

《中华人民共和国食品安全法》

知识读本

■ 王 义 张永慧 马朝辉 ⊙ 主编 ■



中国计量出版社

CHINA METROLOGY PUBLISHING HOUSE

《中华人民共和国食品安全法》

知识读本

王 义 张永慧 马朝辉 主编

中国计量出版社

图书在版编目(CIP)数据

《中华人民共和国食品安全法》知识读本/王义,张永慧,马朝辉主编. —北京:中国计量出版社,2009.5

ISBN 978-7-5026-3031-7

I. 中… II. ①王…②张…③马… III. 食品安全法—中国—问答 IV. D922.165

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 071392 号

内 容 提 要

本书详细介绍了《中华人民共和国食品安全法》10 个章节 104 个条款的立法背景和理解要素,阐述了国内外食品安全立法和监管情况,分析了中国当前食品安全形势、食品安全监管体制和工作机制的变革、各部委食品安全监管的职责分工,以及与《中华人民共和国食品卫生法》的区别。重点解读了近年来国内发生食品安全大案要案对设置《中华人民共和国食品安全法》部分条款的影响,以及如何吸收国际先进管理理念规定食品安全风险监测和评估制度、食品安全标准制度、食品生产经营行为的基本准则、索证索票制度、不安全食品召回制度、食品安全信息发布制度等一系列制度等。全书以热点问题提问和解答的方式深入浅出说明对每一条款如何理解和实施。

本书可作为食品安全监督、管理者和食品生产经营者的工具书,同时也可对大众媒体和大专院校教学者提供有价值的参考。

中国计量出版社 出版

地 址 北京和平里西街甲 2 号(邮编 100013)

电 话 (010)64275360

网 址 <http://www.zgjl.com.cn>

发 行 新华书店北京发行所

印 刷 北京市密东印刷有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 15.25

字 数 345 千字

版 次 2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

印 数 1—3 000

定 价 35.00 元

如有印装质量问题,请与本社联系调换

版权所有 侵权必究

编委会

主 编 王 义 张永慧 马朝辉

副主编 樊永祥 黄高平
韩蕃璠 冯悦红

顾 问 徐 娇

编 委 李 凯 李 珊 张树旺
郭晓亮 刘德文 黄 飏

序

PREFACE

食品安全直接关系到消费者的健康和生命安全,并往往影响到国际贸易和社会和谐稳定。有鉴于此,世界各国政府纷纷致力于加强食品安全工作。其中,建立、完善国家食品安全管理体系和健全法律、法规是提高国家食品安全水平的重要措施。

纵观世界各国的食品安全法律、法规体系,大部分发达国家都制定了国家食品安全方面的法律。有些国家或地区甚至颁布了食品安全的“基本法”,如欧盟 178 号法规(2002 年)和日本《食品安全基本法》(2003 年)。联合国粮农组织和世界卫生组织(FAO/WHO)建议,无论国家食品安全监管体制属于多部门体系、单一部门体系,还是综合体系,一个国家的食品安全法律体系都应以保护消费者健康为首要目标,体现科学性和系统性,以及实施“从农田到餐桌”的全过程管理。

经过五年的起草工作,《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)于 2009 年 2 月 28 日通过全国人大审议,定于 6 月 1 日实施。这标志着我国的食品安全工作进入了一个新的阶段。《食品安全法》将科学的管理制度和明确的职责分工通过法律的方式予以规定。比如,强化食品生产经营者是食品安全的第一责任人,体现“安全的食品是生产出来的,而不是检测和监管出来的”的观点;借鉴国际公认的“风险分析”原则,建立以风险评估为基础的监管制度;理顺国家食品安全标准;规定了食品安全信息统一公布等诸多重要举措。

考虑到《食品安全法》出台的重要意义、实施中涉及面十分广泛,其中又不乏新的亮点,为了配合当前社会各界广泛学习《食品安全法》的形势,推荐这本《〈中华人民共和国食品安全法〉知识读本》。本书的各位编者根据自己多年从事食品安全工作的经验和体会,以问答的方式和通俗易懂的语言对《食品安全法》进行了诠释,以期提高读者对《食品安全法》立法背景、内容要点的理解和掌握。

