

专家述评

学习贯彻二十大精神,守好食品安全底线、提升营养健康高线 ——党的二十大学习体会

刘金峰

(国家卫生健康委员会 食品安全标准与监测评估司)

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视食品安全和营养工作,作出了一系列战略部署,取得了显著成效。习近平总书记在党的二十大报告中强调“人民健康是民族昌盛和国家强盛的重要标志”,强调“强化食品药品安全监管”,强调“树立大食物观,发展农业设施,构建多元食物供给体系”,这些重要论述为我们做好新时代食品安全和营养工作指明了前进方向,提供了根本遵循。

一 深刻认识食品安全与营养工作的重大意义

(一)食品安全与营养工作是健康中国建设的底线和基础性任务

一是合理膳食行动是健康中国行动的基础行动

“健康中国、营养先行”,健康中国行动之合理膳食行动是有效推动人民群众实现合理营养的根本途径。同时,合理膳食行动还是其他健康中国行动,如,妇幼、中小學生、老年人、职业人群等重点人群的行动和心脑血管、癌症、慢性呼吸系统疾病、糖尿病、传染病等主要疾病的行动的重要支撑和主要内容。

二是食品安全与营养工作是深化医改,推动“以治病为中心”向“以健康为中心”转变的重要“抓手”

众所周知,食物与营养是人类生存的基本条件,是健康的第一基石,生命全周期、健康全过程都离不开营养支持,通过科学合理的膳食及时补充维持免疫系统正常运转所需的营养素,才能构筑起人体强大的免疫防线。因此,安全的食物、合理的膳食是预防疾病、促进健康最经济有效的途径。此外,营养不仅可以防病,还可以治病,发展临床营养可有效减少患者的并发症和死亡率,并可以明显减少医疗支出。

三是食品安全与营养是公共卫生的重要组成部分

食源性疾病是食品安全的头号敌人,营养失衡是导致慢性病发生发展的关键因素。因此,食品安全和营养直接关系我们每个人的身体健康和生活质量,具有“民生底线、社会焦点、产业保障、健康基础”的特点。全面提高食品安全和营养健康的保障水平,是公共卫生领域的一项底线任务。

四是规范食药物质管理是中医药振兴发展的重要动力

中国自古就有食养的传统,药食同源物质在中医养生保健、治未病方面有着独特作用。发展食药物质,既是对我国食养文化的传承,也是大健康产业发展的需要,更是满足人民群众美好生活需求的需要。当前,我国食药物质目录名单中已纳入93种中药材,另外对9种中药材开展了食药物质试点。

五是食品安全与营养工作是应对人口老龄化国家战略的重要切入点

“十四五”时期,我国60岁及以上老年人口总量将突破3亿,占比将超过20%,进入中度老龄化阶段。营养问题已成为影响老年人健康的重要因素,加强老年营养工作,为老年人提供科学权威的膳食营养指导,研发适合老年人身体健康需要的特殊食品产品,有效解决老年人普遍存在的“咬不动、吃不消、排不出”等问题,是关爱老年健康、改善老年人生活质量最经济有效的办法。

(二)食品安全是国家公共安全的重要组成部分

党的二十大将安全摆在了更加突出重要位置,用专章进行全面部署,这充分体现了以习近平同志为核心的党中央对国家安全工作的高度重视。总体国家安全观是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是一个大安全的概念,食品安全也在其中。以新安全格局保障新发展格局,蕴含着发展和安全的重要战略思想,对于食品界也同样适用,因为食品不安全不仅会危及人民群众身体健康,还会引发公众的心理恐慌与社会秩序混乱,阻碍食品产业发展,降低政府公信力,损害国家形象,影响国际关系等,严重的甚至导致社会失稳。如,“三鹿奶粉”事件,造成全国29.6万婴幼儿罹患泌尿系统疾病,70%公众对国产奶粉失去信任,奶粉产业链面临巨大考验;双汇“瘦肉精”事件引发了消费者对肉制品行业的恐慌;京津冀“地沟油”产业链丑闻曝光,公众对外出就餐产生诸多顾虑。习近平总书记在2013年中央农村工作会议上明确指出:“食品安全社会关注度高,舆论燃点低,一旦出问题,很容易引起公众

