

关于检查我区实施《中华人民共和国 食品安全法》情况的报告

佛山市南海区人大常委会教科文卫华侨工委

食品安全事关人民群众身体健康和生命安全，事关经济社会发展全局，事关社会的和谐与稳定，是重大的政治任务和民生工程。为进一步推动《中华人民共和国食品安全法》在我区的贯彻实施，根据工作安排，区人大常委会于5月开展了食品安全法执法检查。现将执法检查情况报告如下：

一、执法检查的工作情况

本次执法检查的目的是充分发挥人大在监督宪法法律正确有效实施中的作用，推动政府积极回应人民群众日益增长的食品需求，有效应对食品新业态可能带来的食品安全问题，全面提高食品安全现代化治理能力，全面提升食品全链条质量安全保障水平，确保人民群众“舌尖上的安全”。

此次食品安全法执法检查由区人大常委会副主任武小文带队，邀请了来自餐饮业、农业和教育界的三位人大代表，聘请了佛山科学技术学院食品科学与工程学院的三位教授全程参与执法检查。4月2日，检查组召开筹备工作会议，区府办、区教育局、区农业局、区卫健局、区市场监管局等相关负责人参会。4月16

日，召开组内筹备会，讨论确定执法检查工作方案。

根据食品安全法要求和当前我区食品安全工作存在的问题及面临的挑战，此次执法检查的主要内容确定为以下八项：食品安全监管体制机制建设情况、食品生产经营者履行保障食品安全责任情况、风险监测和标准体系执行情况、依法开展食品安全综合治理情况、食品安全源头治理情况、网络餐饮服务食品安全监管情况、《食品安全法》的学习贯彻宣传情况、贯彻执行《食品安全法》过程中存在的问题及解决对策、建议。

执法检查组于5月7日召开了区食安委主要成员单位调研座谈会，5月9日召开了各镇街调研座谈会，5月15日召开由部分种养殖组织、食品生产经营企业、相关社会组织代表和媒体代表参加的座谈会。根据安排，执法检查组分为三个小组，深入水产品基地、肉联厂、农贸市场、粮油批发市场、食品生产企业、食品集中加工中心、原材料食品配送中心、大型食品超市、餐饮服务单位、检验检测机构、学校和养老院食堂、餐具清洁公司、政府智慧监管平台等21个检查点进行实地检查，并暗访了三鸟、水产等批发市场。执法检查组在听取各小组分组报告和代表、专家意见建议的基础上，汇总情况后形成了执法检查报告。

二、我区贯彻实施食品安全法的主要工作和成效

执法检查组认为，食品安全法修订实施以来，区政府高度重视食品安全工作，认真落实属地管理责任，采取了一系列强有力的监管措施，我区食品安全状况日益改善，食品安全综合治理水

平不断提升。

（一）依法履职，齐抓共管的工作机制逐步健全

一是**强化组织领导**。成立由区长担任主任的区食品安全委员会，各镇街分别成立食品安全委员会，各社区（村居）组建食品安全管理队伍，区、镇街、社区（村居）三级监管网络体系逐步健全，全方位推进食品安全监督管理工作。二是**明确部门职责**。严格落实与各镇街、各部门负责人签订食品安全目标责任书，在年度考核中对重大食品安全事故实行“一票否决”，出台《佛山市南海区食品安全委员会成员单位及有关单位食品安全监管事权清单》，进一步明确部门职责，强化责任担当。三是**形成监管合力**。出台《关于加强食用农产品质量安全监督管理的工作意见》，规范了市监部门和农业部门的两段式监管程序。建立多部门共同打击违法犯罪行为联合行动机制，常态化深入开展食品安全整治排查工作。充分利用联席会议制度，及时研究解决食品安全监管中的突出问题，有效提高了监管的系统性与综合调整性。

（二）全程把控，食品安全监管链条不断完善

一是**推进生态健康养殖示范建设**。九江镇建成4个水产生态健康养殖示范小区，西樵镇完成鱼塘标准化改造项目建设，里水镇完成水产养殖环境改良示范点建设项目，水产养殖环境质量水平不断提升。二是**推行食品追溯制度**。大力推进水产品、农产品、熟食质量安全追溯体系建设，全面推行动物标识及疾病可追溯制度，强化了“菜篮子”源头把关。创新指导协助环球水产批发市

