

“舌尖上的安全”是天大的事

——全国人大常委会执法检查组检查食品安全法落实情况

本报记者 李哲

阅读提示

民以食为天，食以安为先。全国人大常委会将2016年的首个执法检查锁定在食品安全领域。

2015年4月24日，新修订的食品安全法经第十二届全国人大常委会第十四次会议表决通过，被称为史上最严食品安全法。法律的生命在于实施，新法实施情况如何？食品安全状况是否得到有力改善？目前尚存在哪些问题？对此，全国人大常委会执法检查组兵分5路，深入湖北、内蒙古、天津、黑龙江等10个省、自治区、直辖市进行检查。《经济日报》记者于5月初跟随检查小组前往黑龙江，探寻老百姓最关心的那些食品安全问题。

自2008年发生三聚氰胺事件以来，国人对国产奶粉的信心一度跌至谷底。随之而来的是扫货洋奶粉，以至于不少国家对中国下了“奶粉限购令”。面对尴尬，消费者不禁大声提出疑问：到底何时才能喝上放心的国产奶粉？

“我敢打保票，国产奶粉绝对达到了国际标准水平。”黑龙江省完达山乳业股份有限公司质量总监李健拍着胸脯对记者说，近几年来，随着国家对食品安全重视程度的提高，生产企业的管理水平也明显提高，特别是婴幼儿乳粉，并不低于国际标准！

李健的说法并非“王婆卖瓜”，得到了多方的回应和肯定。“的确，在中国食品安全监管领域内，婴幼儿乳粉是管理最为严格的一种，如果说哪种国产食品最安全，婴幼儿乳粉当仁不让。”国家食品药品监督管理局法制司司长徐景和说。

除了来自监管层的肯定，实验室的数据也对这种观点给予支持。“目前我们有100多项针对乳粉的检测指标，至今为止，我们实验室的乳制品检测合格率为100%。”黑龙江省食品药品检验检测所食品室副主任多凯告诉记者，尤其是婴幼儿乳粉，其监管和检验指标都非常严格，质量绝对有保障。“我儿子今年7岁，他就是吃国产奶粉长大的，非常健康！”

当然，产品的质量绝不是“说”出来的，通过实地调研，记者对保障婴幼儿乳粉安全的几大因素有了直观感受：按照药品企业标准进行生产管理；加强牧草、饲料、供应商等全产业链监管；实现产品可追溯。

走在完达山乳业生产车间，透过玻璃墙向全封闭式作业区看去，难得见工作人员的身影，取而代之的是先进的机械管道和手臂。“这样能够最大限度地降低污染。”李健介绍，这些密封作业区都是按照GMP标准建设和管理，也就是说婴幼儿乳粉的生产环节是比对药品生产的标准进行的。记者看到一个小小的细节，在这些区域内，所有转角都是弧形圆角，目的是消灭藏污纳垢的可能。

黑龙江的春天来得有点晚，5月初漫步在飞鹤乳业下属的甘南瑞信达原生态牧业有限公司的牧场上，记者并没有看到一望无际的绿色草原，却仍然感受到了该企业对源头治理的重视。“为了从源头上彻底解决奶源的安全问题，飞鹤将有机饲草、饲料的种植及精饲料加工纳入到整个产业链中，并建成了年产25万吨有机饲料项目。”甘南瑞信达原生态牧业有限公司董事长冷友斌告诉记者，由于奶牛吃得好、奶牛品种好，该牧场的鲜奶蛋白质含量等指标都较高，“我们五六公斤鲜奶就可以出一斤奶粉，远远超过8公斤的平均水平。”

对于消费者而言，生产环节并不可见，要想让消费者真正放心，可追溯体系是非常必要的保障。对着奶粉罐底的二维码轻轻一扫，所有信息一目了然；奶源与饲料、生产与来料、品控与研发、仓储与物流、销售与服务等，而且这些信息已经具体到每分每秒每个人。在完达山与飞鹤，记者均看到了成熟的可追溯体系。

“2008年至今，我国婴幼儿乳粉市场经过几轮洗牌，目前只剩下82家，对它们执行的都是最严格的监管。例如婴幼儿乳粉的生产管理标准甚至高于口服药的标准，而每批产品都必须检验的规定也比国外同行更严格。”国家食品药品监督管理局副局长焦红说，目前国内品牌企业生产的婴幼儿乳粉是完全可以信赖的。

