


食品质量安全监管员培训教材

食品及其相关产品和 化妆品质量安全监督管理 基础知识

国家质量监督检验检疫总局食品生产监管司 编



 中国标准出版社

食品质量安全监管员培训教材

**食品及其相关产品和化妆品
质量安全监督管理基础知识**

国家质量监督检验检疫总局食品生产监管司 编

中国标准出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

食品及其相关产品和化妆品质量安全监督管理基础知识/国家质量监督检验检疫总局食品生产监管司编. —北京:中国标准出版社,2007

食品质量安全监管员培训教材

ISBN 978-7-5066-4616-1

I. 食… II. 国… III. ①食品卫生-监督管理-中国-技术培训-教材②化妆品-质量-监督管理-中国-技术培训-教材 IV. TS207.7 TQ658

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 127281 号

中国标准出版社出版发行
北京复兴门外三里河北街 16 号

邮政编码:100045

网址 www.spc.net.cn

电话:68523946 68517548

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

开本 880×1230 1/16 印张 35 字数 1070 千字

2007 年 8 月第一版 2007 年 8 月第一次印刷

*

定价 95.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话:(010)68533533

序

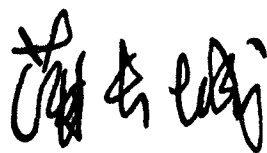
党中央和国务院对食品、食品相关产品和化妆品质量安全高度重视,作出了一系列重要指示,要求有关部门必须抓好监管工作,确保人民群众的健康安全。2004年7月,国务院发布了《国务院关于加强食品安全工作的决定》(国发[2004]23号),进一步明确了有关监管部门的职责,质检部门负责食品生产加工环节的监管,并将原来由卫生部门承担的食品生产加工环节卫生监管职责划归质检部门。2007年7月26日,国务院发布了《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》(中华人民共和国国务院令 第503号),进一步明确了生产者、经营者、监督管理部门和地方人民政府的责任。2005年9月,国家质量监督检验检疫总局出台了《食品生产加工企业质量安全监督管理实施细则》(国家质检总局令 第79号),明确规定国家实行食品质量安全市场准入制度。2007年6月,质检总局又下发了《关于印发〈关于进一步加强食品生产加工小作坊监管工作的意见〉的通知》(国质检食监[2007]284号),结合当前我国食品生产加工小作坊的客观状况,制定了明确的指导思想、工作目标、工作原则和具体措施。至此,以严格食品质量安全市场准入制度为核心,提升食品生产加工小作坊水平为重点,国家质量监督检验检疫总局正在逐步完善食品质量安全监管制度,以满足食品质量安全监管工作的新需求。

建立食品质量安全监管人员资格管理制度正是完善食品质量安全监管制度的一项重要举措。该项制度将为加快建设一支适应新职能、新挑战、新要求,廉洁自律、秉公执法和办事高效的食品质量安全监管人员队伍,充分发挥质检部门在国家食品质量安全监管体系中的主力军作用,更好地履行食品生产加工环节质量安全卫生监管职责提供有力的保障。

为了更好地建立食品质量安全监管人员资格管理制度,必须进一步加大力量对现有的监管人员进行基础知识培训,以实现监管人员对生产加工企业的有效监管,并指导生产企业提高产品质量安全,最终提升我国食品质量安全的整体水平。《食品及其相关产品和化妆品质量安全监督管理基础知识》正是在上述背景下撰写的。该书紧密结合食品、食品相关产品和化妆品质量安全监管工作的新需求,从质量安全、生产加工及相关标准、法律法规以及监管工作的内容与要求等方面进行了系统的介绍。该书内容丰富,通俗易懂,具有理论与实践相结合、指导性与实用性较强的特点。

各级食品质量安全监督管理机构和人员要从食品质量安全监督管理事业发展的战略高度来认识培训工作的重要性,把加强培训作为一项重要的工作来抓,尽快造就一批知识全面、业务精通的人员队伍,从而更好地适应我国食品质量安全监督管理工作发展的需要。

展望未来,食品质量安全监督管理工作任重道远。我衷心希望广大食品监管人员认真学习相关知识,增强本领,为推动新时期食品质量安全监督管理工作的可持续发展、确保食品质量安全作出贡献!



