

河北省社会科学基金项目



食品安全法律保护 热点问题研究

SHIPIN ANQUAN FALV BAOHU REDIAN WENTI YANJIU

赵福江 罗承炳 孙 明 / 著

中国检察出版社

20135
河北省社会科学基金项目

食品安全法律保护 热点问题研究

SHIPIN ANQUAN FALV BAOHU REDIAN WENTI YANJIU

赵福江 罗承炳 孙 明 / 著



中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

食品安全法律保护热点问题研究/赵福江, 罗承炳, 孙明著.

—北京: 中国检察出版社, 2012. 6

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0668 - 9

I. ①食… II. ①赵… ②罗… ③孙… 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 (2012) 第 107707 号

食品安全法律保护热点问题研究

赵福江 罗承炳 孙明 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷东街 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 ([www. zgjccbs. com](http://www.zgjccbs.com))

电 话: (010)68630385(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市西华印务有限公司

开 本: A5

印 张: 9 印张

字 数: 248 千字

版 次: 2012 年 6 月第一版 2012 年 6 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0668 - 9

定 价: 25.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

前 言

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，食品安全关系着人民的生命健康和切身利益，关系着企业信誉，国家形象，在任何一个国家，食品及其安全性都是上至国家领导人、下至平民百姓共同关注的一个永恒话题。每年食源性疾病等原因所造成的严重后果，使食品安全问题已成为全球公众健康优先考虑的问题，并发展成为一个世界性的问题。

随着我国经济的高速发展，人们生活水平的不断提高，加上高科技因素、转基因技术等介入对传统的食品安全体制造成了巨大的冲击和挑战。人们以往对食品短缺的担忧逐渐变化为现今对食品安全的恐慌。近几年来，我国食品安全事件层出不穷且有愈演愈烈之势，媒体曝光并引起较大影响的食品安全事件就有“雀巢婴幼儿奶粉转基因事件”、“转基因稻米等转基因食品事件”、金华“毒火腿事件”、“苏丹红事件”、“三鹿奶粉三聚氢胺事件”、“氢化油事件”、地沟油事件、“硫磺姜事件”、假冒的“五常米事件”、“烤鸭油事件”、“双汇瘦肉精事件”、“河南南阳毒韭菜事件”、“甘肃平凉牛奶亚硝酸盐中毒事件”、“牛肉膏让猪肉变牛肉事件”、“染色馒头事件”、“毒豆芽事件”、“墨汁粉条事件”、“爆炸西瓜”、“塑化剂事件”、“三聚氰胺奶粉生产雪糕事件”、“染色燕窝事件”、“问题火锅底料事件”、“北京黑心烤鸭事件”等。总之近年来一次又一次地把食品安全问题推向公众关注的极致。

运用法律保护食品安全已成为世界各国的共识，本书主要针对我国食品法律保护面临的新问题即食品安全标准体系、转基因食品的法律规制、农产食品的地理标志保护、食品安全监管的社会参与

机制以及食品安全的刑法保护进行了研究，共分七章。第一章主要介绍了食品安全的内涵以及食品安全法律保护及其研究的意义。第二章介绍了我国食品安全法律保护的现状。第三章从国家、地方食品安全标准体系存在的问题论述了国家、地方食品安全标准体系的重构。之所以把食品安全标准体系问题从食品安全法律体系中独立出来作为本书食品安全新问题之一，主要是考虑到食品安全相关标准技术性强而且数量众多，体系庞杂；而法律法规体系同样层次众多，且具有极强的地方特色，这二者各自需要自己不同于对方的保障体系，因此建立并尝试构建基于安全标准和法律法规的二元食品安全保障体系，可以充分发挥标准和法律两个系统的作用。第四章主要介绍了对转基因食品的安全性问题的认识、各国对转基因食品态度、转基因食品安全法律规制的必要性、我国转基因食品法律制度的缺陷、完善我国转基因食品安全法律制度的措施。第五章主要论述了农产食品地理标志保护问题。第六章论述了行业协会参与食品安全监管的法律依据和对策。第七章介绍了刑法关于监管者和生产、销售者两类主体食品安全犯罪的相关罪名，借此便于正确适用刑法打击犯罪，震慑犯罪，提升食品安全保护的力度。

