

食品安全治理协同创新中心

Center for Coordination and Innovation of Food Safety Governance

2017年第2期

总第24期

食品安全治理

FOOD SAFETY GOVERNANCE

www.chinafoodsecurity.com

2017年03月20日 月刊



食品安全治理协同创新中心

Center for Coordination and Innovation of Food Safety Governance

2017 年第 2 期

总第 24 期

食品安全治理

FOOD SAFETY GOVERNANCE

www.chinafoodsecurity.com

2017 年 03 月 20 日 月刊

《食品安全治理》编辑部

主任：杜焕芳

副主任：路磊

编辑：杨娇 孟珊 宫世霞

食品安全治理协同创新中心

地址：北京市海淀区中关村大街 59 号中国人民大学

明德法学楼 606 办公室

电话：010-82509440 62513083 62513709

邮编：100872



目 录

《欧盟食品法》书籍介绍	1
《欧盟食品法》英文版本书籍新书发布会	6
《欧盟食品法》中文版本书籍新书发布会	9
欧盟食品法：求同存异中的迎难而上	17

《欧盟食品法》书籍介绍



《欧盟食品法》由意大利图西亚大学Luigi Costato和Ferdinando Albisinni主编，中国人民大学食品安全治理协同创新中心组织翻译出版。

2016年再版序：全球食品法的发展路径

五年前，《欧洲食品法》第一版的出版是为了实现了以下的设想，即“为了便于食品法治领域内的知识集结和推进这一领域法的发展，有必要编著一本教材，进而探讨这一不仅只在国家层面，且业已在共同层面所形成的领域法及其所涉及各类问题。”

从那时开始，这一领域法的影响力在不断扩张。为此，在这次再版中，我们也着眼于这一领域法所日益呈现的全球视野。

传统来说，无论是意大利还是欧洲的所有其他国家，还是习惯性地使用“食品立法（food legislation）”而不是“食品法（food law）”这一概念，前者的意义在于表述国家层面业已发展百年的立法包括了许多针对食品的特殊规则，且大多数是刑事或行政规则，但这些规则都没有系统化，即没有共同的原则、层次和框架。然而，到了二十世纪八十年代末十九世纪初，上述的这一立法模式发生了彻底的转变。

欧盟开始制定新的规则和原则，且对它们进行系统化的编纂，内容包括食品生产者的首要责任，谨慎预防原则，消费者作为责任方而不仅仅只是食品安全消极相关方的贡献角色。

一些研究农业法的意大利学者开始从共同农业政策的研究转向这一渐进发展的新领域，开始讨论并写作有关食品法的内容，即不再仅仅是探讨食品的立法，且就相关主题写作了第一本手册，强调了食品法的性质是一部欧盟法，也就是说，其不再仅是国家立法，但与此同时，这也不仅仅只是一部欧盟法，而是在国家和欧盟法律渊源互动中形成的复杂成果。

正是基于上述的考量，我们决定将第一版的成果命名为《欧洲食品法》，而不是《欧盟食品法》，借此强调这一欧洲食品法并不仅仅是欧盟法律，相反，其是一个由许多不同的治理中心和机构交织而成的复杂体系，包括了欧洲的、国家和国际的来源，以及私人部门。

几年后，这一发展将进一步超越欧洲的背景而变成全球趋势，为此，我们认为欧洲食品法的性质将重新加以界定，进而我们使用了全球食品法的这一命名，其不仅是指传统意义上的国家组织和国际条约，同时也是指不同法律体系之间的交流和影响及其比较研究。

美国的《食品安全现代化法案》，中国新修订的《食品安全法》，拉丁美洲的食品立法，都在制定的同时参考了欧盟的《通用食品法》。目前，欧洲法的发展也反映传统国际机构所推进的趋势和规则，同时，也开始与其他的模式相趋同或者相互借鉴。

鉴于上述的发展趋势，意大利食品法协会于去年10月14-15日在米兰召开了以“全球食品法趋势”为主题的年会，出席此次会议的有来自欧洲、美国和中国的研究学者。会议上的发言和提交的论文都确认了欧洲食品法中业已嵌入了许多国际法律规则，尽管有些规则未必是强制性的，但是，都必然是相关联的。由此，该法律明确了那些规制食品生产者和消费者日常活动的共同规则，并引领者食品法的欧洲治理。

