

# 食用槟榔标准现状及对策研究

■ 荣玫 蔡高强

(1.湘潭市质量技术监督局; 2.湘潭大学法学院)

**摘要:** 随着槟榔产业的发展,现阶段食用槟榔标准明显滞后,迫切需要加强对食用槟榔标准的研究。本文研究了食品槟榔标准及相关管理规定执行的现状,分析了食用槟榔标准存在的突出问题,并给出了解决目前问题的方法。

**关键词:** 食用槟榔,地方标准,团体标准

## 1 引言

“槟榔”一词源于印尼语“pinang”。原产于马来西亚,分布区域涵盖泰国、印度、斯里兰卡等热带地区、东非及大洋洲。槟榔长在海南,成名于湖南,湖南槟榔,源于湘潭。据记载,1650年湘潭就开始嚼槟榔以避瘟疫,乾隆年间逐渐成为习惯,沿袭至今。槟榔与湘潭的渊源有400多年,嚼槟榔也是“金湘潭”、“小南京”时期一直流传并保存下来的地方饮食文化。2016年,嚼食槟榔的习俗被列入湖南省第四批非物质文化遗产名录。

湘潭是食用槟榔生产加工的发源地和集散地,槟榔产业的发展经过了三个阶段:第一阶段,解放前至20世纪70年代的传统作坊式加工,湘潭槟榔加工经营户不足百家,老百姓自家普遍制作槟榔作为逢年过节和喜庆的零食;第二阶段,1981-1991年,加工经营户发展到4000多户,年销售700余吨,销

售额5000万元;第三阶段,1993年以来,特别是近10年,湘潭食用槟榔产业发展迅速,生产已摆脱过去的小作坊或前店后厂式的粗放经营,逐步迈向现代化生产。目前,湘潭市有食用槟榔生产企业58家,约占全省企业数的70%,其中有5家企业先后获得中国驰名商标、湖南省著名商标、湖南省名牌产品称号。“胖哥”“小龙王”“宾之郎”“伍子醉”“和畅”等企业已成为行业龙头,“口口香”“湘左记”“觉之味”“品上品”等品牌构成的第二方阵也呈现出良好的发展态势。从事槟榔生产、销售的人员超过15万,带动相关产业超过500亿元。食用槟榔的消费群体快速扩大,湖南省约有2600多万人嚼食槟榔。目前正迅速向北、向南发展,湖北、广东已经成为槟榔消费的主体市场之一,产品销往全国31个省、市、自治区及海外一些地区。2016年湘潭市规模以上食用槟榔生产企业实现销售收入超过100亿元,约占全市GDP的5%。

**作者简介:** 荣玫,湘潭市质量技术监督局标准化科副科长,国际法法学硕士,质量检验工程师,研究方向工业标准化、服务业标准化、标准制修订等。

蔡高强,湘潭大学法学院教授,法学博士,博士研究生导师,主要学术领域为国际法基本理论、国际贸易法、国际人权法等。

槟榔产业已经成为湘潭的支柱产业,但现阶段食用槟榔标准明显滞后,迫切需要加强对食用槟榔标准的研究。

## 2 食用槟榔标准及相关管理规定执行现状

食用槟榔标准及相关管理规定主要划分为两类,一类是国家层面,包括《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》(GB 2760-2014)、《槟榔干果标准》(NY/T 487)、《食品质量安全市场准入28大类食品分类表》;一类是地方层面,包括《食用槟榔》(DB43/132-2004)《湖南省食品生产加工小作坊和食品摊贩管理条例》《食用槟榔生产许可证审查细则》。

### 2.1 国家层面标准及相关管理规定执行情况

(1)《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》(GB 2760-2014)

食用槟榔制作过程中可添加的佐料包括食品添加剂在内约有几十种。近几年,不断爆出一些槟榔生产企业食品添加剂过量使用的新闻,如:2013年湘潭县湘滋味槟榔有限公司的“湘滋味TM”食用槟榔被检测出甜蜜素超标。2016年1月,湘潭十八子食品有限责任公司生产的食用槟榔“1779(5元)”“1779(6元)”“湘潭味道(10元)”均被检出脱氢乙酸超标。由此可见,虽然生产企业都能按照GB 2760的规定使用食品添加剂,但也有一些企业过度过量使用食品添加剂。

(2)《食品质量安全市场准入28大类食品分类表》

细观《食品质量安全市场准入28大类食品分类表》,没有明确食用槟榔的分类。不同行政机构和企业对食用槟榔的定位各不相同。国家工业和信息化部将其作为普通食品类;湖南省制定地方标准参考的相关指标是凉果蜜饯类,发生产许可证时归为地方特色食品的其他类;槟榔生产企业采购食用槟榔干果时将其视为热带水果类。因此,未在《食品质量安全市场准入28大类食品分类表》中明

