

基于柔性监管的食品安全风险监测研究

陈丰云*, 潘争光, 黄 倩, 何 启, 张杰妮

(湖北省产品质量监督检验研究院, 武汉 430060)

摘 要: 柔性监管的兴起与广泛应用为我国食品安全风险监测高质量发展提供了新的思路, 推动市场监管朝民主、高效、透明方向发展, 也是建设“服务型”政府的必然选择。而食品行业的安全问题仅仅依靠政府采用单一片面的刚性监管难于有效应对。本文以提升食品安全风险监测工作质量、创新方式方法、挖掘风险监测潜能为主旨, 对柔性监管的概念、特征、作用方式进行深入分析, 了解基于柔性监管的食品安全风险监测工作存在的不足。在现有食品安全风险监测工作的基础上, 结合柔性监管所具备的协作、服务、激励、引导等特点, 促使被监管主体采取改进措施实现高质量发展, 与监管部门共同承担食品安全质量建设。为新时期基于柔性监管的食品安全风险监测工作赋能, 提升风险监测工作质量, 发挥风险监测作用, 严守食品安全质量红线。

关键词: 柔性监管; 风险监测; 食品安全

Research on food safety risk monitoring based on flexible supervision

CHEN Feng-Yun*, PAN Zheng-Guang, HUANG Qian, HE Qi, ZHANG Jie-Ni

(Hubei Institute of Product Quality Supervision and Inspection, Wuhan 430060, China)

ABSTRACT: The rise and wide application of flexible supervision has provided new ideas for the high-quality development of food safety risk monitoring in China, and promoted the development of market supervision towards democracy, efficiency and transparency. It is also an inevitable choice for building a “service-oriented” government. The safety of the food industry relies only on the government's single-sided rigid supervision, which is difficult to effectively deal with. This paper aimed to improve the quality of food safety risk monitoring, innovative methods, and explored risk monitoring potential. It made an in-depth analysis of the concept, characteristics and mode of action of flexible supervision, so as to understand the shortcomings of food safety risk monitoring based on flexible supervision. On the basis of the existing food safety risk monitoring work, combined with the characteristics of cooperation, service, incentives and guidance of flexible supervision, the regulated entities would adopt improvement measures to achieve high-quality development, and jointly undertook food safety and quality construction with the regulatory authorities, so as to empower the food safety risk monitoring work based on flexible supervision in the new era, improve the quality of risk monitoring work, play a risk monitoring role, and strictly abide by the food safety quality red line.

KEY WORDS: flexible regulatory; risk monitoring; food safety

*通讯作者: 陈丰云, 硕士, 工程师, 主要研究方向为食品、消费品、食品相关产品风险监测。E-mail: 904171607@qq.com

*Corresponding author: CHEN Feng-Yun, Master, Engineer, Hubei Institute of Product Quality Supervision and Inspection, No. 6, Fair Road 6, Wuhan 430060, China. E-mail: 904171607@qq.com

1 引言

近年来,我国陆续发生了“苏丹红”^[1,2]、“三聚氰胺”^[3,4]、“地沟油”^[5,6]、“瘦肉精”^[7,8]等突出的食品安全事件,食品安全形势日益严峻。面对相继出现的突发性、区域性食品安全事件,有关政府部门加强了食品安全监管建设,包括制度建设、队伍建设、能力建设等各个方面。其中食品安全风险监测工作经过多年的发展,形成了一系列完整的风险信息收集、分析、研判、预警的工作流程,为保障我国食品安全提供强力支持^[9-11]。

伴随着政府机构改革的逐渐深入,人民健康意识、法律意识逐步提升,食品安全监管的理念、方式也在发生改变,如何处理好市场与政府之间的关系,打造“服务型”政府,提升食品安全监管效能,严守食品安全底线,是当前监管部门面临的难题与挑战^[12]。随着食品行业快速发展,行业现状已发生根本变化,过去大水漫灌式的刚性监管不能完全满足现阶段社会大众对监管的要求,监管行为滞后、效率低等问题逐渐显现。柔性监管既是一种理念,也是一种方式^[13],由于其具备协作、服务、激励、引导等特点,能够较好地弥补刚性监管存在的不足,逐渐被监管部门接受并采纳。

