

## 卫生部文件

卫法监发[2003]219号

### 卫生部关于印发《食品安全行动计划》的通知

各省、自治区、直辖市卫生厅局,新疆生产建设兵团卫生局,卫生部卫生监督中心,中国疾病预防控制中心:

为深入贯彻落实《中华人民共和国食品卫生法》,保障食品安全,适应全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化新要求,我部制定了《食品安全行动计划》(见附件),用以指导今后五年食品卫生监督管理工作。请在各省、自治区、直辖市人民政府领导下,结合本地区实际,制定具体实施方案,认真组织宣传和实施。执行中有何问题,请与我部法监司联系。

附件:食品安全行动计划

中华人民共和国卫生部  
二〇〇三年八月十四日

附件:

## 食品安全行动计划

### 一、前言

食品安全是一个重大的公共卫生问题,直接关系到人民群众的身体健康和社会稳定,党和政府历来高度重视。保障食品安全,是实践“三个代表”重要思想的具体体现,是全面建设小康社会的重要内容之一。

《中华人民共和国食品卫生法》(以下简称《食品卫生法》)颁布后,国家实行食品卫生监督制度,把食品安全和营养纳入了法制化管理。当前,我国食品卫生法规、标准体系日臻完善,已建立较为完善的食物卫生监督监测体系,大多数食品企业根据《食品卫生法》和相关规章、标准的规定,采取了保证食品安全的措施,食品卫生总体状况在向好的方向发展。然而,我国食品安全面临的形势仍然十分严峻:一是食源性疾病仍然是危害公众健康的最重要因素;二是食品中新的生物性和化学性污染物对健康的潜在威胁已经成为一个不容忽视的问题;三是食品新技术、新资源(如转基因食品、酶制剂和新的食品包装材料)应用给食品安全带来新的挑战;四是我国食品生产经营企业规模化、集约化程度不高,自身管理水平仍然偏低;五是防范犯罪分子利用食品进行犯罪或恐怖活动的重要性越来越突出;六是食品安全监督管理的条件、手段和经费还不能完全适应实际工作的需要。

2000年,世界卫生大会通过了《食品安全决议》,制定了全球食品安全战略,将食品安全列为公共卫生的优先领域,并要求成员国制定相应的行动计划,最大程度地减少食源性疾病对公众健康的威胁。许多国家据此采取行动,加强了食品安全工作。

我国是一个食品生产和消费大国,随着市场经济的快速发展和生活水平的提高,特别是加入WTO后,消费者对食品安全更加关注,食品安全与食品贸易的关系更为密切,提高我国食品安全水平的要求越来越迫切。为深入贯彻《食品卫生法》,充分保障食品安全,在总结原有工作的基础上,并借鉴国外的先进经验,制定本行动计划,用于指导今后5年我国的食品安全工作。

### 二、行动目标

总目标:控制食品污染,减少食源性疾病,保障消费者健康,促进经济发展。

具体目标:到2008年,在保障食品安全的水平上实现以下目标:

(1)建立较完善的食品卫生法律法规与标准体系。

- (2) 建立和完善食品污染物监测与信息系统。
- (3) 建立和完善食源性疾病的预警与控制系统。
- (4) 建立加强食品生产经营企业自身管理的食品安全监管模式。
- (5) 建立有效保证食品安全的卫生监督体制和技术支撑体系。

### 三、行动策略

#### (一) 健全食品卫生法律法规与标准体系。

食品卫生法律法规与标准是企业和个人从事食品生产经营活动必须遵守的行为准则,是消费者保护自身合法权益的法律武器,是政府实施食品安全监督的重要法律依据。只有进一步健全法律法规与标准体系,才能有效地开展食品安全监督管理工作。

##### 1. 目的

- (1) 为保障消费者健康,促进食品贸易和社会经济发展,提供有效的法律保障。
- (2) 为加强食品卫生监督工作提供法律与技术依据。
- (3) 为食品生产经营者的自身管理提供行为准则。

