

食品安全法研究

倪楠 著

长安，带着浓重的历史印记，

历经十三朝，延续近

铺展开来的土地，如一幅历史长卷，

以文景、贞观、开元为代表的一个个盛世的文明、安定和繁荣，令时人惊羨，

在当时历史背景下所能达至的人类思想文化交流，包容的自由境界，令人神往。



成为中国悠久历史和辉煌文明的象征。

千年的古都历史，使这片从秦岭北坡向渭河平原上

脉。



长安经济法学文库 5

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

食品安全法研究

倪楠 著


法律出版社
LAW PRESS · CHINA



长安经济法学文库 5

2012 陕西省社会科学基金项目《食品安全法制建设研究》（项目编号：12E024）
2012 陕西省社会科学界重大理论与现实问题研究项目《食品安全法制建设研究》（项目编号：2012Z064）
2013 西安市社会科学规划基金项目《完善西安农村地区食品安全监管制度研究》（项目编号：13Z52）

图书在版编目(CIP)数据

食品安全法研究 / 倪楠著. —北京:法律出版社,
2013.4
(长安经济法学文库)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 4801 - 7

I. ①食… II. ①倪… 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 065529 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/王晓萍

装帧设计/贾丹丹

出版/法律出版社

编辑统筹/财税出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/17.25 字数/290 千

版本/2013 年 6 月第 1 版

印次/2013 年 6 月第 1 次印刷

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

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4801 - 7

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

顾问 (以姓氏笔画为序)

刘文华 李昌麒 吴志攀
肖乾刚 杨紫烜 张士元
徐 杰 盛杰民 漆多俊

编审委员会

主任 强 力

委员 (以姓氏笔画为序)

义海忠	王全兴	王兴运
冯彦君	甘培忠	卢代富
史际春	刘大洪	刘丹冰
孙昊亮	朱慈蕴	李集合
李永宁	邱 本	时建中
吴 弘	杨 松	杨为乔
杨 巧	张守文	张炳淳
岳彩申	施天涛	顾功耘
郭富青	郭 捷	徐孟洲
曹 燕	符启林	黄 勇
程信和	傅 瑜	强 力
谢德成		

经邦济世 长治久安

(总序)

长安,作为一个地理名词,是指位于渭河平原中部,东经 108.9°、北纬 34.2°的关中平原地区。西汉至北周时期的长安城,位于今天西安市西北侧的龙首原,而隋唐长安城则坐落在今天的西安市区。长安,对于华人来说,似乎天然地带着浓厚的历史印记,成为一种中华文明的图腾与中国古代历史象征。这不仅仅是因为曾有 13 个古代王朝在这里定都,延续近千年的古都历史;更在于这自秦岭北坡向渭河平原上铺展开来的历史长卷中浸透的周秦风骨与汉唐血脉,在当时历史背景下所能达至的人类思想文化的交流、包容的自由境界,以及以文景之治、贞观之治、开元之治为代表的社会文明、安定、经济繁荣的程度。正如古斯塔夫·拉德布鲁赫所言:“每一种法律思想都不可避免地带有它得以型塑的‘历史气候’的标记,大多从一开始就被不知不觉地限定在历史可能性的界限之内,正是在此意义上它们与事物的性质相关联。”长安也不例外,我们无意人为地去美化和拔高长安在历史文化上的地位和意义,然而就与其紧密联系的特定历史时期而言,我们应当肯定古人的历史格局与视野。因此,我们在将这套丛书命名为《长安经济法学文库》时便带有了这种单纯地自傲与深深地自省。