2007年7月于北京

前 言

食品质量安全是影响社会发展和人体健康的重大问题。随着社会经济的发展,食品质量安全引起了人们的日益关注,世界各国都在强化食品质量安全监管并建立了严格的食品质量安全监管体系。国家质量监督检验检疫总局严格按照党中央、国务院的要求履行食品生产加工环节监管的职责,结合我国食品企业的实际情况,建立并实施了以食品质量安全市场准入制度为核心的一系列食品安全监管制度,严把食品生产加工环节的质量安全关,取得了显著成效。但还需要继续努力,进一步加强食品监管工作,提高食品质量安全。

监督管理体系与制度的有效实施依赖于监督管理人员的高素质和专业水平。目前,质检系统共有食品质量安全专职监管员 25 346 人,聘请政府协管员 72 474 人,社会信息员 106 573 人。为了进一步提高监督管理人员的专业水平和执法能力,充分发挥监管人员在食品质量安全监管体系建设中的基础与核心作用,保障质量安全监督管理工作的有效实施,国家质量监督检验检疫总局食品生产监管司正在逐步探索建立食品质量安全监管人员资格管理制度,同时精心组织了食品质量安全监督管理机构、检测机构、科研院所以及食品企业等单位的专家和技术人员,编写了这本《食品及其相关产品和化妆品质量安全监督管理基础知识》。本书全面而深入地阐述了食品、食品相关产品和化妆品质量安全基础知识以及监督管理基础知识,特别是重点突出了基层监管人员应知应会的食品安全监管基础知识。本书共分为五章,主要包括:绪论;食品及其相关产品和化妆品质量安全基本概念和危害预防;食品及其相关产品和化妆品生产加工基础知识及相关标准;食品及其相关产品和化妆品生产加工环节的相关要求;食品质量安全监管工作基本要求。本书是食品及其相关产品和化妆品质量安全监管人员的培训教材和工作的指导用书,亦可以作为食品及其相关产品和化妆品生产、加工、销售者的参考书,同时还可以作为相关大专院校和培训机构的教材和参考书。

本书在内容编写上力求遵循以下原则：一是系统性。运用系统科学的观点，力求做到宏观与微观相结合，理论与实际相结合，即不仅从宏观的角度，结合整个国际大环境和我国的迫切需求，阐述了食品及其相关产品和化妆品质量安全监督管理的方针、政策、理论和措施，而且从微观的角度，结合食品及其相关产品和化妆品生产加工企业的特点，重点论述了食品及其相关产品和化妆品质量安全监管员应掌握的相关基础知识及工作的基本要求。二是通俗性。考虑到要建立分层次、分类别、多形式的综合性知识结构体系，监管员要掌握的知识更广泛，教材的内容力求做到通俗易懂，深入浅出。三是协调性。力求各章节内容之间合理设置，避免重复、交叉或遗漏。四是准确性。对现行标准、法律法规的内容的理解力求准确。五是先进性。在普及食品及其相关产品和化妆品生产加工基础知识、相关标准、法律法规以及监管工作基本要求的同时，还对新问题（如小作坊）、新观点、新方法（如应急预案的制定）进行了介绍，以扩大食品质量安全监管员的视野，开阔其思路。

本书编写单位包括：国家质量监督检验检疫总局食品生产监管司、广东省质量技术监督局、安徽省质量技术监督局、深圳市质量技术监督局、江苏省质量技术监督局、中国标准化研究院、国家食品质量安全监督检验中心、国家食品质检中心、国家饮食服务机械质检中心、国家粮油质检中心、国家肉类食品质检中心、国家乳品质检中心、国家茶叶质检中心、上海市质检院、上海市食品生产监督所、广州市质检所、大连市产品质量监督检验所、江苏省质检所、河南食品科学研究所、浙江方圆检测集团、上海惠氏营养品有限公司。

尽管撰稿、审稿和编辑人员付出了辛勤劳动，但完成一本高质量、可读性好的书并非易事。本书可能还存在许多缺点和不足之处，我们恳请广大读者在阅读后能够提出宝贵意见，以便今后进一步修改完善。

国家质量监督检验检疫总局食品生产监管司

2007年7月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 食品质量安全监督管理的重要性	1
一、食品质量安全监督管理是保障人类健康的需要	1
二、食品质量安全监督管理是促进食品生产和提高食品产业竞争力的需要	2
三、食品质量安全监督管理是推动食品贸易全球化的需要	2
四、食品质量安全监督管理是维护国家安全和促进社会和谐的需要	3
第二节 食品质量安全监督管理的现状与发展趋势	4
一、我国食品质量安全监督管理的现状	4
二、国外食品质量安全监督管理的现状	7
三、食品质量安全监督管理的发展趋势	11
第三节 化妆品质量安全监督管理现状和发展趋势	13
一、化妆品质量安全监督管理现状与特点	13
二、化妆品质量安全监督管理发展趋势	15
参考文献	15
第二章 食品及其相关产品和化妆品质量安全基本概念和危害预防	17
第一节 食品质量与安全基础知识	17
一、食品质量与安全的概念	17
二、食品质量安全潜在危害及其预防	26
第二节 食品相关产品质量安全基础知识	34
一、食品添加剂质量安全基础知识	34
二、食品用包装容器工具等制品质量安全基础知识	38
三、食品工业用化工产品质量安全基础知识	46
四、食品加工用设备质量安全基础知识	52
第三节 化妆品质量安全基础知识	61
一、化妆品的基本概念和分类	61
二、化妆品的使用安全与潜在危害预防	65
参考文献	71
第三章 食品及其相关产品和化妆品生产加工基础知识及相关标准	73
第一节 食品生产加工基础知识及相关标准	73
一、食品生产加工工艺技术	73
二、重要的食品通用标准	83

