

南 華 大 學  
國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班  
碩士論文

中國食品安全制度的發展與挑戰：以毒奶粉事件為例  
The Development and Challenge of the Food Safety Institution  
in the PRC : On the Case of China's poisoned-milk scandal

研究生：邱雯雯

指導教授：馬祥祐 教授

中華民國九十九年十二月二十七日

# 南 華 大 學

國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班

## 碩 士 學 位 論 文

中國食品安全制度的發展與挑戰：以毒奶粉事件為例

研究生：邱雯雯

經考試合格特此證明

口試委員：邱昭嘉  
李錦美  
劉水隆  
馬祥法

指導教授：馬祥法

系主任(所長)：馬祥法

口試日期：中華民國九十九年十二月二十七日

## 誌 謝

這篇論文的完成，首先要特別感謝我的指導教授馬祥祐老師，謝謝老師給我許多悉心指導與叮嚀，使我的論文內容更加完整與充實，指引我文章發展的方向，還常常關心我的論文進度，很高興也幸運能跟著老師學習。

謝謝口試委員李銘義老師、劉兆隆老師及邱昭憲老師在口試時給我的許多建議，使我的論文得以更加完善。另外，也要感謝修讀研究所時的洪茂雄老師、汪毓瑋老師、邱淑雯老師及戴東清老師，上了老師們的課，深感獲益良多。

修讀研究所期間，很高興遇見了一群活潑開朗的同學及學弟妹們，不論是課堂上的討論或私底下的閒聊，都稍稍緩解了我讀書的緊張情緒。更要感謝的是系所助理玉玲，許多不甚了解的流程總要麻煩她，但玉玲也都很有耐心的回答及給予提醒。

接著還要感謝我的長官和同事們，在我感到疲勞無力時，總是給我溫暖及鼓勵！也常常鞭策我要努力加油不懈怠呀！

最後，要感謝我的家人，給予我最大的支持與鼓勵！使我得以堅持下去完成學業，也不負父母對於我的厚望。

## 摘要

2008年9月，中國大陸爆發自中華人民共和國成立以來最大規模的食品安全危機—「毒奶粉」事件。奶粉製造商三鹿集團所生產的一批嬰幼兒奶粉中，被發現含有化工原料「三聚氰胺」（Melamine），導致食用該奶粉的嬰兒罹患腎結石等病症。在中國政府介入調查後，此事件愈演愈烈，愈來愈多奶粉製造商的奶製品被驗出也含有三聚氰胺，引起民眾的極度恐慌。此事件不僅嚴重危害嬰幼兒的身體健康，造成強烈民怨，更撼動中共統治基礎。因此，本論文擬以毒奶粉事件為例，探討中國食品安全制度的建立與挑戰，藉以說明中國政府在面對風險時的作為。由此，本論文將聚焦於下列三個議題：1.毒奶粉事件為何爆發？中國政府怎麼因應處理？2.中國食品安全制度發展過程存在什麼問題？3.中國食品安全如何進行改革？

本論文透過研究，得出下列結論：1.毒奶粉事件充分暴露中國食品安全制度中，法制不全、監管不力、市場失靈等諸多問題。2.中國政府在事件爆發後，雖緊急介入進行危機處理，有效止血停損，但全面翻修食品安全制度已刻不容緩。3.中國政府檢討當前食品安全各種缺失後，為建立食品安全有效機制，於是集結各方意見，制定《食品安全法》取代《食品衛生法》，並引進美、日先進國家的相關檢驗機制，以強化中國食品安全制度。

不過，毒奶粉事件使消費者信心嚴重受創，乳品企業產品滯銷，中國品牌信譽嚴重受損，一些國家（地區）甚至禁止進口中國生產的乳製品。事後中國政府雖積極追究相關責任，並尋求改善之道，而奶品業者也展開自清自救，但因含三聚氰胺問題奶粉直至今日仍無法完全銷毀，甚至還有問題奶粉改換包裝重新流入市場，想在短時間內恢復消費者對中國乳製品的信心，恐非易事。

**關鍵字：**毒奶粉事件、中國食品安全、《食品安全法》

## Abstract

The largest food safety crisis in the history of the People's Republic of China, China's poisoned-milk scandal, was erupted in September, 2008. Infant formula made by the Sanlu Group was found to contain melamine, a chemical that has been linked to kidney stones and other problems. After the Chinese government began an investigation, more and more infant formula and dairy products were found to be contaminated with melamine, which caused great public concerns. The contamination had not only seriously endangered consumer's health, but also resulted in social unrest. This research used "China's poisoned-milk scandal" as a case study to investigate the development and the challenges of China's food safety regulation, and to further discuss how China would react when a crisis arise. The three major questions that were addressed are: 1. Why the "China's poisoned-milk scandal" had broken out? 2. What were the problems during the development of China's food safety system? 3. How could China's food safety be improved?

The conclusions of this study are: 1. The "China's poison-milk scandal" has exposed the problems in China's food safety system, such as the lack of standards, the inadequacy of supervision, and the failure of market mechanism. 2. Although the Chinese government has taken emergency measures after the incident and controlled the losses efficiently, the reform of the food safety legislation has to take place immediately. 3. In order to develop effective monitoring mechanism, China has passed the new "Food Safety Law" based on the results of reexamination and combines advanced technologies to developed a strengthened food production regulation.

However, the "China poison-milk scandal" has severely damaged the trust of consumers, dramatically reduced sales of dairy products, and resulted in poor reputation of Chinese food products. Some of the countries and areas even banned on the import of dairy products from China. Even though the Chinese government has taken actions to seek improvements and dairy manufacturers have also make effort to fight sales decline, products tainted with melamine are still being reported. It is going to take time to restore consumers' confidence with China's dairy products.

**Keywords:** China's poisoned-milk scandal, China's food safety, Food Safety Law

# 目 錄

第一章 緒論-----	01
第一節 研究動機-----	01
第二節 問題意識與研究目的-----	02
第三節 文獻回顧-----	03
第四節 研究方法、架構及限制-----	09
第二章 危機萌生：毒奶粉事件爆發與中國政府的因應-----	16
第一節 毒奶粉事件的爆發-----	16
第二節 中國政府的因應-----	21
第三節 毒奶粉事件的反思與影響-----	26
第四節 小結-----	28
第三章 追本溯源：毒奶粉事件前中國食品安全制度的發展與現狀-----	31
第一節 方興未艾的食品安全危機-----	31
第二節 食品安全制度的建立：1995-2007 年-----	34
第三節 食品安全制度的缺失-----	41
第四節 小結-----	43
第四章 改革振興：毒奶粉事件後的改革與規避風險-----	44
第一節 《中華人民共和國食品安全法》的出台-----	44
第二節 管理制度的變革-----	49
第三節 整頓奶業相關措施-----	60
第四節 小結-----	70
第五章 結論-----	72
第一節 問題檢討-----	72
第二節 研究發現-----	74
第三節 未來展望-----	77
參考文獻-----	79
附錄-----	89

## 表次目錄

表 3-1：中國食品安全相關法律-----	36
表 3-2：中國食品安全監管體制-----	39

## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機

2008年9月，中國大陸爆發自中華人民共和國成立以來，最大規模的食品安全危機—「毒奶粉」事件。奶粉製造商三鹿集團所生產的一批嬰幼兒奶粉中，被發現含有化工原料「三聚氰胺」(Melamine)，導致食用該奶粉的嬰兒罹患腎結石等病症。在中國政府介入調查後，此事件愈演愈烈，愈來愈多奶粉製造商的奶製品被驗出也含有三聚氰胺，引起民眾的極度恐慌，不僅嚴重危害民眾(尤其是嬰幼兒)的生命及健康，造成強烈民怨，更撼動中共統治基礎。同時，此事件於2008年3月即已暴露，但在中共籌辦奧運之際被河北地方政府強行掩蓋；及至同年9月，始因紐西蘭政府直接向中國政府交涉才為外界所廣知。結果不僅中國國際形象嚴重受損，「中國製造」更成為黑心產品代名詞，從而造成各國對中國各類產品的嚴格檢驗與管制，中國對外經貿遭逢重大打擊，中國食品安全危機再度顯現。

事實上，中國自1979年鄧小平開始實施改革開放後，便全力發展經濟建設，雖取得一定之成效，但所衍生的社會問題如區域失衡、城鄉差距、貧富不均等亦一一浮現。江澤民時代雖標舉「三個代表」思想，推動全面建設「小康社會」，試圖緩和各種社會矛盾，並且重新調整中國共產黨之角色、地位，正視經濟、政治、文化三位一體的現代化佈局；但由於仍固守自鄧小平以來「發展才是硬道理」的思維，以發展經濟做為解決社會問題的手段，因而過度簡化了其所面對社會問題之複雜性、嚴重性，遂使社會矛盾更形突顯。

近年來，尤其是經歷2002-2003年SARS(中國大陸稱為「非典型肺炎」，簡稱「非典」)疫情的肆虐，造成中國全民的極度恐慌，患病及死亡人數激增，應是中共建政以來最嚴重的一次流行傳染病，更暴露其政府治理的眾多缺失。在此過程中，相關政府機構的推諉、不負責、不作為，甚至交相掩護隱瞞疫情，使政府管理幾乎失能，足以說明當前中國社會所面臨的嚴重挑戰。<sup>1</sup>因此，本文擬由中國食品安全制度切入，除論述毒奶粉事件爆發的原因及中國政府的因應處理，

---

<sup>1</sup> 江振昌，「中國步入風險社會與政府管理轉型—以SARS事件為例」，**中國大陸研究**，第49卷第2期(2006年)，頁45-67。

探究中國政府在面對爆發嚴重食品安全問題時的危機管理能力外，並將說明中國政府如何進行食品安全改革，以謀求中國食品安全制度的改善。

## 第二節 問題意識與研究目的

本文以毒奶粉事件為例，探討中國食品安全制度的建立與挑戰，藉以說明中國政府在面對風險時的作為。本文首要問題意識即為「毒奶粉事件為何爆發？中國政府怎麼因應處理。」毒奶粉事件於 2008 年 9 月爆發，但其先前已蘊釀相當長的一段時間。嚴重的是，奶粉(尤其是嬰兒奶粉)本為中國食品安全檢驗過程中最嚴謹、也是標準最高的，但竟爆發奶粉中添加三聚氰胺，消費者生命健康遭受嚴重傷害。而其從製造到販賣的漫長過程中，居然絲毫未被檢驗出，暴露中國食品安全制度極大的問題。毒奶粉事件爆發後，風潮迅速擴大，中國政府面對國內外各種壓力，如何因應處理此一風潮就成為世人重視的焦點。

其次，「中國食品安全制度建立過程及存在什麼問題」，亦為本文關注的重點。中國食品安全制度的建立時間甚晚，其主要規範食品安全的法令為 1995 年公佈的《食品衛生法》，這已經是中國改革開放後十餘年了。晚近，由於一系列食品安全重大事件不斷爆發，相關法令規範已嫌不足，引發中國政府高度關注；全國人大不但倡議制定《食品安全法》以取代《食品衛生法》，國務院也將食品安全列為重點項目。2007 年 7 月，國務院總理溫家寶在參加中國全國品質工作會議時聲稱，提高產品品質和食品安全水準，是國際社會面臨的共同任務；中國政府對產品品質和食品安全是高度重視和負責的。<sup>2</sup>8 月，國務院發表《中國的食品質量安全狀況》白皮書，開始在全國範圍內開展為期四個月的產品質量及食品安全專項整治工作。<sup>3</sup>同時，並成立以國務院副總理吳儀為首的跨部會領導小組，

---

<sup>2</sup> 「全國質量工作會議在京召開 溫家寶出席並講話」，新華網，

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2007-07/27/content\\_6440596.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2007-07/27/content_6440596.htm)，

瀏覽日期：2009 年 9 月 30 日。

<sup>3</sup> 「國務院新聞辦發表《中國的食品質量安全狀況》白皮書」，新華網，

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/life/2007-08/18/content\\_6556233.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/life/2007-08/18/content_6556233.htm)，瀏

專門負責食品安全整治工作。但是，就在政府高層信誓旦旦重視食品安全之際，2008年9月中國爆發自1949年建國以來最嚴重的食品安全危機—三聚氰胺毒奶粉事件，重創中國政府的形象。因此，中國食品安全究竟存在什麼問題即為重要的研究課題。

最後，「中國食品安全如何進行改革」，則是本文另一重要議題。為建立食品安全有效機制，中國政府在檢討當前食品安全問題所暴露的各種缺失後，集結各方意見，制定通過《食品安全法》取代《食品衛生法》，並引進美、日先進國家的相關檢驗機制，以強化中國食品安全制度。因此，若能從毒奶粉事件觀察中國政府如何進行食品安全改革，不僅可以了解中國政府對社會的管控能力，更能得出改善中國食品安全制度之適當建議。

### 第三節 文獻回顧

本文研究主題「中國食品安全」在學界尚是一較新的課題，相關研究成果正在逐漸累積中。下文將就各子題分項說明：

#### 壹、毒奶粉事件及乳品議題

在毒奶粉事件及乳品相關議題方面，目前研究成果多集中於探討毒奶事件對中國奶業的衝擊與影響，較具代表性的研究論文有李勝利等人於2008年發表的「如何整頓我國乳製品行業—三鹿奶粉事件的反思」。<sup>4</sup>在該文中，李勝利等人先從奶牛養殖業及乳品加工業的損失論述三鹿奶粉事件的破壞力，繼而分就監管部門監管不力、乳製品加工企業准入門檻低、原料奶收購秩序混亂，以及缺乏第三方檢測與原料奶價格形成機制等四方面，討論此事件的根源。李勝利等指出，三鹿奶粉事件的發生絕非偶然，而是十餘年來中國奶業發展過程中，所累積問題的典型爆發。因此，要整頓中國奶業秩序，須下大力氣，從下列各

---

覽日期：2009年8月20日。

<sup>4</sup> 李勝利等，「如何整頓我國乳製品行業—三鹿奶粉事件的反思」，*中國奶牛*（大陸），第10期（2008年），頁11-15。

長、短期目標入手：1.救奶農先救市，短期內盡快恢復消費者對中國奶製品品牌信心；2.徹底整頓原料奶收購秩序，理順原料奶價格形成機制；3.站在奶業發展前沿，建立與國際標準接軌的奶業標準體系及質量追溯體系；4.增加應急政策支持，建立國家奶粉儲備，緩解短期牛奶過剩，奶農賣奶難的矛盾。

此外，毒奶事件的背景實與近來中國奶業的發展息息相關，在這方面，錢貴霞、郭建軍於 2008 年發表的「中國奶業發展的新問題和對策及未來趨勢」一文有清楚的說明。<sup>5</sup>在該文中，作者於 2007 年 9 月後，針對內蒙及黑龍江地區的奶牛養殖戶、乳製品加工企業、奶站等進行深入訪談與調查，了解中國奶業發展所面臨的新狀況，包括：1.鮮奶收購價格一路上揚，奶農養殖效益逐步提高；2.奶源緊張，企業爭搶奶源情況嚴重；3.奶製品價格上漲，但漲幅較小，部分企業出現虧損；4.奶業價值鏈各環節利益分配失衡，抑制奶業的健康發展。錢貴霞、郭建軍指出，這些新狀況的原因在於：1.飼料價格居高不下，部分地區奶農因而宰殺、淘汰奶牛，導致奶牛數量減少，原奶產量減少；2.進口奶粉數量減少，小乳品企業死灰復燃，使奶源緊缺加劇；3.奶牛及原奶產量統計數據不準確，造成加工企業盲目擴張，產能過剩；4.原奶收購環節存在違規經營、盤剝奶農及奶站過濫現象，影響奶農效益並增加企業成本。凡此種種，對日後毒奶事件的爆發均有密切關聯。

## 貳、中國食品安全缺失與現狀議題

在中國食品安全缺失與現狀方面，目前學界研究成果堪稱豐碩，較重要的專著有周劭的《中國大陸食品污染》<sup>6</sup>及韓俊主編的《2007 年中國食品安全報告》<sup>7</sup>二書。周劭本為北京作家，《中國大陸食品污染》一書大陸版原名《民以何食為天：中國食品安全現狀調查》，是周劭實地下鄉採訪多年而成，因為預言中國黑心食品對世界可能帶來的災難而引起世人重視，並獲 2006 年入圍柏林「尤

---

<sup>5</sup> 錢貴霞、郭建軍，「中國奶業發展的新問題和對策及未來趨勢」，**AO 農業展望**（大陸），第 4 期（2008 年），頁 17-21。

<sup>6</sup> 周劭，**中國大陸食品污染**，台北：自由文化出版社，2007 年。

<sup>7</sup> 韓俊主編，**食品安全綠皮書·中國食品安全報告（2007）**（北京：社會科學文獻出版社，2007 年）。

里西斯報導文學獎」決選，受到這個國際最重要報導文學獎的肯定。周劬認為，食品安全與中國其他問題一樣，都是根源於專制體制。黑心食品醜聞，反映的不僅是商人貪得無厭，更是極權體制下官商勾結和媒體失靈的必然結果。更糟的是，中共中央宣傳部嚴厲管制新聞，禁止媒體報導負面消息，如同將媒體揭弊及預警的功能堵死。資訊封閉是中國最大的問題，在此情況下，食品安全沒處理好可能將引發社會動亂。該書性質接近報導文學，雖非學術專著，但因揭露中國食品安全各種弊端，對本文有極高的參考價值。

與周劬的書充滿民間色彩恰好相反，韓俊主編的《2007年中國食品安全報告》則具有準官方性質。本書收錄了中國國務院發展研究中心農村經濟研究部關於食品安全問題的最新研究成果，以及「全球食品安全（北京）論壇」的精選報告。從2004年開始，中國國務院發展研究中心農村經濟研究部在科技部、加拿大國際發展署和加拿大農業及農業食品部「小農戶適應全球大市場」項目的資助下，對中國食品安全戰略問題進行了系統研究。為了探索適應中國國情的食品安全監管體制，該項目在四川省和內蒙古自治區兩地分別進行提高豬肉和牛奶安全控制模式的試點。該項目執行以來，從事大量的基礎性研究工作，並開展試點推廣及培訓活動，就完善食品安全監管體制提出系統的政策建議，為中國政府有關食品安全政策的制定提供重要參考。本書第一篇綜合研究部分和第二篇案例研究部分即精選自該項目的研究成果，內容包括食品安全宏觀戰略與政策、食品安全監管體制、食品安全控制案例研究、食品安全焦點問題以及食品安全控制國際經驗等。由於代表官方觀點，本書若能與周劬前書做一比較分析，當能更了解中國食品安全的現狀及其面臨的問題。

在論文方面，唐澤瀛在2008年發表的「我國食品安全所面臨的問題和對策——由“三鹿”奶粉事件所引起的思考談起」論文，<sup>8</sup>是毒奶粉事件後對該事件的研究成果之一。唐澤瀛在文中指出，從「三鹿」奶粉事件可以看出中國食品安全法規制度體系的不夠健全，這包括：食品安全標準太低、食品安全監管模式存在缺陷，以及食品安全法律體系不健全。至於提高食品安全的對策則為：

---

<sup>8</sup> 唐澤瀛，「我國食品安全所面臨的問題和對策——由“三鹿”奶粉事件所引起的思考談起」，*金卡工程(經濟與法)*（大陸），第9期（2008年），頁63。

提高對食品中各種物質檢測的技術水平、完善健全中國食品安全法規制度體系，以及在食品安全分析中運用高新技術。

賈玉嬌於 2008 年發表的「對於食品安全問題的透視及反思—風險社會視角下的社會學思考」一文，<sup>9</sup>堪稱極具代表性的文章。過去中國學界對於食品安全問題的研究多是從食品安全技術、檢測指標體系的完善、食品安全法規的制定等技術層面角度切入，但對於食品安全問題產生的原因、過程、癥結的探討則付之闕如。賈玉嬌此文則從社會學角度透視食品安全問題，運用「風險社會」知識體系剖析中國食品安全，並提出社會變遷、公共決策權力對於食品安全的影響，建構其對中國食品安全的社會學觀察，對本研究深具啟發。

Bian Yongmin 在 2004 年發表 “The Challenges for Food Safety in China” 一文，<sup>10</sup>認為在經過長期與食品短缺奮戰後，中國自 1995 年以後食品已能自足。但從衛生部於 2003 年 8 月 14 日所發表的《食品安全行動計畫》中得知，中國政府將下列有關中國食品安全的現時危機分類為「非常嚴重」，這包括：1.因食品引起的疾病仍然對公眾健康造成最大危害；2.在食品中新的生物學及化學污染物；3.新的食品科技及物質（例如基因改造食品）產生新的挑戰；4.在食品生產者之間的自我管理能力的弱化；5.食品恐怖主義；6. 政府機構對食品安全監督管理的遲鈍。關於上述這些食品安全危機，2002 年爆發的許多食品醜聞說明了情勢的嚴重，中國政府因此面臨來自消費者要求安全食品的壓力。而且，由於中國加入世界貿易組織（WTO），食品進出口增加，在中國與其貿易夥伴們之間有關食品安全的論爭也增加了。歐盟已經多次以安全因素禁止中國食品進口，這些拒絕不僅造成產品巨大的損失，也阻礙了未來的交易。因此，如何確保食品安全已成爲中國政府須優先處理的事務。

### 叁、食品安全監管機制議題

---

<sup>9</sup> 賈玉嬌，「對於食品安全問題的透視及反思—風險社會視角下的社會學思考」，*蘭州學刊*（大陸），第 4 期（2008 年），頁 102-106。

<sup>10</sup> Bian Yongmin, 2004. “The Challenges for Food Safety in China”, *China Perspectives*, No.53, <http://chinaperspectives.revues.org/document819.html>. at 2008/12/20.

「食品安全監管機制」是目前學界研究中國食品安全的重要焦點，並有頗多深入的探討。劉為軍、魏益民、韓俊等人於 2005 年發表「我國食品安全控制體系及其發展方向分析」一文，<sup>11</sup>分就法規體系、管理體系及科技體系析論中國食品安全控制體系的現狀，指出中國食品安全控制體系應借鑑國際先進經驗，朝國際化方向發展，並提出完善中國食品安全控制體系的一些政策建議，包括：整體設置上與國際接軌、建立以風險分析為核心的國家食品安全控制體系、新設《食品安全法》或修訂《食品衛生法》、設立國家食品安全委員會，以及加強國際交流與合作等。

楊正勇、梁文靜於 2007 年發表「中國食品安全監管問題研究」一文，<sup>12</sup>首先指出中國食品安全監管所面臨的問題，主要有：1.種植、養殖、捕撈業存在農藥殘留、飼料及飼料添加劑安全性、基因改造食品安全性等問題；2.食品加工製造業存在無照經營、品牌假冒、違禁用料等問題；3.食品流通業存在使用違禁保鮮藥品、品牌假冒等問題；4.餐飲業存在經營者資質、包裝運輸、生產過程衛生條件、餐廚垃圾、原料等問題；5.食品安全監管制度的缺陷問題。就制度面而言，食品安全監管制度失靈的深層原因有：1.政府監管中的尋租與地方保護主義，2.不健全的信息披露制度，3.縱向監督、橫向監督、獎懲制度不完備，4.低水平的生產者組織化程度。因此，中國食品安全監管制度的改革當從這些缺失著手。

楊艷濤於 2008 年毒奶事件後，發表「由“三鹿奶粉”引發的對我國食品安全管理體制的思考」一文，<sup>13</sup>從毒奶事件切入，由初級原料生產者-農戶的生產行為不守規範、監測預警體系的缺位、農產品加工產業鏈的失衡及政府監管的失控等四方面，深刻分析目前中國食品安全管理體系存在的問題，並提出解決的措施建議。楊艷濤尤其指出應加強國家及地方各級政府的食品安全監管工

---

<sup>11</sup> 劉為軍、魏益民、韓俊等，「我國食品安全控制體系及其發展方向分析」，**中國農業科技導報**（大陸），第 7 卷第 5 期（2005 年），頁 59-62。

<sup>12</sup> 楊正勇、梁文靜，「中國食品安全監管問題研究」，**雲南社會科學**（大陸），第 6 期（2007 年），頁 102-106。

<sup>13</sup> 楊艷濤，「由“三鹿奶粉”引發的對我國食品安全管理體制的思考」，**中國食物與營養**（大陸），第 10 期（2008 年），頁 9-12。

作，消除「地方保護主義」，因許多農產品加工企業經營的都是基層政府招商引資項目，是當地的納稅大戶，當地政府對這些企業是規範監督，還是加以保護，遂成爲問題的關鍵。

Waikeung Tam 與 Dali Yang 於 2005 年聯名發表“Food safety and the development of regulatory institutions in China”一文，<sup>14</sup>主要是處理中國食品安全與制度變革的關係。作者認爲，消費者安全已經成爲中國新進中產階級及改革開放後國家的一個日漸顯著的爭議，因此希望藉由食品安全調整的研究，尤其特別注意販售假奶粉及劣質奶粉的醜聞，以說明中國改革開放發展所面臨的挑戰。該文強調改革開放後中國政權的一些缺陷，並提出有關調整後國家建構的一些顯著的爭議，包括：城鄉之間調整的巨大斷層、在社會經濟調整中國家的適當角色、政府改革所產生的不確定，以及在食品安全與使用之間的衝突等等。而這種種問題，不僅反映政治社會的變遷，也是中國政府須妥善處置的重要課題。

#### 肆、《食品安全法》及法制改革議題

在《食品安全法》及法制改革方面，隨著近年來中國食品安全重大事件不斷發生，制定《食品安全法》及法制改革的呼聲不斷，此方面的研究成果深受各界矚目。周愉晴在 2005 年發表「再論《食品安全法》立法」一文，<sup>15</sup>指出現行《食品衛生法》自 1995 年施行以來，由於未曾修訂，不少內容落後過時，包括：1.《食品衛生法》調整範圍較窄，2.食品衛生與食品安全的內涵不同，3.《食品衛生法》確立的執法體系與食品安全監管的現實不符，4.《食品衛生法》未引入 HACCP（危害分析和關鍵控制點）體系，5.《食品衛生法》沒有涉及食品標準的法律規定。有鑒於此，加快制定《食品安全法》正當其時。至於《食品安全法》的基本原則，周愉晴指出須體現下列幾項主張：1.整合法律資源的原

---

<sup>14</sup> Tam Waikeung and Yang Dali, 2005. “Food safety and the development of regulatory institutions in China”, *Asian Perspective*, Vol.29, No.4, pp.5-36.

<sup>15</sup> 周愉晴，「再論《食品安全法》立法」，*河北法學*（大陸），第 23 卷第 12 期（2005 年），頁 76-78、92。

則，2.統一與協調的原則，3.預防為主的原則，4.實施風險管理原則，5.信息公開透明原則，6.責任主體限定原則，7.實行陽光立法的原則。

禹桂枝於 2008 年發表「強化我國食品安全法律規制的措施」一文，<sup>16</sup>指出要強化中國食品安全法律規制，應採取下列措施：1.樹立食品安全法治理念：將食品的生產安全、經營安全、結果安全、過程安全、現實安全及未來安全等方面，全部納入法律規制範圍。2.提高食品安全法律的系統性、綜合性、協調性：（1）建構以食品安全基本法為龍頭，以其他具體法律為主幹，以食品安全技術法規和標準為底基的多層次、多功能的食品安全法律規制體系；（2）加強對食物鏈系統、綜合、全面、立體的法律規制；（3）充實食品安全法律規制內容。3.強化食品安全責任：（1）嚴格食品安全所涉產品責任；（2）拓展產品責任法的調整範圍；（3）加大懲罰性賠償力度；（4）加大刑罰力度。4.加大食品安全監管力度：（1）加強食品安全監管制度建設；（2）建立健全食品安全標準、檢測及認證體系；（3）切實清理、解決有關法律法規對食品安全監管權限不清及互相矛盾的問題。以上這些建議，部分在《食品安全法》立法過程中被納入法律體系，成為未來規範中國食品安全的具體內容。

本文立基於上述先行研究的基礎上，嘗試擷取各研究專論可供參考的觀點，以之檢驗在毒奶粉事件中，中國食品安全制度所暴露的各項缺失及其原因，提出對中國食品安全可能的改善看法。

#### 第四節 研究方法、架構及限制

##### 壹、研究途徑及研究方法

本文研究過程中將採用新制度主義研究途徑，尤其側重規範制度主義；而研究方法則以文獻分析法為主，另輔以歷史研究法。

##### 一、新制度主義研究途徑：規範制度主義

---

<sup>16</sup> 禹桂枝，「強化我國食品安全法律規制的措施」，*河南社會科學*（大陸），第 16 卷第 5 期（2008 年），頁 76-79。

所謂「新制度主義」，是二十世紀後半葉社會科學研究領域典範轉移後的產物。二十世紀七十年代以後，曾經席捲學術界的行為主義浪潮逐漸減退，社會科學進入「後行為主義」時期。八十年代中後期，新制度主義開始出現並取得快速發展，不僅表現在從不同視角對制度重新進行全方位的探討（包括制度的涵義、構成、起源、變遷、行為及制度的關係、制度及文化的關係等議題），而且還將新制度主義理論廣泛地運用於公共管理、政府治理、公共政策分析、比較政治學、國際關係，以及歐洲統合等研究領域。<sup>17</sup>新制度主義的概念源自於經濟學，一般認為起自於 Ronald Coase 在 1937 年所著《公司的本質》一書，借用其交易成本的觀念以分析經濟組織，同時修正了眾多新古典經濟學派的假設，所發展出來對制度研究的新觀點。<sup>18</sup>近年來，不僅在經濟學界，即連社會學界及政治學界也興起一股「新制度主義」的風潮，甚至蔚為學術界的新研究典範，其影響正方興未艾。在政治科學中，新制度主義特別重視制度在政治生活中的作用，其在批判行為科學的基礎上，繼承傳統制度研究的特點，但也借鑑行為科學及新制度主義經濟學的基本概念、術語和研究方法，譬如它就吸收了行為科學「動態、過程、定量化」的研究方法，這是其與傳統制度研究很大的差別。新制度主義既強調政治社會背景的重要性，也強調個體角色的動機，因而制度具有獨立性與連貫性，制度不僅受制於背景，也改造背景。<sup>19</sup>新制度主義是一種動態的分析架構，以制度形成的過程為觀察焦點，強調漸進式制度變遷的現象，主張透過制度創新尋找潛在經濟利益，進而通過制度設計以實現潛在經濟利益及經濟增長觀點。<sup>20</sup>

由於新制度主義來源龐雜，其內部也有相當的分化，許多學者都認為新制度主義有眾多流派。1996 年，Peter A. Hall 與 Rosemary C. R. Taylor 在英國《政治研究》（*Political Studies*）發表〈政治科學與三個新制度主義〉（*Political Science and the*

<sup>17</sup> 朱德米，「當代西方政治科學最新進展—行為科學、理性選擇理論和新制度主義」，*江西社會科學*（大陸），4 期（2004 年），頁 193。

<sup>18</sup> 胡至沛，「新制度主義的檢視與反思」，*中國行政評論*（大陸），第 11 卷第 1 期（2001 年），頁 145。

<sup>19</sup> 儲志峰，「政治學制度研究的回歸與發展—新制度主義述評」，*華中師範大學研究生學報*（大陸），第 12 卷第 1 期（2005 年），頁 9-11。

