

文章编号:1671-1513(2011)05-0074-05

当前我国食品安全监管存在的主要问题与对策建议

龚晓菊¹, 洪群联²

(1. 北京工商大学 经济学院, 北京 100048; 2. 国家发改委 产业经济与技术经济研究所, 北京 100038)

摘要: 食品安全问题是关系人民群众生命健康和社会稳定的重大问题, 近年来引起各方面的广泛关注. 在当前我国《食品安全法》确定的监管制度下, 我国食品安全监管仍存在空白领域和薄弱环节, 技术、制度和人员经费保障不足以及监管行政体系存在矛盾等问题. 需要加强薄弱环节的监管, 建立适应食品安全形势的监管技术、制度和人员经费保障体系, 完善多部门监管的协调合作机制, 逐步向“单一部门管理、品种监管为主、环节监管为辅”的食品安全监管模式过渡.

关键词: 食品安全; 监管; 问题; 对策

中图分类号: TS201.6

文献标志码: A

近年来, 我国食品安全问题频发, 引起了社会各界的广泛关注. 2009年, 为了适应新形势发展的需求, 我国通过了《中华人民共和国食品安全法》, 为解决食品安全问题、确保人民群众饮食安全提供制度保障. 然而, 影响食品安全的因素众多, 安全问题纷繁复杂, 《食品安全法》实施以来, 尽管我国食品安全形势有了较大的改善, 但食品安全事故仍时有发生. 其中, 监管体系的不完善仍是一大问题. 与发达国家普遍实行的“单一部门管理、品种监管为主、环节监管为辅”的模式相比, 当前我国《食品安全法》确定的制度框架还只是一个过渡模式, 需要在探索和总结经验的基础上, 不断推进我国食品安全监管模式的创新与完善.

1 当前食品安全监管存在的主要问题

1.1 食品安全监管存在的空白领域和薄弱环节

1) 从监管对象看, 小作坊、食品流通摊贩、超市现做现卖摊位等经营方式的监管仍未明确. 尽管我国《食品安全法》明确规定“国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责, 国务院质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理部门分别对食品生

产、食品流通、餐饮服务活动实施监督管理”, 但同时有一些特殊的监管对象上留下了法律的空白. 对于食品生产加工小作坊、食品摊贩、超市现做现卖摊位等经营方式既直接涉及生产环节也直接涉及销售流通环节, 《食品安全法》规定了该类对象由县级政府确定具体监管部门, 但从目前的实际情况来看, 很多地方政府仍未明确监管部门, 具体管理办法没有出台, 给日常监管工作造成了极大困难. 我国目前有食品生产加工单位44.8万家, 其中80%为10人以下的小企业、小作坊; 食品经营主体约323万家, 有证餐饮单位约210万家, 无证照的小作坊、小摊贩和小餐饮则难以计数^[1]. 小作坊、小餐厅、流动摊贩尽管经营规模较小, 但其面大量广, 并直接服务百姓日常生活, 因此对这一类生产经营者的食品安全监管是迫切的.

2) 从监管区域看, 山区、农村等边缘地区的监管仍不到位. 食品安全无处不在, 只要有人的地方, 就有食品消费问题, 就可能发生食品安全问题. 相对于城市、城镇和农村集中居住地, 广大山区、边远农村由于百姓居住分散, 加上交通便利问题, 给食品安全监管造成困难. 例如, 国家发改委产业经济与技术经济研究所曾对广西食品安全进行调研, 百色

收稿日期: 2011-05-09

基金项目: 教育部人文社科项目(09YJA790207); 北京区域规划和战略研究基地项目(BJ2011038).

作者简介: 龚晓菊, 女, 副教授, 博士, 主要从事流通经济、区域经济方面的研究;

洪群联, 男, 助理研究员, 博士, 主要从事服务经济、公共服务方面的研究.

