

我国食品安全监管探讨

王婷婷

(上海海洋大学,上海 201306)

摘要:通过分析目前我国食品安全监管存在的问题,包括监管机构设置、职责划分存在诸多交叉重叠,各监管机构职责不清,食品安全标准难统一,食品安全监督执法特别是食品抽查、检测程序不规范,监管部门缺乏监管动力,执法不力,食品安全信息不对称,民众信任感流失,维权困难等,提出了加快建立食品安全信用档案,建立食品安全预警机制,加强食品安全宣传,加大信息发布透明度,广开消费者维权渠道,加大违法的惩治力度,做到有法可依,违法重究,达到威慑效果,建立危害后果救济机制等可行性建议。

关键词:食品安全;监管;可行性建议

中图分类号:TS20

文献标识码:A

文章编号:1002-2767(2011)06-0090-03

2011年“3·15 特别行动”曝光了我国著名的大型肉类加工企业双汇集团售卖含国家明令禁止并严厉打击的“瘦肉精”猪肉的食品安全事件,受到国家各部门及消费者的高度关注,也把我国的食品安全监管体制推到了风口浪尖。除关注我国食品安全监管体制是否完善的同时,也需对食品安全监管模式存在的问题进行深入的探讨。

世界粮农组织(FAO)1974年从广义角度提出“食品安全”的概念:从数量的角度,要求国家能够提供足量食物,满足社会稳定的基本需要;从卫生安全角度,要求食品对人体健康不造成任何危害,并获取充足营养;从发展角度,要求食品的获得要注重生态环境良好和保护资源利用可持续发展。世界卫生组织(WHO)指出,食品安全是指食品中有毒有害物质对人体健康造成影响的公共卫生问题。我国《食品安全法》从狭义角度定义“食品安全”的概念,指食品无毒、无害,符合应当有的营养要求,对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害,这主要是考虑到我国当前食品安全面临的主要问题是食品的卫生安全。

我国逐渐解决了粮食供给不足的问题,食品总产量和消费量持续增长。国家和广大人民群众对食品问题的关注,已从数量安全,转到了卫生安全,对食品的卫生安全提出了更高的要求。在食品的卫生安全方面,尽管已得到很大改善,但食品安全事故时有发生,假冒伪劣食品侵害消费者权

益的问题屡禁不止等,这些问题的存在严重影响了消费者对食品安全的信心,影响了食品行业的健康发展,也影响了食品行业的健康发展。对食品生产安全的监管体制和各监管部门的主要职责,经营活动进行科学、严格的标准化管理,从而在法律制度上切实保障食品安全,保障人民群众的身心健康。

1 我国目前食品安全监管存在的问题

1998年国务院以及地方机构改革之后,我国形成了主要由农业部、卫生部、国家工商行政管理局、国家质量监督检验检疫总局等多个部委共同按职能、分段监管的食品安全多部门监管体制。自从《食品安全法》颁布以后,中央新设立国务院食品安全委员会,加强对各个监管部门监管工作的协调和指导。同时在地方规定县级以上地方人民政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作,有关部门在各自职责范围内负责本行政区域的食品安全监督管理工作。作为对监管体制的完善,在附则第103条规定“国务院根据实际需要,可以对食品安全监督管理体制作出调整”。虽然看似严密的监管体系,在实际操作中却存在诸多问题。

1.1 监管机构设置、职责划分存在诸多交叉重叠,各监管机构职责不清

一方面容易出现执法“真空”地带,另一方面会出现好事都想管、遇到问题都想推、结果成了没人管的局面^[1]。“三聚氰胺奶粉事件”“问题奶粉未销毁事件”恰恰突显了这种多头监管体制下的弊端和问题。另外,分段管理也不利于行政管理体制的精简和高效,甚至反而会增加行政成本。

收稿日期:2011-03-23

作者简介:王婷婷(1984-),女,内蒙古自治区丰镇市人,在读硕士,从事宏观产业经济问题及产业政策研究。E-mail: music_box2002@qq.com.

