

第一章 欧盟食品安全体系

一、食品安全管理体系

农业及食品部门在欧洲经济中非常重要，一项国际比较表明：欧盟是全世界最大的食品与饮料产品的生产者。食品与饮料产业是欧盟中第三大产业雇主，拥有 2 600 多万雇员，其中 30 的雇员在中小型企业。另一方面，农业部门每年拥有约 2 200 亿欧元的农产品产出，提供相当于 750 万个全职工作；每年有 500 亿欧元的农产品、食品和饮料出口。

经济的重要性和食品在人们生活中的无处不在，使得各国的食品安全都有一定的基本利益，特别是政府机构和生产者。为此，欧盟的食品政策是围绕着高标准食品安全制定的。

从早期的欧共同体起，食品安全措施就构成了欧洲法律主体的一部分，这些措施主要是在各部门基础上发展起来的。随着科学技术的发展与国际形势的变化，欧盟不断对食品质量管理体系与手段进行创新。2000 年 1 月欧盟理事会发表了“食品安全白皮书”，决定制定一套连贯和透明的法规，以加强“从田间到餐桌”的控制。2000 年 7 月 17 日，欧盟委员会健康与消费者保

农产品及其加工品构成食品的主体，欧盟农产品质量安全体系贯穿于食品安全之中，并构成食品安全体系的主要组成部分。因此，本研究将欧盟食品质量安全体系与农产品质量安全体系等同对待。

护委员会于布鲁塞尔宣布了一项修改欧盟 25 年来的食品安全卫生法规的决定，首次把从田间到餐桌的全过程管理原则纳入卫生政策，强调食品生产者对食品安全所负的责任，并引进 HACCP 体系，要求所有的食品 and 食品成分具有可追溯性。2002 年 1 月，欧盟理事会和欧洲议会正式通过一项关于成立欧盟食品安全管理局的法规，表明欧盟加强食品安全管理所采取的具体行动。目前，欧盟委员会正在进行各种准备工作，以确保欧盟食品安全管理局尽早投入运作。

随着新的独立的食品安全管理机构的建立，大范围的为提高和协调覆盖整个食品生产“从田间到餐桌”的其他标准也将出台，欧盟委员会已经确认了为提高食品安全标准所制定的大范围的衡量标准，欧盟“食品安全白皮书”也提出了 80 多个独立的行动计划以应对未来几年内将可能出现的情况。

（一）食品安全管理运作机制

欧盟建立了政府或组织间的纵向和横向管理监控体系，以协调管理食品安全问题。运作机制主要是通过立法制定各种管理措施、方法和标准，并进行严格的控制与监督，使法律得以执行，从而实现食品安全、保护人类健康与环境的目的。

通常，欧盟委员会在相应的常务委员会如植物健康常务委员会、兽医常务委员会、饲料常务委员会等的讨论提议，以及相关的科学委员会如食品科学委员会、动物健康与福利科学委员会、动物营养科学委员会等的科学建议的基础上，提出各项立法建议，并向欧盟理事会或欧盟理事会与欧洲议会提交议案。然后通过包括欧盟委员会、欧盟理事会、欧洲议会、咨询机构和其他相关机构等主要机构参与的决策程序，由欧盟理事会或欧盟理事会与欧洲议会（在共同决定程序中）批准，形成法案。

欧盟的立法包括各种条例（Regulation）、指令（Directive）和决定（Decision）。条例具有普遍适用性、全面约束力和直接

适用性的特点；指令仅对成员国有约束力，规定成员国在一定期限内所应达到的目标，至于达到目标所采取的行动方式则由有关成员国自行决定；决定具有特定的适用性，可以是针对特定成员国或所有成员国发布，也可以针对特定的企业或个人发布，对发布对象具有绝对的法律约束力。此外，欧盟还可以就某些问题形成建议 (Recommendation) 和意见 (Opinion)，但建议和意见不具有法律约束力，仅仅是反映发布这些建议和意见的欧盟机构关于某些问题的想法。

