

民生

周刊 WEEKLY

民生为重，枝叶关情

案例

陕西子长

9月，细雨中的陕西省子长县已略显寒意。而位于子长县闫家枣林村的卓馨豆制品加工专业合作社的院子是一派热气腾腾的生

物。35岁的合作社负责人陈刚正忙着安排员工给县城的客户送货。他不时提醒员工，“不管给哪个地方送货，一定要记得给人家把票开上”。

陈刚所说的“票票”，就是子长县食品药品监督管理局推出的“一票通”。子长县为加强食品安全监管，在全省率先探索的新办法。

在一些县域区域特别是何地区，大中型食品生产企业屈指可数，更多的是食品加工小作坊。子长县食品药品监管部门经过摸底排查发现，全县有各类食品加工小作坊87家。这些小作坊生产条件和工艺水平参差不齐，存在较大的食品安全隐患。如何更好地加强小作坊的监管，既能满足群众的生活需要，又不发生食品安全问题，一直是摆在各级监管部门面前的难题。

对此，子长县食药监局按照“引导扶持、整治规范、逐步提升”的思路，严格小作坊生产技术规范，推动全县食品加工小作坊改造升级，对整改不到位、达不到生产条件的小作坊坚决予以取缔。同时，率先在全省推出了食品加工“一票通”管理制度。

子长县食品药品监督管理局局长李彬林介绍说，所谓“一票通”制度，就是对全县符合备案条件的食品小作坊，设计统一格式的销售票据，票据正面为产品名称、规格、生产日期以及购货者名称、购货时间等内容，票据背面为食品生产经营单位的相关许可证照。按照要求，食品生产经营者在销售食品时必须向购货者出具销售凭证，这样就有效保证了食品小作坊的产品来源可循、去向可查。

陈刚向记者展示了一张“一票通”票据：“8月2日，豆腐200斤；豆腐皮30斤。收货单位：人人家超市”。此外，合作社电话、地址印在送货票据正面，票据背面则缩印着合作社的营业执照和陕西省延安市子长县食品生产加工小作坊审查登记证。陈刚说：“这个票票可管事了，现在给学校和单位食堂送货，人家就认这个。我们现在是货随票走，人家是见票收货。”

子长县瓦窑堡街道办食品药品监管所所长何小东说，他们对辖区的食品经营户和餐饮服务企业提出明确要求，一律不得采购未通过审查登记的食品生产加工小作坊的产品。在监管过程中对无法提供“一票通”的食品生产经营单位，其产品也一律不得进入市场销售。这样就形成市场倒逼机制，有效规范了小作坊的生产经营活动。“不仅维护了群众的饮食安全，也维护了守法生产加工者的合法利益。”陈刚说，“以前，由于一些黑作坊的冲击，我们一天只能加工百十斤豆子，收入连员工工资都不够，而现在，每天能加工六七百斤豆子，效益也明显上去了”。

有此感受的还有子长县长华豆制品作坊的老板李长华。李长华8年前从湖北荆门老家来到子长县，一直从事豆腐皮、豆腐卷的加工销售。没有取得小作坊备案证以前，他主要在县城出租房里靠传统手法加工，卫生条件较差、产量也上不去。经过县食药监局的宣传引导和热情帮助，他在瓦窑堡街道办强家洼村租了一处面积为600多平方米的农家院，原料库、更衣室、榨豆间、点浆成型间和成品间一应俱全，还取得了县食药监局颁发的小作坊备案证。凭着“一票通”，该作坊加工的产品已经开始进入到县城一些学校、机关企事业单位。

据了解，目前子长县共审查登记食品生产加工小作坊19家，并对52家小作坊进行了停业整改和规范，对条件太差的12家小作坊予以取缔，另有4家小作坊考虑到自身条件，已经自行停业。

新食品安全法到底严在哪儿

本报记者 冯其予



新修订的《中华人民共和国食品安全法》将于10月1日起正式实施。近段时间以来，新法的修订被人们形象地称为“治乱用重典”。

这部被称为“史上最严”的食品安全法到底“严”在哪里？有着哪些具体的新举措、新规定？将在维护公众食品安全方面发挥怎样的作用？《经济日报》记者进行了调查。

北京市朝阳区唐人街购物广场的某超市奶粉摆放区，消费者可以通过手机扫描奶粉外包装上的二维码，查询该产品全部生产环节信息，方便消费者选择购买。

消费者还可以通过手机扫描蔬菜外包装上的二维码，查询该菜品产地、日期、农药残留检测结果等生产情况。本报记者 祁君壁摄



经十二届全国人大常委会第九次会议、第十二次会议两次审议、三易其稿，被舆论称为“史上最严”的《中华人民共和国食品安全法》出台并将于今年10月1日起开始实施。

新法以建立科学、严格的监督管理制度为目标，较修订前有4方面明显的变化，一是对食品生产、销售、餐饮服务和食用农产品等各环节实施最严格的全过程管理。二是建立最严格的监管处罚制度，同时加重了对地方政府负责人和监管人员的问责。三是健全风险监测、评估和食品安全标准等制度。四是建立有奖举报和责任保险制度，发挥消费者、行业协会、媒体等监督作用，形成社会共治格局。

