



国际观察

守护校园“舌尖上的安全”

——校园食品安全问题治理的国际经验

杨思帆 冯冬琰

食品安全无小事。校园食品安全是校园卫生与健康工作的重要一环,更是一项关乎国家长远未来的工程。当前,校园食品安全问题时有发生。国务院食安办近日联合教育、公安、卫生健康、市场监管等部门,在全国范围内开展为期6个月的校园食品安全排查整治专项行动,切实保障校园饮食安全,守护校园“舌尖上的安全”。世界多个国家在相关问题治理上已积累下不少经验或有效做法,可以为我们带来一定启示。

1 强调预防为主 重视校园食品安全教育

欧美等诸多发达国家在食品安全治理上普遍强调预防为主的治理理念。

美国2011年通过的《食品安全现代化法案》要求,将被动应对食品安全突发事件转变为预防为主的治理模式,同时要求食品生产企业详细评估生产过程中存在的风险点,积极监测预防措施的成效,将风险消灭在萌芽状态。同样,在英国经济学者智库发布的《2020年全球食品安全指数》中排名第一的芬兰,也强调食品安全要从初级生产的源头抓起。芬兰秉持着“同一健康”的理念,严守“农田-餐桌”全过程食品安全,并将动物健康视为食品安全举措的组成部分,要求动物饲料不能含有污染物,在源头上通过一系列预防措施为食品安全奠定基础。

同时,很多国家还从食品供应、营养成分等方面严格把关食品质量与安全。如《美国居民膳食指

南(2020-2025)》按照不同年龄、性别、体型等为青少年提供不同分量、不同热量的均衡饮食建议。2023年2月,美国农业部官员对学校午餐制定新标准,首次考虑限制膳食中添加的糖和钠。该计划将在2025-2026学年开始实施,旨在降低儿童罹患肥胖症、糖尿病、高血压等的风险。

此外,食品安全教育也是早期预防的重要手段。如日本以食育为抓手,将食育融入学校课程体系,课程围绕“食文化”教育理念、预防风险的供食安全理念对学生进行食品安全教育。英国政府在2013年推行“学校独立食品计划”(The Independent School Food Plan),将食品安全课程纳入最新出版的国家课程体系,这是英国历史上首次将烹饪课程以国家强制性课程的形式纳入基础教育阶段必修课目录。

2 健全法律法规体系 为校园食品安全提供法治保障

国外在校园食品安全问题上研究起步早,在食品供应、食品采购、食品安全治理等方面制定了较为系统的法律条文,为校园食品安全提供了充分的治理依据。

早在1202年,英国颁布了最早的有关食品安全的法律,之后陆续颁布《国家卫生法》、《食品法》、《食品安全法》、《食品标准法》、《学校食品计划》等。同时,还制定了专门的采购法案以指导学校食品采购。

1946年,美国联邦政府颁布《国家学校午餐法案》,后续颁布《儿

童营养法案》、《食品安全现代化法》、《国家学校午餐法案》修正案等,从最初保障供餐,逐步发展到关注营养健康、科学搭配、现代监管等环节,形成了从生产源头到餐桌畅通的闭环。

日本政府在1954年通过了《学校给食法》,后续又颁布《食品安全法》、《食品标准法》、《学校食品计划》等。同时,还制定了专门的采购法案以指导学校食品采购。

3 建立多方协同监管机制 让校园食品始终“处在阳光下”

北美洲、欧洲、亚洲等发达国家建立了较为完备的校园食品安全监管机制,多维度的监管增加了校园食品安全透明度,让校园食品始终“处在阳光下”。

美国对食品类别的管理统一由一个部门以自上而下的形式监管国内外食品,如食品药品监督管理局(FDA)负责监管食品从生产到销售整个产业链,动植物卫生检验局(APHIS)主要负责监管果蔬类和其他植物类食品的安全。与此同时,美国还采用政府和社会资本合作(PPP)、校政合作等多种模式,征集吸收公众意见以实现食品安全协同监管。

