ Regulation (EC) No 1331/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 establishing a common authorisation procedure for food additives, food enzymes and food flavourings.

营养素的食品添加剂统一清单。这些法案加上纯度标准以及后续颁布的一些修正案共同形成了食品添加剂的专项立法体系。

这种“横向”加“纵向”的立法模式构成了一种典型的“伞状”体系,并且在不断地完善之中,为欧盟食品添加剂的安全使用起到了保驾护航的作用。

二、欧盟食品添加剂使用的制度设计及其特点

(一) 欧盟食品添加剂使用的制度设计

1. 欧盟食品添加剂的使用原则

欧盟以肯定的形式列出可使用的食品添加剂清单,总的使用原则是,只有经批准列入食品添加剂清单才可使用,并且必须严格遵照使用标准。^① 具体原则包括:不威胁消费者健康、使用的必需性、不误导消费者以及对消费者有益处四项原则。(EC)1333/2008 法规对此做了明确规定,其中,不对消费者健康造成威胁原则要求食品添加剂的使用必须建立在科学评估的基础上;使用的必需性原则是指食品添加剂的使用必须具有技术上的特定目的,如贮存保鲜,且通过其他经济或技术手段难以达到该目的;不误导消费者原则主要指不能改变食物及其成分的性质、质量;对消费者有益原则具体包括保持食物的营养质量,为特殊膳食需要的消费者群体提供其所需的食品成分,提高食物的稳定性、保存性能、感官特性或其他辅助作用,但不是用于掩盖有缺陷的原材料的使用或者任何不良、不卫生的操作或工艺等。^②

这四项原则充分体现了欧盟在食品添加剂立法中保障消费者权益的理念,是欧盟食品添加剂被许可使用的最重要的具体原则。在考虑是否允许一种成分作为食品添加剂使用时,首先考量的就是是否符合这四项原则,然后才对其进行下一步的风险评估,最终决定是否作为食品添加剂使用。

2. 欧盟食品添加剂的使用标准

食品添加剂的使用标准是指使用一种食品添加剂时所遵循的具体标准,例如特定的食品添加剂只能用于特定食品中,并且不能超过限制的使用量。食品添加剂的使用量必须是达到预期效果所需的最低用量。^③ 某些特殊食品或特殊的食品添加剂在使用时还具有其他一些特别的限制,包括尽可能地考量食品添加剂的每日人体容许摄入量^④,以保护消费者健康。同时,所有经批准的食品添加剂的使用还必须达到 EU 231/2012 法规所确立的纯度标准。^⑤ 欧盟食品添加剂的具体使用标准以食品添加剂清单的形式作为附件列在法规之后。欧盟对于食品添加剂使用标准的立法具有以下特征:

(1) 严格的使用标准

欧盟的食品安全标准在国际上都是以严格著称,而且近年来越来越严,食品添加剂的使用标准亦不例外。欧盟根据安全评估结果确定其使用标准,而且其安全评估一直都在进行和完善之中,使用标准从整体上呈现出越来越严格的趋势。例如,规定食品添加剂不得用于未经加工的食品,不得用于婴幼儿食品以及具有

^① Regulation (EC) No 1333/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on food additives; Article 4 and Article 5, Chapter 2.

^② Regulation (EC) No 1333/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on food additives; Article 6, Chapter 2.

^③ Regulation (EC) No 1333/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on food additives; Article 11, Chapter 2.

^④ Acceptable Daily Intake, ADI.

^⑤ 参见 <http://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/additives.htm>, 2012 年 10 月 7 日访问。

特殊医疗用途的食品中;^①近期又加强对含铝食品添加剂的科学研究和评估,将铝允许周摄入量降低到1毫克/公斤体重/周,^②这些都表明其使用标准的不断严苛性。^[1]

