

# 基于公共行政学视角的中国食品安全监管体制改革

周 楨

(无锡城市职业技术学院, 江苏无锡 214081)

**摘要:**国家食品药品监督管理总局的组建标志着中国食品安全监管体制改革向前迈进了一大步。食品安全监管体制内机构间的职能交叉、权责不清,是中国历年来食品安全监管所面临的困境。通过与改革前的监管体制进行对比发现,中国食品安全监管体系的改革是解决现有困境的有效途径;同时从公共行政学的视角切入,以期探寻食品安全监管体制改革的理论基础;最后,阐述了今后改革需要继续予以关注的问题。

**关键词:**食品安全;监管体制;体制改革;公共行政学;困境

**中图分类号:** TS201.6; TS207.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2014)10-0484-03

近年来,中国食品安全事件频繁出现。2011年的地沟油事件、2012年的毒胶囊事件、2013年的假羊肉事件等严重打击了民众对中国食品安全的信心。据调研,2011—2012年民众对食品安全状况表示不满意的占55%,对政府在食品安全领域监管力度表示不满意的占49%,仅有2.54%的消费者表示非常满意(数据来自笔者2011—2012年在江苏、山东、广东、辽宁等省份的实地调研结果)。这些情况促使政府部门采取各种积极措施来解决食品安全问题,其中一项备受关注的就是食品安全监管体制的改革。中国食品安全监管体系目前难以回避监管部门各自为政、“九龙治水”的困境<sup>[1]</sup>,根据2013年3月10日披露的国务院机构改革和职能转变方案,中国将组建统一的食物监管部门,完善食品监管体制机制,核心内容是组建国家食品药品监督管理总局。

众多学者对食品安全监管体制的改革方向也进行了深入的研究。王耀忠认为分离产业管制职能与食品安全监管职能,同时合理归并现有监管机构的职能、促进监管的专业化,是中国食品安全监管的必然趋势<sup>[2]</sup>。李怀指出,需要加强政府各有关部门(如农业部、卫生部、国家质检总局、工商总局等)的协调和管理,建立食品安全监管的统一组织,加强执法的权威性<sup>[3]</sup>。韩忠伟等认为,食品安全监管职能弱化是造成潜在食品安全隐患的主要弊端,建议食品安全委员会实行垂直监管<sup>[4]</sup>。汪普庆等认为,一体化监管模式是我国食品安全监管体制改革的发展方向<sup>[5]</sup>。食品安全监管体制的改革属于行政改革中的结构重组,涉及行政权力结构、行政组织结构和人事管理制度的改革,既包括行政体系内部各层级之间行政权力的重新分配和权限的再划分,又包括政府与市场、企业、社会其他组织等行政外部系统之间权力的再调整。那么,食品安全监管体制到底进行了哪些改革?我们应当如何评价这些改革措施?以后的改革需要在哪些方面继续加以关注?因此,本研究以公共行政学理论为视角,系统分析了我国食品安全监管体制改革的理论基础,分析了食品安全监管体制改革取得的成就,阐述了今后改革需要继续予以关注的问题。

## 1 中国食品安全监管体制改革的原因

食品安全问题的根本原因在于食品的信用属性所引起的信息不对称和逆向选择。食品安全问题带来的市场失灵,必然导致政府超经济力量的介入,监管是政府介入的主要方式。我国原先的食品质量安全监管实行的是多部门联合监管的体制,监管主体包括农业部、卫生部、质检总局、食品药品监督管理局、工商行政管理总局、国家环保局、商务部、交通部等。

在纵向配置上,有垂直管理、半垂直管理和分级管理<sup>[6]</sup>。垂直管理部分有国家质量技术监督检验检疫总局直属的进出口检疫机构和海关。半垂直管理部分包括工商部门、质监部门、药监部门,半垂直管理的含义是指中央监管机构与其省级机构保持业务指导及管理关系,省以下实行垂直管理,人事、财务、资产业务归省级机构直接管理,其省以下机构不再对当地政府负责(工商、质监、药监部门实行的省级以下垂直管理也是不完整的。在省级行政区外,还有15个副省级城市如西安、大连、沈阳等,这些副省级城市仍然实行属地管理)。分级管理的部门包括农业、卫生、公安、商务、环保等部门,人事、财务、资产属当地政府管理,中央部门对地方各级对口部门实行业务指导和管理关系。

