

中共中央国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见

(2019年5月9日)

食品安全关系人民群众身体健康和生命安全,关系中华民族未来。党的十九大报告明确提出实施食品安全战略,让人民吃得放心。这是党中央着眼党和国家事业全局,对食品安全工作作出的重大部署,是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大任务。现就深化改革加强食品安全工作提出如下意见。

一、深刻认识食品安全面临的形势

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想,从党和国家事业发展全局、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略高度,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,在体制机制、法律法规、产业规划、监督管理等方面采取了一系列重大举措。各地区各部门认真贯彻党中央、国务院决策部署,食品产业快速发展,安全标准体系逐步健全,检验检测能力不断提高,全过程监管体系基本建立,重大食品安全风险得到控制,人民群众饮食安全得到保障,食品安全形势不断好转。

但是,我国食品安全工作仍面临不少困难和挑战,形势依然复杂严峻。微生物和重金属污染、农药兽药残留超标、添加剂使用不规范、制假售假等问题时有发生,环境污染对食品安全的影响逐渐显现;违法成本低,维权成本高,法制不够健全,一些生产经营者唯利是图、主体责任意识不强;新业态、新资源潜在风险增多,国际贸易带来的食品安全问题加深;食品安全标准与最严谨标准要求尚有一定差距,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;一些地方对食品安全重视不够,责任落实不到位,安全与发展的矛盾仍然突出。这些问题影响到人民群众的获得感、幸福感、安全感,成为全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的明显短板。

人民日益增长的美好生活需要对加强食品安全工作提出了新的更高要求;推进国家治理体系和治理能力现代化,推动高质量发展,实施健康中国战略和乡村振兴战略,为解决食品安全问题提供了前所未有的历史机遇。必须深化改革创新,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,进一步加强食品安全工作,确保人民群众“舌尖上的安全”。

二、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,坚持和加强党的全面领导,坚持以人民为中心的发展思想,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,遵循“四个最严”要求,建立食品安全现代化治理体系,提高从农田到餐桌全过程监管能力,提升食品全链条质量安全保障水平,增强广大人民群众的获得感、幸福感、安全感,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。

(二)基本原则
——坚持安全第一。把保障人民群众食品安全放在首位,坚守安全底线,正确处理安全与发展的关系,促一方发展,保一方安全。

——坚持问题导向。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,标本兼治,综合施策,不断增强人民群众的安全感和满意度。

——坚持预防为主。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,提高风险发现与处置能力。坚持“产”出来和“管”出来两手抓,落实生产经营者主体责任,最大限度消除安全隐患。

——坚持依法监管。强化法治理念,健全法规制度、标准体系,重典治乱,加大检查执法力度,依法从严惩处违法犯罪行为,严把从农田到餐桌的每一道防线。

——坚持改革创新。深化监管体制改革,创新监管理念、监管方式,堵塞漏洞,补齐短板,推进食品安全领域国家治理体系和治理能力现代化。

——坚持共治共享。生产经营者自觉履行主体责任,政府部门依法加强监管,公众积极参与社会监督,形成各方各尽其责、齐抓共管、合力共治的工作格局。

(三)总体目标
到2020年,基于风险分析和供应链管理的食品安全监管体系初步建立。农产品和食品抽检量达到4批次/千人,主要农产品质量安全监测总体合格率稳定在97%以上,食品抽检合格率稳定在98%以上,区域性和系统性重大食品安全风险基本得到控制,公众对食品安全的安全感、满意度进一步提高,食品安全整体水平与全面建成小康社会目标基本相适应。

到2035年,基本实现食品安全领域国家治理体系和治理能力现代化。食品安全标准水平进入世界前列,产地环境污染得到有效治理,生产经营者责任意识、诚信意识和食品安全管理水平明显提高,经济利益驱动型食品安全违法犯罪明显减少。食品安全风险管控能力达到国际先进水平,从农田到餐桌全过程监管体系运行有效,食品安全状况实现根本好转,人民群众吃得健康、吃得放心。