<sup>20</sup> 朱蓓蕾，「中共中央與地方政經互動關係：新制度主義之分析」，*東亞季刊*，第 31 卷第 4 期（2000 年），頁 4。

Three Institutionalism) 一文，將新制度主義分為理性選擇制度主義 (rational choice institutionalism)、歷史制度主義 (historical institutionalism) 及社會學制度主義 (sociological institutionalism)。而美國學者 Guy Peters 則於 1999 年出版的《政治科學中的制度理論：新制度主義》(*Institutional Theory in Political Science: the "New Institutionalism"*) 一書中，將新制度主義分為規範制度主義、理性選擇制度主義、歷史制度主義、經驗制度主義、社會學制度主義、利益代表制度主義及國際制度主義等七類。<sup>21</sup>論者認為，此七類除了做為新制度主義起源之一的規範制度主義外，在比較政治學門分類中多將其他涵括在理性選擇制度主義、歷史制度主義及社會學制度主義中。<sup>22</sup>因此，新制度主義分類中，影響較大的是規範制度主義、理性選擇制度主義、歷史制度主義及社會學制度主義四類。

理性選擇制度主義吸收新古典經濟學中關於「經濟人」的假設理論，借用產權、尋租及交易成本等理論，將制度理解為影響結果的規則。近來理性選擇制度主義關注的領域有：運用博弈理論分析民主轉型、歐洲統合中的制度改革、國際關係中的國際組織崛起與衰亡。<sup>23</sup>歷史制度主義是從各國歷史發展與比較的過程中，探求制度變遷的不同過程，尋求在穩定的制度安排下政策變化的根源，以及政治制度與政治觀念的互動作用，以解釋在特定的制度侷限下，觀念變革如何導致政策變化。當前歷史制度主義關注的領域有：各國憲法制度、政府操作程序、官僚的標準執程序等。<sup>24</sup>社會學制度主義則將制度與文化連結，認為現代組織所使用的規則、規範、程序，都是特定文化的一種實踐狀態，制度本身就是一種文化。近年社會學制度主義關注的領域有：東亞與拉丁美洲的比較、美國與歐洲國內政策的差異等。<sup>25</sup>至於與本文最有相關，當推「規範制度主義」。規範制度主義將「恰當性邏輯」作為政治行為的基本邏輯，他認為人類的行為是

<sup>21</sup> 陳家剛，「全球化時代的新制度主義」，**馬克思主義與現實**（大陸），第 6 期（2003 年），頁 15-21。

<sup>22</sup> 徐斯勤，「新制度主義與當代中國政治研究：理論與應用之間對話的初步觀察」，**政治學報**，第 32 期（2001 年），頁 95-170。

<sup>23</sup> 儲志峰，「政治學制度研究的回歸與發展——新制度主義述評」，**華中師範大學研究生學報**（大陸），第 1 期（2005 年），頁 11。

<sup>24</sup> 同前註。

<sup>25</sup> 同前註。

「遵從規則」的行為，而這些規則反映了歷史經驗與特定的價值，並以人類的理解與認同為基礎。<sup>26</sup>規範制度主義認為人類的行為不是以計算回報為基礎，而是以確認「什麼是恰當的行為」為基礎，是一種受規範所驅使的行為模式。「制度」代表了制度化的價值，而制度的變化則源自於「價值的衝突」。當規則所反映的價值與社會產生矛盾及衝突時，制度就會透過學習及適應逐漸調整；而制度的變化就是學習、適應及演進的過程。<sup>27</sup>本文在處理中國食品安全制度的缺失及改革時，將借重規範制度主義研究途徑，著重食品安全制度的變革，以對本研究議題能有更深入的看法。

## 二、文獻分析法

所謂「文獻分析法」，主要是針對與研究議題有相關性的文獻資料，進行蒐集、整理與分析，以釐清其主要內涵。本文主要參考資料為中國、台灣及西方等地的專書、期刊、報紙、雜誌、論文，以及中國政府部門的官方資料等。由於「中國食品安全」在學界尚是一新興議題，可供相關研究參考的專書甚少，加以在中國之外的地區探討中國食品安全，難免讓人有「隔靴搔癢」、「霧裡看花」之感。因此，本文主要將運用中國學界研究成果，尤其是大量的期刊論文、報章雜誌，以及中國政府相關部門的正式報告與官方網站資料，以建構本文的研究基礎。在針對相關資料爬梳整理、逐一閱讀後，試圖釐清中國食品安全的問題與根源，以探索其衝擊、影響，並嘗試提出可能的解決方案。

## 三、歷史研究法

所謂「歷史研究法」，是指對與過去發生之事件有關的資料，進行有系統的蒐集及客觀的評價，以探究那些事件的因果或趨勢，並提出準確的描述與解釋，進而有助於了解現況以及預測未來的一種歷程。由於強調對「前後脈絡文」(context)的了解，歷史研究法提供一個有價值的觀點以審視現有環境，幫助我

---

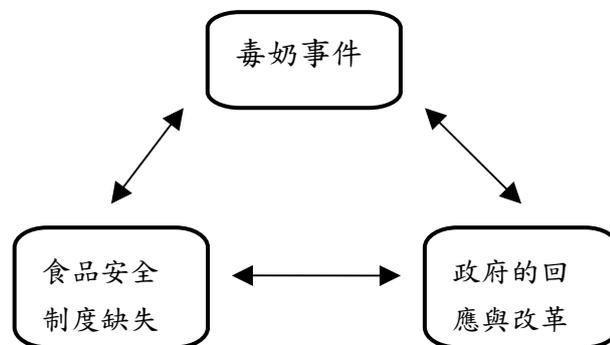
<sup>26</sup> 周華平，「政治學視野中的新制度主義理論：解讀與啓示」，**長春市委黨校學報**（大陸），第1期（2009年），頁64-66。

<sup>27</sup> 同前註，頁17。

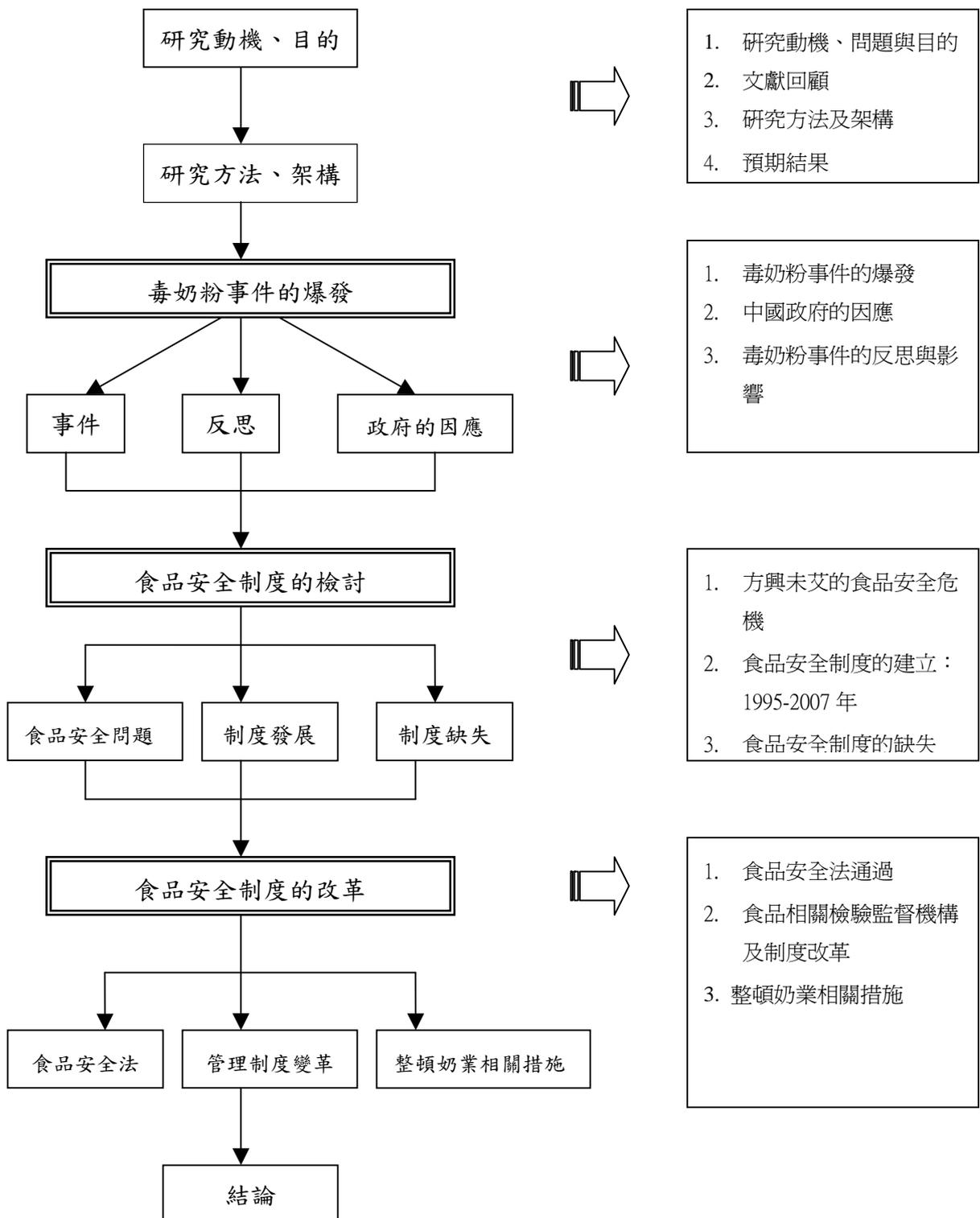
們了解當前問題的來源，並提醒我們關於人類經驗的豐富性，以及圍繞在實際環境中廣泛的複雜性及不可測性。因此，本文將藉由歷史研究法探討中國食品安全問題的由來，以了解食品安全問題的演變歷程及其複雜性。

## 貳、研究架構與流程

### 一、研究架構：



二、研究流程：



### 叁、研究範圍與限制

- 一、本文主要探討藉由 2008 年毒奶粉事件所暴露出的中國食品安全制度缺失，以及後續中國政府對此缺失所做的法令及制度改革。
- 二、本文研究範圍雖回溯自 1995 年《中華人民共和國食品衛生法》建立開始，但主要集中探討 2008 年 9 月毒奶粉事件爆發後，中國政府對該事件的內部相關處置及對食品安全制度的改革如《食品安全法》制定、奶業整頓等後續事宜。
- 三、由於毒奶粉事件方興未艾，國內外學界相關研究尚不多見，除大陸學界少數專書外，本文主要參考中國政府官方文件、各部會官網、報紙、雜誌及期刊、網路相關的報導與論文。

## 第二章 危機萌生：毒奶粉事件爆發與中國政府的因應

中國自改革開放以來，隨著經濟持續發展及財富快速累積，民眾生活水平及健康意識不斷提高，食品安全日益成為社會關注的議題。近年來，中國陸續發生毒大米、毒豆油、假奶粉等事件，食品安全問題屢見不止。2008年9月爆發的三鹿「毒奶粉」事件更將食品安全風險推向高峰，不僅造成民眾身體健康極大的危害，甚至嚴重波及中國產品的國際聲譽，其影響深遠。因此，本章將論述毒奶粉事件發生的原因及中國政府的因應措施，並探討此事件的反思與影響。

### 第一節 毒奶粉事件的爆發

牛奶被營養學家譽為「白色血液」、「最接近完善的營養健康食品」，幾乎含有人體所需的全部營養素及具保健功能的生物活性物質。<sup>1</sup>近年來，隨著中國民眾生活水平的不斷提高，牛奶已逐漸成為日常生活的必需品。另一方面，中國政府又把推動奶業發展，作為增強國民身體素質的長遠政策，國家一直鼓勵國民喝牛奶，並推行學生飲奶計畫。<sup>2</sup>在此情形下，牛奶的需求與銷售量日漸擴大。而在乳品行業發展過程中，最受關注的重點就是乳品安全問題。由於牛奶需求日增，而乳品行業的進入門檻低，因此近年來有大量的低水平、低技術水準的企業進入乳品行業，加劇中國乳品加工業的競爭。<sup>3</sup>在激烈競爭下，近年來中國乳品頻頻發生乳品安全事件，讓消費者為之觸目驚心。

首先是2002年初，中國乳業市場爆發「無抗奶」事件，乳品品質受到消費者質疑。此一風波尚未平息，又爆發「還原奶」事件，也就是以奶粉進行還原加工，冒充新鮮牛奶銷售，而奶粉品質大多也不合格，嚴重衝擊消費者對乳品的信

---

<sup>1</sup> 翁汨、陳茂彬，「乳品安全與對策」，*農產品加工學刊*（大陸），第1期（2009年），頁75。

<sup>2</sup> 楊俐，「從“三聚氰胺”事件反思我國奶業發展」，*中國食物與營養*（大陸），第3期（2009年），頁9。

<sup>3</sup> 同前註。

心。<sup>4</sup>根據中國奶業協會透露，中國至少有一半以上的乳品企業使用奶粉生產還原乳，<sup>5</sup>但卻不按規定進行標示。在乳業內，通常以「金、銀、銅、鐵」的順序來比喻巴氏奶、<sup>6</sup>酸奶、常溫奶、奶粉，而還原乳品質最劣，它做成的乳製品只能排在金銀銅鐵之後。<sup>7</sup>接著在 2004 年春，安徽阜陽爆發震驚一時的劣質奶粉—「假奶粉」事件，造成多名嬰幼兒死亡。2004 年 4 月 30 日，「新華網」披露安徽省阜陽市一批嬰幼兒，由於被餵食幾乎完全沒有營養的劣質奶粉，導致有 13 名嬰兒夭折，近 200 名嬰兒出現頭大、嘴小、臉腫的症狀。中國國務院總理溫家寶要求國家食品藥品監督管理局緊急進行調查，發現不法份子以澱粉、蔗糖等廉價食品原料代替奶粉，再用奶香精等添加劑進行調香調味，製造出劣質奶粉。這些劣質奶粉缺乏嬰幼兒成長發育所需的蛋白質、脂肪、維生素及礦物質，長期食用將導致嬰幼兒營養不良、生長遲緩、免疫力下降，進而引發多種疾病甚至死亡。<sup>8</sup>

阜陽「假奶粉」事件嚴重衝擊消費者對中國國產奶粉的信心，隨後還陸續發生「回鍋奶」、「早產奶」等爭議，讓消費者談乳色變。據 2004 年中國經濟景氣監測中心發布的《中國居民奶品消費調查報告》顯示，44%的消費者不相信奶品生產商對奶品質量的保證，45%的消費者不相信奶品生產商對奶品原料來源有很好的控制。<sup>9</sup>乳品質量安全問題已打擊消費者對乳品安全的信心，影響了乳製品的銷售。不過，值得注意的是，這些乳品質量安全事件多來自小型乳品企業。以 2006 年為例，中國國家質檢總局於當年 9 月 10 日公布對嬰幼兒配方奶粉產品

---

<sup>4</sup> 翁汨、陳茂彬，「乳品安全與對策」，**農產品加工學刊**（大陸），第 1 期（2009 年），頁 75。

<sup>5</sup> 復原乳需經過二次高溫處理，因此營養成分會有所流失。

<sup>6</sup> 巴氏奶是以新鮮牛奶為原料，採用 72-85℃ 的低溫殺菌，消滅有害菌體同時完好保存牛奶營養及純正口感，即台灣消費者所習稱的「鮮奶」。參見「巴氏奶」，<http://baike.baidu.com/view/26843.htm>，瀏覽日期：2010 年 1 月 10 日。

<sup>7</sup> 柳亦博、朴貞子，「我國乳品安全的政府規制研究」，**湖北農業科學**（湖北），第 49 卷第 4 期（2010 年），頁 1000。

<sup>8</sup> 司法部法制宣傳司，「近年發生在我國的典型案件分析」，司法部法制宣傳司編，**食品安全法問答**（北京：法律出版社，2009 年），頁 159-160。

<sup>9</sup> 韓俊主編，**食品安全綠皮書·中國食品安全報告（2007）**（北京：社會科學文獻出版社，2007 年），頁 127。

質量所進行的國家監督抽查結果，有近三成的中國國產嬰幼兒配方奶粉質量不合格，主要問題包括維生素及微量元素等營養強化劑偏低、脂肪含量等指標未達標準、大腸菌群值超過標準等，而且不合格產品均來自小型企業。<sup>10</sup>因此中國衛生部、質檢總局等行政機構，乃將中小型乳品企業列為今後查核的重點，而消費者也多以購買知名品牌產品自保。不過出乎意料的是，2008年9月爆發的「毒奶粉」事件竟是出自著名的大型乳品企業—三鹿集團公司，不但顛覆一般消費者的認知，更加劇此事件後續的嚴重性及影響性。

三鹿集團公司位於河北石家莊，是中國的著名奶粉公司，從一個最初僅有32頭牛的生產合作社，經數十年經營，成為年銷售達百億(人民幣，以下均同)的大企業。<sup>11</sup>三鹿集團公司的起源，最初是在1956年2月16日，散居在石家莊郊區的18戶奶農，把他們所有的32頭牛及170隻羊集合在一起，組成「幸福乳業生產合作社」，這就是三鹿集團的前身。經過十年的慘澹經營，幸福乳業生產合作社改名為「石家莊牛奶廠」，已粗具規模。1968年8月，張家口農專畜牧獸醫專業畢業的田文華來到石家莊牛奶廠，歷任獸醫、會計、辦公室主任。1987年，在大陸改革開放風潮下，田文華承包已改名的「石家莊乳業公司」，擔任總經理兼黨委書記，成為後來三鹿集團最重要的靈魂人物。<sup>12</sup>自1993年起，三鹿奶粉產銷量連續15年蟬聯全國第一，2007年三鹿集團銷售金額達100.16億元，成為中國數一數二的大型乳業集團。<sup>13</sup>

自1983年三鹿與東北及杭州兩家食品廠合作產製奶粉以來，就決定其產製項目重點為嬰幼兒配方奶粉，並打出「母乳化奶粉」的口號，積極擴張市場占有率。而田文華出任總經理時，則主導資本變革，讓原先名不見經傳的三鹿走向強大，她的作法是實施「貼牌生產」的合作方式。所謂「貼牌生產」，類似品牌加

---

<sup>10</sup> 同前註，頁340。

<sup>11</sup> 張文臻、張旻昊，「安全食品期待法律庇佑—從三鹿奶粉案談起」，**商場現代化**（大陸），第15期（2009年），頁167。

<sup>12</sup> 「揭開中國奶粉業老大三鹿的死亡之路」，

<http://www.dac.com.cn/view.php?articleid=1663155&sortid=94>，瀏覽日期：2008年12月20日。

<sup>13</sup> 郭威、施永紅，「基於企業社會責任博弈模型分析三鹿集團破產原因」，**經濟師**（大陸），第10期（2009年），頁55。

盟，就是尋求其他牛奶廠冠上「三鹿」的品牌合作生產。三鹿公司採取的方式是，以品牌作為交換，向貼牌工廠收取 51% 的利潤。在經營管理上，三鹿雖派有人員進駐貼牌工廠，但由於無法掌握工廠，未能嚴格要求管理。譬如各工廠各批次送檢樣品都是自行郵寄到石家莊三鹿公司進行檢測，而非三鹿主動採集。在此情形下，貼牌生產雖能迅速擴張經營規模(據統計資料，在河北省 11 個地區，每個地區都有三鹿貼牌工廠，僅石家莊一地就有好幾家)，但卻對三鹿產品質量控制帶來很大的風險。<sup>14</sup>

隨著近年來牛奶的需求與銷售量日漸擴大，中國乳業發展極為快速。2000 年前後，伊利及蒙牛兩家乳品公司抓緊液態奶消費熱點異軍突起，奪得先機，搶占消費市場，三鹿在後苦苦追趕。為了擴大經營規模，2005 年三鹿集團決定與紐西蘭最大的乳品公司恆天然合資，合資公司董事會由 7 名董事組成，中方 4 名，外方 3 名，由中方出任董事長。合資後，三鹿公司的全國佈局開始加速，先後在山東、黑龍江等多個地區收購、擴建工廠，並提高產能。2004 年三鹿集團還只擁有 21 家合資合作聯營企業，但 2008 年毒奶粉事件爆發時，已達到 40 多家，4 年內規模增加了一倍。其銷售金額 2005 年為 74 億元，2006 年達到 87 億元，2007 年更超過 100 億元。<sup>15</sup>然而，就在三鹿集團急速擴張的同時，其管理水平開始下降。由於三鹿的快速擴張，對原料奶產生巨大需求，加上河北地區因為有更多乳品企業加入，奶源爭奪加劇，埋下毒奶粉事件的禍根。

在乳品業中，一般認為巴氏奶及酸奶對奶源質量要求最高，常溫奶次之，奶粉對奶源質量要求較低，冰淇淋等產品更低。據中國《財經網》報導，由於三鹿集團每年 30 萬噸的乳品產能中有 25 萬噸是奶粉產能，而其他乳品企業在石家莊很少有奶粉工廠，因此三鹿公司在石家莊收奶時對原料奶的要求要比其他乳品企業低。<sup>16</sup>而養殖戶為提高奶站的收購率，於是對這些質量較差的原料奶添加「三聚氰胺」，以提高食品檢測中的蛋白質含量指標。

---

<sup>14</sup> 「揭開中國奶粉業老大三鹿的死亡之路」，

<http://www.dac.com.cn/view.php?articleid=1663155&sortid=94>，瀏覽日期：2008 年 12 月 20 日。

<sup>15</sup> 同前註。

<sup>16</sup> 同前註。

三聚氰胺 (Melamine) 是一種有機化合物，主要用途是作為生產三聚氰胺甲醯樹脂的原料，其用途頗為廣泛。三聚氰胺目前被認為毒性輕微，但長期或反覆大量攝入，則可能對腎及膀胱產生影響，導致結石。<sup>17</sup>這是因為人體若攝入三聚氰胺，三聚氰胺在胃的強酸性環境中水解後，會生成三聚氰酸二酰胺，進一步水解成三聚氰酸一酰胺，最後則生成三聚氰酸，三聚氰酸隨後在腸道內被吸收進入血液。在血液中，三聚氰酸與鈣離子結合成不溶解的三聚氰酸鈣，最後在腎臟聚集形成結石。<sup>18</sup>由於三聚氰胺可提高蛋白質含量指標，也被人稱為「蛋白精」，常被不法商人用作食品添加劑，這幾乎已是中國乳業的潛規則了。而這些添加三聚氰胺的劣質原料奶最後多被用作製造奶粉，這就是三鹿毒奶粉事件發生的根本原因。

早在 2004 年阜陽「假奶粉」事件中，三鹿奶粉亦列入不合格奶粉企業及偽劣奶粉名單中，但隨後證實是疾病管制中心工作人員失誤所致，三鹿公司撤出黑名單，各地仍正常銷售三鹿奶粉。及至 2008 年 6 月 28 日，中國甘肅省蘭州市中國人民解放軍第一醫院泌尿科收到第一例嬰兒罹患「雙腎多發性結石」及「輸尿管結石」病例。<sup>19</sup>截至 9 月 8 日止，該院共收治 14 名患有同樣病症的嬰兒。與此同時，陝西、寧夏等省份接連不斷有多起相同病例產生。由於患者都是幼齡嬰幼兒，調查方向於是朝向嬰幼兒主要飲食來源—奶粉，並直指知名品牌三鹿集團公司所生產的嬰幼兒配方奶粉遭受污染。根據調查，受污染的三鹿嬰幼兒配方奶粉三聚氰胺的含量竟高達 2500mg/kg 以上。據美國食品藥品監督管理局(FDA)根據齧齒類動物試驗所得最小無作用水平 63mg/kg 體重作為依據，按 100 倍推算到人體安全性，設定三聚氰胺的人群每天耐受攝入量為 0.63mg/kg 體重。以此為依據，考慮不同嬰幼兒的體重和推薦配方奶粉的食用量，以最嚴格的 0~6 個月的嬰幼兒作為保護對象，每天最大攝入奶粉 150g(以 6 個月嬰兒計)，體重已 7kg 計算，則

---

<sup>17</sup> 林清、張琪、咎林森、陳宏，「對三鹿奶粉事件的正確認識」，**中國牛業科學**（大陸），第 34 卷第 4 期（2008 年），頁 88。

<sup>18</sup> 張丰明、李繼光、李華林、楊黎、賈玲、劉小艷，「超聲診斷嬰幼兒泌尿系結石 224 例分析」，**中國誤診學雜誌**（大陸），第 10 卷第 7 期（2010 年），頁 1651。

<sup>19</sup> 齊萌，「建構我國的缺陷產品召回法律制度—由“三鹿奶粉事件”引發的法律思考」，**江西財經大學學報**（江西），第 2 期（2009 年），頁 96。

嬰幼兒配方奶粉中的安全值應為 15mg/kg。對甘肅省進行的流行病學調查結果顯示，大多數患者是攝入了含三聚氰胺濃度達 2563mg/kg 的三鹿嬰兒奶粉 3 至 6 個月後發病的。動物長期攝入含量較高的三聚氰胺會造成生殖和泌尿系統的傷害，導致膀胱、腎結石，進一步誘發膀胱癌。<sup>20</sup>9 月 8 日，甘肅媒體對此事件進行報導，奶粉污染消息開始曝光。<sup>21</sup>9 月 10 日，石家莊三鹿集團公司仍聲稱該公司所生產的奶粉質量合格。9 月 11 日，中國國家質檢總局介入調查，衛生部高度懷疑（隨後證實）三鹿奶粉受到三聚氰胺污染。11 日當天晚上，三鹿集團發布產品召回聲明，宣稱 2008 年 8 月 6 日前出廠的部份嬰幼兒奶粉受到三聚氰胺的污染，決定全部召回，毒奶粉事件於是爆發。<sup>22</sup>

## 第二節 中國政府的因應

2008 年 9 月 11 日三鹿毒奶粉事件爆發後，造成消費者極大的恐慌，並對中國國產奶粉品牌產生極大的不信任感。中國消費者紛紛搶購外國品牌奶粉，甚至有人遠赴香港進行搶購，但更嚴重的是來自國際的反應。事件發生後，美國食品藥品管理局首先於 9 月 12 日發出關於嬰兒奶粉的健康諮詢訊息，警告避免使用中國製嬰兒奶粉。<sup>23</sup>香港政府立即跟進，宣布暫時停止進口、販售中國製奶粉及含奶食品。隨後，新加坡也驗出中國產製的子母牌草莓味牛奶含三聚氰胺。據 9 月 20 日新加坡「聯合早報網」報導，新加坡農糧局已進一步加強對中國進口奶粉、液態牛奶及乳製品的檢測，以便查出當中是否含三聚氰胺 (Melamine) 成分。隨著伊利牌的奶類產品樣本被香港驗出含有三聚氰胺，導致伊利牌產品須全面撤

---

<sup>20</sup> 林清、張琪、魯林森、陳宏，「對三鹿奶粉事件的正確認識」，**中國牛業科學**（大陸），第 34 卷第 4 期（2008 年），頁 89。

<sup>21</sup> 司法部法制宣傳司，「近年發生在我國的典型案件分析」，司法部法制宣傳司編，**食品安全法問答**（北京：法律出版社，2009 年），頁 158。

<sup>22</sup> 同前註。

<sup>23</sup> “FDA Issues Health Information Advisory on Infant Formula” ,*U.S. Food and Drug Administration*, September 12, 2008, <http://www.fda.gov/NewsEvents/Newsroom/PressAnnouncements/2008/ucm116947.htm>. at 2010/11/22.

