

食品安全事件频发推动完善法制和监管变革

■ 中国青年报记者 白雪

恒天然乳制品的细菌污染事件给中国人出了道考题:猜猜这次哪个部门站出来?

以前这道题没有标准答案。近年来食品安全领域每每“出事”,总是会沸沸扬扬地闹上一段日子,直到某一个部门站出来——有时是质检部门,有时是卫生部门,此外工商、农业部门也多少有过表态——只是谁也不确定,哪个部门负全责。

而今,人们的目光更集中地看向国家食品药品监督管理局(以下简称“食药总局”。

这个今年3月新组建的部门,注定要在众目睽睽之下成长,其一举一动都让人好奇:散落在各个部门的监管职能“融为一体”,能否实现无缝监管?食品安全推行“大部制”,加上机构升格,到底带来哪些变化?最重要的是,新组建的“大食局”担负哪些监管责任,能否从此带来中国食品安全的“大局局”?

从“香饽饽”到“烫手山芋”

从上世纪80年代起,由卫生部门来管理食品。随着市场经济的发展,仅监管食品卫生已无法切合现状。后来农业部门、发改委、商务部门从行业管理的角度监管,质检、工商、卫生等部门从执法角度监管。2004年,国务院以发文的形式,把“分段监管”写了进去。

多个部门如何监管同一领域?在研究者看来,这种监管或可称为“发证式监管”。发证的权力可以带来寻租的空间,让一些部门把持着食品安全监管职责,不愿放手。华南一位学者调研发现,一个县级市的蛋糕协会不得不通过投诉信的方式,向市政府反映两个部门争夺抽检费。

分段、多头监管的模式弊端,在2003年阜阳奶粉事件后已为人所察。当时国务院赴阜阳专项调查组曾指出,这一事件暴露了当地执法部门“执法不敏感,相互之间配合有差距”。这在之后被归纳为老百姓耳熟能详的“七八个部门管不住一头猪”、“十几个大盖帽管不住一篮菜”。

2008年,三聚氰胺事件爆发,国家质检总局局长李长江引咎辞职。以此为拐点,瘦肉精、地沟油、皮革奶等一系列事件中,这一体制均饱受诟病;随着食品安全的追责机制愈发严厉,基层执法者普遍感觉责任大,风险高。

如果说原来多头监管的格局源自于众人争夺权力“香饽饽”,后来,这个责任已逐渐变成“烫手山芋”。于是推诿扯皮成了地方上各部门在一起开会的常态。

改革势在必行。2010年,由三位副总理牵头的国务院食品安全委员会正式成立,下设国务院食安办。胡颖廉去浙江省调研,看到浙江省市县三级都做实了食安办,“现在看来,当时的高配置,也是给现在的改革埋下伏笔”。

经销商余勇超一行到关公坊参观



本报讯(通讯员 李黎)10月29日上午,在第89届全国秋季糖会上新签约的河南汝阳市场经销商余勇超一行到关公坊酒业进行了参观。

余勇超在河南业务经理马杨刚的陪同下参观了关公坊三期工程,对公司灌装车间、半成品仓库、包装车间、成品仓库等进行了实地考察。马杨刚向余勇超详细介绍了关公坊酒的生产工艺,余勇超盛赞关公坊企业规模大,生产工艺先进。

余勇超表示,在来关公坊之前已经对武汉和孝感地区实地考察过,当地朋友都对他介绍过关公坊销售情况,关公坊的发展速度令他深感震撼。通过此次的参观考察,他更加坚定了做好汝阳市场的决心。余勇超表示,回河南汝阳后,将全力开拓洛阳市场并向郑州市场挺进,力争将关公坊品牌打过黄河。

另讯:日前,河南桐柏县新经销商高立勤来关公坊参观后,10月29日与公司签订了经销合作合同书,并下单生产了首批产品,已于30日发往河南。

2013年3月10日,《国务院机构改革和职能转变方案》公布,国务院食品安全办公室、食品药品监督管理局、质检总局、工商总局4个部门的相关食品安全监督管理的职责聚拢在一起,组建为正部级的国家食品药品监督管理局。原商务部的生猪屠宰监管职能交给农业部。

