

市场监管体制改革对食品安全监管工作的影响

张世明, 王振兴 (濮阳经济技术开发区食品安全委员会办公室, 河南濮阳 457000)

摘要 以学者文献、统计数据和实践工作为基础, 从整合食品安全监管资源、提升食品监管力度、提升监管工作效率等方面阐述市场监管体制改革对食品安全工作的推动作用, 同时从综合执法弱化食品监管工作、规范差异削弱执法公平性、权责奖惩错配降低监管人员能动性等方面论证体制改革可能对食品安全监管工作带来的不利影响, 并提出可行性建议, 对各地市场监管体制改革中食品安全工作部署具有一定参考价值。

关键词 监管体制改革; 市场监管; 食品安全

中图分类号 TS 201.6 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)25-0213-02

The Influence of the Reform of the Market Supervision System on the Supervision of Food Safety

ZHANG Shi-ming WANG Zhen-xing (Office of the Food Safety Committee of Puyang economic and Technological Development Zone, Puyang, Henan 457000)

Abstract Based on the literatures, statistical data and practice, from the integration of food safety supervision resources, enhancement of food supervision, improvement of regulatory efficiency, the promotion effects of the reform of the market supervision system on food safety work were elaborated, at the same time from the comprehensive law enforcement supervision norms, weakening food to lessen the difference of fairness, law enforcement responsibilities mismatch supervision punishment staff initiative as proof of reform may bring adverse effects on the food safety supervision work, and put forward some feasible suggestions for the deployment, which has the certain reference value to the reform of market supervision system of food safety work around.

Key words Supervision system reformation; Market supervision; Food safety

2018年3月21日, 十三届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案, 将国家食品药品监督管理总局并入新组建的国家市场监督管理总局^[1], 标志着历经20年不断探索改革的食品监管体制由分段监管到部门监管再到综合监管的转变, 同时也标志着我国探索符合中国国情的食品监管工作模式进入新阶段。

新一轮的市场监管体制改革, 基于大市场监管理念, 将市场监管综合改革作为“放管服”改革的重要内容, 也是贯彻十九大报告中提出的“深化商事制度改革、完善市场监管体制、创新监管方式”的重要举措^[2]。就食品安全监管工作而言, 此次市场监管体制改革前, 全国共有1个直辖市、5个副省级城市、94个地市以及2 088个县市区实行综合执法。县市区采取工商、质监、食药“三合一”整合的有1 502个, 60%县市区不再单设食品药品监管机构^[3]。因此, 此次由地方推动中央的综合监管改革, 必将对食品安全监管工作产生深远影响。

1 市场监管体制改革对食品安全监管工作的推动作用

1.1 全面整合各部门市场监管资源, 形成食品安全监管合力 新一轮市场监管体制改革, 着眼于大市场、大监管的顶层设计理念, 将工商系统监管经验、质检部门的检测资源、食药部门的专业优势等优质资源进行系统整合。通俗地讲, 食药部门好比高科技的专业芯片, 质检部门好比强大硬件支持, 工商部门又好比是市场监管的“金字招牌”, 三者有着天时地利的优势互补。首先, 3个部门的整合, 壮大了食品安全的监管力量。长期以来, 我国的食品安全监管体制实行分段监管, 部门分管一段, 各司其职, 各负其责, 但是“碎片化”的监管模式导致监管力量分散, 协调性连续性不强, 出现食品

监管盲区等隐患^[4]。2013年食药体制改革, 整合各部门食品监管资源组建新的食品药品监督管理局, 由省以下垂直管理划归地方管理, 工商、质监、卫生等部门基本退出食品安全监管工作^[5], 由于各地由其他部门划转的人、财、物比较有限, 而2013—2015年, 全国食品经营企业数量迅猛增长(表1), 监管资源与监管对象严重不匹配。

表1 2013—2015年全国食品经营企业数量统计

Table 1 Statistics of national food business enterprises during 2013—2015 万家

年份 Year	食品生产企业数 Number of food production companies	食品流通企业数 Number of food distribution companies	餐饮服务企业数 Number of catering service companies	总计 Total
2013	13.2	744.6	221.9	979.7
2014	12.7	775.3	305.0	1 093.0
2015	13.2	819.1	348.6	1 180.9

注: 数据来源于国家食品药品监督管理局网站 2013、2014、2015 年度食品药品监管统计年报 (<http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0108/143640.html>; <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0108/172895.html>); <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0108/172895.html>)

Note: The data comes from the National Food and Drug Administration website 2013, 2014, 2015 annual food and drug regulatory statistics (<http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0108/143640.html>; <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0108/172895.html>); <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0108/172895.html>)

