

食品安全监管过程第三方力量的作用及其培育

The role and cultivation of the third party power in food safety problems

姜捷

JIANG Jie

(盐城卫生职业技术学院, 江苏 盐城 224005)

(Yancheng Institute of Health Sciences, Yancheng, Jiangsu 224005, China)

摘要:近年来频频曝光的食品安全问题已造成民众恐慌和社会不安。中国当前的“一元化”政府监管模式已经不能适应改革浪潮下出现的新问题,必须调整现有的监管方式,积极培育第三方力量,充分调动行业协会、检测机构、新闻媒体和社会民众等第三方力量参与到食品安全监管之中,建立以政府为主导,多元主体协同治理的食品安全监管体系。

关键词:食品安全;监管;政府;市场;第三方

Abstract: In recent years, frequent exposure of the food safety problems have caused people to panic and social unrest. Now “Unified” government regulation pattern in China already can’t adapt to the new problems under the wave of reform. The existing supervision method must be adjusted, and develop the third-party to fully mobilize the strength like industry associations, testing organizations, news media and social public to participate in the food safety supervision, and construct the food safety supervision system which is government-led and governed collaboratively by multiple subjects.

Keywords: food safety; supervision; government; market; the third party power

食品安全关乎人民和国家的切身利益,而近年来频频曝光的各种食品安全“门”事件考验着广大消费者的承受力,引发了公众恐慌,也引起了党和政府以及舆论的高度关注。据《小康》杂志一份调查显示,食品安全是当前民众最大的不安,经常焦虑者超过 70%^[1]。为此,十八届三中全会确立“建立最严格的食品安全管理制度”,再次强调“依法强化危害食品药品安全、影响安全生产、损害生态环境、破坏网络安全等重点问题治理”,用法律手段为食品安全提供保障。

1 目前食品安全监管存在的问题

食品安全问题源于多个方面,既有政府管理的失控,又有企业管理的漏洞,既有法律制度的不完善,又有市场机制的不健全,还包括舆论媒体、食品行业协会等等的缺失。

作者简介:姜捷(1980—),女,盐城卫生职业技术学院讲师,硕士。

E-mail:jiangjie11122@163.com

收稿日期:2015-05-28

1.1 从市场角度看,食品企业数量多,分布散

市场对资源配置起决定性作用,中国目前市场经济还不成熟,在一个不完善的市场经济条件下,容易出现市场失灵,不安全食品既易被不自觉地生产出来,还不易被完全监管到,导致食品安全事故的频发和假冒伪劣食品的泛滥。从中国目前的食品市场看,食品生产企业数量多、规模小、空间分散,中国目前有 40 多万食品加工企业,90% 是中小企业,许多“三无”家庭式小作坊屡禁不止^[2]。

不仅如此,食品市场是一个典型的信息不对称市场。食品的质量只有在被消费之后才能得到反馈,而那些假冒伪劣食品的危害和风险,只有经过长期的观察后才能浮出水面,这样的时间差使得生产经营者处于信息的优势。信息优势主体往往会利用自身优势地位去损害信息劣势者的权益,或是设法隐瞒所掌握的有用信息^[3]。在市场利益的推动下,一些不法经营者利用这一时间差以次充好,进行投机经营,以谋求利益最大化。

1.2 从政府角度看,食品监督人员少,官方检测机构弱小

随着中国食品药品行业的不断发展,食品药品的种类和数量与日俱增,但目前的食品药品监督管理系统的人力资源严重滞后。截至 2009 年底,中国省级及以下食品药品监管行政机构人力资源总量仅为 4.8 万人^[4]。从专业程度看,技术人员所占比例很少,2010 年底食品药品监督管理人员总数有 8 万多人,其中技术人员仅 3 万多人,而且技术人员大多来自各卫生系统的医疗检疫部门,具备食品检测专业知识的从业人员十分紧缺;从学历水平看,现有的食品药品监督管理人员中本科生所占数量超过整体的一半,其次的就是大专生,所占比例将近 1/3,而研究生及其以上的学历人员却十分稀少。从工作经验上看,中国的食品药品监督管理系统中行政机构的人员工作年限 5 年以下的比例占 21%,工作 5~9 年的占有 46.3%,整体人员队伍相对年轻,工作经验有限^[5]。从近年来食品药品监管效果的反馈情况可以看出,食品药品业生产经营的企业数量多,监管任务重,但技术人员、执法人员数量有限,食品药品监管形势严峻。

