

我国区域食物安全管理现状与经验

王启现 许世卫 李志强 (中国农业科学院农业信息研究所, 北京 100081)

摘要 比较分析了不同经济水平下省级食物安全管理状况, 发现上海强化了市级食品药品监督管理局职能, 其余30个省(区、市)均成立了由省级政府分管领导担纲的跨部门机构, 统一领导和协调本辖区食物安全工作, 且办事机构绝大多数设在食品药品监督管理局, 跨部门机构的组织形式与经济发展水平没有必然联系, 此外, 各省(区、市)还采取了多种措施, 以进一步加强食物安全管理工作。

关键词 省级政府; 食物安全; 管理经验

中图分类号 F30 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)34-11232-03

Current Status and Experiences in Regional Food Security Management in China

WANG Qi-xian et al (Institute of Agricultural Information, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081)

Abstract The management status of provincial food safety at different economic levels were compared and analyzed. It was found that the functions of municipal food and drug supervision bureau in Shanghai was strengthened and trans-department organizations that were taken charge by the leaderships in charge of provincial governments were all established in other 30 provinces (boroughs or cities). The trans-department organizations led and coordinated the food safety work in their popedons. Most organizations were set in food and drug supervision department and the organization form of trans-department organizations had no necessary connection with the economic development level. Furthermore, every province (borough or city) all took various measures to strength the management work of food safety.

Key words Provincial government; Food safety; Management experience

食物安全是事关经济发展、社会稳定和民族强盛的重大问题, 备受政府部门和社会各界的广泛关注。2004年国务院下发了《关于进一步加强食品安全的决定》, 进一步明确了我国食物安全管理实行“一个部门分管一个环节”分段监管模式, 但在食物安全管理中监管交叉与监管真空并存、管理效率不高的状况并没从根本上得以扭转。近年来, 各地认真贯彻国务院精神, 结合本地实际, 不断探索食物安全管理新方法、创新食物安全管理新机制, 取得了重要进展。

为总结各地食物安全管理新经验, 推动国家食物安全管理水平提升, 本研究考虑到我国经济水平区域差异很大, 为更好地比较不同食物安全管理方式, 以2004~2006年人均GDP的平均值为主依据, 将全国31个省(区、市)划分为3大经济类型区, 对不同经济水平下的省级食物安全管理状况进行分析比较, 以进一步提出可资借鉴的经验。

1 经济发达地区食物安全管理现状

人均GDP排名前10位的上海、北京、天津、浙江、广东、江苏、山东、福建、辽宁和内蒙古共10个省(区、市)大多位我国沿海地区, 归为经济发达地区。

1.1 食物生产特征 农业资源丰富, 动物性食物特别是水产品的生产能力居重要地位。2005年该地区粮食总产量达到13 423 万t, 油料产量904 万t, 分别占全国27.7%和29.4%; 水果产量6 148 万t, 占全国38.1%; 肉类2 555 万t, 占全国33%; 禽蛋1 064 万t, 占全国36.9%; 奶类产量1 264 万t, 占到44.1%; 水产品总产量达到3 415 万t, 占全国66.9%。

二、三产业发达, 是我国加工食品最主要的生产区。近年来, 该地区充分利用外向型经济的区位优势, 食品工业发展非常迅速, 加工产品多出口至发达国家。2005年该地区农副食品加工业总产值达到6 354.7 亿元(当年价)。