确规定食用槟榔的类别,给行政机构制定食用槟榔地方标准以及生产企业执行标准带来困难。

(3)《槟榔干果标准》(NY/T 487-2002)

《槟榔干果标准》规定了槟榔干果的要求、试验方法、检验规则、标志、包装、运输和贮存,是槟榔种植商种植槟榔和检验收获槟榔是否合格的依据,也是生产企业的槟榔选籽的直接依据。湘潭市槟榔生产企业依据该标准进行槟榔选籽、采购、检测,有些大中型企业还在海南等槟榔种植地设有公司专门的槟榔采摘区。

### 2.2 地方层面标准及相关管理规定执行情况

(1)《食用槟榔》(DB43/132-2004)

早在1993年,为规范食用槟榔产品质量,湖南省地方标准《食用槟榔(含卤水)卫生要求》(DB43/079-1993)被制定并实施至地方标准化《食用槟榔》(DB43/132-1999)发布并实施,为当时规范槟榔制作加工起到了很大的作用。随着槟榔产业的发展,由湖南省卫生厅提出,湖南省卫生监督所归口,湘潭市卫生监督所、湘潭市质量技术监督局、湘潭市疾病预防控制中心、湖南省食品质量监督检验所、湖南省槟榔食品行业协会为主起草,湖南湘潭小霸王食品有限公司、湘潭胖哥槟榔加工厂、湘潭宾之郎食品有限公司、湘潭市皇爷槟榔食品有限公司、长沙友文食品有限公司、益阳市口味王槟榔食品有限公司协助起草,制定了《食用槟榔》(DB43/132-2004)代替了原来1999年的标准版本,成为食用槟榔的现行标准。一直以来质检、卫生、工商等职能部门以此作为监督检查、法律仲裁和生产企业产品出厂检验评价把关的依据。

现行《食用槟榔》标准对于技术要求 和标志及包装、储藏和运输等规定是强制性的,其余则为推荐性的。标准在理化指标中对食品添加剂的使用作出规定,如对游离碱度(以NaOH计)指标规定 $\leq 8.0\text{mg/kg}$ ,乙酰磺氨酸钾(安赛蜜)指标规定 $\leq 0.5\text{g/kg}$ 等,对其他食品添加剂的指标规定则按照GB 2760-1996中陈皮、话梅类执行,虽食用槟榔在《食品质量安全市场准入28大类食品分类表》中的分类不明确,但标准对食品添加剂的用量作出了类

比规定。标准关于检验方法的规定也清晰详尽,但也是滞后的,有待进一步修订。

随着槟榔产业的进一步发展壮大,现行标准至今未作修订,时至今日显得捉襟见肘。2008年下半年,标准就已酝酿修订,但恰逢政府部门职能调整,所有食品标准都划归卫生部门管理,需重新在卫生部门申请标准修订立项。直至2011年7月26日,湖南省卫生厅《关于确定2011年度湖南省食品安全地方标准制(修)订立项项目的通知》(湘卫监督发〔2011〕30号),将食用槟榔地方标准(修订)正式立项。2013年4月7日省卫生厅(湘卫食安发〔2013〕4号)文件又将《食用槟榔生产规范》列入2013年湖南省食品安全地方标准制修订立项计划,终因种种原因,新标准至今仍未能出台。现今各生产企业及检验、监督部门仍然执行原标准。

新标准未能出台,旧标准日益滞后,给执法机构和生产企业带来极大不便。虽然行政机关表示,对于标准中滞后的以及与《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》(GB 2760-2014)等管理要求相冲突部分,会通过原则性文件、解释性文件及时作出变更以作为监督部门执法的依据,并将变化后的标准传达给各生产企业,但在发生纠纷的时候易引起对法律法规适用不明确的冲突,制订出台新标准迫在眉睫。

### (2)《湖南省食品生产加工小作坊和食品摊贩管理条例》

为规范食品生产加工小作坊和食品摊贩的生产经营行为,加强食品安全监督管理,保障公众身体健康和生命安全,湖南省人大常委会于2012年11月颁布了《湖南省食品生产加工小作坊和食品摊贩管理条例》。目前,湘潭市仍有100多家食品加工小作坊,主要是制售分离食品小作坊,现场制售食品小作坊较少。在车站、购物街等人流量集中的区域亦存在有少数的散装槟榔售卖摊贩。相关监管机构依照该条例对这些小作坊及摊贩进行监管。

2011~2015年,湘潭市食品药品监督管理局共抽查食用槟榔865批次,经检验,合格728批次,合格率为84.2%。其中:抽查获证企业产品460批次,

合格428批次,合格率为93%;抽查槟榔小作坊产品460批次,合格300批次,合格率为74.1%,不合格项目主要是微生物超标和食品添加剂超限量。从抽查结果来看,规模企业质量稳定,获证企业质量好于未获证作坊,小企业、特别是小作坊质量有待进一步加强。

