

关于食品安全形势的几点分析和建议

当前的食品安全状况总体稳定但仍不容乐观,尤其是少数食品生产经营者不讲诚信道德,目无法纪,唯利是图,加之有些地方和部门重视不够,监管措施不到位,致使一些领域和地方的食品安全问题仍然比较突出。近期,“瘦肉精”、“染色馒头”等食品安全事件的集中暴露,造成了十分恶劣的影响,加剧了人民群众对食品安全的担忧。食品安全关乎人民群众的切身利益,关乎社会的和谐稳定,是党和政府执政为民的重要责任,对此,必须予以高度重视,切实加大监管力度,全面落实法律规定,努力做好食品安全各项工作。

1 食品安全工作已取得的成效

1.1 食品安全综合协调机制初步建立

国务院于2010年2月成立了食品安全委员会并组建了办公室,统筹研究、指导协调食品安全工作,并正在组织有关部门编制《“十二五”期间国家食品安全监管体系规划(2011—2015)》,指导全国食品安全监管体系的建设。各省(区、市)政府相应成立了由政府分管领导任主任的食品安全委员会或领导小组,并设立了办公室,加强对食品安全的组织和协调工作。市、县两级政府也普遍建立了对食品安全工作的协调机制。总体上看,各级政府的食品安全综合协调机制正在完善并开始发挥作用。

1.2 食品安全综合治理取得积极成效

国务院食品安全委员会办公室及各有关部门认真开展食品安全整顿和综合治理工作,查处了一批典型案件,惩治了一批违法犯罪分子。针对重点领域和重点行业的突出问题,制定了《食品安全重点整治方案》,开展了一系列的整治行动,对学校 and 建筑工地食堂、地沟油、高毒农药、问题乳品等进行了专项整治。为有效遏制当前食品非法添加和滥用食品添加剂案件多发、频发势头,国务院还专门召开了专项工作电视电话会议,并发布了《关于严厉打击食品非法添加行为切实加强食品添加剂监管的通知》,全面动员部署2011年打击食品非法添加和添加剂滥用专项整治工作。同时,加强了对食品生产经营企业的规范引导,努力推进诚信体系建设,并推动有关法规政策的完善。2011年6月13日,国务院食品安全委员会办公室等部门联合启动了全国食品安全宣传周活动,为营造全社会共同关注、支持、维护食品安全的良好氛围发挥了积极作用。

各省(区、市)在食品安全综合治理方面进行了一些探索。

如在食用农产品、食品生产和流通环节等方面采取了一些有效措施和办法,落实召回制度、提高可追溯能力。为保障基层的食品安全工作,及时发现隐患,很多地方政府采取在所辖乡镇政府、街道配备食品监督管理员,聘请食品安全社会督导员等措施,以加强基层食品安全监管工作。

1.3 食品安全风险监测预警能力有所加强

一是组建了国家食品安全风险评估专家委员会,建立评估工作机制;二是积极推进食品安全风险监测工作,制定并在全中国范围内实施了年度国家食品安全风险监测计划;三是初步建立了以31个省级、244个地市级和377个县级食品污染物、食源性致病菌和食源性疾病监测点组成的全国食品安全风险监测网络。

地方政府在落实食品安全风险监测和预警制度方面取得明显进展。很多省(区、市)建立起了对化学污染物、有毒有害物质、食源性致病菌以及食源性疾病症状监测数据库,开展了对本地方食品安全风险评估工作。初步建立了适应新形势的省、市、县三级食品安全事件应急处置体系,进一步完善了食品安全事故报告、应急处置和调查处理机制。

1.4 配套法规和标准体系建设取得进展

国务院食品安全委员会办公室正在组织修订《国家食品安全事故应急预案》。有关部门清理、修订和制定了一批部门规章和规范性文件。如依据食品安全法的规定,已公布了《食品添加剂新品种管理办法》、《食品安全国家标准管理办法》、《食品安全风险评估管理规定(试行)》、《食品安全风险监测管理规定(试行)》、《食品检验机构资质认定条件》等规章制度。同时,加强了食品安全标准管理,组建了食品安全国家标准委员会,建立了食品安全国家标准审评体系,完善了相关制度,进一步清理整合了食品安全标准。各省(区、市)也结合本地区实际,制定了一批适应监管工作需要的行政规章或规范性文件,使食品安全法的规定更加细化,便于实施。