食品安全风险监测是食品监管的重要方式之一,通过风险监测能够及时发现问题并规避风险。得益于柔性监管具备的种种特点,将柔性监管融入食品安全风险监测工作中,更加符合新时期市场环境下的食品安全监管工作的需要。由此可见,加强对基于柔性监管的食品安全风险监测研究具有重要意义,有利于进一步加强我国食品安全质量建设。本文通过对现行食品安全风险监测工作中存在的问题进行分析,提出了柔性监管理念下构建食品安全风险监测的工作思路,以期提升工作质量、解决食品安全质量问题提供参考。

2 柔性监管发展现状

2.1 柔性监管特点

目前政府监管手段以刚性监管为主,强制性、命令性色彩浓重。以食品安全监管为例,食品监督检查是最常见的刚性监管手段,以行政命令来保障食品的整体质量安全水平,食品企业只能服从、配合,企业处于被动监管状态,因此容易出现抵制、不配合现象,容易激发矛盾。柔性监管由于具备协作、服务、激励、引导等特点,近年来逐渐在政府监管中得以应用实施,有效补足刚性监管的不足^[13]。通过全方位协作,充分掌握被监管企业现实情况及需求的情况下,有利于制定差异化的监管方案,确保政府监管对症下药,提升监管效能、降低监管成本,以提质增效为出发点,帮助企业发现并解决问题,激励、引导企业提高生产

技术、加强企业管理。

2.2 柔性监管主要类型

政府机构改革正处于关键时期,柔性监管作为刚性监管的补充手段,越来越受重视。面对不同的监管对象,柔性监管形式灵活多样,常见的柔性监管形式有:激励型监管、协作型监管、自我监管^[13]。激励型监管往往表现为经济诱导方式,激励被监管主体改善现状,进而实现监管政策的既定目标;协作型监管是指多方主体共同参与监管,明确各方权力义务,体现了沟通、合作的治理理念;自我监管是由行业协会以及企业自发组织制定规则并在内部自愿实施该规则,以达成监管目标的特殊监管形式。其中,协作型监管由于具备让各方主体更广泛地直接参与、创造性地解决监管问题的机会、避免潜在诉讼的可能等优势,是未来政府监管较好的选择方式。

2.3 柔性监管与刚性监管的辩证关系

柔性监管与刚性监管作为政府监管的两类方式,相互依存、相互补充、相互转化^[14]。刚性监管强调计划性、强制性,面对突发性、区域性难题难于有效应对,也容易激发矛盾;柔性监管由于具备服务、协作、高效、灵活等特点,可有效弥补刚性监管的不足。刚性监管随着市场条件的优化,强制性特征逐渐降低并融入更多柔性监管;柔性监管经过长时间的实践起到了较好的监管目的并被各方接受,可能被赋予强制性特征而转为刚性监管。刚性监管、柔性监管各自的优劣势明显,应该取长补短,在法律法规体系框架下合理选用,有利于提升政府监管工作的效能与质量。

3 我国食品安全风险监测存在的不足

近年来,食品安全风险监测发展迅速,对保障食品安全发挥重要作用。食品安全风险监测区别于食品监督抽查的关键在于食品安全风险监测侧重于发现风险、规避风险,引导消费者安全合理消费,具备柔性监管服务的特点^[15]。食品安全风险监测依据舆情信息、热点问题、举报投诉等信息选取监测的产品及项目指标,为制定风险监测计划提供参考。食品安全风险监测具备作为柔性监管的表现形式,能够提前排查食品安全风险隐患,避免发生严重后果。但当前食品安全风险监测离完全发挥作用还存在一定差距,存在的主要问题表现为协作机制不够完善、第三方参与程度低、风险监测作用不明显等。

3.1 协作机制不完善

当前我国食品安全风险监测工作由政府部门开展实施,经过采样、检测、风险评估等过程,分析研判食品质量安全状况,通过风险预警、消费提示等方式向消费者传递风险信息^[16,17]。风险监测涉及消费者、企业、政府、行

业专家等各类主体,如何获得具有参考价值的风险监测结果,发挥风险监测作用,完善的协作机制必不可少。风险监测开展过程中,与企业、消费者、行业专家的沟通协作较少,如监测类别的选定、风险评估过程见证、风险监测结果后续改进均需要政府、企业、消费者、行业专家在协作交流的过程中完成。

