

中国旅游食品安全监管体系发展态势、问题及对策

State, problems and ways of China's tourism food safety supervision mechanism

谭 业^{1,2}

TAN Ye^{1,2}

(1. 中南大学公共管理学院, 湖南 长沙 410083; 2. 湖南第一师范学院商学院, 湖南 长沙 410205)

(1. *Institute of Public Administration of Central South University, Changsha, Hunan 410083, China;*

2. Business Institute of Hunan First Normal University, Changsha, Hunan 410205, China)

摘要:目前中国旅游食品安全监管体系发展脉络呈现出一些新的特点:监管制度逐步完善,与旅游业及旅游产品开发有机衔接,监管机制更加通畅。但通过分析相关政策、案例可知,旅游食品安全监管体系还存在机构职能不明确、法规不健全、安全教育薄弱、行业自律不强和社会监督不足的问题。文章提出建立全方位监管体系、完善法规建设和加强安全教育等措施,旨在进一步规范各责任主体之间的权责利关系,规范食品经营行为,提高旅游食品安全监管水平,深化全面依法治国战略布局,促进旅游经济平稳增长。

关键词:旅游;食品安全;监管体系

Abstract: The development of China's tourism food safety supervision mechanism nowadays presented some new characteristics: the supervision system gradually being perfect, co-operating with tourism and tourism product development and being more open. By analyzing related policy and cases, tourism food safety supervision mechanism also comes up some problems: unclear function, un-perfect legislation, poor safety education, industry self-regulation and social supervision. As a consequence, suggest constructing a comprehensive supervision system, improving laws and regulations construction and strengthening safety education to regulate their relationship, behaviors of food management, improve the level of supervision, deepen the strategy 'rule of law', promote steady development of tourism economy.

Keywords: tourism; food safety; supervision system

2009 年《中华人民共和国食品安全法》颁布。2013 年,国家食品药品监督管理总局成立,负责食品、保健品、化妆品

安全管理的综合监督、组织协调和依法组织开展对重大事故的查处。在国家层面上,食品安全监管体系不断完善。与此同时,旅游食品安全监管工作也得到了食品药品监管总局的重视,如食药监食监二〔2015〕54 号指出:“要进一步加强旅游食品安全监管的组织领导,落实地方政府对行政区域食品安全监管负总责、食品药品监管部门负监管责任、景区(点)经营者负管理责任、食品经营者负首要责任的食品安全责任体系,建立旅游食品安全综合治理机制,不断提高旅游食品安全保障水平。”(《食品药品监管总局关于加强旅游食品安全监管工作的通知》(食药监食监二〔2015〕54 号))厘清当下旅游食品安全监管工作中存在的问题,对于树立正确的工作方向具有长远意义。

1 构建旅游食品安全监管体系的必要性

1.1 旅游食品安全监管制度逐步完善

近些年食品安全监管体系的逐步完善推动着旅游食品安全监管工作的改进。食品安全监管体系为旅游食品安全监管工作提供了基本框架,同时旅游食品安全监管体系也逐步完善。《中华人民共和国食品安全法》、《中华人民共和国食品安全法实施条例》、《餐饮服务食品安全监督管理办法》、《中华人民共和国旅游法》等法律、法规、规章和有关规定是制定旅游景区餐饮服务食品安全管理办法的基本依据。同时,地方立法、行政区域旅游食品安全管理制度等也进一步健全了旅游食品安全制度。

1.2 旅游业的发展促使旅游食品安全监管体系不断完善

旅游食品安全监管与旅游业的发展密不可分。《四川省旅游景区餐饮服务食品安全管理办法》、《关于加强全省旅游景区餐饮服务食品安全监管工作的意见》(苏食药监餐〔2012〕128 号)等文件明确指出,餐饮业作为旅游业的配套产业与旅游业同步迅速发展壮大,要站在维护游客饮食安全与推动旅游产业健康持续发展的高度,突出旅游食品安全监管

基金项目:湖南省普通高等学校教学改革研究课题(编号:2013-531);湖南省教育科学规划课题(编号:XJK013QXX001)