西北政法大学创立于战火纷飞的 1937 年的红都延安,1949 年南迁西安,即历史文化古城长安。一路走来,历经陕北公学、延安大学、西北人民革命大学、中央政法干校

西北分校、西安政法学院、西北政法学院,今天的西北政法大学有新老两个校区。老校区坐落于古城西安大雁塔校旁的长安南路上,谓之雁塔校区;新校区位于秦岭北麓的长安区韦郭路上,谓之长安校区。经济法学院是西北政法大学12个学院之一,创建于1985年8月,原名经济法系,是经司法部批准的全国首批设立的经济法系之一。1999年5月,更名为法学二系(经济法方向)。2006年11月学校更名为大学之后成立经济法学院。经济法学院现有教教职工67人,其中专业课教师54人,教辅人员14人;教授9人,副教授22人;博士8人,博士在读14人。我院现设有1个法学(经济法方向)本科专业和经济法学、环境与资源保护法、知识产权法学、劳动与社会保障法学4个硕士学位点;设经济法学、知识产权法学、环境与资源保护法、财税金融法学、劳动法与社会保障法学、企业法与合同法学6个教研室;经济法学、房地产法学、金融法学、知识产权法学、环境与资源保护法、法律经济学、劳动与社会保障法学、动物保护法学等22个研究中心。目前,已形成了在国内法学界具有重要影响的7个研究方向,即劳动与社会保障法研究方向、知识产权法与科技法研究方向、环境与资源保护法研究方向、金融法研究方向、房地产法研究方向、企业法研究方向、动物保护法学方向。目前,从综合实力上讲,西北政法大学经济法学院已经成为全国有重要影响的法学院。

《长安经济法学文库》是西北政法大学经济法学院遴选本院教师的优秀研究成果,资助出版的一套学术丛书。其选题,涵盖了目前我院的经济法、劳动法与社会保障法、环境资源法、知识产权法及企业公司法5个学科。这套丛书的出版,首先得益于经济法学院近年来在科研学术水平上的不断提高和积累。学术研究是学校教学的基础,而创新则是学术研究的灵魂所在。经济法学院教师在学术研究中努力前行,追求创新,成果颇丰。在最近5年中共发表学术论文500多篇,其中核心期刊、被中国人民大学书报资料中心《报刊复印资料》等刊物转载、转摘计123余篇;出版学术专著17部;获省部级奖励及其他共获奖29项;目前承担科研项目共55项,其中国家级项目7项,省部级项目16项,厅级、校级项目26项。同时,我院教师出版教材26部,获得省部级优秀教学成果奖2项。其次,丛书的出版也得益于经济法重点学科的建设。近年来,经济法学院始终把学科建设作为龙头工作来抓,取得了良好的效果。我院经济法学学科1995年被评为司法部重点学科,2001年被评为省级重点学科。经济法学课程2003年被评为陕西省首届省级精品课程,金融法学、知识产权法学课程2006年被评为省级精品课程,劳动法学和社会保障法学课程2010年5月被评为国家级精品课程,是全国唯一的劳动法与社会保障法学的精品课程。再次,丛书的出版也得益于经济法学院的人才培养计划。经济法学院实施传、帮、带的人才培养模式,支持、鼓励青年教师学业和教学科研工作

平提升。近3年来,专业教师中取得博士学位6名,博士在读的14名。收入本文库的部分著作,就是他们的博士学位论文中的精品。最后,丛书的出版也得益于法律出版社对于西北政法大学经济法学院的支持和帮助。

经济法学是经世济民、安邦致用的学科,经济法学院则应是培养人才、创新学术和服务社会的园地。故而“经邦济世法魂系之,智识无涯学脉永续”是我们的办院宗旨。《长安经济法学文库》汇聚近年来西北政法大学经济法学院的科研成果,展示了经济法学院教师的教学科研能力,正是对我们学院宗旨的诠释。

公元前200年(汉高祖七年)2月,西汉朝廷正式迁入长安,“长安”之用意在于“欲其子孙长安都于此也”。而2200多年后的今天,当我们编纂这套《长安经济法学文库》时,已经没有了封建帝王千秋万代家天下的美梦黄粱,取而代之的是现代社会主义法律人对于“经邦济世、长治久安”和谐社会的期冀。我想这是对《长安经济法学文库》最美好的祝福,也是对伟大祖国的最美好的祝福。

