

西北政法大学食品安全法律问题研究系列丛书之四

食品安全法

Studies of Food
Safety Law

倪楠 舒洪水 荀震◎著

研究



中国政法大学出版社

食品安全法

倪楠 舒洪水 荀震◎著

Studies of Food
Safety Law

研究



中国政法大学出版社

2016·北京

声 明

1. 版权所有，侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

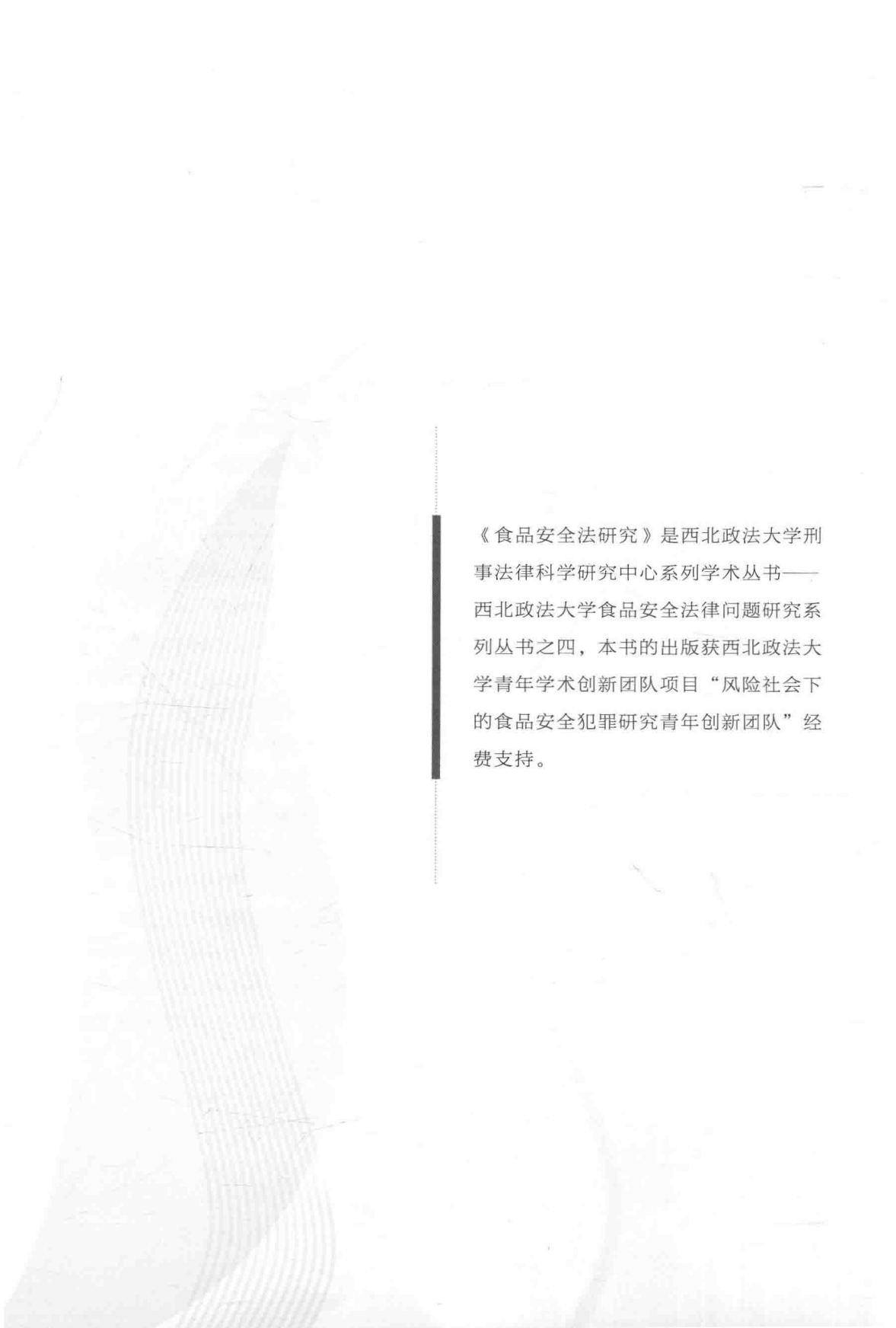
图书在版编目（C I P）数据

食品安全法研究/倪楠，舒洪水，苟震著. —北京：中国政法大学出版社，2016. 4
ISBN 978-7-5620-6680-4

I. ①食… II. ①倪… ②舒… ③苟… III. ①食品卫生法—研究—中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第052763号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话	010-58908524(编辑部) 58908334(邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	720mm×960mm 1/16
印 张	23.25
字 数	400 千字
版 次	2016 年 4 月第 1 版
印 次	2016 年 4 月第 1 次印刷
定 价	59.00 元



