

食品安全行政监管与技术监督培训丛书

SHIPIN ANQUAN XINGZHENG JIANGUAN
YU JISHU JIANDU PEIXUN CONGSHU

食 品 安 全 综 合 协 调 与 实 务

食品安全行政监管与技术监督培训丛书编委会 组织编写

徐景和 主编

SHIPIN ANQUAN
ZONGHE XIETIAO YU SHIWU

 中国劳动社会保障出版社

食品安全行政监管与技术监督培训丛书

SHIPIN ANQUAN XINGZHENG JIANGUAN
YU JISHU JIANDU PEIXUN CONGSHU

食 品 安 全 综 合 协 调 与 实 务

食品安全行政监管与技术监督培训丛书编委会 组织编写

徐景和 主编

HIPIN ANQUAN
ONGHE XIETIAO YU SHIWU



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

食品安全综合协调与实务/徐景和主编. —北京:中国劳动社会保障出版社,
2010

食品安全行政监管与技术监督培训丛书

ISBN 978-7-5045-8797-8

I. ①食… II. ①徐… III. ①食品卫生-监督管理-研究-中国 IV. ①R155.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 237620 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

中国铁道出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 12.75 印张 223 千字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

定价: 36.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

食品安全行政监管与技术监督培训丛书

编辑委员会

主 任	徐景和					
副主任	李洪生	张守文	毛振宾	罗小刚		
委 员	王柏琴	王滨喜	田中华	石 磊	刘一晨	
	刘晓琳	刘淑强	李 红	李 勤	陈小俊	
	崔瑞芳	韩文泰	樊林奎			

本书编写人员

主 编	徐景和					
副主编	韩文泰	石 磊				
编 者	王柏琴	王滨喜	刘一晨	刘秀兰	刘晓琳	
	汪建彩	张 颖	杨 焕	胡 漾	崔瑞芳	

内容简介

食品安全是指食品无毒、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。食品安全是公众最关心、最直接、最现实的问题，已经成为各国经济安全、国家安全的重要部分，成为衡量政府执政为民、考验政府执政能力的重要内容。食品安全综合协调是政府职能部门依据国家食品安全的相关法律法规，针对食品生产经营的全过程进行卫生、质量等多因素的监督、检查、风险监测、协调等综合治理，迅速、有效地解决食品安全问题。

本书围绕食品安全综合协调，从政府的角度对食品安全以及食品风险的管理进行了深入的剖析，提出了食品安全全程治理、科学治理、政府治理的思路和解决方案，重点阐述了食品安全综合协调的基本含义、食品安全综合协调的思维方式和发展战略、食品安全综合协调的主要手段、食品安全风险监测、统一食品安全标准、制定食品检验机构资质认定条件和检验规范、统一发布食品信息、组织查处食品安全事故。

本书由长期从事食品安全监管工作的专家学者编写，适用于各级政府食品安全监管部门、各级食品安全生产及监管人员的业务培训和技能培训，还可为从事食品安全相关工作的人员提供参考。

前言

食品安全问题关系民生福祉、经济发展和社会和谐，已成为当今国际社会普遍关注的重大社会问题。随着我国人民生活从温饱型向小康型、享受型的转变，全社会对健康问题的关注程度越来越高，对食品安全问题的关注程度也越来越高。

改革开放以来，我国食品产业快速发展，2009年食品工业总产值达到4.9万亿，已成为我国国民经济中增长最快、最具活力的支柱产业之一。然而，我国的食品产业总体发展不平衡，食品生产经营业态多，规模化、产业化程度不高，呈现多、小、散、低状态。有些食品生产经营单位安全意识、责任意识、诚信意识比较淡薄，内部管理制度不健全，对从业人员的健康管理、进货查验记录、食品出厂检验记录、库存食品定期检查、问题食品召回等操作规范执行不到位，个别企业还存在滥用添加剂、违法使用非食用物质等行为，给食品安全带来了隐患，食品安全事故时有发生。近年来爆发的“阜阳劣质奶粉”“非法添加苏丹红染料”“三鹿婴幼儿奶粉”等食品安全事件，凸显了食品行业存在的诸多问题以及政府部门的监管漏洞，使食品安全成为社会各界关注的焦点问题。人们迫切呼吁国家和地方各级政府要建立现代食品安全控制与保障体系，编织一张有效的食品安全网。