(2)完善的食品添加剂清单

2011年,(EU) 1129/2011号法规专门对食品添加剂清单进行修正,该清单包括A、B、C、D、E五个部分,其中A部分为原则性的说明和介绍,同时列出了两个不被视为添加剂的物质的清单;B部分为可以使用的添加剂编号列表,每个均列出其E编号和名称,明确规定只有被列入此部分才可以作为食品添加剂使用;C部分为分组定义添加剂,按照一定标准将其分为五组;D部分为食品编号列表,对各种或各类食品均予以编号;E部分为食品添加剂使用标准清单,具体地规定了食品添加剂使用的条件。清单在前几个列表的基础上,详细地载明了食品添加剂的名称和编号,可以使用食品添加剂的食品名称和分类编号,食品添加剂具体使用条件,以及对直接出售给最终消费者是否有限制。^③

这项新的食品添加剂清单较为科学和严谨:首先,在使用标准上,除了规定最大限量之外,还把特殊情况考虑在内,对某些特殊食品或食品添加剂作出特别限制或例外;其次,清单以食品类别编号排序,规定了添加剂可被加入食品的特定情形,根据不同的食品类别分别列名可用添加剂清单,以更清楚地显示每一类食品中可以使用的添加剂,为食品生产者、经营者直接按食品类别查询食品所能够适用的添加剂提供了更大的便利,也方便了消费者的监督;再次,欧盟食品添加剂清单采用E编码,编码所使用的E number是最早采用的编号系统,这一编码体系已被食品法典委员会(CAC)所采用,与国际认可的编码基本相同。可见,欧盟现在的食品添加剂清单是先进、科学和严谨的。

由于只有被列入到食品添加剂清单中才能作为食品添加剂使用,因此清单对于具体地规范食品添加剂使用标准以及方便公众查询知晓都具有重要意义。而这项新的食品添加剂清单使其使用标准更加透明与安全,是欧盟实现对食品添加剂有效管理的又一里程碑。

3. 欧盟食品添加剂使用的标签制度

欧盟要求在食品的包装上必须明确食品添加剂标签,总的原则是标签必须容易看到、清晰可辨、不可磨灭,且所用的语言便于消费者明白。一般情况下,食品添加剂的标签应载明以下内容:食品添加剂的名称和E编号,有“用于食品”或“在食品中限制使用”的字样或针对一些特定用途的食品的更具体的说明;贮存或使用条件,生产批次,必要的使用说明,生产者、包装者、销售者的名称或商号、地址,使用数量限制,净含量,保质日期。食品添加剂含多种成分时,应依重量按照降序列出。同时,法规对于甜味剂、着色剂使用的标签也作出了具体规定,要求含有多元醇或阿斯巴甜的甜味剂在使用时应在其标签上注明:多元醇,过渡食用易导致腹泻;阿斯巴甜,含有苯基丙氨酸。^④此外,根据食品添加剂是否直接出售给最终消费者,标签所记载的信息也有所不同。^⑤(EC)1333/2008食品添加剂新法规第四章对食品添加剂的标签做了系统性的规定,对不同类别的食品添加剂规定其各自的标签信息。

^① Regulation (EC) No 1333/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on food additives: Article 15 and Article 16, Chapter II.

^② 欧洲食品安全局认为,大多数人的铝化合物主要暴露途径是食品,包括食品添加剂。一般的食品添加剂不具有营养价值,作用仅在于保持营养成分不变,增强食品感官性状等。如果摄入过多,铝元素便会在脑中逐渐积累,杀死神经元,使人的记忆力慢慢丧失。载《欧盟修改含铝食品添加剂使用条件及标准》,http://info.food.hc360.com/2012/08/150836654897.shtml.

^③ COMMISSION REGULATION (EU) No 1129/2011 of 11 November 2011 amending Annex II to Regulation (EC) No 1333/2008 of the European Parliament and of the Council by establishing a Union list of food additives.

^④ 苯基丙氨酸是一种构成蛋白质的氨基酸,人体自身并不能产生苯基丙氨酸,所以需要通过日常饮食补充,否则人体机能就不能正常运转。有些人患有罕见的遗传性疾病—苯丙酮酸尿症。他们体内缺少一种用于消化苯基丙氨酸的酶,因此过剩的苯基丙氨酸被肝脏转化为毒素—苯丙酮分泌到尿液中。摄入了苯基丙氨酸的PKU患者会遭受不同的毒性综合病症,像儿童智障和成人智力紊乱。许多无糖或低糖食品用食品添加剂如阿斯巴甜,含有苯基丙氨酸。因为含这种甜味剂的产品会对PKU患者构成一定威胁,应该在包装上注明“含有苯基丙氨酸”。

^⑤ Regulation (EC) No 1333/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on food additives: Chapter IV.