出香港市場，新加坡農糧局也採取進一步防範措施，勸請當地進口商及零售商立刻將所有伊利牌乳製品全面下架，暫時停止銷售，以便等候農糧局的檢驗報告。同時，新加坡農糧局也籲請購買了相關產品的消費者停止食用中國相關食品。<sup>24</sup>

印度則於 9 月 25 日宣佈，禁止中國乳製品進口。據法新社新德里電：印度因擔心中國大陸乳製品可能含有危險化學物質，已於 9 月 25 日下達進口禁令。印度政府發言人表示，這個暫時性禁令只是預防措施，因為印度並未從中國大陸進口乳製品。在中國大陸製造的毒奶粉造成國內五萬三千名嬰兒患病和四名嬰兒喪生的醜聞傳出後，印度與十餘個國家都對中國乳製品下達了進口禁令，或採取其他限制飲用的措施。印度外貿主管官員也發表聲明說：「中國大陸生產的牛奶和奶品等乳製品自即日起，禁止進口三個月。」<sup>25</sup>而歐盟也於同日宣佈，將禁止含牛奶的中國嬰兒食品進口。<sup>26</sup>

9 月 30 日，俄國當局因為擔心中國含奶食品可能受三聚氰胺污染，於是宣布停止進口所有中國產製的牛奶，以及含牛奶成分的中國食品。俄國國家通訊社報導引述俄國消費監督部門領導人的說法，對中國含奶食品可能受三聚氰胺污染的擔心，北京方面至今沒有給莫斯科任何官方資訊。在中國方面這樣不清楚明瞭的態度和缺乏官方資訊的情況下，俄國不得不採取如此極端的措施。被莫斯科當局禁止的中國食品中，包括餅乾、糖果等一千多種產品。<sup>27</sup>截至同年 9 月底，中國產乳製品和含有牛奶成分的食品，紛紛從北美、亞洲、非洲和歐盟許多國家的市場上下架，毒奶粉事件已釀成極大的國際風暴。

中國政府面對國內外排山倒海而來的龐大壓力，很快就做出了相關的反應，

---

<sup>24</sup> 「新加坡驗出中國大陸制的子母牌草莓味牛奶含三聚氰胺」，

[http://www.stnn.cc/pacific\\_asia/200809/t20080920\\_867040.html](http://www.stnn.cc/pacific_asia/200809/t20080920_867040.html)，瀏覽日期：2010 年 12 月 10 日。

<sup>25</sup> 「毒奶風暴/印度外貿部門宣布 禁止中國大陸乳製品進口」，

[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=109&docid=100526934](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=109&docid=100526934)，瀏覽日期：2010 年 12 月 10 日。

<sup>26</sup> 「毒奶粉／怕怕！菲國媽媽改餵母乳 歐盟宣布禁含奶陸製品」，

<http://www.nownews.com/2008/09/26/327-2340883.htm>，瀏覽日期：2009 年 12 月 11 日。

<sup>27</sup> 「俄國禁止所有來自中國的乳製品」，

[http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid\\_7640000/newsid\\_7645300/7645306.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_7640000/newsid_7645300/7645306.stm)，瀏覽日期：2009 年 12 月 05 日。

進行緊急危機處理。國務院總理溫家寶宣示，中國政府高度重視毒奶粉事件，宣示相關信息公開，查處肇事者，並立即將問題奶粉下架銷毀。<sup>28</sup>溫家寶還為此召開專門會議，並強調企業要有良心與道德，絕不能只關注企業的經濟效益，更應該肩負起社會發展的責任。<sup>29</sup>在溫家寶的指示下，中國國務院除了啓動國家重大食品安全事故一級回應外，並成立專責領導小組負責處理，規定國家工商總局及商務部嚴查中國所有奶製品企業，調查結束後立即發布合格與不合格奶製品企業名單，使消費者能安心消費；國家標準委則應即時制定關於食品中添加三聚氰胺的限量值，以規範奶粉市場。<sup>30</sup>據中國衛生部發布訊息揭露，相關工作進展如下：

中國衛生部副部長陳嘯宏今天透露三鹿牌嬰幼兒奶粉事件發生後，啓動國家重大食品安全事故一級回應，成立國家處理三鹿牌嬰幼兒奶粉事件領導小組，建立了每日會商制度，及時出臺了相關政策。各有關部門採取了患兒免費篩查救治，查處不合格乳製品，組織合格乳製品供應，協調處理退貨、退款、下架、退市、召回和銷毀不合格乳製品等一系列措施，確保處置工作有序、有力、有效開展。陳嘯宏稱，目前，事故應急處置階段已經結束，乳品質量穩步提高，賠償工作已基本完成，各地繼續加強對患兒的隨訪和復診等工作，以及貫徹落實《食品安全法》。<sup>31</sup>

9月24日，中國國家質檢總局表示，毒奶粉事件已得到控制，9月14日以後所生產的酸奶、巴氏殺菌奶、滅菌奶等主要品類的液態奶樣本，在三聚氰胺抽樣檢測中均未檢出三聚氰胺。同年11月20日，中國國務院爲做好嬰幼兒奶粉事件處置工作，解決奶業面臨的困難和深層問題，促進奶業穩定發展，於是在先前《國務院關於促進奶業持續健康發展的意見》基礎上，特制頒《奶業整頓和振興規劃綱要》，並由新華社轉發各單位參照執行。

---

<sup>28</sup> 李怡，「毒奶粉與神七：中國的兩極」，*天下雜誌*，第407期(2008年)，頁212。

<sup>29</sup> 李雅興、趙立永，「切實關注民生 促進科學發展—以“三鹿奶粉事件”爲例」，*河北理工大學學報（社會科學版）*（河北），第10卷第2期（2010年），頁17。

<sup>30</sup> 同前註。

<sup>31</sup> 「三鹿奶粉事件賠償工作已基本完成」，

[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=113&docid=100682622](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=113&docid=100682622)，瀏覽日期：2009年11月6日。

在主管官員懲處方面，2008年9月11日毒奶粉事件爆發後，三鹿總公司所在地河北省石家莊市政府以監督不周，向社會公開發表致歉信，石家莊市副市長李建國並遭河北省政府免職。同時，中共石家莊市委責成新華區委免去三鹿公司董事長、總經理兼黨委書記田文華職務，並移送司法機關做相關處理。9月22日，由於毒奶粉事件進一步擴大，國務院國家質檢總局局長李長江、中共石家莊市市委書記吳顯國、市長冀純堂、副市長張發旺，以及石家莊市有關食品質量安全的幾個部門負責官員全遭免職。<sup>32</sup>在後續處理上，根據《行政機關公務員處分條例》和監察部《關於給予三鹿牌嬰幼兒配方奶粉重大食品安全事件有關責任人紀律處分的通知》，中國國家工商總局於2009年3月20日研究決定，給予在三鹿牌嬰幼兒配方奶粉重大食品安全事件中負有責任的消費者權益保護局局長孫文序記過的行政處分，給予食品流通監督管理司副司長盧豔剛撤職的行政處分。<sup>33</sup>此外，中國紀律監查部門則透露除孫文序、盧豔剛外，另有6名中國政府高官，因監管不力被懲處解職。根據《英國廣播公司》報導，受到懲處包含國務院質檢總局、農業部、衛生部、工商總局和食品藥品監管局等官員。其中質檢總局執法督察局長王步步，受到撤銷黨內職務處分；工商總局食品流通監督管理司副司長盧豔剛被撤職，農業部畜牧司司長王智才受到降級處分；質檢總局食品生產監管司原副司長鮑俊凱、農業部總經濟師張玉香、衛生部食品安全綜合協調與安全監督局局長趙同剛，被記大過行政處分；工商總局消費者權益保護局局長孫文序、食品藥品監管局食品安全協調司司長孫鹹澤也受到記過處分。<sup>34</sup>

在患兒救治方面，中國國務院指示對於患病兒童將予以免費治療。國務院發布《關於給予三鹿牌嬰幼兒配方奶粉重大食品安全事件有關責任人紀律處分的通知》明確規定，嬰幼兒奶粉事件中患病兒童從急性治療結束後到18周歲以前，

---

<sup>32</sup> 李雅興、趙立永，「切實關注民生 促進科學發展——以“三鹿奶粉事件”為例」，*河北理工大學學報（社會科學版）*（河北），第10卷第2期（2010年），頁17。

<sup>33</sup> 「國家工商總局對三鹿奶粉事件中涉及總局相關責任人員作出處理」，[http://www.saic.gov.cn/zwxxq/zwtd/gsyw/zjyw/t20090323\\_45372.htm](http://www.saic.gov.cn/zwxxq/zwtd/gsyw/zjyw/t20090323_45372.htm)，瀏覽日期：2009年3月31日。

<sup>34</sup> 「中國三鹿毒奶懲處又開釧八高官」，<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=193038&type=%E5%9C%8B%E9%9A%9B>，瀏覽日期：2009年3月26日。

凡發生與食用含三聚氰胺嬰幼兒配方奶粉而致泌尿系統結石相關的五類疾病，可在兒童醫院、婦幼保健和二級以上綜合醫院進行治療。此五類疾病包括：1、殘留結石及其合併症，如泌尿系統感染、血尿、梗阻等；2、結石及梗阻後遺疾病，如高血壓、泌尿系統感染等；3、腎衰及其合併症，如高血壓、貧血等；4、手術後合併症，如輸尿管、尿道狹窄，膀胱輸尿管逆流，腹膜偷襲併發腸粘連導致的腸梗阻等；5、尿路上皮癌。<sup>35</sup>在北京中央指示下，各省當局陸續發布相關通知，對患病兒童進行後續免費治療。如貴州省勞動和社會保障廳、省衛生廳、中國保監會貴州省監管局聯合下達相關通知，對 18 周歲以前的患病兒童，食用含三聚氰胺嬰幼兒奶粉發生結石、梗阻後遺症等五類疾病可獲免費治療。<sup>36</sup>根據中國官方公佈的數據，截至 2008 年 9 月 21 日為止，因食用被污染的嬰幼兒奶粉，接受門診治療諮詢且已康復的嬰幼兒，累計有 39,965 人；正在住院的有 12,892 人，此前已治癒出院有 1,579 人，死亡有 4 人。同年底另一統計數字顯示，在 2008 年爆發的中國毒奶醜聞中，累計篩檢嬰幼兒達 2240.1 萬人次，因食用受到三聚氰胺污染的有毒奶粉，導致泌尿系統出現異常的患童高達 29.4 萬人，累計住院患童 52,019 人，收治重症患童 154 人，上報 11 名死亡案例中，至少 6 例與食用問題奶粉有關。<sup>37</sup>由於毒奶事件波及面廣大，其後續的醫療問題仍是患兒家庭及國家的龐大負擔。<sup>38</sup>

由於毒奶粉事件衝擊層面巨大，影響深遠，對此，中國監察官員表示，三鹿毒奶粉事件的後果嚴重，政府各部門一定要吸取教訓，加強乳品企業監管，並強化其責任意識。<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> 「貴州：“結石寶寶”18 歲前可獲免費治療」，

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/gz.xinhuanet.com/2008htm/xwzx/2009-04/01/content\\_16125748.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/gz.xinhuanet.com/2008htm/xwzx/2009-04/01/content_16125748.htm)，瀏覽日期：2009 年 5 月 8 日。

<sup>36</sup> 同前註。

<sup>37</sup> 「近年發生在我國的典型案件分析」，司法部法制宣傳司編，**食品安全法問答**，頁 158。

<sup>38</sup> 「中國三鹿毒奶懲處又開鋤八高官」，

<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=193038&type=%E5%9C%8B%E9%9A%9B>，瀏覽日期：2009 年 3 月 26 日。

<sup>39</sup> 同前註。

### 第三節 毒奶粉事件的反思與影響

三鹿毒奶粉事件爆發後，在國內外均引起廣大的震撼與影響。由於嬰幼兒配方奶粉理應是營養物質最齊全、最利於嬰幼兒消化吸收的食品，嬰幼兒成長發育所必需的維生素、微量元素、脂肪、蛋白質及碳水化合物等比例，均有一定的指標，並經過層層的檢驗與把關始准銷售。<sup>40</sup>因此，若連嬰幼兒奶粉也出問題，豈非代表所有奶粉都有問題？加以此次毒奶粉事件中，除三鹿集團公司中箭落馬外，幾乎中國所有知名乳品企業如伊利、蒙牛等公司產品都被驗出添加三聚氰胺，顯見這已經不是某一企業違法亂紀，而是整個乳品行業的「潛規則」了。

2009年3月10日，中國政治協商會議全國委員會常務委員、農業部前副部長張寶文在人大及政協兩會分組討論上說：牛奶中添加三聚氰胺確實已成爲潛規則，並獨家爆料稱2007年4月他還任農業部副部長時，曾收到美國的一份抗議書。原來是江蘇一家工廠生產添加了三聚氰胺的蛋白粉出口到美國一個州，導致吃了它們的16隻貓死亡。他自己都沒想到，三鹿奶粉事件在2008年會鬧得如此之大。<sup>41</sup>從張寶文的發言可知，這次毒奶粉事件絕非一次偶然的食品安全事故，一定有其必然的環境制度因素。不深入挖掘，就不可能消除這些因素，中國食品安全問題就永遠不可能得到根本解決，民眾也就將繼續被不安全食品所毒害。雖然由於種種原因，目前大量的相關訊息被掩蔽或尚未被發掘，但依然可以根據現有的信息，探索三鹿毒奶粉事件的根源。

首先，此事件當然與政府管理部門的瀆職和放任有關。對於如此大規模的、普遍的、長期的行業集體投毒事件，幾乎已成爲整個乳品行業的「潛規則」了。但外界所看到的卻是，即使連續有嬰幼兒受害，消費者和媒體對於三鹿奶粉的品質已經產生強烈質疑，可是質檢部門發布的報告依然是說「三鹿產品質量合格」。當毒奶事件被揭露後，從企業到政府相關主管部門，也是眾口一詞，都稱：「沒

<sup>40</sup> 韓俊主編，**食品安全綠皮書·中國食品安全報告（2007）**，頁340。

<sup>41</sup> 「『知情不報』也是潛規則？」，

<http://news.sina.com.tw/article/20090313/1486730.html>，瀏覽日期：2009年3月21日。

有關於三聚氰胺的檢驗規定和標準」。但其實在 2007 年初，中國出口美國的動物飼料已被查出含有三聚氰胺，導致食用的動物死亡，中國國家質檢總局因此制定出新的規定：「凡是出口用途為動物飼料或人類食用的產品，不得違規添加化工原料及其他有毒有害物質」。中國國務院國家質檢總局似乎對出口商檢把關較嚴，而疏忽國內質檢和進口商檢，並且出口產品和國內銷售的質量要求標準也不一致，顯見行政部門在此議題上的缺失。

其次，是媒體監督的缺失，甚至在某種意義上的助紂為虐。2007 年 9 月 2 日，中央電視台新聞頻道播出了「中國製造」特別節目首集—「1100 道檢測關的背後」。該台記者聲稱其「眼見為實」，經過十多天的調查和「仔細計算」，「三鹿嬰幼兒奶粉用國際先進的全日糧飼養技術飼養的奶牛，產出的鮮牛奶，經過冷鏈儲運、原料檢測、添加營養素、殺菌濃縮、噴霧乾燥、包裝檢驗等一系列環節，經過 1100 項檢驗檢測後，才最終出廠運往全國各地」。記者由此感慨的說：「從這當中，我們感受到了我國大型食品企業質量意識的進一步提高，感受到了企業對產品負責任的態度和對消費者的尊重」。<sup>42</sup>此時再來看這樣的報導，真是既諷刺且悲哀。而且，直到毒奶粉問題已經極為嚴重，許多地區都出現了受害兒童病例，中國媒體在報導時仍不敢點出三鹿企業名字，毒奶粉蔓延如此之廣，後果如此嚴重，有關媒體難道不該承擔重要責任嗎？可是相較於有關政府部門的官員被查辦懲處，竟然沒有任何一家媒體為三鹿事件負責，甚至沒有一家媒體向消費者和民眾道歉。但這絕不意味著媒體可以免責，相反地，此案例更說明中國大陸必須建立媒體問責制，並強化其社會責任制。否則，在這樣的媒體監督環境裡，會有更多的「三鹿公司」仍舊可以暢行無阻、繼續為害。

最後，從根本上需要反思的，是市場本身。近年來中國消費者意識抬頭，但所謂消費者意識和權益保護，並非是給消費者「一雙慧眼」，像某些官員、媒體諄諄教誨的那樣去學會「如何鑒別假冒偽劣商品」；而是從自我保護角度出發，充分利用手中的鈔票決定權，來為消費安全創造盡可能有利的環境。毫無疑問，

---

<sup>42</sup> 「三鹿惡之花是如何培育出來的」，

<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=29&docid=100927034>，瀏覽日期：2009 年 4 月 10 日。

要做到這一點，就必須要充分開放市場，使同一種商品、同一種服務市場中有多個供給者，讓其充分競爭，這樣消費者的購買力才會起決定作用，利用市場力量迫使商品和服務供應商以最低廉的價格，提供最多、最好的商品服務。為何三鹿事件中沒有任何一家企業站出來，反而有那麼多企業認同行業「潛規則」，向下沈淪，你壞我也壞，大家都使用有毒牛奶呢？正足以證明，這個市場絕非充分開放競爭的市場，而是一個扭曲的市場，商業競爭規律在此難以發揮其作用。事實上，道德、規則、法律，正是創造出來制約這些惡的因子。三鹿毒奶粉事件，可說是源於人性、企業競相「趨利」之惡；但其所以能茁壯成長，並造成如此大的危害，卻是因為有了適宜的土壤、水分和陽光。不鏟除這些環境因素，類似三鹿毒奶粉事件還會在中國繼續發生。<sup>43</sup>

#### 第四節 小結

分析此次毒奶粉事件，就其成因及所暴露的政府治理缺失，可以得出下列幾點結論：

一、中國乳製品產業鏈價格失衡，是毒奶事件影響面巨大的一個重要因素：

近年來，中國乳製品加工能力以每年 30% 以上的速度增長，但奶源的增長速度最高也沒超過 15%，奶源增長跟不上加工能力的增長速度，因此造成乳業加工原料不足和面臨漲價的困境。中國乳製品市場競爭激烈，「價格戰」不可避免，獲利空間有限。因此生產企業對於原料奶源的作法是既爭奪控制奶源，又儘量壓質壓價。上游原料奶提供者一方面因為標準化、質量化意識不夠，另一方面也出於保護自我利益，甚至為了謀求暴利，不惜採取各種不法手段(如加入三聚氰胺)以獲取利潤。

二、「三聚氰胺」的特殊性質，使它在蛋白造假物質中脫穎而出：

由於原料奶和乳製品中蛋白質含量的高低，直接決定最終產品的質量和市場價格，因此在原料收購環節和乳製品質量監督環節，都要測定蛋白質含量。傳統蛋白質含量檢測法是透過測定氮元素含量，根據氮元素與蛋白質換算系數計算

---

<sup>43</sup> 同前註。

蛋白質含量，由於僅是單純地測量氮的含量，遂給有心人士可乘之機。近年來隨著科技的成長與發達，食品造假技術已呈現專業化、產業化的趨勢。三聚氰胺是一種有機化工原料，廣泛用於生產合成樹脂、塑料、塗料等，法律上不允許添加到食品中。但三聚氰胺俗稱「假蛋白」、「蛋白精」，其含氮量高達 66.6%，遠高於蛋白質，添加三聚氰胺後可提高受驗樣品的蛋白質含量。加上本身白色無味，添加後在外觀上不易被發現。因三聚氰胺價格低廉且易於購買，成了造假者理想的蛋白質冒充物，以此降低成本謀取暴利。添加三聚氰胺已成中國乳業潛規則，多年來三聚氰胺事故之所以未顯現，是因為三聚氰胺的中毒情況與食用者的體重及食用時間的長短密切相關。嬰幼兒的食物來源單一，長期食用累積的結果造成腎功能失調，影響健康，才使此事件爆發。

三、全程質量控制體系尚未有效建立，使不法份子有機可趁：

此次毒奶粉事件至少在原料奶方面，暴露出全程質量控制上的二個重要環節缺失：一是加工企業對奶源基地每天交售的牛奶量缺乏嚴格的記錄。如果對每頭奶牛產奶量進行嚴格的記錄，交售的奶量和產奶量若不符就會暴露出摻水的問題。二是在原料奶的交收檢驗環節把關不嚴是產品出現質量問題的重要原因。不法份子加入三聚氰胺，摻入清水後，可以增加交奶量以獲利。但生鮮奶的質量指標不單單僅是蛋白質含量一項指標，即使蛋白質含量因加入三聚氰胺而合格，其他指標如 PH 值、鈣、鎂等含量必將偏低，如果進行確實的常規檢驗，就能夠發現不同於平常值的情況。因此，企業和奶源基地在全程質量管理上是值得好好反思的。

四、生鮮牛奶交售環節的管轄權和監管內容的不確定，導致監管盲點，此監管制度缺失尤應為事件檢討重點：

有些政府部門認為原料奶交售環節是一個銷售環節，因為奶牛擠奶之後，奶農將生鮮牛奶賣給奶站，已經完成了產品初次銷售；有的部門則認為這還在生產環節，因為許多奶站和奶牛養殖小區是在一起的；還有的部門認為這是一個加工環節，原料收購屬於企業加工環節的一部份。中國政府對農產品生產環節、加工環節、銷售環節採取分段監管，分別由不同部門來負責，不同部門對質量安全的管轄職責認識不一，導致監管上的盲點。同時，在原料奶收購環節的監管內容也僅限於幾個常規的質量指標，很難對像三聚氰胺這類的非食品添加劑起到有效

的監管作用。因此，監管制度的改革實為當務之急。

#### 五、法律懲處力度不夠：

過去「從農田到餐桌」一長串生產鏈中的諸多環節，缺乏相應的法律加以規範。若發生食品安全事故，僅有象徵性罰款，與其所獲不法暴利不成比例，顯見現行法律已不足以因應當前時代需求。<sup>44</sup>

由此，從規範制度主義的角度觀察，因經濟的高度發展及社會的劇烈變遷，現行中國食品相關法律制度及其所反映的價值，已無法規範當前社會的行為。因此，如何進行法律制度的修訂，從嚴規範食品相關行業，加重法律懲處力度，這是下一階段中國食品安全制度改革的重點。



---

<sup>44</sup> 林紅英，「三聚氰胺現象的原因分析與對應措施」，*江蘇農業科學*（江蘇），第4期（2010年），頁337-338。

### 第三章 追本溯源：毒奶粉事件前中國食品安全制度的發展與現狀

近年以來，隨著中國的改革開放，中國經濟取得高速的成長。古語有謂「民以食為天」，即以食品為例，不論在提高食物供應總量、增加食品多樣性，或是改善國民營養狀況上，中國均有了巨大的成就。但在亮麗的經濟數據下，社會發展各領域的失衡現象也令人觸目驚心；而與民眾日常生活息息相關的食品安全问题，即為其中重要的一環。由於經濟快速發展，部份不肖之徒為追求不當利潤，往往枉顧消費者權益，各種偽造、仿冒食品及在食品中添加有害物質等事件已層出不窮，早在毒奶粉事件爆發前，中國食品安全問題早已亮起紅燈。中國政府面對層出不窮的食品安全问题，除制定《中華人民共和國食品衛生法》等法規、加強檢驗工作外，並試圖建立食品安全整體制度。這些作為雖取得一定的成效，但仍暴露了若干缺失，有待進一步的解決。

#### 第一節 方興未艾的食品安全风险

食品消費是人類最基本的消費活動之一，因此享用安全的食品也是每個消費者擁有的基本權利。<sup>1</sup>所謂「食品安全」，按 1984 年世界衛生組織(WHO)的解釋，是將其定義為：「生產、加工、儲存、分配和製作食品過程中確保食品安全可靠、有益於健康並且適合人們消費的種種必要條件和措施」。及至 1996 年，世界衛生組織將食品安全定義更新為：「對食品按其原定義進行製作並食用時不會使消費者受害的一種擔保」。<sup>2</sup>關於食品安全問題，據學者研究可分為下列七大類：一、營養失控：在物資供應充足的時代，因飲食結構失控導致的高血壓、糖尿病及癌症等慢性疾病顯著增加，這代表食品供應量的充足不等於食品安全的改善。

---

<sup>1</sup> 楊正勇、梁文靜，「中國食品安全監管問題研究」，**雲南社會科學**（雲南），第 6 期（2007 年），頁 102。

<sup>2</sup> 林銀鳳，「芻議食品安全問題與食品安全保障體系的建構」，**長沙民政職業技術學院學報**（大陸），第 17 卷第 2 期（2010 年），頁 44。

- 二、微生物致病：維生物因素所導致的食品腐敗變質、維生物毒素及傳染疾病，多年來危害著人類食品安全。
- 三、自然毒素：自然毒素是指食品本身成分中含有天然有毒有害物質，如糧食、油料作物等在從收穫到儲存過程中所產生的黃麴毒素、食品經高溫油炸產生的多環芳烴類，都是毒性的致癌物。
- 四、環境污染物：如汞、鎘、鉛等重金屬、放射線物質及多氯聯苯等工業化合物進入食品領域。
- 五、其他不確定的飲食風險：在食品加工、儲藏與包裝過程中也極易造成食品安全問題，如使用聚氯乙烯材質包裝食物；用陶瓷器皿盛裝酸性食物其表面釉料中的鉛鎘便會溶解出來；使用螢光劑處理的紙做包裝材料，紙上殘留的有毒物質易污染食物。
- 六、新科技發展給食品安全帶來的挑戰：隨著經濟的發展與科技的進步，近年來基因工程技術已在農業和食品領域出現極大的生產潛力與市場潛力。但基因改造食品的安全性問題也成為國際關注的焦點，以目前的研究結果來看，還不能確定基因改造食品對人體的危害為何。
- 七、人爲加入食物鏈有害化學物質：人爲加入食物鏈的化學物質，包括農牧生產及食品加工過程中爲保障生產、提高質量及安全性所使用的多種化合物，主要爲農藥、獸藥、飼料添加劑、食品添加劑及化工產品，這些物品都會影響食品的安全性。<sup>3</sup>

總體來說，在改革開放初期，中國食品安全問題主要集中在製造、販售假冒偽劣食品；這部分在中國政府嚴厲打擊不法，採取一系列整頓、規範市場經濟秩序的措施後，形勢略有好轉。<sup>4</sup>但相對而言，當前中國食品安全形勢依然嚴峻，食品不安全因素貫穿整個食品供應過程，包括原料供給、生產環境、加工包裝、銷售販賣等環節的安全管理都存在各種問題。<sup>5</sup>以致近年來重大食品安全事故屢屢發生，食品安全議題也越來越受到消費者的關切。

---

<sup>3</sup> 同前註，頁 44-45。

<sup>4</sup> 韓俊主編，**食品安全綠皮書：中國食品安全報告（2007）**，頁 11。

<sup>5</sup> 同前註。

近年中國所發生重大食品安全事故，大多與上述所說「第 7 類添加有害物質」密切相關。如 2005 年爆發的「蘇丹紅事件」。「蘇丹紅」是一種化學染色劑，主要用於石油、機油及其他工業溶劑中，以使其增色、增光。2005 年 2 月，中國政府查出包含肯德基、麥當勞等知名企業產品中，調味包均添加「蘇丹紅一號」，引發消費者信心危機。<sup>6</sup>同年 6 月，又有所謂「孔雀石綠事件」。英國食品標準局在英國超市出售的鮭魚體內，發現對人體有極大副作用的化學製劑「孔雀石綠」，於是通報歐洲所有國家的食品安全機構。中國政府下令清查，發現河南、湖北、四川、福建、江西、安徽、廣東多處水產養殖業違法使用「孔雀石綠」，除由農業部辦公廳下發《關於組織查處“孔雀石綠”等禁用獸藥的緊急通知》外，並一度全面禁止所有淡水魚出口到香港。<sup>7</sup>而 2008 年三鹿毒奶粉事件也屬於上述第七類添加有害物質，在奶粉中摻入三聚氰胺這種能提高蛋白質含量的化工原料，致使嬰幼兒患病。這些食品安全事件的爆發，不僅損害消費者權益、引起大眾對進用食品的恐慌，也降低了民眾對政府食品監管信心。

為了解決食品安全問題，中國學界及政府智庫開始針對相關議題進行研究。如從 2002 年起，中國國務院發展研究中心邀集 50 多個機構、150 餘名專家學者，對科技部「十五」計畫（第十個五年計畫）中食品重大專項子課題之一——「中國食品安全戰略」進行研究，並得到加拿大國際發展署（CIDA）及加拿大農業及農業食品部（AAFC）的支持，出版了《中國食品安全戰略研究》一書。<sup>8</sup>這些研究雖對中國食品安全問題提出初步的建議，但距離全面建構食品安全體系尚有遙遠的路程，中國食品安全危機仍然層出不窮。據 2007 年中國國務院發展研究中心農村經濟研究部韓俊主編的《食品安全綠皮書：中國食品安全報告》一書所揭示，當前中國食品安全面臨的挑戰多達下列八項：

- 一、微生物污染和化學性食物中毒是影響中國食品安全的最主要因素。
- 二、投入品供給、農業產地環境、防疫體系、農產品生產、加工以及銷售等環節，依然存在安全隱憂。

---

<sup>6</sup> 「近年發生在我國的典型案件分析」，司法部法制宣傳司編，**食品安全法問答**，頁 153-154。

<sup>7</sup> 同前註，頁 155。

<sup>8</sup> 陳錫文、鄧楠，**中國食品安全戰略研究**（北京：化學工業出版社，2004 年）。

- 三、食品安全標準體系、檢驗檢測體系、認證認可體系等方面還存在明顯的不適應性。
- 四、食品安全管理體系和法律法規體系有待完善。
- 五、食品安全科技成果和技術儲備不足。
- 六、新產品、新技術、飲食習慣變化以及新的產銷方式給食品安全帶來了潛在威脅。
- 七、食物中毒和食源性及並仍然對中國的食品安​​全構成了明顯的威脅，重大食品安​​全事故時有發生。
- 八、食品安​​全問題對經濟和社會發展的影響不容忽視。<sup>9</sup>

韓俊所任職的國務院發展研究中心是中國政府重要智庫之一，專門負責針對重大議題進行研究，並對政府提出相關建議。由此可以顯見，食品安​​全問題已成爲當前中國政府及各界人士不得不嚴正面對的重大議題。

## 第二節 食品安​​全制度的建立：1995-2007 年

中華人民共和國自 1949 年建政以來，對食品安​​全的概念長期停留在如何養活數億、乃至十數億的龐大人口上，以保障民衆的生存權。及至 1979 年改革開放後，隨著經濟的持續發展及糧食增產，基本上滿足了中國人民「食」的需求，但各式食品安​​全問題隨之陸續爆發，偽劣、假冒食品層出不窮，消費者權益遭受極大威脅，形成新的食品安​​全危機。有鑒於此，近年來中國政府頗爲積極地建立符合現代潮流的食品安​​全制度，並分從法律體系、管理體系及技術體系三方面進行具體改革，獲致較大的成效。由於 1995 年《中華人民共和國食品衛生法》的頒布，明確規範了由國家實行食品衛生監督制度，實爲建立中國食品安​​全制度的一個重要里程碑。因此，本節時間斷限將從 1995 年《食品衛生法》制定起，至 2007 年毒奶事件爆發前夕；並分就法律、管理及技術三體系，探討中國食品安​​全制度建立的經緯及其具體改革內容。

---

<sup>9</sup> 韓俊主編，**食品安​​全綠皮書：中國食品安​​全報告（2007）**，頁 12-15。

## 壹、法律體系

由於中國食品安全問題層出不窮，如何健全食品安全控管、建立食品安全制度，乃成爲中國政府施政的當務之急。而食品安全制度的建立，其源頭當爲食品立法，也就是法律體系的健全規範。中國現行的立法體制是中央統一領導及一定程度分權，並按「多級並存、多類結合」的立法權限劃分體制。其立法類型有全國人大及其常委會立法、國務院及其部門立法、一般地方立法、民族自治地方立法，以及經濟特區和特別行政區立法。<sup>10</sup>至於中國食品立法係採部門立法模式，先由與食品安全管理有關的各個政府部門，包括衛生部、農業部、國家質檢總局、國家食品藥品監督管理局等，依據《中華人民共和國立法法》、《行政法規制定程序條例》、《規章制定程序條例》、《法規規章備案條例》等法律規章，結合各部門實際情況，經起草、審查、決定與發布等程序後，制定相關法律、規章、條例，公告實施。<sup>11</sup>

長期以來，中國政府對食品安全的概念僅停留在滿足人民「食」的需求上；但自改革開放後，誠如前述《食品安全綠皮書：中國食品安全報告（2007）》一書所說，「新產品、新技術、飲食習慣變化以及新的產銷方式給食品安全帶來了潛在威脅」。<sup>12</sup>有鑒於此，自 1982 年起，中國政府按照上述立法程序，制定了一系列與食品安全有關的法律、法規及管理條例。首先是 1984 年《中華人民共和國水污染防治法》的頒布，隨後有《食品衛生法》、《產品質量法》、《農產品質量安全法》等近二十部法律問世；另有《農藥管理條例》、《獸藥管理條例》、《生豬屠宰管理條例》等近四十部相關行政法規出台；以及《無公害農產品管理辦法》、《散裝食品管理規範》、《食品廣告管理辦法》等近一百五十部規章制定。<sup>13</sup>在這些眾多的法律、法規、規章中，最爲重要的當推《中華人民共和國食品衛生法》的頒布。

---

<sup>10</sup> 劉爲軍、魏益民、韓俊等，「我國食品安全控制體系及其發展方向分析」，**中國農業科技導報**（大陸），第 7 卷第 5 期（2005 年），頁 59。

<sup>11</sup> 同前註。

<sup>12</sup> 韓俊主編，**食品安全綠皮書：中國食品安全報告（2007）**，頁 14。

<sup>13</sup> 劉菁，「我國食品安全法律體系的建構」，**遼寧廣播電視大學學報**（遼寧），2008 年第 3 期（總第 108 期），頁 112。

自 1980 年代開始，《中華人民共和國食品衛生法》先是經歷較長時期的試行階段（在此階段，此法稱《中華人民共和國食品衛生法（試行）》），隨後於 1995 年 10 月 30 日正式公布實施。《食品衛生法》總則明確規範：「為保證食品衛生，防止食品污染和有害因素對人體的危害，保障人民身體健康，增強人民體質，制定本法」；並明定由「國家實行食品衛生監督制度」，「國務院衛生行政部門主管全國食品衛生監督管理工作」。<sup>14</sup>《食品衛生法》的制頒是一個重要里程碑，代表中國食品安全制度進入新的階段，並結合《產品質量法》、《農業法》、《標準化法》、《進出口商品檢驗法》等法律，建構了較完善的食品安全法律體系。（各法律主要內容參見表 3-1）

表 3-1：中國食品安全相關法律

法律名稱	負責部門	主要內容
食品衛生法	衛生部	規定食品、食品添加劑、食品容器、食品包裝材料、食用工具及與食品相關的生產經營場所、環境設施應達到的衛生要求，明確規範食品衛生監督工作的職責和相關法律責任。
產品質量法	國家質檢總局	規定適用於包括食品在內經過加工、製作用於銷售的一切產品，加強產品質量監督管理，提高產品質量，保護消費者合法權益，以維護社會經濟秩序。
農業法	農業部	制定保障消費安全及保護生態環境的農產品強制性標準，禁止生產經營不符合強制性標準的農產品。
標準化法	國家工商總局	規定對包括食品在內的工業產品應制定標準，並明確規範標準制定的要求及相關職責。
進出口商品檢驗法	國家質檢總局	規定出口食品的衛生檢驗標準，對出口食品及其生產企業實施衛生注冊登記制度。

資料來源：作者根據中華人民共和國食品衛生法、中華人民共和國產品質量法、中華人民共和國農業法、中華人民共和國標準化法、中華人民共和國進出口商品檢驗法等資料製表。

<sup>14</sup> 「中華人民共和國食品衛生法」，[http://www.gov.cn/banshi/2005-08/01/content\\_18960.htm](http://www.gov.cn/banshi/2005-08/01/content_18960.htm)，瀏覽日期：2008 年 12 月 5 日。