场在全省首创“联盟采购、统一检测、源头把关”的经营模式，倒逼上游供应商把好了“源头关”。三是**强化食用农产品风险检测**。建成由“监督性抽检”“快检”“自检”组成的“三检联动”检测体系，初步形成区、镇、企业三级检测网络，为防范食源性风险提供了坚实保障。目前全区农产品批发市场和大型农贸市场均配备检测室；区农检中心可对10类160项检测项目出具法定检验报告；全区食源性疾病监测机构增至27间；学校托幼机构、养老机构、重要企业食堂等重点场所配备了农残检测仪371台，防范食品安全风险能力显著提高。四是**实行食品安全量化分级管理制度**。采用动态化监管方式，对食品生产加工企业、农贸市场和餐饮服务单位实行量化分级管理，倒逼经营者落实主体责任和各项防范措施，有效抵御了食品安全风险。

（三）创新治理，食品安全监管质量持续提升

一是开展“三小”等薄弱环节安全整治提升工作。推行“两有两建两集中”模式，全区建成7个食品集中加工中心，切实改善食品小作坊生产加工条件，形成南海食品小作坊集中管理体系。以“一建两创”为抓手规范村宴厨房管理，着力解决我区农村聚餐食品安全难题。二是**依托大数据实现智慧监管**。借助互联网技术，通过远程可视化监控实现“明厨亮灶”和“阳光车间”。桂城建成全市首个食品药品智能化监控平台，里水“食安e+”平台、狮山食品安全大数据云平台建设成效突出。利用网络爬虫技术抓取涉嫌违规网络餐饮商家信息，近三年来，共对14535间网络餐

饮单位实施核查，立案 119 宗。三是设置“红黑榜”助力监管。桂城创新农贸市场监管措施，对辖区农贸市场试行量化考核管理，每季度公布“红黑榜”，营造了市场规范化管理的良好氛围。四是**强化特殊时期保障**。在新冠肺炎疫情防控工作，依法查封关停违反防疫工作要求的餐饮企业，妥善处理封存野生动物。区、镇主要领导带头督查复课学校食堂，对复课学校在校师生食用肉菜实施每日双检。

（四）严厉处罚，食品安全违法犯罪行为得到有效遏制

一是**建立食品行政执法与刑事司法衔接机制**。加强区市监局、区农业局与公安机关、检察院联动，形成案前会商、事后分工配合的对接机制，对食品安全违法犯罪行为实现快侦、快捕、快判，工作效率不断提升。二是**加大专项行动打击力度**。开展打击食品药品安全整治“百日行动”，有力整治凉茶、保健食品等行业，查办了一批涉及食品药品的重案、铁案。专项行动战果连续 5 年全市第一，成为打击食品药品违法犯罪的“铁腕品牌”。三是**保持打击食品安全违法犯罪高压态势**。2018 年至 2020 年 3 月，全区公安机关共立食品安全刑事案件 250 宗，破案 217 宗，刑拘犯罪嫌疑人 340 人，逮捕 246 人；市监系统共立食品安全案件 4129 宗，涉案货值 3370.72 万元，罚没款 4349.78 万元；区农业部门立案查处农产品相关案件 115 宗；区卫生部门共立案处罚餐具、饮具集中消毒服务单位 16 宗，处罚金额共 12.2 万元，有效形成监管执法震慑力。四是**迅速开展婴幼儿奶粉专项检查行动**。湖南郴州母

婴店以固体饮料冒充特殊医学用途配方食品的事件曝光后，第一时间在辖区内开展食品虚假广告排查行动、婴幼儿奶粉食品安全专项检查行动，检查中未发现相关违法违规行为。

（五）凝心聚力，食品安全社会共治初步建立

一是食品生产经营者主体责任落实较到位。从实地检查和暗访的情况看，我区大部分食品生产经营者具有较强的食品安全责任意识，能够遵照食品安全法要求，积极配合政府监管工作，落实各项风险防控措施，生产和加工、配送、销售、餐饮等食品安全环节能基本实现全程把控、数据可溯。二是政校、政企合作日益深化。与佛山科学技术学院合作，连续两年在全区7个镇街共抽取47个社区进行食品安全满意度调查。开展科普共建单位评选，组织学生、市民、媒体代表等参加食品安全体验参观活动。三年来，区镇两级累计组织近百场食品安全科普共建单位体验游。同时，委托行业协会，组织食品企业开展食品安全管理和从业人员培训。三是群众参与食品安全监督热情高涨。2019年近6万人次参与了“你点我检”活动，市监部门在十二期节目中抽检了高销量外卖、菜市场菜品、校园零食等群众抽检呼声高的食品，食品安全监督的群众参与度明显提升。四是食品安全宣传工作成效显著。严格落实普法责任，与电视台、电台、报社等各大媒体合作开展宣传报道，大力建设科普教育基地。桂城建成全市首个互动体验式的食品药品安全科普基地，获得“广东省青少年科技教育基地”和“佛山市科普教育基地”称号。

