

# 我国高糖、高盐、高油类三高食品法律规制探索与比较研究

赵先哲, 顾一笑, 杜国明

华南农业大学人文与法学学院, 广东 广州

收稿日期: 2023年11月10日; 录用日期: 2024年1月16日; 发布日期: 2024年1月26日

## 摘要

三高食品是指游离糖、食用盐或脂肪含量过高的食品, 该类食品易使消费者摄入过量的糖、盐或油, 对公众健康造成不利影响。但中国食品监管体系及其他法律对三高食品尚无应对措施。本文介绍了英美等发达国家应对三高食品的情况, 列举了各个国家实施的限制性、禁止性规定, 归纳出“保姆管理式”、“个人健康负责式”和“政府逐步规制式”三种路径, 并对三种路径的进行分析, 认为我国更适合“政府逐步规制式”路径。最后依据我国实际情况提出具体规制建议, 建议一是要完善食品标签规则与三高食品标准; 二要限制三高食品的广告宣传; 三要限制销售渠道与销售方式; 四要在一定条件下对三高食品征税; 五要实施健康食品补贴。

## 关键词

三高食品, 慢性病, 法律规制, 食品安全

# Research and Comparison on the Legal Regulation of HFSS Foods in China

Xianzhe Zhao, Yixiao Gu, Guoming Du

School of Humanities and Law, South China Agricultural University, Guangzhou Guangdong

Received: Nov. 10<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jan. 16<sup>th</sup>, 2024; published: Jan. 26<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

HFSS foods refer to foods with high free sugar, edible salt or fat content, which can easily cause consumers to consume excessive sugar, salt or oil, cause chronic diseases, and cause health risks to public health. However, our country's food supervision system and other laws and regulations

have not yet responded to the HFSS foods. The author introduced the situation of developed countries such as the United Kingdom and the United States dealing with the HFSS foods, listed the restrictive and prohibitive regulations implemented by each country, and summarized the “nanny management style”, “personal health responsibility” and “government gradual regulation” three restriction paths, and the analysis of the three paths believes that our country is more suitable for the “government gradual regulation” path. Finally, according to the actual situation in my country, specific regulatory suggestions are put forward: 1) Improve the food labeling rules and the three-high food standards; 2) Restrict the advertising of the HFSS foods; 3) Restrict the sales channels and sales methods; 4) Under certain conditions, the three-high food taxation; 5) Implement healthy food subsidies.

## Keywords

HFSS Foods, Chronic Diseases, Legal Regulation, Food Safety

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

目前，“三高食品”概念尚未被明确规定，通说认为“三高食品”是指高糖、高盐、高油的食物，这类食品易使人体摄入过量的糖、盐或油脂，诱发慢性疾病。国外将其命名为 HFSS foods (high in saturated fat, salt and free sugars)，并制定法律予以规制。随着我国人民生活水平的提高，三高食品造成的健康问题已现端倪，对于三高食品的法律规制也应当提上日程，为推进健康中国建设提供法治保障。

## 2. 三高食品定义

曾有健康杂志将“高蛋白”或者“高热量”列为三高食品的要素之一[1]，该类文章存在自相矛盾之处，不足以采信。近些年，无论是医学健康领域还是行政法制研究领域，都将三高食品定义为“高糖、高盐、高油的食物”，相对于前者定义更为合理，但仍需进一步规范。

首先，我国人均动物性蛋白摄入量仍低于推荐水平[2]，因此高蛋白不宜作为三高食品的要素之一；其次，热量的主要来源为糖和脂肪，高热量与高糖、高油脂两个要素存在重合，也不适宜作为三高要素之一；最后，长期摄入过量食盐容易引发高血压，而我国又存在过量摄入食用盐的情况[3]。因此将高糖、高盐、高油作为三高食品的要素具有一定合理性。

该定义也存在不足，一是对含量值为多少能称为高没有界定；二是对于糖的范围没有限制，并非所有糖都需要限制，笔者认为应依据 WHO 关于糖摄入量的指南，将高糖的糖限制在“游离糖”的范围内，该类糖易使人体对“吃饱”产生错觉，从而摄入过量糖分。

