

专家解读《2016年食品安全重点工作安排》

近日,国务院办公厅印发《2016年食品安全重点工作安排》,对2016年全国食品安全重点工作作出部署。《工作安排》从健全法规标准入手,突出源头严防、过程严管、违法严惩,加快完善统一权威监管体制,提升食品安全治理能力和水平,切实维护广大人民群众“舌尖上的安全”。本期报道中,中国农业大学教授罗云波,国家行政学院副教授、博士胡颖廉,上海市食品安全工作联合会会长顾振华以及中国人民大学教授胡锦涛为读者深入解读《2016年食品安全重点工作安排》。

中国人民大学教授胡锦涛 完善食品安全法规制度是 做好食品安全工作的首要任务



十八大以来,中央反复提出要依法治国思维、法治方式处理问题,而法治思维和法治方式的核心是严格依据规则办事。因此,完善食品安全法规制度的建设,是做好食品安全工作的基本前提和首要任务。

新增加了一些食品安全领域的基本制度。例如,连带责任制度、终身禁业制度、统一信息平台发布制度、先行赔付制度等等。这些食品安全领域的基本制度,在食品安全法中作出了规定,需要进一步制定具体的规章、规范性文件。

三是现行规章制度中与食品安全法规定相冲突的内容,需要修改完善,使其符合新法的精神。例如,新修订的食品安全法体现了“四个最严”的理念,这些要求需要通过修改原有的规章、规范性文件,以与食品安全法相一致。

关于保持 严惩重处违法犯罪高压态势

目前我国处于社会转型期,部分社会成员的规则意识、道德意识缺乏,道德失范,法律的规范作用降低。法律是最低限度的道德。

在这一背景下,急需强化法律的社会作用和功能,对食品安全方面的违法犯罪行为保持高压态势,提升群众保障食品安全的意识。是非常必要的。必须通过保持严惩重处违法犯罪的高压态势,划清食品安全违法犯罪的底线和红线,同时,培养社会成员食品安全意识与习惯。

保持严惩重处违法犯罪的高压态势,一是要强化监督管理。应当毫不松懈地、全流程、全过程、全方位地加强监督管理。二是严格依法进行行政处罚。对于违反食品安全法的行为,在强化教育的同时,坚决进行行政处罚。三是食品安全监督管理部门必须及时将可能构成犯罪的行为人移送司法机关。如何移送不同的利益相关方,不可能在一部法律中作出明确、具体的规定,因此,需要通过更具体的法规、规章、规范性文件,使相关要求制度化,具有操作性。

与此同时,食品安全法基于我国的具体情况和国际上的先进经

中国农业大学教授罗云波 正本清源 高屋建瓴 有的放矢



《2016年食品安全重点工作安排》体现出政府对食品安全的重视程度和治理决心。同时,治理内容和重点较往年又有不同。今年工作安排在以下三个方面有突出特点:一是正本清源,加大源头治理力度。二是高屋建瓴,编制食品安全战略。三是有的放矢,开展专项治理活动。

作,防止流入口粮市场。今年还将加大对境外源头食品质量安全监督检查力度,严格实施进口食品境外生产企业注册,并开展进口食用植物油、养殖水产品、肉类、酒类等重点产品专项检查,对进口婴幼儿配方乳粉质量安全开展全面检查。

这些措施可以说是切中食品安全源头问题的要害,实施效果值得期待。

高屋建瓴 编制食品安全战略

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出,实施食品安全战略,形成严密高效、社会共治的食品安全治理体系,让人民群众吃得放心。“十三五”时期是全面建成小康社会的决定性阶段,今年的重点工作安排中提出,研究编制国家食品安全中长期战略规划,提出发展目标、重大任务、综合保障措施,明确实施步骤。将食品安全提升到国家安全战略的高度,表明食品安全不再被视为单纯的行政监管工作,而是要跳出部门监管的局限,站在全局的高度通盘筹划、科学地做出战略布局,强调了食品安全治理的系统性、整体性和协同性。

