

新食品安全法 普华永道解读



本次被誉为“史上最强”的新法从什么角度进行了改变，如何加强了监管，从哪些层面对食品相关企业进行了哪些新的要求，又将具体通过什么举措重新打造“舌尖上的中国”呢？



“

2015年4月24日,十二届全国人大常委会第十四次会议修订通过了《中华人民共和国食品安全法》,将自今年10月1日起正式施行。

”

“

本次被誉为“史上最强”的新法从什么角度进行了改变,如何加强了监管,从哪些层面对食品相关企业进行了哪些新的要求,又将具体通过什么举措重新打造“舌尖上的中国”呢?

”



“

普华永道作为第三方独立咨询机构,建议从以下四个方面理解此次新食品安全法:“新”、“严”、“深”、“全”。

”



“

普华永道中国审计市场主管合伙人谢小舟点评:新食品安全法的出台是建立中国食品安全诚信的基础,但归根结底,食品安全诚信的维护仅从法律法规层面进行是远远不够的。食品安全不仅是食品企业、监管部门以及食品行业的责任,更是全社会的责任。从新法出发,中国食品企业更需与国际标准以及行业最佳实践靠拢,寻求超越,这才能使得‘中国制造’的食品获得全球的信赖。

”



目录

01、新食品安全法的“新”	4
02、新食品安全法的“严”	6
03、新食品安全法的“深”	8
04、新食品安全法的“全”	10





新食品安全法的“新”

01

新，即增加新的条款或对原条款进行内容的补充。新食品安全法新增条款主要集中在第三章食品安全标准、第四章食品生产经营以及第八章监督管理，并针对制定食品安全国家标准、食品安全追溯制度、食品安全自查体系等提出了要求。这表明，新法案更加重视从制定标准、制度的角度加以规范食品生产，从而提高食品安全。食品生产经营者需要在熟悉国家各项标准的同时，提高自身管理水平，严格执行国家标准和制度。

其中最引人关注的几方面包括：食品安全国家标准的建立、食品安全追溯制度的建立、食品安全自查体系的建立、网络食品交易平台的规范和保健食品及婴幼儿配方食品的要求等。

食品安全国家标准

新法第三章明确规定由国务院卫生行政部门会同国务院食品药品监督管理部门制定、公布食品安全国家标准，该标准为强制执行标准，以保障公众身体健康为宗旨。同时，将配套制定食品中农药残留、兽药残留的限量规定及其检验方法与规程以及屠宰畜、禽的检验规程，以规范各项检验过程，提高检验效果。

为不断完善食品安全国家标准，使其更好的发挥作用，新法中提出了监管机构（人民政府卫生行政部门、食品药品监督管理部门、质量监督部门、农业行政部门）及食品生产经营者等，在执行食品安全标准或检查评价过程中，发现问题，应及时上报，以根据需要对食品安全标准进行修订等要求。

在确定了食品安全国家标准后，新法明确要求食品生产企业严格遵守法律规定，生产符合标准要求的产品，这需要食品生产企业在生产的各个环节制定并实施控制，包括：原料采购、原料验收、投料等原料控制；生产工序、设备、贮存、包装等生产关键环节控制；原料检验、半成品检验、成品出厂检验等检验控制；运输和交付控制。食品生产企业在充分重视各个生产流通环节的控制后，才可以尽可能减少不符合标准的产品出现，最大程度提高企业的产品质量。

食品安全追溯制度

新法第四十二条明确提出食品生产经营者应当建立食品安全追溯体系，并鼓励在追溯体系中采用信息化手段采集、留存生产经营信息。这要求每一个食品生产经营者都要对食品从养殖、生产、包装、检测、贮存、运输到销售的全环节进行记录。

建立食品安全追溯体系，使食品质量安全及其相关信息能够被顺向追踪（生产源头——消费终端）或者逆向溯源（消费终端——生产源头），从而使食品的整个生产经营活动始终处于有效监控之中。发生任何问题，都可以通过追溯体系查询追溯到产生问题的原因。

