

# **第一篇 食品安全基本法律制度**



### 学习目标

1. 了解食品、食品安全及其相关概念。
2. 了解广义与狭义上的食品安全法。
3. 了解食品污染的概念及食品污染的分类。



### 引导案例

原告,范某。被告,郑州工商行政管理局中原分局。第三人,大商集团郑州新玛特购物广场有限公司建设路店。原告范某诉称:大商建设路店销售的“猫哆哩西番莲果派”没有标示营养标签,违反《食品安全法》第42条的规定,应当适用该法第86条的规定予以处罚,即没收违法所得、违法生产经营的食品和用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品;违法生产经营的食品货值金额不足1万元的,处以2000元以上5万元以下罚款。

被告仅没收违法所得22.72元、罚款3000元,而没有没收用于违法生产经营的工具、设备等物品即货架及收款所用电脑,没有法律依据。被告没有严格执法、正确履行保护消费者权益、监管市场的职责,应予撤销并责令其重新作出具体行政行为。原告请求撤销郑工商中原处字[2013]第0022号行政处罚决定书。

人民法院经审理认为,被告工商中原分局作为县级以上地方工商行政管理机关,负有履行流通环节食品安全监督管理职责的法定职责。被告根据原告的举报对第三人存在的违法事实进行查处属于履行法定职责。被告作出的《行政处罚决定书》,事实清楚、程序合法、适用法律正确、处罚适当。依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第56条第(4)项之规定,判决驳回原告范某的诉讼请求。

### 案例解析

依据2009年《食品安全法》第86条的规定,生产经营无标签的预包装食品、食品添加剂或者标签、说明书不符合本法规定的食品添加剂的,由有关主管部门没收违法所得、

违法生产经营的食品和用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的食品货值金额不足1万元的，并处2000元以上5万元以下罚款。被告依据上述规定，没收第三人大商建设路店违法所得22.72元，罚款3000元，适用法律正确，处罚适当。原告要求没收的货架及收款所用电脑，属于通用物品而并非专用物品。

本案第三人共销售了16袋“猫哆哩西番莲果派”袋装食品，这些涉案食品只占第三人销售货品所用货架的很少部分，收款所用电脑也并非只针对销售涉案食品。原告认为被告应当没收货架及收款所用电脑等物品，属于对法律理解有误，货架及收款所用电脑等物品不应认定为用于违法生产经营的专用工具、设备，故法院对原告的该项主张不予支持。

END

## 第一节 食 品

日常生活中的食品概念与法律中对食品的规定是不同的。研究食品安全法，首先需要对“食品”的含义进行界定。准确地界定“食品”的含义和区分相关概念，是研究食品安全法的首要条件。

### 一、食品的概念

食品是一个动态的概念，在不同的年代有着不同的具体含义。对于什么是食品，无论是立法表述还是理论研究都有着不同的理解。古人云：“食，命也。”意思是说，凡是能够延续人体生命的物质，都可称为食品。《现代汉语词典》对食品的定义是：“商店出售的经过加工制作的食物”，该定义强调了食品在现代社会中的生产销售特征。

国际食品法典委员会(CAC)将食品定义的外延做了扩大：“指用于人食用或者饮用的精加工、半加工或者未经加工的物质，并包括饮料、口香糖和已经用于制造、制备或处理食品的物质，但不包括化妆品、烟草或者制作为药品使用的物质。”在2015年《食品安全法》中，食品是指各种供人食用或者饮用的成品和原料以及按照传统既是食品又是中药材的物品，但是不包括以治疗为目的的物品。

《食品生产加工企业质量安全监督管理实施细则(试行)》第3条规定：“本细则所称食品是指经过加工、制作并用于销售的供人们食用或者饮用的制品。”而《食品工业基本术语》对食品的定义是：“可供人类食用或饮用的物质，包括加工食品、半成品和未加工食品，不包括烟草或只作药品用的物质。”广义的食品概念还涉及：所有生产食品的原料、食品原料种植、养殖过程接触的物质和环境、食品的添加物质、所有直接或间接接触食品的包装材料、设施以及影响食品原有品质的环境。人们对食品的含义的理解虽然各不相

同,但都是从不同的角度共同揭示了食品的内涵,有利于人们对食品概念的理解。

2015年4月24日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议修订的《中华人民共和国食品安全法》(以下简称2015年《食品安全法》)基本沿用了第十一届全国人大常委会第七次会议通过的《中华人民共和国食品安全法》(以下简称2009年《食品安全法》)对食品的定义,同时,在2015年《食品安全法》中更加准确地表述了既是食品又是药品的物品。2015年《食品安全法》第150条第1款规定:“食品,指各种供人食用或者饮用的成品和原料以及按照传统既是食品又是中药材的物品,但是不包括以治疗为目的的物品。”

在2015年《食品安全法》的定义中阐释了食品应具有以下法律特征:其一,食品是供人类所用的物品,而非供动物或其他所用的物品;其二,食品是供人类食用或者饮用的物品,而非供人类生存发展其他需要,如人类衣、住、行所需的物品;其三,食品既包括食物成品、原料,也包括按照传统既是食品又是中药材的物品,但是不包括以治疗为目的的物品。这样食品不仅包括经过加工制作的能够直接食用的各种食品,也包括按照传统既是食品又是中药材的物品,但是不包括以治疗为目的的物品,这样使食品与药品严格区分开来。在《保健食品管理办法》第2条中,明确指出保健食品是指具有特定保健功能的食品,因此,保健食品是食品而非药品。

食品是否包括可以直接食用的农产品,不同的学者有不同理解。有的学者认为,2015年《食品安全法》对食品的定义没有规定可以直接食用的初级农产品是食品,因此,可以直接食用的初级农产品不应由2015年《食品安全法》调整,而应该由《农产品质量安全法》调整。但是,我们认为,虽然从字面上看《食品安全法》没有包括可以直接食用的初级农产品,但从食品安全的角度来看,2015年《食品安全法》调整的食品也应当包括可以直接食用的初级农产品。我国2009年《食品安全法》规定食品生产经营是指一切食品的生产(不包括种植业和养殖业)、采集、收购、加工、贮存、运输、陈列、供应、销售等活动,由此不难看出该法的立法倾向主要规范的是食品生产经营活动。

从这个角度讲,2015年《食品安全法》实际上是将种植业和养殖业领域的食品排除在该法的范围之外的。虽然在我国2015年《食品安全法》第2条中规定:“供食用的源于农业的初级产品(以下称食用农产品)的质量安全管理,遵守《中华人民共和国农产品质量安全法》的规定。但是,食用农产品的市场销售、有关质量安全标准的制定、有关安全信息的公布和本法对农业投入品作出规定的,应当遵守本法的规定。”不过,随着农药、兽药残留超标,重金属超标的食源性农产品危害范围的不断扩大,程度不断加重,将食用农产品的安全排除在食品安全的范围以外,并不能有效解决农产品存在的各种问题,也不利于全面地实现保证食品安全、保障公民健康和生命安全的立法目标。

2015年《食品安全法》第2条第2款中所述的农业投入品,是指在农产品生产过程中使用或添加的物质,包括种子、种苗、肥料、农药、兽药、饲料及饲料添加剂等农用生产资

料产品和农膜、农机、农业工程设施设备等农用工程物资产品。其中,涉及 2015 年《食品安全法》对农业投入品作出的相关规定主要涉及第 49 条中关于建立健全农业投入品使用制度和相关禁止性要求。这就比较好地解决了食用农产品监管部门和法律适用不明确的问题,有利于解决实践中的食用农产品执法和司法难题,也更好地保障了食用农产品的质量安全,充分体现了 2015 年《食品安全法》所体现的全程控制原则。

## 二、与食品相关的概念

### (一) 有关药品

根据《药品管理法》第 100 条关于药品的定义:药品,是指用于预防、治疗、诊断人的疾病,有目的地调节人的生理机能并规定有适应证或者功能主治、用法和用量的物质,包括中药材、中药饮片、中成药、化学原料药及其制剂、抗生素、生化药品、放射性药品、血清、疫苗、血液制品和诊断药品等。药品的定义明确地界定了药品是以治疗为目的的物品。

2015 年《食品安全法》中定义中所说“按照传统既是食品又是中药材的物品”是指 2002 年 3 月卫生部公布的《关于进一步规范保健食品原料管理的通知》中列明的:第一种,既是食品又是药品的 87 种物品,如丁香、山药、杏仁、乌梅、金银花、百合、肉桂等。第二种,是可用于保健食品的物品 114 种,如人参、人参果、三七、天麻、白术、丹参、川贝母等。同时按照《保健食品管理办法》的规定,保健品是“适宜于特定人群食用,具有调节机体功能,不以治疗疾病为目的的食品”。因此,保健品是具有特定保健功能的食品,不是药品。2013 年,国家卫计委组织对该名单进行了修订,形成了《按照传统既是食品又是中药材的物质目录(2013 版)》(征求意见稿),该意见稿将既是食品又是中药材的物品名更新为 101 种,保健食品的物品名单保持不变。

### (二) 有关转基因食品

转基因食品是指,“利用生物技术改良的动物、植物和微生物所制造或生产的食品、食品原料及食品添加物等。”即针对某一或某些特性,以一些生物技术方式,修改动物、植物基因,使动物、植物或微生物具备或增强此特性,可以降低生产成本,增加食品或食品原料的价值。其包括:其一,转基因动植物(含种子、种畜禽、水产苗种)和微生物;其二,转基因动植物、微生物产品;其三,转基因农产品的直接加工品;其四,含有转基因动植物、微生物或者其产品成分的种子、种畜禽、水产苗种、农药、兽药、肥料和添加剂等产品。转基因食品是利用新技术创造的产品,也是一种新生事物。

2001 年国务院颁布了《农业转基因生物安全管理条例》,规定国务院农业行政主管部门负责全国农业转基因生物安全的监督管理工作。国务院建立农业转基因生物安全管理部际联席会议制度、建立分级管理评价制度、建立农业转基因生物安全评价制度和标

识制度。

### （三）有关食品添加剂

世界各国对食品添加剂的定义不尽相同，联合国粮农组织(FAO)和世界卫生组织(WHO)联合食品法规委员会对食品添加剂定义为：“食品添加剂是有意识地一般以少量添加于食品，以改善食品的外观、风味和组织结构或贮存性质的非营养物质。”按照这一定义，以增强食品营养成分为目的的食品强化剂不应该包括在食品添加剂范围内。

按照《食品卫生法》第 54 条和《食品添加剂卫生管理办法》第 28 条以及《食品营养强化剂卫生管理办法》第 2 条和 2009 年《食品安全法》第 99 条，我国对食品添加剂定义为：“食品添加剂，指为改善食品品质和色、香、味以及为防腐、保鲜和加工工艺的需要而加入食品中的人工合成或者天然物质，包括营养强化剂。”它具有以下三个特征：一是为加入食品中的物质，因此，它一般不单独作为食品来食用；二是既包括人工合成的物质，也包括天然物质；三是加入食品中的目的是为改善食品品质和色、香、味以及为防腐、保鲜和加工工艺的需要。

而 2015 年《食品安全法》第 150 条规定：“食品添加剂，指为改善食品品质和色、香、味以及为防腐、保鲜和加工工艺的需要而加入食品中的人工合成或者天然物质，包括营养强化剂。”2015 年《食品安全法》中所列的营养强化剂是指为增强营养成分而加入食品中的天然的或者人工合成而属于天然营养素范围的食物添加剂。

2011 年卫生部公告发布了《食品添加剂使用标准》(GB2760—2011)包括食品添加剂、食品用加工助剂、胶姆糖基础剂和食品用香料等 2314 个品种，涉及 16 大类食品、23 个功能类别。主要分为：第一类，防止食品的污染、预防食品腐败变质的发生而添加的防腐剂、抗氧化剂；第二类，改善食品外观的状态而添加的着色剂、漂白剂、乳化剂、稳定剂；第三类，改善食品的风味而添加的增味剂、香料等；第四类，满足食品加工工艺的需要而采取的酶制剂、消泡剂和凝固剂等；第五类，增加食品的营养价值使用的营养剂；第六类，其他，如为满足糖尿病患者而使用的无糖的甜味剂。

2014 年 12 月 31 日，国家卫计委发布了《食品安全国家标准食品添加剂使用标准》(GB2760—2014)，该标准将替代 2011 年版本并于 2015 年 5 月 24 日起实施。与 2011 年版相比，新版 GB2760 涉及食品用香料香精部分的主要变化有以下几点：其一，允许使用食品用香料品种数量发生变化，删除了八角、茴香、牛至、甘草根、中国肉桂、丁香、众香子、蒔萝籽等天然香料品种；增加了异戊酸、异丙酯等 24 种合成香料。其二，不得添加食品用香料、香精的食品名单发生变化，增加“茶叶、咖啡”。其三，部分香料名称发生变化。如，“杭白菊油”修改为“杭白菊花油”。其四，引用标准发生变化。如食品用香精标签应符合相关标准规定。但值得注意的是，在新标准中规定：“将食品营养强化剂调整由其他相关标准进行规定。”



## 小贴士

### 食用农产品

食用农产品是指来源于农业活动的初级产品,即在农业活动中获得的供人食用的植物、动物、微生物及其产品。“农业活动”既包括传统的种植、养殖、采摘、捕捞等农业活动,也包括设施农业、生物工程等现代农业活动。“植物、动物、微生物及其产品”是指在农业活动中直接获得的以及经过分拣、去皮、剥壳、粉碎、清洗、切割、冷冻、打蜡、分级、包装等加工,但未改变其基本自然性状和化学性质的产品。

食用农产品质量安全监管体制调整后,《农产品质量安全法》规定的食用农产品进入批发、零售市场或生产加工企业后的质量安全监管职责由食品药品监管部门依法履行,农业行政主管部门不再履行食用农产品进入市场后的相应质量安全监管职责,由食品药品监管部门履行好食用农产品进入批发、零售市场或生产加工企业后的监管职责。

现行的食用农产品质量安全分段监管,不包括农业生产技术、动植物疫病防控和转基因生物安全监督管理农业部门根据监管工作需要,可进入批发、零售市场开展食用农产品质量安全风险评估和风险监测工作。

END

#### (四) 无公害食品、有机食品、绿色食品

目前,在市场上无公害食品、有机食品、绿色食品同时存在,这三类食品既有相似之处,也有明显区别。

第一,无公害食品。无公害食品指的是“无污染、无毒害、安全优质的食品,在国外称无污染食品、生态食品、自然食品。无公害食品生产地环境清洁,按规定的技术操作规程生产,将有害物质控制在规定的标准内,并通过部门授权审定批准,可以使用无公害食品标志。”农业部2001年制定、发布了73项无公害食品标准,2002年制定了126项、修订了11项无公害食品标准,2004年又制定了112项无公害标准。

无公害食品标准内容包括产地环境标准、产品质量标准、生产技术规范和检验检测方法等,标准涉及120多个(类)农产品品种,大多数为蔬菜、水果、茶叶、肉、蛋、奶、鱼等关系城乡居民日常生活的“菜篮子”产品。无公害食品标准以全程质量控制为核心,主要包括产地环境质量标准、生产技术标准和产品标准三个方面,无公害食品标准主要参考绿色食品标准的框架而制定。

第二,有机食品。有机食品生产而提供的生产资料,包括生物农药、有机肥料等,经认证后统称有机产品。目前经认证的有机食品主要包括一般的有机农产品(如粮食、水果、蔬菜等)、有机茶产品、有机食用菌产品、有机畜禽产品、有机水产品、有机蜂产品、有机奶粉。国内市场销售的有机食品主要是蔬菜、大米、茶叶、蜂蜜、牛奶粉等。

第三,绿色食品。绿色食品指:在无污染的生态环境中种植及全过程标准化生产或加工的农产品,严格控制其有毒有害物质含量,使之符合国家健康安全食品标准,并经专门机构认定,许可使用绿色食品标志的食品。绿色食品标准分为两个技术等级,即 AA 级绿色食品标准和 A 级绿色食品标准。AA 级绿色食品标准要求:生产地的环境质量符合《绿色食品产地环境质量标准》,生产过程是通过使用有机肥、种植绿肥、作物轮作、生物或物理方法等技术,培肥土壤、控制病虫害、保护或提高产品品质,从而保证产品质量符合绿色食品产品标准要求。A 级绿色食品标准要求:生产地的环境质量符合《绿色食品产地环境质量标准》,生产过程中严格按绿色食品生产资料使用准则和生产操作规程要求,限量使用限定的化学合成生产资料,并积极采用生物学技术和物理方法,保证产品质量符合绿色食品产品标准的要求。

## 第二节 食品安全

人类对食品安全的认识是一个漫长的社会实践过程,它是随着人类认识自然和改造自然的能力不断增强而不断深化。在古代不同国家对食品安全的概念都有不同的理解,正因为如此,有的学者指出:“关于食品安全的严格定义,国内外有较多看法,存在不小的差异,而今尚无一个明确而统一的定义。”在人类文明社会早期,由于缺乏科学指导以及人类认识自然能力的局限性,对食品安全的认识只能以长期的生活实践为基础,形成了一些禁忌性的规定,但这些禁忌性规定并非法律,而是人类长期生活实践经验的总结。

早在 2500 年前的春秋时期,孔子曾总结出“五不食原则”：“鱼馁而肉败,不食;色恶,不食;臭恶,不食;失饪,不食;不时,不食。”孔子所说的食品安全是指食品质量安全,是一种经验性的认识,是人类长期生活实践经验的总结,不可能将食品安全上升到科学的高度,更不可能成为法律。与此同时,由于人们宗教信仰的不同,也产生了对某些食品的禁忌性规定,在《旧约全书·利未记》中明确规定禁止食用猪肉、任何腐食动物或死禽肉等。

随着社会生产力发展水平的提高,人们生产的食物除了供给自己以外开始有了剩余,于是食品贸易应运而生。这一时期人们开始关注食品安全,但不是食品质量安全,而是食品数量安全,严禁食品销售缺斤短两。因此,古撒玛利亚法律规定,旅店店主如果没有向顾客提供足够数量的啤酒将会受到砍手的处罚。由于处罚严厉,人们在销售食品时不敢轻易缺斤短两。但后来人们发现在食品中掺假掺杂也可以获取更多的利润,个别利欲熏心的食品经营者开始掺假掺杂以牟取暴利。

德奥弗拉斯特(Theophrastus,公元前 370—前 285 年)写过一本植物学的专著——《植物调查》(*Enquiry into Plants*)。在这本著作里,作者讨论了如何在食品中使用人工防腐剂、调味剂以及食品掺假行为等。400 年,罗马民法规定,销售掺假食品者将被驱逐

出境或沦为奴隶。由于对销售掺假食品者的处罚力度加大,掺假食品大为减少。但由于利益的驱使,食品经营者发现销售过期变质的食品不易被人们发现,这样社会上出现了变质的食品,危害人们的身体健康,于是国家又通过法律的方式规制销售变质食品的行为。我国的《唐律疏议》第18卷记载:“脯肉有毒,曾经病人,有余者速焚之,违者杖九十;若故与人食并出卖,令人病者,徒一年,以故致死者绞;即人自食致死者,从过失杀人法。盗而食者,不坐。”

总之,古代虽然没有专门的食品安全法,但并不等于说没有任何有关食品安全的规定。这些有关食品安全的规定主要集中在以下几方面:有关销售食品计量的规定,即保证不缺斤短两;有关食品掺假的规定,即不得在食品中掺假掺杂;遵守宗教信仰的规定,即信仰宗教的人士不得食用某些食品;有关于食品质量安全的规定。这一时期人们对食品安全概念的理解,经历了从单一的数量安全到禁售掺假掺杂食品再到要求食品质量安全的历程。

到了近代社会,由于人口数量的急剧增加,农业生产方式落后,水灾、旱灾、风灾等各种自然灾害频繁发生,严重影响农业生产,人们生产的食物已经满足不了人们的需求,导致人类历史上出现大饥荒,饥饿就像幽灵一样困扰着人类的发展。此时,人们已将食品安全的重点放在数量安全或者供给安全方面,而将质量安全放在次要地位。1945年10月16日,联合国粮食与农业组织(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)在加拿大魁北克成立,其主要目标是让世界摆脱饥饿,实现粮食供需安全。

但直到1974年11月,联合国粮农组织在世界粮食大会上通过《世界粮食安全国际公约》,才第一次提出了“粮食安全”的概念。其定义为:“保证任何人、在任何时候都能得到为了生存和健康所需要的足够粮食。”同时还提出了一个粮食安全系数,即世界粮食结转库存(期末库存)至少相当于当年粮食消费量的17%~18%,在17%以上为安全,低于17%则为不安全,低于14%为粮食紧急状态。

最初的粮食安全的概念主要讲的是数量要求,即必须有足够的物质保证。1970年发生了第二次世界大战之后30年来最严重的粮食危机,1974年11月的世界粮食生产大会通过的《消除饥饿与营养不良世界宣言》与《世界粮食安全国际公约》,一致认为消除饥饿是国际大家庭中每个国家,特别是发达国家和有援助能力的其他国家的共同目标,保证世界粮食安全是一项国际性的责任。

## 小贴士

### 联合国粮食与农业组织

联合国系统内最早的常设专门机构。其宗旨是提高人民的营养水平和生活标准,改

进农产品的生产和分配,改善农村和农民的经济状况,促进世界经济的发展并保证人类免于饥饿。联合国专门机构之一,各成员国间讨论粮食和农业问题的国际组织。

1943年5月根据美国总统F. D. 罗斯福的倡议,在美国召开有44个国家参加的粮农会议,决定成立粮农组织筹委会,拟订粮农组织章程。1945年10月16日粮农组织在加拿大魁北克正式成立,1946年12月14日成为联合国专门机构。总部设在意大利罗马。截至1991年7月1日共有157个成员国。

END

然而,随着世界经济和社会的发展以及科技的进步,人人能够“获得足够、安全和富有营养的食物”又成为人们奋斗的目标。粮食与食物安全的概念也随着人们生活水平的提高而发生了变化。1983年联合国粮农组织又将食物安全的最终目标确定为,“确保所有人在任何时候都有能力获得他们所需要的基本食物”。

时任联合国粮农组织总干事的爱德华·萨乌马对“确保所有人在任何时候既买得到又买得起他们所需要的基本食品”解释时说,这个概念包括四项具体要求:其一,确保生产够多的食品(Availability of Food),即为适应人口增长和饮食结构变化提供持续有保障的食品供应能力;其二,最大限度地稳定食品供给(Sustainability of Food Supply),即确保市场食品价格稳定并处于合理水平之下,使消费者能够承担得起;其三,确保所有人都能获得满足基本营养需求的食品(Accessibility to Food),这包括两个方面的含义:一是有足够的食品供应以满足消费者的需求,二是消费者有足够的购买力,能够买得起自己所需的食品;其四,食品质量安全,即消费者所购买和消费的食品是安全的、高质量的,并符合其消费偏好。也就是说为确保粮食安全,既要发展生产,提高粮食供应量,又要建立起稳定的粮食供应机制,同时还要不断增加收入,提高购买力。这一论述使粮食安全的概念更加丰富,目标更加明确。

1996年11月世界粮食首脑会议通过的《世界粮食安全罗马宣言》和《世界粮食首脑会议行动计划》,对世界食物安全的表述是:“只有当所有人在任何时候都能够在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的食物,来满足其积极和健康生活的膳食需要和食物喜好时,才实现了食物安全。”可见经过20余年的发展,“食物安全”的概念已经发生了很大变化。

实际上,联合国粮农组织最初提出食品安全保障(Food security)的概念时,已经涵盖了食物供需平衡和营养平衡及食品质量安全。但由于当时全世界正面临着严重的粮食危机,我国粮食也长期短缺,就将“Food security”翻译为“粮食安全”,可是在20世纪80年代我国及其他国家的温饱问题得到解决以后,“粮食安全”一词已经不能全面表达“食品安全”的内涵,尤其是当今社会环境污染、食品污染以及重大食品安全事件频繁发生,“食品安全”已成为当今世界关注的热点。

如前所述,关于食品安全的概念,不仅有关国际组织有不同的认识,学术界也有不同

的看法。世界粮农组织(WFO)对食品安全的定义是：“为每个人在任何时候都能得到安全的和富有营养的食物，以维持一种健康、活跃的生活。”世界银行对食品安全的定义为：“所有人在任何时候都能获得足够的食品，保证正常的生活。”

国际食品卫生法典委员会将食品安全定义为：“食品安全是指消费者在摄入食品时，食品中不含有害物质，不存在引起急性中毒、不良反应或潜在疾病的危险性；或者是指食品中不应包含有可能损害或威胁人体健康的有毒、有害物质或因素，从而导致消费者急性或慢性中毒或感染疾病，或产生危及消费者及其后代健康的隐患。”世界卫生组织(WHO)从食品卫生的角度，将食品安全定义为：“确保食品消费对人类健康没有直接或潜在的不良影响”；从食品质量安全的角度考虑，又将食品安全界定为“对食品按其原定用途进行制作、食用时不会使消费者健康受到损害的一种担保”。

### 小贴士

世界卫生组织(World Health Organization, WHO)是联合国下属的一个专门机构，总部设置在瑞士日内瓦，只有主权国家才能参加，是国际上最大的政府间卫生组织。

世界卫生组织的宗旨是使全世界人民获得尽可能高水平的健康。世界卫生组织的主要职能包括：促进流行病和地方病的防治；提供和改进公共卫生、疾病医疗和有关事项的教学与训练；推动确定生物制品的国际标准。

在学术界，人们对食品安全的概念也有不同的理解，概括起来有狭义与广义之分。广义的食品安全是指食品数量安全、食品质量安全、食品来源可持续性安全和食品卫生安全。狭义的食品安全仅指食品质量安全或食品的卫生安全。

第一，食品数量安全，亦称食品安全保障，是指一个单位范畴(国家、地区或家庭)能够生产或提供维持其基本生存所需的膳食需要，从数量上反映居民食品消费需求的能力。它通过这一单位范畴的食品获取能力来反映，以发展生产、保障供给为特征，强调食品数量安全是人类的基本生存权利。食品数量安全问题在任何时候都是各国，特别是发展中国家所需要解决的首要问题，事关国家存亡。没有哪一个国家不重视食品数量安全，特别是像中国这样的人口大国，食品数量安全尤其重要。令人鼓舞的是，经过世界各国多年坚持不懈的努力，目前，全球食品数量安全问题从总体上基本得以解决，食品供给已不再是主要矛盾，虽然不同地区与不同人群之间仍然存在不同程度的食品数量安全问题。

第二，食品质量安全，是指一个单位范畴(国家、地区或家庭)从生产或提供的食品中获得营养充足、卫生安全的食品消费以满足其正常生理需要，即维持生存生长或保证从疾病、体力劳动等各种活动引起的疲乏中恢复正常的的能力。食品质量安全状态就是一个国家或地区的食品中各种危害物对消费者健康的影响程度，它以确保食品卫生、营养结

构合理为特征,强调食品质量安全是人类维持健康生活的权利。随着食品数量供应得到保障,维护食品质量安全的要求日益迫切,全世界面临着保障食品安全的严峻考验。

第三,食品来源的可持续性安全。从发展的角度要求食物的获取注重对生态环境的良好保护和资源利用的可持续性,即确保食物来源的可持续性食品是人类的生存基础,它能否可持续获取关系人类未来的生存和发展。每一个国家都必须保护好环境,合理利用自然资源,切实保障食品的可持续获取,使食品供给既能满足当代人的需求,又不对满足后代人的需求产生威胁。可见,食品的可持续获得是食品数量安全的内容之一,已经成为食品安全的重要内容。

第四,食品卫生安全,即指为防止食品在生产、收获、加工、运输、贮藏、销售等各个环节被有害物质(包括物理、化学、微生物等方面)污染,使食品有益于人体健康,所采取的各项措施。

食品卫生安全主要是指防止在食品中出现威胁人类健康的有毒有害因素,保护人类健康,提供有益健康的食品。

2006年2月27日,国务院制定《国家重大食品安全事故应急预案》将食品安全定义为:“食品中不应包含有可能损害或威胁人体健康的有毒、有害物质或不安全因素,不可导致消费者急性、慢性中毒或感染疾病,不能产生危及消费者及其后代健康的隐患。”可见在该预案中,食品安全主要是指食品质量卫生安全。它既包括生产安全,也包括经营安全;既包括结果安全,也包括过程安全;既包括现实安全,也包括未来安全。但该预案对食品安全的定义不包括食品可持续性安全。而2015年《食品安全法》第150条第2款则规定:“食品安全,指食品无毒、无害,符合应当有的营养要求,对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。”同时,我国还从反面规定了“不安全食品”的范围。

根据2007年《食品召回管理规定》第3条规定不安全食品是指:“有证据证明对人体健康已经或可能造成危害的食品。”它包括:已经诱发食品污染、食源性疾病或对人体健康造成危害甚至死亡的食品;可能引发食品污染、食源性疾病或对人体健康造成危害的食品;含有对特定人群可能引发健康危害的成分而在食品标签和说明书上未予以标识,或标识不全、不明确的食品;有关法律、法规规定的其他不安全食品。

通过上述分析可知,从食品安全的概念提出到现在的30多年来,社会经济发生了巨大变化,人们对“食品安全”概念的认识也不断深化。从最初将食品安全简单地理解为数量安全,到现在对食品安全概念的综合理解,尽管人们并没有取得一致的认识,但食品安全的内涵包括了几个大的方面:从数量的角度,要求人们既能买得到又买得起需要的基本食物;从质量的角度,要求食物的营养全面、结构合理、卫生健康;从发展的角度,要求食物的获取注重生态环境的保护和资源利用的可持续性;从监管角度看,要求实现食品从农田到餐桌,从生产、加工、消费到出口环节的全过程监管。



## 小贴士

2005年2月18日,英国最大的食品制造商的产品中发现了被欧盟禁用的苏丹红一号色素,下架食品达到500多种。

国家质量监督检验检疫总局于2005年2月23日发出紧急通知,要求各地质检部门加强对含有“苏丹红一号”食品的检验监管,严防含有“苏丹红一号”的食品进入中国市场。

2005年3月4日,北京市有关部门从亨氏辣椒酱中检出“苏丹红一号”。不久,湖南长沙坛坛香调料食品有限公司生产的“坛坛乡辣椒萝卜”也被检出含有“苏丹红一号”。

2005年3月15日,肯德基新奥尔良烤翅和新奥尔良烤鸡腿堡调料中发现了“苏丹红一号”成分。几天后,北京市有关部门在食品专项执法检查中再次发现,肯德基用在“香辣鸡腿堡”“辣鸡翅”“劲爆鸡米花”3种产品上的“辣腌泡粉”中含有“苏丹红一号”。

随后,全国11个省市30家企业的88个样品被检出含有苏丹红,苏丹红事件席卷中国。

### 事件结果

2005年经过质监、公安部门一个多月来的调查,发现本次事件中,广州田洋食品有限公司一直使用“苏丹红一号”含量高达98%的工业色素“油溶黄”生产辣椒红一号食品添加剂,而此食品添加剂正是此次苏丹红事件的源头。随后,该公司的两个主要涉案人员谭伟棠、冯永华于4月9日被公安部门刑拘。

END

近年来,我国频繁发生重大食品安全事件,例如“苏丹红”事件、“三聚氰胺毒奶粉”事件、“瘦肉精”事件,以及近期的“真假砒霜”“地沟油”等事件,无不充分说明食品安全已经成为严重影响公众身体健康和生命安全的重要问题。食品安全事件屡屡发生,已经引发社会公众对食品安全的恐慌,对国家和社会稳定,以及经济的良性发展造成了巨大冲击。

食品安全是随着人们生活水平的不断提高、不断变化的一个动态发展的概念。长期以来,对于食品,我们一直关心的是能不能解决人们的温饱问题,而对于环境污染、农药残留、化肥使用、添加剂等的反响并不突出。21世纪后,我们解决了温饱问题,是否吃好、吃得更安全成为人们关注的焦点,食品安全也有了新内涵。但在本章中,我们仅从法律意义来理解食品安全的概念,即食品安全,是指食品不仅应当无毒、无害,符合应当有的营养要求,对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害,且不存在任何掺假掺杂物质或非法添加任何物质。这一食品安全的概念包含以下要素。

第一,食品应当无毒无害。“无毒无害”,是指正常人在正常食用情况下摄入可食状态的食品,不会造成对人体的危害。无毒无害不是绝对的,允许食品中含有少量的有毒有害物质,但是不得超过国家食品安全标准规定的有毒有害物质的限量。这是由食品的

特性所决定的,因为食品是一种“经验产品”甚至是“后经验产品”,对于一种食品,消费者只有购买并食用之后才能对其效用作出比较准确的评价,有时由于残留的剂量比较小和潜伏期的存在,消费者在食用后仍不能立即对该食品的效用作出准确的评价,有的要等到几十年后才能知晓结果。因此,食品不能含有任何对人体造成任何危害的成分,必须保证不致人患急、慢性疾病或者潜在性危害。但在判定食品是否为无毒无害时,应排除某种食品因被某些过敏体质的人食用而产生的毒害作用。

第二,食品符合应当具有的营养要求。营养要求不但应包括人体代谢所需的蛋白质、脂肪、碳水化合物、维生素、矿物质等营养素的含量,还应包括该食品的消化吸收率和对人体维持正常的生理的调节作用。如超保质期的奶粉,溶解度降低,消化吸收率低,易引起婴儿腹泻,即属于不符合应当有的营养要求。

第三,对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。

第四,不存在任何掺假掺杂物质或非法添加剂。即使这些掺假掺杂物品与添加剂对人体健康没有任何危害,只要是法律没有规定允许添加,都属于违法的,该添加行为都要受到法律处罚。

此外,与“食品安全”相对应的概念是“食品污染”。食品污染是指:“食品从原料种植、生长到收获、捕捞、屠宰、加工、贮存、运输、销售到食用前的各个环节受到有毒有害物质的侵袭,造成食品安全性、营养性或感官性状发生改变,并含有(或人为添加)对人体健康产生急性或慢性危害的物质。”食品污染按外来污染物的性质可分为生物性污染、化学性污染和放射性污染三大类。

(1) 生物性污染。生物性污染是指:“食品在加工、运输、贮藏、销售过程中被有害的细菌、病毒、寄生虫和真菌等污染。”生物性污染主要有:微生物污染、植物自身污染、昆虫污染等。

