

XIEZAI 杜波 李红枫 著
SHIPIN ANQUANFA BIANSHANG

写在

《食品安全法》边上



辽宁教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

写在《食品安全法》边上/杜波,李红枫著. —沈阳:辽宁教育出版社, 2010.9

ISBN 978-7-5382-8981-7

I. ①写… II. ①杜… ②李… 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(2010)第171764号

出版、发行:辽宁教育出版社

(沈阳市和平区十一纬路25号 邮政编码110003)

印刷者:北京京都六环印刷厂

开本:787mm×1092mm 1/16

字数:194千字

印张:14.5

出版时间:2010年9月第1版

印刷时间:2010年9月第1次印刷

责任编辑:夏兰兰

责任校对:王静

美术编辑:李树香

装帧设计:罗雷

ISBN 978-7-5382-8981-7

定价:28.00元

本书是教育部人文社会科学研究一般项目
《我国食品安全法律体系研究》成果之一

XIEZAI 杜波 李红枫 著
SHIPIN ANQUANFA BIANSHANG

写在

《食品安全法》边上

辽宁教育出版社

前言

中华文明五千年，饮食文化博大精深，“食”的历史与民族的文明史等长。时光交错，在 21 世纪的中国，当我们为实现经济腾飞而感到无比自豪时，食品安全问题却令国人不安。

一个个触目惊心的案例，一桩桩令人震惊的内幕，在内心感到不安的同时，食品安全问题已进入了法律人的视野。自 2006 年开始关注此问题至今，我们欣喜地看到了中国食品安全法律领域的立法进程，感受到了整个中国社会对食品安全问题的重视。然而，食品安全问题涉及领域十分广泛，正是基于对此问题的系统思考，我们编写了这本小册子，把我们对食品安全问题的一些思考分享给各位读者。

我们的食品安全吗？——“民以食为天”，关系千千万万人健康甚至生命的食品，我们很少获得相应的安全常识和风险提示。什么是食品、什么是安全的食品、不安全的食品会有什么样的危害……面对这样的困惑，我们需要一系列详尽、科学的解释，我们关注一份不安全食品背后隐藏的种种问题。

谁来规定“食品安全”？——对公众来讲尚属新鲜的概念、理论和制度，需要有一个具备高度公信力和权威性的载体来定义、来解释、来创建、来约束。作为法律人的思考是从是否“有法可依”开始的。回顾历史、放眼域外，谋求构建一个法律规范的体系框架，签署一份关于食品安全的社会契约。

谁为我们提供安全的食品？——从农田到餐桌，我们不擅长把各种原料经过物理加工、化学反应之后，使其呈现千姿百态、满足各种不同需求，所以我们托付给生产者。但是我们需要他们的承诺——可以放心地信赖他们使用的原料，采用的工艺、技术，当然更有良心。

谁为我们管理食品的安全？——诱人的利益面前，承诺会被撕得粉碎，

阳光照不到的角落里，细菌会肆无忌惮地滋生。监督和管理，是这个社会不可或缺的指挥棒，从大大小小的经济主体准备申请进入食品市场开始，监管就应相伴左右。对食品的生产、销售、消费直至食品安全事件之后的救济，政府应伸出有力的双手，既强势地遏制、惩戒不法行为，同时又以行政指导等柔性手段，彰显“服务型政府”的本色。

谁来保障我们的利益？——我们贵为“上帝”，可是在面对“瘦肉精”、“孔雀石绿”、“苏丹红”、“三聚氢胺”这些五颜六色的欺骗时，是那么脆弱无力。当我们一边慨叹“还能吃什么”，一边又不得不提心吊胆地把食物送进口中时，“上帝”太需要保障了。我们需要了解各种食品安全信息，我们要看懂各种食品标识、成分，我们更希望在添加乳化剂、增稠剂、抗氧化剂的同时，添加一份责任。

谁为食品的安全负责？——一次性的产品、高风险的环境，关乎民生、国计，当食品安全事故发生之后，当数以十万、百万计的受害者经受身心的痛苦时，赔偿似乎是最实际的负责之举，但是，更完全意义上的责任应该系于食品生产、销售、宣传等全过程，使得食品链条得以环环相扣、确保安全。

