

我国的食品安全问题

 杜立群 编著 

 中国财政经济出版社

我国的食品安全问题

杜立群 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国的食品安全问题 / 杜立群编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2012. 10

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4010 - 7 .

I. ①我… II. ①杜… III. ①食品安全 - 研究 - 中国 IV. ①TS201.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 238572 号

责任编辑: 杨钧珺

责任校对: 黄亚青

封面设计: 汪俊宇

版式设计: 汪俊宇

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 15 印张 195 000 字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4010 - 7/TS · 0030

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 88190744

前言

笔者多年来一直关注我国的食品安全问题，对国内外的食品安全状况也做过大量的研究。从 2011 年起至今，受卫生部党校、卫生部干部培训中心的邀请，在他们举办的全国食品安全管理培训班讲课，授课的对象均为食品安全管理系统的地方公务员。

在讲课的过程中，笔者详细分析了我国食品安全的现状、存在的问题及笔者对这些问题的一些思考。本书就是在全国食品安全管理培训班讲义的基础上，扩充了部分内容而形成的。

在写作本书的过程中，笔者的思路是：

一、为我们的读者解读《中华人民共和国食品安全法》及《中华人民共和国食品安全法实施条例》中一些重要的法律规定，当然更多的是注重介绍这些法律条款背后的故事，以便大家能够更好地理解国家的法律、法规的内涵。

二、为读者梳理一下国家部委及地方省级人大、地方各级人民政府为贯彻实施《中华人民共和国食品安全法》及《中华人民共和国食品安全法实施条例》所出台的 2000 多项部门规章和地方性法规、规定。旨在让我们的读者能够知道中央人民政府和地方各级人民政府对食品安全问题是非常重视的。

三、为读者介绍我国近年来食品安全的现状，分析问题产生的原因及笔者对此的一些思考；同时也给读者介绍一下以美国、欧盟为代表的发达国家的食品安全现状及他们所采取的一些对策。旨在

让读者知道食品安全问题不仅仅是中国一个国家的问题，而是全世界的问题。

四、为读者介绍 2011 年以来全国人大常委会、国务院、国家部委、地方各级人民政府在食品安全问题上采取的一系列举措。旨在让读者知道我国在食品安全问题上正在采取越来越严厉的措施，以治理食品安全领域出现的问题。

五、笔者结合 2012 年 1 月 1 日实施的《中华人民共和国行政强制法》、最高人民检察院在食品安全管理领域所采取的一系列措施，着重介绍国家从法律层面不断规范食品安全领域行政执法的情况。旨在让读者知道国家正在通过法律手段，对食品安全行政执法过程中出现的问题，加大处理的力度，以求净化我国食品的生产、销售市场，保护广大人民群众的身心健康、生命安全。

六、在本书的最后，笔者介绍了我国维护消费者权益的组织机构，以及消费者在遇到食品安全问题时，解决问题的五种渠道及其应该注意的事项。旨在帮助消费者正确维护自己的合法权益。

通过笔者的上述介绍，希望读者能够认识到食品安全问题是中国乃至整个世界在城市化发展过程中必然要经历的一个阶段。整个世界都在为食品安全问题而大伤脑筋，而我国政府在食品安全方面采取的对策，应该说吸收了近年来国外的许多先进经验，同时又创造出了许多具有中国特色的经验、做法。笔者相信随着时间的推移，我们老百姓再也不会为食品安全问题而担忧！

杜立群

2012 年 8 月 22 日

目 录

第一章

《中华人民共和国食品安全法》解读

一、《中华人民共和国食品安全法》概述	(1)
二、《食品安全法》名称的由来	(1)
三、《食品安全法》适用的范围	(2)
四、我国食品安全管理的体制框架及各个职能部门的 职责	(4)
五、各个职能部门之间的衔接	(8)
六、我国立法对国外立法经验的借鉴	(10)
七、《食品安全法》中强制性法律条款 的设置	(11)
八、《食品安全法》一些法律条款 的解读	(12)

