

借

食品安全知识丛书
ShiPin AnQuan ZhiShi CongShu

食品安全

监督 管理

国家食品药品监督管理局 编
黑龙江省食品药品监督管理局



中国医药科技出版社

食品安全知识丛书

食品安全监督管理

国家食品药品监督管理局
黑龙江省食品药品监督管理局 编

中国医药科技出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

食品安全监督管理/国家食品药品监督管理局, 黑龙江省食品药品监督管理局编. —北京: 中国医药科技出版社, 2008. 3

(食品安全知识丛书)

ISBN 978 - 7 - 5067 - 3855 - 2

I. 食… II. ①国…②黑… III. ①食品卫生—监督管理—中国
②食品卫生法—法规—中国 IV. R155.5 D922.169

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 026785 号

美术编辑 陈君杞

责任校对 张学军

版式设计 程 明

出版 中国医药科技出版社

地址 北京市海淀区文慧园北路甲 22 号

邮编 100082

电话 010 - 62244206

网址 www.cspyp.cn www.mpsky.com.cn

规格 850 × 1168mm $\frac{1}{32}$

印张 25 $\frac{1}{2}$

字数 650 千字

版次 2008 年 4 月第 1 版

印次 2008 年 4 月第 1 次印刷

印刷 北京通州皇家印刷厂

经销 全国各地新华书店

书号 ISBN 978 - 7 - 5067 - 3855 - 2

定价 43.00 元

本社图书如存在印装质量问题请与本社联系调换

食品安全知识丛书编委会

主 任	惠鲁生		
副主任	孙咸泽	徐景和	张晋京
	赵黎力	李 勤	
编 委	孙咸泽	徐景和	张晋京
	赵黎力	李 勤	范学慧
	石阶平	黄 敏	冯文强

本书编写人员

张守文 编写第一章、第四章第三节和第五节、第五章第九节、第七章、第八章第一节，并负责总纂

苑国成 编写第二章、第九章

汪 滨 编写第三章第一节和第二节

韩爱冬 编写第三章第三节、第四章第四节

李 密、张魁鹏 编写第四章第一节

张魁鹏 编写第四章第二节

王运红 编写第五章第一节至第八节

焦桂莉、张守文 编写第六章

金 鹰 编写第八章第二节至第五节

田中华 编写第十章

张守文、李二林 编写第十一章

食品安全知识丛书

- 《食品安全知识读本》 学生版
- 《食品安全知识读本》 社区版
- 《食品安全知识读本》 农村版
- 《食品安全监督管理》
- 《企业食品安全管理》
- 《食品安全应急管理》
- 《食品企业生产经营档案示范文本》

序

食品安全直接关系到广大公众的身体健康和生命安全，影响着经济的发展和社稷稳定。世界上越来越多的国家把食品安全视为国家公共安全的重要组成部分，不断加强保障体系建设。开展食品安全宣传教育活动，普及食品安全知识，增强全民食品安全意识，是食品安全工作的一项重要任务，是建设我国食品安全保障体系重要的基础性工作。

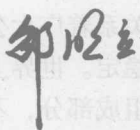
建立健全食品安全宣传教育机制，统筹安排食品安全宣传教育工作，构建社会各界共同参与的食品安全宣传教育平台，组织动员和号召全社会参与食品安全宣传教育活动，规划、指导和推动全国食品安全宣传教育全面、深入开展，食品安全综合监督部门肩负着义不容辞的责任。为此，食品药品监督管理局近期会同有关部门起草了《全国食品安全宣传教育纲要》（2006~2010），对今后五年全国食品安全宣传教育的指导思想、工作目标、工作原则、主要任务、重点对象、组织实施等提出了明确要求。同时围绕“学习食品安全知识，提高食品安全意识，增强食品消费信心，创造幸福美好生活”这个主题，编写了《食品安全知识丛书》，其中包括《食品安全知识读本》学生版、《食品安全知识读本》社区版、《食品安全知识读本》农村版、《食品安全监督管理》、《企业食品安全管理》，以及《食品安全应急管理》和《食品企业生产经营档案示范文本》。

这套丛书力求结合实际、贴近生活、服务群众，宗旨是配合全国食品安全宣传教育活动有效开展，普及食品安全常识，增强消费者自我保护意识和能力，建立社会各界共同参与的我国食品安全保

