

食品安全

◎ SHIPIN ANQUAN GONGZUOZHINAN ◎
工作指南

刘开军 顾兴成 张 军◎主编



军事医学科学出版社

食品安全工作指南

主 编 刘开军 顾兴成 张 军

副主编 刘 冰 胡 平 唐召贤 秦显灿
刘德忠 饶兴杰

编 者 (以姓氏笔画为序)

马云华 马景文 王业星 王秉荣
王洪图 王梅英 孔德怡 刘 明

军事医学科学出版社
· 北 京 ·

内 容 提 要

本书介绍了食品安全法的基本概念、立法目的、法制建设历程、主要特点、适用范围及其重要意义,详细阐述了食品安全法的基本内容,列举了我国2000~2008年间典型的食品安全案例。内容丰富翔实,资料新颖,信息量大,剪作性强,是目前国内为数不多的食品安全方面的专业工具书之一。

图书在版编目(CIP)数据

食品安全工作指南/刘开军,顾兴成,张军主编.

-北京:军事医学科学出版社,2010.1

ISBN 978-7-80245-438-5

I. 食… II. ①刘… ②顾… ③张… III. 食品卫生-中国-指南
IV. R155-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 017049 号

出 版:军事医学科学出版社

地 址:北京市海淀区太平路 27 号

邮 编:100850

联系电话:发行部:(010)66931051,66931049,63827166

编辑部:(010)66931039,66931127,66931038

86702759,86703183

传 真:(010)63801284

网 址:<http://www.mmsp.cn>

印 装:北京冶金大业印刷有限公司

发 行:新华书店

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:10.5

字 数:260 千字

版 次:2010 年 3 月第 1 版

印 次:2010 年 3 月第 1 次

定 价:28.00 元

本社图书凡缺、损、倒、脱页者,本社发行部负责调换

序

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,预防和控制食源性疾病的发生,保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全,十一届全国人大常委会第七次会议于2009年2月28日审议通过《中华人民共和国食品安全法》(以下简称食品安全法),该法于2009年6月1日起施行。食品安全法的颁布,标志着我国食品安全管理的法制化工作进入了一个新的里程碑,具有十分重大的意义,成为我国科学立法、民主立法的又一重要成果。它体现了预防为主、科学管理、明确责任、综合治理的食品安全工作指导思想,在维持现行的分段监管的基础上,进一步理顺了我国的食品安全监管体制。

制定食品安全法是世界各国加强食品安全的共同规律,也是我国经济社会科学发展的内在要求。20世纪后期,由于全球化进程和生态环境恶化等诸多因素的影响,欧洲二恶英污染畜禽饲料、比利时可口可乐污染、法国李斯特菌污染熟肉罐头、日本发生疯牛病事件等恶性、突发性食品安全事件相继发生,食品安全越来越受到各国政府的关注,纷纷开始进行新一轮的食品安全立法。1997年美国公布了《总统加强食品安全计划》;2000年欧盟发布《食品安全白皮书》;2003年日本颁布了《食品安全基本法》。2004年韩国发生“垃圾饺子”风波,正在酝酿成立食品安全专家委员会,《食品安全基本法》也已列入立法计划。近年来,随着我国经济的飞速发展,食品安全问题越来越引起党和政府的高度关注。“大头娃娃”劣质奶粉事件、“苏丹红”事件、“三鹿奶粉”事件等食品安全事件的发生,暴露出我国食品安全存在的问题和隐患,食品安全法制建设成为当务之急。

确保食品安全,是胡锦涛总书记在党的十七大报告中提出的加快推进以改善民生为重点的社会建设的重要内容之一。温家宝总理在2009年政府工作报告中也指出,食品安全事件和安全生产重特重大事故接连发生,给人民群众生命财产造成重大损失,教训十分深刻。这充分体现了党和政府对食品质量和人民群众生命安全问题的高度重视。