在這些食品安全相關的法律、法規運作下，中國逐漸形成以《中華人民共和國食品衛生法》為核心，以《產品質量法》、《農業法》、《標準化法》、《進出口商品檢驗法》為基礎，以《食品生產加工企業質量安全監督管理辦法》、《食品標籤標注規定》、《食品添加劑管理規定》及涉及食品安全要求的大量技術標準為主體，以各省及地方政府關於食品安全的規章為補充的整體食品安全法律體系。<sup>15</sup>此一龐大的食品安全法律體系，對健全中國食品安全制度確實奠定了重要基礎。然而，徒法不足以自行，再良好的法律體系仍須由「人」來執行，此即涉及食品安全的相關管理體系。因此，下一階段中國食品安全制度的重點，即在建構妥善的管理體系。

## 貳、管理體系

中國食品安全監管責任，是由中央、省級與地方政府共同承擔。在中央方面，自 1995 年《中華人民共和國食品衛生法》頒布施行後，總則第三條明定國務院衛生行政部門（即衛生部）為全國食品衛生監督管理工作的主管部門，中國食品安全管理體系粗具雛形。<sup>16</sup>然而，就在同一條文中，《食品衛生法》也明文規定「國務院有關部門在各自的職責範圍內負責食品衛生管理工作」。因此，在實際運作上，中國政府中央一級的食品安全管理工作遂由衛生部、農業部、國家質檢總局、環保總局、工商總局及商務部共同負責。<sup>17</sup>這些部門都有自己的組織結構及管理範圍，彼此不相統屬，直接向國務院負責，並呈報工作概況。中國食品安全管理體制的基本特點，是「一個監管環節由一個部門負責」；這樣的規定雖明確規範各監管環節的負責部門，但食品安全「從農田到餐桌」牽涉多個環節，由於各環節的監管部門不相統屬，導致各監管部門之間的協調性較差，難免會有「令出多門、多頭馬車」的弊端，所以國務院必須進一步對各部門負責的工作範圍有

---

<sup>15</sup> 劉為軍、魏益民、韓俊等，「我國食品安全控制體系及其發展方向分析」，**中國農業科技導報**（大陸），第 7 卷第 5 期（2005 年），頁 59。

<sup>16</sup> 「中華人民共和國食品衛生法」，[http://www.gov.cn/banshi/2005-08/01/content\\_18960.htm](http://www.gov.cn/banshi/2005-08/01/content_18960.htm)，瀏覽日期：2008 年 12 月 5 日。

<sup>17</sup> 劉為軍、魏益民、韓俊等，「我國食品安全控制體系及其發展方向分析」，**中國農業科技導報**（大陸），第 7 卷第 5 期（2005 年），頁 60。

較詳細的規範。

2003 年第十屆全國人民代表大會第一次會議召開後，中國食品安全監管體制進行了重大改革。其中最重要的舉措是在國務院下成立了「國家食品藥品監督管理局」，賦予該局對食品、保健品、化妝品安全管理的綜合監督、組織協調，以及依法開展查處重大事故等三方面職責。此外，國務院並將國家食品藥品監督管理局定位為所謂「抓手」的角色，直接向國務院報告食品安全相關監管工作。<sup>18</sup> 在執掌分工上，國家食品藥品監督管理局雖做為食品安全綜合監督與組織協調部門，並不取代衛生部等具體監管部門的原有職能，但負責監督各項食品安全監管工作的實施。<sup>19</sup>

2004 年 9 月，中國國務院為釐清食品安全監管職能，在發布的〈國務院關於進一步加強食品安全工作的決定〉中，依據原先「分段兼管為主、品種監管為輔」的原則，進一步明確規範各部門對於食品安全的監管職掌，以利食品安全工作的推行。其對各部門工作職掌規定如下：

1. 農業部門負責初級農產品生產環節監管；
2. 質檢部門負責食品生產加工環節監管，包括衛生監管；
3. 工商及商務部門負責食品流通環節監管；
4. 衛生部門負責餐飲業及食堂等消費環節的監管；
5. 食品藥品監管部門負責對食品安全的綜合監督、組織協調，以及依法組織查處重大事故；
6. 科技部門負責食品安全科技工作；
7. 環保部門參與產地環境和加工流通企業污染物排放的監測與控制。<sup>20</sup>

經此調整後，中國中央層級的食品安全監管體制乃漸趨完整。（中國食品安全監

---

<sup>18</sup> 韓俊主編，**食品安全綠皮書：中國食品安全報告（2007）**，頁 17。

<sup>19</sup> 2003 年 7 月，國家食品藥品監督管理局協調公安部、農業部、商務部、衛生部、國家工商總局、國家質檢總局、海關總署等部門，共同制定「食品藥品放心工程實施方案」，推動「食品放心工程」，發揮了組織及綜合協調的作用。見韓俊主編，**食品安全綠皮書：中國食品安全報告（2007）**，頁 19。

<sup>20</sup> 劉為軍、魏益民、韓俊等，「我國食品安全控制體系及其發展方向分析」，**中國農業科技導報**（大陸），第 7 卷第 5 期（2005 年），頁 60。

管體制參見表 3-2)

表 3-2：中國食品安全監管體制

類別	國內食品生產與供應								國際食品貿易	
監管項目	產地 環境	投入 品防 疫及 檢疫	初級 生產	產品 加工	運輸	市場 銷售	經營 與餐 飲	餐飲 食堂	入出 境動 植物 檢疫	食品 進出 口
監管機構	環保 部門	農業 部門	農業 部門	質檢 部門	商務 部門	工商 部門	工商 部門	衛生 部門	質檢 部門	質檢 部門
綜合協調 機構	國家食品藥品監督管理局									

資料來源：韓俊主編，**食品安全綠皮書：中國食品安全報告（2007）**，（北京：社會科學文獻出版社，2007年），頁18。

至於在地方政府方面，其情形更為特殊。美國學者李侃如(Kenneth Lieberthal)曾以「矩陣雜亂」來形容中國地方政府垂直指揮權與水平指揮權縱橫交錯的情形，並認為其矩陣錯亂複雜程度是史無前例的。<sup>21</sup>按中國大陸用語，垂直官僚組織叫「條」，各層級的水平對等組織叫「塊」；垂直與水平機構間的關係，叫做「條／塊關係」。簡單來說，任何層級的中國地方官員，都有好幾個不同部門的上司。譬如河北省政府下設衛生廳，衛生廳既直屬於河北省政府，又直屬於國務院衛生部。而同時，河北省政府必須既向中國共產黨河北省黨委會負責，又向國務院負責。此外，河北省衛生廳主管身為衛生廳中共黨委會成員，又必須服從黨的紀律。在此情況下，要決定把哪一個上司放在第一位，這就事關重大了。因此，按李侃如的看法，中國政治體制雖具有高度的威權性，但真正的威權都是「支離破碎的」；就此意義而言，中國可被視為一種「支離破碎的威權主義」(fragmented

<sup>21</sup> 李侃如(Kenneth Lieberthal)著、楊淑娟譯，**治理中國：從革命到改革**（台北：國立編譯館，民國87年11月），頁166-167。

authoritarianism)。<sup>22</sup>食品安全監管制度在中央層級已經分由七個部門依性質所屬個別負責，到了地方那就更複雜了。

中國省級（省、直轄市、自治區）及地方政府的食品安全管理，除了質檢總局的商檢系統屬於「垂直管理」（即各級政府的商檢系統均由國家質檢總局一條鞭管理）外，主要實行「分級管理」。所謂分級管理，是指各級食品安全監管機構的組織及任命，由當地政府決定，並實施主管領導問責制。<sup>23</sup>為強化地方政府對食品安全監管的責任，國務院在前述 2004 年發布的〈國務院關於進一步加強食品安全工作的決定〉中，明確規定地方各級人民政府對當地食品安全負總責，統一領導、協調該地區的食品監管及整治工作；並按照權責一致的原則，建立食品安全監管責任制及責任追究制。<sup>24</sup>

### 叁、科技體系

由於現代科技的高度發展，在「從農田到餐桌」的食品鏈中，幾乎每一環節不可避免地都會與科技產生密切關係。因此，如何建構完善的科技體系，也成為健全中國食品安全制度的重要項目。近年來，除了中國農業科學院、江南大學、中國農業大學等科研院所外，國務院衛生、農業、質檢等部門均設立與食品安全有關的科研機構，並在各自專業領域中具備一定的實驗條件。據學者估計，中國從事食品安全工作的專業人員已經超過 1 百萬人，並將食品安全科技創新納入國家中長期科技發展規劃之中。<sup>25</sup>為解決中國食品安全中的科技問題，國務院科技部於 2002 年邀集相關科研機構開展「十五」（第十個五年計畫）重大科技專項：「食品安全關鍵技術」研究。該專項的研究內容主要包括下列四個方面：

- 一、 開發快速、標準化的食品安全檢測技術及方法；
- 二、 建立食品安全監測網絡，進行風險評估；

---

<sup>22</sup> 同前註，頁 167。

<sup>23</sup> 劉為軍、魏益民、韓俊等，「我國食品安全控制體系及其發展方向分析」，**中國農業科技導報**（大陸），第 7 卷第 5 期（2005 年），頁 60。

<sup>24</sup> 韓俊主編，**食品安全綠皮書：中國食品安全報告（2007）**，頁 17。

<sup>25</sup> 劉為軍、魏益民、韓俊等，「我國食品安全控制體系及其發展方向分析」，**中國農業科技導報**（大陸），第 7 卷第 5 期（2005 年），頁 60。

三、 在食品生產、加工及流通領域中，建立技術規範及控制技術；

四、 重點為有害物質安全限量標準研究。<sup>26</sup>

為進一步解決食品安全的科技問題，科技部在 2006 年「十一五」（第十一個五年計畫）中繼續設立「食品安全關鍵技術」重大科技專項，開展以風險分析技術為核心，包含全程控制技術、規範與標準技術、檢驗監測技術及預警應急技術等範疇的研究，以因應當前中國食品安全監管對科技的迫切需求。<sup>27</sup>

### 第三節 食品安全制度的缺失

隨著近年來市場經濟的發展與國際食品貿易的增加，中國食品安全議題愈加複雜；食品生產源：包括種植、養殖污染，以及不法食品生產業者人為汙染問題日趨嚴重。自 2004 年安徽阜陽爆發「假奶粉事件」後，中國政府曾多次召開會議研究食品安全工作，國務院並於 2004 年 9 月下發〈國務院關於進一步加強食品安全工作的決定〉，對食品安全監督管理體制進行重大調整。<sup>28</sup>雖然如此，但因食品安全監管體制的調整是一項極其複雜的工程，儘管近年來中國政府投注較大的心力謀求改善，卻因種種條件的限制，並未能完全達到其預期效果，甚至暴露了一些缺失及弊端。這些缺失主要有：

#### 壹、法律體系尚待健全

自 1995 年中國政府制頒《中華人民共和國食品衛生法》，揭開中國食品安全制度改革的序幕後，食品安全法律體系的建立即為其改革重點之一。經多年努力，除《食品衛生法》外，中國政府另行頒布《中華人民共和國產品質量法》、《中華人民共和國農業法》、《中華人民共和國標準化法》、《中華人民共和國進出口商品檢驗法》等多部法律，初步建立食品安全法律體系的雛形。中國食品

---

<sup>26</sup> 同前註。

<sup>27</sup> 同前註，頁 61。

<sup>28</sup> 繆永東，「試論我國食品安全衛生監督管理體系調整後面臨的現狀及對策」，**實用預防醫學**（大陸），第 14 卷第 2 期（2007 年），頁 572。

安全法律體系是以《產品質量法》及《食品衛生法》為主導，《產品質量法》是產品質量的根本大法，食物做為產品中的一種，該法只對食品質量方面應承擔的責任做了規範；至於《食品衛生法》，則是對食品衛生方面做了要求。<sup>29</sup>儘管如此，中國還是缺少一部有關食品安全領域比較全面的法律。譬如在《食品衛生法》中，並不包括種植業及養殖業（此部分屬《農業法》），與《產品質量法》也有許多不一致之處。先進國家關於涉及食品安全的法律或許不只一部，但總有一部是最主要的，而為各部門所共同遵守。如德國的《食品法》、英國的《食品安全法》、日本的《食品衛生法》及歐盟的《歐洲食品安全法》均是如此。<sup>30</sup>因此，制定一部有關食品安全管理的基本法（《食品安全法》），乃成為各界呼籲法律體系改革的重點。

## 貳、管理體系權責不清

由於中國食品安全相關法律立法時，沒有遵循「基本法服從專業法」的原則，甚至根本沒有一部食品安全基本法，以致不同部門在執法中各自為政、矛盾重重。《食品衛生法》雖規定衛生行政部門（衛生部）負責食品衛生監督管理，但同時也將性質相近的食品管理事務授權其他部門，而且未明確劃分各自的職權，以致出現重複授權的現象。<sup>31</sup>2004年發布的〈國務院關於進一步加強食品安全工作的決定〉，雖對中國食品安全監管體制做了新的調整，基本上按照生產、流通、消費三個環節分段監管，分由質檢、工商、衛生等部門負責，但仍有很大的灰色空間。譬如在毒奶粉事件中，關於牛奶的生產，因涉及多個部門，按規定實行分段監管：奶農、奶站由農業部門監管；到工廠裏面，由質檢總局監管；進入市場，是工商總局管；到了餐桌上，由衛生部管。而各段之間如何銜接，就是一個大問題。三鹿毒奶事件後，吉林省政協副主席、中國國家質檢總局副局長支樹平就曾說：「以前質檢總局不管生產加工，2005年大頭娃娃出來後（即阜陽「假奶粉事

---

<sup>29</sup> 劉菁，「我國食品安全法律體系的建構」，**遼寧廣播電視大學學報**（遼寧），第3期（2008年），頁112。

<sup>30</sup> 繆永東，「試論我國食品安全衛生監督管理體系調整後面臨的現狀及對策」，**實用預防醫學**（大陸），第14卷第2期（2007年），頁572。

<sup>31</sup> 同前註。

件」)，生產加工監管給了質檢總局。這麼幾年的時間，仍處在銜接穩定的過程中。」在支樹平看來，毒奶粉事件所暴露出來的社會誠信問題、檢測標準缺失問題、部門與部門之間職責不明確等問題，仍然值得認真反思。<sup>32</sup>

#### 第四節 小結

中國幅員廣大，人口眾多，對於政府治理顯然是一巨大的挑戰。僅就「足食」而言，就是中國歷代政府希望能致力達成的重要目標。回顧過去，自 1980 年代鄧小平改革開放以來，中國政府基本上達到了「足食」的目標，滿足人民最基本的生存需求。但接續而來的，則是「吃得安全」的要求。隨著改革開放的進行，中國經濟取得大幅成長，但也誘使人們「向錢看」，企業、個人競相趨利，造成社會發展失衡，產生一連串不利影響。其中，偽劣、假冒食品及添加化學物質事件層出不窮，引發中國食品安全危機。從規範制度主義的角度來看，此正好暴露了「吃得飽」的傳統價值觀念與現今社會強調「吃得安全」的矛盾與衝突。有鑒於此，中國政府與時俱進，除制定《食品衛生法》、《質量安全法》等法律以規範食品相關行業外，並透過建立各級監管制度以保障民眾食的安全，進而促進社會的均衡發展，營造新的價值觀，以維繫其統治的正當性與有效性。就此意義而言，隨著時空環境的轉變，政府本就會面臨各式各樣新的問題，並曝陳其施政的各種缺失；而能否敏銳體會人心、適時調整制度回應社會需求，誠為政府治理的重要課題。在食品安全議題上，中國政府也面臨同樣的挑戰。

---

<sup>32</sup> 「三鹿奶粉喝出多少監管問題，食品監管暴露四軟肋」，

[http://big5.ce.cn/cyssc/sp/info/200903/10/t20090310\\_18448449.shtml](http://big5.ce.cn/cyssc/sp/info/200903/10/t20090310_18448449.shtml)，瀏覽日期：2009 年 3 月 20 日。

## 第四章 改革振興：毒奶粉事件後的改革與規避風險

2008年9月毒奶粉事件的爆發，充分暴露了中國食品安全問題的嚴重性。中國政府雖立即介入，進行危機處理，但對食品安全問題的全面檢討與徹底改革勢不可免。為此，中國政府分從法律法規、管理制度及奶業整頓三方面入手，除制定《中華人民共和國食品安全法》、成立國務院食品安全委員會（暨「國務院食品安全委員會辦公室」）及「全國食品安全整頓工作辦公室」，切實執行食品安全工作外，並制定一系列整頓奶業的方案與行動，希望能徹底檢討各項弊端，預防、規避風險。同時，中國乳品業者也進行自清自救，推動企業改革，以重拾消費者信心，重振中國乳業。

### 第一節 《中華人民共和國食品安全法》的制定

近年來，食品安全問題引起中國社會各界的高度重視，輿論強烈呼籲為保證食品安全，需要在現行《食品衛生法》的基礎上，制定一部全面規範中國食品安全法律制度的《食品安全法》。為了回應外界的訴求，中國國務院法制辦公室（簡稱「法制辦」）於2004年7月奉命成立「《食品衛生法》修改領導小組」，統合國務院有關部門，組織起草《食品衛生法（修訂草案）》。<sup>1</sup>在2005年3月全國政協及人大「兩會」期間，食品安全成為兩會代表、委員最為關注的熱點話題。在所收到的議案、建議及提案中，食品安全問題名列第一，有223位代表聯名提交了建議儘快制定專門的《食品安全法》的議案，顯見此議題已成為全國關注的焦點。<sup>2</sup>中國政府雖亦重視將食品安全法制化，但不同部會對此議題看法不一，如衛生部傾向於在《食品衛生法》的既有基礎上加以修訂，而國家食品藥品監督局等部門則主張就食品安全性進行完整的立法，並以制定《中華人民共和國食品

---

<sup>1</sup> 黃薇，「建立保障食品安全的長效機制——《中華人民共和國食品安全法》釋義」，**中國工商管理研究**（大陸），第4期（2009年），頁11。

<sup>2</sup> 周愉晴，「再論《食品安全法》立法」，**河北法學**（河北），第23卷12期（2005年），頁76。

安全法》取代《食品衛生法》。<sup>3</sup>由於各部會意見分歧，在一定程度上阻礙了食品安全法制化的進程。國務院「法制辦」經過數年的努力，在聽取各方的意見後，會同國務院有關部門對《食品衛生法（修訂草案）》做了進一步修改，並根據修改內容將《食品衛生法（修訂草案）》名稱改為《食品安全法（草案）》。

2007年10月31日，《食品安全法（草案）》經由國務院常務會議討論通過後，於同年12月提請第十屆全國人民代表大會常務委員會第三十一次會議進行初次審議。2008年4月20日，經委員長會議決議，《食品安全法（草案）》向社會公布，徵求意見。從該年4月20日至5月20日一個月期間，全國人大常委會法制工作委員會共收到各方面意見11,327件，足見各界反應之熱烈。<sup>4</sup>這些意見經過整理研究後，對《食品安全法（草案）》做出重要的修正，使其更臻完善，並於2008年8月送請全國人大常委會再度審議。2008年9月，毒奶粉事件爆發，更加暴露出現行《食品衛生法》的缺失及不足；為謀求改善並健全食品監管機制，制定《食品安全法》的呼聲不斷，全國人大常委會乃加速審議過程，於同年10月進行草案第三次審議。2009年2月，《食品安全法（草案）》送請第四次審議。2月28日，《中華人民共和國食品安全法》經第十一屆全國人大常委會第七次會議審議表決，以158票贊成、3票反對、4票棄權獲得高票通過，並於同年6月1日開始施行，五年的修法努力終於有成。至於《中華人民共和國食品衛生法》將於《食品安全法》正式實施後，同時廢止。<sup>5</sup>

《中華人民共和國食品安全法》共分10章104條（全文參見附錄），其主要內容包含下列各點：

#### 一、進一步明確食品安全的監管體制

《食品安全法》確定由國務院衛生部門承擔食品安全綜合協調職責，負責食品安全風險評估、食品安全標準制定、食品安全訊息公佈、食品檢驗機

---

<sup>3</sup> 同前註。

<sup>4</sup> 黃薇，「建立保障食品安全的長效機制—《中華人民共和國食品安全法》釋義」，**中國工商管理研究**（大陸），第4期（2009年），頁11。

<sup>5</sup> 「食品安全法誕生歷程：從“基層民聲”到“國家大法”」，  
[http://www.china.com.cn/news/txt/2009-03/01/content\\_17351699.htm](http://www.china.com.cn/news/txt/2009-03/01/content_17351699.htm)，瀏覽日期：2009年4月2日。

構的資質認定條件和檢驗規範的制定、組織查處食品安全重大事故。

## 二、確立食品安全風險監測和評估制度

《食品安全法》確立食品安全風險監測制度，規定由國務院衛生行政部門會同國務院其它有關部門制定、實施國家食品安全風險監測計畫。

## 三、統一制定食品安全國家標準

過去中國食品安全標準存在政出多門的問題，《食品安全法》規定食品安全國家標準由國務院衛生行政部門負責制定、公佈，除食品安全標準外，不得制定其他的食品強制性標準，即由一個部門制定統一的食品安全標準。

## 四、強化生產經營者保證食品安全的社會責任

《食品安全法》確立了以下各種制度：

- (一) 生產、流通、餐飲服務許可制度：食品業者應當依法取得食品生產、流通及餐飲服務許可。
- (二) 索票索證制度：食品生產者採購食品原料，應當查驗供貨者的許可證及食品合格的證明文件。
- (三) 企業食品安全管理制度：食品生產經營企業應健全公司內部的食品安全管理制度，加強對員工食品安全知識的培訓。
- (四) 食品召回和停止經營制度：規定食品生產者發現其所生產的食品不符合食品安全標準，應當立即停止生產、召回已經上市銷售的食品，通知相關生產經營者和消費者，並記錄召回和通知情形。

## 五、加強對食品添加劑的監管

《食品安全法》規定食品添加劑應當在技術上確有必要，而且經過風險評估證明安全可靠，方可列入允許使用的範圍。食品生產者應當按照食品安全標準關於食品添加劑的品種、使用範圍、用量的規定使用食品添加劑；不得在食品生產中使用食品添加劑以外的化學物質和其他可能危害人體健康的物質。

## 六、加大對食品生產經營違法行為的處罰力度

《食品安全法》規定構成犯罪者，依刑法追究刑事責任。此外，另有懲罰性賠償責任，凡生產不符合食品安全標準的食品，或是銷售明知不符合食品安全標準的食品，消費者除要求賠償損失外，還可以向生產者或銷售者要

求支付價款 10 倍的賠償金。<sup>6</sup>

細查《中華人民共和國食品安全法》內容，可以發現該法若全面施行，將重新建構中國食品安全體系，並具體表現在下述兩方面：

一、以《食品安全法》為基礎，完善食品安全法律體系：

(一) 以事前規範取代事後處罰

《食品安全法》第十一條規定：「國家建立食品安全風險監測制度，對食源性疾病、食品污染以及食品中有害因素進行監測」。第十三條規定：「國家建立食品安全風險評估制度，對食品、食品添加劑中生物性、化學性和物理性危害進行風險評估」。第十四條規定：「國務院衛生行政部門通過食品安全風險監測或者接到舉報發現食品可能存在安全隱患的，應當立即組織進行檢驗和食品安全風險評估」。此種事前規範的作法轉變了過去中國政府事先許可、事後抽驗、出了事故再處罰的傳統監管方式，以期降低食品安全事故發生的可能性。

(二) 從分散規範到統一標準

沒有統一的食品安全標準是中國食品安全事故頻仍的主要原因之一，沒有統一明確的標準，民眾就無法判斷食品究竟是否安全。因此，在《食品安全法》第二十二條中明確規定：「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，統一公佈為食品安全國家標準」。

(三) 從補償性賠償到懲罰性賠償

《食品安全法》第六十三條規定：「生產不符合食品安全標準的食品或銷售明知是不符合食品安全標準的食品，消費者除要求賠償損失外，還可以向生產者或銷售者要求支付價款十倍的賠償金」。同時，條文並且規定廣告機構、食品監管檢驗部門、食品行業協會、消費者協會或個人在虛假廣告中違法向消費者推薦食品的，依法與食品生產經營者承擔連帶責任，使消費者獲得更多保障。

---

<sup>6</sup>黃薇，「建立保障食品安全的長效機制--《中華人民共和國食品安全法》釋義」，**中國工商管理研究**（大陸），第 4 期（2009 年），頁 11-14。

## 二、以食品安全委員會為中心，協調食品安全監管體系：

中國國務院根據《中華人民共和國食品安全法》的規定，為貫徹落實食品安全法及切實加強對食品安全工作的領導，乃於 2010 年 2 月 6 日決定設立國務院食品安全委員會，以作為國務院食品安全工作的高層次議事協調機構。食品安全委員會的職責主要包括三方面：一、分析食品安全形勢，研究部署、統籌指導食品安全工作；二、提出食品安全監管的重大政策措施；三、督促落實食品安全監管責任。<sup>7</sup>

《中華人民共和國食品安全法》，期能促進中國食品產業的健康發展，並提高食品的質量與安全水準。根據中國大陸學者的觀察，「《食品安全法》通篇貫穿著食品安全學的基本原理，風險管理的理念和方法，注重結合中國社會的歷史型態和生產發展水平，吸收工業化國家食品安全管理的經驗，既體現了食品行業的特點，又強調法律的強制性和權威性。」<sup>8</sup>足見中國學界對此法的重視與好評。

《食品安全法》重新梳理了中國食品安全監管體系，確定了由國務院衛生行政部門承擔食品安全綜合協調職責；國務院質量監督、工商行政管理及國家食品藥品監督管理部門則依照《食品安全法》及國務院規定的職責，分別對食品生產、食品流通及餐飲服務活動實施監督管理。<sup>9</sup>與此同時，在中央層級，國務院成立「食品安全委員會」；在地方層級，則由各級人民政府承擔組織協調工作。此外，《食品安全法》還要求食品行業協會應加強行業自律，引導食品生產經營者依法生產經營；也要求新聞媒體展開有關食品安全法律、法規，以及食品安全標準、知識的公益宣傳，對違反《食品安全法》的行為進行輿論監督；並鼓勵社會團體、基層群眾自治組織展開食品安全法律、法規及食品安全標準、知識的普及工作，賦予任何組織或個人舉報權。<sup>10</sup>

不過，《食品安全法》雖在食品監管方面較《食品衛生法》有長足的進步，

---

<sup>7</sup> 林銀鳳，「芻議食品安全問題與食品安全保障體系的建構」，*長沙民政職業技術學院學報*（長沙），第 17 卷第 2 期（2010 年），頁 46-47。

<sup>8</sup> 魏益民，「基於風險分析原理的中國食品安全法規體系建設」，*中國食物與營養*（大陸），第 8 期（2009 年），頁 11。

<sup>9</sup> 張芳，「論中國食品安全監管體制的修正」，*東方法學*（大陸），第 2 期（2009 年），頁 137。

<sup>10</sup> 同前註。

但仍有其灰色地帶。尤其是相對於立法的進步，政府的監管意識與民眾的法律意識卻相對落後，這無疑會大大的削弱立法的效果。<sup>11</sup>在九三學社界別的小組討論會上，吉林省政協副主席、中國國家質檢總局副局長支建華就對《食品安全法》內容提出疑問。支建華說：「既然有常設的食品安全委員會，就應該讓質檢、工商、農業等幾個部門齊頭並進，現在又多了個中間環節，跟原來的管理有什麼差別？」他認為，「新食品安全法是好法，很及時，但解決問題還是不徹底。」比如，新法提到要設立常設的食品安全委員會，但在後面說要由衛生行政部門承擔食品安全綜合協調職責，而原來國務院就有領導小組，有點多此一舉。支建華說，此外，新食品安全法還有沒能涵蓋到的空白地帶，「三鹿奶粉事件就出在這裡」。他說，前面產奶與農業部門有關，後面製造奶製品又歸質檢部門管，「但負責收奶的奶站卻成了三不管地帶」。<sup>12</sup>這誠然是《食品安全法》規範不足之處，若要有效解決此問題，其重點當在管理制度的全面變革。

## 第二節 管理制度的變革

### 壹、食品安全監管「六項制度」的制頒

為貫徹落實《食品安全法》，中華人民共和國國家工商行政管理總局於 2009 年 3 月通令各地工商機關，要求建立健全食品安全監管的「六項制度」，積極構建流通環節食品安全監管長效機制。此「六項制度」的主要內容如下：<sup>13</sup>

一、食品市場主體准入制度：工商總局將制定《食品流通許可證管理辦法》，對食品生產經營者堅持先證後照，未依法取得前置審批者，不得辦理註冊登

---

<sup>11</sup> 林銀鳳，「芻議食品安全問題與食品安全保障體系的建構」，長沙民政職業技術學院學報（長沙），第 17 卷第 2 期（2010 年），頁 47。

<sup>12</sup> 「三鹿奶粉喝出多少監管問題 食品監管暴露四軟肋」，

[http://big5.ce.cn/cysc/sp/info/200903/10/t20090310\\_18448449.shtml](http://big5.ce.cn/cysc/sp/info/200903/10/t20090310_18448449.shtml)，瀏覽日期：2009 年 3 月 20 日。

<sup>13</sup> 「要建立健全食品安全監管“六項制度”」，

[http://www.gov.cn/jrzg/2009-03/24/content\\_1267495.htm](http://www.gov.cn/jrzg/2009-03/24/content_1267495.htm)，瀏覽日期：2009 年 4 月 2 日。

記手續。對被吊銷許可證或許可證到期者，責令其限期辦理變更登記或依法辦理註銷登記。

二、食品市場品質准入制度：督促食品經營者嚴格查驗供貨者的許可證和食品合格的證明書；督促食品經營企業完善進貨帳目紀錄；監督食品經營者依法建立食品退市等制度；積極鼓勵有條件的經營者建立電子進貨查驗記錄。

三、食品市場監管和巡查制度：將監管重心下移，把食品日常監管的任務和責任落實到基層工商所。對於巡查重點將突顯重點場所、重點區域、重點銷售者，增加巡查頻率、完善巡查內容、提高巡查效率。

四、流通環節食品抽樣核對制度：針對消費者申訴、投訴、舉報集中、與人民群眾生活密切相關的食品種類，以及問題多、危害大、影響面廣的重點專案，還有批發市場、集貿市場、商場、超市、專業門店等重點場所，特別進行食品品質抽樣檢驗。

五、食品市場分類監管制度：針對商場、超市、批發企業、批發市場、集貿市場和食品店的不同特點及不同經營管理水準，特別採取分類監管措施。依據生產經營者守法誠信情況，重點加強對轄區失信、嚴重失信食品等產品經營者的監管。

六、食品安全預警和應急制度：層層完善和落實食品安全應急預案，及時依據國家有關規定發佈資訊，妥善處置流通環節食品安全突發事件。建立健全食品安全重大事項報告制度，暢通資訊，嚴禁遲報、漏報、瞞報。<sup>14</sup>

中國國家工商總局所通令實施的〈建立健全食品安全監管六項制度〉，其主要精神與目的就是要將《中華人民共和國食品安全法》相關條文的原則性規範，落實到食品安全監管的實際日常工作中。至於有關奶業的具體改革事項，則見諸整頓奶業相關法令的制頒與執行。

