

如何建立科学的小型食品生产经营监管制度

□ 何焱

小型食品生产经营者是指有经营场地、房屋或在固定区域,从业人员较少,经营规模较小,从事食品生产经营活动的个体生产经营者,主要类型表现为食品生产加工小作坊、小餐饮、小摊点、小食杂店等。据河北省食品药品监督管理局统计,截至2016年1月底,河北省小型食品生产经营者22万余户。其中,食品加工小作坊3万余户,占总户数14.2%;小食杂店6万余户,占总户数28.31%;小餐饮近6万户,占总总户数26.73%;小饭桌7038户,占总户数3.16%;食品摊点5.7万余户,占总户数26.01%;其他食品相关业态3690户,占总户数1.66%。这些小型食品生产经营者量多面广,与人民群众生活密切相关,对方便群众生活,增加就业,满足众多消费者的饮食需求起到了重要作用。

但是,由于小型食品生产经营数量众多、分布城乡、业态复杂,在生产经营活动中暴露出诸多问题:从业者素质不高,食品安全知识缺乏,守法经营意识淡薄,生产经营所必需的设施、设备、房屋等简陋落后,卫生条件脏、乱、差,食品质量难以保证;生产经营管理制度缺失,生产经营科学化、规范化程度低;食品添加剂超范围、超限量使用现象严重,导致食品安全事故时有发生;生产销售不合格、超保质期、无包装、标识不全等食品等等。在政府部门监管中,存在着法律法规及监管制度不健全;监管部门职责不清,多头管理;基层监管力量不足,缺少必要的监管经费和设备,对违法问题发现不及时,查处打击不力等。

产生这些问题的主要根源:一是生产经营者与消费者的信息不对称。在食品生产经营中卖方比买方更了解有关商品的各种信

息,在交易中处于比较有利的地位,而消费者则处于比较不利的地位;二是小食品生产经营者的逐利本性。人们在经济活动中总是尽最大能力保护和增加自己的利益,自私且不惜损人利己,追求效用最大化,会借助各种不正当的手段谋取自身利益。小型食品生产经营者,为了降低生产经营成本,谋取超额利润,往往采取偷工减料、滥用或超量使用食品添加剂、销售过期食品等进行各种违法行为;三是教育和监管不到位。对小型食品生产经营者的教育引导工作薄弱,经营者的法律意识、自律意识不强,生产经营管理水平低下,违法成本低等等。在自律不强,他律不力的现状下,食品安全受到极大的挑战。这些很难通过市场机制进行自发调节,只有通过法律和行政手段对小型食品生产经营者进行法律和行政的规制,才能提升食品安全保障水平。

加强对小型食品生产经营者监管,必须建立和完善一系列监管制度。笔者认为需要从以下几方面入手。

一是加强小型食品生产经营者法规立法进程,使监管有法可依。对小型食品生产经营者监管,立法是前提。在立法中应当坚持以下几点:一是必须体现“四个最严”要求,实现监管全覆盖。按照“宽进严管”的理念,力求实现全过程、全环节的监管,把所有小型食品生产经营活动纳入地方法规调整范围;二是必须突出国家和省食品监管体制改革成果。进一步明确小型生产经营者的管理体制,完善地方各级政府、食品安全委员会及各级监管部门管理责任,实现监管体制的统一权威高效;三是必须体现分类监管理念。对小型生产经营者生产经营活动,在符合食品安全法规定基础上,有针对性地补充、完善相关制度,适当设定准入门槛,对其实

行分类管理,对违法行为实行严格的法律责任制度,体现“严惩重处”的要求;四是必须体现现代食品安全治理理念要求,实行社会共治。引导社会各方力量有序参与对小型生产经营者食品安全治理,形成对小型生产经营者全社会监督的格局。

