



食品安全治理协同创新中心
Center for Coordination and Innovation
of Food Safety Governance

Collected Essays on Food Safety Governance (2014)

食品安全治理文集 (2014年卷)

食品安全治理协同创新中心 编著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



食品安全治理协同创新中心
Center for Coordination and Innovation
of Food Safety Governance

Collected Essays on Food Safety Governance (2014)

食品安全治理文集 (2014年卷)

食品安全治理协同创新中心 编著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

食品安全治理文集. 2014 年卷 / 食品安全治理
协同创新中心编著. —北京: 知识产权出版社, 2016. 1
ISBN 978-7-5130-3921-5

I. ①食… II. ①食… III. ①食品安全—安全管理—中国—文集
IV. ①TS201.6—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 271822 号

责任编辑: 齐梓伊

责任出版: 刘译文

执行编辑: 刘春艳

食品安全治理文集 (2014 年卷)

食品安全治理协同创新中心 编著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

社址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

责编电话: 010-82000860 转 8176

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

印刷: 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

开本: 787mm×1092mm 1/16

版次: 2016 年 1 月第 1 版

字数: 510 千字

网 址: <http://www.ipph.cn>

天猫旗舰店: <http://zscqcbbs.tmall.com>

责任编辑: qizi2004@qq.com

发 行 传 真: 010-82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 36

印 次: 2016 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 90.00 元

ISBN 978-7-5130-3921-5

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

编写说明

食品安全关系人民群众的生命健康，事关经济发展、社会和谐、政府公信力、执政能力及国际形象，在国家治理和社会发展中具有重要的战略意义。为了健全现代化的食品安全治理体系、提升食品安全治理能力、实现食品安全治理法治化、培育传承食品安全文化，中国人民大学、清华大学、华南理工大学等高校，国家食品安全风险评估中心、中国农业科学院质标所、中国科学院地理所、中国法学会法律信息部、环保部南京研究所等科研机构以及国家食品药品监督管理总局等实务部门，于2013年8月联合成立食品安全治理协同创新中心。自2014年起，中心将推出年度《食品安全治理蓝皮书》《食品安全治理文集》和《食品安全治理案例》，以及《食品安全治理文丛》《食品安全治理译丛》等丛书，以系统反映国内外食品安全治理的现状与发展趋势，强化协同创新的成果转化。本书即为该系列首批成果中的一种。

本文集主要汇集了2014年及近些年我国学者撰写的食品安全治理最新研究成果，共计29篇。根据食品安全治理的一般规律和我国国情，食品安全治理协同创新中心下设食品安全法治、食品安全政府监管、食品安全社会参与、食品安全环境治理、食品安全标准、食品安全风险治理、食品安全国际合作与国家安全七大研究平台。本文集收录的文献主要涉及这七个方面。此外，为了充分反映我国食品安全治理的顶层设计和实践状况，文集特设“特稿”和“综述与评论”两个栏目。需要说明的是，收录文献的作者基本上都是食品安全治理协同创新中心的研究员，文集中不再一一注明。

本书收录的部分文章发表于 2012 年或 2013 年, 所引用的《中华人民共和国食品安全法》和《中华人民共和国消费者权益保护法》现已修改, 为保持作品的完整性, 部分文章所引法条未作更新处理。

本文集的文献基本上来自七个平台的推荐, 并经中心专题会议讨论通过。特别感谢各位作者的热情帮助和慨然授权, 同时也要感谢中国人民大学法学院、公共管理学院、农业与农村发展学院、国际关系学院, 清华大学法学院、环境学院, 国家食品安全风险评估中心, 华南理工大学轻工与食品学院等平台负责单位的鼎力协助。在编写过程中, 中心办公室路磊、孟珊、杨娇等付出了辛勤的劳动, 对他们的贡献表示衷心的感谢。

食品安全治理协同创新中心

2015 年 1 月

目 录

特 稿

食品安全治理的对策研究

…………… 福建省食品药品监督管理局、中国人民大学食品
安全治理协同创新中心 9

食品安全治理的系统理论与思想体系

——论习近平同志早期在福建开展“餐桌污染”治理的思想渊源、
政治价值与现实意义…………… 苏毅清 秦 明 王志刚 7

食品安全法律体系

科学把握食品安全法修订中的若干关系…………… 徐景和 21

食品安全法制若干基本理论问题思考…………… 王晨光 28

食品安全惩罚性赔偿制度的立法宗旨与规则设计…………… 高圣平 40

食品追溯系统实施效力评价的国际经验借鉴

…………… 李佳洁 王 宁 崔艳艳 王志刚 49

食品安全政府监管

食品安全风险的双重性及对监管法制改革之寓意…………… 戚建刚 69

省级食品安全监管绩效评估及其指标体系构建

——基于平衡计分卡的分析…………… 刘 鹏 107

食品安全监管的国际经验比较及其路径选择研究

——一个最新文献评介	李腾飞	王志刚	131
台湾地区转基因食品安全管理的观察	黄宏全		150

食品安全社会参与

食品安全治理公众参与机制研究	王辉霞	167
食品安全公共事件的媒体监督报道框架及对策建议		
——基于皮革奶事件的分析	赵兴健 姚一源 王志刚	235
食品零售业的崛起及其私人规制	孙娟娟	246
论食品安全卡特尔		
——一种食品安全法律治理的路径	史际春 蒋媛	255

