

VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

---

**BÙI THỊ HỒNG NƯƠNG**

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ AN TOÀN THỰC PHẨM  
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính**  
**Mã số: 9 38 01 02**

**TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**Hà Nội, năm 2019**

Công trình được hoàn thành tại: Học viện Khoa học xã hội thuộc  
Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

**Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS. Vũ Thư**

**Phản biện 1:**

**Phản biện 2:**

**Phản biện 3:**

Luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Học viện tại Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, 477 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hà Nội.

Vào hồi.....giờ.....phút, ngày .....tháng.....năm 2019

Có thể tìm hiểu luận án tại thư viện:

- Thư viện Học viện Khoa học xã hội
- Thư viện Quốc gia Việt Nam

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

An toàn thực phẩm là vấn đề có tầm quan trọng đặc biệt đối với sức khỏe con người và xã hội. Vấn đề đảm bảo ATTP hiện đang được rất nhiều nước kể cả những nước đã và đang phát triển quan tâm, đặc biệt là các nước ở khu vực châu Á, nơi phát triển mạnh mẽ về kinh tế, xã hội. Sự tập trung ngày càng cao các khu vực dân cư tại các đô thị, thành phố, các khu công nghiệp đang được hiện đại hoá cũng như sự mở rộng giao lưu quốc tế, đã đòi hỏi từng nước không những phải tăng số lượng lương thực thực phẩm sản xuất mà còn phải đảm bảo chất lượng an toàn và có giá trị dinh dưỡng cao đối với thực phẩm tiêu dùng nội địa và xuất khẩu.

Từ khi Việt Nam đã chính thức là thành viên của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), công tác quản lý chất lượng ATTP đã được đặc biệt quan tâm bởi vai trò của nó. Do đó, đứng trước xu thế hội nhập và toàn cầu hóa, Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức của WTO và thực hiện thỏa thuận AFTA nên việc sản xuất và chế biến các loại thực phẩm có chất lượng cao, đáp ứng nhu cầu người tiêu dùng, đặc biệt là chất lượng ATTP trở nên rất cần thiết.

Trong những năm qua Đảng, Chính phủ và Nhà nước đã quan tâm chỉ đạo các Bộ: Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN&PTNT), Bộ Khoa học và Công nghệ (KH&CN) đã tích cực, chủ động triển khai các hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực đảm bảo ATTP cho người dân. Thể chế, bộ máy hành chính, đội ngũ cán bộ, tài chính công đã từng bước được củng cố, đáp ứng về cơ bản yêu cầu quản lý nhà nước và hội nhập quốc tế về bảo đảm công tác ATTP.

Hiện nay, Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều biến động to lớn, trong đó có những vấn đề liên quan đến công tác bảo đảm ATTP cho xã hội như: *sự gia tăng nhanh chóng về số lượng và quy mô các cơ sở sản xuất, chế biến và kinh doanh thực phẩm; sự đa dạng hoá các mặt hàng thực phẩm; đa dạng hoá các đối tượng sử dụng sản phẩm và dịch vụ cung cấp thực phẩm; sự hội nhập của nền kinh tế trong sự giao lưu buôn bán hàng hoá đa phương trên thế giới...* Bên cạnh đó, tình trạng một số nơi rau quả bị ô nhiễm hóa chất độc hại; thịt gia súc, gia cầm, thủy sản của một số cơ sở sản xuất còn dư lượng kháng sinh, hóc môn; việc sử dụng

hóa chất, phụ gia không đúng quy định trong chế biến, bảo quản thực phẩm; việc kinh doanh thực phẩm và dịch vụ ăn uống tại các chợ, đường phố, khu du lịch, lễ hội, trường học, bệnh viện chưa được quản lý tốt, ngộ độc thực phẩm tại các bếp ăn tập thể, các khu công nghiệp, trong trường học vẫn xảy ra làm ảnh hưởng đến sức khỏe của nhân dân và ảnh hưởng tới phát triển kinh tế, du lịch, văn minh đô thị. Tình trạng thực phẩm giả, kém chất lượng, hàng thực phẩm nhập lậu qua biên giới chưa được kiểm soát chặt chẽ; các vi phạm pháp luật chưa được xử lý kịp thời, nghiêm minh, vệ sinh môi trường, ATTP chưa được kiểm soát chặt chẽ.

Công tác quản lý nhà nước (QLNN) về ATTP trong thời gian qua, bên cạnh những kết quả đã đạt được thì còn nhiều hạn chế, bất cập như: nhận thức của người lãnh đạo, quản lý, người sản xuất kinh doanh và người tiêu dùng tuy có biến chuyển bước đầu nhưng chưa bền vững, nhất là trong điều kiện kinh tế thị trường hiện nay; hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về ATTP tuy đã được ban hành nhưng vẫn còn thiếu đồng bộ; tổ chức bộ máy QLNN về ATTP từ trung ương đến địa phương còn chưa thống nhất; vai trò của UBND các cấp chưa được phát huy; kinh phí đầu tư hàng năm của nhà nước cho công tác bảo đảm ATTP có tăng nhưng chưa thể đáp ứng nhu cầu thực tế và chưa huy động hết các nguồn lực xã hội; công tác kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm pháp luật về ATTP chưa sát với thực tế phát triển của đất nước; công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục về ATTP chưa hiệu quả.

Từ những lý do trên, tác giả đã chọn đề tài nghiên cứu: “*Quản lý nhà nước về An toàn thực phẩm ở Việt Nam hiện nay*” làm Luận án Tiến sĩ Luật học, đề tài có ý nghĩa lý luận và thực tiễn hiện nay.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

### **2.1. Mục đích nghiên cứu**

*Mục đích chung:* Mục đích chung của luận án là đưa ra quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả QLNN về ATTP ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, trên cơ sở phân tích, làm rõ phương diện lý luận và thực tiễn các vấn đề về QLNN về ATTP ở Việt Nam và kinh nghiệm của một số nước trên thế giới.

*Mục đích cụ thể:* Để thực hiện được mục tiêu chung trên cần thực hiện các mục tiêu cụ thể sau:

Một là, Luận án đánh giá được những công trình nghiên cứu trong và ngoài nước có liên quan đến QLNN về ATTP, xác định được câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu.

Hai là, Luận án hình thành được khái niệm QLNN về ATTP, đặc điểm, vai trò QLNN về ATTP, chỉ ra sự cần thiết QLNN về ATTP ở Việt Nam hiện nay.

Ba là, Luận án phân tích những ưu điểm, hạn chế QLNN về ATTP ở Việt Nam trong thời gian qua.

Bốn là, Luận án đề xuất các quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả QLNN về ATTP ở Việt Nam trong thời gian tới.

## **2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu**

Để đạt được mục đích nêu trên, nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài tập trung vào những vấn đề sau:

*Thứ nhất*, khảo cứu các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến đề tài nghiên cứu, chỉ ra những kết quả, nội dung cần kế thừa phát triển, những nội dung mới luận án cần giải quyết.

*Thứ hai*, nghiên cứu cơ sở lý luận QLNN về ATTP: khái niệm, đặc điểm, vai trò, nguyên tắc, phương pháp, công cụ QLNN về ATTP; các nội dung của QLNN về ATTP; các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả QLNN về ATTP; kinh nghiệm của một số nước về QLNN đối với ATTP, giá trị tham khảo cho Việt Nam trong việc nâng cao hiệu quả QLNN về ATTP.

*Thứ ba*, phân tích thực tiễn QLNN về ATTP trong việc: xây dựng và ban hành chính sách, pháp luật; tổ chức thực hiện pháp luật về ATTP; thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với các cơ sở vi phạm ATTP; xử phạt hành vi vi phạm pháp luật của các cơ sở chế biến thực phẩm và hợp tác quốc tế trong lĩnh vực ATTP.

