

绪论

食品卫生的基本法律规范

卞耀武

中华人民共和国食品卫生法，于 1995 年 10 月 30 日由中国的最高立法机关郑重通过，成为我国第一部正式制定的食品卫生法。这部法律对于保证食品卫生，防止食品污染和有害因素危害人体，保障人民身体健康，增强人民体质具有重要的意义，并发挥极为广泛的作用。所以，这是一部与人人有关，而又是有力度地保护人民利益的重要法律。

在我们的现实生活中，每一个人都要天天消费食品，这部法律就是保护每一个人的，每一个公民都应当了解这部法律中与自己有关的一些内容。当然，从事食品生产经营的单位或者个人，从事食品卫生管理和食品卫生监督工作的人员，更必须正确理解和掌握这部法律；至于还有很多涉及到食品卫生的各界人士，比如科技界、经济界、法律界的人士，对这部法律作一定的了解也是有益的。因此，对这部法律进行宣传，对其条款作认真的、较为详尽的解释是必要的，而现在由参加食品卫生法立法工作的同志来做，更增添了其可信程度。

本文仅就食品卫生法的基本内容和一些重点问题作一概述，以求有助于读者掌握这部法律。

一、食品卫生监督管理必须以法制为基础

食品卫生是关系到千千万万人的生命健康的大问题，人们离不开食物，不但要吃饱，也就是食物中所含的热能和营养素能满足人体的营养需要；而且要吃得干净、吃得放心，无害于人体健康，也就是必须保证食品卫生。特别是在社会经济发展的基础上，人们的生活逐步改善了，文化素质提高了，对食品卫生的要求也随之提高，或者说，食品更必须是卫生的，人们对其具有更为严格的要求，食品卫生与人民生活有了更为密切的联系。这种情况反映了现代生活的共同需要，也是中国社会经济必然发展的必然结果。

如何才能保证食品卫生，人们可以使用科学技术手段，也可以通过道德规范，还可以采用经济措施和行政办法，等等，这些都是必要的。但是，最具有权威的、最能有效的而又普遍适用的，则是法律的手段，它可以有力地推进科学技术手段的采用，也能促使传统的食品加工工艺保证卫生；它可以支持道德规范发挥影响力，然而还可以使用国家的强制力保证食品卫生；法律手段使正当的经济措施和行政办法得到了法律保障，使其能够有了法律根据，并且受到法律的保护。因此，使用法律手段是保证食品卫生最重要、最有力而绝对不可缺少的武器。

以法律手段保证食品卫生，就是要使食品卫生的监督管理法制化，使食品卫生纳入法律的轨道。这项工作从 1982 年跨出了重要的一步，当时制定了食品卫生法的试行法，从那时起的 12 年来，由于多方面的努力，试行法在促进食品卫生，保障人民身体健康方面，发挥了重要的作用。但是，在这 12

年中，我国由于经济的发展和改革的深入，在食品卫生方面出现了很大的变化和新的需要，在法律规范中应当作出及时的反映。同时，一部试行的法律，在经过相当时间的试行并积累了实践经验之后，应当将其制定为正式的法律。因此，正式制定的我国第一部食品卫生法便具有明显的重要意义。

正式制定的食品卫生法，其意义是多方面的，也是很重要的，主要之点有：

1. 郑重确立食品卫生方面的基本法律规范，有力地推进了食品卫生监督管理的法制化；
2. 体现了国家对人民生命健康的高度重视，将其表现为国家的意志，具有极大的权威性；
3. 认真地总结试行法的实践经验，使之进一步符合中国国情，能有效地规范食品生产经营行为；
4. 及时地反映了中国社会经济的新发展、新要求，具有很强的现实意义；
5. 对食品卫生监督体制作出了重要的规定，使之完善、合理；
6. 强化了有法必依、执法必严、违法必究的力度，使食品卫生法更有力量、更有威严。

