

基于国际经验完善我国食品声称管理的建议

田明¹, 冯军^{1*}, 尹淑涛², 陈铮³

¹国家市场监督管理总局发展研究中心 北京 100088

²中国农业大学食品科学与营养工程学院 北京 100083

³中国食品科学技术学会 北京 100048)

摘要 随着经济社会的快速发展以及科学技术水平的不断提升,广大人民群众的生活日益改善,对营养健康的需求不断增强。现阶段,我国主要通过食品标签向消费者提供食品营养信息和特性,然而由于食品声称相关管理制度尚待完善,不规范声称的现象时有发生,严重影响了群众对我国食品安全的满意度和信任感。本文系统梳理了国际食品法典委员会和部分国家、地区关于食品声称管理的具体要求,并与我国食品声称现行管理制度进行比较分析。在此基础上结合我国国情,提出对我国食品声称管理的建议。

关键词 食品声称; 国际经验; 我国现状; 建议意见

文章编号 1009-7848(2023)11-0465-06 DOI: 10.16429/j.1009-7848.2023.11.044

食品作为人类赖以生存和发展的基本物品,提供了人类生长所需的基本营养,助力人体构建天然免疫屏障。随着生活水平不断提升、科学技术不断发展、食品产业不断创新,相关产品日趋多元,食品潜在的营养功能被广大消费者需要,其科学性也不断被证实。加之食品安全监管工作的不断完善,标签标识成为推介食品营养和功能的重要窗口。本文在梳理国内外食品标签管理中关于食品声称管理要求的基础上,结合我国实际情况,提出完善食品声称的建议,旨在推进我国食品行业不断规范,助力实现产业高质量发展的目标。

1 国际食品法典委员会对食品声称的要求

国际食品法典委员会(CAC)作为制定国际食品标准的政府间组织,在食品声称管理方面发布了《预包装食品标识通用标准》(CXS 1-1985 2018 年修订)《产品声称通用准则》(CAC/GL 1-1979 2009 年修订)《营养和保健声称使用准则》(CAC/GL 23-1997 2013 年修订)等标准和准则,旨在保障消费者健康和食品贸易公平。

《预包装食品标识通用标准》(CXS 1-1985 2018 年修订)等对食品声称的定义进行了明确,

即声称、暗指或暗示某种食品具有特定品质的任何表述^[1],不仅仅包括营养特性方面,还包括产地、成分、性质及其它特性。

《产品声称通用准则》(CAC/GL 1-1979 2009 年修订)规定,所有食品声称不得以虚假、误导或欺骗的方式或者可能对食品任何方面特性产生错觉的方式对食品进行描述和介绍;食品营销者对食品声称应能提供合理依据。同时对禁止声称的情形、易误导声称以及特定情形下的声称作出了明确规定,例如在没有食品法典标准或准则规定的情况下,同时销售国如果也没有相关法规授权,食品声称则不得涉及疾病预防、减轻、治疗或治愈以及机能失调或生理状况^[2]。

《营养和保健声称使用准则》(CAC/GL 23-1997 2013 年修订)明确了营养声称和保健声称的定义及相关规定(见表 1)。其中,营养声称分 3 种类型,多与食物中的营养素含量相关;保健声称虽同样分 3 种类型,但更强调食品或其成分与健康之间的关联性,如维持人体健康及促进生长发育方面,或改善某种与健康相关的生理功能等(表 1 中带星号的作用需与此相关)^[3]。值得注意的是,以下情况并不属于营养声称的范畴:一是仅在配料表列出的物质,二是强制性营养标签中提及的营养素,三是根据国家相关法规规定,需要在表情中明确标明的物质定量和定性声明。

收稿日期: 2022-11-24

基金项目: 国家市场监督管理总局科技计划项目(2022MK167)

第一作者: 田明,男,博士,副研究员

通信作者: 冯军 E-mail: fengji@samrdrc.org.cn

表1 营养声称和保健声称分类、定义及实例

Table 1 Classification, definition, and examples of nutrition claims and health claims

