

高端
法
释

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会行政法室 / 编著

中华人民共和国 食品安全法 解读

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

张世诚

(全国人大常委会法制工作委员会行政法室副主任)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会行政法室 / 编著

中华人民共和国 食品安全法 解读

主 编

信春鹰

副主编

张世诚

撰稿人

黄 薇 齐 冰 黄海华
田 林 李 辉 曹 阳 张 涛

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国食品安全法解读/信春鹰主编. —北京:
中国法制出版社, 2009. 2
ISBN 978 - 7 - 5093 - 0582 - 9

I. 中… II. 信… 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 022145 号

中华人民共和国食品安全法解读

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO SHIPINANQUANFA JIEDU

主编/信春鹰

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2009 年 3 月第 1 版

印张/11.5 字数/266 千

2009 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0582 - 9

定价: 28.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66067024

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

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。

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解读》。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副主任张世诚同志担任副主编，全国人大常委会法制工作委员会行政法室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、通俗地解读每一条的内容，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

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法宗旨】	(1)
第二条 【适用范围】	(4)
第三条 【食品生产经营者的责任】	(7)
第四条 【食品安全监管体制】	(8)
第五条 【地方政府及有关部门的职责】	(12)
第六条 【监管部门权责一致】	(15)
第七条 【食品行业协会的责任】	(18)
第八条 【社会团体等的责任】	(21)
第九条 【开展食品安全研究】	(25)
第十条 【社会监督】	(27)
第二章 食品安全风险监测和评估	(31)
第十一条 【食品安全风险监测制度】	(31)
第十二条 【调整食品安全风险监测计划】	(35)
第十三条 【食品安全风险评估制度】	(37)
第十四条 【发现食品存在隐患后进行检验和评估】	(43)
第十五条 【有关部门提出风险评估建议】	(45)
第十六条 【食品安全风险评估结果】	(47)
第十七条 【食品安全状况综合分析】	(49)
第三章 食品安全标准	(51)
第十八条 【制定食品安全标准的原则】	(51)
第十九条 【食品安全标准的性质】	(54)
第二十条 【食品安全标准的内容】	(56)

第二十一条	【食品安全标准的制定和公布】	(60)
第二十二条	【对现行食品安全标准的整合】	(62)
第二十三条	【食品安全标准审评委员会的责任】	(63)
第二十四条	【食品安全地方标准】	(65)
第二十五条	【食品安全企业标准】	(69)
第二十六条	【食品安全标准的免费查阅】	(72)
第四章 食品生产经营		(76)
第二十七条	【食品生产经营要求】	(76)
第二十八条	【禁止生产经营的食品】	(80)
第二十九条	【食品生产经营许可制度】	(85)
第三十条	【鼓励小作坊、食品摊贩改进条件】	(89)
第三十一条	【食品生产经营许可】	(92)
第三十二条	【建立企业的食品安全管理制度】	(95)
第三十三条	【鼓励企业符合良好生产规范】	(96)
第三十四条	【从业人员健康管理制度】	(101)
第三十五条	【食用农产品的管理】	(104)
第三十六条	【食品生产的进货查验记录制度】	(106)
第三十七条	【食品出厂检验记录制度】	(109)
第三十八条	【企业对生产的食品进行检验】	(111)
第三十九条	【食品经营的进货查验记录制度】	(112)
第四十条	【食品经营者贮存食品的要求】	(115)
第四十一条	【食品经营者贮存散装食品的要求】	(116)
第四十二条	【预包装食品标签】	(119)
第四十三条	【食品添加剂的生产许可】	(122)
第四十四条	【利用新的食品原料从事食品生产等的安全性评估】	(125)
第四十五条	【食品添加剂标准的及时修订】	(128)
第四十六条	【食品添加剂的使用要求】	(130)
第四十七条	【食品添加剂应当有标签、说明书和包装】	(132)
第四十八条	【食品添加剂的标签、说明书的要	