作者简介:谭业(1981—),女,湖南第一师范学院副教授,在读博士。

E-mail: 240327058@qq.com

收稿日期:2015-09-21

工作的重要性。随着旅游业的快速发展,旅游景区餐饮服务食品安全监管工作的重要性日益突出,相应的监管制度与机制也不断完善,专项整治与常态管理的结合已成为旅游食品安全监管工作的基本内容。

1.3 旅游食品安全监管与旅游产品开发的有机衔接是提高监管水平的基础

旅游产品是消费者消费行为的吸引物和对象,同时为旅游食品提供了基本的生存环境。旅游产品是旅游行政部门的管理对象。旅游产品开发过程与安全监管的脱节将产生监管漏洞,同时更不利于旅游食品安全教育的开展和监督。在旅游业蓬勃发展、旅游产品日益丰富的背景下,安全监管与开发过程要紧密结合在一起,这是现代旅游业发展的基本要求,也是做好旅游食品安全监管的重要方向。

1.4 完善旅游食品安全监管机制是做好监管工作的当务之急

在旅游食品安全监管制度基本完善的情况下,《食品药品监管总局关于加强旅游食品安全监管工作的通知》、旅游行业食品安全宣传及各种专项整治活动等,表明做好监管工作还需要加强组织领导、检查监管力度、风险防控管理、应急预案管理,针对新问题提出新办法,不断创新管理模式,提高监管活动实效水平。这些是旅游食品安全监管制度得以落实的关键。

2 旅游食品安全监管体系存在的问题

2.1 旅游食品安全监管机构职能不明确

食药监食监二〔2015〕54号文件要求各地食品药品监督管理局加强与旅游管理等部门的沟通协调,要及时将旅游景区(点)食品经营者的行政许可、日常监管和食品安全事故等信息,通报旅游行政管理部门。同时,还要求旅游景区(点)经营管理者及食品经营者将食品安全事故及时上报属地政府、食品药品监管、旅游管理和卫生行政管理部门。这种多头监管、联合执法的方法,应以各自职责履行为基础,否则,机构之间的不配合将导致行政权力之间的冲突与矛盾,不利于防控食品安全风险和应急处理。当下食品安全监管问责制度还不健全,监管部门的监管行为还比较被动。在这种背景下,旅游食品安全监管机构之间的联合执法是防止旅游食品安全监管漏洞、防范相互扯皮推诿的关键。在这一点上,各个执法机构的职能并不明确,存在相互交叉的情况。食品药品监管总局的职能整合与转变有利于加强国家一级监管部门的协调,同时有利于地方政府统筹食品安全监管。

2.2 旅游食品安全监管法律及制度不健全

目前,在一些旅游强省,旅游景区(点)食品安全监管形成了一整套完整的制度。这些食品安全管理办法大多由省食品药品监督管理局和省旅游局联合制定,贴合属地实际情况,把《餐饮服务食品安全监督管理办法》等法律、法规、规章和有关规定进一步落到实处。地方立法的例子还比较少,旅

游食品安全监管地方立法还比较薄弱。同时,由于旅游食品不限于旅游景区(点)销售的食品及服务,而应该涉及一整条旅游食品加工链,旅游食品生产及运输安全监管还比较薄弱,一些民族地区的特色餐饮服务食品安全还缺乏完善的管理标准和渠道,这也成为旅游食品安全监管的一个重灾区。

2.3 旅游食品安全教育薄弱

旅游食品安全教育薄弱环节主要体现在企业生产过程及消费者消费过程中。当下,生产旅游食品的企业主要为中小企业,造成了食品“安全”问题的还是中小企业、个体工商户以及不具备经营资格的手工作坊等^[1],入门门槛低、监管难,这些企业的生产者劳动素质一般不高,加之企业经营管理和技术不够先进,在市场竞争中往往处于不利地位。这些商品常常以价格低廉的形式便捷地进入流通领域,更容易销售到交通相对不发达的旅游景区。加之,贪图便宜的心理,一些消费者在景区选购消费食品过程中容易忽视品牌效力而放松对食品安全的警惕。除此之外,旅游食品经营者、管理者也不够重视食品安全,缺乏对消费者的理性引导,投机心理影响了市场机制作用的发挥。

