

Zhongri Shipin Anquan Baozhang Tixi Duibi

中日食品安全 保障体系对比

(含日本各界对中国输日食品的客观评价)

边红彪◎著



中日食品安全保障体系对比

(含日本各界对中国输日食品的客观评价)

边红彪 著

中国质检出版社

北京

图书在版编目（CIP）数据

中日食品安全保障体系对比 / 边红彪著. —北京：中国质检出版社，2017.7
ISBN 978-7-5026-4391-1

I.①中… II.①边… III.①食品安全—保障体系—对比研究—中国、日本 IV.①TS201.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 312341 号

中国质检出版社出版发行

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 13.25 字数 319 千字

2017 年 7 月第一版 2017 年 7 月第一次印刷

*

定价 48.00 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

前言

谁是保障食品安全的主体？长期以来，消费者对这一问题的认识比较模糊。有人觉得食品安全监管是政府主导，也有人认为企业应该为食品安全负全责。但是，消费者对自身在食品安全保障体系中的地位和作用并不十分清楚，对食品安全需要社会共治或综合保障认识不清。如此理念性认识偏差，不利于保障食品安全。

2015年新修订的《食品安全法》明确提出了食品安全社会共治的理念，厘清了上述长期困扰消费者的理念性认识。换言之，食品安全是需要社会综合保障的，这与《食品安全法》提出的食品安全社会共治理念一脉相承。事实上，食品安全保障体系应该包含政府监管、农户、食品、从业者、消费者、媒体等相关主体及诸多要素。这些主体在食品安全保障体系中都有自己相应的责任和义务。

对于这样一项非常重要的研究领域，在以往国内外的研究中只发现个别论文，没有发现系统性研究的专著，这一研究现状明显不能适应我国食品安全发展的新形势和要求，无法满足消费者对食品安全保障的系统性认识和普及食品安全知识的需求。为了提高这一领域的研究水平，对消费者提高食品安全社会共治理念的认识有所帮助，笔者将近年来对中日食品安全保障体系的系统性研究成果整理成书，希冀能为建立统一完善的食品安全监管体系提供参考。

基于食品安全综合保障理念，本书重点对动态中的中国食品安全保障体系、日本食品安全保障体系进行了系统性分析介绍，勾勒了中国、日本食品安全保障体系的基本框架，就各体系的发展历程和趋势、理念变化、发展过程及效果进行了深层次分析，尝试性地对食品安全保障体系理论进行探讨。具体内容包括：食品安全监管体系、食品安全法律法规体系、食品安全技术标准体系、食品和农产品认证体系、食品安全预警体系、食品安全突发事件应急体系、食品安全教育培训、食品安全年度监控计划、进出口食品监管、消费者在食品安全保障体系中的作用、新闻媒体在食品安全保障体系中的作用、食品检验检测在食品安全保障体

系中的作用，并就中日食品安全保障体系进行了对比。期待为建立统一完善的中国食品安全体系提供参考。

他山之石可以攻玉。日本是我国食品出口的主要目的地，日本形成了具有日本特色的食品安全保障体系及经验和做法。对日本食品安全保障体系的介绍及对中日食品安全保障体系的比较，可为我们系统了解及突破日本进口食品技术性贸易壁垒提供参考。

本书通过政策分析结合实地调研和案例分析，将先进的中国进出口食品监管制度及优秀效果一并进行了介绍。通过实地调研提出了一些有益思考。

国家质量监督检验检疫总局（以下简称国家质检总局）作为我国进出口食品安全的主管部门，多年来在食品安全监管尤其是进出口食品安全监管方面积累了丰富的经验，总结出了一整套先进的进出口食品安全监管制度。本书对中国出口食品监管的经验和做法以及与时俱进的严格监管作了重点介绍。

早在 20 世纪七八十年代，我国出入境检验检疫部门就开始使用这一制度并取得优秀成果。这一先进制度被誉为“公司+基地+标准化”的监管制度，运用的结果使我们的出口食品合格率达到了 99% 以上，得到了欧、美、日等多数国家的好评。

近年来，国家质检总局坚决贯彻落实习近平总书记对食品安全“四个最严”的指示，食品安全监管与时俱进。对出口食品放开，实施监督抽查，对进口食品进行更加严格的监管，切实保证进出口食品安全，让人民群众吃得健康，吃得安全，吃得放心。

中国是日本食品的主要出口国，中国输日食品已经成为日本消费者的生活必需品，深受日本消费者的喜爱。本书整理的近年来日本各界对中国输日食品的客观评价，说明了中国输日食品是安全的这一客观事实，也是中国出口食品取得优秀业绩的佐证。作为中日食品贸易的正能量，对引导消费者正确看待中国食品，维护中日食品贸易健康发展具有重要作用，这是本书的又一重要特色。