不少国家在校园食品安全监管方面引入多方力量,建立协同监管机

制。例如,日本政府通过设立食品安全委员会、厚生劳动省、农林水产省等部门对食品安全进行指导和监管。同时,依托私人主体力量,在多个都道府县设有学校食品供应协会,对学校食堂和食品供应中心进行巡回指导、抽样调查,以确保食品和食品相关人员的卫生安全。英国政府联合英国教育和卫生相关部门实施了独具特色的第三方监督计划,对所有学校的食品安全进行监督,建立了一套系统化的监控措施体系。澳大利亚联邦政府设立食品监管部长理事会、食品管理局、检疫检验局分工执行食品安全监管,并格外注重家长参与校园食堂安全管理,允许家长义工经培训合格后,在专业人员带领下进入学校食堂。

4 加强软硬件管理 为校园食品安全提供有力支撑

在校园食品安全管理中,科学的人员和设施管理也同样重要。不少国家通过系统的人员、设备管理流程,并借助先进的技术手段,护航校园食品安全。

一是在人员配备上,重视学校食堂工作人员的专业性、知识性和卫生意识。美国在农业部食品与营养局设立专门的食品安全办公室,为从业人员提供教育、培训、技术等支持。同时,在多个州的法律中明确规定,学校饮食管理人员必须经过行业组织认证的食品安全培训,获得准入证后,方可从事餐饮服务。日本则要求所有员工每个月接受2次便检,每年1次健康检查,进入工作区必须更换清洁消毒过的工作服。

5 实施严苛惩戒 对不法行为形成有效威慑

在食品安全惩戒上,国外遵循违者必究的原则,对违反食品安全法的行为予以重罚。

首先,责任认定偏向严厉。多国在法律条文中明确规定了违反食品安全法将会面临的刑事处罚。英国《食品安全法》规定,一般违法行为可处以5000英镑的罚款或者3个月以内的监禁,如果销售不符合质量标准食品或提供食品致人健康受损的,将处以最高2万英镑罚款或者6个月的监禁,情节和后果十分严重的,当局也会对违法者最高处以无上限罚款或者2年监禁。韩国政府将制售有害食品行为定为“保健犯罪”,并且在《食品安全法》中规定“故意制造、销

澳大利亚健康儿童协会控制食品供应商的准入制度,要求进入学校食堂的食品厂商首先要获得健康儿童协会认证才能被允许进入学校食堂。

二是在设施配套上,注重依托智能设备、计算机等手段强化校园食品安全管理。如日本利用科技辅助食品储藏、卫生管理等工作,同时还规定学校食品供应的作业区要以房间为单位明确划分为污染作业区域、非污染作业区域和其他区域,单独划分洗净室,提倡使用“无水操作”,以减少二次污染。还有一些国家搭建食品溯源网站,采用先进的基因测序技术实现食品的精准溯源,从而监测食品安全。

售劣质食品的人员将被处以一年以上有期徒刑,对国民健康产生严重影响的,有关责任人将被处以三年以上有期徒刑。

其次,经济处罚力度较大。日本《食品卫生法》规定,违法者最高可判处3年有期徒刑和300万日元罚款,对企业法人最高可处以1亿日元的罚款。俄罗斯下诺夫哥罗德州消费者权益保护和社会福利监督局在2018年对准入的食品供应商进行450多次餐饮检查,大约350名官员和法律实体违反卫生立法,罚款总额超过1800万卢布。严苛的刑事处罚与经济处罚并行,以绝不容忍姑息的态度对不法行为形成强大威慑。