障体系，营造公平竞争、规范有序、诚实守信的食品市场环境。

编写《食品安全知识丛书》实属不易，我们真诚地期望社会各界多提宝贵意见，使这套丛书更加科学、准确、可读、实用。

国家食品药品监督管理局局长



二〇〇六年九月八日

目 录

第一章	食品安全管理的发展趋势	1
第一节	食品安全应集中管理	1
第二节	食品安全管理应建立健全法律法规体系	11
第三节	食品安全应实施风险管理	29
第四节	食品安全信息应公开透明	43
第五节	食品安全应“从农田到餐桌”全程控制和可追溯	60
第六节	食品安全管理应坚持预防为主	98
第七节	食品安全监管应明确责任主体	99
第八节	食品安全监管应充分发挥专家作用	107
第九节	食品安全监管应鼓励广大公众积极参与	109
第十节	食品安全管理应充分发挥舆论监督作用	111
第十一节	食品安全管理应加强宣传教育工作	112
第二章	食品类别	116
第一节	食品的基本概念	116
第二节	现代食品分类	118
第三节	食品在生产加工环节的分类	129
第四节	食品在经营环节的分类	132
第五节	食品的安全分类	134
第三章	食品法律法规	158
第一节	国内食品法律法规	158
第二节	国外食品安全法律体系	191
第三节	国际食品法典	229
第四章	食品安全监督环节	242
第一节	初级农产品种植养殖监督	242
第二节	生产加工环节监督	264

第三节	市场流通环节监督	287
第四节	餐饮消费环节监督	330
第五节	进出口食品环节的监管	365
第五章	食品认证体系	382
第一节	我国食品认证体系现状	382
第二节	保健食品认证	396
第三节	食品良好操作规范 (GMP) 认证	399
第四节	危害分析和关键控制点 (HACCP) 认证	439
第五节	无公害农产品认证	460
第六节	有机食品认证	463
第七节	绿色食品认证	468
第八节	食品质量安全市场准入制度	471
第九节	ISO9000 系列认证	478
第六章	食物中毒、食源性疾病与食品污染	495
第一节	食物中毒	495
第二节	食源性疾病	500
第三节	食品污染及危害	521
第四节	食品安全对政治经济和社会的影响	544
第七章	食品安全风险分析	556
第一节	概述	556
第二节	食品安全风险及风险管理	567
第三节	风险评估及风险分析	579
第四节	不同国家的食品风险分析	611
第五节	食品安全预警和快速反应系统	636
第八章	食品安全检验检测体系	648
第一节	检验机构应具有资格	648
第二节	国外食品安全检验检测体系	660
第三节	我国食品安全检验检测体系	670
第四节	食品检验主要内容、基本方法和技术发展趋势	676

第五节	建立统一、权威、高效的食品安全检验检测体系	682
第九章	食品安全标准	689
第一节	食品标准概念及发展趋势	689
第二节	我国的食品标准	695
第三节	我国的食品标准管理	704
第四节	国际食品标准	707
第十章	重大食品安全事故应急与救援	712
第一节	重大食品安全事故及重要影响	712
第二节	国外重大食品安全事故应急与救援实践	722
第三节	我国重大食品安全事故应急与救援探索	727
第四节	存在的问题与对策	733
第十一章	发达国家食品安全监管体系	740
第一节	欧盟食品安全监管体系	740
第二节	英国食品安全监管体系	751
第三节	德国的食品安全监管体系	758
第四节	丹麦食品安全监管体系	763
第五节	爱尔兰食品安全监管体系	764
第六节	美国食品安全监管体系	767
第七节	加拿大食品安全监管体系	778
第八节	法国的食品安全监管体系	785
第九节	日本的食品安全监管体系	787
参考文献	796

第一章 食品安全管理的发展趋势

近年来，随着食品安全事件的不断出现，食品安全已成为世界各国政府和公众关注的焦点，各国政府都在下大力气加强食品安全监管工作。发达国家食品安全监管集中体现出以下发展趋势。

第一节 食品安全应集中管理

目前在发达国家和地区，食品安全监管体制逐步趋向于集中管理、协调、高效运作的架构，强调从“农田到餐桌”全过程的食品安全监控，形成政府、企业、科研机构、消费者共同参与的监管模式，避免了仅由政府单一监督造成的监管职能弱化的弊端。在管理手段上，逐步采用“风险分析”作为食品安全监管的基本模式。

一、整合职能、集中管理是发达国家食品安全监管的一个显著特征

发达国家对食品安全管理尽管各具特色，但有一个共性，就是食品安全监管的组织机构非常健全，不少国家纷纷将食品安全的监管集中到一个部门或相对集中的几个部门，并加大部门之间的协调配合力度，以提高食品安全监管的效率。并且相关管理部门分工明确，各司其职，积极配合，监管到位，食品安全管理水平不断得到提高。

