

来源:法制日报

近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《地方党政领导干部食品安全责任制规定》(以下简称《规定》),对地方党政领导干部食品安全职责、考核监督、奖惩等作出明确规定。

2月25日,市场监管总局有关负责人就相关问题回答记者提问时称,《规定》是第一部关于地方党政领导干部食品安全责任的党内法规,对于推动形成“党政同责、一岗双责,权责一致、齐抓共管,失职追责、尽职免责”食品安全工作格局,提高食品安全现代化治理能力和水平,将发挥重大而积极的作用。

中国消费者协会副会长、中国人民大学商法研究所所长刘俊海认为,《规定》是首次对党政领导干部食品安全责任制作出的全面系统的制度设计,党政同责、党政联动、协同治理得到充分体现,突出了地方党委在守护食品安全一方净土方面的重大责任,在落实食品安全责任制方面,实现地方党委、地方政府在工作机制上的有机衔接和无缝对接,并且提出运用考核监督指挥棒,为确保食品安全提供了坚实的制度保障。

步步深入齐抓共管

严格实施责任追究

2018年7月17日早上,北京国二招宾馆,车辆和人群源源不断。2018年全国食品安全宣传周启动仪式在这里举行。

让每一名参会者印象深刻的是,会场深蓝色背景板上“尚德守法 食品安全让生活更美好”这几个大字。这一天,农业农村部、海关总署、国家市场监督管理总局、公安部相关负责人发布的2018年上半年食品安全数据,让每一名参会者记忆犹新。

2018年上半年,农产品总体合格率达97.1%;2018年上半年,未准入境的不合格食品达2.3万吨,价值481.2万美元;2017年至2018年7月,国家市场监督管理总局在各地共查处违法违规案件2.9万余件,货值15亿元,抓获犯罪嫌疑人8200多名;2018年上半年,各地公安机关破获食品安全案件6500多起,抓获犯罪嫌疑人1.1万余名。

中国工程院院士陈君石在会上说:“十年来,我国食品安全取得重大进步是有充分依据和数据的。”不过,这样的成绩来之不易。

“千斤重担,压力陡增。”这是2016年1月30日,山东省苍山县农安办的一位负责人婉拒本报记者采访时用的八个字。用这位负责人的话来说,“管着‘山东南菜园’,要保证蔬菜安全,‘千斤’压力并不夸张”。

他的“陡增”来源于2016年中央一号文件中“强化食品安全责任制,把保障农产品质量和食品安全作为衡量党政领导班子政绩的重要考核指标”。

彼时,舆论普遍认为,此举或意味着“舌尖上的安全”将与领导干部的“官帽”紧密联系在一起。

南开大学法学院教授宋华琳当时在接受《法制日报》记者采访时分析称,2016年中央一号文件再次强调食品安全责任制,是因为食品安全与农产品质量安全、农业发展有密切联系。食品安全责任制包括生产经营者的主体责任、相关部门的监管责任、各级党委和政府的领导责任。下一步,从中央到地方应全面抓好安全生产责任制和管理、防范、监督、检查、奖惩措施的落实。

事实上,党的十八大以来,国务院出台了一系列食品安全工作的重大决策部署。

早在2013年12月,习近平总书记在中央农村工作会议上指出,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,也就是“四个最严”,来确保广大人民群众“舌尖上的安全”。

2014年5月,国务院办公厅印发《2014年食品安全重点工作安排》,各地要将食品安全纳入地方政府年度综合目标、党政领导干部政绩考核、社会管理综合治理考核内容,进一步落实食品安全属地管理责任。

2015年5月,习近平总书记在中共中央政治局第二十三次集体学习时指出,各级党委和政府要切实承担起“促一方发展、保一方平安”的政治责任,明确并严格落实责任制。同时,把食品安全工作纳入地方党政领导干部政绩考核内容。

2016年12月,习近平总书记在中央财经领导小组第十四次会议上强调,各级党委和政府要把食品安全工作作为一项重大政治任务来抓。

宋华琳分析称,各方尤为关注各级地方政府在食品安全监管中发挥的作用,主要原因有两方面,首先是中央制定监管政策,实际落地的具体监管行为是由地方监管机构准备完成;其次,对于很多实际问题,地方政府更接近监管实践,更了解地方民众的切实关切,也可以更好地因地制宜,有的放矢地进行监管。

“2013年至今,食品安全各个方面提出的齐抓共管,正在一步步深入往前走,从开始的四个‘最严’,到加强领导,再到认真实施责任追究制。”中国农业大学副教授朱毅在接受《法制日报》记者采访时说。

强化属地管理责任

## 党政同管同抓同责

记者注意到,《规定》对地方党委主要负责人、政府主要负责人、党委常委会其他委员、政府分管负责人、政府班子其他成员等5个方面的党政领导干部食品安全职责作出明确的划分:地方各级党委主要负责人“应当全面加强党对本地区食品安全工作的领导”;地方各级政府主要负责人“应当加强对本地区食品安全工作的领导”;地方各级政府分管食品安全工作负责人“应当加强对本地区食品安全监管工作的领导,具体负责组织本地区食品安全监管工作”;地方各级党委常委会其他委员和政府领导班子其他成员“应当按照职责分工,加强对分管行业或者领域内食品安全相关工作的领导”。

同时,《规定》明确了地方各级党委和政府对本地区食品安全工作负总责,主要负责人是本地区食品安全工作第一责任人。

宋华琳对记者说,此次《规定》的一大特点就是强化了食品安全属地管理责任。作为一部党内法规,《规定》的目的在于提高食品安全现代化治理能力,“为食品安全工作提供了新的制度保障,将更加有力地督促地方落实食品安全属地管理责任,对于提高食品安全现代化治理能力和水平,将产生积极作用”。

“很多食品问题,不仅仅是监管部门的问题,还涉及宣传政法甚至文化卫生环境的问题。同时食品问题还涉及监管部门人事编制和经费保障,需要地方政府负起相应的责任。光靠监管部门是完不成的,地方党政干部可以更好地将地方资源利用起来,为食品监管提供长效机制。”宋华琳说。

中国人民大学农业与农村发展学院教授郑风田也认为,《规定》的一个大进展在于地方政府负首席责任,“前几年,食品安全出现了各种各样的问题。在整个管理层阶段,食品安全体制属于多头监管,农业部门、工商部门、食药部门和质检部门都在进行所谓的监管。未来,落实地方政府责任,不仅要单纯落实监管责任,还包括机构调整、监管能力建设等方面的落实”。

在朱毅看来,“党政同责、齐抓共管”能够更快地推进食品安全法治方面的建设和道德水平方面的提升,能够通过党政同责实现常态化,并且能有明显提升。

“只有让‘党政同责、齐抓共管’变成新常态,才能解决一些以前可能存在疏漏的部分,进一步强调党的担当意识,能够确保监管盲区被全覆盖,提高领导层的风险防范意识,督促他们防患于未然。”朱毅对记者说,不能等到问题暴露出来再解决,而要在还没有发生之前做好防范,将防范变成常态化,而且要把防范意识内化为领导干部的一种素质,对食品安全问题如履薄冰,要有敬畏之心,有忧患意识。

在朱毅看来,目前,食品安全的属地管理责任还存在一些可以提高和改善的空间,“《规定》的出台,最重要的作用就是让领导干部时刻都有箭在弦上的紧迫感,将‘食品安全就是民生工程’注入他们的观念和意识里”。

朱毅认为,要想达成这样的监管局面,更需要各级党委政府把食品安全监管作为民生工程、民心工程和政治任务来抓。在整个过程当中,需要政府的引领,而且党政不能分管,因为一旦党政分管,就容易出现一些不合理现象,“现在,我们实行党政同管同抓同责,在保障食品安全方面的效果还是很明显的”。

### 三种督促落实手段

#### 三管齐下防患未然

2019年1月24日,国家市场监督管理总局举行全国市场监管部门食品安全监管工作电视电话会议,国家市场监督管理总局副局长、国务院食品安全委员会办公室副主任孙梅君在会上称,我国食品安全监管工作起步晚,专业人员不足,技术装备手段落后,风险防控能力总体比较薄弱,这些问题影响到人民群众的获得感、幸福感、安全感。

正因如此,近年来,检察机关坚持重拳出击,不断加大惩治危害食品安全犯罪力度,办理众多危害食品安全案件及其背后渎职犯罪。

2018年10月,最高人民检察院通报11起检察机关加强食品安全司法保护典型案例。在加大惩治危害食品安全犯罪力度的同时,检察机关还注重严查食品安全领域的职务犯罪。在11起典型案例中,最高检选择了6起渎职犯罪案件,多名动物卫生监督部门负责人被判刑。

“食品安全依赖一种企业守则,有些食品生产经营者见利忘义。国家规定了一些监管和要求,包括食品安全法,号称史上最严食品安全法,但是企业并没有认真落实跟进。”宋华琳分析说,关键在于规范食品生产经营者的行为,让其守法经营,强化自律,完善食品生产经营者的内部管理。

孙梅君还提出,食品安全监管工作要坚持严字当头、重典治乱,通过巨额处罚、数罪并罚、联合惩戒,加大处罚力度,提高违法成本。

那么,究竟应该如何将“最严问责”落到实处?

有业内人士认为,问责不能有盲区,既要处理乱作为,也要处理不作为。现在有个别领导干部抱着“只要不出事,永远不做事;不求过得硬,但求过得去”的心态,在职不做事,有责不担当。这种心态表面上是慵懒散,实际上是背离了为人民服务的宗旨。

2月25日,市场监管总局有关负责人在回答记者关于“《规定》如何督促地方党政领导干部落实食品安全工作职责”的问题时称,《规定》明确了三大督促落实的手段:

一是跟踪督办,明确地方各级党委和政府应当对落实食品安全重大部署、重点工作情况进行跟踪督办;

二是履职检查,明确地方各级党委应当结合巡视巡察工作安排,对地方党政领导干部履行食品安全工作职责情况进行检查;

三是评议考核,明确地方各级党委和政府应当充分发挥评议考核“指挥棒”作用,推动地方党政领导干部落实食品安全工作责任。

“《规定》着重强化了结果运用,明确跟踪督办、履职检查、评议考核结果应当作为地方党政领导干部考核、奖惩和使用、调整的重要参考。”这位负责人回答道。

针对《规定》中提出的三个实施落实的手段,朱毅认为是三管齐下,“这三驾马车和党政领导干部的考核奖惩联系在一起,是具体的可行性方案。通过这种捆绑,把安全的风险防范意识内化成党政领导干部的一种意识和信念,防患于未然,消除重大食品安全风险隐患,避免最终酿成食品安全事故”。

不过,朱毅也坦言,未来在落实过程中“最怕的就是地方保护主义”。

宋华琳也认为:“最后是否能落实到位,是否能付诸实施才是关键。地方政府不能只重视经济发展,却在一定程度上忽略了相关食品安全的监管。”

值得注意的是,《规定》还特别提出,地方党政领导干部在落实食品安全工作职责中,有“对隐瞒、谎报、缓报食品安全事故负有领导责任的”“违规插手、干预食品安全事故依法处理和食品安全违法犯罪案件处理的”等情形,应当按照有关规定进行问责。

在郑风田看来,对于相关领导干部的问责,过去的主要形式是进行约谈,“以前发生重大食品安全事件时,国家食药局以及相关监管部门、地方政府部门都处理了一批领导干部,但这次以文件的形式出台,意味着将全面严格实施相关追责问责”。

“地方政府必须要根据《规则》,建设相应的监管能力,其中包括建立一套食品安全监管的溯源制度,最后要查清责任。另外,整个生产过程都要包括各种各样的记录,以便未来解决认定责任的问题等。”郑风田说,《规定》怎么去落实才是关键,“一般情况下,都是先出台文件,执行几年后,将其变成相对应的法律。几年后,有些文件中反映出来的问题解决了,就不要文件了。但也有这样的情况,文件出台后,问题虽然经过

处理但反而变得越来越多,最后要依靠出台相关法律来解决”。

郑风田认为,《规定》的出台,推动了地方政府对食品安全的监管,未来还要进行各种各样的能力建设、队伍建设,最终建立长效监管机制。

“所以,要从制度设计的层面来保障党政同责、齐抓共管,以期能够切实落实。这次《规定》从制度层面和法规层面,给党政干部关于食品安全问题提供了具体的考核监督方案。”朱毅说。