目前，欧盟已形成了食品安全、动物健康、动物福利和植物健康等方面的法律体系，包括食品立法（一般卫生与控制、标识、添加剂、调味料等）、兽医问题（动物健康、动物福利、动物识别与注册、内部市场控制体系、外部边境控制、动物制品企业的公共健康要求等）、植物检疫立法（植物健康、植物卫生、有害生物、农药和污染物等）以及动物营养（复合饲料、控制、检测、污染物等），适用于欧盟所有成员国和部分出口动物、动物制品、植物和植物制品到欧盟的第三国。

欧盟委员会对确保这些法律在各成员国的实施与执行负有主要责任，并通过食品和兽医办公室履行这些职责。食品和兽医办公室对成员国和向欧盟出口的第三国的食品安全控制进行稽核和实地检查，并向各国家监管当局和欧盟委员会以及公众，报告检查结果和有关建议。

欧盟在加强“从田间到餐桌”的控制和提高科学建议体系的能力方面，新成立的欧盟食品安全管理局将发挥重要作用。该机构是由管理委员会、行政主任、咨询论坛、科学委员会和 8 个专门科学小组组成的独立的法定机构，负责监测整个食物链。主要职责包括：

- 根据欧盟理事会、欧盟议会和成员国的要求 提供有关食品安全及相关事宜如植物卫生、动物卫生与福利、转基因生物、营养等的独立的科学建议 作为欧盟委员会风险管理决策的基础；

● 就食品技术性问题提供建议，作为制定有关食品链方面的政策与法规的依据；

● 收集和分析有关任何潜在风险的信息，以监视整个欧盟食品链的安全状况；

● 识别和预报紧急风险；

● 在危机时期向欧盟委员会提供支援；

● 在授权范围内向公众提供有关信息。

欧盟食品安全管理局是确保欧盟消费者获得世界上最安全食物供给的“基石”（cornerstone），使人类健康和消费者保护提高到更高的水平。

随着食品安全和食品质量问题越来越成为大众和政治争论的焦点，以及实行欧盟对食品安全体系的统一规定，各成员国都加强了食品安全管理，包括对管理机构、管理体系和保障体系进行改革与加强，以适应形势的变化。同时，将食品安全体系建立在透明、可信和对国家负责的基础上。

例如荷兰，与欧盟食品安全体系相适应，将食品安全体系建立在风险评估（Risk assessment）、风险管理（Risk management）和风险交流（Risk communication）的基础上。在食品安全危机和欧盟引入新的立法以及建立欧盟食品安全权力机构的背景下，荷兰食品安全独立权力机构也应运而生。2002年7月荷兰正式成立了荷兰食物和非食物权力机构，负责食物和非食物动物卫生的检测和监测工作，同时也负责与消费者就食品安全问题直接对话，建立和欧盟内部其他成员国间食品卫生和科研机构的合作网络。

例如丹麦，为了解决食品安全管理职能的协调和统一问题，从1995年开始重组食品安全体系。经过四年多的分阶段实施，1999年完成了食品安全体系的重组工作，一个更效率的、更行之有效的食品安全体系已经形成。重组后的丹麦食品安全体系由新成立的食物、农业和渔业部主管，之下又分设丹麦兽医和

食品管理委员会（Danish Veterinary and Food Administration）、丹麦植物委员会（Danish Plant Directorate）和丹麦渔业委员会（Danish Directorate for Fisheries）三个子部门。

例如德国，为了促进欧盟、德国和各州在履行法律规定以及检查和监督工作的协调与合作，德国政府相关机构进行了改革。2001年将原德国食品、农业和林业部（BML）改组为德国消费者保护、食品和农业部（BMVEL），新机构具有三大职能，即保护消费者、保证食品质量安全、推进适合于环境和动物的农业生产，其中消费者保护是最重要的一项职能。为了提高食品安全水平和改进消费者的健康保护状况，德国消费者保护、食品和农业部设立了“消费者健康保护改组工作组”，对其下设的关于风险管理、风险评价等相关机构的职责进行了调整，对各机构的主管范围作了严格区分，并在此基础上，于2002年新组建了联邦风险评估研究所、联邦消费者保护和食品安全局两个机构。除此之外，为了改善市场透明度和增强消费者的自我决策能力，德国政府准备发布一部消费者信息法。