“本轮机构改革还是有限整合,不搞大部门。所以还没有把农业部和食药总局并在一起。”胡颖廉说,这相对以前的格局已经有了很大改进,确保有一个部门把最重要的精力放在食品安全监管上,“出了事儿,将会更清晰地找到责任人,这只是第一步。未来这个部门还可以在风险监测、预判和预防制度上努力,尽量做到事前监管,而不是被动地‘收拾摊子’。”

“如果秘书长来,那干脆别来”

在学者们眼中,另一次约谈更耐人寻味。今年7月30日,食药总局在北京约谈全国17个中药材专业市场所在地的地方政府负责人,要求规范中药材市场,遏制市场制假售假势头。

中药材既可入药,也常当做食材。从另一个角度看,其与食品深层相连的是体制监管背景:2003年,为了解决食品安全监管在多个部门之间扯皮的问题,国务院将“食品”两个字加入国家药监局,负责协调与食品相关的各部门共同处理食品安全事件。时任该局局长的邵明立曾表示,涉及到食品管理有7个部门,唯独药监局是副部级单位,综合协调的难度非常大,“各部门之间的推诿是绝对的,边界还有交叉。”

彼时的药监局很难调动地方政府负责人。胡颖廉曾参加过不少与食品安全相关的协调会,药监局出一个副部级的官员,其他部委理应来个司长,但对方“看不上”,就出一个处长或副处长。“如果中央和地方协调,以前顶多是约谈到省局级别,地方政府这一级的,估计约了也不会搭理。”

今年的这次约谈,是药监部门成立近20年来首次约谈地方政府。记者得知,有一些地方政府在接到食药总局的约谈通知后提出,可否由市政府秘书长代表出席。得到的答复是,“如果秘书长来,那干脆别来”。最终17个地市分管副市长悉数到场。

这完全是因为食药总局作为正部级单位,“面子”更大吗?

事实上,当一些部门发现问题后倾向于自查自纠、内部解决时,食药总局没这么做:约谈之前,总局什么“招呼”也不打,派出5个工作组分赴安徽亳州、河北安国、成都荷花池、广东清平、广西玉林等五大中药材市场进行暗访,发现“问题严重,触目惊心”。

不仅如此,调查组还主动带上央视记者,暗访安徽亳州、河北安国两地市场。更让人意外的是,电视台暗访的情况直接以新闻专题的形式,在约谈之前,公开报道出来。这一回,

问题食品走私“变戏法”有效监管需“补位”

■ 新华社记者 韦大甘 程群

250多吨走私冻品近日在广西南宁市被集中深埋销毁。据广西打击走私部门统计,2012年广西查办6000多起的走私案件中,查扣涉嫌走私冻品超过2万吨。走私冻品可能携带重大传染病源,给消费者健康带来极大危害。如此大量的走私冻品究竟通过什么渠道入境,又是如何流入市场的?记者就此进行了调查。

“蚂蚁搬家”隐蔽性强

南宁市商务行政综合执法支队近日将约250吨涉嫌走私的鸡爪、猪蹄、牛肉等冷冻制品进行集中销毁。记者在销毁现场看到,这些走私冻品均是用黄色纸箱包装,外面包裹着一层带有颜色的塑料膜。包装盒上用英文、越南文或是繁体中文进行标注。现场执法人员打开了一件包装的冷冻鸡爪,虽然有层层塑料泡沫和冰块的包装,但鸡爪已出现明显的斑点,并散发出刺鼻的气味。

南宁市商务行政综合执法支队支队长罗革忠说,这些冻品来自美国、越南、巴西等国家,并从越南走私入境,走私分子以南宁作为中转站,将这些冻品销往我国部分省区。“走私分子用小型车,以‘蚂蚁搬家’的形式将冻品运到南宁城郊的货场,之后再用车转运。与此前大规模转运相比,如今每次转运量变少,转运地点增多且更加隐蔽,打击难度明显增大。”

