

Safety Regulation on Food Service

餐饮服务食品安全监管

(第四辑)

国家食品药品监督管理局食品安全监管司 编

中国医药科技出版社

Guidance for Regulators and Food Processors

餐饮服务食品安全监管

(第四版)

国家食品药品监督管理总局餐饮服务食品安全监管司 编

中国医药出版社

餐饮服务食品安全监管

Safety Regulation on Food Service

(第四辑)

国家食品药品监督管理局食品安全监管司 编

中国医药科技出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

餐饮服务食品安全监管. 4/国家食品药品监督管理局食品安全监管司编. — 北京: 中国医药科技出版社, 2011. 5

ISBN 978 - 7 - 5067 - 4986 - 2

I. ①餐… II. ①国… III. ①食品卫生 - 监督管理 - 中国 IV. ①R155. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 052528 号

美术编辑 陈君杞

出版 中国医药科技出版社
地址 北京市海淀区文慧园北路甲22号
邮编 100082
电话 发行: 010 - 62227427
网址 [www. cmstp. com](http://www.cmstp.com)
规格 $787 \times 1092\text{mm}^1/_{16}$
印张 $20^1/_{2}$
字数 261 千字
版次 2011 年 5 月第 1 版
印次 2011 年 5 月第 1 次印刷
印刷 三河市华新科达彩色印务有限公司
经销 全国各地新华书店
书号 ISBN 978 - 7 - 5067 - 4986 - 2
定价 42.00 元

本社图书如存在印装质量问题请与本社联系调换

目 录

会议文件篇

- 3 全力以赴 攻坚克难 努力实现餐饮服务食品安全监管跨越式发展
- 13 抓住机遇 迎接挑战 扎实做好餐饮服务食品安全监管工作

政策法规篇

- 27 中华人民共和国刑法修正案（八）（节录）
- 28 关于《国务院关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》适用问题的复函
- 29 关于国务院食品安全委员会办公室机构设置的通知
- 31 关于明确中央厨房和甜品站食品安全监管职责有关问题的通知
- 32 关于印发《食品安全工作信息报送办法（试行）》的通知
- 36 关于印发餐饮服务食品安全监管绩效考核办法（试行）的通知
- 40 关于印发全国餐饮服务食品安全宣传教育纲要（2011 - 2015）的通知
- 46 关于建立餐饮服务食品安全责任人约谈制度的通知
- 51 关于印发重大活动餐饮服务食品安全监督管理规范的通知
- 57 关于开展2010年度餐饮服务食品安全监管绩效考核工作的通知
- 76 关于印发餐饮服务食品安全检验机构技术装备基本标准和现场快速检测设备配备基本标准的通知

- 127 关于进一步加强食品药品安全应急管理工作的意见
- 133 关于设立国家食品药品监督管理局投诉举报中心的通知
- 134 关于卫生部第 78 号部令决定废止和宣布失效涉及餐饮服务食品安全监管的部门规章的通知
- 136 关于印发 2011 - 2015 年全国餐饮服务食品安全监管人员培训指导大纲的通知

专项整治篇

- 155 国务院办公厅关于印发 2011 年食品安全重点工作安排的通知
- 162 统筹推进 狠抓重点 有效保障人民群众饮食安全
- 168 关于印发全国食品安全整顿工作评估考核方案的通知
- 199 关于印发《食品中可能违法添加的非食用物质和易滥用的食品添加剂品种名单（第五批）》的通知
- 203 关于加强违法使用非食用物质加工食品案件查办和移送工作的通知
- 206 关于切实加强食品调味料和食品添加剂监督管理的紧急通知
- 210 关于撤销过氧化苯甲酰、过氧化钙的公告
- 212 关于印发 2011 年餐饮服务食品安全重点工作安排实施方案的通知
- 219 关于进一步加强餐饮服务环节乳品监管工作的通知
- 221 关于开展小餐饮食品安全整规试点工作的通知
- 224 关于开展葡萄酒和白酒质量安全专项整治的紧急通知
- 226 关于经营河豚鱼导致食物中毒案件行政处罚有关事项的通知
- 227 关于进一步加强春节期间餐饮服务食品安全监管工作的通知

