

Food



普通高等院校规划教材

食品法律法规 与标准

吴澎 赵丽芹 主编



化学工业出版社

Food

普通高等院校规划教材



食品法律法规 与标准

吴澎 赵丽芹 主编



化学工业出版社

·北京·

本书紧密结合当前人们所关注的食品质量安全问题,根据最新颁布的《中华人民共和国食品安全法》的要求,分九章系统介绍了包括食品法律法规基础知识、中国食品法律法规体系、食品标准基础知识、中国食品标准体系、国际食品标准与法规、食品质量管理体系、食品标签、认证与计量认证、食品认证、食品卫生许可证和食品市场准入制度等。

本书力求内容新颖,实用性强,可作为普通高等院校、高等职业院校食品加工技术专业、食品营养与检测专业、食品贮运与营销专业、食品机械与管理专业、食品生物技术专业、农产品质量检测专业、农畜特产品加工专业、食品药品监督管理局专业、粮食工程等食品类专业的教学用书,也可供食品生产、科研、销售单位的技术人员,各级食品监督、检验机构的人员,以及食品质量安全管理等部门等的工作人员参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

食品法律法规与标准/吴澎,赵丽芹,张森主编.
北京:化学工业出版社,2010.3
普通高等院校规划教材
ISBN 978-7-122-07230-6

I. 食… II. ①吴…②赵…③张… III. ①食品
卫生法-中国-高等学校-教材②食品标准-中国-高等
学校-教材 IV. ①D922.16②TS207.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第013583号

责任编辑:赵玉清 尤彩霞
责任校对:顾淑云

文字编辑:张春娥
装帧设计:尹琳琳

出版发行:化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街13号 邮政编码100011)
印 装:三河市延风印装厂
787mm×1092mm 1/16 印张14½ 字数383千字 2010年2月北京第1版第1次印刷

购书咨询:010-64518888(传真:010-64519686) 售后服务:010-64518899
网 址: <http://www.cip.com.cn>
凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价:28.00元

版权所有 违者必究

前 言

2009年《中华人民共和国食品安全法》及实施条例的颁布实施是我国食品产业的一件大事，是食品安全工作的里程碑，标志着我国的食品安全工作进入了新阶段。

针对当前形势，对食品安全的关注，反映在教育界，就体现在了食品安全学科的建设上。据此精神，各高等院校的食品相关专业师生需要学习贯彻食品安全法，同时也需要更新有关食品法律与标准的教材，以适应社会需要。

本书由山东农业大学（绪论，董海洲；第五章，吴澎、周波）联合陕西师范大学（第一章，张清安、付飙）、云南农业大学（第二章，朱仁俊、李永强；第九章，张森）、内蒙古农业大学（第三章，赵丽芹、王越男）、青岛农业大学（第四章，朱英莲、王世清）、甘肃农业大学（第六章，毕阳、李永才）、四川农业大学（第七章，罗松明）、烟台大学（第八章，申京宇）、泰安市质量技术监督局（第五章，杜海云）及山东省果树研究所（第五章，张倩）等十家单位联合编写，作者均为从事食品标准与法规课程教学与研究的老师与专家。全书紧密结合当前人们所关注的食品质量安全问题，适应最新颁布的《中华人民共和国食品安全法》的要求，分九章系统介绍了包括食品法律法规基础知识、中国食品法律法规体系、食品标准基础知识、中国食品标准体系、国际食品标准与法规、认证与计量认证、食品认证、食品生产的市场准入和认证管理、食品标准与法规文献检索等内容。本教材由吴澎、赵丽芹、张森为主编，毕阳、朱仁俊、罗松明、周波为副主编。

本书不仅是在各编写老师多年授课经验基础上形成，而且结合了各编写专家的实践经验，所以编写时力求内容新颖，突出实用性。本书可作为普通高等院校、高等职业院校食品加工技术专业、食品营养与检测专业、食品贮运与营销专业、食品机械与管理专业、食品生物技术专业、农产品质量检测专业、农畜特产品加工专业、食品药品监督管理专业、粮食工程等食品类专业的教学用书，也可供食品生产、科研、销售单位的技术人员，各级食品监督、检验机构的人员和食品质量安全管理等部门等的工作人员参考使用。

在本书编书过程中，院校及科研单位的老师和专家们同心协力，参阅了国内外有关专家学者的论著，认真细致地完成了编写工作。但由于内容体系庞大，编者水平有限，书中难免存在不足或问题，敬请读者批评指正，以便进一步修改、补充和完善。