声称	分类	定义	举例
营养声称	营养素含量声称	描述食物中营养素含量水平的1种营养声称	“补充维生素A”
	营养素比较声称	2种及以上食品的营养素水平、能量值等进行比较的声称	“增加”“多于”等
	无添加声称	食品中未直接或间接加入某个成分的任何声称	食品中未添加任何类型糖
保健声称	营养素功能声称	描述在人体生长、发育和正常功能方面营养素所具有的生理作用	营养素A具有**作用 ^[4] ,食品B可补充或含大量营养素A
	其他功能声称	摄入食品后,食品或成分在维持人体正常功能等方面具有特定有益效果。相关效果主要反映在增强/改善某种功能,或者维持健康状态,以及对健康的积极作用	物质A具有***作用 ^[4] ,食品B含有y克的物质A
	降低疾病风险声称	摄入食品后,相关活性成分具有降低某种疾病发病率或降低某种健康状况发生率 ^[4]	富含物质A的膳食可降低疾病C的风险,食品B中物质A含量高

通过表1可知,CAC将食品声称划分成营养声称、保健声称两大类,其中保健声称要求严格,一方面需要经过严格的科学论证,另一方面论证结果需接受科学审查,当证明声称效果与健康之间具有足够的相关性后才可使用。随着科学技术的发展,相应的科学证据也需及时更新。同时,CAC明确与保健声称相关的产品均须经产品销售国主管部门严格把关后方可上市。此外,《营养和保健声称使用准则》明确,在健康膳食结构中摄入合理数量的营养成分或含营养成分的产品,即可获取相关声称的益处。由此可见,CAC认可摄入食品或成分后具有特定有益效果,因此应鼓励科学且规范的食品营养和保健声称。

2 部分国家或地区食品声称监管特点

基于CAC发布的相关标准和准则,结合各国或地区的特点,全球主要国家和地区食品声称基本可分为营养声称和健康声称两大类。其中,营养声称聚焦营养素,声称内容与其含量密切相关,声称内容在标签标示上较为直观易于辨识,常用于普通食品。健康声称主要是涉及功能活性的声称,聚焦食物或其成分与健康之间的关系,例如维持机体健康状态声称、降低疾病发生风险声称等,此类声称多用于保健食品类似产品。

值得注意的是,全球范围内食品声称中涉及功能的声称的使用范围已经不仅仅局限在保健食品类似产品中,美国、欧盟、加拿大以及日本在普通食品的声称管理工作中均有所突破。然而,对于普通食品声称功能(成分或整体)需有足够的科学共识且满足一定的监管要求。例如,美国食品药品监督管理局(FDA)对食品声称进行分类管理,广告中涉及声称的由美国联邦贸易委员会(FTC)统一管理,其中普通食品在标签中标示“该声称未经FDA认证,且该产品不得用于预防、诊断、治疗疾病”的前提下,可使用膳食补充剂常用的结构/功能声称^[5]。欧盟按照原料的功效采用列举的方式整理了允许食品使用的健康声称清单,普通食品若满足清单中声称的相关要求均可标注^[6]。目前欧洲食品安全局(EFSA)批准的健康声称中包括一般性健康声称、降低疾病风险的声称以及涉及儿童发育与健康的声称。加拿大卫生部明确加拿大普通食品的声称分为功能声称和一般健康声称,声称的使用条件也很明确,即拥有证明其营养成分功能或营养真实性的科学证据便可使用相关声称。普通食品与天然健康产品在进行一般健康声称时,声称的强度不同^[7]。随着日本功能性标示食品范畴的不断扩大,功能声称的使用可由企业自主负责,现阶段日本功能性标示食品涵盖了包含膳食补充

剂型的加工食品、一般加工食品以及生鲜食品等品类^[8]。

3 我国食品声称监管现状

现阶段,我国食品声称既受法律规定约束,同时还需遵循国家食品安全相关标准,然而顶层尚未对食品声称形成统一、科学的监督管理体系。同时,法规标准的内容也有待细化。例如《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)及其实施条例仅对特殊食品中的保健食品如何声称进行了规定,未涉及普通食品声称要求。

普通食品声称的相关要求主要通过预包装食品标签进行管理。例如《预包装食品标签通则》(GB 7718-2011)明确营养标签分为两类:一类是特殊膳食类食品和专供婴幼儿的主辅类食品营养标签;另一类是其它预包装食品营养标签。同时,食品标签内容应当真实、准确,不能虚假、夸大宣传误导消费者;《食品安全国家标准 预包装食品营养标签通则》(GB 28050-2011)和《食品安全国家标准 预包装特殊膳食食用食品标签》(GB 13432-2013)分别对不同类别预包装食品营养特性标签的要求进行了介绍(见表 2 和表 3)^[9]。

表 2 特殊膳食类食品和专供婴幼儿的主辅类食品声称要求

Table 2 Claim requirements for special dietary foods and foods specifically for infants and young children

