

LIUTONGLINGYU
SHIPIN ANQUAN
JIANGUAN
XINGZHENG ZHIFA
CAOZUO SHIWU

流通领域

食品安全监管行政执法操作实务

王瑞萍◎著

中国工商出版社

流通领域食品安全 监管行政执法操作实务

王瑞萍 著

中国工商出版社

责任编辑 穆瑞红
封面设计 纺印图文

图书在版编目(CIP)数据

流通领域食品安全监管行政执法操作实务/王瑞萍著. —北京:中国工商出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 80215 - 364 - 6

I. 流… II. 王… III. 食品卫生—监督管理—行政执法—中国
IV. D922. 16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 096076 号

书名/流通领域食品安全监管行政执法操作实务
著者/王瑞萍

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/880 毫米×1230 毫米 1/32 印张/10.375 字数/267 千字

版本/2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

印数/01 - 4000 册

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里 23 号(100070)

电话/(010)63730074, 83670785 电子邮箱/zggschs@263.net

出版声明/版权所有, 侵权必究

书号: ISBN 978 - 7 - 80215 - 364 - 6/D · 355

定价: 32.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

序

食品安全关系到广大人民群众的身体健康和生命安全,关系到市场经济秩序和社会的稳定以及经济的发展。在中国这样一个有着 13 亿之众的大国,认真负责地做好食品安全监管的工作显得尤为重要。

工商行政管理部门负责流通领域食品安全监管,近几年河北的各级工商行政管理机关,按照各级政府的工作部署,积极履行职责,切实加强领导,适时开展了多项食品安全专项整治活动,严厉打击制售假冒伪劣食品违法行为,有效规范了食品经营主体资格和经营行为,有力地维护了广大消费者的合法权益和市场经济秩序。

流通领域食品安全监管的范围是什么?适用于流通领域食品安全监管的法律法规的体系及内容有哪些?在流通领域食品案件查处中如何应用?与流通领域食品安全监管有联系的相关规定包括什么?等等。诸如此类问题,尽管这些年来见诸报刊上多有论述,但较为零散,缺乏全面而系统地梳理和研究,从目前情况看,尚缺少一本与工商监管的实践相适应的体系性的指导书籍,实际上这在一定程度上也阻碍了基层工商人员工作的开展。

食品安全监管工作涉及面广,政策性强,责任重大,做好这项工作需要认真学习国家的法律法规,需要掌握多方面的知识,全面提升依法行政的能力。本书从流通领域食品安全监管的范围、食品安全案件的查处、食品标签标识的法定要求、食品安全监管体系四个方面,较为完整地阐述和解答了当前食品安全监管遇到的主要问题,这对于指导流通领域食品安全监管工作具有一定的积极意义。

编者能够打破部门监管的界限,将卫生、质检、农业等部门发布的法规规章引入工商监管实践,并结合工商行政管理现行的法律法规及规章,从流通领域食品安全监管角度进行了较为系统的阐述,这是一次思想上的大胆尝试与跨越。在流通领域食品安全监管工作中要做到真正履职到位,需要解放思想,需要敢于打破习惯性的旧有思维,也只有大胆的开拓创新,才可能冲破禁锢,才可能创造出豁然开朗的一片新天地。

河北省工商局党组书记、局长



2009年6月

前 言

食品安全是世界各国所面临的一个监管难题,也是我国政府十分关注的一个重大问题。在中国这样一个有着 13 亿人口的大国,如何做好食品安全监管的工作,有许多问题值得研究。

对流通领域食品安全监管的是工商行政管理部门,工商行政管理部门对保障民众食品消费安全有着义不容辞的责任,工商行政管理工作人员有义务就食品安全监管方面的问题进行研究和学习,以不辱国家和人民赋予的使命和给予的信任。

食品安全问题是随着我国经济的不断发展,人民生活水平的不断提高,逐渐引起社会关心的一个问题。这决定了在不同地区和不同的人群中人们对食品安全的知识和认识的水平不一,食品安全所暴露出的问题及其程度也不同。工商行政管理部门在进行流通领域食品安全监管工作中,尚有诸多问题需要梳理并给出答案,工作实践也需要研究成果予以指导。

