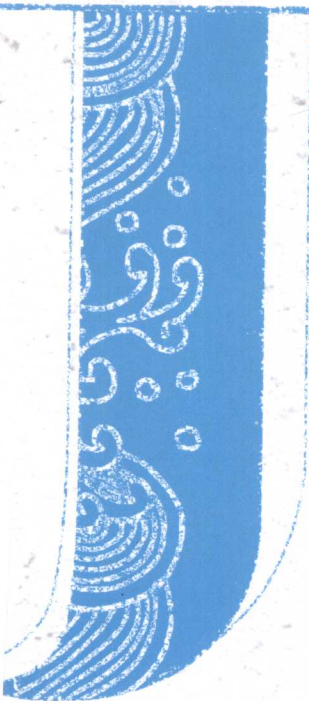


西南科技大学法学文丛

主编：廖 斌

廖 斌 张亚军/著



食品
安全

法律制度研究

Shipin Anquan
Falü Zhidu Yanjiu



中国政法大学出版社

013047455

西南科技大学法学文丛

主编：廖 斌

D922.164

109

廖 斌 张亚军/著



食品
安全

法律制度研究

Shipin Anquan
Falü Zhidu Yanjiu



中国政法大学出版社



北航

C1655443

D922.164
109

图书在版编目(CIP)数据

食品安全法律制度研究 / 廖斌, 张亚军著. — 北京: 中国政法大学出版社, 2013.3

ISBN 978-7-5620-4729-2

I. ①食… II. ①廖… ②张… 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059485号

书 名 食品安全法律制度研究 SHIPINANQUAN FALUZHIDU YANJIU
出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034 分箱 邮政编码100088
邮箱 zhengfadch@126.com
http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908586(编辑室) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)
承 印 固安华明印刷厂
规 格 880mm×1230mm 32开本 10.625印张 265千字
版 本 2013年3月第1版 2013年3月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5620-4729-2/D·4689
定 价 32.00元

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。



北航

C1655443



西南科技大学法学文丛编委会

■ 主 编：

廖 斌（西南科技大学法学院院长、教授）

■ 编委会成员：

费安玲（中国政法大学法律硕士学院院长、教授、
博士生导师）

许章润（清华大学法学院、教授、博士生导师）

黄京平（中国人民大学法学院、教授、博士生导师）

刘作翔（中国社会科学院法学研究所、教授、
博士生导师）

刘仁文（中国社会科学院法学研究所、教授、
博士生导师）

廖中洪（西南政法大学法学院、教授、博士生导师）

总 序

西南科技大学法学院

蜀山俊秀、涪水含章，西南科技大学法学院位于大禹之乡、李白故里、两院院士云集的中国科技城——四川省绵阳市。西南科技大学法学院开办高等法学教育的时间很短，从1996年开办法学本科专业到2001年正式成立法学院，她在勤奋而默默地追赶着兄弟法学院校。发展到现在，法学院已拥有法学学科硕士点、法律专业硕士点，并拥有一个四川省哲学社会科学重点研究基地——四川省犯罪防控研究中心，法学院也被四川省委宣传部和省社科联授予首批“四川省哲学社会科学普及基地——社会法制教育普及基地”，被绵阳市人民政府授予“知识产权培训基地”。十余年间，本法学院也为全国各行各业培养了数千名高级法律专业人才。近五年来本法学院众多年轻的教师在各研究领域也日渐活跃，在西部尤其是四川省高校法学研究领域影响力渐增，有多人获得国家社科基金、教育部项目，有一位教师获得全国“五一劳动奖章”、有一位教师获得教育部“新世纪优秀人才”。

尽管地处西部，但本法学院党政领导坚持学术立院和教育质量立院的理念却从未懈怠过，本学院积极探索卓越法律人才培养的方式，大胆改革，在法学本科教育、应用心理学（法制心理）本科教育和法律硕士教育中逐渐摸索出具有西部地方高校特色的教育模式。本学院通过各种渠道广交学术之友，先后与中国人民大学、北京大学、中国政法大学、清华大学、加拿