综合上述，笔者认为三高食品应当是指游离糖、食用盐或脂肪含量过高的食品，并且有关于三高食品中“高”的标准还有待相关专业人士进一步明确。

## 3. 我国有关三高食品研究以及法律规制现状

### 3.1. 研究现状

随着生活水平的快速提高，居民的饮食习惯也发生了变更，王志宏、孙静等学者在其所发表的《中

国居民膳食结构的变迁与营养干预策略发展》一文中指出我国居民饮食目前存在的问题：谷薯类和蔬菜摄入下降；水果、大豆坚果摄入较低；动物性食物摄入快速增加；食用油摄入量明显增加，食盐摄入量仍较高[4]。这些膳食结构不合理的问题导致我国居民的营养健康状况并不理想。姜红如等研究者在《2015年中国十五省(区、市) 18~59岁成年居民烹调油和盐消费状况》一文中提及有提到，居民烹调油和烹调盐的消费量仍然处于较高水平，鉴于我国居民油盐消费量居高不下，成为影响我国肥胖和慢性病发生发展的重要因素[5]。此外，国务院所发布的《国务院关于实施健康中国行动的意见》这一文件中也指出：“居民健康知识知晓率偏低，吸烟、过量饮酒、缺乏锻炼、不合理膳食等不健康生活方式比较普遍，由此引起的疾病问题日益突出。”由此可见食品健康问题受到了来自各界的关注。

不过，尽管食品健康问题引发了热议，但三高食品一般只是作为导致健康问题其中之一因素而在相关研究中被提及，我国目前以三高食品为切入点的系统性、专门性的研究并不多，并且对其内容主要集中在从医学实验等角度分析高脂高糖饮食与生理机能之间的联系。但应飞虎教授在其《行为经济学视野中三高食品的法律规制》一文中详细的介绍了三高食品会导致的一系列不利后果，认为三高食品的过度摄入导致的肥胖及相关疾病，不仅损害个人健康，影响个人和家庭幸福，亚健康状态还会降低生产效率，增加行为的出错率，折损的生命也是对人力资源的浪费[6]。并指出我国缺乏对三高食品的规制政策，针对这一缺失状况也给出了诸如“完善营养标签制度”“限制三高食品的营销方面”等路径选择，试图加强对三高食品的限制，保障我国居民健康。

### 3.2. 法律规制现状

党的十九大报告指出“实施食品安全战略，让人民吃得放心”，这标志着我国由“吃得饱”的发展阶段步入到了“吃得安全”的发展阶段。在此背景下，《农产品质量安全法》以及《食品安全法》多次修订，为食品安全监管体系提供了法律支撑。

然而，值得注意的是“安全”并不能等同于“健康”，“安全”仅仅是对食品质量的安全性做出要求，“健康”则需要是在“安全”的基础上合理搭配膳食，为人体提供充足而又适量的营养元素。但目前，相关法律文件更侧重于食品安全问题，对于食品健康则止步于倡导性规定，例如国务院在2019年6月24日《关于实施健康中国行动的意见》中提出要“鼓励全社会参与减盐、减油、减糖”，该意见仍以鼓励为主。

此外，依据国务院发布的《中国居民营养与慢性病状况报告(2020年)》可知，我国慢性病患者基数正不断扩大，2019年，我国因慢性病死亡的人数占总死亡人数的88.5%。慢性疾病的病发原因主要在两个方面上，一是不健康的生活方式，包括吸烟饮酒、过量摄入油盐糖食品等，二是居民肥胖率高居不下，有超过一半的成年居民超重或肥胖，而肥胖问题凸显的主要原因仍是糖和油摄入过量。由此可见，三高食品对我国居民的健康已经产生了不利影响，但是本报告中所提及的主要应对措施仍侧重于提升基础医疗服务水平和倡导健康的饮食方式，未提及通过法律手段规制三高食品。

2020年实施的《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》中明确了要保护公民的健康权，提出了提高公民的健康水平的目标，并提出要建立科学、严格的食品、饮用水安全监督管理制度以及营养状况监测制度，但是并没有对制度的建立作出具体的规定，此外本法中出现“健康教育”“倡导健康饮食习惯”等内容，可见对于公民的健康保障目前国家依旧是侧重于教育与倡导的方式，尽管这些规定都体现了对公民健康的重视，但由于缺乏实操性或强制性，因而并不能取得一个令人满意的效果。