对此，这一次再版中的所有章节都意在实现以下的设想，即欧洲食品法的意义并不限于欧洲的边境，而是在影响国际法律发展的同时也受到后者的影响。

此次的目的不是为了穷尽所有的国际组织和国际规则（这个方面可以通过其他书籍予以讨论），而是使得读者意识到这一领域法的发展趋势。对此，任何一个想要了解欧洲食品法的人都应当考虑欧洲食品法和全球食品法之间的关联。

此外，之所以将再版的书籍重新命名为《全球食品法》也是为了让全球范围内的食品法律师可以参与进来，进而分享各自的观点、研究和经验。

对于该书的出版，我们想要感谢加利福尼亚大学洛杉矶分校法学院的Michael T. Roberts，食品相关协会（Asociación Iberoamericana para el Derecho Alimentario）的Luis González Vaqué，哥斯达黎加大学的Hugo A. Muñoz Ureña，以及中国人民大学法学院的孙娟娟。他们从不同的角度对这一领域法的发展贡献了自己的观点和建议。此外，也要感谢那些参与写作的意大利同事们。

最后，我们也要一并感谢中国的同事，他们是来自中国人民大学法学院的韩大元院长以及竺效、杨娇、孙娟娟。感谢他们为中文译本以及英语第二版的顺利出版所作出的贡献，而这有助于促进中国和欧洲学者在这一领域内的交流，并共同致力于创建一个不受法律体系的传统边界所束缚的食品法学者交流圈。

2016年7月罗维戈、科莎

路易吉 柯斯塔托 (Luigi Costato)

费迪南多 阿尔彼斯尼 (Ferdinando Albisinni)

译者序

欧盟农业和食品法律的历史演变一是反映了一部新兴的领域法，即食品法的崛起。该法律的目的在于回应农业及食品行业发展中出现的问题，并通过确立各利益相关方的权利义务，以协调公众健康保护、食品行业经济发展和地方饮食文化传承等不同利益。二是鉴于粮食安全、食品安全、食品质量等食品问题的历时性与共时性，欧盟食品法的内容架构也相应地呈现出问题导向的立法干预特点以及该立法发展的渐进性。然而，历经疯牛病危机和彻底的食品立法改革，新架构的通用食品法（第 178/2002 号法规）则借助消费者保护、风险分析、谨慎预防等立法原则突出了健康保障的优先性、立法决策的科学性和民主性。而且，在该法规的基础上，进一步形成了体系化、全面化的食品法律框架。值得一提的是，在“法规适度与绩效项目 (REFIT)”下，食品领域内的法规体系也正朝着更加简洁、清晰、稳定和可预期的方向发展。三是作为一个超国家组织，欧盟有关农业和食品的立法协调也受到自身权限的限制。换言之，欧盟的食品治理具有多层性和多元性的特点。其中，前者涉及欧盟与成员国在食品监管事项中的不同分工与合作，后者则是因为成员国内的食品行业和饮食传统差异，需要在欧盟协调中进一步为各利益提供诉求和协商机制。

对于上述内容，由路易吉·柯斯塔托（Luigi Costato）和费迪南多·阿尔彼斯尼（Ferdinando Albisinni）教授于2011年主编出版的《欧盟食品法》（European Food Law）作出了详细的介绍和评析，要点包括梳理欧盟农业法和食品法的历史演变及关联性，介绍《通用食品法》的定义、原则和制度，以及举例新食品、传统食品等具体食品种类的监管。时值中国加快构建食品安全治理体系之际，欧盟食品法规的体系化发展和多层次的分工与合作，都能为中国进一步完善立法体系中的规章配套和改善监管体系中的央地关系提供欧盟经验。需要补充的是，随着食品法在欧盟乃至全球范围内的发展，易吉柯斯塔托和费迪南多阿尔彼斯尼教授已经注意到了食品法发展的全球趋势。为此，在2016年的再版期间，两位教授不仅根据欧盟食品法的立法新动态更新了一些章节的内容，尤其是第1169/2011号有关向消费者提供食品信息的法规、第1151/2012号有关农产品和食品质量项目的法规、第1308/2013号建立针对农产品的共同市场组织的法规、第2015/2283号有关新食品的法规等新落实的法规所带来的内容变化。而且，他们也通过增加美国篇、中国篇、拉丁美洲篇和全球篇，介绍了食品法在这些国家和地区以及国际层面的发展。

