

徐娇◎主编

《中华人民共和国 食品安全法》

(2015)

解 读

“天下之事，不难于立法，而难于法之必行”。
法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。

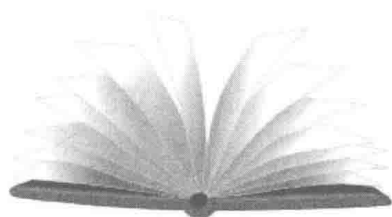


中国质检出版社
中国标准出版社

《中华人民共和国食品安全法》

(2015)

解读



徐娇 主编

中国质检出版社
中国标准出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

《中华人民共和国食品安全法》(2015)解读/徐娇主编.
—北京:中国标准出版社, 2015.5
ISBN 978-7-5066-7899-5

I. ①中… II. ①徐… III. ①食品卫生法—法律解释—中国
IV. ①D922.165

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 100076 号

中国质检出版社

中国标准出版社

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号(100029)

北京市西城区三里河北街 16 号(100045)

网址:www.spc.net.cn

总编室:(010)68533533 发行中心:(010)51780238

读者服务部:(010)68523946

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

开本 710×1000 1/16 印张 31.5 字数 435 千字

2015 年 5 月第一版 2015 年 5 月第一次印刷

*

定价:98.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话:(010)68510107



编委会名单

主 编：徐 娇

副主编：樊永祥 冯悦红

编 委（以姓氏笔画为序）：

马 宁 于 波 王立斌 王 胜

毛立雄 白光大 李秀红 李建国

李 洁 吕 颖 刘文卫 刘成伟

江 初 杨大进 张久明 张明月

张英男 郎晓东 郭云昌 闻 胜

浦政轶 潘 红 戴 伟 梁进军

前言

食品安全是事关国计民生的大事,体现一个国家的发展状况和政府的综合管理水平。“法者,天下之准绳也”,自《中华人民共和国食品安全法》颁布实施以来,食品安全已取得明显成效。近些年来,随着人们的食品安全意识和需求越来越高,我国治理食品安全问题的决心和处置力度也越来越大。但是,食品安全的负面新闻一再曝出,地沟油、镉大米、过期肉制品、病死猪肉,一波接一波,让人不知道什么才是真正安全的食品。现在不仅是小商小贩的食品不敢买,就连一些有名的食品生产企业巨头也被曝出产品质量安全隐患。本届政府于2013年组建了更高规格的国家食品药品监督管理总局,合并了相关部门的市场监管职责,意在终结此前食品安全“九龙治水”的弊端。

食品安全不存在零风险,但是必须零容忍。频频曝光的食品安全事件,正是政府改进监管方式,加大监管力度的契机。为此,在总结6年食品安全管理经验和教训的基础上,修订后的《中华人民共和国食品安全法》(2015)确定了强化监管的法律地位,并进一步作了以下完善:一是对生产、销售、餐饮服务等各环节实施最严格的全过程管理,建立从中央到地方统一权威的监管机构,强化生产经营者主体责任,完善追溯制度。

二是建立最严格的监管处罚制度。对违法行为加大处罚力度,构成犯罪的,依法严肃追究刑事责任。加重对地方政府负责人和监管人员的问责。三是健全风险监测、评估和食品安全标准等制度,增设责任约谈、风险分级管理等要求。四是建立有奖举报和责任保险制度,发挥消费者、行业协会、媒体等监督作用,形成社会共治格局。

“天下之事,不难于立法,而难于法之必行”。法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。为推动《中华人民共和国食品安全法》(2015)的实施,本书将详细介绍《中华人民共和国食品安全法》(2015)(本书正文中简称《食品安全法》)具体条款,解析确立的条款包涵的实质意义,阐述对每一条款如何理解和实施。

本书的编者长期从事食品安全立法和监管工作,参与了《中华人民共和国食品卫生法》、《中华人民共和国食品安全法》(2009)和《中华人民共和国食品安全法》(2015)的起草工作。

编者

2015年4月25日

目录

第一部分 法律条文解析

第一章 总则	3
第二章 食品安全风险监测和评估	32
第三章 食品安全标准	57
第四章 食品生产经营	71
第五章 食品检验	170
第六章 食品进出口	182
第七章 食品安全事故处置	195
第八章 监督管理	211
第九章 法律责任	233
第十章 附则	263

第二部分 相关法律法规

中华人民共和国食品安全法	279
中华人民共和国农产品质量安全法	321
中华人民共和国产品质量法	330
中华人民共和国动物防疫法	342
中华人民共和国进出境动植物检疫法	358
中华人民共和国进出口商品检验法	367

