中华人民共和国食品安全规范框架概览

王静[1]

摘要:1.引言和《立法法》的核心作用 -2.国际条约和公约 -3.主要立法：《中华人民共和国食品安全法》 -4. 围绕主要立法的支持性法律 -(a) 《农产品质量安全法》 -(b) 《行政许可法》 -(c) 《广告法》 -7. 食品安全规范中的风险和危险 -8. 农业和养殖业的有关立法 -9. 与食品安全法间接相关的其它法律 -10. 消费者保护和刑法规范 -11. 反食品浪费的立法 -12. 食品安全的次级法源:行政法规和规章 -13. 省、自治区和自治地方的立法 -14. 食品安全标准的作用和法律意义

1.引言和《立法法》的核心作用

对于中国这样的大国，很难仅以寥寥数页的体量向外国读者阐明其有关食品安全的全部法规，只需比照意大利近年出版过的一册有关本土食品安全的法规汇编，该书的可观篇幅就足以佐证这一点[2]。

鉴于篇幅有限，本文亦不能阐述中国在食品安全领域的司法实践情形。读者可以预料的是，目前中国关于食品安全研究的著述数量繁多，仅以几册常见的作品为例，其中既有关于食品安全法领域基本知识的作品[3]，也有针对日本、意大利和欧盟等国家或地区食品安全规范的专门比较[4]。

在谈到更具体的内容之前，这里先作一些初步说明，以明确讨论的方向。

---

[1] 作者为意大利共和国罗马第一大学访问学者，罗马第二大学法学博士，宁夏大学法学院副教授。本文的研究受到中华人民共和国教育部留学基金委资助，在此表达诚挚感谢。

[2] 欧盟与意大利相关法规的编辑整理，见 F. DI MARZIO, S. MASINI, *Codice di diritto alimentare*, Milan, Giuffrè, 2017；关于意大利食品安全法体系的更多信息，可参见 S. MASINI, *Corso di diritto alimentare,* Edition VI, Milan, Giuffrè,2022.

[3] 一些教材结合行政组织和司法判例论述了这一主题。其中具有代表性的作品包括：于华江主编《食品安全法》，北京，对外经济贸易大学出版社，2010 年；刘先德主编《食品安全与质量管理》，北京，中国林业出版社，2010 年；汪江连、彭飞荣(等)主编《食品安全法教程》，厦门，厦门大学出版社，2009 年；王艳林主编，《食品安全法概论》，北京，中国计量出版社，2005 年，等。

[4] 关于国外的立法经验，中国的重点关注日本和欧盟的制度。有关情况可参阅王贵松:《日本食品安全法研究》，北京，中国民主法制出版社，2009 年；《欧盟食品安全法规概述》，北京，中国计量出版社，2007 年；S. MASINI, *La <globalisation> della sicurezza alimentare: a proposito della legge della Repubblica popolare cinese, in Dir. Agr. Alimentare,* 2017, 3, pp.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

首先，我们的出发点是中国的法律渊源体系，这一体系的架构以《中华人民共和国立法法》(近期经历了最新修正)作为基准，确定立法权的归属(见本节下文的简要说明)。同时考虑渊源体系总体在理论上应包括国际法和国内法，这些规范在法律渊源层级中的地位不尽相同，效力范围也因国内相关行政区划而存在差异。

本文也将探讨经最新修正并公布施行的《中华人民共和国食品安全法》(本文第 3 节将专门谈到)，该法对于食品安全利益具有根本性意义，它确立了食品安全规范的基本原则，同时由其他法源(包括法律、法规与各种规章、地方性法规)加以配套和补充，内容包括有关食品生产、经营、销售、食品进出口，以及当前特别受到关注的反食品浪费问题。

食品安全规范与农业生产规范以及包括渔业在内的养殖业规范之间存在着天然的联系，后两者持续面向食品安全的方向发展。在食品安全规范的全景中，也不乏涉及药品的相关规范。

就规范框架的总体而言，需要特别留意以下若干重要方面：立法者近十余年来对技术革新予以高度重视，这也与伴随技术创新产生的众多问题以及可能出现的“风险”和“危险”有关(见下文第 7 节)；规范框架对全球化的觉察并遵守国际化标准，这些标准既有全球体系性的(例如联合国层面的食品法典[5])，也有通过多边或双边公约中表述的，后一类稍后将在下文中提及(见下文第 2 节)。总体而言，对于食品安全的规范涉及多个法律领域，例如民法(涉及到法律责任和消费者保护)、刑法和行政法(主要涉及有关的具体行政部门)。

食品安全领域的规范一定程度上具有跨国性，因此产生了进一步的监督和控制需求，因此也有必要将相关国家间食品流通(包括进口和出口两方面)的法规加以比照。目前已经存在关于如食品或供应链[6]之类基本概念的深入研究，中国对于欧洲近期关注的某些问题也广泛开展了进一步的探索，例如”新食品”[7]。此外，一国对别国的原产地地理标识加以保护，