边红彪

2017 年 6 月

目 录

第一章 食品安全保障体系综述	1
第一节 食品安全社会共治理念	1
第二节 食品安全保障体系的要素及作用	2
第二章 中国食品安全保障体系	6
第一节 中国食品安全监管体系	6
第二节 中国食品安全法律法规体系	14
第三节 中国食品安全技术标准体系	18
第四节 中国食品、农产品认证体系	22
第五节 中国食品安全预警体系	25
第六节 中国食品安全突发事件应急体系	29
第七节 中国食品安全教育培训	32
第八节 中国食品法律的演变及基本内容	37
第九节 中国食品安全年度监控计划	40
第十节 中国进出口食品监管	45
第十一节 中国农产品质量安全保障体系	52
第十二节 消费者在食品安全保障体系中的作用	56
第十三节 新闻媒体在食品安全保障体系中的作用	57
第十四节 食品检验检测在食品安全保障体系中的作用	58
第三章 日本食品安全保障体系	60
第一节 日本食品安全监管体系	60
第二节 日本食品法律法规体系	63
第三节 日本食品安全标准体系	67
第四节 日本食品认证监管	70
第五节 日本冷冻食品的认证理念	74
第六节 日本食品安全预警体系	77
第七节 日本食品安全应急体系	80
第八节 日本食品安全教育体系	84
第九节 日本进口食品监管	87

第十节	日本进口食品监控指导计划	96
第十一节	对《2016 年日本进口食品监控检查指导计划》的理解	107
第十二节	日本农产品质量安全保障体系	112
第十三节	日本消费者在食品安全保障中的作用	118
第十四节	日本新闻媒体在食品安全保障体系中的作用	118
第十五节	日本食品的检验检测	119
第四章	中日食品安全保障体系对比	120
第一节	中日食品安全监管体系对比	120
第二节	中日食品法律法规体系对比	122
第三节	中日食品标准体系对比	129
第四节	中日食品认证认可体系对比	130
第五节	中日食品安全预警体系对比	132
第六节	中日食品安全应急体系对比	133
第七节	中日食品安全教育培训体系对比	135
第八节	中日进口食品监控对比	136
第九节	中日食品安全事件处罚对比	144
第十节	消费者在食品安全保障体系中的定位对比	148
第十一节	新闻媒体在食品安全保障体系中的定位对比	148
第五章	日本各界对中国输日食品的客观评价	150
第一节	先进的进出口食品监管制度	150
第二节	日本官方对中国输日食品的评价	151
第三节	日本顶级食品科学家对中国输日食品的评价	156
第四节	日本进口商及学者对中国输日食品的评价	163
第五节	日本消费者对中国输日食品的评价	164
第六节	日本媒体对中国输日食品的客观报道	166
第七节	日本专业中介组织对中国输日食品的评价	169
第六章	调研与思考	171
第一节	对山东潍坊出入境检验检疫局的调研	171
第二节	对质检总局出口食品基地——安丘外贸的实地调研	173
第三节	对黑龙江正大实业有限公司的考察	176
第四节	对吉林长春首舜农业有限公司的考察	178
第五节	大型封闭式食品农产品基地在全国有推广价值	191
第六节	中国食品农产品也需要转变发展方式	193
参考文献		201
后记		205

第一章 食品安全保障体系综述

第一节 食品安全社会共治理念

在人们的传统观念中,认为食品安全是政府的事,政府如何监管,监管力度大小是确保食品安全的关键。但事实上这一观念存在很大误区。保障食品安全需要包括政府监管在内的各个要素的共同保障,需要“社会共治”。食品安全相关要素在食品安全保障体系中都有自己的位置、责任和作用。

在国际上,早在2003年,日本就明确提出了食品安全责任共担的理念。日本在新制定的《食品安全基本法》中明确了国家、地方公共团体、食品业者乃至消费者承担的法律責任。2004年日本学者新山阳子提出了食品安全社会保障体系观点,认为食品安全社会保障体系,不仅包括政府监管,而且包括从业者、农户,消费者、新闻媒体等社会保障主体^①。

在我国,食品安全保障体系的研究早已开展,中国社会科学院学者在2005年发表题目为《建立和完善我国食品安全保障体系研究》^②的论文,提出了应建立健全食品安全法律法规体系;统一协调权责分明的监管体系;食品安全应急处理机制;食品安全标准体系;食品安全检验检测体系;食品安全风险评估评价体系;食品安全信用体系;食品安全信息监测、通报、发布网络体系;中介及研究单位的推进体系等九大体系的观点,促进食品安全水平的全面提高。

我国食品药品监督管理部门重视并将构建食品安全保障体系放在重要位置,致力于建设好中国的食品安全保障体系。国家食品药品监督管理总局近年来已经与河南省、云南省等省签署了共建食品药品安全保障体系合作协议。河南省等许多省市也制定了食品药品安全保障体系建设规划。

