

# 论食品安全问题及其对策

■ 胡美伦

近年来,我国的食品安全问题层出不穷,食品安全案件比比皆是,食品安全形势不容乐观,能否做好食品安全工作,不仅关系到老百姓身体健康和生命安全,而且也关系到我国经济的健康持续平稳发展和社会稳定。

## 一、食品安全问题的严重性和紧迫性

食品安全(food safety)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。根据世界卫生组织的定义,食品安全是“食物中有毒、有害物质对人体健康影响的公共卫生问题”。食品安全也是一门专门探讨在食品加工、存储、销售等过程中确保食品卫生及食用安全,防范食物中毒,消除疾病隐患的一个跨学科难题。近年来,我国的食品安全问题频频发生:被添加了各种防腐劑、添加剂、催红素、催熟剂甚至如避孕药、硫磺之类的水果、蔬菜、糕点、肉蛋;毒韭菜、毒生姜、毒豆芽、染色馒头、毒零食、牛肉膏等等食品安全事故频频发生。按照我国《食品安全法》,食品安全监管涉及农业、工商、卫生、质检、食品药品监督管理等部门。从食品生产到老百姓的餐桌,每个阶段都有相应的监管部门把控,但是近年来食品质量安全事件却屡禁不止,其原因究竟何在?

## 二、我国现行食品安全问题存在的原因分析

### 1、食品安全信息透明度不高

信息不对称问题是导致食品安全问题的主要原因之一。目前我国与食品安全有关信息的公开情况很不理想,只有少数食品生产企业主动公开其信用信息,出于政绩、自身利益或者地区保护等原因,部分政府监管部门网站有关食品安全的信息长时间不更新甚至缺失。而食品信息公开是增强食品安全管理过程透明度的关键,事实上,政府相关部门作为食品安全监管的首要主体,有责任凭借自身的优势对食品质量安全的信息予以公开,它可以使食品安全监管制度更加合理、更加完善、公众提前知晓有毒食品的相关信息从而自觉抵制,也会使安全管理更为有效。

### 2、食品安全责任追究机制不全

现有体制针对监督部门失职的惩罚力度也极低,诸如曾经发生的一系列重大食品安全事件中,要么是被业内人士通过 3.15 举报,要么是发生了消费者严重受损害的群体性事件而被媒体曝光后相关部门迫不得已才出来表态,不是声称“多次责令企业公开相关信息”,把自己的责任推卸给企业,政府有关部门作为食品安全监管的首要主体,有责任凭借自身的优势对食品质量安全的信息予以公开,它可以使食品安全监管制度更加合理、更加完善、公众提前知晓有毒食品的相关信息从而自觉抵制,也会使安全管理更为有效。

只会让这些违法乱纪的企业、商家更加变本加厉。因而责任追究机制缺失、违法成本过低、惩处力度不够是一些食品企业和政府监管人员以身试法的重要原因。

### 3、食品安全多头监管效果不佳

食品安全问题的彻底解决,关键在于建立完善的食品安全监管体系,这是全世界早已达成的共识,比起食品安全监管体系非常成熟的西方国家如美国、欧盟和日本等国家,我国现有监督体系建立很晚,食品安全标准立法不完善,相关职能部门执法打击力度不够。2009 年 2 月出台的《中华人民共和国食品安全法》第六条规定,县级以上卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门应当加强沟通,密切配合,按照各自职责分工,依法行使职权,承担责任。然而《食品安全法》并未彻底改变传统的多头分段管理体制,有些地方政府部门出于税收、人情、社会影响等种种考虑,还存在一定的地方保护主义。一些部门规定的安全标准跟不上形势而严重滞后,卫生、农业、工商、质检等职能部门规定的食品安全标准不一甚至相互矛盾。在对无安全标准的食品进行监管时,某些食品即使被认定不合格,也无法认定是否全部违反标准,从而无法进行处罚,让不法分子钻了空子。一些职能部门监管力度不够,有的相关职能部门进行食品安全治理只是热衷于搞突击整治的运动战,日常的食品安全检查仅仅流于形式。只是在出现严重问题时才严打严抓一下,没有构建长效管理机制,这种只限于在既有法律法规的框架内进行的微调,无疑是一种立法的缺陷。这些做法不仅损害了消费者利益,而且让那些逍遥法外的违法企业有恃无恐、更加胆大妄为,同时还让那些本分的守法企业利益受损,导致对违法行为的模仿。

