

关于《中华人民共和国食品安全法 (修正草案)》的说明

——2025年6月24日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上

国家市场监督管理总局局长 罗文

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国食品安全法（修正草案）》（以下简称修正草案）作说明。

一、修改的背景和过程

党中央、国务院高度重视食品安全工作。习近平总书记强调，要贯彻食品安全法，完善食品安全体系，加强食品安全监管，严把从农田到餐桌的每一道防线。李强总理对严格食品安全监管作出明确部署。丁薛祥、张国清、刘国中、吴政隆等领导同志提出明确要求。

现行《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）于2009年施行，2015年进行了全面修订，2018年和2021年进行了两次修正，对规范食品生产经营活动、保障食品安全

发挥了重要作用。随着经济社会发展变化，近年来食品安全领域面临一些新情况新问题，当前尤为突出、急需通过修法加以解决的有两个问题：一是液态食品道路散装运输问题。2024年媒体曝光的“罐车运输食用植物油乱象”暴露出液态食品道路散装运输环节存在监管漏洞，特别是缺乏准入监管，导致准入门槛较低，对违法行为的处罚也偏轻。2025年3月，中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步强化食品安全全链条监管的意见》，明确要求建立实施散装液态食品运输准运制度，加强食品运输全过程监管。目前，全国有1.6万多辆罐车从事液态食品道路散装运输，食品安全隐患大，急需加强规范管理，补齐监管短板。二是婴幼儿配方液态乳监管问题。《食品安全法》2015年全面修订时，国内市场主要消费的是婴幼儿配方乳粉，对婴幼儿配方

液态乳基本没有需求，国内也没有企业生产此类产品，因此仅对婴幼儿配方乳粉实行注册管理。近年来，国内市场对婴幼儿配方液态乳需求不断增长，主要是购买进口产品。与婴幼儿配方乳粉相比，婴幼儿配方液态乳在品质控制方面风险更高。目前部分国内企业已开始研发和试制婴幼儿配方液态乳产品，迫切期待明确监管要求。从加强进口产品管理，使国内企业有章可循，确保婴幼儿配方液态乳产品品质和安全，促进产业高质量发展着眼，应尽早将其纳入注册管理。因此，有必要按照急用先行原则，抓紧先对《食品安全法》进行小幅修改，集中解决上述突出问题。《食品安全法》修正已分别列入全国人大常委会和国务院 2025 年度立法工作计划。

市场监管总局在深入调研论证、广泛征求意见并向社会公开征求意见基础上，起草了《食品安全法（修正草案送审稿）》。司法部征求了全国人大常委会法工委、国家发展改革委、交通运输部、农业农村部、国家卫生健康委等 41 家中中央和国家机关有关单位、各省级人民政府以及有关行业协会、企业、专家的意见，会同市场监管总局反复研究修改，形成了修正草案。修正草案已经国务院常务会议讨论通过。

二、总体思路和主要内容

修正草案遵循以下总体思路：一是采取“小切口”模式修法，贯彻落实党中央、国务院决策部署，聚焦突出问题，补齐监管短板。二是统筹发展和安全，在坚决守牢食品安全底线前提下，合理规定许可适用范围，避免过度加重企业负

担。三是加大处罚力度，严厉惩处违法行为。

修正草案共 3 条，主要规定了以下内容：

（一）对重点液态食品道路散装运输加强监管。一是实行许可制度。规定道路运输经营者从事重点液态食品散装运输应当具备相应条件，依照规定的程序取得准运证明。二是明确发货方、收货方、承运的道路运输经营者的义务。发货方应当查验承运的道路运输经营者的准运证明，核验运输容器是否符合保障食品安全的要求；收货方应当查验准运证明、运输记录，核验运输容器铅封是否完整；承运的道路运输经营者应当按照国家有关规定使用运输容器并及时清洗，严禁装运食品以外的其他物质。三是规定任何单位和个人不得伪造、变造、篡改运输记录、运输容器清洗凭证等单据。四是明确国务院食品安全监督管理部门会同国务院有关部门制定重点液态食品目录和重点液态食品道路散装运输的具体管理规定。重点液态食品目录报国务院批准后公布。

（二）将婴幼儿配方液态乳纳入注册管理。在《食品安全法》第八十一条、第八十二条、第一百二十四条中增加“婴幼儿配方液态乳”，将其纳入注册管理，生产企业应当按照注册的产品配方、生产工艺等技术要求组织生产，违法生产须承担相应法律责任。

（三）严厉惩处有关违法行为。对未经许可从事重点液态食品道路散装运输的违法行为设定严格的法律责任。同时，加大对未按要求进行食品贮存、运输和装卸的违法行为的处罚力度。

修正草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国食品安全法（修正 草案）》审议结果的报告

——2025年9月8日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 徐 辉

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十六次会议对食品安全法修正草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修正草案印发中央有关部门和单位、地方人大、基层立法联系点、高校和科研机构等征求意见；在中国人大网全文公布修正草案，征求社会公众意见；通过代表工作信息化平台，向全国人大代表征求意见。宪法和法律委员会、教育科学文化卫生委员会和法制工作委员会联合召开座谈会，听取全国人大代表、中央有关部门、行业协会、食品生产经营企业、道路运输经营者和专家学者对修正草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到吉林、天津、青海、山西等地调研，并就修正草案中的主要问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于7月30日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修正草案进行了逐条审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、国家市场监督管理总局有关负责同志列席了会议。8月26日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，为了解决食品安全领域出现的一些新情况新问题，更好地保证食品安全，保障公众健康，对食品安全法进行修改是必

