

监督管理

对《国务院关于加强食品等产品质量安全监督管理的特别规定》的解读

解 伟

(山东省枣庄市卫生局,山东 枣庄 277102)

摘 要:就最新发布的《国务院关于加强食品等产品质量安全监督管理的特别规定》进行了解读,分析了《特别规定》的特别之处及不足,提出了出台《食品安全法》、修订完善《特别规定》、加强执行中的协调、加大效能督察力度等具体建议。

关键词:食品;安全;组织和管理

食品安全问题直接影响人民身体健康、国家形象和产品出口。2007年7月25日国务院首次专门就食品安全监管问题召开常务会议,审议通过了《国务院关于加强食品等产品质量安全监督管理的特别规

定》(以下简称《特别规定》)。7月27日新华社全文发布了《特别规定》。在如此短的时间内出台《特别规定》,主要是为了弥补现有专业法律法规的不足,增强监管措施的统一性和可操作性。

未取得卫生许可证而处罚的案件约有700余件,大多数都是个体餐馆,大型单位几乎没有。对个体而言,罚款1000元已经算是不少了,即便如此,还有一些个体逃逸,无法正常结案。对这些小餐饮应当加强监管和指导,引导他们从事卫生、安全的食品生产经营活动,只有执法人员对其进行巡回监督和指导,才能减少食品安全隐患。罚款过高,超出其承受能力,则其必然换地经营,容易在新的地点造成食品安全隐患,不利于公众健康。同样的情况还存在于其他条款中。比如,饭菜中有几根头发或者其他异物,依据《草案》七十九条,最低处罚10万元,这几乎不可行。以海淀区为例,现有餐饮业7500余家,其中经营面积200 m²以下的有5900余家,几乎全是个体,因为饭菜中有头发、虫子等异物就罚款10万元,是不可行的。另外,依据《行政处罚法》的规定,大额罚款需要履行听证、重大案件讨论等程序,费时费力,违法者可能会因此逃逸,不利于案件及时处理及结案。

建议《草案》对于一些违法行为要区分对待不同的违法行为,同时对罚款金额应当尽量设定幅度,各地可以根据经济情况合理进行处罚。

8 与相关法律的衔接

8.1 农产品的管理 《农产品质量安全法》、《农业法》、《农药管理条例》等相关的法律法规对于农产品、农药残留、农药中毒、农产品质量安全事故等都已经做了相关的规定,而本法也列入了管理范围,使得监管部门的职能发生重叠交叉,这样发生食品安全事故时容易互相推诿。

8.2 肉及肉制品的管理 《动物防疫法》、《畜牧法》、《生猪屠宰管理条例》等相关法规都规定了动物检疫、动物卫生监督的内容,而《草案》中也有相关的内容,监管部门的职能发生交叉重叠,例如:《草案》第三十七条第(二)、(七)项规定了监管部门对肉与肉制品的监管责任,与动物卫生监督部门的职责发生了交叉。

建议《草案》修订时邀请相关法律的撰稿人,协商、讨论,明确各部门法的管理范围,做到部门法之间既不交叉,又不脱节,衔接无缝。

综上所述,《草案》在法律操作的可行性方面还存在一定问题,立法机构应深入实际,调查研究,修订存在的各种问题,使《草案》成为一部管理到位、操作可行的《食品安全法》。

[收稿日期:2008-01-20]

中图分类号:R15;D920.4

文献标识码:C

文章编号:1004-8456(2008)04-0324-04

作者简介:解伟 男 科长

1 《特别规定》的“特别”之处

1.1 强调监管资源整合和职能衔接 《食品卫生法》第三条规定:国务院卫生行政部门主管全国食品卫生监督管理工作。国务院有关部门在各自的职责范围内负责食品卫生管理工作。但随着食品安全工作不断深化,其内涵已经远远超出“食品卫生”的概念。因《食品卫生法》的适用范围不包括种植、养殖等环节的食品,以及与此相关的饲料、饲料添加剂等生产、经营、使用行为,食品安全监管职能实际由食品药品、卫生、质检、工商、农业、商务、公安、海关等部门共同履行。各部门的权责范围有所侧重又存在交叉重叠,长期得不到明确的权威界定,必然会产生争权推责、逐利诿过等弊端。2004年的“阜阳奶粉事件”充分暴露了这一缺陷,直接催生了《国务院关于加强食品安全工作的决定》(以下简称《决定》),首次就从“农田到餐桌”诸环节的监管职责进行了相对明确的界定,相应调整了部分部门职能。但《决定》侧重于职能划分,对不相隶属的部门如何衔接强调不够。特别是随着生产工艺的快速更新,食品安全问题的原因日益复杂化,对一些“新产品”的调查、处理往往涉及多个部门。例如媒体频频曝光的“仿药食品”、“非药非食品产品”,药监和卫生部门查处起来都有一定困难,使不法企业得以钻法律空子。此外,个别公职人员存在“多一事不如少一事”的思想,对其他部门率先调查的涉及多部门的案件不积极参与,坐等上门协调。对移交案件特别是有一定办理难度的案件想方设法推诿拒接,使违法犯罪分子不能及时受到应有惩处。

