



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

[高校教材]

食品标准与法规

(第二版)

余以刚 主编
张水华 主审

FOOD STANDARD AND REGULATION
(SECOND EDITION)



中国轻工业出版社

全国百佳图书出版单位

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

食品标准与法规

(第二版)

余以刚 主编

张水华 主审



中国轻工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

食品标准与法规/余以刚主编. —2 版. —北京: 中国轻工业出版社, 2017. 8

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

ISBN 978 - 7 - 5184 - 1247 - 1

I. ①食… II. ①余… III. ①食品标准—中国—高等学校—教材
②食品卫生法—中国—高等学校—教材 IV. ①TS207.2 ②D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 164100 号

责任编辑: 马 妍 责任终审: 滕炎福 封面设计: 锋尚设计
版式设计: 锋尚设计 责任校对: 燕 杰 责任监印: 张 可

出版发行: 中国轻工业出版社 (北京东长安街 6 号, 邮编: 100740)

印 刷: 北京君升印刷有限公司

经 销: 各地新华书店

版 次: 2017 年 8 月第 2 版第 1 次印刷

开 本: 787 × 1092 1/16 印张: 17

字 数: 380 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5184 - 1247 - 1 定价: 42.00 元

邮购电话: 010 - 65241695 传真: 65128352

发行电话: 010 - 85119835 85119793 传真: 85113293

网 址: <http://www.chlip.com.cn>

Email: club@chlip.com.cn

如发现图书残缺请直接与我社邮购联系调换

131201J1X201ZBW

| 前言 (第二版) | Preface

食品安全问题涉及面非常广,有监督、管理、体制、机制、科技、诚信以及法制等许多方面问题。近年来发生的“苏丹红事件”和“三聚氰胺事件”等食品安全事件对消费者的生命安全和身体健康产生了严重后果,从而加速了食品安全立法和标准修订工作。《中华人民共和国食品安全法》经多次修订后于2015年10月1日起施行。为了适应新的形势以及更好地与国际接轨,一大批食品安全标准和法规也进行了更新。

本书由余以刚主编,艾志录、孙冰玉、曾桥、莫于川副主编。全书共十四章,编写分工如下:第一章由华南理工大学余以刚、高文宏编写;第二章由中国人民大学莫于川、吉林警察学院李航编写;第三章由中国人民大学莫于川、王茜编写;第四章和第六章由哈尔滨商业大学孙冰玉、石彦国编写;第五章由华南理工大学王启军编写;第七章由陕西科技大学曾桥、董文宾编写;第八章由石河子大学王庆玲编写;第九章和第十章由河南农业大学崔文明、艾志录编写;第十一章由华南理工大学余以刚、珠海出入境检验检疫局王钰编写;第十二章由河南大学郭秀春编写;第十三章由华南理工大学余以刚、吴晖编写;第十四章由华南理工大学王永华编写。全书由余以刚统稿,张水华审定。

本教材适用于食品科学与工程、食品质量与安全、农副产品加工等专业使用,也可作为食品企业、食品国内外贸易和食品相关管理部门的参考书。

在教材的编写过程中,得到了教育部高等院校食品科学与工程类专业教学指导委员会、中国轻工业出版社的大力支持,特表示诚挚感谢!中国人民大学法学院韩大元、路磊和华南理工大学扶雄、曾新安、肖性龙、李晓凤、唐语谦和许喜林等同志对本书进行了大量的支持和帮助,在此一并致谢!

由于本书涉及的领域较广,编者水平有限,书中难免有不足或错误之处,敬请广大读者提出宝贵意见,以便再版时补充修正。

编者
2017年3月

前言（第一版） | Preface

《中华人民共和国食品安全法》（简称《食品安全法》）已由第十一届全国人大常委会于2009年2月28日通过并公布，自2009年6月1日起实行，该法的实施是我国安全立法的一件大事，必将对我国的食品安全工作产生重要的指导和推动作用。我国政府历来非常重视食品安全问题，经过几十年的努力，尤其是1995年《中华人民共和国食品卫生法》颁布以来，食品卫生状况有了明显改善，但食品安全问题仍屡有发生。特别是近几年先后发生的“苏丹红事件”、阜阳“劣质奶粉事件”、“假酒中毒事件”以及“三鹿奶粉事件”等，严重地影响到政府的公信力、民族品牌的信誉度，更重要的是影响到消费者的生命安全和身体健康。食品安全的问题涉及面非常广，如监督、管理、体制、机制、科技、诚信以及法制等许多方面，其中以食品安全立法最为迫切。

