

国以民为本 民以食为天 食以安为先

中华人民共和国食品安全法

读本

张世诚 主编

红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国食品安全法

—北京：红旗出版社，2009.4

ISBN 978-7-5051-1751-8

中国—法律—食品—安全—法律—中国

中华人民共和国食品安全法

读本

主 编 张世诚
撰 稿 黄 薇 齐 冰 黄海华 田 林
李 辉 曹 阳 张 涛

红旗出版社

地址：北京市西城区北大街2号

邮编：100757

E-mail: pphs@phs.com.cn

编辑部：010-64037142

发行部：010-64037124

印刷：北京振华印刷有限公司

开本：280mm×130mm 1/32

字数：200千字 印数：8

版次：2009年4月北京第1版 印次：2009年4月北京第1次印刷

ISBN 978-7-5051-1751-8 定价：18.00元

红旗出版社

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国食品安全法读本 / 张世诚主编.

—北京: 红旗出版社, 2009. 4

ISBN 978-7-5051-1751-8

I. 中… II. 张… III. 食品卫生法—法律解释—中国

IV. D922.165

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 049028 号

书 名: 中华人民共和国食品安全法读本

主 编: 张世诚

责任编辑: 刘玉成

责任校对: 李 娟

封面设计: 东方资治

出版发行: 红旗出版社

地 址: 北京市沙滩北街 2 号

邮 编: 100727

E - mail: hqcbs@publica.bj.cninfo.net

编 辑 部: 010-64037145

发 行 部: 010-64037154

印 刷: 北京振兴源印务有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32

字 数: 209 千字 印 张: 8

版 次: 2009 年 4 月北京第 1 版 2009 年 4 月北京第 1 次印刷

ISBN 978-7-5051-1751-8

定 价: 18.00 元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

目 录

绪 论	1
第一章 总 则	4
第二章 食品安全风险监测和评估	30
第三章 食品安全标准	46
第四章 食品生产经营	61
第五章 食品检验	122
第六章 食品进出口	131
第七章 食品安全事故处置	142
第八章 监督管理	155
第九章 法律责任	177
第十章 附 则	213
附 录 中华人民共和国食品安全法 (2009年2月28日第十一届全国人民代表大会 常务委员会第七次会议通过)	223

绪 论

为了切实保障食品安全，保护人民群众的身体健康和生命安全，十一届全国人大常委会第七次会议审议通过了《中华人民共和国食品安全法》，这部法律将于2009年6月1日起施行。食品安全法的颁布，对于依法保障食品安全，促进食品安全管理工作更加科学化、规范化和制度化，提高食品行业整体的发展水平具有十分重要的意义。

一、进一步明确了食品安全的监管体制

食品安全法明确规定了有关部门对食品安全实施分段监管的体制，即：国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责，负责食品安全风险评估、食品安全标准制定、食品安全信息公布、食品检验机构的资质认定条件和检验规范的制定，组织查处食品安全重大事故。国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理部门依法分别对食品生产、食品流通、餐饮服务活动实施监督管理。国务院农业行政部门负责对食用农产品进行监督管理。

二、确立了食品安全风险监测和评估制度

食品安全风险监测是对食源性疾病、食品污染以及食品中的有害因素进行的监测。食品安全风险监测信息是食品安全风险评估专家委员会进行食品安全风险评估的根据之一。食品安全法确立了食品安全风险监测制度，规定：国务院卫生行政部门会同国务院其他有关部门制定、实施国家食品安全风险监测计划。

食品安全风险评估是对食品中生物性、化学性和物理性危害对人体健康可能造成的不良影响进行的科学评估。食品安全法确立

了食品安全风险评估制度，规定：国务院卫生行政部门负责组织食品安全风险评估工作，成立由医学、农业、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。

三、明确了统一制定食品安全国家标准的原则

为了解决目前食品标准不够统一的问题，食品安全法规定，食品安全国家标准由国务院卫生行政部门负责制定、公布，除食品安全标准外，不得制定其他的食品强制性标准。同时，食品安全法还明确规定了制定食品安全标准的原则，即：以保障公众身体健康为宗旨，做到科学合理、安全可靠。

四、进一步强化了生产经营者保证食品安全的社会责任

为了强化生产经营者保证食品安全的社会责任，食品安全法规定，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，承担社会责任。食品安全法同时确立了索票索证、不安全食品的召回等制度，以进一步强化食品生产经营者作为食品安全第一责任人的法定义务。

五、加强了对食品添加剂的监管

目前，食品添加剂使用不规范甚至滥用，成为危害食品安全的重要源头，为此，食品安全法进一步加强了对食品添加剂的监管，规定：食品添加剂应当在技术上确有必要且经过风险评估证明安全可靠，方可列入允许使用的范围。食品生产者应当按照食品安全标准关于食品添加剂的品种、使用范围、用量的规定使用食品添加剂；不得在食品生产中使用食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康的物质。

