

食品安全行政监管与技术监督丛书

SHIPIN ANQUAN XINGZHENG JIANGUAN YU
JISHU JIANDU CONGSHU

食用农产品安全 监督管理与实务

食品安全行政监管与技术监督丛书编委会 组织编写

毛振宾 主编

SHIYONG NONGCHANPIN ANQUAN
JIANDU GUANLI YU SHIWU

 中国劳动社会保障出版社

食品安全行政监管与技术监督丛书

食用农产品安全 监督管理与实务

食品安全行政监管与技术监督丛书编委会 组织编写

毛振宾 主编

SHIYONG NONGCHANPIN ANQUAN
JIANDU GUANLI YU SHIWU



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

食用农产品安全监督管理与实务/毛振宾主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2010

食品安全行政监管与技术监督丛书

ISBN 978-7-5045-8263-8

I. 食… II. 毛… III. 农产品-安全生产-监督管理 IV. S37

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 059473 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 12 印张 210 千字

2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

定价: 33.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

食品安全行政监管与技术监督丛书

编委会

主 任	徐景和					
副主任	李洪生	张守文	毛振宾	罗小刚		
委 员	王柏琴	王滨喜	田中华	石 磊	刘一晨	
	刘晓琳	刘淑强	李 红	李 勤	陈小俊	
	崔瑞芳	韩文泰	樊林奎			

本书编写人员

主 编	毛振宾					
副主编	康玉凡	张世庆	濮绍京			
编 者	王 凯	毛圣慧	易婧婧	鲁景艳	张 丽	

内容简介

食用农产品是整个食品链的最前端，食用农产品安全是食品安全的基础和保障。在食用农产品生产中，农药、兽药、化肥、饲料、饲料添加剂、激素和抗生素等农业化学投入品的使用是保证农业丰收和产品品质的重要手段，然而，如果违法违规操作，不科学地使用农药等农业化学投入品，就会严重污染食品，在威胁人类健康的同时还会造成严重的环境污染。因此从源头上保证食用农产品的安全直接关系到公众的身体健康和生命安全，也关系到农业的可持续发展及社会的和谐稳定。

本书围绕食用农产品安全，阐述了生态环境、农业投入品、农产品生产、初加工与包装、贮存与运输等对食用农产品安全的影响，针对我国食用农产品安全和监管现状特别是存在的问题和矛盾，进行初步分析和评价，提出了解决思路 and 对策。本书内容涉及概论、食用农产品生态环境、食用农产品投入品、食用农产品的生产、食用农产品的初加工与包装、食用农产品的贮存与运输和食用农产品的市场准入与消费安全等，基本涵盖了食用农产品从农田到餐桌安全管理的全过程。

本书由从事食用农产品安全监管工作的专家学者编写，适用于各级食品安全生产及监管人员的业务培训和技术培训，也可供从事食品安全相关工作的人员参考。

前言

食品安全问题关系民生福祉、经济发展和社会和谐，已成为当今国际社会普遍关注的重大社会问题。随着我国人民生活从温饱型向小康型、享受型的转变，全社会对健康问题的关注程度越来越高，对食品安全问题的关注程度也越来越高。

改革开放以来，我国食品产业快速发展，2009年食品工业总产值达到4.9万亿元，已成为我国国民经济中增长最快、最具活力的支柱产业之一。然而，我国食品产业总体发展不平衡，食品生产经营业态多，规模化、产业化程度不高，呈现多、小、散、低状态。有些食品生产经营单位安全意识、责任意识、诚信意识比较淡薄，内部管理制度不健全，对从业人员的健康管理、进货查验记录、食品出厂检验记录、库存食品定期检查、问题食品召回等操作规范执行不到位，个别企业还存在滥用添加剂、违法使用非食用物质等行为，给食品安全带来了隐患，食品安全事故时有发生。近年来爆发的“阜阳劣质奶粉”“苏丹红非法添加物”“三鹿婴幼儿奶粉”等食品安全事件，凸显了食品行业存在的诸多问题以及政府部门的监管漏洞，使食品安全成为社会各界关注的焦点问题。人们迫切呼唤国家和地方各级政府要建立现代食品安全控制与保障体系，编织一张有效的食品安全网。

