

# 食品安全信用档案的构建与完善\*

文晓巍 温思美

**摘要** :食品安全信用档案是进一步完善食品安全监管体系,确保食品安全的重要措施。本文针对我国推进食品安全信用档案建设中存在的问题,提出了改进和落实食品安全信用档案的若干举措。

**关键词** :食品安全 信用档案 监管

## (一)食品安全信用档案提出的背景

近年来,食品安全问题日益受到政府、百姓的共同关注。一方面,我国政府在加强食品安全监管方面做出了巨大的努力。另一方面,例如:三聚氰胺奶粉、瘦肉精猪、地沟油、农残豇豆等食品安全事故依旧频频发生,表明我国食品安全形势依然严峻。

多数专家认为,我国食品安全事故的重要根源在于食品生产经营者的违法收益远远大于违法成本。而且,违法者往往缺乏完善的信用体制的监督和约束。改头换面,打一枪换一个地方,成为食品违法者东山再起的方法之一。而政府的理性经济人假设,导致政府在食品安全方面容易出现监管失灵和低效问题;与此同时,由于信息的不对称,与消费者比较,食品供给者具有明显的信息成本优势,市场失灵成为必然。

完善和落实食品安全信用档案将有效解决食品安全信息不对称的困扰,是进一步完善食品安全监管体系,深化解决食品安全问题的关键。建立食品安全信用档案,有利于打击食品生产经营者的失信行为,强化食品生产经营者的责任意识,促进食品行业的稳定和发展,保护群众消费权益等,重塑消费者的食品安全信心。同时,建立食品安全信用档案,也是贯彻党的十七大报告提出的健全社会信用体系的要求。

早在2005年3月16日,商务部发布了《我国流通领域食品安全状况的调查报告》,针对食品安全方面存在的问题,确定当年加大流通领域的食品安全监管工作的重点在于出台《食用农产品市场准入管理办法》和完善食品安全信用档案。

食品安全信用档案进入立法程序是2009年2月28日十一届全国人大常委会第七次会议通过的《中华人民共和国食品安全法》,其中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者食品安全信用档案。

2011年4月21日,国务院办公厅下发通知,要求在2011年年底以前,各监管部门按系统对所有食品生产者建立食品安全信用档案。

至此,食品安全信用档案从提出,立法到具体实施,已经正式揭开序幕。

## (二)推进食品安全信用档案建设存在的若干问题

我国政府对食品安全信用档案的建立予以了充分的重视。但是,从笔者的研究、调查以及新闻媒体的报道获知,食品安全信用档案的建立、完善和落实任重道远,绝不是下达行政命令那样简单。推进食品安全信用档案建设

中的主要问题如下:

### 1. 建立食品安全信用档案的要求模糊,操作难度大。

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者食品安全信用档案。国务院办公厅通知要求在2011年年底以前,各监管部门按系统对所有食品生产者建立食品安全信用档案。上述提及的食品生产者具体包括哪些经营主体?食品安全档案的具体内容是什么?食品安全档案是建立纸质的,还是电子的?还是一部分建立纸质的,一部分建立电子的?食品安全档案能否共享?共享的权限和范围是什么?谁来负责食品安全信用档案的建立?谁负责划定食品安全信用等级?以上问题都没见到明确的说明和解释,这势必会带来操作上的难度。而笔者调研获知,多数监管部门在实际执行中的确存在上述困惑。

例如,笔者参加2011年10月30日由中国社会科学院食品药品产业发展与监管研究中心在深圳举办的“食品安全监管及学习借鉴港澳经验研讨会”,与来自国内三十多个地市的食品安全委员会、食品药品监管部门、工商管理部门、卫生部门和质检部门等机构官员交流,其普遍反映建立食品安全信用档案的要求模糊,要在2011年年底以前,各监管部门按系统完成对所有食品生产者建立食品安全信用档案,几乎是不可能的事情。即便完成,也是应付了事。后续的实际调查也验证了这一说法。

