

 高等院校科技法系列教材



食品安全法

于华江 ©主编



对外经济贸易大学出版社
University of International Business and Economics Press



高等院校科技法系列教材

食品安全法

		于华江	主 编
		刘旭霞	副主编
王小龙	周 超	杨 成	参 编
	刘会丽	欧阳邓亚	

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

食品安全法/于华江主编. —北京: 对外经济贸易
大学出版社, 2010
(高等院校科技法系列教材)
ISBN 978-7-81134-657-2

I. ①食… II. ①于… III. ①食品卫生法 - 中国 - 高
等学校 - 教材 IV. ①D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 046334 号

© 2010 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

食品安全法

责任编辑: 毛飞琴

对外经济贸易大学出版社
北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029
邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342
网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

北京市山华苑印刷有限责任公司印装 新华书店北京发行所发行
成品尺寸: 185mm × 260mm 16.5 印张 380 千字
2010 年 4 月北京第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81134-657-2

印数: 0 001 - 5 000 册 定价: 25.00 元

前 言

食品安全，事关人们的身体健康和生命安全，事关国家的经济发展和社会稳定、和谐。国务院总理温家宝 2010 年 2 月 27 日接受中国政府网、新华网联合专访时说：一个三鹿奶粉，让我们付出了很大的代价。我们普查的受到奶粉影响的儿童达 3 000 万名，国家为此花了 20 亿。同时，给受到奶粉影响的儿童上了为期 20 年的保险。这个教训应该说是很深刻的，不是一个企业，也不是一个地方，是我们整个民族应该汲取的^①。

食品安全是我国社会发展面临的突出问题之一，为规范解决这一问题，2009 年 2 月 28 日第十一届全国人大常委会第七次会议通过了《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》），这部法律已于同年 6 月 1 日开始实施。与此同时，《中华人民共和国食品安全法实施条例》也于同年 7 月 20 日颁布实施。食品安全法律法规的出台和实施，不仅对于规范食品生产经营活动、防范食品安全事故有着重要意义，而且也标志着我国食品安全法律制度建设进入了一个新的历史阶段。

《食品安全法》是我国经济法制体系的重要组成部分，准确理解这部法律的体系及规范内涵，对于理解和贯彻实施这部法律具有重要意义。为此，我们组织编写了这本《食品安全法》教材。本教材以我国《食品安全法》以及一系列相关法律法规为依据，力求做到理论与实际相结合，做到科学性、系统性和实践性的统一。

在我国，《食品安全法》是一部新的法律，对其基本问题及规范内容的研究还十分缺乏，没有成体系的教材出版。本教材填补了食品安全法教材的空白。本教材具有以下特色：1. 系统性。根据我国《食品安全法》的规范体系，本教材进行了较为全面系统的阐述。2. 实践性。本教材强调理论与实际的结合，注重对学生创造性思维和实践能力的培养，采用典型案例辅之教学，在编写体例上，结合每章内容阐释，附有思考题和典型案例分析及知识链接，以实现启发学生思考、调动其学习积极性的目的，重视对学生食品安全法律知识的综合运用能力的培养。3. 前沿性。本教材重视对发达国家及国际组织食品安全法制建设新理念和新成果的介绍，帮助学生把握对食品安全国际性前沿问题的把握。

本书由中国农业大学于华江教授任主编，华中农业大学刘旭霞教授任副主编，中国农业大学王小龙副教授、周超老师、杨成及华中农业大学欧阳邓亚、北京致诚律师事务所刘会丽律师参加编写。全书共分九章，对食品安全法律制度的基本问题和基本概念、食品安全风险监测和评估法律制度、食品安全标准法律制度、食品生产经营法律制度、食品检验基本法律制度、食品进出口法律制度、食品安全监督管理法律制度及外国食品安全法律体系等进行了阐释和论述。

本书作者具体分工如下：于华江：第一章、第四章第二节、第五章第三节、第六章

^① 人民网. tv.people.com.cn/GB/61600/11041140.html. 2010-02-27.

