

监督管理

对食品监管中有关问题的剖析

李泽峰

(湖北荆州市卫生监督局,湖北 荆州 434000)

摘要:从食品的相关法律、监管体系、食品标准和管理四个方面对三鹿奶粉事件出现的原因进行了分析,指出了现行食品卫生安全监管体系中存在的问题,并提出了建议。

关键词:三聚氰胺;乳制品;食品安全;立法;食品;参考标准

Analysis on Problems Existed in Food Supervision

LI Ze-feng

(Jingzhou Municipal Health Bureau, Hubei Jingzhou 434000, China)

Abstract: The reasons of Sanlu milk powder contaminated with melamine were analyzed from four aspects of relative laws, supervision system, food standard and management. The problems existed in supervision system of food safety were pointed out, and the suggestions were put forward.

Key words: Melamine; Dairy Products; Foodsafety; Legislation, Food; Reference Standards

明知自己生产销售的产品存在掺杂、掺假,以假充真,以次充好或者以不合格产品冒充合格产品;销售金额在 5 万元以上。

2.2 完善食品安全涉嫌犯罪案件移送机制

食品安全涉嫌犯罪案件的移送是由食品安全行政执法机关向公安机关一方移送。公安机关内部对不同性质案件有着不同的管辖分工,刑事犯罪案件可由经侦、刑侦和治安等多个部门管辖。由于食品安全行政执法机关及其执法人员对公安内部管辖分工缺乏了解,造成移送工作的反复、推诿,增加了移送的难度。为提高移送效率,便于管理和监督,公安机关应明确一个部门(法制机构)统一负责移送案件的受理和审查。这样既避免了由于案情复杂无法确定案件由公安机关哪个部门管辖,致使食品安全行政执法机关手足无措的情况,也减少了由于公安机关内部的审查环节和管辖争议可能造成的拖拉和延误。公安机关内设法制机构依法进行登记审查后,符合犯罪案件立案标准的,予以受理并书面回复行政执法机关,同时通知行政执法机关移交案卷和相关证据。正式立案后,公安机关法制部门按照公安机关内部管辖规定将案件移交有权管辖的职能部门处理。

2.3 宏观上建立规范的信息传送与沟通渠道

食品安全行政执法与刑事执法的衔接是以案件信息传送与渠道沟通为前提的。食品安全行政执法机关和公安机关、人民检察院应通过联席会议或信息联网等途径,共享案件线索、行政处罚、案件移送、立案侦查和逮捕、起诉、判决等有关情况。充分利用互联网信息平台,创建自己的门户网站,及时将行政处罚的大案要案进行公布,实现信息共享,加强食品安全行政执法与刑事执法在案件查处过程中沟通与协作,推动行政执法案件及时转入司法审查程序。

2.4 加强对食品安全行政执法人员刑事法律和涉嫌犯罪案件移送规定的培训

行政执法人员多为行政专业人员,对卫生法律了解多,对刑事法律了解少。为了更好地建立“两法”衔接机制,需要对食品安全行政执法人员培训刑事法律和涉嫌犯罪案件移送相关规定。让每一位执法人员了解什么案件应该移,如何移,移什么。避免该移送不移送,“以罚代刑”现象的发生。

参考文献

- [1] 顾加栋,姜柏生. 食品安全犯罪刑法适用的若干问题研究[J]. 中国卫生事业管理. 2008, 25(1): 26.
- [2] 刘远,王大海. 行政执法与刑事执法衔接机制论要[M]. 北京: 中国检察出版社. 2006: 65-87.

[收稿日期: 2008 - 11 - 20]

中图分类号: R15; R194; DF36; D922. 16; TS201. 6 文献标识码: C 文章编号: 1004 - 8456(2009)03 - 0256 - 03

