

监督管理

南昌市食品安全社会共治体系的构建基础与路径探讨

符艳¹, 徐艳钢¹, 唐旭平², 陈卫东², 钱太高²

(1. 南昌市食品药品稽查支队, 江西 南昌 330038;

2. 南昌市食品药品监督管理局, 江西 南昌 330038)

摘要:我国正在全面推进国家治理体系和治理能力的现代化和科学化。食品安全治理理念正在发生深刻的变化, 社会共治理念将始终贯穿在与食品相关的各社会主体工作思路中。只有不断加强政府职能转变, 强化企业自律, 充分调动社会力量的参与和监督, 构建起有效的制度保障机制, 才能最终实现食品安全社会共治的良好局面。

关键词: 食品安全; 社会共治; 路径; 监督管理; 措施

中图分类号: R155 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-8456 (2017) 05-0588-04

DOI: 10.13590/j.cjfh.2017.05.014

Discussions on the foundation and mechanism of cooperative governance in food safety

FU Yan¹, XU Yan-gang¹, TANG Xu-ping², CHENG Wei-dong², QIAN Tai-gao²

(1. Nanchang Food and Cosmetic Supervision Institution, Jiangxi Nanchang 330038, China;

2. Nanchang Municipal Food and Drug Administration, Jiangxi Nanchang 330038, China)

Abstract: China is promoting the modern state governance system and governance capability comprehensively. The governance of food safety is changing profoundly. The idea of cooperative governance will embedded in all social participants related with food safety. Only by enhancing the functional transformation of the governments, strengthening self-discipline of enterprises, mobilizing the participation and supervision of the society and establishing effective institutional safeguards, the cooperative governance could be achieved.

Key words: Food safety; cooperative governance; method research; supervision; measures

食品安全关系广大消费者健康和生命安全, 具有广泛的社会性^[1]。它与行政体制、经济发展、产业结构和饮食消费文化等诸多因素相关。我国食品安全监管体制改革的实践证明, 无论是原来的“九龙治水”还是如今的“二龙戏珠”, 仍未突破传统政府行政监管为主导的一元管理体制和治理结构, 具有很大的局限性, 难以适应当前食品安全风险管理的形势和需求。新修订的《中华人民共和国食品安全法》^[2] (以下简称《食品安全法》) 于2015年10月1日起正式实施, 首次以法律的形式确立了食品安全“社会共治”原则, 旨在突破原有单一治理结构, 引入多元、开放、动态、合作的新思路来解决食品安全治理的现实困境。

食品安全社会共治就是指调动社会各方力量, 包括政府监管部门、食品生产经营者、行业协会、消费者协会乃至公民个人, 共同参与食品安全工作, 形成食品安全社会共管共治的格式^[3]。其包含

6个方面的特征: ①主体多元; ②柔性、开放、复杂的互动系统; ③利益旨趣相同或相近、能够达成共识和采取集体行动; ④以优势互补、利益共享、风险共担为前提; ⑤协商、对话、竞争、妥协、合作的持续互动过程; ⑥以公共利益和共治目标实现为产出结果^[4]。

1 构建食品安全社会共治体系的现实基础

食品安全社会共治体系是一套系统的制度体系和运行机制的结合, 包含治理的目标体系、结构体系、功能体系、运行体系和工具体系等, 并且各个构成要素相互影响, 共同作用, 是一项系统工程, 也是一个渐近的过程。

1.1 食品安全法治体系

新修订的《食品安全法》正式实施后, 与之相适应, 中央和地方层面的配套法规制度修订工作陆续推进。从国家层面看, 国家食品药品监督管理总局等相关部门出台了《食品生产许可管理办法》、《食品召回管理办法》等12部配套规章和近20项配套规范性文件。适用于食品安全监管的法律及其配

套规范性文件正在逐步完善,但与社会共治为内容的法规及其配套文件出台甚少,仅北京、陕西、上海等省份修订了《食品药品违法行为奖励办法》。

1.2 食品安全监管体系

根据中央部署,2015年地方政府食品安全监管体制改革基本结束。据统计,全国独立设置食品药品监管部门的地(市)、县(市)分别为82%、42%。全国前500个食品产业大县单设食品药品监管机构的仅为48%^[5]。2017年全国人大对食药监管体制改革情况进行了调研,总体来看,食品安全监管体系初步形成,但多种体制并存出现的多头管理、政令不畅、业务能力下降等问题较为突出,严重影响食品安全监管效率及监管能力提升,与党中央提出“建立权威、统一的监管体制”尚存差距。