##### 2. 内容

(1) 起草《食品卫生法实施条例》,明确食品生产经营者在保证食品安全中的责任,分清“食物链”全过程各阶段的监管职责,更好地贯彻实施《食品卫生法》。

(2) 依据《食品卫生法》,结合食品卫生监督工作的实际情况,对现行有关食品安全的规章和规范进行系统修订,建立适应市场经济规律的新的食品安全规章、规范,完善食品卫生法律法规体系。

(3) 依据《食品卫生法》和食品行业发展的需要,采用“危险性评估”的原则与方法,系统修订国家和地方食品卫生标准。科学、及时制定新的卫生标准和基础卫生标准。

(4) 按照 WTO 的有关协定和相关国际标准,适时审查和修订有关食品安全的部门规章、标准,使食品卫生规章和标准在保护消费者健康的前提下,不断满足食品进出口贸易的需要。

##### 3. 指标

(1) 2004—2005 年完成以下法规、规章的制(修)订和发布工作:

- 《食品卫生法实施条例》;
- 《食品卫生抽检管理规定》;
- 《食品营养标签管理办法》。

(2) 2004—2005 年制定或修订以下标准和规范性文件:

- 完成现行(316 项)食品卫生国家标准的修订和发布工作;
- 制定乳制品、饮料、肉类制品等食品良好生产规范;
- 制定《婴幼儿配方食品标准》、《特殊营养食品卫生标准》;
- 制定主要(19 种)化学污染物在各类农产品(食品)中的限量标准,主要(132 种)农药品种在农产品(食品)的残留限量标准,各种(2000 余种)食品添加剂的使用卫生标准等基础标准;
- 起草并发布《食品中常见污染物、致病菌快速检验方法》。

(3) 2006—2008 年完成以下法规、规章与标准的制定或修改:

- 起草并发布《中国食品卫生标准体系建立指南》与《食品卫生标准制定原则与方法》;
- 制定或修改食品卫生理化检验方法和微生物检验方法;
- 开始第十一个五年规划中有关食品安全的规章和标准项目。

#### (二) 建立和完善食品污染物监测网络。

食品污染物数据是控制食源性疾病危害的基础性工作,是制定国家食品安全政策、法规、标准的重要依据。建立和完善食品污染物监测网络,有效地收集有关食品污染信息,有利于开展适合我国国情的危险性评估,创建食品污染预警系统。在保护国内消费者健康与利益的同时,提高我国在国际食品贸易中的地位。

##### 1. 目的

- (1) 确定国家食品污染水平和对健康的危害。
- (2) 鉴定常见污染物的污染来源与污染原因。
- (3) 提供监测数据,为食品生产者和政府进行污染控制和法规制定提供指导,验证食品安全政策、措施的

实效性。

(4) 为“食物链”各阶段相关管理部门的工作提供技术依据;促进我国食品安全水平的提高以及在国际市场的竞争力;防止国外不安全食品进入我国市场。

## 2. 内容

(1) 开展食品中化学污染物监测与评价。依照 WHO 推荐的监测目标,通过对指示性食品和危害人体健康的有害物质进行监测,了解污染水平,建立食品污染状况数据库和数据分析系统,进行危险性评价。重点开展监测的化学污染物包括:有害重金属、农药和兽药残留、环境污染物(如多氯联苯和二噁英)以及食品加工过程形成的有害物质(如氯丙醇、丙烯酰胺、亚硝胺、多核芳烃等)。

(2) 开展食品中生物污染物监测与评价。在全国建立致病菌及真菌毒素的监测网络,对重点食品实施主要食源性致病菌和真菌毒素污染状况的主动监测,及时发现潜在的和正在发生的食品中生物性污染问题,进行危险性评价,用于制定相关的政策法规,指导食品卫生监督工作,引导食品生产和消费。

