

# 大部制改革给食品生产企业带来的 机遇和挑战

孟 曦, 崔兴品, 潘 瑜

(中粮营养健康研究院, 北京 100020)

**摘要:**2013年3月10日,国务院机构改革和职能转变方案公布。国务院食品安全委员会办公室、国家食品药品监督管理局、国家质量监督检验检疫总局、国家工商行政管理总局的相关食品安全管理职责经过整合,组建成立国家食品药品监督管理总局(以下称“食药监总局”)。3月31日,食药监总局印发了《国家食品药品监督管理总局主要职责内设机构和人员编制规定》(以下称“三定方案”)。这些改革措施将对食品企业产生多方面的直接影响。作为食品生产企业在大部制改革中到底能获益多少,取决于改革措施执行的力度,同时更取决于企业到底如何适应改革。本文评述了国务院大部制改革和食药监总局“三定方案”的具体措施及其在食品安全监管方面的改善和不足,并详细分析了其对食品生产企业带来的机遇和挑战。

**关键词:**食品安全,国家食品药品监督管理总局,大部制改革,“三定方案”

## Opportunities and challenges that the super-ministries reform brings to food production enterprises

MENG Xi, CUI Xing-pin, PAN Yu

(COFCO Nutrition and Health Research Institute, Beijing 100020, China)

**Abstract:** On March 10 th, 2013, the State Council institutional reform and function transformation program was released. Related food safety administration functions of Food Safety Committee Office of State Council, State Food and Drug Administration, General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine, and the State Administration for Industry & Commerce were integrated into the newly founded China Food and Drug Administration (CFDA for short). On March 31 st, CFDA issued Main duties and responsibilities, internal institutions and staffing requirements of CFDA (“Three provisions” for short). These reforms will directly affect many aspects of food enterprises. How much a food enterprise can benefit from the super-ministries reform, not only depends on the strength of execution, but more depends on how the enterprise to adapt to the reform. In this paper, measurements of super ministry system reform and the “Three provisions” of CFDA, as well as insufficiency and improvement in food safety supervision were discussed. Opportunities and challenges the super-ministries reform brings to food production enterprises were also analyzed in details.

**Key words:** food safety; China Food and Drug Administration; super-ministries reform; “Three provisions”

中图分类号: TS201.6

文献标识码: A

文章编号: 1002-0306(2014)01-0275-04

近年来,随着食品安全事件的频繁爆发和曝光,食品安全问题已经成为社会高度关注的问题之一。造成目前局面的原因是多方面的,但是不可否认国家监管体制不顺畅是一个重要的原因<sup>[1]</sup>。目前,人为恶意原因造成的食品安全事件在我国比例较高,更需要建立完善、合理、高效的监管体系。2013年,食品安全监管问题成为“两会”焦点之一,说明了社会对食品安全监管的关注和国家对食品安全监管的重视。在食品安全体系中,有企业、监管部门、消费者、媒体等多方共同参与,但最受关注的是监管体系和监管部门,一旦监管出现问题,很容易造成舆论偏

向,甚至会影响到公众对食品安全的正确认识,不利于食品行业的长远发展。我国的食品安全监管经历了一个由单部门到多部门再到单部门主导负责的发展历程。1982年颁布的《中华人民共和国食品卫生法(试行)》明确规定各级卫生行政部门负责食品卫生监督工作,卫生行政部门所属县级以上卫生防疫站为食品卫生监督机构,执行国家食品卫生监督的职责。1995年正式颁布实施的《食品卫生法》,将食品卫生监督职责调整至县级以上卫生行政部门,并赋予卫生行政部门8项食品卫生监督职责,质量技术监督部门开始介入食品安全监管领域<sup>[2]</sup>。这时期的食品监管由卫生行政部门承担,监管的方向以食品卫生为主。2004年9月1日,国务院文件《国务院关于进一步加强食品安全工作的决定》(国发[2004]

