



非法加工双氧水泡凤爪的黑窝点。

A 食药犯罪猖獗 亟需联手打击

食药监管部门:我们经过艰苦摸排,发现一个非法加工食品的黑窝点,稽查局人员赶到现场后,由于没有刑事司法权,只能查封非法加工的不安全食品,眼睁睁看着犯罪嫌疑人脱身离开。

公安部门:我们虽有刑侦手段,但缺乏食品药品安全方面的专业设备和技术,而食药监管部门移送的涉食品药品犯罪案件,又存在证据不充分、法律手续不完备、难以立案查处等问题。

毒大米、毒奶粉、毒酱油、毒胶囊……令公众闻之色变。近年来,我国食品药品违法犯罪行为日益猖獗,成为社会热点和公众最关注的话题。

“不安全食品危害不特定公众,危害大且广泛。”省食品药品监督管理局局长冯鸣以该局查处的用甲醛泡制牛百叶黑窝点为例说,这个非法加工点每天销售甲醛牛百叶近一吨,至少能供4000人食用,这个加工点若存在一年就会危害140万人次,非常可怕,食品安全早抓、晚抓结果迥异。

“案件查处过程中,行政执法人员既没有相应的调查手段、取证技术设备和证据保存理念,又不能对嫌犯采取强制措施,会错失查处最佳时机,导致一些案件成为‘烂尾案’。”省食药监管局稽查局局长刘鸿涛没少尝过这种苦头:经过艰苦摸排,发现一个非法加工食品的黑窝点,稽查局人员赶到现场后,由于没有刑事司法权,只能查封非法加工的不安全食品,眼睁睁看着犯罪嫌疑人脱身离开。

对此,省公安厅常务副厅长张韵声亦有同感,行政执法权和

刑事司法权归属两个部门,公安部门虽有刑侦手段,但缺乏食品药品安全的专业知识、检测设备和法律技术。而食药监管部门向公安机关移送的涉嫌食品药品犯罪案件,又存在证据不充分、法律手续不完备,难以立案查处等问题。

“探索行政执法和刑事司法无缝衔接的食品药品违法犯罪打击机制迫在眉睫!”这成为我省食药监管部门和公安部门的共识。

于是,2014年上半年,省食药监管局向省政府提出申请,请求公安机关派驻警官到省食药监管局稽查局指导协助办案;同年9月,在副省长陆俊华的关心下,省食品药品监管局和省公安厅共同组建了一个临时性机构——省联合打击食品药品违法犯罪办公室,省公安厅治安总队刘利龙等3名有丰富一线办案经验的警官,先后被选派到省食药监管局稽查局。

“联打办有5项主要职责,包括指导涉刑食品药品案件的办理、协调调动属地公安力量为辖区行政案件查办护航、协助食品药品涉刑案件移送等。”身兼联打办主任的刘鸿涛介绍。

B 捣毁70个窝点 超前几年总和

例证:王某才子承父业用双氧水泡鸡爪,但现场只看到已泡制好的凤爪,找不到双氧水,难以对王某才立案。稽查人员现场快速检测发现厂房里未经加工的鸡爪不含双氧水,加工好的鸡爪双氧水含量很高,由此判断双氧水藏在附近。派驻警官带人四处搜索,在杂木堆里发现3桶双氧水。办案经验丰富、取证意识强的警察提前介入,弥补了食品药品监管部门单纯作为行政执法力量办案的不足。

“子承父业”的王某才万万没有想到,他如此隐秘地用双氧水泡制凤爪,还是被省联打办查获了,他本人也被刘利龙逮了个正着。

王某才的父亲因为用双氧水泡制凤爪在逃被网上通缉,其非法加工黑窝点被捣毁,王某才反而变本加厉。他在金鹿工业园租下300多平方米的厂房非法加工双氧水泡鸡爪,为了掩人耳目,白天停工、深夜开工。2014年12月初,省食药监管局稽查局接到举报,稽查人员多次踩点发现,王某才夜里12点以后才开工。12月5日晚上10时,刘鸿涛、刘利龙等带着稽查人员兵分四路,包围了王某才的非法加工点。