在横向配置上,我国食品安全的监督管理各个机构基本上实行的是横向分工,主要机构有5个,包括农业、质检、工商、卫生、食品,长期以来对食品安全进行分段管理,人为地分割了食品生产供应链条的各个环节。农业部负责种植和养殖阶段的安全问题;国家质检总局负责加工环节和进出口食品的检验工作;工商总局负责流通阶段;卫生部的职责是负责生产阶段的食品安全。食品药品监督管理局的职责是食品安全管理工作的协调和统一,在级别上与农业部、卫生部、质检总局(副部级)是平等的关系,不属于国务院的组成部分,不具有对其他部门的实质责任追究权力,可以支配的资源有限,药监局协调对象的行政级别属于正部级,且多数还属于国务院组成部门。受中国传统政治文化和现代管理科层统辖的制约,在等级森严的行政管理体制下,食品药品监督管理局的统一和协调工作显得力不从心,也很难建立起追溯体系。各省(区、市)之间的横向协调同样存在着诸多困难和问题。现代

收稿日期:2013-12-12

作者简介:周 楨(1986—),男,江苏江阴人,博士,主要研究方向为农业经济与食品安全。E-mail: caoking86@163.com.

食品供应链常常跨越省区界限,造假地与受害地可能波及数省,省际协作存在各地区部门机构之间的利益分配的问题,可见省际协作机制的建立对推动联合监管无疑是十分重要的。在食品安全监管体制条块分割的条件下,横向协调方面的缺陷削弱了监管效能的发挥。

改革前的食品安全监管体制重复监管和监管“盲点”的现象同时存在,不利于责任落实。一旦出现食品安全事故,不同监管部门因监管权模糊而互相推诿扯皮的现象时有发生。如2004年发生的阜阳奶粉事件,在生产环节,所有空壳奶粉生产企业相关法律手续都完备齐全;在质检环节,抽检对空壳奶粉的疯狂生产并没有起到有效的遏制作用;县级政府并没有设立负责食品安全的国家食品药品监督管理局的分支管理机构;在基层地区,畜牧局负责奶业的生产开发,卫生部门负责产品质量的检验,工商部门负责进入市场后的事宜,脱节现象明显。可见统一的国家食品药品监管部门的建立有助于改善当前食品安全监管困难的局面,提高监管效率。

## 2 中国食品安全监管体制改革的审视

国家食品药品监督管理局的组建,标志着中国食品安全监管体制改革向前迈进了一大步。这次改革厘清了食品安全监管重复的职能部门间的关系,并将食品药品监管事项集中到国家食品药品监督管理局的管辖下。

### 2.1 加强食品安全监管综合协调机构的权威性

根据第十二届全国人民代表大会第一次会议批准的《国务院机构改革和职能转变方案》和《国务院关于机构设置的通知》(国发[2013]14号),设立国家食品药品监督管理局(正部级),为国务院直属机构。

在原有的食品安全监管体制下,由于各监管部门之间各自为政、条块分割等原因,食品药品监督管理局没有起到其应有的统一和协调工作,主要原因是受其行政级别的限制,无法有效地支配其他部门的资源,直接导致食品药品监督管理局本身制度设计的职能被严重虚化,既不能形成在食品安全监管方面部门之间共识的协商机制,也无法监督平级或者更高级别的其他部门。针对上述问题,这次改革最主要的内容是组建食品药品监督管理局,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划入食品药品监督管理局。由其对生产、流通、消费环节的食品和药品的安全性实施统一的监督管理,同时负责食品安全监督管理综合协调,推动健全协调联动机制,督促检查省级人民政府履行食品安全监督管理职责并负责考核评价。这次改革赋予监管总局超越各部门的食品安全监管的权力,能够最大限度地集中食品安全监管职能,强化中央对食品安全的监管,消除各部门之间的冲突,可以有效地整合食品安全监管资源,提高管制的效率。

### 2.2 整合食品安全监管机构

此次食品安全监管体制改革在组建食品药品监督管理局的同时,对各食品安全监管机构进行了整合。在原有的食品安全监管体制下,单设的国务院食品安全委员会办公室负责拟订国家食品安全规划,监督检查国务院有关部门和省级人民政府履行食品安全监管职责;食品药品监督管理局负责消费环节食品卫生许可和食品安全监督管理、制定消费环节食品

安全管理规范并监督实施。这两个部门都属于食品安全监管的中央机构,两者制度设计均与食品安全监管相关,具体负责的职能有交叉重复。改革后的食品安全监管体制将国家食品药品监督管理局和单设的国务院食品安全委员会办公室的职责交由国家食品药品监督管理局,不再保留食品药品监管局和食品安全办,精简了中央食品安全监管机构,节约了监管资源和治理成本。

