

基层食品抽检与行政执法衔接存在瓶颈的思考与建议

食品抽检是食品安全监管的重要手段,是食品监管的重要技术支撑,也是保证食品安全的关键环节。基层食品抽检与行政执法衔接过程中出现的问题,笔者根据执法实践,总结出基层食品抽检与行政执法衔接过程中出现的若干问题:

现场抽样阻力大

一方面是对抽检人员身份的质疑。近年来,不法分子冒充“抽检人员”进行招摇撞骗的新闻屡见报端,加重了生产企业对于没有监管执法人员陪同下的抽检人员真实性的质疑,特别是近年来对于第三方检测机构的引入,使得企业难以判断上门的抽检人员身份信息。类似的问题还存在于异地飞行抽检。《食品安全抽样检验管理办法》(国家食品药品监督管理总局令第11号)规定食品安全监督抽检的抽样人员在执行抽样任务时应当出示有效身份证明文件,但由于各地有关现场抽样人员的资质证明文件不统一,导致抽检人员尤其是异地飞行抽检人员的抽检资质常被质疑,导致抽检工作开展困难。

另一方面是现场阻挠、抗拒抽检。食品生产经营者忌惮于不合格食品带来的巨额处罚,在现场抽样环节集体抗拒抽样,某地市场监管部门曾出现过在集贸市场进行抽检时,商户纷纷将第一家被抽样的同类产品下架藏匿,导致后续抽样任务难以进行的情况。

检测和执法工作衔接不畅

现阶段基层由于食品专业监管人员配备不足等原因,抽检多以委托检验的形式,将现场抽样及送检环节委托由检验机构完成,出现的问题再交由执法人员进行调查处理。两者的工作思路差异导致了抽检工作的衔接方面出现问题。这个问题在监督抽检的整个过程中体现尤为明显,主要有以下三方面:

一是现场抽样单信息的可靠性不足。检验机构的抽样人员对现场抽样较为熟练,对后续检验的流程也较为熟悉,但很少具备执法方面的经验与意识,在没有执法人员陪同抽样的情况下很容易出现只关注样品本身而忽视抽样规范性的问题。《市场监督管理行政处罚文书格式范本》规定的抽样记录单包含数十条信

息,每条信息都是后续涉及到案件查办的重要依据,检验机构的抽样人员往往忽视抽样记录单的规范性,常见的有:随意简写或忽略不填某些项目,导致抽样信息不完整,出现事实认定不清的情况;没有核对被抽样单位及负责人详细信息,导致后续案件查办时案件主体认定困难;没有核实现同批次样品的数量,导致涉案金额难以认定;随意修改抽样单,导致抽样单效力被质疑;没有核对被抽样食品的标称信息,导致案件办理过程中当事人提出异议影响案件办理等问题。

二是现场关键证据失。没有执法职能的检测机构的抽样人员一般只关心抽样这一单一行为,不具备食品案件稽查经验的执法人员在陪同抽样时,往往对被抽样单位的违法行为也没有研判能力,在抽样现场没有及时收集固定第一手证据,导致后续案件查办人员在立案调查时错过最佳证据收集期,也给了某些不法企业伪造、掩盖证据提供了时间。在委托抽检的模式下,有的办案人员被迫只能将抽样记录和检验不合格报告作为唯一处罚依据。在基层比较常见的一个例子是在现行的《食品安全标准·食品添加剂使用标准》中,仍有一些项目有“不得添加”的表述,而在检验机构出具了检出此类项目的检测报告后,当事人是否有人为直接添加此类物质就成了案件查办的关键证据,而此类证据往往容易在当事人被抽样后丢失,造成违法事实的人证不清。

三是执法人员专业素质不足导致纰漏。一方面,在“三局合一”的改革模式下,基层具备食品案件稽查经验的执法人员不足,比较常见的问题如对检验机构出具的检验不合格报告的内容不做形式审查,导致检验过程中出现的问题被带入案件查办过程中,可能出现复议诉讼甚至冤假错案。另一方面,执法人员在面对一些复杂专业问题时需要相关专家出具专业鉴定意见,而掌握专业能力的检测机构在案件查办时缺位,导致施案乃至结案。

当事人对抽检结果有异议

在不合格食品案件查办过程中一个主要的阻力来自于当事人对检验结果的不认可,主要有以下两个方面:

一是当事人对抽样及送样的程序性提出

质疑。例如在厦门市的一起抽检复议案件中,当事人对检验结果产生异议的原因是检验报告的出具时间超出了法定期限,且不合格指标为微生物项目,不得申请复检。

二是当事人对检验依据的标准提出质疑。例如在无锡市的一起抽检诉讼案件中,当事人直接对抽检所采用的标准提出异议,认为抽检采用的标准明显不合理,市场监管部门应当向上级及卫计委反映标准执行的问题,而不是简单的罚款。

