

食品安全标准 如何落地生根

近年来,各种食品安全的谣言层出不穷,无论多“无稽”,总会有人信,可谓陷入了“塔西佗陷阱”。这种“宁可信其有,不可信其无”后果很严重,既消解了全社会对食品安全的基本信任,也给相关产业和领域造成了巨大损失。

实际上,要想解决食品安全信任问题,必须从食品安全本身上下功夫。

2015年10月1日,我国新修订的《食品安全法》施行。习近平总书记指出,要切实加强食品药品安全监管,用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责,加快建立科学完善的食品药品安全治理体系。一年来,“史上最严”《食品安全法》落实效果如何?我国食品安全治理体系距离“四个最严”的目标还有多远?请看记者在陕西实地调查“最严谨的标准”在小作坊、小餐饮、小摊贩(简称“三小”)治理上的运用情况。

配套条例“两小”变“三小”

解决地方立法难题,陕西将服务人群达1400多万人的“三小”纳入监管范围。

“《食品安全法》去年4月24日修订通过后,我们在去年7月30日就通过了‘三小条例’,并自今年1月1日实施,从全国范围来看,我们是最早出台相关配套条例的省份。”陕西省食品药品监督管理局政策法规处副处长宋健说。

据陕西省食药监局不完全统计,陕西“三小”总数在10万户左右,从业人数30万左右,服务群体达1400万人左右。量

大面广、条件简陋、分散经营、从业人员很多不具备最基本的食品安全意识,如何制定行之有效的监管标准,也一直是行业难题。

“其实,在2009年《食品安全法》出台后,省里就启动了‘三小’的地方立法工作,但由于工商、质监、食药监管、卫生、城管等部门在管理权限划分等方面不能达成一致意见,草案就搁置了。”陕西食药监局“三小”整治办公室主任刘忠琪说,直至《食品安全法》修订,陕西顺势而为,结合前期调研结果,迅速出台相关条例。

难题随之出现。《食品安全法》第三十六条明确指出,监管对象是食品生产加工小作坊和食品摊贩,也就是通俗说的“两小”,并不包含“小餐饮”。但陕西地方特色小吃种类多,经营方式灵活,这类小吃店、小餐馆在全省范围内大量存在,有4.5万多家,并且条件简单,难以达到餐饮业国家规定的许可条件。各地为加强监管,普遍对其发放了餐饮服务许可证。

“由此带来的隐患在于,一旦其发生食品安全事故,食药监管部门将承担违法实施行政许可的责任。为此,我们在起草过程中决定将小餐饮的监管纳入‘三小条例’调整范围。”宋健说。不过,省内有立法专家对此提出了质疑,认为这样并不符合上位法。

“后来,我们利用《食品安全法》修订草案第三十六条中‘摊贩’后面加了一个‘等’字的有利因素,向全国人大请示,得到了全国人大法制委员会的支持,使这一内容得以保留。”至此,对小餐饮的监管终于得以被写入条例,宋健说。



贴近实际 避免“一刀切”

增加两个硬性标准,严设准入门槛,对酒、酱油、醋生产“视情而定”。

更多的难题还在后面。虽然将“三小”纳入监管范围,可究竟多小才算“三小”?

“现实中,群众对‘三小’的理解更多存在于感知层面,并没有一个量化的定义。‘三小条例’对小作坊、小餐饮申请许可的门槛较低,实践中也可能促使一些企业放弃生产或餐饮服务许可证,转而申请小作坊小餐饮许可证,导致法规不能引导企业积极做大做强。”宋健说。

于是,经过反复调查、研究,陕西省食药监局为“三小”增加了两个硬性标准,即主体需为个体生产经营者,同时规定经营面积在50平方米以上的餐饮单位不适用于“三小条例”。

另一方面,小作坊、小餐饮销售范围广、食用人群大,为保证其食品安全,准入门槛的设置非常重要。而近年来,人大立法对新设许可限制十分严格。经过反复论证并召开听证会,陕西最终确认小作坊、小餐饮这两项许可可保留,许可证有效期分别为三年和两年。