中华人民共和国广告法·····	372
中华人民共和国国境卫生检疫法·····	389
中华人民共和国治安管理处罚法·····	394
中华人民共和国刑法修正案(八)·····	416
农业转基因生物安全管理条例·····	427
突发公共卫生事件应急条例·····	437
中华人民共和国认证认可条例·····	447
国家突发公共卫生事件应急预案·····	460
最高人民法院、最高人民检察院、公安部关于依法严惩“地沟油” 犯罪活动的通知(公通字〔2012〕1号)·····	475
最高人民法院、最高人民检察院关于办理渎职刑事案件适用 法律若干问题的解释(一)(法释〔2012〕18号)·····	478
最高人民法院、最高人民检察院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(法释〔2013〕12号)·····	481
最高人民法院关于审理食品药品纠纷案件适用法律 若干问题的规定(法释〔2013〕28号)·····	487
关于严厉打击在食品中添加罂粟壳行为的通知 (禁毒办通〔2014〕62号)·····	491
参考文献·····	494



第一部分

法律条文解析

第一章 总则

第一条 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。

！解析！本条是关于立法的目的。

食品安全是现在世界各国面临的共同问题。目前世界各国都把强化食品安全的法制建设作为一个重要任务，近些年来各国都有针对性地完善自己的法律制度，比如美国、加拿大、韩国、日本、泰国、越南等国家。从国际视角看，中国的食品安全问题主要来自于几方面：一是微生物污染所致食源性疾病，这是当前全世界食品安全领域里最突出问题。二是环境污染日益严重，工业排放的废水、废气、废渣造成中国的空气、水和土壤污染已经到了不得不治理的阶段，因此带来的重金属、有机污染物等也成为迫切需要关注的问题。三是农业种植、养殖业的源头污染和农药、兽药的滥用和残留。四是违法生产假冒伪劣食品。五是滥用食品添加剂。

《食品安全法》（2009）在过去的6年里发挥了非常重要的作用，取得了一定成就。然而，我国仍然存在一些突出问题，主要有：一是食品生产经营企业门槛低，从业人员社会责任意识、诚信意识和食品安全意识淡薄，片面盲目追求效益，在食品领域违法犯罪，导致了很多制假售假问题；二是对生产和经营不安全食品的企业处罚力度不够，企业自律难以保证；三是部门的多头监管，部门之间的职责交叉；四是许多地区的小作坊、小摊贩长期处于无人监管的境界；五是食品安全监管人员专业技术能力和水平欠缺。

国务院法制办从2013年7月开始着手《食品安全法》的修订工作。

2014年6月,第十二届全国人大常委会第九次会议初次审议了《食品安全法(修订草案)》。2014年7月1日至7月31日,修订草案在中国人大网公布,向社会公开征求意见。之后,根据全国人大常委会组成人员和各方面的意见,对修订草案作了修改,形成了《食品安全法(修订草案第二次审议稿)》。2014年12月,第十二届全国人大常委会第十二次会议对修订草案二次审议稿进行了审议。2014年12月30日至2015年1月19日,修订草案第二次审议稿在中国人大网再次公开征求意见。到2015年4月24日第十一届全国人大常委会第七次会议审议通过,经历了近两年的时间。

同时,2014年也启动了农产品质量安全法的修订工作。

问:《食品安全法》的立法目的和意义是什么?

2014年10月召开的十八届四中全会要求依法治国,确定法治是治国理政的基本方式。食品安全直接关系到人民群众的身体健康和生命安全,让人民群众吃上放心安全的食品,是依法依宪治国的基本要求。近年来,我国接连发生多起重大食品安全事故,特别是2008年三鹿奶粉事件、2014年上海福喜事件严重侵害了人民群众的生命和健康权益,给国家声誉和政府形象带来了恶劣影响,暴露出食品安全领域问题非常突出,尤其是一些深层次的问题还未得到根本解决。

民以食为天,食以安为先。食品安全是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,关系着广大人民群众的身体和生命安全,关系着经济的健康发展和社会稳定。中国政府高度重视食品安全工作,明确提出要把食品安全作为新阶段关系国计民生的大事来抓。做好食品安全工作,提高食品安全水平已经成为广大人民群众的要求,成为建设和谐社会的重要内容。中央历来高度重视食品安全工作,要求必须切实把食品安全工作放在突出位置抓紧抓好。习近平同志多次强调,必须加强农产品质量和食品安全工作。

加强食品安全工作,必须有严格的法制作保障。修订《食品安全法》的重要目的就是强化法制化的手段,保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全。《食品安全法》的公布实施,对于从法律上明确食