[5] 参见樊永祥，《国际食品法典标准对建设我国食品安全标准体系的启示》，载《中国食品卫生杂志》，2010，22(02)，第 121-129 页。程雅晴、李楠、毕孝瑞等，《简析 CAC 食品卫生通则(2020 版)主要变化》，载《中国食品卫生杂志》，2022，34(03)，第 561-565 页。

[6] 中国近期的相关研究，参见王晔茹、李宁，《冷链食品安全管控与可追溯体系建设》，载《中国食品安全发展报告》，中国食品报社主编，社会科学文献出版社，北京，2021 年，第 95 页及以下；王思元，《浅谈食品产业链各环节的食品安全问题》，同上，第 237 页及以下。《食品安全发展报告》从 2007 年开始出版，介绍并总结历年食品行业的关注点和发展趋势，历经多年发展，从不定期出版成为定期出版物。自 2014 年起，《中国食品发展报告》每年出版一期，现由受中华人民共和国国务院办公厅认可的期刊《中国食品报》出版。因此，这一文献中的讨论和报告内容既包括实践中有待关注的新变化，也包括国家加以关注的新食品安全问题。

[7] 根据 1997 年 5 月 15 日生效的欧盟第 257/97 号法规(EC)，新食品可以是运用新技术和新生产工艺生产的新食品，也可以以与欧洲以外地区传统食品相符合的食品。自 2018 年 1 月 1 日欧盟第 2015/2283 号法规开始，新食品也在不断发展。在中国，新食品近期也不同程度地受到各方关注，例如，罗云波，《中国功能食品行业发展现状及趋势》，载《中国食品安全发展报告》，中国食品报社(主编)，社会科学文献出版社，北京，2021 年，第 193 页及以下；同上，杜昱蒙，《植物基肉制品行业发展趋势报告》，第 284 页及以下。在现行《食品安全法》中，没有对区别于传统食品的“新食品“进行定义，但 2013 年首次公布并于 2017 年修订的部门规章《新食品原料安全性审查管理办法》第 2 条定义了“新食品原料”。事实上，在国家相关法规出台之前，中国食品

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

从而促进支持地方特色产品，这也佐证了国家对食品产品“质量”的高度敏感。在中国与欧盟签订重要的相关协定（将在下一节中谈到）之前，意大利已经在多个场合确认了本国对中方产品的地理标志保护(PGI)[8]，这也已经引起了关注。

在食品安全风险防范方面，预防(或者说“预警”)原则比压制起到的作用更大，意义也更长远。原因在于，在中华人民共和国这样一个幅员辽阔，国内各地区存在相当差异的国家，风险预防能够更好地为食品安全提供保障。

本文介绍的食品安全规范框架反映了大量法规文本的变迁和系统性发展的演变过程，从而也为未来框架的持续调整提供了可能的视角。中国之所以围绕食品安全等问题专门制定法规，乃是出于保护个体利益、集体利益以及国家利益的基本与通常需求。

尝试将所有这些法规呈现在一幅图景中并不容易，可以说，它们在相当程度上分散在不同的法源层级、不同的地理区域及行政区划，以及与食品生产有关的不同学科分支中，所以在各方面和向度上都呈现出复杂性。下文中谈到的规范的总体来源于法律、法规、规章，甚至一些不属于严格意义上法源的规范性文件。各种规范的内容和效力范围存在不同程度的重叠，因而本文将主要依照法源的位阶次序展开。

以上种种情形都为建立一个直观有序的监督规范框架带来了一定困难。为准确描述我们所探讨的中华人民共和国食品安全规范体系，本文首先回顾作为制定法体系根本的《中华人民共和国宪法》[9]。 《宪法》当中并没有专门针对食品安全的具体规范，但也有一些学者主张，宪法中诸如保护生命权之类宣示“基本权利”的条款实际间接涉及到食品安全[10]。

科学技术学会这样的学术性群众团体就已经尝试在新食品的某些分支领域制定行业集体标准，例如《T/CIFST001-2020〈植物基肉制品〉》团体标准和《T/CIFST002-2021〈植物基食品通则〉》等；近年也出现了涉及“新饲料”的法规，如农业部 2000 年颁布的《新饲料与新饲料添加剂管理办法》，本办法经最近修订的文本于 2022 年公布施行。

[8] 关于 2010 年获得 PGI 认证的中国食品清单(欧盟委员会 2010 年 10 月 29 日第 978 号条例) ，见 F.LEONARDI, *La Pasta Alimentare cinese "Longkou Fen Si"。La Conquista dell'IGP in Europa ed il contesto internazionale - Treccani*, https://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_commerciale/1_Leo-nardi_pasta_cinese.html, pp.7-8 (also published in *Rivesta,* 2011, p. 109 ss.).