食品安全问题不是一个简单独立的问题；而是围绕食品产业链发生的一系列复杂问题的集中反映。食品安全涉及种植、养殖、加工、包装、储藏、运输、销售、消费等各个环节，既包括生产安全，也包括经营安全；既包括结果安全，也包括过程安全；既包括现实安全，也包括未来安全。因此，食品安全监管工作是一项长期、复杂的系统工程，根本的方法在于建立可持续发展的社会发展模式，这需要全社会的关注和参与。近年来，我国政府出台了《食品安全法》及一系列相关法律法规，在逐步建立健全法制管理体系的同时，通过加快促进食品行业发展，加大食品安全专项整治力度，不断完善食品安全法律体系、监管体系和标准体系，使我国食品安全管理水平不断提高。2010年2月6日，国务院成立了食品

安全委员会，作为国务院食品安全工作最高层次的议事协调机构，这表明了党和国家高度重视食品安全问题，切实维护人民群众的切身利益，对人民健康安全的高度重视。

为了配合《食品安全法》及相关条例的贯彻落实，我们组织长期从事食品安全监管工作的有关专家和学者，在司法部法治建设与法学理论科研项目《食品安全监管法律问题研究》的基础上，编写了这套食品安全行政监管与技术监督培训丛书，旨在研究我国食品安全问题的有效解决方案，规范食品从田间到餐桌的各个生产环节的管理工作，为各省、市、地区从事食品行业监管的行政管理人员，从事食品生产、食品流通、餐饮服务以及农产品生产加工、包装运输企业的决策者和负责质量检验、监督的一线管理人员，各类院校有关食品类、农业类专业的学生提供理论和实务的指导。在编写过程中，我们力求使这套丛书体现以下特点：

1. 深入探讨食品安全法制体系建设的方法和执行策略，为各级行政管理和技术监督部门开展相关问题的研究提供参考。

2. 按食品生产的各个环节进行分册，包括《食品安全综合协调与实务》《食用农产品安全监督管理与实务》《食品生产安全监督管理与实务》《食品流通安全监督管理与实务》《餐饮服务安全监督管理与实务》，从农产品的生产源头开始，涉及种植养殖、生产加工、储存运输、流通消费等生产经营全过程。从行业需求出发，注重突出食品安全各环节监管的一般程序、方法、评估和事故预警、处理等实务性的操作流程，突出实用性和可操作性，为各层次从业人员提供工作指南。

3. 以司法部法治建设与法学理论科研项目《食品安全监管法律问题研究》为基础，集聚了有关法律、政策研究专家和食品行业领域从事监管工作的管理专家的集体智慧，共同编写，具有较高的权威性和指导性。

《食品安全法》及其实施条例刚刚施行，相关体制正在转轨中，有些制度仍在探索中，丛书内容恐有不足，恳请读者批评指正，以便及时修订和完善。

“食品安全行政监管与技术监督培训丛书”编委会

2010年3月

目 录

Contents

第一章 概述	(1)
第一节 食品安全的基本含义	(1)
第二节 食品安全综合协调的基本含义	(12)
第二章 食品安全综合协调的历史方位	(24)
第一节 共同面临挑战	(24)
第二节 全力推进改革	(29)
第三节 强化科技支撑	(40)
第三章 食品安全综合协调的思维方式和发展战略	(43)
第一节 食品安全综合协调的思维方式	(43)
第二节 食品安全综合协调的发展战略	(53)
第四章 食品安全综合协调的主要手段	(74)
第一节 综合协调的决策手段	(74)
第二节 综合协调的执行手段	(77)
第三节 综合协调的监督手段	(82)
第五章 食品安全风险监测	(84)
第一节 概述	(84)
第二节 我国食品安全风险监测现状	(90)
第三节 食品安全风险监测计划制定与实施	(94)
第六章 食品安全风险评估	(98)
第一节 概述	(98)
第二节 食品安全风险评估现状	(106)
第三节 食品安全风险评估的实施	(111)