欧盟完善的食品添加剂标签管理规定提高了其使用的透明度,有利于消费者了解食品添加剂并对其使用进行监督,从而在一定程度上防止食品生产厂家违法使用食品添加剂。

4. 欧盟食品添加剂使用的监管审批制度

食品添加剂只有经过安全评估才能被授权。按照安全评估程序的要求,针对未被授权的食品添加剂,欲使用者需向欧盟委员会提交正式申请,载明使用目的以及科学安全数据,如申请被接受,委员会即要求食品安全局对其进行安全评估。^① 食品添加剂通过安全评估后,才可以被列入食品添加剂清单进行使用,同时明确其使用的具体条件和标准。

欧盟食品添加剂使用的安全评估由欧洲食品安全局(EFSA)负责。食品安全局在食品添加剂的监管审批方面主要涉及三项工作任务:对食品添加剂新品种或虽已批准但欲用于新用途的食品添加剂进行安全评估;对 2009 年 1 月前授权使用的食品添加剂重新评估;基于欧盟委员会的要求,对某些由于新技术的产生或使用条件的改变而使用情况发生变化的食品添加剂进行审查。^②

欧盟颁布了重新评估计划,由于大多数食品添加剂的安全评估都是在上世纪 90 年代、80 年代甚至 70 年代进行的,距离现在已有一定时间,因此欧盟认为重新评估很有必要。根据(EC)1333/2008 的规定,在 2009 年 1 月 20 日前批准的食品添加剂都必须进行重新评估,食品安全局详细地列出了对每类食品添加剂进行评估的时间计划,重新评估最终将在 2020 年完成,历时近 10 年。例如,作为重新评估的结果,三种食用色素的使用已被修改,^③食品安全局经检测认为,人体暴露于这些着色剂的量可能过高,因此在 2012 年初,已降低其最每人每日允许摄入量。^④ 重新评估计划表明欧盟对食品添加剂的规定能够与时俱进,随着科学技术的发展,处于不断的更新和完善之中,这对于保障食品添加剂的安全使用具有极为重要的意义。^[2]

食品安全局对食品添加剂的安全评估工作具体由食品安全局下设的专家小组负责,^⑤成员均为化学和食品等相关领域的专家,强大的专家队伍保证了评估的科学性。在审批过程中,坚持公开与保密并存的原则,即一般情况下管理局应保证其活动的透明度,毫不拖延地公布其意见。但是如果申请人注明其所提供信息为机密信息,且该信息确实符合机密信息的条件,若披露可能会损害其竞争地位,则可对其信息保密。^⑥ 可见,欧盟对其评估坚持实质正义与程序正义并重,最大程度地实现对食品添加剂的科学和安全使用,保障消费者权益。

5. 其他配套食品安全监控制度

欧盟除对食品添加剂的使用建立了严格的控制标准,但有效保证食品安全单靠对食品安全标准立法是远远不够的,其一系列完善的先进的“从农田到餐桌”的监控体系和制度在具体实施上保障了食品添加剂的安全使用。

首先,快速预警系统的建立保证了对食品安全事件的快速应对。该系统是以预防原则为基础,要求成员国及时对食品信息进行监控,一旦发现问题,就立即通报欧委会,欧委会再将该信息通知给其他成员国,然后成员国基于收到的信息采取紧急措施,如从市场上撤销、召回该食品。如果欧盟是该问题食品的原产地,则成员国就该食品的来源、销售路径以及产生问题的原因作出报告,以方便其他成员国尽快采取措施。如果该问题食品是进口于其他国家,欧委会就将该信息报告给该国,通知该国采取相关措施。同时,系统也定期

① 参见 <http://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/additives.htm>, 2012 年 10 月 7 日访问。

② 参见 <http://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/additives.htm>, 2012 年 10 月 7 日访问。

③ 分别是喹啉黄(E 104)、日落黄(E 110)和(E 124)胭脂红。

④ 《欧盟更新食用色素安全使用建议》, <http://www.cqn.com.cn/news/zgztjsjd/2959>。

⑤ The Panel on Food Additives and Nutrient Sources, ANS, ANS 小组由 21 名成员组成,有化学家、食品工艺师、暴露方面的专家和毒理学家等。从食品添加剂新品种的风险评估、审批到已有品种的再评审,都由这个专家队伍负责。

⑥ Regulation (EC) No 1331/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 establishing a common authorisation procedure for food additives, food enzymes and food flavourings, Chapter III.

