

本版文章除署名外均由张莉撰写

编者按:近年来,一些重大食品质量安全事件的爆发,使公众对食品安全产生了严重的焦虑情绪。“地沟油”、“瘦肉精”、“假鸭血”、“一滴香”等触目惊心的名词,让公众几乎患上了“食物焦虑症。”

俗话说,“民以食为天,食以安为先”,饮食最基本的要素其实就是安全。

食品安全问题频现的背后,暴露出整个农产品及食

品产业体系的诸多漏洞:农产品生产环节过度依赖化肥和农药,土壤和水体遭受污染;农产品和食品加工环节,工业原料的乱用和滥用问题突出;监管环节方面,目前的监管体系还难以对生产者的违法违规行为形成强大的震慑力。

本版文章为您解读中国食品安全存在的种种问题,以求破解之道。

“舌尖上的中国”考问食品安全

近日一部关于中国美食的纪录片《舌尖上的中国》正以震撼的视觉效果和博大饮食文化刺激着全世界观众的味蕾。当美食和文化给人们带来享受的同时,现实生活中频频发生的食品安全事件更是不断挑战着公众的神经和社会的底线。

我国的食品安全法律体系还存在处罚力度相对较小、法律约束力不强等缺陷,政府相关部门应该借鉴发达国家的先进理念,加快完善我国食品安全法律体系,彻底从源头上解决食品安全问题。

食品问题维权成本高收益小

虽然扭转食品行业的现状离不开市场的监管,也不能缺少行业自律。回顾近10年发生的食品安全事件,不难看出,法律的经济和刑事处罚力度不大,客观上助长了食品安全违法违规行为的发生。

我国《食品安全法》规定的处罚条款是最多处以食品价格10倍的罚款和赔付,产品的价值一般不高,即使被罚也没有多少金额,违法成本过低,造成威慑力不足。而且,我国食品安全监督机制和手段相对落后,市场监督人员与被监督的主体数也存在巨大缺口。这在诚信体系建设尚不健全的情况下,一定程度上助长了不法商家的侥幸心理。

中国工程院院士、中国疾控中心营养与食品安全所研究员陈君石认为,违法行为并不一定要等到造成实际健康危害才被认定,凡是超范围、超量使用食品添加剂等物的都是违法行为,无论对健康是否造成危害,危害大小,都要依法打击和取缔。制售假冒伪劣食品这种违法行为本身是为了降低成本,

可能还会带来目前不可知的风险。即使它对人体不造成健康危害也是违法的、也需要依法打击。企业是食品安全的第一责任人,假冒伪劣、不合格食品,都要承担最主要的责任。

消费维权律师赵占领接受记者采访时表示,食品问题的维权一般需要具备三类证据:购买食品的证据,比如发票、购物小票等消费凭证;食品存在安全问题的证据,比如鉴定报告;食品不安全造成损害的证据,比如体检报告、医疗诊断书以及医疗费、通信费、误工费 etc 实际损失的证据。

他告诉记者,首先出现食品安全问题时无论是向消费者协会、工商、食品监管部门投诉,还是向法院起诉,维权的关键在于证据,很多消费者平时欠缺证据意识,没有注意收集、保留,导致难以维权。其次,鉴定费用过高,起诉花费的时间和经济成本很高,而很多消费者购物金额不多,除非造成严重的人身伤害,因此大多数消费者不愿真正拿起法律武器去维权。

赵占领建议,通过立法,加大对食品安全违法犯罪分子的处罚力度,提高违法成本,给食品安全违法犯罪分子强有力的打击,可以在全社会形成强烈的警示效应。

政府应加大监管力度

相对于食品产业的发展,我国食品安全监管工作滞后,存在不少薄弱环节。目前,食品安全隐患和危机重重,固然与法规的不健全有关,如准入门槛过低,惩戒措施不严密等,但也要看到,执法不严,监管懈怠,更是食品安全固疾难以根治的重要因素。所以,

完善食品安全立法,除事无巨细对个人和企业 的责任和义务作出要求之外,也应让政府监管措施,更加明晰化。

赵占领接受记者采访时表示,我国很多领域都存在普遍性违法、选择性执法的突出问题。原因包括:一方面,一些违法企业与地方政府之间存在千丝万缕的联系,权力寻租和地方保护比较严重。另一方面,食品安全违法行为泛滥,又具备较为隐蔽的特点,其中不少企业不具备合法资质,没有固定场所,因此查处起来有难度。