2011年1月4日,美国总统奥巴马签署了《美国食品安全现代化法案》。该法案强调,在食品安全问题上食品行业对食品安全承担更多责任。食品安全应以预防为主,政府要对食品生产设备加强监管,美国食品药品监督管理局(FDA)拥有强制召回权,更严格监管进口食品。说明美国并非对食品安全监管责任大包大揽,强调行业责任,预防与严格监管并重,理念中具有社会共治因素。

2015年10月,我国《食品安全法》第一章第三条则明确提出了食品安全社会共治的理

① Yoko Niiyama. 食品安全確保のための社会システムに関する研究. 京都大学教育研究活動データベース, 2015, 7, 1.

② 张永建等. 建立和完善我国食品安全保障体系研究 [J]. 中国工业经济 (国民经济研究), 2005 年 2 期.

念。这一理念科学务实，体现了政府构建食品安全社会共治格局的决心，代表了食品安全监管的潮流。

第二节 食品安全保障体系的要素及作用

有理由说，食品安全保证体系中应该包含政府监管、法律法规、标准、认证认可、风险监测和预防、检验检疫、检测、预警、应急、从业者（企业、农户、消费者、广告业者）、媒体、教育培训等多种要素。各个要素在食品安全保障中均有自己的责任、定位和作用。

政府监管、法律法规、标准、认证认可、风险监测和预防、检验检疫、检测、预警、应急等属于政府监管范畴，该范畴的工作由政府牵头。从业者（企业、农户、消费者、广告业者）、媒体、教育培训属于社会保障范畴，这几个要素各负其责，对食品安全提供社会保障。这些要素形成了食品安全社会共治的局面。

1. 政府监管

政府监管是食品安全保障体系中的核心要素，但并非食品安全监管的全部。民以食为天，食品安全监管在世界各国中得到应有的重视，在政府部门中具有重要地位。在世界各国，大部分国家都设有监管食品安全的政府机构或代理监管机构，制定适合自己国情的食品安全监管模式，制定监管政策、法律法规、标准，实施认证认可、风险监测、检验检疫，从事预警和应急监管处置，实施教育培训。在此基础上还会根据食品安全形势适时酌情调整机构或监管模式，调整食品安全监管政策或法律法规，制定适合本国发展水平的标准和认证认可，调整风险监测和检验检疫制度。目的在于发挥政府层面的监管作用，保证食品安全，保障公众身体健康和生命安全。我国也不例外。

2. 法律法规

依法监管食品安全是保证食品安全的基础。只有依靠食品安全法律法规监管食品安全，才能使食品安全从种植、养殖、生产、加工、销售到餐桌的各个链条得到法律的保护，使得食品安全的各个环节有法可依、执法有据、执法必严。因此，各国都将食品安全法律法规视为食品安全保障体系中的重要环节，不遗余力构建食品安全法律法规体系，包括食品安全主法及相关的配套法律法规。这些法律法规覆盖食品安全整个食物链。对于法律法规无法覆盖的领域或盲区，各国基本采取制定部门规章、政府令、条例的形式予以补充完善。在食品安全保障体系中处于基础地位。

3. 标准

按照标准定义，标准是经有关方面协调一致而形成的一种统一的规定，在约定条件下也起着协调社会活动和调整社会关系的作用。食品安全标准可以看做是一种技术法规，是食品安全法律法规体系的一部分。食品安全标准是食品安全保障体系中的重要一环，有了具体的食品安全标准，我们才有了组织食品种植养殖的规矩，根据国家标准或者国际标准组织生产、加工、检查确认、检验检疫，对不符合标准的食品实施召回等。这也是我们衡量食品是否符合国家标准或国际标准的依据。也是人们生产食品的依据。因此，保障食品安全标准要先行，食品安全标准在食品安全保障体系中占有重要地位。

4. 认证认可

认证认可也是食品安全保障体系中的重要一环。对食品进行认证认可，是国际上普遍采

用的一种促进食品企业采取先进生产方法的有效措施，这项措施对促进企业采取科学生产方法，消除食品安全隐患，提高食品质量起到关键性的作用。认证认可并非检验食品或产品是否合格的手段，如 HACCP 认证、ISO 22000 质量认证、有机食品认证、绿色食品认证、无公害食品认证等。认证认可不仅有利于提高产品质量，取信于民，而且对规范经济秩序、促进经济发展具有重要意义。

5. 风险监测和评估

风险监测是国际上普遍认可的预防或排除食品安全风险的科学方法，强调科学评估、早期预警防控、排除风险。国际上已普遍放弃通过最终产品确认食品是否安全的方法，代之以科学的风险监测。即所在国的官方食品安全风险监测机构，通过系统和持续地收集食源性疾病、食品污染以及食品中有害因素的监测数据及相关信息，并进行综合分析和及时通报的活动。