## 三、解决我国现行食品安全问题的策略

食品安全问题不仅仅是一个法律、政治、经济问题,而且是经营者作为追求经济利益最大化的个体行为过程中形成的扭曲的伦理价值问题,因而从食品安全的道德层面讲,它也是一个伦理问题。鉴于问题的复杂性和重要性,我国应该多角度全方位的建设食品安全监控网络。

### 1、改变不合理的制度安排。

在现行食品监管体制下,一些地方监管部门的办公经费和工作人员的工资等要依靠上级返还的收费罚款来“解决”,正是这种不合理的制度安排,监管人员与违法企业形成了利益共同体。因此,必须改变这种不合理的制度安排,加强基层监管部门人力、设备和经费的保障力度,让罚款与部门利益脱钩,严禁罚款返还,坐收坐支,形成收支两条线,同时监管部门应严于律已,管好自己的工作人 员,防止少数监管人员与不法企业、商家达成利益共识,进行职务犯罪。

### 2、创新多种监管机制。

其一,食品安全治理的综合监管模式。



从目前我国政府的机构设置与运行效率来看,实行综合监管机制更符合我国实际,综合监管模式是指在多个部门共同监管的基础之上,设立一个综合性的国家食品控制机构,以加强国家层面各食品安全监管部门的综合协调,打破处置权交叉,弥补监管空白,明确各食品安全监管部门的具体职责和权限,从而形成各部门监管合力。其二,食品安全治理实行全过程监管。首先强化政府监管,实行广泛覆盖食品生产、流通各个环节的全程监管。必须尽快建立以源头控制为主体、覆盖“农田到餐桌”全程食物链的监管链、信息链,以溯源为特征,以终端产品的抽样检测为手段的产业链安全的全过程控制。在生产、储运、销售各个环节上严格把关,加大监管力度,增加重点产品的抽查力度和检查批次,依法严惩违法违规的食品生产经营者,切实改变违法成本低的问题,让不法分子付出高昂代价,真正起到震慑作用。其三,建立多方联动监督机制。由于食品安全涉及面广,牵动各种利益关系和行为主体,因而必须发动社会力量,即政府让企业、民间组织(比如食品行业协会、消费者协会)、消费者等主体共同参与治理,运用行政、法律、市场、民间等手段有效地治理食品安全问题,通过各种媒介手段建立全社会发布、共享和曝光食品安全信息的信息网络,以上这些组织不仅能够承担信息采集、发布、传播、食品安全教育的职能,更重要的是,一旦政府相应机构监管不力,作为一种制衡的社会力量,也可以将对不法企业、商家和个人暴露于公众的视野之中。

### 3、完善食品安全法律法规。

全面覆盖而又完备的法律法规是食品安全的保障,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部 2010 年 9 月 15 日对外公布了《关于依法严惩危害食品安全犯罪活动的通知》。将食品企业纳入法治轨道,并建立科学的食品安全标准;同时政府应该投入更多的人财物,建立起强大的食品检测网络,以便为公安及时立案快速侦破提供条件;另外,强化食品质量的执法力度,对于包庇、纵容危害食品安全违法犯罪活动的犯罪分子,以及在食品安全监管和查处危害食品安全违法犯罪活动中收受贿赂、玩忽职守、滥用职权、徇私枉法、不履行法定职责的国家工作人员,打击力度要始终保持高压态势。

