ISBN 978-92-79-85766-9

建立中国食品安全治理体系

华杰鸿、孙娟娟编

该项目由欧盟伙伴关系项目资助

建立中国
食品安全
治理体系

华杰鸿（Jérôme Lepeintre）、孙娟娟编

2018 年

该项目由欧盟伙伴关系项目资助

本书由欧盟资助。本书内容仅表达作者观点，并不代表欧盟委员会和欧盟驻华代表团的官方观点。

2018年5月完稿

欧盟委员会和任何代表欧盟委员会的个人都不对以下信息的使用负责。

欧盟卢森堡出版办公室，2018

© European Union, 2018
引用请标明出处。
使用欧盟委员会文件，请参照“决策 2011/833/EU（OJ L 330, 14.12.2011第39页）”有关规定。
使用不归于欧盟版权的照片及其他材料，请直接联系版权所有者。

纸质印刷	EW-01-18-490-ZH-C	ISBN 978-92-79-85767-6	doi10.2875/437451
电子版	EW-01-18-490-ZH-N	ISBN 978-92-79-85766-9	doi10.2875/321279

“本书由一众国内外专家执笔，勾绘了一幅中国食品安全体系的全景图，将帮助读者更好地了解中国食品安全监管环境”。

维泰尼斯·安德留凯缇斯——欧盟健康与食品安全委员

“中国日益有效地参与到粮农组织/世界卫生组织国际食品法典委员会这个国际公认的食品安全和质量标准制定组织的工作中来， 令我着实印象深刻。中国是一个非常复杂和独特的国家， 不熟悉中国体系的人很难理解其错综复杂的情况。这本书综合全面，不仅介绍了中国食品安全立法框架的具体规定，而且解锁了其基本原理和目标。我诚心向所有食品监管领域的同僚推荐这本书”。

阿维洛·奥钦·佩尔内特——高级食品安全专家（瑞士），2011-2017 年期间任粮农组织/世界卫生组织国际食品法典委员会副主席及主席

“食品安全权是人类基本的权利，也是人类尊严与基本价值共识。因此，保障食品安全权，推进食品安全治理是世界各国共同面临的挑战与使命。基于人类的价值共识，食品安全已成为全球性的议题，合作与分享是各国食品发展的共同趋势。鉴于此，中国不仅致力于保障本国和国际消费者的食品安全权，而且也不断推进和其他国家及地区的食品安全领域的交流与合作。为此，我们需要借鉴欧盟在内的其他国家和地区的食品安全治理经验，塑造食品正义，建立人类共享的食品安全合作机制。来自于中国的食品安全治理经验将丰富世界食品安全文化与制度。我相信，《建立中国食品安全治理》一书将提供了解这些中国经验和特色的契机”。

韩大元——中国人民大学法学院教授、中国人民大学食品安全治理协同创新中心执行主任

“本书是对目前中国食品安全监管框架的全面回顾和分析。中国是一个悖论重重的国家， 一方面拥有古老的历史， 另一方面又能够迅速落实相当大的变革。2010 上海世博会期间，我曾参与中国食品安全的相关培训课程， 当时就已感觉到中国当局对提升食品安全水平所抱有的坚定决心。我向对中国食品安全感兴趣的人强烈推荐本书”。

埃里克·普德列——前欧盟委员会健康与消费者保护总司食品安全主任

目录

作者简介 iii

致谢 v

序言 vi

第一章　概要 1

1.1. 食品安全与权利 1

1.2. 法律与食品安全 3

1.3. 中国关注与进展 5

1.4. 本书结构与致谢 8

第二章　法律：理念变革与法制创新 10

2.1. 食品安全治理理念的剖析 10

2.2. 食品安全法制建设的进程 14

2.3. 坚守食品安全的依法治理 23

2.4. 小结 24

第三章　标准：体系建设和制度安排 25

3.1. 食品领域内的标准作用及其分类 25

3.2. 食品国家安全标准的制定和修订 26

3.3. 食品安全国家标准的内容和执行 28

3.4. 中国标准的国际协调 35

3.5. 小结 36

第四章　监管：体制安排和机构演进 37

4.1. 改革开放前中国食品卫生管理（1949-1978） 37

4.2. 混合过渡体制（1979-1993） 38

4.3. 全面外部监督体制（1994-2002） 40

4.4. 科学监管体制（2003-2011） 44

4.5. 迈向治理现代化：新时代中国食品安全（2012 年至今）.....49
4.6. 小结.....54

第五章　有关食品安全监督管理的制度举例.....56
5.1. 许可审查.....56
5.2. 风险分级.....61
5.3. 抽样检验.....65
5.4. 案件稽查.....69
5.5. 小结.....73

第六章　有关食品安全社会共治的制度举例.....74
6.1. 食品生产经营者的首要责任和自我规制.....75
6.2. 作为食品安全治理工具的惩罚性赔偿：制度安排和实务挑战.....82
6.3. 媒体监督.....91
6.4. 投诉举报.....96
6.5. 风险交流.....104
6.6. 信用管理.....111

第七章　特定某类食品的安全监督管理举例.....117
7.1. 食用农产品.....118
7.2. 乳品质量安全.....125
7.3. 特殊食品：以注册和备案管理制度为例.....132
7.4. 进出口食品.....145
7.5. 新食品原料.....155
7.6. 网络食品：以网络餐饮为例.....162

第八章　食品安全国际合作：中国与欧盟的特殊关系.....171
8.1. 大危机带来大变革.....172
8.2. 欧盟与中国的双边合作.....180
8.3. 多边合作.....189
8.4. 中欧农业食品贸易.....196
8.5. 小结.....202
附件：中国食品安全管理——玛氏全球食品安全中心概览.....204

作者简介

（以姓名首字母的顺序排列）

阿比盖尔·史蒂文森（Abigail Stevenson）：玛氏全球食品安全中心主任。伦敦大学学院获得营养学博士。

丁冬：美团点评法务部高级研究员，2011 年起开始专注食品安全法治研究，曾供职于上海市食品药品监管系统和国家食药总局法制司。

丁宁：国家食品药品监管总局高级研修学院博士后，参与国家食品药品监管总局风险预警课题研究。

樊永祥：国家食品安全风险评估中心研究员、国际食品添加剂法典委员会主席。工作领域为食品安全国家标准管理，曾参与《食品安全法》等食品安全法律法规的制订，主持起草多项食品安全国家标准，并代表中国参与多项国际食品法典标准制定工作。

郭利亚：河南科技学院/河南省种牛遗传性能测定中心（国家奶牛产业体系郑州综合试验站）博士，主要从事牛奶质量安全与风险研究。

胡颖廉：国家行政学院副教授，研究领域为社会治理、政府监管。著有《食品安全治理的中国策》等。“十三五”国家食品药品安全规划专家组成员。

华杰鸿（Jérôme Lepeintre）：2012 年至 2018 年期间任欧盟驻中国代表团农业、卫生和食品安全部公使衔参赞。兽医，拥有科学博士学位和公共管理学位。自 1997 年以来任职于欧盟委员会，主要负责国际关系领域。

蒋红瑜：中国医药报记者，从事食品药品安全新闻报道，曾参与 2017 国际食品安全大会、2016 食品安全周、双安双创等国内重大会议报道。

焦阳：国家质检总局标准法规研究中心处长、高级工程师。从事国内外食品安全技术法规的研究，参与构建进出口食品安全治理体系的建设。

龙璐：北京市食品药品监督管理局主任科员。曾担任国家总局 2015 年食品安全监督抽检不合格食品核查处置卷宗评审工作组成员和北京市食品立法小组成员。

华梅（Mercedes Révy）：2015 年任职于世界卫生组织中国办公室食品安全官员。

孙娟娟：中国人民大学食品安全治理协同创新中心研究员，国家食品药品监督管理总局食品安全普法宣讲团讲师。曾参与欧盟食品法Lascaux项目，中国《食品安全法》、《农产品质量安全法》等法律修订。

田凤：农业部管理干部副研究员，研究农业法律，农产品质量安全法等。参与编写多种农产品质量安全监管相关著作，为农业部农产品质量安全法修订小组成员，兼任中国农业经济法研究会组织委员。

王旭：中国人民大学法学院教授，研究领域宪法学、行政法学、食品安全的法律与治理，曾主持课题《食品安全监管企业第一责任制度研究》，《食品安全法律体系建设研究》。

邢航：国家食品安全风险评估中心研究实习员，工作领域为食品安全国家标准管理。

熊丙万：中国人民大学法学院助理教授，民商事法律科学研究中心副研究员。主攻财产法、合同法，法律和经济，以及由互联网促进的经济发展研究。

徐景和：法学博士，曾于前国家食品药品监督管理总局各职能部门担任多个领导职务。

张萍萍：过去十年任职于世界卫生组织中国办公室食品安全官员。

张守文：哈尔滨商业大学原副校长、教授、博士生导师，国家食品药品监管总局食品安全法修订专家、食品安全风险交流专家、食品安全普法宣讲团讲师、特殊医学用途配方食品和婴幼儿配方乳粉产品配方注册审评专家。

赵忠学：吉林省长春市人民政府食品药品监督管理局主任科员，吉林大学行政学院行政管理专业博士研究生在读，研究方向为法治政府与社会发展，食品安全规制。

致谢

在此我十分感谢所有的作者和我的联合编辑孙娟娟，感谢他们愿意分享其在各自领域积累的经验和知识。对本项目而言，很重要的一点是诸多作者都直接从事食品安全的相关工作和研究，也因为如此，他们对于本书的贡献使得其内容并非仅仅只是纸上谈兵。

我同样也想特别感谢迪锐思（北京）咨询有限公司的鲁宜昕和成博乐（Alessio Petino）经理，在成书日程异常紧张的情况下加班加点，且总能在需要的时候找到富有建设性和创意的解决办法。如果没有他们的敬业精神，该项目不可能完成。

我同样也想衷心感谢欧盟驻华代表团给予的支持：欧盟代表团驻华代表团驻华大使史伟、我最紧密的农业和健康处同事邓励科（Nicolas Dandois）、柯林马（Markus Klingler）、王欢，总部设在布鲁塞尔的欧盟委员会的各级领导，特别是桑德拉·佳莉娜（Sandra Gallina）、迈克尔·斯堪奈尔（Michael Scannell）、约翰·克拉克（John A. Clarke）、科恩·范戴克（Koen van Dyck）、安德烈·迪奥尼西（Andrea Dionisi）、塞西尔·毕罗（Cécile Billaux）以及沃尔夫·迈耶（Wolf Maier）。

我还要特别感谢中国欧盟商会的张子婷女士。不仅是对此书，还是对中国食品安全相关的更广泛事务，她都给予了我无可替代的支持和帮助。

最后我想感谢我的妻子华梅（Mercedes Révy）女士从始至终对我的鼓励。她不仅一直给予我灵感和动力，而且在此项目的各个方面都为我提供了无价的支持。

我真诚希望该著作可以帮助很多有需要的人士，包括与中国食品安全监管打交道的人们、出口国的政府官员们、律师、法规事务管理者、游说者、媒体记者、学者、消费者和其代表，等等。这本书献给他们。

华杰鸿

2018 年 5 月，北京

序言

粮食安全一直是中国领导人关注的一个主要问题。作为世界上人口最多的国家——目前中国有 14 亿人口，中国正面临着一个众所周知但较为棘手的问题：在只拥有世界上 12%的可用土地和 9%的水资源的情况下，如何养活世界上 21% 的人口呢? 与此同时，城市化也给中国带来了更多的挑战。在 1950 年，中国只有 13%的人口居住在城市中，而今天这个数字已经超过 50%。城市化的进程使得土地无人照料。不仅如此，随着中国生活水平的提升，中国百姓饮食习惯也有所转变，这也带来了更多的问题。总的来说，中国食品在供应数量、供应范围和供应质量上所面临的一系列问题是中国最严峻的挑战之一。

贸易可以帮助中国解决这一难题：中国对于粮食出口国来说是全球最大市场之一。中国日益增长的粮食需求不仅为世界各地的农民和生产者创造了机会，而且也为农产品的全球价格奠定了基础。通过贸易往来，中国与欧盟逐渐成为关系紧密的贸易伙伴。中国，包括香港地区在内，已成为欧洲食品和饮料的第二大出口市场，市场总价值为 160 亿欧元，在 2017 年这一数字占据了欧盟食品出口总量的 12%。

但粮食安全离不开食品安全的保障。从“地沟油”事件到三聚氰胺牛奶，再到被污染的草莓和人工肉，中国发生了一连串食品安全事件。这些丑闻引起了国内消费者的极大担忧，消费者非常希望政府能够解决这些问题。

但在中国的一个特点，那就是食物生产线非常分散，许多中间生产者很有可能不符合生产规定。中国拥有着数量庞大的小型食品生产和加工商，其中 98%员工不到 10 人，这使得政府难以监督和管制。

2008 年，在三聚氰胺丑闻曝光后，食品安全的形式已经迫在眉睫了，政府立即意识到，是时候重拳出击改变食品安全的现状了。

食品改革和食品安全新法律出台的速度大大加快：新食品安全法在 2009 年出台，并且在 2015 年大幅重修，于 2011 年建立了风险评估机构， 在 2013 年 3 月建立国家食品药品监督管理总局，在 2018 年 3 月，将其职责拆分合并归入国家市场监督管理总局中，将国家质量监督检验检疫总局的出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署。

而欧盟从一开始就密切关注这一系列的改革进程，并通过中欧贸易项目、达成伙伴关系、提供完善的食品安全培训等方式，给中国的改革分享经验和方法。

10 年后，在 2018 年的春天，政府进行了大规模机构改革，这也成为回顾历史一个很好的时间点。我们可以回顾之前所做的一切，也可以分析当前中国食品安全立法框架，了解它的优点和缺点，让我们可以在未来几年能够更好得进行双边合作。这也正是这本书目

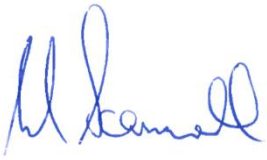
的：书中的一系列章节，涵盖了食品安全的各个方面，包括食品安全标准的介绍和法律法规的介绍，本书全部由专家团队撰写，大部分是来自中国的专家。书中对整个食品安全体系进行了客观的描述和分析，使得读者能够更好地理解其发展背景和基本原理。读者将会发现中国与欧盟有许多相似之处，因为欧盟也在 20 年前重建了食品安全立法框架。食品安全在中国、欧盟乃至全世界都是长久存在的问题。一旦新的挑战和危险出现了，就需要不断地调整监督管理体系来保护消费者的健康，才能为人们拥有更多的消费选择创造条件。

如今，随着全球化的进程，世界贸易体制实现了自由化。随着跨国和跨洲的合作生产以及电子商务的蓬勃发展，食品安全造成的影响也正在跨越国界，形成前所未有的态势。因此只有通过国际合作，才能有效地解决食品安全问题。在联合国粮食及农业组织、国际食品法典委员会、世界卫生组织和世界贸易组织等国际平台中，我们应集中自身的精力、时间、创造力和充分的资源，来建立一个能够养育我们世世代代的食品安全管理框架。

我们真诚希望这本包含了中英文版本的免费电子书，能够增强人们对欧洲的了解，促进中欧之间的合作，能够让积极参与中欧食品安全监管和生产中的人们都一直秉持着两种观念，既要支持我们的双边贸易和两国经济发展，也要保护消费者，对消费者要保持一贯以来负责任的态度。

约翰·克拉克
（John A. CLARKE）
国际事务部主任
农业与农村发展总司
欧盟委员会

桑德拉·佳莉娜
（Sandra GALLINA）
副总司长
贸易总司
欧盟委员会



迈克尔·斯堪奈尔
（Michael SCANNELL）
食品链、利益攸关者与
国际关系主任
卫生与食品安全总司
欧盟委员会

第一章　概要

孙娟娟*

在中国，有“早起开门七件事，柴米油盐酱醋茶”一说，这表明了饮食对于中国人而言的重要性。也因为如此，“国以民为本，民以食为天”这一说辞不仅在于指出食品作为民生诉求的客观事实，也强调了国家在治理中，从经济、政治、法律、文化等多维角度关注食品问题的必要性。而且，因为食品安全问题的凸显，“食以安为先”的补充也说明了安全保障成为了食品规制的底线要求。毋庸置疑，各国都面临着“吃得饱”、“吃得安”、“吃得好”等各种食品规制的挑战，但因为经济社会发展的背景差异，以及政治法律的体系不同，在应对包括食品安全在内的各类食品问题时，也有着历时性和共识性的同与异。鉴于此，中国对于食品安全的重视，并强调从规制到治理的转变，不仅可以作为观察窗口，来了解食品安全政策和法律以及各类制度的演变进程和配套完善，也可以通过这一个案的深度聚焦，为从事法律、食品、中国研究或对这些议题感兴趣的读者，提供丰富的素材。

1.1．食品安全与权利

食品有着生杀予夺的可怕力量。① 确保食品的安全性，决定着这一力量是惠及人类还是危及人类。对此，食品安全是什么？尽管答案可能因为领域、专业、经验的差异而观点不同，但一个共识是：食品安全很重要，因为这关系着人类自身的健康和生命安全，且因此而具有历史、政治、经济等层面的意义。也因为如此，食品安全，以及如何保证食品安全可以是一个宏观的议题，包括一个国家的食品政策和法制建设，并可关联“国家之上”的国际协调和“国家之下”的多元利益主体参与。② 但是，需要在此指出的一点是，基于问题导向的食品议题，其是一个多中心的议题。

一方面，除了食品安全，与食品供给直接相关的议题还包括粮食安全、食品营养、食品质量、食品欺诈等。概要来说，粮食安全是从数量的角度强调通过保障充足的粮

---

* 中国人民大学食品安全治理协同创新中心研究员，国家食品药品监督管理总局食品安全普法宣讲团讲师。曾参与欧盟第七框架计划之欧盟食品法 Lascaux 项目，中国《食品安全法》、《农产品质量安全法》等法律修订。著有《食品安全比较研究——从美、欧、中的食品安全规制到全球协调》，译作《欧盟食品法》、《欧盟法律汇编》等。

① 比·威尔逊：《美味欺诈》，周继岚译，三联书店，2010 年，第 II 页。

② 孙娟娟：《译序》，《食品安全等于行为》（Food Safety = Behavior），弗兰克·扬纳斯（Frank Yiannas）著，孙娟娟译，科学出版社，2018 年。

食以及多样的非粮食食物供给以消除饥饿和解决营养不良。而随着饮食习惯的改变，营养不良的问题也不再仅仅只是营养不足所引发的健康问题，同时也包括了营养过剩导致的慢性食源性疾病。此外，消费者对于饮食的诉求，也不再仅仅只是果腹、温饱、安全这些基本诉求，而是在消费升级的基础上，日益突出差异化、个性化的饮食偏好。诚然，涉及食品安全、食品质量的欺诈并不是一个新问题。但是，随着食品供应链范围的延伸和复杂化，食品欺诈业已成为新的全球性问题。① 在这一饮食变迁和问题交错的进程中，自二十世纪八十年代以来，多发的食品安全问题凸显了食品安全的重要性，并使其成为一个独立的规制课题，② 但是，对于整个食品体系(food system)而言，其与其他的食品问题，如粮食安全、食品质量、食品营养等的关联性意味着作为该系统的一个问题要素，其解决之道不仅受到食品体系整体性以及其他问题要素的制约，同时也会反过来影响其他问题要素的解决方案以及食品系统整体功能的发挥。

另一方面，当食品供应链的变迁构成治理食品问题的微观背景时，食品问题的解决也不能脱离社会经济、环境、文化等宏观背景。因为，将食品问题置于上述大背景中进行综合分析有助于了解食品问题产生的原因以便针对性的铲除引发问题的根源。而且，食品政策和法律的制定也会考虑经济、社会、文化、环境等因素。例如，当科学的作用在于趋同各国的食品规制时，文化差异是美国和欧盟在推行巴士消毒奶、牛类饲养中使用激素和发展转基因食品方面未能达成一致的根源所在。此外，社会经济、环境和文化的宏观背景与食品供应链这一微观背景的相互作业也会产生新的食品或跨领域问题，进而需要系统的思维加以全面的剖析。例如，当论及食品安全和健康安全时，也需要一并考虑“同一健康”这一新的健康理念。“同一健康”理念的提出是基于21世纪初人畜共患病爆发的背景。鉴于动物健康与人类健康的关联性，以及在预防这些健康问题时所需要的跨学科合作，“同一健康”的理念强调了人类、动物、环境、健康的关联性，进而为各学科、各国际组织之间致力于解决食品安全、气候变化等问题提供了合作治理的方式。③

在上述背景下，食物权的提出不仅通过人权的设定保障了饮食这一基本需求的实现，同时，也为国家涉足食品领域的监管提供了一个依据，并对监管机构可能做出的不利于这一权利的决策予以了限制。就食物权而言，其不仅仅是一项免于饥饿的权利，也是一项确保获得适足食物的权利，并整合了上述对于饮食数量、质量等不同的诉求。

---

① Jeffrey C. Moore, John Spink and Markus Lipp, Development and application of a database of food ingredient fraud and economically motivated adulteration from 1980 to 2010, Journal of Food Science, 2012, 77(), pp. 118.

② Juanjuan SUN, The evolving appreciation of food safety, European Food and Feed Law Review, 2012, Volume 7, Number 2, pp.84-90.

③ 孙娟娟：《食品安全的立法发展：基本需求、安全优先与“同一健康”》，载《人权》2016 年第 5 期，第 71 页。

就这一 “适足食物权”而言，作为一项基本权利，其是指人人都可以获得充足、安全且营养的食物，从而可以过有尊严的生活。概要来说，“足食”（adequate food）作为一项权利，其强调了适足性（adequacy）、可得性（availability）和可及性（accessibility） 这三个关键的因素。其中，“适足性”要求食物能从数量上解决饥饿和营养不良的问题，同时也应从质量上保障没有有害物质会对人的健康产生危害。“可得性”则是要求确保食物可由农业劳动所得，抑或食品供应链中的购买所得。“可及性”既强调个人的食物所需不应损害其他诸如得房、教育等权利，也强调人人可以获得食品，尤其是儿童、老人等特殊群体抑或自然灾害等特殊情形下的可及性。然而，现代食品生产和分配体系过程中存在的不公平，不透明等问题，使得该权利在实现的过程中遇到了诸多困难。① 由此而来的挑战涉及到粮食安全、食品营养、食品安全、食品质量等不同的问题。相应的，国家有尊重、保护并实现上述权利的义务，进而也需要借助政策、法律等工具来应对各类不同的食品问题。

一如上文所述，食品安全并不是当下才有的问题。但是，因为食品安全问题的凸显，食品安全相关的立法、规制和治理日益受到重视。在这个方面，食品规制的初期目标往往着眼于供给的数量保证。而即便通过卫生条件的监管来确保食品的食用安全，也会因为经济因素的考量而将安全保障作为次要的规制目标。直到食品安全问题的持续出现，食品的安全规制才受到重视，并进而使其脱离于食品的数量、质量规制，成为了一个独立的风险规制领域。作为时代背景，在现代技术风险所促成的风险社会中，大多数的消费主体往往是通过购买获得进入食品供应链中的食物，其专业知识的鸿沟和食品信息的劣势无法使其有效管理食品不安全导致的健康风险，而食品生产的集中化、规模化、技术化也加剧了上述风险的危害性，如危害一旦产生后波及范围广、新技术又存在科学不确定性等。对于这些不受个人理解和控制的公共风险，需要通过政府规制将公共风险维持在一个可接受的程度上，从而在食品安全权的实现中保护主体免受这一公共风险的健康危害。有鉴于此，在保障食品安全的过程中，国家更多的是采取积极的行动，通过风险的规制与治理保障食品安全。在这个方面，通过一部基本的食品安全法，确定风险管理的法律制度以及相应的监督管理体系已经成为通行的做法。

1.2. 法律与食品安全

作为一种社会控制，法律是社会的写照，其功能在于维持社会秩序。如此，法律的首要功能在于规制并限制个人在与他人交往时的行为，而法律本身则反映出了当下

① 孙娟娟、杨娇：《适足食物权及相关概念的法制化发展》，载《人权》2017 年第 3 期，第 88-104 页。

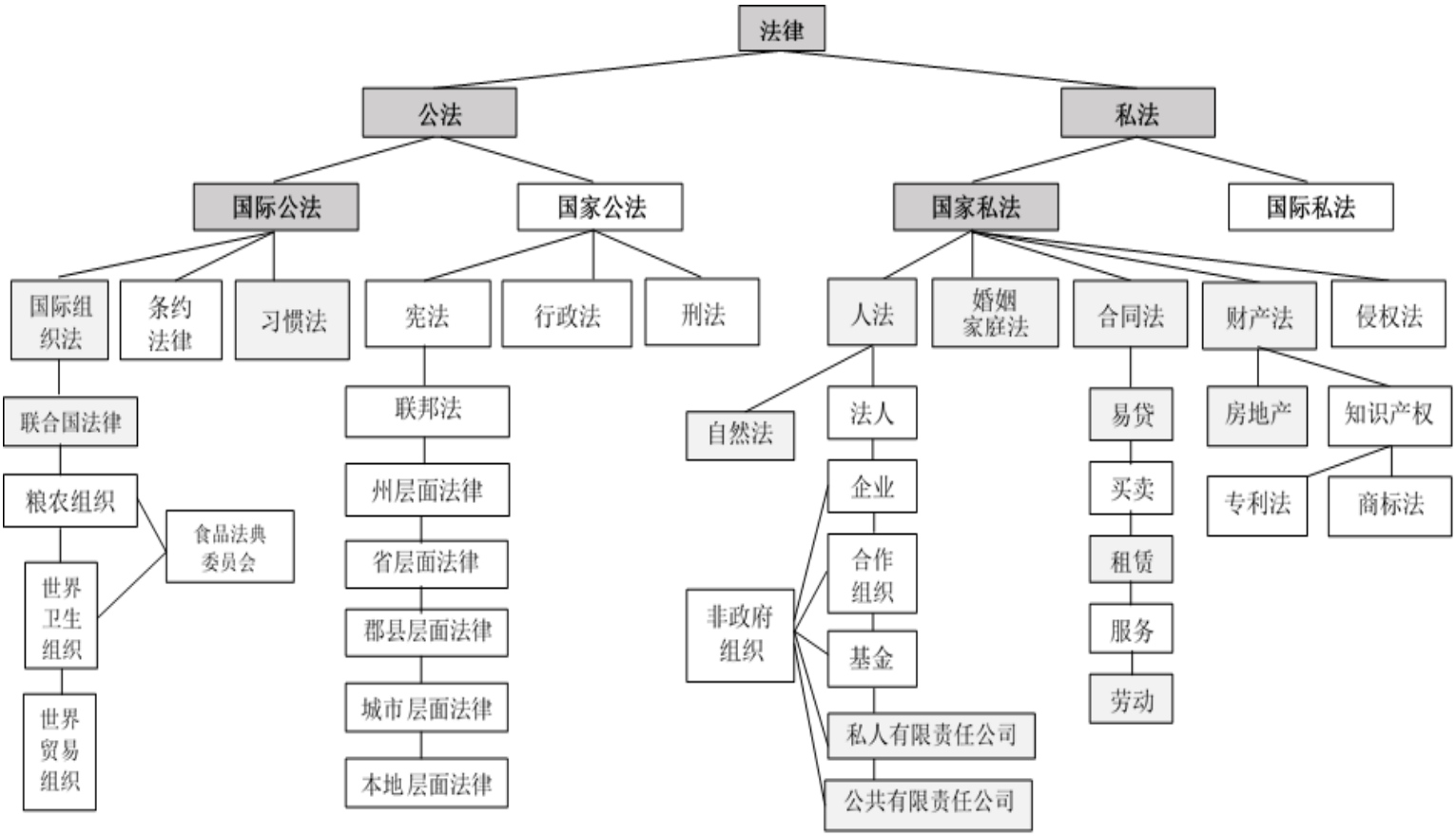
的智力、社会、经济和政治情况。有鉴于此，要应对食品供应链中不断出现的挑战，针对食品安全的规制必须首先确保有关食品安全法律的与时俱进性。

作为一种行为规范，法律是指针对不同人类行为所设置的限制要求，以管理人们应当如何行为的规则。① 就不安全食品不得入市销售的规则而言，其并不是指入市销售不安全食品不会发生，而是指其不应该发生。为此，将食品流通到市场的主体具有安全保障义务。同理，尽管有上述的规则要求，也会有规则明确要求应当的作为，来应对将不安全食品流入市场的后果。这个意义上的法律是通过对我们社会上的权利和义务的设定来防止和解决争端。一般而言，法律可以私法和公法的两分法加以区别。私法是指那些并不具有公权力或者不执行公权力的当事人之间的关系，一个重要划分是区分财产法、合同法和侵权法等。公法所涉及的是具有公权力的公共机构之间的关系，且进一步分为宪法、行政法和刑法。诚然，法律以国家法律为主，且通常被分为两个体系，即普通法系和大陆法系。但随着全球化的兴起，除了法系之间的相互借鉴，国际层面的法律协调也在不断推进，典型的便是与世界贸易组织相关的国际经济法发展，这期间也关联到了国际食品贸易规则的一体化，尤其是《实施动植物卫生检疫措施的协议》和食品法典委员会的作用。

具体到食品安全法律及其发展，在相当长的一段食品安全立法时期中，立法模式都是食品安全问题导向型，即根据发生的食品安全问题制定或调整相关规定。对此，经验表明：这一头痛医头脚痛医脚的立法方式并不足以在食品安全问题频发时确保公众健康。正因为如此，中国在三聚氰胺事件后，对其食品安全立法进行了彻底的改革，其特点就在于通过引入一部基本法整合食品安全相关的法律。也就是说，当行政法规、地方法规和部门规章等不同层级的食品立法构成食品安全法律框架时，食品基本法的作用是为这一法律框架提供法律基础。而且，作为一部基本法，如《中华人民共和国食品安全法》（下文简称中国《食品安全法》），它的意义在于明确将公众健康作为食品安全法律的首要目标，并强调从风险管理的角度确保食品安全。就后者而言，作为关联科学的监管领域，食品的风险判断和管理需要以科学为基础，进而通过风险评估来确认风险及其危害的性质、程度和范围，并在此基础上，采取相应的风险管理措施。期间，无论是了解专家的科学意见，还是利益相关者的诉求以及公众的风险认知，都要为这些不同群体的参与提供渠道，并将相关的信息告知他们。在此，风险管理、风险评估、风险交流三个职能一并构成了结构化的决策体系，即风险分析，并业已成为食品安全法的一项基本原则，以确保食品安全监管的科学性和民主性。相应的，中国食品安全立法也先后引入风险评估和风险交流制度，并明确了风险管理为法律原则。

---

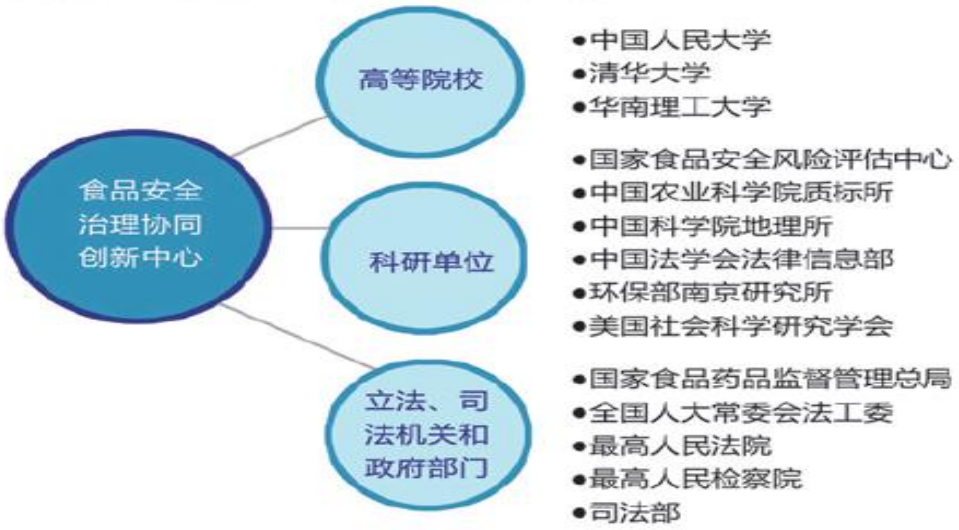
① Bernd van der Meulen (eds), European Food Law Handbook, Wageningen Academic Publishers, 2014, p. 54。有关法律架构的图片也是转引自此书。



此外，作为一个热点话题，对于食品安全的关注也包括了法学界在各传统部门法的基础上对食品安全相关法律所开展的个案研究，并逐渐使其具有了“跨学科”的特点。而这一特点不仅是指法学研究内部的学科跨越，如行政法、经济法和刑法等之间的协作，也包括了法学与经济学、社会学和管理学等社会学科之间的跨越，随后的发展也会看到自然学科在上述研究中的一个协同作用。值得肯定的是，“食品法”已经作为一个独立领域法，在诸多国家兴起。对于中国，既有的学术研究也展现了在问题导向的同时，有关食品安全法律研究业已具有了与时代俱进、与世界接轨的价值。例如，正是考虑到食品法的兴起与发展，笔者所在的中国人民大学食品安全治理协同创新中心不仅通过新设学科、协同研究的创新推动该领域法在中国的发展，同时也借助域外合作为上述的工作提供智力支持和经验借鉴。

1.3．中国关注与进展

就食品之于中国而言，粮食安全、食品安全、食品质量、食品营养、食品欺诈等，都是中国高度关注且不断完善治理的议题。比较而言，鉴于中国的人口基数，粮食安全的保障历来受到重视，而食品营养、食品质量和食品欺诈等问题也日益受到关注。就本书写作聚焦的食品安全而言，一个深刻的教训是：在关联公众和消费者生命及健

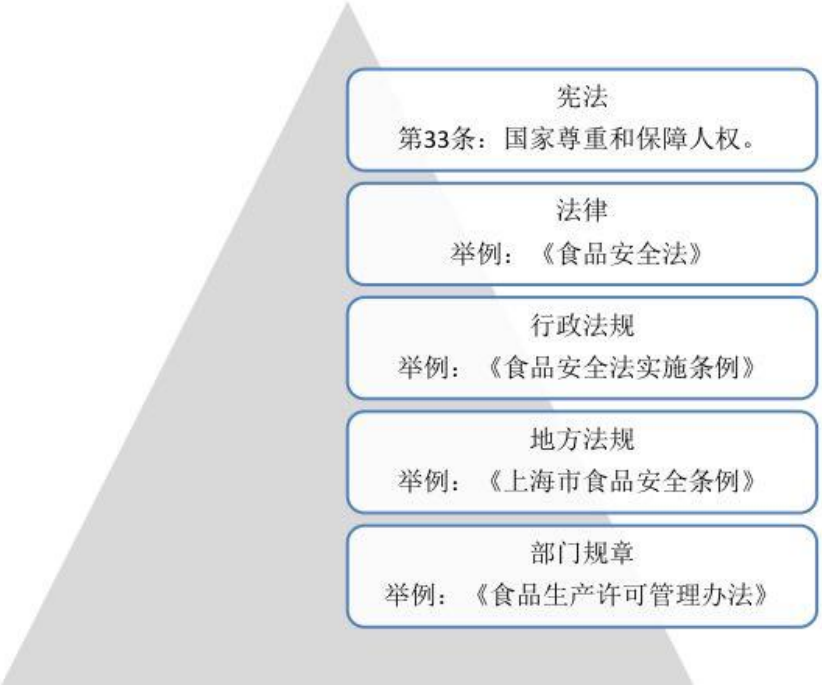


康安全的治理中，一旦出现国家干预的失灵，那么就会损害消费者对于食品行业的信心以及对国家公共治理的信任，且不仅是本国的消费者，也包括由于食品贸易全球化而带来的国际消费者。因此，中国对于食品安全的治理关注之高可谓前所未有，而目前的立法规制也是“史上最严”。

鉴于本书的写作是从法律制度聚焦于中国食品安全治理，首要的宏观背景便是中国法治建设的推进。目前，中国正在推进国家治理现代化的伟大目标，而实行法治是实现国家治理现代化的必然要求，因此，要将法治作为治国理政的基本方式。在这个方面，中国共产党第十九次全国代表大会上的报告提出：坚定不移走中国特色社会主义法治道路，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。就中国法律体系而言，由于位阶差异所构成的阶梯状由上至下依次为宪法、法律、行政法规、地方性法规、行政规章。① 这些法律规范的差异表现为这些立法性规范文件在立法主体、立法程序和规范事项等方面的不同。而且，法律效力的等级意味着当法律规定发生冲突时，应当遵循上位法优于下位法的原则，即所有的法律法规都不得和宪法这一最高法相抵触，抑或作为下位法的部门规章不得违反作为上位法的法律与行政法规。此外，鉴于地方行政的具体情况和实际需要，省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会可以制定地方性法规，

① 由于行政规章可进一步细分为部门规章和地方规章，因此，地方性法规和行政规章的位阶是相对的，且没有明确的法律规定。其中，地方性法规是地方国家权力机关制定的，在其所辖行政区域有效；部门规章是由国务院部门制定的，在全国范围内有效。在适用的地域范围内，部门规章大于地方性法规，但是，地方性法规可以作出减损公民、法人或者其他组织权利或增加其义务的规定，而部门规章则不得创设权利义务。参见：陈国刚：《论设区的市地方立法权限：基于《立法法》的梳理与解读》，载《学习与探索》2016 年第 7 期，第 81-86 页。

但不得与宪法、法律、行政法规相抵触。值得一提的是，随着立法权限的下放，设区的市可对城市建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项，制定地方性法规。



在上述背景下，强调法治思维作为中国食品安全治理的突出特点，就显得尤为重要。事实上，到食品安全这样的具体领域治理，国家也高度重视运用法治思维和法治方式进行治理。例如，对于食品安全，中国国家主席习近平业已指出，坚持最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，增强食品安全监管统一性和专业性，切实提高食品安全监管水平和能力。对此，其应以法律、法规和规章作为载体，以制度形态表现出来。相应的，全国人民代表大会常务委员会、中华人民共和国国务院和中华人民共和国国家食品药品监督管理总局（下文简称食药总局）① 投入极大的精力修改《食品安全法》、《食品安全法实施条例》。在《食品安全法》实施之后，当时的主管部门食药总局又制定或者修改了落实食品安全法的规章，完善相关的制度和工作规范，力图形成保障食品安全的法律体系，就是在食品安全领域实行法治治理的集中体现。②

其中，食品安全法的制定和修订为食品安全的监管奠定了法律基础，并突出了预防为主、风险管理、全程控制、社会共治的治理原则。相应的，针对治理的主体、内容和工具构建了许多的制度要求，以细化上述的原则要求。例如，要求食品生产经营者承担首要责任，建立风险交流、投诉举报、十倍赔偿、行刑衔接、信用管理等制度。

① 在 2018 年的机构改革中，该机构已经重组，具体可以参见第 4 章的论述。

② 胡锦光：《以法治思维规范食品安全治理》，载《中国食品安全报》，参见 http://www.cfsn.cn/2013-11/13/content_160887.htm。

此外，食药总局的各类规章制定、以及关联部门的协同行动，如卫生部门对标准的清理和完善、农业部门对《农产品质量安全法》的修订等，都为中国食品安全的监管提供了严密的法网，进而实现食品安全监管的“四个最严”要求。

此外，强调社会共治也已经成为中国应对食品安全的重要特点。过去，以控制命令型为特点的规制是指政府借助公权力干预私人的市场行为，以便保护公众健康等公共利益。但是，各国规制改革的推进说明了不断强化的政府规制已经阻碍了市场机制在资源配置方面的作用，而且，对社会组织的严厉管控也不利于社会自治的发展。不同于此，治理的特点在于作为一个持续的互动管理过程，除政府以外的公共机构和私人机构，也可以因为公众认可其权力的行使而在不同的层面成为权力中心，进而协调其锁定的集体行动，实现利益的共享和责任的共担。正因为如此，在食品安全领域提出社会共治，也是希望社会各个主体可以共同参与的食品安全的治理活动。而且，强调食品安全的社会共治，本身也与领域特征相关。事实上，无论是食品的供应还是食品的监管，都涉及到众多不同的主体，例如包括生产者、加工商、零售商在内的多元利益主体，以及多部门模式下的官方监管。换而言之，分工导致的职责空缺抑或重叠使得人人有责却也人人无责，而最为常见的就是食品从业者之间的责任转嫁以及主管部门以缺位、错位等理由来推诿自己的责任。鉴于此，立足于从农场到餐桌的全程管理，强调食品安全是一种共享的责任，被视为改进食品安全工作的一项原则。相应的，社会共治的目的在于社会共享。① 食品领域所有的社会主体如果都能够负起自己的社会责任，实际上就是对自己负责。就处于全产业链中任何一个环节的生产销售企业而言，生产销售安全的食品，就是对自己企业负责，这样的负责任的企业才有未来，才有发展的空间。政府的食品监督管理部门能够认真履行自己的监督管理责任，就是履行自己的社会管理责任，就是对自己的社会公信力负责。就任何一个消费者而言，在自己每天的食品消费过程中，能够真正监督食品生产销售企业的食品安全，就是对自己健康、生命负责。更为重要的是，对于这一共享的责任和共治的途径，中国业已在食品安全的法律中构建了从义务到问责，且包括行政、刑事惩罚和民事赔偿在内的责任体系。在此基础上，投诉举报、风险交流、媒体监督等制度安排也为各类社会主体参与食品安全的治理提供了渠道和利益保障。

1.4. 本书结构与致谢

鉴上，本书的写作共分为 8 个章节。本章从法律的角度，简要介绍了食品安全有关的理论发展、立法改进、制度配套和中国关注。在此基础上，第 2 章将围绕中国食

① 胡锦光：《唯有社会共治才能保障食品安全》，2017 年 4 月 1 日，参见 http://www.chinafoodsecurity.com/article/?id=828。

品法制完善和法治推进的核心内容，重点介绍基于“治理”理念的创新和中国经验；第 3 章则是继续从法制的角度介绍食品安全标准，因为在中国，其是强制性国家标准，并直接影响到食品安全的执法和司法。第 4 章是从监管体制（regulatory system）角度，论述了中国针对食品安全监管的组织安排，包括历史变迁和当下结构。第 5 章至第 7 章则是针对中国食品安全治理的“选择性话题”，分别从官方的监管制度举例、共治的参与制度举例和具体的食品种类举例介绍相关的制度安排与中国经验。第 8 章则是从一个域外的视角，论述了欧盟和中国在食品安全监管演变中的相似经历，尤其是由食品安全问题所引发的针对立法和机构以及监管的深度改革，以及在这个进程中，欧盟和中国之间的合作和互动。

作为本书的一个特色，专业性同时体现在议题的选择和作者的邀请方面。笔者从事食品安全法治研究十年有余。有幸的是，2008 年中译了欧盟的官方报告《欧盟食品安全 50 年》，为中国食品安全的监管改革提供欧盟经验。2018 年，又在欧盟的支持下，汇编《建立中国食品安全治理体系》一书，为欧盟和更多国际读者介绍中国经验。对于中国，借助食品安全法律修订和实施评估的经历，笔者也是颇为熟悉这些年来中国食品安全法治的历程和变迁，尤其是在国内实务、域外经验、国际要求的多重压力和挑战下，如何确保中国食品安全治理的与时俱进性，这包括了理念、立法、制度等多个方面的改革和创新。因此，本书的架构和议题的选择不仅是当下中国食品安全治理推进中的重要议题，也因为先进性而对其他国家具有启发意义。

同时，每一个议题的写作邀请都考虑了作者的背景，以体现写作的专业性。通过开篇呈现的作者简介，可以看到，在参与写作的领导、前辈和朋友们中，有长期从事相关理论研究和实务调研的学者，直接参与立法的政府研究机构人员和实务人员，此外，还有来自于媒体、企业、域外的专业人士。在此，作为本书的主编，特别感谢每一位作者在百忙之中接受这次写作的邀请，并积极配合笔者安排计划、调整内容和完善形式。就本书的出版而言，特别致谢欧盟驻华代表团农业、卫生和食品安全事务公使衔参赞华杰鸿先生，可以说，没有前期的研究探讨和后期的项目规划，这样一本介绍中国食品安全治理的著作也不会从设想走向付梓。而也因为如此多的写作参与者，本书的写作本身就体现了食品安全的社会共治诉求，即食品安全治理的研究在呈现跨学科、跨专业、跨领域的特点时，相关研讨和实务推进也需要不同主体之间的参与和合作。当然，食品安全的相关研究是一项长期任务，任重道远。对于因为篇幅所限没有提及或者深入的议题，如追溯体系，有机食品等，也会借助持续的深入研究和新的机遇，为有兴趣的读者提供中国在这些方面的制度安排和创新思路。

第二章　法律：理念变革与法制创新

徐景和*

食品安全直接关系广大人民群众的身体健康和生命安全，关系经济发展、社会和谐和国家形象。近年来，围绕着如何完善中国食品安全监管体制，全面提高食品安全保障水平，专家学者对中国食品安全问题进行了多方面的研究和思考。随着研究的深入，人们逐步认识到，从食品卫生、食品质量到食品安全，从具体监管到综合监督，这绝不仅仅是内涵外延的简单调整，而是食品安全治理理念的深刻变革，它标志着食品安全治理新时代的到来。①

2.1．食品安全治理理念的剖析

理念，通常是指人们经过长期的理性思考及实践所形成的反映事物运动规律的指导思想、根本目标、核心价值等。一般说来，理念具有基础性、根本性、核心性、终极性等特点。对于中国，自改革开放以来，中国从农业社会向工业社会、从封闭社会向开放社会、从传统社会向现代社会快速转轨，取得了举世瞩目的成就。然而，全面完成转轨，实现历史跨越，还需要进一步放眼全球，解放思想，把握规律，更新观念。具体就食品领域而言，随着经济全球化和贸易自由化步伐的加快，食品安全问题已凸显成为中国乃至国际社会共同面临的重大社会问题。在这场关乎人类生存与发展的考验中，国际社会正在进行着一系列的变革与创新。这些变革和创新，概括起来，主要是治理理念、治理法制、治理体制和治理机制四个方面。其中，最为重要的就是治理理念的变革与创新。在这个方面，中国《食品安全法》明确了中国食品安全的治理理念、治理体制和治理制度等，应当说，食品安全治理的大战略和大格局已初步确定。

2.1.1．全程控制的共识和方法

就这一食品安全治理新时代的理解而言，首先可以从食品供应链的全程控制加以把握。食品生产经营包括种植、养殖、生产、加工、贮存、运输、销售、消费等诸多

---

* 法学博士，先后担任过国家食品药品监督管理局食品安全监察司副司长、食品安全协调司副司长、办公室副主任、国家食品药品稽查专员、食品安全监管司司长、国家局信息中心主任；国家食品药品监管总局法制司司长，首席律师。

① 针对该主题的论述，以及对中国食品安全立法历史和框架，可进一步参见：徐景和：《食品安全治理创新研究》，华东理工大学出版社，2017 年。

环节。传统的食品安全保障重点基本锁定在食品的加工环节。治理的基本信条是：只要抓好食品加工这一关键环节，食品安全就能得到有效的保障。然而，近年来，各种食源性疾病的相继爆发彻底粉碎了人们的美好设想。许多食源性疾病的爆发大都是因食物链的某个环节，尤其是源头出现了某种问题，如疯牛病的爆发就与饲料的被污染存在着一定的联系。面对着食源性疾病的频发，消费者对种植、养殖、生产、加工、贮存、运输、销售等活动能否为公众健康提供有力的保障已经心存忧虑。消费者在食品消费时，除了要知晓他们正在吃的是什么，还特别想了解他们所吃的食品究竟来源于哪里？是如何生产出来的？

在迎接食源性疾病挑战的过程中，人们逐步认识到，食品生产经营的任何环节存在缺陷，都可能导致整个食品安全保障体系的崩溃。仅在最后阶段对食品采用检验和拒绝的手段，是无法对消费者提供充分有效的保障，而且这也违背了市场经济奉行的经济原则，为此，国际社会逐步探索出了保障食品安全的新方法，即食物链控制法，要求食品安全治理竭尽所能地向两端延伸。最前端要延伸到农畜水产品的种植、养殖环节，甚至农业投入品的生产和使用环节，最末端要延伸到食品的消费环节。通过强化食品在消费前各环节的密切联系来实现对食源性疾病的全面预防和风险的全程控制。

2.1.2. 政府治理的升级与协同

在食品安全这一被全球放大的社会问题上，政府在全社会的期盼中承担着沉重的压力和巨大的责任。而且，在全球化和信息化时代，政府食品安全保障能力的提升速度如何逼近消费者对食品安全的渴望程度，始终是发展中国家面临的重大课题。鉴于此，一是食品安全已经成为各国公共安全乃至国家安全的重要部分，成为衡量政府执政为民、考验政府执政能力的重要内容。可以说，将食品安全融入到公共安全乃至国家安全之中，突显了食品安全的基础地位，提升了食品安全的战略价值。在食品安全问题上，政府治理的主要内容是：倡导科学理念，确定发展战略，完善保障规则，健全保障体系，整合监管资源，加强基础投入，强化运行监管、优化社会环境等，从而全面提高食品安全保障水平。

二是就政府及其食品安全治理而言，近年来，食品安全政府治理一直为国际社会所普遍关注和特别重视。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》，阐述了食品安全政府治理的重要地位、基本原则、基本策略和基本措施。该指南的出版旨在促进各国，尤其是发展中国家的主管部门完善食品控制体系，并为国际社会食品控制体系的立法、基础结构以及实施机制选择最佳的方案。国家食品控制体系的主要目标是：通过减少食源性疾病的风险，保护公众健康；保护消费者免受不卫生、有害健康、错误标识或掺假的食品之

危害；维持消费者对食品体系的信任，为国内及国际的食品贸易提供合理的法规基础，促进经济发展。

三是从国家层面到国际社会，食品安全问题已跨越国界，成为人类社会共同面临的课题。事实上，随着经济全球化和贸易自由化步伐的加快，各种化学和生物污染在全球范围内以超乎寻常的广度和深度进行扩散着，各国已无边界可守。正因为如此，保障食品安全不仅是各国政府对本国国民的责任，同时也是对国际社会的责任。换而言之，在食品安全保障上，一方面，对本国国民而言，各国政府应当整合食品安全监管资源，逐步建立起统一、高效、权威、便民的食品安全监管体制，全面提高食品安全保障水平。另一方面，各国政府应当通力合作，共同应对挑战。正因为如此，对国际社会而言，各国政府应当逐步统一食品安全法律、标准、信息、检测等治理规则和治理内容，向国际社会发出统一而和谐的声音。

2.1.3．风险治理的科学和民主

在市场经济条件下，无论是政府的治理，还是企业的治理，都必须以科学的原理和规则为基础，讲究科学方法，突出治理效率。食品安全监测技术、检测技术、评估技术、评价技术、预警技术、追溯技术等的广泛应用，使食品安全治理无不反映出科学技术支撑的价值。食品安全治理的目标和任务就是预防和减少食品风险，因此，食品安全科学治理的核心内容就是风险治理。近年来，国际社会开展了以风险评估、风险管理和风险交流为主要内容的食品风险分析的有益探索。政府逐步以风险为基础来配置监管资源，确定监管力度。企业逐步以风险分析来确定安全保障的关键控制点。

目前，国际上对食品安全风险分析的框架已达成广泛的共识。食品安全风险分析包括风险评估、风险管理和风险交流。其中，风险评估作为一个以科学为依据的过程，旨在确定与食品相关的风险程度，并回答以下三个问题：会出什么问题（情况）？这个问题可能会如何出现（可能性）？如果出现了，会产生什么结果（严重性）？风险评估大体分为危害确定、危害定性、影响评估以及风险定性四个步骤。风险管理旨在确定是否需要和需要何种监管措施方可将食品安全风险降低至社会可以接受的水平。在处理食品安全风险时，应当制定风险管理方案并对其有效性进行评估，同时应当考虑每一方案对于利益相关者以及产业发展的影响。比较而言，风险交流主要是从社会的角度来应对食品安全风险，是在风险分析的整个过程中，就危害和风险、与风险有关的因素及风险观念问题在风险评估人员、风险管理者、消费者、产业界、学术界以及其他的利益相关者之间进行信息和观点的交互式交流，其中包括对风险评估结果的解释和风险管理决定的依据。

2.1.4. 社会治理的试验与创新

中国共产党十八届三中全会提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。从社会管理建设到社会治理建设，虽然只有一字之差，但却标志着中国社会建设理念和模式的重大转变。食品安全治理具有社会治理所蕴涵的逻辑、气势和神韵，已成为中国社会治理创新的切入点和试验田。

一是食品安全治理确认利益主体多元化。保障多元利益主体共同参与是推进社会治理的重要前提。食品是人类生存和发展最基本的物质资料之一。食品是人人消费、终生消费的重要产品。因此，食品安全拥有最广泛的利益相关者，如企业、行业协会、地方政府、监管部门、检验机构、认证机构、新闻媒体、消费者等。在这些利益相关者中，政府占有着十分重要甚至主导的地位，但政府并不能包揽一切，企业、行业协会、检验机构、认证机构、新闻媒体、消费者等均拥有一定的利益，承担着一定的责任。在食品安全治理中，各利益相关者均拥有各自的利益，有的是公共利益，有的是私人利益，但这并不妨碍这些利益相关者各定其位、各尽其力、各得其所。权利与义务、利益与风险彼此相伴，多元利益主体构建的格局必然是多元治理格局和多元责任格局。企业负责、行业自律、政府监管、部门协同、社会参与、媒体监督，成为食品安全社会共治的基本格局。

二是食品安全治理追求共同利益最大化。推进追求共同利益是实现社会治理的重要目标。食品安全治理倡导在不同利益相关者各自利益的前提下追求共同利益或者社会利益的最大化，也就是在承认不同利益相关者各自利益的前提下努力追求共同利益或者社会利益的最大公约数。尽管各利益相关者拥有不同的利益，但食品安全是这些利益相关者实现各自利益的共同基础。离开食品安全，所有利益相关者的利益都将荡然无存。高脚杯中可以盛放各利益相关者渴望的“美酒”，这“美酒”就是各利益相关者的共同利益。而“杯座”就是“安全”。如果一不小心撞断“杯座”，“美酒”都会倾泻在地。所以，必须建立最紧密的命运共同体，共同倾心呵护“杯座”，以确保共同利益能够得以实现。

三是食品安全治理确定治理关系网络化。推动新型治理关系是实现社会治理的重要手段。当今社会，食品安全风险复杂多变，食品安全治理关系已不再仅仅是政府与企业之间命令与服从的简单线性关系，而是企业、政府、社会之间交流与互动的复杂网状关系。这种网状结构塑造着各利益相关者间平等、交流、合作、协商、协作、协同的新型伙伴关系，构造互动、互助、互利、共治、共享、共赢的新型治理格局。如食品安全风险交流，就是食品安全监管部门、食品安全风险评估机构，按照科学、客

观、及时、公开的原则，组织食品企业、行业协会、技术机构、消费者协会以及新闻媒体等，就食品安全风险评估信息和食品安全监督管理信息进行交流，并依法向社会公布有关情况，提供科学、客观、全面、准确的信息，维护消费者和食品企业的合法权益。

鉴上，从食品安全管理到食品安全治理，预示着食品安全工作将实现从一元到多元、从局部到全局、从线性到网状的转变，视野将更开阔、格局将更舒展、气势将更磅礴，进入治理的新境界。

2.2. 食品安全法制建设的进程

践行食品安全治理理念，创新食品安全治理的法制，关系到食品安全治理的轨道。而且，法制的建设也为中国食品安全保障奠定了基本框架。

2.2.1. 历史：法制演变

改革开放以来，为保障广大人民群众的身体健康和生命安全，全国人大制定了《中华人民共和国产品质量法》、《中华人民共和国食品卫生法》等近 20 部与食品安全相关的法律，国务院制定了《农药管理条例》、《兽药管理条例》、《生猪屠宰管理条例》等近 40 部相关行政法规，国务院农业、卫生、质检、工商等部门制定了《农业转基因生物安全评价管理办法》等近 150 部相关部颁规章。上述法律、行政法规、部门规章构建了中国食品安全的基本法律框架及其基本法律制度，为全面提高中国的食品安全保障水平发挥了重要作用。

然而，在上述围绕“食品卫生”“食品质量”的早期法制建设中，存在以下突出问题：一是体系不够完整。《食品卫生法》规范的是食品的生产（不包括种植业和养殖业）、采集、收购、加工、贮存、运输、陈列、供应、销售等活动。《产品质量法》规范的是食品（经过加工制作用于销售的）的生产、销售活动。从总体上看，上述法制建设尚未涵盖从农田到餐桌的全过程。二是内容不够全面。国际社会广泛采用的一些重要的制度，如食品安全风险评估制度等重要内容尚未纳入法律的调整范围，食品安全保障制度还存在一些空白。三是要素多有重复。例如，在食品生产领域实行的是食品卫生、食品质量的两要素管理，而这两要素均包括结果安全和过程安全。四是职责不够清晰。《食品卫生法》规定，国务院卫生行政部门主管全国食品卫生监督管理工作。国务院有关部门在各自的职责范围内负责食品卫生管理工作。1998 年机构改革后，已形成了食品安全多部门的监管体制，但从该法的具体内容来看，国务院有关部门并没有可以作为的空间。五是与改革没有及时衔接，当中国对食品安全监管体制进

行重大改革，并形成独具特色的综合监督与具体监管相结合的食品安全监管体制后，综合监督部门所履行的综合监督、组织协调和依法组织开展重大食品安全事故查处的职责目前尚没有法律予以规范与保障。六是法律责罚力度不够。从打击目前猖獗的食品违法犯罪行为的迫切要求来看，《食品卫生法》、《产品质量法》等对食品违法犯罪行为的处罚还缺乏应有的力度。

鉴上，2004 年 9 月 1 日国务院发布《关于进一步加强食品安全工作的决定》（国发〔2004〕23 号），提出完善食品安全法律法规和部门规章，要求国务院法制办抓紧组织修订《食品卫生法》。值得一提的是，对于采取何种途径来尽快完善中国的食品安全法律制度，有关部门和人士存在着不同的认识。其中，一种主张便是提议将《食品卫生法》修改为《食品安全法》。其主要理由为：国际社会普遍关注食品安全问题，有必要在法律上为“食品安全”确立地位；食品安全的外延更为广阔，包含食品卫生和食品质量两个基本要素和其他相关要素；《食品安全法》与《食品卫生法》不能同时并存。

最终，中国选择了《食品安全法》作为食品治理立法的基本路径，即 2009 年 2 月 28 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过《食品安全法》。该法律体现了预防为主、科学管理、明确责任、综合治理的食品安全工作指导方针，明确了分工负责与统一协调相结合的食品安全监管体制，为全面加强和改进食品安全工作，实现全程监管、科学监管，提高监管成效、提升食品安全水平，提供了重要的法律制度保障。特别需要指出的是，2009 年颁布实施的《食品安全法》在中国食品安全发展史上具有“里程碑”、“划时代”的重要意义。从食品卫生到食品安全，这绝不仅仅是事物内涵外延的简单调整，而是食品治理理念和治理模式的重大变化，它标志着食品安全治理新时代的到来。

2013 年，中国食品安全监管体制进行重大调整。而且，随着中国食品产业的快速发展、食品安全需求的不断提升和食品安全监管力度的持续加大，2009 年《食品安全法》的部分内容已不完全适应经济社会发展的需要，需要及时修改和完善。因此，2015 年 4 月 24 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议审议通过了新修订的《食品安全法》。新《食品安全法》全面贯彻了新时期党中央、国务院有关加强食品安全工作的新思想、新论断、新要求，通过监管理念、体制、制度、机制、方式等创新，着力解决食品安全工作中存在的突出问题，进一步增强监管工作的科学性和有效性。《食品安全法》的修订坚持问题导向和实践导向，在坚持国际视野的同时，立足中国基本国情，积极回应社会关切，许多制度设计体现新思维，更加“接地气”、“贴基层”，更加弘扬法治精神，更加彰显公平正义。就这部被称为“史上最严”的

《食品安全法》而言，下文将从概念、目的、原则，以及围绕责任和机制制度安排加以介绍。

2.2.2. 概念：食品安全

在中国，确立“食品安全”的法律概念，并以此种概念涵盖 “食品卫生”、“食品质量”等属概念，以及以《食品安全法》替代《食品卫生法》，具有以下方面的价值和意义：首先，突出了全局性。食品安全可以涵盖食品生产经营的多环节和多要素，也可以涵盖食品企业、监管部门、中介机构等多单位和多部门，可以克服部门立法或者环节立法的缺陷，构建环节紧密、要素齐全的食品安全保障体系。其次，突出了科学性。从目前国际社会来看，《食品卫生法》与传统社会治理相联系，突出政府许可和处罚，属于第一代食品保障法。而《食品安全法》则与现代社会治理相联系，以科学的风险评估为基点，兼顾行政许可与行政指导，政府宏观监管与企业微观保障，属于第二代食品保障法。再次，突出了统一性。目前，中国基本确立了以分段监管为主，品种监管为辅的食品安全监管体制。以食品安全可以统一各环节、各部门的准入条件、标准内容等，而避免目前的在同一环节对同一企业进行卫生、质量等多要素的重复监管。

2.2.3. 目的：民生保障

《食品安全法》开宗明义，其立法目的是“为了保证食品安全，保障公众身体健康和生命安全”。在《食品安全法》修订过程中，有人主张在立法目的中增加“促进食品产业健康发展”。 对此，专家学者间展开了较为激烈的讨论。多数人认为，立法目的是最根本、最直接的目的，不能将工具性、手段性的目的作为立法目的。诚然，食品行政监管与食品行业管理密切相关，但两者的出发点和着力点并不完全相同。食品行政监管部门和行业管理部门可以在宏观层面上衔接，但两者不能混同与交叉。也就是说，虽然促进产业发展与保障食品安全紧密相连，但《食品安全法》“民生保障法”的基本定位决定，“促进食品产业健康发展”不能成为《食品安全法》的立法目的。

2.2.4. 原则：风险治理

新修订的《食品安全法》在总则中确定了一个重要的原则，就是食品安全工作实行预防为主、风险管理、全程控制、社会共治，建立科学、严格的监管制度。可以说，这一规定的本质便是强化对于食品安全风险的全面管理，而且，新修订的法律在这方面有很多重要的内容。

第一，在食品安全治理理念中，风险治理解决的是治理的方式方法问题。一般说来，风险是指客观存在的，在特定情况下和特定时间内，某一事件导致的最终损失的不确定性。近二十年来，在食品安全领域，最大的变革就是风险治理理念的提出，其对食品安全治理具有基础性、全局性和方向性的重大影响。应当说，风险治理理念的提出，标志着食品安全治理从经验治理到科学治理、从结果治理到过程治理、从危机治理到问题治理、从应对治理到预防治理、从被动治理到能动治理、从传统治理到现代治理的重大转变。然而，面对当前中国食品安全风险治理中的各类挑战，如进一步完善食品安全风险评估、风险管理、风险交流的体系，梳理全面治理与重点治理的关系等，有必要确定食品安全治理的基本策略：分类治理与分步实施。例如，通过开展风险评估，可以就特定品种、特定环节、特定时段、特定场所的食品安全风险状况进行科学分析，在此基础上确定治理的重点、方式和频次。相应的，新修订的《食品安全法》第 109 条便是基于这样的理念实施风险分级管理。也就是说，在全面治理的基础上实行重点治理，有利于优化配置资源，突出治理目标，强化治理靶向，提高治理效率。

第二，在食品安全治理理念中，全程治理解决的是治理的空间与过程问题，其与监管体制问题密切相关。当今社会，风险因素遍及食品研发生产经营全过程，有效保障食品安全，必须实行“从农田到餐桌”的全程治理。随着社会的快速发展，食品安全全程治理的内涵不断丰富：一是全程覆盖，即食品安全治理应当涵盖食品生命周期的全部环节，避免因生产经营中的某一环节存在缺陷而导致整个体系的崩溃。二是全面预防。在生产经营的全过程都要采取积极有效的风险防控措施防止问题的发生，最大限度地保障公众的切身利益。三是注重源头。尽管食品生产经营可以分为若干环节，但每一个环节都有其源头，只有从源头开始把关，才能确保食品安全。四是注重联系。食品生产经营各环节间要保持密切的联系，防止因出现断档而产生监管盲点和盲区。五是强化统一。凡是跨越环节的治理要素，都应当实行统一管理。六是强化尽责。无论是企业，还是监管部门，全生命周期的每一环节都必须尽职尽责，能有效识别、控制安全风险。

第三，在食品安全治理理念中，社会治理解决的是治理的视野和格局问题。保障食品安全是全社会的共同责任，必须以宽广的胸怀，组织和动员全社会的力量参与食品安全治理。食品安全拥有最广泛的利益相关者，但如何建立起最紧密的命运共同体，还需要多方面进行深入的研究和探索。应当看到，食品安全社会共治的理念已经形成，但更为艰巨的任务是如何建立行之有效的制度机制使这一理念真正落实。在全球化、信息化时代，应当坚持大健康观、大安全观、大风险观、大社会观、大治理观，通过

科学的制度机制安排，协调好政府、部门、企业、行业、公众、媒体等多方面的关系，努力形成纵横交错、密切协作、权责清晰的食品安全治理网络，共同保障食品安全。

2.2.5. 核心：责任体系

当食品安全人人有责成为共识，上述社会共治的实现依旧有赖于责任制的保障。事实上，食品安全法律关系的核心就是权利义务关系，概括起来，就是责任关系。食品安全责任制度设计，应当有利于实现“分责清晰、履责匹配、尽责到位、追责科学”的目标。新修订的《食品安全法》强化在食品生产经营者、地方政府、监管部门、食品行业协会、消费者协会、新闻媒体、检验机构、认证机构以及消费者等食品安全利益相关者之间科学配置权利、义务和责任，保障和促进各项权利的有效行使、各项义务的有效履行和各项责任的有效落实。而且，为强化食品安全责任的全面落实，新修订的《食品安全法》强化了通过建立激励与约束、褒奖和惩戒、动力和压力、自律和他律相结合的食品安全治理机制，使食品安全利益相关者各方更加积极、更加主动、更加担当、更加尽责，加强食品安全监督管理，不断提升食品安全治理水平。

（1）首要责任

当强调“食品安全必须坚持‘产出来’和‘管出来’时”，前者契合了食品企业对食品安全负主体责任的要求。随着科学技术的发展，从农田到餐桌的食品生产经营活动日趋复杂，只有食品企业才能对其生产经营活动了如指掌，才能采取更加有效的措施应对食品安全风险。所以，强化食品安全保障，基础而首要的任务是强化企业的责任。相应的，新修订的《食品安全法》进一步强化了食品安全利益相关者的责任，如食品生产经营者是食品安全的第一责任人，对其生产经营食品的安全负责，应当依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动，保证食品安全，诚信自律，对社会和公众负责，接受社会监督，承担社会责任。

概要而言，按照新修订的《食品安全法》，食品生产经营者应当承担以下主要义务：取得食品生产经营许可、获得特殊食品产品或者配方注册、履行企业标准备案义务、履行产品备案义务、建立食品安全管理制度、配备食品安全管理人员、建立从业人员健康管理制度、建立生产控制要求、建立食品安全追溯体系、建立食品安全自查制度、建立进货查验记录制度、建立出厂检验记录制度、建立问题食品召回方案、执行食品标签管理制度、执行食品说明书管理制度、执行食品广告管理制度、制定食品安全事故处置方案、履行食品安全事故处置义务、接受食品安全责任约谈、接受违法行为行政处罚、承担损害赔偿责任等。

（2）监管责任

而强调“安全食品也是‘管’出来”的，则是侧重政府的食品安全治理，这除了探索建立科学、统一、权威、高效的食品安全监管体制之外，也要需要妥善处理中央治理与地方治理的关系。① 中国是单一制国家。根据宪法的规定，中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。相应的，在中央层面上，根据 2013 年 3 月国务院机构改革和职能转变方案，国务院组建国家食品药品监督管理总局负责对生产、流通、消费环节的食品安全实施统一监督管理。在地方层面上，新修订的《食品安全法》第 6 条规定，县级以上地方人民政府对本行政区域的食品安全监督管理工作负责，统一领导、组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作以及食品安全突发事件应对工作，建立健全食品安全全程监督管理工作机制和信息共享机制。比较而言，地方政府对食品安全负总责的要求是个开放的概念。进入新世纪以来，围绕地方政府对食品安全的责任进行了一系列的探索和实践，地方政府对食品安全负总责已从最初的政策概念发展成今天的法律概念，其内涵与外延不断丰富与发展。但需要说明的，地方政府对食品安全所负的是“总责”而不是“全责”，完整的食品安全责任体系包括企业责任、部门责任和地方政府责任等。

（3）多元问责

相对于分责清晰与尽责到位，追究食品安全责任也应当理性、严格。新时期，中央提出食品安全“四个最严”的要求。新《食品安全法》进一步完善了食品安全的政治责任、法律责任和社会责任制度。

第一，政治责任一般是指承担重大决策与管理的高级政府官员因决策失误或者失职渎职导致人民群众生命财产或者国家利益、公共利益遭受重大损失时，所承担的引咎辞职、被罢免、被免职等消极法律后果。新《食品安全法》规定的“其主要负责人还应当引咎辞职”，即为食品安全政治责任。从全球角度看，政治责任制度较为原则、抽象，归责要件不够明确、具体，因此，政治责任的追究更应审慎、理性，以确保达到法律效果和社会效果的统一。

第二，社会责任一般是指企业在对股东利益负责的同时，还要对其社会所承担的其他责任。食品生产经营企业的社会责任主要是适应社会发展的需要，生产经营更高质量、更加经济、更加健康的产品。全面推进企业履行社会责任，需要从制度机制层面做出进一步的安排，这也是食品安全领域推动供给侧结构性改革的迫切需要。

① 有关中国食品安全监管体系以及央地关系的具体介绍，可以进一步参见第四章的内容。

第三，法律责任的追究应当严格依法区分各类主体的不同责任，避免不同主体之间责任的事实“连带”。对此，要正确把握民事责任、行政责任与刑事责任的关系。在这个方面，更要重视责任是一把“双刃剑”，做到科学配置、系统配置、协调配置、依法配置。

首先，应当充分运用民事手段。相对于行政手段和刑事手段，民事手段具有成本低、方式活、效果好等优势。长期以来，民事手段往往因被认为是措施软、威力弱和影响小，而得不到应有的重视。目前中国仍处于食品安全风险高发期，面对多、小、散、低的食品生产经营者，仅仅依靠政府的力量实施监管，是远远不够的。激活民事手段，可以有效弥补政府监管资源的不足，降低食品安全治理成本，走出一条更为宽广的共治共享道路。如在网络食品交易中，如果第三方平台提供者未对入网的食品经营者进行实名登记、许可审查，或者未履行报告、停止提供网络交易平台服务等义务的，使消费者的合法权益受到损害的，应当与食品经营者承担连带责任。这种制度安排可以推动网络食品交易第三方平台提供者履行管理义务。再如，明知他人从事食品生产经营违法活动，仍为其提供生产经营场所或者其他条件，使消费者的合法权益受到损害的，应当与食品生产经营者承担连带责任，这样可以促使“生产经营场所或者其他条件”的提供者审慎选择交易。此外，首负责任制度、责任保险制度、惩罚性赔偿制度等，在落实企业责任、强化利益协同、扩大社会共治等方面，也发挥着不可忽视的作用。

