

华电法学文库



我国食品安全教育 法律制度研究

杜
波
◎
著

Woguo Shipin
Anquan Jiaoyu Falü
Zhidu Yanjiu



中国政法大学出版社

华电法学文库

我国食品安全教育 法律制度研究

杜波◎著

Woguo Shipin
Anquan Jiaoyu Falü
Zhidu Yanjiu



中国政法大学出版社

- 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

我国食品安全教育法律制度研究/杜波著. —北京：中国政法大学出版社，2013. 12

ISBN 978-7-5620-5066-7

I. ①我… II. ①杜… III. ①食品安全—安全教育—法律—研究—中国
I. ①D922.704

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第277669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 010-58908289(编辑部) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 开 本 880mm×1230mm 1/32
- 印 张 8.25
- 字 数 200千字
- 版 次 2013年12月第1版
- 印 次 2013年12月第1次印刷
- 定 价 26.00元

前言

当某些品牌的奶粉出现问题后，一些地方掀起了“豆浆热”；当看到某某食品的某某成分超标，一些人在感叹不知道吃什么好的同时，开始了自己种菜、养殖。是不是喝豆浆，吃自己种的菜就不用再担心食品安全问题了呢？

什么影响公众对食品安全的判断？是食品安全信息。

食品安全教育法律制度就是关于食品安全信息的一项法律制度。

消费者（公众）是食品安全终极消费者，也是食品安全信息的最大需求者。食品安全信息的不对称，导致消费者无法通过自己的能力对食品的质量作出判断。在食品安全信息中占有优势地位的是食品的生产经营者。某些食品生产者利用食品安全信息的不对称侵犯消费者的权益。

消费者在这种情况下只能抱怨政府的食品安全监管吗？

被称为世界上食品最安全的国家，也曾有过伪劣食品充

斥市场的时期。一些工业发达国家的食品安全监管实践表明,这些国家都有食品安全教育法律制度,配合对生产者的食品安全监管措施,形成今天的状态。

在这些国家,因为食品安全教育法律制度的实施,会出现这样的现象:当出现了食品安全问题,公众不是急着指责政府,而是积极帮助政府找到解决食品安全问题的方法。

我国是不是可以借鉴这一做法呢?

经过研究发现,我国实际上已经建立了食品安全教育法律制度。

我国的食品安全教育法律制度没有充分发挥作用的原因是对食品安全教育缺乏应有的重视,缺乏运用相关的理论指导食品安全教育制度的构建,缺乏对食品安全教育制度在法律层面的构架。因此,本书通过对我国的食品安全教育法律制度的现状及存在的问题和对国外食品安全教育法律制度的研究,探讨我国食品安全教育法律制度没有充分发挥作用的影响因素,提出对我国食品安全教育法律制度进行重构的建议。

本书是在2011年中国发展研究基金会基础研究项目《国外食品安全教育政策经验及其借鉴》研究报告的基础上完成的。本书的出版,获得中央高校基本科研业务费专项资金资助。

感谢中国政法大学出版社的彭江主任,他的经验和一些好的建议使本书比初稿更有条理;感谢张璟在影响公众对食品安全信心的因素的统计检验中的模型设计;感谢董云珊提

供的资料帮助。

囿于本人研究能力的限制，加之我国研究食品安全教育的资料不多，本书对我国食品安全教育法律制度的研究是浅层次的。希望小书能够起到抛砖引玉的作用，引起读者对我国食品安全教育的关注。

杜 波

2013年8月31日

目 录

◆ 前 言	1
◆ 绪 论	1
一、选题的背景及意义	1
二、基本思路和主要内容	6
◆ 第一章 我国食品安全教育法律制度概述	9
一、食品安全教育制度的重要性	9
(一) 当前我国食品安全的主要问题	9
(二) 食品安全教育是解决食品安全问题的 重要方法	13
(三) 食品安全教育制度的功能	21
二、我国食品安全教育法律制度	26
(一) 《食品安全法》前的食品安全教育法律制度	27