恐慌,甚至酿成群体性事件。毒奶粉、地沟油、假羊肉、镉大米、毒生姜、染色脐橙等事件,都引起了群众愤慨。再加上有的事件被舆论过度炒作,不仅重创一个产业,而且弄得老百姓吃啥都不放心。”因此,食品界一定要清楚地认识到,安全是发展的前提,发展是安全的保障,安全和发展是一体之两翼、驱动之双轮,在推动食品产业快速发展的同时,务必牢牢守住安全发展这条底线,打造与之相适应的安全格局,实现高质量发展和高水平安全的良性互动,把食品产业发展建立在更加安全、更为可靠的基础之上。

(三)食品安全与营养工作是践行“大食物观”的应有之义,也将为食品产业高质量发展注入新动能

2022年3月6日,习近平总书记在参加政协农业界、社会福利和社会保障界委员联组会时讲到“大食物观”,强调“从更好满足人民美好生活需要出发,在确保粮食供给的同时,保障肉类、蔬菜、水果、水产品等各类食物有效供给,缺了哪样也不行”。在二十大报告中,习近平总书记再次强调“树立大食物观,发展设施农业,构建多元化食物供给体系”。习近平总书记高瞻远瞩,为食品工作指明了方向,一是明确了从耕地资源向更广袤的国土资源拓展、从传统资源向更丰富的生物资源拓展、从单一的供给侧向更多元的需求侧拓展;二是将推动我国抢占全球“未来食品”技术制高点,颠覆传统种植与养殖业的生产新模式,引领未来食品产业和细胞农业发展;三是将推动食品产业营养化转型,通过掌握人民群众食物结构变化趋势,构建营养指导消费、消费引导生产的新型关系,推动生产、消费、营养、健康协调发展。这就需要在保障食品安全的前提下,充分发挥政策标准在开发食物资源、食品产业营养化转型、防止食物浪费和绿色可持续发展中的引导作用,处理好环境污染带来的食品安全问题与继发粮食安全问题的关系,以“大食物观”为指引,最大限度画好食品安全与食物开源节流的“同心圆”。

二 “四个最严”是保障人民群众食品安全的总要求

党的十八大以来,在治国理政新的伟大实践中,以习近平同志为核心的党中央站在新时代的历史起点上,深刻把握食品安全治理的国际经验与国内生动实践,以“重大民生问题、政治问题”定位食品安全工作,把食品安全工作放在“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局中统筹谋划部署,持续深化改革,开创了具有中国特色的食品安全治理的新境界。特别是习近平总书记提出的“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”(以下简称“四个最严”)的要求,充分考虑了我国国情及食品安

全治理现状、食品安全系统性风险形成及演化机制,对从农田到餐桌全链条、各主体作出了“严”的要求,是符合中国实际的食品安全治理理论和方法,是实施食品安全战略的基本遵循,是实现人民群众饮食安全的根本保证,其中,最严谨的标准是基础、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。最严谨的标准为最严格的监管提供了科学依据,最严厉的处罚和最严肃的问责为最严格的监管武装了“牙齿”。“四个最严”不仅给食品生产经营者划出了“红线”,而且为政府食品安全管理部门戴上了“紧箍咒”,同时扩展了治理主体,丰富了治理力量,科学回答了新时代食品安全风险“怎么治”的重大问题。

2018年机构改革后,市场监督管理总局主要负责:食品安全监督管理综合协调和食品安全生产、流通、消费全过程的监督管理,以及特殊食品注册、备案和监督管理。农业农村部主要负责:农产品质量安全管理,以及农兽药残留标准制定修订。海关总署主要负责:进口食品检验检疫和监管。国家卫生健康委主要负责:组织拟订食品安全国家标准,开展食品安全风险监测、评估和交流,承担新食品原料、食品添加剂新品种、食品相关产品新品种的安全性审查和食药物质目录管理。从总体上看,食品安全“九龙治水”的格局已从根本上得到改变,食品安全监管体制进入相对集中监管体制的新阶段,职责交叉和监管空白并存的局面基本得到改善。但还有些工作在执行层面需要加强衔接,一是食品安全标准与产品注册、审批及目录名单管理方面的关系有待进一步厘清和理顺,避免由于边界不清影响管理效能;二是强制性标准和推荐性标准的协调配合有待进一步加强,亟待建立以健康需求为安全标准指引、以产业发展为质量标准导向,二者互补、协调发展的标准体系,发挥安全标准保底线、质量标准促发展的作用;三是监管理念与标准管理理念有待进一步协调统一。