例如英国，2000年前由中央政府机构农业水产与食品部（MAFF）和卫生部（DH）负责食品安全，2001年MAFF的部分职能被环境、食品与农村事务部（DEFRA）取代，但整个管理体系没有本质上的改变。另外，为强化食品的质量安全管理，英国根据1999年颁布的《食品标准法》于2000年设立了食品标准署（FSA），它是监督英国食品安全的独立机构。

总体上看，欧盟及主要成员国的食品安全体系建立在综合、完整的途径之上，纵贯整个食物链——“从田间到餐桌”横跨所有的食品部门，在各成员国之间、在欧盟的内外部、在国际和欧盟的决策机构以及在政策制定周期的所有阶段。

（二）农产品生产与销售安全管理体系

农产品“从田间到餐桌”的整个食物链，由不同环节与不同

组织载体构成：产前的种子、饲料等生产资料的供应环节，涉及种子、饲料等生产资料的供应商；产中的种、养业生产环节，涉及农户或生产企业；产后的分级、包装、加工、贮藏、销售环节，涉及加工厂、批发商、零售商；等等。不论国内、国外，也不论产销体制有多大区别，上述农产品食物链都是客观存在的；食品能否安全地从生产的源头到达消费者，与上述食物链上的所有行为主体有关。这也是欧盟及主要成员国加强食物链综合管理，以保障食品安全的原因所在。

下面从农产品生产与加工、包装标识、市场准入制度等主要方面，分析欧盟及主要成员国食品安全管理体制及其所采取的主要管理措施。

1. 农产品生产与加工质量安全管理

农产品生产与加工质量安全管理涉及农产品产地环境管理，农业投入品管理如农药、化肥、兽药、种子、饲料等，农产品生产中的质量安全管理，以及农产品加工中的质量安全管理。

(1) 产地环境管理。从产地环境看，产地环境污染直接或间接影响农产品的质量安全。产地环境污染主要是大气污染、水体污染和土壤污染。大气污染主要包括氟化物污染、重金属飘尘、酸雨、沥青等。对食品安全有影响的水体污染物有三类：无机有毒物（如各类重金属、氰化物、氟化物等），有机有毒物（如苯酚、多环芳烃、多氯联苯等），病原体（如生活污水、医院污水、畜禽污水等含有的病毒、病菌、寄生虫等）。土壤污染的发生主要是施肥、施药、污灌三大途径，其次是废物的处理与大气污染。

加强农产品产地环境管理有助于从源头上确保食品安全。欧盟在共同农业政策中充分体现了对环境保护的要求，对于在农业生产中采取某些方式、使生产对环境的影响朝着有利于环境保护方向发展的生产者，给予一定的补贴进行激励，从而使生产者减少农药、肥料的施用量，保护农业产地环境。

此外，在欧盟范围内首次确定了各种食品中重金属铅、镉的最高含量（2002年4月5日起法规生效）和二噁英、呋喃的最高含量（法规自2002年7月1日起生效）目前污染比较严重的领域，在欧盟规定的基础上，各主要成员国又做了补充规定。如德国在《食品特定污染物最高含量执行条例》（EG NR 466/2001）中就规定了硝酸盐、重金属等物质的最高含量。

在水体污染管理方面，欧盟对灌溉水、畜禽饲养水等的水质提出了具体要求，以防止水体污染对食品安全的潜在影响。此外，欧盟环境管理当局对污水的排放、废气的处理、废弃物的回收利用与处理都有明确的要求，还加强了对大气和水污染等的治理。

（2）农业投入品管理。农业投入品中，化肥、农药、兽药等农用化学品，种子、饲料等农业生产资料，都与食品安全直接相关。为此，欧盟分门别类地制定各种指令，对农业投入品进行严格管理；而且随着时间推移及时对现有指令与规定进行修订，管理与控制措施也随之改变。除欧盟的统一规定外，各成员国在技术和管理水平允许的条件下，还做出一些补充规定。