第四节、第八章第一节、第八章第二节、第八章第四节、第八章第五节；刘旭霞、欧阳邓亚：第四章第一节、第五章第一节、第五章第二节；王小龙：第二章、第三章、第七章；周超：第六章第一节、第六章第二节、第六章第三节、第九章；杨成：第四章第三节；刘会丽：第八章第三节。全书由主编负责统稿、修改、定稿。

本书在编写时尽量考虑到各个层次读者的需要，主要适用于高等院校法学、食品专业本科生、研究生等高层次专业人才的教學需求，也适合作为各层次读者学习《食品安全法》的需要。

本书是作者研究食品安全法的初步成果，由于作者水平有限，疏漏及错误之处，敬请同行及读者指正，以便进一步修改完善。

编 者

2010.2

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 概述	(1)
第二节 食品安全法的基本原则	(8)
第三节 食品安全法的历史发展	(11)
第四节 食品安全法律责任概述	(23)
本章小结	(27)
典型案例	(29)
第二章 食品安全风险监测和评估法律制度	(31)
第一节 概述	(31)
第二节 食品安全风险监测	(36)
第三节 食品安全风险评估	(41)
本章小结	(47)
典型案例	(48)
第三章 食品安全标准法律制度	(51)
第一节 概述	(51)
第二节 食品安全标准	(53)
本章小结	(61)
典型案例	(62)
第四章 食品生产经营	(64)
第一节 概述	(64)
第二节 食品生产经营法律制度	(68)
第三节 违反食品生产经营规定的法律责任	(84)
本章小结	(91)
典型案例	(93)
第五章 食品检验	(95)
第一节 食品检验概述	(95)
第二节 食品检验的方法	(96)
第三节 食品检验主体	(99)
第四节 食品检验制度	(105)

第五节 违反食品检验规定的法律责任	(107)
本章小结	(108)
典型案例	(109)
第六章 食品进出口法律制度	(111)
第一节 概述	(111)
第二节 食品进口法律制度	(114)
第三节 食品出口法律制度	(124)
第四节 违反食品进出口规定的法律责任	(130)
本章小结	(132)
典型案例	(133)
第七章 食品安全事故处置	(136)
第一节 概述	(136)
第二节 食品安全事故应急制度	(137)
第三节 食品安全事故处置制度	(145)
本章小结	(148)
典型案例	(149)
第八章 食品安全监督管理法律制度	(152)
第一节 概述	(152)
第二节 食品安全监管体制	(157)
第三节 食品安全行政监管措施	(168)
第四节 食品安全信息制度	(171)
第五节 违反食品安全监督管理规定的法律责任	(173)
本章小结	(175)
典型案例	(176)
第九章 外国食品安全法律体系概述	(178)
第一节 概述	(178)
第二节 欧盟食品安全法律体系	(183)
第三节 美国食品安全法律体系	(188)
第四节 日本食品安全法律体系	(194)
第五节 WTO 关于食品安全的相关法律制度	(199)
本章小结	(205)
典型案例	(206)

附录一 中华人民共和国食品安全法	(209)
附录二 中华人民共和国食品安全法实施条例	(225)
附录三 食品法典简介	(234)
参考文献	(254)

第一章

总 论

本章学习目标

- ◎ 食品安全法的概念、特征及调整范围
- ◎ 食品安全法的性质
- ◎ 食品安全法的历史发展
- ◎ 食品安全法的基本原则
- ◎ 食品安全法律责任

第一节 概 述

一、相关概念界定

(一) 食品的含义、类型及特征

食品的含义伴随着人类社会的发展而不断变化。古人云：“食，命也”，把食品看作是能够延续人类生命的物品。《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”。强调食品在现代社会的生产销售特征。国际食品法典委员会将食品定义的外延作了扩大：“指用于人食用或者饮用的经加工、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。”1995年《中华人民共和国食品卫生法》（以下简称《食品卫生法》）将食品定义为：“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药品的物品，但是不包括以治疗为目的的物品。”这一定义为2009年最新颁布的《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）所沿用。

在我国，按照食品的原料和加工工艺不同，食品分为：粮食加工品，食用油、油脂及制品，调味品，肉制品，乳制品，饮料，方便食品，饼干，罐头，冷冻饮品，速冻食品，薯类和膨化食品，糖果制品（含巧克力及制品），茶叶，酒类，蔬菜制品，水果制品，炒货食品及坚果制品，蛋制品，可可及焙烤咖啡产品，食糖，水产制品，淀粉及淀

