

SHANGHAISHI SHISHI ZHONGHUARENMINGONGHEGUO SHIPIN ANQUANFA BANFA JIEDU

『上海市实施「中华人民共和国食品安全法」办法』解读

主编 ● 王龙兴 吴勤民 阎祖强



复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

《上海市实施〈中华人民共和国食品安全法〉办法》解读/王龙兴,吴勤民,阎祖强主编. —上海:复旦大学出版社,2012. 1
ISBN 978-7-309-08654-6

I. 上… II. ①王…②吴…③阎… III. 食品卫生法-基本知识-上海市
IV. D927.510.216

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 267537 号

《上海市实施〈中华人民共和国食品安全法〉办法》解读

王龙兴 吴勤民 阎祖强 主编

责任编辑/傅淑娟

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

浙江省临安市曙光印务有限公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 9.875 字数 240 千

2012 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

印数 1—21 000

ISBN 978-7-309-08654-6/D · 549

定价:25.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

为帮助广大食品生产经营管理者、食品从业人员、食品检验人员和食品安全监管人员等其他相关人员深入学习、深刻理解《上海市实施〈中华人民共和国食品安全法〉办法》(简称《实施办法》)的立法精神及其主要内容,市食品安全委员会组织市农委、质监、工商、食药监等部门的一线执法人员和部分专家,共同撰写了本书。起草人员紧密结合监督执法实践,既全面通俗地介绍了《实施办法》的基本内容,又对《实施办法》所有 6 章 62 条法条,逐条进行了解读诠释,尤其是对监督执法实践中如何正确理解和适用,阐明了观点,提出了诸多有益的见解。实用性、操作性强是本书的最大特色。

序

食品安全事关市民身体健康、生命安全,是城市公共安全运行的一个重要方面。近年来披露的一些食品安全事件,暴露了城市运行过程中的许多薄弱环节,主要表现在食品企业生产规模化、组织化程度低;食品供应自给率低;食品企业诚信体系不完善;食品安全标准体系不健全等等。这些都要求我们,务必清醒地认识到食品安全工作的长期性、复杂性、艰巨性;务必增强紧迫感、责任感,努力工作,强化监管,作出让百姓满意的回应。

市委、市人大、市政府历来高度重视食品安全工作,并把开展地方立法作为加强食品安全的重要举措。2009年《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)实施后,本市立即启动了地方立法,经过深入细致的调研和实地考察,《上海市实施〈中华人民共和国食品安全法〉办法》(以下简称《实施办法》)于2011年7月29日正式通

过,并于9月1日正式实施。这是贯彻国家《食品安全法》的首部地方实施办法。《实施办法》根据国家《食品安全法》的授权,结合本市的特点,按照“拾遗补缺”的原则,全面总结多年来本市食品安全监管取得的成效,特别是经过上海世博会证明行之有效的食品安全监管制度,以地方立法的形式予以确立。为全面贯彻落实《食品安全法》和《实施办法》,2011年上海市政府连续颁布实施了五部食品安全相关的规章和规范性文件,充分体现了市委、市政府做好食品安全工作的决心和信心。

上海的《实施办法》紧紧围绕上海“十二五”期间实现创新驱动、转型发展的总体要求,结合上海城市化建设快速发展、城市公共安全管理面临挑战的实际,针对食品安全突出的热点、难点问题,从八个方面作出了地方立法规定,具有鲜明的地方特点:一是首次以地方立法对小作坊和食品摊贩的管理作出了明确的规定;二是明确地方政府负总责,明确了食品安全委员会及其办公室的职能;三是禁止生产销售安全风险较高的食品;四是严格控制食品添加剂的使用;五是要求设立全市统一的投诉举报电话,便于市民举报违法行为;六是禁止回收食品和过期食品再用作食品原料;七是明确要求食品生产经营者建立食品安全

信用档案；八是加强了对食品安全违法行为的惩处力度。《实施办法》是一部科学性、针对性、操作性较强的地方法规，必将在今后一段时期内对规范本市食品安全工作产生积极的支持和保障作用。

《实施办法》颁布实施后，市人大、市政府认真组织了专题学习培训班，有力促进了《实施办法》的贯彻落实。为帮助广大食品安全监督执法人员和食品生产经营者深入学习，深刻理解《实施办法》的立法精神及其主要内容，市食品安全委员会组织市农委、质监、工商、食药监等部门的一线执法人员和部分专家，共同撰写了《上海市实施〈中华人民共和国食品安全法〉办法解读》一书。起草人员紧密结合监督执法实践，既全面通俗地介绍了《实施办法》的基本内容，又对《实施办法》所有六章六十二条法条，逐条进行了解读诠释，尤其是对监督执法实践中如何正确理解和适用，阐明了观点，提出了诸多有益的见解。实用性、操作性强是本书的最大特色。

我深信，本书的出版，对于帮助食品安全监督执法人员、食品生产经营者和关心支持食品安全工作的广大市民，学习宣传和贯彻落实《实施办法》将会起到积极的作用。同时，也希望随着本书的出版，在全市范围内进一步