[9] 现行《中华人民共和国宪法》由第五届全国人民代表大会第五次会议于 1982 年 12 月 4 日通过，随后经历了数次修正，2018 年通过了最近一次修正。

[10] 参见刘素华:《论公民食物权与食品安全监管机制的重构》，载《中国法律评论》，2017(5)，199-206 页；涂永前，《食品安全的国际规制与法律保障》，载《中国法学评论》，2013(4)，135-148 页。这里应特别提示，《中华人民共和国宪法》第 33 条第 3 款规定:“国家尊重和保障人权“；第 14 条第 3 款规定：“国家合理保障积累和消费，兼顾国家、集体和个人的利益。在发展生产的基础上，逐步改善人民的物质生活和文化生活”。译文见意大利文《中华人民共和国宪法》，Studio Legale D'Andrea & Partners(编辑)，P. PANERAI(序言)，Class Editori，米兰，2018。

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

其次是现行《立法法》[11]，共 120 条，分为以下六章：《总则》、《法律》、《行政法规》、《地方性法规、自治条例和单行条例、规章》、《适用与备案审查》、《附则》。《立法法》的出台首次确定了规范渊源的层级效力与产生机构、公布方式、以及不同层级渊源的备案与审查制度。这一出发点也有助于法律制度以及本文所讨论的食品安全规范有序化。

2023 年最新修正之后，《立法法》仍未在规范性渊源的等级中提及国际条约和公约，也没有以任何方式考虑其法律地位，而是将法律渊源限定在领土法规的范围内。然而，鉴于到国际法渊源在这一法律框架以及在当今食品安全领域的重要性，本文下一节将首先谈国际法渊源，之后介绍国内法渊源。

2.国际条约和公约

中国的国际法学理研究中，有一种较有影响力的观点认为，就法律渊源的层级而言，国际法高于国内法[12]。因此，中国缔结和参加的国际公约和条约，除声明保留的条款外，只要不损害国家主权和公共利益，对中国就具有约束力[13]。按照这一看法，同样的原则也适用于食品安全规范的国际法源。

与食品安全特别密切相关的此类国际规范包括：中国于 1948 年签署的《关税及贸易总协定》(*GATT*)、《实施卫生与植物检疫措施协定》(*SPS*)、2002 年签署的《技术性贸易壁垒协定》(*TBT*)，以及随后的一系列修订内容。

近年签订的《中华人民共和国政府与欧洲联盟地理标志保护与合作协定》内容更具体，也更具有现实意义。该协议于 2020 年 9 月缔结，双方就 100 种中国原地理标识产品和 100 种

---

[11] 该法于 2000 年 3 月 15 日由第九届全国人民代表大会第三次会议通过并同时公布。此后，根据 2015 年 3 月 15 日第十二届全国人民代表大会第三次会议《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》第一次修正。根据 2023 年 3 月 13 日第十四届全国人民代表大会第一次会议《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》进行第二次修正，这也是最近的一次修正。中文官方版本见 https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/14/content_5746569.htm; 英文版本见 https://www.cecc.gov/resources/legal-provisions/legislation-law-chinese-and-english-text; 关于本法主要内容的意大利语介绍，见 G. MANNOCCI, *CHINA, New Law on Legislation* in DPCE Online, [S. l.], v. 22, no. 2, Feb. ISSN 2037-6677。访问网址:<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/231>

[12] 参见王铁崖:《国际法概论》，北京大学出版社，1998 年，第 199 页及以下；梁西主编:《国际法》，武汉大学出版社，1993 年，第 341 页及以下。

[13] 在《中国人民共和国民法典》颁行之前，民事领域的基本法是《中华人民共和国民法通则》，现已被前者取代。根据原《民法通则》第 142 条，“中华人民共和国缔结或者参加的国际条约同中华人民共和国的民事法律有不同规定的，适用国际条约的规定，但中华人民共和国声明保留的条款除外。”尽管 2020 年颁行的《民法典》吸收了原《民法通则》的绝大部份内容，但上述 142 条被删除。然而，在其它一些现行有效的重要单行法中仍然存在着相同的表述，例如《中华人民共和国票据法》第 95 条、《中华人民共和国民用航空法》第 184 条、《中华人民共和国海商法》第 268 条，等。

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

欧洲原产地地理标志产品达成共识，承诺彼此提供法律保护，防止产品仿冒以及产品名称遭到滥用，这也证明了缔约双方对食品产品传统和质量的共同关注。根据这一协定，这些产品可以在缔约双方境内的广阔地理区域——同时亦是全球市场的一个重要组成部分——自由流通。该协定还承诺，在四年内将双边保护扩展到另外 175 种产品。

3.主要立法：《中华人民共和国食品安全法》

在下文对中国国内法的阐述中，我们按主次顺序，考察作为主要立法的食品安全法及其援引或对其补充的法规，随后考察其它直接或间接规范食品安全问题的各类法源。

《中华人民共和国食品安全法》是这一领域最重要的一部单行法。该法于 2009 年 2 月 28 日首次出台，同年 6 月 1 日施行，取代了原《中华人民共和国食品卫生法》，1982 年至 1995 年间，后者一直发挥着食品安全领域基本法的作用，但目前已不能满足食品安全的新需求[14]，因此有必要起草新的食品安全法。

