

主要贸易国家 / 地区食品安全管理体系及法律法规系列丛书

国内外 进出口食品安全管理

刘中勇 相大鹏 蔡 纯◎编著

GUONEIWAI
JINCHUKOU SHIPIN ANQUAN GUANLI



中国质检出版社
中国标准出版社

主要贸易国家/地区食品安全管理体系及法律法规系列丛书

国内外进出口食品安全管理

刘中勇 相大鹏 蔡 纯 编著

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

国内外进出口食品安全管理/刘中勇, 相大鹏, 蔡纯编著. —北京: 中国标准出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5066 - 8099 - 8

I. ①国… II. ①刘… ②相… ③蔡… III. ①进出口商品 - 食品 - 国境检疫 - 管理规范 - 世界 IV. ①F746. 82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 253017 号

中国质检出版社 出版发行
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 787 × 1092 1/16 印张 20. 25 字数 479 千字

2016 年 3 月第一版 2016 年 3 月第一次印刷

*

定价: 78. 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

主要贸易国家/地区食品安全管理体系及法律法规系列丛书

本书编委会

主 编 刘中勇 相大鹏 蔡 纯

副 主 编 陈文锐 谢 力 李志勇 韦晓群 席 静
 凌 莉 卢钟山 王继蓬 何宏恺 王洪兵
 蒲 民 李建军 宦 萍 林正耀 蔡宝亮

编 委 周 军 朱光富 王 伟 梁桂洪 郝 跃
 郭晓东 周 彤 朱梦栩 刘能盛 吴 斌
 鄢 建 彭妮娜 李小丽 刘 青 易 蓉
 宋 阳 黎海超 徐海涛 单玉萍 林志涵
 高东微 李 荀 刘 津 管 宇 马 兰
 焦宏强

参 编 (按姓氏笔画排序)

王志刚	王 静	朱堂明	朱道中	任立峰
刘 俊	汤志旭	李雪岷	束伯民	吴志刚
吴雪原	汪旭日	张祖舜	张 新	陈 景
罗春明	金 锋	周健青	郑大勇	赵 莎
赵海军	章晓氛	曾玉成	虞 跃	蔡渭明
翟兴文	樊东波	黎昊雁	戴 雷	

食品安全直接关系到人民群众的身体健康和生命安全,关系社会的和谐稳定。全面提高国家食品安全治理能力和水平,已成为我国经济社会发展中一项重大而紧迫的任务。正如2013年中央农村工作会议所强调的,能不能在食品安全上给老百姓一个满意的交代,是对我们执政能力的重大考验。食品安全是“产”出来的,更是“管”出来的,为适应日益复杂的食品安全形势,必须进一步完善食品安全法律法规体系,并在法制的轨道上创新监管制度,优化监管体系,全面提升食品安全治理能力和水平。

作为世界性话题,食品安全也受到各国的普遍重视。近年来,世界许多国家,特别是发达国家都在加强食品安全法律法规的制定(修订)力度,不断优化其食品安全监管体系。如美国2011年出台了《食品安全现代化法案》,对其食品安全管理的基础性法规《食品药品化妆品法》做了大幅度修订;新西兰2014年出台《食品法案》,引入了大量现代食品安全管理理念,等等。

他山之石,可以攻玉。借鉴国外经验,博采众长,对于我国食品安全管理体系建设大有裨益。为了让我国各级各类食品安全监管部门人员和其他关心关注食品安全问题的读者全面了解世界各国有关食品安全的法制建设及监管模式,国家质检总局进出口食品安全局组织全国近百余名专家,编写出了一套“主要贸易国家/地区食品安全管理体系及法律法规系列丛书”。该套系列丛书分“法规汇编”和“管理体系”两个系列。其中“法规汇编”系统收录了美国、日本、欧盟、澳大利亚、新西兰等发达国家/地区主要食品安全法律法规,“管理体系”则对上述国家/地区食品安全管理体制、机制及主要做法做了深入分析。不但有助于我国食品安全法律法规的制修订及监管体系的完善,而且有助于