二是科学设定小型食品生产经营业态的市场准入门槛,实现监管工作的全覆盖。在市场准入方面,应当突出行政审批制度改革要求,体现监管权力下移,便民服务原则,对不同的食品经营业态采取不同的市场准入门槛。要明确准入条件。要求食品小作坊、小餐饮必须有相对固定的经营场所,与生产经营相适应的设备设施,建立健全食品安全管理制度等。从业者应当持有关文件,到所在地县级人民政府食品药品监管部门申请领取登记证。并与健康证在醒目位置公示,便于消费者监督。对于小摊贩由于其流动性强,遍布城乡各个角落,在市场准入条件和申请提交文件方面应当更加简便。如果从事经营活动只要具备与其经营的食品品种、数量有相应的设备设施即可。经营者可以就近到所在地乡镇政府、街道办事处备案并领取备案卡。这样做既可以降低准入门槛,又方便经营者,有利于消除无证经营,把所有小型食品生产经营者纳入监管范围。

三是建立科学统一规范的监管体制,提升监管效能。旧的监管体制对小型食品生产经营业态采取了多部门分散监管模式,管理制度和标准不统一,管理体制不衔接。面对新的形势,必须明确各级政府及食安办,各级监管部门的职责,实现各司其职、协同监管。各级政府负责组织领导本行政区域内的小型食品生产经营业态的监管工作。各级政府食安办对小型食品生产经营业态进行综合协调、监管指导,推进综合执

法。乡镇街道人民政府要建立监管员、协管员、信息员队伍,负责本区域的食品安全隐患排查、信息报告、协助执法等工作,并与监管执法部门协作,形成分区划片,包干负责的工作责任网络。食品药品监管、工商、卫生计生、公安、教育、城市管理、农林等监管部门要各司其职,在各自职责范围内做好监管工作。

四是建立科学的监管制度,提升经营和监管水平。对小型食品生产经营监管必须根据其生产经营特点建立相应的监管制度,督促其依法经营。这些制度有以下几个方面:负面清单制度:规定小型食品生产经营者不得生产法律法规禁止生产经营的高风险食品,由各级政府制定目录并向社会公布;进货查验记录制度:生产经营者对购进的原料、食品添加剂及相关食品,应当查验相关证明,如实记录并保存相关凭证;生产经营信息公示制度:生产经营者应在显著位置公示登记证或备案卡、从业人员健康证等信息,接受社会监督。

对监管部门来说应当建立如下制度,日常监管制度:县级以上人民政府应当制定小型食品业态年度监督管理计划,并组织实施,食药监部门应当按照年度监督管理计划制定实施方案,通过巡查、抽查等方式加强日常监管,及时查处违法行为。抽样检验制度:食药监部门应当按照规定对小型食品经营者所生产经营的食品进行抽样检验,不得收取费用。培训制度:食药监部门应当对小型食品生产经营者进行法律法规和专业知识培训。黑名单制度:县级以上人民政府对严重违法违反法规的生产经营者列入黑名单并依法予以公布,被列入黑名单的企业三年内不得从事食品生产经营活动。监管信息共享制度:负责监管食品生产经营的政府部门应当建立网上信息平台,对小型

食品生产经营者的登记、备案、允许经营区域、工商注册等方面实现网上申请、信息共享、联动审批。

五是建立科学的监管服务网络,实现社会共治。小型食品生产经营者点多面广,与人民群众生活密切相关,必须依靠全社会的力量实现综合治理,营造良好的社会共治格局。一是组织动员全社会力量实施社会监督。与小型食品生产经营有关的行业组织应当进行行业自律,加强行业诚信建设,引导规范其依法经营,促进本行业食品安全水平提升。各级消费者协会、新闻媒体应当大力宣传食品安全法律法规,科学知识,引导消费者增强食品安全意识、依法维权意识和自我保护能力。二是建立有奖举报制度。任何单位和个人有权对小型食品生产经营中的违法行为进行投诉或举报,有权向监督部门了解食品安全信息,对政府有关部门及其工作人员的执法行为和管理服务工作提出意见和建议,对提供违法行为线索并查证属实的举报人依照规定给予奖励。