*Thứ tư*, trên cơ sở phân tích, tìm ra các hạn chế, khoảng trống về QLNN hiện nay để đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả QLNN về ATTP. Đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả QLNN về ATTP như: nhóm giải pháp về hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật; về tổ chức thực hiện; nhóm giải pháp về thông tin, giáo dục, tuyên truyền; đẩy mạnh hội nhập và hợp tác khu vực; khai thác hiệu quả hỗ trợ quốc tế về đảm bảo an toàn thực phẩm; áp dụng các tiêu chuẩn về an toàn thực phẩm; xã hội hóa lĩnh vực an toàn thực phẩm.

## **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án**

### **3.1. Đối tượng nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu của đề tài là những tài liệu, văn bản pháp luật về ATTP; công trình khoa học, báo cáo, tài liệu tổng kết đánh giá về QLNN đối với ATTP; nội dung QLNN về ATTP, thực tiễn QLNN đối với ATTP của các cơ quan, tổ chức hiện nay.

### **3.2. Phạm vi nghiên cứu**

*Về thời gian:* Luận án nghiên cứu QLNN về ATTP từ năm 2010 (khi có Luật ATTP) đến năm 2017.

*Về không gian:* Quản lý nhà nước đối với ATTP thuộc các cơ quan quản lý nhà nước quản lý như: Bộ Y tế, Bộ NN&PTNT, Bộ KH&CN, tuy nhiên, trong phạm vi nghiên cứu của Luận án, tác giả chủ yếu nghiên cứu hoạt động QLNN của Bộ Y tế đối với lĩnh vực ATTP. Luận án nghiên cứu QLNN về ATTP một số nước. Luận án không nghiên cứu các lĩnh vực khác liên quan đến y tế.

*Về nội dung:*

Thứ nhất, Luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận QLNN về ATTP.

Thứ hai, Luận án nghiên cứu thực trạng QLNN về ATTP ở Việt Nam.

Thứ ba, Luận án nghiên cứu quan điểm và giải pháp nâng cao QLNN về ATTP ở Việt Nam hiện nay.

## **4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận án**

### **4.1. Phương pháp luận**

Luận án sử dụng phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử để đảm bảo việc nhận thức về hoạt động QLNN về ATTP luôn đảm bảo tính logic giữa nhận thức trực quan đến tư duy và thực tiễn, trong mối quan hệ biện chứng giữa các bộ phận trong cùng hệ thống, giữa hệ thống với môi trường xung quanh và phù hợp với các qui luật vận động của nó.

### **4.2. Phương pháp nghiên cứu cụ thể**

Để thực hiện nội dung Luận án, tác giả sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể sau:

*Thu thập thông tin,* nhằm thu thập thông tin, dữ kiện cấp 2 trên cơ sở các tài liệu hay các tuyên bố đã được công bố chứ không phải do chính tác giả trực tiếp thu thập lần đầu. Phương pháp này được sử dụng trong toàn bộ các chương của luận án và tập trung chủ yếu ở chương tổng quan tình hình nghiên cứu. Phương pháp này được sử dụng trong việc khảo cứu các công trình nghiên cứu liên quan tới đề tài, phân tích những nội dung chính, phương pháp được sử dụng và các kết luận đã đạt được cũng như những điểm cần tiếp tục nghiên cứu trong các nghiên cứu trước đó. Qua việc sử dụng phương pháp này, tác giả đã kế thừa được một số nội dung cơ bản liên quan đến QLNN về ATTP và sử dụng cho việc phân tích nội

dung của các chương khác của luận án.

Trong quá trình nghiên cứu, tác giả đã nghiên cứu các văn bản pháp luật, các đề tài nghiên cứu khoa học, luận án, sách tham khảo, chuyên khảo, tạp chí... có liên quan đến QLNN về ATTP.

*Phân tích, tổng hợp:* Phương pháp này sử dụng phổ biến ở Chương 3 và 4 của luận án. Phân tích trước hết là phân chia cái toàn thể của đối tượng nghiên cứu thành những bộ phận, những mặt, những yếu tố cấu thành giản đơn hơn để nghiên cứu, phát hiện ra từng thuộc tính, bản chất của từng yếu tố đó và từ đó giúp chúng ta hiểu được đối tượng nghiên cứu một cách mạch lạc hơn, hiểu được cái chung phức tạp từ những yếu tố bộ phận ấy. Nhiệm vụ của phân tích là thông qua cái riêng để tìm ra được cái chung, thông qua hiện tượng để tìm ra bản chất, thông qua cái đặc thù để tìm ra cái phổ biến.

Tổng hợp là việc từ những kết quả nghiên cứu từng mặt, từng vấn đề đơn lẻ tổng hợp lại để có nhận thức đầy đủ, đúng đắn cái chung, từ đó tìm hiểu từng đối tượng nghiên cứu.

Phương pháp phân tích được sử dụng để đánh giá sâu sắc hơn từng khía cạnh khác nhau của QLNN về ATTP, trong khi đó phương pháp tổng hợp được sử dụng để khái quát hóa các kết quả từ việc phân tích để đưa ra những nhận định và đánh giá chung về vấn đề QLNN về ATTP trong một tổng thể các mối liên hệ và các khía cạnh khác nhau của QLNN về ATTP Việt Nam hiện nay. Phân tích và tổng hợp cũng được sử dụng để đánh giá thành tựu và hạn chế, bất cập QLNN về ATTP trong những năm qua.

*Lôgic - lịch sử:* Quản lý nhà nước về ATTP qua từng giai đoạn. Mỗi giai đoạn, các lý thuyết và kết quả ứng dụng, thực tiễn và đề xuất các giải pháp cho phù hợp. Do vậy, tác giả sử dụng phương pháp này để nghiên cứu các chương 1,2,3,4 của Luận án.

*Thống kê, mô tả:* Thông tin định lượng thu thập được từ các tài liệu thống kê QLNN về ATTP được sử dụng xử lý, sắp xếp và mô phỏng dưới dạng bảng biểu, sơ đồ để minh chứng cho các bằng chứng định lượng về các phân tích hay nhận định quản lý nhà nước về ATTP.

*Quy nạp, diễn dịch:* Trong quá trình nghiên cứu, tác giả đi từ cái riêng đến cái chung, từ những sự vật đơn lẻ cho đến các nguyên lý phổ biến. Bên cạnh đó, tác giả sử dụng phương pháp diễn dịch trong việc nghiên cứu QLNN về ATTP. Trên cơ sở số liệu tác giả thu thập chủ yếu

của Bộ Y tế, báo cáo của Chính phủ, tác giả tổng hợp thành những nhận định, đánh giá.

## **5. Đóng góp mới về khoa học của luận án**

### **5.1. Đóng góp mới về lý luận**

Một là, Luận án làm sáng tỏ và sâu sắc thêm những vấn đề lý luận QLNN về ATTP. Luận án đưa ra một số khái niệm, kết luận mang tính khoa học, góp phần hoàn thiện lý luận và nâng cao hiệu quả QLNN về ATTP.

Hai là, Luận án làm rõ nội dung liên quan QLNN về ATTP (Xây dựng và ban hành chính sách, pháp luật về ATTP; tổ chức thực hiện pháp luật về ATTP; thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với các chủ thể vi phạm ATTP; xử phạt hành vi vi phạm pháp luật của các cơ sở chế biến thực phẩm; Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực ATTP); nghiên cứu kinh nghiệm QLNN về ATTP của các nước phát triển và Liên minh châu Âu về quản lý ATTP và giá trị tham khảo cho Việt Nam. Các nhận định, đánh giá của Luận án giúp cho các nhà nghiên cứu, các nhà quản lý, đặc biệt là các nhà lập chính sách cơ quan nhà nước có cái nhìn tổng thể, đầy đủ về các quy định, cách thực hiện QLNN về ATTP.

### **5.2. Đóng góp mới về thực tiễn**

Một là, Luận án góp phần thay đổi nhận thức và hành động đối với các nhà lãnh đạo, quản lý, nhà sản xuất, kinh doanh liên quan đến ATTP.

Hai là, Luận án đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả QLNN về ATTP ở Việt Nam, phù hợp với thông lệ quốc tế, tạo cơ sở pháp lý đồng bộ, đầy đủ, phù hợp với yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn hiện nay; tạo cơ sở cho việc đảm bảo sức khỏe của người dân.