强化经营主体义务 发生纠纷更易找到“正主儿”

家住上海的巧鹰平时家务繁忙，为了节约时间，她总爱网购水果蔬菜。对她来说，网购这类商品，最麻烦的事情是送来的产品不新鲜，要退货十分困难。供货商和网购平台互相推诿扯皮，不仅耽误时间影响情绪，问题也往往很难得到令人满意的解决。她能选择的解决办法，只能是不断更换网购平台。一来二去都摸索出了经验，“大网站得到融资后，就变得财大气粗、服务质量下降。反而是小网站怕买家给差评，经营得战战兢兢，服务比较好”。谈到这个话题，巧鹰觉得有些无奈。

巧鹰遇到的其实不是个小问题。随着互联网的飞速发展，我国网络食品交易量正变得越来越大。但伴随着网购的方便快捷而来的，还有网购交易纠纷不断产生。

针对这些问题，新修订的食品安全法强化了食品生产经营者的多方面主体责任。其中，新法第六十二条、第一百三十一条专门作出规定，将网购食品纳入监管范围，并强化了网络食品交易第三方平台提供者对商家的审查义务，规定了在网络购买食品的消费者的权益受到损害时，如果网络食品交易第三方平台提供者不能提供入网食品经营者的相关信息和有效联系方式的，则由网络食品交易第三方平台提供者赔偿。简单来说，就是“网络交易出问题，第三方平台先负责”。这一规定明确了网购平

台的主体义务，对巧鹰来说，今后再遇到网购纠纷时，就能有更有力的法律武器可以运用。

除了网络交易，新修订的食品安全法对食品经营者的其他义务也作出了明确规定。如新法第四条规定，“食品生产经营者对其生产经营食品的安全负责”。新法还强化了食品生产经营企业的追溯义务，完善了追溯制度。如新法第四十二条规定，“食品生产经营者应当依照本法的规定，建立食品安全追溯体系，保证食品可追溯”。此外，新法同时强调了食品生产者的自查义务。

责权明晰全程监管

严格责任追究、严惩犯罪行为

对于新法带来的变化，中国政法大学院长韩大元给予高度评价。他认为，新法的显著特点在于“建立最严格的责任追究机制，严惩各类食品安全违法犯罪行为，大大增强了法律规范的统一性与操作性”。

这种统一性，突出表现在完善统一权威的食品安全监管机构，对食品生产、销售、餐饮服务的监管由原来的质监、工商、食药分段监管变成由食药监管部门统一监管。这样就理清了各部门的职能范围，减少了监管盲区和交叉管理时责任混淆或互相推诿的可能性，避免部门之间来回踢皮球。同时，责任更加明确，加重了对地方政府负责人和监管人员的问责，“十几个人管不住一杯奶”的现象有望终结。

除此之外，新法还将农产品销售、食品贮存运输、餐饮服务全过程以及食品添加剂和食品相关产品纳入监管，强化了食品安全风险的全程控制，建立了“从农田到餐桌”的全程追溯制度。北京市消协近日针对新食品安全法的一项调查显示，在被问到最关心哪些内容时，被调查的消费者中，有29.49%的人选择了“食品安全全程追溯”。

在操作性方面，新法的修订凸显了“重典治乱”的思路，对违法行为的界定和处理更加细化，处罚力度也大大加强。比如，新法第一百三十四条对多次重复违法不改正的问题作出规定，一年内累计三次因违法受到罚款、警告等行政处罚的食

品生产经营者，将被给予责令停产停业直至吊销许可证的处罚。再比如，根据新法第一百二十二、一百二十三、一百二十四条规定，行政罚款的额度大幅提升。对在食品中添加药品，生产经营营养成分不符合国家标准的婴幼儿配方乳粉等违法行为，最高罚金提升至处罚货值金额的30倍。在食品中添加有毒有害物质等性质恶劣的违法行为，情节严重的可直接吊销许可证。

此外，新法还强化了对食品安全刑事责任、民事责任的追究，对非法提供食品生产经营场所的行为增设法律责任，同时加重监管者和执法者的责任。有关专家表示，处罚力度的加大，将有利于提升公众对食品监督执法的信心。

特殊食品特殊对待

奶粉等产品质量有望上层楼

市民王君今年63岁，退休以后对自己的身体十分注意，也开始关注各种保健食品。不过，在购买保健食品的问题上，她和儿女还发生过几次争论。“儿女们总劝我，有些产品宁可多花点钱买国外的，也不要买国内的，他们觉得产品质量不放心！”王君告诉记者，起初她对这个问题不以为然，觉得同样的产品，国内外的质量差别并不大，但价格往往相差好多，买国内产品当然划算。不过，在儿女们跟她讲了几次国内保健食品的质量问题之后，她的心里也开始打鼓。

王君的想法在国内消费者之中很具有代表性。除了保健食品之外，婴幼儿奶粉也存在同样的问题。记者调查发现，除了母乳喂养之外，选择奶粉时，大多数消费者会选用国外品牌。问及原因，他们多半会提到当年“三聚氰胺事件”给自己留下的心理阴影，说“还是觉得国外的产品质量更可靠”。

