

国家质量监督检验检疫总局文件

国质检法〔2009〕365 号

国家质量监督检验检疫总局关于贯彻实施 《中华人民共和国食品安全法》若干问题的意见

各直属检验检疫局，各省、自治区、直辖市及计划单列市、副省级城市、新疆生产建设兵团质量技术监督局，认监委、标准委，总局各司（局）、各直属挂靠单位：

《中华人民共和国食品安全法》（以下简称食品安全法）及其实施条例已发布并正式施行。为使各级质检部门正确贯彻实施食品安全法及其实施条例，切实落实监管责任，解决在食品安全监管工作中带有普遍性的问题，现提出以下意见，请结合各地实际情况贯彻执行。

一、关于食品安全法的适用范围

食品、食品添加剂和食品相关产品范围按照食品安全法有关规定执行。质检部门应当按照食品安全法和国务院办公厅印发的

总局“三定”规定，履行食品生产加工环节和进出口环节的监管职责。

二、关于食品安全法与现行有关法律法规的关系

（一）与现行有关法律的关系。

1. 《中华人民共和国产品质量法》、《中华人民共和国标准化法》等与食品安全法对同一事项均有规定且互有抵触的，按照后法优于前法的原则，应当遵守食品安全法；食品安全法没有规定的，适用《中华人民共和国产品质量法》、《中华人民共和国标准化法》等。

2. 《中华人民共和国进出口商品检验法》、《中华人民共和国进出境动植物检疫法》、《中华人民共和国国境卫生检疫法》等与食品安全法对同一事项均有规定且互有抵触的，按照后法优于前法的原则，应当遵守食品安全法；食品安全法没有规定的，适用《中华人民共和国进出口商品检验法》、《中华人民共和国进出境动植物检疫法》、《中华人民共和国国境卫生检疫法》等。

（二）与现行有关行政法规的关系。

1. 《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》、《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例》、《中华人民共和国认证认可条例》是国务院行政法规。按照上位法优于下位法的原则，对同一事项食品安全法有规定的，应当以食品安全法的规定为准；食品安全法没有规定而上述行政法规有规定的，应当依照《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》、《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例》、《中华人民共和国认证认可条例》执行。

2. 《乳品质量安全监督管理条例》、《生猪屠宰管理条例》、《农业转基因生物安全管理条例》、《盐业管理条例》、《食盐专营办法》、《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》等行政法规对乳品、转基因食品、生猪屠宰和食盐等食品的监管工作作了专门规定。上述特殊食品的安全管理，适用食品安全法；法律、行政法规另有规定的，依照其规定。

三、关于食品安全工作体制

(一)各级质检部门应当对食品生产者加强食品安全法宣传力度，不断强化生产者的责任意识、法制意识和安全意识，完善监管制度，督促食品生产者落实对其生产的食品的主体责任，促使食品安全水平的提升。

(二)各级质检部门应当在所在地人民政府的统一负责、领导、组织、协调下，按照法律和“三定”规定做好食品安全监督管理工作；既对所在地人民政府负责，也对上级主管机关负责。

(三)各级质检部门应当在所在地人民政府的统一负责、领导、组织、协调下，处理好与各食品安全监管部门的关系，建立健全与卫生等部门的相互配合和沟通协作机制，着重划分好与农业、工商等部门的上下段监管工作界限。

(四)各级质检部门应当指定专人并积极争取设立专门机构负责食品安全监管工作。

四、关于食品安全风险监测和评估

(一)食品安全风险监测和评估工作由卫生部组织开展。质检部门应当按照食品安全法有关规定积极参与国家食品安全风险监

测计划和省级食品安全风险监测方案的制定和实施工作。质检系统各食品检验机构经确定承担食品安全风险监测工作的,应当按照食品安全法有关规定开展监测工作。

(二)各级质检部门已经开展的主要对加工食品符合食品安全标准情况的风险监测,作为日常监管工作继续实施。

(三)各级质检部门应当按照《关于进一步加强产品质量安全风险信息管理工作的指导意见》、《关于加强食品安全风险信息管理工作方案(试行)》等有关规定,研究和完善风险管理工作机制,建立质检系统食品安全信息管理平台。

