

# 我国食品添加剂管理现状研究综述

蒋凌琳\* 李宇阳

杭州师范大学医药卫生管理学院 浙江杭州 310036

**【摘要】**在食品生产中非法添加和使用非食用物质已成为当前食品安全最突出的问题之一。本文通过对国内外食品添加剂的监督管理体系、国内食品添加剂的管理现状等进行梳理,总结了食品添加剂的重要作用,国内外政府制定的一系列法律法规和标准体系,我国食品添加剂使用中存在的违法使用、超限量或超范围使用、违规使用和标识不符合规定四类违法行为等内容,在结合我国食品添加剂管理的具体实际和国外经验的基础上,探讨完善我国食品添加剂的长效监管机制,指出要健全法规标准、完善评估与检测、加大监管与宣传力度。

**【关键词】**食品添加剂; 监督; 管理; 现状; 对策

中图分类号:R197 文献标识码:A doi: 10.3969/j.issn.1674-2982.2011.07.008

## Review on the status quo of management of food additive in China

JIANG Ling-lin, LI Yu-yang

School of Pharmacy and Health Management, Hangzhou Normal University, Zhejiang Hangzhou 310036, China

**【Abstract】** Illegally added and used of non-food substances in food production has become the most prominent food safety problem nowadays. This article reviewed the food additives management system at home and abroad and its management status in our country. In addition, it summarized the main contents of the important role of food additives, a series of regulations and standards which established by domestic and foreign governments, four types of illegally used acts of food additives which including illegal use, ultra-limit or ultra-range use, non-compliant use and label respectively existing in our country. In further discusses, a long-term improvement of food additives regulatory mechanism with full consideration of our country's concrete reality and of advanced experience of food additives management in foreign countries. Finally, this article provides some viewpoints of improving regulation and standard, perfecting assessment and detection, and strengthening supervision and publicity.

**【Key words】** Food additive; Supervision; Management; Status quo; Countermeasure

我国2010年6月1日实施的《食品添加剂生产监督管理规定》把食品添加剂定义为“经国务院卫生行政部门批准并以标准、公告等方式公布的可以作为改善食品品质和色、香、味以及为防腐、保鲜和加工工艺的需要而加入食品中的人工合成或者天然物质”。<sup>[1]</sup>食品添加剂作为食品工业重要的基础原料,已广泛应用于糕点、饮料、乳制品、肉类等食品加工领域,对食品的生产工艺、产品质量、安全卫生都起到至关重要的作用。

近年来,我国发生了一系列在食品生产中非法添加和使用吊白块、甲醛、苏丹红、三聚氰胺和瘦肉精等食品安全事件<sup>[2]</sup>,在国内外造成了许多不良影响,使消费者对食品安全产生了担忧和恐慌,合理规划食品添加剂的使用成为当今社会极为关注的食品安全问题。鉴于食品安全问题的日益凸显,政府作为食品安全的监管主体,有责任和义务从消费者的安全出发颁布合理的法规和标准<sup>[3]</sup>,规范食品添加剂的使用行为,保障消费者身心健康。本文通过对国内

\* 基金项目:浙江省医药卫生基金计划项目(2010KYA160)

作者简介:蒋凌琳,女(1988年—),硕士研究生,主要研究方向为卫生政策与法规、食品安全。E-mail: jll202@163.com

通讯作者:李宇阳。E-mail: yuyang7033@gmail.com

外食品添加剂的监督管理体系和国内食品添加剂的管理现状等进行梳理,结合我国食品添加剂的具体实际,探讨完善我国食品添加剂的长效监管机制。

## 1 国内外食品添加剂的监督管理体系

### 1.1 我国食品添加剂的监督管理体系

食品添加剂的安全性问题是食品工业普遍关注并亟待解决的问题。我国从 20 世纪 50 年代开始对食品添加剂实行管理,20 世纪 60 年代后加强了对食品添加剂的生产管理和质量监督。<sup>[4]</sup> 2009 年 6 月 1 日实行的《食品安全法》对食品添加剂的监督管理确立了分段监管的体制,明确了各部门的职责分工,卫生部承担综合协调的职责,并负责食品添加剂新品种许可、制定和公布标准,质检总局负责对食品添加剂生产企业、食品生产中使用食品添加剂和食品添加剂进出口的监管,工商部门负责加强流通环节食品添加剂的质量监管,食品药品监督管理局负责餐饮环节使用食品添加剂的监管,工信部门负责对食品添加剂生产企业进行行业管理、制定产业政策和指导生产企业诚信体系建设。<sup>[5]</sup>