不仅如此,中国当前的官方法定检测机构还十分弱小。首先,中国国内的食品安全检测标准还有待进一步健全。中国目前实施的各类食品安全标准中有相当一部分是行业标准,并不是国家标准,难以形成统一的衡量和执行标准。其次,中国食品安全卫生标准还有待提升。例如,就农药残留这一项,中国标准仅达CAC(国际食品法典委员会)的7%,达日本标准的9.5%,达欧盟标准的9.9%,美国标准的7.2%^[6]。再次,官方的检测设备相对落后。中国大多数食品检测机构资金匮乏,缺少资金投入,导致检测设备远远落后于发达国家的先进技术装备。尽管,目前普遍采用了原子吸收、气相色谱、高效液相色谱法等设备,但是像气质联用、液质联用等国际先进设备还未普及^[7]。这就造成检测结果易出现偏颇,科学性和安全性缺乏保障。加之中国食品安全领域中的检测机构大多隶属于各地行政监管部门,具有一定的行政色彩,在一定程度上也可能会影响检测结果的公平与公正^[8]。

2 第三方力量在食品安全监管中的现状

虽然自2009年起中国就陆续出台了《食品卫生法》、《产品质量法》等相关法律法规,但食品安全状况难以得到根本性的扭转。监管体制运行低效的问题出在哪?当前中国采取的是政府单一监管模式,而中国食品市场主体多、类型广、规格参差不齐,仅仅依靠政府无法完全掌握市场资源,只能采取“打补丁”的方法,不能从源头解决频发的食品安全问题,第三方参与的缺失是当前中国食品安全监管体制运行低效的主要原因。因此,必须要拓宽治理主体的范围,充分发挥第三方的作用。

在食品安全问题上,第三方监管主要是指不包括政府和企业在内的个人和组织,对食品生产从原料到成品各个环节进行公证检验,以确保产品质量的一种监管制度^[9]。以行业协会、第三方检测机构和新闻媒体等为代表的第三方,以其特有的监管途径、灵活的监管方式和广泛的社会影响力,是食品安全问题中不可忽视的第三方力量。但在过去政府单一监管模式下,第三方力量严重缺位,难以发挥其作用。

2.1 缺乏独立资金,难以确保监管结果客观公正

第三方食品安全监管的建立,应不隶属于政府部门或企业,按照市场运作原则独立选择或承担检测项目,其研究方法和结果也不受任何部门的约束和影响,以保证检测结果的公正、客观和科学。而事实上,中国目前绝大部分第三方食品安全监管机构的运作经费或是依赖于政府的行政划拨,或是依附企业,甚至为大型企业所操纵。检测机构一旦隶属于行政监管部门,就必然带有一定的行政色彩;一旦为大型企业所操控,就容易沦为金钱买卖下的工具,检测结果就会在不同程度上受到影响。因此,正是由于现有的第三方力量在资金上不独立,淡化了第三方监管机构独立存在的目的和意义,容易受到一些不良环境和不当利益等因素的影响,难以确保第三方检测和监管的独立性和公正性。

2.2 缺乏良性互动,难以获得社会公信力

由于中国一直沿用政府单一行政监管模式,第三方机构权力受限,资源不足,对于食品的评估、检测和信息公开等工

作主要由质检、工商、卫生等部门承担,因此民众未能正确认识到行业协会在食品安全领域中的责任和作用。就行业协会而言,对于食品安全的监管影响还仅仅局限于食品安全行业内部的企业和专业技术人员,很少将食品检测结果直接公布于众,未能形成和民众之间的互动交流反馈,因此民众在遇到食品安全问题时首先选择的仍旧是质检、工商、卫生等部门,难以发挥行业协会的监督作用。不仅如此,目前中国的食品安全行业协会,无论是民间机构还是专业组织,都缺乏有效的管理和运营机制,内部的职能分工和责任分化不清晰,难以获得从行业到企业、从政府到消费者的认可及相应的社会公信力。就第三方检测机构而言,由于中国第三方检测的技术装备和经验水平还未达到国际先进水平、监督问责机制存在很大漏洞,以至于第三方在检测过程中出现了很多错报告、假报告,严重影响了第三方食品安全监管的社会声誉。