为了从制度上强化食品安全监管,《食品安全法》应运而生。这部法律结合我国食品安全现状,充分借鉴国际经验,将从农田到餐桌的食品生产经营全过程纳入法律调整中,建立和完善了行之有效的风险监测和评估等食品安全保障制度,进一步明确食品生产经营者的权利和义务,及时反映出食品安全监管体制改革的最新成果。对于促进我国食品工业和食品贸易持续健康发展意义重大,也标志着我国食品安全工作进入了一个崭新的阶段。

2009年10月

前 言

食品安全法的颁布施行,对规范食品生产经营活动,增强食品安全监管工作的规范性、科学性和有效性,全方位构筑食品安全法律屏障,提高我国食品安全整体水平,切实保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全,具有重要意义。

民以食为天,食以安为先。食品安全直接关系广大人民群众的身体健康和生命安全,关系国家的健康发展,关系社会的和谐稳定。我国党和政府历来高度重视食品安全。早在改革开放初期的1982年,全国人大常委会就通过了食品卫生法(试行),标志着我国的食品卫生事业进入了法治化轨道;在总结试行法实施经验的基础上,食品卫生法于1995年正式颁布施行,对保证食品安全,预防和控制食源性疾病,保障人民群众身体健康,发挥了积极作用,我国的食品安全总体状况得到不断改善。

食品卫生法实施14年来,正值我国社会转型和改革开放的关键时期,食品安全出现了一些新情况、新问题,不少食品存在安全隐患,食品安全事故时有发生,特别是2008年发生的奶粉事件更是为我国的食品安全监管工作敲响了警钟。为了从制度上解决问题,亟需对现行食品卫生制度加以补充、完善,制定一部全方位构筑我国食品安全法律制度的食品安全法,从制度上杜绝类似食品安全事件的再次发生。

食品安全法的制定工作始终贯彻科学发展观,立足中国实际,积极吸收国际先进经验。曾将草案全文向社会公布征求意见,在一个月的时间内共收到各方面意见11327条,充分体现了国家立法和人民意志的统一性。全国人大常委会进行了四次审议,认真研究,集思广益,充分体现了科学立法、民主立法的精神。

食品安全法体现了预防为主、科学管理、明确责任、综合治理的食品安全工作指导思想,进一步明确了我国的食品安全监管体制,打造从农田到餐桌的全程监管,确保监管环节无缝衔接;借鉴国际先进的食品安全监管经验,建立食品安全风险评估和食品召回等制度,统一食品安全标准,加强对食品添加剂和保健食品的监管,完善食品安全事故的处置机制,强化监管责任,加大处罚力度,严格赔偿责任。食品安全法的颁布实施是我国食品产业的一件大事,是食品安全工作的里程碑,标志着我国的食品安全工作进入了新阶段。

食品安全法的颁布彰显了国家进一步强化食品安全监管的决心和信心,是做好食品安全工作的新起点。真正实现食品安全,需要全社会的共同努力。各级人民政府和有关部门应充分认识到食品安全问题的极端重要性,下大决心、花大力气,坚决、有力、全面地

贯彻好食品安全法。企业应强化食品安全第一责任人的观念,承担起保障食品安全的社会责任。同时,应在全社会广泛开展食品安全法律、法规的宣传,增强消费者的食品安全意识和自我保护能力。在政府、企业和社会各方面的共同努力下,食品安全法一定能够得到切实的贯彻实施,构筑起保障食品安全坚实的法律屏障,造就一个体质强健、生机勃勃的民族,塑造一个负责任的大国形象。

为了配合对食品安全法的学习、宣传,保证实施工作中不发生偏差,我们编写了这本《食品安全工作指南》。本书力求准确、详尽、通俗易懂,以帮助广大读者更好地学习、理解、应用法律的规定。该书突出了系统性、权威性、实用性的原则,可作为政府及其食品安全监管部门、食品检验机构、食品行业协会、食品生产经营企业学习、培训和实务工作用书。

由于作者水平有限,在编写过程中难免会出现一些纰漏,希望大家提出宝贵意见,以期共同进步!