编者

2009年11月于山东农业大学

目 录

绪论	1	一、我国标准的分类	42
第一章 我国食品法律法规	2	二、标准体系	46
第一节 法的基本概念	2	第三节 标准的制定	48
一、法、法律、法规的概念	2	一、制定标准的一般程序	48
二、法的基本特征	3	二、编写标准的基本原则	49
第二节 我国的立法特征	5	三、编写标准的要求	50
一、立法体制	5	第四节 标准的编写	51
二、我国的立法程序	6	一、概述	51
第三节 我国的食品法律法规体系	8	二、资料性要素的编写	53
一、我国食品法律法规概念	8	三、规范性一般要素的编写	55
二、食品法律法规的实施	9	四、规范性技术要素的编写	57
三、我国食品法律法规的制定与 监督管理	13	五、分类、标记、标志和标签	62
参考文献	20	六、采用国际标准	63
第二章 我国的食品法律、法规	21	七、标准的代号和编号	69
第一节 食品安全法	21	第五节 标准的实施、监督与管理	73
一、食品安全法的颁布	21	一、管理体制	73
二、《食品安全法》的主要内容	21	二、标准的监督管理	73
三、《食品安全法》的适用范围	21	三、标准的宣贯与实施	74
四、食品安全法的意义	22	四、标准的修订	76
五、食品安全法与食品卫生法的异同	23	参考文献	76
第二节 产品质量法	26	第四章 我国的食品标准	77
一、产品质量法的含义及调整对象	26	第一节 食品标准概述	77
二、产品质量法的主要内容	26	一、食品标准	77
三、产品质量法的适用范围	26	二、存在问题	79
四、产品质量监督管理制度	28	三、产品标准	79
五、产品质量法律责任	29	四、食品产品标准	80
第三节 食品安全相关法律法规	30	第二节 食品基础标准及相关标准	81
一、计量法	30	一、名词术语类、图形符号、 代号类标准	81
二、进出口商品检验法	33	二、食品分类标准	82
三、商标法	35	三、食品标签标准	82
四、食品行政法规、部门规章	36	四、食品检验规则、食品标示、 物流标准	87
参考文献	37	五、食品加工操作技术规程标准	89
第三章 标准概述	38	第三节 食品安全卫生标准	89
第一节 标准化基础知识	38	一、食品卫生标准	89
一、标准与标准化的概念	38	二、食品生产安全控制标准	97
二、标准和标准化的基本特征	40	第四节 食品检验方法标准	99
三、标准化的目的	40	一、食品检验方法标准	99
四、标准化的主要作用	41	二、食品卫生微生物学检验标准	100
五、标准化活动的基本原则	41		
第二节 标准分类和标准体系	42		

三、食品卫生理化检验方法标准	101
第五节 食品添加剂标准	107
一、内容	107
二、分类	110
参考文献	111
第五章 国际食品标准与法规	112
第一节 国际食品法典	112
一、国际食品法典的发展历史	112
二、国际食品法典委员会	113
三、国际食品法典	116
四、粮农组织, 世界卫生组织和 法典关系	119
五、中国 CAC 工作开展的现状	119
第二节 国际标准化组织	120
一、ISO 的概况	120
二、ISO 的组织结构	121
三、国际标准的形成过程	122
四、ISO 9000	122
五、ISO 14000	123
六、ISO 22000	124
第三节 其他国际组织	126
一、世界卫生组织	126
二、联合国粮食及农业组织	129
三、世界贸易组织	130
第四节 发达国家食品标准与法规	132
一、美国食品标准与法规	132
二、日本食品标准与法规	136
三、欧盟食品标准与法规	138
四、发达国家法规标准对我国食品 贸易的影响	144
参考文献	145
第六章 认证与计量认证	146
第一节 认证、计量认证基础概念	146
一、认证	146
二、计量认证	148
第二节 认证与计量认证的发展概况	151
一、国际认证发展概况	151
二、国内认证发展概况	152
第三节 计量认证的内容、对象和依据	154
一、计量认证的内容	154
二、计量认证的对象	155
三、计量认证的依据	155
第四节 计量认证的程序和评审准则	156
一、计量认证的程序	156
二、计量认证的评审准则	160
参考文献	162
第七章 食品生产的市场准入和 认证管理	163
第一节 食品生产经营许可制度	163
一、食品生产经营许可的概念和类型	163
二、食品生产经营安全的监督管理	164
三、食品安全行政处罚	165
第二节 食品质量安全市场准入制度	165
一、食品市场准入内容与必备条件	165
二、食品市场准入标志	167
三、市场准入现场审查工作的要求	167
四、食品质量安全检验工作的要求	168
第三节 良好作业规范 (GMP)	169
一、食品 GMP 的意义	169
二、食品 GMP 的基本精神	170
三、推行食品 GMP 的主要目的	170
四、食品 GMP 的基本原则	170
第四节 危害分析及关键控制点	170
一、发展历史及现状	170
二、HACCP 计划的前提条件	171
三、七个原理	172
四、体系验证	173
第五节 无公害食品	174
一、无公害食品概述	174
二、无公害食品标准体系	174
三、无公害农产品认证	176
四、无公害农产品标志管理	178
第六节 绿色食品	178
一、绿色食品产生的背景	178
二、绿色食品的概念	179
三、绿色食品标准体系	179
四、绿色食品的标志	180
五、绿色食品标志的申报程序	181
六、绿色食品的管理	183
第七节 有机食品认证	183
一、有机农业与有机食品的概念	183
二、世界有机农业与有机食品的发展	183
三、我国有机农业与有机食品的发展	185
四、有机食品的认证程序	186
五、认证标志与管理	188
六、有机食品发展中心	189
七、有机食品、绿色食品和无公害 食品的异同	189
参考文献	190
第八章 食品标准与法规文献检索	191
第一节 文献与标准文献检索	191
一、文献的定义和类型	191
二、文献检索	193

三、标准和标准文献·····	194	第二节 食品安全风险监测和评估·····	206
四、标准的分级、分类及其内容·····	195	第三节 食品安全标准·····	207
第二节 食品标准与法规文献检索·····	196	第四节 食品生产经营·····	208
一、标准文献检索途径和方法·····	196	第五节 食品检验·····	215
二、食品标准文献的检索·····	196	第六节 进口食品安全·····	216
三、食品法律法规文献检索·····	201	第七节 食品安全事故预防和处理·····	217
参考文献·····	203	第八节 食品安全监督管理·····	218
第九章 食品安全法律法规应用分析·····	204	第九节 法律责任·····	219
第一节 食品与食品安全·····	204	参考文献·····	223

