

专家解读

百姓常用法律丛书

李 援◎著

李 援

解读食品安全法

LIYUAN

JIEDU SHIPIN ANQUANFA



中国出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

专家解读百姓常用法律丛书

李援解读食品安全法

李 援 著

 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

李援解读食品安全法/李援著. —北京: 中国社会出版社, 2010. 12
(专家解读百姓常用法律丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3434 - 7

I. ①李… II. ①李… III. ①食品卫生法—基本知识—
中国 IV. ①D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 227895 号

丛 书 名: 专家解读百姓常用法律丛书

书 名: 李援解读食品安全法

著 者: 李 援

责任编辑: 张耀文

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66088776

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713

(010) 66051698 传真: (010) 66080880

(010) 66080360 (010) 66063678

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 7

字 数: 130 千字

版 次: 2011 年 1 月第 1 版

印 次: 2011 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 14.00 元

《专家解读百姓常用法律丛书》

编辑委员会

主任兼主编：曹三明

顾问：李国光 陈斯喜

委员：（按姓氏笔画排序）

王 轶 甘培忠 刘凯湘 李显冬

李 援 张卫平 杨临萍 河 山

曹三明 谢惠定

百姓维权的利器

——写在《专家解读百姓常用法律丛书》出版之际

百姓是国家的主人，是建设法治国家、法治社会的基础。一位哲人曾说：实现法治之难，不在于法律的不完备，而在于公众对法律的漠视。全国人民代表大会于1999年3月15日庄严地通过《中华人民共和国宪法修正案》，将“实行依法治国，建设社会主义法治国家”规定为治国基本方略。但是十多年过去了，众多公民在自己的合法权利受到不法侵害时仍然感到茫然，不懂得通过合法的途径维护自己的合法权利，或屈服于强者，或奔走上访，或采取以暴制暴、以恶惩恶的手段。诸如：某地数百名农民承包的耕地被非法侵占了，大多数受害者默然忍受，少数受害者愤起阻拦，却被强占土地的当局拘押而不知寻求法律帮助；许多消费者在购物或进行其他消费后不向经营者索要发票，当发现缺陷或瑕疵需要证据维权时，因没有证据只好放弃维权；众多农民工与雇主没有签订劳动合同，发生拖欠工资或发生其他纠纷时，便陷入被动，难以维护自己的合法权利；许多农民兄弟在医院诊治病患时，不要求医生书写病历，一旦发生医患纠纷就提不出证据；许多人的身人在公交车或商场、饭店受到侵害，不知道要求经营者

承担相应的赔偿责任；一些企业和个人对行政机关不符合法律规定的罚款、扣销执照、行政拘役等措施不服，却不知如何应对；不少地方的水资源、土地受到严重污染，而当地居民却没有运用法律武器制止污染者的违法行为并要求给予赔偿；如此等等。许许多多不法侵害的案例令我们义愤填膺；许许多多不懂得用合法途径“维权”的案例令我们扼腕叹息。由此，激发我们撰写出版供百姓维护合法权利的丛书。

我国正处于经济快速发展、社会巨大转型的历史时期。这个历史时期的特点是利益多元化、矛盾复杂化。要平衡各方利益、化解社会矛盾、维护社会稳定，就需要切实推行依法治国方略，在全社会弘扬法治精神，强化法治观念，形成依法管理国家和社会各项事务、依法解决纠纷、依法维护权利、尊重法律权威、尊重司法裁判的社会风气。而要实现这一目标的根本途径，是在全社会广泛深入地开展“学法律，讲权利，讲义务，讲责任”的活动。正是基于此，国家从1985年开始实施全民普法教育活动。20多年来，有关部门和有关单位借助图书、期刊、电视、广播、互联网等传播手段为公众提供了许许多多的普法材料。但是，著名的、权威的法律专家亲自撰写的普法类的图书却不多见。其原因有二：一是这些专家忙于本职工作，或致力于教书育人，或致力于立法、司法、研究工作；二是这些专家的注意力大多瞄准高端的学术性问题，或者社会的焦点、热点问题。为了给公众提供高质量、高水平的普法读本，在中国社会出版社的大力支持下，我们邀请了一批

