

推进地方食品监管大部制改革的组织现状及完善对策——基于贵州省的调查*

王华书¹

(贵州大学管理学院, 贵州 贵阳 550025)

摘要:食品监管大部制改革在地方推进中面临诸多困难与障碍,特别是西部欠发达地区。通过对地方食品监管大部制改革中组织现状的实地调查,从机构及职能部门设置、职责界定及划分、组织协调机制、组织保障能力等层面,对地方食品监管组织进行了纵向与横向比较,分析了目前地方食品监管组织存在的结构不合理、职责划分不清与职能分工不科学、协调机制不完善与协调方式单一、人员及经费保障能力弱等问题,最后从完善地方立法进程,推进监管机构渐进式改革与职能整合,促进监管职责科学界定及职能转变、完善组织协调机制并推动协调方式创新、加强保障能力建设等,探讨了推进地方食品监管大部制改革的组织完善对策。

关键词:大部制改革; 食品监管; 组织; 地方政府; 对策

中图分类号:F127

文献标识码:A

文章编号:1000 — 5099(2015)02 — 0097 — 06

国际 DOI 编码:10. 15958 /j. cnki. gdxbsbh. 2015. 02. 015

我国食品安全长期实行的分段监管为主、品种监管为辅的监管体制,由于存在责权不明、职能分散、体系分割等问题,备受公众诟病。2013 年 3 月,国家正式启动食品监管大部制改革^{①*},对卫生、食药监、农业、质检、工商、商务等机构涉及食品安全协调与监管的部门进行整合,将农产品质量安全(包括生猪屠宰)监管交农业部门统一负责,食品加工、流通、餐饮等环节监管由国家食药监总局统一负责,食品安全委员会办公室(食安办)负责对各部门的监管、指导与协调工作^[1]。大部制改革精简了食品监管机构,通过减少纵向组织层次,拓宽组织管理幅度^[2-3],在食品安全问题难以快速识别根源、明确划分责任情况下,通过组织职责整合及内部化,提高组织监管效率。大部制改革也强化了现代食品质量安全“全程监管”“无缝化对接”的政策理念。

食品监管大部制改革符合国际强化食品安全监管的基本趋势,对监管组织职能分工及协调机制也提出了新的要求。组织理论研究指出,随着组织分工与协调机制标准化程度的提高,组织管理幅度得以拓宽^[4]。实践方面,由于地方组织分工及协调水

¹收稿日期:2015 — 01 — 18

基金项目:国家社会科学基金项目“加强食品质量安全供应链管理:组织及制度研究”(11BGL060);贵州省软科学研究项目“贵州食品安全监管大部制改革的思路与对策研究”[黔科合体 R 字(2013)2036]。

作者简介:王华书(1975 —),女,贵州贵阳人,博士,教授。研究方向:食品监管、技术经济。

² ①政府通过把业务相似、职能相近的部门整合到一个大部门,进行统一管理并行使职能,以避免政府职能交叉,提高行政效率。

平存在差异，导致食品监管大部制改革在地方推进中面临诸多困难与障碍，特别是在西部欠发达地区。地方改革执行效果决定着食品安全政策目标的达成^[5-6]。面对地方大部制改革存在的困难与障碍，以及转变政府职能这一改革的逻辑与现实起点^[7]，准确把握地方食品监管大部制改革的组织现状成为重要前提。目前，国内对食品安全监管体制的研究主要集中在监管制度及体系的顶层设计、监管经验总结与探索等^[8]，对地方特别是基层组织现状的认知及分析不足。课题组于2013—2014年对贵州省及九个市州、88个县及两个经济开发区的农业（畜牧）、商务、卫生、质监、工商、食药监等相关监管机构及职能部门，以及各级政府食品安全委员会办公室（食安办），进行了实地调查。此次调查对地方监管机构及职能部门设置及分工、组织职责界定与职能划分、组织协调机制建立、组织保障能力建设等，进行了纵向（不同行政级别）与横向（不同监管机构）比较，分析了存在的主要问题，进而探讨了推进地方食品监管大部制改革的组织完善对策。