粉制品,糕点,豆制品,蜂产品,特殊膳食食品及其他食品共28大类525种。^①

根据《食品安全法》第99条第一款的规定,食品概念有如下法律特征:第一,食品是供人类所用的物品,而非供动物或其他所用的物品;第二,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;第三,食品既包括食物成品、原料,也包括按照传统既是食品又是药品的物品,但是不包括以治疗为目的的物品。我国自古以来就有药食同源的传统,讲究通过饮食的调节达到食疗、食补、预防、治疗疾病的效果,从这个意义上说,食品和药品不分,例如蜂蜜不仅可以作为食品直接饮用,也可以作为药品及中药制剂的成分。为防止一些食品生产者在食品中添加药品,《食品安全法》第50条规定,按照传统既是食品又是药品的物品的目录由国务院卫生行政部门制定公布,对于目录之外的中药材不能作为食品或者食品添加剂添加到食品中,只能作为药品按照药品管理法进行调整。

(二) 食品安全的含义

从古至今,食品是人们生存的基本条件,食品安全是人类生存及社会发展的重大问题。食品中若含有危害人身体健康的物质,就会对人的生命和健康构成严重威胁,因此,伴随着人们对食品安全危害认识的发展,食品安全的概念也日趋科学。为正确认识食品安全的本质,有必要将其与相关概念作一比较。

1. 食品安全与食品卫生

食品安全与食品卫生是有着密切联系的两个概念。1984年,世界卫生组织在《食品安全在卫生和发展中的作用》文件中,未将食品安全与食品卫生作严格区分,而是将两个概念一起定义为“生产、加工、储存、分配和制作食品过程中确保食品安全可靠,有益于健康并且适合人消费的种种必要条件和措施”。1996年,世界卫生组织在其发表的《加强国家级食品安全性计划指南》中将食品安全与食品卫生两个概念作了区分,指出:食品安全是“对食品按其原定用途进行制作和食用时不会使消费者受害的一种担保”,食品卫生则是“为确保食品安全性和适合性在食物链的所有阶段必须采取的一切条件和措施”。^② 这一定义表明,食品安全概念强调的是食品对消费者生命及健康安全的一种保证,是食品生产和销售必须达到的标准,强调食品生产、贮藏、运输、销售、消费全部环节,以及从源头、过程到结果的安全;而食品卫生则是为实现食品安全而采取的措施和提供的条件,如食品生产的环境条件、食品安全的措施手段等。从这个意义上说,食品安全概念理应包括食品卫生的含义。

2. 食品安全与食品质量

食品安全与食品质量也是有着密切联系的两个概念。1998年,联合国粮农组织在《保障食品的安全和质量》文件中指出,食品安全涉及那些可能是食品对消费者健康构成危害(无论是长期的还是马上出现的危害)的所有因素。这些因素是毫无商量余地必须消除的。食品质量包括可影响产品消费价值的所有其他特性,包括一些不利的品质特性,例如腐烂、污染、变色、变味等,以及一些有利的特性,例如食品的产地、颜

^① 《中国的食品质量安全状况》白皮书。国务院新闻办公室网站: www.scio.gov.cn? 2007-08-20。

^② 张涛. 食品安全法律规制研究. 厦门: 厦门大学出版社, 2006: 21.

色、香味、质地以及加工方法。食品安全是指食品是安全并避免伤害的担保，食品质量是指满足人们的某种需要。^①我国《产品质量法》第26条规定：“产品质量应当符合下列要求：（一）不存在危及人身、财产安全的不合理的危险，有保障人体健康和人身、财产安全的国家标准、行业标准的，应当符合该标准；（二）具备产品应当具备的使用性能，但是，对产品存在使用性能的瑕疵作出说明的除外；（三）符合在产品或者其包装上注明采用的产品标准，符合以产品说明、实物样品等方式表明的质量状况。”食品安全和食品质量都是食品的一种品质保证形式。但食品安全强调食品对人的生命健康的质量保证，包括食品的成分安全、免疫安全、遗传安全和功能安全。具体而言，食品安全强调食品不能含有危害人的身体健康的成分；不能带有导致人体发病的微生物和病毒；食用后不影响人的生理代谢、不改变人类基因及遗传。而食品质量则是在人对食品需要的角度上强调食品应当符合其内在要求和状况，包括符合食品安全标准、具有食品使用性能以及符合食品包装注明的状况。

