



## 农业、食品和饮料业工作组

### 农业、食品和饮料业主要建议

#### 6 1. 建立统一的合规评估和执法制度，确保中国各级执法人员以一致方式执行各类法律法规。

- 建立科学的工作绩效考核制度，规范执法人员行为；
- 开展系统化的法律培训、加强案例研究，提高执法人员的法律能力和执法能力。

#### 6 2. 各级行政主管部门建立有效的食品安全追溯体系，明确供应链各环节相应责任，加强食品安全风险沟通机制

##### 2.1 建立食品追溯体系，以针对食品安全风险进行有效沟通，从而构建可靠的供应链

- 发布统一的标准或政策文件，指导和鼓励企业建立省时、经济的食品供应链追溯信息系统；
- 进一步完善现行法律和法规，发布强制性标准的指导文件，并在必要时针对不同产品类别制定文件。

##### 2.2 明确供应链各环节相应责任，加强食品安全风险沟通机制

- 树立全面、合理、公平的规章制度，明确食品供应链上各方的相应责任；
- 建立数据库，在生产商、加工商和经销商等主要用户之间交换关键数据；
- 建立快速预警机制（可借鉴欧盟食品和饲料快速预警系统），对食品供应链中存在的风险进行评估和报告。

#### 4 3. 发布官方文件，详细说明使用新型转基因食品原料和添加剂的审批程序及时间表

- 征求意见并尽快发布《食用转基因微生物（和产品）安全评价指南》，确保数据要求科学合理；
- 公布关于使用新型转基因食品原料和添加剂的明确审批程序，精简参与审批流程的部委数量。

#### 4. 加强与经济合作与发展组织的沟通，支持推动中国加入经合组织农药领域框架协议

- 加强与经合组织及其成员的沟通，支持推动中国加入经合组织农药领域框架协议，促进中国农药登记测试系统与国际农药登记测试系统接轨。

#### 5. 以有力的科学证据为基础，优化实施《国民营养计划（2017–2030年）》

- 为实施《国民营养计划（2017-2030年）》和颁布相关行动计划制定时间表和科学的方法；
- 鼓励和倡导基于“积极营养”的传统和多样化饮食；
- 推动实施关于饮食作用、分量和消耗频率的教育计划。





## 6. 食品接触材料及制品监管框架

### 6.1 加快新食品相关产品的注册审批，切实有效地将所有常用的食品接触材料及制品用添加剂纳入批准名单

- 切实有效地将所有常用的食品接触材料及制品用添加剂纳入批准名单；
- 加快新食品相关产品的注册和审批程序。

### 6.2 更新食品接触材料及制品技术要求，规定食品相关产品中原料和添加剂的使用限制

- 更新食品接触材料及制品技术要求，规定食品相关产品中原料和添加剂的使用限制。

## 干酪行业主要建议



### 3 1. 从两方面优化干酪发酵菌种的监管模式：传统发酵菌种使用的合法性与标签要求

- 修改相关食品安全国家标准中的标签要求，允许在标签上使用“食品发酵用菌种”的总称，而无需标明发酵菌种的具体名称，与国际标准接轨；
- 明确干酪的发酵微生物菌种属于传统上用于食品生产加工的菌种，允许继续使用。或者，根据菌种在干酪生产中的安全使用历史，扩大现行可用于食品菌种清单的范围，纳入传统发酵菌种，尽快允许其在干酪生产中的使用。

## 特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养主要建议



### 3 1. 完善特殊食品注册制度

- 完善特殊医学用途配方食品和婴幼儿配方乳粉的变更注册规定，尽快出台变更注册相关指导文件，明确细化变更事项及具体要求；
- 明确特殊医学用途配方食品临床试验现场核查的标准和执行单位；
- 完善现场核查体系，明确“实际需要”的要求，加速相关海外工厂的现场审核；
- 协调婴幼儿配方乳粉注册和注册变更的地方和省级监管记录，明确具体操作流程。