地方创新篇

- 231** | 2010 年上海市食品安全状况报告
- 252** | 三亚市机构编制委员会关于市食品药品监督稽查支队机构编制方案的批复
- 257** | 武汉市食品药品监督管理局关于印发武汉市餐饮服务保健食品化妆品监督管理规定的通知

部门借鉴篇

- 263** | 卫生部办公厅关于 2010 年第一季度全国食物中毒事件情况的通报
- 268** | 卫生部办公厅关于 2010 年第二季度全国食物中毒事件情况的通报
- 273** | 卫生部办公厅关于 2010 年第三季度全国食物中毒事件情况的通报
- 278** | 卫生部办公厅关于 2010 年第四季度全国食物中毒事件情况的通报
- 282** | 卫生部办公厅关于 2010 年全国食物中毒事件情况的通报

专题研究篇

- 289** | 重大活动餐饮服务食品安全监管策略
- 297** | 餐饮服务食品安全监管相关法律制度

附 录

- 317** | 2010 年餐饮服务食品安全监管部颁规章和规范性文件目录汇编

会议文件篇

全力以赴 攻坚克难 努力实现餐饮服务食品安全监管跨越式发展

国家食品药品监督管理局副局长 边振甲

2011 年 1 月 21 日

今天，全国餐饮服务食品安全监督管理工作会议在这里召开。会议的主要任务是：全面贯彻落实 2011 年全国食品药品监督管理工作会议精神，深入贯彻落实科学发展观，大力践行科学监管理念，总结 2010 年餐饮服务食品安全监管工作，深入分析监管形势，研究“十二五”期间监管工作思路，部署 2011 年监管重点工作，努力推动餐饮服务食品安全监管工作实现新发展。

过去的一年，在党中央、国务院的正确领导下，全系统以科学发展观为指导，大力践行科学监管理念，按照年初确定的工作目标和任务，积极履行餐饮服务食品安全监管职能，努力开创餐饮服务食品安全监管工作新局面，许多工作都取得了突破性进展：一是在履行监管职责方面，各地积极推进机构改革进程，绝大多数省局和部分市局已完成了职能交接；二是在完善监管制度方面，集中各方力量和智慧，出台了《餐饮服务许可管理办法》和《餐饮服务食品安全监督管理办法》两个部颁规章和多部规范性文件，为监管工作的科学化、规范化和制度化打下了良好的基础；三是在开展专项整治方面，抓住突出问题和薄弱环节，与有关部门联合开展了一系列专项整治，形成了部门联动、综合治理的良好局面；四是在创新监管机制方面，以落实餐饮服务食品安全责任为重点，探索了分类许可、绩效考核、典型示范等工

作机制，积极推动建立企业负责、行业自律、政府监管、公众参与的治理格局；五是在重大活动保障方面，圆满完成了上海世博会、广州亚运会、中国—东盟博览会等大型活动保障任务，受到党中央、国务院的表彰和肯定；六是在培训和宣传教育方面，通过组织大规模业务培训，提高了队伍素质，通过开展餐饮服务食品安全周等宣传活动，营造了良好的社会氛围。

回顾一年多来的工作，全系统上下全力以赴、锐意进取、攻坚克难，成绩十分显著。尤为值得肯定的是，这些成绩是在职能交接不到位、监管队伍不到位的情况下取得的，来之十分不易。在此，我代表国家食品药品监督管理局，向工作在餐饮服务食品安全监管一线上的同志们表示亲切的慰问！

未来五年是食品药品监管事业科学发展的重要战略机遇期。我们要紧紧抓住这个大有作为的机遇，继续发扬勇于应对挑战、善于攻坚克难的作风，科学谋划好“十二五”时期的监管工作，努力实现餐饮服务食品安全监管跨越式发展。

关于2011年的餐饮服务食品安全监管重点工作，将由景和同志进行部署。下面，我就贯彻落实全国食品药品监督管理工作会议精神，全力做好“十二五”期间餐饮服务食品安全监管工作，讲几个方面意见：

一、科学研判餐饮安全监管形势

食品安全是民生之本。党中央、国务院高度重视食品安全工作。党的十七届五中全会和中央经济工作会议再次强调要确保食品安全。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出：要坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点。餐饮服务食品安全监管是保障和改善民生的基础性工作。随着全面建设小康社会步伐的推进，未来五年，餐饮服务食品安全要求将越来越高，责任将越来越重，餐饮服务食品安全监管将大有作为。