卫生健康部门承担的食品安全工作有很强的专业性和技术性,从风险的识别、到风险的评估、再到标准的制定和风险交流,贯穿了食品安全治理全过程,发挥了专业性、基础性和引领性作用。近年来,国家卫生健康委始终以“四个最严”为基本遵循,积极落实“最严谨的标准”要求,实施国民营养计划和健康中国之合理膳食行动,全力守好人民群众“舌尖上的营养与安全”。

一是致力于深化食品安全标准体系建设

截至目前,我国建立了一套较为完善的食品安全标准体系,已发布食品安全国家标准1477项,包

含2万余项指标,涵盖全部340余种食品类别和主要健康危害因素,覆盖了从农田到餐桌全链条,规范了从过程到产品全环节,保护了从一般到特殊全人群。标准体系框架已与国际接轨,被国际食品法典委员会以及欧美等国有关机构和专家誉为发展中国家的典范。

二是致力于构建监测精准高效、评估科学权威的食品安全监测评估体系

建立了国家风险监测数据库、中国居民食物消费量数据库、毒理学数据库、食源性疾病溯源和关联性分析系统,绘就了重点食品污染和食源性疾病“风险地图”,基本摸清了我国污染物、中国居民食物消费水平和食源性疾病分布状况。构建了风险评估国家参数、模型方法、技术指南、信息平台,开展了百余种食品污染物和添加剂风险评估,持续强化食品安全风险管控的科学支撑。

三是致力于让人民群众吃得营养健康

组织推进国民营养计划和健康中国合理膳食行动,成立营养健康指导委员会和专家委员会,组建健康中国合理膳食行动工作组,建设营养健康食堂和餐厅,推进科普宣教常态化,组织开展全民营养周和“5.20”中国学生营养日主题宣传活动,推动科普宣教进家庭、进社区、进学校、进乡村,指导不同人群掌握合理膳食、防控慢性病、健康生活方式等知识和技能,促进营养健康理念深入人心。

四是致力于助力经济社会高质量发展

依法依规组织开展“三新食品”审评和“食药物质”目录管理,在守好人民群众饮食安全底线的同时,助力食品产业和传统医药振兴发展。

五是致力于严防食品安全风险与疫情防控风险叠加

积极组织冷链食品新冠疫情传播风险的评估研判,并制定冷链食品生产经营新冠病毒防控、消毒、分级分类处置等配套防控技术指南。同时,通过食品营养指导支持,提升公众健康状态,提高群体免疫力,降低人群感染率以及缩短病例病程。

三 顺应人民群众美好生活的需要,全力守护“舌尖上的安全与营养”

党的二十大报告强调:“江山就是人民,人民就是江山。……要实现好、维护好、发展好最广大人民群众根本利益……”。食品安全与营养直接关系民生福祉,习近平总书记明确指出:“食品安全是民生,民生与安全联系在一起就是最大的政治”。为此,广大食品安全和营养工作者一定要站稳一个根本立场,即

站稳人民立场。在保障人民群众“舌尖上的安全与营养”时,坚持《食品安全法》确立的“预防为主、风险管理、全程控制、社会共治”原则,切实从农田到餐桌全链条落实“四个最严”要求。一方面,要立足“三个视角”认清所面临的形势:

一是立足国际视角

随着“一带一路”建设的不断深入,以及我国批准加入《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)和申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》,我国食品产业将加大全方位开放力度,生物技术、人工智能等技术领域创新发展将为食品行业引入新食品、新技术、新业态。这就需要紧盯新技术的应用和食品产业调整,在科学化、精细化、国际化上下功夫,助力食品产业健康有序发展。

二是立足时代视角

进入新时代,人民群众对食品的需求已经从基本的“保障供给”“保障安全”向“保障营养健康”转变,吃得营养、吃得健康已成为衡量人民群众美好生活的重要指标。这就需要在坚守保障消费者健康底线的同时,综合考虑消费者对食品品质和营养健康的追求,不断完善政策标准。