第四十九条	【预包装食品销售】	(137)
第五十条	【食品中不得添加药品】	(138)
第五十一条	【声称具有特定保健功能的食品】	(140)
第五十二条	【集中交易市场开办者等的责任】	(144)
第五十三条	【食品召回制度】	(147)
第五十四条	【食品广告】	(150)
第五十五条	【推荐不符合食品安全标准的食品 的责任】	(155)
第五十六条	【鼓励规模化生产】	(158)
第五章 食品检验		(160)
第五十七条	【食品检验机构的质资认定】	(160)
第五十八条	【检验人独立进行食品检验】	(165)
第五十九条	【食品检验的要求】	(167)
第六十条	【不得对食品实施免检】	(168)
第六十一条	【食品生产经营者的自行检验和委 托检验】	(172)
第六章 食品进出口		(174)
第六十二条	【进口食品、食品添加剂和食品相 关产品的要求】	(174)
第六十三条	【对进口无食品安全国家标准的食 品等进行安全性评估】	(176)
第六十四条	【出入境检验检疫部门采取风险预 警等措施】	(178)
第六十五条	【对出口商等的管理】	(179)
第六十六条	【进口的预包装食品的要求】	(181)
第六十七条	【食品进口和销售记录制度】	(184)
第六十八条	【出口食品的要求】	(186)
第六十九条	【出入境检验检疫部门的责任】	(188)
第七章 食品安全事故处置		(190)
第七十条	【制定食品安全事故应急预案】	(190)

第七十一条	【食品安全事故报告制度】	(193)
第七十二条	【食品安全事故处置措施】	(197)
第七十三条	【食品安全事故责任调查】	(201)
第七十四条	【疾病预防控制机构的责任】	(202)
第七十五条	【调查食品安全事故的要求】	(204)
第八章	监督管理	(206)
第七十六条	【制定食品安全监督管理年度计划】	(206)
第七十七条	【监管部门有权采取的措施】	(208)
第七十八条	【进行监督检查的要求】	(215)
第七十九条	【建立食品生产经营者的信用档案】	(216)
第八十条	【对投诉、举报等的处置】	(218)
第八十一条	【监管部门依法履职】	(221)
第八十二条	【建立食品安全信息统一公布制度】	(226)
第八十三条	【食品安全信息上报和通报】	(229)
第九章	法律责任	(230)
第八十四条	【未经许可从事食品生产经营等的 法律责任】	(230)
第八十五条	【生产经营法律禁止生产经营的食品 品的法律责任】	(234)
第八十六条	【生产经营被包装材料污染的食品 等的法律责任】	(239)
第八十七条	【未建立查验记录制度等的法律责 任】	(243)
第八十八条	【食品安全事故单位的法律责任】	(248)
第八十九条	【违反食品进出口管理的法律责任】	(250)
第九十条	【集中交易市场开办者等的法律责 任】	(253)
第九十一条	【违法从事食品运输的法律责任】	(255)
第九十二条	【被吊销许可证企业的主管人员的 法律责任】	(257)
第九十三条	【食品检验机构等的法律责任】	(259)

第九十四条	【虚假食品广告等的法律责任】	.....	(263)
第九十五条	【政府及监管部门的法律责任】	.....	(266)
第九十六条	【违反本法的民事法律责任】	.....	(270)
第九十七条	【民事赔偿责任优先原则】	.....	(275)
第九十八条	【违反本法的刑事法律责任】	.....	(277)
第十章 附 则		.....	(278)
第九十九条	【用语解释】	.....	(278)
第一百条	【法律施行前取得的许可继续有效】	.....	(284)
第一百零一条	【乳品等特殊食品的管理】	.....	(286)
第一百零二条	【铁路、军队食品的管理】	.....	(287)
第一百零三条	【国务院根据实际需要调整食品安全管理体制】	.....	(290)
第一百零四条	【施行日期】	.....	(292)

附录:

中华人民共和国食品安全法	.....	(294)
(2009年2月28日)		
关于《中华人民共和国食品安全法(草案)》的说明	.....	(315)
(2007年12月26日)		
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	.....	(323)
(2008年8月25日)		
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	.....	(326)
(2008年10月23日)		
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	.....	(330)
(2009年2月25日)		
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国		

第一章 总 则

“国以民为本，民以食为天”，食品安全关系到国家和社会的

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《中华人民共和国食品卫生法》（以下简称“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：（一）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；（二）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；（三）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。将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《中华人民共和国食品安全法（草案）》（以下简称“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”。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。