食品安全风险评估是指对食品、食品添加剂、食品相关产品中生物性、化学性和物理性危害对人体健康可能造成的不良影响所进行的科学评估，包括危害识别、危害特征描述、暴露评估、风险特征描述等。通过上述的这些风险监测和风险评估，发现问题，及时通报，消除食品安全隐患，排除食品安全风险。

风险监测和风险评估，已被国际上作为公认的排除食品安全风险的有效科学方法，被视为食品安全保障体系中的关键要素。在保证食品安全中发挥至关重要的作用。

6. 检验检疫

食品安全检验检疫也是食品安全保障体系中的关键要素，是监控进出口食品安全的不可或缺的手段。通常，人们是无法通过感官或触觉完全发现食品中的各种隐患，包括农兽药残留量、添加剂残留量，食品污染或其他各种危害人身健康的有害因素。因此，就需要通过检验检疫发现包括食品在内的各种产品存在的问题和隐患，确保食品安全和公众健康。如进出口食品在口岸检验检疫或市场抽查中被确认存在问题，立刻会实施扣留、退货或销毁处理，对已入境的违规食品会立即实施召回措施，以确保国门安全，维护公众健康。

7. 检测

食品安全检测通常是指经国家注册的食品检测机构，依据《食品安全法》规定的食品安全国家标准以及国家公布的食品检测标准、检测方法或指南，对食品质量安全所进行的检测。包括感官检测、理化检测及微生物检测等。对食品质量进行的检测包括：食品的外包装、内包装、标识、标签、商品及外观的特性等，食品的理化指标以及其他一些安全指标所进行的检测。感官检测无法发现食品内部存在的隐患。因此，需要进行理化检测及微生物检测等发现食品存在的问题，及时处置并排除风险，确认食品质量安全。

通常将如下内容归为食品安全检测的范围：农兽药残留、食品微生物、生物毒素、食品添加剂、动植物疫病病害、转基因、动物源性成分的鉴别、重金属、放射性残留等等。

为保障食品安全，通过构建食品安全检测体系，建立健全食品安全检测机构和检测队伍，依法实施检测并承担相关检测的法律责任，不断提升检测技术水平，通过科学的高水平的食品检测，保障食品安全。食品安全检测已经成为食品安全保障中不可或缺的重要要素，发挥着不可替代的重要作用。

8. 预警

食品安全预警是食品安全保障中不可或缺的要害。食品安全预警旨在通过收集大量信

息,实施风险评估,准确发现风险并及时公布,实施风险预警。做到早发现、早预警、早研判、早处置。实施食品安全风险预警已经成为国际惯例。全球食品污染监测与评估规划(GEMS/Food)是各国从事食品安全预警的范例。

在世界各国,致力于从组织上、法律上、制度上确保食品预警工作的运行。履行预警工作的具体做法是在政府部门中设置食品安全预警机构,将食品安全预警纳入法律体系,制定食品安全预警制度或规定。中国在食品安全预警机制方面走在世界前列。我国已经实现了统一的食品安全预警,实现了由统一的预警机构统一组织预警、统一收集信息、统一分析评估、统一及时发布预警信息,为政府早发现、早研判、早处置食品安全问题提供技术支持。我国的食品安全预警机制已成为食品安全综合保障体系中不可或缺的要害,在确保食品安全方面发挥着重要作用,并得到国际社会的普遍认可。

9. 应急处置

食品安全应急工作是保证食品安全的需要,也是食品安全综合保障体系中不可或缺的要害。通过构建科学完善的食品安全应急体系,对食品安全突发事件、重大食品安全事故进行应急处置,最大限度减小食品安全事故对人身健康造成的损害,已成为国际上普遍的做法。

绝大多数国家设有专门的食品安全应急机构,构建适合各国国情的食品安全应急体系,从事政府领导下的、专业科学的食品安全应急。通过立法明确食品安全应急的法律地位,制定食品安全法律法规和应急预案以及各种规范性文件,高度重视事前的风险监测和预警及科学防控,制定有食品安全应急预案和发生后的快速反应和统筹协调应急处置机制。形成了一种科学、系统、制度化的应对模式。成为食品安全综合保障体系中不可或缺的要害。

10. 从业者及消费者

食品安全从业者必须负起食品安全的主责。这一点在国际社会已形成共识。譬如中国、美国、日本、欧盟等主要贸易国家均认为企业应该负食品安全的主要责任。正如我国《食品安全法》的论述:“食品生产经营者必须对其生产经营食品的安全负责。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,保证食品安全,诚信自律,对社会和公众负责,接受社会监督,承担社会责任”。这一针对食品从业者在食品安全保障体系中的法律责任定位,也是国际上对食品从业者责任定位的普遍做法。