编者
2009 年 10 月

目 录

第一章 食品安全法概述	(1)
第一节 食品安全法的概念	(1)
第二节 食品安全法的立法目的	(4)
第三节 食品安全法制建设的历程	(4)
第四节 食品安全法的主要特点	(6)
第五节 食品安全法的适用范围	(10)
第六节 食品生产经营者的社会责任	(11)
第七节 食品安全法的重要意义	(12)
第二章 食品安全监管体制	(13)
第一节 国家食品安全委员会	(13)
第二节 国务院卫生行政部门的职责	(13)
第三节 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的职责	(14)
第四节 县级以上地方人民政府的食品安全监管职责	(15)
第五节 食品安全监督管理部门之间的沟通与配合	(16)
第六节 食品行业协会的职责	(17)
第七节 食品安全知识的宣传普及和食品安全舆论监督	(19)
第八节 食品安全的科技研究和先进技术、先进管理规范	(21)
第九节 食品安全的社会监督	(22)
第十节 授权国务院根据实际需要调整食品安全监管体制	(23)
第三章 食品安全风险监测和评估	(25)
第一节 国家和省级食品安全风险监测的统一规划与实施	(25)
第二节 食品安全风险监测计划的针对性和实效性	(26)
第三节 国家食品安全风险评估制度的制定与统一	(27)
第四节 国务院卫生行政部门有责任对食品安全隐患主动进行检验和风险评估, 防止被忽视的食品安全隐患引发食品安全事件	(29)
第五节 部门协调配合,发挥食品安全风险评估的作用	(30)

第六节	食品安全风险评估结果是食品安全风险管理和风险交流的依据	(30)
第七节	利用食品安全风险监测和风险评估结果开展风险交流	(32)
第四章	食品安全标准	(33)
第一节	制定食品安全标准的宗旨和原则	(33)
第二节	食品安全标准的强制性和排他性	(33)
第三节	食品安全标准的内涵	(33)
第四节	食品安全国家标准制定、公布、编号的职能部门	(35)
第五节	食品安全国家标准的整合	(35)
第六节	食品安全国家标准的制定与审查	(35)
第七节	食品安全地方标准的制定原则	(36)
第八节	食品安全企业标准的制定原则	(36)
第九节	食品安全标准的查阅	(36)
第五章	食品生产经营	(38)
第一节	食品生产经营中的卫生要求	(38)
第二节	禁止生产经营的食品	(39)
第三节	食品生产经营许可制度	(41)
第四节	国家鼓励食品生产加工小作坊、食品摊贩改进生产经营条件	(42)
第五节	食品生产经营许可申请的审查	(43)
第六节	食品生产经营企业的自身管理	(45)
第七节	国家鼓励食品经营企业采用现代管理方式,提高食品安全管理水平	(45)
第八节	食品生产经营人员的健康管理制度	(47)
第九节	农业投入品的管理	(48)
第十节	食品生产企业的进货查验记录	(49)
第十一节	食品出厂的检验记录	(50)
第十二节	食品、食品添加剂和食品相关产品的生产企业自检	(51)
第十三节	食品经营者的食品进货查验记录制度	(51)
第十四节	食品经营者的食品贮存要求	(52)
第十五节	食品经营者贮存、销售散装食品的标注要求	(52)
第十六节	预包装食品标签的管理	(53)
第十七节	食品的召回制度	(55)
第十八节	国家鼓励食品规模化生产和连锁经营、配送	(56)