本书在编写过程中,基于如下考虑而进行:

(1)法定性。紧贴法律条文内容,分析各级工商行政管理机关在实施监督检查、行政处罚和行政措施等活动中的法律依据,向阅读此书的执法者传导出依法履行职能的行政理念。

(2)基础性。对于法律竞合等应用方面的深层问题,本书并未谈及。而是理清关于食品安全监管方面的法律规范,并以各项法律法规的法条内容为依据,对于食品安全监管的范围、违法行为的法定构成要件、违法行为行政处罚的内容进行了细致而具体的详解,立足于解决监管工作中遇到的一些基本问题,希望能够满足广大基

层工商工作人员日常监管工作的需要。

(3)通俗性。本书在编写过程中摒弃了理论书籍的通常套路,而是开门见山,直接切入问题白话叙述,增强了可读性。

本书突出的创新点有三:

(1)这是首本就流通领域食品安全监管中的一系列实践性问题进行较为全面阐述的专业图书。

(2)首次打破部门监管的界限,将卫生、质检、农业等部门发布的法规规章引入工商监管实践,并结合工商行政管理现行的法律法规及规章,就流通领域食品安全监管这一整体进行一个较为系统的阐述。

(3)首次就具体执法条款进行较为细致的详解,增强了实践指导性。

总之,作者希望就流通领域食品安全监管中的一些具有实用价值的问题作一个探讨和分析,为食品安全监管工作尽一点儿力,但因个人水平有限,认识肤浅,还希望得到广大同仁的批评指正。

作者

于石家庄

2009.3.15

目 录

第一编 食品安全监管的范围	(1)
第一章 一般法定范围	(2)
第一节 法定概念范围	(2)
第二节 法律责任范围	(9)
第三节 规制对象范围	(20)
第四节 食品安全监管范围分析	(25)
第二章 流通领域的界定	(32)
第一节 流通领域的概念	(32)
第二节 流通领域的具体范围	(34)
第三节 流通环节问题	(41)
第三章 法定条件与法定要求	(44)
第一节 法定条件	(44)
第二节 法定要求	(45)
第二编 食品安全案件查处	(51)
第一章 《食品安全法》的应用	(52)
第一节 经营者义务与监管者职责	(52)
第二节 违法行为的认定与行政处罚	(57)
第二章 《产品质量法》及相关法规应用	(71)
第一节 《产品质量法》的应用	(71)

第二节 其他法规应用.....	(83)
第三章 其他法律法规应用.....	(86)
第一节 《农产品质量安全法》	(86)
第二节 《特别规定》	(88)
第三节 专项法律法规的应用	(101)
第四章 河北省地方法规与规章	(115)
第一节 《河北省流通环节食品质量安全管理暂行 规定》	(115)
第二节 《河北省农产品市场准入办法》	(120)
第三编 食品标签标识的法定要求	(129)
第一章 综述	(130)
第一节 查验食品标签标识的法定职责	(130)
第二节 查验食品标签标识的法定依据	(132)
第二章 食品包装标识、标签的一般规定.....	(138)
第一节 食品包装标识的管理规定	(138)
第二节 食品包装标签的管理规定	(157)
第三章 食品包装标识、标签的特别要求.....	(167)
第一节 特殊食品	(167)
第二节 食品添加剂	(186)
第三节 食品包装材料	(189)
第四节 其他专项	(194)
第五节 集贸市场和街头食品检查	(201)
第四编 食品安全监管体系	(213)
第一章 部门监管体系	(214)
第一节 市场监管的方式方法	(214)
第二节 食品质量检验与监测	(233)
第三节 其他法律、政策规范.....	(236)