收稿日期:2013-06-25

作者简介:孟曦(1984-),女,本科,研究方向:食品安全。

23号)的发布,确定了我国的食品安全监管采取分段监管为主、品种监管为辅的方式,进一步理顺食品安全监管职能,明确责任。农业部门负责初级农产品生产环节监管,质检部门负责食品生产加工环节监管,工商部门负责食品流通环节监管,卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节监管,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。2009年《食品安全法》实施,进一步明确各部门的监管职责,确立了一个以食品安全风险监管为基础的科学监管体制,进一步完善了食品安全体制<sup>[2]</sup>。分段监管将食品安全监管的范围从食品卫生扩大到食品安全的各个环节。但这种多头管理体制的弊端主要表现为分工过细,职能重叠,各部门缺乏统一协调和统筹规划,使很大一部分力量在相互依赖、推诿中消耗掉<sup>[3]</sup>,很难实现真正意义上的“无缝衔接”。2013年的“全国两会”上批准了国务院机构改革和职能转变方案,成立了国家食品药品监督管理总局(以下简称食药监总局),全面负责食品安全监管。现在食品安全监管形成了由管源头的农业部门、管生产流通和终端的食药部门、负责风险评估与标准制定的卫生部门三家组成的新架构,趋向于一体化的监管体制<sup>[4]</sup>。新的监管方式赋予了企业更多的主动权,释放了企业的活力,给企业带来了巨大的机遇,但同时也对企业的管理提出了更大的挑战。

## 1 大部制改革和“三定方案”的概况

### 1.1 大部制改革在食品安全管理方面的概况

在与食品安全相关的领域,改革最重要的方面是将国务院食品安全委员会办公室的职责、国家食品药品监督管理局(下称食药监局)的职责、国家质量监督检验检疫总局(下称质检总局)的生产环节食品安全监督管理的职责、国家工商行政管理总局(下称工商总局)的流通环节食品安全监督管理的职责整合,组建国家食品药品监督管理总局(下称食药监总局),其主要职责是对生产、流通、消费环节的食品安全和药品的安全性、有效性实施统一监督管理等<sup>[5]</sup>。

将工商行政管理、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到食品药品监管部门<sup>[5]</sup>。保留国务院食品安全委员会,具体工作由食药监总局承担<sup>[5]</sup>。国务院食品安全委员会办公室设于食药监总局<sup>[5]</sup>。

与食品安全相关的其他改革还包括将卫生部和计划生育委员会合并,新组建国家卫生和计划生育委员会(下称卫计委),负责食品安全风险评估和食品安全标准制定,并将原属卫生部的食品安全检验机构资质认定条件和制定检验规范的职责划入食药监总局;农业部负责农产品质量安全监督管理;将商务部的生猪定点屠宰监督管理职责划入农业部;不再保留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等<sup>[5]</sup>。

经过改革,我国的食品安全监管最终形成了农业部门管食品源头,食药监管部门管生产、流通和消费,卫生部门负责风险评估与标准制定的新架构。

### 1.2 食药监总局“三定方案”概况

2013年3月31日,食药监总局印发了《国家食品药品监督管理总局主要职责内设机构和人员编制规定》(下称“三定方案”),明确了食药监总局的人员编制。食药监总局机关行政编制为345名,其中设置国家食品药品稽查专员10名<sup>[6]</sup>。

“三定方案”针对生产、流通和餐饮环节的食品安全监管职能,分设三个食品安全监管司。其中,原归属质监管辖的生产环节独立成食品安全一司,原工商管辖的流通环节、药监管辖的餐饮以及农产品的流通环节,整合成食品安全二司,两司分别负责掌握分析生产环节和流通环节的食品安全形势,履行监督管理职责;食品领域的监测,信息、形势研判等综合职能独立成食品安全三司,负责分析预测食品安全总体情况,参与制定食品安全风险监测计划等<sup>[7]</sup>。