作者简介: 李泽峰 男 副主任医师



三鹿奶粉中三聚氰胺问题使食品卫生安全问题再一次成为全国关注的焦点。为此,笔者从法规、标准和管理几个方面对食品监管体系进行了分析,希望能起到抛砖引玉作用。

1 法律问题

对于在食品中掺杂使假的行为处罚太轻,违法成本低是违法行为屡禁不止的重要原因之一。现行的《中华人民共和国食品卫生法》(以下简称《食品卫生法》)在第九条中列出了十二类禁止生产经营的食品,其中有“掺假、掺杂、伪造,影响营养、卫生的”和“用非食品原料加工的,加入非食品用化学物质的或者将非食品当作食品的”。但第四十二条的法律责任中规定:“违反本法规定,生产经营禁止生产经营的食品的,责令停止生产经营,立即公告收回已售出的食品,并销毁该食品,没收违法所得,并处以违法所得一倍以上五倍以下的罚款;没有违法所得的,处以一千元以上五万元以下的罚款。情节严重的,吊销卫生许可证”。照此规定,生产经营禁止生产经营的食品(包括掺假、掺杂、伪造和用非食品原料加工的,加入非食品用化学物质的)等如此严重的违法问题,最重的处罚也仅是违法所得一倍以上五倍以下的罚款和吊销卫生许可证。在实际工作中,由于我国经济活动中的票据制度不严格,使违法所得很难查到准确的数据,所以,一般都只能按没有违法所得来处理,即便顶额处罚,也只区区五万元,与其获得的利润极不相称,而与其造成的损害更是天壤之别。对于生产经营禁止生产经营食品的严重违法行为,不课以重罚,不追究刑事责任,使得违法者肆无忌惮,这是类似“三鹿奶粉事件”屡屡发生的重要原因之一。

对于在食品中掺杂使假的行为按照不符合卫生标准进行处罚,执法难以执行。食品卫生法第三十九条规定了对生产经营不符合卫生标准食品行为的处罚,而在该条第二款中将“在生产经营的食品中掺入有毒、有害的非食品原料的,依法追究刑事责任”列入其中。把在食品中掺入有毒、有害的非食品原料的违法行为按不符合卫生标准进行处罚,必然要求行政部门收集检验报告之类的证据。但是,在实际工作中,因技术等方面的原因,很多掺入食品中的有毒有害物质并不一定能检测出来,导致司法机关因为证据不足而不予立案。如此做法有时甚至反过来影响到行政处罚,使得有些案件连行政责任的追究也困难。比如我们曾经在2002年查到板鸭加工者在板鸭上涂敌百虫农药来防止苍蝇在板鸭上产卵,检查人员在现场找到了敌百虫,当事人也承认涂了药,但司法机关以检验报告中没有检出敌百虫为

由,不予追究刑事责任。几年后,金华火腿案曝光,其违法行为与我们当时查到的情况一致。

监管体系混乱,也是导致食品安全问题屡屡出现的一个重要原因。从1982年的《食品卫生法》试行起,法律将食品卫生监管权授予卫生部门,质监部门一直以产品标准由质监部门负责为由,长期在食品单位抽样检验,造成重复监督重复收费,许多食品单位叫苦不迭。2004年,国务院为了加强食品卫生安全的监管,将食品监管改为分段监管模式,即:食品加工归质监、食品流通归工商、食品消费归卫生。从总体上增加了食品监管部门,加强了监管力量,但由于在有些环节界限划分不清,加上部门利益的缘故,三个部门经常为监管权力发生矛盾,甚至发生了两个部门为监管权在监管现场发生争执的现象。另一方面,食品的种植、养殖与食品加工、销售等环节的监管又有脱节,管理责任不明确,遇到问题时相互推诿,致使食品监管部门之间矛盾重重。以此次三鹿奶粉事件为例,据说三聚氰胺是奶农或鲜奶收购站在收购过程中添加到鲜奶中,然后卖给奶制品企业的,奶农或者鲜奶收购站在鲜奶中添加非食品原料的行为该由农业部门负责还是归质监、工商部门管理?法规没有界定。

食品工艺规范不健全是掺杂使假屡屡出现的又一原因。国家没有完整的食品生产工艺规范,给违规行为大开方便之门。以酸奶为例,传统工艺是以奶为原料,经乳酸菌发酵而成。可自从20世纪80年代后期出现含乳饮料以来,利用牛奶加水加柠檬酸(乳酸)再加增稠剂及香精而成的各类酸奶纷纷出现,而其营养价值与传统工艺生产的酸奶不可同日而语。还有白酒,传统工艺是以粮食为原料,经过发酵、蒸馏而成。可是从20世纪80年代起,“液态法白酒生产工艺”广泛流传。所谓液态生产法,就是用食用酒精勾兑白酒。笔者在白酒添加剂经营部门看到从口感到香型,白酒的各种添加剂一应俱全,无论是茅台还是五粮液,白酒生产不需要任何厂房,用几个罐子就能“生产”出来。既然能如此简单低成本地“生产”出产品,企业主为什么还要投巨资大兴土木修建厂房购买生产设备按传统方法生产呢?

