

食品添加剂非法添加 和滥用的法律规制研究

SHIPINTIANJIAJI FEIFA TIANJIA
HE LANYONG DE FALÜGUIZHI YANJIU

刘筠筠 著



中国政法大学出版社

食品添加剂非法添加 和滥用的法律规制研究

SHIPINTIANJIAJI FEIFA TIANJIA
HE LANYONG DE FALÜGUIZHI YANJIU

刘筠筠 著



中国政法大学出版

2015 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

食品添加剂非法添加和滥用的法律规制研究/刘筠筠著. —北京:中国政法大学出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-5620-6474-9

I. ①食… II. ①刘… III. ①食品添加剂—食品卫生法—研究—中国
IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 285558 号

出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱 zhengfadch@126.com
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 10.75
字 数 260 千字
版 次 2015 年 12 月第 1 版
印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷
定 价 39.00 元

CONTENTS 目 录

第一章 导 论	1
第一节 引 言	1
第二节 食品安全法的立法背景和意义	4
第三节 为什么 2013 年开始修法	14
第二章 食品添加剂研究现状与发展趋势	21
第一节 食品添加剂的概念、分类与适用	21
第二节 食品添加剂行业现状与发展	38
第三节 食品添加剂非法添加和滥用分析	42
第三章 食品添加剂的国际比较研究	57
第一节 美国食品添加剂的安全监管及其启示	57
第二节 食品安全的食品添加剂法律规制中美 比较研究	66
第三节 欧盟食品添加剂	79
第四节 日本食品添加剂安全监管	88

第四章 食品安全风险交流机制研究	99
第一节 食品安全风险交流的现状、问题	99
第二节 食品安全风险交流的国际经验与启示	104
第三节 食品安全风险交流与风险管理中的 多方角色	109
第四节 食品安全风险交流机制的构建	114
第五章 食品安全多元治理机制的风险管理	123
第一节 国外食品安全风险管理现状	124
第二节 我国食品安全风险管理机制	133
第三节 加强我国食品安全风险管理体制思考	139
第六章 食品安全案件实证研究	
——非法添加和滥用食品添加剂判例	147
第一节 食品安全法律责任	147
第二节 食品添加剂非法添加和滥用综述	155
第三节 非法添加和滥用食品添加剂刑事案件 判例研究	157
第四节 非法添加和滥用食品添加剂民事案件 判例研究	166
第五节 行政处罚案件法律适用问题分析	177
附 录 食品添加剂非法添加和滥用的调研报告	185
参考文献	333



第一节 引 言

一、食品安全的概念

“国以民为本，民以食为天”，食品是人们日常生活中最基础的必需品，是人类赖以生存和发展最重要的物质前提。然而，随着食品生产加工工艺与技术的不断完善，新产品的不断问世，食品质量问题却接踵而至，食品安全逐渐成为人们时常提及的重要话题。尤其是近十余年来，各类食品安全问题成为人们健康的严重威胁。“地沟油”、“苏丹红”、“孔雀石绿”、“三聚氰胺”等名词迅速蹿红网络，各类有毒有害的食品添加剂在不知不觉中走上百姓餐桌。不仅在中国，在世界范围内，无论是发达国家还是发展中国家，都受到了食品安全问题的严峻挑战。因此，保障食品安全，已经成为各国政府部门高度关注的一项重要工作。

关于食品安全是 1974 年 11 月联合国粮食与农业组织（简称“联合国粮农组织”，英文缩写是：FAO）在罗马召开的世界粮食大会上正式提出的。1972 年～1974 年，发生世界性粮食危

机，世界许多国家面临粮食短缺问题，特别是最贫困的非洲国家，为此，联合国在罗马召开世界粮食大会。在这次大会上，FAO认为，食品安全指的是人类的一种基本生存权利，应当“保证任何人在任何地方都能得到为了生存与健康所需要的足够食品”。