对于小摊贩,刘忠琪介绍说:“考虑到摊贩规模小、经济能力有限,‘三小条例’规定由市容或城建部门对其实行登记备案;鉴于其流动性较强,登记卡有效期设定为一年,要求摊贩必须在划定的场地和规定的时间经营。”

除此以外,“三小条例”中还专门列出了“负面清单”,以规避“三小”由于水平低、条件差而存在的质量风险。例如,针对小作坊就规定了禁止生产加工特定人群食品、保健食品、乳制品、饮料、速冻食品等,也禁止其接受委托生产食品或分装食品。

“当然,条例没有一刀切,而是‘视情而定’。”宋健告诉记者,“对于酒、酱油、醋的生产国家是有严格限制的,尤其是酒。但自家酿酒在陕南是一种传统,而且很多小作坊主以此为生,如果都禁止也不切实际。”经过多年的调研以及长达11个月的人大审议,草案几经修改,最终于今年1月1日正式实施。

做好“翻译” 标准“接地气”

入户宣传、详解条例,让最严标准可理解、可执行。

9月23日下午,小餐饮经营户陈正博在西安市雁塔区丈八食品药品监督管理所工作人员的指导下,填好了食品安全不良信用记录登记表、餐饮基本情况登记

表、食品安全承诺书。之后,他终于领到了自己在甘家村的“兵哥肉夹馍店”小餐饮许可证。

“开店一年多了,那个时候还没有‘三小条例’。今年三四月份,所里的工作人员到村里通知我们办理。”陈正博说,“刚开始大家都不理解,在村子里做个小本生意还办什么证。后来,工作人员挨家挨户做工作,经过详细的了解,我们觉得办了也挺好的。通知中对店面的硬件等有详细要求,看到这些证,客人也会放心……”

今年3月,陕西省启动了“三小”综合整治,主要目标是从事小作坊和小餐饮的生产经营者均需取得许可,借助信息系统实现许可业务流程全覆盖,建立监管信息档案,进行日常监管。

小作坊取得产品检验报告,申请到生产许可证,只是相当于踏入了经营门槛,那么之后在日常的生产活动中,如何才能将各类“标准”落到实处?

“首先还是要让抽象的‘标准’变成具体的要求,让经营者明白到底应该‘怎么做’。”丈八所所长曹剑表示,“各种‘条例’‘使用标准’中的要求虽然详细,却也过于抽象。各种化学名称、投放标准,即便是专业的检测工作者,也常常需要拿表核对,对于普通的‘三小’经营者来说,要看懂、实施这些要求其实非常困难,这也一度是我们工作的难点。”

在采访中,也有不少从业者表示,很多时候只是知道投放一些添加剂可以节约成本,东西的卖相也更好;至于哪些符合要求、怎样使用才合乎标准,其实并不清楚……

“所以我们在执法的过程中,一个很重要的工作就是‘翻译’,把抽象的标准变成实实在在的操作方式。”曹剑举例说,比如,含铝添加剂在馒头、包子中是禁止添加的,工作人员会告诉经营者买泡打粉时要翻到包装背面,看清楚产品构成,有“铝”字出现的就不能购买……

此外,为了进一步实现对所生产食品的监管以及对问题食品的追溯,按照“三小条例”的规定,小作坊还需建立生产、销售台账。陕西省食药监局据此建立“一票通”制度,即小作坊的销售凭证。

票据内容包括小作坊名称、地址、许可证号、产品名称、规格、数量、单价、合计、生产日期、保质期、供货日期、购货单位、收货人、开票人、联系电话等信息、流水号。

“这样一旦哪批食品出现安全问题,就可以追溯来源,追究责任。”雁塔区食药监局食品监管科科长陈春歌说,“第二季度,我们依据‘三小条例’,对未取得经营许可证、未建立生产台账等违法行为进行了密集检查,目前已经立案处罚的案件有20多起了……”

(人民网)