为了食品安全，我们可以做什么？——我们接受法律的规定、犹豫着但又没有余地地选择市场上的食品；我们期待权益获得保障、盼望政府有效的监管；我们呼吁企业承担社会责任、劝诫明星不再玩笑于食品广告。除此，我们还能做什么，更主动、更直接地做什么？我们可以去学、可以去教，可以去推广食品安全的教育制度，当然，我们会获益其中。我们的目标是——每天可以安心享用食物带给我们的健康。

本书能够顺利出版，在很大程度上得力于孔德海先生的大力支持和帮助及辽宁教育出版社的夏兰兰编辑的辛勤工作，在此表示感谢。

希望这本小书能够为中国食品安全法制建设添砖加瓦，更希望我们所有的人能够在一个安全的环境中享用我们的饮食文化，希望中华文明光耀世界。

作者
2010年4月

前
言

Contents

目 录

★关于食品 /8

- 一、什么是食品 /8
- 二、食品的特征 /9

★关于食品安全 /15

- 一、食品安全的含义 /16
- 二、食品安全与法律调整 /19

★关于我国食品问题的危害及特点 /20

- 一、我国食品问题的危害 /20
- 二、我国食品安全问题的特点 /24

★食品安全法概述 /27

★国外食品安全法借鉴 /29

- 一、美、欧、日食品安全监管的法律体系 /30
- 二、美、欧、日在食品安全监管法律体系建设中的先进经验 /34

★我国食品安全法的历史回顾 /35

- 一、我国食品安全规范体系的产生 /35
- 二、我国食品法律制度的建立 /38

★我国食品安全法的基本原则 /42

- 一、基本原则的概念 /42
- 二、我国食品安全法的基本原则 /44

★我国食品安全法律体系 /47

- 一、重构我国食品安全法律体系的依据 /47
- 二、我国食品安全法律体系框架 /52

★概述 /60

- 一、我国食品生产环节的问题及原因 /60
- 二、我国食品生产环节相关的法律规范 /61
- 三、我国食品生产环节法律规范的实现 /64

★食品良好生产规范 /66

- 一、食品良好生产规范的由来 /66
- 二、我国食品良好生产规范的实现 /67

★食品安全溯源制度 /69

- 一、食品安全溯源制度的含义 /69
- 二、食品安全溯源制度的实践 /69
- 三、我国食品安全溯源制度的实现 /71

★食品召回制度 /73

- 一、我国食品召回制度 /73
- 二、食品召回制度的实践 /75
- 三、我国食品召回制度的实施 /83

★概述 /85

- 一、消费者权益法律保护中的食品安全问题表现 /88
- 二、食品安全问题的原因分析 /90

★对食品消费者保护的法律 /91

- 一、相关法律规定 /91
- 二、对食品消费者保护的法律特征 /92

★ 食品消费者的知情权与食品质量表示制度 /94

- 一、知情权 /94
- 二、食品质量表示制度 /100
- 三、消费者知情权与食品质量标识制度的关系 /104

★ 概述 /107

- 一、食品安全监管的现实基础 /107
- 二、食品安全监管的理论依据 /107
- 三、我国的食品安全监管体系 /110

★ 我国食品安全监管法律规制 /112

- 一、食品安全监管现状 /112
- 二、食品安全监管的法律规制 /114

★ 我国食品安全监管法律制度 /120

- 一、食品安全市场准入制度 /120
- 二、食品安全质量管理制度 /122
- 三、食品安全标准体系 /127
- 四、食品安全信息公开制度 /131
- 五、食品安全信用制度 /134
- 六、食品召回保险制度 /136
- 七、问题食品赔偿基金制度 /145

★ 食品安全责任概述 /155

- 一、责任的概念 /155
- 二、法律责任 /157

★ 我国食品安全责任 /159

- 一、我国食品安全责任涵义 /159

- 二、我国食品安全法律责任存在的问题 /161
- 三、完善我国食品安全法律责任制度的设想 /164

★食品企业社会责任 /170

- 一、食品企业社会责任的界定 /170
- 二、食品企业社会责任兼具积极责任和消极责任性质 /173
- 三、食品企业社会责任具有法律责任与道德责任属性 /174