他建议:第一,严格执行监管部门首长问责制,对于监管不力的部门领导,追究行政责任甚至刑事责任;第二,需要食品监管部门、工商部门、公安部门等之间建立协调机制,开展联合查处;第三,建立食品安全治理的长效机制,而非运动式治理。

陈君石认为,强调“食品安全没有零风险”,绝不等于政府对食品安全保障没责任了,可容忍超标现象和违法行为。尽管食品生产经营者是食品安全的第一责任人,但是政府的食品安全监管也是不可或缺的。政府有责任通过监管将食品中的危害控制到对消费者健康不会造成不良影响的程度。做到这一点,政府就要组织专家对食品中存在的危害进行科学风险评估,再根据评估结论来制定控制措施,包括食品安全标准、管理办法,还要通过监管来保证这些措施的落实和实施,以达到风险处于可控的水平。

有专家认为,食品质量安全事故频发的一个重要原因是我国缺乏一个独立的、全程监管的质量安全监管机构。目前我国政府



层面的食品质量安全监管实行的是分段监管为主、品种监管为辅的管理体制,这种分段式管理看似完成了从原料到加工再到流通与销售各个环节的食品质量安全的监管,但由于政出多门、多头管理,导致职责不清、相互推诿、监督不到位现象的发生。特别是在各阶段的衔接之处,容易出现政府监管缺位,为安全事件的责任划分留下隐患。

食品安全问题的治理,执行的缺失其实是最大挑战,因此,食品安全立法不能忽视监管责任,只有将监管执法纳入法律约束,强化问责,迫使政府监管对于食品安全保持高压态势,食品安全状况才能有改善的一天。

食品监管应借鉴国外成功经验

食品安全问题关系到每个人的生命健康,在世界许多国家,食品安全事故也时常发生。各国为此都加大了惩罚力度,其中的许多做法值得我们借鉴。

日本采用以消费者为中心的农业和食品政策,食品只有通过“重重关卡”才能登上百姓的餐桌。日本农产品的生产者、农田所在地、使用的农药和肥料、使用次数、收获和出售日期等信息都要记录在案。相关部门收集这些信息,为每种农产品分配一个身份号码,供消费者查询。

随着食品工业以及社会的不断发展,欧盟的食品安全法律体系也在不断地修改完善。面对不断出现的食品安全危机,欧盟于

2002年首次对食品生产提出了“可溯性”概念,以法规形式对食品、饲料等关系公众健康的产品强制实行从生产、加工到流通等各阶段的溯源制度。2006年,欧盟推行从“农场到餐桌”的全程控制管理,对各个生产环节提出了更为具体、明确的要求。

英国政府规定,食品加工者若在食品安全上出现问题,通常会被处以5000英镑罚款或3个月以内的监禁。比如,吉百利的一款巧克力出了问题,公司不仅召回了100多万块巧克力,同时被判100万英镑的巨额罚款。这种惩罚性的惩治措施足以使违法违规者破产,同时震慑住其他生产商,使其不得不按规定生产出合格品。

赵占领告诉记者,食品安全监管在各国都是难题,但是相对而言,国内食品安全监管问题更加严重。国外的做法基本上也是这几个方面:制定完善、严格的法律法规、标准;对违法行为进行高额罚款并追究责任人的刑事责任;建立食品生产、加工和流通等各个环节的全面监测体系。另外,建立可追溯机制,食品带有识别标签,并由计算机网络追踪监测,一旦出现问题,可以迅速查出问题的环节和原因,便于追究责任。

从国外经验来看,现今国际社会普遍认识到食品由生产到消费是一个连续的过程,应对食品质量安全进行全程管理,不应应对监管过程进行拆分,同时尽可能简化监管机构的数量。

食品安全标准不一 多头管理现弊端

■ 舒 畅

截至今年,《食品安全法》已经实施三年。但是在这三年中,食品安全问题仍旧是层出不穷,甲醛、苏丹红刚走,明胶又来了。面对种种怪相,许多消费者不禁发问,有了法律的保障,为什么我们的食品还是不够安全呢?