一是全社会对食品安全愈加重视。近年来，社会各界对食品安全的关注

度不断提高，参与食品安全监督的积极性不断增强。前一阶段《小康》杂志开展的关于中国人安全感的调查显示，食品安全问题以 72% 的高票比例成为群众最大的不安。随着社会的全面进步，广大人民群众对食品安全寄予了更多的期待。

二是监管法制环境愈加完善。《食品安全法》及其实施条例体现了“预防为主、科学管理、明确责任、综合治理”的工作原则，构建了我国食品安全监管的制度框架，强化了食品安全责任。前段时间，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合出台了《关于依法严惩危害食品安全犯罪活动的通知》，加大了对制售假冒伪劣食品的惩治力度。随着《食品安全法》相配套的各项监管规章制度相继出台和有效实施，餐饮服务食品安全监管秩序将逐步改善。

三是队伍监管能力不断提升。承担新职责以来，国家局高度重视监管能力建设，全面开展大规模培训，逐年加大对地方中央财政转移支付的支持力度。随着机构改革的逐步推进和国家食品安全监管体系规划的实施，餐饮服务食品安全监管能力将得到进一步提升。

四是餐饮业持续快速发展。近年来，我国餐饮业蓬勃发展，2010 年，全国餐饮业营业额预计达到 1.8 万亿元，继续保持了两位数的增长速度，形成了经营业态多样化、经营方式多元化、品牌建设特色化的局面，国家扩大内需、加快服务业发展等战略的实施，为餐饮业的健康发展带来了新机遇。

在看到有利条件和发展机遇的同时，我们也应清醒地认识到，现阶段影响和制约餐饮服务食品安全的产业基础和社会基础没有发生根本改变，一些深层次的问题仍然存在，餐饮服务食品安全监管面临的形势依然严峻，突出表现在：一是监管能力薄弱。市县级机构改革进展缓慢，监管机构不健全，监管人员不足，执法装备和手段匮乏。二是标准建设滞后。目前餐饮服务食品安全的许多方面还缺乏标准，影响监管工作的有效开展。三是产业基础薄弱。餐饮业总体发展不平衡，结构不合理，市场不规范，仍处在低水平发展

阶段，尤其是部分餐饮服务提供者的责任意识、自律意识、诚信意识比较淡薄，管理水平参差不齐，违法违规行为时有发生。

对此，我们既要实事求是、客观面对，也要坚定信心、迎难而上，切实把思想和行动统一到国家局党组对餐饮服务食品安全监管工作的要求上来，更加自觉地把餐饮服务食品安全监管工作放到全面建设小康社会的大局中去思考、去把握，进一步增强做好监管工作的责任感和使命感，进一步坚定做好监管工作的信心和决心。

二、科学确定“十二五”发展目标

“十二五”期间餐饮服务食品安全监管工作的基本思路是：以科学监管、确保安全为主线，以完善监管体系、创新监管机制、提升监管能力为重点，全面加强行政监管和技术监督，努力使餐饮服务食品安全监管体系更加完善，监管制度和标准更加健全，监管体制和机制更加科学，基础设施和技术装备全面加强，监管能力和水平显著提升，餐饮服务食品安全状况得到明显改善，公众饮食安全得到切实保障。“十二五”期间，要实现餐饮服务食品安全监管由传统监管向现代监管转变，不断提升监管的科学化、现代化水平。

——监管制度体系更加完善。按照科学监管、依法行政的要求，形成涵盖餐饮服务行政许可、监督检查、检验检测、监测评价、社会监督、信息管理、责任落实、宣传教育、应急处置、事故查处、案件稽查等方面较为完善的制度体系。

——安全标准体系更加完备。按照控制风险、确保安全的要求，初步构建以餐饮服务许可标准、烹饪加工环节控制标准、高风险食品安全控制标准等餐饮服务食品安全过程控制标准为主体，以餐饮服务食品添加剂使用标准和餐饮具安全标准为补充的餐饮服务食品安全标准体系。

