

# 企业社会责任与食品安全监管问题

董伟霞 (河南省政法管理干部学院行政法学系, 河南郑州 450002)

**摘要** 介绍了企业社会责任的理论与实践, 分析了中国食品安全监管体系的漏洞与企业社会责任意识的缺失, 最后, 提出了强化食品安全监管与企业社会责任的建议。

**关键词** 企业社会责任; 食品安全监管; 政府

中图分类号 F279.23 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2009)17-08229-03

## Corporate Social Responsibility and Food Safety Administration

DONG Wei-xia (Department of Politics and Law, Henan Administration Institute of Politics and Law, Zhengzhou, Henan 450002)

**Abstract** The theory and practice of corporate social responsibility was introduced, and the vulnerabilities of food safety administration and the lack of corporate social responsibility consciousness in China were analyzed. Finally, some suggestions were put forward on how to strengthen the corporate social responsibility and food safety administration.

**Key words** Corporate social responsibility; Food safety administration; Government

食品安全事关人民的生命健康安全, 近年来, 我国的食品安全问题不断, 毒大米、劣质奶粉、瘦肉精、毒粉丝、“苏丹红”鸭蛋等有毒、有害食品的出现不但让消费者整日饱受其害, 也严重降低了政府的公信力。2008年的“三聚氰胺事件”更是引发了食品行业的地震, 在社会上引起了强烈反响。笔者认为, 我国之所以此类事件不断, 一方面是因为企业缺乏社会责任意识, 另一方面是因为我国食品安全监管存在着许多问题。

### 1 企业社会责任的理论与实践

企业的社会责任一词来源于美国。在20世纪30年代, 哈佛大学法学院多德教授针对美国大萧条时期的种种社会问题指出: “公司对雇员、消费者和公众负有社会责任, 尽管这些社会责任未必见诸法律而成为公司的法定义务, 但应当成为公司管理人遵守的职业道德。”从20世纪80年代开始, 又有形形色色的强调企业社会责任的“利益相关者”(stakeholders)学说。“利益相关者”学说认为: 承担最终风险的不止是股东、雇员、债权人、客户, 甚至连社区居民都可能在一定程度承担最终风险, 因此, 当某一个群体独占公司控制权的时候, 其他利益相关者就可能受到无法防范的事后剥夺, 故公司监管应当让利益相关者都得到公平的投资收益<sup>[1]</sup>。在美国公司法律实践中, 最初法院认为董事的义务就是给公司赚钱, 后来这一领域的判例大多采取一种实用主义态度, 即有利于股东之外第三人利益的行为是否可以对抗股东的异议, 是看该行为是否有利于维护股东的利益, 特别是长远利益。在著名史密斯公司诉巴楼一案中, 法院认为: 现代条件要求公司认识到并且履行其作为经营所在地社区的一员所应承担的社会责任和私人责任<sup>[2]</sup>。自1983年底, 美国宾州首创以制定法的方式, 特别授权公司董事决策时考虑股东以外团体的利益, 截至1990年, 总计有25个州(含宾州)订定有类似法律<sup>[3]</sup>。日本在1956年也指出了企业的社会责任问题, 把承担社会责任视为现代企业的基本特征。认为如果一个企业仍像过去那样, 只追求企业的个别利益而无视企业个别利益与社会利益的协调发展, 则会影响国民经济的繁荣和

稳定<sup>[4]</sup>。

在经济全球化的浪潮中, 企业的社会责任正受到日益广泛的重视。在1995年召开的世界社会发展首脑会议上, 联合国秘书长安南曾提出“全球协议”的设想。1999年1月在达沃斯世界经济论坛年会上, 安南正式提出了“全球协议”计划, 并于2000年7月在联合国总部启动。安南向全世界企业领导呼吁, 遵守有共同价值的标准, 实施一整套必要的社会规则, 即“全球协议”。“全球协议”使得各企业与联合国各机构、国际劳工组织、非政府组织以及其他有关各方结成合作伙伴关系, 建立一个更加广泛和平等的世界市场。其目的是促成世界级公司认识自己对经济、环境和社会发展所应承担的责任, 推动全球化朝积极的方向发展。

2001年12月8日, 中国企业联合会和联合国在北京首次举办了题为“新世界的中国企业”研讨会, 成为国际上第一个参与“全球协议”的国家级雇主组织, 扩大了中国企业在国际上的影响力。随后, 中国企业联合会与有关各方合作, 开展了一系列推动企业社会责任建设及“全球协议”的活动。同时, 中国企业联合会还积极鼓励、支持和帮助中国企业参加“全球协议”, 引导企业通过参与“全球协议”树立企业形象、提高企业国际地位、参与国际事务。2005年10月27日修订后的《中华人民共和国公司法》第5条明确规定了公司应当承担社会责任, “公司从事经营活动, 必须遵守法律、行政法规, 遵守社会公德、商业道德, 诚实守信, 接受政府和社会公众的监督, 承担社会责任。”