三、建立最严谨的标准

(四)加快制修订标准。立足国情、对接国际,加快制修订农药残留、兽药残留、重金属、食品污染物、致病性微生物等食品安全通用标准,到2020年农药兽药残留限量指标达到1万项,基本与国际食品法典标准接轨。加快制修订产业发展和监管基

需的食品安全基础标准、产品标准、配套检验方法标准。完善食品添加剂、食品相关产品等标准制定。及时修订完善食品标签等标准。

(五)创新标准工作机制。借鉴和转化国际食品安全标准,简化优化食品安全国家标准制修订流程,加快制修订进度。完善食品中有害物质的临时限量值制定机制。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。支持各方参与食品安全国家标准制修订,积极参与国际食品安全标准制定,积极参与国际新兴危害因素的评估分析与管理决策。

(六)强化标准实施。加大食品安全标准宣传、解释和培训力度,督促食品生产经营者准确理解和应用食品安全标准,压实各职能部门在食品安全工作中的行业管理责任。对产品风险高、影响区域广的企业监督抽查,对重大复杂案件查处和跨区域执法,原则上由省级监管部门负责组织和协调,市县两级监管部门配合,也可实行委托监管、指定监管、派驻监管等制度,确保监管到位。市县两级原则在承担辖区内直接面向市场主体、直接面向消费者的食品生产经营监管和执法事项,保护消费者合法权益。上级监管部门要加强对下级监管部门的监督管理。

(七)严把产地环境安全关。实施耕地土壤环境治理保护重大工程。强化土壤污染管控和修复,开展重点地区涉重金属行业污染土壤风险排查和整治。强化大气污染治理,加大对重点行业挥发性有机物治理力度。加强流域水污染防治工作。

(八)严把农业投入品生产使用关。严格执行农药兽药、饲料添加剂等农业投入品生产与使用规定,严惩使用国家明令禁止的农业投入品,严格落实定点经营和实名购买制度。将高毒农药禁用范围逐步扩大到所有食用农产品。落实农业生产记录制度、农业投入品使用记录制度,指导农户严格执行农药安全间隔期、兽药休药期有关规定,防范农药兽药残留超标。

(九)严把粮食收储质量安全关。做好粮食收购企业资格审核管理,督促企业严格落实出入库(库)和库存质量检验制度,积极筹建建立质量追溯制度,加强烘干、存储和检验监测能力建设,为农户提供粮食烘干存储服务,防止发霉变质受损。健全超标粮食收购处置长效机制,推进无害化处理和资源合理化利用,严禁不符合食品安全标准的粮食流入口粮市场和食品生产加工,确保人民群众“舌尖上的安全”。

(十)严把食品加工质量安全关。实行生产企业食品安全风险分级管理,在日常监督检查全覆盖基础上,对一般风险企业实施按比例“双随机”抽查,对高风险企业实施重点检查,对问题线索企业实施飞行检查,督促企业生产过程持续合规。加强保健食品等特殊食品监管。将体系检查从婴幼儿配方乳粉逐步扩大到高风险大宗消费食品,着力解决生产过程不合规、非法添加、超范围超限量使用食品添加剂等问题。

(十一)严把流通销售质量安全关。建立覆盖基地贮藏、物流配送、市场批发、销售终端全链条的冷链配送系统,严格执行全过程温控标准和规范,落实食品运输在途监管责任,鼓励使用温控标签,防止食物脱冷变质。督促企业严格执行进货查验记录制度和保质期标识等规定,严查临期、过期食品翻新销售。严格执行畜禽屠宰检验检疫制度。加强食品集中交易市场监管,强化农产品产地准出和市场准入衔接。

