

# 基于公众健康的食品营养规制

孙娟娟, 胡锦光

(中国人民大学法学院/中国人民大学食品安全治理协同创新中心, 北京 100872)

**摘要:** 随着消费者健康意识的增长, 营养类食品的种类不断增多, 但也因为成分新颖或者信息缺失而存在安全隐患。有鉴于此, 政府对食品营养的干预已经采取了多种法律形式, 如营养改善与营养标识立法, 特殊营养食品的从严监管。然而, 这些立法的方式是以问题为导向, 且内容上也碎片化。鉴于营养性疾病的日益严峻, 有必要对营养规制的方式和现有法律进行梳理, 进而构建有序且协调一致的规制体系, 以实现营养安全基础上的公众健康。

**关键词:** 食品安全; 营养不良; 食物权; 健康; 标识

“良好的膳食是我们对抗疾病的有力武器”, 这意味着食物及其营养对保障健康有着重要的影响<sup>[1]</sup>。其中, 由饮食引发的营养问题也会危及健康, 而这需要符合与营养等食品安全要求有关的要求, 如标识的要求。正因为如此, 就健全食品安全治理的法律体系而言, 食品营养的规制及其法律形式也是该体系的内容之一。在这个方面, 针对不同的营养问题形成了诸多不同的规制和相应的法律形式。以我国的食品营养问题及其规制为例, 《预包装食品营养标签通则》(GB 28050-2011) 作为强制性的国家食品安全标准, 其对脂肪、钠等营养素的强制标示要求也有利于促进消费者合理平衡膳食和身体健康, 进而防止由于脂肪、钠等摄入较高所引发的慢性病。而修订后的《食品安全法》也通过单设“特殊食品”一节, 加强了对保健食品以及包括婴幼儿配方食品、特殊医学用途配方食品在内的特殊营养用途食品的监管。比较而言, 于 2010 年 9 月 1 日起实施的《营养改善工作管理办法》则以全局的视角对改善营养的政府工作作出了规范, 要求通过构建营养监测、营养教育、营养指导以及营养问题干预等制度提高居民营养质量与健康水平。然而, 就基于公众健康保障而对食品营养进行干预的立法理念而言, 还存在以下不足。

首先, 就立法经验来说, 一直以来, 我国的立法采用了基于实践理性的探索试验性思路, 如“成熟一个, 制定一个”<sup>[2]</sup>, 这在食品安全规制方面的表现就是《食品卫生法》这一要素立法的先行。尽管《食品安全法》的综合立法已经取代这一要素立法, 但对食品安全的定义依旧沿袭了对于食品卫生的认识<sup>[3]qw</sup>, 进而对于食品卫生、食品质量、食品营养、食品掺假掺杂等概念

与食品安全的关联缺乏清晰的认识。其中, 食品营养因为是人类生命的源泉和物质基础<sup>[4]</sup>而关乎食品安全与健康保障, 也因为日益增长的优质营养需求而可以作为差异化的食品质量提升营养类食品的市场竞争力。对此, 食品安全与食品质量的概念差异和规制差异<sup>[5]</sup>意味着营养干预方面既需要官方的强制干预以预防营养性疾病对于公众健康构成的公共风险, 也可以由私人部门来推动, 以丰富营养类食品的选择和满足消费者的不同营养偏好。

其次, 国内外的食品安全立法演变史都表明了这个领域内的法律完善方式是根据出现的食品安全问题采取相应的立法应对, 然而, 实践表明: 这一“就事立法”的方式并不足以在食品安全问题频发时确保公众健康<sup>[6]</sup>。正因为如此, 欧盟在吸取疯牛病危机的教训后, 对其食品安全立法进行了彻底的改革, 其特点就在于通过引入一部基本法整合食品安全相关的法律。在这个方面, 我国《食品安全法》的制定和修订也已整合了先进的食品安全监管理念。诚然, 食品安全立法方面已有长足的进展, 但在营养安全及营养改善方面, 尚未以体系化的立法形式形成营养工作组织化、制度化、有序化的局面<sup>[7]</sup>。就实务而言, 目前食品安全监督管理工作的重点安排依旧体现了对化学风险的重视和对微生物危害、营养安全问题的轻视。而对于营养问题, 即便国家层面推出了诸多的营养改善行动计划, 但也因为缺乏相应的营养立法支持而不能落实或者无果而终<sup>[8]</sup>。对此, 尽管 2010 年已经出台了综合性的营养改善立法, 但该规章立法层次不高, 且缺乏相关法律之间的衔接及不同执法部门之间的配合。相应地, 营养工作法制化的进程还有