五、关于食品安全标准化

(一)质检部门应当依照有关规定做好食品安全标准以外的其他食品标准的制修订工作;涉及食品安全标准规定内容的,应当与食品安全标准相一致。

(二)食品安全国家标准编号工作,应当按照国家标准统一编号的原则依法进行。

(三)食品安全地方标准由省级卫生部门负责制定,并报卫生部备案;省级质量技术监督部门按照有关规定统一提供编号,并将编号情况报国家标准委。

(四)地方质量技术监督部门不再负责食品企业标准备案,并将此前备案的在有效期内的食品企业标准备案情况移交卫生部门,与卫生部门按照有关规定办理移交手续。地方质量技术监督部门应当在地方人民政府的领导下,与卫生部门做好食品企业标准备案工作的衔接。

六、关于食品、食品添加剂和食品相关产品生产许可

(一) 关于食品生产许可。

1. 总局正在组织制定食品生产许可管理等规定，并商有关部门研究制定食品生产许可核准工作具体程序。在新规定和新程序施行前，食品生产许可证核准工作按照《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例》《食品生产加工企业质量安全监督管理实施细则（试行）》相关规定执行。

2. 利用新的食品原料生产食品的，未经卫生部安全性评估通过、准予许可的，应当当场或者在五日内一次告知需要补正的全部内容。

3. 食品生产领域不再发放卫生许可证。卫生部门颁发的原卫生许可证到期后自行失效。对食品生产许可条件的审核，要按照有关规定，将有关食品卫生条件和规范纳入食品生产许可条件。企业申请食品生产许可时，不必再提供卫生许可证。

4. 食品生产加工小作坊的监督管理，按照省、自治区、直辖市人大常委会制定的地方性法规执行。有关地方性法规施行前，按照现行有关规定执行。

(二) 关于食品添加剂生产许可。

1. 对于拟从事已列入《食品添加剂使用卫生标准》(GB2760-2007)和《食品营养强化剂使用卫生标准》(GB14880-94)以及卫生部公告，且列入生产许可产品目录的食品添加剂生产活动的，应当取得生产许可证书，方可生产。

申请食品添加剂生产许可时，不必再提供食品添加剂卫生许可

证。食品添加剂生产企业的卫生许可证到期自行失效。企业食品添加剂卫生许可证有效期内，各地质量技术监督部门不以无证生产予以查处。

2. 对于拟从事已列入《食品添加剂使用卫生标准》(GB2760-2007)和《食品营养强化剂使用卫生标准》(GB14880-94)以及卫生部公告,但因没有相应的产品质量国家标准和检验方法标准而未列入生产许可目录的食品添加剂生产活动的,在申请生产许可时,应当提交卫生部门制定或者认可的生产工艺、产品质量标准和检验方法标准。

3. 对于拟从事未列入《食品添加剂使用卫生标准》(GB2760-2007)和《食品营养强化剂使用卫生标准》(GB14880-94)以及卫生部公告的食品添加剂新品种生产活动的,在申请生产许可时,应当提交卫生部门准予使用的证明材料以及卫生部门制定或者认可的生产工艺、产品质量标准和检验方法标准。

4. 对于拟从事复合食品添加剂生产活动,且复合添加剂原料中的各单一品种添加剂均为卫生部门允许使用的,在申请生产许可时,应当提交卫生部门制定或者认可的复合食品添加剂名称、组分、各组分含量以及生产工艺、产品质量标准和检验方法标准。复合添加剂原料中的单一品种添加剂有食品添加剂新品种的,在申请生产许可时,还应一并提交卫生部门准予使用食品添加剂新品种的证明材料。

5. 总局正在组织制定食品添加剂生产许可管理规定。在新的食品添加剂生产许可管理规定颁布前,食品添加剂生产许可证核准工作按照《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例实施办法》相关

规定执行。

(三) 关于食品相关产品生产许可。

实施生产许可管理的食品相关产品生产许可证核准工作按照《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例实施办法》相关规定执行。