本书尝试破解这些困扰我们的新问题，以期对该问题进行理论研究和司法实践的同仁有所借鉴，为宣传和普及食品安全法律尽绵薄之力。

本书为作者 2012 年承担的河北省社会科学基金项目（项目编号：HB12FX013）成果。写作分工如下：赵福江撰写了第三章、第五章、第六章、第七章，罗承炳撰写了第一章、第四章，孙明、吴建民撰写前言、第二章。书稿最后由赵福江、孙明同志统稿审定。

虽然我们已经尽了很大努力，但由于水平所限，书稿可能还存在这样那样的问题，恳请读者批评斧正。

编者

2012 年 4 月 14 日

目 录

前 言	/1
第一章 食品安全法律保护概述	/1
一、食品安全的界定	/1
(一) 食品的概念	/1
(二) 转基因食品的概念	/3
(三) 食品安全的概念	/4
(四) 影响食品安全的因素	/6
(五) 食品安全与其他相关概念比较	/6
二、食品安全的分类	/8
(一) 按食品安全的性质分类	/8
(二) 按食品安全的相对性分类	/8
(三) 按生产者意思表达分类	/9
三、食品安全内容	/9
(一) 食品应当无毒无害	/10
(二) 食品应达到一定营养要求	/11
(三) 食品应达到相应的卫生标准	/11
(四) 食品本身不会具有不安全的物理因素	/12
四、我国食品安全法律保护及其研究意义	/13
(一) 有利于保障人民群众健康和生命安全	/13
(二) 有利于我国社会主义市场经济秩序的构建与发展	/14
(三) 有利于保障我国社会团结稳定	/14
(四) 有利于促进我国对外贸易的发展	/15

第二章 我国食品安全法律保护现状	/16
一、我国食品安全立法现状	/16
(一) 食品安全法律体系	/16
(二) 产品质量法律体系	/18
(三) 检验检疫法律体系	/19
(四) 环境保护法律体系	/19
(五) 消费者权益保护法律体系	/19
二、我国食品安全执法现状	/21
(一) 明确了食品安全的监管模式	/21
(二) 加强了行政处罚力度, 提高生产经营者的违法成本	/22
(三) 综合执法力度不断加强	/23
三、我国参与的国际条约或公约	/23
第三章 农产食品安全标准体系	/24
一、食品安全标准的含义与范围	/24
二、中外农产食品安全标准体系建设比较	/26
(一) 国际相关标准的宏观分析	/26
(二) 国际上主要的农产食品安全标准建设和发展特点	/29
三、我国农产食品安全标准国家、地方二元体系建设的现状及存在的问题	/30
(一) 国家农产食品安全标准体系建设的现状及存在的问题	/30
(二) 地方农产食品安全标准建设现状及存在的问题	/37
四、我国农产食品安全标准体系的重构	/40
(一) 我国农产食品安全标准体系建设的对策	/40
(二) 地方农产食品安全标准体系建设构想	/44
第四章 转基因食品安全法律规制	/55
一、转基因食品的安全性问题	/56

(一) 转基因食品对人体健康的安全性问题	/56
(二) 转基因植物对生态环境的安全性问题	/59
(三) 转基因产品对社会经济的安全性问题	/61
二、世界各主要国家对转基因食品的认识及态度	/62
(一) 美国	/62
(二) 欧盟	/62
(三) 日本	/63
(四) 中国	/64
三、转基因食品安全法律规制的必要性	/65
(一) 人权和消费者知情权保护的必要	/65
(二) 生态环境保护的必要	/67
(三) 构建社会主义和谐社会的必要	/68
四、我国转基因食品法律制度的缺陷及不足	/69
(一) 缺少转基因食品安全方面的专门立法	/69
(二) 立法内容缺失或不够完善	/70
(三) 监督管理制度不健全	/73
(四) 相关制度缺乏可操作性	/75
五、我国转基因食品安全法律制度之完善	/77
(一) 制定一部专门的转基因食品安全法	/78
(二) 补充和完善转基因食品相关法律法规的内容	/79
(三) 健全监督管理制度	/83
(四) 完善几项制度	/86
第五章 农产食品地理标志保护问题	/95
一、农产食品地理标志保护的意义	/95
(一) 促进特色农业发展	/95
(二) 提高国际竞争力	/96
(三) 推动农民持续增收	/96