### 4 2. 继续修订食品安全国家标准

- 建议监管机构能够统筹协调特殊食品双轨制管理中存在的冲突问题，减少重复监管以及协调不畅的情况；
- 短期内，建议延缓婴配和特医食品食品安全国家标准的发布和正式实施至2023年，同时市场监管总局和卫健委协同商量，做好注册和食品安全国家标准的有效衔接和监管；
- 修订相关食品安全国家标准，与最新科学依据和国际标准接轨；
- 对于特殊医学用途配方食品的食品安全国家标准，增加产品类别以促进产业发展和满足人民日益增长的物质需求，并制订完善的技术指标；
- 对于食品安全国家检测方法标准，进一步验证不同检测方法间的差异，明确每个检测方法的适用范围，并研究适用于特殊医学用途配方食品的国标检测方法；
- 在适用于该部门的国标检测方法尚未明确时，在国家及地方监督抽检中暂不要抽检这些项目。





### 4 3. 推进新《母乳代用品销售管理办法》出台

- 尽快制定新的《母乳代用品销售管理办法》，明确“母乳代用品”的定义和范围等；
- 允许特殊医学用途配方食品生产企业在干扰母乳喂养的前提下，与医疗卫生专业人员进行关于科学喂养的交流沟通；
- 允许母乳代用品生产经营者与医疗卫生机构及其人员开展科学研究、意见征询以及健康教育等活动。

### 2 4. 减少行政许可带来的浪费

- 考虑合并多项涉及审批事前管理的现场核查工作，避免重复核查导致资源浪费；
- 仅在首次现场核查中要求动态生产，在随后的核查中不强制动态生产。

### 4 5. 促进特殊医学用途配方食品的公众教育

- 加强对消费者和看护人员关于从母亲怀孕到婴儿第二个生日的前1000天，接受良好营养的重要性的教育；
- 编制消费者教育资料，鼓励基层政府面向公众开展基础营养教育，提高特殊医学用途配方食品的认知度、接受度和正确使用率；
- 制定合理的特殊医学用途配方食品广告审查细则，允许一岁以下特殊医学用途配方食品进行正确的宣传与消费者进行准确沟通，包括学术期刊和会议等形式的严谨的学术交流和科学普及。

### 2 6. 优化特殊医学用途配方食品临床试验的要求

#### 6.1 合理化对实验人群的规定

- 对于10岁以下人群、罕见病人群，建议豁免临床实验或减少临床研究比例数，确保合理利用临床试验资源并保障特殊人群的需要；
- 单组试验设计中，可接受将普通膳食作为对照组，进行自身前后对照或与标准正常生长发育指标对照，代替强制平行控制对照的临床试验；
- 明确规定允许单组对照的具体适用的特殊医学用途配方食品。

#### 6.2 优化临床观察指标

- 科学评价特定全营养配方食品的有效性，而不是要求全部指标均为不劣于对照样品，允许进行深入分析并解释某些指标未达到预期效果的可能原因。

### 2 7. 推进对执法人员进行能力建设

- 加强信息公开，尽快捋顺审评要求，对外公开审评要求并加强对基层执法人员培训；
- 强化科学监管，通过提供相关培训，提高审评人员专业素质。

### 8. 提高立法和执法的公开和透明度

- 建议提高对于影响行业发展的重大决策的公开和透明度，积极与行业沟通，引导行业健康发展；
- 建议公开境外工厂的注册现场核查年度计划（婴配和特医食品），便于企业提前进行原材料和生产准备。





## 工作组简介

农业、食品和饮料产业对人们的日常生活有着重大影响。当前，随着对食品的安全性和可持续获取度的关注不断上升，这一产业在全球范围内正处于不断创新的道路上，推动行业实现新突破、采用新技术。对中国而言，除了促进农业发展和实现食品生产过程现代化外，提高食品安全和保障对于推动经济可持续增长、人民生活水平不断提高至关重要。

