

美国食品日期标注立法及对中国的启示

肖平辉^{1 2}

(¹中国人民大学食品安全治理协同创新中心, 北京 100872;

²国家食品药品监督管理总局高级研修学院, 北京 100073)

摘要: 研究了美国的食品日期标注体系及相关立法问题, 指出美国联邦和州之间碎片化的食品日期标注一定程度上阻碍食品工业发展, 但美国的日期标注精细化程度高, 考虑食品风险品类做不同的标注要求, 并建立食品银行等社会化捐赠等机制对临近保质期食品进行合理处置。文章指出中国中央集权体制有统一立法的优势一定程度上避免了美国食品日期标注分散和碎片化带来的不利因素, 但美国也有很多有益机制可供中国借鉴。建议中国可借鉴美国等发达国家的经验, 一方面根据食品特点及风险分类, 制定更科学合理的、更精细化的保质期体系; 另一方面, 民政部门可与食品药品监管部门协作, 逐步推动和建立食品的安全、合理和综合利用, 拓建食品安全社会共治的新途径。

关键词: 食品安全; 保质期; 食品日期标注; 食品银行

食品日期标注确保了食品生产日期并对建议食用日期进行标注和记录, 因此各国立法都非常重视。2015年, 新修订的中国《食品安全法》在食品日期标注体系中使用了“食品保质期”这个概念并将之定义为“食品在标明的贮存条件下保持品质的期限”。中国立法对保质期的定义有两个特点: 一是保质期适用所有受《食品安全法》调整的食品品类, 而比较而言, 老法只将预包装食品纳入保质期, 所以新法纳入保质期规定的食品范围明显增大了, 理论上, 按新法, 食品保质期拓展到了整个食品产业。二是保质期是广义且刻意模糊化的概念, 首先是保质期这个概念字面意思较容易让人误解为质量保证的期限, 而且回到上述定义, 其本身就回避了保质期内的食品是否安全这个问题。但是因为中国的《食品安全法》监管执法处罚的依据不少指向保质期, 消费者(包括有争议的职业打假人)面对食品的质量安全这个问题的时候, 有形标签上的重要信息之一也是保质期。这就使得保质期成为食品生产经营者需要重点关注的问题, 也使得保质期这个问题变得更敏感和复杂。美国联邦体制下的食品立法地方分权也适用于食品安全, 这使得美国从联邦到地方总体上没有统一的日期标注, 但美国结合食品风险及品类等因素为食品标注安排了较为弹性的机制。以上两个因素造就了美国食品标注的多样性。与中国整齐划一的保质期体系相比, 美国标

准体系注重日期标注的多样性和弹性给美国食品产业带来食品浪费的问题, 但美国食品日期标注在保持多样性的前提下对高风险类的食品进行适度强制性规定, 这一定程度上也弥补了日期标注多样化带来的弊端。同时, 美国还有发达的过期食品处理机制, 有成熟的社会力量如食品银行等参与进来, 保障了临近保质期食品的合理处置。这些经验或对中国有借鉴意义。

1 美国食品日期标注体系

1.1 美国食品日期标注分类

有关食品日期标注这个问题, 美国联邦并没有统一的立法。历史上, 美国国会有关食品保质期统一的提案并没有通过, 主要压力来自地方政府及工业界。另外, 美国食品药品监督管理局(FDA)和农业部没有得到国会的授权在食品日期标注这个问题上进行统一规定^[1], 这也使得美国食品日期标注基本都是非强制性标准出现。大体上, 美国的食品日期标注分为3类: (1) 安全截止日期标注: 在通常情况下, 标注的日期是对安全性的一种推定, 意味着标注的日期之后, 食品存在安全隐患, 因此不建议继续食用, 典型的安全截止日期指示语通常为“Use by”等; (2) 质量截止日期标注: 在通常情况下, 标注的日期是对质量的一种推定, 意味着标注的日期之后, 食品质量可能减损, 但仍可以食用, 典型的质