其次，应当积极创新行政手段。相对于民事手段和刑事手段，行政手段具有范围广、适应强、力度大等优势。长期以来，行政手段的运用，主要是财产罚和资格罚。随着社会治理的深化，可以探索一些新的行政手段，如增加拘留或者治安管理处罚，纳入“黑名单”等。如新《食品安全法》规定，编造、散布虚假食品安全信息，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚。被吊销许可证的食品生产经营者及其法定代表人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员自处罚决定作出之日起五年内不得申请食品生产经营许可，或者从事食品生产经营管理工作、担任食品生产经营企业食品安全管理人员。因食品安全犯罪被判处有期徒刑以上刑罚的，终身不得从事食品生产经营管理工作，也不得担任食品生产经营企业管理人员。

最后，应当强化刑事打击力度。目前，中国刑法中涉及食品安全的犯罪主要是生产、销售不符合食品安全标准的食品罪，生产、销售有毒、有害食品罪，食品监管渎职罪。2013 年 5 月 2 日最高人民法院、最高人民检察院联合发布了《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》。司法实践中，涉及食品安全领域的罪名还包括：生产、销售伪劣产品罪，非法经营罪等。但总体看，目前食品犯罪还被限定

在侵犯市场秩序犯罪中，还存在着偏重现实危害的倾向，对一些严重危害社会的行为惩治不力。适应形势发展的需要，应当加大对违法犯罪行为的刑事打击力度。

2.2.6．制度：治理机制

开创食品安全治理局面，迫切需要创新治理机制。关于何为“机制”，一般说来，可以从两个角度上把握：一是工作载体或者工作平台的角度，如综合协调机制、全程监管机制、应急处理机制、案件移送机制、利益维护机制等，这种机制可以称为表层意义上的机制，其主要功能是整合治理资源、增强治理合力；二是成长机理和发展动力的角度，如责任追究机制、绩效考核机制、信用奖惩机制、社会参与机制等，这种机制可以称为深层意义上的机制，其主要功能为落实治理责任、激发治理活力。两类机制都具有提升治理效能的重要功能。

与法制相比，机制具有以下几个特点：一是适应性强。机制一般为制度安排，许多制度中都包含着机制的内容，但机制也可以为非制度安排。在社会转型期，在相关制度成型前，机制往往具有较大的运行空间。二是灵活性强。食品安全保障涉及众多利益相关者，这些相关者各自的条件和期待不同，所依靠的激励和约束也有所不同，地方政府和监管部门完全可以根据不同的对象，采取灵活多样的手段进行具体的牵引和驱动。三是导向性强。任何机制的设定都有特定的目标指引，如整合治理资源、增强治理合力、落实治理责任、激发治理活力、提升治理效能等，具体机制设计所体现的政策性和方向性，能够导引有关方面向着预期的目标迈进。四是操作性强。目前在许多国家和地区，食品安全问题丛生，而解决这些问题的有效机制多种多样。任何的具体机制设计都是针对特殊问题产生的，问题的出现永不停步，创新的实践永无止境。不同问题的破解，需要不同的治理机制。五是补充性强。体制、法制往往具有统一、稳定的优点，但也有凝固、僵化的不足。由于灵活性和适应性强，机制可以在一定程度上弥补法制的缺陷。此外，机制运行的效果也可以在一定程度上检验法制的设计是否科学、合理。从这个意义上讲，机制也可以对法制进行纠偏。近年来，围绕着如何落实治理责任、增强治理合力、提升治理效能，各地区、各有关部门进行了大胆的探索和实践，取得了可喜的成果。

第一，分类监管机制。中国食品产业发展迅猛，但总体不平衡，不同区域、不同类型的食品企业差别较大，必须从现实国情出发，实行分级分类监管策略。过去，卫生行政部门推行的食品卫生量化分级管理、食品药品监管部门推行的食品安全信用等级管理，都是实施分级分类管理的有益探索。当前，要在科学继承的基础上，积极探索诚信制度建设与分类监管制度的有机结合方式，推进食品生产经营主体强化自我约束、自我激励、自我提高。

第二，信用奖惩机制。现代社会是以信用为基础的社会。近几年，有关部门密切合作，积极推动信用体系建设，取得了一定的效果。然而，食品安全信用的价值还远远没有充分发挥出来。应当加快建立健全科学的食品企业信用评价机制，将各行各类食品企业全员纳入信用征集、评价、披露网络，其信用状况能够全面、客观、及时予以披露，从而便于广大消费者进行消费选择，便于监管部门进行分类监管，便于食品企业强化自律管理。

第三，案件移送机制。近年来，食品违法犯罪行为猖獗，其中重要的原因之一就是以罚代刑、以罚代管。这种情况的发生既有立法方面的问题，如无法可依或者有法难依，但更多的是执法方面的问题。必须建立犯罪案件及时移送机制，加大刑事处罚力度，提升法律的威慑力和震撼力。近年来，国家出台了有关食品违法犯罪案件及时移送的有关制度和机制，需要不折不扣地加以贯彻执行。

第四，督查督办机制。近年来，为保障中央有关食品安全治理的各项方针政策和重大举措能够在基层得到有效落实，各级政府普遍开展了食品安全督查督办工作。为保障各项治理任务能够按时保质完成，上级监管部门有必要坚持过程控制，对下级监管部门工作情况及时进行检查，以便及时发现问题，及时督促进行整改。为强化督查督办的权威和效果，有必要督查督办与绩效考核有机结合。

第五，绩效考核机制。《食品安全法》确立了县级以上地方人民政府对食品安全监管部门的绩效进行评议、考核的责任。多年来，食品药品监管部门以综合评价为载体，以地方政府为对象，建立了能够综合反映各方责任落实和工作绩效的食品安全综合评价机制，通过管理指标、品种检测指标和公众满意度指标等，综合反映地方政府以及监管部门的工作绩效，达到催人奋进、励人争先、全面促进、共同提高的目的。

第六，沟通协作机制。目前，中国食品安全监管实行的是分段监管为主、品种监管为辅的综合型体制。为减少或避免分段监管出现的监管空隙，《食品安全法》明确规定，县级以上地方人民政府应当建立健全食品安全全程监督管理的工作机制，卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门应当加强沟通、密切配合。近年来，各地区、各部门从实际出发，建立了多层次、多部门、多领域的食品安全沟通协作机制，如成立食品安全委员会或食品安全领导小组，努力实现监管视野无盲区、监管环节无断档。

第七，社会参与机制。经验表明，仅仅依靠监管部门的有限力量进行监管，无论是监管的广度，还是监管的深度，都将受到一定的制约和影响。社会参与可以有效弥补目前监管资源的严重不足。目前，许多地方建立食品安全有奖举报机制，如举报查实，可根据不同的情况给予举报人以适当的奖励，激发广大人民群众同违法违规行为

进行斗争。① 此外，公益诉讼机制、集团诉讼机制也是调动社会参与食品安全监督，有效震慑违法行为的有效手段。

机制创新是推动社会安全治理进步的不竭动力。坚持人民性、体现时代性、把握规律性、富于创造性，是食品安全治理机制创新的重要原则。实践启迪我们，只要解放思想，开动脑筋，大胆实践，就能逐步建立起更加符合中国国情的食品安全治理机制，推动食品安全工作不断实现新跨越，早日步入科学发展的轨道。

2.3．坚守食品安全的依法治理

到目前为止，中国食品安全法制建设取得显著成绩，食品安全法制体系基本形成，食品安全法治意识显著增强，食品安全法治秩序初步建立。就《食品安全法》而言，必须看到的是，该基本法仅仅确立了各项制度的基本框架，而每项具体制度都包含着十分丰富的内容，需要通过行政法规、规章或者规范性文件加以细化和落实。在这个方面，以中央层面的主管部门国家食品药品监督管理总局为例，其已经制定或修订了《食品召回管理办法》、《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》、《食品生产经营日常监督检查管理办法》、《网络食品安全违法行为查处办法》等部门规章，以便落实《食品安全法》所规定的制度。

此外，需要强调的是，法律的生命力和权威性在于有效的实施。中央多次强调，要用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，确保公众饮食安全。只有严格、规范、公正、文明执法，才能保障法律的有效实施。严格是执法的基本要求，规范是执法的行为准则，公正是执法的价值取向，文明是执法的职业素养。要坚持以事实为根据，以法律为准绳，坚守法治精神，切实做到有法必依、执法必严、违法必究，维护法律权威和尊严；要坚持法律面前人人平等，规范自由裁量权，防止出现“选择性执法”、“倾向性执法”，同事不同责，同案不同罚，处罚畸重畸轻，显失公平公正；要坚持以人为本、执法为民的理念，尊重行政相对人的合法权益，将处罚与教育、执法与服务有机结合，做到执法理念端正、执法权责明确、执法程序完备、执法信息公开、执法高效便民。

而且，同样需要指出的是，再精致的法律也只能是“纸面上的法律”。新世纪以来，食品监管部门探索建立综合评价机制、绩效考核机制、贡献褒奖机制、典型示范机制、量化分级机制、责任约谈机制、责任连带机制等，取得了显著的治理成效，当前，应当进一步完善使所有利益相关者想负责、肯担责、愿尽责的治理机制，形成激励与约束相结合的良好局面。面对新时期食品安全风险的广泛性、复杂性、隐蔽性等特点，

① 有关有奖举报制度的介绍可进一步参见第六章社会共治制度中的举报制度。

能动治理要求食品安全各利益相关者要坚持问题导向，积极回应社会关切，认真排查安全风险，努力将各种隐患消灭在萌芽中。

最后，当“食品安全是天大的事、永恒的事、大家的事”成为共识后，食品安全治理的新时代也顺势而来。登高望远，把握规律，驾驭全局，因势而导，顺势而为，乘势而上，未来的中国食品安全治理一定能够更加体现时代性、把握规律性、富于创造性，一定能够在构建社会主义和谐社会中创造出更加辉煌的业绩，为经济健康发展和社会全面进步做出更大的贡献。

2.4. 小结

食品属于事关人体健康和生命安全的特殊产品，所以对食品安全必须实施最严格的监管。新修订的《食品安全法》新增了 50 多条，对现有的 70%的条文进行了实质性的修订，尤其是确定了一个重要的原则，就是食品安全工作实行预防为主、风险管理、全程控制、社会共治，建立科学、严格的监管制度。相应的，很多制度都很新颖，相信这些重要制度的创新有利于风险的全面防控、责任的全面落实、体系的全面推进以及能力的全面提升四个全面，最终有利于保障公众饮食安全和健康福祉的全面提高。

第三章　标准：体系建设和制度安排

樊永祥* 邢航**

诚然，在中国的法律体系中，标准作为一种技术法规，尚未有明确的定位。但是，在食品安全监管领域，中国《食品安全法》明确规定食品安全标准是强制执行的标准。除食品安全标准外，不得制定其他食品强制性标准。正因为如此，食品安全标准成为了执法和司法环节认定事实和适用法律的依据抑或参照。鉴于此，就中国有关食品安全治理的法律要求而言，针对食品安全标准的规定是不可或缺的内容。然后，食品问题的多样性和利益相关主体的广泛性，也使得食品标准在制定主体、适用范围、关注议题等方面存在着诸多差异。

3.1．食品领域内的标准作用及其分类

按照《中华人民共和国标准化法》的规定，标准是指农业、工业、服务业以及社会事业等领域需要统一的技术要求。食品作为一种工业产品，应当有相应的质量、规格、等级的标准，用于指导企业生产；更应当具有安全、卫生的要求，以保障消费者健康。这其中包含食品质量和食品安全两个层次的内容，无论是食品质量标准还是食品安全标准，目前都统称为食品标准。除食品安全标准外，在食品领域还由其他推荐性标准组成了庞大的食品标准体系。概括来说，食品相关标准主要分为：国家标准、行业标准、地方标准、团体标准和企业标准；除食品安全标准外，其他皆为推荐性标准，并根据其类别，由不同的政府部门负责。

其中，就食品安全标准而言，其是对食品中各种影响消费者健康的危害因素进行控制的技术法规。一如上文所述，《食品安全法》规定了食品安全标准的范围，并对其定性为“强制执行的标准”，且“除食品安全标准外，不得制定其他食品强制性标准”。就其分类而言，食品安全标准包括：食品安全国家标准和食品安全地方标准。同时，国家鼓励食品生产企业制定严于食品安全国家标准或者地方标准的企业标准，在本企业适用，并报省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门备案。

---

* 国家食品安全风险评估中心研究员，工作领域为食品安全国家标准管理，曾参与《食品安全法》等食品安全领域法律法规的制修订，主持起草多项食品安全国家标准。代表中国参与多项国际食品法典标准制定工作，现任国际食品添加剂法典委员会主席。

** 国家食品安全风险评估中心研究实习员，工作领域为食品安全国家标准管理。

由于历史原因，在食品行业既有质量标准，也有强制的食品卫生标准或食品安全标准。其中，过去由原卫生部门颁布的食品卫生标准和《食品安全法》实施之后颁布的食品安全标准是以保障消费者健康为目的的食品标准；而其他与健康无关、涉及食品质量、等级、规格的标准是以规范行业生产为目的的食品标准。食品安全标准是食品生产经营者必须遵循的最低要求，是食品能够合法生产、进入消费市场的门槛；其他非食品安全方面的食品标准是食品生产经营者自愿遵守的，可以为组织生产、提高产品品质提供指导，以增加产品的市场竞争力。

从《食品安全法》颁布至今，国家卫生和计划生育委员会 ① 组织专家和相关单位对中国食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量以及行业标准进行清理，重点解决标准重复、交叉和矛盾的问题。国家卫生和计划生育委员会通报了食品安全国家标准目录和食品相关标准清理整合结论（国卫办食品函〔2017〕697 号）。经清理，1082 项农药兽药残留相关标准转交农业部进行进一步清理整合。对另外 3310 项食品标准作出了以下整合结论：一是通过继续有效、转化、修订、整合等方式形成现行食品安全国家标准；二是建议适时废止的标准；三是不纳入食品安全国家标准体系的标准。如今，在食品安全国家标准统一后，形成了包括通用标准、产品标准、生产经营规范、检验方法四大类标准的中国食品安全标准体系，提高了标准的系统性、科学性和实用性。截止 2017 年底，累计发布食品安全国家标准 1224 项，涉及食品安全指标 2 万多项，确保覆盖人民群众日常消费的所有食品品种，初步构建一整套较为完善的食品安全国家标准框架体系。

3.2. 食品国家安全标准的制定和修订

根据《食品安全法》第二十七条规定，食品安全国家标准的机构分工如下：食品安全国家标准由国务院卫生行政部门会同国务院食品药品监督管理部门制定、公布，国务院标准化行政部门提供国家标准编号。食品中农药残留、兽药残留的限量规定及其检验方法与规程由国务院卫生行政部门、国务院农业行政部门会同国务院食品药品监督管理部门制定。屠宰畜、禽的检验规程由国务院农业行政部门会同国务院卫生行政部门制定。

根据《食品安全国家标准管理办法》，食品安全国家标准制修订工作一般包括规划、计划、立项、起草、审查、批准、发布以及修改与复审等八个步骤。一项标准从立项到发布一般需要 1-3 年的时间。

① 适逢 2018 年的机构改革，现已经更名为中华人民共和国国家卫生健康委员会。

（一）征集标准规划、计划的建议：国务院卫生行政部门会同国务院各相关部门制定食品安全国家标准规划及其实施计划。各有关部门在每年编制食品安全国家标准制（修）订计划前，向国务院卫生行政部门提出立项建议。任何公民、法人和其他组织都可以提出食品安全国家标准立项建议。

（二）确定标准制修订计划：食品安全国家标准审评委员会根据食品安全标准工作需求，对食品安全国家标准立项建议进行研究，向国务院卫生行政部门提出制定食品安全国家标准制（修）订计划的咨询意见。国务院卫生行政部门对拟公布的食品安全国家标准规划、计划当向社会公开征求意见。根据食品安全国家标准审评委员会的咨询意见和社会各方面的意见和建议，形成食品安全国家标准规划或年度制（修）订计划。

（三）起草标准：国务院卫生行政部门择优选择具备相应技术能力的单位承担食品安全国家标准起草工作。标准起草单位在起草过程中深入调查研究，以食品安全风险评估结果和食用农产品质量安全风险评估结果为主要依据，充分考虑中国社会经济发展水平和客观实际的需要，参照相关的国际标准和国际食品安全风险评估结果。

（四）公开征求意见：标准起草完成后，标准起草单位书面征求标准使用单位、科研院校、行业和企业、消费者、专家、监管部门等各方面意见。标准草案进行初步审核后，在国务院卫生行政部门网站上公开征求意见，公开征求意见的期限一般为两个月。秘书处将收集到的反馈意见送交起草单位，起草单位应当对反馈意见进行研究，并对标准送审稿进行完善，对不予采纳的意见应当说明理由。

（五）审查标准：食品安全国家标准审评委员会分委员会对标准科学性、实用性审查。参会委员四分之三以上同意的，标准通过审查。未通过审查的标准，专业分委员会应当向标准起草单位出具书面文件，说明未予通过的理由并提出修改意见。标准起草单位修改后，再次送审。专业分委员会审查通过的标准，由专业分委员会主任委员签署审查意见后，提交审评委员会主任会议审议。

（六）批准和发布标准：经过主任会议审议通过的标准，国务院卫生行政部门以公告的形式发布。标准自发布之日起 20 个工作日内在卫生（健康）部门网站上公布，供公众免费查阅。

（七）跟踪评价标准：国务院卫生行政部门应当组织审评委员会、省级卫生行政部门和相关单位对标准的实施情况进行跟踪评价。任何公民、法人和其他组织均可以对标准实施过程中存在的问题提出意见和建议。

（八）修订和复审标准：食品安全国家标准公布后，个别内容需作调整时，以国务院卫生行政部门公告的形式发布食品安全国家标准修改单。食品安全国家标准实施

后，审评委员会适时进行复审，提出继续有效、修订或者废止的建议。对需要修订的食品安全国家标准，及时纳入食品安全国家标准修订立项计划。

根据《食品安全标准与监测评估“十三五”规划（2016-2020 年）》（国卫食品发〔2016〕60 号）要求，“十三五”时期主要任务为“不断健全食品安全标准体系，提升标准实用性”。一是制定、修订 300 项食品安全国家标准。针对监管需要和产业现状与发展趋势，制定修订亟需的基础标准、生产经营卫生规范、配套检验方法和农兽药残留等标准。重点加强婴幼儿配方食品、特殊医学用途配方食品等特殊人群营养型食品标准，以及学校、医院、养老机构等重点人群集中供餐食品安全与营养操作规范类标准的研制。不断提升标准实用性，加强标准制定与监管的衔接。二是完善标准管理制度。制定公布食品安全标准管理办法，实现食品安全标准与“三新食品”衔接，国家标准与地方标准衔接，食品安全标准制定与进口无食品安全国家标准食品指定标准衔接。三是提升标准服务能力。建立健全各级卫生计生部门食品安全标准工作平台，完善地方标准，使地方标准成为国家标准的有效补充。组织开展标准培训、咨询、跟踪评价工作，开展标准实施效果评价，服务监管部门、行业和企业。四是加强食品安全标准基础研究。加强食源性疾病、食品污染物及其他有害因素的监测和抽检等数据在标准制定中的应用。整理完善国家层面技术法规与标准等方面基础数据，为标准制定修订、行政监管、产业发展、风险交流等提供技术基础。根据监测和评估结果及时修订完善标准。加强标准相关基础研究，推动促进相关科技成果向标准转化。

3.3. 食品安全国家标准的内容和执行

根据《食品安全法》第二十六条，食品安全标准应当包括下列内容：

（一）食品、食品添加剂、食品相关产品中的致病性微生物，农药残留、兽药残留、生物毒素、重金属等污染物质以及其他危害人体健康物质的限量规定；

（二）食品添加剂的品种、使用范围、用量；

（三）专供婴幼儿和其他特定人群的主辅食品的营养成分要求；

（四）对与卫生、营养等食品安全要求有关的标签、标志、说明书的要求；

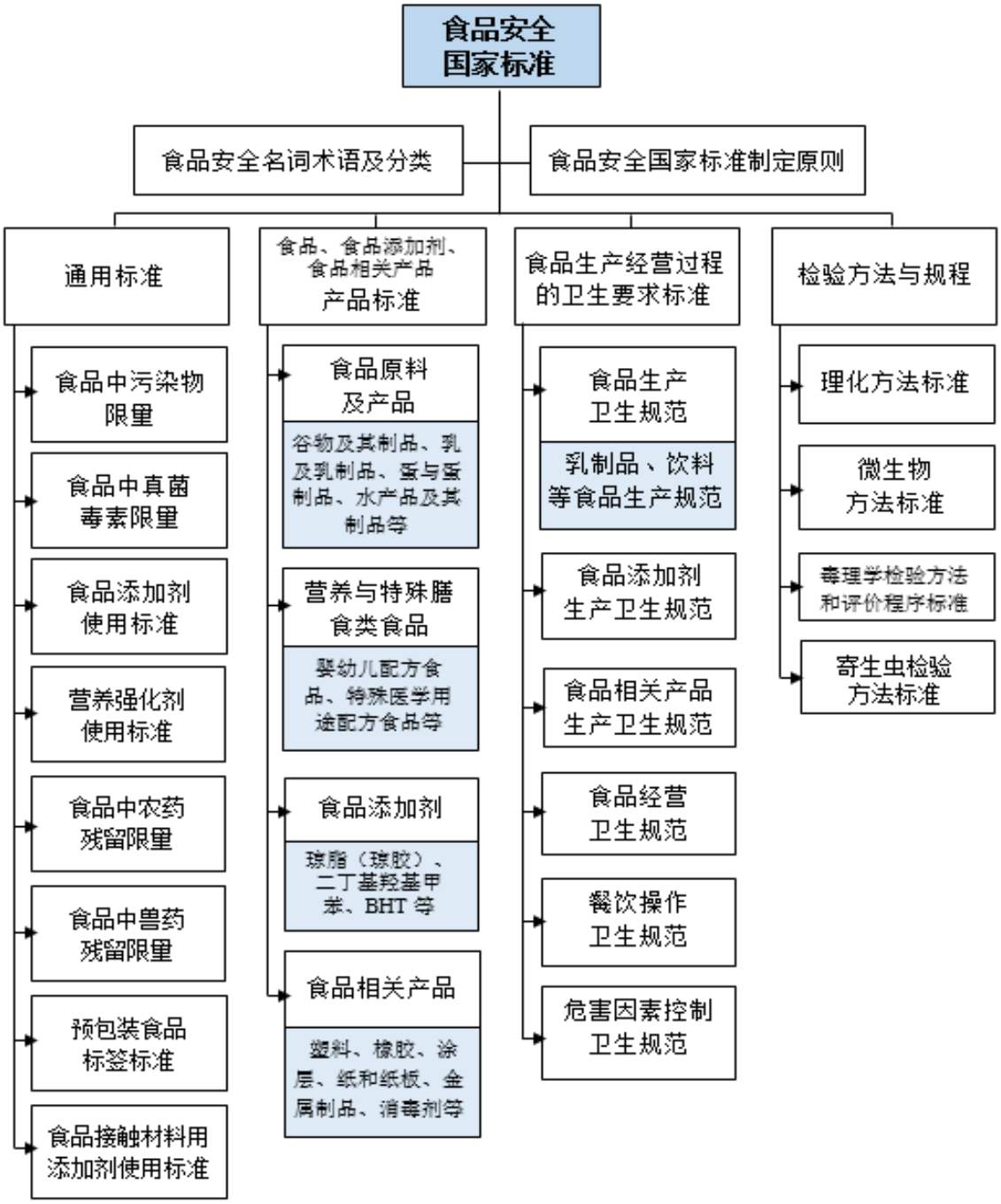
（五）食品生产经营过程的卫生要求；

（六）与食品安全有关的质量要求；

（七）与食品安全有关的食品检验方法与规程；

（八）其他需要制定为食品安全标准的内容。

根据上述的八个部分，食品安全国家标准大致可以分为通用标准、产品标准、生产经营规范、检验方法与规程四类。食品安全国家标准体系如下页图所示。



截止 2017 年，国家卫生计生委会同农业部、食品药品监管总局制定发布食品安全国家标准 1224 项，已构建成了通用标准与专项标准相协调、检验方法与限量标准相配套、产品标准与规范类标准相配套的食品安全标准体系。具体标准包括：通用标准 11 项、食品产品标准 64 项、特殊膳食食品标准 9 项、食品添加剂质量规格及相关标准 586 项、食品营养强化剂质量规格标准 29 项、食品相关产品标准 15 项、生产经营规范标准 25 项、理化检验方法标准 227 项、微生物检验方法标准 30 项、毒理学检验方法与规程标准 26 项、兽药残留检测方法标准 29 项、农药残留检测方法标准 106 项。具体标准文本可在食品安全国家标准数据检索平台（http://bz.cfsa.net.cn/db）查询。

3.3.1. 通用标准

通用标准包括食品中致病性微生物、农药残留、兽药残留、重金属、污染物、真菌毒素等的限量规定等，食品添加剂、食品相关产品添加剂的使用标准，以及标签标识等的规定。通用标准对具有一般性和普遍性的食品安全危害和措施进行了规定，涉及的食品类别多、范围广，标准的通用性较强。比如大家熟悉的食品安全国家标准 GB 2760-2014《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》中制定了近千种添加剂在十几大类的食品中使用规定；再比如食品安全国家标准 GB 2761-2017《食品安全国家标准 食品中真菌毒素的限量》中制定了六种真菌毒素在十大类食品中的限量。还有与消费者关系非常密切的食品安全国家标准 GB 7781-2011《食品安全国家标准 预包装食品标签通则》和食品安全国家标准 GB 28050-2011《食品安全国家标准 预包装食品营养标签通则》等。

在污染物和真菌毒素管理方面，2010 年启动了污染物及真菌毒素限量标准的清理整合工作，对当是现行有效的食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量标准以及有关食品的行业标准中强制执行的标准中污染物的限量指标进行梳理，形成统一的污染物限量要求。经过清理整合，目前形成两个限量标准为基础的污染物标准框架，分别为《食品安全国家标准 食品中真菌毒素限量》（GB 2761）规定真菌毒素类污染物限量；《食品安全国家标准 食品中污染物限量》（GB 2762）规定除生物毒素和放射性物质以外的化学污染物限量。

食品安全国家标准在基础标准和部分产品标准中规定了致病菌限量要求。按照《食品安全法》要求，制定了 GB 29921-2013 《食品安全国家标准 食品中致病菌限量》。该标准的范围为预包装食品，规定了 11 大类食品的致病菌要求。此外，2010 年发布的 11 项乳与乳制品标准，2010-2014 年发布的 7 项婴幼儿及特殊膳食用食品标准，以及 GB 19298-2014《食品安全国家标准 包装饮用水》中均规定了致病菌限量指标，共涉及沙门氏菌、单核细胞增生李斯特氏菌、金黄色葡萄球菌等 7 中致病菌。“肉制品中的沙门氏菌”、“干酪中的单核细胞增生李斯特氏菌”等“食品-致病菌”限量指标共 57 个。

农药残留标准制定工作的发展历程大致分为三个阶段，在第一阶段，农药残留工作主要集中在高毒有机磷等农药的残留检测，残留试验研究，制定了一系列农药合理使用准则国家标准。在第二阶段，于 2005 年发布实施国家标准《食品中农药最大残留限量》（GB 2763-2005），涉及 136 种农药 478 项限量值，GB 2763-2005 标准代替并废止了 GB 2763-1981 等 34 项标准。在第三阶段，于 2016 年 12 月 18 日发布了《食品安全国家标准 食品中农药最大残留限量》（GB 2763-2016）。新标准基本涵盖了中国

常用农药和主要农产品，推荐了检测方法标准，在标准数量、覆盖率和操作性上都有较大突破。解决了标准政出多门、标准不规范、不统一和缺失的问题，体现了标准的严肃性、强制性、系统性和实用性。

兽药残留限量标准，根据农业部第 235 号公告，动物性食品中兽药最高残留限量标准分为四种情况：不需要制定限量的兽药（88 种）；制定限量的兽药（94 种）；可用于食品动物，但不得检出的药物（9 种）；禁止在食品动物使用的药物。兽药残留限量标准仅针对原始初级动物性产品，不适用于加工后的产品，如餐桌上的食品，食品加工厂生产的产品，乳制品。与此相配套，目前已经发布实施的兽药残留检测方法标准共 500 项（《农业部　动物性食品中兽药残留检测方法　标准汇编》），2013 年农业部联合国家卫生和计划生育委员会发布了 1927 号公告，又发布了 29 个标准。以上标准可以检测的化合物种类有 344 种，涵盖了中国国民通常食用的以及进出口贸易常见的动物性食品。基本可以满足对动物性食品安全监管的需要。

GB 7718-2011《食品安全国家标准　预包装食品标签通则》对涉及食品标签管理的法规、标准进行了清理整合。标准规定，直接向消费者提供的预包装食品标签需要标示食品名称、配料表、净含量和规格、生产者和（或）经销者的名称、地址和联系方式、生产日期和保质期、贮存条件、食品生产许可证编号、产品标准代号及其他需要标示的内容；非直接提供给消费者的预包装食品标签应按照 4.1 项的相应要求标示食品名称、规格、净含量、生产日期、保质期和贮存条件，其它内容如未在标签上标注，则应在说明书或合同中注明。同时，新标准推荐标示产品批号、食用方法和可能导致过敏反应的致敏物质。

GB 28050-2011《食品安全国家标准　预包装食品营养标签通则》是中国第一个强制实施的营养标签标准，是一项重要的基础标准。其发布实施有利于宣传普及食品营养知识，指导公众科学选择膳食；有利于促进消费者合理平衡膳食和身体健康；三是有利于规范企业正确标示营养标签，科学宣传有关营养知识，促进食品产业健康发展。其包括正文和四个附录。正文包括了范围、术语和定义、基本要求、强制标示内容、可选择标示内容、营养成分的表达方式、豁免强制标示营养标签的预包装食品七个部分。四个附录则对食品标签营养素参考值（NRV）、营养标签格式、能量和营养成分含量声称和比较声称以及能量和营养成分功能声称标准用语四个不同方面进行了规定。

3.3.2. 产品标准

产品标准包括食品产品、食品添加剂和食品相关产品的标准，比如乳制品、肉制品、水产品、饮料等食品产品标准、各种食品添加剂质量规格标准以及各类食品包装材料、洗涤剂和消毒剂标准。若这些标准涉及了基础标准已经的规定内容，就引用通

用标准。由于一些产品有其特殊性，可能存在其他的风险，就在相应产品标准中制定相应的指标、限量（或措施）和其他必要的技术要求等。

《食品安全法》公布施行前，中国有 1000 余项食品产品标准，经过食品标准清理整合，目前共有食品产品类食品安全国家标准 64 项，包括 GB 5420-2010 《食品安全国家标准 干酪》、GB 2712-2014 《食品安全国家标准 豆制品》、GB 17400-2015《食品安全国家标准 方便面》等等。在不断完善的基础上，拟形成的食品产品安全标准，包括谷物及其制品、乳与乳制品、蛋与蛋制品、肉与肉制品、水产品及其制品、蔬菜及其制品、食用油、油脂及其制品、饮料、酒类、豆与豆制品、食用淀粉及其制品、调味品和香辛料、坚果和籽类、罐头食品、焙烤食品、糖果和巧克力、蜂产品、茶叶、辐照食品、保健食品和其他食品等 21 类约 80 项标准。

产品标准除引用相关基础标准外，一般包括的内容有：适用范围、标准有关的术语和定义、原料要求、感官要求、基础标准未涵盖的安全指标（如氰化物）、与食品安全有关的质量指标、指示菌指标、检验方法、其他有必要列入标准的要求。与食品安全有关的质量指标一般可从以下几方面考虑：可能间接导致食品安全风险的指标（如部分食品的水分等）、产品的特征性指标（反映品质等级、特殊的色香味指标等除外）、生产过程可能导致终产品含量过高以及兼有营养功能和安全风险的指标、特殊产品应有的营养要求以及在生产加工、贮存、运输等过程中的特殊要求。

《食品安全法》颁布之前，中国尚没有特殊膳食用食品的明确定义以及框架体系，一些特殊膳食用食品标准以普通产品标准的形式存在。随着《食品安全法》的发布实施，食品安全国家标准体系的不断完善，在参考国际和其他国家法规的基础上，中国特殊膳食用食品的定义和标准体系框架逐渐清晰，特殊膳食用食品的产品标准和配套基础标准也日趋完善。根据中国国家标准中的定义，特殊膳食用食品是指为满足特殊的身体或生理状况和（或）满足疾病、紊乱等状态的特殊膳食需要，专门加工或配方的食品。目前，中国特殊膳食用食品主要包括四类，分别是婴幼儿配方食品、婴幼儿辅助食品、特殊医学用途配方食品和其他特殊膳食用食品。截止 2017 年底，已陆续发布了 9 项特殊膳食用食品的产品标准，在完善标准体系的同时也不断丰富了市场产品种类和满足了不同的消费需求。如：GB 10765-2010《食品安全国家标准 婴儿配方食品》、GB 10769-2010《食品安全国家标准 婴幼儿谷类辅助食品》、GB 29922-2013《食品安全国家标准 特殊医学用途配方食品通则》和 GB 24154-2015 《食品安全国家标准运动营养食品通则》，分别属于婴幼儿配方食品、婴幼儿辅助食品、特殊医学用途配方食品和其他特殊膳食用食品分类下的标准。

食品添加剂的质量规格标准是针对中国允许使用的食品添加剂品种需要达到的质量要求制定的相关标准。按照中国食品添加剂使用原则的规定，使用的食品添加剂应

当符合相应的质量规格要求。《食品安全法》颁布前，中国的食品添加剂质量规格标准主要由国家标准、行业标准和企业标准等构成。《食品安全法》颁布实施后，食品添加剂的质量规格标准纳入食品安全国家标准范畴。

食品添加剂质量规格标准规定了中国允许使用的食品添加剂的应满足的技术要求，主要包括标准适用的食品添加剂的生产工艺描述、食品添加剂的分子结构式、分子式及分子量等基本信息、食品添加剂应该达到的感官指标、理化指标、微生物指标等技术要求以及相应的检验方法和食品添加剂的鉴别等内容。

根据《食品安全法》及其实施条例的要求，原卫生部在旧版《食品营养强化剂使用卫生标准》（GB 14880-1994）的基础上，借鉴国际食品法典委员会和相关国家食物强化的管理经验，结合中国居民的营养状况，引入风险评估的相关结果，修订并公布了新版食品安全国家标准 GB 14880-2012 《食品安全国家标准 食品营养强化剂使用标准》，并于 2013 年 1 月 1 日正式实施。同时，为了满足产品的多样性和科学性和消费者的需求，营养强化剂新品种、扩大使用范围和使用量的申报与受理，目前仍然参照食品添加剂新品种的相关规定，采用行政许可的方式执行。对于列入 GB 14880-2012《食品安全国家标准 食品营养强化剂使用标准》的营养强化剂化合物，则根据相关管理规定，发布或正在制定相应的质量规格标准，作为企业生产和流通的依据。由于以往的管理方式，营养强化剂作为食品添加剂的一种，因此目前已有的营养强化剂化合物的质量规格方面大多是按照食品添加剂来管理的，部分营养强化剂参照指定标准（或药典标准）执行。

《食品安全法》规定“食品相关产品”包括用于食品的包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于食品生产经营的工具、设备，并对各类食品相关产品均有明确定义。用于食品的包装材料和容器，指包装、盛放食品或者食品添加剂用的纸、竹、木、金属、搪瓷、陶瓷、塑料、橡胶、天然纤维、化学纤维、玻璃等制品和直接接触食品或者食品添加剂的涂料。用于食品的洗涤剂、消毒剂，指直接用于洗涤或者消毒食品、餐饮具以及直接接触食品的工具、设备或者食品包装材料和容器的物质。用于食品生产经营的工具、设备，指在食品或者食品添加剂生产、流通、使用过程中直接接触食品或者食品添加剂的机械、管道、传送带、容器、用具、餐具等。

目前，中国主要通过食品相关产品安全标准控制食品相关产品的安全。食品相关产品标准主要由基础标准、产品标准、检测方法标准及规范四部分构成。产品的安全主要通过基础标准的肯定列表和产品标准相结合的管理方式，检测方法标准主要规定了安全指标的配套检测方法，规范标准主要侧重于控制食品相关产品生产企业的生产过程。食品相关产品新品种则通过行政许可程序进行申报，审批合格后方可销售，批准物质则列入相应食品相关产品安全标准中。

3.3.3. 过程标准

《食品安全法》对食品生产经营过程应符合的要求做了明确规定。第四章“食品生产经营”对厂房布局、设备设施、人员卫生等提出了详细要求，还特别规定了禁止生产经营“用非食品原料生产的食品或者添加食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康物质的食品”，以及“混有异物、掺杂使假”的食品等。

2010年以来，中国共发布了25项生产经营规范类食品安全国家标准，包括各食品产品生产卫生规定，如GB 8952-2016《食品安全国家标准 啤酒生产卫生规范》；食品相关产品生产卫生规范，GB 31603-2015《食品安全国家标准 食品接触材料及制品生产通用卫生规范》；特殊膳食类食品卫生规范GB 29923-2013《食品安全国家标准 特殊医学用途配方食品良好生产规范》和GB 14881-2013《食品安全国家标准 食品生产通用卫生规范》、GB 31621-2014 《食品安全国家标准 食品经营过程卫生规范》。其中，《食品生产通用卫生规范》是生产经营规范类食品安全国家标准体系的基础，适用范围广，通用性强，今后各类食品产品的生产卫生规范均需在该标准的基础上进行制定。

3.3.4. 食品检验方法标准

食品检验方法标准是中国食品标准的重要组成部分，涉及多个食品行业领域，涵盖产品类别、检测原理、检测指标等不同内容。由于参与食品标准工作的部门和行业组织众多，中国食品检验方法标准也种类繁多，针对同一项检测内容可能有多项方法标准共存的情况。检验方法标准按照涉及的内容划分，可以分为基础类方法标准和检验类方法标准。基础类方法标准主要是指食品分析术语、检验取样、方法总则要求等一系列规范性方法标准。检验类方法是指某种或多种成分的检测方法和不同类型产品的检验方法，可分为理化方法、微生物方法和毒理方法三大类。其中理化检验方法和微生物学检验方法主要与通用标准、产品标准的各项指标相配套，服务于食品安全监管和食品生产经营者的自我管理需要。检验方法与规程标准一般规定各项限量指标检验所使用的方法及其基本原理、仪器和设备以及相应的规格要求、操作步骤、结果判定和报告内容等内容。

按照《食品安全法》的要求，食品安全检验方法标准已经列入强制性标准范畴。目前中国已经基本形成以《食品卫生检验方法理化部分》（GB 5009）、《食品卫生微生物学检验》（GB 4789）和《食品安全毒理学评价程序》（GB 15193）为主体的食品安全检测方法体系。目前，5009 系列标准及其他系列标准包括 227 项分析检测项目，涉及产品标准体系中的各类食品，囊括了食物的一般成分、金属污染物与微量元素、农药残留、兽药残留、食品添加剂、真菌毒素、维生素、食品包装材料、保健食品功效成分、有机污染物等分析方法。GB 4789 系列标准 30 项，包含了各类食品中指标菌、

致病菌等的检验方法。在微生物引起的食源性疾病成为首要的食品安全问题的情况下，《食品卫生微生物学检验》成为及时确定病因的重要手段。GB 15193 系列标准 26 项，涉及毒理学评价程序、毒理学试验方法等内容。三大系列标准既满足了国家级检验机构的检验要求，又适用于基层使用，对提高中国的食品安全水平和检测能力，保障食品安全起到了重要作用。

3.4. 中国标准的国际协调

中国作为唯一担任国际食品法典委员会食品添加剂、农药残留两个委员会主持国的发展中国家，分别连续 11 年成功举办法典年会，引领两个领域的国际标准制定修订工作，加强国际交流，强化人才培养和专业技术储备，推动中国标准框架体系与国际接轨，提升国际影响力。每年举办相关食品法典国际会议，引领两个领域的国际标准制定修订工作。强化人才培养和专业技术储备，拓宽本国标准制定的工作思路，提升标准研制水平，促成中国标准与国际接轨。同时，积极参与国际标准制定工作。牵头制定非发酵豆制品、大米中砷限量等 10 项国际标准。

经过多年工作建设，中国食品安全标准与国际标准体系和制标原则基本一致，均以保护人体健康、确保食品安全生产经营为基本宗旨，遵循食品安全风险管理基本原则。中国食品安全国家标准体系框架、制定程序、科学依据等方面与国际食品法典委员会及主要发达国家基本一致。如下表 1、2 所示。

表 1. 中国食品安全标准与国际食品法典标准对比（原则方面）

项目	国际食品法典标准	中国食品安全国家标准
目标	保障安全，促进贸易	建立科学的保护水平，保障安全
标准体系	基础+产品（食品）+规范	基础+产品（食品、添加剂、相关产品）+规范+方法
标准性质	推荐性，由成员国决定是否采纳法典标准	强制性
标准制定程序	公开、透明、严格、妥协	公开、透明、严格
标准制定依据	以科学为依据；风险评估（JECFA/JEMRA/JMPR）	以科学为依据；风险评估（食品安全风险评估专家委员会）

表 2. 中国食品安全标准与国际食品法典标准对比（标准方面）

项目		国际食品法典标准体系	中国食品标准体系
基础标准		污染物、添加剂、微生物、标签、营养特膳、分析采样方法、进出口检验和认证、农药、兽药、转基因食品。	污染物、添加剂、微生物、标签、营养特膳、农药、兽药、相关产品。
产品标准	食品原料及产品标准	包括质量和安全指标。 涵盖了肉和肉制品、鱼和鱼制品、乳和乳制品、谷物和豆类、可可制品、巧克力、蔬菜、油脂、瓶装水、特殊膳食、辐照食品等类别。	仅包括安全指标及与安全相关的质量指标。 涵盖了肉和肉制品、鱼和鱼制品、乳和乳制品、谷物及其制品、蛋和蛋制品、特殊膳食、辐照食品、坚果和籽类、饮料、蜂产品等类别。
	添加剂质量规格	仅列出了食品添加剂和香料的名单，具体规格标准参照 JECFA 的规定。	制定了食品添加剂质量规格标准。
	食品相关产品标准	无	制定了食品相关产品标准。
规范类标准		分为通用规范、专项规范、危害因素控制指南。	分为通用规范、专项规范及危害因素控制指南。
检验方法		仅制定通用标准，具体检验方法参考 ISO 等。	包括理化、微生物及毒理学检验方法。

3.5. 小结

目前，经过标准“清理整合”等工作，中国已经建立起一套符合中国国情、各标准利益相关方较为满意的食品安全标准体系。针对目前中国食品安全标准现状，按照《“健康中国 2030”规划纲要》的总体部署，“十三五”期间，食品安全标准仍会紧扣《食品安全法》的立法宗旨，进一步深化食品安全风险分析原则的应用，立足本国国情，有针对性的建立科学、合理、适用的标准体系，并进一步深入参与国际食品标准的制定工作，加强食品安全标准的国家交流，促使国际标准更好的走进来，中国标准更好的走出去。

第四章　监管：体制安排和机构演进

胡颖廉*

食品安全已成为重大基本民生问题、重大经济问题和重大政治问题。① 然而，当前中国食品安全形势依然严峻，保障食品安全仍面临艰巨任务。回顾和梳理新中国成立以来食品安全体制和机构变迁，是重要的理论命题，更有助于探索大国食品安全治理之道。

4.1．改革开放前中国食品卫生管理（1949-1978）

中国政府对食品安全的管理肇始于建国初期。1949 年 11 月 1 日，中央政府成立卫生部，同年长春铁路局成立了中国最早的卫生防疫站。1953 年 1 月，政务院决定在全国范围内建立卫生防疫站，地方各级卫生部门在防疫站内设置食品卫生科（组），具体从事食品卫生监督管理工作。卫生行政部门通过发布粮、油、肉、蛋、酒、乳等大宗消费食品卫生标准和开展卫生监督，旨在防止食物中毒和肠道传染病等突出问题。比如 1953 年卫生部颁布的《清凉饮食物管理暂行办法》是建国后中国第一个食品卫生法规，扭转了因冷饮不卫生引起食物中毒和肠道疾病暴发的状况；1957 年卫生部转发天津市卫生局关于酱油中砷含量每公斤不超过 1 毫克的限量规定；1960 年国务院转发国家科委、卫生部、轻工业部等制定的《食用合成染料管理办法》，规定了只允许使用的五种合成色素及其用量，化工部还指定了专门生产厂家，纠正了当时滥用有毒、有致癌作用色素的现象。然而当时食品工作的首要任务是解决人民群众温饱问题，食品供不应求、凭票供应，其数量充足比质量安全重要。各级政府通过牢牢掌握食品工业，把保障食品供应作为一项政治任务来抓。食品企业生产经营基本处于政府的直接管控之下，政企合一的特征十分明显。②

1953 年至 1978 年，中国食品工业总产值年均递增 6.8%。③ 与之相适应，政府在食品领域的机构和职能逐步扩大和细化，卫生部会同相关行业主管部门共同管理食品

---

* 国家行政学院副教授，研究领域为社会治理、政府监管。专著有《食品安全治理的中国策》等，社会兼职包括“十三五”国家食品药品安全规划专家组成员。

① 汪洋：《食品药品安全重在监管》，《求是》2013 年第 16 期，第 3~6 页。

② 胡颖廉：《食品安全“大部制”的制度逻辑》，《中国改革》2013 年第 3 期，第 29~32 页。

③ 吕律平：《国内外食品工业概况》，经济日报出版社，1987 年。

卫生，确立了食品行业部门与卫生部门“双头共管”的模式。1956 年中国第二次政府机构改革后，轻工、商业、内贸、化工等行业主管部门纷纷建立保证本系统产品合格出厂销售的食品卫生检验和管理机构。国务院于 1965 年 8 月转批了卫生部、商业部等五部委制定的《食品卫生管理试行条例》，食品卫生标准的贯彻执行、食品生产经营企业的卫生管理都由其行业主管部门负责，具体是通过思想教育、质量竞赛、群众运动、行政处分等“指令加管控”的内部管理方式约束企业行为。卫生部门在整个体制中处于从属地位，其无权处理不符合要求的企业，实际上只起到技术指导作用。好在计划时代的企业缺乏独立经济诉求，为追求利润而违规造假、偷工减料的情况并不严重，假冒仿冒现象也十分少见。食品卫生问题主要是由工艺、设备、企业内部管理水平不高等因素导致的，属于生产力不发达状况下的“前市场”风险。

4.2．混合过渡体制（1979-1993）

4.2.1．改革开放初期食品产业发展和食品卫生问题

党的十一届三中全会提出把全党和国家的工作重点转移到经济建设上来。食品生产、经营、餐饮服务行业具有门槛低、投资少、需求大、见效快等特点，迅速吸引了大批劳动力。尽管国有食品生产经营企业仍占主导地位，私营、合资、合作、独资、个体等不同所有制形式的生产经营者大量涌现，其行为模式也发生深刻变革。例如在计划经济时期，政府通过定点生产控制食品添加剂、食品包装材料质量。随着统购统销模式逐步退出，产品只要符合国家卫生标准就可以出厂流通。竞争机制激发了市场主体积极性，供需基本平衡，而人民群众对食品的需求也开始从温饱向多样化转变。1979 年至 1984 年，中国食品工业总产值以每年 9.3%的较高速度递增。①

经济基础的变化迫切要求改革经济体制管理模式。经国务院批准同意，卫生部于 1978 年牵头会同其他有关部委组成“全国食品卫生领导小组”，组织对农业种植养殖、食品生产经营和进出口等环节的食品污染开展治理，具体包括农药、疫病牲畜肉、工业三废、霉变等。应当承认，改革开放初期的食品卫生监督工作取得明显进展，1982 年食品卫生监测合格率达到 61.5%，其中冷饮食品的合格率从计划时代的 40%左右提高到 90%以上，酱油的合格率从 20%提高到 80%左右。

然而前述的《食品卫生管理试行条例》和 1979 年颁布的《食品卫生管理条例》只将全民和集体所有制企业列为食品卫生监督管理对象，导致大量食品生产经营者处于法规调整范围之外。从这个意义上说，食品卫生监督制度已经滞后于经济形势，进而

① 杨理科 徐广涛：《中国食品工业发展迅速》，《人民日报》1988 年 11 月 29 日。

制约了食品产业健康发展。同时随着经济体制改革推进和市场不断扩张，食品产业规模、技术手段、产销行为日趋复杂。搞活经济的政策提供了致富环境，各类所有制经济企业追求商业利润的动机日益强烈，诱发变通、逃避、对抗监督执法的机会主义行为，甚至采取非法手段牟取暴利。在市场扩张和管理滞后的双重因素影响下，这一时期除了“前市场”风险因素，食品领域出现了因市场竞争和利益驱动引发的人为质量安全风险，恶性中毒事故不断发生。

4.2.2. 食品卫生管理初步法制化

在总结 30 多年食品卫生工作经验基础上，1982 年 11 月 19 日，五届全国人大常委会第 25 次会议审议通过了《中华人民共和国食品卫生法（试行）》（以下简称《试行法》）。这是中国食品卫生领域的第一部法律，其篇章结构总体完备，内容体系较为完整。该法对食品、食品添加剂、食品容器、包装材料、食品用工具、设备等方面卫生要求，食品卫生标准和管理办法的制定，食品卫生许可、管理和监督，从业人员健康检查以及法律责任等方面都作了详实规定。初步搭建起现代食品卫生法制的基本框架。

《试行法》规定国家实行食品卫生监督制度，改变了各级政府非常设机构——食品卫生领导小组负责食品卫生监督管理的格局，明确各级卫生行政部门领导食品卫生工作及其执法主体地位。鉴于计划经济体制依然存续，法律并未改变卫生部门与行业部门分工协作的管理体制，其中卫生部门负责食品卫生监督执法，行业主管部门侧重企业内部生产经营规范管理，包括如下特征：首先，县级以上卫生防疫站或卫生监督检验所负责辖区内食品卫生监督工作。其次，政企合一特征显著的铁道、交通、厂矿等部门和单位，其卫生防疫站在管辖范围内执行食品卫生监督机构职责，同时接受所在地食品卫生监督机构业务指导。再次，城乡集市贸易的食品卫生管理工作和一般食品卫生检查工作由 1978 年恢复的工商行政管理部门负责；其食品卫生监督检验工作由食品卫生监督机构负责；而畜禽兽医卫生检验工作由农牧渔业部门负责。还有，进口食品由当时隶属卫生部门的国境食品卫生监督检验机构负责，出口食品则由国家进出口商品检验部门进行卫生监督检验。最后，食品生产经营企业的主管部门负责本系统的食品卫生工作，并检查法律执行情况，主管部门和食品生产经营企业必须建立健全本系统、本单位的食品卫生管理、检验机构或者配备专职或兼职食品卫生管理人员。

4.2.3. 传统和现代交织的食品卫生管理手段

伴随产业基础和管理体制变化，行政指令、教育劝说等传统行政干预手段效果明显下降，食品卫生监督的政策工具亟待丰富。政府逐步引入法规标准、市场奖惩、司

法裁判等新方式，提升监督管理绩效。1981 年，卫生部成立食品卫生标准技术分委员会，并委托中国医学科学院卫生研究所（国家食品安全风险评估中心前身）制定了食品卫生标准研发五年规划，发布了调味品、食品添加剂、包装材料等 80 多项标准，包括产品标准、限量标准以及微生物和理化检验方法标准。1984 年中国正式成为国际食品法典委员会成员，积极参与国际食品标准制定。与此同时，卫生部门开始利用市场机制引导企业注重食品卫生。另一个重大变化是 1988 年卫生部、国家物价局、财政部联合颁布的《全国卫生防疫防治机构收费暂行办法》，国家事业经费补助相对减少，有偿服务成为食品卫生监督机构的重要经济来源。于是食品卫生监督监测工作由纯公益性转变为消费者与国家共同承担，由此还明确划分了各级监管事权。

商品经济无疑为食品卫生监督管理注入了新的活力，《试行法》的实施更是对于改善中国食品卫生状况和促进食品产业发展发挥了巨大作用。全社会食品卫生法律意识大大提高，食品卫生知识逐步得到普及，食品卫生监测合格率由 1982 年 61.5%上升到1994年的82.3%。1990年全国食品工业企业单位数达到75362个，职工484.6万人，食品工业总产值为 1447.7 亿元，利税总额 406.91 亿元，位居全部工业部门第三位。① 可见，不论是从经济社会背景、管理体制还是政策工具等方面看，改革开放初期的食品卫生都带有浓厚的混合过渡色彩，这是一种徘徊于温饱与吃好、计划经济与商品经济、政企合一与政企分离、行业管理与外部监督、传统管控与现代监管之间的独特现象。

4.3．全面外部监督体制（1994-2002）

4.3.1．市场经济下食品产业格局和监管理念新特征

1992 年 10 月，党的十四大确立了社会主义市场经济体制，提出“实行政企分开，逐步扩大企业生产经营自主权”。在这一背景下，1993 年国务院机构改革撤消轻工业部，成立中国轻工总会。至此，食品企业正式与轻工业主管部门分离，延续了 40 多年的政企合一体制被打破。在此之后，各类市场主体发展食品产业的积极性被激发，食品产业获得前所未有发展。2000 年规模以上食品企业固定资产投资为 5103.7 亿元，是 1980 年的 30 多倍。随着产业规模扩大，食品市场转变为买方市场，产品竞争日趋激烈，消费者选择范围变大。与之相伴的是食品生产经营方式发生变化，国营企业数量减少，其他所有制企业数量大幅增加，规模持续扩大，新型食品、保健食品大量涌现。

① 付文丽　陶婉亭　李宁：《创新食品安全监管机制的探讨》，《中国食品学报》2015 年第 5 期，第 261~266 页。

食品卫生与改革开放、对外贸易、经济社会发展等核心政策议题的关系越来越紧密，食品卫生状况亟需与人民群众日益改善的生活水平相适应。

在日益激烈的市场竞争中，食品行业主管部门基本摒弃统购统销、逐级调拨的旧模式，纷纷下放管理权限。这样一方面有助于增强食品企业生产经营自主权和灵活性，另一方面也放松了对企业在食品卫生管理方面的要求。个别部门从局部利益出发，非但没有认真履行《试行法》规定的食品卫生管理义务，甚至还阻扰食品卫生监督部门正常执法。类似地，一些地方出于“发展型地方主义”争相上马食品生产企业和批发市场，在上世纪 90 年代初形成“麻雀虽小五脏俱全”的区域性食品产业布局，扰乱了市场秩序。部门和地方在发展经济与保障食品卫生的政策目标之间产生冲突，保护主义越演越烈。这一时期中国食品安全主要问题已经从“前市场”风险转变为经济利益驱动的人为安全质量风险市场风险。

面对严峻现实，国家采取一系列举措打击地方保护、纠正市场失灵并促进竞争。① 1994 年党的十四届三中全会首次提出“改善和加强对市场的管理和监督，建立正常的市场进入、市场竞争和市场交易秩序，保证公平交易、平等竞争，保护经营者和消费者的合法权益”。政治领导人对食品卫生的重视程度也不断提升，集中体现在重要文件和报告中关于食品卫生的表述。1995 年 3 月，国务院总理李鹏在政府工作报告中提出“依法加强对药品、食品和社会公共卫生的监督和管理”；1997 年国务院政府工作报告更是强调“严格食品以及社会公共卫生的监督管理”。1997 年 1 月，中共中央、国务院联合发布《关于卫生改革与发展的决定》将食品卫生作为“五大公共卫生”之首，强调“认真做好食品卫生、环境卫生、职业卫生、放射卫生和学校卫生工作”。

4.3.2. 《食品卫生法》的内容和意义

宏观背景的深刻变化，为颁布施行十多年的《试行法》正式实施提供了良好契机。在当时国务院法制局和卫生部的大力推动下，八届全国人大常委会第 16 次会议于 1995 年 10 月 30 日审议通过了《食品卫生法》，标志着中国食品卫生管理工作正式进入法制化阶段。该法继承了《试行法》的总体框架、主要制度和条款内容，增加了保健食品相关规定，细化了行政处罚条款，强化了对街头食品和进口食品的管理。

《食品卫生法》再次明确国家实行食品卫生监督制度，废除原有政企合一体制下的行业部门食品卫生管理职权，确定了卫生行政部门作为食品卫生执法主体的地位。卫生部具体行使十项职能：制定食品卫生监督管理规章；制定卫生标准及检验规程；审批保健食品；进口食品、食品用具、设备的监督检验和卫生标准审批；卫生许可证

① Mertha, Andrew. China’s “soft” Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations since 1998. China Quarterly, 2005, No. 184, pp: 791–810.

审批发证；新资源食品及食品添加剂等新产品审批；食品生产经营企业的新、改、扩建工程项目的设计审查和工程验收；日常的食品卫生监督检查、检验；对造成食物中毒事故的食品生产经营者采取临时控制措施；实施行政处罚。同时，国务院有关部门在各自职责范围内负责食品卫生管理工作，例如农业部门负责种植养殖环节监管，铁道、交通部门和军队系统设立的食品卫生监督机构负责本行业内部的食品卫生监督。政府通过建立有权威的外部食品卫生执法和监督机构，在绝大部分领域取代行业内部食品卫生管理，将监管者与监管对象都纳入法制框架。尽管具体机构设置和职权划分存在差异，管理主体都已经转变为市场经济条件下的第三方独立监督机构，从而确立了食品卫生全面外部监督体制。

新管理体制助推了县、地（市）、省、国家四级食品卫生执法监督体系和技术支撑体系不断完善，全国共有卫生监督员约 10 万人和卫生专业技术人员约 20 万人从事食品卫生许可、监督检查、卫生检验监测、食物中毒事故处置和食源性疾病防控工作。① 1997 年 3 月，卫生部颁布了更为细化的《食品卫生监督程序》，进一步加强食品卫生监督执法工作，严格食品生产经营卫生准入制度，规范食品添加剂、新资源食品和保健食品等产品的行政许可，连续组织开展全国范围的监督抽检和专项整治，查处了大量社会反响强烈的食品卫生案件。

4.3.3. 新型政策工具兴起和“食品安全”理念提出

与社会主义市场经济体制相适应，传统行政干预手段基本退出历史舞台，卫生部门继续强化国家立法、技术标准、行政执法等工作，同时质量认证、风险监测、科普宣传等新型监管工具也初现端倪。一是制定了 90 余部《食品卫生法》配套规章，涉及食品、食品原料、食品包装材料、容器、食品卫生监督处罚等方面。各地也制定实施了一批地方配套法规，初步形成了符合国情、层次分明的食品卫生法规体系。二是标准体系建设走上法制轨道。至 1998 年底制定并颁布食品卫生国家标准 236 项、标准检验方法 227 项、行业标准 18 项，基本形成一个由基础标准、产品标准、行为标准和检验方法标准组成的国家食品卫生标准体系。② 三是吸收国外先进经验并结合中国实际，于 2003 年制定实施了“食品安全行动计划”。具体包括推行食品卫生监督量化分级管理制度、良好生产规范（GMP）管理和危险分析关键控制点技术（HACCP）管理体系，建立食品污染物和食源性疾病监测网，开展危险性评估。四是广泛开展食品卫生宣传

① 陈啸宏：《中国食品安全监管体制的发展历程和现状》，中组部、国务院食安办、国家行政学院“省部级领导干部加强食品安全监管专题研讨班”，2011 年 5 月 9 日。

② 倪楠 徐德敏：《新中国食品安全法制建设的历史演进及其启示》，《理论导刊》2012 年第 11 期，第 103~105 页。

教育，从 1996 年开始连续 11 年开展“全国食品卫生法宣传周”活动，定期向社会公布食品卫生信息和食物中毒情况，发动公众参与食品卫生社会监督。

食品卫生是指食品无毒、无害并符合应当有的营养要求，目的是防止食品污染和有害因素对人体的危害，不包括种植养殖环节。随着中国食品产业持续发展和市场不断扩张，侧重事后消费环节的食品卫生管理已不适应监管对象的复杂化，理想的监管链条必须覆盖事前、事中、事后环节。2000 年，世界卫生大会通过了《食品安全决议》，制定了全球食品安全战略，将食品安全列为公共卫生的优先领域，并要求成员国制定相应的行动计划，最大程度减少食源性疾病对公众健康的威胁。包括中国在内的许多国家据此采取行动，加强了食品安全工作。① 食品安全包括食品表面卫生、质量性状、内在营养等内容，能够涵盖农产品种植养殖、农副产品加工、食品工业、食品流通销售以及餐饮服务整个产业链条。从食品卫生向食品安全的转变，是经济社会发展的必然结果。

理念层面的变化反映为监管体制改革。1998 年国务院机构改革旨在大幅精简政府机构和人员，即便在这样的形势下，国家依然加强了有关部门的食品安全监管职能。改革后，国家技术监督局更名为国家质量技术监督局，开始承担原属卫生部的食品卫生国家标准审批和发布职能以及国家粮食局研究制订粮油质量标准、制订粮油检测制度和办法的职能。同年，原国家进出口商品检验局、原农业部动植物检疫局和原卫生部卫生检疫局“三检合一”，组建国家出入境检验检疫局，统一负责全国进出口食品管理。2001 年 4 月，国家工商行政管理局升格为正部级的国家工商行政管理总局，除继续负责城乡集市贸易食品卫生管理外，还开始承担原属质量技术监督部门的流通领域食品质量监督管理职能。2001 年原国家技术监督局和国家出入境检验检疫局合并，组建正部级的国家质量监督检验检疫总局。为打破长期存在的地方保护，工商、质监和后来的食药监管都实行省以下垂直管理体制，在机构设置及管理、财务经费管理、编制及干部管理等方面区别于一般政府机构。与此同时，农业部门依然负责种植养殖环节初级农产品质量安全监管。至此中国食品安全监管部门按职能合并完成，为后来的分段监管体制奠定了基础。

《食品卫生法》的颁布施行以及新监管理念和体制的构建，有效促进了中国食品工业持续、快速、健康发展，食品卫生和质量安全水平有了显著提高，严重危害人体健康的霍乱、痢疾、伤寒等食源性传染病得到有效控制。根据历年《中国卫生年鉴》、《中国卫生统计年鉴》的数据，2004 年中国食品卫生监测合格为 90.13%，比 1995 年的 83.1%高出 7 个百分点，比 1982 年的 61.5%更是高出 29 个百分点。与此同时，全

① 卫生部：《关于印发食品安全行动计划的通知（卫法监发〔2003〕219 号》，中国政府网，http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62680.htm, 2016-06-07。

国食物中毒发生起数从 1992 年的 1405 起下降至 1997 年的 522 起，到 2003 年低至 379 起；食物中毒人数由 1990 年的 47367 人降至 1997 年的 13567 人，整体都呈现下降趋势。

4.4．科学监管体制（2003-2011）

4.4.1．“入世”给食品领域带来的影响

2001 年 11 月 10 日，世界贸易组织第四届部长级会议在卡塔尔首都多哈以全体协商一致的方式，审议并通过了中国加入世贸组织的决定。“入世”给中国食品安全带来两大深刻变化：其一，进口食品大量进入国内市场，知识产权、政策性贸易壁垒等风险不断增加，消费者食品安全意识也逐步提高，中国食品产业面临大分化、大重组；第二，随着中国食品大量出口到国外，食品安全政策议题不再局限于国内和市场层面，而是升级到跨国贸易乃至外交关系高度，从而具有政治意义。

经过多年发展，中国食品工业整体面貌发生了历史性巨变，食品行业的生产力得到了极大解放和发展，形成了门类齐全的生产体系和较为完整的产业链。从食品供应短缺到世界食品工业生产大国，从半封闭状态到全方位多层次宽领域的对外开放，竞争力和综合实力显著增强。2007 年中国食品工业总产值 32665.8 亿元，实现利税 5482 亿元，其中利润 2355 亿元，分别比效益较好的 1983 年增长 34 倍和 45 倍。其中大米、小麦粉、食用植物油、鲜冷藏冻肉、饼干、果汁及果汁饮料、啤酒、方便面等产品产量已位居世界第一或世界前列。①

随着经济社会发展，民众利益诉求日益增长，商品和服务供给已不再是简单有和无、多和少的问题，而是优和劣、好和坏的差异。表现在食品领域，消费者不仅要求吃饱，还期待更多质量安全且营养丰富的食品，以提高生活质量。令人遗憾的是，这一时期接连爆发具有系统性、全局性特征的食品安全事件。相应的，政治领导人对食品领域的关切日益提升，不再单纯关注市场秩序，而是扩展到产业基础、公众健康、社会稳定等综合因素。这种转变同样充分体现在历年政府工作报告中有关食品安全的表述，从 2001 年的“建立食品安全和质量标准与检测体系”到 2002 年朱镕基总理强调“狠狠打击严重危害人民生命健康的食品等方面的制假售假行为”，直至 2004 年的“重点是继续抓好直接关系人民群众身体健康和生命安全的食品、药品等方面的专项

① 新华社：《改革开放 30 年中国发展成为世界食品工业生产大国》，中国政府网，http://www.gov.cn/jrzg/2008-12/13/content_1177387.htm，2016-06-07。

整治”。与上世纪 90 年代相比，其概念和基调已发生本质变化，也成为催生食品安全分段监管体制的重要诱因。

4.4.2. “综合协调、分段监管”模式及其挑战

为加强部门间食品安全综合协调，2003 年国务院机构改革在原国家药品监督管理局基础上组建国家食品药品监督管理局，负责食品安全综合监督、组织协调和组织查处重大事故，同时还承担保健食品审批许可职能。2004 年 9 月，国务院印发《关于进一步加强食品安全工作的决定》（国发〔2004〕23 号），按照一个监管环节由一个部门负责的原则，采取“分段监管为主、品种监管为辅”的方式，明确了食品安全监管的部门和职能。其中，农业部门负责初级农产品生产环节的监管；质检部门负责食品生产加工环节的监管；工商部门负责食品流通环节的监管；卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管；食品药品监管部门负责对食品安全的综合监督。从而确立了综合协调与分段监管相结合的体制。该决定同时明确提出，地方各级人民政府对本行政区域内食品安全负总责，统一领导和协调本地区的食品安全监管和整治工作，建立健全食品安全组织协调机制。作为具体工作，由质检总局牵头、会同有关部门建立健全食品安全标准和检验检测体系，同时加强基层执法队伍建设，由食品药品监管局牵头加快食品安全信用体系和信息化建设。

中央编办于 2004 年 12 月印发《关于进一步明确食品安全部门职责分工有关问题的通知》（中央编办发〔2004〕35 号），细化了相关部门在食品生产加工、流通和消费环节的职责分工：质检部门负责食品生产加工环节质量卫生的日常监管，实行生产许可、强制检验等食品质量安全市场准入制度，查处生产、制造不合格食品及其它质量违法行为，将生产许可证发放、吊销、注销等情况及时通报卫生、工商部门。工商部门负责食品流通环节的质量监管，负责食品生产经营企业及个体工商户的登记注册工作，取缔无照生产经营食品行为，加强上市食品质量监督检查，严厉查处销售不合格食品及其它质量违法行为，查处食品虚假广告、商标侵权的违法行为，将营业执照发放、吊销、注销等情况及时通报质检、卫生部门。卫生部门负责食品流通环节和餐饮业、食堂等消费环节的卫生许可和卫生监管，负责食品生产加工环节的卫生许可，卫生许可的主要内容是场所的卫生条件、卫生防护和从业人员健康卫生状况的评价与审核，严厉查处上述范围内的违法行为，并将卫生许可证的发放、吊销、注销等情况及时通报质检、工商部门。

承担综合协调职责后，国家食品药品监管局于 2004 年牵头组织查处了安徽阜阳奶粉事件，组织制定了食品药品安全“十一五”规划，组织开展食品放心工程（2005-2007），开展省会城市食品安全评价、创建食品安全示范县区，推动食品诚信体系建

设，起草食品安全状况报告，建立食品安全信息发布和沟通机制等。各地陆续建立由政府领导领衔、相关部门负责同志参加的食品安全协调机制，协调机制办公室由各级食品药品监管局承担（有两个例外，北京为工商部门、福建为经贸部门），基本形成了上下联动的综合协调工作机制。农业、质检、工商、卫生等部门分别在相关领域和环节的监管方面做了大量工作。然而，分段监管体制下某些环节职责交叉和多头执法，综合协调的权威性不高、手段不足，部门利益问题也逐渐显露。与此同时，由于食品生产经营行为是连续的，但各部门出台的政策和规范可能不匹配甚或冲突，这就会导致执法人员监督检查和被监管者遵从行为无所适从，执法和守法成本都很高。而且，食品安全事故也是不断发生。鉴于此，2007 年 2 月 8 日，时任国务院副总理吴仪在全国加强食品药品整治和监管工作电视电话会议上历数了食药监管部门存在的主要问题：监管工作思想有偏差，对政府部门工作定位不准确，没有处理好政府职能部门与企业的关系、监管与服务的关系、商业利益与公众利益的关系，单纯强调“帮企业办事，促经济发展”。① 之后，与科学发展观相符合的“科学监管”理念逐步替代过往工作方针，成为监管部门的指导思想。② 也正是在这次会议上，中央明确提出“地方政府负总责，监管部门各负其责，企业是第一责任人”的食品安全责任体系。

4.4.3. 《食品安全法》出台和国务院食安委成立

在这样的形势下，为了厘清监管部门和产业的关系，着力维护公众利益，有必要选择一个相对超脱的中立部门来推动改革。2008 年国务院机构改革的主题是大部门制，改革把国家食品药品监督管理局从国务院直属机构改为由卫生部代管的国家局，并将两者食品安全监管职能对调。卫生部门负责食品安全综合协调和组织查处重大食品安全事故职责，组织制定食品安全标准，组织开展食品安全风险监测、评估和预警，制定食品安全检验机构资质认定条件和检验规范，统一发布重大食品安全信息。食药监管部门负责餐饮业和食堂等消费环节监管和保健食品监督管理的职责等。农业、质检、工商等部门延续原有职责分工。为落实地方政府属地责任，同年 11 月 10 日，国务院明确将食药监督管理机构省级以下垂直管理改为由地方政府分级管理，业务上接受上级主管部门和同级卫生部门的组织指导和监督。2011 年底，国务院办公厅《关于调整省级以下工商质监行政管理体制加强食品安全监管有关问题的通知》（国办发〔2011〕48 号）提出，将工商、质监省级以下垂直管理改为地方政府分级管理体制，目的同样

① 吴仪：《在 2007 年全国加强食品药品整治监管工作会议上的讲话》，中国政府网，http://www.gov.cn/wszb/zhibo9/content_521888.htm, 2016-06-07。

② 邵明立：《树立和实践科学监管理念》，《管理世界》2006 年第 11 期，第 1~5，58 页。

是强化地方政府对食品安全负总责。令人遗憾的是，由于种种原因，这项改革推进得并不顺利。

随着食品安全分段监管体制的确定，《食品卫生法》的修订也早在 2004 年 9 月就提上议事日程。为避免部门利益干扰，修法由国务院法制办牵头，各有关部门、专家、行业协会、企业甚至国外机构都参与了相关工作。几乎在同一时期，《农产品质量安全法》立法工作提速，并最终在 2006 年 4 月经十届人大常委会第 21 次会议通过并于当年 11 月 1 日起施行。中共中央政治局还专门在 2007 年 4 月 23 日下午进行第四十一次集体学习，强调以对人民群众高度负责的精神做好农业标准化和食品安全工作。