第六章 食品添加剂	(58)
第一节 食品添加剂的生产实行许可制度	(58)
第二节 申请利用新的食品原料从事食品生产或者从事食品添加剂新品种、食品相关产品新品种生产的程序	(59)
第三节 列入允许使用范围的食品添加剂应满足的条件,国务院卫生行政部门及时修订食品添加剂的标准要求	(61)
第四节 食品添加剂的使用要求	(62)
第五节 食品添加剂的标签、说明书和包装规定	(63)
第六节 食品和食品添加剂的标签、说明书内容要求	(64)
第七节 食品经营者要严格按照食品标签的要求销售预包装食品	(65)
第八节 食品中不得添加药品,但可以添加按照传统既是食品又是中药材的物质	(65)
第七章 食品检验	(67)
第一节 食品检验机构应具备的资质条件	(67)
第二节 食品检验工作人员的检测能力和行为规范	(68)
第三节 食品检验机构与检验人的法律责任	(69)
第四节 食品安全法对食品检验工作的具体规定	(69)
第五节 生产经营者、行业协会、消费者进行食品检验时如何确定检验机构	(70)
第八章 食品安全事故处置	(71)
第一节 食品安全事故应急预案	(71)
第二节 食品安全事故应急处置和报告	(72)
第三节 食品安全事故的会同调查、应急措施和启动预案	(73)
第四节 食品安全事故责任的调查	(74)
第五节 食品安全事故的现场卫生处理和流行病学调查	(75)
第六节 食品安全事故的责任追究	(75)
第九章 食品安全监督管理	(77)
第一节 食品安全年度监督管理计划	(77)
第二节 食品安全监督管理措施	(78)
第三节 监督检查记录	(81)
第四节 食品安全信用档案	(81)
第五节 食品安全问题的咨询、投诉、举报处理	(82)

第六节	食品安全监督管理部门履行监管职责的要求	(84)
第七节	食品安全信息公布制度	(86)
第八节	食品安全信息的报告、通报制度	(87)
第十章	食品进出口管理	(88)
第一节	进口食品、食品添加剂以及食品相关产品应当符合食品安全国家标准	(88)
第二节	进口尚无食品安全国家标准的食品,或者首次进口食品添加剂新品种、食品相关产品新品种的要求	(88)
第三节	在境外发生的食品安全事件可能对我国境内造成影响,或者在进口食品中发现严重食品安全问题的情况下,所采取的管理措施	(89)
第四节	食品出口商、代理商和境外食品生产企业的管理	(90)
第五节	进口预包装食品的标签规范	(90)
第六节	进口商应当对进口食品建立购销记录制度	(92)
第七节	出口食品检验检疫机构、通关手续及备案制度	(92)
第八节	国家出入境检验检疫部门的职责	(93)
第十一章	特殊食品监管	(95)
第一节	保健食品的监管	(95)
第二节	集中交易市场的食品安全监管	(96)
第三节	乳品、转基因食品、生猪屠宰、酒类和食盐的食品安全管理	(97)
第四节	铁路运营中的食品安全与军队专用食品和自供食品安全的管理	(98)
第十二章	食品广告监管	(100)
第一节	食品广告内容的真实性和合法性	(100)
第二节	有关单位不得向消费者推荐食品	(101)
第三节	组织、个人在虚假广告中推荐食品与食品生产经营者承担连带责任	(102)
第十三章	违法行为及其法律责任	(104)
第一节	未经许可从事食品生产经营活动,或者生产食品添加剂的违法行为所应承担的法律责任	(104)
第二节	生产经营食品安全法所禁止生产经营的食品的行为所应承担的法律责任	(105)
第三节	四种违法行为所应承担的法律责任	(107)
第四节	七种违法行为所应承担的法律责任	(109)

第五节	事故单位在发生食品安全事故后未进行处置、报告的违法行为所应承担的法律责任	(111)
第六节	违反食品进出口管理的行为所应承担的法律责任	(112)
第七节	集中交易市场的开办者、柜台出租者、展销会的举办者违反食品安全法的法律责任	(113)
第八节	违法从事食品运输活动的行为所应承担的法律责任	(113)
第九节	被吊销许可证的食品生产经营单位的主管人员,以及食品生产经营者聘用不得从事食品生产经营管理工作的人员从事管理工作的法律责任	(114)
第十节	食品检验机构、食品检验人员出具虚假检验报告的违法行为所应承担的法律责任	(115)
第十一节	在广告中对食品质量作虚假宣传和承担食品安全监管、检验职责的部门、机构,以及一些特定的社会团体违法向消费者推荐不符合食品安全标准的食品的违法行为所应承担的法律责任	(117)
第十二节	县级以上地方人民政府及其政府有关部门违反食品安全法的行为所应承担的法律责任	(118)
第十三节	违反食品安全法所应承担的民事责任	(119)
第十四节	民事赔偿责任优先原则	(122)
第十五节	违反食品安全法所应承担的刑事责任	(122)
第十四章	我国 2000 ~ 2008 年典型食品安全案例	(124)
案例一	三鹿牌婴幼儿奶粉事件	(124)
案例二	蛆虫柑橘事件	(124)
案例三	福寿螺事件	(124)
案例四	陈化粮事件	(125)
案例五	人造蜂蜜事件	(125)
案例六	毒猪油事件	(125)
案例七	“口水油”事件	(125)
案例八	瘦肉精中毒事件	(126)
案例九	红心鸭蛋事件	(126)
案例十	致癌多宝鱼事件	(126)
案例十一	苏丹红事件	(126)
案例十二	雀巢奶粉碘超标事件	(127)
案例十三	光明“回奶”和“早产奶”事件	(127)
案例十四	孔雀石绿事件	(127)

