

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2014.02.013

中国地方政府“四位一体”食品安全管制体系的构建

袁文艺

(湖北经济学院 财政与公共管理学院,湖北 武汉 430205)

摘要:在以《食品安全法》为食品安全管制基本制度的背景下,分析地方政府食品安全管制的难点及其产生机理,从政府监管体系、法规保障体系、技术支持体系、社会参与体系4个子系统入手,构设“政府主导、法规保障、技术支持、社会参与”四位一体的地方政府食品安全管制体系及其运行机制,提出改革与完善的思路和政策建议。

关键词:地方政府;食品安全;管制体系;四位一体

中图分类号:D630.9;F768.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2014)02-0077-05

一、引言

近年来,我国的食品安全事故频频发生,危害了消费者的健康和生命安全,影响了食品产业的生存和发展,削弱了公众对政府的信心,一定程度上损害了中国的国际形象。2009年,《食品安全法》及其实施条例的颁布和实行是我国食品安全管制的重大制度供给,但并不意味着食品安全形势的自然好转。《食品安全法》实施之后,各类食品安全事故仍然屡见不鲜,如毒豇豆事件、地沟油事件、加碘盐事件等等,特别是2011年3月媒体曝光的双汇集团“瘦肉精”事件,再次引发了消费者对食品企业的信任及对地方政府监管能力的质疑。《食品安全法》作为食品安全管制的基本法,规定在我国食品安全管制体制中,地方政府承担本地区食品安全保障的责任。因此,需要地方政府根据实际情况做出针对性的制度安排,从政府监管体系、法规保障体系、技术支持体系、社会参与体系4个子系统入手,构设“政府主导、法规保障、技术支持、社会参与”四位一体的地方政府食品安全管制体系及其运

行机制。

二、政府监管体系

(一)组建各级综合协调机构,具体落实食品安全监管的地方政府责任

《食品安全法》实施以前,我国地方政府也成立过食品安全监管综合协调机构,但没有成为一个各地各级政府的普遍性制度。根据2004年《国务院关于进一步加强对食品安全工作的决定》的相关规定,各级地方政府纷纷成立了行政首长牵头的食品安全领导小组、食品安全委员会之类的统筹协调机构。浙江省于2004年底成立了食品安全委员会,成员包括省卫生厅、农业厅、外贸厅、工商局、环保局、质监局、药监局等职能部门,肩负着组织整合食品监管资源、协调食品联合执法和食品安全重大事故查处及应急救援工作。湖北省则成立了食品安全监管领导小组。该领导小组是省政府的议事协调机构,主要任务是在省政府的领导下,研究部署、指导协调、检查督促食品安全监管工作,研究解决食品安全监管工作中的重大问题。除省级政府外,基层政府也

收稿日期:2014-02-20

基金项目:教育部人文社科规划基金项目(11YJA630187);湖北省社科基金项目(2011LJ013)

作者简介:袁文艺(1970-),男,湖北鄂州人,湖北经济学院教授,财政与公共管理学院公共管理系主任,经济学博士,主要从事公共管理研究。

纷纷成立了类似机构。一些地方甚至建立了县、乡、村三级食品安全领导机构。^[1]《食品安全法》规定县级以上地方人民政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作,建立健全食品安全全程监督管理的工作机制。《食品安全法》推行后,省、市、县三级政府都应成立食品安全委员会,该委员会接受上级委员会的业务指导,负责本地区的食品安全管制领导工作,承担食品安全管制的具体责任。地方食品安全委员会领导一般由政府行政首长的副职担任,则该领导为本地食品安全事故的官方第一责任人。

(二)整合现行食品安全监管机构,提高监管的综合性

2013年政府机构改革前,实行的是由农业、卫生、质检、工商、食监部门按环节分段监管的“五龙治水”模式,其目的是实现从农田到餐桌的食品安全全程监管。其缺陷也是明显的,“五龙”之间,分工难以明确,协调依然困难。虽然美国等分散型国家在食品安全监管方面有所成效,但目前的潮流是从分散监管走向集中监管,即尽可能以一个部门或最少的部门行使食品安全监管职能,以最大限度地提高监管效率。加拿大是集中型监管模式成效显著的代表,即农业部门监管食品企业,卫生部门监管食品市场,二者分工明确,又都拥有较集中的监管职能。2013年机构改革后,新组建国家食品药品监管总局,由该部门统一负责食品生产、流通和消费环节的安全监管。由此,我国食品安全监管的“五龙治水”,调整为以食监和农业部门为主的“二龙治水”,归并了监管机构职能,减少了监管机构数量,初步建构为类似加拿大的综合集中型的“两部门监管模式”。这种监管体系中,农产品环节由农业部门监管,其他各环节由食监部门集中监管,节约了“五龙治水”中多部门之间协调沟通的成本,提高了监管效率。然而比中央政府改革远为复杂的是,各级地方政府质检、工商部门中食品安全监管的资源如人员、设备、政策等如何有序地移交到新的食监部门,这个过程涉及到利益调整和权力的重新分配,同时又要防止在过渡期留下食品安全监管真空。