(十二)严把餐饮服务质量安全关。全面落实餐饮服务食品安全操作规范,严格执行进货查验、加工操作、清洗消毒、人员管理等规定。集体用餐单位要建立稳定的食材供应渠道和追溯记录,保证购进原料符合食品安全标准。严格落实网络订餐平台责任,保证线上线下餐饮同标同质,保证一次性餐具制品质量安全,所有提供网上订餐服务的餐饮单位必须有实体店经营资格。

五、实行最严厉的处罚

(十三)完善法律法规。研究修订食品安全法及其配套规章制度,修订完善刑法中危害食品安全犯罪和刑罚规定,加快修订农产品质量安全法,研究制定粮食安全保障法,推动农产品追溯入法。加快完善办理危害食品安全刑事案件的司法解释,推动危害食品安全的制假售假行为“直接入刑”。推动建立食品安全司法鉴定制度,明确证据衔接规则、涉案食品检验认定与处置协作配合机制、检验认定时限和费用等有关规定。加快完善食品安全民事纠纷案件司法解释,依法严肃追究故意违法者的民事赔偿责任。

(十四)严厉打击违法犯罪。落实“处罚到人”要求,综合运用各种法律手段,对违法企业及其法定代表人、实际控制人、主要负责人等直接负责的主管人员和其他直接责任人员进行严厉处罚,大幅提高违法成本,实行食品行业从业禁止、终身禁业,对再犯从严从重进行处罚。严厉打击刑事犯罪,对情节严重、影响恶劣的危害食品安全刑事案件依法从重判罚。加强行政执法与刑事司法衔接,行政执法机关发现涉嫌犯罪、依法需要追究刑事责任的,依法行刑衔接有关规定,及时移送公安机关,同时抄送检察机关;发现涉嫌职务犯罪线索的,及时移送监察机关。积极完善食品安全民事和行政公益诉讼,做好与民事和行政诉讼的衔接与配合,探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度。

(十五)加强基层综合执法。深化综合执法改革,加强基层综合执法队伍和能力建设,确保有足够资源履行食品安全监管职责。县级市场监管部门及其在乡镇(街道)的派出机构,要以食品安全为首要职责,执法力量向一线岗位倾斜,完善工作流程,提高执法效率。农业综合执法要把保障农产品质量安全作为重点工作。加强执法力量和装备配备,确保执法监管工作落

实到位。公安、农业农村、市场监管等部门要落实重大案件联合督办制度,按照国家有关规定,对贡献突出的单位和个人进行表彰奖励。

(十六)强化信用联合惩戒。推进食品工业企业诚信体系建设。建立全国统一的食品生产经营企业信用档案,纳入全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统。实行食品生产经营企业信用分级分类管理。进一步完善食品安全严重失信名单认定机制,加大对失信人员联合惩戒力度。

六、坚持最严肃的问责

(十七)明确监管事权。各省、自治区、直辖市市政府要结合实际,依法依规制定食品安全监管事权清单,压实各职能部门在食品安全工作中的行业管理责任。对产品风险高、影响区域广的企业监督抽查,对重大复杂案件查处和跨区域执法,原则上由省级监管部门负责组织和协调,市县两级监管部门配合,也可实行委托监管、指定监管、派驻监管等制度,确保监管到位。市县两级原则在承担辖区内直接面向市场主体、直接面向消费者的食品生产经营监管和执法事项,保护消费者合法权益。上级监管部门要加强对下级监管部门的监督管理。

(十八)加强评议考核。完善对地方党委和政府食品安全工作评议考核制度,将食品安全工作考核结果作为党政领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容,作为干部奖惩和使用、调整的重要参考。对考核达不到要求的,约谈地方党政主要负责人,并督促限期整改。

(十九)严格责任追究。依照监管事权清单,尽职照单免责、失职照单问责。对贯彻落实党中央、国务院有关食品安全工作决策部署不力、履行职责不力、给国家和人民利益造成严重损害的,依规依纪依法追究相关领导责任。对监管工作中失职失责、不作为、乱作为、慢作为、假作为的,依规依纪依法追究相关人员责任;涉嫌犯罪的,依法追究刑事责任。对参与、包庇、纵容危害食品安全违法犯罪行为,弄虚作假、干扰责任调查,帮助伪造、隐匿、毁灭证据的,依法从重追究法律责任。

