

基层食品监管工作问题及建议

聂纪婷¹,孔运生¹,彭 婧¹,汤 健¹,徐恒秋^{1,2}

(1.安徽医科大学卫生管理学院,安徽 合肥 230032;2.安徽省食品药品监督管理局,安徽 合肥 230051)

摘要:基层是食品监管工作的前沿阵地,是工作的重点和难点。目前市场监管存在如监管依据缺乏、技术支撑水平有限、监管队伍基础薄弱、人员激励机制缺失等一系列亟需解决的问题。提高基层食品安全监管能力是完善食品监管“最后一公里”的关键环节,需完善法律法规及实施细则,强化基层食品检验检测体系建设,提高监管队伍的监管基础,完善激励保障制度,推进智慧监管等。

关键词:食品安全;监管;基层

中图分类号: R155

文献标志码: A

文章编号: 1671-0479(2017)06-439-004

doi:10.7655/NYDXBSS20170601

食品安全关系到社会稳定、经济发展和人民健康,已从重大的民生问题和经济问题上升到重大政治问题。《“健康中国2030”规划纲要》中指出“强化政府在医疗卫生、食品、药品等健康领域的监管职责,建立政府监管、行业自律和社会监督相结合的监督管理体制”^[1-2],现阶段食品安全保障主要靠政府监管。基层监管一直是食品安全监管的前沿阵地,处于监管的最末梢、最薄弱环节,是食品监管工作的重点和难点^[3]。准确、全面认识基层食品监管工作现状,探索问题产生的原因,并提出针对性建议,有利于进一步提高基层食品监管水平,对促进食品经济发展,保障公众饮食用药安全以及实现健康中国具有重要意义。

一、基层市场监督管理概述

(一)食品综合执法模式的诞生

2013年3月14日发布的《国务院机构改革和职能转变方案》以立法的形式提出,将食品安全办的职责、食品药品监管局的职责、质检总局的生产环节食品安全监督管理职责、工商总局的流通环节食品安全监督管理职责整合,组建国家食品药品监

督管理总局。在省、市、区(县)、街道(乡)设置食品药品监管机构。新一轮的食药改革确立了食品安全综合监管的模式^[4-5],然而地方政府实施政策时却面临着编制和财力的硬约束,无力新设食品药品监管的派出机构。随后各省市对地方食品监管整合进行了探索,在不同层级整合工商、食药、质监甚至物价、城管等机构及其职能,开始“多合一”的综合执法改革推进,组建市场监督管理局(委)^[6]。

(二)食品综合执法模式的特点

我国食品综合执法模式大致可分为“纺锤型”、“圆柱型”和“倒金字塔型”三种^[7]。深圳模式是“纺锤型”的代表,在结构上是上下统一、中间分开。2014年5月深圳市在前期“大部制”政府机构改革的经验基础上,组建市场和质量管理委员会,下设市场监督管理局、市场监督稽查局和食品药品监督管理局,在区一级设置市场监管分局和食药监分局,在街道设市场监督管理所。天津模式是“圆柱型”的代表,结构上是上下全部实现“三局合一”。2014年7月天津市市场和质量管理委员会正式成立,整合了市食药监、工商、质监机构的职责,接管了市卫生局承担的食品安全问题,在区县

基金项目:国家自然科学基金面上项目“质量与效果导向的‘分级-定基-审计-浮动’式医保费用支付方式研究”(71173003)

收稿日期:2017-08-02

作者简介:聂纪婷(1990—),女,安徽阜阳人,硕士研究生在读;徐恒秋(1960—),女,山东牟平人,教授,研究方向为食品安全、卫生政策研究,通信作者。

级设置市场和质量技术监督局,街道、乡镇设置市场监管所。浙江模式是“倒金字塔型”的代表,在结构上是基层统一、上面分立。2013年12月浙江省在县级市和区整合了工商、质监、食药监的职能和机构,组建市场监督管理局,地级市自主选择机构设置模式,而省级机构设置保持不变。至2015年7月全国有20%以上的市、70%以上的县(区)已经实行工商、质监、食药监“三局合一”的合并改革^[8]。

