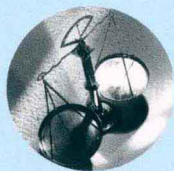


食品安全法导论

曾祥华 主编

SHIPIN ANQUANFA DAOLUN



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

SHIPIN ANQUANFA DAOLUN

食品安全法导论



主 编 曾祥华

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王琼雯 王德浩 沈 月 吴 芳

杜 超 杨文丽 杨 梅 殷志刚

钱 和 曾祥华



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

食品安全法导论 / 曾祥华主编. —北京:法律出版社, 2013. 3

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4627 - 3

I. ①食… II. ①曾… 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 033998 号

食品安全法导论

曾祥华 主编

责任编辑 郑 导
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米 × 960 毫米 1/16

版本 2013 年 4 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 廊坊市精彩印刷有限公司

印张 24 字数 407 千

印次 2013 年 4 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-4627-3

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

第一章 食品安全法概述	(1)
第一节 食品安全监管的一般理论	(1)
一、基本概念辨析	(1)
二、食品安全监管概述	(8)
三、食品安全监管的基本理念	(11)
第二节 食品安全中的人权	(13)
一、食品安全中的人权:间接模式	(13)
二、食物权:一个直接、明确的综合概念	(20)
第三节 世界主要国家食品安全监管体系	(23)
一、美国的食品安全监管体系	(24)
二、欧盟的食品安全监管体系	(26)
三、日本的食品安全监管体系	(28)
第二章 我国食品安全监管法律制度体系	(30)
第一节 我国食品安全监管法律制度	(30)
一、我国食品安全监管立法的历史发展	(30)
二、我国食品安全监管立法现状	(33)
第二节 我国食品安全监管体制	(47)
一、政府监管的主要职责	(47)
二、食品安全监管主体间的协调	(59)
第三章 食品安全监督模式	(73)
第一节 食品安全监管模式	(73)
一、西方发达国家食品安全监管主要模式分析	(73)
二、发展中国家的食品安全监管模式	(78)
三、我国的食品安全监管模式	(81)
第二节 食品安全的社会监督	(84)

2	食品安全法导论	
	一、食品安全社会监督	(84)
	二、食品行业协会自律	(86)
	三、新闻媒体监督	(94)
	第三节 食品安全信息制度	(99)
	一、国外食品安全信息制度	(99)
	二、我国食品安全信息制度	(101)
	第四章 食品安全风险监测和评估	(109)
	第一节 食品安全风险分析概述	(109)
	一、食品安全风险分析的定义和内容	(109)
	二、食品安全风险分析的原则	(110)
	三、国外食品安全风险分析的实施情况	(112)
	四、我国食品安全风险分析的实施现状和建议	(114)
	第二节 食品安全风险监测	(115)
	一、食品安全风险监测的定义和基本内容	(115)
	二、食品安全风险监测的目标和实施	(117)
	三、国外食品安全风险监测实施的情况	(119)
	四、我国食品安全风险监测实施现状和措施	(120)
	第三节 食品安全风险评估	(124)
	一、食品安全风险评估的定义和基本内容	(124)
	二、食品安全风险评估的应用和原则	(128)
	三、我国食品安全风险评估实施的现状和问题	(129)
	四、针对我国食品安全风险评估实施现状的建议	(131)
	第四节 食品安全风险管理	(132)
	一、食品安全风险管理的定义和内容	(132)
	二、食品安全风险管理的必要性和原则	(134)
	三、我国食品安全风险管理实施的现状和问题	(136)
	四、针对我国食品安全风险管理实施现状的建议	(137)
	第五节 食品安全风险交流	(138)
	一、食品安全风险交流的定义和内容	(138)
	二、食品安全风险交流的目标及现状	(140)
	第五章 食品安全标准	(144)
	第一节 食品安全标准概述	(144)
	一、食品安全标准的概念和性质	(144)

