

# 中国的食品质量安全状况

中华人民共和国国务院新闻办公室

2007年8月·北京

## 目 录

- 一、食品生产和质量概况
- 二、食品监管体制和监管工作
- 三、进出口食品的监管
- 四、食品安全法律法规和技术保障体系
- 五、食品安全的国际交流与合作

食品质量安全状况是一个国家经济发展水平和人民生活质量的重要标志。中国政府坚持以人为本，高度重视食品安全，一直把加强食品质量安全摆在重要的位置。多年来，中国立足从源头抓质量的工作方针，建立健全食品安全监管体系和制度，全面加强食品安全立法和标准体系建设，对食品实行严格的质量安全监管，积极推行食品安全的国际交流与合作，全社会的食品安全意识明显提高。经过努力，中国食品质量总体水平稳步提高，食品安全状况不断改善，食品生产经营秩序显著好转。

### 一、食品生产和质量概况

#### （一）加工食品质量和安全水平稳步提高

##### 1. 食品加工业快速健康发展

近年来，中国食品工业持续快速健康发展，经济效益稳步提高。按照食品的原料和加工工艺不同，食品分为：粮食加工品，食用油、油脂及制品，调味品，肉制品，乳制品，饮料，方便食品，饼干，罐头，冷冻饮品，速冻食品，薯类和膨化食品，糖果制品（含巧克力及制品），茶叶，酒类，蔬菜制品，水果制品，炒货食品及坚果制品，蛋制品，可可及焙烤咖啡产品，食糖，水产制品，淀粉及淀粉制品，糕点，豆制品，蜂产品，特殊膳食食品及其他食品共 28 大类 525 种。目前，全国共有食品生产加工企业 44.8 万家。其中规模以上企业 2.6 万家，产品市场占有率为 72%，产量和销售收入占主导地位；规模以下、10 人以上企业 6.9 万家，产品市场占有率为 18.7%；10 人以下小企业小作坊 35.3 万家，产品市场占有率为 9.3%。

据统计，2006 年全国规模以上食品工业企业实现总产值 21586.95 亿元人民币（不含烟草），占全国工业总产值的 6.8%，同比增长 23.5%。其中，粮油加工、肉类加工、乳制品加工等行业的工业增加值和利润增长率均超过 20%。2006 年，中国食品工业主要产品的

产量分别达到：小麦粉 5193 万吨、食用植物油 1985.5 万吨、鲜冷藏冻肉 1112.5 万吨、乳制品 1459.6 万吨、啤酒 3515.2 万千升、软饮料 4219.8 万吨，同比分别增长 28.2%、17.5%、24.0%、23.5%、14.7%和 21.5%。2007 年 1 月至 6 月，食品工业总产值累计 12816.2 亿元人民币，同比增长 29.9%。啤酒、食用油、饮料、味精等食品的总产量位居世界前列。

当前，中国食品工业的发展呈现出以下特点：一是部分食品企业加工技术和装备接近或达到国际领先水平。肉制品、乳制品、饮料、啤酒等行业的大型企业普遍拥有世界一流水平的生产设备和检验设备，产品质量得到了保证。膜分离、物性修饰、无菌冷灌装、浓缩、冷加工等加工关键技术的开发和应用，缩短了中国食品加工技术和装备与国际先进水平的差距。二是企业质量管理更加科学规范。

共有 10.7 万家食品生产企业获得质量安全市场准入资格，2675 家食品生产企业获得了危害分析与关键控制点(HACCP)

认证。三是产品结构趋于优化，有效满足了消费者日益增长的多层次需求。精深加工食品的比重均有不同程度的上升，如液体乳产量占到乳制品总量的 85%以上；软饮料制造业打破过去一直以碳酸饮料为主的局面，形成了包装饮用水、碳酸饮料、果蔬饮料、茶饮料等多元化发展的态势；粮油行业中，特制二等以上的精制小麦粉占小麦粉总产量的 65%；标准一等米以上的精米占大米总产量的 88%，特等大米在大米中所占比重达到 33.9%；一级油、二级油(分别相当于原国家标准中的色拉油和高级烹调油)在食用植物油中所占比重合计达到 58.5%。

## 2. 食品质量不断提高

一是食品总体合格率稳步提升。2006 年全国食品国家监督抽查合格率达到 77.9%。2007 年上半年，食品专项国家监督抽查合格率达到 85.1%。食品质量安全水平保持稳定，并呈上升态势。

二是全国各省、自治区、直辖市食品质量呈共同提高的格局。2007 年上半年全国 31 个省、自治区、直辖市食品质量平均合格率为 89.2%，其中有 14 个省达到 90%以上。

三是重点行业的食品质量达到较高水平。经过对食品生产加工企业的专项整顿，中国 28 大类 525 种食品质量安全水平都有不同程度的提高，特别是日常大量消费的重点行业的食品质量提高显著。据统计，中国消费量最大的前 10 类食品分别为：食用油、油脂及制品，酒类，水产制品，粮食加工品，饮料，肉制品，乳制品，调味品，淀粉及淀粉制品，食糖。2007 年上半年，除水产制品抽样合格率为 85%外，其余 9 类食品专项抽查合格率均在 90%以上，肉制品抽样合格率达到 97.6%。

## 3. 优质食品成为市场主导产品

随着食品产业的发展，食品企业规模不断扩大，生产集中度不断提高，大中型企业产品质量优良。2006 年，销售收入排名前 100 家的食品企业销售总额占全行业比重达 24.9%；乳制品行业 10 强企业销售收入占全行业的 54.7%；饮料行业 10 强企业产量占全行业的 39.5%；制糖行业 10 强企业产量占全行业的 43.6%；肉制品 50 强企业的生产能力和销售量占整个行业的 70%；啤酒行业中 100 万千升以上的 8 家企业集团产量占全国总产量的 57%；