- (二) 2009 年《食品安全法》确立的食品安全教育法律制度 29
- (三) 法律层级的食品安全教育法律制度 30
- (四) 行政法规中的食品安全教育制度 32
- (五) 地方性法规中的食品安全教育制度 33
- (六) 食品安全法律制度的实施概况 34
- 三、食品安全教育法律制度的“软法”属性 37
 - (一) 关于“软法” 38
 - (二) 食品安全教育法律制度的软法规范 39
- 四、我国食品安全教育法律制度存在的主要问题 41
 - (一) 缺乏对食品安全主要问题的客观认识 41
 - (二) 没有将食品安全教育制度的一些功能法制化 42
 - (三) 食品安全教育法律制度缺乏“软法”特点的规定 47

◆ 第二章 国外食品安全教育法律制度..... 49

- 一、国外食品安全教育制度的理论 49
 - (一) 对食品安全性问题的认识概述 51
 - (二) 解决食品安全问题的研究综述 53
 - (三) 食品安全教育制度的研究综述 57
- 二、国外食品安全教育法律制度的实践 63
 - (一) 美国的食品安全教育法律制度 63
 - (二) 加拿大的食品安全教育法律制度 70

(三) 日本的食品安全教育法律制度	73
(四) 英国的食品安全教育法律制度	77
三、国外食品安全教育法律制度框架	80
(一) 关于食品安全教育制度的概念	80
(二) 食品安全教育法律规范的目的	81
(三) 食品安全教育制度的范围	84
(四) 食品安全教育制度的内容	84
(五) 食品安全教育知识、信息传递的途径	85
四、国外食品安全教育法律制度分析	87
(一) 食品安全教育法律制度的形成有相应理论指导	87
(二) 食品安全教育法律制度措施的内容围绕满足消费者食品安全信息需求展开	91
(三) 食品安全教育法律制度具有明显的“软法”特征	93
(四) 制度内容具有可操作性, 利于制度的实施	95
(五) 食品安全教育制度实施提升了公众对政府监管的满意度	96
(六) 食品安全教育法律制度在一国食品安全监管法律体系中占重要地位	97
五、中外食品安全教育法律制度比较分析	98
(一) 中外食品安全教育相关制度比较	98
(二) 我国食品安全教育法律制度存在的问题分析	106

◆ 第三章 对我国食品安全教育法律制度的探讨 112

一、食品教育法律制度发挥作用的影响因素 112

(一) 影响公众对食品安全信心的因素统计检验 112

(二) 影响公众对政府食品安全监管的认知度与
满意度的因素分析 135

(三) 我国食品安全教育法律制度研究受重视程度的
分析 153

二、食品安全教育制度的核心问题——食品安全信息 165

(一) 消费者与食品安全信息 165

(二) 生产者、销售者与食品安全信息 166

(三) 食品安全信息不对称 168

三、食品安全教育制度重点问题——食品安全
信息公开 169

(一) 食品安全信息公开是解决食品安全信息
不对称的方法 169

(二) 信息公开是政府食品安全监管的职责 170

(三) 食品安全教育的重点是由政府解决食品安全
信息问题 172

(四) 食品安全教育是发挥消费者(公众)的能动
作用与信息供给的结合 173

四、食品安全教育的条件——公众参与 174

(一) 公众参与的涵义 174

(二) 食品安全教育法律制度与公众参与食品安全
监管 175

五、“政府信任”理论与食品安全教育制度	178
(一) 关于信任、政府信任的理论	179
(二) 政府信任/不信任的形成机制	183
六、“软法”视域下的食品安全教育法律制度	186
(一) 食品安全教育法律制度规范具有软法特征	186
(二) 食品安全教育法律制度的内容具有软法特征	186
(三) 食品安全教育法律规范的实现方式具有软法特征	189
◆ 第四章 我国食品安全教育法律制度的重构	193
一、完善与重构我国食品安全教育法律制度的意义	193
(一) 有利于节约法制成本	193
(二) 有利于提升公众对政府食品安全监管认知度与满意度	194
(三) 有利于强化食品企业作为食品安全第一责任人的理念	199
二、我国食品安全教育法律制度重构的原则	200
(一) 保障食品安全教育参与者受教育权利的原则	201
(二) 预防食品安全问题发生的原则	203
(三) 公众参与的原则	203
(四) 辅助性的原则	205