二、欧盟食品安全管理局（FSA）

欧盟作为世界上法制最完备、经济最发达、科技最先进、公民生活质量最高的地区之一，曾屡屡遭受食品安全问题的严重冲击，

从 20 世纪末到 21 世纪初, 欧盟是全球食品安全危机高发地区之一, 疯牛病牛肉、李斯特杆菌肉制品、变质饮料和受污染巧克力等事件层出不穷, 严重暴露了欧盟食品安全政策的缺陷。

为什么拥有世界上最严格食品安全制度的欧盟发达国家会频频出现食品安全危机呢? 深层次分析是欧盟的食品安全政策和体制出现了问题。欧盟食品安全体制存在的主要问题之一就是缺乏一个统一的食品安全管理事务机构。各成员国自行处理相关食品安全问题, 无法有效互通情况、采取共同的应对措施。

欧盟委员会在反思、检讨和总结经验教训的基础上, 为统一监控食品安全, 恢复消费者对欧洲食品的信心, 开始构建统一完善的食品安全监管体系。在首先制定了一套统一、完善和操作性强的食品安全法规的基础上, 于 2002 年初正式成立了欧盟食品安全管理局 (FSA), 对从农田到餐桌的全过程进行统一监控。

欧盟食品安全管理局对欧盟内部所有与食品安全相关的事务进行统一管理, 负责与消费者就食品安全问题进行直接对话, 建立成员国食品卫生和科研机构的合作网络, 向欧盟委员会提出决策性意见等。欧盟食品安全管理局不具备制定规章制度的权限, 只负责监督整个食物链。它可实施任何对食品供给安全有直接或间接影响的因素的专业评估, 包括有关动植物卫生、健康因素, 查明某一领域潜在的食品安全风险及对其他领域的影响, 根据科学家的研究成果做出风险评估, 为制定食品法规、食品标准以及其他的政策提供信息科学依据, 风险管理及风险决策职责由欧盟承担。还对非食品及转基因生物, 以及欧盟立法中有关营养的问题提出专业建议。因此, 食品安全管理局职责可覆盖食品生产及供应的所有阶段, 从初级生产, 动物喂养安全, 到食品消费者的供给。

在欧盟食品安全管理局督导下, 一些欧盟成员国也对原有的食品安全监管体制进行了调整, 将食品安全监管职能尽可能地集中在一个部门。

三、对食品安全实行集中监管的国家

(一) 德国

德国消费者保护、食品和农业部是联邦食品安全的最高主管部门，负责颁布相关的法律法规。该部下设联邦消费者保护和食品安全局（BVL）和联邦风险评估局（BfR）。

联邦消费者保护和食品安全局统一协调食品安全问题，建立德国联邦、州实施国家食品安全法规的统一性规范；与欧盟食品和兽医办公室协调食品安全法规的实施工作，在德国实施欧盟的消费者健康保护和食品安全快速预警工作。

联邦风险评估局主要职能是进行风险评估和风险信息交流。

各州负责执行落实各项监控措施和成立相应的食品安全监管机构。

(二) 丹麦

在1995年之前，丹麦食品安全监管职责分别由卫生部、农业部和渔业部三个部共同承担。每一个部都设有单独的总部和工作人员。卫生部的职责是为地方检查人员设立食品安全检查标准，再由地方检查人员对食品加工厂、食品仓库和地方零售商店进行检查。农业部负责畜肉和禽肉加工厂卫生状况的检查工作。渔业部则负责所有鱼和海洋食品的安全检查工作，包括对捕鱼船和鱼类产品加工厂的检查。这种机构分割的状况使得在一些领域内出现了职责的重复设置，而在另一些领域又出现了管理真空。这种状况既导致了食品安全检查的不一致性，也使得食品安全检查资源利用的效率低下。

丹麦政府认为必须把食品初级生产和食品加工视为一个整体。将初级食品的准备工作的各加工环节，再到零售作为食品管理的整个过程来考虑。一旦出现问题，就可以追查食品生产的各个环节，

以找到问题根源,并采取解决问题的办法。鉴于食品安全的重要性,丹麦政府认为,一定要将科技资源和经济资源以最佳的方式用于新的食品管理机构的构建上。

1995年,丹麦政府将农业部和渔业部合并组成了丹麦农业和渔业部。

1996年,丹麦政府又将卫生部的食品安全监管职责划入农业和渔业部。

1997年丹麦政府成立食品、农业和渔业部,将原来多头管理的机构的监督职能合并到该部新建立的丹麦兽医和食品管理局(DVFA),形成了全国范围内食品安全的统一管理机构。