(三)合理划分中央与地方的管制权,食品安全管制纵向以省为主

食品安全管制机构和职能的纵向分工,主要表现为三种形式:中央政府垂直管理、半垂直管理(省

级以下垂直管理),以及由各级地方政府分级管理。我国食品安全管制机构的纵向分工是这三种形式的混合。农业部门、卫生部门、商务部门、环保部门采取地方分级管理形式,国家出入境管理局及各级出入境检验检疫部门采用中央垂直一体化管理形式。2002年各级食品药品监督管理局成立后,采取半垂直管理,2008年并入卫生部门。工商部门、质检部门2011年前半垂直管理,之后调整为分级管理。垂直或半垂直管理的理由是避免地方保护和管制俘获,提高管制效率。分级管理的理由则是落实地方政府的监管责任。管制体制的摇摆不定引发了管理过程中的混乱和质疑,也彰显了改革设计中理论指导的不成熟。学者们提出了讨论:管制重心下移是对食品安全监管的加强抑或弱化?是倒退还是进步?^[2]管制机构由省级管理调整为属地管理,许多地方出现经费紧缺、人心不稳的现象,部分地方政府又改革为半垂直管理,如吉林省从2011年5月开始,省以下食监系统恢复垂直领导。^[3]

现阶段,我国食品安全管制机构的纵向分工主要采取地方分级管理形式。这种管理方式产生了两个问题。一是地方政府可能会维护食品企业的利益而忽视食品安全管制,尤其是市县政府,也就是所谓的政企“合谋”问题。这个问题在我国地方政府普遍存在,如2010年湖南金浩等公司茶油产品被查处致癌物超标,政府与企业选择“秘密召回”而不是公开信息,湖南省质监局一位高层对媒体的解释是:粮油问题关系国计民生,不公开问题是为了“维护社会稳定”。^[4]另外一个问题是,分级管制体制中,中央—省—市—县的委托代理链条过长,管制效率在这个链条中一级一级产生漏损,管制低效。国外的经验是按照食品安全的“溢出效应”即外部性,外部性大的如在地区之间流通或进出口食品由中央政府管制,地方政府管制外部性小的食品安全问题。发达国家食品产业已经高度商品化和国际化,而且与我国的五级政府相比其政府层级一般都比较简练,多为三级或两级,因此,发达国家的食品安全管制职能主要由中央政府承担。与发达国家相比,我国由中央政府承担主要的食品安全管制职能是不现实的,也是不必要的,因为我国食品产业的“溢出效应”没有发达国家那么显著,而且国家规模、政府层级、管制能力与别国也有明显差别。基于此,现实的改革路径是强化中央和省级政府对食品

安全的直接管理,建立以省为主的省级以下垂直管理的食品安全管制体系。具体的管制权配置如下:食品进出口的溢出效应涉及国内外,进出口食品安全的管制权属于中央政府;食品消费环节的溢出效应主要在本地区,管制权属于省级以下地方政府;农产品生产、食品加工和流通环节的溢出效应界于地区与省域之间,管制权主要属于省级政府。

三、法规保障体系

(一)以《食品安全法》为指导,建构地方食品安全管制法规体系

《食品安全法》及其实施条例在全国范围内的实行,需要地方配套性法规的支撑。各地由于经济社会发展水平和文化等方面的差异,地方性立法对于国家大法的顺利实施具有拾遗补缺和衔接配套的功能。地方食品安全管制法规体系的建构,应以行政省为基本单位,在《食品安全法》的指导下,结合本地区食品产业及食品安全的具体情况制定本区域的食品安全管制制度。如北京、上海等地,以食品流通、消费为主,其食品安全管制的重心是食品供应链的末端环节。湖北、河南等省,则是农业大省,其食品安全管制的重心是食品供应链的前端环节。因此,各省市在制定本地区的食品安全管制基本法规时,应有的放矢地明确法律规范的重心,以提高法律的针对性和有效性。我国最早由地方人大立法通过的食品安全管制法规是2008年1月1日生效的《北京市食品安全条例》和《广东省食品安全条例》。2010年以来,上海、浙江、宁夏等地也进行了食品安全管制的地方性立法,分别出台了《上海市实施〈中华人民共和国食品安全法〉办法》、《浙江省实施〈中华人民共和国食品安全法〉办法》、《宁夏回族自治区食品生产加工小作坊和食品摊贩管理办法》。各省级政府应借鉴北京、广东等地的经验,以条例的形式出台本省域的食品安全管制基本法规,针对现有食品安全法规的滞后、不系统等问题,着力强化和完善各环节食品安全管制机制和监管措施,为进一步强化监管提供法律依据。