七、关于食品生产者的几项管理制度

(一) 进货查验记录制度。

1. 食品生产者在进货查验食品原料、食品添加剂和食品相关产品供货者的许可证和产品合格证明文件时,应当记录生产许可证编号、复印产品合格证明文件,以备日后检查。

2. 食品生产者的进货查验记录应当包括以下内容:产品名称、规格、数量、供货者名称及联系方式、进货日期以及生产许可证编号、生产日期及批号、产品合格证明文件复印件。食品生产者依法自行检验食品原料的,还应当记录检验结果并保存检验纪录。其中,联系方式中应当注明联系电话和联系地址。

3. 食品安全法第八十七条第(一)项所规定的“未对采购的食品原料进行检验”,是指未依法对无法提供合格证明文件的食品原料进行检验。食品安全法第八十七条第(二)项所规定的“未建立并遵守查验记录制度”,是指未建立查验记录制度、查验记录内容不符合上述要求、记录内容不真实或者查验记录保存期限不符合要求,但查验记录中仅缺少生产许可证编号和产品合格证明文件复印件的,应当按照食品安全法第八十七条第(五)项予以查处。

(二) 出厂检验记录制度。

1. 出厂检验记录应当包括以下内容：食品名称、规格、数量、生产日期、生产批号、检验员、检验合格证号、检验机构、检验人、购货者名称及联系方式等。其中，联系方式中应当注明联系电话和联系地址。

2. 食品安全法第八十七条第（二）项所规定的“未建立并遵守出厂检验记录制度”，是指未建立出厂检验制度、出厂检验记录内容不符合上述要求、记录内容不真实或者查验记录保存期限不符合要求。

（三）食品生产过程安全管理情况记录制度。

1. 食品生产者在记录生产过程安全管理情况时，应当按照食品安全标准等有关标准确定的关键控制点和关键要素予以记录，包括关键过程控制、包装储存运输控制、检验控制等措施以及操作人员名称、操作时间等，以及生产场所的温度、湿度、清洁度、添加剂及加工助剂等辅料的使用管理以及操作人员自身行为等食品生产过程的安全管理情况。

2. 食品生产过程安全管理情况记录必须真实。

（四）食品安全培训档案制度。

食品生产者应当建立全体员工接受培训的档案，记录组织或派出职工参加食品安全培训的情况，包括学习食品安全法律、法规、标准和食品安全知识等内容情况。

（五）从业人员健康检查和健康档案制度。

1. 食品生产人员应当按照规定，取得相应的医疗机构发放的健康证明后，方可从事相关工作。

2. 患有食品安全法实施条例第二十三条第一款规定疾病的人员，不得从事接触直接入口食品的工作，但可在其他不影响食品安全的岗位工作。食品生产者应当建立从业人员健康档案，记录从业人员健康检查结果以及患有上述疾病人员所在岗位情况。

各级质量技术监督部门应当加强食品、食品添加剂和食品相关产品生产企业的监督检查，督促企业按照食品安全法有关规定建立健全食品安全控制措施及各项记录、报告制度，开展现场检查，对企业出厂检验合格的产品实行抽检，监督生产企业落实食品安全主体责任。食品、食品添加剂和食品相关产品生产企业应当按照省级质量技术监督部门的要求报告各种制度执行情况。对于没有依法建立并遵守的，应当依法予以查处。

八、关于预包装食品标签

现行有关法律法规、标准对预包装食品标签与食品安全法规定不一致的，应当按照食品安全法第四十二条规定的要求执行。食品安全法中没有明确规定的标签内容和要求，其他法律法规和食品安全标准有规定的，应当依照其他法律法规和食品安全标准执行。

九、关于声称具有保健功能的食品的监管

(一) 保健食品的生产加工环节，由食品药品监管部门按照有关行政法规进行监督管理。

(二) 保健食品的进出口环节，由出入境检验检疫机构按照有关法律法规规定执行。

十、关于食品召回

(一) 食品生产者应当按照食品安全法有关规定召回其生产的

不符合食品安全标准的食品。对于存在其他安全隐患、可能对人体健康和生命安全造成损害的食品，食品生产者应当依照《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》等有关规定予以召回，并向质量技术监督部门报告。

