

论著

# 从三聚氰胺事件探讨我国的食品安全监管体系

李 强

(广西柳州市卫生局,广西 柳州 545001)

**摘 要:**通过三鹿奶粉引发的三聚氰胺事件,分析了目前我国食品安全监管体系存在的不足之处,主要是食品监管分段管理模式仍不成熟、重审批轻监管现象普遍、食品安全法律法规仍不完善、国家标准严重滞后、信用体系缺失,并有针对性的提出了相应的对策。

**关键词:**三聚氰胺;乳制品;食品污染;公共卫生管理;食品安全;环境监测;立法,食品;参考标准

## Discussion on Food Safety Supervision and Management System from Angle of Melamine Events

LI Qiang

(Liuzhou Municipal Health Bureau, Guangxi Liuzhou 545001, China)

**Abstract:** The shortcomings existed in food safety supervision and management system in China, including immature of the model of subsection management of food supervision, authorization more than administration being emphasized, imperfect of regulations and laws of food safety, lag of national standard and lack of credit system were analyzed through melamine events from Sanlu milk powder, and the countermeasures were put forward.

**Key words:** Melamine; Dairy Products; Food Contamination; Public Health Administration; Foodsafety; Environmental Monitoring; Legislation, Food; Reference Standards

三鹿奶粉引发的三聚氰胺事件闹得沸沸扬扬,国内大部分品牌的奶粉均不同程度检测出三聚氰胺,严重影响了我国食品安全的声誉。为挽回损失,最大程度保障消费者身体健康,质检、工商、农业、商

务、卫生等相关职能部门纷纷出台对策,对婴幼儿奶粉开展专项监督检查,力争最大程度挽回损失,但也说明我国食品安全监管体系仍然存在亟待解决之处。

品添加剂的流通目前我国法律没规定实行许可制度,基本是与其他化工产品一起放开经营,销售商同时经营食品添加剂和非食品添加剂,甚至一些有毒化工产品,给食品安全留下极大隐患,许多投毒、中毒及使用非法添加物的案件均与毒鼠强等农药和亚硝酸盐、双氧水、三聚氰胺等化工产品流通的管理缺乏规范有关。为此建议:一、在《食品安全法》中明确规定对食品添加剂销售实行专营管理,在生产的审批和监管上实行参照并严于药品的管理方法,产品包装上除按现行要求标注国家规定的使用范围和限量外,应增加“请严格控制在国家规定的范围和限量内使用”等警示语。二、加强三聚氰胺等化工产品生产经营的监管,产品包装上应明确标注“有毒化工产

品,严禁用于与食品或饲料有关的产品”的警示内容与标志,实行销售专营管理,强化落实产品来源与销售去向的台帐管理制度。三、修订《刑法》时增加包括“在食品生产经营过程中使用非食品添加物”等行为的投毒罪,加大对违法者的威慑力。通过上述措施,结束目前食品添加剂与其他化工产品流通过程的混乱局面,消除食品安全隐患。

### 参考文献

- [1] 杨明亮,刘可浩,刘进,等. 食品安全:一个遍及全球的公共卫生问题[J]. 中国卫生监督杂志,2003,10(4):193.
- [2] 顾佳升.“三聚氰胺”之后牛奶如何防范新的掺假[J]. 中国食品卫生杂志,2008,20(6):481-483.

[收稿日期:2009-02-12]

中图分类号:R155;R194;R595;TS201.6;TS252;R914;DF36;D922.16 文献标识码:A

文章编号:1004-8456(2009)03-0206-03

作者简介:李强 男 主管医师

## 1 我国食品安全监管体系的不足

### 1.1 食品监管分段管理模式仍不成熟

2003年阜阳婴儿劣质奶粉事件后,为进一步理顺食品安全监管职能,明确责任,国务院和中编办专门印发了《国务院关于进一步加强对食品安全工作的决定》(国发[2004]23号)和《关于进一步明确食品安全监管部门职责分工有关问题的通知》(中央编办发[2004]35号),要求从2005年开始食品监管按照一个监管环节由一个部门监管的原则,采取分段监管为主、品种监管为辅的方式,农业部门负责初级农产品生产环节的监管;质检部门负责食品生产加工环节的监管,将卫生部门承担的食品生产加工环节的卫生监管职责划归质检部门;工商部门负责食品流通环节的监管;卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管;食品药品监管部门负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故。上述食品监管分段管理模式主要目的就是为了明确职责、分清责任。但仅过了3年时间,就出现了影响更加广泛、事态更为严重的三聚氰胺事件,而从该事件来看,责任是明确了,处理了从质检总局局长到市委书记、市长、各相关职能部门主要领导等一批政府官员,该撤职的撤职,该处分的处分,但是食品监管并没有取得实质上的成效,仍然存在执法不严、监管不力等问题,甚至出现职能部门之间有利益互相争、有责任互相推诿的现象,因此,目前我国实行食品监管分段管理模式仍不成熟,仍然存在诸多弊端。

