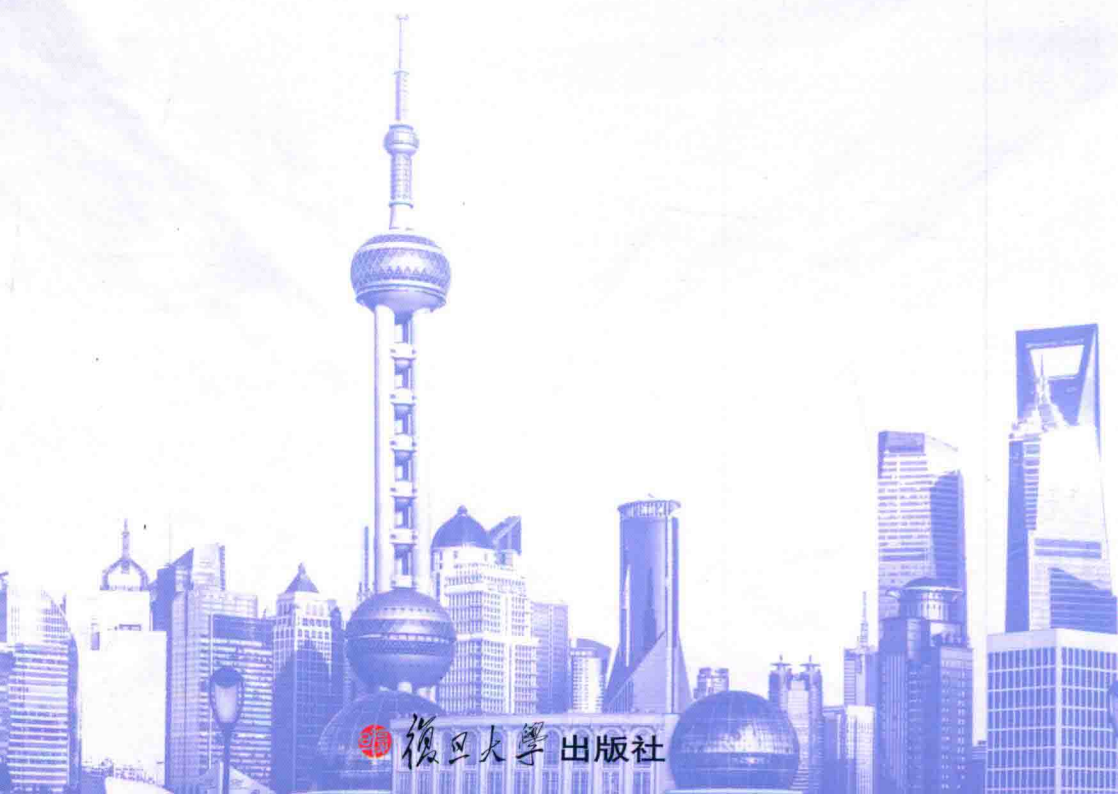


SHANGHAISHI SHIPIN ANQUAN TIAOLI SHIYI

《上海市食品安全条例》释义

主 编 阎祖强 杨劲松 丁 伟 顾振华



复旦大学出版社

《上海市食品安全条例》释义

主 编 阎祖强 杨劲松 丁 伟 顾振华

副 主 编(按姓氏笔画排序)

刘 平 许 瑾 衣承东 肖泽萍

张准民 陆 鸣 陈晓军

復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

《上海市食品安全条例》释义/阎祖强等主编. —上海: 复旦大学出版社, 2018. 3
ISBN 978-7-309-13290-8

I. 上… II. 阎… III. 食品安全-条例-法律解释-上海 IV. D927.510.216.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 243608 号

《上海市食品安全条例》释义

阎祖强 等主编
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 出版部电话: 86-21-65642845
上海盛通时代印刷有限公司

开本 787×960 1/16 印张 24.5 字数 358 千
2018 年 3 月第 1 版第 1 次印刷
印数 1—34 000

ISBN 978-7-309-13290-8/D·905
定价: 50.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。
版权所有 侵权必究

编写委员会

主 编 阎祖强 杨劲松 丁 伟 顾振华

副主 编(按姓氏笔画排序)

刘 平 许 瑾 衣承东 肖泽萍

张准民 陆 鸣 陈晓军

编 委(按姓氏笔画排序)

