

# 法治是食品安全的有力保障

孙爱芳<sup>1</sup>, 王法云<sup>2</sup>, 关炳峰<sup>2\*</sup>, 骆 玫<sup>3</sup>

(1. 河南省科学院, 郑州 450002; 2. 河南省科学院商业科学研究所, 郑州 450002;  
3. 河南工程学院, 郑州 451191)

**摘 要:** 食品安全是关系国计民生的重大问题, 近年来, 我国的食品安全问题屡见不鲜、形势严峻。强化从法治层面加强食品安全监管已成为一个亟待解决的现实问题。本文结合我国目前的食品安全现状, 探讨了食品安全法治建设的重要性, 阐述我国现有食品安全法律法规体系存在的问题, 并提出了相应的建议, 从而更好地保障食品安全。

**关键词:** 食品安全; 法治; 监管; 保障

## Rule of law is the strong guarantee of food safety

SUN Ai-Fang<sup>1</sup>, WANG Fa-Yun<sup>2</sup>, GUAN Bing-Feng<sup>2\*</sup>, LUO Mei<sup>3</sup>

(1. Henan Academy of Sciences, Zhengzhou 450002, China; 2. Institute Commercial Sciences Co., Ltd. of Henan Academy of Sciences, Zhengzhou 450002, China; 3. Henan Institute of Engineering, Zhengzhou 451191, China)

**ABSTRACT:** Food safety is a major issue related to nation's economy and people's livelihood. In recent years, food safety incidents often occur and is becoming serious. The strengthening of food safety supervision and inspection by law has become a practical problem needed to be solved urgently. In view of current food safety situation in our country, this article discussed the importance of the legal construction of the food safety, expounded the problems existing in the system of laws and regulations of food safety in the country, and put forward the corresponding proposal in order to guarantee food safety.

**KEY WORDS:** food safety; rule of law; supervision; guarantee

食品工业的快速发展, 在极大满足消费者对食品多样性和不同消费口味及消费习惯需求的同时, 也给不法食品加工生产经营者提供了制假售劣产品的可趁之机, 给食品安全带来了新的隐患, 给食品安全监管提出新的挑战。从几年前的苏丹红、三聚氰胺, 到前期发生的瘦肉精、染色馒头、地沟油以及今年的注胶虾、杭州蜜饯等一系列食品安全事件的出现, 食品安全始终触动老百姓的神经, 因此强化法律手段打击食品安全犯罪行为已刻不容缓。

## 1 食品安全法治建设的重要性

食品安全是关系群众切身利益的重大民生问题。食品安全领域的法治建设对于保障人民群众身体健

康和生命安全、维护社会安定和谐、促进经济健康发展, 具有重要意义。

近些年食品安全立法执法工作虽然取得了较大的进展, 但食品安全法律法规的立、改、废工作仍然很艰巨, 食品安全方面的法律法规的落实还要靠有关部门和地方政府严格执法, 靠法律部门依法裁决, 靠食品生产经营者自觉遵守, 靠消费者依法维权。

## 2 国际、国内的食品安全法律法规现状

### 2.1 国际上食品法律法规现状

#### 2.1.1 美国食品安全法律法规体系

美国是一个非常重视食品安全的国家, 有关食

\*通讯作者: 关炳峰, 女, 硕士, 工程师, 主要从事食品安全检测与研究。E-mail: gbfbingbing@126.com

品安全的法律法规也非常多,例如《联邦食品、药物和化妆品法》、《食品质量保护法》和《公共卫生服务法》等。这些法律法规几乎覆盖了所有食品和其相关产品,制定了非常具体的标准以及监管程序。在美国对于不符合安全标准的食品,就不允许其上市销售。同时,对从事食品生产、加工与销售的企业而言,基本不存在无照企业或者家庭作坊式的企业,因此掺假现象较少。美国严密的食品安全监管体系、召回制度以及惩罚性赔偿制度可以说是美国维护食品安全的三把利剑。其中,惩罚性赔偿对生产和销售危险产品的食品企业日益发挥出威慑作用<sup>[1]</sup>。

### 2.1.2 欧盟食品安全法律法规体系

欧盟历来十分关注食品安全,近年来对食品安全法律法规进行了大量修订和更新。例如2002年1月28日通过的《通用食品法》、2004年修订的食品卫生条例、2006年1月1日实施的《欧盟食品及饲料安全管理法规》等等,这些法规构建了欧盟食品安全的战略性框架<sup>[2]</sup>,强化了食品安全的检查手段,提高了食品市场准入的要求,增加了对食品经营者的食品安全问责制,更加注重食品生产过程的安全,形成了欧盟相对完善而又严谨的食品安全法律法规体系。