在国内外有影响的著名法学教授、法律专家就自己研究最为深透的法律进行解读，形成《专家解读百姓常用法律丛书》，奉献给广大人民群众。需要说明的是，由于各位专家根据自己工作的轻重缓急安排写作进度，十多本图书不可能同时完成，故丛书将陆续出版。我们殷切期望这套丛书成为广大人民群众维护自己合法权利的利器！

最高人民法院原副院长李国光同志和全国人大常委会委员、内务司法委员会副主任委员陈斯喜同志对这套丛书的策划、编写给予了很多指导；中国社会新闻出版总社米有录总编辑、宋珊珊和浦新副总编辑对这套丛书的编辑、出版给予很大的支持和帮助；中国社会出版社的编辑张耀文同志对这套丛书作出了辛勤的劳动。在此，谨对上述同志以及其他对这套丛书的编写、编辑和出版、发行工作做出贡献的同志表示衷心的感谢！

曹三明

2010年10月15日

目 录

第一章 制定《食品安全法》的目的和意义	1
一、我国的食品安全现状如何和存在哪些问题?	1
二、为什么说重大食品安全事故催生了《食品安全法》?	6
三、全社会对制定《食品安全法》取得了什么共识?	24
四、《食品安全法》的调整范围是什么?	26
五、食品卫生和食品安全有什么区别?	29
六、是修订《食品卫生法》，还是制定《食品安全法》?	32
七、我国的食品安全监管体制应该有什么样的转变?	34
第二章 食品生产经营与食品进出口	37
一、食品生产经营者在食品安全上应当负起什么责任?	37
二、如何对食品安全实施有效的社会监督?	38
三、《食品安全法》对食品生产经营者做到食品安全有哪些要求?	42

四、《食品安全法》给企业食品生产经营者规定了哪些义务？	48
五、《食品安全法》对食品进出口管理有哪些规定？	56
六、我国食品生产经营企业处于什么样的状况？	59
七、如何对食品生产经营者分层次监管并减轻企业的负担？	61
八、为什么删除《草案》中规定的实行监管码制度的有关条款？	73
第三章 食品安全的监管体制	84
一、《食品安全法》对我国食品安全的监管体制是如何规定的？	84
二、食品安全分段监管体制存在哪些需要特别注意的问题？	94
三、《食品安全法》对监管部门加强食品安全监管职责作了哪些规定？	102
第四章 《食品安全法》吸取了“三鹿奶粉事件”的教训	106
一、为什么针对“三鹿奶粉事件”所做的规定成为《食品安全法》的重要内容？	106
二、为了杜绝“三鹿奶粉事件”类食品安全事故的发生，《食品安全法》作了哪些针对性规定？	111
第五章 食品安全的风险监测与风险评估	115
一、什么是食品安全风险监测？	115

二、《食品安全法》对食品安全风险评估作了什么规定？	121
三、《食品安全法》为什么强化食品安全风险监测与风险评估？	128
第六章 建立统一、权威与强制实施的食品安全国家标准	131
一、我国必须建立什么样的食品安全标准？	131
二、食品安全标准的制定程序是什么？	133
三、《食品安全法》对食品安全地方标准、企业标准是如何规定的？	134
第七章 食品检验制度	137
一、《食品安全法》对食品检验机构与食品检验规程有哪些要求？	137
二、为什么对食品不得实行免检？	141
三、企业如何进行食品检验？	143
第八章 食用农产品全程监管制度	145
一、为什么要从源头“食用农产品”抓起？	145
二、《食品安全法》对食用农产品管理作了哪些规定？	149
第九章 食品添加剂严格监管制度	155
一、为什么说食品添加剂是《食品安全法》要求各监管部门严格监管的核心问题？	155
二、什么是食品添加剂？	157
三、如何严管食品添加剂？	160

