

论食品安全法律概念的泛化及其法律意蕴

韩永红

(广东外语外贸大学商英学院, 广东广州, 510420)

摘要: 现有的食品安全法律概念呈现泛化的趋势, 以“食品安全”涵盖“食品质量”不利于构建科学、高效的国内和国际食品安全法律规制体系。为扭转这一泛化趋势, 我们需平衡食品安全中的科学和价值观因素, 以风险为切入点, 以科学为基础界定食品安全。同时, 我们需谨慎对待与食品安全法律概念泛化密切相关的两个争议性问题: 生产过程与生产方法(PPM)和动物福利, 主张只有对最终食品的安全性能够产生可识别性影响的 PPM 和动物福利贸易措施才应纳入食品安全国际法律规制的范围。

关键词: 食品安全; 风险; 生产过程与生产方法; 动物福利

中图分类号: D966.1

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2010)03-0045-07

《中华人民共和国食品安全法》自 2009 年 6 月 1 日起生效。在国内外食品安全事件频发的背景下, 该法的出台无疑是回应现实的立法之举, 意义重大, 但笔者更为关注的是该法对食品安全的法律界定。“概念乃是解决法律问题所必需的和必不可少的工具。没有限定严格的专门概念, 我们便不能清楚地和理性地思考法律问题^[1]。”食品安全法律概念是构建和完善食品安全法律体系的基石, 决定着食品安全立法的现实执行力和发展趋向。《中华人民共和国食品安全法》对“食品安全”的界定存在泛化的趋势, 其背后的法律意蕴不容忽视。

一、食品安全法律概念的泛化趋势

食品安全作为一个法律概念进入我国立法和学术研究领域基本上是 2000 年之后的事情。我国现有的法规和学术文献对食品安全的概念表述不尽一致, 但基本属于一种模式: 以食品是否对人体健康造成危害作为结果性标准, 以食品安全来统领食品卫生、食品质量、食品营养等相关概念。2006 年施行的《国家重大食品安全事故应急预案》规定: “食品安全: 是指食品中不应包含有可能损害或威胁人体健康的有毒、有害物质或不安全因素, 不可导致消费者急性、慢性中毒

或感染疾病, 不能产生危及消费者及其后代健康的隐患。食品安全的范围: 包括食品数量安全、食品质量安全、食品卫生安全。本预案涉及到的食品安全主要是指食品质量卫生安全。”而 2009 年生效的《中华人民共和国食品安全法》第 99 条则规定: 食品安全, 指食品无毒、无害, 符合应当有的营养要求, 对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。相较于《国家重大食品安全事故应急预案》的规定, 该定义表述简洁但特别强调了“营养要求”, 这恐怕与该法颁布之前发生的“三聚氰胺”奶制品事件密切相关。学者给出的食品安全定义似乎更为宽泛。有学者给出的定义扩展了食品安全的外延, 将环境保护纳入食品安全需考量的因素。“食品安全在当今时代的定义至少还应包括以下三个方面的内容: 食品的生产、加工、贮运和消费过程应对环境具有友好性; 食品被不同肤色、职业、年龄和性别的人群按规定正常食用后, 不会对身体产生损害; 衡量食品的安全性指标应有明确的计量或感观等方面的国际通用标准范围值。”^[2]“广义的食品安全概念是持续提高人类的生活水平, 不断改善生态环境质量, 使人类社会可以持续、长久地存在与发展。包括卫生安全、质量安全、数量安全、营养安全、生物安全、可持续性安全六大要素。”^[3]总体而言, 目前国内关于食品安全的定义代表了广义的食品安全定

收稿日期: 2010-01-18; 修回日期: 2010-01-29

基金项目: 广东外语外贸大学青年项目“食品安全国际合作法律框架构建研究”(08Q32); 广州市哲学社会科学规划项目“内地与香港食品安全合作法律问题研究”阶段性成果

作者简介: 韩永红(1976-), 女, 黑龙江海林人, 广东外语外贸大学商英学院讲师, 西南政法大学国际法专业 2007 级博士研究生, 主要研究方向: 国际经济法。