Ba là, Luận án là công trình nghiên cứu khoa học chuyên sâu, có giá trị về lý luận cũng như thực tiễn là cơ sở để phát triển các nghiên cứu tiếp theo.

## **6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án**

Kết quả nghiên cứu của luận án là những bổ sung quan trọng vào sự phát triển của lý luận về QLNN về ATTP, góp phần nâng cao nhận thức lý luận về vai trò, giá trị của QLNN đối với ATTP ở Việt Nam.

Luận án dùng làm tài liệu tham khảo đối với hoạt động quản lý nhà nước về Y tế; làm tài liệu tham khảo trong giảng dạy tại các lớp đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ y tế, về ATTP; tài



liệu tham khảo trong giảng dạy các lớp bồi dưỡng nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý về ATTP và các công chức làm nhiệm vụ trong các cơ quan hành chính nhà nước.

### **7. Cơ cấu của luận án**

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, Danh mục tài liệu tham khảo, Phụ lục, Luận án gồm 4 chương:

**Chương 1.** Tổng quan tình hình nghiên cứu.

**Chương 2.** Những vấn đề lý luận quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm.

**Chương 3.** Thực trạng quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm ở Việt Nam.

**Chương 4.** Quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm ở Việt Nam hiện nay.

## **Chương 1**

### **TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU**

#### **1.1. Tình hình nghiên cứu**

##### ***1.1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước***

Một là, nhóm công trình liên quan đến lý luận QLNN về ATTP. Nhìn chung các công trình đã nghiên cứu liên quan đến nhóm này đã nêu tính cấp bách của công tác ATTP; vấn đề cải cách hành chính về ATTP; Vai trò đội ngũ công chức đối với công tác ATTP...

Hai là, nhóm công trình liên quan đến thực trạng QLNN về ATTP. Nhìn chung nhóm các công trình này đã nghiên cứu thực trạng một số địa bàn trong việc quản lý công tác ATTP (Tuyên Quang); đánh giá Luật ATTP, đưa ra một số kết luận và kiến nghị. Tuy nhiên, các công trình chưa phân tích thực tiễn toàn diện các nội dung QLNN đối với công tác ATTP.

Ba là, nhóm công trình liên quan đến giải pháp QLNN về ATTP. Nhìn chung nhóm các công trình này đã đề xuất các giải pháp như: Kiện toàn tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính bảo đảm ATTP trong ngành Y tế, từng bước hoàn thiện pháp luật về y tế thông qua việc xây dựng và ban hành các VBQPPL, kiện toàn hệ thống thanh tra chuyên ngành vệ sinh ATTP trong ngành Y tế Việt Nam...

##### ***1.1.2. Tình hình nghiên cứu nước ngoài***

Nhìn chung các công trình nghiên cứu nước ngoài đã đề cập đến vấn đề ATTP, NĐTP, nguyên nhân NĐTP, vấn đề thức ăn đường

phổ...Nội dung chính QLNN về ATTP các công trình chưa nghiên cứu một cách khoa học, toàn diện và đầy đủ. Do vậy, việc tiếp tục nghiên cứu QLNN về ATTP ở Việt Nam và kinh nghiệm của các nước về vấn đề này là cần thiết.

## **1.2. Đánh giá tình hình nghiên cứu**

Một mặt, các công trình đã hệ thống hóa được lý luận cơ bản về ATTP, hậu quả ngộ độc thực phẩm đối với cá nhân và xã hội; những vấn đề chung về pháp luật y tế; các yếu tố ảnh hưởng đến QLNN về ATTP, sự cần thiết tăng cường vai trò quản lý nhà nước đối với ATTP; các nguyên tắc quản lý và điều kiện đảm bảo ATTP...

Mặt khác, các công trình cũng đã nghiên cứu thực trạng vấn đề ATTP trên một số địa bàn cụ thể: Thái Nguyên, tình trạng mất ATTP trong: sản xuất nông sản thực phẩm; chế biến thực phẩm; kinh doanh và lưu thông thực phẩm trên thị trường; thực phẩm nhập khẩu, xuất khẩu; kiến thức, thực hành của các nhóm đối tượng tham gia chuỗi cung cấp thực phẩm....

Tuy nhiên, trong thời gian qua chưa có một nghiên cứu khoa học nào nghiên cứu chuyên sâu về QLNN về ATTP. Dưới góc độ Luật học, các nội dung của Luận án như: đặc điểm, hình thức, phương pháp, nội dung QLNN về ATTP; thực trạng công tác QLNN về ATTP ở Việt Nam trong thời gian qua; các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả QLNN về ATTP ở Việt Nam thì các công trình khoa học trước chưa được đề cập. Các công trình nghiên cứu trên đã cung cấp cơ sở quan trọng để tác giả tiếp tục nghiên cứu sâu đề tài quản lý nhà nước đối với ATTP ở Việt Nam hiện nay.

## **1.3. Những vấn đề đặt ra được tiếp tục nghiên cứu**

### **1.3.1. Vấn đề tiếp tục nghiên cứu**

*Một là*, Luận án tiếp tục hoàn thiện lý luận cơ bản QLNN về ATTP: khái niệm, đặc điểm, vai trò, nguyên tắc, phương pháp, công cụ QLNN về ATTP.

*Hai là*, Luận án tiếp tục nghiên cứu thực tiễn QLNN về ATTP về: Xây dựng và ban hành chính sách, pháp luật; tổ chức thực hiện pháp luật về ATTP; xử phạt hành vi vi phạm pháp luật của các cơ sở chế biến thực phẩm; hợp tác quốc tế trong lĩnh vực ATTP...

*Ba là*, luận án nghiên cứu các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả QLNN về ATTP hiện nay như: Chủ trương của Đảng và Nhà nước; chính sách, pháp luật làm hành lang pháp lý cho hoạt động ATTP....

*Bốn là*, kinh nghiệm của một số nước phát triển và một số nước đang phát triển về QLNN đối với ATTP, giá trị tham khảo cho Việt Nam trong việc nâng cao hiệu quả QLNN về ATTP được tác giả đề cập trong Luận án.

*Năm là*, thực trạng QLNN về ATTP được tác giả đề cập trong chương 3 của Luận án; phân tích, đánh giá những kết quả đã đạt được, tồn tại, hạn chế và nguyên nhân trong việc: xây dựng và ban hành chính sách, pháp luật; tổ chức thực hiện pháp luật về ATTP; xử phạt hành vi vi phạm pháp luật của các cơ sở chế biến thực phẩm và hợp tác quốc tế trong lĩnh vực ATTP.

*Sáu là*, quan điểm của Đảng và Nhà nước về QLNN đối với ATTP đã được tác giả đề cập trong chương 4: mục tiêu bảo vệ quyền con người, quyền công dân; quyền tự do kinh doanh và duy trì môi trường cạnh tranh lành mạnh; xã hội hóa lĩnh vực ATTP.

*Bảy là*, luận án đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả QLNN về ATTP ở Việt Nam trong những năm tới.

### ***1.3.2. Câu hỏi nghiên cứu***

Từ “khoảng trống” của các công trình nghiên cứu liên quan, NCS xác định các câu hỏi nghiên cứu của luận án bao gồm:

Một là, nội dung QLNN đối với ATTP và các yếu tố ảnh hưởng hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về ATTP ở Việt Nam hiện nay?

Hai là, thực tiễn quản lý nhà nước đối với ATTP ở Việt Nam hiện nay như thế nào?

Ba là, quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về ATTP ở Việt Nam là gì?

### ***1.3.3. Giả thuyết nghiên cứu***

Trên cơ sở nhận thức và các khảo sát, luận án sẽ thu thập, xử lý thông tin nhằm kiểm chứng các giả thuyết sau:

Giả thuyết 1. Quản lý nhà nước về ATTP chưa đáp ứng được trước tình hình mất an toàn thực phẩm đang diễn ra phức tạp như hiện nay ở Việt Nam.

