

核心阅读

更严厉的法律固然有助于提高食品安全水平,但再严格的法律都需要严格的监管才能实现。应进一步完善监管体系,使监管部门更加有力和高效。同时也应认识到,监管部门不可能有足够的人力给所有食品企业派驻监管员。何况监督者也是人,也需要约束。保障食品安全最重要的是想办法让生产者回归道德、让企业能够自律。



朱启臻

王志刚



食品安全不止于监管

■本报记者 王卉

重典治乱

面对频频曝光的食品安全问题,以及大众吃什么都不放心的现状,社会上重典治乱的呼声日益高涨。

据报道,目前我国正在整合食品安全标准,已公布新食品安全标准429项,还将通过2014年至2015年的努力,使我国食品安全标准体系框架、原则与国际食品法典标准基本一致。最终食品安全标准将被整合为1000多项。另外,卫生计生委开发了食品添加剂标准查询软件,将于近期开通启用,届时公众可以通过该软件查询某种食品添加剂可以用在什么食品当中,最高使用量是多少。

在此之前的5月14日,国务院常务会议讨论通过了《中华人民共和国食品安全法(修订草案)》,该草案被称为“史上最严食品安全法”。

国务院总理李克强就此修法强调:“我们既然决定修法,就要从保障人民的生命健康安全出发,对那些丧尽天良、蓄意害人的违法犯罪分子,要通过修法,给予他们最严厉的处罚!”表达了政府决心改善食品安全现状,打击食品安全犯罪者的决心。

当然,“不可能一蹴而就”。国务院食品安全委员会办公室主任、国家食品药品监督管理总局局长张勇也指出了保证食品安全任务的艰巨性。

张勇指出:食品安全形势总体逐步趋好,但也要清醒地看到,食品安全风险高发和矛盾凸显的阶段性特征仍然明显,一些领域假冒伪劣、违法犯罪问题还较严重,这既有产业基础、监管能力薄弱的问题,也有法治失序、道德失范的问题。

食品安全·走一条社会共治的道路

■本报记者 王卉

大数据时代,获取信息轻而易举。有人说,食品安全问题并不是更多了,而是更容易被得知了而已。在民众根深蒂固的不信任中,无论是投入重金以期自证清白的食品企业,还是不断重拳执法的政府部门,都处于一种尴尬的地位。到底怎样才能保证食品安全?民众的信心如何重建?围绕这些问题,《中国科学报》近日专访了中国人民大学农业与农村发展学院食品安全与食品科学系主任王志刚。

《中国科学报》:有人说,当前食品安全问题并不是更多了,而是更容易被得知了而已。对此您怎么看?

王志刚:大数据时代的正面效应是信息传播更加灵敏,但是确保信息的准确度是关键。最近我到某大学交流,他们也在做大数据——在网站上随便摘抄了一些内容,就被当成全部情况。我认为其背后说明了一个问题——信息膨胀,这是大数据的负面效应。事实上,近年来,由于社会监管、媒体以及消费者压力,食品安全总体向好。农业部等部门下发了各种与食品相关的标准,政府财政对监测机构和监测设备增加投资,形成食品安全大的发展背景。

《中国科学报》:当发生食品安全事件的时候,涉事企业、政府部门正确的处理方式是什么?

王志刚:食品安全事件发生之后,某种程度上,媒体应该在专家指导下进行公正的宣传;政府也要通过紧急预案迅速而准确地进行处理,尽可能把对社会和消费者的影响减少到最小;同时涉事企业往往希望事件尽可能捂着,不要报道出去。但是实际上,媒体客观正确的报道可以对今后食品安全事件的爆发、处理、社会的监管以及社会共治都有促进作用。

目前,在政府监管不力、企业自律不严的情况下,不可否认,媒体确实是一个重要的监督方式。但是从整体的食品安全体系来看,必须要走一条社会共治的道路。我们应该向欧美一些国家学习,他们强调以社区的方式对食品安全进行治理,让每一个人——食品安

