

谁该对“蛀牙”负责？

——追踪牙防组监管链条

“新华视点”记者 陈芳 胡梅娟 杨维汉 周婷玉

最近一段时间，全国牙防组事件不断被曝光：违规认证、违规获利、违规财务运作……在公众的关注下，一个在“不官不民”的身份状态中生存了近20年、进行了十几年“权威认证”的组织，终于“寿终正寝”了。

牙防组虽被撤销，但余波未平。人们在追问：像牙防组这样的“怪胎”，为何能逃脱层层监管？那些在实施“权威认证”的机构，到底还有多少未被清理？

带着这些疑问，“新华视点”记者对牙防组负有相关监管职责的卫生部、国家认证认可监督管理委员会、民政部等部门进行了专访。



卫生部： 内部机构调整 监管难免有漏洞

曾经在牙膏广告中频频露脸的全国牙防组，市场号召力非同一般。在不少消费者心中，这一冠有“全国牙防组（认证）”的产品意味着安全、可靠、有效，买得放心，用得踏实。但是当牙防组的认证活动被宣布违规，并被叫停后，在社会上却引起了震动。

牙防组究竟是个什么性质的组织？卫生部有关负责人介绍，卫生部1988年批准成立了牙防组，成立时是非

1992年，牙防组专门成立了“口腔保健用品专家评审委员会”，开始对口腔保健用品的“口腔健康促进功效”进行检测和认证。“口腔保健用品专家评审委员会”先后为佳洁士、两面针等九种口腔保健用品做过“认证”，并收取了企业几万元至数百万元不等的费用，相关企业据此也在其产品包装或广告中使用过“经全国牙防组认证”的字样。

这样的状态一直持续了十余年，牙防组涉及的违规认证问题开始“浮出水面”。2005年，一位叫李刚的律师以“对多种口腔保健品进行违法认证”为由状告牙防组，引起了社会的广泛关注。

2006年3月，牙防组回应承认自己不具备法定权威性。同年11月，国家认监委和卫生部共同叫停了牙防组的认证活动。2007年4月，卫生部通报撤销了牙防组，并称正在调查牙防组违规认证及其经济问题。

已被曝光的《关于全国牙防组财务收支情况的审计报告》（征求意见稿）显示：2003年，国家认证认可条例颁布后，牙防组并没有按要求办理认证许可手续就收取了认证费。从2002年到2005年，牙防组违规认证收入共计218.5万元。报告还指出，从1997年到2006年牙防组累计收入2769.76万元。

为此，记者多次联系卫生部有关负责人，希望了解卫生部对牙防组监管方面的情况，但截至记者发稿时，卫生部有关人士只表示，此

报告来自于卫生部规划财务司审计处，目前对全国牙防组的经济问题仍在进一步调查、核实，并将依法进行处理。

据卫生部工作人员透露，牙防组成立时，其业务主管部门是防疫司。上世纪90年代后期，防疫司被调整为法律监督司和疾病控制司。多年来，由于内部机构调整、人员变动，再加上牙防组又不是内设机构，卫生部对其的监管难免存在漏洞。

认监委： 牙防组很特殊 我们不方便管

“牙防组是个历史问题，特别复杂。”国家认监委有关人士不断向记者强调“历史”二字。据介绍，中国认证行业以前确实有些混乱。当时的认证认可工作主要是由国务院各有关部门在各自职责范围内自行办理的，并且其形式和做法不尽一致，政出多门、制度不统一，曾一度呈现出“九龙治水”的局面。

2001年8月国家认监委成立后，国务院制订并颁布实施了《中华人民共和国认证认可条例》，明确规定了国家实行统一的认证认可监督管理制度。显然，国家认监委负有监督、整顿和规范全国认证认可市场的职责。

对于牙防组的“认证”，认监委态度明确：“必须是经过批准的法人单位，还要有相关的认证标准，才能进行认证。牙防组不是法人单

位，也没有相关的口腔保健用品认证标准，不具备这些要素，是违规认证。”