葡萄酒产量前 10 位的企业占全国葡萄酒产量的 62.1%；方便面行业中最大的 3 家中国名牌企业占据中国国内市场份额的 76%。

## （二）农产品质量安全稳步提高

### 1. 安全优质的品牌农产品快速发展

优质品牌农产品市场占有率稳步提高。农业标准化能力显著提高，促进了农民增收和农业生产方式的转变。无公害、绿色、有机等品牌农产品已成为出口农产品的主体，占到出口农产品的 90%。近 5 年来，绿色食品出口以年均 40% 以上的速度增长，已得到 40 多个贸易国的认可。截至目前，全国有无公害农产品 28600 个，认定无公害农产品产地 24600 个，面积 2107 万公顷；有 5315 家企业使用绿色食品标志，产品 14339 个，实物总量 7200 万吨，认证产地面积 1000 万公顷；经认证的有机食品标志使用企业 600 家，产品总数 2647 个，实物总量 1956 万吨，认证面积 311 万公顷；有国家级农业标准化示范区 539 个，农业标准化示范县(场)100 个，省级标准化示范区近 3500 个，带动种植面积超过 3333 万公顷。

### 2. 农产品质量合格率持续上升

根据 2007 年上半年的监测结果，蔬菜中农药残留平均合格率为 93.6%；畜产品中“瘦肉精”污染和磺胺类药物残留监测平均合格率分别为 98.8%和 99.0%；水产品中氯霉素污染的平均合格率为 99.6%，硝基呋喃类代谢物污染监测合格率为 91.4%，产地药残抽检合格率稳定在 95%以上。

## （三）进出口食品质量保持高水平

中国是食品进出口大国，多年来食品进出口不断增长。2006 年，食品进出口贸易总额为 404.48 亿美元(不包括小麦、玉米、大豆等农产品，下同)，同比增长了 21.45%。

### 1. 出口食品安全得到保障

2006 年，中国出口食品 2417.3 万吨，货值 266.59 亿美元，同比分别增长了 13.29%和 16.0%；出口食品货值列前 10 位的品种分别为：水产品、水产制品、蔬菜、罐头、果汁及饮料、粮食制品、调味料、禽肉制品、酒、畜肉及杂碎。

中国食品出口到 200 多个国家和地区，按贸易额排序前 10 位的国家和地区依次是：日本、美国、韩国、香港、俄罗斯、德国、马来西亚、荷兰、印度尼西亚、英国。

多年来，中国出口食品合格率一直保持在 99%以上。据统计，2006 年和 2007 年上半年，出口到美国的食品分别为 9.4 万批和 5.5 万批，被美国检出的不合格食品分别为 752 批和 477 批，合格率分别为 99.2%和 99.1%；出口到欧盟的食品分别为 9.1 万批和 6.2 万批，被欧盟检出的不合格食品分别为 91 批和 135 批，合格率分别为 99.9%和 99.8%。日本是中国最大的食品进口国，2007 年 7 月 20 日，日本厚生劳动省公布的日本 2006 年进口食品监控统计报告显示，日本对中国食品的抽检率最高，达 15.7%，但中国输日食品的抽检合格率也最高，达 99.42%；其次是欧盟（99.38%）；第三是美国（98.69%）。中国香港特别

行政区的食品主要来自内地。香港特区食物环境卫生署 2007 年上半年两次大规模食品抽样检测表明，香港地区食品整体合格率分别为 99.2%和 99.6%。

## 2. 进口食品质量安全水平保持稳定

2006 年，中国进口食品 2027.3 万吨，货值 133.96 亿美元，同比分别增长了 7.94%和 25.11%。进口食品货值列前 10 位的品种分别是：植物油、水产品、谷物、食糖、乳制品、酒、烟草及制品、禽肉及杂碎、油料作物、粮食制品。

中国的进口食品来自世界上 143 个国家和地区，向中国出口食品货值列前 10 位的国家分别为：马来西亚、俄罗斯、美国、印度尼西亚、阿根廷、泰国、澳大利亚、新西兰、巴西、法国。

多年来，中国进口食品的质量总体平稳，没有发生过因进口食品质量安全引起的严重质量安全事故。2004 年、2005 年、2006 年和 2007 年上半年，进口食品口岸检验检疫合格率分别为 99.29%、99.46%、99.11%和 99.29%。

## 二、食品监管体制和监管工作

为保障食品安全，中国政府树立了全程监管的理念，坚持预防为主、源头治理的工作思路，形成了“全国统一领导，地方政府负责，部门指导协调，各方联合行动”的监管工作格局。根据中国国情，2004 年国务院发布了《国务院关于加强食品安全监管工作的决定》，按照一个监管环节由一个部门监管的分工原则，采取分段监管为主、品种监管为辅的方式，进一步理顺了有关食品安全监管部门的职能，明确了责任。该决定将食品安全监管分为四个环节，分别由农业、质检、工商、卫生等四个部门实施。其中初级农产品生产环节的监管由农业部门负责，食品生产加工环节的质量监督和日常卫生监管由质检部门负责，食品流通环节的监管由工商部门负责，餐饮业和食堂等消费环节的监管由卫生部门负责，食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故由食品药品监管部门负责，进出口农产品和食品监管由质检部门负责。各食品安全监管部门分工明确，密切配合，相互衔接，形成了严密、完整的监管体系。

加强食品安全监管是一项长期艰巨的任务，必须立足当前，规划长远，标本兼治，着力治本，建立健全监管制度和长效机制。中国政府坚持从源头狠抓食品质量安全，完善食品监管的各项基本制度，强化食品安全监管。

### （一）强化农产品质量安全工作

2001 年中国启动实施了“无公害食品行动计划”，以蔬菜中高毒农药残留和畜产品中“瘦肉精”污染控制为重点，着力解决人民最为关心的高毒农药、兽药违规使用和残留超标问题；以农业投入品、农产品生产、市场准入三个环节管理为关键点，推动从农田到市场的全程监管；以开展例行监测为抓手，推动各地增强质量安全意识，落实管理责任；以推进标准化为载体，提高农产品质量安全生产和管理水平。目前，农产品质量安全保障体系日益完善，监管能力逐步增强，农业标准化水平显著提高，以确保农产品质量安全为目标的服务、管理、监督、处罚、应急五位一体的工作机制逐步形成。