最近网上曝光的东莞米粉事件,又一次引发大众对食品安全的关注。有网友指出,不堪入目的食品加工状况恰恰暴露出相关部门的监管缺位,因为“只要动真格,查到并不难”。

食品生产在任何一个环节都可能出问题,监管难度很大,无法做到万无一失。而且道高一尺、魔高一丈,总会有人钻空子。因此,除了监管,更应有制度措施。

不能仅靠监管

有专家指出,食品安全监管属于“九龙治水”、各部门之间相互推诿,见利益就上,见问题就让。类似“八个部门管不好一头猪、三顶大盖帽管不好一盆豆芽”的现象十分普遍。

每次出现食品安全事件,“加强立法”“加强监管”的呼声总是此起彼伏。毫无疑问,立法与监管是保障食品安全至关重要的一环。但它不是全部。

在接受《中国科学报》记者采访时,中国农业大学教授朱启臻认为:“监管是很重要,但对食品安全不能完全寄希望于监管,监管更多的是在出问题以后采取的措施,食品生产在任何一个环节都可能出问题,监管难度很大,无法做到万无一失。而且道高一尺、魔高一丈,总会有人钻空子。因此,除了监管,更应有制度措施。”朱启臻表示。

同时,一种食品中可能存在的的社会因素很多,如果都一一检测,其成本会高到大众无法接

受。而在生产过程中,如果生产者能积极地控制原料品质、生产流程、环境卫生,就可以降低回避很多风险。从生产环节保证食品安全,出问题的可能性就大大降低,再配合检测就能减少问题产品的上市。

比如欧洲的牛奶,执行了良好的生产规范,就不用着每批都去检测黄曲霉毒素的含量。检测的价值在于对风险最高的因素进行“复查”,确认它在安全范围内。

朱启臻认为,对于食品安全治理需要综合性的举措,他认为“仅仅靠监管,不能解决食品安全问题,很多方面也无法监管,比如过期食品,换一个标签继续卖,能检查出来吗?很难”。

如果生产原料就是重金属污染大米或者过期大米,那么加工环节再怎么注意安全,也无法生产出安全食品。源头非常重要。“这也不是靠监管,你能看得住吗?”

从机制入手

对于保障食品安全,国家食品药品监督管理总局监管一司司长马纯良给出的建议是:“实施严格的企业准入政策。同时进行抽检,将抽检结果向社会公布,引导消费者正确消费。通过公布抽检结果,倒逼企业落实主体责任,让广大的媒体和消费者进行监督。”

朱启臻则主张设置一种机制,使得生产者有自觉自愿承担生产安全食品的责任。他认为培养新型职业农民和发展家庭农场就是实现农产品安全的有效路径。家庭农场的另一个重要特点,就是稳定性。一个家庭要靠这块土地来生存和发展,而且可以继承给子孙后代。他们就会十分爱护和珍惜土地,不会故意施用违禁药物污染环境和土地,因为家庭农场和职业农民要考虑长远利益和可持续利用发展。

“现在有一些承包大户做农业仅仅是为了眼前利益,打一枪换一个地方,能保证农业生产安全吗?不可能!我们现在的很多政策忽视了可持续性农业特点,支持了短期行为,为农业安全和农产品安全埋下隐患。通过家庭农场制度,可以提高农业生产者的责任意识,在家庭农场中延长农业产业链,实现品牌效应,实现优质优价是可行的途径之一,原因在于这样的制度下,农民会注重维护自己的品牌和信誉。”朱启臻表示,当然现在家庭农场很不规范,假的比较多,有些做得很好的,也没有注册为家庭农场,要引导他们注册家庭农场,并给予政策支持。

“在农产品、食品领域搞投机,不择手段想赚大钱的行为必须受到严惩。”朱启臻建议。

朱启臻认为,农业与食品经营是要保障一国人民的基本消费需要,政府在加强监管的同时,要给予扶持和支持。否则,如果到了食品企业不造假就难以生存的境地,监管就会失去作用。所以在监管加强的同时,要加大扶持、支持力度,让农产品、食品企业可以取得合理收入。

中国食品生产的软环境亟待整个社会来一起改善,“食品安全是非常复杂的系统工程,不能就食品安全论食品安全,也不要完全寄希望于监管和惩罚,那样是没有出路的。安全食品需要监管,更需要扶持生产。”朱启臻强调。

全事件影响最大的群体即消费者、企业,整个食品消费链条上的供应链等与食品有关的各个部门,都参与到食品安全监管的活动中来。让这些与食品安全问题密切相关的利益群体参与食品安全的监管,构成一个社区或者建立一个产业链,应该是未来的一个发展趋势。否则,我们就无法解决机会主义行为、道德风险行为。

我们未来不仅需要社会的共治,同时也需要供应链上的各个相关利益主体共同商讨对策。政府可以通过“连坐制”的方式或者通过类似的方式让食品安全始终处于可控范围,调动每个人的积极性,单纯靠政府部门进行监管,力量是杯水车薪,微不足道的。

《中国科学报》:您认为目前食品安全领域最大的问题是什么?