无论对我国食品安全监督、管理者、食品生产经营者、大众媒体还是广大消费者,本书都能够提供有价值的参考。我衷心祝贺本书的出版,并希望它能够宣传和学习《食品安全法》产生积极的推动作用。

中国工程院院士:陈君石

2009年3月

前言 FOREWORD

《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)由中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议于2009年2月28日通过,自2009年6月1日起施行。实施之日起已经实施14年的《中华人民共和国食品卫生法》同时废止。中国食品安全工作进入新的法制化进程。

近年来,我国接连发生多起重大食品安全事故,特别是去年“三鹿牌婴幼儿奶粉事件”给人民群众健康造成严重伤害,给国家声誉和政府形象带来了恶劣影响,暴露出食品安全领域问题仍很突出,尤其是一些深层次的问题还未得到根本解决。在当前国际金融危机波及我国的形势下,食品安全问题更加敏感,不仅关系食品行业发展,甚至影响整个“中国制造”的声誉和中国的国际形象。“国以民为本,民以食为天,食以安为先”,《食品安全法》是顺应我国经济社会发展形势需要而出台的一部重要法律,是在充分吸收了国外先进国家的经验,又在吸取我国以往食品安全事故教训基础上,结合中国国情形成的食品安全监管方面的根本大法。该法的公布施行,对我国食品安全工作具有重要意义和深远影响。在食品卫生法律制度基础上,《食品安全法》明确了在食品监管各环节中地方政府和各部门的职责,建立了问责机制;汲取2008年“三鹿牌婴幼儿奶粉事件”的惨痛教训,在法律中明确了食品生产经营者是食品安全的第一责任人,以及建立食品安全全程监管的要求;吸收国际先进管理理念,规定了食品安全风险监测和评估制度、食品安全标准制度、食品生产经营行为的基本准则、索证索票制度、不安全食品召回制度、食品安全信息发布制度等一系列制度,实现了风险评估、标准制定、食品检验、信息发布和事故处置的协调统一;强化添加剂的多方位管理等等。

“天下之事,不难于立法,而难于法之必行”,法律的生命在于实施。目前,国务院正着手制订《食品安全法实施条例》,全国人大法工委正组织起草《食品安全法释义》,各部门正在研究制修订相应的部门规章,各地也在加强《食品安全法》地方配套法规建设。为便于各行各业建章立制,推动《食品安全法》的贯彻施行和具体应用,本书详细介绍了《食品安全法》具体条款的立法背景、国内外的立法和监管情况,以针对热点问题提问和解答的方式深入阐述对每一条款如何理解和实施。热点问题包括:新法中对食品安全监管的职能分工做了哪些要求?如何理解国际标准与国家标准的关系?如何通过食品安全风险评估确定“食品不安全”?如何认识食品安全风险警示的性质和作用?各利益相关方在标准制定中扮演什么样的角色?按照新法的要求,不安全食品的召回具体应该如何操作?食品生产者使用食品添

加剂应遵守哪些原则? 一旦发生了食物中毒, 食品生产企业、监管部门应当如何应对?

本书的编者先后多次参与《食品安全法》的征求意见工作, 对于《食品安全法》的精神和内涵有较为准确的把握, 且具有多年从事食品安全宏观监管和一线监督执法经验。但由于编写匆忙, 存在的不足和错误之处恳请广大读者批评指正。

编 者
2009 年 5 月

目 录 CONTENTS

第一章 总则	(1)
第一条~第十条起草背景与理解	
第二章 食品安全风险监测和评估	(25)
第十一条~第十七条起草背景与理解	
第三章 食品安全标准	(37)
第十八条~第二十六条起草背景与理解	
第四章 食品生产经营	(48)
第二十七条~第五十六条起草背景与理解	
第五章 食品检验	(100)
第五十七条~第六十一条起草背景与理解	
第六章 食品进出口	(109)
第六十二条~第六十九条起草背景与理解	
第七章 食品安全事故处置	(115)
第七十条~第七十五条起草背景与理解	
第八章 监督管理	(126)
第七十六条~第八十三条起草背景与理解	
第九章 法律责任	(142)
第八十四条~第九十八条起草背景与理解	
第十章 附则	(157)
第九十九条~第一百零四条起草背景与理解	

附 录 相关法律法规 (169)