图① 完达山乳业工作人员正在向记者展示婴幼儿乳粉罐底的可追溯体系二维码。

图② 黑龙江省食品药品检验检测所工作人员正在处理待检样本。

图③ 齐齐哈尔市大金山神鹤酒店一楼大厅设置的食品快检仪器。



把好网络叫餐源头关

打个电话、动动手指，饭菜就送到了家门口，网络叫餐已经成为当下不少年轻人的生活习惯。必须承认，网络叫餐不仅方便快捷，而且价格低廉，但其质量是否也同样美好？疑问确实存在。

“进入厨房，检查人员吃了一惊，锅盆黑渍渍、油乎乎，液化气软管交叉缠绕，三五平方米的厨房杂乱不堪，甚至有狗在旁边跑来跑去；在附近另一个后厨，检查人员看到，几个饮料瓶放在院中桌上，旁边是几十桶用空了的白塑料桶，细细查看，里面装的是过了期的果味调味品……”据齐齐哈尔市建华区食品药品监督管理局局长刘伟介绍，这些触目惊心的场景来自某些外卖平台的加盟商家。

2015年4月，齐齐哈尔大学一名大学生在“美团”网上点了一份12元的羊肉盖饭，食后发生食物中毒现象。更可气的是，由于是通过第三方平台订餐，这位维权无门的学生根本找不到他点的这份盖饭到底是谁做的？

“后来这位学生投诉到我们这里，我们检查发现，涉事商家无证无照，卫生条件十分恶劣，是典型的夫妻店，他们专给网络平台供餐，雇了

几名大学生负责送饭。”刘伟说。

刘伟所管辖的建华区是齐齐哈尔大学所在地，而大学生正是网络叫餐的主力军。“不夸张地说，大学生们每人每天平均有一顿半的饭都是由这些网络叫餐平台供应的，仅齐齐哈尔大学每天就要消费几万份。然而，由于网络叫餐是新鲜事物，当时的食品安全法没有相关规定，根本‘治’不了它们。”刘伟告诉记者，为了彻底扫除这个食品安全“死角”，他们一方面对300多家供餐加盟商进行全面检查，同时对外卖平台负责人不断约谈，并率先采取备案制管理。

史上最严的食品安全法于2015年10月1日正式施行，其中规定：网络食品交易第三方平台提供者应当对入网食品经营者进行实名登记、审查许可证；使消费者的合法权益受到损害的，网络食品交易第三方平台应当与食品经营者承担连带责任……

“新法实施后，在我们的督促下，有264家不合格供应商都下了线。”

刘伟说，现在情况变了，不是他们上门去查，而是许多供应商主动打来电话：“你们来看看吧，我的证都办齐了，卫生条件也搞好了，请来检查。”

网络叫餐平台的背后，有着无数极小规模的食品生产商，有的饭菜甚至就是夫妻二人在自家厨房做出来的。与大小饭店相比，对这些餐饮生产商的监管难度更大。有人建议：既然难以监管，不如全部取缔，把隐患完全消除。

刘伟也有自己的想法，“网络叫餐的客户主要是年轻人、医院病人、空巢老人。他们切实有这个需求，而做饭菜的不少又是家庭困难的下岗职工。不能为了执法方便而简单地把它们‘整死’，我们必须为老百姓的正当需求把好关，做好规范和监管”。

如何把好网络叫餐质量关？刘伟提出建议，首先要找到它是谁？监管部门要摸清、走访所有的网络平台供应商，把它们纳入到日常管辖范围。其次要求这些供应商自身必须证照齐全，其采购的原料也必须索证索票。第三要定期对他们进行培训，让他们熟知法律法规、卫生要求等。

阳光之下无死角。在严苛的法律和全面监管下，网络叫餐初期的无序发展戛然而止，消费者将能够吃上真正方便快捷、物美价廉的到家美食。



学校食堂安全不容忽视

执法检查中，检查组成员反复询问着同一个问题，那就是食源性疾病。事实上，食源性疾病是全世界头号食品安全问题，也是我国头号食品安全问题。有专家认为，从对人体健康的危害性来看，相对于国内消费者普遍关心的食品添加剂、农药残留等问题，食源性疾病的危害性更为严重。

不少重大食品安全事故往往就是食源性疾病的集中爆发，其中，学校食堂便是一大高发地，孩子们的集体食物中毒事件也最为牵动广大民众的心。因此，相关事故总是发生一起便严厉查处一起。