基金项目: 中国博士后科学基金面上资助项目“新形势下网购食品的监管和私法人规制的兴起”(项目编号: 2015M570990); 国家食品药品监督管理总局高级研修学院科研立项课题“食品安全治理创新研究——兼评网络食品监管”(项目编号: CFDAIEDL2015Y05)。

作者简介: 肖平辉(1980—), 男, 博士, 研究方向: 食品安全法。

量截止日期指示语通常为“For Maximum Freshness”、“For Best Quality”、“Best Before”等; (3) 准卖截止日期标注: 在通常情况下, 标注的日期既不是基于质量的需要, 也不是基于安全的需要, 而是基于商业操作的需要, 典型的准买截止日期指示语通常为“Sell by”等。

对于同一种食品, 以上3种日期的规定对商家来说意味着不同的商业价值。如果实行安全截止日期, 商家可以在货架上陈列待售的食品的时间相对会更长, 所以对于商家的利益是最大化的保护; 如果实行准卖截止日期, 对商家而言, 则意味着货架陈列期可能是三者间最短的, 上市允许陈列的时间越短, 商家因此需付出代价越高, 而对于消费者而言, 利害程度刚好相反; 如果购买到的食品是标注准卖截止日期, 消费者权益保护而言是最好的, 而标注安全截止日期, 则是最小的, 这是因为购买标注准卖截止日期的食品, 或意味着这个日期过后, 食品的质量和安全性皆有保障; 但购买标注安全截止日期则是指这个日期过后, 这种食品或带来人身损害。附图演示了上述问题。当然, 严格意义上, 上面的分类只是大概地勾画了美国的日期标注体系, 实际中, 远比这复杂, 而且还有些标注含义模糊, 存在理解上不确定性, 比如标注“enjoy by”既可能是质量截止日期, 也可以理解为安全截止日期^[1]。



附图 同种食品适用三种不同日期标注的时间轴含义

1.2 美国食品可食用期限分类

美国国家标准和技术研究所是美国商务部的一个部门, 一直致力于度量标准的推广。在美国国家标准和技术研究所的支持下, 美国国家称重与度量衡大会发布有关食品日期标注的相关标准, 现在已经更新至2015年最新版本。这个食品日期标注标准将选择用“准卖截止日期”(Sell By)作为本标准的食品日期标注主要格式。所谓的“准卖截止日期”被定义为: 推荐的允许食品出售的最迟日期, 通常这个最迟日期离食品质量减损还有一段期限。确定“准卖截止日期”还首先要比照另一个时间点, 也就是可食用期限。而与之相关的, 本标准以食品的可食用期限长短将食品分为3类: (1) 易变质食品(Perishable Food): 通常情况下, 食品包装后, 60天以内食用本食品不会有明显的变质风险, 不会有价值 and 味道减损; (2) 不易变质食品(Semi Perishable Food): 通常情况下, 食品包装后, 60天~6个月内食用本食品

不会有明显的变质风险, 不会有价值 and 味道减损; (3) 耐藏食品(Long Shelf Life Food): 通常情况下, 食品包装后, 6个月以外食用本食品不会有明显的变质风险, 不会有价值 and 味道减损^[2]。

很明显, 这里规定的“准卖截止日期”是从超市和其他食品经营者角度提醒经营者尽快在“准卖截止日期”到来之前处理食品, 因为“准卖截止日期”离食品质量减损期还有一段时间, 所以它比保质期的时间要求还要严格。

1.3 美国食品日期标注体系带来食品浪费

美国食品日期标注体系有两个显著特点: 第一, 实行中央地方分权对食品日期标注的体系; 第二, 食品日期标注不是判定食品是否安全的标准。这也产生两个法律后果: 食品浪费; 政府对标签过期食品没有太强势的执法。