### 1.2 重审批、轻监管现象普遍

为保证食品药品的安全,我国对于食品、药品的准入都制定有严格的许可程序、标准和规范,如食品生产企业要求取得生产许可证(即获得QS准入)后其产品才能进入市场销售,药品生产企业必须通过GMP(Good Manufacturing Practice,药品生产质量管理规范)认证后方准生产药品等,而要通过QS或GMP认证,国家均有一整套完整的标准或规范,也就是说通过了QS或GMP认证的企业都应该是符合国家标准或规范的,其所生产的产品的安全应该是有保障的。但无论是2007年震惊全国的“齐二药假药事件”中的造假者齐齐哈尔第二制药有限公司,还是今年制造了“三聚氰胺事件”的石家庄三鹿集团股份有限公司,都是获得了GMP或QS认证的企业,其中石家庄三鹿集团股份有限公司生产的“三鹿”牌乳粉还获得了质检总局授予的免检产品资格和名牌产品称号。而从近年来接二连三发生的假药、假奶粉事件来看,原因都是重审批、轻监管导致监管不到位或流于形式造成的,一些企业获得了GMP或QS认证

后,通常为节约成本而降低标准,而监管部门人员只注重审批而忽视了监督检查。因此,为保障人民群众的健康权益,我们必须将工作的重心从所谓的QS认证、GMP认证、质量评审、名牌产品评选和免检产品评选等转移到加强监管上来。

### 1.3 食品安全法律法规仍不完善

为保障食品安全,目前我国已建立了一系列食品安全法律法规,有《食品卫生法》、《产品质量法》、《农产品质量安全法》等法律,也有《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》、《无照经营查处取缔办法》等行政法规,还有部门规章和地方规章等,至少几十部。但从食品安全法律法规的执行情况来看,仍然存在不完善之处,一是法律部门化现象普遍的问题,长期以来我国“立法部门化”观念造成了法律部门成为对应部门的法律的事实状态,如《食品卫生法》对应的为卫生行政部门,《产品质量法》对应的为质监部门,《无照经营查处取缔办法》对应的为工商部门等,这就从法律上形成了重划分势力范围,而不重行政权力的平衡制约以及效能的有机整合与配合;二是法律修改滞后于执法和司法实践的问题,国务院和中编办发文要求从2005年开始食品监管按照一个监管环节由一个部门监管的原则来进行,其中强调将卫生部门承担的食品生产加工环节的卫生监管职责划归质检部门,国务院对所辖部门进行职能调整无可厚非,但是超越了现有法律的框架,至今已过了3年时间,有关《食品卫生法》的执法主体及其结构存在的争议仍然没有得到解决;三是法律法规滞后的问题,我国目前的法律法规缺乏前瞻性,往往是出事后才匆忙修订或制定,好比是“救火法律法规”,2003年阜阳婴儿劣质奶粉事件后,就出台了《国务院关于进一步加强对食品安全工作的决定》;2007年出现中国出口的产品质量和食品安全问题后,就出台了《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》;现在三鹿奶粉事件后,就新出台了《乳品质量安全监督管理条例》和即将出台《缺陷产品召回管理条例》,而这些法律法规往往只是针对此次事件存在的问题而匆忙出台的,操作性不强。如《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》要求实行食品备案登记制度,目的是建立食品安全和特殊产品质量的可上溯追究体制,但要求对象过于宽泛,从风味小吃、小食品店到宾馆饭店和食品加工厂,在2007年年底开展的全国食品安全专项整治行动中,大部分企业和个体经营者的台帐基本都是质监、工商、卫生等执法部门“帮忙”做的,可谓得不偿失了。

### 1.4 国家标准严重滞后

从2005的苏丹红辣椒事件,到2006年的吊白块米粉事件,再到现今的三聚氰胺奶粉事件,说明我国现有的国家标准已严重滞后,主要存在以下几个方面的问题。一是国家标准陈旧滞后,现行标准基本上是十几年、甚至二十几年前制订的,已严重滞后于我国食品生产现状和检验工作发展的实际,如检验奶粉蛋白质含量使用的方法“凯氏定氮法”已经施行了十几年,不法商家就钻了以含氮量的测定值推算蛋白质含量的空子,违法添加了三聚氰胺至奶粉中。二是尚未建立动态监控系统,以致于不能对添加到食品中的化学物质随时进行监测,不能及时出台可疑有害化学物质的国家标准或统一检测方法,导致出现食品安全事件后匆忙出台苏丹红、吊白块再到三聚氰胺的国家标准的现象,出现国内几十家奶粉同时检出三聚氰胺的重大问题。三是国家标准重叠冲突,目前近3000个食品标准分散于农业、质监、卫生等6、7个部门,多种标准在市场上往来冲突,且不能有效整合在一起,此外,还存在一些商家使用不规范的商品名称来规避严格的国家标准或自行制定低于国家标准低企业标准的现象,造成了管理的空白区。