此外，食品卫生法对促进我国国民经济发展，规范市场秩序和促进国际贸易都具有更广泛的意义。

二、食品卫生监督管理的基本体制

首先，在食品卫生法中规定，国家实行食品卫生监督制度。这项规定表明，食品卫生监督制度是由法律所确立的，即法定的制度，是有强制力的制度，而不是一般的其他性质的

制度；食品卫生监督制度是由国家来实行的，全国各个地区、各个部门、各个行业等都要实行和遵守这个制度，它并非是一种某些部门或某些局部的工作要求、规章制度，食品卫生监督制度具有严肃性、普遍性、强制性的特点。

在国家实行食品卫生监督制度的前提下，形成了食品卫生监督管理的基本体制，依照食品卫生法的有关规定，可以分为下列几个层次：

第一个层次，规定由国务院卫生行政部门主管全国食品卫生监督管理工作；而国务院的有关部门，则是在各自的职责范围内负责食品卫生管理工作。这两者之间有明显的区别，其职责由法律作了界定。

第二个层次，规定县级以上地方人民政府卫生行政部门在管辖范围内行使食品卫生监督职责，而各级人民政府的食品生产经营管理部门，则规定其应当加强食品卫生管理工作，并对执行食品卫生法的情况进行检查。应当注意的是前者为行使食品卫生监督职责，而后者只是加强食品卫生管理工作，并未赋予其食品卫生监督职责，这是行政执法部门与生产经营管理部门的重要区别。

第三个层次，规定铁道、交通行政主管部门设立的食品卫生监督机构，行使国务院卫生行政部门会同国务院有关部门规定的食品卫生监督职责。这是由于铁道、交通的运输工具跨地区运行，流动性大，根据其特殊性而作出的特殊规定。关于军队，也根据其特点，规定军队专用食品和自供食品卫生管理办法由中央军事委员会依据本法制定。

第四个层次，规定食品生产经营企业应当健全本单位的食品卫生管理制度，配备专职或者兼职食品卫生管理人员，加

强所生产经营食品的检验工作。这是就食品生产经营企业而言的，实际上就是对基本生产经营单位规定了食品卫生管理的职责。当然它的职责不仅是上述的，还有其他多项的职责。

上面所列举的四个层次，包括国家的、地方的、部门的、企业的四个方面，构成了食品卫生监督管理的基本框架，职责分明，层次清楚，是合理的，也是由法律来规范的。

三、食品、食品添加剂及食品容器等的卫生基本规范

这些规范集中于食品卫生法的第二、三、四章中作出规定，当然，首先是要讲食品的卫生，但是，食品添加剂、食品容器、包装材料和食品用工具、设备、洗涤剂、消毒剂也都与食品难以分离，有的已成为食品本身的一部分，有的则是食品生产经营过程中的必备条件，因此，将其作为食品卫生法的组成部分，一并进行规范是必要的。如果只单纯讲食品，而不规范与食品密不可分的相关的条件，那是难以保证食品卫生的。因此，食品卫生法适用于一切食品，食品添加剂，食品容器、包装材料和食品用工具、设备、洗涤剂、消毒剂；也适用于食品的生产经营场所、设施和有关环境。这样确定食品卫生法的适用范围，是从保证食品卫生的需要出发的，科学合理地考虑了其不可分离的因素，紧紧地以食品卫生为中心来作规定，对此，在理解食品卫生法基本内容时，应当准确地予以掌握。

对于食品的卫生，其规范的基本要求，或者说对其必须坚持的标准为：食品应当无毒、无害，符合应当有的营养要求，具有相应的色、香、味等感官性状。这样的要求是体现了制定食品卫生法的基本目的，也就是通过制定实施食品卫

生法所要实现的基本目标。这是因为，食品能为人们提供维持健康所必需的营养素，但是食品在生产、加工、贮存、运输、销售等过程中，可能混入或者产生有害物质，威胁人体健康，引发食源性疾患。食品卫生就是要针对食品中可能存在的有毒、有害因素，从其种类、来源、性质、作用、含量水平等方面，制订控制措施，确立应当无毒、无害的法律规范，保障食用者的健康，预防食源性病患，使人吃得放心，有必要的安全性。所以，就食品卫生来讲，首要的问题，或者说是要解决的第一位的问题，并不是吃得好与不好，精细与粗陋的问题，而是吃得干净不干净，有害与无害，有毒与无毒的问题，也就是人们的食物卫生不卫生，安全不安全的问题。

