

关于食品欺诈的国内外比较研究进展

唐晓纯, 李笑曼, 张冰妍

(中国人民大学农业与农村发展学院, 北京 100872)

摘要: 2013年初发生的“马肉风波”震惊欧洲各国的同时, 也使食品的“真实性”和“安全性”问题再次引起了公众的广泛关注。中国目前正处于食品安全与食品欺诈事件时有发生混乱局面, 食品欺诈事件又大多是“安全性”问题, 尤其是非法添加非食用物质问题, 加大了食品安全的治理难度。本文通过梳理近年来国内发生的食品安全以及食品欺诈事件, 在比较国内外食品欺诈事件性质差异的基础上, 通过对发达国家应对食品欺诈事件的策略分析, 以及重典法治的历史经验, 提出了5点思考与建议。期望加强食品安全社会共治的第三方力量, 继续保持严打违法添加的高压态势, 加大对食品欺诈行为的惩罚力度, 使我国食品欺诈的“安全性”问题尽快得到改善, 从而降低食品安全问题的严重程度, 提高消费者对食品安全的信心。

关键词: 食品安全; 食品欺诈; 食品真实性; 社会共治; 惩罚性赔偿制度

Comparative Research of Food Fraud at Home and Abroad

TANG Xiaochun, LI Xiaoman, ZHANG Bingyan

(School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: As the horsemeat scandal occurring in 2013 shocked European countries, considerable worldwide attention has been paid to the authenticity and safety of foods. The fraud cases especially adding inedible materials into foods illegally not only affect the situation of food safety, but also increase the difficulties in food safety management. This paper analyzes the domestic food safety and food fraud events in recent years and compares the different properties of food fraud cases at home and abroad. Based on analysis of the solutions of developed countries and the historical experiences emphasizing laws, this paper puts forward five suggestions. We hope to strengthen the third party power in food safety management, maintain the high pressure on the illegal behavior and increase the penalties for food fraud behaviors in order to improve the food safety situation and rebuild consumers' confidence in food safety.

Key words: food safety; food fraud; food authenticity; society multi-governance; punitive damages system

中图分类号: TS201.6; F713

文章标志码: A

文章编号: 1002-6630(2015)15-0221-07

doi:10.7506/spkx1002-6630-201515041

当前中国的食品安全问题正在面临严峻的形势, 食品安全事件多发频发, 由于源头污染的食品安全问题与非法添加的人为因素, 使得中国食品安全问题的解决难度巨大, 食品安全治理效果不尽如人意, 食品安全问题所引发的消费者信任危机问题也在加重。

然而, 在100多年前的19世纪后半叶, 美国、爱尔兰等国家也与我们今天面临的食品安全形势一样, 食品安全问题和食品欺诈事件混乱复杂, 重大食品药品安全事件不断爆发, 甚至影响到国家声誉。为此, 这些国家对欺诈行为采取了法典重治。例如, 1875年爱尔兰颁布了第一部食品法规《食品药品销售法》, 主要针对食品药品的欺诈行为, 之后, 食品安全问题的治理状况大为改善。美国19世纪末20年代初的“进步时代”时期, 食品

药品安全问题以及掺假暴利行为盛行, 质量低劣的猪肉产品受到了欧洲国家的联合抵制; 美国“妇女禁酒联合会”揭露了药品酒类的掺假欺诈行为, 杂志媒体“揭发黑幕”运动曝光了食品掺假和专利药黑幕等, 在各方利益的博弈下, 1906年6月美国通过了《纯净食品药品法案》。该法案实施后, 原本对成分秘而不宣的专利药公开了成分, 有效遏制了当时严重的食品药品掺假行为, 使得食品安全问题与食品欺诈的混乱状况逐渐得到改善^[1-2]。

如今, 这些发达国家发生的食品安全问题, 更多地呈现出一般性的食品微生物污染、环境导致的药物残留和重金属超标以及转基因等新技术带来的安全性问题。虽然食品欺诈事件至今仍在不断发生, 但是大都表现为以次充好、以假冒真的经济利益导向的食品真

收稿日期: 2014-09-17

基金项目: 国家自然科学基金面上项目(71173225); 国家社会科学基金一般项目(10BGL089)

作者简介: 唐晓纯(1955—), 女, 教授, 硕士, 研究方向为食品科学与安全预警。E-mail: tangxc@ruc.edu.cn

实性问题。例如2013年爱尔兰食品安全局(Food Safety Authority of Ireland, FSAI)揭露的非法“马肉掺假”丑闻,几乎牵涉到欧洲所有的国家,而FSAI明确指出,掺入的马肉是安全的。而我国的食物欺诈如非法添加非食用物质等,却因添加工业制品等有毒物质,大都成为严重的食品“安全性”问题。