三、各类食品生产加工技术及相关标准	97
四、食品检验	199
第二节 食品相关产品生产加工基础知识及相关标准	241
一、食品添加剂生产加工基础知识及相关标准	241
二、食品包装材料、容器与制品生产加工基础知识及相关标准	250
三、食品工业用化工产品生产加工基础知识及相关标准	262
四、食品加工用设备生产加工基础知识及相关标准	272
第三节 化妆品生产加工基础知识及相关标准	283
一、重要的化妆品通用标准	283
二、化妆品的生产加工	287
三、化妆品的检验	305
参考文献	318
第四章 食品及其相关产品和化妆品生产加工环节的相关规定和要求	321
第一节 食品生产加工环节的相关规定	321
一、食品企业环境卫生的相关规定	321
二、食品原辅材料的规定	330
三、食品生产加工的规定	335
四、食品企业人员卫生及管理的规定	338
五、食品质量安全的规定	339
六、食品检验的规定	340
七、食品包装、标签、标志和净含量的规定	341
八、食品贮存与运输的规定	348
九、食品质量监督的规定	351
第二节 食品相关产品生产加工环节的相关规定	356
一、食品相关产品卫生环境的相关规定	356
二、食品相关产品原辅材料的规定	358
三、食品相关产品生产加工的规定	359
四、食品相关产品企业人员卫生及管理的规定	362
五、食品相关产品质量安全的规定	363
六、食品相关产品检验的规定	364
七、食品相关产品包装、标签、标志和净含量的规定	366
八、食品相关产品贮存与运输的规定	367
九、食品相关产品质量监督的规定	368
第三节 化妆品生产加工环节的相关规定	368
一、化妆品企业卫生环境的相关规定	368
二、化妆品原辅材料的规定	370
三、化妆品生产加工的规定	370
四、化妆品企业人员卫生及管理的规定	371
五、化妆品质量安全的规定	372
六、化妆品检验的规定	373
七、化妆品包装、标签、标志和净含量的规定	374

八、化妆品贮存与运输的规定	374
九、化妆品质量安全监督的规定	375
第四节 有关企业质量管理的要求	376
一、有关建立健全企业质量管理制度的要求	376
二、有关岗位质量安全责任和义务的要求	377
三、有关质量管理中人员考核的要求	380
第五节 有关法律责任的规定	380
一、有关损害赔偿的规定	380
二、有关行政处罚的规定	381
参考文献	390

第五章 食品质量安全监督管理工作基本要求

393

第一节 各级监督管理、技术机构的管辖范围与职责	393
一、管辖范围	393
二、管辖职责	394
第二节 食品质量安全监督管理重要制度与措施	397
一、食品质量安全市场准入制度	397
二、食品质量安全监督员和审查员制度	401
三、食品质量安全监督管理主要工作措施	403
第三节 生产许可证制度	406
一、基本内容	406
二、申请与受理	408
三、现场(实地)核查	412
四、产品检验	414
五、汇总审核	415
六、复核与决定	416
七、证书发放	416
八、社会公告	418
九、变更与延续	418
十、年度报告	420
十一、生产许可证的注销	421
第四节 质量安全监督管理措施和要求	422
一、普查建档	422
二、日常巡查	424
三、企业回访	426
四、监督抽查	426
五、委托加工备案	429
六、食品添加剂使用备案	430
七、食品召回	431
八、加严检验	435
九、开业、歇业申报制度	436

第五节 食品生产加工环节风险监测	437
一、制定风险监控计划	438
二、样品的采集	438
三、产品的检验	438
四、撰写风险分析报告	439
五、预防和控制风险的措施	439
第六节 食品安全风险预警与突发事件处理	440
一、预案的编制	440
二、食品安全风险预警	441
三、食品安全风险预警的处理原则与措施	442
四、突发事件处理的原则和主要措施	444
五、不安全事件的调查及证据的收集	447
第七节 行政处罚种类和程序	449
一、行政处罚的种类和措施	449
二、违法行为类型与处罚措施	450
三、行政处罚程序	453
第八节 质量安全监督文书的种类与写作要求	454
一、质量安全监督文书的种类	454
二、质量技术监督文书写作的基本要求	455
参考文献	482
附录 1 食品生产加工环节风险监控流程图及相关文本格式	483
附录 2 质量安全监督相关文书文本格式	493
附录 3 食品及化妆品生产许可适用范围与许可流程图	523
附录 4 实行生产许可证管理的食品生产企业必备的生产设备	531
附录 5 食品生产许可证证书式样及相关表格	544
附录 6 QS 标志式样	547