发布食品风险信息报告,方便消费者知晓。总结起来,食品快速预警系统的运行程序就是识别信息——发现危害——采取措施——追溯信息。^①它实现了成员国在应对食品安全问题时的有效交流、合作共赢,从而快速应对危机。

其次,欧盟设置了食品和兽医办公室(FVO),主要负责对欧盟成员国执行法律、法规的情况,以及第三国输欧食品进行监督检查,检查其是否符合欧盟标准。该办公室通常到欧盟成员国或第三国进行实地调查,对其某类出口食品的安全状况和管理体系作出评估报告,提出建议。一旦发现问题,要求该国食品安全主管机关必须作出解决缺陷的可执行性计划。必要时,FVO还会建议欧委会补充立法或对原有的法规进行修正。^②总之,FVO是严格的执行机构,一旦发现问题,一定追查到底,保证了欧盟食品安全立法的有效执行,被称为欧委会的“眼睛和耳朵”。^[3]欧盟特别注意第三国输欧的食品安全标准,因此欧盟不断加强对进口食品的监测力度,快速预警系统与FVO办公室对此发挥了相当大的作用。此外,欧盟还有一些其他成熟和完善的监控制度,例如危害分析与关键控制点制度(HACCP)实现了对食源性风险危害的有效控制,食品可追溯体系保证了缺陷产品的召回。正是这些完备的监督和执行机制,才确保了欧盟包括食品添加剂在内的食品安全标准得到有效地贯彻。

(二) 欧盟食品添加剂使用法律规制的特点

从上述分析中可以看出欧盟食品添加剂立法是比较完善的,其具有以下特点,值得我们学习和借鉴:

1. 系统完善的立法体系

食品添加剂因其种类繁多、标准不一、检测繁琐、随技术发展而变化等特点,极易形成立法体系混乱的局面。而此次欧盟对食品添加剂进行的立法修正始终秉持整合统一的理念,使其立法体系变得相当完善且系统。首先,食品安全体系和框架经过2008年重新梳理后变得极为精简且严谨。其原有的众多关于食品添加剂的指令以及长期积累的修正案也逐渐暴露出过于分散、繁琐的弊病,不便于管理。新的立法则将旧的4个指令以及众多修正案合并统一为一个法案,对凌乱的食品添加剂清单也进行整合为附件形式列出。其次,欧盟对食品添加剂的立法涵盖食品添加剂使用的各个方面,包括使用标准、标识标准、标签制度及审批程序等,对其安全使用形成了一个全方位的保护网。再次,从“农田到餐桌”的完善的食品监控制度对食品添加剂的安全使用起到进一步辅助和加强作用。欧盟这种系统完善的法律体系为食品添加剂的安全使用和管理带来了极大的便利和保障。

2. 法律法规的不断更新

法律是处在不断的发展变化中的,尤其在食品添加剂领域,食品工业技术的发展以及科学研究的逐渐深入,决定着食品添加剂使用的不断更新,因而对其使用的立法规定应在不断完善之中。欧盟2008年颁布的食品添加剂新法规兼具系统性和科学性,但并未就此止步。其后,欧盟仍不断加强对食品添加剂使用的安全评估,严格使用规范,对立法进行修正和补充。2011年又出台新规范以完善食品添加剂清单。同时,还确立了重新评估计划,这些都表明了欧盟食品添加剂的立法也是不断更新和完善的。

3. 预防为主的基本原则

在欧盟《食品安全白皮书》和《通用食品法》中规定,当人类、动植物健康或环境面临可能遭受的危险时,风险管理者必须作出某项措施,但科学研究信息不足以对风险进行充分的评估时,可以采取预防性原则。欧盟在食品添加剂的立法中,也处处体现着风险预防的原则。欧盟要求对所有的食品添加剂均必须进行安全性评估,只有列入清单的食品添加剂才可以使用,其严格的使用标准、审批程序都体现了把风险控制的最小

^① Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) - role and achievements http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-583_en.htm?locale=en. 2012年10月8日访问。

^② What is FOV's role? http://ec.europa.eu/food/fvo/what_en.htm. 2012年10月8日访问; How does FOV contribute to achieve this? http://ec.europa.eu/food/fvo/how_en.htm.