---

<sup>14</sup> 同前註。

## 貳、「國務院食品安全委員會」及「全國食品安全整頓工作辦公室」的成立

### 一、國務院食品安全委員會

為貫徹落實《食品安全法》，切實加強對食品安全工作的領導，中國政府於2010年2月6日通令設立「國務院食品安全委員會」，以作為國務院食品安全工作的高層次議事協調機構。國務院食品安全委員會的主要職責有三：（一）分析食品安全形勢，研究部署、統籌指導食品安全工作；（二）提出食品安全監管的重大的政策措​​施；（三）督促落實食品安全監管責任。至於該委員會的組成人員，包括：主任李克強（國務院副總理），副主任回良玉（國務院副總理）、王岐山（國務院副總理），委員則有：尤權（國務院副秘書長）、劉鐵男（發展改革委副主任）、張來武（科技部副部長）、李毅中（工業和信息化部部長）、黃明（公安部副部長）、王軍（財政部副部長）、李幹傑（環境保護部副部長）、韓長賦（農業部部長）、姜增偉（商務部副部長）、陳竺（衛生部部長）、周伯華（工商總局局長）、王勇（質檢總局局長）、聶振邦（糧食局局長）、邵明立（食品藥品監管局局長）、張勇（國務院食品安全委員會辦公室主任）等人。此外，並於國務院食品安全委員會之下，設立「國務院食品安全委員會辦公室」，具體承擔委員會的日常工作。<sup>15</sup>

### 二、全國食品安全整頓工作辦公室

2008年9月三鹿毒奶粉事件發生後，在中共中央及國務院高度重視下，各地區、各有關部門採取患兒篩查救治、乳製品市場檢查、奶業整頓等一系列措施，展開違法添加非食用物質和濫用食品添加劑整治等行動，進行應急處置工作。但從總體上看，影響中國食品安全的突出問題尚未根本解決，食品中違法添加非食用物質和飼料中添加違禁物質行為時有發生，一些食品生產經營企業誠信缺失，有關食品安全的法律法規和食品安全標準亟待完善，食品安全監管和執法存在薄

---

<sup>15</sup> 「國務院關於設立國務院食品安全委員會的通知」，

[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/201002/t20100210\\_56388.html](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/201002/t20100210_56388.html)，瀏覽日期：2010年7月30日。

弱環節。爲了切實解決中國食品安全突出問題，全面提升食品安全水準，保障人民群眾飲食安全，中國國務院要求在全國集中開展食品安全整頓工作。2009年2月6日，國務院辦公廳特地頒發《食品安全整頓工作方案》，要求各省市、各部門認真貫徹執行。<sup>16</sup>

爲了落實國務院關於集中開展食品安全整頓的部署和要求，加強整頓工作的協調指導，由衛生部聯合農業部、國家工商總局、國家質檢總局、國家食品藥品監督管理局等十五個部門，共同組成了「全國食品安全整頓工作辦公室」。全國食品安全整頓工作辦公室（以下簡稱「整頓辦」）由衛生部部長陳竺出任主任，衛生部副部長陳嘯宏、農業部副部長陳曉華、工商總局副局長王東峰、質檢總局副局長蒲長城、食品藥品監管局副局長邊振甲擔任副主任，中宣部、發展改革委、工業和資訊化部、公安部、中紀委糾風室、財政部、商務部、海關總署、法制辦、國務院新聞辦等相關部門負責人員擔任辦公室成員。「整頓辦」負責協調、督促、評估、考核部門和地方落實食品安全整頓工作任務和履行職責的情況，以及食品安全整頓工作資訊收集、發佈、新聞宣傳、投訴受理、轉辦等工作；並承擔辦公室日常工作等事項。「整頓辦」內部設置了綜合聯絡、簡報資訊、督查評估、新聞宣傳和專家組等五個工作組，來自衛生、農業、海關、工商、質檢和食品藥品監管部門的人員和有關專家將參加集中辦公。<sup>17</sup>「整頓辦」辦公室就設在衛生部內，它的主要職責是匯集有關方面的食品安全整頓情況，並及時對外發佈有關資訊。另外，其職掌也包含及時組織、協調整頓工作中有關的事項。比如整頓工作涉及兩個省或者幾個部門的職權時，這時協調工作就由「整頓辦」來做。所以，以處理毒奶粉爲例，「整頓辦」並不具體去清理銷毀這些問題乳粉，問題乳粉的

---

<sup>16</sup> 「國務院關於印發食品安全整頓工作方案的通知」，

[http://zb.jl.gov.cn/2009/200904/200904GBF/200904/t20090413\\_556881.htm](http://zb.jl.gov.cn/2009/200904/200904GBF/200904/t20090413_556881.htm)，瀏覽日期：2009年3月1日。

<sup>17</sup> 「全國食品安全整頓辦召開首次成立會議」，

<http://www.hnate.hunan.gov.cn/zyxx/2010-07-22/1068.html>，瀏覽日期：2010年7月28日。

清理銷毀是由相應的監管部門來負責。比如在生產環節是由負責生產環節監管部門來處理，在流通環節就是由流通環節的監管部門負責處理。<sup>18</sup>

2009年10月，「整頓辦」召開第一次會議。衛生部部長陳竺、農業部副部長陳曉華、工商總局副局長王東峰、質檢總局副局長蒲長城、食品藥品監管局副局長邊振甲等有關部門首長均出席會議，會議由衛生部副部長陳嘯宏主持。衛生部長陳竺在會上指出，自2009年2月6日國務院辦公廳印發《食品安全整頓工作方案》以來，各地、各部門按照國務院要求，積極行動，制定實施方案，對各項任務已做出具體部署，整頓工作正在有序、有效地推進。同時，整頓工作也存在或暴露出一些問題和不足。下一步的整頓工作要緊緊圍繞整頓工作方案要求和實施意見具體分工，深入查找薄弱環節，分析問題產生的原因，提出有針對性的具體措施，切實落實部門和地方的責任。這些具體措施有：

（一）加強督促指導，落實地方政府負總責、監管部門各負其責的責任機制：

要加強對地方整頓工作的督促檢查，增強各級領導的緊迫感和責任感，切實加強食品安全整頓工作組織領導。各有關部門要加強對本系統食品安全整頓工作的督促和檢查，確保全國整頓工作形成合力、整體推進。要充分調動縣、鄉、村、社區、街道的積極性，充分發揮社會監督的作用。對於整頓工作中出現的失職、瀆職等違紀行為，將由監察部門進行嚴肅查處，依法依紀追究相關責任人責任。

（二）繼續加大案件和事故查處力度，保持整頓工作的高壓態勢：

食品生產經營者是食品安全第一責任人。對於整治工作中發現屢犯不改的食品生產經營者，一定要加重打擊，嚴厲處罰，決不姑息遷就。要進一步暢通投訴、舉報管道，及時發現食品安全事故和案件線索，並及時進行調查處理，「整頓辦」還將在部門設立舉報電話的基礎上，再向社會公佈專門舉報電話號碼，認真做好投訴舉報的受理轉辦工作。要進一步完善案件和事故處置工作機制，提高應急應對能力，嚴肅追究事故單位和管理部門的責任，加強行政執法與刑事司法的銜接。

---

<sup>18</sup> 「衛生部官員：全國總共清理大概2.5萬噸問題奶粉」，

<http://china.rednet.cn/c/2010/07/13/2007423.htm>，瀏覽日期：2010年7月25日。

(三) 著力加強食品安全監管長效機制建設：

認真研究目前發現的食品安全監管薄弱環節，從制度上、機制上儘快制定措施，消滅監管空白和死角。整頓工作中好的做法和經驗，要儘快形成制度。對於實際工作需要而現實缺失的制度，要加快制定步伐。要進一步加大《食品安全法》配套法規標準建設力度。

(四) 在執行整頓任務的同時，全面加強監管能力和食品安全基礎建設：

提高食品安全風險監測、評估、預警工作能力，制訂國家食品安全風險監測計畫和省級食品安全風險監測方案，通過系統性監測，努力將系統性風險遏制在萌芽狀態。提高食品檢驗檢測能力，合理配置檢驗檢測資源，推進資源和資訊共用。加大對基層執法單位執法裝備、檢測設備和經費投入力度，提高隊伍素質和執法水準。同時，充分發揮好食品行業組織的作用。

此次會議上，陳嘯宏傳達國務院溫家寶總理的指示精神，報告整頓工作方案實施意見主要內容。農業、工商、質檢、食品藥品監管 4 個部門有關負責人作了講話，相關部門通報前一階段整頓工作進展及下一步安排，會議審議通過全國食品安全整頓工作辦公室職責和工作制度，並討論《關於加強食品添加劑監督管理工作的通知》（徵求意見稿）。<sup>19</sup>

「整頓辦」成立後，其首要工作就是對於毒奶粉事件中，含三聚氰胺問題奶粉的清理整頓。關於問題奶粉的查處，2008 年三鹿奶粉事件以後，全中國開展了為期 2 年的食品安全整頓行動，整頓行動有 10 幾個部門參加，衛生部、質檢總局是其中的重要部門。2010 年，在「整頓辦」的協調指揮下，又開展了專項清理活動，並按照國務院關於食品安全整頓的具體任務分配，各個監管部門都有具體職責。目前毒奶粉案件仍持續在偵辦過程當中，各個部門都在積極努力的工作，也有很多進展，全國「整頓辦」則及時發佈案件查辦的有關情況。<sup>20</sup>截至 2010 年 8 月 20 日，「整頓辦」又先後查辦河北省承德圍場縣禦泉乳業公司「禦泉牌」

---

<sup>19</sup> 「全國食品安全整頓辦召開首次成立會議」，

<http://www.hnate.hunan.gov.cn/zyxx/2010-07-22/1068.html>，瀏覽日期：2010 年 7 月 28 日。

<sup>20</sup> 「衛生部官員：全國總共清理大概 2.5 萬噸問題奶粉」，

<http://china.rednet.cn/c/2010/07/13/2007423.htm>，瀏覽日期：2010 年 7 月 25 日。

全脂乳粉案、山西省陽泉市金福來乳業有限公司「三來牌」全脂乳粉案、天津市銀橋乳業(天津)有限公司含乳飲料案、山西省太谷縣營養保健製品有限公司「白塔牌」全脂甜牛奶粉案，共計發現涉案含三聚氰胺問題乳粉 103.44 噸。其中，企業庫存的 50.145 噸問題奶粉已被查收，涉案各公司生產的含乳食品絕大多數被查扣。至於涉案的 41 名犯罪嫌疑人已被採取刑事強制措施，並將被依法追究刑事責任。<sup>21</sup>

### 叁、新乳品安全國家標準的制訂

自 2008 年毒奶粉事件爆發後，嚴重衝擊中國乳業，中國政府為完善乳品管理與健全乳業發展，於是儘速重新制定乳品安全國家標準，其大要如下：

#### 一、關於食品安全國家標準工作情況

中國國務院衛生部按照《食品安全法》及其實施條例規定，自 2008 年開始積極開展食品安全標準工作，其主要內容包括：

- (一) 成立第一屆食品安全國家標準審評委員會，完善委員會工作制度，並依法開展食品安全國家標準審查工作。
- (二) 根據《乳品質量安全監督管理條例》和《奶業整頓和振興規劃綱要》規定，會同有關部門開展乳品安全標準清理工作，現已完成乳品安全國家標準清理工作。
- (三) 按照中國國務院《食品安全整頓工作方案》要求，組織開展食品安全標準清理完善工作，制（修）訂食品中農獸藥殘留、有毒有害污染物、致病微生物、真菌毒素限量以及食品添加劑使用標準。

---

<sup>21</sup> 「內地天津山西河北等多地再查出百餘噸含三聚氰胺奶粉」，  
[http://news.ifeng.com/mainland/detail\\_2010\\_08/21/2046238\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/detail_2010_08/21/2046238_0.shtml)，瀏覽日期：2010 年 9 月 28。

- (四) 做好重要食品安全標準清理工作。根據食品安全監管工作需要，中國衛生部緊急組織修訂了《預包裝食品標籤標準》、《預包裝食品營養標籤標準》，此外，根據衛生部等九個部門所發布的《關於加強食品添加劑監督管理工作的通知》（衛監督發〔2010〕89號），緊急組織制定了1百餘項食品添加劑質量規格標準，並對尚無質量要求、檢驗方法標準的食品添加劑，參照國際組織和相關國家的標準進行指定。上述標準（徵求意見稿）正在衛生部網站公開徵求意見並按程序向世界貿易組織（WTO）通報。
- (五) 組織開展食品包裝材料清理工作。根據中國衛生部、工業和信息化部等六個部門發布的《關於開展食品包裝材料清理工作的通知》，衛生部正會同相關部門完善食品包裝材料相關標準。相關行業和企業正按照通知要求，清理行業內已經使用的，但尚未列入中國食品包裝材料標準的物質。
- (六) 理順食品安全標準管理工作，正在制定《食品安全國家標準管理辦法》，明確食品安全國家標準工作程序和要求。中國衛生部還與農業部、國家標準委建立了工作機制。近期，衛生部將做好乳品安全國家標準的宣貫、培訓等工作並完成食品添加劑、食品中致病微生物、污染物和真菌毒素限量標準等食品安全基礎標準清理工作<sup>22</sup>

## 二、關於乳品安全國家標準的制（修）訂情況

根據《食品安全法》、《乳品質量安全監督管理條例》和《奶業整頓和振興規劃綱要》等法令的規定，經第一屆食品安全國家標準審評委員會審查，中國國務院衛生部於2010年3月26日公布了《生乳》等六十六項新乳品安全國家標準。新的乳品安全國家標準包括乳品產品標準十五項、生產規範兩項、檢驗方法標準四十九項。這份新的乳品安全國家標準是由衛生部會同農業部、國家標準委、工業和信息化部、工商總局、質檢總局、食品藥品監管局等部門和輕工業聯合會、中國疾病預防控制中心、乳製品工業協會、奶業協會等單位成立乳品安全標準協

---

<sup>22</sup> 「衛生部公布《生乳》等66項新乳品安全國家標準」，

[http://www.gov.cn/gzdt/2010-04/22/content\\_1589981.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2010-04/22/content_1589981.htm)，瀏覽日期：2010年4月30日。

調小組，共同做好乳品安全國家標準工作。各部門推薦了近七十名專家組成乳品安全標準專家組，具有較廣泛的代表性。各部門和各領域專家深入研究乳品標準中的重大問題，多次聽取各界意見。2009年10月底，衛生部在網站上公開徵求意見，並按程序向世界貿易組織（WTO）成員通報。經過一年多努力工作，乳品安全標準協調小組對涉及乳品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進行整合，由衛生部統一公布為乳品安全國家標準。2010年1月至2月，第一屆食品安全國家標準審評委員會審查通過六十六項乳品安全國家標準。2010年3月26日，衛生部頒布乳品安全國家標準。<sup>23</sup>

新的乳品安全國家標準基本解決了中國現行乳品標準的矛盾、重複、交叉和指標設置不科學等問題，形成了統一的乳品安全國家標準體系。乳品安全國家標準對於規範中國乳品產業發展，具有重要的意義。中國衛生部在制定標準過程中，對於與食品安全要求非直接相關的有關規定，盡量予以保留並注意其銜接。加強食品安全風險評估工作，掌握國際研究進展，加強標準執行情況的追蹤評價，進一步完善中國食品安全國家標準。同時，按照食品安全整頓工作要求，繼續進行食品安全國家標準工作，制（修）訂食品中農獸藥殘留、有毒有害污染物、致病微生物、真菌毒素限量以及食品添加劑使用標準。

### 三、關於乳品安全國家標準的特點

2010年3月新頒布的中國乳品安全國家標準，包括了乳品產品標準十五項、生產規範兩項，以及檢驗方法標準四十九項。乳品安全國家標準基本解決現行乳品標準的矛盾、重複、交叉和指標設置不科學等問題，提高了乳品安全國家標準

---

<sup>23</sup> 同前註。

的科學性，形成了統一的乳品安全國家標準體系。與以往乳品標準比較，新的乳品安全國家標準有以下特點：<sup>24</sup>

- (一) 體現《食品安全法》立法宗旨，突出安全性要求：食品安全國家標準屬於技術性法規，新的乳品安全國家標準嚴格遵循《食品安全法》要求，突出與人體健康密切相關的限量規定。
- (二) 以食品安全風險評估為基礎，兼顧行業現實和發展需要：乳品安全國家標準以食品安全風險監測和評估數據為依據，確保標準的科學性，同時注重聽取行業主管部門和協會意見，充分考慮中國乳品行業實際情況，確保標準的實用性。
- (三) 整合現行乳品標準，擴大標準的涵蓋範圍：乳品安全國家標準整合了以往乳品標準中的強制性規定，在減少標準數量的同時，提高了食品安全國家標準的通用性和涵蓋面，避免各標準之間的重複和交叉。
- (四) 與現行法規和產業政策相銜接，確保政策的連續性和穩定性。

#### 四、關於乳品安全國家標準的實施時間

為做好新舊標準銜接，合理設置標準實施過渡期，中國衛生部根據標準修改情況、對生產工藝的影響和實施難度，分類確定了標準的具體實施時間，分別為：《生乳》（GB 19301—2010）和《生乳相對密度的測定》（GB 5413.33—2010）等檢驗方法標準自 2010 年 6 月 1 日起實施；《巴氏殺菌乳》（GB 19645—2010）等乳品產品標準和《乳製品良好生產規範》（GB 12693—2010）等生產規範標準自 2010 年 12 月 1 日期實施；《嬰兒配方食品》（GB 10765—2010）等嬰幼兒食品安全標準自 2011 年 4 月 1 日起實施。

#### 五、關於乳品產品標準中的農獸藥殘留指標

---

<sup>24</sup>同前註。

農獸藥殘留主要來自飼料和養殖環節，目前國際食品法典委員會和相關國家僅在生乳中設置農獸藥殘留規定，不在乳製品中設置上述要求。中國參照國際組織和多數國家做法，僅在《生乳》（GB 19301-2010）中設置農獸藥殘留規定，具體按照現有農藥殘留標準和國家有關規定、公告執行。乳品產品標準規定所用生乳原料應符合《生乳》（GB 19301-2010）。目前中國農業部正致力於完善食品中農獸藥殘留標準。

## 六、關於嬰幼兒食品標準

在乳品安全標準清理過程中，中國衛生部對嬰幼兒食品標準進行了系統修訂，將原有的十一項嬰幼兒食品標準整合為四項，基本涵蓋各類嬰幼兒食品。嬰幼兒食品安全標準修訂既要確保產品安全性，也要滿足嬰幼兒營養需要。本次除了對污染物、微生物指標進行修訂，還根據中國實際情況，調整了營養素要求。關於嬰幼兒食品安全標準的修訂，主要參考了國際食品法典委員會(CAC)的標準和中國營養學會所做的《中國居民膳食營養素參考攝入量》。對於新制定的《特殊醫學用途嬰兒配方食品標準》，由於此類產品既要以普通嬰兒配方食品為基礎，又要根據不同疾病或醫學狀況的特殊要求進行調整，成分複雜且營養要求各異，尚缺乏相應的配套管理措施，需要進一步加緊研究，修改完善後再行發布。

25

## 七、關於三聚氰胺的限量值管理

2008年10月7日，為因應毒奶事件的衝擊，中國衛生部、工業和信息化部、農業部、國家工商行政管理總局、國家質量監督檢驗檢疫總局(質檢總局)聯合發布〈衛生部2008年第25號公告〉，緊急公布關於三聚氰胺在生乳與乳製品中的臨時管理限量值。在該公告中，首先聲明：

三聚氰胺不是食品原料，也不是食品添加劑，禁止人為添加到食品中。對在食品中人為添加三聚氰胺的，依法追究法律責任。三聚氰胺

---

<sup>25</sup>同前註。

作為化工原料，可用於塑料、塗料、黏合劑、食品包裝材料等途徑進入到食品中，其含量很低。為確保人體健康，確保乳與乳製品質量安全，特製訂三聚氰胺在乳與乳製品中的臨時管理限量值（以下簡稱限量值）。現公告如下：

- （一）嬰幼兒配方乳粉中三聚氰胺的限量值為 1mg/kg，高於 1mg/kg 的產品一律不得銷售。
- （二）液態奶（包括原料奶）、奶粉、其他配方乳粉中三聚氰胺的限量值為 2.5mg/kg，高於 2.5mg/kg 的產品一律不得銷售。
- （三）含乳 15% 以上的其他食品中三聚氰胺的限量值為 2.5mg/kg，高於 2.5mg/kg 的產品一律不得銷售。

上述規定自發布之日起實施。<sup>26</sup>

其後，根據 2009 年《食品安全法實施條例》第四十九條規定：對發現的添加物，或者可能添加到食品中的非食品用化學物質，和其他可能危害人體健康的物質的名錄及檢測方法予以公布。與此同時，衛生部自 2008 年開始，會同有關部門開展打擊違法添加非食用物質和濫用食品添加劑的專項整治行動，向社會公布了四批可能違法添加的非食用物質，以及易被濫用的食品添加劑「黑名單」，其中在食品中可能違法添加的非食用物質名單（第一批）中，就包括三聚氰胺及其檢測方法。至於在 2010 年新公布的乳品安全國家標準中，由於根本未將三聚氰胺視為食品添加物，所以不再設置三聚氰胺的相關規定。<sup>27</sup>

### 第三節 整頓奶業相關措施

---

<sup>26</sup> 「關於乳與乳製品中三聚氰胺臨時管理限量值規定的公告」（即「衛生部 2008 年第 25 號公告」）（2008.10.7），法律出版社法規中心編，中華人民共和國食品安全法問答（北京：法律出版社，2009 年），頁 134。

<sup>27</sup> 「衛生部公布《生乳》等 66 項新乳品安全國家標準」，  
[http://www.gov.cn/gzdt/2010-04/22/content\\_1589981.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2010-04/22/content_1589981.htm)，瀏覽日期：2010 年 4 月 30 日。

### 壹、整頓奶業相關法令的制頒

近年來，隨著中國經濟的快速成長及民眾生活日趨富裕，追求高品質的國民身體健康成爲中國政府重要的施政目標之一，而飲用有「白色血液」之稱的牛乳遂扮演關鍵的角色。中國「人均奶」（每人每年消費的乳品量）占有量遠低於西方先進國家，據統計，歐美發達國家人均奶占有量約三百多公斤，印度約爲一百公斤，日、韓約七十五公斤，而中國則僅有二十七公斤。<sup>28</sup>2006年4月，國務院總理溫家寶在視察重慶江北區光大奶牛養殖基地時，他說：「我有一個夢：讓每個中國人，首先是孩子，每天都能喝上一斤奶。」<sup>29</sup>因此，在中國政府政策的支撐下，奶品需求大增，在奶源供應不足及各奶業公司爭奪奶源的情況下，奶品監管機制失效，劣質奶、奶品添加物層出不窮，間接導致毒奶粉事件的爆發。

2008年毒奶粉事件發生後，奶品監管機制成爲檢討的重點之一。其實當前中國在食品安全方面，早已實施多項食品安全認證與制度，如綠色食品標誌、無公害農產品認證、有機食品認證，以及食品市場准入制度等，但對中國食品安全的影響仍然有限。以乳製品爲例，中國在2003年11月開始實施「食品市場准入制度」時，即已將乳製品列入實施項目之一。<sup>30</sup>然而，2008年9月仍發生大規模的毒奶粉事件，顯示各項食品標準或認證制度的建立，雖可展現中國政府當局杜絕食品安全問題的決心，但並不必然保證食品安全能夠確實落實。因此，加強奶業管理、制定頒布整頓奶業相關法令乃成爲當務之急。

2008年10月9日，中國國務院首先頒布《乳品質量安全監督管理條例》，明確監管部門的職責分工。該條例規定：畜牧獸醫部門負責奶畜飼養、生鮮乳生產環節及收購環節的監督管理；質量監督檢驗檢疫部門負責乳製品生產環節、乳製品進出口環節的監督管理；工商管理部門負責乳製品銷售環節的監督管理；食品藥品監督部門負責乳製品餐飲服務環節的監督管理；衛生部門負責乳製品質量安

---

<sup>28</sup> 劉惠蘭，「浴火重生—乳製品工業協會秘書長劉美菊談當前行業發展」，*農產品市場周刊*（大陸），第17期（2009年），頁13。

<sup>29</sup>「溫家寶：我已8個春節沒在家和家人一起過年了」，<http://www.haixiainfo.com.tw/93529.html>，瀏覽日期：2010年4月29日。

<sup>30</sup> 溫芳宜，「中國《食品安全法》評析」，*經濟前瞻*，2009年9月，頁60。

全監督管理的綜合協調，組織查處食品安全重大事故，並組織制定乳品質量安全國家標準。<sup>31</sup>這是毒奶粉事件後，中國官方針對奶品監管體系缺失做出的最初反應。同年 10 月 18 日，國務院工信部會同國家質檢總局、工商總局頒布《乳製品行業整頓和規範工作方案》，並在全國範圍開展為期半年的乳製品行業整頓和規範工作。10 月 30 日，國務院國家工商總局頒發《生鮮乳購銷合同（示範文本）》，要求在生鮮乳購銷過程中，採用統一合同文本，明確規範生鮮乳交易的數量、質量、價格、計價標準及違約責任等。11 月 7 日，農業部頒布《生鮮乳生產收購管理辦法》，規範了生鮮乳生產、收購、儲存、運輸及出售活動，這也是中國生鮮乳領域第一部管理辦法。同一天，國務院辦公廳轉發了「發展發改委」、農業部及工信部等十三個部門制定的《奶業整頓和振興規畫綱要》，全面加強質量監管，完善質量標準體系，強化檢測能力建設，健全質量管理制度。<sup>32</sup>2010 年 3 月 26 日，國務院衛生部發布包含生乳、乳製品、嬰幼兒食品及乳品在內的六十六項食品安全國家標準，並訂於同年 6 月 1 日全面實施，對於乳品安全標準有了更完整的規範。<sup>33</sup>

隨著《食品安全法》於 2009 年 2 月通過，並於同年 6 月實施，國務院工信部針對《乳製品加工行業准入條件》及《乳製品工業產業政策》進行合併修訂，制定新的乳製品產業政策，以進一步提高乳製品行業准入門檻。這是因為目前中國集約化牧場、小區、專業村所生產的牛奶大約只佔全國奶源總量的 50%，另外 50% 的奶源則處在規模小、飼養分散的狀態下。<sup>34</sup>另據 2008 年 10 月的統計，中國現有奶源組織模式中，散養仍然是主要方式；擁有一百頭奶牛以上的大規模養

---

<sup>31</sup> 「乳製品行業監管體系日臻完善」，

[http://finance.ce.cn/macro/gdxw/200904/24/t20090424\\_14499120.shtml](http://finance.ce.cn/macro/gdxw/200904/24/t20090424_14499120.shtml)，瀏覽日期：2010 年 5 月 30 日。

<sup>32</sup> 同前註。

<sup>33</sup> 「食品安全國家標準」，

[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2010-04/22/content\\_1589981.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2010-04/22/content_1589981.htm)，瀏覽日期：2010 年 5 月 30 日。

<sup>34</sup> 王運啓：「奶源監管：一觸即發刻不容緩」，**乳品與人類**（大陸），第 2 期(2009 年)，頁 11。

殖場比重還不到 20%。<sup>35</sup>這些散奶源主要分布在經濟較落後的地區，養殖方式仍處在傳統、落後的分散飼養、家庭擠奶狀態，政府與企業無法監控這些散奶戶，原奶的質量安全也很難得到保證。<sup>36</sup>2008 年 9 月的毒奶粉事件中，以散奶為主要奶源的乳品企業都受到很大衝擊，而以牧場及小區為奶源主要模式的乳品企業出現問題則相對較少，正好印證了這一點。<sup>37</sup>因此，提高乳製品行業准入門檻實有其必要。

## 貳、賠償與究責

毒奶粉事件爆發後，由於受害者均為嬰幼兒且人數眾多，不僅引起社會大眾的關注與憤怒，患童往後仍有漫長的醫療過程，其龐大的醫療費用對許多家庭而言是很沉重的負擔。中國政府雖宣布患童至 18 週歲以前，凡發生與食用含三聚氰胺嬰幼兒配方奶粉，而導致泌尿系統結石相關的五類疾病均由政府免費醫療，但受害家庭的身心創傷仍難撫平。因此，為釐清毒奶粉事件的責任，後續的賠償與究責勢不能免。

### 一、賠償

在賠償方面，2008 年 12 月 8 日，63 名三鹿毒奶粉的受害者以集體訴訟方式，向河北省高級法院提起民事賠償訴訟，還向石家莊中級法院提起刑事附帶民事訴訟，要求三鹿董事長田文華對這起侵害事件承擔民事賠償責任。63 名受害者要求被告三鹿集團公司賠償醫療費、護理費等人身損害支出約 6800 萬元，精神損害撫慰金 691 萬元，索賠行動正式開始。<sup>38</sup>2008 年底，中國政府宣布，因食用含三聚氰胺嬰幼兒配方奶粉而死亡者賠償人民幣 20 萬元，重症者 3 萬元，普通症狀者 2 千元。<sup>39</sup>消息公佈後，大批患童家長對賠償金額不滿，於是開始不斷採取

---

<sup>35</sup> 王威、楊敏杰，「“信任品”的信任危機與加強乳製品質量安全的政策建議」，*農業現代化研究*（大陸），第 30 卷第 3 期（2009 年），頁 303。

<sup>36</sup> 王運啓：「奶源監管：一觸即發刻不容緩」，*乳品與人類*（大陸），第 2 期（2009 年），頁 11。

<sup>37</sup> 王威、楊敏杰：「“信任品”的信任危機與加強乳製品質量安全的政策建議」，*農業現代化研究*，（大陸），第 30 卷第 3 期（2009 年），頁 303。

<sup>38</sup> 「63 名三鹿奶粉受害者民事侵權賠償案」，

<http://www.chinacase.org/?action-viewnews-itemid-624>，瀏覽日期：2010 年 3 月 20 日。

<sup>39</sup> 「三鹿毒奶索償案 香港成爲內地人維權新途徑」，

行動爭取權益，要求更多賠償。從事態發展看來，中國官方認為三鹿毒奶粉事件已經終結，連三鹿集團也已於 2009 年 11 月宣告破產，但是受害嬰幼兒家長仍鏗而不捨爭取權益。由於三鹿毒奶粉受害嬰幼兒遍佈全中國，先後有不少家長在各地入稟法院，具狀控告三鹿集團，但是法院都消極處理或不予受理。在法律界方面，當毒奶粉事件揭發之初，三鹿集團所在地的河北省當局於第一時間召集全省律師開會，阻止當地律師代理受害者訴訟。後來全中國 22 個省市區有超過一百名律師，透過「公共利益同盟」組織，為毒奶粉受害者提供法律協助，但現在該組織幾經中國當局打壓，已經解散，其法人代表許志永律師則一度被拘押。<sup>40</sup>至於積極聯繫其他患童家長，組成「結石寶寶之家」的受害嬰幼兒家長趙連海，他的處境就更慘了。2009 年 11 月，趙連海被拘押，2010 年 3 月底以「尋釁滋事」罪名在北京受審，迄今仍未宣判；若罪名成立，最高可判刑 3 年，足見毒奶粉受害家長對於維護自身權益行動之艱辛。<sup>41</sup>

由於毒奶粉受害家長在中國內地幾乎已無抗爭的空間，於是決定另闢途徑。2010 年 5 月初，4 名三鹿毒奶粉案受害嬰幼兒家長，到香港「小額錢債審裁處」要向曾是三鹿集團第二大股東，在香港註冊的恒天然品牌（中國）有限公司（Fonterra Brands(China)Ltd，下稱「恒天然中國」）申請賠償。<sup>42</sup>香港小額錢債審裁處主要處理不超過 5 萬港元的案件，一般多處理債務、服務費、財產損失申索等案件，類似於台灣法院針對爭議性較小的民事訴訟所適用的簡易法庭。<sup>43</sup>4 名來港申索的受害幼兒事發時都不到兩歲，四起申訴索償的總金額約為 8.46 萬港元。申索書指出，申索人作為三鹿品牌三聚氰胺問題奶粉的受害者，至今未獲得賠償。而「恒天然中國」作為三鹿集團股東，「怠於將其已知的三鹿產品危險向消費者公告，且其委派的董事未盡注意義務、勤勉義務，故應承擔過失責任」，

