

监督管理

试论完善我国食品安全监管工作的对策与出路

承明华¹, 张海波²

(1. 江苏省卫生厅, 江苏 南京 210008; 2. 南京大学, 江苏 南京 21008)

摘要:运用公共政策和公共管理理论,以文献法、比较法、实证法、归纳总结法等为主要研究方法,以近几年学者文献和实践工作为基础,简要分析我国食品安全监管工作的现状和问题,探讨影响当前食品安全监管工作的几个关键议题,借鉴国外成熟经验提出新时期全面完善食品安全监管工作的治本之策。值此国家食品安全监管体系做出重大调整之际,这些建议和意见或对谋求我国今后时期食品安全形势的好转具有参考价值。

关键词:食品安全; 监督管理; 对策与出路

中图分类号:TS201.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1004-8456(2013)05-0445-07

Discussion on countermeasures of improving the food safety supervision in China

CHENG Ming-hua, ZHANG Hai-bo

(Jiangsu Provincial Department of Health, Jiangsu Nanjing 21008, China)

Abstract: Implying the theories of public policy and public management, using multiple methods including literature review, comparative thinking, empirical data, and inductive logic, basing on the recent researches and first hand data accumulation from practice, the paper clearly depicts the current status and problems of food safety regulation, discusses the related key issues, and draws the lessons from other countries. As policy recommendation, the paper proposes a permanent solution to improve capacity of food safety regulation in the new era. On the occasion of the major reformation of national food safety regulation system, these suggestions and comments are significant for food safety regulation in the long term.

Key words: Food safety; supervision and management; countermeasure

食品安全关系人民群众身体健康和生命安全,牵涉经济发展和社会稳定,进而影响政府的执政形象。近年来,中国政府已经加大政策力度改善食品安全状况,但影响食品安全的体制性、机制性问题仍广泛存在,滥用兽药、农药、生长调节剂,非法添加非食用物质和滥用食品添加剂,制售假冒伪劣食品等影响食品安全的不法行为仍频繁发生,公众产生了明显的“食品安全焦虑”,政府形象也因此严重受损。

2013年,新一轮政府机构改革方案明确了整合食品安全监管体系的思路^[1],将国务院食品安全委员会办公室的职责、国家食品药品监督管理局的职责、国家质量监督检验检疫总局的生产环节食品安全监督管理职责、国家工商行政管理总局的流通环节食品安全监督管理职责整合,划入新组建的国家食品药品监督管理总局,这为我国食品安全监管效能的提高提供政策契机。不过总的来看,制约中国食品安全的不利因素仍较突出:农产品和食品生产经营方式落后;企业信用和溯源体系建设滞后;食

品安全法律法规体系欠完善;地方政府面临发展经济和保障食品安全的两难选择;公众参与不足等。因此,食品安全监管工作是一项系统工程,不仅需要政府机构之间的协同配合,也需要政府与企业、政府与社会之间的多方合作,更需要更大范围、更大力度推动食品安全监管政策工具的优化。基于此,本文在分析国内食品安全现状和问题的基础上,提出标本兼治、着力完善我国食品安全监管制度的建议,重点包括:建立健全食品安全基础性制度,长远规划农产品和食品的产业发 展,广泛推行企业质量管理体系(如 HACCP、GMP),以信息公开为抓手着力构建政府、企业与社会协作交流平台等。本文还认为,食品安全突出问题既要加强专项整治,更要注重长效机制建设,食品安全工作既要强化地方政府总体责任,也要有力破除地方保护主义。

1 我国食品安全监管工作的现状与问题**1.1 基本状况**

食品安全是世界各国广泛关注的议题。早在1994年,联合国开发计划署在人类发展报告中首先将食品安全列入危及人类安全的七类问题之一。2003年,联合国粮农组织(FAO)和世界卫生组织