食药监总局还将与公安部建立行政执法和刑事司法工作衔接机制<sup>[7]</sup>。

此外,“三定方案”还要求整合国家质检总局、原国家食药监局所属的食品安全检验检测机构,形成统一的食品安全检验检测技术支撑体系。

## 2 大部制改革和“三定方案”的改善与不足

### 2.1 大部制改革和“三定方案”对食品安全管理的改善

食药监总局的成立,标志着我国在食品安全监管领域“九龙治水”局面的结束,新的食药监管系统即将形成。

在日常监管中,新的食药监部门可以更好地整合食品药品监管的行政资源、技术资源、信息资源,一方面可以围绕特定的监管目标、监管重心、监管事项,更好地统一调配监管资源,更有效率地查处食品药品市场中的违法行为,另一方面也能减少食品药品市场中守法者的守法成本,减轻被监管者的负担<sup>[8]</sup>。

随着食药监总局与公安部建立行政执法和刑事司法工作衔接机制,《食品安全法》可诉性缺失、与刑法衔接不畅的情况将会得到改善<sup>[9]</sup>。

食品安全监管体系的变动,促进我国的食品安全法律法规体系的完善。食品安全监管体系的建立完善是循序渐进的过程,而法律法规体系的日益完善也会反过来影响食品安全监管体系,形成良性循环。例如,食品安全监管体系的变动促进对《食品安全法》进行配套修改,专家建议把对它的修订列入到今年立法计划中。只要执行到位,基本能消除当前食品监管存在的“盲区”和“真空”<sup>[10]</sup>。国务院食品安全办副主任王明珠也在“完善食品安全法律法规专家研讨会”谈到,国务院新一轮机构改革已经拉开序幕,体制的变革亟待相关法律法规的建立和完善,食品安全立法修法将成为食药监总局这个新机构组建以后最重要的一项工作<sup>[11]</sup>。

### 2.2 大部制改革和“三定方案”的不足之处

大部制改革和“三定方案”目前并没有彻底解决食品安全监管方面的缺陷。新成立的食药监总局并没有实现完全的“无缝”监管,只是统一了生产和流通环节,并未涉及标准制定、行政许可、进出口监管

表1 食品及食品相关产品的行政许可归口部门列表  
Table 1 Management department of administrative licensing of food and related products

序号	行政许可项目	原归口部门	现归口部门
1	食品生产许可	质检总局	食药监总局
2	食品流通许可	工商总局	食药监总局
3	食品添加剂生产许可	质检总局	食药监总局
4	食品添加剂新品种许可	卫生部	卫生和计划生育委员会
5	食品相关产品新品种行政许可	卫生部	卫生和计划生育委员会
6	保健食品	食药监局	食药监总局
7	保健食品生产许可	卫生部	卫生和计划生育委员会
8	新食品原料许可	卫生部	卫生和计划生育委员会
9	新食品原料生产许可	省级质检局	省级食药监局
10	制定进出口商品、加工贸易管理办法和进出口管理商品、技术目录	商务部	商务部
11	进出口管理	质检总局	质检总局

以及食品链源头管理等部分<sup>[12]</sup>。中国的食品生产企业历来具有多、小、散的特点,并且在未来很长一段时间内仍将保持着这一特点,中国食品安全的管理和改革必须考虑现状。中国的农产品来源分散且情况复杂,目前想把农产品的管理全部一步纳入食药监总局统一的管理链并不现实。而对于其他部门来说,改革是个渐进的过程,涉及到很多方面,目前来说,也很难把食品安全监管的所有部门全部纳入统一管理链。

没有实现完全的“无缝”监管主要体现在以下几点:

农产品质量安全监督管理和生猪屠宰由农业部负责。有学者认为农业部的主要任务是发展,其次才是监管,农业部用于监管的人力物力投入都较少,监管机构相比其他部门来说较不成熟<sup>[13]</sup>。目前食品问题多在源头上,而源头监管仍放在食药监总局之外。

与食品相关的产品(如:食品包装容器、餐具洗涤剂等的生产管理仍然由国家质检总局负责,而其行政许可由原卫生部承担,将随卫生部并入卫计委。

商务部负责拟订促进餐饮服务和酒类流通发展规划和政策,食药监总局负责餐饮服务食品安全和酒类食品安全的监督管理。

### 3 大部制改革和“三定方案”对企业的影响

#### 3.1 对行政许可方面的影响

食药监总局的建立以及各食品监管部门的梳理和合并,对于企业来说可归结为“减负”两个字,主要体现在交叉管理的情况得到改进。

与食品相关的各类行政许可职责归口部门如下:

从表1中可以看出,在行政许可方面,随着机构的调整和合并,部分行政许可职能进入食药监总局统一的管理链条,如食品生产许可和食品流通许可及添加剂生产许可职责将并入食药监总局。一些不必要的重复许可被梳理,本不属于同一家单位负责的行政许可纳入同一家单位,一定程度上减轻了企

业由于重复许可和多重监管带来的负担。

例如,根据《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例》,食品生产许可的归口单位为质检总局,根据《食品流通许可证管理办法》,食品流通许可的归口单位为工商总局。食品生产企业在流通环节从事食品经营必须先取得食品生产许可证,再取得食品流通许可证。大部制改革之后,这两个行政许可的归口并入食药监总局,企业从与两家单位打交道变为只和食药监总局打交道。虽然两个许可的归口仍分属两个不同司局,但同属一家单位,部门之间的协作将得到优化,企业可减少与行政部门打交道的精力。

但是,仍有部分与食品有关的行政许可职责属于原卫生部,这部分职责随着卫生部并入卫计委,食品相关的行政许可仍然不能统一管理,行政许可的各个环节之间如何衔接,是否还会出现跟以前的重复许可、资源浪费、互相推诿等问题,将会是监管部门要面对的重要问题,也是对食品企业影响比较大的问题。

如果这些行政许可职责处于统一的管理链条的话,监管力度不会被减弱,但可以简化企业的申请手续。

另外,很多行政许可的申请需要相关的标准,而标准的管理则归口于卫生行政部门,造成了如果没有相关的标准,企业就难以申请一些行政许可。

#### 3.2 对监督检查方面的影响

在改革之前,负责生产、流通、消费安全监管的各个部门都有各种各样的检查,造成大量的重复劳动和资源浪费。对于企业来说,效率的降低带来利润的损失。随着管理职能的转变,统一管理链的形成,这种状况将会得到改善。

#### 3.3 对食品安全检验机构建设方面的影响

随着国家对食品安全监管体制的日趋完善,食品企业自身也对食品安全问题越来越重视,很多企业积极建设自己的食品检验机构。将卫生部确定食品安全检验机构资质认定条件和制定检验规范

的职责划入食药监总局,纳入统一管理链,将会简化行政程序,促进食品企业建设食品检验机构的积极性。

### 3.4 对食品安全事件处理方面的影响

《食品安全法》第四条规定卫生行政部门负责组织查处食品安全重大事故。虽然食药监总局的“三定方案”中并没有提及这方面的职责归属卫计委,但是根据2013年10月29日发布的《食品安全法(修订草案送审稿)》中第五条的规定,公安部门将负责组织食品安全犯罪案件侦查工作。这在很大程度上加大了对食品安全重大事故的打击力度,也加快了打击速度。

### 3.5 对食品安全犯罪方面的影响

此次改革方案提到,我国未来可能设置负责食品安全的警种。但公安部和新部门之间如何实施双重管理,目前依然存在变数。有学者猜测,有可能在公安部增设食品药品监管部门,并派驻食药监总局办公,与食药监总局的稽查局实现司法与行政执法的对接和互补,这势必将进一步加大食品安全的执法和威慑能力<sup>[14]</sup>。

《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》(简称《司法解释》)于2013年5月3日颁布,提出了相关罪名司法认定标准,统一了新型疑难案件的法律适用意见,加大了食品犯罪的打击力度。主要体现在三个方面:

一是针对实践中存在的使用有毒、有害的非食品原料加工食品的行为,明确“反向添加”行为同样属于刑法规定的在“生产、销售的食品中掺入有毒、有害的非食品原料”;二是基于国家禁用物质具有的严重危害性,明确国家禁用物质即属有毒、有害物质,凡是在食品中添加禁用物质的行为均应以生产、销售有毒、有害食品罪定罪处罚;三是基于当前保健食品中非法添加禁用药物易发多发的特点,明确规定对此类行为应以生产、销售有毒、有害食品罪定罪处罚。

