

上海食品安全信息追溯体系建设

现状、问题及对策

赵德余 唐博¹

(复旦大学 上海 200433)

【摘要】: 上海要不断提高人民群众对食品安全工作满意度,贯彻落实“四个最严”要求,以落实生产经营者主体责任为关键,强化食品安全标准的深度和可执行性,进一步完善食品安全信息追溯体系,提升政府部门监管能效,倒逼各类食品企业落实主体责任,全面提高食品安全现代化治理能力,确保人民群众“舌尖上的安全”。

【关键词】: 食品安全 信息追溯 政府监管

【中图分类号】: TS201.6.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2020)09-0084-006

近年来,“从农田到餐桌”的全过程食品安全监管成为食品安全风险治理的重要抓手,完善食品安全信息追溯体系成为全面提高食品安全现代化治理能力的重要内容。那么,上海食品安全信息追溯的实际执行情况如何?生产经营者实际信息上传情况如何?平台运行情况与相关部门履职情况如何?这些问题对完善上海食品安全信息追溯体系有着重要影响。本文将围绕上述问题,对实施过程中存在的短板进行深入探析,并提出相关对策建议。

一、食品安全信息追溯体系建设卓有成效

食品安全关系人民群众身体健康和生命安全,是重要的民心工程,上海一直加强对食品安全的监管,保障人民群众“舌尖上的安全”。2015年,上海市政府下发《上海市食品安全信息追溯管理办法》(以下简称《办法》),此后又不断颁布相关的重要文件,为完善食品安全信息追溯体系提供法律依据、政策支持和路径指引。随着上海市食品安全监管相关部门有序推进食品安全信息追溯工作,加强对《办法》中规定的14类追溯主体开展全面检查,倒逼企业落实主体责任,不断提高上海市食品安全信息追溯覆盖率和上传率。以近3年数据为例,上海市食品安全追溯平台注册企业数量逐年上升,累积可追溯数据稳步增加,并于2019年实现了应实施食品安全信息追溯管理的企业食品安全信息追溯覆盖率和上传率的“2个100%”。

从表1可以看出,近3年来,食品安全信息追溯平台注册企业数量逐年增加,不断提高食品企业信息追溯覆盖率。实施食品安全信息追溯管理的企业均实现了100%覆盖和信息上传。此外,累积可追溯数据在3年间稳步增加,食品安全信息上传情况较好。这表明,上海市食品安全信息追溯工作持续发力,食品安全全过程监管、全链条追溯不断加强,保持着食品安全稳中向好的态势。

表1 上海市食品安全信息追溯管理数据

¹**作者简介:** 赵德余,复旦大学社会发展与公共政策学院教授、博士生导师。唐博,复旦大学社会发展与公共政策学院社会管理与社会政策专业博士研究生。

	追溯平台注册企业(家)	累积可追溯数据(条)
2017 年	37581	约 8 亿
2018 年	57553	约 12 亿
2019 年	逾 6 万	约 13.5 亿

二、食品安全信息追溯体系建设中存在的短板

(一)统一追溯平台尚未完全形成

2015 年《办法》推出之后,上海市政府相关部门在贯彻实施《办法》要求进行信息上传平台建设及其监管的过程中,主要依托其以往的业务开展所建立的信息系统进行了功能扩展。因此,当前大部分政府部门的平台侧重于业务上的监管,尚未完全覆盖《办法》的内容。由于各部门建立了自己的平台,收集的信息内容各异、标准不一,平台系统的管理不足,注册后不及时审核;问题不能及时解答,平台系统的综合效能与《办法》要求还有差异。当前各平台的运行实践存在平台多、覆盖面较广,但联通性不足。

1. 平台众多,分段监管特征仍然明显,整合较困难。

根据《办法》规定,不同监管部门负责相应食品供应环节企业的信息上传工作。由此,相应的监管部门为了更好地履职,建设有符合自身业务需求的平台,需要企业进行相应信息的上传。比如,有蔬菜生产管理信息系统平台、肉菜流通追溯平台、食品安全追溯平台和餐饮食品安全追溯平台。由于各个平台信息数据收集是根据各政府部门工作特点进行采集,给数据的有效对接带来了较大困难。当前的食品安全监管平台建设好比在整条食品监管链条上铺设了“铁轨”,但是相关铁轨之间并未有效衔接,“火车”也就没办法畅通运行。