为此,本文试图通过对我国食品安全问题与食物欺诈事件的梳理,以及国内外食物欺诈事件的性质对比,借鉴重罚食物欺诈行为以解决食品安全问题这一新的视角,来探索提高我国食品安全社会共治的新思路。

1 相关文献梳理

对食物欺诈的界定,欧盟委员会健康和消费者政策代表Dalli认为,食物欺诈属于“一种巨大的潜在经济利益所驱使的重要问题”^[3],是一种欺骗消费者的行为,是将劣质食品以次充好在市场上流通的形式,或在加工食品中以劣质原辅料代替价格高昂材料、张贴虚假标签的形式。当商家怀着欺骗消费者的目的,故意将不合格食品投放市场,以获取经济利益时,即构成了食物欺诈罪。

英国食品标准局(Food Standards Agency, FSA)对食物欺诈的描述,强调的是行为人的故意欺骗所为,并呈两类典型形式:一是销售的食物是不适宜的和有潜在危害风险的,如动物副产品回收进入食物链、包装和销售的牛肉和家禽来源不明、销售的商品是过期食品等;二是故意错误地说明食物,如将养殖的鲑鱼充作野生的鲑鱼出售、香米中掺杂更便宜的品种、配料的地理和植物或动物的来源为虚假陈述。造假也可能涉及出售被盗的动物,或非法屠宰的动物以及野生动物。

而国内尚未有对食物欺诈的专门定义,参考最高人民法院关于当事人的欺诈行为界定^[4],“一方当事人故意告知对方虚假情况,或者故意隐瞒真实情况,诱使对方当事人做出错误意思表示的,可以认定为欺诈行为”。

《中华人民共和国产品质量法》规定^[5],在产品中掺杂、掺假、以假充真,均属质量欺诈的违法行为。而生产以次充好、失效变质、假冒合格的产品,标示虚假的产地、生产厂名、厂址,伪造生产日期、保质期,伪造或者冒用质量认证标志等,均属于严重的质量欺诈问题。显然,食品作为消费产品,食用质量也受产品质量法的约束。

另外,《欺诈消费者行为处罚办法》^[6]对经营者例举了13种欺诈消费者的行为:1)销售掺杂掺假、以假充真、以次充好的商品;2)商品缺少斤两;3)销售“残次品”等却标示为正品;4)欺骗性的低价格销售;5)虚假的说明、样品销售;6)虚假的销售商名称、标记;

7)用“托”进行欺骗性销售诱导;8)假的现场演示和说明;9)在大众传播媒介作虚假宣传;10)骗取消费者预付款;11)利用邮购销售骗取价款而不提供或者不按照约定条件提供商品;12)假的“有奖销售”等销售方式;13)其他虚假或者不正当手段欺诈消费者的行为。同时,对经营者的5种行为也视作欺诈:1)销售失效、变质商品;2)销售侵权商品;3)销售伪造产地、企业名称商品;4)销售伪造、冒用他人商品特有名称、外包装商品;5)销售伪造、冒用认证标志、名优标志等质量标志商品。

参考以上国内外有关欺诈的界定,我们可以给出的关键词是:故意行为、欺骗消费者、有经济利益、虚假信息,产品欺诈行为是掩盖产品真实属性的故意作为。由于食品具有食用营养性和安全性的特殊属性,因此,食物欺诈事件不仅是发生品牌假冒、厂家虚构、生产日期修改等标签信息真实性问题,而且存在营养质量信息真实性问题,例如抽取脂肪后的低脂乳作为全脂乳,则会直接影响消费者的健康,产生营养不良甚至疾病发生。当掺假物质是有毒有害的工业制品或化学物质,例如在油饼油条等油炸食品中掺入的洗衣粉、食用油掺入地沟油、小麦粉中掺入滑石粉等,这不仅是质量信息真实性的欺诈,而且是直接导致消费者患病甚至死亡的安全性问题了。

究其成因,商业欺诈的根基源于生产经营者的唯利是图。尽管假冒名牌商标、伪造外观、进货渠道不规范、广告虚假宣传等是假冒伪劣行为的通常表现,但是信息不对称也是欺骗得逞的主要推手^[7-9]。在食品消费的市场信用机制不完善的情况下,生产经营者具有信息优势,消费者则处于劣势,而优势者需要足够长的时间视野,声誉才能被重视^[10],消费者则在预期投诉收益小于预期投诉成本时,大都也会放弃投诉,从而给欺诈留下空间。国家监管部门打击假冒伪劣商业行为时,同样面临收益小而打假成本高等问题^[11]。

因此,食物欺诈的一般内涵只是信息的真实性问题,是假冒伪劣的人为故意行为,如果质量信息真实性扩大到安全性问题,那么食品安全问题与食物欺诈问题共存,这就无疑会加大食品安全问题的严重程度,治理的难度也会更大。