(3) 开展总膳食研究。通过对中国居民的总膳食研究,获得我国主要和特定污染物的实际膳食摄入量,通过与安全摄入量比较评价我国居民膳食安全水平,为国家制(修)定食品卫生标准提供重要依据。

(4) 进行化学和生物污染物的连续和主动监测。开展污染源的追踪调查,利用网络技术平台和相应微机软件,系统分析全国食品污染物的污染水平和动态变化,从而提出食品污染物危险性管理的重点及防治措施。建立食品污染的预警和快速反应系统。

## 3. 指标

(1) 污染物监测点建设:在现有污染物监测网的基础上,2004年在12个省(自治区、直辖市)建立40~50个监测点;2005年在15个省(自治区、直辖市)建立50~60个监测点;2006年在18个省(自治区、直辖市)建立60~80个监测点;2007年在27个省(自治区、直辖市)建立140~150个监测点;2008年在31个省(自治区、直辖市)建立180~200个监测点。

### (2) 实验室能力建设

—2004~2005年,化学污染物监测国家级中心实验室通过 WHO 的核心监测项目分析质量保证(AQA)考核,12个省级实验室要达到 WHO 的全球环境污染监测规划/食品部分(GEMS/Food)规定的核心监测项目名单要求,并通过国家中心实验室的 AQA 考核。其中,5~8个实验室选择性开展15种常用兽药残留(克仑特罗、抗生素等)或氯丙醇监测。

在生物污染物监测方面,国家级中心实验室通过 WHO 的室间质量控制考核(EQAS)。

—2006~2007年,化学污染物监测有20个省级实验室达到 GEMS/Food 规定的核心监测项目名单要求,12个省级实验室达到 GEMS/Food 规定的中级监测名单要求;其中,10个实验室选择性开展氯丙醇或兽药残留或60种以上农药残留的监测。2~3个监测点实验室能选择性开展鱼、蛋、奶中二噁英和多氯联苯监测或油炸食品中丙烯酰胺监测。5个实验室有能力通过 WHO 的 AQA 考核。

生物污染物监测方面,有12~20个监测点实验室通过国家中心实验室的 EQAS 考核。

—2008年,化学污染物监测有30个省级实验室达到 GEMS/Food 规定的核心监测项目名单要求,20个省级实验室达到 GEMS/Food 规定的中级监测名单要求,10个省级实验室达到 GEMS/Food 规定的全面监测名单(包括多氯联苯或二噁英和硝酸盐/亚硝酸盐的监测)要求,6个实验室通过 WHO 的 AQA 考核。10~12个实验室选择性开展兽药残留、农药残留、氯丙醇、多核芳烃或丙烯酰胺监测。20个监测点能够监测100种以上农药残留。

### (3) 监测工作和监测数据

—2004~2005年,开展有害重金属、农药残留、霉菌毒素监测,获取5万个污染物监测数据;

生物污染物监测方面,监测肉与肉制品、蛋与蛋制品、乳与乳制品和水产品中的沙门氏菌、单核细胞增生性李斯特菌、弯曲菌、大肠杆菌 O157:H7,玉米、花生及其制品中的黄曲霉毒素,玉米中的伏马菌素。

—2006~2007年,获取10万个污染物监测数据,初步绘制我国食品中主要污染物污染状况趋势图;

生物污染物监测方面,增加副溶血性弧菌,苹果与山楂制品中的展青霉素。

—2008年,获取15万个污染物监测数据,绘制出我国食品中主要化学污染物污染状况趋势图。

生物污染物监测方面,增加志贺氏菌、金黄色葡萄球菌,谷物中的呕吐毒素和棕曲霉毒素 A。

(4) 每2~3年一次,在12个省(自治区、直辖市)开展中国总膳食研究,监测指标能够满足 GEMS/Food 规

定的全面监测名单。

### (三) 建立和完善食源性疾病预防和控制体系。

建立食源性疾病的报告与监测系统是有效地预防和控制食源性疾病的重要基础。通过完善食源性疾病的报告、监测与溯源体系,借助于食品污染物监测数据,在全国建立起一个能够对食源性疾病暴发提前预警的系统,并采取针对性措施,提前消除由于食品中的有害因素所造成的危害,以更有效的预防和控制食源性疾病的暴发,提高我国食源性疾病的预警和控制能力。

