

述评

## 正确理解《中华人民共和国食品安全法》

杨明亮 刘 进

(湖北省卫生厅卫生监督局,湖北 武汉 430079)

**摘 要:**概述了《中华人民共和国食品安全法》的立法背景、立法目的及主要法律制度的学习体会,以及对《食品安全法》施行前准备工作的建议,旨在促进交流和实施。

**关键词:**立法;食品;法学;安全;公共卫生管理

## True Comprehension on Food Safety Law of China

YANG Ming-liang, LIU Jin

(Hubei Bureau of Health Inspection and Supervision, Hubei Wuhan 430079, China)

**Abstract:** On the background, purpose and main legal institutions of Food Safety Law of China, as well as the preparations before employment, were reviewed in this paper, in order to implement and enforcement.

**Key words:** Jurisprudence; Legislation; Food; Safety; Public Health Administration

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通过的《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》),是一部保障公众身体健康和生命安全的大法。《食品安全法》的公布施行,对规范食品生产经营活动,防范食品安全事故的发生,加强食品安全监管工作的规范性、科学性和有效性,提高我国食品安全的整体水平,具有重要意义。

## 1 《食品安全法》的立法背景

## 1.1 制定食品安全法的目的

近些年来,食品安全重大事件频发,暴露了我国食品安全监督管理存在的深层次问题。归纳起来,这些问题主要表现在:(1)食品标准不统一、不完善,不适应当前工作需要;(2)食品企业社会责任感不强,食品安全事故频发,食品生产经营单位违法行为愈演愈烈;(3)对食品企业违法行为处罚力度不够,违法成本低;(4)食品检验不规范,机构重复建设,设备不全、人员素质差;(5)监管部门多头管理、职能交叉,有利的争着监管,无利的都不管,发生重大事故,互相推诿;(6)执法人员不严格执行法律法规,重审批,轻监管,致使不法分子胆大妄为,丧尽天良。必须通过立法解决这些问题。

另外,也有人对我国食品安全法律体系存在误解。这种误解一度也是动议制定《食品安全法》的重要因素,但这种误解多少带有局限的眼光。2月28

日上午10时,全国人大常委会办公厅在人民大会堂举行新闻发布会,全国人大常委会法工委副主任信春鹰在新闻发布会上指出,“现在好像有一个误解,似乎在《食品安全法》通过之前我们国家食品安全领域法律不充分,这是很片面的;这个领域并不是无法可依,大体上说,法律法规是健全的”。的确,在2004年前后,有一个较强的声音,说中国没有《食品安全法》,并把发生或出现的食品安全问题归咎于中国没有《食品安全法》。这种说法是不对的,我国有有关食品安全的法规:(1)《中华人民共和国食品卫生法》(以下简称《食品卫生法》)就是保证食品安全的法律;(2)《中国的食品质量安全状况》白皮书向全世界宣称:中国已建立了一套完整的食品安全法律法规体系,为保障食品安全、提升质量水平、规范进出口食品贸易秩序提供了坚实的基础和良好的环境。制定《食品安全法》,不是否定《食品卫生法》,更不能否定《食品卫生法》在保护人民群众身体健康和促进经济社会发展中起到的重大作用。

## 1.2 为什么不是修改《食品卫生法》而是制定《食品安全法》

从《食品卫生法》到《食品安全法》,不是一个专业术语的变换,而是一种理念的提升,是适应新形势、顺应群众新要求之举。食品安全事关公众健康、政府威望与国际形象。制定《食品安全法》,充分体现了政府对民生的极大关心。《食品安全法》把保障公民身体健康和生命安全作为立法的出发点和落脚点,并突现于《食品安全法》的结构和内容上。例如在《食品安全法》第二章设立“食品安全风险监

作者简介:杨明亮 男 博士

测和评估”,就充分体现了政府对民生的关心。全球食品安全监督管理经历了“三次浪潮”,即规范生产行为、推行 HACCP、实行风险分析管理。这就是一个从“规范行为”——“控制关键点”——“保护人”的过程。将“食品安全风险监测和评估”作为一项重要的法律制度写入《食品安全法》,充分体现了立法的先进性和科学性。