---

<http://specials.mingpao.com/cfm/News.cfm?SpecialsID=167&News=964870a11dd01f9f8e45f1b98d3813af94c773b8190e4d9302c3f7b8892e07>，瀏覽日期：2010 年 11 月 18 日。

<sup>40</sup> 同前註。

<sup>41</sup> 同前註。

<sup>42</sup> 同前註。

<sup>43</sup> 「三鹿問題奶粉患兒香港索賠遭拒」，<http://policy.caing.com/2010-05-28/100148024.html>，瀏覽日期：2010 年 11 月 18 日。

直接對消費者承擔一定的賠償責任，特別是在三鹿集團已破產、無力賠付的情況下。而「恒天然中國」代表則稱，該事件是一宗悲劇，但申索一方無法律根據，且中國政府已為受害家庭作了賠償安排。<sup>44</sup>

2010年5月27日，香港小額錢債審裁處作出裁決，接受被告「恒天然中國」的抗辯理由，將索償個案剔除。審裁官嚴舜儀指出，此案受害者均為兒童，事件令聞者傷心，從申索一方提交的醫療報告看到父母的擔憂，對受害幼兒和家長寄予同情。但審裁官認為，雖然被告公司在香港註冊，但由於問題奶粉事件發生在中國內地，案件的受害人和證人均不是香港居民，因此案件不適合在香港審理。審裁官也指出，四名申索人均沒有確實的訴訟因由以支持申訴理據，他們均依靠傳媒多項報導以指證被告，證據不足，未有證據顯示被告「恒天然中國」有全權控制製造過程。除非申訴人能夠聯絡到相關證人，撰寫陳述事件赴香港作證，否則申索人不能單憑傳媒報導作為有效理據。<sup>45</sup>至此，毒奶粉事件的索賠行動不得不暫時劃下句點，其後續可能發展仍值得觀察。

## 二、究責

在究責方面，可分主管官員究責及企業究責兩方面。在主管官員懲處方面，2008年9月11日毒奶粉事件爆發後，三鹿總公司所在地河北省石家莊市政府以監督不周，向社會公開發表致歉信，石家莊市副市長李建國並遭河北省政府免職。同時，中共石家莊市委責成新華區委免去三鹿公司董事長、總經理兼黨委書記田文華職務，並移送司法機關做相關處理。9月22日，由於毒奶粉事件進一步擴大，國務院國家質檢總局局長李長江、中共石家莊市市委書記吳顯國、市長冀純堂、副市長張發旺，以及石家莊市有關食品質量安全的幾個部門負責官員全遭免職。<sup>46</sup>在後續處理上，根據《行政機關公務員處分條例》和監察部《關於給予三鹿牌嬰幼兒配方奶粉重大食品安全事件有關責任人紀律處分的通知》，中國國家工商總局於2009年3月20日決定，給予在三鹿牌嬰幼兒配方奶粉重大食品安全事件中負有責任的消費者權益保護局局長孫文序記過的行政處分，給予食

---

<sup>44</sup>同前註。

<sup>45</sup>同前註。

<sup>46</sup>李雅興、趙立永，「切實關注民生 促進科學發展——以“三鹿奶粉事件”為例」，河北理工大學學報(社會科學版)(河北)，第10卷第2期(2010年)，頁17。

品流通監督管理司副司長盧豔剛撤職的行政處分。<sup>47</sup> 此外，中國紀律監查部門則透露除孫文序、盧豔剛外，另有 6 名中國政府高官，因監管不力被懲處解職。根據《英國廣播公司》報導，受到懲處包含國務院質檢總局、農業部、衛生部、工商總局和食品藥品監管局等官員。其中質檢總局執法督察局長王步步，受到撤銷黨內職務處分；工商總局食品流通監督管理司副司長盧豔剛被撤職，農業部畜牧司司長王智才受到降級處分；質檢總局食品生產監管司原副司長鮑俊凱、農業部總經濟師張玉香、衛生部食品安全綜合協調與安全監督局局長趙同剛，被記大過行政處分；工商總局消費者權益保護局局長孫文序、食品藥品監管局食品安全協調司司長孫鹹澤也受到記過處分。<sup>48</sup>

在企業究責方面，毒奶粉事件爆發後，三鹿集團於 2008 年 9 月 15 日發表聲明，對該公司產品給消費者帶來的影響及傷害表示歉意，並承諾將把 8 月 6 日以前生產的產品全數回收。9 月 17 日，三鹿集團董事長兼總經理田文華被刑事拘留。10 月 31 日，三鹿嬰幼兒配方奶粉被吊銷許可證執照，相關產品皆不准販賣。<sup>49</sup> 12 月 24 日，石家莊市中級人民法院對三鹿公司發出破產令，三鹿企業宣告破產，結束營業。<sup>50</sup> 對於三鹿毒奶粉案，中國當局以「快偵、快審、快判」處理原則，拘捕投毒奶農，其中兩名被判死刑並已執行，拘控包括董事長田文華在內的三鹿集團多名高層人士，並判處田文華終身監禁。<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> 「國家工商總局對三鹿奶粉事件中涉及總局相關責任人員作出處理」，

[http://www.saic.gov.cn/zwxxq/zwtdt/gsyw/zjyw/t20090323\\_45372.htm](http://www.saic.gov.cn/zwxxq/zwtdt/gsyw/zjyw/t20090323_45372.htm)，瀏覽日期：2009 年 3 月 31 日。

<sup>48</sup> 「中國三鹿毒奶懲處又開鎚八高官」，

<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=193038&type=%E5%9C%8B%E9%9A%9B>，瀏覽日期：2009 年 3 月 26 日。

<sup>49</sup> 「三鹿嬰幼兒配方奶粉許可證被吊銷」，

<http://www.dac.com.cn/view.php?articleid=1662574&sortid=61>，瀏覽日期：2008 年 12 月 28 日。

<sup>50</sup> 郭威、施永紅，「基於企業社會責任博弈模型分析三鹿集團破產原因」，*經濟師*（大陸），2009 年第 10 期（2009 年），頁 55。

<sup>51</sup> 「三鹿毒奶索償案 香港成爲內地人維權新途徑」，

<http://specials.mingpao.com/cfm/News.cfm?SpecialsID=167&News=964870a11dd01f9f8e45f1b98d3813af94c773b8190e4d9302c3f7b8892e07>，瀏覽日期：2010 年 11 月 18 日。

### 叁、乳品企業、協會的自救行動

#### 一、蒙牛公司

2008 年毒奶粉事件爆發後，不僅三鹿集團因此破產關廠，整個中國乳業也遭受嚴重衝擊。即以蒙牛企業為例，在此波毒奶事件中，蒙牛的乳品亦遭波及，產品銷售及企業產值均大幅下滑。事件後，蒙牛企業為重拾消費者信心，決定進行產業自律及自救行動。蒙牛企業除配合相關法令，加強乳源品質檢驗把關外，尤將重點放在物流運輸的改革上。蒙牛公司主要的奶源地及牛奶工廠是在內蒙古，由於環境適宜，這裡有中國最優質的奶源，但物流運輸則是蒙牛乳品重大挑戰之一。蒙牛目前的觸角已經伸向中國各個角落，其產品遠銷到香港、澳門，甚至還出口至東南亞。蒙牛要如何突破配送的瓶頸，把產自大草原的牛奶運送到更廣闊的市場呢？另外一個重要的問題是，巴氏奶和優酪乳的保存期非常短，巴氏奶僅 10 天，優酪乳也不過 21 天左右，而且對冷藏輸送的要求最高。從牛奶擠出、運送到工廠加工、再運到市場銷售，全過程巴氏奶都必須保持在攝氏 0 度到 4 度之間，優酪乳則必須保持在攝氏 2 度到 6 度之間貯存。這對運輸過程的時間控制和溫度控制提出了更高的要求。為了能在最短的時間內、最有效的儲存條件下，以最低的成本將牛奶送到超商的貨架上，蒙牛公司採取了以下措施：<sup>52</sup>

##### （一）縮短運輸半徑

對於優酪乳這樣的低溫產品，由於其保存日期較短，加上消費者對新鮮度的要求很高，一般產品超過生產日期 3 天以後送達超商，超商就會拒絕該批產品。因此，對於這樣的低溫產品，蒙牛要保證在 2-3 天內送到銷售終端。為了保證產品及時送達，蒙牛儘量縮短運輸半徑。在成立初期，蒙牛主打常溫液態奶，因此奶源基地和工廠基本上都集中在內蒙古，以發揮內蒙古草原的天然優勢。當蒙牛的產品線擴張到優酪乳後，蒙牛的生產佈局也逐漸向黃河沿線以及長江沿線伸展，使牛奶產地儘量接近市場，以保證低溫產品快速送達至賣場、超市的要求。合理選擇運輸方式

---

<sup>52</sup> 「蒙牛物流解密」，[http://www.cflp.org.cn/cflp/newss/content1/201008/765\\_33437.html](http://www.cflp.org.cn/cflp/newss/content1/201008/765_33437.html)，瀏覽日期：2010 年 11 月 16 日。

目前，蒙牛產品的運輸方式，主要有汽車運輸和火車集裝箱運輸兩種。蒙牛在保證產品品質的原則下，儘量選擇費用較低的運輸方式。對於路途較遠的低溫產品運輸，爲了保證產品能夠快速的送達消費者手中，保證產品的品質，蒙牛往往採用成本較爲高昂的汽車運輸。例如，從北京銷往廣州等地的低溫產品，全部以汽車運輸，雖然成本較鐵路運輸高出很多，但在時間上能有保證。爲了更有效瞭解汽車運輸的狀況，蒙牛還在一些貨運車上裝上了 GPS（衛星導航）系統，GPS 系統可以追蹤瞭解車輛的情況，比如是否正常行駛、所處位置、車速、車箱內溫度等。蒙牛管理人員在網站上可以查看所有安裝此系統的車輛資訊。GPS 的安裝，給物流以及相關人員（包括客戶）帶來了方便，避免有些司機在途中長時間停車而影響貨物未能及時送達，或者產品途中變質等情況的發生。

而保質期比較長的產品，如利樂包、利樂磚等，則儘量依靠內蒙古的工廠供應，因爲這裏有最好的奶源。產品遠離市場的長途運輸問題就依靠火車集裝箱來解決。與公路運輸相比，這樣更能節省費用。在火車集裝箱運輸方面，蒙牛與中鐵集裝箱運輸公司開創了牛奶集裝箱「五定」鐵路運輸的新模式。所謂「五定」，就是「定點、定線、定時間、定價格、定編組」，「五定」運輸火車定時、定點、一站直達，有效保證牛奶運輸的及時、準確和安全。目前，蒙牛銷往華東、華南的牛奶 80% 依靠鐵路運到上海、廣州，然後再向其他周邊城市分撥。現在，通過「五定」列車，上海消費者在 70 個小時內就能喝到草原鮮奶。<sup>53</sup>

## （二）全程冷藏保障

低溫奶產品必須全過程都保持攝氏 2 度至 6 度之間，這樣才能保證產品的品質。蒙牛牛奶在「奶牛—奶站—奶罐車—工廠」這一運行序列中，採用低溫、封閉式的運輸。蒙牛公司的冷藏運輸系統保證能將剛擠下來的原奶在 6 個小時內送到生產工廠，確保牛奶新鮮的口味和豐富的營養。乳品出廠後，在運輸過程中，則採用冷藏車保障低溫運輸。在零售終端，蒙牛在其每個小店、零售店、批發店等零售終端放置冰櫃，以保證其低溫產品的品質。

## （三）達到經濟規模

---

<sup>53</sup> 同前註。

物流成本控制是乳品企業成本控制中一個非常重要的環節。蒙牛減少物流費用的方法是儘量使每一筆訂單變大，形成經濟規模後，在運輸的各個環節上就能得到優惠。比如利樂包產品以鐵路運輸，只要每年運送貨物達到一定的量後，在配箱等方面可以得到很好的折扣。而汽車運輸時，跑 5 噸的貨車或是跑 3 噸的貨車，其成本相差很多。此外，蒙牛公司每一次的運輸都經過嚴密的計畫和安排，運輸車輛每次往返，都會將運進來的外包裝箱、利樂包裝等原材料，和運出去的產品做一個基本結合，使車輛使用率提高很多。<sup>54</sup>透過以上種種措施，蒙牛公司希望能從運輸環節盡量降低經營成本（而非壓低原乳收購價格，以致造成滲水、造假等問題），並維持最佳品質，以提供消費者能食用安心而價廉的乳品。

## 二、中國奶業協會

2008 年中國奶業協會的年會中，與會者曾針對中國奶業未來的發展目標作了下列 9 項規劃：

### （一）建立原料收購價格標準

由於飼料價格持續上漲，牛奶的生產成本不斷提高，乳品企業失序競爭，利潤大幅降低，乳品企業將虧損轉嫁到奶農身上，使奶農得不到應有的收益。因此，現今的作法應是將牛奶的生產成本與收購價格掛鉤，去掉成本加上合理的利潤，以確定原料奶的收購價格。

### （二）建構生產、加工、銷售利益聯結機制

首先要實行契約收奶，簽訂長期穩定的原料奶收購契約，促進奶業一體化的經營。接著，發展奶農合作經濟組織，並且鼓勵乳品企業自建穩定的奶源基地，以實現利益一體化。

### （三）建構質量控制機制

推行第三方檢測機制，由第三方機構檢測原料奶的品質，將結果交乳品企業按檢測結果定價。

### （四）建構法律標準監督機制---規範奶業行爲，將奶業管理納入法制化的軌道。

### （五）建構宏觀調控機制---從三方面著手

---

<sup>54</sup> 同前註。

- 1.創新奶業管理機制，建立統一協調的管理體制。
- 2.實施科學的產業政策，以宏觀調控手法，避免因乳品加工業過於密集而出現爭搶奶源的問題。
- 3.建立乳品國家儲備制度，以發揮平抑價格的作用。

(六) 建構鼓勵消費的機制

加強消費者營養知識宣傳，提高大眾飲奶意願。

(七) 建構行業自律機制

企業應提高自我要求，加強企業責任，企業應把更多的資金和精力放在生產技術上而非放在廣告營銷上。

(八) 與國際接軌建設規模化的牧場

(九) 借鏡國外先進經驗

可參考美國、澳洲、加拿大等先進國家經驗，將奶業的環節由一個部門統一管理取代分散管理。<sup>55</sup>

這些來自中國乳業界的具體興革建議，頗可以作為經歷毒奶粉事件的風暴後，重振中國奶業的重要良方。

#### 第四節 小結

在經濟學理論中，依據商品的質量訊息獲取的難易程度，將商品分為「搜尋品」、「經驗品」和「信任品」。乳製品被歸類於「信任品」，因為在乳製品交易中存在嚴重的信息不對稱現象，如果沒有檢測儀器的協助，消費者很難就外觀或口感辨別乳製品的質量，只能基於對產品及品牌的信任做選擇。<sup>56</sup>毒奶粉事件對消費者最大的傷害，就是摧毀了消費者對中國牛奶品牌的信心。因為 2004 年安徽阜陽的劣質嬰兒奶粉事件雖有 45 家不合格乳品企業涉入，但這些廠家多為

<sup>55</sup> 崔嶮，「建立長效機制 營造奶業未來---中國奶業協會 2008 年會特別報導」，**中國乳業**（大陸），第 9 期（2008 年），頁 11-16。

<sup>56</sup> 王威、楊敏杰，「“信任品”的信任危機與加強乳製品質量安全的政策建議」，**農業現代化研究**（大陸），第 30 卷第 3 期（2009 年），頁 302。

小規模、不知名企業；而 2008 年毒奶粉事件所涉及的 11 個省市 22 家乳品企業中，有許多是乳業巨頭，如三鹿、蒙牛、伊利、光明等知名企業均一一中箭落馬，毒奶風暴波及到整個中國乳業。毒奶粉事件使消費者信心嚴重受創，消費者的信任危機產生一連串的連鎖反應：乳製品市場一度陷入低迷，乳品企業產品滯銷、大量積壓，奶牛主要生產區普遍出現「倒奶」現象，奶農生計及生產意願受到嚴重打擊，中國民族品牌信譽嚴重受損，一些國家（地區）禁止進口中國生產的乳製品。毒奶事件發生後，中國政府面對嚴峻的形勢，不得不大刀闊斧進行改革，希望從法制建設上重建民眾的價值觀，以根本解決毒奶危機。

事實上，中國政府自 2004 年阜陽假奶粉事件爆發後，面對歷年來食品安全危機層出不窮，已深切體會現行《食品衛生法》的規範不足，決定啓動修訂《食品安全法》的法制工程。從規範制度主義的角度來看，進入 21 世紀的中國由於經濟高速發展，原先制度所規範的價值早已產生鉅變，當社會逐利之風大起，黑心食品屢見不鮮，必須要有一部新的制度以重新規範社會價值，這也是《食品安全法》修訂的重要時空背景。及至 2008 年毒奶事件爆發後，更加速修訂《食品安全法》的迫切需求。在中國當局高度重視下，這部新的《食品安全法》將擔負未來重建中國食品安全價值觀的重責大任。

## 第五章 結論

### 第一節 問題檢討

自中國於 1980 年代實施改革開放後，追求經濟發展一直是執政者的首要目標。經過二十餘年的努力，中國雖在整體國力及經濟成長上取得重要成就，但各種社會失衡、區域失衡的現象卻也不斷發生。中共總書記胡錦濤有鑑於此，乃於 2004 年提出「科學發展觀」，堅持以人為本，要樹立全面、協調、可持續的發展觀。所謂「以人為本」，按胡錦濤的解釋，就是「要以實現人的全面發展為目標，從人民群眾的根本利益出發謀發展、促發展，不斷滿足人民群眾日益增長的物質文化需要，切實保障人民群眾的經濟、政治和文化權益，讓發展的成果惠及全體人民。」<sup>1</sup>而在 2007 年 10 月中國共產黨第十七次全國代表大會上，胡錦濤更要求貫徹落實「科學發展觀」，正式提出「積極構建社會主義和諧社會」。胡錦濤指出：「構建社會主義和諧社會是貫穿中國特色社會主義事業全過程的長期歷史任務，是在發展的基礎上正確處理各種社會矛盾的歷史過程和社會結果。」他說中國要經由發展增加社會物質財富、不斷改善人民生活，但也要保障社會公平正義、不斷促進社會和諧。胡氏並稱：「實現社會公平正義是中國共產黨人的一貫主張，是發展中國特色社會主義的重大任務。」<sup>2</sup>「科學發展觀」及建構「和諧社會」是 2002 年胡錦濤接班以來，所提出最核心的兩個治理概念。而如何將此核心概念的價值觀落實在實際的國家施政上，就要靠制度的建立與確實執行，這在食品安全方面有很好的體現。「科學發展觀」強調以人為本，把人民的利益作為一切工作的出發點，不斷滿足人們的多方面需求和促進人的全面發展。把科學發展的成果體現在提高人民生活水準上，體現在滿足人民物質文化需求上。以人

---

<sup>1</sup> 「科學發展觀是我黨提出的新重大戰略思想」，

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhaunet.com/newscenter/2004-04/04/content\\_1400182.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhaunet.com/newscenter/2004-04/04/content_1400182.htm)，瀏覽日期：2010 年 11 月 26 日。

<sup>2</sup> 「胡錦濤在黨的十七大上的報告」，

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhaunet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568\\_2.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhaunet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_2.htm)，瀏覽日期：2010 年 11 月 19 日。

為本，不僅要求發展是爲了人，而且要求發展必須依靠人，要求通過發展不斷提高人的思想道德素質、科學文化素質和健康素質，促進人的全面發展；<sup>3</sup>而在談到建構「社會主義和諧社會」時，中共亦強調要加強食品、藥品、餐飲衛生監管，保障人民群眾健康安全。<sup>4</sup>中國食品安全事件層出不窮，要求食品安全制度改革的呼聲居高不下，顯見在日益強調食品安全的現代，人們對「食」的價值觀及要求已改變。中國食品安全必須改革，中國政府透過食品安全相關法律的制定、食品監管體系的調整及食品檢驗方法的更新，期使食品安全能有所改善，也是落實了「科學發展觀」中以人爲本的精神。

食品是人類生存與發展最重要的物質基礎，對於食品的安全要求是保障人類生存的基本要素。爲確保食品消費對人類健康沒有直接或潛在的不良危害，各先進國家紛紛將食品安全視爲政府重要施政項目。<sup>5</sup>近年來，隨著中國經濟的突飛猛進，人民生活水平大幅提升，食品安全日益成爲社會關注的議題。但弔詭的是，在「人人逐利」的風潮下，中國卻陸續發生各種食品安全事件，尤以化工原料添加問題更爲嚴重。2008年9月三鹿「毒奶粉」事件的爆發，更將食品安全風險推向高峰，不僅造成民眾身體健康極大的危害，甚至嚴重波及中國產品的國際聲譽。

此事件的緣起是奶粉製造商三鹿集團所生產的一批嬰幼兒奶粉中，含有不該有的化工原料「三聚氰胺」，導致食用該奶粉的嬰兒罹患腎結石等病症。事件曝光後，中國政府在內外壓力下介入調查，沒想到此事件如同滾雪球般愈演愈烈，愈來愈多奶粉製造商的奶製品被驗出也含有三聚氰胺，引起民眾的極度恐慌。同時，此事件於2008年3月即已暴露，但在中共籌辦奧運之際被河北地方政府強行掩蓋；及至同年9月，始因紐西蘭政府直接向中國政府交涉才爲外界所廣知。結果不僅中國國際形象嚴重受損，「中國製造」更成爲黑心產品代名詞，從而造成各國對中國各類產品的嚴格檢驗與管制，中國對外經貿遭逢重大打擊，中國食

---

<sup>3</sup> 「科學發展觀」，

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/16/content\\_2704537.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/16/content_2704537.htm)，  
瀏覽日期：2010年11月20日。

<sup>4</sup> 「中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定」，

<http://politics.people.com.cn/GB/1026/4932440.html>，瀏覽日期：2010年11月20日。

<sup>5</sup> 張妍主編，**食品安全認證**（北京：化學工業出版社，2008年），頁1。

品安全危機再度顯現。

三鹿「毒奶粉」事件充分暴露中國乳業管理的缺失。由於近年來中國大陸乳品消費遽增，為因應廣大市場所需，三鹿企業決定快速擴張，增加產能，因此對原料奶產生巨大需求。為了爭奪奶源，三鹿企業在收奶時，對原料奶的要求要比其他乳品企業低。而養殖戶為提高奶站的收購率，於是對這些質量較差的原料奶添加「三聚氰胺」，以提高食品檢測中的蛋白質含量指標。三聚氰胺（Melamine）本來是一種有機化合物，其用途頗為廣泛，主要作為工業之用。三聚氰胺目前被認為毒性輕微，但長期或反覆大量攝入，則可能對腎及膀胱產生影響，導致結石，所以根本不應該在食品中出現。但由於它可提高蛋白質含量指標，也被人稱為「蛋白精」，常被不法商人用作食品添加劑，這幾乎已是中國乳業的潛規則了。而這些添加三聚氰胺的劣質原料奶最後多被用作製造奶粉，這就是三鹿毒奶粉事件發生的根本原因。

## 第二節 研究發現

毒奶粉事件爆發後，中國政府面對國內外排山倒海而來的龐大壓力，很快就做出了相關的反應，除宣示信息公開，查處肇事者外，並立即將問題奶粉下架銷毀。為此，中國國務院除了啟動國家重大食品安全事故一級回應，並成立專責領導小組負責處理。在患兒救治方面，國務院也明確規定嬰幼兒奶粉事件中，患兒急性治療終結後到 18 周歲以前，凡發生與食用含三聚氰胺嬰幼兒配方奶粉而致泌尿系統結石相關的五類疾病，可在兒童醫院、婦幼保健和二級以上綜合醫院進行治療。而對各負責單位官員，亦進行相關的懲處。

此次毒奶粉事件，在國內外均引起廣大的震撼與影響。由於嬰幼兒配方奶粉理應是營養物質最齊全、最利於嬰幼兒消化吸收的食品，嬰幼兒成長發育所必需的維生素、微量元素、脂肪、蛋白質及碳水化合物等比例，均有一定的指標，並經過層層的檢驗與把關始准銷售，但這次發生問題的竟是嬰幼兒奶粉。同時，在毒奶粉事件中，除三鹿集團公司外，幾乎中國所有知名乳品企業的產品都被驗出添加三聚氰胺，顯見這已經不是某一企業違法亂紀，而是整個乳品行業的「潛規則」了。面對這種現象，不能再「頭痛醫頭、腳痛醫腳」，而應該就中國乳業、

甚至食品業做一整體通盤的全面整頓。

毒奶粉事件絕非一次偶然的食品安全事故，有其必然的環境制度因素。探究其原因，首先當然是政府管理部門的瀆職和放任；其次是媒體監督的缺失，甚至在某種意義上的助紂為虐。三鹿集團由於是乳業屬一屬二的領導品牌，長期受到「免檢」的優待，而三鹿不但濫用此項特權，其他相關政府管理部門及媒體也在「免檢」光環下，對三鹿集團多所青睞。長期缺乏監督控管，這是造成毒奶粉事件的重要環境因素。

總體來說，改革開放初期，中國食品安全問題主要集中在製造、販售假冒偽劣食品；經中國政府嚴厲打擊不法，採取一系列整頓、規範市場經濟秩序的措施後，形勢略有好轉。而當前中國食品安全形勢依然嚴峻，食品不安全因素貫穿整個食品供應過程，包括原料供給、生產環境、加工包裝、銷售販賣等環節的安全管理都存在各種問題。以致近年來重大食品安全事故屢屢發生，食品安全議題也越來越受到消費者的關切。為了解決食品安全問題，從 2002 年起中國學界及政府智庫開始針對相關議題進行研究。也有學者從信息不對稱、信息披露、信用體制建設、法制建設等方面對食品安全議題進行研究，並取得一定的成效。這些努力雖對中國食品安全問題提出初步的解決，但距離全面建構食品安全體系尚有遙遠的路程，中國食品安全危機仍然層出不窮。

有鑑於此，中國政府近年來從事一系列的改革，希望能全面建構食品安全體系，以徹底解決食品安全問題，其中最重要的當推《中華人民共和國食品安全法》的制定。由於在食品安全相關事件爆發後，輿論檢討原因每每歸咎於《食品衛生法》規範不足，強烈呼籲為保證食品安全，需要在現行《食品衛生法》的基礎上，制定一部全面規範中國食品安全法律制度的《食品安全法》。為了落實胡錦濤科學發展觀中「以人為本」的精神，並回應阜陽假奶粉事件後外界對修改食品安全相關法令的訴求，中國國務院「法制辦」於 2004 年 7 月奉命成立「《食品衛生法》修改領導小組」，統合國務院有關部門，組織起草《食品衛生法(修訂草案)》。2009 年 2 月 28 日，《中華人民共和國食品安全法》經第十一屆全國人大會常委會第七次會議審議表決，獲得高票通過，並於同年 6 月 1 日開始施行，五年的修法努力終於有成。

《食品安全法》全面實施後將有利於中國食品產業的健康發展，提高食品的質量與安全水準，保障中國人民「食的安全」，此不啻落實胡錦濤所稱科學發展觀中「以人為本」的精神，也呼應了規範制度主義主張「制度變化源自於價值衝突」的說法。規範制度主義向來認為當規則所反映的價值與社會產生矛盾及衝突時，制度就會透過學習及適應逐漸調整；而制度的變化就是學習、適應及演進的過程。<sup>6</sup>《中華人民共和國食品安全法》從草擬、協商到制定的歷程，正是中國政府與人民對於食品安全議題「學習、適應及演進的過程」。

與此同時，《食品安全法》也重新梳理了中國食品安全監管體系，確定了由國務院衛生行政部門承擔食品安全綜合協調職責；國務院質量監督、工商行政管理及國家食品藥品監督管理部門則依照《食品安全法》及國務院規定的職責，分別對食品生產、食品流通及餐飲服務活動實施監督管理。此外，在中央層級，國務院成立「食品安全委員會」及「全國食品安全整頓工作辦公室」，全國「整頓辦」並負責督導、協調各部門進行問題奶粉的查處，屢屢破獲重大違法事件，對於落實食品安全工作成效甚大。至於在地方層級，則由各級人民政府承擔組織協調工作，權責劃分更為清楚。

為貫徹落實《食品安全法》，中國國務院工商管理總局於 2009 年 3 月通令各地工商機關，要求建立健全食品安全監管的「六項制度」，取消「免檢」制度，積極構建流通環節食品安全監管長效機制。至於有關奶業的具體改革事項，則見諸整頓奶業相關法令的制頒與執行。根據《食品安全法》、《乳品質量安全監督管理條例》和《奶業整頓和振興規劃綱要》等法令的規定，經第一屆食品安全國家標準審評委員會審查，國務院衛生部於 2010 年 3 月 26 日公布了《生乳》等六十六項新乳品安全國家標準。新的乳品安全國家標準包括了十五項乳品產品標準、二項生產規範、四十九項檢驗方法標準，對乳品做了全面的嚴格規範，並積極提高乳製品行業的准入門檻。此外，一些乳品業者也展開自清自救行動，希望從根本挽回消費者對中國乳品的信心。

---

<sup>6</sup> 陳家剛，「全球化時代的新制度主義」，*馬克思主義與現實*（大陸），第 6 期（2003 年），頁 17。

### 第三節 未來展望

在毒奶粉事件中，對消費者最大的傷害，就是摧毀了消費者對中國牛奶品牌的信心。乳製品向來被歸類於「信任品」，因為在乳製品交易中存在嚴重的訊息不對稱現象，如果沒有檢測儀器的協助，消費者很難就外觀或口感辨別乳製品的質量，只能基於對產品及品牌的信任做選擇。毒奶粉事件使消費者信心嚴重受創，乳品企業產品滯銷，中國民族品牌信譽嚴重受損，一些國家（地區）甚至禁止進口中國生產的乳製品。事後中國政府雖積極追究相關責任，並尋求改善之道，而奶品業者也展開自清自救，但因含三聚氰胺問題奶粉直至今日仍無法完全銷毀，甚至還有問題奶粉改換包裝重新流入市場，想在短時間內恢復消費者對中國乳製品的信心，恐非易事。

從「風險社會」的角度來看，由於風險無時不在，也無處不在，現代社會實為一風險社會。然而，只要正視問題，並進而設法解決問題，有時危機也可能就是轉機。<sup>7</sup>2008年毒奶粉事件雖暴露中國長久以來食品安全的嚴重缺失，但也給予包含乳業在內的中國食品業改革的良機。在政府高層的重視及各界的關注下，透過法律制度的翻新與監管制度的改革，胡錦濤「以人為本」的價值觀經由制度的建立確實得到重要提升。不過值得注意的是，此種對人的價值的提升究竟僅停留於上層、中央？抑或能深化於下層、地方？以當前情勢而言，由於仍有含三聚氰胺問題奶粉不斷流入市場，除表露不法企業、商人仍因「逐利」而罔顧社會責任外，也說明價值觀向下深化及落實的不易。目前中國食品市場依然是價格為第一選擇，即中國的老百姓還是喜歡價格便宜的食品，所以假冒偽劣食品全湧進了低價這個領域。這是因為大部分中國人還不能用收入來保證食品的品牌消費，尤其是農村和城市的貧困戶依然是以「便宜」作為選擇食品的第一考量。<sup>8</sup>為真正建立胡錦濤所說的「和諧社會」，如何深化「以人為本」的價值觀並落實於中國社會底層，至少牽涉到窮困民眾實質收入的提升、基層教育的普及、相關訊息的

