《理性看 齐心办——理论热点面对面·2013》连载 ④

扣紧“舌尖上的安全阀”

——食品安全怎么监管

2012年，一部纪录片《舌尖上的中国》红遍大江南北，很多观众沉醉于中华美食的独特魅力，甚至直呼“口水止不住”。然而面对生活中舌尖上的安全问题，人们又不禁感叹：荧屏上佳肴令人回味无穷，现实中问题食品却让人心惊肉跳。民以食为天，食以安为先。食品安全关系每个人的健康和生命。如何让人们吃得放心、吃得安全，是政府必须承担的重要职责。

一、食品安全问题为何频发

这几年，从“三聚氰胺”到“问题酸奶”，从“瘦肉精”到“速生鸡”，从“毒生姜”到假羊肉……问题食品频频曝光。2013年以来的短短几个月，曝光的食品安全事件已经超过2012年全年总数，说明了食品安全的严峻形势。“一波未平、一波又起”，不断刺痛人们的敏感神经，考验着公众的心理承受力。

针对这种情况，国家采取了一系列保障食品安全的举措。2009年颁布《食品安全法》，2010年成立国务院食品安全委员会，2011年建立国家食品安全风险评估中心，2012年出台《国务院关于加强食品安全工作的决定》，2013年又成立了国家食品药品监督管理总局。经过不懈努力，食品安全状况有了较大改善。

严厉打击食品安全犯罪

2013年2月3日，公安部公布了6起打击食品安全犯罪典型案例。

1.辽宁省升泰肉制品加工厂特大制售有毒有害羊肉卷案。

2.北京市阳光一佰生物技术开发有限公司特大制售有害保健品案。

3.浙江省温州市李某等特大制售假洋酒案。

4.湖北省襄阳市公安机关捣毁制售假劣饮料“黑工厂”。

5.宁夏回族自治区银川市公安机关打掉制售“毒豆芽”黑作坊。

6.山东省潍坊市文某某等制售病死猪肉案。

虽然如此，各种食品安全问题还是屡屡出现。我国是食品生产消费大国，全国13亿多人每天消费40亿斤食品。尽管不合格产品比例小，但绝对量不少。仅2012年，就侦破食品安全犯罪案件9700余起。

在生活水平大大提高的今天，为什么会有这么多食品安全问题？当前，我国正处于经济社会深刻变革时期，从食品行业来说，正处于从保障食品供应转向保障食品安全的过程中。食品产业层次不高，生产经营单位规模小、数量多、分布散，从业人员素质相对较低、缺乏法律意识和道德约束。面对这些情况，我们的制度设计和手段仍然有许多不适应。

专家评说

食品安全必须零容忍

陈君石（国家食品安全风险评估专家委员会主任委员、中国工程院院士）：食品安全管理的核心是风险控制，今后的监管必须放弃以“抽样、检测”为主的方式，而应升级为以“过程监管”为主。食品安全没有零风险，但是必须零容忍。

监管体制缺陷。我国食品安全监管，实行的是分段监管为主、品种监管为辅。对食品进行监管的部门多达15个，难免出现职责不清、责任不明、多头管理的问题，往往有利的时候争着管，没利的时候往后闪，出现问题时互相推诿，“政出多门”却“问责无门”，容易产生“人人都管事、事事无人管”的监管盲区。

执法问责不严。法不足畏往往使一些人唯利是图、知法犯法。如对不法企业的经济处罚，2011年以前上限为“货值金额十倍以下”或“十万元以下”罚款。在实际执法中，以罚代刑时有发生，有的该重罚的却“蜻蜓点水”，有的该承担刑事责任的却“一罚了之”，甚至有的执法人员置法律权威于不顾，“睁只眼、闭只眼”，有法不依、违法不究。

监管能力不足。与食品安全严峻形势相比，监管能力还存在不少“短板”。如监管人手不够，执法装备匮乏，仅“眼观目测”难以发现安全隐患；安全标准、检验检测、风险监测等技术体系还不完善，很难做到事前防范、科学管理，时常出现“心有余而力不足”的情况。

