



中国工商行政管理分论丛书

流通环节食品安全监管

Series for Specific Theories of China's Administration for Industry and Commerce
Food Safety Regulation in the Market Circulation

国家工商行政管理总局 编著

中国工商出版社



中国工商行政管理分论丛书

流通环节食品安全监管

Series for Specific Theories of China's Administration for Industry and Commerce
Food Safety Regulation in the Market Circulation



国家工商行政管理总局 编著

中国工商出版社

责任编辑/张欣然 李富民

特约编辑/吴 凡

封面设计/慧 子

图书在版编目(CIP)数据

流通环节食品安全监管/国家工商行政管理总局编著.

—北京:中国工商出版社,2012.6

(中国工商行政管理分论丛书)

ISBN 978-7-80215-528-2

I. ①流… II. ①国… III. ①流通环节—食品安全—监管制度—中国 IV. ①R155.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 117491 号

书 名/流通环节食品安全监管

编著者/国家工商行政管理总局

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/680 毫米×960 毫米 1/16 印张/9.5 字数/140 千字

版本/2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里 23 号(100070)

电话/(010)63730074,83610373 电子邮箱/zggscbs@163.com

出版声明/版权所有,侵权必究

书号:ISBN 978-7-80215-528-2/R·13

定价:18.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

丛书编委会

主 任 周伯华

副主任 刘玉亭

成 员 付双建 甘 霖 王东峰
钟攸平 何 昕

编委会办公室

主 任 于法昌

副主任 刘显华 梁艾福 刘红亮

成 员 燕 军 方跃林 王培章
王 磊

《流通环节食品安全监管》卷

执行编委会

主 任 张 靖

副主任 李玉家 施玉足 柴保国

蔡 珺 孟 钧

成 员 肖学文 郑善爱 刘洪彬

冀铁军 张兰兰 宋岫玉

陈 键 陈 骥 党倩英

肖钧元 李慧敏

序 言

我们党高度重视理论建设。胡锦涛总书记在庆祝建党 90 周年大会上指出：“理论上的成熟是政治上坚定的基础，理论上的与时俱进是行动上锐意进取的前提”。党的十七届六中全会也要求我们高度重视理论建设，“坚持以重大现实问题为主攻方向，加强对全局性、战略性、前瞻性问题研究，加快哲学社会科学成果转化，更好服务经济社会发展”。近年来，总局党组把理论建设摆在更加突出的位置，坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，全面贯彻科学发展观，系统总结工商行政管理实践经验，不断深化对工商行政管理职能任务、地位作用和发展规律的认识，形成了一系列理论创新成果，基本建立了以“四个统一”、“四化建设”、“四个转变”、“四个只有”、“四高目标”和“五个更加”为核心的工商行政管理理论。

为全面反映工商行政管理理论创新成果，2009 年我们出版了《中国工商行政管理概论》，填补了工商行政管理基础理论著作的空白。为进一步深化工商行政管理专业理论研究，全面阐释工商行政管理基本职能，满足广大工商行政管理干部理论研究和业务知识学习的迫切需求，从 2010 年下半年开始，我们调动全系统力量，凝聚全系统智慧，组织编写了“中国工商行政管理分论”丛书（以下简称“分论”丛书）。“分论”丛书包括《市场主体准入与监

管》、《竞争执法与市场秩序维护》、《消费者权益保护》、《商标注册与管理》、《广告业发展与监管》、《直销监管与禁止传销》、《流通环节食品安全监管》等七卷。作为工商行政管理理论建设的又一项重大工程,“分论”丛书的出版标志着以《中国工商行政管理概论》为统领、以“分论”丛书为骨干的工商行政管理理论与实践成果体系初步形成,全面构建了具有时代特征、突出行业特点、结构合理、门类齐全的工商行政管理理论体系。在“分论”丛书编写过程中,总局机关各职能司局和相关直属单位精心组织、认真编写,投入了很大精力;系统干部积极响应、热情参与,给予了大力支持;专家学者认真审读、反复论证,提出了宝贵意见。在此,我谨代表总局党组和丛书编委会向所有为“分论”丛书编写工作付出辛勤劳动、作出积极贡献的同志们表示诚挚的谢意和崇高的敬意。

