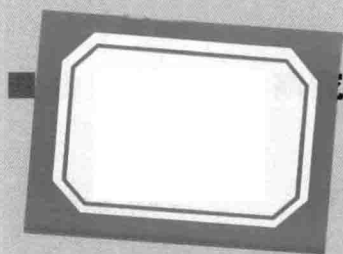


■ 山东省软科学研究计划重大项目

山东省食品安全管理体制和政策法规体系研究

● 李维生 等著

中国农业科学技术出版社



计划重大项目

山东省食品安全管理体制机制和政策法规体系研究

● 李维生 等著

中国农业科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

山东省食品安全管理体制机制和政策法规体系研究 / 李维生等著. —北京:
中国农业科学技术出版社, 2012. 12
ISBN 978 - 7 - 5116 - 1164 - 2

I. ①山… II. ①李… III. ①食品安全 - 安全管理体系 - 研究 - 山东省
②食品卫生法 - 研究 - 山东省 IV. ①TS201. 6②D927. 520. 216. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 291356 号

责任编辑 穆玉红
责任校对 贾晓红

出 版 者 中国农业科学技术出版社
北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081
电 话 (010)82106626(综合编辑室) (010)82109704(发行部)
(010)82109703(读者服务部)
传 真 (010)82109707
网 址 <http://www.castp.cn>
经 销 者 全国各地新华书店
印 刷 者 北京富泰印刷有限责任公司
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 18
字 数 208 千字
版 次 2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷
定 价 51.00 元

—— 版权所有 · 翻印必究 ——

山东省软科学研究计划重大项目
项目编号：2012 RZC02002

《山东省食品安全管理体制
和政策法规体系研究》
参加人员

● 课题主持人：李维生

● 课题组成员：吕 潇 陈雪梅 张树秋 陈相艳
谷晓红 张 红 赵晓燕 聂 燕
陈子雷 张宪省 李文兰 安 静

前言

食品是人类生活最基本的必需品。食品安全是一种公共安全，也是国家安全的一部分。从维护民生的角度看，保障食品安全就是维护广大社会公众的生命安全、身体健康和家庭幸福。然而，随着新技术和化学品的广泛使用，世界性粮食短缺问题基本解决，食品安全事件却频繁发生，食品安全问题日益严峻，已经成为威胁人类健康的重要因素。当前，世界上无论发达国家还是发展中国家，无论其食品安全制度是否完善，都普遍面临着严峻的食品安全问题，食品安全已经成为当今世界各国关注的焦点。改革和完善食品安全监管体制，加强食品安全管理，已经成为世界各国政府义不容辞的责任。

新中国成立以来，中国的食品安全管理体制经历了从无到有，从计划经济时代到市场经济条件下的多部门分段监管、多环节协调监管、监管部门职责逐渐明晰的演变过程。在计划经济时代，人们满足于解决温饱问题，对于食品安全质量要求并不高，国家对食品的管理主要是解决数

量的供给问题。1965 年国务院批准颁布的《食品卫生管理试行条例》规定,“卫生部门应当负责食品卫生的监督工作和技术指导”,从而初步确定了以卫生部门为主食品安全监管体制。改革开放以后,中国食品工业迅速发展,大量民营食品生产经营者涌现出来,原先针对国企而设计的行业监管体制显然不能适应形势发展的需要。1995 年 10 月 30 日颁布实施的《中华人民共和国食品卫生法》,赋予卫生行政部门八项食品卫生监管职责,以卫生部门为监管主体的食品安全管理格局正式形成。

随着改革开放的深入,从事食品生产经营的企业在规模和数量上迅猛发展,食品安全管理的问题日渐突出。尤其是 2003 年阜阳奶粉事件等一连串食品安全突发事件,使得食品安全问题受到全社会的高度关注,民众对食品安全的渴求远远超出了“食品卫生”的范畴,而是要求食品监管转向“从农田到餐桌”的全过程监控。单纯以卫生部门为主导的食品安全管理体制已经不足以应对这种挑战,卫生部门的部分监管权责逐渐被其他部门所替代。质检部门逐渐成为食品安全生产环节的监管主体;工商部门逐渐成为食品流通环节的监管主体;农业部门逐渐成为农产品生产环节的监管主体;食品药品监管部门也逐渐成为食品安全监管主体之一。中国食品安全多部门、分段管理的体制机制逐渐形成。