Giả thuyết 2. Nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN về ATTP chính là thực hiện phân công trách nhiệm cụ thể, rõ ràng đối với từng ngành, từng cơ quan, đoàn thể trong thực hiện các mục tiêu, giải pháp bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe, trước hết là trong bảo đảm ATTP. Ngoài ra, lương thực thực phẩm là một loại sản phẩm chiến

lược, ngoài ý nghĩa kinh tế còn có ý nghĩa chính trị, rất quan trọng của mỗi đất nước.

## **Chương 2**

### **NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ AN TOÀN THỰC PHẨM**

#### **2.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm**

##### **2.1.1. Khái niệm quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm**

Quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm là hoạt động thực thi quyền lực nhà nước của các cơ quan trong bộ máy nhà nước (chủ yếu là các cơ quan thuộc hệ thống hành pháp), mang tính quyền lực nhà nước, chủ yếu bằng pháp luật để điều chỉnh hành vi hoạt động của con người trên lĩnh vực ATTP nhằm thoả mãn những nhu cầu của con người, bảo đảm sức khoẻ cho nhân dân, duy trì sự ổn định và phát triển của xã hội về sức khoẻ con người.

##### **2.1.2. Đặc điểm quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm**

*Quản lý nhà nước về ATTP* được thực hiện bởi chủ thể là các CQNN, cá nhân có thẩm quyền; QLNN về ATTP mang tính quyền lực nhà nước; QLNN về ATTP là hoạt động được tiến hành bởi những chủ thể có quyền hành pháp; QLNN về ATTP luôn luôn được thực hiện phối hợp của các QLNN nhằm đạt hiệu quả tối ưu...

##### **2.1.3. Vai trò nhà nước về an toàn thực phẩm**

Trước hết, nhà nước hoạch định và ban hành các văn bản pháp luật có liên quan đến ATTP để hướng dẫn các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh thực phẩm có định hướng để sản xuất thực phẩm sạch, đảm bảo ATTP. Nhà nước là cầu nối, tạo niềm tin đối với người tiêu dùng giúp cho người tiêu dùng cảm thấy yên tâm hơn khi sử dụng sản phẩm dịch vụ trên thị trường. Trong quá trình hội nhập và phát triển, nhà nước đảm bảo các thực phẩm đủ tiêu chuẩn chất lượng quốc tế trong việc xuất nhập khẩu trên thị trường nước ngoài.

##### **2.1.4. Nguyên tắc quản lý về An toàn thực phẩm**

Thứ nhất, đảm bảo ATTP là trách nhiệm của mọi tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh thực phẩm. Thứ hai, sản xuất, kinh doanh thực phẩm là hoạt động có điều kiện; tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh thực phẩm chịu trách nhiệm về an toàn đối với thực phẩm do mình sản

xuất, kinh doanh. Thứ ba, quản lý ATTP phải trên cơ sở quy chuẩn kỹ thuật tương ứng, quy định do cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền ban hành và tiêu chuẩn do tổ chức, cá nhân sản xuất công bố áp dụng. ...

#### ***2.1.5. Hình thức quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm***

Một là, ban hành các quyết định có ý nghĩa chung, chủ đạo; Hai là, ban hành các quyết định mang tính quy phạm; Ba là, ban hành những văn bản cá biệt áp dụng các QPPL.

#### ***2.1.6. Phương pháp quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm***

Một là, căn cứ vào bản chất của sự tác động, các phương pháp quản lý hành chính nhà nước được phân thành: phương pháp hành chính và phương pháp kinh tế. Hai là, trên cơ sở mức độ của sự tác động, phương pháp quản lý hành chính nhà nước được chia ra: phương pháp điều chỉnh, phương pháp lãnh đạo chung và phương pháp quản lý trực tiếp.

#### ***2.1.7. Công cụ quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm***

Quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm sử dụng các công cụ chủ yếu sau: Chính sách, pháp luật; quy hoạch, kế hoạch.

### ***2.2. Nội dung quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm***

#### ***2.2.1. Xây dựng và ban hành chính sách, pháp luật về an toàn thực phẩm***

Thứ nhất, xây dựng, chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển; Thứ hai, xây dựng, ban hành hệ thống quy định pháp luật về ATTP

#### ***2.2.2. Tổ chức thực hiện pháp luật về an toàn thực phẩm***

Một là, xây dựng bộ máy quản lý và đội ngũ CBCC thực hiện chức năng quản lý về ATTP; Hai là, xây dựng, nâng cao chất lượng, trách nhiệm đội ngũ CBCC quản lý trong CQHCCNN đối với ATTP; Ba là, tổ chức và tạo lập các điều kiện để các cơ quan, tổ chức, cá nhân Việt Nam...

#### ***2.2.3. Thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với các cơ sở vi phạm an toàn thực phẩm***

Thứ nhất, thanh tra, kiểm tra các cơ sở vi phạm ATTP; Thứ hai, thanh tra, kiểm tra thi hành pháp luật tại các cơ sở chế biến thực phẩm; Thứ ba, thanh tra sản xuất và chế biến của các cơ sở chế biến thực phẩm; Thứ tư, giải quyết khiếu nại, tố cáo về ATTP.

#### **2.2.4. Xử phạt hành vi vi phạm pháp luật của các cá nhân, cơ sở chế biến thực phẩm**

Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực ATTP là việc người có thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực ATTP theo quy định của pháp luật.

#### **2.2.5. Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực an toàn thực phẩm**

Hiện nay WHO (Tổ chức Y tế thế giới) đã xây dựng các chiến lược ATTP đối với khu vực Tây Thái Bình Dương nhằm mục tiêu giảm tỷ lệ mắc bệnh và tử vong do ngộ độc thực phẩm.

### **2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm ở Việt Nam hiện nay.**

Chủ trương của Đảng và Nhà nước về bảo đảm an toàn thực phẩm; Chính sách, pháp luật làm hành lang pháp lý cho hoạt động an toàn thực phẩm; Đội ngũ công chức quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm; Trình độ dân trí và mức độ ủng hộ của xã hội; Trang thiết bị và phương tiện; Sự phối hợp của cơ quan quản lý nhà nước; Hợp tác quốc tế.

### **2.4. Kinh nghiệm quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm của một số nước và giá trị tham khảo cho Việt Nam.**

**2.4.1. Kinh nghiệm quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm của một số nước.** Luận án nghiên cứu kinh nghiệm của các nước phát triển và iên minh châu Âu (EU).

**2.4.2. Giá trị tham khảo cho Việt Nam quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm:** Cần xây dựng hệ thống kiểm soát thực phẩm theo nguyên tắc: phân tích môi nguy, tiếp cận quản lý hệ thống “ngăn ngừa, phòng chống, kiểm soát và xử lý” và kiểm soát toàn bộ chu trình thực phẩm “từ trang trại đến bàn ăn”; cần xây dựng được hệ thống quy định pháp luật đồng bộ; cần xây dựng được hệ thống quy định pháp luật đồng bộ; xây dựng bộ máy quản lý và kiểm soát ATTP tập trung một đầu mối, nhất thể hóa cơ quan quản lý ATTP như ở Mỹ...

### **Chương 3**

## **THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ AN TOÀN THỰC PHẨM Ở VIỆT NAM**

### **3.1. Thực trạng an toàn thực phẩm ở Việt Nam hiện nay**

#### ***3.1.1. Về tình hình ngộ độc thực phẩm***

Tại Việt Nam, theo báo cáo của Chính phủ, trong giai đoạn 2011 - 2016, toàn quốc đã ghi nhận 1.007 vụ NĐTP với 30.395 người mắc và 164 người chết. Nguyên nhân NĐTP gây nên do vi sinh vật gồm 405 người, số người mắc là 18.913, số tử vong là 05. Nguyên nhân do hóa chất, độc tố tự nhiên, thời gian 2011 - 2016 với số lượng 324 người, số người mắc là 3.646, số người tử vong là 146 người; các nguyên nhân không xác định số lượng người mắc gồm 268, số người mắc 7.836 và số người tử vong là 13 người [35].