作者简介: 孙娟娟 (1984—), 女, 博士, 讲师, 研究方向: 风险规制、食品法。  
通信作者: 胡锦光 (1960—), 男, 博士, 教授, 研究方向: 食品安全法治。

待《营养条例》乃至《营养法》立法的推进<sup>[9]</sup>。

最后,就本文论述的营养规制而言,《中国居民营养与慢性病状况报告(2015)》表明,尽管十年来居民的膳食营养状况总体得以改善,但目前的挑战不仅包括相当一部分的贫困地区儿童营养不良问题,还包括营养过剩以及由此凸显的超重、肥胖问题。此外,随着食物消费和营养状况的变迁,消费者对于饮食的需求越来越注重享受、健康和自身的发展。对于这一食物消费结构和饮食习惯的改变,如果没有适时的引导,一旦形成不合理的结构和习惯将会妨碍一代甚至几代人身体素质的提高,而且也会因为不堪重负的疾病负担消耗社会经济发展的成果<sup>[10]</sup>。然而,目前对于与食品安全相关的营养规制还散见在不同的法律规范中,且对于日益突出的营养过剩问题也没有给予应有的重视。在这个方面,无论是《中国食物与营养发展纲要(2014—2020年)》<sup>[11]</sup>,还是国际层面《营养问题罗马宣言》<sup>[12]</sup>都提出了通过法制化应对营养问题的行动建议,如对消费者的营养教育和知情选择的保护。

综上,鉴于食品安全立法经验的积累和实际情况中营养改善及慢性病防控的需要,对于食品营养的干预可以考虑以理性构建的方式取代长期以来的“就事立法”。

## 1 《食品安全法》——安全与营养

根据《食品安全法》的要求,为了保障公众身体健康和生命安全,食品安全保证工作主要在于确保食物无毒、无害、符合应当有的营养要求,对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。就具体实践而言,首先,长期以来我国食品安全工作的出发点和落脚点是“食品卫生”。从对食品的清洁到对生产环境的清洁要求,卫生不仅是指食品应该无毒无害,有益于人体健康,而且也是指在食品链的所有环节保证食品的安全性和适宜性所必须具有的一切条件和措施。相应地,《食品安全法》对食品生产经营过程中的卫生要求作出了规定,并由《食品生产通用卫生规范》(GB14881-2013)这一强制性的食品安全标准进一步细化了食品生产过程中原料采购、加工、包装等环节的场所、设施、人员的基本要求和管理准则。然而,随着对食品安全的渐进性认识,食品安全本身的内涵不仅包含卫生这一应有之义,更应从风险的角度确定有利于健康保护的风险接受水平<sup>[13]</sup>。正因为如此,食品安全是一个大概念而不是单一的食品卫生<sup>[14]</sup>。

食品安全与营养相关,通过食物获取营养素为保障健康提供物质基础,因此,营养的摄取也有“适量”

的要求。相应地,要防止各种形式的营养不良问题对健康产生的不利影响。在这个方面,营养缺乏或者营养过剩都会导致营养性疾病,如基于前者的维生素缺乏症或者后者的肥胖症及由此导致的对传染性疾病的易感性。此外,就健康而言,其有两个方面的含义,包括疾病的治疗和预防疾病促进健康。比较而言,目前对于健康关注的重点已经从治疗转移到了预防,尤其是健康的促进方面。在这个方面,由于科学证据表明了营养、饮食与健康的关联性,诸如膳食补充剂、保健食品也日益受到消费者的青睐。相应地,《食品安全法》中有关营养的要求涉及一是对特定人群的主辅食品的营养成分要求;二是对与营养等食品安全要求有关的标签、标志、说明书;三是通过对掺假掺杂行为的打击防止食品中添加没有营养价值的物品,或是抽取食品中的营养物质,抑或通过加入杂物降低食品的营养价值等<sup>[15]</sup>;四是针对保健食品等特殊食品,强化与食品安全相关的营养要求。

