

加快长三角食品安全 监管一体化建设

课题组¹

“民以食为天”，食品安全关乎百姓生计，更关乎社会稳定。一方面，长三角区域民众具有较好的经济基础和较高的消费追求，市民更加注重食品安全和品质，对食品安全问题的关注度更高，也更为敏感；另一方面，长三角三省一市在食品产销环节上相互依赖度高，食品流通环节交错频繁。为此，在长三角区域进一步深化食品安全合作协调机制，推进长三角食品安全市场与监管一体化建设，对于保障人民群众“舌尖上的安全”，助力长三角一体化高质量发展具有重要意义。

一、长三角食品安全监管存在的主要问题

长三角区域在食品产销环节上互相依赖度非常高，一地出现问题，极有可能波及相邻省市。例如长江上漂流的病死猪事件、安徽的辣条事件等，都表明长三角区域食品安全息息相关，休戚与共。

政府层面也高度重视长三角区域食品安全合作，先后签署了《长三角地区共同推进食品安全合作协议》《长三角食品安全区域合作三年行动计划（2018年-2020年）》等文件，提出要进一步推动长三角区域食品安全一体化建设，构建信息互通、监管互动、抽检互认、执法互助的大食品安全工作格局。但是，在实践中仍存在以下问题：

1、食品安全监管主管部门职责交叉、分工不明

我国的食品安全监管实行分段管理，以生产销售食品过程中的各阶段环节区分，涉及到农业、渔业、质监、工商、卫生等许多部门，不同部门负责监管不同阶段。表面上看，这种主辅相协调的以分段监管为主的食品安全监管体制覆盖面广，似乎是无缝隙的监管体制。但在实践中由于监管部门众多，职能相互交叉，在没有强有力的协调机构进行协调时，就容易发生疏漏，降低监管的有效性，导致食品质量低下，更让不法厂商有可乘之机，导致食品安全问题持续发生。

2、统一的信息安全追溯体系尚未建立

食品安全可追溯是解决食品安全问题的有效途径之一，一旦发生质量安全事件，可以通过记录或标识进行追溯，及时召回问题产品，降低危害程度。目前，长三角各省市都在建立自己的食品安全追溯平台，上海还出台了《上海市食品安全信息追溯管理办法》，但仍存在问题。

一是各省市的追溯平台各自为政，无论从规范依据的周延性、科学性、前瞻性，还是追溯平台系统的实用性、人机友好性来说大相径庭，难以实现全过程、全链条的统一管理。

¹课题组简介：民建上海市委一号课题之“关于长三角食品安全监管一体化建设的研究”子课题组召集人：李卫华、陈琬玲，成员：王唯、朱蔚、伍巧芳、阮光鑫、宋益善、张海生、周易、郑建明、查宏、倪晔、谢倍琦、雷俊，执笔人：华东政法大学政府法治与理论法学研究所所长李卫华、华东政法大学科学研究院教授、产业与区域法制研究中心主任陈琬玲、上海蔚道商贸有限公司董事、总经理朱蔚。

二是食品安全追溯的技术体系仍在探索中，很多技术仍在以“创新”的形式、摸索开展研究和相关工作，由政府推动试点使用，成本较高，也难以普遍推广。

三是市场主体参与意愿不高，追溯信息完整性、真实性不足。分散的主体和经营，对采集全面完整的食品追溯信息带来了巨大挑战。追溯数据的录入、跟踪，主要是凭借市场主体的自觉自律，质量难以保证。

3、食品检验机构重复设置、标准不一、结果互不认同

在食品流通环节，质量检验检测极为重要。首先，各省市对检测机构和人员资质的理论考试、现场操作和盲样检测等准入环节的要求各不相同，管理制度各异，没有一个统一的市场准入机制，导致检验检测机构数量繁多、硬件配置雷同、检测水平偏低、检验项目重复，很难有效地保障食品的安全质量。

其次，各省市食品地方标准的发布主体不统一，名目繁多，食品安全地方标准审评委员会、省市质监局、市场监管局乃至行业协会、市农业局都可能对相关食品作出检测标准的设定，国标与地标的冲突未能有效协调。《食品安全法》规定，食品生产者只有按批次主动向当地的质检部门报批报检，由产地的检验机构按国家颁布的标准实施检验，符合标准的，由当地市场监管部门发放检验合格证明，方可进入市场流通，符合资质的食品检验机构出具的检验报告具有同等效力。

但在实践中，基于地方利益保护、检验技术方法的差异和对企业可能出具虚假报告的担忧等原因，市场监管部门往往只认可本地区检验机构出具的检验报告，由此形成食品在长三角地区跨区域流通时质量检验证书的互认、互通和互信障碍。第三，互认互信共识在基层落实困难。虽然三省一市的市场监管局为此成立了长三角区域合作办公室，专门就长三角各地食品检测检验出证的互认、互信问题进行协调，但由于各省市政府对各自辖区基层向下通达程度存在差异，因此此举只能是在长三角三省一市政府间的协调沟通，真正落实到基层并具有可操作性，还有待时日。