收稿日期:2013-07-22

作者简介:承明华 男 硕士 研究方向为食品安全与卫生监督

E-mail:82747867@qq.com

(WHO)联合颁布《保障食品的安全和质量:强化国家食品监管体系指南》,进一步明确食品安全体系的地位与作用^[2-3]。

在中国,食品安全监管体系的建设缘起于现代农业和食品业的发展。据统计,2006年全国规模以上食品工业企业实现总产值2万多亿元,已占全国工业总产值的6.8%^[4]。与此同时,经过三十多年建设和发展的食品安全监管不断完善,并呈现出以下四个特点:一是食品工业的快速发展下,食品安全监管趋于专业化,监管体系由行业自我管理向专业部门监管转变;二是食品安全监管科学水平逐步提高,“全过程管理”、“风险管理”等食品安全监管新理念已经普及,风险监测评估体系建立有助于食品安全隐患的排查和应对,检验检测能力提升为有效发现有毒有害物质创造条件;三是食品安全执法力度不断加大,逐步规范的政府协作机制为跨地区、跨部门查处重特大案件提供保障,应急处置能力不断加强;四是涵盖食品安全主要门类的法制和标准体系初步形成,《农产品质量安全法》、《乳品质量监督管理条例》、《食品安全法》及其实施条例、《刑法修正案(八)》和司法解释等一批强化食品安全监管的法律法规先后得以实施,由1900多项食品、食品添加剂、食品相关产品组成的食品安全标准体系初步建立^[5-6]。

1.2 存在问题

近年来,三聚氰胺奶粉、地沟油、瘦肉精猪肉等涉及面广、影响恶劣的食品安全案件相继曝光^[7],与中国香港立法限制奶粉出境、走私改装婴幼儿奶粉、病死猪肉流入市场等事件集中凸显了中国食品安全监管的诸多问题。正如前国务院食品安全办公室主任张勇坦言:“食品安全领域的确存在不少问题,新闻媒体、互联网也多有报道和反映,纵然有夸大其辞或没有事实依据之处,但食品安全毕竟直接关系人的身体健康,人人关心,‘燃点’很低…^[8]”。总体来看,食品安全监管存在的薄弱环节和安全隐患主要包括:

1.2.1 法规制度和标准体系建设滞后

中国尚未真正健全生产、加工、运输、贮存和销售等全环节和针对保障食品安全的农业投入品(“农业投入品”是指在农产品生产过程中使用或添加的物质。包括种子、种苗、肥料、农药、兽药、饲料及饲料添加剂等农用生产资料产品和农膜、农机、农业工程设施设备等农用工程物资产品)、农作物生长环境(“生长环境”包括土壤、灌溉用水、空气、温度、湿度,使用的农药、化肥等)管理、过程质量管理等全门类的食品安全法规标准体系^[9]。与国际食品法典相比,中国《食品安全法》、《农产品质量安

全法》、《产品质量法》等食品安全监管法律法规立法尚存缺位、错位等问题,如《农产品质量安全法》中仅对100多种农产品、农药残留限量做出规定,而国际食品法典相关规定达300多种^[10];《生猪屠宰管理条例》仅对生猪定点屠宰和检验检疫做出规定,对牛、羊等其他禽畜屠宰却无规定;《食品安全法》要求省级人大制定出台小作坊、小摊贩监管的地方性法规,而多数省份至今未能出台。法规标准制订的过程中消费者、企业和社会组织等各利益方公开博弈机制尚未形成,部分标准制订受利益集团影响痕迹明显。

1.2.2 食品安全工作的技术支撑作用未有效发挥

食品安全风险监测体系和检验检测体系的关键性技术支撑作用未能充分展示。食品安全风险监测评估和预警工作刚起步,工作机制、协同作用和保障措施尚待进一步健全,监测方案和网络覆盖面尚需进一步完善,风险监测评估信息作为监管前哨和消费引导的作用尚未有效发挥。此外,食品安全检验检测力量分散、设备老化、投入不足、技术人员缺乏、检验能力不强,且存在低水平重复建设现象^[11]。

1.2.3 食品安全各方责任未落实

部分地方政府片面强调发展经济,忽视食品安全监管,未能真正担负起食品安全监管的属地责任,存在地方保护主义现象^[12]。与此同时,食品生产经营者法制意识淡薄、诚信缺失、道德滑坡,食品安全生产主体的责任得不到落实。此外,公众食品安全知识和风险意识匮乏,食品消费观念容易走向极端,一旦缺乏权威、及时、准确的信息,容易产生集体恐慌。