政策传真

《国务院关于加强食品安全工作的决定》的有关措施

1.进一步健全食品安全监管体系；

2.加大食品安全监管力度；

3.落实食品生产经营单位的主体责任；

4.加强食品安全监管能力和技术支撑体系建设；

5.完善政策法规、资金投入、科技支撑等相关保障措施；

6.动员全社会广泛参与；

7.加强食品安全工作的组织领导。

二、为何说食品安全重在监管

问题食品的出现，原因虽然很多，但有一点是共同的，即都是逃过政府监管“跑出来”的。如果监管到位，企业就不敢生产问题食品，即使生产了，也到不了公众餐桌上。

在市场经济条件下，企业作为市场主体，其本性是追求利润最大化，利大大干、利小小干、无利不干。特别是在当前，我国社会主义市场经济体制还不完善，诚信体系还不健全。于是，一些企业为牟取暴利而失去良知，想方设法规避监管，处处找空子、钻漏洞，甚至明知有毒还制售有害食品。

由此可见，虽说食品行业是良心行业，但仅靠企业自律是远远不够的。必须加大政府监管力度，充分发挥监管这只“有形之手”的作用，对食品行业中疯狂逐利的不法分子严惩不贷，引导食品企业良性发展，确保生产经营的食品放心、安全。只有让不法分子“不敢犯”、“不能犯”，广大消费者“才敢吃”、“吃得安”。

监管是保障食品安全的关键所在。不论是发达国家食品安全状况的由乱到治，还是国内这几年食品安全形势的逐渐好转，都与食品安全监管从无到有、不断强化紧密相关。

从国外看，发达国家百年食品产业发展史，也是食品安全监管体系日益严密健全的过程。以美国为例，1906年之前同样面临各种食品安全问题，小说《屠场》便描述了“毒死的老鼠被掺进绞肉机”等情节。面对这种“令人作呕的状况”，美国政府成立了食品药品监督管理局，出台《纯净食品和药品法》等。经过100多年的完善，美国建立起覆盖全国的立体式、全方位监管网络，有效解决了食品安全问题。

从国内看，这几年一些地方为强化监管，进行了有益探索。比如，广东深圳、顺德成立市场安全监督局，陕西渭南成立食药监管委员会等。以渭南为例，2011年在该市食品药品监管局基础上组建的食药监管委员会，增加了农产品、食品生产和流通、生猪及牛羊屠宰等监管职能，成立农产品食品执法监察支队，公安局增设食品安全侦查大队。在强有力的监管之下，2012年该市未发生一起食品安全事故。

三、监管体制怎么无缝衔接

在我国，按照原有的监管体制，食品最初的种植养殖由农业部门管，加工生产归质监部门管，流通销售是工商部门管，餐饮单位由食品药品监管部门管，中间还涉及公安、商务、卫生等部门。

网友网言

千句狠话不如管理常态化。保障食品安全，既需要专项治理的狠狠打击，也需要日常监管的时时盯梢，还需要企业和从业者的良心保障。

食品生产是个良心活，但良心的盾牌并非总是可靠，只有法律站稳了阵脚，良心才不至于在利益面前无限后退。

杀鸡儆猴用牛刀，重典治乱治人，看谁还敢飞蛾扑火，以身试法。

苍蝇不叮无缝蛋，黑心油乘虚而入，钻的正是食品检测的技术空子。面对假冒伪劣“升级”，安全检测必须“更新换代”。

这种分段监管体制，原本是为了形成合力，但在各分段之间也出现了不同程度的“缝隙”，存在着监管盲区。如豆芽菜是农产品，但如果是企业或作坊生产，前店后厂、现做现卖的，就会涉及农业、工商、质监等多个部门。这种情况，被很多人称为“九龙治水”。

九龙治水，水患难除。整合监管主体，减少监管环节，分清监管职责，建立无缝衔接的监管体制，成为强化监管的必然选择。从国际经验来看，建立由一个主要部门统管的体制是普遍做法，加拿大、德国等都是这种体制，爱尔兰、丹麦等也陆续将名目繁多的监管机构归于统一。

那么，如何理解监管体制的无缝衔接呢？“无缝衔接”，通俗地说，就是要做到横向到边、纵向到底。首先，将以前分散在各部门的监管职责整合起来，消除食品生产、流通、消费等环节之间的缝隙，实现从田间到餐桌的统一监管。其次，从中央到地方政府，每个层级都有明确的监管部门，不留死角、没有空白。

党的十八大以来，中央领导同志多次强调，要改革和完善食品安全监管体制，严格从生产源头到消费的全程监管，提升食品安全保障水平。新组建的国家食品药品监督管理总局，承担生产、流通、消费环节的食品安全统一监管职责，农业部负责农产品种植养殖，卫生部负责食品安全标准和风险评估。