因此，在食品卫生法中，对食品的生产经营过程提出了法定的卫生要求，或者说将卫生要求以法律形式确定下来，使之成为人人必须遵守的强制性规范。它共分为十个方面，都是属于保证食品卫生的基本方面，包括食品生产经营，要保持内外环境的整洁，有与其相适应的原料处理、加工、包装、贮存的场所，这些场所必须与有毒、有害的场所保持一定距离；食品生产经营应当采取多种必要的有效的控制和预防措施，防止混入不利于食品卫生安全的物质，消除不卫生的行为；食品的生产设备布局和工艺流程应当合理，并应当不断改进，以保证和促进提高食品卫生质量；食品的工具如餐具、饮具，食品的容器、包装材料，食品的炊具，食品的运输装卸工具等都必须都是干净的、安全的、无毒无害的，严格防止食品通过各种渠道的污染；对于食品生产经营人员的个人卫生也作为保证食品卫生的一个必要条件，应当有严格的要求；

食品用水和所使用的洗涤剂、消毒剂等，都必须是对人体安全、无害的。这些卫生要求都是食品卫生的基本要求。当然，在现实的生产经营中，还存在着一批摊贩和城乡集市贸易中的食品经营者，他们要同样地讲究食品卫生，这是毫无疑问的，但是考虑到他们自身的特点以及各地区差异，因而赋予了各省、市、自治区根据食品卫生法制定地方法规的权力，加以具体规定。

根据食品卫生法中所确定的对食品的基本卫生要求，本法明确规定了禁止生产经营 12 个方面的食品，这些禁止性的规定是很严格的、范围广泛的，而又十分必要的，它是食品卫生要求的具体体现，其所包涵的内容与食品卫生要求完全一致。比如，食品受到了污染，会引起急性食物中毒，或者对人体产生慢性危害，也就是无论可能造成急性或者慢性的食源性疾患，对这些受污染的食品都必须禁止生产经营。无论是由于非致病菌的污染，使食品腐败变质、污秽不洁，还是由于致病菌的污染，人畜共患传染病病原体的污染，寄生虫的污染，肠道病毒的污染，等等；或者是由于化学性污染，包括农药残留可能引起蓄积性中毒，金属毒物污染危害人体健康的食品，也都属于是禁止生产经营之列。

应当坚决防止在食品生产经营中发生的掺杂、掺假甚至伪造食品的现象，这种行为对人体健康直接形成危害，必须是严禁的。在食品生产经营中，如果使用非食品原料加工食品，在食品中加入非食品用化学物质，或者是将非食品当作食品，这些行为都是以不能食用或者没有食用价值的异物充当食品，骗取钱财，危害人民的身体健康，甚至于危及人的生命，对于这种违法行为必须严加禁止，予以严惩。

关于食品不得加入药物的规定，与广告法中所规定的食品广告不得使用医疗用语或者易与药品混淆的用语的条款，都是从保护消费者利益出发，避免形成误导以至欺诈，危害人体健康。当然，对于药食同源的品种如何看待，食品卫生法也确立了有关的规范，总的规则是，食品就是食品，不能将其当作药品去宣传，以防误导和有害于消费者。

食品添加剂是要加入食品中去的，成为食品的一个组成部分，因此，应当对其有严格的卫生要求。食品添加剂必须经过检测，有正当的使用目的，符合食品卫生标准和卫生管理办法，否则不得经营、使用。对于食品添加剂的使用卫生标准和卫生管理办法，我国都已制订。

关于食品容器、包装材料和食品用工具、设备的卫生，在食品卫生法中也受到了重视，单列为一章来规定，最主要点在于其必须采用符合卫生要求的原材料，产品应当便于清洗和消毒，都必须符合卫生标准和卫生管理办法。

