

食品安全信息共享机制研究

李干琼 (中国农业科学院农业信息研究所, 北京 100081)

摘要 在界定食品安全信息共享机制内涵基础上, 重点探讨了食品安全信息共享机制的组成, 对食品安全信息共享的保障机制、调控机制和运行机制进行了深入分析, 最后提出了实现食品安全信息共享的对策建议与措施。

关键词 食品安全; 信息共享; 机制

中图分类号 TS201.6 文献标识码 A 文章编号 0517 - 6611(2007) 36 - 12095 - 03

Research on Food Safety Information Sharing Mechanism

LI Ganqiong (Agricultural Information Institute of CAAS, Beijing 100081)

Abstract Based on defining the connotation of Food Safety Information Sharing Mechanism, the composing of Food Safety Information Sharing Mechanism was discussed emphatically. Then the guaranteeing mechanism, management and control mechanism, and implementing mechanism of food safety information sharing were analyzed. Finally, some advice and measures of realizing food safety information sharing were put forward.

Key words Food safety; Information sharing; Mechanism

食品安全信息具有公共物品的属性, 关系到生产者、消费者以及管理部门与国家的利益。开展食品安全信息共享机制研究, 是食物发展领域的一项重大研究课题和社会广泛需要与关注的公共管理工作。为此, 建立、健全食品安全信息共享机制, 对于完善我国食品安全公、共管理体系具有十分重要的促进作用。

1 食品安全信息共享机制的组成

食品安全信息共享机制是指食品安全信息从分散的、利用率不高的、初级的状态向一种相对集中的、利用率高的、深加工的状态发展, 变化过程中食品安全信息管理机构与其他资源拥有机构互相合作, 以满足消费者、生产者和管理者信息需求的一种制度。从食品安全信息共享的机理来看, 食品安全信息共享机制主要包括保障机制、调控机制和运行机制 3 个方面。

1.1 食品安全信息共享的保障机制 食品安全信息共享的保障机制是指在实现食品安全信息共享的过程中, 所必须具备的基本资金、人力、物力和法律等保障条件。食品安全信息共享的保障机制主要包括投入机制、人力机制、安全机制等。

1.1.1 食品安全信息共享的投入机制。

(1) 投入机制必须建立在以政府为投入主体的基础上。当前我国政府在食品安全信息共享系统建设投入资金总量方面仍然不足, 由于实行多部门监管的食物安全管理模式, 造成有限的资金投入分散, 并且由于部门之间的不协调造成产出效益比较低, 难以为食品安全信息共享系统建设提供保障。食品安全信息属于公共物品, 这一特性决定了国家在食品安全信息共享中占据主导地位。

(2) 需要开辟多元化、多渠道的资金投入。食品安全信息共享牵涉到广大食物生产者和食物消费者的切身利益, 在加强他们对食品安全教育的同时, 应该积极引导他们参与到食品安全信息共建共享中去, 提高他们对信息共享的认识, 使他们意识到信息共享关系到社会每个成员。只要每个成员贡献出自己的一份力量, 在全国范围内实现食品安全信息

共享指日可待。

1.1.2 食品安全信息共享的人力机制。 人才是食品安全信息共享系统建设的主要资源保障之一。在食品安全信息共享的人力机制建设中, 重点做好以下两项工作:

(1) 要制定优惠政策, 吸引一批优秀的食品安全工作者、计算机专业人才和相关领域专家参与食品安全信息共享系统的建设。食品安全信息共享系统建设是一项长期性的、战略性的和具有深远意义的伟大工程, 能否拥有专业技术过硬、责任心强的人才队伍, 是影响食品安全信息共享的关键因素。

(2) 要加强食品安全信息共享系统建设的人才队伍储备。信息共享系统的建设具有连续性, 需要一批批人才加入到其建设中去, 尤其是要不断培养和扩充一批既懂得食品安全知识, 又了解信息技术的复合型人才。

1.1.3 食品安全信息共享的安全机制。 食品安全信息共享的安全机制建设, 需要加强以下几个方面:

(1) 要切实做好食品安全信息的保密管理和安全管理工作, 采取切实有效的措施, 对食品安全信息进行分级管理和信息用户访问权限控制, 防止涉及国家重大安全信息被泄漏或遭受人为破坏等。

(2) 要加强安全技术的研发, 并积极开发和采用国际上先进、实用的安全技术、安全产品等, 防止不法分子利用系统缺陷窃取或修改信息。

(3) 要建立健全食品安全信息共享安全规章制度, 加强对人员、组织和流程的管理, 按照信息公开和国家安全的要求, 科学合理地划分食品安全信息保密等级, 做好信息的及时解密工作。

