



长安经济法学文库

11

倪楠 著

中国农村食品安全 监管制度实施问题研究

长安，带着浓重的历史印记，
历经十三朝，延续近



千年的古都历史，使这片从秦岭北坡向渭河平原上
成为中国悠久历史和辉煌文明的象征。

铺展开来的土地，如一幅历史长卷，浸透着周秦风骨与汉唐血脉。
以文景、贞观、开元为代表的一个个盛世的文明、安定和繁荣，令后人惊叹；

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，令今人神往。

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国农村食品安全 监管制度实施问题研究

倪楠 著



长安经济法学文库

11

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国农村食品安全监管制度实施问题研究 / 倪楠著

— 北京：法律出版社，2018

(长安经济法学文库 / 强力主编)

ISBN 978-7-5197-2324-8

I. ①中… II. ①倪… III. ①农村—食品安全—监管
制度—研究—中国 IV. ①TS201.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第122946号

中国农村食品安全监管制度实施问题研究
ZHONGGUO NONGCUN SHIPIN ANQUAN JIANGUAN
ZHIDU SHISHI WENTIYANJIU

倪楠著

策划编辑 沈小英
责任编辑 沈小英 张泽华
装帧设计 贾丹丹

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京虎彩文化传播有限公司
责任校对 马丽
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 财经法治出版分社
开本 720毫米×960毫米 1/16
印张 22
字数 398千
版本 2018年7月第1版
印次 2018年7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)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

销售热线 / 010-63939792

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、子公司销售电话：

统一销售客服 / 400-660-6393

第一法律书店 / 010-63939781/9782 西安分公司 / 029-85330678 重庆分公司 / 023-67453036

上海分公司 / 021-62071639/1636 深圳分公司 / 0755-83072995



书号：ISBN 978-7-5197-2324-8

定价：78.00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 杨紫烜

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

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的自傲与深深的自省。

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。经济法学院现有教职员工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、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6个教研室;经济法、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,从综合实力上来讲,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,其中被核心期刊、中国人民大学书报资料中心《复印报刊资料》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获奖共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水平提升。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”。而在 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。

前 言

2015年4月24日新修订的《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)经第十二届全国人大常委会第十四次会议审议通过,从法律层面正式确立了我国现阶段对食品安全实施全程监管,将原有的分段监管体制变更为由农业部门和食药监部门按照不同环节的两段式监管体制,即农业部门履行食用农产品从种植、养殖到进入批发、零售市场或生产加工企业前的监管职责,而在生产、流通和消费环节,则由食品药品监督管理部门实施统一管理。从新中国成立后到现在,按照监管主体的不同,可以将我国食品安全监管体系总体划分为五个阶段:1949~1979年,以各主管部门管理为主,卫生行政部门管理为辅;1979~1992年,由行业主管部门负责,卫生行政部门监督;1992~2004年,以卫生部门主导,行政部门参与监管;2004~2012年,实行各部门分段监管;2013年至今,由食品药品监督管理部门统一监管。食品安全监管体系的不断改革和变化,主要是为了满足我国经济高速发展以及食品工业迅速增长的需要,特别是近10年来食品安全事件频发,已经危害到广大人民群众的生命健康和社会经济的可持续发展。自2009年以来,国家将食品卫生提升为食品安全国家战略,并不断加大处罚力度,进一步完善监管制度并大力更新技术检测手段,使城市中的食品市场秩序明显得到了改善和规范。但反观农村地区,食品安全事件仍然不断发生。造成这种状况的原因,主要体现在以下