中华人民共和国食品安全法(自 2009 年 6 月 1 日起施行)	(169)
中华人民共和国农产品质量安全法(自 2006 年 11 月 1 日起施行).....	(184)
乳品质量安全监督管理条例(自 2008 年 10 月 9 日起施行).....	(190)
生猪屠宰管理条例(自 2008 年 8 月 1 日起施行)	(199)
突发公共卫生事件应急条例(自 2003 年 5 月 9 日施行)	(204)
盐业管理条例(自 1990 年 3 月 2 日起施行)	(211)
食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例(自 1994 年 10 月 1 日起施行).....	(215)
农业转基因生物安全管理条例(自 2001 年 5 月 23 日起施行).....	(218)
酒类流通管理办法(自 2006 年 1 月 1 日起施行)	(225)
对比分析《食品安全法》与《食品卫生法》.....	(229)

第一章 总 则

第一条 为保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全,制定本法。

【背景】

食品安全是现在世界各国面临的共同问题。各国在近些年来都花费大力,有针对性地完善自己的法律制度。从国际视角看,食品安全的问题主要来自于几方面:1. 食源性疾病,这是当前世界食品安全领域里最突出的问题。2. 农业种植、养殖业的源头污染和农药、兽药的滥用和残留。3. 违法生产劣质食品。4. 滥用添加剂。5. 工业污染导致食品安全问题,比如水污染导致的水产品不安全问题。除这些普遍性问题外,目前世界各国都把强化食品安全的法制建设作为一个重要任务。

《食品卫生法》在过去的十多年里发挥了非常重要的作用,取得了一定成就。然而,我国仍然存在一些突出问题,主要有:一是食品标准不统一,有些指标不够科学;二是一些食品生产企业的社会责任意识不强,导致了很多人不应该出现的制假售假问题;三是对生产和经营不安全食品的企业处罚力度不够;四是食品检验机构不够规范、责任不够明确;五是食品安全信息的公布不规范,造成混乱;六是部门的多头监管,部门之间的职责交叉。应该说,食品安全法监管体制的理顺是食品安全立法的重要使命之一。

2009年2月28日,第十一届全国人大常委会第七次会议审议通过了《食品安全法》。这部法律从2009年6月1日起施行。国务院法制办从2004年的7月开始着手《食品安全法》的立法起草工作,2007年11月由温家宝总理签署草案提交全国人民代表大会常务委员会审议,到2009年2月28日通过,经历了近五年的时间、四次的审议。

从《食品卫生法》到《食品安全法》

2004年曝出阜阳“大头娃娃”劣质奶粉事件,成为“修法”的直接动因——只不过当时目标是“食品卫生法”。2005年的全国人代会期间,30名全国人大代表提出:借鉴发达国家的经验,制定一部符合我国国情的食品安全法,以确保人民身体健康。

随后,“红心鸭蛋”事件、PVC保鲜膜致癌事件、含孔雀石绿水产品、雀巢奶粉碘含量超标、食品包装袋苯超标、福寿螺事件、猪肉瘦肉精超标等一系列食品安全事故频发。2007年的全国人代会上,江苏、安徽、河南等10多个代表团的445位代表分别联名提出14件议案,要求加快制定食品安全法或修改食品卫生法。2007年底,国务院法制办会同有关部门对食品卫生法修订草案做了进一步修改,并根据修订内容,将“食品卫生法修订草案”名称改为

“食品安全法草案”，由此这一概念首次正式浮出水面。

国务院法制办在修订过程中，发现这部法要增加规定的内容已经超出了食品卫生法范畴。食品卫生法更加关注食品外在的东西，即是否卫生干净，而食品安全法规定的是食品吃了以后产生的潜在危害。

初审：惩罚性赔偿成最大亮点

2007年12月，十届全国人大常委会初次审议食品安全法草案，初审强化了食品生产经营者作为食品安全第一责任人的责任，并加大对违法行为的处罚力度。特别是确立惩罚性赔偿制度，即除了赔偿消费者的损失以外，还可以要求价款十倍的赔偿金，成为亮点之一。

此外，还规定了制定统一的食品安全国家标准、建立以食品安全风险评估为基础的管理制度、建立食品安全信息统一公布制度以及确立监管体制也在草案中提到，但表述尚过于笼统和模糊。