2 当前食品安全方面存在的突出问题

2.1 一些食品生产经营企业法律意识淡漠,诚信道德低下,是导致食品安全事件不断发生的重要原因

目前,一些食品生产加工企业和从业人员唯利是图,置法律、道德和人民群众的生命健康于不顾,肆无忌惮地生产加工有毒有害食品,而且手段不断翻新。更多的一些食品生产经营企业缺乏社会责任感,规章制度流于形式,卫生环境十

收稿日期:2011-07-01

本文摘自2011年6月29日路甬祥副委员长在第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上代表全国人大常委会执法检查组所作的《全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查〈中华人民共和国食品安全法〉实施情况的报告》,标题为本报编辑所拟。

分恶劣,食品质量不能保障。这是导致食品安全事件多发的重要原因。近期发生的一些食品安全事件警示我们,不下决心落实好企业作为食品安全第一责任人这一核心问题,不采取有力措施加强对企业这一关键环节的监管,不大力提高企业的诚信道德水平和自觉守法意识,食品安全事件还会不断发生,人民群众的生命健康就会受到威胁。

2.2 一些地方和部门监管缺失,对违法行为打击不力,使食品领域违法犯罪行为得不到有效遏制

一些地方和部门对食品安全问题重视不够,对食品生产经营各个环节的监管不到位。少数地方政府和部门出于对维护稳定的错误认识,以及片面追求经济增长指标等原因,对食品安全事件不能及时严肃查处,对违法犯罪行为不能有力打击,个别监管部门和人员甚至玩忽职守,致使有的食品生产经营企业有机可乘并铤而走险,肆意制售不安全食品并流向市场。目前,食品安全源头监管薄弱,是一个相当突出的问题。近年来的食品安全案件,大多发生在食品生产源头和初加工环节。如在畜禽饲养过程中滥用饲料添加剂,非法使用“瘦肉精”等;在食品生产加工过程中,用非食品原料加工食品,滥用增白剂、保鲜剂、食用色素等。因此,依法加强源头监管、消除安全隐患,是需要各级政府高度重视并尽快予以解决的重大问题。

2.3 体制调整尚未完全到位,某些职责分工不明确,造成一些环节监管缺失

监管工作中一些环节存在空白,是发生安全事故的一个重要原因。目前,我国的食品安全由多部门分段监管,国务院及各省(区、市)的食品安全委员会负责总协调。但由于这一体制刚刚建立,目前尚处于调整、完善过程中,因此存在着各部门工作衔接不紧密,有些责任不明确、不具体等问题。在实际监管工作中监管交叉和监管空白同时存在,一些地方在发生问题后甚至出现相互推诿的现象。近期发生的一些案件就暴露出对食品生产、加工、收购、销售等环节的监管职责不明的问题。在现行的监管体制下,综合协调工作十分重要。但这次检查发现,食品安全综合协调的体制机制尚未理顺。如各地方食品安全办公室设置不一,权限不一,尚不能有效发挥综合协调的作用。此外,监管力量不足的问题日益突出,而且越到基层越薄弱,也是造成监管空白的重要原因。特别是在基层和农村,队伍分散、力量不足、资金缺乏、手段单一、设备落后的状况,难以适应监管工作的需要。

2.4 法规和标准不健全,影响了法律实施效果

配套法规和规章的滞后,影响了食品安全法的深入实施。(1)从国家层面看,一些监管工作方面需要的法规、规章和制度还存在空白。如食品安全法授权国务院制定的保健食品管理办法至今尚未出台。(2)从地方层面看,应由地方制定的食品生产加工小作坊和食品摊贩管理办法,目前仅有个别省(区、市)出台。(3)有关部门和一些地方,对国家出台的法规、规范性文件和相关政策,不能及时制定具体实施方案并加以落实,影响了食品安全监管工作的有效开展。另外,关于

食品安全标准,有的还没有标准,有的同一种食品不同监管部门的标准不尽一致,也需要统筹研究调整。

2.5 检验检测资源配置不合理,影响监管工作效率

由于我国食品安全监管涉及的部门多,大部分又单独设立自己的检测机构,造成低水平重复建设,资源共享差,发挥效能不够。与此同时,由于经费有限,必需的高端设备无力投入,现场快速检验能力也不适应实际需要,导致我国总体检验检测能力不强。此外,各监管部门同时抽检,造成了重复检查,浪费资源,也增加了企业负担。因此,统一规划、合理配置、共享检验检测资源,加强检验检测能力建设,应引起高度重视。

