

学校编码：10384

分类号

密级

学号：13620111150199

UDC

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

中国的进口食品管制
——以进口食品安全标准为切入点

Regulation on Imported Food
——Based on Imported Food Safety Standards

吴丹

指导教师姓名： 孙丽岩 副教授

专业名称： 宪法学与行政法学

论文提交日期： 2014 年 4 月

论文答辩时间： 2014 年 月

学位授予日期： 2014 年 月

答辩委员会主席：

评 阅 人：

2014 年 月 日

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1.经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2.不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

在国际食品贸易中，出口商与消费者处于信息不对称的地位。出口商作为市场主体，以追求经济效益最大化为目标，若单纯依靠市场行为，则公民生命健康权很难得到保障，故行政机关对进口食品采取必要的管制措施以加强监管十分必要。在以管制为核心的现代行政法理念中，法律是管制的工具之一，行政机关可以通过采用法律或者非法律手段达到管制的目的。本文以风险管理为研究进口食品管制的逻辑线展开论述，从进口食品安全标准的设定出发，涉及食品的质量、包装、标签及相应的管制措施等方面。事实上，行政机关在整个管制过程中被赋予了较大的裁量权。

本文一共有六部分内容，包括引言、主体部分四章以及结语。

第一章从食品安全分析出发，确定了对进口食品加以管制的前提是坚持风险预防原则。行政机关从依风险评估结果制定管制标准，到风险管理各步骤的展开，实现风险预防。

第二章讨论我国现有的进口食品安全标准体系，审视法院对食品标准审查的谨慎态度和对管制标准设立过程的信息公开的保守态度，同时探讨各行政机关之间职能划分对进口食品安全性监测产生的影响。

第三章分析对进口预包装食品中文标签的管制。法院在参与食品标签有关的审查时，仅考虑标签是否符合法律法规的强制性规定，并不要求中文标签与外文标签在文字表述和内涵方面具有一致性。

第四章介绍行政机关在进口食品安全风险上升或者爆发食品安全问题时采取的管制措施。根据已知风险与未知风险监测方式的不同，行政机关获取风险信息的途径也不同；而根据风险评估结果及安全问题严重程度的不同，采取的管制措施也不同。

关键词：进口食品；风险分析；管制

ABSTRACT

In the international food trade, there is asymmetric in information between exporters and consumers. As the market entity, exporters seek to maximize their economic benefits. It is difficult to protect citizens' life and health just rely on market. Thus it is necessary for authorities to take measures on imported food to strengthen the supervision. In the modern administrative law, regulation is taken as a target and law is a tool. Authorities can reach the goal by means of legal and not legal tools. The research regards risk management as the logical line of regulation on imported food. The first step of regulating imported food is studying food safety standards, involving food quality, pack, label and so on. And then, taking controls on it. In the whole process, authorities are endowed with great discretion.

The essay is divided into six parts, involving introduction, four chapters and conclusion.

The first chapter starts from the analysis of food safety, determined that regulating imported food is on the premise of the precautionary principle. Through standards formulation under the results of risk assessment, and taking measures for risk management, authorities are attempted to achieve the goals of regulation to protect from risk.

The second chapter studies imported food standards in China. Only national standards play important roles in regulation. Court holds a conservative attitude on the review of food standards and the disclosure of process of setting standards. And the functions of different organs also impact on safety monitoring.

The third chapter analyzes the regulation on Chinese labels of imported prepackaged food. When reviewing the items related to food labels, court only

considers whether the label is in line with the mandatory provisions of laws and regulations, no matter that labels in Chinese and other language are consistent.

The last chapter introduces what measures will be taken when the safety risk is rising, or when the security issue breaks out. While there is difference between known and unknown risk, the ways of risk information acquiring are different. According to different results of risk assessment and safety issues, the regulating measures are not the same.

