

稳中求进 攻坚克难

民以食为天 食以安为先

法规亮点

■本报记者 刘栋

移动互联网时代，搜罗各地美食早不再是难事，网络订餐已是“随手一点即可得”，不少曾经的“黑暗料理”更是变身“网红快餐”。对上海这座超过2400万常住人口的超大城市来说，如何保障“舌尖上的安全”成为了市民群众最为关心的话题，更是政府管理部门工作的重中之重。

昨天，市十四届人大五次会议对《上海市食品安全条例（草案）》进行审议。这部条例草案，此前已先后提交市人大常委会会议三次审议。较初稿相比，此次提交大会审议的草案修幅达到93.8%，市场准入更加严格，综合治理无证食品生产经营，落实生产经营各环节责任。

“抬高”准入门槛确保“源头清爽”

食品消费对外依存度较高，是当前上海城市食品安全监管存在的重大挑战之一。来自上海市食品药品监督管理局的数据显示，目前，上海一年消费的食用农产品有72%要靠外省市供应才能满足，还有大量食品依赖进口，2016年上海口岸进口食品的批次和重量分别比2011年增加了60.48%和1.13倍。这种消费结构拉长了上海的食品产业链，客观上增加了食品安全的风险和监管难度。针对这一特点，条例草案从强化源头治理入手，通过严格的准入，防止不合格食品流入市场。记者注意到，像在对进沪食品的准入门槛上，条例草案明确提出要引导食品经营企业与生产经营企业实行食品安全信息对接，并登记相关信息，而进口食品则提出要建立监管部门相互通报制度。

“抬高”准入门槛的同时，也有代表认为仍有部分领域需强化监管。市人大代表许丽萍就提出，目前上海在鲜活水产品的监管上存在可追溯性差、活鱼虾难以与产地证明相对应等问题，应积极开展调研和科技投入，探索鲜活水产品可追溯系统的可行性，推行便捷有效的检测设备等等。

结合国家规定，探索对网络食品经营的监管

近年来不断涌现出的网络订餐平台，让不少市民足不出户便可享受到各式各样的美食。市民的便捷却给食品安全监管带来了全新的挑战：假冒伪劣食品有了销售新渠道；网络订餐来源不可控等等。

事实上，上海食品药品监督管理局从去年起就已开展对网络食品经营者的监管探索，并发布了网络餐饮服务管理办法等相关规范性文件，建立了10家主要网络订餐平台参加的联席会议制度。

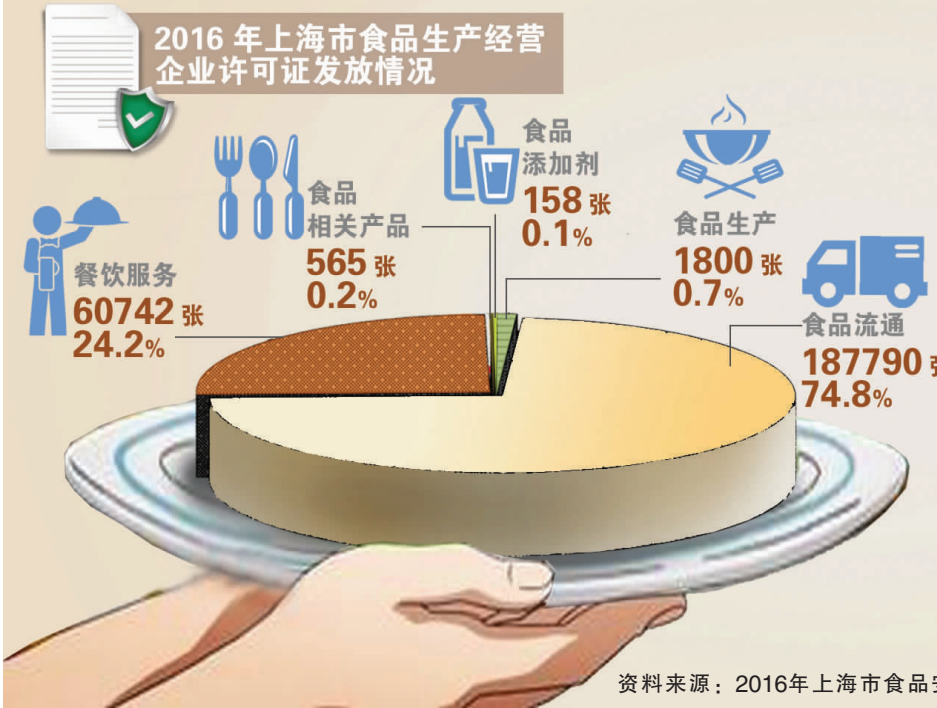
在已有经验的基础上，条例草案结合国家有关规定，专门辟出一节内容探索对网络食品经营的监管。在对网络食品经营者以及第三方平台的监管上，明确要求其要在规定时间内到区市场监管部门及市食药监部门办理备案手续，并按照规定在网站醒目位置公示其营业执照、食品生产经营许可证等信息。