## 4. 国外对三高食品法律规制状况

欧美等发达国家对于三高食品早已采取规制措施，在法律层面采用了强制食品标签提示、限制销售

方式与渠道、征收“垃圾食品税”等方式，取得了一定成效。

#### 4.1. 美国垃圾食品监管制度

一方面，美国政府通过《儿童电视法案》限制垃圾食品的广告播放。另一方面，美国的多个州已经开始针对含糖饮料征税，该措施对降低人群 BMI 和肥胖率有显著的影响[7]。此外，美国针对健康食品进行补贴也是较为创新的方式，能有效减少因心血管疾病造成的死亡人数[8]。

#### 4.2. 英国 HFSS FOOD 法案

早期，为应对儿童肥胖率过高的问题，英国的教育部门对垃圾食品的销售渠道进行了限制，同时，其通信管理局对 HFSS 食品的宣传也进行了限制。

2021 年年底，英国政府通过了 The Food (Promotion and Placement) (England) Regulations 2021 (《2021 食品(促销和安置) (英格兰)法规》)，对 HFSS 食品的促销与摆放进行了规定，一是禁止 HFSS 食品批量低价促销，如禁止“第二件半价”、“免费续杯”等；二是限制 HFSS 食品的摆放位置，禁止将其摆放于商超的显眼位置；三是限制 HFSS 食品的线上推广行为，常见网页、APP 推广位置均不得出现 HFSS 食品广告。

#### 4.3. 新加坡保姆式管理

新加坡早 2015 年就已经禁止在学校销售含糖量高的食品，同年《Guidelines to restrict advertising to children on food & beverages high in fat, sugar & salt》生效，该法案旨在限制向儿童播放三高食品广告的行为。因氢化油是人造反式脂肪酸的主要来源，2019 年，新加坡卫生部宣布禁止将部分氢化油作为食品的配料，以防止过量的反式脂肪酸危害人体健康。同时，将于今年年底生效的《2021 年新加坡食品(第 2 号修订)条例》则要求对饮料分为 ABCD 四个等级，以便消费者识别糖含量及饱和脂肪含量较高的饮料。

#### 4.4. 其他国家的相关法律政策

除了以上国家外，其他国家也采取了相关措施以应对三高食品给国民带来的健康隐患。如 2022 年 3 月，阿根廷卫生部新规要求食品包装上必须包含黑白的八角形警告标签，提示消费者该产品是否为 HFSS 食品；丹麦实施“脂肪税”政策，该政策使脂肪的消费水平下降了 10%~15% [9]。2022 年 7 月，加拿大更新《食品药品条例》，要求在三高食品的主要展示版面印刷“放大镜”标识，提示消费者食品的健康风险。

### 5. 我国三高食品法律规制路径之选择建议

由上文第三部分的法律规制现状可知，目前我国对食品监管体系有关“健康”饮食方面的构建尚处于摸索阶段，仅有教育部联合国家卫生健康委等部门印发的《营养与健康学校建设指南》第 25 条规定：“不得在校内设置小卖部、超市等食品经营场所，不得售卖高盐、高糖及高脂的食品和酒精饮料。不得对含糖饮料、调味面制品等零食进行广告宣传。”其余法律诸如《食品安全法》《基本医疗卫生与健康促进法》多为倡导性规定，均未实质性的规制三高食品。但我国慢性病患者的基数仍在扩大，如何规制慢性病主要诱因的三高食品、保障公民健康问题刻不容缓。因此，可以对欧美等发达国家限制三高食品的法律政策进行梳理，参照借鉴国外已经较为成熟的经验来确定一条适合我国三高食品法律规制的路径。

通过探析可以发现，目前主要有以下三种选择路径，一是保姆式管理，如新加坡对三高食品做出严格限制；二是个人健康负责制，国家仅作宣传教育引导，将健康交由个人负责，我国当下实际正处于该种状态；三是逐步规制管理，如英美两国采取的方式，先对国民进行健康教育，再从儿童限制入手进而