六是坚持管理与服务并重,为小型食品生产经营者提供良好的环境。各级政府应高度重视小型食品生产经营的发展工作,加强服务和统一规划,鼓励集中经营。各有关部门要通过业务培训、资金扶持、场地租金优惠、就业帮扶等措施鼓励和支持小型食品生产经营者规范操作,改进生产经营条件和工艺技术,创造自己的品牌。地方政府及有关部门要根据实际情况,统筹考虑交通、市容、群众需求等因素按照方便群众、合理布局的原则,划定生产经营区域并及时公布。适宜开办早市、夜市或集中生产交易的区域应当统筹建设集中管理并配备检验、供电、供水、排污等设施。

(作者系河北经贸大学教授)

【专家解读(之六十六)

关于小龙虾会导致横纹肌溶解症的科学解读

本期专家:

吴永宁 国家食品安全风险评估中心技术总工程师

一、背景信息

在吃龙虾的季节,一盆小龙虾加几瓶啤酒实在是非常惬意。但最近网络流传,吃小龙虾会导致横纹肌溶解症,如果一旦患病,很容易出现肌肉酸痛等症状,甚至导致肾损伤。这可让人们忧心忡忡。吃小龙虾真的会导致横纹肌溶解症吗?

二、专家观点

(一)洗虾粉不是致病元凶

网络上流传小龙虾之所以会导致横纹肌溶解症,是因为现在吃的小龙虾都会用洗虾粉清洗。而洗虾粉是由工业强酸草酸组成的,会导致横纹肌溶解。但草酸并不是导致横纹肌溶解的元凶。

首先,从机理上来看,草酸不具备导致横纹肌溶解症的可能。尽管它的确酸性较强,但是由于是水溶性,洗完之后又经过很多加工程序,不可能在虾身上有很高的浓度,也不足以导致危

害。而且,我们平常吃的很多蔬菜里也富含草酸,比如菠菜。

其次,草酸具有腐蚀性,要是含量多,吃下去首先就会侵蚀消化道,引起恶心呕吐、烧灼感等不适,而不是先有肌肉酸痛这些临床症状。

(二)无充足证据表明吃小龙虾致病

实际上,国内外均曾有过因为吃小龙虾而导致横纹肌溶解症的案例。早在1924年,在波罗的海沿岸哈夫区,就报道了有因食用水产品导致的不明原因的横纹肌溶解。

我国南京也曾发生过因“横纹肌溶解症”而入院的病例,流行病学家从病人就餐史

分析,怀疑小龙虾是导致这一事件的元凶。从南京事件的流行病学调查结论来看,发生横纹肌溶解病例确实与吃小龙虾有关。但是专家对搜集到的样品进行了各种各样的检测分析,并未发现异常,也没有找到可能导致横纹肌溶解症的物质,最终这一事件被定性为“哈夫病”,但病因不明。根据美国的诊断认定标准,如果食用水产品24小时后发生四肢乏力、不明原因的腹泻、腹痛,以及酱油尿等横纹肌溶解综合征的常见症状,但根据诊断调查找不出具体的致病物质,就诊断为哈夫病。总的来说,目前并没有足够的证据显示吃小龙虾会

导致横纹肌溶解症。

三、专家建议

如何放心吃小龙虾?

首先,如果自己购买小龙虾在家做着吃,在选购时尽量去正规的市场,保证小龙虾鲜活清洁;买来活小龙虾后,最好放在清水里充分洗净。

其次,如果在外吃小龙虾,最好选择正规、卫生的餐厅餐馆,不要去卫生条件差的街头摊点。

此外,鱼虾等水产品特别容易被致病菌污染,如副溶血性弧菌,建议在食用时一定要充分烹调煮透。尽量不要吃不新鲜、来历不明和不认识的水产品。