《食品安全法研究》是西北政法大学刑事法律科学研究中心系列学术丛书——西北政法大学食品安全法律问题研究系列丛书之四，本书的出版获西北政法大学青年学术创新团队项目“风险社会下的食品安全犯罪研究青年创新团队”经费支持。

目 录

第一篇 食品安全法基本法律制度研究

第一章 食品安全法导论	3
一、食 品 / 4	
二、食品安全 / 10	
三、食品安全法 / 18	
第二章 食品安全法的历史和发展	19
一、国外食品安全法律制度发展概况 / 19	
二、我国食品安全法历史演进 / 24	
第三章 食品安全法的基本原理	38
一、食品安全法的性质和特征 / 38	
二、食品安全法的立法宗旨 / 43	
三、食品安全法的适用范围 / 45	
四、食品安全法的基本原则 / 51	

第二篇 食品安全监督与管理法律制度研究

第四章 食品安全监督与管理法律制度概述	63
一、世界其他国家和地区食品安全监管模式 / 63	

- 二、我国食品安全监管模式的历史演进 / 73
- 三、我国当下食品安全监督管理的主体 / 75

第五章 食品安全风险监测和评估法律制度 88

- 一、食品安全风险监测和评估法律制度概述 / 88
- 二、食品安全风险监测制度 / 103
- 三、食品安全风险评估制度 / 112

第六章 食品安全标准法律制度 123

- 一、食品安全标准概述 / 123
- 二、世界主要发达国家的食品安全标准法律制度 / 130
- 三、我国食品安全标准法律制度 / 134

第七章 食品生产经营者法律制度研究 154

- 一、食品生产经营者的义务 / 154
- 二、食品生产经营许可证制度 / 162
- 三、全程追溯制度 / 172
- 四、食品安全保险责任制度 / 173
- 五、食品从业人员安全管理与健康培训制度 / 173
- 六、食品安全自查制度 / 175
- 七、食品生产经营信息记录制度 / 177
- 八、餐饮服务环节的监管制度 / 182
- 九、许可证审查制度 / 184
- 十、食品召回制度 / 185
- 十一、食品标识、标签制度 / 190
- 十二、食品添加剂管理制度 / 193
- 十三、食品广告管理制度 / 197
- 十四、特殊食品监管制度 / 198

第八章 食品检验法律制度研究 203

- 一、食品检验概述 / 203
- 二、食品检验主体 / 205
- 三、食品安全检验机制 / 212

第九章 食品进出口法律制度研究	218
一、食品进口法律制度 / 218	
二、食品出口法律制度 / 228	
第十章 食品安全事故处置制度	233
一、食品安全事故概述 / 233	
二、我国食品安全事故处置机制 / 245	
三、食品安全事故应急预案 / 248	
第十一章 我国当前食品安全监管模式研究	254
一、食品安全年度监督管理计划 / 254	
二、食品安全监督管理措施 / 255	
三、食品安全信用档案公开和通报制度 / 258	
四、责任约谈制度 / 259	
五、食品安全监督管理中的咨询、投诉与举报制度 / 259	
六、执法人员培训考核制度 / 260	
七、食品安全信息统一公布制度 / 261	
八、食品安全信息报告、通报制度 / 262	
九、食品安全监督检查规定 / 263	

第三篇 食品安全法律责任研究

第十二章 食品安全法律责任概述	269
一、食品安全法律责任概念界定 / 269	
二、食品安全法律责任制度的功能与价值 / 271	
三、食品安全法律责任制度的原则 / 274	
四、食品安全法律责任制度的特征 / 278	
五、食品安全法律责任制度的分类 / 279	
第十三章 食品安全民事责任研究	284
一、食品安全民事责任概述 / 284	
二、食品安全的违约责任 / 288	

- 三、食品安全的侵权责任 / 293
- 四、食品安全民事责任制度评析 / 299

第十四章 食品安全行政责任研究 302

- 一、食品安全行政责任概述 / 302
- 二、市场主体的行政责任 / 309
- 三、市场监管者的行政责任 / 316
- 四、食品安全行政责任评析 / 317