### (3)《食用槟榔生产许可证审查细则》

《食用槟榔生产许可证审查细则》是目前管理食用槟榔生产企业的重要法规之一,是湖南省质量技术监督局为规范食用槟榔生产企业硬件设施,落实质量安全主体责任,保障食品质量安全,依据《中华人民共和国食品安全法》及其实施条例、《食品生产许可管理办法》等有关法律、法规、规章制定的。《食用槟榔生产许可证审查细则》主要内容包括发证范围及申证单元、食用槟榔基本生产流程及关键控制环节、必备的生产资源、产品相关标准、原辅材料的有关要求、必备的出厂检验设备、检验项目及抽样方法,不仅细致描述了食用槟榔的基本生产流程、卤水的配制、关键控制环节等问题,还明确指出在食用槟榔生产过程中容易出现的质量安全问题,如食品添加剂(如防腐剂、甜味剂)超范围和超量的使用、非食品添加剂的添加、微生物尤其是霉菌的超标等问题。

在《食用槟榔生产许可证审查细则》中,依据国家回复湖南省质量技术监督局的批复函,将槟榔作为《食品质量安全市场准入28大类食品分类表》中的第28类其他类来管理,范围包括所有以槟榔干果为主要原料,添加甜味剂、食用香精香料等辅料,经泡制、切分、点卤、干燥、包装等主要工序加工制作而成的槟榔产品,在生产许可证上应注明获证产品申证单元名称和产品名称其他食品(食用槟榔),生产许可证有效期为3年,产品类别编号为2801。相关职能部门依据《食用槟榔生产许可证审查细则》对湖南省内槟榔生产加工企业实施市场准入管理,通过认证的企业取得QS认证。

## 3 食用槟榔标准存在的突出问题

从食用槟榔相关的标准及相关管理规定的执行情况来看, 槟榔行业有规可依, 即便如此, 食用槟榔的安全问题仍为人们所诟病。从消费者的角度来说, 对中国食品安全缺乏信心这一因素映射到了食用槟榔产业, 食品安全标准缺失、过时与人们需求安全而多样化的食品间的矛盾被放大。近年来, 国家在食品行业安全标准的完善上下了不少功夫, 新修订的食品安全法已于2015年10月施行, 各类具体标准也在逐渐成熟, 其中包括各类原料标准、辅料标准、食品添加剂标准、包装材料标准、检验方法标准等。同样, 食用槟榔行业的飞速发展也要求其安全标准能够不断提升。

食用槟榔所涉及的食物添加剂标准GB 2760前后历经了1986, 1996, 2007, 2011, 2014五个版本, 食用槟榔湖南省地方标准自1993年制定后也分别于1999年和2004年进行了修订, 其引用的标准的更新更是数不胜数, 笔者的探讨将以现行有效的执行标准中出现的问题为中心, 进行深入的阐述。

### 3.1 食用槟榔的定位不科学

依据食品安全市场准入制度, 我国将食品列入《食品安全市场准入28大类食品分类表》中进行规制, 食用槟榔没有明确纳入之中。槟榔是很特殊的产品。海南将其划为热带水果类; 湖南将其划为地方特色类; 国家工业和信息化部组织制定的《产业转移指导目录》(2012版), 将湖南省区域的高附加值槟榔产品列为食品类; 国家工商行政管理总局商标局2007年在《商标注册用商品和服务国际分类》中将加工过的槟榔【C290094】列入腌渍、干制水果及制品类; 国家质量监督检验检疫总局《关于对地方特色食品<食用槟榔生产许可审查细则>的批复》(质检食监函[2007]125号)中将食用槟榔列入28大类的其他食品类进行发证和市场准入管理; 湖南省卫生部门在制定地方标准时将其划为“水果及其制品”和“果类加工与制品”一类; 湖南省槟榔行业协会一直将槟榔视为地方特色食品。

各类涉及的槟榔的文件定论不一, 使食用槟榔定位陷入混乱。不科学的定位使应当适用的标准得

不到准确适用, 从而引发了监管不到位的问题。具体而言, 将槟榔定位为不同种类可能会影响其适用不同的添加剂标准、检验方法标准等, 如在进行食品质量安全市场准入时, 定义为食品分类表第17类蜜饯项下的凉果类, 将适用GB/T 10782-2006《蜜饯通则》及GB 14884-2003《蜜饯卫生标准》, 而定义为食品分类表下第28类下的地方特色食品时, 将适用地方标准。