“分论”丛书涵盖了工商行政管理基本职能,具有很强的时代性、理论性和实用性,是全国工商行政管理系统广大干部学习业务知识、提高理论水平的基本读物,是总局行政学院大规模培训干部的基础教材,是向社会宣传工商行政管理职能、让社会了解工商行政管理工作的重要工具。“理论的活力植根于实践,学习的目的全在于运用。”各级工商行政管理机关要从加强工商行政管理理论建设和理论宣传普及、推动工商行政管理科学发展的战略高度,组织全系统干部学好用好“分论”丛书,不断增强用科学理论武装头脑、指导实践、推动工作的自觉性和坚定性。要把握正确方向,把学习“分论”丛书与贯彻落实科学发展观结合起来,与落实“十二五”时期工商行政管理发展的各项目标任务结合起来,紧紧围绕经济社会发展大局,围绕科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线,全面系统地组织学习,切实提高服务科学发展的能力和水

平。要坚持学以致用,把学习“分论”丛书与市场监管和行政执法实践结合起来,紧紧围绕工商行政管理中心工作,立足工商行政管理基本职能,全面掌握和积极运用好这一理论武器,切实增强把握监管规律、破解监管难题的能力,全面提高市场监管、服务发展、消费维权、依法行政的效能。要立足队伍建设,把学习“分论”丛书与实施人才战略结合起来,紧紧围绕全系统人才队伍建设的需要,有针对性地开展培训,推动建设高素质领导人才队伍、专业化监管执法人才队伍、高水平技术支持人才队伍、复合型基层实用人才队伍、高效能综合管理人才队伍。

实践发展永无止境,认识真理永无止境,理论创新永无止境。各级工商行政管理机关要以组织学习“分论”丛书为契机,以科学的理论武装干部、以先进的思想引导干部、以优秀的成果鼓舞干部,努力做到学以致用、用以促学、学用相长,努力做到理论创新每前进一步,理论武装就跟进一步,不断推动工商行政管理理论大发展大繁荣,不断推动工商行政管理文化大发展大繁荣,不断推动社会主义文化大发展大繁荣,为“十二五”规划的顺利实施,为促进经济平稳较快发展和社会和谐稳定作出新的更大的贡献,以优异成绩迎接党的十八大胜利召开!



2012.3.19.

目 录

第一章 流通环节食品安全监管概述	(1)
第一节 食品安全法律制度概述	(1)
一、食品及食品安全的概念	(1)
二、我国食品安全监管的历史沿革和发展	(3)
三、《食品安全法》概述	(6)
第二节 工商行政管理部门流通环节食品安全监管职责	(11)
一、法律赋予的监管职责	(11)
二、行政法规赋予的监管职责	(14)
三、部门规章规定的监管职责	(20)
第二章 流通环节食品安全监管的内容	(25)
第一节 流通环节食品经营主体监管	(25)
一、流通环节食品经营主体监管概述	(25)
二、流通环节食品经营主体监管的内容	(28)
第二节 流通环节食品质量监管	(32)
一、流通环节食品质量监管概述	(32)
二、流通环节食品质量监管内容	(33)
三、流通环节食品抽样检验	(35)
四、流通环节食品快速检测	(37)
第三节 流通环节食品经营行为监管	(38)