2.4 旅游食品企业行业自律机制不健全

旅游食品企业的行业自律是保障食品安全的第一道防线。然而,中国的旅游食品安全监管机制是从上而下设计的,旅游食品安全检验制度及认证许可制度的建立并没有充分考虑行业的实际情况。这导致旅游食品安全监管在这方面难以执行,行业自律作用外在监督不足。企业生产的食品的信用信息难以及时传达到相关部门,安全整改的进行缺乏进一步的反馈和监督,投放市场的食品缺乏严格的筛查论证,企业内部诱发食品安全的因素难以得到科学有效的控制,有限的执法人力和物力难以将所有企业纳入监控网络,加之企业违法代价过低、惩处力度较弱、地方保护主义滥用职权等^[2],不完整的行业自律机制难以有效运行。行业自律的薄弱,使得旅游食品企业的食品安全信息不够透明,安全监管容易出现漏洞和假象。

2.5 社会监督不足

舆论与群众对旅游食品消费信息掌握得不充分,甚至难以了解食品安全信息,在尚未发生安全事故之前,难以对食品安全风险有充分的估计,这在一定程度上纵容了不法企业的违规违法生产行为。游客一般逗留时间短,顾虑复杂的处理程序,对各种“被宰”现象忍气吐声。游客在景区消费食品时不易掌握食品的生产加工与运输等安全信息,商家信用等级评级制度还不完善,消费者过度依赖有关执法部门、管理部门及经营者保障食品安全。在发生食品安全事故时,存在难以有效且便捷处理的困难,不了了之、忽视诉求媒体的情况还比较常见。同时,“近年来不断发生媒体工作人员对食品安全事件隐瞒不报,或为了博取眼球耸人听闻的情况”^[3],媒体监督令人堪忧。再者,由于第三方检验机构还比较缺乏,食品安全信息通报制度尚未完善,消费者还难以积极地参与到各种维权渠道中去。

3 对策与建议

3.1 建立全方位旅游食品安全监管体系

鉴于旅游食品行业特点,政府监管、行业自律与社会监督相结合的全方位监管体系更具有适应性。《四川省旅游景区餐饮服务食品安全管理办法》(第二十五条至第三十条)提出,从食品药品监督管理部门、旅游行政管理部门和旅游行业协会的角度加强旅游食品安全监管体系建设,建立食品安全监督量化分级管理等级制度、食品安全监督公共渠道,完善监督检查社会公告制度。同时,要求食品药品监督管理部门会同旅游行政管理部门、旅游景区经营管理者,公示旅游景区餐饮服务提供者的食品安全监督量化分级管理等级。这为建立全方位旅游食品安全监管体系提供了借鉴。

在完善食品药品监督管理部门、旅游行政管理部门机构设置、职能设计的基础上,要充分开展监管工作,依法管理,强化部门间、区域间的协调合作,采取现场检查、飞行检查等多种方式,强化旅游食品安全监督抽检工作,提高职能管理水平。同时还要建立行政责任追究机制,强化监管失职的行政问责。

旅游行业协会、餐饮服务行业协会等要发挥监管作用,规范旅游食品行业安全标准。鼓励行业协会制定并推行有关食品生产经营的行业规范,及时为会员提供信息、技术和政策解读等方面的指导^[4],加强行业信息的整理发布,有效减少市场信息不对称现象,为监管部门的职能活动开展提供便利。

此外,还要重点加强对旅游食品提供者、管理者的安全教育培训,强调食品经营者要自觉落实自律制度、验货制度和进销货台帐制度,“加强食品生产企业的诚信建设,努力克服食品安全监管机构的‘寻租’和‘道德风险’等问题”^[5],保障机构监管工作的顺利开展,从源头上提高安全防范意识,为旅游食品安全建构牢固的防护网。还要保障第三方检验部门工作的正常开展,鼓励有资质的机构提供第三方检验服务。及时处理经由社会监督渠道反映的旅游食品安全投诉,维护消费者的合法权益,建立公平公正的市场秩序。