中国法学家杜钢建认为，新食品安全法的现实意义在于，它是一部关于食品安全的基本立法，也应符合国际立法的发展趋势，食品安全的标准应以联合国和和国际通行标准为依托。因此，立法应重视食品安全监管的组织建设，加强监督体系，构建促进食品安全与人类社会发展的综合性权利救济机制[15]。

2015 年 4 月 24 日，全国人民代表大会常务委员会通过了对原《食品安全法》的重要修订，新版法规于同年 10 月 1 日施行。

新法全文分为十章，分别为《总则》、《食品安全风险监测和评估》、《食品安全标准》、《食品生产经营》、《食品检验》、《食品进出口》、《监督管理》、《法律责任》和《附则》[16]。结构与前一版本完全相同。

在体量方面，新法的条款数量大幅增加，从 104 个条文增加到 159 个，而且内容方面有重要变化，以下着重介绍几点。

新法第 3 条规定，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

[14] 1993 年首次颁行、目前仍现行有效的《中华人民共和国产品质量法》一直与《中华人民共和国食品卫生法》共同在食品安全领域起规范作用，随着内容更具体、更具技术性的新法规持续出台，《产品质量法》规范的未尽之处不断得到填补。

[15] 参见杜钢建，《关于制定食品安全法的若干问题》，载《太平洋学报》，2008(2):52-65。DOI: 10.3969/j.issn.1004-8049.2008.02.009.

[16] 新版食品安全法和前一版食品安全法的意大利译本，可分别参阅 L. Formichella、E. Toti (译)，《中华人民共和国食品安全法》，卷 9，威科出版集团，2017；L. Formichella，E. Toti （译），《中华人民共和国食品安全法》，卷 9，2012 年，Giappichelli，2012 年。

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

科学、严格的监督管理制度。

与旧版《食品安全法》相比，目前新法第 4 条[17]的内容在原有基础上有所丰富：不仅对食品安全的概念给予更广泛的解释[18]，而且明确了食品生产经营者应对其生产经营食品的安全负责。公共部门、机构、私人主体都是食品安全监督体系的参与者。更重要的是，无论是参与食品生产经营全程，还是仅参与生产、加工、销售、餐饮、储存、运输，或其他经营类型的不同阶段，各方都应当依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动，遵守新法第 3 条确立的全程控制原则。[19]

由于近年来行政机构改革，多个部门发生合并或分立。新法第 5 条重新确定了相关国家行政主管部门的职权及由此产生的责任，其中包括的一项重要变化是：2009 年版法律文本中的国家质量监督检验检疫总局和国家工商行政管理总局现已被撤销，其对应职能由国务院新成立的国家食品安全委员会承担[20]。

食品安全的行政管理和检验机构也有很大变动。新法第 5 条强调了食品安全风险监测和风险评估的职责，并将这些职责赋予 “国务院卫生行政部门” ——目前具体对应 2018 年成立的中华人民共和国国家卫生健康委员会。在此之前，对应“国务院卫生行政部门” 这一笼统称谓的是中华人民共和国卫生部；此外，新法还赋予了 “国务院卫生行政部门” 会同国务院食品安全监督管理部门制定并公布食品安全国家标准的职责，因而，国家卫生健康委员会这一部门目前在食品和药品监管两方面均发挥重要作用[21]。

4.围绕主要立法的支持性法律: (a) 《农产品质量安全法》

除上一节谈到的主要立法《食品安全法》外，在食品安全规范领域，还存在一些虽不直接或专门针对食品安全，但也对实现食品安全起重要作用的制定法。

《食品安全法》文本中，一些条款引用了处于同一效力位阶的其它法源，即法律。就本文谈到的规范框架来说，这些法律与食品安全的相关性不及《食品安全法》那样直接和密切，但不应被忽视，因为它们是食品安全规范框架中风险监测和风险评估体系的基本制度构成

[17] 该条完全保留了 2009 版《食品安全法》第 3 条的内容。

[18] 同上，新法第 4 条规定，食品生产经营者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。。

[19] 表述与 2009 年版《食品安全法》第 4 条相同。

[20] 见 2010 年第 6 期《国务院公报》。

[21] 在国家卫生部之前，食药监督的相关职责国家食品药品监督管理局执行，后者后被国家食品药品监督管理总局取代，行使负责食品药品监管的国家机构职能。国家卫生健康委员会被赋予了制定食品安全标准的新职能。药品监管能够为食品安全监管提供最新的专业信息支持，因此两者保持紧密联系是非常重要的。

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

部分。

《食品安全法》第 2 条明确、直接地引用了其他部门的法律，文本规定 “供食用的源于农业的初级产品（以下称食用农产品）的质量安全管理，遵守《中华人民共和国农产品质量安全法》的规定。但是，食用农产品的市场销售、有关质量安全标准的制定、有关安全信息的公布和本法对农业投入品作出规定的，应当遵守本法的规定。” 2015 年修订后，第 2 条仍沿用了 2009 年版的表述。

