

程培堃. 对食品安全监管引入累积记分制度的思考[J]. 江苏农业科学, 2015, 43(11): 1-3.

doi:10. 15889/j. issn. 1002-1302. 2015. 11. 001

# 对食品安全监管引入累积记分制度的思考

程培堃

(苏州农业职业技术学院经济管理学院, 江苏苏州 215008)

**摘要:**在分析当前食品安全监管方面存在问题的基础上,借鉴香港食品安全监管经验和国内交通违法记分制,提出了食品安全监管领域建立累积记分制度;详细分析了食品安全监管累积记分制度的法律依据、实践基础和必要性;提出了食品安全监管累积记分制度的初步框架体系,以及实施该制度的对策建议。

**关键词:**食品安全监管;累积记分制度;法律依据;实践基础;必要性;框架体系

**中图分类号:** TS201.6      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2015)11-0001-03

“民以食为天,食以安为先。”食品安全问题举国关注,各级政府也出台了一系列的政策措施加强食品安全工作。近几年,随着食品监管体制日益健全,监管力度的加大,消费者食品安全意识的增强,食品安全形势明显好转<sup>[1-2]</sup>。然而食物中毒事件时有发生,问题食品屡禁不止,食品安全形势仍不容乐观。这一方面表明生产经营企业没有尽到应有的责任,甚至存在违法违规行为,在生产过程中掺杂掺假、回收过期食品进行再加工再销售、非法或超标使用食品添加剂等现象屡禁不止。另一方面也反映了食品安全方面存在监管漏洞:第一,监管措施落后,表现为重运动式的专项治理,轻常态化的主动管理。运动式的专项治理虽然在一段时间可能会消除食品的安全隐患,但会导致“猫捉老鼠”式的游戏,并诱发企业机会主义行为。第二,对违法行为的查处往往“一罚了之”,导致经营主体的违法违规经营行为屡禁不止、屡罚不改。第三,在日常生产经营中,企业存在诸多轻微违法违规行为,这些够不上行政处罚的标准,依法不予处罚。有一些企业或因为其违法行为未受处罚,便认为这些违法行为纠不纠正无所谓,只要不受处罚便无足轻重。面对上述这些问题,为切实增强食品生产经营主体责任安全意识,建立完善安全责任机制和内部制约机制,亟需创新监管机制,建立一些有针对性、可操作的,更为科学有效的监管模式。本文在参考香港食品安全监管经验和国内道路交通违法记分制的基础上,建议食品安全监管领域制定和实施累积记分制度。

所谓累积记分制度(简称记分制)是指食品安全监管部门发现食品生产经营者的违法违规行为后,除依法给予行政处罚外,按规定分值标准对该行为记分。在 1 个记分周期(譬如 1 年)内,当违法行为人达到一定分值的,在法律规定的幅度内从重处罚,达到或超过一定分值的,责令停产停业整

顿或吊销相关执照的制度<sup>[3]</sup>。该制度的实施能增强食品经营者的食品安全意识和守法经营意识,预防和减少食品安全事故。

## 1 食品安全监管累积记分制度的实践和法律基础

### 1.1 法律依据

根据我国行政处罚法法定原则,行政处罚的设定和实施必须依法进行。因此对食品安全监管引入累积记分制度首先遇到的是合法性问题。2003 年通过的《中华人民共和国道路交通安全法》第二十四条明确规定,公安机关交通管理部门对机动车驾驶人违反道路交通安全法律、法规的行为,除依法给予行政处罚外,实行累积记分制度。2011 年修订的《中华人民共和国道路交通安全法》沿用了累积记分制度(第二十四条)。由此可见道路交通安全管理的“累积记分制度”有相应的法律依据<sup>[3]</sup>。而在现行的有关食品安全的法律法规中并没有明确规定实行累积记分制度,那么对食品安全监管引入累积记分制度究竟有无法律依据?

笔者认为,在现行食品安全监管法律法规中,制定和实施食品监管行政相对人违法行为“累积记分制度”具有相应的法律规定和依据。第一,《行政处罚法》第八条规定的行政处罚种类包括:(1)警告;(2)罚款;(3)没收违法所得、没收非法财物;(4)责令停产停业;(5)暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照;(6)行政拘留;(7)法律、行政法规规定的其他行政处罚。也就是说,现行行政处罚种类没有涵盖“累积记分制”。考虑对违法行为记分本身并没有增加行政管理相对人的实际责任和负担,而是当违法行为人在一定期限内,累计记分达到规定分值时,才在法律规定的幅度内从重处罚,因此从主要功能来看,累积记分制度仅为内部记录工具和衡量管理相对人违法违规行为危险程度的标尺,以及后续处罚的程序性条件。第二,“累积记分制”没有违反“一事不再罚”行政处罚原则。《行政处罚法》第二十四条规定:对当事人的同一个违法行为,不得给予两次以上罚款的行政处罚。而根据“累积记分制”,当违法行为人在 1 个记分周期内,再次违法或多次违法达到某一规定分值时给予相应处罚,似有重复处罚之嫌。《行政处罚法》虽未规定从重处罚情节,但由于法律条款对处罚的规定通常具有一定的幅度和范围,国家行政机