2004年政府进一步改革,将丹麦兽医和食品管理局(DVFA)划归新成立的家庭与消费者事务部。

丹麦重组本国的食品安全监管体系,其主要目的是为了解决丹麦食品安全管理职能的协调和统一问题,在整个食品产业链中建立一个统一的管理机构,提高食品安全水平,使食品安全贯穿于从土壤、海洋到消费者餐桌的整个过程。通过这次改革,消费者、零售商、加工商、农民和渔民等社会群体都会获得明显的好处。

(三) 瑞典

瑞典的食品安全监管由农业、食品与渔业部国家食品管理局统一管理。同时在县和地方自治区还设立了独立于国家食品管理局的县级食品管理机构和地方自治食品管理机构,形成由国家食品管理局、县级管理机构及地方自主管理机构构成的层次分明的食品安全监管体系。

国家食品管理局是食品管理的中央机构,对农业、食品与渔业部负责,主要负责食品安全立法,签署食品标准和其他食品法规;根据法令对屠宰场、奶牛场、蛋生产场、出口生产场地和其他大型生产场所进行食品安全管理,负责全国层次上的法规的实施;调查并向国家报告食品安全状况;协调县级管理机构工作,审核和检查

地方自治管理机构；企业检验标准化；食品公众咨询，地方和地方间信息发布；启动地方自治食品机构执行的项目；编写国家食品活动手册；建立风险交流通道和预警系统；组织果蔬、粮食中农药残留的管理，在口岸和批发市场取样，由委托实验室分析；组织对动物源性食品，主要是肉类中兽药残留的管理，在农场、屠宰场、进口口岸，由委托实验室分析；全权负责对出口食品的管理，在口岸检验点执行检验。

县级管理机构协调县内的地方自主管理工作，不直接参与食品安全管理工作。地方自治食品管理机构由地方自治环境与健康保护委员会管理，负责食品生产场所、批发、零售、饮食场所和水源等食品管理工作。

(四) 荷兰

2002年7月荷兰食品及非食品管理局正式成立，是负责食品安全的专门机构，能够确保立法和法令一致，并及时发现潜在的食品安全风险。

荷兰食品及非食品管理局负责食品、非食品、动物卫生、动物健康的政府检查与监督。它由一个负责卫生防疫和兽类公共卫生的督察团、负责家畜和肉类检查的国家督察部门构成。

食品及非食品管理局工作的主要职责之一是政府监管，步骤分为调查、检验和实施。另两个职责是研究和沟通。研究一方面为管理局的监管职能提供支持，另一方面为风险评估提供信息数据。沟通的目的在于确保消费者能够很好地理解食品对公众健康安全的影响。

(五) 加拿大

加拿大在食品安全管理方面，采取分级管理、相互合作、广泛参与的模式，联邦、各省和市政当局都有管理食品安全的责任。加拿大三级行政机构对食品安全的系统管理，使得加拿大的食品安全

基本得到了保障。

加拿大的食品安全原是多头管理，即农业部、渔业和海洋部、卫生部、自然资源部、工业部等均有管理职责，职能分散。自1997年起，联邦政府专门成立加拿大联邦农业部食品检查检验局（CFIA），集中负责食品安全监管工作。该机构在全国设18个地区级直属机构，共5000多名职员，是加联邦最大的部委之一。

加拿大联邦农业部食品检查检验局、卫生部相互合作，各司其职。

（六）澳大利亚

联邦政府负责食品安全的部门主要有：卫生和老年关怀部下属的澳大利亚新西兰食品管理局、农业渔业和林业部下属的澳大利亚检疫检验局。澳大利亚于1991年成立了国家食品局，1996年成立了澳大利亚新西兰食品管理局，负责在澳新两国制定统一的食物标准法典和其他的管理规定。相应成立了澳大利亚新西兰食品标准委员会，由澳大利亚和新西兰的卫生部以及6个州和2个直辖区的卫生部组成。

澳大利亚联邦政府负责对进出口食品进行管理，制定进口食品风险评估政策，保证进口食品的安全和检疫状况，确保出口食品符合进口国的要求。负责制定食品安全政策和食品安全标准，进行与食品标准内容有关的问题的研究，制定食品标准中的工业操作规范。协调食品供应的监督工作，向澳大利亚检疫和检验服务部门就进口食品问题提出建议，并负责向部级食品标准委员会提出报告，该委员会是食品标准的最高权威机构。负责协调澳大利亚的食品监控，与州和地区政府合作协调食品回收，与州和地区政府合作进行食品安全教育。食品标准法典的主要内容包括在澳大利亚出售的食物的成分和标签标准、食品添加剂和污染物的限量、微生物学规范，以及对营养标签和警示声明的要求。

澳大利亚国内食品由州政府或直辖区政府或700个地方政府负