第十五章 食品安全刑事责任研究 320

- 一、食品安全刑事责任概述 / 320
- 二、市场主体的刑事责任 / 321
- 三、市场监管者的刑事责任 / 331
- 四、食品安全犯罪的刑事责任追究制度 / 336

第十六章 食品安全法律责任竞合研究 349

- 一、食品安全法律责任竞合概述 / 349
- 二、食品安全法律责任竞合的区分 / 351
- 三、食品安全法律责任竞合的处罚 / 355
- 四、食品安全法律责任竞合评析 / 358

参考文献 360

第一篇

食品安全法基本法律制度研究

第一章

食品安全法导论

国以民为本，民以食为天，食以安为先。食品是人类赖以生存和发展的基本物质条件，这是国家安定、社会发展的根本要素。在任何一个国家，食品及其安全性是上至国家领导，下至普通百姓共同关注的一个永恒话题。^{〔1〕} 根据国家统计局提供的数据，2014年，按可比价格计算，全国37 607家规模以上^{〔2〕}食品工业企业增加值同比增长7.8%。经中国食品工业协会测算，全年食品工业完成工业增加值占全国工业增加值的比重达到11.9%，比上年提高0.3个百分点；对全国工业增长贡献率11.0%，拉动全国工业增长0.9个百分点；全年规模以上食品工业企业实现主营业务收入10.89万亿元，同比增长8.0%。实现利润总额7581.46亿元，同比增长1.2%；上缴税金总额9241.55亿元，同比增长7.2%；规模以上工业企业主营业务收入利润率为7.0%。^{〔3〕} 随着经济社会的不断高速发展，未来食品产业也将迎来一个

〔1〕 张敬礼．中华人民共和国食品安全法及实施条例讲座〔M〕．北京：中国法制出版社，2009：122.

〔2〕 规模以上工业企业：在统计学中，一般以年主营业务收入作为企业规模的标准，达到一定规模要求的企业就称为规模以上企业。规模以上企业也分若干类，如特大型企业、大型企业、中型企业、小型企业等。目前我国，规模以上工业企业是指年主营业务收入在2000万元以上的工业企业。

〔3〕 《2014年我国食品工业总体实现平稳发展》〔OL〕．中国金融信息网．〔2015-02-16〕．<http://news.xinhua08.com/a/20150216/1457766.shtml>.

高速发展期,同时也必将伴随着出现大量的食品安全问题,我们需要有更加科学、高效的食品安全监管体制与之相适应。

对食品安全法基本制度的研究,首次厘清“食品”、“食品安全”、“食品污染”以及“食品安全法”等相关概念,对于我们整体上理解本书主要内容至关重要。对于“食品安全”概念的理解,首先应当对“食品”的范围作出科学的界定,哪些属于“食品”,哪些食品又是《食品安全法》意义上的,对于这些问题的澄清是研究食品安全法基本制度的基础。其次,“食品安全”的概念是本研究的核心。然而,不论是国际组织还是各国政府,对食品安全的界定都不同。也正因为如此,导致国际层面以及各国之间制定的食品安全法存在较大差异。那么,在借鉴国际食品安全先进立法的基础上,站在我国《食品安全法》的立场,如何对“食品安全”作出符合我国行政执法和刑事司法实践的科学界定,是我们有效实现食品安全法的初置机能和食品安全的社会共治的基本前提。

一、食 品

日常生活中食品的概念与法律中对食品的规定是不同的。研究食品安全法,首先需要对“食品”的含义进行界定。准确地界定“食品”的含义和区分相关概念,是研究食品安全法的首要条件。

(一) 食品的概念

食品是一个动态的概念,在不同的年代有着不同的具体含义。对于什么是食品,无论是立法表述还是理论研究都有着不同的理解。古人云:“食,命也。”意思是说,凡是能够延续人体生命的物质,都可称之为食品。《现代汉语词典》对食品的定义是:“商店出售的经过加工制作的食物”,该定义强调了食品在现代社会中的生产销售特征。国际食品法典委员会(CAC)将食品定义的外延做了扩大:“指用于人食用或者饮用的精加工、半加工或者未经加工的物质,并包括饮料、口香糖和已经用于制造、制备或处理食品的物质,但不包括化妆品、烟草或者制作为药品使用的物质。”在新《食品卫生法》中,食品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,但是不包括以治疗为目的的物品。《食品生产加工企业质量安全监督管理实施细则(试行)》第3条规定:“本细则所称食品是指经过加工、制作并用于销售的供人们食用或者饮用的制品。”而《食品工业基本术语》对食品的定义是:“可供人类食用或饮用的物质,包括加工食品、