首先,食品微生物污染。食品微生物污染是指,“食品在加工、运输、贮藏、销售过程中被细菌与细菌毒素、霉菌与霉菌毒素和病毒微生物及其毒素污染。”食品微生物污染主要包括细菌及细菌毒素污染和霉菌及霉菌毒素污染。因此,了解微生物污染源及污染途径,对于维护人体健康,加强食品安全监管具有非常重要的意义。一般说来,污染食品的微生物来源可分为土壤、空气、水、操作人员、动植物、加工设备、包装材料等方面。

其次,植物自身污染。植物自身污染是可导致食物中毒的食用植物污染,主要有三种:将天然含有对人体有毒有害成分的植物或其加工制品当作食品食用,如桐油、毒蘑菇、大麻油等;将加工过程中未能破坏或除去有毒有害成分的植物当作食品,如木薯、苦杏仁等;在一定生产条件下,产生了大量的有毒有害成分的可食的植物性食品,如发芽的马铃薯等。

再次,昆虫污染。污染食品的昆虫主要包括粮食中的甲虫、螨类、蛾类以及动物食品和发酵食品中的蛆等。污染食品的寄生虫主要有绦虫、旋毛虫、中华枝睾吸虫和蛔虫等。

污染源主要是病人、病畜和水生物。污染物一般是通过病人或病畜的粪便污染水源或土壤,然后再使家畜、鱼类和蔬菜受到感染或污染。粮食和各种食品的贮存条件不良,容易滋生各种仓储害虫。例如,粮食中的甲虫类,蛾类和螨类;鱼、肉、酱或咸菜中的蝇蛆以及咸鱼中的干酪蝇幼虫等。枣、栗、饼干、点心等含糖较多的食品特别容易受到侵害。昆虫污染可使大量食品遭到破坏,但尚未发现受昆虫污染的食品对人体健康造成显著的危害。



### 小贴士

人体超量摄入污染物,有可能对健康产生以下危害:

- (1) 神经系统:失眠、头昏、头疼、智力低下。
- (2) 消化系统:食欲不振、胃肠炎、便秘、腹部绞痛、恶心、呕吐。
- (3) 造血系统:凝血时间延长、贫血。
- (4) 致癌:皮肤癌、肝癌、肾癌。
- (5) 致畸:胎儿畸形。
- (6) 其他:骨质疏松、病理性骨折、损害泌尿系统等。

一般而言,按照正常食用习惯,食用污染物不超标的食品,不会对健康产生危害。污染物对健康产生危害主要取决于三方面因素:污染物本身的毒性、食品中污染物的含量和食入含有污染物食品的量,只有以上三方面因素达到一定水平,方对健康产生危害。

(2) 化学性污染。化学性污染是指:“农用化学物质、食品添加剂、食品包装容器与材料和工业废弃物的污染,汞、镉、铅、砷、氰化物、有机磷、有机氯、亚硝酸盐和亚硝胺及其他有机或无机化合物等所造成的污染,以及食品在烘烤、熏、腌、腊制中使用高温烹调不当产生的致癌物质、食品加工机械管道等造成的污染。”化学性食物中毒的发病率仅次于细菌性食物中毒,最常见的是因农药、化肥、鼠药、亚硝酸盐及镉、铅、砷等有毒化学物质大量混入食品所致。这类食物中毒的症状比较严重。

化学性污染物对人体的危害有急性危害、慢性危害和远期危害三种。急性危害表现为集体性食物中毒,污染物有农药、金属铅、铜、砷、汞等。慢性危害主要发生在砷、汞、镉等金属的长期摄食的情况下。远期危害主要表现为致畸、致癌、致突变的“三致”后果。造成化学性污染的原因有以下几种:农业用化学物质的广泛应用和使用不当;使用不合卫生要求的食品添加剂;使用质量不合卫生要求的包装容器;工业的不合理排放所造成的环境污染也会通过食物链危害人体健康。

(3) 放射性污染。放射性污染是指:“由于人类活动造成物料、人体、场所、环境介质表面或者内部出现超过国家标准的放射性物质或者射线。”食品的放射性污染是指:“食品吸附或吸收外来的(人为的)放射性核素,使其放射性高于自然本色。”放射性核素通过食物链可以进行生物富集作用。放射性污染通过食品污染而进入人体内,可以导致血液

改变,组织病变,甚至致癌、致畸等,威胁人体健康。

值得注意的是,通过食品进入人体的放射性物质一般多为小剂量的,虽不如大剂量剧烈,但同样可引起血液变化(如白细胞下降,中性粒细胞和血小板减少,骨髓细胞、网织细胞明显增多等)、性机能减退、生育能力障碍以及发生肿瘤和缩短寿命等。此外,进入机体的放射性核素还可以参与同族化学性质近似元素的代谢。这种参与机体代谢的放射性污染称为结构性污染,它的危害性更大。

食品中的放射性物质既有来自地壳中的放射性物质,称为天然本底,也有来自核武器试验和利用放射能所产生的放射性物质,即人为的放射性污染。据统计,天然本底放射性核素已经超过40种,它们分布于空气、土壤与水体中,也参与外部环境与物体间的物质交换过程。因此,动植物体内均有不同程度的放射性核素存在。

人为的放射性污染主要来自爆炸的沉降尘、核工业与其他工农业生产活动、医学与其他科学实验中使用核素后的废弃物(水、气、渣)污染、意外事故泄漏等。核爆炸试验、核爆炸裂变产物中具有卫生学意义的核素一般产量大、半衰期较长,摄入量较高,或者虽然产量小但在体内排出期长,如铯-89、铯-90、铯-137、碘-131等。

核试验后,这些放射性物质能在较长时间内存在于土壤和动植物组织中。核工业和其他工农业、医学和科学实验中使用放射性核素处理不当时,均可通过“三废”排放,污染环境进而污染食品。因此,意外泄漏事故和地下核试验冒顶等造成环境及食物的污染,也是食品的放射性污染途径之一,这种情况可使食品中存在大量放射性核素。

### 第三节 食品安全法

食品安全法是一个新的部门法,就其解决的问题来看,该法的内容应是动态的,应是一部包含全部食品安全问题的综合性法律。我们认为,食品安全法是调整食品安全监督管理关系和食品安全责任关系的法律规范的总称,是经济法重要的部门法,在我国经济法律体系中占有重要地位。在我国,食品安全法的概念有广义和狭义之分。

广义的食品安全法,是指与食品安全有关的全部法律制度的综合,是以保障食品安全、保护个人生命健康为目的的法律规范和法律原则的总称。现阶段,在我国主要包括《食品安全法》《产品质量法》《农产品安全法》《渔业法》《计量法》《标准化法》《进出口商品检验法》《突发事件应对法》及大量食品安全管理条例、规章制度、地方法规等在内的食品安全法律体系。狭义的食品安全法专指《食品安全法》。

从2015年《食品安全法》及其实施条例的内容看,我们认为2015年《食品安全法》的调整对象总的来讲是食品安全关系,其中包括两个方面的内容。其一,食品安全监督管理关系,这一关系是发生在行政机关履行食品监督管理职能过程中与生产经营者之间的

关系,是管理、监督与被管理、被监督的关系。其二,食品安全责任关系。这一关系是发生在生产经营者与消费者及相关第三人之间,因食品安全问题引发的损害赔偿关系,是一种在商品交易关系中发生的平等主体间的经济关系。



## 实训练习

### 一、单项选择题

1. 食品安全监督管理部门应当依照( )公布食品安全信息,为公众咨询、投诉、举报提供方便;任何组织和个人有权向有关部门了解食品安全信息。

- A. 申请人要求  
B. 各级政府要求  
C. 食品安全法及其实施条例的规定

2. 食品安全风险监测工作人员采集样品、收集相关数据,可以进入相关食用农产品种植、养殖、食品生产、食品流通或者( )。

- A. 餐饮服务场所  
B. 私人住宅  
C. 家庭餐桌

### 二、多项选择题

1. 监管部门接到公民对食品安全咨询、投诉、举报,应当作出以下处理:( )。

- A. 属于部门职责,应当受理,调查核实情况  
B. 将处理结果答复  
C. 不属于本部门职责的不予处理  
D. 对不属于本部门职责的,应当书面通知并移交有权处理的部门处理

2. 食品安全风险评估确定某食品不安全时,食品安全监督管理部门应当立即( )。

- A. 采取措施使该食品停止生产经营  
B. 通过各种途径告知消费者停止食用  
C. 当场销毁相关食品  
D. 研究改进生产工艺方法

### 三、简答题

试分析食品安全的概念。



### 学习目标

1. 了解食品安全法的历史发展时期。
2. 了解 2015 年《食品安全法》主要在哪些方面作了重大修改。
3. 了解成熟时期食品安全法的发展。



### 引导案例

现行《食品安全法》的四个“历史之最”。《食品安全法》于 2015 年 10 月 1 日起施行,新法加大了对食品安全的监管力度,强调一个“最”字,即标准最严谨、监管最严格、处罚最严厉、问责最严肃。

(1) 强化刑事责任追究。要求执法部门对违法行为进行判断,如果构成犯罪,直接由公安部门进行侦查,追究刑事责任;如果不构成刑事犯罪,才由行政执法部门进行行政处罚。对因食品安全犯罪被判处有期徒刑以上刑罚的,终身不得从事食品生产经营管理工作。新法还强化了行政法律责任追究,对违法添加非食用物质、经营病死畜禽及违法使用剧毒、高毒农药等屡禁不止的严重违法行为,增加了行政拘留的处罚。

(2) 大大提高罚款额度。比如,对生产经营添加药品的食品、生产经营营养成分不符合国家标准的婴幼儿配方乳粉等违法行为,规定最高可以处罚货值 30 倍。

(3) 对重复违法行为增设处罚。要求食品药品监管部门对在一年内累计 3 次因违法受到罚款、警告等行政处罚的食品生产经营者给予责令停产停业直至吊销许可证的处罚。

(4) 对非法提供场所者增设处罚。2015 年《食品安全法》规定,对不法经营者提供经营场所的人或单位,食品药品监管部门将对其进行处罚。

(5) 强化民事法律责任追究。增设消费者赔偿首负责制,先行赔付,不得有任何推诿或借口;消费者可以要求支付损失 3 倍赔偿金的惩罚性赔偿;强化民事连带责任,对网

络交易第三方平台提供者未能履行法定义务、食品检验机构出具虚假检验报告、认证机构出具虚假的论证结论,使消费者合法权益受到损害的,要求与生产经营者承担连带责任。

1949年中华人民共和国建立之初,我国处在一穷二白的时期,之后的近30年间,人们都在为解决温饱问题而努力。该阶段食品生产属于自产自销,其主要问题都集中在食品卫生和食品中毒方面,对食品安全方面的要求还处于一种最低层次的无毒无害上,根本无法实现在食品营养方面的要求,在这样的年代里其实并不存在现代意义上的食品安全问题。

1978年改革开放后,随着我国食品工业的高速发展,人们物质生活水平的不断提高,我国也从温饱型社会开始走向享受和发展型社会,人们开始普遍关注食品安全的问题。到20世纪80年代随着经济全球化和国际食品贸易的日益扩大,危及人体健康和生命安全的重大食品安全事件屡屡发生,为了更好地解决食品安全领域的突出问题,保障公众身体健康和生命安全,我国开始持续推动食品安全领域的大量立法工作,不断完善食品安全监管体系。

我国的食品安全立法经历从无到有,逐步完善的发展过程。据我们初步统计,1949年至今,我国部级以上机关所颁布的有关食品安全方面的法律、法规、规章、司法解释以及各类规范性文件等多达840篇。其中基本法律法规107篇、专项法律法规683篇、相关法律法规50篇。回顾60余年来新中国食品安全法制建设的历史进程,我们可以将其划分为以下四个阶段。

## 第一节 萌芽时期(1949—1963年)

1949—1963年,是新中国食品安全法制建设的萌芽时期,也是我国食品安全监管工作的起步阶段。这一阶段是食品卫生立法的起始阶段,陆续颁布了一些零散的卫生标准和管理办法,使食品卫生法规从无到有发展起来,“文化大革命”前(1966年5月前)共7篇。

在这一时期,新中国刚刚成立,农业生产能力和食品供应都非常有限,当时的社会生产力根本不足以解决全社会的温饱问题。从1953年开始,我国粮食、食油、副食开始进行统购统销,到1955年就全面实行了“以人定量”和“以行业定量”的计划供应制度以及凭证、凭票供应的销售体制。1958年,“大跃进运动”中,农民家庭的粮食储备几乎被清空,紧跟着三年(1960—1962年初)自然灾害发生,全国缺粮问题从农村蔓延到了城市,其中1960年中央紧急下发了《立即开展大规模采集和制造代食品运动的紧急通知》。

该阶段食品卫生的主要问题决定了该时期我国食品安全监管工作只能围绕食品是否卫生、是否中毒等是否危害人体健康的问题和合成代食品的安全管理工作而展开。同时,在这一阶段我国的立法理论、制度和技术,都处于非常落后的状态,该阶段立法的主要任务都集中在为建设新政权提供基本的国家制度,为建设新社会提供基本的法律秩序。因此,国家对食品安全的监管工作主要集中表现在,国务院卫生部和有关部门通过发布一些单项规章和标准对有关食品卫生和食品中毒的突出问题进行监督管理。



### 延伸阅读

食品卫生管理可以分为两个阶段:第一阶段为1949—1953年,从新中国建国到政务院第一次机构重组时期。当时全国食品卫生管理主要由卫生部承担。1950年中央政府为了应对大量的食品卫生和食品中毒事件在卫生部下设了我国第一个食品检验机构——药品食品检验所,正式开始对食品进行化验和制定食品标准。1953年卫生部颁布了《关于统一调味粉含麸酸钠标准的通知》和《清凉饮食物管理暂行办法》,其中《清凉饮食物管理暂行办法》是新中国成立后发布的第一部食品卫生规章,目的就是为扭转因冷饮不卫生而引起的食物中毒和肠道疾病频繁暴发的状况。同年经国务院167次会议批准,全国建立各省、市、自治区直到县级的卫生防疫站,开展食品卫生监督检验和管理工作。

至此,卫生防疫站被确立为我国地方食品卫生主管部门。同时轻工、商业等食品生产经营部门和单位也建立了一些保证自身产品合格出厂销售的食品卫生检验和管理机构。至此,我国建立起从中央到地方的食品卫生管理部门,在此基础上,卫生部开始通过部门规章对食品卫生工作进行管理,如1954年卫生部下发了《关于食品中使用糖精含量的规定》,1957年卫生部下发了《关于酱油中使用防腐剂问题》的通知。

第二级阶段为1954—1956年,我国第二次政府机构改革时期。由于政府部门职责和业务范围进一步得到明确,1956年后卫生部按照职权划分开始联合相关部门管理涉及多部门分管的食品问题,其间主要有:1956年国家建委、卫生部联合颁布了《有关饮用水的标准卫生规程》;1958年轻工业部、卫生部、第二商业部颁发了《乳与乳制品部颁行标准及检验方法》;1959年由农林部、卫生部、对外贸易部、商业部联合颁发了《肉品卫生检验试行规程》;1959年由农业、卫生、外贸、商业四部联合颁发《关于肉品卫生检验试行规程》,在全国范围内把肉品检验纳入统一规程。同时,国务院为防止食物中毒,批准了卫生部、国家科委、轻工部提出的《食用染料管理办法》,规定只允许使用五种(苋菜红、胭脂红、柠檬黄、苏丹黄、靛等)合成色素,纠正了当时滥用有毒、致癌色素的现象等。

在食品安全法制建设的萌芽阶段,当时人们对现代意义上的食品安全还没有明显的需求,再加上计划经济时代国有企业并非以盈利为唯一目的,在政府的直接指挥和监督

下,食品假冒仿冒问题十分少见,政府部门也只是对源于食品卫生问题引发的疾病进行管理。因此,我国并没形成对食品安全的监管体系,对食品安全的监督管理也比较简单。1954年以前,中央主要由卫生部负责管理食品卫生,地方由省、市、自治区以及县级的卫生防疫站开展食品卫生监督检查和管理工作,防疫部门是这一阶段地方管理主体。

到1956年中央机关完成了第二次精简机构和机构整合后,各部门实行按分工管理食品卫生,中央除卫生部按职责分管外还涉及分管食品卫生的单位有:轻工业部负责有关制糖、卷烟、油脂、酿酒及粮食加工等行业;农业部负责粮食生产、鱼、肉类加工和水产等。同时还有,国家建委、第二商业部、外贸和国家科委等。由于该阶段卫生工作处在预防中毒的层面,防疫部门和相关部门也没有被赋予食品卫生执法权,主要管理重点表现为部门的单项规章和颁布食品卫生标准制度。

## 第二节 发展时期(1964—1979年)

1964—1979年是新中国食品安全法制建设的发展阶段,与前一阶段相比,我国食品卫生管理工作逐步走向正规化。这一阶段是食品安全立法的发展阶段,改革开放后(1978年12月后)共发布832篇。特别是1979年国务院正式颁布了《食品卫生管理条例》,推动了全国食品卫生工作的开展。

这一阶段也是我国食品安全管理工作迈向法制化的前期准备阶段,同时也是由萌芽阶段的单项管理、单一渠道管理向全面管理、多渠道管理的过渡。在这一时期我国食品供应和粮食生产,主要经历了1963—1965年的国民经济调整时期、1966—1970年的“十年文革”时期和1976—1978年的经济建设恢复阶段。总体表现为食物种类较少,人们的食谱中主粮所占的比例较大,平时人们以蔬菜和副食产品为下饭食物。平时肉类和水产品定量供应,人们吃的也较少,基本上过年过节才集中吃鱼吃肉,其中东北、内蒙古和新疆牧区,吃肉情况要好一些。

同时,1978年之前全国实行供给制,票证几乎和货币一样重要,有钱没有粮票是吃不上饭的。此外,油票、糕点票、粮本、副食本等都是日常生活中极为重要的票证。在萌芽和发展阶段,我国食品供应的现实情况决定了我国针对食品卫生工作需要解决的主要问题并没有发生实质改变,仍然集中在防止食物中毒和肠道传染病上,但与其前一阶段相比所表现出的立法层次、立法内容都发生了很大改变,主要集中在以下几个方面。

### 一、由单项管理到全面管理

1964年国务院转发了卫生部、商业部等五部委发布的《食品卫生管理试行条例》。该条例的发布标志着我国食品卫生管理进入了全面管理阶段,其明确规定食品生产、经营

包括生产、加工、采购、贮存、运输、销售等各环节,将监管范围、层次进行了扩大,初步确定了我国早期食品管理的主要内容,对食品生产者经营者及主管单位的食品安全工作提出了明确要求;初步构建起了我国食品卫生管理的模式、第一次确立了卫生部在食品管理中的地位,明确了管理职责及其与相关部门的关系。

特别需要指出,该条例首次提出在我国要建立食品卫生标准和确定惩罚责任以及办法,这标志着食品卫生管理从单项的行政管理向法制化管理逐步迈进。1979年,国务院正式颁布了《食品卫生管理条例》,同时卫生部与全国工商行政管理局联合颁发《农村集市贸易食品卫生管理试行办法》。



### 延伸阅读

该条例是对1964年《食品卫生管理试行条例》的补充和完善,标志着我国在不断加强食品卫生法制化管理的力度。该条例包含了总则、食品卫生标准、食品卫生要求、食品卫生管理、进出口食品卫生管理、奖励和惩罚、附则七个部分,比起(试行)条例更加全面、更加系统,也更加符合法规条例自身的形式要求。

该条例比(试行)条例再次扩大了所涉及的监管范围,覆盖到一切食品及相关产品和生产、加工、收购、储存、运输、销售的全过程,同时首次提出了食品及食品相关概念的内涵。该条例增加了有关进出口食品卫生管理的要求,明确规定了我国食品标准的分类,对食品卫生的要求和食品卫生管理更加细致,但在责任追究方面变化不大。

## 二、各部委大量推出食品标准和检验方法

由于1964年《食品卫生管理试行条例》明确指出卫生部门应当根据需要,逐步研究制定各种主要食品、食品原料、食品附加剂、食品包装材料(包括容器)的卫生标准(包括检验方法),同时规定制定食品卫生标准,应当事先与有关主管部门协商一致。从此,卫生部及相关部门大量推出食品标准和食品检验方法,这使我国这一时期在食品卫生管理方面有了相当数量的依据,食品生产也有所遵循,对提高食品卫生质量,保障人民身体健康起到了重要的作用。

1973—1975年食品卫生标准化工作进入了全面组织和系统管理阶段。1974年中国医学科学院成立了食品卫生检验所,并在卫生防疫站内设置食品卫生监督检验机构,以加强基层食品检验机构的能力。1977年由卫生部提出并组织制定、国家标准总局批准发布了包括粮食、肉禽蛋、水产食品、饮料、酒、食品添加剂等54项食品卫生国家标准。1978年由商务部提出,国家标准总局批准发布了稻谷、小麦、大豆、玉米、大米、小麦粉、花生果、花生仁、花生油、大豆油、菜籽油、精炼菜籽油等12项国家标准。同年商务部、卫生部、轻工业部和供销合作社联合制定、发布了酱油、食醋、豆浆等四类食品的检验方法

和卫生管理规定。1979年,国务院颁布了《标准化管理条例》,这标志着我国食品管理法制建设迈上了新台阶。

### 第三节 完善时期(1981—2009年)

1981—2009年是改革开放后我国食品安全法制建设的完善时期,其标志就是全国人大常委会先后于1982年11月19日、1995年10月30日发布了《食品卫生法(试行)》,和《食品卫生法》,这两个法律的颁布从法律层面上相继构成了我国改革开放后食品安全法律体系的核心,对我国的食品安全起到了重要的、不可替代的作用。

《食品卫生法》对保证食品安全、保障人民群众身体健康,发挥了积极作用,我国食品安全的总体状况不断改善。但是,食品安全问题仍然比较突出,不少食品存在安全隐患,食品安全事故时有发生,人民群众对食品缺乏安全感。2004年7月21日召开的国务院第59次常务会议和2004年9月1日国务院发布的《国务院关于进一步加强对食品安全工作的决定》(国发[2004]23号),要求法制办抓紧组织修改《食品卫生法》。时任人大常委会吴邦国、总理温家宝高度重视食品卫生法的修改工作,先后多次作出重要批示。国务院法制办于2004年7月成立了由中央编办和国务院有关部门负责同志为成员的食品卫生法修改领导小组,组织起草《食品卫生法(修订草案)》。

此后,法制办赴上海、浙江、福建、江西、四川等地的城市和农村调研,收集研究了許多国家的食品卫生安全制度;多次召开论证会,邀请卫生、农业、检验检疫、法学等方面的专家,分专题进行研究、论证;2005年9月,召开了食品安全中美专家研讨会,先后六次将征求意见稿送全国人大有关单位、全国政协有关单位、国务院有关部门、各省级政府、有关行业协会以及部分食品生产经营企业征求意见,并专门征求了在十届全国人大三次会议和十届全国政协三次会议上提出食品卫生、安全相关议案、建议、提案的代表和委员的意见;2005年11月和2007年4月,全国人大科教文卫委员会先后两次召开修订食品卫生法座谈会,邀请提出制定食品安全法或者修订食品卫生法议案的领衔代表参加会议,法制办就食品卫生立法工作情况作了汇报,听取了代表们的意见。

此外,对草案涉及的重大问题,法制办还多次向国务院领导写出报告。在反复研究各方面意见的基础上,法制办会同国务院有关部门对食品卫生法(修订草案)做了进一步修改,并根据修订的内容将食品卫生法(修订草案)名称改为“食品安全法(草案)”,形成了《食品安全法(草案)》。

草案已于2007年10月31日国务院第195次常务会议讨论通过提交十届全国人大常委会审议,于2007年12月26日十届全国人大第31次会议初审;2008年8月25日十一届全国人大第四次会议二审;2008年10月23日十一届全国人大第五次会议三审;

2009年2月25日十一届全国人大第七次会议四审;并于2009年2月28日最终审议通过。《食品安全法》的颁布实施跨越两届人大、历经四次审议,最终颁布10章104条,并于2009年6月1日起施行。国务院于2009年7月20日颁布了《食品安全法实施条例》。

综上所述,这一时期的法制建设主要表现为从《食品卫生法(试行)》到《食品卫生法》的颁布再到对《食品卫生法》的不断修改和完善,最终制定《食品安全法》,经历了两个不同的发展阶段。

## 一、第一个阶段为1981—2001年食品卫生法阶段

该阶段我国食品工业基本由过去的供不应求、凭票供应,发展到了供求状况大致平衡。特别是20世纪90年代后,食品工业稳步快速发展,到2001年我国食品工业总产值高达9244.63亿元。食品工业高速的发展,客观要求更加有效地对食品问题进行管理,该阶段成为我国最终确立食品监管法制化的重要时期。这一阶段主要立法工作表现为以下方面。

第一,大量食品卫生及相关法律诞生。其中主要法律有:1982年第五届全国人民代表大会常务委员会第25次会议通过《食品卫生法(试行)》,标志着我国食品卫生管理全面步入了法制化、规范化的轨道。这是在总结我国食品卫生管理前两个阶段工作经验和教训的基础上制定的一部比较完整的食品卫生法律,它对于保证食品卫生、防止食品污染、保障人民身体健康有着重要意义。该法与1979年颁布的《食品卫生管理条例》有很大不同。

其一,《食品卫生法(试行)》是经全国人大常委会审议通过的正式法律,而《食品卫生管理条例》是属于国务院发布的行政法规,其没有《食品卫生法(试行)》的法律层级高。

其二,由于不同阶段、不同时期面对的食品安全问题不同,《食品卫生法(试行)》在立法目的上从以前的被动防止食品污染,预防食品中有害因素引起的食物中毒、肠道传染病和其他疾病的单一目的到发展成为现阶段的主动防止食品污染和有害因素对人体的危害。

其三,规范了食品卫生标准的制定。《食品卫生法(试行)》规定食品及其相关产品的国家卫生标准、卫生管理办法和检验规程,由国务院卫生行政部门制定或者批准颁发,改变了《食品卫生管理条例》中卫生部会同相关部门制定的机制,这样更加有利于食品卫生标准的统一和科学制定。

其四,明确了县以上卫生防疫站或者食品卫生监督检验所为食品卫生监督机构,负责管辖范围内的食品卫生监督工作,并详细规定其机构职责。从而在全国范围内初步形成了一个以卫生防疫站为链接的监督网络,建立了一支既有食品卫生专业知识又有一定法律基础知识的食品卫生监督队伍,标志着我国食品执法队伍建设已步入正轨。

其五,《食品卫生法(试行)》强化了法律责任,同时在附则中明确了与食品有关的相

关概念。

到1995年《食品卫生法》正式颁布,新中国第一部卫生法律诞生了,从而形成了由食品卫生法律、行政规章、地方性法规、食品卫生标准以及其他规范性文件有机联系的食品卫生法律制度体系。经过13年的总结和积累,1995年颁布的《食品卫生法》比起《食品卫生法(试行)》有了很大变化,主要表现为以下几方面。

其一,改变了执法主体。《食品卫生法》将原来的由卫生防疫站或食品卫生监督检验所变为卫生行政部门。自1995年10月31日后,卫生防疫站或食品卫生监督检验所不能再以自己的名义进行食品卫生执法。

其二,理顺了监管体系。《食品卫生法》明确提出国务院卫生行政部门主管全国食品卫生监督管理工作。国务院有关部门在各自的职责范围内负责食品卫生管理工作。《食品卫生法》完整地规范了我国食品卫生的监管体系和监管内容。

其三,行政处罚规定更加明确、具体,加重了处罚力度,可操作性更强。

其四,为应对食品市场出现的新情况,增加了对保健食品的规定,更全面地保护了消费者的利益。在这一时期为了适应市场经济的发展需要,国家还颁布了大量涉及食品安全的相关法律。

### 小贴士

同时期颁布的法律有:1985年《计量法》、1986年《国境卫生检疫法》、1988年《标准化法》、1991年《进出境动植物检疫法》、1993年《产品质量法》和1993年的《消费者权益保护法》。

END

第二,食品标准制定更加科学、规范。1980年国家标准局组建食品添加剂标准技术委员会。1981年卫生部成立了全国卫生标准技术委员会,同年食品卫生标准技术各分委员会也相继成立。继《食品卫生法(试行)》规范了卫生标准后,国家食品卫生所有标准逐步走上了法制管理的轨道,食品卫生标准在1—4届全国卫生标准技术委员会食品卫生标准技术分委员会直接领导下先后制定了“六五”“七五”“八五”“九五”期间四个食品卫生标准五年计划。至1998年底我国已制定并颁布了食品卫生国家标准236项,和标准相关的检验方法227项,合计463项,同时还包括行业标准18项,其中食品卫生标准类别标准涵盖面约占90%以上。

## 二、第二阶段为2001—2009年食品安全法颁布实施阶段

随着市场经济的高速发展,我国食品安全工作出现了新情况、新问题:假冒劣质、有毒有害食品大量充斥着市场;超量使用食品添加剂、滥用非食品用化学添加物;食品污染问题复杂、危害严重;转基因食品安全问题日益显现;食品安全受国外威胁,不断出现新

的食源性危害；食品安全事件屡屡引发社会公众对食品安全的恐慌，对国家和社会的稳定以及经济的良性发展造成巨大冲击。这种现状催生了我国食品安全法制建设的成熟与完善。2009年，第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过了《食品安全法》，完成了对《食品卫生法》的修改。这一阶段主要立法工作包括以下内容。

第一，从《食品卫生法》到《食品安全法》。其一，与《食品卫生法》相比，《食品安全法》在立法目的上发生了很大改变，从保障人民身体健康，增强体质到保障公民身体健康和生命安全，食品问题上上升到了安全角度，更加扩大了保护范围。其二，法律适用主体扩大。《食品安全法》在《食品卫生法》从事食品生产经营主体的基础上，增加了“食品流通”“食品添加剂的生产经营”和“用于食品的包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于食品生产经营的工具、设备的生产经营”，法律适用主体得到进一步扩大。其三，监管模式变被动、事后监管为主动、全程监管，形成了集中监管与分段监管并行的新模式。其四，规定由卫生部统一整合、公布食品标准。《食品安全法》统一了食品安全标准，解决了此前食品标准太多太乱、重复交叉层次不清的问题。设置专门性的食品安全国家标准审评委员会，制定标准与国际通行标准和国外先进标准相衔接。其五，建立了食品安全风险评估制度。对经综合分析表明可能具有较高程度安全风险的食品，国务院卫生行政部门应当及时提出食品安全风险警示，并予以公布。

第二，健全相关管理机构。1978年9月中央工商行政管理局重新恢复，改称为中华人民共和国国家工商行政管理局。2001年4月国家工商行政管理局升为国家工商行政管理总局，开始对生产领域和流通领域的食品质量进行管理。1998年，国家技术监督局更名为国家质量技术监督局，并开始介入食品安全领域。同时国务院决定将原国家商检局、原国家动植物检疫局和国家卫生检疫局合并组成国家出入境检验检疫局，统一管理全国进出口食品工作。2001年，国务院批准将原国家技术监督局和国家出入境检验检疫局合并，成立国家质量监督检验检疫局，标志着我国食品安全的监管部门按职能合并完成我国食品安全监管体系正式形成。

第三，不断更新和完善配套条例。在对《食品卫生法》进行修改阶段，国务院颁布了大量条例作为《食品卫生法》的配套，也对以往的条例进行了大量更新，以适应现阶段食品发展的要求。其中行政法规主要有《乳品质量安全监管条例》《生猪屠宰管理条例》《突发公共卫生事件应急条例》《农业转基因生物安全管理条例》《食盐专营办法》《国家重大食品安全事故应急预案》等。

同时，该阶段各部门规章及规范性文件也不断颁布，如国家工商总局颁布的《关于规范食品索证索票制度和进货台账制度的指导意见》；中央编办颁布的《关于进一步明确食品安全监管部门职责分工的有关问题的通知》；国家质检总局颁布的《食品召回管理规定》《食品标识管理规定》《有机产品认证管理办法》；卫生部颁布的《新资源食品管理办法》《食品添加剂申报与受理规定》《食品添加剂管理办法》《餐饮业食品卫生管理办法》

《食品卫生监督程序》和商务部颁布的《流通领域食品安全管理办法》。这些行政法规和部门规章的颁布,有力地推动了《食品卫生法》的进一步落实,使食品安全监管做到了有法可依。

## 第四节 成熟时期(2013年至今)

2013年至今是我国食品安全法制建设的成熟时期,这一时期的法制建设主要表现为:2013年3月,党中央、国务院对食品安全监管体制作出重大调整和2015年4月第十二届全国人大常委会第十四次会议审议通过新修订的《食品安全法》。

2013年,最高法、最高检发布《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》,进一步加大对危害食品安全犯罪的打击力度。2013年10月,国务院法制办就食品安全法修订草案送审稿公开征求意见。在此基础上形成的修订草案经国务院第47次常务会议讨论通过。2014年5月14日,国务院常务会议原则通过《食品安全法(修订草案)》。2014年6月23日,食品安全法自2009年实施以来迎来首次大修,食品安全法修订草案提交十二届全国人大常委会第九次会议审议。

2014年12月25日,食品安全法修订草案二审稿提请全国人大常委会审议。2014年4月24日,新修订的《食品安全法》经第十二届全国人大常委会第十四次会议审议通过。



### 小贴士

2015年《食品安全法》共10章154条,于2015年10月1日起正式施行。该法充分体现了突出预防为主、全程监管、创新监管制度、加强法律责任和突出社会共治五大特点,同时还充分反映了经济发展的特点,首次对网络食品交易进行了规范,该法被称为“史上最严”食品安全法。

END

## 一、由分段监管到统一监管

2012年11月,党的十八大提出按照建立中国特色社会主义行政体制,2013年2月召开的十八届二中全会审议通过了《国务院机构改革和职能转变方案》,画出了改革的路线图。2013年3月,国务院机构改革任务分工公布,确定了改革的细化分工和时间表,同年3月10日,第十二届全国人民代表大会第一次会议审议通过《国务院机构改革和职能转变方案》。

