

# 我国餐饮服务食品安全执法的主要形式分析

任恬\* 张进 韦明

江苏省常州市卫生监督所 江苏常州 213003

**【摘要】**我国餐饮服务食品安全执法的形式主要有两种:餐饮食品与卫生监督分开执法,餐饮食品与卫生监督合并执法。本文分析了这两种执法形式的利弊,结合“瘦肉精”等多起食品安全事件暴露出的监管问题进行分析,建议我国餐饮服务食品安全在短期内实行卫生监督一支队伍执法,建立多层协调机制。随着大部制改革进程的加快,我国应适时修改《食品安全法》,对食品生产、流通和消费等涉及食品安全的全过程实行一个部门监管,一支队伍综合执法。

**【关键词】**食品安全; 执法; 监管; 形式

中图分类号:R197 文献标识码:A doi: 10.3969/j.issn.1674-2982.2011.12.011

## Study on the main pattern of the food safety law enforcement

REN Tian, ZHANG Jin, WEI Ming

Changzhou Health Supervision Institute, Jiangsu Changzhou 213003, China

**【Abstract】**The two principal patterns of the food safety regulatory system are the “combined law enforcement” and “separately law enforcement” respectively. This paper analyzes the advantages and disadvantages of the two patterns, with example of clenbuterol and other food safety accidents from exposure to regulatory issues. It recommends that the food service food safety supervision and management should be retained a regulatory body and establish multiple coordination mechanism in the short term. With the acceleration of establishing the super-ministries, “Food Safety Law” should be timely modify and the entire food safety supervision should be implemented by a signal sector management and a team of law enforcement.

**【Key words】**Food safety; Law enforcement; Supervision; Pattern

过去一段时间,接踵而来的“瘦肉精”、“染色馒头”、“回炉面包”、“牛肉膏”等恶性食品安全事件拷问了食品安全分段监管的形式。那么,我国餐饮服务食品安全执法与卫生监督执法是分开执法,还是保留一支队伍执法?为积极应对食品安全监管面临的新环境、新问题、新挑战,各地纷纷对本地餐饮服务食品执法体制进行改革。纵观各地的改革,除了深圳市成立“市场监督管理局”对食品生产、流通、消费等涉及食品安全的过程实行一体化执法改革之外,目前主要有两种形式:餐饮食品与卫生监督分开执法,餐饮食品与卫生监督合并执法。

## 1 食品安全执法的主要形式

### 1.1 分开执法

分开执法是指餐饮食品与卫生监督分开执法,将原卫生监督机构具体负责的餐饮食品监督职能和执法人员剥离,一次性移交到食品药品监督管理局,另行组建食品药品监督管理局和执法队伍,如上海市、安徽省、吉林省等,其中最典型的是上海市。

上海市于 2004 年颁布了《关于调整本市食品安全有关监管部门职能的决定》(沪府发[2004]51号),并开始组建市、区(县)食品药品监督管理局,为上海

\* 作者简介:任恬,女(1975 年—),助理研究员,主要研究方向为卫生监督。E-mail: Rwiset1188@163.com

通讯作者:张进。E-mail:zhangjin-law@163.com

市食品药品监督管理局所属的事业单位。将原来卫生部门负责的食品流通环节和消费环节(包括餐饮业、食堂等)以及保健食品(包括化妆品)的生产加工、流通和消费环节的监管职责,划归到食品药品监管部门。<sup>[1]</sup>《食品安全法》实施后,上海市政府规定继续由食品药品监督管理局负责餐饮食品安全监管,卫生局负责食品安全的综合协调。

## 1.2 合并执法

合并执法是指餐饮食品与卫生监督合并执法,将原卫生监督机构具体负责的餐饮食品监管职能和执法人员保留,继续实行一支队伍执法,卫生监督机构接受食品药品监管部门的餐饮食品监管工作业务指导,如天津市。

天津市餐饮食品安全实行两个部门监管。《食品安全法》实施后,天津市规定卫生局承担食品安全综合协调、组织查处食品安全重大事故的责任,食品药品监督管理局负责食品、保健品、化妆品安全的综合监督和全市药品监督管理。但是,餐饮食品安全实行一支队伍综合执法,在市和区县卫生监督所加挂餐饮食品监督所牌子,承担食品药品监督管理局对餐饮食品安全监管的具体执法工作。卫生监督所实行“一个机构、两块牌子”后,行政隶属关系不变,仍由卫生局管理,餐饮食品监管业务工作接受食品药品监督管理局领导。<sup>[2]</sup>