Key Words: Imported Food; Risk Analysis; Regulation

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

引 言.....	1
第一章 进口食品管制的前提分析	3
第一节 管制基础：风险预防原则.....	3
一、风险预防原则.....	3
二、风险分析与食品管制.....	4
第二节 食品安全标准的法律性质.....	6
一、国际法中的技术法规与标准.....	6
二、我国的“标准”内涵	7
第三节 国际标准对进口食品管制的影响.....	10
一、CAC 标准在国际食品贸易中的优势	10
二、我国采参照适用模式.....	12
本章小结	14
第二章 我国的进口食品安全标准	15
第一节 国家标准的唯一性.....	15
一、我国的食品安全标准体系.....	15
二、进口食品安全标准的特殊性.....	17
第二节 对食品安全标准的审查.....	18
一、法院的食品安全标准审查功能.....	18
二、法院对与标准相关的信息公开持谨慎态度.....	19
第三节 食品安全标准在进口食品检验检疫中的适用.....	21
一、精选案例.....	21
二、入境检验检疫的推定效力与行政机关独立行使职权.....	23
本章小结	25
第三章 对进口预包装食品标签的管制	26

第一节 前提：合格的中文标签	26
一、精选案例.....	27
二、合格的中文标签与确定的合法利益.....	27
第二节 审查依据：形式审查基准	28
一、精选案例.....	29
二、采形式审查模式对中文标签进行审查.....	30
本章小结	32
第四章 针对进口食品的管制措施	34
第一节 比例原则与管制措施的选择	34
第二节 面对已知风险的管制措施	35
一、有条件的限制进口措施.....	36
二、禁止进口措施.....	37
第三节 面对不确定风险的管制措施	39
本章小结	40
结 语	41
参考文献	43
后 记	46

CONTENTS

Introduction.....	1
Chapter 1 Precondition of Regulation on Imported Food.....	3
Subchapter 1 Regulatory Basis: The Precautionary Principle.....	3
Section 1 The Precautionary Principle.....	3
Section 2 Risk Analysis and Regulation.....	4
Subchapter 2 The Legal Nature of Food Safety Standards	6
Section 1 Technical Regulation and Standard in International Law.....	6
Section 2 The Connotation of Standard in China	7
Subchapter 3 The Influence of International Standards on Regulation.....	10
Section 1 Advantages of CAC Standards in International Food Trade	10
Section 2 Reference Mode in China	12
Summary.....	14
Chapter 2 Imported Food Safety Standards in China.....	15
Subchapter 1 The Uniqueness of the National Standards.....	15
Section 1 The System of Food Safety Standards in China	15
Section 2 The Particularity of Imported Food Safety Standards	17
Subchapter 2 Review on Food Safety Standards	18
Section 1 The Function of Court on Review	18
Section 2 Conservative Attitude of Court on Disclosure of Information Related on Standards.....	19
Subchapter 3 Safety Standards in Food Inspection and Quarantine	21
Section 1 Selected Cases.....	21
Section 2 The Presumption of Validity in Entry Inspection and Quarantine and Authorities' Independently on Duties.....	23

Summary.....	25
Chapter 3 Regulation on Label of Imported Prepackaged Food...	26
Subchapter 1 On the Premise of Qualified Chinese Labels	26
Section 1 Selected Cases.....	27
Section 2 Qualified Chinese Labels Result in Certain Legitimate Interests	27
Subchapter 2 Review on the Basis of Formal Examination.....	28
Section 1 Selected Cases.....	29
Section 2 Review on Chinese Labels in Formal Examination.....	30
Summary.....	32
Chapter 4 Measures on Imported Food	34
Subchapter 1 Principle of Proportionality and Regulation Measures.....	34
Subchapter 2 Measures on Known Risk.....	35
Section 1 Conditional Restriction on Imports.....	36
Section 2 Prohibition of the Imports.....	37
Subchapter 3 Measures on Unknown Risk.....	39
Summary.....	40
Conclusion	41
Bibliography	43
Postscript	46