收稿日期:2014-09-25

基金项目:2014 年江苏省社会科学应用研究精品工程课题(编号:14SWC-040);2014 年江苏省苏州市科协软科学项目(编号:2014A-02);江苏省“333”人才工程;江苏省高校青蓝工程学术带头人培养对象项目。

作者简介:程培堃(1966—),男,江苏苏州人,博士,教授,主要研究方向为农业经济管理。Tel:(0512)66098606;E-mail:chengpg0512@163.com。

关在法定幅度和范围内具有自由裁量权。在行政执法实践中,如果具有从重处罚情节和事由,国家行政机关对行政相对人进行行政处罚时在处罚种类内选择较重的处罚,或者在法律规定的幅度内选择较高限进行处罚,亦即从重处罚。行为实施违法行为后果严重、危害性大、屡查屡犯、性质恶劣等等,都应当认定是从重处罚情节和事由。“累积记分制”本质上可以理解为“对屡查屡犯,性质恶劣行为的加重处罚。”第三,《国务院关于加强食品等安全监督管理的特别规定》(国务院令 503 号)第十六条规定,农业、卫生、质检、商务、工商、药品等监督管理部门应当建立生产经营者违法行为记录制度,对违法行为的情况予以记录并公布;对有多次违法行为记录的生产经营者,吊销许可证照<sup>[4]</sup>。《食品安全法》第七十九条规定,县级以上食品安全监管部门应当建立食品生产经营者食品安全信用档案,记录许可颁发、日常监督检查结果、违法行为查处和食品经营者停止经营不符合食品安全标准的食品等情况,根据食品安全信用档案的记录,对不良信用记录的食品生产经营者增加监督检查频次<sup>[5]</sup>。因此,无论是“建立生产经营者违法行为记录制度”,还是“建立食品安全信用档案”,就其记录形式、记录内容,都为建立、制定食品安全监管行政相对人违法行为“累积记分制”提供了相应的法律依据,“累积记分制”只不过是“建立生产经营者违法行为记录制度”和“建立食品安全信用档案”的一种具体实施措施。

## 1.2 实践基础

事实上,目前国内越来越多的地区在食品安全监管领域推行累积记分制。深圳经济特区食品安全条例(征求意见稿)第六十二条规定,食品安全监管部门对餐饮服务提供者违反食品安全法律、法规的行为,除依法给予行政处罚外,实行食品安全违法行为累积记分制度<sup>[6]</sup>。从获取餐饮服务许可证之日起,每 12 个月为 1 个记分周期。食品安全监管部门依据食品安全法律法规、标准和管理制度并结合该市实际制定食品安全违法行为记分标准和实施办法,按有关程序审查通过并进行公告后执行。2014 年 9 月上海公布了《上海市餐饮服务食品安全违法行为记分管理暂行办法(征求意见稿)》。该办法规定了记分制的适用范围、记分用途、记分方法、记分后的培训和考核、记分的消除、累计记分后的处罚裁量、异议处理和记分查询等内容<sup>[7]</sup>。为切实推进完善食品流通行业自律体系建设,从源头上保证食品安全,重庆市工商行政管理局南川区分局从 2013 年 8 月 1 号开始实施了《流通领域食品经营违法违规记分管理办法》。根据管理办法,如果食品经营者违规,将会受到相应扣分,严重的吊销该食品经营主体《食品流通许可证》,强制其退出食品经营行业。办法规定,记分情况存入《食品流通许可证》档案,食品经营者在 1 个记分周期内累积记分达到 12 分的,工商行政管理部门应该责令食品经营者停业整顿,拒不改正、情节严重的应吊销该食品经营主体《食品流通许可证》,强制其退出食品经营行业。根据经记分等方面的信用信息将食品经营主体分为 A、B、C、D 4 个类别:A 类守信企业(4 分以下)、B 类一般守信企业(4 分以上 8 分以下)、C 类失信企业(8 分以上 12 分以下)、D 类严重失信企业(12 分以上)。同时,根据食品经营者上一年度累积记分情况及信用类别进行分类监管<sup>[8]</sup>。