★惩罚性赔偿制度 /179

- 一、惩罚性赔偿制度的由来 /179
- 二、我国食品安全法中的惩罚性赔偿制度的功能 /180
- 三、我国食品安全法中惩罚性赔偿制度在适用时应当考虑的问题 /185

★名人代言食品广告责任 /188

- 一、名人代言食品广告的界定 /188
- 二、名人代言食品广告的法律責任 /191
- 三、名人代言食品广告道德责任 /196

★概述 /201

★我国食品安全教育 /202

- 一、“食品安全教育”的缘起 /202
- 二、食品安全教育的涵义 /204
- 三、我国食品安全教育现状与存在的问题 /209
- 四、对我国食品安全教育的展望 /211

后记 /222

第一章 我们的食品安全吗？

翻开杂志报纸、打开网页，“不安全食品”会充斥我们的眼帘，看到触目惊心的食品安全事故，看到关乎亿万人健康甚至生命的假冒伪劣、有毒有害产品出现在食品市场，我们不得不在自家的餐桌前问一句：我们的食品安全吗？

★关于食品

一、什么是食品

食品在不同的语境下的定义不同。通常意义上的食品是维持人类生命活动、增强体质、保证成长发育所不可缺少的物质。食品是伴随人类生存和发展的最基本的物质。随着人类的发展，食品大致经过了两个时期：“食物采集时期”（food-gathering period）与“食物生产时期”（food-producing period）。“食物生产时期”是人类运用食品生产技术生产牛奶、黄油、奶酪、腌制肉和鱼等食品时代。这个时期对食品的定义是：食品是具有一定营养价值的、经过一定加工制作、可供食用的、对人体无害的食物。

随着现代化的食品工业的发展，食品在提供人类生命活动和社会活动所需的各种营养物质的同时，在食品的从农田到餐桌的过程中，也可能提供对人体健康有不同程度危害的有毒有害物质，即产生食品卫生与食品安全问题。采用技术手段解决因加工技术导致的食品卫生与食品安全问题。毋庸置疑，用法律手段规制食品安全问题是最有效的方法之一，可以解决一定范围的因技术原因与非技术原因导致的食品安全问题。

在法律语境下，西方国家法律中对食品的含义往往采取正面概括与列举，并附加负面排除的方式来表述。例如，美国《食品药品化妆品法》（根据1997年美国食品药品监督局现代化法案的修改，部分内

已被修改或更新)规定,食品是指供人或其他动物食用或饮用的物质、口香糖、用作上述物质组成部分的物质。¹英国1990年食品安全法规定,本法所称“食品”包括:饮料;用于人类消费的没有营养价值的物品或物质;口香糖或者其他与口香糖性质或用途相类似产品;在制备食品或者食品原料时作为食品成分的物品或物质。但不包括:活着的不用于人类消费的动物、鸟类和鱼类;动物、鸟类和鱼类的饲料或食物;等等²。欧盟食品法第一章第二条规定了食品的含义:“根据本条例的目的,食品(食品原料)是指任何用以被人类吸收消化的加工、部分加工、未加工的物品或物质,包括饮料、口香糖、水或其他在制作、准备、处理食品过程中有意加入的物质。食品不包括:饲料;置于市场上供人类消费的以外的活的动物;收获前的植物;依照欧盟指令属于药品、化妆品、烟草和烟草制品的物质;依照联合国麻醉药品和精神药品会议决议属于麻醉或精神药品的物质;残留与污染物。”³可以看出,法律对食品概念的界定比较周延,与一般字面含义比较接近,优点是有助于法的适用。

我国《食品安全法》第99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药品的物品,但是不包括以治疗为目的的物品。本文是在法律语境下使用食品这一概念的。

二、食品的特征

(一) 食品是提供给人们食用或者饮用的成品

供人们食用或饮用是食品最主要的特征。被部分媒体描述为“砒霜门”的事件,就涉及饮用水。据报道,2009年11月24日,海口市工商局向消费者发布了农夫山泉和统一企业3种饮料总砷含量超标