在肥料方面，强调有机肥料、微生物肥料的使用，如在主要涉及植物产品的有机农业条例 91/2092/EEC 中，明确列出了允许使用的肥料和植物保护物质，这些肥料除提供部分养分外，还含有大量的有益微生物，它们在土壤中大量繁殖，在根际周围造成“微生态”环境，抑制土壤病菌的生长并改善土壤理化性状。

在农药方面，分别制定指令对植物性农产品（包括水果、蔬菜）、动物性食品、谷物及谷物产品中的最高残留限量进行规定，并制定检验农药残留量的统一抽样方法，从严控制农药在食物中的残留限量。1976年以来，欧共体理事会对水果、蔬菜中指定农药的最高残留限量发布了一系列指令，其中较早并比较完整的指令是 76/895/EEC 随后根据更新的信息与更高的标准发布了一系列修正性指令：79/700/EEC、80/428/EEC、81/36/EEC、

82/528/EEC、88/298/EEC、89/186/EEC、90/642/EEC、91/414/EEC、93/58/EEC、94/30/EC等。对水果、蔬菜品种所进行的分类规定，更加科学化并进一步完善。

1997年前，有关农药最高残留限量的指令由欧盟理事会制定，并且这些指令主要针对初级农产品。1997年后，有关农药最高残留限量的指令改由欧盟委员会制定，而且以初级农产品的最高残留限量规定为基础，制定了农产品加工品和合成食品的最高农药残留限量。

迄今为止，欧盟就各种农产品对133种农药活性物质制定了17000多个最高残留限量。为确保这些最高残留限量规定的严格实施，欧盟对食物中的农药残留实施监测，同时与委员会的其他相关活动如危害物质的分类与标识等结合起来管理。各成员国也积极参与到农药最高残留限量制定的整个过程中，并制定监测计划对食物中的农药残留进行监测。另外，欧盟还制定了调解程序，解决欧盟范围内由于各国最高残留限量水平不同而导致的贸易壁垒问题。

在兽药方面，预防和治疗畜禽、鱼类等疾病而大量投入的抗生素、磺胺类等化学药物，往往使药物残留于动物组织中，伴随而来的是对公众健康和环境的潜在危害。为此，欧盟在90/2377/EEC、92/675/EEC等指令中，具体规定了动物性食品中兽药的最高残留限量。同时，欧盟还致力于废除和禁止抗生素，已经禁止将抗生素饲料添加剂用于人药和兽药中。2002年3月，欧盟又提出新议案，禁止将抗生素作为促进增长的活性剂，要求目前仍在使用的经过授权的4种抗生素饲料添加剂到2006年逐步停止授权。

在种子方面，积极开展良种培育方面的研究，并开展种子认证与检查以及种子样品质量检测分析。同时，注重发展良种公司，从生产的源头企业着手，加强农产品的质量安全管理。

在饲料方面，饲料生产是欧盟最重要的农业活动部门之一，

每年大约生产 12 亿吨饲料。自饲料导致食品危机后，欧盟对饲料安全给予了高度重视。委员会于 2001 年 12 月采纳了关于饲料方面法规的提议，提出新的动物饲料制度：

- 把动物和公众健康以及一定程度上的环境保护，作为欧盟饲料法规的主要目标；

- 将食品安全的一般原则，尤其是科学基础、生产者和供应商的责任、对危害分析和关键控制点的系统执行、追溯性、有效的控制与实施等，作为饲料法规的基础，重新考虑所有现行的饲料方面的措施；

- 将饲料安全即时预警系统加入到食品安全即时预警系统中，使饲料与食品各自范畴内的法规制度加以程序化并完整化。

在具体管理上，主要包括：

对饲料原料、复合饲料、用于特定营养目标的饲料、饲料中的生物蛋白质以及转基因饲料的销售与标识进行管理。限制或禁止销售及使用指定的饲料原料，投放到市场上的饲料原料不能对人类、动物健康或环境有任何危害，对复合饲料、用于特定营养目标的饲料和转基因饲料，要求进行正确的标识。