声称	分类	定义	举例
能量和营养成分含量声称	未分类	能量或营养成分在产品中的含量,前提是相关含量已达到产品要求的最低值	“含有”“提供”“来源”等
能量和营养成分功能声称	未分类,列举了 23 种标准用语	营养成分在维持人体正常生长、发育和生理功能方面能发挥的作用	

表 3 其它预包装食品声称要求

Table 3 Claim requirements for other pre-packaged foods

声称	分类	定义	举例
营养声称	含量声称	描述食品中能量或营养成分含量水平的声称	“高”“低”或“无”
	比较声称	与消费者熟知的同类食品的营养成分含量或能量值进行比较以后的声称	“减少”“增加”等
营养成分功能声称	未分类,列举了 23 种标准用语	营养成分在维持人体正常生长、发育和生理功能方面能发挥的作用	膳食纤维有助于维持正常的肠道功能;膳食纤维是低能量物质

4 我国食品声称与 CAC 规定的异同

4.1 声称的分类和定义基本相同

总体而言,我国食品声称的定义与分类同 CAC 相关要求基本相同,食品声称分为两大类:其中一类都定义为营养声称,而我国的营养声称不包含无添加声称;另一类 CAC 定义为保健声称,我国定义为营养功能声称,其中保健声称包含营养素功能声称、其它营养物质功能声称以及降低疾病风险声称 3 类,我国的营养功能声称不包含降低疾病风险声称,但是《食品安全法》明确“保健食品声称保健功能”,通过梳理已获批的保健功能可知,保健功能与 CAC 明确的降低疾病风险声称

相似。

4.2 声称要求存在细节差异

CAC 明确食品的声称包括声称、暗指或暗示,超出了我国法规和标准明确的食品声称范畴,同时通过表 1 可知,CAC 对食品声称的分类、定义以及举例均有清晰的要求,基本实现标准化,只要符合科学原理且依据声称的相关要求均可声称。我国食品(包括特殊食品)的声称既有食品安全法及其实施条例等法律法规的要求,也需遵守国家标准的规定,总体而言,散见于不同种类的食品标签中,尚未形成独立统一的食品声称的完整体系,其中营养成分功能声称采用列举式展示,超出列举范围的营养成分能否声称营养成分功能存在争

议,且暂无扩大能量和营养成分功能声称的明确方法及路径。

5 我国食品声称存在的问题

5.1 缺乏统筹食品声称的总体设计

我国食品安全治理工作遵循“四个最严”要求,其中包含最严谨的标准和最严格的监管,然而食品安全国家标准制修订和食品安全监管工作职能分别属于国务院卫生行政部门和食品安全监督管理部门,涉及顶层设计的相关部门非同一部门,一定程度上影响顶层统筹食品声称的制度设计。例如,营养标签相关标准明确,我国普通食品可进行营养声称和营养成分功能声称,但是营养成分功能如何科学声称在国际上没有统一标准,各国均有符合本国国情的管理要求。由于标准制修订部门与监管部门不统一,我国存在标准中的营养成分功能声称与《食品安全法》中保健食品的保健功能边界模糊不清的情况,导致消费者很难分辨普通食品与保健食品。

5.2 声称功能的食品分类不统一

目前,我国根据食品安全治理工作的环节或风险不同,食品的分类也比较多元,法规方面,《食品安全法》第四章第四节提出了特殊食品的概念,包括保健食品、特殊医学用途配方食品及婴幼儿配方食品等,显然是与普通食品进行区分;标准方面,GB 13432-2013《食品安全国家标准 预包装食品特殊膳食食用食品标签》中提及特殊膳食食用食品概念,其中《食品安全法》中特殊食品类别的部分婴配食品、特医食品又划入其中,同时还包括大量普通食品,使得特殊食品与特殊膳食食用食品两者虽存在交集,但又不完全相同^[10]。一方面法规与标准不衔接,不利于消费者分辨和选购需要的产品,另一方面将食品完整的体系拆分不利于监管部门工作的开展。

5.3 食品声称的要求待明确

GB 7718-2011《食品安全国家标准 预包装食品标签通则》规定我国预包装食品的声称范围为营养声称和营养成分功能声称,其中营养声称常见于普通食品标签标识,多与含量相关,易于理解^[11]。同时,GB 7718-2011《食品安全国家标准 预包装食品标签通则》对能量和营养成分功能声

