

立法保障贵在依法执行到位

县人大常委会财政经济工作委员会

2015年4月24日,新修订的《中华人民共和国食品安全法》经第十二届全国人大常委会第十四次会议审议通过,于2015年10月1日起正式施行。新《食品安全法》共十章,154条,它将食品安全监管纳入公共安全体系,着力建立覆盖全过程的食品安全监管制度,积极推进食品安全社会共治,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”,确保人民群众饮食安全,被称为史上最严的食品安全法。

一、新《食品安全法》的两大亮点

通观新《食品安全法》,有两个明显特点:一是很“新”,二是很“严”,这也是该法保障食品安全最强的着力点。

在“新”的方面,新《食品安全法》新增了50多条,对原有70%的条文进行了实质性的修订。新法增加了一些新的理念、新的制度、新的机制和新的方式,旨在与时俱进,破解食品安全难题。以监管制度为例,新法增加了食品安全风险自查制度、食品安全责任保险制度、食品安全全程追溯制度、食品安全有奖举报制度、食品安全贡献褒奖制度、特殊食品监管制度和食品安全约谈制度等20多项。

在“严”的方面,新《食品安全

法》贯彻了中央“四个最严”的要求,按照“最严厉的处罚、最严肃的问责”标准,加大了对各类违法行为的惩处力度。主要体现在以下几个方面:一是实行刑事责任优先的原则;二是提高财产罚的数额;三是增加行政拘留和治安管理处罚措施;四是加大资格处罚力度;五是对“累计”犯错加重处罚;六是强化食品安全的连带责任;七是加大惩罚性赔偿;八是确立首负责任制赔偿。

二、新《食品安全法》的落实保障

良法是善治的前提,善治则是法治的目的。有了最严格的食品安全法律,就迈出了食品安全领域全面治理的关键一步。而要实现食品安全治理的各项目标任务,还需各级监管部门用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责,让这部法律真正落到实处。

(一)厘清事权范围,强化职能保障

食品安全涉及诸多行业和领域,是一项社会综合治理工程。2015年,我县食品责任网络体系重新调整完善,县食安委成员单位由原先的21个增加到31个,并按要求配备了县食安办专职副主任,全面负责我县食品安全工作的统筹协调工作。乡镇(街道)、监管部门、行业主管部门和其他社会管理部门的工作

职责也进行了初步厘清,但“党委政府负总责、部门各司其职,企业是第一责任人”的食品安全监管责任体系尚未真正落实到位。要保障新《食品安全法》全面贯彻落实到位,我县的食品安全工作体系需进一步深入研究,进一步明确各部门的负责边界,制定刚性和可操作性的措施,全面依法协调开展食品安全行政执法工作。

(二)完善规章制度,强化法治保障

我县在2014年1月合并工商局和食药监局、划转质监局食品生产监管和食品检验检测的职能成立了市场监督管理局,食药的监管力量明显增强,但监管方式粗放、资源配置分散等问题仍然存在。食品药品监管的主要部门,在继续推进监管体制改革的同时,要按照全面推进依法治国的要求,善于运用法治思维和法治方式,建章立制,定规矩、划红线,建立覆盖食品药品生产、流通、消费全过程,约束严、好操作、有效果、成系统的法规制度体系,积极探索运用新食安法依法开展监管工作的新特点新规律,坚持以问题为导向,夯实监管基础。综合运用行政、刑事、技术、市场等联合监管手段,强化事前事中事后监管,扎实扎牢监管篱笆。

(三)严格依法行政,强化执行

保障

一方面要创新监管方式,对食品批发企业进行信用等级分级监管,降低向无证超市、小卖部、餐馆供货的批发企业的信用等级,增加巡查、检查频次,对涉及食品安全违法违规行为依法予以查处。同时积极发挥基层监管网络作用,准确把握辖区特别是偏远乡镇食品生产经营情况,对新增的食品经营户进行事先介入,降低执法障碍。另一方面要严惩违法行为,形成打击食药犯罪的威慑力,进一步提升打击的质量,推进源头治理,完善政策制度,强化日常监管,把刑事保护措施往前端延伸;进一步探索专门工作与群众路线相结合的新途径,在大力加强食药专门侦查力量建设的同时,广泛发动群众举报揭发身边的食药违法犯罪线索,形成社会共治的浓厚氛围。

三、新《食品安全法》的宣传贯彻

面对新形势新要求,负有食品安全监管职责的部门应加强领导,创新方法,注重实效,切实抓好新《食品安全法》的学习宣传贯彻,为新食安法的实施营造浓厚舆论氛围和良好执法环境。

(一)突出重点环节。围绕新《食品安全法》的内容和要求,重点对农产品、食品加工、食品生产和经营

(流通和餐饮)环节的法律规定做好深入解读,深刻领会食品安全全程可追溯制度、食品安全风险监测交流制度等六大制度和添加剂不许不得生产、剧毒高毒农药有禁区等八大规定的新内容新要求,有针对性地抓好宣传贯彻落实。