深化食品安全管理国际合作,提升进出口食品质量安全保障水平。

十八大后,党和政府把食品安全问题提到了国计民生的高度,要求“用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”,确保广大人民群众“舌尖上的安全”。本系列丛书的出版,无疑为我们参考和借鉴国外解决食品安全问题的经验搭起了一座桥梁,也为推进我国食品安全监管的现代化、法制化建设铺垫了基石。

2016年3月

前言 FOREWORD

近十年来,我国进口食品贸易额以年均 20% 以上的速度增长,成为全球第一大食品进口国和食品出口国。2013 年达到 1179 亿美元,逆差超过 500 亿美元。目前我国进出口食品贸易从以出口为主转向以进口为主。食品供应链从以本地化为主转向以区域化、全球化为主。贸易全球化、区域一体化发展,使食品原料生产、成品加工、运输、销售等环节处在不同国家或地区,食品安全风险陡增,进出口食品安全监管环节愈加复杂。食品安全形势从稳定期问题偶发为主转向以波动期问题多发为主。受全球经济复苏疲弱、消费市场低迷、成本持续提高等因素影响,一些食品生产企业减少质量管理投入以维持利润,全球食品安全问题进入“多发期”,进出口食品安全监管任务愈加艰巨。食品安全问题从以传统安全问题为主转向非传统安全问题凸显。随着新技术、新产品、新业态、新商业模式大量涌现,国际贸易向着个性化、碎片化方向发展,转基因安全以及跨境电商、区域经济一体化中的食品安全等新问题、新情况、新挑战不断涌现,进出口食品安全监管机制创新愈加迫切。

为应对进出口食品快速增长带来的挑战,我国进出口食品安全管理部门在规章制度建设、监管机制建设方面做了大量探索,在软硬件设施建设方面也投入了大量人力、物力、财力,取得显著成效。但如何面对挑战,保证高增长下的高安全,确保进出口食品安全监管事业的可持续发展,更好地服务国家外交外贸大局和宏观经济发展需求,是当前进出口食品安全管理面临的重要课题。

世界主要发达国家和地区,如美国、欧盟、日本、加拿大、澳大利亚、新西兰等都建立了完善、系统化的食品安全管理法律法规体系和与之配套的技术标准体系,并形成了有机、高效的管理运行机制,在保护其国内食品市场、提高食

品质量安全整体水平和由此促进食品出口等方面起着极为重要的作用。他们如何不断健全、推进本国食品安全法律法规体系和管理体系,使之趋于与本国食品生产、贸易和消费水平相适应、相协调,甚至发挥行业水平提升促进作用,值得我们认真研究和借鉴。

当然,每个国家的食品安全管理都不是一种脱离于其他社会活动的孤立行政管理行为,都受到其政治经济形势、历史、地理、社会习俗等多方面因素的影响,因此必然千差万别。即使同一个国家的食品安全管理,也会因为处于不同的历史时期而存在重大差别。所以,我国进出口食品安全管理体系的规划和改进,必须以我为主,立足国情,吸收国外成功经验为我所用。另一方面,与国内生产流通消费的食品不同,进出口食品贸易同时受到进出口双方食品安全管理体制机制的直接影响和约束。我国进出口食品安全管理体系的规划和设计,不但要基于我国的国情和现状,同时必须考虑到贸易伙伴进出口食品安全管理现行要求以及未来的发展趋势,并与之相适应。

有鉴于此,本书梳理了国际组织进出口食品安全管理的国际规则,结合新发布的《食品安全法》,系统阐述了我国进出口食品安全管理体制、法律法规标准体系、监管机制、检测体系和进出口食品安全认证体系,同时针对上述领域开展与美国、欧盟、日本、韩国、加拿大、澳大利亚、新西兰、南非等主要贸易伙伴进出口食品安全管理体系的比较,旨在为构建以“预防在先、风险管理、全程管控、国际共治”为原则,既符合国际惯例、又具有中国特色的进出口食品安全监管体系提供技术支撑。