一般认为, 企业社会责任理论, 意味着重新定义企业的目标, 除了利润最大化外, 还蕴涵着一些社会价值。企业不能仅以最大限度地为股东营利作为自身存在的目的, 还应该同时最大限度地增进股东利益之外的其他社会利益。“这种社会利益包括雇员(职工)利益、消费者利益、债权人利益、中小竞争者利益、当地社区利益、环境利益、社会弱者利益及整个社会公共利益等内容, 既包括自然人的权利尤其是《经济、社会和文化权利国际公约》中规定的社会、经济、文化权利(可以简称为社会权), 也包括自然人之外的法人和非法人组织的权利和利益<sup>[5]</sup>。”企业的社会责任, 既包括法律意义上的社会责任, 也包括商业伦理意义上的社会责任。企业社会责任是对企业单一目的的一种修正, 着眼于企业的长期发展前

景以及和谐的社会关系,对社会的其他成员高度负责。正如孔茨所说,企业应该考虑自己的一举一动对社会各方面所造成的影响。因此,企业的眼光不应该仅仅局限于眼前的利益,还应该考虑与社会、环境的和谐关系,这样才能获得长期的生存和发展<sup>[6]</sup>。

## 2 食品安全监管体系的漏洞与我国企业社会责任意识的缺失

我国食品安全管理权限分属食品药品监督管理局、农业、卫生、质检、工商、科技、环保、法制等部门,形成了多部门管理格局,不同部门仅负责食品链的不同环节,实行分段监管为主、品种监管为辅的监管体制。国务院2004年出台的《关于进一步加强食品安全工作的决定》(国发[2004]23号),对具体监管体制进行了进一步的改革,自2008年1月1日起,由农业部门负责初级农产品生产环节的监管;质检部门负责食品生产加工环节的监管,将现由卫生部门承担的食品生产加工环节的卫生监管职责划归质检部门;工商部门负责食品流通环节的监管;卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管;食品药品监督管理局负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故;农业、发展改革和商务等部门按照各自职责,开展种植养殖、食品加工、流通、消费环节的行业管理工作。这种体制有利于各司其职,但是,因权责不明造成的多头执法、监管链条“断裂”等问题也一直为人诟病。“几个部门管不了一头猪,十几个部门管不了一桌菜”的局面难以改变,食品安全监管变成部门间的利益分配和争夺。最突出的一个问题是职能交叉,多头监管,效果却不佳。食品安全监管是“从农田到餐桌”的全过程监管,卫生部门依据《食品卫生法》,侧重监督食品卫生;质监部门依据《产品质量法》,负责查处食品质量违法行为;工商部门负责查处食品市场经销中的掺假及冒牌产品等违法行为;农业部门负责初级农产品的监管;商业部门负责生猪屠宰定点管理;供销部门负责食盐监管。这种职能交叉、多头监管的现象致使资源浪费,加重了企业负担,也造成了信息发布的混乱,让消费者无所适从。

很多地方执法队伍力量薄弱,监督不力。有的地方专职从事食品安全监管工作的人员不足50人,其中,卫生9人,工商15~20人左右,质监5人左右,农业不足10人,商业、供销都是1~2人负责食品职责工作。执法人员少且分散,造成食品监督不到位,审批发证把关不严,责任追究难以落实,甚至有些部门看到有利益可图时就督查,无利益时睁一只眼闭一只眼,无法进行有效监督。

监管中的另一个重大问题就是标准建设严重滞后、检测空虚。有的地方,初级农产品和香菇、腐竹国家已有质量标准,但无法执行,某县现有29类食品中,严格执行标准加工生产的不足80%,即使有按标准生产的产品,生产出厂检测也无法开展。目前,只有娃哈哈、燕京啤酒、泰山食用油能够对产品进行全检并保证合格出厂。食品监管部门只有卫生、农业部门设有检测机构,粮食部门成立的检测机构主要是内部系统检测,对外不具有法律效力,卫生部门仅对微生物和一些重金属指标进行检测,农业部门的检测也仅限于注水肉、瘦肉精,而且检测设备简陋、陈旧,往往造成食品已经消