当然, 目前各种定位本身的科学性也有待考究。针对食用槟榔产品本身的质量监管问题, 其分类依据主要遵循国家质量监督检验检疫总局在《食用槟榔生产许可审查细则》批复中所认定的地方特色食品。政府职能转移之后, 食品标准的制定权限转移到卫生部门, 2012年10月, 国家卫生部在对食用槟榔企业的调研中指出: 可将食用槟榔按地方特色食品监督管理。由此可见, 短期内食用槟榔作为“地方特色食品”的定性不会改变。但随着在湖南省外槟榔消费市场的扩张, 这个定性将来是否有必要改变, 将取决于槟榔消费市场的扩展速度。如果只论食用槟榔的自然属性, 而不考虑槟榔的地方特色属性, 应当如何将其定位呢? 是水果制品类或者是可食用药材类, 或是参考台湾的食品分类将其归为嗜好品, 都有一定的依据。总之, 应将槟榔正式列入食品分类表中, 为制定食用槟榔国家标准或修订地方标准提供基础。

### 3.2 标准的滞后性

标准本身就具有滞后性, 在其实施时就已滞后于生产发展。生产发展是动态的体系, 而标准条文则是相对静止的体系。因此, 标准有必要随着生产发展进行有效审查, 且应将原来的五年审查期缩短到二至三年一审。就食用槟榔而言, 现行标准的滞后带来的问题主要集中在以下几方面: 一是现行标准与强制性标准冲突。现行湖南省《食用槟榔》地方标准中引用的强制性标准包括食品添加剂、食品香精、生活饮用水等共11个, 其中5个已作废(4个被整合成食品安全国家标准食品添加剂的部分, 1个暂未颁布替代标准), 6个已更新。这些标准更替就会引起相关指标的变动调整, 如现行标准附录A

中所规定的石灰,按GB 2760-1996规定可以使用的,而在GB 2760-2014中已经取消,代替的是氢氧化钙,石灰已成为非食用物质,若槟榔生产企业仍在生产过程中添加石灰则是违法行为。这是现行的食用槟榔地方标准与国家强制性标准之间的冲突,地方标准不应与相关的法律法规和国家强制性标准发生冲突。解决这一矛盾唯有修订现行地方标准。二是现行标准较推荐性标准滞后。现行湖南省《食用槟榔》地方标准中规范性引用文件有31个,除1个部门规定外有30个标准,强制性标准11个,推荐性标准19个,14个已更新,1个作废,仅4个仍在沿用。推荐性标准中15个主要涉及理化指标和微生物指标的检测,仅氟、有机磷农药残留量、乙酰磺胺钾的测定未更新,其余关于菌落总数、大肠菌群等微生物指标和总砷、铅等理化指标的检验方法都已更新且为国家强制性标准。如:黄曲霉毒素B1的检测,现行标准引用的是GB/T 5009.22-2003,用酶标法检测,现在现行的是GB 5009.22-2016用液质法检测。虽说注日期引用的标准文件,仅注日期的版本适用于该标准,但引用已作废的标准不仅有悖于标准之间的协调性,还阻碍新技术应用和生产发展。

尽管湘潭市食品药品监督管理局、湘潭市工商局、湘潭市质量技术监督局等行政机构在地方标准与强制性标准相冲突的部分中严格执行了强制性标准,大多数食用槟榔生产企业如湖南省宾之郎食品科技有限公司等也表示会按照强制性标准严格执行,但现行的《食用槟榔》地方标准冲突部分仍为实践中带来了不少困扰。现行的《食用槟榔》地方标准冲突部分的存在,既是对国家强制性标准效力的损害,也是对本身实施效力的损害。

### 3.3 标准执行与监管过程中存在问题

标准生命在于执行。目前,食用槟榔相关标准在实施时仍存在困境。一是标准执行难。检测发现的问题主要是微生物超标和超范围超限量使用添加剂等。微生物超标主要存在于中小型企业 and 手工作坊,因成本限制,清洗消毒等设备不完善,卫生条件不达标所至;超范围超限量使用添加剂主要存在于大型企业,因追求口感在生产加工过程

中可能超范围超量使用甜味剂。二是标准实施监督难。政府职能部门监管的依据在于法律法规,标准本身存在问题时,监管主体会无所适从。至于标准的问题,已经在问题一、二中表述,此处不予赘述,此处探讨标准实施监督过程中,职能部门自身存在的问题。监管主体的问题多体现为监管能力的问题。作为食品药品行业的监督权属机关——湘潭市食品药品监督管理局,其对食用槟榔的监管与食品类似,但目前在监管过程中遇到监管、检测人员少的难题。市区内150多家企业,管理的人员不到10个人;检测中心编制40人,但食品方面检测只有10人,承检量一年几千个批次。三是产品检测难。食用槟榔与食品相比,粗纤维含量较高,经过再加工,其甜味依靠纤维的吸附能力,在检测的时候,纤维的软化程度不同,给检测带来一定的难度。同一包槟榔中,不同果实检测出来的偏差比较大,大企业一个发籽灌中取出来的样品,检测出来的含量可能各不相同。为了确保检测的食用槟榔样本具有代表性,能够全方位覆盖同一批次的食用槟榔产品,检测中心势必要承担更多的样本检测。着实不是一项简单的工作。