2007年12月，食品安全法草案经全国人大常委会首次审议后，常委会法工委将草案印发各地人大常委会以及中央各有关部门、社会团体、高等院校和研究机构征求意见，并在吸收各方意见基础上，形成了草案的二次审议稿。

二审：明确删除监管码制度

2008年初，日本“毒饺子”事件进一步引发国人对中国食品安全问题的关注。2008年4月20日，全国人大常委会办公厅向社会全文公布食品安全法草案，广泛征求各方面意见和建议，以更好地修改、完善这部法律草案。食品安全法草案由此成为第十一届全国人大常委会向全民公开征求意见的第一部法律草案，成为不断扩大公民有序参与立法的一项重要举措。一个月里收到意见超过一万件。北京奥运会后，于八月下旬召开的全国人大常委会二审食品安全法草案。

二审草案除了强调食品安全监管“权责一致”原则、强化食品企业的社会责任、明确食品小作坊监管方式之外，审议中还有常委委员提出，监管码技术并不复杂，容易仿冒，实践中查询率低，对产品防伪作用有限；而且目前企业已广泛采用条形码，再实施监管码，企业除需要支付入网有关费用外，还涉及增加员工、设备等问题，会增加生产成本；多数小型食品企业不具备入网能力，建议法律不作规定。

因此，二审草案删除了“对食品、食品添加剂和食品相关产品实行监管码制度”的条款。

三审：废除免检制度 加强风险监测和评估

震惊国人的“三鹿牌婴幼儿奶粉事件”，进一步加速了食品安全立法步伐。离二审仅仅两个月，“草案”即第三次提交全国人大常委会会议审议。事实上，三审稿重点对八个方面做了修改，许多都是针对这一事件而进行的。

三审稿强调地方政府及有关部门的职责，突出“全程监督管理”，即从源头到餐桌都不能留有空白。为防止食品添加剂的不规范使用和滥用，保证食品的源头安全，对食品添加剂的生产经营、目录范围、使用以及添加剂的标签等都做了相应规定。

针对“三鹿牌婴幼儿奶粉事件”暴露的问题，最高立法机关此次修改食品安全法草案时，还增加了责令召回制度、强化了责任追究制度、明确了制定食品安全标准的基本原则。

在三审稿中，还明确指出，食品安全监管部门发现或接到食品安全事故举报应立即向卫

生行政部门通报。发生重大食品安全事故的,卫生行政部门应按规定逐级上报。任何单位或者个人不得对食品安全事故隐瞒、谎报、缓报,不得毁灭有关证据。

三鹿奶粉曾是质检总局公布的放心产品之一,享受“免检待遇”。但最后的事实证明,免检制度是监管部门放弃监管责任,这无疑给食品安全监管留下隐患。为此,三审稿中规定食品安全监督管理部门不得对食品实施免检,以立法形式废除了免检制度。

四审:设“食品安全委员会”,名人代言承担连带责任

“食品安全委员会”的首次出现,正是为了应对目前体制实行各主管部门分段实施监管所形成的多头执法、重复执法和执法不到位现象。国务院将设立食品安全委员会,作为高层次的议事协调机构,协调、指导食品安全监管工作。

“社会团体或其他组织、个人在广告中向消费者推荐不符合食品安全标准的食品,使消费者的合法权益受到损害的,与食品生产经营者承担连带责任。”明确增加的这样一条规定,则是针对不少社会名人为虚假广告代言从而欺骗、误导消费者,此前他们仅受到舆论谴责,今后将承担明确法律责任。

此外,四审中还明确了民事赔偿责任优先的原则。该原则以确保权益受损失的消费者优先得到赔偿。因为企业有时候承担赔偿责任的能力是有限的,如果先交了罚款、罚金剩下的财产赔偿不了消费者的话,法律规定先赔偿消费者,然后再接受其他处罚,从而充分保障消费者的权益。

【理解】

问:《食品安全法》的立法目的和意义是什么?