## （二）建立并严格实施食品质量安全市场准入制度

中国政府于 2001 年建立了食品质量安全市场准入制度。这项制度主要包括三项内容：一是生产许可制度，即要求食品生产加工企业具备原材料进厂把关、生产设备、工艺流程、产品标准、检验设备与能力、环境条件、质量管理、储存运输、包装标识、生产人员等保证食品质量安全的必备条件，取得食品生产许可证后，方可生产销售食品；二是强制检验制度，即要求企业履行食品必须经检验合格方能出厂销售的法律责任；三是市场准入标志制度，即要求企业对合格食品加贴 QS（质量安全）标志，对食品质量安全进行承诺。按照分步实施的原则，截止到 2007 年上半年，共向生产企业颁发了 10.7 万张食品生产许可证，获证企业食品的市场占有率达到同类食品的 90% 以上。同时，加强对获得食品生产许可证企业的监管。截止到 2007 年 6 月底，共撤回、撤销、吊销和注销了 1276 张达不到标准的食品生产许可证。根据食品生产企业取得生产许可证的进度，国家质检总局分批公布了获证产品的生产企业名单，分期公告了未获证和无 QS 标志食品不得进入市场销售，警示消费者不要使用。

## （三）加大食品质量国家监督抽查力度

中国对食品实行以抽查为主要方式的监督检查制度。这项制度自 1985 年建立以来，不断加大力度，突出重点，提高有效性。近年来，重点抽查了乳制品、肉制品、茶叶、饮料、粮油等日常消费的主要食品，重点对食品生产集中地的企业、小作坊进行了抽查，重点检验了食品的微生物、添加剂、重金属等卫生指标，并对质量不稳定的小企业重点进行了跟踪抽查。通过加大抽查频次，扩大抽查覆盖面，基本实现了抽查一类产品、整顿一个行业的目标。2006 年至 2007 年上半年，共对 7880 家企业的 11104 批次食品进行了国家监督抽查。同时，对抽查中发现有问题的产品和生产企业，加大了整改、处罚的力度。一是严格执行公告制度。对抽查中发现质量问题严重的 355 家企业 355 批次产品公开曝光，同时，积极宣传“优秀企业、优质产品、优良品牌”，240 家获得“中国名牌”和 548 家获得“国家免检”称号的产品得到消费者的普遍赞誉。二是严格执行整改制度。对不合格产品的生产企业，督促严格整改，按时复查，复查不合格的，责令停产整顿，整顿期满后再次复查仍不合格的，吊销营业执照。三是严格实行处罚制度。对在食品中掺杂、掺假、以假充真、以次充好的，责令停止生产，没收违法生产的食品，情节严重的移送司法机关追究法律责任。

## （四）加强对食品小作坊的专项整治力度

中国存在的地区差异、城乡差异等决定了对食品生产加工小作坊的监管是一项长期、艰巨的工作。目前，10 人以下的食品生产加工小作坊是食品质量安全监管的重点和难点。对从事传统、低风险食品加工的小作坊，中国坚持“监管、规范、引导、便民”的工作原则，一方面通过关停并转等方式，让小作坊尽快达到市场准入条件；另一方面强化监管措施，防止食品安全事故发生。近年来对小企业小作坊重点实施了四个方面的监管：一是基本条件改造，达不到要求的不得生产；二是限制销售范围，小作坊生产加工的食品销售范围不得超出乡镇行政区域，不准进入商场、超市销售；三是严格限制预包装，小作坊生产的食品在获得市场准入资格之前不得使用相应包装，防止其乔装打扮混入市场；四是公开承诺，小作坊必须向社会公开承诺不使用非食品原料，不滥用添加剂，不使用回收食品作原料，产品不进入商场、超市销售，不超出承诺区域销售，确保食品达到最基本的安全卫生要求。经过整治，2006 年食品小作坊的平均抽样合格率提高到 70.4%；截至 2007 年 6 月底，已取缔 5631 家，强制停产 8814 家，5385 家整改后达到准入要求。

#### （五）推行食品安全区域监管责任制

建立并实施了以“三员四定、三进四图、两书一报告”为主要内容的食品安全区域监管责任制。“三员四定”即按照定人、定责、定区域、定企业的方式，确定质检部门食品安全监管员到乡镇（办事处）负责食品生产加工企业的具体监管工作，乡镇政府协管员协助开展食品质量安全监管工作，社会信息员收集提供各种食品质量安全违法信息。“三进四图”即进村、进户、进企业，调查摸底，建立食品生产加工企业档案，制定企业变化动态图、食品行业分布图、监管责任落实图、食品安全警示图，实施动态监管。“两书一报告”即政府签订责任书，企业签订承诺书，质检部门定期写出食品安全报告。截至2007年6月底，全国31个省、自治区、直辖市共建立食品安全监管责任区16030个，确定食品安全专职监督员25346人，聘请政府协管员72474人，聘请社会信息员106573人。2006年，各级质检部门共对食品生产加工企业进行了90万次巡查。

#### （六）加强食品流通领域的监管

深入实施以“提倡绿色消费、培育绿色市场、开辟绿色通道”为主要内容的“三绿工程”，倡导现代流通组织方式和经营方式，大力发展连锁经营和物流配送；推进经销企业落实进货检查验收、索证索票、购销台账和质量承诺制度，以及市场开办者质量责任制；全面落实市场巡查制度，完善食品质量监测制度，严格实行不合格食品的退市、召回、销毁、公布制度；加强畜禽屠宰行业管理；打破地方封锁，鼓励质量优、信誉好、品牌知名度高的食品在全国流通；健全社区食品加工流通服务体系；强化食品安全标识和包装管理，集中力量整治食品假包装、假标识、假商标印制品。