### 3.4 修订出台新标准困难重重

这是一个需要改变的产业。改变需要从最基础的规范开始,修改现行过时的标准无疑是最紧要的任务,但在出台新标准的路途上却横亘着鸿沟。

首先,地方特色产品的定位的局限性。地方特色产品的定位使食用槟榔标准的制修订难以得到国家层面的支持,新标准制修订只是在地方标准层面。令地方政府尴尬的是,受到2013年“槟榔致癌”舆论危机的影响,相关部门对提升槟榔产业难有作为,然而槟榔产业面对不断的负面影响,销量仍不断上升,产值已经超过百亿。如此庞大的产业,不能不作为而又难以作为使地方政府头疼不已。在湖南省卫生与计划生育委员会履行食品方面的标准化职能之后,先后修订了2011版和2014版湖南省《食用槟榔》地方标准,均未正式出台,正是说明了如此尴尬境地。

其次,新标准出台将触动既得利益者的奶酪。

新标准的实施将提升食用槟榔产业的整体水平,从而将改变现有的产业格局。总体而言,大企业积极支持新标准出台,将进一步压缩中小企业的生存空间。因此,新标准应兼顾中小企业的利益,避免遭受更多的阻力。

再者,消费者是新标准出台的重要阻力。受2013年舆情危机影响,使得非嚼食槟榔的人也对槟榔的态度转向冷淡甚至怀疑,修订新标准的主导部门因而一再认为不适合出台新标准,使得DB43/132-2004适用长达十余年之久。事实上湖南省槟榔行业协会与各企业在舆情危机后对食用槟榔进行了宣传,以期转变消费者的态度,但仍有过半数消费者认为他们已经因嚼食槟榔产生了身体不适。为回应消费者的质疑,湖南省卫生与计划生育委员会要求湖南省槟榔行业协会建立动物模型完成食用槟榔致癌的相关实验。虽然湖南省槟榔行业协会完成了食用槟榔“有效成分分析”“食品安全动物毒理试验”“近6万嚼食槟榔人群情况流行病学调查”和“口腔黏膜健康影响情况调查”,但因无法建立动物模型,“致癌”实验难以进行。因此,完善、修订《湖南省食用槟榔地方标准》依旧存在的诸多困难,槟榔行业也因重重困难而发展缓滞。

## 4 食用槟榔安全标准问题的解决

### 4.1 重修食用槟榔地方标准

(1) 科学定位是重修食用槟榔地方标准的前提。食品,顾名思义,即指经过加工制作可以供人食用

的物质。《辞海》中将食品定义为“可直接经口摄食的食物,既包括可生食的和经加工后方可食用的食物”。2015年新颁布的《食品安全法》中对食品的定义是指各种供人食用或者饮用的成品和原料以及按照传统既是食品又是中药材的物品。既可以作为食品,也可以作为药品的在我国药食两用的中药名单中有87类,虽然目前尚未有组织或个人对“既是食物又是药物”的物品做过统一认定,但这类物品都是进行食品或保健食品开发的重要原料,是人体既可以从中获取营养素,又可以获取生理活性物质的一类物品。目前在我国药食两用名单中槟榔依旧被列为药物(如图1所示)。槟榔,又称为仁频、宾门、橄榄子等,古代被列为四大南药之一,是医家治病救人的药果。《本草纲目》中将槟榔记载入《果部第三十一卷:果之三》,“槟榔可消谷逐水,除痰,杀三虫,伏尸,疗寸白”。

随着现代工艺的发展,食品行业种类繁多,休闲食品的种类也不断增加,大量的传统煮制食品、腌泡食物通过新型科技成为休闲食品的行列。从产品属性来看,主要包括烘焙食品、糖果、干果等等(如图2所示)。而目前湘潭对槟榔干果进行挑选、煮沸、发籽、烘干等一系列程序后生产出的食用槟榔也成为快速消费品的一类,是人们茶余饭后的休闲食品,与图二中休闲食品类的糖果、干果极其类似。