比较而言,随着食品数量供需的基本平衡和食品安全状况的总体好转,与营养相关的食品安全问题将日渐突出,如居民营养不足与营养过剩的问题并存,且缺乏营养与健康知识。因此,食物营养方面的引导和干预必须引起高度重视,包括推进食物与营养法制化管理<sup>[11]</sup>。此外,上述的营养问题不仅仅只是个人的健康问题,同样也会对家庭、社区、乃至国家的经济和社会的发展具有负面的外部性<sup>[12]</sup>。而健康规制之所以进入公共视野也是因为健康不仅是提高生产力、实现经济增长、维持社会稳定的手段,更是社会发展的最终目标<sup>[16]</sup>。遗憾的是,作为实现健康的必要因素,目前制定及修订的《食品安全法》对食品营养与公众健康的关注依旧存在立法理念不足的问题,包括:一是,没有全面关注与食品安全相关的营养问题。例如,当食品安全不仅是指应当有的营养要求,还同时指避免慢性健康危害时,对于健康的安全保障则不应只限于诸如婴幼儿或者特殊营养需求的群体,也包括一般群体中由于营养缺乏或者营养过剩所致的食源性疾病对健康的危害,而后者在目前的食品立法中并没有得到应有的重视;二是,不同于食品安全,食品营养的意义不仅在于保障健康,更在于促进健康,但对于不仅“保健”还在于“促健”的营养类食品的规制还有待进一步加强。

## 2 营养干预的具体形式

鉴上,基于公众健康的视角,具体的营养干预形式可以从营养规划、营养物质/食品、营养信息和营养教育四个方面加以概括。

## 2.1 营养规划

国民经济和社会发展规划是政府履行社会管理和公共服务的重要依据，因此，规划的编制工作也需要规范化、制度化、以及制定的科学性和民主性<sup>[17]</sup>。作为反映一个国家经济水平和人民生活质量的重要指标，域外经验表明，对于营养规划的重视有利于通过人力资源的保障推动国家经济和社会发展目标的实现，因为体能和智能都是人力资源的组成部门，而这都需要营养来保障物质基础<sup>[18]</sup>。就具体实践而言，我国从20世纪90年代开始就分别制定了《90年代中国食物结构改革发展纲要》（国发[1993]40号）、《中国食物与营养发展纲要（2001—2010年）》（国发[2001]第86号）和《中国食物与营养发展纲要（2014—2020年）》（国发[2014]第3号）等针对食物与营养发展的中长期专项规划<sup>[19]</sup>，通过对重点产业、重点区域和重点人群的关注，以期为实现我国食物的有效供给和居民营养的改善提供重要指导。鉴于行政规划中长期存在的制定中缺乏民主参与问题、执行中效果打折、各规划之间缺乏衔接和协调的问题<sup>[20]</sup>，营养规划的制定与执行也应当注意以下内容的完善。

第一，做好营养规划编制的前期工作，这主要是指针对营养的调查和监测。其中，调查是客观反映情况，监测是用权威、怀疑的态度来寻找存在的问题<sup>[21]</sup>。通过定期的调查和持续的监测有助于为相关的营养规制决策提供依据。在这个方面，根据《营养改善工作管理办法》的规定，营养监测已经成为我国改善营养工作的重要制度，即通过对居民膳食状况、营养改善效果以及营养相关疾病进行监测并将结果作为干预决策的依据。

第二，注重营养规制编制过程中的专家论证和公众参与。根据《食品安全法》的要求，风险评估和风险交流为实现专家论证和公众参与提供了制度保障。相应的，通过“政府决策+专家论证+公众参与”所形成的参与决策，是建立在通过保证食品安全优先保护公众身体健康和生命安全这一认同以及各相关主体之间的合作的基础之上。鉴于食品、食品安全、营养和公众健康之间的关联性，当基于公众健康对营养进行干预时，上述制度的作用是一样的。