#### （七）加大餐饮等消费环节的食品安全监管力度

餐饮卫生是食品安全的重要环节。中国政府在餐饮业卫生监管方面所做的主要工作包括，一是加大对餐饮卫生的监管力度，制定并落实《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》，实施食品卫生监督量化分级管理制度，加强餐饮环节监管。二是推进餐饮业、食堂全面实施食品卫生监督量化分级管理制度，完善和加强食品污染物监测和食源性疾病预防体系建设。三是加大对违法犯罪行为的打击力度，查处大案要案，并及时向社会通报。据不完全统计，2006年全年，卫生部门检查各类餐饮单位和学校集体食堂204万余户次，查处涉嫌非法生产经营食品案件4.5万余件，取缔无卫生许可证生产经营单位2.5万余户。四是加强学校卫生工作，部署开展全国学校食品卫生、饮用水卫生、传染病防治专项检查工作，预防食物中毒和肠道传染病。五是开展食品危险性评估，科学发布食品安全预警和评估信息。

#### （八）全面开展食品质量安全专项整治

为解决一些地区、一些食品的假冒伪劣问题，全面开展了食品质量安全区域整治。组织实施了“百千万工程”，围绕确定的重点区域、重点加工点、重点加工户及加工的食品，采取构建食品安全监管网络、加强标准和检测等技术力量建设、加强对企业的技术服务、推动组建食品行业协会、加大执法打假力度等措施，解决了一批区域性制售假冒伪劣问题。同时，工商、质检部门不断加大食品执法打假工作力度，以食品质量安全为主线，突出生产加工源头，部署开展专项执法打假行动，严厉打击使用非食品原料生产加工食品和滥用食品添加剂的违法行为，严厉打击证照皆无的制假制劣黑窝点。2006年，质检部门立案查处食品违法案件4.9万起，查获假冒伪劣食品货值金额4.5亿元人民币。工商部门在食品安全专项整治中，共出

动执法人员 560 万人次，检查重点食品市场 1.6 万个，检查食品经营主体 1040 万户次，取缔无照经营 15.18 万户，吊销营业执照 4629 户，查处制售假冒伪劣食品案件 6.8 万件，移送司法机关处理案件 48 件，对 1.55 万吨不合格食品实施了退市。

#### （九）强化风险预警和应急反应机制建设

建立了全国食品安全风险快速预警与快速反应系统，积极开展食品生产加工、流通、消费环节风险监控，通过动态收集和分析食品安全信息，初步实现了对食品安全问题的早发现、早预警、早控制和早处理。建立了一套行之有效的快速反应机制，包括风险信息的收集、分析、预警和快速反应，做到立即报告、迅速介入、科学判断、妥善处置。

#### （十）建立健全食品召回制度

这项制度分为主动召回和责令召回两种形式，规定食品生产加工企业是食品召回的责任主体，要求食品生产者如果确认其生产的食品存在安全危害，应当立即停止生产和销售，主动实施召回；对于故意隐瞒食品安全危害、不履行召回义务或生产者过错造成食品安全危害扩大或再度发生的，将责令生产者召回产品。近年来，国家质检总局在开展食品监督检查和执法检查中，对发现存在致病菌、化学性污染、使用非食品原料等重大安全隐患的食品加大了召回力度，对于造成严重后果的，吊销了生产企业的食品生产许可证，降低了不安全食品可能带来的危害，切实维护了广大消费者的健康安全。

#### （十一）加强食品安全诚信体系建设

中国政府重视食品质量安全诚信体系建设，初步建立了企业食品安全诚信档案，建立了食品生产加工企业红黑榜制度，并充分发挥各类商会、协会的作用，促进食品行业的自律。大力实施扶优扶强措施，采取政策、行政、经济的手段，对重信誉、讲诚信的企业给予激励，努力营造食品安全的诚信环境，创造食品安全诚信文化，增强全社会食品安全诚信意识。逐步完善食品安全诚信运行机制，全面发挥食品安全诚信体系对食品安全工作的规范、引导、督促功能。加强企业食品安全诚信档案建设，推行食品安全诚信分类监管，重点建立食品生产经营主体登记档案信息系统和食品生产经营主体诚信分类数据库，广泛收集食品生产经营主体准入信息、食品安全监管信息、消费者申诉举报信息，做到掌握情况，监管有效。近年来，采用最新网络技术，对食品质量安全实施电子监管网终端查询，及时、方便、快捷、有效地辨别食品真伪，维护了消费者利益，打击了假冒伪劣行为，促进了企业诚信建设。

多年来，中国食品生产种类不断增加，数量不断扩大，质量不断提高，保障了人民日益增长的消费需求，提高了人民的生活水平，促进了国民经济的发展。同时中国政府也清楚地看到由于受发展水平的制约，中国食品安全仍存在一些问題，今后将重点打击生产加工中偷工减料，掺杂使假，以假充真，以非食品原料、发霉变质原料加工食品，不按标准生产，滥用添加剂等违法行为，不断提高食品质量安全保障水平。

### 三、进出口食品的监管

#### （一）进口食品的监管

经过多年的探索与实践，中国建立了一整套进口食品质量安全监管制度和保障措施，确保了进口食品的安全。

——科学的风险管理制度。按照 WTO/SPS 协定及国际通行做法，中国政府对肉类、蔬菜等高风险进口食品实行基于风险管理的检验检疫准入制度，包括：对出口国申请向中国出口的高风险食品开展风险分析，对风险可接受的食品与出口国主管部门签署检验检疫议定书，对国外生产企业实施卫生注册，对动植物源性食品实施进境检疫审批等。如果出口国发生了动植物疫情疫病或严重的食品安全卫生问题，及时采取相应的风险管理措施，包括暂停可能受到影响的食品进口等。

——严格的检验检疫制度。进口食品到达口岸后，中国出入境检验检疫机构依法实施检验检疫，只有经检验检疫合格后方允许进口。入境地海关凭检验检疫机构签发的入境货物通关单办理进口食品的验放手续，之后在中国市场上销售。在检验检疫时如发现质量安全和卫生问题，立即对存在问题的食品依法采取相应的处理措施。2006 年，出入境检验检疫机构在进口口岸共检出不合格进口食品 2458 批。2007 年上半年，共检出 896 批，均依法作出退货、销毁或改作它用处理，确保进入中国市场的进口食品质量安全。