1.3 生产经营者自律

《食品安全法》强化了食品生产经营者的主体责任。工业和信息化部等部门正在逐步推进食品工业企业诚信体系建设,组织指导5000余家食品工业企业建立并持续运行诚信管理体系,食品生产经营者主体责任意识逐年增强。但总体而言,食品生产经营者诚信意识、法治意识,特别是主体责任意识仍有待进一步提升。课题组对南昌市近3年餐饮业违法行为行政处罚案件结果分析显示:以使用过期食品原料、无证经营等主观故意违法行为为特征的案件占比高达76.57%(477/623),因此,强化生产经营者自律机制,需要更为有效的综合举措。

1.4 市场调节机制

我国食品、食用农产品市场总量庞大,特别是作为食品及食品主要原材料的食用农产品市场未能从供给与需求两个方面构建可追溯的优质优价市场环境,公平有序的市场机制尚未形成。结合公众需求分层设立不同市场,通过选良驱劣,自主发挥有效约束与防范生产经营者潜在违法行为的市场调节机制是食品安全社会治理中最为关键和基础的环节。但目前良性的市场环境尚未建立,其调节作用尚未能有效发挥。

1.5 社会组织协同

《食品安全法》^[2]总则第九条、第十二条明确食品行业协会、公民等社会组织和个人参与食品安全治理的职责与权利。但目前我国的社会组织普遍存在法律地位不清晰、独立性不强、技术手段有限等问题,参与社会共治的能力较为有限。本课题组对江西省烹饪协会等南昌市社会组织调查表明:受访者认为,南昌市社会组织自身管理较为松散,技术能力有限,部分组织仍受行政干预,但参与食品安全治理意愿较强。近年,南昌市食药监管部门也

在积极探索如何促进社会组织和个人参与食品安全社会共治的实践。如引入第三方检测机构参与监督检验,鼓励高校食堂食品安全协会开展年度评优,在湾里区食品安全示范村建设中引入村民组织参与等。

1.6 公众认知与消费

公众、媒体的食品安全认知程度是实现食品安全社会共治的基础条件。本课题组对南昌市党政机关科及以上干部进行的一项调查结果显示:48.11%(4186/8700)的受访者能正确判断食品安全事件;71.03%(6180/8700)的受访者对生活中的食品安全知识有正确的认识;65.98%(287/435)的受访者对食品添加剂有正确的认识;对现行我国适用于食品安全管理的法律仍有80.46%(70/87)的受访者认为是《食品卫生法》,说明党政机关普法宣传工作不到位;仅有12.64%(11/87)的受访者知道发生食品安全问题向12331进行投诉。在消费时,受访者最为担忧的是食品中非法使用添加剂、重金属超标和农兽药残留三大问题,购买食品时最关注的三个问题分别为是否在保质期内、是否有QS标志和新鲜度;在外出购物和就餐时通常选择大型超市和中小型餐馆,67.82%(59/87)受访者对路边小摊贩持“可以保留,但应加强监管”的态度。综上所述,南昌市公众食品安全和法律知识还需进一步深入宣传,食品市场在短期内仍将以为中低档为主流消费。

1.7 信息公示与公众信任

在共治体系中,通畅信息交流是必要的保障机制。政府、企业和社会监督力量之间保持信息畅通能够减少信息不对称的困境,有利于促发消费选择机制,迫使食品供给者提供安全食品。本课题组对南昌市党政机关科级以上干部的调查中显示:发生食品安全事件时,受访者最信任的信息来源是政府发布的公告(83.91%,73/87)和新闻媒体作出的报道(67.82%,59/87),因此,在社会共治体系构建中,充分发挥新闻媒体的监督和宣传作用,鼓励消费者协会等社会组织发挥更大作用,通过信息公示制度督促食品生产经营者加强责任意识与自律意识,引导食品安全消费的任务十分艰巨。