然而《食品卫生法》主要规范产业链条各环节食品卫生管理，其没有包括种植业养殖等初级农产品生产环节监管，同时也没有规定诸如食品安全风险监测与评估、食品下架和召回制度、保健食品和食品添加剂监管、食品广告监管、民事赔偿责任、行政执法与刑事司法衔接等一系列更符合市场经济条件的现代监管手段。于是在修订《食品卫生法》过程中，各界对于制定更高层次《食品安全法》的呼声越来越高。《食品安全法》（草案）于 2006 年提交国务院常务会议讨论，2007 年该法草案提交全国人大常委会讨论。2008 年“三鹿婴幼儿奶粉事件”爆发后，各界对于食品安全监管的争议日趋激烈。经过前后长达近两年的审议，2009 年 2 月 28 日，十一届人大常委会第 7 次会议通过了《食品安全法》，原《食品卫生法》同时废止。

根据《食品安全法》规定，国务院于 2010 年 2 月 6 日印发《关于设立国务院食品安全委员会的通知》（国发〔2010〕6 号），成立了由国务院领导担任正副主任，由卫生、发展改革、工业和信息化、财政、农业、工商、质检、食品药品监管等 15 个部门负责同志作为成员组成的食品安全委员会，作为国务院食品安全工作的高层次议事协调机构，负责分析食品安全形势，研究部署、统筹指导食品安全工作，提出食品安全监管的重大政策措施，督促落实食品安全监管责任。

之后，根据中央编办于 2010 年 12 月 6 日印发《关于国务院食品安全委员会办公室机构设置的通知》（中央编办发〔2010〕202 号），国务院食品安全委员会设立了办公室，具体承担委员会的日常工作，从而取代卫生部成为更高层次的食品安全综合协调机构。食品安全办成立后，加大了食品安全工作督促力度，协调稳妥处置食品安全热点问题，积极商请中央政法委研究完善严打食品安全违法犯罪的政策措施，组织开展乳品质量安全和“地沟油”综合治理，组织制定《“十二五”期间国家食品安全监管体系规划》。

4.4.4. 食品安全制度变迁的内在逻辑

回顾 2011 年以前中国食品安全历程，我们发现其理念和实践变迁符合历史制度逻

辑。改革开放初期，国民经济百废待兴，解决群众温饱问题是食品领域主要矛盾。加之当时食品卫生问题主要表现为生产力落后导致的“前市场”风险，调动行业管理部门和地方政府壮大食品产业的积极性成为政治领导人理性选择。因此不论是法律法规、监管体制抑或政策手段，都带有鲜明的混合过度色彩，兼具计划体制和商品经济两类特征。之后，中国食品行业无序发展，市场秩序混乱，体制弊端逐渐暴露。在社会主义市场经济的宏观背景下，二次改革势在必行。国家试图通过全面外部监督管理打击地方保护和部门局部利益，将食品卫生管理带入法制化轨道，并提出食品安全新理念以符合全产业链条发展需求。此时，尽管经济发展依然是“最大的政治”，但食品安全和卫生问题显然已经受到政治领导人更多关注。

市场经济体制逐步完善和中国加入世贸组织推动了食品产业快速发展，食品产业链条的延伸和新型风险的出现，要求制度设计有新变化。政治领导人逐步意识到，保障消费者食品安全的公众利益比食品产业发展的商业利益更为重要。“综合协调、分段监管”模式的提出和地方政府属地责任体系的明确，正是其实现上述政策目标的有益尝试。面对频繁发生的重大食品安全事件，体制机构不断调整，现代化监管手段接连出现。监管理念和经验最终在 2009 年《食品安全法》中得以明确。而国务院食安委的成立，更是有助于从顶层制度设计高度保障食品安全政策目标的实现。表 3 归纳了 1979 年-2011 年中国食品安全（卫生）制度变迁的历程。

表 3. 食品安全（卫生）制度变迁（1979 年-2011 年）

阶段 变量	1979 年-1993 年	1994 年-2002 年	2003 年-2011 年
产业基础	食品产业整体落后	食品市场秩序混乱	食品企业“多、小、散”
主要风险	“前市场”风险与主观恶意行为并存	基于利益驱动的人为问题	现代性风险
政策目标	解决温饱问题和促进产量增长	打破地方保护和政企合一，维护市场秩序	保障食品安全，促进产业健康发展
管理体制	行业管理与部门监督并存	外部独立监督为主	综合协调、分段监管
标志事件	《食品卫生法（试行）》颁布施行	十四届三中全会首次提出“改善和加强对市场的管理和监督”	国务院印发《关于进一步加强食品安全工作的决定
政策工具	行政指令、教育劝说、法规标准、市场奖惩、司法裁判	传统行政干预手段基本退出历史舞台，新型监管工具兴起	现代化、市场化、信息化监管手段

资料来源：作者整理

归纳而言，产业基础决定了特定历史阶段食品领域主要矛盾及其风险类型，政治领导人对食品安全议题的关切因此产生变化。不同政策目标通常在市场失序和突发公共事件中固化和放大，法律法规、监管体制、政策手段都会随之发生相应变化。也就是说，有什么样的产业基础和社会需求，就有什么样的食品安全监管法律、体制和政策手段。不论是外力推动的强制性制度变迁，还是内生自发的诱致性制度变迁，食品安全监管上层制度设计必须随着经济社会基础的变化而调整。中国食品安全制度变迁的自变量是政府所嵌入的食品产业和社会需求，中间变量是政策目标，因变量是选择什么样的制度设计。食品安全理念和实践的三个历史阶段，变化的是食品领域的具体形势，不变的是其内在制度逻辑。

4.5．迈向治理现代化：新时代中国食品安全（2012 年至今）

党的十八大以后，在国家治理现代化的新背景下，中国食品安全也进入新阶段。当前食品安全工作既有对过去经验的继承和发扬，也有新的理念和实践。因此，总结改革开放后食品安全制度变迁的内在逻辑，探讨从监管到治理的范式转变，有助于更加准确地把握“中国式”监管型国家的独特路径。

4.5.1．食品安全状况多元影响因素

过去，人们对食品安全的认识停留在食品卫生、产品质量等技术层面。2008 年三鹿牌婴幼儿奶粉事件给全国数十万消费者尤其是婴幼儿的身体健康造成危害，并严重冲击国内乳制品行业，其影响至今还未消除。在《小康》杂志举办的“中国全面小康进程中最受关注的十大焦点问题”评比中，食品安全问题连续多年位列社会关注度第一。在经历了多次事件后，人们越来越认识到食品安全不能单靠政府监管，必须提升产业素质和引导社会共治，实现产业发展与质量安全相兼容。

习近平总书记强调，食品安全首先是“管”出来的，也是“产”出来的。这一论述表明食品安全状况的存在多元因素影响，主要包括三方面。一是“产”的因素，生产经营者是食品安全第一责任人。中国现有 2 亿多农民散户从事种植养殖，农户违法成本低，监管难度极大。二是“管”的因素，强大产业和强大监管互为支撑。然而，实践中，中国食品药品监管人员编制长期在 10 万左右，而各类有证的食品生产经营主体则数以百万计，监管人员和监管对象比例严重失衡。三是“本”的因素，即环境本底给食品安全带来的影响。此外，根据现行机构设置，当土壤治理、环境保护、食品安全等工作分别由国土、环保、食药监管部门负责时，其往往以自身职能为出发点设置政策议程，政策缺乏互补性和一致性。

4.5.2. 从监管到治理的范式转变

从学理上说，监管是政府对市场主体行为进行引导和限制的双向关系，治理则强调政府、市场、社会多方使用灵活手段实现公共利益的活动和过程，通过构建综合关系网络提升制度绩效。国家治理包括治理体系和治理能力两方面，前者侧重制度本身的合理性，后者关注制度执行的有效性。

在现代风险社会，任何主体都无法单独应对日益复杂的安全问题。食品安全成因的复杂性决定了其解决途径的综合性。除政府监管外，企业自治、行业自律、媒体监督、消费者参与、司法裁判同样是纠正市场失灵进而保障食品安全的手段。因此，食品安全治理现代化要改变过去政府一家“单打独斗”的格局，重构监管部门、企业、行业协会、媒体和消费者等主体的角色和权力（利）义务关系。当这种关系用法律、政策等制度形式固定下来时，就成为食品安全治理体系。而制度的执行情况，也就是各类制度对食品领域行为的引导和约束，体现为食品安全治理能力。

2011 年初，中央首次将健全食品药品安全监管机制作为加强和完善公共安全体系，创新社会管理的重点工作，改变了过去市场监管职能的定位。党的十八大、十八届三中全会、四中全会进一步围绕健全公共安全体系，提出食品药品安全体制机制改革任务和法治化要求。2013 年，主管食品安全工作的国务院副总理汪洋明确提出构建企业自律、政府监管、社会协同、公众参与、法治保障的食品安全社会共治格局。之后，监管部门提出食品安全治理现代化的全新理念，旨在突破线性监管的传统方式。2014 年全国食品安全宣传周主题是“尚德守法，提升食品安全治理能力”，2015 年全国食品安全宣传周主题是“尚德守法，全面提升食品安全法治化水平”，2015 年全国食品药品监督管理暨党风廉政建设工作会议主题是“深化改革　强化法治　努力提升食品药品安全治理能力”，2016 年全国食品药品监督管理暨党风廉政建设工作会议主题是“‘十三五’开局　加快构建食品药品安全治理体系”。而要将食品安全监管嵌入经济结构调整、政府职能转变和社会治理创新的战略布局中，亟需一个高层次、综合性监管机构统筹食品领域监管政策和相关经济政策、社会政策，协调食品产业发展、质量安全、可及等目标。习近平总书记在 2015 年 5 月 29 日的中央政治局第二十三次集体学习时强调，要编制全方位公共安全网，加快建立科学完善的食品药品安全治理体系，并实施食品安全“党政同责”。党的十八届五中全会更是创造性地将食品安全提升到共享发展高度（表 4），提出推进健康中国建设，实施食品安全战略，形成严密高效、社会共治的食品安全治理体系，让人民群众吃得放心。

4.5.3. 完善统一权威的监管机构和新《食品安全法》出台

2009 年公布实施的《食品安全法》明确，县级以上地方人民政府统一负责、领导、

组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作。然而作为食品安全监管的重要部门，工商行政管理、质量技术监督和 2008 年前的食药监管部门长期实行省级以下垂直管理体制，与地方政府负总责不匹配。加之近年食品安全形势严峻，属地负责的制度设计带来较大行政问责风险，体制改革呼声越来越高。①

表 4.“十一五”以来食品安全在国民经济和社会发展布局中的定位

文件	通过时间	政策定位	目标	从属领域
中共中央十一五规划建议	2005 年 10 月 11 日	保障人民群众生命财产安全	保障安全	推进社会主义和谐社会建设（9/10）
中共中央十二五规划建议	2010 年 10 月 18 日	加强和创新社会管理	降低风险	加强社会建设，建立健全基本公共服务体系（8/12 ）
中共中央十三五规划建议	2015 年 10 月 29 日	推进健康中国建设	增进福祉	坚持共享发展，着力增进人民福祉（7/8）

资料来源：作者整理

2013 年 3 月《国务院机构改革和职能转变方案》获第十二届全国人民代表大会第一次会议审议通过，改革的目标是整合职能、下沉资源、加强监管，在各级政府完善统一权威的食品药品监管机构。至此，整合各部门食品安全监管职责以法定形式被固定下来，省以下工商和质监行政管理体制改革也终于实质性启动。改革组建正部级国家食品药品监督管理总局，对研制、生产、流通、消费环节食品的安全性实施统一监督管理。改革方案特别强调，改革后，食品药品监督管理部门要转变管理理念，创新管理方式，充分发挥市场机制、行业自律和社会监督作用，建立让生产经营者真正成为食品安全第一责任人的有效机制。② 之后，各地食药监管部门升格为独立的政府工作部门，北京、海南等地实行省以下垂直管理体制。地方政府则在乡镇或区域设立食品药品监管派出机构，配备必要的技术装备，填补基层监管执法空白。

党的十八届三中全会提出，改革市场监管体系，实行统一的市场监管。三中全会同时强调完善统一权威的食品药品安全监管机构。2014 年 7 月国务院发布的《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》（国发〔2014〕20 号）指出，整合优

① 胡颖廉：《统一市场监管与食品安全保障——基于“协调力-专业化”框架的分类研究》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2016 第 2 期，第 8~15 页。

② 马凯：《关于国务院机构改革和职能转变方案的说明》，人民网，http://cpc.people.com.cn/n/2013/0311/c64094-20741513-2.html，2016-06-08。

化市场监管执法资源，减少执法层级，健全协作机制，提高监管效能。从 2013 年末开始，一些地方政府在不同层面整合工商、质监、食药甚至物价、知识产权、城管等机构及其职能，推进“多合一”的综合执法改革，组建市场监督管理局（委）尽管如此，中央依然强调要确保食品药品监管能力在监管资源整合中得到强化。考虑到街道、社区以及乡镇、村屯等基层地区食品安全风险脆弱性高。根据国务院《关于地方改革完善食品药品监督管理体制的指导意见》（国发〔2013〕18 号）要求，工商、质监相应的食品安全监管队伍和检验检测机构划转食品药品监督管理部门，在乡镇或区域设立食品药品监管派出机构，配备必要的技术装备，填补基层监管执法空白。

随着经济社会进一步发展，具有现代性的食品安全风险不断出现。为应对这些问题，同时也为了适应食品安全监管新体制。2015 年 4 月 24 日，《食品安全法》经第十二届全国人民代表大会常务委员会第 14 次会议修订通过。新法律明确食品安全工作实行预防为主、风险管理、全程控制、社会共治，建立科学、严格的监督管理制度。法律的亮点是创新了信息公开、行刑衔接、风险交流、惩罚性赔偿等监管手段，同时细化了社会共治和市场机制，确立了典型示范、贡献奖励、科普教育等社会监督手段。此外，法律还为职业监管队伍建设、监管资源区域性布局、科学划分监管事权等未来体制改革方向埋下了伏笔。

4.5.4. 新时代的工作成就和挑战

2013 年监管机构改革后，食品药品监管职能得以优化，监管水平和支撑保障能力稳步加强，其程度前所未有。评价一个国家或地区食品药品安全总体状况的指标有不少，抽检合格率是较为常用的指标。2016 年，有关部门在全国范围内组织抽检了 25.7 万批次食品样品，总体抽检合格率为 96.8%，比 2014 年提高 2.1 个百分点，在统计意义上有显著进步。药品抽检合格率更是常年保持在 98%以上。

“十二五”时期，全国共查处食品安全违法案件 95.8 万起，侦破食品安全犯罪案件 8 万余起，“四个最严”的力度有目共睹。例如，根据相关数据，全国专门从事“三品一械”食药监管人员从 2012 年的 10.36 万人，增长到 2017 年的约 18 万人。在财政收入增速放缓的情况下，国家实施食品安全检（监）测能力建设项目，安排中央基建投资 184.5 亿元。食品监测覆盖范围不断扩大，“十二五”末期食源性疾病监测网络哨点医院达 3883 家，食品污染物和有害因素监测点达 2656 个。

在监管能力提升的同时，食品产业稳步发展。根据国家统计局数据，2016 年规模以上食品工业企业主营业务收入接近 12 万亿元，占全国工业总产值比重 10%以上，成为国内第一大工业行业和国民经济重要支柱产业，发展成就令人振奋。

然而，食品安全监管工作也面临挑战。体制改革的目标是构建统一、权威、专业的食品药品监管体制。关键是如何理解“统一”。有观点认为“统一”是机构设置的一致性，包括横向的机构一致，即各级地方政府层面机构设置保持一致，及纵向的机构一致，即省级参照国务院设置，市县参照省级设置。实际上我们对“统一”的理解不应局限于字面含义。全国食药监系统机构设置不可能也不必要完全一致。关键是要调动更多的监管资源，发挥高效的动员能力以及科学合理的分布监管力量。

4.5.5．2018 年机构改革

十三届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革方案》提出，将国家工商行政管理总局的职责，国家质量监督检验检疫总局的职责，国家食品药品监督管理总局的职责，国家发展和改革委员会的价格监督检查与反垄断执法职责，商务部的经营者集中反垄断执法以及国务院反垄断委员会办公室等职责整合，组建国家市场监督管理总局，作为国务院直属机构。其主要职责是，负责市场综合监督管理，统一登记市场主体并建立信息公示和共享机制，组织市场监管综合执法工作，承担反垄断统一执法，规范和维护市场秩序，组织实施质量强国战略，负责工业产品质量安全、食品安全、特种设备安全监管，统一管理计量标准、检验检测、认证认可工作等。

考虑到药品监管的特殊性，单独组建国家药品监督管理局，由国家市场监督管理总局管理。市场监管实行分级管理，药品监管机构只设到省一级，药品经营销售等行为的监管，由市县市场监管部门统一承担。

将国家质量监督检验检疫总局的出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署。保留国务院食品安全委员会、国务院反垄断委员会，具体工作由国家市场监督管理总局承担。国家认证认可监督管理委员会、国家标准化管理委员会职责划入国家市场监督管理总局，对外保留牌子。不再保留国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局。

应当说，这一轮食品药品监管机构改革真正体现顶层设计，超脱部门搞改革，超越监管看安全，是新时代的新气象。诚然，任何改革方案都有优势和挑战。但“大市场-专药品”模式抓住了当前食药安全治理的两大关键：食品安全监管的协调力和综合性，药品监管的特殊性和专业性。总体上说，是市县普遍采取市场监管综合执法的前提下，用“小折腾”获取“大红利”的方案，一定程度上有利于监管统一性。这一方案面临的最大挑战是食品药品安全监管的专业性如何保障，这也是过去基层综合执法改革带给我们的最大思考。

改革从纵横两个维度调整监管体制，一是科学划分机构设置和职责，在强化综合执法的同时，强调专业的事由专业的人来做，所以单独组建国家药品监督管理局；二

是合理界定中央和地方机构职能和权责，解决上下一般粗的“权责同构”问题，所以药品监管机构只设到省一级，带有一定垂直管理的意义，与市场监管分级管理相区别。需要注意的是，大市场不是大工商，药品监管也并没有回到 2013 年之前模式。我们对改革的理解不要停留在机构拆分、合并、重组的狭隘视角，更不存在“谁并入谁”的问题，而是国家治理现代化背景下的机构范式革新。

后续政策落地应注意三个方面：第一是事权科学划分，基于食品和药品在产业基础、风险类型等方面差异，药品上市前监管权尽量集中，食品生产经营和药品经营销售日常监管权适当下沉；第二是改革因地制宜，可赋予省级改革自主权，食品药品产业集中的地区，还是可以允许单独设立食品药品监督管理局；第三是监管人员积极性保障，地方机构改革要充分考虑基层一线监管执法人员诉求和利益，这对于经历了多轮改革的食药监管人员尤为重要。

4.6．小结

食品安全的“中国故事”不仅是改革开放 40 年市场监管领域的一个缩影，还是“中国式”监管型国家的鲜活样本，更具有深刻的理论意义和丰富的时代内涵。概括来说，“中国式”监管型国家的发展具有独特路径，其可以归因于以下两个方面。一方面是“多期叠加”的发展阶段。食品安全属于公共安全体系，公共安全有其内在特征和规律。国际经验表明，一国公共安全状况总体上随着经济社会发展在不同阶段的公共安全问题类型各异，并呈倒 U 型曲线变化趋势。如环境保护 ①、安全生产领域都遵循此变化趋势。② 具体到食品安全状况和中国国情，经济社会发展本身“多期叠加”的特征，决定了各种类型食品安全问题并存。另一方面是“反向演进”的制度变迁路径。监管型国家（regulatory state）是近 20 年西方政治科学界关注的话题，被用来概括继福利型国家和自由市场型国家后国家、市场、社会三者关系的特征。值得注意的是，西方国家是在上百年市场经济和市民社会发展后，才逐步建立起以事先预防和过程控制为特征的现代食品安全监管体系，其手段多样且相互补充。中国的路径刚好相反，在市场经济尚不成熟和社会未发育的前提下开启了监管体制改革的步伐。于是在经济社会发展特定阶段，政府既要培育市场主体，又要监管其行为。

综上，改革开放 40 年来，随着经济社会发展和民众消费水平提高，中国食品产业由小变大，在有效解决温饱问题的基础上不断满足人民群众对吃好的需求。然而在生态环境、产业基础、监管能力等条件制约下，中国正经历现代性食品安全风险高发阶

① Theordore Panayotou. Economic Growth and Environment. CID Working Paper, No.56, July, 2000.

② 李毅中：《中国安全生产的形势和任务》，《人民日报》2007 年 6 月 29 日。

段，重大食品安全事件频发。同时受“多期叠加”的经济社会发展阶段、“反向演进”的制度变迁路径等结构性因素影响，中国食品安全面临与西方国家截然不同的严峻挑战。为提升食品安全保障水平，政府在法律法规、监管体制、政策手段等方面做了诸多努力，也经历了数次反复，客观上取得了一定成效。在新形势下，政治领导人提出构建严密高效、社会共治的食品安全治理体系，将食品安全上升到公共安全和国家战略的政治高度，目标是用“四个最严”保障人民群众“舌尖上的安全”。可以预见，未来中国食品安全必将砥砺前行，也终将为中华民族伟大复兴中国梦奠定基本物质基础。

第五章　有关食品安全监督管理的制度举例

龙璐*

在社会转型的特殊时期，中国食品安全既遇到发达国家的难题，也遇到发展中国家的困境。因而，需要以“最严”的思路和方法达到保证食品安全底线的效果。相应的，中国《食品安全法》的修改便体现了“最严”的指导思想。对此，新法根据需要不仅对原有制度进行了较大的修改，而且新增加了一些必要的制度。其中，就主管部门的监督管理而言，其应当在“预防为主、风险管理、全程控制、社会共治”的法律原则下，建立科学、严格的监督管理制度。纵观《食品安全法》，监管制度的安排可以从多个角度加以总结，如针对不同食品种类的监管制度，亦或者针对不同生产经营主体的监管制度。鉴于其他章节的分析框架，本章节选择了事前、事中、事后的分析视角，侧重针对市场准入的许可制度，日常监管中的风险分级和抽样检验制度，以及针对违法行为的行政查处和行刑衔接。

5.1．许可审查

行政许可作为一种事前监管，其目的在于预防不符合公共利益的行为。因此，根据《中华人民共和国行政许可法》，直接涉及到公共安全、关系人身健康、生命安全等特定活动，可以设定行政许可。相应的，保证食品安全，保障公众身体健康和生命安全，许可是一项重要的监管工具。但是，在行政许可的具体适用中，既有针对生产经营等行为的许可，也有针对保健食品等特殊食品的注册要求。此外，在简政放权的行政改革背景下，食品安全监管领域内也有简化事前监管，强化事中事后监管的改进，尤其是针对小规模的生产经营者。鉴此，有关许可审查的论述，会具体从生产许可、经营许可以及许可改革三个方面加以论述。

5.1.1．食品生产许可审查制度

食品生产许可审查是指食品药品监督管理部门组织对申请人的食品、食品添加剂（以下统称食品）生产许可以及许可变更、延续等的审查工作。

---

* 北京市食品药品监督管理局主任科员。曾担任国家总局 2015 年食品安全监督抽检不合格食品核查处置卷宗评审工作组成员和北京市食品立法小组成员，参与编写国家总局《食品药品常见违法行为行政处罚决定书编写汇编》、《北京市食品行政处罚裁量基准》。

（1）法律依据

除《中华人民共和国食品安全法》第三十五条外，为落实《中华人民共和国食品安全法》和《食品生产许可管理办法》的有关规定，加强食品生产监督管理，规范食品生产许可审查活动，2016 年 8 月 9 日，国家食品药品监督管理总局印发了《食品药品监管总局关于印发食品生产许可审查通则的通知》（食药监食监一〔2016〕103 号），发布《食品生产许可审查通则》，并于 2016 年 10 月 1 日起正式施行。与《保健食品生产许可审查细则》、《婴幼儿辅助食品生产许可审查细则（2017 版）》、《婴幼儿配方乳粉生产许可审查细则(2013 版)》、《国家质检总局关于印发糕点等 7 类食品生产许可证审查细则的通知》（国质检食监〔2006〕365 号）、《关于印发食用植物油等 26 个食品生产许可证审查细则的通知》（国质检食监〔2006〕646 号）、《糖果制品等 13 类食品生产许可证审查细则》（国质检监〔2004〕557 号）、《关于印发小麦粉等 15 类食品生产许可证审查细则（修订）的通知》（国质检监〔2005〕15 号）等相应的食品生产许可审查细则结合使用。

（2）许可审查方式

食品生产许可审查方式主要包括申请材料审查和现场核查。其中，申请材料审查是许可审查的必经程序，以书面申请材料的完整性、规范性、符合性为主要审查内容。为简化程序、减少环节，切实提高管理水平、方便群众，对于许可延续、生产食品品种变化、法人代表人事变更等情形，可以仅通过申请材料审查决定是否准予许可。就现场核查而言，其是对现场的核查，以申请材料与实际状况的一致性、合规性为主要审查内容。根据《食品生产许可审查通则》第十九条，需要进行现场核查的 7 种情形包括：一是申请人申请食品生产许可；二是申请人生产场所发生变迁，工艺设备布局与工艺流程、主要生产设备设施、食品类别等事项发生变化，其他生产条件发生变化可能影响食品安全。核查内容为变化情况；三是许可即将期满申请延续，申请人声明其生产条件发生变化，可能影响食品安全。核查内容为变化情况；四是对变更或者延续申请，需要对申请材料内容、食品类别、与相关审查细则及执行标准要求相符情况进行核实；五是申请人的生产场所迁出原发证的食品药品监督管理部门管辖范围，重新申请食品生产许可；六是申请人食品安全信用信息记录载明监督抽检不合格、监督检查不符合、发生过食品安全事故，以及其他保障食品安全方面存在隐患，申请人提出许可、变更、延续申请；七是法律、法规和规章规定需要实施现场核查的其他情形，例如《保健食品生产许可审查细则》3.1.3.5 中规定的不得免于现场核查的四种情形。与此同时，现场核查存在两种特殊的中止情形：一是因不可抗力原因，或者供电、供水等客观原因导致现场核查无法正常开展的；二是因申请人涉嫌食品安全违法且被食

品药品监督管理部门立案调查的。前者的中止时间应当不超过 10 个工作日，后者未规定明确的中止时间限制，原则上应当在违法行为查处完毕（除责令停产停业或者吊销许可外）或者证实违法行为不存在予以撤案后及时启动现场核查。

（3）许可审查程序要求

许可审查事前时限要求：除食品生产许可新办申请无明确的时限要求外，食品生产许可的变更和延续审查需要注意以下事项：一、除生产场所迁出原发证的食品药品监督管理部门管辖范围、食品生产许可证副本载明的同一食品类别内的事项、外设仓库地址发生变化的以上三种情形外，食品生产许可证载明的许可事项发生变化的，变更申请应当在变化后 10 个工作日内向原发证的食品药品监督管理部门提出。二、延续申请应当在相关食品生产许可有效期届满 30 个工作日前，向原发证的食品药品监督管理部门提出。

现场核查时限要求：确认启动现场核查程序后，审查部门应当在受理申请人的申请材料后 3 个工作日内组成核查组。核查组应当自接受现场核查任务之日起 10 个工作日内完成对生产场所的现场核查并将许可相关材料上报审查部门。

许可审查总时限要求：许可机关负责收集、汇总许可相关材料，自受理申请之日起 20 个工作日作出许可决定。由于特殊原因需要延长期限的，经许可机关负责人批准，可以延长 10 个工作日，并将延长期限的理由告知申请人。

（4）特殊规定

特殊食品许可审查：由于保健食品、特殊医学用途配方食品、婴幼儿配方乳粉属于特殊群体食用的食品，国家既对其实行产品或产品配方注册或备案，又实行省级食品药品监督管理部门负责生产许可的管理制度。因此，特殊食品在申请材料审查时，有三项特殊要求。

一是对于保健食品、特殊医学用途配方食品、婴幼儿配方乳粉等特殊食品，申请材料审查应当包括与所生产食品相适应的生产质量管理体系文件以及相应的产品或产品配方注册或备案文件。

二是变更或延续食品生产许可审查时，如果涉及的特殊食品注册或备案事项发生变化，申请材料审查应当包括与变更内容相对应的产品注册或备案文件。

三是变更食品生产许可审查时，申请材料审查应当包括与所生产食品相适应的生产质量管理体系文件。延续食品生产许可审查时，申请材料审查应当包括与所生产食品相适应的生产质量管理体系运行情况的自查报告。

保健食品委托生产：《食品生产许可管理办法》取消食品生产者向监管部门进行

委托加工备案的规定，但规定接受委托生产保健食品的，食品生产许可证副本应当载明委托企业名称及住所等相关信息。也就是说，将保健食品委托生产纳入审查范围。结合《保健食品生产许可审查细则》的相关规定，保健食品委托生产审查除一般审查外，还应当包括对委托生产协议、标签说明书、委托方的保健食品注册文件的审查。不仅如此，由于保健食品委托生产许可审查主要是针对受托方的审查（尤其是现场核查），委托生产企业名称或住所的发生变更时，审查部门可以仅进行书面审查。

核查整改机制：对于判定结果为通过现场核查但存在一些管理瑕疵的情况，准予申请人在 1 个月内进行整改，发放生产许可，由负责对申请人实施食品安全日常监督管理的食品药品监督管理部门或其派出机构在许可后 3 个月内对获证企业开展一次监督检查，重点检查现场核查中发现的问题是否已进行整改。

5.1.2. 食品经营许可审查制度

食品药品监督管理部门按照主体业态、食品经营项目，并考虑风险高低对食品经营许可申请进行分类审查。除申请预包装食品销售（不含冷藏冷冻食品）的以及食品经营许可变更不改变设施和布局的情形外，原则上都应进行现场核查。

（1）法律依据

为落实《中华人民共和国食品安全法》和《食品经营许可管理办法》的有关规定，加强食品经营监督管理，规范食品经营许可审查活动，2015 年 9 月 30 日，国家食品药品监督管理总局印发了《食品药品监管总局关于印发食品经营许可审查通则（试行）的通知》（食药监食监二〔2015〕228 号），发布《食品经营许可审查通则》，并于 2015 年 10 月 1 日起正式施行。

（2）分类审查机制

食品经营许可审查相关时限与食品生产许可审查大致相同，在本文中不加赘述，重点对分类审查制度进行阐述。

具体内容：食品经营许可的分类审查制度充分体现了审查逐渐科学化和精细化的趋势。不拘泥于单一分类，在审查过程中采用复合分类的新模式，将主体业态与经营项目实现有效衔接。

《食品经营许可审查细则（试行）》对许可审查进行了“双轨”的规定。第四条规定了三个主体业态：食品销售经营者、餐饮服务经营者、单位食堂。第五条规定了十个食品经营项目：预包装食品销售、散装食品销售、特殊食品销售、其他类食品销售、热食类食品制售、冷食类食品制售、生食类食品制售、糕点类食品制售、自制饮品制售、其他类食品制售。主体业态和经营项目的对应关系，一般情况下食品销售对

应销售类项目；餐饮服务、单位食堂对应制售类项目。但应当注意以下两点：一是职业学校、普通中等学校、小学、特殊教育学校、托幼机构的食堂原则上不得申请生食类食品制售项目；二是无实体门店经营的互联网食品经营者不得申请所有食品制售项目以及散装熟食销售。

分类审查的灵活运用：在许可审查精细化的基础上，为了避免审查陷入机械化的境地，提高行政效率，真正做到便民服务，分类审查在以下方面充分体现了其灵活性：一是对于食品经营企业应当配备的食品安全管理人员,如已取得国家或行业规定的食品安全相关资质的，可以免于考核；二是对于申请多个经营项目的主体，对审查细则中的基本要求和一般性要求，原则上不做重复性审查。

5.1.3. 许可改革

立足于中国食品安全监管实际和传统饮食习惯，在食品生产经营许可的基础上设置了两种特殊情形：

一是不针对食用农产品销售设定准入门槛；《中华人民共和国食品安全法》 第三十五条第一款规定：“国家对食品生产经营实行许可制度。从事食品生产、食品销售、餐饮服务，应当依法取得许可。但是，销售食用农产品，不需要取得许可。”取而代之的，是食用农产品销售者入场查验和食用农产品入场检查制度，由集中交易市场开办者承担相应审查义务，并将审查重点集中在食用农产品质量和追溯上。

二是食品生产加工小作坊和食品摊贩等另行监管。《中华人民共和国食品安全法》第三十六条第一款规定：“食品生产加工小作坊和食品摊贩等从事食品生产经营活动，应当符合本法规定的与其生产经营规模、条件相适应的食品安全要求，保证所生产经营的食品卫生、无毒、无害，食品药品监督管理部门应当对其加强监督管理。”不仅如此，《中华人民共和国食品安全法》还规定食品生产加工小作坊和食品摊贩等的具体管理办法由省、自治区、直辖市制定。各省、自治区、直辖市根据本地实际陆续出台相应的监督管理规定，各具特色：

在适用范围上有不同的实践：一些地方仅将食品生产加工小作坊和食品摊贩纳入另行监管范畴，例如天津、上海、河南等；一些地方建立“三小”（食品生产加工小作坊、小餐饮或者小经营店及食品摊贩）监管体系，例如山东、广东、四川、河北等；还有一些地方对“四小”（食品生产加工小作坊、小餐饮、小食杂店以及食品摊贩）监管体系进行探索，例如浙江、北京等。

在准入制度上也展现了不同的监管理念：尤其是在食品生产加工小作坊的监管上，一些地方承继了食品生产许可理念，在适当降低精简食品生产许可审查要求的基础上仍坚持许可管理，例如：辽宁、湖南、湖北等；一些地方采用备案或者登记方式实现

监管，同时鼓励其自主转型升级。例如：山东、重庆、广东等。

在管理方式上“两极分化”：一些地方为加强对食品安全的风险控制，通过制定允许生产经营的食品的目录（例如普通预包装食品、地方特色食品等）的方式实现严格监管；一些地方立足于食品风险分级机制，实施禁止生产经营的食品目录管理，禁止其生产经营高风险食品（例如：乳制品、婴幼儿食品、保健食品等）。

以长期存在的无证餐饮为例，根据《食品安全法》，从事餐饮服务需要依法取得许可。《食品经营许可管理办法》进一步明确了申请许可所需要的条件。相应的，不具有许可证的餐饮因为“无证”，面临着被关停取缔的问题。所幸，政府监管的“放管服”改革为无证餐饮提供了一个“治本”的因应之策。在这个方面，对于小微餐饮，《食品安全法》要求包括许可在内的管理应由省、自治区、直辖市进一步制定。鉴于此，地方在以登记、备案等形式优化市场准入的同时，也明确了针对小餐饮的“事中”管理和“事后”处罚规则。然而，如何借助备案、登记等优化的市场准入，创新事中事后的监管，以应对无证餐饮以及“转正”后的餐饮安全保障，依旧是地方食药部门需要应对的挑战。

此外，当中国药店一并销售药品、食品等不同产品时，由于药品、食品等的分类监管，包括从入市许可到事中检查等的分工，药店需要依法申请若干个许可，经历多频次检查。鉴于此，针对复合式的药店经营，“多证合一”正以“5 证合一”的湖北武汉模式，“9 证合一”的福建莆田模式，“15 证合一”的广东江门模式等，由多地的食药部门试点推开。在这个方面，行政许可实施机构可以依据《行政许可法》的要求把内设多个机构办理的行政许可进行集中，一如食药部门把管辖内的药品、食品等许可的集中化审核。可以说，“多证合一”作为简政的具体措施，不仅在于通过简化审批手续、缩短审批时效来提升政府的行政服务效率，更是通过制度性成本的减少，在便利市场准入的同时有利于商业模式的创新。正因为如此，当“多证合一”试点从市到省进一步推进时，这一针对食药许可的制度创新，迎合的不仅是国家简政放权，提倡放管服的发展趋势，更是在保障百姓民生、优化营商环境、服务创业创新的多元诉求中寻求共荣的管理模式。然而，需要强调的是，食品，药品的特殊性在于作为商品，其安全保障不仅仅是产业发展的需要，更是确保公共安全、公众健康的基石。因此，在“多证合一”借助合并同类项来简化这一类产品的市场准入监管时，不仅需要强化事中事后的监管，以保障既有的安全水平，而且，也需要顶层探索来应对既有制度的障碍，以便保障试点推进的规范化和有序化。

5.2．风险分级

《食品安全法》第一百零九条规定：县级以上人民政府食品药品监督管理、质量

监督部门根据食品安全风险监测、风险评估结果和食品安全状况等，确定监督管理的重点、方式和频次，实施风险分级管理。据此，2016 年 9 月 5 日，国家食品药品监督管理总局正式印发《食品生产经营风险分级管理办法（试行）》。确立了食品生产经营风险分级管理机制的同时明确了风险分级管理的概念。风险分级管理，是指食品药品监督管理部门以风险分析为基础，结合食品生产经营者的食品类别、经营业态及生产经营规模、食品安全管理能力和监督管理记录情况，按照风险评价指标，划分食品生产经营者风险等级，并结合当地监管资源和监管能力，对食品生产经营者实施的不同程度的监督管理。不仅如此，食品添加剂生产也被纳入到食品风险分级管理范围。也就是说，风险分级管理的运行模式，主要是在充分考虑生产经营者的静态风险（占百分制中的 40 分）和动态风险（占百分制中的 60 分）两个因素的基础上实施动态调整，最终对食品生产经营者按照风险等级从低到高评定为 A 级风险、B 级风险、C 级风险、D 级风险四个等级。

5.2.1. 主要结构

（1）静态风险因素

静态风险因素主要包括生产经营食品类别、经营规模、消费对象等，从风险系数由低到高分为Ⅰ档、Ⅱ档、Ⅲ档和Ⅳ档，针对食品生产经营的不同环节采纳了不同的静态风险因素。不仅如此，为了体现食品“四个最严”的基本原则，对于生产经营多类别食品的情形，采用选择风险较高的食品类别确定该食品生产经营者的静态风险等级而不是通过计算平均分值的方式确定等级。

食品生产环节：国家总局已经按照食品生产许可中的许可类别制定《食品、食品添加剂生产者静态风险因素量化分值表》，分为 31 大类 89 小类食品、食品添加剂，有对应的食品风险等级和分值，例如特殊食品均为Ⅳ档即高食品风险等级；粮食加工品、调味品、食糖等常见食品大多为Ⅰ档即较低食品风险等级；

对于省级食品药品监督管理部门需要根据本行政区域实际情况进行调整的情形，允许其组织相关监管人员、技术专家从以下 8 种因素对 31 类食品进行静态风险评定（每个要素 5 分）：食品种类、主要食品原料属性、食品配方复杂程度、使用食品添加剂多少、生产工艺复杂程度、食品储存条件要求及保质期、抽检发现的问题、食用人群以及社会关注程度。然后计算每类食品的平均得分最终确定食品风险等级。

食品销售环节：食品销售企业静态风险因素主要包括食品经营场所面积、预包装食品或者散装食品单品（即俗称的“成品”）数、食品储存要求（区分为常温、冷藏、冷冻）以及供货者数量。换句话说，经营规模、食品种类、食品储存要求、进货渠道

复杂程度与静态风险成正比。例如冷冻冷藏食品的销售企业静态风险等级通常为Ⅲ档而普通预包装食品的销售企业静态风险等级通常为Ⅰ档。

餐饮服务环节：餐饮服务提供者在静态风险评定的过程中需要考虑的因素主要包括业态、规模、制作食品的类别以及食品的数量。其中，应当注意：一方面，业态应与规模综合评价：餐饮服务提供者以经营场所面积为评价标准；学校、托幼机构等单位食堂和集体用餐配送单位以供餐人数为评价标准；中央厨房以配送门店数量为评价标准。另一方面，制作食品的类别应与食品数量综合评价：冷食类食品制售、糕点类食品制售（包括裱花蛋糕）、热食类食品制售经营项目以食品单品数为准；生食类食品制售、自制饮品制售、其他类食品制售以食品单品数和含易腐原料数为准。

（2）动态风险因素

动态风险因素主要包括生产经营条件保持、生产经营过程控制、管理制度建立及运行等。对于新开办的食品生产经营者，可以免于动态风险评价，仅按照食品生产经营者的静态风险分值确定风险等级。

评价标准：对食品生产企业动态风险因素进行评价应当考虑企业资质、进货查验、生产过程控制、出厂检验等情况；特殊食品还应当考虑产品配方注册、质量管理体系运行等情况；保健食品还应当考虑委托加工等情况；食品添加剂还应当考虑生产原料和工艺符合产品标准规定等情况。

对食品销售者动态风险因素进行评价应当考虑经营资质、经营过程控制、食品贮存等情况。

对餐饮服务提供者动态风险因素进行评价应考虑经营资质、从业人员管理、原料控制、加工制作过程控制等情况。

评价方式：动态风险评价主要可以通过两种方式确定：一是结合对食品生产经营者日常监督检查结果确定；二是组织人员进入企业现场按照动态风险评价表进行打分评价确定。

对于第一种方式，除本年度日常监督检查情况外，应当结合上一年度日常监督检查全项目检查结果，并根据动态风险评价表逐项计分，累加确定。此种方式有利于实现行政资源的优化配置，节省有限执法人员人力和时间成本，但为确保结果的科学性和合理性，对日常监督检查的覆盖率和日常监督检查人员的水平提出了较高要求。

对于第二种方式，可以按照《食品生产经营日常监督检查管理办法》确定，必要时，可以聘请专业技术人员参与现场打分评价工作。此种方式更具有针对性和专业性，但是属于一次性评价范畴，对于动态持续的食品生产经营活动而言，存在无法全面深入的发现风险点的可能性。

（3）动态调整

食品药品监督管理部门根据当年食品生产经营者日常监督检查、监督抽检、违法行为查处、食品安全事故应对、不安全食品召回等食品安全监督管理记录情况，对行政区域内的食品生产经营者的下一年度风险等级进行动态调整。一共有调高、不作调整、调低三种情形。

《食品生产经营风险分级管理办法（试行）》规定了调高风险等级的七种情形，大多与食品生产经营违法行为的社会影响程度、危害后果、性质严重程度和行为人的主观因素等相关联。而在调低风险等级方面引入类似于信用制度中红名单和信用修复等机制，对于连续3年无食品安全监督管理不良记录、通过HACCP认证（特殊医学用途配方食品、婴幼儿配方乳粉企业除外）或者获得地市级以上人民政府质量奖等情形予以肯定。

5.2.2. 风险分级结果的有效利用

食品生产经营风险分级监管的根本目的在于实现科学有效实施监管，落实食品安全监管责任，保障食品安全。为了使风险分级结果能够真正“落地”，避免纸上谈兵的尴尬境地，关键在于如何运用风险分级结果，实现风险分级监管。《食品生产经营风险分级管理办法（试行）》在信用管理、日常监督管理和餐饮安全量化分级实现了有效衔接。

（1）与信用管理机制的关系

《食品安全法》第一百一十三条规定了食品生产经营者食品安全信用档案制度，记录许可颁发、日常监督检查结果、违法行为查处等情况。结合食品生产经营风险分级管理制度，形成了双向互动模式，相辅相成。一方面，将食品生产经营者风险等级评定结果记入食品安全信用档案，不仅可以提醒监管部门对有不良信用记录的食品生产经营者增加监督检查频次，而且通过依法向社会公布并实时更新，有利于增强食品风险分类管理的公信力。另一方面，食品生产经营者食品安全信用档案反过来可以成为风险分级的重要输入，直接影响下一年度风险等级的动态调整。督促食品生产经营者高度重视并维护其自身的信用，进一步履行食品安全主体责任。

（2）与日常监督检查管理制度的关系

风险分级结果的运用主要体现在日常监督检查管理制度以下方面：一、是制定年度监督检查计划的依据。结合当地监管资源和监管水平，能够合理确定企业的监督检查频次、监督检查内容、监督检查方式以及其他管理措施；二、是实现监管资源的科学配置和有效利用的前提。不仅能够对较高风险生产经营者的监管优先于较低风险生

产经营者的监管，而且有利于确定监管重点区域、重点行业、重点企业，实现重点监管。

不仅如此，日常监督检查结果还能反过来影响到食品生产经营者风险等级的动态调整。风险分级管理和日常监督检查两项制度相互影响、相互促进，对于加强食品安全监管具有重要作用。

（3）与餐饮安全量化分级管理制度的关系

《食品生产经营风险分级管理办法（试行）》规定餐饮服务提供者风险等级评定结果可以作为量化分级调整的依据。主要包含以下两种含义：一是对于餐饮服务提供者风险等级评定结果与餐饮安全量化分级结果相差较大的情况，尤其是针对风险等级较高的餐饮服务提供者却取得了较好的量化等级综合评定的情况，为了保证制度之间的连贯性和统一性，后者以前者为参考，及时调整。例如对被评为 D 级风险等级的餐饮服务提供者，量化分级结果不得为优秀等；二是在实际操作中，餐饮安全量化分级管理制度对应于风险分级管理制度中的动态风险。餐饮安全量化分级管理制度的评定内容与风险分级管理制度中餐饮服务提供者的动态风险评定内容大致相同，餐饮安全量化分级管理的评定分值，可折算为风险分级管理制度中餐饮服务提供者的动态风险因素评价分值。

5.3．抽样检验

抽样检验又称抽样检查，是从一批产品中随机抽取少量产品（样本）进行检验，据以判断该批产品是否合格的统计方法和理论。《中华人民共和国食品安全法》第八十七条规定：“县级以上人民政府食品药品监督管理部门应当对食品进行定期或者不定期的抽样检验，并依据有关规定公布检验结果，不得免检。”明确在食品安全监管领域实施抽样检验。

为进一步规范食品安全抽样检验工作，国家食品药品监督管理局先后制定《食品安全抽样检验管理办法》（国家食品药品监督管理总局令第 11 号）及《食品检验工作规范》，并于每年制定食品安全抽检计划及要求和国家食品安全监督抽检实施细则，指导全国实施食品安全抽样检验工作。

5.3.1．抽样检验程序

概括来说，抽样检验一般分为以下步骤。

（1）制定计划

为依法、科学、规范做好食品安全抽检工作，应当先制定覆盖食品生产经营活动

全过程的食品安全抽样检验计划。国家食品药品监督管理总局负责制定全国性食品安全抽样检验年度计划。县级以上地方食品药品监督管理部门负责制定本行政区域的食品安全年度抽样检验工作计划或方案，报上一级食品药品监督管理部门备案。

食品安全抽样检验计划至关重要，直接决定本年度抽样检验工作的走向和开展，结合日新月异的食品安全监管形势，及时调整政策和工作重点。例如与《2017 年食品安全抽检计划及要求》相比，《2018 年食品安全抽检计划及要求》发生一定变化：例如将原有的四项原则调整为六项原则，增加科学规范原则和四级联动等重要内容，对具体工作内容和要求产生影响。

（2）抽样

抽样可以分为自行抽样和委托具有法定资质的食品检验机构两种形式。对于委托具有法定资质的食品检验机构进行抽样的情形，如果是出于案件稽查、事故调查的需要，应当由食品安全行政执法人员陪同。

食品抽样应当注意以下要求：一是坚持有偿取样原则。抽取样品应当按照相关市场价或者销售价支付费用；二是原则上被抽样主体应当是具有合法资质（俗称“证照齐全”）的食品生产经营者，只有在特定情形下（例如风险监测、案件稽查、事故调查、应急处置）才能突破限制。

（3）检验

检验主体：承担检验工作的应当是具有符合《食品检验机构资质认定条件》，并按照国家有关认证认可的规定取得资质认定，且具有批准的检验能力的检验机构，法律法规另有规定的除外。承检机构往往由食品药品监督管理部门通过公开招标或遴选等方式予以确定，具有专属性，未经组织检验的部门同意，不得分包或者转包检验任务。

检验环节：检验大体分为查验样品、开展检验和出具检验结论三个环节。

查验样品是开展检验的前提，鉴于食品抽样检验的精确性、严谨性、科学性等要求，样品的情况直接影响检验结果是否客观、公正、准确。在实践中曾出现由于样品保存不当导致检验机构出具错误的检验结论的情况。

检验依据不拘泥于食品安全标准等规定的检验项目和检验方法，对于风险监测、案件稽查、事故调查、应急处置等情形，可以采用非食品安全标准等规定的检验项目和检验方法。采用非食品安全标准检验方法，应当取得国家或者省级食品药品监督管理部门同意。

承检机构应当自收到样品之日起 20 个工作日内出具检验报告。食品药品监督管理部门与承检机构另有约定的，从其约定。食品检验实行检验机构与检验人负责制。检验机构和检验人对出具的食品检验数据和报告及检验工作行为负责。

（4）检验结论告知与复检

该步骤较为特殊，具体适用在后续食品安全监督抽检部分详细阐述。

（5）处理

有别于抽样、检验程序，对抽样检验的结果的处理因其具体形式存在较大差别，后续将结合抽样检验具体形式予以区分。

5.3.2. 抽样检验主要形式

食品安全抽样检验主要分为两种形式：食品安全监督抽检和食品安全风险监测。两者在其内容、方式及处理等方面各具特点，在食品安全监管工作中发挥各自的作用。

（1）食品安全监督抽检

食品安全监督抽检是指食品药品监督管理部门在日常监督检查、专项整治、案件稽查、事故调查、应急处置等工作中依法对食品（含食品添加剂、保健食品）组织的抽样、检验、复检、处理等活动。

应当注意的是，其在抽样、检验结论告知、复检以及处理程序上独具特色：

一是在抽样环节，食品安全监督抽检中的样品分为检验样品和复检备份样品，且分开封样。不仅如此，要求数量不少于 2 名的抽样人员在表明身份和目的后使用规范的抽样文书，详细记录抽样信息。

二是对于食品安全监督抽检的检验结论为不合格的情况，承检机构有报告的义务。也就是说，承检机构应当在 2 个工作日内报告组织或者委托实施监督抽检的食品药品监督管理部门。应当注意的是，上述时限不适用于案件稽查、事故调查、应急处置这三种情形。

三是在食品安全监督抽检方面规定了明确的复检告知义务和时限，建立了明晰的复检与异议制度。被抽检的食品生产经营者和标称的食品生产者有权在自收到不合格检验结论之日起 7 个工作日内可以提出书面复检申请，标称的食品生产者对抽样产品真实性有异议的，还可以自收到不合格检验结论通知之日起 5 个工作日内，提出书面异议审核申请。除此之外，明确了不得复检的四种情形：检验结论显示微生物指标超标的；复检备份样品超过保质期的；逾期提出复检申请的；其他原因导致备份样品无法实现复检目的的。

四是明确了食品生产经营者和食品药品监督管理部门对不合格检验结论的后续处理义务：一方面，食品生产经营者收到监督抽检不合格检验结论后，应当立即采取封存库存问题食品，暂停生产、销售和使用问题食品，召回问题食品等措施控制食品安全风险，先行整改并报告属地食药部门。另一方面，地方食品药品监督管理部门收到不合格检验结论后，应当及时对不合格食品及其生产经营者进行调查处理，督促其履行法定义务，并将相关情况记入食品安全信用档案。不仅如此，食品药品监督管理部门定期或不定期对外公布不合格信息。

（2）食品安全风险监测

食品安全风险监测是指食品药品监督管理部门系统和持续地收集食品中有害因素的监测数据及相关信息，并进行分析处理的活动。

食品安全风险监测在抽样环节和处理环节具有一定特点：

一是在抽样环节食品安全风险监测工作人员有权进入相关食用农产品种植养殖、食品生产经营场所采集样品、收集相关数据。不仅如此，在买样过程中常常以普通消费者随机购买样品，突破了抽样数量、抽样地点、被抽样单位的限制，有利于提高风险监测的科学性和客观性。

二是在处理环节，如果风险监测结果发现食品可能存在安全隐患的，按照时间顺序看分为以下几步：第一步，国家和省级食品药品监督管理部门可以组织相关领域专家进行分析评价；第二步，分析评价结论表明确实存在安全隐患的，食品药品监督管理部门可以根据工作需要告知相关食品生产经营者采取控制措施；第三步，食品生产经营者接到食品安全风险隐患告知书后，应当立即采取封存库存问题食品，暂停生产、销售和使用问题食品，召回问题食品等措施控制食品安全风险，先行整改并报告属地食药部门。

5.3.3. 特殊实践——对网络食品的抽样检验

随着我国电商商务经济的高速发展，网络购物已经成为一种趋势，网络食品安全与人民群众日常生活日益密切，越来越成为食品安全监管关注的焦点。网络食品存在着虚拟性、隐蔽性、跨地域、流通范围广、不确定性等特点，使得网络食品的安全隐患日渐增大。将网络食品纳入抽样检验范畴既是一种必然趋势，也是一种有效的手段。2016 年 7 月 13 日，国家食品药品监督管理总局印发《网络食品安全违法行为查处办法》，于 2016 年 10 月 1 日正式施行。开创了通过网络购买样品进行检验的新模式。

对网络食品进行抽样检验程序与一般抽样检验大致相同。但是在抽样、检验结论告知和后续处理方面具有其显著特点：

（1）抽样环节

通过网络购买样品进行检验的，在抽样环节应当注意以下事项：

一是有别于常规现场抽样查验票据或者询问被抽验单位的情形，抽样单的信息来源主要来自产品标签以及产品网页公示信息，除记录样品名称、类别以及数量外，还需要记录购买样品的人员以及付款账户、注册账号、收货地址、联系方式，并留存相关票据。

二是买样人员应当对网络购买样品包装等进行查验，对样品和备份样品分别封样，并采取拍照或者录像等手段记录拆封过程。

三是考虑到快递过程中可能造成破损，在购买样品时应当适当增加购买数量。与此同时，可以采取沟通等方式尽量避免购买的样品属于不同批号或者不同生产日期的情况。

（2）检验结论告知环节

在检验结论告知环节增设了网络食品交易第三方平台的相关权利义务。对于通过网络食品交易第三方平台购买的样品检验结果为不符合食品安全标准的情形，应当同时告知网络食品交易第三方平台提供者。如果无法与被抽样的食品生产经营者取得联系，网络食品交易第三方平台提供者应当协助通知。

（3）处理环节

对入网食品生产经营者生产经营不合格食品的违法行为的查处，原则上是由入网食品生产经营者所在地或者生产经营场所所在地县级以上地方食品药品监督管理部门而不是组织或者委托实施监督抽检的食品药品监督管理部门。不仅如此，除对被抽样的不合格网络食品生产经营者进行调查处理外，为加强对不合格网络食品的控制和查处力度，主张充分发挥网络食品交易第三方平台提供者的作用：一是在收到不合格检验结论后，网络食品交易第三方平台提供者应当依法制止相关产品的销售；二是经协助通知后，入网食品生产经营者确实无法联系的，网络食品交易第三方平台提供者应当停止向其提供网络食品交易平台服务。

5.4．案件稽查

案件稽查是食品安全监管的重要组成部分和环节，是规范食品生产经营活动的有力手段，是查处食品违法行为的重要内容。

5.4.1. 案件稽查执法主体 ①

为加强案件稽查工作，保障案件稽查的专业性和权威性，食品药品监督管理部门设立稽查机构作为食品稽查执法主体。尽管基于各地食品安全监管体制、食品安全形势等原因，其稽查机构的具体设置和职能定位存在差异，但是稽查机构在以下方面具有共性特点和职能：一是负责组织查处跨区域及重大食品（含食品添加剂、保健食品）安全违法案件；二是负责食品行政执法与刑事司法衔接工作。

5.4.2. 案件稽查主要表现形式

（1）重大食品安全违法案件查处

重大食品安全违法案件（以下简称重大案件）是指违反食品（含食品添加剂）、保健食品法律法规行为情节严重，所生产、经营或使用的产品足以或者已经造成严重危害的、或者造成重大影响的案件。对重大案件的查处工作是案件稽查有别于一般检查的重要特征之一，也是案件稽查发挥作用的充分体现。

目前对重大案件的范围和类别没有明确的划分，一般由各级食品药品监督管理部门根据本辖区食品安全监管实际情况确定。但在 2014 年 7 月 10 日国家食品药品监督管理总局正式印发《重大食品药品安全违法案件督办办法》中可以看出，重大案件包括但不限于以下情形：造成人员死亡或者对人体健康造成严重危害的食品药品质量安全案件；违法违规情形严重，足以吊销或者撤销相关批准证明文件的案件；生产销售假冒伪劣产品金额1000万元以上（含1000万元）的案件；其他造成重大影响的案件。

重大案件的查处除必须依照《食品药品行政处罚程序规定》（国家食品药品监督管理总局令第 3 号）等规定依法进行立案调查外，有其特有的程序-重大案件督办需要注意：重大案件督办是指上级食品药品监督管理部门对下级食品药品监督管理部门查办重大案件的调查、违法行为的认定、法律法规的适用、办案程序、处罚及移送等环节实施协调、指导和监督。其启动有两种途径：一种是上级食品药品监督管理局稽查部门根据案情复杂程度和查处工作需要确定督办；另一种是对跨越多个区域且案情复杂的食品药品安全违法案件，本级食品药品监督管理部门查处确有困难的，可以报请上一级食品药品监督管理部门督办。确定督办后，承办部门接受督办单位的指导、协调、督查，并需要每 30 个工作日向督办单位报告一次案件查处进展情况直至办结，在办结之日起 10 个工作日内，向督办单位报告结果。

---

① 本节需要与本书中其他涉及 2018 年三月行政改革的章节，特别是 4.5.5.，一并阅读。改革后，各机构名称发生了变化，而机制和程序保持不变。

（2）食品行政执法与刑事司法衔接

2015 年 12 月 22 日，食品药品监管总局、公安部、最高人民法院、最高人民检察院、国务院食品安全办联合印发了《食品药品行政执法与刑事司法衔接工作办法》（食药监稽〔2015〕271 号），开启了食品行政执法与刑事司法衔接的新篇章。2018 年 1 月 24 日，食品药品监管总局与公安部联合印发了《关于加大食品药品安全执法力度严格落实食品药品违法行为处罚到人的规定》（食药监法〔2018〕12 号），进一步健全了食品行政执法与刑事司法衔接工作机制，在行刑衔接适用范围、程序等方面做出了明确规定，为食品案件稽查工作提供了指导。

适用范围：主要包括三种情形：

一是涉嫌违法犯罪案件移送，是指食品药品监管部门在查办食品药品违法案件过程中，发现涉嫌犯罪，依法需要追究刑事责任的，应当及时将案件移送公安机关，并抄送同级人民检察院。《关于加大食品药品安全执法力度严格落实食品药品违法行为处罚到人的规定》中列举了涉嫌犯罪的范围：危险方法危害公共安全罪（《刑法》第一百一十四条、第一百一十五条），生产、销售伪劣产品罪（《刑法》第一百四十条），生产、销售不符合安全标准的食品罪（《刑法》第一百四十三条），生产、销售有毒、有害食品罪（《刑法》第一百四十四条），非法经营罪（《刑法》第二百二十五条），提供虚假证明文件罪（《刑法》第二百二十九条）等。

二是刑事转行政案件移交，是指公安机关对发现的食品药品违法行为，经审查没有犯罪事实，或者立案侦查后认为犯罪事实显著轻微、不需要追究刑事责任，但依法应当予以行政处罚的，应当及时将案件移交食品药品监管部门。

三是行政拘留性质的衔接。此种情形非常特殊。仅针对《中华人民共和国食品安全法》第一百二十三条规定的属于“情节严重”范畴的六种食品安全违法行为。食药部门在案件稽查过程中发现上述违法行为属于“情节严重”的，也应当移送公安机关。

程序：对于涉及行刑衔接的食品安全违法案件，开展案件稽查工作时应当注意遵守并灵活运用以下程序：

一是为保障食品安全行刑衔接制度的可操作性和及时性，《食品药品行政执法与刑事司法衔接工作办法》对涉嫌违反犯罪案件移送程序做出了明确的时限要求。不仅如此，打破了往日食药部门单向沟通的僵局，一方面增设了公安机关告知环节，要求公安机关在作出立案、不予立案、撤销案件决定之日起 3 日内书面通知食品药品监管部门；另一方面，对食药部门认为公安机关不予立案决定不当的，给予食药部门提请复议的权利。这有利于加大对食品药品领域违法犯罪行为打击力度，切实维护人民群众生命安全和身体健康。

二是对于公安机关、人民检察院、人民法院办理危害食品药品安全犯罪案件过程中向食品药品监管部门提出关于提供检验结论、认定意见协助的商请的，食品药品监管部门应当及时提供检验结论、认定意见。对于符合《最高人民法院最高人民检察院关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2013〕12 号）第一条第二项中属于病死、死因不明的畜、禽、兽、水产动物及其肉类、肉类制品和第三项规定情形的涉案食品，食品药品监管部门可以直接出具认定意见并说明理由。

三是运用涉嫌犯罪案件线索、重要违法信息通报制度。在案件稽查过程中发现属于《中华人民共和国食品安全法》规定的明显涉嫌犯罪的案件线索或者食品药品重要违法信息，应当及时通报公安机关。

（3）制度探索-构建食品大稽查格局

在案件稽查过程中，往往会因机构设置不同、执法理念差异、地域和部门衔接不畅等问题陷入困境，为解决上述问题，国家食品药品监督管理总局提出构建大稽查格局，进一步完善稽查协调机制，实现全国案件稽查“一盘棋”，主要体现在以下方面：

实现案件稽查与日常监督检查、监督抽检无缝对接：要加强稽查部门与日常监管部门、食品检验部门的紧密联系，促进案件稽查办理结果与日常监管、监督抽检情况的双向转化：一方面，对于日常监管、监督抽检发现的问题，予以重视，及时分析，扩大稽查执法重大案件来源，为案件稽查的开展提供线索；另一方面，通过在案件稽查过程中发现的问题，及时开展复查并查找日常监管、监督抽检工作的薄弱环节，在打击食品安全违法行为的同时真正做到“治标治本”，保障食品安全。

完善部门联动和区域协作机制：为加强食品安全违法行为的打击力度，真正做到问题食品追溯，实现源头查处，从国家食品药品监督管理总局至省市各级食品药品监督管理部门，均加强建立并完善部门联动和区域协作机制。

例如：在部门联动方面，国家食药总局与工商总局等部门联合开展了网络市场监管专项行动；与卫生计生委等联合开展严厉打击非法医疗美容专项行动；与工信部等 9 部门联合开展食品、保健食品欺诈和虚假宣传整治。

在区域协作机制方面，北京市、天津市、河北省三地食品药品监督管理局稽查局联合成立了“京津冀食品案件稽查联动委员会”，共同签署《京津冀食品案件稽查联动工作协议》；在粤桂琼 3 省区“10+3”市食品药品稽查打假区域协作联席会议上，广东湛江市、海南海口市、广西北海市等 10 个市签署《粤桂琼十市食品药品稽查协作协议》；沪苏浙皖闽赣鲁豫“7+1”食品药品监督稽查联防协作区成员单位共同签署了《第十届“7+1”食品药品监督稽查联防协作区备忘录》等。

实现信息共享和编写典型案例：为解决案件稽查工作中出现的“同案不同罚”的问题，在暂时无法全面运行全国范围内行政处罚案件系统的情况下，国家食品药品监督管理总局倡导以实现信息共享和编写典型案例的方式促进稽查执法工作交流和提升。2017 年 12 月 20 日，国家食品药品监督管理总局发布了《食品药品行政处罚案件信息公开实施细则》，要求各级食品药品监督管理部门公开一般程序查处的案件的行政处罚决定书，为规范案件稽查执法工作奠定基础。不仅如此，每年组织开展“全国食品药品稽查执法优秀案例”评选工作，编写经过评审入选的优秀案例全系统下发，使各级食品药品监督管理部门可以参考借鉴，提升自身稽查执法水平。

5.5．小结

自 2015 年 10 月 1 日《食品安全法》出台以来，食品安全监督管理正式进入一个崭新的“大时代”，从注重准入、事后追究的粗放式管理模式逐渐推向事前、事中、事后全过程、全方位监管模式，充分体现了科学化、精细化态势，以求能够实现源头严防、过程严管、风险严控，真正做到保障群众舌尖上的安全。本章节通过选取许可审查、风险分级、抽样检测以及案件稽查角度“管中窥豹”，力图展示中国食品安全监管大致框架和模式，在加深食品安全监管形势了解的同时凸显食品安全监管探索的必要性和可行性，以期对进一步完善及推进食品安全监管体制改革有所裨益。

第六章　有关食品安全社会共治的制度举例

食品安全社会共治理念的确立及相关法律的规定，为食品安全的多元利益相关者和社会公众的交流、参与、合作、协同，提供了制度保障。在既有的制度设计中，一是随着食品生产经营者主体责任的确立，其借助良好生产规范等所开展的自我规制，已经成为保障食品安全的第一道阀门，即安全食品首先是产出来的。二是惩罚性赔偿制度的引入便是为了解决分散的个体消费者维权不足的问题。然而，由此而来的“职业打假”现象在带来行政、司法资源滥用的同时，也在拷问着当下制度设计的合理性。三是媒体的监督不仅在于揭露食品安全问题，督促生产经营和监督管理，也可以借助其所具有的传播作用，促进食品安全的知识科普和法律传播，尤其是发挥互联网发展而来的新媒体及其在时效和覆盖面上所具有的优势。四是举报制度为发挥消费者、公众的监督作用，引导其有序参与治理提供了制度支持，包括借助投诉举报来发现食品安全隐患，提供食品安全违法案源线索等。而落实有奖举报，也保护了举报人的合法权益。五是风险交流制度。其作为食品安全法修订后的新增制度，将进一步推进风险分析这一结构化的决策体系在中国食品安全监管领域内的落实和完善，进而提高决策的民主性，即通过由外部社会公众和利益相关者参与的风险交流为食品风险管理决策提供其他与食品安全相关的合理诉求。六是信用管理制度。鉴于信息时代和互联网的普及，信用制度通过集合政府的信息规制和市场以及社会对于生产经营者的声誉关注和“用脚投票”，可以强化生产经营者对于“使守信者处处受益，失信者寸步难行”的意识，进而在合规和自律的双重制约和驱动下实现食品安全。

6.1．食品生产经营者的首要责任和自我规制

王旭*

食品安全法领域的自我规制手段具有弥补政府监管专业性不足和效率低下的重大作用。同时在类型上也发展出以标准与认证、流程监管、与第三方签订合同为代表的形态。中国新修订的《食品安全法》明确了自我规制的基本思路并确立了三种具体类型，有着中国食品安全治理的鲜明特征。食品安全治理中的自我规制也会面临民主正当性不足和政府不作为的潜在风险，需要我们在实施《食品安全法》的时候予以有效应对。

就中国的食品安全治理进程而言，其也经历了一个由政府单方面监管转向“企业作为第一责任人”和“社会共治”理念转变的过程。2015 年 10 月 1 号正式实施的新《食品安全法》设计了大量有中国特色的自我规制手段，本节重点对其原因、类型和制度框架进行深入地分析。

6.1.1．原因

法律明确自我规制基本法律依据的条款主要是第四条：食品生产经营者是食品安全第一责任人，对其生产经营食品的安全负责。食品生产经营者应当依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动，保证食品安全，诚信自律，对社会和公众负责，接受社会监督，承担社会责任。

以及第九条：食品行业协会应当加强行业自律，依照章程建立健全行业规范和内部奖惩机制，提供食品安全信息、技术等服务，引导和督促食品生产经营者依法生产经营，推动行业诚信建设，宣传、普及食品安全知识。

之所以法律会明确企业的第一责任人，以及强调食品行业协会的自我规制功能，我们可以总结为如下几个方面：

第一，中国政府监管与食品市场之间的规模差异。由于 2013 年机构改革之前，中国食品监管由农业、卫生、食品监管、质检、工商等多部门分制，因此纯粹的食品监管力量并不足；机构合并之后，人员到位情况也不理想。因此食品监管部门现在一个巨大的现实就是执法力量(包括检测等辅助力量)的严重不足。① 但自改革开放以来，中国却日益呈现出一个巨大的食品市场。② 执法规模与食品市场规模之间的巨大差异

---

* 教授，中国人民大学法学院，研究领域宪法学、行政法学、食品安全的法律与治理，曾主持课题《食品安全监管企业第一责任制度研究》，《食品安全法律体系建设研究》。

① J. Balzano, “China’s food safety law: Administrative innovation and institutional design in comparative perspective”, *Asian-Pacific law & Policy Journal*, 13(2), 2012.

② 中国目前登记在册的食品生产、经营、餐饮服务企业约有 1200 万家。

使得我们必须借助企业的自我约束、自我规制来完成监管任务，而不可能仅仅依靠扩大公共财政、增加编制与技术的手段来完成政府任务，应该说这是法律确立自我规制原则最为重要的政策考量。

第二，中国食品市场主体之间巨大的治理水平差异导致刚性的政府监管力有未逮。中国食品市场不但规模巨大，而且在企业复杂程度、技术运用水平、透明度等方面存在巨大差距。中国既有大量无法精确统计、食品加工技术比较低端的小商小贩，也有集约化、规模化作业的现代食品生产、加工工业，还有具有顶尖科技水平的现代食品企业，对于它们的监管政府显然无法按照统一的程度、方式和程序来进行。例如对于中、低端的食品企业，行政许可、抽检等方式也许比较奏效，但对于一些高端食品企业，它内部有复杂的工艺技术和质量控制体系，政府在专业知识和技术设备方面甚至无法与之媲美，在这种情况下如果高端食品企业出现质量安全问题，政府往往只能亡羊补牢，事后遏制，但损失与灾难往往已经发生或无法挽回。因此，中国复杂多层次的食品企业必须借助法律明确其自身的严格义务和责任，对于它的内部质量控制体系必须赋予严格的法律约束，将传统的政府监管手段和义务转移到企业自身的内部治理上，并通过公权力机构有效监督，才能构筑一个严格的规制体系。

第三，中国以行政审批体制改革为核心的政策调整必然更加强调自我规制。党的十八届三中全会明确了“发挥市场在资源配置中的决定作用和更好的政府作用”之经济改革的总目标，新一届的中央政府也将“简政放权”作为调整政府与市场关系的核心思路。在这样一个大的政策背景下，政府职能必将由过去手握审批大权与执法手段的事前监督与强制命令模式转向更多调动市场主体的自我监督积极性，更多转向一种间接监督，也就是“对监督者的监督”，这样一种思路，由“划桨的政府”变为“掌舵的政府”，① 因此，法律中将企业和食品行业列为责任主体，更强调它们在获得更多自主性的同时承担更多的责任，也就顺理成章。

6.1.2. 类型

新的法律一个明显的特点就是基本确立了一个综合的自我规制体系，这里有很多类型符合世界的通行规则，也有一些体现出中国监管的自身逻辑，我们可以将法律的制度按照主体标准分为三种类型的自我规制。

（1） 企业的自我规制

与多数国家的经验一样，新的法律开始明确“企业是第一责任人”的思路，大量的自我规制都是直接针对最为重要的食品企业：

① R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge, Understanding Regulation, Oxford University2011, p. 142.