#### ***3.1.2. Công tác phòng chống ngộ độc và bệnh truyền qua thực phẩm***

Kết quả giám sát tại 06 Viện chuyên ngành và Trung tâm kiểm nghiệm Thuốc, Mỹ phẩm, thực phẩm Thừa Thiên Huế; các đơn vị đã triển khai xây dựng kế hoạch, kết quả giám sát được 1143 mẫu thực phẩm thuộc 13 nhóm mẫu thực phẩm với 28 chỉ tiêu giám sát, trong đó đã phát hiện 164/1143 mẫu không đạt (14,3%). Tại các địa phương đã giám sát được 9.685 mẫu thực phẩm trong đó có 85,8% mẫu được giám sát định kỳ. Chủ yếu là các mẫu thực phẩm giám sát là thực phẩm trong nước (chiếm 99,97%), tỷ lệ mẫu được xét nghiệm tại Trung tâm Y tế dự phòng là 59,53%, tỷ lệ mẫu được sử dụng test xét nghiệm nhanh là 29,49% và tỷ lệ mẫu được xét nghiệm tại các Viện khu vực và các đơn vị khác là 29,98% [35].

### **3.2. Thực trạng pháp luật quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm**

#### ***3.2.1. Pháp luật về bộ máy quản lý về an toàn thực phẩm***

Trong thời gian qua, Luật ATTP đã được ban hành và hệ thống các văn bản triển khai được ban hành và thực hiện có hiệu quả: Nghị định, Thông tư, các văn bản hướng dẫn...

#### ***3.2.2. Hình thức, phương pháp quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm***

Về hình thức quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm. Ban hành các quyết định mang tính quy phạm: Hệ thống những văn bản có liên quan đến ATTP như: 1) Luật ATTP năm 2010; Nghị định số 15/2018/NĐ-CP

ngày 02/02/2018; Nghị định số 115/2018/NĐ-CP ngày 04/9/2018 Ba là, ban hành những văn bản cá biệt áp dụng các QPPL

Về phương pháp quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm. Bên cạnh việc ban hành hệ thống văn bản để điều chỉnh và thực thi công tác QLNN về ATTP thì các CQHCCN đã thực hiện các phương pháp như: Phương pháp hành chính; Phương pháp kinh tế.

### **3.3. Thực tiễn nội dung quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm**

#### **3.3.1. Xây dựng và ban hành chính sách, pháp luật về an toàn thực phẩm**

*Xây dựng, chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển;* Công tác soạn thảo, thẩm định và ban hành VBQPPL về ATTP đã và đang từng bước thực hiện theo một quy trình thống nhất, chặt chẽ do luật định ban hành văn bản cũng từng bước được thiết lập, tạo điều kiện để các đối tượng thi hành tham gia đóng góp ý kiến cho các dự thảo văn bản.

#### **3.3.2. Tổ chức thực hiện pháp luật về an toàn thực phẩm**

##### *3.3.2.1. Về xây dựng bộ máy quản lý*

Tại Trung ương, theo Luật ATTP, QLNN về ATTP được phân công cho ba Bộ: Y tế, Bộ NN&PTNT và Bộ Công Thương tại Điều 62, 63, 64 của Luật theo nguyên tắc quản lý theo chuỗi cung cấp thực phẩm với từng nhóm thực phẩm, ngành hàng cụ thể. Bộ Y tế chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện thống nhất quản lý nhà nước về ATTP. Tại mỗi bộ có đơn vị giúp Bộ trưởng trong thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ATTP.

Tại địa phương UBND các cấp thực hiện QLNN về ATTP trong phạm vi địa phương. Tham mưu giúp UBND tỉnh là Sở Y tế, Sở NN&PTNT, Sở Công Thương, Sở Y tế. Tham mưu giúp UBND huyện có các cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện gồm: Phòng Y tế; Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hoặc Phòng Kinh tế. Trạm Y tế xã, phường, thị trấn hiện nay chỉ có cán bộ chuyên môn làm chung các lĩnh vực y tế, trong đó có ATTP, chưa có chuyên trách trong lĩnh vực ATTP.

##### *3.3.2.2. Về đội ngũ cán bộ, công chức quản lý an toàn thực phẩm*

Theo bảng thống kê 3.2. thì: i) số lượng CBCC trên phạm vi cả nước làm công tác QLNN về ATTP có 5212 người, trong đó: Trung ương có 120 biên chế chiếm 2,30%. Đây là đội ngũ CBCC xây dựng chính sách, hệ thống VB luật và VB dưới luật nhằm quản lý, điều



chính lĩnh vực ATTP đối với các tuyến dưới; ii) Tại tuyến tỉnh: biên chế của 60 Chi cục ATTP là 2.373 người chiếm 14,74%, trung bình mỗi chi cục có 19 biên chế; iii) tuyến huyện, ước tính cả nước số người tham gia quản lý chất lượng ATTP là 1.949 người chiếm 12,10% tổng số CBCC làm công tác ATTP (trung bình là 3 người/huyện); iv) tuyến xã, ước tính cả nước số người tham gia quản lý chất lượng ATTP là 11.516 người chiếm 71,54% (trung bình là 1,05 người/xã) (không chuyên trách) nên chưa được trả lương vì hiện tại cấp xã/phường không được giao chức năng quản lý về ATTP.

*3.3.2.3. Tổ chức và tạo lập các điều kiện để các cơ sở chế biến thực phẩm thực hiện các quyền và trách nhiệm theo pháp luật.*

Năm 2010 Luật ATTP ra đời đã đánh dấu văn bản giá trị có pháp lý cao nhất trong lĩnh vực ATTP hiện nay. Bên cạnh đó, các Bộ, ngành liên quan cũng đã ban hành hàng loạt các Quyết định, Thông tư...

Công tác phối hợp liên ngành về quản lý an toàn thực phẩm ở Trung ương. Hoạt động phối hợp liên ngành về quản lý ATTP được thực hiện thống nhất dưới sự chỉ đạo của Ban Chỉ đạo liên ngành Trung ương về ATTP, tập trung vào hoạt động thanh tra, kiểm tra liên ngành về ATTP, xử lý sự cố ATTP, giải quyết các vướng mắc trong phân công, phân cấp. Theo chỉ đạo của Ban Chỉ đạo liên ngành Trung ương về ATTP, liên Bộ Y tế - Nông nghiệp và Phát triển nông thôn - Công Thương đã phối hợp xây dựng Luật ATTP.

*3.3.2.5. Thực hiện pháp luật về an toàn thực phẩm trong chế biến, kinh doanh thực phẩm*

Theo báo cáo của 63 tỉnh thành trong cả nước thì đến hết năm 2016 mặc dù đã có nhiều cố gắng, song cho đến nay cả nước mới cấp được 163.877 cơ sở đủ điều kiện ATTP. Nguyên nhân chủ yếu là do điều kiện cơ sở vật chất của các cơ sở chế biến, kinh doanh còn rất hạn chế về mặt vệ sinh, chính quyền các cấp chưa thực sự vào cuộc, trong khi đó, lực lượng cán bộ làm công tác này còn mỏng, đặc biệt là ở tuyến xã, phường.

*3.3.2.6. Ngân sách cho quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm*

Ngân sách dành cho công tác ATTP hiện nay còn thấp: 1) Ngân sách Trung ương (từ nguồn kinh phí sự nghiệp, Chương trình mục tiêu quốc gia ATTP): 1.369,770 tỷ đồng; 2) Ngân sách địa phương (từ nguồn kinh phí sự nghiệp, Chương trình mục tiêu quốc gia ATTP): 122,8 tỷ đồng; 3) Nguồn thu được trích để lại phục vụ trực tiếp cho quản lý

ATTP (phí, lệ phí, kinh phí xử phạt vi phạm hành chính...): 1.053,22 tỷ đồng; 4) Các nguồn tài chính khác (hỗ trợ quốc tế, đóng góp tổ chức cá nhân...): khoảng 5.410 tỷ đồng (Báo cáo của Bộ Tài chính) [35].