有的放矢 开展专项治理活动

专项治理或综合整治体现了风险分级管理的理念,即根据食品安全风险程度,集中有限的监管资源有针对性地用在风险较大、问题较多的领域。今年将规范婴幼儿配方乳粉产品配方、特殊医学用途配方食品、保健食品的注册管理,并根据往年风险检测和监督检查的结果,继续加强对婴幼儿配方乳粉和婴幼儿辅助食品、乳制品、肉制品、白酒、调味品制品、食用植物油、食品添加剂等重点产品监管,着力整治非法添加和超范围超限量使用食品添加剂等突出问题。针对食品安全风险较高的环节或区域开展重点整治,重点加强农村食品安全治理,规范农村集体聚餐管理,开展学校食堂和校园周边食品安全整治,开展旅游景区、铁路运营场所等就餐重点区域联合督查。

今年的重点工作安排将以编制国家食品安全“十三五”规划和国家食品安全战略为契机,加大政策支持,强化保障措施,加强食品安全监管能力建设,特别是基层执法和检验检测能力建设。例如,今年将出台乡镇农产品质

上海市食品安全工作联合会会长顾振华 完善食品安全监管体制 推动社会共治



加强法治建设 依法治理

食品安全法是食品安全的基本法,也是食品安全监管的主要法律依据。今年是全面贯彻新食品安全法的第一年,《工作安排》确定今年国家将加强食品安全法制建设,制修订一批与《食品安全法》相配套的法律、法规和规章,如《农产品质量安全法》《粮食法》以及《食品安全实施条例》等。根据新的法律法规和国家行政审批制度改革的要求,将进一步深化食品生产经营许可改革。同时,还将全面宣传贯彻新修订的食品安全法,配合全国人大常委会做好食品安全法执法检查。

强化源头治理 防控风险

源头治理、全程可追溯和风险控制是发达国家解决食品安全的有效措施之一,也是新食品安全法确立的食品安全工作原则。《工作安排》提出,要加强食用农产品产地环境保护和源头治理,加大大气、水、土壤污染治理力度,降低污染物排放对食品安全的影响。加强粮食重金属污染治理。《工作安排》要求,实行严格的农业投入品使用管理制度,开展禁限用农药、“三鱼两药”(鳊鱼、大菱鲂和乌鳢非法使用孔雀石绿、硝基呋喃)、兽用抗菌药和“瘦肉精”专项整治行动和畜禽水产品违规使用抗生素综合治理,着力解决农药兽药残留问题。

同时,以食用农产品优势区域和“菜篮子”产品为重点,加强“三园两场”(蔬菜、水果、茶叶标准园和畜禽养殖标准示范场、水产健康养殖场)建设,推进农业标准化生产。大力发展无公害食用

农产品、绿色食品、有机食品、食用农产品地理标志等安全优质品牌食用农产品,确保源头食品安全,提高广大市民对食品安全的满意度。

风险管理是食品安全法提出的重要原则,要贯彻落实风险管理理念,建立完善食品安全风险等级评价体系,完善食品安全风险监测、评估、管理和交流制度,建立以风险管理为基础的食品安全监管体系。为此,《工作安排》特别强调,要研究建立风险等级评价体系,制定食品生产经营风险分级管理办法,推动实施分级监管。统筹食品、食用农产品质量安全抽检计划,合理分工国家和地方、部门的风险监测和抽检重点,提高抽检覆盖面。将日常消费食品中农药兽药残留、食品添加剂、重金属污染的监督抽检责任落到实处。完善食品安全风险会商和预警交流机制,整合食品安全风险监测、监督抽检和食用农产品风险监测、监督抽检数据,加大分析研判力度,提高数据利用效率。加强应急工作,健全突发事件信息直报和舆情监测网络体系,拓展风险交流渠道和形式。加强食用农产品质量和食品安全风险评估工作。健全信息公开机制,及时公开行政许可、监督抽检、行政处罚、责任追究等信息。