一、流通环节食品经营条件存续行为的监管	(38)
二、流通环节食品从业人员及其经营行为的监管	(38)
三、流通环节食品经营诚信自律行为的监管	(39)
四、流通环节食品经营者落实食品禁止条款法定义务 行为的监管	(40)
五、与食品相关的流通环节食品经营行为的监管	(41)
第三章 流通环节食品安全监管的制度和方式	(45)
第一节 流通环节食品安全监管的基本制度	(45)
一、食品市场主体准入登记管理制度	(46)
二、食品市场质量监管制度	(48)
三、食品市场巡查监管制度	(51)
四、食品抽样检验工作制度	(55)
五、食品市场分类监管制度	(57)
六、食品安全预警和应急处置制度	(60)
七、食品广告监管制度	(62)
八、食品安全监管执法协调协作制度	(67)
第二节 流通环节食品安全监管的基本方式	(70)
一、流通环节食品安全专项整治	(70)
二、食品市场巡查	(72)
三、流通环节食品经营者信用分类监管	(73)
四、流通环节食品安全案件查办	(74)
第四章 食品流通许可	(79)
第一节 食品流通许可概述	(79)
一、食品流通许可的定义	(79)
二、食品流通许可的原则	(79)
三、食品流通许可的实施机关及其责任与义务	(81)
四、食品流通许可证与营业执照的关系	(82)

第二节 食品流通许可程序	(82)
一、食品流通许可的申请与受理	(82)
二、食品流通许可的审查与批准	(87)
三、食品流通许可的变更与延续	(90)
四、食品流通许可的撤销	(92)
五、食品流通许可的注销	(96)
六、食品流通许可证的吊销	(97)
第三节 食品流通许可证的管理	(98)
一、食品流通许可证的表现形式	(98)
二、食品流通许可证应当载明的事项	(98)
三、食品流通许可证编号的组成	(99)
四、对食品经营者保管食品流通许可证的具体要求	(99)
第四节 食品流通许可的监督检查	(100)
一、监督检查	(100)
二、食品流通许可档案管理	(101)
三、食品流通许可的法律责任	(102)
第五章 流通环节食品经营者和集中交易市场开办者 的法定义务和责任	(104)
第一节 流通环节食品经营者的法定义务和责任	(104)
一、食品经营者的概念	(104)
二、食品经营者的法定义务	(105)
三、食品经营者未履行法定义务的法律责任	(118)
第二节 集中交易市场开办者的法定义务和责任	(122)
一、集中交易市场开办者的概念	(122)
二、集中交易市场开办者的法定义务	(123)
三、集中交易市场开办者未履行法定义务的法律责任	(125)

第六章 食品安全信息管理与食品安全事故应急处置	(126)
第一节 流通环节食品安全信息管理	(126)
一、流通环节食品安全信息的定义	(126)
二、流通环节食品安全信息的采集	(127)
三、流通环节食品安全信息的通报和报告	(129)
四、流通环节食品安全信息的发布	(131)
第二节 流通环节食品安全事故应急处置	(133)
一、流通环节食品安全事故的含义、分级及处置原则	(133)
二、流通环节食品安全事故应急处置的组织机构及职责	(134)
三、流通环节食品安全事故的分级响应处置	(136)
四、流通环节食品安全事故响应级别调整及终止	(138)
后 记	(140)

第一章 流通环节食品安全 监管概述

2009年2月28日,中华人民共和国第十一届全国人民代表大会第七次会议通过并颁布了《食品安全法》,自2009年6月1日起施行,《食品卫生法》同时废止。从《食品卫生法》到《食品安全法》,不仅是法律名称的变化,更是监管理念的提升,为全面加强食品安全监管工作,提高食品安全水平,提供了强有力的法律保障。本章从《食品安全法》的相关概念、历史沿革和发展、流通环节食品安全监管工作的职责任务等方面进行介绍。

第一节 食品安全法律制度概述

一、食品及食品安全的概念

(一) 食品

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药品的物品,但是不包括以治疗为目的的物品。明确食品概念,是界定食品安全概念的必要前提,也是明确法律规范及行政监管指向的基础。

所谓“成品和原料”,有两层含义:一是包括了所有可以被人类食用或饮用的物质;二是包括了可以被直接食用的食品原料。所谓“不包括以治疗为目的的物品”,主要是为了与药品进行区别。《食品安全法》第五十条规定,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。按照传统既是食品又是中药材的物质的目录由国务院卫生行政部门制定、公布。

因此,国务院卫生行政部门发布的既是食品又是中药材的目录内的物质,不被作为药品列入普通食品的“禁止添加物”之列;除国务院卫生行政部门发布的药食同源目录名单之外的所有药品,都被禁止作为生产经营的食品的添加物;药食同源目录中的物质,符合法律对“食品”的定义,应纳入食品安全法律调整范围。