绪 论

民以食为天。当今世界，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做出的承诺。食品安全与生存权紧密相连，具有唯一性和强制性，通常属于政府保障或强制的范畴。食品安全事关消费者乃至下一代的健康和安全，是对公共健康面临的最主要威胁之一。食品安全问题不仅是一个社会问题，同时也是一个涉及到政策、监管、行业自律、企业道德、市场规范等很多因素的问题。我们在看到世界性的食品安全存在问题的同时，应明白我国食品安全体系所存在的诸多弊端和问题，各级有关政府部门应高度重视这一问题，加强和完善我国的食品安全法律体系，这在当前尤为重要和迫切。这就需要我们要熟知食品标准与法律法规的基本知识及国际社会食品标准与法律法规。

鉴于目前我国食品安全形势，无论是食品安全标准体系、食品安全检验检测等方面存在的不足，还是食品安全法律法规的有待完善，都凸现了一个严峻问题，那就是有关我国食品安全方面的人才还很缺乏。对食品安全的关注，反映在教育界，就体现在了食品安全学科的建设上。在食品安全问题日益严重的紧迫形势下，教育部于2001年批准设立食品质量与安全专业，六年多来，全国已有超过百所的高校新设了食品质量与安全本科专业，这说明社会对食品安全领域人才需求非常迫切。专家认为，长期以来，传统专业在食品质量与安全人才培养中的一个共同特点就是重检验检测技术，轻过程控制和预防管理。这种培养模式已经明显不适当当前食品安全的宏观形势和国家食品安全战略的要求，必须进行相应的变革。针对这一现实，各高校纷纷开设了一批过程控制和预防管理技术的课程，如食品质量管理、食品安全风险管理与控制原理、食品质量与安全行政法规管理、食品质量与安全信息化管理技术等。作为专业核心课程的食品标准与法规，是一门新课程。本课程主要介绍了食品生产与质量管理中涉及的我国现行的法律法规、食品标准，以及与我国进出口贸易密切相关的国际法律法规及标准。本课程是食品专业学科中十分重要的专业基础知识，也是学生将来从事食品相关专业所必备知识的理论基础。

第一章 我国食品法律法规

本章学习重点：

了解法、法律、法规的基本概念；熟悉我国立法体制；掌握我国食品法律法规体系。

第一节 法的基本概念

一、法、法律、法规的概念

人类社会发展到原始社会末期，生产力的发展使得人们有了一定的私有财产，这就动摇了原始社会的基础——生产资料公有制。私有财产的产生引发了阶级分立，当原始社会原有的氏族规范和部落规定不能满足社会发展的需要时，法作为一种社会规范的出现是历史发展的必然。

1. 法的含义

我国古时的法并不具备现代法的内涵，其主要规定为刑律，很少涉及对人们权利的规定，绝大部分都是规定人们所应当承担的义务。古代的法主要通过刑罚来调整当时的社会关系，我国古代的思想家管仲认为“法律政令者，吏民规矩绳墨也”。而根据马克思的社会主义理论，法被认为是阶级统治的工具，是由国家专门机关创制的、以权利义务为调整机制并通过国家强制力保证的调整行为关系的社会规范，反映由特定物质生活条件所决定的统治阶级（在阶级对立社会）或人民（在社会主义社会）的意志。这是马克思和恩格斯通过唯物主义历史观揭示出来的法的本质含义，正如他们在《德意志意识形态》中指出的，在一定的物质生产关系中占统治地位的个人或者团体除了应该以国家的形式组织自己的权力外，他们还会将对他们有利的社会关系以国家意志加以规定，而他们的这种意志的表现形式就是法。

2. 法律和法规

法律有广义和狭义两种含义。广义上的法律，指的是由行使立法权的有关国家机关按照一定的程序和方法制定具有国家强制力保障而实施的社会规范；广义上的法律与法的范围大致相当。在我国，狭义上的法律则是指由全国人民代表大会和全国人大常委会制定的规范性法律文件，我们通常所说的法律为广义上的法律。法规也具有两种含义：广义法规可以指法律规范。法律规范同法律原则和法律概念构成法的三大基本要素。法律原则是指法律规范的指导思想，如刑法上的罪行法定原则，民法上的公平原则；法律概念则是对法律上的各种事实的特征的具体概括，如刑法上关于未成年人的概念，民商法中关于公司和合伙的概念。法律规范是法的基础，也是法的具体表现。狭义法规为行政法规和地方性法规的总称，行政法规是指国务院制定的具有规范性的法律文件，而地方性法规则是指由地方权力部门制定的规范性法律文件。

3. 法与法律的区别

在我国法与法律的概念区别不大，而认为法和法律有区别的主要是西方法理学家。在西方法律学不仅具有法律的意思，还兼有权利、公正、公平的含义。早期的自然法学家认为法是自然所固有的高级规则，是本来就存在的，人类不过是通过条文将其物化，他们还将法的特性与基督教的教义联系起来，认为法是由神所制定的行为标准；自然法学派将法看作是法律是

否有效的标准，即有违道德或者理性的法律是无效的，即恶法非法；而实证主义法学派，则认为应该将法与道德区分开来，即法的有效性来自于其本身，只要法不违背其制定程序和上位法规则，即使法是不合理的，也并不影响其效力。

二、法的基本特征

事物的特征是指该事物区别于其他事物的标志，是事物本质的外在表现。法的基本特征就是法区别于道德等其他社会规范的显著特点。我国法理学界一般认为法的特征主要有以下几个方面：法是调整人行为的社会规范；法由专门国家机关制定、认可或解释；法以权利义务的双向规定为调整机制；由国家强制力保证实施。