在现代社会中,食品安全从业者应该包括农户、生产经营者、食品销售商(甚至包括网络食品业者)、食品相关广告业者及从事与食品业务相关的经营者。只要从事与食品相关的业务,须依法依规、按照食品安全标准从事生产经营活动,保证食品安全,诚心自律、对消费者和社会负责,接受社会监督,承担社会责任。

农户是食品安全从业者的主要要素。农户必须依法依规,按照食品安全国家标准组织生产从事经营活动。按照《食品安全法》的规定,农户需保证食品安全,诚信自律,接受社会监督并承担社会责任。农户必须负起食用农产品的安全责任,必须摒弃以往重视高产忽视质量和环境的落后的生产方式,尤其在减少或规范使用农兽药方面下工夫,要严格按照《食品安全法》的规定,加快淘汰剧毒、高毒农药,高残留农药,要求使用高效、低毒、低残留农药。禁止将剧毒、高毒农药用于蔬菜、瓜果、茶叶和中草药材等国家规定的农作物的规定。因此,只有转变农业发展方式,才能真正实现食品农产品产出高效、产品安全、资源节约和环境友好的目标。

消费者在食品安全保障体系中也承担相应责任。在国际上,许多国家对消费者在食品安全保障体系中承担的责任进行了定位。要求消费者了解食品安全法律法规,掌握必要的食品安全知识,树立正确的食品安全观和消费观,鼓励积极参与食品安全监督,预警和应急工作,对发现的食品安全问题要及时报告政府。提高消费者参与食品安全的主动性。鼓励包括消费者在内的群体自发性开展食品安全宣传教育培训,接受食品安全教育,普及食品安全知识,提高食品安全保障水平,形成食品安全社会共治的格局。

11. 教育培训

食品安全教育培训活动是食品安全保障体系中的重要基础性要素,是保障食品安全不可或缺的部分。各国政府对食品安全教育培训给予相当的重视,将此视为食品安全社会共治和普及食品安全知识、提高保护水平的重要手段。

基于上述认识,世界上的主要贸易国家均将食品安全教育培训视为食品安全保障的战略性措施。从法律层面确定食品安全教育培训的牵头部门,经费预算、教育内容、培训架构、教育层级、受众对象等。旨在通过食品安全教育培训,树立正确的食品安全观,宣传食品安全法律法规,普及食品安全知识,引导从业者依法依规按照食品安全标准组织生产经营,正确引导健康的食品消费。形成政府牵头、中介组织、大专院校和研究机构,基层社区等层面构成的食品安全教育培训架构,形成形式多样的食品安全教育。作为食品安全社会保障体系的重要基础性要素之一,将为确保食品安全起到重要作用。

12. 媒体

新闻媒体在食品安全保障体系中有重要作用。我国《食品安全法》对新闻媒体在食品安全保障中的作用有明确定位。这些内容成为新闻媒体从事食品安全保障的规范,也可以理解为是新闻媒体必须履行的法律职责。对新闻媒体违反《食品安全法》的行为,也有明确的法律处罚规则。

第二章 中国食品安全保障体系

第一节 中国食品安全监管体系

一、中国食品安全监管理念的调整

进入 21 世纪以来，食品安全问题虽然已有较大改善。但随着新的化学物质不断出现，人类食物链环节的增多，食物结构复杂化，生产加工新工艺带来的危害等，导致控制食品安全的风险加大。主要表现在：食源性疾病发生率上升，偶发性恶性食品污染事件增加，农、兽药残留超标等成为影响公众健康和国际食品贸易的主要因素，甚至演变为外交问题。从而说明世界各国都面临着食品安全的风险和挑战，而且都在不断摸索和创新适合本国国情的食品安全监管模式，以有效控制食品安全问题，确保舌尖上的安全，我国也不例外。

2009 年 6 月《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）的实施，成为中国食品安全管理的一个重要里程碑，从此我国废止了原来的《食品卫生法》，管理理念从“卫生”提升到了“安全”，按照食物链划分食品安全监管模式，对规范和科学管理食品安全具有重要意义。

根据《食品安全法》，我国确立了保证食品安全，保障公众身体健康和生命安全的食品安全理念，突出中央政府的综合协调作用，确立了风险监测和评估的科学管理理念，制定国家食品安全风险监测计划，食品安全风险评估结果成为制定、修订食品安全标准和对食品安全实施监督管理的科学依据。同时，确立了食品安全的责任主体及违法的处罚规则。

