

专家述评

最严谨的标准是我国食品安全的基本保障

卢江

(国家食品安全风险评估中心,北京 100022)

摘要:总书记提出的最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责(“四个最严”)要求,是我国食品安全管理体系的基本原则,而最严谨的标准是前提。将落实最严谨标准的要求与“不忘初心、牢记使命”的主题教育活动相结合,需要找准差距,完善顶层规划、制定依据、审查机制、强化措施、跟踪评价和改进完善等方面工作,形成闭环式科学严谨的制定过程。本文从“四个最严”的背景、食品安全标准工作进展、最严谨标准解读以及落实最严谨标准的具体措施等方面进行了深入分析和阐述,为加强食品安全标准工作、实现最严谨的标准提供参考。

关键词:严谨;食品安全;标准

中图分类号:R155 文献标识码:A 文章编号:1004-8456(2019)03-0195-04

DOI:10.13590/j.cjfh.2019.03.001

The most rigorous standards is the essential element of national food safety system

LU Jiang

(China National Center for Food Safety Risk Assessment, Beijing 100022, China)

Abstract: The most rigorous standards, the strictest supervision, the harshest accountability and the gravest punishment (“4 Most”) highlighted by President Xi are the principles to improve national food safety control system in which the most rigorous standards is the first step. The precise content, regulated process and implementation comprise the rigorous standard system. Combined with the theme of “Remain true to our original aspiration and keep our mission firmly in mind” education activities, the procedure starts from strategic planning, initiation, elaboration, approval and review of standards which are the pillars to build a comprehensive China national food safety standard system. The article briefly introduces the background of the “4 Most” and the current food safety standard development progress, then further explains the meaning of the most rigorous standards with actions which need to be taken in the future in order to fulfill the target.

Key words: Rigorous; food safety; standard

1 “四个最严”背景意义

在2013年12月23日召开的中央农村工作会议上,习近平总书记首次提出用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责,确保广大人民群众“舌尖上的安全”^[1]。“四个最严”从制度建设的角度科学地提出了建设我国食品安全管理体系的指导思想、基本原则和根本遵循,也为食品安全工作者如何落实“不忘初心、牢记使命”的主题教育要求,推动食品安全工作再上新台阶提出了更高标准和更严要求。深刻理解、准确把握和切实落实习近平总书记“四个最严”的要求,是全面提升我国食品安全风险防控能力和保障水平的关键。

习近平总书记强调食品安全首先是“产”出来

的,也是“管”出来的。为此,理解把握和落实“四个最严”,首先是要强调以食品生产经营者是第一责任人为前提。《食品安全法》规定,食品生产经营者对其生产经营食品的安全负责。日前公布的《中共中央国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见》^[2](以下简称《意见》)明确指出:“生产经营者是食品安全第一责任人。”这就意味着无论是生产所依据的标准,还是对于生产经营过程及流通过程的监管、事件发生之后的处罚和问责,食品生产经营者都应首当其冲。其次,理解把握和落实“四个最严”,还要强调以制定更为严谨的标准、建立更为严格的食品安全监管责任制和严肃的责任追究制度为重点,强化食品安全有关部门严格依法履职,使权力和责任紧密挂钩。

《人民日报》^[3]指出,站在科学的角度看“四个最严”,最严谨的标准是前提,最严格的监管是关键,最严厉的处罚是利器,最严肃的问责是保障。由此可见最严谨的标准是保障食品安全的前提和

基础。《意见》要求,到2035年要实现食品安全标准水平进入世界前列的目标,明确指出了建立最严谨标准的工作方向和任务目标。近期,中央在全党县级以上干部开展“不忘初心、牢记使命”主题教育活动,提出了牢牢把握“守初心、担使命,找差距、抓落实”的总要求,为深入查找食品安全标准工作中存在的问题和差距,切实提升标准工作水平提出了强化责任、使命担当的要求。为此,落实“最严谨的标准”对贯彻落实总书记指示精神及《意见》和主题教育要求都具有重要意义。