食品的慢性危害没有列入法律范畴之中。食品不同于其它产品,它除了有急性危害,还可能因食用某种被污染的食品而导致慢性危害,如致病、致畸、致癌等。还有,比如此次三鹿奶粉事件中被大众忽略的营养不良问题(在牛奶中添加三聚氰胺的目的是为了能在牛奶中加水而不被发现,而加水后牛奶中蛋白质含量必然减少,继而造成的婴幼儿营养不良——隐形的“大头娃”问题)如何追究?现行的

《食品卫生法》和即将通过的《食品安全法》都没有将此纳入管理范畴,使得一些违法分子逍遥法外。

2 食品卫生标准问题

现行食品卫生标准的不严谨,让不法之徒有空子可钻,成为违法行为屡禁不止的另一个原因。按《标准化法》规定,标准分为国家标准、行业标准、地方标准和企业标准。对于“没有国家标准的,可以制定企业标准”。一些唯利是图的企业和个人,为了利益,设法使自己生产的产品与众不同,比如在蜂蜜中添加一点果味剂,就成了果味蜂蜜,而果味蜂蜜没有国家标准,于是企业可以制定企业标准,于是乎果味蜂蜜中的蜂蜜成份可以大大降低,饴糖甚至糖水等非蜂蜜成份得以大量而合法地加入到果味蜂蜜中。广泛的企业标准成为低质产品存在的根源,而低价低质的行业潜规则使得社会低收入者(弱势群体)成为质量低劣产品的主要受害者,安徽阜阳的大头娃娃事件就是有力的证明。

食品助剂和非食品原料没有在标准中进行区别,给执法造成困难。目前的法规中,食品助剂属于食品添加剂中的一种,其作用是“有助于食品加工顺利进行的各种物质,与食品本身无关。”在最新的国家标准《食品添加剂使用卫生标准》(GB 2760—2007)中,食品助剂只有中英文名称,没有使用范围、使用剂量和残留量的规定。在卫生监督执法工作中,助剂与食品卫生法第九条第八项“用非食品原料加工的,加入非食品用化学物质的或者将非食品当作食品的”难以区分,给监督执法工作带来难度。比如,在《食品添加剂使用卫生标准》中,甲醛属于食品助剂,由于没有助剂的使用范围和剂量的规定,集贸市场销售水发海生、墨鱼等食品的经营者,利用甲醛处理的食物不易散、不易碎的特性,用甲醛浸泡水发食品,此种行为是作为食品助剂对待还是作为加入非食品用化学物质?执法人员陷入两难。

3 监管体制问题

基层食品卫生监督员经费无法保证,成为诸多违法行为屡禁不止的又一重要原因。以湖北省某卫生监督局为例,截止目前仍是全额事业性质,全年财政拨款仅能满足不到13%的工资和工作需要。作为执法机构和执法人员,既要严格执法又要兼顾创收,其执法的公正性必然受到影响。最常见的例子,某单位申请卫生许可证,但卫生条件可能不能全面达标,如果不许可,其体检费、办证费、监测费就无法收取,为了完成创收任务,为了生存,执法人员往往会降低许可标准,这是其一。其二,为了创收,执法

部门利用权力,开展一些貌似加强管理的活动,比如免检、质量认证、QS标志等,其实质是为了创收。按照现行法规,食品单位没有卫生许可证就不能从事食品生产经营活动,但自从国务院将食品加工行业的管理权总交给质监部门后,质监部门便在全国食品生产单位推行“QS”标志,没有“QS”的产品不能生产销售,此行为与食品卫生法是否抵触?而办一个“QS”标志,企业花费不小。其三,在创收与执法之间孰轻孰重,则由创收的任务和执法者的态度来决定,在创收任务重的时候,必然把大量的时间和精力用在创收上,监督执法的时间和精力会大打折扣。正常监督检查时间的减少,直接影响到监督覆盖率和监督质量,很多食品单位也许一年只被检查一次。许多单位即使接受检查,由于时间有限,使得检查成为走马观花或蜻蜓点水,一些违法问题难以发现。

法院强制执行不力,使行政执法难度加大。按照《食品卫生法》的规定,被行政处罚的单位逾期不履行处罚决定又不申请复议也不向人民法院起诉的,做出处罚决定的机关可以申请人民法院强制执行。基层卫生执法部门申请法院强制执行的案件,很难有强制执行的,许多强制执行申请送到法院后就再没下文。作为执法部门最后保障的法院,不履行强制执行的职责,使行政处罚决定不了了之,国家法律的威严又在哪里?由于法院不依法强制执行,行政执法人员对于违法行为也就只能睁一只眼闭一只眼。

4 食品检验问题

食品监管工作中很大部分是由基层检验单位对食品样品进行检验后完成的,由于基层经费不足、检验设备老化、检验试剂不全等使检验机构面对食品中添加非食品原料和使用化学物品的行为一筹莫展(当然也有技术原因),所造成的后果是发现违法行为的时间大大推迟,甚至一些违法行为长期得不到处理。不仅如此,一些正常的检验也因为经费紧张而无法进行,比如食品中重金属的测定目前一般用原子吸收法进行,此法需要许多的灯(一种重金属需要一种灯),致使一些检验单位因经费不够不予购置。