义,且外延呈现逐渐扩大的趋势。

食品安全的概念决定了食品安全法律体系的调整范围和张力,立法者和学者的初衷无非是想提升食品安全法的基本法地位,拟将食品安全法作为一揽子解决食品安全问题的利器。如学者张守文指出,确立“食品安全”的法律概念,并以此种概念涵盖“食品卫生”“食品质量”“食品营养”等概念,对于建立一部统一、权威的《食品安全法》,更具有现实意义和长远意义。但问题是:是否与食品相关的问题都属于食品安全问题?是否食品安全的界定越宽泛意味着食品安全法律的效率将越高?答案恐怕是否定的。实际上,食品安全的概念不能涵盖食品卫生、食品质量和食品营养。这里尤其需要区分食品安全与食品质量。

食品质量的内涵和外延大于食品安全,二者是属种关系。按照国际标准化组织(ISO)在国际标准 ISO9000-2000 中的定义,质量是指产品所有相关特性符合用户需求的程度。即某种产品的“特性”满足“用户要求”的程度越高,其质量就越好,反之则认为产品的质量差。质量特性通常被分为以下五类:技术方面的特性、心理方面的特性、时间方面的特性、安全方面的特性和社会方面的特性。为了在实践中对质量进行客观测量和评价,必须先将产品的质量特性转化成标准,符合某一特定标准,即可认为是质量合格,否则就判定为不合格。质量的概念应同样适用于对食品质量的界定。为了客观地对食品质量进行测量和评价,在制定食品质量标准时,一般将质量指标具体化为三大类性状:安全性状、营养性状和外观性状。所以就客观方面而言,食品安全仅是食品质量所具有的安全性状。食品质量还有其主观方面——满足消费者的偏好。“食品质量涵盖了食品营销、消费者行为研究、科学和营养、食品开发和质量保障,旨在使食品的质量与消费者的偏好相符。”^[4]因此,食品质量的外延还可能包含关于标识、环境保护、动物福利及其他伦理性方面的要求。此外,食品安全是不可协商的刚性要求,而食品质量是可以协商的弹性要求。食品的安全性(至少不对人体造成损害)是各国消费者对食品共同性的刚性要求,但因收入水平、价值观等差异,各国消费者对食品质量的接受度和容忍度却不相同。严格区分食品安全和食品质量的法律意义在于:就食品安全的国内监管而言,如将食品质量的全部要素均纳入食品安全法的规制范围将不利于执法的统一性,使监管机构对风险的控制难以区分轻重缓急,造成监管效率低下;就食品安全的国际法律规制而言,食品安全是各国消费者共同性的刚性要求,相应的国际法律规则可具有强制性。食品质量具有可协商性,有关食品质量

的国际法律规则应赋予各国较为宽泛的自由裁量度。另外,因食品质量要求具有很强的市场区分作用,在食品国际贸易中更易被进口国濫用为技术贸易壁垒。从这个角度而言,严格区分食品安全和食品质量,抑制国内食品质量法规对食品安全国际法律规制的过度渗透,也有利于减轻食品安全国际合作中的制度性冲突和障碍。

二、相关的两大争议

食品安全概念的泛化具有重要的法律意蕴。它不仅影响国内食品安全监管的范围和效率,还与食品国际贸易密切相关。在食品国际贸易领域,目前出现了与食品安全法律概念泛化相关的两个争议性问题:一是各国政府可否基于食品的生产过程和生产方法实施贸易措施?二是各国政府可否基于国内的动物福利法规实施贸易措施?这两个问题在很大程度上决定着食品安全国际法律规制的发展趋向。

(一) 生产过程和生产方法

生产过程和生产方法(process and production method,以下简称 PPM),可以说是国际贸易史上最有争议的词组之一。它作为一个法律术语已为 WTO 贸易体制所承认,出现在《实施卫生与植物卫生措施协定》《贸易技术壁垒协定》、金枪鱼—海豚案和海虾—海龟案的报告中。但上述文件并未对 PPM 的概念做出明确界定,PPM 的法律定位仍处于变动和发展之中。我国学者在已有的研究中基本上把它界定为 PPM 环境标准。“环境标准按其功能可分为产品本身的标准和生产过程、生产方法标准,后者即 PPM。PPM 标准是指产品的生产过程和生产方法符合特定的环境要求,比如,在生产中废气、废水、废渣的排放量符合一定的标准、采用先进的清洁技术、以可持续的方式管理林地、以无害于其他生物的方式猎捕动物等。”^[5]有学者还专门论述了 WTO 体制下的单边 PPM 环境措施。^[6]但实际上,PPM 的外延更为宽泛,至少还包括转基因生物技术、标识要求、动物福利、社会福利(如不使用童工生产)等旨在满足消费者偏好的其他质量性要求。在本文中,我们所要关注的是 PPM 贸易措施,尤其是与食品有关的 PPM 贸易措施。笔者将 PPM 贸易措施定义为:一国政府基于产品的生产方法或生产过程中的某些特征而制定实施的管理法规。当进口产品的 PPM 不符合相应的管理法规时,这些产品的国际贸易就会受到禁止、限制、区别性对待等不利影响。