美味无证小型餐饮监管有了“临时备案”

近年来，许多“弄堂美食”借助网络传播成为市民追捧的“网红”，而后又因其无证无照被监管部门叫停，引发不少争议。在前期的立法调研中，也有代表发现了这一问题——不少小型餐饮由于房屋产权、环境影响评价等因素无法办理相关证照，处于违法经营状态，但其又因口味地道等因素受到市民欢迎。

在这次的立法过程中，条例草案针对小型餐饮的管理提出了分类管理的办法。一方面，从保障食品安全和满足市民日常饮食需求相结合出发，着力加强对无证食品生产经营活动的综合治理；另一方面，对经营食品符合食品安全卫生要求、不影响周边居民正常生活的小型餐饮服务提供者，通过临时备案这一救济措施予以纳管；对未依法取得食品经营许可证或者不符合临时备案条件的小型餐饮予以禁止。从食品安全工作“管”“疏”结合的要求出发，在严管食品安全的同时，应当考虑群众的日常生活必需。条例草案还提出要加强商业规划和配套建设，对具备一定条件的小型餐饮进行临时备案后，市场监督管理等相关部门应当加强事中事后的监管工作，以引导、督促这些小型餐饮依规经营，保障食品安全。

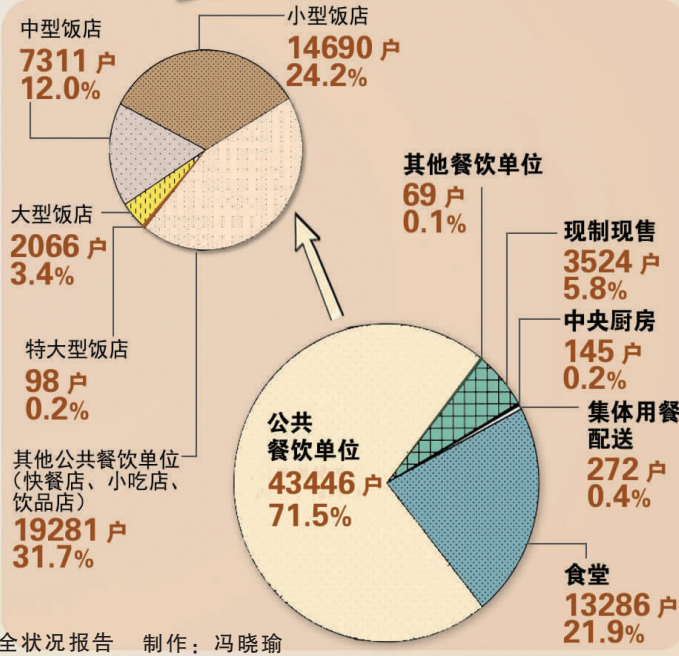
2016年上海市食品生产经营监督管理情况



资料来源：2016年上海市食品安全状况报告 制作：冯晓瑜



2016年上海市各类餐饮服务单位构成情况



“天网”“天眼”共治食品安全

2016年上海食药监督促网络订餐平台清理网上无证餐饮单位6万余户次

记者调查

■本报记者 徐晶卉

一个消费者的点评究竟有多大能量？去年，上海一位消费者在美团点评上无意中提到沪上某餐厅出现了违禁商品——河豚鱼。没过几天，长宁区市场监督管理局就找上门去，对违法企业处以10万元罚款，2016年还没过完，这家餐厅已经关门了。

从点评中的蛛丝马迹，到监管部门的快速反应，背后正是多元社会力量共治食品安全的一个缩影。互联网的发展，促成了网络订餐平台等新兴行业的崛起，将整条食品安全链条拉得更长，环节变得更多，引发了新的食品安全问题，但其实也为治理找到了新的路径。