二、食品安全标准的内容	(145)
三、食品安全标准的作用	(147)
四、我国目前食品安全标准体系	(147)
第二节 食品安全标准的基本要求	(150)
一、保障公众身体健康是制定食品安全标准的宗旨	(150)
二、食品安全标准应当做到科学合理	(150)
三、食品安全标准应当做到安全可靠	(151)
第三节 食品安全国家标准	(151)
一、食品安全国家标准的概念	(151)
二、制定食品安全国家标准的依据	(151)
三、食品安全国家标准的制定	(152)
第四节 食品安全地方标准	(155)
一、食品安全地方标准的概念	(155)
二、食品安全地方标准的制定	(155)
三、食品安全地方标准的适用范围	(156)
第五节 食品安全企业标准	(157)
一、食品安全企业标准的概念	(157)
二、食品安全企业标准的分类	(157)
三、食品安全企业标准的备案制度	(158)
第六章 食品生产经营监管制度	(161)
第一节 食品生产经营要求	(161)
一、食品生产经营卫生条件	(161)
二、禁止生产经营的食品	(162)
第二节 食品生产经营许可制度	(166)
一、食品生产经营许可制度的设定	(166)
二、食品生产经营许可管理体制	(168)
三、取得食品生产经营许可条件	(169)
四、食品生产经营许可程序	(171)
五、食品生产经营特殊许可制度	(178)
第三节 食品生产经营者食品安全管理制度	(185)
一、食品从业人员健康管理制度	(185)
二、食品生产者食品安全管理制度	(186)
三、食品经营者食品安全管理制度	(188)

4 食品安全法导论

四、餐饮服务提供者食品安全管理制度	(191)
五、集中交易市场的开办者、柜台出租者和展销会举办者的食品 安全管理责任	(192)
第四节 食品安全认证制度	(193)
一、食品安全认证制度概述	(193)
二、食品质量认证制度	(198)
三、食品安全管理体系认证制度	(204)
第五节 食品召回制度	(208)
一、食品召回制度概述	(208)
二、食品召回的对象	(211)
三、食品召回的实施	(212)
四、召回评估与监督	(214)
五、召回食品的后处理	(214)
第七章 食品包装、标识和广告	(215)
第一节 食品包装制度	(215)
一、包装对食品安全的影响	(215)
二、食品包装准入制度	(218)
三、我国立法对食品包装安全的要求	(221)
第二节 食品标识制度	(224)
一、食品标识概述	(224)
二、食品标识的标示内容	(225)
三、食品标识的标示形式	(229)
四、法律责任	(231)
第三节 食品广告制度	(235)
一、食品广告概述	(235)
二、食品广告的法律限制	(235)
三、食品广告的监管与责任承担	(239)
第八章 食品检验制度	(242)
第一节 食品检验概述	(242)
一、食品检验的概念	(242)
二、食品检验的基本原则	(242)
三、食品检验基本制度	(243)
四、食品检验的几种情形	(245)

第二节 食品检验机构和人员	(247)
一、食品检验机构	(247)
二、食品检验人员	(249)
第三节 食品检验工作规范	(249)
一、食品检验的质量管理	(249)
二、食品检验的设施和环境	(250)
三、仪器设备和标准物质	(250)
第四节 食品检验的法律责任	(251)
一、行政责任	(251)
二、民事责任	(253)
三、刑事责任	(253)
第九章 食品安全危机管理制度	(254)
第一节 食品安全事故预案制度	(254)
一、食品安全事故及其等级认定	(254)
二、食品安全事故预案	(257)
三、食品安全事故预案的层次	(258)
四、食品安全事故预案管理、更新与演练	(260)
第二节 食品安全事故处理制度	(260)
一、食品安全事故处置原则	(260)
二、食品安全事故处理的组织机构及其职责	(261)
三、食品安全事故处置的应急保障措施	(263)
四、食品安全事故的报告与评估	(264)
五、食品安全事故的应急响应	(265)
六、后期处置	(267)
第十章 食品进出口安全监管	(268)
第一节 国际贸易与食品安全	(268)
一、粮食安全问题——国家层面	(268)
二、可持续发展问题——社会层面	(270)
三、生命健康与安全问题——消费者层面	(271)
第二节 我国的食品进口安全监管	(272)
一、主体监管	(273)
二、产品监管	(274)
三、风险监管:进口食品风险预警与控制制度	(278)