②对饲料添加剂的授权、销售和标识进行管理。饲料添加剂必须经过科学评价，证明对人类和畜禽健康以及环境不造成有害影响，并经过授权以后才能投放到市场。

对饲料中不受欢迎的物质如毒枝菌素、重金属等进行管理。

对动物饲料生产企业实施审批与注册管理。

对动物营养状况进行官方检查。

(3) 农产品生产中的质量安全管理。农产品生产中的质量安全管理，主要指植物性农产品的播种、培育、生长和收获整个过程的质量安全管理，以及动物性农产品在屠宰或加工前的所有阶段包括饲养、捕获、捕鱼、挤奶等过程中的质量安全管理。农民或农业生产者对农产品生产中的质量安全负有主要责任。欧盟提

出了良好生产实践指南（guides to good practice），对农产品生产中可能发生的质量安全危害，以及控制这些危害的方法进行了处理。农民依据良好生产实践指南进行农产品生产，并监控生产中可能发生危害，将危害消除或减少到可接受的水平。

总的来说，要求农民采纳指南中的实践与措施，以保证农产品在适当的安全条件下生产出来；按照指南中的措施，处理由于产地环境所造成的质量安全危害；控制农产品生产中的污染、虫害、疾病和感染；如果发现或怀疑可能影响人类健康的问题，农民必须向有能力的主管当局报告。

针对动物性农产品和植物性农产品的不同特点，欧盟分别提出了特定的管理要求，在欧盟及各成员国实施。

对于畜禽等动物性农产品生产中的质量安全管理，具体包括：

- 农民对畜禽饲养场地、容器、设备、运输板条箱与车辆等，要进行清洁和适当的消毒处理；

- 要正确使用兽药产品、饲料和饲料添加剂；

- 正确处理畜禽尸体、废物和垃圾，对患病的畜禽进行隔离处理；

- 引进新的畜禽品种时采取防范措施，采取保护措施以防止传染病的入侵或将畜禽疾病传染给人类；

- 实施有效的虫害控制计划、卫生控制计划、人畜共患病控制计划和畜群健康监督计划；

- 正确描述可能影响人类健康的问题，并向有能力的主管当局报告；

- 农民要对有关畜禽健康保护的信息进行记录，主要包括饲料的种类和来源、饲养场畜禽的健康状况与福利、所使用的兽药产品及治疗的疾病类型与用药日期、所发生的可能影响动物性农产品安全的疾病、实施取样分析的分析结果等；