然而，高压之下，集体食物中毒事件仍屡次发生，如何才能为学校食堂加上一把万无一失的安全锁？要想解决这个问题，恐怕必须改革传统的监管模式和手段。

餐饮食品与食品厂生产的食品不同，它不存在“检验合格后才能销售”的环节。按照常规检测手段，检验结果最快生成也需要48小时，而一碗饭、一盘菜可经不起如此等待。

对于餐饮食品安全而言，“原料安全、加工过程安全才是应该寻求的保障”。哈尔滨市食品药品监督管理局餐饮处处长齐政一说，如何保证这两个安全，单纯靠“自我管

理”显然不够，而政府执法部门的力量也不可能包办一切。

技术手段的运用将真正实现安全可控。“我们联合快检仪器研发公司，研发了针对餐饮企业的食品安全自主管理平台，可以对食品原料进行农药残留、新鲜度、病害肉、非法添加物等16个项目的快速检验，确保原料安全。”齐政一告诉记者，该平台与云端连接，相关部门可以实时监管，没有经过检测的原料是无法进入使用环节的。

同时，该平台还具有在食品储存、餐饮具洗消、餐饮加工过程中实时监控的功能。“各个关键节点都设有监控器，冰箱是否因为开关门次数太多导致低温不够？大锅菜中心温度是否达标？从卫生间出来的操作人员是否洗手消毒？这些细节如果不合格，平台都会报警，我的手机也会同时响起。”齐政一说，平台试验近一年，已发生各种报警信息127起，隐患得以及时排查消除，有效避免了事故发生。

此外，食品加工者、企业管理者、政府监管部门、学生和家长都可以用手机扫描二维码，登录该平台预设窗口，通过互联网实时查看餐饮食品的加工制作过程。

“2015年，我们为哈尔滨市新

疆第一小学等3个学校食堂免费配备了该平台，一个学期下来有效避免了59起不合格原料投入使用。还为2个集体用餐配送单位、2个中央厨房安装了该平台，这些单位的主要客户也都是学校。”据齐政一介绍，技术平台的开发和使用让学校食堂守住了食品安全大门。

然而，采用技术手段并没有完全解决家长与餐饮提供者之间的信任、适合学生口味这两大问题。“对此，我们想到了社会共治，推出‘妈妈午餐’理念。简单说，就是引导供餐企业优先聘用在校生家长代表参与供餐企业的管理、原料采购、餐饮加工、卫生清洁等环节。”齐政一说，此举果然增强了餐饮企业的责任心和增进了双方信任，经过一个学期的运行，试点学校食堂和学生营养餐配送单位的订餐量均增长一倍，食堂安全得到了切实保障。

出了事再问责，无论如何处理，都无法挽回已经造成的损失。在学校食堂安全、集中用餐安全，乃至整个餐饮行业的安全问题上，监管关口必须要前移，事后追责远不及事前监管更加重要与有效。而在此过程中，传统的监管模式需要创新，科技方法、监管智慧和社会共治理念的综合运用将逐步成为必要手段。

调查手记

食品安全问题绝不能指望“事后惩处”来彻底解决，锁住源头，才是解决食品安全问题的根本之策。

风险管控将隐患消除在“未然”时。提前管控风险，才能实现万无一失。预防为主、风险管理、全程控制，是食品安全工作的重要原则，也是抓好食品安全的有效举措。首先要强化风险意识，坚持关口前移、源头防控，针对本地区食品安全形势和产业特点，抓住重点问题，采取有针对性的措施，及早发现、处置各类风险隐患。其次要加强风险监测，食品安全风险监测承担着提供技术决策、技术服务和技术咨询的重要职责，必须加强队伍建设、深化部门协作，确保监测数据真实、准确。再次要做好风险评估，对于推动我国食品安全管理由末端控制向风险控制转变，由经验主导向科学主导转变意义重大。

源头治理才能让食品问题釜底抽薪。一根农药残留超标的黄瓜，无论其运输、采购、加工过程如何严格控制，规范操作，都无法保证其食用安全。食品安全的源头在农业，食用农产品当前最突出的问题是农药兽药残留超标和重金属超标。农药兽药残留是生产方式问题，重金属超标主要是环境污染问题，这都是基础性、阶段性的问题。需要从根本上改变落后的生产发展方式，通过推动农业现代化生产和加大环境治理力度加以解决，这才是治本之策。

可追溯机制让违法行为无处可逃。轻轻一扫，这罐奶粉的原料是哪里供应的鲜奶？奶牛吃的牧草又是来自于哪个牧场？……你所想知道的信息一目了然。目前国内大品牌的婴幼儿奶粉都建立了全套追溯机制，这样不仅能够提升消费者的信心、增强生产商的责任心，也让“李鬼”奶粉无处遁形。如果将可追溯机制继续推广，每一块肉、每一只蛋、每一根菜叶都能找到其所有的来龙去脉，每一个步骤都暴露在阳光之下，而不仅仅是盯住最后的加工环节，这样的食品才能让消费者更加放心，甚至愿意用高价来购买。