《食品标准与法规》教材正是在这样的背景下，由教育部高等院校轻工与食品学科教学指导委员会推荐，委托中国轻工业出版社申报，被批准列入教育部普通高等教育“十一五”国家级规划教材。本书重点介绍《食品安全法》《农产品质量安全法》以及相关的法律法规和标准等知识。虽然《食品卫生法》将废止，但由于整合依据该法制定的有关法规、标准等工作仍有一个过程，本书对这些整合工作将会有很好的参考作用，对了解我国食品安全的建设过程有很大帮助。

本书由张水华、余以刚任主编，石彦国、艾志录、董文宾任副主编。全书共分十三章，编写分工如下：第一章华南理工大学张水华、余以刚；第二章哈尔滨商业大学石彦国；第三章华南理工大学王启军；第四章哈尔滨商业大学石彦国；第五章陕西科技大学董文宾、代春吉；第六章陕西科技大学董文宾、代春吉；第七章华南理工大学张水华、余以刚；第八章石河子大学李开雄；第九章河南农业大学艾志录；第十章河南农业大学艾志录；第十一章华南理工大学余以刚、张水华；第十二章华南理工大学王永华；第十三章华南理工大学吴晖。全书由张水华、余以刚统稿，最后由张水华审定。

本教材适用于食品科学与工程、食品质量与安全、农副产品加工等专业或方向使用，也可作为食品企业、食品国内外贸易、工商管理等部门参考书。

在教材的编写过程中，得到了教育部高等院校轻工与食品学科教学指导委员会、中国轻工业出版社的大力支持，在此诚挚感谢！华南理工大学在读研究生钟亚东、于铁妹、高红娟、王卫飞为本书的文字处理做了大量工作，在此一并致谢！

由于本书涉及的领域较广，编者水平有限，难免有不足或错误之处，敬请广大读者提出宝贵意见，以便再版时补充修正。

编者

第一章	概论	1
第一节	食品法律、法规与标准的法律地位	1
第二节	食品安全的保障措施	2
第三节	食品法律、法规 and 标准与市场经济的关系	4
第二章	中国主要食品法律与法规	8
第一节	中国主要食品法律法规概述	8
第二节	食品安全法	11
第三节	农产品质量安全法	13
第四节	生猪屠宰管理条例	16
第五节	乳品质量监督管理条例	18
第六节	农业转基因生物安全管理条例	22
第三章	食品安全法解读	26
第一节	新食品安全法的修改背景	26
第二节	对食品安全法修订的解读	28
第三节	新食品安全法的主要创新点	34
第四节	新食品安全法修改的意义	36
第四章	标准化与食品标准	38
第一节	标准化与标准	38
第二节	食品标准	46
第五章	食品安全强制性标准	57
第一节	食品强制性标准类别	57
第二节	食品标签与标识标注	61
第三节	食品添加剂	70
第四节	食品安全标准	74

第六章	食品标准的制定	80
第一节	食品标准制定的原则	80
第二节	食品标准制定的程序	83
第三节	食品标准的结构	86
第四节	食品标准核心内容(规范性技术要素)的编写	90
第五节	食品标准中其他要素的编写	98
第七章	食品安全应急、食品召回及生产经营许可管理	107
第一节	食品安全应急管理	107
第二节	食品召回管理	111
第三节	食品生产经营许可管理	115
第八章	保健食品的安全和监督管理	124
第一节	保健食品的安全性要求	124
第二节	保健食品的监督管理	129
第九章	农产品及原料的安全监督与管理	137
第一节	农产品食品原料分类及标准法规	137
第二节	无公害食品、绿色食品与有机食品	148
第三节	新食品原料	160
第十章	食品包装材料的安全与监督管理	163
第一节	食品包装与安全	163
第二节	食品包装监督与管理	170
第十一章	进出口食品的检验与管理	182
第一节	进出口食品管理	182
第二节	进出口食品申报和检验流程	185
第十二章	餐饮、食堂的食品卫生监督与卫生管理	189
第一节	餐饮、食堂的卫生状况	189
第二节	餐饮业的食品卫生监督与管理	191
第三节	集体食堂的食品卫生监督与管理	195
第四节	餐饮业的 HACCP 管理	197