正是考虑到食品法的兴起与发展，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。其中，以《欧盟食品法》为代表的系列性的国外食品法译著将成为域外合作和国内推广的重要成果。目前，通过此译著呈现的《欧盟食品法》是该英语著作的第一版。但鉴于法律适用的时效性，译著也根据其第二版的整理及时更新了一些章节的内容。在此，笔者首先要感谢中心韩大元教授、胡锦涛教授和竺效教授以及路磊、杨娇、孟珊老师在合作洽谈和翻译立项中给予的支持。其次，感谢意大利费迪南多·阿尔彼斯尼教授在中心开展的有关欧盟食品法的培训和在此次翻译的推动工作。最后，感谢参与此次翻译工作的中国人民大学法学院法律（非法学）食品安全方向的研究生。正是因为他们的协助，此次的翻译工作才可以顺利推进。所谓众人拾材火焰高，新兴的食品法需要更多的合作力量，去推动其在中国乃至全球的发展。

孙娟娟

食品安全治理协同创新中心与意大利图西亚大学联合举办《欧盟及全球食品法》英文书籍新书发布会

2016年11月24日，食品安全治理协同创新中心与意大利图西亚大学在佛罗伦萨联合举办《欧盟及全球食品法》英文书籍新书发布会活动。来自中国、美国、意大利、西班牙、拉美等国家及地区的高校学者、学会及协会研究人员、和企业代表出席了本次活动。



《欧盟及全球食品法》书籍主编作者之一、意大利图西亚大学Albisinni教授首先感谢中国人民大学食品安全治理协同创新中心承担书籍翻译及出版事务，并介绍了《欧盟及全球食品法》中英文书籍撰写及翻译情况。他简单介绍了2011年出版的《欧盟食品法》在五年后再版为《欧盟及全球食品法》的原因和食品法的发展，并呈现了中文译本书籍。

会议期间，与会人员在祝贺这一新书发布的同时，就食品法的兴起及其全球化的发展趋势进行了探讨。

巴里大学Antonio Jannarelli教授指出了食品方面的立法曾是危机的产物，例如欧盟的食品法是为了应对疯牛病危机。但是随着这些年的发展，食品法涉及的内容不断增多，且需要多层面的协调与合作，其中就包括了与食品相关的各法律之间的协调，以及监管层面的合作。

加州大学洛杉矶分校（UCLA）Michael Roberts教授忆及了其从农业法研究转向食品法研究的发展路径，以及当下涉及健康、食品欺诈等主题研究的新发展趋势。在此基础上，其一是指出了食品法在诸多国家受到重视并得以发展的新情况，二是强调了食品法研究中不仅重视法律对于各类食品问题的应对作用，而且要突出食品这一内容的特殊性，尤其是消费者对于食品的认识及其对于监管的重要性。

佛罗伦萨大学Donato Romano教授作为经济学家，介绍了农业在国际贸易谈判中的变迁，包括作为商品被纳入相关的协议，并在华盛顿共识中成为减少贫困的重要工具。但其指出对农业的重视并没有意识到农业发展对经济和社会的特殊重要性，进而需要新的框架来突出农业的特殊性和重要性。

食品相关协会的（La Asociacion Iberoamericanan de Derecho Alimentario）的Louis Gonzelez Vaque主席介绍了拉丁美洲的食品监管状况，并结合自己的研究指出了在全球化发展以及食品法的交流中语言差异所带来的挑战，进而应当加强相关方面的交流，包括学术研究和法律翻译中对于一些专业术语的推敲及其认识的严谨性。

费拉拉大学Paolo Borghi教授指出食品法的发展作为全球趋势，其特点在于一是涉及诸多的问题，如食品粮食，食品安全，食品质量；二是涉及的地域在上述问题方面也是各有差异，因此除了既有的国际贸易框架，也已经有许多双边或多变的合作致力于上述问题的解决。