掀起学习宣传《实施办法》的高潮,学好法,用好法,依法行政,严格执法,为保障食品安全,保护广大人民群众的健康作出新的贡献。

上海市副市长

上海市食品安全委员会主任

沈晓明

2011 年 12 月

目 录

第一部分 导 读

关于《上海市实施〈中华人民共和国食品安全法〉规定 （草案）》的说明	3
上海市人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于 《上海市实施〈中华人民共和国食品安全法〉规定 （草案）》的审议意见报告	13
上海市人民代表大会法制委员会关于《上海市实施 〈中华人民共和国食品安全法〉规定（草案）》 审议结果的报告	17
上海市人民代表大会法制委员会关于《上海市实施 〈中华人民共和国食品安全法〉办法（草案）》 （修改稿）修改情况的报告	25
上海市人民代表大会法制委员会关于《上海市实施 〈中华人民共和国食品安全法〉办法（草案）》 （修改二稿）修改情况的报告	31

第二部分 《上海市实施〈中华人民共和国食品安全法〉办法》条文解读

第一章 总则	37
第一条 立法目的与依据	37
第二条 食品生产经营者的责任	41
第三条 各级人民政府和街道办事处的职责	42
第四条 食品安全监管部门的职责	49
第五条 食品安全监管部门协调配合的要求	55
第六条 食品行业协会的职责	56
第七条 食品安全宣传与舆论监督	59
第二章 一般规定	63
第八条 风险监测和风险评估能力建设	63
第九条 风险监测计划的制定与实施和信息报送	66
第十条 风险评估专家委员会与评估结果	68
第十一条 食品安全地方标准与企业标准	72
第十二条 食品进货采购查验记录制度	75
第十三条 禁止生产经营的食品与餐饮具要求	77
第十四条 食品添加剂的使用	80
第十五条 食品生产日期、保质期的标注与回收、 过期食品的处理	83
第十六条 企业食品安全管理制度	86
第十七条 食品从业人员培训与考核	88
第十八条 委托生产食品的规定	90
第十九条 食品的贮存与运输的规定	91
第二十条 散装食品包装的规定	92
第二十一条 食品安全事故应急预案与处置	93
第二十二条 食品安全事故的防范、处置与报告	94

第二十三条	不合格食品的控制措施	97
第二十四条	重大公共活动的食品安全保障	99
第二十五条	食品质量安全责任保险	100
第三章	食品生产加工小作坊和食品摊贩	101
第一节	食品生产加工小作坊	101
第二十六条	各级政府、质监、小作坊的职责	101
第二十七条	小作坊食品目录管理	104
第二十八条	小作坊生产加工条件	105
第二十九条	小作坊准许制度	107
第三十条	小作坊的生产要求	110
第三十一条	小作坊进货索证索票及出厂 销售记录	114
第三十二条	小作坊生产食品的标签	116
第二节	食品摊贩	
第三十三条	食品摊贩区域规划和信息登记	118
第三十四条	食品摊贩经营的卫生条件	124
第三十五条	食品摊贩经营过程的要求	126
第三十六条	食品摊贩索证索票要求	129
第三十七条	食品摊贩销售食品的基本要求与 禁止经营的品种	130
第三十八条	食品摊贩监管部门的职责	131
第四章	监督管理	134
第三十九条	食品安全年度监管计划与抽样检验 ...	134
第四十条	加强监管检查要求	137
第四十一条	食品安全信用档案	141
第四十二条	现场制售食品的监管职责	145
第四十三条	无证无照食品生产经营行为的查处 ...	147
第四十四条	食品与产品生产企业停产报告与	

恢复生产	150
第四十五条 学校周边食品安全的监管	151
第四十六条 食品安全投诉举报与处理	152
第四十七条 食品安全信息公布	158
第四十八条 食品安全犯罪案件的移送	160
第五章 法律责任	165
第四十九条 法律责任的指引条款	165
第五十条 违反禁止生产经营食品的法律 责任	166
第五十一条 违反食品添加剂管理的法律 责任	170
第五十二条 违反委托生产食品规定的法律 责任	172
第五十三条 造成食品安全事故的法律 责任	174
第五十四条 违反小作坊准许规定的法律 责任	176
第五十五条 小作坊违反生产活动要求的法律 责任	177
第五十六条 小作坊违反进货、销售记录 和标签规定的法律 责任	178
第五十七条 违反食品摊贩管理规定的法律 责任	180
第五十八条 违反生产企业停产报告和恢 复生产规定的法律 责任	182
第五十九条 食品货值金额不清的处罚 决定	183
第六十条 政府及有关部门、工作人员违 法的法律 责任	184
第六章 附则	189
第六十一条 保健食品的监督管理	189
第六十二条 法律施行日期	190