笔者作为基层市监工作人员,根据执法实践和相关法律法规,针对基层食品抽检与行政执法衔接过程中出现的问题,提出相关建议:

抽检与监督检查有机结合,做到食品安全抽样执法一体化

要切实解决基层食品抽检各环节与行政执法衔接不畅的问题,可以采用执法人员全程负责制的办法,即直接指派有食品案件稽查经验的执法人员陪同抽检,后续如果出现不合格的情况直接交由陪同抽检的执法人员核查处理。这个模式的优势主要有:

一是提升了抽检前段环节的严肃性与权威性,减少现场抽样环节的阻力。如果出现当事人对杭抽检的情况,执法人员可以现场留存证据,并按照《中华人民共和国食品安全法》第一百三十三条的规定处理;二是有效避免程序性错误和现场证据的丢失。由于涉及到自身履职风险,执法人员一般会比较注重抽样整个过程的合法性,同时通过执法人员的抽样过程全程记录,也可以辅助应对当事人对抽样过程提出的质疑;对于现场发现的违法证据线索,也可以通过现场笔录或者视频证据直接固定,方便后续开展调查处置;三是提高监督检查效率。基层监管执法人员日常监管工作压力大,在陪同抽检的过程中,监管人员可以同时完成对被抽样单位的日常监督检查,既可以通过抽检结果辅助判断被抽样单位的食品安全风险,又可以对检测机构抽样人员无管辖权的索证索票、食品标签、食品储存等问题一并处理。

有效利用快速检测 提高监督抽检效率

快速检测作为监督检查的辅助手段,很大程度可以提高基层食品监督执法的专业性,且具有操作难度低、价格成本低、筛查速度快等优势,作为监督抽检的补充手段及食品案件稽查的线索来源,具有很大的便捷性与操作性。《中华人民共和国食品安全法》第一百一十二条明确了快速检测的合法性,目前国家已出台较多的快检技术标准,使得快速抽检在基层食品安全监管与风险防范方面有很大发挥空间。基层应该加强人员培训、设备投入,针对快速检测假阳性、准确率不高的情况,应该规范快检与快检以及处罚的衔接。

建立抽检合格正向激励机制和不配合抽检反向惩戒机制

有效利用抽检合格报告对食品生产经营单位的激励作用,可以很大程度激发食品经营主体的安全意识,其示范作用还可以减轻抽检现场面临的阻力。比如允许食品经营单位客观使用政府发布的抽检合格信息作为宣传手段,或是有计划性的公布抽检合格企业的信息,或是对主动送检合格的企业进行奖励;同时,对在抽检过程中存在不配合抽检的单位,在有充分证据的情况下,也可以适当的形式对其进行曝光,按食安法规定建立规范的惩戒机制,以儆效尤。

推进智慧监管与智慧抽检相结合

建议提升基层监管人员设备科技化水平。例如可以将电子抽样单系统和抽样现场录像系统整合,开发移动抽检平台,提升一线抽检执法人员的效率;并且要依托大数据理念,开发全国通行的检验报告数据库。《中华人民共和国食品安全法》第八十四条规定:县级以上人民政府应当整合食品检验资源,实现资源共享”,结合目前热门的“大数据”应用,可以探索建立全国共享的检验报告数据平台,可以有效减少重复抽检和地方政府食品安全风险评估的成本,减少检验报告在异地的通报时间,加快不合格食品的核查处置效率。同时也可开放一部分检验数据面向相关生产企业,加强企业对生产风险的研判,促进企业主体安全意识的建立。

(汤叶湖 溪秀)

苏州特大制售假冒“康宝莱”案判决

现如今,许多人通过尝试减肥代餐食品来达到瘦身的目的,家住苏州的丁某东就是其中一员。几年前,丁某东为了减肥,购买了某美容院主打“康宝莱”品牌减肥产品的一套瘦身疗程。一个疗程后,丁某东成功减重十几斤,尝到甜头的他发现该品牌减肥保健食品效果显著,便再也没有心思认真减肥,转而对减肥产品动起了“歪脑筋”。2017年,苏州吴中警方一举端掉一个生产、销售假冒保健品的团伙,抓获多名犯罪嫌疑人,查获假冒“康宝莱”成品、半成品、原料近2吨,丁某东便是该团伙主谋。近日,吴中法院对该案进行宣判,丁某东在内的8名犯罪嫌疑人均受到法律的严惩,为自己的罪行付出了代价。

为了多赚钱,自己来调配

2015年,在商界摸爬滚打多年的丁某东想做一些利润大、赚钱快的生意,正巧自己因为减肥结识了“康宝莱”品牌的产品,他发现该品牌颇受瘦身一族偏爱,作为一个经商老手,丁某东当下决定抓住这个商机干一番大事业”。考虑到购进正品“康宝莱”产品成本高、利润小,丁某东便对照正品产品的配料表,自己购入大豆分离蛋白、奶昔等制作原料进行配比。与此同时,他还在网上购买了标签、空瓶等生产、包装设备,准备假冒该品牌自行生产、销售同款产品。