二、国外食品安全监管经验借鉴

1、欧盟

欧盟作为由多个主权国家结盟而成的共同体，在食品安全领域的很多做法都可以为长三角一体化建设借鉴。

一是成立欧盟食品安全局，统一负责欧盟境内所有食品的相关事宜，负责监督整个食品链安全运行。其主要任务有：与会员国主管机构密切合作，促进风险评估、风险管理和风险沟通职能之间的有效协调；对食品安全法案和政策提供科学意见及技术支持；制订统一的风险评估方法；搜索、收集、整理、分析和总结各领域的科学和技术数据，查明和确定新出现的危险；提供科学和技术援助以改进共同体、申请国、国际组织和第三国在食品安全领域的合作等。

二是制定有关法律，强制实行可追溯制度。2000年7月，颁布《新牛肉标识法规》（第1760/2000号法令），要求欧盟成员国上市销售的牛肉产品必须具备可追溯性，从法律的角度提出牛肉产品可追溯性要求。2002年1月，欧盟颁布《通用食品法》（第178/2002号法令），要求强制实行可追溯制度，并明确提出禁止进口非追溯产品。2006年1月，欧盟出台并实施《欧盟食品及饲料安全管理法规》，突出强调了食品从农场到餐桌的全过程控制管理和可追溯性。

三是积极加强与消费者的沟通，建立了及时快捷的信息发布制度。信息经过认真审核和合理评估，以诚实负责的态度向消费者说明情况，并告之欧盟所采取的与风险规模相适应的措施，提醒消费者注意加强自我保护。信息交流方面积极欢迎非政府组织和普通公众的参与互动。

专栏：“全球食品最安全的国家之一”——爱尔兰食品可追溯系统的开发关键步骤

步骤一：确定可追溯性系统的范围。①供应商可追溯性：指食品和包装供应商对食品经营者的可追溯性，供应商可追溯性是所有食品企业的法律要求。②过程可追溯性：由食品经营者建立，无论是否生产新产品，都可以追溯食品和包装。③客户可追溯性：是所有食品企业的法定要求，除非食品仅直接销售给最终消费者。

步骤二：确定最佳批量大小。更大的批次可以简化可追溯系统，但是大批量的选择可能意味着如果发生食品事故，就必须撤回或召回更多的食品，必须在可追溯性系统的复杂性和可操作性与最小可行批量之间取得平衡。

步骤三：确定所需的可追溯性信息。根据法律规定，参与企业对企业贸易的每个食品企业经营者必须确保离开企业控制的食物可追溯到直接客户。通过文件或其他信息，市场上必须标记出可以通过商品获取的可靠性。建议受 SI 第 747 号规定的食品经营者以及所有其他食品经营者保留下列信息：1、法律要求的信息：①食品经营者及其目的地的食品发送记录②直接客户的姓名，地址和联系方式③运输公司的名称，地址和联系方式（如适用）④集装箱代码（如适用）⑤交货日期或交易日期；2、所交付产品的综合清单：①产品名称，性质和描述②产品批次代码③案件数量④每箱的包装数量⑤必要时供应商详细信息（仅限批发，进口和零售业务）；3、处理退货：退回食品的性质，退回食品的客户的姓名和详细信息，退货日期和退货原因。同样，可追溯系统应记录食品经营者处理的退回食品的全部细节。

步骤四：记录保存和检索。食品经营者必须至少保持所有食品的可追溯性记录，直至可以合理地假设食品已经消费为止。对于可追溯性信息，每天必须更新。它必须清楚明确地提供给食品经营者，并由食品经营者提供给下一级。食品企业经营者根据 2009 年第 SI 号第 432 号（通常是加工商，制造商和冷藏商店处理动物源食品，包括海鲜），在所有情况下必须保持三年的记录。

步骤五：建立审查和测试可追溯性系统的程序。应至少每年对可追溯系统进行一次审查，以确保其提供所需的可追溯性水平，并能在短时间内（不超过一个工作日）生成准确的可追溯性记录。审查程序应包括在可追溯系统的文件中。

步骤六：记录食品可追溯系统。建议所有食品企业经营者应记录可追溯系统，并包括上述所有要素的详细信息，以及员工在系统运行，维护和维修中的角色和职责。此类文档可用于多种用途，包括管理评审和新员工培训。

2、日本

一是实行可追溯管理，通过立法对牛肉实施从养殖场到零售的可追溯性；在其他产品上，日本食品生产企业都将自己的食品信息输入官方指定的信息管理系统，每一种食品都有对应的条形码，在产品的前端主要通过农协对农户卖出的农产品建立电子档案，将电子号码与农产品上的条形码相对应，为农产品确定身份，确保产品的可追溯。

二是信息交流机制，日本非常注重信息交流，专门有针对消费者的食品安全教育以及信息交流渠道，例如农林水产省主页专门增设了“消费者部屋”专栏，食品和农业投入品检查中心设置了食品安全放心信息交流专栏，分门别类向消费者公布检查信息和结果，并全面接受公众和媒体的监督。