引 言

一、研究背景与研究意义

食品安全问题是我国目前普遍关注的热点问题。公众从法律层面对食品安全的关注普遍集中于如何完善食品安全相关法律，以及法院如何通过判决解决食品相关民事纠纷和涉刑案件。而事实上，行政机关具有与食品安全保障有关的行政职能，肩负了食品管制的使命，且在食品进入流通领域之前已采取诸多措施，并对食品的安全度进行持续性监测，以期尽可能地减少食品安全问题发生的可能性。

从食品生产来源来分类，通常可以区分为进口食品^①和非进口食品（国产食品）。进口食品因其从开始生产到入境前的全部过程并不处于我国行政机关的监控范围内，存在行政机关监管断档的区间。因此，我国对进口食品的监管做出了特殊的规定，与国产食品存在一定的区别。随着进口食品贸易的发展，探讨我国对进口食品的管制做出了哪些法律规定，行政机关如何行使行政权以及通过何种具体行政行为保障进口食品安全具有现实意义。

二、现状分析

安全与危险相对应而存在，安全很难定义但危险易被感知，对“危险”的理解不同必然导致对“安全”理解的差异。加之各国存在不同的现实状况，科技发展水平参差不齐，不同的标准制定者制定的食品安全标准必然有所差异。建立符合本国实际的食品安全监管机制，对进口食品施行标准化管理十分必要。在我国，国家食品药品监督管理局、农业部、国家卫生和计划生育委员会、国家质量监督检验检疫总局、国家工商行政管理总局等行政机关都享有与进口食品有关的职能，各部门职权不同，在职权范

^① 对于进口食品的理解，本文并不认同使用国外商标的食品即为进口食品的观点。所谓进口必须经过国家质量监督检验检疫总局下属机构的检验检疫，并完成报关手续。

围内行事。我国的食品安全标准是由国家质量监督检验检疫总局和标准化管理委员会联合发布，其内容直接确定了有权行政机关职权行使的依据，也是公众的生命健康的最低安全保障。根据我国法律规定，进口食品亦要符合我国食品安全标准。自《食品安全法》公布施行后，截至 2012 年 6 月 11 日，制定公布了 269 项食品安全国家标准。在此之前，我国已有 2000 余项食品、食品添加剂、食品相关产品国家标准，2900 余项行业标准以及 1200 余项地方标准。^①

三、研究方法

本文从法律规定出发，结合相关理论，分析我国行政机关食品风险管理的过程，同时选取了部分法院公布的案例，从案例中归纳观点，并对其进行分析。

^① 数据源于《卫生部等 8 部门关于印发<食品安全国家标准“十二五”规划>的通知》（卫监督发[2012]40 号）。事实上，各部门对食品安全国家标准的统计不完全一致，《国务院办公厅关于印发国家食品安全监管体系“十二五”规划的通知》（国办发[2012]36 号）中，统计的《食品安全法》公布实施前我国已有食品、食品添加剂、食品相关产品国家标准是近 1900 项；《食品安全法》实施后，新公布食品安全国家标准为 185 项，同时清理农药兽药残留限量指标 2193 项。

第一章 进口食品管制的前提分析

基于进口商与消费者之间信息的不对称，对进口食品实施管制是行政机关积极行使职权的一种形式。管制的依据是已有的管制标准，行政机关需要制定一定的标准，才能在此基础上采取相应的措施以达到管制的目的。

第一节 管制基础：风险预防原则

一、风险预防原则

风险是指损失或者危险发生的不确定性，即存在造成损害的可能性就意味着有风险。风险预防正是希望采取某些措施将风险限制在最低，以减小损害发生的可能性，这也是风险管理的理论基础。食品本身因其具有特定的成分配方可能对消费者的身体健康带来某种不特定的影响，行政机关通常会采取一定的管制手段对食品进行监控也正是基于食品的这种特性。而进口食品又因其来源上的域外性使得行政机关不得不将监管过程推后，但其对进口食品的管制依然是为了预防食品安全风险。