丁 伟 王 琳 朱梓明 刘 平

许 瑾 衣承东 孙 海 杨劲松

杨丽娜 李 洁 肖泽萍 忻元庆

沈伟涛 沈建明 张准民 陆 鸣

陈晓军 周艳琴 顾振华 黄 虹

章黎东 阎祖强 巢强国 傅伟华

编写秘书 傅伟华 杨丽娜

编写人员(按姓氏笔画排序)

王 皓 王 磊 王宝斌 史 岚

刘晔青 许天乐 杨丽娜 杨朝银

吴仁华 吴晓霞 邱从乾 应重华

宋庆训 张 琳 张 磊 陈向荣

林厉军 周益添 郑雷军 袁微嘉

党 凯 彭少杰 颜 敏 魏红勇

序

民以食为天，食以安为先。食品安全是事关人民群众身体健康和生命安全的重大民生问题。习近平总书记在党的第十九次全国代表大会报告中深刻指出：要“实施食品安全战略，让人民吃得放心”；要“使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”。贯彻落实党的十九大精神，按照党中央对食品安全工作提出的一系列工作要求，严格依法行政，用“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”，严把从农田到餐桌的每一道防线，确保广大人民群众“舌尖上的安全”，是本市食品安全监管工作的基本遵循。

为全面落实中央关于食品安全“四个最严”要求，贯彻实施《中华人民共和国食品安全法》，2016年8月，时任中共中央政治局委员、上海市委书记韩正调研食品安全工作时指出，要按照中央关于食品安全“四个最严”的要求，制定一部“史上最严、百姓拍手叫好的本市食品安全条例，以法治保障推进市民满意的食品安全城市建设”。2017年1月20日，市第十四届人民代表大会第五次会议审议通过了《上海市食品安全条例》（简称《条例》），并于3月20日起实施。《条例》既符合科学立法、民主立法的要求，汲取了全社会方方面面的意见与智慧；又体现了落实中央“四个最严”的要求，建立完善了符合超大型现代化国际大都市的食品安全法制保障体系，被称为“史上最严”的食品安全地方法规。

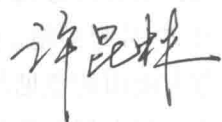
《条例》针对食品安全监管和执法实践中发现的新情况、新问题，设立了

符合本市实际的法规制度,并从以下七个方面从严落实中央关于食品安全“四个最严”的要求:一是从严落实“食品安全是产出来的”责任,着力落实食品生产经营各环节、各重点食品和相关业态经营主体责任;二是从严落实“食品安全是管出来的”责任,明确食品安全政府各部门的监管职责;三是从严加强食品安全源头治理,加强食用农产品监管,设置最严格的市场准入制度;四是从严解决当前本市食品安全存在的突出问题,综合治理无证食品生产经营活动,加强网络食品经营新业态的管理;五是从严处罚食品安全违法行为;六是从严落实食品安全各方协同责任;七是着力形成食品安全共享共治格局。

法律的生命在于实施,为了贯彻落实好这部《条例》,帮助食品安全监管人员、食品生产经营者、食品从业人员及社会各界深刻理解《条例》的立法精神及其主要内容,在市人大常委会的牵头下,市食品药品安全委员会、市食品药品监管局组织市农委、质监、卫生计生委等部门的执法人员和部分专家,共同撰写了《上海市食品安全条例释义》一书。编写人员紧密结合监督执法实际,逐条对《条例》的制定背景、条款内容进行解读,尤其是对监管实践中如何正确理解和适用,阐明观点并提出指导性意见,体现了权威性、实用性和操作性的特色。

我相信,本书的出版,将对于帮助食品安全监督执法人员提升依法行政能力、推动食品生产经营者守法经营、引导各相关单位和广大市民参与食品安全监管,形成食品安全社会共治格局发挥积极作用。同时,也将为构建本市食品安全现代化治理体系,努力建设市民满意的食品安全城市,保护广大市民饮食安全提供坚实的法律保障。