食品安全治理协同创新中心研究员孙娟娟博士代表中心介绍了欧盟食品法的翻译情况，并结合中国食品安全治理的现状指出了章节中有关食品添加剂、食品标准的欧盟经验对于中国问题的借鉴作用，进而表明食品法发展中不仅应注重交流，也要意识到各国的差异，以便在相互了解的基础上强化合作，推进以食品价值为核心的法律体系的发展。

意大利葡萄酒产区监管联合会主席Riccardo Ricci Curbastro介绍了在对于食品企业而言，意大利有关地理标志制度的作用以及意大利政府在这个方面与世界诸多国家之间的合作进展。

意大利中央农产品质量保护和反假冒伪劣监察局（ICQRF）主任Stefano Vaccari介绍了意大利在电子商务中对于地理标志制度的推广和反欺诈所做出的努力，这包括和中国的阿里巴巴签订的意在保障意大利食品真实性和组中地理标志的协议。

最后，《欧盟及全球食品法》书籍主编作者之一Luigi Costato教授作了总结性发言，指出新书的发展和会议的讨论都展现了在食品法发展的进程中，全球化和治理是两个重要的趋势。对此，写作中通过不同国家作者的参与和讨论中，并且来自不同的领域演讲者都见证了这一趋势，希望在后续的合作中推进这一趋势的可持续发展。

《欧盟及全球食品法》中文版已由中国人民大学食品安全治理协同创新中心组织翻译并出版。

《欧盟食品法》新书发布会在中国人民大学成功举办

2017年3月7日，由中国人民大学食品安全治理协同创新中心组织翻译出版的食品安全治理系列译丛——《欧盟食品法》新书发布会在中国人民大学成功举办。





食品安全治理协同创新中心常务副主任、中国人民大学法学院院长韩大元教授首先致辞。韩院长指出食品安全治理协同创新中心系列译丛承载着中国与世界食品安全治理沟通的桥梁，这也是我们中心所承担的责任与使命。通过系列译丛，中心在向全世界讲述中国食品安全治理理念的同时，也在不断汲取国外先进的治理经验。《欧盟食品法》是中心系列译丛对外发布的第一本书籍，该书承载着农业法到食品法、欧盟到全世界全新的食品安全治理理念。



中国人民大学法学院竺效教授做本次会议的主持。



活动现场远程连线了书籍主编作者之一、意大利图西亚大学Ferdinando Albisinni教授，他详细介绍了书籍出版背景及意义，感谢食品安全治理协同创新中

心承担书籍中文翻译及出版工作，并从欧盟食品安全治理体系改革、食品欺诈法律问题、以及食品法律透明机制研究等方面介绍了欧盟食品法的发展。



《欧盟食品法》书籍出版单位——知识产权出版社责任编辑齐梓伊感谢食品安全治理协同创新中心、译者团队对出版社的支持。



中国人民大学法学院王旭副教授结合国内食品安全法律体系讲述了《欧盟食品法》一书出版意义，他指出该书是真正成为中国法治文明走出去的表现，我们要从理念、原则、制度、实践等角度立体化、综合化的开展研究，打破传统范式的中国食品安全法律体系。



中国人民大学法学院助理教授丁晓东主要讲述了如何在全球视野中看食品安全问题，通过对比美国、欧盟、中国的食品安全治理模式，提出符合中国特色的食品安全治理建议。



食品安全治理协同创新中心研究员肖平辉博士以网络食品为切入点，系统介绍了欧盟电商及欧盟网络立法的发展及借鉴意义。



中国法学会法治研究所副研究员、中国法学会食品安全法治研究中心专职研究员刘金瑞博士从理论和实践两个角度概括了欧盟食品法对中国食品安全治理的意义。



在食品安全治理协同创新中心研究员孙娟娟博士带领下，由中心食品方向硕士研究生组建的翻译团队，完成了本书的翻译。



食品安全治理协同创新中心硕士研究生徐双代表翻译团队发言。

欧盟食品法：求同存异中的迎难而上

这一两周，中国人民大学食品安全治理协同创新中心邀请了荷兰瓦赫宁根大学 Bernd vander Meulen 教授开讲《欧盟食品法》，内容涉及欧盟基础认知，欧盟食品法和国际食品法及比较研究。