七、落实生产经营者主体责任

(二十)落实质量安全主体责任。生产经营者是食品安全第一责任人,要结合实际设立食品安全管理岗位,配备专业技术人员,严格执行法律法规、标准规范等要求,确保生产经营过程持续合规,确保产品符合食品安全标准。食品安全管理人员的法规知识抽查考核合格率要达到90%以上。风险高的大型食品企业要率先建立和实施危害分析和关键控制点体系。保健食品生产经营者要严格落实质量安全主体责任,加强全面质量管理,规范生产行为,确保产品功能声称真实。

(二十一)加强生产经营过程控制。食品生产经营者应当依法对食品安全责任落实情况、食品安全状况进行自查评价。对生产经营条件不符合食品安全要求的,要立即采取整改措施;发现存在食品安全风险的,应当立即停止生产经营活动,并及时报告属地监管部门。要主动监测其上市产品质量安全状况,对存在隐患的,要及时采取风险控制措施。食品生产企业自查报告率要达到90%以上。

(二十二)建立食品安全追溯体系。食用农产品生产经营主体和食品生产企业对其实行追溯,依法建立食品安全追溯体系,确保记录真实完整,确保产品来源可追溯,去向可追。国家建立统一的食用农产品、网络平台等方式直接回应消费者咨询。建立谣言抓取、识别、分析、处置智能化平台,依法坚决打击造谣传谣、欺诈和虚假宣传行为。

(二十三)积极投保食品安全责任保险。因食品安全问题造成损害的,食品生产经营者要依法承担赔偿责任。推进肉蛋奶和白酒生产企业、集体用餐单位、农村集体聚餐、大宗食品配送单位、中央厨房和配餐单位主动购买食品安全责任保险,有条件的中小企业要积极投保食品安全责任保险,发挥保险的他律作用和风险分担机制。

八、推动食品产业高质量发展

(二十四)改革许可认证制度。坚持“放管服”相结合,减少制度性交易成本。推进农产品认证制度改革,加快建立食用农产品合格证制度。深化食品生产经营许可改革,优化许可程序,实现全程电子化。推进保健食品注册与备案双轨运行,探索对食品添加剂经营实行备案管理。制定完善食品安全新业态、新模式监管制度。利用现有相关信息系统,实现全国范围内食品生产经营许可信息可查询。

(二十五)实施质量兴农计划。以乡村振兴战略为引领,以优质安全、绿色发展为目标,推动农业由增产导向转向提质导向。全面推行良好农业规范。创建农业标准化示范区。实施农业品牌提升行动。培育新型农业生产服务主体,推广面向适度规模经营主体特别是小农户的病虫害统防统治专业化服务,逐步减少自行使用农药兽药的农户。

(二十六)推动食品产业转型升级。调整优化食品产业布局,鼓励企业获得认证认可,实施增品种、提品质、创品牌行动。

引导食品企业延伸产业链条,建立优质原料生产基地及配套设施,加强与电商平台深度融合,打造有影响力的百年品牌。大力发展战略性新兴产业,规模化冷链物流企业,保障生鲜食品流通环节质量安全。

(二十七)加大科技支撑力度。将食品安全纳入国家科技计划,加强食品安全领

域的科技创新,引导食品企业加大科研投入,完善科技成果转化应用机制。建设一批国际一流的食品安全技术支撑机构和重点实验室,加快引进培养高层次人才和高水平创新团队,重点突破“卡脖子”关键技术。依托国家级专业技术机构,开展基础科学和前沿科学研究,提高食品安全风险发现和防范能力。