到对全体国民规制。

### 5.1. 保姆式管理

所谓保姆式管理是指事无巨细的进行管理,在法律层面运用该管理方式解决三高食品问题就表现为,制定全面且详细的法律对三高食品本身以及由其所引发的困境进行规制。

但鉴于我国刚刚迈入“吃得安全”发展阶段,食品安全体系初步建立,保障食品安全尚存在诸多难题,更不必说要通过严格的法律手段去限制三高食品。其次,我国公民受教育程度存在差异,健康意识尚未在公民中普及,因此强制限制三高食品没有广泛的民众基础,况且三高食品因其独特的风味,受众极广,短时间内突然用诸多法律对该食品作出限制极可能使群众产生抗拒心理。最后,法律制度的构建不是一蹴而就的,工业化背景之下食品种类繁多,限制三高食品的法律制度也需要逐步构建。因此,我国现阶段不宜直接构建严格的三高食品限制体系。

### 5.2. 个人健康负责制

我国《基本医疗卫生与健康促进法》第69条规定,公民是自己健康的第一责任人。但由于我国人口规模巨大,受教育水平参差不齐,因此国民健康程度以及健康食品的意识并不统一,在令人眼花缭乱的食品广告加持下,个人难以选择健康的食品[10]。此外,三高食品是一种高能量食品,可以给人们带来味觉上的享受,因此有一定的成瘾性,个人很难通过自身意志抵抗该食品。因此,个人健康负责制存在不足。

### 5.3. 政府逐步规制式

如前文所述,过于严格的规制方式并不符合我国当前食品管理的实际状况,若强行管理会带来诸多问题。而完全依靠公民个人显然也不切实际。因此对三高食品的规制既不可贸然激进,又不能完全止步于个人负责,应当依照现实状况逐步探索规制方法。十九大报告提出健康中国战略,将国民健康提升到了国家战略的层次,在此背景下,我国开始以中小学为切入点,从2019年生效的《学校食品安全与营养健康管理规定》到2021年印发的《营养与健康学校建设指南》,均提及学校应当避免售卖高盐、高糖及高脂食品,有关三高食品法律规制已经有一个良好的开始。

## 6. 我国三高食品法律规制之构建展望

虽然通过上文的逐一分析,确定通过政府逐步规制方式来规制三高食品更符合我国的国情,但由于目前,我国尚无规制三高食品的系统性法律与政策,为此,笔者结合国内外一些学者的文献以及国外部分国家的规制经验提出以下建议。

### 6.1. 完善食品标签规则与三高食品标准

从营养标签获取食品的营养成分信息是引导国民合理摄入各营养元素最基本的方式。但我国食品营养标签并不足以担此大任,首先是食品营养标签参考性不强,缺乏糖、饱和脂肪等重要参考数据,其次是读懂食品营养标签需要一定的知识水平,消费者并不普遍具有该技能,不懂如何依据其选购食品[11]。

因此,笔者认为我国首先应当完善食品的营养标签,为消费者提供全面的营养成分信息,在此基础上尽快制定三高食品标准,并推进有关食品包装正面标识(front of package, FOP)法律的发布与实施,为消费者提供更通俗易懂的营养参考标签,将三高食品的警示放于食品正面[12],同时加强对营养标签的科普教育,便于引导消费者购买更健康的食品。

## 6.2. 限制三高食品的广告宣传

三高食品的泛滥离不开广告的推波助澜，消费者的有限理性极易在眼花缭乱的广告下丧失作用，从而被剥夺选择健康食品的权利[10]，限制相关广告确实有利于减少三高类食品的消费。但目前，我国《广告法》虽然有对食品广告进行一些限制，却没有明确限制三高食品广告。因此笔者认为通过法律限制三高食品的广告宣传也是符合我国当前实际的途径：首先可以禁止儿童电视频道、儿童学习平台出现三高食品的广告，禁止对儿童有影响力的名人、虚拟角色代言三高食品，减少三高食品广告对儿童的影响；其次禁止高糖饮料的广告行为，阻止肥胖的主要诱因接触大众；再次逐步限制其他类型广告，减少三高食品的曝光度。

## 6.3. 限制销售渠道与销售方式

通过法律限制三高食品的销售渠道与销售方式也是可行的方式，如英国相关法规限制 HFSS FOOD 在商店摆放位置，使三高食品不易被消费者看到从而减少消费冲动，而禁止“批量低价销售”的方式，则阻止销售者诱导消费者购买超出自己预期的三高食品数量的行为。我国也可以采用这种方式降低群众的三高食品摄入量，保障群众健康。