1. 法是调整人行为的社会规范

(1) 法的调整对象是人的行为 要明白法的调整对象首先应该了解法的目的是什么，任何规范的出现都有一定的目标，而任何规范的目标都是为了某种社会利益，这种社会利益可能是社会大众的整体利益，也可能是少数人的利益。而利益是要通过行为实现的，因此对于人的思想、生产关系的总和、不以人们的意志为转移的物质关系和事实，法是不能够调整的。马克思说过：“对于法律来说，除了我的行为之外，我是根本不存在的，我本身并不是法律调整的对象。”这也就是说法律并不是以行为的主体或者行为所及的相对人为调整对象，法律调整的是直接作用于社会关系的行为。

法律作为一种行为规范，它是通过对人们的行为提出规范化要求，进而实现其调整社会关系的目的，社会关系则是法律规范的间接调整对象。相对于其他社会规范，法律在调整社会关系时，总是以行为作为中介，而不是以思想作为中介。法律规范首先调整人的行为，这是法律规范区别于其他社会规范的重要特征之一。虽然宗教和道德等社会规范也规范行为，但是相对于法律，其更偏向于对人内心和思想的教育，通过潜移默化影响间接规范行为，而法律对行为规范的调整则是立竿见影的。

(2) 法的规范性 法的规范性是指法所具有的规范人们的行为模式，指导人们行为的性质。之所以说法律具有规范性，是因为法律具有概括性，是一般的、概括的和抽象的规则，它是针对具体的人和事，并且是在一定的时间段内反复使用的。法律的构成要素以法律规范为主，占据主导地位，法律原则和法律概念主要通过法律规范具体作用于行为。这不仅表现为法律规范在量方面占主导地位，而且在实质上，法律概念、法律原则等要素是为法律规范服务的；法律规范的逻辑结构为条件、行为和后果，这是法律具有规范性最明显的标志，而其他社会规范都不具有这种严密的逻辑结构。法的规范性决定了法律适用的对象不是某一个特定的行为，法与决定不同，法要求其公布必须公开和明确；法律在其生效阶段，应该反复使用，法同时也具有连续性和稳定性。

2. 法由专门国家机关制定、认可或解释

① 法是由国家创制的，是国家意志的体现。法律出自国家，具有国家性，是国家意志的体现。马克思说过，国家的建立是法律产生的前提。这说明对于其他社会规范，法律与国家存在内在的联系。在原始社会，没有国家，也没有法律，氏族习惯和道德是衡量人行为的准则。法律具有国家创制性，主要表现在：第一，它是以国家的名义创制的，是统治阶级意志的体现，但是它并不能只是以统治阶级的名义，其需要一种合理的名义使得法律具有有效性，因为法律是凌驾于其他社会规范之上的最为重要的社会规范，它的效力必须得到某种方式承认。在封建社会法律是以神权的名义制定的，而现代，如果法律需要在全国范围内有效实施，就要求以国家的名义来制定和颁布。第二，法律的适用范围是以国家主权为界限的，这是法律区别于习惯、道德和宗教教规等其他社会规范的重要特征，这些社会规范可以在一个国家的主权范围之外得到承认和实施。第三，法律的实施是以国家强制力为保证的。

② 制定、认可和解释是法创制的三种主要方式。从法的产生来看，法与国家之间的密切联系是法区别于其他社会规范的基本特点，其首要表现就在于法在形式上必须来自国家，任何法律规范的产生都要经过国家的制定、认可或解释才具有强制力，法学家或者社会团体制定的法律草案是没有法律效力的，而且法律以外的其他社会规范也不是由国家创制的。制定法律是指有关国家机关按照一定的程序制定出新的法律规范的行为，一般来说法律的制定，是指立法机关制定成文法的行为。

法律的认可是指国家机关赋予社会上已经存在的某种行为规范以法律效力，对法律的认可主要有以下四种情况：第一，赋予社会上已经存在的习俗、道德、宗教教规等以法律效力，这是最常见的一种认可方式；第二，通过承认或加入国际条约等方式，使国际法规“国内法化”，使其享有在国家主权范围内的法律强制力；第三，在判例法国家，判例是指法官针对案件所做出的决定，因为法官在处理以后案件上需要遵守以前案件所蕴含的规则，从而在实际上赋予判例法律效力，这也是法律制定的另外一种方式；第四，赋予权威法学家的学说以法律效力，即在法律没有明文规定的情况下，允许援引权威法学家的学说作为处理案件的依据。法律的创制不仅仅只是通过制定或认可，因为法律具有高度概括性和抽象性，因此相关国家机关在使用法律的时候需要对具体的问题做出相应的解释，特定国家机关对法律的解释也是具有法律效力的。

3. 法以权利义务的双向规定为调整机制

法以权利和义务为调整机制主要包含两个方面：其一，法以权利和义务为内容；其二，法具有社会利导性。

法以权利义务为内容有三点含义：第一，法律要素包括法律规则、法律原则和法律概念。无论什么样的法律制度都是以法律规则为主，法律原则和法律概念都是体现法律规则的内容。第二，法律对人们行为的调整主要是通过对社会关系参加者权利义务分配来实现的，因而法律的内容主要表现为权利和义务。第三，权利义务为法律规则的外在表现行为。任何法规，不论它是以义务性为主，还是权利性为主，它都为行为人设立了某种权利或义务。

