

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 食品安全法释义

信春鹰 主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国 食品安全法释义

主 编:信春鹰(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)

副主编:李 援(全国人大常委会法制工作
委员会行政法室主任)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国食品安全法释义 / 全国人大常委会法制工作委员会编. —北京:法律出版社,2009.3

(中华人民共和国法律释义)

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9338 - 0

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 029817 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李群

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/850×1168毫米 1/32

印张/12.25 字数/293千

版本/2009年3月第1版

印次/2009年3月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9338 - 0

定价:28.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

前 言

《中华人民共和国食品安全法》于2009年2月28日由十一届全国人大常委会第七次会议审议通过,将于2009年6月1日起施行。制定食品安全法,对于保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全,具有十分重要的意义。

食品安全法通过明确食品安全的监管体制,确立食品安全风险监测和评估制度,明确统一制定食品安全国家标准的原则,强化食品生产经营者的社会责任,加强对食品添加剂和保健食品的监管,完善食品安全事故处置机制,加大对食品生产经营违法行为的处罚力度,进一步完善了我国的食品安全法律制度,建立起保障食品安全的长效机制和法律屏障。为了配合对食品安全法的学习、宣传,我们编写了这本《中华人民共和国食品安全法释义》。本书由全国人大常委会法制工作委员会副主任信春鹰同志担任主编,全国人大常委会法制工作委员会行政法室主任李援同志担任副主编,全国人大常委会法制工作委员会行政法部分直接参加立法工作的同志参加撰稿。本书力求准确、详尽、通俗地逐条解释每一条的内容,以帮助广大读者更好地学习

和理解法律的规定。因时间和水平有限,书中如有不妥和疏漏之处,敬请批评指正。

作者

2009年2月

目 录

第一部分 条文释义

第一章 总则	(1)
第一条 【立法目的】	(1)
第二条 【适用范围】	(3)
第三条 【食品生产经营者社会责任】	(5)
第四条 【食品安全监管体制】	(7)
第五条 【地方政府职责】	(10)
第六条 【监管部门沟通配合】	(13)
第七条 【食品行业协会引导义务】	(15)
第八条 【社会团体等的责任】	(18)
第九条 【开展食品安全研究】	(22)
第十条 【举报、知情、建议权】	(24)
第二章 食品安全风险监测和评估	(28)
第十一条 【食品安全风险监测制度】	(28)
第十二条 【食品安全风险信息通报与 风险监测计划调整】	(31)
第十三条 【食品安全风险评估制度】	(33)
第十四条 【进行检验和风险评估情形】	(39)
第十五条 【食品安全风险评估建议与 结果通报】	(41)

第十六条	【食品安全风险评估结果效力】	（42）
第十七条	【食品安全风险警示】	（44）
第三章	食品安全标准	（47）
第十八条	【制定食品安全标准的原则】	（47）
第十九条	【食品安全标准的强制性】	（49）
第二十条	【食品安全标准的内容】	（51）
第二十一条	【食品安全国家标准的制定】	（54）
第二十二条	【食品安全国家标准的整合 与公布】	（55）
第二十三条	【食品安全国家标准的审评 与制定依据】	（57）
第二十四条	【食品安全地方标准】	（58）
第二十五条	【食品安全企业标准】	（62）
第二十六条	【食品安全标准的免费查阅】	（65）
第四章	食品生产经营	（69）
第二十七条	【食品生产经营要求】	（69）
第二十八条	【禁止生产经营的食品】	（72）
第二十九条	【食品生产经营许可制度】	（76）
第三十条	【鼓励生产条件改进与固定 场所经营】	（80）
第三十一条	【行政许可中的审核】	（83）
第三十二条	【生产经营企业食品安全管理 制度要求】	（85）
第三十三条	【鼓励企业符合良好生产规范】	（86）
第三十四条	【从业人员健康管理制度】	（90）
第三十五条	【食用农产品安全生产要求】	（92）
第三十六条	【食品原料、食品添加剂、食品 相关产品的安全管理】	（95）