半成品和未加工食品，不包括烟草或只作药品用的物质。”广义的食品概念还涉及：所有生产食品的原料、食品原料种植、养殖过程接触的物质和环境、食品的添加物质、所有直接或间接接触食品的包装材料、设施以及影响食品原有品质的环境。人们对食品的含义的理解虽然各不相同，但都是从不同的角度共同揭示了食品的内涵，有利于人们对食品概念的理解。

2015年4月24日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议修订的《中华人民共和国食品安全法》（以下简称新《食品安全法》）基本沿用了第十一届全国人大常委会第七次会议通过的《中华人民共和国食品安全法》（以下简称旧《食品安全法》）对食品的定义，同时，在新《食品安全法》中更加准确地表述了既是食品又是药品的物品。新《食品安全法》第150条第1款规定：“食品，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，但是不包括以治疗为目的的物品。”在新《食品安全法》的定义中阐释了食品应具有以下法律特征：其一，食品是供人类所用的物品，而非供动物或其他所用的物品；其二，食品是供人类食用或者饮用的物品，而非供人类生存发展其他需要，如人类衣、住、行所需的物品；其三，食品既包括食物成品、原料，也包括按照传统既是食品又是中药材的物品，但是不包括以治疗为目的的物品。这样食品不仅包括经过加工制作的能够直接食用的各种食品，也包括按照传统既是食品又是中药材的物品，但是不包括以治疗为目的的物品，这样使食品与药品严格区分开来。参照国家标准 GB/T 7635-1987 规定加工食品又可分为 18 类：①粮食加工品，如小麦粉、大米等；②食用植物油及其制品，如花生油、大豆油等；③肉加工品，如生、熟畜肉和禽肉等；④蛋制品，如蛋白粉、松花蛋；⑤水产加工品，如鱼类干制品、海带加工品；⑥食糖，如白糖、红糖；⑦加工糖，冰糖；⑧糖果，如奶糖；⑨蜜饯果脯；⑩糕点；⑪饼干；⑫方便主食品，如方便面、面包；⑬乳制品，如奶粉、干酪、液体奶、酸奶；⑭罐头；⑮调味品，如味精、酱油、食醋、食盐；⑯其他加工食品，如粉丝、腐乳；⑰饮料，如葡萄酒、果汁、矿泉水；⑱茶叶。^{〔1〕}2002年3月，卫生部公布的《关于进一步规范保健食品原料管理的通知》，其中规定了既是食品又是中药材的物品等 80 余种，如山药、山楂、金银花；以及可用于保健食品的物品 114 种，如天麻、川贝母、三七、人参叶等。在《保健食品管理办法》第 2 条

〔1〕《中国的食品质量安全状况》白皮书〔OL〕. 国务院新闻办公室网站. [2007-08-20].
http://www.scio.gov.cn.shtml.

中,明确指出保健食品是指具有特定保健功能的食品,因此,保健食品是食品而非药品。

食品是否包括可以直接食用的农产品,不同的学者有不同理解。有的学者认为,《食品安全法》对食品的定义没有规定可以直接食用的初级农产品是食品,因此,可以直接食用的初级农产品不应由《食品安全法》调整,而应该由《农产品质量安全法》调整。但是,我们认为,虽然从字面上看《食品安全法》没有包括可以直接食用的初级农产品,但从食品安全的角度来看,新《食品安全法》调整的食品也应当包括可以直接食用的初级农产品。我国旧《食品安全法》规定食品生产经营是指一切食品的生产(不包括种植业和养殖业)、采集、收购、加工、贮存、运输、陈列、供应、销售等活动,由此不难看出该法的立法倾向主要规范的是食品生产经营活动。从这个角度讲,《食品安全法》实际上是将种植业和养殖业领域的食品排除在该法的范围之外的。^[1] 虽然在我国新《食品安全法》第2条中规定:“供食用的源于农业的初级产品(以下称食用农产品)的质量安全管理,遵守《中华人民共和国农产品质量安全法》的规定。但是,食用农产品的市场销售、有关质量安全标准的制定、有关安全信息的公布和本法对农业投入品作出规定的,应当遵守本法的规定。”不过,随着农药、兽药残留超标,重金属超标的食源性农产品危害范围的不断扩大,程度不断加重,将食用农产品的安全排除在食品安全的范围以外,并不能有效解决农产品存在的各种问题,也不利于全面地实现保证食品安全、保障公民健康和生命安全的立法目标。^[2]