现行开展的食品安全风险监测未深入生产企业,不能全方面掌握食品质量安全形势,也不能对生产企业存在的风险隐患进行有效发掘;与消费者进行协作、沟通程度较低,使得消费者难于理解、感知风险隐患的严重程度,重复发生的食品安全事件也印证了风险监测作用辐射面窄、影响力小等问题。食品安全风险监测的初衷是发现风险、规避风险并解决风险,首先,从历年来开展的食品安全风险监测结果来看,监测结果表现为极低风险或重复风险的比例较大,反映出风险监测工作从监测类别选定开始就存在协作机制不完善的问题;此外,风险监测评估、分析阶段各方参与协作机制不畅通,导致风险监测公开性、透明性较差;最后,风险监测后续落实工作的协作程度较低,难于起到引导社会舆论、平息事态发展的作用,对企业、消费者或政府影响甚微。

3.2 第三方参与程度低

开展食品安全风险监测的主体以政府及其事业单位为主,人员、经费、设备比较齐全,为每年开展食品安全风险监测工作提供保障。柔性监管强调第三方参与,积极发挥第三方主体的智慧及优势,对降低监管成本、提升监管效能有重要促进作用。我国《食品安全法》有明确提及鼓励与支持公众参与和社会监督,但该描述过于笼统,导致公众参与和社会监督的规则和手段没有明确;此外,我国民众整体法律意识淡薄,公众参与和社会监督的意愿很低。

行业协会作为第三方参与的典型代表,能够代表消费者或者企业参与社会监督活动,能够反映消费者、企业的述求,对政府监管活动进行监督、建议^[18-20]。我国行业协会的能力建设参差不齐,对专家队伍建设不够重视,专业能力有限,难于对监管工作提供建设性意见;此外,我国行业协会由政府进行审批、监管,导致行业协会对政府存在一定的依附性,独立性、公正性大打折扣。

3.3 风险监测作用不明显

食品安全风险监测的关键在于发现风险、规避风险,为政府监管、消费引导、企业生产提供建设性意见,严守食品质量安全红线。首先,食品安全风险监测作为政府掌握食品质量安全状况的手段,能够为监管决策提供数据参考,实现风险监测结果引导监督检查工作,发挥风险监测作用。

但现阶段风险监测工作与监督检查的相关性明显不足,重复性严重,比如监督检查产品类别每年度差别不大,

监督检查与风险监测部分产品类别重复。其次,风险监测结果也能对消费行为进行引导,帮助消费者选购安全食品,但风险监测发挥消费引导的作用明显不够,主要由于各地的风险警示信息公布渠道分散,导致关注度低,受众群体小。最后,风险监测结果反馈给食品生产企业的技术服务力度不足。食品安全风险隐患的来源主要集中在食品生产环节,因此风险监测结果有必要反馈给生产企业,指导企业完成风险隐患排查、技术改进等工作。食品安全风险监测针对企业的技术服务作用不够重视,导致重复的行业性问题经常出现。

4 基于柔性监管的食品安全风险监测工作建议及措施

4.1 完善食品信息平台建设

食品安全风险监测对信息的依存度较高,全面、准确、及时的风险舆情信息是开展风险监测工作的切入点,有助于及时将风险控制在可接受的范围内,对提升风险监测工作质量至关重要。风险信息平台主要涵盖生产领域、流通领域,包含食品安全所涉及的各项关键信息,如材质、生产日期、保质期、添加剂含量、不良反应等。我国食品生产企业分布广泛、产业链庞大,大规模企业或者地方政府比较重视食品安全信息建设,建设了各自的信息公示平台,但适用范围小、关注度低、影响力不足,考虑到食品大范围流通特性,零散的食品信息公示平台不受重视。建立一套全国通用型食品安全信息平台,汇集各企业、各地区食品安全信息,便于收集食品安全风险信息,提升风险警示信息公示权威性水平,确保及时回应当前社会舆论关注的热点问题,达到平息事态、引导舆论的作用。各职能部门还应该将食品信息平台作为监管决策的参考依据,分析食品信息平台各项数据,合理调整监管工作方式及重心,提升监管效能、降低监管成本。

4.2 鼓励引导第三方参与

第三方参与的常见组织形式为行业协会,是第三方组织参与公共治理的平台,代表企业、消费者述求,参与或监督政府监管行为,同时也能为政府提供建设性意见。我国现有的食品行业协会数量庞大,但实力差异明显,存在大量的“僵尸协会”,不能有效解决食品行业发展所面临的关键性问题,也难以对政府行为进行监管、建议。组成行业协会的成员大多为生产企业、行业专家,对行业生产现状了解更为深入,有关部门应该借助行业协会的优势,为行业协会参与食品安全风险监测搭建畅通的信息收集、风险评估、风险处置等渠道。