两个方面:第一,虽然《食品安全法》在全国范围内统一实施,但由于不同地区在经济和社会发展领域呈现出的不同发展状况,进而造成《食品安全法》在农村地区落实的过程中表现出监管能力、资金支持以及检测手段等方面的巨大差异。第二,2009年版的《食品安全法》更加关注总体制度的建立,而2015年版的《食品安全法》则是对旧法的升级和进一步细化,而两部法律对农村领域的食品安全问题都没有给予更多有针对性的关注。同时,由于城乡二元结构的长期作用使农村食品市场普遍存在食品生产领域不规范、流通网络不健全、消费渠道单一,以及集市贸易、小商小贩、小作坊和大型聚餐等食品安全问题,这些问题已成为困扰农村地区食品安全监管的顽疾。因此,《食品安全法》在广大农村地区特别是中西部地区,主要表现出落实效果差、监管制度无法落实等问题。2016年8月26日中共中央政治局召开会议,审议通过了“健康中国2030”规划纲要,明确提出“要把人民健康放在优先发展的战略地位”,这里所说的人民健康不仅指城镇居民还包括农村居民。因此,笔者认为,对农村地区食品安全问题的研究十分必要,对食品安全监管体系在农村地区配套制度的研究也有重大意义,这有利于进一步完善我国现有的食品安全监管体系以保障广大人民群众的生命健康和身体安全。

本书为2014年陕西省社会科学基金项目“食品安全监管制度在陕西农村地区的实施问题研究”(项目编号:2014F14)的核心研究成果,由法律出版社出版。

本书分为4篇,共14章。第一篇,食品安全法基本法律制度研究:第一章为食品安全法导论,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;第二章为食品安全法的产生和发展,归纳总结了国内外食品安全法律的演变过程以及发达国家食品安全立法的概况,并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萌芽时期(1949~1963年)、发展时期(1964~1979年)、完善时期(1981~2009年)和成熟时期(2013年至今)四个阶段;第三章为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做了评述并提出了新的观点。第二篇,食品安全监督与管理制度研究:第四章为食品安全监督与管理法律制度概述,该章论述了现阶段世界其他国家和地区食品安全监管模式以及发展趋势,并对我国食品安全监管模式的历史演进过程进行了划分,详细说明了现阶段的不同监管主体和职能;第五章为食品安全风险监测和评估法律制度,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;第六章为食品安全标

准法律制度,介绍说明了世界主要发达国家的食品安全标准制度和发展趋势,并重点分析研究了我国食品安全标准制度和运行机制;第七章为食品生产经营者法律制度研究,分析研究了食品生产经营者法律制度以及与食品生产经营相关的13项法律制度;第八章为食品检验法律制度研究,分析研究了食品检验主体和运行机制;第九章为食品进出口法律制度研究,介绍了食品进口法律制度和食品出口法律制度;第十章为食品安全事故处置制度,介绍了食品安全事故应急预案和处置机制;第十一章为我国食品安全监管措施研究,概括总结了现阶段我国具体实施的9项食品安全具体监管措施。第三篇,陕西省农村地区食品安全现状研究,这是本次研究的核心内容和主要解决的实际问题;第十二章为陕西省农村地区食品安全发展状况总体评价,通过对陕西农村地区总体发展状况、食品安全监管制度在陕西省农村地区落实情况、陕西省落实食品安全监管制度的具体措施的分析研究,进而对陕西省各地区农村食品安全状况作出了差异分析,对陕西省83个县市农村地区食品发展状况作出了评级;第十三章为陕西省各地市所辖农村地区食品安全发展状况评价,包括陕西省10个地市农村地区食品安全发展状况的具体分析和研究。第四篇,完善我国农村地区食品安全监管配套制度研究;第十四章为完善我国农村地区食品安全监管配套制度法律对策研究,研究了现阶段我国农村食品市场的发展状况、食品安全监管制度在我国农村地区实施中存在的不足,以及完善我国农村地区食品安全监管配套制度的法律建议。

本书是作者继2013年出版专著《食品安全法研究》,2016年与舒洪水教授和苟震同志共同出版新《食品安全法研究》后,首部专门对我国农村地区食品安全具体问题进行研究的专著。在本书的撰写过程中,笔者碰到了极大的困难,这主要是由于现阶段无法全面地采集每一个地区,特别是偏远农村地区的小超市、小作坊、食品加工企业,以及流动性经营者的数量,用以证明不同地区食品市场的发展状况。在构建模型去描述农村地区食品安全发展状况时,也仅能从现有的经济、社会发展数据以及食品安全监管措施的落实程度去评价该地区农村食品安全的发展状况。这主要是因为,经济数据的好坏能够基本反映这个地区的基础条件、消费能力和监管保障设施的完备程度;社会保障制度的完善与否,能够直接反映该地区农村居民的生活状况和在食品领域的消费意愿;食品安全监管措施的落实程度,能够反映该地区监管主体的能力、效果和社会共治程度。同时,一个地区的食品安全状况和食品市场发展状况,又受到当地居民消费习惯、政府重视程度、地理位置,以及城乡一体化进程的影响。由于受到诸