第十三章	食品风险分析与食物中毒处理	206
第一节	风险分析与食品安全	206
第二节	食物中毒及处理对策	219
第十四章	国外食品法律法规介绍	223
第一节	WTO/TBT 协定及 WTO/SPS 协定与食品法典委员会	223
第二节	美国食品卫生与安全法律法规	228
第三节	加拿大食品法规介绍	234
第四节	欧盟食品（卫生与安全）法律法规	241
第五节	日本食品（卫生与安全）法律法规	246
第六节	澳大利亚食品（卫生与安全）法律法规	252
参考文献		261

第一章 概 论

第一节 食品法律、法规与标准的法律地位

法律，是人类在社会层次中的规则，社会上人与人之间关系的规范，以正义为其存在的基础，以国家的强制力为其实施的手段。法律是由立法机关制定，国家政权保证执行的行为规则。法律体现统治阶级的意志，是阶级专政的工具之一。

广义的法律：是指法的整体，包括法律、有法律效力的解释及行政机关为执行法律而制定的规范性文件。狭义的法律：专指拥有立法权的国家机关依照立法程序制定的规范性文件。

法律分为基本法律和基本法律以外的法律。基本法律主要包括：中央与普通地方行政区域关系法、民族区域自治法、香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法、政党制度法、土地管理法、环境保护法、人口与计划生育法、国籍法和国防法等。

食品法律是指与食品相关的法律，它属于基本法律以外的法律。

食品法规是指与食品相关的行政法规、部门规章和技术法规。

《中华人民共和国立法法》规定，国务院根据宪法和法律制定的具有法律效力的文件，称为行政法规；国务院各组成部门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，在本部门的权限内制定的具有一定法律效力的文件，称为部门规章。

技术法规是法规中的一种。世界贸易组织（WTO）《技术性贸易壁垒协定》（TBT 协定）对技术法规给出了明确的定义。技术法规：规定强制执行的产品特性或其相关工艺和生产方法、包括适用的管理规定在内的文件。该文件还可包括关于适用于产品、工艺或生产方法的专门术语、符号、包装、标志或标签要求。

技术法规具有以下特点：

（1）强制性 技术法规是由政府部门或政府部门授权的其他部门制定的、强制执行的法规，世贸组织各成员国投放市场及自由流通的任何产品都必须遵守相应的技术法规。

（2）约束范围广 技术法规规定了产品的具体特性，诸如产品的大小、形状、功效和性能甚至是其在出售之前加注标签、标志的样式和包装的方式等多方面的内容。而且，由于产品的生产方式在很大程度上影响上述几个方面的特性，因此，技术法规的文件中还可以对适用于产品的工艺或生产方法、包括适用的管理规定进行约束。

(3) 表现形式多样性 根据技术法规的定义,其具有多种表现形式,包括国家法律、部门规章条例、政府法令以及强制性标准等。

作为《TBT 协定》的组成元素之一,技术法规与标准和合格评定程序相结合,可以实现以下作用:

(1) 提高生产效率,便利国际贸易;(2) 保证各成员的国家基本安全利益;(3) 保证各成员出口产品的质量;(4) 保护人类、动植物生命或健康及保护环境;(5) 防止欺诈行为;(6) 推动技术进步。

食品标准是与食品相关的一种特殊“规范性文件”。我国国家标准《GB/T 20000.1—2014 标准化工作指南 第1部分:标准化和相关活动的通用术语》中,对标准所下定义是“通过标准化活动,按照规定的程序经协商一致制定,为各种活动或其结果提供规则、指南或特性,供共同使用和重复使用的文件。”

可见,标准是一种特殊的规范,本质上属于技术规范范畴。通过标准,对重复性事物做出统一规定,借以规范人们的工作、生活、生产行为。就生产而言,任何产品都是按照一定的标准生产的,任何技术都是依据一定的标准操作的。离开了标准,就没有衡量质量的尺度,产品和服务的质量就会因为没有比较的基准而无从谈起。

食品标准可分为强制性标准和非强制性标准,强制性标准必须强制执行,属于技术规范范畴;非强制性标准是一种指导性范畴文件。食品安全标准是强制执行的标准。除食品安全标准外,不得制定其他的食品强制性标准。国务院卫生行政部门依照《食品安全法》和国务院规定的职责,组织开展食品安全风险监测和风险评估,会同国务院食品药品监督管理部门制定并公布食品安全国家标准。食品安全国家标准应当经国务院卫生行政部门组织的食品安全国家标准审评委员会审查通过。