本书可为进出口食品监管、食品安全检验、质量检验、安全卫生监督、农食企业管理人员、食品安全相关专业的研究人员以及工商、农业、食品协会工作者提供非常有价值的法规、标准等参考资料,为有关职能部门提供决策参考依据。

由于时间仓促和编者水平有限,纰漏和欠缺在所难免,诚望广大读者批评指正。

编者
2016年3月

第一章 国际组织进出口食品安全管理的国际规则	1
一、进出口食品安全管理体系的重要意义	1
二、进出口食品安全管理体系建立和运行的基本原则	2
三、进出口食品安全控制体系的基本构成要素	6
四、进出口食品安全管理体系的建立和运行的具体规则	6
第二章 中国进出口食品安全管理体系	12
第一节 进出口食品安全管理体制	12
一、历史沿革	12
二、现行食品安全管理体制	17
第二节 中国进出口食品安全法律法规标准体系	20
一、中国进出口食品安全法律法规标准体系的发展历程	20
二、中国现行进出口食品安全法律法规体系	26
三、中国现行进出口食品安全标准体系	47
四、中国重点进出口食品安全法律法规标准体系	57
第三节 我国进出口食品安全监管机制	69
一、我国进出口食品安全综合性监管制度	70
二、进口食品安全监管专门制度	72
三、出口食品安全监管专门制度	104
第四节 我国进出口食品安全检测体系研究	135
一、我国进出口食品安全检测体系架构	135

二、进出口食品安全检测体系的管理体制和运行模式	138
第五节 我国进出口食品安全认证体系	153
一、我国进出口食品安全认证体系发展历程	154
二、我国进出口食品安全认证体系框架介绍	156
三、我国进出口食品安全认证体系运行模式	173
第六节 我国进出口食品安全信息化体系	177
一、我国食品安全信息化体系	177
二、我国食品安全信息化体系存在的问题	178
第三章 中美进出口食品安全管理体系比较	180
第一节 中美食品安全监管体系比较	180
一、中美食品安全监管体系形成历史比较	180
二、中美食品安全行政管理职能划分比较	181
三、中美食品安全监管理念比较	183
四、中美政策公开透明度比较	184
五、中美食品安全监管体制比较	185
第二节 中美食品安全法律体系比较	186
一、美国食品安全法律法规体系	186
二、中美食品安全法律体系比较	188
第三节 中美进出口食品安全监管机制比较	190
一、中美食品安全风险分析和预防控制制度比较	190
二、中美食品安全全过程控制和可追溯制度比较	191
三、中美食品召回制度比较	191
四、中美进口食品检验制度比较	193
五、中美出口食品查验制度比较	195
第四节 中美食品安全检测体系比较	196
一、中美食品安全检测体系比较	196
二、中美食品残留监控运行体系比较	198

第五节 中美食品安全认证体系比较	199
一、中美食品安全认证体系特点比较	199
二、中美 HACCP 认证体系对比	202
三、中美其他认证体系比较	207
第四章 中欧进出口食品安全管理体系比较	210
第一节 中欧食品安全法律体系比较	210
一、中欧食品安全法规体系	210
二、中欧食品安全标准体系	211
第二节 中欧进出口食品安全监管机制比较	212
第三节 中欧食品安全检验体系比较	213
一、中欧食品安全检验体系	213
二、中欧进出口食品安全检验体系运行机制	214
第四节 中欧食品安全认证体系比较	218
一、有机认证	218
二、GAP 认证	219
第五节 中欧进出口食品安全管理体系比较	219
一、欧盟进出口食品安全管理体系特点	219
二、我国进出口食品安全管理体系特点	221
第五章 中日进出口食品安全管理体系比较	223
第一节 中日食品安全管理现状比较	223
一、中日食品安全监管组织机构	223
二、中日食品安全监管体系运行机制	223
第二节 中日食品安全法律法规架构比较	225
一、中日食品安全基本法律	225
二、中日食品安全标准体系	228