从广义上讲，食品安全的含义有三个层次。第一层是指食品数量安全，即一个国家或地区能够生产民族基本生存所需的膳食需要，要求人们既能买得到又能买得起生存生活所需要的基本食品。

第二层含义是指食品质量安全，也就是所提供的食品在营养、卫生方面满足和保障人群的健康需要，包括食品是否被污染、是否有毒，添加剂是否违规超标，主要是预防食品的污染和遭遇主要危害的侵袭。

第三层含义是指食品可持续安全，这是从发展角度要求食品的获取需要注重生态环境的良好保护和资源利用的可持续。

食品安全法所调整的概念是采取的狭义概念，为什么采取狭义概念，有两个考虑：

第一考虑，随着食品行业规模和发展水平逐年提高，食品从生产数量到消费数量都大幅度提升，从没有哪个时代，能比我们所处的这个时代物质更加丰富多彩；同时，也从没有哪个时期，能比我们所面临的食品安全问题最为揪心紧迫。在成功地摆脱了“不够吃”的大问题之后，今天的我们亟待破解是“不敢吃”的新问题。我们已经从关注食品数量足够的供给，转移到注重食品本身是否卫生、是否安全、是否有足够的营养来保障我们的身体健康。

第二考虑，食品安全广义上合理获取的资源环保和可持续发展问题，我们已经有其他的法律加以规制，比如已经制定了

农业法、畜牧业法用以保证种植业和养殖业的健康发展，保证我们从种植业、养殖业获取充足的食物来源；在环境保护方面我们也制定了环境保护法、循环经济法，从而确保资源可持续性。

因此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、亚急性或者慢性危害。

二、食品安全的内涵

首先，食品安全是个综合概念。作为种概念，食品安全包括食品卫生、食品质量、食品营养等相关方面的内容和食品（食物）种植、养殖、加工、包装、贮藏、运输、销售、消费等环节。而作为属概念的食品卫生、食品质量、食品营养等（通常被理解为部门概念或者行业概念）均无法涵盖上述全部内容和全部环节。食品卫生、食品质量、食品营养等在内涵和外延上存在许多交叉，由此造成食品安全的重复监管。

其次，食品安全是个社会概念。与卫生学、营养学、质量学等学科概念不同，食品安全是个社会治理概念。不同国家以及不同时期，食品安全所面临的突出问题和治理要求有所不同。在发达国家，食品安全所关注的主要是因科学技术发展所引发的问题，如转基因食品对人类健康的影响；而在发展中国家，食品安全所侧重的则是市场经济发育不成熟所引发的问题，如假冒伪劣、有毒有害食品的非法生产经营。我国的食品安全问题则包括上述全部内容。

再次，食品安全是个政治概念。无论是发达国家，还是发展中国家，食品安全都是企业和政府对社会最基本的责任和必须做出的承诺。食品安全与生存权紧密相连，具有唯一性和强制性，通常属于政府保障或者政府强制的范畴；而食品质量等

往往与发展权有关，具有层次性和选择性，通常属于商业选择或者政府倡导的范畴。近年来，国际社会逐步以食品安全的概念替代食品卫生、食品质量的概念，更加突显了食品安全的政治责任。

复次，食品安全是个法律概念。进入 20 世纪 80 年代以来，一些国家以及有关国际组织从社会系统工程建设的角度出发，逐步以食品安全的综合立法替代卫生、质量、营养等要素立法。1990 年英国颁布了《食品安全法》，2000 年欧盟发表了具有指导意义的《食品安全白皮书》，2003 年日本制定了《食品安全基本法》，部分发展中国家也制定了《食品安全法》。综合型的《食品安全法》逐步替代要素型的《食品卫生法》《食品质量法》《食品营养法》等，反映了时代发展的要求。

最后，食品安全是个经济学概念。在经济学上，“食品安全”指的是有足够的收入购买安全的食品。如今广大农村已经成了问题食品的重灾区，假冒伪劣食品出现的频率高、流通快、范围广，不法商人制假售假的手段和形式更高明、更隐蔽。农村消费者的自我保护意识不强，维权能力较弱。而且随着我国城市化进程加快，这一现象已经扩大到一些城市的城乡接合部和城市下岗失业人群。