第二章

《中华人民共和国食品安全法实施条例》解读

- 一、《中华人民共和国食品安全法实施条例》概述 (30)
- 二、制定这个条例的总体思路主要有三点 (30)
- 三、小结 (32)

第三章

为贯彻《中华人民共和国食品安全法》及其《中华人民共和国食品安全法实施条例》而出台的规章和地方性规定

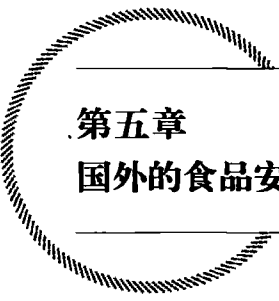
- 一、梳理为贯彻《食品安全法》所出台的 397 项部门
规章 (34)
- 二、梳理为贯彻《食品安全法》所出台的 1806 项地方
性规定 (35)
- 三、梳理为贯彻《食品安全法实施条例》而出台的 71
项国家部委的部门规章 (35)
- 四、梳理为贯彻《食品安全法实施条例》而出台的 274
项地方性规定 (36)
- 五、笔者简评 (37)



第四章

我国食品安全的现状思考

- 一、对毒奶粉事件的思考 (38)
- 二、关于乳业新国家标准的争论 (43)
- 三、盘点 2012 年发生的 19 个恶性食品安全事件 (48)
- 四、笔者对这些恶性事件的思考 (61)
- 五、小结 (63)



第五章

国外的食品安全状况以及外国保障食品安全的一些措施

- 一、美国 (65)
- 二、欧盟 (69)
- 三、值得我国借鉴的食品安全保障措施 (71)
- 四、小结 (77)

第六章

2011 年我国在食品安全问题上采取的一系列举措

- 一、路甬祥副委员长的报告指出的六个大的问题和
提出的八个建议 (78)
- 二、为落实全国人大常委会的建议，国务院食品安全
委员会办公室出台的措施 (80)
- 三、为落实国务院食品安全委员会办公室的文件精神，
国家相关部委采取的一系列举措 (81)
- 四、以吉林省为例，介绍地方人民政府的举措 (82)
- 五、小结 (83)

第七章

2012 年我国在食品安全问题上采取的一系列举措

- 一、关于《2012 年食品安全重点工作安排》中的一些问题 ... (84)
- 二、食品安全宣传周的概况 (88)
- 三、此次宣传周的两大亮点 (89)
- 四、针对近年来出现的食品安全领域一些“重灾区”，

国务院、卫生部等国家相关部委最新的举措	(93)
五、小结	(114)

第八章

行政执法机关在食品安全管理执法过程中应该注意的一些问题

一、《中华人民共和国行政强制法》的立法背景	(116)
二、相关法律条款的解读	(116)
三、小结	(135)

第九章

2011 年以来最高人民检察院在食品安全管理领域所采取的一系列措施

一、2011 年发生的一些食品安全事件	(136)
二、相关主管部门的观点及媒体、笔者对该观点的质疑	(137)
三、最高人民检察院对食品安全管理领域存在的问题的 态度	(139)

四、最高人民检察院对食品安全管理领域存在的问题 采取的对策	(140)
五、小结	(148)



第十章

消费者在遇到食品安全问题时如何保护自己的权益

一、目前我国维护消费者权益的组织机构有哪些	(150)
二、消费者在和商家协商处理问题时需要注意 的事项	(151)
三、消费者通过消费者协会处理问题时需要 注意的事项	(152)
四、消费者通过行政机关处理问题时 需要注意的事项	(153)
五、消费者通过仲裁程序处理问题时 需要注意的事项	(154)
六、消费者通过诉讼程序处理问题时 需要注意的事项	(157)
七、小结	(158)



附录

相关的法律条款摘录

- 一、《中华人民共和国食品安全法》 (159)
- 二、《中华人民共和国食品安全法实施条例》 (185)
- 三、《中华人民共和国农产品质量安全法》法条摘录 ... (199)
- 四、《中华人民共和国行政强制法》法条摘录 (203)
- 五、《中华人民共和国产品质量法》法条摘录 (216)
- 六、《中华人民共和国消费者权益保护法》法条摘录 ... (220)