第三方监管的参与方式也可以进行自我监管,监管的内容、方式、奖惩措施由行业或者企业内部决定,实现对共同认定规则的符合。自我监管重点体现自愿性、公益

性、服务型,实现在特定范围内对约定规范的统一,有利于行业或企业实现质量目标追求。典型的自我监管行为往往包含信息提供、经营指导、调节斡旋、合作等服务内容。

鼓励引导第三方参与或自发组织柔性监管的食品安全风险监测工作,对食品行业的质量建设均能发挥重要作用。有必要从立法角度强调第三方参与的重要性,明确参与方式及奖惩措施,鼓励引导第三方参与,体现食品安全风险监测柔性监管特点。

4.3 挖掘食品安全风险监测潜能

当前食品安全风险监测工作的主要目的在于发现风险、规避风险,对于解决风险的重视程度明显不足。食品安全风险隐患的来源涉及生产、流通环节,对于各环节存在的风险隐患,有必要结合风险监测结果对相关企业进行技术、管理方面的指导,以技术服务的形式帮助企业实现技术、管理升级,激发企业向高质量、低风险方向发展,挖掘食品安全风险监测潜能,实现风险监测指导企业生产,风险监测再次验证的闭合回路。

发挥食品安全风险监测对行政监管的参考作用,形成风险监测指导监督检查计划制定,再由风险监测进行查缺补漏或验证的循环回路,有机结合柔性监管及刚性监管手段,发挥各自优势,促进政府监管向服务、引导、激励方式转变。

5 结 论

政府与市场的角色定位对社会资源优化配置至关重要,柔性监管与食品安全风险监测融合是构建“服务型”政府的必经之路。通过对柔性监管特点、方式及现有食品安全风险监测的开展情况进行深入分析,指出食品安全风险监测作为柔性监管的体现方式还存在不足。加强基于柔性监管的食品安全风险监测研究,有助于提升工作效能、发挥风险监测作用,有效弥补当前食品安全监管存在的不足,对食品安全质量建设具有重要作用。随着未来柔性监管发展的日益成熟,在此背景下的食品安全风险监测工作能够积极发挥各方优势,形成良性互动格局,对企业、政府的服务、引导、激励作用明显提升,帮助企业开展技术升级、管理优化,指导政府科学、合理的制定监管计划。

参考文献

- [1] 张潇方. 食品安全与和谐社会-由苏丹红等食品安全事件引发的社会学思考[D]. 山西: 山西大学, 2007.
- Zhang XF. The study of food safety and harmonious-sociological thinking triggered by food safety incidents such as sudan red [D]. Shanxi: Shanxi University, 2007.
- [2] 徐颖, 顾岚, 聂桂军, 等. 从苏丹红事件引发的对我国食品安全性问题的思考[J]. 中国调味品, 2006, (4): 4-8.
- Xu Y, Gu L, Nie GJ, et al. Consideration on our country food security