新《食品安全法》第2条第2款中所述的农业投入品,是指在农产品生产过程中使用或添加的物质,包括种子、种苗、肥料、农药、兽药、饲料及饲料添加剂等农用生产资料产品和农膜、农机、农业工程设施设备等农用工程物资产品。其中,涉及新《食品安全法》对农业投入品作出的相关规定主要涉及第49条中关于建立健全农业投入品使用制度和相关禁止性要求。这就比较好地解决了食用农产品监管部门和法律适用不明确的问题,有利于解决实践中的食用农产品执法和司法难题,也更好地保障了食用农产品的质量安全,充分体现了新《食品安全法》所体现的全程控制原则。

[1] 杜波,李红枫.写在《食品安全法》边上[M].沈阳:辽宁教育出版社,2011:12.

[2] 陈烨.刑法中的“食品”概念辨析[J].时代法学,2013(2).

（二）与食品相关的概念

1. 药 品

根据《中华人民共和国药品管理法》第 100 条关于药品的定义：药品，是指用于预防、治疗、诊断人的疾病，有目的地调节人的生理机能并规定有适应证或者功能主治、用法和用量的物质，包括中药材、中药饮片、中成药、化学原料药及其制剂、抗生素、生化药品、放射性药品、血清、疫苗、血液制品和诊断药品等。药品的定义明确地界定了药品是以治疗为目的的物品。而新《食品安全法》中定义中所说“按照传统既是食品又是中药材的物品”是指 2002 年 3 月卫生部公布的《关于进一步规范保健食品原料管理的通知》中列明的：第一种，既是食品又是药品的 87 种，如丁香、山药、杏仁、乌梅、金银花、百合、肉桂等。第二种，是可用于保健食品的物品 114 种，如人参、人参果、三七、天麻、白术、丹参、川贝母等。同时按照《保健食品管理办法》的规定，保健品是“适宜于特定人群食用，具有调节机体功能，不以治疗疾病为目的的食品。”因此，保健品是具有特定保健功能的食品，不是药品。2013 年，国家卫计委组织对该名单进行了修订，形成了《按照传统既是食品又是中药材的物质目录（2013 版）》（征求意见稿），该意见稿将既是食品又是中药材的物品名更新为 101 种，保健食品的物品名单保持不变。

2. 转基因食品

转基因食品是指：“利用生物技术改良的动物、植物和微生物所制造或生产的食品、食品原料及食品添加物等。”即针对某一或某些特性，以一些生物技术方式，修改动物、植物基因，使动物、植物或微生物具备或增强此特性，可以降低生产成本，增加食品或食品原料的价值。其包括：其一，转基因动植物（含种子、种畜禽、水产苗种）和微生物；其二，转基因动植物、微生物产品；其三，转基因农产品的直接加工品；其四，含有转基因动植物、微生物或者其产品成分的种子、种畜禽、水产苗种、农药、兽药、肥料和添加剂等产品。转基因食品是利用新技术创造的产品，也是一种新生事物。2001 年国务院颁布了《农业转基因生物安全管理条例》，规定国务院农业行政主管部门负责全国农业转基因生物安全的监督管理工作，国务院建立农业转基因生物安全管理部级联席会议制度、建立分级管理评价制度、建立农业转基因生物安全评价制度和标识制度。

3. 食品添加剂。

世界各国对食品添加剂的定义不尽相同，联合国粮农组织（FAO）和世

世界卫生组织（WHO）联合食品法规委员会对食品添加剂定义为：“食品添加剂是有意识地一般以少量添加于食品，以改善食品的外观、风味和组织结构或贮存性质的非营养物质。”按照这一定义，以增强食品营养成分为目的的食品强化剂不应该包括在食品添加剂范围内。

按照《中华人民共和国食品卫生法》第54条和《食品添加剂卫生管理办法》第28条以及《食品营养强化剂卫生管理办法》第2条和旧《食品安全法》第99条，我国对食品添加剂定义为：“食品添加剂，指为改善食品品质和色、香、味以及为防腐、保鲜和加工工艺的需要而加入食品中的人工合成或者天然物质，包括营养强化剂。”它具有以下三个特征：一是为加入到食品中的物质，因此，它一般不单独作为食品来食用；二是既包括人工合成的物质，也包括天然物质；三是加入到食品中的目的是为改善食品品质和色、香、味以及为防腐、保鲜和加工工艺的需要。而新《食品安全法》第150条规定：“食品添加剂，指为改善食品品质和色、香、味以及为防腐、保鲜和加工工艺的需要而加入食品中的人工合成或者天然物质，包括营养强化剂。”新《食品安全法》中所列的营养强化剂是指为增强营养成分而加入食品中的天然的或者人工合成而属于天然营养素范围的食品添加剂。