六、加强了对保健食品的监管

保健食品目前已经发展成为一个相当规模的产业，但存在一些问题，需要比普通食品更加严格的有针对性的管理。为此，食

食品安全法明确规定：国家对声称具有特定保健功能的食品实行严格监管。有关监管部门应当依法履职，承担责任。具体管理办法由国务院规定。

七、完善了食品安全事故的处置机制

食品安全法进一步完善了食品安全事故的处置机制，包括：一是报告制度。发生重大食品安全事故的，接到报告的县级卫生部门应当按照规定向本级政府和上级政府卫生部门报告。任何单位或者个人不得对食品安全事故隐瞒、谎报、缓报，不得毁灭有关证据。二是事故处置。县级以上卫生部门接到食品安全事故的报告后，应当立即会同有关部门进行调查处理，并采取处置措施，防止或者减轻社会危害。三是责任追究。发生重大食品安全事故，设区的市级以上政府卫生部门应当立即会同有关部门进行事故责任调查，督促有关部门履行职责，向本级政府提出事故责任调查处理报告。

八、加大了对食品生产经营违法行为的处罚力度

为了切实保障人民群众的生命安全和身体健康，食品安全法加大了对食品生产经营违法行为的处罚力度，对用非食品原料生产食品或者在食品中添加食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康的物质等严重违法行为，规定了相应的行政、民事和刑事责任，以加大违法生产经营行为的成本，加大打击力度。

第一章 总 则

第一条 为保证食品安全，保障公众身体健康和生命安全，制定本法。

【条文解读】

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。

一、食品安全的概念

根据世界卫生组织（WHO）的定义，食品安全（food safety）是指“食物中有毒、有害物质对人体健康影响的公共卫生问题”。食品安全要求食品对人体健康造成急性或慢性损害的所有危险都不存在，起初是一个较为绝对的概念。后来人们逐渐认识到，绝对安全是很难做到的，食品安全更应该是一个相对的、广义的概念。一方面，任何一种食品，即使其成分对人体是有益的，或者其毒性极微，如果食用数量过多或食用条件不合适，仍然可能对身体健康引起毒害或损害。譬如，食盐过量会中毒，饮酒过度会伤身。另一方面，一些食品的安全性又是因人而异的。譬如，鱼、虾、蟹类水产品对多数人是安全的；可确实有人吃了这些水产品就会过敏，会损害身体健康。因此，评价一种食品或者其成分是否安全，不能单纯地看它内在固有的“有毒、有害物质”，更要紧的是看它是否造成实际危害。从目前的研究情况来看，在食品安全概念的理解上，国际社会已经基本形成共识，即食品的种植、

养殖、加工、包装、贮藏、运输、销售、消费等活动符合国家强制标准和要求，不存在可能损害或威胁人体健康的有毒、有害物质致消费者病亡或者危及消费者及其后代的隐患。

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：（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、慢性疾病或者潜在性疾病；（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。

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概念不同的用语：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”；将食品卫生界定为“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”。在立法过程中曾经出现的关于法律名称的争论——是叫食品卫生法，还是叫食品安全法，绝不是简单的概念问题，而是表现出了立法理念的变化。将原来的修改食品卫生法转变、升华为制定食品安全法，超越了原来停留在对食品生产、经营阶段发生的食品安全卫生问题进行规定，与原来的食品卫生法相比扩大了法律调整范围，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全面规定，在一个更为科学的体系下，用食品安全标准来统筹食品相关标准，避免目前食品卫生标准、食品质量标准、食品营养标准之间交叉与重复的局面。

总之，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。

二、食品安全法的立法目的

向社会全文公布的食品安全法（草案）对立法目的规定如下：“为了防止、控制和消除食品污染以及食品中有害因素对人体的危害，预防和减少食源性疾病的发生，保证食品安全，保障人民群众身体健康和生命安全，增强人民群众体质，制定本法。”修改后的规定更加集中凸显“安全”二字，明确规定食品安全法的立法宗旨是“保障公众身体健康和生命安全”。

随着人们生活水平和富裕程度的提高，社会公众对于食品安全的关注度大大增强。然而近几年来，我国频繁发生食品安全事件，例如“红心鸭蛋事件”、“多宝鱼事件”以及多起严重的“问题奶粉事件”等，充分说明食品安全已经成为严重影响公众身体健康和生命安全的重要问题。食品安全事件屡屡引发社会公众对食品安全的心理恐慌，对国家和社会的稳定以及经济的良性发展造成巨大冲击。例如，最近的“问题奶粉事件”对于公众的食品安全信心造成沉重打击，给我国乳制品行业的发展造成了不可估量的损失。而且，在经济全球化的形势下，类似于“问题奶粉事件”这样严重的食品安全事件会对中国产品信誉产生连锁性的恶劣影响。