市西林县马蚌乡是与云南曲靖市师宗县相邻的广西最西部的乡镇,距离百色市区约320公里,山路难行,监管容易出现空白。在微生物检验上更是如此,从马蚌乡到百色市要至少5个小时的路程,而微生物建议要求控制在抽样后两个小时内进行,被检测的物质在路途中就已经开始变质,到达检测地点后无论怎样,检测结果的微生物都是超标^[2]。

3)从监管产品看,新产品和部分生产加工产品存在监管空白。从监管产品看,由于新技术的使用而产生的新产品、新品种以及一些涉及生产加工的农产品也往往存在监管空白。例如,近年来,国内多个地区出现了一种是用化学药剂培育的无根豆芽。据了解,这种豆芽在生产环节中使用了包括防腐剂、AB粉水剂、豆芽速长剂粉、豆芽增粗水剂、漂白粉等在内的大量名目繁多的药剂,人吃了可能会致癌或引起其他病变。在问题发现之初,民众却找不到豆芽的监管部门。在食品药品监管部门来看,豆芽是豆类加工而成的,应该归质监部门管理;质监部门认为,其负责食品工业生产领域,豆芽问题应该由工商部门管理;工商部门负责食品流通领域,豆芽属于农产品生产环节,应该归农业部门管理;农业部门则认为,农业部门负责管理生产基地产出的农产品,并检测流通过程中的农产品,豆芽不在他们的管理范围^[3]。由于相关法规及配套措施的不完善,使得出现这类食品安全问题时,未能得到快速有效的应对和解决。

1.2 食品安全监管的技术、制度和人员经费保障等与食品安全形势不适应

1)从技术上看,监管技术的先进性无法满足日新月异的产品。随着科技的进步,食品产业应用新技术、添加新材料的现象将更加多见,食品产品的技术含量越高,“高科技违法”的可能性越高,对监管部门技术水平的要求也就越高。2008年,发生三鹿奶粉三聚氰胺事件时,很多省市的检测机构都没有专门的设备检测三聚氰胺。有报道称,我国目前2200多种食品添加剂中,有检验方法标准的,只占总数的近四成^[4]。这就说明监管技术没有达到确保人民群众饮食安全的基本要求。此外,信息化技术也尚未全面应用到我国食品安全监管中,监管信息化、食品可追溯体系的建设还比较落后。

2)从制度上看,确保食品安全的标准、规范的制定和推广相对落后。目前,我国食品工业存在生产许可强制性制度,但对小作坊、餐厅只使用了卫生

许可制度,而无法对其原材料及加工过程进行制度性规范。食品领域“良好生产规范”(good manufacturing practice, GMP)和“良好供应规范”(good supplying practice, GSP)认证尚采取劝导方式,辅导业者自动自发实施,推广范围还比较小。食品安全隐患在一定程度上还来自于食品安全标准缺失、标准落后、标准不统一。目前国家食品工业分类有共计1000多种可以使用的食品香料,但香料类产品却只有40多种国家标准,相关标准的缺失导致监管盲区和质量安全隐患^[5]。尽管2010年以来我国集中对食品安全中的限量标准进行了修改,但是一些标准仍然存在国家、地方和行业标准不一致的地方;与国际标准相比,国内食品安全标准水平总体还比较低。

3)从人员和经费保障上看,食品安全监管的经费保障还相对较低。面对无处不在的食品安全问题,当前我国食品安全监管队伍和经费保障总体上还是不足的。从人员来看,根据国家发改委产业所对广西食品药品监管部门的调查显示,广西食品药品安全监管系统人员配备占全区总人口的万分之零点二六,南宁市食品药品监督管理局人均监管人数甚至达到10万人,人均监管面积达320 km²。从经费来看,随着食品种类的不断增多、名贵食材消费的日益普遍、生产销售范围的不断扩大,食品安全监管经费必然需要增加。食品抽检需要检验部门自行购买样品,仅此一项,每年的样品购买经费就不是小数。特别对于一些财政收入较少的地区来说,食品安全监管工作的难度更大,从而造成了“有监管要求,有法定职能,无监管队伍,无监管能力”的状况。