王志刚:目前,食品安全问题就是机会主义的行为。食品生产企业,包括小规模的企业、小作坊、小家庭的生产,必然要追求利润,降低成本。为了延长食品的保质期,生产者就要添加过量的防腐剂;为了产品的卖相好就添加色素;为了有好的口感就添加香精……大家为了赚钱不失时机地在发挥着着自己的“小聪明”。不过,当前总体的趋势还是越来越好的。

对食品安全而言,我认为很难做到完全安全的监管到位。这是一个悖论,特别是在农村,这个问题就更加突出。在农村,应设置食品安全

协管员或管理员制度,让他们定期到各个村庄发放宣传材料,发现问题及时应对。当然,中国这么大,食品网点这么多,要求做到时时刻刻的监管是不现实的。

监管是政府行为,而治理是全社会的行为。我们现在强调社区化的共治,而不是仅仅依靠政府的监管。我们在处理食品安全问题的时候,政府部门必须紧急出动,协管员、监管员要时时掌握基层的状况,这样才能使我们的食品安全监管有一个更好的提升。与此同时,建议政府部门对小作坊、小规模的企业加大研究力量,为他们提供生活之道,让他们不仅有能力,而且合法地生存下去,从资金上给予支持,鼓励他们进行生产规模的扩大,形成规模效应,同时逐渐走向品牌化。

《中国科学报》:目前消费者对国内食品存在信任危机,您认为如何重新树立消费者的信心?

王志刚:我认为,形成风险评估、风险管理、风险交流的三方面保障体系是非常重要的,特别是风险交流最为重要。由于消费者缺少食品安全方面的知识,因此政府部门、NGO、消费者团体应该承担起责任,进行宣传。同时生产厂家在适当时候也要做类似的宣传,使消费者逐渐认识到国产产品质量是值得信赖的。另外,可以让消费者走进食品企业,进行生产环节透明化的学习和透明化的风险交流。

思想者

约翰·洛克 John Locke

生卒日期:1632年8月29日~1704年10月28日 代表作品:《论宽容》《政府论》《人类理解论》

国籍:英国 成就:哲学家、教育家

在知识论上,洛克与乔治·贝克莱、大卫·休谟三人被列为英国经验主义的代表人物,但他也在社会契约论上作出重要贡献。他发展出了一套与托马斯·霍布斯的自然状态不同的理论,主张政府只有在取得被统治者的同意,并且保障人民拥有生命、自由和财产的自然权利时,其统治才有正当性。洛克相信只有在取得被统治者的同意时,社会契约才会成立,如果缺乏了这种同意,那么人民便有推翻政府的权利。

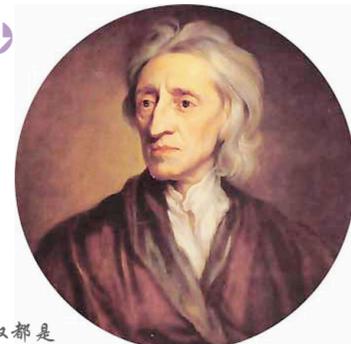
- 自然状态也是一种平等的状态,在这种状态中,一切权力和管辖权都是相互的,没有一个人享有高于别人的权力。
公民政府是针对自然状态的种种不方便情况而设置的正当救济方法。

评价

洛克的思想对于后代政治哲学的发展产生巨大影响,并且被广泛视为是启蒙时代最具影响力的思想家和自由主义者。他的著作也大为影响了伏尔泰和卢梭,以及许多苏格兰启蒙运动

的思想家和美国开国元勋。他的理论被反映在美国的独立宣言上。

——摘自赵敦华《西方哲学简史》



问道

前不久,在2014年全国食品安全宣传周论坛上,国务院副总理汪洋表示,要建立食品生产经营企业“红黑名单”制度,严惩重处食品安全违法犯罪行为,让违法犯罪分子不敢挑战法律底线。

