

中国软科学研究丛书

“十一五”国家重点图书出版规划项目

丛书主编：张来武

# 食品安全法律控制研究

臧冬斌 著



科学出版社

[www.sciencep.com](http://www.sciencep.com)

中国软科学研究丛书

丛书主编：张来武

“十一五”国家重点图书出版规划项目  
国家软科学研究计划资助出版项目

# 食品安全法律控制研究

---

臧冬斌 著

科学出版社

北京

## 内 容 简 介

近年来,我国重大食品安全问题不断涌现,折射出食品安全管理领域的一些缺陷和问题。在这种背景下,本书系统地研究了食品安全法律控制问题。本书分为上篇和下篇两部分,上篇是对食品安全法律控制的概括性研究,以及对食品安全各环节法律控制中一些共性问题的研究。下篇按照“从农田到餐桌”的食品全过程,从食品行业准入、食品源头、食品生产与流通、食品包装、食品消费等环节入手,分别对各环节中食品安全法律控制问题进行了详细研究。本书对食品安全法律控制研究的重点在于食品安全的刑法保护,探讨如何运用刑事手段保护食品安全,以及食品安全犯罪的立法完善和司法应用问题。

本书可供食品安全法律研究人员、食品安全管理工作人员,以及其他关心食品安全的读者阅读参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

食品安全法律控制研究/臧冬斌著. —北京:科学出版社, 2013

(中国软科学研究丛书)

ISBN 978-7-03-037143-0

I. ①食… II. ①臧… 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 (2013) 第 050157 号

丛书策划: 林 鹏 胡升华 侯俊琳

责任编辑: 邹 聪 程 凤/ 责任校对: 鲁 素

责任印制: 赵德静/ 封面设计: 黄华斌 陈 敬

编辑部电话: 010-64035853

E-mail: houjunlin@mail.sciencep.com

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2013 年 4 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2013 年 4 月第一次印刷 印张: 16

字数: 298 000

定价: 78.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

# 总序

## PREFACE

软科学是综合运用现代各学科理论、方法，研究政治、经济、科技及社会发展中的各种复杂问题，为决策科学化、民主化服务的科学。软科学研究是以实现决策科学化和管理现代化为宗旨，以推动经济、科技、社会的持续协调发展为目标，针对决策和管理实践中提出的复杂性、系统性课题，综合运用自然科学、社会科学和工程技术的多门类多学科知识，运用定性和定量相结合的系统分析和论证手段，进行的一种跨学科、多层次的科研活动。

1986年7月，全国软科学研究工作座谈会首次在北京召开，开启了我国软科学勃兴的动力阀门。从此，中国软科学积极参与到改革开放和现代化建设的大潮之中。为加强对软科学研究的指导，国家于1988年和1994年分别成立国家软科学指导委员会和中国软科学研究会。随后，国家软科学研究计划正式启动，对软科学事业的稳定发展发挥了重要的作用。

20多年来，我国软科学事业发展紧紧围绕重大决策问题，开展了多学科、多领域、多层次的研究工作，取得了一大批优秀成果。京九铁路、三峡工程、南水北调、青藏铁路乃至国家中长期科学和技术发展规划战略研究，软科学都功不可没。从总体上看，我国软科学研究已经进入各级政府的决策中，成为决策和政策制定的重要依据，发挥了战略性、前瞻性的作用，为解决经济社会发展的重大决策问题作出了重要贡献，为科学把握宏观形

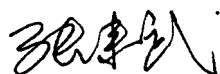
势、明确发展战略方向发挥了重要作用。

20多年来,我国软科学事业凝聚优秀人才,形成了一支具有一定实力、知识结构较为合理、学科体系比较完整的优秀研究队伍。据不完全统计,目前我国已有软科学研究机构2000多家,研究人员近4万人,每年开展软科学研究项目1万多项。

为了进一步发挥国家软科学研究计划在我国软科学事业发展中的导向作用,促进软科学研究成果的推广应用,科学技术部决定从2007年起,在国家软科学研究计划框架下启动软科学优秀研究成果出版资助工作,形成“中国软科学研究丛书”。