费、结果尚未报告的尴尬局面<sup>[7]</sup>。

由于缺乏有效的市场监管,许多食品企业缺乏社会责任感,对消费者严重不负责任,丝毫不把消费者的生命健康安全放在心上。农产品、禽类产品的安全状况令人担忧。化肥、农药等对人体有害的物质残留于农产品中,抗生素、激素和其他有害物质残留于禽、畜、水产品体内。一些地方在种植中滥用激素类农药以保收成,在养殖中乱用激素和其他药物以增加产量,却使农畜产品受到污染。制造食品的过程中使用劣质原料,添加有毒物质的情况屡屡发生。加工食品使用劣质原料给食品安全造成极大隐患。如用病死畜禽加工熟肉制品;用“地沟油”加工油炸食品;超量使用食品添加剂。国家有关部门规定了可供食品加工用的添加剂品种及其用量和在产品中的残留限量,超量使用可能对人体造成危害。经质量技术监督部门检测,曾有在面粉中超限量添加增白剂“过氧化苯甲酰”;在腌菜中超标量多倍使用苯甲酸;在饮料中成倍超标使用化学合成甜味剂等。在食品加工制造过程中滥用非食品加工用化学添加物,非法使用和添加超出食品法规允许范围的化学物质(其中绝大部分对人体有害)。如为使馒头、包子增白使用二氧化硫;为使大米、饼干增亮用矿物油;用甲醛浸泡海产品使之增韧、增亮,延长保存期;为改善米粉、腐竹口感使用“吊白块”(一种化工原料,学名甲醛次硫酸氢钠)等。

## 3 食品安全监管与企业社会责任的强化

企业社会责任是法律责任和道德责任的统一体,不是单纯的市场活动。鉴于企业不会主动承担社会责任,政府作为社会的管理者,为了规范企业行为,使之符合社会目的性的要求,有必要强化企业的社会责任,做企业社会责任相关法规的制定者、活动的推动者、秩序的维护者。

### 3.1 建立和完善统一协调、权责明晰的食品安全监管体系

长期以来,我国对食品实行多头管理,一方面,执法中各部门职责交叉,另一方面,则出现模糊或真空地带,给不法分子以可乘之机。这样就出现了我国食品安全“都管,但都管不好”的局面。当前,应重点解决食品监管职责过于分散的问题,使食品安全监管的职能相对集中、权责进一步明晰,并通过建立一种有效率和权威的协调机制提高监管效率、降低行政成本。可以考虑在现行的部级食品安全联席会议的管理架构上有所突破,如成立国务院食品安全委员会,以统一协调、管理涉及国家食品安全的相关部门,彻底改变目前相关行政部门各自为政、协调不力、重复管理、执法软弱的局面。

### 3.2 完善统一全面的食品安全标准和检验检测体系

由于订标工作缺乏有效的统一协调机制,我国现有的食品安全标准在实施中暴露出不少问题,如质量标准和检验检测标准或方法不同、含量限度要求不同等,这不仅让相关食品加工生产者颇为头疼,也使得政府部门在对不少食品的监管上陷入了尴尬的境地。目前,我国食品相关标准分为国家、行业、地方和企业标准共4级,其中,国家和行业标准均有1000余项。当前,我国食品标准体系存在的主要问题是:总体水平偏低,国家、行业、地方标准之间存在着交叉、矛盾或重复,重要标准短缺,标准的前期研究薄弱,部分企业标准低于相应

的国家或行业标准,部分标准的实施状况较差,甚至强制标准也未得到很好的实施。

我国的食品安全标准与发达国家及国际组织接轨程度不够,从而导致标准的可信度在国际上不高。1961年召开的第11届粮农组织大会和1963年召开的第16届世界卫生大会均通过了创建食品法典委员会(CAC)的决议,现今食品法典已成为全球消费者、食品生产和加工者、各国食品管理机构和国际食品贸易唯一的、最重要的基本参照标准。虽然我国1986年就已正式成为CAC成员国,但对食品法典的研究、评估与应用工作开展的并不十分理想。CAC标准是以科学为基础制定出来的,如能在当前食品安全标准体系建设中选择适合我国国情的食品标准,通过参照遵循这些标准,将国内食品标准尽快与CAC标准接轨,既可避免重复性工作,又可节省大量财力。

**3.3 提高公众和企业对企业社会责任的认识** 政府可以鼓励企业积极参加联合国关于企业社会责任的“全球协议”,鼓励企业体现作为负责任的公民表率与有共识的公司及组织交流经验、相互学习,与其他公司、政府组织、劳工组织、非政府组织、及国际组织建立合作关系、参与旨在寻找解决世界重大问题的方法的对话等。政府还可以以座谈会、研讨会、媒体等方式,培养公民的社会责任意识,形成一个有利于企业承担社会责任的外部环境,构筑一个符合我国文化传统和国情的企业社会责任价值体系<sup>[8]</sup>。

**3.4 加大执法力度,维护良好的市场秩序** 依法行政、维护公众利益是政府的重要职责。政府相关部门必须加强对体现社会伦理与道德要求的社会责任及其相应的企业社会责

(上接第8180页)

