

建立食品安全第三方管理新模式的研究与思考

张周建

(南通市港闸区市场监督管理局, 南通 226011)

摘 要: 基层食品安全监管部门重新组建运行后, 逐渐暴露出食品安全监管体系、监管能力等方面存在的问题。当前, 部分基层监管部门通过购买服务的方式引入食品安全第三方机构, 有效解决了食品安全监管人员不足和专业知识匮乏等难题。本文结合管理实践, 阐述了建立食品安全第三方管理新模式的必要性, 对食品安全第三方管理的概念、特点及优势进行介绍和分析, 介绍了我国食品安全第三方管理的现状, 并就规范食品安全第三方管理提出了对策和建议。

关键词: 食品安全管理; 第三方机构; 新模式

Research and thinking on the establishment of new mode of third-party management for food safety

ZHANG Zhou-Jian

(Nantong Gangzha Market Supervisory Authority, Nantong 226011, China)

ABSTRACT: The problems of food safety regulatory system and regulatory capacity gradually revealed after the reorganization of grassroots food safety supervision departments. At present, some grassroots supervision departments worked together with food safety third-party organizations through buying services which effectively solved the lack of staff and professional knowledge and so on. Combining with the management practices, this article expounded the necessity of establishing the new mode of the third party management of food safety, introduced and analyzed the concept, characteristics and advantages of the third party management of food safety. The present situation of the third party management of food safety in China was introduced, and countermeasures and suggestions were proposed to regulate the third party management of food safety.

KEY WORDS: food safety management; third-party organizations; new mode

1 引 言

随着食品安全监管职能的整合, 各基层政府在机构改革中纷纷成立了市场监督管理局。新组建的市场监督管理局承担了辖区内食品生产(含食品加工小作坊)、食品流通(含食用农产品)、餐饮服务等环节的食品安全监管任务, 通过物理整合的方式, 完善了基层食品安全监管体系, 一定程度上解决了食品安全分段监管存在的弊端。但机构运

行之后, 也逐渐暴露出人员不足、专业知识缺乏等突出问题。由于基层部门不仅承担食品安全监管任务, 还承担药品、特种设备、质量、市场等多个工作任务, 有限的基层执法人员均身兼数职, 几乎没有专职从事食品安全执法的人员。在“人少”的现状下, “事多”就显得更为突出, 一个部门需要承担食品安全全环节的监管任务。除了辖区行政许可、日常巡查外, 基层食品安全监管部门还需应对来自上级部门的各类整治、调研等工作任务。基层从事食品安全

*通讯作者: 张周建, 硕士, 助理研究员, 主要研究方向为食品安全监督管理、食品安全风险监测、食品安全标准制定以及食品安全法律法规应用等。

E-mail: zhangzhoujian321@163.com

*Corresponding author: ZHANG Zhou-Jian, Master, Research Assistant, Nantong Gangzha Market Supervisory Authority, Nantong 226011, China.

E-mail: zhangzhoujian321@163.com

执法的人员又大多来自工商系统,不具备食品专业的基础,面对史上最严的食品安全监管要求,基层食品安全监管队伍出现捉襟见肘、疲于应付的局面。为了解决这些食品安全监管新形势、新体制下出现的新矛盾,江苏省南通市港闸区、崇川区等地大胆探索、创新思路、引入市场机制,探索实施食品安全第三方管理的新模式,有效解决了人员和专业知识的不足,提高了食品安全监管的效率,防止了监管缺位,完善了监管体系。

2 食品安全第三方管理的概念

2.1 食品安全第三方管理

食品安全第三方管理特指食品安全监管部门在食品安全监管过程中引入食品安全第三方机构,通过购买服务的形式,将检验、培训、评价、督导等工作任务委托第三方机构开展的食品安全管理模式。

2.2 食品安全第三方机构

食品安全第三方机构是指独立于监管部门和食品生产经营单位之外的具有食品安全管理能力、能够提供食品安全相关管理服务的合法社会机构,包括与食品相关的协会、食品安全检测公司及食品安全咨询公司等。