九、提高食品安全风险管理能力

(二十八)加强协调配合。完善统一领导、分工负责、分级管理的食品安全监管体制,地方各级党委和政府对本地区食品安全工作负总责。相关职能部门要各司其职、齐抓共管,健全工作协调联动机制,加强跨地区协作配合,发现问题迅速处置,并及时通报上游查明原因、下游控制危害。

(二十九)提高监管队伍专业化水平。强化培训和考核,依托现有资源加强职业化检查队伍建设,提高检查人员专业技能,及时发现和处置风险隐患。完善专业院校课程设置,加强食品学科建设和人才培养。加大公安机关打击食品安全犯罪专业力量、专业建设力度。

(三十)加强技术支持能力建设。推进国家级、省级食品安全专业技术机构能力建设,提升食品安全标准、监测、评估、监管、应急等工作水平。根据标准分类加快建设7个食品安全风险评估与标准研制重点实验室。健全以国家级检验机构为龙头,省级检验机构为骨干,市县两级检验机构为基础的食品和农产品质量安全检验检测体系,打造国际一流的国家检验检测平台,落实各食品生产经营者食品安全主体责任,提升食品安全犯罪专业力量、专业装备建设力度。

(三十一)推进“互联网+食品”监管。建立基于大数据分析的食品安全信息平台,推进大数据、云计算、物联网、人工智能、区块链等技术在食品安全监管领域的应用,实施智慧监管,逐步实现食品安全违法线索网上排查汇聚和案件网上移送、网上受理、网上监督,提升监管工作信息化水平。

(三十二)完善问题导向的抽检监测机制。国家、省、市、县抽检事权四级统筹、各有侧重、不重不漏,统一制定计划、统一组织实施、统一数据报送、统一结果利用,力争抽检样品覆盖到所有农产品和食品企业、品种、项目,到2020年达到4批次/千人。逐步将监督抽检、风险监测与评价性抽检分离,提高监管的靶向性。完善抽检监测信息通报机制,依法及时公开抽检信息,加强不合格产品的核查处置,控制产品风险。

(三十三)强化突发事件应急处置。修订国家食品安全事故应急预案,完善事故调查、处置、报告、信息发布工作程序。完善食品安全事件预警监测、组织指挥、应急保障、信息报告制度和工作体系,提升应急响应、现场处置、医疗救治能力。加强舆情监测,建立重大舆情收集、分析研判和快速响应机制。

十、推进食品安全社会共治

(三十四)加强风险交流。主动发布权威信息,及时开展风险解读,鼓励研究机构、高校、协会、媒体等参与食品安全风险交流,科学解疑释惑。鼓励企业通过新闻媒体、网络平台等方式直接回应消费者咨询。建立谣言抓取、识别、分析、处置智能化平台,依法坚决打击造谣传谣、欺诈和虚假宣传行为。

(三十五)强化普法和科普宣传。落实“谁执法谁普法”普法责任制,对各类从事食品安全活动的单位和个人,持续加强食品安全法律法规、国家标准、科学知识的宣传教育。在中小学开展食品安全与营养教育,有条件的主流媒体可开办食品安全栏目,持续开展“食品安全宣传周”和食品安全进农村、进校园、进企业、进社区等宣传活动,提升公众食品安全素养,改变不洁饮食习惯,避免误采误食,防止发生食源性疾病。普及健康知识,倡导合理膳食,开展营养均衡配餐示范推广,提倡“减盐、减油、减糖”。

(三十六)鼓励社会监督。依法公开行政监管和处罚的标准、依据、结果,接受社会监督。支持行业协会建立行规约和奖惩机制,强化行业自律。鼓励新闻媒体准确客观报道食品安全问题,有序开展食品安全舆论监督。

(三十七)完善投诉举报机制。畅通投诉渠道,落实举报奖励制度。鼓励企业内部知情人员举报食品生产、销售等环节中的违法犯罪行为,经查证属实的,按照有关规定给予奖励。加强对举报人的保护,对打击报复举报人的,要依法严肃查处。对恶意举报非法牟利的行为,要依法严厉打击。