对于消费者而言，一个智能、完善且合理的食品安全追溯体系能使其清楚的了解所购买的食品在各个环节的详细信息，各项信息更加透明化。由此降低消费者由于信息不对称导致的损失，减少消费者收集了解产品信息的时间成本，并建立食品生产企业的食品安全诚信。

普华永道认为，一个完善的食品安全追溯体系能够理清生产环节各相关主体的职责，明确管理主体和被管理主体各自的责任，并能有效处置、追踪不符合安全标准的食品，正确定位问题责任方，从而建立有效的食品质量安全监管体系。普华永道希望通过为食品企业建立和实施先进和可行的可追溯工具和框架，增加企业供应链的弹性，帮助企业赢得顾客的信任。

食品安全自查体系

新法第四十七条新设食品生产经营者食品安全自查制度，要求食品生产经营者定期对食品安全状况进行检查和评价。食品生产经营者应时刻关注企业内部生产经营条件是否发生变化，是否需要整改，是否存在发生食品安全事故的潜在风险等，建立以风险预防为导向的企业管控流程。

普华永道认为，有效的食品安全自查制度能够帮助企业诊断现有管控流程中存在的风险及漏洞，避免或减少可能发生的食品安全事故对消费者造成的伤害。普华永道希望将前沿的风险防控体系及自查制度最佳实践与企业共享，帮助企业找出风险症结，增强食品安全的风控体系。

网络交易平台

为了应对发展迅速的网络食品交易新形态，新法增加的第六十二条强调，提供网络食品交易的第三方平台不仅要审查入网商户的许可证，对违法商户还要及时制止、报告并终止服务。

这一新规定的出台补齐了网购的监管漏洞，并促使第三方食品销售平台加强其在商户接入环节的审核及监管。同时，新法规定，消费者向第三方平台举报入网经营者有违法行为并有确切证据的，第三方平台应该进行调查，并承担法律规定的义务。

保健食品及婴幼儿配方食品

新法对保健食品及婴幼儿配方食品进行了重点关注，要求保健食品进行注册及备案，并且保健食品需作出“本品不能代替药物”的明确声明。

针对婴幼儿配方食品，新法要求从原料进厂到成品出厂的全过程质量控制，对出厂的婴幼儿配方食品实施逐批检验。新法强调生产企业不得以分装方式生产婴幼儿配方乳粉，同一企业不得用同一配方生产不同品牌的婴幼儿配方乳粉。



新食品安全法的“严”

02

“严”表现为更严格的监管态度以及更严厉的惩罚措施。新法对2009年食品安全法中的约30条进行了更为严格的修改，进一步强化了刑事处罚的概念，直接增加了食品安全的违法成本。这些更为严苛的监管及处罚措施的具体表述大多集中在第九章法律责任中。这些法律责任对食品生产经营中的细节、新增的食品安全监管对象，如食品添加剂的生产控制，提出了更高的要求，促使企业的日常食品生产经营活动朝更加规范的方向迈进。

在这些修改当中，对食品虚假宣传的打击以及对发生食品安全事故的处理规定最能体现出“严”的特点。

食品虚假宣传

新法中明确规定食品生产经营者对食品广告内容的真实性、合法性负责。此外，除旧法中规定的在广告中对食品进行虚假宣传的应按规定进行处罚，新法增加了在广告中发布未取得批准文件、广告内容与批准文件不一致的保健食品广告，也应按规定给予处罚。同时，新法规定，广告经营者与发布者设计、制作、发布虚假食品广告，社会团体或其他组织、个人在虚假广告或虚假宣

传中向消费者推荐食品，使消费者的合法权益受到损害的，应当与食品生产经营者共同承担连带责任，情节严重的，给予开除处分。

新法严格把控了食品虚假宣传的源头，不仅对食品生产经营者，同时对食品行业中的各参与角色的责任及惩处措施做了更为严苛的规定。企业需要认识到食品虚假宣传对于消费者可能造成的重大影响，并杜绝该类事项的发生。