1 Federal Food, Drug, and Cosmetic Act. Portions revised or new— As Amended by the FDA Modernization Act of 1997..

2 Food Safety Act 1990.

3 REGULATION (EC) No 178/2002 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 28 January 2002.

的消费警示，称包括农夫山泉 30% 混合果蔬、农夫山泉水溶 C100 西柚汁饮料、统一蜜桃多汁等品牌饮料在内的 9 种食品总砷或二氧化硫超标。由于砒霜的主要成分是三氧化二砷，故被称为“砒霜门”。

（二）食品安全是食品的本质属性

“民以食为天”。食品的重要性体现在食品的使用价值上，即能够满足人们生存的需要。从这个意义上讲，要求食品必须是对人体无害的。这也应是对食品的最基本的要求，是食品的本质属性。

食品安全性是指食物中不应含有有毒有害物质或者因素，从而损害或者威胁人体健康，包括直接的急性或者慢性毒害的传染病，以及对后代健康的潜在影响。1996 年世界卫生组织（WHO）在《加强国家级食品安全性指南》中明确规定，食品安全性是对食品按其用途进行制作或食用时不会使消费者受害的一种担保。

食品如果不具备这种基本属性就会引发食源性疾患（Foodborne diseases），又称食源性疾病和恶性食品污染。食源性疾患又称食源性疾病。世界卫生组织认为，凡是通过摄食进入人体的致病因素，使人体患感染性的或中毒性的疾病，都称之为食源性疾患。因此，凡与摄食有关的一切疾病（包括传染性疾病和非传染性疾病）均属食源性疾患。

食源性疾病包括感染性食源性疾病和中毒性食源性疾病两类。感染性食源性疾病是指致病微生物（细菌、病毒）和寄生虫污染食品所引起的传染病和人畜共患病等。中毒性食源性疾病是指有毒有害化学物质污染食品所致急慢性中毒，对消费者甚至其后代产生危害。在工业化国家，患食源性疾病人数占有患病人数的 1/3 左右。美国每年有 7600 万人次患食源性疾患，有 32.5 万人因此住院，有 5000 人死亡，每年因医药开支和劳动力丧失耗资 3500 亿美元。

除了食源性传染病外，产地环境、农业投入、生物性食品、化学性污染、物理性污染、食品添加剂滥用非食品添加剂物在食品加工中的使用都会造成食品安全问题。

食品安全问题会造成企业倒闭、社会恐慌。如1988年上海毛蚶引起甲型肝炎暴发流行事件造成一定的社会影响。1996年以来的英国疯牛病和1999年比利时的二噁英事件对英国的养牛业和比利时的养鸡业产生巨大的打击，分别损失52亿美元和13亿美元。我国蜂制品抗生素超标和茶叶中农药超标对出口形成障碍。2002年日本雪印牌低脂牛奶大规模中毒事件对该企业来说是致命一击，2003年日本大阪市小学病原性大肠杆菌O157集体食物中毒事件，2004年发生遍及全球的禽流感事件。

（三）食品应当具有一定的营养价值

人们食用或者饮用各种食品是为了摄取各种营养物质以满足其自身的生理需要。食品是满足人类繁衍、社会发展需要的产品。因此，食品应具有营养价值。食品中所含营养成分只有被人体消化吸收才能起到维持人体正常生理功能的作用。食品中所含营养成分的消化吸收率和维持人体正常生理功能的作用是判断食品具有营养价值的重要指标。当然，食品中所含营养物质能否转化为人体内的物质，还取决于食品中各种营养成分是否被人体吸收和同化。世界卫生组织对影响人类健康因素的评估结果表明，膳食因素（13%）对健康的作用仅次于遗传因素（15%），而大于医疗因素（8%）。

食品营养与健康问题是当今食品科学技术研究领域的前沿。国民健康状况在很大程度上已成为国际社会衡量一个国家社会进步的标志，也是反映社会经济状况满意度的镜子。国外对食品营养从结构、功能、作用机理、生物利用率、安全性评价等进行广泛深入的研究；在我国，由于人民生活水平的提高和饮食结构的改变，食品营养问题的本质也有了不同的表现，由过去的营养不良向营养过剩和营养不均衡方向发展，营养不再表现为特定人群的特定问题。