——完善的质量安全监控制度。在依法对进口食品实施检验检疫的同时，对风险较高的食品以及在口岸检验中发现问题较多的食品和项目实行重点监控。对发现严重问题或多次发现同一问题的进口食品及时发出风险预警，采取包括提高抽样比例、增加检测项目、暂停进口在内的严格管制措施。

——严厉的打击非法进口制度。中国国家质检总局与海关总署建立了关检合作机制，联合打击非法进口食品行为。2006 年与欧盟委员会签署了《中欧联合打击非法进出口食品行为合作安排》，明确了双方将通过开展信息通报、技术合作、专家互访和联合专项打击行动等措施等，共同打击欺诈、夹带、非法转口、走私等非法进出口食品行为。2006 年至 2007 年上半年，仅非法进口肉类就查获 12292 吨。

## （二）出口食品的监管

中国政府按照“预防为主、源头监管、全过程控制”的原则，建立健全了以“一个模式，十项制度”为主要内容的出口食品安全管理体系。

一个模式，就是出口食品“公司+基地+标准化”生产管理模式。这个生产管理符合中国的国情，符合出口食品的实际，是出口食品质量的重要保障，也是企业走规模化、集约化和国际化发展的必由之路。经过多年的不懈努力，中国的主要出口食品，特别是肉类、水产、蔬菜等高风险食品基本实现了“公司+基地+标准化”。

十项制度，包括源头监管三项：对种植养殖基地实施检验检疫备案管理制度、疫情疫病监测制度和农兽药残留监控制度；工厂监管三项：严格实施卫生注册制度，全面实行企业分类管理制度，稳步推行高风险食品大型出口生产企业驻厂检验检疫官制度；产品监管三项：对出口食品的法定检验检疫制度、质量追溯与不合格产品召回制度、风险预警与快速反应制度；诚信建设一项：对出口食品企业实施红黑名单制度。



——加强种植养殖源头监管。为有效控制动植物疫情疫病风险和农兽药残留，从源头保障食品的质量安全和可追溯性，出入境检验检疫机构对存在疫情疫病和农兽药残留风险的出口食品原料基地实行检验检疫备案管理。只有获准备案的种植、养殖场的原料才可用于加工出口食品，所有获准备案的原料基地在国家质检总局网站上公布。截至目前获准备案的养殖场 6031 个，种植基地 38 万公顷。对备案基地加强疫情疫病的监测和防控，加强农业投入品的管理，实行严格的农兽药残留监控制度，使备案基地的疫情疫病问题和农兽药残留问题均得到了有效控制。近几年，全球范围内禽流感疫情高发，中国实施备案管理的养殖场无一发生疫情。

——加强食品生产企业监管。中国对所有出口食品生产企业实施卫生注册登记管理制度，只有获准卫生注册登记的企业方可从事出口食品生产加工。截至目前，获准卫生注册登记的企业共 12714 家，其中有 3698 家企业的 HACCP 体系通过出入境检验检疫机构验证。对获准卫生注册的生产加工企业，由各地出入境检验检疫机构统一实施日常监督管理，确保原料来自备案种植、养殖基地，确保生产加工活动符合要求。对肉类等高风险食品大型出口生产企业，出入境检验检疫机构根据需要派驻检验检疫官，实行驻厂监督管理。出口食品的包装上还要加贴符合要求的具有可追溯性的标签或标识，确保产品的可追溯性和对问题产品的召回。

——加强食品出口前检验检疫。中国法律规定，所有出口食品只有经过检验检疫机构检验检疫合格后方可出口，出境地海关凭检验检疫机构签发的出境货物通关单办理出口食品的验放手续。对经检验检疫合格的出口食品，如进口国有要求，出入境检验检疫机构还要出具卫生证书，证明该批食品已经出入境检验检疫机构检验检疫合格，并注明生产企业名称、地址、卫生注册号、生产日期、出口日期、启运口岸、到达口岸等追溯信息。货物到达离境口岸后，口岸检验检疫机构还要对出口货物进行查验，检查货物是否完好，货证是否相符，确保货物的可追溯性。

——加强出口企业诚信体系建设。全面实行出口企业质量承诺和红黑名单制度，着力强化企业产品质量第一责任人的意识，促进企业形成自我管理、自我约束、自觉诚信经营的良好机制。对自控体系健全有效、诚信度好、产品安全风险能够得到有效控制、在进口国享有良好声誉的企业，列入“优良企业名单”，给予优惠和鼓励政策；对于被进口国家或地区通报发生严重质量违规问题或逃避检验检疫，以及有欺骗检验检疫机构行为的出口企业，在依法处罚的同时，列入“违规企业名单”上网公布，促进出口企业增强自律意识。截至目前，列入“违规企业名单”的企业共 55 家。

多年来，质检、商务、海关、工商、税务等部门密切协作，促进了中国出口食品质量安全水平不断提高，以质优、味美、价廉的食品满足了国内外众多消费者对美食的追求。但也存在着少数企业无视中国和进口国的法律法规和标准规定，采取弄虚作假、偷梁换柱的手法，逃避检验检疫监管，通过非正常渠道出口的情况，致使有些掺杂使假、假冒伪劣不合格食品流入国外市场。中国政府将进一步加大打击的力度，坚决不让不合格食品流出国门。

#### 四、食品安全法律法规和技术保障体系

##### （一）食品安全法律法规体系日趋完善

目前，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。

法律包括《中华人民共和国产品质量法》、《中华人民共和国标准化法》、《中华人民共和国计量法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国农产品质量安全法》、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国食品卫生法》、《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》和《中华人民共和国动物防疫法》等。