1.2.4 食品安全监管制度不健全

既存的分段监管模式导致监管环节多、资源分散、信息不畅、推诿扯皮、部门协调难度大,尤其是种植业、养殖业等影响食品安全的源头问题尚未能实现区域和部门间的信息共享,监管缺乏协同性,监管职责存在交叉和空白。新一轮政府机构改革成效尚待观察。同时,基层监管力量严重不足,装备不完善,经费缺保障,信息能力弱,监管队伍专业能力有待加强。有些地方存在着“养鱼执法”的现象,执法者与相对人之间形成了利益共生关系。

1.2.5 农产品、食品生产经营集约化和科学化程度不高

目前,中国约有1.5亿农户、50多万多家企业从事食品生产,多数生产经营者规模小、管理水平参差不齐、集约化程度低,这种现状短时间内尚难改观,给食品安全监管带来很大难度^[13]。国外实践证明农业生产集约化、规模化是保证食品生产低成本、高效率和安全性的重要途径,国内也有不少成

功案例。因此,有条件的地方应该引导发展,这也助于城镇化发展道路。此外,土壤、水质等环境污染也加剧食品安全问题。同时,在宏观层面上,提升农产品、食品的生产加工管理的产业升级的长远规划和市场激励机制尚不够完善。

2 国外食品安全监管的实践与借鉴

2.1 以美国为代表的多部门监管模式

美国建立了几乎涵盖食品各类别和各环节的法律法规体系,颁布了包括《联邦食品、药物和化妆品法》、《纯净食品与药物法》、《联邦牛奶进口法》在内的30多部食品安全监管法律法规,为制定食品安全监管政策、标准、质量认证和监管程序等提供有力依据。美国联邦层面具有食品安全监管职能的机构共有十多个,卫生与人类服务部(HHS)下的食品和药品管理局(FDA),农业部(USDA)下的食品安全检验局(FSIS),国家环境保护署(EPA)是主要监管机构,其中FDA监管了市场上70%以上的食品^[14]。美国联邦政府在食品安全监管中承担主要责任,在全国设立多个中心实验室,联邦政府与州政府签订协议,授权当地检验检疫机构严格按照联邦政府规定的方法检验食品。联邦所有具有食品质量安全监管职能的机构都不具有促进贸易的功能,以保证食品质量监管免受地方和部门经济利益的干扰。

2.2 以德国为代表的单一部门监管模式

德国的食品安全监管法律覆盖了植物保护、动物健康和饲养方式、食品标签标识、食品辐射处理、转基因食品等食品安全产业链。其中,《食品法》、《食品和日用品管理法》、《食品卫生管理条例》等10多部法律法规,以及欧盟2000年发布的《欧洲食品安全白皮书》和2002年的《通用食品法》,构成了德国食品安全监管法律框架体系^[15]。德国于2001年将原食品、农业和林业部改组为消费者保护、食品和农业部(BMELV),对全国食品安全统一监管,并于2002年设立联邦消费者保护和食品安全局(BVL)、联邦风险评估局(BFR)两个专业机构。BMELV的主要职责是制定政策,将欧盟的法规转化为德国法律,对各州进行监督协调;BVL是监督执法的专业机构,对联邦、各州执行的政策法规进行协调、日常管理、风险危机处置并对保健品、化妆品及有关器具进行管理;BFR主要负责风险评估和风险信息传送,对食品的安全、动物技术、植物基因进行检验评估,为食品与与食品有关材料、包装进行风险评估。联邦以下分三级管理,各州、大区、专区政府都设立负责食品安全监管部门,形成统一的监管体系:州一级机构负责监督、设立机构和颁布规定;大区一级机构负责服务性和专业性监

督;专区一级机构负责食品监督的具体事务,如检查和抽样等实施工作。

2.3 发达国家食品安全监管模式的特点与启示

比较来看,以美国为代表的多部门监管模式和以德国为代表的单部门监管模式各有特点。从世界范围内食品安全规制的变革趋势来看,不同食品安全监管模式都在相互借鉴、相互吸收,监管力量也逐步走向整合^[16-17]。总体来看,发达国家食品安全监管提供了如下启示:

2.3.1 构建健全的法规体系

发达国家食品安全规制从农业投入品到食品生产加工、运输、贮存和销售等各个环节都有完善且不断更新的法律,既有针对严格规范食品生产加工的综合法,也有针对农业投入品、农作物生长环境管理和肉、禽、蛋、鱼、奶等类别的专门法,还有保证食品生产加工过程质量(如HACCP、GMP)的规范和标准,另外还制定关于添加剂、农药和兽药、杀虫剂等对人体有潜在危害的物品的法规^[18]。整个食品安全法规体系强调决策程序的规范、科技支撑体系的有力以及消费者的信任和信心,相互配套,有效衔接,体系完备,法律法规在数量上通常都多达几十部。

2.3.2 强化标准建设和检验体系

通过制定和不断修订食品质量标准、食品安全标准来强化政府监管,推动企业自律,减少安全风险。这些标准既包括涉及质量和安全的各项技术指标,也包括包装、运输、储存等条件;既包括对掺杂、掺假食品的一般禁令,也包括对食品中不同化学残留容许量的具体限制;既包括对产品本身的标准规定,也包括对加工操作规程标准的规定。同时,发达国家通常都建立了包括监管部门检验室和社会第三方检测室的食品安全检验体系。

2.3.3 健全分工明确、科学合理的监管组织体系

树立国家食品安全监管的权威,强调中央政府的责任,不少国家通过中央机构和分布于全国的派出机构、实验室,及时搜集信息,有效地打破地方保护主义,防止系统性风险。同时,监管机构趋向于由多部门监管向统一监管转变。近10多年来,为应对层出不穷的食品安全事件,德国、加拿大、瑞典、丹麦等发达国家都整合了原先分散于多部门的监管力量,美国虽实行多部门监管,但也专门设立了对国会和总统负责的协调机构。

2.3.4 形成全过程监管机制

强调食物链的全过程管理,从“农田到餐桌”的生产经营全程控制,监管对象包括农产品、食品以及化肥、农药、植物生长调节剂、饲料的生产与使用

和包装材料、运输工具、食品标签等,监管环节包括农产品生产全过程和与食品接触工具或容器卫生、操作人员健康等。有了全过程监管机制,就可以建立起食品生产流程可追溯和问题食品召回制度。

2.3.5 建立政府主导、企业负责、社会参与的多方协作机制

发达国家普遍建立了通过立法参与、信息公开、责任追究、民事赔偿等形式的多方协作机制。一方面通过立法强令企业公开信息,另一方面政府监管信息须无条件向公众开放,确保企业自律管理和消费者自我保护。行政机关在制(修)订法规标准时,须将有关食品安全背景资料通过网络、出版物向公众公示,任何个人和团体都可参与讨论,发表意见。在政府的统一组织下,大批食品工艺、微生物、营养、卫生等方面的专家,通过技术咨询、合作研究等各种形式,开展调查、资料分析、提出建议。

2.3.6 采取严格的责任制度和最严厉的法律制裁

由于完善的法律和行政追责体制,发达国家食品安全监管职能部门受到来自国会、法院和民众的多重监督。严厉的法律责任确保企业自觉规范管理,违法者不仅要受到行政处罚,或是承担相应的民事赔偿责任,乃至被追究刑事责任。如果肇事企业对消费者造成身体和精神伤害,还须承担巨额的经济赔偿,甚至倾家荡产。

3 影响食品安全监管工作的几个关键议题

从我国食品安全监管的现实条件和发达国家食品安全监管的有益经验来看,完善食品安全监管体系涉及如下六个核心议题:

3.1 食品安全的责任主体是谁

每起食品安全案件发生之后,社会都将矛盾直指政府,这完全可以理解,食品安全是一种公共产品,政府负有保障食品安全的重要责任。然而,这并不意味着政府是唯一责任主体。在市场经济条件下,企业负有食品安全工作的主体责任,政府扮演的应是“仲裁者”角色^[19]。因此,政府的主要职能是监管,食品安全的改善在很大程度上还要依赖市场主体作用的发挥。只有建立政府、市场的分工负责机制,食品安全监管才能真正落到实处。

3.2 强调地方政府负总责能否确保食品安全

地方政府离市场和企业最近,担起食品安全监管重任责无旁贷,但若完全依靠地方政府、缺乏其他制衡力量的话,可能适得其反。因为地方政府肩负经济发展和保障食品安全双重任务,在经济发展优先的情况下,地方政府一旦面临两难选择,便会强调经济发展,而忽视食品安全。只有采取推动信息公开、设立