对此,《特别规定》第十八条要求各部门在“发生产品安全事故或者其他对社会造成严重影响的产品安全事件时”,必须在各自职责范围内及时做出反应,采取措施。第十四条则明确了案件移交的即时性和推诿的后果。概括起来就是“积极履职,合理归责,失职推诿,必受追究”。这将促使各职能部门既独立履行职责、承担责任,又及时协调沟通、形成合力。同时《特别规定》的适用范围扩大到除食品外的食用农产品、药品等与人体健康和生命安全有关的产品,及时弥补了现有法律法规的缺陷与不足,使职能部门查处似是而非的“擦边球”产品时有法可依。

1.2 操作性明显增强且有利于公正执法 目前关于产品安全的法律法规多达33部,其起草机构、生效时间、执法主体、处罚幅度、裁量范围不一致,由此造成执法尺度的不统一。加之上述法律法规多制定于上个世纪八九十年代,无论义务性规范还是禁止性规范都与当时的社会状况相适应。近20年来我国经济社会飞速发展,城乡居民消费水平及物价

指数都有明显提高,一些法律法规的内容已经滞后,不能较好地解决层出不穷的新问题,且处罚力度偏弱偏软,规范、警示作用大打折扣。例如《食品卫生法》第四十一条规定,对食品生产经营过程不符合卫生要求的,责令改正,给予警告,可以处以五千元以下的罚款。“可以”罚款的规定为个别人员滥用职权留下空间,“五千元以下”的自由裁量范围明显过大,而五千元的上限对于规模大、违法所得多的企业来说又明显偏轻。

对此,《特别规定》作出了重大调整。一是在法律没有规定或规定不明确的前提下,对性质相同或相似的违法行为,各职能部门均适用相同的处罚标准,避免了畸轻畸重或利用“一事不再罚”原则避重就轻的问题;二是罚款力度明显增大。以不按照法定条件、要求从事生产经营活动为例,货值金额不足5000元的,并处5万元罚款;货值金额5000元以上不足1万元的,并处10万元罚款;货值金额1万元以上的,并处货值金额10倍以上20倍以下的罚款。并且设定了5万元的底线,使违法成本大幅度提高,从而对投机行为形成了极大威慑;三是严格限制自由裁量的幅度。如对无证照生产经营者的罚款,只有货值是否达到1万元这一个裁量情节,且对1万元以下者没有自由裁量空间,只能统一适用10万元的处罚额度,有效杜绝了随意裁量、滥用裁量权等问题;四是执法手段更加多样化。对未取得卫生许可证从事生产经营活动的,《食品卫生法》要求予以取缔,但实际执行不力。《无照经营查处取缔办法》的执法主体限于工商部门,卫生部门仅有部门规章《食品卫生行政处罚办法》对“取缔”作出的规定。卫生部1996年曾复函称《食品卫生法》第四十条所称“取缔”为行政处罚,1998年又于批复中称《医疗机构管理条例》中的“取缔”是行政强制措施,《食品卫生法》中的“取缔”参照执行。如此,令基层执法人员难以操作。《特别规定》中未直接提及“取缔”,但第十五条“查封、扣押不符合法定要求的产品,违法使用的原料、辅料、添加剂、农业投入品以及用于违法生产的工具、设备;查封存在危害人体健康和生命安全重大隐患的生产经营场所”均系“取缔”内容。实际上扩大了授权范围,为各部门灵活实施“取缔”提供了法规层级的有效依据。

2 《特别规定》的美中不足

2.1 个别条款表述模糊或不够严谨

应修订完善有关条文,制定相应的配套文件或实施办法,对个别条款的内容加以补充。

(1)第十条关于“本行政区域内一年多次出现产

品安全事故、造成严重社会影响的”、第十三条关于职能部门“不履行规定职责、造成后果的”，对“多次”、“严重”和“后果”的描述比较笼统，容易造成实际执行中的随意性和人为因素。发布《特别规定》的一个重要目的，就是加大责任追究力度，着力解决不作为、滥作为和监管不力问题。如果责任界定的条款过于原则，会在一定程度上削弱“问责”力度。