二、基层食品监管存在的主要问题

(一)监管依据缺乏

在食品监管上主要依据《食品安全法》及其实施条例,现有的法律规范、衡量标准还不能完全适应食品安全保障的需要。虽然一些省市也根据实际监管情况出台了各自实施细则,但是未覆盖到基层监管遇到的所有问题,对基层一些违法小作坊和网络销售食品仍然无法可依、无法查处^[9]。虽然新《食品安全法》规定了史上最严的处罚力度,对违法者规定的最低罚款额度为5万元,但是由于基层监管对象多是小作坊、小餐饮、小经营户,承受能力有限,造成了执法“落地难”的现象。有时为了确保结案率,提高执行率,基层监管执法时在一定程度上放宽了处罚尺度,降低了执法力度与效果。

(二)技术支撑水平有限

日常监管进行的食品快速检测技术,出具的检验报告不具备法定效力,检测项目范围窄、覆盖面不广、准确度较高但存在空白地带^[10]。公正准确鉴定、评价食品质量安全需要更专业的食品检验检测机构来进行,而当前大多数省市只有市级检验检测机构,多数市级以下食品药品监管部门的食品检验机构尚未建立或检验能力有限^[11],基层只能委托其他部门的检验机构或市级检验部门实施食品检验,严重影响了基层执法的科学性和时效性。

(三)监管队伍基础薄弱

监管人员配备不足。以安徽省为例,2016年食品监管对象近59万家,而基层市场监督管理所人员到岗却只有7169名^[12],平均每人要负责82家监管对象,基层监管人员同时还要承担工商、质监的职能,基层监管人员精力有限,导致食品安全监管相对集中于城区和重点企业,无法延伸到乡村^[13]。村(社区)中承担协助执法、隐患排查、信息报告、宣传引导等职责的安全协管员、安全信息员,大多是非食品专业出身,且是兼职,工作只停留在食品安全知识宣传层面^[14]。

人员队伍结构有待优化。以安徽省S市Y区的调查为例,调查全市基层监管人员69人,其中大专

以下3人,大专学历19人,占27.5%,本科及以上学历为47人,占68.1%。食品、公共卫生专业、法律专业均为6人,均占8.7%,医学类为2人,占2.9%,药学类5人,占7.2%,管理与经济类为26人,占37.7%,其他专业为24人,占34.8%,大多为非食品相关专业出身,专业化程度不高,专业结构有待改善;基层监管人员队伍中年龄结构也不尽合理,30岁及以下19人,占27.5%,30~40岁14人,占22.2%,40~50岁24人,占34.7%,50岁以上12人,占17.4%,人员综合素质偏低会制约食品监管工作的有效开展^[15]。

装备配置不足。2014年发布《食品药品监管总局关于印发全国食品药品监督管理机构执法基本装备配备指导标准的通知》,该标准所列装备分为基本装备、取证工具、快速检测和应急处置等4类装备,共77种。而基层监管中装备配置不足,特别是取证工具、快速检测设备不足^[16],基层的食品监管基本靠传统的“看、闻、问、查”手段,严重影响到执法的科学性和权威性。部分基层所没有配备执法车辆,执法用车只能向乡镇(街道)提前预约,由其协调安排,而基层政府车辆不足,同时用车部门较多,车辆无法及时调用将影响基层突发性食品安全事件工作的开展。

(四)人员激励机制缺失

现有的绩效考核体系不完善,考核结果和工资奖金发放关联不大^[17],基层“三局合一”后工作内容和工作量增加,但是工资福利却没有改变。监管体制改革前,食品监管专业技术人员可以通过晋升职称提高工资待遇,改革后食品监管人员无资格报考与专业背景相关的职称。基层监管人员的编制性质不统一,无编制和事业编制人员在工资结构组成、福利、职务晋升渠道等方面与公务员有差距,没有拥有公务员身份一样的归属感等因素影响了部分人员的积极性。

三、基层食品监管存在问题的原因

(一)“三局合一”后基层监管任务繁多

工作中基层所人员要监管和规范食品市场、发现挖掘案源,同时还要执行工商、质监职能,承担省市局交办的其他任务,如配合其他部门开展专项检查、诚信建设、国防动员统计等工作,此外基层所接受当地政府的的管理,需要承担地方政府交办的重点工作,如秸秆禁烧、扶贫等工作,使得基层所工作人员疲于应对各种任务,难以专注开展好食品监管工作,“食品安全作为首要责任”难以保证。