新形势下，如何规范网络食品第三方交易平台发展？如何发挥网络平台的科技优势？本报记者走进企业和监管部门后发现：去年以来，大家的思路都在变，社会治理模式正在从单向管理转向双向互动的社会共治模式。

企业自治

食品安全官一上任就“补短板”

2016年7月1日，钟永健有了新的职位——首席食品安全官，主要负责统筹协调和制定美团点评的整体食品安全策略，协调餐饮业务及各职能部门，保证食品安全各项工作的落地执行。在此之前，这个中国最大的网络餐饮第三方平台从未设置过类似职位，在整个网络餐饮业中，也从未有

■从点评中的蛛丝马迹，到监管部门的快速反应，背后正是多元社会力量共治食品安全的一个缩影。互联网的发展，促成了网络订餐平台等新兴行业的崛起，将整条食品安全链条拉得更长，环节变得更多，引发了新的食品安全问题，但其实也为治理找到了新的路径

过这个职位。

钟永健坦言，他上岗后的第一件事就是“还旧账，补短板”，“根据2015年新《食品安全法》对于第三方平台主体责任的要求，我们在企业内部制定了《美团点评餐饮安全管理办法》，并着手建立餐饮配送过程中食品安全体系。”他扳着手指头给记者细数各种新措施：过去一年，出台了针对商户筛选的“六步审核”、针对商户追责的“黑名单”、针对消费者投诉的“十倍赔付”等一系列规定。

政企对接

做到“户户有记录，问题有着落”

企业的思路在变，政府部门的思路也在变。面对新环境下的食品安全问题，单一政府部门单打独斗并非上策，能否借助互联网企业的力量，从线下转向线上线下融合，变“监管”为“共治”，是过去一年政府监管部门始终在探索的方向。

长宁区市场监督管理局和美团点评的思路就互相“对上了”。去年第四季度，钟永健飞到上海，与长宁区市场监管局共同启动食品安全社会共治示范项目，共包括四方面十个子项

目。在这个合作框架中，一个名为“天网”的人网经营商户电子档案系统浮出水面，钟永健告诉记者：“美团点评针对长宁区入驻餐饮商户建立电子档案，跟踪餐饮商户入网、经营、退出的全生命周期情况，做到‘户户有记录、问题有着落’。”

浦东新区市场监管局与网络订餐平台饿了么也对上了。浦东新区市场监管局相关负责人透露，早在2015年6月，上海市食药监部门就主动向企业公开共享政府的监管数据信息，这在全国也属首创。如今，基于互联网的数据对接系统，在饿了么手机App上，可以看到市场监管局传送上去的证照资质、食品安全监管情况等权威信息数据，并保持实时更新。

2015年12月，上海发布了《关于鼓励网络订餐第三方平台采集和应用政府食品安全数据的指导意见》。市食药监局食品餐饮监管处副处长张磊告诉记者，2016年以来，美团点评、百度外卖等五家平台已实现与监管部门的信息对接，3万余户次餐饮单位的监督公示菜谱信息已上线，全年督促各平台清理本网上无证餐饮单位6万余户次。

社会参与

推动食品安全问题更高效解决

多元社会力量共同参与食品安全治理，是食品安全监管模式改革的一个必然选择。政企对接过程中，信息公开、数据对接只是第一步，在更深层次的探索上，上海也走在了社会共治的创新前沿。

在长宁区市场监督管理局与美团点评的合作框架中，“天网”系统只是第一步，更深入的合作是“天眼”系统——餐厅食品安全市民评价大数据系统。钟永健向记者透露，“这个系统将以消费者点评数据作为大数据基础，通过语义识别分析技术，将长宁区餐厅评价数据中有关食品安全的内容进行量化和结构化，并通过数据可视化，分地域范围、细分品类实时展示，最终推动食品安全问题更高效解决。”据悉，这一深度探索试点今年将在全市范围内推广。目前，系统数据覆盖范围已经升级至全市范围。

在市食药监局，一个名为“餐厅市民评价大数据平台”的App也在探索中。张磊告诉记者，这个App将全面接入饿了么、美团点评等网络餐饮平台的信息，以大数据技术分析市民评价中的食品安全负面信息，最后呈现出四大类30多个细分数据汇总信息，“监管部门可根据不同的条件，对差评商户进行针对性检查。”“食品安全社会共治是一项系统复杂的工程，需要消费者、企业、监管部门等多元主体互相配合、互相补充的治理结构，才能实现对食品安全问题的标本兼治。”张磊说。