2013年美国哈佛大学食品法及政策研究室与美国自然资源保护委员会合作发布一份关于美国食品日期标注的研究报告: 有个测算认为美国一个四口之家平均每年浪费的食品大约在1365~2275美元之间, 保守估计, 美国每年浪费至少726亿kg的食品。一方面是食品的巨大浪费, 而另外一方面, 美国也有15%的家庭吃不饱, 需要靠食品救济生活。报告对美国50个州研究发现, 美国预包装食品的日期标注也是五花八门, 由此带来的后果就是人们不知道食品包装上面日期的具体含义, 而不得不扔掉原本还可以食用的食品或者捐赠给食品银行(Food Bank)等机构, 从而导致了不必要的食品浪费^[1]。公众仅仅从预包装的信息根本无法得知这些标注的具体含义, 为了谨慎起见, 消费者往往简单地理解成这些标注日期指的是在这些日期之后, 食品就不能食用, 然而根据上述标注来源的美国相关法律和标准, 它们的含义大不相同^[1]。

2 美国过期(临近保质期)食品处理机制研究

对消费者而言, 临近保质期食品、过期食品意味着知情权及可能的食品安全隐患, 所以与保质期相关制度就指向了临近保质期食品和过期食品。因此, 美国有关食品日期标注的制度自然也与临近保质期食品、过期食品有关。美国哈佛大学食品法及政策研究室报告表明: 美国存在3种方法处理食品经营者的快过期或已过期但仍可食用的食品: (1) 折价出售; (2) 捐赠; (3) 政府强制介入处理。第一、二种都是食品经营者自发的私人行为; 第三种则为政府公权力介入行为, 比如相当于强制召回销毁。

食品经营者自己设立快过期的食品专柜, 专门陈列

快过期食用的食品,一般这些食品都是以折扣价出售转卖给专门折扣店。这个处理方式较为简单,是较为纯粹的商业行为。发达国家的商超有相似的做法,比如欧洲、日本、澳大利亚也有相类似的做法,对快过期的食品在展卖上做些处理,快过期的尽量摆在展柜的外面显眼处,以更快卖出去。食品捐赠是美国较为流行的处理快过期或过期但仍可食用食品,而其中捐赠到食品银行是广受欢迎的一种捐赠方式。大部分其他发达国家地区如欧盟、加拿大、澳大利亚、日本都建立起食品银行的体系处理来自超市、公众的食品捐赠,而所捐赠的食品也大多数是快要过期的食品。对于将快过期或已过期但仍可食用食品的捐赠行为在美国视为乐善好施行为,是受到保护的。1996年,美国出台了《比尔·爱默生乐善好施食品捐赠法》此法规定了对于食品捐赠人除重大过失外,因捐赠食品引起食用者患病,免于刑事处罚和民事赔偿的责任^[3]。此法的设立大大地提高了公众、超市捐赠快要过期的食品或已过期但仍能食用的食品的意见。

美国食品药品监督管理局一项调查结果显示:美国含日期标注标签的食品占到总食品的55%。同时在这55%的日期标注标签中。三大类食品日期标注方式安全截止日期标注、质量截止日期标注、准卖截止日期标注都同时存在,但后两者占绝大多数^[1]。这也就意味着,美国食品标签过期不一定意味着不可食用。所以,理论上,有些过期食品也可以售卖。比如食品经营者折价出售或捐赠过期但仍可食用的食品,政府不一定介入。但对于有些高危品类的食品,政府会强制介入处理。

如前所述,基于美国食品日期标签的分散体系及联邦立法权限的局限性,美国食品的日期标签给了食品生产者本身很多自由的选择。对于美国这种产业相对自治、企业相对自律的背景下,政府较少因为食品标签日期过期而强制介入处理临近保质期食品。一是美国已经有较为完备的折价出售和捐赠的处理临近保质期食品的机制,所以,政府无需担心。二是虽然美国食品产业界在日期标注上有较大“自由裁量权”,大部分日期标签都采用了质量截止日期标注和准卖截止日期标注,也就意味着,通常情况下,食品标签标注的日期过期了,只是表示食品质量或有所降低,但并不意味着食品就不安全。不过美国政府对于几类易变质高危食品,与一般食品相比,在日期标注上有更严格的规定。美国食品药品监督管理局制定的《食品法典》(Food Code)中对食品日期标注有相应的规定,对以下三大重点食品领域做了日期标注的规定:

(1) 贝类动物源食品(shellfish); (2) 冷藏、冰

冻、即食等存在高风险的食品(refrigerated, ready-to-eat potentially hazardous food); (3) 真空包装食品(reduced oxygen packaging)。

如果没有严格按照上面要求进行标注,监管部门可以做出没收和销毁处理^[4]。但《食品法典》性质上是自愿性标准,各州自主决定是否采用。美国食品药品监督管理局强制推行的日期标注是婴幼儿奶粉^[1]。美国通过《婴幼儿奶粉法》(Infant Formula Act)对日期标注做了规定:全美的婴幼儿奶粉必须标注“在此日期前食用”(Use By)的字样^[5]。《婴幼儿奶粉法》法律位阶高于《食品法典》。

3 中国食品日期标注及临近保质期食品治理实践

3.1 食品日期标注顶层设计

美国食品药品监督管理局的《食品法典》除了少数几类涉及高危高风险的食品外的日期标注外,基本都是非强制性标准,美国食品药品监督管理局不可以强制在各州推行,各州有权决定是否采用以及如何采用,而美国国家标准和技术研究所的有关日期标注的标准则全部为自愿性标准。与美国相比,中国的中央集权政治体制有一定的优越性。因为中央集权,有关食品安全立法中央地方分权并不像美国那么分散,法律规定的统一性是中国优势。但中国有关食品日期标注的相关配套技术标准还相对粗糙,精细化不够。现有的相关标准主要有《预包装食品标签通则》(GB 7718—2011)。保质期是这条标准提出的作为判定预包装食品是否可以正常售卖的日期。本标准将保质期定义为“预包装食品在标签指明的贮存条件下,保持品质的期限。在此期限内,产品完全适于销售,并保持标签中不必说明或已经说明的特有品质^[6]”。通则又接着规定,保质期规定了如下标示形式:(1) 最好在……之前食(饮)用;……之前食(饮)用最佳;……之前最佳;(2) 此日期前最佳……;此日期前食(饮)用最佳……;(3) 保质期(至)……;保质期××个月(或××日,或××天,或××周,或××年)^[6]。

这里的保质期并不是建立在对食品进行分类的基础上,而是笼统地做了规定。显然,根据食品是否易变质的性质,对食品是否进行日期标注以及怎样进行日期标注的意义是不一样的。同样,对食品还需要根据风险程度予以区分,如婴幼儿食品、肉类制品等因食用人群特殊以及食品类别特殊,这些属于高风险的食品,日期标注以及如何标注的意义也是不一样的,但《预包装食品标签通则》并未明确予以区分。在食品日期的标注问题上,需要卫生行政部门与食品药品监管部门协调合

作, 修订完善涉及食品日期标签的相关标准, 做好有关日期标注的顶层设计。

3.2 临近保质期食品、过期食品治理实践

中国也存在对临近保质期食品、过期食品治理的制度设计, 但相对还比较粗糙。临近保质期食品及过期食品纳入监管可以追溯到 2007 年国家工商总局发布的《关于规范食品索证索票制度和进货台账制度的指导意见》, 本意见对临近保质期的食品应该向消费者明示; 对超过保质期或者已经变质食品, 立即停止销售, 下架销毁或者报告给工商部门来处理。2009 年通过的《食品安全法》明确食品经营者应当及时清理变质或者超过保质期的食品(第四十条), 但对临近保质期食品没有做出规定。2013 年, 工商系统退出食品安全监管后, 食药总局于 2014 年出台了《关于进一步加强超过保质期食品监管工作的通知》明确规定, 禁止以超过保质期食品和回收食品作为原料进行生产加工。对超过保质期食品和回收食品应进行无害化处理或销毁(包装需一并销毁), 或者通过由有资质的单位回收后转化为饲料或肥料等方式进行处理。虽然工商总局的文件同时提到临近保质期食品和过期食品, 但都是较为原则的规定, 操作性不强。食品药品监管总局的文件则回避了临近保质期食品, 从防止过期食品回收用作食品原料入手, 只提到过期食品的监管。各地也纷纷出台地方的相关指导意见和管理办法。北京工商局较早探索临近保质期食品的监管措施, 2011 年试行《临近保质期食品销售专区制度》^[7]。后来, 工商的食品监管职能整体划到北京食品药品监督管理局后, 相关制度也得到继承^[8]。