大劳伦丁大学、加拿大警察学院、美国太平洋大学、日本中央大学、法属圭亚那大学、“中央警察大学”（台湾）、东吴大学（台湾）、俄罗斯圣彼得堡大学等数十所境内外高校建立了学术交流关系与法学教育合作联系。本学院与北京市法学会、中国犯罪学研究会、四川省刑法学研究会、四川省民商经济法研究会合作举办了多项国际国内学术研讨会，逐步在区域范围内获得了较高的学术和社会影响力。

坐西南而北望。本法学院虽地处西部，但本法学院的教师们既有中国西部的情怀，也有追求国际国内前沿热点的学术眼光。本学院紧紧抓住国家扶持发展西部高等教育的机遇，积极推动青年教师开展具有西部特色的法学与法制心理学研究，并坚持资助院内教师将其完成的优秀的法学和心理学研究成果出版成书，以提升法学院对我国西部地区社会经济发展和法制建设中的作用，并扩大其在法学学术研究领域的社会影响力，实现教学相长。近年来，本法学院教师先后出版了《商业欺诈及其法律控制》、《监禁刑现代化研究》、《死刑的适用及其价值取向》、《社区建设与犯罪防控》、《社区刑罚研究》、《民事缺席审判制度研究》、《清代四川地区刑事司法制度研究——以巴县司法档案为例》、《变态心理研究》等高质量的学术著作数十部，受到法学界的关注。但我们清醒地认识到，本法学院还有众多教师优秀的科研成果因为各种原因未能面世，这制约了本学院学术和社会影响力的提升。有鉴于此，学院决定与中国政法大学出版社合作，共同推出“西南科技大学法学文丛”。

“文丛”不片面强调数量，不以大干快上式的出版大批学术著作，来谋求眼球效应；“文丛”强调精品意识，坚持严格的学术遴选标准，成熟一部出版一部，宁缺勿滥。为确保“文丛”的质量，学院聘请了关心法学院发展，同时又具有较高学术声誉的学者组成编委会，对每一部申请资助出版的学术著作实行独立、匿名的学术审查。

人类文明薪火相传，绵延不息。在这知识爆炸、学术著作汗牛充栋的时代，“文丛”的推出或许对整个中国的法学研究来说，仅仅是大海里的一滴水，但不管这水滴有多小，法学研究的汪洋也将因为这一滴水而略有丰富。感谢社会各界对西南科技大学法学院的关注，感谢社会各界对“文丛”的关注。“文丛”的每一本书，也都将接受学术界、实务界同仁的审视与指正，对此，我们虚心的接受一切批评意见，有则改之、无则加勉。

是为序。

廖 斌

于涪江之畔

2012年11月19日

序

食品安全治理的足音

倾听食品安全治理的足音

食品安全问题事关民生福祉、经济发展、社会和谐、民族尊严和国家形象，已成为当今国际社会普遍关注的重大社会问题。从2003年探索建立食品安全综合监督体系开始，我国食品安全监管改革已走过近十年的历程。这十年是我国食品安全监管制度建设不断完善的十年，是我国食品安全整顿治理逐步深化的十年，也是我国食品安全监管能力稳步提高的十年。国家食品药品监督管理局的成立，标志着我国食品安全监管工作已进入新的发展阶段。多年的食品安全工作实践启发我们，应当从多角度、多领域、多视野来认识和把握“食品安全”这一重要命题。

一、健康性产品、支柱性产业

食品属于人类赖以生存和发展的最基本最重要的物质基础。食品消费属于全球性消费、全民性消费、必需性消费、终身性消费和一次性消费，这种消费事关每个国家、每个民族、每个家庭和每个人的健康与幸福。有哲学家曾将健康作为国家和社会所仰仗的一切欢乐和幸福的基础，并将健康称为人生的第一财富。鉴于健康对家庭、社会、民族和国家的特殊重要性，