第三，对于营养规划内容的实现，要重视该规划的细化以及其与相关规划之间的衔接工作，进而以合力的方式实现营养的改善。对此，一方面，营养改善要注重地域、人群和阶段的差异性，以突出对贫困地区、儿童青少年的营养改善以及新型食源性疾病的防控。另一方面，在“从农场到餐桌”的全程供应链中，营养规划

的实现除了终端的营养餐供应与膳食指导，也要与农业、食品工业这些相关发展规划相衔接。事实上，对农业这一食品供应链进行干预是从最基本的层面决定可供消费食品的营养含量，如通过规划营养敏感型农业实现营养目标<sup>[22]</sup>。

## 2.2 营养物质/食品立法

在通过充足、平衡的饮食以保障基本的营养需求时，特殊的营养需求及通过营养类物质/食品供给加以满足该类需求的形式主要包括：一是通过食品的强化解决某一营养素缺乏所导致的疾病；二是通过营养的增补以促进健康、预防食源性疾病，这与公众日益增强的健康意识相关；三是针对特殊群体的营养需求，而对营养配方作出特殊要求。诚然，通过营养强化、补充、特殊配方的方式丰富了食品的种类并满足了消费者的营养需求，但在食品中添加新的物质以及以药丸、片剂形式出现的保健类食品也同样加剧了对食品识别的难度，进而给监管带来了新的挑战。事实上，尽管食品最终都可以还原为营养学里所细数的蛋白质、脂肪等营养素，但食品命名所依据的则是原料和配料按照一定比例所组合的食谱。在早期的食品欺诈中，食品掺假掺杂损害了消费者对于所购食品的品质预期。为此，“食谱”式的成分识别标准成为了保障食品真实性的重要手段，而这意味着食品的生产必须严格按照规定的食品识别标准，否则就是掺假掺杂食品。但随着化学工业和食品贸易的发展，严格的成分标准阻碍了食品种类的丰富和食品流通的自由。其中，以添加营养类物质所要实现的营养强化或者营养补充就首先涉及非成分类物质的添加。对此，当只有通过安全评估和行政许可才能使用成为监管食品添加剂的基本原则时<sup>[23]</sup>，营养添加剂的监管是否需要许可却是值得争议的话题。例如，当营养强化类食品出现在美国市场上时，作为监管部门的美国食品药品监督管理局并没有对维生素等用于添加的物质作出许可的要求，而是通过增设的强化食品标准便于这些不同于传统食品的强化食品的入市<sup>[24]</sup>。而当科学证据表明即便维生素等营养素无害健康，但过度使用同样会导致不良效果时，美国食品药品监督管理局试图对这些添加物质的限量规定并没有获得授权。相反，当欧盟也面对这一争议时，一些成员国因为欧盟层面缺乏统一的规制方式而自行根据健康保护的需要开始了对这类产品的进行监管，即由主管部门对其做出了限制或许可要求。作为引用谨慎预防原则的案例<sup>[25]</sup>，其表明了欧盟与美国在规制营养类添加物质方面的审慎与放松规制的区别。

此外，营养类食品的出现，也陷入了放松规制还是审慎规制的争议中。回顾历史，当膳食补充剂于20

世纪70年代在美国面世时,其被定义为作为用于膳食补充而含有一种或多种膳食成分的产品,例如维生素、矿物质、药草或其他生物、氨基酸等。美国对其采取了食品的监管方式,相应地,膳食补充剂的入市并不需要事前的安全评估。此外,美国食品药品监督管理局如果出于安全的考虑而限制某一膳食补充剂的销售,其肩负举证责任,即提供证据说明这一限制的合理性。值得一提的是,这一放松规制的成功在于膳食补充剂行业对于相关部门的游说努力。此外,食品行业对于规制的反对也是因为其认为饮食更多的是个人责任以及崇尚这一方面的自由选择<sup>[26]</sup>。不同于美国,我国针对类似食品——保健食品采取了从严监管的方式。