食品安全问题不是一个简单独立的问题，而是围绕食品产业链发生的一系列复杂问题的集中反映。食品安全涉及种植、养殖、加工、包装、贮藏、运输、销售、消费等各个环节，既包括生产安全，也包括经营安全；既包括结果安全，也包括过程安全；既包括现实安全，也包括未来安全。因此，食品安全监管工作是一项长期、复杂的系统工程，根本的方法在于建立可持续发展的社会发展模式，这需要全社会的关注和参与。近年来，我国政府出台了《食品安全法》及一系列相关法律法规，在逐步建立健全法制管理体系的同时，通过加快促进食品行业发展，加大食品安全专项整治力度，不断完善食品安全法律体系、监管体系和标准体系，使我国食品安全管理水平不断提高。2010年2月6日，国务院成立了食品

安全委员会，作为国务院食品安全工作最高层次的议事协调机构，这表明了党和国家高度重视食品安全问题，切实维护人民群众的切身利益，对人民健康安全的高度负责。

为了配合《食品安全法》及相关条例的贯彻落实，我们组织长期从事食品安全监管工作的有关专家和学者，在司法部法治建设与法学理论科研项目“食品安全监管法律问题研究”的基础上，编写了这套食品安全行政监管与技术监督丛书，旨在研究我国食品安全问题的有效解决方案，规范食品从田间到餐桌的各个生产环节的管理工作，为各省、市、地区从事食品行业监管的行政管理人员，从事食品生产、食品流通、餐饮服务以及农产品生产的企业的决策者和负责质量检验、监督的一线管理人员，各类院校有关食品类、农业类专业的学生提供理论和实务的指导。在编写过程中，我们力求体现以下特点：

1. 本套丛书深入探讨食品安全法制体系建设的方法和执行策略，为各级行政管理和技术监督部门开展相关问题的研究提供参考。

2. 本套丛书根据食品生产所涉及的环节进行设计，包括《食品安全综合协调与实务》《食用农产品安全监督管理与实务》《食品生产安全监督管理与实务》《食品流通安全监督管理与实务》《餐饮服务安全监督管理与实务》，从农产品的生产源头开始，涉及种植养殖、生产加工、贮存、运输、流通消费等生产经营全过程。从行业需求出发，注重突出食品安全各环节监管的一般程序、方法、评估和事故预警、处理等实务性的操作流程，突出实用性和可操作性，为食品的生产者和管理者提供工作指南。

3. 本套丛书是以司法部法治建设与法学理论科研项目“食品安全监管法律问题研究”为基础，集聚了有关法律、政策研究专家和食品行业领域从事监管工作的管理专家的集体智慧编写，具有较高的权威性和指导性。

《食品安全法》及其实施条例施行时间不长，相关体制正在转轨中，有些制度仍在探索中，丛书内容恐有不足，恳请读者批评指正，以便及时修订和完善。

“食品安全行政监管与技术监督丛书”编委会

2010年3月

编者的话

食用农产品是食品的重要组成部分，也是其他食品的主要原材料，其质量安全决定了食品安全的水平，所以说食用农产品安全监管是食品安全监管工作的前提和基础。

我国是一个食用农产品生产大国，产品类型丰富，多达数千种，涵盖了畜禽、水产、谷物、蔬菜、水果等不同品种。由于受生态环境、投入品、种养方式、文化背景和消费观念等因素的影响，不同地区的食用农产品质量差距较大。在生产过程中，由于农药、兽药、催熟剂、防腐添加剂等化学品的滥用，产品容易受到污染，有问题的食用农产品一旦进入公众食物链，就会成为危害人体健康的“毒源”。据不完全统计，近年来由此引发的显性食源性中毒事件已超过4万件，此外，还影响出口创汇，使国家蒙受经济和信誉的巨大损失。食用农产品质量安全已逐渐由单纯的农业问题演变为人身健康、经济、社会发展问题，因此，我们应对食用农产品安全问题引起高度重视。

从食品安全监管的一般意义上看，我国食用农产品安全监管工作存在以下问题：一是质量安全的法规体系、质量标准体系、科技教育规范体系、监督管理机制等不完善；二是相关部门执法经验少和处罚力度不足；三是监管部门和生产经营企业责任落实不到位；四是监管对象类型多和监管范围广。这些都说明食用农产品安全监管是一个长期的、艰巨的、需要逐步完善的工作。因而，加强对相关监管人员的教育和培训，尽快提升他们的科技素质、法规素质和责任意识，进而提高监管能力和效率，为食用农产品安全监管工作提供组织或人员队伍保证，对解决食用农产品安全问题具有十分重要的意义。