范围内的目标,体现着一种事前预防的理念。

4. 科学严谨的价值理念

欧盟对食品添加剂的各项标准的规定都建立在专家组科学评估的基础上,具有很强的科学性、严谨性。同时,严格的使用标准、标签标准,科学完善的食品添加剂使用清单,对法规的及时更新完善和重新评估计划,都表明了欧盟食品添加剂法律规制的科学严谨的价值理念,这种严谨性和科学性体现在其立法的每一个细节。事实上,欧盟这样严格的立法趋势也是在近十年才逐渐形成的。20 世纪末以及本世纪初,频发的食品安全恶性事件使得消费者和社会各界强烈要求政府采取强有力的措施,欧盟当局也下定决心进行大刀阔斧的改革。欧盟期望通过严格的食品安全标准和监管对消费者健康形成最大限度的保护,这也是注重人权的价值观在食品政策上的反映。当然,欧盟消费者消费水平的提高,使得他们有能力以较高的价格消费更安全的食品,这也是消费者大力支持严格立法的客观原因。欧盟也借机提高了食品进口的难度,过于严苛的标准不免有贸易保护之嫌。但食品安全涉及消费者切身利益,标准严苛一些确有其必要。因此,欧盟对食品安全始终奉行严格的标准,同样反映在食品添加剂的使用上。

三、我国食品添加剂使用立法存在的问题

我国历来对食品安全问题十分重视,近几年来,我国也逐渐借鉴国际上先进的标准,更新和完善了多部关于食品添加剂的法律法规,^①对其使用的规制较之以前有了一定程度的进步。例如,确立了对食品添加剂的风险评估制度;使用由无害转为必要原则;明确了食品添加剂使用的不危害消费者健康、不误导消费者、对消费者有益处等使用原则。^②我国一直在努力完善食品添加剂使用的立法,且在某些方面借鉴了国际上较为先进的制度,但就现实情况来看,我国目前的添加剂使用还存在较多问题:^[4]

(一) 法律体系分散,且不够完善

近几年来,我国陆续更新了关于食品添加剂使用的相关标准和法律制度,逐渐与国际标准接轨。但是在法律形式和体系上,并未像欧盟那样进行整合统一,关于食品添加剂的使用标准及其他制度规定还是散见于众多《食品安全法》《食品添加剂新品种管理办法》《食品添加剂使用卫生标准》等众多法规规章之中,多个法律法规之间相互交织,新旧法之间又衔接不当且有冲突,新法之间又有重合,显得尤为分散混乱,对添加剂的管理和法律的实施造成不便。^[5]

(二) 欠缺标签制度

目前关于食品添加剂标签制度只有《食品添加剂生产监督管理规定》中第 38 条和《食品安全法》第 47 条、48 条中有涉及,两者基本上都规定食品添加剂应当有标签、说明书,并规定了标签、说明书应当具体标明的事项;此外,规定标签、说明书应当清楚、明显,容易辨认识读;不得含有不真实、夸大的内容,不得涉及疾病预防、治疗功能;有使用禁忌或安全注意事项的食品添加剂,应当有警示标志或者中文警示说明。这种规定太过简单,只是一种普遍、原则性的规定,未考虑到食品添加剂类别抑或食品类别的差异性,没有根据不同情况对食品添加剂标签进行系统全面的规定。去年刚实施的《预包装食品标签通则》中规定食品添加剂应标识其在国家安全标准中的通用名称,但消费者对于这些化学术语完全不了解,还是很难起到知情监督的作用。

(三) 使用标准存在诸多问题

科学完善的使用标准是实现食品添加剂安全使用的重要保障。但当前我国的食品添加剂使用标准还存

^① 主要包括 2009 年颁布的《食品安全法》,2010 年颁布的《食品添加剂新品种管理办法》,2011 年的《食品添加剂使用标准》(GB2760-2011),以及 2010 年的《食品添加剂生产监督管理规定》。

^② 《食品安全法》第 45 条,第 46 条;GB2760-2011,3.1.3.2.

