

媒体对食品安全监督作用的法律规范

The legal norms of food safety supervision by the media

李小华

LI Xiao-hua

(河北公安警察职业学院, 河北 石家庄 050091)

(Hebei Vocational College of Public Security Police, Shijiazhuang, Hebei 05009, China)

摘要:媒体对食品安全的监督作用日益增强,但是,媒体对于食品安全事件的报道却存在不客观、不及时以及处理模式有瑕疵等问题。文章从法律规范的角度探究产生相关问题的原因,并针对这些原因的存在,指出国家应当在法律规范上明确媒体食品安全监督权力的存在,建立对恶意虚假报道的法定追责机制,对操守不良的媒体从业人员的法定隔离机制,以及建立食品安全行政监管机关同媒体间的法定双向沟通渠道等。最终使媒体对食品安全的监督作用能够得到最大程度地发挥。

关键词:食品安全;媒体监督;法律规范

Abstract: The role of media supervision on food safety is enhanced increasingly. However, media reports on food safety in many cases exist problems of not objectively, not timely, flaws in processing mode and etc.. In order to solve these problems, analyze the reasons there must be generated, the causes of the corresponding problem from the perspective of legal norm, and for these reasons, pointed out that the state should be clear media food safety supervision power in legal norm exists, the establishment of legal accountability mechanism of malicious false reports, legal segregation mechanism of ethics bad media practitioners and the establishment of the food safety administrative supervision organs and between the media legal two-way communication channels etc.. Finally, make media supervision on food safety to get maximize, make greater contribution to the improvement of people's life and health level.

Keywords: media supervision; food safety; legal norms

进入 21 世纪以来,媒体对社会的监督作用日益增强,其中对食品安全的相关报道,更是为保障消费者的生命健康起到了非常大的促进作用。近年来发生的一些轰动性的食品安全事件,如 2004 年的安徽阜阳大头奶粉事件、2005 年苏丹红事件、2008 年的三聚氰胺奶毒奶粉事件、2012 年双汇瘦肉精事件和酒鬼酒塑化剂污染事件、2014 年肯德基冰块细菌超

标事件等^[1],都是由媒体最早报道并为公众所熟知,使消费者提高警惕并针对性地采取预防措施,防止了类似事件的继续发生,提高了大众的食品安全防范意识,有效地发挥了媒体对食品安全进行监督的功能。

另一方面,媒体对于食品安全的报道在很多时候并不是很客观,有时甚至存在虚假报道、哗众取宠的情况。如 2005 年“甲醛啤酒”的报道、2006 年“海南注红药水西瓜”的报道以及“软饮料汽水致癌”的报道等,事后查实与实际情况严重脱节,不仅直接损害了相关产业和地区的产品安全信誉,造成了不应当有的经济损失,而且摧毁了普通消费者对食品安全脆弱的信任^[2]。

由于受到媒体自由原则的影响,世界上很多国家均没有就媒体对食品安全的监督进行专门的立法,而主要靠行业自律以及其它相关法律对此类行为进行调整。到目前为止,中国的《食品安全法》也并没有关于媒体对食品安全监督的专门条款,媒体对相应食品安全事件的监管仍然处于行业自律与行政监管相结合的游离状态。

文章拟从目前中国媒体对食品安全监督过程中存在的问题出发,找出产生这些问题存在的法律规范上的原因,并提出解决这些问题的相应对策。

1 媒体对食品安全监督过程中存在的问题

中国的《食品安全法》并没有将媒体对食品安全监督的法律规范纳入具体的法律条款,而主要靠行业自律和行政管理来保证这种监督的公正和效率性。但是,仅仅依靠行业自律和行政管理明显不够,导致近年来媒体对食品安全监督过程中产生了一系列问题。