不难看出，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（食品卫生虽然也包含此两项内容，但更侧重于过程安全）；既包括现实安全，也包括未来安全。

第二节 食品安全法的立法背景和意义

一、食品安全立法的历史沿革

“民以食为天，食以安为先”，食品安全事关公众的身体健

康乃至生命安全。到了 21 世纪,随着现代生物技术、转基因技术等科技革命的迅速发展,食品生产的工业化和新技术的采用,以及市场经济的快速发展,世界范围内食品安全的突发性事件不断发生。食品安全俨然成为一个全球性的民生问题。食品安全的治理是一项复杂的系统工程,其中,一个全面、系统和科学的食品安全法律体系是头等重要的^{〔1〕}。与此同时,我国也形成了自己的一个食品安全法律体系,我国于 1995 年颁布了《中华人民共和国食品卫生法》;2009 年颁布了《中华人民共和国食品安全法》;2011 年颁发了《刑法修正案(八)》,让食品安全监管走向规范化、法治化轨道;2015 年为适应新形势发展的需要,大规模修订了《食品安全法》。这是我国在食品安全方面的一份立法历程。

食品卫生管理始于新中国成立初期。20 世纪 50 年代,国务院卫生部就颁布了食品卫生管理的单行规章和标准;1964 年国务院颁布《食品卫生管理条例》,标志着法律体系的形成。改革开放后,1982 年五届人大审议《食品卫生法(试行)》;1995 年八届人大第十六次会议审议正式通过了食品卫生法,这个法律的施行对于预防控制食源性疾病的发生发挥了非常大的作用,食品安全状况不断改善。

在计划经济时代,当时的食品企业管理更像是政府部门内部事务。政府管企业就像上级管下级,食品安全控制在当时就属于内部管控。当时政府部门也有一些法规、文件、标准强化企业质量管理,目标是控制外源性污染,内容往往非常细化。随着市场经济发展,食品生产经营业态日益复杂,但是管理理念并未随着变化,这个问题依旧存在于《食品卫生法》及相关

〔1〕 佚名:“食品安全的立法与监管”,载《上海政法学院学报》2013 年第 3 期。

法律规条中。

回望一下我国从新中国成立以来的食品安全立法历程我们将发现,在改革开放以后出台的食品安全法律特别多,“仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱”。自从改革开放以后人们基本上解决了头等大事即温饱问题,我国经济也开始了复苏,人们思想观念也发生了翻天覆地的变化,关键人们不仅解决了温饱而且手里面有了剩余的食物,于是关于食物的交易便如火如荼地开始了,其中重要的立法有:①全国人大制定了与食品安全相关法律如《产品质量法》(1993/2000)、《食品卫生法》(1995)、《农业法》(1993/2002)等约20部;②国务院制定了与食品安全相关行政法规如《农药管理条例》(1997)、《兽药管理条例》(1987/2001)、《生猪屠宰管理条例》(1997)等约40部;③各部委制定了与食品安全相关的部颁规章如《无公害农产品管理办法》(2002)、《新资源食品管理办法》(1990)、《转基因食品卫生管理办法》(2002)等约150部^[1];④2005年~2006年向人大提议制定,2007年~2008年经过草案审议,并向社会征集意见万余条,几经修改精雕细琢,汇集民意才于2009年2月28日经全国人大常委会表决,以158票赞成、3票反对、4票弃权获得高票通过,于当年6月1日正式实施《食品安全法》,《食品卫生法》同时废止。

2009年《食品安全法》法律草案全文公布以后共征求到社会各界以邮件、寄信、网上留言的形式提出的意见有11327件;除此之外全国人大法律委员会、科教文卫委员会共召开了九次会议,对法律草案进行逐条审议;全国人大常委会进行了全国13次调研活动;全国人大法工委曾向31个省、自治区、直辖