（四）食品大多都是经过加工、制作的

之所以成为食品，一般是生产者通过原料的采购，按照食品工艺的规范加工制作而成的。食品的生产者对食品的原料的质量、性能、

食品添加剂使用、食品的生产工艺等等特性是非常了解。在食品生产中,原材料、生产方法、生产环境等因素对食品质量有很大的影响。如,许多地方名特优食品如果换用其他地方的原料或改变生产工艺,都可能难以生产出同样质量的产品造成“南橘北枳”。由于食品关系到身体健康,因此,要求食品的加工制作过程都必须有有效的措施以保证食品的安全性。

对食品的定义,我国《食品安全法》中的食品指各种供人食用的原料。对“食品”采用的是概括性的规定。《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。“食品经营者”采用的是列举性规定。由此不难看出《食品安全法》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食品安全法的适用范围之外的。

我国《产品质量法》第二条规定,在中华人民共和国境内从事产品生产、销售活动,必须遵守本法。本法所称产品是指经过加工、制作,用于销售的产品。建设工程不适用本法规定;但是,建设工程使用的建筑材料、建筑构配件和设备,属于前款规定的产品范围的,适用本法规定。可以看出,非为销售而加工制作的物品被排除在外,初级农产品和天然品不属于“产品”的范围。⁴这样,在我国,农产品既不是《食品安全法》中的食品,也不是《产品质量法》的产品。虽然在我国《食品安全法》第二条规定: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,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,应当遵守本法的有关规定。随着农药、兽药残留超标,重金属超标的食源性农产品危害的范围不断扩大,程度不断加重。将农产品规定为食品,按照《食品安全法》的原则解决农产品问题,有利于保障食品安全。

4 张庆,刘宁,乔栋著:《产品质量责任》,法律出版社,2005年版,第3页。

（五）食品应具有良好的感官状态

食品的感官状态是从其外观功能描述的。由于食品的成分不同，人们对食品的果腹的、营养的、保健的等功能的需求不同，因而不容易对食品的使用价值达成一致。但对食品的形状、色泽即通常所说的“色、香、味”的要求往往因生活的背景相同而趋于一致。而这些感官性状与食品的质量是有密切联系的。当食品的感官状态发生变化时，如食物腐烂等必将影响食品的质量。因此，食品应具有良好的感官特征，以保证食品的质量。

食品添加剂是可以改善食品感官特征的物质。食品添加剂是为了改善食品品质和色、香、味、形、营养价值，以及为保存和加工工艺的需要而加入食品中的化学合成或者天然物质，以满足消费者的需要。从某种意义上说，没有食品添加剂就没有食品工业的发展。根据1962年FAO/WHO食品法典委员会（CAC）对食品添加剂的定义，食品添加剂是指在食品制造、加工、调整、处理、包装、运输、保管中，为达到技术目的而添加的物质。食品添加剂作为辅助成分可直接或间接成为食品成分，但不能影响食品的特性，是不含污染物并不以改善食品营养为目的的物质。我国的《食品添加剂使用卫生标准》将其分为22类：（1）防腐剂；（2）抗氧化剂；（3）发色剂；（4）漂白剂；（5）酸味剂；（6）凝固剂；（7）疏松剂；（8）增稠剂；（9）消泡剂；（10）甜味剂；（11）着色剂；（12）乳化剂；（13）品质改良剂；（14）抗结剂；（15）增味剂；（16）酶制剂；（17）被膜剂；（18）发泡剂；（19）保鲜剂；（20）香料；（21）营养强化剂；（22）其他添加剂。

不仅如此，生产食品添加剂创造的价值还为社会经济发展做出了贡献。据资料表明，2006年1-12月，中国全部食品及饲料添加剂制造企业实现累计工业总产值53,067,162千元，比上一年同期增长36.68%；实现累计产品销售收入50,220,753千元，比上一年同期增长38.01%；实现累计利润总额3,095,125千元，比上年同期增长35.43%。截至2006年12月底，全行业规模以上企业单位数579家。