1.1 媒体报道不实

这是媒体对食品安全监督过程中存在的最大,也是最受人诟病的问题。媒体报道不实的表现是多方面的。有的是纯粹的造假,比如 2006 年的“海南注红药水西瓜”报道,事后查明是媒体记者臆想出来的。有的是偷换概念,如 2005 年的“甲醛啤酒”的报道,相关媒体从业人员受贿,故意将啤酒

作者简介:李小华(1978—),男,河北公安警察职业学院讲师,硕士。
E-mail: li1978_3@163.com

收稿日期:2014-12-02

加工过程中人为添加的甲醛同啤酒发酵过程中产生的微量甲醛相混淆。有的则是将一些尤其是科学上的猜想当成事实进行报道,如国外某些学者怀疑“芬达”“七喜”等软饮料中含有的某些化学成分可能有致癌的隐患,根本就没有找到实在的证据。不实报道产生的负面作用是很严重的,尤其是这些报道涉及到的往往是一些人们日常食用的食品,所以经常会引起普遍性的恐慌。如“啤酒甲醛”事件,相关企业和政府部门一再发表声明,多次解释才有所缓解,但直到现在还是有不少人以为媒体报道的才是真相。

1.2 媒体故意隐瞒食品安全事故

与不实报道相对应的是,很多食品安全事件发生后,却由于种种原因并没有将其于媒体上曝光,致使本应当在早期即引起人们注意并加以预防的食品安全问题,直到其演变成比较大的事故时才为人们知晓,从而使食品安全的损害人为扩大化。如至今让中国人民谈之色变的三鹿奶粉,其实在媒体2008年大规模对其进行曝光的3年前,即2005年,阜阳“大头奶粉”事件中三鹿已经榜上有名,但相关媒体后来不知什么原因又将其从问题奶粉的名单上消除^[3]。媒体被称为独立于立法、行政、司法之外的“第四种”权力,对社会的各种不正常现象行使监督权是其最主要的功能之一,而其对关系到人们日常生命健康的食品安全事故的隐瞒不报,就直接意味着媒体监督职能的缺位,对社会所造成的危害,远比其进行虚假报道的危害更大^[4]。

1.3 媒体先行,政府跟进,最后技术调查鉴定的处理模式

一般来说,因为食品安全鉴定涉及到比较专门的技术鉴定程序,所以真正比较客观的判定应当来自于公正的质量检测机构,因此,在很多国家,最早发现食品安全问题的一般是相应的官方检测机构。比如美国,食品安全事故曝光程序一般是官方质检部门鉴定其不合格,然后政府按照规定对其处理并向民众通告,最后才是新闻媒体对其跟踪报道。但是在中国,情况刚好相反,大多数食品安全事件,往往不是政府相关质检部门通过自己的官方渠道将其按照规定程序公之于众,而是媒体将其了解到的消息曝光后,政府部门才开始重视,然后是专业的技术鉴定机关介入,发布正式的技术鉴定结论。这种模式虽然反映出中国媒体对食品安全的监督起到了关键作用,但一方面,其自身并不具备从技术上准确判定食品安全事故的专业能力,因此难免在报道中会出现很多从技术上来讲很不专业甚至很不负责任的描述,从而引起公众的误解;另一方面,也反映出某些负责食品安全监管的行政机关在相应的安全事故处理中,存在职能缺位或知情不报的问题。

2 媒体对食品安全监督作用产生问题的法律原因

无论是媒体对食品安全监督的报道不实、隐瞒不报亦或是媒体现行的监督模式,都意味着媒体对食品的安全监督作用没有得到正常的发挥,这种不正常的情况是由多种原因造成的。鉴于法律对社会发挥着越来越重要的作用,以下主要