第七章 统一食品安全标准	(118)
第一节 概述	(118)
第二节 食品安全标准的重大改革	(127)
第三节 食品安全标准的工作重点	(130)
第八章 制定食品检验机构资质认定条件和检验规范	(133)
第一节 概述	(133)
第二节 制定食品检验机构资质认定条件	(137)
第三节 制定食品检验规范	(142)
第九章 统一公布食品安全信息	(145)
第一节 概述	(145)
第二节 食品安全信息的收集和发布	(147)
第三节 食品安全状况综合分析	(151)
第四节 食品安全风险评估信息	(157)
第五节 食品安全预警信息	(159)
第六节 食品安全事故信息	(163)
第十章 组织查处食品安全事故	(166)
第一节 完善食品安全事故应急预案	(166)
第二节 健全食品安全事故报告系统	(168)
第三节 依法组织查处食品安全事故	(170)
附录一 关于印发《食品安全风险监测管理规定(试行)》的通知	(173)
附录二 卫生部关于印发《食品安全风险评估管理规定(试行)》的通知	(177)
附录三 《食品安全国家标准管理办法》	(181)
附录四 卫生部关于印发《食品安全企业标准备案办法》的通知	(186)
附录五 卫生部关于印发《食品检验机构资质认定条件》和《食品检验工作规范》的通知	(189)

第一章 概述

食品安全问题是当今世界各国所共同面临的重大社会课题，其事关经济发展、社会和谐、民生福祉和国家形象。进入 21 世纪以来，随着经济全球化和贸易自由化的发展，国际社会高度重视食品安全问题，不断强化食品安全监管战略，改革食品安全监管体制，完善食品安全标准，健全食品安全治理机制，食品安全监管工作取得了新的进展。

第一节 食品安全的基本含义

一、食品安全的历史

1. 食品安全的起源

在国际社会上，有关“食品安全”一词的起源，存在着不同的认识。有人认为，“食品安全”的概念是 1974 年由联合国粮农组织提出的。从广义上讲，食品安全主要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；二是从卫生安全的角度，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意生态的良好保护和资源利用的可持续性。^①

^① 李援等主编：《中华人民共和国食品安全法释解与应用》，人民出版社 2009 年 3 月第 1 版第 1 页。根据有关考证，1974 年 11 月，联合国粮农组织在罗马召开了世界粮食大会，会议通过了《消灭饥饿和营养不良世界宣言》，该宣言声称：每个男子、妇女和儿童，都有免于饥饿和营养不良的不可剥夺的权利……因此，消灭饥饿是国际社会大家庭中每个国家，特别是发达国家和有援助能力的其他国家的共同目标。同时，联合国粮农组织也通过了《世界粮食安全国际约定》。该《约定》认为，保证世界粮食安全是一项国际性的责任，并要求有关国家“保证世界上随时供应足够的基本食品……以免严重的粮食短缺……保证稳步地扩大粮食生产以及减少产量和价格的波动”。从相关文件来看，该次会议主要研究的是粮食安全问题，尚未提出“食品安全”一词。

另外一部分人认为,食品安全是1996年世界卫生组织在其发表的《加强国家级食品安全性计划指南》中提出的。该指南把食品安全与食品卫生作为两个不同的用语使用。食品安全,是“对食品按其原定用途进行制作和食用时不会使消费者受害的一种担保”;而食品卫生则是“为确保食品安全性和适宜性在食物链的所有阶段必须采取的一切条件和措施”。

在我国,一般认为,1995年发布的《食品工业基本术语》(GB 15901—95)最早使用了“食品卫生”一词。该术语指出:食品卫生,是为防止食品在生产、收获、加工、运输、储藏、销售等各个环节被有害物质(包括物理、化学、微生物等方面)污染,使食品有益于人体健康,所采取的各种措施。同义词:食品安全。该术语间接定义了“食品安全”。

2003年4月25日,《国务院办公厅关于印发国家食品药品监督管理局主要职责内设机构人员编制规定的通知》(国办发[2003]31号)(以下简称《通知》)赋予了国家食品药品监督管理局承担“食品安全”管理的综合监督等职责。根据该《通知》,国家食品药品监督管理局设立了食品安全协调司和食品安全监察司。