在食品安全问题频发的当下,建立食品安全红黑名单,旨在满足消费者的知情权,在选购商品时多一双慧眼,同时强化社会监督,构筑外部环境,倒逼食品企业诚信守法经营。

“红黑名单”制度固然值得期待,但是在如今食品安全问题堪忧的严峻形势下,我们也应清醒地认识到,红黑名单是“防君子不防小人”。

对于正规的企业来说,口碑和信誉是他们最好的“红名单”。即使没有该制度,这些企业也会珍惜自己的声誉,严把产品质量关,以产品安全合格为要,以产品质量问题为耻。

而对于不良商家来说,既然敢于生产不安全的食品,说明他们内心缺少基本的道德意识和自律精神,如果在“红黑名单”制度之后没有严格的惩处,那么名单也会变成一纸空文,根本无法起到约束的作用。

同时,红黑榜可能对小企业起不了太大作用。以最近的东莞“臭脚米粉”事件为例,这些点多面广的个体户、手工作坊,往往是食品安全问题的重灾区,但对于他们,红黑榜的引导和约束作用十分有限。由于“船小好调头”,他们根本不存在砸牌子的顾虑,现有品牌被“拉黑”了,换个马甲照样可以招摇撞骗。

值得注意的是,几乎所有发达国家都是在上百年市场经济发展后,才建立起以事先预防和全程管理为特征的现代食品安全监管体系。发达国家在长期实践中认识到,现代食品产业的专业性使得监管执法不可能面面俱到、包打天下,靠抽检是检不出食品安全的。

监管部门不可能有足够的人力给所有食品企业派驻监管员。这种应急之策显然也不能应对所有食品安全问题。推而广之,任何社会都不可能每个生产者背后站一个监督者,何况监督者也是人,也需要约束。

因此,保障食品安全最重要的是想办法让生产者回归道德,让企业能够自律。恩威并施,“威”让企业不敢违法,“恩”让企业不愿意违法。

首先,完善惩罚机制。对于上黑名单者,根据情节轻重,分别给予重点监管、限期整顿、终身禁入等处罚。去年4月1日起施行的《北京市食品安全条例》就明确规定,除了追究相应的法律责任之外,构成生产经营问题的食品从业者以后终身不得从事食品的生产经营活动。这一做法值得更多地方借鉴。

此外,还可借鉴一些发达国家的食品安全监管机制。美国的食品安全监管机构拥有行政执法和刑事执法双重权力,是一种“准司法权”,这是区别于传统行政部门的重要特征,其有权对相关人处以刑事罚金,甚至采取人身强制措施,实现民事、行政和刑事责任的有机衔接,增加执法威慑。同时,许多国家用巨额奖金鼓励行业内部“吹哨者”主动揭黑。再有就是英美法等国家侵权责任法中的惩罚性赔偿制度,赋予消费者向侵权人主张远超实际经济损失赔偿的权利,让违法者倾家荡产。

其次,充分利用质检系统的优势,积极引导企业完善自律机制,建立健全标准化体系、企业计量检测检验体系和企业质量保证体系。采用中国名牌、国家产品免检、原产地域保护等扶优扶强的措施,引导企业自觉提高食品质量,保证食品质量安全。

消费者对食品质量安全问题的投诉、举报,媒体等社会组织对存在质量安全问题的食品进行曝光,是社会对食品生产、经销企业的有效社会监督,这也是食品安全市场准入体系的重要组成部分。

国外在这方面的做法更加系统完善,值得我们借鉴学习。作为现代监管型国家代表的美国,其所有食品安全监管政策都建立在市场运作的科学模拟之上,并经过精准的成本收益分析,否则不得出台。欧洲一些国家通过立法在食品行业强制推行食品安全责任保险制度,以保险精算模型为基础,建立政府、保险机构、企业和消费者多方共赢机制,实现系统性风险控制和社会稳定功能。德国实行食品企业“红黑名单”制度,其不仅针对企业法人,还限制对食品质量安全负有责任的自然人。在征信体系发达的英国,全国建有统一的生产经营者征信系统,将食品安全信用评价结果与行业准入、金融信贷、税收、产品推介,乃至企业负责人个人信用挂钩,充分发挥经济杠杆对食品安全失信行为范的制约作用。

企业的自律应该成为保障食品安全的第一道防线。理想的食品安全治理体系,应该把各方面的约束和激励集中到生产经营行为上,让生产者回归道德,让食品企业发自内心地意识到守法才是本分。

企业应回归道德与自律

■韩天琪