(二) 食品监管人才准入制度缺失

食品监管是高复杂性、强专业性的工作,基层有一部分人员是从工商、质监划转而来,导致一些执法人员自身对食品监管法律、法规和专业知识的掌握欠缺;有些刚入职的员工就担当监管主力,虽专业知识已经具备,但实际执法能力和水平达不到要求,依然会制约食品监管工作的开展。村(社区)安全协管员、信息员多数是兼职,了解食品监管业务知识不多,协管员工作者管理制度存在缺失,无法满足食品监管要求,不能真正发现和解决监管中存在的问题,基层食品安全潜在风险巨大。

(三) 监管体制存在弊端

新一轮大部制改革,精简了机构,整合了行政执法力量,但是基层市场监督管理所,上一级仍是食品药品监管、质检、工商等部门,各部门之间存在着权、责、利的差别,上级多头部署,基层疲于应付,弱化了食品安全监管职能^[6]。同时监管机构名称标识、执法程序、执法依据、法律文书不统一等问题,影响法律实施效果。

四、提高食品监管水平的建议

基层食品安全监管,需要建立在全程监管、标准化监管和依法监管的基础之上。《“健康中国2030”规划纲要》中指出“完善统一权威的食品安全监管体制,建立职业化检查员队伍,加强检验检测能力建设,强化日常监督检查,扩大产品抽检覆盖面”^[2],针对我国市场监管所食品监管中存在的问题,亟需采取具有针对性、可行性的对策。

(一) 完善法律法规及实施细则

完善法律法规及实施细则,使得条例更有针对性、有效性和可操作性。对于新出现的食品安全问题,省市食品药品监督管理局应组建相关专家团队研究制定一批针对性和可操作性强的政府规章或规范性文件,对一些食品违法行为案件查处中相关问题提出具体指导意见,便于基层执法参照,使食品监管更加有章可循,有据可依。各省制定小摊贩、食品小作坊等具体管理办法时,应权衡守法经营和便利就业两方面的关系,合理确定处罚种类和罚款额度,使得违法必究、过罚相当。

(二) 强化基层食品检验检测体系建设

由国家、省级层面指导县级食品检验检测机构的建设及标准制定,指导基层检测技术能力的建设。进行新一轮食品药品监管体制改革的同时,重视食品检验检测技术资源的整合,推动县区级尽快设立专门检验检测机构,建立信息共享共认机制,

突出检验检测工作的整体性,建设检验检测信息共享平台,避免对同一品种或同一批次的产品进行重复抽检,降低检测成本。同时在食品安全民生工程的背景下在乡镇(街道)市场监管所、大型农贸市场设立快检室,配备必要的快检设备,明确各级政府投入责任,对涉及的办公用房、土地使用、设备采购等给予政策倾斜。

(三) 提高监管队伍的监管基础

增加监管人员编制。对重点区域的监管队伍实行标准化建设,对监管队伍的设施设备、人员组成实行量化标准,通过调查研究,根据当地实际情况制定基层食品监管人员与服务人口配备标准,制定人员编制标准,吸收更多具有综合学科专业背景的人才,从根本上增加食品监管力量、提高队伍的专业水平和执法能力;加大对安全协管员、安全信息员的管理,且将食品监管指标纳入其个人评估指标,加强其对食品监管的重视。

设计合理的专业化培训内容和方式。各省利用优势师资资源,利用专业培训会、网络、自学等方式有针对性地对监管执法人员进行培训并加大考核力度。在培训内容上,对工商部门划转人员进行食品生产、药品知识、法律法规方面的培训,使执法经验丰富的人员能够更多地了解食品监管工作的专业领域;对医药专业的原药监局人员进行食品执法、法律法规方面的培训,使专业的监管人员能够增长执法知识、强化执法能力,从而提高机构的监管能力。在培训方式上,建议以实际操作案例代替传统课堂教学,由教师或优秀办案人员利用实际案例进行经验交流,增加课程的趣味性和吸引力。

加大对基层监管队伍的装备投入。建立全省统一的监管人员装备配置清单,明确基层食品监管机构作为专业执法单位,应当配备并保留符合要求的执法车辆。增加现场快速检测设备、调查取证工具、信息化设备等,为监管办案提供有力的技术支撑。

(四) 完善激励保障制度

合理的薪酬和福利制度是对基层监管人员最有效最直接的激励措施之一,建立标准化的绩效考核体系,实现考核的科学化,加强考核的监督管理,减少考核人员的主观性,科学设置考核等级,充分利用考核结果,将考核结果和职务升降、奖惩等充分挂钩。重视责酬相符,以工作绩效和目标达成度为主要评价依据,注重对个人业绩差异的评定,使薪酬和福利分配更加客观公平。