“中国软科学研究丛书”因其良好的学术价值和社会价值,已被列入国家新闻出版总署“‘十一五’国家重点图书出版规划项目”。我希望并相信,丛书出版对于软科学研究优秀成果的推广应用将起到很大的推动作用,对于提升软科学研究的社会影响力、促进软科学事业的蓬勃发展意义重大。

科技部副部长



2008年12月

# 前言

FOREWORD

民以食为天，食以安为先。食品安全直接关系到广大食品消费者的身体健康和生命安全。食品安全已经上升到一个国家的公共安全的高度。随着经济的发展、人民生活水平的逐渐提高及我国食品工业的快速发展，食品安全问题越来越突出。近年来，重大食品安全问题不断涌现，折射出食品安全管理领域中的一些缺陷和问题。

当前我国食品安全状况不容乐观，一个很重要的原因是食品安全管理与控制的不完善。法律控制是食品安全管理的基本手段。在食品安全控制方面，我国已经制定出一系列法律，初步形成了食品安全法律控制体系。在总结食品安全法律控制的经验教训和借鉴国外食品安全法律控制经验的基础上，于2009年颁布了《中华人民共和国食品安全法》（简称《食品安全法》），作为我国现阶段的食品安全基本法。但是在2010年6月，在《食品安全法》实施一年之际，有关机构对全国12个城市开展公众安全感调查，在社会治安等11项安全问题调查中，食品安全以72%的比例成为被调查对象最担心的安全问题。<sup>①</sup>这个调查结论一方面说明人民群众对食品安全给予了高度的关注，另一方面也说明食品安全法律控制的成效亟待提高。

在法律控制体系中，刑法控制是很重要的一个环节，基于刑法的最严厉性，刑法是其他各部门法被遵守的后盾与保障，失去刑事手段强制性的保障，就不可能实现对食品安全的法律控制。但是从食品安全法律实践来看，刑法在食品安全法律控制中发挥的作用却比较有限。有学者统计，2008~2010年，某直辖市全市共起诉生产、销售不符合卫生标准的食品犯罪案件4件，涉案人员8人；起诉生产、销售有毒、有害食品犯罪案件2件，涉案人员3人。这些数字与实践中的大量的食品安全事件是不相

<sup>①</sup> 杜萌. 2010-09-21. 严惩危害食品安全犯罪亟须修订刑法. 法制日报, 第4版.

符的。<sup>①</sup>这说明刑法在食品安全保护方面还没有起到应有的作用。这一方面是因为司法机关运用刑事手段保护食品安全的法律思维还不完善,另一方面是因为我国刑法中食品安全犯罪立法不完善、法律规定模糊等。刑法作用的欠缺是食品安全法律控制成效不理想的一个重要原因。因此,探讨如何充分发挥刑法在食品安全法律控制中的作用是本书研究的重点。

本书分为上、下两篇:上篇主要是对食品安全法律控制的概括性研究,以及对食品安全各环节法律控制中的一些共性问题的研究,为下篇研究的展开打下基础。下篇按照“从农田到餐桌”的食品全过程,从食品行业准入、食品源头、食品生产与流通、食品包装、食品消费等环节入手,分别对各环节中食品安全法律控制问题进行了详细研究。

作者

2012年6月

---

<sup>①</sup> 盛宏文,张一薇.2011.食品安全犯罪立法完善研究//朱孝清,莫洪宪,黄京平.中国刑法学年会文集(2011年度).北京:中国人民公安大学出版社:1467.