### 2.3 理清食品安全监管职责

在改革前,生产环节和流通环节的食品安全监督管理职责分别由质检总局和工商总局来负责,容易引致“执法真空”环节的出现,现有的食品安全监管体制将食品产业链的生产、流通、消费环节的食品安全均交由食品药品监督管理局统一管理和协调,工商行政管理、质量技术监督部门相应的食品安全监督管理队伍和检验检测机构划转食品药品监督管理部门。

在原有的食品安全监管体制中,农业部只负责种植和养殖阶段的安全问题。改革后,农产品质量安全监督管理职责划分至农业部,并将商务部的生猪定点屠宰监督管理职责划入农业部。农业部负责食用农产品从种植养殖环节到进入批发、零售市场或生产加工企业前的质量安全监督管理,负责兽药、饲料、饲料添加剂和职责范围内的农药、肥料等其他农业投入品质量及使用的监督管理。食用农产品进入批发、零售市场或生产加工企业后,按食品由食品药品监督管理部门监督管理。农业部负责畜禽屠宰环节和生鲜乳收购环节质量安全监督管理。2个部门建立食品安全追溯机制,加强协调配合和工作衔接,形成监管合力。

国家质量监督检验检疫总局在改革前负责食品加工环节的检验工作,现在将职能简化为食品包装材料、容器、食品生产经营工具等食品相关产品生产加工的监督管理。此外,仍然由国家质量监督检验检疫总局负责进出口食品的监督检验工作。

对食品安全领域的监督检验职责同样也进行了整合,原来食品安全检验机构资质认定条件和制定检验规范的职责由卫生部确定,现在统一划入国家食品药品监督管理局。国家质量监督检验检疫总局、原国家食品药品监督管理局所属的2套食品安全检验检测机构也进行了整合,实现资源共享,建立法人治理结构,形成统一的食品安全检验检测技术支撑体系。

### 2.4 统一食品标准的制定权

在原有的食品安全监管体制下,能够制定食品安全标准的部门非常多,且标准的制定权限划分不清。因此,同食品安全监管体制的弊端相同,食品安全的标准也存在着“九龙治水”的现象,不同层次的标准之间存在交叉、矛盾或重复;标准的数量过多过滥,且覆盖面不够广。改革后的食品安全监管体制将食品安全风险评估和食品安全标准制定的职责统一交给新组建的国家卫生和计划生育委员会,由国家卫生和计划生育委员会根据实际需要制定、修订相关的食品安全标准。

## 3 基于公共行政学的中国食品安全监管体制改革评价

公共行政学是专门研究政府行为的一门学科。从公共行政学的视角来看,中国食品安全监管体系的改革充分体现了效率观(提高组织效率)。效率反映的是投入与产出、成本与收益的关系,就是利用最少的资源消耗获得最多的产出。行政效率是指行政组织及其工作人员从事行政管理工作所投入

的各种资源与所取得的成果和效益之间的比例关系。齐明山认为,影响一个行政组织效率的组织因素包括以下几个方面:一是行政机构的功能是否满足实际需要;二是承担这些职能的机构是不是精简;三是机构间的权责划分是否合理<sup>[7]</sup>。

首先,从食品安全监管部门的作用来看,行政效率取决于该组织能否履行政府对经济社会管理的各种职责,机构的设置、结构、编制和活动原则是否适应社会、经济发展的需要。合理地界定政府职能,使行政组织的职能真正适应经济社会发展的实际需要,这是行政组织合理设置的前提。如果政府职能定位不准,不能正确处理政企、政社、政事关系,政府管理了许多不该管的事,这既增加了行政成本,也无法从根本上按照实际需要设置组织机构。政府对食品安全进行监管最主要的原因是食品市场存在信息不对称及逆向选择的问题,监管的目的是解决市场失灵问题,规范市场秩序,提高安全食品的供应量,降低市场交易成本,保障食品安全,以及维护消费者和行业利益等方面。政府的宏观管理是食物安全控制的关键<sup>[8]</sup>。统一化的食品安全监管部门更能满足政府对保障消费者食品安全作用的设定,适应经济社会发展的实际需要。

其次,承担保障食品安全职能的行政机构是否精简也反映了组织的行政效率,同时也是对交易费用理论的一种体现。统一化的监管部门能够更加有效地节省交易成本,机构臃肿必然导致浪费严重、效率低下,按照精简、统一、效能的原则,科学、合理地设置行政机构是提高行政效率的最基本途径。合理设置行政组织机构既是政府职能发挥的基础,也是行政效率提高的基本保证。因此,应当在科学界定政府职能的基础上,调整行政机构,建立精简、设置合理的行政组织体系。斯蒂格里茨认为,统一的组织在节约交易成本,减少组织成本、不对称信息交易成本等方面具有一定的优势<sup>[9]</sup>。其一,臃肿的机构需要更多的人力与物力成本,增加监管和治理成本,与之相对应,统一的监管部门在节约成本方面有着重要的作用;其二,统一化的监管部门能够提供更加权威的公共信息,减少消费者的信息搜寻成本,促进信息对称,减少信息交易成本。