四、关于食品卫生标准

制定和实施食品卫生标准是保证食品卫生的一个关键环节。在食品卫生法和标准化法中作了严格而又周密的规定。这两个法的规定也是统一的、协调的。

一是规定，对需要在全国范围内统一的技术要求，应当制定国家标准；对没有国家标准而又需要在全国某个行业范围内统一的技术要求可以制定行业标准；对没有国家标准和行业标准而又需要在省、自治区、直辖市范围内统一的工业产品的安全、卫生要求，可以制定地方标准。

二是规定，国家标准、行业标准中，保障人体健康、人

身安全的标准和法律、行政法规规定强制执行的标准是强制性标准。关于卫生要求的地方标准，在本行政区域内是强制性标准。强制性标准，必须执行。不符合强制性标准的产品，禁止生产、销售和进口。

三是规定，食品卫生标准的制定权限，即食品、食品添加剂，食品容器、包装材料，食品用工具、设备，用于清洗食品和食品用工具、设备的洗涤剂、消毒剂以及食品中污染物、放射性物质容许量的国家卫生标准、卫生管理办法和检验规程，由国务院卫生行政部门制定或者批准颁发；国家未制定卫生标准的食品，省、自治区、直辖市人民政府可以制定地方卫生标准。

四是规定，进口的食品、食品添加剂，食品容器，包装材料和食品用工具及设备，必须符合国家卫生标准和卫生管理办法的规定，尚无国家卫生标准的，经口岸进口食品卫生监督检验机构审查检验并报国务院卫生行政部门批准。所以这样规定，表明食品卫生标准的制定或批准的权限是集中的，由一个部门统一掌握是必要的；或者说，进口食品必须依照国家卫生标准进行检验，还没有制定国家卫生标准的则由制定国家卫生标准的部门批准，以保持统一集中的管理。

五、严格食品卫生管理

食品卫生法中对食品卫生管理的有关规定内容是严格的、周密的，而又是从实际出发的，主要之点为：

1. 防止生产经营环境对食品的污染，因此，食品生产经营企业的新建、扩建、改建，从设计到建设都要符合卫生要求；

2. 加强对食品新资源、食品添加剂等的新品种使用的管理，规定了按照食品卫生标准申请、审批的程序；

3. 对食品、食品添加剂的标志，要求其具有法定的事项必须真实，而且清楚；

4. 对食品等，不经检验合格，不准出厂销售；

5. 对食品生产经营人员，实行健康检查，有碍食品卫生的，严格限制其所参加的工作；

6. 实行卫生许可证制度，未取得许可的，不得从事食品生产经营；

7. 加强对食品市场、城乡集市贸易的食品卫生管理，明确管理责任；

8. 进口食品、食品添加剂等，由口岸进口食品卫生监督检查机构进行卫生监督、检验；检验合格的，海关才予以放行，在国内市场上则依法统一进行监督管理。

9. 出口食品由国家商检机构进行卫生监督、检验。

除了上述要点之外，食品卫生法还对表明具有特定保健功能的食品，作出了四项基本规范，第一项是，这种食品不得有害于人体健康；第二项是，该产品及说明书必须报国务院卫生行政部门审查批准；第三项是，该产品说明书内容必须真实，产品的功能和成份必须与说明书相一致，不得有虚假，这是一种严格的规定；第四项是，对该种产品的卫生标准和生产经营管理办法，由国务院卫生行政部门制定。这四项基本规定具有很强的针对性，又是很严格的，对改变当前表明具有特定保健功能的食品在生产经营方面的不良状况，具有积极作用，维护了消费者的利益，当然，使这种食品的生产经营步入发展的正常轨道，也是很必要的、迫切的。

