

食品安全需建立统一权威的监管体制

□ 胡颖廉

2016年是“十三五”规划开局之年，也是实施食品安全战略的关键节点。习近平总书记强调，加快完善统一权威的监管体制和制度，落实“四个最严”的要求，切实保障人民群众“舌尖上的安全”。新时期食品安全工作要以深化监管体制改革为抓手，助推食品产业供给侧结构性改革，持续提升食品安全现代化治理能力。在此笔者有两点建议：

一是完善统一权威的监管体制。

体制是机构设置、人员编制和权责关系等组织制度的总称，本质上是一种资源配置方式。新一轮食品药品监管机构改革通过整合职能、下沉资源、强化监管，旨在构建统一权威的监管机构。然而出于种种原因，许多地方将工商、质监、食药等部门成建制整合为市场监管局。这一做法表面上增加了人力、财力等监管资源，实际监管能力并未提升。尤其是专业监管被综合执法冲淡后，各地食品药品监管业务量持续下降。

笔者统计了近年全国查处食品药品案件数量，发现2012年为40万件，2013年机构改革后为38.7万件，2014年降至

34万件，2015年进一步降至33万件，这显然与问题导向的监管理念相去甚远。

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，要求食品安全保障水平有本质提升。监管体制是食品安全战略的载体，要真正释放体制改革红利，必须严格按照中央既定精神独立设置食药监管机构。综合设置市场监管机构的地方，要进一步收缩一般市场秩序管理职能，根据国务院要求将食品安全作为综合执法首要职责。应当秉持“最小折腾，最大完善”的原则，将各地市场监督管理局统一更名为食品药品监督管理局，实现简政放权和加强监管的有机结合。健全从中央到地方直至基层的食品安全监管机构，实现职能统一、机构统一，维护食品安全监管工作的专业性和系统性。强化地方政府对食品安全负总责的责任体系，发挥其统筹协调作用，明确食安委各成员单位职责分工，调动农业、卫生、公安等部门食品安全工作积极性。同时鼓励有条件的地方学习环保部门经验，试点食品药品监管省以下垂直管理体制，调整人、财、物管理权限，解决市场分割和地方保护问题。

在纵向体制改革基础上，探索推进横向分区域配置监管资源。我国城乡

间、区域间经济社会发展巨大差异，决定了食品安全风险主要类型不同，监管资源不能“撒胡椒面”。可根据产业发展与监管资源的匹配程度并结合“一带一路”、三大经济发展区域，将全国31个省级行政区域划分为不同监管功能区，通过设置区域性监管派出机构协调区域内监管事务，开展飞行检查，办理重大案件。

二是打造职业化检查员队伍。

我国是食品产业大国而非强国，农业和食品工业基础系统性薄弱。全国有1100多万获证的食品生产经营者，监管人员约25万，其中专业人员比例不足50%，大产业和弱监管的结构性矛盾突出。当前地方监管部门仍以“运动式”检查为主，实际效果多依赖监管人员个体水平，缺乏技术含量高、靶向性强的专业手段，一些系统性风险和跨领域问题难以被发现。

笔者分析了三个县级食品药品监督管理局2015年食品安全监管检查工作构成，其中行政许可现场核查占30%，各类专项检查占35%，处理投诉举报占10%，日常监督检查和监督抽检占25%。由于工作精力所限，日常监督检查通常

缺乏深入细致全面的排查，发现风险主要集中在证照、进货查验、标签标识、过保质期等面上问题，关键风险点如非法添加、微生物超标反而被遗漏。与此同时，“上下一般粗”的机构设置使得各级监管部门职能缺乏差异性，实践中带来职责模糊。

强大的监管与强大的产业相互支撑。随着供给侧结构性改革推动食品产业转型升级，专业监管能力必须与产业素质同步提升。必须建立职业化检查员队伍，前瞻性地研究制定与食品安全监管工作特点相适应的技术职务体系，与行政职务体系并行。可参照法官、检察官的做法，将检查员分为初级、中级、高级、专家级等职级。不具备相应知识和能力的，依法不得从事食品安全检查和执法工作。实施以现场检查为主的监管方式，推动监管力量下沉，逐步实现各级食药监管部门“全员检查、全员执法”。