最后,从资源配置角度来看,机构间的职能交叉、权责不清,会造成实际工作中不同机构间相互推诿、扯皮,影响行政效率。机构改革对行政效率的提高具有基础作用。中国食品安全监管体制的改革将国家食品药品监督管理局与农业部、国家卫生和计划生育委员会、国家质量监督检验检疫总局、国家工商行政管理总局、商务部、公安部之间的职能、权责进行了详细的划分,理顺了行政组织各层次、各部门间的关系,建立了运转协调、办事高效的运行机制,对行政效率的提高有着重要的作用。

综上所述,中国食品安全监管体系的改革通过建立统一的食物安全监管机构,对各行政组织间的权责进行划分,可以有效地降低交易成本,促进信息对称,提高行政效率,从而满足消费者对食品安全的需求。

#### 4 未来食品安全监管体制改革的建议

国家食品药品监督管理局的组建是中国食品安全监管体系改革向前迈进的一大步,目的在于解决监管体制固有的“九龙治水”等顽疾,减少监管和治理成本,更好地实现监管目标。在未来食品安全监管体制的改革方面,仍有许多值得

注意的地方。

##### 4.1 促进部门间的协调

食品安全问题牵涉多个职能部门,哪一个环节出现缺位,整个监管链条就可能断裂。因此,加强监管还需相关部门认真履职,彼此密切配合、形成合力。行政部门在具体活动中各个环节是否完善、是否各尽其职、能否很好地协调一致,关系到能否顺利实现行政管理的总体目标和最大限度地减少内耗,提高效率。

##### 4.2 加强法律法规的细化

现阶段中国的法律法规多是宏观化、指导性的,不具备很强的可实施性,未来需要加强微观层面的法律法规的制定,让食品安全监管的具体措施切实做到有法可依。此外,一些行业标准或公共规则也要上升到法律的层面,增强食品安全标准的强制性,不断地完善食品安全领域的技术标准。

##### 4.3 提高执法力度

要使食品安全监管体系的改革能够切实发挥作用,严格执行是必不可少的。多年来的实践表明,执法不严、惩处乏力,食品安全违法成本过低,是食品安全恶性事件屡屡发生的重要原因。因此,要尽快加强技术装备和队伍建设,扩大专业执法队伍的总量,提高执法者的专业水平,严格执法,从而达到有效遏制食品安全事故的目的。

##### 4.4 提高消费者维权能力

现在消费者的维权成本高,选择维权手段的消费者占极少数,相当一大部分消费者在自己利益受到侵害的时候,没有通过法定途径维护自身权益的意识及行动。通过提高食品安全监测技术和增设消费者投诉渠道,降低消费者维权的成本,提高消费者维权能力,是促进食品安全的重要途径。

##### 4.5 促进行业协会的发展

食品安全的监管单靠政府力量无法做到面面俱到,而行业协会的力量正好可以弥补这一不足之处,通过其自身对行业内企业的限制力量,可以更好地规范企业的安全生产行为,保障食品安全。

#### 参考文献:

- [1] 詹承豫. 转型期中国食品安全监管体系的五大矛盾分析[J]. 学术交流, 2007, 163(10): 93-97.
- [2] 王耀忠. 食品安全监管的横向和纵向配置——食品安全监管的国际比较与启示[J]. 中国工业经济, 2005, 213(12): 64-70.
- [3] 李怀. 发达国家食品安全监管体制及其对我国的启示[J]. 东北财经大学学报, 2005, 1(1): 3-8.
- [4] 韩忠伟, 李玉基. 从分段监管转向行政平衡监管——我国食品安全监管模式的构建[J]. 求索, 2010(6): 155-157.
- [5] 汪普庆, 周德翼. 我国食品安全监管体制改革: 一种产权经济学视角的分析[J]. 生态经济, 2008(4): 98-101.
- [6] 刘录民. 我国食品安全监管体系研究[D]. 杨凌: 西北农林科技大学, 2009.
- [7] 齐明山. 公共行政学[M]. 北京: 对外经济贸易大学出版社, 2008: 256.
- [8] 周德翼, 杨海娟. 食物质量安全管理中的信息不对称与政府监管机制[J]. 中国农村经济, 2002(6): 29-35, 52.
- [9] 斯蒂格里茨. 政府为什么干预经济[M]. 北京: 中国物资出版社, 1998.