从法律规范方面分析这些不正常情况存在的原因。

2.1 媒体对食品安全进行监督的权利缺乏法律上的保障

媒体作为对社会行使监督权的第四权观念深入人心,无论是政府还是普通民众均认为媒体对食品安全进行监督自然而然。但事实上,由于媒体对食品安全的监督往往会涉及到很多部门和地方上的利益,因此媒体的相关监督必然会受到利益相关的企业和政府机关的影响。在没有明确的法律条文保障媒体的这一监督权力的情况下,很多受此影响的企业和政府机关会通过各种方式对相关媒体施加压力,尤其是相关政府部门,有时甚至直接采取下命令的方式要求相关媒体不得报道,使媒体对食品安全进行监督的能力名存实亡。

2.2 缺乏对恶意虚假报道进行追责的法律规范

近年来,无论是官方还是民间都开始质疑媒体对食品安全的监督作用,使媒体对食品安全进行监督的公信力受到很大影响。发生这种情况最重要的原因,是类似之前所述的“啤酒甲醛”、“软饮料致癌”、“海南注红药水西瓜”等一系列歪曲事实甚至是无中生有的报道的影响。相关媒体之所以敢于一而再、再而三地进行这种不负责任且影响极坏的虚假报道,是因为这些不实报道虽然非法侵害了相关企业和地方利益,却没有任何法律规定要追究这些虚假报道者的相应责任。

2.3 媒体及其从业人员缺乏相应的操守标准

媒体要承担对社会的监督职能,其前提是能保证自身的公正,这就要求媒体必须严格对自身及其工作人员的操守进行严格的约束,即所谓的行业自律。但在目前的情况下,很多媒体及其从业人员为了自身的利益,忘记了其行使相应的监督职能的时候必须要秉持的公正良好的操守。当然,行业自律本身不一定需要法律的具体规定,如包括美国在内的很多西方国家虽然也强调行业自律,但并没有将媒体界的行业自律写入任何法律,但这样做的前提是其本身具有良好的自律的传统,而中国显然缺乏这种传统。在没有相应的法律约束的情况下,中国的媒体一方面接受非常严厉的行政监管,另一方面在行业自律方面又毫无操守可言。其一方面为了自身的效益而作出一些夸张性的不负责任的报道,另一方面又同相应的产业结成利益同盟,对其食品安全事故视而不见。

2.4 食品安全行政监管部门同媒体之间缺少法定的信息共享渠道

在食品安全行政监管部门同媒体之间,法律并没有规定两者应当对涉及到食品安全的信息进行共享。一方面食品安全行政监管部门在具体执法时,往往出于各种考虑不将其发现的问题向媒体公开,导致公众不能及时知道相应的食品安全问题的存在,从而不能采取相应的防范措施避免事态的扩大。另一方面媒体在发现相应问题时,同样出于保证自己新闻的新颖性及独占性考虑,不将其第一时间告之食品安全行政监管部门,而一直到相应的事件已经披露出来之后,才为食品安全行政监管部门所知悉^[5]。首先发现问题的媒体

由于缺少专业知识以及相应的技术检测手段,在报道的过程中往往会出现一系列技术上的瑕疵,从而对公众造成误导。而食品安全行政监管部门虽然具有相应的专业人员和检测手段,却是在相应事件被披露之后才知悉,致使其相应的行政处理非常被动。既有可能耽误处理相应事件的最佳时机,而且事后还不得不对媒体不专业的报道进行相应的解释和澄清。

3 媒体对食品安全监督作用的法律规范

通过对媒体对食品安全监督作用过程中出现的相应问题及产生这些问题的原因的分析,可以针对性地对其采取相应的矫正措施,主要可以通过以下的法律措施对其进行规范。

3.1 明确媒体对食品安全监督的法律权利

一般来说,媒体对食品安全监督属于社会公认的某种自然权利,在一个有着尊重媒体这种第四权的传统的社会,并不需要对此进行专门立法,但中国并没有这种传统的存在。因此,一方面国家和公众都认为媒体行使这一监督职责是理所当然,另一方面因为媒体对食品安全的监督从而利益受到影响的国家行政机关,却又滥用自身的行政权力干涉媒体的这一自然权利。在国家法律没有明确将此权利写入《食品安全法》及其它相关法律的情况下,媒体很难对抗国家行政机关行政权的不合理干涉。只有直接以法律的形式明确规定媒体的这一权利的存在,媒体才能从法律上对抗行政机关的这种干涉,从而充分发挥自己对社会现象的调查和监督的职能。