食品安全环境治理

从“镉大米”事件谈我国种植业产品重金属污染的来源与 防控对策	毛雪飞	汤晓艳	王艳	王敏	273
北京市场常见淡水食用鱼体内农药残留水平调查及健康风险评价	于志勇	金芬	孙景芳	原盛广	郑蓓
	张文婧	安伟	杨敏		282
中国初级农产品生产的环境污染威胁及应对性科研 投入现状分析	竺效	钱坤			296

食品安全标准

私人主体与食品安全标准制定			
——基于合作规制的法理	高秦伟		321
中国食品安全标准问题与对策研究	周永刚	王志刚	354

食品安全风险治理

国家食品安全风险监测评估与预警体系建设及其问题思考

.....	唐晓纯	373
论食品安全的风险交流与合法规范运营	杨建顺	393

食品安全国际治理

食品安全的国际规制与法律保障

论转基因食品标识的国际法规制

——以《卡塔赫纳生物安全议定书》为视角

..... 乔雄兵 连俊雅 466

食品质量安全国际舆论与中国的应对措施

..... 戚亚梅 李祥洲 郭林宇 李 艳 廉亚丽 488

美国强化食品的安全管理及对我国的启示 ... 高媛媛 生吉萍 497

欧美和我国食品包装材料法规及标准比较分析

..... 王健健 生吉萍 513

转基因食品标识的问题与困惑

赵 将 生吉萍 523

综述与评论

从“三鹿”到“福喜事件”的反思

“福喜事件”的反思与我国食品安全治理

..... 王伟国 543

..... 中国人民大学食品安全治理协同创新中心 559

食品安全治理的对策建议

国家食品药品监督管理局 孙宝华 孙宝华 孙宝华

中国疾病预防控制中心 孙宝华

特 稿

一、食品安全的现状和主要问题

随着人民生活水平的提高，对食品的需求日益增长，食品安全问题日益突出。当前，我国食品生产、加工、流通环节存在诸多安全隐患，主要表现为：一是食品生产环节存在卫生安全隐患，二是食品流通环节存在安全隐患，三是食品消费环节存在安全隐患。

食品生产环节存在安全隐患，主要表现为：一是食品生产环境不卫生，二是食品生产过程不规范，三是食品生产人员卫生意识不强。食品流通环节存在安全隐患，主要表现为：一是食品流通渠道不畅通，二是食品流通环节存在安全隐患，三是食品流通环节存在安全隐患。食品消费环节存在安全隐患，主要表现为：一是食品消费环境不卫生，二是食品消费环节存在安全隐患，三是食品消费环节存在安全隐患。

（作者单位：国家食品药品监督管理局）

食品安全治理的对策研究^{*}

福建省食品药品监督管理局、中国人民大学食品
安全治理协同创新中心

党的十八大和十八届三中、四中全会就改革和完善食品安全监管体制、机制、机构和方法，提升食品安全治理现代化和法治化水平作出了战略部署。创新食品安全治理体制、机制和方法，完善食品安全治理体系，提升食品安全治理能力，加强食品安全法治保障，已成为全社会共同关注并期盼妥善解决的重大课题。

一、食品安全治理的宏观背景

“国以民为本，民以食为天，食以安为先”，食品安全关乎国计民生。食品的质和量是人民生命健康权的基本保证，关系到社会的稳定乃至国家的存亡。我国改革开放三十多年来，随着国民经济快速发展，食品“量”的问题已基本得到解决，但“质”的问题依然突出，“毒奶粉”“瘦肉精”“地沟油”等食品安全重大事件时有发生。

事实上，近年来食品安全问题在欧美等发达国家也较为突出，如欧洲“疯牛病”事件、荷兰等国的“二噁英”等事件。这些情况都说明，食品安全是困扰各国、各地区的现代社会难题，食品安全治理是一项长期而复杂的社会系统工程。

^{*} 本文原载《光明日报》2015年4月27日第11版。

二、食品安全治理是社会治理的重要内容

在我国,党中央、国务院一贯重视食品安全工作,确定了食品安全监管的基本方针。特别是党的十八大报告强调食品安全“关系群众的切身利益,问题较多”,作出了“改革和完善食品药品安全监管体制机制”的战略安排。十八届三中全会将食品安全纳入“公共安全体系”,作为国家治理体系的重要组成部分,“保障食品药品安全”。十八届四中全会提出要完善食品安全法律法规,依法强化危害食品药品安全重点问题治理。