(二)抓住关键对象。各类食品生产经营单位、负有食品安全监管职责的部门和乡镇(街道)是落实新食安法的三类关键主体。其中食品生产经营单位是第一责任人,要通过多种方式广泛深入地加大对食品生产经营单位的宣传力度,引导、督促生产经营主体牢固树立食品安全意识,强化责任意识,确保生产安全。各监管部门和乡镇(街道)要明确监管定位,加强监管执法,强化责任追究,有针对性地制定措施,抓好贯彻落实。

(三)强化宣传培训。各乡镇(街道)、负有食品安全监管职责的部门及相关企业要把新食安法宣传贯彻作为一项长期的重要任务。要积极开展专题讲座、研讨会、培训班等,对食品生产经营单位负责人、食品安全信息员、协管员及监管部门的工作人员进行教育培训。同时,负有食品安全监管职责的部门要充分利用周一学习制度,将新食安法培训宣传到位,确保新食安法规定的制度和内容落到实处。

深入贯彻执行新食安法 不断提升食品安全保障水平

县市场监督管理局

县市场监督管理局自2014年成立以来,在县委、县政府的正确领导下,坚持以科学发展观为指导,深入贯彻落实《食品安全法》、《浙江省实施<食品安全法>办法》等法律法规,切实履行职责,加大协调力度,强化体系建设,扎实开展各项食品安全保障工作,近三年来,未发生一起食物中毒安全事故,食品安全总体水平稳定趋好。

一、贯彻执行《食品安全法》显成效。

(一)食品安全监管体制不断健全

一是顺利完成监管体制改革。根据省市部署,于2014年顺利完成食品安全监管体制改革,设立了县市场监督管理局。市场监督管理局作为主管食品药品监督管理和工商行政管理工作的主管部门,同时挂县工商局、县食药局、县食安办牌子。食品监管体制改革的圆满完成,为食品安全工作的顺利开展打下了良好的基础。

二是逐步健全基层监管网络体系。按照“地方政府负总责”的原则和“健全机构、配备人员、明确职责、下放权力、严格考核、强化保障”的总体要求,全面落实食品安全属地管理责任,着力抓好基层食品安全责任网格建设。全县16个乡镇(街道)均建立食品药品安全委员会及其办公室,配备专(兼)职人员25人,411个行政村(社区)设立食品药品安全工作站,配备村级信息员423名。同时,按照“一乡镇(街道)一所”原则增设10个市场监管所,实现了食品安全监管重心下移、关口前移,进一步提升了食品安全防控水平。

三是严格促进各级责任落实。推动食品安全工作纳入对乡镇(街道)政府和食品安全监管部门年终政府工作目标考核,明确全年食品安全工作目标管理责任。着力构建以乡镇(街道)为大网格单元、行政村(社区)为中网格单元、自然村(村民小组)为小网格单元的网格化管

理体系,健全完善信息上报、督查督办、考核考评、责任追究等工作机制,确保职能发挥到位、工作推进到位、责任落实到位。

(二)食品安全体系建设不断完善

一是推进食品安全检测体系建设。县食品药品检验检测中心于2014年3月正式成立,该中心吸收整合了原产品质量监督检验所的食品检测实验室设备和人员,已取得实验室资质证书,认证产品71个,认证参数106个,已正常接受委托检测业务。对食用油、肉制品、酒类、饮用水、乳制品等开展重点检测,同时认真做好抽检不合格食品后续处置工作,责令当事人立即整改违法行为,发放监督意见书,依法对不合格产品实施扣押没收,立案调查后按规定依法销毁。

二是强化食品安全诚信体系建设。出台《新昌县食品安全黑名单管理办法(试行)》,实行动态评定方式,接受群众监督。认真做好信用体系平台建设,做好监督抽查和风险监测不合格产品的数据处理录入工作,按照省市县三级要求,我县食品企业全部录入省级风险监测系统数据库,有效确保了食品信用平台的建设。

三是深化食品安全宣传体系建设。通过电视、报纸、网络等方式,多渠道、多形式地开展食品安全知识宣传活动,增强广大人民群众的自我保护意识和法律法规知识。统一印制农村集体聚餐备案宣传画、新《食品安全法》小手册、工作实务手册等分发张贴到食品生产经营单位、行政村(社区)。举办全县食品安全专(兼)职工作人员培训班、村级信息员培训班和乡土厨师培训班,普及应急预防、日常检查、食品安全要点等基本知识。深入宣传食品领域投诉举报奖励办法,鼓励社会公众积极参与食品社会监督,及时发现、控制和消除安全隐患,不断畅通部门投诉举报渠道,打击违法行为,确保食品安全。