3.2 建立追究恶意进行食品安全虚假报道的法律追责机制

由于媒体对食品安全虚假报道而产生的不良影响,国家相关机构乃至社会公众一直呼吁应当对此建立某种普遍的追责法律机制。但这是不合理也不现实的。首先,媒体只是一种信息传播渠道,虽然其必须承担有限的核实信息真实性的责任,但这种责任必须是有限的,即在其能力范围之内。很显然,对于并不属于专业的食品安全技术机构的媒体来说,要求其涉及到食品安全技术问题的报道在细节上毫无瑕疵,即所谓的完全客观,是根本不可能的。因此媒体在对食品安全事故进行报道时出现某些错误是不可避免的。其次,假如因为上述错误的不可避免而建立媒体必须得到官方核实之后才能报道的制度,在中国当前情况下,实际上就是建立某种食品安全报道的行政审查制度。这会彻底使目前好不容易培养起来的媒体积极监督食品安全的良好势头化为乌有,从根本上违背了媒体自由的原则,也使所谓的媒体对食品安全监督的作用成为空谈。最后,媒体对食品安全承担的是监督的职能,监督职能最重要的特点是质疑,也就是对相应的食品安全问题提出疑问,而不是承担法官的确认案件事实真相的责任,某些错误报道的出现并不一定是坏事,反而是其通过相应的质疑行使监督职能的一种方式。因此,媒体对食品安全的报道出现一定程度的不实不仅是不可避免的,也应当允许其行使监督职能的合理存在,对这样的不实报道进行法律追责必然会阻碍媒体对食品安全的监督职能

的顺利实现,所以既是不必要的也是不可取的。

但是,对恶意的虚假报道一定要建立相应的法律追责机制。所谓恶意的虚假报道,是指明知相应的食品安全的陈述是虚假的,或者没有经过最低程度的核对,明知其虚假的可能性非常大,相应的媒体及其直接责任人员仍然对其进行报道,从而造成严重后果的行为。在这种情况下,责任媒体及责任人员进行的报道并不是进行正常的质疑,而纯粹是因为自身的利益造谣惑众,严重损害社会利益,所以必须对其进行相应的法律追责,以杜绝这种与其监督作用完全相悖的不良行为。因此在新的《食品安全法》里应增加相应的惩罚条款,以建立追究恶意进行食品安全虚假报道的法律归责机制。

3.3 对操守不良的媒体从业人员建立法律隔离机制

对于媒体从业人员来说,自觉地对社会行使监督职能是其最起码的职业操守。因此其必须自觉地、及时地、秉持自己良心地、相对客观地对食品安全事件进行报道。这一操守的最低标准至少要保证:①不得对自己明知的食品安全事故视而不见,出于一己私利隐瞒不报;②不得恶意虚假报道食品安全事件^[6]。对于违反这一操守准则的不良从业人员,应当以法律的形式规定其相应行为一旦被核实,任何媒体单位均不得接受其就业或与其产生其它任何形式的业务关系,从而将其从媒体业彻底隔离。这一规定可以对相应的从业人员形成足够的震慑作用,防止其为了本单位或自身的利益而进行虚假报道,或与某些产业结成利益同盟,从而隐瞒不报其食品安全事故。