1.2 食物安全管理特色 管理基础较好, 加工食品成为食物安全监管的重要内容。该地区的10个省(区、市), 人均

GDP均在1.30万元以上, 多位东部沿海地区, 或为我国经济政治中心, 或为具有特殊自然资源条件。该地区食品工业发达, 2005年该地区的农副食品加工业总产值占全国农副产品加工业总产值的60.1%。绝大部分省份成立了跨部门高层次的领导协调机构。山东省成立了省级食品药品安全协调委员会, 上海市充实、强化了市食品药品监督管理局的职能并明确由其牵头负责协调, 其余8个省均成立了食品安全委员会, 作为省级政府的常设协调机构。北京市食品安全委员会还吸纳了3个中央在京机构, 强化首都食物安全管理。形成了相对完备的食物安全管理体系。浙江省、安徽省所有地市、县区均已成立食品安全委员会。山东省所有地市、绝大部分县也均有食物安全协调机构。北京市甚至将食物安全管理机构延伸到行政村。重视专家咨询和网络体系建设, 着力提升食物安全管理水平。上海市成立了食品安全专家咨询委员会, 建立了市食品安全网。天津市制定了食品安全委员会的相应工作职责及责任追究等8项工作制度, 规范和保障工作高效率、高质量运行。积极开展食物安全管理活动, 强化食物安全管理工作力度。各地食品安全委员会独立或与政府监管部门一起经常开展食品安全专项整治行动, 委员会的文件多次被省级政府批转各地、各部门执行, 食物安全管理水平明显提高。

2 经济中等发达地区食物安全管理现状

人均GDP排名11~20位的黑龙江、河北、吉林、新疆、山西、海南、湖北、河南、宁夏和重庆共10个省(区、市)等归为经济中等发达地区, 既有中部地区的省份, 也有东部、西部地区的省份, 该地区的食物安全状况基本代表了全国平均水平。

2.1 食物生产特征 农业资源较为丰富, 是我国粮食、油料、禽蛋等主要食物的重要产区。2005年该地区粮食总产量达18 507 万t, 占全国38.2%, 比经济发达地区高出10个百分点; 油料产量1 135 万t, 占全国36.9%, 比经济发达地区高出7个多百分点; 禽蛋产量1 290 万t, 占全国44.8%, 高出经济发达地区近8个百分点; 肉类和奶类产量与经济发达地区相当; 水果产量占全国35.1%, 比经济发达地区低3个百分

作者简介 王启现(1976-), 男, 山东费县人, 博士, 从事农业发展与食物安全研究。

收稿日期 2007-03-07

点;水产品产量更低,仅为718 万t,占全国14.1%,比经济发达地区低45 个百分点。食品工业虽有一定发展,但明显落后于经济发达地区。2005 年该地区农副食品加工业总产值仅为2 949.6 亿元,占全国23.6%,比经济发达地区低36.5 个百分点。

2.2 食物安全管理特色 管理基础相对较好,食物安全监管内容以农产品为主。经济中等发达地区的10 个省份,人均GDP 在0.89 万~1.25 万元,该地区水产品仅为全国1/10 强,但粮食、油料、禽蛋显著高出经济发达地区,肉类、奶类基本相当。食品工业获得了一定发展,但农副食品加工业总产值仅为全国1/5 强。因此,提高农产品特别是种植业、养殖业产品的质量安全水平,成为该地区食物安全管理的主要内容。因地制宜,食物安全管理协调机构呈现多样化。经济中等发达地区的10 个省份分布东、中、西3 个经济地带,食物生产状况各异,管理各不相同,吉林省成立了食品安全监管工作委员会,湖北省成立了食品安全监管领导小组;黑龙江、山西、海南和重庆4 省市成立了食品安全协调委员会,新疆组建了食品安全协调领导小组;河北省成立了食品安全监管协调领导小组;宁夏回族自治区成立了食品安全委员会,河南省成立了食品药品安全委员会。食物安全管理的组织体制相对完备,重视专家咨询和网络体系建设。如黑龙江省有13 个市(地)、65 个县(市)成立了食品安全协调委员会及办公室。吉林省食品安全专家咨询委员会,首批受聘专家达到53 位,河北省开展了“食品安全网”建设。因地制宜,积极开展食物安全管理活动,努力提升食物安全管理工作水平。各地的食物安全管理协调机构均经常独立、或与联合政府其他部门定期或不定期地开展食品安全专项整治行动,食物安全管理水平明显提高。

3 经济欠发达地区食物安全管理现状

人均GDP 排名21~31 位的青海、湖南等11 个省(区)归为经济欠发达地区,其中湖南、江西、安徽3 省地处中部经济地带,青海、陕西、西藏、四川、广西、云南、甘肃、贵州共8 省(区)均位于西部经济地带。