规范使用进行了列举,而现阶段只将23种能量和营养成分纳入其中,远远不能满足市场需求。此外,标准并未对营养成分功能声称的扩展路径进行规定。随着科学技术的不断进步,更多的营养成分及其功能将被挖掘和验证,新成分和新功能如何声称尚不明确,因此容易迫使不法商家剑走偏锋,夸大甚至虚假宣传^[12]。从科学角度分析,只要符合客观科学事实,食品中具有营养和生理功能的物质应当声称;从发展角度分析,科学的发展和认知的提升,老百姓对营养和健康需求增强,具有营养和(或)生理功能的食品遵循科学且规范的声称能满足广大人民群众对美好生活的向往。

5.4 普通食品不规范声称影响保健食品行业发展

由于涉及食品声称的制度有待完善,同时与声称相关的科学研究工作基础薄弱,食品营养成分功能与保健功能往往被混为一谈,部分不良商家更是将普通食品的营养声称与保健食品的保健功能声称划上等号,甚至宣传营养成分功能声称能够治疗疾病,误导消费者购买产品。此外,“网红销售”“直播带货”等线上经济的持续火爆,成为了夸大、虚假宣传普通食品等问题的重灾区,媒体在不了解相关实情的情况下往往将此类违法行为归咎于保健食品行业发展的不规范,影响保健食品行业的声誉以及消费者对保健食品的正确认知,严重制约了食品产业的健康发展。

6 对我国食品声称及监管工作的建议

6.1 统筹建立食品声称体系

建议涉及食品声称顶层设计的相关职能部门协调统一推进食品声称顶层设计工作,在科学证据支撑下进行规范的食品声称,由此区分普通食品、特殊食品赛道;同时,畅通补充和更新食品功能声称的渠道,实现声称用语及程序管理的标准化;此外,建议颁布《食品营养与健康声称管理规章》等规范食品营养健康声称的法律法规,加大规范食品声称监管的力度^[13]。

6.2 做好法规与标准的衔接工作

《食品安全法》明确了特殊食品的种类,GB 13432-2013《食品安全国家标准 预包装食品特殊膳食食用食品标签》出现特殊膳食食用食品的概念,两者品

类存在交集又有不同,消费者极易混淆,从而将普通食品虚假、夸大宣传的违法行为误认为保健食品违法行为,影响保健食品行业发展。建议相关职能部门组织专家开展研讨论证,科学设定法规和标准中的食品分类,一方面便于后续相关法规和标准的延伸拓展,另一方面符合老百姓对食品分类的认知以及产业发展的需要。

6.3 建立食品声称的分级分类管理体系

探索转变目前以食品分类来约束食品营养和功能声称的做法,逐步转变为对食品声称行为的监管,继而规范各类食品信息、标识,保障消费者的选择权。重点加大对功能声称的监督,对于易造成误导的声称实行严格的审批管理。探索营养物质与有充分科学依据的功能声称之间量效关系,探索建立食品声称“正面清单”制度和统一清单目录,对符合条件的实行备案管理。

6.4 鼓励各方提升科学认知食品声称的能力

鼓励头部企业及有意愿的企业围绕食品声称相关科学问题加大投入力度、开展科学研究,支撑相关职能部门从顶层构建统一科学的食品声称体系,同时注重企业相关人员食品科学素养的能力培训,确保在食品声称方面规范运用。发动行业协会、高等院校等机构开展形式多样、内容丰富的食品声称科普宣传,鼓励更多老百姓关注食品声称、科学认识食品声称,从而减少不法商家夸大宣传、虚假宣传的空间。