为适应国内需求和国际发展的需要,我国不断对原有的法律法规和标准等进行适时的调整。现阶段我国食品添加剂监管的法律法规主要有:《食品安全法》、《食品安全法实施条例》、《工业产品生产许可证管理条例》、《食品添加剂新品种管理办法》和《食品添加剂生产监督管理规定》等,这为细化和实施食品添加剂的生产许可制度,明确落实生产、使用单位及监管部门的职责提供了重要的法律保障。监管的国家标准主要有《食品添加剂使用卫生标准》(GB2760—2007)、《食品营养强化剂使用卫生标准》(GB14880—94)和《食品安全性毒理学评价程序和方法》(GB15193.1—2003)等,内容涉及食品添加剂产品类别、限用物种和范围剂量等方面。<sup>[6]</sup>

鉴于我国食品添加剂使用的严峻形势,政府还成立了全国打击违法添加非食用物质和滥用食品添加剂专项整治领导小组。从 2009 年 12 月起,卫生部联合九部委在全国范围内联合开展了“打击违法添加非食用物质和滥用食品添加剂的专项整治行动”,将包括食品添加剂在内的 8 个行业作为整治重点<sup>[5]</sup>,并取得了阶段性的成果。近期,国务院专门召

开严厉打击食品非法添加和滥用食品添加剂工作电视电话会议,李克强副总理作了重要讲话,并发布了《国务院办公厅关于严厉打击食品非法添加行为切实加强食品添加剂监管的通知》,要求全面部署开展严厉打击食品非法添加和滥用食品添加剂的专项行动。按照《食品安全法》及其相关要求,卫生部及相关部门要着力加强食品添加剂管理法律与法规的衔接,进一步完善食品添加剂生产许可制度,修订食品添加剂使用标准,继续深入开展食品安全专项整治工作,严厉打击食品非法添加行为,严格规范食品添加剂生产、经营和使用。

### 1.2 国外食品添加剂的监督管理体系

食品添加剂一直是国际食品法典委员会(Codex Alimentarius Commission, CAC)关注的焦点和热点,也是近年来标准修订的重点。CAC 下设的食品添加剂法典委员会(Codex Committee on Food Additives, CCFA)主要对联合国食品添加剂专家委员会(Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives, JECFA,由 FAO 和 WHO 成立的一个国际性专家咨询组织<sup>[7]</sup>)通过的食品添加剂进行标准、实验方案、安全性评价等方面的审议和认可,再提交 CAC 复审后公布并向世界各国推荐<sup>[8]</sup>,如《食品添加剂通用法典标准》(General Codex Standard for Food Additives, GSFA),供各国参考。美国食品药品监督管理局(Food and Drug Administration, FDA)是管理食品添加剂的负责机构,负责食品添加剂和色素添加剂上市前的审批工作,并在法律的授权下监管食品市场,召回缺陷食品等<sup>[9-10]</sup>;美国《食品添加剂法》规定了食品添加剂的允许使用范围、最大允许量和标签表示方法<sup>[8]</sup>;美国联邦法规最新版(2005 年 4 月)中的 70~74、80~82 和 170~186 部分分别是关于色素以及其他食品添加剂的法规规定,包括通则、包装、标识和安全性评估等条款。<sup>[10]</sup> 欧委会健康和消费者保护总理事会负责欧盟食品添加剂的管理,主要负责受理食品添加剂列入准许使用名单的申请、审批,欧盟食品科学委员会(Scientific Committee on Food, SCF)主要负责食品添加剂的安全性评估,2002 年 1 月 28 日,欧盟新食品法,即欧洲议会与理事会 178/2002 法规正式生效,并于 2003 进行了修订,为保障食品添加剂的质量安全提供了重要的指导原则。<sup>[10]</sup>

## 2 我国食品添加剂管理的现状与问题

### 2.1 现状

我国食品添加剂行业虽起步较晚,但是随着现代食品工业的崛起,我国食品添加剂已由当初品种少、产量低、质量不稳定以及生产企业小而分散的状况发展成为初步标准化、国际化,并具有一定规模的工业体系,在国际市场上占有举足轻重的地位。据统计,2001年我国公布批准的食品添加剂有1 618种,2004年有1 700种(其中食用香料1 067种),截至2008年6月,批准使用的食品添加剂已超过了2 000种。<sup>[11]</sup>目前,我国食品添加剂按其主要功能特点分为23类,2010年我国食品添加剂总产量在710万吨左右,同比增长约11%,产品销售额约720亿元,同比增长12.5%,创汇约32亿美元。<sup>[12]</sup>随着消费者对食品营养、质量及色、香、味的追求,食品产品中添加和使用食品添加剂成为现代食品加工生产的需要<sup>[12]</sup>,目前食品添加剂的品种和功能正在不断发展,如绿色食品添加剂、复合型食品添加剂都在加速上市,食品添加剂行业已成为现代食品工业的重要组成部分。