### 4、提高信息透明度。

消费者在食品安全信息的获取中往往处于劣势地位,为保障消费者食品安全知情权的实现,有关部门应搭建统一、权威的信息整合和交换平台,切实保障信息数据的统一性、时效性、全面性、可靠性,通过电子政务、新闻发布会、广播、电视等信息平台及网站向社会发布统一、权威的食品安 全信息。目前,我国食品安全信息的披露主要局限于中央政府各主管部门,大部分地方政府还处于探索阶段,因此应尽快健全从中央到地方的食品安全信息披露主体,整合现有各部门分散的监测网络,成立食品安全信息库,在全国范围内设立联网信息点,将分布在各监管部门和各地方政府以及民间团体(如食品行业协会、个体工商业者协会、食品质量检验与研究机构、消费者协会)的食品安全信息进行汇总、分类、分析,形成点面结合的信息网络,实现相关监管部门信息共享,提高食品安全事件的处理与决策能力。

### 5、加强全社会食品安全伦理教育。

在面临社会结构日益复杂的今天,我们不仅要运用经济、法律、行政等手段监管食品安全,同时,也应从伦理道德的层面加强全社会食品安全伦理教育,塑造社会中每个人的美丽心灵,建立食品安全的伦理体系。其一,企业在追求经济利益的同时还应履行其“社会人”的责任,因此应加强企业经营者的经营管理道德和企业职工职业道德素质培养,努力营造符合社会道德要求的企业文化,从而履行起企业自身的社会责任。其二,政府扮演着食品安全“守门人”角色,这个角色除了通过健全立法、加强监管等方式来尽其职责,还应通过加强行政监管人员道德修养教育,树立其公务人员社会责任感 and 使命感,以身示范、廉政、公平、透明、行政道德风尚,从而为全社会食品安全道德机制的建立起到表率作用。其三,消费者也应树立正确的消费观念和食品安全意识,加强个人自律,做好食品安全监督,在遇到食品安全问题时,消费者可以借助消费者协会等集体力量来克服作为个体在市场中信息严重不对称的弱势地位,对问题食品进行坚决抵制,履行维护食品安全的社会责任,为全社会食品安全进一份公民应尽的义务。

(作者系四川省社会科学院区域经济研究所博士)

## 激活“第一书记”扶贫攻坚的动能

■ 易辉

四川省委组织部有关负责人表示,随着脱贫攻坚的顺利推进,两年间许多扎根一线、干事创业的第一书记陆续得到提拔重用。截至今年 9 月底,300 名第一书记受到省委省政府表彰,2165 名第一书记被提拔重用。(新华社 10 月 19 日)。

扶贫攻坚在向纵深推进中,奋战在扶贫一线的第一书记,为贫困群众的致富增收付出了艰辛的努力,如何激励他们不忘初心、牢记使命、继续前行,四川给出了答案,300 名第一书记受到省委省政府表彰,2165 名第一书记被提拔重用。

**一线扶贫功不可没。**奋战在脱贫攻坚第一线的第一书记,舍小家顾大家,有的战胜了自身的疾病、不能照顾年老的父母、病中的妻子、年幼的子女,舍弃了机关优越的工作条件,在扶贫一线与群众同吃同住同劳动,与乡村干部共谋群众脱贫之策,在改变群众生产生活条件、培育致富产业、为群众排忧解难中付出了艰辛的努力,受到了组织和群众的好评。

**政策激励增强活力。**随着扶贫攻坚向纵深推进,一些难啃的硬骨头需要调动第一书记的积极性、创造性去破解;个别扶贫干部作风漂浮,在帮扶工作上沉不下去,怕苦怕累未能在脱贫攻坚中下真功,影响了扶贫成效,需要政策关爱激励,先进典型示范带动,促进更多的扶贫干部在脱贫攻坚一线下真力、做真功,为贫困群众做实事、解难事,在增强群众内生动力中,合力做大致富增收的扶贫产业。因而四川出台《切实关心爱护脱贫攻坚一线干部激发干事创业活力办法(试行)》,针对脱贫攻坚一线干部的培养使用、奖励表彰、待遇保障、人文关怀和抚恤救助等方面制定 22 条细则,给出了在扶贫一线培养选拔干部的政策导向,将引领一批干部在扶贫攻坚一线建功立业。