这一系列的体制和机构改革，迈出了食品安全统一监管的关键一步。但是，要让改革之花结出硕果，还需要各级政府和监管部门共同努力，细化改革措施，把各项任务落到实处。

其一，加强部门协调联动。今后的食品安全监管工作，仍然涉及多个部门。不论哪个部门，都要根据自身职责，做好分内的工作。同时，还须继续发挥国务院食品安全委员会的作用，加强协调配合，形成互相倚重、互相支撑、紧密衔接的监管体系。

权威声音

保障食品安全是政府的重要职责

◎韩长赋（农业部部长）：食品安全问题关系人民健康，关系小康生活，应该作为政府的重要职责。我们要常抓不懈，从根本上保持农产品和食品的质量安全，让人们可以放心食用。我们决心为此做好工作，也欢迎大家监督。

其二，完善地方监管机构。最近，国务院下发了《关于地方改革完善食品药品监督管理体制的指导意见》。各地政府应切实担负起食品安全管理职责，加快推进地方监管机构改革和职能转变，建立起最严格的监管制度，实现重心下移，解决“上边热、下边凉”的问题，不使食品安全在第一线失守。

其三，理顺内部机构关系。整合其他部门职能后，各级食品药品监管部门，应从“物理整合”走向“化学整合”，打破原有监管模式和固定思维，进一步优化业务流程、完善效能机制，力争在提高监管水平上取得“1+1>2”的效果。

四、监管能力为何亟须提高

有句话说得好：外行看热闹，内行看门道。面对琳琅满目的食品，如果不是“行家里手”，不具备较强的专业知识和技术手段，就很难发现问题，安全监管也就无从谈起。履行好监管职责，提高自身监管能力是基础。

从目前来看，我国食品安全监管能力较弱，“内功修炼”仍然不足。如监管人员少，平均1人监管100多户生产经营单位，日均监管几万斤食品，这还不包括打“游击战”的小摊小贩；检测技术落后，特别是一些问题食品隐蔽性强，检测难度大，如“地沟油”至今也没有准确的检测办法。

由此可见，食品安全监管不仅是一项“体力活”，更是一项“技术活”，需要从人员、装备、技术等方面全面加强，炼就出洞察隐患、辨假识真的“火眼金睛”，让问题食品难以藏身、无处遁形。

充实监管力量。食品安全，需要强大的监管力量“保驾护航”。应加强队伍建设，推进省、市、县三级监管队伍标准化，提高基层执法人员专业水平。切实加大经费投入，加强装备建设，配备必需的快检设备和现场调查取证设备等，提高执法能力。

强化技术支撑。“工欲善其事，必先利其器。”食品安全监管之“器”在于技术，而最基础的就是风险监测和检验检测。应进一步加强风险监测，完善风险监测网络，加强数据分析管理，健全评估预警制度。大幅提高检验检测能力，推进检测资源整合、结果互认，提高隐患排查能力，切实解决“检不了、检不出、检不准”的问题。

完善标准体系。在我国，共有食品标准近5000项，近几年新公布了302项国家标准，但仍存在标准缺失、过时、交叉等突出问题。目前，国家正在加强食品安全标准制修订工作，到2013年年底将完成现有标准的清理，到2015年形成严密完善的食品安全法律标准体系。标准的制修订工作，坚持公开透明、科学严谨、广泛参与的原则，力求不断提高权威性和公信力。

政策传真

国家食品安全信息化建设加速推进

国务院《2013年食品安全重点工作安排》指出：根据国家重大信息化工程建设规划，充分利用现有信息化资源，按照统一的设计要求和技术标准，建设国家食品安全信息平台，2013年年底前，完成主系统和子系统的总体规划和设计。统筹规划建设食品安全电子追溯体系，统一追溯编码，确保追溯链条的完整性和兼容性，重点加快婴幼儿配方乳粉和原料乳粉、肉类、蔬菜、酒类、保健食品电子追溯系统建设。

建设信息平台。准确掌握、及时发布信息，是减少食品安全问题、降低社会危害的重要手段。应加强食品安全信息化建设，充分利用现有资源，建立功能完善、标准统一、信息共享、互联互通的国家食品安全信息平台。建立电子追溯系统，为食品配备“身份证”，让人们了解到食品的“前世今生”，追查问题做到“冤有头、债有主”。向社会及时通报食品安全信息，增强群众辨别能力，提高全社会防范意识。