农业、食品和饮料业工作组帮助会员与相关监管部门建立沟通渠道，以便中国政府更好地推动食品安全、改善欧洲食品和饮料公司的市场准入。工作组包括进口商和出口商、制造商、经销商、零售商、餐饮服务供应商、专业检测机构和咨询机构。目前，工作组由150多个成员企业构成。

农业、食品和饮料业工作组包括三个子工作组，分别是干酪业子工作组、特殊医学用途配方食品顾问委员会和婴幼儿营养子工作组。干酪业子工作组成立于2014年，其成员包括八家著名的欧洲干酪厂商和行业协会。特殊医学用途配方食品顾问委员会成立于2016年，其成员包括四家专注于特殊营养的国际知名生产商。婴幼儿营养子工作组成立于2009年，目前包括九家跨国公司会员，以及四家本土奶粉生产商作为合作伙伴。

上述三个子工作组均代表其会员利益，旨在促进所有相关利益方的对话和沟通。

## 近期发展

中国的政府机构改革方案由国务院于2018年3月向全国人民代表大会提交，<sup>1</sup>并于2019年初开始全面实施，这给中国的农业、食品和饮料业监管机构带来了巨大变化。工作组高度认可各级机构改革。缺乏跨部门协调机制是食品相关标准制定和实施方面长期存在的问题。尽管如此，为确保机构改革有助于促进贸易，提高通关及其他食品安全执法领域的工作效率，工作组建议中国中央政府提供进一步指导，尽快促进食品安全监管体系内的各类政策、法

规和标准协调统一。该行业希望进一步明确食品安全和非食品安全标准，以及相关监管部门的职责。

农业、食品和饮料业工作组正密切关注将于2019年9月30日起实施的《进口食品随附证书管理办法（征求意见稿）》<sup>2</sup>的相关动态。该《征求意见稿》要求食品进口商对每批输华食品随附由出口国家/地区主管部门出具的证书，证明相应食品已通过出口国家/地区主管部门的审批，适合人类食用。虽然工作组支持政府方面为保障食品安全和保护中国消费者而做出努力，但业界担心这些举措有可能破坏贸易，因为某些国家的政府部门可能不会建立必要法律框架提供此类证书。工作组还欢迎并期待中国政府履行最近发表的《中欧峰会联合声明》中所述的承诺。这些承诺包括：在低风险食品的官方认证问题上将寻求国际标准制定机构的指导；2019年结束《关于中欧地理标志合作与保护协定》的正式谈判；早日启动关于深化葡萄酒和烈酒领域合作的联合可行性研究。<sup>3</sup>

## 主要建议

**6 1. 建立统一的合规评估和执法制度，确保中国各级执法人员以一致方式执行各类法律法规。**

### 问题

法律法规执行尺度不一是常见问题，这导致审批时间延长，公司运营复杂性增加，潜在违规风险滋生。

### 分析

近年来，随着统一、权威的食品监督体系的加速建立，中国食品安全监管体系建设有了很大改善。在这样的大环境下，基层执法人员必须对法治有更好的了解。只有确保执法人员遵循依法行政、合理行政、程序得当、权责统一的基本要求，企业的合法权益才能得到保障。

<sup>1</sup> 《关于国务院体制改革方案的说明》，全国人大，2018年3月14日，查阅日期2019年4月26日，<[http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhh/13\\_1/2018-03/14/content\\_2048552.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhh/13_1/2018-03/14/content_2048552.htm)>

<sup>2</sup> 《关于对<进口食品随附证书管理办法（征求意见稿）>进行WTO/TBT通报的函》，国家质量监督检验检疫总局，2017年6月8日，查阅日期2019年5月23日，<[http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk\\_13386/jysnqgk/jckspaq/201706/t20170608\\_490388.htm](http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk_13386/jysnqgk/jckspaq/201706/t20170608_490388.htm)>

<sup>3</sup> 《第21次中欧峰会联合声明》，欧盟委员会，2019年4月9日，查阅日期2019年5月29日，<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/09/joint-statement-of-the-21st-eu-china-summit/>>







