

试论中小食品企业的卫生扶持政策

徐 娇

(卫生部卫生监督中心,北京 100007)

摘要:为促进我国中小食品企业的健康发展,在对中小食品企业的卫生状况进行总结和原因分析的基础上,重点提出政府对中小食品企业缺乏政策扶持是这些企业生存状况艰难的一个重要的外部原因。借鉴国际社会对中小企业的扶持趋势,介绍了一些国家和国际组织的指南、法规和政策。提出了贯彻落实《中华人民共和国中小企业促进法》的实施,扶持中小食品企业健康发展的建议,拟为政府部门的监管方式提供启示。

关键词:中小企业;危害分析与关键控制点;法学

Suggestions on Supporting Small and Middle Food Businesses

XU Jiao

(National Center for Health Inspection and Supervision, China, Beijing 100007, China)

Abstract: For helping small and middle food businesses to develop their hygienic conditions and the cause are summarized and analyzed. The lack of policy support by the government is stressed to be one of the important external causes of their difficult living status. Referring to the international trend of supporting such businesses, some guidelines, regulations and policies of WHO and several developed nations are introduced. A few suggestions on how to faster small and middle food businesses are offered to enforce the Regulation on Small and Middle Businesses Promotion, and to consummate the supervision of food production by government agencies.

Key word: small and middle businesses; Hazard Analysis and Critical Control Point; Jurisprudence

各国划分中小企业的标准不一。根据北美工业分类体系(NAICS,2002)的有关规定,中型企业是指职工人数在500~1000人的企业,小型企业是指职工人数在500人以下的企业。根据我国的《中小企业标准暂行规定》^[1],中小型工业企业被定义为:职工人数2000人以下,或销售额30000万元以下,或资产总额为40000万元以下;中小型餐饮业被定义为:职工人数800人以下,或销售额15000万元以下。

据国家信息中心、国务院发展研究中心调查统计显示,截至2001年底,中国共有中小企业2930万个,从业人员1.74亿人。从贡献上看,中小企业创造的最终产品和服务的价值占我国GDP的50.5%,中小企业解决就业占我国城镇总就业量的75%以上,中小企业提供的产品、技术和出口约占我国出口总60%,中小企业完成的税收占我国全部税收收入的43.2%。我国专利的65%、新产品的80%是由中小企业发明和开发的。

有数据表明,类似世界上许多其它国家,我国的食品企业绝大多数是中小型企业,尤其以小型企业居多。据文献报道,我国现有700多万家小型食品加工作坊摊点,80%以上为10人以下的手工

作坊^[2]。

从历年我国的卫生监测数据来看,符合国家食品卫生标准的中小企业数量不多,能达到国家食品卫生标准,符合相关食品卫生法律、法规或规范的企业大多数是大型企业,且多为跨国公司。流行病学调查也显示大多数食源性疾病是由小型企业加工食品的卫生条件差引起的。

1 原因分析

1.1 中小食品企业自身问题是内因 根据这几年监管部门对生产企业基本状况的调查情况看,中小食品企业主要存在的自身问题为:生产规模小、家庭作坊式的厂点较多,欠缺或不具备生产合格产品的工艺、设备和条件;卫生安全意识不高、食品卫生管理技术水平偏低、卫生技术人才短缺;相当数量的中小食品企业不具备产品检验能力,产品出厂不检验;企业管理混乱,信息不灵,不按标准组织生产;一些企业法制意识淡薄,见利忘义,违法生产假冒伪劣食品。加强中小食品企业生产和供应的食品的安全性,对于保护消费者,提高食品安全,预防食源性疾病是非常必要的,这已是政府部门、各界人士的共识。