3.4 建立食品安全行政监管部门和媒体之间信息共享的法定渠道

对于食品安全监督来说,食品安全行政监管机关和媒体之间应当是互相配合,互相协作的关系。一方面,食品安全行政监管机关拥有强制执行力和专业的食品安全检测鉴定能力,但却缺少媒体的灵活性和强大的宣传能力,不能使相应信息迅速为普通民众所知悉。而这些信息对消费者及时采取相应措施,防止类似事故发生是非常重要的。另一方面,媒体具有很强的对社会各个层面进行渗透的灵活性,以及迅速让广大受众获得其传播的信息的能力,可以很快地将其调查得知的食品安全事件为广大消费者所知悉。但媒体仅限于对这些事件进行揭露和谴责,而缺乏强制执行力和专业的检测鉴别能力。因此,假如两者能密切合作,就能够使相应的食品安全事故以最快的速度为公众知悉,并得到客观准确的技术评价,对其进行及时有效的处理,将相应的食品安全事故对社会的危害限制在最小的范围之内^[7]。

事实上,由于两者之间没有法定的信息共享渠道,也没有形成类似的传统或惯例,所以两者之间的合作就显得非常的不顺畅,从而出现目前经常化的媒体先披露、行政监管机关跟进、最后进行技术调查鉴定,对其进行处理的不正常模式。因此,有必要以法律的形式规定食品安全行政监管机关必须将相应监管信息定期对媒体进行通报,对重大的突发食

品安全事故则通过新闻发布会的方式及时向媒体告知,并由媒体对事件的后续处理全程跟踪报道;媒体在发现可能的食品安全事故的同时,也必须立即通知行政监管机关,并配合其尽快进行核实,及时处理,并由媒体对整个处理过程跟踪报道。只有实现双方信息沟通双向透明,才能避免目前媒体和行政监管机关出于自身利益考虑各行其是,从而不能以最有效的方式对食品安全事故进行处理的弊端,最大程度地发挥双方的优势,及时有效地对食品安全事故进行处理。

4 结论

作为独立于国家立法、行政、司法三大权力之外的第四权,媒体对食品安全进行监督是为国家和民众公认的自然权利。但是,这一重要权利却缺乏相应的法律对其进行规范,导致其一方面因为法律保护的缺乏而不能有效实现,另一方面却又被某些媒体所滥用。这种法律上的缺失包括媒体行使监督权利缺乏法律的保障,没有建立对恶意虚假报道的法定追责机制、媒体行业缺乏职业操守标准、食品安全行政监管部门同媒体间没有信息共享的法定渠道等。因此,国家应当在法律上明确媒体食品安全监督权力的存在,建立对恶意虚假报道的法定追责机制,对操守不良的媒体从业人员的法

定隔离机制以及食品安全行政监管机关同媒体间的法定双向沟通渠道等。最终达成媒体对食品安全的监督权利能在法律的保障下有效行使,为人民生命健康水平的提高作出更大贡献的目的。