建立标准。建立严格于国家和地方的企业标准是一种典型的自我规制。企业通过提出更为严格和精益求精的自我要求，能更明确、有效地接受国家与市场的监督。(国家鼓励食品生产企业制定严于食品安全国家标准或者地方标准的企业标准，在本企业适用，并报省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门备案。（见第 30 条）

环境监控。环境的建设是自我规制的基础和前提。无论是哪一个环节都必须具备确保食品安全质量的外部条件和要素。新的法律具体设计了如下制度：场所卫生环境；设备设施；食品安全专业技术人员、管理人员和规章制度;合理的设备布局和工艺流程；培训考核与健康管理。(见第 44 到第 46 条)

自我追溯。可追溯体系的建立本质上并非政府的义务，而是企业作为控制风险点、明确责任的要求。① 法律规定：食品生产经营企业应当依照本法的规定，建立食品追溯体系，保证食品可追溯。国家鼓励食品生产经营企业采用信息化手段建立食品追溯体系。

安全自查。法律规定企业必须定期对食品安全状况进行检查评价。生产经营条件发生变化，不符合食品安全要求的，食品生产经营者应当立即采取整改措施；有发生食品安全事故的潜在风险的，应当立即停止食品生产经营活动，并向所在地县级人民政府食品药品监督管理部门报告。这里尤为彰显进步的是强调了“潜在风险的报告”制度，强化了风险评估与风险交流制度的对接。

危害分析与关键控制点体系。法律规定，国家鼓励食品生产经营企业符合良好生产规范要求，实施危害分析与关键控制点体系，并对符合该体系的企业予以认证。这也是自我规制与国际接轨的重要表现，通过一种食品链条的理性化风险控制与问题导向式的监管来分解整体的风险。(见第 48 条)

全过程的查验制度。正是因为食品安全涉及到不同阶段的企业，因此整体的食品安全必然是一种各个阶段彼此监督、共同维护的安全。为此，新的法律第一次明确规定了生产、加工、储运、销售、餐饮各个企业对于上一阶段食品安全的查验制度。例如食品生产者采购食品原料、食品添加剂、食品相关产品，应当查验供货者的许可证和产品合格证明文件；食品生产企业应当建立食品原料、食品添加剂、食品相关产品进货查验记录制度，并保存相关凭证；食品经营者应当按照保证食品安全的要求贮存食品，定期检查库存食品，及时清理变质或者超过保质期的食品。食品生产企业应当建立食品出厂检验记录制度，查验出厂食品的检验合格证和安全状况；食品经营企业

① S. Hence, J. Caswell, Food Safety Regulation: An Overview of Contemporary Issues, Food Policy (1999), 589-603.

应当建立食品进货查验记录制度，如实记录食品的名称、规格、数量、生产日期或者生产批号、保质期、进货日期以及供货者名称、地址、联系方式等内容。

食品召回制度。食品召回也被认为是一种食品企业基于义务而采取的一种自我规制手段。食品生产者发现其生产的食品不符合食品安全标准或者有证据证明可能危害人体健康的，应当立即停止生产，召回已经上市销售的食品，通知相关生产经营者和消费者，并记录召回和通知情况。

（2）行业协会与企业的合作规制

合作规制是自我规制的一种特殊类型，它既可以指企业与政府部门共同制定、执行标准等形式，从而是一种政府与企业的合作治理，① 也可以是行业组织与本行业中的企业进行合作治理。法律也设计了相关制度，例如法律规定：食品行业协会应当加强行业自律，依照章程建立健全行业规范和内部奖惩机制，提供食品安全信息、技术等服务;同时也规定：食品生产企业可以自行对所生产的食品进行检验，也可以委托符合本法规定的食品检验机构进行检验。

（3）通过合同的自我规制

通过合同的自我规制，也可以说是一种“通过私法手段的治理”，也就是通过运用合同的手段，要求平等主体之间强制性地约定确保食品安全的特殊义务和责任条款，通过执行合同、惩罚违约者来实现企业的自我规制。② 这是一种现代社会相当值得重视的自我规制思路，它的优势在于：首先，减轻了政府的治理成本，避免政府对市场主体的直接干预；其次，形成了一种“聚合责任”，③ 从合同的缔结到履行以及违约，建立起不同类型的责任，并非仅仅聚焦于违约，而是将防患于未然与惩罚于之后相结合。在法律中也设计了三种典型的通过合同的自我规制：

对集中交易市场开办者等的规制。法律规定，集中交易市场的开办者、柜台出租者和展销会举办者，应当审查入场食品经营者的许可证，明确其食品安全管理责任，定期对其经营环境和条件进行检查，发现其有违反本法规定行为的，应当及时制止并立即报告所在地县级人民政府食品药品监督管理部门。

集中交易市场的开办者、柜台出租者和展销会举办者未履行前款规定义务，本市场发生食品安全事故的，应当与食品经营者承担连带责任。

---

① R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge, Understanding Regulation, Oxford University2011, p.373.

② Private Food Law: governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes, van der Meulen, B.(ed), Wageningen Academic Publishers, 2011.

③ 高秦伟：《私主体的行政法义务?》，载《中国法学》2011 年第 1 期。

对网络食品交易第三方平台的规制。法律要求第三方平台有三项合同义务：登记，应当对入网食品经营者进行实名登记，明确其食品安全管理责任;依法应当取得食品生产经营许可证的，还应当审查其许可证。检查，网络食品交易第三方平台提供者发现入网食品经营者有违反本法规定行为的，应当及时制止并立即报告所在地县级人民政府食品药品监督管理部门;发现严重违法行为的，应当立即停止提供网络交易平台服务。赔偿责任，又可分为连带责任和独立责任两种类型：消费者通过网络食品交易第三方平台购买食品，其合法权益受到损害的，可以向入网食品经营者或者食品生产者要求赔偿。网络食品交易第三方平台提供者不能提供入网食品经营者的真实名称、地址和有效联系方式的，由网络食品交易第三方平台提供者赔偿。

对食品广告商的规制。法律规定，食品广告的内容应当真实合法，不得含有虚假的内容，不得涉及疾病预防、治疗功能。食品生产经营者对食品广告内容的真实性、合法性负责。 广告经营者、发布者设计、制作、发布虚假食品广告，使消费者的合法权益受到损害的，应当与食品生产经营者承担连带责任。

6.1.3. 特征

综观新的法律确立的三种自我规制类型，有这样一些明显的特点：

（1）实体规制与程序规制相结合

新的法律对于自我规制的理解既强调通过建立实体规制手段，也强调流程监管和程序控制的思路。建立标准、环境监控等都属于通过实体规则的建立来予以自我约束，但针对食品安全治理全环节、多阶段的特点，还设计了诸如全程自查、危害分析与风险点控制、追溯、召回等着眼于流程与程序的手段，以求设计一套最为全面的自我规制体系。企业不仅仅要自我建立实体标准并自我执行，而且在每一个食品工业的环节都有自我约束的具体义务，这样的体系相比较仅仅建立静态的标准要更加具有合理性。

（2）直接规制与间接规制相结合

法律对于自我规制的理解也包括企业自我运用手段直接规制和通过行业以及合同的作用间接规制相关主体。在直接规制手段里，一个最大的弊端就是缺乏足够有效的监督，所以自我规制如果仅仅依靠直接规制，就有可能会蜕变为“监守自盗”，从这个意义上讲行业监管和企业之间通过合同约定而互相规制，就能够使得整个市场主体处在一种彼此交错凝视，互相质询的状态，更有利于规制的彻底性与有效性。

（3）多种责任体系的建立

新的法律还建立自我规制的多重复合责任体系。有的制度设计针对的是企业完全独立的责任，全程追溯制度的建立;有的则规定的是一种法学上理解的“按份责任”，

企业只对自己违法或过错引起的后果承担责任;有的则是严格的连带责任，这尤其体现在通过合同的规制中，合同双方都必须对消费者造成的损失在一定条件下承担完整的责任，消费者可以向任何一方独立、完整、充分地主张责任。

6.1.4. 小结

自我规制虽然在世界范围以及我国《食品安全法》修改中都得到充分重视，但并非意味着这种规制手段没有局限。从中国的情况来看，由于部门利益和地方利益的侵蚀，① 食品安全领域的自我规制的确同样容易遭受民主正当性的诟病，尤其是如何有效克服企业、行业制定的规则形成一种“分利同盟”，共同造成对消费者的伤害，防止自我规制成为食品工业的利益自留地，都成为一个紧要的课题。另外，中国食品安全的自我规制还有一个基于我们食品治理整体水平而必须考虑的局限，那就是如何防止政府借助企业的自我规制而形成不作为。法律既规定了“企业是第一责任人”，也规定了“地方政府对于食品安全负总责”，这两条规则如何准确解读其关系?企业在自我规制的同时如何确保政府部门充分、有效地履行监管职能，这也是在当前阶段我们必须思考的重大问题。

鉴上，作为应对，一方面应当民主正当性不足与黑箱作业的问题。针对这样一个普遍的问题，最重要的就是必须加大公平程序的建构和贯彻透明度原则。所谓加大公平程序的建构，就是在企业制定标准、确立危害与质量控制体系以及全过程自我监管的同时，必须有社会，包括传媒、消费者、中立监督第三方(例如消费者保护协会)等力量的切实加入到相关程序中来，尤其是直接的利益相关方应该参与到相关规则的制定过程。因为自我规制既然具有一种分享公权力的性质，就必须确保对此种性质的程序监督。另一方面，对于政府不作为风险的应对，关键在于明确自我规制与政府责任的关系。自我规制在性质上仍然是一种规制，而不是放任自由，因此自我规制绝对不意味着政府部门的完全撤退和监管义务的放弃。而仅仅意味着这种政府监管由一种直接的、前台式的监管转为“监督监督者”的间接、后台操作。政府对于企业建立的标准、确立的环境要素、履行的各项自我规制义务必须进行经常性的备案、质询、飞行检查、通报、约谈等各种方式，同时对于企业在自我规制中存在的风险也必须尽到妥善、及时的提醒义务;同时，按照大陆法系传统的“辅助性原则”，当某种一定程度上自我管理的社会机制失灵的时候，政府还必须起到“托底”的作用，第一时间扑灭已经发生的规制风险与消极后果。所以，从这个意义上说，《食品安全法》法律规定的自我规制规则的效力对象不仅仅针对企业，它们既是企业自我约束的“行为规则”，

① 中共十八届四中全会强调建立“以有立法权的人大为主导的立法格局”正是要破除立法的碎片化，以及部门利益、地方利益对民主的侵蚀。

也同时是政府监管部门必须对照制度清单以判断企业是否按照制度要求作为的“裁判规则”和“执法规则”，对于政府的失职行为，利害关系人应该通过行政复议、行政诉讼等制度予以有效监督。因此，现行的法律似乎还有必要明确上述政府在企业自我规制中的责任条款，以备将来司法之需。

6.2．作为食品安全治理工具的惩罚性赔偿：制度安排和实务挑战

熊丙万*

在中国的快速城市化进程中，如何保证大量非农业人口的食品安全是二十多年来困扰中国社会的一道难题。仅从社会公共治理的角度来看，何种法律制度才有助于保证食品的生产者和经营者向消费者提供安全的食品，是考验法律人和政治决策者的重大课题。① 经过二十多年的制度实践和实验，中国正在走向一条社会共治的治理之道，例如强调同步发挥政府机构的公力监管和消费者的私力监督的合力作用。在侵权责任法中，消费者对生产经营者的惩罚性赔偿请求权制度就是私力监管方面的代表性制度安排。本小节内容将对中国的惩罚性赔偿制度安排和这一制度在实践中遭遇的重大挑战予以介绍。希望这方面的介绍对其他与中国国情类似的法域提供相应的经验或者教训。

6.2.1．消费者惩罚性赔偿制度的历史和框架

侵权责任法在传统上被视为私法，其核心制度功能是对个体受害者的补偿和救济。惩罚性赔偿带有明显的惩罚和威慑功能，与侵权责任法的私法属性格格不入。从比较的视角来看，欧洲（特别是欧洲大陆法域）和美国在法学理论和制度安排实践在这一点上存在明显的差异。欧洲倾向于坚持私法的传统理论,② 而美国法则更倾向于突破传统，采取了大量惩罚性赔偿制度。③

中国当代私法的发展深受欧洲大陆法系国家的影响，在形式上是典型的成文法国家。然而，在内容上，中国却同时受到大陆法和普通法（特别是美国法）的影响，走了一条实用主义的道路，是一个法律杂交体。自 1993 年来，中国在私法中先后引入并强化惩罚性赔偿制度的作用，就是这方面的体现。这也是为什么有域外的中国法专家在评述中国的侵权责任法时做出了这样的描述：类似大陆法的普通法和一个具有公法面貌的私法。④

---

* 助理教授，中国人民大学法学院，中国人民大学民商事法律科学研究中心副研究员，主攻财产法、合同法，法律和经济，以及由互联网促进的经济发展研究。著有《法律的形式与功能——以“知假买假”案为分析范例》一文。

① Wang Xu, “Governance Logic and Basic Systems of the New ‘Food Safety Law of the People’s Republic of China’ a Focus on Social Co-Governance”, *Journal of Resources and Ecology*, 2018 9(1) 92-105.

② Helmut Koziol, “Chinese Punitive Damages Seen in a Comparative Perspective”, *Frontiers of Law in China*, Vol. 9, No.3, 2014, pp.308-320.

③ Vincent R. Johnson, “Punitive Damages, Chinese Tort Law, and the American Experience”, *Frontiers of Law in China,* Vol. 9, No.3, 2014, pp. 321-358.

④ Jacque deLisle, “*A Common Law-like Civil Law and a Public Face for Private Law: China’s Tort Law in*

（1）《消费者权益保护法》首次引入惩罚性赔偿制度

早在 1993 年 10 月 31 日，由全国人大常委会颁布的《消费者权益保护法》首次引入了惩罚性赔偿制度。具体来说，该法第 49 条规定："经营者提供商品或者服务有欺诈行为的，应当按照消费者的要求增加赔偿其受到的损失，增加赔偿的金额为消费者购买商品的价款或者接受服务的费用的一倍。"这一制度安排的背景是：在中国快速膨胀的城市消费市场领域，商业道德并没有得到有效建立。相反，包括假冒伪劣食品在内的产品欺诈现象频频出现。然而，监管机构的人力、物力毕竟是有限的，在违法信息的获取和搜集上面临重大缺陷。纵使监管者都能兢兢业业，也不太可能单独完成对大量假货的有效执法。于是，立法者希望通过提高赔偿额度来激励广大消费者去积极追究违法商家的法律责任。这种制度安排希望发挥消费者的私力执法功能，提高违法经营行为的捕获率，从而增加违法经营者的经济成本，促进商家合规经营。① 曾有大量同行为这一制度的建立而欢欣鼓舞，认为中国将迎来一个维权新时代。

这种制度安排是建立在这样一个推定基础之上的，即消费者将得到切实有效的激励，去发起惩罚性赔偿诉讼。但实际情况却大不相同。真正的消费者去法院主张《消法》第 49 条规定的惩罚性赔偿金的案例并不多见。② 相反，在《消法》第 49 条正式实施之后的第二年，即 1995 年，一位名为"王海"的人士明知商品有假，却故意购买并向法院提起了惩罚性赔偿诉讼。此后，诸如"王海案"这样的"知假买假"现象越来越多，并逐渐成为了一个重要的社会现象，俗称"王海现象"。最初，"王海"的索赔行为被社会各界给予了正面评价，认为其索赔行为是一种正义之举。法院也支持了王海的惩罚性赔偿请求。

然而，再后来，随着王海等人逐渐将"索赔"职业化，将获得赔偿金这一经济利益作为诉讼行动的主要动力。这个群体在中国社会也被广泛地称为"职业打假人"。然而，职业打假人的知假买假行为却开始面临越来越大的理论和判决分歧。虽然继续支持王海的法学家和法院仍然很多，但后来开始有不少法院驳回了这类人士的惩罚性赔偿请求。③ 最初，驳回王海等知假买假人惩罚性赔偿的理由主要来自两个方面。④

Comparative Perspective", in Lei Chen & C.H. (Remco) van Rhee (ed.), "Towards a Chinese Civil Code: Comparative and Historical Perspectives" 353, 353 (Martinus Nijhoff 2012).

① 关于私人执法的早期阐述，参见 Mark A. Cohen & Paul H. Rubin, "Private Enforcement of Public Policy", *Yale Journal on Regulation*, Vol. 3, No. 1, 1985, pp. 167-194。

② 关于中国消费者维权障碍的实证调研和成因分析，参见应飞虎："知假买假行为适用惩罚性赔偿的思考——基于法经济学和法社会学的视角"，《中国法学》2004 年第 6 期，第 115-118 页。

③ 当然，反对王海的法院并没有说王海完全不享有法律上的救济。而是说，王海只能根据买卖合同法的规定，要求商家退货返款，但不得主张惩罚性赔偿。

④ 新的反对理由，见后文详述。

一个方面的理由是道德考虑，即认为知假买假行为不仅是一种不诚信的行为，而且是一种不劳而获的行为。法院支持这类索赔会鼓励这类不道德且不劳而获的行为。

另一个方面是法律文本的规定。例如，法律依据主要是《消法》第 2 条关于“消费者”的规定。该条规定：“消费者为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务，其权益受本法保护”。反对“知假买假”的法官认为，这是一个对“消费者”的界定条款。王海购买商品的目的不是出于“生活消费需要”，而是为了牟利，因此其权益不受《消法》第 49 条的惩罚性赔偿制度的保护。再如，最高人民法院在 1988 年发布了一项关于如何适用 1986 年全国人大颁布的《中华人民共和国民法通则》的司法解释，即《民通意见》（全称为《最高人民法院关于贯彻执行<中华人民共和国民法通则>若干问题的意见（试行）》）。《民通意见》第 68 条规定：“一方当事人故意告知对方虚假情况，或者故意隐瞒真实情况，诱使对方当事人作出错误意思表示的，可以认定为欺诈行为。”反对“知假买假”的法官据此认为，“欺诈行为”有一个构成要件，即欺诈行为诱发了消费者的购买行为。或者说，消费者购买违规商品的行为是因为欺诈所导致的结果。但王海明知是假货却故意购买，没有被欺诈。

尽管惩罚性赔偿制度从一开始就面临“知假买假行为”所引发的争议，但这并没有影响到中国立法机关对这一制度的热情。相反，在后来的立法中，惩罚性赔偿制度在消费者保护法制度体系中扮演着越来越重要的角色。下面就相关的主要立法上的发展予以概要介绍。

（2）《食品安全法》提高惩罚性赔偿的幅度

1994 年的《消法》第 49 条规定的双倍惩罚性赔偿制度针对的是所有类型的商品，并没有区分食品和其它商品。但在 2009 年 2 月 28 日，全国人民代表大会常务委员会颁布了《食品安全法》，对食品领域的消费者惩罚性赔偿请求权做了特别规定。该法律的第 96 条第 2 款规定：“生产不符合食品安全标准的食品或者销售明知是不符合食品安全标准的食品，消费者除要求赔偿损失外，还可以向生产者或者销售者要求支付价款十倍的赔偿金”。

与此前的惩罚性赔偿制度相比，这一规定有三大变化。一是提高了惩罚性赔偿的幅度，将原来对各类商品统一适用的双倍于商品价款的赔偿金提高到十倍。二是把责任主体由原来的经营者扩大到了生产者。三是在责任构成要件上的重大变化。《消法》49 条要求“经营者提供商品或者服务有欺诈行为”，而新的规定并没有关于责任人的主观要件上的要求，而仅仅要求“不符合食品安全标准的食品”这一客观要件，采取的是结果责任。

中国之所以在 2009 年的《食品安全法》中强化惩罚性赔偿制度，与那一段时间假冒伪劣食品泛滥市场有关。特别是，2008 年爆发的“三鹿奶粉丑闻”，含有三聚氰胺的有毒婴幼儿奶粉引起了整个社会的食品安全恐慌和对政府部门的广泛批评。《食品安全法》规定十倍的惩罚性赔偿，系中国政府对当时的食品安全问题的一种立法回应。实际上，在同一年，即 2009 年 12 月 26 日由全国人大常委会颁布的《侵权责任法》，再次从民事基本法的高度重申了产品领域的惩罚性赔偿制度。《侵权责任法》第 5 章系关于“产品责任”的规定。其中，第 47 条规定：“明知产品存在缺陷仍然生产、销售，造成他人死亡或者健康严重损害的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。”这两部立法对惩罚性赔偿制度的专门规定表明，中国的立法者对“消费者”这私人执法力量寄予厚望，希望在政府监管力量之外发挥这个民间群体的食品安全治理功能。①

（3）新《消法》和新《食品安全法》进一步强化惩罚性赔偿制度

在法律实践中，“知假买假者”是否构成“消费者”的争议在学术界和法院系统内部从来都没有停止过。尽管如此，中国的立法机关在后续的法律修订工作中选择了继续强化而不是弱化消费者的惩罚性赔偿制度的角色。其中以下两次法律修订工作尤为明显：

在 2013 年 10 月 25 日，全国人大常委会修改了《消费者权益保护法》。该法第 55 条第 1 款规定：“经营者提供商品或者服务有欺诈行为的，应当按照消费者的要求增加赔偿其受到的损失，增加赔偿的金额为消费者购买商品的价款或者接受服务的费用的三倍；增加赔偿的金额不足五百元的，为五百元……”。与旧《消法》相比，新法不仅将惩罚性赔偿金从二倍提高到了三倍，以希望提高惩罚性赔偿金的激励效应；而且还赋予那些购买小额商品的消费者直接请求五百元的权利，希望解决分散小额损害的受害人的诉讼动力不足的问题。

而在 2015 年 4 月 24 日，全国人民代表大会常务委员会修改的《食品安全法》采取了类似的制度安排。该法第 148 条第 2 款规定：“生产不符合食品安全标准的食品或者经营明知是不符合食品安全标准的食品，消费者除要求赔偿损失外，还可以向生产者或者经营者要求支付价款十倍或者损失三倍的赔偿金；增加赔偿的金额不足一千元的，为一千元。但是，食品的标签、说明书存在不影响食品安全且不会对消费者造成误导的瑕疵的除外。”与 2009 年的《食品安全法》相比，新法在十倍于购买价款之

① 2008 年，三鹿奶粉，当时在中国占据很大市场份额的本土因幼儿奶粉品牌，被曝光含有三聚氰胺，致使大量因幼儿患上肾结石等疾病。关于中国《侵权责任法》中的惩罚性赔偿制度的立法社会背景的更多分析，参见 deLisle, *supra note 4*，p. 367-36。

外，为索赔人增设了“损失三倍的赔偿金”这一额外选项，而且为分散小额损害的受害人提供高达一次性一千元的赔偿金激励。

（4）评议

在包括食品在内的整个消费者保护领域，中国的惩罚性赔偿制度可以说是在不断的争议中得到采纳和扩张的。这种争议主要是围绕“知假买假现象”展开的。《消法》颁布之后的头二十年，法律学术界和法院对“知假买假”的批评主要是以学术理论和道德争论为基础的。面对这样的批评，中国立法机关采取了一条实用主义的法律逻辑，不断发展和扩大惩罚性赔偿制度的角色，希望不断提高对“消费者”这股私人执法力量的激励强度，以弥补公力监管的不足。尽管，实际上被激励的是“知假买假者”这个群体，而不是真实的消费者。

然而，当这种激励提高到一定程度之后，“王海们”这个群体开始发生异化。一些索赔行为不仅没有起到监管不安全食品的效果，反倒是给正规的生产经营者带来了不必要的负担，背离了立法者对他们的角色和功能期待。这一群体的异化现象将中国的惩罚性赔偿制度推向了一个十字路口，至今都没有思考出明确的方向。为了说明这一点，我们转入下一题。

6.2.2. 处在“十字路口”的惩罚性赔偿制度

在 1993 年的《消法》之后，法院系统和学术界虽然对“职业打假人”的看法充满分歧，但立法机关和最高司法机关（最高人民法院）却一直没在这个问题上立场，采取了一种留给地方法院实验的态度。当然，也有不少评论认为，立法机关和最高人民法院的沉默实际上是对这个群体变相支持。在这样的背景下，这个群体的索赔行动虽然在一些法院碰壁，但却在大量法院获得了支持。因此，这个群体在《消法》颁布之后的 20 年间不断壮大，但总体上规模有限。

（1）作为转折点的司法解释和指导性案例

不过，直到 2013 年底，该状况因一项新的司法解释开始发生明显变化，即最高人民法院颁布的《关于审理食品药品纠纷案件适用法律若干问题的规定》（以下简称《食品药品司法解释》）。《食品药品司法解释》第 3 条规定，“因食品、药品质量问题发生纠纷，购买者向生产者、销售者主张权利，生产者、销售者以购买者明知食品、药品存在质量问题而仍然购买为由进行抗辩的，人民法院不予支持”。该解释首次在国家司法层面明确认可了知假买假者在食品、药品领域内的惩罚性赔偿请求权。

最高人民法院在 2014 年发布的一则指导性案例进一步强化了前述司法解释。在第 23 号指导性案例，即孙银山诉南京欧尚超市有限公司江宁店买卖合同纠纷案中，2012

年5月1日，原告孙银山在被告南京欧尚超市有限公司江宁店（简称欧尚超市江宁店）购买“玉兔牌”香肠 15 包，其中价值 558.6 元的 14 包香肠已过保质期。孙银山到收银台结账后，即径直到服务台索赔，后因协商未果诉至法院，要求欧尚超市江宁店支付 14 包香肠售价十倍的赔偿金 5586 元。江苏省南京市江宁区人民法院于 2012 年 9 月 10 日作出判决，支持了原告的诉讼请求。双方均未上诉。

在判决中，关于原告孙银山是否属于消费者的问题，法院认为对《消法》第二条做出了如下解释：消费者是相对于销售者和生产者的概念。只要在市场交易中购买、使用商品或者接受服务是为了个人、家庭生活需要，而不是为了生产经营活动或者职业活动需要的，就应当认定为“为生活消费需要”的消费者，属于消费者权益保护法调整的范围。本案中，原告并未将所购香肠用于再次销售经营，其索赔行为属于行使法定权利。而且，法院还认为：旧《食品安全法》第 96 条“规定消费者有权获得支付价款十倍的赔偿金……”且法律并未对消费者的主观购物动机作出限制性规定，故对其该项主张不予支持。

这一个司法解释和指导性案例被学术界广泛地解释为：最高人民法院采取了支持“职业打假人”的立场，至少在食品领域是如此的。这不仅直接引发了食品、药品领域惩罚性赔偿诉讼案件的井喷式增长，而且对其它商品领域的审判实践和学术观察也产生了明显影响，触发了法律同行对“知假买假”问题的新一轮学术辩论。在此之后，“职业打假人”（更中性地说，是“知假买假人”）这个群体出现了大规模增长。一个直接证据就是，这类起诉到法院的惩罚性赔偿争议案件此后发生了井喷式增长。一些法院还成立了专门的消费合同审理团队。另一个重要证据就是，各个地方的工商局和食品药品监管部门此后面临的“消费者”投诉量也出现大规模增加。因此，大量索赔人后来采取了流程作业：先发现有问题的商品，然后向行政监管部门投诉举报。监管部门有义务根据举报线索对违法行为进行查处并向举报人提供行政处罚决定书。索赔人则将这个行政处罚决定书作为“食品不安全”的证据，向法院索赔。

（2）职业打假人的异化

然而，知假买假人的索赔行动却引发了越来越大的理论批评和审判实务争议。批评者的依据除了此前从未停止过的学术理论和道德批判之外，提出了一项新的经验性证据。① 具体来说，一些“职业打假人”开始异化，即为了追逐惩罚性赔偿金而从事与消费者权益保护毫无干系，甚至是损害消费者权益的机会主义索赔行为。

① 关于这一点的专题研究，参见熊丙万：《法律的形式与功能：以“知假买假”案为分析范例》，《中外法学》2017 年第 2 期，第 300-339 页。

例如，在审判实践中，针对那些既无实质性安全风险又不会误导消费决策的轻微标识瑕疵的惩罚性赔偿诉讼时有发生。较为常见的案件例如，没有中文标识的海外代购商品（特别是食品）、标识为 21 寸的显示屏实际尺寸为 21 英寸、① 标识纯棉的服装的实际含棉量为 96%、② 进口服装上中文标注成分与水洗英文标注成分不一致，等等。③ 这类诉讼在激励一些生产经营者规范商品标识的同时，却可能引发寒蝉效应，让更多的生产经营者无谓地增加规范标识的成本，以避免被“打假”。

再如，那些针对召回通知发布之后的打假行为可能阻碍生产经营者即时召回瑕疵产品，并最终损害消费者的利益。还如，实践中发生的各类造假买假现象（典型的如将食品掩藏在理货员的盲区，待过期后再行购买）刺激不少超市采取防御性经营行为（如加装监控设备、增加理货成本、在购物小票上加盖“商品未过期”图章），无谓地增加了经营成本并最终转嫁给消费者承担。

在更极端的个案中，打假人以向执法机关和大众传媒举报为由，在法定惩罚性赔偿金幅度之外向生产经营者索要高额赔偿。生产经营者作为理性的商人，通常会去评估和比较如果直面法律制裁将导致的后果，并决定是否向公安机关举报此类勒索行为并就自身违法经营接受法律设定的制裁。但也可能有信息不充分的生产经营者，会高估法律为其违法行为设定的制裁强度，并超出这一强度向打假人支付“赎金”。

（3）最高人民法院的立场变化

近几年来，异化的“职业打假人”开始引起了社会对这个群体的新一波热烈讨论。支持职业打假人的声音在学术界和法院仍然很强烈，但批评和反对的声音越来愈大，且提出了更有实质意义的证据，即异化的打假行为。大量学者开始重新撰写专题文章，批评知假买假。一些文章主张彻底否定职业打假人的消费者身份；另一些则保留了对

---

① “杨连志诉巨力科技公司、天猫公司虚假宣传案”（争议产品：台式电脑，标识的屏幕尺寸为 21.5 寸，实为 21.5 英寸），潍坊高新技术产业开发区法院（2015）开民初字第 833 号民事判决书（判决驳回起诉的理由不仅包括“这不构成欺诈”，而且还包括“原告系知假买假”）。

② 有的法院将海外代购（代购商在境外或保税区以消费者的名义直邮食品）认定为“民事代理关系”，将“中文标识缺失”的效果归属为被代理人自主选择的结果，从而驳回了起诉。如“熊学平诉渝欧跨境电商公司产品责任纠纷案”（争议产品：没有中文标识的进口奶粉），重庆市沙坪坝人民法院（2015）沙法民初字第 06058 号民事判决书。但是，也有不少法院支持了这类索赔。例如，在苏州市吴中区法院则在“郑志军诉达毅网络公司消费者权益保障纠纷案”中，原告张先生出示了两件未拆封的邮寄包裹，当庭拆包，其中的米粉、肉泥、泡芙、鱼肝油等代购食品果然也都没有中文标签。判决书回避了“知假买假”的争议，支持了原告的惩罚性赔偿请求。参见（2015）吴民初字第 102、103 号民事判决书。北京市第二中级人民法院在“郑建芳诉智造空间公司买卖合同纠纷案”中（争议产品：没有中文标识的进口糖果）也采取了类似作法，参见（2015）二中民（商）终字第 02340 号民事判决书。

③ 参见“鲁广宁诉王府饭店有限公司买卖合同纠纷案”（争议产品：阿玛尼衬衣，衣服上中文标注成分与水洗英文标注成分不一致），北京市东城区人民法院（2008）东民初字第 05234 号民事判决书（判决认为，中英文标注不一致系因进口时的标签制作疏漏所引起的，但英文标注成分与衣服的真实成分一致，不存在欺诈意图）。

食品领域的知假买假人的支持。在新一轮的公共辩论中，企业（特别是沃尔玛、雀巢等外资企业）积极地加入进来。他们开始积极地参与和支持这方面的学术讨论，以各种方式游说学者、法院、立法机关和大众传媒，希望影响他们的立场。欧盟商会、美国商会和中国本土的商会，还有一些驻华使领馆的法律官员也积极支持企业的行动。因为，职业打假人经常盯住这些大型超商和品牌，针对他们的商品发起诉讼。

在这样的背景下，法院系统和工商监管部门的态度开始发生一些变化。① 其中明显的证据有两个方面：

一是国家工商总局于 2016 年 8 月 5 日发布《消费者权益保护法实施条例（征求意见稿）》，并在第二条规定，“以营利为目的而购买、使用商品或者接受服务的行为不适用本条例。”② 这被广泛地理解为意在彻底排除“王海”的惩罚性赔偿请求权。但这一立法动议迅速引起了中国消费者权益保护协会和学术界的批评，到现在也没有得到落实。

二是最高人民法院办公厅在 2017 年 5 月 19 日发给国家工商行政管理总局办公厅的《对十二届全国人大五次会议第 5990 号建议的答复意见（法办函[2017]181 号）》），在回应阳国秀等全国人大代表提出的关于引导和规范职业打假人的建议时强调，“目前可以考虑在除购买食品、药品之外的情形，逐步限制职业打假人的牟利性打假行为。适时借助司法解释、指导性案例等形式，逐步遏制职业打假人的牟利性打假行为。”而在此前，重庆市高级人民法院等部分地方法院则明确向下级法院发布审判指令，要求不得支持知假买假人的惩罚性赔偿请求。类似地，最高人民法院的这一表态并没有有效说服那些支持职业打假的观点，目前仍然处于争议之中。

（4）评议

与惩罚性赔偿制度相伴而生的知假买假问题，在中国社会今天所面临的争议比以往任何时候都要大。可以说，关于这方面的制度安排，已经到达了一个十字路口。中国的司法机关和立法机构需要更系统地评估惩罚性赔偿制度，特别是与其相伴随的职业打假现象，从而做出更理性的制度选择。鉴于本文的有限篇幅，笔者将在最后一部分简要复述我在此前的研究中做出的事实观察和提出的政策建议，希望对其他面临类似情况的法域有所启示。

6.2.3. 小结

笔者认为，对于“王海”这样的重大社会转型问题，中国法律界需要通过一场更

① 笔者对这方面的评论，可见熊丙万：《法律该如何对待职业打假人？》，《财经》2017 年第 15 期，第 142－144 页，参见：http://yuanchuang.caijing.com.cn/2017/0616/4286426.shtm。

② 参见：http://www.gov.cn/xinwen/2016-08/05/content_5097833.htm。

加务实的辩论，增进对这一现象之发生背景、现实影响和制度方案的系统认识，避免当前法律实施过程中出现的各自为政、朝令夕改的尴尬局面。

笔者曾经对二十多年来起诉到北京地区法院系统的所有案件做过经验分析。① 笔者发现，职业打假人一方面的确面临前述“恶性打假”问题，需要积极应对；而另一方面，这个群体先后针对大量商家欺诈和不安全食品提起诉讼。例如，发霉牛肉干，过期香肠、虾仁和酱料，重金属超标或生产日期不明的茶叶，冒牌稻香村月饼、茅台酒，冒牌减肥胶囊、防脱发药品，无证生产的虫草复合片，虚假宣传疗效的保健品，含棉不足 50%的“纯棉”服装，人造意大利“天然皮衣”，仿造“天然水晶”，冒牌对讲机，凡此等等，不一而足。② 笔者将这一类打假行为称为“良性打假”。

在总体上，北京市法院系统采取了区分对待的原则，即支持了这个群体的“良性打假赔偿请求”，驳回了他们的“恶性打假赔偿请求”。但值得进一步研究的问题是，在回应商家提出的“知假买假”抗辩时，法院回应的方式五花八门。不少判决文书虽在“双方辩解理由”部分明确记载了被告关于“知假买假”的抗辩，但却在判决说理部分对此只字不提，或者仅以“缺乏事实和法律依据”一笔带过。另一类判决书虽就此作出直接回应，但就“买受人是否系知假买假”这一事实设置特别高的证明标准，以至于商家几乎无法完成证明任务（除非买受人自认“知假买假”）。然而，吊诡的是，很少有法院援引《食品安全法》第 148 条第 2 款中的关于轻微标签瑕疵的除外规定。③ 但无论如何，北京市法院系统的方法并不是“一刀切”式的制度选择，并没有简单地对所有职业打假行为加以全盘否定和拒绝。如果北京法院系统在这方面的经验能够得到更好的推广和应用，那么，司法机构就能够向潜在的“知假买假者”释放一个明确的信号，很可能能够有效地激励这个群体去选择良性的知假买假，抑制那些恶性的知假买假动机。

总之，笔者认为，职业打假人这个群体既不是天使，也不是恶魔。或者说，他们既可能成为天使，也可能成为恶魔。关键在于，法律制度和审判法官能否发扬北京市法院系统的大致经验，对这个群体的不同打假行为采取区分对待原则，惩恶扬善。对于其他面临类似国情的法域来说，如果希望引入惩罚性赔偿制度，发挥其在食品安全领域或者整个消费市场的社会治理功能时，有必要从一个开始就认真考虑中国在二十多年来提供的教训。

---

① 熊丙万：《法律的形式与功能：以“知假买假”案为分析范例》，第 323-334 页。

② 熊丙万：《法律的形式与功能：以“知假买假”案为分析范例》，第 325-326 页。

③ “但是，食品的标签、说明书存在不影响食品安全且不会对消费者造成误导的瑕疵的除外”。详见本文第一部分提供的法条。

6.3．媒体监督

蒋红瑜*

2012 年 4 月 19 日，国家食品安全风险评估中心研究员陈君石在 “‘科学家与媒体面对面’：全球视野下的食品安全”会议中提到“消费者所得到的一些食品安全的信息不科学、不准确，误导性很强。”“信息的缺失”与“信息的不对等”会使问题恶化，媒体是公众获得信息的重要途径之一 。①

当前，信息传媒高度发达。据国家新闻出版广电总局② 消息，2017 年全国各省（区、市）和解放军系统共出版 1911 种报纸（不含高校校报和广电报地方版）、10093 种期刊。同时，中国互联网络信息中心（CNNIC）发布的第 41 次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至 2017 年 12 月，我国网民规模达 7.72 亿。在一个“人人都有麦克风”“每个人都是传播者”的时代，媒体已深入到我们生活的方方面面。从近年来国际国内发生的重大食品安全事件来看，传统媒体与新媒体在事件的曝光、处理中都发挥了举足轻重的作用，如 2014 年的福喜事件等。新闻媒体在曝光食品安全事件方面，发挥着不可替代的作用，媒体已经成为食品安全监管与社会共治中的重要力量。

6.3.1．中国法律法规中关于媒体监督的规定

在中国的法律法规中，早就有关于媒体实行社会监督的明文规定与相关鼓励条款。

1995 年，我国颁布的《食品卫生法》提出，国家鼓励和保护社会团体和个人对食品卫生的社会监督。对违反本法的行为，任何人都有权检举和控告。

2009 年 02 月 28 日，《食品安全法》正式发布。当中提出，国家鼓励社会团体、基层群众性自治组织开展食品安全法律、法规以及食品安全标准和知识的普及工作，倡导健康的饮食方式，增强消费者食品安全意识和自我保护能力。新闻媒体应当开展食品安全法律、法规以及食品安全标准和知识的公益宣传，并对违反本法的行为进行舆论监督。

---

* 记者，中国医药报，从事食品药品安全新闻报道，曾参与 2017 国际食品安全大会、2016 食品安全周、双安双创等国内重大会议报道，对社会共治尤其是媒体在其中发挥的监督作用有一定的认知。

① 在这里的媒体，指称的是新闻媒体，一般来说，新闻媒体包括纸质媒体（报刊）和电子媒体（广播、电视）两种。随着互联网的兴起，网络逐渐成为一种新的媒体类型。本文讨论的新闻媒体既包括，报刊、广播、电视，也包括新媒体和自媒体等。

② 在此次的机构改革中，将在国家新闻出版社广电总局广播电视管理职责的基础上组建国家广播电视总局，作为国务院直属机构，并不再保留国家新闻出版社广电总局。

2010 年 03 月 04 日，《餐饮服务食品安全监督管理办法》发布。其中提出，餐饮服务提供者应当依照法律、法规、食品安全标准及有关要求从事餐饮服务活动，对社会和公众负责，保证食品安全，接受社会监督，承担餐饮服务食品安全责任。任何组织和个人均有权对餐饮服务食品安全进行社会监督，举报餐饮服务提供者违反本办法的行为，了解有关餐饮服务食品安全信息，对餐饮服务食品安全工作提出意见和建议。

新修订《食品安全法》对新闻媒体实行社会监督责任的条款进行了微调，具体修改为：各级人民政府应当加强食品安全的宣传教育，普及食品安全知识，鼓励社会组织、基层群众性自治组织、食品生产经营者开展食品安全法律、法规以及食品安全标准和知识的普及工作，倡导健康的饮食方式，增强消费者食品安全意识和自我保护能力。新闻媒体应当开展食品安全法律、法规以及食品安全标准和知识的公益宣传，并对食品安全违法行为进行舆论监督。有关食品安全的宣传报道应当真实、公正。同时，对在食品安全工作中做出突出贡献的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。

媒体是公众监督的主要载体，往往冲在报道和宣传的第一线。上述法律法规，保证了媒体在食品安全事件报道中的话语权，为其发挥作用提供了有力支撑。传统媒体、网络媒体与新型自媒体既有监督政府不作为与企业违法生产的作用，又能帮助消费者及时了解食品安全的相关知识和问题。各界媒体对食品安全事件的曝光使食品安全受到了前所未有的关注，强大的舆论压力起到了推动政府监管改进和企业责任落实的作用。

对于消费者来说，媒体的报道是获得食品安全信息的重要渠道，影响着消费者与生产企业的购买选择。媒体的引导能够帮助消费者提高对食品生产过程和营养与健康的关注度，促使消费者了解和学习相关知识，提高健康消费意识。

6.3.2. 实践中媒体发挥的监督作用与成效

作为一个正处于经济和社会转型的发展中国家，同时又是一个食品生产消费的大国，食品安全问题不容忽视。有了法律法规保障之后，各路媒体“放开手脚”，在曝光食品安全事件与科普辟谣的道路上披荆斩棘，令人瞩目。在近十年，三聚氰胺、苏丹红、地沟油、瘦肉精、明胶果冻等食品安全事件，经媒体报道之后，迅速引起了监管部门的重视与社会大众的关注。

在这些食品安全事件报道中，媒体是一个最佳的信息传播载体，而不是信息爆料者，也不被公众寄予能力范围之外的期望。媒体真实、理性、建设性地报道真相，满足了公众的知情权，监督舆论，保护公众合法权益。新闻媒体通过曝光和宣传的方式维护食品安全秩序，既是法律所规定的义务，也体现了其作为传播事实和真相的媒介应当具备的职业素质。

在实践中，媒体发挥监督作用，首当其冲的就是曝光食品安全事件。有数据显示，2012 年通过媒体曝光的食品安全事件共计 1 942 起。①

2008 年 9 月 11 日，东方早报记者简光洲发表《甘肃 14 名婴儿疑喝“三鹿”奶粉致肾病》，三鹿问题奶粉事件开始浮出水面，并引起广泛关注。2008 年 9 月 12 日卫生部通报受污染三鹿牌婴儿配方奶粉致婴幼儿泌尿系统结石事实初步认定。2011 年，央视在 315 消费者权益日播出了一起《“健美猪”真相》的特别节目，披露了河南济源双汇公司使用瘦肉精猪肉的事实。“双汇”品牌部分肉制品中涉嫌含有“瘦肉精”，这一消息爆出后，迅速掀起轩然大波。“瘦肉精”猪肉遭到媒体曝光后，河南省委、省政府高度重视，第一时间採取紧急措施，立即查封了报道涉及的 16 家生猪养殖场，对涉嫌使用“瘦肉精”的生猪及 134 吨猪肉制品全部封存。相关部门还将派出工作组，深入各地全面彻查。

近些年，随着政府监管力度的不断加强，大型的食品安全事件较少发生。因而，科普辟谣成为媒体食品安全信息传播的主战场。

2013 年 9 月,广西龙胜地区一条“猪肉长钩虫，水煮不烂、油炸不熟、高温杀不死”的说法疯传网络,并在之后几年陆续出现多个衍生、变种谣言,涉及广东、江苏、辽宁、四川等多地。如微信公众号“顺思网络”2014 年 10 月 23 日发布《各个地区猪肉已大面积出现钩虫！多地区都已经禁吃猪肉了！》，“汕尾的那些事”2016 年 9 月 28 日发布《汕尾一女士买到一块猪肉,切开发现里面竟是这种东西》。针对这一谣言，广西地方媒体 2013 年首次辟谣“猪肉钩虫”为虚假信息,《广西日报》在其官方微博发布辟谣消息。2016 年 6 月初，原国家食品药品监管总局对此谣言给予了回应,人民网、新华网等多家媒体发布了辟谣消息。在 6 月 27 日举行的 2016 中国食品辟谣论坛上,中国食品辟谣联盟发布了三大食品谣言,其中,所谓的“猪肉钩虫”被证实为子虚乌有。

2018 年 3 月初，一则以《央视曝光你喝的不是茶，而是毒药！》为标题的文章在微信平台广泛传播，在茶饮界及消费者中引起高度关注，也对即将到来的春茶生产销售带来负面影响。在此关头，3 月 6 日，原国家食品药品监管总局微信公众号“中国食事药闻”、《中国医药报》及时发布专题辟谣文章，揭示事实真相。

新闻媒体是推进食品安全工作的一支重要力量。当前，食品安全成为全社会关注的热点问题。新闻媒体积极回应社会关切，报道食品安全工作取得的成绩和面临的问题，发挥舆论监督作用，有效提高了公众自我保护意识和防范能力，有力推动了社会

① 本文建议来源于 2016 版《食药安全新闻报道服务手册》。

诚信体系的建设，在促进政府工作、保障公众知情权、维护人民群众根本利益等方面都发挥了重要作用。

6.3.3. 媒体在报道中出现的问题与对策

媒体在推动政府监管改进和企业责任落实发挥着不可替代的作用。但是，部分媒体片面追求轰动效应与盲目跟风炒作的问题亦开始凸显。目前，媒体对于食品安全事件不当炒作的五种表现：报道内容失实、混淆关键概念、夸大问题程度、解释说明不够和以讹传讹。① 2008 年起，全国各地疯传有关肯德基的“六翅鸡”“蜘蛛鸡”的传言。不少人还将“六翅鸡”与转基因联系起来，生怕自己吃了六翅鸡就会基因变异。截至 2015 年 4 月底，微信公众号上有 4000 多条相关内容,超过 130 个账号的帖子阅读数达 10 万以上,其中,微信公众号“广州男人女人”“中华佛学语录”“实用生活小贴士”和“零点养生”等 10 个微信公众号的文章备受网民关注。在这些文章中，所述的不实内容早在 2008 年就被媒体评为“八大离谱事件”之一。随后，新民网、人民网、新浪网、搜狐网等多家媒体相继辟谣，但收效甚微。2015 年 5 月 26 日，肯德基将这 10 个微信公众号作为首批对象进行了起诉，2016 年 2 月初，法院一审判决,涉及 10 个微信公众号的三被告在主流门户网站新闻版块首页的显著位置赔礼道款，并酌情确定赔偿原告经济损失及合理维权费用 60 万元。

新修订《食品安全法》对有关新闻报道有着严格要求，如果媒体编造、散布虚假食品安全信息，由有关主管部门依法给予处罚,并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分；使公民、法人或者其他组织的合法权益受到损害的，依法承担消除影响、恢复名誉、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任。为了避免出现以谣传谣式的报道问题，媒体需要规范新闻报道，本节提出注意事项和报道建议供媒体参考。②

第一，引用权威、专业的消息源,并在报道中明确标注。在来自政府监管部门的官方信息渠道,这其中最权威的是原国家食品药品监督管理总局设立的各种信息发布平台。如官方微博@中国食品药品监管,官方微信公号“中国食事药闻”等新媒体平台等。

第二，争议性重大题材的报道慎重核实。尽可能向来自各部门各领域的专家进行核实,以形成多源印证,避免因报道中的某些内容表述不够准确而给有关方面造成不良的社会影响,并使媒体自身陷入被动的局面。对于其他媒体已经报道的重大题材的食药安全新闻,媒体机构需注意不要简单地跟风转载,仍然应该慎重核实消息来源是否权威专业,内容是否属实。

---

① 高悦：《传媒的食品安全报道问题和原因分析》，载《科技信息》2011 年第 4 期。

② 本文建议来源于 2016 版《食药安全新闻报道服务手册》。

第三，科普性的食药安全报道宜采用专家审稿制度。大多数记者编并不是食品安全领域的专家，为了避免报道出现违背科学性的错误,防止自己成为食药安全谣言的生产和传播者,从而避免媒体的不实报道造成社会恐慌,建议媒体采用专家审稿制度，在涉及科普性的食药安全报道时让此领域专家来把关。

第四，确保标题传递的信息准确、清晰与公正。食品安全报道标题制作不应为追求轰动效应而断章取义。

第五，重视新闻报道的逻辑,不妄断因果。新闻从业者可以多阅读和逻辑学相关的书籍,进行有针对性的逻辑训练、掌握各种逻系证明的基本原则,勤思、多问。切记妄断因果，以错误的结论为基础得出错误的推论。

第六，区分广告和新闻,对食品类广告进行明确标注。我国的《广告法》第十四条明文规定：广告应当具有可识别性,能够使消费者辨明其为广告。大众传播媒介不得以新闻报道形式变相发布广告。通过大众传播媒介发布的广告应当显著标明“广告”,与其他非广告信息相区别,不得使消费者产生误解。

第七，创新报道方法和形式,服务新媒体时代的用户。可运用大数据挖掘技术，对食品安全领域的数据进行深度分析。运用数据可视化方式呈现报道，为食品安全报道注入新活力。吸纳受众参与，为公众营造讨论食品安全问题的平台。

第八，厘清食品安全问题的复杂性,与政府部门保持良性互动。媒体不仅应该让人们看到食品安全领域涌现出来的各类问题,也要报道食药监管的新政策、新举措,并且监督这些政策的落实。当然,这也要求政府部门做好信息布工作,以更开放的心态同媒体沟通与合作。

6.3.4. 小结

综上，媒体承担着尊重事实与维护正义的神圣职责，为我国食品安全监管注入了新的活力。在媒体发挥监督作用时，切记主观臆断，为博取关注而夸大事实，给食品安全社会共治带来反作用。

6.4. 投诉举报

赵忠学*

2016 年 3 月国家食品药品监督管理总局出台《食品药品投诉举报管理办法》，它被认为是中国第一部统一规定投诉举报 ① 的部门规章，② 依据之一是《食品安全法》第 12 条、115 条，③ 并遵循同样原则："社会共治"。尽管《食品药品投诉举报管理办法》规范的是食品和药品投诉举报行为，但现实中，食品是主要的投诉举报内容，占比约 80%或者更高，④ 全国 2013-2017 年的食品投诉举报数量分别约为 19、41、60、82、111 万件。⑤ 这不代表问题增多了，而是证明公众对于投诉举报制度逐渐认可和使用，并从政府的回应感到参与的价值。显然，作为一个制度框架，食品投诉举报整合了生产经营者、监管者和消费者的不同利益，成为中国食品安全社会共治体系和能力的一部分，影响日益广泛。本节内容立足于反思该项制度的形成与发展，尤其是它在食品立法视角下的演进路径，以及实践中所面临的挑战，以期有助您对中国食品投诉举报制度的了解。

6.4.1. 食品立法视角下的投诉举报制度演进

法学视角下的投诉、举报，尽管以保护消费者或公共利益为目的，但却以满足公众监督权为逻辑起点，是宪法赋予公民申诉、控告、检举等政治权利的演绎。中国从

---

* 主任科员，吉林省长春市人民政府食品药品监督管理局，吉林大学行政学院行政管理专业博士研究生在读，研究方向为法治政府与社会发展，食品安全规制。

① 一般而言，投诉和举报应分属两个概念，投诉是指公民或单位认为其合法权益遭受侵犯，向有关部门请求依法处理，举报是指向有关单位检举报告坏人、坏事。前者与自身利益有直接联系或厉害关系，后者具有非"涉案性"。办法将两者进行了整合："食品药品投诉举报是指公民、法人或者其他组织向各级食品药品监督管理部门反映生产者、经营者等主体在食品（含食品添加剂）生产、经营环节中有关食品安全方面，药品、医疗器械、化妆品研制、生产、经营、使用等环节中有关产品质量安全方面存在的涉嫌违法行为"。

② 姜鹏.我国投诉举报制度的隐患、成因及解决对策—以专业维权现象的治理为视角[J].河北青年管理干部学院学报，2017，29（5）：67。

③ 《中华人民共和国食品安全法》（2015）第 12 条："任何组织或者个人有权举报食品安全违法行为，依法向有关部门了解食品安全信息，对食品安全监督管理工作提出意见和建议"；第 115 条："县级以上人民政府食品药品监督管理、质量监督等部门应当公布本部门的电子邮件地址或者电话，接受咨询、投诉、举报。接到咨询、投诉、举报，对属于本部门职责的，应当受理并在法定期限内及时答复、核实、处理；对不属于本部门职责的，应当移交有权处理的部门并书面通知咨询、投诉、举报人。有权处理的部门应当在法定期限内及时处理，不得推诿。对查证属实的举报，给予举报人奖励。有关部门应当对举报人的信息予以保密，保护举报人的合法权益。举报人举报所在企业的，该企业不得以解除、变更劳动合同或者其他方式对举报人进行打击报复"。

④ 贾晓宏：《全国食品药品举报投诉 77 万件　普通食品投诉量占到近八成》，载《广西质量监督导报》2016 第 5 期，第 27 页。

⑤ 据食药总局举报中心及媒体公布数据统计。

周、秦两汉到明清各代的律令中，都有关于告奸、举报之类的规定和记载，举报形式有诽谤木、肺石、铜匦、登闻鼓等。① 建国以后，特别是改革开放以来，经济发展迅速，中国为了遏制随之而来的干部贪腐势头，于 1988 年首先在监察、检察机关设立举报制度，② 成立举报机构，公布举报电话，并发挥了巨大作用。③ 此后，覆盖全国的举报网络在公安、工商、税务、海关、食药等部门建立起来，在专项立法和部门规章中都有投诉和举报的相关规定。作为一项法律制度，投诉举报在食品监管领域内的应用形成于 1978 年改革开放之后，主要经历了四个阶段。

（1）萌芽期（1979—1983 年）

这一时期中国还处在计划经济时期，政府是“全能”的和“权威”的，规划、控制从生产到销售的整个食品链。各单位的食品生产多采用传统方法，偶发的食品卫生事件很难扩散，并不会影响政府整体形象。对食品卫生的监督，一直由各级卫生防疫站负责，此外，轻工、商业等食品生产经营部门和单位也建立了保证食品卫生的检验和管理机构。1979 年 8 月国务院颁发的《中华人民共和国食品卫生管理条例》第 17 条明确：“食品卫生管理、检验人员有权向上级领导机关反映食品生产经营中的食品卫生情况”，尽管反映的主体、内容和对象都局限在单位系统内部，且未对反映的渠道进行明确，但“反映”权利的赋予，证明参与意识已经觉醒。有学者认为“食品卫生管理工作开始由单纯的行政管理向法制管理方向转变”。④

（2）发展期（1983—2009 年）

这一时期正处在中国改革开放的高速发展和社会转型期，市场机制为政府由全能型向有限型过渡提供了经济前提。相应的，食品行业以年均超 13% ⑤ 的增长率逐渐成为国民经济发展的支柱产业并推动食品消费结构改进，公众对于食品的关注焦点慢慢由温饱向卫生和安全转变。立法随之更新，1983 年 7 月，中国首次以法律的形式出台了《食品卫生法（试行）》，并随着 1995 年 10 月《食品卫生法》的通过而结束试行。尽管立法以保证食品卫生为宗旨，但却从法律层面赋予了公众参与权。例如，1983 年的《食品卫生法（试行）》第 3 条规定：“对违反本法的行为，任何人都有权检举和控告”，1995 年的《食品卫生法》第 5 条规定：“国家鼓励和保护社会团体和个人对

① 冯铁金：《古代举报形式种种》，载《中国监察》2001 年第 22 期，第 56 页。

② 潘清滨，张启林，张积善：《试论人民举报制度》，载《新疆社会科学》1989 年第 3 期，第 83 页。

③ 吕鹤云，沈德理：《人民举报制度实施综论》，载《法学评论》1991 年第 4 期，第 74-79 页。

④ 马朝辉：《对于我国食品卫生事业的回顾与展望》，载《首都医药》2003 年第 15 期，第 17 页。

⑤ Li Bai, Chenglin Ma, Shunlong Gong, Yinsheng Yang, “Food safety assurance systems in China”, Food Control, 2007, 18 (5): pp.480–484.

食品卫生的社会监督。对违反本法的行为，任何人都有权检举和控告”，显然，这是对 1982 年宪法第 41 条监督权的回应。但同样，立法中并未对投诉举报主体、渠道和相关保障进行明确，一切都是模糊和笼统的。

按照《食品卫生法》第 3 条规定，国务院卫生行政部门主管全国食品卫生监督管理工作，其他部门各负其责，2004 年又进一步明确了分工。具有食品监管职能的部门在各自领域立法赋予了公众投诉、检举、控告或举报的权利，当然，受理食品的投诉举报只是内容之一。如 1993 年 9 月实施的《中华人民共和国产品质量法》、1994 年 1 月实施的《中华人民共和国消费者权益保护法》、1997 年 12 月发布的《生猪屠宰管理条例》、2004 年 5 月实施的《粮食流通管理条例》、2006 年 11 月实施的《中华人民共和国农产品质量安全法》等。并相应设置了投诉举报渠道，如国家工商行政管理部门于 1999 年 3 月 15 日开通了 12315 申诉举报热线，国家质监部门于 2001 年 3 月 13 日开通了 12365 投诉举报专线电话，卫生部于 2005 年 12 月 9 日开通 12320 政府公益热线，2006 年商务部建立 12312 投诉举报热线，2008 年将服务拓展到生猪屠宰、酒类流通领域。

但发挥作用最为明显的，是各级工商行政管理部门主管的消费者协会① 和 12315 热线，加之《消费者权益保护法》的保障，投诉举报数量激增。相比之下，质监、卫生、商务、农业部门公开数据较少，不是没有问题，而是信息不对称和专业性致使公众无力参与。此外，首创于 1999 年的杭州“12345”市长公开电话被公众认可并在全国推广，受理投诉举报也是职能之一。权利的赋予和渠道的设置使公众维护自身合法权益热情逐渐高涨。有学者指出，这一时期，一项重大变化就是公民意识觉醒，公民社会崛起，② 尤其强调，2007 年是中国的“民意表达年”“公众参与年”。

（3）强化期（2009—2015 年）

这一时期正处于中国食品产业快速发展阶段，“十二五”（2011-2015 年）期间，全国有食品监管对象 1180 万家，规模以上食品工业企业主营业务收入 11.35 万亿元，年均递增 12.5%，进出口食品贸易额增长 23.9%。③ 但产业的低水平与公众高需求矛盾促使食品安全问题集中爆发。其中，普遍认为，2008 年 9 月至 2009 年 3 月的“三鹿奶粉事件”对中国食品安全监管具有划时代意义，迫使已经定稿并准备颁布的《食品

① 中国消费者协会于 1984 年 12 月经国务院批准成立，是全国性的社会组织，公益性职责之一是受理消费者的投诉，并对投诉事项进行调查、调解。

② 俞可平：《中国公民社会研究的若干问题》，载《中共中央党校学报》2007 第 11（6）期，第 17-18 页。

③ 参见《“十三五”国家食品安全规划》。

安全法》经重新修改后于 2009 年 6 月实施，并据此对监管体系做出调整，由多部门分段共管转为分管与统一协调相结合，立法宗旨亦从保证食品卫生转到保证食品安全。

政府认识到食品安全形势的严峻及自身监管的局限，感觉到公众恐惧和愤怒所带来的压力，在新的立法中，多处强调要发挥行业协会、消费者组织、新闻媒体、自治组织的作用。就投诉举报而言，2009 年的《食品安全法》的第 10 条明确："任何组织或者个人有权举报食品生产经营中违反本法的行为，有权向有关部门了解食品安全信息，对食品安全监督管理工作提出意见和建议"，并专列第 80 条① 对投诉、举报工作进行规范，随后，配套的实施条例第 53 条② 确定了渠道。与 1995 年的《食品卫生法》相比，扩大了参与主体范围，界定了各部门职责，给出了投诉举报途径，并将检举和控告变为投诉和举报，但未就制度实施中的保障做出规定。有一点值得注意，即《食品安全法》的第 96 条对惩罚性赔偿的规定，这是继《消费者权益保护法》（1994）首次采用英美法系"惩罚性赔偿制度"之后，具体在食品领域的运用，旨在鼓励消费者维权和保护消费者的合法权益。

另一个强化的特征，是设立举报奖励。这个制度由具有综合协调职能的国务院食品安全委员会制定，2011 年 7 月印发了《关于建立食品安全有奖举报制度的指导意见》，它是中国第一部关于食品有奖举报的行政规章。意见对有奖举报范围、受理、核查、兑现做出简要的规定，并要求各级政府制定更为具体的办法，落实奖励资金。需要指出的是，指导意见中的有奖举报范围涵盖了食用农产品、食品和食品相关产品，涉及"从农田到餐桌"的全链条，并强调要对举报人信息保密，加大内部举报的奖励额度。而在同年 4 月份国务院下发的一份专项整治通知中，已有相关内容的表述，但内容和效力是局限的。③ 随后，食品安全有奖举报在全国展开，公开的数据，到 2014 年 3 月，有 31 个省（区、市）出台食品安全有奖举报制度，陕西、吉林分别设立 500 万元，湖南设立 300 万元专项奖励资金，广州市、石家庄市安排举报奖励资金 600 万元和 300 万元。2011 年辽宁省共受理食品投诉举报 3189 起，立案 927 起，奖金兑现

① 《食品安全法》（2009）第 80 条："县级以上卫生行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门接到咨询、投诉、举报，对属于本部门职责的，应当受理，并及时进行答复、核实、处理；对不属于本部门职责的，应当书面通知并移交有权处理的部门处理。有权处理的部门应当及时处理，不得推诿；属于食品安全事故的，依照本法第七章有关规定进行处置"。

② 《中华人民共和国食品安全法实施条例》第 53 条"卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理等部门应当公布本单位的电子邮件地址或者电话，接受咨询、投诉、举报；对接到的咨询、投诉、举报，应当依照食品安全法第八十条的规定进行答复、核实、处理，并对咨询、投诉、举报和答复、核实、处理的情况予以记录、保存"。

③ 《国务院办公厅关于严厉打击食品非法添加行为切实加强食品添加剂监管的通知》（国办发[2011]20 号）。

146 起。2012 年吉林省共核定 163 件有奖举报，发放奖金 157 万元，到 2014 年这个数字已经上升到 221 万元，2015 年初，该省又将单笔奖励标准由 20 万元提高到 30 万元。

职能部门积极跟进，以国家食品药品监督管理局为例，改革前，2011 年 12 月印发了《食品药品投诉举报管理办法（试行）》并要求各地开通 12331 投诉举报电话，2013 年 1 月又与财政部联合印发了《食品药品违法行为举报奖励办法》，当然，上述只针对餐饮服务环节。改革后，新组建的国家食品药品监督管理总局整合了食品生产经营环节的投诉举报职能，于 2014 年 6 月设立了行政事项受理服务和投诉举报中心，负责全国食品药品投诉举报受理工作的信息汇总、组织协调、跟踪督办。2013-2015 年全国食品投诉举报数量约为 19、41、60 万件。一个明显的变化，同期，12315 热线的食品投诉数量为 42973 件、26459 件、21664 件，呈大幅下降趋势，见证了职能转变的过程。

此外，加大宣传也是强化的特征之一。如每年 3 月 15 日中央媒体主办的“3·15”晚会，曝光问题也为公众维权撑腰，被广泛认可；2011 年起国务院食品安全委员会办公室在每年的 6 月份组织“全国食品安全宣传周”活动，累计覆盖 7 亿多人次；① 2014 年起，每年的 3 月 31 日被确立为食品药品投诉举报宣传日，向公众推广社会共治理念。投诉举报和有奖举报制度逐渐被公众熟知和运用，每一次宣传都带来投诉举报数量的增长和治理效果的改变。

（4）规范期（2015—至今）

这一时期，食品安全治理被纳入国家治理体系之中，并上升为国家战略，② 全社会对于食品安全的认识已经达到集社会问题、经济问题、民生问题、政治问题“四位一体”的高度。③ 官方认为，从 1978 年以来，中国用 30 多年的时间走过了相当于美国 100 多年的食品监管历程，但食品安全形势依然严峻，正处于掺杂使假、技术性风险、突发事件威胁以及技术变革带来的新风险杂糅并存的特殊时期。此背景下，被称为史上最严的《食品安全法》于 2015 年 10 月 1 日颁布实施，将“预防为主、风险管理、全程控制、社会共治”作为全新的食品安全治理理念，农业部门、食品药品监督管理部门、卫生行政部门共同负责 “从农田到餐桌”的监管。对于投诉举报安排，2015 年的《食品安全法》的第 115 条相比 2009 年的《食品安全法》有较大改进，对之

① 参见《“十三五”国家食品安全规划》。

② 2015 年 10 月 29 日中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》明确提出“实施食品安全战略，形成严密高效、社会共治的食品安全治理体系，让人民群众吃得放心”。

③徐景和：《完善统一权威食品药品监管体制的若干思考》，载《中国食品药品监管》2016 第 4 期，第 18 页。

前执行的投诉举报渠道，以及举报人奖励、举报人信息保密、企业内部举报人保护等规定进行了立法确认，并重点强调“答复、核实、处理”的时限法定。另外，新修订的《食品安全法》的第 148 条对惩罚性赔偿规定更加具体，增强可操作性。2016 年 3 月，国家食品药品监督管理总局施行《食品药品投诉举报管理办法》，统一规范了承办机构、受理渠道、程序和方法、保障措施等。2017 年 8 月，国家食品药品监督管理总局、财政部对《食品药品违法行为举报奖励办法》（2013）进行了修订，拓展到食品生产经营环节，并设立了内部人员举报奖励机制，将单次举报奖励限额从 30 万元提高到 50 万元，明确了重大案件奖励的情形和标准，完善和细化了匿名举报奖励方式和程序等。而亮点在于建立了纠错机制，对异议问题，举报人可提出复核请求。

截止 2017 年初，全国有 28 个省、300 多个地级市、近 1500 个区县设立了食品药品投诉举报机构，有 16 个省（区、市）建设了省级“12331”呼叫中心系统，有 30 个省开通了投诉举报网站，有 27 个省（区、市）出台了本地区投诉举报管理办法。① 目前，各级食品药品监督管理局或市场监督管理局是受理食品生产经营环节投诉举报的主体行政机关，渠道以 12331 热线为主，网络、信件、走访为辅。2016、2017 年全国受理食品投诉举报数量约为 82、111 万件，分别占食品药品投诉举报总量的 80%和 85%，是 2013 年国家食品药品监督管理总局组建伊始的 4-5 倍。② 12315 和 12345 热线同样发挥着渠道作用，因为对不属于职能范围的有移交、转办之责，且涉及民事责任部分还需要《消费者权益保护法》的调节。为了更加规范和有效，有的地方将 12315、12331 和 12345 热线进行了整合，如 2015 年 12 月北京将 12331 并入 12345 平台，2016 年 9 月锦州市将 12315、12331 并入 12345 平台，减少公众“乱投医”。

投诉举报数量的分布具有差异，2016 年，北京、上海、山东、广东地区投诉举报信息总量超过 10 万件；2017 年上海、山东、北京、广东、江苏投诉举报信息总量位列全国前五，占全国总量的 46.4%。而同期，湖南、湖北、河北的数量在 4-5 万件左右，吉林省、内蒙古、甘肃、宁夏的数量在 1 万件左右。③ 但各个时期、各地的投诉举报内容大同小异，如无许可生产经营、掺杂使假、感官性状异常、超过保质期、标签标识不符合规定、食品欺诈等。这一时期的主要特点在于，随着“互联网+”业态发展，对网络销售食品、网络订餐投诉举报成为热点和趋势，并催生《网络食品安全违法行为查处办法》《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》出台。一般认为，投诉举报数

①庞村：《构建投诉举报体系守护食品药品安全投诉举报工作纳入食品药品“十三五”规划》，载《中国食品药品监管》2017 年第 4 期，第 9 页。

②数据来源于食药总局网站。

③ 数据来源于食药总局网站及其他公开报道。

量与食品安全治理效果成反比，但显然，上述差异与地区经济水平、食品产业发展和人口密度、食品消费结构及公众认知水平相关。

6.4.2．现实中的困境与挑战

总体看，作为供给的食品投诉举报制度顺应了中国食品安全治理的需求和变迁，尽管配套的规章一直“修修补补”，但立法演进中的投诉举报制度始终连贯，框架逐渐清晰。统一的受理部门、丰富且畅通的渠道、规范的受理程序、逐步提高的办结效率及相对完善的救济措施等，保证了公众参与权和监督权的实施，逐步与欧美等国家的投诉举报制度发展趋于一致，如信息采集、分层分流、后续行动，分析评估等。①但面对全球背景下杂糅的食品安全问题，中国“统一、权威”的食品药品监管体制机制还未完全形成，产业基础薄弱导致企业主体责任落实不力，公众参与食品安全治理受制于意识和能力还停留在表面，上述因素的综合作用，给投诉举报制度的实践带来一定的挑战，显现出中国的特点。

就投诉举报制度本身而言，第一，不均衡的参与主体。从立法的本意看，消费者个体或社会组织都是投诉举报的主体，并有意发挥后者的作用，制度的目的更多是维护公共利益。但现状是分散的消费者个体成为参与的大多数且多出于私利目的，投诉举报中鲜有如行业协会、公益性组织、专家委员会的发声。2016 年 11 月中国才出现首例食品药品安全领域的“民事公益诉讼案”。②

第二，内部举报是否适合中国？尽管《食品药品违法行为举报奖励办法》第 17 条③ 对匿名举报奖励领取给出路径，但具体操作由地方各级食品药品监管部门制定，显然效力和严肃性不够。奖励办法也通过加倍计算奖励金额鼓励内部人员举报，但除“举报人举报所在企业的，该企业不得以解除、变更劳动合同或者其他方式对举报人进行打击报复”之外再无具体补救措施，操作性备受质疑。散、小是中国食品生产企业的普遍特征，另一点也需注意，即企业的家族化和人员的流动性，从内部举报是很难的。

第三，奖励和保护：装饰还是修辞？各级政府和职能部门都出台举报奖励规定，并逐年提高奖励额度。但现实中关于食品举报，大多数属于普通食品安全问题，通常

---

① 毛振宾，孙晶：《国内外食品药品投诉举报的发展趋势（上）》，载《中国食品药品监管》2012 第 1 期，第 40 页。

② 2016 年 11 月 1 日，长春市中级人民法院依法公开审理吉林省消费者协会诉光复路龙昌调料行韩某龙、王某丽民事公益诉讼一案，此案系全国首例食品药品安全领域检察机关支持起诉民事公益诉讼案件。

③第 17 条：“匿名举报人有奖励诉求的，应当在举报的同时提供能够辨识其身份的信息作为身份代码，并与食品药品监督管理部门专人约定举报密码、举报处理结果和奖励权利的告知方式。匿名举报人接到奖励领取告知，并决定领取奖励的，应当主动提供身份代码、举报密码等信息，便于食品药品监督管理部门验明身份。各级食品药品监督管理部门可根据实际情况制定匿名举报奖励发放的特别程序规定”。

不会涉及较高金额奖励，为了 200 元或 1%-2%的奖励金额，公众自然失去原有的激情，并且奖金领取程序是繁琐的。同时，相关立法中对举报人信息保密的规定，但在实际中，投诉举报信息被国家、省、市、县（区）逐级分流、上传、汇总，在大数据时代背景下，保密也是极具挑战。

此外，本书中论及的机构改革及涉及的职能整合，惩罚性赔偿制度及由此而来的职业打假，亦或者《食品安全法》和《农产品质量安全法》并存所导致的区别对待食用农产品，都对投诉举报制度的实施产生了影响。

6.4.3．小结

开放的全球食品市场缩短了风险的距离，“共负责任”成为普遍共识。事实上，中国也经常从西方的成功和教训中寻求答案，完善自身并确保与世界规则和行动的一致性。如借鉴了欧盟《通用食品法》的“从农田到餐桌”“预防为主”“风险管理”“社会共治”的理念，也致力于“确立人类健康和与食品相关的消费者利益的高保护水平”① 目标的实现。但同样认为照搬他国的模式与机制并不可取，例如，实现《吹哨人保护法》中对举报人的保护，② 且其举报人多指内部雇员，与中国的现状不符，尤其是目前还没有一部“举报人保护法”。这或许是“水到渠成”的选项，但并不是最先和最优的，正如不能单单从完善投诉举报制度自身看待面临的困境和挑战。突破的关键，在于构建一个完整、成熟的食品安全治理体系，充实、完善治理工具箱，使面对风险可选择的方案更多，尽管这是复杂、艰难和永远难以完美收工的任务。但可喜的看见，作为食物供给和消费的主要大国和“人类命运共同体”的倡导者，中国正朝着这个目标努力前行。

---

①（意）路易吉·科斯塔托（Luigi Costato），（意）费迪南多·阿尔彼斯尼（Ferdinando Albisinni）．欧盟食品法[M]. 孙娟娟等译. 北京：知识产权出版社，2016：44。

② 举报人的安全由马歇尔办公室、司法部执行局、联邦监狱局以及联邦总检察长办公室等四个负责证人安全的机构负责，保护措施包括赋予新身份、改变住址、整容、移民，如果遭遇不测，负责抚养未成年孩子等。

6.5. 风险交流

丁宁*

就引入食品安全风险交流制度的目的而言，在针对《食品安全法（修订草案送审稿）》的修订说明中就已然指出：完善食品安全社会共治是此次修订的主要内容，其重要的一个途径就是通过国家的制度建设，由食品安全监督管理部门、食品安全风险评估机构按照科学、客观、及时、公开加强针对食品安全的风险交流。其中，针对县级以上人民政府食品药品监督管理部门有关风险交流的活动，其目的在于通过规范食品安全监督管理信息交流沟通工作，促进食品安全社会共治。作为社会共治的实现途径，风险交流是政府保证食品安全的新职能，但这一职能的履行不仅在于其自身主动或者依申请提供信息，还在于鼓励其他的社会主体参与到信息交流的过程中，包括食品生产经营者、食品检验机构、食品行业协会、消费者协会、认证机构以及新闻媒体等利益相关方。

6.5.1. 食品安全风险交流的概要介绍

（1）风险交流的定义

在 1989 年，美国风险认知和交流委员会对于风险交流给出的定义是："个体、群体以及机构之间交换信息和看法的互动过程，这一过程涉及风险特征及相关信息的多个侧面。它不仅直接传递风险信息，也包括表达对风险事件的关切、意见及相应反应，或者发布国家或机构在风险管理方面的法规和措施等。"① 该定义明确了在风险交流中各个层面信息交换的重要性，而不只是单方面的宣传或灌输。2014 年国家卫生计生委发布了《食品安全风险交流工作技术指南》，提出："食品安全风险交流，是指各利益相关方就食品安全风险、风险所涉及的因素和风险认知相互交换信息和意见的过程"。②

风险交流与食品安全科普宣传并不相同，它贯穿于整个风险分析过程中。风险交流工作的参与者广泛，食品安全科学工作者、政府管理者、食品生产经营者、消费者

---

* 博士后，国家食品药品监管总局高级研修学院，博士后研究方向为食品安全预警交流，并参与国家食品药品监管总局风险预警课题研究。

① National Research Council. Improving risk communication［M］. Washington, D. C.: National Academy Press,1989: 21-24.

