

立法进行时

食品安全既是“产”出来的,也是“管”出来的,同时也是“吃”出来的

食安法修订

严字当头保“舌尖”

席悦

在刚刚闭幕的十二届全国人大常委会第九次会议上,对备受社会关注的《中华人民共和国食品安全法(修订草案)》进行了初次审议。为充分听取社会各界对本法修改的意见和建议,7月2日,修订草案审议稿全文在人大网公布,向社会公开征集意见。

此次食安法修订草案提出“建立最严格的监督管理制度”,推进食品安全社会共治格局。日前,全国人大常委会组织相关专家,解答社会关注的热点问题,为修法建言献策。

让“最严格”监管制度顺利落地

多年来,我国食品生产经营者“多、小、散、低”现象突出,食品安全事件时有发生。基层监管能力薄弱、配套制度和标准体系不够健全、食品安全责任不适应等问题依然存在。此次草案中增加了“建立最严格的食品监管制度”。该制度将如何构建?这一最严格的法律责任制度又该如何落地实施?

专家表示,草案提出“建立最严格的监督管理制度”,体现了“重典治乱”的决心。清华大学法学院教授王晨光说,这是民众对小康社会的基本诉求,势在必行,需要政府主导,社会组织等机构和消费者都能共同参与进来。同时希望这次修法使所有食品生产经营者能够建立更严格的企业安全质量内控机制,重视食品安全问题。“只有社会共治这样的网络体系建立起来了,才能形成最严格的监管体制。”王晨光认为。

“此次修法在追责方式上已经突破单一处罚,体现多元性。”中国人民大学法学院副教授王旭认为,草案建立了最广泛的责任主体,从生产经营者到政府部门再到其他社会组织,全部纳入惩处体系;追责力度加大,处罚幅度大幅上升;追责方式多元化,从传统罚款思路,到如今形成的配套架构设置,包括财产罚、人身罚和资格罚,比如对构成犯罪的终身禁止其进入食品行业。在责任衔接方面,草案立足于将民事、行政、刑事责任无缝对接,保障法律适用不留死角,可以顺利落地。

建立协作体制方能实现社会共治

食品安全既是“产”出来的,也是“管”出来的,同时也是“吃”出来的。生产经营者、政府部门、社会组织乃至消费者都应该成为维护食品安全的力量。

草案规定了食品安全有奖举报制度,规范了食品安全信息发布,增设食品安全责任保险制度等。

中国农业大学食品科学与营养工程学院院长罗云波说,目前,我国的食品监管体制总体上是两段式管理,一个是种植业、养殖业当中的食用农产品,是由农业部门来管。另一个是食品,加工、销售、餐饮、流通等等,由国家食品药品监督管理总局作为主管的主体。其他部门只是一些补充,跟过去的“九龙治水”还是有很大改变。“建立协作体制才真正能够有效地解决好跨部门、多部门之间的协作和效率。”罗云波说,

“真正食品安全监管过程中实际上是协作体制的建立。”中国社会科学院食品药品产业发展与监管研究中心主任、研究员张永建说,在社会共治中政府仍然是核心,是责任的主要承担者,也要建立信息公开和披露制度,否则社会力量没办法参与。同时,加强食品安全科普教育,提高消费者的判断和选择能力,使市场机制更好地发挥优胜劣汰的作用,并充分发挥第三方和行业组织的作用,共同成为维护食品安全的力量。

从事网络交易都要承担法律责任

当前,网购已经成为人们生活的重要部分。据统计,我国目前网购人数已达3亿。当消费者网购食品遭受损害后,维权又面临着困境。

草案中明确提出,网络食品交易第三方平台提供者应当对入网食品经营者进行实名登记,明确入网食品经营者的食品安全管理责任;依法应当取得食品生产经营许可证的,还应当审查其许可证。消费者通过第三方平台购买食品,其合法权益受到损害的,第三方平台如不能提供入网食品经营者的真实名称、地址和有效联系方式,由第三方平台赔偿。

王晨光认为,所谓第三方平台,实际上是指第三方经营一个网络交易平台,这个平台能够生成合同,能够进行网上支付结算,以及产生网络交易的最后订单。这一比较完善的交易平台,是持续性的,不是个人之间的交易。“因为第三方也参与到食品交易的过程中,所以如果没有履行管理责任,应当承担连带责任。”王晨光说。

但是针对当前很多人利用微信、微博等个人信息发布平台进行的小规模、自发式的商品销售,“熟人之间互通有无”,监管起来难度很大。国家食品药品监督管理总局法制司司长徐景和表示,这并不适用于对第三方平台的规定。因为微信、微博没有改变双方交易的信息,它只是提供了一个渠道,搭了一个桥梁。“如果发生食品安全纠纷,其个人应承担相应的法律责任。”

本版编辑 许跃芝

特别关注

民间收藏 有法可依方可致远

本报记者 李万祥



香港佳士得拍卖一批中国古代瓷器精品。

“现实中,从拍卖市场到鉴定评估,各种民间收藏行为都比较混乱,这直接影响了人们对文物和古艺术品的收藏信心,也影响到文物和古艺术品的安全,甚至国家文化安全。”近日,国家博物馆研究员、原中国文物交流中心主任雷从云对记者说,民间收藏乱象丛生,直接干扰了文物艺术品市场的健康有序发展,同时也深深影响了中国民间文物艺术品收藏的合理地位和应有价值。