第一课： 欧盟法简介（欧盟法体系及欧盟机构）

第二课： 欧盟食品法历史、体系及原则

第三课： 成员国欧盟食品法国内执行

第四课： 新资源食品规制

第五课： 食品企业法律义务

第六课： 消费者信息

第七课： 国际食品法及私人标准

第八课： 中欧比较研究

课件下载请前往：www.chinafoodsecurity.com

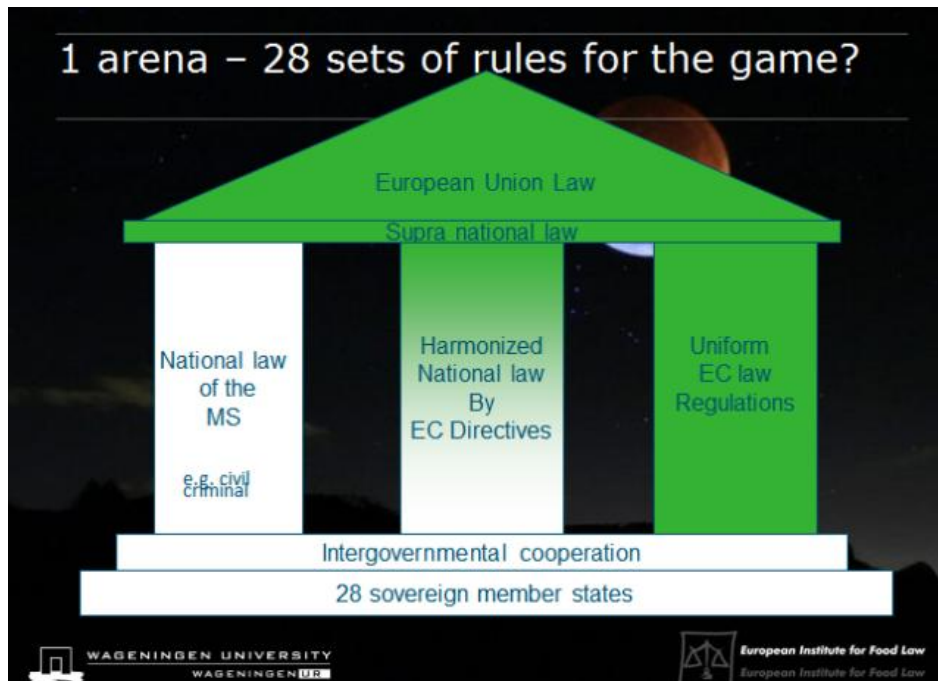
作为一个研习欧盟食品法多年的学者，此次也是难能可贵的温故而知新的机会。结合旧识和新知，从比较的视角总结了以下五个食品法发展的共识点，以便为后续的研究和实务提供智力支持。