第一章 绪 论

第一节 食品质量安全监督管理的重要性

随着世界经济全球化的发展,食品质量安全已成为全球性的重大战略问题,越来越受到世界各国政府和消费者的高度重视。特别是近年来一些重大的食品安全事件的暴发和流行,如欧洲发生的二噁英污染禽畜饲料事件,比利时发生的可口可乐污染事件,法国发生的李斯特氏菌污染熟肉罐头事件,日本发生的大肠杆菌污染事件等都给世界许多国家带来了不同程度的恐慌。这使得美国、欧盟、日本等发达国家和地区更加重视对食品安全的监督管理,同时,在不断发展的食品对外贸易中,各个国家都集中各方力量,制定了严格的食品安全技术标准和法规,对进口食品的质量安全提出了越来越高的要求。

我国各种食品安全事件也时有发生,如广东省的劣质大米事件,浙江、广东、河南等地多次发生的用矿物油喷涂饼干事件,河南、青岛等地发生的给大米添加矿物油以及人工合成色素事件,安徽发生的阜阳奶粉事件,北京发生的“福寿螺”事件,河北、大连等地发生的“苏丹红”鸭蛋事件,以及人造蜂蜜、瘦肉精中毒事件等都给广大消费者带来了很大的心理恐慌,给社会稳定和经济发展造成严重影响。与发达国家相比,我国食品安全法律法规体系尚不完善,传统计划经济条件下的食品安全监督管理体系已经不适应发展的需要,面对有待进一步整顿和规范的市场经济秩序及严峻的食品安全形势,改革传统的食品安全监督管理体系,建立与市场经济发展相适应,与国际接轨的新型食品安全监督管理体系已经成为当前一项艰巨而紧迫的任务。

按照市场经济规律和我国国情,特别是针对我国市场经济有待于进一步完善和食品生产企业自律、诚信需进一步加强,通过强化食品安全的行政监督管理和国家政府的行政干预,从而推动食品质量安全整体水平的提升,将是我国在相当一段时间内的有效手段和重要方法。食品安全监督管理的重要性具体表现在以下几个方面。

一、食品质量安全监督管理是保障人类健康的需要

食品是一种特殊商品,最直接地关系到每一个消费者的身体健康和生命安全。在发展中国家,食品安全问题已成为导致各类疾患的主要原因,从而也严重影响其人力资本形成和增长,阻碍其发展进程。据WTO统计,在发展中国家,5岁以下儿童死亡总数中有70%是由被污染的食品造成的,其中食源性寄生虫更是常见。

据世界卫生组织(WHO)和世界粮农组织(FAO)报告,仅1980年一年,亚洲、非洲和拉丁美洲5岁以下的儿童,急性腹泻病例约十亿例,其中有500万儿童死亡。1994年在美国由于冰淇淋受污染而引发沙门氏菌的暴发,估计患病人数高达22.4万人。2000年全世界就有210万人死于腹泻性疾病。英国约有1/5的肠道传染病是经食物传播的。美国食源性疾病每年平均暴发300起以上,每年有5000人因食源性疾病死亡。发展中国家这方面的资料比较欠缺,但可以肯定的是食源性疾病(包括因寄生虫引起的)的广泛存在已造成压力,据统计,全球人口中大约有1/3的人每年有患食源性疾病的经历。

食源性疾患对社会和其卫生系统既是社会负担,也是经济负担,给各国都带来了极大的经济损失,美国仅由病原体引起疾病一项,在1997年因医药开支和劳动力丧失就耗资350亿美元,英国自1986年公布发生疯牛病以来,英国的养牛业、饲料业、牛肉加工业等无不受到严重打击,仅禁止进出口这一项,英国每年就损失52亿美元。

目前我国的食品整体质量安全水平仍较低。近几年抽查结果表明,食品平均抽样合格率始终徘徊

在 75%左右,小麦粉、大米、食用植物油、乳制品、调味品等 50 类食品的平均合格率只有 67%;其中酱油、蜜饯、酱腌菜、含乳饮料、果冻、婴幼儿配方乳粉、冰淇淋等产品质量安全问题严重,有的合格率不足 50%,甚至有的合格率仅为 20%~30%。食品中微生物超标、农药兽药残留超标、重金属超标现象比较普遍,假冒伪劣突出、食品污染严重、食品标识滥用和食品新技术带来新问题等,这些对消费者的健康都直接构成了威胁。

因此,要整体提高我国食品的质量安全水平,迫切需要食品质量监督,建立符合我国社会主义市场经济要求、运行有效、与国际通行做法一致的食品质量监督体系,从而从食品生产加工的源头确保食品质量安全,保障人民群众的切身利益和身体健康。

