



引用格式:肖湘雄,王思琦.农产品质量安全事件的形成与治理——以邵阳“10·24”特大制售病死猪肉案为例[J].郑州轻工业学院学报(社会科学版),2017,18(3):57-61.

中图分类号:D035.29 文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1009-3729.2017.03.009

文章编号:1009-3729(2017)03-0057-05

农产品质量安全事件的形成与治理

——以邵阳“10·24”特大制售病死猪肉案为例

The formation and management of quality safety incidents of agricultural products

—Taken Shaoyang's "10·24" special manufacturing and selling cases of dead pigs for example

肖湘雄,王思琦

XIAO Xiang-xiong, WANG Si-qi

湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105

摘要:近些年,食品安全事件在我国时有发生,严重威胁着人民群众的生命健康,引起了党和政府的高度关注。农产品质量是食品安全的重要屏障,对食品安全状况有着重要的影响。当前我国农产品质量安全保障机制还存在着源头检验不到位、行业自律意识淡薄、职能部门工作人员玩忽职守、农产品市场准入制度不健全等问题。我们应通过加大源头检验技术投入力度、建立完善的农产品市场准入制度、加强行业诚信体系建设、建立健全监管部门从业人员违法行为惩戒机制、构建农产品质量安全多元共治体系等途径,完善我国农产品质量安全保障机制。

关键词:
农产品;
食品安全;
病死猪肉案;
协同治理

收稿日期:2016-09-25

基金项目:国家社科基金项目(15BZZ053)

作者简介:肖湘雄(1973—),男,湖南省邵阳市人,湘潭大学教授,博士,博士生导师,主要研究方向:健康农业发展战略与政策。

近年来,食品安全事件在我国时有发生,严重威胁着人民群众的生命健康,引起了党和政府的高度关注。2016年1月28日,中共中央总书记习近平对食品安全工作作出重要指示:“确保食品安全是民生工程、民心工程,是各级党委、政府义不容辞之责。要牢固树立以人民为中心的发展理念,坚持党政同责、标本兼治,加强统筹协调,加快完善统一权威的监管体制和制度,落实‘四个最严’的要求,切实保障人民群众舌尖上的安全。”^[1]农产品质量安全是食品安全的重要屏障,对食品安全状况有着重要的影响。

目前,对农产品质量安全问题学界已有广泛的研究。国内学者对如何保障农产品质量安全问题进行了广泛探讨。例如,付文丽等^[2]分析了我国食品安全监管机制发展过程中存在的问题和不足,对健全食品安全治理机制提出了以下建议:食品安全治理主体单一化的治理方式必须扭转,推进多样化的社会治理方式,加强食品从业者的自我管理,发挥社会组织的作用,激发公民广泛参与的热情,依法健全治理体制和机制等;孙昊等^[3]认为,应通过监管理念的转变、监管主体的多元化,构建政府主导与社会参与相结合的协同监管机制,以弥补多部门监管模式责任不明的不足;陈彦丽等^[4]从协同学的角度提出食品安全治理的多元主体参与模式;叶俊等^[5]认为当前公共事务高度复杂化,利益主体愈加多元化,客观上要求政府、市场与社会各方监管资源协同运作,并在此基础上构建多元主体参与的协同监管体系。总体来看,目前国内学者多从食品安全这一总体概念去研究农产品质量安全问题,而借助案例对农产品质量安全问题进行专门研究的成果还有待丰富。鉴于此,本文拟以邵阳“10·24”特大制售病死猪肉案为例,从农产品质量安全事件产生的结果着手,尝试采用反向思维方法,深入剖析农产品

质量安全事件发生的过程与成因,提出可行的政策建议,以期对新时期我国经济社会发展大背景下保障农产品质量安全、促进社会和谐发展有所裨益。

一、邵阳“10·24”特大制售病死猪肉案案情回顾

2013年8月,邵阳市食品药品监督管理局转接给邵阳市警方一则群众来电举报:“有人长期在邵阳市冷库后面收购病死猪肉……”邵阳市公安局接到该群众举报后,立即展开了为期3个多月的摸底排查,并成立专案组进行调查,发现该案波及湖南、河南、广西等10余个省或自治区。随着案件调查的深入,专案组成员也从5人增加至60余人,在湖南、广西、河南3个重点省或自治区共设15个行动组和27个行动点,调查对象从最初的1人扩大至100余人,最终抓获涉案人员110人,其中58名主要成员被处以行政拘留,共捣毁31个涉案窝点,摧毁了10余条犯罪网络链条,查获涉案病死猪肉约万吨,查证非法牟利金额逾亿元……