食品监管：一个利益也不能少



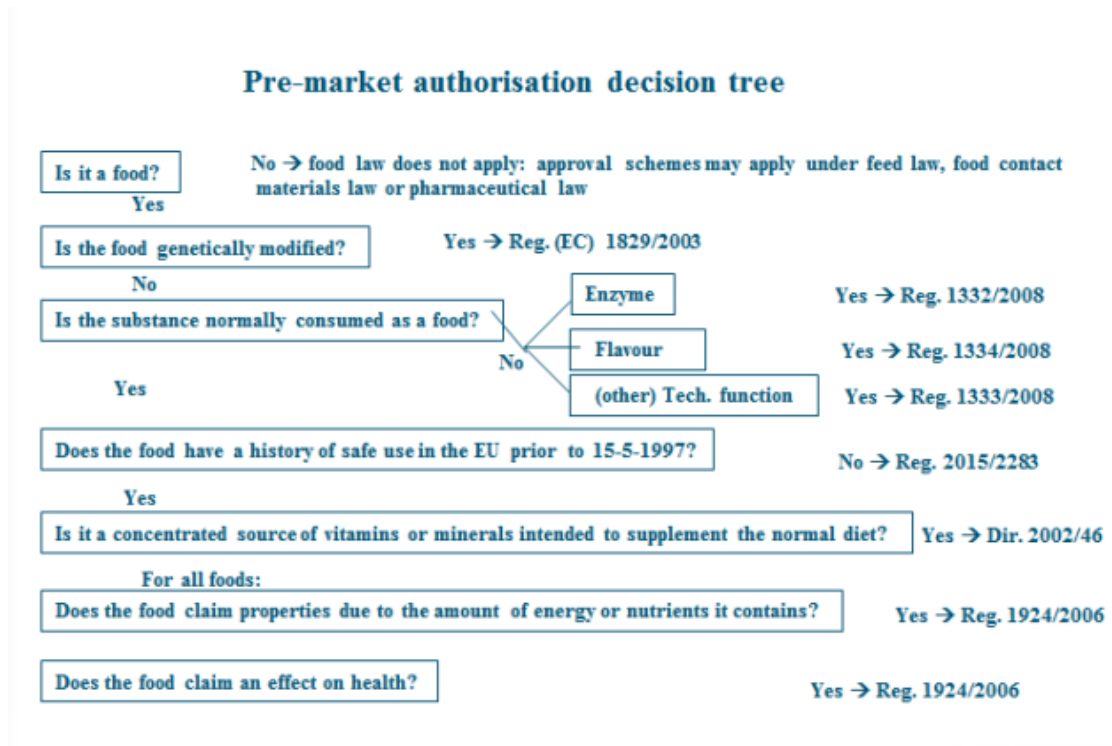
当食品监管涉及诸多利益时，欧盟的经验在于优先安全并兼顾消费者的其他利益、传统食品的多样性和内部市场的自由流通。不可否认，存在于监管资源有限性和食品问题无穷尽之间的矛盾，使得食品监管不得不在问题导向下优先配置资源，以应对某一突出的问题，如当下中国备受公众关注的食品安全问题。然而，快速推进的经济发展和日益提升的消费水平，也带来了消费诉求的多元化。这意味着安全监管从严的同时，也需要给予食品行业发展的空间，让传统食品、新资源食品、优质农产品、特殊食品等在大众市场抑或利基市场中满足消费的多元选择。在此，至关重要的一点是一并保护消费者健康以外的其他利益，正因为如此，食品信息的立法也在于尊重消费者对于食品的不同认知，并为他们的知情选择提供信息工具。

食品识别：经济求同文化存异



“人如其食”的这一表述，形象地说明了饮食与一个人乃至一个国家的身份关联性。但在比较优势等理论的支持下，国际食品贸易的往来突破了食品消费的地域性，且在丰富一国食品选择的同时，也已成为解决粮食安全的重要途径。在此次背景下，一度用于保障食品纯净性和特色性的产品标准（又名菜单立法）被视为贸易的壁垒。为此，欧盟通过互相认可（mutual recognition）这样的判决原则来确保食品的自由流通。换言之，在一个国家合法销售的产品，即便其生产方式与本国的技术规则不同，本国也不得禁止其在国内的销售。至于产品的差异性，可以通过标识信息的方式告知消费者，由其进行知情选择。然而，在推广地域特色的传统食品方面，欧盟依旧采用了质量标志这样单行的立法手段，如受保护地理标志，并沿袭了一些针对产品的成分立法，如巧克力制品。至于针对域外传统食品的规制，改革后的新食品监管也放松了规制。由此观之，标准的一体化在于促进食品的自由流通，但饮食文化的多样性也意味着差异化的消费才是食品领域内的核心竞争力。很多时候，饮食并不仅仅是缠绕舌尖的味道，而更多的是纠结人生的百味。这是一个不争的事实。