- 第三十七条 【食品出厂检验记录制度】…………… (97)
- 第三十八条 【食品、食品添加剂、食品相关产品
产品的检验】…………… (98)
- 第三十九条 【食品进货查验记录制度】…………… (99)
- 第四十条 【贮存食品的要求】…………… (101)
- 第四十一条 【散装食品的贮存与销售要求】…………… (102)
- 第四十二条 【预包装食品标签内容】…………… (104)
- 第四十三条 【食品添加剂生产许可制度】…………… (107)
- 第四十四条 【新食品原料和食品添加剂、
相关产品新品种安全性评估】…………… (110)
- 第四十五条 【允许使用食品添加剂的前提】…………… (112)
- 第四十六条 【使用食品添加剂的基本要求】…………… (114)
- 第四十七条 【食品添加剂标签、说明书和
包装】…………… (116)
- 第四十八条 【食品标签、说明书的真实性
要求】…………… (118)
- 第四十九条 【预包装食品销售要求】…………… (120)
- 第五十条 【食品中不得添加药品】…………… (121)
- 第五十一条 【声称具有特定保健功能的
食品的监管】…………… (123)
- 第五十二条 【集中交易市场的食品安全
管理责任】…………… (125)
- 第五十三条 【食品召回制度】…………… (128)
- 第五十四条 【食品广告要求】…………… (131)
- 第五十五条 【社会团体或者其他组织、个人
在虚假广告中推荐食品的连带
责任】…………… (136)
- 第五十六条 【鼓励食品规模化生产】…………… (138)

第五章 食品检验	(141)
第五十七条 【食品检验机构】	(141)
第五十八条 【检验人】	(145)
第五十九条 【食品检验机构与检验人 负责制】	(147)
第六十条 【不得对食品实施免检】	(148)
第六十一条 【自行检验与委托检验】	(152)
第六章 食品进出口	(154)
第六十二条 【进口食品、食品添加剂、食品 相关产品的基本要求】	(154)
第六十三条 【进口尚无食品安全国家标准 食品等的程序】	(155)
第六十四条 【对境外食品安全事件的风险 预警与控制】	(157)
第六十五条 【出口商、代理商、境外食品生产 企业的备案与注册】	(158)
第六十六条 【进口预包装食品的标签、 说明书】	(160)
第六十七条 【食品进口和销售记录制度】	(162)
第六十八条 【出口食品的监督管理】	(163)
第六十九条 【国家出入境检验检疫部门 的信息公开职责】	(166)
第七章 食品安全事故处置	(168)
第七十条 【食品安全事故应急预案与处置 方案】	(168)
第七十一条 【食品安全事故的及时处置 与报告、通报、上报】	(170)
第七十二条 【防止、减轻社会危害的措施】	(174)

第七十三条	【事故责任调查】	(178)
第七十四条	【事故现场卫生处理与流行病学调查】	(179)
第七十五条	【失职、渎职的调查】	(180)
第八章	监督管理	(183)
第七十六条	【食品安全年度监督管理计划】	(183)
第七十七条	【食品安全监督管理措施】	(185)
第七十八条	【监督检查记录】	(191)
第七十九条	【食品安全信用档案】	(192)
第八十条	【对咨询、投诉、举报的受理】	(194)
第八十一条	【按照法定权限和程序履行监管职责】	(197)
第八十二条	【食品安全信息统一公布制度】	(201)
第八十三条	【需要统一公布信息的上报与通报】	(203)
第九章	法律责任	(206)
第八十四条	【未经许可从事食品、食品添加剂生产经营的处罚】	(206)
第八十五条	【违反食品安全生产经营规定的处罚(一)】	(209)
第八十六条	【违反食品安全生产经营规定的处罚(二)】	(213)
第八十七条	【违反食品检验相关规定的处罚】	(217)
第八十八条	【发生食品安全事故后未处置、报告的处罚】	(221)
第八十九条	【违反食品进出口制度的处罚】	(223)
第九十条	【集中交易市场违反安全管理	