2.6 法律的宣传贯彻不够深入,特别是对生产经营人员的教育薄弱

检查发现,在地区之间、部门之间和企业之间,对食品安全法的宣传贯彻重视程度不一样。一些地方、部门和企业至今未认真开展食品安全法的全面、有效宣传,特别是缺乏对食品生产经营人员有针对性的培训教育,以至一些食品生产经营企业的从业人员对法律规定不了解、不熟悉的情况还比较普遍。在宣传教育的方式上还比较单一,缺少形式多样的有效宣传教育手段和措施,有些地方还存在表面化和形式主义,法律的威慑力没有充分体现出来。

3 对进一步落实好食品安全法的建议

3.1 进一步理顺监管体制,明确细化监管责任

建议国务院食品安全委员会办公室一方面要督促指导地方完善食品安全综合协调体制机制建设,健全相关工作制度,充分发挥各级负责综合协调职能的机构的作用。另一方面要会同有关部门根据实际需要,改革和完善现有监管体制机制,着力解决好分段监管中的衔接问题,减少监管交叉,防止监管空白,推动监管合力的形成。特别是对一些同时涵盖生产加工和餐饮、生产加工和流通业态的食品生产经营单位,如前店后厂、自产自销的餐饮单位的监管,要尽快明确监管部门、落实监管责任、解决监管空白和多头监管的问题。在基层和农村,应积极探索整合监管机构,统筹安排使用监管力量和检测设备的路子。

食品安全监管,是政府社会管理的重要内容和职责。建议国务院及其有关部门针对我国人口众多、饮食习惯各异、食品种类繁多、生产经营集约度低、食品市场庞大等特点带来的监管难题,以及食品安全工作的长期性、经常性和反复性的特点,从加强和创新社会管理的高度,认真研究对策,注重日常监管、全程监管和综合监管,逐步建立科学有效的长效管理机制。

3.2 进一步强化地方政府的责任,加强基层监管能力建设

建议国务院进一步研究解决好条条监管和块块监管的统筹协调,加强地方政府的责任,使其切实担负起法律要求的“负总责”的责任。国务院要加强对地方政府食品安全工作的考核评估,并逐步建立和完善食品安全责任体系。绝大多

数食品安全问题发生在基层,也要控制和解决在基层。要高度重视加强基层监管能力建设,提高基层监管水平和覆盖面。建议按照食品安全法的规定,在完成省级机构改革的基础上,加快市、县食品安全机构改革、职能调整的步伐,并根据监管的实际需要,对基层监管机构在人员、设备、经费等方面给予充分保障。特别是在提高执法人员素质的同时,加大经费投入,为基层配备必需的检验检测设备。

3.3 进一步强化源头管理,加强综合治理食品安全问题的科学研究

从当前暴露的食品安全事件来看,源头污染和初加工环节污染较为突出。如滥用甚至违禁使用农药、兽药、激素和饲料添加剂等行为,造成食品原材料污染。因此,建议国务院及其有关部门进一步加大食品生产经营的源头管理和治理。一方面要制定完善标准,加强教育、管理,提高科学种植养殖的意识和水平,对滥用食品添加剂、滥用农药、化肥的行为予以整顿;对违法添加非食用物质、制假售假行为严厉打击。另一方面,要大力推进发展方式转变,推广食用农产品、畜产品、水产品生产的基地化、规模化,提高组织化程度,使之有序生产,科学管理,从源头解决食品不安全的问题。目前,食品污染来源增多,污染形式复杂,国家要进一步加大在食品安全基础研究方面的投入,推进食品市场的现代化和标准化管理,加强对食品生产加工新技术、新方法、新工艺可能带来食品安全隐患的研究,加强科学有效的检验检测,进一步提高对食品安全隐患的检测、评估和防控能力。