多现实因素和数据采集技术条件的制约,没有能够对所有数据都进行采集和计算成为笔者在评价陕西省 83 个县市农村地区食品安全发展状况时的一大遗憾。本书还有很多不足之处,对一些观点的论证可能不够严密,在此诚恳希望广大读者给予指正。

倪 楠

2017 年 6 月 5 日

目 录

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	4
二、食品安全	10
三、食品安全法	19
第二章 食品安全法的产生和发展	23
一、国外食品安全法律制度的产生与发展	23
二、我国食品安全法的历史演进	28
第三章 食品安全法的基本原理	43
一、食品安全法的性质和特征	43
二、食品安全法的立法宗旨	48
三、食品安全法基本原则	50
四、食品安全法的适用范围	59

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	67
一、世界其他国家和地区食品安全监管模式	67
二、我国食品安全监管模式的历史演进	77
三、我国食品安全监督管理的主体	79

第五章 食品安全风险监测和评估法律制度	93
一、食品安全风险监测和评估法律制度概述	94
二、食品安全风险监测制度	108
三、食品安全风险评估制度	118
第六章 食品安全标准法律制度	128
一、食品安全标准概述	128
二、世界主要发达国家的食品安全标准法律制度	134
三、我国食品安全标准法律制度	139
第七章 食品生产经营者法律制度研究	160
一、食品生产经营者法律制度概述	160
二、食品生产经营的主要法律制度研究	168
第八章 食品检验法律制度研究	209
一、食品检验概述	210
二、食品检验主体	211
三、食品安全检验机制	219
第九章 食品进出口法律制度研究	225
一、食品进口法律制度	225
二、食品出口法律制度	235
第十章 食品安全事故处置制度	240
一、食品安全事故概述	240
二、食品安全事故应急处置机制	248
三、食品安全事故应急预案	251
第十一章 我国食品安全监管措施研究	257
一、食品安全年度监督管理计划	257
二、食品安全监督管理措施	258
三、食品安全信用档案公开和通报制度	261

四、责任约谈制度	262
五、食品安全监督管理中的咨询、投诉与举报制度	262
六、执法人员培训考核制度	263
七、食品安全信息统一公布制度	264
八、食品安全信息报告、通报制度	265
九、食品安全监督检查规定	266

第三篇 陕西省农村地区食品安全现状研究

第十二章 陕西省农村地区食品安全发展状况总体评价	271
一、陕西省农村地区总体发展状况	271
二、食品安全监管制度在陕西农村地区落实情况	279
三、陕西省落实食品安全监管制度的具体措施	282
四、陕西省各地区农村食品安全状况差异分析	284

第十三章 陕西省各地市所辖农村地区食品安全发展状况评价	290
一、西安市农村地区食品安全状况评价	290
二、咸阳市农村地区食品安全状况评价	296
三、宝鸡市农村地区食品安全状况评价	300
四、渭南市农村地区食品安全状况评价	305
五、延安市农村地区食品安全状况评价	308
六、榆林市农村地区食品安全状况评价	310
七、汉中市农村地区食品安全状况评价	313
八、安康市农村地区食品安全状况评价	317
九、商洛市农村地区食品安全状况评价	320
十、铜川市农村地区食品安全状况评价	323

第四篇 完善我国农村地区食品安全监管配套制度研究

第十四章 完善我国农村地区食品安全监管配套制度法律对策研究	329
一、现阶段我国农村食品市场的发展状况	329
二、食品安全监管制度在农村地区实施中存在的不足	332
三、完善农村地区食品安全监管配套制度的法律对策	333

第一篇

食品安全法基本法律制度研究