法的社会利导性是指法律通过对人们权利和义务的规定，实现对社会利益的分配，影响人们行为的特性。权利以其特有的激励制度为利益导向引导着人们为某种行为，产生有利于社会的效果。而义务则通过约束制度和强制制度制约着人们的行为。违反法律义务的行为则会导致法律责任，法律责任的产生使得这种行为具有被惩罚性和受责性，使人们从有利于自身利益出发来选择行为。然而主要通过义务而影响人们行为的社会规范很早就出现了，道德规范、宗教规范等都具有这种功能，但是它们却并不具备社会利导性，因为它们只是强调行为人应该承担的社会责任，强调行为人对社会和团体应该负有的义务，只讲付出不讲回报，不承认权利和义务的统一。在众多的社会规范中，只有法律是具有社会利导性的，只有法是通过权利和义务的双向规定来影响人们的意识并有意识地调节人们的行为。

4. 法通过程序由国家强制力保证实施

法律的实施是由国家强制力保障的，如果没有国家的强制力作为后盾，法律在很多方面将不能够实施。虽然一切社会规范也都具有强制性，但是在程度上和范围上都要低于法律。法的强制性主要表现在法律责任上，即任何违犯法律的行为都要承担法律责任，而国家的强制力是让违法行为人就其违法行为承担法律责任的保障，没有国家强制力作为保障，法律将会与道德等其他社会规范一样，缺乏可执行力，因此国家强制力是法律的最为基本的特征。

法的程序性主要包括三个方面：立法的程序性，司法的程序性和执法的程序性。所谓立法的程序性，是指享有立法权的国家机关在制定法律时必须遵循相关的立法程序，其制定的法律在程序上和内容上都应符合法律的一般原则。司法的程序性，是指司法机关在审理案件或者提起公诉时，应该按照相关法律审判，禁止违法裁判和枉法裁判。执法的程序性，要

求有关执法机关在执行法律时,必须严格遵守法律对其权力的限制,禁止滥用职权的现象。总而言之,国家在实施其强制力时,必须有法可依、有法必依,在程序上和内容上应该严格遵守法律的规定。

第二节 我国的立法特征

一、立法体制

1. 立法体制的含义

立法体制,又称立法体系,是关于立法权行使和立法权限划分的制度。立法权的行使是指有关国家机关按照法律的规定制定法律的行为;而立法权限的划分既包括中央和地方关于立法权限的划分,也包括中央各国家机关之间以及地方各国家机关对立法权限的划分制度和结构。立法体制在不同的社会制度和历史时期有着不同内容。立法体系主要分为三类:一,单一的立法体制,是指立法权由一个国家机关甚至是一个人行使的立法制度,但是单一的立法体制并不一定意味着中央单独行使立法权,在单一的立法体制下,地方也享有立法权,不过地方立法权享有的部门,应该与中央拥有立法权的部门为一个整体,大陆法系的国家大部分都是采用这种立法制度。二,复合的立法体制,是指立法权由两个或者两个以上的国家机关共同行使的立法体制。由于这些国家的立法权由两个以上的国家机关行使,有的国家的立法权由总统和议会共同行使,如冰岛、芬兰;而有的国家的立法权则由君主和议会共同行使。三,三权分立的立法体制,所谓三权分立的立法体制是指,议会享有立法权,但是政府的首脑可以对议会通过的法律进行否决或者批准,而法院则可以通过司法审查制度,检验议会制定的法律的合宪性,对于不符合宪法的法律有权宣布其无效,美国则是这种立法体制的代表。

2. 我国的立法体制

我国的立法体制是与我国国情相符的立法体制,是社会主义的立法体制。根据我国宪法规定,全国人大及其常委会,国务院及其部门,地方性权力机构和地方性政府都享有某种程度的立法权。我国2001年颁布实施的《中华人民共和国立法法》对全国人大及其常委会与国务院之间,中央与地方之间在立法权限和立法范围方面做了更为具体的规定。

(1) 全国人大及其常委会具有法律的专属立法权 根据《中华人民共和国宪法》第五十七条和五十八条,全国人民代表大会是我国的最高权力机关,全国人大及全国人大常委会享有法律(狭义的)的专属立法权,其他任何中央国家机关和地方国家机关不能制订法律,并且其他国家机关制定的具有法律效力的规范性文件不得与法律相抵触。《立法法》将只能由全国人大及人大常委会通过法律规定的项予以列举,行政法规、部门规章和地方性政府规章不能就《立法法》第八条规定的项予以规定。虽然在《立法法》第九条规定,全国人民代表大会和全国人大常委会可以授权国务院就第八条所规定的项制定行政法规,但是有关犯罪和刑法、对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制性措施和处罚以及司法制定等事项,全国人大和全国人大常委会不能授权。因此上述相关事项只能由法律规定。

(2) 行政法规规定的项 根据《中华人民共和国宪法》第八十九条第一款,国务院有权根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定与命令。根据《立法法》第六十五条规定,行政法规可以就下列项做出规定:①为执行法律的规定需要制定行政法规的项。法律的规定,大部分都属于抽象的、一般的规定,国务院为了执行法律,有的需要具体化,有的要做专门规定,而这也需要国务院制定行政法规。②宪法第八十九条规定的国务院行政管理职权的项。这一规定,应当有两点需要明确。一是国务院制定的行政法规必须属于行政管理项,凡不属于国务院行政管理职权的问题,如涉及民法、刑法、审判、检

察、诉讼方面的问题，行政法规不得规定；二是《立法法》规定的专属人大及人大常委会立法事项的，行政法规不得予以规定。

(3) 地方性法规规定的事项 《宪法》第一百条规定，省、直辖市和较大的市的人民代表大会和它们的常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，但应该报全国人大常委会批准。《立法法》第六十四条规定，地方性法规主要可以就以下两种事项做出规定。