2011年卫生部公告发布了《食品添加剂使用标准》（GB 2760-2011）包括食品添加剂、食品用加工助剂、胶姆糖基础剂和食品用香料等2314个品种，涉及16大类食品、23个功能类别。主要分为：第一类，防止食品的污染、预防食品腐败变质的发生而添加的防腐剂、抗氧化剂；第二类，改善食品外观的状而添加的着色剂、漂白剂、乳化剂、稳定剂；第三类，改善食品的风味而添加的增味剂、香料等；第四类，满足食品加工工艺的需要而采取的酶制剂、消泡剂和凝固剂等；第五类，增加食品的营养价值使用的营养剂；第六类，其他，如为满足糖尿病患者而使用的无糖的甜味剂。2014年12月31日，国家卫计委发布了《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》（GB 2760-2014），该标准将替代2011年版本并于2015年5月24日起实施。与2011年版相比，新版GB 2760涉及食品用香料香精部分的主要变化有以下几点：其一，允许使用食品用香料品种数量发生变化，删除了八角茴香、牛至、甘草根、中国肉桂、丁香、众香子、苧萝籽等天然香料品种；增加了异戊酸异丙酯等24种合成香料。其二，不得添加食品用香料、香精的食品名单发生变化，增加“16.02.01 茶叶、咖啡”。其三，部分香料名称发生变化。如：“杭白菊油”修改为“杭白菊花油”。其四，引用标准发生变化。如食品用香精标签应符合相关标准规定。但值得注意的是在新标准中规定：“将食品营

养强化剂调整由其他相关标准进行规定”。

4. 食用农产品

食用农产品是指来源于农业活动的初级产品，即在农业活动中获得的、供人食用的植物、动物、微生物及其产品。“农业活动”既包括传统的种植、养殖、采摘、捕捞等农业活动，也包括设施农业、生物工程等现代农业活动。“植物、动物、微生物及其产品”是指在农业活动中直接获得的以及经过分拣、去皮、剥壳、粉碎、清洗、切割、冷冻、打蜡、分级、包装等加工，但未改变其基本自然性状和化学性质的产品。食用农产品质量安全监管体制调整后，《农产品质量安全法》规定的食用农产品进入批发、零售市场或生产加工企业后的质量安全监管职责由食品药品监管部门依法履行，农业行政主管部门不再履行食用农产品进入市场后的相应质量安全监管职责，由食品药品监管部门履行好食用农产品进入批发、零售市场或生产加工企业后的监管职责。现行的食用农产品质量安全分段监管，不包括农业生产技术、动植物疫病防控和转基因生物安全监督管理。农业部门根据监管工作需要，可进入批发、零售市场开展食用农产品质量安全风险评估和风险监测工作。

5. 无公害食品、有机食品、绿色食品

目前，在市场上无公害食品、有机食品、绿色食品同时存在，这三类食品既有相似之处，也有明显区别。

第一，无公害食品。无公害食品指的是：“无污染、无毒害、安全优质的食品，在国外称无污染食品、生态食品、自然食品。无公害食品生产地环境清洁，按规定的技术操作规程生产，将有害物质控制在规定的标准内，并通过部门授权审定批准，可以使用无公害食品标志。”农业部2001年制定、发布了73项无公害食品标准，2002年制定了126项、修订了11项无公害食品标准，2004年又制定了112项无公害标准。无公害食品标准内容包括产地环境标准、产品质量标准、生产技术规范和检验检测方法等，标准涉及120多个（类）农产品品种，大多数为蔬菜、水果、茶叶、肉、蛋、奶、鱼等关系城乡居民日常生活的“菜篮子”产品。无公害食品标准以全程质量控制为核心，主要包括产地环境质量标准、生产技术标准和产品标准三个方面，无公害食品标准主要参考绿色食品标准的框架而制定。

第二，有机食品。有机食品也叫生态或生物食品等。有机食品是目前国际上对无污染天然食品比较统一的提法。有机食品通常来自于有机农业生产体系，根据国际有机农业生产要求和相应的标准生产加工的。除有机食品外，现阶段国际上还把一些派生的产品如有机化妆品、纺织品、林产品或有机食