

译者注：

法规政策的目的在于维持正当的市场经济秩序,提高市场资源配置效率,提升全社会福利。法规政策作为政府能更好地履行职责的一项工具,其在纠正市场失灵、促进政府的运行、消除分配不公、保护公众权益、保障社会环境、健康和安等方面发挥着重要作用。然而,法规政策在给人们带来诸多益处的同时,也给人们带来了许多的负担,主要包括其在制定和执行中所导致的直接和间接成本,以及给企业和公民带来的直接和间接的负担。随着世界经济分工与经济实力格局发生巨大变化,许多发达国家都陷入了低经济增长率、高失业率以及国际竞争力减弱的困境。传统的基于财政或货币政策的经济手段已不再奏效,因此,各国纷纷把重心转向改革法规体制、简化政策、降低政策成本、提升规制质量上来。希望以此提高经济效率,增强政府对经济、技术、社会的各种变革的适应力,保持或提升国家在国际上的竞争优势。APEC(亚太经济合作组织)食品安全合作论坛作为中国与澳大利亚担任联合主席的区域性食品安全政府间对话平台,一直高度关注良好规制实践在食品安全领域的推广和应用。特别是通过多次政企对话,对促进亚太地区食品安全法规合作的途径开展了多方位的交流与研究。

本文译自 APEC 食品安全合作论坛,由澳大利亚食品谷物委员会(www.afgc.org.au)和食品加工产业协会(www.gmaonline.org)起草。文章从食品行业协会的角度,对如何发挥行业协会作为政府与食品企业的桥梁与纽带作用,促进磋商和立场协调,提升食品安全法规政策的质量和效果方面进行了深入的探讨。译者希望本文对推动我国食品行业协会在食品安全相关立法过程中,更好地表达产业诉求、提升决策影响力具有一定的启发。

食品行业协会:在政策法规中的角色和价值

食品行业协会(或贸易协会)就有关立法草案的实际和商业影响向政府提供有价值的建议机制,促进良好规制规范,帮助政府保护公共利益,并推动更广泛经济政策目标的实现。

一、政府、企业及其共同目标

政府的根本职责是保障广泛的社会目标、保护公共利益,和支持经济增长与发展。企业的根本功能是通过产品和服务创造价值,保证这些产品和服务的安全并适应消费者需求。满足消费者对安全食品的要求以保护消费者也是企业的一项最重要关切。食品安全事件的解决成本高昂(例如产品召回),也会重创品牌和企业。

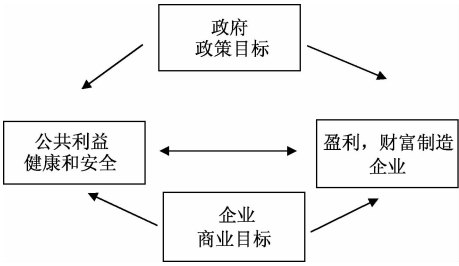


图1 政府和企业具有共同的目标—经济发展和社会福利

从这个意义上讲,政府和企业具有共同的目标,都期望满足公众需求、驱动经济增长、保护公共利益。

译者:张蓉 副研究员 研究方向为 WTO 相关法规政策,国家质检总局标准法规研究中心 100028
徐战菊 研究员 研究方向为技术性贸易措施,国家质检总局计量司 100088
樊永祥 研究员 研究方向为食品安全标准,国家食品安全风险评估中心 100022

二、法规的成本

普遍认为,法规不仅给受制约的企业施加成本(守法成本),对政府(执行成本)和消费者(对价格和产品选择性的影响)亦然。要最有效地立法,效益就必须超过这些成本。

因此,当制定食品安全法规时,估计并最小化成本就不仅符合企业利益,也符合政府利益。开展规制影响评估是确保法规给企业造成的成本小于预期收益的良好规制实践。施加不必要的成本有悖于政府支持企业创造财富的目标。

规制成本应通过规制影响评估进行估计。

需要注意的是,发展中经济体政府可能需要技术能力和补充资源来开展规制影响评估和有效管理食品安全事件。

三、磋商的价值

设计有成本效益的食品法规需要拥有技术、科学、法律技能,并了解食品企业工艺和操作流程的专家。政府立法部门可能拥有科技专长但他们很少深入了解食品企业运行及其限制条件(技术的和商业的)。这正是食品法规制定过程中食品企业磋商的重要性所在。食品企业能够在食品法规的潜在影响和成本方面,以及如何在满足规制目标的同时确保可操作、有成本效益的实施向政府提供建议。当企业能够协助发展中国家政府最大化资源分配和提升技术能力时,其在这方面能够提供的科学和运行的专业知识可能尤为有益。跨国经营的公司和拥有国际联系的食品行业协会也能对全球良好规制实践提供洞见。