(二) 食品安全

最早的“食品安全”概念,是1974年由联合国粮农组织(FAO)提出的。1974年11月,联合国粮农组织在世界粮食大会上通过了《世界粮食安全国际约定》,将“食品(粮食)安全”的概念定义为“所有人在任何情况下都能获取维持健康的生存所必需的足够食物”。

1984年,世界卫生组织(WHO)在题为《食品安全在卫生和发展中的作用》的文件中,把“食品安全”与“食品卫生”作为同义语,定义为“生产、加工、储存、分配和制作食品过程中确保食品安全可靠,有益于健康并且适合人们消费的种种必要条件和措施”。

1997年,世界卫生组织为了提高世界各国食品安全管理水平,制定了《加强国家级食品安全计划指南》。在上述《指南》中,把“食品安全”具体定义为“对食品按其原定用途进行制作或食用时,不会使消费者健康受到损害的一种保证”。

“食品安全”的概念可以从广义和狭义两个方面去理解。广义上,食品安全的概念包括三个方面的内容:一是从数量的角度,要求国家能够提供给公众足够的食物,满足社会稳定的基本需要;二是从卫生安全角度,要求食品对人体健康不造成任何危害,并获取充足的营养;三是从发展的角度,要求食品的获得要注重生态环境的良好保护和资源利用的可持续性。狭义上,食品安全的概念也包括三个方面的内容:一是食品生产应当符合“无毒、无害”要求。“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,但无毒无害也不是绝对的,允许少量含有但不得超过国家规定的限量标准。二是食品应当符合应有的营养要求。营养要求不但应包括人体代谢所需蛋白质、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功能

应发挥的作用。三是食品本身对人体健康不造成任何危害,包括急性、亚急性或者慢性危害。

我国《食品安全法》第九十九条将食品安全定义为:“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。”这一定义包括以下几层含义:

1. 食品无毒、无害。这是从食品本身应当具备的最基本条件角度进行的规定。食品是用以保证人体健康、维持生命的物质,这是食品之所以为人类所需要的首要因素。但是,有毒、有害与这个根本需求目标相悖,因此,无毒、无害是食品安全的最基本条件。然而,今天的科学研究告诉我们,绝对无毒、无害的食品是不存在的,所以,法律概念中的“无毒、无害”应当是一个相对意义的界定,其界定应当是符合相应的国家食品安全标准。

2. 符合应当有的营养要求。无毒、无害是对人体健康、生命安全不能有负面影响的基本要求,而应当有的营养要求就是对人体健康、生命安全必须有正面作用的要求。当食品不符合这个要求时,也可能造成食品安全危害。

3. 对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。这是从食品安全的结果角度进行的定义,从结果角度全面概括了所有食品安全风险。

二、我国食品安全监管的历史沿革和发展

我国食品安全监管的历史沿革与发展大致可以分为三个阶段:即从1949年新中国成立至2003年以前的食品卫生监管、2003年至2009年的食品安全综合监管、2009年至今以《食品安全法》为基础的食品安全“统一协调、分段监管”。

(一)从1949年新中国成立至2003年以前的食品安全监管

这一阶段经历了从计划经济体制向市场经济体制转变的巨大变革,由食品卫生向食品安全的重大变化。“食品卫生”是这个时期一直使用的概念。中国作为农业大国、人口大国,自新中国成立伊始至80年代,保证粮食(食品)供给,解决大众的“吃饱”任务十分艰巨。在中国共产党的领导下,以全球百分之七的耕地,养活了全球百分之二十二的人口,创造了食品供给保障奇迹。进入90年代,温饱问题在我国大部分地区基本得到解决,“吃安

全”逐渐成为人们关注的问题。1983年,我国颁布了第一部《食品卫生法》(试行),1995年,正式颁布《食品卫生法》,适应了当时社会对食品安全管理的需要。

这一时期的思想认识、法律法规的建设与具体制度措施都经历了一个从无到有的发展过程。由于对“食品安全”概念还停留在“食品卫生”的水平上,所以还没有相对准确、成型的思想认识体系。1983年,我国颁布了第一部试行的《食品卫生法》,这一试行直到1995年,才有了一部正式的《食品卫生法》。