因此，在现行食品卫生法的基础上，对我国食品安全法律制度进一步加以完善，更好地保证食品安全，保障公众身体健康和生命安全成为立法宗旨所在。

第二条 在中华人民共和国境内从事下列活动，应当遵守本法：

- （一）食品生产和加工（以下称食品生产），食品流通和餐饮服务（以下称食品经营）；
- （二）食品添加剂的生产经营；
- （三）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（以下称食品相关产品）的生产经营；

（四）食品生产经营者使用食品添加剂、食品相关产品；

（五）对食品、食品添加剂和食品相关产品的安全管理。

供食用的源于农业的初级产品（以下称食用农产品）的质量安全管理，遵守《中华人民共和国农产品质量安全法》的规定。但是，制定有关食用农产品质量安全标准、公布食用农产品安全有关信息，应当遵守本法的有关规定。

【条文解读】

依据本条规定，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）有关食用农产品质量安全标准的制定和食用农产品安全有关信息的公布。执法部门和执法人员要正确把握食品安全法的适用范围，不得随意扩大，也不得随意缩小。

本条关于食品安全法适用范围的规定，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《中华人民共和国农产品质量安全法》相衔接的规定。尤其应当注意以下几个方面：

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是在第十一条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。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，例如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，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，或者食品包装材料和容器的物质。用于食品生产经营的工具、设备，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者的生产经营活动也要严格遵守本法有关规定。

第三，本法增加了与《中华人民共和国农产品质量安全法》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管理，遵守《中华人民共和国农产品质量安全法》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。

第三条 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。

【条文解读】

食品的质量安全问题不仅仅威胁公众身体健康和生命安全，

同时也从多方面影响到经济发展与社会稳定。目前,公众对食品企业的期望日益增强,期望食品企业尽快主动地承担起保证食品安全的社会责任。很多食品企业已经意识到承担社会责任、保证食品安全的重要性和积极意义。一个企业产品的优质和安全是一个企业发展的根本条件和前提。积极履行保证食品安全的社会责任,对于食品企业的健康稳定发展能够带来积极的作用:一是可以提升企业品牌形象,增强企业核心竞争力;二是可以赢得市场和人心,提升企业经济效益;三是可以加速实现社会的可持续发展 and 提高人民生活水平。

本法对于食品生产经营者是食品安全的第一责任人的规定,可以从正反两方面理解:从正面来说,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。食品企业追求利润无可厚非,但前提是一定要承担起保证食品安全的社会责任。食品企业应该努力提供安全、丰富、优质的产品,以保障消费者的身心健康,满足广大消费者的需求,增进社会的福利,这样才称得上是对社会和公众负责。在保证食品安全的前提下进行生产经营活动的过程中,还要尊重消费者权利、维护消费者利益,接受广泛的社会监督,即新闻媒体等的舆论监督和其他组织、个人的监督等。从反面来说,如果食品生产经营者出现违法行为,违反了保证食品安全的社会责任,危害到公众的身体健康和生命安全,就理应受到法律制裁,并对受害者承担起损害赔偿等相应的法律责任。

无论是在国际还是国内,企业的社会责任都引起了广泛的关注和热烈的讨论。所谓企业的社会责任,目前国际上普遍认同的概念是:企业在创造利润、对股东利益负责的同时,还要承担对相关利益方(消费者、员工、社会和环境)的社会责任,包括遵守商业道德、注重产品质量安全、保障员工合法权益、帮助弱势群体就业、依法纳税和热心慈善、保护环境和节约资源等。食品作为一种特殊产品,直接关系到公众的身体健康和生命安全。食

品安全企业应当承担起保证食品安全的法律义务和社会责任。而且公众衡量食品企业是否承担起社会责任,最重要的标准就是看食品企业能否保证其所生产的食品安全。食品企业保证食品安全的社会责任至少包括以下内容:提供安全食品的责任;如实提供食品安全信息;遵循良好的操作规范、依法进行生产经营活动的责任。

第四条 国务院设立食品安全委员会,其工作职责由国务院规定。

国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责,负责食品安全风险评估、食品安全标准制定、食品安全信息公布、食品检验机构的资质认定条件和检验规范的制定,组织查处食品安全重大事故。

国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理部门依照本法和国务院规定的职责,分别对食品生产、食品流通、餐饮服务活动实施监督管理。

【条文解读】

食品安全关系到广大人民群众的身体健康和生命安全,关系到经济健康发展和社会稳定,关系到政府和国家的形象。为了保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全,本条分三款对于我国的食品安全监督管理体制作出了规定。