1.3 食品安全监管存在行政体系上的矛盾

1)食品安全监管部门存在属地管理和垂直管理的矛盾。当前我国食品安全监管涉及农业部门、商务部门、工商部门、质检部门、食品药品监管部门和卫生部门等多个部门,在这些部门中,农业、商务和卫生部门从中央到地方是分级属地化管理,工商和质检部门属于垂直管理系统,而食品药品监管部门刚刚由垂直管理改为属地管理。属地管理和垂直管理都各有优缺点,属地管理具有了解当前实际情况、便于和地方政府沟通协调、获得地方支持等优势,也存在容易产生地方保护主义的倾向;垂直管理具有克服地方保护主义和实现独立执法的优势,但不易于地方政府进行沟通协调。目前,我国食品安

全监管的行政部门既有属地管理的部门,也有垂直管理的部门,在行政体系上,特别是人、事、财权上都存在着难以克服的矛盾。与此同时,省级以下食品药品监管部门在实现属地管理之后,其原属的各级技术监管部门也有随之进行属地调整的,也有仍保留垂直管理的,体系上比较混乱,对食品安全监管造成了较大影响。

2) 多部门分段监管实现无缝衔接的难度较大。与国外较为单一、独立的监管部门相比,我国食品安全监管部门多、协调难度大,为此国家专门成立了国务院食品安全委员会办公室,负责综合协调,但这种体制与《食品安全法》确定的卫生部门承担综合协调职责的法律效力是有冲突的,而且这种综合协调的机制往往是用于专项检查或事后检查工作,不能有效地做到事前监管和源头控制。此外,很多地方政府也还没有成立食品安全委员会,监管部门之间由于行政级别上相同或垂直管理和属地管理的矛盾而无法实现监管的无缝衔接,使得食品安全事故仍然容易在监管空白处发生。多部门监管容易造成监管资源浪费,影响监管效能。

3) 部分食品安全监管部门不具有行政处罚权力。当前食品安全监管部门中,只有工商、质检具有行政处罚权力,其对食品生产、食品流通的不合格企业和产品可以按照相关法律法规当场给予行政处罚;而其他食品安全监管部门多无执法证件,并不具有行政处罚权限,不能直接对食品安全违法行为进行处罚,而必须与公安、工商等部门联合执法或转交给具有相关权限的部门来执行。由于食品安全取证较难,餐饮环节的食品监管部门缺乏行政处罚权限,直接影响食品安全问题及时有效地处理和解决。

2 解决食品安全监管问题的若干对策建议

2.1 加强薄弱环节的监管,确保食品监管全覆盖

针对当前食品安全监管中存在的空白和薄弱环节,以保障食品供应全链条、全地域、全产品安全为目标,从制度上确保监管全覆盖。

从监管对象看,由于当地政府对本地小作坊、小餐厅、流动摊贩等比较了解,该类食品供应商应由所在地政府负责监管。当前,地方政府特别是县级以上政府应该制定具体管理办法,明确具体监管部门,

加强对小作坊、小餐厅的食品安全监管。同时,要尽快出台相关管理条例,从卫生条件、工商许可等市场准入门槛上设置确保食品安全的条件。当然,由于小作坊、小餐厅是直接服务于社区居民的,应该在相关注册、税费上给予减免优惠,但对其安全监管和控制则应该严格加强。

从监管区域看,食品安全监管部门需要强化基层力量,增加符合农村和边远山区食品安全保障需要的快检设备、快检车等。针对当前食品安全监管力量不足的难题,要充分借用当地居民(特别是村干部)作为食品安全“信息员”、“网络员”的模式,建立快捷的食品安全问题反映渠道,保障食品安全监管工作在边缘地区得以顺利开展。借鉴广西自治区实行的“农村50人以上聚餐报告指导制度”,有效地预防农村群体性食物中毒的发生。