地方相关职能部门在操作层面对临近保质期食品的监管进行了很多有价值的探索, 但在各类食品临近保质期具体期限的界定上, 各地存在不一样的规定。比如, 福州市工商局通过《工商局关于贯彻落实省工商局临过期食品监督管理工作指导意见的通知》(榕工商市〔2009〕236 号) 规定了食品临近保质期界限的划分标准: (1) 一般情况下, 保质期为 15 天以上的, 为保质期的 20%; (2) 保质期 7 天到 15 天的, 为到期前 2 天; (3) 保质期少于 7 天的, 为到期前 1 天或者到期当天。

在此基础上, 福州同时规定食品经营者可以制定更为严格的临界期限。

而天津市则对临近保质期食品的界定做了更简化的规划, 天津工商局出台的《天津市大型超市临近保质期食品管理指导规范的通知》(津工商食字〔2013〕13 号) 只规定了两种情形: (1) 保质期在 30 天以上(含 30 天) 的, 临近保质期为保质期届满前 7 天; (2) 保质期在 30 天以下的, 临近保质期为保质期届满前 2 天。

目前各地有关临近保质期食品的界定基本都是非强制实施的指导性文件。指导性的意见都没有相对统一的标准, 对于全国连锁超市, 如何遵照执行会是一个比较大的问题。

4 政策建议

4.1 细化保质期立法及相关标准

从这个意义上说, 中国的保质期基本相当于上面提到的美国三种不同日期标注形式的前两者, 在技术标准及上位法中都是大概概念, 是广义的保质期。中国的食品保质期的立法和美国相似, 是一种广义保质期的概念, 笔者认为, 在某种程度上说, 将来这可能会给中国业界带来与美国产业界遇到的相似的困扰。美国的工业产业组织都运行比较成熟, 美国也有非政府组织拟制食品日期标注、保质期的导则, 美国也有成熟的社会组织参与过期食品处理, 这些都在一定程度上化解了美国从联邦到地方碎片化的食品日期标注的问题。所以中国在新《食品安全法》之后, 需进一步细化完善有关食品日期标注、保质期的标准和相关配套立法。另外, 中国也需要将过期食品的处理进一步提升。这些问题都非常复杂, 涉及食品标准立法、政府和社会联动机制, 这个需要在立法的顶层设计予以更多的关注。

4.2 强制法与激励法结合, 借鉴量化分级建立处理分级机制

目前, 在高压治理食品安全的语境下, 国内在治理过期食品这个问题上倾向于过去的强制法的形式。比如, 广州曾讨论过三种方案处理过期食品问题: (1) 行政部门统一上门回收; (2) 定点回收, 经营者运到指定地点; (3) 由商家就地销毁^[9]。如果方案的提出都只从政府规制单线遵从式命令式的监管角度考虑, 这种处理商家或有抵触心理, 这就是为什么我们首先需要讨论食品日期标注的问题。简单地讨论命令式的强制回收过期食品显然没有考虑不同种类食品风险性以及食品的易变质程度的不同, 所以, 建议对食品从风险、易变质性等角度进行分类分级, 对过期食品进行不同方式、不同级别的处理, 从而使得判定食品是否超过保质期更科学, 避免不合理地加重生产经营者的负担。