多部门、分段监管的体制机制基本上符合中国国情,解决了食品安全“一个部门管不了”的问题,取得了显著的成效。但是,食品从农产品的生产到走上民众的餐桌是一个连续的过

程，需要从产地环节、农业投入品开始，对食品的生产、加工、包装、储运、销售和进出口业务等各个环节进行无缝化监管。这就决定了中国食品安全管理的效果在很大程度上取决于各部门的紧密协作和有效衔接，否则就会陷入“多个部门管不好”的困境。2009年6月1日颁布实施的《中华人民共和国食品安全法》，对食品安全管理综合协调做出了专门规定：国务院设立食品安全委员会，统筹协调和督查指导全国食品安全工作。各省、市、区相继成立了由政府负责人牵头的食品安全委员会及其办公室等议事协调机构，目前，大部分省、市、区均由食品安全委员会及其办公室作为食品安全综合协调部门。分段管理的弊端、条块分割带来的边界不清、推诿扯皮现象正在逐渐克服。

山东省是农业大省，也是食品生产大省。省委、省政府历来高度重视食品安全管理工作，制定和实施了一系列食品安全管理的政策措施，完善了食品安全政策法规体系，明确了相关监管部门的责任，市、县、乡（镇）各级地方政府也在加强食品安全监管工作中进行了成功的探索。但是，山东省也同样存在食品安全法律法规不够完善、分段监管体制带来的监管职能交叉和监管空白同时存在的问题。加强食品安全监管体系建设，仍然是十分紧迫的重大课题。为了深入调查分析山东省食品安全管理的现状和存在问题，提出完善山东省食品安全监管体系的对策和建议，笔者承担了《山东省食品安全管理体制和政策法规体系研究》课题（课题编号2012RZC02002）。本课题研究的目的是在系统分析山东省和中国食品安全管理模式变迁

的基础上,找出当前山东省和中国食品监管工作存在的主要问题,学习和借鉴发达国家食品监管的经验,提出构建新型食品安全管理模式和法律法规体系的建议和对策。为了实现这一目标,课题组先后到山东省食安办、卫生厅、工商局、质监局、农业厅、食品药品监督管理局等部门进行学习和调研,得到这些部门领导、专家的具体指导和大力支持。课题组还邀请庞国芳院士等专家到山东省农业科学院做食品安全专题报告,对本课题研究做具体指导。在课题组全体成员的一致努力下,经过深入细致的调研,形成了8个专题调研报告,汇集成现在呈现在读者面前的这本书。期待这一研究成果能够对关心食品安全的公众朋友提供一些食品安全管理的常识,对食品安全管理和决策部门提供一些参考,对加强山东省乃至全国食品安全管理体系建设有些许的推动。

参加本课题研究的主要是山东省农业科学院的相关专家。李维生作为课题主持人,制定出研究提纲;陈相艳负责完成第一章;谷晓红负责完成第二章;张红负责完成第三章;赵晓燕负责完成第四章;聂燕负责完成第五章;陈子雷负责完成第六章;山东农业大学李文兰、张宪省负责完成第七章;吕潇、张树秋负责完成第八章。安静参与了部分调研和文字修改工作,整理了附录部分。最后由李维生、陈雪梅负责,三易其稿,完成全课题统一修改定稿。本课题的研究得到山东省食品安全委员会办公室马越男主任、王建政副主任的具体指导;得到山东省科技厅于建樵巡视员、山东省软科学办公室王建国主任的大力支持;山东省卫生厅陈明磊同志为本课题研究提供了翔实的

资料和具体的修改意见；山东省农业厅林泉同志参与了本课题的设计和部分调研工作；众成仁和律师事务所高级律师黎汝志先生审阅了全部书稿；中国农业科学院周亮同志、中国农业科学技术出版社穆玉红同志，对本书的出版工作提供了真诚的帮助和指导。在此，一并表示诚挚的感谢！