二、食品质量监督是促进食品生产和提高食品产业竞争力的需要

我国食品工业的生产技术水平总体上同国际先进水平还有较大差距。许多食品生产加工企业规模小,加工设备简陋,环境条件差,技术力量薄弱,质量意识淡薄,难以保证食品的质量安全。国家质量监督检验检疫总局 2001 年~2003 年对全国米、面、油、酱油、醋等 5 类产品的生产加工企业进行的专项调查显示:全国有 10.6 万多家食品企业,其中,70%是 10 人以下的家庭作坊式企业,超过 10%的企业无营业执照,1/5 属无标生产,2/3 不具备食品检验能力,近一半食品出厂不检验,1/4 对进厂原料不进行任何把关,60%不具备基本生产条件,而且管理混乱,这不仅严重威胁着人民群众的生命健康安全,而且也严重破坏了市场经济秩序。企业是保证和提高产品质量的主体,是第一责任人,为保证食品的质量安全,必须加强食品生产加工环节的监督管理,确保食品生产企业对各种法律法规和标准的贯彻执行,强化食品生产企业的法制化管理,督促企业建立自律机制,促进和帮助食品生产加工企业提高产品质量、完善企业管理,增强企业竞争力。

在我国,食品工业位居国民经济各产业前列,在国民经济建设中发挥着支柱产业的重要作用。然而,食品工业整体实力还不强,尚未形成统一、规范的经营格局,在迅速发展的同时,存在着相当多的食品安全隐患:在对食品监督管理、标准化和质量控制体系的建立和实施上要远远落后于食品加工业的发展,存在的主要问题是质量监督管理体系不完整,技术标准不配套,检测体系不完善,认证体系尚未健全以及标准技术水平普遍偏低,无标或违标生产经营十分普遍。近年来,在食品生产加工和流通领域中,降低标准、偷工减料、以次充好、以假充真等违法活动比较猖獗,特别是滥用食品添加剂、用非食品原料生产食品等违法行为突出,造成的危害严重。多次专项调查表明,食品的生产加工已成为影响和控制食品质量安全的重要环节。

对违法活动实施有效的监督管理,可以规范市场经济秩序,创造良好经济运行环境,维护公平竞争,促进食品生产和提高食品产业竞争力,以适应加入 WTO 以后我国社会经济进一步开放的形势,保护消费者的合法权益。为此,质监部门提出了要有计划、有目标、有措施地推进“四个一批”,即扶持一批优秀企业、优质产品和优良品牌;帮促一批小规模的企业;关闭一批不符合食品卫生条件的黑窝点;打击一批食品制假售假的犯罪分子。通过大力实施“四个一批”,实现食品行业全面、协调和可持续发展,积极推动产业结构调整,促进食品生产力的不断发展。

三、食品质量监督是推动食品贸易全球化的需要

食品在我国出口商品结构中处于重要地位,但由于质量安全的原因,食品出口受到了严重影响。近年来,我国出口到日本、美国、欧盟等国家和地区的茶叶、蘑菇、肉类等农产品和食品因出现食品安全问题,纷纷遭到进口国的限制,货物被扣或被退货。这不仅使我国蒙受了巨大的经济损失,而且也使我国食品在国际市场上的信誉受到了影响,为以后的出口贸易带来了不利因素。

目前,食品安全问题已成为各国针对食品国际贸易设置非关税贸易壁垒的借口,成为影响国际贸易的主要因素。而我国的科技、经济和管理与发达国家相比还存在着一定差距,特别是对于农产品和食品技术性贸易措施缺乏系统地研究和监督管理,已使发展中国家成为发达国家对外实施农产品和食品技

技术性贸易壁垒的主要受害者。

2002年我国加入WTO后,水产行业中的龙头企业均遭遇了严重的贸易壁垒,其中食品安全方面的贸易壁垒尤为严重。2002年1月30日,欧盟委员会以中国水产品氯霉素超标为由,正式作出禁止进口我国水产品的决议。由于欧盟采取了禁令措施,日本、美国、韩国、加拿大等国也纷纷加强了对产自中国水产品的检验检疫,在发现了一些对我国水产品出口贸易不利的例证后,也对我国水产品出口贸易采取了一些限制措施。虽然欧盟已于2002年6月解除了对我国部分水产品的进口禁令,但从整体上看,我国水产品出口形势依然很严峻。

我国肉鸡业经过20年的持续发展,一跃成为仅次于美国的世界第二大肉鸡生产国,但因疾病、药物残留及生产标准等因素影响肉鸡产品出口的矛盾已凸显出来,据统计,仅2001年下半年至2002年上半年,日本、欧盟、俄罗斯、韩国等中国禽产品主要出口国先后数次因疫病及兽药残留等问题停止进口中国的禽肉产品。

我国是世界最大的蜂蜜生产国和出口国,但2002年初,欧盟以我国动物源性产品抗生素残留超标为由,对包括蜂蜜在内的100多种中国产动物源性产品实施禁令,并引发日本、香港、加拿大、沙特、捷克等国家和地区的连锁反应。仅2002年上半年,中国蜂产品出口量就减少44.3%,出口收入减少38.1%,使中国蜂农及蜂产品加工、出口企业损失惨重。在欧洲,受氯霉素事件影响,中国蜂蜜不幸成为“禁用抗生素”的代名词,经销商、消费者对此畏而远之,在2005年德国超市订单中,很多大型超市明确表示,不允许中国蜂蜜或含有中国蜂蜜的混合蜜上架。据海关统计,2005年,我国对欧出口蜂蜜6982t,仅占出口总量的7.89%,我国世界蜂蜜出口第一地位不保,年度出口数量居阿根廷之后。