执法人员介绍,南宁市距离边境县市只有几小时的车程,且交通便利,已成为走私

被公开曝光地区自觉此事“给当地抹了黑”,还没被公开的,也轻松不起来了。

对比是明显的:去年6月,同样是暗访某地中药材市场制假的片子,只能被作为内参刊发。刊发之后,当地迟迟不披露自查信息。今年的约谈会上,被“曝光”的城市副市长被要求第一个发言。他说,在曝光当天,市委书记就连夜召开会议,成立专项行动小组,由市长担任组长,30多个部门参与,突击检查5400多家商户,取缔非法加工点9个,立案14起,查处假劣中药材172个品种。

胡颖廉表示,中药材行业在某些地方对GDP贡献超过10%,被认为是当地的支柱产业。当地方政府的监管动力和发展动力产生矛盾,在可能的情况下,不仅会放松监管,更倾向于隐瞒实情。

监管者责任淡化了?

改革之后,厘清监管者的责任至关重要。国家行政学院法学部副主任杨小军告诉中国青年报记者,食品安全事件发生后,拿出“企业是第一责任人”的说法,从文字上来讲四平八稳,无可厚非,但决不能因此淡化了监管者的责任。“这就像一个考场里有学生作弊,监考老师是要负责的。”

然而,“监考老师”的身份总有点暧昧。“政府一方面要促进行业发展,另一方面又要挑毛病,利益相互矛盾,导致大量出现监管者行政不作为的问题。”杨小军说,当一些地方整个村都在造地沟油,这就不完全是村民的问题,而是监管者睁一只眼闭一只眼。

杨小军说,无论是瘦肉精还是地沟油,都应该正确地评估,监管者干了些什么,如果是“老师”和“学生”一块儿作弊,就要实事求是地针对这种情况,作出相应的对策,一味强调“企业是第一责任人”这种不够全面的判断,会导致对策偏差。

“食品安全领域的监管责任,应设立考核机制和责任追究机制来倒逼。”杨小军说,目前中央层面对此的处理是到位的,以后地方上能不能做到位,要解决启动责任追究的程序问题:谁来启动,多大责任,如何追究。“现在这一程序还是模糊的,靠领导批示与否,看媒体的报道和社会的反应。未来应该压缩人治的成分,以法治的思路进行下去。”

中国政法大学研究生院副院长解志勇指出,《食品安全法》责任条款规定过于笼统,监管部门之间的责任区分或责任领域必须清晰。

南开大学法学院副教授宋华琳则表示,食品安全的法律责任应该是行政、民事、刑事法律责任相结合。比如美国有非常高昂的惩罚性赔偿,这种惩罚性赔偿和典型案例一公布,才能在社会上形成威慑力。

“《食品安全法》中应该有一个专章来规定关于食品安全的问责制。”杨小军说,“实践

中更多的是执法问题,只有管住各级政府官员,才能管住这个事。”

怎么让“哨兵”都到岗

按照国务院要求,食品药品监督管理局要在6月底实现省级机构组建,9月底地市级机构组建完毕,年底县一级机构组建完毕。用杨小军的话说,这意味着“把责任分到人头,进行网格化监管”。

然而,监管网格上的“哨兵”们到岗了吗?这是目前业内人士最关心的现实问题。

“基层承载着13亿人口,是食品的主要生产、流通和消费场所,因此风险聚集和多发。”胡颖廉说,近来发生的“病死猪”、“毒生姜”、“假羊肉”等事件,问题源头都在基层。在现行体制下,大量监管人力和设备集中在省、市层面,质检、食药和工商等监管机构只设置到县一级,全国80%以上的县乡镇村没有专职人员和机构负责食品药品安全监管和百姓饮食用药知识普及。

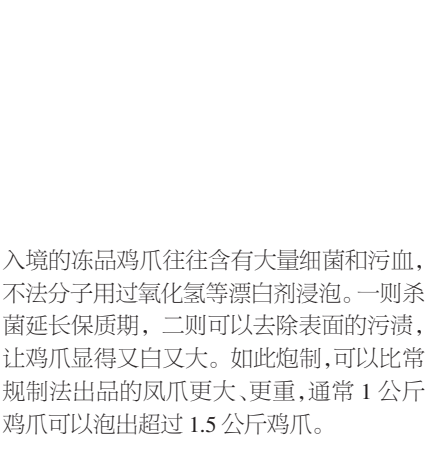
此外,监管队伍的技术水平和执法能力还远远落后,其规模与行政管理人员出现“倒挂”现象。胡颖廉表示,2011年全国食药监系统拥有行政管理人员5.3万人,但技术队伍仅有3万余人,上述人员中拥有GMP、GSP等专业检查员资质的更不足1.5万。执法过程中普遍存在“以罚代刑、有案不移、有案不立”等现象,即用行政处罚代替刑事责任,很难将案件移交司法机关处理,“这事实上降低了监管对象的违法成本。”