六、加强食品卫生监督

国家实行食品卫生监督制度，与之相联系的是在食品卫生法中，专章对食品卫生监督作出完整的规范。

1. 由国务院卫生行政部门和县级以上地方人民政府卫生行政部门依法行使食品卫生监督职责；

2. 食品卫生监督的职责由食品卫生法规定了八项；

3. 县级以上人民政府卫生行政部门设立食品卫生监督员，执行卫生行政部门交付的任务，由法律规定了他们的权利和义务；

4. 县级以上地方人民政府卫生行政部门，对已造成或者有可能导致食品中毒的，可以对生产经营者采取临时控制措施；

5. 在食物中毒事故中要采取抢救措施，并建立报告制度；

6. 进行食品卫生监督检查时，可以向食品生产者了解情况，索取必要资料，进入生产经营场所检查，生产者不得拒绝或隐瞒。

7. 国务院和省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门依照有关规定确定食品卫生检验单位；

食品卫生法中关于食品卫生监督的规定，赋予了监督机构以必要的权力和应有的工作责任；重视了从实际出发的、有效的监督，注重实效；严格了监督的职责，使监督行为规范化；确定了可以采取的控制措施，这是必要的合理的。对于卫生部门的监督队伍，在食品卫生监督中是重要的，也必须在食品卫生法所确立的监督体制中，发挥更为积极的作用，

立法的原则中体现了这一内容。

七、食品卫生有法必依，违法必究

这是体现在食品卫生法制定和实施中的一项基本原则，也是这部法律的基本出发点和要达到的目的。制定法律是为了实施，只有认真实施才能发挥法律的作用。

在食品卫生法中，设立法律责任一章，是很重要的一章，中心是食品卫生法所确立的各项规范，必须切实遵守，如不遵守，则要承担法律责任，受到不同程度的处罚；这种处罚，从另一方面说，也是保护、鼓励了合法的生产经营者，保护了人民的健康，使人们的食品有安全性。

在食品卫生法的法律责任中，应当了解下列几点：

1. 对违反食品卫生法的行为，规定了必须追究法律责任，有的是很严厉的，比如，生产经营不符合卫生标准的食品，造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾患，对人体健康造成严重危害的，或者在生产经营的食品中掺入有毒、有害的非食品原料的，依法追究刑事责任。

2. 在对违法行为予以行政处罚时，所作罚款有两种规定，一种是有违法所得的，没收违法所得，并处以一定倍数的罚款；没有违法所得的，并不是就不予惩罚了，而是规定处以一定数额的罚款。这样，有利于惩处违法行为，也有利于执法。

3. 对违法的生产经营活动，予以取缔，强化对卫生许可证的管理。

4. 对生产经营有害于人体健康的食品予以销毁，对于已售出的这种食品，由生产经营者立即公告收回，这项措施也

是对违法者的惩戒，又是对消费者的保护。

5. 对于生产经营不符合营养、卫生标准的专供婴幼儿的主、辅食的，专门规定了处罚，以加强对婴幼儿的保护。

6. 针对现实中表明具有特定保健功能的食品，生产经营较为混乱，夸大对其功能的宣传，产品与产品说明书不符，误导消费者，欺骗消费者等情况，在食品卫生法法律责任中作出了有针对性的规定是必要的，以制止、惩处其违法行为。

7. 食品添加剂，食品容器、包装材料和食品用工具、设备以及洗涤剂、消毒剂的生产经营或者使用，不符合卫生标准和卫生管理办法的，必须同样地要受到惩处，这方面与有关食品的规定是紧密联系的，不应当使其分开。

8. 食品等不按食品卫生法的规定，未加标识或者进行虚假标注的，则要受到惩处，这是为了促使食品生产者，必须依法而行，对消费者负责，同时，这样使消费者对食品有所鉴别，也有效地保护消费者的利益。

9. 食品卫生法中，不仅对食品生产经营者的违法行为追究法律责任，而且对执法者的违法行为也同样地要追究法律责任，所以规定，对不符合条件的生产者发放卫生许可证的，对直接责任人员给予行政处分；收受贿赂，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

10. 食品卫生法中，对食品卫生监督管理人员规定了明确的职责，确立了严格的规范，这是必须遵守的，也是能否保证食品卫生法贯彻执行的一个必要保证。因此，规定了食品卫生监督人员滥用职权、玩忽职守、营私舞弊，造成重大事故，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，依法给予行政处分

除了上述十点内容外，在食品卫生法的法律责任中，还对以下四个方面的重要事项作出了明确的规定：

第一，关于民事赔偿责任。明确规定，违反食品卫生法，造成食物中毒事故或者其他食源性疾患的，或者因其他违反食品卫生法行为给他人造成损害的，应当依法承担民事赔偿责任。这就是对违法者，除了依法追究刑事责任、行政责任外，涉及民事责任的也要依法承担。