## 2 食品安全监管累积记分制度的必要性

食品安全监管引入“累积记分制”具有积极意义,具体表现为:

第一,可以使食品监管部门更好地共享监管信息,整合监管资源。目前,我国食品安全实行的是在食品安全委员会协调下的多部门分段监管体制,食品监管部门分散,包括食品药品监督管理部门、农业部门、质量监督检验检疫部门、工商行政管理部门等。多部门分段监管体制客观上造成了各监管部门之间难以完整地掌握行政相对人监管信息。实行累积记分管理,可以有效地将分布在各监管部门的信息进行整合,使得各监管部门能够共享相关信息。同时,实行累积记分管理可以形成强大的监管合力,在全面监管的基础上牢牢抓住监管重点,提高监管成效,缓解监管力量相对薄弱和行政相对人数量不断增加的矛盾<sup>[9]</sup>。

第二,有利于规范行政处罚的自由裁量权。行政处罚自由裁量权是指国家行政机关在法律、法规规定的原则和范围内有选择余地的处置权利。在食品安全监管机构及其工作人员行政执法中,自由裁量权是客观存在的,它有效增强了执法办案的准确性和灵活性。但是也确实存在着自由裁量权被滥用的问题,正因为如此,必须对自由裁量权进行控制。累积记分制根据违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度,按规定分值标准对该行为记分,并以此决定该违法行为适用的处罚种类和处罚幅度,从而实现对食品生产经营主体违法行为的量化评价。同时对不同食品安全违法行为规定不同的分值,使食品生产经营主体对违法行为可能导致的行政制裁及严厉程度具有了准确预期的可能,从而限制了监管者恣意专断的空间,使合法行政、合理行政原则得以落实。因此累积记分制有利于从源头上解决自由裁量权过于“自由”的问题,使之具体化、规范化,确保实施行政处罚时公平、公正地行使自由裁量权,减少行政处罚行为的随意性,具有较强的可操作性。

第三,强化了对行政相对人的教育作用和监管参与度。实施“累积记分制”后,只要不超过规定的最高分值,每次记分并不增加行政相对人的实际经济负担,但由于在一定周期内违法所记的分数不会消除,相反还有可能因违法行为而增加,对行政相对人会施加心理压力,产生警示效应,抑制行政相对人再次违法的动机,并且随着记分的增加,心理压力和抑制效应越发显著。同时规定记分周期、应予记分的违法行为种类及对应分值,以及在周期内的最大分值等内容,能够使食品生产经营主体预期其所实施的违法行为可能会产生的负面后果,从而增强其食品安全的守法意识和自律性,形成良性的监管与被监管的互动机制<sup>[9]</sup>。

第四,有利于较好地惩戒轻微违法行为。食品安全监管实践中存在着大量的具有一定社会危害性但又情节轻微的违法违规行。按《行政处罚法》第二十七条、第三十八条规定,这些行为适用于免于处罚,因此监管部门对这些行为往往缺乏有效手段加以纠正,使这些行为逃脱法律的约束和制裁,游离于监管部门的管理之外。而“累积记分制”的实行,可以使食品生产经营主体自认为无足轻重的轻微违法行为产生叠加效应,克服了执行单一起罚点标准过于僵硬的缺陷,使食品生

产经营者不敢因其“恶小”而为之,从而有效防止和纠正这种大错不犯、小错不断现象,有效发现和消除食品安全监管过程中出现的监管漏洞<sup>[3]</sup>。

### 3 食品安全监管累积记分制度的框架

#### 3.1 累积记分制度的主体和客体

食品安全监管累积记分制度管理制度的主体包括各个食品安全监管部门,具体包括各级食品药品监督管理部门、农业部门、质量监督检验检疫部门、工商行政管理部门等,行政关系中的管理相对人为食品生产经营者。记分制度的客体则是食品生产经营者违反食品安全有关法律、法规、规章、规定、制度等的行为。

