



我国食品安全治理的几点思考

孙梅君*



- 从世界范围看，食品安全问题是各国发展进程中不可回避的问题，与一个国家所处的经济社会发展阶段密切相关。一般而言，大致经历工业化初期问题暴露，到工业化中期集中爆发，再到政府强力干预并进行全面治理的过程。
- 我国完全可以借鉴国际经验，立足国情，充分发挥社会主义制度优越性，用比发达国家更短的时间，建立起较为完善的食品安全治理体系，明显提升我国食品质量安全水平。
- 要按照习近平总书记提出的“四个最严”的要求，认真落实新修订的食品安全法律法规，大力实施食品安全战略，抓住源头性、基础性、制度性问题，治理“餐桌污染”，建设食品放心工程，推进食品安全治理的科学化、法治化、系统化、信息化。

* 孙梅君，国家食品药品监督管理总局综合司司长。

国以民为本，民以食为天，食以安为先。食品安全不仅关系公众身体健康和生命安全，而且关系经济发展和社会稳定大局，党中央、国务院历来高度重视。党的十八大以来，食品安全进一步纳入国家公共安全体系进行部署，这为做好新形势下食品安全监管工作提供了基本遵循。在各方面共同努力下，这些年我国食品安全形势稳定向好，人民群众饮食安全总体得到保障。但食品安全没有“零风险”，消除危害、防范风险始终是世界各国共同面临的挑战。

一、我国食品安全开始进入全面治理阶段

食品安全包括数量安全和质量安全两个方面，对于某些特殊食品，比如婴幼儿配方奶粉、特殊医学用途配方食品等，还有营养安全的要求。按照我国新修订食品安全法的定义，食品安全是指食品无毒、无害，符合应当有的营养要求，对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。

从食品安全问题的属性看，主要有生物性、物理性和化学性风险。生物性风险和物理性风险自古有之，带来的危害容易判断。相对而言，化学性风险是伴随着工业化和现代科技进步出现的，这是当今世界各国面临的主要挑战。从世界范围看，食品安全问题是各国发展进程中不可回避的问题，与一个国家所处的经济社会发展阶段密切相关。一般而言，大致经历工业化初期问题暴露，到工业化中期集中爆发，再到政府强力干预并进行全面治理的过程。

改革开放以来，我国形成了结构完整、门类齐全的食品生产供应体系。粮油肉、蛋奶鱼、果蔬茶等主要农产品供应充足，各类加工食品琳琅满目，13亿多人的温饱得到解决。但是，在食品数量需求的扩张和工业化

快速推进过程中，由于法治秩序不健全，监管能力跟不上，环境污染加重，农兽药残留超标、非法添加、制假售假等食品安全问题，自上世纪80年代中期开始增多，本世纪以来更是“扎堆”爆发，“三鹿奶粉”“地沟油”“瘦肉精”等事件相继出现。

为顺应人民群众“吃饱”之后对“吃好”的新期待，“三鹿奶粉”事件以后，党和政府下大力气加强食品安全工作，重视程度、监管力度、法规政策强度，都是前所未有的，食品安全问题进入了全面治理新阶段。

一是强化立法保障。2009年我国颁布实施第一部《食品安全法》，标志着我国食品安全进入法治化轨道；2011年通过《刑法修正案(八)》，对食品安全违法犯罪的处罚从最重5年有期徒刑提高到可判处死刑；2013年“两高”出台了《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律的解释》；2015年10月1日正式实施新修订的《食品安全法》。**二是清理修订标准。**2010年成立国家食品安全风险评估中心，清理食品安全标准近5000项；国家有关部门累计发布食品安全国家标准492项，指标约1.1万项，为企业生产经营、政府监管执法提供了依据。**三是完善监管体制。**2010年成立国务院食品安全委员会及其办公室，2013年改革原来分段监管体制，整合食品安全监管职能，重组食品药品监管机构。**四是开展专项整治。**禁用了一批有毒有害物质，淘汰了一批小乱差企业，严打了一批违法犯罪分子，消除了一大批风险隐患，遏制了食品安全问题高发态势。自2008年以来，我国没有发生系统性、区域性食品安全事件，各类食品抽检合格率达到95%以上，婴幼儿配方乳粉抽检合格率保持在99%以上。尽管国家有关部门经常查处和曝光这样那样的食品安全问题，但毕竟是个案的、局部的问题。这也从一个侧面说明，现在监管的力度大了、死角盲区少了、查办的案件

多了、上市的食品更加安全了。

发达国家食品安全由乱到治，其间走过了百年曲折的道路。我国从上世纪80年代中期算起，食品安全问题从集中爆发到进入全面治理，仅仅30年时间。尽管当前食品安全形势仍然严峻复杂，但是在解决这些复杂问题上，我国进步的速度是其他国家少有的。我们有理由相信，我国完全可以借鉴国际经验，立足国情，充分发挥社会主义制度优越性，用比发达国家更短的时间，建立起较为完善的食品安全治理体系，明显提升我国食品质量安全水平。