我国按照食物链实施分段监管的理念，对食品进行全过程监管，基本顺应了国际食品安全管理的潮流，对有效控制食品安全具有重要意义。2013 年之前，我国有至少有 7 个部门参与食品安全管理，这种模式的优点在于，管理部门之间分工明确，职责清晰，覆盖整个食物链。可以说，我国形成了国务院食品安全委员会宏观协调下的，食品安全风险监测机构实施风险评估，多个国务院部委参与食品安全监管，地方政府负总责的食品安全监管的基本框架（见图 2-1）。我国有多个部门参与食品安全监管，首先是国务院食品安全委员会，它是我国设立的高级别的食品安全宏观协调议事机构。该会负责形势分析、研究部署、综合协调统筹指导食品安全工作，提出食品安全监管的重大政策，督促落实食品安全监管责任等。

国务院卫生行政部门作为我国的食品安全风险评估部门（卫生部），负责食品标准制定、食品安全信息公布、食品检验机构的资质认定条件和制定检验规范，其中卫生部负责食品标准制定、农业部负责农、兽药残留标准的制定。

我国食品安全监管部门的具体分工是：农业部负责初级农产品生产环节的监管，参与制定农产品质量安全国家标准，制定农业行业标准。质检总局负责组织实施国内食品生产许可、生产加工环节安全监管，负责进出口食品、食品添加剂和食品相关产品的检验检疫和监

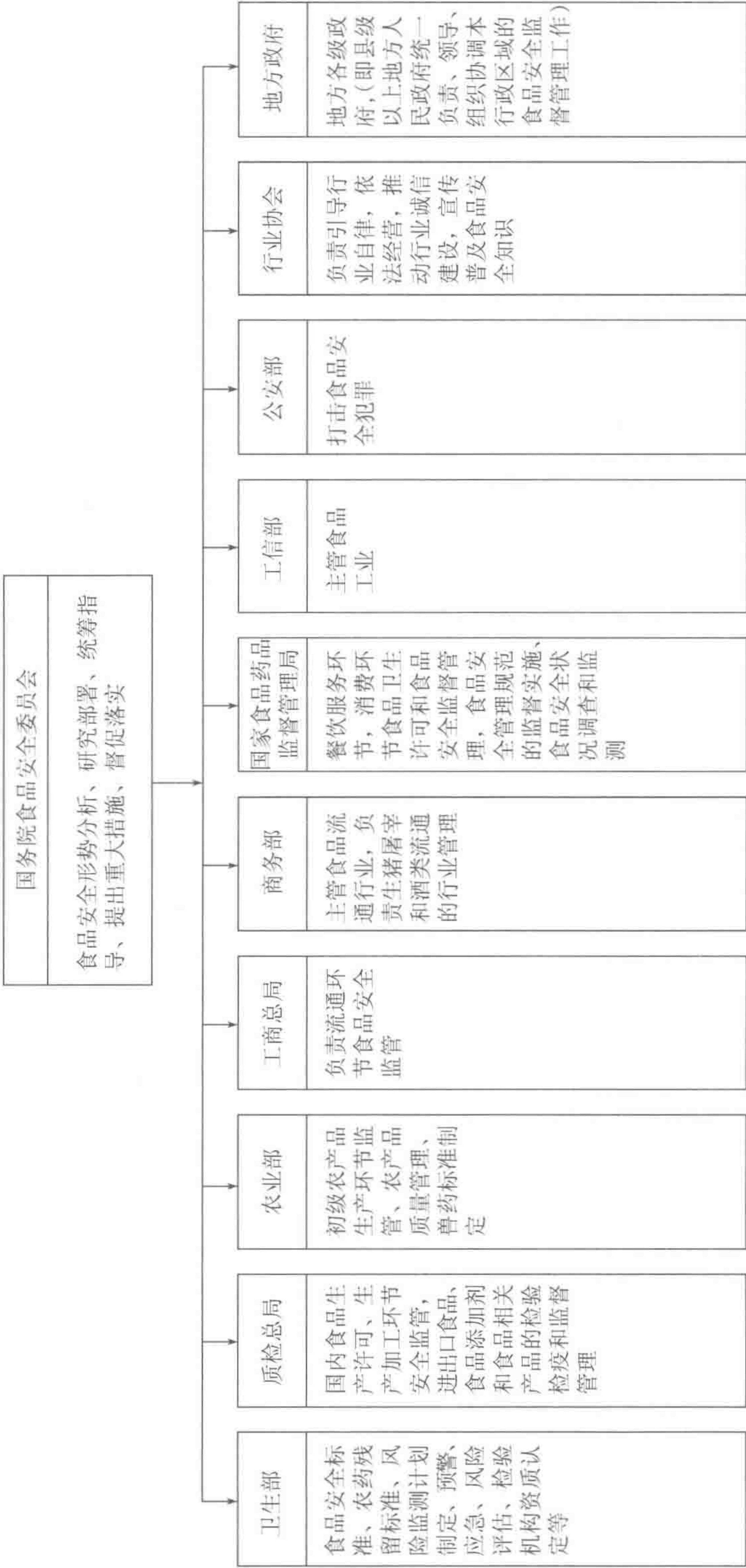


图 2-1 2013 年以前中国食品安全监管体系图(按照食物链划分监管职责)