(4) 需要不断加强食品安全信息的保密、安全教育, 提高相关工作人员对信息的保密安全意识。

1.2 食品安全信息共享的调控机制 食品安全信息共享的调控机制包括管理机制、协调机制、决策机制、激励机制等。

1.2.1 食品安全信息共享的管理机制。 食品安全信息共享管理机制的建设, 需要重点做好以下几方面工作:

(1) 要重视食品安全信息的收集。建立严格的上报制度, 对于重大的食品安全事件规定严格的上报制度, 以法规的形式规定应该上报的内容、责任人、上报的时限、上报的途

基金项目 科技部社会公益性研究项目“食品安全信息共享与公共管理体系研究”(项目编号:2003DIB2J106) 部分研究成果。

作者简介 李干琼(1980-), 男, 江西南康人, 硕士, 研究实习员, 从事食物发展、食物信息分析、农业宏观经济研究。

收稿日期 2007-07-25

径、不及时上报的责任等,从而系统全面地收集、整理有关食品安全方面的各种信息资料,建立各种食品安全信息数据库,高效率管理食品安全信息数据,方便相关用户快速查询相关信息,包括国内外政策法规、安全生产技术指标、质量标准、投入品使用规范、技术性贸易壁垒等。

(2) 要建立食品安全信用档案。要建立不同业务层面的档案管理信息系统,用于日常工作记录,如管理部门对相关企业的注册登记、信用记录、产品认证等网上登记系统,养殖企业的饲料采购、出栏计划、进销去向、防疫记录等信息的管理。

(3) 要创建食品安全信息平台,加强数据管理。重点将食源性疾病与危害性的信息、环境污染物检测信息、危险性评估信息、食用农产品认证信息、食品安全检测信息等,定期向社会公开,使各有关部门以及消费者都能及时方便地获取各种有关食品安全方面的信息资料,确保公众的知情权,鼓励公众参与食物质量安全监督;积极与有关国际食品安全组织进行必要的信息交流与沟通,用网络或其他形式与世界各国从事食品安全工作的同行建立广泛而密切的联系;鼓励科技界、新闻界通过风险通报和信息反馈机制积极参与食品安全的监管。

1.2.2 食品安全信息共享的协调机制。 食品安全信息共享协调机制目的就是为了优化资源配置,避免资金分散,提高管理者、消费者和生产者之间食品安全信息的共享水平。

(1) 要建立起跨系统、跨部门的食品安全信息资源共享协调机构。目前我国在食品安全信息监管方面实行的多部门管理的“分段监管为主、品种监管为辅”的模式。这种模式是由我国特殊国情决定的,但是如何协调农业部、质检总局、工商局、卫生部和食品药品监督管理局等部门之间的食品安全信息共享尤为重要。这些部门在行政地位上都是平等的或基本上处于平等地位,只是任务的分工不同,因此谁也没有权利要求别的部门必须共享它的信息。为此,必须建立国家级的食品安全信息资源协调机构,其主要职能是对全国食品安全信息资源共建共享工程进行宏观调控、统一规划、统一协调、统一实施,强化横向协调,弱化条块分割的行政约束。该协调机构将全面负责制定全国食品安全信息资源共建共享活动所涉及的政策、法规及条例等。同时,为保障食品安全信息的准确性和共享的时效性,还应建立政府宏观调控与专家学者质量把关相结合的组织保障机制,以保证食品安全信息的真实性。

(2) 要建立起食物生产者、食物消费者和食品安全信息管理者之间信息交流协调机制。食物生产者处于食物上游的位置,能够先于消费者和管理者了解某些食品安全信息,因此,加强管理者、消费者与生产者的信息交流,既可以减少政府管理部门的检测监督成本,也可以保障消费者的利益。同时,食物消费者的及时反馈,也有助于食品安全信息管理者及时采取措施,防患于未然,避免不必要的损失。只有当食品安全信息管理者、食物生产者和食物消费者形成良性的信息互动,才能最大化的发挥他们各自在食品安全信息共建、共享中的作用。

1.2.3 食品安全信息共享的决策机制。 在食品安全信息共

享中,应当建立起全国统一协调的食品安全信息共享协调机构。尽管我国于2003年成立了食品药品监督管理局来负责全国食品安全的综合协调,然而在食品安全信息共享中缺乏统一的决策,需要建立一个相应的决策部门全面负责我国的食品安全信息资源,不断完善我国的食品安全信息共享决策机制。