3. 食品安全概念的法律性质

1974年11月，联合国粮农组织在世界粮食大会上通过了《世界粮食安全国际约定》，从食品数量满足人们基本需要的角度，第一次提出了“食品安全”的概念。经过30多年的发展，人们对“食品安全”含义的认识包括以下几个方面：第一，从数量的角度，要求人们既能买得到又买得起需要的基本食品；第二，从质量的角度，要求食品的营养全面、结构合理；第三，从卫生安全的角度，要求食品无毒无害，保障人们食用健康、安全；第四，从发展的角度，要求食品的获取注重生态环境的保护和资源利用的可持续性。由此看来，食品安全是一个含义丰富的概念，从目前的研究情况来看，在食品安全概念的理解上，国际社会已经基本形成如下共识：

首先，食品安全是个综合概念。食品安全既包括食品卫生、食品质量、食品营养等相关方面的内容，也包括食品（食物）种植、养殖、加工、包装、贮藏、运输、销售、消费等环节的安全。而作为属概念的食品卫生、食品质量等（通常被理解为部门概念或者行业概念），均无法涵盖上述全部内容和全部环节。

其次，食品安全是个社会概念。与卫生学、营养学、质量学等学科概念不同，食品安全是一个关乎社会公共利益的社会治理概念，涉及食物污染对人体健康及生命安全的公共卫生问题。不同国家以及不同时期，食品安全所面临的突出问题和治理要求有所不同。在发达国家，食品安全所关注的主要是因科学技术发展所引发的问题，如转基因食品对人类健康的影响；而在发展中国家，食品安全所侧重的则是市场经济发育不成熟所引发的问题，如假冒伪劣、有毒有害食品的非合法生产经营等。

再次，食品安全是个政治概念。无论是发达国家，还是发展中国家，食品安全都是企业和政府对社会最基本的责任和必须作出的承诺。食品安全与人类生命权、健康权紧密相连，具有惟一性和强制性，通常属于政府保障或者政府强制的范畴。近年来，国际社会逐步以食品安全的概念替代食品卫生、食品质量的概念，更加凸显了食品安全的政治责任。

^① 张涛. 食品安全法律规制研究. 厦门: 厦门大学出版社, 2006: 21.

最后，食品安全是个法律概念。自20世纪80年代以来，一些国家和地区以及有关国际组织从社会系统工程建设的角度出发，逐步以食品安全的综合立法替代卫生、质量、营养等分别立法。1990年，英国颁布了《食品安全法》；2000年，欧盟发表了具有指导意义的《食品安全白皮书》；2003年，日本制定了《食品安全基本法》；部分发展中国家也制定了《食品安全法》，各国立法都对食品安全概念进行了法律界定。我国《食品安全法》第99条第三款对食品安全概念作出了明确规定：食品安全，是指食品无毒、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。

我国食品安全概念的法律性质包括以下几个方面：

第一，食品应当无毒、无害。所谓食品无毒、无害，是指正常人在正常食用情况下摄入食品，不会造成对人体的危害。所谓正常食用，是指食品无毒无害的相对性，允许少量含有，但不得超过国家规定的限量标准。这是对食品成分的安全性要求。

第二，食品应当符合应有的营养要求。所谓符合应当有的营养要求，是指食品所包含的人体代谢的蛋白质、脂肪、维生素、矿物质、碳水化合物等营养物质，以及食品的消化率等能够发挥维持人体正常生理功能的作用，不影响人体的正常代谢。这是对食品功能的安全性要求。

第三，食品应当对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。所谓对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害，是指食品不能含有导致消费者产生任何急性、亚急性或者慢性毒害或食源性疾病的感染性因素，也不包括危及人类后代的隐患。这是对食品免疫和遗传的安全性要求。