强 力*

长安静雅斋

2010年7月1日

* 西北政法大学经济法学院院长,教授。

序 言

食品安全是当前在全球范围内受到高度重视的公共安全问题。在我国由于严峻的食品安全形势,众多的食品安全方面的恶性事件,食品安全的问题就更是显得有过之而无不及。这主要是由于我国正处于社会的转型时期,人们对其自身利益的无节制的追求、整个社会诚信意识的普遍欠缺、加之这方面的法制建设的严重滞后,就使食品安全问题成为阻滞我国市场经济健康发展的严重社会问题之一。当然,食品安全问题的研究具有多学科研究的综合性特点,但对于食品安全法律制度的研究无疑是一个十分重要的方面,正是在这个意义上,倪楠对于食品安全法的全面深入研究,不仅有一定的理论研究意义,而且有相当的现实应用价值。

该书具有对食品安全法进行全方位、多角度研究的特点,即不仅有食品安全法理论剖析,而且有这方面实务追踪;不仅有食品安全法的历史溯源,而且兼具现状及趋势的探讨;不仅对我国食品安全法律制度进行了重点研究,而且还与国外相关法律制度进行比较。除此之外,本书还有一些值得指明的亮点:首先,是对于新中国食品安全法制建设和管理体制发展阶段的划分较为准确科学。作者在对大量的新中国成立以来食品安全文献资料,特别是对这方面政策、法律、法规资料进行深入分析研究的基础上,提出了将新中国食品安全法制建设区分为三个时期的观点,即1949年到1963年萌芽时期,1964年到1979年的发展时期,1981年到2009年的完善成熟时期,并对这种划分的依据标志进行充分的阐释。这样就在浩瀚的文献资料

中理出了新中国成立以来食品安全法制建设的基本头绪,总括此方面的经验教训,对于推进新时期我国食品安全法制建设有一定的价值。其次,该书对于众说纷纭的我国食品安全法基本原则的探讨也有一定的特点。食品安全法的基本原则是食品安全法基本理论的核心,也是食品安全法的灵魂,体现着食品安全法的根本价值,对食品安全法的立法、司法及执法起着普遍的指导作用。该书不仅较为准确、科学地概括探讨了食品安全法的各项基本原则,而且还对各项基本原则的内涵、法律渊源、如何贯彻于食品安全法,这些均有一定的难度问题,进行了深入的分析研究。最后,该书还从实务操作的层面,为我国食品安全监管问题提出了若干法律对策,这无疑对于从一个重要方面完善我国的食品安全立法,有一定的借鉴、参考意义。

本书不仅资料翔实,而且颇为新颖,所引用的资料绝大部分是最近几年出版的书籍、刊物等,体现了在食品安全法律问题研究方面的前沿性特点。

在作者攻读硕士研究生期间,我就一直关注他的学术研究,他专业基础扎实,分析综合问题的能力较强,具有一定的科学研究能力,且刻苦钻研,勤于笔耕。他2000年在学术刊物发表的《我国农村金融问题及法律对策》一文,曾被中国人民大学复印报刊资料中心全文转载,这种情况在当时的硕士研究生中恐不多见。近年来,他除了承担相当多的教学任务外,还在国内核心期刊发表了数篇有一定质量的学术论文、完成本书以及其他书籍的撰稿,在科学研究的道路上迈出了越来越大的步履,我为此深感欣慰,并衷心地祝愿他在法学研究崎岖小道的攀登上不畏劳苦,迈出更为坚实的步伐。