1. GATT/WTO 体制下有关 PPM 贸易措施的法律问题

在 WTO 规则体系下,有关 PPM 贸易措施的法律问题主要为:一是 WTO 有关规则是否允许成员方以进口产品的 PPM 为依据而禁止、限制或区别对待最终产品相同的国内产品和进口产品;二是 WTO 有关规则是否区分与产品特性有关的 PPM 贸易措施和与产品特性无关的 PPM 贸易措施。目前来看,上述两个问题的答案均存在法律上的不确定性。

第一个法律问题需结合 GATT/WTO 体制下与 PPM 贸易措施有关的案件来分析。第一个和 PPM 贸易措施有关的案件是 1991 年的金枪鱼-海豚 I 案。在该案中,美国根据其《海生哺乳动物保护法》,要求向美国出口金枪鱼的国家需证明其渔船对海豚的平均附带捕获率没有超出同期美国渔船平均捕获率的 1.25 倍,以保护被外国捕获金枪鱼时所威胁的海豚。墨西哥认为美国据此禁止从该国进口金枪鱼的行为不符合 GATT 第 3 条第 11 条和第 13 条。美国则辩称其禁止进口措施符合 GATT 第 3 条规定或者属于 GATT 第 20 条(b)款和(g)款规定的例外范围。专家组裁定 GATT 第 3 条“只管辖适用于产品本身的措施”,美国的措施不在该条的范围内是因为金枪鱼的生产过程和生产方法“不可能影响作为产品的金枪鱼”。专家组进一步指出,美国的贸易措施不是规范金枪鱼本身,而是规范捕获这一产品的方式,不符合 GATT 第 3 条关于“相同产品”的规定。最终专家组裁定美国的贸易措施违反了 GATT 第 3 条第 4 款或第 11 条,并且该措施不属于 GATT 第 20 条(b)款和(g)款规定的例外范围。金枪鱼-海豚 I 案被认为是首个适用“产品-过程区分准则”(product-process doctrine)的案例。^{[7](187)}这个准则的作用在于:如一国政府基于进口产品的生产过程或生产方法而对该进口产品实施不利的税收或管理法规等贸易措施,则认为上述措施违反 GATT 规则。在随后的与 PPM 贸易措施有关的案件中“产品-过程区分准则”得到了明确的适用。但在 1998 年的海虾-海龟案中, WTO 在 PPM 问题上的立场似乎发生了转变。该案的事实与金枪鱼-海豚 I 案如出一辙。美国根据其《濒危物种法》第 609 条的规定,禁止所有未使用 TED 海龟隔离器的国家或地区捕获的海虾及虾类产品进入美国市场。印度、马来西亚、巴基斯坦和泰国等四国向 WTO 争端解决机构提起申诉。上诉机构在分析了该案例和美国《濒危物种法》第 609 条后,推翻了专家组报告中关于美国第 609 条不属于 GATT1994 第 20 条所允许的例外的认定,认为第 609 条款是 GATT1994 第 20 条(g)项意义上的保护“可用竭天然资源”的一种措施。尽管最后上诉机构认定第 609 条是以不合理、武断的方式实施而不予支持,但该案确认了

美国实施的 PPM 措施符合 GATT1994 第 20 条的例外规定。虽然海虾-海龟案的裁决不意味着确立了 PPM 贸易措施在 WTO 规则体系中的合法地位,也不足以威胁“产品-过程区分准则”的地位,但“产品-过程区分准则”一直是环保组织和其他利益集团最想改变的 GATT/WTO 法律规则之一。^{[7](181)}可以预见,在以多边谈判方式达成明确的协议前,关于 PPM 的贸易措施仍将是国际贸易争端的导火索。

