

来自基层的调查报告

食品安全社会共治的问题与对策

——来自太仓的调研与思考

2015年6月8日,国务院副总理汪洋首次公开提出食品安全社会共治理念,指出食品安全保障需要“构建食品安全共治格局”,社会共治对解决我国食品安全、保护消费者权益、实现社会公平、促进国家文明都具有重要意义。

食品安全社会共治样本分析——以太仓为调研数据

食品安全社会共治是由相互制约的多个主体组成的社会系统,治理主体包括食品企业、政府部门、第三方组织、消费者、公众。

(一)食品企业数量大,问题多,食品企业包括食品生产、流通、餐饮等食品行业链上的主体,食品企业是食品安全的第一责任主体,这符合“食品安全是生产出来的”这一逻辑。目前,太仓食品企业规模在不断扩大,截至2016年年底,总数达10597户,餐饮主体3746户,生产主体165户,流通经营主体6686户,占全市市场主体总量15.13%。

小微食品企业居多,个体工商户的占总数85.5%,体现太仓食品产业链生产型分散、经营类大面广、基础薄弱的现状,小微食品企业、小作坊、小商贩、小餐饮企业因人行门槛低而大量存在,企业主体责任亟待引导或依法规范现象时有发生,仍处于食品安全事故多发期。

食品经营许可证率低,从食品经营许可证分类,截至2016年年底,持有有效食品流通销售类许可证为2207份,持证率仅为33.0%;持有有效餐饮服务类许可证为719份,持证率仅为19.2%。由于从业人员法制意识淡薄,基础设施设备不全,无证无照经营监管依然存在,存在较大食品安全风险。

(二)基层监管面临困境。政府部门在食品安全社会共治中是主导者,规范引导其他主体参与社会共治,太仓市食品安全监管部门以太仓市食品安全委员会(简称太仓安委)为核心,由24个成员单位为支撑点组成,各部门各司其职,通过建立分工明确、责任清晰、密切配合、齐抓共管的工作机制,不断健全完善食品安全治理方面的职能和制度,其中食品安全的职责主要由市场监管(食药监)承担。

太仓市场监管执法力量不足,专业人才缺乏、监管手段落后等问题凸显。目前,太仓基层市场监管分局37名执法人员均需要承担辖区150~450户食品企业的监管工作;从专业结构分析,仅27.9%的干部有食品专业背景,50%为近两年新进人员;快速检测仪器和试剂不能满足所有检测需求,技术与资源欠缺难以支撑日常监管;基层下:监管内容侧重点虽有安全、卫生条件和人员健康状况,与食品安全有关的检测检查却很少。

(三)第三方组织发育严重不足。第三方组织是指独立于政府主体和市场主体之外的社会组织,第三方组织汇集专业知识和技术人才以及特殊资源,具有强大的社会基础和协调能力,能够针对社会食品安全治理面临的不足,第三方组织主要包括第三方认证和检测机构、行业协会、专家和科研机构,第三方认证和检测机构可以与食品安全企业第三方认证客观公正性,将公正有效的信息传递给市场,太仓的检测机构主要是太仓市检验检测中心这类政

府直属第三方检验检测机构,行业协会是独立于政府的社会中介组织,对本行业企业之间的经营行为发挥服务沟通、监督协调的作用,主要有太仓市食品行业协会、太仓市集体用餐配送行业协会、太仓市餐饮服务行业协会,专家和科研机构作为第三方中立的科学力量,为社会共治提供技术支持。

(四)消费者处于信息劣势,消费者是食品安全事故的直接受害者,有能力通过选择行为影响市场,消费者通过向政府、媒体或者第三方组织投诉举报,监督食品安全违法行为,大部分消费者受成本、法律、专业等因素而倾向于维权、维权成本高。

消费者保护委员会与其他消费者组织是对违反食品安全法规,损害消费者权益的行为,依法进行社会监督的社会团体,因其不具有行政强制力,对食品安全问题的处理显得单薄。在社会共治实践中,还存在管理不规范的职业举报人,通过食品安全有奖举报制度与专门机关和企业中牟利,是共治良好秩序中的不稳定因素,2017年1~5月份举报到食品方面的消费投诉举报200件,其中2件来自于职业举报人。

