

从阜阳奶粉事件看我国政府的食品管制

储亚萍

摘要 今年四月,安徽阜阳假奶粉害死婴儿的事件震动了全国。本文从社会性管制的理论入手,分析了加强食品管制的理论依据,揭示了我国食品管制中存在的问题,并提出了加强食品管制的建议。

关键词 假奶粉 政府 食品管制

安徽阜阳劣质奶粉坑害婴儿事件经媒体曝光后,国务院总理温家宝亲自做出批示,要求国家食品药品监督管理局对这一事件进行调查。随后全国各地掀起了检查奶粉市场的高潮。结果,福建、黑龙江、广东、山西等地相继发现不合格奶粉,其他食品的监督也相对受到重视。统计显示,国家质检总局 2003 年在全国范围内抽查的 2000 多件食品,平均抽样合格率为 82.1%,其中小型企业的合格率仅为 76.2%。前段时间,中国一些地方出现的“瘦肉精”、“红心鸡蛋”、“毒火腿”等,曾让消费者难以安心。^①这一系列食品事件表明我国食品安全问题必须受到重视。本文先从理论上分析政府对食品管制的必要性,继而指出我国的食品管制现状,并提出了加强我国食品管制的建议。

一、政府加强食品管制的理论依据

市场经济发展的历史一再证明:市场不是万能的。市场有其自身的缺陷,政府可以在某些方面弥补市场的不足。政府管制是政府干预经济、弥补市场缺陷的一个重要举措。政府管制一般分为经济性管制和社会性管制,经济性管制主要是针对自然垄断部门,而社会性管制是指“以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生、环境保护、防止灾害为目的,对产品和服务的质量和伴随着提供它们而产生的各种活动制定一定标准,并禁止、限制特定行为的管制。”^②食品行业是典型的社会管制性领域,对食品管制的必要性体现在以下两个方面:

(一)信息不对称理论

信息不对称理论是政府管制的一个重要依据。信息不对称的基本特征是:有关交易的信息在交易者之间的分布是不对称的,即一方比另一方占有较多的相关信息,处于信息优势地位,而另一方则处于信息劣势地位。这种信息不对称在食品行业尤为突出。消费者和食品企业之间所拥有的有关食品的信息严重不对等。食品企业比消费者更清楚其产品的质量、性能和成本。而单个消费者受时间、精力和能力的限制,不可能花过多的精力去搜寻所有食品信息,一般只能接受企业的声明、广告和宣传,从而担当一定的风险,甚至是冒着生命的危险。在完全的市场机制下,这种不对称是不可避免的。因此,如何确保消费者获得相关的信息、弥补市场在这方面的缺陷就成为政府的职责。按照保护弱者的原则,政府应该通过法律法规要求企业公布有关食品的特性、产地、原料、生产日期、保质期等信息,监督食品企业的行为,这样,才能使信息不对等的状况有所改进,促进交易的顺利进行,同时约束企业可能的欺骗行为。

(二)食品的特殊性

“民以食为天”,食品是人类生存与发展的最基本的物质。食品是一类特殊的产品,其特殊性表现在:(1)食品的两重性。一方面,食品可以维持人们的生存,但另一方面,不合格的食品可能危害人们的身体健康和生命安全。(2)食品质量的严格性。这一特性是由食品的两重性决定的。它集中表现在不允许假冒、伪劣和有毒的食品进入市场,一旦不合格的食品进入市场,合

格的食品就会受到排挤,出现“劣币驱逐良币”的局面,食品的安全性无法得到保证,就可能产生危害人们生命健康的危险。食品的特殊性要求政府必须加强对食品质量的管制力度,确保人民的身体健康和生命安全。

20世纪以来,世界各国政府都在加强对食品领域的管制。如早在1906年,美国政府就颁布了《食品与药品法》,以后又对这部法律作了修改,以加强政府对食品和药品的管制。为了有效地执行相关法律,美国政府专门设立了“食品与药品管理局”(FDA),它每年有5亿多美元的财政拨款,约7300个职员,通过制定“安全标准”、“纯净标准”、“生产清洁标准”、“产品识别标准”等规则,对食品与药品质量依法进行全面而严格的管制。^③

二、我国食品管制中存在的突出问题

我国政府也重视对食品的安全工作,于1995年颁布了《中华人民共和国食品卫生法》,由国家卫生行政部门负责食品卫生工作。按照有关法律,中国已经建立起食品生产经营企业的卫生许可证制度、食品卫生标准制度、食品卫生监督制度、食品包装标识管制制度、保健食品审批管制制度、进出口食品管制制度和食品广告管制制度。并在2003年设立国家食品药品监督管理局,负责食品、药品和化妆品的综合监督执法。但是,由于种种原因,我国的食品管制还存在一系列的问题。