一、地方食品监管大部制改革的组织现状——对贵州省的调查

1. 监管机构及职能部门设置

首先，监管机构设立方面。目前，我国各地区在食品监管中基本建立起省级到县级的“三级机构体系”，各级政府也设立了食品安全委员会办公室（食安办）等协调机构，统筹协调地方食品安全监管工作。从地方大部制改革涉及的相关监管机构现状看，农业、工商、质监、食药监等部门均设立了食品专门监管机构，拥有较强的监管实力，并体现出一定的组织分工及专业化特点。主要体现在：纵向上，省级监管机构的专职程度高，设置了专门的食品监管机构，如食品安全监管部门，农产品质量安全监管部门、食品生产、流通监管部门等；县级及以下监管机构多为综合性部门（如主要由政策法规部门、综合部门、业务部门等负责）；横向上，农业、卫生、质监、工商、食药监等食品监管机构的设置相对完善，但只有农业、工商与卫生等部门在乡镇（区）设有相关责任机构。这些特点必然影响到地方食品监管大部制改革对监管机构的精简与统一的进程。

其次，职能部门设置方面。职能部门的设置体现了机构职责的贯彻与实施。大部制改革前，各机构内部根据职能分工情况设立了监管、技术与执法等职能部门。其中，食品监管部门比较独立和统一；技术部门主要集中在卫生、农业与质监等机构，如卫生部门的疾控中心，农业部门的农产品质量安全监督检验检测中心，质监部门的质量监督检测院（所）等；工商等机构拥有完善的执法部门。从职能部门分工来看，纵向上，各机构职能部门的专业化程度从省级至县级逐步降低，综合性逐渐增强。县级机构多数职能部门均为综合性部门；横向上，监管部门的专职程度最高，其次为技术部门，执法部门的综合性最强。职能部门的分工特点对地方大部制改革中各机构整合以及资源剥离产生着直接影响。

2. 组织职责界定与职能划分

首先，职责界定情况。大部制改革前，地方食品安全条例及相关实施细则对各监管机构职责给予了明确界定。对监管职责的界定以食品供应链环节的专业分工为主要指导原则，并以此确定具体监管对象（表1）。具体而言，农业等部门负责对供应链前端（食用农产品），质监等部门负责中端（加工食品），工商、卫生、食药监等部门负责供应链末端（食品销售、餐饮等）的食品安全监管。大部制改革后，商务部门的食品监管职能归农业部门负责，质监、工商等部门食品监管职能统一归食药监部门负责。对监管职责的重新界定与梳理力求涵盖食品供应链整个过程及每个环节的同时，消除职责交叉，更好体现地方监管机构在食品供应链上的组织分工特点，以有效发挥监管机构的资源优势。

表1 大部制改革前与改革后地方食品监管机构监管对象

大部制改革前监管机构	大部制改革后监管机构	监管对象
农业部门	农业部门	种养殖基地、合作社、农副食品加工业、农资经营门店、农副产品批发市场等
商务部门*		生猪定点屠宰

食药监部门	食药监部门	餐饮业（包括小餐饮、夜市摊点）、食堂（包括学校、工地食堂）等
质监部门		食品与饮料制造（加工）企业、食品加工作坊等
工商部门		食品批发市场、超市、零售部门等

注:大部制改革后，商务部门仍然负责宾馆（住宿）餐饮、连锁店、特许经营店、物流配送等监管。资料来源于课题组调查。

其次，职能分工状况。根据职责界定，各职能部门具体履行行政监督、检验检测以及行政执法等职能。其中，监督职能对技术与执法职能的履行起到组织与协调作用；技术与执法职能的监督职能的履行提供了必要的技术与执法支撑(图 1)。比较地方监管组织职能划分情况，纵向上，各级机构都需履行监督职能，技术职能的履行主要集中在省级与市级机构，执法职能的执行主要集中在市级与县级机构；横向上，大部制改革前，农业、卫生与质监等部门承担重要的技术职能，工商与农业等部门承担主要执法职能。此外，由于基层监管机构多为综合性部门，职能划分也呈现出综合性、多功能特点。如基层工商所同时承担着监督、快检以及执法等综合职能。大部制改革后，对部门综合职能的梳理与整合，成为新机构面临的巨大挑战。