- 三、食品安全教育法律制度框架与重构 206
 - (一) 食品安全教育法律制度的制定与实施主体 206
 - (二) 食品安全教育法律制度的内容 217
 - (三) 食品安全教育法律规范的实现 228
- 四、对完善我国食品安全教育法律制度的具体建议 233
 - (一) 建议制定专门的食品安全教育法律、法规 233
 - (二) 针对食品安全教育的参与者的建议 234
 - (三) 对食品安全教育法律制度内容的建议 238
 - (四) 食品安全教育法律制度实现的建议 240

◆ 主要参考文献 245



绪 论

一、选题的背景及意义

食品安全不仅是公众最关心、最直接、最现实的重要民生和社会问题，而且是影响经济健康发展、社会和谐稳定、政府声誉形象的重要经济和政治问题。笔者在主持教育部人文社会科学 2006 年度一般项目《我国食品安全法律制度研究》的研究过程中发现，我国已经初步建立了以《食品安全法》为核心的食品安全法律制度体系，食品安全法律制度在不断地完善过程中。但为什么我国的食品安全问题仍然频繁发生？是什么因素影响了食品安全法律制度发挥其应有的作用？

笔者在主持 2011 年中国发展研究基金会基础研究项目《国外食品安全教育政策经验及其借鉴》的前期研究中发现，食品是老百姓最基本的消费品。2007 年中国农村居民家庭恩格尔系数为 43.1%，城镇居民家庭恩格尔系数为 36.3%。与发达国家相比，中国城乡居民食品消费支出占总支出的比重明显较高，说明食品在中国老百姓生活中的地位很高。

公众对我国食品安全状况的总体评价较低。《小康》杂志社针对社会治安、食品安全等 11 项安全问题以“你最担心什么”为题作了一次调查。结果显示,食品安全以 72% 的比例超过社会治安和医疗安全,高居“最担心”的社会问题的首位。老百姓感叹“还有什么是可以吃的”。近年来我国发生的食品安全问题,使国民(消费者)对我国食品安全状况表示担忧的同时也对食品安全监管产生质疑。

我国政府的食品安全监管确实不令人满意吗?经调查相关部门公布的数据表明,2010 年我国蔬菜、畜产品、水产品检测的合格率都在 96% 以上。中国国家质检总局副局长蒲长城 2011 年 11 月 12 日在北京表示,中国食品安全监督抽查的合格率一直保持在 90% 以上,出口食品在国外的检测合格率也在 90% 以上。2011 年 9 月农业部抽检中国农产品农药残留合格率超 95%,并称 2008 年以来中国的蔬菜、畜产品、水产品主要药物残留监测合格率稳定在 95% 以上,比 2001 年提高了 30 多个百分点,农产品质量安全水平有了大幅度提升。调查结果不禁使我们产生疑问:公众的感觉与政府的食品安全监管成就之间为何会有这样大的反差?

目前,学者对我国的食品安全教育缺乏研究,并且与食品安全教育有关的一些问题没有得到解决。例如,引发食品问题的原因是什么;什么因素影响人们的食品安全意识的形成以及良好的、健康的饮食习惯的建立;什么因素能够帮助人们正确辨别食品安全与否,引导公众对食品安全作出客观评价;什么是解决食品安全问题的有效途径;什么因素影响国家食品安全法律制度发挥其应有的作用;食品生产者、销售者、消费者的食品安全法律意识与食品安全法律制度的实施的关系是什么;政府的食品安全监管措施与公众的食品安全意识的关系;如何提高公众对政府的食品安全监管的认知度与满意度。

食品安全问题也不是仅靠一门学科,一种方法就能够解决的。食品科学兼具自然科学与社会科学属性,是综合农学、医学、生命科学、分析科学、法学和管理科学等的一门学科,有其复杂性。

必须承认用法律手段解决我国食品安全问题是最有效的一种方法。法律是约束人们行为的规范准则。食品安全法律、法规可以为食品消费者、食品生产加工者、政府食品管理机构提供最重要的基本参照标准,对食品生产加工者的观念以及最终消费者的意识已产生巨大的影响。用法律手段规范食品生产、销售、消费,在一定程度上可以解决食品安全问题。虽然“法以其特有的规范作用和社会作用对社会生活发生着深刻的影响,但法有其局限性,法只是许多社会调整方法的一种,法对千姿百态、不断变化的社会生活的涵盖性和适应性也是有限的,法的作用范围也是有限的”。^[1]如运用法律的国家强制力对消费者的食品安全意识的培养,对食品生产者的第一责任人的观念的树立,不仅成本高而且效果不甚理想。