**创新机制合力攻坚。**扶贫干部是扶贫攻坚的组织者、实施者,他们的工作的质量直接影响扶贫攻坚的成效,因而,各地在贯彻党的十九大精神和习总书记关于扶贫工作一系列指示精神中,结合地方扶贫攻坚的实际,制定出台关爱激励扶贫干部的措施办法,在生活上关爱、工作上支持、项目上协调、思想上解压、家庭上关心,引导广大扶贫干部驻在一线、干在一线,原汁原味地落实党的扶贫政策,积极争取项目和资金,运用群众的智慧和力量,创造性地破解扶贫工作中的难题,在改善贫困地区群众的生产和生活条件,培育和发展壮大群众致富的新产业上做真功,如期实现贫困群众脱贫奔康的目标。

## 铁路经营状况向好 促我国发展质量和效益有效提升

■ 孙以兵

日前,中国铁路总公司公布了今年前三季度会计报表。今年 1 至 9 月,铁路运输收入同比大幅增长,单位成本支出有所下降,净利润同比大幅减亏,负债率进一步降低,铁路经营状况呈现持续稳中向好态势。《(经济参考报)11 月 1 日》

数据显示,到 9 月累计,铁路总公司运输收入 5243.7 亿元、同比增长 19.4%,其中货运同比增长 28.4%;客运同比增长 13.6%。客货运输实现两位数增长,在近年来是少有。这说明,一方面我国经济保持了中高速增长,全社会对铁路运输需求在持续增加。另一方面,更能凸显铁路部门主动适应经济发展新常态,深化运输供给侧结构性改革,实施运输“强基达标、提质增效”工程,推出了一批适应市场需求的客货运输新产品,力促我国发展的质量和效益有效提升。

铁路货运在优化运输结构的基础上,努力做好降低社会物流成本、提高物流效率的文章。多式联运能提高运输效率约 30%、减少货损货差约 10%、降低运输成本 20% 左右。铁路部门以深入推进多式联运为主要抓手促物流降本,上半年仅多式联运中的铁海联运班列就同比增长 251%。铁路还根据市场多层次需求,努力多开行特快班列、点对点快速直达班列,带动运输效率整体提升。此外,在铁路部门多措并举推动下,已成为“一带一路”建设骨干的中欧班列,到现在累计开行 5000 多列、净增加 2000 多列。这些举措降本提质增效作用明显,深受实体企业欢迎,也为铁路到 9 月货运总发送量达 21.8 亿吨、同比增长 13.9%、打下良好的基础。

努力发挥高铁成网整体效应,构建更加高效率的铁路出行体系。人们不论是旅游探亲就学务工,还是从事商务社会等活动,愿望都是旅行时间能最短。9 月 21 日起 7 对“复兴号”在京沪高铁按 350 公里时速达标运行,营满 1 个月平均客座率 95%,京沪间旅行时间从未通高铁前的最快十几个小时压缩到现在约 4.5 小时、更契合人们快捷旅行需要。显现高效率,方便安全的高铁旅行,深受老百姓欢迎。铁路部门深挖已建成的 2.2 公里高铁网的潜力,努力发挥新线宝兰、武九高铁作用,4 次调整列车运行图、动态优化列车日常开行。另外高铁网络订餐、动车自主选座、接续换乘、购票微信支付等创新服务不断推出,百姓出行幸福感持续增强。到 9 月 30 日,动车组累计发送旅客突破 70 亿、旅客发送量年均增长 35% 以上,高铁已成为人民群众出行的主要交通工具。