# 目 录

CONTENTS

◆ 总序 (张来武)

◆ 前言

## 上 篇

◆ 第一章 中国食品安全概述 .....	3
第一节 食品安全内涵概述 .....	3
第二节 中国食品安全现状 .....	8
第三节 食品安全问题的危害性 .....	11
第四节 我国现阶段食品安全问题的成因 .....	16
第五节 我国现阶段食品安全问题的可解决性 .....	19
◆ 第二章 中国食品安全法治概述 .....	22
第一节 中国食品安全法制进程 .....	22
第二节 中国食品安全刑法保护 .....	28
◆ 第三章 国外食品安全法律控制概述 .....	44
第一节 美国食品安全法律控制 .....	44
第二节 欧盟食品安全法律控制 .....	46
第三节 日本食品安全法律控制 .....	53
第四节 德国食品安全法律控制 .....	57
第五节 澳大利亚、新西兰食品安全法律控制 .....	59
第六节 俄罗斯食品安全法律控制 .....	60
第七节 国外食品安全刑法保护 .....	61
第八节 对国外食品安全法制的借鉴 .....	67



◆ 第四章 食品安全犯罪因果关系 .....	76
第一节 刑法因果关系理论概述 .....	76
第二节 食品安全犯罪因果关系概说 .....	79
第三节 食品安全犯罪受害人特异体质与因果关系 .....	83
第四节 食品安全犯罪因果关系的盖然性 .....	86
第五节 疫学因果关系之于食品安全犯罪 .....	93
◆ 第五章 严格责任的借鉴 .....	98
第一节 严格责任理论概说 .....	99
第二节 国外严格责任刑事立法 .....	108
第三节 我国食品安全犯罪中严格责任制度的引入 .....	113

## 下 篇

◆ 第六章 食品行业准入法律控制 .....	127
第一节 市场准入法律制度概述 .....	127
第二节 食品行业实施市场准入制度的必要性 .....	129
第三节 我国食品市场准入法律控制 .....	132
◆ 第七章 食品源头环节法律控制 .....	141
第一节 食品源头污染主要表现 .....	141
第二节 食品源头污染法律控制 .....	144
第三节 食品源头环节刑事规制 .....	149
◆ 第八章 食品生产、流通环节法律控制 .....	155
第一节 食品生产环节食品安全问题 .....	155
第二节 食品流通环节食品安全问题 .....	159
第三节 食品流通环节食品安全监管现状 .....	162
第四节 食品生产、流通环节食品安全刑法保护 .....	165
◆ 第九章 食品包装法律控制 .....	182
第一节 食品包装安全概览 .....	182
第二节 食品包装安全法律控制 .....	185
第三节 食品标签法律控制 .....	194
第四节 散装食品安全法律控制 .....	202

◆ 第十章 食品消费环节法律控制 .....	205
第一节 食品消费环节食品安全状况 .....	205
第二节 食品消费环节食品安全法律控制 .....	208
◆ 第十一章 食品安全信用体系 .....	212
第一节 食品安全信用体系概说 .....	212
第二节 食品安全信用体系的内容 .....	214
第三节 食品安全信用刑法保护 .....	217
◆ 第十二章 食品召回法律控制 .....	220
第一节 食品召回概说 .....	220
第二节 我国食品召回立法 .....	223
第三节 我国食品召回制度内容 .....	229
第四节 食品召回法律完善 .....	233
◆ 参考文献 .....	239
◆ 后记 .....	243

上  
篇



## 第一节 食品安全内涵概述

### 一 食品的概念

按照我国《食品安全法》的规定，所谓食品是指各种供人食用或饮用的成品和原料，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。

欧盟对食品的定义：食品（食品原料）是指任何用以被人类吸收和消化的加工、部分加工、未加工的物品或物质，包括饮料、口香糖、水，或者其他在制作、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。

相比较而言，欧盟对食品的定义的外延要大于我国食品安全法律对食品定义的外延，我国食品安全法律对食品的定义未能涵盖日常食品的全部，比如说半成品、一些可以直接食用的农产品等，这种外延上的不周全性将会造成《食品安全法》以外的其他法律（如刑法），在规制食品安全时面临对“食品”理解上的模糊与困惑。

### 二 食品安全的概念

食品安全问题最早出现在古罗马时代，据史料记载，当时有众多市民反映红酒的味道有问题，调查官在对红酒生产者进行调查后，发现生产者在制造红酒的原料中掺入了芦荟和其他药剂，以达到快速制造红酒的目的。此后，古罗马又陆续出现了在面粉中掺入碳酸盐，用麦芽替代物酿造啤酒等事件，这些事件在当时被统称为“食品三案”<sup>①</sup>。但是当时人们所关注的并非食品的卫生性和

<sup>①</sup> 刘畅. 2010. 日本食品安全规制研究. 吉林大学博士学位论文: 25.