3 食品安全第三方管理的特点

3.1 独立性

食品安全第三方管理是基于食品安全第三方机构的管理模式,食品安全第三方机构是独立的社会机构,不隶属于相关监管机构,与食品生产经营单位无关系,能够独立自主地开展与食品安全相关的管理活动,确保管理公平、公正。

3.2 专业性

食品安全第三方机构内的工作人员大多是食品安全相关专业人员,在食品安全专业技术方面有较强的优势,如食品安全检测公司主要是由食品安全检测专业的人员组成;食品安全咨询公司大多是由从事食品生产经营管理的专家组成,其中的一般工作人员也大多具有食品相关专业学历。第三方机构大多与高校的食品安全专业建立技术合作关系,以提高服务的专业性。

3.3 服务性

服务是食品安全第三方机构经营的本质,第三方机构通过专业人员提供食品检验、食品安全培训、食品安全管理等专业服务,它区别于监管部门开展食品安全日常监管的执法行为,也区别于食品生产经营单位开展的内部管理自查行为,是在两者不能满足食品安全管理实际需求状况下的一种补充性服务行为。

4 食品安全第三方管理的优势

4.1 补充现有监管资源

(1)执法人员的补充。当前,随着市场监督管理局的成立、执法人员的叠加以及监管职能的整合,虽然这些管理部门的工作人员总体人数有了较大增长,但从事食品监管工作的人员减少了,所需的专业型、技术型人员更是严重缺乏。目前,多数基层单位的食品安全执法人员配备比例不足当地人口的万分之一,执法人员的数量与需履行的职责、监管任务极不匹配。在受到人员编制、机构规模等限制的现状下,引入食品安全第三方机构不失为解决当前困境的一个有效举措,它能有效补充监管方面的人力资源,使食品安全监管工作在新的体制机制改革过程中有序开展,防止出现监管空白。

(2)专业知识的补充。食品安全第三方机构的工作人员大多有食品相关专业的背景,经过食品安全监管相关法律法规和专业知识的系统培训,对于监管业务比较熟悉,能够采取多种措施和现代化监管设备找出问题,包括利用快速检测设备开展食品安全监测,排查安全风险;这部分人员还能够开展食品安全相关培训、食品安全日常巡查及食品安全检测等工作。实施食品安全第三方管理突出发挥了他们的技术性和专业性优势,并且能够有效弥补当前基层食品安全监管单位执法人员专业知识的不足。

4.2 提升现有监管效能

(1)辅助实现精准、高效执法。食品安全监管对象面广、量大,如何及时准确发现、排查安全隐患,及时依法处理,需要大量精准的食品安全问题信息。监管部门针对第三方机构报送的食品安全问题信息,实施靶向执法,使违法案件的查处和市场秩序的整治更加快速、高效,将有限的监管资源发挥出最大的监管效能。

(2)提高食品安全隐患发现率。食品安全监管应遵循以问题为导向的原则,大量的实践证明,采取暗访巡查、飞行检查、网格化全覆盖检查是发现问题的有效手段。第三方机构管理的工作人员与监管对象没有利益关联,使得在协助开展日常全覆盖检查中发现和查找问题变得更加高效,排查风险隐患更加客观、公正、真实。

(3)保障核心业务工作时间。监管部门将检验、培训、评价、督导等工作委托第三方机构开展,能够将有限的时间全部用于核心、难点业务工作上,保障了工作的顺利开展。

(4)激发监管人员工作激情。作为社会机构,第三方机构有更加完整灵活的考核办法和激励机制,其工作人员的工作状态、工作方式及工作成果能从侧面激励监管部门的执法人员,有助于调动执法人员的工作积极性,从而推动执法效能的整体提升。

4.3 体现食品安全社会共治精神

《食品安全法》的亮点之一就是把食品安全治理由过去由政府监管的单一体制转向社会共治。食品安全第三方机构作为社会力量参与到食品安全管理过程中, 充分体现出现食品安全的社会共治精神。