[1] 叶茂菱:“中国食品安全立法若干思考与建议”,载《药品评价》2006年第4期。

市, 27 个省会市, 18 个较大市, 4 个经济特区, 28 个国家部委, 6 个社会团委, 16 个高等院校和法学研究所以及最高法院、最高检察院、中央军委法制局等单位征求意见^[1]。更值得一提的是 2008 年 7 月 25 日召开的专题论证会, 是立法机关有史以来第二次召开的立法论证会。2009 年, 为配合食品安全法的施行, 国务院颁布实施《食品安全法实施条例》, 进一步落实企业作为食品安全第一责任人的责任, 强化各部门在食品安全监管方面的责任, 增强制度的可操作性。

正是由于这部法律历经了五年磨一剑的艰难历程, 广纳社会各界的宝贵意见, 然后加以整合和丰富, 是我国立法者字斟句酌的结晶, 所以这部法律相比在此之前所出台的一些法律而言表现出众多的优点:

(1) 这部法律始终坚持了一些新的立法理念: 以人为本、保护人权、关注民生、广纳民意等。本法在制定的过程中广泛地征求了民意。如, 本法草案在制定过程中多次召开社会各层面的座谈会以及专家研讨会, 还赴上海、四川、浙江、福建等地方去召开政府部门、食品行业、行业协会、消费者的座谈会以广泛征求民意, 可见, 这部法律的立法过程多么艰难曲折足以体现党和国家慎重立法的态度。这样的立法理念的深入渗透体现了我国政府在深入贯彻落实全心全意为人民服务的宗旨, 这无疑是老百姓的福祉。

(2) 这部法律体现着国家立法的特点而不是部门立法。相对之前的法律而言这是一大亮点, 之前的立法原则是立法内容由哪个部门管, 则由这个部门负责起草相关的法律。如《产品质量法》就是由我国质监总局制定的, 《食品卫生法》由卫生部

[1] 张景勇: “从‘基层民声’到‘国家大法’——回溯食品安全法的诞生历程”, 载《中国食品》2010 年第 12 期。

门起草,《农产品质量安全法》由农业部起草。因为毕竟这些部门是这方面的监管者所以由它立法自然比较便捷,但是,这样也难免会带入部门利益从而不利于日后执法部门执法工作的进行,自然也就减缓了我国食品安全事业的前进步伐。而这部法律的立法主体是国务院,它变“部门立法”为“国家立法”,由国务院法制办亲自起草。从这部法律的立法模式我们得到了一个启发:以后凡是涉及对全国性的事务,关乎国计民生事件的立法还是应该变“部门立法”为“国家立法”。这样法律的层级不仅提高了,法律的权威性更强了,立法公开度更高了,而且也加强了国民对这个法律的信任度,从而减少了执法部门的执法难度。

(3) 这部法律的草拟合理地借鉴了国外成功经验。立法者们深深地意识到了当今食品问题已经不再是哪个国度的问题而是全球性的难题。因此,借鉴国外一些成功的经验再结合我国的具体实际来制定具备中国特色的食品安全法将是明智之举。如,我国在起草这部法律的时候借鉴了美国、加拿大、日本、德国、英国等一些国家相应的立法框架和立法条文。

(4) 这部法律还纳入了“过程控制、预防为主”的综合治理理念。因为食品安全问题毕竟不是一般问题,它是成链状的,也就是说随便哪个环节出现了问题都会影响整个链条的完整性。即“食品安全”不仅仅要抓最终食品质量卫生,而且要抓在食品生产、加工过程控制的安全;“食品安全”不仅仅要抓集贸市场、连锁超市经营环节食品安全,而且要抓农产品种养殖源头污染控制;“食品安全”不仅仅要抓大中型加工企业食品安全,而且也要抓餐饮、街头食品、摊点、作坊、“前店后厂”的食品安全等^[1]。