《中华人民共和国农产品质量安全法》近年来已经过多次修订。最近一次修订是在 2022 年，修订后的版本自 2023 年 1 月 1 日起施行，其中第 3 条规定： “与农产品质量安全有关的农产品生产经营及其监督管理活动，适用本法。《中华人民共和国食品安全法》对食用农产品的市场销售、有关质量安全标准的制定、有关安全信息的公布和农业投入品已经作出规定的，应当遵守其规定。”

这项新引入的条文进一步强调了《食品安全法》与《农产品质量安全法》文本一致的必要性。作为基本立法的《食品安全法》并不专门规范农业生产活动和农产品，因此，这两部法律必然需要协同作用，从而尽可能涵盖食品安全规范的框架射程。

5. (b) 《行政许可法》

2015 年修订后的《食品安全法》第 35 条与 2009 年版第 31 条的内容基本一致，规定县级以上地方人民政府食品安全监督管理部门应当依照《中华人民共和国行政许可法》的规定，审核申请人提交的本法第三十三条第一款第一项至第四项规定要求的相关资料。

如第 35 条所述，从事食品生产、食品销售、餐饮服务，应当依法取得许可。此外许可证上还应当注明生产经营范围。

作为中国行政法规体系中与经营及专门生产活动密切相关的基本规范性文件，2019 年最新修正的《中华人民共和国行政许可法》构成各类行政许可的一般法律依据，因此也毫无例外地适用于《食品安全法》规定的各类强制许可。

此外，《行政许可法》还发挥着规范生产食品添加剂、生产食品添加剂新品种、生产食品相关产品新品种、利用新的食品原料生产食品、以及生产直接接触食品的包装材料的功能。根据《食品安全法》，上述生产经营活动的开展均须获得相应的许可证。

6. (c) 《广告法》

食品的广告宣传属于《中华人民共和国广告法》[22]的专门规范对象之一。2015 年修订的《食品安全法》已明文规定了药品和保健食品的广告须遵守《广告法》，同期修订的《广告

[22] 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对该法进行了最近一次修订，并于 2015 年 9 月 1 日施行。

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

法》也特别针对药品及保健食品广告加以对应规范。

《食品安全法》第 140 条规定了连带责任，即广告经营者、发布者设计、制作、发布虚假食品广告，以及社会团体或者其他组织、个人在虚假广告或者其他虚假宣传中向消费者推荐食品，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。第 80 条明确规定，特殊医学用途配方食品广告适用《中华人民共和国广告法》和其他法律、行政法规关于药品广告管理的规定。

针对“特殊医学用途配方食品”的广告宣传出台了新规定。这类食品不同于通常食用的普通食品，而是用于特定疾病或与疾病相关的医疗条件的饮食管理的营养解决方案。尽管此前受药品法规管辖，但这类食品既不是药品也不是食品补充剂。新《食品安全法》首次明确予以规范，将其作为特殊食品的一种，一起纳入食品法规的管辖范围。

2021 年，《广告法》和《食品安全法》都经历了最新修正，食品广告宣传的相关法规也随之更新。新《食品安全法》规定对保健食品、特殊医学用途配方食品和婴幼儿配方食品等特殊食品实行严格监督管理。这类食品也必须遵守新《食品安全法》中关于食品广告宣传的规定。

7.食品安全规范中的风险与危险

在新《食品安全法》中，风险是特别值得注意的一个关键词，这一术语在全程控制中反复出现，与安全监督体系密切呼应。

危险，指向造成不可避免的损害的决定性因素及其发生。而风险则不同，它指向发生损害的可能性大小。中国的法规文本中，的确对危险和风险这两个术语的使用加以区分，这特别体现在卫生和食品安全方面[23]。

正如我们从日常生活经验中感受到的那样，在现行的食品安全规范体系中，作为生产和经营的客体，食品并不仅是食品原材料之间的直接叠加，或是水果之类本身即可直接食用的原材料，食品的生产经营迄今已是涉及种种技术发明的全部工业过程的缩影，这些技术将自然的收获转化为可食用产品，铭刻着例如产品的保质期间和可食用期限这样鲜明的人类改造印记。

对于人类而言，必然存在于食品成分当中的有机物因素，其本身也具有固有的致害可能性或不确定性。然而伴随着新添加剂的使用和技术工业加工深度的增加，这种固有的致害可能性或不确定性也不可避免地增长。

[23] 《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》明确区分了“风险”与“危险”的用法，仅在食品安全问题上使用前者。见本文第 9 节。

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

在早期的食品安全立法中，美国的德莱尼条款[24]构想了零风险的食品安全环境。零风险不具有现实性，但有限程度的风险容忍是可行的。

因此，从立法的角度来看，风险监管需要对风险的识别和确定予以关注。对食品生产中由危险泉源所导致的风险加以谨慎评估，有助于采取最恰当的预防和保护措施，捍卫食用者的人身健康和生命安全。