6 国外探索带来启示 在法治、预防、监管等方面提供借鉴

校园食品安全直接关系学生生命健康和学校发展稳定。国外在校园食品安全管理上的一些做法和举措为我们提供了有益的思考和借鉴。

首先,在法制法规方面,要坚决落实中共中央、国务院《关于深化改革加强食品安全工作的意见》、教育部等三部门《学校食品安全与营养健康管理规定》等的规定,严格惩处不作为、乱作为的行为。要加大违反食品安全条令行为的处罚力度,如加重经济罚款赔率、增设刑事犯罪法律条款等,增强法规威慑力和震慑力,严守校园食品安全红线。同时,进一步完善法律法规体系建设,补齐相关法律漏洞。

其次,在预防措施方面,要加强校园食品安全宣传教育,强化学生食品安全意识,补充应对食物中毒、食物过敏等状况的药品供应,在食堂、校医院设置专门的应急药品供应点,把食物属性相克、食品营养均衡等知识内容纳入课程建设。

再其次,在食品监管机制方面,需

近日,教育部办公厅等四部门联合印发《关于进一步规范义务教育课后服务有关工作的通知》,提高学生课后服务水平和质量。高质量课后服务可以有效解决“三点半”难题,同时满足学生多样化需求。

事实上,“三点半现象”是一个全球性难题。德国由于其传统的半日制学校特征,甚至存在“两点钟现象”。多数州的中小学上课时间是上午7点半或8点到下午1点,学生放学时间较早,而且,半日制学校除学习外,不能兼顾学生的综合素质养成,容易导致教育不公平。

德国联邦政府在2003年就推出“未来的教育和托管”项目,投资40亿欧元建设全日制学校,解决学生下午的托管问题。在2019-2020学年,全德国有348万名中小学生(占比47.9%)选择全日制学校,接受学校课后托管服务。由于德国教育事务分属各个州管理,所以每个州课后托管服务制度都各具特色。现以北莱茵-威斯特法伦州(以下简称“北威州”)为例,管窥德国小学课后托管服务。

多元的课后服务形式和流程

在德国,课后托管一般有两种形式,一种是校外托管班,另一种是学校提供的课后托管服务。这里主要讨论学校提供的托管服务。

北威州有3种学校课后托管模式。第一种是开放式全日制学校提供的托管服务。学生自主决定是否参加下午的辅导和托管活动。这种托管模式时间长,服务内容丰富。在小学阶段,大部分学校都是以开放式全日制学校为主。第二种是半日制学校提供的托管服务。半日制学校会在上午没有课时为学生提供托管服务,以确保学生在校的半日会得到照管。第三种是“13点+”课后服务。下午,学生可以在学校完成家庭作业,参加一些开放的文化和体育项目。这种服务常见于课后服务需求较低的偏远农村地区,那里的学校基本仍然是半日制学校。相较于开放式全日制学校,这种托管形式中的上午课程和下午托管没有多少联系。

在北威州,超过90%的学校已经是开放式全日制学校,形成了“上午上课+下午课后服务”的模式。服务形式从作业指导到额外的素养养成课程,涉及文化、体育、游戏等方面。全日制学校上学时间通常是从周一到周五的早上8点到下午4点。有的学校实行弹性放学时间,即下午3点到4点家长可以分批接孩子回家。有的学校也可以延长到5点,但需要父母与课后服务承办人签订额外的合同并支付额外费用。学校在寒暑假的某些时段也会提供托管服务。

按照日程表,上午课程结束后,学生会自由活动,大概在下午1点开始午餐。午餐结束后是课业辅导、兴趣小组、自由活动等项目。需要注意的是,课后辅导不是课后补习。辅导者只检查学生是否做完作业,而不检查学生做得对与错。因为有些年级学生的辅导者并不是任课教师,所以任课教师还需要通过修改学生作业来了解学生学习情况。有些作业需要学生在家中完成,如古滕贝格小学规定,阅读作业和背诵作业需在家里由父母监督完成。兴趣小组有体育、艺术等多种项目,一般由当地的各种俱乐部和学校合作提供服务。课后服务不按班级组织,而是统一托管,学生会按照兴趣被分配到不同的小组、不同的活动室。