6 食品安全法导论

四、我国进口食品安全监管体系的完善	(279)
第三节 我国的食物出口安全监管	(282)
一、源头监管	(282)
二、主体监管	(283)
三、产品监管	(285)
四、风险监管:出口食品安全信息管理和风险管理	(287)
五、我国出口食品安全监管体系的完善	(287)
第十一章 食品安全国际合作机制	(293)
一、维护食品安全必须加强全球范围的国际合作	(293)
二、食品安全国际合作机制	(294)
三、我国加强食品安全国际合作与交流的努力	(306)
四、食品安全国际合作机制的完善与构建	(308)
第十二章 食品安全法律责任	(313)
第一节 食品安全法律责任概述	(313)
一、食品安全法律责任的概念和意义	(313)
二、食品安全法律责任的构成要件	(314)
三、食品安全法律责任的类型	(316)
第二节 食品安全法律责任的类型化	(320)
一、违反食品生产经营规定的法律责任	(320)
二、违反食品进出口规定的法律责任	(328)
三、违反食品安全监督管理规定的法律责任	(329)
第三节 我国食品安全法律责任制度的不足及完善	(331)
一、民事责任制度的不足及完善	(331)
二、行政法律责任制度的不足与完善	(333)
三、刑事法律责任制度的不足及完善	(338)
附录一 中华人民共和国食品安全法	(342)
附录二 中华人民共和国食品安全法实施条例	(362)
后 记	(373)

第一章 食品安全法概述

第一节 食品安全监管的一般理论

一、基本概念辨析

“概念是解决法律问题所必需和必不可少的工具。没有限定严格的概念，我们便不能清楚地和理性地思考法律问题”。^①对概念的界定是构筑、解析任何一个法律体系所必须做的一项基础性工作。

(一) 食品、农产品、产品概念辨析

1. 食品

综观国内外法律文本、学术研究及词典中对食品一词的解释林林总总不一而足，但总的来说分为以下两大类：

(1) 较为宽泛的“大食品”概念，即指除了药品以外所有进入人们口腔并能满足人们某种需要的物品。如英国《1990年食品安全法》在第一条提出的食品概念：“本法所称‘食品’包括：(a) 饮品；(b) 用于人类消费的有营养价值的物品和物质；(c) 口香糖和其他类似的具有相同性质和用途的产品；(d) 作为成分用于准备食品的物品和物质，或者其他的用于这个过程任何东西。”^②美国《联邦食品药品及化妆品法》第二条将食品定义为：人或动物食用饮用的物品，口香糖，用作以上物品构成的材料；欧盟议会与理事会 178/2002 法规第二条对食品的定义为：不论是否加工、部分加工或未加工过的任何用于人类或可能被

^① [美]博登海默：《法理学、法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社 1999 年版，第 486 页。

^② 郁峰：“英国食品安全立法研究及对我国的借鉴意义”，载《河南省政法干部管理学院学报》2006 年第 3 期，第 36～37 页。

人类摄入的物质或产品;李津京编著的《食品安全贸易争端:典型案例评价及产业发展启示》中将食品定义为各种供人食用或饮用的成品和原料,是人类生存和发展的最基本物质。^①在这一类对“食品”的描述中只侧重了食品对人类的功能属性,即食用、饮用、满足人类生存的基本需要,对是否经过加工环节不作任何直接限定或表现出隐含的定义倾向。

(2)在对“食品”的定义中,突出或倾向于经过加工和制作的过程,即包含有经过理化性质改变的过程,作为定义食品的基本特性进行描述。如《现代汉语词典》(第5版)将“食品”解释为:商店出售的经过加工制作的食物;加拿大《食品与药品法》第2条第8款将“食品”定义为:包括经过加工、销售及其直接作为食品和饮料为人类消费的物品、口香糖和以任何目的混合在食品中的各种成分及原料;食品法典委员会第193号法典中的食品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、其他可食用食品;国内学者钱永忠、王芳在《“农产品”和“食品”概念界定的探讨》一文中为比较明确地界分“农产品”与“食品”,建议将“食品”定义为:以农产品为原料,由工业化过程生产,改变了原料产品基本理化性质、可供人类直接或间接食用或饮用的产品。^②