1953年世界卫生组织就响亮地提出“健康是金子”的主题口号，号召全世界更加关注健康问题。

由于食品与人类的生命健康密切相关，所以，在古代的一些部落和民族，人们往往将食品与圣洁、纯净等联系在一起，坚守食品是不可以被玷污的。随着人们生活从温饱型向小康型、享受型的转变，全社会对健康问题的关注程度将越来越高，对食品安全的关注程度也必然越来越高。食品安全问题必然成为广大消费者最关心，也是最直接、最现实的问题之一。食品安全已成为国家软实力的重要组成部分。关注食品安全问题，就是关注人类的生存和发展，就是关注自身的健康与幸福。

作为健康性产品，食品应当具有健康性产品的共同要求，即安全与有效（加工产品往往还包括稳定）。狭义的安全性是指产品无毒无害，不给消费者的健康造成各种危害的属性。有效性是指各类健康产品应当符合其应有功能的属性。不同产品的功能属性有所不同，食品的功能属性是营养性，即食品应当符合其应有的营养，能够维系和促进人的健康。

安全是法律对各类健康性产品基本属性的最低要求。食品生产、经营与消费的基本前提是：食品必须安全，能够保障人的健康。食品如果跌破了安全底线，就会丧失食品成为食品的基本属性。有效保障食品安全，必须坚持安字为首、严字当头、好字为先的基本要求，对食品生产经营活动实行最严格的标准、最严格的管理，对非法生产经营行为实行最严厉的惩戒。

食品产业属于永恒不衰的生命产业。在许多国家和地区，食品产业属于支柱产业。对食品产业属于支柱产业，甚至是第一产业，许多人往往感到诧异甚至迷惑。对于支柱产业，人们有不同的认识。有学者主张：在目标期内增加值能达GDP总量的5%以上的产业为支柱产业。将食品产业确定为支柱产业，需要从食品产业的数量、规模、结构、产值和效益等方面进行分析。

从产业形态上看,食品产业涉及第一产业中的农业、林业、畜牧业和渔业,第二产业中的农副食品加工业、食品制造业、饮料制造业,第三产业中的餐饮业等三个业态;从跨越环节上看,食品生产经营涉及种植养殖、生产加工、市场流通、餐饮消费等多个环节。根据国家统计局统计,2011年全年国内生产总值为471 564亿元,比上年增长9.2%;全国规模以上食品企业31 735家,实现现价食品工业总产值78 078.32亿元,同比增长31.6%,占全国工业总产值比重的9.1%。可以说,食品产业具有业态多、链条长、产值高等显著特点。

在我国,食品产业作为支柱产业的地位是毋庸置疑的。从这个意义上讲,食品安全问题属于重大的经济问题。这里既涉及企业层面的微观经济问题,也涉及国家层面的宏观经济问题。三鹿婴幼儿奶粉事件对中国乳制品产业的巨大冲击启示国人:食品安全问题事关国计民生,关注食品安全问题,也就是关注经济发展。

二、永恒性主题、世界性难题

食品安全问题贯穿于人类社会发展的全过程。从发展进程来看,早期的食品安全问题主要表现为食品供给问题,也就是数量安全问题。这一时期的食品安全问题也往往被称为粮食安全问题。联合国粮农组织多次召开世界粮食大会,共同研究如何解决食品数量供给问题,使人类免于饥饿的长期困扰。此时解决食品安全问题的主力部门是各国的农业部门(当然也包括其他部门的参与)。

在食品供给问题初步解决后,新的食品安全问题,即生物性风险和化学性风险凸显出来。对于破解食品中的生物性风险,许多国家的主力部门为卫生行政部门或者相关健康产品监管部门。无论是从发现问题的角度还是从解决问题的角度来看,这些部门大都可以得心应手、稳操胜券。因为整个国际社会对生

物性风险问题已有了较充分的认识,破解这些难题不仅有相关的技术标准,而且有相关的检验方法等。

而面对化学性风险问题,由于风险的复杂性、共发性和不可预测性,许多国家和地区的卫生行政部门或者相关健康产品监管部门则难以做到游刃有余、挥洒自如,这些部门的监管能力也往往受到社会各界的质疑甚至诟骂。这种食品安全风险破解的主力部门逐步转移到公安司法部门机关(卫生行政部门或者健康相关部门也会随着监管实践的丰富而逐步完善化学性风险的破解方法)。因为公安司法部门在侦破犯罪、打击犯罪方面往往拥有更多的资源、技术和方法。