标准虽然是一种规范,但它本身并不具有强制力,即使是强制性标准,其强制性质也是法律授予的,如果没有法律支持,它是无法强制执行的。标准中不规定行为主体的权利和义务,也不规定不履行义务应承担的法律责任。多数国家的标准是经国家授权的民间机构制定的,即使由政府机构颁布的标准,也不像法律、法规那样由象征国家的权力机构审议批准,而是由各方利益的代表审议,政府行政主管部门批准。

第二节 食品安全的保障措施

食品安全关系到每个人的身体健康和生命安全。食品法律、法规与标准的一个重要任务就是保障食品安全。食品安全的保障措施包括以下几个方面:

(一) 法律法规体系

为保障食品卫生安全,国家制定了一系列与食品安全相关的法律,主要包括《中华人民共和国食品安全法》(2015年修订)(以下简称《食品安全法》)、《产品质量法》(2009修订)、《动物防疫法》(2015年修订)、《进出境动植物检疫法》(2009年修订)、《进出口商品检验法》(2013年修订)、《国境卫生检疫法》(2007年)、《农业法》(2012年修订)、《种子法》(2015年修订)、《渔业法》(2013年修订)、《消费者权益保护法》(2013年修订)、《农产品质量安全

法》(2006年)、《广告法》(2015年修订)、《标准化法》(1988年)等。制定食品法律的目的是为了保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全。食品法律是所有与食品相关的活动的法律依据,包括食品生产、经营、检验和监督管理等。

为了更好地落实食品安全管理,国务院相关职能部门制定了一系列与食品有关的部门规章和法规性文件,主要包括《生猪屠宰管理条例》(2016年修订)、《乳品质量安全监督管理条例》(2008年)、《农业转基因生物安全管理条例》(2011年修订)、《农药管理条例》(2001年)、《盐业管理条例》(1990年)、《食盐专营办法》(2013年修订)、《食品安全企业标准备案办法》(2009年)、《食品生产许可管理办法》(2015年)、《食品生产加工企业落实质量安全主体责任监督检查规定》(2009年)、《食品生产加工企业质量安全监督管理实施细则》(2005年)、《食品召回管理规定》(2015年)、《食物中毒事故处理办法》、《餐饮服务许可管理办法》、《餐饮服务食品安全监督管理办法》(2010年)、《食品标识管理规定》(2009年)、《食品添加剂新品种管理办法》(2010年)、《饲料和饲料添加剂管理条例》(2011年)、《出口食品生产企业备案管理规定》(2011年)和《进出口食品安全管理办法》(2011年)等。

(二) 技术支撑体系

为做好食品安全技术支撑,中国不断加强检测机构能力建设、监测和评估等工作。全国现有食品检测机构 5000 余家,通过完善检测方法、加强质量控制,检验能力不断提高,部分检测机构通过了世界卫生组织监测网质控考核。中国高度重视危险性评估工作,20 世纪 70 年代就开始组织开展了食品中污染物和部分塑料食品包装材料树脂及成型品浸出物等的危险性评估;加入世贸组织后,中国还专门开展了食品中微生物、食品中化学污染物、食品添加剂、食品强化剂等评估。中国成立了国家农产品质量安全风险评估专家委员会,专门开展农产品质量风险评估工作。通过评估,指导农民使用标准化生产技术,带动标准化生产面积超过 3300 万 hm^2 (5 亿亩);获得无公害农产品、绿色食品、有机食品认证的优质农产品,其市场占有率稳步提高,已成为出口农产品的主体。近年来,绿色食品已得到多个贸易国的认可,出口贸易额逐年增长。

(三) 监测和安全预警系统

为掌握全国食品和农产品安全状况,原卫生部和农业部重点开展了食品和农产品监测工作,国家质检总局建立了食品安全风险快速预警与快速反应系统,开展了食品生产加工环节风险监测工作。原卫生部参照全球环境监测系统/食品污染监测与评估计划(GEMS/FOOD),开展了食品污染物和食源性疾病预防工作。截至目前,监测点已经覆盖全国,重点对消费量较大的 54 种食品中常见的 61 种化学污染物进行监测,初步摸清了我国食品中重要污染物的污染水平及动态变化趋势。膳食和营养监测是监测体系的重要组成部分,中国共组织开展了四次全国性膳食与营养调查和三次总膳食研究工作,掌握了全国居民膳食结构、饮食和疾病谱变化趋势。原卫生部还根据监测发现的问题发布了蓖麻籽、霉变甘蔗、河豚鱼、生食水产品、毒蘑菇等十余项食品安全预警信息。农业部也建立了农产品质量安全例行监测制度,对全国大中城市的蔬菜、畜产品、水产品质量安全状况实行从生产基地到市场环节的定期监督检查,并根据监测结果定期发布农产品质量安全信息,加强跟踪检查,有力地督促和引导了农产品质量安全工作的健康发展,目前,全国大部分省(自治区、直辖市)也已开展省级例行监测工作。质检总局加强了食品安全风险快速预警与快速反应系统的建设。同时,国家质量监督检验检疫总局加大了食品生产加工环节风险监测的工作力度,重点监测非食品原料和食品添加剂问题。通过动态收