该方案提出,将食品安全办的职责、食品药品监管局的职责、质检总局的生产环节食品安全监督管理职责、工商总局的流通环节食品安全监督管理职责整合,组建食品药品

监督管理总局,其主要职责是,对生产、流通、消费环节的食品安全和药品的安全性、有效性实施统一监督管理等。将工商行政管理、质量技术监督部门相应的食品安全监督管理队伍和检验检测机构划转食品药品监督管理部门。保留国务院食品安全委员会,具体工作由食品药品监管总局承担。食品药品监管总局加挂国务院食品安全委员会办公室牌子。不再保留食品药品监管局和单设的食品安全办。为做好食品安全监督管理衔接,明确责任。

《国务院机构改革的职能转变方案》提出,新组建的国家卫生和计划生育委员会负责食品安全风险评估和食品安全标准制定;农业部负责农产品质量安全监督管理;将商务部的生猪定点屠宰监督管理职责划入农业部。改革后,我国将2004年以来形成的食品安全监管分段监管制转变为统一监管体制,国家食品药品监督管理总局完成组建后,整合了食品安全监管机构和职责,对生产、流通、消费环节食品安全实施统一监管,符合了确保人民群众身体健康和生命安全的迫切需要,体现了加强食品药品安全监管的迫切需要,也充分反映了世界范围内食品安全监管体制的发展趋势。

2013年11月,党的十八届三中全会召开,会议作出了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,其中明确指出:“要完善统一权威的食品药品安全监管机构,建立最严格的覆盖全过程的监管制度,建立食品原产地可追溯制度和质量标识制度,保障食品药品安全。”

## 二、对《食品安全法》进行大修

2009年颁布实施的《食品安全法》,在我国食品安全法制建设过程中具有重要的意义,但经过四年的运行,其并未逆转国内食品安全恶化的态势,特别是在司法实践中仅以生产、销售不符合安全(生产)标准的食品罪和生产、销售有毒有害食品罪处理的危害食品安全刑事案件,2011年比2010年审结的案件增长279.83%,2012年比2011年增长224.62%,生效判决人数,同比增长分别为153.09%、267.07%。2013年,公安部门侦破食品犯罪案件3.4万起,捣毁“黑工厂”“黑作坊”“黑窝点”“黑市场”1.8万个,各级检察机关就起诉制售有毒有害食品、制售假药劣药等犯罪嫌疑人10540人。全国各级法院审结相关案件2082件,判处罪犯2647人。

为此,2013年,最高法、最高检发布《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》,进一步加大对危害食品安全犯罪的打击力度。在2009年《食品安全法》运行的四年中,我们深深地感受到现阶段我国食品产业基础和诚信基础薄弱、基层监管能力薄弱、配套制度和标准体系建设不够健全以及食品安全责任不够适应随着食品产业的发展而暴露出来的问题。

2013年10月,国务院法制办就食品安全法修订草案送审稿公开征求意见。在此基础上形成的修订草案经国务院第47次常务会议讨论通过。2014年5月14日,国务院常

务会议原则通过《食品安全法(修订草案)》。2014年6月23日,食品安全法自2009年实施以来迎来首次大修,食品安全法修订草案提交十二届全国人大常委会第九次会议审议。2014年12月25日,食品安全法修订草案二审稿提请全国人大常委会审议。草案二审稿增加了关于食品贮存和运输、食用农产品市场流通、转基因食品标识等方面的内容。二审稿规定,生产经营转基因食品应当按照规定进行标识。



### 小贴士

2015年4月24日,新修订的《食品安全法》经第十二届全国人大常委会第十四次会议审议通过。这部《食品安全法》共10章154条,已于2015年10月1日起正式施行。这部经全国人大常委会第九次会议、第十二次会议两次审议,三易其稿,最终完成了修法程序被称为“史上最严”的食品安全法。

END

具体而言,2015年《食品安全法》主要在以下方面作了重大修改。

#### (一) 保健食品声明不能代替药物

2015年《食品安全法》规定:保健食品标签、说明书应声明“本品不能代替药物”。该法明确保健食品原料目录,除名称、用量外,还应当包括原料对应的功效;明确保健食品的标签、说明书应当与注册或者备案的内容相一致,并声明“本品不能代替药物”;明确食品药品监督管理部门应当对注册或者备案中获知的企业商业秘密予以保密。

#### (二) 特殊医学用途配方食品应注册

2015年《食品安全法》增加规定,特殊医学用途配方食品应当经国务院食品药品监管部门注册。特殊医学用途配方食品是适用于患有特定疾病人群的特殊食品,现行食品安全法对这类食品未作规定。一直以来,我国对这类食品按药品实行注册管理,截至目前共批准69个肠内营养制剂的药品批准文号。

2013年,国家卫生和计划生育委员会颁布了特殊医学用途配方食品的国家标准,将其纳入食品范畴。国家食品药品监督管理总局提出,特殊医学用途配方食品是为了满足特定疾病状态人群的特殊需要,不同于普通食品,安全性要求高,需要在医生指导下使用,建议在本法中明确对其继续实行注册管理,避免造成监管缺失。

#### (三) 明确网络食品交易主体责任

2015年《食品安全法》增设网络食品交易相关主体的食品安全责任。该法规定,网络食品交易第三方平台提供者应当对入网食品经营者进行实名登记,明确其食品安全管理责任;依法应当取得许可证的,还应当审查其许可证。网络食品交易第三方平台提供者发现入网食品经营者有违反本法规定行为的,应当及时制止并立即报告所在地县级人民政府食品药品监督管理部门;发现严重违法行为的,应当立即停止提供网络交易平台

服务。

#### （四）集中用餐单位应有管理规范

2015年《食品安全法》，在餐饮服务环节，增设餐饮服务提供者的原料控制义务和学校等集中用餐单位的食品安全管理规范。新法规定，学校、托幼机构、养老机构、建筑工地等集中用餐单位的食堂应当严格遵守法律、法规和食品安全标准；从供餐单位订餐的，应当从取得食品生产经营许可的企业订购，并按照要求对订购的食品进行查验。供餐单位应当严格遵守法律、法规和食品安全标准，确保食品安全。

该法还规定：学校、托幼机构、养老机构、建筑工地等集中用餐单位的主管部门应当加强对集中用餐单位的食品安全教育和日常管理，降低食品安全风险，及时消除食品安全隐患。

#### （五）建立食品安全全程追溯制度

2015年《食品安全法》规定，国家建立食品安全全程追溯制度。该法规定，食品生产经营者应当依照本法的规定，建立食品安全追溯体系，保证食品可追溯。国家鼓励食品生产经营者采用信息化手段采集、留存生产经营信息，建立食品安全追溯体系。国务院食品药品监督管理部门会同国务院农业行政等有关部门建立食品安全全程追溯协作机制，采集样品按市场价支付费用。2015年《食品安全法》规定，食品安全风险评估不得向生产经营者收取费用，采集样品应当按照市场价格支付费用。

2015年《食品安全法》增加风险监测计划调整、监测行为规范、监测结果通报等规定，明确应当开展风险评估的情形，补充风险信息交流制度，提出加快标准整合、跟踪评价标准实施情况等要求。其中规定：食品安全风险监测工作人员有权进入相关食用农产品种植养殖、食品生产经营场所采集样品、收集相关数据。采集样品应当按照市场价格支付费用。省级以上人民政府卫生行政部门应当会同同级食品药品监督管理、质量监督、农业行政等部门，分别对食品安全国家标准和地方标准的执行情况进行跟踪评价，并根据评价结果及时修订食品安全标准。

#### （六）增设监管部门负责人约谈制

2015年《食品安全法》增设责任约谈制度。该法规定，食品生产经营过程中存在食品安全隐患，未及时采取措施消除的，县级以上人民政府食品药品监督管理部门可以对食品生产经营者的法定代表人或者主要负责人进行责任约谈。责任约谈情况和整改情况应当纳入食品生产经营者食品安全信用档案。

县级以上人民政府食品药品监督管理等部门未及时发现食品安全系统性风险，未及时消除监督管理区域内的食品安全隐患的，本级人民政府可以对其主要负责人进行责任约谈。地方人民政府未履行食品安全职责，未及时消除区域性重大食品安全隐患的，上级人民政府可以对其主要负责人进行责任约谈，被约谈的食品药品监督管理等部门、地

方人民政府应当立即采取措施,对食品安全监督管理工作进行整改。

### (七) 增加规定风险分级管理要求

2015年《食品安全法》增加规定风险分级管理要求。该法规定,县级以上人民政府食品药品监督管理、质量监督部门根据食品安全风险监测、风险评估结果和食品安全状况等,确定监督管理的重点、方式和频次,实施风险分级管理。同时规定,县级以上人民政府食品药品监督管理部门应当建立食品生产经营者食品安全信用档案,记录许可颁发、日常监督检查结果、违法行为查处等情况,依法向社会公布并实时更新;对有不良信用记录的食品生产经营者增加监督检查频次,对违法行为情节严重的食品生产经营者,可以通报投资主管部门、证券监督管理机构和有关的金融机构。

### (八) 严格监管婴幼儿配方食品

2015年《食品安全法》规定,婴幼儿配方食品生产企业应当实施从原料进厂到成品出厂的全过程质量控制,对出厂的婴幼儿配方食品实施逐批检验,保证食品安全。生产婴幼儿配方食品使用的生鲜乳、辅料等食品原料、食品添加剂等,应当符合法律、行政法规的规定和食品安全国家标准,保证婴幼儿生长发育所需的营养成分。

婴幼儿配方食品生产企业应当将食品原料、食品添加剂、产品配方及标签等事项向省、自治区、直辖市人民政府食品药品监督管理部门备案。该法特别规定:不得以分装方式生产婴幼儿配方乳粉,同一企业不得用同一配方生产不同品牌的婴幼儿配方乳粉。

### (九) 实行最严格的法律责任制度

2015年《食品安全法》建立最严格的法律责任制度。一是突出民事赔偿责任。规定实行首负责制,要求接到消费者赔偿请求的生产经营者应当先行赔付,不得推诿;同时完善了消费者在法定情形下可以要求十倍价款或者三倍损失的惩罚性赔偿金制度。二是加大行政处罚力度。三是细化并加重对失职的地方政府负责人和食品安全监管人员的处分。四是做好与刑事责任的衔接。分别规定生产经营者、监管人员、检验人员等主体有违法行为构成犯罪的,依法追究刑事责任。



### 小贴士

规定食品安全实行社会共治。2015年《食品安全法》规定食品安全实行社会共治。一是规定食品安全有奖举报制度。明确对查证属实的举报,应给予举报人奖励。二是规范食品安全信息发布。强调监管部门应当准确、及时公布食品安全信息,同时规定,任何单位和个人不得编造、散布虚假食品安全信息。三是增设食品安全责任保险制度。





### 学习目标

1. 了解食品安全法的概念、性质和特征。
2. 理解食品安全法的立法宗旨、适用范围、基本原则。
3. 掌握食品安全法律责任的基本内容。



### 引导案例

2012年5月1日,原告孙银山在被告南京欧尚超市有限公司江宁店(简称欧尚超市江宁店)购买“玉兔牌”香肠15包,其中价值558.6元的14包香肠已过保质期。孙银山到收银台结账后,即径直向服务台索赔,后因协商未果诉至法院,要求欧尚超市江宁店支付14包香肠售价十倍的赔偿金5586元。

**请问:**孙银山的诉讼请求能否得到法院支持?欧尚超市江宁店该如何承担责任呢?

#### 案例解析

本案中,原被告双方对孙银山从欧尚超市江宁店购买香肠这一事实不持异议,据此可以认定孙银山实施了购买商品的行为,且孙银山并未将所购香肠用于再次销售经营,欧尚超市江宁店也未提供证据证明其购买商品是为了生产经营的目的。孙银山因购买到超过保质期的食品而索赔,属于行使法定权利。

关于被告欧尚超市江宁店是否属于销售明知是不符合食品安全标准食品的问题。《食品安全法》第4条第2款规定:“食品生产经营者应当依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动,保证食品安全,诚信自律,对社会和公众负责,接受社会监督,承担社会责任。”该法34条第10项规定,超过保质期的食品属于禁止生产经营的食品。

食品销售者负有保证食品安全的法定义务,应当对不符合安全标准的食品自行及时清理。欧尚超市江宁店作为食品销售者,应当按照保障食品安全的要求储存食品,及时检查待售食品,清理超过保质期的食品,但欧尚超市江宁店仍然摆放并销售货架上超过

保质期的“玉兔牌”香肠未履行法定义务,可以认定为销售明知是不符合食品安全标准的食品。

关于被告欧尚超市江宁店的责任承担问题。《食品安全法》第148条第2款规定:“生产不符合食品安全标准的食品或销售明知是不符合食品安全标准的食品,消费者除要求赔偿损失外,还可以向生产者或销售者要求支付价款十倍或者损失三倍的赔偿金。”当销售者销售明知是不符合安全标准的食品时,消费者可以选择主张赔偿损失三倍的赔偿金,也可以只主张支付价款十倍的赔偿金。本案中,原告孙银山仅要求欧尚超市江宁店支付售价十倍的赔偿金,属于当事人自行处分权利的行为,应予支持。<sup>①</sup>

END

## 第一节 食品安全法概述

### 一、法的概念

法的概念有广义与狭义之分。广义的法是指国家按照统治阶级的利益和意志制定或者认可,并由国家强制力保证其实施的行为规范的总和。狭义的法是指具体的法律规范,包括宪法、法令、法律、行政法规、地方性法规、行政规章、判例、习惯法等各种成文法和不成文法。

法所表现的是一种社会规范,规定人们一定的行为规则,即规定人们享有的权利和应当履行的义务,从而调整人们在社会生活中的相互关系。法在其发生作用的范围内具有普遍性、稳定性和约束力。调整人们行为的社会规范具有多样性,如道德、风俗习惯、宗教教义,以及各种社会团体的规章等都调整人们的行为。



#### 小贴士

法与其他社会规范不同,法是一特殊的社会规范,法律规范的特殊性主要表现在以下方面:

- (1) 法律规范是国家制定或认可的,其适用和遵守要依靠国家强制力的保证。
- (2) 在一定的国家中,只能有统治阶级的法律规范。
- (3) 除习惯法之外,法律规范一般具有特定的形式,由国家机关用正式文件(如法律、命令等)规定出来,成为具体的制度。
- (4) 法律规范是一般行为规则。它所针对的不是个别的、特定的事或人,而是适用于

<sup>①</sup> 最高人民法院指导案例23号:孙银山诉南京欧尚超市有限公司江宁店买卖合同纠纷案(最高人民法院审判委员会讨论通过2014年1月26日发布)。

大量同类的事或人;不是只适用一次就完结,而是多次适用的一般规则。

法律规定由假定、处理和制裁三个要素构成。假定是指适用法律规范的必要条件。每一条法律规范都是在一定的条件下才出现,而适用这一法律规范的条件就称为假定。处理是指行为规范本身的基本要求。它规定人们应当做什么、禁止做什么、允许做什么。这是法律规范的中心部分,是法律规范的主要内容。制裁是指对违反法律规范将导致的法律后果的规定,如损害赔偿、行政处罚、经济制裁、刑罚处罚等。

## 二、食品安全法的概念

食品安全法是一个新的部门法,是调整食品安全监督管理关系和食品安全责任关系的法律规范的总称,是经济法重要的部门法。就其解决的问题来看,该法的内容应是动态的,应是一部包含全部食品安全问题的综合性法律。在我国,食品安全法的概念有广义和狭义之分。

广义的食品安全法,是指与食品安全有关的全部法律制度的综合,是以保障食品安全、保护个人生命健康为目的的法律规范和法律原则的总称。<sup>①</sup>现阶段,我国有主要包括《食品安全法》《产品质量法》《农产品质量安全法》《渔业法》《计量法》《标准化法》《进出口商品检验法》《突发事件应对法》等及大量食品安全管理条例、规章制度、地方法规等在内的食品安全法律体系。狭义的食品安全法专指《食品安全法》。

从《食品安全法》及其实施条例的内容来看,我们认为其调整对象总的来讲是食品安全关系,其中包括两个方面的内容。其一,食品安全监督管理关系,这一关系是发生在行政机关履行食品监督管理职能过程中与生产经营者之间的关系,是管理、监督与被管理、被监督的关系。其二,食品安全责任关系。这一关系是发生在生产经营者与消费者及相关第三人之间,因食品安全问题引发的损害赔偿责任关系,是一种在商品交易中发生的平等主体间的经济关系。

社会本位是经济法的首要特征,维护经济活动中的社会公共利益是其根本目的。食品安全法以维护广大消费者的合法权益为主要目标,鼓励食品的生产者和经营者采取保障食品安全的有效措施,并对于那些没有达到国家法律要求的违法违规的食品生产经营行为予以必要的行政处分和行政制裁。食品安全法的最终目的是为了保障公众的生命安全、人身健康和财产安全,维护食品生产经营活动的正常秩序,进而促进社会的稳定发展和人类的和谐相处。

<sup>①</sup> 杨秀英:《食品安全法教程》,12~13页,厦门,厦门大学出版社,2011。

## 第二节 食品安全法的性质和特征

### 一、食品安全法属于经济法部门

食品安全法是一个新兴的学科,对它的研究已成为涉及宪法、行政法、刑法、民商法、经济法等多个学科、多个领域的综合性课题。现阶段,由于食品安全事件频发,对《食品安全法》的研究与实施有利于更好地落实保护广大人民群众生命安全和食品健康的立法宗旨。

按照法律规范调整的社会关系、对象和手段的不同,可以将一国法律划分为宪法、民法、刑法、行政法、经济法、环境资源法、诉讼法等不同的法律部门。经济法是國家从整体经济发展的角度,对具有社会公共性质的经济活动进行调节、管理和调控的法律规范的总称。经济法体现了国家公权力对于社会经济活动的介入和规范,体现国家调节社会经济活动的意志性。

食品安全法所调整的法律关系包括国家、政府进行食品安全监督管理活动所产生的国家与食品生产经营者之间的关系,食品生产经营企业内部的生产管理关系,以及生产经营企业之间的各种契约关系,还包括食品生产经营者与消费者之间的关系。这些关系都在一定程度上体现了国家公权力对食品安全的监督、控制和管理,符合经济法调整手段及方式的国家调节性特征。此外,食品不安全所损害的对象包括社会公共(公众)利益,符合经济法调整对象的性质。

我们认为,把一个法律归属于哪一个法律部门,主要取决于以下三个标准:调整的对象是否一致、基本原则所表现出的精神是否一致以及法律责任的形式是否统一。根据这三个标准的评判,我们认为《食品安全法》属于经济法的范畴。对于《食品安全法》的划分有助于人们对于该法律的认识和使用,更好地发挥《食品安全法》的作用,同时对于经济法学学科的建设也有着重要的作用。

### 二、食品安全法具有公法属性

法律规范按照调整对象、调整方式、法的本位、价值目标等方面的不同可以分为私法和公法。私法一般是指规范私权关系的法律,是调整私人利益关系的法律规范的总称,私法以个人与个人之间的平等和自觉为基础,规定了私权利之间的关系,国家原则上不作干预,最大限度地体现个人自由意志,以任意性规范居多。

公法则是配置和调整公权力的法律规范的总和,规定国家、公共权力系统之间,以及国家、公共权力系统、国民之间的关系,突出公权力的权威与个人的服从,最大限度地维护公共利益。公法多以强制性规范为主。

《食品安全法》的内容涉及国家对食品及食品相关行业生产经营的监管、食品安全风险监测和评估、食品安全标准、食品生产经营(包括一般规定、生产经营过程控制规则、食品标签、广告规则、特殊食品的规定等)、食品检验、食品进出口、食品安全事故处置、监督管理和法律责任等方面的规定。《食品安全法》主要规范国家相关监管部门之间、监管部门与食品及食品相关行业企业之间的关系;在调整机制上,突出表现了国家监管部门的主动干预。

因此,从固有性质、调整方式、实现机制等方面考察,《食品安全法》属于公法的范畴。当然也不可否认,《食品安全法》有部分内容涉及平等主体的生产经营者与消费者之间的关系,规定了消费者相应的权利及损害救济,还规定了食品生产经营者的相关民事责任,具有私法方面的内容。但是,从《食品安全法》的基本使命和价值目标看,仍然应定位于具有公法属性。

### 三、食品安全法是兼具程序法的实体法

按照法律规范所规定的内容不同,可以将法律划分为实体法和程序法。



#### 延伸阅读

实体法是规定法律关系主体的具体权利义务的法律,如民法、合同法、婚姻法、公司法等。程序法是为了保障实体法所规定的权利义务关系的实现而制定的(包括诉讼)程序的法律,如刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法等。

END

《食品安全法》主要规定了食品安全监督与管理法律制度、食品安全质量监督管理制度、食品安全标准制度、各监管主体的职责和义务,以及监管主体和生产者、经营者之间的权利义务关系,因此,该法属于实体法的范畴。同时,食品安全法还规定了食品安全监管程序,例如,食品生产经营许可、安全信息的公布、食品检验规程、食品安全事故处置等程序性规定,因此,《食品安全法》是兼具程序法的实体法。

### 四、食品安全法具有特别法的属性

按照法的效力范围不同可以分为一般法和特别法。一般情况下,在同一领域,法律适用遵循特别法优于一般法的原则。《食品安全法》是保障食品安全的基本法,但是在我国国家整个的法律体系中,则处于特别法的位置。与之相比,普通法则是《消费者权益保护法》《产品质量法》和《合同法》等。

所以,对于食品安全问题,如《食品安全法》有规定,则优先适用该法;如《食品安全法》未规定,则补充适用《消费者权益保护法》《产品质量法》,甚至是《合同法》《侵权责任法》等。因此,《食品安全法》具有特别法的属性。

## 五、食品安全法是具有国际性的国内法

按照法律规范创制主体、效力范围的不同,可以将法律划分为国内法和国际法。国内法是指由某一国制定或认可,并在本国主权管理内生效的法律,如《刑法》。国际法是指国家在其相互交往中形成的,主要调整国家间关系的有法律约束力的条约、协定、国际习惯和惯例,如《联合国宪章》等。

《食品安全法》是由我国最高立法机关——全国人大常委会通过施行,其效力范围在我国主权范围之内,因此属于我国国内法的范畴。同时,由于食品工业的发展和人们消费方式的改变,食品安全的风险逐渐加大,对食品安全进行全程有效的控制成为国际社会共同关注的问题。

一方面,各国的食品安全法相互借鉴,形成了一些带有共同性的法律原则和规则;另一方面,国际社会开始建立一系列组织,并制定了与食品安全相关的国际公约。例如,1943年成立了联合国粮农组织并于1951年签署了《国际植物保护公约》;1962年成立了卫生法典委员会,并制定了《食品法典》等,对各国的食品安全法产生了很大影响。

我国的《食品安全法》也是在充分学习和借鉴国际公约及各国立法经验的基础上,结合我国国情而制定的。从这个意义上说,《食品安全法》是带有国际性的国内法。

### 第三节 食品安全法的立法宗旨



#### 法条链接

#### 《食品安全法》

第1条 为了保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全,制定本法。

随着我国社会生活及经济水平的快速发展,人们对食品消费质量的要求不断提高,我国已从长期食品短缺向食物相对剩余转变,从温饱型社会向享受型社会转变。同时,人们也越来越多地认识到,食品安全是人类生存和发展的基础,食品安全关系着每一个人的健康和生命。食品安全问题是关系社会民生、国家经济健康发展和社会和谐稳定的重大社会问题。

近些年来,国家虽然不断加大食品安全监管力度,但食品安全事件依然屡屡发生,不断引发社会公众对食品安全的恐慌,这对国家和社会的稳定以及经济的良性发展产生了一定的冲击。因此,保障公众的身体健康和生命安全理应成为食品安全法最核心的价值

理念。

具体而言,《食品安全法》自身具备的特点就是围绕“食品安全”而设计的,主要表现在以下几个方面。

(1) 规定国务院设立食品安全委员会,食品安全监管体制更加科学、有效。食品安全得到国家高度重视,为了解决食品安全监管中的职责不清等突出问题,《食品安全法》规定了将多部门分段监管食品安全的体制转变为由食品药品监管部门统一负责食品生产、流通和餐饮服务监管的相对集中的体制。这一变化是将2013年国务院对食品药品监督管理体制的改革落实并细化在法律层面,而食药监职能的整合在2014年已经在全国范围内基本完成。国务院设立食品安全委员会,作为高层次的议事协调机构,协调、指导食品安全监管工作。

(2) 大幅加重法律责任。加重法律责任突出表现在完善民事赔偿机制、加大行政处罚力度、与刑事责任的衔接三个方面。除此之外,《食品安全法》在严厉执法的同时还新增加食品经营者豁免条款。

(3) 实施全过程和全方位监管。全过程监管强调从食品原料阶段至消费者购入之间各个环节的无缝管理,《食品安全法》将源头阶段首次延伸至食用农产品,新增食品贮存和运输管理,渠道上增加网上销售的管理规则,生产和流通提出更多监管要求以及将食品添加剂全面纳入《食品安全法》管辖范畴。

(4) 增加第三方平台网络食品交易规定。在吸纳已有制度的同时,《食品安全法》规定了食品经营者在第三方网络交易平台的实名登记制度和第三方平台审查经营者许可证的义务,并规定了第三方平台提供者未遵守该制度的连带责任。

(5) 全面强化食品添加剂的管理。《食品安全法》在很多涉及食品的规定中加强了对食品添加剂的管理,显示了对食品添加剂全面监管的特征,体现了对食品添加剂安全问题的重视,相当程度上,将食品管理规范类推至食品添加剂范畴。

(6) 《食品安全法》增设了餐饮服务提供者的原料控制义务以及学校等集中用餐单位的食品安全管理规范。

(7) 对特殊食品的监管,《食品安全法》专门设立了特殊食品监管一节,集中规定包括保健食品、婴幼儿食品以及特殊医学用途配方食品的特殊法律要求,在吸纳该领域已有的很多规定的同时,也引入了一些变化和突破,如保健食品的注册和备案相结合制度、扩展婴幼儿配方食品的监管范围等。<sup>①</sup>

食品安全直接关系到人民群众的身体健康和生命安全,关系国家经济健康发展及社会和谐稳定。《食品安全法》的颁布实施,对于规范食品生产经营活动,防范食品安全

<sup>①</sup> 陈兵、杨玥:《新〈食品安全法〉详解——食品企业的必修课》,食品论坛, <http://bbs.foodmate.net/thread-846804-1-1.html>。

事故发生,增强食品安全监管工作的规范性、科学性及其有效性,提高我国食品安全整体水平,具有十分重要意义。

## 第四节 食品安全法的适用范围

法律作为调整人类行为的社会规范,有其明确的调整对象和范围。《食品安全法》在第2条中规定了食品安全法的适用范围,并且在第33条和34条对食品安全法的适用提出了一般性要求。

### 一、食品的生产经营

食品生产与食品经营,统称食品生产经营。食品生产是指食品的生产 and 加工,食品经营是指食品销售和餐饮服务。

2015年《食品安全法》对食品生产经营者提出了新的更高要求。

(1) 总体要求:首先,食品生产者应当依照法律、法规和食品安全标准从事生产活动,对社会和公众负责,保证食品安全,接受社会监督,承担社会责任;其次,实行许可证制度,从事食品生产应当依法取得食品生产许可证。

(2) 原辅材料要求:采购或者使用的食品原料、食品添加剂、食品相关产品必须符合食品安全标准;用水应当符合国家规定的生活饮用水卫生标准;使用的洗涤剂、消毒剂应当对人体安全、无害。

(3) 生产环境条件要求:具有与生产的食品品种、数量相适应的食品原料处理和食品加工、包装、贮存等场所,保持该场所环境整洁,并与有毒、有害场所以及其他污染源保持规定距离。

(4) 生产设备、设施、工艺要求:具有与生产经营的食品品种、数量相适应的生产经营设备或者设施,有相应的消毒、更衣、采光、照明、通风、防腐、防尘、防虫、洗涤以及处理废水、存放垃圾和废弃物的设备或者设施;具有合理的设备布局和工艺流程,防止待加工食品与直接入口食品、原料与成品交叉污染,避免食品接触有毒物、不洁物。

(5) 运输、贮存、包装要求:贮存、运输和装卸食品的容器、工具和设备应当安全、无害,保持清洁,防止食品污染,并符合保证食品安全所需的温度等特殊要求,不得将食品与有毒、有害物品一同运输。

(6) 人员要求:有食品安全专业技术人员,配备专职或兼职食品安全管理人员;食品生产人员每年应当进行健康检查,取得健康证明后方可参加工作。食品生产人员应当保持个人卫生,生产食品时,应当将手洗净,穿戴清洁的工作衣帽。

(7) 管理要求:其一,企业标准应当备案。其二,建立相关制度。

(8) 禁止性规定:禁止生产有关食品;生产经营的食品中不得添加药品,但是可以添加按照传统既是食品又是中药材的物质;食品的标签、说明书,不得含有虚假、夸大的内容,不得涉及疾病预防、治疗功能食品,与其标签、说明书所载明的内容不符的,不得上市销售;食品广告的内容应当真实合法,不得含有虚假、夸大的内容,不得涉及疾病预防、治疗功能;发生食品安全事故应当及时向事故发生地县级卫生行政部门报告,不得隐瞒、谎报、缓报,不得毁灭有关证据。

### 案例 3-1

#### 生产、销售不符合安全标准食品和伪劣产品,构成犯罪的,应负刑事责任<sup>①</sup>

被告人熊智伙同熊岚经营上海锐可营养食品有限公司、南昌麦高营养食品有限公司等五家公司。2012年3月起,熊智在南昌麦高营养食品有限公司未取得奶粉许可的情况下,从内蒙古亚华乳业有限公司购入大包牛奶粉,擅自加工、生产国产奶粉,并冒充可尼可、善臣、贝诺贝滋、乐氏及欧恩贝等品牌进口奶粉,投放市场销售牟取利益。案发后,有关部门共扣押奶粉共计23万余罐,400多吨,涉案金额2亿余元。经抽样检测,在其生产的13件奶粉中,有2件含有致病菌,属于不符合安全标准食品,有11件检测值不符合能量及营养成分标示值,夸大了食品的营养水平,属于伪劣产品。

2013年4月26日,上海市奉贤区人民检察院通过行政执法与刑事司法衔接平台建议奉贤区工商分局将该案线索移送公安机关。奉贤区工商分局于4月29日将案件移送区公安分局。同日,区公安分局以生产、销售伪劣产品案立案侦查,并于5月30日提请批准逮捕。2013年6月6日,奉贤区人民检察院将熊智等人批准逮捕。2015年2月,熊智等8人分别被判处有期徒刑15年至7年不等的有期徒刑,并分别并处罚金2万元至700万元不等。

## 二、食品添加剂的生产经营

《食品安全法》第150条规定:“食品添加剂,指为改善食品品质和色、香、味以及为防腐、保鲜和加工工艺的需要而加入食品中的人工合成或者天然物质,包括营养强化剂。”营养强化剂是指,为增强营养成分而加入食品中的天然或者人工合成物质,属于天然营养素范围的食品添加剂。

《食品安全法》对食品添加剂的生产经营和食品生产经营者使用食品添加剂,都提出

<sup>①</sup> 2015年8月5日,最高人民法院通报11起危害食品安全犯罪典型案例。

了更严格的要求,不仅对食品生产经营者使用食品添加剂要遵守《食品安全法》,并且食品添加剂生产经营者的生产经营行为也要遵守食品安全风险监测和评估以及食品安全标准的规定。

### 三、食品相关产品的生产经营

食品相关产品的生产经营,是指用于食品的包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于食品生产经营的工具、设备的生产、经营。

对于食品相关产品的生产经营,要求应当对人体安全、无害,但是多为空白条款。例如,餐具、饮食集中消毒服务单位应当具备相应的作业场所、清洗消毒设备或者设施,用水和使用的洗涤剂、消毒剂应当符合相关食品安全国家标准和其他国家标准、卫生规范。

### 四、食品生产经营者使用食品添加剂、食品相关产品

食品生产者在使用食品添加剂、食品相关产品的过程中,其使用的流程控制也应当符合一定的条件,只有这样才能保证使用过程的卫生和安全。因此,食品生产经营者和食品相关产品生产经营者都应遵守《食品安全法》的规定。

### 五、食品的贮存和运输

食品的贮存、运输是食品安全管理的重要环节,也是《食品安全法》新增条款。首次规定了从事食品贮存、运输和装卸的非食品生产经营者在贮存、运输和装卸食品的容器、工具和设备时应当安全、无害,保持清洁,防止食品污染,并符合保证食品安全所需的温度、湿度等特殊要求。

### 六、对食品、食品添加剂和食品相关产品的安全管理

2009年《食品安全法》在很多涉及食品的规定中加强了对于食品添加剂的管理,显示了对食品添加剂全面监管的特征。尤其是2015年《食品安全法》将违法生产和使用食品添加剂的处罚直接在法条中列明,使得今后对食品添加剂的相关违法行为的处罚更加有据。

## 第五节 食品安全法的基本原则

食品安全法的基本原则是食品安全法基础理论中的核心,它是食品安全法的精神和灵魂,它体现着食品安全法的根本价值,反映着食品安全法的本质,并对食品安全法的立法和贯彻执行起着普遍的指导作用。



## 《食品安全法》

第3条 食品安全工作实行预防为主、风险管理、全程控制、社会共治,建立科学、严格的监督管理制度。

《食品安全法》贯彻以下基本原则。

### 一、全程监管原则

全程监管原则,是指国家对食品原料生产和流通、食品生产和加工及食品流通和餐饮各个环节进行全面监督、管理和控制的准则,主要体现在以下两个方面。

(1) 从食品安全法所调整的范围方面看,食品安全法的调整范围涉及食品原料的质量和标准、食品的生产和加工、食品的经营和流通、食品添加剂的生产经营以及食品包装等相关产品生产经营,覆盖了“从农田到餐桌”整个食品安全链条上的各个环节。全程监管原则适用于食品生产和流通的所有环节的相关主体。

(2) 从食品安全法规范的主体角度,全程监管涉及食品安全的监督管理主体和食品安全的责任主体。食品安全的监督管理涉及政府监管、行业监管、新闻媒体及社会公众监督,与此相对应的则是食品安全法规范的监督管理主体。

全程监管原则,一方面体现在对食品安全监督管理需要政府机关严格落实食品安全法的相关内容,食品行业协会的自律监管,人民团体、基层群众性自治组织、新闻媒体和社会公众的监督管理;另一方面也体现在需要食品生产流通全过程中相关责任主体能够落实食品安全法的规范要求,在生产和经营过程中严格遵守《食品安全法》,切实保障消费者的食品安全。全程监管原则也是我国食品安全法律关系主体的基本准则。