- 负责管理动物性农产品生产的机构与个人如兽医、农学

家、农场技术员等，就农民按要求完成这些记录的工作给予帮助；

- 农民必须保存上述记录，以便根据国家主管当局的需要，在规定时间内提交给国家主管当局；

- 将屠宰牲畜运往屠宰场或加工场时，必须附上包含在上述记录中的有关农产品安全的信息，以便让国家主管当局和进行屠宰或加工的经营者，了解畜群的健康状况。

对于植物性农产品生产中的质量安全管理，具体包括：

- 要求农民正确使用肥料和其他用于保护农产品的物质；

- 以良好的生产实践指南为根据，采用正确的生产、收获、贮存和运输方法，采用恰当的措施，避免生物或化学危害如毒枝菌素、重金属、放射性物质等污染；

- 灌溉时使用无污染的灌溉水；

- 对用于农产品运输的机器、设备和车辆进行清洁和必要的消毒处理；

- 要求农民记录农产品生产过程中所采取的一些保护性活动，尤其是施用肥料和其他保护性物质的情况，以及实施农产品取样分析或其他分析的结果；

- 必要时，农民可以得到农学家、农场技术员等在技术上的帮助。

对于特定的农产品生产，欧盟及各成员国还进行专门管理，如对有机农产品生产过程的管理：

- 要求生产基地在最近三年内未使用过农药、化肥等违禁物质，没有水土流失及其他环境问题；

- 种子或种苗来自自然界，未经过基因工程技术改造；

- 生产单位需建立长期的土地培肥、植保、作物轮作和畜禽养殖计划；

- 作物在收获、清洁、干燥、储存和运输过程中未受化学物质的污染；

- 生产过程必须进行完整的记录。

(4) 农产品加工中的质量安全管理。农产品加工中的质量安全管理，主要指对来自于土地、饲养场或收获的未经加工过的初级农产品进行加热、烘干、熏烤、浸蚀、腌制、提取、挤压等处理过程中的质量安全管理。通过遵守欧盟及各成员国国家水平的强制性要求，制定和实施食品安全计划，以及采用现代化的危害控制技术——危害分析与关键控制点（HACCP）系统，农产品加工经营者对加工中的质量安全问题负主要责任。

欧盟在新的食品卫生法中，对农产品加工企业的审批与注册、检查与控制、HACCP的应用以及加工企业的厂房、设备、运输工具、操作工人和企业所在地周围的卫生状况等都有明确的管理要求。具体来说，包括以下几方面：

要求所有的农产品加工企业向国家主管当局注册。注册内容包括农产品加工企业的性质、实施农产品加工活动的所有厂房与基地的名称与地址等。国家主管当局分别给每个农产品加工企业分配一个注册号，根据注册号可以识别某食品来自于某一农产品加工企业。国家主管当局认为特殊或必要的情况下，要对农产品加工企业进行审批，通过调查访问并确认递交申请的农产品加工企业能够满足所有的法规要求后，才给予批准。农产品加工企业只有在获得批准后，才能开展经营活动。

②要求农产品加工企业应用危害分析与关键控制点（HACCP）系统进行自我安全控制。HACCP系统是目前世界上公认的有效食品安全卫生质量保证系统，近年来受世界各国广泛重视。主要是通过科学和系统的方法，分析和查找食品生产过程中的危害，确定具体的预防控制措施和关键控制点，并实施有效的监控，从而确保产品的安全卫生质量。HACCP的主要原则是：确认任何必须阻止、消除或减少到可接受水平的危害；判断将危害阻止、消除或减少到可接受水平的必要控制步骤中的关键控制点；确定关键控制点的主要限制；在关键控制点制定和实施有效

的监控程序；当监控表明关键控制点不受控制时采取矫正行为。农产品加工企业根据上述原则制定、实施并维持一个持久的危害控制程序，同时制定并定期实施必要的程序，证明上述原则得到了有效实施。根据农产品加工企业的性质与规模，经营者要建立档案和记录，阐明危害控制程序并证明程序的有效实施情况，同时要保存这些记录，保存期至少要等于所加工产品的保质期。

要求农产品加工厂房内外保持清洁和良好的维护状态。规划、设计、大小等要能避免空气传播的污染、微粒物脱落、发霉及其他交叉污染；要有适于饮用水的充足供给，要有良好的通风设施和有效的排水系统；准备、处理、加工农产品的场所和加工品接触的表面（包括器皿与设备），必须进行清洁与必要的消毒等卫生活动；加工过程中的运输设施、容器等，要进行清洁与消毒处理；对于需要保持特定温度的加工食品，还必须配备温度控制设施与温度监测设施；要求直接加工处理农产品的操作人员，保持足够的个人卫生并接受食品卫生方面的监督、指导或培训，负责 HACCP 系统的开发与维护的加工者必须接受足够的相关培训。

欧盟及各成员国国家主管当局对各项规定要进行检查与控制。通过对农产品加工企业注册，控制机构能更好地组织他们的活动，并发展和运作以风险为基础的控制系统。对于主管当局进行的检查控制活动，农产品加工经营者必须给予所有必要的支持与帮助，特别是检查控制官员能够进入农产品加工企业的全部建筑物、加工场地、装置或其他基础设施，并能够获得任何必要的档案与记录。

对特殊农产品加工，欧盟还提出特殊的要求。如对有机农产品加工的质量安全管理，对原料与辅助原料、加工过程等，都有具体要求。要求原料必须是获得有机认证的产品或野生无污染的天然产品；获得有机认证的原料，在最终产品中所占比重不得少于 95%；只使用天然的调料、色素和香料等辅助原料，不用