民间收藏定位不详

文化部2013年文化发展统计公报显示,2013年末,全国共有文物机构7740个,比上年末增加1616个。其中,文物保护单位2809个,博物馆3476个。全国文物机构拥有文物藏品3840余万件,比上年末增长近10%。

“近30多年来,在国家考古出土了相当数量文物的同时,民间发现的文物数量更大。”雷从云说,尤其是各项大型土木工程出土了大量文物。这些文

物包括各种青铜器、陶瓷器、玉器玉雕、石雕造像等。“非考古活动出土的文物和古艺术品中,除极少数部分被文物主管部门、公安部门收走,一部分流失海外,绝大部分一直收藏在民间。”

事实的确如此。以还处在起步阶段的湖南艺术品市场为例,在7000多名湖南省收藏家协会会员的收藏中,仅计算品种就有300多种。而整个湖南省收藏爱好者超过100万人,可见其所拥有的藏品

数量之大。

过去有这样一种说法,民间收藏是藏宝于民,是对国家收藏的补充。如今,面对数量无比巨大、品类如此繁多的民间收藏品,这种说法已显偏颇。据了解,民间收藏的品类之盛、等级之高,几乎无所不包,许多器型器物在过去考古发掘中从未见过,甚至国家级的博物馆也不曾有过收藏。

文物和古艺术品具有巨大的经济价值。随着艺术品市场的发展,民间收藏热持续升温,艺术品投资逐渐成为新的投资热点,文物古艺术品在国内外拍卖市场上的地位和份额逐渐上升。民间收藏越来越多地被视作一种“收藏经济”、“艺术品经济”、“文物艺术品经济”。

民间收藏缺乏规范

国拍卖以2.3亿元人民币成交;在今年4月香港苏富比拍卖会上,一件明代成化斗彩凤缸杯以2.4亿元人民币成交,刷新了中国瓷器拍卖交易纪录。

“像这类青花罐、明成化鸡缸杯,在我国民间收藏中绝非罕见之物,民间还有很多不为人知的珍贵藏品。”作为国家博物馆研究员的雷从云感慨万分。由于真假难辨,使得一些买家想买不敢买,怕把假的当真的买回来。同时,这种“尴尬”的处境导致了大量民间收藏的真品流失或被毁坏。

假作真时真亦假。正是因为本身带有

“原罪”,导致了民间藏品处于真假难辨的境地。现实中的例子比比皆是,尤其在鉴定环节上表现得淋漓尽致。由于缺乏规范的管理和合法权威的鉴定机构,民间藏品鉴定长期处于混乱无序的状态。

“一般人总误以为只有博物馆里的古玉才是真的,其实民间沉淀了一大批古玉珍品,很多好东西都留存在了民间。”78岁的故宫博物院研究员周南泉举例说,三星堆很大,三星堆文物出土时,除了考古队发掘的文物外,民间也出土了很多古玉。他希望官方能重视民间收藏的古玉,充分肯定它们的价值。

式施行。国家文物局将开展民间收藏文物鉴定试点,使鉴定工作加入科技含量,并让国有单位参与民间收藏文物鉴定服务,为乱象丛生的民间收藏文物鉴定行为注入“正能量”,目前已经选择在广东和湖南试点。

北京市大成律师事务所律师钱卫清认为,只有尽快修订文物保护法才能改变乱象。他还建议,应在文物保护法中明确文物鉴定的方法、任务、资质、要求以及应承担的相关法律责任。

在中南财经政法大学法学院教授高利红看来,文物行政执法亦有待完善。他撰文指出,“文物保护法中,仅有2条涉及文物行政管理体制的规范,没有明确文物行政管理主体的层级设置及职权划分。实践中一些地方探索了跨区域的文物行政管理模式,如大遗址管理,这些最新实践也缺乏国家立法上的依据。”

编者按 在我国,文物和古艺术品的收藏历来有国家收藏和民间私人收藏之分。作为国家收藏和保存文物艺术品最为重要的场所,国有各级博物馆和各级各类文物机构具有绝对权威性和毋庸置疑的法律地位。

近30多年来,随着收藏环境的日益宽松,收藏市场越来越活跃。其中,民间收藏的藏品数量很大、品类繁多、等级很高。然而,收藏市场的鱼龙混杂和良莠不齐,在民间收藏领域显得更为突出。依法规范民间收藏,依法保护民间收藏者手中的文物和古艺术品已成为当务之急。

延伸阅读

各国私立博物馆的特色生存

私立博物馆作为特殊的文博机构,承载了诸多独具个性的文化,填补了公立博物馆难以触及的空白,对散落在民间的文物、文物的搜集、整理、保护和研究,起到了不可忽视的积极作用。然而,私立博物馆常遭遇资金筹集、场馆建设和维护、经营模式等方面方面的困难。在此,介绍一些外国私立博物馆的生存与发展之道,供读者借鉴。