三是立足实践视角

在现实实践中,食品安全面临传统风险与新型风险叠加、市场风险与未知风险交织、认知风险与实际风险错位的复杂态势,给食品安全治理能力提出新的挑战。如,新发现病毒传播风险与食物载体的关系;以管控抗生素耐药风险为代表的动物健康与人类健康管理的关系;非法添加、掺杂使假等违法行为与正常食品生产加工风险的关系等。这就需要在食品安全治理过程中深入研究,推动形成社会共治新格局。

另一方面,需要从以下四个方面发力,推动卫生健康部门食品安全各项工作实现结构变革、动力变革、效率变革、质量变革:

一是以风险为导向,强基固本

加强体系能力建设,着力固根基、扬优势、补短板、强弱项,注重防范化解重大风险挑战,提高国家级、区域和地方,特别是市县级食品安全与营养健康履职能力和保障水平。

二是以健康为导向,改革创新

加强监测指标、监测技术、评估方法、评估模型的创新开发和实践应用,优化“三新食品”、食药物质管理模式和安全性技术评价路线,科学完善标准体系和管理重点,推动各项技术应用、管理措施更加有效保障人民群众健康。

三是以效率为导向,融合发展

探索监测手段融合发展新路径,推动多元数据信息共享应用,提升监测预警效率。完善“监测-评估-标准-交流”各项业务协同机制,有效提升标准研制效率和科普工作效力。

四是以协同为导向,联动推进

将食品安全与营养工作融入“双循环”新发展格局和乡村振兴战略,联通国内与国际、贯通国家与地方、协调事业与产业、兼顾安全与发展,全力打造立体联动、协同高效的食品安全与营养工作体系。

下一步,将以学习贯彻党的二十大精神为契机,站在落实总体国家安全观、实施健康中国战略、树立“大食物观”的全局高度,正确处理安全与发展的关系,大力落实《党中央 国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见》,加快推进合理膳食行动和国民营养计划,把食品产业发展建立在更加安全、更为可靠的基础之上,打造高质量发展和高水平安全的良性互动局面。重点做到“一个提升、四个完善”:

(一)提升统筹安全与发展的能力

一是推进成果转化、筑牢安全防线

加大对新食品原料、食药物质的开发审评及新技术、新业态、新产品的安全性研究,做好“未来食品”、新型食品、新业态食品、新工艺食品等安全性评价技术储备和标准规划,充分发挥食品安全标准引领新产品、新业态、新模式健康发展的作用,确保科研院所、企业行业在开发“未来食品”的质构、口感、风味的同时,营养安全有标可依。

二是引领国际标准,助力贸易发展

积极参与国际食品法典委员会和世界贸易组织各项活动,主动牵头或参与重要国际食品法典标准制定。引领相关领域国际标准制定修订,提升国际和亚洲区域影响力和贡献度。开展各国食品安全标准法规和贸易措施通报追踪研究,完善主要贸易伙伴国家或地区食品安全法规标准数据库,助力食品贸易发展。

(二)完善严谨系统的标准体系

标准在食品安全治理体系和产业发展中发挥着基础性和引领性作用,“十四五”期间我们将对标国际先进管理理念和我国发展实际,高质量打造标准体系,充分释放标准效能。

一是优化食品标准的系统性

全面厘清食品安全标准与食品质量标准的关系和边界,推动完善多部门、多领域食品标准协调合作机制,加快建设协调统一的食品安全国家标准,同步协调推进推荐性国家标准、指导性技术文件、行业标准等,强化推荐性标准与强制性标准的协调配套,全

力构建以健康需求为安全标准指引、以市场需求为质量标准导向,二者互补的食品标准体系,在保障人民群众“舌尖上的安全”的同时,助力经济社会高质量发展。

二是以标准推动提升监管效能

调整标准制定修订重点和重心,重点完善农药残留限量、食品接触材料、食品添加剂标准,建立健全与危害因素控制匹配的生产经营过程规范标准,积极引导监管重心向源头治理和过程监管转变。

三是强化部门规章与标准的衔接互补

落实《国家标准化发展纲要》要求,推动逐步建立法规引用标准制度、政策实施配套标准制度,全面厘清注册、审批、目录管理与食品安全标准的关系和管理边界,提升标准执行力和效能。