督管理，参与食品安全风险检测和评估，提供食品安全信息等。商务部主管食品流通行业，负责生猪屠宰和酒类流通的行业管理。工信部主管食品工业。工商总局负责流通环节食品安全监管。国家食品药品监督管理局负责餐饮服务环节的监管，消费环节食品卫生许可和食品安全监督管理，制定消费环节食品安全管理规范并监督实施，开展消费环节食品安全状况调查和监测等。公安部负责打击食品安全犯罪。

我国《食品安全法》规定，地方各级政府（即县级以上地方人民政府）统一负责、领导、组织协调本行政区域的食品安全监督管理工作。行业协会负责引导行业自律，依法经营，推动行业诚信建设，宣传普及食品安全知识。

但是，按照食物链划分食品安全监管的模式存在多头监管、体制不顺、协调配合难度大等问题。且稍有不慎容易出现监管盲点，出现问题责任不易落实到位，难以追责。为了解决多头监管问题，理顺体制，建立相对集中统一的食品安全监管模式。2013 年国务院果断调整食品安全机构和职责，形成了主辅分明的食品安全监管模式。

根据国务院的改革方案，食品安全的主要监管部门由从前的五个减少为现在的两个，即国家食品药品监督管理总局和农业部（国家质量监督检验检疫总局负责进出口食品监管）。将食品安全主要职能相对集中统一到一个部门，明确责任落实。此举整合了有关机构和职责，有利于进一步提高食品药品监督管理水平，对食品相对集中统一监督管理有重要意义。

按照国务院机构整合方案，组建国家食品药品监督管理总局，不再保留国家食品药品监督管理局和单设的国务院食品安全委员会办公室。在国家食品药品监督管理总局加挂国务院食品安全委员会办公室，承担国务院食品安全委员会的具体工作。

按照国务院机构改革和职能转变方案，国务院将食品安全办的职责、食品药品监督管理局的职责、质检总局的生产环节食品安全监督管理职责、工商总局的流通环节食品安全监督管理职责整合，组建国家食品药品监督管理总局（参见图 2-2）。