第二个法律问题需结合《贸易技术壁垒协定》的相关规定来分析。《贸易技术壁垒协定》附件 A 将“技术法规”定义为:强制执行的規定产品特性或相关的加工和生产方法的包括可适用的行政(管理)规定在内的文件。技术法规也可以包括或专门规定用于产品、生产过程或生产方法的术语、符号、包装、标志或标识要求。从语义分析的角度,这一定义存在模糊性。在上述定义中,第一个句子中的“生产过程和生产方法”限定为“相关的”,即与产品相关的生产过程和生产方法,而在第二个句子中的“生产过程或生产方法”前并无限定词,而且明确包括了“标志或标识要求”。于是,关于《贸易技术壁垒协定》中的技术法规是否包括“与产品特性无关的 PPM”,各国会产生不同的解释。一些成员国认为,上述对“技术法规”的定义意味着禁止成员实施“与产品特性无关的 PPM”的技术法规,而另一些国家却坚持,“与产品特性无关的 PPM”应该并且实际上已为该协定所规制,否则一些重要的法规,尤其是正在形成中的与产品质量相关的以生产过程为规制对象的法规将会超出《贸易技术壁垒协定》的调整范围。^[8]

实际上, PPM 贸易措施与 WTO 规则体系的关系大多体现在食品安全领域。“出于对食品质量的追求,对 PPM 的规制已成为贸易领域食品安全法律规制中最具争议性的问题。”^[9]现阶段与食品有关的贸易争端大都与 PPM 有关。如旷日持久的荷尔蒙牛肉案固然涉及举证责任分担、风险评估、争端机构裁决和建议的执行等众多法律问题,但从 PPM 的角度考虑,双方争执的焦点可归纳为:美、加等国在饲养牛的过程中,添加人工激素,促进其生长速度。但在其最终出口的产品——牛肉中,可能并没有人工激素被检出,或者人工激素与牛体内的自然激素可能在检测中没有区别。欧盟能否基于牛肉的上述生产过程可能对人的健康造成有害影响为理由,采取最高程度的保护措施?而美国和欧盟关于转基因食品规制的争端也可归结为对 PPM 规制的不同理念。欧盟认为转基因技术是一种新的生产技术和生产方法,必须与最终食品分开监管。“一旦食品投放市场的方式、生产过程或生产方法发生

了变化或者食品具有了非传统性成分, 这些事实对于消费者关于食品安全性和营养价值判断的影响应予以考虑。”^[10]与此相反, 美国对于转基因食品采取的是“实质相同”原则, 即认为转基因食品应视为与传统食品相同的物质, 除非前者表现出不同的特征。因此, 美国对转基因食品或含转基因成分食品的监管与对传统食品的监管无实质性差别。“对食品的规制, 不论其生产方法如何, 取决于食品的客观特征或成分。尽管在某些情况下, 了解食品的生产方法有助于理解最终食品的安全性和营养特征, 但审查食品安全性的关键因素应是食品的特征而不是食品生产所使用的新的生产方法。”^[11]

2. 实施 PPM 贸易措施的法律意蕴

第一, 将食品的生产过程和生产方法纳入衡量食品安全的因素, 可能有利于满足食品进口国的消费者偏好, 但会加重食品出口国的生产成本和监管成本。现阶段, 对于 PPM 进行规制的立法实践和主张主要来自发达国家, 对于发展中国家来说, 由于技术水平相对落后, 满足严格的 PPM 贸易措施需要较高的费用, 最终将使发展中国家的市场准入被实质性地取消。第二, PPM 贸易措施本身的合法性存在疑问。赋予 PPM 贸易措施在 WTO 体制下的合法地位将给 WTO 整个法律规则体系带来挑战。这是因为: 第一, 现行 WTO 法律规则体系建立在对产品而非 PPM 贸易措施进行规制的基础上。GATT 第 3 条是关于如何对待相同产品的规则。两个“金枪鱼-海豚案”“美国-汽车税案”和“美国-影响酒类和麦芽饮料措施案”“美国-汽油标准案”均确认本国产品和进口产品间的“相同性”基于产品本身的特征, 不能根据产品的生产过程或生产方法确定。如 WTO 最终通过谈判明确允许成员国采取基于 PPM 的贸易措施, 无疑将颠覆整个 WTO 贸易体制的概念基础。第二, 如果 PPM 的贸易措施在 WTO 规则体系中的法律地位得以确认, 其他与贸易无关的事项, 如劳动标准、法治政府等也可能成为实施贸易措施的法定基础。这等于变相肯定了进口国国内法的域外管辖权, 从而使单边措施合法化。而这已不仅是贸易问题, 还直接涉及对出口国的主权侵蚀。