2 发达国家的食物欺诈事件及其应对策略

2.1 食物欺诈事件是全世界食品行业都存在的问题

2012年4月,美国药典委员会的杰弗里·穆尔和马库斯·利普博士与美国密歇根州立大学的约翰·斯平克博士在《食品科学杂志》刊登了“食物欺诈公共数据库”一文,该数据库分析了1980—2010年已经发表的1305例

食品欺诈记录报告,排名前七的食品分别是:橄榄油、牛奶、蜂蜜、藏红花、橙汁、咖啡和苹果汁^[12]。

2012年9月,捷克食品安全局通报一起人为故意掺假的毒酒事件。在捷克的俄斯特拉发周边地区发现,一些小商店出售未贴标签和原产地不详的散装白酒,检测含有高浓度的甲醇,海关核查以及警察调查证明,这是一起人为故意掺假、并且最终导致了36人中毒死亡的重大事件。当地市政府办公室向民众警告,不要消费任何可能被污染的酒类,捷克当局采取严厉措施,禁止消费酒精体积分数超过20%的白酒^[13]。

欧盟食品与饲料快速预警系统(Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF)对欺诈行为保持了持续关注,2002年报道了违禁激素醋酸甲孕酮事件、2005年非法染料问题、2008年发布三聚氰胺预警、2010年关于不实健康证明等蓄意经济利益诈骗事件、2012年的甲醛毒酒事件等。2011年RASFF通报了33次欺诈问题,同比增加27%,其中涉及多种食品的掺假事件4起,无健康证书或证明事件4起,非法进口事件12起,假证书事件3起,证书不当事件10起^[14]。2012年通报欺诈/掺假事件85起,同比增加157.58%。其中边境拒绝通报74起,信息通报3起,后续信息通报8起。这85起通报中,涉及了6种边境口岸的控制措施,其中采取寄售扣留措施73起,市场官方控制措施8起,海关托运、寄售释放、公司自行检查和消费者投诉各1起^[15]。

2.2 反欺诈行动与应对策略

2011年美国食品药品监督管理局(US Food and Drug Administration, FDA)颁布了《食品安全现代化法案》,法案框架的新规则之一是允许FDA对疑似掺假或错误标识产品实行长达30 d的行政扣留,在FDA决定是否采取没收或联邦禁令等强制性行为时,该产品将被暂时撤离市场。而在此前,只有当FDA掌握了确实证据,才能对食品进行扣留。2012年4月17—19日,美国的年度“食品安全峰会”在华盛顿召开了第14届年会,会议的一个重要议题是如何打击食品欺诈和经济动机掺假。2013年5月公开的“食品防御计划生成软件”设置了一套具体的程序,对食品企业生产装配和加工工艺过程进行自动查漏评估,以防止故意污染风险^[15]。

澳大利亚竞争和消费者委员会(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC)于2012年12月对澳大利亚Pep's Ducks有限公司处以罚款40万美元;ACCC于2013年向联邦法院对澳大利亚Luv-a-Duck有限公司提起诉讼(2013年4月29日开庭审理),两起处罚均因产品宣传上存在“开放范围”、“自然生长方式”等欺骗性行为。超市行业巨头沃尔沃斯公司仅出售2小盒过期13 d的羊肉和盒饭,而被当地法官因“人为”欺骗判处了7 500美元的罚金^[16]。

欧盟规定,只有产自欧盟国家或进口国授权机构的产品,在包装上加贴健康标识后,才能在市场上销售。鉴于一些重大的欺诈事件主要是进口食品的伪造健康证明问题,即产品包装上贴的产品来源(授权机构)与实际产地不符,欧盟在打击这类诈骗时,于2010年针对错误健康证明的欺诈进行了分类规定,分别为缺少健康证明、不实的健康证明和不恰当的健康证明,并利用电子认证系统TRACE与产品出口国合作,即欧盟委员会提供给出口国使用TRACE的权限,并培训他们成为“更好的食品安全培训方案”的参与者,通过与产品原产国的协作配合,识别出产品相关文件的真实性,以有效遏制此类欺诈事件的发生^[17]。

2012年末,爱尔兰食品安全局发现了100%牛肉产品中含有马肉的事件,由于马肉丑闻揭示了交换食品欺诈信息这一新问题,RASFF建立了可能构成食品欺诈信息和警报的快速交流和预警程序。针对马肉欺诈事件,RASFF迅速通知成员国,发出了超过80个通知和300个后续通知,追查产品并且使产品从市场上撤出^[13]。非法“马肉掺假”风波几乎涉及欧洲所有国家,而2012年FSAI咨询热线接到食品或食品场所的投诉占到总信息的20%。不断发生的食品欺诈事件造成消费者对食品的信任逐渐减弱,为防止食品欺诈率的上升,2012年爱尔兰食品安全署、爱尔兰警察、卫生服务机构等多个执法部门,成立了食品欺诈特别小组,以期在国家和国际上共享信息和研究成果,并开展沟通、协调工作^[3]。