“现场只看到已泡制好的凤爪,虽然闻到刺鼻的气味,但找不到作为非法加工原料的双氧水。”刘利龙回忆,如果找不到双氧水,也难以对王某才立案,王某才也色厉内荏地表示自己生产的凤爪没有问题。稽查人员现场快速检测加工点的鸡爪,不到20分钟检测结果出来了:王某才厂房里未经加工的鸡爪不含双氧水,加工好的鸡爪双氧水含量高达1325毫克/千克。检测结果验证刘利龙的判断:双氧水藏在附近。刘利龙带人四处搜索,在厂房附近凌乱的杂木堆里发现3桶双氧水。

省联打办查获的无证销售人血白蛋白的案件,更凸显出在查办食品药品安全案件时,公安力量提前介入所产生的良好效果。犯罪嫌疑人王某假冒某医药公司名义,在我省一家三甲医院的重症监护

中心推销人血白蛋白长达一年多。直到今年1月中旬,他发的名片被人向省食药监管局举报。

尽管不能提前判断王某的销售行为是否合法,又是否需要公安立案,1月16日,刘利龙还是身着便衣和稽查办案人员到了该医院重症中心,王某正在和住院患者家属交易人血白蛋白。“当时,王某的挎包里仅有几支人血白蛋白,他狡辩说是自己使用的。”为了寻找有力证据,又不影响医院正常秩序,刘利龙装着若无其事地将王某带离重症中心,要求他交出其余的人血白蛋白,王某并不配合。刘利龙只好拿着王某的车钥匙,在医院停车场搜索,果然在王某车里发现一个装有冰块的泡沫箱,里面保存着数量不少的血液制品人血白蛋白。

“省联打办的成立,弥补了食品药品监管部门单纯作为行政执法力量办案的不足。”刘鸿涛感慨,以过去的查案模式,面对王某的狡诈和不配合,稽查人员就无能为力。办案经验丰富、取证意识强的刘利龙提前介入,迅速打开了王某无证销售人血白蛋白的突破口。

联合打击食品药品犯罪的模式在我省打击食药犯罪实践中,成效显著,截至2014年底,省食药监管局直接组织指挥捣毁70个黑窝点,数量超过前几年总和。其中,移送公安机关案件27起,20人被采取强制措施,7人被批捕,6人被判刑。另外,2014年,省联打办还指导全省各县市办理各类食品药品违法犯罪案件近1500起。

省食药监管部门与警方成立联打办,三个月捣毁黑窝点56个。这是海南社会管理的创新之举,但今后如何发挥更大作用,还需要更大胆的改革——

打好“保胃战” 需打造海南的FDA

■ 本报记者 范南虹 通讯员 贺澜起 黄涛

2014年9月11日,省食品药品监督管理局与省公安厅共同组建联合打击食品药品违法犯罪办公室。

省联打办成立前的9个月,省食药监管局直接捣毁黑窝点14个,办案745件,移送公安机关9件;成立后的3个月,直接捣毁黑窝点56个,办案561件,移送公安机关18件。

通过这组2014年查处食品药品案件数量可以看出,省联打办的成立,是我省食品药品监管的一个分水岭。公安机关与食药监管部门共同办案,加强行政(政)刑(事)无缝衔接,在打击食品药品违法犯罪中功不可没。

食品药品安全,事关生命安全,乃民生之大、民生之先。中国人民公安大学教授、当代犯罪问题研究中心副主任李春雷盛赞此举实现了1+1>2,是社会管理的创新之举,是行刑无缝衔接的海南实践。

但是,这个成立不足半年的“新生婴儿”如何茁壮成长,如何在保卫百姓“舌尖上的安全”上发挥更大作用,还需海南拿出更多大胆且极具操作性的改革举措,打造海南的FDA(特指美国食药监管局)。

C 1+1>2的高效组合

中国人民公安大学教授、当代犯罪问题研究中心副主任李春雷:目前,我国食药监管部门的行政监管没有强制性的执法权力,联席会议制度往往流于形式、隔空喊话,而海南创新的联打办不仅节约了双方的办案成本,提高了办案效率,还提升了对食品药品违法犯罪的打击力度。