三、执法检查中发现的问题

从执法检查的情况看，我区在贯彻实施食品安全法中做了大量卓有成效的工作，食品安全保障水平稳步提升。但同时，我们也发现了一些较为突出的问题，主要体现在以下几个方面：

（一）食品安全主体责任有待进一步落实。一是农户科学种植养殖观念不强。目前我区农业发展仍以分散经营为主，集约化、规模化和组织化程度还不够高，从业人员普遍年龄较大，文化水平偏低，科学用药水平不高，法治观念较弱。基层执法人员在严格落实相关监管措施时，易引起农户集体上访或暴力对抗。二是部分食品生产经营者主体责任意识淡薄。部分食品生产经营者法律观念淡薄，主体责任意识不强，对食品安全法的理解大多局限在媒体披露的食品安全事件，对法律所规定的权利和义务了解不多。加之行业自律约束机制不够健全，违法违规行为仍时有发生。三是标准化生产意识较弱。食品从生产到销售包含许多环节，每个环节都存在污染风险，而我区食品行业智能化生产水平仍在起步阶段，生产加工秩序和质量安全保障仍不够到位。

（二）食品安全监督机制有待进一步完善。一是仍需进一步明确部门职责。各镇街的机构改革工作滞后，相关行政部门在监督事权、监督职责方面仍存在交叉和模糊地带，制约了基层食品安全监管工作的效果。例如，水产品从产地进入销售市场之前的流通运输环节，尚未明确具体由哪个部门负主要监管责任，无形中给从事水产品贮存、运输的“鱼中介”提供了违规添加违禁药

物的机会。二是**食品安全行政处罚实施细则有待完善**。据基层执法人员反映，我区基于防止滥权的考量，目前尚未明确食品安全行政处罚自由裁量权适用规则和裁量基准。但食品安全行政处罚数额起点高，绝大多数的处罚起点是5千元，无证经营的更是5万元起步。而当前食品经营主体多数为规模不大的个体经营者，行政处罚往往难以落实。三是**农产品“逢出必检”工作缺乏强制性**。以水产品为例，尽管区、镇两级都有检测机构，并试点引入了第三方检测机构，但由于缺乏强制手段，每年检测样品仍然不超过3000个，相对于我区渔业30多亿产值的生产规模而言，检测数量远远不够。四是**网络餐饮监管机制还不够健全**。受行政执法区域限制，美团、饿了么平台信息不能共享，异地协查分配机制、沟通协调机制尚未完善，加上我区监管部门挖掘网络食品违法线索的技术手段有限，难以实施主动打击。

（三）食品安全监管智能化水平有待进一步提升。一是**缺乏统一的食品安全溯源平台**。目前我国尚未建立统一的食物市场全溯源平台，跨区域的商品流通容易造成信息缺失。尽管政府加大了对溯源工作的监管力度，但在产地“准出”与市场“准入”之间仍然存在信息不对称的情况。一方面，农产品生产群体庞大且分散，流通链条长，溯源标签覆盖率较低；另一方面，我区的农贸市场数量繁多，基础设施参差不齐，供应环节复杂，部分“三小”食品没有正规的食物经营许可和进货凭证，导致食物溯源工作难以开展。二是**大数据有待进一步整合**。每年各级检测形成海