### 二、独立监管原则

独立监管原则,是指食品生产、加工、流通的全过程由一个特定主管部门统一监管、其他部门协调的原则。

独立监管的基础是在一个授权明确的单一部门或独立机构下,整合了保护消费者和保障食品安全的所有职责和资源。这种体制强调政府将食品安全问题放在优先考虑的位置。相对于分段监管,独立监管更加具有时效性,减少食品安全信息在各个部门之间的流通,加快了食品安全应急机制的反应速度;防止各个环节部门之间在食品安全监管上责任不明确,增加了监管部门的监督管理责任;能够统筹管理整个食品产业链的食品安全,提升食品安全监管部门的公信力。因此,独立监管原则能够为我国在构建食品安

全管理职能机制方面提供最基础的行为准则。

### 三、信息公开原则

信息公开原则,是指为了实现公众的知情权,食品安全监管部门除依法不得公开的信息之外,须及时、准确、客观地向公众公开食品安全信息的原则。

食品安全信息公开制可以提高民众意识,间接影响企业及个人的行为,特别是在“社会共治”法律机制之下,适时地释放信息不仅可以减轻公共资源占用的负担,更可引导民众参与决策过程,增进监管机关与社会公众之间的互动与沟通,有助于决策共识的提高,有助于食品安全问题的解决。另一方面,食品安全领域的信息公开,目的在于充分、真实地提供有关食品危害、健康风险等相关信息,促进对公民健康权的维护。

### 四、风险预防原则

风险预防原则,是指在食品生产、经营、流通、消费全过程中,以预防性为前提进行风险管理的原则。风险预防原则分为以下两个方面。

#### (一) 风险分析原则

一方面,风险分析是对食品安全进行科学管理的体现,也是当今食品安全问题从纯粹理论化到科学化和信息技术化的发展;另一方面,建立有效的风险评估机制,主要包括危害识别、危害描述、暴露评估、风险描述等步骤。

#### (二) 预防性原则

预防性原则是一项行动原则,是指将来很可能发生损害,或者以现有的科学证据尚不足以充分证明可能发生的损害,为了预防损害的发生而在当前时段采取暂时性的措施。

预防性原则在我国《食品安全法》中体现在以下几个方面。

##### 1. 食品生产经营许可证制度

从事食品生产、食品流通、餐饮服务,应当依法取得食品生产许可、食品流通许可、餐饮服务许可。

##### 2. 食品安全标准制度

制定并实施严格的食品安全标准是真正实现食品安全源头治理、防患于未然的前提条件。

##### 3. 食品安全强制检验制度

未经检验或经检验不合格的食品不准出厂销售,对于不具备自检条件的生产企业责令实行委托检验。

#### 4. 食品安全标签制度

食品安全标签是粘贴在食品外包装上的标示。食品安全标签提供了食品的内在食品质量信息、营养信息、时效信息及使用指导信息等,是消费者选择食品的重要依据。

## 第六节 食品安全法律责任

### 一、食品安全法律责任概述

#### (一) 食品安全法律责任的含义

食品安全法律责任是法律责任的一种,是指公民、法人或其他组织因实施违反国家有关食品安全法律、法规的行为而应当承担的不利后果。

#### (二) 食品安全法律责任体系

《食品安全法》第9章就专门对食品安全法律责任进行了相应的规定,为追究食品安全法律责任提供了法律依据。

##### 1. 食品安全责任主体

《食品安全法》规定的责任主体主要有两种:一种是市场生产经营主体,包括与食品关联的生产、加工、运输、销售企业等;另一种是市场监管主体,包括各级政府、卫生行政管理部门、工商行政管理部门、农业行政管理部门、质量监督、食品药品监督部门等。

##### 2. 承担食品安全责任的法律依据

食品生产经营者应当依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动,因此,法律责任承担的依据主要是法律法规和食品安全标准。包括《食品安全法》《产品质量法》《农产品质量安全法》《消费者权益保护法》《侵权责任法》《刑法》等。除此之外,行政法规和众多的地方性法规也会对食品生产经营进行必要规范。

##### 3. 承担食品安全责任的形式

食品安全的责任形式表现为食品安全的民事责任、行政责任和刑事责任。



### 案例 3-2

#### 生产、销售伪劣食品添加剂将受到法律制裁<sup>①</sup>

被告人李瑞霞系被告单位上海蒙凯利化工有限公司(以下简称“蒙凯公司”)法定代表人,被告人马文革、马民学系公司工作人员。为牟取非法利益,2010年9月起,蒙凯公

<sup>①</sup> 2013年5月4日,最高人民法院公布五起危害食品安全犯罪典型案例。

司低价购入河南省桐柏县博源新型化工有限公司生产的落地级小苏打 258.33 吨、内蒙古旭日集团有限公司小苏打 40 吨及生产设备,同时定制标有食品添加剂碳酸氢钠小苏打编织袋 5000 只。

将上述两种小苏打以 8:1 的比例混合,并进行烘干、粉碎、包装后,分别销往浙江杭州、徽州等地,共计销售伪劣小苏打 243 吨,销售金额达人民币 44.73 万元。2011 年 5 月 24 日,执法人员在生产现场查扣了成品 3.35 吨、原料 27.7 吨及生产设备。经鉴定,从案发现场扣押的食品添加剂碳酸氢钠成品为不合格产品。

法院认为,被告单位蒙凯公司在经营过程中,以不合格产品冒充合格的食品添加剂碳酸氢钠进行生产、销售,销售金额合计人民币 44.73 万元,其行为已构成生产、销售伪劣产品罪。被告人李瑞霞系被告单位直接负责的主管人员,被告人马文革、马民学系被告单位的直接责任人员,其行为均已构成生产、销售伪劣产品罪。被告人马文革、马民学犯罪后自动投案,如实供述自己的罪行,构成自首,依法可以从轻处罚。被告人李瑞霞到案后能够如实供述自己的罪行,构成自首,依法可以从轻处罚。

END

法院依法判决:被告单位蒙凯公司犯生产、销售伪劣产品罪,判处罚金人民币 150 万元;被告人李瑞霞犯生产、销售伪劣产品罪,判处有期徒刑 6 年,并处罚金人民币 15 万元;被告人马文革犯生产、销售伪劣产品罪,判处有期徒刑 4 年,并处罚金人民币 10 万元;被告人马民学犯生产、销售伪劣产品罪,判处有期徒刑 3 年,缓刑 3 年,并处罚金人民币 10 万元;扣押的作案工具予以没收。

## 二、食品安全法律责任制度的原则

### (一) 预防原则

预防性原则适用于当危险管理者确定了危及健康的合理依据,但是支持的信息及数据不足以做出全面危险评估的情况。这时,决策者或危险管理者可基于预防原则寻找更多更详细的专业及相关数据,以采取措施或行动来保证消费者的健康安全。

### (二) 公众参与原则

食品安全法是一部为了确保食品安全的综合性法律群,其最终目的在于保护公众的生命健康,这里的公众实际上就是消费者。因为企业和消费者之间并不对等,存在着经济能力、信息获取能力、交涉能力等的差别,消费者就成为相对弱势的一方,需要建立一整套机制保障消费者权益。

公众参与是指在制定食品安全政策过程中,要确保制定过程的透明、公开,同时要向公众提供陈述对相关政策意见、建议的机会,促进政府机关与公众之间信息的交换。换言之,公众参与就是要求国家在制定食品安全法律法规时,广泛听取公众的意见。

### （三）民事赔偿责任优先原则

《食品安全法》第 147 条明确规定了民事赔偿责任优先原则,违反本法规定,应当承担民事赔偿责任和缴纳罚款、罚金,其财产不足以同时支付时,先承担民事赔偿责任。

在适用民事赔偿责任优先的原则时,应注意以下几个方面。

(1) 违法者必须负有民事赔偿责任。

(2) 违法者除需承担民事赔偿责任外,还被处罚款或者罚金。只有当食品生产经营者违反了行政规定或刑事规定而被处罚款或罚金,并同时需要承担民事赔偿责任时,民事赔偿责任优先原则才能适用。

(3) 法律责任竞合是民事赔偿责任优先原则适用的前提。违法者的财产如果能够同时支付民事赔偿、罚款以及罚金,该原则自然就不适用。即只有当食品生产经营者需同时履行上述责任而不足以支付时方可适用。



## 实训练习

### 一、不定项选择题

制定我国《食品安全法》的根本目的是保障公众身体健康和生命安全,其前提是( )。

- A. 保证食品安全
- B. 保障食品生产者利益
- C. 保护食品正常出口
- D. 严惩违法行为

### 二、简答题

谈谈食品安全的法律责任有哪些?



## **第二篇 食品安全监督与管理制度**



### 学习目标

1. 国际上主要的食品监管模式以及代表国家。
2. 了解我国食品安全监管模式的演进,各阶段的主要法律规定。
3. 了解我国食品安全监管的主体及各自的职权。



### 引导案例

2015年2月25日,古浪县食品药品监督管理局接到群众举报,称87名就餐者在天然居大酒楼就餐后出现呕吐、腹痛、腹泻、发热等食物中毒症状。古浪县食品药品监督管理局派执法人员立即赶赴事发现场,在配合卫生行政部门做好中毒患者救治同时,对天然居大酒楼可能存在的违法行为开展调查。经对现场留样的菜品和食物中毒患者排泄物抽样检验,致病性微生物沙门氏菌超过食品安全标准限量。

古浪县食品药品监督管理局对天然居大酒楼作出以下处罚:没收违法所得12920元,处以货值金额十倍罚款129200元,并吊销餐饮服务许可证。

#### 案例解析

《食品安全法》规定,国务院食品药品监督管理部门依照本法和国务院规定的职责,对食品生产经营活动实施监督管理。因此,我国主管食品安全工作的行政机关是食品药品监督管理部门。发生食品安全事故和事件后,食品药品监督管理部门应当会同其他有关部门进行调查。食品药品监督管理部门有权进入生产经营场所进行检查,对生产经营的食品、食品添加剂、食品相关产品进行抽样检验,对违法主体实施行政处罚,包括没收违法所得、罚款、吊销相关许可证等处罚措施。

## 第一节 食品安全监督管理体制的含义

### 一、食品安全监督管理体制的概念

监管,从行政管理的方式来理解包括监督和管理,是行政主体基于行政管理需要而实施的一种行为,直接作用于行政相对人,对行政相对人的权利、义务产生影响。

联合国粮农组织(FAO)和世界卫生组织(WHO)对食品安全监管的定义是:由国家或地方政府机构实施的强制性管理活动,旨在为消费者提供保护,确保从生产、处理、储存、加工直到销售的过程中食品安全、完整,并适于人类食用,同时按照法律规定诚实而准确地贴上标签。<sup>①</sup>从该定义来看,食品安全监管具有如下特征。

#### (一) 监管的主体是政府机构

食品安全监管是政府的一项行政职能,带有强制性,只能由政府机构来实施。根据2015年修订的《食品安全法》第5、6条的规定,目前我国食品安全监管主体包括:国务院设立的食品安全委员会、国务院食品药品监督管理部门、国务院卫生行政部门、国务院其他承担食品安全工作的有关部门、县级以上地方人民政府及相应级别的食品药品监督管理部门、卫生行政部门及其他负责食品安全监督工作的有关部门。

#### (二) 监管是对食品全产业链的监管

监管包括从农产品种植、食品生产、处理、储存、加工、运输、销售的全过程。食品从农田到餐桌涉及多个环节,而每一个环节对食品安全都至关重要,任何一个环节出了问题都会影响到餐桌上的食品安全。因此,食品监管必须涉及食品行业的全产业链。

#### (三) 监管的对象包括从事食品生产、加工的全部企业和个人

由于食品监管涉及食品行业的全产业链,其监管对象也涉及了从事食品行业的所有企业和个人,包括从事初级农产品种植、饲养,农产品储存、运输,食品生产,食品运输等事务的个人和企业。

#### (四) 监管的目的是确保为消费者提供的食品安全,适于食用

食品安全事关人民的生命健康,其重要性不言而喻。因此,食品安全监管的目的就是要确保消费者买到安全、可食用的食品。

<sup>①</sup> 倪楠、舒洪水、苟震:《食品安全法研究》,63页,北京,中国政法大学出版社,2016。



## 小贴士

根据上述联合国粮农组织和世界卫生组织对食品安全监管的定义,我们认为食品安全监管体制是指一国政府对食品安全实施监管所设定的组织形式和管理制度,包括食品安全法律体系构建、监管的技术标准体系构建、监控体系构建等方面。

END

## 二、食品安全监管体制的基本问题

### (一) 食品安全法律体系的构建

食品安全法律体系是一国实施食品安全监管的基础,是设立监管机关、制定监管制度、设定监管责任的依据。目前我国关于食品安全监管的基本法律是《食品安全法》,该法由2009年2月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议审议通过,2015年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议修订。该法对食品安全监管机构、食品生产经营过程、企业主体责任、特殊食品监管、食品安全法律责任等食品安全监管基本问题进行了全面的规定。

除此之外,《农产品质量安全法》《产品质量法》《标准化法》《消费者权益保护法》《进出口商品检验法》等法律对相关环节的食品安全问题做出了规定。除了法律之外,我国还颁布了大量关于食品安全的行政法规、部门规章和地方政府规章,如《食品安全法实施条例》《食品流通许可证管理办法》《食品安全国家标准监督管理办法》《餐饮服务食品安全监督管理办法》等。食品安全法律体系构建的目标就是要建立以《食品安全法》为基础,多层次、多部门、相互协调统一的食品安全监管法律体系。

除了颁布与食品安全有关的立法,建立食品安全技术标准体系也是构建食品安全法律体系的重要内容。食品安全标准是强制性标准,是保证食品安全、保障公众身体健康的重要措施,是实现食品安全科学管理、强化各环节监管的重要基础,也是规范食品生产经营、促进食品行业健康发展的技术保障。2009年《食品安全法》通过后,我国对食品标准进行了清理,截至目前国务院卫生行政部门已经公布了近500项食品安全国家标准,包括通用标准、产品标准、生产经营规范、检验方法四类,基本覆盖了从农田到餐桌的食品生产加工各个主要环节及食品安全控制要求。<sup>①</sup>当前我国的食品安全技术标准包括食品安全国家标准、食品安全地方标准、食品安全企业标准。

### (二) 食品安全监管机构的组织形式和运行机制

食品安全监管需要专门的机构来组织实施,采取什么样的监管组织形式直接关系到

<sup>①</sup> 信春鹰:《中华人民共和国食品安全法解读》,64~66页,北京,中国法制出版社,2016。

监管的最终效果。我国的监管机构由建国初期的各部门、各领域分散监管发展到现在的统一协调的监管模式。根据2015年修订的《食品安全法》的规定,我国设立全国统一的食品安全监管部门负责食品安全监管工作,同时国务院卫生行政部门及其他有关部门按照法律和国务院规定的职责行使相应的食品安全监管职责。

地方政府负责本行政区域内的食品安全监管工作,并由上级人民政府对下一级人民政府的食品安全监管工作进行评议、考核。总体来讲,我国现行的食品安全监管机构的设置体现了在监管上统一、协调的监管思路,法律对各部门的权责做出了明确的规定,有利于提升监管效率和监管效果。

### (三) 食品安全的科学研究机制

食品安全的科学技术研究是食品安全工作的重要内容,有利于推动食品安全发展,提升食品安全的监管水平。研究成果可以促进食品生产企业提高生产水平和管理水平,也可以提升食品安全监管者和生产者的专业技术水平。

对于国家来讲,应当设立权威的食品安全科研机构、实验室、检验、检测机构,确保对食品安全基础研究有充足的资金投入。现行《食品安全法》规定了国家鼓励和支持开展与食品安全有关的基础研究、应用研究,规定了对农药实行严格的管理制度,加快淘汰剧毒、高毒、高残留农药的内容,但没有进一步明确国家在食品安全基础研究上应当承担的义务。

### (四) 食品安全信息、教育机制

食品安全工作复杂性增加的客观情况要求必须建立与之相适应的信息交流和教育培训机制。信息交流不仅要求监管部门间的信息共享,还要求政府机构向消费者、公众提供准确的食品安全信息,做到信息对称,避免信息不对称引起的谣言和恐慌。

同时对食品监管机构的公务人员以及食品行业的从业人员加强专业培训,培养高素质的食品行业从业者,向公众普及推广食品安全知识。

## 第二节 食品安全监督管理体制研究

### 一、全球食品安全监管主要监管模式

#### (一) 多部门监管体制

多部门监管体制(Multiple Agency System)是由多个政府部门进行监管的监管体制。按照不同标准可以把食品行业分为不同的产业部门或者行业,由相应的机构负责各自行业或部门的食品安全工作符合行政管理的行业性分工。这种监管体系在提升出口贸易、发展食品行业科学性和专业性、避免自然资源损失等方面有积极的作用,有利于国家发展特殊的行业,比如渔业、肉类产品等。这种监管体制有可能是自发形成的也有可

能是政府强制设置的,可以借助统一的食品安全法律或者各部门的法律执行监管。

这种体制下,监管职责可能分别由卫生、农业、商务、环境、工业、旅游部门行使,各个部门独自行使自己的监管职权。多部门监管体制有可能导致重复监管、监管机构冗杂、缺乏协作等问题,也容易导致中央和地方在监管上的不协调。总体来讲,多部门监管体制存在的弊端有以下几方面。

(1) 在国家层面缺乏整体协作。各个部门基本各自为政,各自制定各自部门的管理规定。

(2) 执法时常出现混乱,监管效果缺乏效率。由于缺乏国家层面的协调,导致有些领域多家管理,有些领域无人管理。

(3) 不同部门间的资源和专业能力差别过大。

(4) 在公共卫生、促进贸易和工业发展方面存在冲突。

(5) 由于缺乏统一性,导致监管行为上存在过度监管或者监管空白。

多部门监管体制在历史上曾是监管的标准模式,当前采用这种监管体制的国家往往是基于政治或历史因素的考虑。

## (二) 单一部门监管体制

单一部门监管体制(Single Agency System)是国家设立单一部门负责食品安全监管的体制。这种监管体制将保护公共卫生、监管食品安全的职责整合到一个部门,在确保食品安全、减少食源性疾病的危害等方面有着显著的优点。



### 延伸阅读

单一部门监管体制的优点主要表现为:①形成统一的监管和保护措施,具备及时、迅速处理食品安全事件的能力,更好地保护消费者。②在配置资源、专业能力和专业知识方面提升了效率减少了成本,能够形成协调统一的食物标准。③快速应对国际、国内市场需求变化。

这种监管体制对各国的政体要求非常严格,并且不利于国家建立新的食品监控体系。

这种体制的代表性国家和地区有英国和欧盟。

## (三) 统一协调监管体制

统一协调监管体制(Integrated System)是由国家设立一个专门的监管机构进行统一协调,其他部门根据各自的职责开展监管。这一监管体制的优点在于:

(1) 使国家食品监管体系统一协调,不干扰其他监管机构开展日常监管。

(2) 促进统一监管措施在整个食物链的实施,确保有效监管。

(3) 建立独立的风险评估和风险管理功能,有效保护消费者。

(4) 促进决策过程更加透明,执行过程更加负责,从而在一定长的时期内更加节约成本。

基于该体制的优点,很多国家采取了统一协调监管体制,比较有代表性的有美国和日本。

## 二、主要发达国家食品安全监管模式

### (一) 加拿大

加拿大负责食品安全监管的部门是加拿大食品监督署(Canadian Food Inspection Agency,CFIA)、卫生部(Health Canada)和地方政府。

加拿大食品安全署于1997年成立,负责联邦政府的食品安全监管、农作物保护和动物健康。CFIA整合了以前分属农业和农业食品部、卫生部、工业部、海洋水产部等部门的食品检验、检疫职责,并且负责联邦政府的食品检查、执法检查、制定动植物健康标准、食品紧急召回等工作。食品安全署还负责与其他层次的政府和非政府机构、工业和贸易伙伴谈判合作关系。

加拿大卫生部负责制定监管在加拿大销售的食品的安全、营养质量标准 and 政策,确定与食品供应有关的疾病以及评估疾病的危害程度,制定国家管理风险的策略。

在地方的层级上,各省和地方政府负责本区域的公共卫生工作,包括食品监管、调查、合规性检查等工作。在本区域内有权制定关于食品生产和销售的法律。

加拿大有关食品安全的法律在联邦层面主要有《食品药品法》,该法禁止在加拿大国内生产和销售有毒、掺杂掺假的食物,违反该法最终有可能承担刑事责任,此外还有相应的规章以确保该法的有效实施。在《食品药品法》之外,适用于联邦境内的还有《加拿大农产品法》《肉类检验法》《鱼类检验法》《饲养法》等法律。

### (二) 美国

美国实行由总统食品安全管理委员会协调,食品药品监督管理局、食品安全检查局、动植物健康检疫局、环境保护局、国家渔业局、疾病控制和预防中心等部门分管的协调监管模式。<sup>①</sup>

#### 1. 食品药品监督管理局



### 延伸阅读

食品药品监督管理局(U. S. Food & Drug Administration, FDA)隶属于美国卫生及

<sup>①</sup> 倪楠、舒洪水、苟震:《食品安全法研究》,65页,北京,中国政法大学出版社,2016。

公共服务部(DHHS),确保本国生产或进口的食品、化妆品、药品、生物制剂、医疗设备和放射产品的安全,保护消费者权益。FDA负责食品的标签管理和其他产品的标签管理,监管各州贸易中出售的本国及进口食品,包括带壳的蛋类,但不包括肉类、家禽、瓶装水、酒精含量低于7%的葡萄酒饮料。

END

## 2. 食品安全监督服务局

食品安全监督服务局(Food Safety & Inspection Service,FSIS)隶属于美国农业部(USDA),负责监管国内生产与进口的肉类、家禽、蛋制品。

## 3. 动植物健康检疫局

动植物健康检疫局(Animal and Plant Health Inspection Service,APHIS)隶属于美国卫生部,负责保护和提升美国的农业安全,防止植物有害物和疾病,执行动物福利法案,处理伤害野生动植物行为的案件。

## 4. 疾病控制与预防中心

疾病控制与预防中心(Centers for Disease Control and Prevention,CDC)隶属于美国卫生及公共服务部,负责食源性疾病的调查与防治,调查由食品传染的疾病和病源,防止食品传染疾病。

## 5. 美国环境保护署

美国环境保护署(U. S. Environmental Protection Agency,EPA)监管农药和饮用水,测定新杀虫剂的安全性,制定食品中可容许的杀虫剂残留标准,推出更加安全的灭虫方法,保护公众健康和环境免遭农药污染引起的风险。<sup>①</sup>

## 6. 海洋和大气管理局

海洋和大气管理局(National Oceanic and Atmospheric Administration,NOAA)隶属于美国商业部,负责监管鱼类和海产品。



## 小贴士

美国有关食品安全监管的法律主要有《联邦食品、药品和化妆品法》,该法是美国食品安全管理的基本法。其他的相关法律有《公共卫生服务法》《食品质量保护法》《联邦肉类检验法》《蛋类产品检验法》等法律。

END

## (三) 日本

日本的监管体制分为中央和地方两级,负责食品安全监管的机构主要有食品安全委

<sup>①</sup> 曾祥华:《食品安全法新论》,28~29页,北京,法律出版社,2016。

员会、消费者厅、厚生劳动省、农林水产省。

### 1. 食品安全委员会

食品安全委员会是食品安全风险评估机构,负责风险来源的确定、特定物质每日允许摄入量的设定和对风险管理措施的评估。食品安全委员会由7名委员构成,下设12个专门调查会,设事务局管理日常事务。

### 2. 消费者厅

消费者厅主要负责与食品安全相关的食品标识监管和指导,承担风险交流的事务性工作,指挥协调紧急应对食品安全事件,对有功能声称的食品进行注册审批,对消费者因消费食品受到损害的投诉进行处理。

### 3. 厚生劳动省

厚生劳动省负责所有食品的监管和农畜产品进入流通过程后的监管,制定相关食品标准并监督实施,对食品流通环节进行监督指导,对食品进出口进行监督指导等。

### 4. 农林水产省

农林水产省对食用农产品从农业生产、仓库储存直至市场销售前的环节进行监督指导,制定从事农业生产场所的土壤和水、农药和肥料使用、动物用医药品使用等标准和指导并监督实施,对食用农产品安全实施风险管理,对有害物质实际含有情况进行调查和管理,对大米、牛等实施追溯管理等。

对食品安全进行监管的具体事务由地方政府负责。



## 小贴士

日本的有关食品安全监管的法律主要有《食品安全基本法》,该法是目前日本食品安全法律体系的基础。其他法律有《食品卫生法》《屠宰场法》《不当赠品类及不当标识防止法》《农林物资规格化和质量标识标准法》《大米追溯法》等法律。

## (四) 欧盟

欧盟的食品安全监管分为欧盟和成员国两个层面。欧盟主要负责制定法令、政策、标准,并对成员国的执行情况进行监督。成员国各自负责本国范围内的食品安全监管。欧盟负责食品安全的机构主要有以下机构。

### 1. 欧洲食品安全局

食品安全局(EFSA)设在意大利,负责食品安全评估、提供科学证据和科学建议的独立机构,设有10个科学专家组和1个科学委员会。

### 2. 欧盟委员会健康和消费者事务总司

健康和消费者事务总司(DG SANCO)下设食品链安全司、兽医和国际事务司、食品

兽医办等机构。该机构负责欧盟的食品安全法令、政策、标准的起草和成员国的日常监督和协调工作。

### 3. 食品和兽医办公室

食品和兽医办公室(FVO)设在爱尔兰,负责保证欧盟食品安全法律在各国执行的一致性,对成员国和向欧盟出口的第三国的食品安全监管体系和遵守欧盟食品安全法律的情况进行监督检查,定期公布监督检查情况,并对有关国家推出改善建议。

### 4. 食品链和动物健康常设委员会

常设委员会负责协助欧盟委员会推出安全监管措施,由各成员国的代表组成,欧盟委员会的代表担任常设委员会主席。欧盟委员会采取某项监管措施,须获得常设委员会中成员国代表特定多数同意,如未获特定多数同意,该监管措施将交由欧盟理事会表决。<sup>①</sup>



## 延伸阅读

欧盟的食品安全法律主要有 2002 年颁布的 178 号法令,2004 年颁布的 852、853、854、882 号法令。178/2002 号法令确立了欧盟食品法的一般原则和要求,建立了欧洲食品安全局,规定了处理食品安全事件的一般原则和要求,是欧盟的一般食品法。上述法令对欧盟各国具有直接约束力。此外,欧盟还发布有关食品安全的指令(Directives),由成员国制定国内法进行落实。

## 第三节 我国食品安全监管模式的历史演进

1949 年新中国建立以来,伴随着食品安全立法的完善,我国食品安全监管模式也相应地发生了巨大的变化。从较为原始的各部门分散管理发展到目前统一协调的监管模式。总体来讲,我国的食品安全监管模式分为以下几个阶段。

### 一、1949—1979 年

新中国成立之初,我国的主要目标是解决人民吃饱的问题,对于食品安全问题政府主要关注的是食品卫生问题。卫生部食品药品检验所及各地的卫生防疫站是这一时期负责食品安全工作的主要部门。同时,由于各个部门都有自己的食品生产、经营部门,各部门也负责本部门的食品卫生工作。1964 年《食品卫生管理办法试行条例》规定卫生部

<sup>①</sup> 信春鹰:《中华人民共和国食品安全法解读》,523~524 页,北京,中国法制出版社,2016。

负责食品卫生的监督工作和技术指导,食品生产、经营单位及其主管部门、各级卫生部门密切配合,互相协作。初步形成以各主管部门和卫生部门相互协作的多元监管模式。

1979年国务院颁布的《食品卫生管理条例》仍然延续了这样的多元监管模式。

## 二、1982—2004年

1982年我国公布了《食品卫生法》(试行),规定卫生行政部门所属县级以上卫生防疫站或者食品卫生监督所为食品卫生监督机构,负责管辖范围内的食品卫生监督工作。食品生产经营企业的主管部门负责本系统的食品卫生工作。铁道、交通卫生防疫机构独立行使食品卫生监督职责。这一时期我国的食品安全监管仍然主要集中于食品卫生的管理,形成了以卫生部门主管,其他相关部门在各自体系范围内协管的监管模式。



### 延伸阅读

这一时期的食品卫生管理部门主要有:卫生部,负责食品卫生标准的制定;国家工商行政管理局,负责食品市场的管理;轻工业部、商业部、农牧渔业部,主要负责食品工业管理;外经贸部,负责进出口食品的安全卫生检验监督;国家计量局,负责食品质量的检验。<sup>①</sup>

1995年在总结《食品卫生法》(试行)的经验基础上,全国人大常委会通过了《食品卫生法》,该法规定国务院卫生行政部门主管全国食品卫生监督管理工作。国务院有关部门在各自的职责范围内负责食品卫生管理工作。食品生产经营企业的行业主管部门不再负责食品卫生管理。

## 三、2004—2012年

2004年9月份国务院公布了《关于进一步加强食品安全工作的决定》,扩大到对整个食品安全监管。该决定规定农业部门负责初级农产品生产环节的监管,质检部门负责食品生产加工环节的监管,工商部门负责食品流通环节的监管,卫生部门负责餐饮业和食堂等环节的监管,食品药品监管部门负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法查处重大事故。<sup>②</sup> 该决定的实施,标志着我国食品安全监管工作发展为各部门根据职责分段监管的模式。

2009年《食品安全法》公布并实施,该法规定国务院设立食品安全委员会,协调、指导监督工作。国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责。国务院质量监督、工商行

<sup>①</sup> 秦利:《基于制度安排的中国食品安全治理研究》,106页,北京,中国农业出版社,2011。

<sup>②</sup> 曾祥华:《食品安全法新论》,37页,北京,法律出版社,2016。

政管理和国家食品药品监督管理部门依照本法和国务院规定的职责,分别对食品生产、食品流通、餐饮服务活动实施监督管理。县级以上地方人民政府依照该法和国务院的规定确定本级卫生监督管理工作。2009年的《食品安全法》强化了食品安全分段监管的体制,此时期的食品安全监管机制仍然是几个部门根据职责分工,共同实施食品安全监管的分段监管体制。

#### 四、2013年至今

2013年经党的十八届二中全会和十二届全国人大一次会议审议,通过了《国务院机构改革和职能转变方案》。根据方案的要求,组建国家食品药品监督管理总局,对食品药品实行统一监督管理,整合了国务院食品安全委员会办公室、国家质量监督检验检疫总局的生产环节食品安全监督管理职责及其他机构的食品安全监管职责进行整合。其主要职责是对生产、流通、消费环节的食品安全和药品的安全性、有效性实施统一监督管理。

2015年修订的《食品安全法》继承了上述国务院方案的精神,对我国食品安全监管机构的设置做出了新的调整。根据该法的规定,国务院食品药品监督管理部门依照该法和国务院规定的职责,对食品生产经营活动实施监督管理。国务院卫生行政部门依照该法和国务院规定的职责,组织开展食品安全风险监测和风险评估,会同国务院食品药品监督管理部门制定并公布食品安全国家标准。国务院其他有关部门依照该法和国务院规定的职责,承担有关食品安全工作。县级以上地方人民政府对本行政区域的食品安全监督管理工作负责,统一领导、组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作以及食品安全突发事件应对工作,建立健全食品安全全程监督管理工作机制和信息共享机制。根据新修订的《食品安全法》的规定,我国目前的食品安全监管模式是由专门部门负责的统一协调的监管体制。

### 第四节 我国食品安全监督管理制度概述

2015年《食品安全法》确立了由专门的食品安全监管部门统一协调,其他部门分工配合的统一协调监管体制,以及充分发挥消费者、行业协会、新闻媒体等方面的监督作用的食品安全社会共治制度。

#### 一、我国食品安全行政监管主体

##### (一) 国务院食品安全委员会

国务院食品安全委员会是国务院食品安全工作的高层次议事协调机构。根据2010

年《国务院关于设立国务院食品安全委员会的通知》，国务院食品安全委员会由发展改革委、科技部、工业和信息化部、公安部、财政部、环境保护部、农业部、商务部、卫生部、工商总局、质检总局、粮食局、食品药品监督管理局等部门参加，设立国务院食品安全委员会办公室，具体承担委员会的日常工作。

### 小贴士

国务院食品安全委员会的职责主要有：①分析食品安全形势，研究部署、统筹指导食品安全工作；②提出食品安全监管的重大政策措施；③督促落实食品安全监管责任。

END

根据《国务院机构改革和职能转变方案》，国务院食品安全委员会的具体工作由国家食品药品监督管理总局承担。国家食品药品监督管理总局加挂国务院食品安全委员会办公室的牌子，承担食品安全委员会的日常工作。

### （二）国务院食品药品监督管理部门

我国现阶段的国务院食品药品监督管理部门是国家食品药品监督管理总局，总局负责对食品生产、销售和餐饮服务进行统一监督管理。

《国务院机构改革和职能转变方案》规定，为加强食品药品监督管理，提高食品药品安全质量水平，将国务院食品安全委员会办公室的职责、国家食品药品监督管理局的职责、国家质量监督检验检疫总局的生产环节食品安全监督管理职责、国家工商行政管理总局的流通环节食品安全监督管理职责整合，组建国家食品药品监督管理总局，主要职责是对生产、流通、消费环节的食品实施统一管理。

### 延伸阅读

食品药品监督管理总局在食品安全管理方面的主要职责为：①对食品生产经营活动实施监督管理；②承担食品安全委员会的日常工作，负责对食品安全工作的综合协调；③对食品添加剂的生产经营活动进行监督管理；④负责对重大食品信息的统一发布；⑤负责会同有关部门对食品安全事故进行调查处置；⑥负责制定食品检验机构的资质认定条件和检验规范；⑦参与食品安全国家标准的制定，由国务院卫生行政部门会同其制定、公布食品安全国家标准。

END

### （三）国务院卫生行政部门

我国现阶段的国务院卫生行政部门是国家卫生和计划生育委员会，国家卫计委组织开展食品安全风险监测与风险评估，会同国家食品药品监督管理总局制定并公布食品安全国家标准。《国务院机构改革和职能转变方案》将原卫生部、人口计生委的计划生育管