——监测检测体系更加健全。按照科学布局、协调配套的要求，以食品药品监管系统现有的技术支撑机构为基础，采取填平补齐和完善功能的方

式，初步建立起由国家、省、市三级监测检测机构和县级配备快速检测设备构成的餐饮服务食品安全监测检测体系。

——监管能力显著提升。以《餐饮服务食品安全监管能力建设标准》为依据，按照补充数量、优化结构、提升素质的要求，全面加强餐饮服务食品安全行政监管和技术监督队伍建设。按照总人口0.5~0.7/万的比例，配备餐饮服务食品安全监管人员。同时，配备必需的基础设施、执法车辆、取证工具、快检装备等执法装备，确保监管工作的有效开展。

——监管信息化体系初步建立。按照统一协调、稳定顺畅的要求，建立以行政许可、日常监管、监督抽检、事故处理、投诉举报、案件稽查等信息为主要内容的餐饮服务监管信息数据库，形成覆盖全国的四级餐饮服务食品安全信息互通共享网络平台。

——监管机制建设显著加强。按照落实责任、提升效能的总目标，积极探索餐饮服务食品安全监管新机制，努力形成激励与约束、自律与他律相结合的良好局面。完善绩效考核、责任落实等机制，形成较为完善的“地方政府负总责，监管部门各负其责，企业是第一责任人”责任体系。

以上是餐饮服务食品安全监管“十二五”期间的基本思路 and 主要目标。目前，国家局正在积极参与国务院食品安全委员会办公室牵头起草的“国家食品安全监管体系规划”。各地要结合实际，提出本地区的规划目标、发展思路和重点工作，全力争取在地方总体规划中更多地反映餐饮服务食品安全监管内容，为餐饮服务食品安全监管事业发展奠定坚实的基础。

三、加快推进基层履行监管职责

2010年，各地为推进机构改革做了大量艰苦细致的工作，取得了阶段性的成效。目前，除内蒙古、湖北、陕西、新疆4省区外，25个省（区、市）食品药品监管局已经承担了餐饮服务食品安全监管职责，沈阳、长春、武汉、西安、济南、青岛等计划单列市和副省级省会城市履职工作取得重要

进展。一些省市认真贯彻落实国务院关于机构改革的要求，基本实现了职责、人员双落实。在省级局中，如山东省划转 25 人、重庆市划转 11 人、甘肃省划转 10 人；在副省级城市，沈阳市划转了 463 人，长春市划转 420 人，武汉市划转 330 人、西安市划转 34 人（增编 50 人），青岛市划转 36 人。此外，部分市县也划转了监管队伍，如太原市划转 30 人、营口市划转 24 人、辽阳市划转 15 人。一些地方组建了执法机构，如沈阳市成立了编制 58 人的食品化妆品监督所，武汉市成立了编制 60 人的食品化妆品监督所，西安市成立了编制 50 人的食品稽查分局，济南市成立了编制 30 人的食品药品稽查支队。各地行政监管和技术监督队伍正在逐步得到加强。

但从总体上看，目前各地机构改革进展不一，主要存在两大问题：一是队伍组建存在较大困难。大部分已承担新职责的食品药品监管部门，没有同步划转相应的监管队伍，甚至有些地方没有相应的编制，难以有效落实各项监管措施。据了解，2008 年全国卫生监督员达到近 8 万人，其中约有 70% 左右（约 5-6 万人）的人员承担餐饮服务食品安全监管任务。而机构改革到现在，食品药品监管系统餐饮服务监管人员不足 1 万人，远远不能满足餐饮服务监管工作的需要。二是市县改革进展较为缓慢。一些市县“三定”方案早已印发，但尚未开始职能交接，仍处在观望、等待中。

2011 年，我们要继续全力以赴推进机构改革，重点推动市县机构改革，抓好基层一线监管力量的配备和到位。特别是尚未进行职能交接的省、市、县，力度要再大一些、步伐要再快一些，要全力争取地方各级政府的支持，按照“四个尽快”，即职能要尽快交接、队伍要尽快组建、制度要尽快完善、责任要尽快落实的要求，加快推进机构改革步伐，尽快理顺监管体制，年底前力争实现市县职能交接基本到位，监管队伍独立组建基本到位。内蒙古、湖北、陕西、新疆四省区要在上半年完成职能交接。已签订省局共建协议的省份，在队伍划转、人员配置等方面要发挥示范引领作用。在推动机构改革、交接监管职能过程中，各地要切实把握好以下几点：