(二)食品生产者对召回的食品应当根据实际情况，按照有关法律法规和《食品召回管理规定》等规定采用修改标签、标识、说明书，实行无害化处理或者予以销毁等措施，并向质量技术监督部门报告。

(三)食品生产者应当向县级以上质量技术监督部门报告食品召回的情况。

十一、关于配合省级人大常委会对小作坊监管立法

(一)各省级质量技术监督部门应当积极主动配合所在地省级人大常委会关于食品生产加工小作坊地方性法规的立法工作。

(二)各省级质量技术监督部门应当及时向总局报告所在地省级人大常委会制定食品生产加工小作坊地方性法规的进展情况。

十二、关于食品检验

(一)国家认监委和省级质量技术监督部门应当依据《中华人民共和国认证认可条例》等有关规定，按照卫生部规定的食品检验机构资质认定条件，对食品检验机构实施资质认定。卫生部规定的食品检验机构资质认定条件施行前，按照原资质认定条件对食品检验机构实施资质认定。

(二)总局正在制定食品检验机构资质认定办法。施行后，从事食品检验活动的食品检验机构应当依法取得资质认定后，方可从

事食品检验活动。

(三)食品检验机构在食品检验活动中,应当按照实验室测量比对的规定,采取相应措施,保证检测结果准确,并具有溯源性和可比性。

(四)食品生产企业应当依法对其生产的食品进行出厂检验。企业不具备相应检测条件和能力的,应当委托符合规定的食品检验机构进行检验。

(五)县级以上质量技术监督部门对食品进行抽样检验的,应当委托符合食品安全法规定的食品检验机构进行检验。购买样品的费用、检验费等费用由同级财政列支。

执法工作中需要检验的,应当按照食品安全法有关规定执行。相关费用由同级财政列支。

(六)食品生产者对抽样检验结论有异议的,可以自收到检验报告之日起15日内向组织实施抽样检验的食品安全监督管理部门提出,由依法确定的复检机构进行复检。

十三、关于食品进出口

(一) 范围。

出入境检验检疫机构对列入《出入境检验检疫机构实施检验检疫的进出境商品目录》内的进出口食品、食品添加剂以及食品相关产品,按照目录要求实施相应的检验。

(二) 进口食品。

1. 进口食品标准。

出入境检验检疫机构应当按照食品安全国家标准对进口食品

进行检验。食品安全国家标准公布前，按照现行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实施检验。食品安全法实施之前已经进口过的尚无食品安全国家标准的食品，按照原有规定进行检验。

2. 进口通关模式。

进口食品的进口商应当持合同、发票、装箱单、提单等必要的凭证和相关批准文件，向海关报关地的出入境检验检疫机构报检。进口食品应当经出入境检验检疫机构检验合格。海关凭出入境检验检疫机构签发的通关证明放行。

出入境检验检疫机构按照商检法及其实施条例的有关规定，对进口食品添加剂和食品相关产品实施检验。

3. 进口食品境外生产企业注册。

国家出入境检验检疫部门（国家认监委）对向我国境内出口食品的境外食品生产企业按照食品安全法及其实施条例和商检法实施条例的规定实行注册管理。

总局对动植物及其产品中属于食用农产品的境外种植、养殖、包装和加工企业（初加工）按照《中华人民共和国进出境动植物检疫法》及其实施条例的规定实施注册管理。

4. 进口预包装食品中文标签、说明书。

在有关食品安全国家标准公布前，对进口预包装食品的中文标签、中文说明书按照现行相关标准进行检验。

5. 进口食品境外出口商或者代理商备案。

进口食品境外出口商或者代理商备案管理的具体规定，由总局

另行制定。

（三）出口食品。

1. 出口食品标准。

出口食品的生产企业、出口商应当保证其出口食品符合进口国家（地区）的标准或要求。

2. 出口通关模式。

出口商应当依法向出入境检验检疫机构报检。出入境检验检疫机构对出口食品监督、抽检的具体规定由总局另行规定，办法出台前按现行规定执行。海关凭出入境检验检疫机构签发的通关证明放行。

