

我国乳品安全监管失效的制度因素*

董银果, 王 丽

(上海大学 经济学院, 上海 200444)

摘 要 乳品安全与消费者健康,特别是婴幼儿的生命和健康密切相关。近年来,我国婴幼儿的乳品安全危机事件频频爆发,凸显了我国乳品安全监管制度存在的诸多漏洞和缺陷。在分析我国乳品安全监管现状的基础上,深入剖析了我国乳品监管在法律法规、标准制度、政府监管以及检测体系等方面的漏洞,进而从法规标准、政府监管以及检测体系等方面提出了针对性措施。

关键词 食品安全; 乳品安全; 监管制度; 监管漏洞; 制度因素

中图分类号:GF 45 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2012)06-0095-05

随着我国居民生活水平的提高,乳业得到快速的发展。乳品产量从 2001 年的 1 026 万 t 增加到 2011 年的 2 387 万 t,年均递增 23.73%,成为关系国计民生的朝阳产业^[1]。然而,近年来爆发的一系列乳品安全危机事件,如 2004 年的安徽阜阳奶粉事件、2008 年的三鹿“三聚氰胺事件”以及随后又接连爆发的“激素门”“皮革奶”“陷害门”“毒奶”“黄曲霉素”,最近发生的“老酸奶”事件等,严重挫伤了消费者对国产乳品的信心^[2]。为了保证孩子的生命和身体健康,消费者纷纷涌往港澳(2011 年上半年)和荷兰、新西兰等地(2011 年下半年)抢购奶粉,这种抢购浪潮严重影响了当地居民的正常生活和当地奶粉市场的正常运行。同时,我国奶粉进口也快速增长,奶粉的海外代购量直线上升,进口奶粉市场份额不断增长,平均价格不断上涨。2011 年进口奶粉占据了我国奶粉市场 50% 以上的份额,平均价格涨幅达 10%^[3]。不仅如此,国外的液态奶也趁机进入中国,中国乳业面临前所未有的安全危机和产业危机。企业是市场的主体,是乳品安全的第一责任人;政府监管则是为了弥补市场失灵,保障企业在追求利润的同时生产社会需要的安全食品。而我国乳品企业安全事件屡屡爆发,既暴露了某些企业为了利润不惜丧失良知和社会责任,也暴露出我国乳品监管制度存在着严重的漏洞。依据诺斯的理论,制度是指社会的游戏规则,是为规范人们的相互关系而设定

的一些制约,它是人们认知活动的交流的产物,是在共享心智模式的基础上发展而成的。青木昌彦继承了诺斯关于制度的看法,把制度视为博弈规则,并假定当事人有限理性^[4]。本文试图对我国乳品安全监管制度进行剖析,探寻危机事件背后的原因,从而提出了针对性的措施,为我国乳品安全水平的提高和乳品安全监管制度的完善提供依据。

一、我国乳品安全监管制度的现状

1. 安全监管的法律法规从无到有,逐步完善

我国目前形成了以《食品安全法》(2009 年)、《产品质量法》(2000 年)等法律为基础,以《食品安全行动计划》(2002 年)、《农业法》(2003 年)、《食品生产加工企业质量安全监督管理办法》(2003 年)、《乳制品企业生产技术管理规则》(2003 年)、《乳品质量安全监督管理条例》(2008 年)、《奶业整顿和振兴规划纲要》(2008 年)等涉及乳品安全要求的法规为主体,以各省及地方政府关于乳品安全的规章为补充的乳品安全法律法规体系。

2. 初步建立起较为完整的乳制品标准体系

我国初步建立起一个以国家标准为主体,行业标准、地方标准和企业标准相互补充的较为完整的乳制品标准体系^[5],为乳品生产提供了技术规范,也为监管提供了依据。近年来我国政府对乳制品安全标准的重视程度不断加强,乳品品质标准、污染物限

收稿日期:2012-04-18

* 国家自然科学基金项目“我国农产品应对卫生与植物检疫(SPS)措施的策略及遵从成本研究”(70873082);上海市教委创新重点项目“基于 TTA 体系的中国农产品竞争力研究”(11ZS92)。