2004年9月1日,《国务院关于进一步加强食品安全工作的决定》(以下简称《决定》)(国发[2004]23号),《决定》中使用了食品安全工作、食品安全形势、食品安全状况、食品安全问题、食品安全监管、食品安全管理、食品安全法律、食品安全制度、食品安全标准、食品安全知识、食品安全信息、食品安全信用、食品安全宣传、食品安全标识、食品安全事故等术语,“食品安全”的概念在中国得到广泛使用。

2005年6月1日,国务院办公厅印发的《国家重大食品安全事故应急预案》第7.1条规定,食品安全,是指食品中不应包含有可能损害或威胁人体健康的有毒、有害物质或不安全因素,不可导致消费者急性、慢性中毒或感染疾病,不能产生危及消费者及其后代健康的隐患。

2006年3月1日,国家质量监督检验检疫总局、国家标准化委员会发布,2006年7月1日实施的GB/T 22000—2006/ISO22000:2005《食品安全管理体系——食品链中各类组织的要求》规定,食品安全,是食品在按照预期用途进行制备(或)食用时,不会对消费者造成伤害的概念。

2009年2月28日,第十一届全国人大常委会第七次会议通过的《中华人民共和国食品安全法》第99条规定,食品安全,是指食品无毒、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。自此,我国确立了“食品安全”的法定含义。

2. 食品安全的价值

从粮食安全到食品安全、从食品卫生到食品安全，体现了时代发展和社会进步的强劲步伐，反映了食品安全治理理念、治理方式的重大转变。从事食品安全监管工作，应当科学把握并深刻认识到这场转变的重大意义和深远影响，食品安全的价值主要体现在以下几个方面：

(1) 食品安全体现出全程治理时代的到来 一段时期以来，我国对食品实行卫生、质量等多要素监管。尽管食品卫生和食品质量涵盖着较宽的领域。但在食品源头，“卫生”一词很少使用。也就是说，食品卫生并没有涵盖食品生产经营的全过程。针对食品安全问题的复杂性和严重性，国际社会逐步探索出了保障食品安全的新方法，即食物链控制法，要求食品安全治理尽其所能地向“两端”延伸，最前端要延伸到农产品的种植、养殖环节，甚至农业投入品的生产和使用环节，最末端要延伸到食品的储藏、制作等消费环节。当全程治理的需要出现时，“食品卫生”已力所不及，让位于“食品安全”则成为历史的必然。与食品卫生相比，食品安全拥有更广阔的治理空间。应该说，全程治理时代孕育了“食品安全”的概念。

(2) 食品安全体现出科学治理时代的到来 为了更加有效地解决食品安全问题，国际社会逐步探索出食品安全风险治理的新方法。食品安全与食品风险两者为对立统一的关系。应对风险的目的就是保障安全，而保障安全就必须有效应对风险。预防、控制和减少食品安全风险，是食品安全监管的根本任务。将食品安全与食品风险相联系，从辩证思维的角度思考问题，将使食品安全监管工作更具有针对性、科学性和有效性。目前，食品安全风险评估的结果，不仅是制定食品安全标准的重要基础，而且是食品安全监管的重要依据。应该说，科学治理时代催生了“食品安全”的概念。

(3) 食品安全体现出政府治理时代的到来 食品是关系人类生存和发展的生活必需品，随着经济全球化和贸易自由化步伐的加快，食品安全问题已经跨越国界，成为人类社会共同面临的重大课题，今天，消费者前所未有地关注食品生产、加工和销售情况，日益要求各国政府应对食品安全及消费者权益保护承担更多的责任。^① 食品安全监管已成为现代政府职能的重要组成部分。应该说，政府治理时代助产了“食品安全”的概念。

^① 联合国粮农组织、世界卫生组织：《保障食品的安全和质量：强化国家食品控制体系指南》。

二、食品安全的基本定位

《食品安全法》第 99 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。该定义强调的是结果安全，具体包括以下三层的内容：一是食品无毒、无害；二是符合应当有的营养要求；三是对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。在这里，有必要对食品安全进行深入的分析：