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、食药等部门建成融合发展与监管资源的综合执法冲突后,全国查处的食品药品案件数量出现下降,这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。监管体制是实施食品安全战略的重要载体,要真正释放体制改革红利,应当严格按照中央既定精神独立设置食品药品监管机构。综合设置市场监管机构的地方,要根据国务院要求将食品安全作为综合执法的首要职责。《工作安排》要求,加快完善统一权威的食品安全监管体制和制度,加强食品安全监管工作的专业性和系统性。笔者认为,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,或单独设置 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。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存在巨大差异,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。

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与发达国家相比有较大差距。全国有约1200万获证的生产经营者,但监管力量薄弱,专业人员缺乏,大产业和弱监管的结构性矛盾突出。监管的实际效果多依赖监管经验,缺乏技术含量高、靶向性强的专业手段,一些系统性的风险和跨领域问题难以被发现。

国家行政学院副教授、博士胡颖廉 从战略高度推进 食品安全监管体制改革



完善统一权威的 监管体制

“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。《2016年食品安全重点工作安排》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。

笔者分析了三个县级食品药品监督管理局2015年食品安全监督检查工作构成,其中行政许可现场检查占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,日常监督检查往往难以开展深入细致全面的排查,发现的风险主要集中在证照、进货查验、标签标识、保质期等面上的问题,而非非法添加、微生物超标等关键风险点则容易被忽略。

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。《工作安排》前瞻性地提出,建立职业化检查员队伍,研究与食品安全监管工作特点相适应的技术职务体系。笔者认为,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,逐步实现各级食品药品监管部门“全员检查、全员执法”。在此基础上应科学划分监管事权,省级食品药品监管部门主要负责组织高级以上检查员开展食品生产企业检查;市级食品药品监管部门主要负责开展食品流通、餐饮企业检查;乡镇监管派出机构主要负责开展小作坊、小摊贩、小餐饮检查。

打造职业化检查员队伍

“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。监管体制是实施食品安全战略的重要载体,要真正释放体制改革红利,应当严格按照中央既定精神独立设置食品药品监管机构。综合设置市场监管机构的地方,要根据国务院要求将食品安全作为综合执法的首要职责。《工作安排》要求,加快完善统一权威的食品安全监管体制和制度,加强食品安全监管工作的专业性和系统性。笔者认为,应当秉持“最小折腾、最大完善”的

“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。《2016年食品安全重点工作安排》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。

笔者分析了三个县级食品药品监督管理局2015年食品安全监督检查工作构成,其中行政许可现场检查占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,日常监督检查往往难以开展深入细致全面的排查,发现的风险主要集中在证照、进货查验、标签标识、保质期等面上的问题,而非非法添加、微生物超标等关键风险点则容易被忽略。

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。《工作安排》前瞻性地提出,建立职业化检查员队伍,研究与食品安全监管工作特点相适应的技术职务体系。笔者认为,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,逐步实现各级食品药品监管部门“全员检查、全员执法”。在此基础上应科学划分监管事权,省级食品药品监管部门主要负责组织高级以上检查员开展食品生产企业检查;市级食品药品监管部门主要负责开展食品流通、餐饮企业检查;乡镇监管派出机构主要负责开展小作坊、小摊贩、小餐饮检查。

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。《工作安排》前瞻性地提出,建立职业化检查员队伍,研究与食品安全监管工作特点相适应的技术职务体系。笔者认为,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,逐步实现各级食品药品监管部门“全员检查、全员执法”。在此基础上应科学划分监管事权,省级食品药品监管部门主要负责组织高级以上检查员开展食品生产企业检查;市级食品药品监管部门主要负责开展食品流通、餐饮企业检查;乡镇监管派出机构主要负责开展小作坊、小摊贩、小餐饮检查。

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与发达国家相比有较大差距。全国有约1200万获证的生产经营者,但监管力量薄弱,专业人员缺乏,大产业和弱监管的结构性矛盾突出。监管的实际效果多依赖监管经验,缺乏技术含量高、靶向性强的专业手段,一些系统性的风险和跨领域问题难以被发现。