安全性，而是食品的口感和味道，所以这个时期的食品安全问题并不能与现代的食品安全问题相提并论。

根据世界卫生组织（WHO）1996年对食品安全所下的定义，食品安全是指对食品按照其原定的用途进行制作和食用时，不会使食品消费者受害的一种担保，它主要是指在食品的生产 and 消费过程中不存在达到危害程度的有毒、有害物质或因素的加入，从而保证人体按照正常的剂量和以正确的方式摄入这样的食品时，不会受到急性或慢性的危害，这种危害包括对摄入者本身及其后代的不良影响。

国际食品卫生法典委员会（CAC）将食品安全更具体地定义如下：所谓食品安全是指食品消费者在摄入食品时，食品中不含有害物质，不存在引起急性中毒、不良反应或潜在疾病的危险性。这是狭义的食品安全。广义的食品安全除了包括狭义的食品安全全部内涵以外，还包括食品中某种人体必需的营养成分的缺乏或营养成分的相互比例失调，导致人体长期摄入这类食品后所出现的健康损伤问题。可见，食品安全的概念已经突破了食物中毒的范畴。食物中毒作为食源性疾病（凡是通过摄入食品进入人体的致病因素，使人体患感染性或中毒性的疾病，都称之为食源性疾病）的一种并不能真实地反映食物不卫生或不安全所造成的全部危害。食物中毒只是食品安全事故的一种表现形式而已。

我国目前法律对食品安全的定义与世界卫生组织对食品安全的定义并不完全相同。《食品安全法》定义：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、亚急性或慢性危害。

“食品安全”和我们经常提到的“食品卫生”、“食品质量”之间有什么样的逻辑关系呢？根据国家质量技术监督局发布的《食品工业基本术语》2.22条的规定，食品卫生是指，“为防止食品在生产、收获、加工、运输、贮藏、销售等各个环节被有害物质（包括物理、化学、微生物等方面）污染，使食品有益于人体健康、质地良好，所采取的各项措施。同义词：食品安全”。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系指南》中对食品卫生的定义是：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。《食品工业基本术语》2.18条规定：“食品质量，指食品满足规定或潜在要求的特征和特性总和，反映食品品质的优劣。”可以看出，在我国，概括地理解，食品安全就等于食品卫生，是比食品质量更高一个层次的要求。但是仔细考究，“食品安全”与“食品卫生”并不是同一个概念。否则，国家为什么还要用《食品安全法》来代替《食品卫生法》呢？干脆修订《食品卫生法》就行了。

“食品安全”、“食品卫生”与“食品质量”三者之间的关系应当是这样的：食品安全是总概念，包括作为属概念的食品卫生、食品质量等相关方面的内容，

而食品卫生与食品质量之间存在着一定的交叉。首先,食品卫生具有食品安全的基本特征,从我国以前的《食品卫生法》来看,仅要求食品达到卫生标准,即“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”。这仅仅是规定了食品不被污染、没有变质、未过期等基本要求,而对问题食品给人体所带来的潜在危险并没有更多关注,生活中经常出现达到卫生标准但是不符合安全标准的食品,如部分转基因食品、加入过量添加剂的食品等,这些食品虽然可以说是卫生的,但很难说是安全的。从另一个角度来说,食品卫生包括结果安全(对人体无毒无害)和过程安全(保障结果安全的外在条件),但更侧重于过程安全,而食品安全则是结果安全和过程安全的完整统一。通俗地讲,卫生的食品未必是安全的食品,但安全的食品应是符合卫生要求的食品。其次,食品安全包括食品(食物)的种植、养殖、加工、包装、贮藏、运输、销售、消费等环节的安全,而食品卫生通常并不包含种植、养殖环节的安全,也就是说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。“食品安全”和“食品质量”的关系简单说就是,食品安全主要关注食品消费者接受食品后的健康状况,食品质量则重点强调保证食品本身的性状和使用价值。