面对 PPM 对食品安全外延的扩展, 我们应持有何种态度? 为便于问题的分析, 笔者以为, 有必要将食品贸易领域中的 PPM 分为两类: 与最终食品相关的 PPM 和与最终食品不相关的 PPM。前者包括那些对最终食品的安全性能够产生可识别性影响的特征, 如危害关键点分析和控制管理体系、良好操作规范等。后者指那些在最终食品中不可识别、不可检测的特征。在法律的规制方面, 对前者的规制以降低食品对人体

健康的危害为特征, 目的在于保证食品的安全性。对后者的规制以提高食品的质量为特征, 目的在于满足消费者的知情权、保护环境、爱护动物等法定性和伦理性要求, 规制实施的原因并不直接与人体健康相关或其相关性并未得到国际间的广泛认可。与最终食品相关的 PPM 可进入食品安全的法律规制范围, 而与最终食品不相关的 PPM 因其不可识别性、不可检测性而具有很强的主观性, 易成为贸易保护政策的实施工具。因此, 食品安全国际法律规制应致力于限制和替代与最终食品不相关的 PPM。例如, 对于转基因食品的监管采取强制标识制度, 但标识的内容仅限于可探索到的食品成分而非基于生产过程中转基因技术的使用。

(二) 动物福利

晚近, 发达国家基于动物福利立法而确立的动物福利标准正在进入食品贸易领域, 其潜在的贸易壁垒作用正初现端倪。一般认为, “动物福利”一词最早由美国人休斯于 1976 年提出, 提倡人类在人道、合理地利用动物的同时, 要兼顾动物的福利, 尽量保证为人类做出贡献和牺牲的动物享有最基本的权利。其后, 英国农场动物福利理事会提出了动物福利的基本标准, 即动物的五大自由: 动物享有不受饥渴的自由; 享有生活舒适的自由; 享有不受痛苦、伤害和疾病的自由; 享有生活无恐惧、不安和悲伤感的自由; 享有表达自然天性行为的自由。^[12]如今, 在发达国家诸如“善待动物协会”等非政府组织的推动下, 动物福利似乎已发展成为一个宽泛的概念, 涉及动物的生理健康、心理健康和环境和谐。动物福利被定义为: 为了使动物获得与其环境协调一致的精神和生理健康的状态而采取的一系列行为和给动物提供的相应的外部条件。

1. 设置动物福利标准的法律依据

在如此宽泛的概念基础上, 发达国家设置的动物福利标准(如认证制度、标识要求等)覆盖的范围不仅包括农场动物的喂养、运输、宰杀条件, 而且延伸到社会伦理等文化深层次领域。但这些动物福利标准的设置并无明确的国际法律依据, WTO 的所有法律文本都未明确涵盖动物福利的概念。在多哈回合关于农业的谈判中, 欧盟曾提出对于与动物福利相关的农业行为给予农民补贴的主张, WTO 农业委员会于 2003 年 2 月提出的《农业谈判关于未来承诺模式的草案》第一稿及其修改稿已将“动物福利支付”列入“绿箱政策”之中。但由于多哈回合谈判的无限期停滞, 关于动物福利尚未达成任何多边协议。目前, 设置动物福利标准的法律依据仅来自某些国家的国内动物福利法规, 发达国家大多通过苛以进口动物源性食品国内动物福利要求, 将其国内的动物福利立法和标准国际化。