### 2.3 营养信息

就营养信息而言,在早期营养类食品进入美国市场时,因其功能性而受到消费者的青睐,如营养强化食品对于某一疾病的防治。但由于没有相应的法律要求和言论自由、出版自由的豁免,使得随意发布的错误营养信息也没有追责依据。随着私人使用营养标识的增多,美国食品药品监督管理局于20世纪70年代引入了食品营养标识这一干预食品营养的规制方式,但其目的主要是规范营养信息的发布内容和形式,如以一定的格式告知消费者食品中热量、蛋白质、碳水化合物的含量,进而在提升消费者营养意识的同时避免“非常有营养”等标识或广告误导消费者<sup>[27]</sup>。事实上,政府对营养信息披露的规制与食品企业提供信息的自由并不矛盾,当规制是为了更好地鼓励食品生产经营者提供更为准确、全面和有用的信息时,后者利用信息不对称欺诈消费的行为使得保证信息真实性的职责转移到了政府,以便保护消费者的利益<sup>[28]</sup>。

就营养信息的真实性,标识方面的规制主要有以下几个主要方面。第一,基于营养事实强制披露一些营养含量信息。作为食品标识的一部分,这一信息的披露主要是为了保障消费者可以合理选择符合自身营养需求的食品以及通过平衡膳食改善自身的营养状况。第二,针对营养声称或营养成分功能声称,在自愿标识的基础上规范声称术语的内容和定义。例如,营养声明中“新鲜”、“低脂”、“低热量”、“高热量”等术语的定义,以便食品生产经营者在选择这些术语时符合这些术语对于营养含量的要求,防止误导或欺骗消费者。第三,与营养声称相比,健康声称主要是为了明确说明食品消费与某一慢性疾病之间的关联,即在食品标识或广告中说明某一食品或食品成分消费有助于减少或延缓某一慢性疾病发生的风险<sup>[29]</sup>。随着消费者对饮食与健康的重视,消费者更倾向选购具有健康功能的食品<sup>[30]</sup>,

但这一功能既需要借助信息加以传达,也需要科学加以证明。

### 2.4 营养教育/指导

营养教育是包括一整套信息干预措施在内的全面计划,目的在于提高消费者的认识,了解什么是好的营养,其最终目标在于改变人们的行为,使其选择更有营养的饮食结构和更健康的生活方式<sup>[31]</sup>。对此,针对不同的群体、开展于不同的场合或者教育主导者的差异,营养教育的形式可以非常多元化,如由政府引导在学校内针对儿童设置营养课程,由私人部门在工作场所开展的营养培训,或者社区中针对低收入人群的营养知识宣讲。而作为普惠式的营养信息宣传,各国都会根据营养规划及监测和调查的结果,适时通过膳食指南的编制引导合理的膳食。相应地,推广《中国居民膳食指南》是我国一项重要的营养宣传教育方式。此外,随着风险交流成为食品安全社会共治的重要制度,各类交流主体在对公众和消费者的食品安全教育中,也应当纳入食品营养的内容。

对于实现社会治安和消费者保护的执法而言,教育是有有效的补充。因为国家之大、食品企业之多,执法监管的力量终究是有限的。因此,当执法的意义在于保证守法,而守法有助于实现消费者保护这一目标时,守法源于知法而知法又来源于教育。正因为如此,教育有助于良性循环的形成,如对消费者的教育能使其了解食品营养和均衡膳食的重要性,对企业的教育可以使其规范地提供食品营养信息,而这些信息对于消费者的知情选购而言都很重要<sup>[32]</sup>。然而,需要指出的是,通过教育实现公众膳食选择的合理性将会是一个缓慢的过程。正因为如此,要改善营养和预防营养性疾病,依旧离不开强制性的营养干预立法<sup>[33]</sup>。

## 3 结论

富裕程度的提高也是一个喜忧参半的进程,一方面要通过更多营养类物质的消费促进健康,另一方面饮食习惯的转变以及过度的营养消费也使得中国加入到了世界性的日益上升的肥胖趋势<sup>[34]</sup>。而作为一个发展中国家,中国由于营养缺乏导致的隐性饥饿也尚未彻底的解决。鉴于食品安全治理以及健康规制日益受到重视,食品营养对于食品安全及健康保障的重要性也需要形成重视营养的社会共识以及构建有利于营养改善的社会共治。对此,尽管《营养改善工作管理办法》的实施已经通过营养监测、营养教育、营养指导、营养干预等方式为预防和控制营养缺乏、营养过剩和营养相关疾病奠定了法律基础,但目前这一规章的立法层次不高,而其他