研究表明,铁路货运占比每提高 1%,将降低社会物流成本 1300 亿元;此外,绿色经济高效的高铁更适合我国发展需要,在高铁助推下,去年我国铁路旅客周转量占全国总的比率为 40%、已高出公路 7%,铁路客运成为中远距离旅行的主力军。今年铁路客货运输都表现优异并呈可持续发展的良好态势,对于今后实现我国发展大力提升质量和效益的目标,具有重要的支撑保障作用和更深远的影响。

## 从本案看最高法院《执行异议规定》28 条之重大法律缺陷

■ 李君临

### 一、案件事实

2013 年 12 月 27 日,长江银行成都分行(下称长江银行)与成都七里香大酒店有限公司(简称七里香酒店)签订《流动资金借款合同》(合同编号:2013140039,简称《借款合同》),约定七里香酒店向长江银行借款 1000 万元,借款期限一年,成都站东实业有限责任公司(简称站东公司)作为担保人为七里香酒店所借款项提供抵押担保。同日,长江银行与站东公司签订《借款抵押合同》(合同编号:DB2013140099,简称《抵押合同》),约定被告站东公司将其所有的成都市成华区站北东街 1 号 1 层 3 号、2 层 2 号、3 层 2 号、4 层 2 号、5 层 2 号、6 层 2 号房产抵押给长江银行作为借款人按期归还借款的担保。《借款合同》《抵押合同》均由成都市蜀都公证处办理公证并赋予强制执行效力。

合同订立后,长江银行与被执行人于 2013 年 12 月 31 日就抵押房产依法办理了他项权利登记,并于抵押登记办妥后按约向七里香酒店发放了 1000 万元贷款。

后因七里香酒店等债务人未按约偿还贷款,长江银行向成都市蜀都公证处申请出具执行证书,公证处依法出具了(2016)川成蜀证执字第 77 号《执行证书》。长江银行遂据此向成都市成华区人民法院(下称成华法院)申请执行。成华法院依法作出(2016)川 0108 执字第 1024 号《执行裁定书》,裁定对被执行人站东公司名下成都市成华区站北东街 1 号 1-6 层房屋予以查封。

2017 年 7 月 17 日,案外人以其在成华法院查封之前已购买案涉房产为由,依据《最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定》(简称《执行异议规定》)第 28 条提出执行异议。

### 二、法律分析

本文认为该裁定认定事实和适用法律均严重错误,具体理由如下:

#### (一)案外人并无证据证明其所购买的房屋与长江银行享有抵押权的房屋系同一标的

案外人宣称购买的房屋与长江银行享有抵押权房屋指向的地址、房号均不同,没有证据证明是同一标的。因此其执行异议与长江银行执行七里香案没有关系,其提出执行异议没有事实基础。

#### (二)即使案外人举出证据证明其购买房产包含于抵押房产,本案也应当适用《执行异议规定》27 条而非 28 条

##### 1. 物权优先原则

长江银行于 2013 年 12 月 31 日依照《中华人民共和国物权法》(简称《物权法》)第 180 条、第 187 条之规定依法办理了抵押权登记,依法享有优先受偿权。

《执行异议规定》第 27 条规定,申请执行人对执行标的依法享有对抗案外人的担保物权等优先受偿权,人民法院对案外人提出的排除执行异议不予支持。

对此,《最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定》条文释义》明确指出:如果根据案件事实,可以认定申请执行人善意取得抵押权的,不论抵押财产是否属于案外人所有,申请执行人对执行标的的抵押权,均可对抗案外人主张所有权的异议请求。

本案中,案外人也明确承认签订买卖合同之后一直就没有办理合同备案、预告登记或正式登记等任何手续。长江银行在办理抵押登记之时,通过查询房屋信息、现场查看等方式也没有发现任何第三方痕迹,已经尽到了充分的注意和审查义务,而且长江银行已按约足额发放了贷款,完全满足善意抵押权人条件,因此长江银行享有的抵押权足以对抗案外人异议请求。