四是建立更加严谨务实高效的标准工作制度

优化标准“立项-制定-发布-宣贯-实施-监督-评价-修订”全流程闭环管理要求,完善标准修改单或勘误工作机制,探索标准采信制度,将具有先进性、引领性、实施效果好的检验方法、过程规范等按程序上升为国家标准,有效提升标准制修订效率。

(三)完善灵敏高效的监测体系

“十四五”期间,我们将在食品安全领域进一步贯彻“以预防为主”的卫生工作方针,推动监测预警关口前移,着力打造符合总体国家安全观要求的风险监测体系。

一是提升风险识别感知能力

延伸监测感知前端触角,推动监测资源、力量下沉。建立智慧化风险监测预警多点触发机制,健全网络直报、从业人员报告、科研发现、舆情监测等监测报告渠道。探索建立识别风险“弱信号”的方法和模型,加强新兴技术和传统方法融合应用、优势互补,推动风险监测动力变革,提升未知风险识别能力。

二是加强监测数据挖掘利用

加强监测数据的汇总分析与风险研判,利用先进统计技术开展监测数据预警和展示分析,到“十四五”末绘制完成我国100种以上重点污染物的食品污染地图,把握重要风险来源、风险形成机制、关键风险因素,建立常见健康风险数据库和预测预警模型,及时开展健康危害预警。

三是发挥监测服务评价作用

一方面,统筹日常监测、应急监测、专项监测,充分发挥风险监测“哨兵”作用,推进风险监测与监督管理有机衔接,为监管提供线索和服务。另一方面,建立可用于我国食品安全现状评价的食源性负担指标体系和涵盖风险因素、风险事件、负面影响的监测指标体系,科学评价我国食品安全现状和治理

水平。

(四)完善科学权威的评估体系

一是提升风险评估效能

开发能满足监管需要的风险评估数据分析系统和开放平台,推进风险评估工作向省级延伸,系统培养地方风险评估专家和人才,强化评估结果的属地运用。

二是持续夯实评估科学基础

持续开展全国总膳食研究、食物消费量调查、毒理学研究,完善毒理学及食物消费量数据库,加大现代风险评估技术研发力度,强化定量评估与定性分析相结合、交互验证。

三是有效支持监管和产业发展

根据风险治理需要,开展新食品原料、食药物质、食品添加剂、化学污染物、食源性致病菌等风险评估,完成食品中重点危害因素的毒理学评价,制定重点物质健康指导值。

(五)完善惠民利民的营养健康服务体系

一是加强创新政策引领

推动营养健康纳入健康城市、健康乡村和健康单位、健康社区等健康细胞建设,营造各方参与的营养健康社会氛围,推动“减盐、减油、减糖”的“减”目标与新一代营养健康食品的“加”效应形成双轮驱动格局。

二是强化营养工作科学基础

持续开展食物成分监测,建立中国居民的食物

成分、人群营养健康、食品标签等相关的数据库,构建全国油、盐和肥胖率等营养健康评价指标分级地图,建立基于中国人群数据的营养特膳标准评价模型。提升营养监测评估、营养干预和筛查诊断以及营养检验鉴定能力,逐步构建形成我国营养评价技术与监测网络体系。

三是加强产业发展指导

充分发挥营养标准引领作用和营养创新平台“政产学研”集成效应,促进生产、消费、营养、健康绿色协调发展,提升加工工艺技术创新力度,推动食品加工产业营养化转型。

四是促进营养干预措施落地

发挥好国民营养健康指导委员会和办公室协调作用,推动相关部门共同推进落实健康中国合理膳食行动和全民健康生活方式行动,推动国民营养计划实施情况纳入政府绩效考核。聚焦“一老一小”营养健康,开展营养监测和膳食指导,引导开发适合老年人、儿童青少年、孕产妇等身体健康需要的特殊食品产品。加大营养健康食堂、餐厅、学校的试点建设工作力度,开展营养健康烹饪模式与营养均衡配餐的示范推广。组织实施对健康中国合理膳食行动指标的监测评估,开展居民营养健康知识知晓率调查。

五是加强营养科普惠民

创新营养科普信息表达形式,针对性拓展传播渠道,建立免费共享、权威可及的营养科普平台,定向、精准地将科普信息普及到全民,提升宣传实效。