2 南昌市构建食品安全社会共治体系需解决的问题

综上分析,当前我国已在法律上确立食品安全社会共治的原则,但从原则到实践仍需要一个发展过程。我国已有的治理体制、机制和社会环境仍存在诸多问题与困境,主要表现为以下几个方面:

第一,传统监管思维导致政府职能转变不到

位。由于长期受到传统的政府本位行政监管思维模式的影响,政府监管部门权力边界不清,行政垄断依然存在,忽视市场调节作用,缺乏引入第三方参与意识,面对新形势、新任务和消费者日益增长的食品安全风险,政府部门的监管显得力不从心,效率低下。

第二,社会力量薄弱,共治主体发展不均。现有治理体系过于注重政府与企业的关系,忽视、弱化了其他相关主体的存在,造成社会其他组织(媒体、消费者和其他组织)发展不足,这已成为制约南昌市构建食品安全社会共治体系的巨大障碍。目前社会组织参与食品安全社会共治的能力普遍较弱,积极性与主动性不足。

第三,信息交流不畅,缺乏长效机制。随着《食品安全法》和《政府信息公开条例》的实施,南昌市食品安全监督抽检数据、行政处罚案件信息公示已陆续推行,但传播的广度和有效性有待提高,与公众对食品安全信息的需求相比仍有较大差距。信息不透明、不对称,缺乏互动沟通的现状是目前必须着力解决的关键问题。

3 食品安全社会共治体系的构建思路

当前,食品安全社会共治在我国已有了坚实的理论 and 实践基础。食品安全社会共治体系的建立应做好顶层设计,从制度建设、责任分担、信息交流、良性引导等4个方面入手。

3.1 建章立制,为体系建立提供制度保障

建议出台以“食品安全社会共治”为内容的方法规。现有的法规制度中适用于食品安全社会共治实践的制度还很欠缺,特别是对食品安全社会共治主体中的社会其他组织法定地位、在共治中承担的责权、信息披露等内容没有明确的规定,难以调动其参与意愿,因此,建议各地立法机构就各主体在共治体系中的作用、权利与义务、运行机制与保障等开展调研,进行立法探索,为体系建立提供制度保障。

将食品安全治理内容纳入现行社会治理体系。如将食品安全消费权益保障纳入公益诉讼制度,行政处罚程序中开展“案件合议社会公开制度”,食品安全监管中引入社会监督员等措施,鼓励公众更广泛地参与食品安全社会治理,监督管理部门提高工作效率。

强化道德规范的良性作用。结合各地“食品安全示范城市”、“文明城市创建”、“美丽南昌 幸福家园”城市环境综合治理等创建活动,将公民参与、企业自律、社会组织参与等内容纳入创建要求,鼓励

公众参与监督、企业加强诚信教育,通过表彰优秀公民、诚信企业等方式推动社会力量参与。

3.2 创新思维,建立明确的责任分担机制

创新制度实现职能转变。责任体系是整个食品安全社会共治体系的核心部分^[6]。根据《食品安全法》总则中的规定:“政府在区域食品安全治理中负总责,但并不意味着政府要包揽全部的治理工作。”政府相关部门要改变大包大揽的单一管理思维,通过行政委托、购买服务、行政指导、行政奖励和补贴等制度创新实现职能转变。

强化企业自我管理实现责任分担。食品生产企业是食品安全治理的另一重要主体,对生产的食品负责。企业可应通过强化内部管理和行业组织监督加强自律,或选择进行产品认证等方式自主承担治理责任;政府可通过奖励、表彰等方式引导优秀企业创建示范单位,推动餐饮企业打造明厨亮灶等;鼓励保险机构推广食品安全责任保险等活动。

广泛动员形成合力实现社会监督。社会其他组织是食品安全社会共治的重要主体,各类组织在制度保障的前提下,担当起食品安全的监督责任,通过信息披露和社会监督,引导市场良性发展。

3.3 信息互通,建立畅通的交流渠道

强化教育培训实现事前管理。政府为企业提供信息和教育培训,对食品供应链中各类企业的安全状况开展信息披露,鼓励社会其他力量参与其中,实现对不安全生产行为从处罚到预防的转变,这是实现食品安全社会共治事前管理的有效途径^[7]。