第十章 保健食品管理制度	165
一、什么是保健食品?	165
二、对保健食品如何管理?	168
第十一章 关于食品广告的管理制度	171
一、为什么《食品安全法》要对食品广告作出限制性规定?	171
二、《食品安全法》在食品广告方面对监管部门与承担食品检验职责的机构、食品行业协会、消费者协会有什么要求?	172
三、为什么食品广告的形象代言人做了虚假广告应当承担连带责任?	173
第十二章 食品安全事故的处置制度	178
一、《食品安全法》对建立食品安全事故应急预案作出了什么规定?	178
二、《食品安全法》为什么把食品安全事故的报告制度和通报制度放在如此重要的位置?	179
二、《食品安全法》规定了哪些食品安全事故处置措施?	183
第十三章 食品安全信息统一公布制度	185
一、统一公布的食品安全信息的内容是什么?	185
二、如何区分统一发布的食品安全风险信息与监管部门发布的日常监管信息?	191
第十四章 违反《食品安全法》的法律责任	195
一、承担法律责任的方式有哪些?	195

二、《食品安全法》是否加大了对违法行为的处罚 力度?	199
三、责任追究制与问责制有什么区别?	201
四、《食品安全法》中对民事赔偿责任的规定有什么 特点?	203
结束语	208

第一章 制定《食品安全法》 的目的和意义

《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）^①于2009年2月28日经十一届全国人大常委会第七次会议通过（158票赞成、3票反对、4票弃权），于2009年6月1日施行。《食品安全法》的颁布实施，对规范食品生产经营活动，防范食品安全事故发生，增强食品安全监管工作的规范性、科学性和有效性，提高我国食品安全整体水平，切实维护人民群众的根本利益，具有重要意义。

一、我国的食品安全现状如何和存在哪些问题？

从20世纪50年代起，我国开始把食品安全（那时还习惯叫食品卫生）纳入法制化管理的轨道。从卫生部单独制定或与有关部门联合制定规章和食品卫生标准进行专项管理，逐步过渡到制定专门的法律、法规对食品安全实施全面管理。1964年，国务院颁布了《食品卫生管理试行条

^① 本书所涉及的中华人民共和国颁布的法律，凡冠有“中华人民共和国”的，在需要作简法处理时采取简称。如《中华人民共和国刑法》，简称《刑法》。

例》，试行到1982年，全国人大常委会通过了《中华人民共和国食品卫生法（试行）》。继续试行了13年，到1995年的10月底通过了《中华人民共和国食品卫生法》。又施行了13年后，于2009年2月底通过了《食品安全法》。

1995年10月30日起施行的《食品卫生法》，对加强食品安全、保障人民群众身体健康，发挥了积极作用，我国食品安全的总体状况在不断改善，严重危害人体健康的食源性疾病得到有效控制，食品卫生监测合格率明显提高。在食品安全法出台前，卫生部和其他有关监管部门根据食品卫生法的有关规定，在生产、流通、加工、贮存、运输、销售等方面制定了上百部规章和500多项食品卫生标准。初步建立了以食品卫生法为核心的食品安全法律规范和标准体系。

我国现有卫生监督员及有关专业技术人员约20万人，基本保证了食品卫生监督执法工作的顺利开展，并形成了由县、地（市）、省和国家4级卫生技术检验机构所组成的食品安全技术保障体系，建立了一支专业技术队伍，有些检验机构的检验水平已得到国际上的公认。食品卫生监测合格率由1995年的83.01%上升到2003年的90.45%，食物中毒发生数量和中毒人数总体呈下降趋势。

多年来，我国加强对食品卫生的监管工作，对食品生产经营企业实行食品卫生许可制度，加强食品源头污染的治理和食品流通市场的集中整治，加大对食品生产经营活动的监管和对大案要案的查处力度，使食品质量逐步提高，食品市场秩序不断有所好转，打击食品假冒伪劣行为

取得成效。

但是，食品安全问题仍然比较突出，不少食品存在安全隐患，食品安全事故时有发生，人民群众对此反映强烈。当前我国食品安全主要存在五大问题：

1. 微生物引起的食源性疾病仍然是影响食品安全的主要因素，多集中在粮食贮存运输环节和食品卫生管理薄弱的食品加工点与食品摊点。世界卫生组织统计表明，全球每年发生的食源性疾病超过 30 亿人次。