集、监测和分析食品安全信息,初步实现了食品安全问题的早发现、早预警、早控制和早处理。

(四) 建立食品安全综合监督、组织协调机制, 统筹制定食品安全规划

国家食品药品监督管理局作为食品安全管理的综合监督、组织协调部门,牵头建立了食品安全部际联席会议制度,及时沟通情况,研究协调解决工作中的重大问题。31个省(自治区、直辖市)均成立了食品安全协调机构。食品安全工作纳入了地方政府考核目标,大部分省、市、县政府自上而下层层签订了《食品安全工作责任书》,初步建立了食品安全监管责任制和责任追究制。

国家食品药品监管总局会同多部委连续多年在全国开展了食品安全专项整治,对全国31个城市实施了食品放心工程综合评价,各省(自治区、直辖市)也开展了对地(市)的食品放心工程综合评价。通过量化管理指标、品种检测指标和消费者满意度指标考核,强化了地方政府对食品安全负总责的意识,促进了监管措施和监督责任的落实。

几年来,国家食品药品监督管理局不断协调完善食品安全标准体系建设,规范食品安全信息发布工作,开展了食品安全信用体系试点工作,推动了食品企业诚信制度建设。

国务院提出了加强食品安全监测、提升食品安全检验检测水平、完善食品安全相关标准、构建食品安全信息体系、提高食品安全科技支撑能力、加强食品安全突发事件和重大事故应急体系建设、建立食品安全评估评价体系、完善食品安全诚信体系、继续开展食品安全专项整治、完善食品安全相关认证、加强进出口食品安全管理、开展食品安全宣传教育和培训等重要任务。

第三节 食品法律、法规和标准与市场经济的关系

一、法律、法规与标准的关系

法律、法规是一种社会规范,而标准是一种技术规范。

社会规范是人们处理社会生活中相互关系应遵循的具有普遍约束力的行为规则,而技术规范是人们在同客观事物打交道时必须遵循的行为规则。在科学技术和社会生产力高度发展的现代社会,越来越多的立法把遵守技术规范确定为法律义务,从而把社会规范和技术规范紧密结合在一起。

(一) 法律、法规和标准的相同之处

(1) 一般性 法律、法规和标准都是现代社会和经济活动必不可少的统一规定,对任何人都适用,同样情况下应同样对待。

(2) 公开性 在制定和实施过程中都公开透明。

(3) 明确性和严肃性 法律、法规和标准都由权威机构按照法定的职权和程序制定、修改或废止,都用严谨的文字进行表述。

(4) 权威性 法律、法规和标准都在调控社会生活方面发挥主导作用,享有威望,得到广泛的认同和普遍的遵守。

(5) 约束性和强制性 要求社会各组织和个人服从法律、法规和标准的规定,将其作为行为的准则。

(6) 稳定性 法律、法规和标准都具有稳定性和连续性,不允许擅自改变和轻易修改。

(二) 法律、法规和标准的不同之处

(1) 法律、法规在相关领域处于至高无上的地位,具有基础性和本源性的特点。标准必须有法律依据,必须严格遵守有关的法律、法规,在内容上不能与法律、法规相抵触和冲突。

(2) 法律、法规涉及国家和社会生活的方方面面,调整一切政治、经济、社会、民事、刑事等法律关系,而标准主要涉及技术层面。

(3) 法律、法规一般较为宏观和原则,标准则较为微观和具体。

(4) 法律、法规较为稳定,标准则经常随着科学技术和生产力的发展而补充修改。

(5) 标准比较注意民主性,强调多方参与、协商一致,尽可能照顾多方利益。

(6) 标准的强制力也源自法律、法规的赋予,标准分为强制性和推荐性两种,对推荐性标准企业有选择执行或不执行的权利。

(7) 法律、法规和标准都是规范性的文件,但标准在形式上有文字的,也有实物的。

二、食品法律、法规与市场经济的关系

市场经济在本质上要求用法律规范调整经济关系,促进社会生产力的发展。没有法制的市场经济是不可想象的。没有健全、配套的法律和法规保障,社会主义市场经济的新体制就不可能从根本上确立起来。