党和国家领导人对食品安全的重要性和迫切性一直给予高度重视。习近平总书记明确指出:“能不能在食品安全上给老百姓一个满意的交代,是对我们执政能力的重大考验。我们党在中国执政,要是连个食品安全都做不好,还长期做不好的话,有人就会提出不够格的问题,所以必须引起高度关注,下最大气力抓好,食品企业要严抓食品质量,确保人民群众‘舌尖上的安全’。”

为保障人民群众身体健康和生命安全,全国人大及其常委会先后出台了《产品质量法》《农业法》等有关法律,《食品安全法》业已修订。

地方政府近年来也积极探索创新监管和服务机制,切实加强食品安全监管执法工作。以福建为例,早在 2001 年习近平同志担任省长时,就在全中国率先开展了治理“餐桌污染”、建设“食品放心工程”的专项工作。14 年来,福建省突出畜牧业、种植业、水产、饮用水、加工食品以及餐饮业的治理整顿,逐步探索出一套从田间到餐桌全过程的监管模式,实现了食品安全治理五项突破:一是率先开展并成功推行“农改超”,让生鲜食品进超市,来源可追溯;二是率先全部由财政拨款检测产销环节“瘦肉精”,在全省的县城以上城区和主要城镇全面实现生猪和牛羊定点屠宰,在农村非定点屠宰区域推行农村屠工管理制度,对规模养禽场禽类药物和规模奶牛生产

企业奶牛抗生素残留进行检测；三是率先开展农产品质量安全整治行动，以蔬菜、水果等主产区环境污染状况普查做基础，指导和规范农民用药，并建立农产品农药残留和甲醛速测点；四是率先将饮用水纳入食品安全管理范畴，在全国最早完成水源保护区建设；五是率先建立责任追究制度，对食品安全进行责任考评，建立健全集政府及部门工作绩效、社会公众评价和第三方产品质量抽检于一体的食品安全考核评价体系。

三、食品安全治理的问题及对策

尽管我国在食品安全治理方面已取得一些成绩，积累一些经验，但推动食品安全治理体系和治理能力现代化的目标远未达成，食品安全形势仍然严峻，需要以现代法治观全面推进食品安全治理。

食品安全体制改革。我国统一食品安全监管体制强调国家食品药品监督管理总局对食品安全全程统一管理，其他相关部门在相关食品安全领域积极配合，共同完成国家食品安全监管职能。完善从中央到地方直至基层的食品安全监管体制，健全乡镇食品安全监管派出机构和农产品质量安全监管服务机构，形成符合我国国情的食品安全治理体制。

食品安全立法。我国食品安全治理立法，既要符合国情又要有前瞻性，既要注重可行性也要保证有效性，要变粗疏立法为精细立法。要逐步形成以法律法规为基础、质量标准为依据、管理体系为主体、支持体系为保障的科学、完善、统一的食品安全依法监管制度。

食品安全共治。食品安全治理的大安全观要求，不能将食品安全治理仅仅视为某个政府部门的事情，也不能仅仅将此视为政府一家的事情。不仅需要内在体系的不断完善和外在体系的强力支撑，而且需要不断创新机制，鼓励企业和民众参与食品安全治理，构建企业自律、政府监管、社会协同、公众参与、法治保障的食品

安全共治格局，凝聚起维护食品安全的强大合力。

食品安全风险防控。我国应尽快出台食品安全风险分析的专门法律，就风险评估、风险管理和风险交流的主体与过程以及相互之间如何联动等方面完善相应的法律规范。同时，行政机关应当对食品安全风险的性质、利益衡量、风险评估的不确定性以及风险管理的选择，进行充分有效的交流确认，让机构、企业、消费者、学术界以及新闻媒介都能充分参与食品安全风险分析过程，推动建立公开透明、科学有效、公众参与的风险交流机制。

食品安全治理的系统理论与思想体系

——论习近平同志早期在福建开展“餐桌污染”治理的思想渊源、政治价值与现实意义*

苏毅清 秦 明 王志刚**

一、引 言

食品安全问题，事关国泰民安，与人民群众的生产生活有着千丝万缕的联系。它一头牵着人民群众的身体健康和生活安全，一头系着农产品能否打开国内外市场的经济重任，一头还拴着增加农民收入，稳定社会航船的船锚。归根结底，食品安全问题事关广大百姓的利益，关乎人民群众的福祉。中国共产党，是以全心全意为人民服务为宗旨的无产阶级政党，在多年的社会主义实践过程中，我们党在食品安全治理这项“民心工程”中，逐渐形成了较为系统的治理理论与思想体系，尤其是现任中共中央总书记习近平同志，更