基于以上对“食品安全”与“食品卫生”、“食品质量”之间逻辑关系的认识,参考《食品安全法》对食品安全的规定,食品安全的法律定义可以表述如下: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性标准和要求,不存在损害或威胁食品消费者及其后代人体健康的有毒有害物质,符合应当有的营养要求。<sup>①</sup> 食品安全的概念表明,食品安全既包括生产安全,也包括经营安全;既包括结果安全,也包括过程安全;既包括现实安全,也包括未来安全。

食品安全是一个动态的概念,其内涵是随着社会的发展变化而不断发展变化的,其变化的总趋势是,在食品安全方面,人们的需求是越来越多的,要求是越来越高的,这一点可以从联合国粮食及农业组织(联合国粮农组织,FAO)对粮食安全所作的定义的变化中得到验证。1974年联合国粮农组织第一次将粮食安全定义为:“保证任何人,在任何时候,都能得到为了生存和健康所需要的足够食物。”1983年4月,联合国粮农组织粮食安全委员会又通过了新的粮食安全的定义:“确保所有的人们在任何时候,既能买得到又能买得起他们所需要的基本食物。”到了20世纪90年代,随着人们生活水平的日益提高及环境污染的日益加重,1996年11月,第二次世界粮食首脑会议对粮食安全再次定义:“只有当所有人任何时候都能够在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的粮

① 张涛. 2006. 食品安全法律规制研究. 厦门: 厦门大学出版社: 25.

食,来满足其积极和健康的膳食需求及所喜爱的食物,才实现了粮食安全。”从中可以看出现代粮食安全几大构成要素:一是满足食物供给的“数量”;二是具有支付能力的“费用”;三是富有营养的“质量”;四是食用放心、保证安全的“无污染”的食品。粮食安全的内涵由低层次转向了高层次,经历了一个由“量”的安全到“质”的安全的变化过程。

从动态的角度看,食品安全包含三个方面的含义:一是“量”的安全,即食品数量安全,也叫做食品安全保障,是指一个单位范畴(国家、地区或家庭)内能够生产或者提供维持基本生存所必需的膳食需要,从数量上反映居民食品消费需求的能力,强调食品安全是人类的基本生存权利;二是食品质量安全,即狭义上的食品安全,是指一个单位范畴(国家、地区或家庭)内从生产或者提供的食品中获得营养充足、卫生安全的食品消费以满足正常的生理需要,即维持生存、生长,或者保证从疾病、体力劳动等各种活动引起的疲乏中恢复正常的功能,食品质量安全状态反映的就是一个国家或地区的食品中各种危害物对食品消费者健康的影响程度,它以确保食品卫生、营养结构合理为特征,强调食品质量安全是人类维持健康生活的权利;三是“发展”的安全,即食品可持续安全,是指一个国家或地区,在充分合理利用和保护自然资源的基础上,确定技术和管理方式以确保在任何时候都能够持续、稳定地获得食品,使食品供给既能满足现代人类的需要,又能满足后代的需要,即旨在不损害自然的生产能力、生物系统的完整性或环境质量的情况下,达到所有人随时能够获得保持健康生命所需要的食品,它是以合理利用食品资源、保证食品生产的可持续发展为特征的。<sup>①</sup> 食品安全的这三层含义并非是独立的,而是互相联系的,食品数量安全是食品安全的基础,是实现食品安全的必要条件;但是没有质量安全,数量上的供给也是没有任何意义的,食品质量安全的实现意味着食品数量安全效果能够实现,食品质量安全是食品安全的充分条件;食品可持续安全是食品安全的最终目标,是食品数量安全在时间上的延伸。<sup>①</sup>

