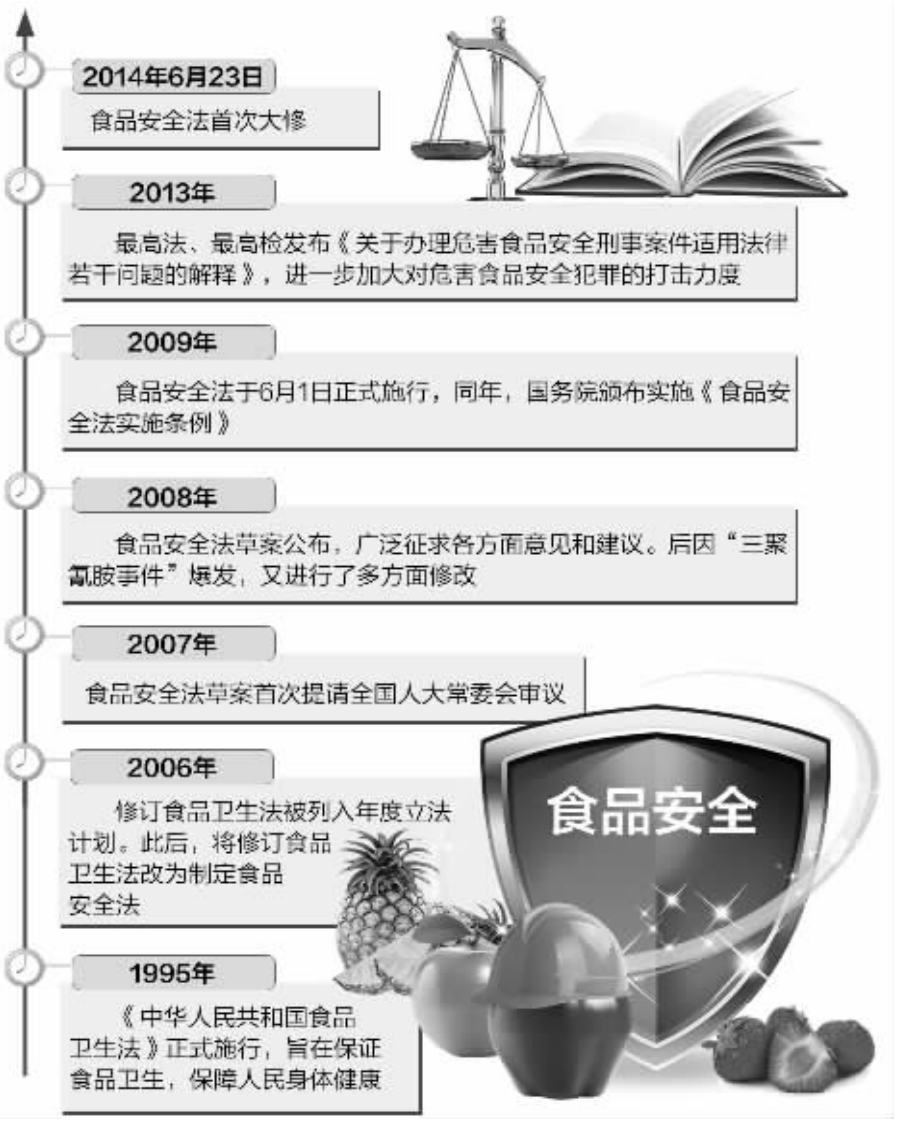
食品安全法5年来首次修订——

重典守护舌尖上的安全

本报记者 李万祥 李 丹

视点

6月23日，食品安全法实施5年来首次修订，拟用“重典”守护老百姓舌尖上的安全。修订草案保留了现行食品安全法的基本框架，对现有的一些条款作出重要修改，明确食品生产经营者是食品安全第一责任人等重要表述，完善食品追溯等重要制度，并新增了大量条款，对保健食品、婴幼儿配方食品、网络食品交易等现实问题作出新的规定——



6月23日，食品安全法修订草案提请十二届全国人大常委会第九次会议审议，拟用“重典”守护老百姓“舌尖上的安全”。“中国食品企业违法生产经营现象依然存在，食品安全事件时有发生，监管体制、手段和制度等尚不能完全适应食品安全需要，法律责任偏轻、重典治乱威慑作用没有得到充分发挥，食品安全形势依然严峻。”国家食品药品监督管理总局局长张勇向全国人大常委会作草案说明时明确表示。

亮点1

最严格监管制度覆盖全过程

草案明确提出，设立最严格的全过程监管法律制度。“草案对食品生产、销售、餐饮服务等各个环节，以及食品生产经营过程涉及的食品添加剂、食品相关产品等有关事项，有针对性地补充、强化相关制度，提高标准、全程监管。”张勇介绍说。