#### 3.2 累积记分制度内容

从上海、深圳等地发布的实施累积记分制度和其他行业部门(譬如道路交通安全)的实践经验来看,食品安全监管累积记分制度至少应该包括以下内容:(1)累积记分制度的制定依据、订立目标、管理的主体与客体、管理原则与形式。(2)分值标准和记分方法,也即对食品生产经营者各种违法违规行规定记分分值标准、记分方法和记分周期(一般为1年)。(3)记分结果的应用,也即对在规定记分周期内达到一定分值的食品生产经营者采取的相应措施,包括教育与培训、责令其停业整改、吊销许可证等;同时根据分值将食品经营主体分为A、B、C、D 4个类别,譬如在1个记分周期内分值在4分以下(含4分)A类企业;4分以上8分以下(含8分)为B类企业;8分以上12分以下(含12分)为C类企业;12分以上为D类企业。对不同类型的食品经营主体进行分类监管。例如,上一记分周期内被定为A级的,每年至少监督巡查1次;而被定为D级的,每2个月至少监督巡查1次等。(4)记分撤销。规定1个记分周期内的累计记分应当予以消除的具体情形。(5)异议处理。食品经营主体对记分有异议的,可以向负责单位或其上一级安全监管部门进行陈述、申辩或者申请复核、行政复议,根据复核、复议结果,相应记分分值予以变更或撤销。(6)记分的公开和查询。为充分发挥累计记分制度的功能和作用,应建立“累积记分制”公开查询系统,向公众公布查询方法、查询渠道等。利益相关人可以按照规定查询的方式查阅食品生产经营者的记分情况。通过信息公开,可以将监管部门的监督、行政相对人之间的相互监督、普通公众的社会监督有机地结合起来,保证公正性;而企业客户、保险公司、银行通过查询记分信息,可以了解企业的安全生产情况和安全信用。

### 4 结语

在食品安全监管引入累积记分制度适应了食品安全监管的需要,是一种富有成效性和创新性的监管方法。累积记分制度有利于增强食品生产经营者的食品安全意识和守法经营意识,落实企业的主体责任,预防和减少食品安全事故。为使

该制度更加行之有效,在实践中应注意以下几点:第一,对于达到相应分值企业的处罚幅度规定一定要适当,切忌畸轻畸重,过轻起不到教育、预防和警示作用,过重有失公正,处罚实施难度反而增加,毕竟处罚本身不是目的。第二,将累积记分制度与企业信用等级评定联系起来。信用等级评估和公布能够通过信誉机制对食品生产经营者发挥激励和制约作用,遏制其机会主义倾向。因此将企业记分记入企业的信用档案,并作为企业信用等级评定的依据之一,有利于更好地发挥累积记分制度。第三,加大累积记分制度宣传普及的力度。累积记分制度制定后,要采取多种方式方法和渠道,让更多的公众了解知晓。更重要的是要将累积记分制度纳入食品生产经营企业的员工培训教育计划。同时食品安全监管部门应当遵循合法、公开、公正、准确、及时的原则,公开披露食品生产经营企业记分信息和查阅方法等。第四,先在某些领域试行,然后再逐步推广。一个制度如果不试行,无法预知其会面临的问题和存在的漏洞,也很难预计其成本与效益是否达到了期望目标,所以应选择某些领域进行试行,发现问题,逐步完善,然后再予以推广普及<sup>[9]</sup>。参考国内其他地区经验,建议先在餐饮服务行业先行先试,然后逐步扩大到食品流通领域、食品生产加工领域等。

#### 参考文献:

- [1]林勇,平瑛,李玉峰.我国消费者食品安全认知调查与行为分析[J].江苏农业科学,2013,41(12):299-302.
- [2]孙梅,赵越春,李广水.食品安全视角下绿色农产品供应商的选择[J].江苏农业科学,2013,41(12):423-426.
- [3]烟花爆竹生产企业安全生产违法违规行记分管理制度探讨[EB/OL]. [2014-07-08]. <http://www.doc88.com/p-9465450936937.html>.
- [4]关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定[EB/OL]. [2014-07-08]. [http://www.gov.cn/jwqk/2007-07/27/content\\_699138.htm](http://www.gov.cn/jwqk/2007-07/27/content_699138.htm).
- [5]中华人民共和国食品安全法实施条例(国务院令557号)[EB/OL]. [2014-07-08]. <http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0597/40183.html>.
- [6]深圳经济特区食品安全条例(征求意见稿)[EB/OL]. [2014-07-08]. <http://fzj.sz.gov.cn:8080/cms/templates/fzb/fzbDetails.action?siteName=fzb&pageId=4664>.
- [7]上海市餐饮服务食品安全违法行为记分管理暂行办法(征求意见稿)[EB/OL]. [2014-09-20]. <http://www.shfda.gov.cn/yaojian/View.aspx?lawid=133>.
- [8]南川工商分局实施《流通领域食品经营违法违规记分管理办法》[EB/OL]. [2014-07-08]. [www.cqnc.gov.cn/nc.content/2013-11/21/content.3091153.htm](http://www.cqnc.gov.cn/nc.content/2013-11/21/content.3091153.htm).
- [9]能否借鉴“累积记分制”对涉药违法者实施处罚[N].中国医药报,2008-04-19(7).