

# 加强食品安全治理任重道远

■ 李国强 谭燕

党的十八大以来,党和国家高度重视食品安全问题,食品安全治理新政不断推出,食品安全形势总体稳定向好,广大人民群众的食品安全得到了保障。随着市场经济的发展,还要建立健全更高质量的食品安全生态环境,以确保“舌尖上的安全”。

## 我国食品安全形势发展回顾

纵观新中国成立以来,我国食品安全问题是逐渐“冒出来”且不断加剧,又不断得到党和国家重视、得到治理的过程。

(一)食品安全日益引起社会广泛关注成为重大问题

纵观新中国成立以来,我国食品安全问题是逐渐“冒出来”且不断加剧,又不断得到党和国家重视、得到治理的过程。从1949年到1978年,大体是计划经济时代,在这一阶段内,所出现的质量、食物中毒事件,主要是因为食品的生产加工受到当时的生产技术、经营条件等客观环境的限制,以及人民群众普遍对饮食卫生、食品安全知识的匮乏所导致。这一时期,随着公私合营等的实施,在生产、加工链中,国营企业逐渐占据主导地位,而盈利并不是企业的唯一目的,所以,即使在没有食品安全监管立法的情况下,危害人民健康的劣质、有毒产品是罕见的,对现代意义上的食品安全问题并没有强烈的需求。

食品安全问题不是一成不变的,随着改革开放,我国社会结构、经济结构逐步深刻转型,食品安全问题日益受到人民群众的瞩目。前些年发生了一系列重大食品安全事件,同时成为一个上升到国家公共安全高度的问题。有关农产品中,农药、兽药残留,其它有害物质超标,以及食物中毒事件时有发生,食品的质量与安全问题成为消费者投诉的重点之一。2008年,三鹿奶粉三聚氰胺事件是我国食品安全历史上影响极大的重大事件。这些重大食品安全事件大幅降低了人民群众对食品安全的信任程度。目前,我们依然面对着复杂严峻的食品安全形势。

食品安全问题逐渐增多的原因是多方面的,一是源头上,水土大气污染、农药兽药大量应用致使蔬果、肉类中农药兽药残留问题伴生而来,以及违规使用添加剂和制假售假等;二是市场多主体竞争加剧,一些企业诚信严重缺失,一些不法商人冒天下之大不韪;三是食品安全标准与发达国家和国际食品法典标准尚有差距;四是监管能力尚难适应需要,食品安全法规制度建设滞后,良好健康的食品安全市场秩序建设滞后,缺乏前瞻性对策;五是随着社会发展水平提高,人民群众不仅需要吃得饱,更需要吃得安全、吃得放心、吃得健康,食品安全不适应人民群众对“食以安为先”越来越高的要求。

(二)食品安全问题提上党和国家重要议事日程

2007年4月23日,中共中央政治局集体学习会议上,首次学习讨论了“我国农业标准化和食品安全问题研究”,本次会议为保障食品安全改革指明了方向和思路,随后食品安全领域改革体现了会议精神。

党的十八大以来,党中央、国务院高度重视食品安全工作,把食品安全放到民生问题和政治问题高度来抓。习近平总书记对食品安全工作作出多次重要指示,提出做好食品安全工作要坚持最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责(“四个最严”),保证广大人民群众吃得放心安心。强调农产品和食品安全问题,是底线要求。党的十九大报告提出,“实施食品安全战略,让人民吃得放心”。2019年2月中办、国办印发《地方党政领导干部食品安全责任制规定》。2019年5月9日,中共中央、国务院印发《关于深化改革加强食品安全工作的意见》。

党的十八大以来,党和政府下了很大气力抓食品安全,我国食品安全形势不断好转,食品安全工作取得明显成效,食品安全形势总体稳定向好,未再发生类似三聚氰胺、地沟油、瘦肉精这样的涉及面广、危害严重、群众反映强烈的重大食品安全事故,这样的好成绩,与食品安全治理体系从标准到监管,从处罚到问责的不断完善有着极大的关系。但是,食品安全仍面临着巨大的挑战,各种食品安全隐患依然存在,人民群众仍然有很多期待。

## 食品安全法制体系逐渐建立不断完善

经过多年努力,形成了自上而下,由国家食品安全法律、行政法规、地方性法规、食品安全标准及其他各种规范性文件相互联系、相互呼应的食品安全法律制度体系。

建国70年来,我国食品安全法律法规保障体系不断完善,遵循时代的变迁和改革开放的进程,逐渐建立起了从“田间到餐桌”的食品安全法制体系。

划分我国食品安全发展阶段主要是依据相关法

食品安全是“管”出来的,仍需要不断完善食品安全监管体制机制;食品质量是生产出来的,仍需要锻造天蓝、山青、水绿的良好生态环境,全社会合力共守食品供应链每一环节的安全,保障餐桌根本安全。