### 1.5 信用体系缺失

我国与国外发达国家相比较,信用体系还不完善,首先是个人信用数据库尚未健全,目前只有中国人民银行建立有个人信用数据库,但涵盖的数据量很少,且不公开,只对商业银行和相关商业机构开放,这就使得数据库的使用面小,从而限制了它的实际作用。而造假者正是利用了信用体系缺失的漏洞,打一枪换一个地方,这里坏了牌子那里再重树一块,而监管部门由于没有办法查清甚至不知道造假者的基本情况,给造假者以可乘之机;其次是食品生产企业的信用度仍未健全,目前只有卫生行政部门推行了所谓的食品卫生监督量化分级管理,将食品生产经营者分为A、B、C、D四级,按照其评定的级别分别予以诸如监督频次不同的管理方式,目的是利用企业的自律与监管部门的监督相结合保障食品安全,而质监部门也准备在QS认证上推行此方法,但实际上目前在中国推行此种管理模式的时机仍不成熟,因为正是评级给了不法商家以合法的保护外衣干起非法的勾当,此次检出三聚氰胺的大部分是国内的知名品牌奶粉,其生产厂家也大都A级企业,就很说明此问题;第三是信息机制不畅通造成企业失信,诚信机制发生作用的条件是信息畅通,当事人的失信行为能够被及时观察到,及时受到严厉的处罚,是保证大多数企业诚信的基础,但是当失信通报机制不畅通,信息传递缓慢,会造成一个不讲诚信

的企业在一个地区行骗后转向其他地区继续行骗,骗一把就跑的不诚信现象时有发生。

## 2 对策

近年来,我国在食品安全监管的问题上做了大量的工作,也取得了一定的成绩,质检、工商、药监、卫生各个部门,从制定相应的法律法规,到建立相应的监督制度,以及队伍的建立,都有了很大的发展。但我国现行的食品安全监管体系,由于存在上述不足之外,已不能有效保障食品的安全,因此必须不断地有针对性地进行改进和提高。

### 2.1 尽快理顺食品监管分段管理模式

当初国家推行食品监管分段管理模式,主要是考虑到食品监管是一个复杂系统工程,涉及到的领域和地域相当广泛,一个部门很难承担。但是食品监管又是一个专业性很强的工作,监管部门中只有卫生和农业是专业的部门,但是却将最重要的作为食品安全源头的食品生产领域的监管权交由非专业的质监部门来监管,将食品与工业产品等同起来管理,相当于“外行管内行”。另外,分段式监管体制的弊端体现在本部门只研究本部门的问题不研究其他部门的问题,争取部门利益最大化责任最小化,因此,要确保食品安全,应该是专门由一个专业性强的部门来统一管理食品,把散在各部门的执法力量集中整合,而目前符合要求的只有卫生部门,其专业性强、卫生执法队伍健全、卫生法律法规齐全、执法人员经验丰富,是其他部门所不能比拟的,因此,理想的食品安全监管模式应是由卫生部门统一监管,其他部门予以协同配合,相信一定会把食品管理好。

### 2.2 监管与审批并重,扭转重审批、轻监管现象

食品作为一个特殊的行业,事关老百姓的切身利益,必须把好准入关,适当地提高准入门槛,鼓励、扶持规模化的企业,杜绝脏、乱、差等不卫生现象,尤其注重树立典型,起到示范效应。但要认识到,我们不能一味的强调“QS”、强调“免检资格”、强调“国家驰名商标”,要知道这次涉及“三聚氰胺事件”的企业十有八九都有上述的名称,而此时,我们的监管作用体现在哪里了?要知道食品安全事故的发生是人为的,但更是监管不力造成的,目前中国的监管体制中的主导事项是强化准入制,而弱化了日常监管,生产企业通过了安全准入后日常生产往往为了节约成本,降低了标准。因此必须加强准入后的监管,首先是做好日常监管,可定期和不定期检查相结合,以不定期抽查为主;第二是加大处罚力度,对于违法食品生产经营商家,一经发现必须予以重罚,让商家一次违法行为承担的代价大于其累积的利益;第三是加