发达国家，尤其是美国、欧盟、加拿大、日本和新西兰已率先建立起较为严格的动物福利立法体系。早在1958年美国即通过了《人道屠宰法》，1999年又修订了其《动物福利联邦法典》，将关于动物健康、畜牧业和运输动物过程中的标准纳入其中；新西兰也于1999年制定了在内容上与《动物福利联邦法典》相似的《动物福利法》；1973年日本制定了《关于保护和管理动物法》，禁止遗弃和残忍对待动物；1990年的《加拿大动物健康法》规定了对待和运输动物的方式，并确立了自愿性的“行为规范”；进入90年代以来，欧盟制定了许多有关动物福利的立法，形成了较为完备的动物福利法律体系。这一体系主要包括两类立法：一是欧盟成员国签署的相关区域性国际公约，如《国际运输中的动物保护欧洲公约》规定了运输过程中动物喂饲的间隔时间和围栏的空间特征，《保护农场动物欧洲公约》规定了对待农场动物的一般要求，包括提供食物、活动自由、健康检查、灯光调试、空气流通和清洁的围栏；二是基于欧盟基础性条约授权制定的相关条例和指令。如2002年1月1日生效的Directive 1999/74/EC规定了生蛋母鸡所处的鸡笼尺寸不得低于550 cm²，除此之外，欧盟还针对特定的农场动物，如牛、猪、鸭、鹅等制定了相应的法规。

2. 实施动物福利标准的法律意蕴

由于经济发展水平和动物保护方面的文化差异，发展中国家普遍不存在系统的动物福利立法。这种立法上的巨大差距和相应国际法律规制的缺位，使动物福利标准问题成为引发相关贸易冲突的潜在力量。从动物福利的视角出发，前文述及的金枪鱼—海豚案和海虾—海龟案实际上也可看作是因美国国内野生动物福利法规在域外适用而引发的贸易争端。虽然迄今在WTO体制下，尚未出现基于农场动物福利标准而引发的食品贸易争端案件，但此类案件的发生恐怕已为时不远。2002年，乌克兰向法国出售一批生猪，经过60多个小时的长途运输到达目的地后，却被法方拒绝入境。理由是这批猪在运输途中没有得到充分的休息，没有考虑到动物福利，违反了法国有关动物福利的规定。^[13]我国有学者提出了动物福利贸易壁垒问题，认为我国与发达国家在动物福利的法律条文、标准体系、饲养方式、运输方式和屠宰方式等方面存在明显差距，发达国家的动物福利贸易壁垒会加大出口企业成本，加大国际贸易摩擦，我国应积极应对。^[14]关于动物福利标准对贸易的消极性影响，我国也有学者利用囚徒困境模型进行数量分析，得出结论：在发达国家和发展中国家实施动物福利壁垒的过程中，发达国家始终处于有利地位。其中，发达国家和发展中国家同时设

置动物福利的贸易壁垒是博弈双方追求最大利益的必然选择。^[15]

发达国家动物福利标准的设置不仅严重影响发展中国家食品贸易的市场准入，而且威胁发展中国家的立法和文化自主权。因此，在国内法律规制层面，完善我国的国内动物福利立法是应对之举。在国际法律规制层面，鉴于国家间在动物福利方面存在巨大的立法差距和文化差异，达成专门性国际协议的机会不大，发达国家和发展中国家关于动物福利的规则博弈更可能是围绕GATT第20条的解释展开。为谋求动物福利在WTO规则中的合法地位，已有西方学者提出建议，将GATT第20条(a)(b)中的“必需的措施”改为“相关的措施”，在GATT第20条(b)中增加“动物福利”的表述。^[16]我国应在此过程中审慎、积极地阐明立场：对动物福利及GATT第20条做狭义的界定和解释。在食品安全领域，反对发达国家倡导的意义宽泛的动物福利概念，提出新的主张：只有那些对最终食品的安全性能产生可识别性影响的动物福利标准才可作为实施动物福利贸易措施的依据，其他动物福利标准属一国的文化范围，不得以贸易措施的形式对食品出口国施加强制性影响。