3.1 食物生产特征 该地区食物生产的特征是人口较少,人均农业资源相对丰富,是我国主要食物的重要产区。2005 年该地区粮食总产量达到16 473 万t,居全国34.0%,介于两地区中间;肉类产量达到2 695 万t,占全国34.8%,分别比经济发达地区和中等发达地区高出1.8 个百分点和2.6 个百分点。但该地区二、三产业发展缓慢,2005 年农副食品加工业总产值达1 715.8 亿元,仅占全国的16.2%,分别比经济发达地区和经济中等发达地区低43.9 个百分点和7.4 个百分点。

3.2 食物安全管理特色 管理基础相对薄弱,监管内容以农产品质量安全管理和资源生态保护为主。该地区11 个省(区)的人均GDP 均在0.89 万元以下,经济基础薄弱,食品工业不发达,除了肉类产量居全国首位以外,粮食、油料、水产均处全国中等水平,水果、禽蛋显著低于其他两地区,资源生态环境保护被摆在更重要位置。各级领导高度重视,成立了跨部门高层次的协调机构。湖南、陕西、西藏、云南、甘肃5 个省(自治区)借鉴发达地区经验,成立了省级食品安全委员会,青海、四川、安徽、广西、贵州5 个省(自治区)借鉴中

等发达地区经验,成立了省级食品安全协调委员会,江西省成立了食品监管工作领导小组,强化了该辖区的食物安全监管工作。开展组织体系建设,形成了相对完备的食物安全管理体系。四川省、广西省、云南省为保证政令畅通,全省各市、州将相应成立食品安全协调机构。江西省各地市、县区均成立了食品监管工作领导小组,部分县还在乡镇设有食品安全监管机构,并从村级聘请人员担任乡镇食品安全特派员。重视专家咨询和信息网络建设,提升食物安全管理水平。四川省成立食品安全专家咨询委员会。陕西省、湖南省、江西省食品安全委员会较早地建立了省食品安全信息网。积极开展食物安全管理活动,强化食物安全管理工作力度。各地食物安全委员会常独立或与政府监管部门一起开展食品安全专项整治行动,食物安全管理水平明显提高。

4 我国区域食物安全管理的主要经验

4.1 成立跨部门协调机构,强化了区域食物安全监管能力

全国绝大部分省(区、市)均成立了省级政府直接领导的食物安全协调机构,统一领导和协调本区域的食物安全工作。各地食物管理虽然仍实行“一个部门分管一个环节”模式,但由于食物安全领导协调机构均由省级政府主管领导担任主任和省食品药品监督管理局局长担任副主任,且绝大部分的省级食物安全领导协调机构办公室设在省(区、市)食品药品监督管理局。因此,食物安全的综合协调职能得到加强。

省级食物安全领导协调机构的形式与经济发展没有必然联系。在已经成立省级食物安全领导协调机构的30 个省(区、市)中,成立省级食品安全委员会的有14 个,占36.8%,其中经济发达地区8 个、经济中等发达地区1 个、经济欠发达地区5 个;成立省级食品安全协调委员会的有9 个,占30.0%,其中经济中等发达地区4 个、经济欠发达地区5 个;成立省级食品安全监管领导小组的有2 个,占6.7%;其他5 个,占16.7%,其中省级食品药品安全委员会、省级食品药品安全协调委员会、省级食品安全监管工作委员会、省级食品安全协调领导小组、省级食品安全监管协调领导小组各1 个。

虽然领导协调机构形式多样,成员单位有的主要是食品安全监管部门,有的将地级市政府主要领导、省委宣传部、财政厅、公安厅甚至重要行业协会等均包括在内,成员单位个数从几个到几十个不等,但均是省级政府主管领导担任主任,省级政府副秘书长或省长助理担任副主任,协调机构的主要职能也大体相似,且各省(区、市)均成立了较为完备的工作组织体系。实践证明,这对形成监管合力、形成统一工作局面、最大程度降低监管成本、提高区域食物安全管理水平起到了重要作用。借鉴各省(区、市)经验,尽快成立国家食物安全领导协调机构,强化国家的综合协调职能,着重解决食品安全管理部门之间的协调难题,对于提高我国食物安全管理水平具有重要意义。