食品安全事故

新法对于该类事件发生的责任认定、赔偿原则加大了力度。值得关注的是，新法强化了民事法律责任的追究：为保护消费者权益，要求食品生产经营者接到消费者的赔偿请求以后，应实行首负责制，先行赔付，不得推诿；为完善惩罚性赔偿制度，在现行的食品安全法实行10倍价款惩罚性的赔偿基础上，又增设了消费者可以要求支付损失3倍赔偿金的惩罚性赔偿。这增加了食品生产经营者的违法成本，从而保障了消费者的利益。

普华永道认为，食品安全事故的处理成本变大，这促使企业严把食品生产各环节，生产符合食品安全标准的食品同时，不可忽视与食品有关的产品，例如在食品说明书的编制上，亦要谨防可能误导消费者之处。同时，这也提醒了食品企业加强危机管理能力的重要性。

普华永道认为，食品生产经营企业需要真正意识到并切实重视食品广告宣传对于企业自身以及广大消费者的影响，努力在严控产品质量与商业宣传之间找寻平衡点。



新食品安全法的“深”

03

“深”，即对已有条款进行更深入的规定。新法对其约45条进行了更详细的阐述与规定，从而明确了监管界限。这些深度规定大多集中在第四章食品生产经营中。

食品召回制度

食品召回制度在新法中得到进一步明确。食品生产者企业及经营者必须在识别、召回、处理、上报等各阶段对问题食品严格处理。除了规定当食品生产者发现其产品不符合食品安全标准、当食品生产者认为应当召回的，应立即召回外，当有证据证明可能危害人体健康时，也应当召回。同时，当食品经营者认为由于其原因造成其经营的

食品有前款规定情形的，也应当召回。除此之外，新法还对食品召回后的继续销售、无害化处理以及销毁进行明确。进一步明确应防止召回的食品再次流入市场（除对因标签、标志或者说明书不符合食品安全标准而被召回的食品，食品生产者在采取补救措施且能保证食品安全的情况下可以继续销售外），并应当向消费者明示补救措施。

通过扩大召回范围，严格召回后的处理措施，新法向食品生产及经营企业释放了清晰的信号，企业需要形成重预防、强管控的食品安全风险管理体系。同时，这一要求将有利于杜绝市场上问题食品撤回不及时，以及改头换面二次流通的乱象。若企业没有召回机制或机制运行不流畅，问题食品对消费者的危害蔓延，也同时对食品企业造成严重打击。

普华永道认为，只有食品企业真正加强自身风险识别及应对能力，建立完善的召回制度，才能从有助于保证食品无害于消费者，帮助企业建立社会诚信。召回制度的建立涉及多部门协作，包含多个环节，要求相关部门员工对新法深入理解、通力协作。普华永道的食品行业诚信服务提供的培训服务会帮助企业客户度身定做一套从风险识别到响应、上报、召回、备案、及后续处理的一体化召回制度。

食品安全风险评估制度

新法进一步完善了食品安全风险评估制度，明确了评估范围需包括食品相关产品、需进行风险评估的情形，并且将食品安全风险评估专家委员会成员范围扩大至生物及环境领域。通过建立多层级的风险评估制度，明确了对食品安全风险的把控态度。

普华永道认为，新法向企业提出自身风险评估的要求。企业需要将自身风险评估做到监管的前端，加强和巩固食品安全风险管理的思维模式。企业应当将食品安全的风险评估与企业其他领域的风险评估相结合，真正有高度的以全局观应对企业可能面临的各種风险。普华永道正是通过为客户企业增强食品安全管理体系，来建立风险应对措施。