政府/企业通过行业协会的信息分享导向更好的规制结果。

四、食品行业协会的角色

行业协会能够通过向政府提供一种深入搜集行业广泛意见的机制,促进有效的企业磋商。协会还能作为信息渠道,告知其成员企业与他们业务相关的政府政策重点。反过来,他们也能告知政府企业有关规制事项的总体观点,包括提供有关技术问题、实际当中的约束条件、未预料的后果,以及潜在的商业影响方面的建议。这能够为规制影响评估提供信息、改善规制结果,并帮助政府平衡和达到保护公众利益和支持经济增长的双重目标。将协会用作扩大和统一个别企业声音的工具也使企业可以更加高效的传递共同利益和重点关切,并最小化那些带来不必要成本的政策或规制动议的可能性。

五、有效行业协会的特征

最有效的行业协会都具有以下一些关键特征:

1. 管理——根据其所在国家的法律要求,有效的行业协会应谨慎注意并遵守相关竞争法律法规。应具备章程,详细规定协会的主要目标、入会条件,以及诸如董事会规模、主管选任等的管理安排。
2. 代表性——强大的协会拥有其声称代表的行业部门大部分的会员,通常包括在企业规模和地理分布上均衡的代表性。
3. 资源——尽管资源和员工各不相同,有效的行业协会应具备优良的资源。根据会员企业的需求,协会通常维持一个秘书处,配备具有专业技能的员工来处理会员要求的各类业务。
4. 操守——向政府提供信息和立场的操守是行业协会的立身之本。立场必须基于事实,聚焦与协会会员有关的问题,并保持利益管理最高标准的透明度。
5. 可信——建立可信度,行业协会在其关注问题上立场必须有一贯性。这一点可以通过与已达成共识的原则和框架联系来实现,例如良好规制实践。
6. 交流——行业协会必须维护交流平台以便有效地向政府、其他利益相关方和更广泛的范围代表其会员的意见。与其会员和外国的有效交流有助于建立口碑和助推诉求表达。
7. 长期战略计划——通过为自身和其代表的经济部门制定战略计划,行业协会能够将其会员聚拢在共同目标周围,并为设定秘书处工作优先级提供框架。
8. 成员回应——最为重要的,行业协会必须对其会员的意见和重点关切作出回应。会员为组织提供资源,他们的该项投资必须获取真正的价值。一个包含有效性、会员价值、收益和资源的良性循环构成一个行业协会自我运行的成功模型。

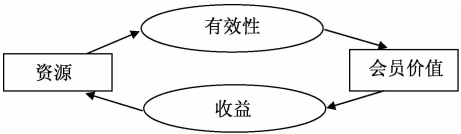


图2 会员价值,收益,资源和行业协会的有效性高度相关

六、通过与政府接洽获得成功的诉求表达

- 行业协会必须熟悉并致力于在规制制定过程中与政府进行交流,主要包括以下方面元素:
- 1. 问题界定——拟议法规企图解决的问题必须被明确,包含其本质,强度和后果等,如果没有说明。
 - 2. 结果寻求——实施法规的预期结果需要详细说明谁会受益以及益处如何。
 - 3. 其他选择——实现同样结果的替代路径需要详细研究,通过开展有关为什么规制是最佳选择的评估。
 - 4. 规制影响评估——在制定法规之前,需要开展一套完整的预期收益和损害评估。评估应为量化,包括货币估计,而且只有在收益明显大于成本的情况下法规才被批准。

通过诉求表达和磋商政府了解产业的立场,产业理解政府的政策目标。

- 5. 磋商——利益相关方应被纳入一个正式、公开、政府主导的磋商中。在磋商环节发现的问题应作出解释,并且,如果有必要,规制方法应被修改。

这样的政策和规制框架能够为政府提供法规是必要且有效的自信,也为产业和公众提供一个确保政府政策和立法干预可靠性的机制。最终结果将是干预适度的最佳实践规制,使存在最严重潜在影响的最重要的问题获得最多的立法干预。

可信、具有代表性、管理良好的行业协会可以作为一种可信任的知识和专业技能来源为政府提供服务,也可以传播有关政府政策目标的信息。这种双向的交流能够改善规制的效果,并且能够创造出其他形式的合作机会,实现政府、产业和公众的共同目标。

七、有关成功的诉求表达的进一步观察

有效的食品安全法规必须建立在可靠的科学证据之上。立法决策会考虑科学证据、政治、商业和其他因素。行业协会成功的诉求表达有赖于对影响规制结果的多种因素的理解。最终的决策由人作出,因此建立紧密的交流渠道和职业联系对于成功的诉求表达极为重要。

- 紧密的关系建立在:
- 1. 尊重——所有的利益相关方都应被尊重,且他们的观点和意见应充分吸纳。
 - 2. 担当——诉求表达必须是灵活的,并对发展出可接受的后果和替代措施保持开放的态度。
 - 3. 容忍——分歧经常发生,但它们可以是建设性的,最终导向可接受的结果。
 - 4. 透明度——在诉求表达过程中所有相关利益和任何潜在利益冲突都必须被透明的宣布,并做到最大化磋商的益处和最小化风险。
 - 5. 交流——持续和开放的交流将最小化误解和避免产生次优的结果。
 - 6. 信任——有效的关系建立在信任之上。信任难于维护,且一旦失去,诉求表达会变的更加困难,甚至没有可能。

