

专家述评

对我国食品安全重大风险早期识别与快速预警机制建设的思考

卢江

(国家食品安全风险评估中心,北京 100022)

摘要:党的十八大以来,食品安全工作得到了党中央国务院的高度重视,食品安全形势不断好转,但食品安全未知风险隐患防控形势依然十分严峻,不容乐观。2020年全国暴发的新型冠状病毒肺炎疫情,给我国食品安全重大风险隐患快速预警体系及其防控机制敲响了警钟。本文重点研究分析在食品安全风险隐患信息收集和早期预警防控等方面存在的制度保障机制不完善、体系支撑和能力建设不足等问题,并针对问题提出了有关建议。

关键词: 食品安全; 风险预警; 防控机制

中图分类号: R155 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-8456(2020)02-0113-05

DOI: 10.13590/j.cjfh.2020.02.001

**Considerations on building the framework of early identification
and rapid alert of food safety risks in China**

LU Jiang

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

Abstract: Since the 18th CPC National Congress, food safety issues have been highly valued by the Party Central Committee and the State Council and the situation of food safety has continued to improve in China. But the uncertainty of unknown food safety risks is still increasing. The outbreaks of the Novel Coronavirus Pneumonia happened nationwide in 2020 warned that we should strengthen ability of early identification and warning of major risks and develop mechanisms in food safety work. The present paper mainly studies the issues of institutional guarantees, operating mechanisms, and capacity building on food risk rapid identification and alert system. And some advice on strengthening this system are proposed.

Key words: Food safety; risk alert; operation mechanisms

2020年我国暴发的新型冠状病毒肺炎疫情,暴露出我国疾病预防控制体系存在着保障性投入不足、基层网底薄弱和信息化建设滞后等明显短板和不足^[1],尤其是我国自2003年SARS事件后加大投入和建设的传染病报告系统,并未在关键时刻发挥出应有的早期预警作用,给我国公共卫生各个领域重大风险快速预警体系及其制度机制建设敲响了警钟。食品安全作为我国公共卫生体系的重要组成部分,风险管理预警所依赖的工作体制机制和技术支持系统也同样存在需要迫切解决的问题,因此,食品安全工作必须尽快以新型冠状病毒肺炎疫情为鉴,未雨绸缪,深入查找存在问题,研究改进办法,建立完善制度机制,不断夯实我国食品安全风险预警和防控基础,有效提升食品安全重大风险隐患早发现、早防范、早处置、早化解能力。海恩法则

指出,每一起严重事故的背后,必然有29次轻微事故和300起未遂先兆以及1000起事故隐患,因此,及早发现食品安全潜在风险隐患并进行早期预警是实现食品安全防控关口前移、有效降低食品安全事故发生的关键步骤。由此,本文将重点研究分析我国在食品安全信息收集和早期预警防控领域的工作实践,并结合存在的问题提出进一步加强食品安全重大风险快速预警和有效防控机制建设的建议。

1 体系现状

2009年国家颁布实施了《中华人民共和国食品安全法》,建立了食品安全风险监测、风险评估、风险预警等制度,积极推进“预防为主、风险管理”的工作原则,初步建立了基于风险分析的食品安全管理体系框架^[2]。党的十八大以来,我国食品安全工作得到了党中央国务院的高度重视,我国在食品安全体制机制、法律法规、监督管理、技术研发等方面都采取了一系列重大举措,使食品安全形势不断好

收稿日期:2020-03-06

作者简介:卢江 女 主任/书记,第十三届全国政协委员 研究方向为食品安全与营养健康 E-mail:lujiang@cfsa.net.cn

转^[3]。但是,由于在传统食品污染因素并未得到有效解决的同时,食品领域新产品、新工艺、新技术和新原料在不断涌现,食品安全未知风险隐患防控形势仍然十分严峻,不容忽视,发生食品安全重大事件的概率依然较大。

食品安全风险预警是通过食品安全相关信息的收集、评估和通报,对可能发生的食品安全风险隐患做到早发现、早通报、早控制,以有效防止食品安全事故发生或蔓延及对消费者造成的危害及损失。目前,世界卫生组织的国际食品安全当局网络(INFOSAN)及欧盟食品和饲料快速预警系统(RASFF)是比较成熟的两个食品安全预警系统。2003—2007年间,原卫生部、原国家食品药品监督管理局、原国家质量监督检验检疫总局都不同程度地建设食品安全风险预警系统,但限于历史和体制上的原因,上述预警系统并未在2008年三聚氰胺事件中发挥有效作用^[4]。