第四，食品安全概念具有绝对性和相对性。一方面，从绝对意义上看，食品安全与食品卫生、食品质量、营养健康有密切的联系，既有食品成分安全的要求，又有功能、免疫和遗传安全性的要求，食品应当是对人体健康零风险的，不存在致人病亡或者危及消费者及其后代的隐患；另一方面，食品安全又是一个相对的概念。任何一种食品，即使其成分对人体是有益的，或者其毒性很小，但如果食用过量或食用条件及方法不合适，仍有可能对人体造成损害。同时，一些食品的安全性常常是因人而异的，例如海产品具有丰富的营养成分，但其对某些人可能会导致过敏，食用会损害身体健康。因此，食品的绝对安全是很难达到的，食品安全的相对性表明，食品安全除了食品本身的成分、功能及免疫安全要求之外，还取决于食品制作、食用方法是否合理，以及食用者自身条件等因素的影响。

（三）食品安全法的概念

食品安全法，是指国家调整人们在食品生产经营及其管理活动中所发生的特定的经济关系的法律规范的总称，是国家关于食品安全的基本法律制度。在我国，食品安全法的概念有广义与狭义之分。

广义的食品安全法，是指国家干预调整食品生产经营及监督管理相关活动的法律规范的总称，即除了狭义的食品安全法外，还包括调整食品生产经营及食品监督管理活动的法律、法规的总称。

狭义的食品安全法，是指一个具体的法律规范文本，即《食品安全法》。该法于

2009年2月28日由第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议审议通过并颁布,于2009年6月1日起施行。

本书研究的食品安全法是狭义的界定。

二、我国食品安全法的立法目的及调整范围

(一) 立法目的

任何一部法律的制定,最终是由社会的物质生活条件所决定的。我国《食品安全法》的立法目的及调整范围的确定,受到我国经济发展状况和全球经济一体化的进程的深刻影响。一方面,从国内来看,随着社会经济的发展,老百姓对食品的需求质量有所提高:从只求温饱到营养健康,从食品卫生到食品安全。而目前我国食品生产水平整体不高,食品生产经营的规模化和监督管理水平较低,频发的食品安全事件,逐渐暴露出食品生产经营规范化程度不高、食品标准不统一、对违法行为处罚力度不够、食品检验机构不规范等制度上的瑕疵,越发凸显生产水平整体不高与公众对食品安全需求之间的明显差距,食品安全迫切需要法律规范。另一方面,从国际上看,随着全球经济一体化进程的发展,食品国际贸易急剧增加,我国食品进口成为常态;同时,我国食品出口也有较大发展,虽然我国出口食品质量99%以上是合格的,但不排除个别会出现问题,加之有些国家利用法规修改,提高标准,设置食品进口障碍,导致食品安全贸易纠纷,保证我国进出口食品安全已成为当务之急。此外,从国际立法趋势看,20世纪90年代中期以来,许多国家将食品立法提升到“安全”的高度,英国、俄罗斯、日本等国相继制定出台的食品规制领域的法律也都是以《食品安全法》命名的。

我国《食品安全法》在制定过程中,历经两届人大的3年酝酿、4次人大常委会审议、7次法律委员会审议,在向全社会征求意见、充分研究1万余条群众建议以及经过立法的反复研究讨论基础上,明确了我国食品安全法的立法目的及调整范围。根据我国《食品安全法》第1条的规定,我国食品安全法以保证食品安全、保障人民群众身体健康和生命安全为立法目的。

具体而言,保证食品安全、公众身体健康和生命安全的立法目的体现在以下几个方面:一是坚持预防为主,遵循“从农田到餐桌”整个食物链的客观规律,扩大了法律规制的调整范围,对食品生产、加工、包装、运输、贮藏和销售等环节,对食品生产经营过程中涉及到的食品添加剂、相关产品、运输工具等有关事项作出较为全面的规定,有针对性地制定了相关制度,加强了事前监督管理,以防患于未然。二是确立了分段监管与品种监管相结合,政府监管与行业监管、社会监管相结合的食品安全监管体制,明确了各监管主体的职责、权利义务和责任。三是学习国际先进经验,建立以食品安全风险评估为基础的风险管理制度,明确食品安全风险评估结果应当成为制定或者修订食品安全标准、确定食源性疾病预防对策的重要依据。四是强化了食品安全责任人的法律责任,确定食品生产经营者作为食品安全第一责任人,政府监管部门作为第二责任人,食品行业协会、人民团体、基层群众性自治组织、新闻媒体、消费者作为第三责任人,形成全社会合力,共同努力,实现食品安全目的。