图 1 地方食品监管机构内部职能部门设置及关系

3. 组织协调机制及方式

分工与协调是组织的两项基本职能。美国管理学大师明茨伯格研究指出，实现标准化协调机制(包括工作流程及技能标准化)，是组织规模得以扩张的基本要求^[4]。课题组对地方食品监管组织协调机制的调查发现，目前各级地方食品监管组织内部协调水平较高，组织之间协调水平其次，而组织与外部的协调能力较弱，协调水平亟待提高。首先，地方监管组织内部主要通过统一的内部规章、监管制度，以及监管技术进行协调。通过采取规范化行政许可证制度，分级分类标准化管理方式，建设食品追溯体系及风险分析与预警体系，以及建立独立的信息化、动态化监管平台，使各监管组织内部活动的协调性逐步实现有法可依、有章可循，推动了地方各级监管部门内部监管流程标准化，协调手段与内容现代化(表 2)。

表 2 地方监管机构动态监管平台建设情况

监管机构	动态监管平台或方式
农业部门	农产品质量追溯管理系统、电子身份证
质监部门	食品生产安全动态监管系统
工商部门	“一票通” QS 条形码信息化管理管理；食 品质量信息化（电子）追溯平台
商务部门	酒类流通溯源体系

注:资料来源于课题组调查。图 2 同。

其次，监管组织之间的协调主要根据国家《食品安全法》以及地方食品安全条例关于各监管部门的协调与合作规定实现。如《食品安全法》第 7 章第 71、72、76、80 及 83 条，以及各地方食品安全条例等①*³，对各级政府（省、市、县、区）监管

³ ①如《贵州省食品安全条例》第 5 条，《云南省食品安全条例》第 4 条等。

机构之间的协调、合作与沟通等进行了具体规定。各级政府食安办作为主要协调机构，通过工作例会、定期督查和检查等方式，增进了地域间、机构之间监管工作的协商性，提高了信息沟通效率以及协调的针对性及有效性。

第三，组织与外部的协调是目前食品监管组织协调的重点领域，也是比较薄弱的环节。由于食品安全的外部性特征与公共产品特点 [9]，政府食品监管组织的协调(无论是组织内部还是组织之间)必须建立在保障公众基本权益、与公众利益协调一致基础之上。调查发现，目前各地方政府食品监管组织通过开展各类食品安全及其相关知识的宣传活动，逐步提高了公众对食品安全的识别能力及法律意识；此外，引入合作机制，通过各种激励手段调动民间组织及公众参与食品安全监督活动，发掘食品安全监管中的社会正能量。如设立消费者食品安全有奖举报制度，对发现重大线索的新闻媒体设置奖励和表彰机制等。不仅如此，监管组织还通过协助食品行业协会制定各种激励约束机制，引导、督促行业自律，一定程度上改善了食品行业诚信环境。

4. 人员与经费等组织保障能力现状

首先，人员配置状况。一支数量有保证，行政经验丰富、法律法规熟悉、业务技术精通的优秀人才及专家队伍，对确保地方食品监管工作正常有效开展至关重要。通过对贵州省省、市、县三级食品监管机构人员编制及结构情况的调查发现，人员编制上，调查地区 2013 年按所监管对象计算的监管部门人员配置比率，质监部门为 7%（不包括小作坊），食药监部门不到 1%；按全省人口计算的监管人员配置比率不足万分之一。职能结构上，职能部门人员配置呈现明显的技术力量重心上移（集中在省级部门），监管与执法力量下移（集中在县级部门）的特点。在监管人员的年龄、学历与职称结构上，省级部门情况明显优于市级与县级部门。如 46 岁以上人员比重，省级部门为 20%，县级为 30% 以上；本科及以上学历人员比重，省级为 80%，县级仅为 39%；中级及以上职称人员比重，省级为 44%，县级仅为 17%。