第一款规定“国务院设立食品安全委员会,其工作职责由国务院规定”。在常委会审议食品安全法的过程中,很多意见认为应在现有分段监管体制的基础上,由国务院设立食品安全委员会,以加强对各有关监管部门的协调、指导。因此,本条规定由国务院设立食品安全委员会,作为高层次的议事协调机构,协调、指导食品安全监管工作。

第二款规定了国务院卫生行政部门的职责。根据本条规定,国务院卫生行政部门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。国务院卫生行政部门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。

第二，食品安全标准的制定。依据本法及标准化法的规定，国务院卫生行政部门负责制定、公布关于食品、食品添加剂等的食品安全国家标准，国务院标准化行政部门提供国家标准编号。国务院卫生行政部门负责组织成立食品安全国家标准审评委员会，制定并发布食品安全国家标准。国务院卫生行政部门还应当对现行的食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量标准和有关食品行业标准中强制执行的标准予以整合，统一公布为食品安全国家标准。

第三，食品安全信息的公布。依照本法规定，需要由国务院卫生行政部门统一公布的“食品安全信息”一般情况下包括：国家食品安全总体情况、食品安全风险评估信息和食品安全风险警示信息、重大食品安全事故及其处理信息，以及其他重要的食品安全信息和国务院确定的需要统一公布的信息。国务院卫生行政部门除公布依法应当统一公布的食品安全信息之外，还要协调好各食品安全监督管理部门的日常监督管理信息公开工作。

第四，食品检验机构的资质认定条件和检验规程的制定。除非法律另有规定，食品检验机构按照国家有关认证认可的规定取得资质认定后，方可从事食品检验活动。食品安全法施行前经国务院有关主管部门批准设立或者经依法认定的食品检验机构，可以依照食品安全法继续从事食品检验活动。食品检验机构按照国务院卫生行政部门制定的资质认定条件取得相应资质后，必须依照国务院卫生行政部门制定的检验规程从事食品检验活动。

第五，组织查处食品安全重大事故。食品安全重大事故涉及人数较多的群体性食物中毒或者出现死亡病例，往往会对公众健

康和社会稳定造成严重损害和恶劣影响，因此建立健全应对重大食品安全事故的救助体系和运行机制，协调各食品安全监督管理部门的食品安全事故查处工作，有效预防、积极应对、及时控制食品安全重大事故，最大限度地减少食品安全重大事故的危害，保障公众身体健康与生命安全，维护正常的社会秩序，是负责食品安全综合协调的国务院卫生行政部门的重要职责。

第六，其他需要国务院卫生行政部门承担综合协调职责的事项，例如国务院食品安全委员会交办的食品安全综合协调事项。

第三款规定：“国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理部门依照本法和国务院规定的职责，分别对食品生产、食品流通、餐饮服务活动实施监督管理。”这一款明确了食品安全分段监管的体制，即国务院质量监督部门负责食品生产加工环节的监督管理；国务院工商行政管理部门负责食品流通环节的监督管理；国家食品药品监督管理部门负责对餐饮服务活动实施监督管理。我国之所以实行食品安全分段监管的体制，主要是由于食品安全监督管理的链条比较长，“从农田到餐桌”的全程监管工作单独由一个部门承担可能会力不从心，造成监管失灵。如果由几个部门按照职责分工共同监管，可以有效调动各个部门的积极性，发挥其各自专业领域的优势并形成合力，达到有效监管的目标。我国食品安全监管体制经历了从卫生部门一家监管到各个部门实施分段监管的变化。2004年国务院出台了《国务院于进一步加强食品安全工作的决定》（国发〔2004〕23号），确立了分段监管为主、品种监管为辅的食品安全监管体制。具体提出：“农业部门负责初级农产品生产环节的监管；质检部门负责食品生产加工环节的监管，将现由卫生部门承担的食品生产加工环节的卫生监管职责划归质检部门；工商部门负责食品流通环节的监管；卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管；食品药品监管部门负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故。按照责权一致的原则，建立食品安全监管责任制和责任

追究制。”在2008年国务院机构改革的过程中，卫生行政部门与食品药品监管部门在食品安全工作中的职责对调，分段监管的食品安全监管体制仍然延续。这一现行食品安全监管体制有利于各司其职，在实际工作中对改善食品安全状况发挥了积极作用。为了进一步加强食品安全监督管理，提高各部门的监管效能，食品安全法也明确规定了食品安全分段监管体制。

第五条 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。

县级以上地方人民政府依照本法和国务院的规定确定本级卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门的食品安全监督管理职责。有关部门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。

上级人民政府所属部门在下级行政区域设置的机构应当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。

【条文解读】

一、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

中国地域辽阔，地区间差异十分明显，而食品安全监督管理工作在时间、空间上都是一项庞大的系统工程。随着食品安全问题的重要性日益凸显，食品安全监督管理工作必须在县级以上地方人民政府统一领导、协调下才能完成。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，应当着重做好以下三个方面：一是建立健全食品安全全程监督管