2. 不同平台对信息要求存在差异,数据对接较困难。

由于食品安全监管部门的平台建设与其自身业务工作内容相结合,使得各部门建设的平台里信息内容各有侧重。在信息上传过程中,各个平台对上传信息主体的要求(企业类型、名称等)和上传内容的要求不尽一致。其结果是,不仅平台之间数据存在差异,而且不同平台信息与《办法》规定的内容也存在差异。

3. 不同平台对信息标准不明确,难以进行统一追溯。

当前,各部门建设的平台对生产经营者上传的信息标准的定义和要求存在着差异,尚未形成统一的标准。例如,与食品安全信息追溯密切相关的批次号、企业名称、数量单位等信息标准尚未进行统一。在具体实践中,有的平台要求上传信息批次号是票证上的数字,有的则要求是数据上传当天的日期。还有的平台要求企业上传上下游企业具体详细名称,有的则要求不甚严格等。这些尚未统一的信息标准,使得不同平台之间数据的匹配和对接造成了严重困难。

4. 查询便捷度仍有待提升,平台追溯尚未完全实现。

当前各部门建设的平台所要求企业上传的食品安全信息是作为本部门进行监督与管理的数据,很少有平台开发出面向消费者查询的相关功能。有些平台即使消费者能查询信息,则受制于信息少、操作不方便等束缚,很少有消费者主动进行查询,不利于

促进整个社会对食品安全信息上传的关注。

(二)信息上传覆盖范围仍显不足

由于食品安全信息追溯体系建设历时尚短,当前信息追溯覆盖的范围主要是《办法》及相应文件规定的应实施食品安全信息追溯管理的企业。经过各监管部门的认真履职,目前实现了应实施食品安全信息追溯管理的企业 100%覆盖和信息上传。但食品信息上传企业总体覆盖率较低,反映出建设食品安全信息追溯体系仍有很长的一段路要走。

1. 多平台并行增加信息上传成本,抑制生产经营者上传积极性

当前,各部门建设的不同平台在政策实践中并行,生产经营者为满足不同部门的要求和规范,在不同平台上进行注册。由于不同平台需要的信息内容不同,生产经营者面临着较高的信息上传成本,其上传积极性受到影响。实施信息追溯企业在多个平台注册账号,但有的企业不知应当将信息上传到哪个平台。于是有的企业将信息上传到每个平台;有的企业则根据哪个部门检查严格,就将信息上传到该部门建设的平台;有的企业干脆就不上传。这不仅增加了企业信息的上传成本,又难以保证信息上传的及时性、真实性与准确性。

2. 信息上传方式不便捷,生产经营者不愿上传信息

当前不同平台有着不同的上传方式,如手动输入、Excel 表格上传、电子卡信息上传、信息扫描上传、数据库对接上传等方式。很少有平台能通过电子化信息上传或端口对接上传的功能。因此当前信息上传的方式主要是生产经营者手动记录并输入,这给生产经营者带来较高的时间成本和经营成本。以生产环节为例,监管部门要求经营者填写纸质版“田间档案”,同时还规定将相同信息手动输入至平台。

3. 信息上传激励不明显,经营者缺乏上传信息的动力

一般具有一定规模的企业在生产经营过程具有进出货类型多、数量大、信息杂的特点,这类企业在信息上传过程中,只能另增设岗位专门进行信息收集和上传工作。在对上海农村某具有一定规模的生产合作社调研时发现,该岗位每月薪资在 4000 元左右,而相关部门对上传信息考核中获优的经营企业的激励奖金是每年 6000 元左右。一些经营企业表示,上传食品安全信息既是遵守《办法》的要求,也是企业的社会责任和义务。企业希望通过自身规范信息上传,能够获得相应的标识,向消费者展现自身生产经营过程的合规性和产品的安全性,从而增强市场竞争力。不过,这类标识尚未在政策执行过程中呈现,企业信息上传的动力不足。