立法智慧：法网恢恢疏而不漏



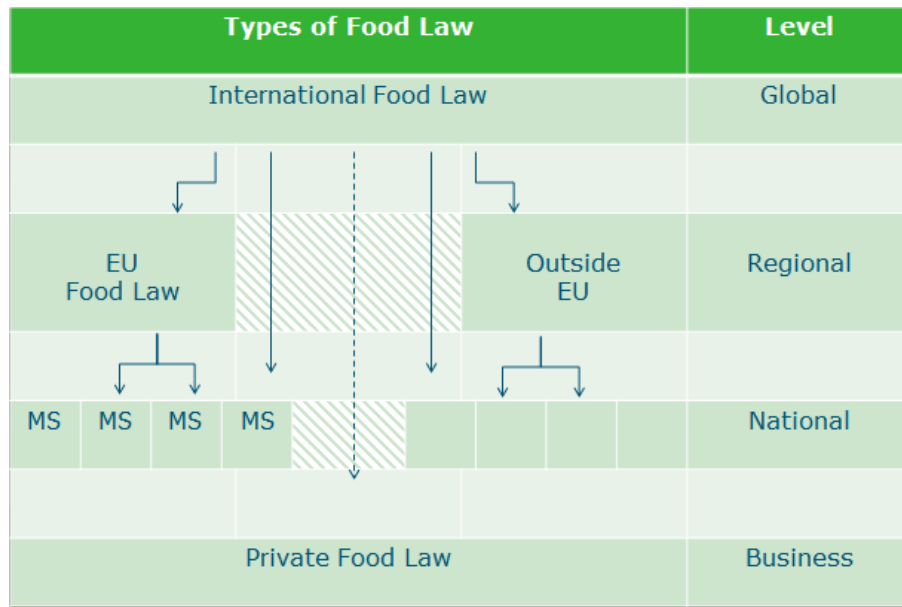
从法律的角度研究食品监管，诸如“食品”等关键概念的定义有助于明确法律的规范范围。对此，“食品”是指“供人类食用或者根据合理预期用以食用的任何加工、半加工或未加工的物质或产品”。就这一概念而言，关键的内容不是物质是否加工或半加工与否，而是该物质是否用于人类消费。也就是说，关键的一点是物质是否以口服的方式（*ingested*）被人类消费。然而，作为一个超国家组织，欧盟各成员国的政治体系、法律体系差异也给各类概念的共识形成带来了挑战。尽管多数票制之上的妥协化解了难以共识的僵局，但在一个欧盟议会代表公民、欧盟理事会代表成员国、欧盟委员会代表欧盟的铁三角架构中，食品议题的复杂性依旧彰显了“经济求同文化存异”的监管难点。譬如，在转基因食品的阈值监管中，0.9%的限量要求更多的是政治妥协而非科学共识。

但也颇有意思的是，这一类食品的监管中也展现了欧盟立法者的智慧，尤其是在法言法语的遣词造句中，编织了疏而不漏的严密法网。作为从严监管转基因食品的代表，欧盟在相关立法中使用了 *contain*, *consist of*, *produce from*, *produce with*，以尽可能地涵盖转基因相关的食品。形象地说，从一个转基因种子而来的苹果，

如果其因高压的物理压榨转变为苹果汁，终产品则因含有（contain）转基因物质而被视为转基因食品；如果该苹果用于生产苹果派，终产品因为由转基因物质的组成（consist of）而被视为转基因食品；如果原料为转基因而终产品中因为成分榨取（脂肪和蛋白质的分离）而不再检测出转基因成分（基因存在于蛋白质中），也会因为产于（produce from）转基因原料而被视为转基因食品；即便原料不是转基因，但如果生产中的加工助剂如生物酶为转基因物质，也会因为一起生产（produce with）而被视为转基因食品。换言之，转基因食品的监管，可谓物质与过程两不疏漏。