槟榔既可作为药品又可作为食品,无疑应当被囊括在《食品安全法》所定义的“食品”之中,也理所应当受到《食品安全法》的规制。目前,世界上

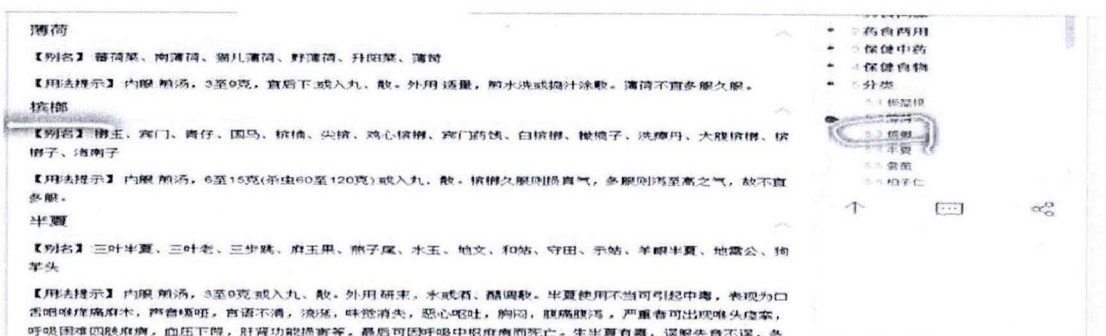


图1



槟榔的年产量98万吨，中国就是其中第二大槟榔出产国，其中海南省年产量约20万吨，产值近30亿元，湖南省仅湘潭市从事食用槟榔加工的规模企业就多大50余家，年产量20余万吨，年产值近100亿，远销国内各省市。面对如此庞大的产业，要保障其有序健康的发展需要与时俱进的法律法规，现今规制槟榔行业的标准却仍是2004年出台的湖南省《食用槟榔》地方标准，亟待用新的食品安全地方标准取代原标准。

的“无形之手”，能将标准性能不合格的产品阻挡在市场之外。概括而言，食用槟榔地方标准的功能有三：第一，保护公众的健康权。食用槟榔地方标准通过设定特定区域特定食品的具体指标、规格、方法等来维护湖南地区公众身体健康和生命安全；第二，在湖南省内通过实地调研考察制定出食用槟榔地方标准，有助于调整和改变湖南省内食用槟榔生产经营者的行为方式；第三，有利于政府部门有效履行监管职能。生产若无标可依，市场将失序，监管将失准，而通过制修订食用槟榔地方标准，有助于政府部门在执法过程中有法可依、有效履职。

图1：休闲食品从产品属性分类

产品类别	具体产品
烘焙食品	膨化食品（虾条、薯片、爆米花、雪饼等）、饼干、糕点、面包等。
糖果	传统型糖果、功能型糖果、胶基糖果（口香糖）、巧克力等。
干果	生、松子、榛子、杏仁、胡桃、开心果、白瓜子、葵花子、西瓜子等。
果冻及果脯蜜饯	果冻、果脯、果丹皮、话梅等。
熟食	鱼片、肉松、牛肉干、猪肉干、鸡爪、鸡翅等。

图2

修订、制定新标准要求行政机关明确对槟榔的定位问题，关于这一问题各界众说纷纭。不论是 将槟榔定位为“地方传统特色产品”，亦或是“食品”，都不能撇开了槟榔既是食品又是药品的自身属性。因此，将槟榔作为既是食品又是药品来定位，归入《食品安全市场准入28大类食品分类表》中第二十八类即其他类较为合适。

(2) 加紧修订地方标准适应生产发展。地方标准作为我国标准的一个重要层级，是对国家标准和行业标准的一个重要补充。地方标准是在市场需求下产生的，它的出现必然弥补国家标准和行业标准的空白，因此有其存在的必要性，通过制定地方标准可以促进经济发展，提高人民生活水平。另外，“技术专利化、专利标准化、标准垄断化”已经成为知识经济条件下市场竞争的新规则，地方标准也不例外，地方标准中融入的知识产权特性，将智力成果转化为经济价值，完善的地方标准成为区域经济发展的助推力。

《食用槟榔》作为湖南省槟榔行业的风向标，是指引槟榔企业规范生产、保障槟榔行业有序发展

然而，现实中，由于槟榔定位不科学，原来的地方标准制定行政色彩浓厚，湖南省卫计委认为槟榔不是“食品”而是“地方特色产品”，应由质量技术监督部门牵头组织地方标准修订；而湖南省质量技术监督局认为槟榔不论定位为“食品”还是“地方特色产品”都是“食品”，食品安全标准应由省卫计委牵头组织。部门之间的“博弈”也制约了食用槟榔地方标准修订的步伐。

另外，应当不断完善食用槟榔的安全风险评估。通过调研，笔者发现，目前湖南省槟榔行业协会已经对食用槟榔的安全风险评估进行了几项调查，一是食品安全动物毒理试验，二是开展了近6万人的 人群嚼食槟榔情况流行病学调查，三是开展并补充完善了食用槟榔对口腔黏膜健康影响情况调查，四是对食用槟榔有效成分进行分析。但是由于槟榔的致癌试验无法建立动物模型，因此无法完成食用槟榔的致癌试验。基于已有的安全风险评估，笔者认为相关部门应当在此基础上继续展开对食用槟榔安全风险的调查试验，尤其是关于食用槟榔中是否含有致癌成分、其微量元素对人体影响以及食用槟榔单独作用下与香烟、酒共同作用下对人体产生的影响进行比对，借此来完善食用槟榔相关标准，淡化舆情危机对修订标准的影响。