相关的营养干预方式也散见在不同的单行法律中，缺乏统一性。正因为如此，在基于公众健康而对食品营养进行干预时，既要与时俱进地兼顾各类不同的营养问题，也要同时段的多管齐下，发挥各规制方式的协同作用。对此，本文的贡献就在于通过对各类营养问题及其规制方式的梳理以前瞻性且全局性的视角设计一个详细的作为营养规制事项的立法完善框架及指南，从而为完善食品安全治理的法律体系和推进食物与营养法制化的管理提供理论支持。◇

#### 参考文献

- [1] 柯林·坎贝尔，托马斯·坎贝尔，张宇晖译．中国健康调查报告 [M]．吉林文史出版社，2006:3.
- [2] 钱大军．当代中国法律体系构建模式之探究 [J]．法商研究，2015(2):4-5.
- [3] 孙效敏．论《食品安全法》立法理念之不足及其对策 [J]．法学论坛，2010(1):105-106.
- [4] 翟凤英．健身小康社会，营养必须立法 [J]．营养学报，2005(1):1.
- [5] 孙娟娟．农产品价值增值的路径和制度保障——兼论粮食安全、食品安全、食品质量的关联性 [J]．华南农业大学学报（社会科学版），2016(1):73-74.
- [6] Ellen Vos. 孙娟娟译．疯牛病过后，欧盟食品安全监管的转型 [C]．汕头大学法学评论，第2辑，2008:43.
- [7] 曾红颖．世界各国政府开展营养工作的政策、措施及对我国的启示 [J]．经济研究参考，2005:59.
- [8] 翟凤英．健身小康社会，营养必须立法 [J]．营养学报，2005(1):1.
- [9] 张兵．我国未来营养改善的策略与措施建议 [J]．中国食物与营养，2011,17(7):5.
- [10] 周琳，杨祯妮，程广燕，等．我国居民食物消费主要特征与问题分析 [J]．中国食物与营养，2016,22(3):47-51.
- [11] 中国食物与营养发展纲要（2014—2020年）．国办发[2014]3号，2014年1月28日.
- [12] 营养问题罗马宣言．第二届国际营养大会，2014年11月19-21日，罗马.
- [13] 孙娟娟．风险社会中的食品安全再认识 [J]．财经法学，2015(3):31.
- [14] 张守文．当前我国围绕食品安全内涵及相关立法的研究热点——兼论食品安全、食品卫生、食品质量之间关系的研究 [J]．食品科技，2005(9):3.
- [15] 袁杰，徐景和．《中华人民共和国食品安全法》释义 [M]．北京：中国民主法制出版社，2015:111.
- [16] 宋大平．略论我国卫生法律制度对健康权的保护 [J]．医学与哲学，2014,4A:49.
- [17] 国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见．国发[2005]33号，2005-10-22.
- [18] 曾红颖．世界各国政府开展营养工作的政策、措施及对我国的启示 [J]．经济研究参考：2005,59.
- [19] 许世卫．关于《中国食物与营养发展纲要（2011-2020年）编制工作的说明》[J]．中国食物与营养，2010,16(2):11.
- [20] 郎佩娟，汤旸．我国的行政规划及其法律规制 [J]．甘肃行政学院学报，2008(1):94.
- [21] 费珣．营养监测 [J]．国外医学社会医学分册，1984(4):209.
- [22] 联合国粮食及农业组织．通过营养敏感型农业来改善饮食 [R]．第二届国际营养大会，2014年11月.
- [23] Charles A. ADAMS, C. B. E. International uniformity, its possibilities in food legislation [J]．Food, Drug, Cosmetic Law Journal, December, 1951:897.
- [24] Stephen H. McNAMARA. Nutrition regulation by the FDA in the brave new world of fabricated foods [J]．Food, Drug, Cosmetic Law Journal, October, 1977:470-471.
- [25] Case C-227/82 Van Bennekom [1983] ECR 3883.
- [26] Nestle, M., Food politics [M]．University of California Press, 2003:358-359.
- [27] Stephen H. McNAMARA. Nutrition regulation by the FDA in the brave new world of fabricated foods [J]．Food, Drug, Cosmetic Law Journal, October, 1977:472.
- [28] Jess H. Stribling. Food Labelling: Who's responsible... for assuring its truthfulness? [J]．Food, Drug, Cosmetic Law Journal, 1983(37):252.
- [29] Richard M C, et al. History of health claims regulations [J]．Food, Drug, Cosmetic Law Journal, 1990(45):657.
- [30] R. Thomas Howell. Legal and policy issues for health claims for foods: an unhealthy prescription [J]．Food, Drug, Cosmetic Law Journal, 1985,40:25.
- [31] 粮农组织．2013年粮食及农业状况 [R]．2013:53.
- [32] Ole Salthe. Role of government, education and industry [J]．Food, Drug, Cosmetic Law Journal, 1950(7):416-424.
- [33] Russell M. Wilder. The nutritional quality of food and standards of identity [J]．Food Drug Cosmetic Law Quarterly, 1947(2):74-75.
- [34] 玛丽恩·内斯特尔，刘文俊等译．食品政治：影响我们健康的食品行业 [M]．北京：社会科学文献出版社，2004:2.