从监管产品看,针对不断涌现的新材料、新工艺及新产品,在以往的实际监管中无法明确监管部门的,建议地方政府确定一个监管部门。在设置食品安全委员会的地区,建议由食品安全委员会负责综合协调,由一个部门(如食品药品监督管理局)负责具体监管工作;在尚未设置食品安全委员会的地区,建议由卫生部门负责综合协调,由一个部门(如食品药品监督管理局)负责新产品的具体监管工作。只有这样,才能使监管工作高效运行,使百姓反映的食品安全问题得以及时解决,从而避免了推诿扯皮现象的发生。

2.2 建立适应食品安全形势的监管技术、制度和人员经费保障体系

1) 强化食品安全的技术研发,利用先进技术提高监管效率。建立监管部门技术研发机构与食品生产企业技术研发部门的合作机制,对存在食品安全不确定性的因素重点开展项目、标准的研发工作,提高监测技术的先进性、预见性。着力提高检验设备检测能力,注重快检设备的研发,创新方便快捷的检测手段。要建立公共服务平台,使各监管部门的研发技术和监测方法能实现共享,节约研发成本、提高技术使用效率。“十二五”时期,要着力推进食品可追溯制度建设,利用电子标签、二维码等自动识别技术,开展产品认证、标识审定、标签编码管理、标签信息查询等方面的信息化工作,建立统一的信息查询平台,让群众方便及时了解产品信息,参与食品安全监督工作中。

2) 推行食品安全制度标准和管理规范,强化

“源头管理”。政府对食品安全的监管要由被动转为主动,从事后严查转为事前预防^[6],根本就在于从源头抓起。食品安全绝不是加强抽查监管所能实现的,而在于通过建立相关制度规范,使企业按其生产出保质保量的安全食品。因此,要尽快补充一些空白领域的标准,根据国内情况并参照国际标准尽快修订现有标准,不断更新和提高食品检测标准。修改和更新食品安全标准,既是应对食品生产技术日新月异的形式需要,保障人民群众饮食安全的需要,也是增强我国食品产业国际竞争力的必然要求。要设置食品行业准入门槛,推广食品领域 GMP 和 GSP 认证制度,对率先采用先进认证标准并实现长期安全生产的企业给予优惠和支持,从源头上控制企业生产质量。

3) 逐步加大政府财政投入,创新性地确保食品安全监管工作顺利开展。食品安全关系民生和社会稳定,各级政府需要高度重视,为食品安全监管工作提供相对充足的人力、物力和财力支持。在监管人员方面,在乡镇村可以借用当地干部、村民充当信息员、网络员、检查员的方式,强化基层监管力量,既充分了解当地实际情况,方便工作开展,又节约了人力成本;在监管设备方面,要逐步整合资源,鼓励第三方检验检测中介机构的发展,为食品安全各环节提供检验服务,既提高效率,又避免重复建设;在监管经费方面,各级政府要从改善民生的战略意义出发,根据当地的人口、食品企业和产业发展规模,合理安排财政预算,逐步加大政府投入,特别对于经济欠发达地区,中央和省级政府应该编列监管经费补贴,确保监管工作顺利开展。

2.3 完善多部门监管的协调合作机制

保障食品安全是一个系统工程,建立完备有效的食品安全保障体系并非一蹴而就。从食品供应链基本理论和发达国家的经验来看,“单一部门管理、品种监管为主、环节监管为辅”的食品安全监管模式更为有效合理,也是我国食品安全监管改革发展的长期目标^[7]。当前,《食品安全法》制度框架下的“综合协调、分段监管,环节监管为主、品种监管为辅”的模式是一个过渡模式,需要在实际工作中不断加以完善。在当前的制度框架下,为适应复杂多变的食品安全形势,需要进一步创新食品安全监管