据统计,2001年中国约有70多亿美元的出口商品受到技术性贸易壁垒的影响,2002年以来继续呈增加趋势。因此,只有实行有效的食品质量安全监督管理,保证食品的质量与安全,有效规避国际贸易中的非关税贸易壁垒,才能确保我国食品贸易的顺利进行,推动我国食品贸易的全球化。

四、食品质量安全监督管理是维护国家安全和促进社会和谐的需要

食品质量安全涉及广大人民群众切身利益,关系到经济的健康发展和社会稳定,是构建和谐社会的重要组成部分。

改革开放以来,我国加工食品种类明显丰富、数量显著增多,有力地促进了人民群众生活水平的不断提高。随着食品消费从“求数量”到“重质量”的转变,人民群众对食品质量安全的要求越来越高,食品质量安全问题已成为关系人民生命健康和国计民生的重大问题。而近年来,从“劣质奶粉”到“苏丹红”,人们对食品缺乏消费安全感,食品质量安全问题成了社会反映强烈的热点、消费者关心的焦点,要求加强监督管理的呼声愈来愈高。

食品质量安全没有保证,人民群众的生命健康和生命安全就没有保证,国家安全和和谐社会就无从谈起。构建社会主义和谐社会,必须树立和落实科学发展观,即坚持以人为本,实现全面、协调和可持续发展,体现质与量的统一,经济效益和社会效益的统一。近几年来,食品企业的快速发展固然形势喜人,但若缺乏监督管理,不能从源头规范发展,就会造成假冒伪劣食品充斥市场,干扰和破坏正常的市场经济秩序,影响社会大局的稳定,违背构建和谐社会的要求。

食品质量安全还关系到国家和政府的形象,关系到国计民生。食品质量安全已成为检验一个国家经济管理和依法治国水平的标尺。食品质量安全出现的问题,也暴露出我们在法制建设方面的缺陷和执行中的不到位,这有悖于国家法度和民心,不利于社会的安定和有序发展。因此,加强食品质量安全监督管理不仅具有积极的经济意义,更具有深远的政治意义。食品质量安全监督管理是维护国家安全和促进社会和谐的根本需要。

食品质量监督管理在控制食品安全,保障人类健康,增加企业的自我竞争力,构建和谐社会等方面起着非常重要的作用。然而食品安全问题是一个复杂的综合性问题,涉及种植养殖、加工制作、储运销售、餐饮消费等众多环节,而且我国人口众多,环境保护意识相对较差,生存环境质量不高,对食品安全

构成的危险因素多。因此国家的食品安全控制及食品安全监督管理工作不是一项权宜之计,也不是单独某一个政府部门能搞好的,而是一项需要有多个政府部门共同负责的、长期的、多领域的系统工程,这就要求我国政府要高度重视,狠抓不懈。除此之外,我们应该注意到随着时代的进步,食品工业中应用新原料、新工艺给食品安全带来了许多新问题,提醒我们在制定相关监督管理政策、设立管理体系、立法方面等都要有一定的前瞻性。

第二节 食品质量安全监督管理的现状与发展趋势

一、我国食品质量安全监督管理的现状

(一) 我国食品质量安全的监督管理模式

食品质量安全管理是一项综合性的、多主体的复杂系统工程。经过多年的实践和改进,我国基本形成了以农业、质检、工商、卫生等部门为主的分工协作的食品安全监督管理机制。2004年7月,国务院第59次常务会议作出了新的部署,下发了《国务院进一步加强食品安全工作的决定》(国发[2004]23号),提出按照一个监督管理环节由一个部门监督管理的原则,采取分段监督管理为主、品种监督管理为辅的方式,进一步理顺食品安全监督管理职能、明确责任。农业部门负责初级农产品生产环节的监督管理;质检部门负责食品生产加工环节的监督管理,将现由卫生部门承担的食品生产加工环节的卫生监督管理职责划归质检部门;工商部门负责食品流通环节的监督管理;卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监督管理;食品药品监督管理部门负责对食品的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故。按照权责一致的原则,建立食品安全监督管理责任制和责任追究制。

(二) 我国食品质量安全相关的法律法规体系

从20世纪80年代开始,我国政府制定了一系列与食品质量安全有关的法律法规和管理规定。经过几十年的努力,我国初步形成了以法律、行政法规为基础,以部门规章、地方性法规、政府规章和规范性文件为补充的食品安全法律法规体系,这为我国进行统一、有效的食品监督管理工作奠定了法律基础。