第二章 社会监督体系	(246)
第一节 行业协会与经营者自律	(246)
第二节 消费者与消费者协会监督	(252)
第三节 媒体监督	(258)
第三章 行政责任追究	(261)
第一节 行政执法责任制度	(261)
第二节 行政“不作为”责任追究	(273)
第三节 行政“乱作为”责任追究	(279)
注释	(269)
附录1:法定要求相关文号	(297)
附录2:解读无公害农产品、绿色和有机食品	(299)
附录3:《食品添加剂使用卫生标准》(GB2760—2007)常见问题 解答	(310)
附录4:《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(第一批)》	(315)
答案	(318)

第一编

食品安全监管的范围

食品安全监管的范围在理论上是由其概念性的定义推定出的一个关于外延方面的问题,一般来说这种规定较为笼统,但对于实际监管工作来说,它却应是非常具体的。范围不清,工作的领域和界限就不清楚,具体的监管内容就无从谈起。弄清食品安全监管的范围,我们就是要弄清食品安全监管工作从哪里开始,从哪里交出去,在工作边界以内哪些事情该由工商部门来做等问题。

第一章 一般法定范围

第一节 法定概念范围

法定概念是指在具体的法律法规中对名词概念做出的文字表述,其效力具有法定性。尽管其内容只是一些原则性的规定,对于监管实际而言,其操作性较弱,但是对于理解和履行法律责任和义务、实施行政监管和行政处罚等具体行政作为具有指导性,因此它是进行食品安全监管的法定依据。

一、食品安全的概念范围

食品安全一直以来是一个较为模糊的概念。2009年2月28日刚刚通过的《食品安全法》,对“食品安全”的概念做了一个法律层面的界定。

(一)《食品安全法》的法律解释

1. 食品安全的法律定义

2009年2月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议四审通过《食品安全法》,其第九十九条第二款定义:“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。”这一定义强调了两点:第一,强调了结果,即危害问题。就危害而言包含了三层意思:第一层意思是危害的主体是人;第二层意思是危害的种类有三,即:急性、亚急性、慢性危害;第三层意思是指造成的原因,也就是说危害是由于食品有毒有害或不符合应当有的营养要求造成的,而非其他原因造成。第二,强调了引发危害的因素,这些因素强调了保障食品安全

应该做到:食品无毒、无害、符合应有的营养要求。

2. 食品安全的法律标准

监管实践是具体的,单纯依靠一个法律定义进行监管还远远不够,还需要对食品安全有一个更为具体的释义,食品安全标准就是对监管的内容所作的细解的一种。《食品安全法》第二十条规定:“食品安全标准应当包括下列内容(一)食品、食品相关产品中的致病性微生物、农药残留、兽药残留、重金属、污染物质以及其他危害人体健康物质的限量规定;(二)食品添加剂的品种、使用范围、用量;(三)专供婴幼儿和其他特定人群的主辅食品的营养成分要求;(四)对与食品安全、营养有关的标签、标识、说明书的要求;(五)食品生产经营过程的卫生要求;(六)与食品安全有关的质量要求;(七)食品检验方法与规程;(八)其他需要制定为食品安全标准的内容。”

这一条款内容表明了属于食品安全问题的八个方面:第一,食品中含有的有害物质超过限量;第二,食品添加剂使用不符合规范,这是因2008年三鹿奶粉事件中奶制品添加三聚氰胺引发,也在《食品安全法》特别强调的一个内容;第三,婴幼儿和其他特定人群食品不符合营养要求,这一标准在《食品卫生法》中既有规定;第四,标示不符合标签、标识、说明书的要求,执行的依据主要有:《食品标识管理规定》、《预包装食品标签通则》等;第五,不符合生产经营过程的卫生要求,《食品卫生法》曾有规定;第六,不符合相关质量要求,参见《产品质量法》的有关条款。注意的是这里所限定的是与食品安全有关的质量要求,而不是全部的质量要求,关联点是“食品安全”;第七,未按照或者未通过食品检验方法与规程检验的食品;第八,不符合其他食品安全标准。

(二)地方立法解释

1. 《北京市食品安全条例》给出的法规定义

《北京市食品安全条例》于2007年11月30日由北京市第十二届人民代表大会常务委员会第四十次会议通过,自2008年1月1

日起施行。这是一部早于《食品安全法》出台,且到目前为止较为完整的地方立法,虽然未就“食品安全”的概念给出明确的定义,但参阅相关条款,还是可以梳理出对“食品安全”的法律界定。