1. 绝对与相对

食品安全是个相对的概念，它所反映的是食品消费获益与食品消费风险之间的比例关系。食品安全问题不仅与经济发展、科技进步有关，而且与环境保护、社会管理相连，需要理性看待。应当清醒地看到，社会公众对食品安全的要求是绝对的，但由于受到科学发展和认知能力等诸多条件的限制，目前的食品安全保障只能是相对的。在任何国家，食品都不是零风险。今日被判定为安全的食品，未来却未必安全。然而，现代科学技术的发展和管理经验的积累，为食品安全从相对安全逼近绝对安全提供了重要条件。同时也正是这种距离的存在，追求超越、实现卓越才成为食品安全监管工作的追求目标。

2. 宏观与微观

食品安全是个变动的概念。从社会治理的角度来看，食品安全是个大概念，包容、统揽了食品卫生、食品质量、食品营养等概念。如食品安全专项整治事项，既包括卫生问题，也包括质量问题，还包括营养问题。^①而《食品安全法》所确定的食品安全则属于微观概念，严格来说，其并不包括食品质量问题。^②食品安全是否包括食品营养，《食品安全法》规定并不一致。在该法第 99 条有关食品安全的定义中，食品安全包括了食品营养，而在其他相关条款中，食品安全与食品营养则并列表述，如该法第 20 条规定，食品安全标准包括“对与食品安全、营养有关的标签、标识、说明书的要求”等。保障食品安全，必须从宏观视角展开。

① 《食品安全法》通过后，食品卫生的概念是否还应当继续存在，目前存在着不同的认识。从国务院这次机构改革方案的本意来看，在食品生产经营全过程中，实行食品安全统一要素下的分段监管体制，食品卫生的概念不应继续存在。然而，《食品安全法》第 20 条有关食品安全标准中应当包括“食品生产经营过程的卫生要求”和第 27 条有关食品生产经营应当符合的要求中规定“用水应当符合国家规定的生活饮用水卫生标准”，似乎表明食品卫生的概念仍然存在。

② 《食品安全法》涉及相关质量问题。如食品安全标准就包括“与食品安全有关的质量要求”。

3. 独立与附属

食品安全是个独立的概念。长期以来,食品卫生是“大卫生”项下的属概念,相应的监管基本属于对经营场所层次上的监管。现在食品安全已从“大卫生”概念中分离出来,融入健康产品的“大安全”监管体制中。这种变革,正如法学从哲学中分离出来一样,是社会发展与时代进步的表现。目前,食品安全体系已经形成食用农产品、食品生产、食品流通、餐饮消费四大安全体系。食品安全源自于食品卫生。食品安全监管与食品卫生监管在监管理念、监管层次和监管方式等方面存在着一定的差别。

4. 静态与动态

食品安全是个发展的概念。随着社会的发展,食品安全的概念将与时俱进,并引领食品产业和食品监管的不断升级。如在食品安全保障中,防止微生物污染是最基本的任务,但并不是最突出的问题(除特殊微生物污染外),在早期的畜禽屠宰中,微生物污染普遍没有得到重视。而在其他突出问题解决后,目前许多国家已将解决微生物污染的问题纳入了重要日程。

5. 传统与现代

食品安全是个动态的概念。当今的食品安全问题,有的属于传统安全问题,如微生物危害、化学性危害和生物性危害,有的属于现代安全问题,如转基因食品安全。此外,还有食品反恐等特殊问题。食品风险与食品安全可谓魔高一尺,道高一丈,在较量中前进。在努力解决传统食品安全问题的同时,必须密切关注并有效解决新型食品安全问题。

三、食品安全的把握视角

把安全发展作为一个重要理念纳入我国社会主义现代化建设的总体战略,这是我国对科学发展观认识的深化。全面提高食品安全水平,需要全方位、多领域、深层次地把握食品安全问题。

1. 国家责任与政府治理

食品安全是公众最关心、最直接、最现实的问题,已经成为各国经济安全、国家安全的重要部分,成为衡量政府执政为民、考验政府执政能力的重要内容。在全球化和信息化时代,政府在食品安全保障方面承担着义不容辞的责任。在食品安全这一被全球放大的社会问题上,政府在全社会的期盼中承担着沉重的压力。目前,如何提升政府食品安全保障能力的速度,最大限度地满足消费者对食品安全的渴望程度,始终是各国政府面临的重大课题。在此方面,发展中国家承担着比发达国家更大的压力。