湖南省公安厅在召开新闻发布会时指出,自2008年起,犯罪嫌疑人危清海就在邵阳市以每头200元的价格从农户手里收购体重大约200~300斤的病死猪,2014年仅半年时间就收购了超过800头病死猪,生产病死猪肉超过8000公斤。犯罪嫌疑人危清海的第一条犯罪链条是其下线孙泽明等腊肉加工和卤菜制作商贩。腊肉加工和卤菜制作需要大量的猪肉、猪脚与猪内脏,孙泽明便从危清海手里以不到市场价一半的价格买进大量病死猪的猪头、猪脚、猪内脏等,将其加工制作成卤菜和腊肉,然后以沿街流动售卖与批发形式售出。危清海将部分病死猪以每公斤11元的价格批发给某些获得了正规营业执照的大型肉制品加工企业,如邵阳当地的邵东华兴肉类加工厂等,这些企业再

将病死猪肉重新解冻分割、加上包装卖给张家界等旅游城市的肉食品加工企业,最后这些企业将病死猪肉加工成旅游特产食品销售到各个旅游景点。

该案案情不断扩大的关键,在于检疫检验部门设立的旨在阻断不安全农产品流入市场的多道防线失守。危清海之所以能够收购、出售如此多的病死猪肉,一方面是由于有 10 多个固定的猪贩子将病死猪源源不断地提供给他,个别保险公司的保险员为获私利长期向其提供病死猪信息;另一方面是由于部分拥有合法营业执照的正规食品企业为了非法获得巨额暴利,对买进的猪肉不进行安全检验,甚至明知是病死猪依然收购。本案暴露了我国在农产品收购、检验检疫、流通等环节都存在诸多问题。

二、邵阳“10·24”特大制售病死猪肉案的成因

邵阳“10·24”特大制售病死猪肉案形成的原因,具体来说,主要有以下几个方面。

1. 源头检验不到位

邵阳“10·24”特大制售病死猪肉案暴露了我国检验检疫部门对农产品源头检验方面存在不够规范、把关不严的情况。猪肉的生产检验应该由质检部门进行,食品药品监督机关负责对其成品进行把关,工商部门控制与管理相关制品的流通。但在对该案的侦破中发现,多个监管部门没有履行其监管职能,一张“检疫合格证”被作为最终检验结果,致使重重监管关卡成了摆设。依据我国相关法律规定,乡镇防疫站负责对养殖生猪的散户进行检疫工作指导,与村委会一同对病死猪按规定进行无害化处理,生猪屠宰场和猪肉储存基地应该有检疫人员长期驻守。但很多情况下检验人员都是只凭借肉眼观察、表面触摸并结合自己经验常识来进行判别,外地生猪肉进驻本地冷库,只看检

疫票据,缺少检验过程。源头检验不到位甚至缺失,是致使本案中病死猪肉从邵阳流向河南、广东等省份的重要原因。

2. 行业自律意识淡薄

目前,我国部分农产品生产经营者对农产品质量安全问题重要性的认识不到位,行业自律意识淡薄,行业协会形同虚设,行业自律机制不健全,没有形成农产品生产、加工、销售行业共同遵守的行业道德规范。邵阳“10·24”大案中,原本属于合法获得营业执照、生产许可的邵东华兴肉制品加工厂等正规企业也多有涉入,以正规企业名号为遮掩,违法加工生产、销售病死猪肉制品,全然不顾企业形象和企业社会责任。因此,要杜绝农产品质量安全问题,应加强行业自律,恪守行业道德规范。

3. 职能部门工作人员玩忽职守

农产品质量安全防线的失守是相关职能部门工作人员玩忽职守所致。本案中,涉案保险公司部分员工、动物检验员与犯罪嫌疑人危清海结成利益同盟,违背国家关于病死猪检验处理的规定,玩忽职守、不作为、乱作为,以谋取个人私利。可见,目前我国农产品检疫环节松散凌乱,一些检疫、检验部门未按照要求对农产品进行检验,随意开具检疫、检验合格证明;一些检疫单位甚至只管收费,不管管理;一些检疫部门的工作人员玩忽职守,乱开票,找人代开票,任意开票,甚至公然出售检疫票据。在“10·24”案调查中发现,本该驻守猪肉冷库的检疫员长期不在岗,不经查证随意开具检验检疫票据,甚至公然向不法分子出售检疫合格证。

4. 农产品市场准入制度不健全

健全的市场准入制度是防止问题农产品大规模流通的重要屏障。在“10·24”案的调查中发现,涉案农贸市场对生猪肉及其制品的准入门槛过低,只要有票据就可进驻卖场,无需二次检验。由于各地区没有形成统一的市场准入

制度,在病死猪肉从邵阳流向广东、河南等省份的过程中,只要持有检疫票据,外地来的猪肉可以直接入库。另外,餐饮行业是防止病死猪流向消费者餐桌的最后一道关卡,这一环节主要由食品药品监督部门负责检查监督,但在该案调查中,食品药品监督部门负责人表示,食药监局只负责检验端上桌的猪肉,且只能检验其来源,只要来源合法即可。可见,我国农产品市场准入制度在执行中标准不统一、信息难共享,导致在一个地区禁止销售的产品在另一个地区却能顺利流入市场,从而为问题农产品的流通提供了便利。