一般来说,食品安全风险预警系统由食品安全信息收集、风险研判和预警响应三部分组成,前两部分通过快速收集并科学分析多维度食品相关数据信息,可早期识别和快速发现潜在风险隐患,为第三部分预警提供科学依据,是影响风险预警系统功效的关键点。为此,目前我国将及早发现并快速预警处置潜在食品安全风险隐患、避免引发系统性风险作为重点,建立了以食品安全监督检查、风险监测、舆情监测和投诉举报等工作模式为核心的信息收集和风险隐患发现工作体系。

1.1 食品安全监督检查

食品安全监督检查是《食品安全法》确立的基本制度,可通过现场检查、抽样检验、查验资料等措施进行。现场检查是进入生产经营场所对生产经营的设备设施、环境、操作行为等实施监督检查,有利于食品安全问题的早发现、早整治、早解决、早预防,防止发生食品安全事故。目前现场检查由我国县级以上人民政府市场监管部门在本辖区实施,参照2016年《食品安全监督检查管理办法》执行,遵循属地负责、全面覆盖、风险管理、信息公开的原则。抽样检验是2019年新修订的《食品安全法实施条例》中的重要内容,通常依法针对有检验标准或方法的指标进行抽样检测,目的在于评价标准执行力度和企业合法合规生产现状,通过及时公布结果和采取相应措施,发现并消除食品安全风险隐患^[5]。国家市场监督管理总局于2019年发布《食品安全抽样检验管理办法》,明确规定食品抽样检验的程序和要求。目前,国家食品抽样检验工作由国家、省、市、县四级市场监管部门联动开展,各级

部门各有侧重、不重不漏,实现产品种类、食品安全标准项目和线上线下抽检全覆盖,并对安全隐患大且具有区域性、系统性、苗头性风险的食品进行专项抽检,对不合格食品实施跟踪抽检,充分发挥食品安全监督检查在发现食品安全风险隐患中的主导作用。

1.2 风险监测

食品安全风险监测是《食品安全法》确立的一项制度,是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,并进行综合分析和及时通报的活动^[6]。风险监测与抽样检验的目的和实施手段有所不同。风险监测的主要目的是搜集食品安全基础数据或信息,及时发现食品安全风险隐患并进行预警,同时也为风险评估与标准制定提供数据,为监督执法提供参考;该体系还包括食源性疾病症状监测,为及早发现潜在风险隐患提供信息。自2010年以来,原卫生行政部门每年牵头组织制定食品安全风险监测计划,由卫生健康、市场监管、农业农村、粮食、海关等部门的全国自上而下系统联合实施。目前,食品污染和有害因素监测设置的监测点已占我国县区总数的98%以上,已建成数据量达到2 200万个的数据库;食源性疾病监测的哨点医院已达6万多家,每年发现的聚集性病例达到160万人。近年来,通过风险监测发现了婴幼儿配方食品“汞异常”、泰国食源性肠炎聚集病例等食品安全隐患,有效发挥了食品安全风险早发现、早预防的作用。

1.3 舆情监测

舆情监测是通过收集、筛选媒体和各有关部门发布的食品安全舆情信息,分析研究和归纳挖掘事件及其发展趋势、风向、苗头。目前,市场监管部门和卫生健康部门所属的相关机构都建立了食品安全舆情监测系统,比如中国医药报社建立的“中国食品药品舆情监测系统”、国家食品安全风险评估中心建立的“食品安全与营养舆情监测系统”,依托专业机构对舆情载体进行24 h监测,从海量数据中精准抓取有关重要信息,并进行聚类整合,协助行政部门开展舆情研判和科学决策。虽然舆情监测和研判属于风险交流领域的基础工作,但也是一种及时捕捉食品安全重大信息甚至风险隐患的有效手段。

1.4 投诉举报

投诉举报是欧美国家十分成熟的“吹哨人”制度,可为监管部门发现重大食品安全风险隐患并打击食品生产经营违法行为提供重要线索,也可拓宽公众参与食品安全治理的渠道。2008年三聚氰胺