目前,与食品质量安全有关的法律主要包括《中华人民共和国食品卫生法》、《中华人民共和国产品质量法》、《中华人民共和国标准化法》、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国农产品质量安全法》等;法规包括《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例》、《中华人民共和国标准化法实施条例》、《中华人民共和国农药管理条例》、《中华人民共和国兽药管理条例》、《中华人民共和国饲料与饲料添加剂管理条例》等。规章主要包括《食品生产加工企业质量安全监督管理实施细则(试行)》、《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例实施办法》、《查处食品标签违法行为规定》、《中华人民共和国出口食品卫生管理办法(试行)》、《中华人民共和国进出口食品标签管理办法》、《进口商品质量监督管理办法》、《无公害农产品管理办法》、《蛋与蛋制品卫生管理办法》、《茶叶卫生管理办法》、《调味品卫生管理办法》等。

(三) 我国食品质量安全标准化体系

1. 我国食品标准化现状

目前,我国已经建立起包括国家标准、行业标准、地方标准和企业标准的标准框架体系。截至2006年底,我国共制定食品标准3879项(国家标准1590项,行业标准2289项),其中食品安全标准2260项(食品中致病微生物、农药残留、污染物等限量标准18项,食品添加剂使用及产品标准237项,特殊膳食食品标准22项,食品标签标识标准3项,食品安全生产过程控制标准70项,食品检测方法与规程1819项,与食品安全相关的产品卫生标准91项,食品包装材料卫生标准46项),食品质量标准920项(包括谷物制品、豆类制品、食用油脂、水果制品、蔬菜制品标准、肉类制品等各个食品专业领域的产品标

准),以及其他食品标准 719 项(包括绿色食品标准、地理标志产品标准、无公害食品标准、有机食品标准、转基因产品标准等)。食品标准体系已初步建立,在一定程度上满足了食品产业对食品标准的需求。

我国食品标准的不断发展和提高,对于保证食品安全和提高产品质量,加快改善食品企业的卫生面貌,实现食品企业卫生管理标准化,加强食品质量安全卫生监督工作都起到了积极的作用。

2. 我国食品标准化的主要特点

(1) 日益重视风险分析在食品标准制定中的应用,逐步提高了标准的科学性

近年来,为了提高食品标准的科学性,风险分析原则和方法在食品标准制修订过程中逐步得到应用。我国自 20 世纪 70 年代开始组成了食品中化学污染物限量标准研制协作组,开展了对食品中化学污染物的危险性评估,主要研究内容包括:动物毒理学试验,人群健康影响的流行病学调查,食品污染水平调查,日允许摄入量(ADI)的确定。

(2) 合理采用国际标准和国外先进标准,基本与国际标准接轨

随着我国加入 WTO 以及全球经济一体化的趋势,我国正在加快采用食品国际先进标准的步伐,逐步缩小与国际先进水平的差距。通过对国际标准的分析和研究,结合我国食品行业发展现状和消费水平,合理采用国际标准和国外先进标准,逐步提高我国食品标准的采标比例,基本实现与国际标准接轨。

(3) 食品企业标准化意识提高和食品专家队伍建设取得成效

通过开展食品标准的宣贯和培训,食品企业更加重视标准化工作,自觉按标准组织生产,标准化工作水平得到较大提高。同时,通过食品标准化工作的开展,培养了一批食品标准化的专家,建立了一支标准化专家队伍,为食品标准化工作奠定了良好的基础。

(四) 我国食品质量安全相关的认证体系

随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,也为了适应 WTO 的要求,国务院于 2001 年 3 月决定正式成立国家认证认可监督管理委员会,并授权统一管理、监督和协调全国的认证认可工作。

我国食品认证形式较多,属于自愿性认证。由国务院有关部门推动的认证主要有无公害农产品认证、有机食品认证和绿色食品认证三种形式。体系认证主要是 ISO 9000、ISO 14000 和 HACCP(危害分析和关键控制点)认证,主要在食品加工企业,特别是部分出口食品加工企业中展开。

1. ISO 9000

ISO 9000 族标准(简称 ISO 9000)是指由国际标准化组织 ISO/TC 176(质量管理和技术委员会)制定的国际标准,通常简称“ISO 9000 族”。它是全球统一的质量管理体系建立和认证用标准,为在全球范围内质量管理体系认证的全面推开和相互承认认证结果奠定了基础。

质量管理体系认证的基本原则是独立性、公正性和科学性。质量管理体系认证机构可以根据自己的特点,在认证程序上有所不同,但其遵循的原则应是共同的。企业可以向认证机构询问其认证的一般程序,认证机构也应向申请方公开说明自己的认证制度,包括其认证程序。已获认证的机构有义务履行认证机构颁发的有关认证制度,也有权利使用认证证书或认证标志。在权利得不到保证时,授权单位也可以保留向认证机构申诉的权利,认证机构应建立处理投诉和申诉的程序。