强群众监督力度,做好群众举报案件的处理,完善举报办理制度。做到有举必查、有查必果、有果必复、有罚必奖;第四是如果因政府监管不力导致安全事故的发生,政府监管人员同样应当承担法律责任。

### 2.3 建立健全食品安全法律法规

作为法律具有稳定性和连续性的特点,不可随意改变,本来食品安全法律法规有《食品卫生法》等一套完整的食品安全法律法规体系,但是为加强监管的《国务院关于进一步加强食品安全工作的决定》(国发[2004]23号)颁布实施后,其中的分段管理模式让人不知所措,也对食品监管产生了影响,将生产企业的食品卫生监管交由质监部门,但是又没有相关法律的授权,因而出现了目前质监部门只管发放QS证而不监管的现象,也出现了一个企业既要办理卫生许可证又要办理QS证的“双证”现象。因此,要保障食品安全,必须要建立健全食品安全法律法规,首先是《食品安全法》应尽快出台,尽早解决该法的草案因争议太大而迟迟不能出台的问题,或者对《食品卫生法》进行修订,总之必须要尽快有一个稳定的食品安全的监管法律,才能避免出现监管“缺位”和“越位”现象;其次是要杜绝法律法规部门化的现象,最好的方法是确定一个部门或至多不超过二个部门来负责监管,杜绝出现“有利益就争、有责任就推”的情况;第三,重新修订的法律法规应加大惩罚的力度,对于那些有质量问题的食品生产经营者,要下令立刻停产,给予严厉处罚,并通过媒体向大众公布,不要使用其产品,让食品类企业不再怀着侥幸心理去冒险;第四,要形成一套完整的食品安全法律法规体系,还有建立健全相应的食品不良反应监测体系,尤其侧重于医院内监测的数据,因为最先接触到食品不良反应患者的是临床一线的医生,这些医生具有相应的医学和流行病学常识,可较快识别不良食品并做出反应,如此次三聚氰胺奶粉事件就是由医院开始发现的。

### 2.4 加快食品安全标准体系建设进程

首先是针对我国种植业和养殖业的源头污染对食品安全威胁较大的现状,加快农产品追溯性标准体系的建设,尽力解决农药和兽药对食品源头的污染问题;其次是针对国内一些食品标准明显老化的情况,对现有食品行业的国家标准体系进行整合,加快更新速度,尽快与国外发达国家的标准接轨;第三是建立食品安全风险监测和评估制度,把食品安全风险评估结果作为制定食品安全标准、确定食源性疾病预防控制对策的重要依据,关于这点在《食品安全法(草案)》中已有体现;第四是针对标准不统一等现象,应当明确制定食品安全标准的基本原则,建议由国务院卫生行政部门负责制定、公布统一的强制性的食品安全标准。

### 2.5 增强诚信意识,创造良好的诚信发展环境

首先应参照国外发达国家的做法,建立健全个人信用体系,并向社会公开,对于有食品行业不良记录的个人,限制甚至禁止其在食品方面的投资和从业。其次是完善食品企业信用评价制度,应改变目前以自愿的方式参与食品卫生监督量化分级管理形式的评级等,而是以法律法规方式做出强制性的规定,增设经济方面的奖励和处罚以及更严厉的市场退出机制,加大奖惩力度,增大失信的道德成本、经济成本和法律成本,充分发挥食品安全信用差异的奖惩功能,真正使安全信用评价结果的差别起到奖惩的作用。第三是充分依靠现代信息技术建立健全食品企业信用信息体系,特别是利用现代网络技术,建立以食品安全信用信息采集、处理、查询、发布、政策法规、评价标准和反馈投诉等内容为主体的食品企业信用信息披露制度,依法公开企业的身份记录和违法行为的记录,并对情节特别严重,社会反映强烈的典型案件予以曝光,并畅通与消费者的沟通渠道,密切关注消费者对服务和产品质量的反映。

[收稿日期:2009-01-10]

中图分类号:R155;R994.6;R595.7;S879.1;TS201.6;TS202;TS252;D922.16;X503;R914 文献标识码:A  
文章编号:1004-8456(2009)03-0208-04

## 消息(四)

## 欧盟多家公司自愿禁用与多动症有关的色素

07年下半年,英国南安普顿大学研究人员公布六种色素能够引起多种儿童多动症的症状,比如过度活跃、注意力不集中等等。这些色素分别为:晚霞黄 FCF(E110)、喹啉黄(E104)、淡红色素(E122)、诱惑红(E129)、酒石黄(E102)以及丽春红 4R(E124)这些物质特别在软饮料、果汁、沙拉酱等儿童经常食用的饮料和食品中含量较高。2008年4月份,英国食品标准局拟议禁止在食品内添加这6种人工色素。