由于新原料、新设备、新技术、新工艺的使用,新的食品安全问题将会接连不断。纵观世界食品安全的历史,其实就是一部问题史。而发现问题、解决问题的无数实践,不断推动着社会实现螺旋式甚至跨越式进步。

实践反复证明,食品安全问题属于非传统安全问题,具有跨国性、全球性、社会性、突发性、动态性等显著特点。随着经济全球化和贸易自由化步伐的加快,各种化学的和生物的污染在全球范围内以超乎寻常的广度和深度扩散着。食品安全问题已跨越国界,严重影响着人类的生存和社会的发展,成为人类社会共同面临的重大课题。而解决食品安全这一非传统安全问题,无论是发达国家,还是发展中国家,都需要树立新的安全观,坚持平等、互信、合作、共赢的原则,通过强化协助共担,最大限度地减少食品安全风险给各方带来的损失。

2000年,世界卫生组织召开第53届世界卫生大会,通过了《关于食品安全的WHA53.15号决议》。决议指出:鉴于食品中与致病微生物、生物毒素和化学污染物有关的食源性疾病对世界上成百万人民的健康造成的严重威胁,大会敦促成员国共同采取行动来努力提高食品安全保障水平。

2002年,世界卫生组织通过《全球食品安全战略:增进健

康需要更加安全的食品》，分析了国际社会在食品安全方面所面临的挑战，提出了全球食品安全战略的主要目标是降低食源性疾病对健康及社会的影响，并为此提出加强食源性致病菌监测体系等 7 项具体措施及行动方案。

2003 年，联合国粮农组织和世界卫生组织联合出版了《保障食品的安全和质量：强化国家食品控制体系指南》，强调在全球范围内，食源性疾病的发病率日趋上升，因食品安全和质量要求不断出现的争端严重阻碍了国际食品贸易的发展。全球食品贸易的崭新环境促使进口国和出口国均要履行重要的义务，以加强各自的食品安全保障体系。

此后，联合国粮农组织和世界卫生组织多次召开会议，研究解决食品安全问题的策略、手段和行动；而破解食品安全这一世界性难题，已逐步成为国际社会的共识与行动。

三、无限性需求、有限性供给

食品安全问题与公众的身体健康和生命安全紧密相连。在人类的生存问题基本解决后，各种发展问题便纷至沓来，且各种问题相互叠加，呈现出更大的复杂性、广泛性和艰巨性。随着健康意识、权利意识的觉醒，公众往往对食品安全问题实行“零容忍”，要求所有的食品都应当无毒、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。也就是说，食品安全应当达到完美的境地。

消费者对食品安全这种无限性、绝对性或者完美性、极致性需求，源于人的生命和健康的不可侵害性，源于食品提供营养、促进健康的特殊功能，源于食品一次性消费、全民性消费、终身性消费等显著特点。严格说来，公众对食品安全问题的“零容忍”，往往特指公众对假冒伪劣食品的“零容忍”，或者限定在对掺杂掺假食品的“零容忍”。公众对食品安全的无限性、绝对性、完美性乃至极致性需求，将是推进食品安全监管

工作不断趋向完备、接近目标、实现超越的巨大动力。

然而，与公众对食品安全的绝对性需求相比，社会对保障食品安全的能力供给则是相对的。这一问题在发展中国家体现得尤为突出。对此，应当科学认识、理性把握。

首先，食品安全从来就是个相对的概念。古希腊有句名言：万物皆有毒，关键看剂量。中国古代也有类似的说法，如万物皆有毒，只要分量足。脱离真空环境下的绝对的食品安全是不存在的。食品安全问题说到底是个标准执行问题，即食品安全中的危害因素不得超过标准规定的一定阈值。在危害因素被控制在一定限量内的食品，就是法律意义上的安全食品。

其次，食品安全问题与人类认识水平密切相关。食品安全问题、风险评估问题、标准建设问题等，实际上都与人类的食品安全知识积累和认识能力发展有关。“瘦肉精”事件就是典型事例。最初“瘦肉精”是作为科技进步的成果予以推广的，后来随着实践的不断深入，人们才发现其存在的危害性。事实上，没有一定程度的累积，问题往往并不以“问题”的形态展现出来。目前，人类对食品安全问题的认识仍然处在一定的水平内。今日被判定为安全的食品，未来却未必一定安全。