以“零容忍”态度应对食品安全问题

会场声音

■本报记者 徐晶卉 刘栋

民以食为天，食以安为先。2017年，上海要按照“四个最严”要求，把牢食品生产经营准入关，强化食品安全全过程监管，建设市民满意的食品安全城市。

昨天，市十四届人大五次会议集中审议《上海食品安全条例（草案）》。今年上海两会，食品安全始终是代表委员的焦点话题之一。代表委员关注哪些焦点？又有哪些建议？

■引入第三方开发平台 完善上海食品安全信息追溯体系

在常住人口达2400万以上、年消费食品达1000万吨以上的上海，有数据统计显示，持有许可证的食品生产经营企业在20万至21万家左右，其中多数是中小型企业，信息化建设水平较低。

民革上海市委会一份集体提案认为，虽然全市已经建立了统一的信息追溯平台，但是平台标准、法律支

撑、规范规定尚不完善，而且纳入平台的数据质量并不高。民革上海市委会一份提案认为，努力提升平台数据质量势在必行。政府应加大支持和监管力度，同时建立相应的审核制度，逐步采取引入政府购买服务、第三方开发平台的措施，鼓励第三方平台开发企业采取新技术、新手段，细化服务、提升水平，完善平台功能，提高数据质量。

■举报奖励程序需重构 各级政府部门要各有侧重点

食品安全举报奖励机制是一件“利器”，投诉举报依靠广泛的群众基础，往往比政府部门定期巡查更加“火眼金睛”。

民进上海市委会提交的一份集体提案指出，食品安全举报奖励机制依然有改进的空间。

提案建议，各级政府部门均应建立完善食品安全有奖举报制度，并且要各有侧重点，各区以奖励立案查处的食品安全违法行为为主；街镇以奖励发现和查处无证无照食品经营、地下食品生产加工窝点为主。为了调动

积极性，提案建议，举报奖励程序需要重构。各级政府完善食品安全举报奖励办法时，可以采取简易程序、一般程序和特殊程序三类程序相结合的方式，优化有奖举报兑现的流程。

■借力外卖平台监管线下 用数据库技术约束餐馆与经营者

《上海市食品安全条例（草案）》首次将小型餐饮服务提供者纳入备案管理之中。市政协委员、极客娱乐传媒（上海）有限公司总裁陈乐对此十分赞同。不过，陈乐也提出，管理者想通过统一标准来约束餐馆与餐饮经营者，初衷虽然很好，但客观现实中大量小型餐馆基本无法达到法规确定的标准。

陈乐认为，“轻准入，重监管”是餐饮行业发展的趋向。“不妨借力外卖平台助推线下餐饮监管。”他认为，网络食品交易第三方平台本身就具有信息搜集和管理线上食品销售者的优势，“通过确立责任主体，有利于在散乱的线上市场中‘再造一个中心’，进而实现监管的可能性和可行性。”

■提高食品安全违法成本 建立名单禁止严重违法者一定期限内从业

《上海市食品安全条例（草案）》建立了食品安全严重违法生产经营者与相关责任人员重点监管名单制度，对严重违法犯罪者提出了一定期限内禁止从事相关食品生产经营活动的规定。

市人大代表马进认为，条例草案加大了对违法行为的追责力度，但仍有深化的空间，且关键仍然在于执行和落实。在他看来，应进一步提高食品安全违法成本，企业一旦进入食品安全黑名单，就应被永久性驱逐出这个行业。市场监管部门应强化“三个严格”，即严格落实食品安全主体责任、严格食品安全监督检查和抽检、严厉查处食品安全违法行为。加强食品安全日常巡查和专项检查，重点对食品生产、流通、销售等方面进行监督检查，并及时向社会公布相关结果。对于监督检查、监督抽检和举报投诉中发现的食品安全问题，要以“零容忍”态度应对，发现一起，严查一起，以此敦促食品企业遵纪守法。



网络外卖逐渐成为互联网时代的新宠儿。但在消费者大快朵颐的同时，也有不少人表达了自己的担忧，制作过程看不见摸不着，有些店铺甚至连实体店都没有，这样的食物能放心吃吗？网络外卖背后的食品安全以及卫生问题，已经成为市民关注的焦点。

本报记者 叶辰晔摄