3. 出口食品原料种植、养殖场备案。

已实施备案管理的猪肉、禽肉、兔肉、禽蛋、养殖水产品、蔬菜、茶叶、花生、蜂产品等产品的种植、养殖场，按照现行规定实施备案管理；其它出口食品原料种植、养殖场的备案管理要求另行通知。

4. 出口食品生产企业备案。

国家出入境检验检疫部门（国家认监委）委托出入境检验检疫机构对出口食品生产企业实施备案管理。出口食品生产企业未依法履行备案法定义务或者经备案审查不符合要求的，其产品不予出口。出口食品生产企业备案的具体办法，由总局另行制订。

出口食品生产企业备案管理办法施行前，出入境检验检疫机构按照现行出口食品生产企业卫生注册登记管理规定和出口食品生产企业卫生要求对出口食品生产企业进行管理和评审。对于符合要求的申请备案和复查换证的企业，由各直属出入境检验检疫局颁发备案证明。出口食品生产企业备案编号规则沿用出口食品生产企业

卫生注册登记编号规则。原卫生注册登记证书未到期的企业，可继续凭卫生注册登记证书向出入境检验检疫机构申请其产品出口报检。

进口国(地区)对我国向其出口食品的企业有注册要求的，由国家出入境检验检疫部门(国家认监委)负责管理并组织实施向进口国(地区)推荐企业注册。

5. 出口食品原料种植、养殖场和包装加工企业已经依据《中华人民共和国进出境动植物检疫法》及其实施条例有关规定获得注册登记的，不再另行办理备案手续。

(四) 风险预警及控制措施。

出入境检验检疫机构应当建立进出口食品风险预警及快速反应体系。对于境内外发生的食品安全事件可能对我国进出口食品造成影响的，或者在进出口食品中发现严重食品安全问题的，应当及时采取风险预警或者控制措施。出入境检验检疫机构应当建立食品安全信息通报机制，及时向有关部门、机构和企业通报。

(五) 进口和销售记录的监督检验。

出入境检验检疫机构应当监督进口商或者其代理商建立食品进口和销售记录制度，对未建立并遵守本制度的，应当依照食品安全法第八十七条规定给予处罚。

(六) 信誉记录。

国家出入境检验检疫部门应当建立进出口食品的进口商、出口商和出口食品生产加工企业的信誉记录，并予公布。对有不良记录的进口商、出口商和出口食品生产企业，出入境检验检疫机构应当

加严检验检疫措施，有关规定另行发布。

（七）召回。

对于发现进入我国国内市场销售的进口食品存在安全隐患，可能或已经对人体健康和生命安全造成损害的，食品进口企业应当主动召回并向所在地出入境检验检疫机构报告。

（八）国境口岸食品监督管理。

出入境检验检疫机构按照《中华人民共和国国境卫生检疫法》及其实施细则、食品安全法及其实施条例的有关规定，负责对国境口岸食品的监督管理。

（九）收费。

出入境检验检疫机构开展进出口食品检验检疫工作，按照《出入境检验检疫收费办法》的规定收取出入境检验检疫费。

十四、关于食品安全事故处置

（一）各级质检部门在日常监管工作中发现食品安全事故，或者接到有关食品安全事故的举报，应当依法通报同级卫生部门，并立即向上级部门报告。

（二）在食品安全事故调查处理过程中，质检部门应当根据职责依法封存可能导致食品安全事故的食品及其原料，并立即进行检验；对确认属于被污染的食品及其原料，责令食品生产者依法召回并销毁；封存被污染的食品用工具及用具，待事故责任调查清楚后，责令其进行清洗消毒。

（三）各级质检部门要依法积极组织参与事故调查，及时掌握调查处理相关情况，及时向上级部门报告。

十五、关于监督管理

(一) 监督管理计划。

县级以上质量技术监督部门应当依法在本级地方人民政府的统一领导、组织、协调下，积极参与本行政区域内的食品安全年度监督管理计划的制定和实施工作，并根据当地生产加工情况确定年度监管工作的重点、范围和检查频次。参与制定、实施监督管理计划的经费按照有关规定由同级财政列支。