事件和2014年福喜过期肉事件的曝光均得益于企业内部举报。我国《食品安全法》明确规定了食品安全举报制度,国务院食品安全委员会也印发了《关于建立食品安全有奖举报制度的指导意见》。2016年原国家食品药品监督管理总局施行《食品药品投诉举报管理办法》,统一规范了投诉举报承办机构、受理渠道、程序和方法、保障措施等。目前,国家市场监督管理总局负责全国食品投诉举报的信息汇总、组织协调、跟踪督办工作,将质量监督、食品药品、价格监督和消费者权益保护投诉举报的四个热线和平台进行合并,形成了一个平台受理和办理的格局^[7]。

2 存在的问题

通过大力建设和不断实践,我国食品安全监督检查、风险监测、舆情监测和投诉举报等工作体系不断健全,在食品安全信息收集和风险隐患预警防控工作中发挥了重要作用,但依然存在着影响食品安全风险隐患及早识别和快速发现的诸多短板和问题。现从国家和地方两个层面分析制度保障、体系支撑、能力建设和运行机制等方面存在的问题。

2.1 国家层面:缺少制度和机制建设的顶层设计

2.1.1 部门职责交叉,技术资源配置重复

根据三定方案,国家市场监管部门负责开展全国食品生产经营全链条监督管理、食品抽检、风险监测、风险预警和潜在风险隐患的发现工作;国家卫生健康部门主要负责食品安全风险监测计划制定、实施以及风险评估工作。目前两个部门职责中的有关风险监测职责存在重复交叉,抽样检验和风险监测工作也存在部分功能重叠,给企业带来叠加负担。同时技术支持系统重复建设,造成国家资源浪费。

2.1.2 缺乏信息整合平台

当今时代是大数据时代,借助大数据技术系统收集、整合、分析食品安全全链条数据信息,在复杂的食品供应链中寻找风险线索和苗头,是快速发现食品安全隐患并推动食品安全风险预警关口前移的重要手段。但是,由于食品安全职能和体系的分散,造成了人为的信息孤岛和数据烟囱,全国食品安全信息化建设尚未形成各部门数据信息快速整合的实用性平台。例如,目前相关部门开展的食品安全监督检查、风险监测、舆情监测和投诉举报等工作,都建有各自独立的信息化系统,缺少部门间统筹协调和标准化建设方案,不能快速集聚各方数据信息,形成不了样本充足的大数据平台,无法依此建立科学模型并进行数据深度挖掘,食品安全相

关数据分段收集、分段分析的现状严重影响食品安全风险隐患早期识别和预警。

2.1.3 联合工作机制不健全

目前,相关部门对工作中发现的风险隐患信息,通常依赖本系统技术机构或专家进行分析研判,未建立有效的联合研判机制,这种分段研判容易造成结果出现偏差。同时,各部门收集的风险隐患信息通报制度不健全,工作机制不畅通,无法实现信息的“全链条”综合分析,降低了各类信息的应用价值,容易错失第一时间发现潜在风险隐患信息并进行快速核准的时机。

另一方面,重大食品安全事件信息采集的联防联控机制不健全,尤其在食源性疾病事故流行病学调查工作中。流行病学调查是食品安全事故的“侦察兵”,可通过线索溯源发现病因食品,有利于及早管控问题食品。该项工作在实施过程中需要监管、卫生、农业、公安、海关等部门以及企业、社区、公众的积极配合。但目前流行病学调查中缺乏公安、监管和疾病预防控制多部门协调和联合工作机制,以及特殊情形下的公安系统介入和运用法律手段的制度保障,使个别流行病学调查信息不准确,无法及时确认导致重大风险隐患的可疑食品并进行早期预警和防控。

2.1.4 投诉举报配套制度不健全

与欧美等国家比较,我国食品投诉举报制度发展十分缓慢,相关配套制度不健全,极大阻碍了我国食品安全社会监督资源的作用发挥^[8]。一是目前食品安全举报的举报人保密制度明显滞后,举报者面临被打击报复的风险,加上中国传统伦理道德观念的束缚,举报者存在因无法承受心理压力而放弃举报的现象。二是举报受理与后续调查处理时限过长,且存在程序规范性问题,如回复投诉举报超出规定时限。三是举报人的区划限制与食品产业链跨区运行相矛盾。目前食品安全监管和举报受理依然局限于行政区划,但是食品生产和运营已经跨越了地区界限,同一食品的不同环节会出现在不同地区,导致某一地区无权对该食品不同环节的举报进行联合受理和处理,降低了举报线索的调查速度。上述问题影响了我国投诉举报制度的进一步落实,极大限制了社会监督资源在发现食品安全重大风险隐患中的关键作用。