(三)食品安全监管力度不断强化

一是开展专项整治。深化食品安全风险隐患排查机制,开展肉品质量安全、冻品仓储、保健食品、地产食品、校园食品安全等食品安全专项整治。同时,统一开展食品安全大整治百日行动、“强网清源”、“百日会战”、“三大一严”等食品安全整治专项行动,与农业、卫计、城管等部门加强协作,对食品违法行为加大执法力度,共同形成监管合力。注重将专项整治工作与完善日常监管制度、加强监管能力建设、促进行业健康发展结合起来,标本兼治,着力治本,共查处食品违法案件299起,食品安全监管工作的长效机制得到不断健全和完善。

二是推进全程监管。强化食品生产加工环节监管,全面实施食品生产企业约谈制度,进一步推进了企业主体责任的落实。强化食品流通环节监管,全县共有食品安全示范店486家,遍布各行政村;落实严格的分类监管,全县105家乳制品(含婴幼儿配方乳粉)经营单位已全部安装食品安全电子监管系统,全面实现电子化监管,进行追踪溯源。强化餐饮服务环节监管,做好“阳光厨房”建设和色标管理推广工作,截至2015年底,全县38家大型及以上餐馆有15家完成“阳光厨房”建设,50所学校食堂已全部完成“阳光厨房”建设,学校食堂的“阳光厨房”建成率达到100%。

三是深抓重点任务。开展千万学生饮食放心工程,推动品牌超市进校园活动,实现校园食品源头可溯、全程可控、风险可防、责任可究。开展春、秋季开学期间学校食堂及周边餐饮服务单位食品安全专项检查和中考高考餐饮安全保障活动,中高考期间实施驻点监督。同时,对校园周边市容环境秩序进行整顿,重点整治校园周边(校园周边直线距离200米范围内)占道经营的早餐摊、食品摊、杂货摊等各类摊

点,切实保障广大师生身体健康和生命安全。

二、新食安法实施过程中存在的几个问题

(一)统一权威的食品安全监管体制还需加快完善。虽然我省省市级已完成机构改革,但省级食药和工商仍然独立设置,上级部门不同的行政文化、工作理念、工作模式和工作要求导致基层内耗增多,依法行政效率有待提高。另外基层食品安全监管机构面临专业人员数量不足、法律适用能力不足、专业判断能力不足、技术支撑力不足等问题,影响了执法的权威性和公信力。

(二)基层监管执法能力薄弱。一是“硬件”无法保障。多数乡镇监管站缺少最基本的监管执法条件,办公设施落后,无执法车辆和食品快检设备。二是“软件”弱。基层监管部门人员结构欠合理,专业监管人才非常匮乏,基本没有具备资质的食品检查员,监管人员的能力和水平亟待提高。

(三)违法犯罪行为追究困难。新《食品安全法》对大部分食品违法行为的罚款额度底线由原来的2千元提高到5万元,这对于食品违法行为起到了震慑作用,但对于一些轻微、非主观故意的违法行为,食品安全监管人员如果不依法实施处罚,可能构成渎职犯罪;如果依法处罚,又可能面临取证难、执行难、结案难等问题,这种情况普遍存在,导致基层部门执法人员顾虑很大。

三、宣传贯彻新食安法需要抓好的几项工作

(一)进一步加大新食安法的宣传力度

借助现有的基层监管网络体系,层层传导,层层落实。充分发挥信息员队伍作用,使每个信息员成为活跃的宣传细胞,通过形式多样、生动活泼、粗浅易懂的方式宣传到群众内部。利用每年的“普法宣传月”和“食品安全宣传周”活

动,继续落实食品安全法律法规“进社区、进学校、进企业、进农村、进机关”等传统“五进”活动,加大面对面宣传力度。另外,要充分利用互联网、移动平台、新媒体等多种形式,创新宣传途径和宣传载体,真正将新食安法宣传到位。

(二)继续强化教育培训和集中学习

将新食安法知识宣传与食品安全各环节主体培训、基层队伍培训相结合,突出抓好食品生产经营单位负责人、食品安全管理人员、农村家宴厨师等关键岗位人员的普法宣教和培训。继续组织监督管理部门和乡镇(街道)的食品安全分管领导、负责人开展集中学习,并由乡镇(街道)负责对全县食品安全协管员、信息员进行全员培训,切实学习贯彻新食安法。

(三)加快构建统一完善的食品安全监管体制

进一步厘清各相关职能部门的职责职能,建立健全食品安全保障机制,确保事有人管。充分发挥基层网络的前沿性作用,同时探索建立职业化食品检查员队伍,充实基层检查力量,强化基层检验检测能力建设,切实维护食品安全监管工作的专业性、系统性和独立性,为新食安法的贯彻落实提供有效的组织保障和技术保障。

(四)加快完善食品安全配套规章制度

新食安法被称为史上最严的食品安全法。为保障生产经营单位各项管理制度落实到位,切实担负起第一责任人的责任,在食品安全监管中,负有食品安全监管职责的部门应从强化行政管理角度出发,建立健全相应的规章制度,如黑名单制度、市场准入考评制度、诚信制度、违法违规信息公开制度、评先评优一票否决制度等等,确保监管对象能自觉遵守法律法规,降低执法成本和执法风险,切实推进新食安法的贯彻落实。