我国《食品安全法》第99条对食品的定义为: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。单从这一表述上看这一定义应属于第一类,但由于该法第2条将食品的生产加工、流通餐饮服务确定为该法的调整范围,且明确规定供食用的源于农业的初级产品即食用农产品的质量安全问题由《农产品质量安全法》调整,故可以推导出该法对“食品”范围的界定上是倾向或隐含着“经加工”的条件。

2. 农产品与食品辨析

《现代汉语词典》(第5版)对“农产品”解释为:农业中生产的物品,如稻子、小麦、高粱、棉花、烟叶、甘蔗等。《加拿大农产品法》第2条第2款将“农产品”定义为:(1)动物、植物或动植物产品;(2)整个或部分来自动植物的产品,包括任何食品和饮料;(3)本法案规定的产品。日本《农林产品标准和正确标识法》第二条第一款中所提到的“农林产品”,是指:(1)饮料、食物、油类和脂类;(2)农产品、林产品、畜产品和水产品,以及用这些产品作为原料或成分的

^① 钱永忠、王芳:“‘农产品’和‘食品’概念界定的探讨”,载《科技术语研究》2005年第7期,第33~35页。

^② 钱永忠、王芳:“‘农产品’和‘食品’概念界定的探讨”,载《科技术语研究》2005年第7期,第33~35页。

加工产品。美国农业部把“农产品”定义为:耕作和放牧活动所形成的产品,如乳品业、养蜂、水产业、家禽和禽蛋的生产,以及任何同类活动或类似活动所形成的副产品。值得注意的是,在世界贸易协议中,把来源于农业的未加工和已加工的产品,全部以农产品的形式加以命名和进行贸易上的谈判。^①

从以上国内外对农产品的定义可见,农产品的范围非常广泛;从其用途上看,不仅包括来源于农业的可食用产品,还包括来源于农业的非食用产品;从其范围来看,不仅包括农业的源性产品,还包括源性产品的加工品和制成品。“农产品”一词不再仅指从田间地头山林湖泊中直接收获可供人类利用的物品或物质了,这是各国农业的快速发展、农产品自身链条不断延长的结果。而这就必然导致“农产品”与“食品”范围上的交叉:可食用的农业源性产品、可食用的农业源性产品的加工品和制成品既属于“农产品”,也属于“食品”,如牛奶、鸡蛋、经屠宰分割后的猪肉、经屠宰烧制后的烤鸡等。如何来界定两者,从而厘清规制农产品的法律规范体系与食品安全监管法律规范体系的调整范围呢?对于此问题,国内学者的意见是比较统一的,即运用是否经“加工”来界定:未加工的可食用的农业源性产品属于“农产品”,经过加工的可食用的农业源性产品的加工品和制成品属于“食品”。^②我国的立法中也基本采用了这一概念的界定方法,如我国《农产品质量安全法》第2条规定:本法所称“农产品”是指来源于农业的初级产品,即在农业活动中获得的植物、动物、微生物及其产品;《无公害农产品管理办法》所涉及的农产品,是指未经加工或者初加工的食用农产品。《食品安全法》中“食品”的概念隐含着“经加工”的条件正是与这些法律规定相衔接,延续了我国食品安全监管“分段监管为主,品种监管为辅”的原则。

3. 产品与食品辨析

《现代汉语词典》将“产品”解释为生产出来的物品。根据我国《产品质量法》第2条的规定:本法所称的产品是指经过加工、制作,用于销售的产品,建设工程不适用本法的规定,但建设工程使用的建材、构配件和设备,属于前款规定的,适用本法规定。由此可见,在我国作为法律名词的“产品”加入了“经加工”和用于“销售”这两个条件,范围缩小,且明确将服务排除在外,如农户生产