若善意抵押权人不能得到法律支持,将意味着物权登记没有任何公信力可言。如此将迫使银行收紧乃至停止发放贷款,这将对

金融秩序产生极其恶劣影响,最终受到损害的将是整个社会经济。简言之,长江银行没有任何过错,不应承受无妄之灾,望司法者三思。

##### 2. 本案并非金钱债权执行

《执行异议规定》28 条仅适用于金钱债权执行,而本案是担保物权执行,完全不在该法条射程以内。

##### (三)案外人具有重大过错,法院绝对不能以《执行异议规定》28 条支持其异议请求

即使案外人提供证据证明案外人从站东公司处购买的房屋包括在长江银行的抵押房屋中,因其存在重大过错,其异议请求也不应得到支持。

##### 1. 购房者签订合同时并未审查站东公司是否持有房屋权属证书,未尽到基本注意义务

《中华人民共和国城市房地产管理法》第 38 条第 6 项规定,未依法登记领取权属证书的房地产不得转让。站东公司直至 2010 年 5 月 11 日才办理房产证,而案外人提供的房屋买卖合同显示其均是在 2008 年至 2009 年期间购买了涉案房屋。案外人签订合同时没有审查站东公司是否持有房产权属证书,根本就没有尽到最低限度的注意义务,明显具有重大过错。

案外人购买办公房产并委托七里香酒店经营管理收取租金,是典型的投资行为。市场经济基本原理就是收益与风险并存,吉凶事全然未保。所谓投资有风险,出手须谨慎,案外人既未谨慎在先,当下自当自担风险。

##### 2. 案外人签订合同之后一直未办理预告登记等权利公示手续,发生不利后果应自行承担

我国物权法对不动产物权采取的是登记生效主义,而登记行为除了具有赋予权利的意义,更重要的是向社会公示权利人存在,避免不知情者误入“权利陷阱”,遭受不测之虞。

《物权法》第 20 条规定买卖房屋可以办理预告登记,案外人在长达数年时间里一直不予办理相关手续以公示其权利,导致长江

银行顺利办理抵押登记,诸被告显然具有重大过错。

##### 3. 抵押房屋已经不能办理再次分割登记,被告违规购房不能取得所有权

《房屋登记办法》(建设部令第 168 号)第 10 条规定:“非住房以房屋的幢、层、套、间等有固定界限的部分为基本单元进行登记”,第 22 条规定:“未依法取得规划许可、施工许可或者未按照规划许可的面积等内容建造的建筑不予登记”。

抵押房屋规划用途为办公,而酒店经营属于商业,站东公司在未取得规划变更许可也未将《面积测绘报告》提交主管部门备案情况下将房屋自行改造成酒店对外出售,不可能办理分割产权登记。

另外,站北东街 1 号房屋已于 2012 年 9 月 7 日办理了一次分割登记,并由站东公司抵押给长江银行,抵押房屋已经是最小单位,不能再行分割,案外人不可能取得房屋所有权。

##### (四)《执行异议规定》第 28 条属违法解释,不应具备法律效力

《执行异议规定》第 28 条规定违反了《物权法》第 9 条、第 106 条,突破了不动产物权以登记为准的基本法律原则,撕裂社会共识,助长违法思维,对经济社会有弊无利,早迟必将为全国人民代表大会常务委员会废弃。

##### (五)法官应秉持对法律的信仰和良知判案,不屈从于任何个体或群体

银行资产也大都来自于人民群众的存款,法官不可基于小众却器器的群体而漠视甚至践踏沉默无语的苍苍大众。长江银行认为,司法官只有基于法律信仰和人类良知裁判案件,才经得起历史和人民的检验,方可无论何时何地无愧于心。

综上,长江银行依法办理了抵押登记,已善意取得抵押权,依法应予保护。案外人违规购买涉案商铺,投资行为应自负风险,其异议请求完全不能成立。

(作者系四川省社会科学院法学研究所助理研究员、法学硕士)