理和服务职责整合,组建国家卫生和计划生育委员会。国家中医药管理局由国家卫生和计划生育委员会管理,不再保留卫生部、人口计生委。

此处需要注意的是,2009年颁布的《食品安全法》规定国务院卫生行政部门负责组织开展食品安全风险监测与风险评估,制定并公布食品安全国家标准,承担食品安全综合协调,对重大食品安全信息统一发布,组织对食品安全事故进行调查处置。而现行《食品安全法》将这些职能划归国务院食品药品监督管理部门行使,卫生行政部门不再行使这些职能。

#### (四) 国务院其他有关部门

##### 1. 农业部

在食品安全监管方面,农业部主要负责食用农产品的种植养殖环节,以及食用农产品进入批发、零售市场或生产加工企业前的质量安全监督管理,负责畜禽屠宰环节和生鲜乳收购环节质量安全监管,负责与国务院卫生行政部门并会同国务院食品药品监督管理部门制定食品中兽药残留、农药残留的限量规定及其检验方法与规程,会同国务院卫生行政部门制定屠宰畜、禽的检验规程。

##### 2. 国家质量监督检验检疫总局

在食品安全监管方面,国家质量监督检验检疫总局主要负责食品、食品添加剂和食品相关产品的出入境管理。总局管理的国家标准化委员会还承担食品标准工作的审核、编号和统一发布;国家认证认可监督管理委员会对食品认证认可工作进行统一管理、监督。



#### 延伸阅读

除农业部、国家质量监督检验检疫总局以外,商务部、教育部、交通运输部、公安部等部门也属于依照《食品安全法》和国务院规定承担食品安全监管职责的部门。其中,商务部主要承担流通领域食品安全相关工作,推动追溯体系建设;教育部负责指导各级各类教育机构的饮食卫生工作;交通运输部负责食品运输安全以及客运环节的餐饮安全;公安部负责对食品安全犯罪行为的侦查工作。

#### (五) 地方各级人民政府

根据《食品安全法》第6条的规定,县级以上地方人民政府对本行政区域的食品安全监督管理工作负责。

(1) 根据本条的规定,地方人民政府是地方食品安全监管工作的责任主体,需要对本行政区域的食品安全监管工作负责,统一领导、组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作,建立健全食品安全全程监督管理工作机制和信息共享机制。由于食品安全监管

部门多,有必要建立有效的监管工作机制。同时,本法要求建立信息共享机制,通过统一的信息平台实现各监管部门信息资源共享。

根据《食品安全法》和国务院的规定,地方人民政府确定本级食品药品监督管理、卫生行政部门和其他有关部门的职责。有关部门在各自职责范围内负责本行政区域的食品安全监督管理工作。本条对地方层面的食品安全监管职权进行了规定,充分考虑到了食品安全监管工作环节多、链条长的实际情况,由地方政府负责本级的食品安全工作,可以协调其他政府组成部门的工作。对于地方各级食品药品监督管理、卫生行政、农业、质量技术监督等部门在食品安全管理方面的分工,原则上与国务院有关部门的职责一致。

同时,地方人民政府还应当制定本行政区域的食品安全事故应急预案,报上一级人民政府备案。发生食品安全事故时,地方各级人民政府应当根据本法的规定统一领导、组织、协调食品安全事故的应对工作。

(2) 县级人民政府食品药品监督管理部门可以在乡镇或者特定区域设立派出机构。食品安全工作的重点在基层,特别是在广大的乡村,以前没有配置执法机构和执法人员,食品安全监管相比城市要薄弱得多。为了解决这个问题,此次修改《食品安全法》增加了设立派出机构的规定。此处需要注意两个问题:一是设立派出机构的具体形式可以灵活掌握,既可以在每一个乡镇设立一个派出机构,也可以在多个乡镇组成的特定区域范围内设立一个派出机构;二是派出机构应以县级食品药品监督管理部门的名义进行执法,由县级食品药品监督管理部门对派出机构的执法行为的后果承担法律责任。<sup>①</sup>



### 法条链接

#### 《行政复议法》第 15 条第 2 款第(2)项

(二) 对政府工作部门依法设立的派出机构依照法律、法规或者规章规定,以自己的名义作出的具体行政行为不服的,向设立该派出机构的部门或者该部门的本级地方人民政府申请行政复议。

为了落实食品安全监管责任制,保障食品安全监管工作的有效开展,2015年《食品安全法》第7条还增加了对地方人民政府实行食品安全责任制的规定。上级人民政府负责对下一级人民政府的食品安全监督管理工作进行评议、考核。县级以上地方人民政府负责对本级食品药品监督管理部门和其他有关部门的食品安全监督管理工作进行评议、考核。

<sup>①</sup> 信春鹰:《中华人民共和国食品安全法解读》,19页,北京,中国法制出版社,2016。

## 二、食品安全监管主体间的协调

由于食品安全监管工作环节多、链条长,监管部门众多,必须建立监管部门间的协调机制,才能确保食品安全监管工作有效、到位。协调的目的一方面要求各监管部门依法行使自己的职权,不出现监管失职。另一方面要求在开展食品安全监管工作中相互之间密切配合,加强沟通,确保履职上做到无缝衔接,不出现监管漏洞。综合来说,食品安全监管主体间的协调包括监管主体间的纵向协调和横向协调。纵向协调是指对上下级部门间的职权、职能进行协调。横向协调是对同级不同部门间的职权、职能进行协调。

目前我国在中央层面设立国务院食品安全委员会,在地方层面设立地方的食品安全委员会。各级食品安全委员会由负有食品监管权责的各部门参与,负责协调食品安全监管工作。2015年《食品安全法》规定由食品药品监督管理部门统一协调各部门的食品安全监管工作。上下级食品药品监督管理部门可以确保从中央到地方食品安全监管工作的统一性,一定程度上确保了食品安全监管工作在上下级间的协调统一。各级监管部门根据级别行使各自的职权。

在部门之间的相互配合方面,通过食品安全委员会协调各部门的工作,同时2015年《食品安全法》对部门间的工作协调也作出了相应的规定,本法要求国务院卫生行政部门会同国务院食品药品监督管理、质量监督等部门制定、实施国家食品安全风险监测计划。国家建立统一的食品安全信息平台,实行食品安全信息统一公布制度。县级以上人民政府建立健全监督管理机制和信息共享机制。县级以上食品药品监督管理、质量监督部门发现涉嫌食品安全犯罪的,应当将案件及时移送公安机关,公安机关应当及时审查。

## 三、食品安全的社会监督

食品安全问题关系到每个消费者的切身利益,行政监管难免会存在监管力量不足的问题。为了弥补行政监管力量的不足,减少行政管理中的权力寻租问题,世界各国纷纷引入社会力量,参与食品安全监管,形成食品安全社会共治体系,这一模式已经成为一新趋势。2015年《食品安全法》第9条规定了食品行业协会、消费者协会在食品安全监管工作中的作用。

### (一) 食品行业协会的自律

2015年《食品安全法》规定食品行业协会承担行业自律的法律责任。食品行业协会应当加强行业自律,按照章程建立健全行业规范和奖惩机制,提供食品安全信息、技术服务,引导和督促食品生产经营者依法生产经营,推动行业诚信建设,宣传、普及食品安全知识。一方面行业协会应当通过章程,或者制定行规行约,明确行业的食品安全规范,建立内部奖惩机制,对违法生产经营、不讲诚信的企业通过通报批评等方式予以惩戒,引

导和督促食品生产经营者依法生产经营,推动行业诚信建设;另一方面,要为本协会的企业会员提供食品安全信息、技术、知识等服务,帮助企业不断提高食品安全方面的技术水平和管理能力,推动食品行业的健康发展。<sup>①</sup>

食品行业协会的自律既是法律赋予的权利又是法律义务。行业协会作为社会团体,非政府组织,没有行政执法权。行业协会对会员实施的奖惩行为,不是行政行为,其基础是协会的章程,是会员缔结的契约,行业协会的奖惩权是会员权利的让渡,不是来自法律的授权。

目前我国食品行业协会主要有中国食品工业协会、中国营养保健食品协会等。



### 延伸阅读

中国食品工业协会,简称中国食协,是经国务院批准于1981年10月29日成立的全国食品工业的自律性行业管理组织。主要职能和任务综合为:统筹、规划、协调、指导、服务。中国食品工业协会的最高权力机构为会员代表大会,其日常执行机构为理事会。中国食协起草了《食品工业企业诚信管理体系评价机构工作规则(试行)》和《食品工业企业诚信管理体系评价工作程序(试行)》;参与了乳制品、肉类、葡萄酒、调味品、罐头、饮料等行业的《食品工业企业诚信管理体系(CMS)建立及实施通用要求实施指南》编写。

中国营养保健食品协会,由中国营养食品、保健食品企业和相关机构发起设立,经民政部批准于2015年成立的社会团体。会员大会是协会的最高权力机构,下设理事会作为日常执行机构。

## (二) 消费者协会依法进行社会监督

食品通过流通领域最终进入公众的餐桌,社会公众是食品的消费者。从保护消费者权益的角度来看,食品安全监管的目的是保护消费者的权益。消费者协会和其他消费者组织是依法成立的对商品和服务进行社会监督的保护消费者合法权益的社会组织。所以《食品安全法》规定,消费者协会和其他消费者组织对违反食品安全法规定,损害消费者合法权益的行为,依法进行社会监督。消费者协会能够广泛收集消费者对食品安全问题的投诉,是消费者和政府之间的桥梁。

目前我国的消费者保护组织主要是中国消费者协会,全国县级以上消费者协会达3000多个,能够覆盖到乡村基层。

## (三) 其他社会力量的监督

(1) 公众。社会公众发现食品安全问题后可以直接向监管机关举报,也可以向消费

<sup>①</sup> 信春鹰:《中华人民共和国食品安全法解读》,26页,北京,中国法制出版社,2016。

者协会投诉,对于监管机关在监管中的失职行为有权进行检举、控告。公众的监督权来源于《宪法》中公民的批评建议权。我国的《食品安全法》没有将公众列为食品安全监管中社会共治的主体,但是从《宪法》以及《食品安全法》第 115 条有奖举报的规定来看,公民完全有权利对食品安全问题进行监督,对食品安全工作尽自己的一份力。需要注意的是,公民的检举、揭发应当真实,而不能诬告、散布虚假的食品安全信息。

(2) 新闻媒体。新闻媒体是公民言论自由宪法权利的具体体现,在社会治理中,新闻媒体发挥着巨大的作用。我国《食品安全法》规定,新闻媒体应当开展食品安全法律、法规以及食品安全标准和知识的公益宣传,并对食品安全违法行为进行舆论监督。我国近几年一些重大食品安全案件往往是新闻媒体率先暗访、曝光,引起了监管部门高度重视而得到查处的,比如三鹿问题奶粉事件、上海福喜过期劣质肉事件、苏丹红事件等。新闻媒体在食品安全监督方面有着不可替代的作用。但是新闻媒体的舆论监督应当秉持真实、公正的原则。食品安全问题关系民生,社会影响面大,如果为了博取关注而进行不实报道,不仅是虚假新闻的问题,很可能造成社会恐慌,造成难以估量的后果。



#### 案例 4-1

### 发布虚假食品安全新闻需承担法律责任

某电视台播出了《纸做的包子》报道,节目显示该栏目编导通过暗访,发现该市早点铺中出售用废纸箱和肥猪肉做馅的小笼包。节目播出后,该市工商、食品安全部门甚至警方全力核查,最后发现该报道系节目编导炮制的新闻。

经调查确认,编导訾某为了完成任务,以喂狗为由,要求卫某等人将浸泡后的纸箱板剁碎掺入肉馅,制作了 20 余个“纸馅包子”。与此同时,訾某秘拍了卫某等人制作“纸馅包子”的过程。在节目后期制作中,訾某采用剪辑画面、虚假配音等方法,编辑制作了电视专题片《纸做的包子》播出带。

法院认定,訾某捏造事实编制虚假新闻,并隐瞒事实真相,使虚假节目得以播出,造成恶劣影响,构成损害商品声誉罪,判处有期徒刑 1 年,并处罚金 1000 元。

#### 案例解析

本案发生时,刑法尚没有编造、故意传播虚假信息罪。但上述案例中的假新闻造成了严重的社会影响,并对报道中涉及的商家的商誉造成恶劣的影响。《刑法》第 221 条规定,“捏造并散布虚伪事实,损害他人的商业信誉、商品声誉,给他人造成重大损失或者其他严重情节的,处二以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。”

另外《刑法》第 291 条之 1 第 2 款规定了编造、故意传播虚假信息罪,“编造虚假的险情、疫情、灾情、警情,在信息网络或者其他媒体上传播,或者明知是上述虚假信息,故意

在信息网络或者其他媒体上传播,严重扰乱社会秩序的,处三年以下有期徒刑、拘役或者管制;造成严重后果的,处三年以上七年以下有期徒刑。”食品安全的相关信息有可能成为本条规定的险情、疫情。



## 实训练习

### 简答题

简述我国《食品安全法》规定的食品药品监督管理部门和卫生行政部门在食品安全监管中职权的变化。



#### 学习目标

1. 了解食品安全监测和评估的必要性和存在意义。
2. 了解食品安全监测的法律效力来源和基本规定。
3. 了解食品安全评估的法律效力来源和基本规定。



#### 引导案例

自卫生部 2008 年 9 月 11 日晚公布三鹿奶粉事件后,中国的食品安全在国人面前再次出现严重的信任危机。有人将此事件形容为中国食品的“9·11 事件”。截至 9 月 21 日 8 时,各地报告因食用婴幼儿奶粉正在住院接受治疗的婴幼儿共有 12892 人,其中有较重症状的婴幼儿 104 人;此前已治愈出院 1579 人。由三鹿奶粉到国人熟知的内地名牌奶品蒙牛、伊利相继验出含有三聚氰胺后,消费者对国内奶类制品的信心全无。如此严重的食品危机事件暴露了中国食品危机管理的缺陷。

END

食品安全风险监测的目的是为食品安全风险评估提供客观数据;而食品安全风险评估意见会指导下一步的食品安全风险监测计划的制度和调整。二者是相辅相成的。河北的“三聚氰胺”事件无疑对这两项制度的建立起到了推动作用。

## 第一节 食品安全风险监测和评估法律制度概述

### 一、 食品安全风险监测和评估的背景

食品安全是社会长治久安、国家富强繁荣的保证。而对于食品安全问题的监管一直是法律法规的重点所在,早在唐朝时就有规制食品安全的法律,《唐律疏议》中就曾记载

对腐败变质的肉不准出售并且要求焚毁,违者杖九十;明知有毒出售致人疾者徒一年,故意致人死亡处以绞刑。

当前中央政府一直把食品的安全作为工作重点,在我国已初步形成以《食品安全法》为核心、各专门性法律为支撑、与合同法、刑法、环境保护法、产品质量法等法律法规相衔接的综合性食品安全法律制度,他们为全面加强和改进食品安全工作,实现全方位监管、科学监管,提高监管成效、提升食品的安全水平,提供了根本的法律制度保障。

食品安全事件在全球范围内频繁发生,各国政府为应对食品安全风险,逐步建立健全和完善食品安全规制体系,作为应对食品安全问题的新兴技术手段之一,食品安全风险监测制度从诞生到应用,对预防可能发生的食品安全事故、保障食品安全是起着重要作用的;所以,研究食品安全风险监测制度是有非常重大意义的。

实施食品安全风险监测与评估,就是对食品安全信息的收集、加工、传递和利用,没有充足的、正确的数据和信息,就无法开展食品安全的风险监测和评估,收集信息是风险监测关键的一步。生产、市场、消费等许多环节都是收集信息的关键步骤,严格的生产监控,科学的质量管理、缜密的安全监测,专业的风险评估,就是食品安全风险监测与评估的核心。

## 二、食品安全风险监测和评估对食品可溯源性的保障

(1) 食品安全的风险监测与评估,以对食品安全的全过程信息的掌握为基础。食品区别于工业产品的生产过程,一般总是以农田作为生产的源头,以人作为消费终点,质量因素环环相扣,任何环节出现偏差,都可能造成安全问题。安全监测与风险评估必须从源头的信息开始收集,例如,农副产品生长的土壤、空气、水源、肥料,畜禽类产品的饲料和兽药等,只有不放过生产、流通、消费等任何环节中的重要数据,才可能对安全风险有全面的评估。“苏丹红鸭蛋、瘦肉精猪肉”等事件,食品的安全问题最终都来源于畜禽的饲料,如果错过了对饲料相关信息的收集,就很难对该食品的安全实施全面监测和风险评估。

(2) 生产中原料的验证(检验)和半成品的过程检验,对检测数据进行记录整理加工,实现食品安全质量的可溯源性。

检测是信息来源的主要途径,对原料和半成品的检测,能够获取大量数据,对数据加工整理,收集出关系最终食品质量和安全的重要信息,将这些信息与产品联系在一起。在食品的每一步生产或流通过程中,都应当进行必要的检测,根据技术法规和相关经验获得事关安全的数据参数,获取重要的安全信息,各种原料来源、生产工人等信息可作为企业的生产资料信息存档备案,部分涉及食品安全简要的信息可直接登记在产品的包装或合格证上。安全信息具体记录在产品和企业档案上,为食品安全的可溯源性提供了信息支持。

(3) 食品的生产、流通过程,也应该是重要安全信息的传递过程,信息链的完好是安全可溯源性的保障。食品生产加工的安全信息涉及农业、养殖、加工、运输、包装销售多环节,需要农业、食品、流通多个领域的合作监测。在原料和半成品、成品的买卖交易过程中,关系安全的信息也必须比较完整地传递。

生产的过程是从食源向最终产品发展的过程,溯源则是从产品向食源逆向探寻的过程,没有生产流通过程中信息传递,就无法溯源。食品在交易流通过程中,一般是买者向卖者索要食品安全信息,作为成品的质量保证资料。例如“三鹿奶粉”事件,奶厂向奶农或收购站收购牛奶时,有意或无意地忽略了奶源的质量信息,信息的缺失导致了厂家对安全风险评估的失误,造成严重质量事故。

(4) 市场化、信息化的企业生产方式为食品安全的可溯源性评估提供了条件。市场化、信息化的企业生产方式,淘汰了落后的小作坊生产模式,企业规模化生产,具备完整的信息管理过程,这是食品安全生产可溯源性的条件。我国当前只在部分食品行业具备这样的条件,能够实现食品安全的可溯源。但在农畜、小餐饮等行业,非规模化生产的比重还非常大,食品安全信息还难以收集,部分安全问题还得不到有效的控制。

例如,从奶农那里收购来的几公斤源奶,或者收购来的几公斤鸭蛋,或者几张桌子的早点摊位,这些食品安全信息经常缺失在小农业、小作坊式的非企业化生产中。这些问题需要通过市场经济的快速发展,形成现代的企业生产,质量安全信息管理逐步完善,最终在这些行业也实现食品安全的可溯源性。

(5) 食品安全信息和风险的可溯源性,也是落实安全责任的关键。落实食品安全责任,在于责任的可追究,安全责任一旦落到了实处,责任人无逃脱处罚,能够最大限度地约束生产经营者的行为。信息的记录和监测,是追究责任的主要依据。食品生产企业从规避自身安全风险的角度出发,也应当加强对信息的收集和记录。例如“三鹿奶粉事件”中奶农、奶站和奶厂任一方能通过自身收集记录的信息证明自己不是三聚氰胺的添加者,就可以不承担事故责任。这样的教训让食品行业进一步认知了食品安全信息和风险的可溯源性的重要。



### 延伸阅读

2006年11月12日,央视播报了北京市个别市场和经销企业售卖来自河北石家庄等地用添加苏丹红的饲料喂鸭所生产的“红心鸭蛋”,并在该批鸭蛋中检测出苏丹红。15日,卫生部下发通知,要求各地紧急查处红心鸭蛋。北京、广州、河北等地相继停售“红心鸭蛋”。

2006年11月14日,北京市政府食品安全办公室于当天下午公布了北京市场“红心鸭蛋”检测结果,其中6个“红心鸭蛋”样本被检出苏丹红,含量从0.041ppm(毫克/千克,

百万分之一)到 7.18ppm。有关方面已对检测确认含有苏丹红的咸鸭蛋生产企业立案调查,并监督销售单位采取召回措施,对不合格产品实施销毁。北京共暂扣红心鸭蛋 1158.7 公斤。

到 14 日,河北省集中对平山、井陘两个重点养鸭县进行检查,通过逐户排查,共发现可疑鸭场 7 个、存栏鸭 9000 只,查封可疑饲料 800 公斤、可疑鲜鸭蛋 510 公斤、咸鸭蛋 70 公斤。在对安新县 68 家禽蛋制品加工企业排查过程中,初步发现有 3 家企业产品可疑。15 日,继大连市于 11 月 15 日发现标称江苏泰州市第二食品加工厂生产的“梅香”牌咸鸭蛋含有苏丹红 IV 号后,相关负责部门依据相关线索,对该品牌的蛋类制品进行了跟踪清理检查。截至目前,已累计查扣“梅香”系列蛋制品 28506 个。

2006 年 11 月 16 日,广州当日起全城禁售“红心鸭蛋”。相关负责部门 15 日发出禁令,从 16 日开始,全市禁止向消费者出售红心鸭蛋。不管是在批发零售市场还是餐饮市场,一律禁止销售。

END

### 三、食品安全风险监测和评估制度基本情况

#### (一) 食品安全风险监测制度

为了保证食品安全基础理论和应用技术科技创新研究的有效实施,《食品安全法》建立了两个国家制度,即国家食品安全风险监测制度和国家食品安全风险评估制度。

食品安全风险监测制度是指,国家有计划有目的的、在全国范围内、定期或长期针对一种或多种食品,一项或多项、已知或未知危害因子统一制定监测计划,在计划里统一方法、统一抽样、统一检验、统一上报结果,对危害因子进行横断面或长期队列追踪监测,分析可能存在的危险因素,制定预防措施。

食品安全风险监测在行政上作为一种国家制度,就使其在国家层面法律化、规范化和日常化了。监测检验产生的样品费,检验成本消耗费,人员经费等,都应由国家预算统一支付。从这个意义上说,食品安全检验活动是一种国家行政行为。当然,国家也可以委托第三方有资质的食品检验机构承担食品安全风险监测的检验任务。

《食品安全法》在法律上将食品安全风险监测作为一种国家制度,将会使我国出入境检验检疫系统早已建立的各类进出口食品化妆品监控计划工作更加完善,更加日常化和规范化。1999 年原国家商检局会同农业部参照欧盟 96/22 和 96/23 指令要求,建立了“中华人民共和国动物及动物源性食品中残留物质监控计划”。

2003 年系统内批准承担动物源食品药物残留监控计划基准实验室 8 个,农业部 4 个。2008 年质检总局为进一步加强植物源性食品源头监管和质量控制,在 2004 年建立的植物源性食品中残留物质监控体系基础上,颁布了《出口植物源性食品残留物质监控

计划》，批准承担植物源食品残留物质监控计划基准实验室 4 个。国家质检总局从 2005 年开始每年制订进口化妆品检验监控计划，在各口岸对进口化妆品实施把关监测。



## 法条链接

### 《中华人民共和国食品安全法》

第 14 条 国家建立食品安全风险监测制度，对食源性疾病、食品污染以及食品中的有害因素进行监测。

国务院卫生行政部门会同国务院食品药品监督管理、质量监督等部门，制订、实施国家食品安全风险监测计划。

国务院食品药品监督管理部门和其他有关部门获知有关食品安全风险信息后，应当立即核实并向国务院卫生行政部门通报。对有关部门通报的食品安全风险信息以及医疗机构报告的食源性疾病等有关疾病信息，国务院卫生行政部门应当会同国务院有关部门分析研究，认为必要的，及时调整国家食品安全风险监测计划。

省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门会同同级食品药品监督管理、质量监督等部门，根据国家食品安全风险监测计划，结合本行政区域的具体情况，制定、调整本行政区域的食品安全风险监测方案，报国务院卫生行政部门备案并实施。

第 17 条 国家建立食品安全风险评估制度，运用科学方法，根据食品安全风险信息、科学数据以及有关信息，对食品、食品添加剂、食品相关产品中生物性、化学性和物理性危害因素进行风险评估。

国务院卫生行政部门负责组织食品安全风险评估工作，成立由医学、农业、食品、营养、生物、环境等方面的专家组成的食品安全风险评估专家委员会进行食品安全风险评估。食品安全风险评估结果由国务院卫生行政部门公布。

对农药、肥料、兽药、饲料和饲料添加剂等的安全性评估，应当有食品安全风险评估专家委员会的专家参加。

## （二）食品安全风险评估制度

国家保障安全的另一项重大科学决策是建立国家食品安全风险评估制度。

食品安全风险分析是国际组织解决食品安全问题的重要手段和国际通行的科学方法，近十年来发展十分迅速。联合国粮农组织、世界卫生组织鼓励成员国在建立国家食品安全问题的控制措施时要以风险评估为基础，将控制措施限制在一个适宜的水平，既能保护消费者又能够促进贸易的发展。风险评估模式也是 SPS 解决国际贸易争端的基本原则。WTO《卫生与植物卫生措施应用(SPS)协议》明确规定：任何国家“有权在危险性评估的基础上制定自己的(SPS)措施”；各国“可以不遵守 SPS 协定认定的国际标准，

但要提供以危险性评估为基础的不遵守理由”。

食品安全风险分析科学包括风险评估、风险管理、风险传达 3 个重要部分。其中风险评估是风险分析的科学基础,是各国制定食品安全法律、法规、标准措施的依据,也是评价这些措施有效性的手段。风险评估过程由危害识别、危害特征分析、暴露评估、风险特征描述等部分组成,在评估的过程中需要多学科共同研究数据的支持和多手段定性定量检测技术的支持。风险评估的目的就是识别有害物质存在的不确定性;评估在特定的危险因素暴露情况下,有害因子对人类或环境产生不良影响的可能性和严重程度,得到的重要评估数据是有害因子 ADI 值(人可接受最大剂量/每日每公斤体重)。风险评估的结果是提出科学建议——有害因子在食物中的最大残留限量 MRL 值。

食品安全风险评估科学是一个多学科工作,《食品安全法》规定,由国务院卫生行政部门负责组织食品安全风险评估工作组,成立由医学、农业、食品、营养等方面专家组成的食品安全风险评估专家委员会进行食品安全风险评估。对危险性程度较高的农药、肥料、生长调节剂、兽药、饲料和饲料添加剂等物质的安全性评估,应有食品安全风险评估专家委员会的专家参加。制定、修订食品安全标准须依据风险评估结果。这些法律条款的规定都对我国食品安全风险评估制度的实施提供了有效的保障。《食品安全法》正式实施后,将对我国食品安全科学评价学术建设带来巨大的推动,将教会人们理性地对待我国食品安全发生的各类问题。

#### 四、《食品安全法》对食品安全风险监管与评估的推动作用和制度化

在没有《食品安全法》之前由于我国以往没有建立风险评估制度,对食源性因素造成的人类健康危害研究不够深入,缺少科学研究数据的支持,遇到问题没有科学评估的手段和方法,夸大其词的宣传使得人云亦云流言漫天飞,造成消费者和生产企业无所适从,对社会和谐和国民经济带来了致命打击。

《食品安全法》以法律的形式确立了食品安全风险评估制度在我国食品安全管理中的重要地位,是我国食品安全监管全面迈向科学监管的重要一步。食品安全是全过程的安全,食品安全风险评估涉及食物链的各个环节中的各种危害因素,对于任何一种危害物的评估都要涉及危害物的确定,危害物的定性和定量分析、危害物的毒理学、生物学评估及风险的定性和定量估计等技术环节,这些技术环节包括了生物学、农学、毒理学、统计学、检测技术等众多学科,因此风险评估是一个系统工程,需要复杂的技术体系进行支持。

我国的食品安全风险评估研究与应用尚处于起步阶段,与发达国家相比,在风险评估技术方面还有很大差距。在《食品安全法》的推动下,我国的食品安全风险评估工作势必将全面展开,同时也必将对风险评估的相关技术的发展产生重要的促进作用。

## 第二节 食品安全风险监测制度

### 一、食品安全风险监测的基本内容

食品安全风险监测的范围包括食品、食品添加剂和食品中有害因素。

将下述五种情况作为监测的优先对象：一是造成的健康危害大、带来的风险程度高以及污染水平呈上升趋势的食品；二是容易对特殊人群如婴儿、儿童、孕妇、老年人、病人影响健康的食品；三是食品流通地域广、消费数量大和消费人群多；四是曾经在国内导致食品安全事故或者受到消费者关注的食品；五是食品在国外对健康造成危害并有证据表明可能在国内也出现危害的。

### 二、食品安全风险监测的意义

食品安全风险监测对于风险评估和风险管理来说是不可缺失的基础工作，也是食品安全预警信息来源依靠的手段。除监测食源性疾病的发生和人们健康问题之外，还能评估食品安全问题的性质和程度，应用于风险评估，对于风险管理机制有着重要的意义。

食品安全风险监测的主旨是通过全面考察食品安全状况，以便有针对性有选择性地对食品安全进行监管，并将监测的结果作为制定食品安全标准、确定检查对象和检查频率的科学依据。

确立完善的食品安全风险监测制度后，相关风险监测机构依照中央、地方的监测计划对食品中的污染有害物质进行动态监测检验，如发现食品中被擅自添加物质或可能的安全风险后及时上报委托部门和卫生部组织专家进行风险评估，然后根据评估结果指导制定、修改食品安全标准，同时也能指导食品安全管理工作，也是政府实施食品安全监管的重要手段，为政府提供着技术决策、技术服务和技术咨询的重要职能。



#### 案例 5-1

### 转基因食品的安全风险监测

转基因食品间接利用现代分子生物技术，将某些生物的基因转移到其他物种中去，改造它们的遗传物质，使其在性状、营养品质、消费品质等方面向人们所需要的目标转变，这种以转基因生物为原料加工生产的食品就是转基因食品，简称转基因食品。

转基因的食品涉及食品种类非常广泛，食品原料主要包括大豆、玉米、番茄、甜椒、西葫芦等；动物转基因食品主要是利用胚胎移植技术培养生长速率快、抗病能力强、肉质好

的动物或动物制品。

请问:转基因食品需要安全风险监测吗?