^① 钱永忠、王芳:“‘农产品’和‘食品’概念界定的探讨”,载《科技术语研究》2005年第7期,第33~35页。

^② 樊红平、叶志华:“农产品质量安全的概念辨析”,载《广东农业科学》2007年第7期,第88~90页。

的大米、社会救助机构免费提供的物品、餐饮服务就不属于《产品质量法》所称的“产品”。

以前文所述的食物概念为前提,“食品”、“产品”两者的外延有着明显的交叉关系。经加工的、用于销售的食物同时属于两者的范畴,而未加工的或非用于销售的可食用物品和不可食用的经加工且用于销售的物品则分别属于“食品”和“产品”范围。另外值得特别指出的是,作为“食品安全”语境中的“食品”应涵盖“餐饮服务”这一特殊的服务类型。众所周知,餐饮服务是食品安全的重要一环,且与其他加工服务不同的是,它独立构成对食品安全的威胁,如餐具未充分消毒造成病毒的传播、食物未充分煮熟造成寄生虫引起的疾病(福寿螺事件)等,许多食品安全事故都是由于餐饮服务环节出问题造成的。服务者(无论是否以盈利为目的)是否尽最大努力保证了其提供的餐饮服务的安全性成为许多食品安全问题的关键。故此《食品安全法》不仅将其纳入调整范围,更是作为重点的规制对象之一。而我国现行的《产品质量法》尚未将“服务”纳入调整视野。

产品质量法或产品责任法律规范体系的发生、发展以工业品致人损害为主要规制内容,故此将未加工的物品及服务排除在调整范围之外是当前世界大多数国家此类法律的共同特征。产品责任法律体系的重要内容是确立产品责任的归责原则、标准体系,而“食品”、“产品”两者范围上不可避免的交叉关系,必然导致《食品安全法》在确立食品安全法律责任问题时与现行《产品质量法》的内容发生交叉、重合。《产品质量法》的主要任务就是确定提供产品者与接受产品者或者说消费者之间在产品造成损害时的责任分担问题。食品虽在范围上与产品不完全等同,但总体上可视为一类特殊的产品。从《食品安全法》的立法来看,食品安全责任问题无疑是《食品安全法》不可或缺的内容。但作为食品安全监管法律规范体系的基本法其涉及的内容极为广泛,即便在对这一问题的规制上,不仅涉及食品提供者与消费者之间的责任关系,还应涉及监管者的责任、作为被监管的食品生产经营者的责任,所以既不可能也无必要另起炉灶,重新制定。故此对于这一问题,可以将《食品安全法》中的相关规定作为《产品质量法》的特别法来处理,这样既符合法理又能较好地与《产品质量法》进行衔接。

(二) 食品质量、食品卫生、食品安全辨析

1. 食品安全

安全是人类生存的第一需要,是指对一个人的人身、健康、财产、名誉等最低限度的物质生活的庇护与保障,其核心是防范潜在的危險。食品是人类赖以

生存的最基本的物质要素,食品中若含有危害人体的物质,就会对人的健康甚至生命构成严重威胁。随着科技的发展、生产力水平的提高,人类防范危险的能力越来越强,与此同时科技发展本身却又催生了一些新的危险。这一有趣的悖论在所有的安全领域存在,表现在食品安全问题上,从有机合成农药的发明和大量使用到食品工业应用的各类添加剂的日新月异、兽药及人工加工饲料在畜牧业生产中的重要地位再到转基因食品,可谓无处不在、无时不在,使当今的食品安全面临更严峻的挑战。人们对食品的关注由保障数量上供应、加工过程的卫生、掺假制伪逐渐转向了化学品残留对食品的污染进而对人类健康潜在的、长远的威胁方面。为应对这些新的挑战,人们在不断地进行制度建构和调适,食品安全概念和理念逐渐形成与完善起来。世界卫生组织(以下简称 WHO)1984年在题为《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”,定义为:“生产、加工、储存、分配和制作食品过程中确保食品安全可靠,有益于健康并且适合人消费的种种必要条件和措施。”但该组织在1996年的《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”。这种变化正是人们对食品安全问题关注程度提高和认识更加深入的结果。

