

用惩治预防措施解决故意污染原因造成的 食品安全问题探讨

李和平^{1*}, 侯乐锡¹, 李立², 黄斌³

(1. 深圳出入境检验检疫局, 深圳 518045; 2. 中国检验检疫科学院, 北京 100123;
3. 中国国家认证认可监督管理委员会, 北京 100020)

摘要: 本文在简要阐述食品安全问题与故意污染原因造成食品安全问题区别的基础上, 结合我国食品安全面临的严峻形势, 列举并分析近年来国内发生故意污染食品安全事件的特点及产生原因, 解读故意污染原因造成食品安全问题的本质及解决措施, 提出运用食品防护原则解决“故意污染”原因所造成食品安全事件的惩治预防思路。

关键词: 食品防护; 故意污染; 惩治预防; 食品安全

Introduction the solution of food safety issues due to intentional contamination with criminal enforcement & prevention measure

LI He-Ping^{1*}, HOU Le-Xi¹, Li Li², Huang Bin³

(1. Shenzhen Entry-Exit Inspection and Quarantine Bureau, Shenzhen 518045, China;
2. Chinese Academy of Inspection and Quarantine, Beijing 100123, China;
3. Certification and Accreditation of the PRC, Beijing 100020, China)

ABSTRACT: The differentiation between food safety issues and the food safety issues due to intentional contamination, combining with the presently severe food safety situation in China, is presented in this paper. The characteristics and the cause of the most recently food safety incidents occurred in China are summarized, analyzed and explained as well. The suggestion about solving the food safety issues due to intentional contamination, applying Food Defense principle with criminal enforcement and prevention measure, is provided in the paper.

KEY WORDS: food defense; intentional contamination; criminal enforcement & prevention; food safety

食品安全问题是各个国家和地区面临的共同挑战。通常遇到的食品安全问题主要是由食源性危害造成的, 例如由致病菌引起的食源性疾病突发事件、食物中存在生物毒素造成的食品安全事件、食物生产过程中化学投入品及其残留造成的累积性危害等^[1]。因食品生产过程中的环境因素、技术因素、人为因素限制, 尽管在遵守各种规范、技术标准情况下, 仍不可避免出现和/或产生的食品安全问题, 可以称之为“技

术”范畴的食品安全问题^[2], 也就是消费者容易理解和接受的食品安全问题, 这类食品安全问题是食品安全工作的主要目标、长期任务。

由于环境、经济、社会意识形态等方面存在的差异, 食品安全问题产生的原因、结果往往不同。因此, 解决不同食品安全问题的方法和措施也各不相同。尽管技术范畴食品安全问题不能被彻底解决, 但可以通过食品安全保障工作的不断完善、进步, 最终得到

*通讯作者: 李和平, 加拿大麦吉尔大学博士, 高级工程师, 主要研究领域美国食品法律法规政策研究。Email: hep-ingli_lee@hotmail.com

控制,使之符合、或在一定程度上符合公众的健康安全要求。

“故意污染”原因造成的食品安全问题与“技术”范畴食品安全问题有着本质区别。相对于技术范畴的食品安全问题而言,“故意污染”原因造成的食品安全问题是人为的、明知故犯的一种破坏行为,已经完全脱离了食品安全工作目标的范畴,运用技术范畴的保障食品安全理念、规范、标准来预防、控制、消除“故意污染”原因造成的食品安全问题,无法达到预期效果。所以,需要重新认识“故意污染食品安全”问题,针对其产生的原因和性质,采用新的食品安全保障理念和措施,即本文探讨和提出的“惩治预防”措施。

惩治预防的核心就是“惩治”措施加“预防”措施。惩治主要针对食品企业所有人或食品生产行为负责人故意污染破坏食品安全的情况,采用打击刑事犯罪的手段来遏制故意污染破坏食品安全的行为。无论出于何种目的,故意污染破坏食品安全都是一种犯罪、都要受到惩罚。预防主要针对生产过程中食品加工人员,或其他人员因某种原因可能故意破坏食品安全的情况,即排除食品生产企业所有者或食品生产行为负责人故意污染破坏食品安全的情况。

尽管“故意污染”造成的食品安全问题不是食品安全的长期工作任务、根本目标,但在经济发展的特定时期,这类食品安全问题反而成为食品安全的突出问题,给社会经济造成严重危害的同时,也给公众健康安全带来巨大威胁。