2008年,欧盟针对中国的三聚氰胺欺诈事件所采取的快速应对措施,在确保公众安全方面起到了至关重要的作用。在媒体报道中国婴幼儿配方奶粉含有三聚氰胺并导致婴儿中毒死亡后,欧盟委员会于2008年9月15日发出消息通知,指出三聚氰胺是一种化工中间体,因为含氮量高,被非法添加到牛奶以增加蛋白质的水平。同时声称,欧盟市场没有原产中国的进口奶及奶制品,包括奶粉,但是,不能排除巧克力、糖果、饼干等配料含有牛奶的非法入境产品(例如一些中国食品商店所出售的产品)。随即,欧盟食品安全局(European Food Safety Authority, EFSA)按欧盟委员会的要求,对欧盟市场含有牛奶成分的复合产品(如巧克力、饼干等)进行了风险评估,并于9月24日发布科学报告,声明指出,最坏的情况是儿童每天食用大量的饼干和巧克力中,含有高浓度的产自中国的污染奶粉,且超过每日耐受摄入量时,则可能存在健康风险。

为了对进口的中国牛奶和奶制品进行特殊管理,欧盟委员会于10月14日通过了2008/798/EC决议,废除了2008/757/EC决议,采取了4项措施,禁止产自中国的含有牛奶成分的婴幼儿食品进入欧盟;指定进口口岸,并对所有含有牛奶的食品进行三聚氰胺物理抽样分析;对

饲料和高蛋白质食物中三聚氰胺的含量加强控制;对不符合标准的食物和饲料一律销毁。

自2008年10月开始,由于不断发现来自中国的豆粕和作为膨松剂的碳酸氢铵存在三聚氰胺含量超标的情况,2008年12月9日,欧盟委员会决定实行2008/921/EC决议,修订2008/798/EC决议,将安全检测扩大到碳酸氢铵、饲料、含有牛奶成分的食品、奶制品、大豆以及大豆产品等方面。

欧盟RASFF系统针对中国三聚氰胺事件的管理和应对,从第一个发布关于三聚氰胺的新闻通报,至2008年底,紧密跟踪连续发布了39个新闻通报、40个市场通报,并对非法进口的奶制品、饼干点心和奶糖牛奶巧克力、薯片、膨松剂、食品补充剂这5类食品进行了边境拒绝控制^[18]。

3 中国的食品安全与食品欺诈事件

3.1 食品安全事件及其特征

3.1.1 2000—2013年发生的食品安全事件

以上海市食品药品安全研究中心的蓝皮书“食品药品安全与监管政策研究报告”、食品科学网的“2012食品安全事件大盘点”、百度文库“2012年重大食品安全事故”、中国网络舆情发展报告(2012)和有关文献资料,以及民间网站“掷出窗外”数据库统计的2004—2013年的3426件食品安全事件,整理得到2000—2013年媒体曝光的食品安全事件共3445起,其中年度曝光的食品安全问题数量变化见图1。

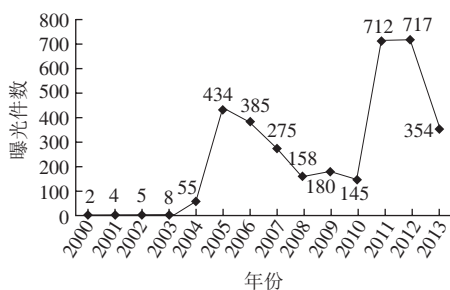


图1 2000—2013年媒体曝光的食品安全事件年度变化情况

Fig.1 Annual changes of food safety incident situation in the media exposure from 2000 to 2013

由图1可知,2000—2013年的年度报道数量呈总体波动上升趋势。2004年以前的食品安全问题的相关报道数量不多,年度仅为个案,这与已有研究(利用人民日报数据库整理)的趋势类似^[19],表明尽管1995年国家颁布了《食品卫生法》,但是食品安全并不是当时的社会、政治热点问题,媒体也未对其进行重点关注。2000—2013年的年度报道数量具有2个峰值,第1次高点在2005年出现,第2次高点在2011和2012年形成,并呈小平台高峰态。