① 为执行法律、行政法规的规定，需要根据本行政区域的实际情况作出具体规定的事项。法律、行政法规是在全国普遍实行的，为了照顾全国各地的情况，因此有些规定只能比较概括，而各地根据其自有的特点，在执行法律、行政法规时所遇到的具体情况也是不一样的，因此《立法法》赋予地方政府制定地方性法规的权利，用以保障法律、行政法规的有效实施。但是在制定地方性法规时也应该注意，地方性法规就某项行为做出具体的规定是，不能仅仅重复法律或者行政法规的规定，甚至与法律或行政法规相违背。

② 属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。这条规定赋予了地方在立法范围上的很大的自主权。与对行政法规所能够规定的范围不同的是，地方性法规可以就法律或行政法规没有规定的事项予以规定，在国家制定的法律或行政法规生效后，地方性法规同法律或者行政法规相抵触的规定无效，制定机关应当及时予以修改或者废止，而在对行政法规所能规定的范围，《立法法》规定其只能针对法律授权的事项和为了执行法律的事项予以规定。《立法法》的这种规定也是由于我国的国情决定，因为我国幅员辽阔，民族众多，法律和行政法规仅仅只是对于在全国范围内有影响的社会关系予以调整，但其并不能对我国各地方所有的事项予以规定，当某个地方因其自有的特点就需要对某种社会行为予以法律规定。

(4) 规章 根据宪法和有关法律的规定，国务院所属部、委员会可以制定规章，省、自治区、直辖市人民政府可以制定规章，省、自治区所在地的市和国务院批准的较大的市的人民政府也可以制定规章。根据制定部门的不同，规章分为两种：部门规章和地方政府规章。部门规章是指由国务院各部委、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门权限内制定的，调整相应社会关系的法律性规范性文件；地方政府规章，是指省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府，根据法律、行政法规和地方性法规制定的规范性文件，地方政府规章可就以下事项做出规定：为执行法律、行政法规、地方性法规需要制定的事项；属于本行政区域的具体行政管理事项。并且根据法律规定各部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等的效力，当其发生冲突时，由国务院决定适用哪一种。

(5) 法律规范之间的效力问题 根据《立法法》的规定，在我国宪法具有最高的法律地位，其他任何法律性规范都不得与宪法的规定相违背，而法律处于第二位阶，其效力高于行政法规、地方性法规和规章，行政法规则位于第三位阶，其效力高于地方性法规和规章。

二、我国的立法程序

1. 立法程序的概念和意义

立法程序是指具有立法权的国家机关根据宪法和法律的有关规定制定、修改和废止法律的程序。其有广义和狭义之分，广义上的立法程序是指所有具有创立、修改和废除规范性法律文件的国家机关行使立法权所遵循的程序，而狭义的立法权仅仅是指国家立法机关在实施其立法权时所应该遵守的制度。立法程序的产生是民主发展的结果，在专制的制度下，立法权掌握在少数统治阶级的手上，法律的制定缺乏必要的程序，统治阶级可以根据其意志任意制定法律，这就容易造成立法的混乱。因此完善立法程序有着非常重要的作用，因为合理的立法程序可以减少法律的任意性、保证法律的严肃性；并且完善的立法程序可以帮助提高法

的质量、增强法的功能。

2. 我国现行立法的程序

在我国享有立法权的机关有全国人大及其常委会，国务院及其各部委，省、直辖市和较大的市的权力机关和政府，根据《宪法》、《立法法》和其他有关法律的规定，我国立法程序主要分为四步：法律议案的提出、法律草案的审议、法律草案的通过和法律的公布。

(1) 法律议案的提出 法律议案是指依法享有立法提案权的机关或个人，向立法机关提出的关于制定、修改、废止某项法律的正式建议。提出法律议案是创制法的程序的开始，议案一经提出，立法机关就应当进行审议并决定是否列入立法机关的议事日程。所以，法律议案不同于一般公民提出的立法建议，只有依法享有立法提案权的国家机关或个人才有权提出。需要区别的是，法律议案的提出并不需要对所提议案的内容有所规定，法律议案只是一个建议或者理由，是立法的一个意向。提出法律议案是否附有法律草案由提案人自主决定。根据《宪法》、《全国人民代表大会组织法》（简称《人大组织法》）和有关法律的规定，下列组织和个人拥有提出法律议案的权利。

① 根据《全国人民代表大会组织法》第九条和第十条规定，全国人民代表大会主席团，全国人民代表大会常务委员会，全国人民代表大会各专门委员会，国务院，中央军事委员会，最高人民法院，最高人民检察院，全国人大的一个代表团或者30名以上的代表联名，可以向全国人民代表大会提出法律议案。

② 《人大组织法》第三十二条规定，全国人民代表大会各专门委员会，全国人大常委会委员长会议，国务院，中央军事委员会，最高人民法院，最高人民检察院，常务委员会组成人员10人以上联名，可以向全国人大常务委员会提出法律议案。

③ 地方各级人民代表大会主席团，常务委员会，各专门委员会，本级人民政府，县级以上的地方各级人民代表大会代表10人以上联名，乡、民族乡、镇的人民代表大会代表5人以上联名，可以向本级人民代表大会提出属于本级人民代表大会职权范围内的议案。

④ 县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会主任会议，县级以上的地方各级人民政府，人民代表大会各专门委员会，省、自治区、直辖市、自治州、设区的市人大常委会组成人员5人以上联名，县级的人大常委会组成人员3人以上联名，可以向本级人民代表大会常务委员会提出属于其职权范围内的议案。

(2) 法律草案的审议 法律草案的审议是指全国人大和全国人大常委会对已经列入议事日程的法律草案正式进行审查和讨论。法律草案的审议是整个立法程序中最重要的一环，是决定法律草案最终能否通过成为法律的最重要的阶段，也是法律草案不断完善的阶段。