科学发展观的核心是以人为本,健康是人的基本权利。食品安全直接关系到人民群众的身体健康和生命安全,让人民群众吃上放心安全的食品,是促进社会和谐的基本要求。近年来,我国接连发生多起重大食品安全事故,特别是去年“三鹿牌婴幼儿奶粉事件”给人民群众健康造成严重伤害,严重侵害了人民群众的生命和健康权益,给国家声誉和政府形象带来了恶劣影响,暴露出食品安全领域问题仍很突出,尤其是一些深层次的问题还未得到根本解决。

民以食为天,食以安为先。食品安全是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,关系着广大人民群众的身体和生命安全,关系着经济的健康发展和社会稳定。中国政府高度重视食品安全工作,明确提出要把食品安全作为新阶段关系国计民生的大事来抓。做好食品安全工作,提高食品安全水平已经成为广大人民群众的要求,成为建设和谐社会的重要内容。中央历来高度重视食品安全工作,要求必须切实把食品安全工作放在突出位置抓紧抓好。胡锦涛同志在中央经济工作会议上强调,必须充分认识加强产品质量和安全工作的极端重要性,牢固树立安全发展的理念,把人民群众的生命安全放在至高无上的地位。

加强食品安全工作,必须有严格的法制作保障。制定《食品安全法》的重要目的就是通过法制化的手段,保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全,是实践科学发展观的具体体现。《食品安全法》的公布实施,对于从法律上明确食品安全的风险评估、标准制定、食品生产经营以及检验、监督等方面出现的问题,防止、控制和消除食品污染以及食品中有害因

素对人体的危害,预防和减少食源性疾病的发生,保证食品安全,切实保障人民群众的切身利益,有力促进社会主义和谐社会建设,具有重要意义。

第二条 在中华人民共和国境内从事下列活动,应当遵守本法

(一)食品生产和加工(以下称食品生产),食品流通和餐饮服务(以下称食品经营);

(二)食品添加剂的生产经营;

(三)用于食品的包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于食品生产经营的工具、设备(以下称食品相关产品)的生产经营;

(四)食品生产经营者使用食品添加剂、食品相关产品;

(五)对食品、食品添加剂和食品相关产品的安全管理。

供食用的源于农业的初级产品(以下称食用农产品)的质量安全管理,遵守《中华人民共和国农产品质量安全法》的规定。但是,制定有关食用农产品质量安全管理标准、公布食用农产品安全有关信息,应当遵守本法的有关规定。

【背景】

对违法使用添加剂和添加非法物质的监控不到位,是导致“三鹿牌婴幼儿奶粉事件”发生的重要原因之一。为防止食品添加剂的不规范使用和滥用,保证食品的源头安全,《食品安全法》明确只有经过风险评估证明安全可靠、技术上确有必要才能列入允许使用的食品添加剂范围;食品生产者应当按照食品安全标准使用食品添加剂。

【理解】

问:该法除了对食品的生产经营行为进行管理,还涉及管辖什么行为?在监管中应注意什么?

这一条主要是阐述《食品安全法》的适用范围。执法人员进行监督执法时,要特别注意法律的适用范围,不得随意扩大而越权执法,也不能随意缩小而不作为。

一、食品添加剂的监管。将食品添加剂与食品的概念在法律上明确区分后强化对食品添加剂的监管。食品添加剂,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。《食品卫生法》第十一条对于食品生产经营者使用食品添加剂提出了卫生要求,《食品安全法》对于食品添加剂的生产经营过程提出了更加严格的要求。食品添加剂生产经营者的生产经营行为也要遵守本法的规定。也就是说,在生产过程中要注意按照《食品添加剂使用卫生标准》(GB2760)的要求进行合法使用,在名单范围之内的食品添加剂要按照使用范围和最大使用量来使用,不在名单范围内的物质坚决不要使用。即使经过科学评估是安全的,但尚未列入《食品添加剂使用卫生标准》中的物质也不得使用,否则就是违法的。另外,卫生部会根据实际需要,不定期的以公告的形式公