当证据基础不全面时,决策由人的判断产出。

八、结论

产业的诉求表达在协助政府制定食品安全法规过程中是合法的并具有重要作用。产业磋商是良好规制规范的重要组成部分,能够有益于立法过程中的所有利益相关方,包括消费者。行业协会是企业诉求表达的一个关键工具,但其有效性依赖于通过事实和证据建立一个有操守和可信的记录。这反过来使产业、政府和其它利益相关方在互相尊重和信任的基础上建立紧密的联系成为可能。

基于尊重和信任的企业 - 立法者对话促成良好规制实践,从而使所有相关方受益。

原文标题:Food industry associations: their role and value in policy and regulation, 为 APEC 食品安全合作论坛文件。原文地址:<http://fscf-ptin.apec.org>

(上接第 237 页)

仅适用于 GB 2761 及 GB 2762。当某种污染物限量应用于某一食品类别(名称)时,则该食品类别(名称)内的所有类别食品均适用,有特别规定的除外。制定附录 A 主要用于界定污染物限量的适用范围,即确定污染物限量针对的食品范围。附录 A 涉及 22 大类食品,每大类下分为若干亚类,依次分为次亚类、小类等。此次标准修订分别对 GB 2761 及 GB 2762 附录 A 做了如下修订:

(一)删除 GB 2762 附录 A 中与应用原则 3.5 款相关的干制品类别。删除水果制品中水果干类、蔬菜制品中干制蔬菜、食用菌制品中干制食用菌、藻类制品中干制藻类、肉类制品中熟肉干制品、水产制品中干制水产品。

(二)调整 GB 2761 及 GB 2762 附录 A 中坚果及籽类分类。坚果及籽类的行业分类标准《坚果炒货食品分类》(SB/T 10671—2012)中将“包衣的坚果及籽类”归属于“熟制坚果及籽类”,且一般坚果炒货行业中称“新鲜坚果及籽类”为“生干坚果及籽类”。因此,此次修订 GB 2761 及 GB 2762 时,按照行业分类调整了附录 A 中坚果及籽类的分类。

(三)GB 2761 及 GB 2762 附录 A 中“其他乳制品”后增加“酪蛋白”的举例。《食品安全国家标准 酪蛋白》标准已制定完成,为便于其污染物指标及真菌毒素指标的引用参照,在乳及乳制品分类中“其他乳制品”后增加“酪蛋白”的举例。

(四)GB 2761 及 GB 2762 附录 A 中将“鲜味剂和助鲜剂”调整为“味精”。与《食品安全国家标准 味精》(GB 2720—2015)标准名称对应,将“鲜味剂和助鲜剂”调整为“味精”。

(五)GB 2761 及 GB 2762 附录 A 中将“酱及酱制品”调整为“酿造酱”。与《食品安全国家标准 酿造酱》(GB 2718—2014),标准名称对应,将“酱及酱制品”调整为“酿造酱”。

(六)简化 GB 2762 附录 A 中蛋及蛋制品的分类。鉴于目前《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》(GB 2760—2014)与《食品安全国家标准 蛋与蛋制品》(GB 2749—2015)分类用语不一致,为避免增加矛盾,且 GB 2762 中不同蛋制品的污染物限量并没有差异,因此简化了蛋及蛋制品的分类。

(七)调整 GB 2761 及 GB 2762 附录 A 中饮料类分类。根据《饮料通则》(GB/T 10789—2015)及《固体饮料》(GB/T 29602—2013)修改了饮料类分类,例如将“果蔬汁类”调整为“果蔬汁类及其饮料”、在举例中明确固体饮料包括“研磨咖啡(烘焙咖啡)”。

(八)在 GB 2762 附录 A 中“食糖及淀粉糖”类中增加“乳糖”。鉴于乳糖是从动物乳中提取出来的碳水化合物,其性质更近似于糖类,因此归入食糖及淀粉糖大类中。以便于《食品安全国家标准 乳糖》中污染物指标的引用参照。

(九)修改 GB 2761 及 GB 2762 附录 A 中“特殊膳食用食品”分类。根据《食品安全国家标准 预包装特殊膳食用食品标签》(GB 13432—2013)“附录 A 特殊膳食用食品的类别”,修改 GB 2761 及 GB 2762 附录 A 食品类别(名称)说明中“特殊膳食用食品”分类。

十五、更新配套检验方法标准号

随着标准清理整合工作的完成,GB 2761 及 GB 2762 所配套的检验方法标准号有所变动,为保障标准的可实施性,此次 GB 2761 及 GB 2762 修订时将配套检验方法标准号予以更新。

(相关链接:<http://www.nhfpc.gov.cn/sp/s3594/201704/ee3109697fa24ee4bb7a1030c924f406.shtml>)