食品安全法立法目的的确定,不仅体现在我国食品立法从“卫生”到“安全”法

律名称的变化,更是立法理念的提升,是适应社会发展新形势、顺应群众新要求的切实之举。食品是人类生存发展必需的物质能量来源,食品的安全状况,直接关系到社会大众的身体健康和生命安全,我国的产品质量法、食品卫生法和农产品质量安全法等法律,对保证食品卫生、保障公众身体健康和生命安全,发挥了很大作用。但现代食品生产和人们食品消费方式的变化,以及近年来频发的食品安全事故所造成的食源性疾病,已经远远超出食品卫生或食品污染的范围,如何从全过程的各个环节、各个方面保证食品安全,成为立法思考的重中之重,体现为法律调整范围的扩大。

(二) 调整范围

法律作为调整人类行为的社会规范,有其明确的调整对象和范围。根据我国《食品安全法》第2条的规定,在我国境内从事以下活动,受《食品安全法》调整:

(1) 食品生产经营。食品生产经营是指通过加工制作、商业销售、服务型劳动等手段,向消费者提供食品、消费场所及设施的食品加工、销售和消费服务的活动。具体包括食品生产和加工、流通及餐饮服务。食品生产经营是食品生产供给的第一环节,其对食品安全的重要性不言而喻,理应成为法律调整的重要领域。

(2) 食品添加剂的生产经营。食品添加剂,是指为改善食品品质和食品的色、香、味,以及为食品防腐、保鲜及加工工艺需要而加入食品中的人工合成或者天然物质。食品添加剂的生产经营,具体包括食品添加剂生产、加工、采购、储存、运输、供应、销售等活动。进入20世纪后,由于科学技术的发展,食品工业应用添加剂不仅种类繁多,且日新月异,伴随这一状况,食品中含有的有毒有害化学成分,以及由此导致的污染对消费者健康及生命安全带来了威胁。因此,对食品添加剂的生产经营进行法律规制对于确保食品安全是非常必要的。

(3) 食品相关产品的生产经营。食品相关产品,是指用于食品的包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于食品生产经营的工具、设备等。例如用于存放、包装食品的纸张、竹木、塑料、天然或化学纤维、玻璃、搪瓷、陶瓷等。食品相关产品的生产经营,是指用于食品的包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于食品生产经营的工具、设备的生产、加工、采购、贮存、运输、供应、销售等各种活动。食品相关产品的生产经营也是食品生产经营过程中可能污染的渠道,对此进行法律规范对于确保食品安全具有十分重要的意义。

(4) 食品生产经营者使用食品添加剂、食品相关产品。食品生产经营者使用食品添加剂、食品相关产品,是指食品生产经营者在食品生产经营过程中使用食品添加剂、食品相关产品的活动。食品生产经营者在这些活动中,必须遵守食品安全法的规定,防止对食品所造成的污染。

(5) 对食品添加剂和食品相关产品的安全管理。对食品添加剂和食品相关产品的安全管理具体包括食品安全风险的监测和评估,食品安全标准的制定和执行,对食品添加剂和食品相关产品的检验、检查以及食品安全事故的预防和处置等各项活动。对这些活动进行法律规制是确保有关主体依法行使职权的法律保证。

食品安全法立法目的及调整范围的确定,为我国食品安全提供了坚实的法律制度基础。

三、食品安全法的性质及特征

(一) 食品安全法兼具公法和私法属性

按照固有性质、调整方式、实现机制等方面的不同,人们把法律规范划分为公法和私法。私法以个人与个人之间的平等和自决为基础,规定了私权利之间的关系,国家原则上不作干预,最大限度地体现个人自由意志。公法则规定国家、公共权力系统之间,以及国家、公共权力系统、国民之间的关系,突出公权力的权威与个人的服从,最大限度地维护公共利益。《食品安全法》的内容涉及国家对食品及食品相关行业生产经营的监管、对食品安全风险监测评估、食品安全标准、食品生产经营、食品检验、食品进出口和食品安全事故处置等方面的监管职责,主要规范国家相关监管部门之间、监管部门与食品及食品相关行业企业之间的关系;在调整机制上,突出表现了国家监管部门的主动干预。因此,从固有性质、调整方式、实现机制等方面考察,《食品安全法》主要属于公法的范畴。同时,《食品安全法》有部分内容涉及平等主体的生产经营者与消费者之间的关系,规定了消费者相应的权利及损害救济,还规定了食品经营者相关民事责任,具有私法方面的内容。因而,《食品安全法》兼具公法与私法的属性。