法规的制定和调整作为标志,体现为管理主体、管理范围、管理体制的调整,体现了从以“食品卫生”管理向“食品安全”管理的转变。在我国,“食品卫生”概念初现于1953年,2004年前,还没有“食品安全监管”概念,“食品卫生”概念延续使用了几十年。

一是从空白迈向法制化阶段(1949年—1978年)。1953年,卫生部颁布了一条“通知”以及一个“暂行办法”,标志着我国为维护人民群众的食品安全迈开了第一步。1964年,国务院转发了卫生部、商业部等五部委发布的《食品卫生管理试行条例》,标志着我国食品卫生管理从空白走向为规范化,向着法制化管理的目标迈出了第一步。

二是法制体系不断提升阶段(1979年—2004年)。1979年,国务院正式颁布了《中华人民共和国食品卫生管理条例》,昭示着我国不断加强食品卫生法制化管理的决心与力度。此后,1982年,第五届全国人大常委会第25次会议通过《中华人民共和国食品卫生法(试行)》,标志着我国食品卫生管理全面进入了法制化、规范化轨道。1995年10月30日,第八届全国人大常委会第16次会议通过我国第一部食品卫生法律《中华人民共和国食品卫生法》。

三是食品安全法制体系完善和确立阶段(2004年至今)。2004年9月1日,国务院颁布《关于进一步加强食品安全工作的决定》。为了从源头上保障农产品质量安全,进一步健全和完善保障食品安全的法律,2006年4月29日,第十届全国人大常委会第21次会议通过了《中华人民共和国农产品质量安全法》,既填补了《食品卫生法》《产品质量法》的相关法律空白,即《食品卫生法》并不涉及种植业、养殖业等农业生产活动,而《产品质量法》则只适用于那些经过加工、制作的产品,却不适用于未经加工、制作但却和人民群众生活、健康息息相关的农业初级产品的问题,也实现了法律的相互衔接。2012年6月28日,国务院办公厅印发国家食品安全监管体系“十二五”规划通知;2017年2月14日,国务院发布《“十三五”国家食品安全规划》。

2009年2月28日,第十一届全国人大常委会第7次会议通过《中华人民共和国食品安全法》,2015年4月24日,第十二届全国人大常委会第14次会议修订《食品安全法》,从2013年10月—2015年4月,历时一年半的时间,历经全国人大常委会两次审议,三易其稿后终获通过,从法理理念上来看,主要是实现了从以“食品卫生”管理向“食品安全”管理的转变。这部新修订的《食品安全法》被称为“史上最严”重典治乱。根据2018年12月29日第十三届全国人大常委会第7次会议对《食品安全法》作了修正。新法作为一部保证食品质量、保障人民群众饮食安全的法典,必将对食品监管、食品行业发展以及消费者的饮食安全带来直接影响。为加强网络餐饮服务食品安全监督管理,从2016年10月1日起正式实施《网络食品安全违法行为查处办法》,从2018年1月1日起正式实施《网络餐饮服务安全监督管理办法》等。经过多年努力,形成了自上而下,由国家食品安全法律、行政法规、地方性法规、食品安全标准及其他各种规范性文件相互联系、相互呼应的食品安全法律制度体系。

## 食品安全监管体制改革历程

现代社会中,食品安全涉及多种利益、多个领域,我国食品安全监管的范围和体制变迁,由最初仅限于消费环节的食品安全管理,逐步转向贯穿于事前、事中、事后从“田间到餐桌”的全过程食品安全风险管控。

新中国成立以后,我国食品安全监管体制,从单一事后消费环节的食品安全监管到从“田间到餐桌”的全过程食品安全综合监管,经历了从卫生部门监管食品卫生时期到多部门分段式监管食品安全时

期,又到各部门统一监管食品安全时期三个阶段。

(一)国家卫生部门为主监管食品卫生时期(1949年—2004年)

这一时期有关食品安全的规定,多是针对某一种或某一类食品所作出的规章、所制定的标准,围绕着某种、某类食品所出现的突出问题进行监督管理,随着各种规定、办法越来越多,更多的食品得到了有效的安全保障。比如,1953年,卫生部颁布的《关于统一调味粉含麸酸钠标准的通知》《清凉饮食物管理暂行办法》,1954年下发的《关于食品中使用糖精含量的规定》,1957年下发的《关于酱油中使用防腐剂问题》。自1965年国务院批转了卫生部、商业部等五部委制定的《食品卫生管理试行条例》起,直至《食品卫生管理条例》(1979年)、《中华人民共和国食品卫生法(试行)》(1982年)、《中华人民共和国食品卫生法》(1995年)等法律法规,都把监督执行卫生法令,负责对本行政区内食品卫生进行监督管理、抽查检验等食品卫生监管职能明确赋予了卫生部门。《食品卫生法》规定,国务院卫生行政部门主管全国食品卫生监督管理工作;国务院有关部门在各自的职责范围内负责食品卫生管理工作。