(三十八)实施风险评估和标准制定专项行动。系统开展食品消费量调查、总膳食研究、毒理学研究等基础性工作,完善食品安全评估基础数据库。加强食源性疾病、食品中有害物质、环境污染物、食品相关产品等风险监测,系统开展食品中主要危害因素的风险评估,建立更加适用于我国居民的健康指导值。按照最严谨要求和现阶段

实际,制定实施计划,加快推进内外销食品安全标准互补和协调,促进国民健康公平。

(三十九)实施农药兽药使用减量和产地环境净化行动。开展高毒高风险农药淘汰工作,5年内分批淘汰现存的10种高毒农药。实施化肥农药减量增效行动、水产养殖用药减量行动、兽药抗菌药治理行动,遏制农药兽药残留超标问题。加强耕地土壤环境类别划分和重金属污染区耕地风险管控与修复,重度污染区域要加快退出食用农产品种植。

(四十)实施国产婴幼儿配方乳粉提升行动。在婴幼儿配方乳粉生产企业全面实施良好生产规范、危害分析和关键控制点体系,自查报告率达到100%。完善企业批全检的检验制度,健全安全生产规范体系检查常态化机制。禁止使用进口大包装婴幼儿配方乳粉到境内分装,规范标识标注。支持婴幼儿配方乳粉企业兼并重组,建设自有自控奶源基地,严格奶牛养殖饲料、兽药管理。促进奶源基地实行专业化、规模化、智能化生产,提高原料奶质量。

(四十一)实施校园食品安全守护行动。严格落实学校食品安全校长(园长)负责制,保证校园食品安全,防范发生群体性食源性疾病事件。全面推行“明厨亮灶”,实行大宗食品公开招标、集中定点采购,建设7个食品安全风险评估与标准研制重点实验室。健全以国家级检验机构为龙头,省级检验机构为骨干,市县两级检验机构为基础的食品和农产品质量安全检验检测体系,打造国际一流的国家检验检测平台,落实各食品生产经营者食品安全主体责任,提升食品安全犯罪专业力量、专业装备建设力度。

(四十二)实施农村假冒伪劣食品治理行动。以农村地区、城乡结合部为主战场,全面清理食品生产经营主体资格,严厉打击制售“三无”食品、假冒食品、劣质食品、过期食品等违法违规行为,坚决取缔“黑工厂”、“黑窝点”和“黑作坊”,实现风险隐患排查整治常态化。用2-3年时间,建立规范的农村食品流通供应体系,净化农村消费市场,提高农村食品安全保障水平。

(四十三)加强技术支撑能力建设。推进国家级、省级食品安全专业技术机构能力建设,提升食品安全标准、监测、评估、监管、应急等工作水平。根据标准分类加快建设7个食品安全风险评估与标准研制重点实验室。健全以国家级检验机构为龙头,省级检验机构为骨干,市县两级检验机构为基础的食品和农产品质量安全检验检测体系,打造国际一流的国家检验检测平台,落实各食品生产经营者食品安全主体责任,提升食品安全犯罪专业力量、专业装备建设力度。

(四十四)实施保健食品行业专项清理整治行动。全面开展严厉打击保健食品欺诈和虚假宣传、虚假广告等违法犯罪行为。广泛开展以老年人识别、诈骗为主要内容的宣传教育活动。加大联合执法力度,大力整治保健食品市场经营秩序,严厉查处各种非法销售保健食品行为,打击传销。完善保健食品标准和标签标识管理。做好消费者维权服务工作。

(四十五)实施“优质粮食工程”行动。

(四十六)实施进口食品“国门守护”行动。将进口食品的境外生产经营企业、国内进口企业等纳入海关信用管理体系,实施差别化监管,开展科学有效的进口食品监督抽检和风险监控,完善企业信用管理、风险预警、产品追溯和快速反应机制,落实跨境电商零售进口监管政策,严防输入型食品污染。

(四十七)实施“双安双创”