为了达到“保证食品安全、保障公众身体健康和生命安全”的立法目的，食品安全法进行了一系列的制度设计，包括：一是学习国际先进经验，建立以食品安全风险评估为基础的科学管理制度。明确食品安全风险评估结果应当成为制定或者修订食品安

全标准、确定食源性疾病预防对策的重要依据。二是坚持预防为主。遵循食品安全监管规律，对食品的生产、加工、包装、运输、贮藏和销售等各个环节，对食品生产经营过程中涉及的食品添加剂、食品相关产品、运输工具等各有关事项，有针对性地确定有关制度，并建立良好生产规范、危害分析和关键控制点等机制，做到防患于未然。同时，建立食品安全事故预防和处置机制，提高应急处理能力。三是强化食品生产经营者作为保证食品安全的第一责任人的法律责任，引导食品生产经营者在生产经营活动中重质量、重服务、重信誉、重自律，以形成确保食品安全的长效机制。并据此规定了不安全食品召回制度、食品标签制度和索票索证等制度，并加大对食品生产经营违法行为的处罚力度。四是建立以权责一致为原则，分工明晰、责任明确、权威高效，决策与执行适度分开、相互协调的食品安全监管体制。进一步明确地方人民政府对本行政区域的食品安全监管负总责。赋予行政机关必要的监管权力，同时强化行政机关监管不到位应承担的法律责任。

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的质量安全标准、公布食用农产品安全有关信息，应当遵守本法的有关规定。

● 条文主旨

本条是关于本法适用范围的规定。

● 立法背景

原来的食品卫生法仅是停留在对食品生产、经营阶段发生的食品安全卫生问题进行规定，现在反映出来由于食品添加剂、食品相关产品的生产经营不规范给食品安全造成重大的损害，迫切要求食品安全法对涉及食品安全的相关问题（例如食品添加剂的生产经营）等都作出全面规定。原来的食品卫生法与《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”）的衔接上关系不明确，也往往产生由于食用农产品不安全（例如兽药、农药残留）给食品安全造成严重的威胁，迫切要求食品安全法的调整范围涵盖“从农田到餐桌”的全过程等等。

● 条文解读

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）有关食用农产品的

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格的要求。例如，不仅仅是食品生产经营者使用食品添加剂要遵守本法，食品添加剂生产经营者的生产经营行为也要严格遵守本法，遵守本法关于食品安全风险监测和评估、食品安全标准的规定等。

第二，食品相关产品的生产、经营应当适用食品安全法。食品相关产品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。用于食品的包装材料和容器，是指包装、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。用于食品的洗涤剂、消毒剂，是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。用于食品生产经营的工具、设备，是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。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本法，食品相关产品的生产经营活动也要严格遵守本法有关规定。

第三，本法增加了与农产品质量安全法相衔接的规定，避免

了食用农产品在食品安全法中的具体适用问题，即：供食用的源于农业的初级产品的质量安全，遵守农产品质量安全法的规定；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，遵守食品安全法的有关规定。而且，这样的规定能够更好地保障食用农产品的质量安全，有利于实现“从农田到餐桌”的全程监管。

第三条 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，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。

条文主旨

本条是关于食品生产经营者的社会责任的规定。

立法背景

无论是在国外还是国内，企业的社会责任都引起了广泛的关注和激烈的讨论。所谓企业的社会责任，目前国际上普遍认同的含义是：企业在创造利润、对股东利益负责的同时，还要承担对相关利益方（消费者、员工、社会和环境）的社会责任，包括遵守商业道德、注重产品质量安全、保障员工合法权益、帮助弱势群体就业、依法纳税和热心慈善、保护环境和节约资源等。食品作为一种特殊产品，直接关系到公众的身体健康和生命安全。食品安全企业应当承担起保证食品安全的法律义务和社会责任。而且公众衡量食品企业是否承担起社会责任，最重要的标准就是看食品企业能否保证其所生产的安全食品。食品企业保证食品安全的社会责任至少包括以下内容：提供安全食品的责任；如实提供食品安全信息；遵循良好的操作规范、依法进行生产经营活动的责任。