胡颖廉测算过,如果把全国的乡镇街道都布点,保守估计需要增加15.5万监管人员,如此庞大的监管队伍,不可能靠新招聘公务员解决,必须采取灵活的办法。“眼下,各地都面临同样的难题:钱的问题、人的问题、设备的问题。”

今年6月,有关领导在谈到转岗问题时特别指出,要按一个部门在食品安全上投入的工作量来划转人手,比如原来这一职能占质检或工商三分之一的工作量,那就按编制划转三分之一的人员过来。

胡颖廉还建议,目前可根据工作量划转工商部门监管人员、地方配套事业编制人员和招聘协管人员三种渠道相结合,即“正规军+地方军+民兵”的组合模式调配人手。在检测设备的问题上,一些地方尝试成立独立的第三方检测机构作为事业单位,各部门按需要去向第三方采购,“尽管各地的进程不一样,但还是有不少解决思路。”

“改革从来不是一蹴而就的,改革者对其期望很高,但部门衔接怎么样,和地方现实怎么磨合,利益如何博弈,一切都有待观察。”杨小军表示,食品安全领域的问题,不能看作是某一个国家的国民素质或道德标准问题,而应假定全世界市场里,所有的生产者都是唯利是图的,必须由公权力进行监管,不让其无所顾忌地对待消费者。“要靠制度而不是靠人,去抑制恶的一面,发扬善的一面。”



入境的冻品鸡爪往往含有大量细菌和污血,不法分子用过氧化氢等漂白剂浸泡。一则杀菌延长保质期,二则可以去除表面的污渍,让鸡爪显得又白又大。如此炮制,可以比常规制法出品的凤爪更大、更重,通常1公斤鸡爪可以泡出超过1.5公斤鸡爪。

综合执法打击走私冻品

据执法人员介绍,走私冻品从境外入境、上路、过卡、入库、再分装运输有严密的组织,完整的利益链,冲在前面的只是一些“小喽啰”,背后的“大老板”“保护伞”是什么人难以查清。执法人员建议,要有效打击走私冻品的行为,必须加强走私冻品的源头管控,在边境地区设置严密的监控网络,强化综合执法,否则走私冻品一旦流入内陆地区,因为交通发达、存放场所众多等原因,打击走私难度会增大。

与此同时,人手紧张也成为执法部门面临的难题。以南宁市商务行政综合执法支队为例,不仅要缉查走私冻品,还要监管市场上的私屠滥宰的不法行为。执法人员称,打击走私冻品需要靠海关、公安、工商、检验检疫等多个职能部门进行配合,但是由于行动主体不明确,时常会出现“看起来谁都参与,有可能谁都不管”的局面。相关人士建议,希望能加强专职人员配置,同时也建议能完善多部门联动机制,强化相关职能部门的综合打击走私效果。

有关专家认为,从相关规定来看,虽然参与打击走私的部门众多,但是走私分子仍然有可乘之机。这与相关监管部门不能相互补位,个别地方执法部门疏于管理有关。

●中国青年报11月1日讯,北京市教委下发《关于进一步规范中小学校饮食管理工作的通知》,要求除寄宿制学校外,中小学原则上不得在校内开办商品小卖部;寄宿制学校内开办的小卖部应以服务学生为目的,价格须合理;以供应文具和生活日用品为主;严格控制和管理汉堡包、方便面等食品;不得出售碳酸饮料等不利于健康的食品饮料;严禁出售无质量安全保障有碍学生身心健康的商品。

●大众网11月1日讯,高端白酒政务消费缩水,名酒企也开始重视中低端酒市场。而从近期披露的三季度报来看,高端酒普遍下滑,中低端却有小幅增长。但是,鲁酒某高层认为,多家酒企发力大众酒、商务消费等市场效果还有待观察,从目前来看,商务消费对白酒消费容量的贡献还非常有限。