食品安全事故应急预案

基于旧法中“县级以上部门应对事故现场进行卫生处理”的规定，新法将“问责”提到了新的高度。进一步规定了“设区的市级以上人民政府食品药品监督管理部门应当立即会同有关部门进行事故责任调查”。同时，新法中明确了协同进行事故责任调查的部门及其需要汇报的上级单位，以及应提供事故责任调查处理报告。对于重大的食品安全事故，明确了负责的监管部门以及应当采取的行动。



新食品安全法的“全”

04

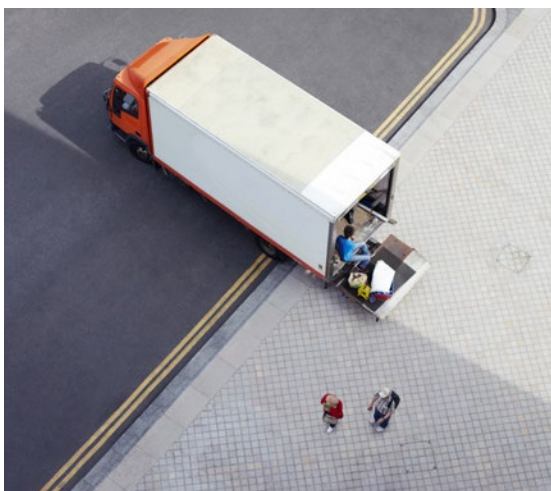
“全”指的是新法的覆盖面全。其对近20条内容进行了全面扩充，关注点从食品本身扩展至与食品息息相关的食品添加剂和食品相关产品上；从食品生产加工环节延伸到贮存和运输环节；将监管触角从食品生产经营企业延伸到了食品贮存、运输和装卸的非食品生产经营者等。

普华永道认为，这表明企业愈发不能将食品安全问题进行单独对待，而应当将其提到企业整体的层面，更需要对以前所不重视或忽略的环节进行重新扫描，以达到全流程的覆盖，并切实的与企业战略相结合。

食品添加剂和食品相关产品

新法在食品安全评估、食品安全标准、许可制度、进出口检验检疫要求及处罚、标签说明、政府监督检查范围、禁止生产、惩罚则这几方面实现了对食品添加剂和食品相关产品的覆盖。新法为食品添加剂生产企业设立了专门许可制度，将食品添加剂和食品相关产品纳入了国家食品安全风险评估的范畴之内，并从进出口领域进行严格把控，完善了禁止生产经营的食品添加剂和食品相关产品列表。

普华永道认为，新法执行之后，监管机构势必将进一步增加抽查及检验的力度，这将对食品企业形成更严格的合规要求。食品企业应当重新检视自身合规体系，同时也需要重新检视自身食品添加剂和食品相关产品的采购流程，加强和完善采购控制。



贮存和运输

新法明确将食品的贮存和运输环节纳入应遵守本法的范畴，首次规定了从事食品贮存、运输和装卸的非食品生产经营者的义务（第33条规定了非食品生产者应当与食品生产者遵守同样的贮存、运输和装卸的安全要求）和责任（第132条规定，未按要求进行食品贮存、运输和装卸的由相关部门责令改正、责令停产停业并处一万元以上五万元以下罚款，情节严重的可吊销许可证）。

普华永道认为，相关条例的出台，表明监管触角延伸到了食品生产的下游贮存流通领域。这要求食品企业不但要保证产品安全，还需要将产品安然无恙的送达消费者。因此，食品企业应着力建立一个安全、卫生、有保障的仓储物流管理体系、以及定期检查制度。普华永道拥有跨行业的专家团队，帮助企业全面的进行供应链梳理和深度优化。

联系我们



谢小舟

普华永道中国审计市场主管合伙人

+ (852) 2289 1035

shirley.xie@hk.pwc.com

www.pwccn.com

本文仅为提供一般性信息之目的，不应用于替代专业咨询者提供的咨询意见。

© 2015 普华永道。版权所有。普华永道系指普华永道网络中国成员机构，有时也指普华永道网络。每家成员机构各自独立。详情请进入www.pwc.com/structure。
CN-20150713-1-C1