#### 4.2 制定食用槟榔团体标准

传统标准组织制定的标准由于周期长、速度慢

等原因,已经不能满足现有市场的需求,槟榔产业更是如此,解决这一困境最有效的方法就是制定团体标准。团体标准不仅仅是标准化工作的机制创新形式,同时也是市场发展到一定阶段的产物,是我国标准化改革的重要内容。2016年3月国务院公布了《中华人民共和国标准化法(修订草案征求意见稿)》(以下简称《修订草案》)公开征求意见的通知,其中已经出现了对团体标准的相关规定。2017年2月22日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,审议通过了该草案,并决定将其提请全国人大常委会审议,2017年8月28至9月1日全国人大常委会进行第二次审议。由此可见,团体标准的发展将迎来真正的春天,政府主导的单一标准供给模式终将被打破。

团体标准是由具备相应能力社会组织或者产业联盟制定的标准。具有非官方性,即非正式、非经过官方认可的标准,主要以标准组织或联盟内部共识为主要基础;具有灵活性,即制定程序更加灵活,标准的立项、编写、批准等都可自行决定,因此,制定速度也要比政府制定的标准快得多;具有先导性,即能够快速反映市场中对标准的需求,推动市场中新技术发展,纳入先进技术内容,对整个相关行业都具有引领先导作用。

湖南省槟榔协会就能承担起牵头制定团体标准的大任,以之前参与修订的2014版食用槟榔标准为基础,制定团体标准,不仅制定食用槟榔标准,

还可以形成食用槟榔的标准体系,在基础标准体系上建立技术标准、管理标准和工作标准三位一体的标准体系。技术标准体系覆盖槟榔食品生产、加工、流通等各个环节,可外延至槟榔产品的设计、槟榔品种标准、生产环境标准、过程控制标准、产品标准、加工过程控制标准、产品的检验检测、物流标准等技术标准体系;可确立经营管理、生产管理、质量管理、设备管理、物流管理、环境管理及人员管理标准等标准体系;建立槟榔企业工作标准体系,决策层、管理层、操作人员工作标准等标准体系。

标准是维护市场秩序的核心要件,市场的正常运行必须在一定的规范下进行,法律的实施在许多情况下也需要通过标准来实现。标准与自主创新之间存在互动关系,一项标准的“产生—实施—修订”的过程,实质上就是科学技术经验的“创新—应用—再创新”过程。在一个区域内,大量的技术成果通过标准转化为现实的产品,势必推动区域经济结构优化和繁荣发展。

综述,笔者认为,在重修食用槟榔地方标准不明朗的情形下,建立槟榔行业的团体标准或团体标准体系,以技术标准体系为核心,规范食用槟榔企业管理标准体系、工作标准体系,形成标准间的无缝链接式配套,使标准在食用槟榔生产、加工、销售等全过程实现全方位覆盖,才是解决目前窘境之道。

#### 参考文献

- |                                                         |                                                        |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| [1] 王利兵.食品添加剂安全与检测[M].广州:科学出版社.2011.                    | 2010(6).69.                                            |
| [2] 王海彦.食品安全监管[M].合肥:安徽人民出版社,2007.                      | [7] 窦志浩.海南槟榔初加工状况调研分析[J].农业开发,2015(12).41.             |
| [3] 张涛.食品安全法律规制研究[M].厦门:厦门大学出版社,2006.                   | [8] 赵国详,岳建伟,张光勇.槟榔的研究开发状况及市场发展前景[J].中国热带农业,2006(6).17. |
| [4] 谢光祥.安全生产监管监察研究[M].法律出版社,2006.15-18.                 | [9] 吴大鸣.成瘾消费品的多重身份—以湖南湘潭槟榔为例[J].民俗研究,2011(3).245.      |
| [5] 王锡梓.公众参与和行政过程—一个理念和制度分析的框架[M].北京:中国民主法制出版社,2007.34. | [10] 范海阔,黄丽云.槟榔生产消费现状及存在的问题[J].安徽农业科学,2007(13).35.     |
| [6] 李静玮.1912-1948年的湘潭槟榔[J].湘南学院学报,                      | [11] 陈文学.豆海港.食用槟榔加工工艺研究[J].食品科技,                       |