上海市副市长



2017年12月

目 录

第一章 总则	1
第一条 【目的与依据】	1
第二条 【适用范围】	4
第三条 【工作原则和制度】	7
第四条 【食品生产经营者责任】	11
第五条 【政府职责】	13
第六条 【食品药品安全委员会及其办公室职责】	17
第七条 【部门职责】	23
第八条 【评议、考核制度】	31
第九条 【行业组织和消费者组织的作用】	33
第十条 【食品安全科技应用】	36
第十一条 【食品安全宣传教育与舆论监督】	38
第十二条 【表彰与奖励】	41
第二章 食品安全风险监测、评估和食品安全标准	44
第十三条 【食品安全风险监测、评估体系】	44
第十四条 【食品安全风险监测】	48
第十五条 【食品安全风险评估】	51
第十六条 【食品安全风险评估结果的运用】	53
第十七条 【食品安全风险信息交流】	54

第十八条 【食品安全地方标准与企业标准】	56
----------------------------	----

第三章 食品生产经营	61
------------------	----

第一节 市场准入的一般规定	61
---------------------	----

第十九条 【食品生产经营许可要求】	61
-------------------------	----

第二十条 【食品相关产品生产许可】	65
-------------------------	----

第二十一条 【贮存、运输服务经营者备案管理】	71
------------------------------	----

第二十二条 【进沪食品和食用农产品销售】	73
----------------------------	----

第二节 生产经营过程控制	77
--------------------	----

第二十三条 【食品生产经营者采购要求】	77
---------------------------	----

第二十四条 【禁止生产经营的食品、食品添加剂和食品相关 产品】	78
--	----

第二十五条 【食品相关产品生产管理】	85
--------------------------	----

第二十六条 【食品添加剂使用管理】	88
-------------------------	----

第二十七条 【高风险食品生产经营企业供应商检查评价 制度】	91
--	----

第二十八条 【食品生产企业符合良好生产规范要求】	95
--------------------------------	----

第二十九条 【临近、超过保质期食品和食品添加剂的 管理】	99
---------------------------------------	----

第三十条 【回收食品的管理】	102
----------------------	-----

第三十一条 【培训考核制度】	105
----------------------	-----

第三十二条 【从业人员健康管理和卫生要求】	109
-----------------------------	-----

第三十三条 【委托生产的要求】	112
-----------------------	-----

第三十四条 【贮存、运输管理和温度、湿度控制要求】	113
---------------------------------	-----

第三十五条 【食用农产品批发交易市场、标准化菜市场等 管理要求】	116
---	-----

第三十六条 【生产经营者抽样检验要求】	119
---------------------------	-----

第三十七条 【散装食品管理要求】	121
------------------------	-----

第三十八条 【餐饮服务的有关要求】	123
-------------------------	-----

第三十九条 【餐饮配送要求】	127
----------------------	-----

第四十条 【食品展销会安全规定】	130
------------------------	-----

第四十一条 【农村集体聚餐管理】	132
第四十二条 【酒类等的生产经营要求】	135
第四十三条 【小型餐饮服务提供者的管理】	138
第四十四条 【食品生产加工小作坊和食品摊贩的管理】	141
第四十五条 【餐厨废弃油脂的管理】	143
第三节 食用农产品	146
第四十六条 【食用农产品标准化生产的规定】	146
第四十七条 【畜禽产品管理要求的规定】	149
第四十八条 【农业投入品经营、使用管理】	153
第四十九条 【食用农产品生产经营的禁止行为】	156
第五十条 【食用农产品销售要求】	160
第四节 网络食品经营	162
第五十一条 【备案管理制度】	162
第五十二条 【网络食品经营公示制度】	164
第五十三条 【网络食品交易第三方平台提供者的管理 责任】	166
第五十四条 【网络交易食品配送管理】	169
第四章 食品生产加工小作坊和食品摊贩	171
第一节 食品生产加工小作坊	171
第五十五条 【食品生产加工小作坊规划、建设和监管】	171
第五十六条 【食品生产加工小作坊食品目录管理】	173
第五十七条 【食品生产加工小作坊生产加工条件】	174
第五十八条 【食品生产加工小作坊准许生产制度】	176
第五十九条 【食品生产加工小作坊的生产要求】	178
第六十条 【食品生产加工小作坊进货查验及销售记录】	182
第六十一条 【食品生产加工小作坊食品包装、标签管理】	183
第二节 食品摊贩	185
第六十二条 【区域规划和信息登记】	185