由于水平所限，加之深入调研不够，本课题研究难免有缺憾和疏漏之处，敬请专家和广大读者批评指正。

《山东省食品安全管理体制机制
和政策法规体系研究》课题组

2012年12月16日

前
言
★

★
★
★
★

目 录

第 一 章

食品安全管理概述 /1

第一节 食品安全的基本概念 /2

第二节 食品安全的危害因素分析 /4

第三节 食品安全问题的特点 /7

第四节 山东省食品安全管理体制机制与法律法规体系研究的意义 /11

第 二 章

食品安全风险来源分析 /16

第一节 农产品安全风险来源分析 /16

第二节 食品加工环节安全风险来源分析 /26

第三节 运输、贮存、销售环节安全风险来源分析 /31

第四节 餐饮业安全风险来源分析 /35

第 三 章

国外食品安全管理体制机制和法律法规体系 /41

第一节 美国食品安全管理体制机制和法律法规体系 /41

第二节 欧盟食品安全监管体制机制和法律法规体系 /49

- 第三节 日本食品安全监管体制机制和法律法规体系 /55
- 第四节 加拿大食品安全监管体制机制和法律法规体系 /62
- 第五节 发达国家食品安全监管的经验与启示 /68

第 ④ 章

中国食品安全管理体制机制和政策法规体系 /74

- 第一节 中国食品安全政策法规体系概况 /74
- 第二节 中国食品安全管理体制机制概况 /79
- 第三节 中国食品安全管理体制机制与政策法规体系存在的主要问题 /92

第 ⑤ 章

山东省食品安全管理体制机制和政策法规体系 /99

- 第一节 山东省食品安全管理体制机制基本模式与现状 /99
- 第二节 山东省食品安全政策法规体系的基本构成与现状 /108
- 第三节 山东省在食品安全管理体制机制和政策法规体系建设中的主要做法 /111
- 第四节 山东省食品安全管理体制机制和政策法规体系主要问题分析 /116

第 ⑥ 章

现代科学技术对食品安全管理的支撑作用 /124

- 第一节 食品安全检测技术对食品安全管理的支撑作用 /124

- 第二节 食品安全风险评估技术对食品安全管理的支撑作用 /128
- 第三节 危害控制技术对食品安全管理的支撑作用 /133
- 第四节 食品安全标准化技术对食品安全管理的支撑作用 /139
- 第五节 可追溯技术对食品安全管理的支撑作用 /144
- 第六节 提升食品安全监管科技水平 /149

第 ⑦ 章

转基因食品安全管理 /155

- 第一节 转基因技术的相关概念 /155
- 第二节 转基因技术与作物育种 /159
- 第三节 转基因食品安全管理 /167

第 ⑧ 章

完善山东省食品安全管理体制机制和政策法规体系的对策 /175

- 第一节 国家食品安全管理体制机制和法律法规体系的完善创新 /175
- 第二节 山东省食品安全管理体制机制和法律法规体系的完善创新 /181

参考文献 /200

- 附录一 中华人民共和国食品安全法 /206
- 附录二 中华人民共和国食品安全法实施条例 /230
- 附录三 历年国内外重大食品安全事件回放 /243

第一章

食品安全管理概述

民以食为天，食以安为先。食品是人类赖以生存和发展的最基本的物质条件，食品安全涉及人类最基本权利的保障，关系人民群众身体健康和生命安全，关系经济发展和社会稳定，是一个永恒的主题。

随着人类社会的发展和科学技术的进步，人类的食物生产与消费活动也经历着巨大的变化，食品安全已成为当今影响广泛而深远的全球性问题。一方面，现代饮食水平与健康水平普遍提高，食物链环节增多、结构复杂化，增加了新的饮食风险和不确定因素；另一方面，社会的发展使得人们在达到温饱以后更加关注如何吃得好、吃得安全的问题。改革开放以来，中国经济不断发展，在食品种类越来越丰富、数量供给充足有余的同时，食品质量安全问题越来越突出。假冒伪劣食品频频被曝光，危害消费者身体健康和生命安全的群发性事件时有发生，已成为全国消费者关注的焦点，也为食品安全管理提出了越来越多不断发展变化的课题。加强对食品安全的管理控制，既是社会进步的需要，也是人民生命健康的保证。

