

「食品安全標準」 困惑之辨析— 食品安全法的適用困境

Analysis on the Confusion of “Food Safety Standard”—
A Dilemma in the Application of Food Safety Law

冀瑋 Wei Ji *



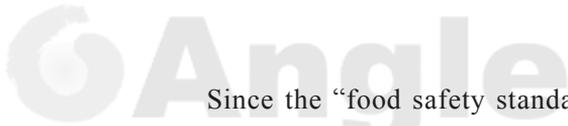
摘要

中華人民共和國「食品安全標準」從問世之後即存在著諸多困惑，如概念不清、與「質量標準」的異同、「企業標準」的混淆、「公法法域」與「私法法域」的效力不清等。這些困惑不僅造成了對食品安全法相關法規制度的認識誤區，同時也造成了食品生產經營者、管理者及相關法律從業者的無所適從。本文研究、分析這些困惑並嘗試給出回答，目的不僅是為了理論問題的澄清，同時也是為與食品安全法律相關之從業者釋疑解惑，以為法律的良好適用。

*國家市場監督管理總局執法稽查局二級巡視員（Second Level Inspector, Law Enforcement Inspection Bureau of State Administration of Market Regulation）

關鍵詞：公法與私法（public law and private law）、食品安全企業標準（food safety enterprise standard）、食品安全標準（food safety standard）、食品質量標準（food quality standard）、標準制定（standard setting）

DOI：10.3966/241553062020040042014



Since the “food safety standard” came out, there have been many puzzles, such as unclear concept, similarities and differences with “quality standard,” “confusion of enterprise standard,” “unclear effect of public law domain” and “private law domain,” etc. These puzzles not only lead to the misunderstanding of the relevant regulation system of Food Safety Law, but also lead to the confusion of food producers, managers and relevant legal practitioners. The purpose of studying and analyzing these puzzles and trying to give answers is not only to clarify the theoretical issues, but also to solve the problems for the relevant persons of food safety law and to apply the law well.

壹、透視「食品安全標準」之困惑

根據2017年中國國家衛生計生委公布的訊息：「我委（國家衛生計生委）會同農業部、食品藥品監管總局制定發布食品安全國家標準1224項，包括：通用標準11項、食品產品標準64項、特殊膳食食品標準9項、食品添加劑質量規格及相關標準586項、食品營養強化劑質量規格標準29項、食品相關產品標準15項、生產經營規範標準25項、理化檢驗方法標準227項、微生物檢驗方法標準30項、毒理學檢驗方法與規程標準26項、獸藥殘留檢測方法標準29項、農藥殘留檢測方法標準106項、被替代和已廢止（待廢止）標準67項¹。」

儘管衛生計生委已公布前揭訊息，但是針對「食品安全標準」的問題與爭議卻始終不絕於耳。有學者歸納食品安全標準體系存在著以下問題：「食品安全標準不是正式的法律

1 國家衛生計生委辦公廳關於通報食品安全國家標準目錄和食品相關標準清理整合結論的函，國衛辦食品函（2017）第697號。



淵源、食品安全標準的內容範圍與法規規章的內容範圍不清晰、政府主導型標準體系不能完全滿足經濟社會發展的需求²」等等。

本文認為，上述問題並不是食品安全標準的「真問題」，而是代表當前普遍存在著對食品安全標準的認識誤區。例如，從食品安全規制的需要角度觀察，食品安全標準並不是為「滿足經濟社會發展需求」的法律規制，而是服務於「公眾生命健康權維護」的制度設計與技術規範；所以，以此視角出發認為不應當由政府主導顯然是不正確的結論。但是迄今為止，類似這樣一些對食品安全標準的錯誤認識在學界、立法層面及行政監管層面還頗有市場。

2015年10月1日，中華人民共和國食品安全法（修訂版）正式實施。修訂後的法律對「食品安全標準」的規定有增有刪。總體而言，新一版的法律規定進步不大，食品安全標準在理念、規範和適用性方面均存在著一些「真問題」。主要包括：沒有給出準確的概念、與其他「食品標準」未作明晰的分辨、存在著「食品安全企業標準」這類偽邏輯硬傷、將食品安全標準之制定視為「純科學」行為，以及將較為嚴格的安全標準之公法規制過度延伸到私法規制等問題，本文分述如下。

一、法律仍未給出清晰的定義

在食品安全法頒布實施之前，中國食品安全標準處於政出多門的狀態，農業部、衛生部、國家質量監督檢驗檢疫總局分別負責制定食用農產品質量安全標準、食品衛生標準及食品質量標準，食品安全標準之間相互重復、相互衝突的現象非常突

2 陳維佳、李寶忠，中國食品安全標準體系的問題及對策，食品科學，35卷9期，2014年5月，35-36頁。



出。這不僅不利於消費者權益的保障，也讓食品生產經營者無所適從³。」

2009版的食品安全法並未給出明確的定義，只是規定：「國務院衛生行政部門應當對現行的食用農產品質量安全標準、食品衛生標準、食品質量標準和有關食品的行業標準中強制執行的標準予以整合，統一公布為食品安全國家標準⁴。」近似於此的概念早在2008年1月1日開始實施的「北京市食品安全條例」當中即已出現，該條例第10條規定：「在本市生產經營的食品，應當符合國家標準、行業標準和本市地方標準中與食品安全相關的強制性標準（以下統稱食品安全標準）。」而這個僅次於法律的「地方性法規」，應當是「食品安全標準」概念最早出現的法律淵源。

但是，上述這種定義並不是嚴謹的、具有法律規範意義的概念。2015年修訂後的食品安全法仍然沒有對食品安全標準提出規範定義。

二、未徹底釐清與原有的「食品質量標準」等標準之關係

從前述食品安全標準的歷史淵源可以發現，現行法律規定的食品安全標準脫胎於舊有的食品衛生標準、食品質量標準及相關的農業標準，因此，儘管在形式上食品安全標準已經自成體系，但是其具體內容還大量存在著與食品安全無關的規定。這些規定可能是源於對「食品質量」的要求，但因為種種原因，被誤作「食品安全」的要求而未予去除⁵。

各標準間之關係無以釐清，直接導致的問題很多，比較嚴重者如：由於食品安全法與產品質量法所承擔的使命不同，

3 宋華琳著，中國食品安全標準法律制度研究，公共行政評論，2期，2011年4月，36頁。

4 2009年6月1日實施食品安全法第22條第1款。

5 參見筆者微信公眾號文章：「食品安全」不是「食品質量」。