<sup>7</sup> Ulrich Beck 著，汪浩譯，**風險社會—通往另一個現代的路上**（*Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne*）（台北：巨流圖書出版社，2004年），頁1-8。

<sup>8</sup> 汪華斌，「認可認證的誠信危機引發品質管制的思考」，**品質月刊**，第44卷第11期（2008年），頁11。

流通、民間監督團體的成立及新聞媒體的功能等議題，此實為食品安全制度成敗的重要關鍵，也是未來中國政府必須要努力的方向，這是本論文對於毒奶事件的觀察。

## 參考文獻

### 中文部份

#### (一) 專書

Ulrich Beck 著,汪浩譯,《**風險社會—通往另一個現代的路上**》(*Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne*) (台北: 巨流圖書出版社, 2004 年)。

Kenneth Lieberthal (李侃如) 著,楊淑娟譯,《**治理中國—從革命到改革**》(*Governing China—from revolution through reform*), (台北: 國立編譯館, 民國 87 年)。

司法部法制宣傳司編,《**食品安全法問答**》(北京: 法律出版社, 2009 年)。

行政院大陸委員會,《**中國大陸研究基本手冊**》(台北: 行政院大陸委員會, 民國 91 年)。

行政院大陸委員會,《**知己知彼—您所忽略的大陸風險**》(台北: 行政院大陸委員會, 民國 95 年)。

朱延智,《**危機處理的理論與實務**》(台北: 幼獅出版公司, 2000 年)。

法律出版社法規中心編,《**中華人民共和國食品安全法問答**》(北京: 法律出版社, 2009 年)。

法律出版社法規中心編,《**新編食品安全法律手冊**》(北京: 法律出版社, 2009 年)。

周勅,《**中國大陸食品污染**》(台北: 自由文化出版社, 2007 年)。

信春鷹主編,《**中華人民共和國食品安全法釋義**》(北京: 法律出版社, 2009 年)。

唐民皓主編,《**食品藥品安全與監管政策研究報告(2010)**》(北京: 社會科學文獻出版社, 2010 年)。

陳錫文、鄧楠,《**中國食品安全戰略研究**》(北京: 化學工業出版社, 2004 年)。

張妍主編,《**食品安全認證**》(北京: 化學工業出版社, 2008 年)。

詹中原,《**危機管理**》(台北: 聯經圖書出版公司, 2004 年)。

楊冬雪等,《**風險社會與秩序重建**》(北京: 社會科學文獻出版社, 2006 年)。

薛曉源、陳家剛主編,《**全球化與新制度主義**》(台北: 五南圖書出版公司, 2007 年)。

韓俊主編,《**2007 年中國食品安全報告**》(北京: 社會科學文獻出版社, 2007 年)。

## (二) 期刊論文

- 王秀清、孫雲峰，「我國食品市場上的質量信號問題」，**中國農村經濟**，第 5 期（2002 年），頁 27-32。
- 王威、楊敏杰，「“信任品”的信任危機與加強乳製品質量安全的政策建議」，**農業現代化研究**，第 30 卷第 3 期（2009 年），頁 302-305。
- 王運啓，「奶源監管：一觸即發刻不容緩」，**乳品與人類**，第 2 期(2009 年)，頁 10-13。
- 方升、周敏，「基於利益相關者視角下的我國食品安全問題探析」，**江蘇商論**，第 8 期（2008 年），頁 139-141。
- 石榮華，「食品安全法：中國乳業進入剛性管理時代」，**乳品與人類**，第 2 期（2006 年），頁 20-22。
- 朱蓓蕾，「中共中央與地方政經互動關係：新制度主義之分析」，**東亞季刊**，第 31 卷第 4 期（2000 年），頁 29-62。
- 朱德米，「當代西方政治科學最新進展—行為科學、理性選擇理論和新制度主義」，**江西社會科學**，第 4 期(2004 年)，頁 193-195。
- 江振昌，「中國步入風險社會與政府管理轉型—以 SARS 事件為例」，**中國大陸研究**，第 49 卷第 2 期（2006 年），頁 45-67。
- 李怡，「毒奶粉與神七：中國的兩極」，**天下雜誌**，第 407 期（2008 年），頁 212-214。
- 李勝利等，「如何整頓我國乳製品行業—三鹿奶粉事件的反思」，**中國奶牛**，第 10 期（2008 年），頁 11-15。
- 李雅興、趙立永，「切實關注民生 促進科學發展—以“三鹿奶粉事件”為例」，**河北理工大學學報（社會科學版）**，第 10 卷第 2 期（2010 年），頁 17-20。
- 吳白云、文學容、夏海青，「對治理我國食品安全問題的制度思考」，**商場現代化**，第 460 期（2006 年），頁 232-233。
- 汪華斌，「認可認證的誠信危機引發品質管制的思考」，**品質月刊**，第 44 卷第 11 期（2008 年），頁 9-14。
- 林清、張琪、咎林森、陳宏，「對三鹿奶粉事件的正確認識」，**中國牛業科學**，第 34 卷第 4 期（2008 年），頁 88-89。
- 林銀鳳，「芻議食品安全問題與食品安全保障體系的建構」，**長沙民政職業技術**

- 學院學報，第 17 卷第 2 期（2010 年），頁 44-47。
- 周愉晴，「再論《食品安全法》立法」，**河北法學**，第 23 卷第 12 期（2005 年），頁 76-78、92。
- 周剛，「我國食品安全政府管制問題分析」，**基礎理論研討**，第 26 期（2008 年），頁 70-71。
- 禹桂枝，「強化我國食品安全法律規制的措施」，**河南社會科學**，第 16 卷第 5 期（2008 年），頁 76-79。
- 柳亦博、朴貞子，「我國乳品安全的政府規制研究」，**湖北農業科學**，第 49 卷第 4 期（2010 年），頁 1000-1003。
- 胡至沛，「新制度主義的檢視與反思」，**中國行政評論**，第 11 卷第 1 期（2001 年），頁 145-162。
- 胡楊，「風險社會與政府危機管理創新」，**行政與法**，第 1 期（2006 年），頁 13-16。
- 翁汨、陳茂彬，「乳品安全與對策」，**農產品加工學刊**，第 1 期（2009 年），頁 75-76、82。
- 馬聰，「從一般預防理論看《中華人民共和國食品安全法（草案）》」，**河北法學**，第 26 卷第 10 期（2008 年），頁 43-51。
- 唐澤瀛，「我國食品安全所面臨的問題和對策——由“三鹿”奶粉事件所引起的思考談起」，**金卡工程(經濟與法)**，第 9 期（2008 年），頁 63-63。
- 倪學志，「政府責任與中國乳品消費的擴展」，**山西財經大學學報**，第 29 卷第 3 期（2007 年），頁 57-61。
- 徐銅柱，「危機處理能力：行政領導公共治理能力的重要尺度」，**湖北民族學院學報哲社版**，第 23 卷第 1 期（2005 年），頁 105-108。
- 陳家剛，「全球化時代的新制度主義」，**馬克思主義與現實**，第 6 期（2003 年），頁 15-21。
- 郭威、施永紅，「基於企業社會責任博弈模型分析三鹿集團破產原因」，**經濟師**，第 10 期（2009 年），頁 55-57。
- 張文臻、張旻昊，「安全食品期待法律庇佑——從三鹿奶粉案談起」，**商場現代化**，第 576 期（2009 年），頁 162-165。
- 張丰明、李繼光、李華林、楊黎、賈玲、劉小艷，「超聲診斷嬰幼兒泌尿系結石

- 224 例分析」，**中國誤診學雜誌**，第 10 卷第 7 期（2010 年），頁 1651-1652。
- 張芳，「論中國食品安全監管體制的修正」，**東方法學**，第 2 期（2009 年），頁 137-143。
- 張潔平，「毒奶禍害中國公信力」，**亞洲週刊**，第 22 卷第 38 期（2008 年），頁 25-29。
- 湯云、朱云松，「我國食品安全的現狀分析及對策」，**中國食物與營養**，第 7 期（2008 年），頁 6-8。
- 溫芳宜，「中國《食品安全法》評析」，**經濟前瞻**，第 125 期（2009 年），頁 56-62。
- 黃薇，「建立保障食品安全的長效機制—《中華人民共和國食品安全法》釋義」，**中國工商管理研究**，第 4 期（2009 年），頁 11-15。
- 曾令發，「風險社會視域下的公共政策與和諧社會」，**湖北社會科學**，第 11 期（2007 年），頁 51-55。
- 孫艷波、鄭小英，「淺談目前我國食品質量安全檢驗監管存在的問題與研究對策」，**河南農業**，第 17 期（2008 年），頁 389-390。
- 彭東昱，「食品安全法草案二審：變化不少 爭論尚存」，**中國人大**，第 18 期（2008 年），頁 42-44。
- 程言清，「食品質量與食品安全」，**農業質量標準**，第 1 期（2004 年），頁 7-10。
- 賈玉嬌，「對於食品安全問題的透視及反思—風險社會視角下的社會學思考」，**蘭州學刊**，第 4 期（2008 年），頁 102-106。
- 楊正勇、梁文靜，「中國食品安全監管問題研究」，**雲南社會科學**，第 6 期（2007 年），頁 102-106。
- 楊俐，「從“三聚氰胺”事件反思我國奶業發展」，**中國食物與營養**，第 3 期（2009 年），頁 8-10。
- 楊艷濤，「由“三鹿奶粉”引發的對我國食品安全管理體制的思考」，**中國食物與營養**，第 10 期（2008 年），頁 9-12。
- 齊萌，「建構我國的缺陷產品召回法律制度—由“三鹿奶粉事件”引發的法律思考」，**江西財經大學學報**，第 2 期（2009 年），頁 96-100。
- 劉菁，「我國食品安全法律體系的構建」，**遼寧廣播電視大學學報**，第 3 期（2008

年)，頁 112-113。

劉岩，「風險社會理論視野中的和諧社會議題」，**吉林大學社會科學學報**，第 47 卷第 5 期（2007 年），頁 154-159。

劉爲軍、魏益民、韓俊等，「我國食品安全控制體系及其發展方向分析」，**中國農業科技學報**，第 7 卷第 5 期（2005 年），頁 59-62。

歐泉，「食品安全立法“農田到餐桌”的安全」，**農業工程技術(農產品加工業)**，第 9 期（2008 年），頁 7-10。

錢貴霞、郭建军，「中國奶業發展的新問題和對策及未來趨勢」，**AO 農業展望**，第 4 期（2008 年），頁 17-21。

儲志峰，「政治學制度研究的回歸與發展——新制度主義述評」，**華中師範大學研究生學報**，第 12 卷第 1 期（2005 年），頁 9-11。

繆永東，「試論我國食品安全衛生監督管理體系調整後面臨的現狀及對策」，**實用預防醫學**，第 14 卷第 2 期（2007 年），頁 572-574。

魏益民，「基於風險分析原理的中國食品安全法規體系建設」，**中國食物與營養**，第 8 期（2009 年），頁 11-13。

### （三）網際網路

「63 名三鹿奶粉受害者民事侵權賠償案」，

<http://www.chinacase.org/?action-viewnews-itemid-624>，瀏覽日期：2010 年 3 月 20 日。

「三鹿奶粉事件賠償工作已基本完成」，

[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=113&docid=100682622](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=113&docid=100682622)，瀏覽日期：2009 年 11 月 6 日。

「三鹿奶粉喝出多少監管問題，食品監管暴露四軟肋」，

[http://big5.ce.cn/cyssc/sp/info/200903/10/t20090310\\_18448449.shtml](http://big5.ce.cn/cyssc/sp/info/200903/10/t20090310_18448449.shtml)，瀏覽日期：2009 年 3 月 20 日。

「三鹿惡之花是如何培育出來的」，

<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=29&docid=100927034>，瀏覽日期：2009 年 4 月 10 日。

「三鹿毒奶索償案 香港成爲內地人維權新途徑」，

- <http://specials.mingpao.com/cfm/News.cfm?SpecialsID=167&News=964870a11dd01f9f8e45f1b98d3813af94c773b8190e4d9302c3f7b8892e07>，瀏覽日期：2010年11月18日。
- 「三鹿嬰幼兒奶粉重大安全事故應急處置工作專題」，  
<http://www.aqsiq.gov.cn/ztlm/nf/>，瀏覽日期：2009年9月25日。
- 「三鹿問題奶粉患兒香港索賠遭拒」，  
<http://policy.caing.com/2010-05-28/100148024.html>，瀏覽日期：2010年11月18日。
- 「三鹿嬰幼兒配方奶粉許可證被吊銷」，  
<http://www.dac.com.cn/view.php?articleid=1662574&sortid=61>，瀏覽日期：2008年12月28日。
- 「內地天津山西河北等多地再查出百餘噸含三聚氰胺奶粉」，  
[http://news.ifeng.com/mainland/detail\\_2010\\_08/21/2046238\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/detail_2010_08/21/2046238_0.shtml)，瀏覽日期：2010年9月28日。
- 「中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定」，  
<http://politics.people.com.cn/GB/1026/4932440.html>，瀏覽日期：2010年11月20日。
- 「要建立健全食品安全監管“六項制度”」，  
[http://www.gov.cn/jrzg/2009-03/24/content\\_1267495.htm](http://www.gov.cn/jrzg/2009-03/24/content_1267495.htm)，瀏覽日期：2009年4月2日。
- 「中國三鹿毒奶懲處又開鋸八高官」，  
<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=193038&type=%E5%9C%8B%E9%9A%9B>，瀏覽日期：2009年3月26日。
- 「全國質量工作會議在京召開 溫家寶出席並講話」，  
[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2007-07/27/content\\_6440596.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2007-07/27/content_6440596.htm)，瀏覽日期：2009年9月30日。
- 「全國食品安全整頓辦召開首次成立會議」，  
<http://www.hnate.hunan.gov.cn/zyxx/2010-07-22/1068.html>，瀏覽日期：2010年7月28日。
- 「奶業整頓和振興規劃綱要」，

- <http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbqt/2008qita/W020081120319832687467.pdf>，瀏覽日期：2008年11月30日。
- 「乳品質量安全監督管理條例」，  
[http://www.gov.cn/flfg/2008-10/10/content\\_1116877.htm](http://www.gov.cn/flfg/2008-10/10/content_1116877.htm)，瀏覽日期：2008年10月27日。
- 「乳製品行業監管體系日臻完善」，  
[http://finance.ce.cn/macro/gdxw/200904/24/t20090424\\_14499120.shtml](http://finance.ce.cn/macro/gdxw/200904/24/t20090424_14499120.shtml)，瀏覽日期：2010年5月30日。
- 「『知情不報』也是潛規則？」，  
<http://news.sina.com.tw/article/20090313/1486730.html>，瀏覽日期：2009年3月21日。
- 「毒奶風暴/印度外貿部門宣布 禁止中國大陸乳製品進口」，  
[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=109&docid=100526934](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=109&docid=100526934)，瀏覽日期：2010年12月10日。
- 「毒奶粉／怕怕！菲國媽媽改餵母乳 歐盟宣布禁含奶陸製品」，  
<http://www.nownews.com/2008/09/26/327-2340883.htm>，瀏覽日期：2009年12月11日。
- 「俄國禁止所有來自中國的乳製品」，  
[http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid\\_7640000/newsid\\_7645300/7645306.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_7640000/newsid_7645300/7645306.stm)，瀏覽日期：2009年12月05日。
- 「食品安全法誕生歷程：從"基層民聲"到"國家大法"」，  
[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2009-03/01/content\\_1246964.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2009-03/01/content_1246964.htm)，瀏覽日期：2009年4月2日。
- 「食品安全國家標準」，  
[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2010-04/22/content\\_1589981.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2010-04/22/content_1589981.htm)，瀏覽日期：2010年5月30日。
- 「科學發展觀」，  
[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/16/content\\_2704537.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/16/content_2704537.htm)，瀏覽日期：2010年11月20日。
- 「科學發展觀是我黨提出的新重大戰略思想」，

- [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2004-04/04/content\\_1400182.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2004-04/04/content_1400182.htm)，瀏覽日期：2010年11月26日。
- 「胡錦濤在黨的十七大上的報告」，
- [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568\\_2.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_2.htm)，瀏覽日期：2010年11月19日。
- 「國務院關於加強食品等產品安全監督管理的特別規定」，
- <http://www.cfs.gov.cn/cmsweb/webportal/W163/A64023944.html>，瀏覽日期：2008年12月29日。
- 「國務院新聞辦發表《中國的食品質量安全狀況》白皮書」，
- [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/life/2007-08/18/content\\_6556233.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/life/2007-08/18/content_6556233.htm)，瀏覽日期：2009年8月20日。
- 「國家工商總局對三鹿奶粉事件中涉及總局相關責任人員作出處理」，
- [http://61.153.144.20:81/art/2009/3/26/art\\_45\\_11623.html](http://61.153.144.20:81/art/2009/3/26/art_45_11623.html)，瀏覽日期：2009年3月31日。
- 「國務院關於設立國務院食品安全委員會的通知」，
- [http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/201002/t20100210\\_56388.html](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/201002/t20100210_56388.html)，瀏覽日期：2010年7月30日。
- 「國務院關於印發食品安全整頓工作方案的通知」，
- [http://zb.jl.gov.cn/2009/200904/200904GBF/200904/t20090413\\_556881.htm](http://zb.jl.gov.cn/2009/200904/200904GBF/200904/t20090413_556881.htm)，  
瀏覽日期：2009年3月1日。
- 「貴州：“結石寶寶”18歲前可獲免費治療」，
- [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/gz.xinhuanet.com/2008htm/xwzx/2009-04/01/content\\_16125748.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/gz.xinhuanet.com/2008htm/xwzx/2009-04/01/content_16125748.htm)，瀏覽日期：2009年5月8日。
- 「揭開中國奶粉業老大三鹿的死亡之路」，
- <http://www.dac.com.cn/view.php?articleid=1663155&sortid=94>，瀏覽日期：2008年12月20日。
- 「溫家寶：我已8個春節沒在家和家人一起過年了」，
- <http://www.haixiainfo.com.tw/93529.html>，瀏覽日期：2010年4月29日。
- 「新加坡驗出中國大陸制的子母牌草莓味牛奶含三聚氰胺」，
- [http://www.stnn.cc/pacific\\_asia/200809/t20080920\\_867040.html](http://www.stnn.cc/pacific_asia/200809/t20080920_867040.html)，瀏覽日期：

2010年12月10日。

「生鮮乳生產收購管理辦法」，

[http://www.agri.gov.cn/zcfg/qtbmgz/t20081121\\_1177080.htm](http://www.agri.gov.cn/zcfg/qtbmgz/t20081121_1177080.htm)，瀏覽日期：2009年1月19日。

「蒙牛物流解密」，

[http://www.cflp.org.cn/cflp/newss/content1/201008/765\\_33437.html](http://www.cflp.org.cn/cflp/newss/content1/201008/765_33437.html)，瀏覽日期：2010年11月16日。

「衛生部官員：全國總共清理大概2.5萬噸問題奶粉」，

<http://china.rednet.cn/c/2010/07/13/2007423.htm>，瀏覽日期：2010年7月25日。

「衛生部公布《生乳》等66項新乳品安全國家標準」，

[http://www.gov.cn/gzdt/2010-04/22/content\\_1589981.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2010-04/22/content_1589981.htm)，瀏覽日期：2010年4月30日。

## 英文部分

### (一) 專書

Chern, Wen S.; Carter, Colin A.; Shei, Shun-Yi., 2000 *Food security in Asia : economics and policies*. UK: Edward Elgar.

Beck, Ulrich ., 1999. *World risk society*. Malden, MA: Polity Press.

O' Rourke, Raymond, 2000. *Food Safety And Product Liability*. Intl Specialized Book Service Inc.

Wishnick, Elizabeth., 2005. *China as a risk society*. Honolulu: East-West Center.

Yang, Dali L., 2007. *Discontented Miracle: Growth, Conflict, and Institutional Adaptations in China*. Singapore: World Scientific publishing Co.

### (二) 期刊論文

Bainbridge, Jane, 2008. “China is forced to improve food safety after baby milk scandal” , *British Journal of Midwifery*, Vol. 16, Iss. 10, pp671-675.

Tam, Waikeng and Yang, Dali, 2005. “Food safety and the development of regulatory

institutions in China” *Asian Perspective*, Vol.29, No.4, pp5-36.

Zhao, Rongguang and Kent,George,2004. “Human rights and the governmance of food quality and safety in China” *Asia Pacific J Clin Nutr*;Vol.13, No.2, pp178-183.

### (三) 研討會論文

Gerhard K. Heilig, 2003/10/10-12. “Do We Really Care About Food Safety?Facts and Myths about Consumers’ Preferences” , Paper presented at theInternational Symposium on Food Safety:Consumer, Trade, and Regulation Issues Hangzhou, Zhejiang P.R. China

### (四) 網際網路

Almas, Reidar,1999. “Food Trust, Ethics and Safety in Risk Society” , *Sociological Research Online*,Vol.4, <http://ideas.repec.org/a/sro/srosro/1999-78-2.html#provider>.

Bian Yongmin,2004. “The Challenges for Food Safety in China” , *China Perspectives*, No.53, <http://chinaperspectives.revues.org/document819.html>. at 2008/12/20.

“FDA Issues Health Information Advisory on Infant Formula” ,*U.S. Food and Drug Administration*, September 12, 2008, <http://www.fda.gov/NewsEvents/Newsroom/PressAnnouncements/2008/ucm116947.htm>. at 2010/11/22.

# 附 錄

## 中華人民共和國食品安全法

### 目 錄

- 第一章 總 則
- 第二章 食品安全風險監測和評估
- 第三章 食品安全標準
- 第四章 食品生產經營
- 第五章 食品檢驗
- 第六章 食品進出口
- 第七章 食品安全事故處置
- 第八章 監督管理
- 第九章 法律責任
- 第十章 附 則

### 第一章 總 則

**第一條** 爲保證食品安全，保障公眾身體健康和生命安全，制定本法。

**第二條** 在中華人民共和國境內從事下列活動，應當遵守本法：

（一）食品生產和加工（以下稱食品生產），食品流通和餐飲服務（以下稱食品經營）；

（二）食品添加劑的生產經營；

（三）用於食品的包裝材料、容器、洗滌劑、消毒劑和用於食品生產經營的工具、設備（以下稱食品相關產品）的生產經營；

(四) 食品生產經營者使用食品添加劑、食品相關產品；

(五) 對食品、食品添加劑和食品相關產品的安全管理。

供食用的源於農業的初級產品（以下稱食用農產品）的品質安全管理，遵守《中華人民共和國農產品品質安全法》的規定。但是，制定有關食用農產品的品質安全標準、公佈食用農產品安全有關資訊，應當遵守本法的有關規定。

**第三條** 食品生產經營者應當依照法律、法規和食品安全標準從事生產經營活動，對社會和公眾負責，保證食品安全，接受社會監督，承擔社會責任。

**第四條** 國務院設立食品安全委員會，其工作職責由國務院規定。

國務院衛生行政部門承擔食品安全綜合協調職責，負責食品安全風險評估、食品安全標準制定、食品安全資訊公佈、食品檢驗機構的資質認定條件和檢驗規範的制定，組織查處食品安全重大事故。

國務院品質監督、工商管理 and 國家食品藥品監督管理部門依照本法和國務院規定的職責，分別對食品生產、食品流通、餐飲服務活動實施監督管理。

**第五條** 縣級以上地方人民政府統一負責、領導、組織、協調本行政區域的食品安全監督管理工作，建立健全食品安全全程監督管理的工作機制；統一領導、指揮食品安全突發事件應對工作；完善、落實食品安全監督管理責任制，對食品安全監督管理部門進行評議、考核。

縣級以上地方人民政府依照本法和國務院的規定確定本級衛生行政、農業行政、品質監督、工商管理、食品藥品監督管理部門的食品安全監督管理職責。有關部門在各自職責範圍內負責本行政區域的食品安全監督管理工作。

上級人民政府所屬部門在下級行政區域設置的機構應當在所在地人民政府的統一組織、協調下，依法做好食品安全監督管理工作。

**第六條** 縣級以上衛生行政、農業行政、品質監督、工商管理、食品藥品監督管理部門應當加強溝通、密切配合，按照各自職責分工，依法行使職權，承擔責任。

**第七條** 食品行業協會應當加強行業自律，引導食品生產經營者依法生產經

營，推動行業誠信建設，宣傳、普及食品安全知識。

**第八條** 國家鼓勵社會團體、基層群眾性自治組織開展食品安全法律、法規以及食品安全標準和知識的普及工作，宣導健康的飲食方式，增強消費者食品安全意識和自我保護能力。

新聞媒體應當開展食品安全法律、法規以及食品安全標準和知識的公益宣傳，並對違反本法的行為進行輿論監督。

**第九條** 國家鼓勵和支持開展與食品安全有關的基礎研究和應用研究，鼓勵和支持食品生產經營者為提高食品安全水準採用先進技術和先進管理規範。

**第十條** 任何組織或者個人有權舉報食品生產經營中違反本法的行為，有權向有關部門瞭解食品安全資訊，對食品安全監督管理工作提出意見和建議。

## 第二章 食品安全風險監測和評估

**第十一條** 國家建立食品安全風險監測制度，對食源性疾病、食品污染以及食品中的有害因素進行監測。

國務院衛生行政部門會同國務院有關部門制定、實施國家食品安全風險監測計畫。省、自治區、直轄市人民政府衛生行政部門根據國家食品安全風險監測計畫，結合本行政區域的具體情況，組織制定、實施本行政區域的食品安全風險監測方案。

**第十二條** 國務院農業行政、品質監督、工商管理 and 國家食品藥品監督管理等有關部門獲知有關食品安全風險資訊後，應當立即向國務院衛生行政部門通報。國務院衛生行政部門會同有關部門對資訊核實後，應當及時調整食品安全風險監測計畫。

**第十三條** 國家建立食品安全風險評估制度，對食品、食品添加劑中生物性、化學性和物理性危害進行風險評估。

國務院衛生行政部門負責組織食品安全風險評估工作，成立由醫學、農業、食品、營養等方面的專家組成的食品安全風險評估專家委員會進行食品安全風險

評估。

對農藥、肥料、生長調節劑、獸藥、飼料和飼料添加劑等的安全性評估，應當有食品安全風險評估專家委員會的專家參加。

食品安全風險評估應當運用科學方法，根據食品安全風險監測資訊、科學資料以及其他有關資訊進行。

**第十四條** 國務院衛生行政部門通過食品安全風險監測或者接到舉報發現食品可能存在安全隱患的，應當立即組織進行核對總和食品安全風險評估。

**第十五條** 國務院農業行政、品質監督、工商管理行政和國家食品藥品監督管理等有關部門應當向國務院衛生行政部門提出食品安全風險評估的建議，並提供有關資訊和資料。

國務院衛生行政部門應當及時向國務院有關部門通報食品安全風險評估的結果。

**第十六條** 食品安全風險評估結果是制定、修訂食品安全標準和對食品安全實施監督管理的科學依據。

食品安全風險評估結果得出食品不安全結論的，國務院品質監督、工商管理行政和國家食品藥品監督管理部門應當依據各自職責立即採取相應措施，確保該食品停止生產經營，並告知消費者停止食用；需要制定、修訂相關食品安全國家標準的，國務院衛生行政部門應當立即制定、修訂。

**第十七條** 國務院衛生行政部門應當會同國務院有關部門，根據食品安全風險評估結果、食品安全監督管理資訊，對食品安全狀況進行綜合分析。對經綜合分析表明可能具有較高程度安全風險的食品，國務院衛生行政部門應當及時提出食品安全風險警示，並予以公佈。

### 第三章 食品安全標準

**第十八條** 制定食品安全標準，應當以保障公眾身體健康為宗旨，做到科學合理、安全可靠。

**第十九條** 食品安全標準是強制執行的標準。除食品安全標準外，不得制定其他的食品強制性標準。

**第二十條** 食品安全標準應當包括下列內容：

- (一) 食品、食品相關產品中的致病性微生物、農藥殘留、獸藥殘留、重金屬、污染物質以及其他危害人體健康物質的限量規定；
- (二) 食品添加劑的品種、使用範圍、用量；
- (三) 專供嬰幼兒和其他特定人群的主輔食品的營養成分要求；
- (四) 對與食品安全、營養有關的標籤、標識、說明書的要求；
- (五) 食品生產經營過程的衛生要求；
- (六) 與食品安全有關的品質要求；
- (七) 食品檢驗方法與規程；
- (八) 其他需要制定為食品安全標準的內容。

**第二十一條** 食品安全國家標準由國務院衛生行政部門負責制定、公佈，國務院標準化行政部門提供國家標準編號。

食品中農藥殘留、獸藥殘留的限量規定及其檢驗方法與規程由國務院衛生行政部門、國務院農業行政部門制定。

屠宰畜、禽的檢驗規程由國務院有關主管部門會同國務院衛生行政部門制定。

有關產品國家標準涉及食品安全國家標準規定內容的，應當與食品安全國家標準相一致。

**第二十二條** 國務院衛生行政部門應當對現行的食用農產品品質安全標準、食品衛生標準、食品品質標準和有關食品的行業標準中強制執行的標準予以整合，統一公佈為食品安全國家標準。

本法規定的食品安全國家標準公佈前，食品生產經營者應當按照現行食用農產品品質安全標準、食品衛生標準、食品品質標準和有關食品的行業標準生產經營食品。

**第二十三條** 食品安全國家標準應當經食品安全國家標準審評委員會審查通過。食品安全國家標準審評委員會由醫學、農業、食品、營養等方面的專家以及國務院有關部門的代表組成。

制定食品安全國家標準，應當依據食品安全風險評估結果並充分考慮食用農產品品質安全風險評估結果，參照相關的國際標準和國際食品安全風險評估結果，並廣泛聽取食品生產經營者和消費者的意見。

**第二十四條** 沒有食品安全國家標準的，可以制定食品安全地方標準。

省、自治區、直轄市人民政府衛生行政部門組織制定食品安全地方標準，應當參照執行本法有關食品安全國家標準制定的規定，並報國務院衛生行政部門備案。

**第二十五條** 企業生產的食品沒有食品安全國家標準或者地方標準的，應當制定企業標準，作為組織生產的依據。國家鼓勵食品生產企業制定嚴于食品安全國家標準或者地方標準的企業標準。企業標準應當報省級衛生行政部門備案，在本企業內部適用。

**第二十六條** 食品安全標準應當供公眾免費查閱。

#### 第四章 食品生產經營

**第二十七條** 食品生產經營應當符合食品安全標準，並符合下列要求：

(一)具有與生產經營的食品品種、數量相適應的食品原料處理和食品加工、包裝、貯存等場所，保持該場所環境整潔，並與有毒、有害場所以及其他污染源保持規定的距離；

(二)具有與生產經營的食品品種、數量相適應的生產經營設備或者設施，有相應的消毒、更衣、盥洗、採光、照明、通風、防腐、防塵、防蠅、防鼠、防蟲、洗滌以及處理廢水、存放垃圾和廢棄物的設備或者設施；