品安全的风险评估、标准制定、食品生产经营以及检验、监督等方面出现的问题，防止、控制和消除食品污染以及食品中有害因素对人体的危害，预防和减少食源性疾病的发生，保证食品安全，切实保障人民群众的切身利益，有力促进社会主义和谐社会建设，具有重要意义。

第二条 在中华人民共和国境内从事下列活动，应当遵守本法：

- （一）食品生产和加工（以下称食品生产），食品销售和餐饮服务（以下称食品经营）；
- （二）食品添加剂的生产经营；
- （三）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（以下称食品相关产品）的生产经营；
- （四）食品生产经营者使用食品添加剂、食品相关产品；
- （五）食品的贮存和运输；
- （六）对食品、食品添加剂和食品相关产品的安全管理。

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做出规定的，应当遵守本法的规定。

！解析！本条是关于管辖范围的规定。

《食品安全法》对食品、食品添加剂和食品相关产品进行管辖，包括上述产品的生产、经营、贮存和运输等全过程；对食用农产品（即食品原料）的质量安全标准制定、质量安全信息的公布和食用农产品的市场销售、以及农业投入品进行管辖。管辖范围进一步全面，加强了食品安全源头和贮存等阶段管理。

问：食品原料多是农产品，《食品安全法》如何与《中华人民共和国农产品质量安全法》衔接？

在本条的适用范围方面，要特别注意与《中华人民共和国农产品质量安全法》（以下简称《农产品质量安全法》）的衔接，避免用错法

律。《农产品质量安全法》用于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；《食品安全法》用于制定有关食用农产品的质量安全标准、公布食用农产品安全有关信息和食用农产品的市场销售，以及对农业投入品提出要求，进一步明确了食用农产品的市场销售，应当遵守本法的规定。在《食品安全法》中，对于与《农产品质量安全法》的衔接问题进行规定，以避免法律之间由于适用范围的交叉重叠可能出现的打架现象。这样一是能够更好地实现从农田到餐桌的全程监管，二是避免了标准、信息和市场销售食用原料的多头管理。

问：《食品安全法》除了对食品的生产经营行为进行管理，还涉及管辖什么行为？在监管中应注意什么？

本条主要是阐述《食品安全法》的适用范围。执法人员进行监督执法时，要特别注意法律的适用范围，不得随意扩大而越权执法，也不能随意缩小而不作为。

（1）食品添加剂的监管

对违法使用非食用物质的监控不到位，是导致“三鹿婴幼儿奶粉事件”发生的重要原因之一。为防止非食用物质的不规范使用，保证食品的源头安全，《食品安全法》明确只有经过风险评估证明安全可靠、技术上确有必要才能列入允许使用的食品添加剂范围；食品生产者应当按照食品安全标准使用食品添加剂。将食品添加剂与食品的概念在法律上明确区分后强化对食品添加剂的监管。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。《食品安全法》对于食品添加剂的生产经营过程提出了更加严格的要求，在生产过程中要注意按照 GB 2760—2014《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》的要求进行合法使用，在名单范围之内的食品添加剂要按照使用范围和最大使用量的限定来使用，不在名单范围内的物质坚决不要使用。即使经过科学评估是安全的，但尚未列入 GB 2760—2014 中的物质也不得使用，否则就是违法的。另外，国务院卫生行政部门会根据实际需要，不定期的以公告的形式公布新的食品添加剂品种，扩大某种食品添加剂的使用范围或调整其