其次，经费保障能力。食品监管机构的各项工作，包括行政监督、检验检测，以及行政执法等，都需要稳定的经费支持与保障。目前，调查地区 90% 的地方政府已将食品安全工作经费纳入财政预算，为日常监管工作提供了必要经费支持。纵向比较来看，省级、市州级监管部门的经费保障能力强于县级监管部门。2013 年县级监管部门人均预算经费仅为市州级部门人均预算经费的 1/3。职能部门预算经费结构上，技术部门的预算经费比重达到 65% 以上，显著高于监管部门与执法部门(见图 2)。

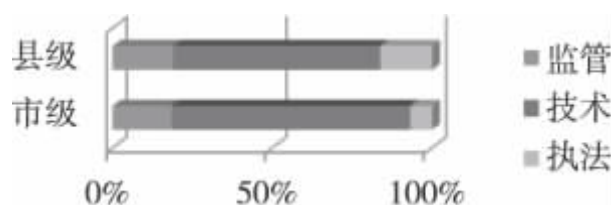


图 2 2013 年贵州省市县级食品监管机构预算经费结构

二、推进地方食品监管大部制改革面临的主要组织问题

1. 监管机构纵向配置不足与横向设置低效

首先，地方食品监管机构纵向设置不足，特别是缺乏乡镇（区）级监管部门。同时，机构设置欠缺对监管区域人口规模及食品行业特征及复杂性的全局统筹，使基层食品安全问题得不到及时、有效处理，加重了上级监管机构压力和负担；其次，职能部门横向设置低效，监管及协调部门设置不稳定，专职与综合管理部门并存，导致机构协调与整合难度大等。在职能部门设置中，存在技术部门重复建设，执法部门严重不足，技术与执法缺乏专职部门等问题。大部制改革后，尽管机构重复建设问题有望在一定程度上得以解决，但由于大部分县级基层监管机构的技术与执法部门均为综合性部门，同时执行多重监管任务，给大部制改革提出的剥离、集中与整合相关监管资源带来相当大的难度。

2. 大部制改革后监管职责划分不清，职能分工缺乏整体性的问题仍然存在

首先，食品多样化经营日益普遍，使责任边界划分与识别难度不断加大。如一些大型超市等食品销售部门同时提供加工食品；宾馆、酒店等提供餐饮服务；分散、隐蔽的小餐饮、小作坊等游离于市场准入监管范围边缘，更加大了责任识别难度及成本。其次，目前我国食品安全法律法规对监管责任的认定存在交叉，导致职责划分不清。如我国《农产品质量安全法》第 52 条、《贵州省农产品质量安全条例》第 38 条等关于农产品质量安全责任的规定，既按供应链环节又按技术规范划分农业与工商部门监管责任，无形中造成责任交叉，使职责划分模糊。大部制改革后，地方食药监部门承接工商部门相关食品监管职能后，与农业部门职责划分模糊的问题仍没得到根本解决。此外，由于商务部门仍承担宾馆、连锁店、特许经营店、物流配送等食品监管，与食药监部门职责交叉仍然存在。再次，职能分工缺乏科学性与整体性考量，使资源优势得不到充分发挥。如一些拥有优势资源的基层监管部门（如基层动物卫生监督机构等）却没有被赋予相应职能及权利（如执法权）等问题仍然存在，削弱了监管效力。