在此基础上应科学划分监管事权，省级食药监管部门负责组织级以上检查员开展食品生产企业检查；市县级食药监管部门负责开展食品流通、餐饮企业检查；乡镇监管派出机构负责开展小作坊、小摊贩、小餐饮检查。

(作者系国家行政学院副教授)

食品安全 线上线下需共治

□ 赵九骁

手机点一点，美食送上门，消费的便捷与实惠，资本的青睐和介入，让网络订餐呈现几何级增长，短短几年已遍布几百个城市，上百万商户上线。而订餐平台掌控食品安全的能力，与扩张速度严重不匹配。

去年10月，新修订的食品安全法施行，明确规定网络第三方平台肩负食品安全的管理责任，必须对入网的食品经营者进行实名登记。然而一些网络订餐平台为了抢占更大的市场份额，却实名不实、把关不紧、审查不严，给无证经营的商户打开网络大门。站在“互联网+”的风口上，只玩概念，不尽职责、不守底线，这样的外卖平台，就算跨过了资本市场的门槛，终究会撞上诚信经营的南墙。

民以食为天，食以安为先。总书记要求用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚和最严肃的问责，来切实保障人民群众“舌尖上的安全”。网络食品安全虽然出现在新行业，同样不能例外，不能先发展后治理。

对网络订餐的监管也要与时俱进。政府部门不妨用动态化的线上监控，来弥补线下检查的疏漏不足；也要拿出互联网思维，订新规矩做好“事前”监管。3月17号，上海颁发了全国第一张网络订餐许可证，一家只做外卖不做堂食的商户，今后可以依法规范运营。而网络订餐平台，也准备给餐厅后厨配上摄像机，以视频监控来增加透明度。

面对线上线下的食品安全风险，齐抓共管、社会共治、创新升级，既便捷又安全的餐饮消费环境，才可以期待。

【专家解读(之四十七)】

冬虫夏草保健品解读

本期专家：

魏江春 中国科学院院士、真菌学国家重点实验室研究员
李增智 安徽农业大学教授(退休)
姚一建 中科院微生物研究所研究员

一、背景信息

近日，国家食药监管总局网站发布消息，停止冬虫夏草用于保健食品的试点工作。通知发给的对象是北京、江西、湖北、广东、青海省(市)食品药品监督管理局，以及总局保健食品审评中心。近年来冬虫夏草保健食品市场乱象丛生，不断被媒体曝光，到底出现了哪些问题，国家食药监管总局叫停试点意味着什么？

二、专家解读

冬虫夏草仅分布在我国青藏高原地区的西藏、青海、四川、云南、甘肃五省区以及不丹、印度、尼泊尔的喜马拉雅山南麓的部分地区。作为全世界最著名的药用真菌，一直以来，冬虫夏草都是作为药用真菌来使用的。研究了40多年的虫生真菌专家李增智一直强调，它实际上是长在虫子身上的蘑菇。

由于受到分布地域局限以及长期以来过度采挖的影响，冬虫夏草产量十分有限，且呈逐年下降的趋势，而人工培育，还处在实验室的实验阶段。这种情况下，市场上一度出现了很多叫做“虫草”的衍生产品，像虫草王、虫草菌丝体胶囊、复方虫草口服液、虫草菌丝



体口服液等等，它们都以不同的方式与冬虫夏草制品相混淆，专家曾表示，虫草的概念太广，一共有400多种，冬虫夏草只是其中一种。

曾经被曝光的天狮牌虫草菌丝体胶囊，商家宣称它们的产品曾连续几年荣获“中国保健品公信力产品”称号，并且承诺，保证正品，甚至说“假一赔命”，而专家根据实验室检验监测结果显示，它其实叫做弯颈霉，与冬虫夏草是不同的物种，没联系。

一些保健品中经常标注的原料“冬虫夏草菌丝体”，是从天然的冬虫夏草

分离出来的菌种，经过人工方式、工厂化生产培养出来的菌丝体。专家认为，这些保健食品和食品用的是人工栽培的、人工发酵的产品，这些产品的报批应以菌株作为基础，因为不同的菌株的安全性并不一样。

三、专家建议

专家强调，冬虫夏草亦或是其他虫草，都要科学使用，安全使用。尤其作为保健品和食品，跟中药使用是不一样的，无论营养多好，有多少疗效，其安全性必须放在第一位。