3.4 进一步整合检验检测资源

建议按照食品安全法所规定的风险监测和监督抽检两个基本功能,合理配置检验检测资源并划分其职能定位,加强对检验检测资源综合利用。可考虑在3个层次上配备检验检测资源:(1)快速检测,用于监管人员日常的监督抽检。日常监测抽检是食品安全监管的基础性工作,可以及早发现不安全食品线索,要提高快速检验工作的针对性和有效性。(2)专业检验检测机构,独立对食品,特别是对日常监督中发现问题的食品作进一步检测,并出具检验数据和结论。这类检验机构,要打破部门属性,在现有部门检验机构、社会检验技术机构的基础上予以完善加强。要实现检测资源共享和信息共享,避免重复建设。(3)风险监测和评估机构,按照食品安全法的规定设置和运行。要充分利用现代化技术手段建立健全食品安全信息监测和通报网络,确保食品安全信息收集准确、传递迅速、评估科学、预警及时,对食品安全问题做到早发现、早预防、早整治、早解决。

3.5 进一步抓好配套法规和标准体系建设

建议国务院有关部门和各地方针对需要解决的食品安全突出问题、社会反映的热点问题、监管工作中遇到的难点问题,加快出台相关的配套法规规章,使监管工作更富有成效。对于食品小作坊、小摊贩的监管,各地应加快工作进度,及早出台相应管理条例,同时建议全国人大常委会对地方这一立法予以指导和督促。此外,对有关法律法规同食品安全

法不一致的条款,应抓紧进行修订。

目前,我国食品安全风险监测评估基础薄弱、能力不足,食品安全标准体系建设还不适应监管工作的要求,建议进一步加强食品安全风险监测评估能力和标准体系建设,建立监测资源和数据共享机制,尽快解决有些食品无标准和标准不统一的问题,进一步提升我国食品安全风险监测水平,增强标准体系建设的科学性和准确性。

3.6 加强宣传教育,提高食品生产经营者法律意识和责任意识

建议国务院有关监管部门和各级地方政府针对食品生产经营企业食品安全主体责任和社会责任意识缺失的问题,采取有效措施,加强教育和监管,激励和规制企业依法生产经营。要加强对食品生产经营企业员工的教育培训,使这些企业和从业人员牢固树立道德意识、法律意识和责任意识。要指导食品生产经营企业完善保障食品安全的有关制度和行为规范,加快研究制定诚信评价标准和激励引导机制。要充分发挥行业组织、农民专业合作社的作用,提高食品行业整体自律能力。积极推广一些地方行之有效的措施和管理办法,把监管部门的监管、群众的市场选择、群众监督举报有机结合起来,促进企业严格自律,讲诚信、讲道德。

3.7 进一步加强对食品安全违法行为的惩处力度

目前,食品安全领域的违法犯罪成本太低,给违法犯罪分子造成可乘之机和侥幸心理。检查中,各地普遍要求,要进一步加大执法力度,强化法律的威慑力,对蓄意制售有害食品的企业和从业人员要依法从严惩处。目前,国务院有关部门及司法部门已经采取了一些措施,建议持续保持严厉打击食品安全违法违规行为的高压态势,搞好行政惩处与司法惩处的衔接,采取多种措施提高违法行为的成本。近期的食品安全事件也暴露出一些部门和工作人员未严格执行法定职责,对违法行为失职渎职,甚至徇私舞弊。要加大对食品安全监管部门及其责任人的责任追究力度,对监管执法人员的违法行为也要加大惩处力度。

3.8 进一步加强全社会的监督

全社会都要加强对食品安全的监督。(1)各级人大要采取听汇报、调研、检查等多种方式,了解食品安全法的实施情况,不断督促政府贯彻实施好食品安全法,并针对法律实施中出现的问题及时向政府及有关部门提出整改建议。(2)各级政府要加强对监管部门职责落实情况的监督,及时协调解决监管中出现的问题,指导督促各监管部门认真履行职责,严格执法。对食品安全事件,要及时公布查处情况,对不实报道、片面报道要及时澄清。(3)要鼓励社会各方面积极参与对食品安全问题的监督,理顺社会监督渠道。要保护和实现好群众对于食品安全的知情、参与、表达和监督权,为群众监督食品安全和举报投诉违法行为提供便利、通畅、有效的渠道。建议各级政府设立统一的举报投诉电话,建立举报奖励机制,方便和鼓励群众参与食品安全监督。(4)要鼓励新闻媒体的监督,及时揭露食品安全事件。新闻媒体也要提高社会责任意识,客观、准确地报道食品安全问题。