在诸多问题:首先,新旧标准并存,现存标准不具有完全的科学性。新技术、新食品、新工艺的发展决定着食品添加剂使用必须实时更新,这也是欧盟启动为期十年的重新评估计划的原因。由于检测设备陈旧、科学技术落后等的局限,我国过去的食品添加剂标准很可能会存在一些问题,虽然近年来加大了对食品添加剂的安全评估力度,但并没有像欧盟那样对食品添加剂进行彻底、全面、系统性的重新评估,因此,现存的某些标准就并不一定足够科学。其次,标准不唯一,造成同一主体有多个标准共同适用。我国食品添加剂使用标准存在着国家标准、行业标准和企业标准。^[6]2009年卫生部等九部委出台规定取消了企业标准,但是规定已经取得许可证明的生产企业在其有效期内还可继续适用企业标准。这些都导致食品添加剂标准使用混乱,造成食品安全问题隐患,威胁消费者健康。

(四)食品添加剂清单不够科学合理

食品添加剂清单是反映食品添加剂标准的重要规范文件,必须具备清晰、便于查询的特点。而我国清单以食品添加剂的名称排序,而且由于食品类别的上下级关系,不便于经营者和公众查询具体的食品中可添加的添加剂。在编码上,我国仍采用CNS编码体系,该标准实质是参照采用FAO/WHO食品法典委员会CAC/Vol X IV 1983年文件,由于没有得到各国的认可已经被废止,代之以欧盟的Enumber为基础的INS编号。^[7]因此,我国在编码体系上与国际标准相比也有所落后,不便于与其他国家进行交流。

(五)防范和监管机制不够完善

近些年我国在食品添加剂使用方面的标准和立法也在逐渐完善之中,但是总体而言食品添加剂的使用还比较混乱,防范和监管机制不够完善。一方面,企业对滥用食品添加剂问题的严重性认识不足,其观念还停留在以往立法较为落后的阶段中,对最新建立的国家标准和制度不够了解,因此违法使用食品添加剂的现象还很严重。例如,食品添加剂以前是“无害”即可使用,现在新的《食品安全法》规定食品添加剂的使用须有使用的必要,但是现实中,餐饮行业仍是任意使用各种食品添加剂,几乎从未遵守这条规定。另一方面,由于普通的消费者对食品添加剂的知识不够了解,以及完善的标签制度的缺失,造成信息不公开、不透明,难以形成有效的社会监督机制。再次,监管部门一直也未能发挥有效的作用。在此次的十八大的机构改革中,才刚刚组建国家食品安全监管局。在此之前,具体的食品安全监管部门一直分布在卫生、质检、工商、食品药品监管、农业、商务、工信等多个部门,各部门各管一段,权力责任分散,极易造成推诿现象,难以相互配合协调建立完善的食品安全监管保护链。最后,食品安全事件的防范和监管制度也不够完善,食品溯源体系、食品召回制度、快速预警系统、危害分析与关键控制点制度等这些先进的制度措施还未在我国全面建立。

四、欧盟食品添加剂法律规制对我国的启示

欧盟关于食品添加剂使用的立法以及对食品安全的监管基本上走在世界前列,尤其是其严密的法律体系、严格的全程监控体系为世界所瞩目。而我国还处于经验摸索和逐步完善阶段,因此,在这个过程中,可以借鉴欧盟先进的相关经验和制度,达到事半功倍的效果。但是,这并不意味着对欧盟的法律制度不加分析,全盘拿来。事实上,我国近些年关于食品添加剂使用标准和清单等的修订,在继承我国传统经验做法的基础上,借鉴了国际上的各种技术标准,不仅包括欧盟的,也包括美国或其他一些专门性的、国际性的食品法典。总体说来我国无法达到欧盟的保护严格水平,但是我们可以更多地借鉴欧盟的管理体制,确保符合我国国情的技术标准能得到管理体制和社会监督制度的实现保障。