中央的地区性机构和强化行政问责等多措并举,才能在强调属地责任的同时破解地方保护主义。

3.3 市场抽检是否是应对食品安全问题最有效策略

近年来,各地政府应对食品安全事件的习惯性措施是组织市场抽检。诚然,风险监测和应急抽检确是发现隐患不可或缺的手段,但如果过度依赖事后抽检可能得不偿失:一方面抽检工作消耗了大量行政资源和巨额外汇支出(目前相当部分精密检测仪器和试剂均依赖进口);另一方面是已流入市场或事件以外的问题食品仍如漏网之鱼,源源不断流向餐桌。避免问题食品流向市场最有效策略是狠抓源头管理,强化产品溯源,最大程度共享农产品和食品监管的部门信息,破除行业潜规则,逐步引导农产品和食品产业的升级,在保障安全条件下实行差异化管理,全面压缩问题食品的生存空间。

3.4 企业食品质量管理是否只是应对政府监管要求

现实中,国内有些食品企业质量管理只是应对政府监管要求,并未将持续改进质量作为食品生产的核心发展战略,这解释了国外食品业普遍采用的HACCP等管理模式在国内为何难以推行。功利行为短期内可以实现利益最大化,但却严重制约食品产业的持续健康发展和公众的消费信心^[20]。如果没有国家食品安全发展战略和政策的引导,这种情况仍将长期延续。要改变这种现状,需要通过政策引导、利益共享、责任共担的方式,逐步在食品全行业推行质量管理体系,引导食品企业提升产品质量。同时,要改变食品安全信息不对称状况,建立以质量为核心的信息透明化和定价差异化机制,用市场化手段实现优胜劣汰。

3.5 食品安全是否就是零风险

在长期的错误认识引导下,公众普遍认为食品安全应该就是零风险,而未形成食品安全风险只要控制在可接受水平的观点^[21]。其实,食品安全零风险本身就是伪命题,即使在国外成熟的监管体制下,食品安全也做不到零风险。改变这种观念是个长期过程,要将培养全社会科学理性的食品安全观念作为一项长期目标,将食品安全知识纳入国民教育体系,加快建立食品安全公众信息平台,逐步形成食品安全日常监督监测、市场抽检、风险监测评估等信息的公开机制。自由获取信息是公众自我教育和理性消费的有效手段,社会心理学经典力作《影响力》阐明了信息公开是消除公众恐慌最有效办法的观点^[22]。

3.6 能否摆脱食品安全事件频发的怪圈

近几年食品安全事件频发并形成怪圈:“事件披露—公众哗然、社会谴责—职能部门严查—责任

方被查处一事件平息一类似事件再次发生”,政府和职能部门公信力和执政形象不断受损,公众食品安全安全感持续下降,媒体甚至戏称“管好食品安全工作只要成立新闻监督部就行”。这些事件背后的共同因素在于:不良信息被隐瞒、问题处理不彻底。这既有技术和监管力量不足等客观原因,也有部分地方政府迫于经济发展和稳定的压力,不愿及时披露事件真相,在事件处置中缺乏鲜明立场,态度暧昧,甚至为了税收而姑息养患,问题隐患始终得不到根治^[23]。隐瞒问题让企业缺乏自我革新的压力和动力,导致问题泛化成行业潜规则,直至有一天问题全面暴露。治理食品安全事件频发的怪圈必须从排查问题和建章立制、依法处置入手,真正实现长效管理,稳扎稳打,确保食品安全形势的逐步好转。

4 完善食品安全监管制度的建议

4.1 健全法律法规,完善标准体系

一是转变立法理念、推进公开立法。食品安全作为公共产品,更多表现为公众利益和产业利益调和的结果,其价值判断与法律形成过程应充分尊重和听取公众的意见,发挥集体赔偿制度在公共利益保护中的强大作用^[24]。公众参与立法,既是食品安全知识社会教育的有效途径,也是消费者与食品产业间利益博弈的过程,有助于纠正企业和行业过度影响食品安全立法和标准的倾向^[25],形成法规标准制订的多方利益公开博弈机制。二是全面梳理,进一步加强食品安全法律法规体系建设。完善对影响到食品安全的化肥、种子、农药、兽药等农业投入品、农作物生产环境、农产品规范生产和使用的法律法规的制订、完善,推动肉、禽、蛋、奶类以及酒类、保健食品等重点农产品和食品的立法和修法工作^[26],加快对普遍影响到公众食品安全的问题食品,比如摊点食品、小作坊食品的立法,以规范经营行为,堵塞监管漏洞。三是继续推进食品安全标准的梳理、整合和完善,建立科学的标准体系。尽快完成现行的食用农产品质量安全、食品卫生、食品质量和有关食品行业强制执行的标准的清理整合,统一发布国家食品安全标准。