中国作为 WTO 成员国,为国内外企业营造一个统一、稳定、透明、可预见的法律环境,以保障企业在公开、公正、公平的环境里参与市场竞争显得尤为重要。中国的经济体制是社会主义市场经济,必须遵守国际惯例和准则。

这种新的市场经济法律秩序就是所谓的公正自由的竞争法律秩序,其特点是:第一,维护市场的统一性,打破地方保护主义,取消对市场的人为肢解和分割,使全国市场经济活动都遵循统一的法律、行政法规;第二,维护市场的自由性,通过制定必要的市场经济治理法律、法规实现企业经营机制的转换、政企分开和国家对市场行为的适度干预,弱化行政干预对市场主体尤其是对企业的各种束缚和限制,使市场主体享有充分的自由;第三,维护市场的公正性,做到法律制度统一、市场活动机会均等、国家税负公平等,以保障所有市场主体不论自然人还是法人、不论大小、不论强弱、不论所有制性质,均能够以平等的地位,在平等的基础上相互竞争;第四,维护市场的竞争性,通过制定反不正当竞争、反垄断等法律法规,使所有的市场主体都能够依据法律相互竞争,为他们创造一个良好的自由竞争的环境等。

食品及食品安全关系到每一个消费者的身体健康和生命安全,也关系到企业的信誉、行业的前途。长期以来,我国的市场风波不断,伪劣食品屡禁不止,尤其是近年出现的阜阳劣质婴儿奶粉及三鹿奶粉等事件严重损害了消费者的利益,对乳品行业造成重大创伤,主要原因是我国食品法律和法规在生产和流通领域不完善,使不法分子有机可乘。

虽然我国先后颁布了多部与食品相关的法律法规,但是,还存在一些法律监管盲区,不少现行法律法规的制约性还不强,尚不能适应当前食品市场发展的需要。要真正从源头上保障食品卫生安全,首先应加强食品安全立法,整合执法资源,使立法由权利定位逐步向责任定位过渡,从而避免各职能部门“趋利执法”行为,使食品安全执法协调运转的长效机制以国家法律的形式固定下来,为人民群众的食品安全服务。《食品安全法》就是在这样的市场环境下出台的,该法自 2009 年 6 月 1 日起正式施行,并于 2015 年进行了修订。

《食品安全法》的修订表明我国的食品法律法规为了适应市场经济的要求在逐步走向成熟和完善,必将对食品生产、经营、检验、进出口、食品安全事故处理、食品监管产生重大影响,从而达到保障公众身体健康和生命安全的目的。《食品安全法》的修订对于规范市场经济条件下食品生产、经营、监督管理及保障食品安全具有至关重要的作用。

三、标准与市场经济的关系

标准的分类有几种方法。按标准的专业性质,将标准划分为技术标准、管理标准和工作标准3大类。现以技术标准为例,说明标准与市场经济的关系。

对标准化领域中需要统一的技术事项所制定的标准称技术标准。技术标准是一个大类,可进一步分为:基础技术标准、产品标准、工艺标准、检验和试验方法标准、设备标准、原材料标准、安全标准、环境保护标准、卫生标准等。其中的每一类还可进一步细分,如基础技术标准还可再分为:术语标准、图形符号标准、数系标准、公差标准、环境条件标准、技术通则性标准等。

随着经济全球化和国际贸易自由化进程的加速,市场竞争不再局限于产品和技术的竞争,技术标准的领先已成为崭新的竞争制高点,掌握技术标准意味着在竞争中掌握了主动权,甚至是控制权。技术标准是指一种或一系列具有一定强制性要求或指导性功能的文件,既含有细节性技术要求,又含有有关技术方案,其目的是让相关的产品或服务达到一定的安全要求或市场准入的要求。从总体上讲,技术标准从宏观和微观两方面对我国市场经济起着促进和保障作用。技术标准是国际贸易的一个有效推动器,是关税贸易保护的有效手段,是协调国内外经济争端的有效途径。