1.2 政府缺乏政策扶持是一个重要的外因 安徽

作者简介:徐娇 女 硕士

省十届人大二次会议的报告《加强社会化服务体系 建设 促进我省中小企业发展》中指出:中小企业在当前发展中的主要问题是管理体制不顺,扶持力度不够,发展环境欠佳^[3]。山东省统计局的资料也指出行政干预制约了山东省小型企业的发展^[4]。国家政府部门及社会各界对中小食品企业生存的外部环境负有一定的义务和责任。分析建国以来有关的卫生法律、法规及相关文件,可以发现:各级政府部门在制定卫生法律、法规及标准时,从大型食品企业角度来考虑制定的居多,参与立法的企业代表一般来自大型国有企业或外资公司,这就造成相关的法规条款内容更适合大型企业,即换言之,相关政策的出台并没有吸纳中小食品企业的意见,中小食品企业的现况没有得到反映和重视。政府多年来实施的是“抓大放小”的政策,把扶持、培育大企业放在重要的位置,采取了一系列力度较大的政策措施。但对技术落后、人才缺乏、信息不灵、管理水平低和法制意识淡薄的中小企业缺乏政策扶持。

2 国际社会政策扶持趋势

在国际经济日趋一体化的背景下,中小食品企业由于自身的特点和局限,往往是市场竞争中的弱势群体,需要政府和社会各界给予特别的关注和必要的支持。从各国来看,随着科学技术的进步和经济全球化的加速发展,企业发展呈现两个明显趋势,一个是企业的大型化、巨型化,产生了一些跨国经营的“巨无霸”企业。一个是企业的小型化、微型化,出现了大量“袖珍型”企业。这看似矛盾的现象,实际上是社会分工高度发达和经济全球化的深刻反映,两者并行不悖,都是企业发展的趋势。可以说国际社会已经意识到扶持中小企业的意义,一些国际组织和部分发达国家专门制定了针对中小食品企业的法规或指南。一些国家在扶持中小食品企业的发展中采取了灵活的扶持措施。

2.1 国际有关卫生指南和法规 世界卫生组织(WHO)于1999年7月颁布了《小型和/或欠发展企业实施 HACCP 策略》^[5],以明确政府和专业性组织在推动小型和欠发展企业实施 HACCP 中的作用。食品法典委员会 CAC 于2001年10月颁布了《小型/不发达企业 HACCP 实施指南修订草案》,针对小型/不发达企业在整个食物链中资源的可获得性和可能遇到的困难、问题,提出了一些指导和建议,简化了 HACCP 各个要素的内容,明确指出多个要素可寻求外界支持,以帮助包括餐饮业在内的中小型食品企业建立实施 HACCP 管理系统。

美国 FDA 于1998年颁布了《食品安全管理:食

品零售行业 HACCP 实施指南》,以帮助以中小型为主食品零售业建立 HACCP 体系,提高其食品安全管理水平。

欧盟于1995年颁布《通用卫生法规》(93/43 EC),建议中小食品企业实施 HACCP 管理体系7个原则中的5个。

意大利扶持中小企业的法律有十几项之多。其中最为重要的是1991年第317号法律,即《扶持中小企业创新与发展法》,其根本宗旨是促进小企业与合作社式小企业的发展、创新和竞争,以适应欧洲统一大市场的出现和竞争形势的新变化。

2.2 国际对中小企业在食品卫生有关方面的支持政策 1996年7月25日,美国农业部食品安全监督局(FSIS)对国内外肉禽产品加工企业颁布了《减少致病菌 危害分析和关键控制点(HACCP)体系最终法规》(9 CFR part 416,417),规定大型企业肉禽产品的 HACCP 于1998年1月26日生效,对于中小型肉禽加工厂则要求1999年~2000年生效。

意大利出台多种政策,鼓励各种生产、销售方式的中小企业,特别是鼓励和推动中小企业群、中小企业专业区的发展。

斯洛伐克颁布了“支持中小企业技术设备改造和建立质量管理体系计划”。该计划通过采取无偿补贴的形式对中小企业提供帮助。

3 建议

如何创造良好的外部环境,积极扶持我国中小企业健康成长,是建立社会主义市场经济体制,迎接加入世贸组织挑战的重要一环。2002年6月29日,《中华人民共和国中小企业促进法》^[6]颁布,2003年1月1日该法正式实施,如何贯彻执行该法的精神,把规定的各项法律制度落到实处,为中小企业的发展创造宽松的环境,是国家各部门面临的重要课题。针对目前政府部门的一些管理现状,对中小食品企业的卫生扶持政策提出一些建议。