由于食品生产经营全过程的复杂性和参与主体的多元化，行政法规是一项不可或缺的规范工具。因此，广义上的食品安全规范框架不仅要建立在前述《食品安全法》的基础上，还应当包括食品工业生产经营的准入控制工具，比如，向利益攸关，但不具备专业知识的不特定公众披露食品关键信息的方式。

8.农业和养殖业的有关立法

食品法规不能脱离食品生产的经验，更不能不考虑农业种植和养殖生产的规范。

《中华人民共和国农业法》最近一次修正是在 2012 年，修正后的文本于 2013 年施行。就本文的主题而言，需要留意农业法第 29 条，本条指出，国家建立健全农产品加工制品质量标准，完善检测手段，加强农产品加工过程中的质量安全管理和监督，保障食品安全。

《中华人民共和国畜牧法》于 2022 年最新修订，并于 2023 年 3 月 1 日施行。最新文本的涉及到对于饲料和饲料添加剂的规范，根据食品安全风险管理原则对肉类食品进行监督。2013 年 12 月 28 日修正的《中华人民共和国渔业法》第 19 条对养殖生产中饲料的使用做出了更具体的规定，尽管没有直接使用“食品安全”一词，但本条明文禁止在养殖生产中使用含有毒有害物质的饵料、饲料。

9.与食品安全法间接相关的其它法律。

如果将《中华人民共和国食品安全法》视为整个食品安全规范框架的核心，那么也有必要关注那些与《食品安全法》有明确关联，亦或是间接涉及食品安全的法律。从渊源位阶的角度，这类法律与《食品安全法》处于同一效力层级，就文本表达之间的联系可以看出，这些法律不仅与《食品安全法》中的有关规范保持一致，而且具有在不同向度上重申、解释和强化这些规范的的功能。

新《食品安全法》文本中使用了“食品安全监督管理部门”、“卫生行政部门”或“质量检验机构”等笼统的表述，展示出参与监督的主管行政部门的多元性，但没有详细说明具体部门。这是由于在过去的十余年中，国家有关行政部门的设置经历了数次改革，相关部门及其职能也随之不断变动，因此不易确定地写明对应的部门名称。

[24] “德莱尼条款”经 1958 年《食品添加剂修正案》被引入《联邦食品、药品和化妆品法》，条款的核心内容在于要求美国食品药品管理局(FDA)全面禁止使用一切在人类或动物食用后可能致癌的食品添加剂。

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

不过，有些法律专门指明了与以上部门对应的行政机构以及有关规定，认识这类法律对于食品安全规范框架的完整性是不可或缺的。这里应当指出，就渊源层级而言，有关行政部门的职责通常是通过法律来创设的，例如本文特别加以探讨的《食品安全法》。

这类法律中有以下几例子值得一提：2019 年 12 月 28 日公布，并于 2020 年 6 月 1 日施行的《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》。该法第 35 条规定，食品安全风险监测评估服务由专业公共卫生机构提供。

2018 年公布，并于 2019 年施行的《中华人民共和国土壤污染防治法》同样值得关注。该法第 81 条规定，国务院生态环境主管部门负责统一发布全国土壤环境信息；省级人民政府生态环境主管部门负责统一发布本行政区域土壤环境信息。生态环境主管部门应当将涉及主要食用农产品生产区域的重大土壤环境信息，及时通报同级农业农村、卫生健康和食品安全主管部门。

2021 年公布并施行的《中华人民共和国海南自由贸易港法》有一定特殊之处，其标题为法律，但效力范围是针对特定地区。根据该法第 12 条规定，海南自由贸易港应当加强口岸的食品安全管控。海南省不仅是中国重要的热带作物产区，也是中国距东南亚国家最近的行政区。作为是亚太地区的重要门户，海南还是东盟与中国大陆市场热带农产品的全球中转基地[25]。

10.消费者保护与刑法规范

《中华人民共和国消费者权益保护法》经最近一次修正后，自 2014 年 3 月 15 日起正式施行。本法着眼于从超越具体合同关系的、更广泛的层面保护消费者，即保护作为食品生产消费终端的自然人。

《中华人民共和国食品安全法》特别关注食品生产销售过程中生产者及销售者行为的违法性和危害性，而《中华人民共和国消费者权益保护法》则通过确立侵权责任来加强对食品消费者的保护，保护对象的范围也扩大到农民购买、使用直接用于农业生产的生产资料的情形。因此，该法无疑涉及重要的公共利益，同时也可视为民法乃至《中华人民共和国民法典》的特别法。

《中华人民共和国刑法》[26]第 143 条规定了生产、销售不符合食品安全标准的食品罪。生产、销售不符合食品安全标准的食品，足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾病的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；对人体健康造成严重危害或者有其他严重

[25] 2021 年 4 月 23 日，中国商务部等 20 个部门联合发布了《关于推进海南自由贸易港贸易自由化便利化若干措施的通知》。随着农产品配额限制的逐步放宽，海南省成为东南亚热带农产品的保护、加工、储藏、集散基地以及热带农产品贸易中心。见《第 13 届年度报告：商业前景与展望》，意中基金理事会研究中心(ICCF)，2022 年。