布新的食品添加剂品种,扩大某种食品添加剂的使用范围或调整其使用量。

二、食品相关产品的监管。用于食品的包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于食品生产经营的工具、设备称为食品相关产品。《食品安全法》不仅包括对食品的生产加工、流通和餐饮服务的监管,以及食品添加剂生产经营的监管,还包括对于食品相关产品的监管。用于食品的包装材料和容器,指包装、盛放食品或者食品添加剂用的纸、竹、木、金属、搪瓷、陶瓷、塑料、橡胶、天然纤维、化学纤维、玻璃等制品和直接接触食品或者食品添加剂的涂料。用于食品生产经营的工具、设备,指在食品或者食品添加剂生产、流通、使用过程中直接接触食品或者食品添加剂的机械、管道、传送带、容器、用具、餐具等。用于食品的洗涤剂、消毒剂,指直接用于洗涤或者消毒食品、餐饮具以及直接接触食品的工具、设备或者食品包装材料和容器的物质。不仅仅是食品生产经营者使用食品相关产品的安全卫生要遵守《食品安全法》,食品相关产品的生产经营者的生产经营活动也要严格遵守《食品安全法》。近年来,随着食品生产加工经营行为的日益多样化,食品相关产品涉及的物品种类日趋复杂。在这种情况下,如何科学界定具体的某种食品相关产品是否为食品级或可以用于食品的生产经营活动,其安全性如何,是否会对直接或间接接触的食品造成不利影响,逐渐成为食品相关产品监管的重要内容。由于部分基层监督执法人员缺乏相关的专业知识或经验,无法对食品相关产品进行科学、合理的判定,造成对食品相关产品的安全监管逐渐成为了日常监管的薄弱之处,亟待加强。

三、与《农产品质量安全法》的衔接。在本条和第七十七条的适用范围方面,要特别注意与《农产品质量安全法》相衔接,避免用错法律。《农产品质量安全法》用于供食用的源于农业的初级产品(以下称食用农产品)的质量安全管理;《食品安全法》用于制定有关食用农产品的质量安全标准、公布食用农产品安全有关信息。在《食品安全法》中对于与《农产品质量安全法》的衔接问题进行了明确的规定,避免了法律之间由于适用范围的交叉重叠可能出现的打架现象,也将所有的食品包括食用农产品安全的标准制定和信息公布统一归口到一个部门。这样一是能够更好地实现从农田到餐桌的全程监管;二是避免了标准和信息的多头管理。

第三条 食品生产经营者应当依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动,对社会和公众负责,保证食品安全,接受社会监督,承担社会责任。

【背景】

《食品安全法》的初审稿规定,食品生产经营者应当严格依照本法和其他有关法律、法规的规定和食品安全标准从事生产经营活动,不得生产经营不安全食品;生产经营不安全食品的,依照本法必须承担法律责任。

食品的安全问题不仅仅威胁公众身体健康和生命安全,同时也从多方面影响到经济发展和社会稳定。在食品安全立法中,许多全国人大常委会委员明确提出:“食品安全直接关系到公众身体健康和生命安全。食品生产经营者不仅应依法从事生产经营活动,而且应对公众负责,承担社会责任。草案应进一步强化这方面的规定。”

全国人大法律委员会经同全国人大教育科学文化卫生委员会、国务院法制办研究,建议

将草案此条规定修改为：“食品生产经营者应当依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动，对社会和公众负责，保证食品安全，接受社会监督，承担社会责任。”

【理解】

问：为何食品生产经营者要承担食品安全的社会责任？

这一条是关于食品生产经营者的社会责任的规定，强调食品生产经营者是第一责任人。

食品是生产出来的，不是监管或检验检测出来的。仅靠数量较少的监管队伍去监管数量巨大、分布分散的食品企业，无疑难以保证食品安全。因此，《食品安全法》在强调各监管部门尽职尽责的同时，还强化了食品企业的责任和自律。毫无疑问，生产经营者是保证食品安全的第一责任人。

积极履行保证食品安全的社会责任，对于食品企业的健康稳定发展能够带来积极的作用：一是可以提升企业品牌形象，增强企业核心竞争力；二是可以赢得市场和消费者，提高企业的经济效益。根据这一立法思想，《食品安全法》大大强化了食品生产经营企业的社会责任，明确规定：“食品生产经营者应当依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动，对社会和公众负责，保证食品安全，接受社会监督，承担社会责任。”

食品企业保证食品安全的社会责任主要包括以下内容：提供安全食品的责任；如实提供食品安全信息；遵循良好的操作规范依法进行生产经营活动的责任。与此相应，《食品安全法》还确立了一系列制度，把食品生产经营者的责任一一落到实处。