#### 案例解析

转基因食品因为尚存在一些未知是否影响食品安全的因素,一般采取以下策略:第一,要获取转基因食品有关信息并进行评价,包括新插入基因功能和特性;第二,要对转基因食品中新型表达产物营养特性安全性加以评价;第三,要对由新基因插入分析,并对可能出现变化进行评估和确定;第四,就食品加工对新产品毒性影响进行评价;第五,对转基因食品与传统食品消费模式进行对比分析和评价。以上风险监测皆为安全才可食用。

END

### 三、我国食品安全风险监测制度法律现状

#### (一)《食品安全法》和《食品安全法实施条例》的规定

《食品安全法》的颁布是对我国食品安全领域有极大意义的一部法律,该法是根据形势发展的需要,以从制度上解决现实生活中不断上演的食品安全问题,更好地保障公共食品安全,保障人民群众身体健康和生命安全而制定。

从目的解释角度来讲,立法者制定该部法律目的是希望把确保公共生活领域的食品安全和人民的身体健康放在首位,是我国立法的巨大进步。该法对食品生产的各个参与方,以及涉及的各个环节均有详细的规定。它的一个显著意义在于首次确立了食品安全风险监测的科学管理制度。

《食品安全法》首先规定了国家建立食品安全风险监测制度,及早发现食品中可能存在的风险,以便于事先预防。根据法律规定,国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责与国务院其他有关部门制订、实施国家层面的风险监测计划,省级政府卫生行政部门根据国家食品安全风险监测计划,结合当地的具体情况,组织制定、实施省、直辖市、自治区的风险监测方案。

国务院农业行政、质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理等部门在获知有关食品安全风险信息后,应立即向卫生部通报。对信息核实后,根据数据修改食品安全风险监测计划。对于食品安全风险监测计划产生的数据,国务院卫生行政部门通过风险监测或者其他渠道发现可能在食品安全隐患的,就立即组织检验和风险评估。

总结来看,《食品安全法》主要是在广泛意义上、全局层面上确立食品安全风险监测制度,规定了监测的主管部门,建立该项制度和运行过程中相关部门的职责权限,但并未做出更加具体的、详细的规定。

《食品安全法实施条例》对《食品安全法》中的食品风险监测制度做出了补充规定,2016年,针对《食品安全法》的变化,《食品安全法实施条例》又做了细化和修改。

(1) 阐明了构建监测工作部门的背景,国家食品安全风险监测计划是由国务院相关部门根据食品安全风险评估、食品安全标准来制定与修订,还是食品安全监督管理工作等的需要。省级政府卫生行政部门遵照食品安全法的规定,制定本行政区域内具体的监测方案,同时报国务院卫生行政部门备案。国务院卫生行政部门将备案情况向相关部门通报。

(2) 细化规定了食品安全风险监测的范围,在国务院卫生行政部门工作中还应当依据医疗机构报告的有关疾病信息调整国家食品安全风险监测计划。

(3) 规定了承担食品安全风险监测工作的机构,是由省级以上人民政府卫生行政部门与同级质量监督、食品药品监督管理、工商行政管理等部门确定的技术机构,该机构根据食品安全风险监测计划和监测方案开展工作,依照法律规定和办事程序,将监测数据和分析结果报送省级以上人民政府卫生行政部门和下达监测任务的部门。从事食品安全风险监测的工作人员可以进入相关场所采集样品,收集数据。

(4) 规定了部门之间应当共享信息,对于存在食品安全隐患的信息、安全风险监测数据和分析结果,省、直辖市、自治区人民政府卫生行政部门、国务院卫生行政部门应当及时将相关信息及时通报。《食品安全法实施条例》是对《食品安全法》中风险监测的一些程序性问题做出了补充规定,以使其在具体的运行过程中能更加规范、更加具有可操作性。



## 法条链接

### 《食品安全法实施条例》

第5条 食品安全法第十一条规定的国家食品安全风险监测计划,由国务院卫生行政部门会同国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理以及国务院商务、工业和信息化等部门,根据食品安全风险评估、食品安全标准制定与修订、食品安全监督管理等工作的需要制定。

第6条 省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门应当组织同级质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理、商务、工业和信息化等部门,依照食品安全法第十一条的规定,制定本行政区域的食品安全风险监测方案,报国务院卫生行政部门备案。

国务院卫生行政部门应当将备案情况向国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理以及国务院商务、工业和信息化等部门通报。

### (二)《食品安全风险监测管理规定(试行)》的规定

针对我国食品安全风险监测的现实情况,卫生部等五部门于2010年1月共同发布了《食品安全风险监测管理规定(试行)》,该项规定着重从如下几方面对风险评估制度作

了专门性的规定。

第一,规定卫生部会同国务院相关部门制订、实施国家食品安全风险监测计划,应当遵循及时性、代表性、客观性和准确性的原则。卫生部统筹负责建立覆盖全国各省、自治区、直辖市的国家食品安全风险监测网络。

第二,对监测计划的制订做了详细的规定。在制订全国的食品安全风险监测计划时,应广泛征求各群体的意见。国家食品安全风险监测应优先监测食品安全领域的重点问题。另外还应规定了检测方法及其他。

第三,对监测计划的实施做了具体的规定,明确了承担国家食品安全风险监测工作的技术机构的资质条件,从事食品安全风险监测工作的流程,和所产生数据的使用问题。

第四,对食品安全风险监测的相关概念做出了规定,可以使人们在此基础上对该制度进一步的理解。

总的来说,《食品安全风险监测管理规定(试行)》从风险监测的概念、监测计划的制定,监测计划的实施等方面对这项制度进行了进一步的规定,填补了之前的法律法规在这方面规定的空白。但是该规定仍存在诸多不足,如对具体规定不够详细等其他问题。

### (三) 其他法律规定

2010年,卫生部牵头,工信部、商务部、国家工商总局、质检总局和国家食品药品监督管理局六部门共同颁布了《国家食品安全风险监测计划》,该规定中的监测计划的对象分别为化学物、有害因素,食源性致病菌和食源性疾病三项监测内容。

食品中化学、有害因素和食源性致病菌的监测是在全国31个省和新疆生产建设兵团设置监测点,根据监测计划的要求进行食品样品采集及监测。食源性致病菌主要针对常见食品如生畜禽肉、即食食品等食品中的常见食源性致病菌、卫生指标菌和寄生虫开展监测。食源性疾病监测则设置监控医院,对疑似食源性疾病异常病例、异常健康事件报告,在四级疾病预防控制机构实施包括食物中毒在内的食源性疾病报告。

## 第三节 食品安全风险评估制度

### 一、食品安全风险评估制度定义和基本原则

#### (一) 食品安全风险评估制度定义

《实施卫生与动植物检疫措施协定》附件A第4条指出,风险评估是根据可能适用的卫生与植物卫生措施评价虫害或病害在进口成员领土内传入、定居或传播的可能性,及评价相关潜在的生物学后果和经济后果;或评价食品、饮料或饲料中存在的添加剂、污染物、毒素或致病有机体对人类或动物的健康所产生的潜在不利影响。国际食品法典委员

会也曾经对何为风险评估进行解释,该解释阐明,风险评估是指对各种危害对人体产生的已知的或潜在的不良健康作用的可能性的科学评估。

我国《食品安全法》从风险评估的具体范围的角度指出,风险评估是对食品、食品添加剂中生物性、化学性和物理性危害进行风险评估。《食品安全风险评估管理规定(试行)》则以风险评估的具体步骤为切入点,指出风险评估应当按照危害识别、危害特征描述、暴露评估和风险特征描述的程序实施。

## (二) 食品安全风险评估制度基本原则

### 1. 预防性原则

食品安全风险评估与以往的食品安全监管手段的区别在于,安全监管更多的是在食品安全事件发生之后;采取的补救措施或惩罚,具有一定的滞后性,不能及时有效地控制食品安全问题,也不能有效地挽回国家和企业因食品安全问题而遭受的巨额经济损失。

而现今的食品安全风险评估,为了消除可能存在的食品安全方面的隐患,在食品生产的各个阶段对衡量质量安全的各项指标进行检测,使人类尽量少遭受或者免受各种不安全食品带来的困扰。这种方法可以解决以往出现的监管手段存在滞后性的问题,有预见性地解决食品安全问题,切实产生预防的效果。

### 2. 科学性原则

国际食品法典委员会指出,风险评估是一个以科学为依据的过程。协定也将可获得的科学证据和方法列举在风险评估应考虑的因素之列。食品安全风险评估所具有的科学性在于,它立足于食物链的每一个阶段,通过对可能存在的每种致害因子进行监测,研究确定这些因子的性质,或者对食品中这些因子的安全含量进行测算。这一系列分析的过程,不仅会运用到很多食品安全相关学科的知识,而且所采用的方法必须科学,得出的结论必须精准。因此,科学性是风险评估应该秉承的工作原则。

这种科学不仅体现为一次或者一段时期内风险评估数据的精准和风险评估方法的科学,这种科学性更应该是一种与时俱进的、动态的食品安全风险评估过程,即被该评估所引用的数据和信息一定要随着科学技术的发展而不断更新,而食品安全风险评估的结论也要随着其工作的进展而适时地予以变更。

### 3. 独立性原则

该原则有两层含义:第一,食品安全风险评估由各国特定的机构独立进行,并得出客观公正的科学结论,不受其他任何部门的干预。也就是说,风险评估和风险管理的职能应当相互分离,以保证评估结论的客观公正性。第二,风险评估的独立性并不是将风险评估和风险管理相互割裂,在风险评估机构独立做好食品安全风险评估工作的基础上,要保证风险评估者和风险管理者的积极交流与合作,这样才能使食品安全风险评估和食品安全风险管理相互配合、相得益彰,共同促进食品安全风险分析机制的完善。

#### 4. 公开透明的原则

公开透明是对评估的整个过程公正的要求。我国相关法规也对该原则予以确认,将其法律化,此处所讲的公开透明,既包括过程的公开,也包括结果的公开。相关部门可以通过公布风险评估的数据,或者定期召开发布会等形式,使评估的过程和结果更加公开、透明。食品安全风险评估结果事关食品安全问题,事关人民的生命健康,自然应该予以公开,接受社会公众和相关技术机构的监督。



#### 延伸阅读

因为有关学者和公众对我国全民食盐加碘策略的科学性和部分沿海地区居民碘摄入可能“过量”,其潜在的健康损害的关注程度日益增加,为了解我国尤其是沿海地区居民的碘营养状况,国家食品安全风险评估专家委员会利用 1995—2009 年全国碘缺乏病监测、2002 年全国膳食与营养状况调查、2009 年沿海地区居民碘营养状况和膳食摄入量调查等数据,从尿碘水平和碘的膳食摄入量两个方面,对我国全民食盐加碘在预防控制碘缺乏危害方面的健康效益以及我国不同地区居民碘营养状况的潜在风险进行了评估,评估结果将为制修订我国碘缺乏病防治策略和风险交流提供科学依据。

## 二、我国食品安全风险评估制度的现状

### (一)《食品安全法》及其实施条例的规定

面对频发的食品安全事件以及由此暴露的我国监管制度的不足,我国于 2015 年先后出台了《食品安全法》及其实施条例,对这一领域的制度漏洞予以补全。《食品安全法》的面世是我国在该领域进行制度创新的一项重大举措。从立法的初衷来讲,该部法律把确保食品安全和人民的身体健康放在首位,充分体现了我国立法理念的巨大进步。从具体内容来讲,该法对食品生产的各个参与方,以及涉及的各个环节均有详细的规定。并且它确立了我国食品安全领域以风险评估为核心,食品安全风险监测、食品安全标准、食品安全召回等相互配合的制度体系。

《食品安全法》规定国家建立食品安全风险评估制度,由卫生部负责组织食品安全风险评估工作,并成立由食品、医学、营养、农业等方面专家组成的食品安全风险评估专家委员会进行食品安全风险评估。卫生部通过风险监测或者接到举报发现存在食品安全隐患的,应当组织进行食品安全风险评估,并将风险评估结果及时通报国务院有关部门。国务院农业、工商、质检等部门应当向国务院提出食品安全风险评估建议,同时提供相关资料和信息。对于农产品质量安全进行风险评估,应当有食品安全风险评估专家委员会的专家参加。该法指出食品安全风险评估结果应当以食品安全风险监测信息以及其他科学数据为基础得出,同时该结果也是制定、修订食品安全标准和对食品安全实施风险

监测的科学依据。

该法还对食品安全风险监测、食品安全标准等食品安全风险评估的相关制度作了专章规定,对食品安全风险管理、风险交流也作了相关规定。可见,我国《食品安全法》主要是从宏观上确立了食品安全风险评估制度,规定了食品安全风险评估的组织部门、具体的评估机构和运行过程中相关行政部门的职责,但并未对食品安全风险评估制度做系统、详细的规定。

《食品安全法实施条例》对《食品安全法》中有关风险评估的问题进行了补充和细化。首先,对卫生部决定进行风险评估的五种情形作了具体规定,包括为制定、修订食品安全国家标准,为确立食品安全监管的重点领域和品种,发现可能危害食品安全的新的因素而需要进行风险评估,需要判定某一因素是否危害食品安全而进行风险评估,以及卫生部认为需要进行风险评估。其次,对有关部门向国务院提出风险评估建议时需要提交的资料作了具体规定,同时规定了县级以上政府的相应部门负有协助收集该资料的职能。

由此可见,该项实施条例主要是对《食品安全法》中风险评估的一些程序性问题做了相应的补充规定,以使其在具体的运行过程中能更加规范、更加具有可操作性。但是,它也仅仅是对《食品安全法》中有关风险评估的内容作了零星的补充规定,对该制度的构建仍然不够完善。



## 法条链接

### 《食品安全法实施条例》

第12条 有下列情形之一的,国务院卫生行政部门应当组织食品安全风险评估工作:

- (一) 为制定或者修订食品安全国家标准提供科学依据需要进行风险评估的;
- (二) 为确定监督管理的重点领域、重点品种需要进行风险评估的;
- (三) 发现新的可能危害食品安全的因素的;
- (四) 需要判断某一因素是否构成食品安全隐患的;
- (五) 国务院卫生行政部门认为需要进行风险评估的其他情形。

第13条 国务院农业行政、质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理等有关部门依照食品安全法第十五条规定向国务院卫生行政部门提出食品安全风险评估建议,应当提供下列信息和资料:

- (一) 风险的来源和性质;
- (二) 相关检验数据和结论;
- (三) 风险涉及范围;
- (四) 其他有关信息和资料。

县级以上地方农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理等有关部门应当协助收集前款规定的食品安全风险评估信息和资料。

## （二）《食品安全风险评估管理规定（试行）》的规定

针对我国食品安全风险评估的相关规定依然存在空缺的情况，卫生部等七个部委于2010年共同发布了《食品安全风险评估管理规定（试行）》。该项规定着重从如下几方面对风险评估制度作了专门性的规定。

第一，规定食品安全风险评估专家委员会为专门的机构从事该领域的风险评估工作。该机构以确保评估方法的科学和评估过程的透明为其工作的基本准则。该机构在地位上是独立的，其他任何的机构和部门不能对它的工作横加干涉，这是保证其得出的评估结果科学、公正的必要条件。

第二，规定了风险评估中评估主体的主要职责。卫生部是该评估工作的组织者，它根据法律规定的情形布置具体的风险评估任务，并且负有向社会公众和有关部门公布该评估结果的职责；风险评估专家委员是该评估的真正实施者，它依据下达的任务提出具体的实施方案，着手进行各项评估工作，并且对得出的结果承担责任，须及时把评估结果报告卫生部；风险评估的技术机构是该项评估具体的技术工作的承担者。

该机构在风险评估专家委员会的委托或者指导下，收集评估所需要的相关数据信息，对这些资料进行科学的分析和处理，经过该机构的专业测评得出的结论为专家委员会进行风险评估提供参考；国务院农业部、工商行政管理、质量监督和食品药品监督管理等有关部门有提出风险评估方面的建议的权利，同时要提供相关的资料，地方人民政府的相应部门有协助国务院的这些相关部门收集有关资料的义务。

第三，对风险评估的程序性问题作了规定，例如，在之前立法的基础上，对国务院下达食品安全风险评估任务的情形重新作了整合；规定国务院有关部门提出风险评估建议时应当遵守的程序性规则，即在提供建议的同时要提交《风险评估项目建议书》并附随相关资料和信息；规定卫生部下达评估任务时应出具《风险评估任务书》，并对该任务书的内容作出了具体规定；对卫生部作出不予评估决定的情形作了规定；规定了风险评估专家委员进行评估的程序，即依照危害识别、危害特征描述、暴露评估、风险特征描述的顺序进行；此外，还对该专家委员会制定应急评估方案的情形作了规定。

第四，对风险评估的相关概念作出了规定，可以使人们在此基础上对何为风险评估有更进一步的理解。

可见《食品安全风险评估管理规定（试行）》从风险评估的原则、概念、各方主体职责及程序等方面对这项制度进行了进一步的规定，填补了之前的法律法规在这方面规定的空白，是食品安全领域立法的一大进步。但是该规定也依然有诸多不足之处，比如对风

险评估机构规定依然不够具体,对食品安全风险评估程序也只作了简略规定。因此,仍然有必要不断推进风险评估工作,不断完善其法律制度。

### (三)《国家食品安全风险评估专家委员会章程》的规定

我国《食品安全风险评估管理规定(试行)》规定,国家食品安全风险评估专家委员会依据国家食品安全风险评估专家委员会章程组建。据此,国家食品安全风险评估专家委员会第一次全体会议审议通过了《国家食品安全风险评估专家委员会章程》。该章程应我国风险评估工作的需要而出台,对我国风险评估专家委员会这一机构进行工作的各个方面予以规制。依据该项章程,卫生部是风险评估专家委员会的组建方,对其进行管理,并委托其进行相关的评估工作。

该专家委员会的职责是:拟定风险监测和风险评估的计划、着手实施具体的评估工作并对其结果进行解释、同时进行相关的风险交流工作。该委员会的内设机构有:专家委员会、秘书处,同时可以根据现实的工作需要设立专门工作组和临时工作组。

该章程同时对这些组成机构的具体工作范围作了规定:秘书处是其常设办事机构,主要负责专家委员会的日常事务、协助风险评估技术机构进行相关信息处理、对国内外风险评估的动向予以关注;专门工作组负责各专门领域的风险评估工作;临时工作组则因应急评估的需要而设立。专家委员会由主任、副主任、秘书长、副秘书长及委员若干人组成,这些成员均由卫生部聘任。该章程对专家委员会的组成人员、任职资格、职业准则,享有的权利以及任职年限和资格终止的情形作了规定。同时对该机构的会议规则、审议内容、经费问题作了规定。专家委员会的工作程序是:卫生部下达评估任务后,由该专家委员会的各专门工作组起草风险评估实施方案和评估报告草案,提交秘书处审议并进行具体的风险评估工作。

该章程使风险评估专家委员会的运行有章可循,弥补了之前立法中对风险评估专家委员会的具体职责及工作范围规定不明确的缺陷,进一步完善了我国的食品安全风险评估制度,但是该规章依然有许多需要改进的地方。



## 实训练习

### 一、不定项选择题

1. 食品安全风险评估制度基本原则有哪些? ( )
  - A. 预防性原则
  - B. 科学性原则
  - C. 独立性原则
  - D. 公开透明原则
2. 关于国家食品安全风险监测制度,下列哪些表述是正确的? ( )(司考真题)
  - A. 食品安全风险监测制度以食源性疾病、食品污染以及食品中的有害因素为监测

对象

- B. 食品安全风险监测计划由国务院卫生行政部门会同有关部门制定、实施
- C. 通过食品安全风险监测发现食品安全隐患时,国务院卫生行政部门应当立即进行检验和食品安全风险评估
- D. 食品安全风险监测信息是制定、修订食品安全标准和对食品安全实施监督管理的科学依据

## 二、简答题

请问《食品安全法》对食品安全风险监管与评估的推动作用有哪些方面?



### 学习目标

1. 了解食品安全的概念、标准、存在一般问题和应对措施等一般知识。
2. 了解食品安全标准制定的一般过程。
3. 了解食品安全地方标准；了解食品安全企业标准；能够区分食品安全地方标准和企业标准。



### 引导案例

#### 毒奶粉事件

阜阳部分厂商销售一些营养成分严重不足的婴儿奶粉，这种奶粉蛋白质、碳水化合物含量严重偏低，营养成分不及国家标准，不能给婴儿提供发育所必需的营养，致使几百名婴儿患上了营养不良综合征，出现诸如头大身小，肺部水肿、发育不正常的症状，最终，发育不良患儿中有十几人死亡。

#### 案件解析

该生产厂家生产的奶粉，不符合国家的食品安全标准，属于违法行为，应受到法律的制裁。相关责任人都受到行政、刑事处罚。

END

## 第一节 食品安全标准概述

### 一、食品安全标准概念

#### (一) 食品标准概述

国际标准化组织(ISO)的《ISO/IEC 导则第二部分：制定国际标准的方法》对标准的定

义是：“为在一定范围内获得最佳秩序，对活动或其结果规定共同的和重复使用的规则、导则或特性的文件。该文件经协商一致制定并经一个公认机构的批准。”我国国家标准 GB/T2000.1—2002《标准化工作指南第一部分：标准化和相关活动的通用词汇》中对标准的定义与《ISO/IEC 导则第二部分：制定国际标准的方法》基本相同。该指南规定：“标准，是为了在一定范围内获得最佳秩序，经协商一致制定并由公认机构批准，共同使用和重复使用的一种规范性文件。”

食品标准是依据《标准化法》形成的与食品生产活动相关的标准，按照《标准化法》的规定，食品标准分为四个级别：国家标准、行业标准、地方标准和企业标准。食品国家标准是由国家标准机构发布的标准，主要包括食品工业基础标准、食品产品标准、检验方法标准、包装材料及容器标准等，强制性标准代号为“GB”，后附标准序号和发布年号；行业标准为某个行业范围内全国统一的标准，涉及行业代号分别有：商业(SB)、商检(SN)、轻工(QB)、化工(HB)等；地方标准是由省级政府标准化机构批准发布的标准，限于本地区使用，代号为“DB”；企业标准是由企业制定的内部使用标准，代号为“Q”后跟斜线和企业代号。

## （二）食品安全标准的法律定义

《食品安全法》规定，食品安全指食品无毒、无害，符合应当有的营养要求，对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。从广义上讲，食品安全的概念和范围应包括两个方面：一是食品的充足供应（食品量的安全），即解决人类的贫穷和饥饿，保证人人有饭吃（需要政府、农牧渔业生产加工、社会服务部门的保证）；二是食品的安全与营养（食品品质的安全），即人类摄入的食品不能含有可能引起食源性疾病的污染物、无毒、无害，并能提供人体所需要的基本营养元素。显然，《食品安全法》中对食品安全的界定属于食品品质的安全。

《食品安全法》第3章用了整整一章的篇幅对食品标准的内容、公布方法、制定机关及其人员组成、地方食品标准和企业食品标准的制定等事项进行了规定，足见我国对食品安全标准的重视。

根据《食品安全法》第3章第26条规定，食品安全标准应当包括下列内容：

- （1）食品、食品添加剂、食品相关产品中的致病性微生物，农药残留、兽药残留、生物毒素、重金属等污染物质以及其他危害人体健康物质的限量规定；
- （2）食品添加剂的品种、使用范围、用量；
- （3）专供婴幼儿和其他特定人群的主辅食品的营养成分要求；
- （4）对与卫生、营养等食品安全要求有关的标签、标志、说明书的要求；
- （5）食品生产经营过程的卫生要求；
- （6）与食品安全有关的质量要求；

- (7) 与食品安全有关的食品检验方法与规程;
- (8) 其他需要制定为食品安全标准的内容。

### (三) 食品安全标准的基本要求

食品安全标准的基本要求即为,食品食物的种植、养殖、加工、包装、贮藏、运输、销售、消费等活动符合国家强制标准和要求,不存在可能损害或威胁人体健康的有毒有害物质以致导致消费者病亡或者危及消费者及其后代的隐患。这说明食品安全的标准至少应当设定在必须保障公众健康的层面上,才能够发挥其应有的作用。



### 法条链接

#### 《食品安全法》

第 24 条 制定食品安全标准,应当以保障公众身体健康为宗旨,做到科学合理、安全可靠。

第 25 条 食品安全标准是强制执行的标准。除食品安全标准外,不得制定其他食品强制性标准。

END

## 二、安全的食品应当包含的基本内容

### (一) 食品应当无毒无害

无毒无害,这是食品应具备的基本条件。所谓无毒无害,是指不造成食用者的急性、慢性疾病,不会对人的身体健康和生命安全带来危险或威胁,或者是食品中虽含有极少量有毒有害物质,但是在正常的食用情况下,不致危害人的健康。众所周知,人们购买、消费食品的最基本的目的是为了维持生命的延续和身体健康的需要,如果在食品中含有不恰当的危害因素,不但不能够维持人们的生存需要,反而会危害人们的身体健康,造成疾病隐患,甚至死亡,这是任何人都无法接受的,也不会被任何法律所容忍。

所谓食品的无毒无害是相对的,不是绝对的。由于自然界的包容性,食品特别是经过工业加工的食品,需要一些其他的辅助物质,才能够发挥其保存、运输的目的,而这些添加的物质往往具有一定的毒性,对人体健康具有一定的负面影响。但在现有的科技条件下,为了保证食品的功能得以充分发挥,这些物质是无法替代的,也是必须的。国家往往制定一定的标准,对这些物质的使用加以规定,以使得食品的功能得以发挥,同时也使得人体的健康得以充分的保证。因此在食品卫生标准规定下的无毒无害,是食品安全应具备的基本条件。

氰化物是有毒的,但是由于粮食的易腐性,为了运输和保存的需要,在我们食用的肉类、豆类甚至是面粉中都含有一定成分的氰化物。所应注意的是,它不得超过一个相对

的数值或指标,否则就会危害人体健康。例如在我国颁布的国家标准中将粮食卫生标准中有氰化物以计的指数指标设定为 5mg/kg,对于低于它的就认为它符合要求,对于超过 5mg/kg 的则认为它不符合食品安全条件而受到法律的禁止。

## (二) 食品应达到一定营养要求

我们都知道,人类之所以能够生活于世界之中,关键就在于能量持续不断的供给,而能量从哪里来呢?应该说,能量来自于我们日常食用的各种食品。具体地说,人们通过食用食品,吸收其营养,在持续不断的物理和化学反应下,将其转化为人类生存所必需的能量。因此,食品中的营养成分是维持人类生存的基础。

所以食品应该达到一定营养要求,这种营养要求不仅包括蛋白质、脂肪、维生素等营养素的含量,还包括该种食品的消化吸收率及对人体维持正常生理功能应发挥的作用,如果食品不能够达到上述要求,同样也会对食用者的身体健康和生命安全带来严重的危害。如果食品营养达不到相应的营养要求,长期食用会使人体正常机能得不到维持与发展,反过来甚至会威胁人们的生命与健康。

## (三) 食品应达到相应的卫生标准

食品应该具备相应的卫生标准,否则也会对人体造成严重的危害。所谓食品卫生标准是指为保护人体健康,政府主管部门根据卫生法律法规和有关卫生政策,为控制与消除食品及其生产过程中与食源性疾病相关的各种因素所做出的技术规定,这些规定通过技术研究,按照一定的程序进行审查,由国家主管部门批准,以特定的形式发布。

一般而言,食品卫生标准是对保障食品安全与营养的重要技术手段,制定与实施食品卫生标准的根本目的是要实现全民的健康保护。事实上,食品卫生标准也是食品卫生法律法规体系的重要组成部分,是进行法制化食品卫生监督管理的基本依据。食品卫生标准是上升为法律的技术性规范,是国家产品质量标准的重要组成部分。它把食品对卫生的要求具体化,是食品必须达到的规格,在食品卫生法律规范中占有重要地位。实践中,食品卫生标准的主要技术要求包括如下方面。

(1) 关于严重危害健康的指标,如重金属、致病菌、毒素等和反映食品卫生状况恶化或对卫生状况的恶化具有影响的指标,如菌落总数、大肠菌群、酸价、挥发性盐基氮、水分、盐分、感官要求等方面的食用安全相关的技术标准;

(2) 关于营养素种类与营养效价和营养素含量与配比的食品营养质量技术要求;

(3) 关于具有特定生理功能的食物因子及其含量等方面的保健功能技术要求标准;

(4) 关于生产、运输、经营过程中与食品卫生相关的卫生要求,如原料、食品生产经营条件、食品添加剂和包装材料的使用、贮藏与运输条件等。应该说,食品的卫生标准与食品的无毒无害紧密相连,存在着相互的交叉与兼容,如果食品严重腐败或者重金属超标,它不但达不到相应的卫生标准,而且也属于有毒有害。

#### （四）食品本身不会具有不安全的物理因素

食品是以物理的方式有形存在的,或圆或方或其他形态,实践中,食品的生产者或加工者为了达到增加销售量的需要,而对食品的形状进行加工组合。但是任何的加工组合必须符合食品安全性的最基本的特征。事实上,因为食品本身设计得不合理,而致使人无法食用或在食用中发生危险,由此对人的身体造成一定的伤害。

例如,不少厂家生产的果冻,形状像一个塞子,质感光滑并富有弹性,幼儿和老人在吸食的时候,很容易堵住气管,造成窒息死亡的意外事故。近年来果冻卡死儿童的事件时有发生,例如在2000年1月,江苏省灌云县伊山乡一名男孩食用果冻时卡住气管窒息死亡。这些厂家生产的果冻本身在物理形状上就具有不安全的因素,厂家应当在设计时预见到儿童食用果冻可能会出现危险,而进行合理的防范。



#### 小贴士

美国规定:球形果冻的剖面直径必须超过4.45厘米,非球形果冻的剖面直径须超过3.18厘米。韩国暂停了直径在4.5厘米以下的果冻的销售。危险形状的果冻可能会危害儿童的生命安全。

END

### 三、食品安全标准制度的特点

根据食品安全标准存在的基本要求,食品安全标准制度具有如下几个特点。

#### （一）适应性和先进性

制定食品安全标准首先要适应国情,在此基础上提高标准的科学性和先进性,达到保障食品安全,促进食品生产的目的。

#### （二）强制性

食品安全国家标准具有强制性,一经发布,任何单位和个人均要严格执行标准的规定,不能违反标准的规定和指导。

#### （三）滞后性和相对性

食品行业不断复杂化发展,食品安全标准的变化则是滞后于食品行业变化发展的。任何国家,包括发达国家的食品安全标准也存在滞后性。

#### （四）可修订性

由于食品行业不断变化和发展,食品安全标准存在着相对滞后的特点,因此要及时结合新情况、新问题对食品安全标准进行修订,制定符合新要求的食品安全标准。

### 案例 6-1

2015年2月25日,古浪县食品药品监督管理局接到群众举报,称87名就餐者在天然居大酒楼就餐后出现呕吐、腹痛、腹泻、发热等食物中毒症状。古浪县食品药品监督管理局派执法人员立即赶赴事发现场,在配合卫生行政部门做好中毒患者救治同时,对天然居大酒楼可能存在的违法行为开展调查。

经查,该酒楼擅自变更了经营场所、食品加工间布局,未重新申请办理餐饮服务许可证;热菜加工间存有食品原料,且生熟不分;操作人员违反食品安全操作规程,不认真执行餐具清洗消毒制度。

经对现场留样的菜品和食物中毒患者排泄物抽样检验,发现致病性微生物沙门氏菌超过食品安全标准限量。

请问:天然居酒楼如何违反了法律?

#### 案例解析

天然居大酒楼的行为,违反了《食品安全法实施条例》第21条第1款的规定,依据《食品安全法》第85条和《食品安全法实施条例》第55条规定,古浪县食品药品监督管理局对天然居大酒楼做出以下处罚:没收违法所得12920元,处以货值金额十倍罚款129200元,并吊销餐饮服务许可证。

END

## 四、食品安全标准存在的瑕疵和可以改进的方向

目前,我国的食品安全标准还存在标准较为混乱、与国际接轨不足、食品安全标准不统一、标准的制定缺乏研究支持等问题。针对这些存在的瑕疵,我国食品安全标准还存在一些可以改进的方面。

### (一) 食品安全标准混乱

针对我国食品安全标准比较混乱的问题,应当由国务院卫生行政部门对现行的食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量标准和有关食品的行业标准中强制执行的标准予以整合,统一公布为食品安全国家标准。除食品安全标准外,不得制定其他的食品强制性标准。没有食品安全国家标准的,可以由所在省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门组织制定食品安全地方标准,并报国务院卫生行政部门备案。

### (二) 与国际标准接轨不充分

国际食品法典委员会(CAC)标准是世界贸易组织解决食品安全争端的唯一技术标准,所以应加强对国际食品法典委员会(CAC)等国际标准化组织发布的标准、指南进行

收集、分析和研究,对适合我国国情和发展需要的国际标准,争取尽快转化为我国的标准。同时密切跟踪欧盟、美国等国家的食品安全标准的最新动态,通过对发达国家的食品标准进行研究,将一些发达国家的研究成果用于我国食品标准的制定修订中,既可以节约有限的资源,又能提高食品标准技术水平,以便我国食品安全标准尽量与国际接轨。

### (三) 食品安全标准不齐

针对我国食品标准不齐全的问题,应该分清主次,优先制定当前缺失的事关生命健康的食品标准,然后重点加紧制定和实施已经列入我国食品药品安全“十一五”计划的一些食品标准(如生物毒素、转基因生物标准)。完成在“十一五”末基本建成以国家标准为主体,与国际食品安全标准体系基本接轨的国家食品安全标准体系的目标。

### (四) 缺乏基础研究

我国必须加强食品安全标准的基础研究,依靠科技创新,提高食品标准水平。在农业和食品安全科研进行时,同时进行标准研究,做到科技成果转化标准制定同步,以避免新产品或者新品种上市以后相关安全标准缺乏的尴尬,并参照相关国际标准和国外先进标准,提高标准的科学性、先进性和合理性,做好国外技术性贸易措施的前瞻性研究。积极应对发达国家的技术性贸易措施,以促进我国食品农产品出口,防止不安全产品进口。

## 第二节 食品安全标准制定的运行机制

### 一、食品安全标准制定的主体

《食品安全国家标准管理办法》第6条规定:“卫生部会同国务院农业行政、质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理以及国务院商务、工业和信息化等部门制定食品安全国家标准规划及其实施计划。”

《食品安全法》规定了食品安全标准的制定主体为国务院卫生行政部门、农业行政部门及其他相关部门;《食品安全国家标准管理办法》第3条第1款规定:“卫生部负责食品安全国家标准制(修)订工作。”第5条规定:“鼓励公民、法人和其他组织参与食品安全国家标准制(修)订工作,提出意见和建议。”

《食品安全法》和《食品安全地方标准管理办法》规定了地方标准的制定,即由省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门组织制定食品安全地方标准,卫生部负责食品安全地方标准备案。《食品安全法》第30条规定:“国家鼓励食品生产企业制定严于食品安全国家标准或者地方标准的企业标准,在本企业适用,并报省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门备案。”

## 二、食品安全标准制定的基本步骤

### （一）规划、计划和立项

《食品安全法实施条例》规定了制定食品安全国家标准规划和实施的程序,国务院卫生行政部门为主导,同时联合国务院农业行政、工商行政管理、国家食品药品监督管理和质量监督以及国务院商务、工业和信息化等部门。《食品安全国家标准管理办法》第6条规定:“卫生部会同国务院农业行政、质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理及国务院商务、工业和信息化等部门制定食品安全国家标准规划及其实施计划。”

第8条规定:“卫生部根据食品安全国家标准规划及其实施计划和食品安全工作需要制订食品安全国家标准制(修)订计划。”第9条规定:“各有关部门认为本部门负责监管的领域需要制定食品安全国家标准的,应当在每年编制食品安全国家标准制(修)订计划前,向卫生部提出立项建议。”另外,“任何公民、法人和其他组织均可以提出立项建议。”

### （二）组织起草案

《食品安全法实施条例》第16条和《食品安全国家标准管理办法》第14、15条均规定了组织起草食品安全国家标准的程序,即卫生部通过招标、委托等形式,择优选择具备相应技术能力的单位起草食品安全国家标准草案。同时,“提倡由研究机构、教育机构、学术团体、行业协会等单位,共同起草食品安全国家标准草案。”



### 法条链接

#### 《食品安全国家标准管理办法》

第14条 卫生部采取招标、委托等形式,择优选择具备相应技术能力的单位承担食品安全国家标准起草工作。

第15条 提倡由研究机构、教育机构、学术团体、行业协会等单位组成标准起草协作组共同起草标准。

END

### （三）标准审查

《食品安全法》和《食品安全法实施条例》规定了食品安全国家标准的审评机关为食品安全国家标准审评委员会,并规定了食品安全风险评估结果在标准制定中的重要作用。《食品安全国家标准管理办法》对审查程序进行了详细规定。

### （四）标准公布及后续工作

《食品安全国家标准管理办法》规定了食品安全标准的批准和发布、解释、修改及复

审,均由卫生部负责。《食品安全法实施条例》和《食品安全国家标准管理办法》规定了食品安全国家标准的跟踪、反馈和修订工作。

我国在制定食品安全国家标准时分为以下步骤:确定标准的制(修)订计划、起草食品安全标准、公开征求关于食品安全标准的意见、审查食品安全标准、批准和公布食品安全标准、跟踪与评价食品安全标准、修订及复审食品安全标准。



## 法条链接

### 《食品安全法》

第 28 条 制定食品安全国家标准,应当依据食品安全风险评估结果并充分考虑食用农产品安全风险评估结果,参照相关的国际标准和国际食品安全风险评估结果,并将食品安全国家标准草案向社会公布,广泛听取食品生产经营者、消费者、有关部门等方面的意见。

食品安全国家标准应当经国务院卫生行政部门组织的食品安全国家标准审评委员会审查通过。食品安全国家标准审评委员会由医学、农业、食品、营养、生物、环境等方面的专家以及国务院有关部门、食品行业协会、消费者协会的代表组成,对食品安全国家标准草案的科学性和实用性等进行审查。

END

## 三、食品安全标准制定中存在的问题

### (一) 管理食品安全标准的专项法律缺位

目前,我国与食品安全标准有关的法律法规有《食品安全法》《食品安全法实施条例》《食品安全国家标准管理办法》《食品安全地方标准管理办法》及各地制定的相关地方性法规。这些规范性文件呈现出以下特点。