例如，在食品生产环节，草案增设投料、半成品及成品检验等关键事项的控制要求，婴幼儿配方食品的配方备案和出厂逐批检验等义务，并规定不得以委托、贴牌、分装方式生产婴幼儿配方乳粉；在食品流通环节，增设批发企业的销售记录制度和网络食品交易相关主体的食品安全责任；在餐饮服务环节，增设餐饮服务提供者的原料控制义务，以及学校等集中用餐单位的食品安全管理规范。

值得注意的是，最严格的全过程监管法律制度还包括完善食品追溯制度，细化生产经营者索证索票、进货查验记录等制度，增加规定食品和食用农产品全程追溯协作机制。

“除了具体的婴幼儿奶粉的相关规定以外，食品安全法关于食品生产销售和消费这个全过程最严格的监管措施以及最严格的法律责任追究，对整个婴幼儿奶粉市场都是适用的。”商务部研究院消费经济研究部副主任赵萍说，这条规定对于保障婴幼儿奶粉质量有非常重要的支撑作用，特别是具体到进口婴幼儿奶粉规定方面，重新建立起进口奶粉的可追溯制度就变得更加容易。

另外，草案补充规定了保健食品的产品注册和备案制度及广告审批制度，规范保健食品原料使用和功能声称；补充食品添加剂的经营规范和食品相关产品的生产管理制度；进一步明确进出口食品管理制度，重在把好进口食品的口岸管理关；完善食品安全监管体制，将现行分段监管体制修改为由食品药品监管部门统一负责食品生产、流通和餐饮服务监管的相对集中的体制等。

也有专家表示，希望此次法律修订，能够推动我国食品追溯体系的完善和落实，通过法律确保建立起来的极为严格且更具操作性的监察制度能让每一份食品都可查可追，让违法行为无处遁形。一旦发生食品安全事件，第一时间就受到最严厉的打击。

亮点2

最严格法律责任制度约束各方主体

“食品安全法是贯穿于民生、经济与法治3大主题的法律，食品安全法修订草案充分体现了以人为本、重典治乱、源头治理。”中国人民大学法学院教授刘俊海认为，如何降低维权成本，提高违法成本，避免出现消费者“为追回一只鸡杀掉一头牛”的现象，成为本次修法的重点。

草案对此明确提出，建立最严格的法律责任制度。“综合运用民事、行政、刑事等手段，对违法生产经营者实行最严厉的处罚，对失职渎职的地方政府和监管部门实行最严肃的问责，对违法作业的检验机构等实行最严格的追责。”张勇解释说。

张勇在说明中指出，草案突出了民事赔偿责任。如规定实行首负责任制，要求接到消费者赔偿请求的生产经营者应当先行赔付，不得推诿；同时完善了消费者在法定情形下可以要求10倍价款或3倍损失的惩罚性赔偿金制度。

在加大行政处罚力度方面，张勇表示，对在食品中添加有毒有害物质等性质恶劣的违法行为，草案规定直接吊销许可证，并处最高为货值金额30倍的罚款；对明知从事上述严重违法行为、仍为其提供生产场所或者向其销售违禁物质的主体，规定了最高20万元的罚款；对因食品安全违法行为受到刑事处罚或者出具虚假检验报告受到开除处分的食品检验机构人员，规定终身禁止从事食品检验工作。

南开大学法学院教授宋华琳认为，就民事责任方面而言，食品侵权案件存在事实认定困难、因果关系判定困难、侵权赔偿金额过低、欠缺惩罚性赔偿制度等问题；就刑事法律责任而言，存在行政处罚与刑罚衔接机制不畅，部分违法者逍遥法外的现象，“因此，有必要通过法律责任的综合设计，适度增强食品安全法的惩处力度。”

据介绍，草案细化并加重对失职地方政府负责人和食品安全监管人员的处分，如增设地方政府主要负责人应引咎辞职的情形；设置监管“高压线”，对有瞒报、谎报重大食品安全事故等3种行为的，直接给予开除处分。草案还分别规定，生产经营者、监管人员、检验人员等主体有违法行为构成犯罪的，依法追究刑事责任。

亮点3

社会共治防范安全风险

突出预防为主、风险防范是本次修法的又一亮点。张勇指出，进一步完善食品安全风险监测、风险评估和食品安全标准等基础性制度，增设生产经营者自查、责任约谈、风险分级管理等重点制度，重在“消除隐患和防患于未然”。