我国食品安全概念的引入,和从这一概念出发研究探讨食品生产监管中的技术和制度问题,是2000年以来的事。就食品安全而言,至少有三层含义:第一层是食物数量的足够,指食物数量满足人民的基本需求;第二层是食品质量的安全,是指食品中有害物质含量对人体不会造成危害,包含着成分安全、功能安全、免疫安全、遗传安全等内涵;^①第三层是食物满足人类营养与健康的需要,指从食物中摄取足够的热量、蛋白质、脂肪以及其他营养物质(纤维素、维生素、矿物质等)。这三个层次反映了随着生产力的发展和人们生活水平的提高,人类对食品安全的需求从量到质的深化。^②经过30多年的改革开放,我国食品的数量和品种极大地丰富,在温饱问题已基本得到解决的情况下,食品安全问题主要定位在第二层次,即质量的安全性上。所以对食品安全的定义大多表述为“指食品中不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

① 包含了成分安全、功能安全、免疫安全、遗传安全等内涵。

② 刘汉霞:“食品及食品安全概念探析”,载《华南理工大学学报》(社会科学版)2005年第4期,第19~22页。

健康的隐患。”^①或“食品的种植、养殖、加工、包装、储藏、运输、销售、消费等活动符合国家强制性标准和要求,不存在损害或威胁消费者及其后代人体健康的有毒有害物质。”^②虽然这两种阐释在衡量标准上有所差异,但都最终将定义的重点放在是否对人在短期和长期具有显性和隐性的危害上是相同的。由于我国经济发展水平和社会管理水平的局限,现阶段将食品安全的要求提高到第三层次是不现实的,在当前严峻的食品安全形势下,能够通过法律、科技等手段充分保障食品不至于有害我们及后代的健康已然是一项相当艰巨的任务。故此,不难理解《食品安全法》将食品安全定义为: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。

对于食品安全的理解还需要强调的是,作为一个综合性的概念,它既包括生产的安全,也要求经营的安全;即指结果的安全更涵盖对过程安全的要求和规制,^③这对于区别食品安全与两个相关概念:食品卫生、食品质量的界限无助益,同时厘清三者之间的关系对于明晰食品安全概念的内涵和外延也是必不可少的工作。

2. 食品质量与食品安全

质量是指反映产品、过程及服务的实体满足明确或隐含的需要能力的全部特性和特征的总和。产品质量就是产品能够满足人们需要所具备的那些使用功能自然属性,也就是产品的使用价值。^④ WHO 在 1996 年的《加强国家级食品安全性计划指南》中也将“食品质量”定义为:“食品满足消费者明确的或隐含的需要的特性。”具体而言,食品质量涉及食品可影响其消费价值的所有特性,包括正面的品质如色、香、味、产地、质地、加工方法等,负面的品质如腐烂、变色、变味、脏物污染等。

从两者的概念描述中可知,两者都是对食品的一种保证形式,不同的是两者的侧重点的差异。食品安全强调食品被食用后无危害,食品质量强调食品具有消费者认可的性状特征从而能够满足消费者的某种需要。基于此差异,又派生出两者如下的区别:(1)食品质量有好次、高低的程度问题。质量差的食物,并非都不能食用,是否被食用往往取决于该食品质量的程度和消费者基于各自

① 杨洁彬、王晶、王柏琴:《食品安全性》,中国轻工业出版社 2002 年版,第 25 页。

② 曹利强:“中国食品安全的制度性缺陷浅析”,载《粮油加工与食品机械》2006 年第 6 期,第 23~25 页。

③ 张涛:《食品安全法律规制研究》,厦门大学出版社 2006 年版,第 25 页。

④ 樊红平、叶志华:“农产品质量安全的概念辨析”,载《广东农业科学》2007 年第 7 期,第 88~90 页。

的经济能力、辨别能力甚至是消费习惯,是否肯接受该食品。而食品安全的概念中不含有类似的等第划分,对于不安全的食品必须予以消除,不能食用。(2)对食品质量的判断,人们通常可以据经验、常识等作出比较正确的判断;对食品是否安全的判断往往要借助较为专业的检测手段。例如,蔬菜是否新鲜凭借消费者的经验可以作出基本正确的判断,但对于蔬菜上的农药残留问题就无法凭借自己的能力获得比较准确的认知。所以,对于普通消费者来说,食品安全信息的获得比获得食品质量信息要困难得多,因而政府对于保障消费者对食品安全信息的知情权上有着更多的责任。