(一)借鉴欧盟对分散的立法进行整合

完善食品添加剂使用的法律体系,首先应对分散的立法进行整合。我国现有的食品添加剂法律体系过于分散凌乱,既有重合又有冲突,新旧法之间的交替又衔接不当,造成新旧标准不统一,法律实施困难。因此,立法部门在颁布新法时应当秉持欧盟那种对繁杂的法律进行整合统一的理念,充分考虑到旧有的法规和

标准,尽可能地对分散的重合的法律或标准进行整合,同时完善新旧法的衔接。具体做法上,2010 年生效的《食品添加剂新品种管理办法》借鉴了国际上较为先进的制度,但是这些制度只适用于“新品种”,即 2010 年以后被加入清单的食品添加剂,那么已有的食品添加剂还继续使用旧的、落后的制度,这显然不够合理。因此,首先,应对管理制度、技术标准进行整合,统一适用新的管理办法和使用标准,以防止造成食品添加剂适用的混乱。

其次,在法律体系上,可以将这些散见于不同法律文件中的法律办法、使用制度和原则的规定、使用标准、标签制度、监管责任和违法责任统一整合于一部完整的法律文件中,如欧盟的(EC)1333/2008《关于食品添加剂的法规》,取代了原来的 89/107/EEC 指令以及三项特定指令。这样就极大地方便了企业的使用,公众的知晓以及政府部门的监管和执法,这对于食品添加剂使用的统一具有重要的意义。

(二)完善食品添加剂使用标准

首先,建立一套完善的“从生产到餐桌”食品添加剂风险评估的体系。可以学习欧盟建立重新或二次评估机制,在食品产业的终端餐饮业确定食品添加剂许可使用制度。在餐饮企业中食品添加剂的使用应当是在技术上“确有必要”且经过风险评估证明安全可靠,方可列入允许使用的范围。2009 年我国出台的《食品安全法》规定:“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、用量的规定使用食品添加剂;不得在食品生产中使用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。”这里的“食品安全标准”是指《食品添加剂使用卫生标准》,它对食品添加剂的使用原则、允许使用的食品添加剂品种、使用范围及最大使用量或残留量都作了规定。^[8]但这一标准并不能直接适用于餐饮企业。因而建立“从生产到餐桌”的食品添加剂风险评估体系就很必要。

其次,针对我国当前食品添加剂使用标准存在的问题,可以从几个方面着手进行完善:第一,对那些已批准使用但还未出台标准的食品添加剂应尽快制定出使用标准。第二,修订和统一现有标准。如前所述,现有标准存在着混乱、新旧并存,时效性差等问题,对食品添加剂的安全使用极为不利。卫生部相关主管部门必须下定决心、加大力度对旧的食品添加剂进行统一重新评估和审核,确定使用标准,才能改变这种现象,如欧盟为期十年的重新评估计划。第三,提高标准的科学性,与国际标准相接轨。要采用国际标准,加大技术、人力、财力等的投入,引进先进检测技术和检测设备,加强对食品添加剂膳食暴露情况和毒理学评价的研究,以提高食品添加剂安全标准的安全性研究和评估水平。第四,改进食品添加剂清单。虽然中国的食品添加剂使用清单较之以前有了很大进步,但与欧盟的还存在一定差距。对此,可以借鉴欧盟的体系和标准进行完善,制定出科学合理实用可行的食品添加剂使用清单。首先,可在列表中增加对某些特定食品(如婴幼儿食品)使用添加剂的限制,或不宜添加添加剂的食品目录,以进一步严格对食品添加剂的使用。其次,可借鉴欧盟,制定出详细的以食品类别为基础的食品添加剂使用清单,这样不仅明确具体了每种食品中可添加的添加剂,也方便了消费者及相关行业查询和了解。再次,使用国际通行的食品分类与编码系统,这也是中国作为食品进出口贸易大国的必然要求。