## 2 主要形式的利弊分析

### 2.1 分开执法的利弊分析

该形式可以减少食品药品监督管理局与卫生行政部门之间的推诿和扯皮,有利于落实监管责任,提高监管效率;餐饮食品监督机构接受食品药品监督管理局的领导,可以保持政令畅通,避免卫生监督机构接受多重领导的弊端;餐饮食品企业可以避免面临众多的监管部门,减少了外来干扰,提高了生产经营效益,从而可以促进餐饮食品企业的快速发展;完全符合《食品安全法》的规定,执法主体与《食品安全法》中规定的执法主体完全一致。

该形式将会导致食品药品监管部门因新增食品药品监督机构而需要增加大量编制,投入大量的人、财、物,同时造成现有卫生监督机构的人力资源和仪器、设备等物质资源的浪费,增加改革的成本;出现两支队伍分别执法的现象,这样既无法避免重复执

法,也增加了管理相对人的负担,并损害卫生部门和食品药品部门的社会形象;容易造成执法疏漏,给不法分子以可乘之机,如近期“染色馒头”、“回炉面包”等恶性食品安全事件的发生,充分暴露出我国现行食品安全多部门执法的缺陷;将会削弱卫生监督的执法力量,导致卫生监督机构的执法能力和水平下降,卫生监督体系建设受挫,影响卫生监督改革的成果,甚至危及卫生监督机构的生存。<sup>[3]</sup>

### 2.2 合并执法的利弊分析

该形式可以做到不新设机构、不增加人员编制、不追加额外投入、不增加改革成本,完全符合卫生改革“精简、统一、效能”的原则<sup>[3]</sup>;符合改革不削弱食品监管能力和水平的要求。如果简单地将卫生监督机构负责食品卫生监管工作人员划拨到食品药品监督管理部门,必将削弱卫生监督力量。而且,食品药品监督管理部门以前没有监管食品的职能,缺乏监管的体系,短时间内也难以形成,导致两家监督机构都难以完成食品监管任务;符合《行政处罚法》和《行政许可法》规定的集中执法要求,不仅可以避免职责交叉、权责脱节、重复执法、推诿扯皮等现象的发生,还可以防止“一部法一支执法队伍”、“队伍随职能拆分而拆分”,导致“执法机构越来越多”、“不良机制导致行政扰民”现象的蔓延。<sup>[4]</sup>

合并执法也存在一些缺陷,如餐饮食品的监管主体与《食品安全法》规定的执法主体不一致;卫生监督机构接受双重领导,与卫生行政部门和食品药品监督管理部门的工作协调难度大、成本高;上下级餐饮食品监管执法主体不统一,如省级食品安全由食品药品监督管理机构执法,而市、区级食品安全则由卫生监督机构执法,影响了上下级餐饮食品执法工作渠道的顺畅,削弱了餐饮食品的监管执法能力等。所以,合并执法需要建立多层协调机制。例如,天津市为加强卫生监督所与卫生局和食品药品监督管理局的协调,建立了三层协调机制:由同一名副市长分管卫生局和食品药品监督管理局;将食品药品监督管理局由市政府直属机构改为部门管理机构,由卫生局管理<sup>[5]</sup>;卫生局副局长同时担任食品药品监督管理局副局长,分管卫生局的卫生监督 and 食品药品监督管理局的食品安全,协调两局之间关于餐饮食品安全的监管和执法事务。