总之,目前中国第三方力量在食品安全领域中处于弱势地位,与经营者相比,接收到的信息往往已经过加工,对食品质量欠缺深层次的了解;与政府相比,所授监管权力有限,开展工作存在较大难度。

3 欧美发达国家第三方力量的现状

欧美日等发达国家的食品供应被世界上公认为是最安全的,这不仅得益于有一个比较完善的监管制度,更得益于这些国家愈来愈认识到第三方监管的重要性,充分发挥第三方力量在食品安全领域应有的作用。在西方发达国家,第三方检测力量相对成熟,采用市场化的运作模式和强大的技术支持,拥有较强的社会公信力。

以美国为例,2011年1月4日,美国颁布并实施了《食品安全现代化法案》,完成了美国食品安全监管体系70多年来最大的调整和变革。该法案非常重视发挥第三方作用。首先,推行第三方审核认可制度^[10]。对于食品生产和传输过程的监管,交由国家授权认证的第三方机构独立负责,第三方认证机构可以是外国政府、外国政府的机构、外国企业或任何符合相关标准的第三方,这就意味着企业、非政府组织和私人均可能成为合格的第三方^[11],第三方审核机构根据FDA(美国食品和药品管理局)制定的标准和程序,对相关食品企业的生产和传输实施监管审核。其次,推行第三方检测机构认可制度。由FDA制定食品检测机构的认可标准,符合标准并获得FDA认可的检测机构才能从事食品安全检验检测活动;不具备这一标准的检测机构所出具的检测结果将不具有法律效力。不仅如此,该法案还通过法律授权FDA为第三方检测机构增加人员编制和经费投入,确保第三方力量有充足资金提高人力资源质量和检测技术质量。

针对2013年的“马肉危机”,欧盟委员会通过与食品安全相关的一揽子提案,从政策环境、资金支持和制度管理方面加强对第三方检测的扶持力度。在欧盟实行“农田到餐桌”的食品质量监管中,涉及大量的食品检验检疫工作,其中绝大多数的检验检疫工作都是由第三方检测机构完成的,政府主要负责对第三方机构资质的审查和日常工作的监管,却实现了较好的食品安全监管效果^[12]。

4 中国第三方力量的培育和应发挥的作用

第三方的存在和壮大是解决食品安全问题的重要力量。其一,第三方力量有助于促进行业自制。加强行业协会的监管和资质认定、提高第三方检测机构的科学化水平和新闻媒体的曝光力度,有利于形成良好的约束机制。其二,第三方力量可以为食品安全提供可靠技术保障。以第三方检测机构为例,他们可以为不具备检测能力的食品企业提供检测服务,为政府行政执法、企业合法经营和消费者维权提供“硬件”帮助。其三,第三方力量还可以在食品安全问题中起到公益宣传和舆论监督的作用。借助新闻和网络媒体的力量,既可以把食品安全的信息及时地通过网络或新闻媒体传播给消费者,引导消费者的正确消费,又可以促使企业经营者合法经营,形成良性竞争的市场环境。要打破现有的政府监管的“单一”治理模式,切实解决食品安全问题,就必须大力培育第三方力量,调动第三方的庞大力量,共同保障食品安全。

就政府而言,要转换自身角色定位,从财力、物力、人力多方面培育和扶植第三方力量。对食品安全的监管,要由下单一型政府监管模式向政府主导下的多元主体共同治理模式转变,建立以食品药品监督管理局为中心、按照食品种类划分责任部门的“分类管理”。政府要适当放宽对食品行业协会的行政审批制度,降低相关行业协会的成立门槛;强化行业协会的自治性和监管能力,增强第三方检测机构的独立性,减少政府的行政干预;充分保障新闻媒体和网络媒体充分的知情权和监督权,加大对媒体工作者的保护力度,充分利用舆论的力量披露食品安全问题;还要在一定程度上给予资金扶助和优惠政策,为第三方力量的壮大营造相对宽松和自由的发展环境。在此基础上效仿西方建立“黑名单”制度,问责到底,加强惩治力度,严打食品安全问题^[13]。

就第三方力量而言,首先要建立一个独立的监管平台,独立于质检、工商等部门之外,使之不受限于政府的行政干涉之下。检测机构一旦隶属于各地行政监管部门,就必然带有一定的行政色彩,在一定程度上也会影响检测结果的公平与公正,所以要确保第三方的独立性,避免政府体系内的干扰。建立独立的食品检测机构和运作程序,发挥行业协会对食品安全的主导作用。