进一步对峰值出现的情况进行分析表明,2005年媒体报道食品安全问题的数量同比骤增接近8倍。之所以食品安全问题引起媒体的高度关注,主要有两个方面的原因:一是受不断发生的重大食源性疾病影响。2003年全国突发的人与人之间的“非典型肺炎”疫情,由于此病毒是人类当时尚未认知的新病毒,又具有极强的传染性和致死率,令人恐惧,而对传染源的认知发现此病毒可能与食物有关,这使得食物安全问题引起广泛关注。而2004年在安徽阜阳发生的“大头娃娃”事件,暴露出严重的劣质奶粉问题,更使食品安全问题突显。另一方面政府为了加强监管,国务院于2003年3月新成立了国家食品药品监督管理局(十届全国人大一次会议第三次全体会议通过),制定了国家《食品安全行动计划》(2003—2008年计划实施时间),而2005年成为计划实施的关键年。重大食品安全问题的爆发和政府监管力度的加强,极大地推动了全民对食品安全问题的关注,媒体关注和揭露出的各种食品安全问题数量大增,由此也形成了2004—2005年报道数量快速增长的态势。

2011与2012年形成有史以来的最大峰值和小平台走势,实际上正是2009年6月实施的《食品安全法》的结果。2008年发生震惊世界的婴幼儿配方奶粉三聚氰胺事件,推动了《食品安全法》修订的法制进程。依据《食品安全法》的要求,2011和2012年国家建成覆盖全国的食品安全风险监测网络,在国务院食品安全办公室的协同领导下,国家负有食品安全监管职责的部门先后开展了多项多次的食品安全专项检查工作,使得食品安全监管的技术支撑水平和整治效果显现,媒体主动关注和参与,不仅使得报道数量大幅增加,而且表明媒体已经成为我国食品安全监管的重要社会力量,具有前所未有的推动力。

3.1.2 消费者协会发布的食品投诉状况

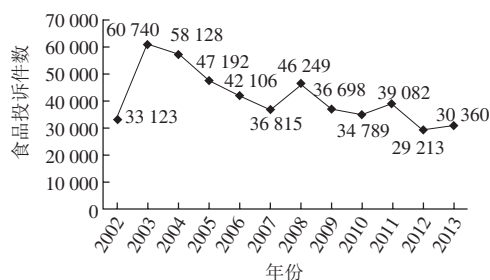


图2 消费者协会公布的年度食品投诉情况

Fig.2 Annual food quality complaints released by China Consumers' Association

自2002年以来,中国消费者协会每年发布半年度报告和年度分析报告,食品一直以来都是投诉位于前5位的种类,图2显示了2002—2013年消费者协会的食品投诉情况(根据消费者协会网站发布的资料整理),虽然食品

投诉有一个缓慢下降的趋势,但是食品投诉量的年度波动较大。2003年出现了年度投诉量最大峰值,同比增长83.38%;2008年受三聚氰胺事件影响,投诉量同比上升了25.63%,其中对食品安全的投诉量上升了48.20%,对食品质量的投诉量上升了34.70%,形成了下降通道中的一个小反弹。

2013年全国消协组织受理的乳制品投诉仅上半年就达1 051件,同比增长17.80%,涉及质量问题占比72.50%;婴幼儿奶粉投诉744件,同期相比投诉量翻倍,投诉的质量安全问题超过86.00%,消费者投诉既涉及外资品牌的乳品企业,也包括国内大型乳品企业^[20]。

3.2 食品欺诈事件

3.2.1 “掷出窗外”曝光的食品欺诈事件

在食品安全事件的报道中,根据欺诈的界定,搜索关键词“掺假、非法添加、假冒伪劣、以次充好、虚假广告、虚假日期、虚假生产商、虚假宣传”,共得到高达92%的欺诈事件。搜索关键词“过期”,共有87起事件;搜索关键词“地沟油”,共有37篇媒体报道事件;搜索关键词“苏丹红”,共有27篇报道,搜索关键词“三聚氰胺”,共有21篇报道;搜索关键词“造假”,共有248件媒体曝光的事件。年度曝光数量以2005、2009、2011年居多,尤以2011年达到极值,是其他峰值的1~3倍,年度曝光数量变化如图3所示。

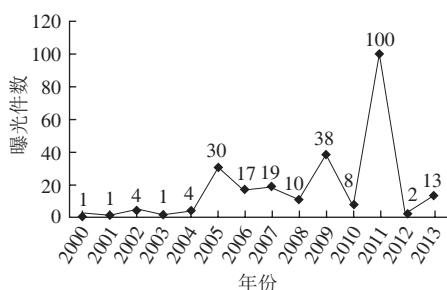


图3 媒体曝光的食品造假事件年度变化趋势

Fig.3 Annual changes of food fraud incidents in the media exposure

3.2.2 中央电视台“每周质量报告”曝光的食品欺诈事件

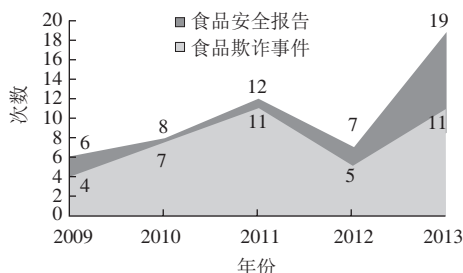


图4 中央电视台《每周质量报告》2009—2013年报道的食品欺诈事件

Fig.4 Food fraud incidents reported by CCTV “Weekly Quality Report” (from 2009 through 2013)