3. 组织协调机制不完善，协调能力弱、协调方式单一

首先，地方食品监管组织之间，特别是监管组织与外部公众之间的协调机制仍很不完善，协调能力弱。如目前各县级政府食安办多为临时性机构，缺乏稳定的行政资源保障，权威性不足，导致协调能力弱。其次，协调方式单一。当前，各级地方监管组织之间主要通过会议纪要、报告、函告、告知等传统方式进行沟通与协调，缺乏资源共享与信息互通平台。与外部公众的沟通也主要采取告知等方式，对话机制与合作机制尚不完善，公众参与度不高。例如，调查地区 2012 年由公众举报立案查处的食品安全违法违规案件，仅占当年全省立案查处经营单位数量的不足 2%。由于现代食品安全问题的复杂性及关联性，传统协调方式已经不能适应和满足现代监管要求，对大部制改革中监管组织协调能力提出了新挑战。

4. 人员与经费保障能力低，缺乏稳定保障机制

首先，监管人员不足是目前地方食品监管组织普遍存在的突出问题，特别是基层监管部门。调查数据显示，2013 年贵州省食品监管部门人员缺编率^① *⁴，省级机构为 12%，市州与县级机构均超过 23%。比较各机构职能部门缺编情况，县级执法与技术部门缺编情况尤为严重，如县级农业执法部门缺编率达到 35%，县级质监机构技术部门缺编率高达 50%。结构上，监管人员结构不合理，特别是基层监管部门，由于对青年人才引进与培养的动力不足、激励不足（即“引不来、留不住”人才），导致人员年龄老化、学历与职称偏低。其次，监管组织缺乏稳定的经费保障。一些地区过度依赖中央和省级财政，或部门领导的“公关能力”，对食品监管经费未单独预算，预算经费来源单一，导致地方缺乏稳定的经费保障机制。此外，地方监管经费分配不平衡现象十分严重。通过比较调查地区市级与县级监管部门单列经费的地区差异水平^② * *⁵，2013 年市级为 85%，县级则达到 116%，县级地区差异表现得尤为突出，个别地区甚至存在有编制无经费等现象。这些问题已经成为阻碍地方食品监管大部制改革顺利推进的主要制约因素。

三、推进地方食品监管大部制改革的组织完善对策

1. 加快推进地方食品安全立法工作，为大部制改革中监管组织再造保驾护航

⁴ ①缺编率= 缺编人数 ÷ 编制人数。其中，缺编人数= 编制人数 - 在编人数。

⁵ ②用变异系数衡量。变异系数 $(C.V.) = (s / \bar{x}) \times 100\%$ ，s 为地区监管经费标准差， $\bar{x}$ 为地区监管经费平均值。市州级政府监管机构单列经费的地区差异来自对贵州省九个市州的比较；县级机构单列经费的地区差异来自对贵州省 88 个县及两个经济开发区的比较。

加快推进地方食品安全基本法规、条例的建设工作，促进部门内部针对各项食品监管举措的实施办法、方案、规范、指南等的协调与整合，以便为机构及职能部门的整合提供完善的法律依据及指导。通过立法赋予各级地方政府确定食品监管组织职责的权利，以增强地方政府做好食品监管工作的责任感与使命感。此外，在地方立法中进一步深入贯彻企业作为食品安全“第一责任人”的监管理念，从法律上完善奖励与举报制度，明确企业、媒体、协会及公众等社会监督力量的法律地位。

2. 推进地方食品监管组织机构渐进式改革及职能部门整合

采取分层次、分阶段渐进式改革步骤：省级机构按照国家对农业、食药监局以及卫生机构改革方案，确保与上级主管部门有效对接，加强对大部制改革协调性与整体性把握；市、县级根据具体情况，采取从机构整合到内部职能部门整合的分阶段渐进式改革，以及一般推广与典型地区实验探索双层推进的模式。加快监管机构服务职能的剥离，建立食品安全社会公益或经营性检测机构，以及覆盖全体食品经营者（包括加工、销售、餐饮）的证照受理与审核的综合服务机构。