三、食品安全概念的法律界定

总体而言，目前已有的食品安全概念呈现某种泛化的趋势，并已经显现出重要的法律意蕴。为此，我们有必要从法律的角度对食品安全的概念做进一步的界定。

食品安全是一个综合性的概念。人们对食品安全的认知存在多样性，不同的社会群体——消费者、监管者、食品工业界、学术界和特殊利益群体基于各自的出发点，对何谓安全食品有不同的描述和期望。例如，消费者一般对食品安全的理解比较直观和实际，如正常食用不致生病。但是消费者是由在年龄、生活经历、健康状况、知识水平、购买能力等方面存在差异的个体构成的人群，因而个人的“食品安全”概念受到上述因素的影响而存在差异。当食品因贸易而跨越一国国界时，不同社会群体的人们因经济利益、思想观念差异，对食品安全的认知就更为多样。可以说，在食品安全概念的法律确认过程中，充满了不同群体间利益的博弈和妥协。此外，食品安全也是一个相对性的概念。一种食品对某些人是安全的，但对其他一些人不安全。譬如，对大多数人安全的牛奶、海鲜等食品，也可给过敏人群带来风险；有些食品在一定摄

入量下是安全的,而在超过此摄入量下是不安全的,所谓“剂量决定毒性”;有的食品以一种方式食用是安全的,而在另一种方式下食用则可能给健康带来危险,如未煮熟的四季豆,柿子和螃蟹一起食用等。食品安全的相对性还在于食品安全是一个动态的概念。在不同的历史时期,人们对食品安全的认知也并不相同。在现代食品的生产过程中,食品技术和食品安全之间存在某种程度上的悖论——技术的提高在降低某些风险的同时,往往会制造出新的风险。例如,转基因技术和食品添加剂合成技术的广泛应用已成为“被制造出来的风险”的主要来源。随着人类控制食品安全风险的逐渐提高,人们对食品安全的期望值也越来越高,如上文提到的某些发达国家已开始主张将动物福利、生产过程和生产方法纳入食品安全的考量范围。因此,一个广泛接受的食品安全概念要考虑食品安全的综合性和相对性,致力于在保障公共健康、经济利益和控制风险的成本之间取得平衡。

从词义的角度考查,食品安全(food safety)中的“safety”指远离危险并没有导致危险隐患。^[17]可见,安全总是与危险(风险)相生相随。因而从判定食品是否会给人健康带来损害风险的角度来界定食品安全也就成为一种合理的思路。相较于单纯以是否对人体健康造成损害的结果性标准界定食品安全的方法,这种从风险切入的思路有助于实现食品安全的可测度性。近年来,西方发达国家较为普遍地接纳了从风险的角度来界定食品安全的思路。美国营养学专家玛丽恩·内斯特尔就认为,食品安全是指食品的风险在可接受水平范围之内。“对风险可接受的判断基于:认识水平、公众意见、价值观及科学定义。”^{[18](15)}但问题的关键是如何确定风险“可接受的水平范围”,对此存在两种风险评估的理念:以科学为基础和以价值观为基础。以科学为基础的风险评估观念基于风险是客观的、可测量的前提,通过危害识别、危害描述、暴露评估和风险评估四个基本要素,平衡风险成本与利益,来决定风险对健康损害的危险性。以价值观为基础的风险评估理念在评价风险时不仅基于其损害健康的潜在危险性,同时也基于个人信仰以及心理、文化和社会因素。以科学为基础的风险评估观念通常考虑病例数量、疾病的严重程度、死亡率、风险的成本和风险的收益等因素,而以价值观为基础的风险评估理念还要考虑风险是可见的还是隐性的、已知的或不确定的、熟悉的或陌生的、天然的或人工的、可控的或不可控的、轻微的或严重的等因素。应该说,在食品安全的界定过程中考虑某些重要的价值观因素具有一定的社会基础,“科学家们口中的风险只是疾病和死亡,‘公众希

望恐惧和愤怒’的因素也被考虑进去。”^{[18](20)}但在实践中,价值观因素,如动物福利考量具有主观性,且大多只影响食品的质量而非食品的安全性。为避免食品安全概念法律界定的泛化,笔者以为,风险“可接受的水平范围”应建立在以科学为基础的风险评估理念之上。这意味着食品安全的界定需建立在以科学为依据的风险评估之上,同时要抑制消费者对食品安全产生的过高期望。