第六十三条	【食品摊贩经营条件】	189
第六十四条	【食品摊贩经营要求】	191
第六十五条	【食品摊贩采购凭证保留要求】	194
第六十六条	【相关管理职责】	196
第五章	食品安全事故预防与处置	198
第六十七条	【食品安全事故防范】	198
第六十八条	【食品安全责任保险】	200
第六十九条	【重大公共活动食品安全保障】	202
第七十条	【食品检验机构报告义务】	204
第七十一条	【食品安全事故应急预案】	207
第七十二条	【食品安全事故处置与报告】	209
第七十三条	【食品安全事故调查处理】	212
第七十四条	【食品安全临时控制措施】	216
第六章	监督管理	217
第七十五条	【年度管理计划与风险分级管理】	217
第七十六条	【加强监督要求】	221
第七十七条	【利用现代化科技手段实施监督管理】	224
第七十八条	【食品相关产品监督协作】	227
第七十九条	【食品安全信用管理】	228
第八十条	【餐饮服务食品安全量化分级管理制度】	231
第八十一条	【食品安全信息追溯管理】	232
第八十二条	【恢复生产经营的监督管理】	235
第八十三条	【无证生产经营行为的查处】	237
第八十四条	【食品安全网格化管理】	239
第八十五条	【学校周边食品安全监管】	242
第八十六条	【举报投诉处置】	243
第八十七条	【食品安全信息发布】	246
第八十八条	【行政执法与刑事司法衔接】	250

第七章 法律责任	253
第八十九条 【指引条款】	253
第九十条 【违反贮存、运输服务要求的法律责任】	254
第九十一条 【违反食品生产经营者采购要求的法律 责任】	255
第九十二条 【违反禁止生产经营规定的法律责任】	256
第九十三条 【违反临近、超过保质期食品和食品添加剂以 及回收食品管理规定的法律责任】	259
第九十四条 【违反有关食品安全管理制度和要求的法律 责任】	261
第九十五条 【违反委托生产要求的法律责任】	264
第九十六条 【违反食用农产品批发交易市场、标准化菜市场 等管理要求的法律责任】	265
第九十七条 【违反餐饮配送要求的法律责任】	266
第九十八条 【违反食品展销会管理规定的法律责任】	268
第九十九条 【违反小型餐饮服务提供者管理规定的法律 责任】	269
第一百条 【违反农业投入品经营记录要求的法律责任】	271
第一百零一条 【违反食用农产品生产经营禁止行为的法律 责任】	271
第一百零二条 【违反网络食品经营备案、公示制度的法律 责任】	273
第一百零三条 【网络食品交易第三方平台提供者等未履行 相关管理责任的法律责任】	274
第一百零四条 【违反小作坊有关管理规定的法律责任】	276
第一百零五条 【违反食品摊贩管理规定的法律责任】	279
第一百零六条 【造成食品安全事故的法律责任】	282
第一百零七条 【食品生产经营者不再符合法定许可、准许生产 条件或者备案、登记要求的法律责任】	284
第一百零八条 【违反恢复生产经营监督管理要求的法律 责任】	285

第一百零九条 【食品违法重点监管名单】	286
第一百一十条 【首负责制】	289
第一百一十一条 【拒绝、阻挠、干涉执法的处置】	290
第一百一十二条 【免于处罚的情形】	292
第一百一十三条 【行政责任】	294
第八章 附则	298
第一百一十四条 【相关定义】	298
第一百一十五条 【施行日期】	301
附录	303
《上海市实施〈中华人民共和国食品安全法〉办法(修订草案)》起草说明	304
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〉办法(修订草案)》的审议意见报告	315
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(修订草案)》审议结果的报告	325
上海市人民代表大会法制委员会关于《上海市食品安全条例(草案)》修改情况的报告	332
关于《上海市食品安全条例(草案)》的说明	338
上海市人民代表大会法制委员会关于《上海市食品安全条例(草案)》审议结果的报告	344
上海市食品安全条例(上海市人民代表大会公告第18号)	349
后记	380

第一章

总 则

■ 第一条 【目的与依据】

为了保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全,根据《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)等有关法律、行政法规,结合本市实际,制定本条例。

条文释义: 本条是关于本《条例》立法目的和制定依据的规定。

本条与原《上海市实施〈中华人民共和国食品安全法〉办法》保持一致。

一、立法的必要性和立法目的

“民以食为天,食以安为先。”食品安全是民生工程、民心工程,关系到国家和社会的稳定发展,关系到公众的身体健康和生命安全。实施“食品安全战略”,是建设“健康中国”的一项重要战略任务。