### 2.2 存在的问题

与国际上一样,我国食品添加剂的管理实行允许使用名单制度,并针对允许使用的食品添加剂制定了具体使用范围和使用量的规定。<sup>[13]</sup>尽管我国食品添加剂的监管体系不断发展,但是由于食品添加剂产业发展较快,仍有些管理机制尚未完善和健全<sup>[6]</sup>,再加上一些企业盲目逐利等因素,使得围绕食品添加剂的安全问题时时有发生,归纳起来主要有以下四类违法行为。

#### 2.2.1 违法使用

为达到提高产量和感官增效等目的,一些企业非法使用未经国家批准或被国家禁用的添加剂品种及以非食用化学物质代替食品添加剂<sup>[14]</sup>,如苏丹红、吊白块、三聚氰胺、柠檬黄等。该类食品安全恶性事件频频曝光,造成了极其恶劣的社会影响。食品非法添加已成为当前食品安全的一个突出问题。

#### 2.2.2 超限量或超范围使用

一般来说,食品添加剂按照国家规定的范围和剂量使用是安全的<sup>[15]</sup>,但是是一些企业为了迎合市场

需求或者缺乏安全使用常识、技术限制等原因,超限量或超范围使用防腐剂、甜味剂、着色剂、面粉处理剂和漂白剂等<sup>[16]</sup>;另外,还有在混合工艺上因技术性问题而造成的“滥用”现象。食品添加剂的超标使用会对人体健康造成严重危害,如甜蜜素摄入过量会损害人体的肝脏和神经系统,对老人、孕妇、儿童的危害更加明显。<sup>[16]</sup>

#### 2.2.3 违规使用

我国已建立了一套完善的食品添加剂监督管理和安全性评价制度,对列入国家标准的食品添加剂均进行了安全性评价<sup>[12]</sup>,但是仍存在使用没有经过安全性评价合格的复合添加剂、营养素,未经出入境检验检疫局检验合格的食品添加剂或无生产许可证企业生产的食品添加物质,以及为隐藏食品本身或加工过程中的质量缺陷或以掺杂、掺假、伪造为目的而使用食品添加剂的现象,如在植物油中添加味道类似于香油的香精生产“香油”,这就违反了食品添加剂的使用原则。<sup>[13,17]</sup>

#### 2.2.4 标识不符合规定

一些企业在实际食品添加剂和食品的生产经营过程中无视《食品安全法》、《预包装食品标签通则》等法律法规的要求,不正确或不真实地标识食品添加剂,存在误导和欺骗消费者的现象,严重侵犯了消费者的知情权。<sup>[13]</sup>这些问题不仅使食品添加剂滥用成为媒体抨击的内容和关注的焦点,也加深了消费者对食品添加剂的疑惑。<sup>[6]</sup>

## 3 对策建议

食品添加剂关系到消费者的饮食安全,只有规范使用和强化管理才能发挥其积极作用和保证食品安全,因此做好食品添加剂的监管是十分必要的。针对我国食品添加剂的监管体系、管理现状,结合国际经验和相关研究结果,提出了一些对策与建议。

### 3.1 建立健全食品添加剂的标准体系与法律法规

《食品安全法》对我国食品添加剂安全标准提出了新的要求,我国虽已初步形成了一套标准体系,但仍存在标准滞后、缺少残留限量标准及检测方法落后等问题,如我国已经批准的添加剂中,有国家标准的仅占20%左右,亟需建立符合国情并与国际接轨的食品添加剂标准体系。而JECFA、CAC、欧盟、美国

等在食品添加剂标准的理论研究方面已经从定性分析转向了定量分析<sup>[18]</sup>,具有很好的参考价值,特别是考虑到 CAC 标准在国际贸易中的准绳作用,有必要予以优先考虑;可结合我国的食物消费结构,有目的和针对性地修订和补充我国的标准体系;同时,对于暂时不具备国家标准的产品,可由技术权威部门组织制定企业标准并在省级技术监督部门备案。<sup>[19]</sup>在涉及食品添加剂的生产、经营及使用等方面,不仅要有明确的卫生标准和技术规范细则,而且对不同的违规与违法行为要有相应的惩处法规和条例,增强可操作性。<sup>[6]</sup>