统一的市场监管模式, 有利于食品安全监管资源的整合, 同时发挥出食药部门专业知识、工商部门执法经验、质检部门技术支持三方面的优势, 有利于监管执法人员、检验设备及经费装备, 优化资源配置, 将执法力量向食品安全风险较高的农村、城乡结合部等薄弱环节倾斜, 有利于提升食品安全违法案件打击力度。整合后的市场监管体系, 提升了食品监管执法的科技水平, 能将更多检验手段应用到食品安全违法案件的研判定性、调查取证等各个环节, 从重从快精准打击食品安全违法犯罪。

作者简介 张世明(1987—), 男, 河南安阳人, 助理工程师, 从事食品安全监管综合协调、应急管理工作。

收稿日期 2018-04-23; **修回日期** 2018-05-10

1.2 实现食品安全产业链条全面覆盖,提升食品安全监管力度 由于我国食品行业存在的经营主体数量多、规模小、布局散,集约化、专业化程度较低,市场规范意识淡薄的特点,加上食品产业特性决定了其产业链长,食品安全风险分布广的特性^[6],综合监管模式更有利于集中有限的行政监管资源覆盖基层,简约执法,发现问题,预防风险。新的市场监管体制的建立能够将分散到各处的监管力量集中起来,建立覆盖生产、流通、消费等各环节的监管网络,依托风险监测、检验检测和产品追溯等技术支撑体系,使监管关口迅速前移,打通食品安全监管“最后一公里”,实现食品安全监管无缝隙、全覆盖,倒逼食品经营主体自律经营,大幅度提升监管广度和力度。

1.3 新市场监管体制适应当前政府机构“放管服”的改革趋势 2016年以来,以提升政府治理体系的现代化水平为目标的“放管服”改革逐步推进,其主要目标是降低市场准入门槛,改善营商环境,减少不必要的行政成本。综合监管模式由于部门更集中,特别是市场监管方面的综合执法改革有效提升了执法的效率。

在市场监管领域,从食品安全监管工作来看,虽然2013年的食药体制改革已经在很大程度上理顺了食品监管体制,但是在食品广告(特别是保健食品)管理、食品包装等相关产品监管、食品消费者维权等实际工作中,仍然存在一些需要部门间协调的空白区域。此次大市场监管模式的调整,将原来的这些相关职能进行了大整合,这些举措将有助于有效降低工作中的部门间协调成本,提高行政效率,进行科学分工,明确监管责任。从食品经营主体监督来看,改革前,许多食品生产经营企业反映监管部门的交叉执法、重复监管等现象依然存在,导致企业应付监管检查的成本较高,效果也并不明显^[7]。改革后,综合性的市场监管部门将在最大程度上有效避免交叉执法、重复抽检等问题,有效降低企业的合规成本,同时也将进一步整合消费者投诉的渠道和方式,从而降低消费者的维权成本,进而整体提升市场运转效率,释放市场活力。

2 市场监管体制改革对食品安全监管工作的不利因素

2.1 大市场监管体系有弱化食品安全监管工作的风险 2016年6月30日,全国人大常委会食品安全执法检查报告指出:部分市会将新组建的食品药品监管部门与工商、质检、物价等部门合并为“多合一”的市场监管局,在有些地方弱化了食品安全监管职能^[8]。具体表现在,一是综合执法与食品专业执法方式冲突有削弱食品安全监管的风险。新一轮市场监管体制改革过程中,顶层设计明显出现以工商系统为主体,融合质检、食药监、发改、商务等部门的市场监管职能融合。综合执法往往以市场监管部门事前审批加日常巡查的管理模式,重点在于纠正被管理者违法行为,规范市场经营秩序,强调监管覆盖面。食品安全风险的复杂性和隐蔽性要求食品执法工作需要高度的技术化和专业化,以问题为导向,是食品安全监管治理的基本思路,重点针对全产业链上食品安全的各个薄弱环节,排查隐性风险,消除潜在

隐患,既强调监管广度,又着重于监管的深度,两种执法方式的不同,使“专且精”的食品安全执法在“大而全”的市场综合执法之中有被稀释的风险。二是食品安全监管业务被“边缘化”。2014—2016年是我国市、县级工商、质检及食药监部门进行市场监管“三合一”或者“多合一”改革推进较快的几年^[9]。从近年来国家食药监局统计年报中监管数据(表2)进行分析,其中主要监管数据如立案查处、无证查处等均出现不同程度下滑。究其原因,一方面与我国大的食品安全形势好转有关,另一方面与食品监管在市场综合执法体制下食品监管业务被边缘化不无关系。