(三)信息内容真实性、准确性与及时性仍需提升

充足、全面的信息是食品安全信息追溯体系建设的基础,真实、准确与及时的信息才能让信息追溯系统能有效发挥其追溯作用,提升食品安全治理能力。由于平台不统一、标准不明确、操作不便捷、经营者上传动力不足等原因,平台中信息数据仍需去芜存菁,去伪留真,进一步提升信息的真实性和准确性。

当前各平台的信息上传方式大多采用手动录入的形式,容易产生信息偏差。以蔬菜平台为例,其平台的信息是基于合作社填写的纸质田间档案的内容,在种植、浇水和采收等操作部分能够得到准确性的保证,但是在用药施肥上则难以确保准确性。根据《办法》的要求,企业上传食品安全信息的时间在 24 小时内。在实际调研中发现,该平台对信息的及时性上传并不做强制性要求。

由于当前平台主要是监管部门业务执行的抓手,更侧重于满足本部门工作需求。而部门之间对于信息的定义(企业类型、名

称等)和上传内容的要求不尽一致,而且囿于跨部门间交流的缺乏,使得各个部门建设的平台间数据对接难以实现,从而在信息上传中形成了“分段监管”的情形,信息难以实现全流程追溯。

(四)生产经营者主体责任有待强化

作为食品安全的“第一道关口”,在信息上传过程中,食品生产经营者应当肩负食品安全第一责任人的作用。生产经营者若能做到及时、准确、全面、真实地进行信息上传,不仅能大量丰富平台的信息库,还能通过一定的技术和相应算法,将整个食品交易过程有效链接起来,实现食品安全信息有效追溯。但是,当前生产经营者并未很好地发挥第一责任人的作用,存在着主体责任不明确、积极性不高的现状,影响着食品安全追溯体系的建设及其效果。

生产经营者的主体责任不明确,表现出“规定虽有,意识尚缺”“政府检查才上传”“上传阶段性较强”等特征。目前,上海市政府有《办法》,各监管部门有相关的规范性文件,对生产经营者进行信息上传规定了一系列需要其履行的义务。但是许多生产经营者并未认识到信息上传的重要性,认为这是“麻烦”,甚至还推脱自己不识字、不会用电脑而逃避信息上传的责任。同时,有的基层监管人员并不具有对未实行信息上传生产经营者进行行政处罚的权力,只能进行口头警告或提出整改意见,这使得生产经营者将信息上传作为应付政府检查的任务,表现为政府监管部门一来,就上传信息;政府监管部门一走,又恢复如初。当前生产经营者的信息上传积极性不高,究其原因在于激励机制缺位、上传不能带来期望收益、上传成本高等。

关于激励机制缺位,许多生产经营者认为信息上传是政府新增给自己的行政任务,增加了运营成本。虽然为推进信息上传工作设置有相关资金进行激励,但是由于激励数额很小,而要认真进行信息上传需要投入更多的时间成本与人力成本。因此企业在整个信息上传过程中,并没有得到足够的激励。

生产经营者们进行信息上传后,并不能有类似“QS”等标志进行证明,从而产生更好的市场口碑,进一步地获得收益。由于当前的上传仅仅是作为政府要求的工作内容,不会给生产经营者带来相关的市场收益,很难对其产生激励。生产经营者的操作不仅覆盖范围大(比如合作社有几百亩地),而且操作复杂,如果按照《办法》规定要求进行上传,经营者需要投入大量的成本,从而提高了企业的上传成本。

此外,上传操作不便、系统内容不符合实际情况、规定要求难以实现等信息上传过程中存在的问题也在一定程度上抑制了生产经营者的积极性。平台系统经常出现故障,企业员工不知道如何填写相关内容,使得生产经营者不愿意投入太多精力进行信息上传。

三、完善上海食品安全信息追溯体系建设的对策建议

上海要不断提高人民群众对食品安全工作的满意度,贯彻落实中央提出的“四个最严”要求,以落实生产经营者主体责任为关键,强化食品安全标准的可执行性,进一步完善食品安全信息追溯体系,提升政府部门监管能效,倒逼各类食品企业落实主体责任,全面提高食品安全现代化治理能力,确保人民群众“舌尖上的安全”。