- question from sudan event [J]. China Cond, 2006, (4): 4-8.
- [3] 王二朋. 消费者食品安全信任研究-基于三聚氰胺事件冲击下消费者调查的比较[J]. 农产品质量与安全, 2013, (4): 66-70.
- Wang EP. Consumer food safety trust research-comparing consumer survey based on melamine event [J]. Quali Saf Agro-prod, 2013, (4): 66-70.
- [4] 孔琳, 何庆节. 从三聚氰胺事件看我国食品安全监管[J]. 卫生软科学, 2009, 23(3): 248-250.
- Kong L, He QJ. Looking at china's food safety supervision from the melamine incident [J]. Soft Sci Health, 2009, 23(3): 248-250.
- [5] 周锐丽. 食品安全监管机制的博弈模型分析-兼论“地沟油”事件[J]. 农业经济, 2014, (6): 122-124.
- Zhou RL. Game model analysis of food safety supervision mechanism-also on "ground oil" event [J]. Agric Econ, 2014, (6): 122-124.
- [6] 阎晓东, 陈向前. “地沟油”事件追责动物检疫人员的反思[J]. 中国动物检疫, 2014, 31(1): 50-53.
- Yan XD, Chen XQ. Reconsideration of animal quarantine personnel in the event of “ditch oil” [J]. China Anim Health Inspect, 2014, 31(1): 50-53.
- [7] 荆永楠, 林建清, 靳丽亚, 等. 我国食品安全事件频发的反思与对策-以“瘦肉精”事件为例[J]. 肉类工业, 2015, (3): 35-38.
- Jing YN, Lin JQ, Jin LY, et al. Reflections and countermeasures on food safety incidents occurred frequently in China-with “clenbuterol” as an example [J]. Meat Ind, 2015, (3): 35-38.
- [8] 赵翀. 关于瘦肉精中毒事件频发的思考[J]. 肉类工业, 2013, (12): 42-44.
- Zhao C. Thinking on food poisoning caused by clenbuterol [J]. Meat Ind, 2013, (12): 42-44.
- [9] 丁宁, 陈少洲, 郝明虹, 等. 国内外食品安全风险监测计划与实施的比较研究[J]. 中国酿造, 2018, 37(3): 196-199.
- Ding N, Chen SZ, Hao MH, et al. Comparative study food safety risk monitoring plan and implementation in China and abroad [J]. China Brew, 2018, 37(3): 196-199.
- [10] 徐宁, 步江涛. 食品质量安全风险监测预警工作现状与思考[J]. 食品安全导刊, 2018, (26): 25-26.
- Xu N, Bu JT. Status quo and thinking on monitoring and early warning of food quality and safety risks [J]. China Food Saf Magaz, 2018, (26): 25-26.
- [11] 张绵绵, 郝盼盼. 浅析产品质量风险监测的工作现状及完善措施[J]. 中国标准化, 2018, (24): 165-166.
- Zhang MM, Hao PP. Analysis on the working status and improvement measures of product quality risk monitoring [J]. China Stand, 2018, (24): 165-166.
- [12] 王帅斌, 王冀宁, 陈庭强, 等. 基于多环节监管的食品安全现状及其治理[J]. 中国调味品, 2017, 42(11): 137-142.
- Wang SB, Wang JN, Chen TQ, et al. Study on the current situation and control of food safety based on multi-links supervision [J]. China Cond, 2017, 42(11): 137-142.
- [13] 蒋建湘, 李沫. 治理理念下的柔性监管论[J]. 法学, 2013, (10): 29-37.
- Jiang JX, Li M. Flexible supervision theory under the concept of governance [J]. Law Sci, 2013, (10): 29-37.
- [14] 谢瑶. 柔性监管理念下我国食品安全监管制度研究[D]. 南昌: 江西财经大学, 2016.

- Xie Y. Study on the food safety supervision system in China under the concept of flexible supervision [D]. Nanchang: Jiangxi University of Finance & Economics, 2016.
- [15] 陈俏嫦. 食品安全风险监测及监督抽检的相关问题[J]. 食品安全导刊, 2017, (27): 79–80.
- Chen QC. Food safety risk monitoring and supervision related issues [J]. China Food Saf Magaz, 2017, (27): 79–80.
- [16] 杨中花. 食品安全风险监测和预警工作要点探讨[J]. 食品安全导刊, 2018, (15): 37, 48.
- Yang ZH. Discussion on the main points of food safety risk monitoring and early warning [J]. China Food Saf Magaz, 2018, (15): 37, 48.
- [17] 李晓棠. 食品风险监测质量管理的理论与实践[J]. 中国卫生产业, 2015, 12(12): 23–24.
- Li XT. Theory and practice of risk monitoring food quality management [J]. China Health Ind, 2015, 12(12): 23–24.
- [18] 李健, 薛程. 政府约束机制下环境质量监管三方演化博弈分析及仿真研究[J]. 工业技术经济, 2019, 38(4): 58–66.
- Li J, Xue C. Three-party evolutionary game analysis and simulation study of environmental quality supervision under government restraint mechanism [J]. J Ind Technol Econ, 2019, 38(4): 58–66.
- [19] 于涛, 刘长玉. 政府与第三方在产品质量监管中的演化博弈分析及仿真研究[J]. 中国管理科学, 2016, 24(6): 90–96.
- Yu T, Liu CY. Evolutionary game analysis and simulation research of government and third party in product quality supervision [J]. Chin J Manag Sci, 2016, 24(6): 90–96.
- [20] 吴建勋. 我国食品安全监管多元主体合作治理模式研究-海峡两岸两起“塑化剂风波”案例对比分析[J]. 河南工业大学学报(社会科学版), 2015, 11(2): 72–80.
- Wu JX. Study on the multi-subject cooperative governance model of food safety supervision in China-a comparative analysis of two cases of plasticizer storms across the Taiwan straits [J]. J Henan Univ Technol (Soc Sci), 2015, 11(2): 72–80.

(责任编辑: 韩晓红)

作者简介



陈丰云, 研究专员, 主要研究方向为食品、消费品、食品相关产品风险监测。
E-mail: 904171607@qq.com