2 我国食品安全标准相关工作进展

2.1 主要成绩

国家卫生健康委员会按照《食品安全法》赋予的法定职能,依法组建了国家食品安全风险评估专家委员会和食品安全国家标准审评委员会,并发布实施了相关管理规定;在国务院和中央编制办公室支持下成立了国家食品安全风险评估中心,承担食品安全风险监测、风险评估和标准制定的技术支撑工作;强化中国食品法典委员会职责,组织各部门参与国际食品法典标准制定,主持每年一次的国际食品添加剂法典委员会和食品农药残留法典委员会,国际影响力逐步增强。同时,全国食品安全风险监测体系也正在建立,通过系统和持续地收集食源性疾病、食品污染以及食品中有害因素的监测数据及相关信息,进行综合分析和及时通报,为食品安全监管及时提出建议和保障,并为食品安全风险评估及标准制定奠定基础。目前食品安全标准规范的范围涉及从原料到产品的全过程,标准内容既包括适用于各类食品原料的污染物、添加剂等通用标准,也包括专门针对各类食品的产品标准,还包括规范食品生产经营过程的规范类标准。上述各类标准相互衔接、互相引用,共同构成严谨的标准体系。经过多年的努力,国家卫生健康委目前已制定发布了1260项食品安全国家标准,涉及近2万项食品安全指标,初步构建起覆盖从农田到餐桌的、与国际食品法典标准和主要发达国家基本一致的食品安全国家标准体系^[4]。

2.2 存在的不足

尽管我国在风险评估、风险管理和风险交流构成的风险分析理论与实践方面已逐步得到广泛认同和应用,但作为发展中国家,还存在诸多不足。风险监测评估预警等基础工作薄弱、基层监管力量和技术手段跟不上、大数据信息化技术应用有待深入研究等问题,致使现阶段食品安全标准与总书记

的最严谨标准要求和《意见》关于“标准水平进入世界前列”的要求以及“不忘初心、牢记使命”主题教育要求,尚有一定差距,亟待下大力气推动实现最严谨标准的要求。

3 落实最严谨标准措施

3.1 标准体系规划要体现顶层设计,符合“五位一体”总体布局要求

党的十九大对我国社会主义现代化建设做出全面战略部署,从经济、政治、文化、社会、生态文明五个方面,制定了新时代统筹推进“五位一体”总体布局的战略目标。食品安全标准作为食品安全现代化治理体系的重要基础,落实“五位一体”总体布局就是要通过制定最严谨的标准,提高从农田到餐桌全过程的食品安全风险控制能力,提升食品全链条质量安全保障水平。

首先,在标准的顶层设计方面,应当做到对食用农产品的标准管理与食品安全标准无缝衔接。标准内容应该从源头抓起,以环境污染防控、农药兽药等农业投入品使用、食品配料及食品添加剂使用管理为切入点,能够在上游环节解决的食品安全风险,不在下游环节重复要求,避免监管资源的浪费。《农产品质量安全法修订草案(征求意见稿)》^[5]也提出了“制定环境质量标准,应当考虑产地环境对农产品质量的影响,符合农产品质量安全要求。”这一规定也是将生态文明建设作为食品安全工作重要前提的具体表现。

其次,在标准体系构建方面,要建立以科学合理的食品安全通用标准为基础、以实用可行的生产经营过程控制类标准为主体、以宽窄适当的食品产品专项标准为补充、以与时俱进的检验方法标准为手段的全方位立体化标准体系。通过制定必要的终产品中的限量标准进而控制超标食品流向消费者,倒逼食品行业严把原料关,落实从农田到餐桌覆盖食品全链条的污染控制规范,指导企业标本兼治主动防范化解风险。

第三,在标准的层级设定方面,要在制定食品安全国家标准的同时,强化地方属地责任,对地方特色食品、尚未制定相应食品安全国家标准要求的,允许制定食品安全地方标准以带动地方产业发展。鼓励行业制定实施各类以产品质量要求为主的推荐性行业标准、团体标准,引导产业形成良性竞争,提升行业发展水平。

综上,最严谨的标准涉及食品安全各个部门以及地方、行业、企业各个方面,需要从顶层设计架构,全局规划布局推进。

3.2 标准制定要以科学为基础,以保障消费者健康为根本目的

最严谨的标准需要建立在灵敏高效的风险监测和科学权威的风险评估工作基础之上,以保证食品安全、防止食源性疾病的发生、保护消费者健康为根本目标。风险管理措施的制定应当基于国际公认的风险分析原则,按照《食品安全法》建立的食品安全风险监测和风险评估制度进行,这是最严谨标准的前提。按照联合国粮农组织/世界卫生组织《食品安全风险分析:国家食品安全控制指南》提出的食品安全风险管理原则^[6],食品安全标准需要遵循风险管理的一般程序开展。这一过程包括:识别食品安全问题并提出评估目标;确定风险管理目标;开展风险-收益评估;分析研判并选择风险管理措施;实施风险管理措施;对风险管理措施的效果进行评价。