3. 科学界定与划分食品安全监管职责范围，推动政府职能转变

首先，根据地方监管组织分工及专业化特点，农业部门应加快推进地方农产品产地标识、安全标识等食用农产品市场准入制度建设[10]；食药监部门在整合质监及工商等部门相关监管职责基础上，加强与商务部门在餐饮以及食品销售、物流等领域的沟通与合作，全面深化食品市场准入监管；食安办领导两家单位成立综合协调部门，负责协调、沟通、信息传递工作。其次，加强各机构内部职能部门资源及任务的整合。根据大部制改革，探索将行政监督、行政执法等职能进行整合，使食品监管部门内部职能及任务分工更加明确。再次，加快推进地方监管机构职能转变，由直接监督或干预，向提供专业化服务、规范及标准化指导、信息及网络化管理宣传培训等服务型职能转变，使政府监管与企业自我管制形成合力，提高监管绩效。

4. 完善食品监管组织机构协调机制，推动协调方式创新

整合各种管理制度与管理方式，不断提高组织内部工作流程、监管人员技能以及计划和控制系统标准化、规范化水平，从而有效降低食品安全监管工作的复杂性与不确定性。实施统一的市场准入许可证管理制度以及分级分类标准化管理制度。强化各级政府食安办直接监督的协调方式，加快建立部门之间资源共享与信息互通平台。对处于市场准入边界的大量小规模食品经营者（如自产自销小农户、小餐饮、小作坊等）的监管，应加强食安办、农业与食药监部门三方的沟通与协作，成立联合监督协调部门共同负责监管。加快建立并完善对话机制与合作机制，采取更加实惠、便捷方式鼓励公众积极参与地方政府食品安全各项监督和管理的工作。

5. 加强地方食品监管组织保障能力建设与保障机制的改革

首先，加强地方监管人员队伍建设。严格核定地方食品监管人员编制，并将编制执行情况纳入地方政府工作绩效考核；有计划、有针对性地组织食品监管人员进行系统培训，加强技能考核，编制科学、规范、操作性强的食品监管人员上岗指导手册，有效提升地方监管人员的素质与工作能力；加强专家型管理队伍建设工作，发挥专家对地方食品安全监管各领域工作的全面指导作用。其次，建立健全地方食品监管部门经费保障机制。尽快将食品日常监管、检验检测、执法等预算进行单列，以切实加强地方监管组织机构的经费投入及稳定性；加大对基层食品监管专项经费的投入，弥补经费不足地区缺口；加强经费使用情况监督与审计，提高经费使用效率，并确保经费与人员编制的统一。

参考文献：

[1] 国务院. 国务院关于地方改革完善食品药品监督管理体制的指导意见[S]. 国务院国发[2013] 18 号.

-
- [2] 任浩. 公共组织行为学 [M]. 上海:同济大学出版社, 2006:440 — 443.
- [3] 吉布森 J L, 伊凡塞维奇 J M, 唐纳利 J H. 组织学:行为、结构和过程 [M]. 10 版. 北京:电子工业出版社, 2002:230 — 231.
- [4] 亨利·明茨伯格. 卓有成效的组织 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2012:87 — 97.
- [5] Jia, C & Jukes, D. The national food safety control system of China— A systematic review [J]. Food Control, 2013(32):236 — 245.
- [6] Liu, C. The obstacles of outsourcing imported food safety to China [J]. Cornell International Law Journal, 2011(43): 249 — 306.
- [7] 郭焦锋, 王慧, 杨禹, 等. 加快推进地方大部制改革的思考 [J]. 中国发展观察, 2013(7):29 — 31.
- [8] 孙保国, 周应恒. 国家自然科学基金应急项目系列丛书·我国食品安全监管策略研究 [M]. 北京:科学出版社, 2013.
- [9] 袁文艺. 食品安全管制的模式转型与政策取向 [J]. 财经问题研究, 2011(7):26 — 31.
- [10] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于加强农产品质量安全监管工作的通知 [S]. 国务院国发 [2013] 106 号.