中央电视台“每周质量报告”自2003年开播以来,

多次报道食品安全问题,尤其是食品的制假售假和非法添加事件。如图4所示,2009—2013年约有52期报告涉及食品安全,其中39期均涉及食品掺假欺诈事件,比例高达75%(资料来源:根据中央电视台“每周质量报告”官方网站整理)。“瘦肉精”、“地沟油”、“假酒”和“问题奶粉”是曝光最频繁的关键词,尤其是多次曝光非法添加工业制品等严重危害健康的食品欺诈事件,更是令人触目惊心。由图4也可看出,自《食品安全法》颁布实施以来,“每周质量报告”关注食品安全的程度和报道频率大幅上升,2013年相关食品安全的报告次数较2009年增长了3倍之多,而2011年报道的食品欺诈事件占比超过9成。

3.2.3 违法添加非食用物质和滥用添加剂的欺诈事件

违法添加和滥用是“违法添加非食用物质和滥用食品添加剂”的简称,是中国典型的食品安全和食品欺诈混合问题,也是极容易导致食源性疾病严重后果的“人源性”风险。从媒体报道和社会对事件的反应程度来看,化学性添加是引起事件最主要的因素,且添加物大多具有毒性,极易引起食品安全重大事件。例如三聚氰胺乳制品导致婴幼儿患肾结石,漂白剂和防腐剂具有强致癌作用等。人源性故意地违法添加非食用物质已是中国面临的重大食品安全隐患,国家对各类食品的生产 and 流通环节可能发生的非法添加和滥用问题进行了多次的重点整治,始终对其进行高压态势,然而,此类问题层出不穷,似有“防不胜防”之势。

自2008年起,为了遏制我国在食品生产、流通、餐饮服务中违法添加非食用物质和滥用食品添加剂的行为,国家成立全国打击违法添加非食用物质和滥用食品添加剂专项整治领导小组^[21],组建“全国打击违法添加非食用物质和滥用食品添加剂专项整治专家委员会”,建立了30人的专家库^[22]。并且建立违法添加黑名单制度,国家卫计委先后发布了6批可能在食品中违法添加的非食用物质和易滥用的食品添加剂名单,对非食用物质的种类、可能易滥用的食品添加剂、可能添加的食品品种、相应的检测方法进行了公示。6批名单包括了47种非食用物质,22种易滥用的食品添加剂品种。加上农业部已经公布的82种“禁止在饲料、动物饮用水和畜禽水产养殖中使用的药物和物质”名单,则这151种化学添加物和药物,正是10年来产生食品质量安全事件的元凶。因此,2011年4月22日,国务院食品安全委员会在《关于严厉打击食品非法添加行为严格规范食品添加剂生产经营使用的公告》中进一步指出,严禁使用食品添加剂以外的任何化学物质,或其他可能危害健康的物质。

首次的专项整治从2008年12月10日—2009年3月10日,国家卫生和计划生育委员会、农业部、工业和信息化部、公安部等九部门联合发文在全国开展打击违法添加

非食用物质和滥用食品添加剂工作,着重检查食品生产、流通环节的乳及乳制品、米面淀粉制品和豆谷制品、肉及肉制品、酒、水产品、调味品和餐饮加工七大类的非法添加情况。全国参加监督执法人员达400多万人次,检查了生产经营单位572万户次,其中整治重点单位441 084家和重点产品71 198种,受理投诉举报4 211件,查处违法案件7 626起,货品价值6 708万元,有34起案件移送了司法机关,并依法逮捕30人。

2011年国家工商部门开展的专项整治活动,查处滥用食品添加剂案件4 611件,查扣非食用物质和食品添加剂5.6万kg、“地沟油”和非正规来源食用油38.03万kg;捣毁“地沟油”窝点216个^[23]。2012年仅北京市昌平区就摧毁了24个泔水油黑作坊,查获泔水油11 t^[24]。而国家质量监督检验检疫总局在2012年食品风险检测的2万个样品中,发现食品欺诈是主要问题之一。2013年公安部曝光的10起打击食品犯罪典型案例中,制售有毒有害羊肉卷、有害保健品、“毒豆芽”等案件,均表现出严重违法添加的欺诈性质,并具有危害安全的特性^[25]。

4 结 语

通过上述分析,我们可以得到以下5点思考与建议:

第一,国内外食品欺诈的性质差异明显。显然,当前发达国家发生的食品欺诈大多呈现的是食品“真实性”特点。中国的食品欺诈不仅存在真实性问题,而且非法添加非食用物质和有毒有害物质,使得安全性问题更为突出。值得注意的是,发达国家由于食品产业集中度高,查处食品欺诈行为的难度较低,而中国的食品欺诈行为,目前的查处难度大,监管成本很高。

第二,发达国家曾经的食品安全混乱局面与现今中国食品安全与食品欺诈混乱局面类似,发达国家法典重治食品欺诈,形成了现如今的食品欺诈与食品安全两类不同性质的问题,以及针对不同问题的不同应对策略,食品安全状况得到很大的改善。

第三,借鉴发达国家的做法和经验,中国近期应加大对食品欺诈行为的惩治,尤其是对违法添加非食用物质和滥用食品添加剂问题的严惩重罚。对掺假、食品欺诈、疑似食品欺诈等概念和内涵,还需要在相关法律法规中予以明晰,并辅之以配套的欺诈巨额赔款制度,加大惩罚性赔偿,提高掺假企业的违法成本,增大法律的威慑力。同时,在行政监管加大力度连续整治的基础上,公安部门和司法力量更要保持严打食品欺诈犯罪的态势,甚至设立专业的食品警察队伍,来加强法治力量,使食品安全形势会有较快较好的转变。老百姓对食品安全放心了,对政府治理食品安全的信任才会上升。

第四,由于食品掺假和欺诈事件一定是人为故意

造成的,因此,重典法治是严惩不贷的基础。借鉴发达国家的治理经验和做法,以及中国的国情和一些成功的举措,在继续开展专项整治活动、公布黑名单制度、曝光违法广告等做法的同时,对相关法律法规的修订与完善,亟待加快进程。2014年我国对《食品安全法》的修订工作已经进入实质阶段,《食品安全法》的修订草案通过了第十二届全国人大常委会第九次会议的初次审议,并于2014年7月完成了公开征求意见。草案对生产经营者的违法行为突出了民事赔偿责任,实行先行赔付的首负责任制。为增加违法成本,惩罚性赔偿金提高到10倍价款或者3倍损失,而对违法添加有毒有害物质的行为,不仅受到吊销许可证的行政处罚,最高还会受到货品价值金额30倍的罚款。由草案第九章的第一百二十三条至一百五十三条可见,国家建立了最严格的食品安全法律责任制度,重典还设置“终身行业禁止”、“直接开除高压线”等责任处罚新规^[26]。随着草案修订工作的推进,配套的法规和相关制度的规章制度也需要加快跟进,以夯实食品安全的重典法治基础。

第五,社会共治需要推动第三方监管。面对“假蜂蜜”、“假酒”、“地沟油”等食品欺诈事件屡禁不止,政府监管成本巨大,企业诚信制度难以确立,第三方社会监管缺失的现实,借鉴西方发达国家将社会监管作为弥补政府监管不足的有效工具,应切实加强第三方社会力量的介入^[27]。

为鼓励消费者积极维权,2013年10月25日,第十二届全国人大常委会第五次会议审议通过了对《消费者权益保护法》的修改决定,并于2014年3月15日起施行。新修订的《消费者权益保护法》针对消费欺诈行为加大惩罚力度,增加商家的违法成本。如经营者提供假冒伪劣服务和商品则向消费者“假一赔三”,赔偿翻倍,并设立500元赔偿起点。对经营者故意向消费者提供欺诈行为造成严重损害消费者生命健康的,还将被依法追究刑事责任^[28]。《消费者权益保护法》修订的一些新规定,进一步保障了消费者的权益,促进了消费者的维权行动。而消费者维权意识的提高和维权行动的开展,有利于推动消费者群体力量参与食品安全治理。

媒体尤其是新媒体的舆情影响力在食品安全社会监管中已经和正在发挥巨大的推动作用,针对网络博客、手机微信等信息传播的新途径,应加大政府监管信息的传播,以及企业信用价值的导向,引导舆情形成正向的社会激励,使消费者、媒体、企业和政府等食品安全的各方利益相关者,成为重要的社会共治力量。

参考文献:

- [1] 比·威尔逊. 美味欺诈[M]. 周继岚,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,2010:120-174.
- [2] 刘鹏. 公共健康、产业发展与国家战略:美国进步时代食品药品监管体制及其对中国的启示[J]. 中国软科学,2009(8):61-68.