### 2. 多头监管导致食品安全信用档案标准难以统一。

国务院办公厅要求在各监管部门按系统对所有食品生产者建立食品安全信用档案。而我国的食品安全采取分段监管为主、品种监管为辅的方式。其中,农业部负责初级农产品环节的监管;质检部门负责生产加工环节的监管;工商部门负责食品流通环节的监管;卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管;食品药品监管部门负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法查处重大事故。由此,不同部门对其监管的食品生产者建立食品安全信用档案有不同的认识,在档案内容、档案载体、信用分级以及信息披露等方面的标准很难统一。即使在同一监管环节,不同地域的监管部门的食品安全信用档案标准也可能千差万别。进而导致社会对食品安全信用档案的困惑,甚至达到适得其反的效果。上述问题,在笔者参加深圳“食品安全监管及学习借鉴港澳经验研讨会”中,也得到了实际反映。

### 3. 食品安全信用档案的落实和坚持难度大。

第一,食品经营者种类繁多,数量巨大,参差不齐。要在短期内全部落实食品安全信用档案极为困难。第二,食品安全信用档案建设成本高,不仅涉及到档案建设的初始投入,而且还包括后续监管阶段食品安全监管信息的录入和评价,对食品经营者信用等级的重新评估等。简单把食品安全信用档案的成本转嫁企业的做法或者全部由政府买单,都是不现实的问题。第三,目前,我国食品安全的各监管部门面临着监管任务重,执法人手少的突出矛盾。在

\*本文是国家自然科学基金项目“完善我国食品安全监管体系的政策研究”(项目编号:71141018)、国家哲学社会科学基金项目“食品安全背景下农业企业物流外包决策研究”(项目编号:11BGL034)的阶段性研究成果。

此基础上腾出手来完成食品安全信用档案建设,会进一步加深这一矛盾,而且会影响档案的质量和后续工作的落实,更可能导致未来食品安全信用档案建设流于形式,起不到应有的威慑作用。

笔者参与澳门理工学院与华南农业大学国际合作项目《粤澳食品安全的合作机制研究》,于2010年8月8日-8月10日在珠海海关和检验检疫局座谈中获知,国内食品安全监管机构普遍存在人手紧张、经费不足的问题,食品安全监管往往承担“救火”的角色。抓三四个当事人,关五六天厂子,罚七八万块钱,八九不离十,这样的事卷土还会重来,成为食品安全监管的常态。在深圳食品安全监管及学习借鉴港澳经验研讨会中,食品安全监管机构普遍存在人手紧张、经费不足的问题反映也极为强烈。

#### 4. 对食品安全信用档案公信力的担忧。

在已有的食品安全案例中,不乏花钱买通检验检疫的先例,如何避免“花钱买信用”的现象,是食品安全信用档案建设过程中面临的关键问题之一。典型的案例如2011年,央视在3·15消费者权益日播出了《健美猪 真相》的特别节目,披露了河南济源双汇公司使用瘦肉精猪肉的事实。问题猪肉从河南出厂到抵达南京屠宰场过程中,一路凭借买来的“通行证”畅通无阻。代表政府执法的检疫站、检查站,不仅没有履行执法职责,反而干起了售卖证明、收黑钱的勾当。检疫站将“动物检疫合格证明、运载工具消毒证明和五号病非疫区证明”等三大证明卖200元,还免费赠送猪耳标。检查站只收钱不尿检,甚至在遇到突击检查时,配合猪贩作假。屠宰场也把检测规定扔一边,堂而皇之售卖“动物产品检疫合格证明”。上述案例并非个案,进一步引发笔者对食品安全信用档案公信力的担忧。

#### (三) 完善和落实我国食品安全信用档案的举措

##### 1. 完善食品安全信用档案的建设内容。

笔者认为,食品安全信用档案应该是融合政府监管、企业自律、行业协会评价、社会监督、机构认证、消费者反馈的综合测评体系。也就是说,首先要对评价体系中的各类指标进行科学的权重设置,之后综合打分来划定食品生产经营者的信用等级。食品安全信用档案建设中的政府监管、信息录入、材料汇总由县级以上食品安全监管部门负责,食品安全信用等级的划定由县级以上食品安全监管部门和相应的食品安全委员会联合负责。完善食品安全信用档案的建设内容之二是加强信用档案的标准建设。一要协调,达成各监管部门在建立食品安全信用档案的共识,在档案内容、档案载体、信用分级以及信息披露等方面形成统一的标准。例如,在档案内容上,应该认可上述融合政府监管、企业自律、行业协会评价、社会监督、机构认证、消费者反馈的综合测评体系,并且结合各自监管领域的特点,对评价体系中的各类指标的权重做相应调整;档案载体方面,应该采用全部电子化模式,以便于数据共享和信息库建设;信用分级方面,要统一为ABCD四级或者五级,不能各行其是。在同一监管环节,不同地域的监管部门的食品安全信用档案标准更要标准化,例如,全国范围内,质检部门负责食品生产加工企业的食品安全信用档案要有统一的标准。