[1] 叶永茂:“中国《食品安全法(草案)》述评”,载《药品评价》2006年第1期。

(5) 这部法律还贯彻了食品安全监管各部门分工合作、中央各部门之间以及中央和地方之间既分工又合作的监管理念,和以食品安全监测、分析、风险评估为主线的“食品安全科学治理”等新的理念。

虽然这部法律是民意的荟萃、智慧的结晶,但是由于事物总是处在运动变化发展中,这是一个自然规律,所以不存在一成不变的事物。随着时代的变迁,作为一部具有历史性的法律,纵使在当时它已经接近完美无缺、无懈可击,但依然经受不住自然规律的检验。毕竟一部法律仅仅是一种法律意识的体现,而法律意识它属于上层建筑的归类,学过政治经济学的人都应当知道经济基础决定上层建筑,生产力决定生产方式;大家也都知道法律与社会的关系,那就是法律永远只能反映社会、描述社会现实,而不可能改造社会,知道这些过后我们就不会动不动就抨击法律的不完善了。因此为了使法律完善,我们的立法者就只能不断地根据现实的需要去制定、修改、废除法律。

二、为什么由《食品卫生法》改为《食品安全法》

这不是一个名称的改变,而是一个理念的变化。一是侧重点不同。食品卫生具有食品安全的基本特征,食品卫生管理主要是食品外在的干净卫生、无污染等,是否会导致食源性疾病的发生,比如引起腹痛、腹泻等。食品安全法更侧重于食品内在规律性的认识和研究,比如我们食品安全法提出的食品风险监测和风险评估,是对食品内在规律的科学研究;比如食品中含有多种食品添加剂,现在看我们食用是安全的,但在食品监管研究中,我们要监测食品对人类健康的长期影响,对食品本身内在的科学性研究。二是调整范围不同。食品卫生管理是调整食品本身,不包括农产品的管理;食品安全是全过程、全链

条的监管，包括（食物）的种植、养殖、加工、包装、贮藏、运输、销售、消费，也就是从农田到餐桌各环节全过程监管。食品安全是结果安全和过程安全的完整统一。食品安全既关注显性安全，也关注隐形安全；既注重现实安全，也放眼未来安全。

以食品添加剂为例。目前世界上使用的食品添加剂有 5000 多种，我国纳入国家标准的食品添加剂高达 2400 多种，远超日本。含食品添加剂的食品更是数不胜数，每个成年人每天要吃下去八九十种食品添加剂，而儿童摄入添加了过多人工色素的食品，则可能引发儿童多动症。随着科学技术的进步，一些原来认为无毒无害的添加剂，现在也被发现具有很大的副作用。

基本上说，所有的非天然食品中都含有食品添加剂。食品色素就是最常用的一种，任何带有颜色的食品中都含有食品色素。还有人工香料，人们喜欢吃的糖果、薯片、汽水及任何所谓的垃圾食品等都含有人工香料，即使一些保健品也不例外。此外，常用的食品添加剂还有防腐剂、甜味剂等。

肉制品是食品添加剂的重灾区，在肉制品中，需要用到哪些食品添加剂？各起了什么作用？食品添加剂对于肉制品的产品质量而言，十分重要。其主要作用如下：①防腐剂：肉制品为典型的高蛋白高脂肪食品，延长产品保质期、防止产品腐败变质是添加剂重要的作用。②抗氧化剂：肉制品的脂肪容易氧化，抗氧化剂的作用为防止油脂哈败，即氧化，延长货架期。③品质改良剂：许多肉制品需添加品质改良剂来改进质地，使产品口感良好、结构紧密、切片平滑、富有弹性，具有这种功能的添加剂有增稠剂、保水剂等。④发色剂与色素：作用是改进产品色泽，根据其发色机理不同可分为发色剂、色素两大类，发色剂常用有亚硝酸盐、硝酸钠等。⑤调味剂和香精：肉制品