在市场经济条件下,技术标准与市场相互依存、密不可分。市场经济包含主体、客体、交易制度、交易规则、交易成本等几个方面。市场经济主体根据交易制度和交易规则,通过对客体的交易成本进行控制,以达到利润最大化。市场需求决定了技术标准的核心内容和发展趋势,同时,技术标准是规范和协调市场经济运行秩序的技术依据。市场主体在自身利益最大化的前提下,根据市场协调的交易规则,遵循市场经济固有的游戏规则——交易制度,对产品和劳务等市场客体进行生产和消费,同时分析商品和人的各种属性和动机来控制市场的交易成本。

技术标准与市场经济各要素的关系如下:

(1) 技术标准与市场主体的关系 市场的主体包括企业、消费者、政府和各种利益相关者。在当前市场经济环境下,企业为获得最大利润而降低成本,追求规模经济;消费者通过消费产品,使自己的消费效用达到最大化;政府通过宏观调控,达到其协调市场秩序的目的。技术标准与市场主体的几个方面都有着密切的联系:技术标准能够使企业实现规模经济;技术标准能够使消费者实现效用最大化;技术标准能够使政府对市场经济的宏观调控更加深入。

(2) 技术标准与市场客体的关系 市场的客体主要是市场需求的产品和服务。无论生产者还是消费者,对产品质量的追求都是一贯的。而技术标准正是产品质量提高的保证,主要表现在:技术标准是产品质量的文字表述;技术标准是衡量产品质量的尺度;技术标准是提高产品(服务)质量的保证。

(3) 技术标准与市场交易规则的关系 市场交易规则是各市场主体在市场上进行交易所必须遵守的行为准则与规范。市场规则的最主要内容包括市场交易方式的规范和市场交易行为的规范两个方面。技术标准与市场互动的核心就是维持市场的秩序,对市场进行协调。技术

标准对市场交易规则起着内部驱动力的作用；技术标准对法律法规起着协调和引导作用。

(4) 技术标准与市场交易制度的关系 技术标准对市场经济环境下的交易制度有很重要的影响，主要表现在以下几个方面：技术标准规定和约束着市场的交易制度；技术标准的规律性和系统性约束着市场的交易制度；技术标准通过协调各利益相关者实现博弈均衡；技术标准对企业内外的交易制度起着规范和引导作用；技术标准化活动约束和规定着市场活动；技术标准作为市场经济的内生变量，影响着市场经济的运行；技术标准通过约束提高市场的效率。

(5) 技术标准与市场交易成本的关系 交易制度的改变会影响交易成本，同时，市场经济交易成本的降低也会要求改变交易制度。在当前交易制度已经确定并在短时间内不易改变的情况下，交易成本的降低就被提到了更加明显的地位。技术标准对市场交易成本的影响主要表现在：技术标准能够通过弱化市场交易成本的影响因素来降低交易成本；技术标准能够从市场交易行为上降低交易成本。

在市场经济条件下，要充分发挥标准在社会经济发展中应有的作用，应该选择以企业为主体的技术标准的制度，充分调动和发挥消费者、企业、政府和行业协会在技术标准化中的作用。

思考题

1. 法律和法规有何区别？
2. 技术法规有何特点？
3. 我国食品安全的保障措施有哪些？
4. 在市场经济条件下，制定技术标准的作用和意义是什么？

第二章

中国主要食品法律法规

第一节 中国主要食品法律法规概述

一、食品与食品安全

食品是人类生存的物质基础，如何有效保障食品安全是国际社会共同面对的公共治理难题。

我国《食品安全法》第150条规定：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。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、亚急性或慢性危害。

食品安全概念的首次提出，可以追溯至1974年的世界粮食大会。由于第二次世界大战引发的粮食危机，当时的食品安全主要指粮食供应的安全。随着经济和社会的发展，人们对食品安全的理解更为丰富。联合国粮食及农业组织（FAO）认为，食品安全是“在任何时候，每个人为维持一种健康活跃的生活都能得到富有营养的和安全的食物。”国际食品卫生法典委员会将其解释为“消费者所食用的食物应该是不含有任何对人体造成危害或可能造成危害的有毒有害因素或物质。”世界银行认为食品安全是指“无论何时，人们都能获得保证正常生活所需的足够的食品。”世界卫生组织（WHO）则指出“食品安全是指食物对人类的身体健康不会造成不良影响，这种不良影响包括直接影响，也包括潜在的影响；从食品质量安全的角度考虑，指保证对消费者的身体健康不会造成损害的，并且是按照食物本身的方式进行加工和制作的质量要求。”目前，国际社会对食品安全概念的理解已经基本形成共识，即食品安全是指食品的种植、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致消费者病亡或者危及消费者及其后代的隐患。食品安全既包括生产的安全，也包括经营的安全；既包括结果的安全，也包括过程的安全；既包括现实的安全，也包括未来的安全。