第一章

《中华人民共和国食品安全法》解读

一、《中华人民共和国食品安全法》概述

《中华人民共和国食品安全法》（以下简称食品安全法）2009年2月28日由第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过，自2009年6月1日起施行。

该法共十章一百零四个法律条款，其中：第一章总则十个条款；第二章食品安全风险监测和评估七个条款；第三章食品安全标准九个条款；第四章食品生产经营三十个条款；第五章食品检验五个条款；第六章食品进出口八个条款；第七章食品安全事故处置六个条款；第八章监督管理八个条款；第九章法律责任十五个条款；第十章附则六个条款。

从法律条款的分布来看：第四章食品生产经营三十个条款，为最多；其次第九章法律责任十五个条款。

二、《食品安全法》名称的由来

“国以民为本，民以食为天”，食品安全关系到国家和社会的稳定发展，关系到公民的生命健康权利。如何解决食品安全问题，保护公众身体健康和生命安全，已成为摆在世界各国政府面前的一项重要重要的战略任务。

根据我国 1995 年 10 月 30 日公布施行的《食品卫生法》，食品卫生是指食品应当具有的良好性状，也就是食品要达到的标准和要求，包括以下三个方面：（1）食品应当无毒无害，不能对人体造成任何危害；（2）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；（3）食品应当具有相应的色、香、味等感官性状。

而世界卫生组织发表的《加强国家级食品安全性计划指南》中，把“食品安全”与“食品卫生”作为两个不同的概念来进行表述。将“食品安全”解释为：“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”；将“食品卫生”解释为：“为确保食品安全性和适合性在食物链的所有阶段必须采取的一切条件和措施”。

食品卫生虽然也是一个具有广泛含义的概念，但是与食品安全相比，食品卫生无法涵盖作为食品源头的农产品种植、养殖等环节；而且从过程安全、结果安全的角度来看，食品卫生是侧重过程安全的概念，不如食品安全的概念更为全面。

在我国《食品安全法》立法的过程中，立法机关吸收、借鉴了世界卫生组织《加强国家级食品安全性计划指南》的做法。对《食品安全法》名称的确定，体现出了立法机关立法理念的变化。与原来的《食品卫生法》相比，《食品安全法》扩大了法律调整的范围，涵盖了“从农田到餐桌”的全过程，对涉及食品安全的相关问题作出了全面规定。

三、《食品安全法》适用的范围

《食品安全法》第二条规定：“在中华人民共和国境内从事下列活动，应当遵守本法：（1）食品生产和加工，食品流通和餐饮服务；（2）食品添加剂的生产经营；（3）用于食品的包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于食品生产经营的工具、设备的生产、经营；

(4) 食品生产经营者使用食品添加剂、食品相关产品；(5) 对食品、食品添加剂和食品相关产品的安全管理；(6) 有关食用农产品的质量安全标准的制定和食用农产品安全有关信息的公布。”

与原来的食品卫生法的规定相比，适用范围明显扩大，而且增加了与农产品质量安全法相衔接的规定：

第一，食品添加剂的生产经营应当适用食品安全法。食品添加剂是指为改善食品品质和色、香、味，以及为防腐、保鲜和加工工艺的需要而加入食品中的人工合成或者天然物质。原来的食品卫生法仅对于食品生产经营者使用食品添加剂提出了卫生要求，而本法对食品添加剂的生产经营全过程提出了更加严格的要求。例如，不仅仅是食品生产经营者使用食品添加剂要遵守本法，食品添加剂生产经营者的生产经营行为也要严格遵守本法，遵守本法关于食品安全风险监测和评估、食品安全标准的规定等。