4.2 依靠科技和专家力量,提升了区域食物安全管理水平

不论经济发达地区、经济中等发达地区,还是经济欠发达地区,均十分重视发挥专家作用,以提高监管水平。各地区能充分发挥信息技术作用,建设食物安全网站,以促进食物安全信息共享和管理水平的提高。位于经济发达地区的上海市,成立了食品安全专家咨询委员会,并建立了市食品安

全网;在经济中等发达地区,吉林省食品安全专家咨询委员会已经成立,首批受聘专家达53位,河北省开展食品安全网建设;在经济欠发达地区,四川省成立食品安全专家咨询委员会,陕西省食品安全委员会建立了陕西省食品安全信息网。借鉴省级食品安全管理经验,尽快组建国家食品安全专家咨询委员会,建设并开通国家食品安全信息网,对于促进部门食品安全监管信息共享具有重要作用。

4.3 努力创新,区域食品安全管理长效机制逐步形成

4.3.1 完善食品安全监管体系,强化农村食品安全管理。各省(区、市)在地市、县区食品安全领导协调机构完备的基础上,正在普遍开展乡镇层次的机构建设。北京市甚至将食品安全管理机构延伸到行政村。江西省各地市、县区均成立了食品监管工作领导小组,部分县还在乡镇设有食品安全监管机构,并从村级聘请人员,担任乡镇食品安全特派员。

4.3.2 完善食品安全监管制度,遏制行政不作为和乱作为现象。许多省(区、市)均明确了“属地管理、分级负责”的责任追究制,各级政府的行政首长对辖区食品安全负责。安徽省政府出台《关于进一步加强食品安全工作的决定》,明确要求各地、各部门建立完善政府、部门、企业三级食品安全责任体系,落实食品安全属地监管责任,落实省有关部门的食品安全监管责任,落实生产经营者的食品安全主体责任。2004年12月,江西省宜春市政府正式印发的《宜春市重大食品安全事故行政责任追究规定(试行)》,明确了行政责任追究的操作程序。2004年起,重庆市实行重大食品安全事故责任追究制。所有这些,均极大地提高了食品安全综合监督和组织协调的权威,解决了执法监督不作为和乱作为现象,对于有效遏制食品安全管理中隐藏着的行政不作为行为都会起到重要推动作用。

(上接第11214页)

集群内的企业提供技术咨询、培训等服务,也可由农业方面的大专院校和科研院所与集群内的企业共同组建,依托学校和科研机构的力量为集群提供技术支持。对于某些资金和创新能力较弱的集群,政府可委托某一研究机构建立研发中心,以加速创新平台的建设,也可减少集群内部企业的负担,让企业专心致志的从事生产和经营活动。要继续加大对农业技术创新投资的力度,在完善“核心区、示范区、辐射区”的农业科技园区发展模式的基础上,实现农业技术创新的梯度推进,促进农业产业集群技术创新体系的发展。

2.6 构建农业产业集群品牌 农业集群品牌往往以地区名称作为其品牌的一部分,代表着生产该农产品的自然条件,它对最终产品质量的影响程度明显高于工业产品,消费者也因此更看重农产品的集群品牌。品牌效应是集群企业产品走向市场的有力武器,是集群企业核心能力的重要来源。集群品牌的主体,应是众多集群企业和由其组成的行业协会或商会,政府的作用也不可低估。政府要引导农业集群内企业加强行业自律,通过行业协会共同制定集群区内产品服务标准、信用体系等,监督并维护农业产业集群品