#### 1. 目的

(1) 确定我国食源性疾病的种类,通过分析污染水平与食源性疾病的关系,评估特定食品污染物及其对人群健康的危害程度。

(2) 提高食源性疾病的快速诊断、溯源及处理能力。

(3) 加强食源性疾病的主动监测,公布食源性疾病的监测信息,为政府和消费者提供食源性疾病的监测与控制的科学依据。

(4) 建立食源性疾病的暴发预警系统,预测和预报食源性疾病发生和发展趋势,制定控制食源性疾病的针对性措施。

(5) 加强与国际组织和其他国家食源性疾病预防和控制的信息交流,预防和防止国外新的食源性病原菌进入我国。

(6) 推广建立社区食品安全宣传点,加强食源性疾病预防知识宣传教育。

#### 2. 内容

(1) 建立并完善我国的食源性疾病报告体系。在我国现有食物中毒报告和法定急性肠道传染病报告制度的基础上,建立我国的食源性疾病报告体系,运用现代化电子网络手段,实现快速、高效、准确的资料上报和数据分析。

(2) 建立我国的食源性疾病的主动监测网络。以省(自治区、直辖市)为监控单位,下设市、县监测点,对重要的生物性、化学性食源性疾病的暴发与流行进行监测、分析和评估。

(3) 提高对生物性食源性疾病的溯源能力。利用 DNA 指纹图谱分型(PFGE)等现代分子生物学技术,建立我国的食源性致病菌溯源与信息网络。

(4) 开展食品中病原危害的危险性评估。对某些高危、特定食品,实施生物性危害(如禽肉中的沙门氏菌)、化学性危害(三氯丙醇、伏马菌素等)的危险性评估,提出保护我国人群健康与安全的食品中病原菌适量水平(ALOP),或化学性危害的每日最大耐受摄入量(PMIDI)。

(5) 建立食源性疾病的网络数据库。建立食源性疾病的暴发的预警模型,对可能发生的食源性疾病的暴发与流行提出准确的预报;建立我国食源性疾病的预警和控制系统,针对预报的食源性疾病的暴发的特征制定不同的管理措施及突发性事件的应急预案,以指导控制工作。

(6) 将食源性疾病的预防作为卫生宣传的重要内容,在社区中设立食品安全宣传点。

#### 3. 指标

(1) 2004 年制(修)订我国食源性疾病报告制度,2005~2006 年完善并全面实施国家食源性疾病报告体系。

(2) 食源性疾病的监测点建设:2004 年建立 10 个省级食源性疾病的监测点;2006~2008 年扩大到全国 15~20 个省、市级监测点。

(3) 2004 年强化国家级食源性疾病的病原确证与溯源实验室。2006~2008 年建立 3~5 个具有食源性疾病的溯源能力的省级实验室,初步形成中国的食源性疾病的溯源、监测与控制网络。

(4) 2004 年开展危险性评估技术培训;2005 年完成我国禽肉和鸡蛋中沙门氏菌的危险性评估;2006~2008 年根据我国重大食源性疾病的暴发和食源性疾病的主动监测资料的科学性分析,完成我国 1~2 项高危食品中生物或化学性危害的危险性评估。

(5) 2007 年起,在对我国主要或常见的食源性疾病的连续监测的基础上,结合我国食品中污染物监测(化学和生物性污染)的数据和资料,以及其他数据库资源信息,对我国食源性疾病的暴发与流行趋势进行准确的分析和预警。