二、农产品地理标志的基本理论	/97
(一) 农产品地理标志的概念	/97
(二) 农产品地理标志的基本特征	/100
(三) 农产品地理标志的功能	/103
三、农产食品地理标志保护现状	/105
(一) 国际农产食品地理标志保护概况	/105
(二) 我国农产食品地理标志保护概况	/110
(三) 我国农产食品地理标志保护存在的问题	/119
(四) 地方农产食品地理标志产品保护存在的问题	/122
四、完善农产食品地理标志保护的对策	/126
(一) 我国农产食品地理标志保护的建议	/127
(二) 完善地方农产食品地理标志保护的对策	/138
第六章 行业协会参与食品安全监管对策	/144
一、行业协会参与食品安全的法理基础	/144
二、食品行业协会的职能	/145
(一) 行业协会职能	/145
(二) 基本职能	/145
三、食品安全法中的行业协会职能	/146
四、行业协会参与食品安全监管的问题与对策	/147
(一) 行业协会在食品安全监督中强制力不足的成因	/147
(二) 行业协会食品安全监督强制力的扩张	/151
(三) 食品行业协会食品安全监督强制力的谦抑性	/154
第七章 食品安全的刑法保护	/156
一、食品安全监管主体犯罪的认定	/156
(一) 食品安全执法中不移送涉嫌犯罪案件的刑事责任 的法律渊源	/157
(二) 正确理解运用相关法律法规、司法解释的相关规定	/158

二、食品生产、销售主体犯罪的认定	/161
三、余 论	/169
结 语	/171
附录一：部分相关法律法规	/172
附录二：部分国家食品安全法律法规等规范性文件目录	/221
附录三：2009 年前河北省食品安全法律法规等规范性文件目录	/234
参考文献	/271

第一章 食品安全法律保护概述

一、食品安全的界定

在我国目前食品安全形势十分严峻的形势下，正确理解和把握食品和食品安全的内涵具有极强的现实意义和重要的学术价值。只有清楚地认识到怎样的食品才算是安全的，消费者、生产经营者和执法人员在“食品和食品安全”方面才能有正确的指引，同时才能保证在学术上研究对象的一致性，从而有利于构建统一、协调、权威、高效的食品安全保障体系。

（一）食品的概念

在《现代汉语词典》中对食品的解释是：“商店出售的经过一定加工制作的食物”；《食品法典》对食品的权威解释是：食品是人们食用的所有加工、半加工或未加工过的物质，包括饲料、口香糖以及任何在“食品”加工生产或处理过程中食用的物质，但不包括化妆品、烟草或仅作药用的物质；国际食品法典委员会 193 号法典附录 5 中介绍了食品的分类系统，主要包括：植物源性加工食品、动物源性加工食品、多种成分的加工食品以及其他可用食品；欧盟议会与理事会 178/2002 法规第 2 条中食品的定义是：不论是否加工、部分加工或者是未加工过的任何用于人类或者可能被人类摄入的物质或产品；美国《联邦食品药品及化妆品法》第 2 条对食品的定义是：人或动物食用或饮用的物品；口香糖；用作以上物品构成的材料。但在实践中，由于地理环境、自然气候、风俗习惯和传统文化的不同，食品的种类千差万别，具体到某一种物质能否作为食品，不同地方的人可能会给出完全不同的答案。而且作为食品安全这一特殊领域，对食品一词的界定要严格的多。但是无论差