2011年7月,市十三届人大常委会第二十八次会议审议通过了《上海市实施〈中华人民共和国食品安全法〉办法》(以下简称原《实施办法》)。原《实施办法》对于构建本市食品安全现代治理体系、保障市民健康、维护城市安全发挥了积极作用。但是,随着实践发展,原《实施办法》的主要内容已难以适应全面落实中央对食品安全“四个最严”要求和贯彻实施《中华人民共和

国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)的需要,亟须在全面修订的基础上,制定适应新形势下本市食品安全工作需要、体现本市特点的地方性条例,以容纳更多的创制性规定,进一步从法治层面完善食品安全监管体制机制,提升本市食品安全水平。

(一) 这是落实党中央加强食品安全工作要求,全面实施国家《食品安全法》的迫切需要

习近平总书记、李克强总理等中央领导对食品安全工作作出重要批示,强调坚持“四个最严”,全面做好食品安全工作。2015年全国人大新修改的《食品安全法》正式施行,条文数从104条增加到154条,全新条文50条,对原有70%的条文作了修改,建立了史上最严格的食品安全监管制度。为了落实党中央要求、确保国家法律在本市的有效实施,有必要结合本市实际,对食品安全监管作出具体的细化规定。

(二) 这是推动解决本市食品安全监管短板问题,回应人民群众普遍关切的现实需要

上海作为一个常住人口超过2400万的超大型城市,保障人民群众“舌尖上的安全”历来是全市工作的重中之重。在市委、市政府的领导下,经过社会各方的共同努力,上海食品安全总体有序可控、稳中向好,但食品安全形势依然严峻,食品生产经营者的食品安全主体责任有待进一步落实。在食品生产经营的市场准入、食用农产品、网络食品、小型餐饮服务等的监管方面还存在一些短板问题,不能适应全市人民对食品安全的更高期待。因此,有必要通过立法进一步完善本市食品监管的体制机制,固化食品安全工作的成功经验,切实推动解决群众反映的突出问题。

(三) 这是贯彻上海市建设市民满意的食品安全城市,建成现代化国际大都市的内在要求

“十三五”是上海建设社会主义现代化国际大都市的关键时期,市委、市政府提出了“建设市民满意的食品安全城市”的目标。围绕这一工作目标,有必要通过立法明确食品生产经营企业的主体责任,依法赋予承担食品安全监管职责的政府职能部门相应的监管手段,强化制度规范,以更高的标准、更严的要求构建本市“舌尖上的安全”体系,进一步提升上海城市综合竞争力和软实力。

围绕贯彻落实中央关于食品安全“四个最严”和《食品安全法》要求,完善本市食品安全法律、法规体系、以法治思维和法治方式保障本市食品安全和本市公众身体健康和生命安全这一目的,此次立法在指导思想上,始终坚持党对立法工作的领导;在立法方式上,坚持人大主导,体现科学立法、民主立法要求;在制定内容上,坚持以人民为中心的发展理念,既贯彻落实国家法律规定,又体现上海创制性特点。同时,突出“三个坚持”:坚持最严的准入标准,倒逼企业落实主体责任;坚持最严的要求,在上海地方立法中突出创制性的特点,严格落实食品安全各方责任;坚持问题导向,着力解决食品安全突出问题。“三个坚持”也成为本次地方立法始终遵循的准则。

2017年1月20日,市十四届人民代表大会第五次会议对《条例》进行了表决,有796名代表投了赞成票,占96.7%,高票通过。

二、食品安全及相关概念

(一) 食品安全的概念

《食品安全法》规定:“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。”这是食品安全法的法律定义,也是食品安全的法律要求。食品安全包括质量与安全两个方面。世界卫生组织(WHO)有关食品质量安全(food safety)的定义为:食品安全是指“食物中有毒、有害物质对人体健康影响的公共卫生问题”。这里所说的“问题”含有两个要素,一是食品中存在有毒、有害物质,且会对人体健康造成危害;二是这些危害可以不拘于个体,有可能产生群体性危害,即公共卫生问题,体现了剂量与效应的关系。食品的数量安全(food security)即食品的可及性,其含义为:食品供给数量不足或者供应的营养素结构不平衡,对人体健康造成的危害。本《条例》所称的食品安全主要指食品的质量安全。