在增加规定风险分级管理要求方面，草案规定，县级以上人民政府食品药品监督管理、质量监督部门，根据食品安全风险监测、风险评估结果和食品安全状况等，确定监督管理的重点、方式和频次，实施风险分级管理。同时，食品药品监督管理部门应当会同农业行政、质量监督部门建立食品安全违法行为信息库，记录食品生产经营者的违法行为信息，向社会公布并实时更新；对违法行为情节严重的食品生产经营者，可以通报投资主管部门、证券监督管理机构及有关的金融机构。

除了政府机构，市场主体和社会组织也应成为不可或缺的防治力量。对此，草案明确了实行社会共治。

具体而言，草案规定了食品安全有奖举报制度，明确对查证属实的举报应给予举报人奖励；规范食品安全信息发布，强调监管部门应当准确、及时、客观公布食品安全信息，鼓励新闻媒体对食品安全违法行为进行舆论监督，同时规定有关食品安全的宣传报道应当客观、真实、公正，任何单位和个人不得编造、散布虚假食品安全信息；增设食品安全责任保险制度，规定国家鼓励建立食品安全责任保险制度，支持食品生产经营企业参加食品安全责任保险，同时授权食品药品监管总局会同保监会制定具体办法。

住房反向抵押养老保险试点7月1日起将在京沪穗汉启动——

“以房养老”正式开闸

本报记者 江 帆

备受关注的老年人住房反向抵押养老保险试点终于有了实质性进展。6月23日，《中国保监会关于开展老年人住房反向抵押养老保险试点的指导意见》正式发布，此时距保监会首次发出这一意见的“征求意见稿”仅3个月。

风险控制是首要任务

对于即将启动的反向抵押养老保险，保监会人身保险监管部主任袁序成说得坦诚，“反向抵押养老保险在我国是一个新生事物，在国外也是一项小众业务。不论对监管部门、保险公司还是对消费者，都没有成熟的经验可以借鉴，这个指导意见比较粗浅。”如此低调的表态，显示出老年人住房反向抵押养老保险的创新特性。

如何控制好反向抵押养老保险业务的风险，是监管层，也是保险机构需要解决的重大问题。细读这份《指导意见》，处处能感受到监管层的风险控制意识。

首先，试点时间长达两年，试点城市仅为北京、上海、广州、武汉4地。保监会人身监管部养老处处长姚渝解释说，北京、上海、广州是一线城市，保险市场相对成熟，老龄人口数量较多，房地产市场容量也较大，而在北京和武汉有两家保险公司投资建立了养老社区，保监会希望在提供资金养老方式的同时，探索实物养老模式，所以选择了武汉。

其次，《指导意见》对参与抵押养老保险的保险公司从资质到销售过程和服务都有严格的管控。比如，入围险企条件为已开业满5年，注册资本不少于20亿元；满足保险公司偿付能力管理规定，申请试点时上一年度末及最近季度末的偿付能力充足率不低于120%等。

《指导意见》强调，保险公司应明确提示消费者抵押房产的后续评估、管理和处置情况，不得夸大房产增值在提升养老金领取水平方面的作用。业务宣传材料应由总公司统一制作并严格管理，分支机构、销售人员不得擅自编写、印制宣传材料。

据了解，到目前为止，还没有保险公司正式向保监会提出展开此项业务的申请。不过，姚渝说，“谨慎并不代表没有公司承接。3月份下发征求意见稿后，已经有保险公司开始设计产品。”

短期内将是小众业务

我国养老市场目前已经形成政府主办的基本养老保险、企业补充养老保险（企业年金）和个人储蓄性养老保险构成的养老保险3大支柱。数据显示，近10年来，新兴商业养老保险业务的复合增速达到了75%。

但不争的事实是，以房养老的反向抵押养老保险并不适合所有老年人，至少从目前看，这将是一个小众商业养老保险产品。海通证券行业分析师涂力磊认为，住房反向抵押养老保险现实操作中将面临3大困境：一是房屋到期后如何处理，涉及到房价变动问题；二是社会养老还是亲子养老，涉及到社会观念的问题；三是反向抵押还是直接出租，涉及投资效益问题。

袁序成也表示，反向抵押养老保险的推出只是给有需求的老年人多提供一种养老选择。这种选择完全是市场化的，需要更理性看待，才能营造出消费者、险企和监管层3方共赢的局面。

最大程度保护消费者利益

尽管如此，反向抵押养老保险有不少创新的看点。一是保险方式有两种选择，即根据保险公司对于投保人所抵押房产增值的处理方式不同，试点产品分为参与型反向抵押养老保险产品和非参与型反向抵押养老保险产品。参与型产品指保险公司可参与分享房产增值收益，通过评估，对投保人所抵押房产价值增长部分，依照合同约定在投保人和保险公司之间进行分配。非参与型产品指保险公司不参与分享房产增值收益，抵押房产价值增长全部归属于投保人。