4.3.3 构建食品安全诚信体系,从源头根治食品安全问题。重庆市整合工商、卫生、质监、农业、商委、食品药品监管信息资源,建立了食品生产经营企业诚信网络体系,开展食品生产经营企业不良行为记录,建立信誉等级评定制度,实行“一次违规,终身负责”制度。2004年河南省政府确定在郑州、漯河、商丘3个省辖市开展食品安全信用体系建设试点工作。试点工作在省食品药品监督管理局的组织、指导、协调下,以政府推动、部门联动、市场化运作、全社会参与的原则,以加强食品生产经营企业信用建设为核心,建立食品生产、经营企业质量档案和食品安全监管信用档案,在试点工作的基础上,2005年食品安全信用体系建设将在全省各地全面铺开。重视食品安全诚信体系建设,对于从源头根治食品安全问题具有重要意义。

参考文献

- [1] 国务院. 国务院关于加强食品安全工作的决定 [EB/OL]. (2005-08-12) [2007-05-22] http://www.gov.cn/zvqk/2005-08/12/content_22130.htm.
- [2] 甘远志. 海南省食品安全协调委员会成立 [N]. 海南日报, 2004-06-12.
- [3] 佚名. 河北省开展“食品安全网”建设 [EB/OL]. (2004-05-17) [2007-05-22] <http://www.hubda.gov.cn/drug/zcd11.asp?NewsID=1204>.
- [4] 佚名. 黑龙江省各级食品安全协调委员会组建完毕 [EB/OL]. (2004-11-12) [2007-05-22] <http://www.178yy.com/news/2005/5.htm>.
- [5] 湖北省. 湖北省启动食品安全信用体系建设试点工作 [EB/OL]. (2005-01-26) [2007-05-22] <http://www.hubda.gov.cn/drug>.
- [6] 佚名. 吉林省成立了食品安全专家咨询委员会 [EB/OL]. (2006-04-05) [2007-05-22] <http://www.dric.org.cn/HIML/2005/1799.htm>.
- [7] 佚名. 四川省人民政府办公厅关于成立省食品安全协调委员会的通知 [EB/OL]. (2006-04-11) [2007-05-22] www.scsdj.gov.cn/dac/pdfbak/cbl200462.pdf.
- [8] 佚名. 关于成立天津市食品安全委员会的通知 [EB/OL]. (2004-10-29) [2007-05-22] www.tjzb.org/system/2004/11/22/00050686.shtml.
- [9] 佚名. 浙江省人民政府办公厅关于成立浙江省食品安全委员会的通知 [EB/OL]. (2006-04-11) [2007-05-22] www.zj.gov.cn/gb/zjnew/node3/node22/node167/node360/node369/userobject9a462.htm.

牌的良好市场环境。

2.7 培养企业家队伍 当前国内外市场竞争的本质是人才的竞争。在各种人才中,企业家是最为稀缺的资源。产业集群内的企业经营者虽有较强的市场意识和创业精神,但大多综合素质不高,对未来的市场变化和产业发展动向缺少驾驭能力,这将使产业集群的发展后劲不足。因此,培养企业家队伍对产业集群的长远发展尤为重要。地方政府可组织当地集群内部的经营管理者,赴先进地区考察,或联系大专院校为其提供深造机会,或请专家学者讲座,开拓企业经营管理者视野,培育经营管理者现代化的经营理念。

参考文献

- [1] 宋一森. 我国农业产业集群发展的分类研究 [J]. 台湾农业探索, 2005(1): 13-17.
- [2] 舒尔茨. 改造传统农业 [M]. 北京: 商务印书馆, 1987.
- [3] PORTER ME. Cluster and the new economics of competition [M]. Boston: Harvard Business Review, 1988.
- [4] 曾福生. 建设社会主义新农村的经济学理论分析 [J]. 湖南社会科学, 2006(4): 9.
- [5] 赵卓. 产业集群形成与发展的动力机制分析 [J]. 北京电子科技学院学报, 2004, 12(3): 13-16.
- [6] 朱玉林, 康文星. 基于农业产业集群的区域品牌需求与供给分析 [J]. 求索, 2006(7): 35-37.