食品安全治理是一项复杂的系统工程。食品安全法律规范更多地体现的是硬法的特征,硬法本身具有无法克服的缺陷,导致硬法不能完全满足国家食品治理的需要。食品安全教育法律规范也具有软法的特征,而软法恰恰能够弥补硬法的这一不足,软法在食品安全治理中发挥着独特的补充和辅助功能。软硬兼施、灵活性强、适应性强的治理模式符合我国食品安全治理的需要。食品安全教育软法治理的思路理应得到重视。

当前我国对食品安全教育法律制度的研究严重缺乏。

本书关注的重点是:我国有没有食品安全教育法律制度;食品安全教育法律制度与我国食品安全法律制度的关系;食品

[1] 张文显主编:《法理学》,高等教育出版社2003年版,第359页。

安全教育法律规范可否看成是软法的表现形式；在我国，食品安全教育法律制度没有得到应有关注的原因是什么；对国外的食品安全教育法律制度进行研究，试图发现食品安全教育法律制度的应然特征；将食品安全教育法律规范放在软法的视野下，通过对我国公众进行食品安全教育，加强公众参与；对食品企业的食品安全教育，发挥食品行业协会的作用，引导食品安全教育参与者遵守食品安全法律制度；引导公众对我国食品安全水平作出客观评价，提升公众对政府食品安全监管的认知度与满意度；在借鉴国外食品安全教育制度经验的基础上，对中国的食品安全教育法律制度的构建与完善提出建议。因此，从现实和理论的角度看，本书的选题有以下意义：

首先，本书的选题具有一定的前瞻性。食品安全教育的研究成果寥寥无几。由消费者（公众）食品安全信息缺乏引发的食品安全问题，由食品生产者、销售者的食品安全意识淡漠引发的食品安全问题及由食品安全信息不对称导致的食品安全问题的最终解决靠食品安全法律制度。食品安全法律制度的有效实施取决于食品安全参与者对食品安全信息的享有。食品安全教育不是简单的食品安全信息的“供给”。“自上而下”的食品安全信息监管和横向的监督不能满足生产者、消费者的食品安全信息需要。从满足食品安全参与者的需求出发的“自下而上”的食品安全信息“供给”，以及政府、食品生产者、消费者之间的食品安全信息交流是食品安全教育的核心。食品安全教育对提高国民的食品安全意识；预防食品安全问题发生；促进食品安全法律、食品安全监管政策的贯彻执行；提升一国的食品安全整体水平具有重要的积极作用。

其次，研究视角具有一定的新颖性。鲜有从法律角度探讨食品安全教育的文章。将食品安全教育法律规范放在软法视野下研究，不仅对食品安全教育制度研究，而且为食品安全监管

提供了一个新的角度。本书尝试运用“软法”理论对食品安全教育法律制度进行探讨。食品安全教育法律制度多是倡导性规范。由于制定和实施主体多元,食品安全教育法律规范的表现形式也多样。食品安全教育法律规范的实现不依靠国家强制力。以上这些特点使得食品安全教育法律制度具有软法属性。食品安全教育法律规范不依靠国家强制力实施的特点使人们误以为食品安全教育法律制度没有强制力,可以不执行,也使得食品安全教育制度没有得到应有的重视。本书尝试运用相关理论提出对我国食品安全教育法律制度重构的设想。食品安全教育法律制度可以辅助食品安全法律制度有效地实施。因此,在某种意义上说,本书所做的工作有利于填补食品安全法律制度研究的空白。

最后,对国外食品安全教育法律制度的实践进行归纳,试图探讨食品安全教育法律制度的应然特征,为中国的食品安全教育法律制度的构建与完善提供建议。今天世界上被认为是食品最安全的工业发达国家,都曾经历过假冒伪劣食品充斥市场、严重影响消费者利益、人们对该国的食品安全监管不满的时期。纵观他国的食品安全监管实践,在美国、日本、加拿大等一些工业发达的国家都是通过食品安全教育法律制度的实施,与其他食品安全法律制度的配合共同解决食品安全问题的。本书通过对他国食品安全教育法律制度措施的归纳与总结,以解决食品安全信息不对称的理论研究为依据,探索发现食品安全教育法律制度的一般性规律,用以指导我国的食品安全监管实践,具有一定的现实意义。