为了扩大生产,丁某东说服自己父亲丁某

中进行产品原料混合,又安排帮手何某政招募工人何某宝、何某展、何某佑、何某雄等人从事产品称重、灌装、封口、贴标、查袋、封箱等工作。2015年10月至2017年11月间,丁某东等人大量生产假冒“康宝莱”品牌蛋白混合饮料(代餐奶昔)、茶饮(海外版)、Cell-U-Loss(细胞膜片)、Total Control(全能片)、Therom-Bond(燃脂片)等产品,在线上或线下与买家进行交易,主要售往南京、广东等地。经查,这些假冒产品的平均生产成本仅60元上下,而售价却高达200元左右。两年间,丁某东每月售假的盈利在10万元左右,最多时一天赚了6万元,利润惊人。

为了不被发现,从未拉开窗帘

被捕获前,丁某东一直租住在吴中区某小区的一栋四层别墅里。在邻居眼中,丁某东虽做着生意,但行事格外低调神秘,租赁的别墅也很“特别”,屋内每天都窗闭紧闭,丝毫看不见别墅内的情况,这让人感到好奇的同时也吸引了警方的注意。

2017年9月,某电商平台发现一家网店疑似卖假货,经反馈,警方锁定该店店主丁某东,40岁不到的年纪就曾先后涉足通信、保险、红酒、化妆品、食品等多个行业,且有销售假冒产品的前科。从表面看,丁某东的网店一切正常,但在其租赁的别墅周围蹲守的民警发现,屋子

东西一样。除此之外,警方还发现经常有快递小哥登门,时不时还有人开车来送货。同年11月1日,警方进行集中收网行动,成功抓获丁某东、丁某中、何某政、何某宝、何某展、何某佑、何某雄在内的多名犯罪嫌疑人,当场查获大量假冒的保健产品、半成品和加工原料等近2吨。

为了节约成本,进假货来销售

审理中,丁某东交代自己伯调配出的产品有问题,就和工人边生产边试吃,确保不会有明显损害再上架,这样从要作坊、用土方法生产出的粉末,却被包装成原装进口的、难以查询真伪的“康宝莱”保健品用来销售,甚至提供给分销商售往全国各地,而姜某德就是接受丁某东供货的众多分销商之一。

2016年,因犯销售假冒注册商标的商品罪、假冒注册商标罪刚出狱不久的姜某德开始做起网销生意,在许多电商平台都开有网店。为了节约成本,姜某德在明知丁某东提供的“康宝莱”产品是假货的情况下,依然选择向其进货上架销售。2017年10月13日至10月29日间,丁某东销售给姜某德假冒“康宝莱”品牌蛋白混合饮料(代餐奶昔)、茶饮(海外版)、Cell-U-Loss(细胞膜片)、Total Control(全能片)共48万余元,其中假冒“康宝莱”蛋白混合饮料(代餐奶昔)共售24万余元。2017年11月1日,公安机关查获姜某德位于南京的货

仓,仓库中放满了还没来得及出售的假冒“康宝莱”品牌产品,货值合计130万余元。

归案后,丁某东等人对自己生产、销售假冒“康宝莱”品牌产品的事实供认不讳。吴中法院经审理认为,丁某东、何某政、何某宝、何某展、何某佑、何某雄、何某德、丁某中生产、销售假冒产品,以假充真,销售金额二十万以上不满五十万元,其行为均已构成生产、销售伪劣产品罪,并系共同犯罪。其中,丁某东、何某政起主要作用,系主犯,但何某政的作用小于丁某东。何某宝、何某佑、何某展、何某雄、丁某中起次要作用,是从犯,均应从轻或减轻处罚。姜某德购买了伪劣产品尚未销售,货值金额六十万元以上不满一百五十万元,其行为已构成销售伪劣产品罪,而其购买伪劣产品尚未销售,是犯罪未遂,可以从轻或减轻处罚。另外,姜某德曾因故意犯罪被判有期徒刑,在刑罚执行完毕后五年内再故意犯罪,应当从重处罚。最终,法院判处丁某东犯生产、销售伪劣产品罪,判处有期徒刑四年六个月,并处罚金五十万元;何某政犯生产、销售伪劣产品罪,判处有期徒刑三年,并处罚金二十五万元;何某宝、何某佑、何某展、何某雄犯生产、销售伪劣产品罪,各判处有期徒刑二年,并处罚金二十五万元;丁某中犯生产、销售伪劣产品罪,判处有期徒刑二年六个月,缓刑三年六个月,并处罚金二十五万元。姜某德犯销售伪劣产品罪,判处有期徒刑五年,并处罚金人民币七十万元。

(陶丽娟 金刚)