第二，食品相关产品的生产经营应当适用食品安全法。食品相关产品是指用于食品的包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于食品生产经营的工具、设备。用于食品的包装材料和容器，是指包装、盛放食品或者食品添加剂用的纸、竹、木、金属、搪瓷、陶瓷、塑料、橡胶、天然纤维、化学纤维、玻璃等制品和直接接触食品或者食品添加剂的涂料。用于食品的洗涤剂、消毒剂，是指直接用于洗涤或者消毒食品。用于食品生产经营的工具、设备，是指在食品或者食品添加剂生产、流通、使用过程中直接接触食品或者食品添加剂的机械、管道、传送带、容器、用具、餐具等。不仅仅是食品生产经营者使用食品相关产品的安全卫生要遵守本法，食品相关产品的生产经营活动也要严格遵守本法有关规定。

第三，增加了与农产品质量安全法相衔接的规定，避免了法律之间由于适用范围的交叉重复可能出现的“打架”现象，明确了食用农产品在食品安全法中的具体适用问题，即供食用的源于农业的初级产品的质量安全，遵守农产品质量安全法的规定；制定有

关食用农产品的质量安全标准、公布食用农产品安全有关信息，遵守食品安全法的有关规定。而且，这样的规定能够更好地保障食用农产品的质量安全，有利于实现“从农田到餐桌”的全程监管。

四、我国食品安全管理的体制框架及各个职能部门的职责

（一）纵向的管理体制

从纵向来看，我国食品安全管理的体制框架可以分为三个层面（见图1）：

第一个层面是国务院食品安全委员会，这是一个议事协调机构。

第二个层面是国家卫生部、国家农业部、国家质量监督检验检疫总局（以下简称质检总局）、国家工商行政管理总局（以下简称工商总局）、国家食品药品监督管理局（以下简称食品药品监督管理局），这几个部门根据《食品安全法》的规定，各司其职。

第三个层面是县级以上地方人民政府的卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监管部门根据《食品安全法》的规定，在各自职责范围内负责本行政区域的食品安全监督管理工作。

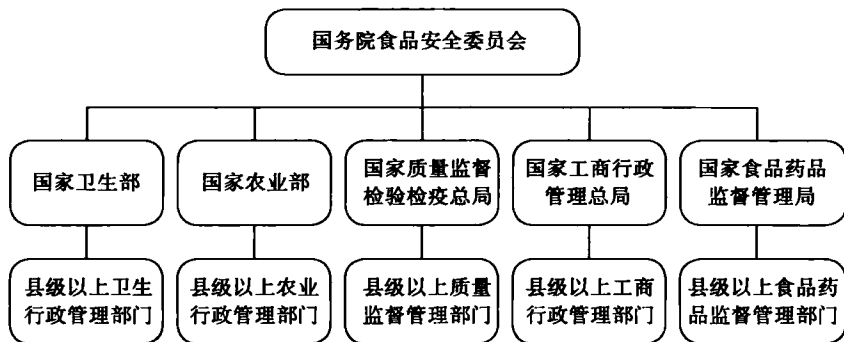


图1

（二）横向的管理体制

从横向来看，我国的食品安全管理的体制框架可以分为两个层面：

第一个层面是国务院食品安全委员会在国务院的领导下协调国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、公安部、财政部、环境保护部、农业部、商务部、卫生部、工商总局、质检总局、粮食局、食品药品监督管理局等十三个部委在各自的职责范围之内做好食品安全监督管理工作。

第二个层面是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，建立健全食品安全全程监督管理的工作机制；统一领导、指挥食品安全突发事件应对工作；完善、落实食品安全监督管理责任制，对食品安全监督管理部门进行评议、考核。上级人民政府所属部门在下级行政区域设置的机构在所在地人民政府的统一组织、协调下，依法做好食品安全监督管理工作。

（三）各主要职能部门的职责

1. 国务院食品安全委员会的职责：根据《食品安全法》的规定，国务院设立食品安全委员会，作为高层次的议事协调机构，日常工作由国务院食品安全委员会办公室负责处理。主要职责是分析食品安全形势，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。

2. 国务院卫生行政部门也就是国家卫生部主要在以下几个方面，承担食品安全综合协调职责：

第一，食品安全风险评估。卫生部负责组织食品安全风险评估工作，成立由医学、农药、食品、营养等方面的专家组成的食品安全风险评估专家委员会进行食品安全风险评估。