[26] 经 2023 年最新修正，目前的文本于 2024 年 3 月 1 日起施行。

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

情节的，处三年以上七年以下有期徒刑，并处罚金；后果特别严重的，处七年以上有期徒刑或者无期徒刑，并处罚金或者没收财产。

因此，生产者和销售者违反《中华人民共和国食品安全法》的行为，在情节严重的情形下，将面临刑法的制裁。这里特别需要补充的是，目前《中华人民共和国刑法》已将食品和药品监管纳入渎职罪的保护法益范围。

11.反食品浪费立法

《中华人民共和国反食品浪费法》于 2021 年公布并施行，其立法目标与意大利 2016 年 9 月 15 日颁布的第 166 号《反食品和药品浪费法》相似。

除了包含对浪费食品的制裁性规范外，《中华人民共和国反食品浪费法》还包含很多宣示性条款，考虑到中华人民共和国幅员辽阔，这一点非常重要。该法第 2 条明确，其所称“食品” 是指《中华人民共和国食品安全法》规定的食品，包括各种供人食用或者饮用的食物；食品浪费则是指对可安全食用或者饮用的食品未能按照其功能目的合理利用，包括废弃、因不合理利用导致食品数量减少或者质量下降等情形，例如未在保质期内及时食用造成的浪费。

12.食品安全的次级法源：行政法规和规章

相对于食品安全单行法，这里的次级法源指向国务院制定的行政法规[27]、部门规章以及地方性法规(例如省级法规)。

国务院制定的行政法规是政府的行政措施，其效力低于法律，但高于部门规章和地方性法规[28]。在这类规范中，《中华人民共和国食品安全法实施条例》尤为重要。该条例于 2009 年首次公布并施行，与《食品安全法》的相关修订呼应，经 2019 年 3 月 26 日国务院第 42 次常务会议修订通过，并于 2019 年 12 月 1 日起施行。

2007 年 7 月 26 日，《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》公布并施行。规定全文共 20 条，概括性地强调了《食品安全法》和《食品安全法实施条例》中包含的重要规范。此外，《特别规定》第 2 条将相关规则的适用范围扩大到食用农产品、药品等与人类健康和生命安全有关的产品，并明示《特别规定》具有填补规范空白的作用：“对产品安全监督管理，法律有规定的，适用法律规定；法律没有规定或者规定不明确的，适用本规定。”

2011 年，国务院发布了《国家食品安全事故应急预案》，为落实《食品安全法》相关法规的风险管理原则提供了操作途径。虽然《应急预案》在法源层级上属于一般规范性文件

[27] 现行《立法法》第 72 条规定，国务院根据《宪法》和法律，制定行政法规。

[28] 参见《立法法》第 99 条，法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章。行政法规的效力高于地方性法规、规章。

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

，但对于国家层面上的食品安全管理运作具有重要意义。

在农业部门和畜牧业部门(见第本文 8 节)，目前尚无与相关单行法配套的实施条例，但存在着其他涉及食品安全的法规，这里着重提示其中值得关注的几部。

1997 年，国务院首次发布《中华人民共和国农药管理条例》，目前的生效版本已于2022年进行了最近一次修订。该条例就负责农药登记评审的委员会组成人员作出规定，要求其中须包括国家食品安全风险评估专家委员会的有关专家。

1999年，国务院首次发布《饲料和饲料添加剂管理条例》，对于全国饲料评审委员会的组成作出了规定，要求委员会应包括食品安全风险评估方面的专家。条例的现行文本于2017年经历了最近一次修订，规定新饲料的生产须经有关农业行政主管部门审查监督，目前对应国务院下属的农业农村部。根据条例，研制的新饲料及其添加剂在投产前，应申请国务院农业行政主管部门审定，后者组织全国饲料评审委员会进行评审，委员会由养殖、饲料加工、动物营养、毒理、药理、代谢、卫生、化工合成、生物技术、质量标准、环境保护、食品安全风险评估等方面的专家组成。

就规范的客体而言，一级产业产品的相关法规与食品安全领域的主要法规存在着相当程度的重叠，但其立法目的与调整范围并不完全相同。尽管两者从宽泛意义上都可归入行政法范畴，但却是分别围绕着差异化的分支具体组织起来的，这类细分规范大多具有公法属性，《食品安全法》中有关农业及农产品法规的引用性条文就是一个典型的例子[29]。

在肉类加工业领域，国务院根据其立法权限制定了《生猪屠宰管理条例》，条例自1998年起生效。2021 年条例经历了最新修订，同年 6 月 25 日经第 742 号国务院令公布，于 2021 年 8 月 1 日生效。《条例》第 18 条规定，生猪定点屠宰厂（场）对其生产的生猪产品质量安全负责，发现其生产的生猪产品不符合食品安全标准的，应当立即启动相应的风险应急管理措施。