行政法规包括《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》、《中华人民共和国进出口商品检验法实施条例》、《中华人民共和国进出境动植物检疫法实施条例》、《中华人民共和国兽药管理条例》、《中华人民共和国农药管理条例》、《中华人民共和国出口货物原产地规则》、《中华人民共和国标准化法实施条例》、《无照经营查处取缔办法》、《饲料和饲料添加剂管理条例》、《农业转基因生物安全管理条例》和《中华人民共和国濒危野生动植物进出口管理条例》等。

部门规章包括《食品生产加工企业质量安全监督管理实施细则（试行）》、《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例实施办法》、《食品卫生许可证管理办法》、《食品添加剂卫生管理办法》、《进出口肉类产品检验检疫管理办法》、《进出口水产品检验检疫管理办法》、《流通领域食品安全管理办法》、《农产品产地安全管理办法》、《农产品包装和标识管理办法》和《出口食品生产企业卫生注册登记管理规定》等。

## （二）食品质量安全标准体系建设逐步加强

国家标准化管理委员会统一管理中国食品标准化工作，国务院有关行政主管部门分工管理本部门、本行业的食品标准化工作。食品安全国家标准由各相关部门负责草拟，国家标准化管理委员会统一立项、统一审查、统一编号、统一批准发布。目前，中国已初步形成了门类齐全、结构相对合理、具有一定配套性和完整性的食品质量安全标准体系。食品安全标准包括了农产品产地环境，灌溉水质，农业投入品合理使用准则，动植物检疫规程，良好农业操作规范，食品中农药、兽药、污染物、有害微生物等限量标准，食品添加剂及使用标准，食品包装材料卫生标准，特殊膳食食品标准，食品标签标识标准，食品安全生产过程管理和控制标准，以及食品检测方法标准等方面，涉及粮食、油料、水果蔬菜及制品、乳与乳制品、肉禽蛋及制品、水产品、饮料酒、调味品、婴幼儿食品等可食用农产品和加工食品，基本涵盖了从食品生产、加工、流通到最终消费的各个环节。目前，中国已发布涉及食品安全的国家标准 1800 余项，食品行业标准 2900 余项，其中强制性国家标准 634 项。

为解决食品安全标准之间存在的交叉重复、层次不清等问题，共对 1800 余项国家标准、2500 余项行业标准、7000 余项地方标准及 14 万多项企业标准进行了清理，废止了 530 多项国标和行标。与此同时，加快了标准制修订工作，对 2460 余项国家和行业标准组织开展了修订，新制定了 200 多项国家标准，下达了 280 余项国家标准制定计划。加大标准的宣传、推行力度，促进食品生产企业严格执行标准。

## （三）食品认证认可体系基本建立

中国国家认证认可监督管理委员会统一管理、监督和综合协调全国的认证认可工作，加强认证市场整顿，规范认证行为，现已基本形成了统一管理、规范运作、共同实施的食品、农产品认证认可工作局面，基本建立了“从农田到餐桌”全过程的食品、农产品认证认可体系。认证类别包括饲料产品认证、良好农业规范（GAP）认证、无公害农产品认证、有机产品认证、食品质量认证、HACCP 管理体系认证、绿色市场认证等。目前，中国有机产品认证面积达 203 万公顷，已进入世界前 10 位；与国际接轨的 GAP 认证已在 18 个试点省 286 家出口企业及农业标准化示范基地开展认证试点工作；2675 家食品生产企业获得了 HACCP 认证；28600 个初级农产品获得无公害农产品认证；饲料产品认证、酒类产品质量等级认证、绿色市场认证等工作不断取得进展。国家不断加强对认证产品和企业的监管，提高认证工作的权威性、有效性。

#### （四）食品安全检验检测体系框架基本形成

在国内食品监管方面，建立了一批具有资质的食品检验检测机构，初步形成了“国家级检验机构为龙头，省级和部门食品检验机构为主体，市、县级食品检验机构为补充”的食品安全检验检测体系。检测能力和水平不断提高，能够满足对产地环境、生产投入品、生产加工、储藏、流通、消费全过程实施质量安全检测的需要，基本能够满足国家标准、行业标准和相关国际标准对食品安全参数的检测要求。中国对食品实验室实行了与国际通行做法一致的认可管理，加强国际互认、信息共享、科技攻关，保证了检测结果的科学、公正。中国认定了一批食品检验检测机构的资质，共有 3913 家食品类检测实验室通过了实验室资质认定（计量认证），其中食品类国家产品质检中心 48 家，重点食品类实验室 35 家，这些实验室的检测能力和检测水平达到了国际较先进水平。在进出口食品监管方面，形成了以 35 家“国家级重点实验室”为龙头的进出口食品安全技术支持体系，全国共有进出口食品检验检疫实验室 163 个，拥有各类大型精密仪器 10000 多台（套）。全国各进出口食品检验检疫实验室直接从事进出口食品实验室检测的专业技术人员有 1189 人，年龄结构、专业配置合理。各实验室可检测各类食品中的农兽药残留、添加剂、重金属含量等 786 个安全卫生项目以及各种食源性致病菌。截至 2006 年，已经建设国家级（部级）农产品质检中心 323 个、省地县级农产品检测机构 1780 个，初步形成了部、省、县相互配套、互为补充的农产品质量安全检验检测体系，为加强农产品质量安全监管提供了技术支撑。

## 五、食品安全的国际交流与合作

中国政府重视发展同其他国家、地区和有关国际组织在食品安全领域的友好合作关系，注重借鉴国际先进管理经验和检测技术，促进本国食品质量总体水平的提高。

### （一）加强食品安全技术交流与合作

中国积极创造条件，鼓励和支持技术专家参与各类食品安全技术培训、研讨、交流和水平比对等活动，并欢迎国外技术专家来访、学习和培训。除积极参与世界卫生组织的相关活动外，自 2001 年以来，先后同美国、欧盟、意大利、加拿大、德国、英国、瑞士、丹麦、澳大利亚、新西兰和泰国等国家开展了一系列食品安全和实施卫生与植物卫生措施协定（SPS）领域的技术培训与交流项目。2006 年 8 月，为 14 个南太平洋国家的专家代表举行了食品安全培训。为了及时了解国外食品相关法规要求，保障出口食品安全，组织编译了美国、欧盟、俄罗斯、韩国等国家和地区的食品卫生法规和要求，并先后邀请美国、欧