要的，修正草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、修正草案第一条第一款中规定，道路运输经营者应当依照本法第三十五条第二款规定的程序提交材料。有的常委委员、地方和社会公众提出，该程序主要针对食品生产经营许可证，重点液态食品道路散装运输许可不是食品生产经营许可证，不宜直接适用。宪法和法律委员会经研究，建议删去相关表述。

二、修正草案第一条第四款中规定，国务院食品安全监督管理部门会同国务院有关部门制定重点液态食品目录和重点液态食品道路散装运输的具体管理规定。有的常委委员、社会公众提出，重点液态食品目录应动态调整。宪法和法律委员会经研究，建议将有关规定修改为“重点液态食品目录由国务院食品安全监督管理部门会同国务院有关部门制定、调整，报国务院批准后公布”。

三、修正草案第三条第二款对未按要求进行食品贮存、运输和装卸，情节严重的，增加了并处罚款。有的地方、社会公众提出，食品贮存、运输和装卸涉及多个主体、多个环节，对相关违法行为的处罚，需进一步研究论证。宪法和法律

委员会经研究，建议聚焦此次修法针对的特定问题，明确对道路运输经营者未按要求进行重点液态食品散装运输，且情节严重的行为，并处五万元以上五十万元以下罚款。

四、有的常委委员、全国人大代表、地方和社会公众建议，对伪造、变造或者使用伪造、变造的运输记录、运输容器清洗凭证等单据，以及未履行重点液态食品道路散装运输相关查验、核验义务的，增加规定相应法律责任。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

还有一个问题需要报告。在常委会会议审议和征求意见过程中，有些意见还对修正草案以外的其他内容提出了一些修改完善建议，认为食品安全法的修改应当统筹考虑各方关切，全面提升食品安全法治保障水平。全国人大常委会高度重视食品安全工作，目前正在开展食品安全法执法检查。宪法和法律委员会经研究认为，此次修法采用“小切口”模式，聚焦突出问题，指向明确，前期论证较为充分，已经比较成熟，可先予通过。对涉及食品安全法律制度完善的其他问题，建议国务院有关部门抓紧开展相关工作，结合常委会组成人员的审议意见和各方面的意见以

及执法检查报告提出的建议，统筹研究论证，适时提出更为全面的修法方案。

此外，还对修正草案作了一些文字修改。

8月18日，法制工作委员会召开会议，邀请全国人大代表、地方市场监督管理部门和交通运输管理部门、食品生产经营企业、道路运输经营者、专家学者等就修正草案中主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，修正草案贯彻落实党中央决策部署，聚焦突出问题，积极回应社会关切，制度规范切实可行。修正草案经过修改，充分吸收各方面意见，进一步增强了制度规范的针对性和可操作性，已经比较成熟，建议审议通过。与会人员还对修正草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国食品安全法》的决定（草案），建议提请本次常委会会议审议通过。

修改决定草案和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《全国人民代表大会常务委员会关于修改 〈中华人民共和国食品安全法〉的决定 (草案)》修改意见的报告

——2025年9月11日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于9月9日上午对关于修改食品安全法的决定草案进行了分组审议。普遍认为，修改决定草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于9月9日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修改决定草案进行统一审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、国家市场监督管理总局有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修改决定草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、修改决定草案第一条第一款中规定，道路运输经营者从事重点液态食品散装运输，应当有符合保障食品安全要求的运输容器等。有的常委委员建议，进一步明确运输容器专用要求。宪法和法律委员会经研究，建议将“运输容器”修改为“专用运输容器”。

二、修改决定草案第一条第一款中规定，国家对重点液态食品道路散装运输实行许可制度；道路运输经营者从事重点液态食品散装运输，应当依法取得准运证明。有些常委委员建议，按照

行政许可设定要求，对有关表述作进一步研究。宪法和法律委员会经研究，建议将“准运证明”修改为“准运证”。

三、修改决定草案第三条第一款中规定，相关违法行为依照前款规定给予处罚；情节严重的，并处五万元以上五十万元以下罚款。有的常委委员建议，明确对情节严重的，是否需要依照前款规定吊销许可证。宪法和法律委员会经研究，建议将有关规定修改为“情节严重的，除吊销许可证外，还应当处五万元以上五十万元以下罚款”。

在常委会审议中，有些常委会组成人员还对加强法律宣传、尽快出台实施细则等提出了意见建议。宪法和法律委员会建议，国务院及其有关部门认真研究常委会组成人员的审议意见，抓紧制定配套规定，做好法律宣传解读，加强执法协作配合，确保法律准确有效实施。

经与有关方面研究，建议将本决定的施行时间确定为2025年12月1日。

修改决定草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修改决定草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。