二、当前食品安全治理面临的挑战

通过这些年的努力，我们集中解决了一些食品安全突出问题，取得了明显成效。但众所周知，我国是世界上人口最多、食品消费量最多、食品种类最多的国家，保障食品安全具有特殊重要的意义，但也面临与很多国家所不同的挑战。

（一）来自于保障数量安全的巨大压力

我国拥有13亿多人口，占全球总人口的22%，但只有20亿亩耕地，约占全球的9%。我们要用有限的耕地，保障数量庞大的人口口粮基本自给，这本身就是一个很大的挑战，也是历朝历代的头等大事。为了保障数量上的安全，我国使用了占世界35%的化肥、20%的农药；为了满足人们消费结构的改善，增加肉蛋奶供应，畜牧水产养殖业也存在过度用药等问题，致使农药兽药残留超标，诱发食品安全问题。从根本上解决这些问题，有赖于农业现代化进程。

（二）来自于工业化对产地环境造成的污染

产地环境污染是食品安全风险难以控

制的重要因素。我国现在生产和消费着全世界一半左右的煤炭、钢材和水泥，人们在享受工业化带来的好处的同时，也承受着矿山开采、金属冶炼等带来的土壤、水体和大气污染。工业污染影响到一些地方的农业产地环境，带来食物中重金属和有害物质超标的风险。但解决这些问题，需要一个较长的过程。

（三）来自于产业基础薄弱形成的制约

我国有2/3的土地仍由农户分散种植，一半的生猪由农户分散饲养，让这些分散农户掌握农药兽药正确的使用方法，是一件非常困难的事情。我国获得许可的食品生产经营单位有1100多万家，80%以上是10人以下的小企业，从业人员绝大部分为初中以下文化程度，另有不计其数的小作坊、小摊贩、小餐饮。与其他行业相比，食品行业量大面广，规模化、标准化程度低，安全意识和管理能力弱。把这些食品生产经营单位全部都纳入监管视野，是一个巨大的挑战。

（四）来自于所处的历史发展阶段

发达国家法规完备、监管严密、从业者具备良知，食品安全保障水平总体较高，面临的风险主要来自于致病菌、抗生素以及环境、对新技术的认知等非人为因素。我国正处于社会主义初级阶段、转型发展时期，由于产业素质、法治环境、诚信意识等方面的原因，除了非人为因素外，违禁超限、假冒伪劣、非法添加、私屠滥宰等违法违规问题还时有发生，形势更为复杂。

（五）来自于监管能力建设的不适应

我国每天消费的食品多达40多亿斤，品种不计其数，各种食品成分的来源复杂、安全标准复杂、从田头到餐桌的环节复杂、生产经营主体复杂，加上电子商务等新型业



态迅速发展,给监管工作带来一系列新的挑战。食品安全标准滞后、检验方法不配套,给食品安全系统性风险埋下隐患。监管力量不足、技术手段缺乏、追溯体系不健全,也严重影响到监管效率。目前我国平均一个监管人员每天需要负责近4万斤食品、100多家企业的监管,确实不堪重负;基层检验检测设施、专业技术人员严重短缺,“眼观目测”很难发现问题,治理体系和治理能力都难以适应监管形势的需要。

三、迈向2020年的食品安全治理策略

食品安全既是民生问题,也是经济问题、社会问题甚至政治问题。2020年全面建成小康社会,食品安全是重要一环。要按照习近平总书记提出的“四个最严”的要求,认真落实新修订的食品安全法律法规,大力实施食品安全战略,抓住源头性、基础性、制度性问题,治理“餐桌污染”,建设食品放心工程,推进食品安全治理的科学化、法治化、系统化、信息化。力争通过“十三五”及未来十年的努力,基本形成与全面小康社会相适应的食品安全治理体系和治理能力。

第一,完善食品安全的法规标准。标准是讨论食品安全问题的基础。标准缺失是引

发系统性风险的最大风险。要以保障人民身体健康和生命安全为根本,与国际接轨为方向,完善标准分类、限量指标、检测方法,整体提高食品安全标准建设水平,力争到2020年农兽药残留限量指标达到1万项。加强食品安全法律法规立、改、废、释,提高现有部门规章的立法层级,适应全球供应链新常态的需要。

第二,健全统一权威的监管体系。按照党的十八届三中全会精神,明确食品安全监管体制以及中央和地方监管事权,以集中统一监管为主线,建立上下贯通的食品安全监管机构。综合设置市场监管机构的地方,必须把食品安全作为综合执法的首要责任。进一步优化部门职责分工和资源配置,完善部门间、区域间协调联动机制,形成齐抓共管格局。