2007年1—5月，中国全部食品及饲料添加剂制造企业实现累计工业总产值26,468,011千元，比上一年同期增长34.79%；实现累计产品销售收入25,413,141千元，比上一年同期增长33.57%；实现累计利润总额1,666,633千元，比上年同期增长42.25%。截至2007年5月底，全行业规模以上企业单位数623家。

一些食品安全问题的发生后，由于缺乏对事物的正确认识，社会上对食品添加剂出现了“谈虎色变”的情况。事实上在我国食品加工中，添加剂存在的问题主要是：一是超量使用食品添加剂。如超限量使用增白剂“过氧化苯甲酰”、防腐剂“苯甲酸”及甜味剂等；二是非法使用非食品加工用化学添加物。非法使用非食品加工用化学添加物，如一氧化硫、甲醛、吊白块等。

（六）食品作为一种产品，又是一种特殊的产品

食品的这种特殊性表现在食品的食用性只能体现一次。所以食品可以称为是经验食品，甚至是“后经验”食品。食品的这一特性要求食品具有安全性。由于食品原料品种多、来源广，其污染的程度因品种和来源不同而异。食品原料在采集、加工前期表面往往带有众多微生物，尤其原料表面破损之处常有大量微生物聚集。一些食品通常在待加工时，原料就可能已经被污染。即使在运输储藏过程中注意到卫生措施，但由于在产地早已污染了大量微生物，如果没有经过妥善处理，这些微生物是不会消失的。为了防止遭受外部影响，防止食品腐败变质，往往需要采取保鲜、保质的那个措施，而添加剂和特殊包装就有可能破坏食品的安全性。

在食品的加工过程中，食品还可能会因加工环境、设备、器具，不卫生的操作与食品生产管理等因素而受到污染。如食品在生产加工过程中，原料对成品所造成的交叉污染；车间卫生、加工设施、从业人员个人卫生等不良状况都能造成食品的污染。

食品污染在消费者食用以前如果没有被消除，就会随食品进入人体。造成的危害是不可避免的，给人们带来的损失是不可估量的。

有些污染具有潜伏性，需要经过很长的时间危害才能显现出来；当然，有些危害当其显现时是当时的技术条件不能消除的。但危害发生后，要消除这些危害需要花费大量的人力、物力与财力，这点是毋庸置疑的。《国家中长期科学和技术发展规划纲要》在人口与健康领域科技发展思路中明确提出，疾病防治重心转移，坚持预防为主、促进健康和防治疾病结合。调查显示，20年来，职工工资提高了10-20倍。但医药费用上涨的幅度达到100-200倍。2001年，全国卫生资源消耗6140亿元。占GDP的6.4%；因病、伤残等造成的损失大约为7800亿元，占GDP的8.2%；两者合计14000亿元，大约占GDP的14.6%。高昂的医药费用不仅使普通家庭无法承受，也给国家带来了巨大的经济负担。

人们对食品的要求是在不断变化的，因此需要不断的开发满足人们特殊需要的食品。对这些适用于特殊人群的婴儿食品、老年食品、保健食品等首先要考虑道德规范、风俗习惯对人们的影响。其次需要对其生产在法律上、政府监管上加强规范，倡导人们养成良好的、科学的饮食习惯。

法律的概念应当是明确的。法律概念所涉及社会关系决定法律的调整范围，调整的宽度以及调整的力度。因此，明确“食品”在法律语境下的含义，有助于我国食品安全法的制定与实施。

★关于食品安全

两院院士钟南山先生曾做出这样的严重警示：“食品安全问题已经是一个严重的问题，如果不采取相应的解决办法，再过50年，很多人将生不了孩子。”从食品的概念及特征的阐述我们可以发现食品与食品的质量、食品安全有密切的关系。2000年在日内瓦召开的第53届世界卫生大会首次通过了有关加强食品安全的决议，将食品安全列为世界卫生组织的工作重点和最优先解决的领域。

食品的安全性应保证食品不含有可能损害或威胁人体健康的有