由此,发现和评估食品安全问题是前提。当前我国覆盖全国的食品污染物和食源性疾病的监测网络,以及食物消费量调查和总膳食研究等为食品安全风险评估工作提供了大量的基础数据。国家食品安全风险评估中心成立以来,逐步建立和完善了化学、微生物等领域的定量风险评估技术和模型,为发现评估食品安全隐患问题提供了科学依据和保障。

其次,科学制定食品安全标准指标保护消费者安全是关键。按照风险管理模型,对社会关注的问题,是否需要通过制定标准加以管理,要根据评估结果判定是否对消费者健康有影响而定。例如,有些看似存在风险的问题,通过风险评估之后,证明对消费者健康损害是极低甚至可以忽略的,则不需要制定限量标准;又如,有些食品安全问题通过风险评估证明确实存在一定程度的风险,需要采取风险管理措施防范化解风险(但采取哪种风险管理措施要具体情况具体分析,如果通过制定生产过程规范从根本上解决问题,就没必要制定只治标不治本的终产品限量值,甚至给企业执行带来沉重负担)。此外,对于食品中非法添加非食用物质或者废弃物不当回收利用等非法生产问题,靠制定终产品的标准,试图通过检测来规范的做法,势必会永远落后于非法手段的“创新”,实现不了对消费者的有效保护。为此,标准只是食品安全风险管理措施之一,还可以采取强化过程监管,加强行业自律、信用体系建设和消费者科普宣教等多种管理方式,不能对所有的食品安全风险防控都寄希望于食品安全标准,造成一个标准包打天下的局面。

3.3 标准制定要在确保百姓饮食安全同时,充分考

虑经济社会发展

要把食品安全标准工作放在国计民生的高度,从保障消费者健康和经济社会发展两方面入手。一方面要把保障人民群众食品安全放在首位,坚守安全底线,以维护和促进公众健康为目标,从解决人民群众普遍关心的突出问题入手制定标准;另一方面,在保证安全的基础上正确处理安全与发展的关系,标准的制定要充分论证标准实施的可行性和成本。标准作为风险管理措施应该充分考虑社会经济因素,在保障消费者健康收益的前提下尽可能降低对产业的影响,避免制定出过分不当严格的标准。

最严谨的标准不是最严格的标准。各类限量指标和生产过程控制措施的制定要充分测算企业遵从成本、监管成本以及标准实施带来的降低疾病负担、节约卫生资源、减少健康时间损失等直接或间接效益。在能够实现充分健康保护水平的前提下,片面加严标准要求徒增行业的执行成本,却不能带来更多的健康收益。

制定最严谨的标准还应避免片面照抄照搬其他发达国家出于本国政治需要或产业保护目的而制定的各类标准要求。我国作为食用农产品出口大国,产品出口经常受到进口国家或地区过于严格的标准限制,大大增加了产品的生产成本。为了打破这些技术贸易壁垒,就需要中国积极参与国际食品法典标准制定,不断强化我国食品安全标准的国际公信力。我国加入世界贸易组织(WTO)后,按照WTO《实施卫生与植物卫生措施协定》(SPS协定)的要求,我国食品安全国家标准还需向WTO成员通报,并听取其他成员的评议意见。标准的技术内容与国际标准内容不一致时,应有充分的科学依据。积极参与国际标准制定,一方面吸纳国际知名专家参与编制食品安全国家标准,另一方面力争有一批国内专家可以牵头或参与制定国际标准工作,参与国际新兴危害因素的评估分析和管理决策,为国际社会贡献中国智慧的同时保护中国利益。通过有效提升中国在国际食品安全治理中的话语权,真正实现《意见》所要求的“食品安全标准水平进入世界前列”的长远目标。

3.4 标准制定要依法依规,有严密的审定程序和工作机制

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》^[7]对立法工作提出了要求。食品安全标准作为食品安全法制体系的重要组成部分,也要遵循上述原则。标准的严谨性不仅体现在实体内容的科学性和适用性,也同样体现在程序制度和机制

等方面的合法性和严谨性。强化标准制定的程序要求既有助于发挥制定标准及行政监管的积极作用,也有助于避免过度干预对市场秩序的危害^[8]。为此,食品安全国家标准的管理全生命周期,即从规划、年度计划,到起草、征求意见,经过审查、发布实施,直至跟踪评价、修订(完善),应做到每一个环节都有章可循。