- [3] 上海市食品药品监督管理局. 爱尔兰成立食品欺诈特别小组[DB/OL]. (2013-01-22)[2014-07-05]. http://www.drugsafety.sh.cn/html/Intelligence.aspx?id=2085&Top_FK_Dictionary=0&FK_Dictionary=3600.
- [4] 最高人民法院. 最高人民法院印发《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见(试行)》的通知(法[办]发[1988]6号)[EB/OL]. (1988-04-02)[2014-01-10]. http://www.npc.gov.cn/huiyi/lfzt/swmsgxflyf/2010-08/18/content_1588353.htm.
- [5] 全国人民代表大会. 中华人民共和国产品质量法[EB/OL]. (2000-07-08)[2014-01-10]. http://news.xinhuanet.com/legal/2003-01/21/content_700668.htm.
- [6] 国家工商总局. 欺诈消费者行为处罚办法[EB/OL]. (1996-03-15)[2014-01-10]. http://www.npc.gov.cn/npc/lfzt/xfqybhfxza/2013-04/18/content_1792699.htm.
- [7] 孙国正. 假冒伪劣商品的市场成因及治理对策[J]. 安徽大学学报: 哲学社会科学版, 1992(3): 95-97.
- [8] 程启智. 我国市场中的造假现状及政府管制分析[J]. 中南财经政法大学学报, 2003(4): 28-32.
- [9] 李萍, 阮平南. 假冒伪劣现象的经济学分析[J]. 商业研究, 2003(5): 8-10.
- [10] 周黎安, 崔兆鸣. 从信息经济学看当前假冒伪劣现象[J]. 北京大学学报: 哲学社会科学版, 1996(3): 29-35.
- [11] 张理智. 论假冒伪劣产品的成因及其治理[J]. 经济研究, 1994(1): 51-57.
- [12] MOORE J C, SPINK J, LIPP M. Development and application of a database of food ingredient fraud and economically motivated adulteration from 1980 to 2010[J]. Journal of Food Science, 2012, 77(4): R118-R126.
- [13] European Communities. The rapid alert system for food and feed (RASFF) annual report 2012[R]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2013.
- [14] 梁成彪, 杨林, 闫庆博, 等. 2011年欧盟RASFF通报中国食品安全问题分析[J]. 科技资讯, 2012(27): 233.
- [15] 上海市食品药品监督管理局. 食品法律和政策最新动态[DB/OL]. (2013-11-01)[2014-07-05]. http://www.drugsafety.sh.cn/html/Intelligence.aspx?id=2550&Top_FK_Dictionary=0&FK_Dictionary=3600.
- [16] 上海市食品药品监督管理局. 食品法律和政策最新动态[DB/OL]. (2013-05)[2014-07-05]. <http://www.drugsafety.sh.cn/html/Intelligence.aspx?id=2208>.
- [17] 唐晓纯, 张慧媛, 刘晓鸥, 等. 国内外食品召回实施效果分析[M]//唐民皓. 食品药品安全与监管政策研究报告(2012). 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 85-101.
- [18] 唐晓纯, 许建军, 瞿晗屹, 等. 欧盟RASFF系统食品风险预警的数据分析研究[J]. 食品科学, 2012, 33(5): 285-292.
- [19] 王宇. 框架视野下的食品安全报道: 以《人民日报》近10年的报道为例[J]. 现代传播, 2012(2): 43-47.
- [20] 中国消费者协会. 二〇一三年上半年全国消协组织受理投诉情况分析[EB/OL]. (2013-07-25)[2013-11-01]. <http://www.cca.org.cn/web/xfts/newsShow.jsp?id=63380>.
- [21] 卫生部. 关于开展全国打击违法添加非食用物质和滥用食品添加剂专项整治的紧急通知(卫监督发[2008]60号)[EB/OL]. (2008-11-28)[2013-11-28]. <http://www.foodmate.net/law/shipin/163999.html>.
- [22] 国家卫生和计划生育委员会. 关于成立全国打击违法添加非食用物质和滥用食品添加剂专项整治专家委员会的通知(食品整治办[2008]10号)[EB/OL]. (2008-11-28)[2013-11-28]. <http://www.moh.gov.cn/mohbgt/s9976/200812/38576.shtml>.
- [23] 吴林海, 钱和. 中国食品安全发展报告(2012)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012: 72-73.
- [24] 吴林海, 王建华, 朱淀, 等. 中国食品安全发展报告(2013)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2013: 75.
- [25] 中国警察网. 公安部公布十起打击食品安全犯罪典型案例[EB/OL]. (2013-02-03)[2013-11-01]. <http://www.mps.gov.cn/n16/n1237/n1342/n803715/3679230.html>.
- [26] 中国人大网. 食品安全法(修订草案)全文[EB/OL]. (2014-06-30)[2014-08-15]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2014-06/30/content_1869695.htm.
- [27] 郑风田. 食品欺诈呼吁第三方社会监管[J]. 中国畜牧业, 2011(17): 40.
- [28] 全国人民代表大会. 中华人民共和国消费者权益保护法[EB/OL]. (2013-10-26)[2013-12-01]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2013-10/26/content_1811773.htm.