第三节 中日进出口食品安全监管机制比较	229
一、中日食品进口程序	229
二、中日食品标签标准	230
第四节 中日食品安全检验检疫技术保障体系比较	231
第六章 中韩进出口食品安全管理体系比较	232
第一节 中韩食品安全监管体制比较	232
一、中韩食品安全监管体制相同点	232
二、中韩食品安全监管体制不同点	233
第二节 中韩食品安全法律法规标准体系比较	237
一、食品安全法律法规体系	237
二、进出口食品安全标准体系	240
三、重点法律法规标准体系	241
第三节 中韩进出口食品安全监管机制比较	244
一、中韩食品安全监管机制比较	244
二、中韩进出口食品安全管理机制比较	249
第四节 中韩进出口食品安全技术支撑体系比较	252
一、进出口食品安全技术支撑体系架构	252
二、进出口食品安全技术支撑体系运行模式	252
第五节 中韩进出口食品安全认证体系比较	254
一、食品安全认证监管机构及职能	254
二、食品安全认证法律法规体系	255
三、HACCP 体系认证情况	255
第七章 中加进出口食品安全管理体系比较	258
第一节 中加食品安全监管体制比较	258
一、监管模式上差异	258
二、部门协调机制差异	258

三、实验室设置上差异	259
第二节 中加食品安全法律法规标准体系比较	259
一、立法模式差异	259
二、标准法规架构差异	260
第三节 中加进出口食品安全监管机制比较	261
一、进口食品安全监管	261
二、出口食品安全监管	263
第四节 中加食品安全检验体系比较	264
一、进出口食品安全检验体系架构对比分析	265
二、实验室信息化管理系统	266
三、实验室技术实力	266
四、加拿大食品检测实验室运行模式	267
第五节 中加食品安全认证体系比较	267
一、管理机构设置及职能	267
二、食品相关主要认证种类	268
三、认证结果国际互认情况	269
四、加拿大食品安全认证经验	270
第八章 中澳新进出口食品安全管理体系比较	272
第一节 中澳新食品安全监管体系比较	272
一、中澳新食品安全监管体系形成历史	272
二、中澳新食品安全行政管理职能划分	272
三、中澳新食品安全监管理念	274
四、中澳新政策公开透明度	275
第二节 中澳新食品安全法律体系比较	276
一、澳新食品安全法律法规体系特点	276
二、中澳新食品安全法律体系	279
第三节 中澳新进出口食品安全监管机制比较	281
一、中澳新食品监管残留监控制度	281

二、中澳新食品质量安全预警机制	282
三、中澳新食品安全风险分析制度	283
四、中澳新食品召回制度	283
五、中澳新进口食品检验制度	285
六、中澳新出口食品查验制度	287
第四节 中澳新食品安全检测体系比较	288
第五节 中澳新食品安全认证体系比较	288
一、中澳新食品安全认证体系	288
二、中澳新 HACCP 认证体系	290
三、澳新其他认证工作	293
第九章 中南进出口食品安全管理体系比较	296
第一节 中南食品安全监管体制比较	296
一、中央层面的进出口食品监管体制	296
二、地方层面的进出口食品监管体制	297
第二节 中南食品安全法律法规标准体系比较	298
一、进出口食品安全法律法规体系	298
二、进出口食品安全标准体系	300
第三节 中南进出口食品安全监管机制比较	301
一、进出口食品安全综合性监管制度	301
二、进口食品安全监管专门制度	302
三、出口食品安全监管专门制度	303
第四节 中南食品安全认证体系比较	305
一、进出口食品安全认证体系架构	305
二、进出口食品安全认证体系运行机制	306
参考文献	308

