

新形势下对建设高校食品安全监管体系的思考

王磊 王和彬 何磊 葛孟甜 彭政

[摘要] 党的十九大报告中, 食品安全已上升到国家战略高度, 从中央到各级主管部门都对加强食品安全工作提出了明确的要求和指导意见。高校应提高政治站位, 结合自身实际, 切实落实食品安全主体责任, 构建食品安全风险防控长效机制。本文从高校食品安全管理体系建设的现状出发, 结合一线工作实践, 提出高校应加大投入力度, 保持食品安全监管体系建设的独立性、自主性, 并从建设理念、监管基础、监管手段、管理模式四个方面对体系建设具体方式方法进行探索与思考。

[关键词] 高校; 食品安全; 监管体系

一、食品安全监管工作新形势

生活水平不断提升, 人们对食物的要求从“吃得饱”逐步向“吃得好”“吃的健康”过渡, 社会对食品安全质量的关注度也会越来越高。同时, 高校肩负着科教兴国、人才强国战略的重要使命, 其食品安全问题直接关系到在校师生的身心健康, 是食品安全监管工作的重中之重。统计卫生部 2000 年到 2015 年 15 年间全国食物中毒数据, 集体食堂中毒人数占总中毒人数的 45.33%, 占比最高。^[1]而且, 农药兽药残留超标、重金属污染、添加剂使用不规范等问题屡见不鲜。针对当前形势, 习近平总书记作出了“四个最严”的重要指示, 随后市场监管总局等四部委联合发布了《校园食品安全守护行动方案(2020-2022)》等具体实施方案文件, 对落实供餐单位主体责任、强化食品安全监督管理、制定食品安全自查制度等进行了明确的部署。高校, 规范食品安全工作, 强化安全监督管理迫在眉睫。

二、后勤社会化背景下高校食品安全监管体系发展方向

(一) 以托代管

后勤社会化改革, 促进了团餐企业迅速发展、壮大, 其现场运营、菜品服务、规范操作、安全管控、环境卫生等方面都有突出的管理优势。发展至今, 社会餐饮企业已然是高校食堂管理不可分割的一部分。根据 2017 年 27 个省市自治区的 400 所高校(其中 985、211 高校 38 所, 普通本科高校 156 所, 高校院校 206 所)的 1973 家食堂的调研数据,

社会企业经营食堂占比达到 68.7%。^[2]对于办伙规模较小的学校来说, 采用“以托代管”的方式, 借助餐饮企业的管理优势, 可以快速改善食品安全管理工作面貌。但经营权被托管的同时, 学校后勤人才队伍建设和人才培养能力在逐渐退化, 食品安全监管能力也在慢慢被弱化, 实质上也在向“以托代管”的方向发展。

(二) 后勤专业化

部分高校在引入社会力量办伙的同时, 也在加强自身队伍建设和专业化积累, 包括保留自营团队、实行集中采购与品牌管控、组建专职监管队伍等。逐渐形成了具有各高校特色的食堂运营与安全管理体系, 不断向规范化、专业化、专职化、体系化发展。部分高校甚至探索出了另一条后勤专业化道路: 在深入社会化改革的同时, 引入市场化运营理念, 按照企业管理运营模式进行后勤改革, 走出高校, 走向社会。

普遍来说, 追求利润、趋利性是企业的天然属性。从实际情况来看, 社会餐饮企业在带来规范管理的同时, 也削弱了高校食堂公益性办伙的属性。特别是近年来, 菜肴价格、产品品质、原料安全等方面的矛盾日益凸显, 甚至有学校因监管能力薄弱, 导致了食物中毒、学生罢餐等严重影响高校办伙、办学秩序的事件。2011 年, 教育部等五部委联合下发的《关于进一步加强高等学校学生食堂工作的意见》中, 对高校食堂公益性运行机制, 学校公益性投入责任和优惠政策、校内餐饮服务市场要稳步开发并保持公平有序的竞争机制等给予了明确

的指导意见，明确要求：建立“公益性投入与市场化运营相结合”为主要特征的新型高校餐饮保障体系。这意味着高校后勤社会化改革是一个稳步推进的过程，而不是一刀切，甚至是“甩包袱”。

基于工作实践，我们认为，具备一定办伙规模的高校（特别是一些高水平一流大学），餐饮服务市场开放工作在有序稳步进行的同时，既要保证相应的资源投入，以确保食堂公益性的属性，更要高度重视食品安全工作，进一步加大投入力度，有义务和责任建立健全独立、自主的食品安全监管体系。

三、对建立食品安全监管体系的思考

（一）明确建设理念，完善顶层设计

1.明确监管体系独立自主的建设理念

后勤社会化，引入市场元素，对高校食堂食品安全管理的影响是巨大的。更加灵活、多元的经营方式，确实为广大师生带来了更多的选择以及更加丰富的用餐体验。但社会企业管理单元分散、每个单元经济规模小，其商业价值难以支撑企业持之以恒地推动食品安全监管体系发展与完善。而对于高校餐饮服务管理单位来说，食品安全有保障是生命线。高校有义务有责任也有能力对构建和完善食品安全监管体系进行长期的投入与研究。一言以蔽之，即使食堂经营完全托管，食品安全监管也不可以完全托管，高校必须坚持对自有食品安全监管力量的支持与投入，牢牢坚守安全监管职责，而不可“一托了之”。

2.理论结合实际，健全细化制度规范

《食品安全法》《餐饮服务食品安全操作规范》等法律法规的出台，以及各地后勤协会团体单位发布的行业规范，为高校食堂建立食品安全卫生制度奠定了良好的理论基础。但法律法规条文高度概括性和普适性的天然属性，就决定了其难以直接用于指导实际安全工作。为此，实际工作中必须对管理制度进行进一步细化和解读，一方面可以结合一线工作，将现有的制度规范向指导手册转变，将原有概括性的规范语言转换成通俗易懂的、具体的管理指令；另一方面不断丰富和充实监督考核规范，形成可以量化的、客观的检查标准，以查代培、以查助管。同时，应将安全管理考核与绩效考核挂钩，形成联动机制，推动安全监管水平的提升。

（二）夯实监管基础，提高监管能力

1.加强食品安全监管队伍建设

随着近几年高校快速发展，高校食堂队伍规

模、整体文化水平有所提升，但依然缺少既具备理论知识，又具备一线工作经验的专职监管人员。同时高校后勤深化改革以来，压缩后勤规模，后勤职工只出不进，工资、福利待遇缺乏竞争力，职业发展广度和深度受限，人才引进难度较大。因此，高校应根据自身的实际情况进行监管部门和人员编制规模的设定，让监管队伍可以与工作任务形成有效衔接，促进安全管理水平的螺旋式上升。同时，积极探索和解决监管队伍人员引进途径、履职要求、培养方式等管理难题，不断提升监管队伍能力水平。

2.进一步完善丰富人员培训机制

从近年来发生的食品安全事件来看，多数食源性疾病事件是源于人的不安全行为，其中从业人员法律观念淡薄、职业素养缺乏、专业水平较低是重要安全隐患因素。而通过系统的培训，不仅可以提升从业人员的职业素养和业务技能，在准备培训材料、参与培训的过程中也会相应的促进监管人员工作能力和监管水平的提升。这样循环往复，将有利于高校餐饮行业自律以及规范化的发展。但是，通常高校食堂组织食品安全相关的培训数量较少，尤其是采用服务外包之后，承包方往往更注重经营效益，缺乏对从业人员安全培训的重视。即使是培训，也存在主讲人专业背景不强，缺少配套的培训质量评价体系等问题。因此，高校食堂有必要加强信息化课程资源建设，从专题视频、电子教材、测试题库等方面按照食品安全工作涉及的各个工作环节分类建好开放性的学习资源库。这样食堂可以使用学习资源库组织员工集中学习，利用学习资源库的移动终端平台，使得从业人员能够在个人业余时间用手机在线学习、自我测试。

3.与市场监管部门内外结合形成监管合力

高校就餐人数多，社会舆论影响力大，是各级监管部门的重点关注单位，提升高校食品安全管理水平，是高校自身与监管部门的共同诉求。加强与监管部门的协作联系，一方面为高校安全监管队伍的培训与培养提供了“师资保障”，在法律法规的解读、经营管理合法合规、安全关键点预防控制等方面可以给予专业指导，另一方面也为安全管理制度的推进、落实提供了“执法保障”，在制度标准的合理性、合法性等方面可以给予权威支撑。在深化互动的基础上，一些规模较大的高校，可以探索与监管部门实施体系共建，将高校多元的实践基础、科研资源等优势与监管部门丰富的监管实践、信息资源等优势有机结合、资源互补，深度总结监

管体系建设方式、方法,推动区域内安全管理水平提升。

(三) 强化监管手段,提升监管效能

1. 推动监管信息化与智能化建设

食堂一方面生产经营环节多、管理分散、高度依赖人工,安全监管工作量大,另一方面,由于工作人员素质参差不齐、安全认知存在偏差、食品安全知识掌握不足,安全隐患易反复。面对监管难度大、效率低的难题,各地都在积极探索依托信息化与物联网发展“智慧监管”,比如“阳光厨房”视频监控系统、人工智能 AI 系统、虹膜识别考勤测温系统等。信息化技术的应用与成熟发展,为构建科学高效的监管体系提供了有力的技术支撑。作为高校餐饮人,一方面要积极走出去、引进来,积极探索、试点较为成熟的信息化技术,另一方面可以充分发挥高校自身科研资源及优势,结合监管痛点,开展技术攻关解决难题,打造“智慧监管”系统。

2. 深化食品安全监督评价公开互动机制

《食品安全法》对加强社会监督给予了充分的肯定和鼓励。各高校餐饮单位在构建公开互动机制方面有不少工作亮点,比如很多高校利用食堂满意度评价、协调座谈会、设立学生评议员、投诉反馈、师生权益代表团体等互动机制,架起了食堂与广大师生的沟通桥梁。然而,当前广大师生参与食堂安全监管评价的过程还较为被动,主观参与性不强。所以,对目前公开互动机制的进一步完善,一方面需要进一步规范和完善监督评价标准及办法,便于广大师生参与监督管理;另一方面,要推动公开互动平台的建设,将已实施的监督评价方式集合在同一服务平台,降低师生参与监督管理的难度;同时,创新广大师生参与监督的机制,比如将学生监督员岗位与社会实践相结合,提升同学主动参与食堂监督评价的意愿,充分发挥监管效果。通过营造良好的全员监督氛围,促进互动监督机制更加公开、公正、透明、高效,提高食品安全保障水平。

(四) 推动集约管理,降低监管难度

1. 坚持发展创新原料集约化采购管理

根据市场监管部门食材抽样检测数据,农残、兽残、重金属、微生物等指标检测不合格情形时有发生,化学性、生物性污染对食材的危害越来越高频。因此,通过加强源头采购,可以使得食材安全生产流通过程更加可控、可监督、可溯源。然而,当前高校食堂源头采购品类范围较为有限,对集约

化采购的发展约束较大。所以,高校在目前实行的“联合采购”“校农结合”订单式直采等集采模式的基础上,应进一步大力推动集约化采购平台建设,着力解决采购规模不足、优质资源共享不足、信息交流互通不足、采购流程过长等集约化采购所面临的重点难点问题。通过降低监管难度,强化食材生产及流通环节安全保障。

2. 试点食品原料集约化生产加工管理

除了生产交易环节,食材加工、储存环节更是食品原料流通过程的高危环节。场地空间有限、操作不规范、员工安全意识薄弱等为食品安全埋下了重重隐患,而且食堂生产环节多,安全监管难度大。同时,招工难、用人成本日渐升高,也促进了食堂对“机械代替人工”的渴望。因此,通过“中央厨房”对生产加工过程集约化管理的思考也就应运而生。目前主要有两类较为成熟的模式:一类是净菜加工,将食品原料的加工过程集中管理,直接将半成品和净菜配送至食堂;另一类是输出成品,配送至食堂的是可以直接食用或简单加热就可使用的成品。具体有料理包、米饭生产线等成品供应形式。集约化生产,省却了食堂现场大量加工、储存过程,减少了交叉污染,而且机械化程度高,易形成管理标准,食品生产过程更加可控、可监督。

食堂安全隐患是动态出现的,建立食品安全监管体系不仅仅是为了能发现问题,更重要的是提升安全隐患防范能力。通过对已知问题进行分析评估,总结问题发生的监测参数,设置安全隐患预警标准,在萌芽状态实施控制措施,打造集“识别-评估-监测-预警-控制”于一体的食品安全监管体系,形成高校食堂食品安全监管风险评估与预警的闭环式管理。

参考文献

[1] 王氏,张晓芳,于瑞敏,胡冰冰,高戎,佟亮. 2000-2015 年全国食物中毒通报情况分析[J]. 医学动物控制, 2018, 34 (07), 644-647.

[2] 李平金,皮光纯,张广利. 高校餐饮社会化服务调查研究 [J]. 高校后勤研究, 2017 (06), 15-20.

[作者单位: 中国科学技术大学饮食服务集团; 合肥市蜀山区市场监督管理局稻香村所]

(责任编辑:赵鹏程)