参考文献

- 1 王宇. 食品安全的媒体呈现:现状、问题及对策[J]. 现代传媒, 2010(4):32~35.
 - 2 曾理,叶慧珏. 尴尬的食品安全报道——从不规范的媒体行为到不健全的信息传播体系[J]. 新闻记者, 2008(1):32~36.
 - 3 白洁. 人民日报三鹿奶粉报道特色[J]. 青年记者, 2009(5):41~42.
 - 4 周善. 从食品安全报道看媒体社会责任[J]. 新闻实践, 2007(5):20~21.
 - 5 张秀丽. 食品安全信息传播中政府舆情引导及媒体责任[J]. 食品与机械, 2014,30(4):271~273.
 - 6 黄映亮. 食品安全中的媒体监督[J]. 魅力中国, 2014(16):281~282.
 - 7 黄河. 地方政府新媒体传播:直面新媒体带来的挑战与机遇[M]. 北京:光明日报出版社, 2012.
-
- (上接第 252 页)
- 38 田晓静. 基于电子鼻和电子舌的羊肉品质检测[D]. 浙江:浙江大学, 2014.
 - 39 王秋艳, 闫鹤, 石磊, 等. 三种基因分型技术对一起食物中毒事件的分析比较[J]. 食品与机械, 2009, 25(9):108~110.
 - 40 Covadonga Lucas-Torres, Ángel Pérez, Beatriz Cabañas, et al. Study by ³¹P NMR spectroscopy of the triacylglycerol degradation processes in olive with different heat-transfer mechanisms [J]. Food Chemistry, 2014, 165: 21~28.
 - 41 石磊, 寇娅丽. 铜绿假单胞菌基因型与生物被膜形成能力的分析[J]. 食品与机械, 2006, 22(6): 5~7.
 - 42 Jia Zheng, RuLiang, Liqiang Zhang, et al. Characterization of microbial communities in strong aromatic liquor fermentation pit muds of different ages assessed by combined DGGE and PLFA analyses[J]. Food Research International, 2013, 54(1): 660~666.
 - 43 Noël Durand, Aly F El Sheikh, Mirna-Leonor Suarez-Quiros, et al. Application of PCR—DGGE to the study of dynamics and biodiversity of yeasts and potentially OTA producing fungi during coffee processing[J]. Food Control, 2013, 34(2): 466~471.
 - 44 A Sahar É. Use of Fourier transform-infrared spectroscopy to predict spoilage bacteria on aerobically stored chicken breast fillets [J]. LWT—Food Science and Technology, 2014, 56(2): 315~320.
-
- (上接第 259 页)
- 18 刘红霞, 毕阳. 采后浸泡或真空渗透钙、钡、镁对金矮生苹果青霉病的影响[J]. 甘肃农业大学学报, 1998, 33(4):404~408.
 - 19 Poovaiah B W. Molecular and cellular aspects of calcium action in plants[J]. Hort Science, 1998, 23(2):267~271.
 - 20 王强, 黄艳花, 曾明. 钙处理对脐橙果实采后衰老的影响[J]. 西南师范大学学报:自然科学版, 2013(2): 85~89.
 - 21 李贺, 刘世琦, 王越, 等. 钙对水培大蒜光合特性和品质的影响[J]. 园艺学报, 2013, 40(6): 1169~1177.
 - 22 邢尚军, 刘方春, 杜振宇, 等. 采前钙处理对冬枣贮藏品质、钙形态及亚细胞分布的影响[J]. 食品科学, 2009, 30(2):235~239.
 - 23 Fischer R L, Bennett A B. Role of cell wall hydrolases in fruit ripening[J]. Annual Review of Plant Biology, 1991, 42(1): 675~703.
 - 24 毕阳, 刘红霞. 钙对果蔬采后腐烂的控制及作用[J]. 甘肃农业大学学报, 2000, 35(1): 1~5.
 - 25 吴瑕, 刘芳, 蔡丽丽. 不同浓度钙处理对李子贮藏期果实品质的影响[J]. 北方园艺, 2013(18): 118~121.
 - 26 Valero D, Martínez-Romero D, Serrano M. The role of polyamines in the improvement of the shelf life of fruit[J]. Trends in Food Science & Technology, 2002, 13(6): 228~234.
 - 27 韩英群, 郝义, 郭丹, 等. 采前钙处理对月光李采后果实品质与生理变化的影响[J]. 保鲜与加工, 2010(2): 32~34.
 - 28 关军锋, 马智宏. 苹果果实软化与果胶含量、质膜透性和钙溶性的关系[J]. 果树学报, 2001, 18(1):11~14.
 - 29 李宏建, 徐贵轩, 宋哲, 等. 岳帅苹果贮藏期间果实软化生理变化研究[J]. 江苏农业科学, 2011(1):315~317.
 - 30 张艳芳, 赵江, 郝利平, 等. 浸钙结合静电场处理对柑橘采后贮藏效果的影响[J]. 食品与机械, 2014, 30(2):132~136.
 - 31 尚海涛, 凌建刚, 朱麟, 等. 果蔬预冷与我国冷链物流的发展[J]. 农产品加工(学刊), 2013, 2(2): 52~56.