# 中国网络食品监管最新立法亮点解读

肖平辉<sup>1,2</sup>, 罗杰<sup>2</sup>

(<sup>1</sup> 中国人民大学食品安全治理协同创新中心, 北京 100872; <sup>2</sup> 国家食品药品监管总局高级研修学院, 北京 100073)

**摘要:** 对中国网络食品监管最新亮点进行了全方位解读。《食品安全法》于2015年新修订, 首次引入网络食品交易第三方平台提供者相关规定, 为进一步细化网络食品交易规则, 保障网络食品安全, 2016年7月14日, 国家食品药品监管总局正式发布《网络食品安全违法行为查处办法》。本办法于2016年10月1日起施行, 包括总则、网络食品安全义务、网络食品安全违法行为查处管理、法律责任、附则等五章四十八条。本办法强化平台和入网食品生产经营者义务和法律责任, 为网络食品市场的有序运行提供了制度上的保障。

**关键词:** 网络食品监管; 平台; 法律责任; 立法

近年来, 中国电子商务发展迅速。有统计数据显示, 中国有4 500万人经常性通过电商平台购买食品。2015年, 中国的网络零售交易额高达3.88万亿元<sup>[1]</sup>。2018年, 仅中国的生鲜电商市场预计将达1 500多亿元<sup>[2]</sup>。网络食品成为当下及未来发展的趋势<sup>[3]</sup>。与此同时, 各种网络食品业态模式迅速崛起, 这些给网络食品监管带来巨大挑战<sup>[4]</sup>。出现传统的三无产品问题及跨境电商食品无中文标识等新问题<sup>[5]</sup>。新修订的《食品安全

法》规定了网络食品交易第三方平台提供者及入网食品经营者的基本法律义务和责任, 为强化网络食品安全依法监管奠定了基础。同时, 网络食品经营因为主体多并且杂使得法律关系复杂, 代表高技术水平, 涉及面广, 现有的监管力量覆盖不到, 法律规定不具体。另外, 网络食品安全违法问题查处的程序不明确, 查处的及时性和效果不理想等问题, 客观上要求制订规章予以进一步明确。国家食品药品监管总局于2013年成立后就开始

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。

通信作者: 罗杰(1972—), 男, 博士, 副教授, 研究方向: 食品药品监管、宪法学与行政法学。

## Regulation of Food Nutrition for Sake of Public Health

SUN Juan-juan, HU Jin-guang

(Law School/Center for Coordination and Innovation of Food Safety Governance, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** With the increasing health consciousness of consumers, more and more food categories for nutritional purposes have been put into market while the health risks may be caused by the novel substances or lack of labeling. Therefore, many different legal forms have been undertaken during the government intervention, such as the legislations regarding nutrition improvement and nutrition labeling as well as the strict regulation of food with special nutritional needs. However, the legislations in this aspect have been shaped in ad-hoc way while characterized by fragmentation. Given the consideration of the rising nutritional diseases, it is necessary to examine the current instruments for nutrition intervention, with the purpose of integrating them into a coordinated regulatory system and protecting public health through food safety assurance from the perspective of nutrition.

**Keywords:** food safety; malnutrition; food right; health; labeling

(责任编辑 李婷婷)