2.2 地方层面:工作体系和能力建设严重不足

2.2.1 信息化建设的支撑不够

受地方对食品安全工作的重视程度以及经济发展的影响,不同地区食品安全信息化建设程度不一,影响食品安全信息报告时效性。例如,国家已建立食

品污染监测、食源性疾病病例监测、食源性疾病事件报告和食源性致病菌分子溯源四个风险监测预警系统,可实现食品安全风险隐患信息的系统收集,但由于系统终端(地方医疗机构和疾病预防控制系统)建设不到位,尚有一些地方基层医疗机构仍然采取手填报告模式。另外,由于医护人员长期超负荷工作,加上食源性疾病信息填报内容繁琐等原因,导致信息上报积极性不高,上报信息不全、不及时,容易漏报一些重大食品安全风险隐患信息。

2.2.2 公共卫生专业队伍弱化

受公共卫生系统政策保障和财政投入不足的影响,近年来地方疾病预防控制机构人才流失严重,普遍存在人员不足和人才缺乏的情况,且受检测技术储备不足和仪器设备老化困扰,风险监测工作发展速度趋缓,个别地方无法进行食源性致病菌溯源和食品中未知风险鉴定,难以及时发现食品中潜在危害因素。另一方面,受专业能力不足所限,市县级技术机构无法对大量上报的相关信息进行专业识别和快速分析,影响重大食品安全风险隐患的及时排查和上报。

2.2.3 食品安全监管队伍专业能力不足

基层食品安全监管队伍专业化程度低,对食品安全法规标准理解和执行不准确,导致现场检查执法尺度不规范、判定标准不统一,对潜在的风险苗头缺乏敏感性,容易漏掉重大风险隐患。地方监管人员欠缺对食品生产经营者是食品安全第一责任人的宣传教育和合规引导,企业主动加强关键环节控制、产品自检、隐患排查、风险预警、自我纠正的意识不强。另外,个别地方政府管理人员缺乏食品安全属地化责任意识,对食品安全监督检查、风险监测及其风险预警的属地职责认识不到位,存在个别重大风险隐患线索漏报瞒报现象。

3 政策措施建议

习近平总书记在抗击新型冠状病毒肺炎疫情时指出,要改革完善重大疫情防控救治体系,健全国家公共卫生应急管理体系,提高应对突发重大公共卫生事件的能力和水平。2019年中共中央国务院印发的《关于深化改革加强食品安全工作的意见》明确提出,食品安全要坚持预防为主的工作原则,牢固树立风险防范意识,强化风险监测、风险评估和供应链管理,提高风险发现和处置能力^[3]。为了实现国家2035年“食品安全风险管控能力达到国际先进水平”的总体目标,亟需加强机制建设,夯实体系基础,提高我国食品安全重大风险隐患早期识别和快速预警能力。

3.1 国家层面要加强顶层设计,抓好制度机制建设
要强化国务院食品安全办公室统筹协调职能,尽快建立食品安全重大风险隐患早期识别、快速发现和预警处置的联防联控机制,尤其要建立相关部门食品安全监督检查、风险监测、舆情监测和投诉举报等重大信息和数据资源整合及共享、共商、共治的机制。

3.1.1 加强信息融合平台建设和大数据技术应用

整合食品安全各相关部门信息化建设的数据、信息和系统,加快食品安全信息化系统的技术升级和大数据应用中心建设,优先发展和建设各类食品安全风险预警体系和能力建设数据库,借助人工智能和大数据技术建立预警体系中报告、发现、研判、修正、决策和发布的全链条闭环科学模型,使得食品安全风险预警体系和机制符合未来发展和实战需要,为食品安全风险隐患的早期识别和快速预警提供科学支撑。

3.1.2 建立食品安全信息收集和分析系统的联建联用联动机制

首先,加快建立不同区域举报信息联合调查机制,提高举报信息快速核效率;建立相关部门统一访问的举报信息系统,形成举报信息互通互用机制,充分发挥内部举报信息在发现重大风险隐患中的作用。其次,建立食品安全舆情监测和研判的一体化系统,整合目前分散在不同部门的舆情监测系统,形成管理部门、专业机构和新闻媒体多方参与的舆情信息共享和分析研判联合机制,及时发现重大风险隐患线索并作出专业判断。再次,要建立重大食品安全事件调查联防联控机制,重点是细化重大事故流行病学调查等工作的部门联动和保障制度,形成各部门职责清晰、分工明确、协同推进的工作机制。