量数据，但采集到的数据未能加以融合应用，造成数据浪费和信息屏障，食品安全监管人力不足与监管对象数量庞大之间的矛盾依然突出。

（四）食品安全监管薄弱环节有待进一步攻克。一是产地环境监管不够到位。我区的农业环境主要面临“工业区包围农田”的问题，部分工业废水向农用地转移，有害物质渗入土壤中，威胁了农产品质量安全，但目前尚未对受污染农用地采取相关有效措施。二是外来猪肉监管存在阻碍。按照我区生猪消费能力，每天需屠宰生猪 6000 头才能满足群众需求，而目前我区仅有的两家保供应屠宰企业日屠宰生猪仅约 3500 头，缺口达 2000 多头，需要外地市场供应。但外来猪肉产品流通链条长，监管难度较大。三是农贸市场改造提升工作任务依然艰巨。目前部分镇街的市场升级改造工作取得一定成效，但从总体上看，我区农贸市场依然存在基础设施陈旧、管理不规范、环境卫生差等问题，不利于良好生活环境的形成，跟不上城市发展的步伐。四是对集中式餐具消毒企业的监管有待加强。目前餐具消毒行业标准不健全，尤其在中小型餐馆，餐具消毒流于形式。而我区较大的集中式餐具消毒企业仍以人力操作为主，智能化水平较低，环境卫生水平不高。此外，由于餐具集中消毒单位依法只需要取得营业执照，不需办理卫生许可证，卫生部门难以掌握新开餐具消毒服务单位信息，造成监管不及时。

（五）基层监管执法队伍建设有待进一步加强。一是基层监

管执法能力较薄弱。我区现有监管执法队伍的检测检验能力、信息化程度、舆情管控和应急处置能力难以满足监管需求，是贯彻实施食品安全法的一个薄弱环节。尤其是镇街负责农产品质量安全监管环节的专职人员极少，存在工作人员身兼数职现象，对于我区现有水产养殖户 10200 多户、种植户 9200 多户的庞大体量而言，监管力量明显不足。**二是我区屠宰场检疫岗位官方兽医严重不足。**根据法律法规及相关文件，屠宰量达 400 头猪/天，需配 10 个以上官方兽医。如果要满足我区 6000 头猪/天的屠宰量，至少需配备官方兽医 150 人，而我区目前仅配备 37 人，难以保障屠宰监管工作的全面落实。

四、几点建议

民以食为天，食以安为先。实施食品安全战略已写入党的十九大报告，充分彰显了党中央对食品安全的高度重视，对人民群众身体健康和生命安全的高度关心。从这次执法检查的情况看，我区食品安全监督工作取得显著成效，全区食品安全形势总体可控，稳中向好，但依然存在一些薄弱环节和突出问题。建议区政府及相关部门深入贯彻落实“四个最严”要求，按照食品安全法要求的预防为主、风险管理、全程控制、社会共治的工作原则，切实加强和改进食品安全监督工作，不断提升食品安全治理体系和治理能力现代化水平。

（一）严格落实属地管理责任，完善食品安全监管体制机制。

一是强化食品安全属地管理责任。面对人民群众日益增长的食品

安全、健康需求，和层出不穷的食品新业态给食品安全监管工作带来的新挑战，必须进一步落实食品安全党政同责要求，加大食品安全监管人力、财力、物力投入，切实提升食品安全保障水平。以镇街机构改革为契机，合理划分界定职责交叉或监管领域不明确的行政职能，厘清部门职责边界，编制完善事权和责任清单，避免监管空白和重复。二是**畅通各部门交流协作机制**。强化分工协作和信息沟通，深化行政执法与刑事司法衔接，促进行政资源高效运转。三是**提高社会共治意识**。构建完善食品安全监管多元主体协同治理机制，形成政府监管、部门执法、经营者自律、行业协会引导、消费者维权、媒体舆论监督的食品安全社会共治体系。

（二）推进大数据平台建设，倒逼食品安全主体责任落实。

要全面落实食品安全法的各项规定和要求，解决我区食品安全监管面临的**任务重、人员少**问题，必须顺应互联网大数据发展潮流，将食品生产经营主体纳入到大数据监管范围中。通过盘活数据资源、推动数据共享，强化食品安全主体责任落实，提升监管效能。一是**加快推进现有食品安全智能监管平台建设和全区智慧监管平台整合**。桂城、里水、狮山的智慧监管平台建设取得一定成效，要在此基础上进一步完善平台运作机制，扩大智慧监管覆盖面，提升智慧监管成效。要善于总结经验，在全区推广智慧平台建设，对各镇街智慧监管平台加以整合，着力构建全区智慧监管大网络。二是**构建全区食品安全信息工作平台**。搭建横向涵盖市监、农业、