在食品监管实务中，总有一句共识性的感慨：食品太过复杂。正因为如此，监管也在被动迎难而上之际，显得日益睿智。

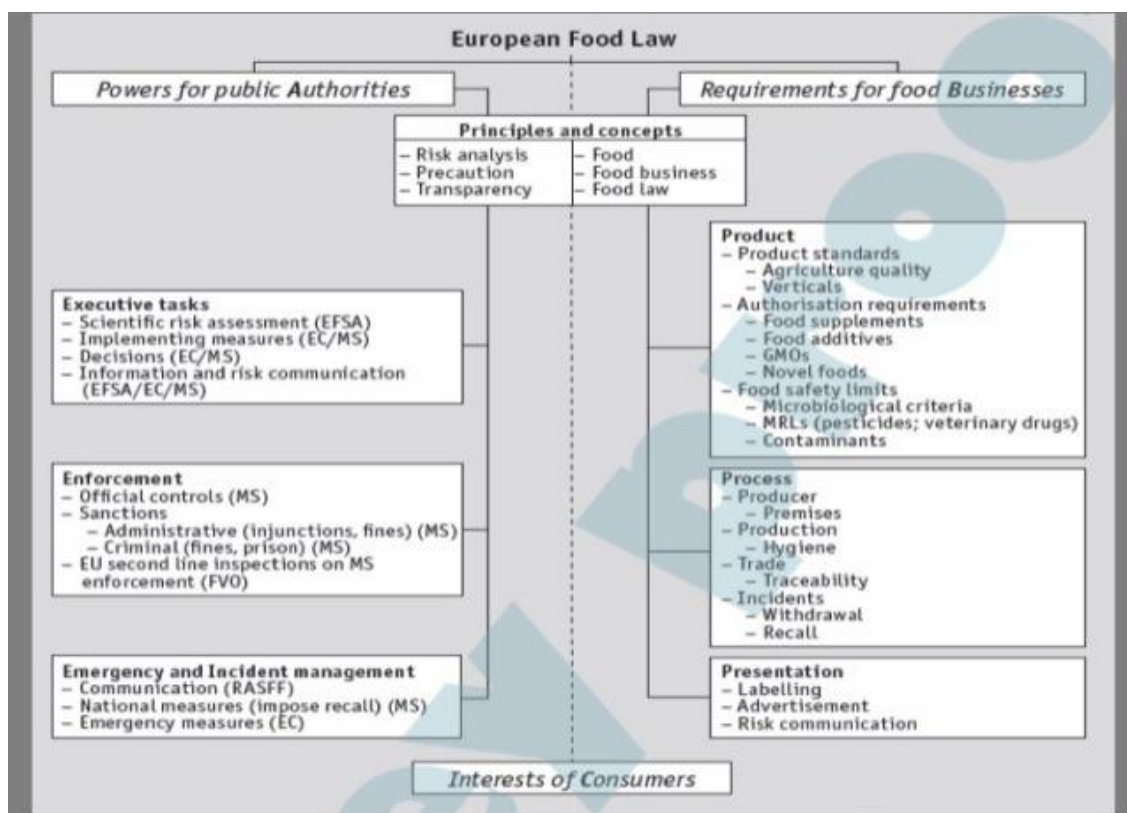
时代挑战：与时俱进谨慎求索



即便欧盟的食品安全治理经验被视为全球的先进典范，但其成功也并非一蹴而就。对此，除了在疯牛病教训的自省中改革原有以经济发展为优先目标的监管体制，食品问题演变的渐进性也推进了欧盟监管的与时俱进。其中，最具欧盟特色的食品安全规制便是建立在风险分析原则上的覆盖从农场到餐桌的全程监管，且辅之以谨慎预防原则。当然，鉴于欧盟的“联盟性质”，法律的执行主要还在成员国层面，

但与中国具有共识的一点是：食品生产经营担负着确保食品安全的首要责任。在此，欧盟主要通过卫生法规中的HACCP要求，落实以过程为主的企业自治和与官方的合作规制。在挑战不断改革不止的背景下，欧盟内的食品监管也在不断推陈出新，例如国际层面的标准对接和欧盟理念的推广，欧盟内部的私人标准及其私人食品法的发展。而面对形势严峻的且日益国际化的食品欺诈，包括网络食品兴起所带来的挑战，欧盟层面的联合打击和立法改进也在持续进行中。

专业教学：宏观入手着眼微观



作为教学，荷兰教授反复强调了宏观认识及分析框架对于梳理知识点的重要性，并借助欧盟主管部门、食品生产经营者和消费者的相关权利义务架构了自己有关欧盟食品法的研究径路，如由欧盟和成员国构建的多层监管体系，由物质、过程和信息安全三个方面所形成的生产经营者义务。在此基础上，法条的解释、案例的分析可以进一步了解规则在实务中的适用场景。在此，通过翔实的PPT内容设计，也能感受

到教授本人对待教学和对待学生的认真与严谨。然而，食品法和由此而来的食品监管并不是静态的法律文本，食品研究自身的跨学科性也意味着法学单一学科研究的独木难支。鉴于此，荷兰瓦赫宁根大学针对食品安全的学科设置就采用了基于跨学科的综合研究方式。但对比目前的实践，既有的知识分科和学科壁垒并未能有效满足专业人才的需求，包括食品企业合规专员、食药部门执法专员等专员的稀缺。或许，食品法治研究从法学领域到领域法学的渐进性转变，本身就表明了：学术方式的自省正在找寻解决学术供给无法有效解决社会综合问题的这一矛盾。