

功夫在奶粉之外

□ 特约撰稿 / 沈洪涛



□ 漫画 / 谢驭飞

中央政府最近针对婴幼儿奶粉问题，有一系列动作，包括国务院常务会议讨论，中央九部委发表《关于进一步加强婴幼儿配方乳粉质量安全工作的意见》，又共同主办媒体座谈会，提出对婴幼儿配方奶粉实施药品监管办法。可谓重拳迭出、史上最严。但史上最严厉云者，不过更显出以往监管的软弱而已。三鹿奶粉事件之后，奶粉质量问题已经成了中国经济增长模式是否值得信任的问题。而即将出台的政策，并不能解除举国父母对此的重重忧虑。

以提高行业集中度为例，2012年，外资四大品牌占据国内婴幼儿奶粉市场份额的43%，127家中国企业分享剩下的市场。这些企业年产量约60万吨，但是年产量在3万吨以上的企业仅有3家。看起来，这个行业与药品行业的问题近似。拜昔日监管腐败所赐，药品行业有上千家企业生产仿制药，质量参差不齐，批号多如牛毛，已成顽疾。中央政府的思路很明显：通过消灭一批小厂，让大企业——最好是国有大企业——主导市场。这才有了被中粮控制的蒙牛以百亿代价收购雅士利。但行业整合并不是清理。首先，我们不能无视蒙牛这家企业的累累“案底”，其次，安全者，是“安而全”，这里没有大数定律的生存空间，即便生产集中度大幅提高，只要有一家企业生产出一袋问题奶粉，被一个孩子喝掉了，也是不安全。

一个真正严格的监管体系，绝不等于农业部每年投几个亿设立优质牧场，加上卫生计生委提高奶粉标准（如GMP认证），

再加上药监局加大销售监督等。要说奶源，现在国内几家大厂中，多数都有进口奶源作原料。要说GMP认证，主要奶粉厂家若干年前就已经采用。要说全过程可追溯，几年前农产品就已经玩过这个噱头了。要说对食品施以药品监管，婴幼儿奶粉销售进药店，我们只好付之一笑。去药店看看都在卖什么吧：毒胶囊算什么？中成药随意添加西药成分算什么？中药饮片制假售假算什么？靠药店卖就有品质保证吗？

再高的标准，如果不能落实，如果不能长年累月地坚持落实，也是没有意义的空话。实际上，中国必须下大力气重塑监管体系，革新监管規制。这包括四个方面：一是对食品行业标准的经常性修订。奶粉有多种成分，仅把控牛奶和生产环节是不够的。以日本为例，据不完全统计，自1995年起，日本先后对1948年颁布的《食品卫生法》进行了10多次修改，使制度更具针对性与可操作性，防止出现监管真空地带，目前日本直接与食品安全相关的法律已有20多部之多。

二是以责任部门牵头预防为主，改变多部门“齐抓共管”，有好处一拥而上，有责任一哄而散的现状。以美国为例，美国国会通过《2009年食品安全加强法案》后，进一步扩大了联邦食品和药品管理局的职权，并对食物在种植、收获、流通等方面设定相应的标准，以预防食品安全事故的发生。作为食品进口大国，美国食品和药品管理局还在2011年9月成立了国际食品安全培训实验室，对来自全球各地的科学家进行检测技术、食品安全标准、监管政策等方面的培训。

三是信息透明，尽快实现问题讯息多层次预警。再完美的监管体系也可能有漏洞，但有了问题及时发布，与公众沟通，而不是一味说谎隐瞒，有助于重塑行业信心。

四是出重拳、用重典。在当前食品安全信心低落时期，要对敢于挑战公众信心底线的人和行为下重手。一方面是重罚严惩，另一方面是要鼓励媒体监督与集体诉讼。确保食品安全，不能完全靠道德自律，必须通过严惩以大幅提高违法成本。如果微量重金属混入、低毒农药残留、个别细菌污染等“小错”都可能让涉事者倾家荡产、锒铛入狱，那这才是解决食品安全最有力的措施。

婴幼儿奶粉行业整肃应被视为是食品行业整肃的一步，是一个前奏。非如此，一番整治后，无非是几家寡头分厚利而已。中国人还是要杀奔境外，从别人的孩子那里抢奶粉去。（作者为经济学博士）