第三,培育职业化的检查员队伍。食品安全监管专业性、技术性强,需要一批专业技术人才。要借鉴国际经验,按照食品安全监督检查职责,设置相应的专业技术岗位、技术职务,培育专职化食品检查员队伍。开展专业技能培训,考核上岗、定岗分级,合理确定薪酬待遇,真正使检查员“引得进、留得住”,适应现场检查、飞行检查、查办案件的需要。

第四,大力推进监管制度机制创新。在标本兼治、综合施治中寻找突破口、着力点。一是源头预防,规范农民用药行为,督促企业落实良好操作规范,着力解决高剧毒农药违规使用、抗生素类药物滥用、非法添加、假冒伪劣等突出问题。二是全程监管,完善以产地证明为基础的产地准出和市场准入制度,推进日常监管网格化、现场检查表格化、抽检监测制度化。三是风险控制,用好抽检监测这个手段,对重点产品、重点问题加大抽检频次,督促企业及时召回不合格产品。四是信息公开,向社会公开所有检

查、检验、执法信息，使各种违法违规行为暴露在光天化日之下，保护消费者、震慑违法者，倒逼企业落实主体责任。五是用好市场机制，充分发挥责任保险、信用评价、责任首负、第三方评议等的作用。

第五，加快提升监管全链条科技水平。注重发挥科技创新和制度创新的乘数效应。一是建设具有国际一流水平的重点实验室，研制推广无毒、高效农药化肥，加强对新物质、新技术的风险监测评估，对土壤污染修复技术、污染物质消减技术、食品安全危害关键点控制技术的联合攻关。二是加快检验检测体系、监测评价体系、风险预警体系建设，提高风险立体防控能力。三是运用信息化手段，建立以企业为主体、从“农田到餐桌”互联共享的食品安全信息追溯平台，借助大数据技术，建立数据分析、监测预警、快速反应、信息发布机制，确保来源可追、去向可查。四是推进基层执法装备标准化，重点配备现场快速检测和调查取证设备，打通监管“最后一公里”。

第六，筑牢食品安全的产业基础。食品产业是朝阳产业，就业容量和增长空间大，也是典型的一二三产业有机融合产业。要牢固树立食品安全与产业升级、经济发展共赢的理念，推动食品产业提质增效上水平。要从防治环境污染着眼，从农业生产源头发力，力争在耕地重金属污染治理、农兽药残留治理方面取得进展；要重视可持续发展，加快农业和食品产业现代化步伐，力争在生产经营标准化、绿色化、规模化、产业化方面取得突破；要鼓励企业制定严于国家食品安全标准的企业标准，创造品牌，扩大市场。要支持大中型食品企业率先建立危害分析与关键控制点体系、质量安全可追溯体系，实施生产设备更新、技术改造示范工程，培育一批优质食品加工龙头企业，走出一条依靠产业升级保障食品安全的良性发展

之路。

第七，广泛凝聚全社会共治合力。食品安全具有最广泛的利益相关者和命运共同体，因此，在新修订的食品安全法中强调了社会共治的基本原则，关键就是要完善发挥市场机制和社会监督作用。一是要推动公众参与，完善有奖举报制度，曝光不合格产品和企业，让消费者“用脚投票”，倒逼企业加强质量安全管理。二是要推动行业自律，发挥行业协会的作用，建立诚信信息共享机制、“黑名单”制度，通过“同行评议”提升行业自律互律意识。三是要推动社会协同，切实把公众参与、专家论证纳入行政决策法定程序，发挥专家在形势研判、政策制定、科普宣传以及突发事件应对中的特殊作用，鼓励新闻媒体开展具有建设性的舆论监督。

第八，建立健全食品安全责任制。食品安全法规定了各级政府、监管部门和食品生产经营者的权责，关键是要建立责任制和责任追究制度，督促依法履行职责。一是地方政府要落实食品安全属地管理责任，首先要落实组织领导责任，让基层食品安全监管“有责任、有岗位、有人员、有手段”，保一方平安，促一方发展。二是生产经营者要承担质量安全主体责任，必须建立原料采购、进货查验、生产、检验、销售等全程记录制度，形成上下游产品信息可查、质量安全可控的追溯体系和责任机制，建立健全问题食品召回、先行赔付、诚信自律等制度，依法依规保证消费者食品安全。三是监管部门履行监管责任，国家和省级层面，要着力防范区域性、系统性风险，市县两级主要承担日常监管和产品抽检责任，依法严肃查处违法行为。要通过试点示范，创建国家食品安全城市和农产品质量安全县，打造食品安全的“绿洲”。

（责任编辑：王大鹏）