2003年,联合国粮农组织和世界卫生组织联合出版的《保障食品的安全和质量:强化国家食品控制体系指南》(以下简称《指南》),阐述了政府治理食品安全问题的基本原则、基本策略和基本措施。《指南》分析了各国面临的重要的食品问题,如食品质量与消费者保护,全球性食品安全问题,提出了国家食品控制体系的要素;强化国家食品控制体系,如明确食品控制原则、制定食品安全控制战略、强化国家食品控制体系的组织结构、筹集国家食品控制体系的资金;同时,《指南》分析了发展中国家面临的特殊问题,如食品体系、食品加工企业、街头食品、食品控制的基础设施和资源、技术援助等。

2004年,联合国粮农组织和世界卫生组织联合出版的《加强官方食品安全监控机构》进一步阐述了官方食品监控机构现有组织的不同类型,并探讨了改进官方食品监控机构管理和效率的途径。该文件包括国家食品控制体系的要素、国家食品监控体系的组织结构、食品安全监控机构的管理、发展中国家的特殊问题等,对各国食品安全保障工作具有重要的指导意义。

事实上,由于政治、经济、文化、历史等原因,各国政府在食品安全治理方面所承担的责任并不完全相同。在食品安全问题上,政府治理的主要内容是:倡导科学理念,确定发展战略,完善保障规则,健全保障体系,整合监管资源,加强基础投入,强化运行监管,优化社会环境等,从而全面提高食品安全保障水平。在中国,《食品安全法》的第一章“总则”就明确规定了中央政府和地方政府的食品安全监管责任。

近年来,为进一步提高食品安全治理水平,许多国家对传统的食品安全治理模式进行改革。改革大体上是按照一个方向采取两种方式进行的。“一个方向”就是全面提高监管效能,“两种方式”就是将过去分散的监管予以适当的统一或者适当的协调。随着全程治理时代的到来,各监管部门逐步意识到,食品安全治理不仅要强调专业分工,实现专业治理,更要强调专业协作,实现社会治理,从而共筑食品安全保障体系。

为了强化协作的广度与深度,有些国家建立起综合协调机构,以团结协作的平台实现了事业的超越。但许多国家并没有将改革的步伐停滞在“协调”这一量的积累上,而是在积极推进“统一”这一质的飞跃上。当然,在统一的内涵与层次上,各国推进的速度、深度和力度有所不同,有的是监管机关的统一,有的是监管要素或者监管方式的统一。一般来说,监管机关的统一往往涉及多方利益的调整和诸多制度的改革,所面临的困难、承受的压力、展示的魄力和带来的效果往往更大些。而监管要素或者监管方式的统一,则因所涉及的事项相对集中和简单而更容易被采纳。

目前,这种统一方式主要表现在以下三个层面:一是决策层面的统一,包括政策、法律、标准和规划等的统一;二是执行层面的统一,在由多部门决策时由一个部门综合执行;三是监督层面的统一,无论是哪个层面的统一,都是避免多头监管、重复监管,提高监管效能。实践证明,对跨越环节、跨越部门的管理或者服务要素,如政策、法律、标准、计划、监测、信息、检测等予以统一规范,是市场经济社会中确保分段治理、实现最佳效果的最优手段。

2. 市场经济与企业治理

《食品安全法》第3条规定,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,对社会和公众负责,保证食品安全,接受社会监督,承担社会责任。在社会主义市场经济条件下,企业是独立的生产者和经营者。食品生产与经营的最终目的在于满足消费,而食品消费的基本前提就是食品安全。所以,生产经营安全的食品是食品企业对社会的根本责任,是食品企业得以存续的基本条件。食品企业的安全意识、安全条件以及安全状况如何,直接影响乃至决定着企业的食品安全状况。如果企业忽视甚至无视食品安全,那么,即便再完善的政府外部监管也难以取得理想的效果。联合国粮农组织和世界卫生组织的有关报告指出,将食品安全的主要责任赋予食品的生产者和经营者,是最直接、最及时、最经济、最有效的治理战略。我国食品安全治理的实践也反复证明,只有企业真正承担起食品安全的首要责任,食品安全保障才有了坚实的基础。食品产业属于良心产业,企业家的身上应当流淌着道德的血液。绝不能以损害人民群众生命健康来换取企业发展和经济增长。