《立法法》就全国人民代表大会及其常务委员会对法律草案的审议做出了详细的规定，基本内容如下。

列入全国人大常委会会议议程的法律草案，一般应当经三次常务委员会会议审议后再交付表决，也称为“三读原则”：第一次审议法律草案，常委会会议在全体会议上听取提案人的说明，由分组会议进行初步审议；第二次审议法律草案，在全体会议上听取法律委员会关于法律草案修改情况和主要问题的汇报，由分组会议进一步审议；第三次审议法律草案，在全体会议上听取法律委员会关于法律草案审议结果的报告，由分组会议对法律草案修改稿进行审议。但是对于各方意见比较一致的法律草案，也可以经过两次常务委员会会议审议后交付表决，对于部分修改的法律草案，当各方面意见比较一致时，也可以经一次常务委员会会议审议后就交付表决。

(3) 法律草案的通过 法律草案的通过是立法机关对经过审议的法律草案进行表决，正式决定是否通过的活动。根据《立法法》第二十二条规定，提交全国人民代表大会的法律，“法律草案由全国人大主席团提交大会全体会议表决，由全体代表的过半数通过。”而提交全

人大常委会表决的法律草案，则由“委员长会议提请常务委员会全体表决，由常委全体组成人员的过半数通过”。相对于一般的法律草案，宪法草案的通过有着更为严格的要求，需经过全国人民代表大会以全体代表的 2/3 以上通过才可以。在表决方式上，通常采用无记名投票方式，或者采用举手表决的方式，近年来又增加了一种以“电子表决仪”进行表决的方式。

(4) 法律的公布 法律的公布是指立法机关将通过的法律以法定的形式向社会正式公开，以便全社会遵照执行。这是立法程序的最后一个步骤，是法律生效的前提。凡是未经公布的法律，都不能产生法律效力。

法律的公布应当由相应的机关采取特定的方式进行。根据我国《宪法》第八十条的规定，“中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定公布法律。”我国国家主席以签署主席令的方式公布法律，一般是在立法机关的刊物或其指定的其他刊物上公布。我国公布法律的报刊是《全国人民代表大会常务委员会公报》，《国务院公报》和《人民日报》也可以转载。一般说来，法律自公布之日起生效，若在法律中规定其生效日期的，以法律的规定为准。

第三节 我国的食品法律法规体系

法律体系，法学中有时也称“法的体系”或简称为“法体系”，是指由一国现行的全部法律规范按照不同的法律部门分类组合而形成的一个呈体系化的有机联系的统一整体。

从以上法律体系的概念来看，法律体系有以下几个特点。

第一，法律体系是一个国家的全部现行法律构成的整体。

第二，法律体系是一个由法律部门分类组合而形成的呈体系化的有机整体。

第三，法律体系的理想化要求是门类齐全、结构严密、内在协调。

第四，法律体系是客观法则和主观属性的有机统一。

因此，从以上概念及其特点不难理解我国现阶段的食品法律法规体系现状。现阶段我国食品安全的法律现状是以《中华人民共和国食品安全法》为主导，《中华人民共和国标准化法》、《中华人民共和国计量法》、《中华人民共和国食品卫生行政处罚法》、《中华人民共和国农产品质量安全法》、《食品生产加工企业质量安全监督管理办法》、《食品质量安全市场准入审查通则》、《散装食品卫生管理规范》等数部单行的有关食品安全的法律以及诸如《中华人民共和国产品质量法》、《中华人民共和国农业法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》、《传染病防治法》、《中华人民共和国刑法》等法律、国务院及各部委相继出台的规章、两高的司法解释等中有关食品安全的相关规定构成的集合法群形态，形成了我国食品安全法律体系的框架。

一、我国食品法律法规概念

1. 食品法律

食品法律是指由全国人大及其常委会经过特定的立法程序制定的规范性法律文件。它的地位和效力仅次于宪法。它又分为两种：一是由全国人大制定的食品法律，称为基本法；二是由全国人大常委会制定的食品基本法律以外的食品法律。

2. 食品行政法规

食品行政法规是由国务院根据宪法和法律，在其职权范围内制定的有关国家食品行政管理活动的规范性法律文件，其地位和效力仅次于宪法和法律。党中央和国务院联合发布的决议或指示，既是党中央的决议和指示，又是国务院的行政法规或其他规范性文件，具有法的

效力。国务院各部委所发布的具有规范性的命令、指示和规章，也具有法的效力，但其法律地位低于行政法规。

3. 地方性食品法规

地方性食品法规是指省、自治区、直辖市以及省级人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会制定的适用于本地方的规范性文件。除地方性法规外，地方各级权力机关及其常设机关、执行机关所制定的决定、命令、决议，凡属规范性者，在其辖区范围内，也都属于法的渊源。地方性法规和地方其他规范性文件不得与宪法、食品法律和食品行政法规相抵触，否则无效。

4. 食品自治条例与单行条例

食品自治条例和单行条例是由民族自治地方的人民代表大会依照当地民族的政治、经济和文化的特点制定的食品规范性文件。自治区的自治条例和单行条例，报全国人大常委会批准后生效；州、县的自治条例和单行条例报上一级人大常委会批准后生效。

5. 食品规章

食品规章分为两种类型：一是指由国务院行政部门依法在其职权范围内制定的食品行政管理规章，在全国范围内具有法律效力；二是指由各省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地和经国务院批准的较大的市的人民政府，根据食品法律在其职权范围内制定和发布的有关地区食品管理方面的规范性文件。