保障“舌尖上的安全”，不只是舌尖的问题、是机制的问题、是源头的问题。加强食品安全问题的监管，一定要转换思维、改变方法，变“灭火”为“防火”，让影响食品安全的因素无所遁形。



安全痛点待消除

食品安全，是老百姓心中那一根最脆弱的弦，尤其随着生活水平的提高，民众对食品安全更加关注也更加敏感。因此，能不能在食品安全上给百姓一个满意的交代，不仅是民生工程、民心工程，也是对执政能力的重大考验。

2015年，国家食品药品监管总局安排食品抽样检查16.8万批次，省局安排41万余批次，涉及近200种，3000余个检验项目，抽检合格率为96.8%。在上世纪90年代，这个数字只有80%。抽检合格率的大幅上升，反映出我国食品安全不断向好的形势。加之最严食品安全法的出台，不仅加强了监管、加重了处罚，更重要的是在食品安全监管制度上做出了很大创新。

然而，制度的完善不是一蹴而就的事情。在检查过程中，执法人员发现一些在全国普遍存在的亟需改善的问题。

“三合一”监管体制是否科学有效？地方政府应对当地的食品安全问题负总责，在此原则下，全国70%的县、30%的市实行了食品药品监管体制改革，将原来垂直管理的工商、质监、食品药品监管进行“三合一”甚至“多合一”，成立新的市场监督管理部门，由地方政府直接管理。在方便地方政府监管的同时，这样的体制也带来了不容忽视的问题：专业力量被“稀释”，食品安全监管职能被“边缘化”。

检查中记者了解到，哈尔滨市18个区县均设立了“多合一”的市场监督管理部门，其中，负责餐饮专项的分别只有一名工作人员，面对巨大的餐饮消费市场，这样的人员力量配置显然不够。相应地，专业人员数量不足影响了基层食品安全监管机构执法的权威性和公信力。有企业就明确提出不满：“监管部门从卫生部门转变为食药监管部门，现在又转为新组建的市场监督管理局，机构和人员更换频繁，新组建的市场监督管理局大部分由工商和质检人员组成，他们自身缺乏餐饮行业方面的监管经验，水平不一。我们企业很无奈，不得不经常调整我们经营、管理方式，来适应不断调整的监管方面的要求。”

违法犯罪行为“追究”与“不追究”的两难。违法犯罪行为当然要追究，但是在基层执法过程中，却有很多不可操作性。为了重典治乱，新食品安全法将大部分食品违法行为的罚款额度降低由原来的2000元提高到5万元。然而，大部分小型食品产销商户根本无力缴纳，又或者部分违法行为比较轻微、非主观故意，基层执法人员很难执行，但若不执行却又可能构成渎职犯罪。

“要不罚，要罚最低就是5万元。”检查中记者听到不少人反映，在目前的国情下，这样的处罚的确很难操作，同时无意中也给权力寻租提供了可能性。有企业直言：“头发(或者其他异物)不小心进入菜品，抓到了就要罚款5万元，有时候小餐饮为了避免如此重罚，只好关门停业。”

食品类小商小贩依然是监管弱项。任何问题都摆脱不了社会发展阶段的制约，当前，街头摆摊是不少人的谋生手段，而光顾街头小贩也是不少群众的生活方式，一网打尽不是明智之举，也根本难以实现。新食品安全法也并未对此作出明确规定，只是要求各地制定自己的食品生产加工小作坊和食品摊贩的具体管理办法。但据悉，截至目前，全国仅有5个省份制定了配套规定。

此外，食品检验检测能力严重不足、基层监管执法能力薄弱、环境因素导致的食品污染问题日益严重、制假售假依然猖獗等问题也还存在，不得不说，我们面临的食品安全形势依然严峻。

“不能什么事都一票否决，但食品药品安全的事则必须一票否决。”黑龙江省委书记王宪魁说。尽管“吃得放心、吃得健康”是一项长期工程，但是在社会高度共识和监管层高压力度之下，相信老百姓舌尖上的安全将一天比一天更有保障。

「事后惩处」莫如「锁住源头」

本版摄影 李哲

本版编辑 许跃芝 张虎

电子邮箱 jjrbyxdc@163.com