中央和地方相关监管机构之间缺乏协调也会带来运营挑战。农业、食品和饮料业工作组希望，新成立的国家市场监管总局将促进监管机构之间的协调配合，包括原国家工商行政管理局、国家食品药品监督管理总局、国家质量监督检验检疫局的对内监管职能部门，使政府机构改革最终能够提高食品安全监管效率和监管力度。

修订的《中华人民共和国标准化法》已于2018年1月1日生效，<sup>4</sup>明确了不同标准的法律位阶。为了避免这些标准起不到应有效果，工作组建议为执法机构和公司提供更多的培训和指导，以免在地方一级引起混淆或误解。

### 建议

- 建立科学的工作绩效考核制度，规范执法人员行为；
- 开展系统化的法律培训、加强案例研究，提高执法人员的法律能力和执法能力。

## 2. 各级行政主管部门建立有效的食品安全追溯体系，明确供应链各环节相应责任，加强食品安全风险沟通机制

### 2.1 建立食品追溯体系，以针对食品安全风险进行有效沟通，从而构建可靠的供应链

#### 问题

缺少统一的标准或指导来帮助企业建立食品安全追溯体系；现有的监测机制不够健全，无法就所有食品安全风险进行沟通，这意味所产生的信息很容易被修改或伪造。

#### 分析

供应链中的初级农业工人、加工企业、包装企业、批发商、经销商、零售商和仓储企业，对风险沟通和食品安全可追溯性都有着不同的理解。同时，尽管已发布了一些有关食品安全追溯体系的文件，如2009年国标委发布的《饲料和食品链的可追溯性体系设计与实施的通用原则和基本要求》(GB/

T22005-2009)<sup>5</sup>、原国家食药监总局分别于2015年和2017年发布的《食品召回管理办法》<sup>6</sup>和《关于食品生产经营企业建立食品安全追溯体系的若干规定》<sup>7</sup>以及原农业部于2016年发布的《关于加快推进农产品质量安全追溯体系建设的意见》，<sup>8</sup>但中国在中央层面并没有涵盖国内各级行政管理部的统一的食物安全追溯体系。因此，供应链上的企业出于必要而建立自己的追溯体系时，这些体系只能满足公司的内部需求，无法针对可能存在的食品安全风险进行有效的对外沟通。

建立追溯制度是保证食品安全的重要因素，工作组支持中国政府在这方面所做的努力。为实现该目标，确保不同监管机构之间协调配合对落实相关政策至关重要。工作组希望，政府机构改革有助于解决这一问题，促进食品和农产品追溯体系的整合，完善现有政策文件和技术标准，发布强制性标准的指导文件，在必要时针对不同产品类别制定文件，从而确保食品安全监管的一致性。许多地方政府部门往往会通过积极搭建地方追溯平台来管理食品的可追溯性。然而，建立和遵循多种追溯系统对于企业而言成本高昂。由于在现行制度下，企业是食品安全问题的第一责任人，决定采用哪种追溯服务应属于商业决策。最后，工作组建议中国政府采取措施，保护上传到追溯平台的信息，确保这些信息真实有效且无法篡改。

#### 建议

- 发布统一的标准或政策文件，指导和鼓励企业建立省时、经济的食品供应链追溯信息系统；
- 进一步完善现行法律和法规，发布强制性标准的指导文件，并在必要时针对不同产品类别制定文件。

4 《中华人民共和国标准化法》，国家标准委，2017年11月4日，查阅日期2019年4月15日，<[http://www.sac.gov.cn/z/bzhf/bzhfdt/201711/t20171106\\_317995.htm](http://www.sac.gov.cn/z/bzhf/bzhfdt/201711/t20171106_317995.htm)>

5 《GB/T22005-2009饲料和食品链的可追溯性 体系设计与实施的通用原则和基本要求》，国标委，2009年9月30日，查阅日期2019年5月29日，<<http://down.foodmate.net/standard/sort/3/21548.html>>