作者简介:董银果(1969-),女,教授,博士;研究方向:农产品国际贸易、WTO 规则等。E-mail:dongyinguo2005@163.com

量标准、分析和检测标准不断增加^[6]。目前由国家或行业主管部门制定的乳业相关国家标准和行业标准包括原料奶生产相关标准已达 250 多项,其中包括原料奶生产相关标准 100 多项、乳品加工技术标准 140 多项^[7]。

3. 建立了“以分段监管为主,品种监管为辅”的管理模式

我国已建立了一个“以分段监管为主,品种监管为辅”的管理模式。在这一模式中农业部、国家质检总局、商务部、国家工商行政管理局、卫生部、科技部等多个机构负责乳品安全的监管工作。其中,农业部负责原料奶等初级农产品生产环节的监管;质检部门负责乳制品生产加工和进出口环节的安全监管;商务部负责流通领域的监管;工商部门负责销售环节的监管;卫生部负责消费环节的监管;科技部负责乳品安全科研工作。各机构分工合作,共同管理乳品供应链的安全。

4. 乳品安全检验检测体系日益完善

我国乳品安全检验检测机构分布在卫生部、农业部、国家质检总局等多个政府部门。目前已基本形成了以国家级技术机构为中心,以省级检验机构为主体,以市、县技术机构为基础,既能满足日常乳品安全监督检查工作,又能承担富含新技术新工艺乳品的安全检验及科学研究任务的乳品安全检验检测体系,而且各质检系统对乳品检验检测体系的建设力度不断加大,质检体系也日益完善。为我国乳品安全监管的法律法规和标准制度的实施提供了有效的依据。

二、我国乳品安全监管制度存在的漏洞

有章可循的法律法规和标准体系、不断健全的组织管理以及日益完善的检验检测体系彰显出我国乳品安全监管制度的建设力度在不断加强。然而,不断爆发的乳品安全危机依然暴露出我国食品安全监管制度的漏洞。主要体现在以下几个方面。

1. 法律法规制度不完善

(1)法律法规存在盲区和滞后性。法律、法规制度是乳品安全监管制度的基础。近年来爆发的世界食品安全事件表明,源头污染是最主要的根源,而我国没有专门针对乳品安全生产中原料奶监管的法

规,源头监管法规的欠缺给不法生产者提供了可乘之机。如《农业法》虽然涵盖初级农产品生产环节的监管,但是对原料奶生产和收购过程规定不够具体,使得不良厂商对原料奶肆意添加化学品,如三聚氰胺、黄曲霉素等。发达国家一般会根据形势和科技的发展需要,每 2~3 年即对法律法规进行更新,而我国的法律法规执行期长、更新慢,导致一些法律由于出台时间过早,覆盖面窄,很多条款已远不适应新形势需要。例如已经废除的《食品卫生法》从 1995 年颁布直到 2009 年才被《食品安全法》替代,实施了十五年之久,期间并未对产生的新技术(如辐照、欧姆加热和改良包装的气体环境)和新工艺(如无公害乳品加工工艺)做出及时规定,使得在新技术和新工艺应用的监管上存在许多潜在的不确定性。

(2)系统性和协调性较差。我国关于乳品安全的法律、法规、条例虽然众多,但相对分散,缺乏统一性和协调性,且大部分法规条例是由各部门的规章制度演化而来,具有较强的部门特征和利益导向,法规之间存在交叉、矛盾甚至冲突,给执法带来很大困难。例如《产品质量法》第 49 条对于生产、销售不符合国家标准、行业标准的产品,责令停产、没收违法所得,并处以非法销售金额 3 倍以下罚款,对于情节严重的,吊销营业执照,甚至追究刑事责任。现行的《食品安全法》规定,违法生产经营的食品货值金额不足一万元的,处以二千元以上五万元以下罚款;货值金额一万元以上的,则处以货值金额二倍以上五倍以下罚款;情节严重的,责令停产停业,直至吊销许可证。法律之间规定不一致,势必造成执法人员无所适从,大大降低了法律的权威性和震慑力。