本书以《中华人民共和国食品安全法》和《中华人民共和国农产品质量安全

法》及相关法律法规为依据,结合国家相关部门、各地方相关部门以及编者在食用农产品安全监管工作中的实践和经验编写,并邀请了中国农业大学和北京农学院专家学者共同参与,具有理论上的系统性、科学性、规范性和实践中的实用性、现实指导性,体现了理论与实际相结合的特点;剖析热点问题,以最新政策制度为依托,结合当前食用农产品形势,运用最新理论研究成果,全面深入地研究了食用农产品安全问题的突出环节,体现了创新性和先进性的特点,对该行业行政主管部门和相关监管部门的工作具有较好的指导和借鉴作用,也可作为食用农产品安全监管人员培训的教材使用。

本书共分七章,第一章对食用农产品及其安全监管的定义、内涵、定位及监管现状和问题进行了概述;第二、第三、第四、第五、第六章分别对食用农产品生态环境、投入品、生产、初加工和包装、贮存与运输、市场准入与消费等环节的现状和存在的问题进行了分析评价,提出了发展趋势和对策思路。

在编写过程中,中国劳动社会保障出版社有关编辑人员提供了许多修改意见,中国农业大学数位研究生承担了部分具体工作,在此均表示感谢!

本书于2009年8月开始筹备,期间经过多次讨论、调整和修改。但由于时间仓促、水平有限,书中难免存在疏漏,不足之处请予批评指正。

目 录

Contents

第一章 概述	(1)
第一节 食用农产品与食品安全	(1)
第二节 食用农产品的安全保障	(3)
第三节 食用农产品的安全监管	(5)
第四节 食用农产品安全监管的思路与对策	(12)
第二章 食用农产品生态环境	(16)
第一节 食用农产品生态环境与食品安全	(16)
第二节 我国食用农产品生态环境现状和问题	(18)
第三节 食用农产品生态环境监管对策	(29)
第三章 食用农产品投入品	(36)
第一节 食用农产品投入品概述	(36)
第二节 食用农产品投入品对食品安全的影响	(40)
第三节 食用农产品投入品安全监管体系的构建	(46)
第四章 食用农产品的生产	(54)
第一节 食用农产品的生产方式及特点	(54)
第二节 我国食用农产品生产的现状	(58)
第三节 食用农产品生产监管体系建设	(61)
第五章 食用农产品的初加工与包装	(68)
第一节 食用农产品初加工与包装概述	(68)

第二节 食用农产品初加工与包装产业发展现状和问题	(72)
第三节 食用农产品初加工与包装监管体系建设	(76)
第六章 食用农产品的贮存与运输	(83)
第一节 食用农产品贮存与运输概述	(83)
第二节 食用农产品贮存与运输现状和问题	(85)
第三节 食用农产品贮存与运输安全监管对策	(88)
第七章 食用农产品的市场准入和消费安全	(96)
第一节 食用农产品的市场供给、准入和消费	(96)
第二节 食用农产品市场准入制度和消费安全技术支持	(102)
附录一 《中华人民共和国食品安全法》	(114)
附录二 《中华人民共和国农产品质量安全法》	(134)
附录三 《农产品包装和标识管理办法》	(142)
附录四 《农产品产地安全管理办法》	(145)
附录五 《农产品地理标志管理办法》	(149)
附录六 《关于北京市食用农产品安全生产体系建设的意见》	(153)
附录七 《上海市食用农产品安全监管暂行办法》	(157)
附录八 《深圳市食用农产品安全条例》	(168)
附录九 《成都市食用农产品质量安全条例》	(173)
参考文献	(180)

第一章 概述

食用农产品指供食用的源于农业的初级产品，食用农产品安全品质受投入品系统（产前）、生产及初加工系统（产中）、包装、储运系统（产后）的影响，也受自然资源、市场等要素的影响。从食品安全监管角度分析，影响食用农产品安全的主要环节有生态环境、投入品、生产过程、初加工与包装、贮存与运输、市场准入与消费等。

要实现食用农产品安全监管的全面和到位，需要法律法规体系、科技支撑体系、风险管理体系、社会信用和监督体系等多重体系的总体完善、配合和支撑。

第一节 食用农产品与食品安全

一、食用农产品的概念

《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）中将食用农产品定义为“供食用的源于农业的初级产品”。基于上述定义，食用农产品应理解为由种植或养殖等生产行为而形成的、未经加工或者经初级加工的、可供人类食用的农产品。粮食、蔬菜、瓜果、牛奶、畜禽、水产品、酱菜、干香菇、豆芽、切面等都是食用农产品。“初级加工”的界定，应依据是否改变食用农产品的基本理化性质来确定，即食用农产品通过简单加工，没有改变其基本理化性质，仍应认定为食用农产品。初级加工食用农产品主要是指必须经过某些加工环节才能够食用、贮存或使用的食用农产品。