五、食品安全如何筑牢法治“防火墙”

俗话说：治乱用重典。面对当前食品安全问题的种种乱象，只有依法从重从严进行整治，才能真正起到警示和震慑作用，使政府监管发挥最大效能。反之，若对不法企业“打不疼”、“打不死”，法律的尊严、监管的权威就会大打折扣。

权威声音

健全应急机制　快速核查处理

◎张勇（国家食品药品监督管理总局局长）：对一些食品安全问题需要核查事实真相，需要检验检测和科学验证。今后，我们将进一步加快健全应急处置机制，不断完善监测预警网络，努力做到快速核查处置，及时回应社会关切，解答群众疑惑。

从世界许多国家看，严治是通行做法。比如，德国20世纪90年代的《产品责任法》规定，因产品存在缺陷造成损害的，赔偿额可达到1.6亿马克；美国《统一产品责任示范法》对损害赔偿数额不设限制，在实践中赔偿数额呈逐年攀升趋势。

这些年，我国也加大了食品安全违法的惩治力度。2011年通过的《刑法修正案（八）》，将食品安全犯罪处罚从“五年以下有期徒刑”，提高到可判处“死刑”，取消了罚金数额限制。当年河南“瘦肉精”案中，主犯刘襄被判处死刑，缓期两年执行。2012年山东青岛死猪肉案中，张书明、郭珍艳夫妻涉案金额为508.6万元，分别被判处15年、7年有期徒刑，并处罚金共560万元。

总结国内外经验，保障食品安全，应保持严打的“高压线”。要用“铁腕”严厉打击食品安全违法行为，切实解决守法成本高、违法成本低的问题，让不法分子付出高昂代价，使其不敢以身试法，从根本上扭转食品安全犯罪频发的状况。

政策传真

关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释

1.明确界定生产、销售不符合安全标准的食品罪和生产销售有毒、有害食品罪的定罪量刑标准；

2.严厉打击食品滥用添加、非法添加行为；

3.明确生产、销售不符合安全标准的食品添加剂、食品相关产品行为的定罪处罚标准；

4.规定违反国家规定，私设生猪屠宰厂，从事生猪屠宰、销售等经营活动以非法经营罪定罪处罚；

5.依法严惩危害食品安全犯罪的共犯以及食品虚假广告犯罪；

6.从严惩处食品监管渎职犯罪；

7.对危害食品安全犯罪从严适用刑罚。

专项整治常规化。集中治理整顿是解决食品安全突出问题的有效手段。针对人民群众反映强烈的食品非法添加和滥用食品添加剂，“黑工厂”、“黑窝点”、“黑作坊”等突出问题，开展大规模的集中排查和治理，切实消除重点领域、重点环节的隐患。食品安全问题具有顽固性和反复性，仅靠一两次行动解决不了问题，必须做到常抓、长抓，让群众见到实实在在的效果。

重典严打犯罪。2013年5月，最高人民法院、最高人民检察院出台了《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》，为重处违法行为提供了法律依据。关键是要加大惩治力度，对食品安全问题“零容忍”。不管企业历史有多长、规模有多大，一旦“作奸犯科”、越过法律红线，必须依法课以重罚，罚到其倾家荡产、无力东山再起；对相关责任人施以重刑、让其付出代价，让情节特别严重者把牢底坐穿，甚至处以死刑。

实施行业退出制度。食品行业是一个特殊产业，与人们的身体健康和生命安全息息相关，应严格行业退出制度。实行问题企业“黑名单”和从业禁入制度，健全诚信不良记录制度，使企业“一处失信、寸步难行”、“一次违法、终身禁入”，及时清除“害群之马”。2013年施行的《北京市食品安全条例》，对造成严重后果的违法食品生产经营者，已有“终身不得从事食品生产经营活动”的规定。

严格追究监管责任。出现食品安全问题，不仅要追查相关企业，也要追究有关监管责任。食品安全搞不好，“乌纱帽”就保不了。近年来，各地普遍加大监管责任追究力度，2012年共有8428名公职人员因食品安全问题被追究责任。应进一步完善食品安全责任追究制，加大行政问责力度，加快出台关于食品安全责任追究的具体规定，明确细化责任追究对象、方式、程序等，对不作为、乱作为、失职渎职等行为，进行严厉问责。