该条例的第三条表述为:“食品生产经营者应当依照有关食品安全法律、法规以及食品安全标准从事生产经营活动,对其生产经营食品的安全负责,不得生产经营危害公众身体健康和生命安全的食品。”虽然这一条款只是一个对食品安全的原则性的规定,但就食品安全问题还是强调了危害公众身体健康和生命安全的核心主题。

该条例的第十一条第二款规定:“食品安全地方标准的内容包括:(一)食品中的致病性微生物、农药残留、兽药残留、污染物质以及其他危害人体健康的物质的限量规定;(二)专供婴幼儿的主辅食品等特殊膳食用食品的营养成份要求;(三)对食品标签等食品安全与营养的标识、说明的要求;(四)与食品安全有关的质量要求;(五)食品生产经营过程的卫生要求;(六)其他需要制定为食品安全标准的内容。”条例与《食品安全法》中规定的“食品安全标准”内容十分相近,《食品安全法》比较《北京市食品安全条例》,特别强调了食品添加剂的使用规范,其内容规定更加全面。

2.《广东省食品安全条例》给出的法规定义

《广东省食品安全条例》于2007年11月30日由广东省第十届人民代表大会常务委员会第三十五次会议通过,自2008年1月1日起施行。《广东省食品安全条例》对食品安全概念未作详解,只是在第一条中有一个原则性的表述,强调了对食品危害的监督管理,其具体内容是:“第一条为健全食品安全保障制度,明确食品安全责任,加强食品安全监督管理,保障人体健康和生命安全,根据国家有关法律法规,结合本省实际,制定本条例。”

(三) 国际通行认识

根据世界卫生组织给出的定义,食品安全问题就是食品当中含有有毒有害物质,对人们健康造成危害的公共卫生问题。就这一定义看,食品安全问题必须同时具备三个构成要件:第一,含有毒有害

物质;第二,对人身健康造成危害;第三,这种危害属于公共卫生问题,这三个要件缺一不可,缺少任何一个要件,都不一定构成食品安全问题。

关于食品中含有毒有害物质。有一些食品可能是被化学物质污染(如三聚氰胺污染的奶粉)、或被致癌物质污染(如苏丹红污染的红心鸭蛋)、或被微生物污染(如沙门氏菌污染引起的食物中毒)等,但不一定引发食品安全问题。以2008年发生的三聚氰胺毒奶粉事件为例,由于三聚氰胺是包装材料生产中添加的一种物质,这种包装材料生产物质有可能渗入进所包装的食品,因此食品中可能含有微量的三聚氰胺,这是在乳制品检测中规定了三聚氰胺限量值的原因,也就是说凡在限量值之下的均属于合格乳制品,可以这样理解有毒有害物质,含量在安全限量之下的食品,并不构成对人体的危害,属于安全食品。可见,简单地将含有毒有害食品等同于不安全食品的认识是不确切的。

对人体造成危害问题。人群中的一些个体有可能属于过敏性体质,对一些物质极为敏感,因此这些人在食用或饮用某些食品后,可能会出现较强烈的反应,危害这些消费个体的人体健康。因此,仅以危害人体健康作为判定食品安全与否的标准也是不确切的,这是世界卫生组织将这种危害定义为诱发公共卫生问题的意义所在。只有这种危害产生公共性的、社会性的卫生问题时,才构成食品安全问题。

(四) 专家观点

2008年两会期间,著名主持人杨澜对陈君石院士就食品安全问题作了专访,发表于“杨澜访谈录”中。陈君石院士对食品安全问题讲了当下存在的四个误区,即:第一个误区是把致癌食品,还有被致癌物污染的食品,等同于致癌食品;第二个误区是把超标的食品,等同于有毒有害食品;第三个误区是过于重视了化学物质对食品的污染,或者是非法的使用,而忽视了我们真正重要的食品安全问题,如最常见的伤寒、霍乱、痢疾、肠炎等食源性的疾病;第四个误区是