但作为两个关联概念,两者有着明显的交叉性。质量很差的食物往往是不安全的,但质量好的食品却不一定是安全的,更为复杂的是质量差一些的食品也并非不安全的,产生如此复杂局面的原因在于食品安全和食品质量有着各自的标准体系。

3. 食品卫生与食品安全辨析

WHO 在 1996 年的《加强国家级食品安全性计划指南》中将“食品卫生”定义为: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。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、销售等各个环节被有害物质污染,使食品有益于人体健康所采取的各项措施。我国原《食品卫生法》第 6 条规定“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”。这一规定实际上是该法对何为“卫生的食品”确定了标准。从这些较权威的解释及辞源学上分析,食品卫生强调的是食品是干净的、未受污染的,且侧重于加工、流通过程各环节的监控,基本上将种植、养殖环节排除在外。

从前文对食品安全内涵和外延的阐述中可见,食品安全在对食品质的方面要求“免于对人的健康有害的危险”,无论这种危害是马上出现的还是长期的,是现实的还是仅为一种不确定的可能性。这样就不难看出两者明显的区别:由于加工、流通各环节未采取适当的措施,造成食品不干净、受污染,这仅是构成食品损害人体健康的众多危险之一,而绝非唯一的情况。通俗地说,安全的食品一定是卫生的食品,但卫生的食品却不一定都能确保安全。因此,食品安全从广度和深度上远远超出了传统的基于防范食品加工、流通环节人为因素造成的食品污染危害的“食品卫生”范畴,涉及的是人类赖以生存和健康发展的整个食物链的管理与保护问题。与食品卫生概念的种属关系应该是比较明确的。

二、食品安全监管概述

(一) 食品安全监管的概念及其主体

监管的字面含义为监督管理,内涵上具有监管者对被监管者有意识地干预和控制之意,为此有学者将监管定义为“行政机关依据法律的明确规定,利用公权力直接限制市场主体的权利或增加其义务的行为”。^① 世界卫生组织和联合国粮农组织将食品安全监管定义为:由国家或地方政府机构实施的强制性管理活动,旨在为消费者提供保护,确保从生产、处理、储存、加工直到销售的过程中食品安全、完整并适于人类食用,同时按照法律规定诚实而准确地贴上标签的活动。这一定义中突出了食品安全监管主体为各级政府及监管的强制性和监管的内容与目的。因此,食品安全监管的基本含义可以表述为:以政府为主的监管者为了确保市场上的食品处于安全状态而对食品的生产经营各个环节的市场主体,依法定的标准、方式、程序等进行的规范、约束以及控制活动。监管的主体为依本国的食品安全监管体制确定的有食品安全监管权的各级政府及其下属的行政机关。

(二) 食品安全监管的目的和意义

食品安全监管的目的是为消费者提供安全、放心的食品,维护公共健康和安安全,增进社会福利,而健全的食品安全监管制度是公民生命健康权的有效保障,因此应从人权保障的高度来看待建立和完善食品安全监管制度的意义和必要性,主要有以下几个方面:

1. 食品安全问题的严峻形势

近些年来我国层出不穷愈演愈烈的食品安全事故使食品安全问题成为一个影响国计民生的大事。从较早的“苏丹红”事件、阜阳劣质奶粉事件,到撼动整个乳制品行业的“三鹿奶粉”事件,再到“地沟油”产业链、产量销量的曝光,有人用“食品恐怖主义”来形容当前不安全食品的危害和人们的恐慌心理,有人提出了“谁在拿食品安全赌民族未来”的拷问。^② 这些基于当前紧迫而又严峻的食品安全现状发出的声音并非危言耸听。市场上充斥着大量的不安全食品的现状,不仅严重危害着人们的健康,造成巨大经济损失,还极大地动摇了市场主体间的诚信基础,政府的公信力亦受到质疑,更成为影响“中国制造”的国

^① 盛学军:“政府监管权的法律定位”,载《社会科学研究》2006年第1期,第101~107页。

^② 白钢、史卫民:《中国公共政策分析 2006年卷》,中国社会科学出版社 2006年版,第122页。