异如何大,食品作为人类生命活动的物质基础之一,必须具备以下条件:一是含有营养和能量,二是可以直接食用,三是有益于人体健康。

食品的这种特性使它与药品有重大区别。药品是用于疾病的治疗、诊断和预防的,具体的某种药品只适用于特定的人群,该人群因年龄、体质、病情的差异服用同种药品的剂量也有差异,药品不会像食品那样有悦人的感观特性,也不会完全没有副作用。基于食品与药品的重大差异,世界各国大多对其加以区分并适用不同的管理制度。有的国家在同一部法律中分别规范食品和药品问题,如美国在1906年就颁布了《食品与药物法》明确规定了食品与药品的不同生产条件;有的国家将食品与药品分开立法,如德国的《食品、烟草制品、化妆品和其他日用品管理法》和日本的《食品安全基本法》都明确地将药品排除在外。我国也是将食品、药品分开并分别立法,原《中华人民共和国食品卫生法》第54条^①和《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)第99条^②都明确将食品定义为“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”。

尽管我们可以通俗地解释为食品就是供人类食用的物品,但这种解释太宽泛。为了便于理解,本书将食品分为狭义食品和广义食品。狭义的食品是指获取和购买后可以直接食用、经简单加工后即可食用的各种天然和人工食品;而广义的食品除包括可以直接食用的各种食品之外,还应该包括用于加工各种食品的食物原料,如粮食、面粉、各种生肉以及豆类、薯类等。对比《食品安全法》与

① 我国《食品卫生法》1995年10月30日起施行,由于我国新颁布了《食品安全法》,所以《食品卫生法》目前已经失效。

② 我国《食品安全法》已由中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议于2009年2月28日通过,自2009年6月1日起施行。

《食品卫生法》(已失效),显然《食品卫生法》对食品的理解是狭义的,没有包括种植、养殖、储存诸环节中的食品以及与食品相关的方面,而2009年2月28日通过的《食品安全法》则对食品安全涵盖的范围进行了新的扩展。

因此,从法律的层面来说,食品的概念应是广义的,既包括一般食品,也包括酒类和其他各种饮料。对于一些虽然具有一定的医疗价值,但是通过人们口服食用的方式发挥作用的滋补品、保健品,仍然属于食品的范畴;至于其他以治疗为目的的物品则属于药品的范畴。

(二) 转基因食品的概念

转基因食品的出现是人类社会生产力和转基因技术发展的必然产物,它使得人类传统的食品概念得到了彻底的更新。我国《食品安全法》第101条指明乳品、转基因食品、生猪屠宰、酒类和食盐的食品安全管理,适用本法;法律、行政法规另有规定的,依照其规定。因此转基因食品被规定为“食品”范畴之内。

所谓转基因食品,就是利用分子生物学技术,将某些生物的基因转移到其他物种中去,改造生物的遗传物质,使其在性状、营养品质、消费品质方面向人类所需要的目标转变,以转基因生物为直接食品或为原料加工生产的食品。我国卫生部《转基因食品卫生管理办法》对转基因食品的定义如下:转基因食品系指利用基因工程技术改变基因组构成的动物、植物和微生物生产的食品 and 食品添加剂,包括转基因动植物、微生物产品转基因动植物、微生物直接加工品以转基因动植物、微生物或者其直接加工品为原料生产的食品 and 食品添加剂。

转基因技术可以针对某一或某些特性,以突变、植入异源基因或改变基因表现等生物技术方式,进行遗传因子的修饰,使动植物或微生物具备或增强此特性,降低成本,增加食品或食品原料的价值。转基因食品在节省成本、防治病虫害、增加作物抵抗力、改良作物营养成分、解决粮食短缺及改善全球生态环境等方面无疑具有很多传统食品不具备的优点。但转基因食品是否安全,专家学者们