同时, 政府也可以加强引导, 将强制规定与激励机制有机结合起来。比如, 对于超市主动将快过期食品捐赠福利院或相关机构的, 达到一定额度, 给予一定的奖励(比如地方政府设立基金或是税收优惠等其他形式政府返利返惠)。如果政府对所有过期食品不加甄别整齐划一的强制回收销毁, 对商家而言, 成本过高, 就势必适得其反, 商家会用各种方法来规避甚

至违法操作。

食品药品监管部门在餐饮业建立的卫生量化分级制度的合理内核可以借鉴到过期食品的处理工作中。食品药品监管部门可以对市面上常见的食品进行梳理根据风险和变质性进行分类分级,风险系数及易变质高的,政府有关部门进行一级干预,强制回收销毁;而对于风险较低不易变质的则进行引导,鼓励商家捐赠。

4.3 建立食品捐赠第三方体系

西方国家有关食品银行的成熟经验可以作为中国处理临近过期食品的有益借鉴,这需要多个部门参与合作,传统非食品监管部门如民政部门可与食品药品监管部门协作,鼓励民间团体、NGO 甚至企业参与建立食品银行等第三方食品捐赠机构。同时在第三方食品捐赠体系的基础上完善超市、公众捐赠快过期食品的定点或上门回收食品的机制。地方政府在进行过期食品执法的时候,可以与社区扶助、救助站等社会救助保障机构结合起来。这是发达国家的经验,中国在逐步城市化,完善社会保障体系过程中,可以借鉴发达国家相关经验,先在大城市建立“食品安全+社会救助”食品安全监管形势的试点。鉴于安全性及公众性考虑,食品药品监管部门可以商民政等相关部门制定相关细则规范食品回收。食品药品监管部门还可同时对相关的 NGO 组织、福利

院等工作人员提供有关食品安全的培训,发挥食药系统外的社会力量推动食品安全保障,实现社会共治。◇

参考文献

- [1] Emily Broad Leib, et al. The Dating Game: How Confusing Food Date Labels Lead to Food Waste in America. Washington, D. C.: Natural Resources Defense Council, 2013.
- [2] David Sefcik, Linda Crown, Lisa Warfield. National Institute of Standards and Technology Handbook 130. Gaithersburg: National Institute of Standards and Technology, 2015.
- [3] 42 U. S. Code § 1791 (Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act), 1996.
- [4] Food and Drug Administration, FDA Food Code 2013.
- [5] 21 C. F. R. § 107 (Infant Formula Act), 2013
- [6] 《中华人民共和国食品安全国家标准预包装食品标签通则》(GB7718-2011) [S]. <http://www.moh.gov.cn/zwgkzt/psp/201106/51950.shtml>
- [7] 陈雪根. 北京重申临近保质期食品专区规定 [N]. 中华工商时报, 2012.
- [8] 刘洋. 北京: 商家销售临近保质期食品要提示 [N]. 北京青年报, <http://shipin.people.com.cn/n/2014/0427/c85914-24947206.html>.
- [9] 胡良光. 定点回收过期食品是否可行 [J]. 美食, 2011.

Food Date Labeling Legislation in the US and Lessons for China

XIAO Ping-hui^{1 2}

(¹ Center for Coordination and Innovation of Food Safety Governance of Renmin University of China, Beijing 100872, China;

² China Food and Drug Administration Institute of Executive Development, Beijing 100037, China)

Abstract: The article examined the food date labeling system and relevant legislation in the US, and argued that China could learn lessons from the US and other developed countries and consolidated its food date labeling system from two perspectives. It should diversify mechanisms for date labeling according to characteristics of different foods and risks thereof to reduce and avoid food waste. Additionally, the civil administration department is suggested to work together with food and drug administration department to establish a food bank system in China. By encouraging more enterprises and NGOs to support the food bank idea, those nearly-expired foods can be rightfully handled for the welfare of the whole society. In this way, regulatory collaboration between government and society can be achieved.

Keywords: food safety; shelf life; food date labeling; food bank

(责任编辑 李婷婷)