一是要坚持公开透明原则,标准起草过程中应深入调查研究,充分听取标准使用单位、有关技术机构和专家的意见,特别要充分落实企业的主体责任,鼓励企业加大在标准研制方面的投入,促进技术创新和产业协调发展。要广泛听取社会各方面的意见建议,形成社会共治共享格局,从而坚持开门制标准,共同打造最严谨的食品安全标准科学体系。

二是要简化优化食品安全国家标准制修订流程。落实《意见》要求,按照国务院关于“简政放权、放管结合、优化服务”的部署,结合相关产业发展需要,创新工作模式,推动改革和加强标准制修订流程的管理。简化优化标准制修订流程,一方面提升标准制定修订各环节的工作效率,将新食品原料、食品添加剂新品种、食品接触材料新品种的市场准入与标准制定环节相结合,缩短产业急需标准的出台时间;另一方面强化标准管理中存在薄弱环节,加强标准制定过程中合规性审核、经济社会影响评估等内容。

三是标准文本要缜密权威。标准审查依赖于来自多部门、多领域的权威专家,对标准的适用范围、技术指标、文本内容进行审查,还要考虑标准与其他法律法规和标准的关系,避免出现标准之间矛盾冲突的情况。食品安全标准作为强制执行的技术法规文本必须严谨清晰,逻辑严密,不会产生歧义。标准各项技术指标的表达方式应遵循我国标准化工作的相关要求,便于全行业共同遵守规则。标准审查过程应邀请法律专业的专家参与,并请专业出版部门协助对文本进行审查和编辑。

3.5 标准制定要强化企业主体责任,鼓励企业以创新驱动引领产业发展

《意见》^[2]要求:“建立企业标准公开承诺制度,完善配套管理制度,鼓励企业制定实施严于国家标准或地方标准的企业标准。”考虑我国行业发展实际,一方面鼓励有条件、有能力的企业在强制性食品安全国家标准的基础上建立更加严格的生产过程控制要求,提升产品安全品质;另一方面,在不适宜制定强制性食品安全国家标准或食品安

全地方标准时,应当鼓励有能力的企业探索建立以食品安全为基础的营养健康要求,切实落实《国民营养计划》和健康中国战略,满足不同人群差异化的消费需求。在产业发展时机成熟时,根据产业政策需要将企业标准逐步向行业标准和国家标准转化,推动我国食品从安全食用到营养健康的品质提升。

3.6 标准实施要确保精准有效,要通过跟踪评价推动标准体系自我完善

一是加大标准宣传贯彻力度。标准的生命力在于执行,而标准的正确宣贯是标准有效执行的关键保障。《意见》^[2]指出:“加大食品安全标准解释、宣传贯彻和培训力度,对食品安全标准的使用进行跟踪评价。”标准的精准有效体现在加大标准宣贯力度,制定重要食品安全标准实施方案和释义,系统开展食品安全标准宣传推广和培训,以提升标准使用者对标准的认识。

二是全面客观开展食品安全标准的跟踪评价。联合市场监管部门、食品行业等不同利益相关方对标准的实施效果、社会和经济影响进行全面评价。建立科学客观的标准评价指标体系,从标准的科学性、适用性等角度对标准在保护消费者健康、促进行业发展、影响食品国际贸易等方面发挥的作用加以评价。通过成本-效益分析模型了解标准实施后获得的健康保护、产业发展等社会效益和标准实施成本之间的关系。不断拓宽完善标准实施信息反馈渠道,加强食品安全标准信息平台建设,广泛收集各方对现行所有食品安全国家标准的意见和建议。通过跟踪评价发现问题并及时启动标准修订程序,对标准加以改进和完善。

参考文献

- [1] 国务院. 中央农村工作会议举行习近平、李克强作重要讲话[Z]. 2013.
- [2] 国务院. 中共中央国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见[Z]. 2019.
- [3] 坚决执行“四最”确保“舌尖上的安全”[Z]. 2013.
- [4] 国家卫生健康委员会. 2019年全国食品安全标准与风险监测评估工作会议在京召开[Z]. 2019.
- [5] 农业农村部. 关于向社会公开征求《中华人民共和国农产品质量安全法修订草案(征求意见稿)》意见的函[Z]. 2019.
- [6] FAO/WHO. Food safety risk analysis: a guide for national food safety authorities[Z]. 2006.
- [7] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[Z]. 2014.
- [8] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 5版. 北京:北京大学出版社, 高等教育出版社, 2011: 75-82.