那么，对于违规认证十余年的全国牙防组，认监委该负有怎样的监管职责呢？这位人士坦言：“卫生部当初成立牙防组，出了问题，属于内部事务。这是‘关起门来打自己的孩子’，怎么打是人家的事情。如果其中有贪污和违规也是监察部门的事。牙防组很特殊，我们不方便管。”

2005年7月，国家认监委与卫生部就共同推行统一的口腔保健用品认证制度进行了多次协调，并联合成立了专门工作组，邀请有关口腔保健专家、学者起草制订口腔保健用品认证基本规范和认证规则。直到2007年4月，卫生部才发布公告，决定撤销全国牙防组。

据透露，目前由卫生部与认监委等共同制订的口腔保健用品认证管理办法及口腔保健用品认证标准、程序等文件已起草完成，按照立法程序正在征求意见过程中。

这位人士再次强调：“卫生部只有制订口腔保健用品认证标准，认监部门才能进行认证许可。把口腔健康认证纳入认证体系还需要一个过程，还需要逐步规范。”

民政部： 对基金会的财务及 公益活动状况难以 实时监督

牙防组作为一个非法人组织，不能开立自己的账户。那么，它那么多的资金往来是怎么运作的呢？正是这个问题将牙防组的“孪生姐妹”——中国牙防基金会卷入了公众的视线。

牙防组与基金会到底是什么关系？曾经投诉牙防组非法认证的李刚博士告诉记者：“牙防组利用基金会的账户收款，牙防组与赞助单位签订协议后，单位将赞助等款项汇入基金会账户，然后再由基金会账户转入牙防组账户。”在他看来，原本应该独

立、公开的基金会账户，成了牙防组借用的平台。两者默契合作，形成“认证的不收钱，收钱的不认证”的局面。

据《关于全国牙防组财务收支情况的审计报告》（征求意见稿）证实，牙防组利用基金会的账户收款，牙防组与赞助单位签订协议后，单位将赞助等款项汇入基金会账户，然后再由基金会账户转入牙防组账户。

对此，民政部民间组织管理局基金会管理处副处长马昕指出，尽管民政部门一直在探索如何进一步加强对基金会的监管工作，但牙基会在运作中确实暴露出基金会资金运用与管理问题突出。

记者调查发现，牙基金会的人员工资及行政办公费用存在严重超支、大量挤占公益活动经费的问题。牙基金会送给民政部的2005年度工作报告显示，基金会用于工作人员工资福利和行政办公支出占总支出的73.42%，公益事业支出占上年度总收入的17.32%。牙基会的财政支出严重违反了我国基金会管理条例的规定：公益事业支出，不得低于上一年度总收入的70%；工作人员工资福利和行政办公支出不得超过当年总支出的10%。

马昕说：“年检报告并不能反映基金会存在的全部问题。”她坦陈，由于人力和各方面的限制，对基金会的财务及公益活动状况不能进行实时监督，只是事后进行审计和检查。而且年度报告中只有直接的收入和支出总数，不能清楚地反映基金会“钱从哪里来，钱到哪里去”的问题，这也给基金会留下了“打擦边球”的空间。

牙防组与基金会组成人员的高度重合，在一定程度上形成了一个利益链条。清华大学公共管理学院副教授贾西津等人认为，我国在基金会的管理上应加大基金会信息公开力度，加强对公益支出和捐赠收入的监管力度。如严格明确哪些活动是公益支出，财务报告增加更详细的科目说明等。在人员配备方面，要让理事会的组成人员更加合理，避免与其他组织的利益关联和交易。



法人组织，当时的主要任务是为卫生行政机关提供有关口腔保健方面的技术咨询和指导。

记者调查了解到，牙防组本来是一个没有编制、没有经费、没有独立法人资格的专家咨询机构，然而在实际运作中，顶着“国字号”头衔，牙防组十几年来逐渐演变为一个“准政府”机构。