（一）必须坚持食品药品监管部门独立执法。《食品安全法》和国务院

“三定”方案明确规定，食品药品监管部门对餐饮服务环节食品安全实施监督管理。按照权责一致的原则，食品药品监管部门应当独立地履行餐饮服务食品安全监管职责。在机构改革过渡期，个别地方实行“委托执法”等临时性措施，已经在实际运行中出现了一些问题，造成职责不清、关系不顺、指挥不畅、执行无力，监管工作不同程度地受到影响，应当予以纠正。

（二）必须确保监管队伍及时到位。在当前形势下，有效履行监管职责，建立一支独立的专业化餐饮服务食品安全监管队伍是当务之急。对此问题，国家局高度重视，已向国务院领导和有关部门多次反映，同时采取多种形式与地方政府加强沟通与合作，通过签订共建协议等，全力支持地方食品药品监管部门履行餐饮服务食品安全监管职责。目前，市县机构改革已进入关键阶段。各地要紧紧抓住时机，大力推动职责交接进度，推动人员划转进度。黑龙江、辽宁、吉林、山东、甘肃以及沈阳、长春、武汉、西安等省市局的经验值得全国学习借鉴。各地应积极争取地方政府，通过多种途径解决监管队伍配备问题，可以从现有机构划转一部分，保持监管工作的连续性；在食品药品监管部门内部整合一部分，使监管力量向餐饮监管方面适当倾斜；由地方编制部门调剂解决一部分，补充实施有效监管所需的必要力量。

四、着力解决餐饮安全突出问题

我国餐饮业数量众多，业态复杂，多、小、散、低现象较为突出，管理水平参差不齐，食品安全问题时有发生。虽然为期两年的餐饮服务食品安全专项整治工作取得了很大成效，但是，从已查处的案件来看，一些不法企业和人员目无法纪、唯利是图、逃避监管的问题还比较突出。当前餐饮服务食品安全状况不容乐观，与人民群众的期望还有很大差距，严厉打击餐饮服务环节违法违规行为仍然是一项十分迫切、非常重要的任务。

（一）大力整治突出问题。各地要充分认识治理餐饮服务环节突出问题的长期性、复杂性和艰巨性，从我国长期处于社会主义初级阶段的现实国情出发，认真分析本地区餐饮服务环节食品安全形势，对餐饮服务环节易发多

发的、群众反映强烈的、影响范围较大的突出问题和薄弱环节，特别是对采购、贮存、加工操作及消费全过程，针对违法使用非食用物质和滥用食品添加剂等高风险环节，针对学校食堂、小餐饮等高风险场所，针对节假日和重大活动时期等高风险时段，要集中力量，以更严密的组织形式、更有效的执法手段、更有力的打击措施，深入开展专项整治，确保取得让群众看得见、摸得着的实效。

（二）重拳打击违法行为。必须坚持严字当头。要严格落实投诉举报制度、责任人约谈制度、犯罪案件移交制度，充分发挥法律的震慑作用。餐饮服务提供者存在严重违法违规行为的，必须停业整顿；整改达不到要求的，必须吊证关闭；对严重违法违规的企业及其责任人，必须依法从重处罚。要建立餐饮服务单位黑名单制度，凡是发生食品安全事故、存在严重违法违规行为、未及时消除重大安全隐患的，一律列入黑名单予以曝光，一律列为重点监管对象加大监管力度，一律依法从重从严处罚。同时，要加强对各级监管部门的监督检查，对工作不积极、检查不落实、监督不到位，敷衍塞责、失职渎职者要坚决予以责任追究。

需要特别强调的是，在专项整治工作中，要注意总结经验，将行之有效的做法和经验制度化、规范化，形成监管工作长效机制，确保专项整治效果的长期性、持久性，促进餐饮服务食品安全水平迈上一个新台阶。

五、着力推动落实餐饮安全责任

《食品安全法》确立了“地方政府负总责，监管部门各负其责，企业是第一责任人”的责任体系。2010年，我们围绕推动落实责任，探索了一些监管新机制。当前，有效落实责任，创新监管机制，仍是我们面临的重大课题，需要继续深入研究、积极探索。

（一）突出强调企业主体责任落实。餐饮服务提供者是餐饮服务食品安全的主体。只有各类餐饮服务提供者都能自觉地把第一责任人的责任落到实处，餐饮服务食品安全才能得到切实的保障。一方面要通过推行良好操作规