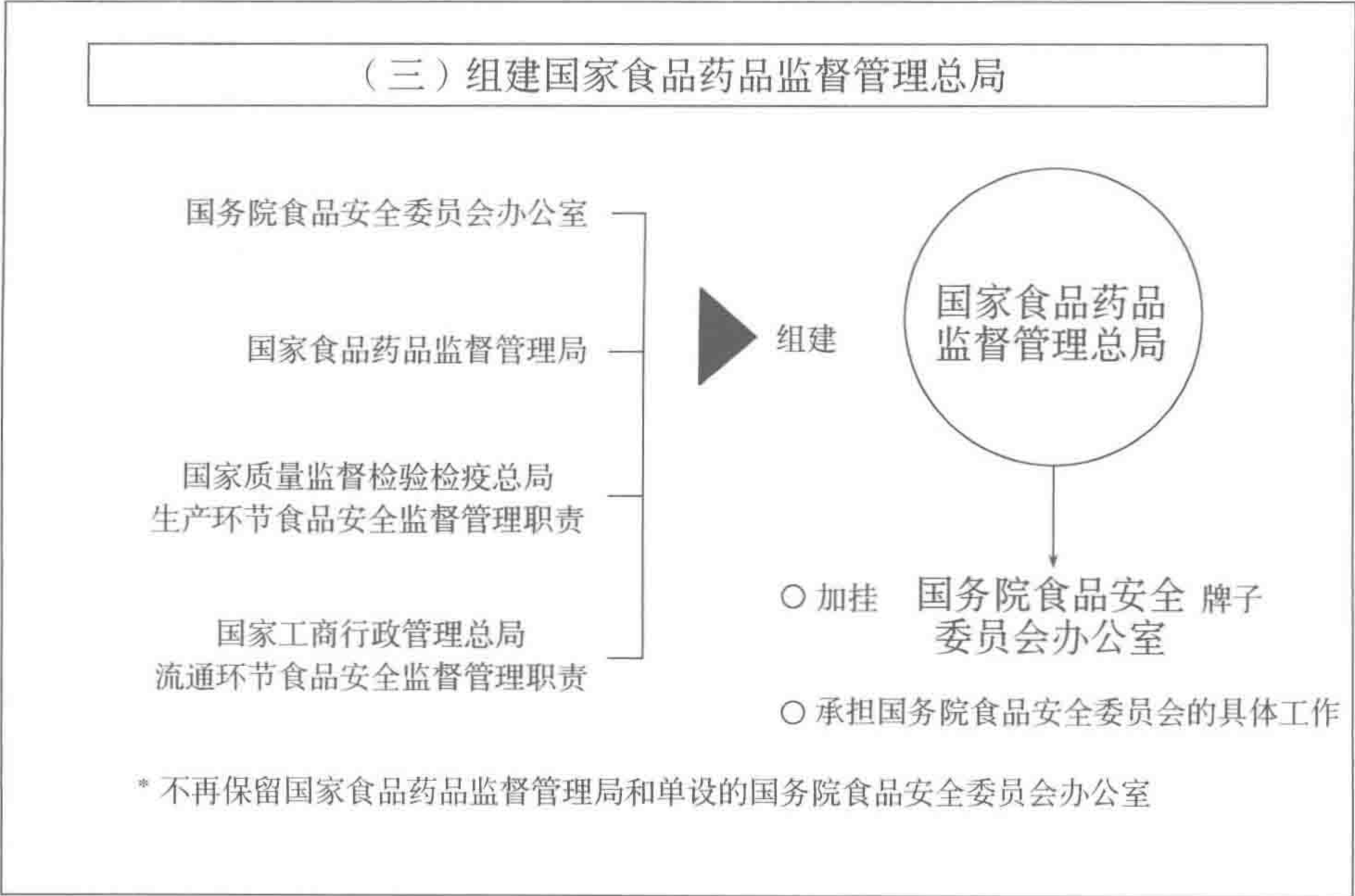


图 2-2 国家食品药品监督管理总局的组建

国务院对食药总局规定的主要职责是：对生产、流通、消费环节的食品安全和药品的安全性、有效性实施统一监督管理等。保留国务院食品安全委员会，具体工作由食品药品监管总局承担。食品药品监管总局加挂国务院食品安全委员会办公室牌子。同时，不再保留食品药品监督管理局和单设的食品安全办。即形成了国务院食品安全委员会负责宏观协调，食药总局负责食品安全监管，农业部、质检总局、卫计委、工信部、商务部、工商总局参与监管，彼此相互协调配合的监管机制（见图 2-3），体现了鲜明的科学管理色彩。

为做好食品安全监督管理衔接，明确责任，方案提出，新组建的国家卫生和计划生育委员会负责食品安全风险评估和食品安全标准制定。农业部负责食用农产品质量安全监督管理。将商务部的生猪定点屠宰监督管理职责划入农业部。

按照国家的预期，此次整合要对食品安全集中到一个部门管理，其意义在于，在体制上解决了多头或重复管理问题，缩减了监管头绪，可以有效避免监管的盲点和漏洞，即使出现问题，容易追责。

改革后的中国食品安全监管模式，除了食品安全风险评估、食品安全标准制定和食用农产品质量管理等由国家卫生和计划生育委员会和农业部负责，进出口食品安全监督管理由质检总局负责，工信部负责食品工业管理，公安部负责打击食品犯罪外，国内食品监管相对集中在一个部门监督管理。即由一个部门监管，其他部门配合参与的食品安全监管模式。它的意义在于，创新了符合中国国情的科学的食品安全监管模式，建立了一部门负主要责任，一些部门参与的“主辅分明”的中国特色的食品安全监管模式。

二、中国食品安全主管机构和职责

2013 年整合后的我国食品安全管理机构有：国务院食品安全委员会、国家卫生和计划生育委员会、国家食品药品监督管理总局、农业部、质检总局、商务部、工信部、公安部、地方各级政府、行业协会等机构。

1. 国务院食品安全委员会

根据《食品安全法》的规定，国务院食品安全委员会负责分析食品安全形势，研究部署、统筹指导食品安全工作；提出食品安全监管的重大政策措施；督促落实食品安全监管责任。2013 年我国调整食品安全管理机构时保留该机构。该机构办公室设在国家食品药品监督管理总局（国家食品药品监督管理总局加挂国务院食品安全委员会办公室牌子）。

2. 国务院食品安全办公室

根据中央编办于 2010 年 12 月 6 日印发《关于国务院食品安全委员会办公室机构设置的通知》（中央编办发〔2010〕202 号），对国务院食品安全办主要职责、内设机构、人员编制以及与其他部门的职责分工等事项做了具体规定，为进一步加强食品安全工作提供了组织保障。

国务院食品安全办主要职责是：

（1）组织贯彻落实国务院关于食品安全工作方针政策，组织开展重大食品安全问题的调查研究，并提出政策建议；

（2）组织拟订国家食品安全规划，并协调推进实施；

（3）承办国务院食品安全委员会交办的综合协调任务，推动健全协调联动机制、完善综



图 2-3 2013 年两会后中国食品安全监管体系图(相对集中于部门监管、一部门负主要责任、其他部门参与监管)