当前食品安全社会共治存在的现实困境

(一)共治主体发展力量不均。在我国,由于政治体制、国体理念、国民素质等因素,国家本位主义理念根深蒂固,公共管理倾向于政府管理,除了国家机器外,很难找到有效的机构和途径来管理社会公共事务,政府部门权力边界不清,食品安全监管存在“一家独大,包打天下”的行政垄断思维与路径依赖,造成第三方组织、消费者、社会公众等主体发育严重不足,未能发挥应有作用,第三方监督发育不均等,力量单薄缺乏权威,对政府监管的过度依赖,独立性难以体现功能缺位,行业协会、第三方监测、检测、监测等主体似乎没有得到发展,更不能正常发挥作用,公众习惯于凡事找政府,认为政府部门责任无限,将食品安全事件的责任主要由于政府,缺乏运用自己的政治权利来表达和争取自身利益的意识,食品安全社会共治体系本身的复杂性,使得鲜有成功经验推广。

(二)共治机制存在利益冲突。利益机制是经济主体间矛盾关系的内在调节机制,利益机制的缺失是我国食品安全治理中的深层次问题,人们对价格利益的过度追求导致了经济发展与道德提升的失衡,个体素质差异、法制意识淡薄,行为更多受利益的驱动,一些食品企业唯利是图,竭尽所能制假、销售不安全食品;在监管中可能存在政府俘获,部分专家受利益诱惑发表言论来掩盖真相,在食品安全治理中缺少主流的宣传教育,去唤起人们道德层面的需求,各主体间缺少互动与制衡,人们只能寄托于“良心”。

(三)社会共治缺乏制度保障,制度问题更带有根本性、全局性、稳定性、长期性。早在2011年,就有卫生领域专家指出:我国的食品安全法律体系有之,甚至是高于国际水平的,涉及食品安全的法律有20多部,行政法规40多部,部门规章150多部,近年来我国食品

安全方面的法律制度在立法层面已经基本健全,但在执法层面运行效率不高,体现在法律法规的可操作性不强,违法成本低,缺少对违法行为水平的实际震慑,食品安全标准滞后,总体指标水平较低,体系不完善,在制定过程中忽视企业、消费者、公众等参与,食品安全赔偿制度和诉讼制度不合规,使消费者的损失不能有效得到赔偿,此外还存在食品费用召回制度或压力不足, HACCP 制度实施不佳等问题。

(四)共治信息传递沟通不畅,信息与数据、能量被称为构成世界世界的三大要素,随着信息技术的发展和食品安全监管水平的提高,我国食品安全系统也逐步建立起来,但还存在管理多堵点和薄弱环节。一是在技术层面上未能形成全国可追溯系统,表现在缺少统一规划和资金支持,检测技术、方法落后,企业主观上实施动力不足。二是食品安全信息传播渠道不畅通,食品安全评估系统、食品安全信用信息系统建设仅由政府和相关专家进行,消费者和公众没有参与的途径。三是信息公开不充分,据调查显示,83.6%的受访者认为当前监管部门对食品安全信息公开不充分。(表4)四是信息发布管理混乱,报道不及时,缺乏深度报道,任意夸大危害,甚至炒作等因素是影响公众对食品安全信息发布的满意度的主要因素,在新闻体网络传播与实时信息的传播应对不足。

食品安全社会共治的对策与思考

(一)积极转变政府职能,形成多元治理格局。一方面要转变党和政府在共治中的主导作用,转变政府职能,简政放权,回归社会本位,积极培育社会监督主体参与食品安全治理,是中国食品安全治理实现从传统的政府监管走向社会共治必须首先解决的核心问题。目前的机构改革在一定程度上理顺了内部关系,提高了政府工作效率,但还需改革政府单一监管模式,加强事前管理、协调、指导和执法,建立政府主导、多元参与、竞争有序、监管有力的食品安全监管服务体系。