6 《食品召回管理办法》，国家食药监总局，2015年3月11日，查阅日期2019年5月29日，<[http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content\\_2937326.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2937326.htm)>

7 《关于食品生产经营企业建立食品安全追溯体系的若干规定》，国家食药监总局，2017年3月28日，查阅日期2019年5月29日，<[http://www.spjcgx.gov.cn/pu/ArticleDetails.aspx?sml\\_id=422055](http://www.spjcgx.gov.cn/pu/ArticleDetails.aspx?sml_id=422055)>

8 《农业部关于加快推进农产品质量安全追溯体系建设的意见》（农质发[2016]8号），农业部，2016年6月21日，查阅日期2019年5月29日，<<http://law.foodmate.net/show-188747.html>>





## 2.2 明确供应链各环节相应责任，加强食品安全风险沟通机制

### 问题

缺乏快速响应体系和信息交流渠道，各利益相关方的责任划分不明确，这些都带来了巨大的食品安全风险。

### 分析

在某些情况下，尽管食品生产商想方设法降低食品安全风险，但供应链中其他环节出现纰漏也会导致食品安全事件的爆发，从而引发公众抗议。目前，各利益相关方普遍缺乏责任感，无形之中增加了食品安全风险。尽管可以检索利益相关者的相关信息，但这些信息是分散的，不集中且碎片化。

为了更迅速地应对突发的食品安全事件，工作组建议中国政府借鉴欧盟的最佳做法。例如，为了加强供应链中的食品安全管理措施，欧盟委员会在《食品安全白皮书》中明确了各方责任。<sup>9</sup> 这使欧盟供应链中的食品安全问题得到了彻底改观。此外，欧盟委员会推出的欧盟食品和饲料快速预警系统，<sup>10</sup> 为应对食品或饲料问题引起的潜在威胁提供了沟通和评估机制：欧盟食品和饲料快速预警系统以公开透明的方式采取更快速积极的应对措施，更好地保护消费者及供应链中的其他各方的利益。事后，可以根据对所有相关信息的综合分析进行决策，以防止有害食品进一步流通。

### 建议

- 树立全面、合理、公平的规章制度，明确食品供应链上各方的相应责任；
- 建立数据库，在生产商、加工商和经销商等主要用户之间交换关键数据；
- 建立快速预警机制（可借鉴欧盟食品和饲料快速预警系统），对食品供应链中存在的风险进行评估和报告。

<sup>9</sup> 2000年1月12日，欧盟委员会向公众公布了《食品安全白皮书》。这是一项积极主动的食品安全监管的政策，制定了一套连贯而透明的规则，强化了从农场到餐桌全产业链的食品标签要求，并为获得详实的科学建议提供了更多的途径。《食品安全问题白皮书介绍》，欧盟委员会，2000年1月12日，查阅日期2019年5月29日，<[https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/gfl\\_white-paper\\_food-safety\\_2000\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/gfl_white-paper_food-safety_2000_en.pdf)>

<sup>10</sup> 欧盟RASFF（食品和饲料快速预警系统）消费者门户主页，欧盟委员会，查阅日期2019年5月29日，<<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/consumers/>>



## 4 3. 发布官方文件，详细说明使用新型转基因食品原料和添加剂的审批程序及时间表

### 问题

国家卫生健康委员会及农业农村部关于使用新型转基因食品原料和添加剂的临时审批程序尚未正式明确，导致监管效率相对低下；此外，目前尚未出台关于申请档案要求的正式文件，为这类产品的新申报带来了不确定性。

### 分析

在中国，已经连续九年没有新型转基因食品原料和添加剂通过审批了。监管审批工作中止妨碍大量先进产品进入中国市场。因此，产业链相关衍生品或下游产品在全球市场中的竞争力十分有限。