并未达成共识,最关键的是目前还没有能全面评价整个转基因食品安全性的方法,并且转基因食品在上市前大多没有经过长远的安全评估。由于转基因食品是关系到公民生命健康的民生大事,因此对转基因食品监管不仅关系到转基因食品产业的健康发展,也与消费者的权益保护息息相关。如何建立一套安全评价和明确标识的法规体系,消费者权益如何得到维护,保障转基因食品的安全,也是本书写作的目的。

(三) 食品安全的概念

食品应当具有安全性,这是一个最基本的常识。人类对食品安全的认识并不是从当代才开始的,在人类文明的早期,不同地区和民族都以长期生活的经验为基础在不同程度上开始形成了一些有关饮食卫生和安全的禁忌、禁规。在中国,2500年前的孔子就曾对他的学生讲授“五不食”原则,即“鱼馁而肉败不食、色恶不食、臭恶不食、失烹不食、不时不食”。这是中国古代文献中有关饮食安全的最早记述和警句。在西方文化中,产生于公元前1世纪的《圣经》中也有许多关于饮食安全的禁规与内容。古代人类对食品安全的认识大多与食品腐败、疫病传播等问题有关,世界各民族都有一些简历在广泛生存经验基础上的饮食禁忌、警句、禁规,作为生存守则流传保留至今,这些内容已经成为早期人类文明的一个组成部分,并为人们研究食品安全提供了很好的借鉴。

关于食品安全,国内外学术界对其概念的界定不一,主要因为各国的国情差别导致了各国在食品安全的要求上有差异,并且各国在不同历史时期对食品安全的要求也不一致。联合国粮农组织(FAO)在1974年11月通过的《世界粮食安全国际约定》中,将食品安全定义为“保证任何人在任何时候为了得到生存和健康所需要的足够食品”。1983年4月,FAO总干事爱德华·萨乌马将食品安全定义为“食品安全的最终目标是确保所有人在任何时候都有能力获得他们所需要的基本食物”。^①1996年世界卫生组织发表

^① 继勇:《食品安全与国际贸易》,化学工业出版社2006年版。

的《加强国家级食品安全性计划指南》将食品安全解释为“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”。1996年11月第二次世界粮食首脑会议通过的《罗马宣言》和《行动计划》，对世界食品安全的表述是“只有当所有人，在任何时候都能够在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的食物，来满足其积极健康生活的膳食需要和食品喜好时，才实现了食品安全”。这么看来，食品安全必须满足以下三项要求：确保生产足够多的食品；确保所有需要食品的人都能获得食品，尽量满足人们多样化的需求；确保增加人们收入，提高基本食品购买力。

对于食品性能的安全，我国学术界主要有三种观点：一是指食品中不应含有可能损害或威胁人体健康的有毒、有害物质或因素，从而导致消费者急性或慢性毒害或感染疾病，或产生危及消费者及其后代健康的隐患；二是指食品安全应区分为绝对安全与相对安全两种不同的层次。绝对安全被认为是确保不可能因食用某种食品而危及健康或造成伤害的一种承诺。相对安全为一种食物或成分在合理食用方式和正常食量的情况下不会导致对健康的损害；三是指生产者所生产的产品符合消费者对食品安全的需要，并经权威部门认定，在合理食用方式和正常食用量的情况下不会导致对健康损害。以上定义的共同特点是：都专注于食品安全中质的安全，而忽视量的安全以及营养与健康。

《食品安全法》第99条中规定：食品安全，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。从《食品安全法》的上述规定可以看出，食品必须为成品和原料并重点强调对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害，表明了食品安全既包括生产安全和经营安全、结果安全和过程安全，又包括现实安全和未来安全。但有一点是肯定的，那就是绝对安全的食品是不存在的。

结合食品种类所具有的本质特性，食品安全概念可以表述为食品（食物）的种植、养殖、加工、包装、贮藏、运输、销售、消费等活动符合国家强制标准和要求，不存在可能损害或威胁人体健