第三部分 附 录

上海市实施《中华人民共和国食品安全法》办法	193
-----------------------------	-----

中华人民共和国食品安全法	208
中华人民共和国食品安全法实施条例	230
国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定 ...	243
上海市生猪产品质量安全监督管理办法	250
上海市人民政府关于修改《上海市生猪产品质量安全 监督管理办法》的决定	262
上海市人民政府关于建立上海市食品安全委员会的 决定	266
上海市人民政府关于进一步加强本市食品安全工作的 若干意见	270
关于进一步加强本市餐厨废弃油脂从严监管整治工作的 实施意见	278
关于进一步加强本市食品安全举报奖励工作的 实施意见	287
上海市食品摊贩经营暂行管理办法(草案)	292
上海市食品生产加工小作坊准许生产证发证管理办法 ...	296

第一部分

导 读

关于《上海市实施〈中华人民共和国食品安全法〉规定(草案)》的说明

——2011年1月5日在上海市第十三届人民代表大会常务委员会第二十四次会议上

上海市食品药品监督管理局党委书记、副局长

王龙兴

上海市食品安全联席会议办公室主任

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，就市人民政府提请市人大常委会审议的《上海市实施〈中华人民共和国食品安全法〉规定(草案)》(以下简称《规定(草案)》)作如下说明。

一、立法的必要性

(一) 确保食品安全法律制度在本市的贯彻施行

《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)和《中华人民共和国食品安全法实施条例》(以下简称《实施条例》)已分别于2009年6月1日和7月20日起正式施行,确立了我国现阶段的食品安全基本法律制度,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,保障公众身体健康和生命安全,具有十分重要的意义。上海作为一个常住人口已超过1900万(2009年末统计)的特大型城市,保证食品安全历来是全市工作的重中之重。为了确保《食品安全法》及其《实施条例》所确立的食品安全法律制度在本市的贯彻施行,进一步提高本市食品安全的整体水平,有必要结合本市实际,制定相应的配套规定。

考虑到《食品安全法》及其《实施条例》的内容已较为详尽,《规定(草案)》遵循“拾遗补缺、注重实效”的基本思路,重点就本市实施《食品安全法》及其《实施条例》过程中需要加以补充、细化的内容,《食品安全法》授权地方制定的管理规定,以及若干体现地方特色的创制性规定,进行有针对性的立法。

(二) 根据授权制定食品生产加工小作坊和食品摊贩的管理规定

食品生产加工小作坊和食品摊贩历来是食品安全事故的多发领域,食品安全监管相对薄弱,而且具有地域性、分散性等特点,监管难度较大,也很难在国家层面作出统一的规范。为此,《食品安全法》第二十九条第三款授权省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会,对食品生产加工小作坊和食品摊贩从事生产经营活动制定具体的管理办法。因此,根据法律授权制定本市食品生产加工小作坊和食品摊贩的管理规定,依法对其食品生产经营活动加强监督管理,是本次立法的重要动因之一。

(三) 对食品安全保障和监管方面的成功经验进行总结、固化

长期以来,本市在食品安全保障和监管工作中探索、积累了许多好的经验和制度措施,需要以立法的形式固定下来。特别是2010年上海世博会的食品安全保障,为世博会的圆满成功提供了坚实的基础,受到社会各界的广泛赞誉,其中一些行之有效的措施,也应当以立法的形式转化为长效机制,推动本市的食品安全保障和监管工作再上一个新台阶。

二、起草过程

《食品安全法》及其《实施条例》相继施行之后,市食品药品监督管理局即牵头启动《规定(草案)》的调研、起草工作。2010年6

月底,市食品药品监督管理局将《规定(草案)》报送市政府。随后,市政府法制办书面征求了市质量技术监督局、市工商行政管理局、市农业委员会、市城市管理行政执法局、市卫生局、市商务委员会、上海出入境检验检疫局等 16 家相关部门,浦东新区等 11 个区县,以及市政协、市高级人民法院、市律师协会的意见,分别召开了由食品生产、流通、餐饮环节的企业与行业协会,区、县食品安全协会,乡、镇人民政府和街道办事处,市人大代表,有关专家、学者等参加的座谈会和专家论证会听取意见,就食品生产加工小作坊和食品摊贩的监管进行了实地调研,广泛征求各方面的意见。其间,市政府法制办就《规定(草案)》的体例、基本思路、主要内容等问题,多次与市人大教科文卫委、市人大常委会法工委进行沟通、会商。根据各方面的意见,市政府法制办对《规定(草案)》又作了进一步修改、完善,报市政府审核同意后,最终形成目前的《规定(草案)》。

三、《规定(草案)》的主要内容和需要说明的问题

《规定(草案)》共六章五十六条,包括总则、一般规定、食品生产加工小作坊和食品摊贩、监督管理、法律责任和附则。需要说明的主要问题包括以下五个方面。

(一) 关于食品安全的责任主体

食品安全是直接关系人民群众身体健康和生命安全,关系经济健康发展和社会和谐稳定的大事,需要社会各方面力量广泛参与、各司其职。为此,《规定(草案)》第一章对食品安全相关责任主体作了明确规定。

一是明确食品生产经营者作为食品安全第一责任人的责任。《食品安全法》确立了食品生产经营者是食品安全第一责任人的基本理念,实施条例对此又作了进一步强化和落实,《规定(草案)》根据《食品安全法》及其《实施条例》的规定,要求食