国务院的立法活动也对食盐及乳制品等特定的食品予以关注。国务院于 2017 年公布了经过最新修订的《食盐专营办法》，禁止销售不符合食品安全标准的食盐[30]。同年修订的《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》第 20 条规定，为防治疾病，在碘盐中同时添加其他营养强化剂的，应当符合《中华人民共和国食品安全法》的相关规定，并标明销售范围。

在乳制品方面，国务院于 2008 年 10 月 9 日公布了《乳品质量安全监督管理条例》，并于同日施行。根据《条例》第 4 条，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。在奶畜饲养、生鲜乳生产、收购、乳制品生产、乳品进出口、乳制品餐饮

[29] 参见《中华人民共和国农产品质量安全法》第 3 条，其中指出了初级农产品所受的双重规范，即同时受《中华人民共和国食品安全法》和《中华人民共和国农产品质量安全法》的规范。详见本文第 4 节。

[30] 在食用盐方面，国家市场监督管理总局于 2019 年审议通过部门规章《食盐质量安全监管办法》，并于 2020 年公布施行。该《办法》响应《中华人民共和国食品安全法》确立的风险管理和风险监督机制，以确保食盐管理与《食品安全法》的相关规范保持一致。

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

服务、乳品质量安全监督管理等各环节，均有由县级以上政府有关部门承担对应的职责。

13.省、 自治区和自治地方的立法

根据《立法法》第 80 条规定，省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。

《立法法》第 100 条进一步明确，地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。省、自治区的人民政府制定的规章的效力高于本行政区域内的设区的市、自治州的人民政府制定的规章。

目前，中国绝大多数省份都制定了各种地方性食品安全规范，例如《山东省食品安全条例》、《上海市食品安全条例》、《西藏自治区食品经营许可管理办法》、《广西食品安全企业标准备案办法》等。

根据《立法法》第 85 条规定，民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。这当然包括食品安全的有关规范。

这类规范的特殊性在于，在不违背法律或者行政法规的基本原则的前提下，自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通规定。不过，这类变通规定仅限于在本自治地方适用。[31]此类食品安全法的典型例子如《宁夏回族自治区清真食品管理条例》、《甘肃省临夏回族自治州清真食品管理办法》。

《立法法》第 93 条还规定，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。

根据《食品安全法》第 29 条的规定，对地方特色食品，没有食品安全国家标准的，省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门可以制定并公布食品安全地方标准。因此，最后这类规范通常被视为食品安全标准的渊源，但效力限于相关地方。

14.食品安全标准的作用和法律意义

在法规的整体框架中，《食品安全法》第 25 条涉及到的“食品安全标准”实际是一个由大量规范组成的整体，其中包含了内容广泛的行政法规和其它指导性规范。

根据 2017 年最新修订并公布施行的《中华人民共和国标准化法》第 2 条，标准包括国家标准、行业标准、地方标准和团体标准、企业标准五类。就约束力而言，国家标准分为强

[31] 《立法法》第 101 条指出了这类法源的两个重要方面:a)自治条例和单行条例依法对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本自治地方适用自治条例和单行条例的规定;b)经济特区法规根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本经济特区适用经济特区法规的规定。

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

制性标准、推荐性标准两类，行业标准、地方标准则是推荐性标准。

与《中华人民共和国标准化法》的规定相比，食品安全标准有其特殊之处。《食品安全法》第 25 条规定，食品安全标准是强制执行的标准。从文本表述来看，这种强制性与类别无关，具体而言，第 27 条规定了食品安全国家标准；第 29 条规定，对地方特色食品，没有食品安全国家标准的，省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门可以制定并公布食品安全地方标准；第 30 条则明确宣告，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。《食品安全法》第 26 条则规定了食品安全标准应当包括的内容。

依据食品生产经营中的所涉及不同方面，食品安全标准可分为成分标准、技术标准、标识标准、设施标准、管理标准等。这里的技术标准是指狭义上的技术标准，指制造加工食品、添加剂、器具和容器包装的方法、技术的基本要求。

截至 2024 年 3 月，我国共发布了 1610 项国家食品安全标准[32]，其中通用标准 15 项；食品产品标准 72 项；特殊膳食食品标准 10 项，食品添加剂质量规格及相关标准 643 项；食品营养强化剂质量规格标准 75 项；食品相关产品标准 18 项；生产经营规范标准 36 项；理化检验方法标准 256 项；寄生虫检验方法标准 6 项；微生物检验方法标准 45 项；毒理学检验方法与规程标准 29 项；兽药残留检测方法标准 95 项；农药残留检测方法标准 120 项。

以上谈到的标准总体上涵盖了食品生产加工的各个主要环节。但它们并非全部由同一级别的行政主体制定公布，因而也并非处于同一法源层级。比如说，有些标准在实际应用和行政管理程序中发挥着等同于行政法规的效力，但从法源性质上严格来讲并非行政法规。

[32] http://www.nhc.gov.cn/sps/s3594/202403/c54748d1921a4fa196aa2658aa095d37.shtml

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE