

# 食品质量安全监管的成就与展望<sup>\*</sup>

周洁红 武宗励 李 凯

(浙江大学中国农村发展研究院 杭州 310058)

**内容摘要** 我国的食品安全形势总体稳定向好,但要实现从管理向治理的跨越,监管的现行体制仍需完善。本文首先回顾了我国食品安全监管体制的发展历程,梳理各时期的监管特点,并重点分析了我国当前食品安全监管体制存在的问题。在此基础上系统总结美国和欧盟食品安全监管体制的经验,提出了我国食品安全监管体制未来改革的展望,包括建设多层次多元化的标准制定与评定体系、监管流程、资源与手段的集成优化、部门间横向协作机制的建设与资源的整合、他律完善基础上自律的规范与发展、食品安全全程追溯体系的完善与源头追溯要求的调整、政府主导下多元共治格局的建设。

**关键词** 食品安全 监管体制 社会共治 展望

DOI:10.13246/j.cnki.jae.2018.02.001

始于农村家庭联产承包责任制、统分结合的双层经营改革试验的中国改革事业迈入新时期。回首中国农村改革 40 周年,“三农”发生了巨变,农民职业化、农业现代化以及农村城镇化的趋势日益明显,新时期改革的重心已从满足温饱需求转向满足美好生活需求,转向乡村的全面振兴。面对“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的新目标,提升安全优质农产品供给,提高农产品竞争力成为现代农业转型的题中之义。实施食品安全战略,建设健康中国,是未来农村改革的重要目标,更是全面建成小康社会的客观需要。“十三五”时期作为全面建成小康社会的决胜阶段,也是全面建立严密高效、社会共治的食品安全治理体系的关键时期。在经过一系列改革后,我国的食品安全形势总体稳定向好,食品产业得到了快速发展,法律法规标准体系逐步健全,监管体制不断完善。但是我国食品安全监管现行体制仍存在诸多问题,食品安全形势依然严峻,需要进一步反思和提升。

## 一、我国食品安全监管体制改革历程

关于我国食品安全监管体制改革划分的阶段,不同学者从不同的角度进行考察,例如政府和市场的关系、政府内部的监管组织及其职能演变、纵向体制等,划分出了多种类型。本文主要从监管部门以及监管的分散程度,将我国食品安全监管体制的发展历程划分为:

### (一) 主管部门为主的分散化监管阶段(1949—1977 年)

新中国成立初期的食品安全事件大部分是发生在食品消费环节的中毒事故,基于近代和战时公共卫生工作的经验,加上对苏联经验的借鉴,食品安全的管理就落在了卫生部门。20 世纪 50 年代开始设立省市县三级卫生防疫站,1959 年卫生防疫站扩展到乡镇一级(Liu, 2010)。但随着卫生防疫站规模的扩大,其食品卫生职能反而弱化,并逐渐转移到新组建的部门中,如轻工业部、食品部、农业部、

<sup>\*</sup> 项目来源:国家自然科学基金项目“协调环境与质量安全治理的市场激励机制研究:以亲环境认证购买产品为例”(编号:71773109),教育部基地重大项目“城乡发展一体化背景下的新型农业经营体系构建研究”(编号:16JJD630007),国家自然科学基金重点项目“产业链视角下食品安全风险识别与评估”(编号:71633002)

化学工业部和商务部等。1965 年我国第一部中央层面的综合食品安全管理法规《食品卫生管理试行条例》出台。部门监管以国有企业的“从属关系”为基础,许多企业的管理人员同时也是国家干部,更看重晋升而非利润,因此经济利益驱动的掺假引起的食品安全事故并不常见,更多是生产、经营、技术等客观条件限制带来的食品安全卫生知识的缺乏引起的。这一阶段建立了我国基本的食品安全监管框架,食品安全管理部门分散化,但政企合一无法形成监管关系而仅是政府内部的一种等级制度,食品监管方式较多依靠行政任免、思想教育、质量竞赛等组织内部和群众运动等,法律、经济 and 专业化标准等手段很少使用。

#### (二) 卫生行政部门主导监管阶段(1978—2002 年)

改革开放以后,生产力水平提高,食品安全卫生管理的重点从预防肠道传染病发展到防止一切食源性疾患。1979 年国务院颁发了《食品卫生管理条例》,明确各级政府和有关部门负责本地区、本部门和本系统的食品卫生管理工作,但对于司法机构和卫生监督机构的职责描述不清,只笼统规定违反条例要处罚。1982 年,全国人大发布《食品卫生法(试行)》,结束了我国在食品卫生领域缺乏专门基本法的立法空白,但该法没有为卫生行政部门提供必要的监管权力,而一些国有企业内部机构的食品安全管理由其自身负责,使卫生行政部门的监管呈现破碎化。1995 年的《食品卫生法》确立由卫生部门统一对食品卫生进行监管的体制,但没有规范种养殖及储存等环节中的食品 and 食品添加剂、饲料等的生产或使用,出现了法律监管盲区,卫生部统一监管体制无法涵盖食品从农田到餐桌的全过程(马小芳,2014)。只关注餐饮和消费的食品卫生概念日趋陈旧,在 1998 年新一轮的体制改革中被“食品安全”取代,食品安全标准建设和其他相关职能也从卫生部交由国家质量技术监督局,原由国家技术监督局监管的食品流通环节的职能被转移到国家工商行政管理总局。这一阶段法制化水平明显提高,法律法规以部门立法为主,行政执法、经济制裁和司法仲裁不断加强,但计划经济管理模式、法律的不成体系带来了许多监管漏洞。

#### (三) 多部门分段监管阶段(2003—2012 年)

阜阳奶粉、苏丹红事件等暴露了之前阶段食品安全监管部门由于各自立法而出现的交叉执法却无人负责、检测手段和体系不完善甚至缺失等问题(Pei 等,2011)。2003 年成立国家食品药品监督管理局,不直接参与监督执法,负责综合监督、组织协调、依法组织对重大食品安全事故的查处。2004 年《国务院关于进一步强化食品安全工作的决定》提出我国食品安全监管采取分段监管为主、品种监管为辅的方式,明确各个监管部门对应的环节,强化了责任。但食品安全风险评估、食品安全标准制定、食品安全信息发布等依然缺失。同时食品药品监督管理局只是国务院下设的一个副部级直属单位,无法有效支配其他部门的资源履行综合协调职能,分段监管的分工依然存在漏洞。对此,2008 年“大部制”改革将食品药品监督管理局划归卫生部,食品药品监督管理局省级以下垂直管理改为地方分级管理。2009 年《食品安全法》实现了我国从食品卫生监管到食品安全监管的根本性转变(Jia 等,2013),提高了食品安全标准,加大了处罚力度,使我国过渡到部门分段监管与综合协调相结合的体制。但食品安全事件仍然频繁发生,地沟油、毒豇豆、瘦肉精、染色馒头等暴露出分段监管职责不清、检测标准和体系不适应监管需要、忽视全程管理等问题(Xue 等,2013;Wu 等,2014)。这一阶段在食品安全事件的不断推进下确立和完善了分段监管体制,食品安全理念从法律层面得到确认,法律有了总体框架,在政府部门之外媒体也发挥了食品安全监管的作用,但对于分段监管体制的优化改革没能从根本上解决部门交叉、职责不清等弊病。

#### (四) 一体化监管时期(2013 年至今)

新阶段的变化主要围绕 2013 年国务院机构改革的相关要求,互联网引发的生活方式变革使食品消费和监管更加复杂。自媒体崛起使我国传统的社会舆论生态环境发生了极大变化,它爆出一一些行

业惊人内幕的同时也带来了网络谣言的迅速传播等问题,给食品行业带来极大困扰。同时,网络食品交易规模的不断扩大暴露了我国食品安全监管的问题。针对分段监管体制中存在的多头管理、分工交叉、职责不清等突出问题,2013年将国家食品安全委员会办公室、食品药品监督管理局、质检总局生产环节食品安全监管职责和工商总局流通环节食品安全监管职责整合,组建了国家食品药品监督管理总局。我国食品安全监管体制从多部门监管开始向大部门制的单一部门监管发展。农业部门和食药监部门对食用农产品监管的具体职责得到了明确。关于地方的改革要求是将工商、质监相应的食品安全监管队伍和检验检测机构划转食品药品监督管理部门,在乡镇或区域设立食品药品监管派出机构。但现实推行中机构数量超编、财力不足等问题严重,面对食品安全问责的压力和机构改革的政绩动力,各地机构调整主要有两种模式。一是整合工商、质监和食药等部门职能进行“两合一”、“三合一”或者“多合一”,组建市场监管局的模式。总体上县(市、区)一级得到了整合,地级市通常为工商与食药合并(胡颖廉,2016),省级除了天津设置市场和质量监督管理委员会外,其余保持不变。二是将食药监部门单列的模式,以内蒙古、湖北、深圳为代表,其中深圳是在组建市场监管局后重新将食药监部门独立的。这一阶段的最大成就在于将食品安全监管职责统一整合,提高了监管效率,但面临能否真正实现无缝对接的挑战。

## 二、我国当前食品安全监管体制存在的问题

### (一) 统一性、科学性与实用性不够

最严谨的标准是食品安全监管落实的前提。但从目前我国食品安全标准体系建设情况来看,不仅与发达国家和国际食品法典的标准还存在差距,而且在科学性、严谨性与实用性等方面也存在不足。第一,部门标准不统一甚至冲突。过去分段监管模式下,每个部门负责特定环节食品安全问题的监管,拥有各自部门主导制定的监管标准。改革后,由于中央、省级部门仍旧存在,部门标准仍存在,基层就不可避免地面临执法标准的不统一甚至冲突问题,突出表现在改革后部门监管职责发生调整的环节以及监管职责在部门内部进行重新调整的环节;第二,标准更新滞后导致实效性受损与空白层叠出。食品药品及其生产过程中所使用的材料与添加剂更新换代速度不断加快,但标准体系中未修年限长的标准占比很高(周永刚等,2014),标准的实效性明显滞后,这也导致执法标准出现空缺,体现在新生产、流通、销售业态的管理上,例如当前的微商、食品电商等。再如,新《食品安全法》虽规定“食品检验机构的资质认定条件和检验规范”,但对第三方食品认证机构资质认定却没有明确规定,也缺乏食品安全检测试纸的标准;第三,部分标准不够明确,缺乏可操作性与实用性。例如与生猪定点屠宰相比,家禽屠宰管理滞后,缺乏可执行的标准。再如虽然明确了食用农产品在收获之后开始销售前由农业部门监管,进入批发、零售市场或生产加工企业后由食药监部门监管,但农田到市场之间的运输流通环节如何监管、以何种标准监管都不明确。

### (二) 监管流程不畅与资源配置失衡

第一,“下变上不变”导致令出多门、多头管理的问题严重,部门工作衔接与协调不畅。2013年中央食品安全机构改革后,出现了省、市、县(区)不同层级机构设置不同的问题,无论是从上至下的政令传达还是从下至上的问题上报,都出现了较严重的纵向协调问题,使原本资源配置薄弱的基层监管部门压力倍增。第二,行政扁平化尚未落地,中层机构职能有待调整。由于我国多数省份的省级部门都没有调整,作为中层的市级部门只能是传声筒,政令的协调与整合功能缺失,既增加了自身上下协调的成本,也造成了基层职能众多、任务繁杂,最终影响了食品安全监管的落实。第三,垂直管理、属地管理并行,部门冲突与矛盾多发。虽然强调了属地管理,但国家和省级的部门设置不变,市和县/区就会存在垂直管理与属地管理并行的问题。由于各相关部门食品安全监管内容、标准与目标存在差

异,市、县(区)乃至乡镇社区经济利益各不相同,因此,部门之间的冲突(包括目标、执法标准、考核标准等方面)、垂直部门与肩负属地管理责任的地方政府之间的冲突几乎是不可避免的。第四,监管资源配置失衡,基层监管力量严重不足。“多合一”整合后,基层监管人员的监管对象更加庞大,在基层食品安全监管队伍专业能力短期内难以迅速提升、结构难以迅速调整的背景下,职能的复杂多样与监管人员专业能力不足的矛盾更加突出:一方面,部门自身的监管对象与监管职能增加,同时乡镇一级监管所的市场监管人员往往还承担其他社会职责,造成一人身兼多职的情况;另一方面,食品安全监管队伍人员结构不合理,由于质监及食药监部门在乡镇一级无派出机构,因此基层市场监管局一线监管人员以原工商人员为主,普遍年龄较大,具备食品相关专业知识的少。第五,执法资源的配置匮乏,公车改革没有充分考虑食品安全监管工作的特殊性与基层监管人员食品安全监管工作的特殊性,导致很多基层市场监管部门、农业部门无法拥有执法专用车辆,基本的快速检测设备、取证设备甚至执法服装都难配齐,不仅影响执法形象,更直接影响执法效率。

### (三) 检测能力不足与执法不严的问题

检测与抽检结果是最严厉处罚的重要依据,检测能力不足直接制约严格执法落实。第一,检验检测资源利用率低与无法满足需求并存。由于长期以来形成的部门利益,不同部门的检测资源很难共享,农业部门与食药监部门的监管职责明确前,国家设立县级农产品质检站负责区域内农产品的检测,职责明确后如果不能将检测资源整合,会形成资源浪费。第二,检测项目有限,还有很多威胁人体健康的残留物质项目未涉及。批发市场的蔬菜准入检测往往只包含农药残留,缺乏重金属检测。屠宰场的检测仅仅是检疫、肉品品质检测(外伤等)、瘦肉精3项内容,缺少重金属、微生物等检测。而水产品方面更缺乏统一的检测项目。第三,检测比例在提升但仍存在不足,对于新兴问题的监管没有跟上,例如不能对网络食品进行长期且连续的质量检测。第四,抽检费用的分担问题易引起食品安全隐患。批发市场是食品安全风险控制的关键环节,当前抽检费用多是由批发市场自行承担(亦有部分市场是政府和批发市场共同承担),批发市场盈利的目标导致批发市场主导的抽检往往流于形式,难以发挥市场准入“过滤”的功能。而政府检测中心抽检费用虽由财政支持,但预算偏紧、报销要求高,导致很多检测采购的费用难报销。第五,整体处罚力度仍较轻,失信成本过低。新《食品安全法》虽加大了违法的罚金额度,情节严重的违法经营者还可能被吊销许可证,但是吊销后仍可重新申请,对其打击并不大,许多违法企业或个人缴纳罚金后还可能留下可观的收益。此外,《食品安全法》与刑法的衔接不顺,在可诉性方面有所欠缺,导致应当移送刑事司法机关的案件可能没有及时移送。对于某些既可以责令整改也可以罚款的违法行为,基层在执行时就可能只责令整改,长此以往,无法对违法主体产生震慑作用。

### (四) 唯结果导向的负面惩罚机制广泛存在

第一,有问责无免责,考核问责等制度影响监管人员积极性与主动性。目前各地区的食品安全问责办法中,仅有湖北、上海等极少数地区包含了免责条款,但相关免责情形的表述笼统,不便于具体实施。例如,上海的免责条款仅一句“依法履职尽责的可免于责任追究”,湖北罗列的免责情形包括“情节轻微并主动改正的、勤勉尽责符合规定的、情况紧急但尽到合理注意义务的以及其他按照规定可以免于问责的”4种,当前关于可免责的规定本就少,“其他”类又包含了前3种未涉及的全部情形,实际操作时难以参考。第二,追责多是基于合格率等结果指标,而非基于整个监管过程,不注重问题的发现与事后处理解决。近年来不断发生的食品安全事件基本都经历了媒体曝光、监管部门紧急查证、追责这一过程,正是由于长期以来我国在食品安全领域的严峻形势以及政府因此承受的巨大公众压力,重结果轻过程的趋势愈发明显。地方政府可能出于政绩考虑与企业进行共谋,粉饰监管效果,导致抽检合格率虚高、不能真实反映食品安全水平。面对极高的合格率和之后再次发生的食品安全事件,公

众对食品安全的信心日益下降,形成恶性循环。第三,奖励等正面激励缺失,使监管人员不得不承受更多的监督压力与负面警示,担心被追责而选择隐瞒回避问题。食品安全问题的发生企业负责人显然存在过错,如果监管人员在日常监管时主动发现问题,就可能对食品安全事件实现事前预防或事中控制,减小对公众利益的损害。但由于缺少对主动性的激励,加之食品安全问题的曝光可能带来舆论压力甚至依旧被追责,利益权衡之下监管者积极性降低。

#### (五) 追溯体系覆盖窄信息不完整

第一,缺少全国统一的、覆盖全程的食品安全可追溯制度。批发市场入场材料的检查不包括生产档案,禽畜屠宰环节也仅要求承诺书和检疫证明,并不要求出具养殖档案,这就意味不同环节的信息并未有效对接。不同地区也在针对各类食品推出区域性的可追溯制度,没有全国性统一的追溯信息采集、发布平台,追溯成本高,且不利于资源优化配置。第二,追溯信息不完整。产地环境与蔬菜产地重金属污染和畜禽集中养殖面源污染问题有紧密关联,但未被纳入追溯体系,遑论将此信息整合到生产档案中以便相关主体能够掌握信息。第三,过程追溯落实难。分散的小农户和各类产业化组织普遍存在生产档案落实困难的问题,经济激励不足是根本原因,产生于市场准入缺失、未建立优质优价机制,生产档案格式复杂、内容填写费时也是重要原因。第四,电子信息技术利用不充分。依靠人力对海量信息进行处理效率较低,且不利于实现对食品安全信息的动态追踪。

#### (六) 主体责任不明确风险信息沟通不畅

第一,媒体记者专业储备知识不足,易过度解读、夸大食品问题。虽然新《食品安全法》明确规定对新闻媒体的食品新闻报道监管,但没有实施细则与处罚制度,对于舆论暴力事件无规可依。第二,公众与专家信息不对称而有效沟通不足。例如“一根雪糕含有十几种添加剂”,专家会考虑添加剂用量是否符合标准,而公众由于知识水平的欠缺,对添加剂的用途以及用量会基于以往的负面印象做出判断。食品安全谣言传播时往往冠以“专家学者披露”等名头,真假难辨,造成专家公信力下降,形成与公众之间的信任危机。第三,职业打假人的存在被认为有助于食品企业规范产品标识管理,但由于其打假侧重的往往是标签而非真正安全风险隐患高的“三无”产品及生产厂商,因此解决食品安全问题的作用十分有限,而且大量职业申诉挤占行政资源,影响普通消费者的正常维权申诉。第四,消费者缺乏专业知识、加之以对食品安全的焦虑心理,极易误读相关信息,例如追求食品安全“零风险”;食品的信任品属性和消费者对物美价廉的追求使其对不安全食品的认知和防范并不总能实现,举证、鉴定、索赔等困难降低了消费者的维权积极性。

### 三、美国和欧盟食品安全监管体制的经验借鉴

我国仍处于食品安全风险隐患凸显和食品安全事件集中爆发期,食品安全形势依然严峻。美国、欧盟等国的食品安全监管体系代表世界先进水平。美国的多部门监管模式、垂直管理的制度设计对我国有极大的借鉴意义,欧盟食品安全体系的多样性则与我国地域和省际差异高度相似,并且在近年的改革中也有集中监管的趋势。乱世需用重典,在新《食品安全法》“预防为主、风险管理、全程控制、社会共治”的治理原则基础上,参照美国和欧盟食品安全监管法律法规与标准体系建设、监管机制建设、风险管理等方面经验进行体制性的变革,有助于更好实现从管理向治理的跨越。

#### (一) 完整统一协调的法律体系和标准

美国和欧盟历来重视食品安全立法工作,这些法律、法规和标准的最显著的特点是统一协调、配套性强、涵盖整个食品产业链。美国的法律涵盖了所有食品和相关产品,还制定了一系列更详细的机构或部门法规。强制性标准以技术法规形式出现,自愿性标准则由私营标准机构、行业协会等制定,可操作性强。1938年修订原有基本法并更名为《联邦食品、药品及化妆品法》,因2010年某企业花生

酱感染沙门氏菌造成大量人员死亡,2011年进行了大规模修订通过《食品安全现代化法(FSMA)》,加大对FDA的监管权力,推动“反应型”食品安全法律体系向“预防型”转化。除此之外,美国食品安全法律的内容会进行制度性的实时更新。

欧盟的消费者和贸易伙伴的信心被20世纪90年代末开始的疯牛病、食物中的二噁英等食品安全事件严重动摇,于是欧盟对食品立法进行了更新(Bánáti,2011),1997年发布的《食品法绿皮书》为食品安全监管体系提供了基本框架,2000年又出台《食品安全白皮书》作为食品安全法律体系的基础,以实现“从农田到餐桌”的食品安全。2002年制定基本法《通用食品法》,明确了相关管理机构的基本职责,使其有法可依,强调对食品安全风险与危机的有效预防和遏制。之后为了统一和协调成员国的食品安全规则,欧盟颁布了20多部食品安全相关的法律,建立了比较完善的技术法规体系。2006年开始实施《欧盟食品及饲料安全法规》,对标准和政策进行了大力度调整。2013年为了应对马肉危机,一揽子立法提案对原有法律法规进行了精简,更系统地覆盖了食品安全相关的各产品以及环节,而不仅仅是食品,通过对风险分级有弹性地提高了标准。

### (二) 权威高效的协调机制

建立权威、高效的协调机制来实现食品安全的有效监管是美国食品安全监管机构设置的特点。美国是合作式监管的典型,食品安全由卫生部、农业部、环境保护部等多个机构共同监管,以食品种类为基本分类标准,避免了因机构之间责任混淆而出现监管真空。这种监管模式需要大量的协调,于是美国成立了总统食品安全管理委员会(曲峻岭,2012),并出台了50个部际协议。

欧盟于2002年成立独立机构欧盟食品安全局(EFSA)(McCarthy等,2013),负责食品安全风险评估,最重要的任务是对欧盟、欧盟理事会或欧盟成员国提出的特殊风险管理要求或问题作出反应。但它仅提供科学评估以及技术支持,风险管理由欧盟机构和成员国自身负责。在对食品安全监管体系的改革中欧盟成员国纷纷将分散的职能转移到单一机构,精简和巩固监管体系(Chen等,2015),例如英国成立独立的食品监督机构食品标准局,丹麦合并重新规划相应职能后更名为食品、农业和渔业部。除了欧盟食品安全局,还有两个机构直接负责欧盟食品安全的监管:一是健康与消费者保护总局(DG-SANCO),专注于食品安全、公共卫生和消费者事务三大领域;另一个为食品与兽医办公室(FVO),负责监管确保欧盟成员国和第三国遵守欧盟食品卫生法律法规。2013年的改革建立了超国家食品安全集中监管制度,规定欧盟食品安全局有权对欧盟范围内食品安全的任意环节进行抽查、行政处罚,对进口货物的监管则由新设机构BCP统一负责。

### (三) 专业化强分工明确的检测体系

美国既有针对不同品种的专业性检测机构,也有分全国性和地域性的检测机构。检测机构等通过食品检测实验室认可标准即可从事食品检测活动。《联邦肉类检验法》明确规定政府承担全部肉类检验的费用,国会每年拨付300~500万美元来组织联邦调查员对牲畜进行检验检疫工作(毋晓蕾,2015)。联邦调查员有相对较大的自由裁量权,进驻屠宰场、食品工厂,可以任意检查食品加工的各道工序,调查员有权检查肉品中是否含有防腐剂、添加剂等,对于不合格肉品的生产企业必须在政府调查员面前销毁不合格批次的全部产品(李婷等,2014)。政府对调查员也有严格的管理制度,会对派驻同一厂家的调查员定期轮换,若其收受贿赂、徇私舞弊,将立即被解雇(何猛,2012)。

欧盟没有统一的官方检验检疫机构,而是欧盟各成员国自行按商品类别进行专业化分工,然后由政府各部门分管,法律授权或政府认可部分第三方检测机构弥补政府检测监管力量的不足。各政府部门下设相应的检验机构,如卫生部下设食品检验局、肉品检验局,农渔部下设农产品检验局等(Mensah等,2011)。欧盟认识到必要的资金支持是保障食品安全的关键,因此在改革中努力实现经费的独立性而非依靠政府有限的拨款,强制食品产业链相关企业缴费(中小企业除外),作为专项资

金用于欧盟的食品安全监管。

#### (四) 多措并举的严厉制裁

责任制裁主要有 3 种。一是压制性制裁,包括处罚、起诉和召回,更严重一些的还包括查封产品、取消交易资格(Rouvière 等 2012)。美国针对质量安全事故,要求企业承担对消费者的惩罚性赔偿责任,法院判决的对受害人人身损害赔偿的数额也较高,往往大于实际支付的医疗费用和其他支出。英国如责任主体违法,不仅要承担对受害者的民事赔偿责任,还要根据违法程度和具体情况承担相应的行政处罚乃至刑事制裁。欧盟一揽子立法提案强调了加大对造假的处罚力度。二是信息制裁,执法机构对不太严重的违规行为可能会采取建议、通知和警告等纠正措施。三是通过向消费者提供的负面信息进行制裁,英国对企业实行分级管理,检查结果发布在官网,消费者可以随时查询,负面信息被曝光的企业会丧失信誉,甚至最终倒闭。

#### (五) 预防功能突出的风险评估

美国和欧盟要求全面推广危害分析和关键控制点(HACCP)体系,通过科学技术对食品生产流程和措施进行风险预测评估,找出潜在危害点并加以控制(Garcia 等 2007;王向阳 2017)。其重点在于预防,还建立了严格的档案制度,一旦出现质量问题基本可回溯到相应的生产过程。为进一步提高质量安全水平,一些大的食品企业已经开始实施更高级别的认证标准,如美国大型食品分销商组织推出的 Safety Quality Food(SQF)。考虑到较难实现进口食品的整链追溯,相应的控制制度也以安全认证为主。

1979 年欧盟开始建立食品和饲料快速预警系统(RASFF)(Pei 等 2011),依据 2002 年的法律正式启动,主要是针对各成员国内部由于食品不符合安全要求或标识不准确等原因引起的风险和可能带来的问题及时通报各成员国,使消费者避开风险,由欧盟食品安全局、健康与消费者保护总司和成员国协同运行。

#### (六) 贯穿全产业链且信息完整有效的追溯体系

欧盟最早开始进行食品安全追溯,主要目的是应对疯牛病事件。2002 年进一步将追溯范围扩大到全部食品,可追溯性成为市场准入的最基本要求。欧盟各国普遍采用由全球统一标识系统来开展质量安全追溯,生产阶段要求每一地块农药、肥料等的使用情况进行报备,牲畜饲料、防疫、管理等方面的信息被录入编码中,牲畜的身份信息在地方政府管理部门、农场以及屠宰场均有保存。加工阶段会对牛重新编号,来自同一农场、相同饲养管理条件下的牛可使用一个编号,而若是牛肉、猪肉等制作的混合肉,标签中则需包括动物品种、部位、数量、农场、屠宰场及操作人员等相关信息。销售阶段产品标签应包含供应链各环节的信息,来自非欧盟国家的产品须在标签中明确显示。各环节政府部门记录的信息在产品出售两个月后才能清除(周峰等 2007)。

2002 年因“911 事件”美国国会通过了《生物反恐法案》,要求实行从“农田到餐桌”全程追溯的风险管理。但企业出于个人隐私和商业秘密的考虑,抵触政府对其生产行为和财务支出的监管,加之完整记录生产信息的巨额成本,强制追溯只能变为自愿执行,但对跨州运输的牲畜要求必须按各州要求记录相关信息,联邦政府有权提取检查。FSMA 法案要求企业有一份完整的产品追溯和强制执行登记报告(Charlebois 等 2014;Dandage 等 2017),并将档案至少保留 2 年。从农田到餐桌各环节的相关信息都要被记录,包括产品品种、生产时间、农场信息,以及种植处理、土壤消毒、栽培方式、化肥农药施用情况、灌溉、收获采摘等。美国遵循国际标准化组织(ISO)制定的规则制作一维条形码、二维码和射频识别标签(RFID)等,高速收集信息集合至数据库,终端为面向公众的信息平台。

#### (七) 市场机制与社会治理相结合的治理方式

政府依法履行监管职能、创造公平竞争的市场环境,社会力量参与食品安全协作监管。美国立法

保障消费者权益,法律法规制定程序的透明度很高并向公众公开,多种形式对消费者进行食品安全知识教育,提高其预防食品风险的能力。如美国农业部、FDA 等多部门与食品企业主办食品安全电视节目、制作影碟小册子、创办消费者热线等,民间的消费者保护团体等起到了敦促政府监管落实的作用。这也促使行业、企业的自律作用得到强化,食品企业自愿采纳一系列食品企业通用规范并融入自身管理系统。

欧盟高度重视消费者利益,通过标签、广告的真实性以及信息公开保证风险交流信息的透明度,帮助建立专家与消费者之间的沟通平台,使消费者能够了解到食品营养等各种知识(Houghton 等, 2008)。欧盟定期发布消费者市场记分牌,反映消费者对市场服务的评价,消费者也可以对产品进行监督、投诉、参与风险沟通,成员国对投诉分类统一标准以便处理。

#### 四、我国食品安全监管体制未来改革的展望

##### (一) 建设多层次多元化的标准制定与评定体系

完善食品安全法律法规和标准体系的建设,需要填补法律法规和标准的空白、解决部门法律法规冲突问题,但更关键的是强化标准的基础研究,建立多层次多元化的标准制定与评估体系。食品安全“十三五”规划中已经明确提出要“鼓励食品生产企业制定严于食品安全国家标准、地方标准的企业标准,鼓励行业协会制定严于食品安全国家标准的团体标准”,但无论是企业标准还是行业标准,都具有一定的外部性,因此政府如何“鼓励”才能最大程度上激发企业和行业参与标准制定的积极性,值得研究。同时,要发挥市场在标准制定中的激励作用,使食品安全恐慌状态下的消费者能够接受并信任国家标准之外的标准。除了完善食品安全标准网上公开和查询平台建设以增加信息透明度外,还需探索如何强化对这类标准制定过程和使用的监管。最后,如何发挥高校、科研院所等机构在标准制定与标准评估中的作用,增强标准基础研究的科学性,提升标准研究的及时性和实效性,亦值得研究。

##### (二) 监管流程、资源与手段的集成优化

在“下变上不变”的基本格局下,要加强基层的监管能力,不应仅仅是保障监管机构业务用房、执法车辆、执法装备等监管资源配备的标准化和强化人员队伍的培训,更重要的是从流程、资源与手段三方面入手,做好集成创新与优化,以最大限度满足“食品安全风险隐患凸显和食品安全事件集中爆发期”的监管要求。流程、资源与手段的集成创新,关键是食品安全信息的及时有效沟通。食品安全风险识别与评估是食品安全信息的重要来源,因此如何通过与企业、新闻媒体等多元主体协作,建设完善的食品安全风险监测数据分享机制,扩大食品安全风险源的监测范围。同时如何控制政府之外信息源的信息质量确保监测数据的准确性,也是至关重要。在强化风险监测与评估能力的基础上,还需进一步探索应如何完善风险信息交流,如何将加快信息横向纵向传播速度与行政扁平化改革相结合以优化机构设置与资源配置。在信息交流中,需要处理好消费者知情权与促进行业发展的关系,确保增进消费者信任的同时避免非理性恐慌对行业的过度冲击,这就需要从消费者视角进行深入研究。最后,如何依据不同行业、不同环节、不同主体风险特征差异,重塑监管流程,制定差异化的风险控制策略与监管手段,同样值得关注。

##### (三) 部门间横向协作机制的建设与资源的整合

建立长效的横向协作机制,破除部门壁垒提升监管资源的利用效率,是提升治理能力、实现严厉处罚的基础。横向协作一方面体现在部门间政策与技术的整合。以源头污染治理为例,虽然食品安全“十三五”规划明确将源头污染治理的有效治理列为重要目标,也专门出台了针对重金属污染与土壤污染、兽药农药残留、农业标准化生产与过程控制等一系列措施,但这些措施的背后是农业、国土、环保等多个管理部门,措施也往往是由主导部门负责推行实施,而事实上环境污染治理、农业生产与



质量安全监管本就相互交织相互影响,都是安全产品生产过程中不可或缺的。因此,如何从政策和技术等层面实现源头治理过程中环境治理、生产标准化与质量安全管理整合,增强绿色安全生产的发展动力,对源头污染治理的实现至关重要。横向协作还体现在部门资源的整合与专项行动的合作上,如何将散布于不同部门的食品安全检测机构与检测资源进行优化整合,如何推进第三方检测机构的发展,提升技术支撑能力,对于提升监管资源利用效率具有重要意义。探索专项整治的实施流程的优化,做好专项整治与日常监督巡查的衔接,使之能够在确保提升专项治理效果的同时降低基层负担。最后,立足于行政村这一级别行政力量薄弱的现实条件,探索实现食品安全监管与治安管理网络两网“合并”的路径,对提升基层网格发现问题能力具有重要意义。

#### (四) 他律完善基础上自律的规范与发展

他律与自律相结合,以他律促进食品行业从业主体自律的发展,严格落实企业主体责任,推动食品质量安全信用体系建设,大幅度提升失信失德违法违规主体的惩处力度,从而重塑良好的市场秩序。严格落实企业主体责任,不仅需要食品企业生产经营许可证的时候强化各项资质的认定,更需要建立严格的全程管理制度,完善召回制度与不符合标准或存在安全隐患的食品的处理制度。同时,还应充分发挥保险的风险控制和社会管理功能,总结食品安全责任保险试点的经验与推广条件,探索建立行业组织、保险机构、企业、消费者多方参与、互动共赢的激励约束机制和风险防控机制,完善食品安全责任保险政策。最后,建立跨部门的信用体系,将生产主体的惩罚与其信用信息挂钩,探索如将个人信用状况与火车票等出行票务购买挂钩限制失信者票务购买,对违规者采取像交通违规处罚类似的小额多次但递增的违规惩罚方式等一系列灵活的惩戒措施,督促无知或无良的生产者诚信经营。

#### (五) 食品安全全程追溯体系的完善与源头追溯要求的调整

尽管我国食品安全追溯体系建设试点过程中暴露出一系列问题,但从国外发达国家尤其是欧盟、美国的经验来看,贯穿食品产业链全程的追溯体系仍是保障食品安全、强化食品安全监管不可或缺的重要工具。因此,如何在技术上实现不同部门不同主体追溯信息平台的整合,发挥信息平台的规模效应,降低其运行成本,不仅有助于扩大追溯体系的覆盖范围,同样有助于追溯信息格式与内容标准的统一,从而解决不同环节信息对接的问题。其次,探索食品安全追溯与“三品一标”、GAP等安全认证的融合,在提升认证产品可信度的同时亦可降低消费者质量安全信息的搜寻成本,从而提升消费者对可追溯体系与安全认证产品的信任程度。最后,在分散的家庭经营将长期存在的现实下,如何立足小农户的认知特征与决策习惯,调整源头追溯的重心,使之从真伪难辨的繁杂信息转向可信度更高的身份特征,并据此优化生产档案设计,对解决源头追溯的落实难题具有重要意义。

#### (六) 政府主导下多元共治格局的建设

政府仍旧是多元共治的核心,因此不断提升政府治理能力才能更好担负其核心重任。提升治理能力,不仅要提升按规矩治理的能力,还要提升治理的积极性与主动性。因此,从监管主体激励的视角探索不同类型的激励或惩戒政策对其主动治理意愿或行为的影响,建立正负激励相结合的多元化激励政策体系,无疑有助于提升其主动治理的积极性。同时,探索如何调整免责条款,如何制定更科学合理明确的过程考核标准,实现问责制度从结果导向到问题导向的转变,同样有助于鼓励监管人员主动发现问题、报告问题、处理问题。调动社会各方力量,实现多元共治,首先需要明确的主体责任界定与相应的约束规则。无论是鼓励新闻媒体发挥其在曝光食品事件的监督作用,还是鼓励行业协会在破解“行业潜规则”中发挥作用,都需要从法律层面首先对其主体责任和义务做出明确说明;其次,如何创建公开且具有公信力的食品安全信息交流平台,使政府、食品从业主体、行业协会、专家学者、消费者能够汇聚一起进行热点问题的面对面对话与交流,在消除知识鸿沟的同时降低各类噪声因素对沟通效果的影响,从而使专业的、权威的观点能够更好服务食品安全治理事业。再次,如何通过法

律条款的完善推动职业打假人转型,推动食品行业敲钟人制度的建设。最后,如何从信息爆炸时代消费者信息处理与食品选择习惯处罚出发,优化食品安全知识科普宣传的设计,最大化提升消费者食品安全素养,引领消费观念升级。

## 参 考 文 献

1. Bánáti D. Consumer response to food scandals and scares ,Trends in Food Science & Technology 2011(22):56~60
2. Charlebois S. Sterling B.and Haratifar S.et al. ,Comparison of Global Food Traceability Regulations and Requirements ,Comprehensive Reviews in Food Science and Food Safety 2014(13):1104~1123
3. Chen K. ,WANG X.and SONG H. ,Food safety regulatory systems in Europe and China:A study of how co-regulation can improve regulatory effectiveness ,Journal of Integrative Agriculture 2015(14):2203~2217
4. Dandage K. ,Badia-Melis R.and Ruiz-García L. ,Indian perspective in food traceability:A review ,Food Control 2017(71):217~227
5. Garcia Martinez M. ,Fearne A.and Caswell J.A.et al. ,Co-regulation as a possible model for food safety governance:Opportunities for public – private partnerships ,Food Policy 2007(32):299~314
6. Houghton J.R. . Rowe G.and Frewer L.J.et al. ,The quality of food risk management in Europe:Perspectives and priorities ,Food Policy 2008(33):13~26
7. Jia C.and Jukes D. ,The national food safety control system of China – A systematic review ,Food Control 2013(32):236~245
8. Liu P. ,Tracing and periodizing China's food safety regulation:A study on China's food safety regime change ,Regulation & Governance , 2010(4):244~260
9. McCarthy M. ,Cluzel E.and Dressel K.et al. ,Food and health research in Europe:Structures ,gaps and futures ,Food Policy 2013(39):64~71
10. Mensah L. D.and Julien D. ,Implementation of food safety management systems in the UK ,Food Control 2011 22(8):1216~1225
11. Pei X. ,Tandon A. ,Alldrick A. ,Giorgi L. ,Huang W. ,Yang R. ,The China melamine milk scandal and its implications for food safety regulation ,Food Policy 2011(36):412~420
12. Rouvière E.and Caswell J.A. ,From punishment to prevention:A French case study of the introduction of co-regulation in enforcing food safety ,Food Policy 2012(37):246~254
13. Wu X. ,Ye Y.and Hu D.et al. ,Food safety assurance systems in Hong Kong ,Food Control 2014(37):141~145
14. Xue J. ,Zhang W. ,Understanding China's food safety problem:An analysis of 2387 incidents of acute foodborne illness ,Food Control , 2013(30):311~317
15. Xiu C. ,Klein K.K. ,Melamine in milk products in China:Examining the factors that led to deliberate use of the contaminant ,Food Policy 2010(35):463~470
16. 何 猛.发达国家食品安全监管体系研究.食品工业科技 2012(33):49~53
17. 胡颖廉.统一市场监管与食品安全保障——基于“协调力—专业化”框架的分类研究.华中师范大学学报(人文社会科学版) , 2016(2):8~15
18. 李 婷,刘武兵.美国食品安全管理做法及启示.世界农业 2014(8):12~14
19. 马小芳.深化我国食品安全监管体制改革.经济研究参考 2014(30):5~12
20. 曲峻岭.借鉴国外经验提高我国食品安全监管水平.农业经济问题 2012(5):107~109
21. 王向阳.美国食品安全规制研究.世界农业 2017(3):91~96
22. 毋晓蕾.美国和日本两国激励公众参与食品安全监管制度及其经验借鉴.世界农业 2015(6):81~85
23. 周 峰,徐 翔.欧盟食品安全可追溯制度对我国的启示.经济纵横 2007(19):71~73
24. 周永刚,王志刚.基于国际比较视角下的我国食品安全监管体系研究.宏观质量研究 2014(2):74~81

## The Achievements and Prospects of Food Quality and Safety Supervision

ZHOU Jiehong WU Zongli Li Kai

**Abstract** Food safety situation in China is generally stable ,but current regulatory system still needs to be shifted from management to governance. This paper reviews the development of China's food safety regulatory system ,regulatory features ,and emphasizes the problems of current regulatory system ,accordingly summarizes the experience of US and EU ,puts forward the prospects of China's food safety regulatory system reform ,including the construction of standard and evaluation system ,optimization of the regulatory process ,resources and methods ,interdepartmental cooperation mechanism ,heteronomy and self-discipline standardization ,perfection of traceability system and realization of society co-governance.

**Key words** Food safety regulatory system social co-governance prospects

责任编辑 吕新业