正是因为风险预防原则具有与风险的不确定性紧密联系的特点，它决定了风险管理决策的制定有着明显的价值判断和选择，可以适用比例原则来选择最佳方案。^①风险理论原多用于经济学中，风险预防起初因金融机构试图通过经济手段来规避风险带来的损失而被广泛认知。但是，并非所有的风险规避都可以通过经济手段来达到，食品安全风险就是如此。对于食品生产商而言，经济效益最大化是其追逐的目标，而社会责任又并非其必须承担的义务。因为食品涉及个人身体健康的保障，社会影响巨大，希冀仅通过以追求经济效益为目标的食品生产商自我约束的方式来保障食品安全是不可行的，单纯的市场调节不能达到保障食品安全的目的，因此，

^① 参见沈岩.风险预防原则与食品添加剂准入裁量——以面粉增白剂去留之争为例[J].北京行政学院学报,2012,(6):6-13.

行政手段对食品市场的调整就很有必要。行政机关可以弥补消费者在信息获取中的劣势，通过制定标准、展开检验检疫以及对不安全食品和不规范的食品出口商采取惩罚措施等方式，在一定程度上保障食品领域的基本安全，从而规范市场行为，帮助消费者规避部分风险。

另一方面，在以管制为目标的行政法中，政府管制主要涉及经济性管制和社会性管制两大领域。^①其中，经济性管制在我国主要属于经济法规制的范围，包括反垄断、银行证券等金融领域管制的内容。而社会性管制是政府对健康、安全、环境以及其他存在严重信息不对称的领域的管制。由于食品成分内容非常专业且具有很强的技术性，即使生产商在包装上作出标明，普通消费者仍很难清楚地理解这些技术参数的含义，更无法判别这些内容对个人身体健康产生的影响。面对进口食品，在原本就处于劣势的情况下，消费者还要跨越语言障碍和技术用语在不同国家之间理解不同而产生的障碍，因此，单纯的市场调节无法达到方便消费者以及保障进口食品安全的目的，故而行政机关的管制行为非常必要。^②进口食品正是行政机关必须介入的社会性管制领域。

我国在《食品安全法》中虽未直接规定风险预防原则，但其作为食品管制的基础理论，食品安全风险监测、食品生产经营市场准入要求、食品安全风险预警等都是对风险预防原则具体化的制度设计。进口食品标准的制定和管制措施的选择都是为了预防风险发生的可能性或者降低风险造成的损害。

二、风险分析与食品管制

作为风险预防标准制定和措施选择的前提，风险分析是预防风险的基础性工作，它包括风险评估(risk assessment)、风险管理(risk management)

^① 参见余晖.管制与自律[M].杭州:浙江大学出版社,2008.4,55-57.对于以管制活动目标为标准两分法的划分,事实上并没有达成共识。亦有观点将政府管制划分为三个目标领域:其中将经济性监管领域一分为二,剥离出反垄断管制领域,对社会性管制的理解还是一致的。参见茅铭晨.政府管制法学原论[M].上海:上海财经大学出版社,2005.12-26,187.

^② 参见彼得·凯恩.作为管制的行政法[A].付宇程译.罗豪才,毕洪海,编著.行政法的新视野[C].北京:商务印书馆,2011.80-86.

和风险交流（risk communication）^①三个方面的内容。^②而对食品安全管制的研究正是基于风险分析展开。

行政机关加强对进口食品的管制最终是要保护公民个人权利和利益，而管制标准的设立和适用是保障进口食品安全、保护公民合法权益的基础。通常在标准确定之前要完成风险评估程序，而评估是确定风险大小的有效手段。食品安全标准正是以风险评估为基础制定，可能随着风险评估结果的变化而发生变化。通过风险评估分析某些特定危害可能造成的后果，决定了某一“风险”是否真正会被标准制定机构认定为风险，也决定了行政机关采取何种手段、设定何种标准采取进一步行动，是制定食品安全法规、标准和政策的依据之一。风险评估有很强的专业性，它侧重于对科学事实的认定，以此来衡量特定物质所带来的危害发生的可能性。事实上，是否采纳评估结论作为风险管理展开的基础取决于行政机关的选择，也受制于各国对于风险的理解和技术发展水平，甚至可能是各利益相关方博弈的结果。也就是说，风险评估结果只有被标准制定机关采纳成为标准的组成部分才会最终影响各相关方的利益。因此，虽然风险评估是正确的风险管理措施制定的基础，但从外部法律效果看，风险评估结果本身更类似于一个管理建议，不直接产生任何法律后果，不具有处理性，^③不会直接影响公民的权利义务。