体制。首先,各级政府要成立以政府主要领导任主任的食品安全委员会及其办公室,负责综合协调食品安全监管工作,解决多部门监管下的漏洞、空白和推诿,形成监管合力。乡镇及村级应该利用其乡镇政府及居民委员会贴近食品生产供应企业的优势,建立基层监督网络。其次,要建立起社会力量参与监督食品安全的保障体系,一方面,需要逐步建立独立的行业自律组织和行业协会,依靠行业自律来管理食品生产供应企业;另一方面,需要逐步建立独立的消费者组织,依靠消费者的力量来监督食品生产供应企业。再次,对于当前的食品安全行政执法队伍,要通过法律法规形式赋予其食品安全的行政处罚权力,使其及时发现问题、解决问题。

从长远来看,我国食品安全监管模式应该借鉴发达国家经验,从现行的“分段监管为主、品种监管为辅”的模式逐渐向“品种监管为主、分段监管为辅”的模式转变,形成以食品药品监督管理局为主、其他部门履行相关职责并加强相互配合的监管模式^[8]。同时,食品安全监管仍应朝着垂直管理的方向改革,使食品安全工作能够独立地开展,而不受地方保护主义的影响。

参考文献:

- [1] 刘佩智. 切实保障食品安全[J]. 中国科技产业, 2011(5):17.
- [2] 杨玉英, 洪群联, 薄铠奇. 广西食品安全保障体系的调查与思考[J]. 调查·研究·建议, 2011(30):1-10.
- [3] 何勇. 毒豆芽在监管盲区中疯长[N]. 人民日报, 2011-04-25(9).
- [4] 孙乾. 六成食品添加剂无法检测[N]. 京华时报, 2011-06-16(4).
- [5] 张乐克, 张华. 香料香精标准超期服役导致监管出现盲区[N]. 中国质量报, 2010-09-14(2).
- [6] 唐开康. 食品安全管理应当从源头抓起[N]. 中华工商时报, 2011-06-08(7).
- [7] 赵学刚. 统一食品安全监管:国际比较与我国的选择[J]. 中国行政管理, 2009(3):103-107.
- [8] 李昌玉. 对我国食品安全监管体制的思考[J]. 长江大学学报, 2010(2):55-59.

Problems and Countermeasures of Current Chinese Food Safety Administration

GONG Xiao-ju, HONG Lian-qun

(*School of Economics, Beijing Technology and Business University, 100048;
Institute of Industrial and Technological Economics, NDRC, 100038*)

Abstract: Food safety is an important issue relating with people's life and health and social stability. In recent years, more and more attention has been paid to Chinese food safety. With the food safety administration mode identified by the "Food Safety Law" in China, there are still some problems in the administration process, including some areas without administration, inadequate administration technology, system and funds, and contradictions in the administrative system. In future, Chinese government should strengthen administration in the weak links, establish the food safety administration technology, standard, staff and funds guarantee system, perfect the administration coordination and cooperation mechanism. The food safety administration mode should be gradually adjusted to the mode of "single sector management, the species-oriented supervision with process monitoring as its supplement" in China.

Key words: food safety; administration; problem; countermeasure

(责任编辑:王 宽)

(上接第 55 页)

Cold Storage Technology of Lotus Root Bud

GUAN Jian, XUE Shu-jing, CHEN Xue-ling, HE Jian-jun, MEI Xin, ZHOU Ming

(*Agricultural Product Processing Subordinate Center, Hubei Agricultural Science and Technology Innovation Center/
Research Institute of Agricultural Product Processing and Nuclear-Agricultural Technology,
Hubei Academy of Agricultural Sciences, Wuhan 430064, China*)

Abstract: The cold storage of lotus root bud and the change of respiratory intensity, PPO and chroma of lotus root bud during the storage were studied in this paper. The results showed that the respiratory intensity of the lotus root bud dropped first, then elevated, and then dropped again. The PPO strengthened gradually, and reduced afterward. The chromaticity deepened during the storage.

Key words: lotus root bud; cold storage; respiratory intensity; PPO; chroma

(责任编辑:檀彩莲)