第一章 国际组织进出口食品安全管理的国际规则

随着国际食品贸易的飞速发展及食品生产加工的国际化协作,食品生产链不断延伸,食品安全问题的国际化趋势日益明显。由于新技术和新产品的不断涌现,使得食品中不可预知的风险增加。通过食品及其原辅料的进出口贸易,任何国家或地区存在的食品安全问题均可能蔓延至其他国家或地区,这极大地增加了进出口食品的安全风险和监管难度。与此同时,各国政府和消费者对食品安全问题高度关注,要求日趋严格,进出口食品安全问题尤其敏感。为指导各国建立高效的进出口食品安全管理体系,在保证安全的前提下尽可能便利国际食品贸易,WTO、FAO 以及 FAO/WHO 联合食品法典委员会(CAC)等国际组织制定了大量有关进出口食品安全管理体系建设和运行的原则和要求。

一、进出口食品安全管理体系的重要意义

《国家食品控制体系准则与指南》(CAC/GL82—2013)指出,国家必须保证向本国消费者提供食品的安全性。作为整个国家食品控制体系的一部分,正确地设计进出口质量控制体系非常必要。

在进口方面,FAO 食品质量控制手册第 15 分册《进口食品检验》指出,保证向本国消费者提供食品的安全性是国家的基本义务,政府必须确保对进口食品的控制。不论从食品安全还是经济角度考虑,均应建立进口食品质量控制体系。如果进口国没有控制程序,供应商就没有动力来为市场提供高质量的产品,那些在其他国家不合格或是不允许销售的食品也可能会流入本国,极大地危害公共健康。与此同时,如果不合格进口食品进入本国市场,产品抽样检测、产品召回或是解决产品造成的公共危害和安全问题所增加的费用将会转嫁到进口国。此外,与本国产品有所不同,一个国家食品生产的管理控制往往难以运用到国外生产制造过程中的所有环节,因此消费者总会担心进口食品是否受到很好地控制,期待对进口食品实施严格监控。

在出口方面,FAO 食品质量控制手册第 11 分册《食品质量控制方案的管理》指出,食品出口国应当意识到:所有人都有权期望得到安全卫生的食品;提供错误标签、掺假或欺诈的食品对全世界消费者的健康和财产安全产生最不良影响;食品出口商和出口国应不仅仅只考虑自己的利益,而且应考虑其产品消费者利益的道德上的义务。FAO 食品质量控制手册第 6 分册《出口食品》指出,所有负责任的国家都致力于使其出口食品质量合格,并采取措施防止和打击出口食品贸易中的不当行为。为与其他食品出口国进行有效竞争,并获取外汇,每个国家必须保证其产品质量,被国际市场接

受,并保持竞争力。有效的出口食品质量控制和检验系统非常有助于确立作为合格食品可靠提供者的国家声誉,随之增加买主和进口国食品控制机构的信任,从而增加在国际贸易中的活动空间,获得较高价格,带来重复订货和进入新市场的良好前景。与此同时,出口食品质量控制和检验系统可提高食品企业质量意识,不仅使出口产业受益,而且使国内的消费者得到好处。另一方面,越来越多的食品进口国要求出口国承担更多的责任,保证他们的出口获利食品是安全的,并符合进口国的法定要求,而这需要出口国建立相应的出口食品质量控制和检验系统加以实现。该手册强调,无论经济多么困难,业务费用多高,都不应取消出口食品质量控制和检验系统。

从以上论述可以看出,建立进出口食品安全控制体系不但是一个国家参与国际食品贸易的必然需求,也是国家的基本责任和义务。进出口食品安全控制体系是国家食品控制体系的重要组成部分。

二、进出口食品安全管理体系建立和运行的基本原则

(一) 国家食品质量安全控制体系建立的基本原则

《国家食品控制体系准则与指南》(CAC/GL 82—2013)及FAO食品质量控制手册第11分册《食品质量控制方案的管理》均对国家食品质量安全控制体系的建立原则进行了阐述。这些原则同样适用于进出口食品安全管理体系。