5 我国食品安全第三方管理的现状

当前, 通过非核心业务外包方式把部分辅助职能转移给第三方机构(专业咨询公司、行业协会和非政府组织等)已经成为世界各国新公共管理运动的一大特征。2010 年, 美国国会通过了《FDA 食品安全现代化法》^[1], 针对进口食品的安全监管专门引入第三方审核机制, 由食品药品监督管理局(Food and Drug Administration, FDA)认可的第三方机构对国外的食品加工企业进行安全检测, 对国外供应商进行验证, 对自愿合格进口商进行认证, 在很大程度上节省了监管成本, 提升了监管效能。加拿大消费者协会成立了“食品安全教育组织”, 通过互联网向消费者提供有关食品安全的知识和信息^[2]。日本的社会组织也积极参与食品安全管理, 并显示出了很强的独立性。例如, 日本农业协同工会(农协)以其自发性、独立性、服务性和营利性在从源头和流通环节控制食品安全方面发挥了重要作用^[3]。

我国将社会检验机构、认证机构、食品行业协会及消费者协会等列为食品安全管理的第三方机构, 其中食品行业协会在规范行业行为、开展行业服务、加强行业自律、引导企业依法经营、推动企业诚信建设等方面发挥着积极作用^[4]。但由于能力和体制的限制, 这些机构几乎都不直接参与监管部门的食品安全管理, 更多的是发挥社会监督的作用。2014 年, 我国政府明确指出, 进一步转变政府职能、推广和规范政府购买服务、更好发挥市场在资源配置中的决定性作用, 这为食品安全监管部门引入第三方管理提供了有力的政策保障, 同时食品安全管理也引入了社会共治的理念, 并不断强化。

近年来, 在基层食品安全监管机构的改革过程中, 以食品安全检验检测公司为主的第三方机构更多地参与到了食品安全监管部门的监督抽检工作中。也有部分地区仍在积极探索第三方机构, 使其参与到食品安全的日常监管中, 比如原天津市滨海新区食品药品监督管理局委托天津泰成企业管理咨询有限公司对食品流通环节开展了为期 4 个月的常态化巡查检测试点工作^[5]; 南通市食品安全办公室委托南通安心企业管理咨询有限公司完成了省级食品安全城市创建初审评估工作, 这些成功案例推开了我国第三方机构直接参与监管部门食品安全管理的“大门”。与美国等国家相比, 我国在食品安全第三方机构的应用和管理上还有很大的提升空间, 需要从机制建设、制度制定, 甚至立法层面上完善第三方机构的认证、管理与运行, 更好地发挥出第三方管理的优势。

6 规范食品安全第三方管理的建议

随着食品安全第三方管理模式的不断发展, 食品安全第三方机构也日益增多, 但目前尚未有对食品安全第三方机构的规范性要求, 使得不同机构的资质水平和服务质量存在较大差异, 给行业带来一定的混乱。近期, 上海市人大开展立法调研, 将通过立法对第三方检验检测机构进行规范管理^[6], 引导食品安全第三方机构有序、健康发展, 为食品安全管理作出更大贡献。

6.1 制定第三方机构的资质标准

食品安全事关民生, 食品安全第三方管理是监管制度的重要组成部分, 第三方机构需要有懂监管知识、具有专业技能的高素质人才^[7], 应该具备与其所提供服务相对应的资质条件, 比如提供食品检验服务的机构应有食品检验机构资质认定证书以及相应的人员、场所保障; 提供食品安全管理服务的机构应建立 ISO 9001 等先进管理体系, 高素质专业人员应达到一定比例等。国家有关部门应尽快制定食品安全第三方机构的资质标准, 保证其独立性, 加强第三方机构的管理, 防止鱼龙混杂、降低第三方机构在参与政府公共事务中的信誉, 给食品安全管理带来隐患。