(2)《特别规定》明确了县级以上地方人民政府和各职能部门的监管责任，对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员可记大过、降级、撤职，直至追究刑事责任，却未对瞒报、谎报、漏报行为设定处罚性条款。从行为动机方面考虑，如实上报必然面临重大代价，瞒报、谎报、漏报却有侥幸逃脱的机会，即使败露也不需付出太多额外成本，有可能增加投机行为的发生机率。

(3)在建立统一的产品标准体系方面，《特别规定》第十一条提出“加快建立统一管理、协调配套、符合实际、科学合理的产品标准体系”。与2004年《决定》中“尽快清理与食品安全有关的产品和卫生标准，构建食品安全标准体系”要求并无实质性进展，也未明确统一管理、协调配套产品标准体系的牵头部门。产品标准短期内还只能由各部门自行制定，标准不统一甚至冲突“打架”的现象尚不可避免。例如卫生与质检、农业部门对黄花菜中二氧化硫残留限量的“双重标准”，卫生部与国家质检总局关于食品标识标注问题的争议等，不仅给消费者带来困惑，更令企业无所适从。

(4)《特别规定》第五条要求销售者建立台账，却仅仅要求在产品集中交易场所销售自制产品的生产企业，比照从事产品批发业务的销售企业建立销售台账。就安全隐患的危害程度而言，必须强制所有生产企业建立台账，这在技术上也不存在什么难度。何况这是第九条关于生产企业发现产品存在安全隐患时，通知销售者停止销售、主动召回产品之规定得以落实的必要前提。

2.2 对部门职能隐性调整的效果有待实践检验

还应进一步明确部门职责，为落实责任追究制度打下基础。各职能部门要加强对《特别规定》的学习培训，提高监管能力，在具体工作中加强合作，实现监管职责“无缝衔接”。

《食品卫生法》第二十五条规定，食品生产经营者采购食品及其原料时应索取合格证、化验单，但因缺少罚则而无从实施监管。《特别规定》对此未作出相应补充，而是将不能提供检验报告或者检验报告复印件销售产品的处罚权授予了工商、食品药品监督部门（见第五条）。由于法律法规的授权问题，食品药品监督部门在食品安全监管中的作用其实以组织协调为主，实质性执法职能并不多，如此授权实际上“舍近求远”。

《决定》明确由食品药品监督部门负责食品安全工作的“总协调”，但为贯彻《特别规定》成立的国务院产品质量和食品安全领导小组办公室却设在质检总局。机构名称上“产品质量”在前，其核心内容却是食品安全，实际上确立了质检部门的“总牵头”地位，食品药品监督部门则重拾本行“牵头”药品专项整治。领导小组办公室的督查落实、调查研究等职能与“组织协调”也有重叠。虽然《特别规定》效力层级高于《决定》，但在现实中不得不考虑如何协调两个“车头”，避免“政出多门”的问题。

2.3 效力层级存在局限

《特别规定》的效力高于其他行政法规，但其适用条件毕竟是在法律没有规定或者规定不明确的前提下。这意味着在很多时候，《特别规定》的立法意图和相对优势无从实现。考虑到现行的专业法律内容多已明显滞后，应尽快出台食品安全监管的母法《食品安全法》，以此为基础构建食品安全法律体系。

[收稿日期：2008 - 01 - 20]

中图分类号：R15；TS201；D920.4

文献标识码：C

文章编号：1004 - 8456(2008)04 - 0327 - 03

消息(三)

生活巧用醋

容易晕车者，如喝下淡的食醋水，可减轻晕车症状。失眠时，可将一汤匙食醋倒入冷开水中，搅匀喝下。有人发生昏厥，可把手帕浸过食醋后捂在昏厥者的鼻子上，刺激患者清醒。新购的瓷制餐具、茶具、酒具放入10%的醋煮上2~3h后再用，可除去新瓷器所含的微量铝，避免铝毒危害身体。在烹调水产品时，先用1%的醋浸泡1h，可防止嗜盐杆菌引起的食物中毒。醋煮花生米或黄豆是高血脂、肥胖症和高血压、冠心病患者的佳肴，具有降脂、降压的疗效。宴饮进食如感胸满腹胀，可用醋50ml加水至100ml冲淡服下，增加胃酸，促进消化。饮酒过量已有醉意者，可服50%食醋100~200ml，解酒毒、养肝肾。餐后的食具如使用1%食醋煮沸消毒，可防止病毒性肝炎、痢疾等传染病。