案例十五	深圳哈根达斯产自黑作坊	(128)
案例十六	啤酒甲醛风波	(128)
案例十七	PVC 保鲜膜致癌事件	(128)
案例十八	私制毛鸡蛋毒倒 32 人事件	(129)
案例十九	重庆石蜡火锅底料事件	(129)
案例二十	有毒黄花菜事件	(129)
案例二十一	阜阳劣质奶粉事件	(129)
案例二十二	“龙口粉丝”案件	(130)
案例二十三	四川彭州毒泡菜案件	(130)
案例二十四	“广州假酒中毒”案件	(130)
案例二十五	金华敌敌畏火腿事件	(130)
案例二十六	南京冠生园陈馅月饼事件	(131)
案例二十七	广东“有毒大米”事件	(131)
附录		(132)
附录一	中华人民共和国食品安全法	(132)
附录二	中华人民共和国食品安全法实施条例	(146)

第一章 食品安全法概述

第一节 食品安全法的概念

“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的战略任务。

一、食品的定义

食品的概念随着社会和经济的发展也在不断变化。古人曰:“食,命也”,意思是说,凡是能够延续人体生命的物质,都称之为食品。《现代汉语辞典》里食品的定义是:“商店出售的经一定加工制作食物,称之为食品。”国际食品法典委员会(CAC)的定义是:食品(food),指用于人食用或者饮用的经加工、半加工或者未经加工的物质,并包括饮料、口香糖和已经用于制造、制备或处理食品的物质,但不包括化妆品、烟草或者只作为药品使用的物质。我国1995年的食品卫生法对食品的定义为:“指各种供人食用或饮用的成品和原料以及按照传统既是食品又是药品的物品,但是不包括以治疗为目的的物品。”食品安全法延用了食品卫生法中关于“食品”的定义。食品的外延进一步扩大,不仅包括经过加工制作的能够直接食用的各种食物还包括未经加工制作的原料,囊括了农田到餐桌的整个食物链中的食品。另外还包括“按照传统既是食品又是药品的物品,但是不包括以治疗为目的的物品”,作这样的规定主要是将“食品”与“药品”进行区分。我国药品管理法第一百零二条规定:“药品,是指用于预防、治疗、诊断人的疾病,有目的地调节人的生理机能并规定有适应证或者功能主治、用法和用量的物质,包括中药材、中药饮片、中成药、化学原料药及其制剂、抗生素、生化药品、放射性药品、血清、疫苗、血液制品和诊断药品等。”中医学在中国有着悠久的历史“医食同源,食药同用”一直沿袭到现在。按照传统既是食品又是药品的物品在传统中医实践中,这些物品既是药品,又具有相当长的食用历史,在食品中是作为食品原料加入的。例如蜂蜜是众所周知的营养价值很高的食品,不仅可以直接饮用,也可以作为医家良药。中药的膏剂、丸剂、片剂都离不开蜂蜜。但是,如何界定这类属于既是食品又是药品的物品,食品安全法第五十条中规定按照传统既是食品又是中药材的物质的目录由国务院卫生行政部门制定、公布。即只有在卫生行政部门公布的这个目录中的物质才能作为添加剂添加到食品中,目录之外的中药材属于药品,按照我国药品管理法的规定进行管理。