二是不同于银行一般意义上的反向抵押贷款。在反向抵押养老保险中，反向抵押落脚在一个终身年金保险产品上，保险公司承担了消费者的长寿风险，并借鉴了英国、加拿大等保险发达国家同类产品中有关“不可追偿”条款，即如果老人过世时，保险公司拍卖房产价值不足以覆盖支付的养老年金时，由保险公司自行承担；而拍卖房产价值超过偿还金额时，则返还给抵押人的亲属。此外，反向抵押养老保险的犹豫期比一般保险产品长，为30个自然日。这都在更大程度上保护了消费者的利益。

热点直击

北京首个自住房摇号，中签率为68:1——

分流购房刚需 搅动京城楼市

本报记者 李鹏翔

1882套房源，吸引到165514户家庭申请——从北京首个自住型商品房的摇号现场，能够感受到消费者强烈的购房需求。自住型商品房逐步入市、搅动着京城房地产市场的变化，也是共有产权房发展的新探索

6月23日下午，北京市首个自住型商品房项目——金隅汇星苑在北京市环球贸易中心进行了公开摇号。摇号在北京市方正公证处的公证及12位申购家庭及社会各界代表的共同见证下进行。从抽取摇号代表到选取随机种子数，再到通过计算机选出中签号码，最终1882个数字在现场大屏幕上一一呈现，与之对应的中签家庭随之产生。

过程确保公平公正

据悉，金隅汇星苑项目共有165514户家庭通过审核，其中优先家庭127638户。由于优先家庭户数远超房源套数，本次摇号仅摇取优先家庭。为防止有中签家庭放弃此次摇号，本次摇号摇出的选房顺序号数量为1882套房源的2倍，共3764号。中签率为68比1。

由开发商组织的自住型商品房摇号会不会出现“猫腻”？这是参与摇号的市民最为关心的问题。方正公证处工作人员王涛告诉《经济日报》记者，尽管摇号由开发商组织，但摇号器具和摇号设备均由公证处提供，且在数据采集、现场摇取和选房阶段均由公证处全程监督，确保公平公正。

金隅嘉业市场营销部经理陈玉谦介绍说，摇号结束后，申购家庭可登录北京市住建委网站和金隅嘉业官方网站查询结果。中签家庭需要携带相关证明于6月24日至27日到国家网球中心莲花球场现场领取楼书，6月28日至30日进行选房。

新政助推观望情绪

金隅汇星苑位于北京东四环与东五环之间，售价为每平方米2.2万元，且不分户型、楼层、朝向，为拿地时规定的最高限价。与位于邻近区域均价约每平方米4.2万元的首开常青藤项目相比，价格优势明显。在摇号现场，申购家庭代表陈韬告诉记者，他申请了多个自住型商品房项目，如果都没有中签的话，可能会观望一到两年再出手买房。

中原地产首席分析师张大伟告诉记者，总价不足200万元的自住型商品房对市场的影响正明显加大，北京二手房价格从去年12月开始已经出现了连续3到4个月的微跌，自住型商品房逐步入市带来的市场观望情绪是不可忽视的原因之一。截至目前，北京累计出让含有自住房的地块项目40多宗，预计这些项目大部分可在今年入市，这意味着今年北京将有4万至5万套自住房上市。

上海易居房地产研究院研究员严跃进表示，由于自住型商品房的价格低于周边普通商品住宅，使得部分普通商品住宅的市场迎合度下降。

推广仍需因城制宜

2014年1月，北京市政府工作报告将“自住商品房”的表述明确为“共有产权性质”。“共有产权性质的自住型商品房”是否能真正有助于解决“夹心层”住房问题？住建部住房政策专家委员会副主任顾云昌认为，共有产权房本质是保障房，与公租房将逐步构成明晰的住房保障体系，前者用于出售给有购房需求的中低收入家庭，后者则以出租为主。

对于共有产权模式的推广，顾云昌认为，应因地制宜，京沪穗等一线城市的房价收入比较高，需要进一步加大共有产权房在市场上的比例，而在房价和居民收入比较低的中小城市，共有产权房的比例则可适当降低。

金视界

沈阳首家无障碍超市开业

6月23日，工作人员正在沈阳无障碍超市内整理货架。日前，沈阳首家无障碍超市正式开业。该超市是针对残障人士的全程无障碍超市，超市员工均为残疾人。 张文魁摄（新华社发）

本版编辑 王薇薇 徐 达
美 编 夏 一
本版邮箱 jjrbjrcj@163.com