4.2 理顺监管体系,提高工作能力

一是利用新一轮机构改革契机,整合资源,理顺关系,完善机制,明确职能。条件成熟时可进一步整合国内食品和进出口食品的监管资源,各职能部门间还必须要有更高层面的沟通协调机制。二是强化“食品安全政府负总责、企业承担主体责任以及公众广泛参与的社会监督”的多方协作机制。将

食品安全作为重大民生问题纳入各级政府考核指标,强化行政监察和问责。三是进一步发挥各级政府部门在食品安全工作中的作用。在发挥地方政府管理优势和积极性的基础上,还可借鉴发达国家监管经验,设立中央派驻地方的管理机构和实验室,搜集不良信息,打破地方保护主义,建立中央对地方、上级对下级的食品安全制衡机制^[27]。四是加强食品安全基层监管力量。特别要加强县级以下食品安全监管机构的能力建设,在资源配置、经费落实等方面向基层倾斜,提升基层综合能力^[28]。

4.3 加大执法力度,强化技术支撑

一是谨慎运用专项整治的政策工具,着力做好食品安全监管常态化管理。一方面狠抓重点品种、重点环节、重点区域的专项治理,以保持对打击食品安全违法犯罪的高压态势,并做好专项整治后的长效制度建设,另一方面认识到专项整治作为运动式治理的诸多后遗症,着重加强食品安全的日常监督管理,把住许可关,加强全程监管,形成监督执法的法制化、规范化和常态化机制。二是着力提高食品安全应急能力。从制度、演练和信息入手,强化食品安全应急能力建设,健全投诉举报、信息报告、媒体沟通与舆情监测等机制,提高食品安全事件应急处置能力。三是建立长效制度建设触发机制。既要强化专项整治后问题治理的长效机制建设,也要主动排查食品安全风险,特别是要着力打破行业潜规则^[29]。四是有效整合和提升检验监测能力。加强检验监测技术能力和重点实验室建设,科学确定各级检验监测机构职责分工和工作重点。

4.4 夯实工作基础,实现科学管理

一是扎实推进信用体系建设。实行企业注册号、个人身份证号与食品安全信用档案关联,实现食品生产经营者的信用记录全覆盖,推动食品企业信用建设法制化管理,强化食品企业失信行为退出机制。二是全面实施食品可追溯机制和问题食品强制召回制度。运用现代技术建立健全质量可追溯、风险可控制的食品安全信息追溯体系,强化各环节经营者的责任意识^[30]。落实缺陷食品召回制度,强化企业依法报告并及时召回流入市场的问题食品的法制责任,采取更换、赔偿等积极有效的补救措施,避免问题食品对公众产生健康危害,维护公众健康权益和消费信心。三是进一步加快食品安全风险交流、监测、评估和预警体系建设步伐。加强风险管理的体制、机制和能力建设,定期梳理农产品和食品的生产、加工和经营各环节存在的食品安全风险,健全覆盖食品安全各环节的风险监测网,积极发挥风险监测、风险评估的结果对监管重

点和公众消费的引导作用。四是加强科技创新能力。针对制约当前食品安全的技术瓶颈问题加大投入,研究从农田到餐桌全过程的食品中危害识别关键技术,提高检测试剂、现场快检设备的国产化能力,提高危害识别能力。

4.5 提升产业能力,强化行业自律

一是推动农产品、食品生产经营模式的转变。用政策杠杆和市场手段鼓励农户和企业加大创新投入,加强质量管理,用质量标准和定价差异引导企业生产更多优质食品。大力发展连锁经营、物流配送、生鲜农产品处理中心等新兴行业,不断提高食品产业规模经营能力^[31]。二是加快推行企业的 HACCP、GMP 等科学管理体系建设^[32]。率先在问题突出、系统风险大的乳制品、肉制品、酒类、保健食品等行业实施 HACCP 体系管理,逐步推进食品全行业的科学化管理。三是加强行业自律,落实企业责任^[33]。发挥行业协会的信息技术优势和合作交流平台作用,推动行业组织更好地扮演在引导公众消费、应对食品安全危机中的特殊角色。