2010年，原卫生部停止批准转基因食品原料和添加剂的申请，并要求申请人取得原农业部颁发的生物安全证书。此后两部委未能就发放生物安全证书达成共识，直到2017年6月，国务院食品安全委员会提出两部委联合审批的解决方案。2018年6月中旬，国家卫生健康委员会开始接受转基因食品添加剂申请，但仅限于农业农村部审查的材料。截至2018年底，农业农村部已通过了14种转基因酶制剂。国家卫生健康委员会于2019年2月开始对同类产品实施食品添加剂审查程序。

虽然这14种产品在审批程序上取得了很大进展，但目前仍未颁布有关联合审批程序和申请档案要求的正式监管文件，因此其不确定性仍然是业界非常关心的问题。中国政府已经起草了《食用转基因微生物（和产品）安全评价指南》，但尚未披露其内容和可能发布时间。

监管障碍的另一方面在于目前的批准程序不适用于所有类型的转基因食品原料和添加剂。例如，自2016年以来，关于使用转基因微生物生产的低聚糖的申请档案一直被驳回。

### 建议

- 征求意见并尽快发布《食用转基因微生物（和产品）安全评价指南》，确保数据要求科学合理；





- 公布关于使用新型转基因食品原料和添加剂的明确审批程序，精简参与审批流程的部委数量。

#### 4. 加强与经济合作与发展组织的沟通，支持推动中国加入经合组织农药领域框架协议

##### 问题

根据中国新出台的《农药登记试验管理办法》，<sup>11</sup> 为支持实施中国农药登记制度，农业农村部于2017年11月不再承认由境外良好规范实验室出具的报告，境外公司提交的产品登记数据得不到审核或批准，导致在华跨国公司的成本增加、登记期延长。

##### 分析

2017年6月1日，中国开始正式实施修订后的《农药管理条例》。<sup>12</sup> 该配套法规明确规定要在国内加强农药管理，简化和加强农药生产许可程序，提高评价标准，严格市场监管，鼓励农药创新，进一步提高农药管理水平，确保产品质量安全。

然而，业界担心的是，《农药登记管理办法》第十六条中关于批准境外试验数据的规定难以付诸实践。该办法要求“登记试验报告应当由农业部认定的登记试验单位出具，也可以由与中国政府有关部门签署互认协定的境外相关实验室出具；但药效、残留、环境影响等与环境条件密切相关的试验以及中国特有生物物种的登记试验应当在中国境内完成。”<sup>13</sup> 截至目前，中国尚未与任何国家或国际组织签署互认协议，如经合组织框架协议（或经合组织农药计划）。事实上，中国是世界上唯一要求所有农药登记试验都在本国进行的国家。

根据中国农药登记制度和产业的特殊性，经过商务部、农业农村部、行业协会和中国境内经合组织机构共同努力和讨论，在华经合组织机构愿邀请中国首先加入农药领域的相互承认数据框架协议，以解决因注册期漫长而导致新产品短缺的问题，中国政

府对此表示全力支持。目前，行业正在等待经合组织成员对实施该提案的投票结果。

##### 建议

- 加强与经合组织及其成员的沟通，支持推动中国加入经合组织农药领域框架协议，促进中国农药登记测试系统与国际农药登记测试系统接轨。

#### 5. 以有力的科学证据为基础，优化实施《国民营养计划（2017–2030年）》

##### 问题

作为实施《国民营养计划（2017-2030年）》的重要参与者，食品和饮料业需要就如何执行该计划获得更明确的指导，以便能够充分参与改善中国的整体营养供应情况。

##### 分析

目前，中国的食品和饮料行业参与者希望获得有关部门对实施《国民营养计划（2017-2030年）》更明确的指导。

行业参与对于确定适当且经过验证的技术和方法（例如，通过开展队列研究与国际公认的健康饮食基准进行比较）来监测和评估食品和人口营养状况（包括原料的质量和安全性）至关重要。传统食品加工和保存方法应与现代工业食品加工实践相结合。食品和健康相关的科学知识应以清晰实用的方式向食品和饮料行业传播，并与现有的最新营养科学知识保持一致。