第一节 食品安全的基本概念

一、食品

《中华人民共和国食品安全法》第九十九条规定：“食品，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。”食品不是简单指食物，它强调食物的内在规律性以及其商品属性，包括了食物的生物和化学属性，还涉及到食品生产的投入产出、食品消费需求的变化、对社会福利的影响等经济和社会属性。

二、农产品

《中华人民共和国农产品质量安全法》中法定的农产品，指来源于农业的初级产品，即在农业活动中直接获得的未经加工以及经过分拣、去皮、剥壳、清洗、切割、冷冻、打蜡、分级、包装等粗加工但未改变基本自然形状和化学性质的加工品，包括动物、植物、微生物及其产品，如蔬菜、加工前的鲜奶、捕捞船上的渔获物等。农业活动包括传统的种植、养殖、捕捞、采摘，也包括现代农业中的设施农业、生物工程、基因工程等方式。

三、食品安全

关于食品安全的定义，各主要国际组织在不同的历史时期有不同的表述，国内专家、学者也有不同的定义。1996年世界卫生组织

(WHO) 关于食品安全的定义为：食品安全是指确保食品消费对人类健康没有直接或潜在的不良影响，对食品按其原定用途进行制作、食用时不会使消费者健康受到损害的一种担保。《中华人民共和国食品安全法》第九十九条规定：“食品安全，指食品无毒、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。”

四、风险分析

风险分析 (risk analysis) 就是对风险进行评估，根据评估结果制定相应的风险管理措施，以便将风险控制在可接受的范围内，并保证风险各相关方能够顺畅地交流风险信息的过程。1991 年至 1997 年间，联合国粮农组织 (FAO)、世界卫生组织 (WHO) 和 世界贸易组织 (WTO) 针对国际上发生的一系列食品安全问题联合召开了多次国际会议，形成了食品安全风险分析的框架体系。1997 年国际食品法典委员会 (CAC) 正式将有关风险分析方法的内容列入《法典程序手册》中。

食品安全风险分析是应用已掌握的科学技术知识和信息，分析食源性危害出现的可能性及其产生后果的严重性，确定食品安全保护水平，采取必要的行动，使消费的食品在食品安全风险方面处于可接受水平的系统方法。风险分析有风险评估、风险管理和风险交流 3 个有机的组成部分，其中，风险评估是以科学为基础对食品可能存在的危害进行界定，包括危害识别、危害特征描述、暴露评估、风险特征描述等。风险管理是对风险评估的结果进行咨询，对消费者的保护水平和可接受程度进行讨论，对公平贸易的影响程度进行

评估,以及对政策变更的影响程度进行权衡,选择适宜的预防和控制措施的过程。风险交流是指在食品安全科学工作者、管理者、生产者、消费者以及感兴趣的团体之间进行风险评估结果、管理决策基础意见和见解传递及交换的过程。

五、食品控制

食品控制 (food control) 是指为强化国家或地方当局对消费者利益的保护而采取的一种强制性行为,以确保所有食品在生产加工、贮藏、运输及销售过程中是安全的、健康的和适宜人类消费的,保证食品符合安全及质量的要求,并依照法规规定诚实、准确地对食品的质量与信息予以标注,确保食品消费安全,使消费者远离不安全、不卫生和假冒的食品。

六、食品安全管理

食品安全管理一般指政府和其他公共管理主体运用法律、行政、技术等手段,从理顺管理体制、完善法律法规、强化技术支撑、加强市场监管等多个层面,对食品安全实施管理,以提高食品安全水平,保障消费者切身利益的所有活动的总称。

第二节 食品安全的危害因素分析

食品安全的危害因素是指食品中含有危害人体健康的物质,或在生产、运输、包装、贮存、销售、烹调等过程中因为环境影响、处理不当及人为加入等而产生的污染。主要包括化学污染、物理污