② 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会关于印发食品安全风险交流工作技术指南的通知（国卫办食品发〔2014〕12号）：http://www.nhfpc.gov.cn/sps/s7885/201402/c73f0cf331234ef285c010fd1df5b915.shtml.

以及其他感兴趣的团体都会参与其中。食品安全风险交流是现代食品安全管理的重要内容和目的之一。

（2）风险交流的原则

食品安全风险交流对于食品安全监管工作有着重要意义。做好风险交流工作，一定要坚持科学客观、公开透明、及时有效、多方参与的原则。

科学客观原则包含两方面的内容：首先，风险交流必须基于科学。交流者提供的风险危害性、风险等级、风险相关因素及消费者应对措施等信息必须有科学准确的信息来源。其次，风险交流的方法和技巧基于科学。交流者需要了解心理学、传播学、决策和行为科学等方面的知识，在了解受众认知水平的基础上，开展科学、系统的风险交流工作。

公开透明原则要求食品安全管理过程以及风险分析过程具有一定的开放性，允许食品产业链上的所有利益相关者都能参与并提出建议，提高各方参与食品安全管理体系的积极性。①

及时有效原则在食品安全事件处置当中非常重要。食品安全事件往往是突发的，短时间内会受到消费者和媒体的高度关注。此时，及时的风险交流可以避免谣言对权威消息传播空间的挤占，降低食品安全事件升级为食品安全危机的可能性。有的时候，即使最早公布的信息有一定的误差，也不可因此延误交流时机。让消费者和其他利益相关者能够及时知晓情况并采取应对措施，才可以最大程度降低风险对社会带来的冲击和危害。

多方参与原则要求食品安全的管理者、评估者与各利益相关方在重大食品安全问题、社会关注敏感点以及管理决策制定等方面交换看法，参与意见和建议。要求食品安全管理部门加强舆情监测研判，了解社会反映与公众期待，在风险出现的早期甚至未出现时，就开始组织各方参与进来，疏导受众避免极端情绪的产生。

（3）中国开展风险交流工作的意义

中国仍处于食品安全风险隐患凸显和食品安全事件集中爆发期，食品安全形势依然严峻。而风险交流是食品安全监管方式转变的有效突破口，可以使监管变得“事半功倍”。近年来中国的食品安全监管已取得了明显成效，食品安全监督抽检的合格率连年上升。但是公众对于食品安全问题的担忧和误解却始终存在，公众的切身感受与中国当前的食品安全总体形势很不一致。②

---

① 魏益民，魏帅，郭波莉等:《食品安全风险交流的主要观点和方法》，载《 中国食品学报》2014 年第 14（12）期，第 1-4 页。

②王伟国：《宜将风险交流制度明明白白入法》，载《中国食品安全报》2015年4月11日，第(A2)版。

中国政府本门在不断要求加大监管力度，完善监管体制，贯彻风险管理原则的同时，也在不断强调必须加快形成企业自律、政府监管、社会协同、公众参与的食品安全社会共治格局。这就需要国家食品安全监管部门开展及时有效的风险交流工作，在国家层面建立食品安全风险交流制度。食品安全监督管理部门、食品安全风险评估机构按照科学、客观、及时、公开的原则，组织开展食品安全风险交流，引导各利益相关方参与风险交流工作，切实提升交流效果。

6.5.2. 我国食品安全风险交流现状

（1）相关法律法规和政策解读

2013 年国家食品药品监督管理总局向国务院报送的《中华人民共和国食品安全法（修订草案送审稿）》中，对于风险交流的定义为："食品安全风险交流，指食品安全监督管理部门、食品安全风险评估机构，按照科学、客观、及时、公开的原则，组织食品生产经营者、行业协会、技术机构、新闻媒体及消费者协会，就食品安全风险评估信息和食品安全监督管理信息进行的交流"。 遗憾的是，第十二届全国人大常委会第九次会议初次审议之后，于 2014 年 6 月 30 日公开征求意见的《中华人民共和国食品安全法（修订草案）》中，删除了该条内容，在其他部分也未再提及风险交流。

令人欣慰的是，中国食品药品监管部门的确意识到食品安全风险交流是食品安全治理的重要手段之一，风险交流工作也越来越受到的重视。2015 年国务院正式颁布的《食品安全法》第二章第二十三条规定："县级以上人民政府食品药品监督管理部门和其他有关部门、食品安全风险评估专家委员会及其技术机构，应当按照科学、客观、及时、公开的原则，组织食品生产经营者、食品检验机构、认证机构、食品行业协会、消费者协会以及新闻媒体等，就食品安全风险评估信息和食品安全监督管理信息进行交流沟通。"该规定明确了食品药品监管部门必须承担的食品安全风险交流工作任务。

同年，国家食品药品监督管理总局起草了《〈食品安全法实施条例〉修订草案》，按照《食品安全法》"建立科学、严格的监督管理制度"的要求，对现行《食品安全法实施条例》进行了细化、补充和完善。在 2016 年 8 月公布的《中华人民共和国食品安全法实施条例（修订草案送审稿）》中，第二章第十五条、第十六条、第二十条和第二十一条，对于食品安全风险交流工作的组织者、交流对象和交流内容都作出了相应的规范。尤其是第二十条："国务院食品药品监督管理部门会同其他有关部门建立食品安全风险交流机制，鼓励和支持食品生产经营者、食品安全技术机构、科研院所、食品行业协会、消费者协会、律师协会、新闻媒体等参与食品安全风险交流工作。"

及第二十一条："国务院食品药品监督管理部门会同其他有关部门建立由食品、公共卫生、临床医学、环境生态、检疫防疫、营养学、新闻传播、法律等方面的专家组成的食品安全风险交流咨询委员会，为食品安全风险交流提供咨询意见和建议。"明确了风险交流是中国食品安全监管工作中的一项重要内容，不仅需要政府部门组建工作队伍、形成工作机制，还要借助多领域专家委员会的力量，体现风险交流工作的科学性，同时也强调了鼓励第三方社会力量的参与，形成食品安全社会共治的局面。

2017 年由国务院关于印发的《"十三五"国家食品安全规划》中，在"提升技术支撑能力"部分，要求国家食品安全监管部门"健全风险交流制度。按照科学、客观、及时、公开的原则，定期组织食品生产经营者、食品检验机构、认证机构、食品行业协会、消费者协会以及新闻媒体等，就食品安全风险评估信息和食品安全监督管理信息进行交流沟通。规范食品安全信息发布机制和制度。建立国家、省、市、县四级食品安全社会公众风险认知调查体系和国家、省、市三级风险交流专家支持体系。鼓励大型食品生产经营企业参与风险交流。" 在"加快形成社会共治格局"部分，要求国家食品安全监管部门"继续办好'全国食品安全宣传周'，将食品安全教育纳入国民教育体系，作为公民法制和科学常识普及、职业技能培训等的重要内容。加强科普宣传，推动食品安全进农村、进企业、进社区、进商场等，鼓励研究机构、高校、协会等参与公益宣传科普工作，提升全民食品安全科学素养。" 按照该规划的要求，政府部门将建立覆盖国家、省、市、县、乡各级监管机构的风险交流体系，定期开展多层次的风险交流工作，并且将面向社会公众食品安全科普工作也纳入广义的风险交流工作中来，推进食品安全社会共治。

可以看出，近年来随着政府和学界的重视，中国的食品安全风险交流已逐步向制度化、法治化、学科化的方向发展，今后也必将开展大量具有高广度和强度的风险交流工作。中国食品安全风险交流将在促进公众对于食品安全风险信息的认识与理解，推进监管措施有效施行，提升社会食品安全，促进食品行业健康发展方面，起到深远的积极作用。

（2）中国目前的食品安全风险交流情况

国家层面：

食品安全风险交流在中国食品安全监管中，是一项起步晚、难度大、要求高的工作，目前主要由政府主导。在国家食品药品监督管理总局的官方网站上可以看到，食品监管三司是专门负责食品安全风险预警和风险交流工作的部门，从国家层面加强对食品安全风险交流的指导协调，推进风险交流机制建设，搭建风险交流工作体系，组建食品安全风险交流专家组，发挥第三方平台作用，创新风险交流载体，强化人员培

训和队伍建设，拓展国际合作交流。国家食品药品监督管理总局的这项工作从无到有，发展至今，已逐步完善了沟通、协调和联动机制，形成了风险交流的工作体系，建立了互联网食品安全官方宣传网页和手机 APP，国家食品药品监督管理总局官方网站较高频率发布食品安全消费提示和风险解析并被地方政府部门网站转载，每年举行食品安全宣传教育活动，以及在食品安全事故发生后组织各级食品药品监管部门积极进行应急交流等一系列工作。

截止目前，国家食品药品监督管理总局已累计公布 32 期风险提示或消费提示，其中 5 期以动漫视频形式发布，涵盖 30 余类重点食品品种、节令食品以及野菜、野生毒蘑菇等。共编制了 5 期如“诺如病毒”、“氯丙醇酯和缩水甘油酯”、“硫磺熏蒸玫瑰花”等食品安全风险解析，对媒体热点、社会关注、突出问题和境外动态等进行了回应。在食品安全宣传周期间主会场印制发放了《食品安全风险解析》汇编（2014-2017 年）、《如何吃得更安全——食品安全消费提示》（2015-2016 年）、《如何吃得更安全——食品安全消费提示》（2016-2017 年）等风险交流读本，这些读本材料收到了广泛的关注和一致的好评。

2017 年 9 月，国家食品药品监督管理总局食监三司印发了《食品药品监管总局关于做好食品安全风险预警工作的指导意见》，文件要求各级食药监管部门从高度重视食品安全风险预警工作、广泛收集食品安全风险信息、科学组织食品安全风险研判、及时采取风险预警措施、切实保障风险预警工作开展方面入手，切实推进食品安全风险预警和风险交流工作的开展。同年启动了由国家食品药品监督管理总局向各省政府通报风险警示信息的工作机制，比如以国务院食品安全办名义向江苏通报小麦粉呕吐毒素警示信息；联合农业部以国务院食安办名义通报鸡蛋中氟虫腈监测情况。

国家食品药品监督管理总局也不断拓展交流预警形式，探索开展大型食品企业风险交流，引导第三方平台在风险交流预警方面发挥积极作用，比如与科信食品与营养信息交流中心开展第三方机构常态性风险交流项目；加强国际合作交流，比如连续五年与美国、法国、新西兰、德国等国家联合举办食品安全风险预警交流培训班；深入与高校科研机构开展合作，包括与北京大学推动风险交流成果应用、与清华大学合作进行信息公布效果评估、与中国人民大学等高校研究风险预警模型、与中国疾控中心、营养学会等开展抽检项目解读和食物与健康关系研究等科研工作。

地方层面：

虽然当前覆盖国家、省、市、县、乡各级监管机构的风险交流体系尚未完全建立，食品安全风险交流工作还存在一些薄弱环节，但是国内不少地方政府对于食品安全监管理念的也在不断更新发展，对于风险交流工作重视程度的也在日益加深。

比如河北省政府食品安全委员会就专门组建了食品安全专家委员会，建立了专家参与预警交流工作机制；并出台《河北省食品安全风险会商联席会议制度》，融合专家力量及多部门的合力，确保风险研判工作及时准确。河北省食品药品监督管理局每季度召开一次全省食品安全风险防控联席会，由省食安委成员单位共同对全省食品安全形势进行分析研判，制定全省重大风险防控措施。不定期召开专题风险会商会，对日常监督、抽检监测、群众举报、媒体报道等渠道发现的行业性、区域性食品安全风险隐患信息及时进行专题会商、研判、处置。从 2015 年至 2017 年，该省共召开风险防控联席会议 12 次，研判风险 57 条，达成共识 36 项，部署专项整治 15 项，安排专项抽检 12 次，发布预警信息 12 条。风险研判在消除食品安全风险隐患有效发挥了“避雷针”作用。

贵州省食品药品监督管理局探索从传统狭义的风险交流向全面的食品信息交流转变，依托食品与交流大数据平台——“食品安全云”，提高大数据成果转化，食品安全预警交流工作顺利开展。2017 年以来，贵州省食品安全委员会将食品安全预警交流工作摆到食品安全全局工作的重要位置，成立涵盖 14 个成员单位的食品安全预警交流工作领导小组，并专门成立食品安全统计与预警交流工作领导小组，打破了部门间数据交流联系壁垒，将各部门食品安全相关数据共同聚集到“食品安全云”，风险信息研判提供了海量的数据。该平台具有完善的统计指标体系，方便显示风险信息。该平台的搭建为向社会公众公开食品安全风险的整体状况、波及范围、可能产生的健康危害提供了有力支持，也为该省食安办先后组织省农委、省粮食局等部门进行专项整治行动提供了科学靶向目标。

6.5.3. 小结

当前的中国仍处于食品安全风险高发期、易发期，食品安全突发事件防范应对任务依然艰巨，食品安全风险交流工作还面临很多挑战。例如，现有风险交流工作的基础较为薄弱，风险交流工作的全面开展依然困难重重，无论与国际水平还是现实需求相比都存在较大差距，包括相关制度和机制不健全、专业人才匮乏、经费投入不足，加上新媒体的快速发展与频繁误导，使得建立有效的风险交流机制和规范等现实问题更加迫切。此外，科技进步日新月异，大量新材料、新技术在食品产业中的应用给监管工作带来了新的挑战，也使得风险交流难度越来越大。食品安全事件燃点低，一旦发生问题，社会公众和媒体往往对食品药品安全问题“零容忍”，对政府监管“全问责”，风险交流工作的要求越来越高。

总体而言，中国食品安全风险交流工作虽在逐步进行，仍不够系统化，需要自上而下形成交流机制，更进一步强化风险交流工作。而且，新一轮食品药品监管机构改

革后，食品安全风险交流仍然面临严峻的形势与挑战，亟需大力推进食品安全风险交流体系建设，夯实风险交流工作基础，全面提升风险交流能力，有效防范和应对突发事件。目前，虽然国内已有一定的理论基础积淀，但这些研究多参考借鉴国外理论，倾向于学院派、学术派，被食品监管部门人员理解并认同应用的程度还不够，被公众认识和理解的范畴还较窄。在将来的研究工作中，需要广泛利用社会资源系统研究新时代风险交流理论，结合新时代下的主要矛盾及现状，认真选择对食品药品监管工作有一定了解、热爱并善于研究风险交流的科研院所专家等开展合作，研究探索形成适合自己发展的、系统的风险交流理论。

而在实践中，就指导基层开展风险交流工作而言，需要深入了解基层情况和工作需求。当前国内基层食品监管人员虽然对食品安全风险交流工作有初步认识，但对食品安全风险交流的作用、效能还存在不同程度的疑问，时常是在应急公关、舆情应对时才想到风险交流的重要性，对日常风险交流的必要性认识还不够。高层级的监管工作人员需要深入基层，了解不同地区监管模式下省市县各级监管情况，汇总分析，解决问题和困难。

鉴上，立足国内新时期食品药品监管体系发展和公众对食品安全的认知水平，从新积累的交流理论体系中汲取养分，积极建立与世界卫生组织、国际食品安全信息委员会等国际组织和美国、欧盟等国家、地区食品安全监管部门的合作联系，在其交流工作基础上，组织专家编写适用于中国当前食品安全现状的风险交流指引，明确新阶段风险交流的原则、交流主体、基本流程、渠道途径的选择及效果的评估等总体框架，为社会各利益相关方开展风险交流提供参考。

6.6．信用管理

孙娟娟

就信用制度而言，其缘起于陌生人社会和市场交易的发展，信息不对称这一问题的存在使得交易双方难以彼此取信，尤其是金融市场上。因而，需要借助互生的信用来维持彼此之间的关系，即向对方履行诺言并通过长时间积累的个人诚信度和彼此间的信任感来减少交易的成本。当个人搜集信用信息存在成本不经济时，第三方乃至公共机构的个人征信、信用报告和信用评级制度又进一步促进了信用工具的广泛使用。从伦理道德到经济行为再到法律制度，信用的作用不仅在于约束个人的行为，以实现其对他人、对社会的承诺，同时也是一种凭借，便利了个人和组织的融资、投资、消费行为等。有鉴于此，“信用中国”的建设回应了时代呼唤和群众需求，即在熟人社会因市场经济发展而被解构为陌生人社会后，信用信息的汇集、评定和披露可以为评估和判断合作方的守约和合规能力提供依据。在此基础上，针对守信和失信行为的奖惩也有助于构建信用的约束力，继而实现以信用为核心的市场监管机制。而鉴于信用制度对于信任的重构，构建信用体系已被视为解决现有信任危机的治本之策。

在这一背景下，针对食品安全构建信用制度，既有助于把握时代的特征，即以信息工具和互联网技术来夯实作为市场经济的基石——信用，并借此实现食品的自由流通和保护消费者的利益。此外，也借助市场的信用信息披露，也为消费者和公众的参与和社会共治提供了途径，即依赖消费者和公众的社会响应来制约抑或激励生产经营者的行为。而根据当下食品安全信用制度建设的进展，本节内容将进一步从以下三个方面做简要论述，包括一是构建食品安全信用制度的领域特点，二是多元主体参与的食品安全信用制度建设进展，三是鉴于制度之间的耦合性，简要论述其他相关制度在促进食品安全信用管理中的协同作用。

6.6.1．食品安全信用制度的领域特点

除了上述的宏观背景，在食品安全领域内推进信用体系建设也有以下三个特殊的考量。第一，食品本身是一种信任品。当下，食品消费主要是购买进入食品供应链的产品，而食品加工的日益复杂化（如各类食品添加剂的使用）且供应链又不断延伸（尤其是跨国贸易），以至于作为信息弱势方的消费者即便在食用食品后都难以确定其安全和质量。因此，需要强制性的信息披露来平衡生产经营者和消费者之间的信息落差。其中，信用信息的披露有助于消费者选择诚信的食品生产经营者，并让后者所

具有市场优势淘汰失信的生产经营者。可以说这就是市场机制维护其自身运转的力量，特别是信誉这一好的信用① 的力量。②

第二，中国食品安全存在信任危机，2013 年的一项调研表明 96.2%的人对食品安全不信任。③ 即便 2013 年以来的机构改革和法律修订加大了监管力度，但中国食品安全的信任危机依旧难以消解。对此，构建食品安全信用体系被视为治本之策。④

第三，食品安全治理中存在诸多借助信息规制工具的法律形式，但要减少食品生产和消费中的安全风险，不仅需要披露与生产者资质、食品安全相关的信息，还需要利益相关者通过对这些信息的利用来实现各类规制目的，包括信息使用者基于披露的信用信息的决策给信息主体带来的合规驱动力。

而且，值得一提的是，在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中，“互联网+”、“食品安全”和“信用体系”是该长期规划中提及的三个重要议题。其中，“互联网+”所具有的跨界融合的特征使其能够在健全食品安全治理体系和完善社会信用体系方面发挥建设性的作用。例如，信用信息的记录、汇集、评定、披露都可以借助信息技术提高信用管理的效率。对此，“互联网+”与传统征信行业的融合在扩展征信的数据范畴、降低数据的采集成本、改进信息的处理方式等方面具有新的优势。

6.6.2. 多元主体参与下的食品安全信用制度建设进展

在加快社会信用体系建设的总体思路下，⑤ 一是行政主管部门在各监管领域内积极推进相应的食品安全信用体系建设，包括农业部针对农产品质量安全的信用体系建设，⑥ 国家食品药品监督管理总局针对食品药品安全信用体系建设。⑦ 二是地方政府及其主管部门在食品安全领域内落实具体的信用制度，例如《北京市食品药品安全监管信用体系建设管理办法（试行）》，《上海市食品药品监督管理局关于加强食品药品生产经营者信用信息管理的规定》。三是行业协会和第三方征信机构等社会主体

---

① 石新中：《论信用概念的的历史演进》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2007 年第 6 期，第 125 页。

② 张维迎：《社会信用体系：进入现代化的基石》，载《中国改革》2001 年第 9 期，第 16 页。

③ 廉颖婷：《96.22%受访者对食品安全存信任危机》，载《法制日报》2013 年 5 月 13 日。

④ 国家食品药品监督管理局食品安全监察司：《食品安全信用体系是治本之策》，载《江西食品工业》2005 年 01 期，第 4-6 页。

⑤ 《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要（2014-2020）的通知》，国发[2014]21 号，国务院，2014 年 6 月 14 日。

⑥ 《农业部关于加快推进农产品质量安全信用体系建设的指导意见》，农质发[2014]16 号。

⑦ 《食品药品监管总局干预推进食品药品安全信用体系建设的指导意见》，食药监稽[2015] 258 号，2015 年 11 月 19 日。

也在积极探索食品安全的信用体系建设。例如，《广东省食品行业协会食品企业信用等级评价实施办法（试行）》推荐了行业协会内的自愿性信用评价，进而有助于提高行业信用水平和企业的信用度。

（1）食品安全信用制度建设中的国家要求

2015 年 11 月，食品药品监督管理总局发布了《关于推进食品药品安全信用体系建设的指导意见》，以便加快推进食品药品安全信用体系建设，保障食品药品安全。根据该指导意见，食品药品安全信用体系建设分为三个阶段，包括一是 2016 年底前的第一阶段，要求主要完成食品药品安全信用体系的顶层设计，完善相关制度，建立企业及相关人员信用信息档案，启动信用信息数据库建设工作，按产品分类特点探索制定食品药品生产经营企业信用分级分类管理标准，初步构建信用等级评价机制。二是 2017 年至 2018 年期间的第二阶段，要求初步建成食品药品安全信用信息数据库，完善食品药品生产经营企业信用评价制度和信用分级分类管理标准，全面推进信用体系建设。三是 2019 年至 2020 年期间的第三阶段，要求建立起国家、省、市、县食品药品监管部门之间互联互通的食品药品安全信用信息数据库，初步实现对食品药品生产经营企业及相关人员信用分级分类管理，形成社会共治格局。为进一步推进该项工作，尤其是针对信用信息的收集、公开、评级等工作的制度化，食品药品监督管理总局进一步于 2016 年出台了《食品安全信用信息管理办法》。当该部门规章从信用信息形成、公开、使用等方面做出顶层设计后，其也明确了各省、自治区、直辖市食品药品监督管理部门可以根据实际情况，制定本行政区域的食品安全信用信息管理实施细则。

（2）食品安全信用制度建设中的地方经验

对于上述实务，第一，就食品安全监管中的信用制度而言，在信用信息汇集、评定、披露和奖惩等一般性的内容上，可根据地方实践经验进一步细化食品安全的信用制度框架。以《北京市食品药品安全监管信用体系建设管理办法（试行）》为例，一是在信息汇集方面，可细化归集信息的分类和信用平台建设。其中，食品生产经营主体的信用信息可分为基本信息、准入信息、良好信息、不良信息，并可以通过食品药品安全信用信息平台实现信息数据的归集以及更新、共享和等级评定等功能。二是在信用信息评定方面，除了按照国家统一标准将食品生产经营企业分为守信（A 级）、基本守信（B 级）、失信（C 级）和严重失信（D 级），① 还可以通过信用积分累扣的方式确保信用评定的及时更新。三是在信用奖惩方面，可以通过黑名单系统实现信

① 食品药品监管总局干预推进食品药品安全信用体系建设的指导意见》，食药监稽[2015] 258 号，2015 年 11 月 19 日。

用约束及分类管理。此外，北京的上述管理办法还对异地不良信息的使用、信用修复等作出了规定。

比较而言，失信惩戒的落实有助于保障这一制度的威慑力，因此一些地方在基本制度建设的基础上进一步加大了对失信行为的惩戒力度，例如，根据《江西省食品药品安全信用信息及“黑名单”管理办法（试行）》，被列入“黑名单”的将成为重点监管对象，包括检查和抽验频次的增加，且违法行为将从重处罚。而且，值得一提的是，随着联合惩戒制度的推进，失信者不仅会在食药系统内遭遇高强度的抽验监督和高要求的许可门槛，同时也会在跨地区、跨部门和跨领域的事务办理中遭遇行政约束和惩戒措施。在这个方面，国务院《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》已明确指出食品领域是作为实施联合惩戒的重点领域。

（3）“农安信用”的建设与发展

就实务的推进而言，除了通过黑名单抑或重点监管名单等方式强化对失信主体的检查，食品领域内的信用制度建设也在精细化的发展中，即针对某一具体环节或产品的细化，例如针对农业投入品和农产品所构建的“农安信用”也在推进中，这其中就包括了针对农产品领域内的信用制度建设。而从食品安全到食用农产品的安全，这不仅仅只是初级生产环节的具体适用，也结合了食用农产品的特殊考量，包括以下两个方面。一方面，虽然现代农业的推进有助于塑造规模化的生产经营主体，进而可以借助管理体系来确保原料以及生产过程的安全管理。但是，就目前的农业发展状况来说，农户小规模分散经营仍是农业生产的主要形式，且在相当长的时期内还难以根本改变。也因为如此，在食用农产品领域内构建信用制度，如何规范分散的农户和大量的农村中小企业也是艰巨的挑战。事实上，生产经营者的差异不仅在于规模，其能力、资源和合规意愿也会有所不同。相比之下，信用抑或声誉对于大型企业而言，也是重要的经济和社会资本。相应的，诸如信用乃至黑名单的披露制度，能更为有效地规范这些规模主体。而对于小户抑或散户而言，信息制约的作用可能因为这些主体的市场意识低、违规成本小而难以发挥作用。但是，信用制度的作用不仅在于失信惩戒，也在于守信激励。因而，可以借助易于获取金融贷款抑或农业补贴的方式来激励小规模农户对于信用价值的再认识，并借此来改进自己的生产，尤其是重视食用农产品的安全性。

另一方面由于食用农产品不仅直接用于消费，且也是许多加工食品的重要原料，因此，食品安全往往强调农业初级生产环节的源头安全。但是，对于产地的安全保障而言，农业的环境和农作期间的农业投入品使用才是食品供应链的真正源头所在。而历史事故也已经表明，农药、饲料的滥用不仅关联动植物的健康，也会因为食源性的

动植物消费而危及人类的健康和生命安全。鉴于此，“农安信用”的建设也要一并考虑这些农业投入品的安全使用，并借助生产经营者的信用和黑名单的披露，从源头保障食用农产品的安全。在这个方面，《关于加快推进农产品质量安全信用体系建设的指导意见》就明确指出：农产品质量安全信用体系建设的重点不仅是农产品这一领域，也包括了农业投入品这一领域，后者的重点是种子、农药、肥料、兽药、饲料等生产经营单位。

就实务推进而言，在现有的制度框架下，除了质量认证体系下的“三品一标”（无公害农产品，绿色食品和有机农产品和农产品地理标志），一般食用农产品的产地准出并没有明示的合格证明。在这个方面，为进一步加快建立以食用农产品质量合格为核心内容的产地准出管理与市场准入管理衔接机制，农业部于 2016 年 7 月决定在部分省先行开展主要食用农产品合格证管理试点工作，包括河北、黑龙江、浙江、山东、湖南、陕西。在此基础上，浙江成为全国第一个全面启用食用农产品合格证的省份，且由农业、林业、渔业三厅局联合发布了业已于 2017 年 5 月 1 日起实施的《浙江省食用农产品合格证管理办法》。至此，浙江规模农产品生产者要对所生产经营的食用农产品，自行开具质量安全合格标识。在 2017 年 8 月的经验总结会议上，农业部指出食用农产品合格证是质量兴农的重要载体，要强化顶层设计，加快法律法规制定，实现全国统一管理。相应的，试点中的“合格证”不仅以生产经营者的自我声明标示食用农产品的合格情况，而且作为市场准入的凭证，也可以通过纳入在建的信用体系倒逼生产经营者采取控制措施，确保其销售农产品的安全。①

6.6.3．其他相关制度的协同作用

在既有的制度基础上，推进信用制度的建设要考虑制度的耦合性，也

就是说，当多种不同的制度都意在保障食品安全时，这些制度应当有机地组合在一起，通过相互间的协调和配合，进而可以从不同的角度约束人们的行为。换而言之，在没有完整的与信息相关的配套制度支撑的背景下，孤立的信用制度并不能有效发挥作用。对此，一方面可与针对生产经营者的制度要求相结合，例如，食品安全追溯体系。诚然，《食品安全法》并没有强制要求生产经营者采用信息化的手段采集、留存生产经营信息，但地方政府在推进电子化监管的进程中会通过政府主导的追溯平台确保食品的可追溯性，并通过生产经营者上传到平台上的票证、检测等信息构建生产经营者的信用档案，如深圳的食品安全追溯信用管理系统。值得指出的是，电子化的追溯体系对于大规模的食品生产经营者而言，可作为其内部管理制度，进而实现法律合规、公

① 农业部：上市农产品将由默认合格迈向标识合格[N]. 新华网 2016-07-27[2016-12-23] http://news.xinhuanet.com/food/2016-07/27/c_129183038.htm。

私合作和迎合消费者对于安全诉求的多重目标。但对于中小规模的食品生产经营者言，内化这一技术要求依旧有成本的问题。而且，与大型食品生产经营者相比，信用制度对于小规模生产经营者的约束力也相对薄弱。因此，如何通过“弹性规则”规范小规模食品生产经营者的安全义务也是信用制度构建中的难点。

另一方面，对于政府主导的信用体系建设而言，信用信息的记录、汇集和披露需要以政务的信息化为基础。首先，政府在履职过程中会记录诸多与信息主体信用状况相关的信息，例如产品的抽样检测信息、主体的行政处罚信息。其次，因为职能的分工，这些信息可能存在于不同的机关或机构内，通过信息化管理可以克服信息记录中的碎片化和共享中的孤岛式问题。但与技术要求相比，更需要强化政务信息化的义务要求，尤其是回应数据公开这一新趋势。最后，上述信息化的发展也有助于政府数据和信息的对外公开，进而通过政府透明、外部参与和社会协作来推进食品安全的社会共治。

此外，食品安全信用制度被视为解决食品安全信任危机的治本之策，但“制度信任”的建立和提升不仅在于政府能够给民众相应的制度承诺，更在于民众能否真切感受到相关制度代理人能够有力、坚定地履行这个承诺。① 正因为如此，制度信任本身就包含了对政府的信任。对于提高政府信任，依托于互联网的网络治理提供了新的契机。不同于市场和科层所构筑的管制模式，网络中的多元主体、价值趋同、行动依赖需要借助价值协同、信息披露、诱导与动员等协调机制构建多元治理格局，并在合作、互惠的良性互动中解决问题并增进信任。② 在这个方面，《食品安全法》规定的社会共治原则、对于信息公开、风险交流的职能要求和对履职的考核及追责都有助于改进政府代理人执行食品安全相关制度的表现，进而提高公众对于食品安全保障工作的满意度和信任度。

6.6.4. 小结

在中国，食品安全信用制度业已成为保障食品安全的重要工具。但是，无论是自上而下的制度细化，还是借助不同的主体合作、制度协同，以完善这一工具的作用，都离不开信息共享、评级互认、联合惩戒等共同努力。然而，面对地方亦或者部门的制度建设差异，以及食品监督管理体系的再次改革，如何整合既有的食品安全信用制度，依旧是后续工作的重点和难点所在。

---

① 邹宇春：《提升制度信任：确保政府良性运行的重要方向》，载《中国发展报告》2014 年第 8 期，第 40 页。

② 鄞益奋：《网络治理：公共管理的新框架》，载《公共管理学报》2007 年第 1 期，第 89-96 页。

第七章　特定某类食品的安全监督管理举例

《食品安全法》及相关法律法规的配套为各类食品的监管规定了基本的法律原则、制度要求。在此基础上，因为分段监管、科学关联、时代挑战等原因，一些食品种类的监管也有其自身的特点。对此，本章写作一是选择了食用农产品，其监管特点与中国初级生产的分段监管相关，且目前依旧因为《农产品质量安全法》的要求和农业部门的执法呈现源头治理的特殊性与分段基础上的协同必要性。二是乳制品的选择则是因为作为重点监管领域，其不仅是危机过后，从严监管的案例，也是国内外高度关注的议题，进而在安全保障上促进这一产业的发展。三是特殊食品，其在中国是指保健食品、特殊医学用途配方食品、婴幼儿配方食品（含婴幼儿配方乳粉）。对特殊食品的监管是《食品安全法》修订后重新整合的新安排，包括了制度和组织方面的一些新要求。四是进出口食品，其介绍可以帮助欧盟乃至全球各地了解中国在这个方面的具体要求，进而在国际食品贸易中，更好地促进与中国相关的食品流通和安全保障。五是新食品原料，其介绍不仅是为了增加域外了解新食品资源进入中国的制度要求，也可以从科学、传统等因素来了解食品监管如何整合科学评估和文化因素。六是网络食品，尤其是网络餐饮的举例，反映了中国主管部门应对互联网时代的先进监管经验。作为全球第一个制定针对网络食品制定监管细则的国家，中国这方面的经验和挑战也会随着网络食品的流行，而对其他国家的跟进监管提供借鉴。

7.1. 食用农产品

田凤*

农产品质量安全直接关系食品安全，关系着人民群众的身体健康。2008 年“三鹿奶粉”事件、2011 年“瘦肉精”事件以及之后的“毒豇豆”“毒生姜”等事件相继曝光，公众对农产品质量安全的关注度大大提高，政府也更为重视农产品的质量安全问题，并采取了一系列措施，开展系列整治行动，加大监管力度，确保农产品质量安全，以重塑消费者对农产品质量安全的信心。经过努力，目前中国农产品质量安全总体合格率达到 97%左右，公众满意度也逐年增高。

7.1.1. 中国农产品质量安全的法律体系

（1）农产品质量安全法的立法情况

就国家层面立法而言，中国的农产品质量安全立法主要分为三个层面，即法律、行政法规和部门规章。

首先，在法律层面，2006 年颁布实施的农产品质量安全法，其内容覆盖农产品从产地到市场全过程，是农产品质量安全监管的根本性法律。在该法颁布之前，中国食品安全的概念停留在食品卫生的层面，而食品卫生法和产品质量法等法律法规均未能涵盖农产品种养殖环节。尽管如此，政府部门对农产品的监管在该法颁布之前即已开展。2001 年农业部开展了“无公害食品行动计划”，并于 2002 年颁布了《无公害农产品管理办法》，以适应农业发展的客观要求，尽快提高中国农产品质量安全水平和市场竞争力。而另一部法律即 2009 年颁布并于 2015 年修订的号称“史上最严”的食品安全法。该法从农产品的角度看，主要涉及农业投入品的使用、食用农产品的市场销售、安全标准的制定、有关安全信息的公布等方面。另外，鉴于食品安全案件不断上升，2013 年最高人民法院、最高人民检察院还适时出台了办理食品安全犯罪案件的司法解释，对在食用农产品种植、养殖、销售、运输、贮存等过程中超限量或者超范围滥用添加剂、农药、兽药等，足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾病，以及使用禁用农药、兽药等禁用物质或者其他有毒、有害物质的情形，以生产、销售

---

* 农业部管理干部副研究员，研究领域为农业法律，农产品质量安全法等。曾借调农业部农产品质量安全监管局工作 7 年，参与编写《农产品质量安全监管创新与实践》《农产品质量安全实务教》《农产品质量安全监管实践》等著作，为农业部农产品质量安全法修订小组成员之一，兼任中国农业经济法研究会组织委员。

不符合安全标准的食品罪定罪和生产、销售有毒、有害食品罪定罪处罚。司法解释通篇体现了严惩的态度，足见应对食品安全严峻的形势的决心。

在行政法规方面，2007 年以国务院令的形式颁布的《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》（以下简称特别规定），旨在加强对包括食用农产品在内的食品等产品安全监督管理，明确生产经营者、监督管理部门和地方人民政府的责任，加强各监督管理部门的协调、配合，保障人体健康和生命安全。特别规定的适用范围非常广泛，主要适用于法律没有规定或者规定不明确的情形。因此，可以说是农产品质量安全监管的兜底法规。同时，行政法规中还有专门针对农药、兽药、饲料和饲料添加剂等对农业投入品的监管条例，这些条例是农产品质量安全监管的有效补充。

在部门规章方面，主要涉及农产品质量安全法相关的配套办法，比如《农产品质量安全监测管理办法》《农产品产地安全管理办法》《农产品包装和标识管理办法》《无公害农产品管理办法》《农产品地理标识管理办法》等等。

此外，一些地方根据本地实际，制定了地方性的行政法规，这些地方性法规相对而言都更具针对性和操作性。

（2）中国农产品质量安全法律实施情况

笔者曾对全国 31 个省、市、自治区的省级农业法制部门和部分基层执法部门进行过问卷调查，其中 71%的人员表示对农产品质量安全法相关的条款熟悉，但仍有 29%的人员不太熟悉。另外，60%的调查对象表示在实施农产品质量安全法的过程中存在诸多困难，其中体制不顺、经费缺乏、队伍不健全是三大主要原因，而农产品质量安全法本身也存在操作性不强的问题，比如法律要求对认为不适宜特定农产品生产的地方要由政府划定为禁止生产区域。但该条规定没有设置对应的法律责任，因此各地鲜有适用此条的案例。也正因为上述原因，农产品质量安全案件的查处数量远远低于农业投入品案件。近年来，韭菜、豆芽、大白菜、生姜、大蒜等中国人最普遍食用的农产品相继被曝出问题，公众对农产品是否安全的追问也在不断升级，各地政府对农产品质量安全的执法也更加的重视。尽管如此，农产品质量安全执法工作较为突出的省份每年全省查处的农产品质量安全案件也仅仅 30 件左右，有的省份甚至是零。为此，2017 年农业部办公厅制定印发了《农业部关于加强农产品质量安全执法工作的意见》，指导各地农业部门明确执法职责，加大执法办案力度，健全执法机制，强化执法能力，全面提升农产品质量安全治理水平。同时借助质量考核、食品安全考核和绩效延伸考核，推动各地加大执法办案力度，加强日常巡查，督促生产经营主体落实等制度。2017 年当年农业部首次向社会公布了全国农业部门查处的 9 起农产品质量安全典型案件。

其次，法律概念的模糊导致法律适用上存在一定的困惑。食品安全法和农产品质量安全法对农产品、食品的概念分别进行了界定，其中 2015 年修订的食品安全法定义“食品”为各种供人食用或者饮用的成品和原料以及按照传统既是食品又是中药材的物品，但是不包括以治疗为目的的物品。同时，该法第二条提到，供食用的源于农业的初级产品为食用农产品，这个概念来源于农产品质量安全法对农产品的定义，即来源于农业的初级产品。但是法律并未对“源于农业”和“初级产品”进行进一步解释，造成一些产品难以区分其性质，比如豆芽属于农产品还是食品之争论从未停止过。而在中国的相关法律条文中，“食品”与“食用农产品”的概念并未作严格区分，在一些表述中，除非特别提到食用农产品，一般情况下，食品是一个更宽泛的概念，包括食用农产品。之所以需要明确区分食品与食用农产品的概念，主要源于中国的食品安全分段监管的体制。比如豆芽产品，如界定为加工品，则其生产环节的监督管理归食药部门，反之，如将豆芽的生产界定为农业生产活动，即豆芽为农产品，则农业部门对其生产过程有责无旁贷的监管职责。同样的问题也存在于一些经简单晾晒、去皮、烘干等加工程序的产品，这些产品往往介于食品和农产品之间的一些产品，难以区分其性质，也造成基层监管部门在执法监管过程中的困惑。而对概念理解的不同，也产生众多同案不同判的尴尬现象。

另外，从农产品质量安全法的实施主体看，农产品质量安全法规定，县级以上人民政府农业行政主管部门负责农产品质量安全的监督管理工作。2013 年国务院办公厅印发《国务院办公厅关于加强农产品质量安全监管工作的通知》，特别强调要将农产品质量安全监管执法纳入农业综合执法范围，确保监管工作落到实处。因此，目前中国的农产品质量安全执法工作大多由地方农业综合执法机构具体承担。但是，农业综合执法机构的人员数量和人员素质还很难跟得上农产品质量安全监管执法的要求。

7.1.2. 中国农产品质量安全监管体系

（1）中国食品安全监管模式及监管机构的职责

从 1949 年到如今，中国在中央层面上对包括食用农产品在内的食品的监管主体进行了多次改革调整，先后形成了以主管部门为主卫生部门为辅的计划监管体制、多个部门分段监管体制、相对集中统一的监管体制。可以看出，中国的食品监管主体逐渐减少，监管体制也正在朝着统一而权威的方向迈进。就食用农产品的安全监管而言，2013 年的《国务院机构改革和职能转变方案》规定：食用农产品在进入批发市场、零售市场和生产加工企业之前（以下简称三前）归农业部门监管，进入批发市场、零售市场和生产加工企业之后（以下简称三后）的农产品按照食品归食药部门监管。同时，方案还将商务部的生猪定点屠宰监管权划归农业部。尽管此次的改革以及新《食品安

全法》的规定都将食品安全的综合协调权集中授予了国家食药监管总局，也因为如此，相对集中的监管体制较此前的“九龙治水”模式有了较大的改进，而且，部门之间的推诿现象随着部门的减少而减少，但是，也并非完全消除。例如，目前食药和农业对食用农产品“三前三后”的监管职责划分已相对较为明确，但是，农产品在从农田到市场，中间还存在收购、贮存和运输过程，无论是修订后的食品安全法还是现行的农产品质量安全法，均未明确这些过程的具体监管主体和监管手段。而食药与农业部门对收储运过程的监管也存在一定的职能交叉，监管真空地带仍然存在。2017 年曝光的“山东毒大葱致羊死亡案”充分暴露了中国目前对收储运环节监管的缺失。①

相较于中央层面，在地方层面，2013 年《国务院关于地方改革完善食品药品监督管理体制的指导意见》中强调了各级地方政府原则上应参照国务院对食药监管机构和职能的整合模式,整合原来的食安委办公室、食药监管部门、工商部门、质监部门的食药监管职能，组建食药监管机构，对食药实行集中统一监管。而农产品的质量安全监管仍然由农业部门负责。值得一提的是，有关豆芽类产品的监督管理，目前是由地方政府确定监管主体，中央层面是农业和食药共同指导。

（2）农产品质量安全监管体系

农产品质量安全监管体系是各级农业部门履行监管职责的重要组织保障。2006 年农产品质量安全法颁布实施后，中国自上而下逐步建立了农产品质量安全监管机构。2008 年农业部成立了农产品质量安全监管局，负责组织开展农产品质量安全风险评估、监督抽查、执法监管等工作。经过 10 年努力，全国 97%的乡镇、80%的市县以及所有的省级农业部门均建立了农产品质量安全监管机构，实现部省市县各级有机构、有人员、有经费、有手段，全面开展农产品质量安全监管工作。同时，一些地方还建立了村级农产品质量安全监管员制度，农产品质量安全监管重心进一步下沉。但是，目前，中国的农产品质量安全监管体系仍不完善，乡镇监管机构的监管能力较弱，监管对象庞杂，难以承担庞大的监管任务。

（3）农产品质量安全标准体系

农产品质量安全标准，是农产品质量安全监管的重要执法依据，也是支撑和规范农产品生产经营的重要技术保障。农产品质量安全标准包括两个大的方面，一个是农产品质量和安全方面的限量要求，另一个是以保障人的健康、安全的生产技术规范和检验检测方法。“十二五”期间，中国已制定了 4140 项农药残留限量标准和 1584 项兽药残留限量标准，基本覆盖了中国主要食用农产品及常用农兽药的品种；制定发布

① 更多分析，请详见第四章《监管：体制安排和机构演进》。

了 5121 项农业行业标准和 1.8 万项农业生产技术规范，贯通农产品产地环境、农业投入品、生产规范、产品质量、安全限量、检测方法、包装标识、储存运输在内的农产品质量安全标准体系基本构建。目前，农业合作社和家庭农场基本能够实现按标准开展生产活动。值得一提的是，2015 年食品安全法修订后，将农兽药残留、与食品有关的检验方法和规程等都纳入到食品安全标准体系中，其制定机关也相应的改由国务院卫生行政部门、国务院农业部门即食药部门制定。

（4）农产品质量安全检测体系

中国的农产品质量安全监测工作起步于20世纪80年代，监测品种和数量都较少，2001 年无公害食品行动计划开始实施后，在部分省市开展了农产品例行监测试点，2004-2005 年全面推进农兽药、瘦肉精、水产品等监控。2006-2015 年，国家先后开展了两期农产品质量安全质检体系建设，建设了部、省、地、县质检机构 2770 个，检测人员达 3.5 万人，基本实现了部、省、地、县全覆盖。目前，中国已建立了对重点农产品和农业投入品在产地、批发市场和超市等各个环节，开展例行监测、普查和监督抽查的农产品质量安全监测制度，监测可覆盖全国 31 个省（区、市）150 多个大中城市的蔬菜、水果、茶叶、畜禽产品和水产品等 5 大类产品 109 个品种，检测指标 90 余项。2017 年，全国农产品总体合格率为 97.8,%，其中蔬菜、畜禽产品和水产品检测合格率分别为 97%、99.5%和 96.3%。

7.1.3. 中国农产品质量安全监管制度

（1）农产品质量安全信息发布制度

消费者对农产品质量安全的信心是建立在信息公开和对等的基础之上。因此食品安全监管必须发展成为一种公开、透明的行为。① 2006 年农产品质量安全法建立了信息发布的制度，2010 年《农业部农产品质量安全信息发布管理办法》作了细化规定，明确了农产品质量安全信息发布的主体、发布的内容及程序。2015 年食品安全法修订后，要求有关农产品质量安全信息的发布需遵循新的食品安全法。食品安全法实行食品安全信息统一公布制度，即国家食品安全总体情况、食品安全风险警示信息、重大食品安全事故及其调查处理信息和国务院确定需要统一公布的其他信息由国务院食品药品监督管理部门统一公布，县级以上人民政府食品药品监督管理、质量监督、农业行政部门依据各自职责公布食品安全日常监督管理信息。

① 黄亚莉：《美国食品安全监管体系及其对我国的启示》，《陕西师范大学》2014 年，硕士论文。

（2）市场准入制度

农产品市场准入，是指符合质量安全标准的农产品才能进入市场销售。市场准入是农产品从田间地头到餐桌的关键一环，是以倒逼的形式控制入市农产品质量安全。尽管中国的食品安全法规定销售食用农产品不需要取得许可，但法律也同时要求食品生产者采购食品相关产品需要查验供货者的许可证和产品合格证明；对无法提供合格证明的食品原料，应当按照食品安全标准进行检验。因此这也是市场准入的另外一种实施形式。尤其是在国家食品药品监督管理总局出台《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》后，农业部门也积极开展了食用农产品合格证管理工作，于 2016 年出台了《食用农产品合格证管理办法》，并在浙江、山东等 6 个省开展食用农产品合格证试点工作。根据要求，食用农产品生产经营者可通过自检、委托检测、内部质量控制、自我承诺等形式，对所生产经营食用农产品自行开具质量安全合格标识。同时，无公害农产品、绿色食品、有机农产品及地理标志农产品有效期内的认证证书或登记证书复印件;有效的食用农产品质量安全追溯标签;肉品品质检验合格证章等可视同合格证，不必重复开具。从试点效果看，合格证制度需要食品药品和农业两个部门共同发力，方可取得预期效果。

（3）可追溯管理制度

新修订的食品安全法对食品安全全程追溯制度作出明确要求，即国务院食品药品监督管理部门会同国务院农业行政等有关部门要建立食品安全全程追溯协作机制，而食品生产经营者作为可追溯制度的实施主体，应当建立追溯体系，保证食品可追溯。而对于可追溯管理的具体手段、方式和法律责任等，法律并未作出强制性要求。目前，从国家层面看，农业部已建立了国家农产品追溯平台，2017 年在四川、广东和山东三省试行，同时农业部还制定了《农产品追溯管理办法》和相关的技术标准和规范。各地也大多建立了农产品追溯平台，但由于法律并没有强制性要求，各类生产经营主体加入平台的积极性不高，而各地平台数据未能实现互联互通，追溯的效果也有一定的局限性。

（4）三品一标认证制度

20 世纪 90 年代初，农业部开始了绿色食品认证工作。2001 年实施“无公害食品行动计划”以后，又开始了无公害农产品、有机食品的认证工作，2005 年开始，国家对产自特定地域的特色农产品以地理名称进行命名。目前，全国有效期内的无公害、绿色、有机和地理标志产品总数达到 10.7 万个，占农产品总量的 40%，更好地适应了

城乡居民的消费需求。同时，品牌农产品已成为出口农产品的主体，发挥了重要的引领、示范作用。①

7.1.4. 小结

近年，中国政府在食品安全治理上下足了功夫，基本理顺了监管体制，明晰了部门监管职责，监管队伍得到强化，监管能力得到大幅提升。尤其是 2014 年开始开展国家农产品质量安全县创建工作，已经获得授牌和正在创建的两批安全县，在农产品质量安全监管体系建设、标准化生产、全链条监管、全程可追溯、诚信体系建设等五个方面发挥了率先引领的作用，整体上带动并推进全国农产品质量安全监管。当然我们也应当看到，制度的准确理解和有效执行离不开法治的保障，尤其是 2013 年国务院机构改革之后，农业、食药等部门职责的调整与现行农产品质量安全法律条文的断层和矛盾，造成了地方执法的种种困扰。因此，农业部 2014 年开始农产品质量安全法的修订工作，并开展了大量的调研工作，在修订中也始终坚持源头治理、风险防控、社会共治的原则，注重对投入品、产地环境、生产过程、收储运等全过程的管控，同时在加大处罚力度的同时考虑过与罚的适当性，避免法律责任的备而不用。当前，在国务院新一轮机构改革中，农产品质量安全监管的职责更加明晰，尤其是农业综合执法的趋势和要求也更明确，因此法律的修订更加迫切和必要。

①农业部：《农业部就推进质量兴农确保农产品消费安全有关情况举行发布会》（2017-8-17），参见农业部网站 http://www.moa.gov.cn/hdllm/zbft/ncpxfygqk/。

7.2. 乳品质量安全

郭利亚*

乳品质量安全，事关食品营养安全与消费者健康，中国政府历来高度重视，出台了一系列政策措施，加强乳品质量安全监管，保障人们“舌尖上的安全”。近年来，随着中国经济与社会不断发展，乳品监管和奶业发展也呈现着积极的新变化。就中国乳品质量安全监管和奶业发展进程而言，2008 年是最明显的时间变化节点，即由 2008 年之前的多环节常规化监管，转变为 2008 年之后的高压式和专门化监管，并对整个中国食品安全监督管理产生重要影响。2008 年“婴幼儿奶粉”事件以来，中国政府重拳出击，加强乳品质量安全监管，出台了《中华人民共和国食品安全法》《乳品质量安全监督管理条例》《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》等法律法规制度，印发了《奶业整顿和振兴规划纲要》，颁布了《食品安全国家标准 生乳》等 66 项乳品安全强制性标准，理清了政府行政管理部门的监管责任和分工，成立了国家食品安全风险评估中心，全面启动包括乳品在内的食品安全研究、分析、预警和技术革新。

7.2.1. 乳品质量安全监管机构及职能变革

2008 年，由于“婴幼儿奶粉”事件发生，中国进一步加强对乳品的安全监管，大幅提高了监管等级，2008 年 10 月，中国首个专门化的乳品监管法规《乳品质量安全监督管理条例》（以下简称《乳品条例》）颁布实施，标志着乳品在食品监管中实施专门化监督管理。《乳品条例》填补了中国乳品监管制度的空白，也是中国食品安全监管制度一次重大改革，为中国奶业整顿和振兴以及持续健康发展提供了法律基础和保障。

根据《乳品条例》规定，县级以上地方人民政府对本行政区域内的乳品质量安全监督管理负总责。县级以上人民政府畜牧兽医主管部门负责奶畜饲养以及生鲜乳生产环节、收购环节的监督管理。县级以上质量监督检验检疫部门负责乳制品生产环节和乳品进出口环节的监督管理。县级以上工商行政管理部门负责乳制品销售环节的监督管理。县级以上食品药品监督部门负责乳制品餐饮服务环节的监督管理。县级以上人民政府其他有关部门在各自职责范围内负责乳品质量安全监督管理的其他工作。乳品

---

* 博士，河南科技学院，河南省种牛遗传性能中心（国家奶牛产业体系郑州综合试验站）工作，主要从事牛奶质量安全与风险研究，曾获部级奖励或表彰 3 项，奶业发展与监管、牛奶中霉菌毒素等研究在《中国畜牧》《中国乳业》《Food control》《Journal of Dairy Science》等杂志发表多篇论文。

质量安全国家标准由国务院卫生主管部门组织制定，并根据风险监测和风险评估的结果及时组织修订。

在 2013 年的机构改革中，新组建的国家食品药品监督管理总局承担对乳制品生产、流通、消费环节食品安全实施统一监督管理职责。新组建的国家卫生和计划生育委员会负责乳品安全风险评估和食品安全标准制定。农业部负责奶牛养殖、生鲜乳收购站、生鲜乳生产运输环节的质量安全监督管理。此次机构改革，使得中国政府集中了食品安全监管职能，减少了监管环节，进而保障了食品特别是乳品监管的有效性和系统性。而在 2018 年的新机构改革中，国家市场监督管理总局的成立将着力解决多头多层重复执法，改革市场监管体系，实行统一的市场监管。在食品质量安全监管方面，将在 2013 年机构改革基础上，把食品生产、经营、流通、消费、质量监督、价格监督、反垄断环节进行集中管理，合并监管权，进一步削减监管环节，提高监管效率。伴着新一轮国家机构改革，中国乳品质量安全监管进入持续调整和逐步优化阶段。

7.2.2. 乳品质量安全监管工作情况及变化

中国乳品质量安全监管工作，在中国国务院的统一领导和部署下，有力有序实施，扎实高效推进。特别是 2008 年以来，在乳品监管方面，责任更清晰，措施更严格，惩处更严厉，新工作、新部署和新变革持续发力，为乳品质量安全提供了有力保障。

（1）国务院部署乳品六项重点工作，发挥监管统领作用

2010 年，国务院办公厅印发《关于进一步加强乳品质量安全工作的通知》，加强乳品质量安全工作，严格乳品质量安全监管，部署乳品质量安全 6 大项 22 小项工作，全面保障国家乳品质量安全。具体看，一是在经营方面，要求严把生产经营许可关，严格乳制品行业管理，严格乳制品生产许可，加强生鲜乳收购运输许可管理，强化乳制品流通许可管理。二是在检验检测方面，要求强化检验检测和监测评估，加强对生鲜乳、原料乳粉和奶畜饲料的检验，加强乳制品出厂和流通环节的检验，切实做好风险监测和评估，切实提高检验效率。三是在制度建设方面，要求完善乳品追溯制度，建立健全验证验票查询系统，完善进货查验制度，建立电子信息追溯系统。四是在乳粉监管方面，要求强化婴幼儿配方乳粉监管，加大危害分析与关键控制点体系审核力度，严格落实驻厂监督制度，强化流通环节监管。五是在执法方面，要求加大对非法生产经营乳品行为的打击惩处力度，全面清剿非法生产经营乳品“黑窝点”，加大案件侦办力度，加大惩处力度，充分发挥社会监督作用。六是在责任监督方面，要求严格落实乳品质量安全各方责任，企业要切实履行食品安全主体责任，地方政府对本地区乳品质量安全负总责，有关部门要各负其责、密切配合。

（2）乳品监管工作新部署，呼应时代发展新要求

2012 年，国家持续加大了对包括乳制品在内的食品安全工作力度，出台了《国务院关于加强食品安全工作的决定》，指出乳品安全工作是重点，要健全安全监管体系、加强监管力度、落实生产经营单位主体责任以强化对乳品安全的监管，同期发布的《食品安全监管体系十二五规划》从法规标准、监测评估、检验检测、过程控制、进出口食品安全监管、应急管理、综合协调、科技支撑、食品安全诚信和宣教培训等不同层面，强调完善安全体制机制，实现全过程无盲区监管，全面保障食品产业安全，为破解奶业安全问题提供了解决方案。

（3）聚焦乳品重点领域，全面保障婴幼儿健康

婴幼儿配方乳粉质量安全工作是乳品监管工作重中之重，中国政府高度聚焦，持续强化监管，提升奶粉质量，全力保障婴幼儿健康。2013 年，国务院印发《关于进一步加强婴幼儿配方乳粉质量安全工作意见的通知》，把婴幼儿配方乳粉质量安全提升至重大民生和重大经济社会问题的高度，把幼儿配方乳粉质量安全工作作为抓好食品安全的突破口，全力提高婴幼儿配方乳粉质量安全水平，重塑消费者对国产乳粉信心。在婴幼儿配方乳粉生产管理上，参照药品管理办法，颁布了《婴幼儿配方乳粉生产许可审查细则（2013 版）》《粉状婴幼儿配方食品良好生产规范》（GB 23790-2010），严格婴幼儿配方乳粉生产企业许可条件，一是要求企业在生产设备设施、原辅料把关、生产过程控制、检验检测能力、人员素质条件、环境条件控制和自主研发能力等方面完善生产条件，提升生产能力。二是要求婴幼儿配方乳粉生产企业对原料乳粉和乳清粉等需严格实施批批检验制度，严格执行原辅料进货查验、生产过程控制、产品出厂全项目批批检验、销售记录和问题产品召回制度，严格落实食品安全管理机构设置、配备专职食品安全管理人员、落实从业人员上岗培训和定期培训等制度。同时，国家工业和信息化部牵头，制定并发布实施《提高乳粉质量水平提振社会消费信心行动方案》《推动婴幼儿配方乳粉企业加快推进兼并重组的工作方案》，出台安全生产、优质奶源建设等全产业链保障的优惠政策和措施，加快婴幼儿配方乳粉产业健康发展。国家农业部制定了《关于加强婴幼儿配方乳粉奶源和奶站质量安全监管的通知》《确保婴幼儿配方乳粉奶源安全的六项措施》，提出开展专项整治、增加检验检测、摸底审核登记和“保安全、促生产、严监管”等措施进一步加强婴幼儿配方乳粉奶源基地扶持建设和质量安全监管。

（4）乳品监管新变革，突出奶业发展的战略地位

对于乳品监管和奶业发展的重视，重点表现在两个方面，一方面，颁布奶业新规划。2017 年 1 月，国家农业部发布了《全国奶业发展规划（2016-2020 年）》，全面

开启“十三五”中国奶业发展与监管新征程。与以往的奶业规划相比，“十三五”奶业规划有几个突破：一是首次确立奶业发展的战略地位。规划对奶业进行清晰的战略定位，第一，是健康中国、强壮民族不可或缺的产业，把奶业作为建设健康中国必要前提和重要标志；第二，是食品安全的代表性产业，奶业的质量安全能反映食品质量安全状况，是反映消费者信心的晴雨表；第三，是农业现代化的标志性产业，规划指出，中国奶业有望在农业中率先实现现代化，引领农业现代化发展；第四，是一二三产业协调发展的战略产业，突出奶业产业自身特点和产业融合的典型性。二是首次明确奶源自给率大于 70%。资料显示，① 2008 年“婴幼儿奶粉事件”以后，进口大量增加，奶源自给率逐年下降，从 95%下降至 78%，且呈下降趋势。此次规划首次提出“十三五”期间，奶源自给率大于等于 70%，反映出政府对奶业发展的重视和高度的产业危机意识。三是乳品标准修订获得重大突破。规划明确提出，修订生乳国家标准，建立生乳分级标准体系引导优质优价。修订灭菌乳等液态奶产品标准，对原料使用作出更加严格的规定。制定发布复原乳检测方法食品安全国家标准，为复原乳监管提供依据。制定液态奶加工工艺标准，提升乳品质量安全水平。现行乳品质量安全标准制定于 2010 年，有些条款已不适合当前及今后产业发展需要，如《生乳》国标相关指标设置低，液态奶标准允许使用原料奶粉，复原乳检测只有行业标准没有国家标准、乳品加工工艺标准不健全等，这些都已纳入新的规划工作中，有望在规划期内完成一系列标准的修订。四是部署实施十余项奶业重大任务，主要有：发展奶牛标准化规模养殖，推动乳制品加工业发展，加强乳品质量安全监管，加快推进产业一体化，打造国产乳品品牌，推进奶牛粪污综合利用等，努力推动奶业实现振兴。

另一方面，实施婴幼儿配方乳粉注册制。2016 年 10 月 1 日，中国政府《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》施行，标志着奶粉监管新变革正式开启。婴幼儿配方乳粉产品实行配方注册管理，4 大焦点引人注目：一是配方管理从“备案制”改为“注册制”，参照药品管理。二是限制配方数量，严谨贴牌生产，每个企业原则上不得超过 3 个配方系列 9 个产品配方。三是规范标签标识，严谨模糊夸张宣传，如，要真实标明原料来源，不允许使用“进口奶源”“进口原料”“源自国外牧场”等模糊信息；不允许标签或说明书中明示或暗示“益智、增加抵抗力或者免疫力、保护肠道”等内容。四是明确监管要求与申请人法律责任。这些规定从根本上规范了奶粉市场秩序，推动了产业变革，促使其向高质量方向转型。同时，国家食品药品监督管理总局加大乳粉生产监管，发布《关于进一步加强婴幼儿配方乳粉监管有关工作的公告》，规定了配方注册制整改过渡期的有关要求，保证新政策实施前后市场衔接平稳有序。

① 杨振海，王玉庭：《当前奶业发展形势及思考》，载《中国畜牧杂志》2014 年第 16 期，第 3-5 页。

同步印发《关于开展婴幼儿配方乳粉标签标识规范和监督检查工作的通知》，开展婴幼儿配方乳粉标签标识例行监督管理，规范婴幼儿配方乳粉标签标注和功能声称行为，全力清除标签标识在产品名称、标示内容、含量和功能声称等方面违反法律法规及不规范现象，维护广大消费者的合法权益。数据显示，截至 2018 年 2 月，国家食品药品监督管理总局共批准境内外 148 家工厂 1138 个婴幼儿配方乳粉产品的配方，与之前市场上 2700 多个配方相比，注册制实施后配方数量减少了一半以上。①

7.2.3．乳品质量安全监测及信息共享交流

中国乳品相关法规制度中，对乳品质量安全抽检和信息通报有明确要求。在乳品质量安全监测方面，《乳品条例》规定，乳制品生产企业实施从原料进厂到出厂的全过程质量控制，建立生鲜乳进好货查验制度，逐批检测收购的生鲜乳，出厂的乳制品逐批检验。畜牧兽医、质量监督等部门对乳品进行抽样检查，开展乳品质量安全监测和风险预警。国家《乳制品工业产业政策》（2009 修订），对乳制品从生产环节到品类种类，抽检要求更加严格，乳制品出厂批批检，重点产品月月检。生产乳制品使用的生鲜乳、辅料、添加剂等应符合法律、行政法规的规定和乳品质量安全国家标准，《国家食品安全监管体系十二五规划》针对食品监测和监管，更加注重产品抽检的分布和覆盖率。以生鲜乳为例，明确要求在奶业发展重点区域和优势区域，生鲜乳的抽检数量要达到每万吨 3 个样品的频度，以确保对奶源监管有较大程度的监测覆盖。同时，2010 年，《国务院办公厅关于进一步加强乳品质量安全工作的通知》的文件要求食品加工企业对购入的生鲜乳和原料粉要批批三聚氰胺检验，质监部门对购入的生鲜乳和原料乳粉抽检比例不得少于所有批次的 15%，乳制品生产企业必须对每批出厂产品进行三聚氰胺等检验，质监部门要对企业出厂产品每周进行抽检。2012 年《国务院关于加强食品质量安全工作的决定》强调食品生产经营单位要保证必要的食品安全投入，严格落实进货查验、出厂检验等各项管理制度，不断改善食品安全保障条件。

乳品质量安全水平，需要用科学翔实的数据支持。资料显示，从 2016 年起，中国奶业行业组织开始着手全方位、多角度、面向全球消费者分析和分享中国乳品质量安全信息。

其中，中国于 2016 年发布首份奶业质量数据《中国奶业质量报告（2016）》。这是近年来，中国国家奶业权威机构，第一次大规模、大容量，集中发布的奶业质量信息，通过日常监测、抽检抽查、风险评估、国内外对比，全面、细致、科学地回答了

① 新华网：《我国婴幼儿奶粉注册配方数量大幅减少——食药总局有关负责人解读“史上最严奶粉政策”》，参见：http://www.xinhuanet.com/2018-03/17/c_1122552088.htm.