### 3.2 完善食品添加剂的危险性评估与检测技术

危险性评估是保障食品添加剂安全的基础,也是我国制定食品安全标准所必须遵循的基本原则和方法,因此可借鉴 JECFA 根据被评价物质的性质、使用范围和使用量、结构—活性和代谢转归、暴露量等因素决定毒理学试验内容的方式<sup>[20]</sup>,进一步加强我国对食品添加剂毒理学安全评价、暴露量的风险评估等工作。同时,可以参考美国、欧盟先进的模式,打破部门之间的界限,建立危险性评估信息资料平台,交流工作经验和体会,提高评估质量。<sup>[2]</sup>此外,随着我国规定的添加剂种类以及非食用物质和易滥用食品添加剂种类的增多,应密切关注新型检测设备的研制,改变过去靠感官检查、常规检查等落后的检测手段,不断增加食品添加剂及非食用物质的检查种类,并使用更先进的快速检测技术以满足监管工作的需要。

### 3.3 明确监管职能,加强对食品添加剂的监督管理

我国对食品添加剂的监管实行分段监管,按照《食品安全法》及其实施条例以及卫生部等部委近期的工作要求,各部门应根据自身职责加强对食品添加剂的行政许可、生产、流通、使用等各环节的监督。如从源头抓起,严格准入,严格落实食品添加剂的生产许可制度;建立食品企业诚信档案、加强食品企业备案工作,对有违规违法行为的企业打入备案“黑名单”<sup>[21]</sup>,督促企业严格自律,建立食品添加剂安全标识与溯源制度,实行食品生产加工企业食品添加剂使用报告制度;不断提高检测水平,建立动态巡查制度,对经常使用添加剂的产品组织抽检,重点开展对食品中的添加剂和非食用物质专项抽检和检测,整治

超过标准限量和适用范围滥用食品添加剂的行为,查处和打击生产、销售、使用非法食品添加剂的行为<sup>[5]</sup>;构建监测网络,完善应急处理机制,及时通报食品添加剂质量和使用问题<sup>[6]</sup>;严格食品添加剂及相关产品研制管理,以适应新形势下监管工作的需要。

### 3.4 加大宣传力度,营造有利于食品添加剂合理使用的社会氛围

在食品生产加工企业和消费者中,对食品添加剂相关知识开展多种形式的宣传活动。如食品添加剂企业是食品添加剂产品的第一责任人,有必要对其加大食品添加剂法律规范与技术标准等的宣传力度,同时对添加剂生产、销售和使用企业实施定期培训,对企业相关人员的理论知识和实践操作进行考核<sup>[21]</sup>,引导食品添加剂企业重质量、重安全、重信誉,增强他们的食品安全责任意识和法律意识<sup>[22]</sup>;加大对消费者食品添加剂科普知识方面的宣传教育,使他们了解什么是食品添加剂、食品添加剂的作用和安全性控制,消除对食品添加剂的误解<sup>[13]</sup>;做好食品添加剂安全信息的发布管理工作,通过网络、电视、公告等形式定期发布食品添加剂生产、流通全过程监测信息,并鼓励新闻媒体实施舆论监督,及时曝光各类伪劣产品,构建广泛的社会监督体系,共同营造推进食品添加剂合理使用的良好氛围。

### 参 考 文 献

- [1] 国家质量监督检验检疫总局. 食品添加剂生产监督管理规定[Z], 2010.
- [2] 李晓莉, 黄进. 非食用物质与滥用食品添加剂的危害与防范对策[J]. 军事经济学院学报, 2009, 16(2): 11-13.
- [3] 魏益民, 徐俊, 安道昌, 等. 论食品安全学的理论基础与技术体系[J]. 农产品加工, 2005(9): 43-46.
- [4] 李宁, 王竹天. 国内外食品添加剂管理和安全性评价原则[J]. 国外医学: 卫生学分册, 2008, 35(6): 321-327.
- [5] 苏志. 食品添加剂监督管理[J]. 中国食品添加剂, 2010(4): 53-57.
- [6] 孙平. 食品添加剂[M]. 北京: 中国轻工业出版社, 2009.
- [7] Food safety[EB/OL]. [2011-05-26]. <http://www.who.int/ipcs/food/jecfa/about/en/index.html>.
- [8] 孙效晖, 刘丰东, 盛鸿高, 等. 试论食品添加剂的安全利用[J]. 中国卫生监督杂志, 2006, 13(4): 285-287.
- [9] 丁维军. 管窥美国的食物安全管理体系[J]. 中国动物

保健, 2006(3): 17-20.