(3)“以罚代刑”致使法律威慑力不足。“以罚代刑”是当前我国乳制品安全行政执法中存在的一个严重问题。相比违法行为造成的严重后果,仅仅依靠罚款作为惩戒手段使得违法成本过低,这是我国乳品安全事故频频爆发的又一重要原因。例如对 2005 年“复原乳”和“早产奶”事件的处理结果仅仅是把变质牛奶返回加工再销售。依据《食品卫生法》规定,对造成食物中毒事故或其他食源性疾患等违法行为的最高罚款金额也仅为 5 万元,这一规定不仅不能让违法者受到应有惩罚,还在一定程度上助长不法厂商的侥幸心理。现行的《食品安全法》的处罚力度虽有所提高,但对于婴幼儿奶粉这样的暴利

产品来说起不到有力的威慑和警示作用。相反,过低的违法成本导致假冒伪劣产品充斥市场。

2. 乳品安全标准滞后且体系混乱

标准是乳品行业的执行依据,是乳品质量安全的技术基础。目前我国乳品安全标准体系存在着以下2方面的问题。

(1)标准水平偏低且存在时滞性。我国乳品安全标准水平偏低,大部分国家标准、行业标准是20世纪80、90年代制定的,而且很多关于新技术新领域的标准仍属空白,使得乳品行业和检测机构无所适从。于2011年6月施行的新版《生鲜乳收购标准》(即新国标)不仅低于1986年标准水平(即老国标),且新标准中蛋白质含量远低于发达国家的标准,菌落总数是美国、欧盟标准的20倍。此外,现有标准还存在更新速度慢、时滞较长等问题,如新国标的建立与老国标相隔25年之久。再加上标准的宣传和推广不到位、部分标准可操作性不强,这些都极大地影响了我国乳品标准的实施和水平提高,造成许多技术内容相对落后。

(2)标准缺乏统一性和协调性。分段式监管模式导致标准政出多门,缺乏统一性和协调性。一方面乳品安全标准分为质量标准和卫生标准,分别由质量技术监督局、卫生部和农业部负责^[8]。另一方面现行的标准体系还有国家标准、企业标准、行业标准和地方标准等多种标准,分别由质量技术监督局、卫生部、农业部、出入境检验检疫局等部门制定。由于标准制定部门分散,利益导向不同,各行业间制定的标准在技术内容上出现冲突、矛盾的现象在所难免,使监管部门处于非常尴尬的境地。如2004年11月的巨能钙事件,农业部的检验结果是双氧水含量严重超标,而卫生部的检验结果却是双氧水含量符合卫生标准^[9]。各个部门按自己的标准对乳品行业进行检验和监督执法,步调不一,造成一个内容多个标准、多重要求和多方管理的局面,严重影响了标准的实施和乳品安全的监管。同时也使企业在实际生产过程中标准适用混乱,失去了标准应有的权威性和统一性。

3. 组织管理制度存在明显缺陷

“分段监管为主,品种监管为辅”的监管模式导致监管部门的监管范围和职责模糊。与此同时,监管制度碎片化又使得各级监管制度零散,协调不

力^[10]。

(1)管理重叠和管理缺位并存。多部门分段式监管格局使得政出多门,部门间职责不清、相互矛盾,导致管理重叠和管理缺位成为我国乳品安全监管不力的一个突出特点^[11]。例如2008年的三鹿奶粉事件,起因于奶源站收奶环节的漏洞。质监部门认为“奶源站”属于初级农产品生产环节,应当由农业部门监管;而农业部认为“奶源站”收的牛奶是用于奶粉的生产加工,属于食品生产加工环节,应由质量技术监督部门负责。这样模糊监管地带的存在使得各监管部门在有利可图时,相互越界,竞相争夺监管权;而在问题、责任面前相互推诿、互相扯皮。同时,在我国农村、边远地区以及涉及跨地区跨部门的地带,以及乳制品从农田到餐桌的产业链条,我国目前的生产监管也存在难以衔接的缺位问题。2009年颁布实施的《食品安全法》中虽然设立了食品委员会,主要负责协调各部门之间的职责交叉及空白问题,但并没有对具体实施措施做出详细规定,乳品监管机构还很难做到“无缝衔接”。可见,“多头分散、齐抓共管”和“多头有责、无人负责”的局面严重影响了监督执法的权威性和有效性^[5]。