在笔者看来,国家出台《食品安全法》从法律层面给予消费者保障。但是现阶段,中国食品安全标准不一,主管单位多头牵扯在很大程度上造成食品安全问题的泛滥。

按照国家《标准化法》的相关规定,我国产品标准分为国家、行业、地方、企业四级,前三级标准又可分为强制性标准和推荐性标准。由于历史的原因,以及多部门承担食品安全监管的现状,我国食品安全(原称食品卫生)相关标准涉及国家质检总局、卫生部、农业部、轻工部、商务部等制定的国家标准和行业标准,其中有些标准还存在相互矛盾和重叠的现象。

目前,我国食品安全至少有三套同样都被称为“国家标准”的标准:第一套是由卫生部主导的《食品卫生标准》;第二套是由国家质检总局主导的《食品质量标准》,根据的是《产品质量法》;第三套是农业部主导的《农产品质量安全标准》,根据的是《农产品质量安全法》。

除此以外,还有各种行业标准里面的强制性执行条款。以上三套标准都是国标,具有强制性,其间矛盾显而易见,因为不是一个部门制定的,互相不通气,规定的内容自然不一致,给企业和执法造成了不必要的麻烦。

在《食品安全法》实施之前,食品安全的监管职能被逐级分解到农业、工商、科技、工信、药监等系统,呈现“五龙治水”的格局。《食品安全法》颁布实施之后,卫生部依法被赋予综合协调职能,变成了“4+1”的治理格局:所谓4,即按产业流程食品安全监督被分为4部分,即种植属农业部管,工业生产归质监管,包装归工商,消费

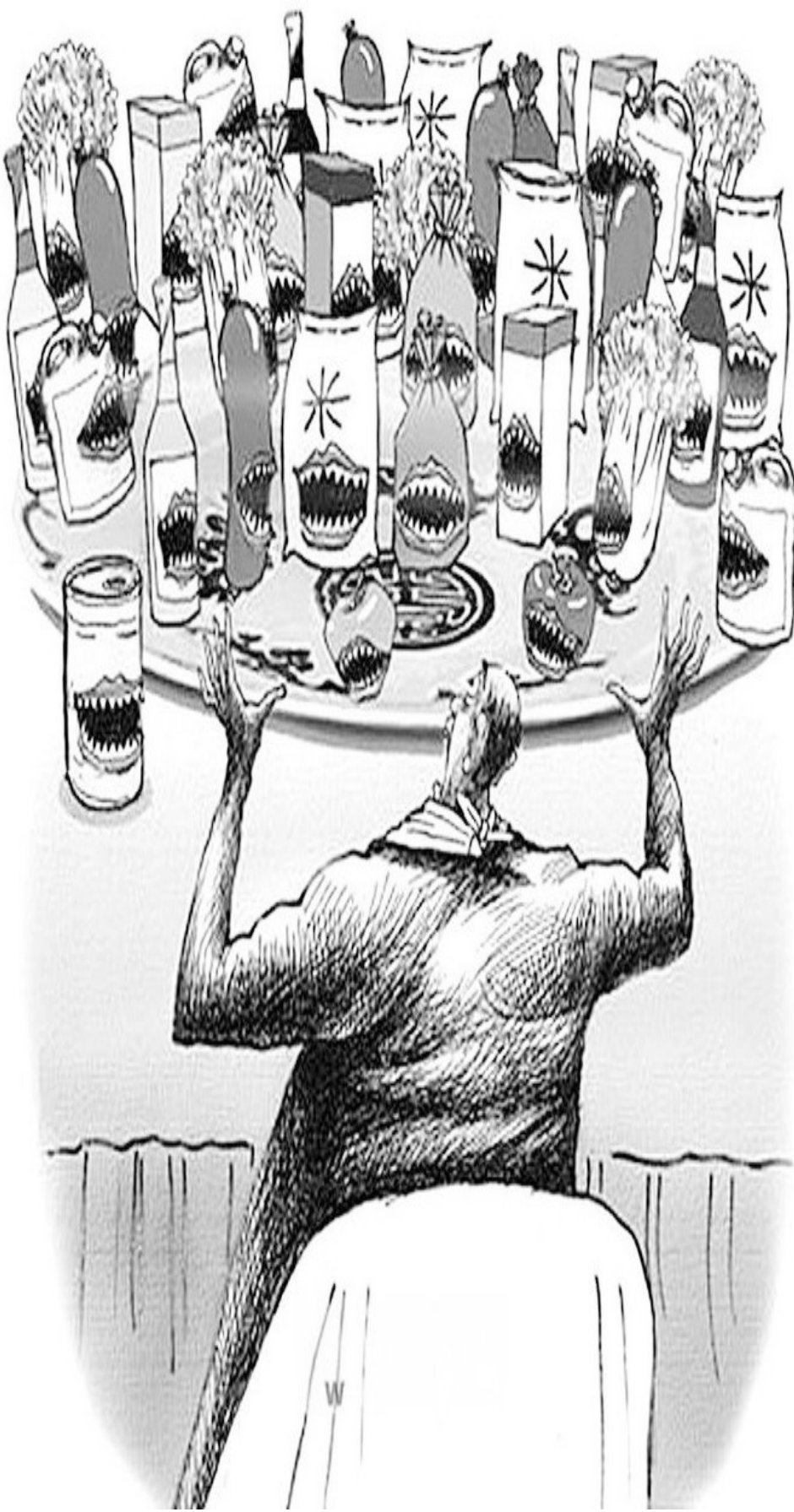
为药监局分管;1则为卫生部负责制定食品安全的标准和整个监管工作的协调及重大事件的处理和对外发布。