(五) 推进智慧监管

省级食品药品监督管理局应同省工商局和省质监局

研究制定统一的全省市场监督管理印章和行政执法文书。建立市场监管一体化综合管理平台,整合现有的网络资源,建立办公自动化系统、抽查检查、执法等系统,并与省市级工商、质监与食药监审批系统整合。推广应用移动终端现场监管和监管数据即时上传,推动监管过程痕迹化、数据信息化。推进“大数据+监管”,对各类数据进行分析研究,以提升监管的精准性、智慧性。充分发掘利用现有食品监管资源,将大数据、云平台、远程操控等新手段融入监管工作,强化对各类数据的分析研究,形成食品安全风险清单,有针对性地实施监督检查,提升监管的科学性。

参考文献

- [1] 人民网. 中央农村工作会议在北京举行 习近平,李克强作重要讲话[EB/OL]. [2013-12-24]. <http://politics.people.com.cn/n/2013/1224/c1024-23936612.html>
- [2] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会, 中共中央 国务院印发《“健康中国 2030”规划纲要》[EB/OL]. [2016-10-25]. <http://www.nhfpc.gov.cn/xcs/wzbd/201610/21d120c917284007ad9c7aa8e9634bb4.shtml>
- [3] 张国兴,高晚霞,管欣. 基于第三方监督的食品安全监管演化博弈模型[J]. 系统工程学报,2015,30(2):153-164
- [4] Mol AP. Governing China's food quality through transparency: A review[J]. Food Control,2014(43):49-56
- [5] Liu HA, Kerr WA, Hobbs JE. A review of Chinese food safety strategies implemented after several food safety incidents involving export of Chinese aquatic products[J]. British Food Journal,2012,114(2/3):372-386
- [6] 胡颖廉. 综合执法体制和提升食药监管能力的困境[J]. 国家行政学院学报,2017(2):103-107
- [7] 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[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2016,55(2):8-15
- [8] 王广平,魏美亮,夏萍萍,等. 食药监机构改革进程中的监管模式对比研究[J]. 中国药事,2016,30(12):1215-1221
- [9] 孙杰,张刚,刘冠鸿,等. 浅析网络销售食品安全监管中的困境[J]. 食品研究与开发,2014,35(18):176-179
- [10] 张颖璐, 陈超. 国外食品安全监管应对方法的探究与启示[J]. 食品研究与开发,2013,34(14):134-136
- [11] 张萌,胡晓川,张斌. 天津市食品安全现状及监管[J]. 食品研究与开发,2015,36(12):150-152
- [12] 安徽省食品药品监督管理局. 2015年安徽省食品安全状况白皮书[Z]. 2016
- [13] 徐州, 田侃. 农村地区食品安全现状与规制完善研究[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2015,15(6):434-436
- [14] 刘恩华. 我国基层食品药品安全监管存在的主要问题及建议[J]. 市场论坛,2015(9):1-2
- [15] 孔运生,彭婧,徐恒秋,等. 我国食品安全监管的现状、挑战与思考[J]. 中国农村卫生事业管理,2016,36(5):545-548
- [16] 王晓波. 我国基层食品药品监管问题及对策 [J]. 食品安全导刊,2017(6):15
- [17] 刘鹏. 省级食品安全监管绩效评估及其指标体系构建——基于平衡计分卡的分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2013,52(4):17-26

Problems and suggestions of food supervision in grass-roots unit

Nie Jiting¹, Kong Yunsheng¹, Peng Jing¹, Tang Jian¹, Xu Hengqiu^{1,2}

(1. School of Health Administration, Anhui Medical University, Hefei 230032;

2. Anhui Food and Drug Administration Bureau, Hefei 230051,China)

Abstract: Grass-roots unit food safety supervision is the key points and special difficulties and it's urgent to be solved. At present, there are some problems such as lack of supervision laws and regulations, short of technical support, insufficient supervision team nor personnel incentive mechanism due to various supervision tasks, lack of access to profession and flaws of supervision system. To improve the ability of grass-roots unit food safety supervision is the key to perfect the food supervision “last mile”, it's need to improve laws and regulations, strengthen food inspection and testing system, improve the supervisor professional qualities, perfect incentive system and promote intelligent supervision.

Key words: food safety; regulation; grass-roots unit