参 考 文 献

- [1] MARIE T A, ALEXANDRA J, CORINNA H, et al. Nutrition labelling is a trade policy issue: Lessons from an analysis of specific trade concerns at the World Trade Organization[J]. *Health Promotion International*, 2018, 33(4): 562-571.
- [2] WILLIAMS P, YEATMAN H, DIPED B, et al. Nutrition function, health and related claims on packaged Australian food products -prevalence and compliance with regulations[J]. *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition*, 2006, 15(1): 10-20.
- [3] BUTT M S, SULTAN M T. Selected functional foods for potential in disease treatment and their regulatory issues [J]. *International Journal of Food Properties*, 2013, 16(2): 397-415
- [4] 陈君石. 食品的营养标识和健康声称——根据陈君石院士在 FIC2021 食品界院士系列高峰论坛上的报告整理[J]. *中国食品添加剂*, 2021, 32(7): 1-3.
CHEN J S. Nutrition labeling and health claim of food - Summary of the report of Chen Junshi from FIC2021 Academician Summit[J]. *China Food Additives*, 2021, 32(7): 1-3.
- [5] 邓勇. 统一国产和进口保健食品宣传监管尺度的路径分析[J]. *食品科学*, 2021, 42(1): 326-332.
DENG Y. A review of ways of unifying supervision standards for promotion of domestic and imported health foods in China[J]. *Food Science*, 2021, 42(1): 326-332.
- [6] 赵洪静, 余超, 白鸿, 等. 欧洲功能食品与健康声称管理概况[J]. *中国食品卫生杂志*, 2008, 20(3): 260-263.
ZHAO H J, YU C, BAI H, et al. Regulatory survey of european functional foods and health claims [J]. *Chinese Journal of Food Hygiene*, 2008, 20(3): 260-263.
- [7] 田明, 王欢, 陈佳苗, 等. 加拿大普通食品与天然健康产品健康声称管理研究及启示[J]. *食品工业科技*, 2023, 44(10): 430-435.
TIAN M, WANG H, CHEN J M, et al. Management research on canadian food claim and natural health product claim and inspiration[J]. *Science and Technology of Food Industry*, 2023, 44(10): 430-435.
- [8] 田明, 张孜仪, 赵静波, 等. 日本保健功能食品的管理及对我国的启示[J]. *中国食品卫生杂志*, 2019, 31(3): 240-245.
TIAN M, ZHANG Z Y, ZHAO J B, et al. Research on health functional food in Japan and its enlightenment to China[J]. *Chinese Journal of Food Hygiene*, 2019, 31(3): 240-245.
- [9] 国家卫生和计划生育委员会. 《预包装食品营养标签通则》(GB 28050-2011)问答(修订版)[EB/OL]. (2014-02-28)[2022-05-24]. <http://down.foodmate.net/info/sort/1/5559.html>.
National Health and Family Planning Commission. General rules on nutrition labeling of pre-packaged food (GB 28050-2011) Q&A (Revised edition)[EB/OL]. (2014-02-28)[2022-05-24]. <http://down.foodmate.net/info/sort/1/5559.html>.

- [10] 王云昊. 浅析 GB 13432-2013 和 GB 28050-2011 在营养标签上的异同点[J]. 食品与发酵科技, 2018, 54(2): 124-126.
WANG Y H. Analysis of relationship between GB 13432-2013 and GB 28050-2011 in the aspect of nutrition labeling[J]. Food and Fermentation Sciences & Technology, 2018, 54(2): 124-126.
- [11] 刘抚. 上海市预包装食品营养标签调查及准确度初探[D]. 上海: 上海交通大学, 2014.
LIU F. Investigation and accuracy of nutrition label of pre-packaged food in Shanghai [D]. Shanghai: Shanghai Jiao Tong University, 2014.
- [12] 黄璞琳. 保健食品定义方式之探讨[J]. 工商管理, 2016(24): 61-62
HUANG P L. Discussion on the definition of health food [J]. Industrial and Commercial Administration, 2016(24): 61-62.
- [13] 赵洪静, 余超, 白鸿, 等. 欧洲功能食品与健康声称管理概况[J]. 中国食品卫生杂志, 2008, 20(3): 260-263.
ZHAO H J, YU C, BAI H, et al. Regulatory survey of European functional foods and health claims [J]. Chinese Journal of Food Hygiene, 2008, 20(3): 260-263.

The Suggestions for Improving the Management of Food Claims in China Based on International Experience

Tian Ming¹, Feng Jun^{1*}, Yin Shutao², Chen Zheng³

¹State Administration for Market Regulation Development Research Center, Beijing 100088

²College of Food Science and Nutritional Engineering, China Agricultural University, Beijing 100083

³Chinese Institute of Food Science and Technology, Beijing 100048)

Abstract With the rapid development of economy and society, as well as the continuous improvement of science and technology, the living standards of the general public are increasingly improving, and the demand for nutrition and health is increasing. At this stage, food labeling is the mainly way to learn about nutritional information and characteristics of foods. However, due to the incomplete management system for food claims, non-standard claims often occur, which seriously affects the satisfaction and trust of the public towards food safety in China. This paper systematically arranged the requirements of Codex Alimentarius Commission and some countries and regions on food claim management, and compared and analyzed them with the current management system of food claims in China. Based on this, combined with national conditions, this paper put forward some suggestions on food claim management for government.

Keywords food claims; international experiences; current situation; suggestions