(三)统一监管部门职责

今年 3 月,国务院对于食品安全机构配置和职能进行了调整,将国务院食品安全委员会办公室的职责、国家食品药品监督管理局的职责、国家质量监督检验检疫总局的生产环节食品安全监督管理职责、国家工商行政管理总局的流通环节食品安全监督管理职责整合,组建国家食品药品监督管理局。其主要职责是,对生产、流通、消费环节的食品安全和药品的安全性、有效性实施统一监督管理等。将工商行政管理、质量技术监督部门相应的食品安全监督管理队伍和检验检测机构划转食品药品监督管理局。新组建的国家卫生和计划生育委员会负责食品安全风险评估和食品安全标准制定。农业部负责农产品质量安全监督管理。将商

务部的生猪定点屠宰监督管理职责划入农业部。^①

虽然此次调整对我国食品安全监管有很大的促进作用,是食品监管体系向前发展的重要表现。但同时也存在一些具体问题:例如国家食品药品监督管理局、国家卫生和计划生育委员会和农业部的协调机制和信息交流问题;又如三主管机关在行政职权上的不对等问题,国家卫生和计划生育委员会和农业部是国务院组成部门,可以参与国务院的重大决策,国家食品药品监督管理局只是国务院的直属机构,则只负责执行,不能参与决策。这些问题都还有待进一步加以解决。

(四)建立健全食品安全保障体系,增强信息公开

食品添加剂是食品安全链中的一个环节,欲实现对食品添加剂使用的有效监测和监管,必须建立健全食品安全保障体系。首先,要建立完善 HACCP 制度。HACCP 是控制食源性危害的有效手段。《食品安全法》对实施 HACCP 体系做出了倡导性的规定,但目前 HACCP 体系在全国范围内的实施还很不成熟,需要国家加大力度去推进。其次,建立食品追溯制度和快速预警系统。食品可追溯制度代表着对缺陷食品的追溯或追踪能力,快速预警系统保证出现问题后追溯的及时性,将危害降到最低。建立食品可追溯体系和快速预警系统是确保食品安全并有效传递信息,使消费者知情并放心的有效手段,是实现缺陷产品召回的重要保障。现阶段我国应建立与完善 HACCP 体系、食品安全可追溯制度与快速预警系统的相关法律法规,例如食品包装和标签制度,同时加大技术投入力度,积极推进试点建设,从而推进其在全国范围内的实现。最后,建立食品信息公开透明机制,为消费者直接或间接提高食品添加剂知识,监督食品添加剂的使用。

参考文献:

- [1]江森海. 欧盟修改含铝食品添加剂使用条件及标准[N]. 中国食品安全报,2012-03-03.
- [2]施京京. 欧盟更新食用色素安全使用建议[J]. 中国质量技术监督,2009(12):79.
- [3] Food and Veterinary Office. Programme of Audits 2012[R/OL]. [2012-10-8]. http://ec.europa.eu/food/fvo/inspectprog/Prog_audit_2012_en.pdf.
- [4]崔媛媛,张立实. 欧盟与我国添加剂使用标准的差异与对策研究[J]. 现代预防医学,2009(36):1622-1623.
- [5]徐立青,王金红,徐晓梅. 从欧盟与我国的有关法规的对比看有效防治食品非法添加的途径[J]. 江南大学学报:人文社会科学版,2011(10):122-128.
- [6]孙保国. 食品添加剂[M]. 北京:化学工业出版社,2008:16-23.
- [7]上海市标准化研究院. 中国欧盟食品添加剂法规实用指南[M]. 北京:中国计量出版社,2006:58-68.
- [8]中华人民共和国卫生部. GB2760-2011 食品添加剂使用卫生标准[S]. 北京:中国标准出版社,2011.

EU Legal Regulation for Food Additives Use and Its Enlightenment

ZENG Wenge, LUO Yan

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400045, China)

Abstract: This paper aims at seeking enlightenment of food additive legislation in China based on the exploration of EU food additives legal regulation. With a generalization of the system of EU food additives legal regulation and detailed analysis of its specific system designs, we conclude that EU legal system of food additives use is systematic, timely updated, precautionary, scientific and strict. Then turning to Chinese legislative practice, the authors sum up the existing problems in the present food additives law and propose measures for improvement.

Key words: European Union; food additives; standard of usage; legal regulation

(责任编辑:董兴佩)

^① 参见 <http://theory.people.com.cn/n/2013/0310/c40531-20738452-2.html>. 2013年3月10日访问。