徐德敏
2012年8月29日

前 言

随着我国经济社会的快速发展,人们生活水平不断的提高,我国已经由长期食物短缺转向食物相对剩余的发展阶段,现今食品工业已成为我国国民经济发展中增长速度最快和充分实现保障社会民生的重要支柱产业。进入 21 世纪后,我国经济总量达到世界第二,社会保障事业也得到全面发展,人们开始越来越多地关注食品安全问题。特别是近年来,我国频发的各类食品安全公共事件以及不断涌现出的转基因食品问题、食品添加剂问题和农药残留问题,都普遍危及社会大众的生命安全和人身健康,这也使食品安全问题已成为影响我国经济和社会和谐发展的重要的国家公共安全问题。党和国家为了更好地解决食品安全领域日益突出的问题,真正做到保障公众身体健康的生命安全,开始持续推动食品安全领域的大量立法工作,不断完善食品安全监督体系,着力解决现阶段分段监管体制下,监管部门多,监管边界模糊,既存在的重复监管,又存在监管盲点,以及监管责任难以落实和整体执法效能不高的现状。回顾 60 年来新中国食品安全法制建设的历史进程,我国食品安全法共经过了三个基本发展时期。

萌芽时期 1949 ~ 1963 年,这一阶段的法制建设主要表现为国务院颁布各部门规章和单项管理标准;发展时期 1964 ~ 1979 年:这一阶段的法制建设主要表现为《食品卫生管理条例》的颁布和执行;完善成熟时期 1981 ~ 2009 年:这一阶段的法制建设主要表现为从《食品卫生法(试行)》到《食品卫生法》的颁布再到对《食品卫生法》的不断修改和完善,最终制定《食品安全法》。每个时期的发展都

是根据时代的要求而制定的,为解决每阶段表现的突出问题,而后经过科学技术和食品工业的发展,法律制度又表现出一定的滞后性,进而又进入新一轮的完善过程,总体看来各阶段的发展都符合时代的要求。但随着食品工业的不断发展,未来我国食品安全监管体系中还将面临很多挑战:如能否建立统一的监管机构,能否组建专业食品安全执法队伍,能否更好地发挥行业协会的自律性监管功能,能否全面建立我国食品安全信息系统等问题都值得进一步研究。

2009年《食品安全法》的颁布开启了国家对食品安全领域的全面监管,其立法目的在于保证食品安全、保障公众身体健康和生命安全。但《食品安全法》实行的3年以来,我国食品安全工作中假冒劣质、有毒有害食品依然大量充斥着市场;过量使用食品添加剂、滥用非食品用化学添加物的现象并没有得到明显改善;转基因食品安全问题也日益凸显;加之受到国外食品安全威胁,不断出现新的食源性危害,食品安全事件屡屡引发社会公众对食品安全的恐慌,对国家和社会的稳定以及经济的良性发展造成一定的影响。因此,对于《食品安全法》本身的研究就具有重大意义,因为它是一部以保证食品安全、保障公众身体健康和生命安全为核心的法律。其主要价值体现在三方面:第一,完善学科建设。本书第一部分是食品安全法发展历史、概念、特点和原则的研究,对这些问题的研究就是对《食品安全法》基本理论研究的重要内容。第二,探讨和完善我国食品安全监管体制,就是为了更好地应对现阶段我国食品安全事件频发,没有形成更加有效的保障体制的现状。第三,研究和探讨各项管理制度和法律责任,就是希望现有的保障制度能够更加有效,使其具有更强的可操作性和明确的法律责任,更好地规范经营者的行为,保护广大消费者和社会整体利益。

本书为2012陕西省社会科学界重大理论与现实问题研究项目“食品安全法制建设研究”(项目编号:2012Z064)和2012陕西省社会科学基金项目“新中国食品安全法制建设研究”(项目编号:12E024)的核心研究成果,由法律出版社出版。

本书分为3篇共11章,第一篇食品安全法基本法律制度研究,包括3章内容:第一章食品安全法导论,介绍了本书的写作背景,对比分析了与食品安全相关的概念;第二章中国食品安全法历史演进,该章以法律依据变化为视角将新中国食品安全法的历史演进过程划分为以下三个阶段:萌芽时期(1949~1963年)、发展时期(1964~1979年)、完善成熟时期(1981~2009年);第三章食品安全法的基本原理,对食品安全法学的基本原理进行了全面论述分析,对一直以来存在的食品安全基础理论方面的争论作了评述,提出了新的观点。第二篇食品安全监督与管理体制研究,包括7章内容:第四章食品安全监督与管理法律制度概述,该章论述了统领食品安全监督与管理各项制度的食品安全监督管理体系以及我国采用的