(二)多部门分段式监管食品安全时期(2004年—2013年)

2003年十届人大一次会议后,食品安全监管体制进行了重大改革,设立了国家食品药品监督管理局,赋予了其承担食品、保健品、化妆品安全管理的综合监督、组织和协调、开展重大食品安全事故查处的职责,但并未履行过具体食品安全职责。2004年,《国务院关于加强食品安全工作的决定》提出新要求,“按照一个监管环节由一个部门监管的原则,采取分段监管为主,品种监管为辅的方式,进一步理顺食品安全监管职能”,对农业、质检、卫生、工商、食品药品、发展改革和商务等部门的职责进行了划分,同时,商务、出入境、公安、城管等部门也分别承担了一些相关职责,形成了“多部门分段式”食品安全监管体制。其好处在于,职责简单而明确,有利于各司其职,然而弊端也显而易见,造成了多头执法或是监管链条断裂,“几个部门都管不了一头猪,十几个部门也管不了一桌菜”的现实让这种监管体制颇受诟病;“三鹿奶粉三聚氰胺事件”爆发,虽然找到了非法添加三聚氰胺的源头,但原奶收购这一奶制品生产中的重要环节,却不知道归哪个部门监管,奶粉生产的源头,在监管上竟然是个空白点。按照《食品安全法》(2009年)规定,2010年2月6日设立了国务院食品安全委员会,主要职责是分析食品安全形势,研究部署、统筹协调工作,提出重大监管政策措施,督促落实食品安全监管责任,并没有改变多部门分段式食品安全监管体制。

(三)大部门全过程统一监管食品安全时期(2013年至今)

2013年3月22日,国家食品药品监督管理局(2003年设立)更名为国家食品药品监督管理局,意味着食品安全多头分段管理的“九龙治水”局面结束;2018年3月13日,十三届全国人大一次会议审议通过国务院机构改革方案,组建国家市场监督管理总局,不再保留国家食品药品监督管理局。这既标志着市场监管进入了一个新阶段,也是食品安全监管进入了一个新阶段,不再由各部门各管一段,而是建立了从农产品种植养殖、生产、储藏、流通直至餐饮环节的全过程严格监管机制,严格实施从田间到餐桌全链条监管,建立健全覆盖全程的监管制度,覆盖所有食品类型的安全标准,覆盖各类生产经营行为的良好操作规范,全面推进食品安全监管法治化、标准化、专业化、信息化建设;实行“预防为主、风险管理、全程控制、社会共治”的食品安全基本原则,明确规定了食品药品监督管理局以及卫生、工商等部门的职责,强化了食品安全的基层监管。

现代社会中,食品安全涉及多种利益、多个领域,我国食品安全监管的范围和体制变迁,由最初仅限于消费环节的食品卫生管理,逐步转向贯穿于事前、事中、事后从“田间到餐桌”的全过程食品安全风险管控,从更多侧重消费环节,到侧重生产、加工环节,再到侧重生产、加工、流通、销售与消费一体化的监管模式,我国的食品安全监管范围和内容的不断得到完善。

## 食品安全标准从无到有不断推进

作为食品安全与不安全的判断依据,实现“严格的监管、严厉的处罚、严肃的问责”,都离不开“严谨的标准”。

我国食品安全标准体系建立从无到有逐渐建立与完善。数千年的人类发展史上,进入现代社会之前是没有食品标准的,那时生产力低下,田间、牧场、作坊产出什么吃什么。进入现代社会之后,适应现代社会生活节奏的加快,法律法规的健全,人们对食品有了更高更新的要求,食品标准化从无到有,从重点食品到一般食品,从卫生标准到食品安全质量标准、检验方法标准等全面展开,成为食品企业的指南,成为民众吃得美味、吃得安心的保障。我国食品标准随着国家标准化发展而不断发展,可以分为食

品卫生标准引入和食品安全标准推进两个阶段。

食品卫生标准引入阶段(1949年—1979年)。自新中国诞生我国就开展了标准化工作,1949年10月成立中央技术管理局下设标准化规划处,1957年,国家技术委员会设立了标准局,1962年,国务院发布《工农业产品和工程建设技术标准管理办法》,成为我国第一个标准化管理法规。“食品卫生标准”概念,1965年,在我国第一个食品卫生领域的行政法规《食品卫生管理试行条例》中被首次提出。