然而,时至今日,任何一件真正的食品安全事件,都暴露出分段管理的弊端。比如三聚氰胺事件,添加三聚氰胺的主要是收奶站,而非乳品加工厂,那收奶站归谁管呢?事件发生后,农业部认为是质检总局管,说这属于加工生产环节。

实际上,一条食品链是一个整体,我们分这么多部门来管,这些部门又从不坐在一起对话,监管怎么覆盖整个链条呢?所以漏洞不可避免。

标准不一,多头管理,最终会导致针对食品的检验检疫标准不一,出现“打架”现象,同时造成检验检疫资源的浪费。

对此,笔者建议,国家应加快设立统一协调部门,结束“多头管理”局面,并将相关食品安全规定经过科学的考量制定成统一的标准加以贯彻,让老百姓吃上放心食品。



“掷出窗外”点击量激增 专家称或引发法律纠纷

一家由高校研究生创办的网站“掷出窗外”近日非常走红,该网站发布了中国食品安全问题调查报告,从中可以查询到2004年至今全国各地有毒有害食品的记录,创下单日点击量达到65万次的最高纪录,网站服务器一度瘫痪。

“掷出窗外”网站爆红的背后,折射出的是公众对食品安全问题的焦虑,也体现了媒体在舆论引导和监督上的作用,体现着其社会责任。回顾近年来曝光的重大食品安全事件,从三聚氰胺到瘦肉精,再到工业明胶,无不是由媒体最先披露出来。

但也有业内人士对这样一个食品安全问题曝光平台的发展前景表示担忧。维权律师赵占领认为,这种曝光有毒食品的做法也是行使公民监督权的一种方式,但存在很大法律风险,因为行使权利是有限度

的,不能侵犯他人的合法权益。一旦网站审核不严,发布虚假信息,对相关企业会造成很大负面影响,涉及到侵犯企业的名誉权,容易被相关企业追究侵权责任,甚至有可能被有关政府部门关闭。若此类网站从事的是营利性活动,还需要具备营业执照、互联网信息服务许可证等资质,否则属于非法经营,网站可能会被关闭甚至受到行政处罚。

近期一些类似“打针西瓜”、“牛奶添加牛尿”的消息在网络上迅速传播,虽然被专家最终“辟谣”,但这样的消息传播很可能带来一定的负面效应,造成不必要的恐慌,严重的会使产业和农民蒙受损失。

此前,央视主持人赵普在微博中揭露明胶内幕一事闹得沸沸扬扬,引发了一场关于网络谣言的争论。近日,赵普被革职的传闻又在微博中蔓延开来。名为“女人犀利眼”

的网友发布这则消息称赵普因发表老酸奶和果冻食品有问题的微博而正式被革职。

据知情人士透露,央视对赵普作出了停职半年的处理,并没有革职,具体要看他后半年的表现来定。而央视公共关系科做出回应称,赵普离职属假消息,而关于“赵普停职不是离职”的传闻,对方表示不知道。

陈君石认为,对于任何食品非法添加等违规事件,政府、公众、科学家必须强调“零容忍”,同时也希望媒体科学和客观地引导公众、更多地负起媒体的责任,避免炒作恐慌。“媒体更需要实事求是地报道,对于各种非法添加、违反标准、违反法规的行为,要强调打击违法,但不分清性质就给所有事件都扣上‘有毒’的帽子,却是误导行为,对食品安全问题的解决毫无益处。”他指出。