二、食品安全的定义

“食品安全”一词是1974年由联合国粮农组织提出的,其主要内容包括三方面:一是从食品安全性角度看,要求食品应当“无毒、无害”。“无毒无害”是指正常人在正常食用情况下摄入可食状态的食品,不会造成对人体的危害。但无毒无害也不是绝对的,允许少量含有,但不得超过国家规定的限量标准。二是符合应当有的营养要求。营养要求不但应包括人体代谢所

需要的蛋白质、脂肪、碳水化合物、维生素、矿物质等营养素的含量,还应包括该食品的消化吸收率和对人体维持正常的生理功能应发挥的作用。三是对人体健康不造成任何危害。包括急性、亚急性或者慢性危害。

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,绝对安全或者不存在丝毫的危险是很难做到的,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《中华人民共和国食品卫生法》(以下简称食品卫生法),食品卫生是指食品应当具有良好的性状,也就是食品要达到的标准和要求,包括以下三方面:①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。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。具体说,包括食品的澄清、浑浊,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。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。

在立法过程中曾经出现的关于法律名称的争论,即叫食品卫生法,还是叫食品安全法,绝不是简单的概念游戏,而是立法理念的变革。将原来的食品卫生法修改更名为食品安全法,就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(例如食品添加剂的生产经营)等都作出全面规定;并且在一个更为科学的体系下,可以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、食品营养标准之间的交叉与重复。

三、食源性疾病的定义

1984年WHO将“食源性疾病”(foodborn diseases)一词作为正式的专业术语,并将食源性疾病定义为:通过摄食方式进入人体内的各种致病因子引起的通常具有感染或中毒性质的一类疾病。即凡与摄食有关的一切疾病均属食源性疾病。人们通过摄食而使有毒有害物质(包括生物性病原体)等致病因子进入人体并造成的疾病,一般可分为感染性和中毒性,包括常见

的食物中毒、肠道传染病、人畜共患传染病、寄生虫病以及化学性有毒有害物质所引起的疾病。

食品安全法对食源性疾病的定义是指食品中致病因素进入人体引起的感染性、中毒性等疾病。其中包含两层含义:一是导致人体患食源性疾病的病原物质是食物中所含有的各种致病因子;二是人体摄入食物中所含有的致病因子可以引起以急性中毒或急性感染两种病理变化。两者相辅相成,互为因果。

四、食物中毒的定义

食物中毒是一大类最常见最典型的食源性疾患。1994年卫生部颁发的《食物中毒诊断标准及技术处理总则》(B14938-94),首次明确了食物中毒的定义:食物中毒是指摄入了含有生物性、化学性有毒有害物质的食品或者把有毒有害物质当作食品摄入后出现的非传染性(不属于传染病)的急性、亚急性疾病。1999年卫生部发布的《食物中毒事故处理办法》第二条将食物中毒定义为:是指食用了被生物性、化学性有毒有害物质污染的食品或者食用了含有毒有害物质的食品后出现的急性、亚急性食源性疾患。

食品安全法对食物中毒的定义是从食品卫生法和《食物中毒事故处理办法》的规定演变而来的。食物中毒,指食用了被有毒有害物质污染的食品或者食用了含有毒有害物质的食品后出现的急性、亚急性疾病。从这个概念可清楚地看出:食物中毒的病原可以是生物性的致病微生物和化学毒物;中毒的原因可以是食品污染,食用有毒动植物以及把有毒有害的非食品当作食品误食;其发病的特点是非传染性的急性、亚急性疾病,可区别于其他食源性疾患。食物中毒的种类包括:细菌性食物中毒、霉菌毒素与霉变食物中毒、化学性食物中毒、有毒动植物中毒。

食物中毒的特征。与其他类型的疾病相比,食物中毒有其独特的表现,这些表现一般通过流行病学调查和卫生学调查得到证实,主要有:

1. 潜伏期短 一般由几分钟到几小时,食入“有毒食物”后于短时间内几乎同时出现一批病人,来势凶猛,很快形成高峰,呈暴发流行。

2. 同起食物中毒病人的临床表现基本相似 食物中毒最常见的症状是腹痛、腹泻、恶心、呕吐等胃肠道症状,其他症状可能有发热、头晕、痉挛、昏迷等。

3. 中毒病人在相近的时间内均食用过某种共同的可疑中毒食品 未食用者不发病。停止食用该种食品后,发病很快停止。

4. 一般无人与人之间的直接传染 发病曲线呈骤升骤降的趋势,没有传染病流行时发病曲线的余波。

5. 有明显的季节性 夏秋季多发生细菌性和有毒动植物食物中毒,冬春季多发生肉毒中毒和亚硝酸盐中毒等。

五、食品安全事故的定义

食品安全事故是指食物中毒、食源性疾患、食品污染等源于食品,对人体健康有危害或者可能有危害的事故。指在食物(食品)种植、养殖、生产加工、包装、仓储、运输、流通、消费等环节中发生食源性疾患、食物中毒,造成社会公众病亡或者可能对人体健康构成潜在的危害。《国家重大食品安全事故应急预案》按食品安全事故的性质、危害程度和涉及范围,将重大食品安全事故分为特别重大食品安全事故(Ⅰ)、重大食品安全事故(Ⅱ)、较大食品安全事故(Ⅲ)和一般食品安全事故(Ⅳ)。

第二节 食品安全法的立法目的

曾经向社会全文公布的《中华人民共和国食品安全法(草案)》中关于食品安全法的立法目的规定为:“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,制定食品安全法。”修改并审议通过的规定更加集中凸显“安全”二字,更加凸显食品安全法的终极目标是“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了。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。层出不穷的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,2008年三鹿婴幼儿奶粉事件对于公众的食品安全信心造成沉重打击,给我国乳制品行业等社会经济的发展造成了不可估量的损失。而且,随着经济全球化影响扩大,一旦出现2008年三鹿婴幼儿奶粉事件这样严重的食品安全事件,对于中国制造的产品信誉都会产生连锁性的恶劣影响。

因此,在制定食品安全法的过程中,如何从各环节、各方面保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全,成为立法考虑的中心主旨。体现在制度设计上主要表现为:一是学习国际先进经验,建立以食品安全风险评估为基础的科学管理制度。明确食品安全风险评估结果应当成为制定或者修订食品安全标准、确定食源性疾病预防对策的重要依据。二是坚持预防为主。遵循食品安全监管规律,对食品的生产、加工、包装、运输、贮藏和销售等各个环节,对食品生产经营过程中涉及的食品添加剂、食品相关产品、运输工具等各有关事项,有针对性地确定有关制度,并建立良好生产规范、危害分析和关键控制点等机制,做到防患于未然。同时,建立食品安全事故预防和处置机制,提高应急处理能力。三是强化了食品生产经营者作为保证食品安全的第一责任人的法律责任,引导食品生产经营者在生产经营活动中重质量、重服务、重信誉、重自律,以形成确保食品安全的长效机制。并据此规定了不安全食品召回制度、食品标签制度和索票索证等制度,并加大对食品生产经营违法行为的处罚力度。四是建立以权责一致为原则,分工明晰、责任明确、权威高效,决策与执行适度分开、相互协调的食品安全监管体制。进一步明确地方人民政府对本行政区域的食品安全监管负总责。赋予行政机关必要的监管权力,同时强化行政机关监管不到位应承担的法律责任。

第三节 食品安全法制建设的历程

我国食品安全法制建设经历了一个曲折的发展过程。主要经历了五个发展时期。

一、20世纪50年代初至70年代初

这个时期共颁布法规33个,其中食品卫生标准有17个。主要针对食品不卫生而发生中毒等危害人体健康等问题制定的各种单项标准和规定。如1953年卫生部颁发了《清凉饮食物管理暂行办法》,1960年国务院转发国家科委、卫生部等拟定的《食用合成染料管理办法》,卫生部、商业部等先后制定颁发了粮、油、肉、蛋、酒、乳等10项卫生标准和管理办法等。从这个