食品卫生监督管理的历史沿革。在相当一个时期,食品卫生主要由卫生行政部门监管,其他行政部门行使的基本都是配合的职责。

1. 法律法规对监管职责的赋予。1995年颁布的《食品卫生法》明确规定:“国务院卫生行政部门主管全国食品卫生监督管理工作。”尽管同时也规定“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。”但是,后续的法律内容将具体的规范性内容都交由卫生行政部门实施,这包括:标准和管理办法的制定(第七条、第十四条、第十五条)、食品添加剂的使用(第九条)、农药、化肥的安全性评价(第十六条)、保健食品的管理(第二十二条)、食品生产经营活动的许可(第二十七条)以及卫生监督职责(第三十六条、第三十七条)等。

2. 行政职责的明确。以《食品卫生法》为依据,卫生行政部门职责规定中关于食品卫生监管的范围非常清晰,职责任务也具体明确。

3. 具体行政行为的实施。这一时期的食品安全监管实际上是由卫生行政部门在具体实施,其他相关部门基本上都是配合卫生行政部门做好相关工作。

4. 公众食品安全诉求基本由卫生行政部门承担。

5. 行政资源投入、政绩与行政责任的承担部门均为卫生行政部门。

(二)2003年至2009年的食品安全监管

2003年,国务院设立食品药品监督管理局,标志着食品安全综合协调监管体制的建立。2004年,国务院下发《关于进一步加强食品安全工作的决定》(国发[2004]23号),明确提出“按照一个监管环节由一个部门监管的原

则,采取分段监管为主、品种监管为辅的方式,进一步理顺食品安全监管职能,明确责任。”至2009年《食品安全法》实施,这一时期的食品安全监管呈现出多部门监管的初期局面,具体特征如下:

1. 食品安全的概念逐渐形成,食品安全监管的范围逐渐清晰。随着国际上对于“食品安全”概念的逐步理清和我国食品安全客观现实的要求,对于食品安全与食品卫生、食品安全与食品质量等概念的区别逐渐为学界、政府监管部门和社会大众所认识。在食品安全概念逐渐形成的过程中,食品安全监管的指向逐渐清晰,主要内容有:生产经营者为食品安全第一责任人的认识;以无毒无害、不对人体健康产生负面影响为目标;以及对食用农产品按照《农产品质量安全法》进行监督,对食品生产加工、流通和餐饮服务三个环节按照《食品安全法》进行分段监管,并明确了相关监管部门职责分工,等等。

2. 食品安全监管的思想、法律规范和制度措施开始形成。随着食品安全概念的逐步确立,食品安全监管的思想逐渐形成,各项法律法规相继出台,与之配套的监管制度措施开始尝试实行。主要包括:源头治理与全过程监管;政府统一领导负责原则;食品安全风险分析;可追溯原则;信用监管的原则,等等。法律法规规范包括《农产品质量安全法》、《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》、《乳品质量安全监督管理条例》等,奠定了法律体系建设的基础。

3. 明确了各级政府的食品安全职责。随着政府职能转变的不断深化,在许多原本不属于政府应当负责的职能逐渐剥离的同时,食品安全监管职能等公共服务职能逐渐得到加强。从《国务院关于加强食品安全工作的决定》开始,对政府的食品安全职责做了明确规定:“地方各级人民政府对当地食品安全负总责,统一领导、协调本地区的食品安全监管和整治工作。”对以上职责,《决定》给出了相对具体的任务描述:“建立健全食品安全组织协调机制,统一组织开展食品安全专项整治和全面整顿食品生产加工工业;进一步搞好与有关监管执法部门的协调和配合,加强综合执法、联合执法和日常监管,尤其要解决执法监督中的不作为和乱作为问题;切实落实责任制和责任追究制,明确直接责任人和有关负责人的责任,一级抓一级,层