关于食品安全信息上传平台的建设,在政府层面,需要农业主管部门、食品药品监管部门和商务主管部门共同根据各自主管内容的相关信息进行平台的建设、信息维护和监管。其他部门如发改委、财政局、经信委、卫计委等部门则根据部门职责协同建设与维护信息上传平台。需要将产品信息上传至信息平台的企业,主要是农产品生产企业、批发企业、零售企业与餐饮企业。这4类企业是食品从生产到流通再到消费这一完整链条上不可或缺的环节。因此,需要这些企业将他们产品的信息上传至平台。除建设和维护信息上传平台之外,政府部门还需要对这4类企业进行监管执法,规范其经营行为,保障其产品安全。因此,农业主管部门、商务主管部门和卫生部门,需要对其所负责的企业进行监管执法。行业协会对其行业企业进行产品信息上传工作的培训与宣传,规范其行业产品安全。消费者可以对其直接面对的餐饮企业提供的产品进行查询、监督或举报,通过食品安全信息追溯

平台,相关政府主管部门能够很快追踪到产品流通信息,从而将责任落实到农产品生产企业、批发企业、零售企业与餐饮企业(图1)。

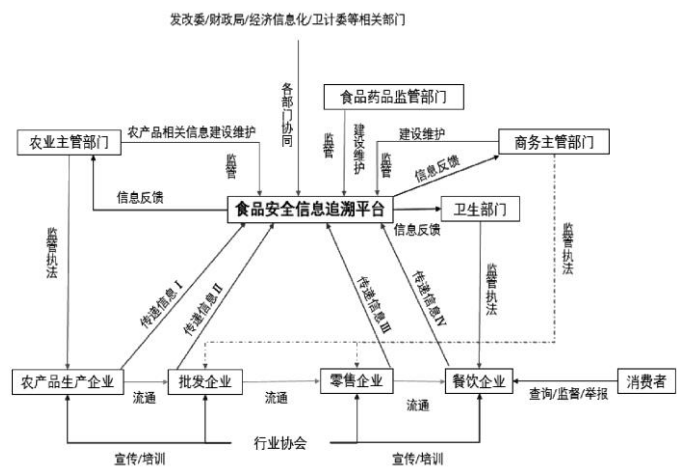


图1 上海食品安全信息上传体系监管的逻辑模型

(一) 理顺部门职能, 加强政府的监管力度

为整合行政资源与平台资源, 避免信息上传过程中注册与操作的重复, 降低企业上传成本和部门管理成本, 从而获得信息上传企业的支持, 方便各部门协调合作, 达到事半功倍的效果。根据相关法律和政策文件规定, 食药监部门在食品安全监管过程中扮演着统筹协调的角色。在监管过程中, 应当进一步整合政府部门监管资源, 厘清理顺各个监管部门之间的关系, 优化政府各部门监管职能, 实现各监管部门协调合作, 做到分工清晰, 不重不漏, 形成合力, 推动信息上传工作更好地实施。在此基础上, 打造贯通整个食品安全供应链的“监管链”无缝链接, 降低监管成本, 实现监管信息有效传递和食品信息可追溯, 提升监管效果。

1. 筑牢农业部门“守门人”作用

农业部门的职责是对食用农产品的生产环节进行监管, 是食品安全的“守门人”。在食品安全生产环节监管过程中, 农业部门需要对生产者进行监管全覆盖。食药监部门则需要与农业部门在监管过程中就监管内容、监管标准和监管方式等进行沟通协调, 并在此过程中督促农业部门实现生产企业可追溯信息全覆盖和与后端信息的匹配对接, 为实现食品安全信息有效链接奠定基础。此外, 食药监部门需要对消极遵守规范的生产企业进行严格执法, 为农业部门的监管工作提供有力的支撑与保障。

2. 发挥商务部门“护航人”作用

商务部门的职责是对食品的流通环节进行监管, 是食品安全的“护航人”。在食品安全信息上传过程中, 商务部门需要进一步推动、激励更多的流通领域相关企业进行信息上传, 对上传及时性、完整性、真实性进行监管。食药监部门在此过程中需要与商务部门沟通协调企业信息上传的内容、标准和方式等, 并在此过程中督促市商务部门实现流通企业信息全覆盖。此外, 食药监部门需要对信息上传过程中消极对待的生产企业进行严格执法, 为商务部门的监管与工作提供有力的支撑与保障。