时期制定、颁发的法规标准看,食品添加剂等化学物质的卫生管理已提到日程上;食品卫生管理已由单项管理过渡到全面管理;技术上也由食品检验过渡到应用毒理学的研究方法。这个时期,虽然制定的是条例和单项法规,但是对保障人民身体健康,起到了积极作用。

十年动乱期间,我国的食品安全法制建设遭到了严重破坏,食品卫生监督和管理工作濒于停顿状态,食品污染问题严重地威胁着人民健康,客观现实要求,必须加强法制和卫生监督工作。

二、20 世纪 70 年代至 80 年代初

这个时期是卫生行政法规全面建设时期。1973 年以后,全国组织了有关食品卫生方面科技、业务人员进行了大量的科学试验和调查研究,在积累了近 30 万个数据的基础上,提出了粮、油、肉、蛋、水产、乳、调味品、冷饮、酒、食品添加剂、汞、黄曲霉素、六六六和滴滴涕、放射性物质等 14 项共 54 个卫生标准和 12 个管理办法。1977 年经国务院批准,由卫生部、商业部、外贸部等 11 个部、局共同颁发。此后又在进一步调查研究的基础上作了修订和补充,经国家批准规定了 57 个正式卫生标准、29 个试行卫生标准、37 个食品添加剂质量标准。1979 年国务院正式颁发了《中华人民共和国食品卫生管理条例》。这个时期,我国食品卫生管理重点从预防肠道传染病发展到防止一切食源性疾患的新阶段,在技术上也开始了仪器分析和普及食品毒理学,特别是《食品卫生管理条例》的颁布和实施,大大推进了食品安全法制建设的进程。

三、20 世纪 80 年代至 90 年代中期

这个时期是《食品卫生法(试行)》制定和试行阶段。由于过去的食品卫生管理条例多从道德方面来要求,对违反卫生法规者,缺乏明确的法律责任。80 年代以来,随着科学技术的不断进步,以及对内搞活对外开放政策的实行,我国社会主义商品经济迅速发展,食品卫生工作日益复杂,过去的食品卫生法规已远远不能适应发展的形势。为此 1982 年 11 月 19 日,五届全国人大常委会第二十五次会议通过了《中华人民共和国食品卫生法(试行)》,并于 1983 年 7 月 1 日起执行。它的颁布和实施,标志着我国食品安全管理工作进入了国家法制管理的新阶段。这个时期,共制定各类食品卫生管理办法 40 多个,颁布了近 1 500 个各类国家食品卫生标准、标准测定方法和食品企业生产卫生规范。食品卫生管理水平大大提高,技术上普遍用仪器分析化学毒物,制定标准已接近国际标准。食品卫生监测合格率已从试行之前的 61.5% 提高至 1994 年的 82.3%。

四、《中华人民共和国食品卫生法》的颁布和实施

食品卫生法经过 12 年的试行,在防止食品污染,增进人民身体健康方面起到了重要作用。但是,这 12 年,我国经济发生了深刻的变化,一方面,人民群众的生活水平不断提高,对食品卫生提出了更高的要求;另一方面,随着社会主义市场经济的迅速发展,出现了违法经营食品、掺杂使假等情况,使食品卫生监督的内容和任务发生了一些变化,试行法部分条款与法学理论和执法实践不相适应的矛盾日益突出。为了使食品卫生法更加适应市场经济的需要和食品卫生领域的新情况,更有效地保障公民的健康和安全,在总结前 12 年实施经验的基础上,广泛征求了各方面意见,对食品卫生法进行了修改和增补,经全国八届人大常委会第十六次会议讨论,于 1995 年 10 月 30 日通过,并生效实施。修改和增补后的食品卫生法,进一步完善了食品卫生监督管理体制;加强了行政执法手段,加重了对违法行为处罚的力度;加强了对进口食品的