第二，关于行政处罚权。明确规定了三点：一是食品卫生法规定的行政处罚由县级以上地方人民政府卫生行政部门决定；二是由食品卫生法规定的行使食品卫生监督权的其他机关，在规定的职责范围内，作出行政处罚决定。至于处罚的法律依据，应当是食品卫生法。

第三，关于行政复议和行政诉讼。明确规定，当事人对行政处罚决定不服的，可以申请复议，也可以直接向人民法院起诉。尤其规定，复议机关应当在接到复议申请之日起十五日内作出复议决定；当事人对复议决定不服的，可以在接到复议决定之日起十五日内向人民法院起诉。

第四，对拒绝、阻碍食品卫生监督管理人员依法执行职务的，要根据其情节追究刑事责任，或者给予行政处罚。这样规定，也是为了保证食品卫生法的施行，给违法者以必要的惩处。

上面对我国正式制定的食品卫生法的基本内容和重点问题作了概述，以便于大家进一步了解和掌握这部法律的各项条款，对于用法和执法的人来说，都应该先懂法，只有懂了，而且能懂得多一点更好，然后才能用好，正确地、严肃地执法，使这部法律真正地发挥作用。

食品卫生法制定之后，宣传介绍的工作很重要，执法的任务很重，而且都直接关系到生产经营者的合法经营和依法保护人民健康的大问题，因此，有一本认真编写、参考价值较高的读物是必要的。

释义

第一章 总则

第一条 为保证食品卫生，防止食品污染和有害因素对人体的危害，保障人民身体健康，增强人民体质，制定本法。

[释义] 本条是对制定食品卫生法的目的的规定。

根据本条的规定，制定食品卫生法的目的主要有四个：

一、保证食品卫生。这里的食品卫生是指食品的良好性状。也就是食品要达到的标准和要求。包括三个方面：（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、慢性疾患或者潜在性危害；（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。

二、防止食品污染和有害因素对人体的危害。食品污染是指在食品生产经营过程中，可能对人体健康产生危害的物质介入食品的现象。有害因素是指食品本身含有的或者在食品生产经营过程中产生的可能对人体健康造成危害的物质。有害因素是影响食品卫生的主要原因。对人体造成危害的因素来源和种类，大致可以分为五个方面：（一）由于外界污染造成的食品卫生问题。如被致病微生物、寄生虫、农药、重金属及其他有害化学物及放射性物质污染等；（二）加入食品

中的各种添加剂使用不当引起的卫生问题；（三）食品本身含有的有毒物质。如河豚鱼、毒蘑菇等；（四）在食品生产加工过程中产生的或加入的有害物质，如酒中的甲醇、发芽土豆产生的龙葵素等；（五）各种情况下食品感官性状的异常变化。

三、保障人民身体健康。主要体现在两个方面：一是食品生产经营者生产经营的食品，必须有益于消费者的身体健康；二是消费者的生命安全和健康受法律保护。任何食品生产经营者不得侵害，否则，要承担相应的法律责任。

四、增强人民体质。“民以食为天”。人类的生存和发展离不开食品。人每天都要吃一定量的食品，从中摄取人体所需要的各种营养素，如蛋白质、脂肪、碳水化合物、维生素、无机盐和水等，以便满足自身的生理需要。

第二条 国家实行食品卫生监督制度。

[释义] 本条是对食品卫生监督制度的规定。

这里所称的食品卫生监督制度是食品卫生监督管理过程中所实行的各种管理方法、手段、程序、要求、规则等的总称。根据食品卫生法的规定，食品卫生监督制度主要包括食品生产经营卫生许可制度、食品生产经营人员健康检查制度、新资源食品（食品添加剂的新品种）生产审批制度、表明具有特定保健功能的食品生产审批制度、食品生产经营索证制度、进口食品审批制度、预防性食品卫生监督制度、经常性食品卫生监督和监测检验制度及食品卫生监督员制度等。

第三条 国务院卫生行政部门主管全国食品卫生监督管