在建立决策机制的同时,还必须设立相应的决策责任制。决策责任制包含的内容很多,其中最关键的就是决策失误追究责任制。决策失误追究责任制能够促使决策者在做决策时更加谨慎,更多地思考问题,尽量减少人为的主观判断,使决策更加科学,更富有效率和效果。一般来讲,由食品安全信息监管部门发布的食品安全信息,食物生产者和食物消费者都会认为是权威的、准确的和值得信赖的信息。因此,在发布信息之前,决策部门应该认真考虑哪些信息可以发布,哪些信息需要经过进一步核实才能发布,或者信息发布之后会给食物生产者和食物消费者造成怎样的影响等等。可见,只有建立科学的决策机制,才能保证食品安全信息共享的真正意义。

1.2.4 食品安全信息共享的激励机制。 实现食品安全信息共享需要食品安全信息管理者、食物生产者和食物消费者的团队合作,需要设计激励机制来调动成员的积极性,以确保团队目标的实现。根据激励理论,激励措施的边际效应与双方目标之间的差异程度正相关,如果成员感到努力工作将很自然地给他带来外在或者内在的收益,那么即使施加的激励措施非常少,甚至在没有激励的情况下,成员也会努力地工作。

国家在兼顾信息共享和信息保护两者的利益平衡条件下,应加大信息共享的政策引导和激励,以促进食品安全信息共享用户之间的交流和信息共享系统的高效运行,对于在信息共享和信息保护中做出成绩的单位或者个人给予奖励,通过资金和技术给予扶持,进而带动整个食品安全信息共享的进程。通过奖励、优惠政策实施等手段的运用,形成一个投入、贡献与利益平衡的机制,调动各成员单位参与食品安全信息资源共建共享的积极性,促进食品安全信息共享系统建设早日实现。

1.3 食品安全信息共享的运行机制 食品安全信息共享运行机制模式主要有3种: 国家调控下的公益性共建共享运行模式; 市场化的运行模式; 国家主导下的市场化运行模式。公益性运行模式的主要机制是政府投资于公益性食品安全信息的生产,并向食品安全信息管理者、食物消费者和食物生产者提供公益性无偿的信息服务。这种模式主要适用于对社会总体利益影响比较大,而私人又无法独自承担风险的情况下。市场化运行模式的主要机制是食品安全信息投资者与使用者之间发生直接的利益关系,政府的作用主要是体现在宏观调控上,例如在贷款、税收和对用户利益的保护上。

目前我国的食品安全信息共享运行机制应该采取公益性共建共享运行模式,这是由我国的现实情况和综合国力决定的。

2 实现食品安全信息共享的对策建议与措施

实现食品安全信息共享,需要多方面的共同努力。既要

法律制度上的支持,也要全社会的共同关注;既要保证一定的资金投入,也要追求社会效益的最大化;既要提高有关部门的管理效率,也要建立互动的公众平台。

2.1 制订并实施信息公开法 食品安全信息公开是增强食品安全管理事务透明度、促进食品安全信息共享水平、提高食品安全程度的有效途径。而公开的食品安全信息必须要真实、可信、公平、公正,只有这样的食品安全信息才是有价值的,才可能在食物的可持续发展中发挥应有作用。真实、可信、公平、公正的食品安全信息必须要有好的准则与制度制约,食物信息共享的顺利实现也同样离不开立法和机制的保障。值得庆幸的是,为了加强食品安全信息管理和综合利用,构建部门之间信息沟通平台,实现互联互通的资源共享,国家食品药品监督管理局、公安部、农业部、商务部、卫生部、工商总局、质检总局、海关总署等8个部门于2004年12月4日联合发布《食品安全监管信息发布暂行管理办法》。食品安全信息各部门共享对我国食物信息的全面共享及立法工作将是一个极大的契机和推动,有巨大的助推作用。

当前和今后一段时期实现食品安全信息的全面共享,就要在建立和完善覆盖面宽、时效性强的食物供求、营养、贸易、价格、政策法规等信息的收集、整理、发布制度和监测抽检预警网络系统的基础上,借助食品安全信息共享平台,在全社会范围内形成开放、透明和公平的食品安全信息共享机制,为食物发展中相关领域的消费者、生产者、管理者和决策者提供及时、全面、科学、准确、有效的信息服务,推动食物事业健康发展。

2.2 提高食品安全信息资源的利用率与投入效益 整合分散在各监管部门的食物安全信息资源,是实现食品安全信息共建共享的前提条件。只有保证充足而全面的食物安全信息资源,才能达到真正意义上的食品安全信息共享的目的。为此,需要加强以下几方面的建设:

(1) 要建立食物档案信息。档案信息应该包括各类食物在种植养殖、生产加工、市场流通和餐饮消费过程中信息,信息用户可以通过网络共享平台方便地查询到所需要的信息。如北京市“食品放心工程”协调小组与北京卓信达科技有限公司合作开发的“数码防伪追溯系统”,已于2003年3月1日开始对12大类食物进行备案,目前有400余家企业1805个食物品种可以在工商局网上查询,内容包括产品品名、品种、规格、商标、生产者的名称、地址、联系方式等。

(2) 要建立食品安全监管信息收集、汇总、分析、交流和发布工作程序,加强对监测信息的评估、检验检测信息的认定,科学地反映食品安全的现状。

(3) 建立食品安全监管信息发布的责任体制。为了保证食品安全信息发布的权威性,提高食品安全信息资源的利用

(上接第12090页)

我国也应综合利用传媒、教育等各种手段加强可持续发展文化建设,普及清洁生产以及清洁生产产品的相关知识,建立完善的公众利益表达和民主参与机制,确保企业清洁生产信息的及时准确公开,保证公众民主参与的主动性、积极性和有效性。

率和投入效益,要按照《食品安全监管信息发布暂行管理办法》发布食物质量监测抽查结果和食物安全信息,严禁擅自发布不真实的食品安全信息,同时应该实行食品安全信息发布部门负责人把关责任制和责任追究制。

2.3 构建统一的食物安全信息沟通平台 食物安全信息沟通平台是消费者、生产者和管理者互动的场所,建议成立一个国家食物安全协调委员会办公室负责主管,国家食品药品监督管理局、农业、卫生、质检、工商、商业、消协等部门联合主办的食物安全信息沟通平台。通过依托农业、质检、工商、卫生等食品安全监督监测机构,整合多个政府监管部门的食物安全信息资源,将食物安全的政策法规、检测公告、投诉热线等食物安全信息统一在一个固定的信息共享平台发布。消费者可以从中查询到准确、及时、全面、透明的食物安全信息,以便购买到放心的食物;生产者可以掌握食物安全政策、法规,获取准确、及时的市场引导,享受便捷、高效的政府管理;管理者在开展食物监测、监控、监管时得到良好的信息支持,实时监控食物流动和生产经营者主体行为,促进食品行业企业信用体系建设及市场规范化运作,提高食物安全的管理力度和服务效率,提升工作效能,并为各类媒体提供可传播的权威食物安全信息。

食物安全信息沟通平台要面向全社会开通,并及时将有关食物安全的各类信息向社会披露,满足消费者和生产者的知情权,使该信息沟通平台逐渐成为广大食物消费者和食物生产者了解跟踪食物安全资讯的重要途径。同时借助各媒体的力量,大力宣传食物安全相关法律法规和食物安全知识,宣传食物安全协调委员会各成员部门在食物监管方面的职责,公布各部门的举报电话和食物安全工作取得的成果,让全社会对食物安全工作有更深入的了解,使假冒伪劣食物投诉举报渠道更加畅通。

2.4 建立统一的食物安全信息管理机构 目前我国还没有成立一个统一的食物安全信息管理机构,采取的是一个监管环节由一个部门负责,也即“分段监管为主,品种监管为辅”的管理模式。这种管理模式有其自身的优越性,但由于未能建立部门间的信息共享机制和全国范围内的统一信息监控机制,容易造成各自为政的分割局面。2003年成立了国家食品药品监督管理局,以综合管理、组织协调和对重大事故的查处为主,但不涉及食物安全信息的搜集、发布和交流。因此,国家应该成立一个国家级机构,负责全国范围内食物安全信息的采集、加工、分析整理、预测和发布。这个国家机构可命名为国家食物安全协调委员会,既负责食物安全信息的统一管理,又负责统一信息沟通平台的建设。

参考文献

[1] 陈锡文,邓楠.中国食品安全战略研究[J].北京:中国化学工业出版社,2004.

参考文献

[1] K·哈密尔顿,迪克逊,谢剑.里约后五年:环境政策的创新[M]//张庆丰,张世积,严琛,等,译.北京:中国环境出版社,1998.
[2] 孙佑海.关于清洁生产立法的若干问题[J].环境保护,2002(9):7-9.
[3] 马克思,恩格斯.马克思、恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1972.
[4] 发展改革委员会同有关部门.节能减排综合性工作方案[Z].