三是严厉的处罚制度，日本对于食品安全违法违规行为的处罚非常严厉，不仅有经济罚款和刑法处罚，更多是来自社会的强大压力，一旦企业故意违法违规，就会进入社会道德体系黑名单，企业就会彻底垮台，这是日本食品安全得以维护的重要原因。

三、推动长三角食品安全监管一体化建设的建议

长三角三省一市要加强共治共管，通过建立常设的联席机构，协调各地监管职能，在全国率先构建区域联动的食品安全信息追溯体系和“标准统一、资源优化、一口出证、结果互认”的食品检验机制，助力长三角食品安全市场与监管一体化的实现。

1、建立长三角食品安全联席机构

机构设置：该联席机构应是常设的，有实体的办公机构和办事人员。该联席机构可设执行主任，由长三角三省一市派员轮值担任，办公经费开支也可轮值承担。主要职能：政策制定、规则协调、执法协调、技术支持、日常调研、课题研究、维护平台、及时发布食品安全信息（如食品安全质量标准、执法检查结果、食品安全黑名单等）。

当一地的监管部门对存在食品安全隐患和问题的生产者、销售者实施属地管辖的同时，必须将有关信息上报长三角食品安全联席机构，让其他长三角兄弟省市了解处罚情况，形成执法联动，从而堵住不良商贩跨区流动，堵住有毒、有害食品的流通渠道，在区域内不留监管盲区。明确监管职责，强化监管合作，完善责任追究机制，提高执法效率。

2、建设统一的食品安全追溯体系

一是出台长三角食品安全信息追溯方面的法律法规。可参考《上海市食品安全信息追溯管理办法》，明确长三角食品安全信息追溯的对象、信息、环节、主体、法律责任等相关内容，将食品安全可追溯的要求提升到法律层面。同时，明确法律责任，加大对提供虚假信息行为的惩处力度，保障追溯信息的准确性和可靠性。

二是制定区域内食品安全信息追溯统一技术标准。探索应用物联网、大数据、云计算、区块链、二维码等现代科技手段，在食品安全信息追溯数据采集、共享、分析及应用等领域内建设示范项目，带动区域内食品安全信息追溯科技水平的整体提升。充分发挥长三角地区的各类食品龙头企业的引领示范作用，将企业食品安全信息追溯技术标准提升到区域内行业统一标准，并逐步作为追溯平台监管的标准依据推广建立。

三是加快构建长三角食品安全追溯信息平台。长三角食品监管部门要开放各自的食品安全追溯系统，加强系统兼容，加快构建统一的长三角食品安全追溯信息平台，共同维护应用，使食品安全信息数据能够在长三角地区实时共享、共用。

四是建立区域食品产业发展信用体系。建立长三角地区食品生产、销售、运输企业数据库，形成长三角食品安全领域统一的信用信息“应用清单”和联动奖惩机制，并与长三角食品追溯平台对接，发布食品安全“红黑名单”和食品类企业信用评价，建立长三角区域内食品安全信息追溯主体责任信用体系。

五是广泛开展宣传，加强公众监督。利用各种媒体开展公益宣传，普及追溯食品安全知识，正确引导公众消费，保证参与追溯企业的利润；另一方面，要对统一食品安全信息追溯平台的“投诉界面”进行升级改造，引导更多的公众参与食品安全监督，有利于实现社会共治。

3、建设统一的食物检验体系

一是统一标准、整合资源。要摒弃检验标准设定各自为政的传统，加强区域内检验机构技术环节的培训和交流，做到检验技术的对等化，并逐步建立统一的检验参数和分析方法；食品检验机构的资质认定标准的统一是长三角食品安全共治的必然要求。通过检验机构的能力评价制度，着手对各省市固有的检验机构检验能力进行摸底比对，统一检验资质的理论考试、现场操作和盲样检验等环节，对机构设置进行重新规划、整合和授权，实现区域内检验机构的检验能力和检验技术对等化和机构间的认同性。

二是统一检验报告出口。依靠日趋成熟的政府云技术，在长三角试行检验报告一口出证，即所有食品安全检验报告试行由一个部门出证。长三角各地检验机构将检验结果数据实时上传，同时给到申报人一个唯一的申报码，保证出证结果具有权威性可追溯性。经统一的出证部门审核后，在线形成审核结果，以此避免各地方部门利益和虚假信息导致的互信、互通难题。

三是食品安全抽检信息共享。关于食品抽检批次、方法、结果，可通过长三角一体化网络实现长三角地区监管部门、企业、消费者共享。

四是打破地域限制和地方封锁，拓宽食品检验机构受托检验范围。允许经过授权的检验机构跨省市接受食品安全检测委托，实现检验机构跨省域的受托业务资源共享和优势互补。

五是鼓励更多的民营企业进入食品检验领域。鼓励和支持社会力量兴办第三方食品检验检测机构，逐步形成政府检测机构与民间检测力量相互补充的食品安全检验检测技术支撑体系。强化食品检验行业协会的作用，通过市场化方式，鼓励食品检验机构持续研发新技术、新方法，推动食品安全检验技术的不断升级。