随着科学技术的发展,从农田到餐桌的食品生产经营活动日趋复杂,只有食品企业才能对其生产经营活动了如指掌,才能采取更加有效的措施应对食品安全风险。所以,强化食品安全保障,基础而首要的任务是强化企业的责任。《食品安全法》第4章“食品生产经营”明确了食品生产经营者的义务。如从事食品生产、食品经营、餐饮服务,应当依法取得食品生产许可、食品流通许可、餐饮服务许可等;食品生产经营企业应当建立健全食品安全管理制度;食品生产经营者应当建立并执行从业人员健康管理制度;食品生产者采购应当执行查验检验制度;食品生产企业应当建立食品出厂检验记录制度;食品经营企业应当建立进货查验记录制度;食品生产者应当严格执行食品添加剂生产许可制度;食品经营者应当严格执行食品标签制度;食品生产经营者应当严格执行食品召回制度等。

事实上在市场经济条件下,企业所追求的目标与消费者所期待的目标往往存在着一定的差异。如何建立起有效的企业治理机制,是各国政府需要共同面对的重大课题。国家应当采取有效措施推动食品经营者落实食品安全第一责任,更应

鼓励食品生产企业制定严于国家食品安全标准或者地方标准的企业标准，鼓励食品生产经营企业符合良好生产规范要求，实施危害分析与关键控制点体系，提高食品安全管理水平，鼓励食品规模化生产和连锁经营、配送。国家还要支持食品企业加强诚信建设。2010年6月11日，在第二届中国食品安全高层论坛上，128家食品企业联合发布诚信宣言：“履行社会责任，促进社会和谐；铭记荣辱义利，维护人民福祉；遵守法律法规，倡导职业道德；制造安全食品，坚持诚信经营；健全质量体系，执行全程控制；接受社会监督，提高服务水平；促进国际交流，共享文明成果；珍惜自然资源，实现持续发展。”上述宣言充分展示了食品企业承担食品安全责任的决心和信心。通过最严格的安全标准、最严格的管理体系、最严格的监督检查和最严格的责任追究，促进食品企业不断改进，强化食品安全管理，努力提高食品安全治理水平。

3. 和谐社会与社会治理

党的十六届四中全会提出了建设社会主义和谐社会的重要目标。社会主义和谐社会是不断追求并努力实现民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。和谐社会应当是以人为本、和睦相处、协调发展的社会。食品安全在社会主义和谐社会的构建中发挥着极其重要的作用，而社会主义和谐社会的构建也对食品安全保障提出了更高的要求。

(1) 人的生存需要、健康需要、安全需要是人的“第一需要” 作为人类社会生存和发展的物质基础，食品安全直接关系到广大人民群众“第一需要”的满足程度，而“第一需要”的满足程度直接关系着社会和谐的程度。无论是国家发展、社会进步，还是人民幸福，都迫切需要全力解决食品安全问题。食品安全是社会主义和谐社会的基础。广大人民群众对食品安全满意不满意，是检验我国食品安全监管工作成败的试金石。

(2) 构建社会主义和谐社会，必须解决好食品安全保障的纵向和谐问题 改革开放以来，随着经济的发展和事业的不断进步，食品生产经营和消费格局发生了深刻变化，生产经营主体多元化，消费需求多层次，产量持续增加，质量逐步提高，食品供给由长期以来的总体短缺、品种单调转变为数量充足和品种多样化，广大人民群众的生活已经实现了从过去的“温饱”到今日的“小康”的转变。伴随着这种转变，全社会对食品安全的需求已经实现了从过去的“将就”到今日“讲究”的转变。在这个转变的过程中，全社会的食品安全视野在不断拓展，食品安全意识在不断提升，食品安全文化在不断丰富，对食品安全的需求有了很大的提高。然而，作为发展中国家，在今后可预见的一定期限内，我国的食品安全问题仍将是广大人民群众最为关注的重大民生问题，必须下大力气解决。