●人民网11月2日讯,中储粮总公司配合国家有关监督检查部门,重点就今年执行国家临储菜籽(油)收购政策中进口转基因菜籽油掺入临储库存的问题进行了核查。认定中纺农业湖北有限公司和湖南巴陵油脂公司存在进口掺入的违规行为。对于上述两家违规企业,对其所收购的油菜籽,以及加工的菜籽油,全部退出国家临储库存,取消参与临储收购的资格,追回企业全部非法所得,并移交主管部门,建议予以行政处罚和经济处罚。

●11月3日下午,北京市环保局环境监测总队首次走进北京高校,就全市油烟餐饮治理问题与大学生进行交流。市环境监测总队副总队长晏向阳透露,目前正在西城一餐饮业试点油烟排放自动监控系统,未来有望在全市餐饮企业推广。此外,居民家油烟净化设施也正在研究之中。

●新华社11月3日讯,2012年,福建省古田县共栽培各类食用菌11.96亿袋,鲜品总产量近71万吨,生产产值36.8亿元。古田已发展成为全国食用菌生产产量最高、规模最大、品种最多的示范县。

●中国新闻网11月4日讯,统计显示,五粮液今年以来累计下跌了41.12%,市值蒸发了428.19亿元。三季度报显示,基金等机构投资者三季度纷纷从五粮液撤离。截至9月30日,近有36只基金持有五粮液15503.45万股,占流通股比4.08%;另QFII持股1333.98万股,保险持股1558.45万股。而今年上半年末,尚有142只基金持有五粮液30509.57万股,占比8.04%。

●广州日报11月4日讯,工程师刘先生自去年开始每天下班后喜欢约上三五个朋友到烧烤店吃夜宵。别人是消夜,但他却当饭吃,没想到今年就吃坏了胃肠,严重到吃米饭、面条、白粥都消化不了,体重从原来的118斤暴瘦到如今82斤。

●11月4日,根据季报显示,今年白酒行业营业收入增速整体大幅下滑,其中水井坊、酒鬼酒降幅均超过60%。在统计的13家企业中,仅贵州茅台、古井贡酒、泸州老窖、伊力特、山西汾酒营业收入为正增长,但是最高增幅的贵州茅台也仅为10.06%。

●中华工商时报11月4日讯,霜降节气刚过,眼下又是云南咖啡进入采收的季节,但当前的咖啡价格却跌破成本价,让云南百万咖农十分焦虑。与此同时,人们正在关注星巴克咖啡是否存在暴利。

●据新华社全国农产品和农资价格行情系统监测,与前一日相比,11月5日,猪肉价格下降;水产品价格以降为主;牛羊肉价格以涨为主;蔬菜、水果、食用油价格略有波动;成品粮、禽蛋、奶类价格基本稳定。

●11月5日,湘鄂情发布公告称,孟凯及克州湘鄂情拟减持公司股份数量规模为4000万股至17497.25万股,占公司总股本的5%至21.88%。按昨日收盘价4.61元计算,最多可套现8亿元。公司表示,本次拟减持股份将会对公司股票价格形成重大影响,且公司存在控股股东、实际控制人发生变更的风险。

●广州日报11月6日讯,在李嘉诚最终放弃出售百佳之后,5日,百佳方面在黄埔区门店升级重开庆典上,首次宣布未来发展重点:将继续在内地开店,开店区域主要专注于广东和成都。

●11月6日,记者从中国烹饪协会发布的《2013年三季度餐饮市场分析报告》中获悉,大众化餐饮发展势头强劲,部分省市回暖,行业景气指数小幅上升。业内预计,四季度餐饮业依然会在波动和反复中缓慢回升,2013年全年餐饮业仍有望实现两位数的增长。

●中青报11月7日讯,调查显示,91.7%的被调查者最担心婴幼儿食品安全,58.6%的被调查者倾向于购买进口奶粉,收入越高的群体对进口奶粉的“迷信”度越高,收入2万元以上的被调查者购买进口奶粉的比例达到了70.2%。(编者整理)