3.2 加强旅游食品安全重点领域立法和制度建设

新修订的《中华人民共和国食品安全法》自 2015 年 10 月 1 日起施行。这表明国家重视重点领域立法,保障食品安全。《食品安全法》规定:县级以上地方人民政府对本行政区域的食品安全监督管理工作负责,同时依照本法和国务院的规定,确定本级食品药品监督管理、卫生行政部门和其他有关部门的职责。与国家层面修订食品安全法相呼应,地方也需要进一步完善相关领域法规。在地方立法还比较薄弱的情况下,要通过系统完善的制度建设配合机构履行职能,规范食品生产经营许可制度、食品市场准入制度,严格执行进货查验和索证索票等制度,建立健全旅游食品经营的进货、储存、销售和退市监管制度,建立全产业链模式监管体系,探索实施量化分级评定制度、星级评定制度,为旅游食品安全监管活动提供制度依据。此外,还可考虑制定特殊的食品侵权损害赔偿法,引导消费者参与到食品安全治理中来^[6]。

3.3 依托旅游产品加强旅游食品安全教育

(1) 加强旅游食品安全教育培训。结合旅游景区特点,培养食品卫生指导员,加强对景区范围内食品经营者的培训。在旅游产品开发及提供过程中,将安全教育渗透其中,使旅游产品与食品安全教育有机结合在一起。重视旅游产品体验与消费过程中的食品安全教育,提醒消费者提高自我保护意识,科学引导消费者树立正确的旅游食品安全防范意识和维权意识,自觉抵制问题食品的蔓延。旅游食品生产加工企业、经营者和管理者要制定安全教育培训制度,定期开展安全教育培训,把掌握食品安全操作规范等安全知识作为持证上岗的重要条件。

(2) 加强旅游行业食品安全宣传。加强与当地报刊、电视、网络等媒体合作,设立专门频道、宣传板块,借助 12315、旅游质检所等平台,充分利用广播电视等进行食品安全法的宣传,同时开展旅游行业食品安全宣传月、宣传周活动,加强对季节性旅游食品的安全抽检,拓宽投诉举报通道,建立快速反应机制。

4 展望

旅游食品安全监管是食品安全监管的一个特殊问题,究其原因在于旅游产品消费的独特性。食品安全监管体系所存在的问题,也将影响旅游食品安全监管活动的有效有序开展。这些突出表现在食品安全监管机构不健全、食品安全教育缺失、法律及其相关制度设计不健全、食品生产行业自律机制不健全、新闻媒体社会责任和科学态度的缺失等方面^[7]。同时,旅游食品安全监管还应更多考虑自身的特殊性,建立好相应的安全监管渠道、标准和体系。需要进一步规范各责任主体之间的权责利关系,规范食品经营行为,提高旅游食品安全监管水平,深化全面依法治国战略布局,促进旅游经济平稳增长。相信未来,在食品安全领域基本法规的基础上,旅游食品安全监管制度将更加完善,旅游食品安全监管责任主体的职责将更加明确。食品安全溯源制度将逐步形成,各利益主体之间的执法守法行为将更加规范,旅游食品安全监管体系将成为旅游业健康发展的重要保障。

参考文献

- [1] 张芳. 食品安全领域行政权的监管范围与配套制度[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2006(3): 32-34.
- [2] 魏宇. 我国食品安全监管问题研究[J]. 对外经贸, 2012(12): 129-130.
- [3] 李娜. 中国食品安全教育机制的构建[J]. 食品与机械, 2015, 31(7): 277-279.
- [4] 李云华. 基于食品安全的政府监管创新研究——以南宁高新区食品安全监管模式为例[D]. 广西: 广西大学, 2012: 34-35.
- [5] 廖卫东, 肖仁华, 左聪颖. 我国食品行业事后监管失灵的博弈分析[J]. 当代财经, 2011(2): 84-89.
- [6] 何莉. 论中国食品安全监管机制的完善路径[J]. 食品与机械, 2015, 31(1): 277-280.
- [7] 王艳. 中国食品安全监管体系若干问题及对策[J]. 食品与机械, 2014, 30(5): 269-270.