联打模式产生的良好效果也引起了公安部及有关专家学者的关注。“海南建立联合打击食品药品违法犯罪办公室,是社会管理的大胆创新,是行刑无缝衔接的有益探索。”中国人民公安大学教授、当代犯罪问题研究中心副主任李春雷先后两次考察省联打办,认为这是海南在食品药品安全管理领域在全国率先开展的机制创新,是有特色的海南实践,他对这一模式大加称赞。

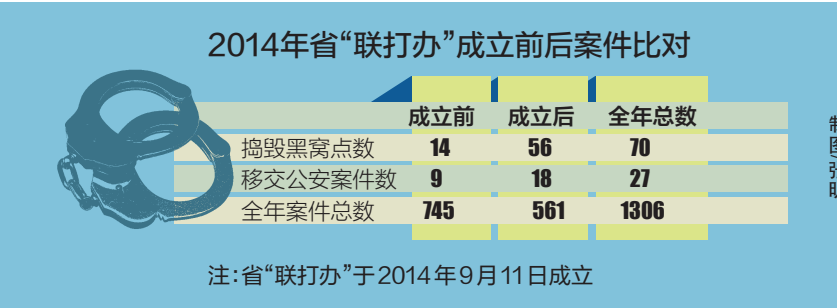
李春雷近几年一直关注全国打击食品药品犯罪的发展动向和新形势,并开展了专门的课题研究。他认为,海南食药监管部门和公安机关联手建立联打办,利用双方现有力量,并不额外增加编制,这是1+1>2的高效组合。

李春雷将海南的经验,与江苏、上海、广东等省市的经验进行了分析对比。“有的省份建立了联席会议制度,有的探索合作侦查案件,但还是不如海南联打的效果好。”李春雷认为,目前,我国食药监管部门的行政监管没有强制性的执法权力,联席会议这样的制度往往流于形式、隔空喊话,而海南创新的联打办不仅节约了双方的办案成本,提高了办案效率,还提升了对食品药品违法犯罪的打击力度。

目前,除了省联打办,三亚、洋浦也建立了联打办。对联打办的工作成效和探索经验,省公安厅、省食药监管局的负责人也认为双方作出了许多积极有益的努力。比如,经过共同协商,建立了“联打办”工作职责、食品药品涉刑案件侦办工作规则、食药监部门与公安机关的直通车机制;建立了食品药品犯罪情报信息系统;建立案件及时侦查制度等,还在全省各县市公安机关的治安部门明确一至两名打击食品药品犯罪的专职民警,以便与各县市食药监部门的受理案件对接。

双方经过近半年磨合、实战,冯鸣总结出了联打模式的七大优势:行刑衔接,办案规范;优势结合,弥补不足;提前介入,配合及时;形成合力,震慑犯罪;快速检验,提高效率;联合执法,提高质量;互相学习,共同进步。

公安民警进驻省食药监管局给食药稽查办案人员带来的巨大变化,冯鸣也看在眼里。“目前,省联打办形成了‘先行定位、前期研判、提前介入、共同调查、现场移送、协助追查、判决跟进、案后总结’的无缝对接办案模式,为解决行政执法和刑事司法衔接难题开拓了一条新路,有效避免了事后移送案件出现的移送难、取证难、破案难问题,食药案件破获成功率大大提高。”



D 机构级别低 协调工作难开展

作为临时性机构的省联打办,人员轮换变动,成效难以巩固,也面临解散可能。再往前走将面临深水区,需要更大胆且极具操作性的改革举措巩固这一创新机制。如果这一改革成果得到巩固,对全国的食品药品安全管理都有示范作用。

事实上,省联打办取得的经验和成就,不仅得益于成功的机制设计,还得益于公安派驻民警和稽查局执法人员的不断磨合。

“磨合的过程,曾经也很痛苦。”刘利龙笑说,他只不过是科级干部,工作中经常要协调处级干部以及各市县的常委,他的协调工作一度开展困难。

“在查处一个义齿加工黑窝点时,我和稽查局一位同志意见不同。我坚持要追查义齿的流向,但对对方认为这么做太麻烦,没必要。”刘利龙主动到这位同志办公室,向他解释查清义齿流向有助于完善整个证据链条,直到说服他为止。“这种矛盾没有个人恩怨,它源于行政办案和刑事办案的不同理念。”