还可用调味剂来改进口感。⑥其他：另外，大量的工业化生产肉制品还可能采用各种酶来改进产品质地。

国外食品添加剂的历史发展，会给我们很多警醒。第一阶段，1900 年~1939 年，迷恋制造化学合成物质。20 世纪初，人类创造了甜味剂、味精、植物黄油，形形色色的化学合成物质登上了现代食品工业的舞台。1900 年，美国癌症死亡率仅 3%、列死因第 10 位；20 世纪末，美国癌症死亡率达到死因的 20%。1901 年，美国孟山都公司发明了糖精。1908 年，日本化学家在海藻中提取谷氨酸钠，即味精。1909 年，德国化学家弗里茨·哈伯发明了化肥。1910 年，将植物油加氢的化学产物“人造黄油”诞生。到 1950 年，美国加工食品日益增加，“反式脂肪酸”进入美国居民的日常饮食。1930 年，全美 1.23 亿人口中，约 3000 人死于心脏病；到 1997 年，美国 2.48 亿人口中，每年至少有 72.7 万人死于心脏病。1935 年前的 55 年，阿拉斯加和加拿大的因纽特人中仅发现一例癌症；到 20 世纪 70 年代，由于因纽特人接受了加工食品，癌症发病率已与美国和加拿大不相上下。

第二阶段，1940 年~1961 年，化学添加剂改变了人类的生活方式。1947 年，雌性激素在美国被用于家畜饲料的添加剂，用以增加动物的脂肪和体重，当时曾被称为“人类食品生产史上最重要的发展”，其作为饲料添加剂在美国应用的历史长达 30 年。1977 年二乙基固醇被证实确有致癌性，被美国 FDA 禁用。

第三阶段，1962 年~1973 年，化学合成毒素污染人类食物链。1963 年，发现美国高中生的学习能力、测试分数每年都在急剧下跌。到 20 世纪末，人们开始怀疑这可能与摄入食品化学添加剂等合成化学物质有关。

1968 年，美国圣路易斯华盛顿大学有关味精安全性的动物

实验发现，大鼠进食大量味精后，普遍出现脑组织损伤。1970年，美国人每年在麦当劳和快餐连锁店中花掉 60 亿美元；到 2001 年美国人每年花在快餐上的费用是 1100 亿美元，比花在音乐、录像带、报纸、杂志、电影和书籍上的总和还要多。1971 年，日本合成“高果糖玉米糖浆”廉价增甜剂，被饮料工业广泛应用。后发现这种果糖食用后，可以完好无损地抵达肝脏而不分解，虽不升高血糖水平，却直接在肝脏合成脂肪。1996 年，儿科专家发现，儿童病人中一半的多动症病例，都与食品化学添加剂有关。当这些儿童不再食用含化学合成色素、化学合成调味料或化学合成防腐剂的食品后，症状就显著改善。

第四阶段，1974 年～1990 年，医学关注“化学化食品”与健康危害。1976 年，美国癌症研究所所长阿瑟·阿普顿对国会做的报告指出：美国所有的癌症中，有一半是因为饮食因素导致的。从 1977 年到 1994 年，全美国因有学习障碍，而进入特殊教育计划学习的儿童人数增加了 191%。1981 年，据美国疾病控制中心统计，当时患儿童自闭症的发病率只有 4 万；但到 1996 年，有 34 万的儿童患自闭症。1982 年，美国男孩牛奶饮用量是苏打水的 2 倍；而到 2002 年，苏打水饮用量变成了牛奶的 2 倍。从 1982 年到 1992 年，美国年轻人群体哮喘的死亡率增加了 40%。1986 年，《国际生物社会学研究杂志》公布了长达 4 年的调查结果：发现纽约市 803 所公立学校的餐厅如果减少人工色素、调味剂和防腐剂摄入量，学生的平均学习成绩就会提高 15.7%。

第五阶段，1990 年至今，“化学化食品”灾难集中爆发期。1990 年，美国没有一个州的肥胖人口超过总人口 15%；现在大约有 64% 的美国居民肥胖。从 1990 年到 1998 年，美国糖尿病发病率增长了 33%。1993 年，美国 FDA 批准使用遗传工程制造