综上,笔者以为“食品安全”应界定为:食品的种植、养殖、加工、包装、贮藏、运输、销售、消费等活动符合国家强制性标准和要求,各环节中的危害经科学的风险评估确认不可能损害或威胁消费者及其后代的人体健康。这一定义确认了食品安全的本质特征是“不可能损害或威胁消费者及其后代的人体健康”,规定了安全性食品的两个检验标准:一是从食品生产到消费各环节的活动符合国家强制性标准和要求。这些标准和要求主要表现为食品安全法规,而食品安全法规是一国在食品领域文化、经济和技术状况的综合反映。二是从食品生产到消费各环节中的危害经科学的风险评估确认不可能损害或威胁消费者及其后代的人体健康。以科学为依据的风险评估,可以为食品安全提供确定性、公正性和连续性的标准。

参考文献:

- [1] [美]E·博登海默. 法理学——法律哲学与法律方法[M]. 邓正来译. 北京: 中国政法大学出版社, 2004: 504.
- [2] 孙晓黎, 等. 食品安全及其对国际贸易的影响[J]. 环境与经济杂志. 2004, (12): 29.
- [3] 张守文. 当前我国围绕食品安全内涵及相关立法的研究热点[J]. 食品科技. 2005, (9): 3.
- [4] Ioannis S. Arvanitoyannis, Stefania Choreftaki, Persefoni Tserkezou. An update of EU legislation (directives and regulations) on food-related issues: presentation and comments [J]. International Journal of Food Science & Technology, 2005, (40): 1021.
- [5] 那力, 李海英. WTO 框架中的 PPM 问题[J]. 法学论坛. 2002, (4): 40.
- [6] 鄂晓梅. 单边 PPM 环境贸易措施与 WTO 规则的冲突与协调[M]. 北京: 法律出版社, 2007.
- [7] Robert E. Hudec. The Product-Process Doctrine in GATT/WTO Jurisprudence [C]// Marco Bronckers, Richard Quick. New Directions in International Economic Law—Essays in Honor of John H. Jackson. The Hague: Kluwer Law International, 2000: 187, 181.
- [8] Minutes of the Meeting Held on 9 October 2001. Committee on Technical Barriers to Trade [EB/OL]. G/TBT/M/25,

- <http://docsonline.wto.org/>, 2001-11-25.
- [9] Tim Josling, Donna Roberts, David Orden. Food regulation and trade-toward a safe and open global system [M]. Washington DC: Institute for International Economics, 2004: 152.
- [10] Commission Recommendation of 29 July 1997 concerning the scientific aspects and the presentation of information necessary to support applications for the placing on the market of novel foods and novel food ingredients and the preparation of initial assessment reports under Regulation (EC) No 258/97 of the European Parliament and of the Council (97/618/EC) [Z]. O.J. L 43, 1997:1.
- [11] Statement of Policy: Foods Derived from New Plant Varieties [Z]. FDA, vol. 57, 1992: 22, 984.
- [12] 孙江. 动物福利立法研究[M]. 北京: 法律出版社, 2008: 9.
- [13] [英]彼得·辛格. 动物解放[M]. 祖述宪译. 青岛: 青岛出版社, 2004: 196.
- [14] 许军, 等. 警惕新型贸易壁垒——渐行渐近的动物福利壁垒[J]. 中国检验检疫, 2008, (11): 11-13.
- [15] 谈蕊, 刘碧云. 动物福利壁垒——南北贸易的新焦点[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2008, (1): 86-89.
- [16] Peter Stevenson. *The World Trade Organization Rules: A Legal Analysis of Their Adverse Impact on Animal Welfare* [J]. *Animal Law*, 2002, (8): 107-142.
- [17] Bryan A. Garner. *Black's Law Dictionary* [Z]. West Group Publishing Co., 1999: 1358.
- [18] [美]玛丽恩·内斯特尔. 食品安全——令人震惊的食品行业真相[M]. 程池, 等译. 北京: 社会科学文献出版社, 2004:15, 20.

Legal reflection on improper extension in defining food safety

HAN Yonghong

(School of Business, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou 510420, China)

Abstract: Defining food safety is subject to a kind of extension from the perspective of law. However, such definitions of food safety covering food quality and the other related concepts do no good in constructing a scientific and efficient food safety law in China. With an aim to change such a tendency of extension in defining food safety, legal efforts shall be made in two aspects: food safety should be based on risk, balancing the scientific factors and ethic factors in identifying food safety; the issues of PPM and animal welfare should not be penetrated into the global regulatory system on food safety without distinction.

Key Words: food safety; risk; PPM; animal welfare

[编辑: 苏慧]