真正影响公民权利义务的是行政机关依据风险评估结果开展的风险管理行动。

风险管理也是经济学中经常用到的概念，通常指采取经济手段实现对风险的有效控制。它在风险分析过程中是“一个有别于风险评估的程序：在与相关利益方磋商后权衡不同的政策选择，考虑风险评估和其他合法因

^① 另有将其译为“风险通报”，参见张华.论欧盟食品安全法中的风险预防原则:问题与前瞻[J].欧洲研究,2011,(4):100-118.也有译为“风险沟通”，参见戚建刚.风险概念的模式及对行政法制之意蕴[A].姜明安.行政法论丛（第12卷）[C].北京:法律出版社,2009.165-186.

^② 至于风险分析与风险规制的区别，应仅为翻译表述的不同，内涵应是一致的。见“从结构角度，将风险规制分为风险评估、风险沟通与风险管理三个环节。”参见戚建刚.风险概念的模式及对行政法制之意蕴[A].姜明安.行政法论丛（第12卷）[C].北京:法律出版社,2009.165-186.

^③ 参见曾娜.食品安全风险评估中的公众参与研究[A].王贵松.宪政与行政法治评论（第五卷）[C].北京:中国人民大学出版社,2011.170-179.

素，以及在必要时选择适当的预防和控制措施”。^①而行政机关通过制定一系列管制标准，采取一系列的管制措施，以尽可能有效地控制食品风险，保障公众健康。制定食品安全标准和确定食品安全监管措施就是风险管理的主要内容。

另外，风险交流主要是行政机关及时将风险及风险管理的措施向消费者公开，让消费者了解相应的内容，以便根据提示采取适当的预防措施，同时行政机关也及时接收消费者的反馈意见。对于行政机关而言，这是信息公开的使命之一，因此，加快信息公开的脚步十分必要。

加强风险评估制度是《食品安全法》新确立的一项内容，法律明确了风险评估是食品安全标准和实施食品安全监督管理的基础和依据。^②风险评估是整个风险分析的基础，管制标准作为风险管理措施展开的前提通常也是基于风险评估结果来制定。国际食品安全标准亦是国际标准化组织基于世界范围内的风险评估结果制定的。

第二节 食品安全标准的法律性质

作为进口食品管制基础的管制标准，它的制定正是存在食品风险的必然结果。进口食品的管制标准无疑具有很强的技术性，也确属于技术规范的范围，其内涵大小和在法律体系中的地位也影响着进口食品管制措施的实施。

一、国际法中的技术法规与标准

在全球经济一体化的今天，直接通过关税等最原始的方式制造贸易障碍来保护民族经济的做法越来越难站稳脚跟，但在对待国际贸易一事上，

^① Regulation (EC). No.178 /2002, Arts.3(10),(11). 转引自张华.论欧盟食品安全法中的风险预防原则:问题与前瞻[J].欧洲研究,2011,(4):100-118.

^② 《食品安全法》第23条第2款要求“制定食品安全国家标准，应当依据食品安全风险评估结果并充分考虑食用农产品质量安全风险评估结果，参照相关的国际标准和国际食品安全风险评估结果，并广泛听取食品生产经营者和消费者的意见。”我国目前许多食品安全标准的制定如食品中镉、铅限量标准的制定均是在开展风险评估的基础上进行的。在新资源、食品添加剂上市前的行政许可中，卫生部要求申请者提供相应的数据和信息进行风险评估，开展上市前的产品安全性评价。参见李宁.国内外食品安全风险评估在风险管理中的应用概况[J].中国食品卫生杂志,2011,(1):13-16.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库