### 1.3 制定食品安全法用了5年的时间

自2004年动议制定食品安全法,2004年至2007年,国务院法制办进行了5次调研,举办了中美《食品安全法(草案)》论坛会,6次向各部委、地方政府征求意见。2007年至2009年,全国人大常委会对《食品安全法(草案)》经过四读审议,向社会全文公布《食品安全法草案》,征求到1万多件意见和建议。这在立法工作中难得遇到,可谓我国行政立法史上首次。这是因为,在食品安全立法过程中,有些难以达成共识的问题。

1.3.1 体制“僵局”的问题 2004年,国务院下发《关于进一步加强食品安全工作的决定》确定了“分段管理”体制。农业部、卫生部、食品药品监督管理局、质检总局、工商总局、商务部、海关总署、公安部等十多个部门参与食品安全监管活动。对于“分段管理”体制,社会各界有不同的意见。其中最大的问题是监管工作不落实,不到位,不深入;监管部门热衷于一些不切实际的做法,例如,搞食品监管码制度、搞免检制度、搞重复抽检公布等等。“三鹿奶粉”事件就是这种做法的后果。

1.3.2 《食品安全法》与《农产品质量安全法》的关系问题 有人认为,《食品安全法》不应涉及《农产品质量安全法》;农产品质量安全应按《农产品质量安全法》监管。不同的意见认为,如果《食品安全法》不涉及《农产品质量安全法》,就难以实现从“农田——餐桌”整条食物链的监管,《食品安全法》就不完整;如农产品质量监管不属于《食品安全法》调整的法律关系,就不能做到“食品安全风险评估、标准制定、信息发布、检验机构资质认定条件和检验规范、重大事故处置”五个协调统一。

1.3.3 食品添加剂的问题 近些年来,苏丹红、吊白块、福尔马林、瘦肉精、孔雀石绿、三聚氰胺等事件,把食品添加剂搞得“臭名昭著”,社会“怨声载道”。所以,如何有效控制食品添加剂的安全使用、如何控制食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康的物质进入食品、食品添加剂生产是否实行许可制度,就成了立法的难题。有人直言不讳地反对使用食品添加剂,也有人说现代食品生产加工不可能没有食品添加剂,全球如此。这两种观点

思考问题的角度不同,关键是要保证食品添加剂的安全使用,不能因噎废食。

1.3.4 保健食品的问题 是否将保健食品写入《食品安全法》,意见不一。有人认为,若将保健食品写入《食品安全法》,唯恐表述不清,不利于保护消费者的合法权益;也有人认为,若不写入《食品安全法》,保健食品“将失去食品属性和法律地位”,将失去对保健食品的监管,也不利于保护消费者的合法权益。《食品安全法(草案)》曾一度没有保健食品的内容,而通过的《食品安全法》已明确规定:国家对声称具有特定保健功能的食品实行严格监管,具体管理办法由国务院规定。

### 1.4 为什么食品安全法在四读时必定通过

《食品安全法》以158票赞成、3票反对、4票弃权获得高票通过。为什么食品安全法在四读时必定通过?

1.4.1 不能在体制“僵局”上纠缠不休 食品安全事关公众健康、政府威望与国际形象,必须顺势而为。在体制“僵局”上纠缠不休,不是对人民群众健康负责的态度,也会损害政府威望与国际形象。

1.4.2 必须解决食品安全监管主体执法有据的问题 2004年,国务院下发《关于进一步加强食品安全工作的决定》确定了“分段管理”体制。2008年,国家又作调整,决定由卫生行政部门承担食品安全综合协调职责,由食品药品监督管理局负责餐饮服务安全监管。然而,由于《食品卫生法》未修订,质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理局无法依据《食品卫生法》的规定开展食品安全监管工作。在食品安全“分段监管”的体制下,食品安全监管部门出现了有责任执法但又“无权可行使”的两难局面。只有通过《食品安全法》,才能从法律上保障食品安全监管主体执法有据。

1.4.3 指导地方政府实施体制改革 目前,地方政府正在推进“大部制”的体制改革,食品安全监管体制如何进行改革的问题必须明确。对此《食品安全法》第五条第二款规定:县级以上地方人民政府依照本法和国务院的规定确定本级卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理局的食品安全监督管理职责。这就确定了地方食品安全监管体制改革的法律依据,地方食品安全监管体制改革应当符合《食品安全法》的规定,应与国务院机构改革的规定保持一致。

在全国人大和全国政协会议召开前通过《食品安全法》,有利于统一对食品安全问题的认识,正确引导社会舆论;有利于正确理解和领会《食品安全法》的立法宗旨和立法精神,树立“政府威望与国际