美国:公司化运作保持非营利

美国私立博物馆非常重视自身作为非营利机构的社会责任,除了免费开放政策,还会针对儿童和青少年举办特殊导览、讲座和餐会等活动。

在美国,博物馆几乎所有具有营利可能的举措都要经过严格的审批程序,获得允许后才能实施。不过,公益需要经费支撑,很多私立博物馆为了筹措经费,设立了专门筹资的发展部,为保证资金的及时供应提供专业、可行的方案。

现今,美国私立博物馆的资金来源非常丰富,大体分为建立时期的基金、政府基金、馆外民间基金、地方政府特殊拨款、私人捐赠、公司赞助以及馆内的销售和服务收入等。按照美国法律,个人或企业团体支持文化事业的资金或实物捐赠可以享受一定的税收优惠。

法国:灵活办展盘活资源

博物馆要保持活跃,少不了办展。在法国,通常情况下举办一个高级私人展览,40%的资金用于宣传,60%的资金用于保险、运输和布展。在这几乎恒定的条件下,法国私人博物馆以各自不同的运作方式盘活资源:向大型博物馆借展,为艺术家提供个展场地;接受收藏家出资,帮助他们保存艺术品,并支付一定数额的资金以举办主题临时展览;与个人合作,通过寄存或共同购买并共同享有艺术品的所有权,取得办展资格。

巴黎美术馆得益于一大批收藏家的支持。成立之初,美术馆由艺术遗产集团控股,汇集了一大批来自日本、美国、荷兰、比利时、法国和瑞士的收藏家,他们的加入为博物馆带来了大量藏品。

巴黎的文学与手稿博物馆主要与个人合作。其寄存合同内容涉及保管、保存和展览的相关规定,在保证艺术品得到良好保存的同时,也让更多民众获得了欣赏的机会。此外,博物馆还通过与个人合作购买艺术品的方式,扩大博物馆的收藏。(吴博峰)

民间收藏出路渐明

民间收藏的出路何在?这涉及对民间收藏、民间藏品的定位问题,并且与法律法规有着密切关系。

不少业内专家认为,首先对民间收藏行为和民间藏品要有正确的定位,应当在法律法规上予以明确。其次,对民间收藏行为和民间藏品要有正确的态度,应承认民间收藏的合法性。雷从云说,不能因为存在赝品而忽略了真品,更不能让那些一味以假学识去乱评估和“人情鉴定”等乱象继续下去。对国家文物艺术品造成损失和破坏的行为,相关监管部门应该零容忍。

他建议,民间收藏家在出售其收藏

品时要保证国家文物收藏单位在同等条件下有优先收购权。

针对现实中的鉴定乱象,著名民间收藏家王志成呼吁,国家文物主管部门应组建权威的文物艺术品鉴定机构和评估机构,包括建立权威的科技检测机构和数据库,在不排斥“眼法”鉴定的同时,使大量民间收藏品,得到科学认证与评估,从而得到更为妥善的保护和利用。

其实,国家主管部门和地方政府正在对文物保护做出新的尝试。6月19日,上海市十四届人大常委会第十三次会议表决通过了《上海市文物保护条例》。该《条例》将于今年10月1日起正

依法给民间收藏“出路”

许跃芝

有馆藏珍贵文物依法流转,承认个体户和私营企业作为文物经销商的合法地位。

值得肯定的是,在国家文物局最近实施的新政中,广东和湖南作为试点地区,将尝试由原本负责文物进出境鉴定工作的文物鉴定站,面向公众提供鉴定服务。而在此之前,国有机构只负责国家文物的鉴定和保护工作。让国有单位介入到民间文物鉴定尚属首次,这一行动被业内人士解读为是“有关部门加强鉴定管理、扫除鉴定歪风”的信号。

要依法给民间收藏“出路”。民间收藏家可以根据自己的收藏品,建立多种

事实上,文物鉴定管理的无序、文物鉴定工作的法规缺失是文博界乱象丛生的重要原因之一。就国家对文博界管理分工而言,工商部门管市场,文物部门管文物出入境,文化部门管拍卖和文物市场设立,公安部门管文物盗窃,唯独对于保护文物起着关键作用的文物鉴定,却没有任何部门监管。

文物保护绝不仅仅是政府文物主管部门的事,也绝不单单是公立博物馆、文物研究机构的事。应以法律的形式体现并保证公民参与文物收藏和文物保护的合法性,突出全体公民保护文物的主体地位。应明确流转对象,允许非国

近30年来,改革开放为收藏的兴盛创造了有利条件。有数据显示,目前我国的民间收藏者已达8000万余人,民间藏品相当于8个故宫博物院。相关法律法规的出台也为民间收藏提供了保障。1982年,国家颁布的文物法对民间收藏给予支持和肯定。2007年,物权法出台,明确规定私人的合法财产受法律保护,使个人收藏有法可依。

但在现实中,文物和古艺术品的收藏与流通、拍卖市场管理、鉴定交流程序一直为人诟病。为逃避行政甚至刑事处罚,大量的民间藏品黯然滞留于民间收藏者的家中,无缘与公众见面。

法治论坛