义务的处罚】	(225)
第九十一条 【未按要求进行食品运输的 处罚】	(227)
第九十二条 【吊销许可证的后果】	(228)
第九十三条 【出具虚假检验报告的处罚】	(231)
第九十四条 【违法广告的处罚】	(233)
第九十五条 【渎职处分】	(236)
第九十六条 【人身、财产损害赔偿与 十倍赔偿金】	(238)
第九十七条 【民事赔偿责任优先】	(244)
第九十八条 【刑事责任】	(245)
第十章 附则	(247)
第九十九条 【用语含义】	(247)
第一百条 【本法施行前已经取得的许可证 效力】	(252)
第一百零一条 【乳品等食品安全管理的法律 适用】	(253)
第一百零二条 【铁路运营中的食品、军队专用 食品、自供食品的安全管理 办法】	(255)
第一百零三条 【食品安全监督管理体制 调整】	(257)
第一百零四条 【施行时间】	(259)
<hr/>	
第二部分 附 录	
中华人民共和国食品安全法	(261)
关于《中华人民共和国食品安全法(草案)》的 说明	(286)

十届全国人大常委会第三十一次会议分组审议食品安全法(草案)的意见	(295)
十一届全国人大常委会第四次会议分组审议食品安全法(二次审议稿)的意见	(304)
十一届全国人大常委会第五次会议分组审议食品安全法(草案三次审议稿)的意见	(314)
各地人民群众对食品安全法(草案)的意见汇总	(322)
保健食品生产企业建议将保健食品纳入食品安全法	(347)
食品安全地方性法规的制定情况	(351)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国食品安全法(草案)》审议结果的报告	(356)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国食品安全法(草案)》修改情况的汇报	(360)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国食品安全法(草案二次审议稿)》修改情况的汇报	(364)
中华人民共和国农产品质量安全法	(369)

第一部分 条文释义

第一章 总 则

第一条 为保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全,制定本法。

【释义】 本条是关于食品安全法立法目的的规定。

“国以民为本,民以食为天”,食品安全关系到国家和社会的稳定发展,关系到公民的生命健康权利。如何解决食品安全问题,保护公众身体健康和生命安全,已成为摆在世界各国政府面前的一项重要战略任务。

(一) 食品安全的概念

根据世界卫生组织(WHO)的定义,食品安全(food safety)是指“食物中有毒、有害物质对人体健康影响的公共卫生问题”。食品安全要求食品对人体健康造成急性或慢性损害的所有危险都不存在,起初是一个较为绝对的概念。后来人们逐渐认识到,绝对安全是很难做到的,食品安全更应该是一个相对的、广义的概念。一方面,任何一种食品,即使其成分对人体是有益的,或者其毒性极微,如果食用数量过多或食用条件不合适,仍然可能对身体健康引起毒害或损害。譬如,食盐过量会中毒,饮酒过度会伤身。另一方面,一些食品的安全性又是因人而异的。譬如,鱼、虾、蟹类水产品对多数人是安全的;可确实有人吃了这些水产品就会过敏,会损害

身体健康。因此,评价一种食品或者其成分是否安全,不能单纯地看它内在固有的“有毒、有害物质”,更要紧的是看它是否造成实际危害。从目前的研究情况来看,在食品安全概念的理解上,国际社会已经基本形成共识,即食品的种植、养殖、加工、包装、贮藏、运输、销售、消费等活动符合国家强制标准和要求,不存在可能损害或威胁人体健康的有毒、有害物质致消费者病亡或者危及消费者及其后代的隐患。

根据我国 1995 年 10 月 30 日公布施行的食品卫生法,食品卫生是指食品应当具有的良好性状,也就是食品要达到的标准和要求,包括以下三个方面:(1)食品应当无毒无害,不能对人体造成任何危害。换句话说,食品必须保证不致人患急、慢性疾病或者潜在性疾病;(2)食品应当具有相应的营养,以满足人体维持正常生理功能的需要;(3)食品应当具有相应的色、香、味等感官性状。具体说,包括食品的澄清、混浊,组织状态上的软、硬、松等,以及其他凭人的感觉所能判定的性质和状态。