1.2 食品安全标准难统一

过去我国食品安全标准包括几大体系:一是卫生部门制定的食品卫生标准;二是轻工、农业系统制定的食品产品标准;三是进出口检验系统为规范进出口食品安全而制定的进出口食品检验和检疫标准,以及为认证监管提供指导的食品安全管理和控制标准;四是工商、商务系统制定的食品流通领域标准^[2]。尽管《食品安全法》已经明确要制订统一的食品安全标准,并且规定不得制订其它的食品强制性标准。但原有食品安全监管体制仍然有权制订国家或是行业标准,导致标准制订泛滥,往往会出现就同一监管事项不同机构或部门重复制订标准,必然使相关执法部门在整合现行各类有关食品安全、质量、卫生等国家标准或其它行业标准时需要与原有制订机构进行沟通、协调,工作量十分巨大,同时在缺乏必要的人员配置和财力支持的情况下,也必然影响到统一的食品安全标准的颁布和实施进程。使食品生产和经营企业面临无所适从的局面,在某种程度上也成了权力和利益争夺的阵地。

1.3 食品安全监督执法特别是食品抽查、检测程序不规范

食品监督抽查和检测,不仅专业性、技术性很强,无论分段管理还是统一监管,都应当有统一的检测标准和检测程序。我国《食品安全法》规定由卫生部门制订统一的食品安全标准以及对食品检验机构的资质认定和检验规范,但在卫生部门制订统一的标准、规范之前,原从事食品检测的机构仍可继续从事检测活动。目前相关部门对食品检测能力缺乏统一的监管,其检测水平参差不齐,甚至采用的检测标准也不一,导致食品抽查、检测程序和检测结果“混乱”的现象较为严重。

1.4 监管部门缺乏监管动力,执法不力

监管者是公共部门的员工,他们也会缺乏努力工作的动力,不具备应有的专业知识,有着与效率相悖的政策偏好,以及容易被监管对象俘获^[4]。在当前的食品安全监管中,执法不力的问题不容回避,“有法不依,执法不严,违法不究”已成为我国食品安全监管执法中的一个顽症。原因是多方面的:一是部分执法人员办“人情案”,以权谋私;二是执法人员对法律法规的理解和运用能力不强;三是地方保护主义在客观上助长了制假行为的泛滥^[5]。最近发生的“瘦肉精”事件就是在媒体介入调查曝光后,相关监管部门才采取紧急措施

进行处理。

1.5 食品安全信息不对称,民众信任感流失,维权困难

目前食品安全信息的发布不规范、不透明,某些监管部门根据检测结果乱发布食品安全信息,现象时有发生,反而引起了公众对食品安全不必要的恐慌,民众难以获得所需的食品安全信息,使民众对监管部门的信任感趋于流失。食品安全信息不对称,作为食品传播链的终端,消费者仍是市场中的弱势群体^[5],维权成本相对偏高,维权途径有限,消费者在发生食品安全事件时少有或基本放弃维权。

2 食品安全监管可行性建议

2.1 加快建立食品安全信用档案

食品安全信用档案由县级以上质监、工商、食品药品监管部门共同建立,食品安全信用档案主要包括三方面:一是企业填报的信用基础信息,包括企业基本情况、企业资质情况、企业良好信用记录、企业不良信用记录、企业产品信用信息;二是地方食品监管部门报送的有关食品安全工作信息,以及日常监督检查结果、违法行为查处情况;三是社会信用信息,包括行业协会的评价、新闻媒体舆论监督信息、消费者投诉情况等^[6]。应尽快完善食品安全信用管理制度,抓紧建设地方平台,及时完整、真实地报送信息,建设食品安全公共信息网络,能够做到准确、及时、客观地批露信息。披露的信息以监管部门采集和处理的食品企业和社会有关信用信息为基础,以行政执法、行业自律和群众监督为保障,以动态维护信用档案信息和依法披露信用信息为手段。按照《食品安全法》规定的食品安全信息统一公布制度,对有不良信用记录、严重侵害消费者权益的生产经营者,除依法严惩、责令整改外,还要给予警示,并列为重点监管对象,定期向社会公示;对拒不整改、整改不到位或再次违法违规的生产经营者。原发证部门可依法吊销许可证,并对被吊销许可证单位的主管人员,做出时间不等的不得从事食品生产经营管理工作的处罚,做到令行禁止。

2.2 建立食品安全预警机制

食品安全预警是由国家质监部门、地方质监部门、相关行政部门、检验技术机构、大型企业组成的统一规划、分工合作、各有侧重、信息共享、反应灵敏的“六位一体”工作体系。它包括信息收集、分析评估、预警预报、预案实施、效果评价等一