根据最近的数据，与限制食用被认为不太有利的营养物质（即饱和脂肪和糖）相比，以消耗富含保护性化合物的食品为特征的饮食模式很可能更有益，这类化合物是指植物性食物及其成分，如纤维、多酚和多不饱和脂肪酸，它们是传统饮食的关键组成部分。<sup>14</sup> 基于这些假设，可以推断像某些西方国家一样为改善饮食质量而采用强制性立法干预措施可能不是最佳策略。

11 《农药登记试验管理办法》，农业农村部，2017年7月20日，查阅日期2019年7月2日，<[http://www.moa.gov.cn/nybg/2017/dq/201712/t20171230\\_6133935.htm](http://www.moa.gov.cn/nybg/2017/dq/201712/t20171230_6133935.htm)>

12 《农药管理条例》，农业农村部，2017年4月5日，查阅日期2019年7月2日，<[http://www.moa.gov.cn/gk/zcfq/xzfg/201704/t20170405\\_5549362.htm](http://www.moa.gov.cn/gk/zcfq/xzfg/201704/t20170405_5549362.htm)>

13 《农药登记试验管理办法》，国务院，2017年6月21日，查阅日期2019年7月2日，<[http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\\_5234531.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5234531.htm)>

14 Forouhi, N. G., Krauss, R. M., Taubes G., Willett W., 《膳食脂肪和心脏代谢健康：证据、争议和指导共识》，英国医学杂志，2018年，第361页。





最近的文献表明，饮食与疾病的关系是复杂的，饮食中如果富含对常见现代疾病具有预防作用的特定营养物质，就可能改善整体健康状况，但基于过时的营养、流行病学和实验方法进行限制性饮食起不到这种作用。<sup>15</sup> 某些膳食化合物可有效地避免饮食引起疾病的现象，同时确保身体和精神状态保持平衡。确保健康饮食的最有潜力和前景的策略似乎是“积极营养”，这是一种参与性而非强制性的方法。实施规定性和规范性措施来倡导“更健康”的食品选择，可能不是达到预期结果的最佳方式，在家庭环境中尤其如此。

2014年，世界卫生组织建议限制饮食分量以减少总体能量摄入，进而降低体重不健康增加的风险。<sup>16</sup> 围绕营养教育开展专门研究，在大规模政府医疗保健计划中倡导更健康的饮食方式，这样可以产生巨大的健康红利，还能预防肥胖和相关疾病。<sup>17</sup>

### 建议

- 为实施《国民营养计划（2017-2030年）》和颁布相关行动计划制定时间表和科学的方法；
- 鼓励和倡导基于“积极营养”的传统和多样化饮食；
- 推动实施关于饮食作用、分量和消耗频率的教育计划。

## 6. 食品接触材料及制品监管框架

### 6.1 加快新食品相关产品的注册审批，切实有效地将所有常用的食品接触材料及制品用添加剂纳入批准名单

#### 问题

大量先进材料未纳入《食品安全国家标准食品接触材料及制品用添加剂使用标准》（GB 9685-

2016）中，妨碍了进口食品和饲料生产领域所使用的包装材料、设备、机械、管道、配件和其他材料，进而对中国食品和饲料行业造成不利影响。

#### 分析

GB 9685-2016规定了食品容器、包装材料用添加剂的使用原则，允许使用的添加剂品种，使用范围，最大使用量，特定迁移量或最大残留量及其他限制性要求。该标准还包括了食品接触材料及制品加工过程中所使用的部分基础聚合物的单体或聚合反应的其他起始物。

GB 9685-2016于2017年10月19日生效。该标准为原材料和辅助材料引入了更清晰的管理模型，目前使用正面清单来管理这些材料。对于每种类别的食品接触材料，包括塑料、涂料、橡胶和硅胶，该标准都提供了允许使用的添加剂的清单。在产品中使用未列入正面清单的添加剂在中国会构成非法行为。此后，国家卫生健康委员会批准了新的添加剂和食品接触材料，以满足食品接触材料及制品业的需求。