1. 消费者保护原则

国家食品控制体系的制定、执行与维护要以保护消费者为首要目标。如与其他利益发生冲突,保护消费者的健康应当置于优先地位。

2. 全食物链原则

国家食品控制体系应当覆盖从最初生产环节到最终食用环节整条食物链。

3. 透明性原则

国家食品控制体系必须对所有利益相关者开放并接受其监督,但也要依据法规需求适度保护相关信息。对这种体系的透明性的考量可应用于食物链的所有参与者并应该通过清晰的文件和有效的交流来达成。

4. 职责明确原则

国家食品控制体系的所有参与者应当有各自特定明确的职责。食品企业经营者对管理其产品的质量安全并保证产品符合国家食品控制体系的要求负有首要职责;国家政府(某些情况下:主管部门)对于及时建立和维护法规要求负有首要职责。同时主管部门要确保国家食品控制体系有效执行;在国家食品控制体系之下,消费者也有管理食品安全风险的责任,相关的信息应提供给消费者以供他们正确履行责任;作为食品控制体系科学基础的学术科研机构也应为该体系贡献他们的力量。

5. 一致性和公正性原则(非歧视性原则)

国家食品控制体系应该被公正地贯彻执行。主管部门和所有参与者不应有不恰当的利益冲突。

6. 基于风险、科学和证据的决策制定原则（风险分析原则）

主管部门应当根据科学信息、证据和恰当的风险分析原则来制定决策。

7. 各个主管部门协调合作原则（协调合作原则）

国家食品控制体系下的各个主管部门应采取协调合作方式，明确各自分工与责任，以确保合理分配资源，减少工作的重叠或空缺以及方便信息交流。

8. 预防原则

“防患于未然”，在食物链中采取质量控制措施越早越好。为了预防或者在必要时及时对食品安全事故做出反应，国家食品控制体系应当包括预防、干预和反应等核心要素。

9. 自我完善原则

国家食品控制体系应当能进行持续的改进，包括评价体系是否能够达成其目标的机制。

10. 等效互认原则

主管部门应当能够识别不同设计和结构、但能达到同一目标的其他食品控制体系及其组成。这种识别可应用于国家和国际层面。国家食品控制体系应给出体系识别的概念。

11. 法律基础原则

各国政府食品法与主管部门的建立，应依据当地基本法律结构去发展、建立、执行、维护和实施一个国家食品控制体系。

12. 协调原则

当设计、应用一个食品控制体系时，主管部门都要考虑法典标准、建议和指南，以及将它们作为国家食品控制体系的要素，从而确保消费者的健康和公平的食品贸易进行。其他国际政府机构对外公开的标准、建议与指南也同样可以作为参考。

13. 资源保障原则

国家食品控制体系应拥有丰富的资源，以保证完成食品控制体系的目标。

（二）进出口食品安全控制体系建立和运行的特殊原则

与国内食品相比，进出口食品的管理存在一定特殊性。由于管理对象为跨国贸易产品，相关管理措施必须遵守国际贸易基本规则；由于贸易双方的管理体系及法规标准要求的差异性，使得进出口食品的管理更加复杂化。为此，WTO《实施卫生与植物卫生措施协定》（以下简称SPS协定）对所有可能影响国际贸易的SPS措施（包括进出口食品安全控制措施）的制定和实施制定了专门规则，CAC相关标准则针对进出口食品安全管理体系制定了更加细化的要求。

1. 科学原则

科学原则是制定和实施SPS措施时必须遵守的一项最基本原则。SPS协定第2条第2款规定：“各成员应保证任何卫生与植物卫生措施仅在为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的限度内实施，并根据科学原理，如无充分的科学证据则不再维持，但第5条第7款规定的情况除外”；SPS协定第5条第1款规定：“各成员应保证其卫生与植物卫生措施的制定以对人类、动物或植物的生命或健康所进行的、适合有关情况