使用量。

（2）食品相关产品的监管

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、设备称为食品相关产品。《食品安全法》不仅包括对食品、食品添加剂生产经营的监管，还包括对于食品相关产品的监管。用于食品的包装材料和容器，指包装、盛放食品或者食品添加剂用的纸、竹、木、金属、搪瓷、陶瓷、塑料、橡胶、天然纤维、化学纤维、玻璃等制品和直接接触食品或者食品添加剂的涂料。用于食品生产经营的工具、设备，指在食品或者食品添加剂生产、流通、使用过程中直接接触食品或者食品添加剂的机械、管道、传送带、容器、用具、餐具等。用于食品的洗涤剂、消毒剂，指直接用于洗涤或者消毒食品、餐饮具以及直接接触食品的工具、设备或者食品包装材料和容器的物质。不仅仅是食品生产经营者使用食品相关产品的安全卫生要遵守《食品安全法》，食品相关产品的生产经营者的生产经营活动也要严格遵守《食品安全法》。近年来，随着食品生产加工经营行为的日益多样化，食品相关产品涉及的物品种类日趋复杂。在这种情况下，如何科学界定具体的某种食品相关产品是否为食品级或可以用于食品的生产经营活动，其安全性如何，是否会对直接或间接接触的食品造成不利影响，逐渐成为食品相关产品监管的重要内容。由于部分基层监督执法人员缺乏相关的专业知识或经验，无法对食品相关产品进行科学、合理地判定，造成对食品相关产品的安全监管逐渐成为了日常监管的薄弱之处，亟待加强。食品相关产品直接和食物接触，很多材料成分可进入食品中，这一过程一般称为“迁移”。食品相关产品的安全与卫生直接影响到食品的安全与卫生，随着食品相关产品的品种和数量的增加，在一定程度上给人们带来了不安全的因素，例如1997年江西省发生食用猪油中毒造成几百人死亡的严重事件，事故原因是用剧毒化工用容器盛装猪油造成的，还有用有毒化工用袋盛装大米、面粉，用废弃垃圾塑料等有机物生产聚碳酸酯（PC）饮用水罐等问题，暴露了食品相关产品的安全隐患。近年来，食品包装材料的安全性日益引发关注，根据2012年12月颁布的一项法

律,2015年1月法国全面禁止生产、进口、出口或者销售任何含有双酚A的食品包装,以避免这种物质对人体健康构成潜在危害。

(3) 农业投入品的监管

《食品安全法》第十一条和第四十九条对农业投入品进行了规定。

(4) 食用农产品的市场销售

《食品安全法》第六十四、第六十五、第六十六条对批发市场的食用农产品抽样检验、食用农产品销售者建立进货查验记录,以及依法使用保鲜剂、防腐剂等进行了规定。

第三条 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。

丨 解析丨本条是关于管理理念的规定。

近年来,食品安全问题乱象丛生,从染色花椒、“毒生姜”到“毒皮蛋”……层出不穷的食品安全事件,不断摧毁着政府的食品安全监管公信力,也遭受到公众对食品安全监督管理的广泛诟病。采用科学、先进的管理理念,加强过程控制,人人均可举报违法事件,建立严格的食品安全监管和处罚制度,重树全民可以信赖的食品安全控制体系,比任何时候都来得迫切与重要。

预防为主、风险管理、全程控制、社会共治体现了4个层面意思:

①预防为主体现防范于未然的思想,由国务院卫生行政部门牵头开展风险监测,加强食品安全隐患的筛查,开展人群健康风险评估,为国家食品药品监督管理局、质检总局等提供食品安全问题线索。

②参考国际实施风险分析的原则。风险是指由于食品中的某种危害而导致的有害于人群健康的可能性和副作用的严重性。风险分析是包含风险评估、风险管理和风险信息交流3个组成部分的科学框架。风险分析的根本目标在于保护消费者的健康和促进公平的食品贸易。风险管理这个过程有别于风险评估,是权衡选择政策的过程,需要考虑风险评估的结果和与保护消费者健康及促进公平贸易有关的其他因素,从而采取

制定修订标准，或者选择立即采取适当的控制措施，包括取缔、召回等手段。

③全程控制。国家把生产、流通和消费整合到国家食品药品监督管理局进行监管，就是要重现原《中华人民共和国食品卫生法》（以下简称《食品卫生法》）施行时全程监管的力度，同时也体现了从重视产品检测到过程控制的先进思想。

④社会共治，调动全民参与食品安全治理的积极性和热情，是打好食品安全这一场战役并取得全胜的根本保证，也是建立严格的食品安全监管和处罚制度的根本保证。

第四条 食品生产经营者对其生产经营食品的安全负责。

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。

！解析！本条是对食品生产经营者的基本要求。

食品的安全问题不仅仅威胁公众身体健康和生命安全，同时也从多方面影响到经济发展和社会稳定。在食品安全立法中，许多全国人大常委会委员明确提出“食品安全直接关系公众身体健康和生命安全。食品生产经营者不仅应依法从事生产经营活动，而且应对公众负责，承担社会责任。应当进一步强化这方面的规定。”在《食品安全法》（2009）基础上，此款增加了“诚信自律”四个字，强调了对食品生产者社会责任的最基本要求。

问：为何食品生产经营者要承担食品安全的社会责任？

本条是关于食品生产经营者的社会责任的规定，强调食品生产经营者是第一责任人。

食品安全主要是生产出来的，监管只是外力。仅靠数量较少的监管队伍去监管数量巨大、分布分散的食品企业，无疑难以保证食品安全。因此，《食品安全法》在强调各监管部门尽职尽责的同时，还强化了食