* 本文系国家社会科学基金重大项目“供应链视角下食品药品安全监管制度创新研究”（项目批准号：11&ZD052）成果、中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目“环境友好型农业背景下食品质量安全的系统协调及体制创新研究”（项目编号：10NXJ020）成果以及教育部科技发展中心博士点基金项目“粮食主产区农户测土配方施肥技术的认知、采纳、绩效及其创建长效发展机制研究”（项目编号：20130004110001）成果。本文原载《食品安全治理》2014年第5期。

** 苏毅清，博士研究生。秦明，博士研究生。王志刚，博士、中国人民大学农业与农村发展学院教授、博士研究生导师，研究方向：食品经济学、产业经济学。

是在治理“餐桌污染”领域成为了全国的先驱。^① 习近平同志在福建开展“餐桌污染”治理工作，形成了丰富的思想成果。这些思想成果，是党在治理食品安全问题领域的伟大首创，其治理成效至今在全国仍是首屈一指。习近平同志在“餐桌污染”治理方面所形成的思想及治理理论，是中国共产党人长期以来始终坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观的指导思想，始终坚持全心全意为人民服务的宗旨所取得的新成果，是辩证唯物主义与中国具体实际问题相结合的产物，是中国共产党人在实践食品安全治理过程中集体智慧的结晶。

本文从辩证唯物主义的角度出发，以党的基本理论体系为基础，梳理了习近平同志早期在福建治理“餐桌污染”问题时，所形成的党在治理食品安全问题方面的思想内涵，总结了这些思想内涵与党的基本理论的联系与渊源，归纳了它们所具有的政治价值与现实意义。

二、思想内涵

习近平同志在福建治理“餐桌污染”的思想内涵非常丰富，概括地说，就是从解决“菜篮子”和“米袋子”的安全问题入手，把群众反映的热点、难点问题转化为政府工作的重点，切实保障人民群众的身体健康和生命安全，有效提高党和政府在人民群众中的威信，最终实现好、维护好、发展好最广大人民群众根本利益的基本观点，涵盖了认识问题、手段问题、路径问题、行动问题和视野问题，共同构成了一个内容丰富、逻辑严谨、结构完整的习近平同志关于食品安全工作的基本思想。这些思想，是党长期以来所坚持的指导思想在具体工作中的反映，是用辩证唯物主义的观点来看

^① “郑重的承诺——福建治理‘餐桌污染’综述”，载人民网，<http://www.people.com.cn/GB/huanbao/55/20020110/645518.html>。

待和解决中国实际问题的一个典型。归纳起来，这些思想的具体内涵包括以下五个方面：

第一，从认识上看，要将食品安全问题视为民生大事，其意义重大，使命光荣。习近平指出：“‘餐桌污染’是一个事关人民群众健康和生活安全，关系农业产品能否扩大国内外市场和不断增加农民收入的大问题，应引起我们的高度重视。”^① 确保食品安全，不仅是一个经济问题，而且已经成为一个社会问题。食品安全既是一项经济工作，关系到经济的发展，也是一项社会工作，关系到社会的稳定。习近平在谈到“餐桌污染”治理问题时曾说：“人民所关心的就是焦点，人民所不放心、不满意的就是我们的过失。”^② 食品安全是民生大事，是各级政府担负的公共服务和社会管理职能的重要内容；食品安全也是政治大事，要把“食品放心工程”作为“民心工程”来抓，切实摆在各级政府重中之重的位置，当作政治大事，全力以赴、一丝不苟地做好。

第二，从手段上看，要源头治理，标本兼治。习近平指出，食品安全源头在农产品，基础在农业，必须正本清源，首先把农产品质量抓好。^③ 食品安全，首先是“产”出来的，要把住生产环境安全关，治地治水，净化农产品产地环境，切断污染进入农田的链条；食品安全也是“管”出来的，要形成覆盖从“农田到餐桌”全过程的监管制度，建立更为严格的食品安全监管责任制和追认追究制度，使权力和责任紧密挂钩，完善农产品质量和安全追溯体系。习近平还进一步强调，过去我们各级政府存在单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，政府在市场经济环境下社会服务和社会管理存在大量“缺位”的问题，今后要完善发展成果考察评价体系，如加大对资源

① “5年实现治理餐桌污染目标——访福建省长习近平”，载北方网，<http://news.enorth.com.cn/system/2001/08/23/000123685.shtml>。

② “福建坚持不懈守护‘舌尖上的安全’系习近平在闽时倡导”载新华网，http://www.fj.xinhuanet.com/news/2014-04/21/c_1110322602.htm。

③ “习近平地方执政故事”，载人民论坛，http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2013-05/01/content_1234464.htm?div=-1。