(二)创设消费者权益救济制度

与《消费者权益保护法》所规定的双倍赔偿相比,《食品安全法》规定的十倍赔偿有了明显的进步。但十倍赔偿的规定仍然是有局限的。一方面,在管制执法覆盖面有限的情况下,食品生产者预期出问题和被查处的概率小,十倍赔偿缺乏足够的威慑

力。另一方面,消费者如果因为食品安全问题而住院治疗、留下隐患甚至死亡,这种代价绝对不是区区的十倍赔偿能解决问题的。为此,需要加大对生产经营不安全食品企业的威慑力度,给被损者提供必要的救济。有两条可供选择的路径:一是建立食品安全惩罚性赔偿制度。惩罚性赔偿制度是对付不良企业和保护消费者的有力武器;二是建立食品安全侵权责任保险制度。食品安全事故中受伤害的消费者,十倍赔偿不足以实现其权益救济,而且众多的小企业根本没有赔偿能力,大企业如三鹿集团面临巨额索赔也无力支付。此时可能需要财政兜底以维护公共利益,但更具效率的制度安排是实施产品侵权责任保险制度。产品责任险是以因产品本身的缺陷造成消费者人身或财产的损失为承保责任,对产品给他人造成人身或财产的损失承担赔偿责任。食品安全侵权责任保险,实际上是把政府负担的无限责任转由企业通过保险的形式予以分担,实现了保障消费者权益、督促生产者自律、减低政府财政风险的多重政策目标。

四、技术支持体系

(一)健全食品安全预警体系

食品安全预警是专门针对食品安全状况进行的“预先警告”。食品安全预警机制是能够实现预警内涵,实施监测、追踪、分析、预报、控制等功能,有效监控食品安全风险的运行管理模式。近年来,为提高食品安全水平,我国中央和地方政府在食品安全预警体系建设方面作了大量的工作,取得了一定的成就,明确了食品安全风险防控责任制,建立了食品安全专家支持体系,预警机制已在相关职能部门初步形成。如浙江省组建了重大食品安全事故应急专家库,首批入库专家达120人。^[5]与发达国家成熟的食品安全预警体系相比,完善我国食品安全预警体系应从两个方面入手。一是食品安全信息数据库的共享平台应向大体系化方向发展。我国预警建设的数据库多为行业或管理部门系统内部的,专门性强,专业性高,但是各自为政,数据库的跨部门接口设计对接困难。食品安全信息数据库在信息平台建设过程中,应该考虑加强系统之间的沟通,提前布局信息共享问题,能够加强食品安全信息管理和综合利用,实现互联互通和资源共享,加快提高我国的食品安全防控水平。二是实现食品安全预警机制运行的联动协同。食品安全防控运行往往涉及多

个部门,因此食品安全预警机制运行的联动协同,有利于规范和指导食品安全应急处理工作,有效预防和及时控制不安全事态的发展。

(二)推行食品溯源制度

国际食品法典委员会(CAC)在2004年对食品溯源界定为能够追溯食品在生产、加工和流通过程中任何指定阶段相关信息的能力。食品溯源制度是国际组织和发达国家普遍采用的食品安全管制制度。目前,我国已经开展了多项关于食品溯源的制度研究和溯源技术的应用推广。北京、上海、江苏、天津、山东等地建立了一些肉类、禽畜、水果蔬菜等农产品的食品溯源系统。一些地方及政府部门也制定了关于食品溯源的行政法规。现阶段,我国要发展食品溯源系统,应从法律、标准、技术和应用示范多方面入手,加快食品溯源法律制度建设,鼓励龙头企业进行追溯系统的应用示范,支持相关食品溯源技术的开发,加快食品溯源相关标准的研制,以畜禽产品为切入点开展溯源平台研制。值得注意的是,食品溯源的最大阻力之一是其技术和设备及运行的成本较高,从而推高了食品的市场价格,影响了企业采用的积极性。通过技术进步降低食品溯源的运行成本,成本降低为企业所接受后,食品企业广泛采用的规模效应又可以更大幅度地降低成本,实现良性循环。因此,食品溯源制度的推行,会面临企业的阻力,需要政府对企业的推动及对技术研究的支持。