(二) 食品质量的概念

GB/T 15091《食品工业基本术语》中,食品质量(food quality)是指食品满足规定或潜在要求的特征和特性总和,反映食品品质的优劣,包括可影响食品消费价值的所有特性,既包含有利的特性,例如,食品的产地、颜色、香味、质地以及加工方法等,也包含一些不利的品质特性,例如,腐烂、脏物污

染、变色、变味等。

（三）食品卫生的概念

《食品卫生法》(1995年)规定,食品应当无毒、无害,符合应当有的营养要求,具有相应的色、香、味等感官性状。

联合国粮农组织和世界卫生组织《保障食品的安全和质量:强化国家食品控制体系指南》中有关食品卫生定义:食品链所有环节上的必要条件和措施,以确保食品安全和宜食用性。由此可见,食品卫生具有更广的含义,包括食品安全、营养、感官等与食用相关的各个方面。

相关规定:

1. 《中华人民共和国食品安全法》(2015年)第一百五十条
2. 《中华人民共和国食品卫生法》(1995年)第六条
3. 粮农组织/世界卫生组织联合出版《保障食品的安全和质量:强化国家食品控制体系指南》
4. GB/T 15091-1994《国家标准 食品工业基本术语》

■ 第二条 【适用范围】

本市行政区域内食品、食品添加剂、食品相关产品的生产经营,食品生产经营者使用食品添加剂、食品相关产品,食品的贮存和运输,以及对食品、食品添加剂、食品相关产品的安全管理,应当遵守本条例。

本市行政区域内食用农产品的生产、贮存和运输、市场销售,农业投入品的经营、使用,应当遵守本条例的有关规定。

条文释义: 本条是关于《条例》适用范围的规定。

本条是根据《食品安全法》的有关规定,结合上海实际新增的条款。(本“释义”中提到的“新增的条款”是指在原《实施办法》的基础上新增加的条款)

为体现食品安全从农田到餐桌全程监管的原则,应加强对食用农产品和食品生产经营全过程的监督管理,包括食用农产品、农业投入品和食品的

生产经营以及食用农产品和食品的储存、运输,本《条例》增设了适用范围的条款。

一、食品生产经营活动

在本行政区域内,从事下列活动的,应遵守本《条例》:食品生产和加工,食品销售和餐饮服务;食品添加剂的生产经营;用于食品的包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于生产经营的工具、设备(以下简称“食品相关产品”)的生产经营;食品生产经营者使用食品添加剂、食品相关产品;对食品、食品添加剂和食品相关产品的安全管理;有关食用农产品的生产、贮存和运输、市场销售,农业投入品的经营、使用。

(一) 食品生产

食品生产包括食品生产和加工,是指把食品原料通过生产加工程序,形成一种新形式的可直接食用或者供进一步加工的原料的产品。食品生产包括肉制品加工、调味品加工、水果制品加工、酒类加工、淀粉及其制品加工、膨化食品加工、糖果制品加工、饮料加工、水产品加工、禽蛋制品加工、面制品加工、乳制品加工、豆制品加工、米制品加工、薯制品加工、蔬菜制品加工等类别。截至 2016 年底,本市共有食品生产企业 1 595 家,此外,还有 8 家符合食品安全要求、具有地方特色的食品生产加工小作坊在从事食品生产。

(二) 食品经营

食品经营包括食品销售和餐饮服务。其中,餐饮服务是通过即时制作加工、商业销售和服务性劳动等,向消费者提供食品 and 消费场所及设施的服务活动。截至 2016 年 12 月底,本市共有从事食品销售的主体 187 790 户,共有餐饮服务单位 60 742 家。需要指出的是,根据《食品安全法》的界定,“食品销售”与原“食品流通”的概念相区别:“食品流通”这一概念的内涵比较宽,除了食品销售以外,从大的方面讲,也包括食品贮存、运输等活动;而“食品销售”则不包括食品贮存、运输等活动。

(三) 食品添加剂、食品相关产品的生产经营和使用

食品添加剂是指为改善食品品质和色、香、味,以及为防腐、保鲜和加工工艺的需要而加入食品中的人工合成或者天然物质。