人工合成的添加剂；有机农产品在加工、贮存和运输过程中要避免化学物质的污染；加工过程必须有完整的档案记录，包括相应的票据等。

从具体的农产品加工质量安全管理来看，对于植物性农产品加工，以德国的面食制品为例。德国对面食制品的规定和检查非常严格。如面包在制作前，食品检查监督机构首先要检查所使用的麦子在生长过程中使用过的农药和化肥对人体是否有害，麦子入库前是否已去除了沙粒等杂物，在粮库内保存时的水分及温度是否符合规定的标准等，麦子出库前要检查麦子是否存在发霉、发芽情况；在面粉加工厂，要检查加工过程是否符合有关规定，面包房的卫生条件和面包的质量更是检查的重点；面包进入商店后，要检查出售的面包是否存在过期问题。层层把关和检查，保证了德国商店里面包的质量安全。

对于动物性农产品加工，以德国的肉制品为例，首先制定有关牲畜养殖的法律，如牲畜传染病法、畜牧饲养法等，在这些法律的基础上，根据实际情况颁布很多具体的执行条例、法令，如病畜饲养条例、疯牛病防治条例等，这些执行条例将各项法律具体化、可操作化，在具体的实践中，根据所制定的所有法律法规条例，对食品加工质量进行监督和管理。例如，宰杀前，官方的兽医要对所宰杀的动物进行严格检查，饲料以及是否用过违禁药品都在检查之列，检查合格后才发放宰杀许可证；屠宰后，要检查肉内是否有寄生虫、传染病毒等；进入生产车间检查更加严格，如哪一部分肉适合制作普通香肠，哪一部分适合制作火腿肠，香肠中加入食用香料和添加剂的含量以及肥肉和瘦肉的比例都要认真检查。无论是屠宰场还是食品加工厂，无论是在商店还是在运输过程中，食品必须处在冷冻状态，不新鲜的肉绝对不允许上市出售。

2. 农产品包装标识与追溯制度

(1) 农产品包装管理。农产品包装对农产品起到有效保护与

美化的同时，也对食品安全构成威胁。一些包装物质的成分，可能会转移到农产品中，危害人类健康或使农产品的味道、气味等感官属性发生让人无法接受的变化，因此需要对直接或间接接触农产品的包装物质进行管理。欧盟规定：包装材料只能使用许可名单上的材料；凡是用于包装食品的物体或材料，应在标签上注明“用于食物”或附上“杯与餐叉（glass and fork）”的符号。

为了对各种不同的包装材料与物体进行管理，欧盟根据包装材料的性质与特点，对 10 组包装材料与物体分别制定了特殊指令，分别是：塑料（包括清漆和涂层）、再生纤维素、橡胶和人造橡胶、纸和板、陶瓷制品、玻璃、金属与合金、木材和软木、纺织制品、固体石蜡和水晶石蜡。通过这些特殊的指令，欧盟对这些包装材料和包装方法进行具体管理。

除了要求包装材料必须安全以外，欧盟要求包装者根据农产品的性质与特点，选择适宜的包装材料进行正确包装。在包装过程中，不能对农产品引入污染或对环境造成污染；包装以后不损失农产品原有营养与风味，且能便于贮藏、运输并有较长保质期。

各成员国对食品的包装管理主要是参照欧盟的管理体系，其管理目标就是要确保各种各样的食品包装符合规定，在与食品接触的过程中不会把自身的成分转移到食品中，从而保证食品的安全。例如英国，根据欧盟的管理体系，将食品的包装管理分为一般规定和特殊规定。一般规定适用于所有的食品包装物或材料，但不包括附加在食品上的可食用的包裹物质，也不包括供水系统。一般规定要求包装物的制造采用的是安全、可靠的生产工艺，而且包装物转移到食品中的自身的成分，在数量上不会危害人体的健康，也不会改变食品的成分构成和原有特性（口味、外观、香味等）。一般规定还要求包装物在出售时，必须贴上规定的标签，以说明可以用于包装食品。特殊规定隶属于一般规定，是对某些包装物做出更为详细、具体的规定，包括再生纤维素薄