二、中国食品安全法律法规的形成与发展

中国食品安全法制建设始于20世纪50年代。1965年国务院颁布了《食品卫生管理试行条

例》；使食品卫生管理率先开始法制化进程。1982年第五届全国人大常委会第二十五次会议审议通过了《食品卫生法（试行）》。1995年第八届全国人大常委会第十六次会议审议通过《食品卫生法》。《食品卫生法》是当时对食品卫生安全作出全面规定的法律，成为我国食品安全法制建设史上的重要标志。自此初步形成了以《食品卫生法》为核心，《动物防疫法》《生猪屠宰管理条例》《兽药管理条例》《农药生产管理条例》《乳品质量监督管理条例》等法律法规并行的食品安全法律法规框架。以《食品卫生法》为核心的食品安全法律法规体系，对保证食品安全、保障人民群众身体健康发挥了积极作用。但随着经济的发展，环境污染、农药残留、化肥使用、添加剂使用，食品售假、制假等现象日益增多，尤其自“问题奶粉”等重大食品安全事件发生之后，这一法律法规体系不协调、不完善、调整范围过于狭窄等问题就凸显出来。

2004年7月，国务院法制办公室食品卫生法修改领导小组成立，组织起草《食品卫生法（修订草案）》。在反复研究各方面意见的基础上，国务院法制办会同国务院有关部门对《食品卫生法（修订草案）》作了修改，并根据修订的内容将《食品卫生法（修订草案）》名称改为《食品安全法（草案）》，形成了《中华人民共和国食品安全法（草案）》。从“食品卫生”到“食品安全”名称的改变，表明我国食品安全立法观念和监管模式的全方位转变。食品安全法不仅注重食品的外在卫生问题，而且关注食品对人体健康和生命安全的潜在影响。

2006年4月，第十届全国人大常委会通过《农产品质量安全法》，从源头上保证包括食用农产品在内的所有农产品质量安全，对农产品质量安全标准、农产品产地、生产、包装和标识等问题做出了具体规定。

2007年12月，第十届全国人大常委会初次审议了《食品安全法（草案）》，强化了食品生产经营者作为食品安全第一责任人的地位，并加大了对违法行为的处罚力度，确立了惩罚性赔偿制度。2008年8月第十一届全国人大常委会二审《食品安全法（草案）》，强调了“食品安全监管权责一致”、“食品企业的社会责任”、“食品小作坊监管方式”等问题。2008年10月，全国人大常委会三审《食品安全法（草案）》，强调了“地方政府和有关部门的职责”、食品安全“全程监管”、食品添加剂管理、食品召回制度、责任追究制度、制定食品安全标准的基本原则，并以立法形式正式废除了食品“免检”制度。2009年2月，全国人大常委会四次审议《食品安全法（草案）》，新增六个方面内容：确立了各主管部门按各自职责分工依法对食品安全分段监管的体制；加强对保健食品的监管；强化食品安全全程监管；加强对食品广告的管理；减轻食品生产经营者负担；明确民事赔偿责任优先原则。2009年2月28日，《中华人民共和国食品安全法》于第十一届全国人大常委会第七次会议通过，《食品卫生法》同时废止。《食品安全法》的出台使我国食品安全法律制度建设迈上了新台阶。

在食品安全法实施后，国家在不断完善相关配套法律法规的同时展开食品安全法律法规清查工作。2009年7月国务院颁布了《中华人民共和国食品安全法实施条例》。随后，《食品安全企业标准备案办法》《食品流通许可证管理办法》《流通环节食品安全监督管理办法》（已废止）《食品标识管理规定》《餐饮服务许可管理办法》《餐饮服务食品安全监督管理办法》《饲料和饲料添加剂管理条例》《食品生产许可管理办法》《出口食品生产企业备案管理规定》和《进出口食品安全管理办法》等规章和规范性文件相继出台，为建立食品安全综合协调、食品安全标准、风险监测评估、事故调查处理、信息发布、检验检测机构资质认定和检验规范、农产品质量追溯、生鲜乳质量安全、食品工业企业诚信体系奠定了制度基础。

2009年《食品安全法》实施以来，对规范食品生产经营活动、保障食品安全发挥了重要作