*3.3.2.7. Cơ sở vật chất trang thiết bị cho công tác quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm*

Tại Trung ương, các đơn vị thuộc Bộ đã cơ bản được bố trí trụ sở làm việc, đầy đủ trang thiết bị, điều kiện làm việc để triển khai nhiệm vụ. Các phòng kiểm nghiệm chuyên ngành đã được đầu tư, nâng cấp cơ bản đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ. Đầu tư ngân sách nhà nước về xây dựng và hoàn thiện cơ sở vật chất kỹ thuật, cơ sở hạ tầng về ATTP giai đoạn 2011 -2016 là 416,7 tỷ đồng.

*3.3.2.8. Về tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về an toàn thực phẩm*

Tại Trung ương, trong giai đoạn 2011 - 2016, các đơn vị chức năng của 3 ngành: Y tế, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Công Thương đã thẩm định hồ sơ và cấp Giấy xác nhận nội dung quảng cáo thực phẩm cho 14.978 hồ sơ của các cơ sở sản xuất, kinh doanh sản phẩm thực phẩm trong nước và thực phẩm nhập khẩu [35].

**3.3.3. Thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với các cơ sở vi phạm an toàn thực phẩm**

*3.3.3.1. Thanh tra, kiểm tra thi hành pháp luật tại các cơ sở chế biến thực phẩm.*

Công tác thanh, kiểm tra về ATTP hàng năm được thực hiện theo Kế hoạch của Ban Chỉ đạo liên ngành Trung ương về ATTP, trong đó tập trung nhiều vào dịp Tết Nguyên đán và Tháng hành động vì ATTP và Tết Trung thu. Trong giai đoạn 2011 - 2016, cả nước đã thành lập được 153.493 đoàn thanh tra, kiểm tra liên ngành sự tham gia của các ngành chức năng: Y tế, Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Công thương, Công an, Khoa học và Công nghệ, Giáo dục và Đào tạo..., tiến hành kiểm tra tại 3.350.035 cơ sở, phát hiện 678.755 cơ sở vi phạm, chiếm 20,3% [ 35].

**3.3.2. Về kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm hành chính**

Theo thống kê từ báo cáo của 45 tỉnh/thành phố UBND có đủ số liệu thì, giai đoạn 2011 - 2016 đã có 124.957 Đoàn thanh tra ATTP/45 tỉnh; số vụ vi phạm là 436.311 vụ, số tiền phạt là 211 tỷ đồng, số sản phẩm bị tiêu hủy là 24.748 tấn. Các vi phạm chủ yếu là vi phạm về điều kiện vệ sinh cơ sở, vi phạm về trang thiết bị, dụng

cụ, vi phạm về việc ghi nhãn, quảng cáo thực phẩm, thực phẩm không đảm bảo chất lượng, không rõ nguồn gốc, xuất xứ...

*3.3.3.3. Giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với các cơ sở vi phạm an toàn thực phẩm*

Trong thời gian 2011-2016 theo thống kê của các tỉnh, các cơ quan chức năng đã tiếp 85.050 lượt người đến khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị; trong đó có một số đoàn đông người. Bên cạnh đó, các ngành chức năng cũng đã nhận 180 đơn thư khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính các cấp (70.042 đơn khiếu nại, 523 đơn tố cáo) [35].

*3.3.4. Xử phạt vi phạm pháp luật của các cơ sở chế biến thực phẩm*

Lần đầu tiên, vi phạm về ATTP được quy định tại Điều 317 của Bộ luật Hình sự 2015 theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự số 100/2015/QH13 về “Tội vi phạm quy định về an toàn thực phẩm”, tùy theo mức vi phạm, có các mức phạt khác nhau.

Theo thống kê Thanh tra về ATTP từ năm 2011-2016 thì xử lý vi phạm từ năm 2011-2016 trong số 678.755 cơ sở vi phạm, mới chỉ có 136.545 cơ sở bị xử lý, chiếm 20,1%, trong đó phạt tiền trung bình 200 nghìn đồng/vụ [35].

*3.3.5. Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực đảm bảo an toàn thực phẩm*

Việc hợp tác quốc tế và gia nhập WTO Việt Nam đã có nhiều dự án và Hiệp định. Việt Nam tham gia với tư cách là một thành viên, Việt Nam chưa có đủ khả năng nhận các dự án về ATTP thực hiện. Bởi lẽ, các tiêu chuẩn về ATTP của quốc tế thực hiện ở Việt Nam rất khó và không mang tính khả thi; bộ máy QLNN về ATTP từ Trung ương xuống địa phương chưa đồng bộ, thống nhất; pháp luật Việt Nam quy định chưa chặt chẽ, con người thực thi chưa hiệu quả.

**3.4. Đánh giá thực trạng quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm**

*3.4.1. Kết quả đã đạt được*

*Thứ nhất, về hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL về ATTP.* Số liệu thống kê từ các bộ và UBND của 63 tỉnh/thành phố thì trong giai đoạn từ 2011-2016, hệ thống pháp luật về ATTP của Việt Nam đã có 158 văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) do các cơ quan trung ương ban hành.

*Thứ hai, về tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về ATTP.* Hệ thống cơ quan chuyên ngành quản lý về ATTP đã được thành lập như Chi cục ATTP; Chi cục Quản lý chất lượng Nông, lâm sản và thủy

sản; Chi cục Quản lý thị trường trong đó có sự phân công cụ thể, rõ ràng về nhiệm vụ giữa các Chi cục phù hợp với quy định của Luật ATTP và các văn bản dưới Luật.

*Thứ ba, về hệ thống thanh tra.* Tại Trung ương: Cục ATTP được giao nhiệm vụ thanh tra ATTP từ quý 1/11/2008 và được quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức biên chế, mối quan hệ công tác của Thanh tra Cục ATTP tại Quyết định 1819/QĐ-BYT. Cho đến nay Thanh tra Cục có 12 cán bộ.

*Thứ tư, về công tác xử lý vi phạm pháp luật về ATTP.* Việc áp dụng và thực hiện các quy định của pháp luật về XPVPHC trong lĩnh vực ATTP trong những năm qua được cấp ủy, thủ trưởng các đơn vị chức năng quan tâm, quán triệt, tổ chức triển khai thực hiện đạt kết quả tích cực, góp phần kìm chế các vụ NĐTP và sự gia tăng VPHC trong lĩnh vực ATTP.

*Thứ năm, về công tác tuyên truyền, giáo dục về an toàn thực phẩm.* Công tác tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức của người dân về kiến thức và pháp luật về ATTP đã được các cấp chính quyền các cấp quan tâm và duy trì tương đối thường xuyên, tạo bước chuyển biến về nhận thức đối với các nhà quản lý, người sản xuất - kinh doanh, người tiêu dùng về ATTP.

*Thứ sáu, công tác thanh tra, hậu kiểm.* Việc triển khai công tác thanh tra, hậu kiểm từ sau khi có hệ thống thanh tra chuyên ngành ATTP đã được thực hiện tốt hơn so với thời gian trước; công tác này từng bước đi vào nền nếp, đặc biệt là đã tăng cường sự phối hợp liên ngành, tránh sự chồng chéo, từng bước nâng cao chất lượng công tác.

### **3.4.2. Tồn tại, hạn chế và nguyên nhân**

#### **3.4.2.1. Tồn tại, hạn chế**

*Hệ thống VBQPPL về ATTP.* Luật ATTP năm 2010 là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất trong lĩnh vực ATTP, tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, Luật còn một số hạn chế.

*Về tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về ATTP.* Lực lượng cán bộ quản lý ATTP còn thiếu về số lượng và yếu về chuyên môn, đặc biệt các cán bộ tuyến cơ sở không có chuyên môn sâu về ATTP dẫn đến việc hiểu và áp dụng văn bản không đúng, chưa hiệu quả.