这次新法专门对婴幼儿配方食品、保健食品这些特殊食品的监管予以“特殊对待”。新法将保健食品、特殊医学用途配方食品、婴幼儿配方食品以及其他专供特定人群的主辅食品都归为特殊食品，要求相关各方特殊对待，严格监管，从原料、配方、生产工艺等方面严格把关，并实行备案和注册分类搭配管理。新法特别明确，婴幼儿配方乳粉的

产品配方应当经国务院食品药品监督管理部门注册。注册时，应当提交配方研发报告和其他表明配方科学性、安全性的材料；不得以分装方式生产婴幼儿配方乳粉，同一企业不得用同一配方生产不同品牌的婴幼儿配方乳粉。

新法对特殊食品进行的特殊规定，也是对千千万万如王君这样的消费者呼吁的回应，相信随着新法逐步实施，有关产品的质量会得到进一步提升。

形成社会共治格局

发挥社会主体多元协作力量

形成社会共治格局，是这次新法修订的又一大亮点。新法从监管机构、食品行业协会、消费者组织、举报者以及新闻媒体5个方面作出规定。

新法明确，食品行业协会应当提供食品安全信息技术等服务，引导和督促食品生产经营者依法进行生产经营；消费者协会和其他消费者组织依法进行社会监督；增加规定食品安全有奖举报制度，明确对查证属实的举报应当给予举报人奖励，对举报人的相关信息，政府和监管部门要予以保密；强调监管部门应当准确、及时、客观地公布食品安全信息，鼓励新闻媒体对食品安全违法行为进行舆论监督，同时规定对有关食品安全的宣传报道应当公正真实。

对此，韩大元表示，“改善食品安全状况，迫切需要实行社会共治，形成政府、企业、行业、个人等主体多元协作、法律、技术、舆论等治理机制协调整合，从农田到餐桌等环节无缝对接的治理格局。其中，法治具有基础性意义，必须先行”。

的确，身处“互联网+”的时代，监管部门、专业机构、新闻媒体、社会组织虽然职责不同，但积极参与食品安全治理，提高公众对食品安全问题的理性认知的目标是一致的。新修订的食品安全法的实施，不仅需要将食品安全监管工作全面纳入法治化轨道，加强法治建设，坚持依法行政，实行全过程最严格监管；同时，也需要牢固树立食品行业尚德守法的责任意识和价值取向，并拓展群众参与的有效途径，共同营造保障食品安全的有利环境和浓厚氛围。

□ 石振勇

民声

“史上最严”是为了“最好”

新修订的《食品安全法》即将施行，因为体现了最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚和最严肃的问责，该法被人们称为“史上最严”，社会各界也对它充满期待。

“史上最严控烟令”“史上最严广告法”“史上最严大气污染防治计划”“史上最严手机实名制”……近些年，类似的“史上最严”不时见诸媒体。“严是爱，宽是害”，这些政策的酝酿与出台，体现出国家、相关地方和部门积极回应社会关切，从严治理各种危害群众利益和社会秩序行为的决心，政策制定者希望借此实现“史上最好”的效果。

不过，徒法不足以自行。良好的制度设计只是必要条件，而非充分条件。要让预期不落空，关键在于把各种监管资源汇聚到监管一线，将主要精力用于抓落实。

所以，评价这些“史上最严”，既要看其制定得是否科学完备，更要注重其结果导向，看能否见到实效、让人耳目一新。比如，新修订的《食品安全法》明确，国家加快淘汰剧毒、高毒、高残留农药，禁止将剧毒、高毒农药用于蔬菜、瓜果、茶叶和中草药材等国家规定的农作物。既然法律明确了国家对农药的使用实行严格的管理制度，消费者自然要求这方面有明显改观。这需要在农药生产、销

售、使用和标准制定等方面共同着力，杜绝滥用农药问题。如果过上几年还是问题不断，自然难以令人满意。

在注重结果的同时，也要加强过程管理，从深层次查找分析原因、及时主动查漏补缺，而不能只满足于轰轰烈烈的声势。从重、从严、从快查处虽然短期效果显著，但也会消耗不少公共资源，若能找到更省力、更治本的方法，自然皆大欢喜。例如，新修订的《食品安全法》在对违法行为的查处上做了较大改革，首先要要求执法部门判断违法行为是不是构成刑事犯罪，如果构成犯罪，就直接由公安部门进行侦查，追究刑事责任；如果不构成刑

事犯罪，才由行政执法部门进行行政处罚。在严格依法办事的同时，要意识到不安全食品的生产经营者也是市场参与方，按市场经济规律办事方能治本。应在征信体系、资金流通渠道等方面多策并举，彻底斩断违法者的生财之道，让其意识到若不走正途便永无宁日，最终将被市场拒绝和淘汰。

总之，新《食品安全法》出台并实施是个良好的契机，但从施行之日起就将面临着实际成效的检验。我们期待有关部门积极听取民意、汇聚民智，更好履行监管职能，抓好食品安全监督管理，让“史上最严”真正变成“史上最好”。