1 近年来许多食品安全事件是典型的故意污染原因造成的食品安全问题

纵观近年来国内发生的一系列食品安全事件^[3,4],如:2004年的阜阳婴儿奶粉事件、2005年的苏丹红事件、2006年的多宝鱼事件、2007年的假药事件、2008年的“三聚氰胺”奶粉事件、2009年的甲醛血豆腐事件、2010年的“皮革奶”事件、以及2011年8月前后破获并捣毁的“地沟油”事件,可以发现这些事件都存在着食品生产行为负责人故意污染破坏食品安全的共同特征,而不是生产过程中偶然过失或不可避免原因造成的食品安全问题。相关食品安全事件的后续调查结果及其造成的后果表明“人为的故意污染行为”已成为特定时期国内食品安全所面临的主要挑战。继续依照《食品安全法》沿用“违法金额处以五万元以下罚款或货值金额五倍以

上十倍以下罚款”措施,已经不足以对这些故意违法行为形成威慑。因为这些违法行为给违法者带来的经济收益已远远大于相关处罚给违法者造成的损失。并且,在众多违法者中受到处罚的只是少数违法者,多数抱有侥幸心理的违法者仍逍遥法外,依然敢于铤而走险,致使食品安全仍然面临严峻形势。食品安全保障工作处在疲于应对层出不穷食品安全事件的被动局面中。

2 故意污染原因造成食品安全问题特征分析

分析近些年国内所发生故意污染原因造成食品安全事件的共性,存在以下几种情况:(1)食品从业者或者故意将非食品原料添加到食品生产过程中、或者在食品中添加食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康的物质,或者用回收食品原料作为原料生产食品;(2)生产经营有毒有害物质含量超过食品安全标准限量的不安全食品和存在安全隐患的食品;(3)不按照食品生产经营规范生产经营存在安全隐患的食品等。这些存在严重问题的“食品”造成了一系列骇人听闻的食品安全事件。总结相关故意污染食品安全事件可以发现其特点:(1)不可预测性,按照正常的生产条件、生产情况,这些食品安全问题不应该存在,完全是食品从业者“故意污染”的行为,所以无法预知相关食品安全事件的发生;(2)挑战性,随着现代工业、现代科学的不断进步,各种加工技术手段、原料产品层出不穷、闻所未闻。这种情况下,故意污染食品给食品安全带来的是各种未知的、潜在的风险,使食品安全保障工作充满挑战;(3)巨大危害性,由于消费者、食品安全监管者对“故意污染”原因造成食品安全问题不了解,这些食品安全事件造成的影响和危害常常是巨大的、深远的,对社会经济、甚至政府执政能力都会造成破坏。

面对形形色色的故意污染原因造成的食品安全问题、故意污染食品产生的食品安全事件,食品标准、质量体系形同虚设,亟待引入新的食品安全保障理念和针对性控制措施。

3 惩治预防措施是解决“故意污染”原因造成食品安全问题有效方法

2011年公安部开展的“打四黑除四害”专项整治对故意污染食品违法问题起到了明显的遏制作用。在继续巩固惩治故意污染食品违法问题效果的同时,

保障从“农田到餐桌”全过程食品安全工作中应当推广食品防护措施。从国内外经验看,食品防护也是专门针对故意破坏食品安全的有效预防措施。进一步贯彻和落实食品防护计划工作具有重要的现实意义。

3.1 食品防护是预防故意污染破坏食品安全的有效手段

2008年初,国家认证认可监督管理委员会开始在国内相关食品企业中推广食品防护计划。2010年,食品防护计划国家标准(GB/T27320-2010)的颁布,为在食品安全保障工作中全面开展食品防护工作奠定了坚实的基础。目前,绝大多数出口食品生产企业已建立了各自的食品防护计划,为防范生产过程中可能出现的故意污染及蓄意破坏行为,发挥了积极作用。另外,食品防护也在2010年上海世博会的食品安全保障工作中发挥了重要作用。尽管食品防护在食品安全保障工作中的重要性正在被逐步接受和认可,但食品防护工作的有效实施还需要结合具体情况,不能停留在文件工作形式上,否则无法达到食品防护的真实效果和目的。

从国内外食品企业及相关设施实施食品防护经验看^[5-7],建立和实施食品防护措施以后,食品企业及相关设施的食品安全保障能力有了显著增强,从原有的单一预防控制技术范畴的食品安全问题上升为预防控制技术范畴食品安全问题同时,主动防范人为的“故意污染破坏”造成的食品安全问题,食品安全保障能力发生了本质改变,更适应社会经济发展需要。伴随着国内食品安全形势的变化,在食品生产企业及相关设施推广食品防护工作及食品防护理念将极大改善食品安全整体形势。