质量管理体系认证的基本程序是:交流信息、提出申请、合同评审、文件评审、现场审核、认证评定、发证注册、证后监督。

ISO 9000 族标准作为通用的质量管理体系和质量保证标准,在企业建立质量管理体系和开展质量管理体系认证中,发挥了十分重要的作用。

2. ISO 14000

ISO 14000 系列标准是国际标准化组织 ISO/T C207(环境管理技术委员会)负责起草的国际标准。ISO 14000 是一个系列的环境管理标准,它包括了环境管理体系、环境审核、环境标志、生命周期分析等国际环境管理领域内的许多焦点问题,旨在指导各类组织(企业、公司)取得和表现正确的环境行为。ISO 给 14000 系列标准共预留 100 个标准号。该系列标准共分七个系列,其编号为 ISO 14001~14100。

3. HACCP

HACCP 是英文“Hazard Analysis Critical Control Point”(危害分析和关键控制点)的首字母缩写,是一个为国际认可的,保证食品免受生物性、化学性及物理性危害的预防体系。HACCP 体系是一种建立在良好操作规范(GMP)和卫生标准操作程序(SSOP)基础之上的控制危害的预防性体系,它的主要控制目标是食品的安全性,因此它与其他的质量管理体系相比,可以将主要精力放在影响产品安全的关键加工点上,而不是将每一个步骤都放上很多精力,这样在预防方面显得更为有效。该体系由 7 个方面的内容组成:进行危害分析(HA)和确定预防计划措施;确定关键控制点;建立关键限值;监控每个关键控制点;建立关键限值发生偏离时可采取的纠偏措施;建立记录保存系统;建立验证程序等。

(五) 我国食品质量安全相关的检测体系

食品安全检验检测机构分布在质检、卫生、农业等多个政府部门。

目前,质量监督检验检疫部门在全国共建有 2 500 多个食品、农产品检测技术机构。其中,在黑龙江、安徽、河南、吉林、大连等 19 个省市建立了食品、副食品、粮食、粮油、水产品、肉类食品、乳制品、蜂产品、儿童营养品、茶叶、烟草、葡萄酒、啤酒、果蔬、水产品等 28 个涉及农产品、食品的国家产品质量监督检验中心,两个国家级涉及食品检测分析的研究所;30 个省、5 个计划单列市、381 个地(市)、2 000 多个县质量技术监督部门都建有农产品、食品监督检验检测机构;同时,分布全国各地的出入境检验检疫局在全国建有 163 个检验检疫技术中心,300 多个食品检测实验室;近年来,根据国际形势的发展,还专门建立了多个疯牛病检测实验室和 26 个转基因产品检测实验室,掌握了国际先进的检测方法并成功运用于食品的检验检疫工作中。目前,已基本形成了以国家级技术机构为中心,以省级检验机构为主体,市、县技术机构为基础,既能满足日常食品安全监督检验工作,又能承担前沿和尖端食品安全检验及科学研究任务的食品检验检测体系。

自 2000 年以来,卫生部门建立并正在逐步完善国家食品安全监测系统,农业部在全国建立了多个各级质检中心。

(六) 我国食品质量安全监督管理的主要制度措施

在食品安全监督管理工作中,各有关部门根据职责分工,按照标本兼治、着力治本的要求,探索并大力实施一系列加强食品安全的保障制度和措施。

国家质检总局从 2001 年开始,在对米、面、油、酱油、醋等 5 类食品生产加工企业进行产品质量监督抽查和企业保证产品质量安全必备条件调查的基础上,通过探索和实践,逐步建立和完善从源头抓质量的一系列措施和方案,形成了一套包括引导企业完善质量自律机制,加强政府对产品质量安全监督管理以及充分发挥市场引导机制等为主要内容的,与社会主义市场经济体制相适应、符合 WTO 规则的食品质量市场准入制度,食品质量安全市场准入制度包括食品生产许可、强制检验和食品质量安全市场准入标志(QS)三项基本制度。2003 年 7 月 18 日发布了《食品生产加工企业质量安全监督管理办法》,2005 年 9 月 1 日根据行政许可法和生产许可证管理条例修订为《食品生产加工企业质量安全监督管理实施细则(试行)》。在食品生产环节全面实施质量安全市场准入制度,经过几年努力,按照分步实施的原则,至 2006 年底,国家标准中规定的 28 大类 525 种食品全部纳入了市场准入制度管理。截至 2007 年 4 月,全国共发放食品生产许可证近 9 万张。

5 年来,食品质量安全市场准入制度的实施已取得了明显成效。提升了食品生产加工企业保证产品质量安全的能力,提高了一批主要食品的总体质量水平,扶持了一批名优企业和产品,提升了一批中小企业的生产水平,规范了一批小企业的生产行为,关闭了一批不具备条件的作坊式企业。作为实施食品安全监督管理工作的有效手段得到了国务院领导的充分肯定,而且被人民群众评价为实实在在的“民心工程”。在全国已基本形成了厂家无“QS”不生产、商场无“QS”不进货、消费者无“QS”不购买的良好氛围。

2006 年 5 月,吴仪副总理在质检总局考察工作时指出,“质检系统在保障食品安全方面功不可没”。