(二) 监督管理措施。

1. 食品抽样检验应当依照食品安全法有关规定实施。

2. 查封、扣押期限为三个月；保质期短于三个月的食品，其查封、扣押期限不得超过保质期。因案情复杂等原因，需要延长查封、扣押期限的，应当报行政机关负责人批准。

3. 查封生产经营场所的期限应当严格控制；在行使查封违法从事食品生产活动场所的强制措施权时，如果查封部分生产车间等生产单元能够有效消除该隐患，不得将该生产者的所有生产单元全部查封。

(三) 监督管理制度。

1. 总局将制定食品生产企业监督检查规定，规范县级以上质监部门对食品生产企业建立并实施各项记录制度的情况进行监督检查的内容、程序、问题处理等事项。

2. 县级以上质量技术监督部门应当依法建立监督检查记录制度和食品安全信用档案制度。监督检查记录按照规定的格式要求，记录监督检查的情况和处理结果，经监督检查人员和食品生产者签字后

归档；安全信用档案要依法记录许可颁发、日常监督检查结果、违法行为查处等情况，对有不良信用记录的食品生产者增加监督检查频次。对日常监督检查中发现的违法行为，应当依法予以查处。按照总局质量信用体系和质量信用信息平台建设的总体部署，加快建立安全信用档案制度和信誉记录，逐步实现质量信用信息资料共享。

3. 县级以上质量技术监督部门应当通过专门的机构或者平台受理咨询、投诉、举报，并及时核实、答复和处理，作好记录。对不属于本部门职责范围内的，应当依照有关规定移交有权处理的监督管理部门处理。

十六、关于信息发布制度

(一) 县级以上质量技术监督部门应当依据职责公布食品安全日常监督管理信息，可以按年度公布工作计划，并根据工作需要公布实施重点监督管理的食品、食品添加剂的名录。

(二) 县级以上质量技术监督部门获知依照食品安全法规定需要统一公布的信息的，应当逐级上报至总局，由总局通报卫生部；必要时，可以直接向卫生部报告，并逐级上报至总局。

(三) 各级检验检疫部门以检验检疫机构的名义对外发布的重大食品安全信息，由总局统一组织。

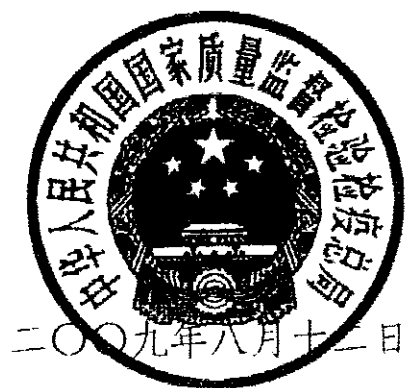
十七、关于法律责任

(一) 各地质检部门负责依照食品安全法有关规定对生产环节和进出口环节有关违法行为行政处罚；其中包括查处食品生产者在食品中添加药品，生产的食品、食品添加剂的标签、说明书涉及疾病预防、治疗功能，以及食品生产者安排不符合食品安全法要求的

人员从事接触直接入口食品的工作等违法行为。

(二)生产的食品不符合食品安全标准有关规定要求的违法行为,包括对生产致病性微生物、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的物质含量超过食品安全标准限量的食品的违法行为,以及生产营养成分不符合食品安全标准的专供婴幼儿和其他特定人群的主辅食品的违法行为,由地方质量技术监督部门依法予以查处;但是,未依法备案相关食品企业标准的,以及利用新的食品原料从事食品生产或者从事食品添加剂新品种、食品相关产品新品种生产,未经过安全性评估的,由有关部门予以查处。

各级质检部门要着力强化监管法制意识,加大技术投入,提升监管能力,全面提高依法行政总体水平。在食品安全法及实施条例的贯彻实施工作中发现或遇到问题,请及时反馈总局。



主题词：法律 食品安全 实施 意见

抄送：局领导，总师，存档（2）

国家质检总局办公厅

2009年8月13日印发

录入：官 剑

校对：骆 岚