食品安全标准推进阶段(1979年至今)。1979年,国务院颁布《中华人民共和国标准化管理条例》,1988年,国家技术监督局成立,统一管理全国标准化工作。1989年,《中华人民共和国标准化法》正式实施,从此,我国标准化工作开始走向依法管理的快车道。随着《食品卫生管理条例》《食品卫生法》《产品质量法》和《食品安全法》等法律法规的颁布实施,我国食品标准也在不断地出台和完善,从食品卫生标准阶段走向食品安全阶段。我国食品安全标准按层级分为国家标准、行业标准、地方标准、团体标准、企业标准,按性质分为强制性标准、推荐性标准、指导性技术文件,按内容分为通用标志、产品标准、生产经营规范标准和检验方法标准等。国家鼓励食品生产企业制定严于食品安全国家标准、地方标准的企业标准,鼓励行业协会制定严于食品安全国家标准的团体标准。按照我国现行食品标准体系,已完成了对5000余项食品标准的清理整合,审查修订了1000多项标准,并发布了1000多项食品安全国家标准。我国食品安全标准与发达国家和国际食品法典标准尚有差距,还存在着食品安全标准基础研究滞后,科学性和实用性有待提高,部分农药兽药残留等相关标准缺失、检验方法不配套等问题。目前,我国正在建立最严谨的食品安全标准体系,加快食品安全标准与国际接轨。

在食品安全“四个最严”中,建立“最严谨的标准”放在首位。作为食品安全与不安全的判断依据,实现“严格的监管、严厉的处罚、严肃的问责”,都离不开“严谨的标准”。食品安全标准是人民群众健康的重要保障,是生产企业的基本遵循,是监管部门的执法依据。取法乎上,仅得其中;取法乎中,仅得其下。只有最严谨的标准,才有高质量的食品产品和服务。

## 食品科技是保障食品安全的重要支撑

综观我国食品安全科技发展,在食物污染物和食源性疾病预防预警体系建设,食品安全快速检测试剂和装备产业化水平方面尤为突出,令市场监管和应对突发事件的能力显著增强。

食品科技在防控食品安全风险、保障食品安全方面发挥着重要支撑作用。我国对食品加工制造、机械装备、质量安全、冷链物流、营养健康等领域的科技研发、推广的支持力度不断加大,“十一五”以来,许多食品安全关键技术被列为国家重大科技专项,为实现食品产业转型升级和提升食品安全保障水平提供了支撑。2017年2月14日,《“十三五”国家食品安全规划》制定并印发执行,其中专门提出食品安全重点科技工作,与此相应,科技部也设立了《食品安全关键技术》重大专项。

改革开放以来,国家对食品安全理论研究、技术创新、产品推广大力支持,我国食品安全科技领域创立和完善了食品科学和技术国家重点实验室、省部共建食品营养与安全国家重点实验室、原农业部农产品加工重点实验室、中国食品添加剂毒理学资料数据库、食品营养与安全国家/省部级重点实验室、乳品生物技术与工程教育部重点实验室等平台,依托这些平台取得一系列食品科技标志性成果。此外,在食品真实性的鉴别技术、化学有害物质识别与检测、有害物质控制技术、物流贮存保鲜技术等方面都取得了长足发展。综观我国食品安全科技发展,在食物污染物和食源性疾病预防预警体系建设,食品安全快速检测试剂和装备产业化水平方面尤为突出,令市场监管和应对突发事件的能力显著增强。

保障食品安全是建设健康中国、增进人民福祉的重要内容,是以人民为中心发展思想的具体体现。实施好食品安全战略,加强食品安全治理,仍任重道远。食品安全是“管”出来的,仍需要不断完善食品安全监管体制机制,切实规范有序、运转协调、执行顺畅、监督有力的高效运行;食品质量是生产出来的,仍需要锻造天蓝、山青、水绿的良好生态环境,全社会合力共守食品供应链每一环节的安全,保障餐桌根本安全;“严谨的标准”是食品安全的准则、基础和前提,仍需要加快标准的制修订,建立科学、全面、可检验、能执行的严谨的标准体系,打牢防范食品安全风险的重要基础;科技让食品更加安全,仍需要我国食品安全科技领域持续创新发展,为实现食品产业供给侧结构性改革和提升食品安全保障水平提供更大支撑,让人们吃得放心。

(李国强,国务院发展研究中心研究员;谭燕:中食集团中食净化)