(三)有食品安全專業技術人員、管理人員和保證食品安全的規章制度；

(四)具有合理的設備佈局和工藝流程，防止待加工食品與直接入口食品、

原料與成品交叉污染，避免食品接觸有毒物、不潔物；

（五）餐具、飲具和盛放直接入口食品的容器，使用前應當洗淨、消毒，炊具、用具用後應當洗淨，保持清潔；

（六）貯存、運輸和裝卸食品的容器、工具和設備應當安全、無害，保持清潔，防止食品污染，並符合保證食品安全所需的溫度等特殊要求，不得將食品與有毒、有害物品一同運輸；

（七）直接入口的食品應當有小包裝或者使用無毒、清潔的包裝材料、餐具；

（八）食品生產經營人員應當保持個人衛生，生產經營食品時，應當將手洗淨，穿戴清潔的工作衣、帽；銷售無包裝的直接入口食品時，應當使用無毒、清潔的售貨工具；

（九）用水應當符合國家規定的生活飲用水衛生標準；

（十）使用的洗滌劑、消毒劑應當對人體安全、無害；

（十一）法律、法規規定的其他要求。

#### **第二十八條 禁止生產經營下列食品：**

（一）用非食品原料生產的食品或者添加食品添加劑以外的化學物質和其他可能危害人體健康物質的食品，或者用回收食品作為原料生產的食品；

（二）致病性微生物、農藥殘留、獸藥殘留、重金屬、污染物質以及其他危害人體健康的物質含量超過食品安全標準限量的食品；

（三）營養成分不符合食品安全標準的專供嬰幼兒和其他特定人群的主輔食品；

（四）腐敗變質、油脂酸敗、黴變生蟲、污穢不潔、混有異物、摻假摻雜或者感官性狀異常的食品；

（五）病死、毒死或者死因不明的禽、畜、獸、水產動物肉類及其製品；

（六）未經動物衛生監督機構檢疫或者檢疫不合格的肉類，或者未經檢驗或者檢驗不合格的肉類製品；

（七）被包裝材料、容器、運輸工具等污染的食品；

- (八) 超過保質期的食品；
- (九) 無標籤的預包裝食品；
- (十) 國家為防病等特殊需要明令禁止生產經營的食品；
- (十一) 其他不符合食品安全標準或者要求的食品。

**第二十九條** 國家對食品生產經營實行許可制度。從事食品生產、食品流通、餐飲服務，應當依法取得食品生產許可、食品流通許可、餐飲服務許可。

取得食品生產許可的食品生產者在其生產場所銷售其生產的食品，不需要取得食品流通的許可；取得餐飲服務許可的餐飲服務提供者在其餐飲服務場所出售其製作加工的食品，不需要取得食品生產和流通的許可；農民個人銷售其自產的食用農產品，不需要取得食品流通的許可。

食品生產加工小作坊和食品攤販從事食品生產經營活動，應當符合本法規定的與其生產經營規模、條件相適應的食品安全要求，保證所生產經營的食品衛生、無毒、無害，有關部門應當對其加強監督管理，具體管理辦法由省、自治區、直轄市人民代表大會常務委員會依照本法制定。

**第三十條** 縣級以上地方人民政府鼓勵食品生產加工小作坊改進生產條件；鼓勵食品攤販進入集中交易市場、店鋪等固定場所經營。

**第三十一條** 縣級以上品質監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門應當依照《中華人民共和國行政許可法》的規定，審核申請人提交的本法第二十七條第一項至第四項規定要求的相關資料，必要時對申請人的生產經營場所進行現場核查；對符合規定條件的，決定准予許可；對不符合規定條件的，決定不予許可並書面說明理由。

**第三十二條** 食品生產經營企業應當建立健全本單位的食品安全管理制度，加強對職工食品安全知識的培訓，配備專職或者兼職食品安全管理人員，做好對所生產經營食品的檢驗工作，依法從事食品生產經營活動。

**第三十三條** 國家鼓勵食品生產經營企業符合良好生產規範要求，實施危害分析與關鍵控制點體系，提高食品安全管理水準。

對通過良好生產規範、危害分析與關鍵控制點體系認證的食品生產經營企業，認證機構應當依法實施跟蹤調查；對不再符合認證要求的企業，應當依法撤銷認證，及時向有關品質監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門通報，並向社會公佈。認證機構實施跟蹤調查不收取任何費用。

**第三十四條** 食品生產經營者應當建立並執行從業人員健康管理制度。患有痢疾、傷寒、病毒性肝炎等消化道傳染病的人員，以及患有活動性肺結核、化膿性或者滲出性皮膚病等有礙食品安全的疾病的人員，不得從事接觸直接入口食品的工作。

食品生產經營人員每年應當進行健康檢查，取得健康證明後方可參加工作。

**第三十五條** 食用農產品生產者應當依照食品安全標準和國家有關規定使用農藥、肥料、生長調節劑、獸藥、飼料和飼料添加劑等農業投入品。食用農產品的生產企業和農民專業合作經濟組織應當建立食用農產品生產記錄制度。

縣級以上農業行政部門應當加強對農業投入品使用的管理和指導，建立健全農業投入品的安全使用制度。

**第三十六條** 食品生產者採購食品原料、食品添加劑、食品相關產品，應當查驗供貨者的許可證和產品合格證明檔；對無法提供合格證明檔的食品原料，應當依照食品安全標準進行檢驗；不得採購或者使用不符合食品安全標準的食品原料、食品添加劑、食品相關產品。

食品生產企業應當建立食品原料、食品添加劑、食品相關產品進貨查驗記錄制度，如實記錄食品原料、食品添加劑、食品相關產品的名稱、規格、數量、供貨者名稱及聯繫方式、進貨日期等內容。

食品原料、食品添加劑、食品相關產品進貨查驗記錄應當真實，保存期限不得少於二年。

**第三十七條** 食品生產企業應當建立食品出廠檢驗記錄制度，查驗出廠食品的檢驗合格證和安全狀況，並如實記錄食品的名稱、規格、數量、生產日期、生產批號、檢驗合格證號、購貨者名稱及聯繫方式、銷售日期等內容。

食品出廠檢驗記錄應當真實，保存期限不得少於二年。

**第三十八條** 食品、食品添加劑和食品相關產品的生產者，應當依照食品安全標準對所生產的食品、食品添加劑和食品相關產品進行檢驗，檢驗合格後方可出廠或者銷售。

**第三十九條** 食品經營者採購食品，應當查驗供貨者的許可證和食品合格的證明文件。

食品經營企業應當建立食品進貨查驗記錄制度，如實記錄食品的名稱、規格、數量、生產批號、保質期、供貨者名稱及聯繫方式、進貨日期等內容。

食品進貨查驗記錄應當真實，保存期限不得少於二年。

實行統一配送經營方式的食品經營企業，可以由企業總部統一查驗供貨者的許可證和食品合格的證明檔，進行食品進貨查驗記錄。

**第四十條** 食品經營者應當按照保證食品安全的要求貯存食品，定期檢查庫存食品，及時清理變質或者超過保質期的食品。

**第四十一條** 食品經營者貯存散裝食品，應當在貯存位置標明食品的名稱、生產日期、保質期、生產者名稱及聯繫方式等內容。

食品經營者銷售散裝食品，應當在散裝食品的容器、外包裝上標明食品的名稱、生產日期、保質期、生產經營者名稱及聯繫方式等內容。

**第四十二條** 預包裝食品的包裝上應當有標籤。標籤應當標明下列事項：

- (一) 名稱、規格、淨含量、生產日期；
- (二) 成分或者配料表；
- (三) 生產者的名稱、位址、聯繫方式；
- (四) 保質期；
- (五) 產品標準代號；
- (六) 貯存條件；
- (七) 所使用的食品添加劑在國家標準中的通用名稱；
- (八) 生產許可證編號；

(九) 法律、法規或者食品安全標準規定必須標明的其他事項。

專供嬰幼兒和其他特定人群的主輔食品，其標籤還應當標明主要營養成分及其含量。

**第四十三條** 國家對食品添加劑的生產實行許可制度。申請食品添加劑生產許可的條件、程式，按照國家有關工業產品生產許可證管理的規定執行。

**第四十四條** 申請利用新的食品原料從事食品生產或者從事食品添加劑新品種、食品相關產品新品種生產活動的單位或者個人，應當向國務院衛生行政部門提交相關產品的安全性評估材料。國務院衛生行政部門應當自收到申請之日起六十日內組織對相關產品的安全性評估材料進行審查；對符合食品安全要求的，依法決定准予許可並予以公佈；對不符合食品安全要求的，決定不予許可並書面說明理由。

**第四十五條** 食品添加劑應當在技術上確有必要且經過風險評估證明安全可靠，方可列入允許使用的範圍。國務院衛生行政部門應當根據技術必要性和食品安全風險評估結果，及時對食品添加劑的品種、使用範圍、用量的標準進行修訂。

**第四十六條** 食品生產者應當依照食品安全標準關於食品添加劑的品種、使用範圍、用量的規定使用食品添加劑；不得在食品生產中使用食品添加劑以外的化學物質和其他可能危害人體健康的物質。

**第四十七條** 食品添加劑應當有標籤、說明書和包裝。標籤、說明書應當載明本法第四十二條第一款第一項至第六項、第八項、第九項規定的事項，以及食品添加劑的使用範圍、用量、使用方法，並在標籤上載明“食品添加劑”字樣。

**第四十八條** 食品 and 食品添加劑的標籤、說明書，不得含有虛假、誇大的內容，不得涉及疾病預防、治療功能。生產者對標籤、說明書上所載明的內容負責。

食品 and 食品添加劑的標籤、說明書應當清楚、明顯，容易辨識。

食品 and 食品添加劑與其標籤、說明書所載明的內容不符的，不得上市銷售。

**第四十九條** 食品經營者應當按照食品標籤標示的警示標誌、警示說明或者

注意事項的要求，銷售預包裝食品。

**第五十條** 生產經營的食品中不得添加藥品，但是可以添加按照傳統既是食品又是中藥材的物質。按照傳統既是食品又是中藥材的物質的目錄由國務院衛生行政部門制定、公佈。

**第五十一條** 國家對聲稱具有特定保健功能的食品實行嚴格監管。有關監督管理部門應當依法履職，承擔責任。具體管理辦法由國務院規定。

聲稱具有特定保健功能的食品不得對人體產生急性、亞急性或者慢性危害，其標籤、說明書不得涉及疾病預防、治療功能，內容必須真實，應當載明適宜人群、不適宜人群、功效成分或者標誌性成分及其含量等；產品的功能和成分必須與標籤、說明書相一致。

**第五十二條** 集中交易市場的開辦者、櫃檯出租者和展銷會舉辦者，應當審查入場食品經營者的許可證，明確入場食品經營者的食品安全管理責任，定期對入場食品經營者的經營環境和條件進行檢查，發現食品經營者有違反本法規定的行為的，應當及時制止並立即報告所在地縣級工商行政管理部門或者食品藥品監督管理部門。

集中交易市場的開辦者、櫃檯出租者和展銷會舉辦者未履行前款規定義務，本市場發生食品安全事故的，應當承擔連帶責任。

**第五十三條** 國家建立食品召回制度。食品生產者發現其生產的食品不符合食品安全標準，應當立即停止生產，召回已經上市銷售的食品，通知相關生產經營者和消費者，並記錄召回和通知情況。

食品經營者發現其經營的食品不符合食品安全標準，應當立即停止經營，通知相關生產經營者和消費者，並記錄停止經營和通知情況。食品生產者認為應當召回的，應當立即召回。

食品生產者應當對召回的食品採取補救、無害化處理、銷毀等措施，並將食品召回和處理情況向縣級以上品質監督部門報告。

食品生產經營者未依照本條規定召回或者停止經營不符合食品安全標準的

食品的，縣級以上品質監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門可以責令其召回或者停止經營。

**第五十四條** 食品廣告的內容應當真實合法，不得含有虛假、誇大的內容，不得涉及疾病預防、治療功能。

食品安全監督管理部門或者承擔食品檢驗職責的機構、食品行業協會、消費者協會不得以廣告或者其他形式向消費者推薦食品。

**第五十五條** 社會團體或者其他組織、個人在虛假廣告中向消費者推薦食品，使消費者的合法權益受到損害的，與食品生產經營者承擔連帶責任。

**第五十六條** 地方各級人民政府鼓勵食品規模化生產和連鎖經營、配送。

## 第五章 食品檢驗

**第五十七條** 食品檢驗機構按照國家有關認證認可的規定取得資質認定後，方可從事食品檢驗活動。但是，法律另有規定的除外。

食品檢驗機構的資質認定條件和檢驗規範，由國務院衛生行政部門規定。

本法施行前經國務院有關主管部門批准設立或者經依法認定的食品檢驗機構，可以依照本法繼續從事食品檢驗活動。

**第五十八條** 食品檢驗由食品檢驗機構指定的檢驗人獨立進行。

檢驗人應當依照有關法律、法規的規定，並依照食品安全標準和檢驗規範對食品進行檢驗，尊重科學，恪守職業道德，保證出具的檢驗資料和結論客觀、公正，不得出具虛假的檢驗報告。

**第五十九條** 食品檢驗實行食品檢驗機構與檢驗人負責制。食品檢驗報告應當加蓋食品檢驗機構公章，並有檢驗人的簽名或者蓋章。食品檢驗機構和檢驗人對出具的食品檢驗報告負責。

**第六十條** 食品安全監督管理部門對食品不得實施免檢。

縣級以上品質監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門應當對食品進行定期或者不定期的抽樣檢驗。進行抽樣檢驗，應當購買抽取的樣品，不收取檢驗

費和其他任何費用。

縣級以上品質監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門在執法工作中需要對食品進行檢驗的，應當委託符合本法規定的食品檢驗機構進行，並支付相關費用。對檢驗結論有異議的，可以依法進行複檢。

**第六十一條** 食品生產經營企業可以自行對所生產的食品進行檢驗，也可以委託符合本法規定的食品檢驗機構進行檢驗。

食品行業協會等組織、消費者需要委託食品檢驗機構對食品進行檢驗的，應當委託符合本法規定的食品檢驗機構進行。

## 第六章 食品進出口

**第六十二條** 進口的食品、食品添加劑以及食品相關產品應當符合我國食品安全國家標準。

進口的食品應當經出入境檢驗檢疫機構檢驗合格後，海關憑出入境檢驗檢疫機構簽發的通關證明放行。

**第六十三條** 進口尚無食品安全國家標準的食品，或者首次進口食品添加劑新品種、食品相關產品新品種，進口商應當向國務院衛生行政部門提出申請並提交相關的安全性評估材料。國務院衛生行政部門依照本法第四十四條的規定作出是否准予許可的決定，並及時制定相應的食品安全國家標準。

**第六十四條** 境外發生的食品安全事件可能對我國境內造成影響，或者在進口食品中發現嚴重食品安全問題的，國家出入境檢驗檢疫部門應當及時採取風險預警或者控制措施，並向國務院衛生行政、農業行政、工商行政管理和國家食品藥品監督管理部門通報。接到通報的部門應當及時採取相應措施。

**第六十五條** 向我國境內出口食品的出口商或者代理商應當向國家出入境檢驗檢疫部門備案。向我國境內出口食品的境外食品生產企業應當經國家出入境檢驗檢疫部門註冊。

國家出入境檢驗檢疫部門應當定期公佈已經備案的出口商、代理商和已經註

冊的境外食品生產企業名單。

**第六十六條** 進口的預包裝食品應當有中文標籤、中文說明書。標籤、說明書應當符合本法以及我國其他有關法律、行政法規的規定和食品安全國家標準的要求，載明食品的原產地以及境內代理商的名稱、位址、聯繫方式。預包裝食品沒有中文標籤、中文說明書或者標籤、說明書不符合本條規定的，不得進口。

**第六十七條** 進口商應當建立食品進口和銷售記錄制度，如實記錄食品的名稱、規格、數量、生產日期、生產或者進口批號、保質期、出口商和購貨者名稱及聯繫方式、交貨日期等內容。

食品進口和銷售記錄應當真實，保存期限不得少於二年。

**第六十八條** 出口的食品由出入境檢驗檢疫機構進行監督、抽檢，海關憑出入境檢驗檢疫機構簽發的通關證明放行。

出口食品生產企業和出口食品原料種植、養殖場應當向國家出入境檢驗檢疫部門備案。

**第六十九條** 國家出入境檢驗檢疫部門應當收集、匯總進出口食品安全資訊，並及時通報相關部門、機構和企業。

國家出入境檢驗檢疫部門應當建立進出口食品的進口商、出口商和出口食品生產企業的信譽記錄，並予以公佈。對有不良記錄的進口商、出口商和出口食品生產企業，應當加強對其進出口食品的檢驗檢疫。

## 第七章 食品安全事故處置

**第七十條** 國務院組織制定國家食品安全事故應急預案。

縣級以上地方人民政府應當根據有關法律、法規的規定和上級人民政府的食品安全事故應急預案以及本地區的實際情況，制定本行政區域的食品安全事故應急預案，並報上一級人民政府備案。

食品生產經營企業應當制定食品安全事故處置方案，定期檢查本企業各項食品安全防範措施的落實情況，及時消除食品安全事故隱患。

**第七十一條** 發生食品安全事故的單位應當立即予以處置，防止事故擴大。事故發生單位和接收病人進行治療的單位應當及時向事故發生地縣級衛生行政部門報告。

農業行政、品質監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門在日常監督管理中發現食品安全事故，或者接到有關食品安全事故的舉報，應當立即向衛生行政部門通報。

發生重大食品安全事故的，接到報告的縣級衛生行政部門應當按照規定向本級人民政府和上級人民政府衛生行政部門報告。縣級人民政府和上級人民政府衛生行政部門應當按照規定上報。

任何單位或者個人不得對食品安全事故隱瞞、謊報、緩報，不得毀滅有關證據。

**第七十二條** 縣級以上衛生行政部門接到食品安全事故的報告後，應當立即會同有關農業行政、品質監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門進行調查處理，並採取下列措施，防止或者減輕社會危害：

（一）開展應急救援工作，對因食品安全事故導致人身傷害的人員，衛生行政部門應當立即組織救治；

（二）封存可能導致食品安全事故的食品及其原料，並立即進行檢驗；對確認屬於被污染的食品及其原料，責令食品生產經營者依照本法第五十三條的規定予以召回、停止經營並銷毀；

（三）封存被污染的食品用工具及用具，並責令進行清洗消毒；

（四）做好資訊發佈工作，依法對食品安全事故及其處理情況進行發佈，並對可能產生的危害加以解釋、說明。

發生重大食品安全事故的，縣級以上人民政府應當立即成立食品安全事故處置指揮機構，啓動應急預案，依照前款規定進行處置。

**第七十三條** 發生重大食品安全事故，設區的市級以上人民政府衛生行政部門應當立即會同有關部門進行事故責任調查，督促有關部門履行職責，向本級人

民政府提出事故責任調查處理報告。

重大食品安全事故涉及兩個以上省、自治區、直轄市的，由國務院衛生行政部門依照前款規定組織事故責任調查。

**第七十四條** 發生食品安全事故，縣級以上疾病預防控制機構應當協助衛生行政部門和有關部門對事故現場進行衛生處理，並對與食品安全事故有關的因素開展流行病學調查。

**第七十五條** 調查食品安全事故，除了查明事故單位的責任，還應當查明負有監督管理和認證職責的監督管理部門、認證機構的工作人員失職、瀆職情況。

## 第八章 監督管理

**第七十六條** 縣級以上地方人民政府組織本級衛生行政、農業行政、品質監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門制定本行政區域的食品安全年度監督管理計畫，並按照年度計畫組織開展工作。

**第七十七條** 縣級以上品質監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門履行各自食品安全監督管理職責，有權採取下列措施：

- (一) 進入生產經營場所實施現場檢查；
- (二) 對生產經營的食品進行抽樣檢驗；
- (三) 查閱、複製有關合同、票據、賬簿以及其他有關資料；
- (四) 查封、扣押有證據證明不符合食品安全標準的食品，違法使用的食品原料、食品添加劑、食品相關產品，以及用於違法生產經營或者被污染的工具、設備；
- (五) 查封違法從事食品生產經營活動的場所。

縣級以上農業行政部門應當依照《中華人民共和國農產品品質安全法》規定的職責，對食用農產品進行監督管理。

**第七十八條** 縣級以上品質監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門對食品生產經營者進行監督檢查，應當記錄監督檢查的情況和處理結果。監督檢查

記錄經監督檢查人員和食品生產經營者簽字後歸檔。

**第七十九條** 縣級以上品質監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門應當建立食品生產經營者食品安全信用檔案，記錄許可頒發、日常監督檢查結果、違法行為查處等情況；根據食品安全信用檔案的記錄，對有不良信用記錄的食品生產經營者增加監督檢查頻次。

**第八十條** 縣級以上衛生行政、品質監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門接到諮詢、投訴、舉報，對屬於本部門職責的，應當受理，並及時進行答復、核實、處理；對不屬於本部門職責的，應當書面通知並移交有權處理的部門處理。有權處理的部門應當及時處理，不得推諉；屬於食品安全事故的，依照本法第七章有關規定進行處置。

**第八十一條** 縣級以上衛生行政、品質監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門應當按照法定許可權和程式履行食品安全監督管理職責；對生產經營者的同一違法行為，不得給予二次以上罰款的行政處罰；涉嫌犯罪的，應當依法向公安機關移送。

**第八十二條** 國家建立食品安全資訊統一公佈制度。下列資訊由國務院衛生行政部門統一公佈：

- (一) 國家食品安全總體情況；
- (二) 食品安全風險評估資訊和食品安全風險警示資訊；
- (三) 重大食品安全事故及其處理資訊；
- (四) 其他重要的食品安全資訊和國務院確定的需要統一公佈的資訊。

前款第二項、第三項規定的資訊，其影響限於特定區域的，也可以由有關省、自治區、直轄市人民政府衛生行政部門公佈。縣級以上農業行政、品質監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門依據各自職責公佈食品安全日常監督管理資訊。

食品安全監督管理部門公佈資訊，應當做到準確、及時、客觀。

**第八十三條** 縣級以上地方衛生行政、農業行政、品質監督、工商行政管理、

食品藥品監督管理部門獲知本法第八十二條第一款規定的需要統一公佈的資訊，應當向上級主管部門報告，由上級主管部門立即報告國務院衛生行政部門；必要時，可以直接向國務院衛生行政部門報告。

縣級以上衛生行政、農業行政、品質監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門應當相互通報獲知的食品安全資訊。

## 第九章 法律責任

**第八十四條** 違反本法規定，未經許可從事食品生產經營活動，或者未經許可生產食品添加劑的，由有關主管部門按照各自職責分工，沒收違法所得、違法生產經營的食品、食品添加劑和用於違法生產經營的工具、設備、原料等物品；違法生產經營的食品、食品添加劑貨值金額不足一萬元的，並處二千元以上五萬元以下罰款；貨值金額一萬元以上的，並處貨值金額五倍以上十倍以下罰款。

**第八十五條** 違反本法規定，有下列情形之一的，由有關主管部門按照各自職責分工，沒收違法所得、違法生產經營的食品和用於違法生產經營的工具、設備、原料等物品；違法生產經營的食品貨值金額不足一萬元的，並處二千元以上五萬元以下罰款；貨值金額一萬元以上的，並處貨值金額五倍以上十倍以下罰款；情節嚴重的，吊銷許可證：

（一）用非食品原料生產食品或者在食品中添加食品添加劑以外的化學物質和其他可能危害人體健康的物質，或者用回收食品作為原料生產食品；

（二）生產經營致病性微生物、農藥殘留、獸藥殘留、重金屬、污染物質以及其他危害人體健康的物質含量超過食品安全標準限量的食品；

（三）生產經營營養成分不符合食品安全標準的專供嬰幼兒和其他特定人群的主輔食品；

（四）經營腐敗變質、油脂酸敗、黴變生蟲、污穢不潔、混有異物、摻假摻雜或者感官性狀異常的食品；

（五）經營病死、毒死或者死因不明的禽、畜、獸、水產動物肉類，或者生

產經營病死、毒死或者死因不明的禽、畜、獸、水產動物肉類的製品；

（六）經營未經動物衛生監督機構檢疫或者檢疫不合格的肉類，或者生產經營未經檢驗或者檢驗不合格的肉類製品；

（七）經營超過保質期的食品；

（八）生產經營國家為防病等特殊需要明令禁止生產經營的食品；

（九）利用新的食品原料從事食品生產或者從事食品添加劑新品種、食品相關產品新品種生產，未經過安全性評估；

（十）食品生產經營者在有關主管部門責令其召回或者停止經營不符合食品安全標準的食品後，仍拒不召回或者停止經營的。

**第八十六條** 違反本法規定，有下列情形之一的，由有關主管部門按照各自職責分工，沒收違法所得、違法生產經營的食品和用於違法生產經營的工具、設備、原料等物品；違法生產經營的食品貨值金額不足一萬元的，並處二千元以上五萬元以下罰款；貨值金額一萬元以上的，並處貨值金額二倍以上五倍以下罰款；情節嚴重的，責令停產停業，直至吊銷許可證：

（一）經營被包裝材料、容器、運輸工具等污染的食品；

（二）生產經營無標籤的預包裝食品、食品添加劑或者標籤、說明書不符合本法規定的食品、食品添加劑；

（三）食品生產者採購、使用不符合食品安全標準的食品原料、食品添加劑、食品相關產品；

（四）食品生產經營者在食品中添加藥品。

**第八十七條** 違反本法規定，有下列情形之一的，由有關主管部門按照各自職責分工，責令改正，給予警告；拒不改正的，處二千元以上二萬元以下罰款；情節嚴重的，責令停產停業，直至吊銷許可證：

（一）未對採購的食品原料和生產的食品、食品添加劑、食品相關產品進行檢驗；

（二）未建立並遵守查驗記錄制度、出廠檢驗記錄制度；

(三) 制定食品安全企業標準未依照本法規定備案；  
(四) 未按規定要求貯存、銷售食品或者清理庫存食品；  
(五) 進貨時未查驗許可證和相關證明文件；  
(六) 生產的食品、食品添加劑的標籤、說明書涉及疾病預防、治療功能；  
(七) 安排患有本法第三十四條所列疾病的人員從事接觸直接入口食品的工作。

**第八十八條** 違反本法規定，事故單位在發生食品安全事故後未進行處置、報告的，由有關主管部門按照各自職責分工，責令改正，給予警告；毀滅有關證據的，責令停產停業，並處二千元以上十萬元以下罰款；造成嚴重後果的，由原發證部門吊銷許可證。

**第八十九條** 違反本法規定，有下列情形之一的，依照本法第八十五條的規定給予處罰：

(一) 進口不符合我國食品安全國家標準的食品；  
(二) 進口尚無食品安全國家標準的食品，或者首次進口食品添加劑新品種、食品相關產品新品種，未經過安全性評估；  
(三) 出口商未遵守本法的規定出口食品。

違反本法規定，進口商未建立並遵守食品進口和銷售記錄制度的，依照本法第八十七條的規定給予處罰。

**第九十條** 違反本法規定，集中交易市場的開辦者、櫃檯出租者、展銷會的舉辦者允許未取得許可的食品經營者進入市場銷售食品，或者未履行檢查、報告等義務的，由有關主管部門按照各自職責分工，處二千元以上五萬元以下罰款；造成嚴重後果的，責令停業，由原發證部門吊銷許可證。

**第九十一條** 違反本法規定，未按照要求進行食品運輸的，由有關主管部門按照各自職責分工，責令改正，給予警告；拒不改正的，責令停產停業，並處二千元以上五萬元以下罰款；情節嚴重的，由原發證部門吊銷許可證。

**第九十二條** 被吊銷食品生產、流通或者餐飲服務許可證的單位，其直接負

責的主管人員自處罰決定作出之日起五年內不得從事食品生產經營管理工作。

食品生產經營者聘用不得從事食品生產經營管理工作的人員從事管理工作的，由原發證部門吊銷許可證。

**第九十三條** 違反本法規定，食品檢驗機構、食品檢驗人員出具虛假檢驗報告的，由授予其資質的主管部門或者機構撤銷該檢驗機構的檢驗資格；依法對檢驗機構直接負責的主管人員和食品檢驗人員給予撤職或者開除的處分。

違反本法規定，受到刑事處罰或者開除處分的食品檢驗機構人員，自刑罰執行完畢或者處分決定作出之日起十年內不得從事食品檢驗工作。食品檢驗機構聘用不得從事食品檢驗工作的人員的，由授予其資質的主管部門或者機構撤銷該檢驗機構的檢驗資格。

**第九十四條** 違反本法規定，在廣告中對食品品質作虛假宣傳，欺騙消費者的，依照《中華人民共和國廣告法》的規定給予處罰。

違反本法規定，食品安全監督管理部門或者承擔食品檢驗職責的機構、食品行業協會、消費者協會以廣告或者其他形式向消費者推薦食品的，由有關主管部門沒收違法所得，依法對直接負責的主管人員和其他直接責任人員給予記大過、降級或者撤職的處分。

**第九十五條** 違反本法規定，縣級以上地方人民政府在食品安全監督管理中未履行職責，本行政區域出現重大食品安全事故、造成嚴重社會影響的，依法對直接負責的主管人員和其他直接責任人員給予記大過、降級、撤職或者開除的處分。

違反本法規定，縣級以上衛生行政、農業行政、品質監督、工商管理、食品藥品監督管理部門或者其他有關行政部門不履行本法規定的職責或者濫用職權、怠忽職守、徇私舞弊的，依法對直接負責的主管人員和其他直接責任人員給予記大過或者降級的處分；造成嚴重後果的，給予撤職或者開除的處分；其主要負責人應當引咎辭職。

**第九十六條** 違反本法規定，造成人身、財產或者其他損害的，依法承擔賠

償責任。

生產不符合食品安全標準的食品或者銷售明知是不符合食品安全標準的食品，消費者除要求賠償損失外，還可以向生產者或者銷售者要求支付價款十倍的賠償金。

**第九十七條** 違反本法規定，應當承擔民事賠償責任和繳納罰款、罰金，其財產不足以同時支付時，先承擔民事賠償責任。

**第九十八條** 違反本法規定，構成犯罪的，依法追究刑事責任。

## 第十章 附 則

**第九十九條** 本法下列用語的含義：

食品，指各種供人食用或者飲用的成品和原料以及按照傳統既是食品又是藥品的物品，但是不包括以治療為目的的物品。

食品安全，指食品無毒、無害，符合應當有的營養要求，對人體健康不造成任何急性、亞急性或者慢性危害。

預包裝食品，指預先定量包裝或者製作在包裝材料和容器中的食品。

食品添加劑，指為改善食品品質和色、香、味以及為防腐、保鮮和加工工藝的需要而加入食品中的人工合成或者天然物質。

用於食品的包裝材料和容器，指包裝、盛放食品或者食品添加劑用的紙、竹、木、金屬、搪瓷、陶瓷、塑膠、橡膠、天然纖維、化學纖維、玻璃等製品和直接接觸食品或者食品添加劑的塗料。

用於食品生產經營的工具、設備，指在食品或者食品添加劑生產、流通、使用過程中直接接觸食品或者食品添加劑的機械、管道、傳送帶、容器、用具、餐具等。

用於食品的洗滌劑、消毒劑，指直接用於洗滌或者消毒食品、餐飲具以及直接接觸食品的工具、設備或者食品包裝材料和容器的物質。

保質期，指預包裝食品在標籤指明的貯存條件下保持品質的期限。

食源性疾病，指食品中致病因素進入人體引起的感染性、中毒性等疾病。

食物中毒，指食用了被有毒有害物質污染的食品或者食用了含有毒有害物質的食品後出現的急性、亞急性疾病。

食品安全事故，指食物中毒、食源性疾病、食品污染等源於食品，對人體健康有危害或者可能有危害的事故。

**第一百條** 食品生產經營者在本法施行前已經取得相應許可證的，該許可證繼續有效。

**第一百零一條** 乳品、轉基因食品、生豬屠宰、酒類和食鹽的食品安全管理，適用本法；法律、行政法規另有規定的，依照其規定。

**第一百零二條** 鐵路運營中食品安全的管理辦法由國務院衛生行政部門會同國務院有關部門依照本法制定。

軍隊專用食品 and 自供食品的食品安全管理辦法由中央軍事委員會依照本法制定。

**第一百零三條** 國務院根據實際需要，可以對食品安全監督管理體制作出調整。

**第一百零四條** 本法自 2009 年 6 月 1 日起施行。《中華人民共和國食品衛生法》同時廢止。