4.6 更新工作理念,加强社会监督

一是充分发挥舆论监督功能。有效发挥舆论监督在社会协调、消解矛盾中不可替代的作用,在提升媒体食品安全素养、增强社会责任感的的基础上,更好地发挥其社会监督和舆论引导作用。二是实现社会管理由“单中心”治理方式向“多中心”治理方式转变^[34]。借鉴国际通用做法,通过授权和分权,引导非营利组织、市场主体和民间组织等与政府合作共担社会公共事务管理的责任^[35],以降低政府管制成本,减少市场交易成本,推动食品行业健康发展。进一步推动社会有奖举报制度的全面落实。三是建立规范化的内部沟通和公众交流机制。立法规定食品安全信息在不同地区、不同监管部门间的交流共享制度,确保食品安全监督检查、市场抽检、风险预警等重要信息的内部分享。建立统一的公众信息交流互动平台,逐步实现执法结果、预警信息和热点问题信息通报的常态化、规范化。利用国民教育体系、公共教育平台、传统和新型媒体等多种渠道提升全社会食品安全知识素养,引导公众回归消费理性。

(志谢 衷心感谢南京大学政府管理学院童星教授的指导)

参考文献

[1] 许玉燕. 国务院机构改革再启动 食品安全将终结多头管理 [EB/OL]. (2013-3-11) [2013-4-10]. http://news.china.com.cn/2013lianghui/2013-03/11/content_28200077.htm.

[2] 世界卫生组织. 世界卫生组织全球食品安全战略草案 [EB/

OL]. (2003) [2010-8-11]. <http://www.who.int/publications/list/9241545747/zh/>.

- [3] FAO, WHO. Assuring food safety and quality: guidelines for strengthening national food systems [EB/OL]. (2006-6-13) [2010-8-11]. http://www.who.int/foodsafety/publications/capacity/en/Englsih_Guidelines_Food_control.pdf.
- [4] 国务院新闻办. 中国的食品安全状况白皮书 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
- [5] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于印发国家食品安全监管体系“十二五”规划的通知 [EB/OL]. (2012-7-21) [2012-10-1]. http://www.gov.cn/zwqk/2012-07/21/content_2188309.htm.
- [6] 周勃. 民以何食为天——中国食品安全现状调查 [M]. 北京: 中国工人出版社, 2007年.
- [7] 刘宁, 张庆. 透视中国重大食品安全事件 [M]. 北京: 法律出版社, 2005.
- [8] 富子梅. 食品安全热点难点九问 [EB/OL]. (2011-5-6) [2012-1-10]. <http://society.people.com.cn/GB/1063/14562687.html>.
- [9] 林闽钢, 许金梁. 中国转型期食品安全问题的政府规制研究 [J]. 中国行政管理, 2008(10): 125-127.
- [10] 李长健, 江晓华, 王悦. 我国食品安全监管的困境及对策——基于经济法与行政法双重角度的思考 [J]. 法治论丛, 2006(2): 67-68.
- [11] 陈君石. 我国食品安全问题的特点和应对措施 [M]. 北京: 中国协和医科大学出版社, 2007.
- [12] 王琪, 战旗. 我国食品安全监管体系的主体分析 [J]. 中国集体经济: 经济与法, 2010(8): 119-121.
- [13] 安娜, 陈君石. 规模化生产有助食品安全水平提高 [EB/OL]. (2011-6-13) [2012-10-1]. <http://news.hexun.com/2011-06-13/130483654.html>.
- [14] 赵平, 吴彬. 美国食品 3 全监管体系解析 [J]. 郑州航空工业管理学院学报, 2009, 27(5), 101-104.
- [15] 刘波, 罗旋, 冒乃, 等. 德国食品安全法律体系与研究 [M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2004.
- [16] 管淞凝. 美国、欧盟食品安全监管模式探析及对我国的借鉴意义 [J]. 当代社科视野, 2009(1): 39-42.
- [17] 陈文俊, 杨青. 国内外食品安全监管模式比较研究 [J]. 科技创业月刊, 2009(3): 53-54.
- [18] 何立胜, 孙中叶. 食品安全规制模式: 国外的实践与中国的选择 [J]. 河南师范大学学报: 哲学社会科学版, 2009, 36(4): 71-74.
- [19] 王兰明. 我国食品安全管理工作的现状与思考 [J]. 食品科学, 2004, 25(7), 187-191.
- [20] 詹承豫. 食品安全监管中的博弈与协调 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [21] 钟凯, 韩蕃播, 姚魁, 等. 中国食品安全风险交流的挑战、问题、现状与对策 [J]. 中国食品卫生杂志, 2012, 24(6), 578-586.
- [22] Cialdini R B. 影响力 [M]. 陈叙, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.
- [23] 李柯勇, 欧甸丘. 食品安全信息公开为何“躲猫猫” [EB/OL]. (2013-5-20) [2013-5-21]. <http://society.people.com.cn/GB/1063/14562687.html>.
- [24] 时洪洋, 廖卫东. 西方规制理论变迁与食品安全规制 [J]. 金融与经济, 2009(12), 53-55.
- [25] 陈富良. 我国经济转轨时期的政府规制 [M]. 北京: 中国时政经济出版社, 2000.
- [26] 罗先智. 实行食品安全规制的理论思考 [J]. 中国经济问题,