(6) 2005 年开始,定期向社会和基层单位发布预警信息,科学指导食品生产和消费。

(7) 2006 年起,县级地方卫生行政部门均建立一个食品安全和食源性疾病的预防宣传培训点。

#### (四) 加强食品生产经营的行业管理及企业自身管理。

为提高食品生产经营企业食品安全责任意识,从源头上保证食品安全,必须加强食品企业诚信管理,全面实施食品卫生规范(GHP)或者良好生产规范(GMP),积极推行危害分析关键控制点(HACCP)方法,以加强食品生产经营的行业及自身管理,保证食品安全。

##### 1. 目的

- (1) 明确食品生产经营者为食品安全的责任主体,提高其责任意识,实行食品卫生管理员制度。
- (2) 激励食品企业增加投入,不断改进食品加工工艺和生产条件。
- (3) 食品企业自觉实施有效食品安全控制措施,确保食品生产企业向消费者提供安全的食品。
- (4) 提高食品的可溯源性,增强消费者对食品供应的安全感。

##### 2. 内容

(1) 建立企业诚信机制。加强食品行业管理,协调有关部门建立和加强食品企业的诚信和食品安全承诺制度。对采用先进管理技术和方法,并具有良好信誉和确保食品安全的企业予以鼓励和表彰。

(2) 严格执行不合格食品收回制度。制定不合格食品收回制度,企业自身及行业管理规范,加强市场监督抽检,监督食品生产经营者落实不合格食品收回制度。

(3) 推行食品卫生管理员制度。建立食品卫生管理员培训、考核及管理制度。食品生产经营企业,应当配有取得资质的食品卫生管理员,实行食品卫生管理员责任制度。

- (4) 建立食品安全溯源制度,提高食品的可溯源性,增强消费者对食品安全的信心。

##### 3. 指标

- (1) 2003 年开始推行食品生产经营企业食品卫生管理员制度。

- (2) 2004 年开始建立食品生产经营企业诚信公告制度。

- (3) 2004 年所有保健食品生产企业达到保健食品良好生产规范要求。

- (4) 2005 年制定并实施不合格食品收回管理规范及食品安全溯源管理规范。

(5) 2005 年在乳制品、饮料、罐头食品、低温肉制品、水产品加工等食品生产加工企业实施卫生部制定的国家食品卫生规范(或食品企业良好生产规范)要求。

(6) 2006 年所有餐饮业、快餐供应企业、食品储藏运输企业实施卫生部制定的国家食品卫生规范要求。乳制品、果蔬汁饮料、碳酸饮料、含乳饮料、罐头食品、低温肉制品、水产品加工企业、学生集中供餐企业实施 HACCP 管理。

2006 年在酱油、食醋、面粉加工、食用植物油、肉品屠宰、熟肉制品、酒类、糖果、蜜饯、糕点等食品加工企业实施卫生部制定的国家食品卫生规范(或食品企业良好生产规范)要求。

(7) 2007 年酱油、食醋、植物油、熟肉制品等食品加工企业、餐饮业、快餐供应企业和医院营养配餐企业实施 HACCP 管理。

#### (五) 加强食品安全监督、检验能力建设。

提高政府对食品安全的监管能力,包括加强卫生监督、检验的基本装备、加快危险性分析方法的应用,提高卫生监测能力和应急反应速度,完善食品安全监督信息网络,加强卫生监督、检验队伍建设,提高卫生监督、检验人员素质。

##### 1. 目的

- (1) 提高现场食品卫生监督的装备水准。
- (2) 提升食品卫生监督、检验队伍的素质和执法能力。
- (3) 加强食品卫生监督信息网络建设。
- (4) 提高食品卫生监测和检验能力。

##### 2. 内容

(1) 更新现场监督执法技术手段。加快研制和装备卫生监督现场快速监测设备,不断改善卫生监督机构的交通、通信和执法取证的条件,以提升食品安全监督的执法能力。

(2) 加强食品卫生监督信息网络建设。建立食品生产经营企业基本信息、监管信息、监测信息、诚信信息、不良记录信息等有关食品安全监管信息库,加强信息交换,提高食品安全的监督水平。