## 6.4. 一定条件下对三高食品征税

英国、法国、美国等多个国家已下令对含糖饮料征收“糖税”或对冰淇淋、糖果等征收类似税收，这使其国家的高糖食品的销售额逐渐下降，并促使制造商努力调配出含糖量更少，更健康的产品。

不过我国将三高等食品纳入消费税范围也存在诸多困难，该类税收会加重居民的生活负担，相关部门难以权衡出相对公平的征税方案，可能出现居民选择替代性不健康食品的现象[13]。因此，笔者认为我国目前还不适合通过税收的方式限制三高食品，待我国构建起完善的食品安全法律监管体系，人民生活水平再上新台阶时，征收限制方具有可行性。

## 6.5. 实施健康食品补贴

如前文所述，部分国家通过对健康食品补贴降低国民对三高食品的摄入，这对我国具有一定的借鉴意义。当然，这并不意味着要针对所有健康食品进行补贴，而是对于部分适宜的食品如水果、蔬菜等进行补贴，利用价格优势引导民众选择健康食品。

## 基金项目

广东省教育科学规划项目“一带一路”背景下广东教育国际化研究(2020GXJK182)。

## 参考文献

- [1] 戴廷荣. 儿童不宜吃新式快餐[J]. 中国保健营养, 1998(5):32.
- [2] 罗洁霞, 许世卫. 中国居民蛋白质摄入量状况分析[J]. 农业展望, 2017, 13(10): 71-76.
- [3] 华琦, 任海荣. 正确认识高盐和高血压[J]. 首都医科大学学报, 2011, 32(5): 617-625.
- [4] 王志宏, 孙静, 王惠君, 等. 中国居民膳食结构的变迁与营养干预策略发展[J]. 营养学报, 2019, 41(5): 427-432. <https://doi.org/10.13325/j.cnki.acta.nutr.sin.2019.05.002>
- [5] 姜红如, 张仪, 苏畅, 等. 2015年中国十五省(区、市)18~59岁成年居民烹调油和盐消费状况[J]. 营养学报, 2018, 40(1): 27-31. <https://doi.org/10.13325/j.cnki.acta.nutr.sin.2018.01.009>
- [6] 应飞虎. 行为经济学视野中三高食品的法律规制[J]. 政法论坛, 2020, 38(4): 19-34.
- [7] Ruff, R.R. and Zhen, C. (2015) Estimating the Effects of a Calorie-Based Sugar-Sweetened beverage Tax on Weight and Obesity in New York City Adults Using Dynamic Loss Models. *Annals of Epidemiology*, 25, 350-357.

---

<https://doi.org/10.1016/j.annepidem.2014.12.008>

- [8] Wilde, P.E., Conrad, Z., Rehm, C.D., *et al.* (2018) Reductions in National Cardiometabolic Mortality Achievable by Food Price Changes According to Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) Eligibility and Participation. *Journal of Epidemiology and Community Health*, **72**, 817-824. <https://doi.org/10.1136/jech-2017-210381>
- [9] Jensen, J.D. and Smed, S. (2013) The Danish Tax on Saturated Fat-Short Run Effects on Consumption, Substitution Patterns and Consumer Prices of Fats. *Food Policy*, **42**, 18-31. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2013.06.004>
- [10] 闫海, 王洋. 论垃圾食品广告的助推式规制[J]. 中国广告, 2022(8): 76-82.
- [11] 宫国君. 预包装食品标签与引导健康饮食[J]. 食品工业, 2022, 43(9): 213-217.
- [12] 黄泽颖. 美国营养标签发展特征及其对我国食品营养标签制度的启示[J]. 食品安全质量检测学报, 2021, 12(15): 6222-6227. <https://doi.org/10.19812/j.cnki.jfsq11-5956/ts.2021.15.045>
- [13] 黄秋敏, 贾小芳, 姜红如, 等. 国内外食品税收相关营养政策和行动措施[C]//中国营养学会, 亚太临床营养学会, 江苏省科学技术协会, 中国疾病预防控制中心营养与健康所, 农业农村部食物与营养发展研究所. 营养研究与临床实践——第十四届全国营养科学大会暨第十一届亚太临床营养大会、第二届全球华人营养科学家大会论文摘要汇编. 2019: 2. <https://doi.org/10.26914/c.cnkihy.2019.010212>