第一,《食品安全法》和《食品安全法实施条例》由全国人大常委会颁布,立法层级较高,但是法规中涉及食品安全标准管理的条文较少,规定内容较简单;

第二,《食品安全国家标准管理办法》虽然内容较为全面详细,但是由于制定和发布主体是卫生部,导致这一法律文件立法层级较低,法律效力较弱;

第三,法律法规虽然规定了食品安全标准的主管机关、食品安全标准专家审评制度等内容,但是在具体规定和操作规范方面尚不完善。

### (二) 食品安全标准缺失

虽然我国涉及食品安全标准的法律法规种类繁多、数量巨大,但是一些重要标准缺失,标准内容不能全面覆盖,食品安全标准尚待完善。另外,我国的食品安全标准也没有随着科技的进步而不断完善。目前,随着科学技术的发展,一些重要的新资源、新工艺、

新技术不断涌现。而在食品安全监管领域,缺乏这些新产物相对应的食品安全标准,与产品标准相配套的有毒有害物质残留标准、检测方法标准、生产规程、种子(种苗)、产地环境等方面的标准还比较少。卫生部印发的《食品安全国家标准“十二五”规划》中指出:“部分配套检测方法、食品包装材料等标准缺失,不能满足食品安全监管的需要。”

### (三) 食品安全标准交叉、混乱、矛盾

由于我国管理食品安全的部门众多,往往出现一个问题由不同部门制定了不同标准的情况,导致现行标准之间存在着重复、脱节、矛盾、冲突等不协调情况。



### 延伸阅读

继思念和三全速冻食品被查出不合格之后,国内速冻米面食品行业排名前列的品牌大佬,都被查出“质量安全问题”,且都是金黄色葡萄球菌超标。最初是微博上热传一份标称为南京工商局最近的检验报告,显示该品牌一个批次的“上汤小云吞”(荠菜猪肉)由于检出该菌不合格,并质疑结果仅通知了厂商处理而未对外公布。

微博上热传的这份检验报告由南京市工商局委托国家轻工业食品质量监督检测南京站检验,样品为标称湾仔码头的上汤小云吞(荠菜猪肉),生产单位是上海品食乐冷冻食品公司,生产日期是“20111008A”,在南京苏果超市马标连锁店购买。检验结果显示,上述样品金黄色葡萄球菌的检验结果是“检出”,由于技术要求是不得检出,所以该单项判定为“不合格”。该报告显示收样日期是10月22日,签发日期是11月6日。

事件发生后,卫生部在其官网挂出“速冻面米食品微生物指标问题”的正式声明,称其高度关注媒体反映的问题。这也是卫生部首次就近年来屡次引起争议的食品行业标准新旧之争进行回应。卫生部首先解释,金葡萄广泛分布在大气、土壤中,对热敏感,加热 $80^{\circ}\text{C}$ ,30分钟可被杀灭。速冻面米食品在规定的保存温度下,不利于金葡萄的生长、繁殖和产生肠毒素,但如果保存不当,也可能导致金葡萄的生长和繁殖。即将发布的新国标将允许检出少量金黄色葡萄球菌。我们尊重目前政府部门依据现行法律法规做出的决定,同时我们恳请媒体给予消费者正确的引导。

“此前我国《速冻预包装面米食品卫生标准》规定金黄色葡萄球菌等致病菌不得检出,是微生物定性检测方法,采用一个样品检测来判定产品微生物污染情况,这种采样方案和限量规定不能全面、真实地反映产品微生物污染状况和可能产生的健康影响,与国际上食品中微生物控制和管理方式有明显差距。”

卫生部认为,国际食品法典委员会(CAC)和相关国家普遍采用的,是国际食品微生物标准委员会(ICMSF)微生物分级采样方案。而正在制定的新标准,则采用了ICMSF三级采样方案,用多个样品定量检测结果进行综合判定,限量指标与ICMSF基本一致,“更加符合国际食品微生物采样检测要求,是科学合理的。有关新标准比老标准要求低

系误读。”该事件充分显示出我国食品标准的矛盾与冲突。

#### （四）标准制定过程中未能充分征求专家及消费者意见

《食品安全法》中指出食品安全国家标准应当经食品安全国家标准审评委员会审查通过。食品安全国家标准审评委员会由医学、农业、食品、营养等方面的专家及国务院有关部门的代表组成。《食品安全国家标准管理办法》也提倡由研究机构、教育机构、学术团体、行业协会等单位组成标准起草协作组共同起草标准。

但是，在标准实际制定过程中并没有贯彻执行专家咨询制度。标准制定中的一些关键信息未能告知专家，使得专家对于关键指标的变化缺乏认知，导致专家咨询在标准制定过程中被架空。

此外，由于受到利益集团的影响，一些专家在制定标准的过程中容易忽视科学性而带有一定的倾向性，导致专家无法发挥专业性和科学作用，往往只是做做表面文章，专家咨询制度易流于形式。另一方面，起草和制定部门往往忽视公众话语权，使得公众在标准制定过程中参与程度低，不能充分表达公众的意愿。正是因为脱离了群众，没有充分征求大众及专家的意见，食品安全标准才出现了空白、混乱的问题。

#### （五）食品安全标准的基础研究不足

风险分析原则是制定食品安全标准的重要原则。风险分析原则分为风险评估，风险管理以及风险信息交流。“在食品安全领域，风险评估定义为评价食品中存在的毒素、污染物、添加剂或致病生物给人类健康所造成的潜在的不利影响。”风险评估是确定食品安全工作重点。食品安全监管措施主要基于风险评估的结果，同时风险评估也为风险信息交流提供了依据和信息来源。

风险管理是指，为了最大限度地控制可能出现的食品风险，保障人民群众身体健康，依据风险评估的结论来制定和执行有效的管理措施。风险信息交流是邀请食品生产经营者、消费者、学者专家、风险管理部门、风险评估方以及其他利益相关主体对食品潜在的危害、相关风险因素、风险认知情况等展开交流与互动。风险信息交流是提高公众在标准制定过程中参与程度的强有力手段，但往往是被忽视的一部分。

《食品安全法》第21条规定：“食品安全风险评估结果是制定、修订食品安全标准和对食品安全实施监督管理的科学依据。”《食品安全法》规定卫生部是食品安全风险评估的负责主体，组织医学、农业、食品营养等方面的专家组成的专家委员会，对食品以及食品添加剂中的化学性、生物学和物理性危害进行评估。

#### （六）食品安全标准的食品分类系统不一致

目前我国的食物分类系统是依据不同领域的需求划分为不同的食物分类系统，例如食品污染物限量标准的食物分类、食品污染物监测网络的食物监测标准的食物分类、食

品添加剂使用标准的食品分类以及食品中真菌毒素限量标准的食品分类等。

### （七）食品安全标准滞后

《食品安全法》第 28 条第 1 款规定,“制定食品安全国家标准,应当依据食品安全风险评估结果并充分考虑食用农产品安全风险评估结果,参照相关的国际标准和国际食品安全风险评估结果,并将食品安全国家标准草案向社会公布,广泛听取食品生产经营者、消费者、有关部门等方面的意见。”我国的食品安全标准采用的国际标准比例较低,在内容上滞后于 CAC 标准、ISO 标准体系等先进食品安全标准制度和体系。

## 第三节 食品安全地方标准

### 案例 6-2

2013 年 4 月 10 日,《京华时报》发布了一篇报道,题为“农夫山泉被指标准不如自来水”,该报道指出农夫山泉瓶装水的生产标准不符合有关规定。该篇报道中提出,在我国有生活饮用水标准等规范性文件的情况下,农夫山泉在生产过程中执行的却是浙江省的瓶装饮用天然水的地方标准。

国家标准与地方标准的区别在于某些物质的存量方面限制不同,农夫山泉执行的浙江省标准中关于砷等有害物质的限制存量高于生活饮用水标准。自来水在法律规范中被定义为生活饮用水。因此该报道得出了一个结论:农夫山泉不如自来水干净、卫生、安全。

4 月 12 日,《京华时报》发文深入报道,2011 年世界卫生组织发布《饮用水水质准则》第四版,其中明确指出,在饮用水中溴酸盐、铜、砷的含量指导值分别为  $<0.01\text{mg/L}$ 、 $<0.003\text{mg/L}$  和  $<0.01\text{mg/L}$ ,全部低于农夫山泉所执行的浙江省瓶装饮用天然水标准。

#### 案例解析

“农夫山泉被指标准不如自来水”事件一出,引起了舆论的轩然大波,随后农夫山泉公司召开媒体发布会,回应了《京华时报》的报道,称公司执行的是最严格的生产标准,公众被弄得云里雾里。这一事件从表面上看是市场竞争,本质上暴露出来则是我国的饮用水标准混乱、矛盾、交叉和滞后,反映出我国食品安全标准监管方面存在薄弱环节和空白之处,同时突显出学术界对于研究食品安全标准的缺乏和不足。

## 一、食品安全地方标准的定义

关于食品安全地方标准的界定,《标准化法》第 11 条规定:“对没有国家标准和行业标 准而又需要在省、自治区、直辖市范围内统一的工业产品的安全、卫生要求,可以制定 地方标准。地方标准由省、自治区、直辖市标准化行政主管部门制定,并报国务院标准化 行政主管部门和国务院有关行政主管部门备案,在公布国家标准或者行业标准之后,该 项地方标准即行废止。”

根据《食品安全法》的规定,我国的食品安全标准体系包括国家标准、地方标准和企 业标准三个部分。《食品安全法》第 29 条规定:“对地方特色食品,没有食品安全国家标 准的,省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门可以制定并公布食品安全地方标准,报 国务院卫生行政部门备案。食品安全国家标准制定后,该地方标准即行废止。”

2011 年,卫生部印发了《食品安全地方标准管理办法》的通知(卫监督发〔2011〕17 号),该办法第 3 条规定:“没有食品安全国家标准,但需要在省、自治区、直辖市范围内统 一实施的,可以制定食品安全地方标准。食品安全地方标准包括食品及原料、生产经营 过程的卫生要求、与食品安全有关的质量要求、检验方法与规程等食品安全技术要求。 食品添加剂、食品相关产品、新资源食品、保健食品不得制定食品安全地方标准。”该条规 定明确了食品添加剂、食品相关产品、新资源食品、保健食品不得制定食品安全地方 标准。

## 二、制定食品安全地方标准的原因

由于我国幅员辽阔,地方特色食品众多,而食品安全国家标准是一个逐步完善的系 统工程,对于没有食品安全国家标准的,依据《食品安全法》,省、自治区、直辖市人民政 府卫生行政部门参照执行有关食品安全国家标准制定的程序,可以组织制定食品安全地方 标准,并报国务院卫生行政部门备案。

地方标准的制定同样需要依据风险评估的科学基础,以保障健康、科学合理为原则, 标准制定和发布的程序可以参照国家食品安全标准的程序进行。

在当前食品产品全球市场流通的环境下,需要在某一地方制定地方食品安全标准的 情况不会经常出现。但当对某一类食品尚未制定国家标准,出于管理的需要该类食品并 不是某一家企业所特有的,而是在某一行政区域普遍存在,生产或销售需要有标准可依 时,就需要制定相应的地方食品安全标准。比如在广东省有很多凉茶类产品,在当地有 多年的饮用习惯,但目前尚未有这类产品的国家标准,对于产品的成分、污染物指标、生 物污染指标需要进行规定。再如西藏、内蒙古等少数民族地区长期使用的酥油茶、马奶

酒等食品,如果认为产品的特点不能由相应类别的大类食品安全国家标准所覆盖,则可以先制定地方食品安全标准。

卫生部对地方食品安全标准采取备案制度管理。在该类食品的生产或流通达到全国范围或认为有必要制定该类食品的国家食品安全标准时,可以通过规定的程序将地方标准上升为国家标准。食品安全地方标准在相应的食品安全国家标准实施后,自行废止。

### 三、制定食品安全地方标准需要公众的积极参与

现行立法有关食品安全地方标准制定中公众参与的规定始于1989年的《标准化法》,该法第18条规定:“制定标准应当发挥行业协会、科学研究机构和学术团体的作用。”但无公众参与的具体内容。2010年国务院颁布了《食品安全国家标准管理办法》,该法规定了食品安全国家标准制定过程中要三次公开征求意见:在标准立项阶段,要向社会公开征求意见;在标准起草过程中,要向社会和食品生产经营企业广泛征求意见;在标准正式公布前,还将在卫生部网站上再次向社会广泛征求意见。

2011年卫生部印发的《食品安全地方标准管理办法》第6条规定:“食品安全地方标准的制定、公布具体程序参照《食品安全国家标准管理办法》执行。”在《食品安全法》颁布后,各地出台的实施办法明确提出了制定食品安全地方标准要有公众参与,而进一步的公众参与食品安全地方标准制定的制度主要体现在各地卫生行政部门制定的食品安全地方标准管理办法中。例如上海市在2012年4月1日实施的《上海市食品安全地方标准管理办法》中,明确规定了制定食品安全地方标准应当三次公开征求意见,并就如何处理反馈意见作了明确规定。



#### 《食品安全法》

第29条 对地方特色食品,没有食品安全国家标准的,省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门可以制定并公布食品安全地方标准,报国务院卫生行政部门备案。食品安全国家标准制定后,该地方标准即行废止。

具体公众参与食品安全地方标准制定的必要性主要包括三个方面。

#### (一) 公众参与有利于增强食品安全地方标准的科学性

人的理性是有限的,其处理信息的能力也是有限的。人们能否进行正确的决策,要受到决策者的技能、价值观、对目标了解的程度、应具备的有关知识的深度以及所需资料

的完备程度的影响。在制定食品安全地方标准的时候,起草者知识可能是不完备的,其获取的信息可能是不充分的,理性能力可能也是有限的。

公众来自于社会各个层面和各个领域,了解自己这个层面和领域的各种状况,他们在参与食品安全地方标准制定时,往往能够反映一个方面的真实情况和真实要求,可以从不同角度、不同层次提出关于食品安全地方标准的丰富信息,精确表达公众利益诉求,有效降低政府搜索、辨别公共决策问题的成本。因此,有利于卫生行政部门收到来自公众对于食品安全地方标准的真实反映,有助于形成最优的标准,最终保证标准的科学、公正。

## (二) 公众参与有利于畅通各方利益表达机制,协调各方面利益关系

从人类历史的发展来看,利益关系始终是人与人之间的一种基本关系,一个人行为的做出很大程度上是基于对利益的衡量。在一个社会中,不同的利益主体有不同的利益诉求,往往存在国家利益与集体利益、普通利益与特殊利益、公共利益与私人利益的差别。不同的利益主体都希望自己的诉求能够在行政立法过程中得以反映,这就需要一套调节利益冲突的机制,使普通民众的意见能够得到充分的表达。“如果一个行政决定或政策将要对个人利益产生影响,这些不同的利益主体应当通过参与和协调来追求他们自己的利益。”<sup>①</sup>

公众参与食品安全地方标准的制定,利益各方将进行交流与对话,用文明、宽容、但又具批判性的方式进行利益博弈。通过让利益主体充分地参与到食品安全地方标准制定过程中来,使其各自的利益都能充分地表达出来,然后加以整合,平衡,这样才能使制定出来的标准正确反映和兼顾各方利益要求,从而取得民众对标准实施的广泛支持。

## (三) 公众参与有利于食品安全地方标准的实施

法治国家要求有法可依,有法必依的法治程序,法治程序不能人为创造,而是由作为社会主体的公众活动自然生成的。法治秩序的维护需要积极协调、鼓励和引导,光靠强制措施是不可能的。如果公众参与到行政立法过程中并有效影响立法结果,那么这种结果就是反映了公众的意志和利益,当然会受到公众的理解和认可,从而消除执行时的障碍,减少执行时的成本,保证法规规章顺利得到执行。

公众参与食品安全地方标准的制定,本身是一种向公众有效宣传标准的手段。通过参与机制,公众在协商、沟通等过程中表达了自己的意愿,其参与的权利被尊重,加深了公众对标准的理解,增强了公众对标准的认同感,提高了公众对标准的可接受度,从而有利于食品安全地方标准的有效实施。

<sup>①</sup> 王锡锌:《公众参与和行政过程——一个理念和制度分析的框架》,34页,北京,中国民主法制出版社,2007。

## 第四节 食品安全企业标准

### 一、食品安全企业标准的定义

2015年《食品安全法》第30条规定：“国家鼓励食品生产企业制定严于食品安全国家标准或者地方标准的企业标准，在本企业适用，并报省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门备案。”《食品质量安全市场准入审查通则》(2004年)要求对企业标准进行合理性审查，审查的主要内容有：企业标准是否经过备案，是否符合强制性标准的要求，低于推荐性国家或行业标准要求的指标是否合理。

### 二、制定食品安全企业标准的步骤

#### (一) 查阅相关的标准

在制定食品企业标准之前，首先查阅是否有相关的国家标准、行业标准和地方标准。若能查到相关的产品标准，对照企业的产品是否符合该标准的要求，是否符合相关法律法规的规定，满足企业生产和检测的需要。若不能满足，则可以在参考该标准的前提下，制定比该标准更严格的企业标准。

国家也鼓励企业制定严于食品安全国家标准或者地方标准的企业标准。若检索不到相关的产品标准，只能检索到相关产品的卫生标准，也可以作为在制定标准过程中的参考依据。

#### (二) 起草标准

撰写与相关标准的对比表，根据产品属性和 GB/T 1.1 的要求，起草标准，与相关的标准中的指标项目进行对比。

#### (三) 组织检验

组织产品验证对在标准中制定的各项指标进行产品检验，验证制定的指标的合理性。可以通过企业自己的实验室和委托检验，保证检验结果的严谨，数据可靠。

#### (四) 组织专家评审

将标准草案给到行业内的专家进行评审。可以邀请食品安全、食品卫生、标准化等方面的专业技术人员对标准草稿的内容进行审核，借助专家的经验 and 知识面，从法律法规、安全、卫生、标准化等方面对标准进行全面审核，以保证食品安全企业标准的合理合法，并能用于指导生产和检验的依据。

#### (五) 撰写编制说明

根据标准的编制过程，撰写编制说明。说明任务的来源，标准中所包含产品的性能

特点,企业标准起草过程,编制原则,与现行法律、法规、规章和食品安全国家标准的关系及贯彻执行情况,与相关国家标准、地方标准、国际标准、国外标准的比较情况,企业标准制定过程中所进行的必要的验证情况,实施企业标准的设备和人员情况等方面进行撰写。

#### (六) 到相关部门申请备案

根据《食品安全法》中的规定,食品安全企业标准应当报省级卫生行政部门备案,在本企业内部适用。

### 三、食品安全企业标准存在的一些问题

#### (一) 企业标准信息不透明,无法核实真实性

《食品安全企业标准备案办法》第14条规定:“省级卫生行政部门应当在发给企业备案凭证之日起20个工作日内向社会公布备案的企业标准,并同时将备案的企业标准文本发送同级农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门。”事实上目前在卫生行政部门的官方网站上很难查到企标备案的文本。在食品生产许可证申请材料上报及发证检验都要求企业提供企标的复印件,未要求提供原件,而企标文本信息无官方查询途径,就无法核实其真实性,不能像国家标准或行业标准等可以通过标准信息查询系统查到,企业所提供的企标复印件是否经卫生厅备案或备案后是否又作修改,修改后的企标是否重新备案无从知晓,这就给了部分企业以投机造假的机会。

#### (二) 与食品质量安全市场准入要求不一致

##### 1. 缺少细则中规定的部分检验项目

2002年国家质检总局实行食品质量安全市场准入制度,陆续发布了28大类食品生产许可证审查细则,每一类食品生产许可审查细则中都规定了该类产品明确的检验项目。而有些企标在制定时未参照对应审查细则的要求,导致企标中缺乏细则规定的必须检验项目。

##### 2. 申报的产品申证单位不合理

食品质量安全市场准入要求企业申报的申证产品是28大类分类别申报的,28类产品每一类产品都有其特定的范围,制定企标的产品应与所申报的产品申证单元一致。而企标中涉及的产品有的是多种产品放于一个标准中,如有的企业生产米线,米线中有两种调味料包,一种为粉状,一种为酱类。按照28大类为分类要求,米线应属于方便食品单元,而调味料包属于调味料单元,不能放在一个单元中。再有某企业生产调味冰糖,备案的企标产品申报的是方便食品单元,而企标中的项目却基本上全是冰糖标准中的项目,与方便食品许可证项目相差甚远。分类的不清晰给许可证发证检验带来了一定的困扰。

### (三) 指标值制定和检验方法的引用缺乏科学性

企业制定标准时卫生指标应符合相关强制性标准或相关法律法规的要求,质量指标应具有科学性。事实上,有些企业标准指标值和限量值的确定并无科学性,企业通过参照别的企业的同类产品,没有考虑自身产品配方、生产工艺等具体情况,导致指标值与实测值差距巨大。有的指标值过严无法达到,如某肉制品企标中亚硝酸盐指标值为不得检出。而肉制品自身就含有少量亚硝酸盐,肉类在储存过程中也会产生亚硝酸盐,那么企业将无法生产出符合自身企标的产品来。

再有就是企业过分降低产品品质,如某企业制定调味酱汁企标,氨基酸态氮为大于等于0.01g/100mL,与生产工艺相似的行业标准《配制酱油》SB10336—2000相比,《配制酱油》标准中规定氨基酸态氮要求大于等于0.40g/100mL,低了40倍。再有,有些企标引用的检测方法不合理、不适用。如某企业制定的苹果汁标准,苹果汁果汁含量测定方法引用《橙、柑、橘汁及其饮料中果汁含量的测定》,而苹果汁与橙、柑、橘汁的特征组分有很大的差异,不适用此方法标准。



#### 小贴士

氨基酸态氮亦称氨基氮,是酱油中的重要组成成分,是酱油这个调味品鲜味的主要来源,是由制造酱油的原料(大豆和或脱脂大豆、小麦和或麸皮)中的蛋白质水解产生的,是区分酿造酱油与勾兑酱油,展示酱油质量的重要指标。依据酱油卫生标准GB 2717—2003,酱油中氨基酸态氮要大于0.40g/100ml。

END

### (四) 与强制性标准及相关规定相抵触

近几年颁布的强制性国家标准有《食品安全国家标准食品添加剂使用标准》GB2760—2011、《食品安全国家标准食品中污染物限量》GB2762—2012和《食品安全国家标准预包装食品营养标签通则》GB28050—2012等食品安全国家标准。在这些新标准实施之前备案的企标未能及时按新颁布标准的要求到省卫生厅重新备案,导致企标中有些项目与强制性国家标准要求不一致。再有,有的企标申报的产品中有违禁成分,如人参鸡配方中有人参,代用茶配料中含有银杏叶、绞股蓝等。这与卫生部《卫生部关于进一步规范保健食品原料管理的通知》相违背,此文规定,人参、银杏叶、绞股蓝是列入保健食品的物品名单不可用于普通食品。

### (五) 未按企业标准组织生产食品生产许可证

发证检验时发现有些企业未按所制定的企标组织生产,食品生产工艺、原料、配方与企标中的规定不一致。另外还发现企业生产的产品指标值与标准中制定的值相差较远,如企业生产的盐渍食用菌,企业标准中规定水分小于等于50%,而实际检验值为72%,

发证检验产品不合格。



## 实训练习

### 一、不定项选择题

我国的食品安全标准体系包括哪三个部分? ( )

- A. 国家标准
- B. 企业标准
- C. 地方标准
- D. 行业标准

### 二、简答题

我国的食品安全企业标准存在哪些问题?



### 学习目标

1. 了解食品生产经营的概念和基本要求。
2. 掌握食品生产经营各项法律制度的内容。



### 引导案例

2017年8月初,欧洲爆发“毒鸡蛋”事件。事件起因于比利时发现从荷兰进口的鸡蛋含有氟虫腈,荷兰随后展开调查。氟虫腈可杀灭跳蚤、螨和虱子,被世界卫生组织列为“对人类有中度毒性”的化学品,大剂量食用可导致肝功能、甲状腺和肾脏损伤。欧盟法律规定,氟虫腈不得用于人类食品产业链中的畜禽。

8月3日,荷兰食品安全部门公布了对180家被怀疑有“毒鸡蛋”问题的农场进行调查,发现其中147家农场的鸡蛋含有氟虫腈,这与荷兰一家为农场提供杀虫服务的专业公司“鸡之友”有关,而该公司可能从2016年6月起使用的抗虱杀虫剂中就含有氟虫腈。由于荷兰是欧洲禽类产品主要出口国之一,“毒鸡蛋”事件因此持续发酵,波及德国、英国、法国等20多个国家。

根据欧盟规定,欧盟范围内销售的鸡蛋可通过独特的数字号码溯源,这为受波及的国家召回或下架数以百万计的问题鸡蛋提供了条件。受波及国家纷纷将问题鸡蛋召回或者下架。消费者根据数字号码自行排查问题鸡蛋。截至本文成文之日,“毒鸡蛋”事件仍在发酵之中。

#### 案件解析

作为食品安全标准最为严格、监管体系最为完善地区之一的欧盟国家,仍然不可避免会出现严重的食品安全问题,再次为我们的食品安全问题敲响了警钟。值得学习和借鉴的是,欧盟完善的食品生产经营法律制度,如有效的食品安全追溯制度,高效、完善的食品召回制度等,在最大限度地降低不安全食品的危害,保障人们的生命健康方面,发挥

了非常重要的作用。

END

## 第一节 食品生产经营概述

### 一、食品生产经营的概念

食品生产经营是食品安全法的一个基础概念,是食品安全法规范的主要行为。但可惜的是,我国的《食品安全法》对食品生产经营的概念并没有作出规定。一般认为,食品生产经营包括食品的生产 and 食品的经营两个环节。所谓食品的生产,就是采集、种植、养殖、加工食品的行为。其中,采集、种植、养殖是食品从无到有的过程,是食品生产经营的起点;加工是对采集、种植、养殖出产的食品,通过一系列生化合成而制成一种新的食品的行为。

食品的经营,是指食品进入市场后,以货币为媒介在市场主体之间流通的行为,包括食品销售和餐饮服务两类行为。食品销售与餐饮服务的相同点在于都会发生食品所有权的转移,不同点在于食品销售仅是食品所有权转移的行为,而餐饮服务在销售食品的基础上,还提供相应的就餐服务,如提供专门的就餐场所、就餐器具、就餐辅助劳务等。

食品生产、销售、餐饮服务的划分,在2009年《食品安全法》中具有重要意义。根据2009年《食品安全法》第4条第4款规定:“国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理部门依照本法和国务院规定的职责,分别对食品生产、食品流通、餐饮服务活动实施监督管理。”这一规定确立了我国食品安全监管领域的分段监管的管理体制。因此,正确划分食品的生产、销售和餐饮服务,就成为确定监管部门的重要依据。

但实践中,由于具体生产经营活动的复杂性,生产、销售和餐饮服务交织在一起,加上法律对于食品的生产、销售和餐饮服务并没有进行严格的界定,经常无法清晰地划分出食品生产、销售和餐饮服务的边界,进而导致相关政府职能部门在履行食品安全监管职责方面出现推诿扯皮的问题。<sup>①</sup>为解决这一问题,2013年《国务院机构改革和职能转变方案》对食品安全管理体制作出重大调整,方案在国务院食品安全委员会通过的同时,规定具体工作由国家食品药品监督管理总局承担,即将原先由质量监督、工商行政和食品药品监督管理三个部门分别对食品生产、销售和餐饮服务进行分段监管,调整为由食品药品监督管理部门负责对食品生产、销售和餐饮服务进行统一监督管理。

2015年《食品安全法》第5条第2款是对这一体制调整的法律确认。这一体制的重

<sup>①</sup> 梅若海:《论食品生产经营监管界限的划分》,《中国质量技术监督》,2010(1)。

大调整,有效解决了监管责任不清、相互推诿扯皮等问题,真正做到了全链条无缝监管。<sup>①</sup>



### 延伸阅读

2010年2月6日,国务院设立国务院食品安全委员会,作为国务院食品安全的高层次议事协调机构,其主要职责有:①分析食品安全形势,研究部署、统筹指导食品安全工作;②提出食品安全监管的重大政策措施;③督促落实食品安全监管责任。其具体工作由国家食品药品监督管理局承担。

国家食品药品监督管理局负责对食品生产经营活动实施监督管理,承担国务院食品安全委员会的日常工作。在食品安全管理方面,其主要职责包括:①对食品生产经营活动实施监督管理;②承担食品安全委员会的日常工作,负责对食品安全工作的综合协调;③对食品添加剂的生产经营活动进行监督管理;④负责对重大食品安全信息的统一发布;⑤负责会同有关部门对食品安全事故进行调查处理;⑥负责制定食品检验机构的资质认定和检验规范;⑦参与食品安全国家标准的制定,由国务院卫生行政部门会同其制定、公布食品安全国家标准。

国务院卫生行政部门的职责是组织开展食品安全风险检测和风险评估,会同国务院食品药品监督管理局制定并公布食品安全国家标准。

END

## 二、食品生产经营的要求

《食品安全法》对食品生产经营规定了强制性要求和禁止性要求。

### (一) 强制性要求

根据2015年《食品安全法》第33条规定,食品生产经营除应当符合食品安全标准外,还应当符合下列要求。

#### 1. 食品生产经营的场所要求

食品生产经营应当具有与生产经营的食品品种、数量相适应的食品原料处理和食品加工、包装、贮存等场所,保持该场所环境整洁,并与有毒、有害场所以及其他污染源保持规定的距离。

#### 2. 食品生产经营的设备、设施要求

食品生产经营应当具有与生产经营的食品品种、数量相适应的生产经营设备或者设施,有相应的消毒、更衣、盥洗、采光、照明、通风、防腐、防尘、防蝇、防鼠、防虫、洗涤以及处理废水、存放垃圾和废弃物的设备或者设施。

<sup>①</sup> 信春鹰主编:《中华人民共和国食品安全法解读》,14~15页,北京,中国法制出版社,2015。

### 3. 食品生产经营安全的管理人员和制度要求

食品生产经营应当有专职或者兼职的食品安全专业技术人员、食品安全管理人员和保证食品安全的规章制度。其中对于安全技术和安全管理人员规定可以“专职或者兼职”是2015年《食品安全法》新增加的规定。

### 4. 食品生产经营的设备布局和工艺流程要求

食品生产经营应当具有合理的设备布局和工艺流程,防止待加工食品与直接入口食品、原料与成品交叉污染,避免食品接触有毒物、不洁物。所谓“合理”,即只要设备布局和工艺流程能够避免交叉污染、避免食品接触有毒物、不洁物即可。

### 5. 食品生产经营的食品容器、工具、设备要求

餐具、饮具和盛放直接入口食品的容器,使用前应当洗净、消毒,炊具等用具用后应当洗净,保持清洁;贮存、运输和装卸食品的容器、工具和设备应当安全、无害,保持清洁,防止食品污染,并符合保证食品安全所需的温度、湿度等特殊要求,不得将食品与有毒、有害物品一同贮存、运输;直接入口的食品应当使用无毒、清洁的包装材料、餐具、饮具和容器。

### 6. 食品生产经营人员的人员卫生要求

食品生产经营人员应当保持个人卫生,生产经营食品时,应当将手洗净,穿戴清洁的工作衣、帽等;销售无包装的直接入口食品时,应当使用无毒、清洁的容器、售货工具和设备。

### 7. 食品生产经营用水要求

水是食品生产经营必不可少的重要原料,安全卫生的水质对于食品安全具有重要意义。有鉴于此,《食品安全法》对食品生产经营的用水作了专门规定,用水应当符合国家规定的生活饮用水卫生标准。应当强调的是,这里对用水的要求,是从水作为食品生产经营原料的角度来规定的,并不是要求食品生产经营过程中所有的用水都必须达到生活饮用水卫生标准。

### 8. 食品生产经营用洗涤剂、消毒剂要求

食品生产经营过程中必然是要用到洗涤剂、消毒剂的,使用对人体有害的洗涤剂、消毒剂,容易造成食品污染,因此《食品安全法》规定食品生产经营中使用的洗涤剂、消毒剂应当对人体安全、无害。

### 9. 食品生产经营的其他要求

由于食品生产经营过程的复杂性,现有法律难以穷尽所有可能给食品安全生产经营带来危害的隐患,故有必要规定一个兜底条款,要求食品生产经营还必须符合法律、法规规定的其他要求。此外,鉴于有一些非食品生产经营者也在从事食品的贮存、运输和装卸行为,《食品安全法》规定这些非食品生产者也必须符合《食品安全法》关于食品容器、工具、设备的要求。

## （二）禁止性要求

《食品安全法》在对食品生产经营从正面规定食品生产经营应当具备的条件、要求外,还从反面规定了食品生产经营者禁止从事的行为。根据《食品安全法》第34条,下列行为是禁止食品生产经营者从事的行为。

(1) 禁止生产经营用非食品原料生产的食品或者添加食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康物质的食品,或者用回收食品作为原料生产的食品;

(2) 禁止生产经营致病性微生物,农药残留、兽药残留、生物毒素、重金属等污染物质以及其他危害人体健康的物质含量超过食品安全标准限量的食品、食品添加剂、食品相关产品;

(3) 禁止生产经营用超过保质期的食品原料、食品添加剂生产的食品、食品添加剂;

(4) 禁止生产经营超范围、超限量使用食品添加剂的食品;

(5) 禁止生产经营营养成分不符合食品安全标准的专供婴幼儿和其他特定人群的主辅食品;

(6) 禁止生产经营腐败变质、油脂酸败、霉变生虫、污秽不洁、混有异物、掺假掺杂或者感官性状异常的食品、食品添加剂;

(7) 禁止生产经营病死、毒死或者死因不明的禽、畜、兽、水产动物肉类及其制品;

(8) 禁止生产经营未按规定进行检疫或者检疫不合格的肉类,或者未经检验或者检验不合格的肉类制品;

(9) 禁止生产经营被包装材料、容器、运输工具等污染的食品、食品添加剂;

(10) 禁止生产经营标注虚假生产日期、保质期或者超过保质期的食品、食品添加剂;

(11) 禁止生产经营无标签的预包装食品、食品添加剂;

(12) 禁止生产经营国家为防病等特殊需要明令禁止生产经营的食品;