中国乳品质量状况。该份报告显示，经过60余年的改革和发展，特别是2008年以后，中国奶业面貌已焕然一新，取得了令世人瞩目的成就。2015 年全国乳制品抽检合格率达到 99.5%，在食品抽检合格率中最高。中国生鲜乳中乳蛋白、乳脂肪两大营养成分平均值都已高于国家标准，规模养殖场生鲜乳中体细胞平均值低于欧盟限量值，中国乳品质量安全水平大幅提升。

2017 年，中国奶业协会继续分享新的奶业质量数据《中国奶业质量报告（2017）》。这是连续第二年对外发布中国奶业质量信息。数据显示，中国乳品质量安全水平大幅提高，乳品企业竞争力稳步提升，奶业全面振兴迈出了新步伐。从报告中发现，2016 年中国奶业生产和质量安全呈现“5 大特点”：一是乳品产量保持稳定。中国奶类产量 3712 万吨、乳制品产量 2993 万吨，生产规模仅次于美国和印度，居世界第三位。二是乳品质量持续提升。2016 年，生鲜乳抽检合格率 99.8%，乳制品抽检合格率 99.5%，在食品中保持领先。婴幼儿配方乳粉抽检合格率 98.7%，比 2015 年提高了 1.5 个百分点。三是现代奶业建设稳步推进。全国荷斯坦奶牛平均单产 6.4 吨，同比增长6.7%。存栏100头以上奶牛规模养殖比重达到53%，同比提高4.7个百分点。规模牧场 100%实现机械化挤奶，80%以上配备全混合日粮(TMR)搅拌车。四是质量安全监管严格。连续第 8 年组织实施生鲜乳质量安全监测计划和专项整治行动，全年抽检生鲜乳样品 2.6 万批次，现场检查奶站 1.1 万个（次）和运输车 0.82 万辆（次），坚持婴幼儿配方乳粉“月月抽检、月月公开”，开展复原乳标签标识现场监督检查，全年抽检乳制品 3318 批次，婴幼儿配方乳粉 2532 批次。五是领军企业表现突出。2016 年奶业 20 强（D20）企业自建牧场荷斯坦奶牛存栏 168 万头，占全国荷斯坦奶牛存栏总量的 24%；乳制品销售额 1930 亿元，约占全国乳制品销售总额的 55%。同时，报告分析显示，在 2016 年，共有来自 19 个国家 10 类 154 批次进口奶产品不符合中国现行国家标准，被退货或销毁。报告对比研究发现，抽检的进口常温奶样品生物活性物质营养不及国产液态奶。与国产奶产品相比，进口奶产品的热敏感指标糠氨酸含量明显偏高，β-乳球蛋白等活性蛋白含量显著低于国产奶产品，说明牛奶的受热强度，有显著差异，进口 UHT 灭菌奶产品存在过热加工风险，进口奶产品还存在运输距离远和储存时间长等问题。

当前，中国经济和社会发展进入新时代，改革发展步入“深水区”，对外开放持续扩大，经济发展面临着调结构、转方式的重大任务，奶业发展也面临着国内外市场竞争加剧的严峻挑战，特别是近 10 年，中国进口乳制品增长迅猛，对奶业发展产生较大冲击。

统计分析发现 ①，1999 年以前，中国乳品进口在 10 万 t 以下低位徘徊，2000-2008 年从 21 万 t 上增至 35.1 万 t，年均增长 8%。2008-2014 年乳品进口迅速攀升，年均增长 30%。从乳品种类看，进口乳制品中，奶粉进口最快，2008-2014 年年均增长 40%，增幅最大。以 2014 年数据测算，进口乳制品同比增长 13%，折合原料乳 1200 多万 t，占全国牛奶总产量 32%。从进口来源看，中国乳品进口来源占比最大的是新西兰，占 80%，美洲和澳洲占 10%左右，欧盟为 8%。这些地区奶业发达，养殖成本低，平均奶价每公斤在 2 元左右，而中国的奶价每公斤在 3.50-4.05 元之间。从奶粉进口价格和数量来看，2014 年以来，国际奶粉价格大幅下降，全脂奶粉拍卖价格从 2013 年最高 5000 多美元/t 降至 2015 年的 2000 美元/t 左右，降低了一倍多。初步测算每吨进口奶粉价格比国内生产成本低 1-2 万元，国外乳制品价格优势是中国市场持续进口的一个主要原因。从市场反映看，2008-2017 年，中国原料奶粉进口量从 10.1 万吨增加到 71.74 万吨，公共信息表明，2008 年以来，中国乳制品消费市场增量的 80%被进口产品占据。② 新的数据显示，2017 年，中国乳制品产量 2935 万吨，比 2008 年增长 62.1%，生鲜乳产量 3545 万吨，比 2008 年下降 0.3%，数据的一升一降，表明连续多年进口乳制品持续对中国原料奶生产、奶业市场和产业发展产生着深远影响。③

7.2.4. 小结

2008 年以来，中国乳品监管责任更明确、目标更具体、体制更健全、保障措施更有力，乳品质量安全工作涉及的法律法规、监管机构、检验检测、资质认证及许可、突发事件应对和风险防控等内容不断完善，乳品质量安全监管体系不断健全。然而，就当前及今后的持续发展而言，中国奶业的发展之路仍面临着国内外市场的种种挑战和不确定因素，需要巨大的勇气去破解，更需要凝聚坚强的信心和力量，完善乳品质量安全监管体制机制，建立中国奶业特色发展道路，全力保障中国乳品安全和奶业绿色健康可持续发展，实现奶业振兴，为世界奶业的发展不断贡献中国力量。

---

① 郭利亚，王玉庭，张养东等：《中国奶业发展现状及主要问题对策分析》，载《中国畜牧杂志》2015 第 20 期，第 20-24 页。

② 农业部，国家发改委，工信部等：《全国奶业发展规划(2016-2020 年)》(农牧发[2016]14 号)。

③ 国家统计局：《国家统计局 2017 年国民经济和社会发展统计公报》，2018。

7.3. 特殊食品：以注册和备案管理制度为例

张守文*

根据食品安全法的相关规定，国家食品药品监管总局自 2016 年起先后制定发布了《保健食品注册与备案管理办法》、《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》、《特殊医用途配方食品注册管理办法》等系列规章和规范性文件。2017 年 4 月总局设立了特殊食品注册管理司，全面推进审评审批制度改革，强化特殊食品注册与监管。中国特殊食品注册管理正式驶入“快车道”，特殊食品产业发展进入新时代、新阶段。

7.3.1. 中国特殊食品注册管理制度实施情况概述

国家食品药品监管总局不断深化“放管服”改革，全面优化营商环境。从 2017 年 8 月起，每个周五上午，特殊食品注册司在行政受理服务大厅开展每周一次特殊食品注册管理法规现场咨询服务活动，工作人员专业解答申请企业提出的关于注册的诸多问题。同时，依法严格注册、简化许可审批程序、缩短审批审批时限、开展网上受理申请、方便生产企业。

（1）注册审批工作有序推进

婴幼儿配方乳粉产品配方注册迅速开展：严格固化产品配方审查的审批标准。通过调整完善审评审批工作流程，采取国内外企业并行审评，对已获生产许可的企业原则上不再进行现场核查等措施，保证审批质量，加快审批进度。截至 2017 年 12 月 31 日，有 34 批配方注册名单公布，涵盖了 130 家工厂、323 个系列、952 个配方，充分保障了市场婴幼儿配方乳粉的供应。

特医食品注册审评审批工作稳步推进：通过合理调整注册过渡期、进一步明确产品申报材料项目与要求、明确稳定性试验要求等措施，目前已有 2 家企业的 3 个配方产品通过注册。为进一步规范特医食品临床试验工作，炎性肠病配方、糖尿病配方等特医食品的临床试验指导原则已完成征求意见。

保健食品注册、备案“双轨制”全面实施：2017 年，国家食药监管总局发布了《保健食品原料目录(一)》和《允许保健食品声称的保健功能目录(一)》，对涉及到首批原料和功能目录的在审产品进行了集中办理。同时，深入研究原料目录和功能声称管理制度，组织开展 26 种原料和 16 项保健功能研究及评价方法修订；组织研究保

---

* 哈尔滨商业大学原副校长、教授、博士生导师，国家食品药品监管总局（FDA）食品安全法修订专家、食品安全风险交流专家、食品安全普法宣讲团讲师、特殊医学用途配方食品和婴幼儿配方乳粉产品配方注册审评专家。

健食品与中成药的关系、保健食品定位、原料评价、功能声称评价、原料和功能目录制修订等问题，促进审评审批工作法制化。截至目前，已批准保健食品注册 2506 件、备案 262 件。

（2）特殊食品注册改革的方向

在保健食品管理方面：将深入研究保健食品功能评价方法，强化对功能声称科学依据的审查，并对功能声称进行明确规范，部分保健功能评价还需建立人体试食试验数据支持体系；原料和功能目录是注册备案工作的核心因素和主要基础，要尽快组织修订原料可用、禁用名单，深入研究原料使用问题，对原料使用进行规范，稳步扩大原料目录范围，推动形成保健食品“备案多、注册少”的新格局。重点人群和市场急需产品的注册审评是重点工作，尤其是 1 岁以下特殊医学用途婴幼儿配方产品的审批。

在验证评价方面：在 2017 年采取“机构自主备案、企业自主选择、政府依法监管”的基础上，充分调动社会技术机构参与验证评价，并通过实施验证评价技术机构备案管理，以及制定工作规范和技术规范，强化对技术机构的管理，进一步为企业提供服务。2018 年，将进一步加强对验证评价技术机构的管理，特别是对临床试验机构和功能评价技术机构的管理，并组织对备案机构进行抽查和验证评价工作现场核查。

提升审评审批电子化、智能化水平方面：在 2017 年研发整合特殊食品注册管理，实现了申报、审评、审批、查询等全程线上运行，实现审评审批电子化、智能化水平的基础上，在 2018 年推动实现“盲审+盲评”，进一步健全电子证书管理制度；推进信息数据库全过程可查和审评审批全链条可追溯；整合各系统数据信息，加强对注册数据信息中审评审批重点问题的专项分析，进一步完善制度体系。

7.3.2. 特殊食品的范畴、定义和分类

（1）特殊食品的范畴

2015 年 10 月 1 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）正式实施，在第四章《食品生产经营》专门设置了第四节《特殊食品》，明确将保健食品、特殊医学用途配方食品、婴幼儿配方食品（含婴幼儿配方乳粉）三大类作为特殊食品实行严格监督管理；在第九章《法律责任》设置了特殊食品违法行为的处置条款。

（2）保健食品的定义及分类

保健食品是指声称并具有特定保健功能或者以补充维生素、矿物质为目的的食品。即适用于特定人群食用，具有 调节机体功能，不以治疗疾病为目的，并且对人体不产生任何急性、亚急性或慢性危害的食品。其功能分类如下表所示。

表 5. 保健食品的功能范围			
1、增强免疫力	8、清咽	15、减肥	22、改善皮肤水份
2、辅助降血脂	9、辅助降血压	16、改善生长发育	23、改善皮肤油份
3、辅助降血糖	10、改善睡眠	17、增加骨密度	24、调节肠道菌群
4、抗氧化	11、促进泌乳	18、改善营养性贫血	25、促进消化
5、辅助改善记忆	12、缓解体力疲劳	19、对化学性肝损伤的辅助保护作用	26、通便
6、缓解视疲劳	13、提高缺氧耐受力	20、祛痤疮	27、对胃粘膜损伤有辅助保护功能
7、促进排铅	14、对辐射危害有辅助保护功能	21、祛黄褐斑	

（3）特殊医学用途配方食品的定义及分类

特殊医学用途配方食品简称特医食品，是指为满足进食受限、消化吸收障碍、代谢紊乱或者特定疾病状态人群对营养素或者膳食的特殊需要，专门加工配制而成的配方食品，包括一是适用于 0 月龄至 12 月龄的特医食品；二是适用于 1 岁以上人群的特医食品。

其中，适用于 0 月龄至 12 月龄的特医食品包括：无乳糖配方食品或者低乳糖配方食品；乳蛋白部分水解配方食品；乳蛋白深度水解配方食品或者氨基酸配方食品；早产或者低出生体重婴儿配方食品；氨基酸代谢障碍配方食品和母乳营养补充剂等。

适用于 1 岁以上人群的特医食品包括：一是全营养配方食品，其是指可以作为单一营养来源满足目标人群营养需求的特医食品。二是特定全营养配方食品，其是指可以作为单一营养来源满足目标人群在特定疾病或者医学状况下营养需求的特医食品。常见特定全营养配方食品有：a.糖尿病全营养配方食品；b.呼吸系统疾病全营养配方食品；c.肾病全营养配方食品；d.肿瘤全营养配方食品；e.肝病全营养配方食品；f.肌肉衰减综合征全营养配方食品；g.创伤、感染、手术及其他应激状态全营养配方食品；h.炎性肠病全营养配方食品；i.食物蛋白过敏全营养配方食品；j.难治性癫痫全营养配方食品；k.胃肠道吸收障碍、胰腺炎全营养配方食品；l.脂肪酸代谢异常全营养配方食品；m.肥胖、减脂手术全营养配方食品。三是非全营养配方食品，其是指可以满足目标人群部分营养需求的特医食品，不适用于作为单一营养来源。常见非全营养配方食品有：①营养素组件（蛋白质组件、脂肪组件、碳水化合物组件）；②电解质配方；③ 增稠组件；④ 流质配方；⑤ 氨基酸代谢障碍配方。

（4）婴幼儿配方乳粉的定义及分类

就婴儿配方食品而言，乳基婴儿食品指以乳类及乳蛋白制品为主要原料，加入适量的维生素、矿物质和/或其他成分，仅用物理方法生产加工制成的液态或粉状产品。适用于正常婴儿食用。其他能量和营养成分能够满足 0-6 个月龄婴儿的正常营养需要。豆基婴儿食品：指以大豆及大豆蛋白制品为主要原料，加入适量的维生素、矿物质和/或其他成分，仅用物理方法生产加工制成的液态或粉状产品。适用于正常婴儿食用。其他能量和营养成分能够满足 0-6 个月龄婴儿的正常营养需要。

此外，较大婴儿和幼儿配方食品是以乳类及乳蛋白制品和/或大豆及大豆蛋白制品为主要原料，加入适量的维生素、矿物质和/或其他 辅料，仅用物理方法生产加工制成的液态或粉状产品，适用于较大婴儿和幼儿食用，其营养成分能满足正常较大婴儿和幼儿的部分营养需要。其中，较大婴儿 （older infants）是指 6～12 月龄的人。幼儿（young children）是指 12～36 月龄的人。

7.3.3．中国政府对特殊食品实行注册管理的目的

特殊食品注册管理制度与以往的食品安全监管制度完全不同。从食品安全法律和食品安全标准层面来分析，特殊食品主要包括婴儿配方食品、较大婴儿和幼儿配方食品、特殊医学用途婴儿配方食品、瘦身和减重配方食品等。食用人群主要涉及健康关注度高的人群、亚健康人群、老年人和婴幼儿。因此，与其他普通食品相比，我国对特殊食品的适宜人群、营养素和（或）其他营养成分的含量要求等就需要有一定特殊性和敏感性，对其标签内容也有特殊要求。特殊食品总的要求就是比普通食品的安全性更高、监管更严格，实行注册制度是非常必要的。《食品安全法》第 77 条规定“依法应当注册的保健食品，注册时应当提交保健食品的研发报告、产品配方、生产工艺、安全性和保健功能评价、标签、说明书等材料及样品，并提供相关证明文件”；第 80 条规定“特殊医学用途配方食品应当经国务院食品药品监督管理部门注册。注册时，应当提交产品配方、生产工艺、标签、说明书以及表明产品安全性、营养充足性和特殊医学用途临床效果的材料”；第 81 条规定“婴幼儿配方乳粉的产品配方应当经国务院食品药品监督管理部门注册。注册时，应当提交配方研发报告和其他表明配方科学性、安全性的材料”。

婴幼儿配方乳粉质量安全关系婴幼儿身体健康和生命安全，关系中华民族未来。为确保婴幼儿配方乳粉能够满足正常婴幼儿生长发育的营养需要，针对目前中国市场存在的婴幼儿配方乳粉产品配方过多、过滥，配方制定缺乏充分的研究论证，配方之间的区分缺少科学证实，品牌与配方的混乱以及夸大宣传造成消费者选择困难，生产过程中频繁更换配方造成产品质量安全隐患等问题，根据《食品安全法》的有关规定，

婴幼儿配方乳粉的产品配方应当经国务院食品药品监督管理部门注册。中国婴幼儿配方乳粉市场与国外有所不同，一方面婴幼儿配方乳粉市场需求大，行业快速发展；另一方面市场还存在着一些乱象，需要进行整治以使行业健康发展。通过产品配方注册，将进一步规范婴幼儿配方乳粉生产销售行为，促进婴幼儿配方乳粉产业持续健康发展。

7.3.4. 特殊食品注册与备案管理的主要相关法规

（1）保健食品

目前，我国保健食品管理的法律、规章、规范性文件已成体系，不断完善，配套的规章和规范性文件陆续出台。一是在法律层面，《食品安全法》是规范保健食品的基本法律，涉及保健食品的规定共有 8 条，即第 74 条、第 75 条、第 76 条、第 77 条、第 78 条、第 79 条、第 82 条、第 83 条，包括保健食品监管、注册审批、功能宣称、原料管理、生产质量管理体系等诸多内容。

二是与注册有关的规章和规范性文件包括《保健食品注册与备案管理办法》，《保健食品注册资料要求》，食药总局《关于实施保健食品注册与备案管理办法有关事项的通知》，（食药监食监三〔2016〕81 号），食药总局《关于实施保健食品注册与备案管理办法有关事项的通告》(2016 年第 103 号)》，《保健食品注册申请服务指南（2016 年版）》，《保健食品注册审评审批工作细则（2016 年版）》，《保健食品原料目录（一）》，《允许保健食品声称的保健功能目录（一）》，《保健食品中营养素补充剂原料目录使用要求》，《保健食品注册原辅料技术要求指南汇编（第一批）》，《尚需进一步论证的保健食品备案可用辅料名单（征求意见稿）》，《保健食品保健功能目录与原料目录管理办法（征求意见稿）》，《关于保健食品功能声称管理的意见（征求意见稿）》。

三是与备案有关的规章和规范性文件有《保健食品注册与备案管理办法》，《保健食品备案工作指南（试行）》，《保健食品备案产品可用辅料及其使用规定（试行）》，《保健食品备案产品主要生产工艺（试行）》，总局关于保健食品备案信息系统上线运行的通告（2017 年第 68 号），总局关于保健食品备案管理有关事项的通告（2017 年第 16 号），食药总局《关于实施保健食品注册与备案管理办法有关事项的通告》(2016 年第 103 号)》。

四是与技术审评有关的规范性文件有《保健食品注册审评审批工作细则（2016 年版）》，《保健食品注册技术审评细则》，《保健食品稳定性试验指导原则》，《总局关于保健食品注册审评审批工作过渡衔接有关事项的通告》（2016 年第 172 号），总局关于保健食品命名有关事项的公告（2016 年第 43 号）。

（2）特殊医学用途配方食品

就特殊医学用途配方食品，一是在法律层面，《食品安全法》是规范特医食品的基本法律，涉及特医食品的规定共有 4 条，即第 74 条、第 80 条、第 82 条、第 83 条，包括特医食品监管、注册注册审批、生产质量管理体系等诸多内容。

二是与注册有关的规章和规范性文件包括：《特殊医学用途配方食品注册管理办法》、特殊医学用途配方食品注册申请材料项目与要求（试行）、特殊医学用途配方食品注册申请材料项目与要求（试行）（2017 修订版）、特殊医学用途配方食品标签、说明书样稿要求（试行）、特殊医学用途配方食品稳定性研究要求（试行）、特殊医学用途配方食品稳定性研究要求（试行）（2017 修订版）、特殊医学用途配方食品注册生产企业现场核查要点及判断原则（试行）、总局关于发布特殊医学用途配方食品临床试验质量管理规范（试行）的公告（2016 年第 162 号）、国家食品药品监督管理总局特殊医学用途配方食品注册审评专家库管理办法（试行）、总局关于给予特殊医学用途配方食品注册管理过渡期的公告（2016 年第 119 号）、国家食品药品监督管理总局 国家质量监督检验检疫总局关于调整特殊医学用途配方食品注册管理过渡期的公告（2017 年第 139 号）。

（3）婴幼儿配方乳粉

就婴幼儿配方乳粉而言，一是在法律层面，《食品安全法》是规范婴幼儿配方乳粉的基本法律，涉及婴幼儿配方乳粉的规定共有 4 条，即第 74 条、第 81 条、第 82 条、第 83 条，包括婴幼儿配方乳粉监管、注册审批、原辅料、生产质量管理体系等诸多内容。

二是与注册有关的规章和规范性文件包括：《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》（国家食品药品监督管理总局令第 26 号）、《婴幼儿配方乳粉产品配方注册申请材料项目与要求（试行）》、《婴幼儿配方乳粉产品配方注册申请材料项目与要求（试行）（2017 修订版）》的公告（2017 年第 65 号）、总局关于发布《婴幼儿配方乳粉产品配方注册标签规范技术指导原则（试行）》的公告（2017 年第 66 号）、总局关于婴幼儿配方乳粉产品配方注册标签变更有关事项的公告（2017 年第 150 号）、《婴幼儿配方乳粉产品配方注册现场核查要点及判断原则（试行）》、总局关于规范同一集团公司内全资子公司已注册婴幼儿配方乳粉产品配方使用事宜的公告（2017 年第 154 号）。

7.3.5. 特殊食品的注册程序和时限

保健食品、特殊医学用途配方食品、婴幼儿配方乳粉的申请注册程序基本上相同，只是在办理时限上个别环节略有差别，故在此一并介绍，不同点则一一指出。

（1） 特医食品的注册程序

行政受理。总局行政事项受理服务和投诉举报中心按照相关规定接收注册申请材料并做出是否受理的决定。

技术审评。总局保健食品审评中心对申请材料进行审查，根据技术审评的实际需要，组织现场核查、抽样检验与专家论证等工作，并作出审查结论。

现场核查。总局食品药品审核查验中心根据通知开展生产企业现场核查和临床试验现场核查，并出具核查报告。

抽样检验。相关检验机构根据通知对试验样品进行抽样检验，并出具检验报告。

行政审批。食品药品监管总局根据保健食品审评中心审查结论作出行政审批决定。

制证发证。准予注册的，受理机构颁发注册证书。

保健食品、特殊医学用途配方食品、婴幼儿配方乳粉的注册证书有效期限均为 5 年。

（2） 特殊食品的注册时限

行政受理时限。受理机构在接收特医食品申请材料 5 个工作日内、保健食品和婴幼儿配方乳粉申请材料 3 个工作日内、完成对申请材料的审查，作出是否受理的决定。保健食品、特医食品和婴幼儿配方乳粉申请材料不齐全或者不符合法定形式的，应当当场或者在 5 个工作日内一次告知注册申请人需要补正的全部内容，逾期不告知的，自收到申请材料之日起即为受理。

技术审评时限。审评机构自收到受理材料之日起 60 个工作日内完成技术审评工作，并做出审查结论。特殊情况下需要延长审评时间的，经审评机构负责人同意，特医食品和婴幼儿配方乳粉可以延长 30 个工作日，保健食品可以延长 30 个工作日。根据技术审评需要补正资料、现场核查、抽样检验的，补正资料、现场核查时间、抽样检验时间不计算在技术审评时限内。

补正资料时限。审评过程中需要申请人补正资料的，审评机构应当一次告知需要补正的全部内容。特医食品申请人应当在 6 个月内一次补正材料；保健食品申请人、婴幼儿配方乳粉申请人应当在 3 个月内一次补正材料。逾期未补正的，按申请人不再提供补正材料处理。审评机构收到补充材料后，审评时间重新计算，补正材料的时间不计算在审评时间内。

现场核查时限。核查机构自接到通知之日起， 20 个工作日内完成特医食品、婴幼儿配方乳粉生产企业现场核查，并出具核查报告；自接到通知之日起 40 个工作日内

完成临床试验现场核查，并出具核查报告。核查机构应当自接到通知之日起 30 个工作日内完成保健食品生产企业现场核查，并将核查报告送交审评机构。

抽样检验时限。食品检验机构自接受委托之日起 30 个工作日内完成特医食品、婴幼儿配方乳粉抽样检验；60 个工作日内完成保健食品复核检验。

行政审批时限。食品药品监督管理总局自受理申请之日起 20 个工作日内作出是否准予注册的决定，但现场核查、抽样检验、技术审评所需时间不计算在行政审批时限内。

制证发证时限。准予注册的，受理机构自决定之日起 10 个工作日内颁发注册证书；不予注册的，受理机构自决定之日起 10 个工作日内发出不予注册决定。

境外注册时限。对于申请进口特殊医学用途配方食品注册的，应当根据境外生产企业的实际情况，确定境外现场核查和抽样检验的时限。

7.3.6. 保健食品注册和备案

（1）保健食品注册的含义

保健食品注册，是指食品药品监督管理部门根据注册申请人申请，依照法定程序、条件和要求，对申请注册的保健食品的安全性、保健功能和质量可控性等相关申请材料进行系统评价和审评，并决定是否准予其注册的审批过程。注册也是行政许可，是获得保健食品生产许可证的前提条件。

（2）保健食品备案的含义

保健食品备案，是指保健食品生产企业依照法定程序、条件和要求，将表明产品安全性、保健功能和质量可控性的材料提交食品药品监督管理部门进行存档、公开、备查的过程。备案不是行政许可和审批，而是告知性备案。

（3）保健食品的“两个目录”

《保健食品原料目录》和《允许保健食品声称的保健功能目录》，为保健食品实行注册或备案管理提供了重要依据，是保健食品注册和备案管理的必要条件和前提基础。

其中，保健食品原料目录，是指经安全性和功能性评价，可用于保健食品的物质及其对应的相关信息列表。主要内容包括原料名称、配伍、用量、允许声称的保健功能、质量标准、功效成分和检验方法及相关说明等。保健食品原料目录分为补充维生素、矿物质等营养物质的原料目录和其他保健功能的原料目录。目前，国家食品药品监管总局只发布了保健食品原料目录（一）《营养素补充剂原料目录》，营养素补充

剂原料以外的其它原料目录还未发布。今后，凡是保健食品生产企业使用保健食品原料目录中的原料来开发新的保健食品，不需要经过国家注册审批，而是直接到省级食品药品监管部门备案即可。其它《保健食品原料目录》正在制订中。

保健功能目录，是指经系统评价和验证，具有明确的评价方法和判定标准的允许保健食品声称的保健功能信息列表。保健功能目录包括保健功能名称及说明等内容。目前，国家食药监管总局仅发布了允许保健食品声称的保健功能目录（第一批）《营养素补充剂保健功能目录》，仅涉及一项保健功能，即“补充维生素、矿物质”。其它《保健食品保健功能目录》正在制订中。

（4）保健食品注册申请人和备案人的资质要求

保健食品注册申请人和备案人的资质必须符合以下要求：一是注册申请人的资质要求，包括（1）国产保健食品注册申请人：应当是在中国境内登记的法人或者其他组织；（2）进口保健食品注册申请人：应当是上市保健食品的境外生产厂商。申请进口保健食品注册的，应当由其常驻中国代表机构或者由其委托中国境内的代理机构办理。二是备案人的资质要求，包括（1）国产保健食品的备案人应当是保健食品生产企业，原注册人可以作为备案人；（2）进口保健食品的备案人，应当是上市保健食品境外生产厂商。

（5）由国家食品药品监管总局依法注册的保健食品

该类保健食品包括一是使用保健食品原料目录以外原料（以下简称目录外原料）的保健食品；二是首次进口的保健食品（属于补充维生素、矿物质等营养物质的保健食品除外）。其中，首次进口的保健食品，是指非同一国家、同一企业、同一配方申请中国境内上市销售的保健食品。保健食品注册证书有效期为 5 年。

（6）由国家食品药品监管总局依法备案的保健食品

该类保健食品是指首次进口的属于补充维生素、矿物质等营养物质的保健食品，其营养物质应当是列入《保健食品原料目录》的物质。

（7）由省级食品药品监管部门备案管理的保健食品

该类保健食品是指按照食品安全法的规定，凡是国内生产企业申报保健食品备案的，只需要到各省级食品药品监管部门备案，使用的原料必须是已经列入保健食品原料目录的保健食品，才能依法备案。

（8）保健食品的备案程序

生产和进口下列保健食品应当依法备案：包括一是使用的原料已经列入保健食品原料目录的保健食品：（1）国产保健食品的备案人应当是保健食品生产企业，原注册人

可以作为备案人。（2）由省级食品药品监管部门负责接收相关保健食品备案材料并依法备案。（3）国产保健食品备案号格式为：食健备 G+4 位年代号+2 位省级行政区域代码+6 位顺序编号。二是首次进口的属于补充维生素、矿物质等营养物质的保健食品：（1）进口保健食品的备案人，应当是上市保健食品境外生产厂商。（2）首次进口的属于补充维生素、矿物质等营养物质的保健食品，其营养物质应当是列入保健食品原料目录的物质。（3）国家食品药品监管总局“行政事项受理服务和投诉举报中心”负责接收相关进口保健食品备案材料，由国家食品药品监管总局依法备案。

7.3.7. 特殊医学用途配方食品注册

特医食品注册是指国家食品药品监管总局根据申请，依照规定的程序和要求，对特殊医学用途配方食品的产品配方、生产工艺、标签、说明书以及产品安全性、营养充足性和特殊医学用途临床效果进行审查，并决定是否准予注册的过程。

（1）注册申请人资质

注册申请人应当符合下列条件：（1）申请人应当是生产企业，包括拟向我国境内生产并销售特殊医学用途配方食品的生产企业和拟向我国境内出口特殊医学用途配方食品的境外生产企业。（2）申请人应当具备相应的研发能力，设立特殊医学用途配方食品研发机构并配备专职的产品研发人员，研发机构中应当有食品相关专业高级职称以上或者相当专业能力的人员。（3）申请人应当具备相应的生产能力，配备食品安全管理人员和食品专业技术人员，执行特殊医学用途配方食品良好生产规范和食品安全管理体系。（4）申请人应当具备按照特殊医学用途配方食品国家标准规定的全部项目逐批检验的能力。（5）其他表明产品安全性、营养充足性以及特殊医学用途临床效果的材料。

（2）申请注册材料

申请注册材料包括：（1）特殊医学用途配方食品注册申请书；（2）产品研发报告和产品配方设计及其依据；（3）生产工艺资料；（4）产品标准要求；（5）产品标签、说明书样稿；（6）试验样品检验报告；（7）研发、生产和检验能力证明材料；（8）其他表明产品安全性、营养充足性以及特殊医学用途临床效果的材料。申请特定全营养配方食品注册，还应当提交临床试验报告。

（3）特医食品需要进行临床试验的品种

特殊医学用途配方食品中特定全营养配方食品需要进行临床试验，具体指《食品安全国家标准 特殊医学用途配方食品通则》（GB29922-2013)附录 A 规定的 13 种食品。

即，糖尿病全营养配方食品、呼吸系统疾病全营养配方食品、肾病全营养配方食品、肿瘤全营养配方食品、肝病全营养配方食品、肌肉衰减综合症全营养配方食品、创伤、感染、手术及其他应激状态全营养配方食品、炎性肠病全营养配方食品、食物蛋白过敏全营养配方食品、难治性癫痫全营养配方食品、胃肠道吸收障碍、胰腺炎全营养配方食品、脂肪酸代谢异常全营养配方食品、肥胖和减脂手术全营养配方食品。

7.3.8. 婴幼儿配方乳粉产品配方注册

（1）产品配方注册的含义

婴幼儿配方乳粉产品配方注册，是国家食品药品监督管理总局依据《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》规定的程序和要求，对申请注册的婴幼儿配方乳粉产品配方进行审评，并决定是否准予注册的活动。

（2）婴幼儿配方乳粉的定义

婴幼儿配方乳粉是指符合相关法律法规和食品安全国家标准要求，以乳类及乳蛋白制品为主要原料，加入适量的维生素、矿物质和（或）其他成分，仅用物理方法生产加工制成的粉状产品，适用于正常婴幼儿食用。

（3）婴幼儿配方乳粉产品配方的定义

婴幼儿配方乳粉产品配方是指生产婴幼儿配方乳粉使用的食品原料、食品添加剂及其使用量，以及产品中营养成分含量。

（4）产品配方注册的适用范围

在中华人民共和国境内生产销售和进口的婴幼儿配方乳粉，其产品配方需经国家食品药品监管总局注册批准。

（5）产品配方注册申请人的资质要求

就产品配方注册申请人资质而言，其应当具备“三种能力”，包括相应研发能力、生产能力和检验能力。这也包括拟在我国境内生产并销售婴幼儿配方乳粉的生产企业或者拟向我国出口婴幼儿配方乳粉的境外生产企业。此外，申请人应当符合粉状婴幼儿配方食品良好生产规范要求，实施危害分析与关键控制点体系。当产品出厂时，申请人应当具备的检验能力要求，即申请人对出厂产品按照有关法律法规和食品安全国家标准规定项目实施逐批检验。

（6）产品配方申报资料及要求

这一要求包括：（1）申请注册产品配方应当符合有关法律法规和食品安全国家标准要求，能够满足正常婴幼儿生长发育的营养需要。（2）申请注册时，应当提交婴幼

儿配方乳粉产品配方注册申请书、申请人主体资质证明文件、原辅料的质量安全标准、产品配方研发报告、生产工艺说明、产品检验报告、研发能力、生产能力、检验能力的证明材料以及其他表明配方科学性、安全性的材料。（3）理论上来说，婴幼儿配方乳粉的产品配方应当尽可能模拟母乳，配方数量不应过多。同一企业申请注册两个以上同年龄段产品配方时，产品配方之间应当经科学证实并具有明显差异。每个企业原则上不得超过 3 个配方系列共 9 种产品配方。

（7）同一集团公司的企业共同使用产品配方问题

同一集团公司的全资子公司已经注册的婴幼儿配方乳粉产品配方，可以由集团公司内的其他全资子公司使用生产，但其他全资子公司应取得婴幼儿配方乳粉产品配方注册和婴幼儿配方乳粉生产许可，具备生产该产品配方的相关条件。集团公司应当在组织生产前，向食品药品监管总局提交书面报告。食品药品监管总局向社会公布相关信息。

（8）对标签、说明书的规定

婴幼儿配方乳粉产品配方注册申请人应当提交标签、说明书样稿以及标签、说明书中声称的说明、证明材料。对标签和说明书涉及产品配方的声称提出了严格要求：一是应当与获得注册的产品配方的内容一致，并标注注册号。二是进一步规范了产品名称、配料表、营养成分表、原料来源、适用月龄等事项的标识标注。三是规定了标签、说明书禁止声称的内容，如涉及疾病预防、治疗功能，明示或者暗示具有保健作用，明示或者暗示具有益智、增加抵抗力或者免疫力、保护肠道等功能性表述，以“不添加”“不含有”“零添加”等字样强调未使用或不含有按照食品安全标准不应当在产品配方中含有或使用的物质，虚假、夸大、违反科学原则或者绝对化的内容，与产品配方注册的内容不一致的声称等。

7.3.9. 特殊食品注册和食品生产许可证的衔接

《食品安全法》第三十五条规定，从事食品生产应当依法取得许可，因此，取得产品注册证书与食品生产许可证是中国境内企业生产特殊食品的必要条件。在具体程序上，拟在中国境内生产并销售特殊食品的生产企业，首先，应当依法取得相应经营范围的营业执照；然后，根据规定的条件和程序提出保健食品、特医食品、婴幼儿配方食品注册申请，取得产品注册证书后；再根据《食品生产许可管理办法》、《保健食品生产许可审查细则》、《婴幼儿配方乳粉生产许可审查细则》、《特殊医学用途配方食品生产许可审查细则（征求意见稿）》规定的条件和程序提出生产许可申请，取得对应产品的食品生产许可证后，方可生产特殊食品。

7.3.10. 小结

2018 年 3 月 17 日，中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第一次会议通过了《国务院机构改革方案》，组建国家市场监督管理总局，不再保留国家食品药品监督管理总局。特殊食品的注册、备案和监管职能相应划入新组建的国家市场监督管理总局和各级市场监督管理部门。宏观来说，这一改革完善了市场监管体制，推动实施质量强国战略，营造诚实守信、公平竞争的市场环境，进一步推进市场监管综合执法、加强产品质量安全监管，让人民群众买得放心、用得放心、吃得放心。具体到特殊食品，如何在此次机构改革下保证特殊食品的监管专业性，也是后续机构安排需要特别考虑的内容。

7.4. 进出口食品

焦阳*

鉴于《食品安全法》规定的法律基础，中国进出口食品的监管在监管理念、规范框架、治理体系、制度配套等方面，多管齐下，以实现以风险管理为基础的监管制度体系，并借以全面保障和提升进出口食品的安全与质量。

7.4.1. 进出口食品安全法律规范体系

依法开展进出口食品安全治理是“依法治国”的必然要求，而完备的法律规范体系是依法治理的基本前提。近年来，中国进出口食品安全法律规范体系建设得到较快发展，在以新《食品安全法》确立的基本法律制度的基础上，建成与国际接轨、体现现代食品监管理念的进出口食品安全法律规范体系。

（1）中国进出口食品安全法律规范体系建设的基本思路建议

一是要充分体现“预防在先、风险管理、全程管控、国际共治”的基本理念。这不仅是新食品安全法的要求，也是各贸易伙伴普遍运用及国际食品法典委员会（CAC）倡导的做法。在进出口食品安全各项制度措施的设计、制定和实施中，均应充分理解并贯彻这些基本理念。

二是要是处理好秩序、效率与安全的关系。秩序和效率是法的基本价值。就进出口食品贸易而言，进出口食品安全法律规范不仅要体现对进出口食品正常秩序的维护，同时也需要考虑贸易的便利化和效率问题，在维持适宜风险保护水平的同时应尽可能避免对进出口贸易造成不必要的障碍。

三是处理好政府治理、市场治理和社会治理的关系。政府治理的主要作用在于矫正在食品安全方面的“市场失灵”，这既是政府治理获得正当性的经济学基础，同时也是考察和评估政府食品安全治理制度和成效的基本出发点。但是政府的监管也有局限性，在法律制度的设计中需要充分发挥市场治理的作用，运用市场治理机制来促进和保障食品安全。其中的关键是合理界定政府与市场的边界，并清晰界定各方的责任。

四是要处理好国际规则与中国特色的关系。进出口食品安全治理需要遵守国际规则，开展国际共治，但同时需要注意中国国情和中国进出口食品安全治理的历史进程和发展阶段，特别是在出口食品的治理方面，需要构建既符合国际规则，又适合中国国情的法律规范体系。

---

* 处长，高级工程师，国家质检总局标准法规研究中心；一直从事国内外食品安全技术法规的研究，参与构建进出口食品安全治理体系的建设。

（2）中国进出口食品安全法律规范体系建设

进出口食品安全法律规范体系基本框架：中国进出口法律规范体系框架以法律法规为龙头、部门规章为骨干、实施细则为补充。部门规章/规范性文件建议以横向规章为主，按照进口或出口食品的自然流程，逐一制定各环节的普适性规定。对于需要特殊条款规定的产品或事项，则以横向规章/规范性文件附录形式规定，尽量降低纵向规章的数量。如果必要，在横向进出口食品安全法律规范体系基本框架如下页图所示。

关于国家层面的法律与法规：在法律层面，建议今后对新《食品安全法》进出口食品安全相关条款进一步修订。明确进出口食品“风险分级管理”的基本原则，将进口食品“检验合格”调整为“根据风险评估结果实施监督抽检”，强化进口食品市场准入评估与产地检查要求；在出口方面增加对出口食品监督抽检的相关条款。同时，修订《进出境动植物检疫法》，增加风险分析相关规定。

在法规层面，可以考虑制定《进出口食品安全条例》，对进出口食品安全相关制度措施进一步完善明确。

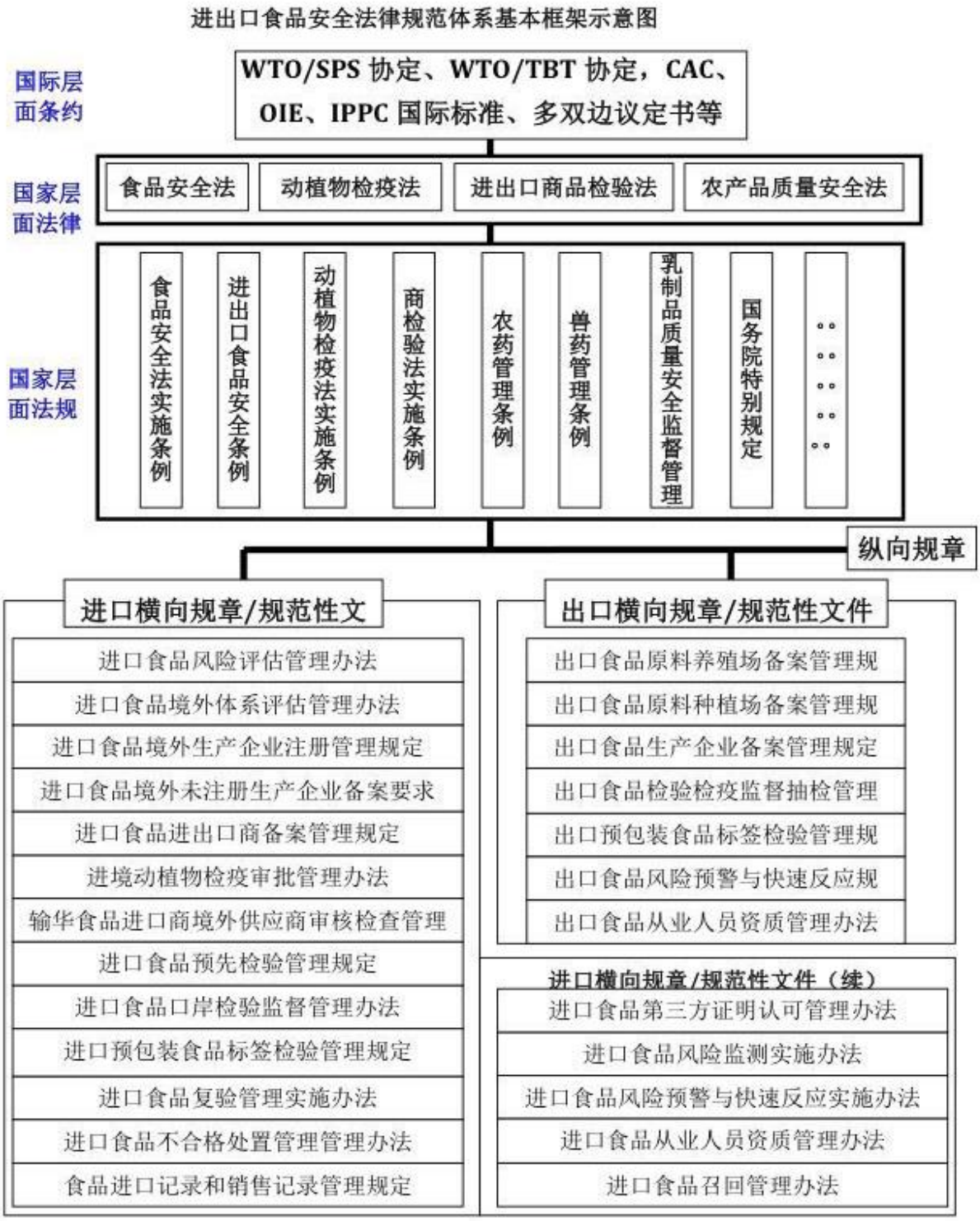
关于部门规章和规范性文件：按照前述“进出口食品安全法律规范体系基本框架”，可加快推进部门规章和规范性文件的废改立工作。对目前尚缺失的文件加紧制定，对于已有的规章和规范性文件根据食安法确定的新监管理念和要求进行修订，对于不适合的予以废除。

7.4.2. 进口食品安全治理体系

中国进口食品安全治理制度体系是以《中华人民共和国食品安全法》为基本依据，以“预防在先、风险管理、全程管控、国际共治”为基本原则，以科学配置各相关方责任为出发点，以坚决守住进口食品安全底线为最终目标。

（1）进口前环节

输华食品国家或地区食品安全管理体系审查制度。此项制度由《食品安全法》确立，是向输华食品的国家或地区政府传导食品安全责任、保障输华食品安全的根本性、起点性制度，也是国际通行做法。对首次输华或申请解除禁令的食品，由拟输华食品的国家或地区主管部门向国家质检总局提出产品准入或解除禁令的书面申请，并提交风险评估所需相关信息。由国家质检总局组织专家对拟输华食品的国家或地区食品安全管理体系及其食品安全状况进行风险评估，确定该管理体系是否保障输华食品安全符合中国相关法律法规及标准要求。如风险评估结果认为风险可控，则与拟输华食品的国家或地区主管部门进行磋商，确定输华食品的检验检疫要求，签署双边检验检疫



议定书，明确拟输华食品的国家或地区政府和企业对输华食品安全责任。由国家质检总局在官方网站上对外公布输华食品的检验检疫要求或禁止输华食品的解除令。目前，该项制度对部分高风险产品实施。

输华食品生产企业注册管理制度。此项制度由《食品安全法》确立，是同时向输华国家或地区政府及输华食品生产企业传导食品安全责任的基本制度。由输华食品国

家或地区主管部门向国家质检总局（认监委）推荐其输华食品生产企业进行输华注册申请，并提交相关材料。国家质检总局（认监委）组织专家对申请注册的输华食品生产企业是否符合注册条件进行审查，可根据需要进行现场审查。符合注册条件的，准予注册，并在网站上对外予以公布。此项制度的实施细则已发布并实施，目前在肉类、水产品、乳制品和燕窝四类产品上实施。

输华食品境外出口商备案管理制度。此项制度由《食品安全法》确立，是向输华食品境外出口商或代理商传导食品安全责任的基本制度。由输华食品境外出口商或代理商通过因特网向国家质检总局进行备案，备案信息主要包括：出口商或者代理商名称、所在国家或者地区、地址、联系人姓名、电话、输华食品种类、填表人姓名、电话等信息。由国家质检总局在官方网站上对外公布输华食品境外出口商或代理商名单。

输华食品进口商备案管理制度。此项制度由《食品安全法》确立，是向输华食品进口商或代理商传导食品安全责任的基本制度。由输华食品进口商或代理商通过因特网向所在地检验检疫机构进行备案，备案内容主要包括：进口商或代理商名称、地址、联系人姓名、电话、经营食品种类、填表人姓名、电话以及承诺书等信息。由国家质检总局在官方网站上对外公布输华食品进口商名单。

输华食品随附官方证书制度。此项制度由《进出境动植物检疫法》确立，是输华食品国家或地区对输华食品履行食品安全责任的背书，用以证明该批出口食品在其官方监管体系之下得到有效监管，并符合中国要求。由国家质检总局与输华食品的国家或地区政府主管部门进行磋商，确定官方证明文件（如动物卫生、植物卫生或食品卫生证书）的格式、内容和证书评语。食品对华出口时，由输华食品的国家或地区主管部门对每批输华食品出具官方证明文件，并由备案的输华食品境外出口商或代理商对每批输华食品随附该官方证书。目前，该制度已经对除深加工预包装食品以外的输华食品实施。

输华食品进口商对境外食品生产企业审核制度。此项制度由《食品安全法》确立，是向输华食品进口商或代理商传导食品安全责任的基本制度。由输华食品进口商或代理商进口商对向其供货的境外出口商、生产企业进行审核。审核内容包括境外生产企业及出口商制定和执行食品安全风险预防及控制计划情况、履行中国食品安全法律法规和标准情况，以及预包装食品标签和说明书与中国食品安全法律法规和标准的符合性情况，审核结果应向出入境检验检疫机构报告。对于审核不合格的，不得进口。

进境动植物源性食品检疫审批制度。此项制度由《进出境动植物检疫法》确立，是保障每批次输华食品符合动植物检疫要求的制度。由输华食品进口商或代理人在签署贸易合同前向检验检疫机构申请检疫审批，并提交规定的材料。检验检疫机构对提交材料进行初审，国家质检总局进行终审。符合规定要求的，国家质检总局签发《进

境动植物检疫许可证》。目前实施检疫审批的食品包括：肉类、蛋类、肠衣、水产品、乳制品、大米、杂粮杂豆等。

输华食品预先检验检疫制度。此项制度由《进出境动植物检疫法》、《进出口商品检验法》确立，是顺应贸易全球化、便利化要求的制度安排。由输华食品国家或地区主管部门提出申请，由国家质检总局与其就输华食品预先检验安排达成一致，并签署议定书，明确输华国家或地区主管部门应履行的责任。输华食品起运前，由输华食品进口商或代理商向检验检疫机构提出对该批货物实施预先检验检验的申请。由检验检疫机构或符合条件的第三方机构按照规定要求实施预先检验检疫，并给与便利通关措施。

输华食品优良进口商认定制度。此项制度是鼓励进口商加强自检自控、履行食品安全责任的自愿性措施。由质检总局制定优良食品进口商认定条件，包括产品产地监管机构情况、生产商采取安全控制措施情况、进口商对出口商的审核监管情况、相关进口历史记录、进口商的保证措施等，以及进入及退出机制，并对优良进口商给予通关便利化。

（2）进口中环节

输华食品检验检疫申报制度。此项制度由《进出境动植物检疫法》、《进出口商品检验法》确立，是检验检疫机构对输华食品进行监管的基本保障。由输华食品进口商或者其代理商向报关地检验检疫机构申报检验检疫（简称“报检”），并按规定提交相关材料，主要包括合同、发票、装箱单、提单、按规定需要提交或随附的合格证明，如官方卫生证书、进境动植物检疫许可证、自我合格声明等。由报关地检验检疫机构对所提供材料进行审核，符合规定要求的，受理报检，签发货物通关证明。

输华食品进口商随附合格证明材料制度。此项制度由《食品安全法》确立，是输华食品进口商或代理商履行食品安全主体责任的制度。对风险较高或有其他特殊要求的进口食品，由国家质检总局制定输华食品进口商提交自我合格申明有关规定。在货物抵达口岸报检时，由输华食品进口商或代理人向报关地检验检疫机构提交该批产品随附的合格证明草料，如自检报告、合格声明等等。目前，此制度主要在乳制品、食用植物油上实施。

输华食品口岸检验检疫监管制度。此项制度由《食品安全法》及《进出口商品检验法》确立，是输华食品进口环节监管的核心制度，是履行官方监管责任、督促企业落实食品安全主体责任的重要制度。由国家质检总局对进口食品统一进行风险评估，并根据评估结果制定进口食品口岸检验检疫监督年度抽检计划，实施风险分级分类基础上的合格评定。对低风险产品，采取证单审核、现场查验、低比例抽样检测等措施；

对于对中风险产品，采取取证单审核、现场查验、中等比例抽样检测等措施；对高风险产品，采取取证单审核、现场查验、高比例抽样实验室检测、进口商自我合格证明等措施进行合格评定。各地检验检疫机构按照进口食品口岸检验检疫监督抽检年度计划实施监管，经合格评定符合要求的，准予进口。常规监管中不合格的，可实施强化监管，即对境外该企业或国家（地区）输华的该种食品的该项目提高抽样检测比例，经合格评定符合要求的，准予进口。强化监管中再次发现该项目不符合规定要求的，实施扣留检验，由进口商批批提供该项目自我合格检测报告，检验检疫机构进行合格评定。在合格评定结果出来前，食品不得通关。

输华食品安全风险监测制度。此项制度由《食品安全法》确立，是监测并发现输华食品中非国标项目安全风险的重要制度。由国家质检总局组织专家制定进口食品非国家标准项目的安全风险监测年度计划，包括监测产品、项目、抽样数量等，由检验检疫机构实验室对监测项目进行监测。对于发现的问题，由国家质检总局或检验检疫机构及时采取措施，并通报国务院相关部门或地方政府。此项制度已实施多年。

输华食品检验检疫风险预警及快速反应制度。此项制度由《食品安全法》确立，是国际通行的“预防、干预、反应”原则在进出口食品安全监管中的应用。由国家质检总局组织专家对境内外食品安全信息进行收集、整理，并进行检验检疫风险评估。对存在检验检疫风险或潜在风险的，及时发布风险警示通报或通告，采取快速反应措施，通报有关部门和输华食品的国家或地区主管部门。由检验检疫机构按照风险预警通报或通告的要求执行。

输华食品入境检疫指定口岸制度。此项制度由《进出境动植物检疫法》确立，是保障动植物检疫和食品安全的措施，可以有效地消除或降低动植物检疫和食品安全风险。由国家质检总局制定高风险输华食品检疫指定口岸监督管理要求，由地方政府按照规定向国家质检总局提出申请，国家质检总局批准。批准成为进口食品指定口岸的，准予进口特定食品。

输华食品合格第三方检验认证机构认定制度。此项制度由《进出口商品检验法》确立，在《食品安全法》第八十七条提及，是引入政府之外相关方形成共同治理格局的一项制度。通过在进口食品产地管理体系检查、生产企业检查、产品预先检验、口岸查验等环节引入第三方检验认证机构，采信第三方检验认证结果，并按市场机制运作，充分利用社会资源，节约监管成本，提高监管覆盖面。

（3）进口后监管

输华食品国家或地区及生产企业食品安全管理体系回顾性检查制度。此项制度由《食品安全法》确立，是从源头上保证输华食品持续性符合中国食品安全法规标准要

求的基本制度。由国家质检总局组织专家对已获准入的输华食品国家或地区以及已获注册的食品生产企业的食品安全控制体系进行定期或不定期回顾性检查，检查已获准入输华食品国家或地区官方食品安全控制体系是否持续符合规定要求的情况，检查输华食品境外生产企业执行中国食品安全法律法规和标准情况，进口商或代理人对境外出口商和生产企业审核情况等。对不符合要求的，由国家质检总局提出整改要求，由输华食品国家或地区及生产企业进行整改，并将整改情况报国家质检总局组织专家进行评估。评估结果仍不符合规定要求的，取消其准入或注册/备案资格，其产品不得入境。

输华食品进出口商和生产企业不良记录制度。此项制度由《食品安全法》确立，是敦促企业守法生产经营并充分发挥社会监督作用的基本制度。由国家出入境检验检疫部门对进出口食品的进口商、出口商和出口食品生产企业实施信用管理，对其生产经营活动建立信用记录，并依法向社会公布。同时依法对有不良记录企业的惩罚性措施，对优良企业实施通关便利等奖励性措施。此项制度的实施细则已发布并实施。

输华食品进口商或代理商约谈制度。此项制度由《食品安全法》确立，是敦促进口食品的进口商或代理人履行主体责任的基本制度。由国家质检总局或检验检疫机构对输华食品发生重大食品安全事故、存在严重违法违规行为、存在重大风险隐患的进口商或代理商的法人代表或负责人进行约谈，通报违法违规事实及其行为的严重性、调查发生违法违规行为原因、告知整改的内容和期限，督促其履行食品安全主体责任。由进口商或代理人按照要求进行全面整改，并书面报告检验检疫机构。目前该制度已在进口乳制品、食用食物油上实施。

输华食品进口和销售记录制度。此项制度由《食品安全法》确立，是向输华食品进口商或代理商传导食品安全责任的基本制度，对于发生食品安全问题时，进行快速、准确、有效处理控制风险极为重要。由进口商、或代理人在获得《入境货物检验检疫证明》后，登陆质检总局官方网站，及时填写每一批次进口食品的进口和销售记录。未按规定填写进口和销售记录的，按照《食品安全法》有关规定进行处罚。此项制度的实施细则已出台并实施。

输华食品召回制度。此项制度由《食品安全法》确立，是输华食品进口商或代理商履行法定责任的基本制度。输华食品入境后出现或发现问题的，由输华食品进口商或代理商根据风险实际情况主动对其进口全部产品或该批次产品主动召回，并报告检验检疫机构。进口商或代理商不主动实施召回的，由国家质检总局或检验检疫机构发布召回通告，责令输华食品进口商或代理商召回。

7.4.3. 出口食品安全治理体系

立足中国食品出口行业现状和发展趋势，以提高出口食品发展质量和效益为中心，构建适合国情、面向全球的出口食品质量安全治理体系，激发中国出口食品行业发展活力，协调和引领全社会各负其责，共同参与质量安全治理，推动出口食品质量安全水平迈上新的台阶，引领国内食品质量安全水平整体提升。

（1）落实企业责任

落实企业责任是出口食品安全治理体系的核心，也是实现政府职能转变，顺应行业发展，激发企业质量提升主观能动性的主要制度。政府部门将过去的生产经营“门槛”转变为质量提升“扶梯”，主要是企业根据生产、经营实际，建立质量安全管理体系和相关措施，实现管理和产品质量水平提升。政府部门监督企业落实责任，保障体系持续有效运行。

原料种植养殖环节：出口食品原料种植养殖场备案制度。目的是规范出口食品原料种植养殖场的行为，鼓励出口食品相关企业将出口食品的质量安全管理工作向种植养殖源头延伸，从源头上把好质量关，也有利于出入境检验检疫部门掌握出口食品原料生产管理状况。备案主体承担相应出口食品原料质量安全主体责任，出口食品生产加工企业、种植场、养殖场、农民专业合作经济组织等具有独立法人资格的组织均可作为备案主体，在种植养殖场所在地出入境检验检疫部门办理告知性备案手续，主动申报种植养殖场基本情况以及质量安全管理措施，其中包括种植场的土壤和灌溉用水等质量安全承诺、各项质量安全管理制度、常用农业投入品清单等。种植养殖场所在地检验检疫部门按照相关法律法规以及规范性文件，对备案种植养殖场管理情况以及产品质量安全情况实施监管。出口食品种植养殖场的备案实施目录管理。此项制度自2005年开始实施，目前实施备案管理的产品包括：水产品、肉类、蛋与蛋制品、蜂产品、蔬菜（含食用菌）、大米、茶叶、生乳等。

生产加工环节：出口食品生产企业备案制度。是落实出口食品生产企业主体责任的基本制度。申请备案企业应当建立和实施以危害分析和预防控制措施为核心的食品安全卫生控制体系，并保证体系有效运行，确保出口食品生产、加工、储存过程持续符合中国以及进口国家或地区关于食品质量安全方面的法律法规、标准以及规范性文件等要求。申请备案时，出口食品生产企业应向出入境检验检疫部门提交备案申请和备案相关证明材料，出入境检验检疫部门经文件审查和现场审查合格后，予以备案。

出口食品生产企业质量安全员制度。出口食品生产经营企业作为产品质量安全第一责任人，通过规范生产经营管理，保障食品安全最基本的要求。出口食品生产企业

应当和国内食品生产企业一样，设立专门从事食品安全管理的岗位，并配备熟悉食品安全相关法律法规、规章、国家标准、工艺流程等专业知识的食品安全员。

后续管理环节：出口食品质量安全追溯制度。出口食品生产经营企业应建立食品安全追溯体系，客观、有效、真实地记录和保存出口食品质量安全信息，实现食品质量安全顺向可追踪、逆向可溯源、风险可管控，发生质量安全问题时产品可召回、原因可查清、责任可追究。记录信息包括原辅料、食品添加剂、食品包装材料来源信息、进货查验/验收信息；生产过程质量安全控制信息，如原辅材料入库、贮存、出库、生产使用信息，生产过程相关信息，生产过程检验相关信息；出厂检验信息、产品流向信息等。

出口食品质量安全应急处置制度。企业要主动通过快速、高效、科学、有序处置，最大限度地控制、减轻和消除出口食品安全问题，维护正常的出口贸易秩序。企业应在出口食品质量安全突发事件或非传统食品质量安全事件发生后，立即开展应急处置工作，包括组织调查、确认、评估和控制等。经处置和风险评估，确认突发事件隐患或相关危险因素消除后，可终止应急处置。出入境检验检疫部门按照质检总局有关规定开展应急处置工作。

出口食品企业诚信经营制度。敦促企业守法生产经营、诚实守信并充分发挥社会共治作用的基本制度。出口食品相关企业应当主动贯彻落实中国及进口国家或地区的质量安全要求，自觉履行质量安全管理相关程序和责任，准确、客观、及时的向监管部门提供相应的生产经营情况。检验检疫机构建立出口食品生产企业诚信档案，按照“守信便利，失信惩戒”的原则实施信用管理，引导企业按照法律法规要求诚信经营。

（2）提升监管效能

集中体现了政府监管职能，要求出口食品质量安全治理相关部门，对照质量安全治理要求和企业质量管理措施，通过过程监管、抽样检验、风险管理等手段，验证企业质量管理主体责任落实以及诚信经营情况。

出口食品安全风险监测制度是监测出口食品质量安全风险、获取出口食品质量安全信息的重要制度。出口食品风险监测计划由质检总局组织专家在风险评估的基础上研究制定，并组织实施。对于风险监测中发现的食品安全问题，由质检总局或出入境检验检疫部门采取相应处理措施，并通报国务院相关部门或地方政府。

出口食品安全抽样检验制度是验证出口食品质量安全主体责任落实情况的重要制度，是出入境检验检疫部门按照出口食品抽样检验计划，对出口食品实施抽样、检验、处理、报告等的行政管理行为，也是出口食品合格评定的方式之一。每年由质检总局组织专家，在风险评估的基础上，确定抽检比率和重点检测项目。各直属局根据本辖

区出口食品特点，可以制定地方抽样检验计划，并报质检总局。对于在抽样检验中发现的问题，由质检总局或地方出入境检验检疫机构及时采取处理措施，并通报国务院相关部门或地方政府。

出口食品质量安全风险预警制度是“预防、干预、反应”的食品安全风险防范原则在出口食品安全监管中的具体应用。该制度由五大环节组成：一是信息收集，由质检总局建立全国统一的食品安全信息收集网络系统，组织收集整理与出口食品检验检疫有关的风险预警信息；二是风险分析，质检总局成立风险分析专家委员会，开展风险分析，提出风险评估结论和拟采取风险管理措施的依据和建议；三是风险预警，出口食品可能存在安全隐患的，质检总局发布出口食品安全风险预警通报，并采取有条件地限制出口，禁止出口，启动出口食品安全应急处置预案等控制措施；四是预警实施，由出入境检验检疫部门按照质检总局发布的风险预警要求，对相关出口食品实施控制措施；五是预警解除。出口食品安全风险已不存在或者已降低到可接受的程度时，质检总局解除风险预警及控制措施。出入境检验检疫部门按照质检总局发布的风险预警解除信息要求，实施严格程度较低的风险控制措施或常规监管。

（3）发挥示范效应

通过搭建出口食品质量区域化综合管理平台，将一定区域范围内的各相关主体充分调动起来，围绕出口食品生产、加工、出口等各环节，规范农资、环境、检验、贸易等各配套行业，实施出口食品质量安全提升综合治理。其中，出口食品质量安全区域化管理制度是以开展出口食品质量安全示范区建设为核心，按照“政府主导、部门联动、龙头带动、全民行动”的原则，促进区域质量安全水平提升、助力食品产业升级、主动服务农业供给侧结构性改革的重要制度。国家级出口食品质量安全示范区由地方人民政府负责建设和管理，各直属局负责申报受理、初审、推荐及监督管理工作，质检总局负责考核、批准和公布，并对获证示范区的持续符合性进行抽查验证。以出口示范区建设为基础，从质量基础、创新能力、最严标准、品牌效应和社会信誉等五个方面推选出口食品“同线同质同标”示范企业，带动国内销售食品质量提升。

7.4.4. 小结

我国已进入第十三个五年计划，在国家的“十三五规划”中特别提出要实施食品安全战略，加强食品进口监管。在这一纲要指引下，我国经过多年的积累与探索，进出口食品安全监管已逐步形成以风险评估为基础的，符合国际惯例的进出口食品安全治理体系。随着机构改革的不断深化，进出口食品安全治理体系也将不断完善与升华，融入大市场，与国内食品安全形成一个有机的整体，以推动进出口食品贸易的不断发展，把好国门，让人民群众买得放心、用得放心、吃得放心。

7.5. 新食品原料

孙娟娟

就中国“新食品”的立法规制而言，“新食品”这一概念先后经历了“新食品资源”、“新资源食品”和“新食品原料”的转变，而规制的制度总的来说就是先行安全评估，再行行政审批，而后可进行生产和使用。①

7.5.1. 从“新资源”、到“新食品”再到“新原料”的立法演变

中国是较早开展这一类规制的国家之一，其起源于 1983 年制定的《中华人民共和国食品卫生法（试行）》。② 根据该法律第 22 条的规定，利用新资源生产的食品、食品添加剂的新品种， 生产经营企业在投入生产前，必须提出该产品卫生评价和营养价所需的资料。利用新的原材料生产的食品容器、包装材料和食品用工具、设备的新品种，生产经营企业在投入生产前，必须提出该产品卫生评价所需的资料。上述新品种在投入生产前还需提供样品，并按照规定的食品卫生标准审批程序报请审批。对此，需要指出的是，在以“新资源/材料”为着眼点时，其涉及的产品并不仅仅只是食品本身，还包括用于食品的食品添加剂和与食品接触的相关产品，如容器和包装材料等。

1987 年，为了具体落实上述法律规定，原卫生部于 8 月 18 日发布了《食品新资源卫生管理办法》，其规定“食品新资源”是指我国传统上不作或很少作食用的和只在个别地区有食用习惯的、拟利用其生产食品（包括食品原料）、食品添加剂的物品以及用于生产食品容器、包装材料、食品用工具、设备的新的原材料。从这一定义来看，当时立法所考虑的“新”主要还是着眼于食用习惯，毕竟当时中国对于食品新技术的研究还比较有限。而且，在食品进出口贸易有限的情况下，食用习惯的考量也是基于中国境内食品流通所带来的地方性食品资源在全国范围内的推广。

1990 年，作为主管部门的卫生部针对新资源食品的卫生管理作出规定，进而取代了上述针对新食品资源的卫生管理。随着定义从“食品新资源”到“新资源食品”的定义转变，一方面明确了食品新资源本身的定义，包括通过“新研制”、“新发现”和“新引进”三个方式发现的物品和仅在个别地区有食用习惯的诸如地区食品或者民族食品等。值得一提的是，“新研制”和“新引进”的规定可以看出当时的“新食品”立法已经将源于技术发展所产生的技术食品和由进口所引入而又在本国没有消费习惯的异域食品纳入了管辖范围。另一方面，在“新食品资源”的基础上进一步定义了

① 王永芳：《我国新资源食品管理现状与分析》，载《中国卫生监督杂志》2011 年第 1 期，第 21 页。

② 孙春伟、赵桂华：《从新资源食品到新食品原料的制度变迁与应对》，载《食品工业科技》2014 年第 1 期，第 17 页。

“新资源食品”，其包括食品原料和成品两个类别。在规制方面，除了原有对于新资源食品的生产审批和监督管理规定，该规章进一步对新资源食品的标识作出了规定，要求试生产的新资源食品在广告宣传和包装上必须在显著的位置上标明“新资源食品”字样及新资源食品试生产批准文号，对新资源食品，禁止以任何形式宣传或暗示疗效。此外，卫生部进一步就《资源食品审批工作程序》作出规定，包括初审、试生产审批、试生产转正式生产的审批资料和相应程序。

2002 年，作为非常重要的一个插曲，卫生部于当年 7 月 1 日起施行《转基因食品卫生管理办法》。根据该规章，转基因食品被视为一类新资源食品，须经卫生部审查批准后方可生产或者进口，否则，得不用作食品或食品原料。对此，转基因食品是指用基因工程技术改变基因组构成的动物、植物和微生物生产的食品和食品添加剂，包括：(1)转基因动植物、微生物产品；(2)转基因动植物、微生物直接加工品；(3)以转基因动植物、微生物或者其直接加工品为原料生产的食品和食品添加剂。这一规章的出台意味着卫生部也介入了转基因食品的管理，尤其是对转基因食品的境外生产商和进口商而言，向中国市场输入转基因食品，如转基因大豆，不仅需要农业部相应的安全性评估还需要申请卫生部的审批以将该产品例如核准的食品名单之列。因此，该规章的出台和实施被认为是中国政府部门对转基因食品进口加强管理的部分措施。① 然而，该法律在 2007 年被废除。

2007 年，当时的卫生部根据 1995 年正式施行的《食品卫生法》重新制定了《新资源食品管理办法》，其特点在于：第一，该法律对于新资源食品的定义进行了重置，并且其范围排除了转基因食品和食品添加剂。就转基因食品而言，该规章规定应依照国家有关法规执行，这里具体是指由国务院制定的《农业转基因生物安全管理条例》及由农业部进一步制定的《农业转基因生物安全评价管理办法》、《农业转基因生物标识管理办法》、《农业转基因生物进口安全管理办法》等一系列规章。第二，《新资源食品管理办法》不再仅仅着眼于原本的卫生管理，同时也从安全的角度强调对人体不得产生任何急性、亚急性、慢性或其他潜在性健康危害。对此，针对新资源食品的审议，该规章进一步明确了建立新资源食品安全性评价制度，并采用风险评估和实质性等同原则。第三，对于生产销售新资源食品，食品生产经营企业有义务确保该食品的食用安全性，即不得用未经卫生部批准并公布作为新资源的食品作为食品或者食品原料生产经营和使用。此外，除了生产经营企业所共同具有的确保标识信息符合法律法规的要求义务外，生产新资源食品或者使用新资源食品生产其它食品的企业应当建立新资源食品食用安全信息收集报告制度，每年向当地卫生行政部门报告新资源食

① 《转基因食品进口药经卫生部审批》，载《饲料广角》2002 年第 10 期，第 5 页。

品食用安全信息。发现新资源食品存在食用安全问题，应当及时报告当地卫生行政部门。相应的，监管部门有权检查上述的信息收集报告情况，对于食品安全信息隐瞒不报的，可以予以通报批评。在此，需要指出的是，随着 2007 年这一规章的制定，针对新资源食品的审批模式发生了改变，即从原来单个产品审批发证变为以名单形式向社会进行公告。① 第四，实质性等同原则的确认意味着可以直接以名单的方式向社会公告具有实质等同性的新资源食品而不必再行申请。② 根据该规章的规定，实质等同是指如果某个新资源食品与传统食品或食品原料或已批准的新资源食品在种属、来源、生物学特征、主要成分、食用部位、使用量、适用范围和应用人群等方面比较大体相同，所采用工艺和质量标准基本一致，可视为他们是同等安全的，具有实质等同性。然而，目前对于这一原则的应用依旧缺乏可操作程序，如针对新食品原料的公告往往信息简单，因此很难成为判断等同的决定依据。实践中的做法是企业进行实质等同申报且自行核实其食品与公告中的新资源食品是否等同。而当企业无从判断或不能保证这一等同性时，或对产品安全有疑问，可以申请主管部门协助审核。③

作为相对成熟的一部立法，《新资源食品管理办法》取消了原有的试生产制度，基本确立了针对新资源食品的安全性评估、许可、生产经营义务、监督管理以及违法处罚的立法框架。作为配套的措施，原卫生部还进一步制定了《新资源食品安全性评价规程》和《新资源食品卫生许可申报与受理规定》。鉴于这一规范性文件与2013年颁布的同名文件在内容上具有继承性，因而会在后文作进一步介绍和说明。

7.5.2. 针对“新食品原料”的现有规制

2009 年施行的《食品安全法》取代了《食品卫生法》，成为了食品安全规制领域内的基本法。根据该法律第 44 条的规定：申请利用新的食品原料从事食品生产或者从事食品添加剂新品种、食品相关产品新品种生产活动的单位或者个人，应当向国务院卫生行政部门提交相关产品的安全性评估材料。国务院卫生行政部门应当自收到申请之日起六十日内组织对相关产品的安全性评估材料进行审查；对符合食品安全要求的，依法决定准予许可并予以公布；对不符合食品安全要求的，决定不予许可并书面说明理由。为了与该基本法相衔接，作为主管部门的原卫生部于 2013 年 2 月 5 日通过了《新食品原料安全性审查管理办法》，并已于2013年10月1日起施行，同时，原2007

① 王永芳：《我国新资源食品管理现状与分析》，载《中国卫生监督杂志》2011年第1期，第20-21页。

② 王永芳：《我国新资源食品管理现状与分析》，载《中国卫生监督杂志》2011 年第 1 期，第 21 页。

③ 杨月欣：《国内外新资源食品实质等同的判断及依据》，载《中国卫生监督杂志》第 2011 年第 1 期，第 18-19 页。

年施行的《新资源食品管理办法》废止。就现行有效的《新食品原料安全性审查管理办法》而言，其针对“新食品原料”的规定有以下几个方面的更新。

第一，“新资源食品”的概念转变为了“新食品原料”，后者是指在我国无传统食用习惯的以下物品，包括：（1）动物、植物和微生物；（2）从动物、植物和微生物中分离的成分；（3）原有结构发生改变的食品成分；（4）其他新研制的食品原料。比较而言，“新食品原料”的概念范围首先涵盖了前者，即根据该规章的规定，新资源原料的食品形式既包括食品原料也包括食品成品。其次，此次的概念规定还增加了更具有概括性的规定，即其他新研制的食品原料，为新食品原料的发展扩展了空间。① 再次，此次规章首次明确了“传统食用习惯”的定义，其是指某种食品在省辖区域有 30 年以上作为定型或者非定型包装食品生产经营的历史，并且未载入《中国人民共和国药典》。最后，该规章所规范的“新食品原料”范围不仅不包括转基因食品，同时也排除了食品添加剂新品种和保健食品。在此，值得指出的一点是，中国“新食品”中所指的没有消费习惯的传统食品不仅包括通过进口引进的异域食品，同时也包括本地在省级层面没有消费习惯的地方性传统食品，后者的涵盖有利于开发本国内的地区食品和民族食品。

第二，除了保留原有安全性评价制度中针对申请材料的审查和对获得许可的新资源食品的跟踪评议，此次的《新食品原料安全性审查管理办法》进一步增加了两个重要的审评环节和内容。其一，作为主管部门，国家卫生计生委不仅需要组织专家对受理后用以证实新食品原料安全性评估材料进行审查，并且需要在受理申请后向社会公开征求意见。随着对食品安全工作的认识深入，监管部门也日渐意识到确保食品安全的首要责任在于食品生产经营者，但同样也离不开社会的参与，包括行业组织的自治、媒体的监督、利益相关者及社会公众的参与。因此，越来越多保障公众参与的制度被引入到食品安全监管的工作中，包括该规章所要求的公众征求意见环节。值得一提的是，《食品安全法》的修订进一步通过社会共治原则和风险交流制度为公众参与提供了法律基础。其二，除了原有对申请资料的审核，《新食品原料安全性审查管理办法》进一步规定了可以开展现场核查的要求，即审查过程中需要对生产工艺进行现场核查的，可以组织专家对新食品原料研制及生产现场进行核查，并出具现场核查意见，专家对出具的现场核查意见承担责任。省级卫生监督机构应当予以配合。但是，需要注意的是，参加现场核查的专家不参与该产品安全性评估材料的审查表决。

第三，该基于安全性评估的审评而言，第一次区分了国内申请和进口申请的差别。在这个方面，首先是包括从事新食品原料生产、使用或者进口的单位或者个人都应提

① 孙春伟、赵桂华：《从新资源食品到新食品原料的制度变迁与应对》，载《食品工业科技》2014 年第 1 期，第 17 页。

交的申请材料，包括：（1）申请表；（2）新食品原料研制报告；（3）安全性评估报告；（4）生产工艺；（5）执行的相关标准（包括安全要求、质量规格、检验方法等）；（6）标签及说明书；（7）国内外研究利用情况和相关安全性评估资料；（8）有助于评审的其他资料。除此之外，还需要提交未启封的产品样品 1 件或者原料 30 克。其次，在前述基础之上，申请进口新食品原料的，还应当提交（1）出口国（地区）相关部门或者机构出具的允许该产品在本国（地区）生产或者销售的证明材料和（2）生产企业所在国（地区）有关机构或者组织出具的对生产企业审查或者认证的证明材料。考虑到申请材料需要通过公开的方式向社会征求意见，为此，出于保障申请人权利的目的，其可以在申请中就所提交材料的保密性作出说明，即注明其中不涉及商业秘密，可以向社会公开的内容。就基于安全性的审查而言，程序性的内容主要是指新食品原料的申报与受理。为了规范这一工作，卫生部进一步根据《新食品原料安全性审查管理办法》制定了《新食品原料申报与受理规定》，进一步明确申报新食品原料安全性评估时所需要提交材料的要求和对审核与受理提出的行政程序要求。对于审查，根据《新食品原料安全性审查规程》的规定，其包括技术审查和行政审查两个方面。对于第一个方面的技术审查，是指由来源于食品、营养、医学、药学等专业的专家通过组建专家评审委员会对申报的新食品原料进行卫生学、毒理学等方面的评审，有必要时可以进行现场核查。在此基础上由政府主管部门进行行政审查，即由国家卫生计生委根据上述的技术评审结论作出相应的行政许可的决定。在这个方面，除了规程具体的要求外，颁布于 2003 年的《中华人民共和国行政许可法》也对行政许可涉及的行政程序作出了规定，对于行政机关及其工作人员违反行政许可法的要求，如对符合法定条件的行政许可申请不予受理，或在受理、审查、决定行政许可过程中，未向申请人履行法定告知义务的，可以追求其行政法律责任。

7.5.3．小结：新食品与普通食品的异同

将新食品从普通食品中区别开始，其主要原因是普通食品通过食用的历史经验或先前的科学评估已经证实了该食用物品的安全性，为了确保由于新发现、新研制或新进口而又没有食用习惯的食品的安全性，针对所谓的“新食品”进行政府规制。通过对中国监管“新食品”的历史回顾和现状分析，不难看出其规制该类食品的制度日趋完善，包括对于核心概念的定义和范围的和监督管理制度的完善。

第一，对于核心概念，中国对于所谓“新食品”的认识就定义而言，依次从“资源”的定位发展到了“食品”的定位，最终选择落脚于“原料”。这里的一个实践经验是：最初根据《新食品资源卫生管理办法》获得审批的都是终产品，而随着保健食品的兴起和规制的规范化，针对新资源食品的审批逐渐从产品审批过渡到原料审批，

并通过名单公告的方式避免了含基于产品审批的重复性。① 随着定义的完善，尤其是2013 年的《新食品原料安全性审查管理办法》最终定位于“原料”且通过概括性条款为通过新技术研发而来的原料应用提供了法律基础。换而言之，只要新原料获得许可，以其生产的食品不再被视为新食品，即无须对其进行再许可。但需要注意的是，相比于以新食品形式通过的审批，针对新原料的审批会对其在使用量上作出更为严格的要求，而这需要后续的监管确保安全使用新食品原料。相对于定义，通过这一立法所要规范的范围却越来越窄。一开始，1987 年《食品新资源卫生管理办法》中通过“食品新资源及新材料”纳入食品之外的食品接触相关产品的监管，而到 2007 年的《新资源食品管理办法》通过附则的规定排除一度被视为典型的新食品——“转基因食品”的监管以及 2013 年《新食品原料安全性审查管理办法》进一步排除转基因食品、保健食品、食品添加剂新品种的监管。尽管欧盟也通过进一步的立法将“转基因食品”排除在了其“新食品”的监管范围，但其目的是通过更为具体的法规规范“转基因食品”的许可 ② 以及标识和追溯。③ 遗憾的是，在废除 2002 年的《转基因食品卫生管理办法》的立法后，后续再也没有针对转基因食品的单独立法，只是在最新修订后的《食品安全法》中再一次强调了转基因食品的标识规定。相较之下，保健食品和食品添加剂新品种则各自有相应的立法和监管。

第二，无论是对于新资源，新食品还是新食品原料，法律规定的安全审查和许可制度具有一个“动态”的特点。具体来说，首先当申请新食品原料获得许可并予以公告后，其会对使用的范围作出限制性的说明。对此，需要按照新食品原料公告的要求进行生产，保证新食品原料的安全性。其次，当这些获得审批的新资源/食品/原料在使用一段时期后卫生部可以进一步通过公告的方式将它们转变为普通食品，而这意味着后续对于这些新资源、新食品或新食品原料的使用就无需再经过安全评审这一程序。例如，根据《食品卫生法》及《新资源食品卫生管理办法》规定，卫生部于 1998 年下发《关于 1998 年全国保健食品市场整顿工作安排的通知》（卫监法发〔1998〕第 9 号），将食品新资源油菜花粉、玉米花粉、松花粉、向日葵花粉、紫云英花粉、荞麦花粉、芝麻花粉、高粱花粉、魔芋、钝顶螺旋藻、极大螺旋藻、刺梨、玫瑰茄、蚕蛹列为普通食品管理。此外，在对以新资源食品形式申报的审批中，经评估后也存在两种形式的批准，一是属于新资源食品，则按公布的方式告知公众；另一种也会因考虑

① 王永芳：《我国新资源食品管理现状与分析》，载《中国卫生监督杂志》2011 年第 1 期，第 20-21 页。

② Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council on genetically modified food and feed.