- (3) 加强实验室能力建设。对国家、省、地、县不同能级的实验室进行设备更新,强化检验人员的培训和

质量控制,提高资源综合利用能力。

(4)改进食品安全监督模式。

实施食品卫生量化监管制度,引进危险性管理的理念,探索适应市场经济发展需要的食品安全监督模式,提高卫生监督的效率和效益。

建立企业不良记录档案。对食品生产经营中违反有关法律、法规、规章、标准和技术规范的行为,将其纳入不良记录档案,并在全国卫生执法网络中予以通告,实施重点监督管理。对严重违法的食品生产经营的企业要向社会公示,充分调动消费者和社会舆论的监督作用。

(5)加强卫生监督队伍建设。加快卫生监督人员培训和培养,规范卫生监督人员工作考核,完善执法责任制和执法责任追究制。

(6)提高处理食品安全突发事件的应急能力。制定食品安全突发事件应急处理预案,做好人力、设备、技术的储备,随时预防和应急处理重大食品污染、食物中毒及食品安全恐怖事件。

### 3. 指标

(1)2004年地市级以上卫生监督机构达到食品安全现场快速监测设备的装备要求;2006年县级卫生监督机构达到设备装备要求。

(2)2004年在地市级以上卫生监督机构建立食品卫生监督信息网络;2005年在县级卫生监督机构建立食品卫生监督信息网络。

(3)2005年建立省际不良记录企业通告网络。

(4)2004年对省级卫生监督机构的食品卫生监督员进行业务知识轮训一次;2005年对地市级食品卫生监督员轮训一次;2006年完成县级食品卫生监督员的轮训。

(5)2007年前具备一批具有国际先进水平的国家和地方食品安全监测检验实验室。

## 四、保障措施

(一)将食品安全列为卫生事业优先发展的领域。

卫生部要依法行使主管全国食品卫生的职责,加大监管力度,组织制定全国食品卫生监管人员、经费、装备的标准,确定食品安全监管工作的优先地位。地方各级卫生行政部门将食品安全作为监督工作的主要内容,列入工作计划,加强领导,重点扶持。

(二)加快卫生监督体系和技术保障体系的建设。

各级卫生行政部门要加强对卫生监督体系和技术保障体系的领导,严格按照卫生部确定的改革思路、原则和步骤实施,改革到位,充分发挥其在食品安全监管中的作用。

(三)认真做好食品安全监管工作中的部门协调。

各级卫生行政部门在依法履行食品卫生监督职责时,要注意与相关部门的协调,加强合作,形成合力,共同做好食品安全工作。在认真贯彻执行《食品卫生法》的基础上,逐步形成适应中国国情的食品安全保障体系。

(四)充分发挥社会对食品安全的监管作用。

建立有效的机制,保证消费者和社会舆论监督渠道畅通;建立全国统一的消费者举报投诉接受系统,设立全国统一的监督电话,营造一个企业自律、政府监管和社会监督的食品安全新秩序。充分发挥新闻机构的作用,运用新闻媒体宣传、普及食品安全知识,增大食品卫生法规的透明度,把食品安全置于全社会的监督之下。

(五)将保证食品安全列为整顿和规范市场经济秩序的重要工作内容。

各地在开展整顿和规范市场经济秩序活动中,应当将保证食品安全作为重要的内容和目标,继续抓好、抓实、抓出成效。

(六)依靠科技进步,不断提高食品安全的监管能力。

认真实施国家“食品安全关键技术”重大科技专项,学习借鉴国外先进技术,建立符合我国国情的食品安全技术支撑体系。

(七)增进国际食品安全的合作和技术交流。

开展广泛的国际合作,尤其要加强与WHO、FAO和CAC的合作,积极参与国际食品标准的制定,提高我国食品安全技术和管理水平。