二、食用农产品类型

食用农产品种类繁多，从农业生产行业和来源途径上划分，主要包括种植

业、畜牧业和水产业产品三种类型，这三大类食用农产品又可细分为若干分类型。

1. 种植业类

种植业食用农产品指人工种植和天然生长的各种植物可食用的初级产品，分粮食和园艺植物两大类。粮食包括原粮、经脱壳或碾磨的产品和经初加工的产品，园艺植物包括蔬菜、初制茶和毛茶、油料植物、芳香油料植物、药用植物、糖料植物、可食用观赏植物和草、藻类植物以及其他各种可食用的人工种植和野生的植物及其初加工产品。

以粮食为原料加工的速冻食品、方便面、副食品和各种熟食品，各种蔬菜罐头和水果罐头，各种果脯、蜜饯、炒制的果仁、坚果，精炼植物油，中成药不属于食用农产品。

2. 畜牧业类

畜牧业食用农产品指人工饲养、繁殖取得和捕获的各种陆生动物和卵及其初加工品。包括肉类产品、蛋类产品、奶制品、蜂类产品及昆虫类等及其他可食用组织。

用鲜奶加工的各种奶制品，如酸奶、奶酪、奶油等，以及各种蜂产品口服液、王浆粉不属于食用农产品。

3. 水产业类

水产业食用农产品指人工放养、人工捕捞的水产动物和水生植物产品及初加工品。包括鱼、虾、蟹、贝类、软体类、海兽等水产动物，渔业用苗（秧）；水产动物去头、去鳞、冷冻、盐渍、干制等初加工品，海带、紫菜、龙须菜、莼菜等水生植物产品及初加工品，鱼粉、鱼油、海藻胶、虾酱、鱼肝酱等初加工品。

熟制的水产品和各类水产品的罐头，罐装产品，以鱼油、海兽油脂为原料生产的各类乳剂、胶丸、滴剂等制品不属于食用农产品。

三、食用农产品与食品安全

1. 食用农产品与食品安全的内涵

食品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。无论从可直接食用、食用品原料还是按照传统既是食品又是药品方面理解，食用农产品均属于食品的重要组成部分。

《食品安全法》对“食品安全”的定义为，“食品安全指食品无毒、无害，符合应当有的营养要求，对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。”，是一个涵盖食品营养、健康和安全及其隐患的概念。《中华人民共和国农产品质量安全法》（以下简称《农产品质量安全法》）定义“农产品质量安全”为：“农产

品质量符合保障人的健康、安全的要求。”，其对于农产品安全界定更具有针对性，是对《食品安全法》在食用农产品方面的重点加强和补充。

本书侧重于对食用农产品健康、安全监管方面的阐述，“食用农产品安全”应理解为“食用农产品健康安全品质”，更具体讲为：食用农产品的种植、养殖、加工、包装、贮存、运输、销售、消费等活动符合国家强制性标准的质量安全品质要求，不含有导致消费者急性或慢性毒害或疾病感染的因素，不存在损害或威胁消费者及其后代健康的有毒有害物质或隐患。

2. 食用农产品在食品安全中的地位

食用农产品安全是食品安全的前提和基础。食用农产品是食品加工的生物源性材料，也是主要的原材料，即食用农产品产业是食品业的上游环节，其安全品质对食品的质量安全起着根本性的决定作用。如果食用农产品安全监管不力，食品安全监管就会力不从心，也很难起到对食品安全的保障作用。“从农田到餐桌”的食品安全理念正是经过实践对这一关系充分认识的结果。

依照生态学观点，一些有毒物质在食物链中具有富集作用，即有毒物质在食物链传导中，其毒害程度向高端逐渐增强。因此，从理论上食品安全监管应尽量向源性产品特别是植物源性产品及其生产过程延伸。由此可以说，食用农产品安全监管体系建设是食品安全体系建设工作的重中之重。