康的有毒有害物质以导致消费者病亡或者危及消费者及其后代的隐患。这说明食品安全标准至少应当设定在必须保障公众健康的层面上,才能够发挥其应有的作用。

(四) 影响食品安全的因素

影响食品安全的因素通常有三点,即市场与政府的协调即食品安全立法、食品安全标准的制定、监管执行力度的保障。食品安全立法成为各国保证食品安全的制度因素,详尽、科学的食品安全标准制定及落实是食品安全制度的具体体现,强有力的执法监督将最终决定法律制度是否行之有效。但综观我国食品安全现状不难发现仍存在很多不足,市场失灵与政府失灵同时并存,食品安全监管体系尚不健全完整,执法过程也存在不严格、标准不统一的状况,前述因素并未得到很好的解决。

(五) 食品安全与其他相关概念比较

1. 食品安全与食品卫生的区别

从字面意义上讲,食品卫生是指食品干净、未被细菌等污染,不会使人致病。我国原《食品卫生法》对食品卫生的定义为:“食品应当无毒、无害,符合应当有的营养要求,具有相应的色、香、味等感官性状。”我国《食品工业基本术语》将食品卫生定义为:“为防止食品在生产、收获、加工、运输、贮藏等各个环节被有害物质(包括物理、化学、微生物等方面)污染,使食品有益人体健康所采取的各项措施。”世界卫生组织在《确保食品安全与质量:加强国家食品安全控制体指南》中对食品卫生做了比较明确的定义,即“食品卫生是指为了确保食品在食品链的各个阶段具有安全性与适宜性的所有条件与措施”。与食品安全相比,食品卫生更注重的是食品在从生产到销售过程当中保证食品不受到外来的污染而不包括种植、养殖环节,而食品安全不仅要保证食品不受污染,同时还要保证食品本身不存在任何可造成人身损害的缺陷。食品卫生与食品安全虽然有区别,但二者又是紧密联系在一起的,食品安全是食品卫生的目标,食品卫生是达到食品安全的一个重要保障。

世界卫生组织 1984 年在《食品安全在卫生和发展中的作用》的文件中,把“食品安全”等同于“食品卫生”,但 1996 年在《加强国家级食品安全性计划指南》中则把食品安全与食品卫生作为两个不同含义的用语加以区别。其中食品安全被解释为“对食品按其原定用途进行制作或食用时不会使消费者受害的一种担保”。食品卫生则指“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”。

从我国《食品卫生法》和《食品安全法》对食品安全的不同规定中,我们可以看到:食品安全概念从最早的避免中毒、保护生命、营养、卫生,到如今的安全、有利于健康,其内涵和外延在不断地丰富。食品安全是大概念、种概念,食品卫生是小概念、属概念。相比较而言,食品安全范围更广,食品安全包括食品的种养殖、生产加工、流通销售、餐饮消费四大环节的安全,而食品卫生通常并不包含种养殖环节的安全;其次,食品安全侧重于结果安全和过程安全的完整统一,而食品卫生则侧重于过程安全;最后,食品安全要求更严格,食品安全涵盖了食品卫生、食品质量和食品营养安全这些要素。

2. 食品安全与食品质量的区别

质量就是指一种产品在其合理的使用条件下,能够特征和特性上满足使用要求。食品质量,是一个“度”的概念,是指食品的优劣程度,既包括优等食品,也包括劣等食品。但是我国现有的法律法规并没有对食品质量的概念做出明确的界定。1996 年联合国粮农组织和世界卫生组织在《加强国家级食品安全性计划指南》中将食品质量定义为“食品满足消费者明确的或者隐含的需要的特性”。1998 年联合国粮农组织在《保障食品的安全和质量》一文中指出,食品质量包括可能影响食品价值的一切因素,既包括如食品的产地、原材料、加工方法、采用的标准等有利因素,也包括如腐烂、变味变色、污染等不利因素。食品安全与生存权紧密联系在一起,具有唯一性与强制性,一般情况下是在政府强制保障范围内的。而食品质量与发展权有关,通常是在商业选择或政府倡导的范