*Về thực hiện pháp luật về ATTP.* Việc thực thi pháp luật ở nhiều địa phương còn hình thức, dàn trải, chưa đạt yêu cầu, chưa công khai và xử lý nghiêm các vụ việc vi phạm cũng như chưa tạo

được động lực khuyến khích các cơ sở sản xuất, kinh doanh thực phẩm an toàn.

*Về kiểm tra, thanh tra về ATTP.* Cơ chế phối hợp giữa thanh tra chuyên ngành với các cơ quan quản lý thị trường, UBND các cấp và các cơ quan, tổ chức có liên quan đến công tác thanh tra chuyên ngành ATTP chưa được quy định cụ thể khiến cho hoạt động thanh tra, kiểm tra đối với ATTP còn nhiều bất cập nhất định.

*Về công tác xử lý vi phạm pháp luật về ATTP.* Việc xử lý các vi phạm còn chưa kiên quyết, đặc biệt tại các tuyến xã, phường do năng lực các cán bộ yếu, có tâm lý tránh va chạm trong quá trình kiểm tra, đặc biệt tại tuyến xã chưa có cán bộ chuyên trách về ATTP.

*Về công tác tuyên truyền, giáo dục về ATTP* còn tình trạng nội dung thông tin không chính xác hoặc chưa được kiểm chứng, thiếu căn cứ khoa học, gây ảnh hưởng đến sản xuất, kinh doanh và niềm tin của nhân dân đối với công tác quản lý ATTP.

*Hệ thống cơ quan QLNN về ATTP* còn chưa tương xứng với nhiệm vụ; lực lượng còn phân tán ở nhiều bộ ngành, đơn vị nên việc triển khai thực hiện còn thiếu sự đồng bộ, hiệu quả chưa cao.

*Phối hợp giữa các cơ quan QLNN về ATTP* còn hạn chế. Hoạt động của nhiều Ban chỉ đạo liên ngành về VSATTP chưa thực sự hiệu quả, nguồn lực, cán bộ lại kiêm nhiệm không theo sát tiến trình thực hiện nên hiệu quả chưa cao, đặc biệt ở tuyến xã /phường phần lớn cán bộ trong ban chỉ đạo hoạt động kiêm nhiệm nên chưa tập trung công việc.

*Đầu tư kinh phí* cho công tác quản lý ATTP chưa đáp ứng yêu cầu, tỷ lệ thực hiện còn thấp do bị cắt giảm và kinh phí về chậm.

#### *3.4.2.2. Nguyên nhân tồn tại, hạn chế*

Một là, do nhận thức của một số cấp ủy, chính quyền, cán bộ, lãnh đạo quản lý về vai trò của ATTP chưa đầy đủ; lực lượng thực thi các nhiệm vụ quản lý nhà nước còn yếu kém; Hai là, hệ thống bộ máy QLNN về ATTP còn yếu, phân tán và thiếu sự đồng bộ; Ba là, lực lượng thanh tra chuyên ngành ATTP hiện còn mỏng, đặc biệt là tuyến huyện, xã (ngành y tế cấp huyện chưa có mạng lưới thanh tra chuyên ngành, tuyến xã chỉ có cán bộ kiêm nhiệm về ATTP; Bốn là, Bộ máy quản lý chất lượng ATTP từ Trung ương xuống địa phương đã được hình thành và hoàn thành thực hiện chức năng, nhiệm vụ. Năm là, kinh nghiệm CBCC làm quản lý về ATTP chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ và xu thế hoà nhập khu vực, quốc tế. Sáu là, lực lượng cán bộ quản lý

ATTP còn thiếu về số lượng và yếu về chuyên môn. Bấy là, thanh tra, xử lý vi phạm ATTP còn hạn chế. Năng lực của các đoàn thanh tra, kiểm tra của tuyến huyện, tuyến xã còn hạn chế nên không phát hiện được hết các hành vi vi phạm hoặc có phát hiện nhưng không xử lý mà chỉ nhắc nhở...

## **Chương 4**

### **QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ AN TOÀN THỰC PHẨM Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

#### **4.1. Quan điểm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm**

**4.1.1. Mục tiêu đảm bảo quyền được bảo vệ và chăm sóc sức khỏe của con người.** Đảm bảo ATTP nhằm đảm bảo sức khỏe cho mọi người chính là đầu tư cho sự phát triển kinh tế xã hội của đất nước, nâng cao chất lượng cuộc sống của mỗi cá nhân và mỗi gia đình.

**4.1.2 Đảm bảo quyền tự do kinh doanh và duy trì môi trường cạnh tranh lành mạnh trong lĩnh vực an toàn thực phẩm**

Một là, nhà nước đảm bảo cho các cơ sở sản xuất kinh doanh, quyền tự do kinh doanh. Thực tế hiện nay các cơ sở sản xuất kinh doanh vừa dựa vào cơ sở pháp lý là Luật ATTP và các văn bản cụ thể hóa, hướng dẫn chi tiết sau đó, lại vừa dựa vào Luật Doanh nghiệp.

#### **4.1.3. Xã hội hóa lĩnh vực an toàn thực phẩm**

Mục đích chủ yếu của xã hội hóa lĩnh vực chất lượng ATTP là nâng cao nhận thức, thái độ và hành vi của mọi thành viên trong xã hội đối với chất lượng ATTP, để họ thực hiện đúng pháp luật của Nhà nước và các quy định của các cơ quan chức năng nhằm bảo đảm sức khỏe của cộng đồng và của bản thân.

**4.1.4. Tăng cường thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm các cơ sở sản xuất kinh doanh và hỗ trợ các cơ sở sản xuất kinh doanh nâng cao trách nhiệm, năng lực chuyên môn.**

#### **4.1.5. Phù hợp với thông lệ quốc tế**

Các hiệp định chính của WTO bao gồm: Hiệp định về các rào cản kỹ thuật trong thương mại (TBT), Hiệp định về áp dụng các biện pháp ATTP và kiểm dịch động, thực vật (SPS), Hiệp định về các

quyền sở hữu trí tuệ liên quan đến thương mại (TRIPS) và Hiệp định về thương mại dịch vụ (GATS).

## **4.2. Giải pháp tăng cường quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm ở Việt Nam hiện nay**

### **4.2.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật**

#### *4.2.1.1. Hoàn thiện quy định trong hệ thống văn bản về an toàn thực phẩm*

Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện chính sách, pháp luật khuyến khích phát triển nông nghiệp hữu cơ, xanh và sạch; khuyến khích đầu tư sản xuất, chế biến thực phẩm với quy mô lớn theo chuỗi sản xuất bảo đảm ATTP...

#### *4.2.1.2. Hoàn thiện thể chế, chính sách*

Tiếp tục thực hiện chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn như: miễn, giảm tiền sử dụng đất; Miễn, giảm tiền thuê đất, thuê mặt nước của Nhà nước; Hỗ trợ tập trung đất đai...

### **4.2.2. Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện.**

#### *4.2.2.1. Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm*

Tăng cường, phân định rõ trách nhiệm của các ngành chức năng từ Trung ương đến cơ sở trong công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm soát các khâu sản xuất, chế biến, nhập khẩu thực phẩm trước khi đưa vào lưu thông và tiêu dùng.

#### *4.2.2.2. Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức làm công tác quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm*

Một là, tăng cường nguồn lực con người trong công tác bảo đảm ATTP bằng việc phát triển về số lượng, nâng cao chất lượng và hiệu quả trong sử dụng. Hai là, nâng cao hiệu quả công tác ĐTBĐ cán bộ lãnh đạo, quản lý. ...

#### *4.2.2.3. Tài chính*

Nguồn tài chính là điều kiện cần thiết để duy trì bộ máy quản lý nhà nước và triển khai các hoạt động trong quản lý nhà nước về ATTP.

Đầu tư nâng cấp và mở rộng trụ sở làm việc và phòng kiểm nghiệm của các cơ quan quản lý ATTP từ trung ương đến địa phương đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ. Nâng cấp hiện đại các phòng kiểm nghiệm hiện có tương đương với hệ thống các phòng kiểm nghiệm của các nước trong khu vực.