食品安全监督管理体系的模式及发展过程;第五章食品安全风险监测和评估法律制度研究,分别研究了食品安全风险监测制度和食品安全风险评估制度;第六章食品安全标准法律制度研究,研究了食品安全标准制度和运行机制;第七章食品生产经营者法律制度研究,包括了与食品生产经营者相关的八项制度;第八章食品检验法律制度研究,包括了食品检验主体和运行机制;第九章食品进出口法律制度研究,包括食品进口法律制度和食品出口法律制度;第十章食品安全事故处理法律制度研究,包括食品安全事故的处置和应急。第三篇食品安全战略研究,包括1章内容:第十一章食品安全问题研究,该章详细分析了我国食品安全的现状,综述了中外学者对食品安全问题的研究,总结了现阶段我国在食品安全监督管理中存在的挑战,并对这些挑战提出了合理化建议。

本书是对《食品安全法》的一次深层次解读和重新认识,再提出对我国现阶段食品安全监管问题的反思,因此本书有编有著,有著有述,还借鉴了国内一些权威机构的研究成果。但由于本人水平有限,其中一些观点的论证也许不够严密,故本书难免存在不足之处,敬请广大读者指正。

倪楠

2012年10月20日

第一篇 食品安全法基本法律制度研究

第一章 食品安全法导论	3
一、食品	3
二、食品污染	7
三、食品安全	10
第二章 中国食品安全法历史演进	16
一、萌芽时期(1949 ~ 1963 年)	16
二、发展时期(1964 ~ 1979 年)	18
三、完善成熟时期(1981 ~ 2009 年)	20
第三章 食品安全法的基本原理	24
一、食品安全法的定义	24
二、食品安全法的历史与发展	25
三、食品安全法的立法宗旨	31
四、食品安全法的适用范围	32
五、食品安全法的性质和特征	34
六、食品安全法的基本原则	39
七、食品安全法律责任	44

第二篇 食品安全监督与管理制度研究

第四章 食品安全监督与管理法律制度概述	55
一、食品安全监督管理体制的含义	55
二、食品安全监督管理体制研究	56
三、我国食品安全监管模式的历史演进	64
四、我国食品安全监督管理制度概述	66
第五章 食品安全风险监测和评估法律制度研究	81
一、食品安全风险监测和评估法律制度概述	81
二、食品安全风险监测制度	93
三、食品安全风险评估制度	102
第六章 食品安全标准法律制度研究	112
一、食品安全标准概述	112
二、食品安全标准制定的运行机制	127
三、食品安全地方标准	134
四、食品安全企业标准	136
第七章 食品生产经营者法律制度研究	139
一、食品生产经营基本概念	139
二、食品生产经营法律制度	145
三、食品从业人员健康管理与培训制度	153
四、食品生产经营信息记录制度	155
五、食品标识、标签制度	159
六、食品召回制度	162
七、食品添加剂管理制度	166
八、食品广告管理制度	169
第八章 食品检验法律制度研究	171
一、食品检验概述	171
二、食品检验主体	173
三、食品安全检验机制	180

第九章 食品进出口法律制度研究	185
一、食品进口法律制度	185
二、食品出口法律制度	194
第十章 食品安全事故处理法律制度研究	198
一、食品安全事故概述	198
二、我国食品安全事故处置机制	208
三、食品安全事故应急预案	211
第三篇 食品安全战略研究	
第十一章 食品安全问题研究	219
一、我国食品安全的现状	219
二、食品安全问题国外研究综述	230
三、食品安全问题国内研究综述	233
四、食品安全监督管理中存在的挑战	239
五、完善我国食品安全监督管理的建议	246

第一篇 食品安全法基本法律制度研究