再次，食品安全问题不仅与经济发展、科技进步有关，而且与环境保护、社会管理相关联。影响食品安全的因素可以从政治、经济、社会、技术、文化等多方面进行分析，这里既有产生决定力的近因，也有发挥影响力的远因。

食品安全问题在一定程度上是社会问题乃至人类问题的重要折射。解决食品安全问题不能仅就食品安全问题论食品安全问题。目前，无论是发展中国家还是发达国家，食品安全问题的破解能力都有待进一步提升。而在全球化时代，在食品安全领域，发展中国家比发达国家面临着更大的压力。

对于公众的食品安全预期，有关部门应当坚持科学、理性、务实的态度，合理引导消费者的食品消费。食品消费存在偶然

风险,这是世界各国都在一定程度上存在的。消费者进行食品消费,应当进行必要的选择。

四、阶段性特征、跨越性进步

当前,食品安全领域的主要矛盾是广大人民群众对食品安全快速增长的需求同社会主义初级阶段相对滞后的食品安全生产力之间的矛盾。在我国,食品安全具有明显的社会主义初级阶段的阶段性特征。

新世纪以来,伴随着经济的快速发展,我国食品产业的产业化、规模化、集约化水平不断提升,但食品产业多、小、散、低的现象依然较为严重;各级政府对食品安全工作的投入力度不断增大,但广大基层的食品安全监管力量依然较为薄弱;食品安全监管体制改革不断推进,但监管力量的整合和监管效能的提升依然需要强化;食品安全监管制度不断完善,但监管机制和监管方式方法仍然需要不断创新。

正确认识我国食品安全的阶段性特征,要求必须始终坚持实事求是的思想路线,把理想主义与现实主义有机地结合起来,将终极关怀与现实关注有机地结合起来,统筹兼顾、科学安排、因地制宜、循序渐进,推进我国的食品安全工作不断取得新进展。

改革开放以来,随着经济和社会事业的不断进步,食品生产经营和消费格局发生了深刻变化,生产经营主体多元化,消费需求多层次,食品产量持续增加,质量逐步提高,食品供给由长期以来的总体短缺、品种单调转变为数量充足和品种多样化。伴随着这些变化,我国食品安全监管事业不断发展与进步。

近年来,我国颁布了《食品安全法》,食品安全监管理念和机制不断创新;成立国务院食品安全委员会,实现食品安全监管的高端协调;改革食品安全监管体制,实现一个环节由一个部门监管的阶段目标;建立国家食品安全风险评估中心,初步确立食

品安全科学监管的基础；加快食品安全标准建设步伐，逐步实现食品安全标准的统一；深入开展食品安全专项整治和综合治理，食品安全突出问题正在逐步破解；全面加强食品安全宣传教育，全社会的食品安全意识稳步提高。我国食品安全监管已进入一个新的发展阶段。食品安全监管工作正在实现跨越性进步，为继续深入推进食品安全改革和发展奠定了良好的基础。

五、社会性问题、优先性领域

社会安全问题属于重大社会问题。食品安全问题涉及多环节、多部门、多层次、多领域，对社会诸多方面有着重要的影响；涉及到每个人、每个家庭乃至整个国家，备受社会关注；受到产业发展、社会管理、诚信发育等影响和制约，是社会管理和创新的一个缩影。在食品安全领域，政府、企业、消费者、行业协会等不同的利益相关者存在着共同的利益基础——安全。

在命运共同体下，食品安全治理绝不是单个利益主体的单边活动，而是多个利益主体的多边活动，是不同利益主体之间的互动。许多食品安全风险需要社会各方面共同认识，共同管理，共同面对。