2. 分类对待,重点监管,逐步推进食品安全信用档案的深入落实。

食品从田间到餐桌,覆盖了食品生产、流通、销售和消费的整个食品供应链。根据笔者对2002年~2011年期间

1711例食品安全事故的统计分析结果,从食品安全事故在供应链上的频数分布看,同一时期内,生产环节、流通环节、销售环节、消费环节产生的食品安全事故分别占87.4%、3.8%、7.7%和1.1%。显然,生产环节是食品安全监管的关键部分。具体到生产环节,大中型食品企业派生的食品安全事故和小型、作坊式食品企业派生的食品事故占所有生产环节食品安全事故的比例分别是14.7%和85.3%。尽管前者所占的比例小,但覆盖面广,影响人群多;后者可能涉及到数百万的小型、作坊式食品企业,虽然单一的食品安全事故影响范围较小,但由于企业违法成本低,监管难度极大。由此,建立食品安全信用档案,首先,要重点落实大中型食品生产企业;其次,要加强直接面向消费者的餐饮加工环节的食品安全信用档案建设,例如学校、工厂(尤其是民工较多的企业)和机关的食堂;再次,狠抓小型、作坊式食品企业的食品安全信用档案,此类企业数量极大,工作难度大,时间跨度长,食品安全信用档案建设任重道远;同时,要积极推动食品流通和销售环节的信用档案建设;最后,对于以初级农产品生产为主的数以亿计的农户也要逐步纳入到食品安全信用档案的范畴来。总体来说,对于极为复杂多变的食品供应链来说,对所有食品生产经营中建立食品安全信用档案,不是一蹴而就的,要分类对待,重点监管,逐步推进。

##### 3. 建立全国共享的食品安全信用档案信息网络平台。

一方面,所有的食品安全信用档案要全部数字化、信息化、网络化,已经建立的纸质版信用档案,要尽快电子化,以便所有监管部门之间和各级食品安全委员会数据共享。另一方面,建设食品安全信用档案信息网络平台,要便于社会监督,消费者查询和投诉,让消费者和社会力量积极参与,协同监管,加强食品安全信用档案的威慑力。第三方面,建立食品安全信用档案信息网络平台,要和正在和即将建设的区域性的食品安全可追溯系统和其余的食品安全监管网络对接,共同构建覆盖整个食品供应链的安全监管信息体系。

##### 4. 建立全国性的食品安全基金。

基金建立的目的在于缓解食品安全监管中的资金短缺,为加强食品安全监管、食品安全信用档案的完善和落实、食品安全的科学研究提供更好的经费保障。要多方面多渠道进行基金经费筹集,一是来自中央财政拨款,二是企业的支持,三是对食品安全违法违规企业的罚款,四是社会的捐助。食品安全基金要建立专门的基金委员会和规范的管理制度,并委托第三方进行管理。

5. 加大对食品安全违法的打击力度,维护食品安全信用档案的公信力。

国务院副总理、国务院食品安全委员会主任李克强表态,一定要让食品安全不法分子付出高昂的代价,直至倾家荡产。由此,一方面,要加大食品安全违法违规行为打击力度,坚决杜绝地方保护主义,把食品安全、人民利益置于首位。另一方面,要逐步提高食品经营的准入门槛,并将食品安全信用记录和主要责任人身份信息密切相关,对于严重违法者,无论何时何地,都不允许再涉足食品行业。第三方面,对于监管部门的知法犯法,尤其是“花钱买证”、“花钱买信用”、“虚假录入信用信息”的现象,更要坚决打击,以维护食品安全信用档案的公信力。

(作者单位:华南农业大学经济管理学院)