(13) 禁止生产经营其他不符合法律、法规或者食品安全标准的食品、食品添加剂、食品相关产品。

## 第二节 食品生产经营许可制度



### 法条链接

《食品安全法》第35条规定:国家对食品生产经营实行许可制度。从事食品生产、食品销售、餐饮服务,应当依法取得许可。但是,销售食用农产品,不需要取得许可。

县级以上地方人民政府食品药品监督管理部门应当依照《行政许可法》的规定,审核

申请人提交的本法第 33 条第 1 款第 1 项至第 4 项规定要求的相关资料,必要时对申请人的生产经营场所进行现场核查;对符合规定条件的,准予许可;对不符合规定条件的,不予许可并书面说明理由。

END

《行政许可法》第 12 条规定,直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动,需要按照法定条件予以批准的事项,可以设定行政许可。食品安全关乎千家万户以及每个人的生命健康和财产安全,对食品生产经营实行市场准入,设定食品生产经营行政许可,对从事食品生产经营设定一定的条件和标准,是十分必要的。

## 一、食品生产经营许可的主体

2009 年《食品安全法》确立的是食品安全的分段监管体制,故食品的生产、销售、餐饮服务的许可分别由质量监督、工商行政管理和食品药品监督管理部门组织实施。2015 年《食品安全法》确立了食品生产经营的统一监管体制,食品的生产、销售、餐饮服务统一由食品药品监督管理部门组织实施。根据《食品安全法》第 35 条第 2 款规定,由县级以上地方人民政府食品药品监督管理部门依照《行政许可法》的规定,对食品的生产经营实施许可。

## 二、食品生产经营许可的实施

根据《食品安全法》规定,食品生产经营许可由县级以上地方人民政府的食品药品监督管理部门实施,负责对申请人提交的相关资料进行审核,审核内容包括:是否具有与生产经营的食品品种、数量相适应的食品原料处理和食品加工、包装、贮存等场所;能否保持该场所环境整洁,并与有毒、有害场所以及其他污染源保持规定的距离;是否具有与生产经营的食品品种、数量相适应的生产经营设备或者设施,有相应的消毒、更衣、盥洗、采光、照明、通风、防腐、防尘、防蝇、防鼠、防虫、洗涤以及处理废水、存放垃圾和废弃物的设备或者设施;是否有专职或者兼职的食品安全专业技术人员、食品安全管理机构和保证食品安全的规章制度;是否具有合理的设备布局和工艺流程,防止待加工食品与直接入口食品、原料与成品交叉污染,避免食品接触有毒物、不洁物等。

食品药品监督管理部门对申请人申请资料的审查以形式审查为主,辅以实质审查,必要时可对申请人的生产经营场所进行现场审查。对符合规定条件的,准予许可;对不符合规定条件的,不予许可并书面说明理由。

## 三、食品生产经营的特殊许可

在食品生产经营的普通许可之外,还有食品生产经营的特殊许可。根据《食品安全

法》第 37 条的规定,利用新的食品原料生产食品,或者生产食品添加剂新品种、食品相关产品新品种,应当向国务院卫生行政部门提交相关产品的安全性评估材料。国务院卫生行政部门应当自收到申请之日起 60 日内组织审查;对符合食品安全要求的,准予许可并公布;对不符合食品安全要求的,不予许可并书面说明理由。

之所以作出此规定,原因在于新的食品原料或者食品添加剂新品种、食品相关产品新品种是否无毒无害,是否符合有关营养要求,是否会对人体健康造成一些急性、亚急性或者慢性的危害,存在不确定因素,必须对这些新品种的安全性进行审查、确认,这也是保障食品安全的必然要求。而新的食品原料、食品添加剂新品种、食品相关产品新品种是否具备安全性,由具备食品安全性评估能力的卫生行政部门组织审查评估并实施许可更为合适。

#### 四、食品生产经营许可的例外

《食品安全法》规定了两种食品生产经营许可的例外情形。

##### (一) 销售食用农产品

《食品安全法》规定,销售食用农产品,不需要取得许可。这是基于我国当前特殊国情作出的特殊制度安排。我国是一个农业大国,农业人口比重大,大多数地方仍然是精耕细作的小农经营模式,绝大部分农民依然是以家庭为单位从事农业生产和经营,生产规模小,生产效率低下,生产的农产品仍然以分散销售为主,甚至很多农产品的销售还是依靠农村集市。如果要求广大农户销售农产品也必须取得食品生产经营许可,不仅会带来巨大的行政成本,也会严重阻碍农产品的流通,并损害农民的经济利益。基于上述考虑,《食品安全法》将销售食用农产品排除在许可范围之外。

##### (二) 食品生产加工小作坊和食品摊贩等从事食品生产经营活动

尽管食品生产加工小作坊和食品摊贩也同样从事食品生产经营活动,但《食品安全法》并没有对此类主体规定必须取得许可,而仅规定食品药品监督管理部门应当对其加强监管,要求其必须符合食品安全法所规定的与其生产经营规模、条件相适应的食品安全要求,保证所生产经营的食品卫生、无毒、无害。同时规定县级以上地方人民政府应当对食品生产加工小作坊、食品摊贩等进行综合治理,加强服务和统一规划,改善其生产经营环境,鼓励和支持其改进生产经营条件,进入集中交易市场、店铺等固定场所经营,或者在指定的临时经营区域、时段经营。具体的管理办法由省、自治区、直辖市制定。上述规定也是《食品安全法》基于我国特殊国情作出的,具有合理性。

## 案例 7-1

2016年7月25日,浙江省象山县市场监督管理局执法人员依法对位于象山县丹东街道步新路31号的“兄弟龙虾”实施检查。经调查发现,该店店主张峰在未办理合法有效的食品经营许可证和营业执照等手续的情况下,擅自于2016年7月初开始,在丹东街道步新路31号经营龙虾馆,对外名称为“兄弟龙虾”并提供餐饮服务。象山县市场监督管理局认为张峰的上述行为违反了《食品安全法》第35条第1款之规定,属于未经许可擅自从事餐饮服务经营活动的行为,决定没收违法所得300元整,没收违法生产经营工具,罚款1万元。<sup>①</sup>

END

## 五、食品生产经营许可的程序

2015年8月,根据2015年《食品安全法》,国家食品药品监督管理总局分别制定颁布了《食品生产许可管理办法》和《食品经营许可管理办法》,对食品生产和经营的许可程序作了具体规定:

### (一) 食品生产许可程序

#### 1. 申请与受理

(1) 申请食品生产许可,应当先行取得营业执照等合法主体资格。企业法人、合伙企业、个人独资企业、个体工商户等,以营业执照载明的主体作为申请人。

(2) 申请食品生产许可,应当按照以下食品类别提出:粮食加工品,食用油、油脂及其制品,调味品,肉制品,乳制品,饮料,方便食品,饼干,罐头,冷冻饮品,速冻食品,薯类和膨化食品,糖果制品,茶叶及相关制品,酒类,蔬菜制品,水果制品,炒货食品及坚果制品,蛋制品,可可及焙烤咖啡产品,食糖,水产制品,淀粉及淀粉制品,糕点,豆制品,蜂产品,保健食品,特殊医学用途配方食品,婴幼儿配方食品,特殊膳食食品,其他食品等。

(3) 申请食品生产许可,应当符合下列条件:①具有与生产的食品品种、数量相适应的食品原料处理和食品加工、包装、贮存等场所,保持该场所环境整洁,并与有毒、有害场所以及其他污染源保持规定的距离;②具有与生产的食品品种、数量相适应的生产设备或者设施,有相应的消毒、更衣、盥洗、采光、照明、通风、防腐、防尘、防蝇、防鼠、防虫、洗滌以及处理废水、存放垃圾和废弃物的设备或者设施;保健食品生产工艺有原料提取、纯化等前处理工序的,需要具备与生产的品种、数量相适应的原料前处理设备或者设施;

<sup>①</sup> 象山县市场监管局网站, [http://www.xiangshan.gov.cn/art/2016/10/31/art\\_18358\\_465037.html](http://www.xiangshan.gov.cn/art/2016/10/31/art_18358_465037.html), 最后访问时间 2017年9月12日。

③有专职或者兼职的食品安全管理人员和保证食品安全的规章制度;④具有合理的设备布局和工艺流程,防止待加工食品与直接入口食品、原料与成品交叉污染,避免食品接触有毒物、不洁物;⑤法律、法规规定的其他条件。

(4) 申请食品生产许可,应当向申请人所在地县级以上地方食品药品监督管理部门提交下列材料:①食品生产许可申请书;②营业执照复印件;③食品生产加工场所及其周围环境平面图、各功能区间布局平面图、工艺设备布局图和食品生产工艺流程图;④食品生产主要设备、设施清单;⑤进货查验记录、生产过程控制、出厂检验记录、食品安全自查、从业人员健康管理、不安全食品召回、食品安全事故处置等保证食品安全的规章制度。申请人委托他人办理食品生产许可申请的,代理人应当提交授权委托书以及代理人的身份证明文件。

(5) 申请保健食品、特殊医学用途配方食品、婴幼儿配方食品的生产许可,还应当提交与所生产食品相适应的生产质量管理体系文件以及相关注册和备案文件。申请人应当如实向食品药品监督管理部门提交有关材料和反映真实情况,对申请材料的真实性负责,并在申请书等材料上签名或者盖章。

(6) 县级以上地方食品药品监督管理部门对申请人提出的食品生产许可申请,应当根据下列情况分别作出处理:①申请事项依法不需要取得食品生产许可的,应当即时告知申请人不受理。②申请事项依法不属于食品药品监督管理部门职权范围的,应当即时作出不予受理的决定,并告知申请人向有关行政机关申请。③申请材料存在可以当场更正的错误的,应当允许申请人当场更正,由申请人在更正处签名或者盖章,注明更正日期。④申请材料不齐全或者不符合法定形式的,应当当场或者在5个工作日内一次告知申请人需要补正的全部内容。当场告知的,应当将申请材料退回申请人;在5个工作日内告知的,应当收取申请材料并出具收到申请材料的凭据。逾期不告知的,自收到申请材料之日起即为受理。⑤申请材料齐全、符合法定形式,或者申请人按照要求提交全部补正材料的,应当受理食品生产许可申请。

(7) 县级以上地方食品药品监督管理部门对申请人提出的申请决定予以受理的,应当出具受理通知书;决定不予受理的,应当出具不予受理通知书,说明不予受理的理由,并告知申请人依法享有申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

## 2. 审查与决定

(1) 县级以上地方食品药品监督管理部门应当对申请人提交的申请材料进行审查。需要对申请材料的实质内容进行核实的,应当进行现场核查。食品药品监督管理部门在食品生产许可现场核查时,可以根据食品生产工艺流程等要求,核查试制食品检验合格报告。在食品添加剂生产许可现场核查时,可以根据食品添加剂品种特点,核查试制食品添加剂检验合格报告、复配食品添加剂组成等。现场核查应当由符合要求的核查人员进行。

核查人员不得少于 2 人。核查人员应当出示有效证件,填写食品生产许可现场核查表,制作现场核查记录,经申请人核对无误后,由核查人员和申请人在核查表和记录上签名或者盖章。申请人拒绝签名或者盖章的,核查人员应当注明情况。申请保健食品、特殊医学用途配方食品、婴幼儿配方乳粉生产许可,在产品注册时经过现场核查的,可以不再进行现场核查。食品药品监督管理部门可以委托下级食品药品监督管理部门,对受理的食品生产许可申请进行现场核查。核查人员应当自接受现场核查任务之日起 10 个工作日内,完成对生产场所的现场核查。

(2) 除可以当场作出行政许可决定的外,县级以上地方食品药品监督管理部门应当自受理申请之日起 20 个工作日内作出是否准予行政许可的决定。因特殊原因需要延长期限的,经本行政机关负责人批准,可以延长 10 个工作日,并应当将延长期限的理由告知申请人。

(3) 县级以上地方食品药品监督管理部门应当根据申请材料审查和现场核查等情况,对符合条件的,作出准予生产许可的决定,并自作出决定之日起 10 个工作日内向申请人颁发食品生产许可证;对不符合条件的,应当及时作出不予许可的书面决定并说明理由,同时告知申请人依法享有申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

(4) 县级以上地方食品药品监督管理部门认为食品生产许可申请涉及公共利益的重大事项,需要听证的,应当向社会公告并举行听证。食品生产许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的,县级以上地方食品药品监督管理部门在作出行政许可决定前,应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利。申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起 5 个工作日内提出听证申请的,食品药品监督管理部门应当在 20 个工作日内组织听证。听证期限不计算在行政许可审查期限之内。

### 3. 变更、延续、补办与注销

(1) 食品生产许可证有效期内,现有工艺设备布局和工艺流程、主要生产设备设施、食品类别等事项发生变化,需要变更食品生产许可证载明的许可事项的,食品生产者应当在变化后 10 个工作日内向原发证食品药品监督管理部门提出变更申请。生产场所迁出原发证食品药品监督管理部门管辖范围的,应当重新申请食品生产许可。食品生产许可证副本载明的同一食品类别内的事项、外设仓库地址发生变化的,食品生产者应当在变化后 10 个工作日内向原发证食品药品监督管理部门报告。申请变更食品生产许可的,应当提交下列申请材料:①食品生产许可变更申请书;②食品生产许可证正本、副本;③与变更食品生产许可事项有关的其他材料。

(2) 食品生产者需要延续依法取得的食品生产许可的有效期的,应当在该食品生产许可有效期届满 30 个工作日前,向原发证食品药品监督管理部门提出申请。食品生产者申请延续食品生产许可,应当提交下列材料:①食品生产许可延续申请书;②食品生产许可证正本、副本;③与延续食品生产许可事项有关的其他材料。保健食品、特殊医学

用途配方食品、婴幼儿配方食品的生产企业申请延续食品生产许可的,还应当提供生产质量管理体系运行情况的自查报告。县级以上地方食品药品监督管理部门应当根据被许可人的延续申请,在该食品生产许可有效期届满前作出是否准予延续的决定。

(3) 县级以上地方食品药品监督管理部门应当对变更或者延续食品生产许可的申请材料进行审查。申请人声明生产条件未发生变化的,县级以上地方食品药品监督管理部门可以不再进行现场核查。申请人的生产条件发生变化,可能影响食品安全的,食品药品监督管理部门应当就变化情况进行现场核查。保健食品、特殊医学用途配方食品、婴幼儿配方食品注册或者备案的生产工艺发生变化的,应当先办理注册或者备案变更手续。

原发证食品药品监督管理部门决定准予变更的,应当向申请人颁发新的食品生产许可证。食品生产许可证编号不变,发证日期为食品药品监督管理部门作出变更许可决定的日期,有效期与原证书一致。但是,对因迁址等原因而进行全面现场核查的,其换发的食品生产许可证有效期自发证之日起计算。对因产品有关标准、要求发生改变,国家和省级食品药品监督管理部门决定组织重新核查而换发的食品生产许可证,其发证日期以重新批准日期为准,有效期自重新发证之日起计算。

原发证食品药品监督管理部门决定准予延续的,应当向申请人颁发新的食品生产许可证,许可证编号不变,有效期自食品药品监督管理部门作出延续许可决定之日起计算。不符合许可条件的,原发证食品药品监督管理部门应当作出不予延续食品生产许可的书面决定,并说明理由。

(4) 食品生产许可证遗失、损坏的,应当向原发证食品药品监督管理部门申请补办,并提交下列材料:①食品生产许可证补办申请书;②食品生产许可证遗失的,申请人应当提交在县级以上地方食品药品监督管理部门网站或者其他县级以上主要媒体上刊登遗失公告的材料;③食品生产许可证损坏的,应当提交损坏的食品生产许可证原件。材料符合要求的,县级以上地方食品药品监督管理部门应当在受理后 20 个工作日内予以补发。因遗失、损坏补发的食品生产许可证,许可证编号不变,发证日期和有效期与原证书保持一致。

(5) 食品生产者终止食品生产,食品生产许可被撤回、撤销或者食品生产许可证被吊销的,应当在 30 个工作日内向原发证食品药品监督管理部门申请办理注销手续。食品生产者申请注销食品生产许可的,应当向原发证食品药品监督管理部门提交下列材料:①食品生产许可注销申请书;②食品生产许可证正本、副本;③与注销食品生产许可有关的其他材料。有下列情形之一,食品生产者未按规定申请办理注销手续的,原发证食品药品监督管理部门应当依法办理食品生产许可注销手续:①食品生产许可有效期届满未申请延续的;②食品生产者主体资格依法终止的;③食品生产许可依法被撤回、撤销或者食品生产许可证依法被吊销的;④因不可抗力导致食品生产许可事项无法实施

的;⑤法律法规规定的应当注销食品生产许可的其他情形。食品生产许可被注销的,许可证编号不得再次使用。

食品生产许可证变更、延续、补办与注销的有关程序参照《食品生产许可管理办法》第二章和第三章的有关规定执行。

## (二) 食品经营许可程序

### 1. 申请与受理

(1) 申请食品经营许可,应当先行取得营业执照等合法主体资格。企业法人、合伙企业、个人独资企业、个体工商户等,以营业执照载明的主体作为申请人。机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位、企业等申办单位食堂,以机关或者事业单位法人登记证、社会团体登记证或者营业执照等载明的主体作为申请人。

(2) 申请食品经营许可,应当按照食品经营主体业态和经营项目分类提出。食品经营主体业态分为食品销售经营者、餐饮服务经营者、单位食堂。食品经营者申请通过网络经营、建立中央厨房或者从事集体用餐配送的,应当在主体业态后以括号标注。食品经营项目分为预包装食品销售(含冷藏冷冻食品、不含冷藏冷冻食品)、散装食品销售(含冷藏冷冻食品、不含冷藏冷冻食品)、特殊食品销售(保健食品、特殊医学用途配方食品、婴幼儿配方乳粉、其他婴幼儿配方食品)、其他类食品销售;热食类食品制售、冷食类食品制售、生食类食品制售、糕点类食品制售、自制饮品制售、其他类食品制售等。

列入其他类食品销售和其他类食品制售的具体品种应当报国家食品药品监督管理总局批准后执行,并明确标注。具有热、冷、生、固态、液态等多种情形,难以明确归类的食品,可以按照食品安全风险等级最高情形进行归类。

(3) 申请食品经营许可,应当符合下列条件:①具有与经营的食物品种、数量相适应的食品原料处理和食品加工、销售、贮存等场所,保持该场所环境整洁,并与有毒、有害场所以及其他污染源保持规定的距离;②具有与经营的食物品种、数量相适应的经营设备或者设施,有相应的消毒、更衣、盥洗、采光、照明、通风、防腐、防尘、防蝇、防鼠、防虫、洗涤以及处理废水、存放垃圾和废弃物的设备或者设施;③有专职或者兼职的食品安全管理人员和保证食品安全的规章制度;④具有合理的设备布局和工艺流程,防止待加工食品与直接入口食品、原料与成品交叉污染,避免食品接触有毒物、不洁物;⑤法律、法规规定的其他条件。

(4) 申请食品经营许可,应当向申请人所在地县级以上地方食品药品监督管理部门提交下列材料:①食品经营许可申请书;②营业执照或者其他主体资格证明文件复印件;③与食品经营相适应的主要设备设施布局、操作流程等文件;④食品安全自查、从业人员健康管理、进货查验记录、食品安全事故处置等保证食品安全的规章制度。利用自动售货设备从事食品销售的,申请人还应当提交自动售货设备的产品合格证明、具体放置地

点,经营者名称、住所、联系方式、食品经营许可证的公示方法等材料。申请人应当如实向食品药品监督管理部门提交有关材料和反映真实情况,对申请材料的真实性负责,并在申请书等材料上签名或者盖章。

(5) 县级以上地方食品药品监督管理部门对申请人提出的食品经营许可申请,应当根据下列情况分别作出处理:①申请事项依法不需要取得食品经营许可的,应当即时告知申请人不受理。②申请事项依法不属于食品药品监督管理部门职权范围的,应当即时作出不予受理的决定,并告知申请人向有关行政机关申请。③申请材料存在可以当场更正的错误的,应当允许申请人当场更正,由申请人在更正处签名或者盖章,注明更正日期。④申请材料不齐全或者不符合法定形式的,应当当场或者在5个工作日内一次告知申请人需要补正的全部内容。当场告知的,应当将申请材料退回申请人;在5个工作日内告知的,应当收取申请材料并出具收到申请材料的凭据。逾期不告知的,自收到申请材料之日起即为受理。⑤申请材料齐全、符合法定形式,或者申请人按照要求提交全部补正材料的,应当受理食品经营许可申请。

(6) 县级以上地方食品药品监督管理部门对申请人提出的申请决定予以受理的,应当出具受理通知书;决定不予受理的,应当出具不予受理通知书,说明不予受理的理由,并告知申请人依法享有申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

## 2. 审查与决定

(1) 县级以上地方食品药品监督管理部门应当对申请人提交的许可申请材料进行审查。需要对申请材料的实质内容进行核实的,应当进行现场核查。仅申请预包装食品销售(不含冷藏冷冻食品)的,以及食品经营许可变更不改变设施和布局的,可以不进行现场核查。现场核查应当由符合要求的核查人员进行。核查人员不得少于2人。核查人员应当出示有效证件,填写食品经营许可现场核查表,制作现场核查记录,经申请人核对无误后,由核查人员和申请人在核查表和记录上签名或者盖章。申请人拒绝签名或者盖章的,核查人员应当注明情况。食品药品监督管理部门可以委托下级食品药品监督管理部门,对受理的食品经营许可申请进行现场核查。核查人员应当自接受现场核查任务之日起10个工作日内,完成对经营场所的现场核查。

(2) 除可以当场作出行政许可决定的外,县级以上地方食品药品监督管理部门应当自受理申请之日起20个工作日内作出是否准予行政许可的决定。因特殊原因需要延长期限的,经本行政机关负责人批准,可以延长10个工作日,并应当将延长期限的理由告知申请人。

(3) 县级以上地方食品药品监督管理部门应当根据申请材料审查和现场核查等情况,对符合条件的,作出准予经营许可的决定,并自作出决定之日起10个工作日内向申请人颁发食品经营许可证;对不符合条件的,应当及时作出不予许可的书面决定并说明理由,同时告知申请人依法享有申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

(4) 县级以上地方食品药品监督管理部门认为食品经营许可申请涉及公共利益的重大事项,需要听证的,应当向社会公告并举行听证。食品经营许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的,县级以上地方食品药品监督管理部门在作出行政许可决定前,应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利。申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起 5 个工作日内提出听证申请的,食品药品监督管理部门应当在 20 个工作日内组织听证。听证期限不计算在行政许可审查期限之内。

### 3. 变更、延续、补办与注销

(1) 食品经营许可证载明的许可事项发生变化的,食品经营者应当在变化后 10 个工作日内向原发证的食品药品监督管理部门申请变更经营许可。经营场所发生变化的,应当重新申请食品经营许可。外设仓库地址发生变化的,食品经营者应当在变化后 10 个工作日内向原发证的食品药品监督管理部门报告。申请变更食品经营许可的,应当提交下列申请材料:①食品经营许可变更申请书;②食品经营许可证正本、副本;③与变更食品经营许可事项有关的其他材料。

(2) 食品经营者需要延续依法取得的食品经营许可的有效期的,应当在该食品经营许可有效期届满 30 个工作日前,向原发证的食品药品监督管理部门提出申请。食品经营者申请延续食品经营许可,应当提交下列材料:①食品经营许可延续申请书;②食品经营许可证正本、副本;③与延续食品经营许可事项有关的其他材料。县级以上地方食品药品监督管理部门应当根据被许可人的延续申请,在该食品经营许可有效期届满前作出是否准予延续的决定。

(3) 县级以上地方食品药品监督管理部门应当对变更或者延续食品经营许可的申请材料进行审查。申请人声明经营条件未发生变化的,县级以上地方食品药品监督管理部门可以不再进行现场核查。申请人的经营条件发生变化,可能影响食品安全的,食品药品监督管理部门应当就变化情况进行现场核查。原发证的食品药品监督管理部门决定准予变更的,应当向申请人颁发新的食品经营许可证。食品经营许可证编号不变,发证日期为食品药品监督管理部门作出变更许可决定的日期,有效期与原证书一致。

原发证的食品药品监督管理部门决定准予延续的,应当向申请人颁发新的食品经营许可证,许可证编号不变,有效期自食品药品监督管理部门作出延续许可决定之日起计算。不符合许可条件的,原发证的食品药品监督管理部门应当作出不予延续食品经营许可的书面决定,并说明理由。

(4) 食品经营许可证遗失、损坏的,应当向原发证的食品药品监督管理部门申请补办,并提交下列材料:①食品经营许可证补办申请书;②食品经营许可证遗失的,申请人应当提交在县级以上地方食品药品监督管理部门网站或者其他县级以上主要媒体上刊登遗失公告的材料;食品经营许可证损坏的,应当提交损坏的食品经营许可证原件。材料符合要求的,县级以上地方食品药品监督管理部门应当在受理后 20 个工作日内予以

补发。因遗失、损坏补发的食品经营许可证,许可证编号不变,发证日期和有效期与原证书保持一致。

(5) 食品经营者终止食品经营,食品经营许可被撤回、撤销或者食品经营许可证被吊销的,应当在 30 个工作日内向原发证的食品药品监督管理部门申请办理注销手续。食品经营者申请注销食品经营许可的,应当向原发证的食品药品监督管理部门提交下列材料:①食品经营许可注销申请书;②食品经营许可证正本、副本;③与注销食品经营许可有关的其他材料。有下列情形之一,食品经营者未按规定申请办理注销手续的,原发证的食品药品监督管理部门应当依法办理食品经营许可注销手续:①食品经营许可有效期届满未申请延续的;②食品经营者主体资格依法终止的;③食品经营许可依法被撤回、撤销或者食品经营许可证依法被吊销的;④因不可抗力导致食品经营许可事项无法实施的;⑤法律法规规定的应当注销食品经营许可的其他情形。食品经营许可被注销的,许可证编号不得再次使用。

食品经营许可证变更、延续、补办与注销的有关程序参照《食品经营许可证管理办法》第二章和第三章的有关规定执行。

### 第三节 食品从业人员健康管理与安全培训制度



#### 法条链接

#### 《食品安全法》

第 45 条 食品生产经营者应当建立并执行从业人员健康管理制度。患有国务院卫生行政部门规定的有碍食品安全疾病的人员,不得从事接触直接入口食品的工作。从事接触直接入口食品工作的食品生产经营人员应当每年进行健康检查,取得健康证明后方可上岗工作。

END

#### 一、食品从业人员健康管理制度

食品从业人员直接从事食品的生产 and 经营,食品从业人员的卫生情况直接关涉食品的安全卫生状况。如果食品从业人员身体不健康,特别是携带一些病毒、病菌,或者患有传染类疾病,极易造成食品污染,从而威胁消费者的身体健康。为避免这一风险,《食品安全法》第 45 条规定了食品从业人员的健康管理制度,规定食品生产经营者应当建立并执行从业人员健康管理制度,主要包括两个方面内容。

### （一）患有国家卫生行政部门规定的有碍食品安全疾病的人员，不得从事接触直接入口食品的工作

#### 1. 必须患有国家卫生行政部门规定的有碍食品安全的疾病

与2009年《食品安全法》相比，2009年《食品安全法》第34条直接在条文中对有碍食品安全的疾病进行了列举，这种方式的不足之处在于，由于环境的变化以及食品安全标准的提高，有碍食品安全的疾病种类可能会发生变化，列举式的立法方式不能很好地应对这种变化。2015年《食品安全法》改列举式为概括式，不再对有碍食品安全的疾病种类进行列举，而是授权国家卫生行政部门进行规定。

2016年7月1日，国家卫生和计划生育委员会公布了《有碍食品安全的疾病目录》（国卫食品发[2016]31号），规定有碍食品安全的疾病包括：霍乱、细菌性和阿米巴性痢疾、伤寒和副伤寒、病毒性肝炎（甲型、戊型）、活动性肺结核、化脓性或者渗出性皮肤病。应当指出的是，只有国家卫生行政主管部门规定的疾病才构成有碍食品安全的疾病，任何单位和个人不得在此目录外设置其他有碍食品安全的疾病，防止就业歧视。

#### 2. 不得从事接触直接入口食品的工作

患有碍食品安全的疾病，不能从事的仅限于接触直接入口食品的生产经营工作，而不是不能从事任何食品生产经营活动。对于从事非接触直接入口食品工作的人员，或者从事接触不直接入口的食品原料生产经营工作的人员，不得以患有有碍食品安全疾病为由辞退或者转岗，否则涉嫌就业歧视。

### （二）从事接触直接入口食品工作的食品生产经营人员应当每年进行健康检查，取得健康证明后方可上岗工作

#### 1. 从事接触直接入口食品工作的食品生产经营人员应当每年进行健康检查

首先，应当进行健康检查的食品生产经营人员是从事接触直接入口食品工作的人员，而不是所有从事食品生产经营的人员；其次，健康检查为年度检查，即每年都应当至少检查一次；再次，关于检查内容，该条虽没有明确检查内容，但从该条第1款的规定来看，应当仅限于有碍食品安全的疾病，不得扩大检查范围。

#### 2. 须取得健康证明后方可上岗工作

食品生产经营人员经体检合格后，应当申领健康证明后方可上岗。目前，各地的一般做法是由地方疾病预防控制部门向从业人员出具健康证，有效期为一年。

## 二、食品从业人员安全培训制度

作为从事食品生产经营的特殊人群，掌握必要的食品安全知识是十分必要的。《食品安全法》第44条规定：“食品生产企业应当建立健全食品安全管理制度，对职工进行食品安全知识培训……”，“食品生产经营企业应当配备食品安全管理人员，加强对其培训

和考核。经考核不具备食品安全管理能力的,不得上岗。食品药品监督管理部门应当对企业食品安全管理人员随机进行监督抽查考核并公布考核情况。监督抽查考核不得收取费用。”

### （一）食品安全培训的责任主体

《食品安全法》第4条规定,“食品生产经营者对其生产经营食品的安全负责”,这是法律对食品生产经营者履行食品安全责任的基本要求。而对食品生产经营从业人员进行食品安全的培训,提高食品生产经营从业人员的食品安全意识,掌握食品安全知识,则是对食品生产经营企业落实其食品生产经营安全责任的具體要求。应当指出的是,食品安全培训的对象是职工,因此食品安全培训的责任主体只能是食品生产经营企业,而个体户、小摊贩等非企业形式的食品生产经营者由于不存在职工,所以不存在承担安全培训责任的问题。

### （二）食品安全培训的对象、内容和监督考核

食品安全培训的对象是企业职工,也就是所有从事食品生产经营的企业职工都应当进行培训。培训的内容一般包括食品安全的法律法规、食品安全的基本知识、标准,以及食品安全的基本操作规范等其他食品安全知识。但对于企业食品安全管理人员,由于其担负着食品安全管理的职责,法律在要求必须进行培训的同时,还规定了考核要求。企业的食品安全管理人员必须通过考核,具备了食品安全管理能力后,才允许上岗。考核由食品药品监督管理部门进行,考核的形式是抽查。

## 第四节 食品安全追溯制度



### 法条链接

#### 《食品安全法》

第42条 国家建立食品安全全程追溯制度。食品生产经营者应当依照本法的规定,建立食品安全追溯体系,保证食品可追溯。国家鼓励食品生产经营者采用信息化手段采集、留存生产经营信息,建立食品安全追溯体系。国务院食品药品监督管理部门会同国务院农业行政等有关部门建立食品安全全程追溯协作机制。

### 一、食品安全追溯制度概述

食品安全追溯制度,就是通过对食品生产经营全过程的信息进行记录,以确保食品

生产经营的环节、责任者等可以被追溯查询的一项制度。建立食品安全追溯制度的目的,一是可以在出现食品安全事故时,可以通过记录的食品安全信息快速追溯到问题产生的环节,查处责任者和问题产生的原因,便于追究责任和对产生问题的环节进行整改;二是便于追踪问题食品的流向,及时召回,降低由此产生的食品安全危害,提高食品安全水平。<sup>①</sup>

食品安全追溯制度是当今发达国家为保障食品安全所普遍采用的一种措施。最早建立食品安全追溯制度的是欧洲国家。欧盟在2000年1月的《食品安全白皮书》中提出的一项根本性改革,就是以“控制从农田到餐桌”全过程为基础,明确所有相关生产经营者的责任。2002年1月,欧盟颁布了178/2002号法令,要求从2004年起,在欧盟范围内销售的所有食品都能够进行跟踪与追溯,否则不允许上市。<sup>②</sup>在欧盟之后,美国、日本纷纷于2004年建立了自己的食品安全追溯制度。

## 二、我国食品安全追溯制度的建立

我国的食品安全追溯制度的探索,最早是从地方上开始的。2001年7月,上海市政府颁布了《上海市食用农产品安全监管暂行办法》,提出在流通环节建立市场档案的可追溯体制。2002年北京市制定了食品安全信息可追踪制度,要求食品经营者对购进和销售食品的相关信息,如产地、购进日期、供应商等进行详细记录;要求食品供应企业对销售商品的对象、数量、批次等建立档案。

2004年4月,国家食品药品监督管理局等8部门确定肉类行业作为食品安全信用体系建设的试点行业,开始启动肉类食品追溯制度和系统建设项目,这是我国首次在国家层面开始探索建立食品安全追溯制度。同年5月,国家质检总局针对欧盟对水产品出口的新要求,制定了《出境水产品追溯规程(试行)》,对出境水产品的批次的确定、识别代码的确定、识别代码的管理等作出具体规定。

2006年,我国制定出台了《农产品质量安全法》,该法第24条规定,农产品生产企业和农民专业合作社应当建立农产品生产记录,如实记载下列事项:使用农业投入品的名称、来源、用法、用量和使用、停用的日期;动物疾病、植物病虫害的发生和防治情况;售货、屠宰或者捕捞的日期。同时规定农产品生产记录应当保存二年,禁止伪造农产品生产记录。这是我国第一次在国家立法层面对食品追溯制度的相关内容作出规定。

2009年,《食品安全法》出台,该法对食品生产经营企业有关食品安全的相关信息记录、保存制度作了较为详细的规定,但并没有明确提出建立食品安全追溯制度。2015年修订《食品安全法》正式提出“国家建立食品安全全程追溯制度”,2015年和2016年,国务

<sup>①</sup> 曾祥华等:《食品安全法新论》,225页,北京,法律出版社,2016。

<sup>②</sup> 方炎、高观、范新鲁、陈华宁:《我国食品安全追溯制度研究》,《农业质量标准》,2005(2)。