笔者在此所研究的食品安全,也就是人们在通常意义上所理解的食品安全,并不是“量”上的食品安全,而是“质”上的食品安全,即食品中是否含有危害人体健康的物质、食品是否符合安全标准、食品是否能够提供人们足够的营养。因为从食品数量安全的角度来看,中国的食品安全处于安全的阶段,中国居民获得食品的能力已经有了相当的保障。食品数量安全评价指标分为粮食储备率、人均食物占有量、恩格尔系数、人均热能日摄入量、基尼系数、消费水平差异指数、生活无保障人口比例、人均食物量标准差、粮食产量增长率波动系数、粮价波动系数、人均收入水平、外汇储备率、食物自给率、市场发育度、

<sup>①</sup> 李哲敏,2004. 食品安全内涵及评价指标体系研究. 北京农业职业学院学报, (1): 18, 19.



家庭人均热能日摄入量、人均食物消费量、家庭及个人实际可支配的收入水平、食品收入需求弹性、价格需求弹性、食品与非食品之间的交叉弹性、反粮食危机对策、反粮食危机对策的频率、粮食分销能力、粮食获取能力差距、家庭间收入差距等 25 项。从食品数量安全的单个指标来看，我国的人均热能日摄入量、食品自给率已经达到很安全的水平，除粮食储备率外，其余指标也已经达到安全线，这说明当前食品数量安全已经不是制约我国食品安全问题的主要因素。<sup>①</sup> 食品质量安全指标评价体系由食品卫生指标、平衡膳食结构指标和营养及病理类指标三部分组成。其中食品卫生指标包括食品卫生监测合格率、致病病原菌抽检合格率、工业源污染物抽检合格率、真菌毒素类抽检合格率、海藻毒素类抽检合格率、食物质量安全标准达到国际标准的比例、某些植物毒素抽检合格率、食品添加剂抽检合格率、化学农药残留抽检或普查合格率。平衡膳食结构指标包括热能适宜摄入量、脂肪提供的热能占总热能比重、动物性食物提供的热能占总热能的比重、优质蛋白质占总蛋白质的比重、各种微量营养素的适宜摄入量；营养及病理类指标包括儿童营养不良发生率、低体重儿出生率和身体健康体检指标，共 17 项。从食品质量安全的角度看，中国食品安全还处于基本安全阶段，中国居民的营养卫生状况已经有了一定程度的提高，但是水平仍然较低。从食品质量安全的单个指标来看，农药残留抽检合格率、兽药残留抽检合格率，以及动物性食品提供的热能比重和优质蛋白质占总蛋白质的比重都接近于基本安全的最低线，是居民健康的隐患，需要进一步加大力度进行改善。<sup>①</sup>

需要说明的是，虽然食品质量安全评价体系包括食品卫生指标、平衡膳食结构指标、营养及病理类指标，但是笔者在本书中主要研究其中的食品卫生指标体系，研究如何运用法律手段使我国食品卫生指标体系合格并达到国际水平，这也是当前我国食品安全工作的重心所在，如何运用法律手段使平衡膳食结构指标和营养及病理类指标合格并不是笔者研究的重点，这也是与我国食品安全现状相符合的，我们解决问题应当有个轻重缓急之分。现阶段，我国的首要问题是要使食品卫生指标体系合格，这也是整个食品质量安全评价体系的基础问题，解决不了这个问题就谈不上什么平衡膳食指标、营养及病理类指标问题的解决。

另外，食品安全也是个复合概念，食品安全并不仅仅指食品本身的安全性问题。从静态的角度看，一般来说，食品的安全性受制于四个方面：一是食品及其原材料的安全；二是食品中的添加剂的安全性；三是食品包装、容器、工具、加工设备等与食品接触的材料的安全性，食品包装材料中若存在对人体有

<sup>①</sup> 李哲敏. 2004. 食品安全内涵及评价指标体系研究. 北京农业职业学院学报 (1): 19-22.