(二) 食品安全法是具有国际性的国内法

按照法律规范创制主体、效力范围的不同,可以将法律划分为国内法和国际法。国内法是指由某一国家制定或认可,并在本国主权管辖内生效的法律,如《中华人民共和国刑法》。国际法是指国家在其相互交往中形成的,主要调整国家间关系的有法律拘束力的条约、协定、国际习惯和惯例,如《联合国宪章》等。《食品安全法》由我国国家立法机关全国人大常委会制定,其效力范围及于我国主权范围之内,因此属于我国国内法的范畴。

同时,由于食品工业的发展和人们消费方式的改变,食品安全的风险逐渐加大,对食品安全进行全程有效的控制成为全世界共同关注的问题。一方面,各国的食品安全法相互借鉴,形成了一些带有共同性的法律原则和规则;另一方面,国际社会开始建立一系列组织,并制定了与食品安全相关的国际公约。例如,1943年成立了联合国粮农组织,1951年签署了《国际植物保护公约》,1962年成立了卫生法典委员会,制订了《食品法典》等,对各国的食品安全立法产生了很大影响,使得各国食品安全立法带有国际共同性的一些规则。我国《食品安全法》也是在充分学习和借鉴国际公约及各国立法经验的基础上,结合我国国情而制定的。在这个意义上说,《食品安全法》是带有国际性的国内法。

(三) 食品安全法是兼具程序法的实体法

按照法律规范所规定的内容的不同,可以将法律划分为实体法和程序法。实体法是规定具体权利义务内容或者法律保护的具体情况的法律,如民法、合同法、婚姻法、公司法等等。程序法是为保障实体法所规定的权利义务关系的实现而制定的诉讼程序的法律,如刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法等。

《食品安全法》主要规定了食品安全各监管主体的职责和义务,以及监管主体和生产、经营者之间的权利义务关系,因此,该法属于实体法的范畴。同时,食品安全法还规定了食品安全监管程序,例如食品生产经营许可、安全信息的公布、食品检验规程、

食品安全事故处置等程序性规定，因而，《食品安全法》是兼具程序法的实体法。

（四）食品安全法属于经济法部门

按照法律规范调整的社会关系、对象和手段的不同，可以将一国法律划分为宪法、民法、刑法、行政法、经济法、环境资源法、诉讼法等不同的法律部门。经济法是国家和国家从整体经济发展的角度，对具有社会公共性的经济活动进行干预，管理和调控的法律规范的总称，经济法体现了国家公权力对于社会经济活动的介入和规范，体现国家调控社会经济活动的意志性。食品安全不仅影响到公众消费者的身体健康及生命安全，而且影响到社会稳定发展，食品安全法所调整的法律关系包括国家、政府进行食品安全监督管理活动所产生的国家与食品生产经营者之间的关系，还包括食品生产经营企业内部的生产管理关系，以及生产经营企业之间的协作关系，这些关系都在一定程度上体现了国家公权力对食品安全的监督、控制和管理，符合经济法调整手段及方式的国家干预性特征。此外，食品不安全所损害的对象包括公共利益，符合经济法调整对象的性质。因此，食品安全法属于经济法的范畴。

第二节 食品安全法的基本原则

食品安全法基本原则，是指贯穿于食品安全法律调整全过程，在食品安全法中起着基础性和指导性作用的原理和准则。我国食品安全法的基本原则具体包括以下几个方面：

一、全程监管原则

所谓全程监管原则，是指国家对食品原料生产及流通、食品生产加工及流通、食品消费等各个环节进行全面监督、管理和控制的准则。全程监管原则的具体内容体现为以下几点：

首先，食品安全涉及食品“从农田到餐桌”整个食物链的全过程，包括作为食品原料的食用农产品的质量安全标准的制定与实施、农药、化肥、饲料的生产与使用、食品生产与加工、食品经营、食品添加剂的生产经营、食品包装等相关产品的生产经营等诸多环节。全程监管原则的适用范围包括食物链上述各个环节，要求所有环节的相关主体在食品生产经营过程中严格执行食品生产信息标记、记录、查验制度，以保证确认食品各种供应物的来源与方向，实现食品安全可追溯。