### 2.1.3 日本食品安全法律法规体系

近年来,日本不断通过立法,提升其食品监管理念,调整食品行政机构,明确风险监管机构的职责,完善其食品监管法律法规体系,形成了以《食品安全基本法》和《食品卫生法》为核心,以及由相关食品安全政令和几百部地方食品安全管理条例的补充构成的食品安全法律法规框架,形成了日本比较完善的食品法律法规体系。其中《食品安全基本法》确立了“消费者至上”、“科学的风险评估”和“从农场到餐桌全程监控”的食品安全理念,使其食品安全管理理念得到巨大提升<sup>[3]</sup>。

另外,德国、加拿大、澳大利亚等国也都十分重视食品安全,也都组建了完善的食品安全法律法规体系。

## 2.2 我国的食品法律法规现状

从早期的《食品卫生法》及其一些配套的相关法律法规,到2009年《食品安全法》及《食品安全法实施条例》的颁布实施,进一步确立了食品安全监管的主体结构、权力设置和法律责任等相关制度,这无疑是我国食品安全法治化的一次重大进步。2011年2月,

全国人大常委会颁布的《刑法修正案(八)》为加大对食品安全犯罪行为的惩处力度提供了有力保障。

时至今日法律法规也相对完善,那么食品安全事件为什么还频频发生呢?笔者认为,其一、相关部门及负责人的既得利益和责任道德缺失造成了监管的缺位,致使食品生产经营企业有法不依、食品安全监管执法不严<sup>[4]</sup>。其二、一些相关的法律法规缺少可操作性、缺乏相应的司法解释等等。我国还需要在不断的不断发展过程中建立更为完善和科学的食品安全法律法规体系。

## 3 食品安全事件与惩治手段

### 3.1 国外食品安全事件的处罚举例

#### 3.1.1 美国花生酱事件<sup>[5]</sup>

2009年初美国发生的“花生酱事件”的罪魁祸首是鼠伤寒沙门氏菌。美国食品监管部门调查后发现可能是沙门氏菌疫情主要源头的两家公司于2009年1月和2月宣告关闭。美国花生公司于2月提出破产申请并被处以1460万美元罚款。这是美国德州卫生管理部门有史以来开出的最大一笔罚单。

#### 3.1.2 德国二噁英事件<sup>[6]</sup>

2010年底德国西部北威州的养鸡场首次发现饲料遭致癌物质二噁英污染后,政府部门很快确定了肇事企业,并宣布临时关闭4700多家农场,约占全国农场总数的百分之一。禁止受污染农场生产的肉类和蛋类产品出售。检察部门表示要提起刑事诉讼,同时受损农场则拟提出民事赔偿,赔偿数额可能高达每周4000万至6000万欧元,这完全可能让肇事者破产。

#### 3.1.3 美国问题鸡蛋事件<sup>[7]</sup>

2010年,美国发生的问题鸡蛋事件,FDA最终确定其中多数病例都是因为食用了感染沙门氏菌的鸡蛋引起的。8月21日美国召回问题鸡蛋的数量超过了5.5亿枚。这是美国历史上最大规模的鸡蛋召回事件和食品安全事件。FDA很快制定出一项针对大型鸡蛋生产商的新食品安全规定,以避免更多受污染的鸡蛋流入市场。

### 3.2 国内近期重大食品安全事件的处罚举例

#### 3.2.1 三鹿奶粉事件<sup>[8]</sup>

2009年1月22日,石家庄市中级人民法院对三鹿问题奶粉系列刑事案件中的数名被告人做出一审判决,其中被告人、原三鹿集团董事长田文华犯生

产、销售伪劣产品罪,被判处无期徒刑;被告人张彦军(奶贩)犯以危险行为危害公共安全罪,被判处死刑,被告人耿金平(定金河奶源基地负责人)以生产、销售有毒食品罪,被判处死刑,被告人高俊杰犯以危险方法危害公共安全罪被判处死缓;被告人肖玉等人被判处5~15年有期徒刑。被告单位三鹿集团股份有限公司犯生产、销售伪劣产品罪,判处罚金人民币4937万元。