接点的高度、地轮的浮动位置、拖拉机的行使速度、土壤结实度、圆盘与前进方向的夹角。生产试验过程表明,1YSG1型烟田施肥起埂机的技术参数及各项性能指标均满足农艺要求,工作效率高,经济性和作业性能好、运行稳定、噪声低、安全系数较高,易于操作和调整,起埂器等主要易损件耐磨性好,入土能力强。

#### 4 结论

1YSG1型烟田施肥起埂机是在对现有播种施肥机、起埂机进行市场调研的基础上设计的,现行非烟田专用播种施肥机存在施肥量调节范围小,且只能施颗粒状肥料等问题,难以满足烟叶施肥的要求;现行起埂机均采用向左翻土与向右翻土2个大型号铧式犁组合,存在起埂消耗动力大,形成的土块大等问题,无法用小型拖拉机牵引作业。该研究成功设计了可与小型拖拉机相配套的1YSG1型烟田施肥起埂机,该机具能够按照烟叶栽培的农艺要求,一次性完成双开沟条深施多种肥料的混合底肥及起埂作业,机具的技术创新之处为: 加大了现行外槽轮排肥器的几何尺寸,保证烟田施肥起埂机工作时可一次性满足混合肥施肥量大的要求; 在肥料箱中设置钉齿搅拌轴,消除肥料架空现

任秩序的维护。作为社会责任秩序的维护者,政府相关部门首要的工作就是坚决执行与社会责任相关的法律法规,如《食品安全法》、《产品质量法》、《消费者权益保护法》。执法监察工作同企业社会责任活动的有机结合,有利于加强对企业承担社会责任的监督,形成多层次、多渠道的监督体系,构成一个促进企业承担社会责任的外部环境。

#### 3.5 根据《政府信息公开条例》,完善相关的信息披露制度

政府要提供公共信息和教育培训,使公众拥有充分的信息来权衡利益风险并进行选择。 及时发布食品安全信息,定期公布质量抽检结果,发布疫情和有毒、有害物污染警报,提醒公众采取必要的防范措施,对具有良好声誉的企业进行宣传报道,并接受新闻媒体和公众监督。 建立各类食品营养信息数据库,对消费者、生产者和食品系统从业人员进行食品安全方面的培训与教育。

#### 参考文献

- [1] 方流芳. 公司治理与公司社会责任(序言) [M]// 刘连煜. 公司治理与公司社会责任. 北京: 中国政法大学出版社,2001:1-2.
- [2] 刘俊海. 强化公司的社会责任 [M]// 商事法论集(第二卷). 北京: 法律出版社,1997.
- [3] 刘连煜. 公司治理与公司社会责任 [M]. 北京: 中国政法大学出版社,2001:160.
- [4] 朱慈蕴. 公司法人人格否认法理与公司的社会责任[J]. 法学研究,1998(5):83-100.
- [5] 刘俊海. 公司的社会责任 [M]. 北京: 法律出版社,1999:6-7.
- [6] 李明玉. 我国企业社会责任约束体系构建思路[J]. 商业时代,2008(14):110-111.
- [7] 李志, 刘运来. 建立食品安全监管体制和法律体系[J]. 新安全,2005(4):30-32.
- [8] 张建涛. 企业社会责任活动中政府角色[N]. 广州日报,2007-02-12(B1).

象,保证施肥时各种肥料能够均匀混合,防止施肥时先排出的肥料中钾肥含量高,后排出的肥料中钾肥含量低的现象;

将圆盘式起埂器与铧式犁起埂器相结合,圆盘起埂器具有起埂阻力小,碎土能力强的优点,但入土性较差,铧式犁入土能力强,但工作阻力较大,碎土能力差,将两者有机结合起来,既可满足起大埂的需要,又可降低起埂阻力; 地轮与机架之间采用浮动链连接,保证地轮工作时始终与地面保持良好接触,施肥均匀可靠; 地轮轴采用自动调心的滚动轴承取代普通滑动轴承,防止滑动轴承工作时每天需2次加注润滑脂的问题,提高了机具工作的可靠性,有效延长了烟田施肥起埂机的使用寿命; 配置带标尺的丝杠调整播肥量,既有利于调整播量,又提高了调整的准确度和方便性。

总之,1YSG1型烟田施肥起埂机能够一次性完成施肥和起埂2项作业,匹配动力小、作业质量好、工作可靠、作业效率高、经济性能好。该机具的研制填补了国内与小型拖拉机配套的施肥、起埂一体机的技术空白,发展前景十分广阔,市场潜力巨大。

#### 参考文献

- [1] 徐灏. 机械设计手册 第五卷 [M]. 北京: 机械工业出版社,2000.
- [2] 王万均, 胡中. 农业机械设计手册 [M]. 北京: 机械工业出版社,1990.