随着省联打办的发展和逐渐深入人心,其机构级别设置低、没有固化、临时性身份这些特点,给机构运作和大家的工作带来了困惑。根据规定,派驻警官3个月轮换一次,3个月,才刚刚够一个非常敬业的警官熟悉全系统业务工作,才刚刚够双方磨合好,却又要重新换人。鉴于此,3月期满后,省公安厅同意刘利龙的申请,让他继续接手省联打办第2期的工作。

“食品药品违法犯罪呈现链条长、跨区域的特点,案件查办周期长,一些大案要案办下来要3个多月,甚至更长时间。”刘鸿涛希望派驻警官能够相对固定,即使公安由于警力安排的原因,3名警官不能全部固定下来,也可从中选择一名政治素质高、业务能力强、敬业爱岗的警官固定留在省联打办,这样,既利于双方配合,又有利于工作的延续性。

“海南省是全国第一批完成食品药品监督管理体制改革的省份,也是全国唯一实行省级以下垂直管理体制的省份。”李春雷说,巩固海南食药监体制改革成果在全国食品药品安全管理领域具有很重要的意义。“如果这一改革成果得到巩固,对全国的食品药品安全管理都有示范和指导作用。”

与此同时,李春雷还担忧:作为临时性机构的省联打办,未来变数很大,再加上人员轮换变动,成效难以巩固,也可能面临解散。“再往前走将面临深水区的改革举措巩固海南联打这一创新机制。”



本版照片由省联打办提供
省联打办工作人员捣毁地沟油窝点。

E 借鉴美国模式 食药综合执法

海南在食品药品监管上应与国际接轨,将联打办固化下来,可借鉴美国FDA食药监管百年成功模式,多方位整合,将盐业、粮食、自来水、烟草在内的所有“入百姓口”的食品药品,统一归到一个部门监管执法,实现食品药品综合执法格局。

美国、日本、德国等世界发达国家,无一例外地实行着世界最严厉的食品药品安全保护制度。李春雷对国际、国内不同的食品药品安全监管机制都做过专题的对比研究,他认为海南省联打办的成立,是立于海南实际情况,在现有体制下,借鉴国内成熟的食药监管经验而设计的,是食药监管机制的新生事物,要呵护关注它的发展。

省政协委员刘成非常关注海南的食品安全。省政协六届三次会议期间,刘成向大会提交《关于进一步深化食品药品监管体制改革的提案》,建议组建海南食品药品违法犯罪联合调查局,打造海南“食品安全岛”。

为了打造海南“食品安全岛”,刘成在提案中建议:借鉴美国FDA食药监管百年成功模式,多方位整合,将盐业、粮食、自来水、烟草在内的所有“入百姓口”的食品药品,统一归到一个部门监管执法,打造海南FDA,实现食品药品综合执法格局。

“公安部门可从治安总队、海口、三亚、儋州、琼海、五指山等地

选派1—2名警官,充实到省联打办,组建海南省食品药品违法犯罪联合调查局,统管食品药品违法犯罪调查,使已有的联打模式得到固化、加强、提升,在全国开创可供借鉴的海南联合打击食品药品违法犯罪的实践范例,让群众吃得放心、吃得安心。”

刘成的建议,得到了李春雷支持。“在现有法律框架内,赋予省联打办更多办案权力,将其制度化,有利于省联打办走得更好更远。”除此之外,李春雷还建议省联打办自身要加强内部的管理和监督,要善于总结,进一步细化、规范办案环节、流程、具体的操作细则等。

李春雷告诉记者,美国FDA人员具有和警察相同的执法权限,最严的监督使美国食品成为世界最安全的食品。因此,他认为,海南省联打办积累起更丰富经验后,可以水到渠成建立海南食品药品违法犯罪联合调查局,使打击食品药品犯罪有专门的机构、专门的人员和专门的资金,从而提高打击力度。

(本报海口2月25日讯)