### 3.2.2 瘦肉精事件<sup>[9]</sup>

瘦肉精事件后,2011年7月25日,焦作市中级人民法院以危险方法危害公共安全罪,判处被告人刘襄死刑;判处被告人奚中杰无期徒刑;判处被告人肖兵等人3~15年有期徒刑。

### 3.2.3 染色馒头事件<sup>[10]</sup>

2011年9月26日,社会广泛关注的上海“染色馒头”案一审宣判。被告人叶维禄以犯生产销售伪劣产品罪,判处有期徒刑9年并处罚金65万元人民币;被告人徐剑明、谢维铄被判处有期徒刑5年,并处罚金20万元人民币。

## 3.3 小结

通过国内外食品安全事件的对比得出:一是从近几年国内发生的一些食品安全事件可以看出,我国对破坏食品安全的行为惩罚力度越来越大;二是我国在食品安全问题上的处罚力度(如毁灭性的赔偿)和应急机制等方面与国外还有一定的差距。所以,纵观我们周围层出不穷的食品安全事件,可以看出我国的法律法规建设和食品安全监管体制仍然存在诸多弊端,需要进一步完善。

## 4 国内外食品安全事件发生的主、客观因素分析

由近几年国内外发生的食品安全事件,如美国的花生酱沙门氏菌污染事件、李斯特菌污染哈密瓜事件,可以看出,国外的食品安全事件大多是由致病微生物以及食品生产或运输等环节污染导致,属生产环节监管失当,思想麻痹所致,并非生产管理人员的主观故意,而是“客观因素”成份大。再看我们国内发生的苏丹红红心鸭蛋、水发制品甲醛保鲜增白,三聚氰胺事件、瘦肉精、染色馒头事件以及地沟油事件等等,这些食品安全事件大多是人为添加非法添加物或滥用食品添加剂而导致的恶性事件,多属主观故意。

## 5 思考与建议

### 5.1 继续构建和完善我国食品安全法律法规体系

2009年实施的《食品安全法》较之以前的《食品卫生法》有了明显进步,但所规定的食品安全法律责任体系仍有缺陷。如存在责任理念落后,单纯强调法律责任而缺乏对政治责任和道德责任等更高的责任形式的规定;责任追究机制不完备等,这些相对于食品安全领域越来越高的风险显得回天乏力。因此,要继续以《食品安全法》、《食品安全法实施条例》、《刑法》、《农产品质量安全法》等为核心和基础,规范和完善食品安全法律法规,建立强制性的食品安全标准化体系,从而构建科学的食品安全保障法律法规体系。

### 5.2 强化我国食品安全的执法保障

我国食品安全执法部门存在个别机构职能重叠、执法手段不规范、执法人员责任心不够等问题。《食品安全法》确立了有问责制的多部门执行方式,建立了以食品安全委员会为中心,质量监督、工商管理和国家食品药品监督管理局分别管控生产、流通和服务环节的执法体系<sup>[11]</sup>。但是,完善食品安全执法的保障体系并未建立,对于目前出现的执法现状问题,这就需要:一、执法部门应加强自身执法的规范性和持续性,二、设立明确的执法者责任追究制度,如果失职或者责任心不强、监管不得力,就必须追究行政执法者的行政责任或刑事责任。

### 5.3 加大食品违法行为的经济和刑事处罚力度

我国《食品安全法》与相关法规虽然比较合理地设置了处罚幅度和处罚种类,但罚款的最高上限仍然是5万元,2011年公布的《刑法修正案(八)》,专门对食品安全的相关刑法内容作了重大调整,但对违法企业的处罚力度远低于欧美等发达国家。

在这方面,我国应借鉴先进国家的成功经验,加大对违法行为的处罚力度,通过处罚,让危害食品安全者在社会声誉、经济等方面付出巨大代价,使他们不敢继续违法,甚至没有能力继续违法。对于构成刑事犯罪的严重违法行为,应进行刑事处罚,以使不法企业和个体慑于高额成本而不敢铤而走险。这样就会对食品安全违法分子起到很好的震慑作用,使他们一朝违法,终身悔恨<sup>[12-13]</sup>。

表1 食品安全事件表现形式与主客观因素对比举例  
Table 1 Manifestation and subjective and objective factors of food safety incidents