欧盟制定了享有合法资格的物质白名单，其中的物质可以在可能接触食品的材料中用作添加剂，但在中国，欧洲工业中经常使用并已被证明可安全用于食品接触材料的基本物质并不符合国内法规。例如，《食品安全国家标准-食品接触用橡胶材料及制品本标准》（GB 4806.11-2016）对GB 9685-2016和其他相关法规的援引不足，缺少后者中列出的许多橡胶和硅橡胶物质。然而，这些物质对于生产机械或部件的密封材料是极其重要和/或必不可少的。由于这些添加剂尚未包括在GB 9685-2016中，所以这对于进口包装材料、设备、机械、管道、配件以及可用于中国食品和饲料生产领域的其他材料来说存在很大问题。这些产品的进口如果发生中断，可能会损害中国的食品和饲料行业。

此外，食品相关新产品的注册通常需要很长时间，这可能会导致进口贸易量和价值大幅下降。

#### 建议

- 切实有效地将所有常用的食品接触材料及制品用

15 Meier T., Gräfe K., Senn F., Sur P., Stangl G. I., Dawczynski C., März W., Kleber M. E., Lorkowski S., 2019年,《1990年至2016年世界卫生组织欧洲区域51个国家的膳食危险因素造成的心血管死亡率:全球疾病负担研究的系统分析》,《欧洲流行病学杂志》,第34卷,第1期,37-55页,查阅日期2019年6月13日, Springer Link数据库, <<https://doi.org/10.1007/s10654-018-0473-x>>

16 《限制饮食分量以降低儿童的超重和肥胖风险》, 世界卫生组织, 2014年9月, 查阅日期2019年6月26日, <[https://www.who.int/elena/bbc/portion\\_childhood\\_obesity/en/](https://www.who.int/elena/bbc/portion_childhood_obesity/en/)>

17 Lee Y., Mozaffarian D., Sy S., Huang Y., Liu J., Wilde P. E., Abrahams-Gessel S., de Souza Veiga Jardim T., Gaziano T.A, Micha R., 2019年,《通过医疗保险和医疗补助实施改善饮食和健康经济激励措施的成本效益:微观模拟研究》, PLOS Medicine, 研究文章, 查阅日期2019年6月13日, <<https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002761>>







添加剂纳入批准名单；

- 加快新食品相关产品的注册和审批程序。

## 6.2 更新食品接触材料及制品技术要求，规定食品相关产品中原料和添加剂的使用限制

### 问题

如果无法获得有关食品接触材料的原辅材料信息，特别是关于限制物质和使用条件方面的信息，食品接触材料及制品贸易商将无法准确评估其产品的合规性和安全性。

### 分析

化学物质制造商需要按照《食品安全国家标准-食品接触材料及制品生产通用卫生规范》（GB 31603）生产产品，并提供化学品符合性声明，在其中规定食品接触材料及制品的授权使用和限制使用情况。此外，根据《食品安全国家标准-食品接触材料及制品通用安全要求》（GB 4806.1-2016），供应链中的所有企业都必须对最终产品的合规性和安全性承担责任。然而，大多数食品接触材料及制品进口商是从境外贸易商而非境外制造商购买产品。一般而言，食品接触材料及制品贸易商不了解成分或添加剂的产品组成，而且制造商往往会积极保护与产品开发、制造和加工相关的专有信息，这使问题进一步加剧。然而，食品接触材料及制品的技术要求方面的法律和法规不仅仅是一系列指数；同时还规定了制造过程中的成分和添加剂的使用限制。只有获取原辅助材料（特别是限制物质）的信息以及食品接触材料及制品的使用条件，行业才能准确评估材料的合规性和安全性。但是，这些信息通常被视为商业秘密，这进一步增加了分析风险及确保合规的难度。

### 建议

- 更新食品接触材料及制品技术要求，规定食品相关产品中原料和添加剂的使用限制。