3. 落实食药监部门负责人与协调者的角色

食药监部门作为食品安全监管主要的负责单位, 是食品安全整个环节监管的第一执行单位, 是食品安全的“管理员”。在日

常的监管工作之外,需要通过借助外力夯实食品安全监管体系的基础,如通过食品标准的确立、企业市场声誉的展现和对社会舆论引导对食品生产经营过程进行规范与要求。通过政府监管和市场调节机制,促使生产经营者选择规范生产,从而保障食品安全。作为协调者,食药监部门需要将各个环节的监管部门有效整合起来,以结果导向的形式积极参与到各个部门的监管过程中。此外,食药监部门还需要打通供应链各环节的贯通渠道,实现“无缝链接”。

(二)打造统一追溯系统,有效链接供应链

“从农田到餐桌”的可追溯性是食品安全要实现的目标,实现供应链的有效链接,不仅有助于实现监管信息的有效传递,监管标准的统一,同时还能有效降低各个环节生产经营者的规范生产经营成本,降低监管部门的监管成本,形成良好的监管效果。

1. 建立统一的食物安全信息上传平台

当前,上海市食物安全追溯平台存在着“基础弱,平台多,联通少”的不足,即使平台建设覆盖了食物交易的所有环节,但在各个平台数据库里的信息难以形成完整的追溯链条。多平台的建设使得企业信息上传成本、执法者监管成本、平台运维成本、部门管理成本和消费者查询成本都大幅度增加,阻碍了食物安全信息追溯链条有机衔接。因此,建设统一的食物安全信息上传平台成为实现供应链有效链接的必然选择。市食药监局在建设统一平台之初,提出了“1+X”的建设思路,在此基础上应当进行优化,循着“1+X+1”的思路,即在具体的食物安全信息上传过程中,继续依靠和发挥各个行政部门已有平台的功能,收集各类相关数据信息。第一个“1”是实现了信息追溯链建设的上海市食物安全追溯平台,X是各个部门建设的各类平台,第二个“1”是统一的标准和规范,所有的数据必须达到规范化的统一要求,才能进行上传,从而实现对生产经营者和消费者的标准“双统一”,优化各监管部门的分工。

2. 严格要求信息源头(主要是生产者)上传信息

食物安全信息的核心存在于信息源头,即生产者。生产者是食物安全信息的提供者,后续环节主要是信息传递者。生产者的信息上传状况决定着后续各环节主体能否简便、真实上传食物安全信息。只有生产者在源头端做好食物安全信息上传工作,后续环节上传才会显著便捷,否则后续每个环节的企业都要手动逐项录入信息,不仅增加后续环节企业的成本,也降低了食物安全信息上传追溯过程的效率。此外,相对于后端流通和销售环节来讲,生产者的数量明显少,且生产空间固定,监管相对容易。以屠宰厂对猪肉信息上传管理为例,当前相关平台对屠宰厂企业进行全覆盖,信息能够及时、完整地进行上传,实现了猪肉类产品的美好追溯效果,猪肉产品的抽检合格率也一直高于其他食物合格率的平均水平。

3. 建立有效的激励与惩处机制

良好的激励机制是建立主体责任意识的有效工具。通过有效的激励机制对生产经营者进行上传激励,不仅能促进生产经营者信息上传积极性,还能提升信息数据的及时性、真实性和准确性。通过宣传推广信息追溯制度,提升消费者对信息追溯的认知,从而推动消费者对食物安全信息的重视,加强整个市场环境对食物安全相关企业履行信息上传义务的引导。通过对进行信息上传企业贴相关标识,与不上传企业进行区别,在市场交易中形成声誉激励机制。此外,通过对企业信息上传及时性、真实性与完整性的考核,对信息上传工作认真度、效果等内容进行评比,树立正反典型。对进行信息上传的企业进行分档激励,根据信息上传及时性、完整性、真实性等内容进行考核分档,设立可操作、能兑现的激励机制。对于不进行信息上传、信息上传不及时、不完整、不真实的企业,可以设置一系列惩戒机制,比如通过对信息上传工作考核,不合格者减少甚至取消相关政策优惠,或者进行行政处罚等,倒逼生产经营者重视信息上传工作。