五、社会参与体系

(一)培育食品安全管制的社会中介组织

食品安全的市场失灵和管制失灵呼唤“第三部门”即社会中介组织的积极参与。食品安全领域的社会中介组织主体主要包括:食品行业协会,消费者协会,食品安全风险评估机构,食品质量检验检测和认证机构,食品企业信用评级机构,食品安全研究机构等。食品安全的社会中介组织中,食品安全行业协会的行业自律,对于食品生产经营企业保证食品质量安全具有重要作用。因此,食品安全治理中社会中介组织培育,最关键的是建立和完善各行各业食品安全行业协会,落实其行业自律职能。1981年我国成立了作为全国性食品行业协会的中国食品工业协会。其后,各级政府、各食品行业及食品供应链各环节纷纷成立了自己的行业协会,如湖北省食品工业协会等。目前食品行业协会的地位和

作用,离独立于政府和市场的“第三部门”还有不小的差距。培育食品行业协会需要解决三个问题。一是政社分开,不能再把行业协会视为政府的附属物或是官员养老场所。二是给予行业协会资金支持,使行业协会拥有食品安全治理的必要资源。行业协会的运作资金,可采取企业分担和财政支持相结合的方式。三是为了防止行业协会与食品企业之间的合谋而损害消费者的健康和安全,政府对于行业协会应该有一定的监督,特别是要防止大型食品企业利用自己的市场地位损害消费者以及中小企业的利益。

(二)推动食品安全管制中的公众参与

食品安全关系到消费者的健康和安全,消费者是食品安全治理中最具内在动力的参与者。调动消费者和公众参与食品安全治理的积极性,并广开参与渠道,是保障食品安全的有效举措。一是强化公众的食品安全意识。近年来屡见不鲜的食品安全事故使消费者认识到食品安全问题的严峻性,但关于食品安全的科学知识和预防措施并未得到广泛的传播。利用主流媒体以及社区学校等途径,制度化地面向公众公开食品安全信息,传播食品安全知识,尤其是针对对食品安全尚不关注的社会群体,如学生、农村居民等。此外,也应及时宣传食品安全方面的政策和法规,使消费者能利用法律武器保障自己的利益。二是建立公众参与的日常制度。食品安全政府管制的事前管制阶段、事中管制阶段、事后管制阶段都应该重视公众的参与。如事前管制阶段管制立法过程中,通过听证会等形式确保公众和消费者的意见能被听取。另外,在食品安全执法检查 and 事故处理过程中也要邀请消费者代表参与,接受消费者的监督。

六、结论

为承担本地区食品安全保障的责任,地方政府应建构“政府主导、法规保障、技术支持、社会参与”四位一体的食品安全管制体系。其中,政府监管体系的重点是组建各级综合协调机构以具体落实食品安全监管的地方政府责任,整合现行食品安全监管机构以提高监管的综合性,组建以省为主的纵向食品安全监管体系。法规保障体系的重点是用《食品安全法》推动地方食品安全管制的立法工作,创设食品安全惩罚性赔偿和侵权责任保险等消费者权益救济制度。技术支持体系的重点是地方食品安全

预警体系和食品溯源制度的建构和完善。社会参与体系的重点是重视行业自律组织、媒体、NGO、消费者在食品安全保障中的作用, 构设食品安全的政府、企业、社会、消费者多元互动共治模式。

参考文献:

- [1] 镇沅信息网. 我县已建立县、乡、村三级食品安全领导机构 [EB/OL]. <http://www.puershi.gov.cn/news/ShowArticle.asp?ArticleID=7221>.
- [2] 刘亚平, 蔡宝. 食品安全监管的加强抑或弱化——广州番禺区监管重心下移的分析[J]. 中山大学学报, 2012, (6).
- [3] 程启智, 等. 中国健康和安全管制模式研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2012. 195.
- [4] 赵何娟, 郑正. 湖南金浩等茶油致癌物超标, 政府与企业秘密召回[EB/OL]. <http://news.qq.com/a/20100830/000529.htm>.
- [5] 唐明皓. 食品药品安全与监管政策研究报告(2008年卷)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008. 100.

(责任编辑: 卢 君)

The Establishment of Four-in-One Food Security Regulation System of Chinese Local Government

YUAN Wen-yi

(School of Finance and Public Management, Hubei University of Economics, Wuhan Hubei 430205, China)

Abstract: Based on the framework of social control theory and the institutional background that applying Food Safety Law as fundamental system of food safety regulation, this article analyzes the difficulties of food safety regulation by local governments and the reasons, starting with four sub-systems as government supervision system, regulations protection system, technology support system and society participation system, and brings up the establishment of four-in-one food security regulation system by local government that dominated by government, safeguarded by regulations, supported by technology and involving in society. The article also makes suggestions of reform, thorough approaches and relative policies in light of existing problems of the four sub-systems.

Key words: local government; food safety; regulation system; four-in-one