表2 2014—2016年全国食品案件查处情况数据统计

Table 2 Statistics of national food case investigation and punishment during 2014 - 2016

年份 Year	查处案件数 Number of cases//件	查处无证经营 Unlicensed operations//户	捣毁制假窝点 Destroyed fake dens//个	吊销许可证 Revoked licenses 件
2014	256 079	34 925	1 106	646
2015	247 826	30 903	779	235
2016	174 946	7 816	365	146

注:数据来源于国家食品药品监督管理局网站 2014、2015、2016年度食品药品监管统计年报(<http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0108/125301.html>; <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0108/143640.html>); <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0108/172895.html>)

Note: The data comes from the National Food and Drug Administration website 2013, 2014, 2015 annual food and drug regulatory statistics (<http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0108/143640.html>; <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0108/172895.html>)

2.2 不同部门监管理念差异有可能削弱执法公平性 长期以来,由于食品安全管理对象的不同造成部门间监管理念存在差异,工商部门负责市场主体准入,通过监管企业主体来规范市场秩序,突出对企业行为管理;而对同样是风险管理的食品药品监管和质监部门而言,食品药品监管部门关注的是人体健康危害程度,质监部门考虑的则是产品是否符合标准体系^[10]。三者执法思路、办案流程、执法文书等都不尽相同。同时由于与新《食品安全法》配套的法规条例尚不完善,基于不同的执法观念,在处理相同或类似的案件,不同部门的办案人员可能做出不同的处罚选择,从而削弱食品安全执法公平性。

2.3 权责奖惩错配可能导致基层食品安全监管人员能动性下降 从基层角度来看,食品安全监管是一项点多面广事多责任大的工作,基层监管人员承担的监管任务和压力往往大于非从事监管工作的其他岗位人员。而基层监管工作的实际却是检查发现了隐患,避免了事故,得不到任何奖励;假如没查出隐患,恰恰又出了食品安全问题,马上会受到追责,于是一线食品监管工作成了谁都不愿意干的苦差事^[11]。这些抱怨背后是基层食品安全监管的权责奖惩的错配。在基层食品安全监管工作中,问责机制是一把“双刃剑”。首先要肯定的是,责任追究能督促其更加尽职尽责,但如果缺乏相应的激励保障制度加以平衡,使得在实际工作中,一些执法人员往往因担心担责而畏首畏尾,不敢大胆工作。市场监管体

(下转第 232 页)

而且在知识的综合运用、项目的独立规划实施、问题的发现和解决、结果的汇总与报告、自我管理及团队协作等方面有很大的感悟和进步。总结此次改革的经验有以下几点:①有序的组织 and 启发式引导。②以人为本,因材施教,对学生充分信任。③重视协助学生形成清晰的思路。④育人、育心与传授知识技能并重。

此次改革中也存在一些问题:第一,项目的选择和任务分配方面,由教师主导得较多,而学生参与得较少。在今后这两项也应该纳入学生一起参与、讨论和计划,使学生对项目的内容和意义更加清晰。第二,各组之间的学习和交流不够,项目教学法各组任务分工不同,加强交流能使学生获得更广的知识。此次教师提示承担特殊食品项目检测的组,应该将所学方法分享给其他组,但收效不大。今后应该充分利用中期和末期汇报的机会,采取一些措施加强各组的交流。第三,对于项目教学法实施的效果,应采取更为客观的评价办法。

总而言之,在今后的实习教学中应继续运用项目教学

(上接第214页)

制改革之后,食品安全监管工作无疑就会变成基层市场监管人员眼中的责任风险较大的岗位,导致工作积极性、能动性下降。

3 结论与建议

3.1 主要结论 总体而言,现阶段的市场监管改革对食品安全监管工作在融合各部门监管合力、扩大监管覆盖面,提升监管工作效率等诸多方面有着巨大的推动作用;另一方面,也可能出现综合执法弱化食品监管工作、执法公平性被削弱、监管人员能动性下降等风险。

3.2 政策建议

3.2.1 因地制宜,差异化配置食品安全监管资源。市场监管体制改革的目的是释放市场活力,服务市场主体,规范市场秩序。“民以食为天”,食品安全作为人民群众的第一需求,食品安全监管应作为各级市场监管部门特别是基层监督部门的重点工作,因此要各地结合人口数量,城乡人口比例,食品经营企业业态性质、数量和规模等指标,精细测算出一定标准。在此基础上科学确定体制改革、财政投入和增长机制等,差异化配置监管资源,做到物尽其用、人尽其责,堵住食品安全风险制度性缺口。