形象”；有利于推动《食品安全法》的贯彻实施，充分发挥人大的监督作用。

## 2 《食品安全法》确立的主要法律制度

《食品安全法》设 10 章 104 条，比《食品卫生法》多 1 章 47 条；在内容上，几乎所有章节都改写了，尤其对公民的权利、生产企业的社会责任以及政府监管的职责作了更为明确的规定。

### 2.1 关于监管体制的制度

《食品安全法》确立了“分段监管”的体制，但有新的规定：

实行“分工负责与统一协调相结合”的体制。“分工负责”，即授权国务院农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门负责从“农田——餐桌”食物链的食品安全监督管理职责；统一协调，即实现“五个协调统一”，即国务院卫生行政部门负责食品安全风险评估、标准制定、信息发布、检验机构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，起到统一规范“分段监管”行为的作用。这种体制有利于规范监管部门的监管行为，做到“分段监管”无缝“对接”。

国务院设立食品安全委员会，提升食品安全综合协调工作的能力，加强食品安全综合协调工作。国务院卫生行政部门将承担食品安全委员会的具体工作。设立食品安全委员会，最大的作用就是要加强对食品安全综合协调工作的领导，保证“分工负责与统一协调相结合”体制得以有效运转。

县级以上地方人民政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作，建立健全食品安全全过程监督管理的工作机制；统一领导、指挥食品安全突发事件应对工作；完善、落实食品安全监督管理责任制，对食品安全监督管理部门进行评议、考核。建立县级以上地方人民政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作的体制机制，有利于发挥“块块”管理的作用，使“垂直的条条管理”服从于“地方的块块管理”，落实保一方平安的食品安全责任。

### 2.2 关于食品安全风险监测和评估的制度

建立食品安全风险监测和评估的制度，凸现了民生政府的管理理念和思路，即把保障公民身体健康和生命安全作为立法和执法的出发点和落脚点。因为，食品安全风险监测和评估的目的就是保障人的健康不受伤害，并围绕此目的来规范各种行为，而不是为了规范行为而规范行为。食品安全风险监测和评估的制度，包括食品安全风险监测和食品安全风险评估两项制度。

国家建立食品安全风险监测制度，对食源性疾病、食品污染以及食品中的有害因素进行监测。卫生部已建立了食源性疾病、食品污染物监测网。目前，全国有 16 个省、直辖市参加了食品污染物监测网，21 个省、直辖市参加了食源性疾病预防网，覆盖全国人口 80% 以上。对食品中的有害因素的监测，将通过食品污染物监测网和食品安全监管部门的日常监督工作来实现。

国家建立食品安全风险评估制度，对食品、食品添加剂中生物性、化学性和物理性危害进行风险评估。国务院卫生行政部门负责组织食品安全风险评估工作，成立由医学、农业、食品、营养等方面的专家组成的食品安全风险评估专家委员会进行食品安全风险评估。

### 2.3 关于统一食品安全国家标准的制度

统一食品安全国家标准十分必要，势在必行。这不仅有利于食品生产经营活动，规范监管行为，而且有利于促进食品国际贸易的发展。为了建立统一的国家标准，国务院法制办和全国人大法工委力排众议，经过不懈努力，才建立了由卫生部门统一制定国家的食品卫生标准的制度。

食品安全国家标准由国务院卫生行政部门负责制定、公布，国务院标准化行政部门提供国家标准编号。此条规定，不仅是一个法律授权制定公布的问题，更重要的是保证了制定食品安全国家标准的效率，降低了行政成本。

国务院卫生行政部门应当对现行的食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量标准和有关食品的行业标准中强制执行的标准予以整合，统一公布为食品安全国家标准。此条规定是实现统一食品安全国家标准的保证。

省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门组织制定食品安全地方标准，应当参照执行本法有关食品安全国家标准制定的规定，并报国务院卫生行政部门备案。我国地大物博，饮食文化千差万别，有必要发挥地方政府的作用，制定食品安全地方标准。

企业生产的食品没有食品安全国家标准或者地方标准的，应当制定企业标准，作为组织生产的依据。国家鼓励食品生产企业制定严于食品安全国家标准或者地方标准的企业标准。根据此条规定，企业生产的食品必须有标准，没有食品安全国家标准或者地方标准的，应当制定企业标准，作为组织生产的依据。