#### *4.2.2.4. Thanh tra, kiểm tra về an toàn thực phẩm*

Tiến hành thường xuyên các hoạt động thanh tra, kiểm tra chuyên ngành việc thực hiện các quy trình sản xuất theo quy định về chất lượng ATTP ở các cơ sở sản xuất, chế biến, kinh doanh, dịch vụ lương thực, thực phẩm; tránh tình trạng chỉ làm từng đợt rồi bỏ lửng không mang lại nhiều kết quả.

#### *4.2.2.5. Xử lý vi phạm*

Hiện nay, xử lý vi phạm pháp luật khi phát hiện vi phạm pháp luật về ATTP còn nhiều yếu kém, xử phạt về kinh tế nhiều hơn là về giáo dục, động viên và do đó ảnh hưởng không lớn đến tâm lý của người bị xử phạt. Do vậy, cần có những chế tài đủ mạnh thì mới làm cho các nhà sản xuất, chế biến, lưu thông tôn trọng pháp luật về ATTP và người tiêu dùng.

#### *4.2.2.6. Giải quyết đơn thư, khiếu nại, tố cáo về an toàn thực phẩm*

Thanh tra chuyên ngành ATTP tiếp tục hoàn tất các cuộc thanh tra đang thực hiện; đồng thời, triển khai các cuộc thanh tra theo kế hoạch và đột xuất; tăng cường sự chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc hoạt động của các đoàn thanh tra, triển khai, kết thúc đúng tiến độ, thanh tra đúng nội dung, phạm vi, kết luận thanh tra rõ ràng, kiến nghị đúng pháp luật.

### ***4.2.3. Nhóm giải pháp về thông tin, giáo dục và truyền thông về an toàn thực phẩm***

Phối hợp chặt chẽ với các đoàn thể và các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, cộng đồng dân cư để tuyên truyền, phổ biến pháp luật về công tác ATTP đến đông đảo quần chúng nhân dân, để người dân không tham gia, không tiếp tay cho buôn lậu, gian lận thương mại và sản xuất, kinh doanh thực phẩm bẩn, thực phẩm không an toàn...

Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, vận động, giáo dục nhằm nâng cao nhận thức của toàn xã hội, của doanh nghiệp, của nhân dân về ATTP, về các chủ trương, chính sách, pháp luật và những kiến thức cần thiết về ATTP....

### ***4.2.4. Đẩy mạnh hội nhập và hợp tác khu vực; khai thác hiệu quả hỗ trợ quốc tế về đảm bảo an toàn thực phẩm.***

Khai thác hiệu quả các dự án, nâng cao hiệu quả hỗ trợ quốc tế thông qua cải thiện sự phối hợp của các dự án, chương trình SPS do nước ngoài tài trợ và của Việt Nam.



#### ***4.2.5. Áp dụng các tiêu chuẩn về an toàn thực phẩm***

Hiện nay nhiều quốc gia, thị trường chấp nhận tiêu chuẩn sạch ở mức đảm bảo an toàn cho người tiêu dùng và đã đề ra nhiều biện pháp quản lý nhằm kiểm soát một cách chặt chẽ vấn đề ATTP như GMP, GAP, SQF, HACCP, ISO 22000...

#### ***4.2.6. Xã hội hóa lĩnh vực an toàn thực phẩm***

Nhà nước giao cho các hội chuyên ngành một số nhiệm vụ cụ thể trong lĩnh vực ATTP; đồng thời khuyến khích việc lập các phòng thí nghiệm tư nhân kiểm tra chất lượng ATTP.

## KẾT LUẬN

Quản lý nhà nước về ATTP đóng một vai trò hết sức quan trọng trong việc điều tiết nền kinh tế theo một khuôn mẫu nhất định. Hoạt động của các cơ quan QLNN mang tính dẫn dắt, tất cả vì sức khỏe con người và xã hội.

Thực trạng ATTP ở Việt Nam là bức tranh với rất nhiều màu sắc đan xen. Với sự nỗ lực của các ngành, các cấp, có nhiều thành công rất đáng ghi nhận, song bên cạnh đó có nhiều bức xúc, nguy cơ đe dọa sức khỏe, tính mạng người tiêu dùng, sự phát triển kinh tế và an sinh xã hội. Đặc biệt trong thời kỳ hội nhập có rất nhiều nguy cơ và thách thức cho ngành ATTP của Việt Nam.

Trong rất nhiều nỗ lực lý luận và thực tiễn góp phần nâng cao hiệu quả QLNN về ATTP của Việt Nam, nghiên cứu đã trình bày lý luận về ATTP, nguyên tắc, nội dung QLNN về ATTP; các yếu tố ảnh hưởng và kinh nghiệm QLNN về ATTP của một số nước và bài học rút ra cho Việt Nam; Phân tích thực tiễn QLNN về ATTP ở Việt Nam; đánh giá và làm rõ thực trạng QLNN về ATTP Việt Nam trong bối cảnh hiện nay; đề xuất một số giải pháp nhằm góp phần nâng cao hiệu quả QLNN về ATTP Việt Nam trong thời gian tới như: nhóm giải pháp về hoàn thiện pháp luật; Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện; Nhóm giải pháp về thông tin, giáo dục và truyền thông về an toàn thực phẩm; Đẩy mạnh hội nhập và hợp tác khu vực; khai thác hiệu quả hỗ trợ quốc tế về đảm bảo an toàn thực phẩm; Áp dụng các tiêu chuẩn về an toàn thực phẩm; Xã hội hóa lĩnh vực an toàn thực phẩm

Để có được các kết quả nghiên cứu trên, trong quá trình nghiên cứu tác giả đã vận dụng phối hợp các phương pháp nghiên cứu: Phương pháp khảo cứu tài liệu, phương pháp thống kê, mô tả, phương pháp điều tra xã hội học phương pháp quan sát và phân tích dựa trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác – Lênin.

## **DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Bùi Thị Hồng Nương (2017), *Nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về vệ sinh ATTP*. Tạp chí Quản lý nhà nước, ISSN 0868-2828, số 4 (255), tr 78-82.

2. Bùi Thị Hồng Nương (2017), *Hoàn thiện công tác quản lý bằng pháp luật đối với lĩnh vực ATTP*. Tạp chí Quản lý nhà nước, ISSN 0868-2828, số 7 (258), tr 85-90.

3. Bùi Thị Hồng Nương (2015), (thành viên đề tài): *Mô tả yếu tố nguy cơ và yếu tố liên quan đến nguy cơ ô nhiễm vi sinh vật và hóa học đối với nước đá tại một số cơ sở nước đá tại Thành phố Hà Nội năm 2015*. TS. Nguyễn Thanh Phong và TS. Lâm Quốc Hùng chủ nhiệm đề tài. Đề tài khoa học cấp cơ sở.

4. Bùi Thị Hồng Nương (2014), (thành viên đề tài): *Đánh giá nguy cơ ô nhiễm chất bảo vệ thực vật ở một số rau lá phổ biến tại chợ đầu mối của thành phố Hà Nội năm 2014*. TS. Trần Quang Trung chủ nhiệm đề tài. Đề tài khoa học cấp cơ sở.

5. Bùi Thị Hồng Nương (2013), (thành viên đề tài): *Đánh giá gánh nặng bệnh tật của tiêu chảy cấp có nguyên nhân do thực phẩm tại một số địa phương năm 2013*. TS. Trần Quang Trung chủ nhiệm đề tài. Đề tài khoa học cấp cơ sở.

6. Bùi Thị Hồng Nương (2014), (thành viên đề tài): *Đánh giá gánh nặng bệnh do thực phẩm mất an toàn tại một số đơn vị y tế và địa phương năm 2012*. TS. Trần Quang Trung chủ nhiệm đề tài. Đề tài khoa học cấp cơ sở.

7. Bùi Thị Hồng Nương (2011), (thành viên đề tài): *Đánh giá thực trạng sản xuất, kinh doanh, sử dụng thực phẩm chức năng tại 2 thành phố Hà Nội – Hồ Chí Minh năm 2011 và đề xuất một số giải pháp xử lý*. ThS. Lê Văn Giang chủ