### 3 政策建议

#### 3.1 餐饮服务食品安全执法在短期内保留一家执法机构,实行卫生监督一支队伍执法

卫生部陈竺部长提出,各地在改革中要始终坚持大部门、大卫生原则,大胆探索,整合机构,允许一个部门对口上级几个部门。<sup>[6]</sup>因此,应保留原有的卫生监督执法队伍,集中卫生行政执法权,实行一支队伍综合执法,保留餐饮环节食品安全监管的原班人马,保持工作的稳定,而不要简单地将餐饮食品监督机构和队伍,避免出现两个机构、两支队伍重复执法的现象。有的地方,如天津市就是在保留卫生监督机构的基础上,加挂餐饮食品监督机构的牌子,实行“一个机构、两块牌子”。卫生监督机构继续承担餐饮服务和公共卫生监管任务;新增的餐饮食品监督机构承担食品药品监管局对餐饮食品安全监管的具体执法工作。卫生监督机构实行“一个机构、两块牌子”之后,原有卫生监督机构的行政隶属关系不变,仍由卫生行政部门管理,但是餐饮食品监管机构的业务工作则接受食品药品监管部门的领导。<sup>[2]</sup>有的地方,如江苏省常州市等,实行“一个机构、一块牌子”,保留的卫生监督机构不加挂餐饮食品监督机构的牌子,由监督机构内部的餐饮食品安全执法科室具体执法,并在卫生部门的协调下接受食品药品监督管理部门的执法工作领导。

#### 3.2 建立多层协调机制,避免“双重领导”对卫生监督机构的副作用

首先,成立食品安全委员会,其成员应包括卫生、食品药品、工商、质检、出入境检验检疫局等涉及食品安全的职能部门的有关负责人,由分管卫生部门、食品药品监督管理部门的当地政府领导任委员会主任。其次,由同一名当地政府副职领导分管卫生局和食品药品监督管理局。再次,将食品药品监督管理机构改为部门管理机构,由卫生部门管理。最后,卫生部门的一名领导同时担任同级食品药品监督管理部门的领导,主管餐饮食品安全监管工作,加强协调餐饮食品安全的监督管理和行政执法,避免“双重领导”(行政管理与业务领导)产生的副作用,保证餐饮食品安全监管工作的有效衔接,保持工作的连续和顺畅。

#### 3.3 适时修改《食品安全法》,减少服务食品监管分段环节,实现“一体化监管”

食品生产经营行为是连续的,分段监管、分部门执法需要部门间密切协作,如果管理部门间配合不力,食品监管就容易出现监管漏洞,而实质上由于部门利益问题导致部门间的执法难以协调配合。在国外发达国家,食品安全执法已呈现出结束食品安全“各自为政”的局面,食品安全执法体系设置由分散到统一,最终实现“一体化监管”的发展趋势。<sup>[7]</sup>我国应随着大部制改革进程的加快,适时修改《食品安全法》,借鉴深圳食品卫生监管的改革模式,减少服务食品监管分段环节,将整个食品生产、流通、消费等环节实行一个部门监管,一支队伍综合执法,防止交叉执法和出现执法漏洞,最终建立统一、高效、责任明确的食品安全执法体系。

#### 参 考 文 献

- [1] 上海市人民政府. 上海市人民政府关于调整本市食品安全有关监管部门职能的决定[EB/OL]. (2004-12-10) [2011-03-17]. <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node10800/no-de11407/node12940/userobject26ai2899.html>.
- [2] 天津市卫生局. 抢抓机遇 创新发展——全面推进我市卫生执法监督体制改革[J]. 中国卫生监督, 2010, 17(2): 111-112.
- [3] 李延平. 试论我国卫生监督机构建设的基本模式[J]. 中国卫生监督, 2009, 16(6): 532-533.
- [4] 王蓓蓓. 积极探索 整合资源 努力推进地方卫生监督体制改革——在第十一届全国卫生监督所(局)长联席会暨卫生监督十年论坛的交流发言[EB/OL]. (2010-07-04) [2011-03-12]. [http://www.gzwsjd.com.cn/SysHTML/ArticleHTML/19814\\_1.shtml](http://www.gzwsjd.com.cn/SysHTML/ArticleHTML/19814_1.shtml).
- [5] 天津市政府机构改革全面启动[EB/OL]. (2009-05-14) [2011-03-18]. [http://www.tj.gov.cn/zwgk/zwxx/zwyyw/200905/t20090514\\_95888.htm](http://www.tj.gov.cn/zwgk/zwxx/zwyyw/200905/t20090514_95888.htm).
- [6] 陈竺. 转变观念依法履行职责努力开创食品安全工作新局面——在全国卫生系统学习贯彻《食品安全法》会议上的讲话[EB/OL]. (2009-05-25) [2011-03-18]. <http://www.lwwsjd.gov.cn/peixunyuandi/ganbujiaoyupei-un/200905/1918.html>.
- [7] 毛玉西. 食品安全“一体化监管”的国际经验[N]. 广州日报, 2011-03-28(A2).

[收稿日期:2011-04-25 修回日期:2011-07-13]

(编辑 薛云)