年份	事件名称	事件分类	发生原因	主客观分析
2001年	口蹄疫(英国、爱尔兰)	微生物污染	病毒污染牲畜	客观主导因素
2010年	二噁英事件(德国)	化学性污染	鸡、猪饲养用的饲料被二噁英污染	主观因素
2009年	美国花生酱事件	微生物污染	沙门氏菌污染花生	客观主导因素
2010年	美国问题鸡蛋	微生物污染	饲料受沙门氏菌污染	客观主导因素
2008年	三聚氰胺事件	添加非食用物质	添加三聚氰胺提高产品中蛋白质的含量	主观因素
2011年	瘦肉精事件	添加非食用物质瘦肉精	提高瘦肉率	主观因素
2011年	染色馒头事件	添加合成色素	降低生产成本	主观因素
2011年	“地沟油”事件	非食用原料加工成食用油	利益驱使	主观因素

#### 5.4 健全和完善食品安全诉讼制度

要创造在食品安全问题上的诉讼条件,通过建立公民食品安全诉讼制度,降低群众司法维权“门槛”,保障消费者的诉讼权和索赔权。这就需要在法律制度上完善,给消费者提供更加方便的诉讼渠道、维权渠道。

#### 5.5 加强食品安全诚信体系建设

当前,我国食品安全最大的挑战在于道德缺失。我们要继续加快推进食品安全诚信体系的建立与完善,确保食品质量安全成为企业自觉自愿的行动。实行食品安全诚信分类监管,建立红黑榜制度;对不良信用食品生产经营者加强监管,建立失信惩戒制度;根据监管职责,建立动态反映食品生产经营者食品安全信用状况的信息档案和查询系统。

## 6 结 语

依法打击食品安全犯罪是一项长期的工作,我们始终要把打击危害食品安全犯罪活动摆在突出位置,始终保持对危害食品安全犯罪活动的高压态势。由近几年的食品安全事件的惩罚结果可以看出,我国对食品安全违法事件的惩处力度越来越大。相信随着我国食品安全法律法规的完善,随着我们依靠相关法律法规对食品安全犯罪的规范和威慑,将会还我国食品安全一块净土。

#### 参考文献

- [1] 刘俊敏. 美国的食品安全保障体系及其经验启示[J]. 理论探索, 2008, (6): 133-136.
- [2] 郭家宏. 欧盟食品安全政策述评[J]. 欧洲研究, 2004, (2): 111-121.

- [3] 边红彪. 日本食品法律法规体系框架研究[J]. 食品安全质量检测学报, 2011, 2(3): 170-173.
- [4] 尚珂. 析保障食品安全法律制度中的缺憾[J]. 法制天地, 2009, (3): 89-90.
- [5] 美国花生酱感染沙门氏菌事件. <http://bbs.foodmate.net/thread-247170-1-1.html> [2012-8-2].
- [6] 德国应对“毒饲料”事件的启示. <http://bbs.foodmate.net/thread-417251-1-1.html> [2012-8-2].
- [7] 徐启生. 美国召回“问题鸡蛋”事件. [http://www.gmw.cn/01gmrb/2010-08/25/content\\_1226590.htm](http://www.gmw.cn/01gmrb/2010-08/25/content_1226590.htm) [2012-8-2].
- [8] 回顾三鹿奶粉事件的判处结果. [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_4a89481d0100iypr.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_4a89481d0100iypr.html) [2012-8-2].
- [9] 河南焦作瘦肉精事件. <http://club.ganji.com/1577865.html> [2012-8-2].
- [10] 染色馒头案一审判决: 三名责任人获刑. <http://www.s1979.com/news/china/201109/2618259026.shtml> [2012-8-2].
- [11] 许振. 当议食品安全监管主体的法治化转换与构建[J]. 法制与社会, 2012, (3): 195-196.
- [12] 刘道远. 法治是食品安全长治久安的应有之道[J]. 北京工商大学学报(自然科学版), 2011, 29(4): 8-9.
- [13] 季萍. 我国农村食品安全制度构建的法治之维[J]. 安徽农业科学, 2012, 40(4): 2421-2423.

(责任编辑: 赵静)

#### 作者简介



孙爱芳, 女, 博士, 教授, 现为河南省科学院副院长, 主要从事材料加工工程与食品安全管理工作。

E-mail: hnjz\_sunaifang@126.com



关炳峰, 女, 硕士, 工程师, 主要从事食品安全检测与研究。

E-mail: gbfbingbing@126.com