分摊式的课后服务收费制度

北威州的学校课后服务由政府认定的一些非营利性协会或俱乐部负责执行。这些机构大多由基金会、工会组织等兴办,具有福利机构性质,与学校的合作并非完全遵循市场化方式进行。政府福利部门会按照政府采购法规以招标的形式选择符合资质的课后福利机构。市或镇一级的政府会将资金拨给当地教育局,并由其付给学校,购买课后服务机构提供的服务。

除政府财政拨款外,北威州还允许学校向家长收取课后服务费。课后服务费用根据家庭年收入缴纳。家庭年收入在1.75万欧元以下的学生免缴课后服务费。家庭年收入在1.75万至2万欧元之间的学生,每月缴纳17.5欧元费用。课后服务费用会随着家庭年收入的增加而增加,每月150欧元封顶。这就保证了家庭经济状况困难的学生同样有机会享受平等的课后托管服务,从而保障教育公平。如果家庭中有多名子女同时参加课后服务,那么从第二个孩子开始都可以免除课后服务费。另外,全日制学校会为学生提供一顿午餐,餐费由学生家庭负担,家庭困难的学生可以向政府申请餐费补助。所有餐食均由课后服务团队提供。

专门的课后服务团队

在德国,学校的任务在于教学,提供课后服务的责任则落在政府福利部门肩上。按照北威州的社会福利法,为学龄儿童提供托管服务是青少年公共福利部门的义务。因此,德国学校的课后托管可被视作一种外包服务,由学校或教育局选择一些政府福利部门认定的课后服务机构承担。它们会和学校、青少年福利部门、体育协会、文化教育机构以及其他教育机构合作,形成紧密的合作网络,为学生提供丰富的课后服务内容。

在具体实施过程中,学校教师和课后服务机构合作,组成工作团队,人员有学校领导、教师、社会教育工作者等。工作团队共同设计课后服务主题和内容,使下午课后服务内容与上午课程主题相衔接。上午课程结束后,从午餐到下午课后托管,基本都由专业的课后服务团队来负责,学校只负责提供场地和必要的辅助。低年级会有学校教师参与课后辅导,高年级的活动一般由课后服务机构人员负责,尤其是兴趣小组,均由课后服务机构人员负责。这种外包服务减少了学校教师的工作时间,也使得课后服务更加专业。此外,家长也会参与课后服务。例如,古滕贝格小学每个月都有家长咖啡时间,在重大节日时,家长也会帮助筹备活动。学校还启动了“100和一种语言”项目,每周请一名家长用自己的语言为孩子们讲一个故事,然后由教师翻译为德语。

同时,北威州还设置政府层面的课后服务支持和管理机构——全日制学习服务部。该部门成立于2005年,为全州的全日制学校及其合作者提供支持,其团队成员是来自社会福利部门、学校、学术界的专业人员,其主要任务为设计课后服务主题、构建课后服务合作网络、制定课后服务质量标准等。

课后托管服务不仅仅是简单的课后管护,更是实现教育公平的一种手段。它是学校和社会青少年福利机构共同构建的教育产品。但目前提供课后托管服务的全日制学校仍然存在一些问题,如为学生提供的课后托管名额不足、全职工作人员工资较低、课后服务团队缺乏统一的标准、教师抱怨工作时间延长等。此外,德国的文化传统与我国不同,有着悠久的家庭教育历史,许多家长并不愿意让孩子整天待在学校,认为半日制的学习足矣。目前,德国在“职场母亲”中,有66.2%从事非全日制工作,以便照顾孩子和家庭。

(作者单位系杭州师范大学中国教育现代化研究院,本文系浙江省教育科学规划2022年度课题[2022SCG020]成果)

他山之石

德国小学课后托管服务有啥不一样

肖军

学生在食堂用餐。

利用智能设备做好食品生产源头管理。

本版图片均由视觉中国提供