另外,随着科学技术的进步,一些研究部门的缺乏操守者成为食品中违法添加(使用)化学物质的始作俑者,他们研究出一种方法后,便高价卖给不法企业,甚至有食品企业高薪聘请科研人员从事制假食品的研究,从而使食品中掺杂造假行为技术性更强、更具有隐蔽性,给监督检验部门发现和收集证据带来困难。而对于这样的人员,也没有纳入法律打击范畴。

5 建议

5.1 食品安全法应该更加严谨、科学将违法行为分为一般卫生问题、严重卫生问题。对于食品生产经营单位存在的一般卫生问题,给予行政处罚即可。而生产经营腐败变质的食品、在食品中掺杂施假、用非食品原料加工食品、在食品中使用食品添加剂以外的化学物质等行为,归入严重卫生问题,课以重罚,并追究刑事责任。

建议在法律条文“用非食品原料加工的,加入非食品用化学物质的或者将非食品当作食品的”中增加“用化学物质处理食品或者擅自扩大食品助剂使用范围的”。

无论是行政处罚还是刑事处罚,都要严格执行。对于当事人不履行法律义务的,法院应该成为行政执法部门的有力后盾,而不能因为其他原因使应该强制执行的案件不强制执行。对于法院不履行职责该如何处理也是一个亟需解决的问题。

将传授在食品中掺杂使假技术者,纳入法律监管之中,根据情节追究法律责任。将食品的慢性危害纳入法律管理范畴。

加强食品生产工艺规范的研究和制定,应该发酵生产的,绝不允许勾兑或配制,从源头上杜绝掺杂施假行为。

对于消费者个人举报投诉的个案食品检验问题,如果监管部门拒绝检验,会失去报案线索和重要证据,如果检验,高额的检验费又是一般消费者不能承担的。对于这类问题,法律上应该明确如何处理。

5.2 食品标准要严谨、科学

将现行的食品卫生标准分为通用型卫生标准和分类食品卫生标准。每个标准的覆盖面应当广,内容应该更严谨。同时,缩小企业标准的范围,尽可能杜绝标准漏洞。

在食品助剂的使用卫生标准中规定使用范围和残留量,对于严禁在食品中添加的可明确规定“不得检出”。只有这样,才能将食品助剂和非食品用化学物质区分开来,便于执法者操作。

5.3 理顺食品监管体系,解决执法人员后顾之忧

无论是分段监管还是指定一两个部门负责食品安全监管,都要明确界线和职责,不能有监管空白。而作为行政执法人员,应当享受公务员待遇。目前绝大多数行政执法人员都是事业编制、财政差额补贴,行政执法人员的工资及养老等基本待遇问题得不到保证,势必影响执法人员的工作热情和公正性。

5.4 设立食品监督检验创新奖励制度,鼓励探索更新更准更便捷的检验方法

凡在食品安全监管方面发现新问题、检验机构摸索出新方法的,经省级或省级以上部门及时鉴定,可操作执行的,应当由省级或省级以上卫生行政部门给予奖励,以此鼓励各级监督检验机构开展研究和探索,充分发挥监管、检验人员的积极性和创造性,使食品中掺杂使假的行为能被及早发现及时处理。

[收稿日期:2009-01-23]

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:C
文章编号:1004-8456(2009)03-0258-04

消息(三)

欧盟食品安全局再次对莱克多巴胺安全性进行评估

近期,国际法典兽药残留委员会根据FAO/WHO食品添加剂联合专家委员会(简称JECFA)的风险评估结果给出了莱克多巴胺(ractopamine)的最大残留量值(maximum residue levels)。因此,欧洲委员会要求欧盟食品安全局(EFSA)对JECFA的风险评估结果及其他莱克多巴胺的相关安全评价信息进行评估。

莱克多巴胺是一种添加在饲料中的生长促进剂,属于-促效剂(-agonist)类。除出于治疗目的的使用外,欧盟已明确禁止在食用性动物中使用此种物质。世界上多数国家未批准将莱克多巴胺作为兽药使用,仅少数国家允许在猪、牛的饲料中使用莱克多巴胺,以达到增重、改进饲料功效及提高瘦肉率的效果。

EFSA的动物饲料添加剂和产品专家组(FEEDAP)参考JECFA评估结果的同时,也考虑了相关的其他因素,特别是对于特定人群的安全性及产品品质方面。

研究结果表明JECFA评估数据存在缺陷,此缺陷很可能推翻关于莱克多巴胺最大残留量的提议。即专家组发现关于莱克多巴胺对人心血管影响的研究结果并不可作为JECFA提议的0~1 μg/kg bw/d ADI值的依据。