另一方面要提升各个共治主体地位平等,培育多元主体发展,吸引和鼓励多元主体参与到共治中,一是政府赋予第三方组织独立的法律地位和准公共权力,保障独立性和权威性,由台和台政策,委托或授权行业协会等第三方组织一定监管权(包括包括企业的资格审查、发证证明、食品认证等职能),发挥食品行业协会的监管权威性,逐步提升监管能力,培育第三方独立检测机构,逐步实现食品安全检测的社会化和市场化。二是建立完善的第三方组织体系,包括食品安全标准制定机构、检测机构、风险评估机构、信息通报机构、信用评估机构,形成专业全面的食品安全多元治理网络。三是加强对共治主体的监督管理,强化内部自律,保证第三方组织的独立性、公正性和公益性,充分发展12315、12331等举报平台作用,支持消费者投诉举报与社会公众的舆论监督作用,调动社会各界维护食品安全的积极性。

(二)建立利益共享机制,加强道德诚信建设。利益本身是一种社会需求,安全食品理

应满足那与成就,能满足人们高层次的需求,社会共治并不等同于简单地把相关部门和组织集合在一起,更重要的是能够形成各利益主体之间的“命运共同体”,政府应当充分治理结构体内的协调作用,政府充分尊重各个共治主体的利益诉求,权益维护和权益选择,在利益协调的基础上,处理好各方利益,把食品安全治理从“管”与“被管”的对立关系调整为利益共享关系,从不安的食品的利益到安全食品的利益,不仅要考虑短期利益和长期利益,表面利益和实际利益进行有效协调,更要注重道德因素,一个企业家身上应该流淌着道德的血脉,食品行业是道德行业,食品企业是食品安全的第一责任人,要有社会责任担当,守住道德底线,守法经营,诚信经营,对社会公众负责,除政府监管外还要在道德层面注重化规制,通过价值实现的道德将个体利益引向公共利益,一是广泛开展食品安全的公益宣传,在全社会大力加强道德文化教育,弘扬社会主义核心价值观,唤起食品企业内在责任感。二是积极树立食品安全典型人物和单元,给予诚信经营者认可、表彰和奖励,对违法者重罚。三是加强信用管理,通过信用公示制度,建立实施守信激励与失信惩戒机制,形成食品企业“一处违法,处处受限”的信用监管体系。四是重拾食品安全信心,政府部门、大众媒体、消费者应体现客观公正发布报道食品安全,建立社会信任。

(三)提高法规可操作性,构建法律制度体系。完善的法律法规和制度体系是食品安全治理的基础,社会共治依赖于制度和规范,需要对现有相关法律法规进行评估,并结合实际情况,修订不合理的法律制度或制定新的法律制度,促进社会共治,一是进一步明确相关制度,制定“国法”,将基层原则性规定落到实处,如明确食品召回制度,明确公众参与与风险交流的流程、程序,明确食品召回程序与惩罚制度。二是加强对政府行为的约束,食品安全法律法规只有依法行政才能体现生命和价值,要明确政府行为边界,规范政府行为方式和范围,严格依法行政问责,三是促使政府向社会放权,完善食品安全治理主体法规,合理确定公众参与治理的管辖权限,规范消费者与公众第三方组织的条件。四是提高食品安全标准,将食品安全标准立法,提高其威慑力,减少食品安全标准中的内外差别,取消公众在食品安全检测过程中的程序性障碍。五是提高食品安全检测,从风险评估的技术水平,提高 HACCP 制度的经费支持与科学研究工作,六是建立健全食品安全各项制度,包括责任强制保险制度,如设置侵权责任制度,代理人诉讼制度,公益诉讼制度。

(四)搭建“互联网+”平台,保持信息透明畅通。一是应用大数据、云计算、区块链等技术建立的网络信息化监管平台,实现政府部门的食品安全网络化监管与多元主体间的信息共享。二是建立统一的食品安全治理管理信息系统,健全食品安全治理管理法律法规,加大对可追溯信息平台的基础投入,提高社会对可追溯制度的认知,加强相关配套制度建设。三是完善政府食品安全信息公开制度,制定统一的《信息公开法》,建立明确信息公开的基本原则、过程公开和结果公开制度,责任追究制度。

(太仓市食药监局)