6.2 出台第三方机构的服务准则

在充分肯定食品安全第三方管理优势的同时, 也应清醒地认识到, 第三方机构作为社会机构, 其盈利性、竞争性是其基本属性, 如何避免由恶性竞争造成的行业发展混乱及给食品安全管理带来的负面影响, 需要食品安全监管部门制定、出台食品安全第三方机构的服务准则。有些第三方机构为了抢占市场, 以较低的价格获得服务项目, 但在实际操作过程中往往会出现弄虚作假的现象, 因此, 通过服务准则明确服务应达到的效果, 比如问题食品的发现率、管理问题的发现率等, 从而规范其服务行为, 保障其服务质量。

6.3 规范监管部门购买服务的行为方式

政府购买服务大多是以政府招标的形式开展, 应加强购买服务行为方式的管理, 严格审核参与投标单位的资质, 严禁有监管部门背景的第三方机构参与竞争, 避免监管部门过多干预第三方机构的管理活动, 保障食品安全第三方管理的独立性和公正性, 这也是政府廉洁行政的重要保障。

6.4 明确第三方机构的服务范畴

在保证管理质量的前提下, 除了行政许可、行政处罚管理等核心业务外, 监督抽检、日常巡查、监管督查、知识培训、许可预审等其他日常管理均可委托第三方机构开展或参与。但是, 从依法治国和依法行政的角度考量, 第三方机构参与食品安全共治, 要依法确权 and 合理分权, 理清食品安全政府监管权限与第三方机构权限的界限, 这样政

府监管力量与社会监督力量才能在参与食品安全共治的过程中“双向互动”地科学运行^[8]。

参考文献

- [1] 苏苗罕. 美国食品安全监管的第三方审核机制研究[J]. 北京行政学院学报, 2012, (3): 17-24.
Su MH. Study on the third party audit mechanism of food safety supervision in the United States [J]. J Beijing Admin Coll, 2012, (3): 17-24.
- [2] 赵景阳. 国外食品安全监管方式及对我国的借鉴[J]. 中国乳业, 2009, (12): 72-74.
Zhao JY. Foreign food safety supervision mode and reference to our country [J]. Chin Dairy Ind, 2009, (12): 72-74.
- [3] 国外食品安全管理体制对我国的启示 [EB/OL].
http://www.cet.com.cn/ycpd/xwk/1112935.shtml. 2014-02-21.
The revelation of foreign food safety management system to our country [EB/OL]. http://www.cet.com.cn/ycpd/xwk/1112935.shtml. 2014-02-21.
- [4] 郑小伟, 王艳林. 食品安全监管中第三方力量[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2011, (21): 148-151.
Zheng XW, Wang YL. Third party power in food safety supervision [J]. J Henan Admin Inst Polit Law, 2011, (21): 148-151.
- [5] 张玉录. 浅谈食品安全第三方监管新模式[J]. 中国食品药品监管, 2015, (9): 50-52.
Zhang YL. On the third party food safety supervision model [J]. Chin Food Drug Admin, 2015, (9): 50-52.
- [6] 上海拟立法规范检验检测行业 殷一璀参加调研 [EB/OL].
http://shzw.eastday.com/shzw/G/20160901/u1ai9695121.html. 2016-9-1.
Shanghai proposed legislation to standardize the inspection industry of China Yin Yicui participated in the research [EB/OL].
http://shzw.eastday.com/shzw/G/20160901/u1ai9695121.html. 2016-9-1.
- [7] 易东. 食品安全第三方监管专业建设创新研究[J]. 当代教育理论与实践, 2014, 6(11): 141.
Yi D. Innovative research on the construction and innovation of the third party supervision of food safety [J]. Contemp Edu Theory Pract, 2014, (11): 141.
- [8] 赵存喜. 食品安全共治各方需依法确权[J]. 中国卫生, 2014, (12): 7.
Zhao CX. Food safety governance law is indeed the right parties need [J]. Chin Health, 2014, (12): 7.

(责任编辑: 刘 丹)

作者简介



张周建, 硕士, 助理研究员, 主要研究方向为食品安全监督管理、食品安全风险监测、食品安全标准制定以及食品安全法律法规应用等。

E-mail: zhangzhoujian321@163.com