第二节 食用农产品的安全保障

一、食用农产品安全概况

近年来，我国食用农产品质量安全水平虽然有了较大提高，但生态环境恶化、化学投入品滥用、食用农产品药物残留超标及病害防控等突出问题仍然没有得到彻底解决，食用农产品引发的重大危害事件时有发生。如 2005 年的“苏丹红事件”、2008 年的婴幼儿奶粉“三聚氰胺事件”和 2010 年的“毒豇豆事件”等，这些在全国引起关注的事件，都与食用农产品的生产经营及管理有着密切的关系，因此食用农产品安全的形势不容乐观。

二、食用农产品安全体系

1. 食用农产品安全系统

从系统的角度，如果将影响食用农产品安全的生产经营过程的因素作为一个

系统，其涉及生态环境、食用农产品生产、食用农产品投入品、市场四个子系统（如图 1—1 所示）。从产业类型看，这四个子系统分属不同的行业或行政部门管辖。

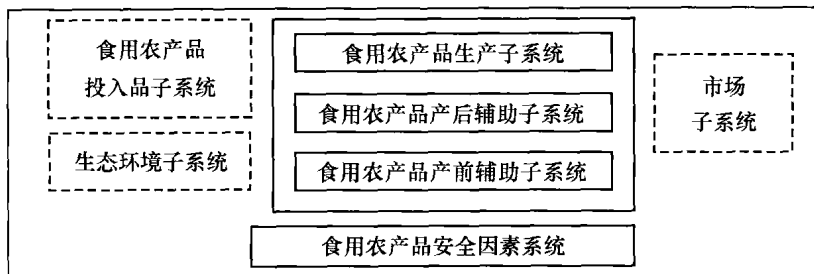


图 1—1 食用农产品安全系统示意图

2. 食用农产品安全环节

食用农产品系统主产业链由生产、加工与包装、贮存与运输及销售等主要环节组成（如图 1—2 所示），这些均是影响食用农产品安全的关键环节和控制点。

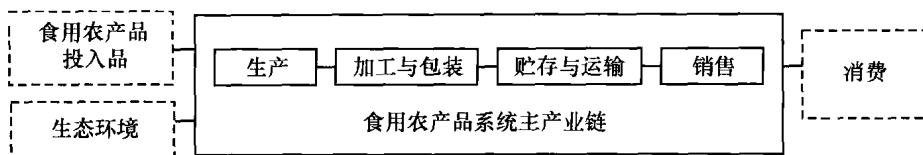


图 1—2 食用农产品产业链环节及外部因素示意图

3. 食用农产品安全因素

从生产经营者角度，食用农产品的安全水平受生产条件、技术水平、质量标准、人员素质、市场规范程度、法制化程度、监管力度等的影响。另外，对食用农产品安全带来影响的外部因素主要有生态环境、食用农产品投入品、市场规范程度等。本书将按照对产业链环节及主要外部影响因素监管的思路分章节进行阐述。

三、食用农产品的安全保障

食用农产品的安全保障是一个庞大的系统工程，管理这个系统工程需要考虑生产经营者、消费者、行政管理和社会监督多个大方面的联动机制与协调。

从监管的全面性和可行性考虑，食用农产品的安全保障需要法律法规体系、技术支撑体系、社会监督体系三大方面的共同支撑。功能上，法规标准层面是行为和执法的规范与依据，技术层面是监管必要的方法与措施，社会层面是监管的公共义务和必要的社会力量补充。

1. 法律法规体系

法律法规体系是食用农产品安全的保障体系，包括法律法规、认证认可、标

准的建立与完善。标准是食用农产品生产经营行为和产品质量的规范性要求，也是产品认证认可、法律法规制定、检验监测、社会监督和监管等的重要依据。认证认可是从生产经营自律角度保障食用农产品安全，是保障产品集约化生产或产业化经营安全的有效措施，相应的产品质量标识也为安全监管提供便捷。法律法规是生产经营者、监管和执法者行为的法制化规范依据。

2. 技术支撑体系

技术支撑体系是食用农产品安全保障的监管方法体系，包括检验监测、风险评估与分析、预警预报等诸多方面。检验监测是食用农产品安全监管的技术手段和信息依据，是风险评估与分析、预警预报的技术性量化依据。风险评估与分析是通过信息收集与分析，对食用农产品安全状况和隐患提出初步意见。目前农业部成立了农产品质量安全风险评估专家委员会，为政府主管部门实施风险管理提供决策建议和技术支持。预警预报是发现食用农产品安全隐患和减少安全危害范围的保障措施，可有效提高公众的安全保障水平。