③ Regulation (EC) No 1830/2003 of the European Parliament and of the Council concerning the traceability and labeling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC.

我国有一定的食用历史，而按照普通食品进行管理。① 最后，不同于取消安全审查的普通食品化，主管部门卫生部在因为科学发展而对新食品原料安全生产质疑或者证据显示新食品原料的安全性存在问题时，有职责对已公布的新食品原料进行重新审查，确保其安全性。

第三，对于获得审批的新食品原料而言，主管部门卫生部会通过公告告知批准的名单以及以公告、批复、复函形式进一步告知同意作为新食品原料的名单。例如，为了贯彻《新食品原料安全性审查管理办法》，卫生部对 2008 年前以各类方式确认的食品原料名单进行了汇总。此外，就新食品原料的使用范围、使用量或者标识而言，针对实践中存在的问题，主管部门也会通过批复、公告等方式予以确认，这意味着生产商在使用这些食品新原料进行生产时应按照相应的要求予以使用，包括使用范围，标识要求等。

① 张小霞：《我国新资源食品审批现状分析及思考》，载《中国卫生监督杂志》2012 年第 4 期，第 317 页。

7.6. 网络食品：以网络餐饮为例

丁冬*

平台经济是互联网经济时代的核心特征。通过观察各行业新业态的发展历程，可以发现，新业态的发展速度远比法律规则的供给要快。从互联网金融、互联网出行，到网络餐饮服务，都呈现出“业态创新发展在先，规制方案出台在后”的类似特征。具体到食品领域，网络食品安全的法律规制，总体呈现出如下特点：随着对网络食品业态运作模式和业务逻辑的认知逐渐加深，整体立法态势从模糊到清晰；以平台和入网食品经营者为主要切入点，体现出典型的实用主义立法理念。网络空间的虚拟性、消费场景的转变确实在食品安全保障、消费者知情权保障等方面对入网食品经营者和平台提出了新的要求。但客观而论，从食品安全的角度分析，中国网络食品业态的兴起与发展，并未改变食品经营的本质属性和特征，食品的线上经营与线下经营的食品安全要求并不因消费场景变化而发生根本变化。食品安全问题或者风险的解决，也不是单纯地规制线上一端就可以化解，而需要线上线下的协同治理。鉴于此，本文以食品安全的法律规制为切入点，围绕网络餐饮服务市场的发展情况、立法现状和发展趋势，系统勾勒中国网络食品安全法律规制的图谱。

7.6.1. 网络食品监管的立法进展

（1）食品安全法律规制及网络食品监管的总体情况

中国现行食品安全法律规制体系是以《食品安全法》为核心的,其对网络食品业态的规制样经历了从模糊到清晰的过程，并在摸索中逐步深入而展开。这一点从 2009 年版和 2015 年版的《食品安全法》的对比就可以看出。2009 年 6 月 1 日生效实施的《食品安全法》，并未有任何针对网络食品业态的规定。2013 年，国家食品药品监管总局成立，中国食品安全监管体制从分段式监管向相对集中统一监管转变。为适应新的改革要求，再次启动对《食品安全法》的立法修订工作时，才开始把网络食品业态纳入立法考量视野，准备对第三方平台和入网食品经营者进行法律规制。

在国家层面，2015 年 10 月 1 日，新修订的食品安全法正式实施，专门设置了针对第三方平台的食品安全管理义务和法律责任条款。2016 年 10 月 1 日，《网络食品安全违法行为查处办法》实施。2018 年 1 月 1 日，《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》实施。在地方层面，主要通过地方性立法和地方食品安全监管部门制定的规范性文件

---

* 美团点评法务部高级研究员，2011 年起开始专注食品安全法治研究，曾供职于上海市食品药品监管系统和国家食药总局法制司，深度参与现行食品安全法立法工作。

来探索网络食品业态的规制。比如，浙江食药监管局在 2015 年就制定了《浙江省第三方平台网络订餐监督管理规定》。上海、江苏、广东、河南、湖北、陕西等地也陆续通过针对网络餐饮服务、网络销售食品等方面的规范性文件。由此，形成了以《食品安全法》为主轴，部门规章、地方性立法和规范性文件为支撑的网络餐饮服务食品安全法律规制体系。

（2）网络食品规制方案的核心内容

现行规制方案主要从第三方平台、入网食品经营者两个层面规定了各自的法律义务和责任。

第三方平台：根据 2014 年诺贝尔经济学得主 Jean Tirole 对双边市场（two-sided market）的描述，第三方平台符合双边市场的典型特征。根据 Tirole 的分析，平台首先与传统的交易市场有类似的性质：买卖双方的交易聚合（“getting the two sides on board”）。但是平台之所以成为双边市场，关键还在于它能够用平台结构而非单纯的收费量来影响交易量。同时，双边市场具有跨边正网络效应，买家越多，平台对卖家的吸引力越大，反之亦然，可以形成正向循环；具有正外部性，用户越多，平台价值越大。① 2013 年《食品安全法》征求意见稿第一次在网络公开征求意见时，该意见稿第 59 条第 1 款规定网络食品交易第三方平台提供者应当取得食品生产经营许可。由此可知，征求意见稿当时把第三方平台归为食品经营者的范畴。这反映了当时监管部门对平台经济这种新兴业态的整体认知情况。2015 年版《食品安全法》正式实施之时，第三方平台应当取得许可的这一条款最终被删去。这一做法是符合互联网食品交易的基本模式和业务逻辑的，准确地界定了第三方平台主要作为信息中介性质的服务提供者，而非食品实际经营者所应有的法律性质。2017 年，印度食品安全和标准局发布的食品电商运营指南，也持同样观点，认为为食品经营者提供信息展示（listing service）或指引服务（directory service）的电商平台，不属于印度食品安全和标准法规定的食品生产经营者范畴，依法无需取得食品经营许可或登记。② 这说明，各方对第三方平台定性的认识是趋于一致的。

《食品安全法》没有明确界定第三方平台的内涵外延。简单说，包括网络餐饮服务在内的互联网食品的平台交易是一个消费场景从线下到线上转换的过程。《上海市网络餐饮服务食品安全监督管理办法》对何为第三方平台进行了比较准确地界定：

---

① 参见：JC Rochet, J. Tirole: 《Two-sided markets: a progress report》,《Rand Journal of Economics》, 2006, 37(3):645-667.

② 参见：《Guidelines for Operations of E-Commerce Food Business》，载 http://www.fssai.gov.in/dam/jcr:3d0b2d13-c4b9-46ae-a96f-d2787b3bede8/Order_Guidelines_FBOs_03_02_2017.pdf，2018 年 3 月 22 日访问。

“是指在网络食品交易活动中为交易双方或者多方提供网页空间、虚拟经营场所、交易规则、交易撮合、信息发布等服务，供交易双方或者多方独立开展交易活动的信息网络系统的提供者。”这一定义从平台在整个互联网食品交易过程中的角色作用角度，界定了第三方平台主要作为信息服务中介的法律属性。

其中，就第三方平台的法律义务与责任而言，2015 版《食品安全法》第 62 条规定了第三方平台的 4 项法律义务：对入网经营者实名登记、许可证审查、食品安全违法行为制止及报告、严重违法行为平台服务停止。第 131 条则规定了违反上述四项义务所应当承担的行政、民事法律责任。从行政法律责任而言，主要是没收违法所得和行政罚款（5-20 万），如果因未履行义务造成了严重后果的，还将受到责令停业，直至由原发证部门吊销许可证（这里主要指由电信管理局核发的增值电信业务经营许可证）；民事法律责任主要包括两个层面，一是未履行上述义务造成消费者权益损害时应与入网经营者一起承担的连带赔偿责任；二是消费者因合法权益受损，提起赔偿要求，平台如不能提供入网食品经营者的真实名称、地址和有效联系方式，则由平台赔偿消费者的损失，当然，此种情况下如果最终的责任属于入网经营者或食品生产者的，平台在先行赔付后，还可再行使追偿权。

以食品安全法为上位法依据，国家食药总局又先后制定了《网络食品安全违法行为查处办法》和《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》，细化了第三方平台食品安全管理责任的规定。除食品安全法规定的四项义务外，还要求平台在取得《电信增值业务经营许可证》后向食品监管部门备案，建立消费者投诉举报制度，建立专门的食品安全管理机构、设置专门的食品安全管理人员，甚至要求第三方平台应当对入网餐饮服务提供者的经营行为进行抽查和监测。从中可以看出，加重平台责任成为当下立法的一种方向性选择，这是一种实用主义的立法模式。

食品经营者的法律义务与责任：2009 年版《食品安全法》将食品经营区分为食品流通和餐饮服务，从事食品经营活动需要取得食品流通许可证和餐饮服务许可证。2015 年版《食品安全法》将食品流通和餐饮服务合并为食品经营，在许可管理上也合并为食品经营许可证。现行食品安全法对经营者的责任规定的比较系统和详细，核心要点包括必须取得食品经营许可才可以从事食品销售、餐饮服务等经营活动；采购食品和食品原料的进货查验、索证索票义务；食品经营活动的过程控制与规范化等等。

食品经营从线下转到线上，主要是交易空间和支付场景的变化。以餐饮服务为例，整个餐饮服务消费场景中不变的是：餐饮食物的制作全部都由线下的实体店完成，消费者的就餐过程也是在线下完成；变化的是：消费者的消费决策、支付和配送指令是通过线上完成的，也不需要再到实体店就餐，而是由平台或食品经营者配送到指定场所。食品经营互联网化过程中经营活动的变与不变，也同样影响着法律规制方案的设

计走向。《网络食品安全违法行为查处办法》和《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》宣称对网络餐饮服务等网络食品业态的监管坚持“线上线下一致”原则，也说明食品业态的互联网化在本质上并没有改变食品经营活动的运作逻辑。所以从食品安全层面来看，入网食品经营者应当履行的食品安全保障义务与线下的要求是一致的：比如必须获得许可并持证经营、不得超范围经营、采购食品及食品原料必须履行索证索票和进货查验等义务、不得采购和使用不安全的食品和食品原料、确保直接接触入口食品的食品经营人员取得健康证明等。

有差异的是，消费者不再直接去实体店消费，而是存在一个配送的过程，消费者的消费决策也主要依赖于经营者在线上展示的信息。所以互联网食品经营的法律规制又具有一定的特殊性。如果从食品安全“安全”（safety）与“安心”（confidence）两个维度来分析，这种特殊性体现在两个方面：一方面与食品的内在安全密切相关，主要是通过对配送过程的管理化规范来预防食物中毒或出现其他食品安全危害。比如《网络食品安全违法行为查处办法》第 20 条规定，如果网络交易的食品有保鲜、保温、冷藏、冷冻等特殊贮存条件要求的，入网食品生产经营者应当采取能够保证食品安全的贮存、运输措施，或者委托具备相应能力的企业来贮存、配送。《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》则要求加强送餐人员的培训管理，使用无毒无害清洁的餐盒、配送容器盛装食物和配送，并要求送餐人员保持个人卫生，不得直接接触食物等，以确保餐饮食物的安全。上海、浙江等各个地方监管部门还要求平台配送骑手必须取得健康证明。同时，还要求入网餐饮服务提供者不得再委托其他主体进行加工，以最大限度地控制食品安全风险。

另一方面，则与确保消费者的知情权密切相关，也与“安心”密切相关。这个制度设计的逻辑建立在这样的基础上：全面真实地获知有关商品、服务的信息是消费者作出正确消费决策的前提，同时也是消费者对食品安全有信心（安心）的基础。因此，整个的制度设计围绕入网食品经营者的信息公示义务开展。比如，入网食品经营者应当公示所获得的食品经营许可证和营业执照，餐饮服务提供者还需要公示餐饮服务食品安全量化分级信息、所提供菜品的名称和主要原料。上海等地的餐饮服务食品安全监管办法还要求入网餐饮服务提供者同时公示从业人员的健康证明。

对于违反这些规定的经营者的法律责任，也同样分为行政法律责任和民事法律责任。行政法律责任主要体现在违反食品安全法的相关规定，经营者被行政罚款、责令停业、没收违法所得、吊销经营许可证等方面。民事法律责任主要体现在对消费者损害的赔偿，比如明知不符合食品安全标准的食品而继续经营所应当承担的惩罚性赔偿等。除了食品安全法已经明确的食品经营违法行为及法律责任外，互联网食品经营过程中发生的诸如未履行信息公示义务等，在法律责任条款的设定上，国家食药总局的

两个部门规章，均设定了先由食品监管部门责令改正的行政管理措施，只有拒不改正的，才会引发后续的行政处罚行动。这是符合中国行政处罚法对行政违法行为教育与惩罚相结合的基本立法目的的。

7.6.2. 网络餐饮服务监管的具体分析

（1）网络餐饮服务市场发展概况

中国的网络餐饮服务市场发端较早。1999 年，由美国人 Mark Secchia 在上海创办的餐饮外卖公司 Sherpa's（食派士）可以算作中国餐饮服务市场上最早的一家外卖平台。彼时，正在中欧国际商学院读书的 Secchia 发现，在上海的外籍人士外出就餐存在语言等方面的不少障碍，由此萌生了创办外卖公司的想法。食派士主要定位于高端市场，服务于在中国工作生活的外籍人士。食派士所有送餐员都是由其直接雇佣，并接受其直接培训。① 从最开始的电话订餐，到现在网站与 APP 订餐的 O2O 模式，历时十几年发展，食派士仍然在中国网络餐饮市场占据一席之地。

此后，中国网络食品业态风口进入团购时代，在资本撬动下，2010 年以来大量团购网站先后涌现，并进入“千团大战”的白热化竞争阶段。相比之下，此时的网络餐饮服务市场总体比较沉寂。2009 年饿了么上线，2010 年到家美食会上线，2012 年零号线上线，2013 年美团外卖上线，2013 年阿里发力组建淘点点（口碑外卖），2014 年百度外卖上线。随着网络餐饮服务市场玩家的逐步入场，从 2015 年左右开始，中国的网络餐饮服务市场开始进入相对稳定的发展阶段。整体竞争格局呈现出互联网经济发展的典型特点：“出现行业风口——资本与各路玩家纷纷介入——激烈竞争发生玩家出局和并购现象——业务模式和行业发展格局趋于稳定，竞争由分散化竞争向业内主要玩家间的竞争转变”。2017 年，百度外卖与饿了么合并，外卖市场形成美团外卖与饿了么外卖两强并立的格局。据 Trustdata 发布的《2017 年中国移动互联网行业发展分析报告》显示，2017 年网络餐饮服务行业市场规模持续增长，交易额近两千亿人民币，线下餐饮商户“触网”经营的规模也在持续扩大。②

（2）网络餐饮服务市场发展的积极效应与面临的挑战

中国网络餐饮服务市场的快速发展，为市场的各方参与者带来了切实的影响：一是消费者的生活方式和消费模式发生深刻改变，日常生活的便利化程度不断提升；二

① 参见李冰：《从开拓者到领军者 外卖市场的隐形冠军“食派士”》，载《中国民族报》2017 年 7 月 18 日第 9 版。

② 参见 Trustdata：《2017 年中国移动互联网行业发展分析报告》，2018 年 1 月。尽管不同的研究报告对 2017 年网络餐饮服务的市场规模和交易额有差异化的判断，但是 2000 亿左右的规模是一个大家普遍认可的大体数据。

是居家养老、暑期托幼等特殊生活场景的就餐难题，医生护士、住院病人及家属等特殊群体的就餐难题得以有效缓解；三是餐饮商户的经营水平、规模和质量得以提升，平台为餐饮商户的物流服务等中介服务，使得商户的服务时间、服务半径和服务效率大大提升；四是外卖骑手获得了更多的就业岗位和改善收入水平的机会。①

与此同时，网络餐饮服务空间本身所具有的虚拟性、交易场景的线上化、交易过程的非当面化等因素的存在，也使得网络餐饮服务过程中依法确保消费者的知情权、隐私权等问题变得重要。如何确保通过网络渠道售卖给消费者的菜品的安全，则是网络餐饮服务在食品安全方面面临的挑战。

（3）网络餐饮服务食品安全法律规制方案的演进

任何一种法律规制方案的有效实施，都必须建立在符合其所欲规制的对象的实际发展情况基础上。否则，就会出现所谓的法律的表达与实践的背离。中国整个网络餐饮服务食品市场的发展是线下市场线上化过程，自然也脱离不了整个餐饮服务行业的总体背景。根据部分省市的数据显示，中国的餐饮服务行业以小微餐饮居多。比如，江苏省的一份数据显示，全省 33 万家餐饮服务单位中，70%以上为小微餐饮，还有 4 万多家俗称的小餐饮，即经营场所面积小、从业人数少、条件简陋、经营品种较单一的小微型单位。② 而成都 2017 年 6 月的数据显示，成都市食品小微业态体量巨大，约有食品生产小作坊 1300 多家、小餐饮店 5 万多家、食品摊贩 5000 多个。③ 这些食品小微业态的广泛存在，反映出中国餐饮服务行业产业集中度不高的现状。中国烹饪协会的分析报告显示，中国餐饮市场在业态、质量、地域、城乡等方面还存在发展不平衡不充分等问题。④

中国餐饮行业的现状投射到食品安全监管领域，典型的表现就是小餐饮的实际经营状况难以符合食品安全法规定的获得食品许可证的条件。由于中国的食品经营许可证的审核发放过程，还要考虑房屋产权性质（必须为商业用房）、环境影响评价等非食品安全因素，导致小餐饮难以获得许可。而小餐饮在吸纳就业、方便居民生活等方面的积极作用和刚性需求，又使得其难以简单地通过取缔关停的方式得以彻底化解。

---

① 参见美团点评研究院：《2017 外卖发展研究报告》，2018 年 1 月。

② 参见：《省政协委员、省食药监局副局长朱勤虎：管好小餐饮安全　就是关怀市民的胃》，载 http://k.sina.com.cn/article_2188202475_826d51eb020003319.html，2018 年 3 月 24 日访问。

③ 参见：《成都市食品小作坊、小经营店及摊贩实施细则（试行）解读》，载 http://www.cdfda.gov.cn/zwgk/zcfg/zcjd/8710.html，2018 年 3 月 24 日访问。

④ 参见：《中国烹饪协会解读 2017 餐饮市场预测 2018 市场前景》，载 http://www.ccas.com.cn/Article/HTML/108620.html，2018 年 3 月 24 日访问。

中国的网络餐饮服务市场同样面临着类似的难题。网络餐饮服务市场存在的问题，是线下问题线上化的部分反映。

从食品安全风险过程控制的视角来看，作为食品经营活动前置条件的许可，并不必然等同于食品安全。也就是说获得了许可，并不必然表示食品的安全，未获得许可，也并不必然表示食品的不安全。许可只是一种资质的证明，即使获得了许可，如果在餐饮服务过程中不严格遵守餐饮服务的食品安全操作规程也同样会出现食品安全问题。正是意识到了这一问题，中国各地的食品安全监管部门开始探索小餐饮的登记、备案、核准等非行政许可管理方式，以符合基本的食品安全和卫生要求作为主要考量指标，对小餐饮进行依法管理，反映出监管部门开始积极转变过于注重事前监管的管理方式，注重从餐饮业态实际情况出发来调适管理方式。这是一种积极的转变。

7.6.3．平台的回应

2015 年版的《食品安全法》明确将社会共治确立为食品安全法的基本原则之一。食品安全法从表达到实践，离不开社会各方主体的积极回应与深度参与。其中，第三方平台作为食品安全治理的重要一环。以美团点评集团为例，其将企业的使命愿景界定为“社会责任企业”，努力践行“让消费者吃的更好，生活更好”（eat better，live better）的宗旨，积极探索利用大数据技术等互联网技术手段落实平台食品安全管理责任，深度参与食品安全社会共治。

（1）食品经营许可证审核与验真系统

按照新修订的《食品安全法》、《网络食品交易违法行为查处办法》、《网络餐饮服务食品安全监管办法》的要求，美团点评研发了“入网经营商户电子档案系统”，通过“入网审核、在网登记、退网追踪”三大环节，对入网餐饮商户进行全生命周期管理。系统基本运作逻辑如下：商户在后台上传食品经营许可证照片，美团点评自主研发的OCR 图片识别系统对许可证照片关键信息自动识别和记录，包括商户名称、负责人、经营地址、许可证号、经营范围、有效期。此过程能够防止手工随意录入信息。许可证初审合规后，将联通政府的数据核验许可证的真实性，并分类处理。入网审核过后，系统对餐饮商户进行在网管理，对食品经营许可证过期、超范围经营的商户发出预警；同时通过送餐员对餐厅地址真实性进行核验，防止幽灵餐厅出现；消费者关于食品安全的负面评论和投诉也将记录在系统内。该系统已与北京、上海、厦门、深圳、金华、宁波等地的食药监部门开展了数据共享对接，实现商户信息“登记”与“验真”的一步完成。

（2）餐饮配送过程食品安全系统

确保在送餐过程中食物不被污染，是网络餐饮服务对食品安全的新要求。为确保外卖配送过程中食品安全，美团点评抓住“保证温度、保证速度、保证配送员健康”等配送环节的关键点，开发了“实时配送智能调度系统”，通过大数据精确预估、实时配送分布式仿真平台、超强机器学习等手段缩短配送时长，每单平均配送时长在 28 分钟，配送准时率达到 98%，确保在最短的时间内将餐饮食物送达消费者。同时还设计了双层冷热隔离保温的新型送餐箱，确保配送中食物温度；推行了严格的清洁消毒规范，以保证餐箱和送餐员手部清洁。为有效落实监管规定关于送餐人员不得直接食物的要求，美团点评还设计了统一的外卖封签，一旦撕开便无法再次复原，有效地杜绝了在配送途中被人为接触的问题。

（3）餐厅食品安全市民评价大数据系统

作为全球最早建立的独立第三方消费点评网站，大众点评网累积了数以亿计的消费者评价大数据。通过将这些评价数据中有关食品安全的评价情况结构化、可视化处理，美团点评集团在与上海市食药监部门合作开发“天眼系统”1.0 版、2.0 版基础上，开发了 3.0 的全国版，客观反映了全国各地消费者对餐饮业质量安全的评价情况，为监管部门了解整体态势、开展线下监管等提供参考。

（4）餐饮商户端的合规教育

食品生产经营者是食品安全的第一责任人，无论其行为是线下行为还是线上行为，都需要严格落实食品安全法的各项要求。入网餐饮商户是餐饮食品及食品原料的直接采购者和直接制作者，其食品安全合规意识在确保食品安全方面至关重要。美团点评集团积极利用商家培训体系，针对网络餐饮服务食品安全的监管要求和证照管理进行普法宣传，以增强商户的合规经营意识。

7.6.4. 小结

平台经济是互联网经济时代的核心特征。中国现行的网络食品安全法律规制方案，总体上采取了实用主义的立法模式，在规定入网食品经营者义务的同时，也对第三方平台课以了更多的管理责任。客观而论，互联网的虚拟性确实对入网食品经营者在食品安全保障、消费者知情权保障等方面提出了新的要求，比如配送过程的食品安全要求以及入网经营者的信息公示要求，也对平台提供更完善的售后服务等方面提出了更高的要求。这是网络食品业态不同于线下食品业态的地方，也是目前的食品安全法律规制方案中的重要内容。

与此同时，从食品安全的角度分析，中国网络食品业态的兴起与发展，并没有改变食品经营的本质属性和特征，无论是线上交易还是线下交易，从民事规范的视角，都是一种商品或服务的民事契约关系。线上的食品经营者与线下的食品经营者在食品安全方面的义务并不因消费场景的变化而发生根本变化。而更多的时候，线上所谓的食品安全问题只是线下问题的线上化。也因此，这些食品安全问题或者风险的解决，不是单纯地规制线上一端就可以得到化解的。而需要线上治理与线下治理的协同，甚至更加重要的仍然是线下食品经营行为的持续规范。这是中国网络食品安全法律规制方案设计与优化时，应该着重加以进一步考量的。

第八章　食品安全国际合作：中国与欧盟的特殊关系

华杰鸿（Jérôme Lepeintre）*

“民以食为天，加强食品安全工作，关系我国 13 亿多人的身体健康和生命安全，必须抓得紧而又紧”。

中华人民共和国主席习近平 ①

获得充足而安全的食物 ② 是人类健康的基本要求。然而，根据世界卫生组织的统计，每年约有 200 万人死于不安全食品。从传染病到癌症，200 多种疾病的罪魁祸首是含有有害细菌、寄生虫、病毒和化学物质的食物。③

尽管当今食品安全好于以往任何时期，但食品安全仍然是全球关注的焦点，一直是包括中国 ④ 和欧盟在内的世界各国政府的首要任务，这其中原因颇多：从消费者的角度来看，消费者对食品质量和安全的认识比以往任何时候都要强烈，而且会随着教育水平不断提高和信息获取的越来越便捷进一步提升。此外，全球化和消费者习惯的变化使得消费者对食品多样性有更高的要求。从生产的角度来看，由于食品在农场与生产过程中的加工水平的变化，新的风险和挑战也随之涌现。而食源性病原体的问题也随之而来（有时与气候变化有关 ⑤）。此外，全球化和消费习惯的改变促使消费者追求更丰富多样的食物。对于食物种类、保质期、保存技术等，消费模式和消费者偏好都在迅速变化。自 1995 年世贸组织成立以来，国际食品贸易呈指数型增长，增加了传染性病原体从原始点传播到地球另一端的风险。各种因素使全球食品贸易链条越来越复杂，中间环节不断增加，从而使食品受到污染和危害人体健康的风险倍增。⑥

---

* 2012 年至 2018 年期间任欧盟驻中国代表团农业、卫生和食品安全部公使衔参赞。兽医医生，拥有科学博士学位和公共管理学位。自 1997 年以来任职于欧盟委员会，主要负责国际关系领域。

① 于 2016 年 12 月 30 日致辞。

② “食品”是指国际食品法典委员会的定义，即“任何用于人类食用的加工、半加工或原料物质，包括饮料，口香糖和任何已用于制造、准备或处理的‘食品’，但不包括化妆品或烟草或仅用作药物的物质“。国际食品法典委员会章程手册，2017 年，第 26 版，第 23 页。

③ http://www.who.int/foodsafety/publications/foodborne_disease/fergreport/en/.

④ 本章中，中国指中华人民共和国。

⑤ Gunderson L, Holling CS. Panarchy, “*Understanding transformations in systems of humans and nature*”, Washington, DC: Island Press; 2001.

⑥ Ercsey-Ravasz M, Toroczkai Z, Lakner Z, Baranyi J., “Complexity of the International Agro-Food Trade Network and Its Impact on Food Safety”. *PLoS ONE*. 2012;7(5):e37810.

具体来说，我们今天的早餐、午餐或晚餐的食材很可能来自好几个国家，甚至大洲。食品安全不是某一国家单枪匹马能解决的问题，必须开展国际合作来共同应对这一全球性挑战。

本章侧重于国际食品安全合作，概述中国与欧盟之间的特殊关系，并分析在过去10年中建立和发展这种特殊关系的情况和事件。

8.1．大危机带来大变革

8.1.1．2008年中国奶粉丑闻：食品安全改革的开端

2008年，中国首次举办奥运会，希望以最佳形象展现大国风采。2008年也是中国走向世界进程不断加快的标志性一年。但就在这同一年，出现了毒奶粉事件，奶粉中查出化工原料三聚氰胺，导致近30万名婴儿患肾结石和其它疾病，并致6名婴儿死亡。① 三聚氰胺被添加到用水稀释的牛奶中，提高蛋白质检测值，误导质检人员。通常蛋白质含量是由凯氏定氮法 ② 测氮含量，而三聚氰胺是一种富含氮的化合物，因此添加三聚氰胺会使测出的氮含量增加，从而提升蛋白质检测值。现在有人认为，三聚氰胺的使用范围，可能比最初认为的仅仅用于催高蛋白测试值更为广泛。最初，中国有关部门公告宣称，受污染的奶粉只在中国境内销售，并没有流入境外，但很快就发现其实很多已经出口。因此，包括欧盟在内的许多国家由于担心酸奶、饼干和糖果等食品受到污染，禁止了中国乳制品和含乳制品。丑闻公开后，2008年9月的中国牛奶出口量立即下降了92%。③

面对添加非法有毒物质的各方谴责，奶农抱怨政府，称其加大了对食品的价格管控，导致他们不得不稀释牛奶，以求出路。自政府实施了价格管制来控制通货膨胀以来，农民受到了来自乳品企业的压力。三鹿和其他乳制品企业在2008年早些时候采取了降价措施，但是将削减成本的负担转嫁给了奶农，而奶农在大型乳品企业前，明显处于弱势。④

这一切都是在对牛奶需求猛增的背景下发生的。在过去的二十年里，尽管亚洲人的乳糖不耐症或乳糖酶缺乏症的比例很高，中国对液态奶的需求量和产量依然急剧上升。自20世纪90年代末以来，城市液态奶消费量以每年两位数的速度增长。1996年，

---

① 钱贵霞，郭晓川，郭建军，吴建国（2011）《中国奶业危机：对可持续乳业的影响，原因和政策启示》，《国际可持续发展与世界生态学杂志》，18：5，第434-441页。

② 凯氏定氮法测定氮气 https://www.itwreagents.com/uploads/20180114/A173_EN.pdf.

③ Yang, R., Huang, W., Zhang, L., Thomas, M. and Pei, X. (2009), “Milk adulteration with melamine in China: crisis and response”, *Quality Assurance and Safety of Crops & Foods*, 1: p.111-116.

④ 陆晓静，2011.《中国三聚氰胺事件的成因与影响分析》，《亚洲农业研究期刊》，第176-185页。

城市居民人均消费乳品量为每年 5 公斤，而 2016 年人均消费量翻了四倍，达到 21 公斤。这一上升趋势的原因很多，包括家庭收入上升，牛奶作为日常健康食品（牛奶可以让人变得高大强壮）的观念，大量的广告和市场营销，以及学校为学生订购牛奶等。中国总理温家宝在 2007 年宣布：“我有一个梦，让每个中国人，首先是孩子，每天都能喝上一斤奶。”中国目前每年牛奶产量 3570 万吨，为全球第三大牛奶生产国，大部分牛奶内销，仅有少量出口到少数几个亚洲国家和俄罗斯。

牛奶产量不断提高，消费需求不断增长，促使了价值链结构发生变化。本地小生产商直接向消费者配送牛奶的传统体系已被全国性大型生产商取代。超市和近年兴起的电商大大增加了牛奶销量。然而，牛奶加工和零售的集中化并没有带来牛奶生产的规模化集中运营。中国的大型乳品公司仍然依靠小奶农。牛奶供应主要来自独立、不受监管的中间商，他们从奶农那里收集原奶，而平均每个奶农只有三或四头奶牛。但这一现状正在迅速变化，例如，2015 年黑龙江省建立了世界上最大奶牛场，拥有十万头奶牛，向俄罗斯出口牛奶，① 这是在俄罗斯禁止从欧盟进口牛奶后的重要市场机遇。

中国问题奶粉事件突显出食品安全问题的跨国境特征。如出口国无适当措施，不与出口国政府、供应商联手合作，那么进口国很难单独解决进口食品的安全风险问题。

8.1.2. 欧盟和中国相应的新建食品安全管理体系

（1）欧洲疯牛病危机

欧盟和中国都有着浓厚的饮食文化，而且，在某种程度上讲，欧盟和中国在食品安全和防治危害方面都拥有共同的经历。② 二十五年前，也就是二十世纪九十年代中期，当时疯牛病（牛海绵状脑病）危机首次在欧洲爆发。1986 年，英国兽医科林·惠特克博士（Dr. Colin Whitaker）发现该病毒，但一直不为人所知，直到 1996 年 3 月 20 日英国首席医疗官肯尼斯·凯曼（Kenneth Caiman）先生举行新闻发布会，指出疯牛病与人类克雅氏病之间可能存在联系。吃英国牛肉可能会导致克雅氏病，这一事实被官方承认后在全世界媒体广泛报道，逐渐发酵为危机。而官方的承认距离英国农业部部长企图用其 4 岁女儿吃牛肉汉堡的照片挽救濒临危机的牛肉行业已有 6 年之久。③

欧洲牛肉危机发生过程如下：牛肉购买量骤降，几近崩溃，英国牛肉无法出口至其他欧盟成员国，且世界许多国家禁止销售欧盟牛肉。欧洲消费者对食品的信心降至

---

① 100,000-cow-power dairy farm in China to feed Russian market, 2015-07-09 By William Hennelly (China Daily USA).

② Femandez Armesto, F., “*Food: a history*”, Pan Macmillan Ltd, 2002, p.13.

③ http://home.bt.com/news/on-this-day/may-16-1990-minister-john-gummer-enlists-daughters-help-in-fight-against-mad-cow-disease-11363981336399.

冰点，这种状况维持了相当长一段时间。导致疯牛病的主要原因是向肉牛喂食肉骨粉——将屠宰过程中，不宜食用的牛躯体、残余碎肉蒸煮成为牛骨粉，作为食物补充剂喂给动物。在使用动物尸体准备肉骨粉的屠宰过程中，温度降至零点，这意味着致病体（不是传统的细菌或病毒，而是称为朊病毒的可自我复制的蛋白质）仍然保持活性并迅速传播。① 发生这种行为可能是由于当时撒切尔政府对行业放松管制，致使商家不小心所为。

（2）比利时和欧洲的“二恶英危机”

20 世纪末，欧洲发生了了其它几个食品安全危机。在疯牛病爆发的同时，1999 年春天，比利时发生了一场重大食品安全危机。当时由于制造商的疏忽和利润驱动，动物饲料中发现工业用油（电力变压器的冷却油），导致大量二恶英流入饲料。当有机物质在有氯的条件下燃烧时，二恶英的浓度很小。但当浓度增多时，就会变成致癌物质，并引起发育和生殖问题。由于母鸡、猪和牛食用了被污染的饲料，在肉制品和鸡蛋中也发现了高浓度的二恶英。这引发了又一场欧洲食品安全丑闻，掀起了一场轩然大波。这一丑闻导致 700 万只鸡和 6 万头猪被宰杀和处理，两名部长引咎辞职，比利时当时执政党也在丑闻发生一个月后的选举中惨败并下台。② 政府的主要错误是没有及时向社会公布危机情况，导致被舆论指控刻意隐瞒掩盖。首次公布污染危机两周后，包括加拿大、澳大利亚、俄罗斯、埃及、阿尔及利亚、南非、波兰、瑞士以及大多数欧盟国家在内的至少 30 个国家和地区禁止了比利时农产品的进口，比利时产品纷纷从商店下架。随着危机愈演愈烈，越来越多的比利时产品被禁止进口，如巧克力和其它含有鸡肉或鸡蛋的加工食品。受比利时牵连，一些国家还禁止了从法国、荷兰和德国的食品进口。美国和新加坡则更加严格，禁止了所有欧洲家禽和猪肉的进口。

（3）吸取教训

欧洲：

危机往往蕴含着变革的机遇。欧盟重新审视整个食品安全治理体系，并于 2000 年 1 月发布了《食品安全白皮书》，开启了重塑食品安全体系的新时代。③

食品和饲料危机凸显出欧盟内部食品立法在设计和应用方面的主要弱点。正如欧盟委员大卫·拜恩（David Byrne）在 2002 年 6 月 25 日所说的那样：“我们的食品法

① Taylor D.M., Woodgate S.L. (2003), “Rendering practices and inactivation of transmissible spongiform encephalopathy agents”, *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz*., 2003, 22 (1), p.297-310.

② Lok C., Powell D., (2000), “*The Belgian Dioxin Crisis of the Summer of 1999: a case study in crisis communications and management*”, Technical Report #13, Department of Food Science, University of Guelph Guelph, Ontario, N1G 2W1.

③ 《食物安全白皮书》，2000 年 1 月 12 日。

就像是一辆经过多年翻修的旧车，试图跟上时代发展……我们需要一种新模型，一个现代化、精简高效、高效率、精心设计的体系，各个零部件协调发挥出最佳水平。我们就像需要这样构造食品安全体系，一辆适应新世纪需求的新车”。① 因此，欧盟委员会决定将食品安全作为各项政策的重中之重，其主要目的是保护消费者健康，改变过去以促进贸易为中心的政策。欧盟委员会建议采取 84 项立法措施，建立统筹结合、以风险为基础的体系：这包括建立独立的欧洲食品安全局（EFSA），负责科学建议和风险交流；建立快速预警系统；改进法律框架，使法律法规涵盖“从农场到餐桌”的食品的各个方面；加大协调各国监管体系的监管力度；加强各相关方与消费者的沟通。当初，疯牛病危机就促使欧盟委员会将主管食品安全立法和监察的部门从以生产为导向的农业主管部门中分离出来，转移到以消费者为导向的新部门，后来成立健康与消费者保护总司（DG SANCO），也就是 2014 年重新聚焦成立的卫生与食品安全总司（DG SANTE）。同时也在爱尔兰成立了新的机构 – 食品和兽医办公室（FVO），总部位于时任爱尔兰总理约翰布鲁顿先生所在选区米斯郡。食品和兽医办公室有约 150 名检查人员，是负责食品安全、动物健康和植物健康检查的专门机构。通过审计、检查和相关活动，检查监控成员国是否符合欧盟食品质量安全、欧盟兽医和植物卫生法律要求，以及是否符合欧盟国家从非欧盟国家进口的要求，并为食品安全、动物健康和福利以及植物健康的有效管控体系开发做出贡献。食品和兽医办公室的最大特点就是信息透明化：所有关于其审计和检查的结果、结论和建议都向社会公布。欧盟委员会的检查和审计队伍很快在国际上获得了的认可，被公认是世界上最好和最合格的监管机构，受到包括中国在内的许多国家的推崇。该机构至今仍在运作，权限职责范围扩大，囊括了医疗设备和有机食品的监管。2015 年，其标志性、简单而又闻名于世的名称“食品和兽医办公室”更改为“健康和食品审计和分析局”（Health and Food Audits and Analysis Directorate）。

在全面改革之后，整个欧盟食品安全法律框架以惊人的速度从零开始组建。 2002 年通过了《通用食品法》，2004 年制定了全面的卫生方案和官方食品和饲料控制规定。这些法律法规构成了法律框架的基石。此外，还颁布了涵盖食品链所有安全方面的具体规定加以补充，使欧盟食品安全体系成为世界上最安全的体系之一。

中国：

如果我们现在把 1996 年换成 2008 年，把疯牛病换成三聚氰胺，我们就会看到中国食品安全和欧盟的相同之处。危机为食品安全体系大刀阔斧的改革打开了大门，如

① Byrne D., SPEECH/02/301, European Food Safety and Legislation: Challenges and Future Policy, European Food Law Conference, Brussels, 25 June 2002.

2013 年 3 月成立国家食品药品监督管理总局，2009 年和 2015 年修订食品安全法，以及最近于 2018 年 3 月成立的国家市场监管总局，并把进出口食品安全的管理权限转移到国家海关总署。

在中国还发生了一些其他食品安全事件，无论是故意掺杂掺假、食品污染、还是有毒物质，都彻底摧毁了消费者的信心，政府因未能有效保护食品安全和消费者健康而备受批评。本章前面详细介绍的 2008 年毒奶粉事件把食品安全问题推到了风口浪尖。这一事件表明中国的食品安全体系亟待改革，在一定程度上与欧洲在二十世纪九十年代经历的疯牛病和二恶英危机如出一辙。政治失信、经济损失迫使中国政府重新考虑当时的食品安全体系，梳理监管职能，统一食品安全标准，加大违法违规行为的惩处力度。

2013 年，中国成立了国家食品药品监督管理总局，以整合和简化国内食品安全监管和执法体系。之后，食品安全和监管体系改革遵循呈自上而下的管理方式。在此期间，中国完成了 5000 多项食品安全和卫生标准的审查和合并，为建立国家强制性食品安全标准体系奠定了基础。①

为了适应中国监管体系的这些变化，应对不断变化的食品安全情况，中国于 2015 年 4 月进一步修订了 2009 年版的《食品安全法》，并于 2015 年 10 月 1 日实施。除《食品安全法实施条例》外，还颁布了一系列法律法规、政策性文件，以有效执行该法律。中国政府甚至走了一个极端，要求 “所有食品都需要认证”，把宝贵的监管资源浪费在如咖啡，饼干或糖果等低风险产品上，而不是更好地针对高风险产品。所幸，在大规模、一致的游说之后，这项最初计划于 2017 年 10 月 1 日生效的措施将推迟两年执行，同时有明确希望被废除。

立法框架需不断完善：

1．欧洲：所有这些事件表明，在高度全球化的世界中确保食品安全比预期复杂得多，新的挑战不断涌现。食品生产、经营和消费的变化，气候变化，新的病原体和抗微生物药物耐药性不断增强，都对各国食品安全监管体系构成挑战。旅游业的发展，贸易不断全球化，使得跨国污染的几率攀升。

食品安全立法框架不断完善，以应对新的挑战和问题。欧盟《通用食品法》已经颁布了 16 年，根据欧盟委员会主席让-克洛德·容克（Jean-Claude Juncker）先生确定的优先现代化和简化现有法律的政治议程，对欧盟《通用食品法》进行了全面的政策评估，以判断 2002 年《通用食品法》对整个食品和饲料行业的立法框架是否仍然“合

① Kevin Chen, Wang Xin-xin, Song Hai-ying, “Food safety regulatory systems in Europe and China: A study of how co-regulation can improve regulatory effectiveness”, *Journal of Integrative Agriculture*, Elsevier, November 2015.

适”，是否符合当前政策趋势。评估得出的结论是，《通用食品法》对当前的趋势——发展、竞争力以及日益加剧的全球化——仍然适用。 总体而言，通过保护人类健康和消费者利益，实现内部市场的平稳运行，《通用食品法》达到了其核心目标。当前的食品安全水平比《通用食品法》实施前高，且目前欧洲食品基本上不含农兽药残留物。欧盟食品法的风险分析原则总体上提高了公共健康保护水平。欧洲食品安全局的建立使欧盟措施更加科学。欧洲食品安全局在专业科学能力、科研成果质量、科学数据采集以及风险评估方法的制定和统一方面已取得重大进展。 欧盟应急响应措施和现有的危机管理体系基本达成了消费者健康保护、高效管理、以及食品安全事件遏制。

《通用食品法》为欧盟饲料和食品经营者创造了公平的竞争环境，减少了容易出现问题的贸易中断，促进了欧盟内部市场的有效运作。食品和饮料行业在欧盟内贸易额在过去十年中增长了 72%。该法还为欧盟食品安全标准获得了全球的认可，在非欧盟市场为欧盟食品质量争取了正面的评价。自 2003 年以来，欧盟食品和饮料行业在其主要贸易伙伴中已经占据了更具竞争力的地位。

但是，《通用食品法》也不无缺点。有评估认为，《通用食品法》不足以应对食品可持续发展等新的挑战，更具体地说，是食品浪费。2011 年，德国豆芽大肠杆菌爆发，再次强调了对食品危机管理持续评估的必要性。欧盟各国在执行法律方面也存在差异，使得 “欧盟单一实体”只存在于理论而非现实。尽管总体上取得了相当大的进展，但风险分析的透明度仍然是个问题。公民社会认为欧洲食品安全局缺乏透明度和独立性，导致社会对欧盟食品安全局的科学成果接受度不高。风险交流缺乏消费者信任，消费者不愿接受如对草甘膦或内分泌干扰物等的风险管理决定。有人质疑，欧洲食品安全局没有保持高水平的科学专业知识，也没有积极邀请成员国参与科学合作。 此外，某些方面（如饲料添加剂、植物保护产品、食品改进剂、新型食品、健康声明）的漫长授权过程拖延了市场准入程序。对《通用食品法》的评估结果公布后，欧盟委员会提案更新《通用食品法》，现已完成，并将在 2018-19 年通过立法程序。

2．中国于 2018 年大规模改革涉及食品安全的行政机构①：2018 年 3 月，在“两会”结束时，根据“党的十九大的精神，马克思列宁主义，毛泽东思想，邓小平理论和“三个代表”重要思想的指引下，国务院对许多部委进行了改组。

第十三届全国人大于 2018 年 3 月 17 日通过了国务院机构改革方案。根据该方案，主要负责食品、药品、医疗器械和化妆品监管的国家食品药品监督管理总局，及主管医疗监管的国家卫生和计划生育委员会不再保留，纳入其他机构。这一变化无疑对中

① 本部分写作是基于国际观察的简要说明，且写作期间具体的改革安排尚未细化。有关这一历程和新的变化，可进一步参见第四章针对机构改革的介绍。

国食品药品及卫生监管体系和政策产生了重大影响。

国家质检总局、国家食品药品监督管理总局和国家工商总局归为国家市场监督管理总局。除国家质检总局进出口食品安全单位外，国家食药总局，主管产品和进口质量监管的国家质检总局，主管商业、消费者保护、广告监管的国家工商行政管理总局，及其他一些机构的下属单位已合并为国家市场监督管理总局，成为国务院下属的“直属机构”。这意味着在实践中，这个新部委将负责食品、保健食品、婴儿配方食品、特医食品、化妆品和医疗器械的法规和政策。

国家市场监督管理总局还承担其他部委或分支机构的食品药品监管职责，特别是国务院食品安全委员会，国家认证认可监督管理委员会和国家标准化管理委员会的职责。该新机构在食品安全政策方面拥有相当大的权力，有制定国家标准，认可实验室和在国外注册某些食品企业基地（例如乳制品和肉制品）的权力。

与食药总局不同，市场监督管理总局还负责其它各种与科学性无关的事务。例如，它拥有工商管理总局先前持有的公司注册、消费者保护、广告和反腐的执法权以及国家发改委的价格监管和反垄断执法权力。市场监督管理总局领导在 2018 年 5 月初指出，总局致力于建立“统一、开放、有序的市场体系”。主要职责包括，市场监督管理，统一登记市场主体，建立信息公示和共享机制，承担反垄断统一执法，统一监管工业产品质量安全、食品安全、特种设备安全，统一管理计量标准、检验检测、认证认可工作，以及管理国家药品监督管理局和国家知识产权局。

改革宣布后一周，前国家食品药品监督管理总局局长毕井泉被任命为国家市场监督管理总局的党委书记。原国家工商总局局长张茅担任国家市场监督管理总局局长、党委副书记。

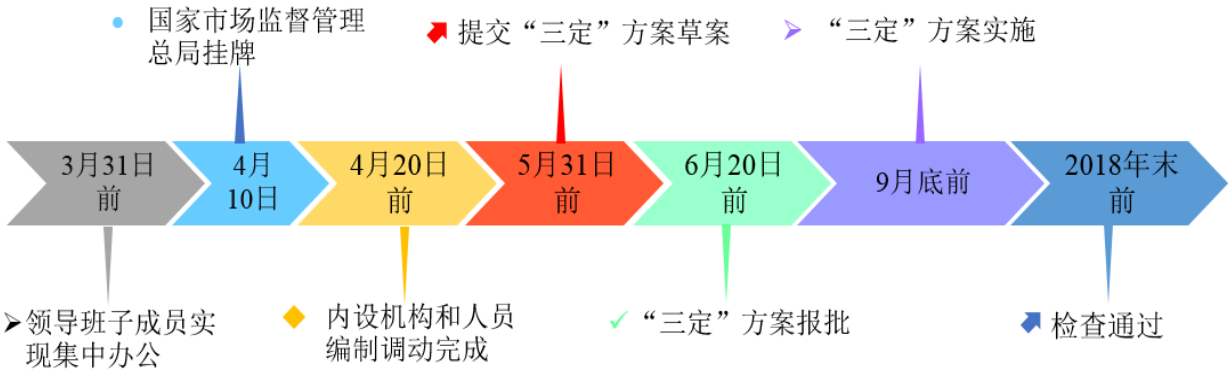
这一新机构是市场监管方面的、尤其是食品安全和质量方面的重大变革。这应看作是一个积极的变化，促进了中国食品安全法规的综合监督和实施。以往主管部门对质量标准和安全标准的看法往往不一致，而现在只有一个单一的主管部门，可能会促使与欧盟在食品安全和知识产权执法行动方面的合作。同时，还组建了一个下属新机构——国家药品监督管理局（原食药总局的职能）。

2018 年 4 月 10 日，国家市场监督管理总局公发布了适用于过渡期的《关于食品和药品监督的通知》。 该通知确认了中共中央关于深化党和国家机关体制改革的决定和第十三届全国人大一次会议的决定，即新成立国家市场监督管理总局为国务院直属部门；国家药品管理局由国家市场监督管理总局建立、管理，国家食药监局被撤销。通知进一步说明，在发布国家市场监督管理总局“三合一”计划和国家药品管理局之前，原国家食品药品监督管理局所承担的事项仍按原条例进行，包括审查、批准、监督、检查、执法、及食品、保健食品，婴幼儿配方奶粉、特殊医疗用食品、药品、医疗器

械和化妆品的投诉受理和信息公开。

张茅部长详细介绍了 2018 年机构改革的主要步骤和时间安排，详见下表。 这意味着在实践中，国家市场监督管理总局将在 2018 年底才开始全面运行。

表 6. 国家市场监督管理总局机构改革的主要步骤和时间安排



国家质量监督检验检疫总局的出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署。原国家质检总局将进出口食品安全局应划归到哪个部门，存在一些内部争论，即可以考虑如下两种选择：第一，划归国家市场监督管理总局，设立专门部门负责食品安全风险管理（按照风险分析原则，风险评估与管理需分开），第二，划归中国海关总署。最终，动植物卫生检疫和进出口的监管由海关总署负责。 目标是使动植物卫生检疫和海关双方形成合力，特别是要简化、合理化和缩短货物进入中国时海关清关程序。

农业农村部。与欧盟委员会农业与农村发展总司（DG AGRI）的名称相同，该部职责中增加了原国家发展和改革委员会和财政部等部委的长期投资项目。正如国务院 2018 年 2 月初发布的第一号文件所详述的，农业农村部要把振兴农村发展作为工作的重要内容。名称的改变（增加农村）也很重要，韩长赋部长的职权相应扩大。值得一提的是，与草原管理和污染有关的职责将转移到其他部委。在对渔业政策负责的同时，将渔船检验和监督管理职责划入交通运输部，这可能会对正在进行的非法、不报告和不管制捕鱼国际行动计划产生一定影响，并间接影响正在进行的海洋（蓝色）伙伴关系谈判。

国家卫生健康委员会取代国家卫生和计划生育委员会。改革前，卫生计生委管理计划生育、食品标准和医疗保健体系，具体包括医生、医院和疾病控制中心。改革后，该部计划生育职责被撤销，国家卫生计生委和深化医疗卫生体制改革领导小组办公室合并为国家卫生健康委员会。

国家卫生健康委员会作为国务院组成部门，承担了包括原卫生计生委、国务院深化医疗卫生体制改革领导小组办公室、全国老龄工作委员会，工业和信息化部以及国

家安全生产监督管理总局的全部或部分职责。

国家中医药管理局也属于国家卫生健康委员会。国家卫生健康委员会的主要职责包括制定医疗保健政策，协调和扩大医疗改革，组织国家基本药物制度，规范公共卫生、食品标准、医疗服务和突发卫生事件等。

国家知识产权局、国家工商总局（商标）和国家质检总局（地理标志）划归为新国家知识产权局。改革后，像世界上大多数国家一样，中国将只有一个部门来统一负责知识产权促进和保护（注册和失效）。 从长远来看，这是一项利好措施，但短期内可能会对目前关于地理标志协议的谈判产生影响。商务部在地理标志谈判中的统筹领导作用预计将继续保持。现只保留一个知识产权局统一负责商标和地理标志，人们可以想象，改革迅速完成后，它对推进谈判的作用会有多大。 新的国家知识产权局受国家市场监管局的监督管理。

8.2. 欧盟与中国的双边合作

欧盟坚定致力于与中国以及其他贸易伙伴进行国际合作，以应对当前和未来面临的挑战，分享最佳实践和倡议。

解决食品安全的问题，不能单靠政府，食品生产经营者应是第一责任人。确保食品安全各方应通力合作，且不单单在国内合作，而要开展国与国之间的合作。要成功解决食品安全的问题，各国必须携起手来，建立真正的合作伙伴关系。各国都有共同目标：保证食品安全，保证消费者信心，保证国际食品贸易不因食品安全问题而受到影响。

欧盟和中国之间的双边合作体现在以下一系列协议中。

8.2.1. 中国负责食品安全的主要政府机构

（1）中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局 ①

2006 年，欧盟委员会健康与消费者保护总司和中国国家质检总局签署谅解备忘录，并在 2008 年和 2012 年进行了更新和延期。2012 年的延期后，合作内容新增了与欧盟食品和兽医办公室合作进行审计和检查。本谅解备忘录旨在促进双方农业、渔业产品和加工食品之间的理解、信任和贸易，为双方的沟通交流建立渠道。双方约定共同防范非法进出口食品，并允许中国共享食品和饲料快速预警系统（RASFF）的预警。本谅解备忘录设定了年度高级别部长会议和动植物卫生检疫技术工作组会议，通常在中

① 2018 年 3 月，国家质检总局进出口食品安全局划入中国海关总署。 国家质检总局的其余职责被归化入国家市场监管总局。

国和欧盟交替举行。虽然会议频率并没有得到严格遵守规定，但技术交流和政治对话一直都在进行，解决了许多双边问题。2014 年，国家质检总局和欧盟委员会健康与消费者保护总司同意将欧盟食品和兽医办公室在中国的例行审计次数改为为每年 4 次，以加快清理当时积压的审计。目前，已经回复正常，2018 计划年进行 3 次审计。

（2）国家食品药品监督管理总局 ①

2010 年 10 月 26，欧盟委员会健康与消费者保护总司与国家食品药品监督管理总局建立磋商与合作机制，并于 2013 年 6 月 7 日修订。该机制旨在促进欧盟与中国在药品、医疗器械、化妆品、食品安全，及相关行政监管或科学方面的交流，促进互相了解，加强合作。该机制的目标是深化互信，促进双方在制药、医疗器械、化妆品 ②和食品安全领域的相互了解和合作。

在此基础上，双方就医疗器械、化妆品和食品安全等相关问题的法律法规进行了建设性的对话。目前已建立四个工作组，分别是“药品”工作组、“医疗设备”工作组、“化妆品”工作组和“食品安全”工作组。同时，食药总局还与欧洲药品管理局就药品建立了合作关系，明确表示促进双边贸易的意愿。食药总局迅速成为与欧盟机构关系最好的中国部委，首要原因是是食药总局和欧盟委员会健康与消费者保护总司的工作职责相近，其次是由于其国际合作司的开放性和专业性。

双方在欧洲和中国交替举行年度会议，讨论保护消费者安全和健康的重要问题以及相关的法律法规，对比、评估监管或立法方式的差异，探讨标准一致性方面的合作可能。

（3）农业部 ③

2007 年，欧盟委员会健康与消费者保护总司与中国农业部签署了一项谅解备忘录。其目标是通过特定联络渠道及时交流有关某些重要传染病（包括禽流感，口蹄疫，经典猪瘟）的信息。实际合作包括在指定的参考实验室之间进行技术人员的短时间交流交换、以及生物材料（如病原体分离菌株）的共享。预计还将在指定的参考实验室之间进行人员和病原体菌群的交流交换。总的来说，双方同意加强国际合作、提高专业性（例如在世界动物卫生组织上）。

---

① 国家食品药品监督管理总局的食品职责于 2018 年 3 月移交给国家市场监督管理总局。国家药物管理局在国家市场监督管理总局的监督下，拥有药物方面的职责。

② 2014 年，在任命新的欧盟委员会时，医疗器械和化妆品的职责转移给了欧盟内部市场、工业、创业与中小企业总司（DG GROW）。

③ 于 2018 年 3 月更名农业农村部。

（4）国家卫生和计划生育委员会 ①

2009 年，欧盟委员会健康与消费者保护总司与原中国卫生部就健康问题的对话达成了授权协议。该协议为双方建立和发展卫生政策对话提供了灵活的总体框架。双方提名了联络点，成立了工作组。食品安全被明确确定为双方合作的重点领域。

8.2.2. 合作项目

（1）“加强培训，提高食品安全水平”培训项目

“加强培训，提高食品安全水平”（BTSF）② 是欧盟委员会的培训项目，旨在实施食品法、饲料法、动物健康和福利以及植物卫生规则方面的战略培训。

“加强培训，提高食品安全水平”培训项目的政策和总体战略由欧盟委员会制定，由执行机构消费者、健康和食品执行局（CHAFEA）管理项目的从招标到合同签署再到监督实施的各个阶段，。

第 882/2004/EC 号法令第 51 条严格保障饲料法、食品法、动物健康和福利规则执法，为培训项目供了法律基础。

该培训项目最初是为成员国负责监管活动的主管部门设计的，以便使其与共同体法律保持一致，开展统一、客观、充分的监管活动。后来，此培训项目逐步向非欧盟国家特别是发展中国家开放，确保普及欧盟的进口要求，并在需要时接受欧盟援助。因此，在欧洲内为欧盟成员国举办的培训课程向一定数量的非欧盟国家代表开放，并在欧洲外部为非欧盟国家代表举办专门的培训课程。

“加强培训，提高食品安全水平”培训项目的主要目标是组织和制定区域内培训战略，以达到以下目标：

- 高水平保障消费者健康、动物健康、动物福利和植物健康；
- 推动欧盟和各成员国内部监管体系的一致；
- 为各食品企业创造一个平等的竞争环境；
- 促进安全食品的贸易；
- 确保与第三国，特别是发展中国家的公平贸易。

欧盟委员会定期邀请中国官员参加在其成员国甚至其它非欧盟成员国家举办的培训课程，费用由欧盟委员会承担。此外，还专门开办了几场为中国定制的培训，例如 2014 年 5 月关于食品安全风险分析原则的培训，以及 2018 年 11 月的政府监管培训。所有这些培训课程均与中国有关部门紧密合作设计，满足参与者的实际需求。

---

① 于 2018 年 3 月更名为中华人民共和国国家卫生健康委员会。

② http://ec.europa.eu/chafea/food/.

（2）中欧贸易合作项目

中欧贸易合作项目（EUCTP）于 2004 年 6 月启动，2016 年初停止。共持续十几年。① 这是与中国开展的最大的贸易和投资合作项目，涵盖食品安全、植物健康和动物健康领域。该项目完全由欧盟资助，资助金额超过 1900 万欧元。

在此项目下，开展了一系列有利于中国农业和农业食品行业现代化的活动，加强了食品安全战略和行政能力，完善了食品和饲料安全、动物健康和福利以及植物健康。与世界卫生组织、粮农组织、世界动物卫生组织、国际食品法典委员会和欧盟食品安全框架的原则和价值观保持一致，结合了国际上的最佳实践和国际标准（动植物卫生检疫）。该项目组织了各类活动，包括研讨会、会议、学习考察、培训，涉及的议题包括：可追溯性管理和农药管理；食品接触材料的要求；科学风险评估；政府、食品行业和消费者共有的食品安全管理责任。食品法典委员会于 2012 年和 2014 年举办了两次实用性培训。2015 年 9 月 1 日，与美国驻北京大使馆联合举办了针对当时新通过食品安全法的研讨会，讨论新法律的细节，并回答了政府和行业代表的提问。

举办活动的另一个目标是加强和协调中央各部委之间、中央与地方政府间在食品安全和动植物卫生检疫方面的合作。除了向消费者提供更安全、更值得信赖的食品外，更与国际标准接轨，也有助于改善农业经济，有助于农村发展和平等，提高中国贫困地区的生活水平。

该项目最受赞赏的特点是其灵活性。各项活动安排都可进行微调甚至重新定位，解决新出现的问题。例如， 2013 年 1 月底，中国进口葡萄酒和烈酒中出现了邻苯二甲酸酯（增塑剂），为解决此问题，组织了一系列活动，讨论中国的治理措施。通过长时间多次交涉，最终使中国的规章与欧盟达成一致，扫清了所有不公正的贸易壁垒。

然而，中欧贸易合作项目于 2016 年初终止。虽然仍有其它合作项目，但在灵活性和应机性都无法与该项目相提并论，使欧盟无法像以往那样应对未知问题。

（3）欧盟伙伴关系项目

欧盟伙伴关系项目（PI）是欧盟对外的主要合作项目，2014-2020 全球经费预算为 954,765,000 欧元。② 其灵活有效地支持欧盟与非欧盟国家的双边、区域或多边关系中的各项措施，应对全球性挑战，同时充分跟踪多边层面的决定。

欧盟伙伴关系项目的总体目标是维护和促进欧盟利益，从外部支撑欧盟政策的实

① http://www.euctp.org/index.php/en/press-and-news.html.

② https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/partnership-instrument_en.

施，以及解决气候变化或食品安全等全球性问题。

欧盟伙伴关系项目还涉及欧盟经济外交的具体方面，旨在通过为欧洲公司增加贸易，投资和商业机会，为其进入非欧盟国家市场创造更多机会。积极推进公共外交、人际交流、学术合作和外联活动，宣传欧盟的价值观，扩大欧盟的利益。

与传统的政策合作模式不同，欧盟伙伴关系项目侧重于促进同与欧盟有共同战略利益的国家进行合作，包括在全球事务、国际经贸、多边事务、全球治理、应对全球性问题、或其他为欧盟所侧重的方面发挥越来越重要作用的国家。中国显然是欧盟伙伴关系项目的主要目标国家之一。

该项目促使欧盟与中国进行全方位政治对话。其全球性和灵活性使欧盟能及时应对伙伴国家的变化，并制定应对全球性挑战的政策。其中，一些计划专门针对食品安全的，如 2017 年举办了一系列研讨会：4 月 6 日的食品官方认证会，7 月 20 日的特殊食品研讨会和 10 月 12 日的动物健康会。这些活动为专家们交流意见提供了平台，为宣传欧盟监管框架体系发挥了积极的作用。

（4）与中国欧盟商会的合作

中国欧盟商会（EUCCC）是非常特殊的合作伙伴。商会由 51 个成员公司创办于 2000 年，目标是为在中国运营的各行业欧盟和欧洲企业发出共同的声音。该商会是会员制、非营利的收费组织，由 45 个核心工作组组成，代表在中国的欧洲业务。商会现有近 1800 名会员，分布在九个城市的七个分会。

中国欧盟商会的专业水平非常高，欧盟与商会的合作非常富有成效。例如，欧盟驻华代表团与商会在婴幼儿配方奶粉方面的合作就取得了巨大成功。

8.2.3. 交流与合作的具体平台

（1）政治和贸易领域

欧盟与中国在政治和普通贸易方面有诸多对话和合作，用以解决包括食品安全在内的诸多动植物卫生检疫问题，尤其是牵涉到重大经贸后果的问题，如疯牛病和牛肉禁令等。本章虽然不会一一列举所有机制，但会阐述最重要的机制。

中国和欧盟在 2003 年建立了“全面战略伙伴关系”，开启了一个富有成效的紧密同盟新时代。① 然而，从 2006 年到 2009 年，双边关系经历了艰难的时期，直到温家宝总理在欧洲进行“信心之旅”后才有所恢复。 2010 年是中国与欧盟关系积极推进的一年，于 2010 年 8 月首次举办了中欧高层战略对话。

中欧政治对话在以下层面进行：每年举办中欧峰会；高层战略对话；部长级会议；

① 李敬坤，陈钊，张磊，曹辉，张海洋：《中欧政治关系》，《中欧政治关系》，施普林格，2017 年。

年度会议；针对特殊议题的对话；定期的专家对话等。

欧盟和中国于 2013 年共同通过了“中欧 2020 战略合作议程”。双方承诺通过以下方面全面落实“合作战略纲领”：为双边关系提供战略指导的年度峰会；巩固峰会的三大支柱，即年度高层战略对话、年度高层经贸对话、和每年两次的民间对话；定期举行的对口会议和行业间对话。

2016 年，欧盟实施了一项新的战略，规划未来五年欧盟与中国的关系。 该战略提倡互利互惠，为各领域合作创建公平公正的竞争环境。

欧盟和中国在各种对话中讨论贸易政策和问题，其中一个对话机制是中欧高层经贸对话。该对话参加者包括欧盟副主席、中国副总理及欧盟和中国的各个部长。还有部长级别的年度贸易联合委员会、总干事级别的贸易和投资政策对话以及专家级的经济和贸易工作组。

（2）关于动植物卫生检疫的对话

正如前面关于谅解备忘录和其它非正式协议的部分所提到，欧盟委员会卫生与食品安全总司与中国各部委开展定期（原则上每年一次）的部长级高层会议，包括现已划入中国海关总署的原国家质检总局动植物卫生检疫部门、现已归化为国家市场总局的原国家食品药品监督管理总局、农业农村部、和国家卫生健康委员会。

欧盟委员会农业与农村发展总司也开展了各级别的对话，讨论与食品安全和动植物卫生检疫相关的话题。此外，由于欧盟委员会是“一个不可分割的整体”，农业、卫生和贸易委员会的三位委员长协调合作，在不同场合讨论动植物卫生检疫的问题。

（3）亚欧会议

亚欧会议（ASEM）是一个政府间对话合作的论坛，旨在促进政治对话、加强经济合作、以及促进在有共同利益的其他领域的合作。① 它涉及 28 个欧盟成员国、欧盟委员会、20 个亚洲国家和东盟秘书处。其宗旨是本着相互尊重和平等伙伴关系的精神加强两地的联系。

亚欧会议自 1996 年以来每两年举行一次。最近一次会议于 2016 年 7 月 15 日至 16 日在蒙古乌兰巴托举行。此外，作为亚欧部长级会议的补充，还定期召开其它高层会议，涉及相互关切和全球共同面临的问题。除正式会议外，还有很多其他机制，包括专家级会议、专题工作会议、以及双方企业和民间社会团体会受邀参加的讨论会。例如，2017 年 12 月 5 日至 6 日在布鲁塞尔举行的第二届亚欧动植物卫生检疫会议——“食品安全：新政策，新挑战，新合作和新技术”——为各方分享食品安全经验和最

① http://www.aseminfoboard.org/about.