目前我国的食品安全犯罪形势日益严峻,在这种形势下出台的《司法解释》,首次明确了有关危害食品安全犯罪的定罪量刑标准,并将婴幼儿食品、不合格肉类、农药残留、污染物质等典型情形纳入司法解释中<sup>[15]</sup>,被称为“史上最严的食品安全司法解释”。

国务院于2013年5月17日印发了《2013年全国打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品工作要点》,要求严厉打击非法添加或使用非食品原料、饲喂不合格饲料、滥用农兽药、超范围超限量使用食品添加剂、肉类掺假售假等违法行为。

这些措施都标志着司法部门与新形成的大部委监管模式的有效衔接和配合。食品企业作为食品安全的第一责任人,将会成为这一改革的直接承受者。强大的威慑力促进食品企业遵纪守法,敬畏法律,通过逐渐改善,从被迫到主动,最终达到良好的社会风气。

## 4 结论

大部制改革的根本目的是建设效能政府,其主

要途径之一是减少行政许可。这一方面给企业松绑,大大减少了对企业的束缚,利于发挥企业的自主性和创造性,重新赋予企业的市场属性,以市场经济规范和调整企业的行为。另一方面给企业提出更高的要求,不再有太多的监管部门为企业的行为把关,企业要不断提高自身的管理水平,靠自身的规范经营获得政府、市场和消费者的认可,并为自身的过失和违法行为承受比以往任何时候都更为严重的后果。

食品安全体系是由多个因素构成的完整体系。食品安全法律法规体系的完善、消费者食品安全知识的丰富、企业食品安全意识的增长、媒体职业道德和专业水平的提高等因素都会推动我国食品安全形势的好转。但是我国食品安全问题的根本解决,需要参与各方相互配合,共同进步。新发布的《食品安全法(修订草案送审稿)》中也体现了各方参与、社会共治的思想。任何单方面的努力很难达到理想的效果,我国食品安全问题的根本解决还需要经历一个较漫长循序渐进的过程。

### 参考文献

- [1]王铭,蔡淑琴.中国食品安全监管体制问题与对策浅析[J].企业活力,2008(3):74-75.
- [2]冯卫.浅议我国食品安全监管模式[J].中国城乡企业卫生,2010,35(4):102-103.
- [3]韩忠伟,李玉基.从分段监管转向行政权平衡监管—我国食品安全监管模式的构建[J].求索,2010(6):155-157.
- [4]张晋龙.食药安全监管:从“九龙治水”到“三位一体”[OL].新华时政.2013-03-26.[2013-06-24]
- [5]赵起,霍小光.国务院将组建国家食品药品监督管理总局[OL].新华网,2013-3-10.[2013-06-24]
- [6]姚奕.国家食药监局“三定”方案公布 局领导职数60名[OL].中国共产党新闻网,2013年5月15日.[2013-06-27]
- [7]魏铭言.国家食药监总局“三定方案”初定[N].新京报,2013-04-12.[2013-06-27]
- [8]胡浩,朱立毅.少了“婆婆”能否强了效率?[OL].新华网,2013-03-22.[2013-06-27]
- [9]苏拥军,贺会清.当前我国食品安全监管面临的问题与对策探讨[J].食品卫生监督,2010,17(6):533-538.
- [10]魏铭言.全国现有4916项食品标准由10个部委分头制定[N].新京报,2013-03-23.[2013-06-30]
- [11]侯建斌.食品安全立法修法将成为食药总局组建后最重要工作[N].法制日报,2013-03-20.[2013-06-27]
- [12]刘腾.食药监总局统管食品生产和流通[N].中国经营报,2013-03-30.[2013-06-27]
- [13]侯睿之.《食药总局出炉“九龙治水”破局》[N].南方都市报,2013-04-11.[2013-06-24]
- [14]蒋昕捷,朱红军,袁端端.《食药总局三定方案:编制300余人 年底改革到县》[N].南方周末,2013-04-4.[2013-06-27]
- [15]李星文.《司法解释为剑,痛击食品犯罪》[N].北京青年报,2013-5-6.[2013-06-30].