(一)管制的法律体系不够完善

从阜阳奶粉事件以及其他类似的食物案件可以看出,我国的食物安全问题在很大程度上是由于立法不全、法律有漏洞和各个执法机构之间的权责不明造成的,具体如下:

1. 食品立法不够全面详细,多个法律之间存在冲突。我国虽然颁布了食品卫生法,初步建立了上述有关制度,并且对多种食品作了不同的要求。但是,食品种类繁多,难以一一设立管制标准。与美国等国家相比,我国食品立法还不够详细和完善,还存在多个法律之间不协调的现象。这就为食品领域的制假售假提供了

机会。

2. 对食品违法的处罚较轻,对管制者的管制不严。制假售假成本过低是食品安全亮起红灯的重要原因。如《食品卫生法》第43条规定,“违反本法规定,生产经营不符合营养、卫生标准的专供婴幼儿的主、辅食品的,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。”这种处罚规定较轻,不足以起到威慑作用。如阜阳的一个店老板所说“工商部门一般也查不到我们这么偏僻的小店来;就算是查到了,也不过就是罚点钱了事嘛。”^④另外,从阜阳有关监管机构失职和行政不作为的现象可以看出,缺乏对监管者的监管是食品管制的又一问题。

3. 食品管制机构职能交叉,权责不明。我国食品管制涉及到工商、质检、卫生、农业、药检、商务等10个部门。而且,法律没有详细规定各个部门的职责权限,致使多个部门之间相互扯皮,食品安全网出现破洞。阜阳市疾控中心主任刘学钦说:“现在是工商管市场、技术监督管产品、卫生部门管治疗,缺乏一个统一的管理机构。”^⑤尽管我国已经设立了食品药品监督管理局,负责食品、药品和化妆品的综合监督。但到目前为止,该机构的职权还较小,远远不能发挥应有的作用。食品药品监督管理局的职责主要是协调各部门的行动,起到一个带头作用,改变以前群龙无首的状况。但现行法律只赋予其综合协调的职责,却没有赋予其相应的制定规章和独立执法的权力,这使其作用有限。

(二)执法不严,食品管制力度不够

法律制度不健全固然是我国食品安全出现漏洞的一个主要原因,但是现有法律得不到有效贯彻执行也是我国食品管制的一大问题。如早在2002年8月1日,中国就开始实施食品市场准入制度。然而由于管理不到位,一些制度没有得到很好的实施。这一方面是有

主观上的认识因素,另一方面是由客观上的利益驱动的。

1. 对于食品管制的重视不够,缺乏主动执法意识。

2003年5月阜阳卫生部门便检测出劣质奶粉,主管卫生工作的副市长却直到今年4月才知情。从检测出劣质奶粉的5月到开始检查清理的10月,职能部门本应迅速作出的反应整整拖延了将近半年的时间。而这样的清理行动也并没有起到应有的效果。今年4月,就在离工商局不足200米的小商店中,黑名单上的劣质奶粉依旧堂而皇之地被摆在货架上出售,面对这样的事实,恐怕谁也无法理直气壮地说职能部门的监管真正落到了实处。^⑥为什么只有当出现中毒、死亡等重大安全事故,甚至是总理亲自批示时才能引起有关部门的注意?可见,我们的食品管制执法机构的认识存在问题,缺乏主动监督食品的意识。制假售假的商家固然是罪魁祸首,可是我们的某些执法监督部门长期以来奉行的“民不告,官不理”的打假潜规则、甚至民告了也不重视是使伪劣食品泛滥的“催化剂”。

2. 地方保护主义和部门本位主义严重阻碍了食品管制工作的顺利进行。在阜阳奶粉一案中,这种地方保护主义和部门本位主义不能不引起人们的注意。“据了解,2001年,国务院发布了57号通知,将原来由质监部门负责的流通领域商品质量监管职能划归工商部门;质监部门主要负责生产领域的商品质量监管。阜阳市治理经济环境办公室当时专门在《阜阳日报》上刊登了这份通知。”“后来,为了照顾质监局的利益,市治理经济环境办公室只好又发了个通知,决定在阜阳市暂缓执行国务院的上述规定。而由此造成的后果是:质监局和工商局都可以管理流通领域。模糊的行政职责划分依然存在。”^⑦在阜阳奶粉事件中,阜南县受害人汪本成找到阜南县质监局,交了化验费。化验的结果是奶粉严重不合格。阜南县质监局对该生产商罚款后就了事。后果是受害人得不到补偿,劣质奶粉依然在市场销售。有人向工商部门反映,但得到的结果是:质监局

已经罚过款,我们不好再管了。

三、加强对食品的管制,保证人民的生命健康和安

全

从上面的分析可以看出,食品行业是一个特殊的行业,加强对食品的管制是政府弥补市场失灵的一种积极举措,是现代政府的职责所在。然而,我国政府的食品管制现状不能适应管制的需求。针对我国食品管制存在的上述问题,并借鉴西方国家尤其是美国的经验,政府应该从以下几个方面入手,加强对食品的管制。