佳实践提供平台。国家食品药品监督管理总局的高级别官员率团积极参加了此次会议。

（4）中国国际食品安全与质量控制会议

中国国际食品安全与质量控制会议（CIFSQ）每年 11 月初在北京和上海交替举行。① 虽然是私立活动，但它很快成为全球范围内食品安全的顶级活动之一，来自中国和世界各地的官员和专业人士齐聚一堂，进行为期两天的密集学习、相互交流、拓展人脉。这次会议是世界顶级食品安全领域专家、领导进行互动的绝佳机会。负责健康和食品安全事务的欧盟委员安德鲁凯蒂在 2015 年大会上做了主题演讲，并计划在 2018 年第 12 次参会。 欧洲食品安全局每年都会派代表出席会议，欧盟食品安全局局长伯恩哈德·乌尔（Bernhard Url）先生在 2016 年和 2017 年担任主讲嘉宾，并与在场的政府官员进行了交流。

8.2.4. 欧盟成员国与中国的合作

欧盟成员国与中国开展了广泛合作，不仅大国表现活跃，小国也根据其不同的利益侧重开展合作项目。合作形式包括举办研讨会、考察团、借调专家等，当然，很多情况下，这些活动的主要目的是使本国产品进入中国这个利润丰厚的市场。虽然欧盟的贸易政策是欧盟作为整体的最大优势，但由于中国不承认欧盟是一个单一体，市场准入的实际谈判必须由成员国单独与中国进行，不免会有冗长而繁琐的程序。欧盟成员国之间竞争很激烈，都希望第一个进入中国市场，因为这样会有先发优势，有助于他们先占据大量市场份额，后来者很难与他们抗衡。中国市场分量之重，使得很多政治领导人排队等待访问中国，并且总带着贸易订单而来——经验证明，这是使本国企业进入中国得到优先考虑的有效方法。所有欧盟成员国齐心协力的刻板印象和现实毕竟有一段距离。但是最近几次以欧盟作为整体的案例效果明显，透明化和信息分享在近几年明显改善。

8.2.5. 具体的贸易和合作协议

（1）地理标志协议 ②

经过多年谈判，欧盟和中国预计将于 2018 年夏季签署一项新的双边协议，承诺地理标志（GI）的互认。该协议将是欧盟和中国之间的第一份贸易协议，可以被视为双方经济关系的里程碑。

---

① http://www.chinafoodsafety.com.

② 来源：欧盟委员会文件。

世界知识产权组织（WIPO）将地理标志被定义为“用于具有特定地理来源的产品的标志，并且具有源于该产地的品质或声誉”。因此，这类产品必须标明在特定区域生产，并且必须展示该区域因其环境或文化因素赋予的特点特征。

2017 年，欧盟与中国商务部公布了双方各自的 100 个地理标志名单，为此协议的最终签署铺平了道路。虽然欧盟对地理标志的实践已有很长时间，但中国相关的法律是最近才颁布的，且同样适用于非食品。

十年前，双方进行了第一次关于地理标志的讨论，讨论的结果是 “10 + 10”试点项目的实施，双方保护各自的 10 个地理标志。

根据当时欧盟委员会的新闻通稿，双方地理标志体系非常相似，但是“必须克服程序和语言问题上的重大差异”。在此过程中获得的宝贵经验是后续谈判的重要基础。

随着中国成为世界上最大的食品进口国和消费国之一，地理标志的保护对于外国公司来说也越来越重要。中国消费者对欧洲食品和饮料的需求越来越大，中国也希望更多农产品能广销欧洲。中国在保护地理标志方面的工作起步较晚。然而，目前中国有很多本地产品是适用于地理标志的，可以在全球受到保护。对于欧洲产品来说也是如此，在中国这个极具吸引力和不断增长的市场，欧洲企业需要保护他们的知识产权，降低假冒风险，建立产品声誉，提高利润率。中国是欧洲地理标志产品最重要的五个出口市场之一，而欧洲地理标志产品占食品饮料出口总量的 15%，这对欧洲农业发展意义重大。

这项协议的最终签署源于地理标长时间的成果实践。地理标志体系不仅可以保护消费者和当地农民，而且使相关企业能够将产品出口到像中国这样市场前景广阔的国家。同理，该协议也使中国农业产品，在欧盟可注册自己的地理标志，并受到欧盟法律的保护。这一协议被视为中国与欧盟经济关系乃至全球知识产权领域的重要里程碑。

（2）中欧有机食品对等

欧盟和中国分别是世界有机食品的第二大和第四大市场。欧盟和中国之间的有机食品贸易近年来不断增长，而且仍然有很大的发展潜力。

中国绿色食品产业增长迅速，市场份额逐步扩大。 根据最新数据，中国拥有超过 10,000 家认证的绿色食品公司，生产超过 26,000 种产品。① 中国已于 2005 年申请被列入欧盟承认的非欧盟有机食品生产认证国家。目前中国只能通过由欧盟认可的、位于中国的管理机构向欧盟出口有机产品，而相对应的自欧盟向中国出口有机产品的机制尚不存在。2015 年，欧盟成员国对单件货物的平行授权系统开始逐步淘汰。

① http://www.china.org.cn/business/2017-08/18/content_41438773.htm.

如获得同等地位，中国产品进入欧盟市场会变得更简单、便捷。列入有机食品名录的中国产品可不受额外检验进入欧盟市场，只要其附有中国监管部门认可的监管机部门颁发的检验证书或其包装上印上欧盟有机农业标识即可。

2012 年 6 月，欧盟与中国签署了有机农业产品相互承认谅解备忘录。 2013 年 4 月 9 日。双方举行了会议，首次讨论如何实现互利、平衡和对等。

但从那以后，进展就非常缓慢，主要是由于中国坚持欧盟应该先加快中国初步申请的程序，而欧盟一直强调互惠对等，尤其是管理机构的认可方面。

欧盟委员会食品和兽医办公室审核后发现中国有机食品体系存在系统性缺陷。欧盟对中国有机产品的监管体系表示担忧（进口产品中农药检出率较高）。

审计证实，农药残留的取样和检测结果表明农药残留量很高。2012 年，绿色和平组织对中国进口到欧盟的茶叶进行了抽检，结果显示所有样品中均含有农药残留，且常高于国际公认的最大残留量，有时甚至使用了欧盟因担心可能导致中毒而禁止使用的物质。此外，审计还发现，农民和加工商对有机生产的基本知识非常欠缺。

而且，在中国大部分地区，可持续农业的相关实践非常欠缺。农民可轻而易取地获得植物保护剂，而有机生产场通常位于植物病虫害高发地区。还需要指出的是，中国的劳动力成本显著增加，手工除草成本高昂，为降低成本，在有机生产中过程中使用除草剂的风险增加。

在此阶段，双方必须找到互惠互利的解决方案。

（3）三方合作

中国、欧盟和美国一直是长期合作伙伴，以确保三方食品贸易符合较高的食品安全标准。为进一步加强食品安全合作，推动全球食品安全治理，中国国家质检总局、美国食品药品监督管理局（FDA）和欧盟委员会健康与食品安全总局决定共同深化合作，以适应全球化的食品安全体系，并于 2015 年 11 月 2 日在北京就新的三边合作机制达成一致。这一决定意义重大，因为三方食物生产量总和将近占全球一半。

以开放的态度，建立相互理解和信任为目标，三方就食品安全领域的信息交流、科技交流、监管合作和三方合作机制等问题进行了深入讨论，为全球食品安全治理迈出了坚实的一步。

除了定期双边会议之外，三边合作还会在国际食品法典委员会和世界贸易组织（WTO）等多边论坛上讨论影响食品安全生产和合作的重要问题。

该合作机制确定后，举办了三次会议。在北京召开的第二次技术会议（2016 年）侧重于介绍有关食品安全法律法规的信息，为未来合作奠定基础。在华盛顿特区举行的 2017 年交流会上，详细讨论了风险评估、认证和电子商务监督等技术监管活动。

2018 年在意大利帕尔马举行的会议讨论了风险评估的趋势，包括全基因组测序，电子商务，以及未来食品监管的发展趋势。通过这些交流，三方对彼此的食品安全监管方法有了更深入的了解。三方一致认为，要充分利用各个时机和平台，加强三方合作。例如，利用国际会议（如食品法典会议）的时机交流意见、统一战线。

8.3．多边合作

多国合作在国际组织和机构的框架下进行。本节重点介绍与食品安全领域最相关的国际组织：国际食品法典委员会、世界卫生组织、粮食和农业组织，世界动物卫生组织和世界贸易组织。

8.3.1．国际食品法典委员会

1962 年，联合国粮食及农业组织（粮农组织）和世界卫生组织（世卫组织）认识到需要制定一套国际标准，以指导食品行业发展，保护消费者健康。国际食品法典委员会在此背景下诞生，其负责管理粮农组织和世界卫生组织联合食品标准计划。① 国际食品法典委员会的核心目标是保护消费者健康，保障食品相关的公平贸易。

30 年前，食品法典委员会从一个相当不受关注的“绅士俱乐部”起家，当时也是负责制定食品标准。到现在成为一个备受关注的国际组织，对世界贸易组织的决定起着重要影响。自 1995 年以来，食典在农产品贸易中发挥了重要作用，因为世贸组织协定中的《实施动植物卫生检疫措施的协议》和《技术性贸易壁垒协定》采用了其标准、准则和建议。世贸组织协定有一项基本原则，即废除阻碍贸易的不合规措施，但预计会有若干例外，例如对保护人类、动物或植物生命和健康有利的措施。这项原则最初只出现在关税和贸易总协定（GATT，1947 年）第二十条中，但现在已被纳入世界贸易组织协定下的关贸总协定第二十条。实际上，关贸总协定第二十条（b）款使成员国有权解释哪些做法是有碍贸易，但保护了食品安全的。

《实施动植物卫生检疫措施的协议》提到“有关国际组织”在制定“国际标准，准则或建议”时的重要性，而《技术性贸易壁垒协定》也提到“国际标准”和“合格评定制度”。《实施动植物卫生检疫措施的协议》明确点出国际食品法典委员会是“有关国际组织”之一。虽然《技术性贸易壁垒协定》没有具体提及，但也可以推断出国际食品法典委员会的重要，特别是《技术性贸易壁垒协定》涉及标签问题作为技术障碍的问题。《实施动植物卫生检疫措施的协议》和《技术性贸易壁垒协定》均规

① Lupien, J.R. (2000). The Codex Alimentarius Commission: International science-based standards, guidelines, and recommendations. AgBioForum, 3(4), 192-196. Available on the World Wide Web: http://www.agbioforum.org.

定，如有相关国际标准，鼓励所有缔约方将其国内标准与国际标准、准则和建议统一。在解决贸易争端案件时，食品法典委员会、世界动物卫生组织和国际植物保护公约创建的标准，准则和建议通常被称为“三姐妹”——在世界贸易组织框架下，解决争端时，会优先考虑。尽管两项协议关于确定不合规措施的规定有所不同，但有一点一致，即“三姐妹”规定的国际标准不可被认定为国际贸易的障碍。因此，一旦有属于上述“三姐妹”的国际标准，在 WTO 的争端化解机制下，是很难不遵守的。因此，国际标准一旦颁布，其被某国采用为国家法律便有理有据，很难被世界贸易组织争端解决机制挑战。即使这种立法可能不利于国际贸易，世界贸易组织也必须认可。

国际食品法典委员会和世贸组织是合作伙伴，法典的标准虽然对于自由贸易是有限制作用的，但是世界贸易组织还是明确接受了这些标准。

欧盟为负责食品安全的国际组织提供大量重要资源，使其更好运作，也很高兴地看到中国越来越多地参与国际食品法典委员会的工作。中国现在有两个非常重要的国际食品法典委员会：食品添加剂和农药残留物委员会，并积极参与到委员会工作中。中欧双方现在食典工作中有着不断增长的共同的利益。例如关于莱克多巴胺最大残留水平的讨论就是很好的案例。莱克多巴胺是一种添加到饲料中的激素。在这场关于使用莱克多巴胺的辩论中，中国和欧盟站在统一战线，强烈反对其使用。目前全球猪肉生产和消费量的 70%都使用了莱克多巴胺。

8.3.2. 世界卫生组织与中国在食品安全领域的合作 ①

世卫组织是联合国系统内，指导和协调卫生的机构，负责领导全球卫生事务，形成卫生研究议程，制定规范和标准，阐明以证据为基础的政策选择，向各国提供技术支持以及监测和评估健康趋势。自从该组织于 1948 年 4 月 7 日成立以来，中国一直是世界卫生组织成员，已有 60 多年历史。此后，世卫组织与中国政府密切合作，改善中国人民的健康和福祉。1981 年，世卫组织在中国设立了代表处。

（1）食品安全的第一步

世卫组织世界卫生大会于 2000 年通过了一项决议，承认食品安全是一项重要的公共卫生职能。2010 年，世界卫生大会通过了一项题为“推进食品安全倡议”的食品安全新决议，进一步推进了这项工作。该决议敦促会员国：

- 进一步开展对食源性疾病和食品污染的监测;加强实验室能力;风险评估和风

① 8.3.2 介绍世界卫生组织，由 2015 年任职于世界卫生组织中国办公室的食品安全官员华梅（Mercedes Révy）起草，并得到了过去十年任职于世界卫生组织中国办公室的食品安全官员张萍萍的帮助。

险管理，包括危害分析和关键控制点系统以及风险沟通;食品安全应急响应;产品追溯和召回;

- 积极参与国际食品安全主管部门网络（INFOSAN），该网络是各国食品安全主管部门组成的全球网络，于 2004 年与粮农组织合作发起，旨在防止受污染食品和食源性疾病从一国传播到另一国，健全食品安全体系、食品安全和人畜共患紧急情况沟通协调体系。中国积极参与国际食品安全当局网络的工作，其联络点设在卫生部;
- 促进食品安全在粮食援助，粮食安全和营养方面的整合;
- 继续发展和维持可持续的食品安全体系，包括从农场到消费（包括教育）的完整食品生产链;
- 促进人类健康，兽医和食品相关学科之间的对话与合作，减少食品生产链中出现食源性风险的几率，酌情采用食品法典标准。

在 2011 年的区域委员会会议上，来自西太平洋地区国家（包括中国）的健康代表通过了“西太平洋区域食品安全战略”。各成员国应将该战略作为加强国家食品管理体系的框架，有效保护好公众健康，防止欺诈、食品掺假，保障食品安全和健康。

十多年来，世卫组织中国办事处与中国主要合作伙伴合作，为形式多样的食品安全活动提供技术支持，大力支持中国的食品安全立法和体制改革。

（2）世界卫生日

每年 4 月 7 日，世界卫生组织都会纪念世界卫生日。2015 年世界卫生日的主题是食品安全，以此为契机，让公众、决策者、农民、生产商、销售商和消费者认识到食品安全的重要性。“世界卫生日——食品安全”活动是世界卫生组织与国家食品药品监督管理总局合作的里程碑之一。卫生日当天举办了一系列活动，向中国公众宣传世卫组织“食品安全五大要点”。“食品安全五大要点”概述了食品处理和准备过程中应遵循的基本原则，所有人都应了解这一原则，以预防食源性疾病。世卫组织“食品安全五大要点”简单实用，对商家和消费者有重要的指导意义，能防止食品处理和准备过程中受到污染，有以下五点：

1. 保持清洁
2. 生熟分开
3. 确保将食物做熟
4. 保持食物的安全温度
5. 使用安全的水和原料

国家食品药品监督管理总局与世界卫生组织携手合作，启动了“食品安全五大要点”宣传教育活动。在各大媒体上播放短视频，张贴电子海报。 事实证明，在学校，超市，电视和公共交通工具上投放宣传片效果很好，且许多传统媒体和社交媒体也起到了推波助澜的作用。

（3）食品安全法修订中的合作

2014 年 7 月，世界卫生组织总干事陈冯富珍与国家食品药品监督管理总局局长张勇联合签署了“合作意向书”，支持国家食品药品监督管理总局加强食品安全管理的监管和管理能力。合作意向书强调了国家食品药品监督管理总局进一步加强食品安全监管和管理能力的意愿，以及双方在共同关心的领域开展合作的意愿。

2015 年 9 月 18 日，为贯彻落实“合作意向书”，国家食品药品监督管理总局国际合作司司长袁林先生和世卫组织驻华代表伯纳德• 施赫德博士在日内瓦世卫组织总部签署了《国家食品药品监督管理总局与世界卫生组织食品安全联合合作计划》。该计划规定食品安全法细则（2015）作为重点合作领域。

为进一步加强食药总局的食品安全监管水平，世卫组织还与其开展了各类项目，旨在为西太平洋地区的区域层面分享经验，提高食品安全水平。这些项目是以食药总局已有的项目为基础。主要形式有食品安全管理的咨询会、研讨会和培训，为制定高级别政策对话和合作提供基础。合作项目还包括加强沟通以及能力建设，学习别国经验。

世卫组织还支持国家卫计委实施题为“中国食源性致病菌对抗生素耐药趋势和控制策略的研究”项目。

（4）国际食品法典

作为食品法典委员会的两个主要组织之一，世卫组织积极推动食品法典标准和相关文件的应用和实施，加强食品安全。如上所述，中国负责两个国际食品法典委员会，这是一项非常具有挑战的任务，但也明确表明中国政府致力积极开展国际合作，应对食品安全问题。这也说明了国际食品安全合作的重要性，尤其是在 2001 年中国加入世界贸易组织后。食品安全委员会的陈君石教授是促成中国积极参与合作的灵魂人物。

（5）世卫组织与中国国家食品安全风险评估中心的合作

世卫组织中国办事处还与中国国家食品安全风险评估中心密切合作，开展风险沟通等项目。主要项目于 2015 年秋季开展。该项目的目标是进行食品安全标准的影响评估 – 监管影响评估和成本效益分析。该项目为国家食品安全风险评估中心提供了交流

经验和分享最佳实践的平台。国家食品安全风险评估中心的作用是为实施项目提供支持，开放文件访问权，协调机构内部及相关相关单位的合作，组织后期学习考察。

在世卫组织的支持下，还举办了风险沟通研讨会，重点关注实践和案例研究，强调风险沟通的基本原则，如开放性、透明度、响应能力和及时性。

世界卫生组织与中国食品安全领域各部门之间在 2015 年的协同合作卓有成效，经常被中国官员引用为该领域国际合作的最佳范例之一。

8.3.3．中国与世界粮食和农业组织

联合国粮食及农业组织（粮农组织）是联合国体系的一个专门机构，致力于在全球范围内消灭饥饿。粮农组织作为一个中立组织，为发达国家和发展中国家提供服务，为各国平等协商、讨论政策提供了平台。

粮农组织也是知识和信息的来源。其主要任务之一是帮助发展中国家实现农业、林业和渔业的现代化，确保人人获得良好的营养、保障食品安全合粮食安全。粮农组织有 197 个成员国，欧盟作为“成员组织”加入了粮农组织。

为在世界范围内消除饥饿和营养不良，粮农组织在全球发挥着领导作用。粮食和农业发展可提高人民生活水平，特别是最贫穷人口的生活水平，有助于经济、社会、环境的可持续发展。①

作为（仍然）有 14 亿人口的发展中国家，中国一贯高度重视粮食和农业发展。② 1973 年恢复成员资格后，中国一直与粮农组织保持密切合作。1982 年，在中国开启“改革开放“的大门之前，粮农组织就在中国设立了代表处。

在 21 世纪，粮农组织与中国的合作进入了一个新时代。通过中国协助，粮农组织积极向其它发展中国家提供成功经验来，对抗饥饿和粮食不安全问题。

随着中国进入“十三五”规划发展阶段（2016- 2020），粮农组织正与各利益相关方共同制定新的国别规划框架。其中规划了四个优先领域：

1. 推动农业可持续发展和培育气候适应型农业
2. 减少农村贫困，不安全食品和营养不良问题
3. 推动“同一健康”理念，促进可持续的农业贸易，改善公共卫生
4. 培育国际和区域间的农业合作

---

① Anríquez, G. & Stamoulis, K. 2007, “*Rural development and poverty reduction: is agriculture still the key?*”, ESA Working Paper No. 07-02. FAO, Rome.

② 尽管过去 25 年经济呈指数级增长，但中国仍然是一个发展中国家，因为中国的人均收入与发达国家的水平差距甚远，市场改革也尚不完善。 根据中国目前的贫困标准（以 2010 年为参考价格，农村人均纯收入每年 2300 元），2015 年农村贫困人口仍有 5500 万。

食品安全是粮农组织的工作重心。如果分发的食物不安全，那不仅对减少饥饿情况毫无帮助，甚至适得其反。特别是对生活条件困难的人群来说，更容易导致他们患病和免疫力下降。

尽管中国经济快速崛起，但中国仍在不断探索平等、低碳、公平、环境可持续的和气候友好的发展模式。中国认识到，只有坚持这样的发展道路，才会有可持续的环境，才会遏制气候变化。

粮农组织采取“同一健康理念”的原则，促进可持续农业和贸易，改善公共卫生。其目标是减少动植物疾病和其他公共卫生全球威胁的影响，例如，减少抗菌素耐药性的影响，从而改善食品安全和人类健康与营养，同时增加贸易，促进经济发展。自2010年10月以来，粮农组织及其合作伙伴（包括欧盟）一直通过“同一健康理念”原则积极与中国开展兽医现场流行病学（CFETPV）基础培训，取得了巨大成功。

8.3.4. 世界动物卫生组织

作为政府间组织，世界动物卫生组织（OIE）创建于 1924 年，负责协调、支持和促进动物疾病控制工作。①

世界动物卫生组织的主要目标是控制流行性疾病，预防或至少限制其传播。其它目标包括增加透明度，提供科学信息，维护食品安全和动物福利，推动国际合作，促进卫生安全和兽医服务。世界贸易组织将世界动物卫生组织定位参考组织，其总共有181个成员国。中国于1992年加入世界动物卫生组织，但到2007年5月才成为正式成员。

世界代表大会每年 5 月在巴黎举行。在为期 5 天的会议中，代表们通过并批准动物健康领域的国际标准，特别是国际贸易，以及控制重大动物疾病的决议。此外，大会还任命世界动物卫生组织的总干事和所有当选理事机构的成员。审议并批准总干事的年度活动报告、财务报告和年度预算。代表们还与各自的区域委员会讨论共同感兴趣的问题。欧盟和中国代表团每年都会组织一次首席兽医官级别协调会议，交换意见、相互支持。

8.3.5. 世界贸易组织

世界贸易组织 （世贸组织）是一个政府间组织，负责规制国际贸易。② 根据123个国家于1994年4月15日签署的《马拉喀什协定》，世贸组织于1995年1月1日正

① Brückner G.K. (2009), “The role of the World Organisation for Animal Health (OIE) to facilitate the international trade in animals and animal products”, *The Onderstepoort Journal of Veterinary Research*, 76, 141–146.

② Ferdi De Ville (2012), “European Union regulatory politics in the shadow of the WTO: WTO rules as frame

式启动，取代了 1948 年开始的《关税和贸易总协定》。它是世界上最大的国际经济组织。通过为贸易协定的谈判提供法律框架，制定争端解决流程以强化成员国对世贸组织协定的遵守，世贸组织对成员国之间的商品、服务、知识产权贸易进行规制。

在国际食品贸易方面，世贸组织的两项协定特别重要：①

- **《实施卫生与植物卫生措施协议》**，即 SPS 协定。该协定的谈判在乌拉圭回合期间进行，并于 1995 年初世贸组织成立时生效。根据《SPS 协定》，世贸组织对其成员有关食品安全（细菌污染物、杀虫剂、检验和标签）以及动植物健康（外来病虫害）的政策做出了限制；
- **《技术性贸易壁垒协定》**是世界贸易组织的一项国际性条约。该协定的谈判也是在乌拉圭回合期间完成的，并于 1995 年初世贸组织成立时生效。该协定确保技术谈判以及标准、检验和认证程序不会给贸易造成不必要的障碍。

中国于 2001 年 12 月 11 日成为世贸组织成员。中国加入世贸组织经历了漫长的谈判过程，中国经济也被要求进行重大变革。

中国于 1986 年获得关贸总协定观察员地位，由此全面开始加入世贸组织的进程。② 中国希望以创始成员国身份加入世贸组织（这将是对其世界经济强国地位的认可），但这遭到了美国、欧洲国家和日本的反对，要求中国首先改革各种关税政策，包括降低关税、开放市场和改革产业政策。

中国加入世贸组织整整 15 年后，中国要求世贸组织其他成员国履行其加入时达成的一项协议，据此协议，中国此时应被视为“市场经济”，进而受益于市场经济地位享受的各项简化措施，因中国无法完全符合世贸组织规定而制定的临时性弥补措施也应废除。美国和欧盟反对这一“升级”，双方都声称，从任何合理定义来看，中国都不是一个自由市场。确实，来自于受到严重补贴行业的廉价中国出口产品，尤其是钢铁，造成了不公平竞争的局面。给予贸易伙伴“市场经济地位”意味着认定其国内价格主要是由公开竞争决定而非政府制定的。

中国的要求是根据 2001 年加入协议中的一项条款而提出的，根据该条款，在 15 年内似乎会自动赋予中国市场经济地位。根据美国和欧盟的看法，事实上，该条款允许中国的贸易伙伴有权继续根据本国的法律和评估决定是否赋予中国市场经济地位 。

---

of reference and rhetorical device”, *Journal of European Public Policy*, 19:5, 700-718, DOI: 10.1080/13501763.2011.646781.

① 详见食品法典委员会一节。

② Bransetter, Lee (2008), “China's embrace of globalization”, in Brandt, Loren; Rawski, G. Thomas, “China's Great Transformation”, Cambridge, UK: *Cambridge University Press*, p. 655.

为了避免其法律受到挑战，欧盟取消了市场与非市场经济国家在贸易立法主体中的区别。与往常一样，在这种国际贸易环境下，这一案件无法在一夜之间得到解决。与此相去甚远的是，应对中国投诉机制的制定预计将持续大约 2 年……

在成员国之间存在贸易争端的情况下，世贸组织有具体的解决机制。欧盟和中国在家禽肉类产品方面的争端是一个很好的例子。2015 年 4 月 8 日，中国就欧盟修改某些家禽肉类产品的关税优惠措施一事，起诉了欧盟。中国声称，给予巴西和泰国的配额优待不符合世贸组织规则。2015 年 6 月 8 日， 中国要求针对这一案件设立一个专门调查小组。近 2 年后，2017 年 3 月 28 日，调查组报告已分发给世贸组织成员。

从 2002 年 1 月到 2008 年 7 月，由于采取了几项 SPS 措施，中国家禽产品禁止进入欧盟。在 2008 年 7 月放宽 SPS 措施后，七种关税细目中，两种中国进口的家禽产品在 2009-2011 年间显著增加。2011 末，两种关税细目下，中国产品占到欧盟总进口的 50% 以上。

中国对调查小组声称欧盟的行为违反了《1994 年关贸总协定》的多项规定。针对这一争端中，十项受争议关税配额中的两项，小组认定， 欧盟对供应国关税配额的分配不符合第十三条第 2 款的要求。具体地说，调查小组支持中国的主张，即 2008 年 7 月放宽 SPS 措施后，中国出口家禽产品的能力提升，是欧盟在确定哪些国家对供应有关产品有“重大利害关系”，或在决定″所有其他″ 国家类别的关税配额时，即未被认定为有重大利害关系的供应国 (包括中国)，必须考虑的“特殊因素”，应遵守第十三条的规定。

调查小组驳回了中国在这一争端中提出的其他主张。

2017 年 6 月 21 日，欧盟和中国向争端解决机构通报，双方正根据《关于争端解决规则与程序的谅解》（DSU） 21.3 (b) 条的规定商定一个期限达成协议，即便协议达成的期限超过了 21.3 (b) 条规定的时限。此外，欧盟和中国也通报了争端解决机构，如这一事项将根据 DSU 21.3 (c) 条交由仲裁处理，双方均对适用期限表示理解。

8.4. 中欧农业食品贸易

8.4.1. 2017 年中欧农业食品贸易情况 ①

如前所述，尽管复杂、官僚和繁琐的授权程序在许多情况下构成了贸易障碍，出口国与中国之间双边合作的核心目标仍是发展出口，从庞大的中国市场获益。如上文详述，中国不是市场经济体，并且仍然希望保留人为调控市场的工具，以保护国内生产，在许多领域，国内产业都谈不上有竞争力。

① 数据与三张图表均来源于欧盟农业与农村发展总司（DG AGRI）发布的报告《2017 年农业贸易》。

在决定征服中国这座黄金岛之前，每个出口商都应该清楚地了解以下事实：游戏是不公平的，规则是受操纵的，但潜在的收益仍然很有吸引力。

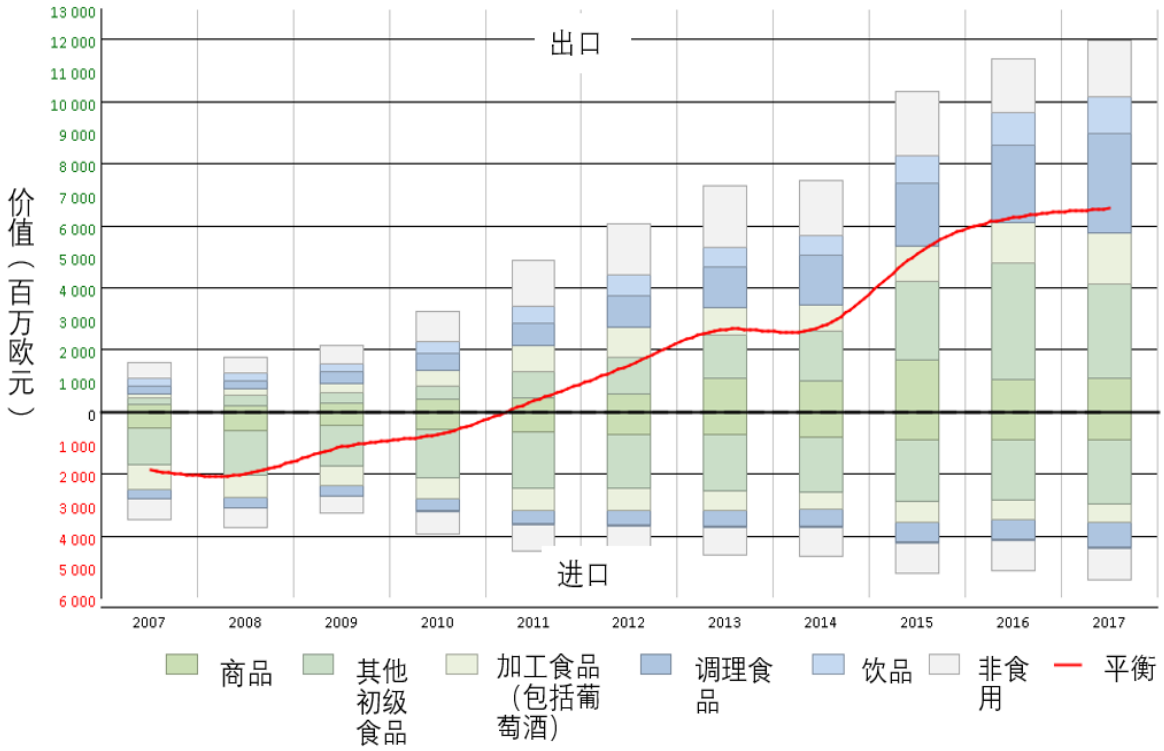
至于欧盟对华农业食品的出口，在全球角度来看，2017 年可谓丰年，2016 年进口大幅下降时遭受的损失得到完全恢复。中国对外国农业食品的需求增加了 100 亿欧元（+10.3%），达到 1030 亿欧元。

欧盟仍是中国第三大供应商（占总进口 12.5%），仅次于巴西（20.7%）和美国（19.7%）。

中国农业食品出口总额为 120 亿欧元，进口额为 54 亿欧元，中国是欧盟农业食品出口的第二大目的地（占欧盟农业总出口的 8.7%），也是欧盟农业食品进口第五重要的来源地（4.6%）。

如表 7 所示，自 2011 年以来，欧盟对中国一直是农业食品净出口国，而贸易差额越来越有利于欧盟。在 2017 年，欧盟对中国农业食品贸易顺差达到了创纪录的 66 亿欧元。

表7. 2007-2017 欧盟28国与中国的农业食品贸易结构



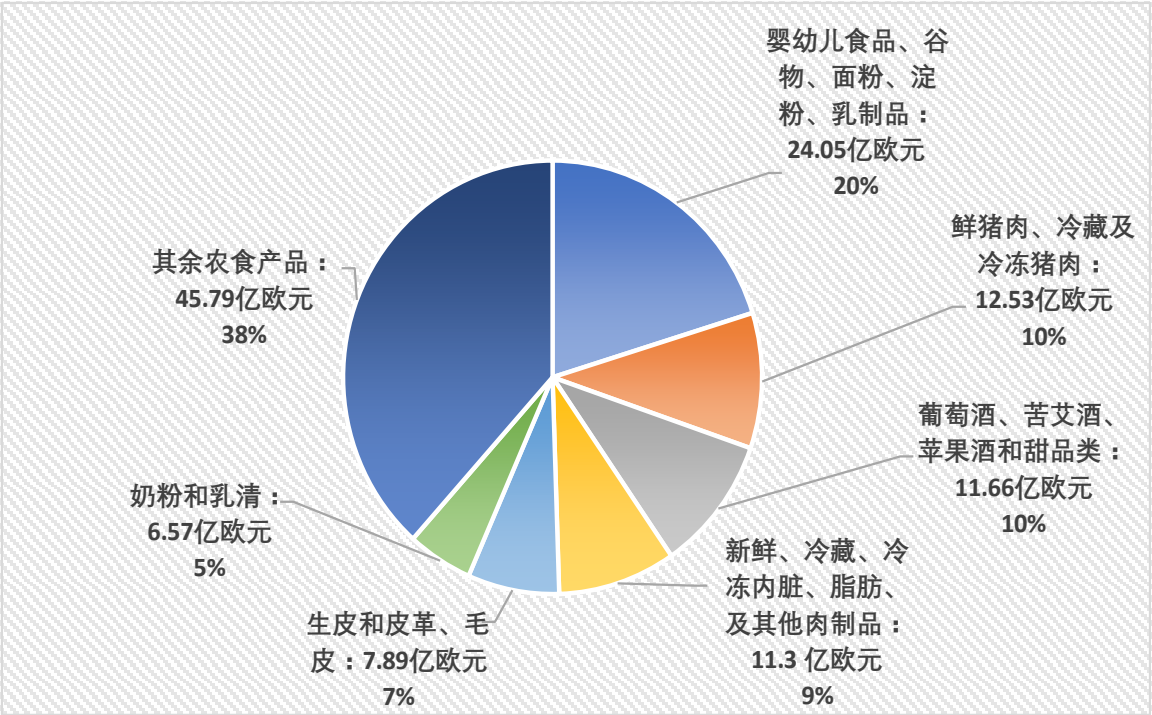
值得注意的是，贸易差额显示，2017 年的出口增加归功于加工农业食品，包括葡萄酒（+24%），以及食品制剂和饮料（+24%）出口的强劲增长。

中国主要需要欧盟的一系列优质产品。婴儿食品和其他谷物产品显然仍是最重要的出口类别，出口份额增加到了 20%，这意味着相比 2016，出口额增加了 30%。葡萄

酒，苦艾酒，苹果酒和醋品类也有类似增长，增加了 25%，出口份额占 10%，列出口品类第三位。

另一方面， 猪肉的出口额显著下降， 其出口份额又恢复到正常水平，即便如此，仍是 2016 年的巨大繁荣之后，有史以来第二高出口份额。内脏（-18%）出口也呈类似趋势。2017 年，猪肉和内脏出口占欧盟向中国农产品出口的近五分之一，表明了猪肉在中国的重要性。① 生皮和皮（出口份额为 7%），奶粉和乳清（出口份额为 5%）分列五、六位。

2017年欧盟对中国农业食品出口构成

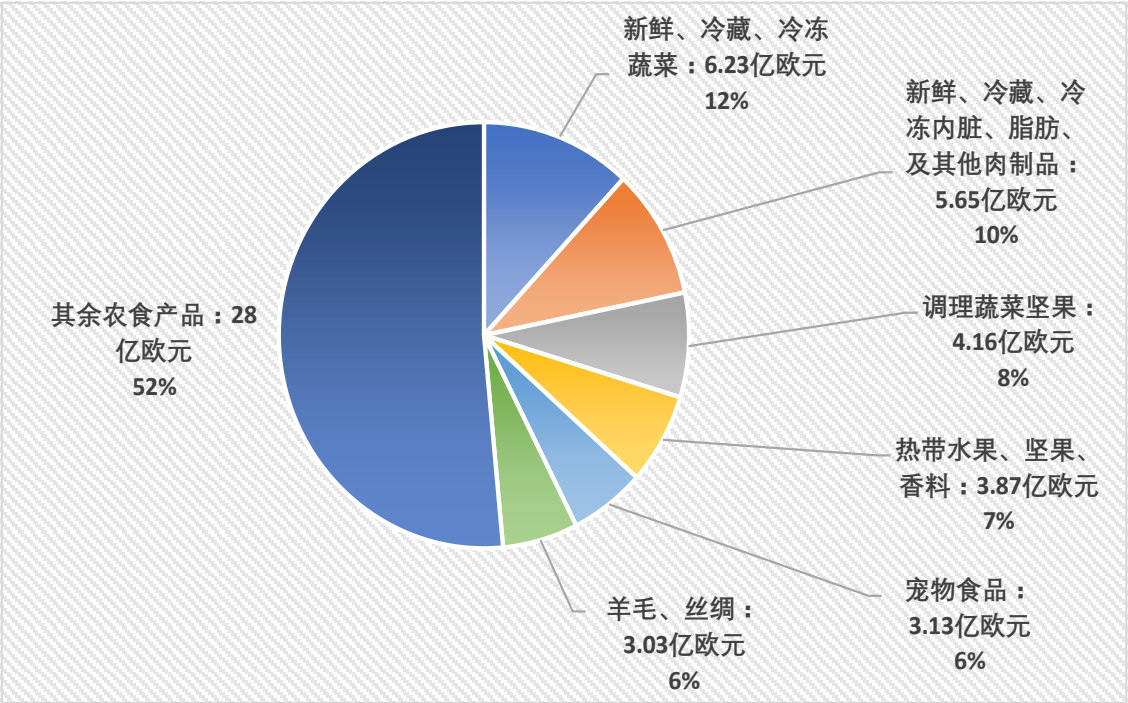


中国不仅是欧盟内脏（38%）或猪肉（25%）的头号目的地， 而且也是许多乳制品(奶粉、乳清、黄油、新鲜乳制品和婴儿食品)的最大消费国。

至于欧盟从中国进口的农产品， 蔬菜是主力军，无论是新鲜和干燥蔬菜（12%）或是调理蔬菜（8%， 含水果制品），然后是内脏（9%），热带水果（7%），宠物食品（6%），羊毛和丝绸（6%）。宠物食品进口的增长十分引人注目（相比 2016 年，增加了 84%）。

① 中国消费的肉类产品中 66%为猪肉。

2017年中国对欧盟农业食品出口构成



8.4.2. 欧盟对中国出口的主要 SPS 壁垒 ①

中国是欧盟农业食品出口商的重要市场，双方间的贸易向来十分重要。但是，虽然欧盟的食品出口创下历史新高，但中国实施的 SPS 壁垒，为欧盟农业食品产品进一步进入中国市场带来了不必要的障碍。中国所保持的大多数壁垒都与不尊重国际标准，以及冗长、繁琐、复杂和不透明的申请程序有关。由于中国不承认欧盟为单一实体，欧盟成员国不得不一个一个单独获得批准。中国没有一套单一的进口体系，且会对每一个欧盟成员国的申请进行风险评估，然后再有针对性地设置不必要的严格进口条件，每个欧盟成员国所需满足的条件可能都不尽相同。世贸组织 SPS 协定明确规定，每个世贸组织成员都有权进行适当程度的保护，但这应基于国际标准与科学，且不可区别对待国内市场、不可区别对待不同成员，特别是具有相似或相同条件的成员（如欧盟成员国之间）。应当指出的是，中国向欧盟提出的出口申请对于进入整个欧盟市场都是有效的，即进入 28 个成员国仅需提交一份申请。

还有一点值得注意的是，负责处理欧盟（和其他贸易伙伴）申请的中国各部委和部门之间的沟通相当有限。此外，规则往往不够明确，且多有重合。

（1）对中国的牛肉出口

由于牛海绵状脑病（疯牛病）的原因，20 年来，中国对所有欧盟产的牛肉和牛产品都有进口禁令。欧洲牛肉的安全性得到国际认可。此外，自二十世纪八十年代以来，

① 来源：欧盟文件。

欧盟完全禁止使用激素增长促进剂。抗生素只能用于治疗目的（而动物产品需遵循停药期），自 2004 年以来，禁止将抗生素用于预防或促进增长。此外，所有活牛都用双耳标签进行了单独标识，以确保完全可追溯性，并控制其流通。至于牛肉的质量， 欧洲不同地区有着各种各样的品种，其中一些品种因其肉质而闻名世界（如夏洛来牛，利牧赞牛）。欧盟委员会已要求中国自 2005 年起启动程序以使欧盟成员国能够恢复对中国的牛肉出口，并且提供了解除禁令所需的一切必要细节信息。中国从未就这一禁令的实施提供任何基于科学的理由。此外，中国允许从其他贸易伙伴进口牛肉，而这些贸易伙伴的疯牛病风险状态与大多数欧盟成员国一样， 即国家风险情况可忽略不计。

然而，近来还是取得了一些进展。截至 2018 年 4 月，主要欧盟成员国对中国牛肉出口的情况如下。①

成员国	情况	成员国	情况
比利时	调查问卷已返回。比利时有关部门邀请中国相关部门进行首次检验；预计 2018 年 5 月，欧盟农业与农村发展专员霍根访华时将取得一定进展;比利时最近爆出的丑闻可能会影响这一进程。	意大利	2017 年 12 月，中国承认意大利的疯牛病国家风险可忽略地位，预计在 2018 年，但尚无计划，对屠宰场和切割工厂进行检查检验；此后，预计将有一份议定书和一份认证草案；由于中国机构改革，谈判陷于停滞状态。
丹麦	自 2017 年 5 月来毫无进展，当时回复了中国国家质检总局的问卷。	荷兰	向中国出口小牛肉（有效期达 12 月）的协议基本敲定；协议内容有所扩充，不仅包括冷冻肉，而且包括冷鲜肉；该协议原本计划于 4 月 12 日签署,但由于中国机构改革，签署被取消；下一步应该是检查荷兰牛肉/小牛肉企业，但尚无时间安排，动物检验检疫协议可能在 2018 夏季之前商定。
法国	疯牛病禁令解除；对动物健康、动物检验检疫服务进行了评估；已经起草了动物检验检疫协议；于 18 年 5 月对法国牛肉企业进行了检验检查；动物检验检疫协议和认证应于 6 月商定；第一批牛肉装运预计在 7 月 14 日 进行(2018 年 1 月马克龙总统访华期间中国所做出的承诺)。	罗马尼亚	曾获批向中国出口牛肉，但由于出现了一例疯牛病，许可被撤销。

① 来源：欧洲牲畜和肉类贸易联盟(UECBV)文件，文件号：13309，2018 年 4 月 19 日。

成员国	情况	成员国	情况
德国	2018 年年初向中国有关部门递交了三分问卷。尚未收到中方回复。	西班牙	2017 年 9 月，西班牙有关部门向中国有关部门返还了调查问卷；近期，国家质检总局预计会对西班牙进行一次非正式访问，将对调查表中的回答与实地情况进行比较（将访问两个工厂和农场）。西班牙预计在 2018 年底之前，获得疯牛病国家风险可忽略不计地位，并于 2019 年敲定协议，在 2019 年底或 2020 年初检验检查工厂，并在 2020 年年末时发出首批货物。
匈牙利	获批向中国出口牛肉。	英国	2018 年 2 月 1 日特蕾莎首相访华期间，宣布达成协议，取消对英国牛肉出口的疯牛病禁令。这项禁令可在 6 月内解除，但取决于中方检验人员访问的情况。
爱尔兰	疯牛病禁令解除；对动物健康、动物检验检疫服务进行了评估；已经商定了动物检验检疫协议；完成了对爱尔兰牛肉企业的检验检查；三家爱尔兰牛肉企业获批；与中国商定了牛肉合牛内脏的认证；首批爱尔兰牛肉预计于 2018 年 5 月装运。		

（2）欧盟猪肉出口由于非洲猪瘟受阻

波兰由于俄罗斯在 2014 年实施的农业食品出口禁令而受到严重打击。猪肉是受影响最严重的行业之一。此外，在 2014 年 1 月 24 日，由于在靠近白俄罗斯边境的野猪尸体上发现了非洲猪瘟（ASF）病毒，中国果不其然对波兰实施了全面、全国范围猪肉进口禁令。欧盟立即采取措施，限制明确受感染地区猪肉的流通。欧盟认为，这种国家范围的禁令是不合理、过于严苛的，因为这不符合世贸组织的 SPS 协定，也不符合世界动物卫生组织（国际兽疫局）的国际标准，该组织主张采取贸易抑制性影响最小的措施。这意味着，在这种情况下，只应对明确受感染地区与控制感染区采取措施，而不是对整个国家实施贸易抑制性措施。

（3）高致病性禽流感（HPAI）导致的禽肉禁令

收到禽流感疫情通报后，中国立即实施了全国范围进口禁令。在欧盟，一旦暴发禽流感，会在明确受影响地区实施严格的控制措施，保证未受影响地区和未受影响产品的安全贸易能够继续进行。这个国际公认的原则被称为区域化，而欧盟也严格遵守世界动物卫生组织（国际兽疫局）制定的规则。

中国完全无视了这些原则，实施了国家范围禁令，否定了欧盟采取的区域化措施。取消禁令（和承认区域化措施）的流程不明确且不可预测。

（4）欧盟仍未收到批复的肉类、乳制品出口申请

中国对肉类和乳制品的申请采取国别评估。这一进程冗长、繁琐且不透明。对于提出的申请，中国并未全部及时回应，对于市场封闭或过程中的延误也不会提供任何基于科学的理由。当获得市场准入时，其效力仅适用于数量有限的肉类/乳制品。如果一个国家想让更多的产品获得授权以进入中国，便需要提交一份新的申请，而这一流程可能又要持续好几年。一旦获准进入市场，其效力也只涵盖若干获得认可的企业。在批准的名单中加入新的企业，需要中国有关部门进行实地审计。这个过程过于繁琐、冗长、严苛，而且带有很强的贸易抑制性。欧盟采用预先上市的原则，这意味着出口国的主管部门直接管理获准出口的企业名单。中国现在正在考虑复制这一做法，至少在某些领域如此。

乳制品的状况要比肉类行业乐观。自 2014 年 5 月 1 日以来，中国提高了奶制品和乳制品的进口条件，既要求国家获批和也要求单个外国企业获批。欧盟多数成员国已提出申请，以便向中国出口奶制品/乳制品。其中大部分已迅速获得批准（不到一年）。一些欧盟成员国的申请仍未收到批复。对于部分欧盟成员国的申请， 中国有时视而不见，且不提供不回复的理由。28 个欧盟成员国中，已有 11 国获批向中国出口婴儿配方奶粉，18 个欧盟成员国获批向中国出口乳制品/奶制品。

受禽流感导致的全国性禁令限制，大多数欧盟成员国的禽肉出口申请受阻。目前，仅有一个成员国（即波兰）获批向中国出口禽肉。

8.5. 结语

在过去十年中，从 2008 年到 2018，食品安全法律框架已有了长足的发展。随着农业食品生产的工业化和全球化，食品质量安全标准发生了重大变化。2008 年，中国面临着一件重大的食品安全事件时，选择试图掩盖危机，遏制信息传播。这种行为多数时候会带来戏剧性的后果，因为当真相被揭露时，民众便对当局失去了所有的信心。这种情况在中国和欧洲都发生过。解决方案并没有太多，唯一的出路是从头开始，基于基础原则，一砖一瓦地对体系进行彻底重建。欧盟和中国有着共同的目标和食品安全政策方面合作的动力：巩固和发展双边贸易关系，重塑消费者的信任。

然而中国有一个很大的优势：中国可以从欧洲的经验中受益并汲取灵感。此外，欧洲与所有主要出口国一样，有合作的意愿，通过提升两个体系之间的兼容性，并通

过在相关部门间建立更紧密的联系，增强互信，使欧洲更广泛地入驻中国这个利润丰厚的、拥有 14 亿消费者的市场。

国际合作是前进的必经之路。自 1995 年以来，创立了世界贸易组织，国际食品贸易的发展超出了最大胆的预测。食品和饮料在世界各地流通，既是由于经济原因,同时也因为消费者们游历各地，进而希望获得更广泛的产品选择，不愿意受限于季节或自身的居住地。此外，电子商务的发展，特别是电子商务在中国的发展，远远领先于世界其他地方，更使食品饮料贸易增倍。中国有关部门很早就明白需要在国际舞台上进行投入，从世界贸易组织开始，到国际食品法典委员会。欧盟是中国最大的贸易伙伴，中国现在是欧盟的第二大贸易伙伴。自 2000 年以来，中国在欧盟商品贸易总额中所占份额几乎翻了三倍。

至于未来，中国和欧盟应当越走越近。中国和欧盟都有着丰富的饮食文化，应该鼓励合作，避免出口市场与国内市场之间的分歧。当然，双方都不时受到保护主义的诱惑，但希望在这个越来越全球化的世界上，保护主义将会变得越来越不受欢迎、不切实际，并最终被时代淘汰。

附件：中国食品安全管理——玛氏全球食品安全中心概览 ①

阿比盖尔·史蒂文森（Abigail Stevenson）博士*

1. 全球食品安全：当前的挑战和未来的趋势

联合国粮食及农业组织（FAO）认为食品安全是粮食安全的基础，获取足量、安全和有营养的食物是维持生命和促进健康的关键。② 作为公共卫生的重要部分，食品安全与每一个人息息相关，同时也是许多复杂因素共同作用的结果，如监管、教育、农业、环境和投资等等。

新的食品安全风险正在不断出现，全球食品供应链中涉及的食品安全所面临的一些挑战正在变得日益复杂。金（King）等人（2017）描述了确保提高供应链效率和有效性的“迫切”需求，指出：“到 2050 年，全球人口预计将达到至少 90 亿，对食物的需求至少增加 70%以上，并要求粮食生产系统和食物链完全可持续。同时食品供应链日益复杂、环境约束、人口老龄化日益加剧以及消费者选择和食品消费模式的变化等等问题也让食品安全问题更加严峻。在这种情况下，食品安全必须成为全球粮食安全的推动者而非抑制因素”。金（King）等人（2017）还援引称“法规和标准的不一致”是一个关键挑战，这表明需要找到将食品供应作为统一的系统来要求和管理的方法，而不应该面向不同区域时标准不一。③

应对这些挑战要求食品安全科学能够更好地管理已知的食品安全威胁以及正在出现的威胁、以及未来可能面临的未知挑战。同时需要关注技术和科学，以便比以往更快、更有效地识别和隔离潜在问题和发展中问题。这就需要建立绝对透明的供应链体系来验证食品的来源，除此之外还需要采取有效和强制执行的监管形式进行全球食品安全治理。

---

① 本附件的目的是举例说明私营公司如何能够有效地协助当局履行其食品安全方面的职责。当监管得当时，这种公私合作一定会成为未来的典范。

* 现任玛氏全球食品安全中心主任，该中心座落于中国北京。Abi 于 1993 年加入玛氏宠物护理事业部，担任 WALTHAM（威豪宠物营养中心）的研究技术员，并于 2002 年在伦敦大学学院获得营养学博士学位。2005 年，Abi 加入 WALTHAM 领导团队担任 WALTHAM 科学传播部主管，之后于 2013 年转入公司事务部门担任对外沟通总监。在此职务任职期间，Abi 领导了玛氏宠物护理部业务的技术交流，并支持包括 VCA 在内的多项收购沟通事宜。Abi 于 2017 年 8 月加入玛氏全球食品安全中心团队。

② FAO. 1996. Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action. World Food Summit 13-17 November 1996. Rome.

③ King T., Cole M., Farber J. M., Eisenbrand G., Dimitrios Z., Fox M. J., Hill J. P. (2017), “Food safety for food security: relationship between global megatrends and developments in food safety”, *Trends in Food Science and Technology*, 68, 160-175.

监管驱动机制：

食品安全对于发达国家和发展中国家都是一个共同的挑战。事实上，由于食品供应链日益全球化，如果没有全球关注，为所有人提供更安全的食品这一目标就不可能实现。目前，治理往往是在国家层面上发展起来的，从而在全球范围内出现了各种食品安全法规和标准的情况，① 虽然也有一些好的例子，有些政策是基于严格的科学方法，但情况并非总是如此。在全球范围内，除了公开分享与全球食品供应链安全有关的信息和治理外，还需要更多的协作。有必要考虑建立实时监控食品供应中所有利益相关者风险的系统。目前的法律体系不鼓励公开和透明的对话或信息自由共享。这里面临的挑战是消费者需要得到保护，并且一旦发生违规行为一定要进行处置。不过，行业和监管机构的合作化和一体化程度越高，越能更有效地保护消费者。

食品法典委员会等组织（目前包括中国在内的 189 个成员）侧重于制定全球科学标准，全球食品安全合作伙伴项目（GFSP）于 2012 年成立，是一个公私合作伙伴关系，致力于支持和促进全球食品安全能力建设合作。全球食品安全合作伙伴项目旨在揭示食品安全举措并确定潜在的效率和能力差距，如标准差异。② 企业最典型的角色就是遵守法规。许多企业为标准制定做出了贡献，并对监管机构和卫生监督员进行了培训，政府行业组织也致力于制定有意义和可实施的标准。通过公开分享数据，如今正在形成一个新阶段。开放数据共享的概念改变了政府和行业组织之间的动态关系，并可能导致目前监管范围之外的更广泛的发现。

行业代表、监管机构和学术界在行业工作组和行业协会等领域进行了大量合作。也就是说，从根本上来说，有机会通过具有共同利益的共享研究项目和实时共享数据进行进一步合作。通过合作，我们正在共同确定食品安全的未来，这是今天从食品安全运营中独立出来的重要一步。未来，是否可以采用行业和监管机构联合行动的方式，例如联合消费者、监管机构、学者和企业的力量共同解决食品供应链中沙门氏菌的挑战？或者探索通过食源性载体传播抗菌素耐药性的相关性和重要性？这将使我们从研究和探索转向影响和结果。

作为食品安全治理目标的一部分，在中国已经有一些旨在进一步提高效率和有效性的发展案例。

---

① Stacey P.、Fons G.和 Bernardo T.M.（2015 年）通过全球食品安全研究 F1000 （第 4 卷，5 月 27 日，第 129 条）开放的生态系统参与战略正在为建立全球治理方法采取积极行动。

② King T., Cole M., Farber J. M., Eisenbrand G., Dimitrios Z., Fox M. J., Hill J. P. (2017), “Food safety for food security: relationship between global megatrends and developments in food safety”, *Trends in Food Science and Technology*, 68, 160-175.

正如 Rongduo 等人（2014）所述，① 中国的食品安全问题导致消费者信心下降。自 2009 年发布中国食品安全法并于 2015 年进行第一次修订以来，已经开展了大量工作，以探索合规性、审计及其与世界各地其他法规的关系，如美国食品安全现代化法案（FSMA）。确保法规条款明晰、是否在在当地供应链中可执行是非常重要的，同时也要考虑是否符合全球其它标准的要求。中国食品安全法很全面，但在法律解读和实施方面，以及它如何与其他标准（如 FSMA 要求）相关联方面还存在挑战。② 中国政府呼吁业界同仁在食品生产标准、供应链管理、农业和物流管理方面进行公开合作。为了进一步提高监管的效率和有效性，中国政府在 2018 年初进行了结构变革，将食品安全、市场运作和竞争组织加以整合新成立了一个新的国家市场监督管理局（SAMS）。③ 预计进口检查职能的变化将进一步简化进口程序，并计划合并市场监督职能，以加强执法的有效性。

2. 玛氏全球食品安全管理的视角、方法和合作

在玛氏，质量和食品安全是整个业务的基础。质量——玛氏五大原则之一——始终是我们产品的最基本要求。我们为自己制造的产品感到骄傲，我们有信心，而且我们知道我们及其他人的家人和宠物都可以安全食用。我们致力于提高整个供应链中的食品安全——无论是与供应商合作以确保原料安全，还是与更广泛的食品行业合作研究新解决方案。如果不安全，那么食品从何谈起。对我们来说，食品安全不仅仅是保证我们自己的产品，还包括确保我们所做的工作能够促进全球所有人都获得更为充足、安全和营养的食品。

玛氏质量和食品安全的方法始于玛氏质量管理计划（QMP），该计划是一项由全球统一标准组成的强制性内部流程，基于风险管理的食品安全管理方法。QMP涉及严格的风险评估、管理、倾听消费者以及持续改进的审核计划。玛氏积极与大学合作，以确保将正确的科学认识应用于相关标准。非政府组织（NGOs）、政府间组织（IGOs）和监管机构也在全球范围内共享食品安全信息，从而促进密切合作。

---

① Rongduo Liu，Zuzanna Pieniak，Wim Verbeke：（2014 年）中国与食品有关的危害：消费者对信息来源风险和信任的认知，食品控制 46 291 -298。

② Geng S., Liu X., Beachy R. （2015） 《中国食品安全新法和中国食品安全专题杂志》，《中国综合农业杂志》14（11）：2136-2141。

③ Lau N. （2018）中国庞大的政府重组说明［在线］参见：https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=0f929294-e5f4-4bad-b60e-3c2310c15082［2018 年 5 月 3 日访问］。

3．案例分析：作为跨国公司的标杆，玛氏如何通过全球合作为中国食品安全治理作出贡献

玛氏全球食品安全中心（GFSC）简介：

作为一家公司，我们相信行业在帮助食品供应链中的所有利益相关方识别风险和解决方案方面可以发挥关键作用，但是，任何企业都不能单独做到这一点。这就是为什么我们要倡导采用新的食品安全方法，植根于知识共享和合作，以及为什么玛氏在2015 年设立了玛氏全球食品安全中心（GFSC）。座落于中国北京的玛氏全球食品安全中心清楚地表明，我们致力于通过研究、培训和集中最优秀的专家以开放合作的态度共同关注食品安全带来的挑战。我们相信，通过采取这种开放的方式，社会和企业都会受益。

位于怀柔科技园内的玛氏全球食品安全中心是一个非竞争性机构，意味着它真正致力于公开分享研究成果和见解，帮助提高全球食品供应链中的食品安全标准。该中心在多个关键食品安全领域进行研究，包括真菌毒素管理、致病菌管理、原料和产品真实性验证、食品安全操作流程优化和食品安全大数据整合。自该中心开放以来，先后接待来自学术界、政府官员等组织的 500 多位访客。除了与众多全球合作伙伴开展研究和分享知识外，玛氏全球食品安全中心还通过合作在科学论坛和科学出版物上分享食品安全科学和风险管理知识。这确保了我们与该领域的重要专家进行高质量的讨论，并使我们的研究领域与当前和未来风险保持同步，不断提高本中心研究实力。

我们不断投资科技，旨在推动食品安全管理的新方法。我们的愿景是开发建立一种对工厂环境进行编码的综合系统方法，以便根据超出常态的环境变化来预测潜在的食品安全问题。IBM-Mars联合食品供应链测序就是这样一个例子，早期的成果令人鼓舞。

图片（上图）：北京怀柔玛氏全球食品安全中心

关于玛氏全球食品安全中心[独创性]：

2014年春天，玛氏开始建立玛氏全球食品安全中心，并于2015年9月正式启用。该中心包括一个100人的梯形教室，以及1300平方米的微生物和理化分析研究实验室，配备有专门的研究设施。

玛氏全球食品安全中心的主要目标是：

- 加速发现和采用新技术和新方法，这些新技术和新方法将在我们自己的食品供应链和整个食品行业内提高全球食品安全性；
- 支持制定食品安全标准的网络和协作，在适当的时候为政府食品安全知识和理解作出贡献；
- 利用全球大学和研究机构网络的技能和知识提高我们应对食品安全新挑战的能力，并在全球范围里分享知识。

分享在中国的见解：

玛氏全球食品安全中心旨在提高科学认识和能力，以帮助确保所有人获得的安全食品。

1．培训：

根据包括监管机构、非政府组织和行业在内的一系列利益相关者的意见，开发了一系列培训课程，包括：热力杀菌的良好操作规范、国际认可的良好生产规范（GMP）和良好卫生规范（GHP）课程、检测方法实操培训、定量风险分析培训、霉菌毒素控制和管理培训、以及关于美国食品安全现代化法案（FSMA）和其他法规的培训。一些当地监管机构和食品安全从业人员已经参加了我们的培训课程，希望能够帮助他们对相关知识的理解。

2．知识共享

该中心不仅是一个实体，还是一个全球虚拟知识共享中心。

玛氏全球食品安全中心所产生的研究结果会通过科学期刊和世界领先的研讨会公开分享，以确保获得食品安全领域的最新进展。甚至在创建该中心之前，玛氏多年来都积极发布食品安全研究，包括从管理霉菌毒素风险到快速检测方法等主题的学术论文。可在我们的网站查看完整的出版物列表（www.marsgfsc.com）。

在食品安全领域，玛氏一直与中国政府保持互动。

2007 年，玛氏中国与行业合作伙伴一起，在中国食品工业协会体系内成立了食品安全标准和法规委员会。自成立以来，该委员会一直与立法者密切合作，分享知识和见解，支持中国食品安全法和基于产品测试和生产过程管理的食品安全标准体系的发

展。玛氏中国自 2007 年该委员会成立以来一直担任主持工作，其成员包括在中国的跨国、国有和私营食品和饮料公司。

在 2008 年中国配方奶粉污染危机期间，玛氏与中国疾病预防控制中心（CDC）分享了相关知识和分析方法，以协助调查。

玛氏全球食品安全中心还积极参与中国食品安全周，主要分享其见解和最佳实践。

在2015年9月正式开放该中心之后，玛氏与中国食品药品国际交流中心（CCFDIE）签署了谅解备忘录，以帮助中国食品药品监督管理局体系的食品安全检查员的能力建设。

玛氏全球食品安全中心还与中国检验检疫科学研究院（CAIQ）合作，探索更多提高行业食品安全能力的机会。

中国监管机构一直采取积极主动的态度，并致力于制定国家标准，但迄今为止中国还没有关于黄曲霉毒素方面的标准。玛氏已经就谷物和花生中的黄曲霉毒素污染提出了专家建议，并将继续为监管机构制定食品中许多其他物质的标准提供意见和见解。玛氏全球食品安全中心通过信息共享和能力建设为中国食品安全倡议（CFSI）提供非正式的意见。玛氏全球食品安全中心一直非常支持中国国家食品安全风险评估中心的工作，以及中国官方分析化学家协会（AOAC）以及中国食品工业协会（CFIA）。我们积极寻求未来机会，不断加强我们的合作和本地网络的建设。

<u>玛氏全球食品安全中心的项目和合作</u>：

玛氏全球食品安全中心专注于全球合作和有针对性的本地合作。

通过玛氏全球食品安全中心，玛氏与国际学术合作伙伴开展科研合作，帮助应对关键的长期食品安全挑战，包括霉菌毒素和致病菌。包括：

- IBM-Mars 食品供应链测序联盟正在探索对工厂和材料微生物群进行测序的潜力，以便观察和预测可能在食品安全事件爆发前的环境变化，这可能会改变病原体管理的整体状况。
- 2016 年，玛氏全球食品安全中心举办了第一届全球食品安全科学研讨会，主题为“非凡合作与食品安全科学的未来”。为期三天的活动汇聚了来自行业、非政府组织、监管机构和学术界的 60 多位全球食品安全专家，共同探讨食品安全科学的未来以及合作在推动全球更安全食品发展方面的关键作用。

为纪念 2017 年世界粮食日，玛氏与全球合作伙伴一起发起了一项倡议，旨在帮助根除食物供应链中的致癌毒物黄曲霉毒素。通过电脑游戏 Foldit，来自世界各地的玩家正在竞相重新设计可能降解黄曲霉毒素的酶。截至本文撰稿时，玩家已经创造了超过 400,000 种设计，目前正由加州大学戴维斯分校的 Siegel 实验室进行测试。希望这些设

计中的一种方案，能够创造出一种可降解黄曲霉毒素的酶，帮助消除食物掺假问题，玛氏全球食品安全中心与达能、拉瓦尔大学和皇后大学合作，于 2017 年 10 月举办了全球研讨会，主题为“全球对食品掺假的认识 – 采取全球化行动共同预防和减少食品掺假”。活动为期两天，重点成果包括：通过知识共享和研讨，对预防食品掺假的重要原则及框架达成一致， 希望这些见解会对国际食品法典委员会（CAC）的反食品掺假工作做出贡献。来自 100 多个非政府组织、监管机构和零售商的专家出席了此次活动。玛氏全球食品安全中心将继续与合作伙伴合作开发可行的方案。

玛氏全球食品安全中心在中国：环境、机会、玛氏和中国：

中国对玛氏非常重要。我们一直在中国进行投资，并通过我们兢兢业业的玛氏中国同事们与中国大学、监管机构建立了长达数十年的合作关系。

我们很荣幸能将玛氏全球食品安全中心设在怀柔。我们认识到中国是全球科学卓越中心。借助这个坐标，我们将能够为全球食品安全标准做出
贡献。

我们将该中心建立在中国的决定受到多种因素的影响：中国政府最高层也认可这是一项合适的举措。玛氏全球食品安全中心的宗旨和目标始终坚持与中国为科学和技术发展的愿景和战略看齐。在考虑全球食品供应链时，我们认为未来中国一定会越来越强大。我们还认为，知识和技能基础尚未在中国发挥其全部潜力，还有机会帮助培养人才和建立新能力。最后，通过与该地区现有的玛氏运营场所相邻，我们能够直接与我们的中国各个业务单元合作，利用我们的最佳实践方法支持中国发展成为世界科学和技术领导者。我们非常高兴能够有幸参与中国和怀柔地区未来核心科学技术计划，这一点非常令人鼓舞。

为了更好地保护我们的消费者食品行业和食品供应链，我们正在采取一种关注未来的、共同协作的食品安全方法。这使我们能够帮助制定行业标准以及制定和实施相关法规，由此我们能够获得新的食品安全风险的早期预警，从而帮助我们更好地为全球供应链做好准备。建立专家网络同样非常重要，这样我们可以帮助改善自己的食品安全认识和方法，帮助中国食品行业更广泛地提高其声誉，并为建立当前的质量和食品安全人才库做出贡献，这一点非常具有挑战性。通过深入了解全球供应链的相互依存关系和结构，借助中国食品制造体系的规模，扩大食品安全监控能力。

玛氏全球食品安全中心如何为中国的食品安全做出贡献：项目实例：

作为在中国的跨国公司，玛氏的目标是成为模范制造商。最佳实践方法将有助于提高整个行业的食品安全标准。在中国和全球的业务范围内，我们公开分享了我们的质量和食品安全管理方法，展示了我们在工厂内的运作方式，并促进对话以帮助塑造

未来的食品安全标准。我们还通过提供全球和国家的视角，分享洞见和专业知识来支持与现有法规和新标准的制定相关的持续改进工作。例如，中国食品安全法的发展、黄曲霉毒素标准和宠物食品安全标准。

具体而言，在中国，玛氏全球食品安全中心就食品安全以及真菌毒素和致病菌管理等专业领域的特定领域提供见解，并试行食品安全教育计划，以帮助建立“食品安全”思维。例如，在 2017 年，玛氏和中国发展研究基金会（CDRF）为“阳光校餐计划”提供支持，该计划旨在支持中国农村贫困地区 9-15 岁儿童食品安全教育。2017 年 6 月，玛氏全球食品安全中心与中国儿童和青少年基金会（CCTF）联合举办儿童食品安全绘画比赛，作为继续联合开展全国儿童食品安全守护行动儿童教育计划的一部分。邀请儿童参加，以分享他们对食品安全的理解，目的是进一步培养儿童食品安全习惯，以保护他们的健康发展。

旨在促进中国食品安全治理的举措：

玛氏非常欢迎有效和可正确执行的食品安全立法。我们也相信，食品行业必须承担自我管理的责任，同时与政府和行业采取互动的方式。理想的模式将涉及政府对合规性审计和测试的监督，以及食品制造商的适当自我管理。行业在帮助共同制定基于科学事实的食品安全标准方面可发挥作用，这些标准适合进行有目标的自我管理。

通过基于科学事实和与食品安全相关的技术影响的非竞争性的合作方式，玛氏全球食品安全中心在分享知识方面发挥着重要作用。我们致力于与最重要的食品安全主题保持一致，在中国和全球范围内共享我们的见解和能力，以建立一个食品供应链，为所有人提供安全的食品。

关于迪锐思（北京）咨询有限公司

迪锐思（北京）咨询有限公司 (DS) 提供行业领先的技术支持，协助欧盟在战略性伙伴国家和新兴市场的对外政策。DS目前的项目涉及欧盟投资者和出口商在国外市场的市场准入、在融合经济中实现可持续发展的政策指导、以及商业国际化综合战略等。这些项目体现了我们在研究、规则监控和政策评估、市场分析、项目质量管理、和利益相关方参与方面的专业知识基础。

DEVELOPMENT
Solutions

“... 了解中国食品安全体系逻辑、目标、框架及职能的必读著作...”

饮食在中欧文化中都占有重要地位 。在一系列食品安全事故发生后，当时的法律已不能满足实践所需，直接促使欧盟在本世纪初彻底重建食品安全监管体系。经历了2008年三聚氰胺奶粉事件的中国也正一砖一瓦地从研究方法上重建整个食品安全监管体系。

本书纵观中国食品安全法，分析官方制定中国特色食品监管安全体系所遵循的逻辑和背景，例如当局如何从过去的事故中获取经验，并从国际，尤其是欧盟体系中汲取灵感。本书是了解中国食品安全体系逻辑、目标、框架、职能，以及2018年3月近期改革的必读著作。

史伟
欧盟驻华大使

ISBN 978-92-79-85766-9