系列程序和措施,形成一整套覆盖食品安全评估和防范的系统^[7-8]。建立专门的分析预警部门和实施预警情报统计报告制度,建立健全情报信息网络。建立分析预警联动机制,实现信息共享。建立健全行业产品监测指标体系。率先建立预警试点城市,以点带线,以线布面,最终建成全国网络食品安全预警机制,实现提前预防,同时避免因食品安全事件发生后造成的不必要的损失。

2.3 加强食品安全宣传,加大信息发布透明度,广开消费者维权渠道

食品安全信息的不通畅以及公众对食品知识的欠缺,也是制假售假得逞的原因之一。食品安全监管部门应坚持通过广播、电视、网络、报纸等媒体向公众定时发布食品安全信息,介绍食品安全知识。此外,教育部门应将食品安全常识列入中小学生的课程,使中小学生从小树立起食品安全观念。建设公共食品安全信息网,食品安全监管部门在食品安全信用档案管理系统的基础上建立网站,发布信用方面的法律法规和标准信息,为政府相关部门、企业及广大人民群众服务;按照国家的法律法规发布相应的企业信用基本信息、发布采信的中介机构对企业信用评价信息;面向消费者和企业提供基本信用信息查询^[9],建立权威的信息发布平台。同时,增加消费者维权渠道,建设食品安全法律援助热线,开通食品安全信息征集平台,发挥新闻媒体的舆论监督作用,通过广播、网络开通3·15群众热线等,解决消费者维权的困难。

2.4 加大违法的惩治力度,做到有法可依,违法重究,达到威慑效果

在现实生活中,食品安全事故发生后消费者寻求法律救济的情况不多,究其原因,一是寻求法律救济的程序繁琐、维权成本太高。二是我国现行法律、法规规定产品生产者、经营者对消费者的赔偿责任适用的是补偿性原则,而不是惩罚性原则。因此,司法机关一般情况下只保护消费者的直接经济损失,对于消费者的间接损失、精神损失则很难得到保护。又由于我国现行法律法规没有将产品责任和食品安全责任分开,食品市场的受害者去维权时,司法机关将食品安全责任和产品质量责任同等对待,在赔偿数额上适用的也只能是补偿性的,其结果是食品市场的受害者花了很多人力、财力去维权,最终得到的赔偿不多^[10]。而在产品市场上,因为违规企业没有得到很好的惩治,

企业通过违法行为牟取暴利,渐渐就形成了产品市场上“劣币驱逐良币”的现象。只有加大对违法企业的惩治力度,才能保证消费者的利益,同时形成一个良性竞争的食品市场。

2.5 建立危害后果救济机制

目前,我国的食品安全监管应急处理制度尚未完善。从现实来看,一旦发生食品安全事故,往往是监管部门事后仓促应对,相关部门匆匆召开联席会议,确定彼此的职责、工作分工和工作步骤。这种事后的应急处理已不能及时控制日趋复杂的食品安全事故,也不能满足公众对政府高效处理此类事故的期望。消费者是食品安全事故的最大受害者,危害发生后的应急处理是否恰当,最大限度地弥补消费者的损失,重拾消费者对政策监管部门处理事故的信心,做好事后救济工作,建立健全危害后果救济机制。建立食品安全应急处理机制的前提是有法可依。因此,国家在建立食品应急机制的同时,应抓紧出台相关的法律法规,细化责任人的赔偿机制,最大化受害主体的利益。可以参照国外的经验,建立集体诉讼制度。根据《哥伦比亚法律词典》解释,集团诉讼是指“在法律上允许一人或数人代表其它具有共同利害关系的人提起诉讼,诉讼的判决对所有共同利益人有效”。这一制度既对受害方履行了救济,又惩罚了侵害方,使其不敢再犯。因此,集团诉讼制度实际上是通过实现个人利益达到实现公共目的的公共政策不仅维护了公民个人权利,惩罚了违法者,还维护了法律秩序^[11]。

参考文献:

- [1] 王耀忠. 外部诱因和制度变迁:食品安全监管的制度解释[J]. 上海经济研究, 2006(7): 62-72.
- [2] 王卫东, 赵世琪. 从《食品安全法》看我国食品安全监管体制的完善[J]. 中国调味品, 2010, 35(6): 22-24.
- [3] Philippe Aghion, Yann Algan, Pierre Cahuc, et al. Regulation and Distrust[J]. Quarterly Journal of Economics, 2010, 125(3): 1015-1049.
- [4] 吴敬琏. 比较[M]. 北京: 中信出版社, 2010.
- [5] 刘宁, 张庆, 杨建华, 等. 透视中国重大食品安全事件[M]. 北京: 法律出版社, 2005.
- [6] 廉红艳. 从《食品安全法》的实施谈食品安全信用档案的建立与管理[J]. 黑龙江档案, 2010(3): 54.
- [7] 贺立新. 怎样建立食品安全预警机制[J]. 黑龙江科技信息, 2009(18): 84.
- [8] 殷伟俐. 如何建立食品安全预警机制[J]. 中国质量技术监督, 2008(12): 54-55.
- [9] 陈玲霞, 熊洁. 食品安全信用档案管理探讨[J]. 兰台世界: 上半月, 2010(3): 9-10.

盐胁迫下接种丛枝菌根真菌 对牛蒡幼苗生长的影响

孙跃春, 陈鑫, 殷奎德

(黑龙江八一农垦大学 生命学院, 黑龙江 大庆 163319)

摘要:研究了牛蒡幼苗接种根内球囊霉(GI)、摩西球囊霉(GM)、地表球囊霉(GV),在0(CK)、0.1%、0.2%、0.3%的NaCl胁迫下丛枝菌根真菌对牛蒡幼苗的侵染情况、生长发育及矿质营养吸收的影响。结果表明:接种菌根真菌可以提高盐胁迫下牛蒡幼苗的鲜重和根长;但不同的菌种效果不一样,GV在不同盐浓度下侵染率均最高,对提高植株鲜重和根长效果最好,在盐浓度0~0.2%条件下,能显著提高植株氮、磷的含量,3个菌种对钾的含量均没有显著作用。

关键词:牛蒡;丛枝菌根真菌;盐胁迫

中图分类号:S631.9

文献标识码:A

文章编号:1002-2767(2011)06-0093-04

牛蒡(*Arctium lappa* L.)是菊科二年生草本植物,根含有丰富的粗纤维,为新型的药用保健蔬菜,果实入药为大力子,具有疏散风热、宣肺透疹、解毒利咽等功效,花、茎亦可入药。

土壤盐渍化是影响农业生产的严重问题,我国有 9.9×10^7 hm²土地存在盐渍危害,提高植物对盐胁迫的适应性对于改良和利用盐渍化土地具有重要意义。该试验通过对牛蒡幼苗接种丛枝菌根真菌,以提高牛蒡幼苗对盐胁迫的能力,从而扩大牛蒡的栽培面积。通过分析其生长和对营养元素的吸收等指标,探索接种菌根真菌提高耐盐的机理,以便更好地促进菌根真菌应用于牛蒡等中药材在盐渍化土地上的栽培。

1 材料与方 法

1.1 材 料

供试 AM 菌为根内球囊霉 [*Glomus intrara-*

收稿日期:2011-03-17

基金项 目:黑龙江省教育厅科研(面上)资助项目(11541252);黑龙江八一农垦大学科研基金-校启资助项目(B2007-6)

第一作者简介:孙跃春(1970-),男,吉林省浑江市人,博士,副教授,从事药用植物与草地生态研究。E-mail: sunyc1970@sina.com。

通讯作者:殷奎德(1964-),男,黑龙江省虎林市人,教授,博士,从事生物化学与分子生物学的教学与科研工作。

[10] 李长健,张锋. 社会性监管模式:中国食品安全监管模式研究[J]. 广西大学学报,2006(5):45-48.

[11] 吴曼曼. 食品安全的监管与救济[J]. 淮海论坛,2010(2):17-18.

Discussion on Supervision of Food Security in China

WANG Ting-ting

(Shanghai Ocean University, Shanghai 201306)

Abstract: Through analyzing the current food security problems, including the overlapped allocated responsibilities of regulatory settings and duties, unclear duties of regulation, the difficulty to unify food security standards, irregular food supervision particularly in food sampling and testing procedures, lack of supervisory motility and regulatory power, asymmetric information of food security, loss of public trust and difficulty to safeguard the legitimate rights and interests, etc. the suggestions were put forward. They were as follows: speeding up to establish credit files and warning mechanism of food security, strengthening the food security publicity, increasing transparency of information dissemination, opening up channels for consumer rights protection, increasing the intensity of punishment of irregularities and establish rescuer mechanism of the harmful consequences to achieve the effect of laws to abide by, law-breakers prosecuted severely, etc.

Key words: food security; supervision; feasible proposals