维护食品安全，更需社会合力。面对大量的食品、众多的生产经营者，仅靠政府部门仍然是“双拳难敌众腿”。食品安全还需要政府、企业、社会齐抓共管，形成合力。关键是应动员广大群众参与进来，特别是积极举报食品安全问题。在这方面，国家相关部门已建立起比较完善的举报制度。比如，国家食品药品监督管理总局设立的投诉举报电话为“12331”，投诉举报中心的网址是http://www.12331.org.cn，国家质检总局投诉举报电话为“12365”。31个省区市按照《关于建立食品安全有奖举报制度的指导意见》，也建立了相应的食品安全有奖举报制度，有的地方最高可给予50万元奖励。我们每个人都应扮演好餐桌保卫者的角色，让“人人需要安全食品、人人维护食品安全”成为自觉行动。只有真正实现社会共治，才能够彻底打赢食品安全“保胃战”。

相关链接

《国务院关于加强食品安全工作的决定》，中央人民政府门户网站。

阜康荒漠生态站——

百里长廊细绘图

本报记者　佘惠敏

阜康荒漠生态站位于新疆准噶尔盆地南缘，该站观测区域的生态类型十分丰富，有雪山有天池，有草甸有森林，有荒漠有绿洲。

“从海拔5445米的博格达山冰川到海拔450米古尔班通古特沙漠，80公里的直线距离内，形成一个完整的垂直带和水平地理带，囊括了干旱区几乎所有生态类型，还包括了一个封闭、完整的内陆河小流域——三工河流域。这样完整、系统的生态系列，在世界上极为罕见。”阜康站副站长周宏飞研究员告诉记者，这种得天独厚的自然条件，正是1987年中国科学院批准在此建立荒漠生态系统观测试验站的最重要原因。

从阜康站站部出发，记者坐越野车去位于古尔班通古特沙漠的观测点采访时，发现荒漠上的道路其实就是两条长长的土黄色车辙印，车颠得厉害。

“别怕颠，这儿开车时速得在40公里以上，不然容易陷沙里。”同车的副站长马健研究员说。这片荒漠很少有外人来，20多公里的沙漠土路都是站里的科研人员用车轮压出来的，他1991年到站里读研的时候，骑摩托走土路，从站里到沙漠的观测点单程要3个小时，现在坐越野车，只需要半小时就能到达了。“我们的车经常往这里跑，早上来，跟播种一样，隔几公里扔一两个人下去，到晚上，再把他们沿路收回来。”

我们一路采访了几个“播种”点：

硕士生谢怀亮拿着喷管，将雨水收集系统集来的清水仔细地浇灌到实验区的梭梭上。“这是研究不同水分条件下荒漠植被的响应。每次一下雨，我们就要过来给观察区的植被额外多浇些水。早上起床过来，晚上天黑了回去。”谢怀亮说，这是一个长期实验，已经做了4年，还要一直做下去。

博士生戴岳的实验区域装了两条滑轨，还有一个可以在滑轨上移动的倒V字形大棚。每次天气预报下雨之前，她要来这里把大棚推到实验区那几株梭梭的头顶上，挡住雨水，等雨停后，再来把大棚推开，以免挡住阳光。“我研究的是植物生理变化与水分的关系，不让梭梭淋雨，只让它用地下水。梭梭可以通过形态调节，根向下长，来应对气候极端变化的影响。”这个实验也已经做到第三年了。

这样的测量点还有很多，科研人员大多数时候也是在日复一日做着这样看似枯燥的基础工作。

这种工作能收获重大成果。比如站里的老一辈科学家曾培育出我国首个耐盐小麦新品种新冬26号，去年又在此基础上培育出新冬34号，这种小麦可在含盐量2.0%的硫酸盐新荒地上直接种植，改变了传统大水洗盐的盐土改良模式，节水效益巨大，已推广超过100万亩。

但这种工作见效也慢，既需要研究人员耐得住寂寞，又需要相关政策的配合。“野外台站的观测工作要长期持续的研究。”周宏飞说，国外一些著名的台站有超过100年的历史，许多重大的生态研究成果都建立在多年持续不断的观测数据基础上，“阜康站地理条件优越，我们应该在这100公里的生态长廊中画上细致的观测图，并且年复一年地持续下去，为我国干旱区的生态系统研究奠定翔实的数据基础。”