随着改革开放的逐步深化，全社会的食品安全需求不断提高，食品安全意识在不断提升，食品安全视野在不断拓展，食品安全文化在不断丰富。在新的发展时期，解决食品安全问题必须坚持大社会治理观，要更加自觉地把食品安全工作放在历史大趋势、时代大格局中去思考和谋划，按照中央关于加强和创新社会管理的要求，坚持多策并举、综合施治的工作思路，从理念、法制、体制、机制、方式等方面进行创新，从责任、体系、能力、监管、考核等方面很抓落实。

食品安全问题属于基本民生领域。食品安全问题直接关系到公众的身体健康和生命安全，近年来被纳入了民生改善领域。在2011和2012年国务院政府工作报告中，食品安全问题被纳入

“加强社会建设和保障改善民生”部分，要求各级政府优先重视、优先投入、优先安排、优先发展、优先保障。

改革开放以来，我国经济建设成绩突出，但社会建设相对滞后。而食品安全在整个社会建设中还处于薄弱地位。适应经济的协调发展和社会的全面进步，应当将食品安全工作摆在更为突出的位置，在政策支持、经费投入、队伍建设、项目安排等方面给予更多的关怀。

六、聚焦性关注、放大性传播

在食品领域，安全与风险对立统一，此消彼长。有效解决食品安全问题，必须积极预防食品安全风险。在各国，食品安全监管成绩大多以解决问题的方式展示出来，但“问题”却成为全社会关注的焦点，这种聚焦往往会产生晕轮效应，使得简单问题复杂化、复杂问题简单化，或者局部问题全局化、全局问题局部化，形成光怪陆离的集合与放大现象。

在信息化、全媒体时代，食品安全问题容易成为社会情绪的表达渠道。食品安全监管工作往往被赋予了更多的社会期待和社会责任，有时难承其重。

同样，在信息化、全媒体时代，食品安全问题被聚焦后往往会放大性、快速性传播。从理论上讲，这种传播应当存在积极效应与消极效应两方面。但“坏消息”就是“好新闻”，似乎已成为舆论传播的“黄金定律”。在这种环境下，食品安全问题往往更容易成为公众所关注的焦点。

在时空压缩与时空延伸现象并存的世界里，食品安全领域永远是风险高发的世界。食品安全问题的放大，往往是风险影响的放大、社会情绪的放大、监管责任的放大。食品安全工作已成为重大的政治问题和社会问题，需要从全局性和战略上科学把握和积极应对。

七、系统性建构、渐进性变革

食品安全工作涉及体制、法制、机制、方式、文化等多领域，涉及种植、养殖、生产、流通、贮存、销售、消费等多环节，涉及监测、评估、标准、检验、信息、评价、宣传、教育等多要素，属于系统性建构。应当按照统筹兼顾、科学安排、稳步推进的原则，对食品安全监管体系进行系统性建构。这里的建构既包括中央和地方的关系，也包括行政和技术的关系，还包括政府与社会的关系。当前，我国食品安全监管机构、组织、要素、手段等已基本具备，如何按照科学监管的要求，最大限度地整合资源、优化结构、凝聚力量、提升效能，是我国食品安全监管改革所应关注的重要问题。食品安全监管改革应当有明确的预期目标和具体的线路图，能够激励和导引社会各界向着预期的目标不断努力。

食品安全监管改革涉及多个方面，核心内容是监管体制。进入新世纪以来，我国已进行了几次食品安全监管体制改革。首先，在具体监管上，实现了“双轨”变“单轨”的目标，即在一个监管环节上由卫生、质量两要素监管变为一个监管环节由安全一要素监管；其次，在综合协调上，基本实现了“部分”变“全部”的目标，即把跨环节、跨部门的监管要素从部分纳入综合协调到全部统一纳入综合协调；再次，将食品生产、食品流通和餐饮消费纳入一个部门实行统一监管，我国食品安全监管体制改革取得了重大进展，基本实现了食品安全监管体制改革所确立的目标：科学、统一、高效和权威。食品安全监管体制改革有利于最大限度地整合监管资源，提高监管效能，有利于最大限度地树立党和政府的良好形象，有利于最大限度地提升国民对民生改善、社会进步的坚定信心。

让我们实务工作者感到欣慰的是，食品安全中存在的问题一直能被学术界关注，廖斌、张亚军二位学者以食品安全法律