3.2 食品防护工作面临的巨大挑战

在预防和避免故意污染造成食品安全问题发生的同时,也有观点认为食品防护只针对外来的蓄意污染破坏行为,对于食品从业者自身故意污染食品的行为无能为力^[8]。食品从业者自身故意污染食品行为是一个值得国内外食品安全工作者共同探讨、亟待解决的问题。

行业准入制是防范食品从业者故意污染破坏食品安全的主要措施之一。建立食品从业者准入机制,对食品企业所有者及食品生产行为所有者实行资格审查,将极大改善食品生产行业及相关行业的秩序,从根本上杜绝食品从业者自身故意污染食品的违法

行为。在出现故意污染食品情况下,依法对违法者及其违法行为实施刑事惩治,将会有效遏制故意污染食品安全问题的发生。事实上,目前国内绝大多数影响深远的故意污染食品安全事件,本质上已不是经济问题,而是故意违法犯罪问题,需要借助刑事犯罪管理部门的力量来共同解决。

3.3 解决故意污染原因造成食品安全问题的建议

当前,行之有效的办法是:(1)在企业层面主动实施食品防护计划;(2)在地方政府方面启动由政府牵头的食品安全刑事安全治理模式;(3)在食品安全信息交流方面建立包括个人、行业及行业协会、公安部门在内的政府部门之间的安全信息交流平台;(4)对故意污染食品破坏食品安全行为进行严厉打击,彻底铲除故意污染食品、破坏食品安全的根源,从根本上树立故意污染食品就是违法犯罪的全社会共识。

2011年9月,公安部指挥浙江、山东、河南公安机关破获一团伙生产销售食用地沟油案件^[9],一条集掏捞、粗炼、倒卖、深加工、批发、零售等6大环节的地沟油黑色产业链浮出水面。这起案件也暴露了我国在地沟油监管机制方面存在的一些问题。近日,公安部等三部门再次下发关于严惩“地沟油”犯罪活动的通知,提出:依法严惩“地沟油”犯罪,切实维护人民群众食品安全;准确理解法律规定,严格区分犯罪界限;准确把握宽严相济刑事政策在食品安全领域的适用。

4 总 结

食品安全关系到国计民生,食品安全无小事。当全社会形成对“故意污染”食品就是犯罪的共识时,食品安全隐患、潜在危害、潜规则将会得到有效遏制。人为使用违禁化学品、有毒有害品造成食品安全事件的情况将得到有效控制。

面对故意污染原因造成食品安全事件的严峻形势,国家从宏观层面提出了系列工作任务和要求^[10]:抓法制—建立权责利相对应的法律追究惩治体系;抓源头—从田间地头抓起,从动物饲料抓起;抓标准—建立最严格的食品药品安全生产标准;抓监管—加强食品质量风险预警,帮助企业完善质量安全控制体系。其中一个重点内容就是要求对食品中存在的安全问题做到早发现、早研判、早预警、早处理。地

沟油案件的发生,再度敲响食品安全警钟,加强对“故意污染”食品犯罪行为的惩治预防尤为重要。

参考文献

- [1] FAO. Food safety. <http://www.who.int/foodsafety/en/>
- [2] 李和平,叶卫翔,黄斌. 非传统食品安全问题分析与应对措施 第三届国际食品安全高峰论坛文集. 北京: 2010.4.5
- [3] 十年聚焦: 中国 2000–2010 年重大食品安全事件. 中国食品科技网. http://www.tech-food.com/news/2010-7-13/n0399914_3.htm
- [4] 2008–2011 食品安全事件大盘点. 凤凰网. <http://finance.ifeng.com/news/special/shipin角度/20110505/3986786.shtml>
- [5] 黄斌,顾绍平,秦红,等. 食品防护计划的建立与实施[J]. 中国渔业质量与标准, 2011, 1(1): 75–78.
- [6] 李和平. 执行“食品防护计划”之我见[J]. 中国检验检疫, 2008, 8(6): 31–32.
- [7] FSIS. Food defense & emergency response. http://www.fsis.usda.gov/food_defense_&_emergency_response/index.asp
- [8] 中美食品防护研讨会. 2011年5月, 广州.
- [9] 公安部破获地沟油大案. <http://news.dahe.cn/2011/7200/10085-0057/index.html>
- [10] 中央空前重视食品安全质量监管 法制建设为重中之重 2009 中国网 http://www.china.com.cn/policy/txt/2009-01/31/content_17199231.htm

(责任编辑: 孙媛媛)

作者简介



李和平, 加拿大麦吉尔大学博士, 现工作于深圳出入境检验检疫局. 高级工程师, 主要研究领域美国食品法律法规政策研究。

E-mail: hepingli_lee@hotmail.com