——明确实行食品生产经营许可制度，通过完善准入制度、提高市场门槛，从源头上加强食品安全监管。

——建立食品生产经营者食品安全信用档案制度，最终达到将那些缺少安全信用的企业驱逐出市场的目的。

——建立索票索证制度，确保一旦出现食品安全问题，可以追查到底。

——建立不安全食品召回制度，防止不安全的食品继续在市场上流通、销售，成为食品安全的隐患……

保障食品安全，一方面要建章立制，另一方面还必须严惩食品安全领域中的违法行为。与现行相关法律相比，《食品安全法》明显加大对食品生产经营违法行为的处罚力度。

——明确规定可追究刑事责任。《食品安全法》规定，违反本法规定，造成人身、财产或者其他损害的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

——大幅提高罚款标准。《食品安全法》规定，违法未经许可从事食品生产经营活动，或生产经营含有国家明令禁用物质的食品等，尚不构成犯罪的，没收违法所得外，处以最高多达货值金额 10 倍的罚款并吊销其许可证。

——引入从业人员的禁止制度。《食品安全法》规定，被吊销食品生产、流通或者餐饮服务许可证的企业，其直接负责的主管人员 5 年内不得从事食品生产经营管理工作。

——明确规定赔偿标准。《食品安全法》规定，违反本法规定，食品生产经营者生产不符合食品安全标准的食品或者销售明知是不符合食品安全标准的食品，除赔偿消费者损失外，消费者还可以要求其支付价款 10 倍的赔偿金……

《食品安全法》既重视建立一系列新的制度，又严惩违法犯罪行为，有助于规范、引导食品生产经营者重质量、重安全、重信誉、重自律，进而形成确保食品安全的长效机制。

第四条 国务院设立食品安全委员会,其工作职责由国务院规定。

国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责,负责食品安全风险评估、食品安全标准制定、食品安全信息公布、食品检验机构的资质认定条件和检验规范的制定,组织查处食品安全重大事故。

国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理部门依照本法和国务院规定的职责,分别对食品生产、食品流通、餐饮服务活动实施监督管理。

【背景】

《食品卫生法》颁布实施以后,食品卫生监管工作一直由地方各级卫生行政部门依法负责。2004年9月1日国务院出台了《国务院关于加强食品安全工作的决定》(国发[2004]23号),明确按照一个监管环节由一个部门监管的原则,采取分段监管为主、品种监管为辅的方式。具体提出“农业部门负责初级农产品生产环节的监管;质检部门负责食品生产加工环节的监管,将现由卫生部门承担的食品生产加工环节的卫生监管职责划归质检部门;工商部门负责食品流通环节的监管;卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管;食品药品监管部门负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故。按照责权一致的原则,建立食品安全监管责任制和责任追究制。”从“田间”到“餐桌”,食品生产加工的每一个环节都有“重兵把守”:农业、质检、工商、卫生……这种分段监管的体制曾对改善食品安全状况发挥了积极作用。

但在实践中,新的问题逐步显现:与食品安全相关监管的部门十几个,部门间协调很困难。由于缺乏协调机构,那些不属于现行体制的环节,有利可图的有人监管,无利可图的无人监管。“八个部门管不好一头猪”,“管理打架”问题严重,职能交叉、多头食品安全执法检查的现象大量存在。多部门组织开展食品监督检查,浪费了国家有限的公共资源,增加了纳税人的经济负担,引起社会强烈不满。

生产、加工、流通、消费等各环节,每一环都与食品安全息息相关。只有明确各部门的监管职责,使之“环环相扣”,才能促使我国食品安全监管制度更加科学、规范,形成牢固的食品安全链条。

食品安全法监管体制的理顺是食品安全立法的最重要的使命之一。“三鹿牌婴幼儿奶粉事件”发生后,得到了全国人大常委会的高度关注。全国人大常委会在《食品安全法》中做出了一系列有针对性的规定,以从法律制度上严防“三鹿牌婴幼儿奶粉事件”重演。“三鹿问题奶粉”是不法分子在原奶收购过程中添加了三聚氰胺所致。但长期以来,作为原奶收购环节的“奶站”一直是监管“盲区”。

针对这一现象,为突出全程监管,《食品安全法》对各部门和地方政府的监管职责给予进一步明确,使食品安全监管的链条环环相扣。现在通过的《食品安全法》在分段管理、无缝隙