2. 农业种植、养殖业的源头污染对食品安全的威胁越来越严重。农药、兽药的滥用，造成食物中农药、兽药残留超标问题十分突出；违法使用瘦肉精等饲料添加剂，对人体健康造成潜在危害；贸易范围扩大和人口流动使动物疫情的防治面临新问题，从农田到餐桌食物链污染情况形势严峻。

3. 违法从事食品生产经营活动问题严重。主要表现在以下几方面：一些企业和个体工商户及家庭式作坊生产经营极不规范，有的擅自从事食品生产加工活动；有的使用不合格的原料生产加工食品，如病死禽畜肉、过期产品、发霉变质原料等；有的甚至为牟取暴利，非法添加和滥用食品添加剂，非法添加非食用物质、违禁药物等，造成食品安全的极大危害和隐患。

4. 食品工业应用新原料、新工艺带来的食品安全问题，如利用中草药、转基因食品等新资源，化学合成的新食品添加剂，使用新型包装材料等，造成直接用于食品及间接接触于食品的化学物质日益增多，加之越来越多的现

代生物技术与酶制剂等新技术在食品中的应用，我们对食品安全的监测技术、手段不适应需要，成为解决食品安全问题亟待研究与重视的问题。

5. 环境污染对食品安全构成的严重威胁。汞、铅等重金属残留超标，二噁英脂溶性化合物污染等，都是食品安全面临的严重挑战。

从以上这些问题看出，我国目前食品安全形势十分严峻，而且尚未得到有效遏制，时有食品安全事故发生，究其深层次的原因，还在于我国现行食品安全的监管体制不够完善，主要表现在：

1. 食品安全法律、法规体系不完善，食品安全标准不统一、不完备；对食品安全性评估的科学性有待提高；食品检验机构不够规范，责任不够明确，实行免检制度形成重大食品安全隐患；食品安全信息不透明，公布不规范，既难以及时查处食品安全事故，又难以把握食品安全的整体情况。

2. 规范引导食品生产经营者重质量、重安全缺乏一系列有效保障食品安全的重要制度和机制；食品生产经营者作为食品安全第一责任人的责任不明确，监督不严格；违法生产经营成本很低，对违法行为的处罚力度不够，纵容了违法企业的以身试法。

3. 食品安全监管体制存在不少缺陷和漏洞；监管部门存在监管不到位、执法不严格的现象；各监管部门之间存在职责交叉、重复执法、权责不明的问题，甚至出现监管空白，食品安全有很大隐患。

近年来，食品安全卫生问题引起了社会广泛关注。十届全国人大以来的历次代表大会上，食品安全都是代表们所提议案和建议集中的热点之一。以十届全国人大三次会议为例，要求制定《食品安全法》或修改《食品卫生法》的议案达 26 件，建议 15 件，894 名代表署名。因此，需要通过立法，完善我国的食品卫生法律制度，建立符合中国国情的食品安全法律制度，确保食品安全。

2009 年 9 月至 11 月《食品安全法》实施伊始，全国人大常委会就在全中国范围内开展了食品安全法执法检查，主要目的是确保法律的有效实施，着力改善食品安全状况，切实保障人民群众切身利益。

中广网北京 2 月 24 日消息 全国人大常委会执法检查组于 2009 年 9 月到 11 月开展了食品安全执法检查工作。在今天开幕的十一届全国人大常委会第十三次会议上，全国人大常委会副委员长路甬祥代表执法检查组报告了检查工作和食品安全法的实施情况。

路甬祥在报告中说，从检查情况看，各级党政领导从来没有像今天这样重视食品安全工作，社会公众从来没有像今天这样关注食品安全。检查组认为，食品安全法颁布实施以来，各项食品安全工作正在得到切实改进和加强，法律实施的总体情况良好。

路甬祥表示，食品安全法颁布实施以来，还存在许多问题和困难。一是监管体制上，管理部门不明确或有互相推诿的现象，有的地方反映，在豆芽生产、生猪收