(2)监管制度“碎片化”。我国乳品安全监管由国家和地方政府的监管机构共同负责。地方政府决定辖区内监管机构的组织并任命其人员,每个机构都有自己的具体结构和管理范围,管理机构自成体系,造成监管制度的相对零散,缺乏一个完整的至上的垂直乳品安全监管系统。目前只有质检总局的商检系统属于垂直管理,其余部门(如农业部、工商部、卫生部以及商务部等)从中央到地方均为分级管理。中央和地方的不协调造成了监管制度“碎片化”,致使各级监管制度零散,难以形成一个有效的监管系统,也导致管理体制的重复建设和管理活动的重复进行,造成资源的严重浪费。

4. 检测部门自成体系导致资源浪费和效率低下

检测是乳品安全监管的核心环节。目前我国乳制品检测机构主要分布在质检、农业、卫生、工商等政府部门,但是各监测机构部门分割,自成体系。存在以下亟待解决的问题。

(1)乳品质量检测技术水平不高,缺乏专业型人才。我国乳制品质量安全的检测设备设施陈旧落

后、自动化和精密程度较低,更多的是依靠检测人员的经验和肉眼判断。同时现有的检测机构缺乏相应的技术储备和适应市场需求的应变能力,检测人员不能有效掌握可操作技术,这在很大程度上影响了检测结果,进而影响执法水平和监管力度。例如在2008年的“三聚氰胺”事件中,我国当时还缺乏检测三聚氰胺的关键检测技术和专业人才,因而酿成祸及全国的重大乳品安全事故。

(2)检测机构重复建设,造成资源严重浪费。各级检测部门投入大量资金竞相购置相同或相近的检测设备,相互之间工作缺乏协作和沟通,检测结果也不能共享,影响了检验检测体系整体作用的发挥,造成设备利用率低,资源严重浪费。

三、健全我国乳品安全监管制度的对策

我国乳品安全监管问题的根本在于多部门分段式监管。多管齐下的背后是乳品安全监管面临边缘化的危险,部门之间职责不清,责任不明,监管职责难以落到实处。而且多部门分段式监管也导致法律体系、标准体系和检测体系产生一系列的问题。基于这一思路,提出以下对策。

1. 明确监管部门职责

改革监管部门间的责权配置结构。首先,整合现行食品安全监管机构,减少监管部门数量,从而加强部门间的合作和协调。其次,强化国务院食品安全委员会的功能。食品安全委员会的产生是为了协调中央各部委之间职责模糊的现状,但是在法律层面上并没有对其权利进行界定,使得该委员会的运行缺乏法律层面的支持,需要国家出台更加具体的配套措施。明确划分模糊的监管职责。由于乳品从农田到餐桌整个过程的复杂性,无法把生产加工、流通、消费等环节完全分开。因此在《食品安全法》基础上,应当出台相应细则明确规定各监管部门职责,对监管职能的交叉和空白之处进行明确分工,确定相应监管部门,其他部门退出。

2. 健全法律法规体系

健全的法律法规体系是乳品安全监管的重要保障。首先,整合现有法律资源。建立起以《食品安全法》为龙头,其他具体法律法规相配合,多层次的专门针对乳制品的垂直法律法规体系。其次,立法部

门应该及时填补立法空白、修正立法不当、充实立法内容。最后,对危害生命健康的行为加大处罚力度(刑事处罚),增强我国乳品安全监管法律法规的震慑力。

3. 完善乳品标准体系

标准是保障乳品安全的基石,是国家实施乳品安全监督管理、规范市场秩序的重要依据。完善乳品标准体系应从以下2个方面入手。

(1)统一标准制度,改变现有乳品安全标准政出多门的现状。建立以国家标准为核心,其他行业标准、地方标准和企业标准相统一的标准制度体系。使生产企业和监管机构有章可循,同时也为广大消费者在购买乳制品时提供一个有效的选择路径。