其次，我国《食品安全法》确立了政府监管、食品行业监管、新闻媒体及社会公众监督的食品安全监督管理体制，要求多方主体通力合作和共同努力，确保食品安全的实现。一方面，对于食品安全监督管理机关而言，其监督管理范围涉及食品安全链条上各个环节，各部门之间有分工也有合作，具体体现为国家建立食品安全委员会，统一领导全国的食品安全工作。国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责，负责食品安全风险评估、食品安全标准制定、食品安全信息公布、食品检验机构的资质认定条件和检验规范的制定，组织查处食品安全重大事故。国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理部门依照法律和国务院规定的职责，分别对食品生产、食品流通、餐

饮服务活动实施监督管理。另一方面，确定食品行业协会的自律监管，人民团体、基层群众性自治组织、新闻媒体和社会公众的监督权利，动员全社会的合力实现食品安全。

再次，建立食品安全责任制度。确立食品生产经营者为第一责任人，食品生产经营者应当依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动，对社会和公众负责，接受食品安全监督管理机关的监督管理和社会监督，承担社会责任，保证食品安全；确立政府监管部门为第二责任人，严格依法进行食品安全监管活动，履行法定职责，承担法律责任；确立食品行业协会、人民团体、基层群众性自治组织、新闻媒体和社会公众为第三责任人，规定了相应的权利和义务。

最后，《食品安全法》还作出了与《农产品质量安全法》相衔接的规定，明确了食用农产品在食品安全法中的具体适用问题，确定制定有关食用农产品的质量安全标准、公布食用农产品安全有关信息，应当遵守食品安全法的有关规定，从而更好地保障食用农产品的质量安全，更有利于实现“从农田到餐桌”的全程监管。

二、风险预防原则

风险预防原则，是指在食品生产、经营、消费全过程实行风险管理的根本准则。

从安全科学上讲，所谓风险，意指遭遇危难、受损失或者伤害的可能或者机会，是特定危害性事件发生的可能性及其后果。所谓预防，意指在风险认识的基础上，事先采取的避免危害或者风险的行动。食品安全法所称的“风险预防”，是指对食品可能对人体健康造成的危害进行风险管理的活动。

风险管理是根据风险评估的结果，同时考虑社会、经济等方面的有关因素，对各种管理措施的方案进行权衡，并且在需要时加以选择和实施，以尽可能有效地控制食品风险，从而保障公众健康。因此，食品安全风险管理包括风险评估和积极预防两方面的内容。

首先，就食品安全风险评估而言，具体包括以下内容：第一，人们利用现有的科学资料，应用科学手段，对所有食品的危险因素，包括生物、化学或物理因素性质对人体健康产生的不良后果进行识别、分析和确认，进行系统、客观的评估，研究危害因素的特征，并对它们影响的范围、涉及的人群和危害程度进行分析；第二，对风险管理措施的评估，评估现有的管理方案、选择最佳的管理选项、确定最终的管理措施等；第三，对实施措施的有效性进行评估，以及在必要时对风险管理和评估进行审查。

食品安全风险评估是事前预防的科学基础，因而，风险评估必须建立在科学的基础上。我国食品安全法规定，国务院组织专门的食品安全评估专家委员会，对食品中生物性、化学性和物理性危害进行风险评估，使食品安全监管成为预防式监管，防患于未然。食品安全风险评估结果将成为制定、修订食品安全标准和进行食品安全监管的科学依据。监管部门还要根据评估结果和食品安全监督管理信息，对食品安全状况进行综合分析，并及时发布食品安全风险警示。同时，按照有关规定，食品安全风险评估成为政府和企业的共同责任，政府负责对食品中固有的成分进行风险评估，而企业则负责对添加到食品中的物质进行风险评估。食品安全风险评估结果不仅是政府监管的基础，还被广泛用于与食品安全相关的各个领域，比如对食品与食品添加剂的审批等。