- [10] 柴秋儿. 国外食品添加剂的管理法规及安全标准现状[J]. 中国市场, 2009(17): 62-63.
- [11] 吕咏梅. 食品添加剂生产现状与发展趋势[J]. 精细化工原料及中间体, 2007(1): 17-20.
- [12] 食品添加剂监管及相关知识[EB/OL]. (2011-04-29) [2011-05-26]. <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohwsjdj/s3594/201104/51504.htm>.
- [13] 赵同刚. 食品添加剂的作用与安全性控制[J]. 中国食品添加剂, 2010(3): 46-50.
- [14] 曹燕, 戚詠, 刘布涛. 鞍山市食品添加剂使用情况的调查分析[J]. 职业与健康, 2005, 21(6): 851-852.
- [15] 孙效敏. 监管食品添加剂各国法律有侧重[EB/OL]. (2011-05-03) [2011-05-26]. [http://www.legaldaily.com.cn/international/content/2011-05/03/content\\_2630901.htm?node=20773](http://www.legaldaily.com.cn/international/content/2011-05/03/content_2630901.htm?node=20773).
- [16] 易智勇, 黄忆明, 朱明元. 食品添加剂的不合理使用现状及对策[J]. 中国卫生监督杂志, 2008, 15(1):

31-34.

- [17] 华晨泓. 对食品添加剂监管制度创新与发展的思考[J]. 中国质量技术监督, 2010(2): 52-54.
- [18] 白丽, 巩顺龙, 赵岸松. 食品安全管理问题研究进展[J]. 中国公共卫生, 2008, 24(12): 1485-1486.
- [19] 孟卫东, 张博, 刘永丰, 等. 如何构建食品添加剂安全监管体系[J]. 中国煤炭工业医学杂志, 2006, 9(7): 667-668.
- [20] Project to update principles and methods for the risk assessment of chemicals in food[R]. 2008.
- [21] 徐淑伟. 我国食品添加剂应用存在的主要问题及对策[J]. 江苏科技信息, 2009(5): 26-27.
- [22] 张洪丽. 我国食品安全存在的问题及保证食品安全应采取的对策[J]. 中国商界, 2010(1): 48-49.

[收稿日期:2011-03-30 修回日期:2011-06-15]

(编辑 薛云)

· 信息动态 ·

## 欢迎订阅《中国卫生政策研究》杂志

《中国卫生政策研究》杂志是中华人民共和国卫生部主管, 中国医学科学院主办, 中国医学科学院医学信息研究所和中国医学科学院卫生政策与管理研究中心承办的卫生政策与管理专业学术期刊, 国际标准连续出版物号为 ISSN 1674-2982, 国内统一刊号为 CN 11-5694/R。

杂志以“传播政策、研究政策、服务决策”为办刊方针, 及时报道卫生政策研究最新成果和卫生改革发展新鲜经验, 促进卫生政策研究成果的传播利用及卫生政策研究者与决策者的交流合作, 提高卫生政策研究理论水平和实践能力, 为政府科学决策、改进卫生绩效和促进卫生事业发展提供重要学术支撑。主要适合各级卫生行政部门和卫生事业单位管理者、卫生政策与管理相关领域的专家学者和实践者、高等院校相关专业的师生等阅读。主要栏目有:

专题研究、医疗保障、药物政策、社区卫生、农村卫生、公共卫生、医院管理、国际卫生、理论探索、经验借鉴、书评等。

杂志为月刊, 每月 25 日出版, 国内外公开发行, 大 16 开本, 进口高级铜版纸彩封印刷, 定价 15 元/册, 全年 180 元(含邮资)。全国各地邮局均可订阅, 邮发代号 80-955, 也可向编辑部直接订阅。

地址: 北京市朝阳区雅宝路 3 号中国医学科学院医学信息研究所《中国卫生政策研究》编辑部

邮编: 100020

E-mail: cjhp@imicams.ac.cn

healthpolicycn@gmail.com

电话: 010-52328667 52328669

传真: 010-52328670