政府部门现在把假冒伪劣产品和食品安全问题,或者说不安全的食品画等号。同时,陈院士也强调应当遵循世界卫生组织对食品安全给出的定义。分析陈院士的看法,世界卫生组织的定义是判定食品是否安全的基本依据,任何夸大或片面强调不安全因素的做法,都是不符合实际的,如陈院士谈到的四个误区问题。

国家标准委员会 GB7718 起草人郝煜根据 ISO 对食品安全的定义,认为“食品安全”的含义应该是:食用或饮用后,对人体不产生任何急性危害、亚急性危害或慢性危害的食品。(注:保健食品注册管理办法《试行》第二条规定保健食品是“对人体不产生任何急性、亚急性或者慢性危害的食品”。)不能把食品安全无限扩大。目前有一种倾向,把食品安全扩大成为包括感官特性、营养素、酸碱度、含糖量等等,这是不确切的。从郝煜的观点看,最终的危害结果是判定食品是否安全的重要标准,危害后果是第一位的判定标准,这样的危害后果是由于含有有毒有害物质而造成的。过去将有毒有害作为判定食品不安全的第一、甚至是唯一标准,和提及有毒有害,就认为不安全的认识是不确切的。

(五)普通消费者的理解

尽管食品安全目前尚没有一个准确的定义,但是可以肯定的是,食品安全与食品卫生、食品质量有关。在接受记者访谈时,广东省质监局局长赖天生这样说:“随着社会发展和生活水平的提高,人们对食品质量、卫生的要求不断提高”这一表述,说明大多数人把食品安全归结为食品质量和食品卫生问题的总和。

二、食品卫生的概念范围

随着《食品安全法》的颁布和实施,《食品卫生法》随即废止。食品卫生一直以来是中国人对食品要求的一个传统概念,食品安全的概念较之食品卫生关注的问题更加宽泛,关注食品安全比较起关注食品卫生对于抑制食品安全事故的发生更为有效,这也是食品安全概念取代食品卫生概念的原因。与食品安全密切相关的有两个

重要概念,一个是食品卫生,另一个是食品质量,食品安全问题有可能由食品卫生问题引发,也有可能因食品质量问题引发,当然还包括诸如农药残留、环境污染等其他因素。但是,从近些年发生的食品安全事件和发生频率来看,由食品卫生引发的食源性疾病是造成食品安全事故的主要因素。

尽管《食品安全法》已经颁布,但是为了更好地实现从食品卫生到食品安全在认识上的衔接,下面对“食品卫生”与“食品安全”做一个说明和比较。

(一)“食品卫生”与“食品安全”的近似性

食品卫生的法定概念源于1995年出台的《中华人民共和国食品卫生法》(中华人民共和国主席令第59号,以下简称《食品卫生法》),《食品卫生法》第一条规定:“为保证食品卫生,防止食品污染和有害物质对人体的危害,保障人民身体健康,制定本法。”这一立法宗旨圈定了食品卫生监管的框架,对于“食品卫生”的法定概念作了原则性的规定,这一原则规定使得“食品卫生”的概念与“食品安全”的概念更接近。它表明了两点:

第一,从行为性质上规定了食品卫生管理的范围。根据《食品卫生法》第一条的内容,食品卫生管理的范围分为两项:(1)防止食品污染,就是说一切有可能造成食品污染的人员、环境、条件、工艺等均列在食品卫生监管的范围里;(2)防止有害物质进入食品。有害物质进入食品可能发生在食品生产、运输、储存、销售等若干环节,也可能发生在食品的包装物上,还可能发生在食品经营的环境、条件、工艺等过程中,所有这些有可能造成有害物质进入食品的因素,也被列入食品卫生监管的范围中。

第二,从行为后果上规定了食品卫生管理的范围。产生食品卫生问题或构成食品卫生事件的通常是有可能或者已经造成对人体的危害,而不符合保障人民身体健康的要求。因此,凡是属于此类行为后果的都属于食品卫生监管的范畴。

从上述内容看,似乎食品卫生与食品安全没有差别,食品卫生