(一)完善食品管制的法律体系

完善的食品法律体系是食品管制的基础,对管制者和被管制者起到威慑和惩罚作用。针对我国食品管制的法律现状,应注意以下三点:

1. 修改和完善食品法律体系。应该对现有法律法规进行认真清理、补充和完善,对一系列涉及食品监管的旧法进行废止、修改和整合,制定完整统一的“食品安全监督管理法”,从而减少和避免立法和执法上的互相冲突。同时,不断完善对各类食品进行监督的法律,使管制工作有法可依,不法企业无漏洞可钻。

2. 加大对违法者的处罚力度。应当对制假售假者处以高额的惩罚性赔偿,将赔偿金支付给消费者个人。要提高不法商人制假售假坑害消费者的成本,用高额赔偿处罚到让他们不敢再犯为止。

3. 加强对管制者的管制。对于执法者,也实行严格的责任追究制度。对造成食物中毒的相关责任人进行处罚,对造成食物中毒的当事人和责任领导,不但经济上进行处罚,更重要的要在行政上给予处分。可以推行“引咎辞职”制度,并视情节考虑是否移送司法机关,以此来引起各个部门的注意和重视。

(二)学习美国FDA的成功经验,强化我国食品药品监督管理局的作用

美国食品药品监督管理局(FDA)是最受公众欢迎的政府部门之一,其成功的主要经验是:该局享有独立的

管制权力,局长由总统任命,使得执法权力有所保证;实行垂直领导的管理体制,在全国设立10个大区和22个地区办公室,附设各有分工的化验监督机构和134个派出点,这使得FDA能独立执法,不受地方势力的干扰;FDA每年能获得巨大的财政拨款,使得财力有所保障;FDA不同任何企业有经济利益关系,这保证了执法的公正性。

我国的药检局成立只有五年时间,现在又要让它担负起食品、保健品、化妆品的监管职能,据了解它所面对的企业大概是这样的数字:1.6万个药品生产企业、3千多个流通企业再加上6万多家食品生产和流通企业。国家药品监督管制机构只有200多人,但在地方的执法队伍有3万人左右,人是不少,但中央与地方之间的配合不够,它的垂直度不是很纯粹。^⑥职能上整合了,但实际上它并没有把对食品和化妆品的执法部门统合过来,还保留在卫生部系统。现在我国的食品药品监督管理局只负责综合协调,而缺乏单独制定规章、独立执法以及处罚的权力。这与日益增加的食品管制需求不适应,必须尽快得到改变。

1. 提高食品药品监督管理局的地位。赋予该机构制定统一的政府规章、具体执法和仲裁的权力,使管制的法律、机构统一,责任明确。

2. 保证食品监督管理局执法的独立性。逐步改变其只负责统一协调,调查重大事故的现状,使其能够独立进行食品监管并做出决定,不受其他部门的干预。另一方面,必须学习美国的经验,给予该机构足够的财政支持,使其执法的能力增强,不受地方政府和经济利益因素的影响。

3. 尽快在各地设立食品药品监督管理局。我国一些省市还没有筹建专门的食品药品监督管理局,这与现实需要不相符。必须在各省或在全国设立几大分区,

由中央直属的机构来从事食品的管制工作,增强食品药品监督管理局垂直管理的纯粹度,使地方保护主义彻底失去生存土壤。

(三)加强食品安全教育,建立社会监督体系

频频发生的食品安全事件要求政府必须加强有关宣传教育,提高人们的安全意识,定期提供有关食品的信息,缩小企业和消费者的信息偏差,使不合格食品无立足之地。

阜阳奶粉问题早在去年就已经很严重,然而,并没有引起有关部门的高度重视,直到今年四月被中央电视台报道后,经总理批示才引起安徽省和阜阳市领导的重视。可见新闻媒体在社会性管制方面的作用非同小可。但从另一方面,也可以看出,我国在食品领域的社会监督机制还不能很好地及时发挥作用。各个新闻舆论监督主体应该利用自己的优势宣传食品管制方面的法律,批评、揭露损害社会公众利益的行为,督促有关部门履行应尽的义务。

注释:

①⑤《10个部门扯皮 食品安全网现破洞》,中华网新闻 2004年4月30日。

② 植草益:《微观规制经济学》,中国发展出版社1992年中文版,第22页。

③ 王俊豪:《政府管制经济学导论》,商务印书馆2001年版,第436页。

④⑦《南方周末》,2004年4月29日。

⑥《安徽劣质奶粉杀婴 阜阳副市长不想引咎辞职》,搜狐财经频道2004年4月30日。

⑧ 余晖著:《谁来管制管制者》,广东经济出版社2004年版,第182页。

(作者系厦门大学政治学与行政学系研究生)

(责任编辑:陈荣佳)