膜、陶瓷和塑料。在实施管理时，特殊规定中包括的包装物要符合特殊规定要求，不包括的包装物则要符合一般规定要求。

(2) 农产品标识管理。农产品标识的主要目标是为购买者和消费者提供有关信息，促进消费者进行自由选择，并保护消费者不受误导与欺骗。欧盟最早对食品标识进行管理，1979年欧共体发布了《食品标识说明及广告法指令》(79/112/EEC)，将其作为食品标识制定总则，要求食品标识必须使购买者对食品的本性、特性、成分、数量、耐久性、来源或出处、制造方法或生产，不发生误解；并且不能把食品不具有的性质说成具有或将所有类似食品也具有的特性说成某食品所特有。随后欧盟又对食品标识指令进行了多次修订，对标识管理越来越严格，既有强制性的标识要求，也有自愿性的标识要求；既提出了总的食品标识要求，又提出了针对特定农产品或食品的专项指令和特定管理要求。各成员国以欧盟的标识管理为依据，也制定了食品标识管理方面的法规条例，有针对所有食品的“横向”规定和针对某一类或某一种食品的“纵向”规定。

总的食品标识要求方面，规定食品标识必须注明：产品名称，组成成分，净重，有效日期，任何特殊储存条件或使用条件，欧盟内的生产者、加工者或销售者的名称或企业名称与地址，以及必要时注明使用用途与用法。以英国为例，英国对食品标签内容的主要规定有：

- 给出食品准确的名称，或准确地描述其特性，以防引起购买者的混淆；

- 如果食品中含有几种成分，必须在成分名单中按含量多少降序排列说明（如果在最终产品中，复合成分的比重低于25%，则不必列出；但如果该成分对消费者有重要影响，则免于列明的比重降到5%）；

- 如果经过特别处理，如冷冻或脱水，必须在标签中说明；

- 食品的保存期限；

- 如何储藏和如何烹调；
- 供应商或制造商的名称和地址，以便消费者索求更多的信息或进行投诉；

- 标签上自愿提供的信息也必须符合规定，不会引起误导。

在专项指令要求方面，主要对价格标识、食品成分标识、营养标识、转基因食品与饲料标识、有机农产品标识、牛肉标识等进行管理。

价格标识方面，在指令 98/6/EC 中专门做了规定，要求销售者正确标识农产品的卖价和每计量单位的价格，以改善消费者的信息状况，促进消费者进行价格比较。销售价和单位价格必须明确、容易找到和清楚地读出。任何广告中提到销售价格的，都应该标注单位价格，如果单位价格与销售价格相同，则可不必标注单位价格。对于散装的农产品销售，必须标注单位价格。

食品成分标识方面，对农业食品成分的标识管理更加严格，在指令 2000/13/EC 中废除了“25%规则”（即复合产品成分在最终产品中低于 25%时不要求进行强制性标识），规定用于制成食品的所有成分都必须进行标识；还列了一份过敏原表，凡食品中含有可能导致消费者过敏或其他不适的过敏原成分，不论含量多少，均应在标签上标明；标识时不能以某种成分的种类的名称代替该成分的名称出现在标签上。

营养标识方面，制定了营养标识规则，但对营养标识不做强制性要求。如果标签或广告材料上说明了具有某种营养特点，则必须进行营养标识。根据标识的需要，营养标识的内容可以包括能量值及蛋白质、碳水化合物和脂肪的数量或者包括能量值及蛋白质、碳水化合物、糖、脂肪、饱和脂肪酸、膳食纤维和钠的数量。能量值和营养物质的数量要求通过特定计量单位用数字表示，可以表示为每 100 克或每 100 毫升含有多少能量值与营养物质。另外，维生素和矿物质必须表示为建议每日摄入量（RDA）的百分比形式。上述内容要求采用清晰的、不易拭除的符号和购