### 2.4 关于食品添加剂管理的制度

在现代化、规模化的食品生产经营活动中，几乎不可能做到不使用食品添加剂。正因如此，滥用食

食品添加剂,也是食品污染的重要来源之一。虽然《食品安全法》没有单独设立食品添加剂专章,但在第四章食品生产经营中有6条关于食品添加剂的规定,比《食品卫生法》有关食品添加剂要求的规定更严、更具体,明确规定对食品添加剂的生产实行许可制度。申请食品添加剂生产许可的条件、程序,按照国家有关工业产品生产许可证管理的规定执行。

食品添加剂应当在技术上确有必要且经过风险评估证明安全可靠,方可列入允许使用的范围。“食品添加剂应当在技术上确有必要”是新的规定,也是国际惯例。这就是说,在食品生产加工技术上如没有必要使用食品添加剂的,就不应当使用食品添加剂。

食品生产者应当依照食品安全标准关于食品添加剂的品种、使用范围、用量的规定使用食品添加剂;不得在食品生产中使用食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康的物质。此条规定,严格限制了食品添加剂的滥用或滥向食品中添加物质。

食品添加剂应当有标签、说明书和包装。标签上应载明“食品添加剂”字样。此条规定,既易于监管部门掌握,又便于消费者选用。

#### 2.5 关于食品召回的制度

食品召回是一个新的法律制度。《食品安全法》在设计食品召回制度时,既参考了其他国家自愿召回的做法,又规定了保证自愿召回的强制措施,体现了将自愿召回与强制召回相结合的先进性。主要规定有:

国家建立食品召回制度。食品生产者发现其生产的食品不符合食品安全标准,应当立即停止生产,召回已经上市销售的食品,通知相关生产经营者和消费者,并记录召回和通知情况。在国家建立食品召回制度的同时,应促进食品生产经营企业建立健全科学的食品溯源制度,以保证食品召回制度的有效落实。

食品生产经营者未依照本条规定召回或者停止经营不符合食品安全标准的食品的,县级以上质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门可以责令其召回或者停止经营。

对食品生产经营者在有关主管部门责令其召回或者停止经营不符合食品安全标准的食品后,仍拒不召回或者停止经营的,由有关主管部门按照各自职责分工,没收违法所得、违法生产经营的食品和用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品;违法生产经营的食品货值金额不足一万元的,并处二千元以上五万元以下罚款;货值金额一万元以上的,并处

货值金额五倍以上十倍以下罚款;情节严重的,吊销许可证。这就是有关强制性召回的规定。

#### 2.6 关于食品检验的制度

《食品安全法》设专章规范食品检验工作,这充分反映了食品检验的重要性。《食品安全法》对食品检验作了非常严格的规定。

食品检验机构按照国家有关认证认可的规定取得资质认定后,方可从事食品检验活动。食品检验机构的资质认定条件和检验规范,由国务院卫生行政部门规定。至于食品检验机构的认证认可工作由哪个部门具体负责,可能会在《食品安全法实施条例》中做出明确规定。

检验人应当依照有关法律、法规的规定,并依照食品安全标准和检验规范对食品进行检验,尊重科学,恪守职业道德,保证出具的检验数据和结论客观、公正,不得出具虚假的检验报告。这是对从事食品检验的人员的基本法律要求。

食品检验机构、食品检验人员出具虚假检验报告的,由授予其资质的主管部门或者机构撤销该检验机构的检验资格;依法对检验机构直接负责的主管人员和食品检验人员给予撤职或者开除的处分。受到刑事处罚或者开除处分的食品检验机构人员,自刑罚执行完毕或者处分决定做出之日起十年内不得从事食品检验工作。食品检验机构聘用不得从事食品检验工作的人员的,由授予其资质的主管部门或者机构撤销该检验机构的检验资格。这是对违反法律规定的食品检验行为的惩戒规定,十分严厉。

#### 2.7 关于食品安全事故处置的制度

《食品安全法》有关食品安全事故处置有两个特别的规定:

发生重大食品安全事故时,设区的市级以上人民政府卫生行政部门应当立即会同有关部门进行事故责任调查,督促有关部门履行职责,向本级人民政府提出事故责任调查处理报告。调查食品安全事故,除了查明事故单位的责任,还应当查明负有监督管理和认证职责的监督管理部门、认证机构的工作人员失职、渎职情况。这将是市级以上人民政府卫生行政部门的重大职责之一。