新闻和网络媒体的监督应本着对民众负责的态度,不受制于任何力量进行客观公正的报道,提高消费者的自我防范能力,为社会营造良好的舆论氛围。其次,要建立一个平等的沟通机制,确保信息通畅。由于目前第三方机构权力受限,资源不足的现状,对于食品的评估、检测和信息公开等工作主要由质检、工商、卫生等部门承担,因此要积极搭建第三方机构与各机构、企业、市场和消费者之间的信息沟通平台,建立权责分明的食品安全检测体系。借助现代信息网络,搭建监测网站、微博、微信等网络平台,进行服务式动态跟踪,及时发布一手信息资源,为社会提供真实的食品安全信息。并实行线上咨询、指导、检测一体化服务,实现第三方监测平台与社会大众的“双向互动”。

再次,要加大资金投入和专业技术人才培养,提高第三

方力量的检测水平。加大人才引进力度,为第三方机构培养更多专业、高素质人才。定期开展对各级政府和监管部门负责人、监管执法人员、协管员、检验检测机构和医疗卫生机构有关人员食品安全法律法规、业务技能、工作作风等方面的轮训,提高第三方检测的科学性和真实性。与此同时,还要充分利用有限的资金,积极研究检测技术新方法、研制新的检验仪器,不断提高分析和检测的能力,发挥食品检测机构的技术支撑作用,为人民群众的食品安全问题提供更好的保障^[14]。

5 结束语

习近平同志多次强调“中国改革已进入攻坚期和深水区,需要解决的问题格外艰巨,都是难啃的硬骨头”,食品安全问题也不例外。一些企业和监管部门的利益固化已然成为当下解决食品安全问题的一块礁石。因此,需要加快扶植和培育第三方力量的步伐,充分利用社会资源,扩大治理食品安全问题的主体范围,破除已有的不正当的既得利益,推进政府机构改革和职能转变,增强第三方力量的参与程度和治理力度,形成安全、有序、科学的食品安全治理模式。

参考文献

- 1 陈彦丽. 市场失灵、监管懈怠与多元治理——论中国食品安全问题[J]. 哈尔滨商业大学学报(社会科学版), 2013(3): 59~64.
- 2 高原, 陈磊. 中国食品源监管存三大难题[EB/OL]. (2010-09-30)[2015-03-13]http://www.legaldaily.com.cn/zmbm/content/2010-09/30/content_2303834.htm?node=7571
- 3 胡汝为, 刘恒. 行政伦理视角下的食品安全管制问题初探[J]. 社会科学家, 2008(8): 38~40.
- 4 李顺平, 尹爱田, 井珊珊, 等. 我国食品药品监督管理行政机构人力资源配置状况与变化分析[J]. 中国卫生经济, 2011(3): 42~44.
- 5 魏建红. 食品药品监督管理系统人力资源现状研究[J]. 东方企业文化, 2014(1): 170.
- 6 李太平. 食品中农药最大残留限量标准的安全漏洞分析[J]. 食品科学, 2011, 32(3): 266~271.
- 7 姚勇. 食品安全检测存在的问题以及相应的解决方案[J]. 中国科技博览, 2014(14): 271~272.
- 8 叶佳静. 关于对我国食品安全问题频发的原因以及第三方监管的研究[J]. 食品工业科技, 2013(20): 18~21.
- 9 郑小伟, 王艳林. 食品安全监管中的第三方力量[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2011(5~6): 148~151.
- 10 李庆江, 高芳. 美国加强食品安全监管的新进展及对中国的启示[J]. 世界农业, 2011(10): 1~3.
- 11 韩永红. 美国食品安全法律治理的新发展及其对我国的启示——以美国《食品安全现代化法》为视角[J]. 法学评论, 2014(3): 92~101.
- 12 吴迪. 论欧盟食品安全法的最新发展: 前瞻与启示[J]. 河北法学, 2014(11): 147~157.
- 13 伊海燕. 食品安全监管中第三方力量的培育[J]. 重庆科技学院学报(社会科学版), 2012(12): 98~100.
- 14 姚勇. 食品安全检测存在的问题以及相应的解决方案[J]. 中国科技博览, 2014(14): 271~272.