- 2007(1).57.
- [12] 高家鉴. 不同炮制方法对槟榔中槟榔总碱含量的影响[J]. 中成药, 1999(9).458.
- [13] 严聃, 李彦. 食用槟榔的加工工艺研究[J]. 食品与机械, 2003(6).34.
- [14] 祁静, 黄玉林. 槟榔酚类物质生理活性研究进展[J]. 热带作物学报, 2010(6).1050.
- [15] 徐鹏飞. 完善我国食品安全标准的几点法律建议[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2012.
- [16] 谢启军, 马爱进. 食品生产加工小作坊在社会发展中的地位和作用[J]. 中国食物与营养, 2009(11).
- [17] 王萍, 谢素芳. 食品小作坊小摊贩: 监管如何不再难? [J]. 中国人大, 2012.2.
- [18] 陈超. 提高我国政府食品安全监管能力的思考[J]. 中国管理信息化, 2013(16).101-102.
- [19] 陈颖, 刘华. 浅析对食品生产加工小作坊和食品摊贩监督执法中的职责划分[J]. 文山学院学报, 2012(3).117-120.
- [20] 胡昌国. 关于流动饮食摊贩卫生问题的思索[J]. 中国公共卫生管理. 2001(5).399.
- [21] 王志辉. 食品添加剂使用的利弊与监管对策[J]. 农业机械, 2013(8).72.
- [22] 操弋. “槟榔致癌”没有科学依据[N]. 农民日报. 2014年3月11日, 第003版.
- [23] 周文化, 李忠海, 张海德. 不同槟榔果常规营养成分和槟榔碱含量分析[J]. 食品与机械, 2009(03).
- [24] 姚力. 对槟榔原籽果壳、果核槟榔碱含量进行测定[J]. 科学实践, 2011.308.
- [25] 吴敏慧. 我国食品安全监管机构体系存在的问题与建议[J]. 法制博览, 2015(7).134.
- [26] 王路遥. 论食品安全监管制度的完善[J]. 法制博览, 2015(6).202.
- [27] 张晓峰. 论食品行业协会的监督权[J]. 产业与科技论坛, 2014(24).44.
- [28] 凌潇, 严皓. 食品行业协会自治-食品质量安全规制的第三条道路[J]. 食品工业, 2013(9).148.
- [29] 刘亚新. 论食品行业协会在食品安全监管中的角色重构[J]. 赤峰学院学报(汉文哲学社会科学版), 2015(4).58.
- [30] 汤伯兴. 行业协会在食品安全工作中的作用不可替代[J]. 中国食品药品监管, 2006(6).
- [31] 葛焯. 行业协会参与市场监管体系建设的途径探索[J]. 特区经济, 2015(2).103.
- [32] 徐学英. 我国非政府组织及其在构建和谐社会中的作用研究[J]. 科学咨询, 2010(11).36.
- [33] 郁建兴. 行业协会: 寻求与企业、政府间的良性互动[J]. 经济社会体制比较, 2006(2).118.
- [34] 朱莉, 张海德. 槟榔加工的现状与展望[J]. 农产品加工, 2011(8).68.
- [35] 彭进平, 张兆强. 湖南省食用槟榔卫生检测结果分析[J]. 实用预防医学, 2005(5).1087.
- [36] 王萍, 曾凡. 食品安全地方标准存在的问题及建议[J]. 食品安全质量检测学报, 2012(4).332.
- [37] 陈锦汉. 讨论改革地方标准管理模式[J]. 中国标准化, 2008(7).20.
- [38] 姚贵宝, 王立海. 地方标准对区域经济发展的影响[J]. 森林工程, 2008(3).91.
- [39] 滕函希. 食品小作坊许可制度现状及问题的思考[J]. 粮油加工, 2015(1).27.
- [40] 许显辉. 论食品生产加工小作坊和食品摊贩管理法治化[J]. 行政法学研究, 2013(2).78.
- [41] 萧福元, 王非. 食用槟榔对口腔黏膜健康影响的现况研究[J]. 实用预防医学, 2014(2).155.
- [42] 邹朝晖, 邓钢桥. 食用槟榔卫生质量现状及对策[J]. 湖南农业科学, 2011(2).22.
- [43] 赵云霞, 于蕾. 槟榔的毒理研究进展[J]. 药品评价, 2006(6).457.
- [44] 曾晓, 周雪梅, 柳金矿, 肖学成. 食用槟榔地方标准中确定糖精钠、氟标准值的研究[J]. 实用预防医学, 2002(4).329.
- [45] 卢琨, 李国胜. 中国槟榔产业现状及其发展对策分析[J]. 热带农业工程, 2010(3).35.
- [46] 张慧坚, 谢龙莲, 方佳. 我国槟榔加工研究进展[J]. 广东农业科学, 2011(4).96.
- [47] 许丹, 刘芳, 李滨. 食用槟榔加工的安全风险评估研究进展[J]. 食品工业科技, 2012(5).388.
- [48] 谭乐和. 海南槟榔生产的现状、问题及对策[J]. 海南大学学报自然科学版, 2006(1).56.
- [49] 李大元, 刘巨钦. 湘潭槟榔的集群研究[J]. 企业研究, 2004(12).15.