(2)及时修定符合时宜的标准。由于新技术、新工艺的采用所产生新的不确定性影响乳品安全,应本着与国际接轨的目的,及时清理、修正和废除不适应经济发展的标准,根据我国具体国情,及时制定符合时宜的标准。

4. 整合检测机构

检测体系是乳品安全管理的核心环节,关系到广大消费者的生命健康和社会稳定,同时检测结果也是乳品安全监管的法律和标准等制度实施的重要依据。整合目前分散的检测机构,通过条块结合的方式,协调和明确各部门、各地方检测环节的分工及责任,形成统一、权威、高效的乳品安全检测体系。提高全国质检系统执法人员和专业人员的技术水平,引进或重点培养高科技人才,加快研究和掌握前沿技术、先进检测方法和技术手段。加强各检测机构之间的协作和沟通,形成检测结果权威化、检测数据共享化,以避免检测机构的重复建设和资源浪费。

乳品安全监管制度的完善是一项复杂的工程,仅仅依靠政府监管部门的努力是远远不够的。企业作为乳品安全监管的第一责任人,对乳制品的安全监管也起着至关重要的作用。因此企业应该秉持乳品质量安全无大小,百姓餐桌无小事的理念,在内部建立严格、科学的乳品安全加工管理体系,严把乳品生产的质量关。除此之外,消费者和社会中介组织也要起到有效的监督作用,建立起消费组织、中介组织、企业和政府四位一体的监管格局,健全并完善我国的乳品安全监管制度,切实保障广大消费群体的生命健康。

参 考 文 献

- [1] 中国产业信息网. 2011年1—12月中国乳制品产量分省市统计表[EB/OL]. (2012-03-08) [2012-06-26]. <http://www.chinairr.org/data/D08/201203/08-94579.html>.
- [2] 廖颖瑶. 中国奶殇, 中国奶问题回顾[EB/OL]. (2011-12-26) [2012-06-26]. <http://news.39.net/hsp/20111226/1869713.html>.
- [3] 唐黎, 郁宗菊, 马杨. 市场份额助推合肥洋奶粉相继涨价[EB/OL]. (2011-07-05) [2012-06-26]. <http://news.mediaxinan.com/hefei/2011/0705/976623.shtml>.
- [4] 赵顺龙, 周一帆, 曹逸之. 诺斯制度变迁理论的演变[J]. 南京工业大学学报: 社会科学版, 2008(4): 43-47.
- [5] 陈锡文, 邓楠. 中国食品安全战略研究[M]. 北京: 化学工业出版社, 2004.
- [6] 毛文娟. 完善技术标准 保障我国乳品质量安全[J]. 中国软科学, 2005(9): 30-36.
- [7] 王威, 尚杰. 乳制品安全事故: “信任品”的信任危机[J]. 社会科学家, 2009(4): 1-7.
- [8] 王耀忠. 外部诱因和制度变迁: 食品安全监管的制度解释[J]. 上海经济研究, 2006(7): 62-72.
- [9] 王耀忠. 食品安全监管的横向和纵向配置——食品安全监管的国际比较与启示[J]. 中国工业经济, 2005(12): 64-70.
- [10] 李静. 中国食品安全监管制度有效性分析——基于对中国奶业监管的考察[J]. 武汉大学学报: 哲学社会科学版, 2011(2): 88-91.
- [11] 王琼雯. 食品安全监管主体行政责任研究[J]. 理论与改革, 2008(2): 132-134.

Institutional Factors of Failure in Dairy Safety Supervision in China

DONG Yin-guo, WANG Li

(School of Economics, Shanghai University, Shanghai, 200444)

Abstract Dairy safety has a close relationship with consumer's health, especially with the infant's life and health. It is the repeatedly erupted crisis of infant's dairy safety in recent years that highlights the loopholes and defects in the safety supervision system of dairy products. Based on analyzing the present situation of safety management of dairy products, this paper deeply dissects loopholes of laws and regulations, standard system, government's supervision and inspection system in China's dairy supervision. Thus, this paper puts forward some corresponding measures from the perspective of dairy safety regulations and standard, government's supervision and testing systems.

Key words food safety; dairy safety; supervision system; regulatory loophole; systematic factors

(责任编辑: 金会平)