3. 社会监督体系

社会监督体系是食用农产品安全保障的公共监督和社会信用体系，包括宣传教育、信用体系、信息发布制度、新闻媒体的舆论监督等方面。食用农产品安全宣传教育，不仅包括对生产经营者，还包括对消费者和行政管理人员的安全观念与知识的教育与引导。消费者的安全意识、知识和消费观念，行政管理人员专业素质、责任感和管理执法水平都需要通过宣传教育进一步加强。信用体系的建设是一个非常复杂的工程，要通过长时间的努力，随着社会文明程度的进步和市场的规范，信用体系将成为生产经营者市场生存的门槛，信用体系的完善对食用农产品安全监管的长效性具有积极意义。信息发布制度，是保证信息和管理透明的措施，也是动员大众参与食用农产品安全保障的有效手段。随着信息技术的迅速发展，新闻媒体的舆论监督对食用农产品安全保障将起到越来越重要的作用，发动社会力量积极参与安全监管不仅具有巨大的潜力也具有良好的社会基础，因为食用农产品安全是关系到每个人基本生活质量的大事。

第三节 食用农产品的安全监管

一、食用农产品安全监管的体制

1. 安全监管的着力点

食用农产品的产出，一般受自然资源、投入品和市场等要素影响，需要经过

生产过程、收获、初级加工与包装、贮存及运输等环节。从行业监管的特点出发,食用农产品安全监管除考虑生产环节和自然资源要素两方面外,还需设置最终消费的安全防范屏障或应急机制。

食用农产品安全监管的主要内容包括:生态环境、投入品、生产过程、初加工与包装、贮存与运输、市场准入与消费。根据每一个方面的具体情况和突出问题设置关键监管点,监管的首要原则是控制和避免人为因素对食用农产品安全品质的负面影响。

2. 安全监管的体制

《食用农产品质量安全法》规定了食用农产品质量安全监管的主体是政府农业主管部门,设立了一系列的监管制度,包括各级政府、农业部门以及其他相关职能部门配合的管理体制,如图 1—3 所示。

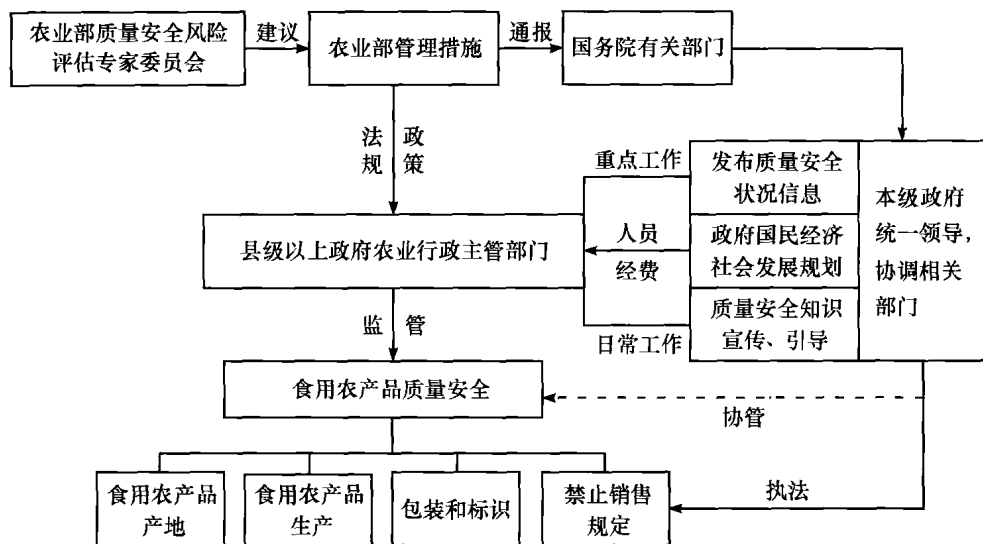


图 1—3 食用农产品质量安全监管体制示意图

二、食用农产品安全监管体系的发展

食用农产品安全监管的全面和有效需要多重相关体系的完善、配合和支撑,其中包括法律法规体系、安全技术支撑体系、风险预测和评估体系、社会信用体系、预警预报和信息发布体系、责任追究和执法体系等。

目前情况下,所有的监管工作均需要最基本的规范,包括技术性规范和法律性规范。《食用农产品质量安全法》涉及的制度如食用农产品生产记录制度、食