事故单位在发生食品安全事故后未进行处置、报告的,由有关主管部门按照各自职责分工,责令改正,给予警告;毁灭有关证据的,责令停产停业,并处二千元以上十万元以下罚款;造成严重后果的,由原发证部门吊销许可证。这条规定十分必要,也十分严格。尤其是关于“毁灭有关证据的”的规定,有利于监管部门和疾病预防控制机构进行现场卫生处理,对与食品安全事故有关的因素开展流行病学

调查。

## 2.8 关于社会责任的制度

《食品安全法》有关社会责任的规定既明确又具体,这是食品安全立法的重大进步。《食品安全法》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。这就是食品生产经营者是食品安全第一责任人的规定。

社会团体或者其他组织、个人在虚假广告中向消费者推荐食品,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。有了这条规定,就可以堵死非食品生产经营者为了牟利而坑害消费的行为。

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,消费者除要求赔偿损失外,还可以向生产者或者销售者要求支付价款十倍的赔偿金。违反《食品安全法》规定的,应当承担民事赔偿责任和缴纳罚款、罚金,其财产不足以同时支付时,先承担民事赔偿责任。这充分体现了坚持以人为本的科学发展观。

## 2.9 关于食品安全信息统一公布的制度

食品安全信息统一公布的制度的主要内容有:

国家建立食品安全信息统一公布制度。下列信息由国务院卫生行政部门统一公布:(1)国家食品安全总体情况;(2)食品安全风险评估信息和食品安全风险警示信息;(3)重大食品安全事故及其处理信息;(4)其他重要的食品安全信息和国务院确定的需要统一公布的信息。

对食品安全风险评估信息、食品安全风险警示信息、重大食品安全事故及其处理信息,如影响限于特定区域的,也可以由有关省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门公布。

县级以上农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门依据各自职责公布食品安全日常监督管理信息。

## 3 《食品安全法》施行前的准备工作

### 3.1 尽快实施机构改革

县级以上地方人民政府应当依照《食品安全法》和国务院的规定确定本级卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门的食品安全监督管理职责。如果在2009年6月1日之前

不能确定本级卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门的食品安全监督管理职责,从法律上讲,会影响食品安全监管部门依法履行职责。

成立食品安全委员会,明确职责。国务院已起草《食品安全法实施条例(草案)》正在征求各部门的意见。《食品安全法实施条例(草案)》对食品安全委员会的职责作了明确规定。地方各级政府应当依照《食品安全法》的规定,成立食品安全委员会,以加强对食品安全监管工作的领导。

在卫生行政部门增设食品安全综合协调机构,承担食品安全综合协调职责。要充分认识到食品安全综合协调工作的“艰巨”,一定要有专门的机构及人员。卫生部在组织、协调查处“三鹿奶粉”事件过程中,充分体验到了增设食品安全综合协调机构、配备精干人员的必要性和重要性。

明确卫生监督机构在食品安全监管中的作用。卫生监督机构是各级卫生行政部门履行卫生监督职责的执行机构,在保障公民健康、促进经济社会发展方面发挥重要作用。在省、市、县三级食品药品监督管理部门与同级卫生行政部门职能进行整合时,应明确同级卫生监督机构的职能,保障执法经费。

### 3.2 做好文件准备工作

认真做好食品卫生管理法规、规章以及其他规范性文件的清理,并依据《食品安全法》及国务院《食品安全法实施条例》的规定,制定配套的地方性法规、规章以及食品安全监管综合协调的制度等,确保食品安全法律制度得到切实执行。

### 3.3 认真抓好培训工作

(1)卫生监督执法人员的培训,要确保执法人员准确理解、全面掌握《食品安全法》的主要内容,提高执法人员依法行政意识和执法水平;(2)要组建食品安全事故应急处置队伍,深化专业科学知识和技能培训,增强食品安全事故的应急反应水平;提高流行病学调查、卫生学调查、实验室检验的能力,切实做到“召之即来、来之能战、战之能胜”。(3)要做好食品检验机构和人员的培训,提高技术能力,增强法律意识;(4)食品行业组织要加强行业自律,指导、监督食品生产经营者加强诚信建设;食品行业管理部门要加强对食品生产经营者、食品行业组织学习《食品安全法》的指导。

[收稿日期:2009-02-28]