二、食品法律法规的实施

1. 食品法律法规实施的概念

食品法律法规的实施是指通过一定的方式使食品法律规范在社会生活中得到贯彻和实现的活动。食品法律法规的实施过程，是把食品法的规定转化为主体行为的过程，是食品法律法规作用于社会关系的特殊形式。食品法律法规的实施主要有食品法律法规的遵守和食品法律法规的适用两种方式。

2. 食品法律法规的遵守

食品法律法规的遵守，又称食品守法，是指一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织和全体公民都必须恪守食品法律法规的规定，严格依法办事。食品法律法规的遵守是食品法律法规实施的一种重要形式，也是法治的基本内容和要求。

(1) 食品法律法规遵守的主体 食品守法的主体，既包括一切国家机关、社会组织和全体中国公民，也包括在中国领域内活动的国际组织、外国组织、外国公民和无国籍人。

(2) 食品法律法规的遵守范围 食品守法的范围极其广泛，主要包括宪法、食品法律、食品行政法规、地方性食品法规、食品自治条例和单行条例、食品规章、食品标准、特别行政区的食品法、我国参加的世界食品组织的章程、我国参与缔结或加入的国际食品条约、协定等。对于食品法律法规适用过程中有关国家机关依法作出的、具有法律效力的决定书，如人民法院的判决书、调解书、食品行政部门的食品卫生许可证、食品行政处罚决定书等非规范性文件也是食品法律法规的遵守范围。

(3) 食品法律法规的遵守内容 食品法律法规的遵守不是消极、被动的，它既要求国家机关、社会组织和公民依法承担和履行食品质量安全义务（职责），更包含国家机关、社会组织和公民依法享有权利、行使权利，其内容包括依法行使权利和履行义务两个方面。

3. 食品法律法规的适用

(1) 食品法律法规适用的概念及特点 食品法律法规的适用有广义和狭义之分。广义的

食品法律法规的适用，是指国家机关和法律、法规授权的社会组织依照法定的职权和程序，行使国家权力，将食品法律法规创造性地运用到具体人或组织，用来解决具体问题的一种专门活动。它包括食品行政管理部门以及法律、法规授权的组织依法进行的食品质量安全执法活动和司法机关依法处理有关食品违法和犯罪案件的司法活动。狭义的食品法律法规的适用仅指司法活动。这里指的是广义的食品法律法规的适用。

食品法律法规的适用是一种国家活动，不同于一般公民、法人和其他组织实现食品法律法规的活动。它具有以下特点。

① 权威性 食品法律法规的适用是享有法定职权的国家机关以及法律、法规授权的组织，在其法定的或授予的权限范围内，依法实施食品法律法规的专门活动，其他任何国家机关、社会组织和公民个人都不得从事此项活动。

② 目的的特定性 食品法律法规适用的根本目的是保护公民的生命健康权。这是食品法律法规保护人体健康的宗旨所决定的。

③ 合法性 有关机关及授权组织对食品管理事务或案件的处理，应当有相应的法律依据。否则无效，甚至还须承担相应的法律责任。

④ 程序性 食品法律法规的适用是有关机关及授权组织依照法定程序所进行的活动。

⑤ 国家强制性 食品法律法规的适用是以国家强制力为后盾实施食品法律法规的活动，对有关机关及授权组织依法作出的决定，任何当事人都必须执行，不得违抗。

⑥ 要式性 食品法律法规的适用必须有表明适用结果的法律文书，如食品卫生许可证、罚款决定书、判决书等。

(2) 食品法律法规的适用范围 食品法律法规的适用范围是指食品法律法规的生效范围或效力范围，即食品法律法规在什么时间、什么地方和对什么人适用，包括食品法律法规的时间效力、空间效力和对人的效力三个方面。

① 食品法律法规的时间效力 是指食品法律法规何时生效、何时失效，以及对食品法律法规生效前所发生的行为和事件是否具有溯及力的问题。

食品法律法规的生效时间通常有下列情况：在食品法律法规文件中明确规定从法律法规文件颁布之日起施行；在食品法律法规文件中明确规定由其颁布后的某一具体时间生效；食品法律法规公布后先予以试行或者暂行，而后由立法机关加以补充修改，再通过为正式法律法规，公布施行，在试行期间也具有法律效力；在食品法律法规中没有规定其生效时间，但实践中均以该法公布的时间为其生效的时间。

食品法律法规的失效时间通常有下列情况：从新法颁布施行之日起，相应的旧法即自行废止；新法代替了内容基本相同的旧法，在新法中明文宣布旧法废止。如全国人大常委会2009年2月28日通过的《中华人民共和国食品安全法》规定：本法自2009年6月1日起施行，《中华人民共和国食品卫生法》同时废止。由于形势发展变化，原来的某项法律法规已因调整的社会关系不复存在或完成了历史任务而已失去了存在的条件自行失效。有的法律法规规定了生效期限，期满该法即终止效力；有关国家机关发布专门的决议、命令，宣布废止其制定的某些法，而导致该法失效。

食品法律法规的溯及力，也称食品法律法规溯及既往的效力，是指新法颁布施行后，对它生效以前所发生的事件和行为是否适用的问题。如果适用，该食品法律法规就有溯及力，如果不适用，该食品法律法规就不具有溯及力。我国食品法律法规一般不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。

② 食品法律法规的空间效力 是指食品法律法规生效的地域范围，即食品法律法规在哪些地方具有约束力。食品法律法规的空间效力有以下几种情况：全国人大及其常委会制定的食品法律，国务院及其各部门发布的食品行政法规、规章等规范性文件，在全国范围内有