引导消费实现良性机制。通过食品安全信息的披露与媒体宣传,引导消费者选择,通过市场调节迫使食品供给者改善品质,实现良性循环。

形成互动有助社会和谐。食品安全治理需要“政府-行业-专家-媒体-公众”五个主体积极参与^[8]。但任何信息的交流都是双向的,政府和食品企业对公众提出的意见和建议应积极采纳和反馈,获取公众信任,有助社会公平,利于构建幸福和谐的社会环境。

3.4 立足长效,培育充沛的发展动力

建立主动参与的工作机制。在通过制度明确政府、企业、消费者、社会组织、第三方检测机构、专家等在食品安全社会共治中承担对等的责任和义务的同时,应更多地赋予社会组织在食品安全治理中的话语权,允许其以行业组织的身份发布相关信息,通过专家解读等形式鼓励权威人士参与评价、宣教等,让各主体更积极主动地投入到社会共治中来。

培育壮大参与共治的社会力量。现阶段参与社会共治的社会力量还很薄弱,社会组织受行政干预的现象还时有发生,社会组织参与意愿强能力弱。政府应积极出台相关政策对其进行扶持,如鼓励保险机构参与食品企业管理、建立食品安全志愿监督队伍和风险交流专家智库、给行业协会提供部分经费等,培育社会力量逐步壮大,提升其参与治理能力。

参考文献

[1] 丁煌,孙文. 从行政监管到社会共治:食品安全监管的体制突破[J]. 江苏行政学院学报,2014(1):109-115.
 [2] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国食品安全法

[A]. 2009-02-28.
 [3] 袁杰,徐景和. 《中华人民共和国食品安全法》释义[M]. 北京:中国民主法制出版社,2015:36.
 [4] 刘智勇. 食品安全社会共治:制度创新与复杂性挑战[J]. 中国市场监管研究,2016(2):28-30.
 [5] 毕井泉. 在CFDA全国局长会上关于仿制药一致性评价的发言[EB/OL]. (2016-06-21)[2017-06-20]. <http://www.toutiao.com/i6301200962711192065>.
 [6] 邓刚宏. 构建食品安全社会共治模式的法治逻辑与路径[J]. 南京社会科学,2015(2):97-102.
 [7] 李洪峰. 食品安全社会共治的现实困境与发展对策[J]. 食品与机械,2016,32(4):234-236.
 [8] 曹渝,代欣,蒋美仕,等. 构建具有中国特色的“社会共治”食品安全治理机制[J]. 食品与机械,2016,32(6):225-227.

· 资讯 ·

欧盟拟修订氟唑菌酰胺在多种作物中的最大残留限量

据欧盟食品安全局(EFSA)消息,9月12日欧盟食品安全局就修订氟唑菌酰胺(fluxapyroxad)的最大残留限量发布意见。

据了解,依据欧盟委员会法规(EC)No 396/2005第6章的规定,英国与荷兰收到巴斯夫公司BASF SE申请,请求修订氟唑菌酰胺在多种作物中的最大残留限量。

依据欧盟委员会(EC)No 396/2005第8章的规定,两国起草了一份评估报告,并提交至欧委会,之后转至欧盟食品安全局。

欧盟食品安全局对评估报告进行评审后,做出如下决定:

商品	现行限量/(mg/kg)	拟定限量/(mg/kg)
葡萄	0.01	0.2
热带根茎类蔬菜,土豆除外	0.01	0.02或0.1
其他根茎类蔬菜,甜菜和萝卜除外	0.10	0.3
萝卜	0.20	0.3
洋葱	0.10	0.6
花菜	0.07	0.15
其他芸苔花类菜	0.07	0.15
球芽甘蓝	0.07	0.3
卷心菜	0.07	0.4
莴苣	4.00	4
其他莴苣沙拉蔬菜,莴苣除外	0.03	4
菠菜和类似叶菜	0.03	3
菊苣	0.03	6
花可食用类香草	0.03	3
朝鲜蓟	0.01	0.3
韭葱	0.01	0.6
根类植物提取物	0.01	0.3
根和根茎类	0.01	0.3
菊苣根	0.01	0.3

(来源食品伙伴网,相关链接:<http://news.foodmate.net/2017/09/443362.html>)