3.1.3 发挥社会各界民主监督和投诉举报的制度优势

加强食品安全社会共治的宣传教育,提升公民参与食品安全监督的意识。建立匿名举报奖励制度和举报人保护措施,鼓励企业员工行使内部民主监督权力。进一步优化我国举报线索响应、报告和处置规范,使举报线索得到应有的重视并产生应有的效果,逐步完善我国食品安全领域的内部“吹哨人”制度。

3.2 地方层面要强化属地责任,确保中央决策部署落地生效

3.2.1 强化地方信息直报责任意识

压实各级地方政府和相关机构重大食品安全信息直报的责任,加强地方医疗机构人员食品安全

相关技能培训,提高业务管理能力和信息报告责任意识,坚决杜绝信息和数据报送源头失真和漏报瞒报现象发生。

3.2.2 加强地方食品安全工作财政投入

地方要补足财政投入缺口,满足数据收集、能力建设和预警分析机制建设的需求,特别要重点落实各区域预警体系和食品安全直报系统终端信息化建设的经费保障;要加快落实稳定食品安全技术支撑队伍及人才的相关报酬、激励机制、培训培养等方面的经费投入。

3.2.3 提升地方食品安全监管队伍能力

持续加强食品安全法规标准解读等专业化能力培养,尤其是现场检查的线索识别能力和抽样检验的结果分析能力,提升地方食品安全监管人员在早期风险隐患排查中的作用。同时,加强地方食品安全人员法规标准宣贯能力培养,教育引导食品生产经营者增强食品安全风险防控的主体意识,主动加强企业内部食品安全管理制度建设,加强危害关键环节的控制,建立企业内部隐患排查机制,从源

头避免问题食品流入市场。

参考文献

- [1] 中华预防医学会新型冠状病毒肺炎防控专家组.关于疾病预防控制体系现代化建设的思考与建议[J].中华流行病学杂志,2020,41(4):453-460.
- [2] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国食品安全法[Z].2009.
- [3] 国务院办公厅.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.
- [4] 付文丽,孙赫阳,杨大进,等.完善中国食品安全风险预警体系[J].中国公共卫生管理,2015,31(3):310-312.
- [5] 陈少洲.督促落实“五个到位”防控食品安全风险[EB/OL].(2019-12-12)[2020-03-06].<http://www.cicn.com.cn/zggsb/2019-12/12/cms122561article.shtml>.
- [6] 中华人民共和国卫生部.食品安全风险监测管理规定(试行)[Z].2010.
- [7] 赵忠学.食品投诉举报制度:进程回顾与现状反思[J].管理观察,2019(4):97-99.
- [8] 卫幼奕.论食品安全有奖举报制度的法律困境及创新机制[J].食品安全导刊,2015(36):65-67.

· 新型冠状病毒肺炎科普知识 ·

餐厅恢复营业出去吃饭如何做好防护?

中国疾控中心环境所所长 施小明

第一是关于排队、付款的问题,排队过程中要佩戴口罩,减少语言交流,与相邻顾客保持一定的安全距离。排队时打喷嚏的话,用纸巾遮住口鼻或者采用肘部遮挡这些措施。取餐时应避免用手直接接触频繁接触的物品表面,在付款时尽量选择二维码等非直接接触的电子支付方式,减少采用现金结算。

第二关于就餐问题,在就餐前选择表面清洁的桌椅,最好是靠近门窗等通风比较好的位置就坐。要注意手卫生,可以用洗手液在流水状态下洗手或者是用手消毒剂。用餐过程中,摘下口罩时一定要注意保持口罩内侧的清洁,避免污染。避免面对面就坐,最好是同向坐,而且相隔距离最好一米以上。尽量缩短就餐时间,减少同行人员的交流。如果餐厅人员比较多,打包是比较好的选择。就餐后,要立刻离开餐厅,减少在餐厅的逗留时间。

(来源 国家卫生健康委员会,相关链接:<http://www.nhc.gov.cn/xcs/kpzs/202003/f89ff53e48634cc494a409c5a0c32492.shtml>)