三、特大农产品质量安全事件的治理对策

1. 加大源头检验技术投入力度

作为保障农产品质量安全的第一道防线,目前我国农产品的源头检验还停留在主要靠肉眼和经验辨别阶段,没有技术支持,缺乏科学性。本案中病死猪肉之所以能顺利通过检验环节,流入消费市场,摆上群众餐桌,其中一个重要原因就是相关检验检疫技术缺乏,检验设备陈旧,检验方法单一。随着农产品质量安全问题的日益复杂化,我国现有检验系统的技术支撑跟不上农产品质量安全发展的要求,与此同时,检验系统资源分配也不均衡,基层检验检疫技术更为短缺。因此,应提高农产品生产、加工环节的检疫检验技术水平,加大科技创新力度,重视农产品生产的技术投入,加大农产品检验管理技术的升级改造,适时更新检验设备,在地理位置偏远地区,应保障基本检验设备供给,杜绝只凭肉眼判断的落后方法。

2. 建立完善农产品市场准入制度

特大农产品质量安全事件在我国时有发生,这与我国没有形成完善的农产品市场准入制度密切相关。因此,我们要加强农产品市场

准入管理,加大相关职能部门监管力度,建立全国统一的农产品市场准入制度,对同一种农产品建立统一的质量检验标准,避免由于市场准入制度不统一而使不安全农产品有可乘之机。首先,应建立完善的农产品市场准入法律体系。建立明确、完善、统一、操作性强的法律法规体系,强化对相关法律执行的监督力度,为农产品市场准入制度提供健全、有效的法律保障。其次,应完善农产品质量可追溯制度。生产环节应注明农产品生产地址和保质日期等信息,对检验合格的农产品附加合格标识与检验单位名称;销售环节应加注销售商名称和地址,使任何一种农产品出现质量安全问题时都有源头可追溯,直至追溯至每一相关生产检验环节。对此,我国已进行了相关尝试,如2016年6月24日农业部颁布的《建立全国统一的农产品追溯平台意见》中就提出,要“建立国家农产品质量安全追溯管理信息平台,加快构建统一权威、职责明确、协调联动、运转高效的农产品质量安全追溯体系,实现农产品源头可追溯、流向可跟踪、信息可查询、责任可追究,保障公众消费安全”。此举是农产品质量可追溯、保障农产品质量安全的重要开端。

3. 加强行业诚信体系建设

行业诚信缺失是导致农产品质量安全事件频发的一个重要原因。因此,农产品生产加工行业应充分发挥其行业协会的自律与引导作用,制定农产品加工生产类企业普遍遵守的行业准则,统一加工企业的生产行为;建立行业道德规范,督促农产品加工生产企业履行社会责任;建立健全行业失信惩罚机制,督促企业按照质量安全标准组织生产经营活动。同时,应完善农产品生产企业诚信责任制度,将诚信审核结果纳入企业评优、评先的指标体系,并定期向社会公布农产品生产加工企业的诚信责任级别,引导企业规范生产行为,保证产品质量

安全。

4. 建立健全监管部门从业人员违法行为惩戒机制

问题农产品及其制品流入市场的溃口,通常出现在质监、工商、食药监管与保险公司,不少农产品安全保障工作人员的行为没有遵循相关法规的规定。因此,为保障农产品质量安全,应建立健全监管部门从业人员违法行为的惩戒机制,防止相关工作人员以权谋私,与不法农产品生产商相勾结,利用职务之便乱开检疫合格证,为不安全农产品开绿灯等违规违法行为的发生。

5. 构建农产品质量安全多元共治体系

防止特大农产品质量安全事件,应构建农产品质量安全的多元主体协同共治体系。其一,应构建多部门协同治理模式。农产品从生产到摆上消费者餐桌,其安全涉及多个相关职能部门,为了使部门之间的工作衔接更加顺畅,相互密切配合,避免争功诿过,应协调联动卫生、农业、质检、工商、食药监管等相关部门,构建多部门协同治理模式。其二,应构建多元监督体系。一是让政府部门、企业、社会团体、公

民等主体都参与进来,同时充分发挥新闻媒体的作用,及时发现并曝光不安全农产品;二是强化企业的社会责任意识,建立问题食品召回机制;三是借鉴美国《反欺诈法》关于“举报人分享罚金”的做法,建立举报重奖制度,从对违法企业的罚金中抽取一部分对举报者实施重奖,以提高公众监督的积极性。

参考文献:

- [1] 习近平. 牢固树立以人民为中心的发展理念 落实“四个最严”的要求 切实保障人民群众“舌尖上的安全”[N]. 人民日报,2016-01-29(01).
- [2] 付文丽,陶婉亭,李宁. 创新食品安全监管机制的探讨[J]. 中国食品学报,2015(5):261.
- [3] 孙昊,张炜炜. 食品安全多部门监管机制研究[J]. 学理论,2015(1):155.
- [4] 陈彦丽,曲振涛. 食品安全治理协同机制的构成及效应分析[J]. 学习与探索,2014(7):125.
- [5] 叶俊,王俊华. 协同理论视角下我国食品安全监管机制研究[J]. 中国卫生事业管理,2012(7):504.