- 2010(3):69-72.
- [27] Sparrow M K. 监管的艺术[M]. 周道许,译. 北京:中国金融出版社,2006.
- [28] 刘鹏. 中国食品安全监管—基于体制变迁与绩效评估的实证研究[J]. 公共管理学报,2010,7(2):63-126.
- [29] 周小梅,陈利萍,兰萍. 食品安全管制长效机制—经济分析与经验借鉴[M]. 北京:中国经济出版社,2011.
- [30] 张伟斌,解箐,卢蕊枝,等. 食品安全管理策略及建议[J]. 中国公共卫生管理,2009,25(5):485-486.
- [31] 国务院发展研究中心中国食品安全战略研究课题组. 中国食品安全质量战略研究[J]. 农业质量标准,2005(1):4-7;2005(2):4-9.
- [32] 周应恒. 现代食品安全与管理[M]. 北京:经济管理出版社,2008.
- [33] 郭琛. 食品安全监管:行业自律下的维度分析[J]. 西北农林科技大学学报:社会科学版,2010,10(5):109-115.
- [34] 崔卓兰,宋慧宇. 论我国食品安全监管方式的多元化[J], 华南师范大学学报:社会科学版,2010(3):17-22.
- [35] 蔡磊. 非营利组织基本法律制度研究[M]. 厦门:厦门大学出版社,2005.

· 公告 ·

国家食品药品监督管理总局办公厅关于指定并公布 食品添加剂氨水等产品生产许可检验机构的通知

食药监办食监一函[2013]324号

各省、自治区、直辖市质量技术监督局、食品药品监督管理局,各有关检验机构:

为进一步加强食品添加剂生产许可工作,根据《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例实施办法》(国家质检总局令第130号),现通知如下:

指定上海市质量监督检验技术研究院承担食品添加剂氨水等产品生产许可检验工作(检验机构联系方式见附件)。

检验机构在承担生产许可检验工作中,应当严格遵守以下规定:

一、在指定的承检范围内开展检验工作,不得超范围检验。

二、在我局指导下,严格按照规定的要求,准确、高效地完成检验工作。

三、未经我局批准,不得擅自将有关检验工作委托给其他检验机构。

四、对在检验工作中发现涉及人身健康的危害性质量问题,要进行深入研究,并及时报告省级质量技术监督局和食品药品监督管理局。

五、在检验工作中,要注重经验和技术的积累,注重对检验人员的培训,特别是要有针对性地开展检测方法和技术的研究,不断提高检验能力和检验水平。

附件:1. 新增食品添加剂生产许可检验机构联系方式(略)

2. 上述新增食品添加剂生产许可检验机构检验范围见附表:食药监办食监一函[2013]324号附件.doc(略)

国家食品药品监督管理总局办公厅

二〇一三年八月二十六日