3.2.2 尽快建立一套标准、可操作执法体系,规范执法行为。市场监管体制改革后,在机构建设上,顶层设计要加快标准、高效的执法体系建设,构建共同有效的执法载体,形成具有鲜明特色的市场监管系统文化,避免或尽可能减少机构整合后内生冲突的磨合期;在执法层面上,要尽快统一食品安全案件的执法程序、执法文书,严格按照职权法定的原则,认真梳理各部门适用的法律法规、部门规章,界定执法范围,规范执法行为,实现市场监管整合由“物理整合”向“化学融合”的转变。

3.2.3 科学建立基层执法人员培训体系和保障体系。基层

法,并进行不断总结和完善,形成具有应用型本科教学特色的实习教学模式。

参考文献

- [1] 秦微微,徐丹鸿.浅谈食品微生物检测技术课程的教学改革[J].黑龙江科技信息,2010(24):139.
- [2] 刘娟.项目教学法在平面设计教学中的实践[J].无线互联科技,2017(9):91-92.
- [3] 黄天能,罗婷,蒋怡琳.创新创业教育背景下项目教学法在《土地利用规划学》课程教学中的应用[J].高教论坛,2017(12):52-54,61.
- [4] 张涛.应用型本科院校植物生理学教学方法探讨[J].生物学杂志,2017,34(4):121-123.
- [5] 凌洁玉,黄镭,罗帷.三本院校食品安全检测综合实习教学改革初探[J].当代教研论丛,2015(11):115-116.
- [6] 程新梅.浅谈项目教学法在《食品微生物检验》教学中的应用[J].黑龙江科技信息,2009(7):128.
- [7] 宋云兰.项目教学法在高职物流专业课堂教学中的尝试[J].无线互联科技,2017(8):83-84.
- [8] 李双石,兰蓉,张晓辉,等.基于岗位对接和任务驱动的高职课程“食品微生物检测技术”的改革实践[J].微生物学通报,2014,41(12):2530-2537.
- [9] 许央琳,李君丽.高职院校在动漫实训课中应用项目教学法的改革和实践[J].现代教育技术,2011,21(5):137-140.
- [10] 李超敏.食品微生物学教学中情商培养与创新型人才培养途径探索[J].卫生职业教育,2017,35(2):53-54.

是食品安全监管的主要阵地,基层市场监管人员的业务能力、执法水平、精神面貌直接影响人民群众对食品安全的满意度和获得感。因此,新一轮的市场监管机构改革,必须着重加强基层市场监管站(所)建设,财、物配置重心向基层倾斜;建立完善与之配套的培训机制、管理机制、监督机制及执法保障机制等,适应食品安全形势发展的新趋势、新业态;发展科学划分基层食品安全监管事权,按照监管工作实际,制定职责清单、工作内容,工作标准及奖惩原则,并量化考核评估体系,打消执法人员的后顾之忧;注重加强与舆论宣传,营造食品安全社会共治氛围,树立食品安全执法的权威性,不断增强基层执法人员的自豪感与使命感。

参考文献

- [1] 国务院机构改革方案[EB/OL].(2018-03-17)[2018-04-10].http://www.xinhuanet.com/2018-03/17/c_1122554793.htm.
- [2] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N].人民日报,2017-10-28(001).
- [3] 周萍.在推进改革的路上发扬钉钉子的精神[J].工商管理,2016(14):10-12.
- [4] 许亚宝,周帮扬.城乡食品安全监管的差异化研究[J].安徽农业科学,2014,42(11):3391-3392.
- [5] 国务院办公厅.国务院办公厅关于印发国家食品药品监督管理总局主要职责内设机构和人员编制规定的通知[A/OL].(2013-05-15)[2018-04-10].http://www.gov.cn/zhengce/content/2013-05/15/content_7599.htm.
- [6] 承明华,张海波.试论完善我国食品安全监管工作的对策与出路[J].中国食品卫生杂志,2013,25(5):445-450.
- [7] 马英娟.走出多部门监管困境:论中国食品安全监管部门间的协调合作[J].清华法学,2015,9(3):35-55.
- [8] 全国人民代表大会常务委员会执法检查组.关于检查《中华人民共和国食品安全法》实施情况的报告[EB/OL].(2016-07-01)[2018-04-10].http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-07/01/content_1992675.htm.
- [9] 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):63-78.
- [10] 刘正.大市场背景下对食品生产监管模式的探索[D].宁波:宁波大学,2017.
- [11] 曹灵敏.基层部门食品安全监管问题和对策研究[D].武汉:华中师范大学,2017.