盟、日本的专家来华举行 HACCP 指南及应用、贝类卫生控制计划、残留监控、肯定列表制度等专题培训。进出口食品检验检疫实验室还多次参与英国食品分析能力测试(FAPAS)

等国际比对实验，定期参加亚太实验室认可合作组织（APLAC）、澳大利亚国家测试认可委员会（NATA）等知名认可机构组织的国际间能力验证活动。国家级和十几个省级疾病预防控制中心参加并通过了世界卫生组织的食品安全检测能力考核。截至 2006 年 11 月，共有 22 家检测机构获得韩国“国外公认检测机关”的认可，经过上述 22 家检测机关检测的输韩食品，入境时韩国予以免检。日本承认中国国家质检总局垂直管理的 35 个直属检验检疫局所属实验室的检测结果。其中许多实验室是开放性实验室，多次接待了美国、加拿大、英国、法国、意大利、德国、瑞士、澳大利亚、新西兰、日本、韩国、新加坡、香港等国家和地区的专家团组访问和考察。

## （二）积极参与国际食品安全活动

中国政府一贯倡导并积极参加各类国际食品安全组织活动，包括派团参加各类国际食品法典委员会（CAC）、国际植物保护公约（IPPC）会议以及其他相关国际性会议，并在亚太经济合作组织(APEC)会议上正式倡导开展区域性食品安全合作，得到了澳大利亚、新西兰和东南亚等国家的积极呼应，成立了 APEC 食品安全合作论坛，由中国和澳大利亚共同主持。中国积极参与食品安全国际化活动，是国际标准化组织（ISO）技术管理局和合格评定委员会成员。2007 年 5 月，中国正式加入世界动物卫生组织（OIE）。2007 年 10 月 20 日至 21 日，中国政府将在广西南宁同东南亚国家召开“中国—东盟质检部长会议”，会议的主题为“强化食品安全管理与合作保护消费者权益”，目的是研究建立中国与东盟食品安全合作机制，增进中国与东盟和各成员国食品安全主管部门间的交流与合作，确保相互进出口食品的质量、安全和卫生。

## （三）注重发展国际食品安全合作

截至目前，中国国家质检总局同日本、韩国、澳大利亚、新西兰、新加坡、挪威、俄罗斯、香港等国家和地区定期、不定期地举行研讨会或专家互访。中国国家质检总局同美国、欧盟、俄罗斯、日本、韩国、新加坡、泰国、蒙古国、越南、菲律宾、丹麦、法国、荷兰、爱尔兰、匈牙利、波兰、意大利、挪威、瑞士、加拿大、巴西、阿根廷、智利、墨西哥、乌拉圭、澳大利亚、新西兰、南非、香港、澳门等 30 个国家和地区签署了 33 个涉及食品安全领域的合作协议或备忘录，签署了 48 个进出口食品检验检疫卫生议定书，从而确立了中国与有关进出口食品贸易伙伴国家或地区的长效合作机制。在此基础上，中国国家质检总局与许多国家和地区在食品安全合作机制下建立了年会制度。其中，规格为正部级的第二次中欧食品和消费品安全合作会议将于 2007 年 9 月 12 日在北京召开；规格为副部级的第三次中美食品安全会议将于 2007 年 9 月 11 日至 12 日在美国召开。

## （四）推动食品贸易发展

中国与有关国家建立的食品安全合作机制在促进双边和多边食品安全合作，保证进出口食品安全、解决各方关注的食品安全问题方面发挥了积极作用。如中日合作机制为保证中国输日食品安全发挥了重要作用。日本“肯定列表制度”出台后，中国政府一方面加强同日方的沟通与磋商，使日方接受中方的合理化建议，调整了一些项目；一方面与日方合作，举办了 3 期说明会和 8 期专题培训班，帮助出口食品生产企业进一步规范农兽药使用管理，完善质

量追溯体系，有效地保证了对日本出口食品的质量安全。中美食品安全合作机制同样发挥了良好的作用，如 2005 年年底以来，中国出入境检验检疫机构不断从美国输华肉类产品中检出禁用药物残留、环境污染物超标和致病微生物等安全卫生问题，由于中方及时向美方通报相关信息，帮助美方掌握和了解中国的食品安全法规要求，不仅有效地保护了中国消费者的健康安全，也保障了美国肉类产品输华贸易的健康发展。2004 年至 2005 年，中美还在该合作机制下完成了对中国出口熟制禽肉安全卫生体系的等效评估。同样，中欧食品安全合作机制也有力地促进了双方关注问题的解决。一方面通过及时沟通信息，在风险评估的基础上，中方解决了欧盟个别成员国受二恶英问题影响的可食用猪产品输华问题；另一方面，中方在不断完善食品安全管理，加强疫情疫病防控的基础上，积极配合欧方的卫生体系考察和风险评估工作，帮助欧方树立了对中国熟制禽肉产品的质量信心，欧方已经制定了时间表，将于 2007 年内恢复进口中国的熟制禽肉产品。

民以食为天。食品是人类最直接、最重要的消费品。中国是一个负责任的国家，中国政府是为人民谋利益的政府，多年来为提高食品质量、确保食品安全作出了积极的努力，维护了中国人民和各国消费者的利益。但同时必须看到，中国还是一个发展中国家，食品安全的总体水平，包括标准水平和食品生产的工业化水平，与发达国家相比还有一定的差距，提高食品质量任重道远。实现食品质量安全是人类共同的追求，也是国际社会共同的责任，作为进出口贸易大国，中国愿与世界各国一道，加强交流与合作，在食品安全控制和促进全球食品贸易健康发展方面继续作出不懈的努力。