世界卫生组织发表的《加强国家级食品安全性计划指南》中把食品安全与食品卫生作为两个概念不同的用语:将食品安全解释为“对食品按其原定用途进行制作和食用时不会使消费者受害的一种担保”;将食品卫生界定为“为确保食品安全性和适合性在食物链的所有阶段必须采取的一切条件和措施”。总之,食品卫生虽然也是一个具有广泛含义的概念,但是与食品安全相比,食品卫生无法涵盖作为食品源头的农产品种植、养殖等环节;而且从过程安全、结果安全的角度来看,食品卫生是侧重过程安全的概念,不如食品安全的概念更为全面。

在立法过程中曾经出现的关于法律名称的争论——是叫食品卫生法,还是叫食品安全法,绝不是简单的概念问题,而是表现出了立法理念的变化。由原来的修改食品卫生法转变、升华为制定食品安全法,超越了原来停留在对食品生产、经营阶段发生的食品

安全卫生问题进行规定,与原来的食品卫生法相比扩大了法律调整范围,涵盖了“从农田到餐桌”的全过程,对涉及食品安全的相关问题作出全面规定,在一个更为科学的体系下,用食品安全标准来统筹食品相关标准,避免目前食品卫生标准、食品质量标准、食品营养标准之间交叉与重复的局面。

(二) 食品安全法的立法目的

向社会全文公布的食品安全法(草案)对立法目的规定如下:“为了防止、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,保障人民群众身体健康和生命安全,增强人民群众体质,制定本法。”修改后的规定更加集中凸显“安全”二字,明确规定食品安全法的立法宗旨是“保障公众身体健康和生命安全”。

随着人们生活水平和富裕程度的提高,社会公众对于食品安全的关注度大大增强。然而近几年来,我国频繁发生食品安全事件,如“红心鸭蛋事件”、“多宝鱼事件”以及多起严重的“问题奶粉事件”,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。食品安全事件屡屡引发社会公众对食品安全的心理恐慌,对国家和社会的稳定以及经济的良性发展造成巨大冲击。例如,最近的“问题奶粉事件”对于公众的食品安全信心造成沉重打击,给我国乳制品行业的发展造成了不可估量的损失。而且,在经济全球化的形势下,类似于“问题奶粉事件”这样严重的食品安全事件会对中国产品信誉产生连锁性的恶劣影响。

因此,在现行食品卫生法的基础上,对我国食品安全法律制度进一步加以完善,更好地保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全成为立法宗旨所在。

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),食品流通和餐饮服

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)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,制定有关食用农产品质量安全标准、公布食用农产品安全有关信息,应当遵守本法的有关规定。

【释义】 本条是关于食品安全法适用范围的规定。

依据本条规定,在中华人民共和国境内从事下列活动,应当遵守本法:(1)食品生产和加工,食品流通和餐饮服务;(2)食品添加剂的生产经营;(3)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;(4)食品生产经营者使用食品添加剂、食品相关产品;(5)对食品、食品添加剂和食品相关产品的安全管理;(6)有关食用农产品质量安全标准的制定和食用农产品安全有关信息的公布。执法部门和执法人员要正确把握食品安全法的适用范围,不得随意扩大,也不得随意缩小。

本条关于食品安全法适用范围的规定,与原来的食品卫生法的规定相比,适用范围明显扩大,而且增加了与农产品质量安全法相衔接的规定。尤其应当注意以下几个方面:

第一,食品添加剂的生产经营应当适用食品安全法。食品添加剂是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。原来的食品卫生法仅是在第十一条对于食品生产经营者使用食品添加剂提出了卫生要求,而本法对食品添加剂的生产经营全过程提出了更加严