卫健、教育、民政、检验检疫等部门，纵向连通区镇两级的食品安全信息平台，覆盖工商营业执照、食品安全证照、卫生许可证、人员健康证明、分级量化管理等各类食品安全信息，打破部门信息壁垒，实现高效联动。三是搭建食品安全信息溯源平台。强化对农产品种植（养殖）、食品生产和加工、流通和销售各环节的信息追溯，逐步实现全区溯源数据统一录入、统一管理和向消费者公开。适时推动追溯平台信息实时接入监管平台、信息平台，实现所有食品“来源可追溯、去向可追踪、责任可追究”。

（三）强化监管工作组织实施，提升基层监管和服务能力。

一是规范行使自由裁量权。针对“三小”处罚难执行的问题，认真执行国家、省行政处罚自由裁量权行使规范，落实包容审慎监管原则，避免出现过罚不当的现象。二是强化监管队伍建设。要坚持统筹兼顾的原则，逐步增加监管人员编制，通过各类培训规范执法行为，提升专业化水平。其中要加快推进肉联厂官方兽医人员队伍建设，尽快落实各项保障。三是推动监管重心下移、触角前移。深入推进食品安全网格化治理，加强日常监管巡查，消除监管盲区，切实增强末端监管和防控。进一步畅通行政执法与刑事司法衔接工作机制，加大专项行动打击力度。四是加强网络餐饮监管。加大入网餐馆的线下实体店情况排查整治力度，推广使用食安封签和安全码，落实放心外卖全链条保障。

（四）严把食品安全源头关，推动种养和生产经营标准化规模化。一是开展产地环境净化工作。2019年出台的关于深化改革

加强食品安全工作的意见，就土壤污染管控和修复及流域水污染防治工作提出了明确要求。我区存在此方面的历史遗留问题和欠账，必须引起重视。深入贯彻落实上级要求，开展重点区域涉重金属行业污染土壤风险监测和整治，加强耕地土壤环境类别划分，推动重度污染区域加快退出食用农产品种植。加强农业灌溉用水和鱼塘淤泥检测，统筹推进鱼塘标准化改造项目。与此同时，加强高效、安全、低成本病虫害防治技术和投入品的引导研发推广，强化对农户的生产指导。

二是探索实施食用农产品合格证制度。通过推行食用农产品合格证制度，把生产主体管理、种养过程管控、农药兽药残留检测、产品带证上市、问题产品溯源等措施集结起来，强化生产者主体责任。建议在全区推广西樵的“逢出必检”模式，采用政府购买服务方式，引入第三方检测机构对水产品进行检测，着力消除农户送检顾虑，提高农户送检积极性。

三是探索实施国有资产介入机制。在粮油生产批发、生猪养殖屠宰、水产养殖流通、农产品批发市场等食品安全重点领域发挥国有资产的力量，将分散的食用农产品生产、销售有效组织起来，统一进行监督管理，推动规模化、集约化生产流通和全链条监管，最大限度降低资本逐利可能引发的源发性、系统性、规模性食品安全风险。

四是加强生产技术变革引导。鼓励支持食品生产经营者借助自动化、人工智能等技术，提高生产机械化和标准化程度，全流程规避食品安全风险。

五是强化农贸市场规范化管理。推进老旧市场标准化改造升级，着力打造现代智慧型、智能型生态农

贸市场。

（五）凝聚合力，进一步构建社会共治格局。一是提高宣传普及工作质量。联合媒体、社会组织的力量，拓展法律和知识普及的广泛性和深度，深入学校、社区、村居等，通过更直观生动、喜闻乐见的形式和丰富多元的载体，向广大人民群众普及食品安全法律法规和食品安全相关知识。加强重点人群宣传教育，重点针对农户、个体户、村宴厨房经营者、小微企业经营者等法律意识淡薄群体，通过“以案释法”等通俗易懂的方式，警示引导农业种、养殖户和食品生产经营者强化主体责任意识，守住法律底线。二是探索建立食品安全信息智库。搭建消费者协会、食品行业协会、新闻媒体、科研机构 and 大学等的交流平台，促进基于营造食品安全大环境的合作，调动并发挥各主体的共治力量。三是推进食品安全诚信体系建设。深化量化分级管理和推广“红黑榜”评选工作，将诚信体系评价工作作为日常监督检查的补充手段，纳入日常监督检查内容，从而形成倒逼机制，强化主体责任落实，提高生产经营者自律性。

2020年5月27日