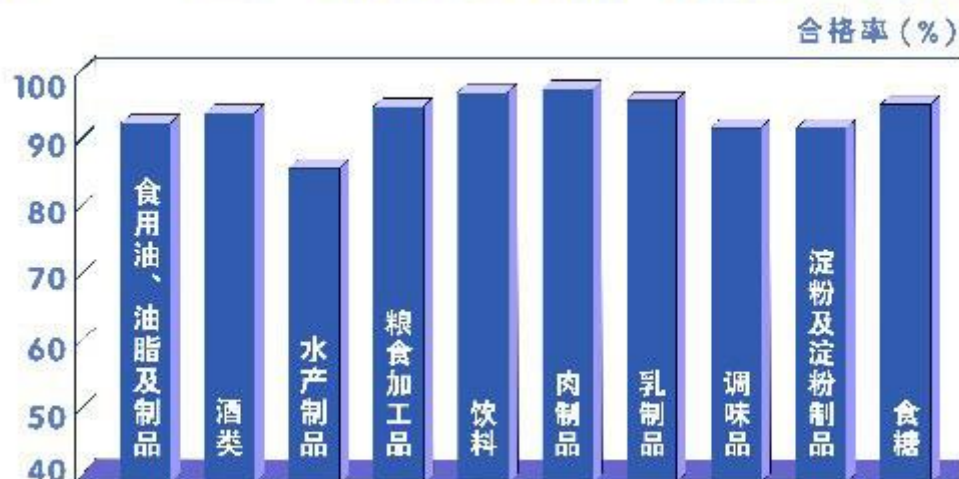
**图1 中国各类食品企业及产品市场占有率状况**



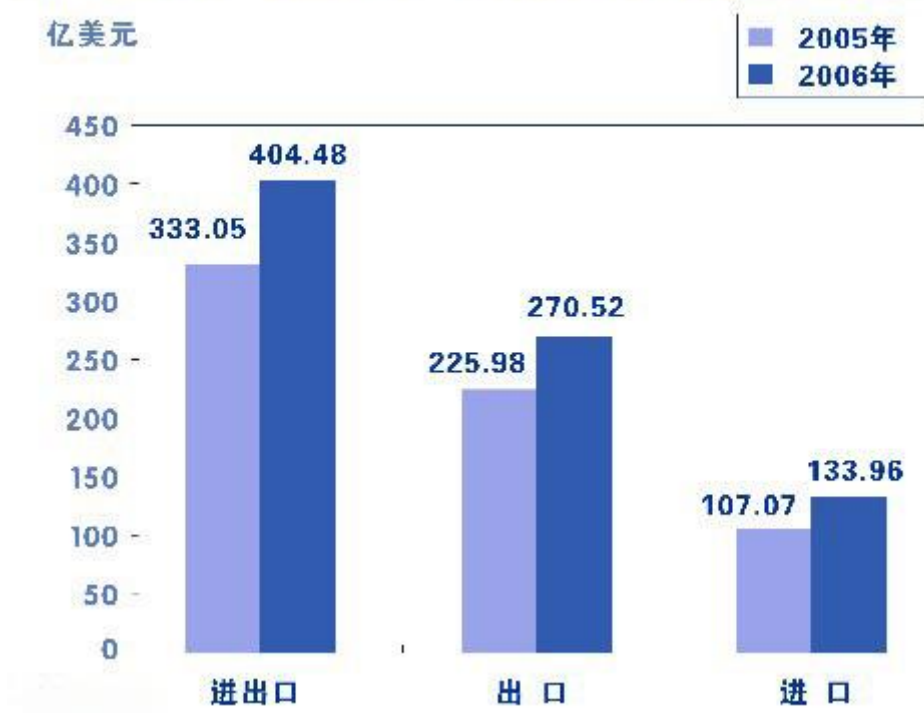
图2 2005-2007年上半年食品抽查合格率



图3 2007年上半年消费量最大的前10类食品抽查合格率



### 图4 2006年与2005年中国进出口食品贸易额对比



### 图5 2006年中国出口额前10位的食品品种及变化情况



图6 2006年中国出口食品贸易额前10位的国家和地区的变化情况

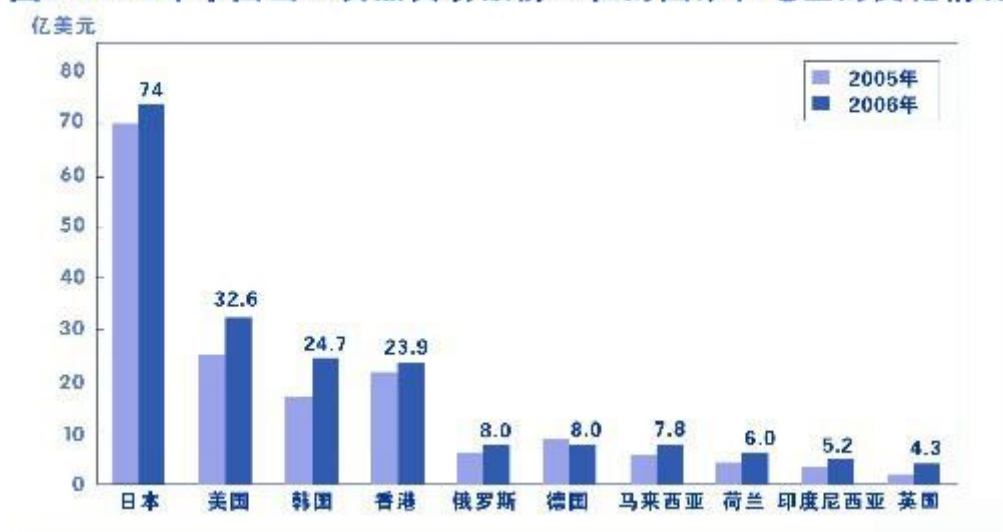


图7 2006年中国进口食品贸易额列前10位的品种及变化情况



图8 2006年中国进口食品贸易额前10位的国家及变化情况