3.1 提供平等、公平的政策环境 改革开放以来,为吸引外资,促进大企业的发展,曾采取很多特殊的优惠政策,这在历史上起过一定的积极作用。但是,这种不平等的政策环境不利于中小企业的发展。发展中小企业的根本措施是提供平等、公平的政策环境和市场环境,是通过改革消除某些不合理的制度歧视。法律和法规相对滞后,政策环境和市场环境不尽人意,是目前制约我国中小企业发展的重要原因。政府管理部门在制定法规、标准时,应尽量吸纳和鼓励中小食品企业的参与,以消除某些潜在的不合理的法律、法规和制度歧视。同时,更可进一步根

据大中小型食品企业的特点和特色,研讨不同的分类管理方式。如《北京市小型餐饮业生产经营场所及设施卫生标准》^[7]就针对使用面积在 30~100 m²的餐饮业制定了设施设备和布局方面的基本要求,针对性强,重点突出,既有利于管理,又提高了从业者的依从性。

3.2 允许委托生产、联合生产等多种加工形式存在

专业化分工越细,中小企业产业聚集度越高,地区经济越有活力,容易形成中小企业群。中小企业群发展能够形成规模化效应,降低成本,形成整体竞争力。如在意大利政府的鼓励和推动下,意大利的 190 多个“中小企业专业区”蓬勃发展。意大利各地的中小企业地区专业化模式主要有 4 种:无形大工厂模式——这种模式以一家专门负责设计、订货、营销的中小企业为龙头,其它数个相关中小企业参与其产品生产过程,负责不同工序或不同部件的生产,从而在它们相互之间形成了相对稳定的协作关系,如同一个无形的大工厂;卫星群模式——这种模式通常以一家中型企业为龙头,许多小企业专门从事某一种工艺的生产加工;分散生产、集中销售模式——在这种模式中,各个小企业按照统一的规格和技术要求,分别地独立制造某一产品,然后经过共同检测机构的严格检验,合格后,使用统一商标,由共同销售机构统一销售;小企业集团模式——相互依赖程度高的小企业,通过相互参股形成企业集团,将企业的某些职能集中,以便扩大规模,使其能像大企业那样发挥更大作用。

目前,国内一些食品管理部门还在限制食品的委托加工、联合加工及委托检测等形式的存在,应该意识到这是社会经济发展的必然产物,是不可逆转的,应参照国外先进的管理经验,鼓励中小食品企业依法开展多种形式的互助,使分散的中小企业集中起来,形成规模经营和产业链条,促进经济的多样化快速发展。

3.3 要积极指导企业加强内部管理 一方面加强培训,创造沟通平台,转变企业家思想,全面提高中小企业对管理的重视程度,改变中小企业长期以来重经营、轻管理的思想;另一方面要努力建立适应市场经济的管理机制,指导企业建立科学的企业内部管理制度,使中小企业的生产和质量等管理工作正常化、制度化、规范化。这方面可参照斯洛伐克在推动中小企业质量管理体系建设方面所实施的全国计

划。斯洛伐克通过免费、补贴形式帮助中小企业购买技术改造设备、建立质量管理体系、推行质量管理体系有关的认证,并免费提供各种信息和服务,以支持中小企业的发展。

3.4 鼓励社会各类中介服务组织为中小企业提供服务 应允许技术支持包括委托申报、人员培训、法律咨询等服务形式的存在。目前,由于中介服务组织存在服务范围狭窄、缺乏核心竞争能力、服务不规范、诚信机制缺乏等问题,政府部门对中介服务组织大都是打击和不支持的政策,往往使企业的发展受限。建议在总结服务体系建设和教训的基础上,结合法律规定,研究提出推动各类服务机构规范发展的政策。

3.5 引导中小企业重视产品质量和品牌建设 要进一步引导中小食品企业增强产品质量意识和品牌意识,创品牌,讲信誉,扩大企业和产品的知名度,提高产品的市场占有率,这样也迫使中小企业为保品牌而重视卫生管理方面的投入。

3.6 提供技术服务,加速中小食品企业信息化 目前我国仅有 10%的中小企业实施了信息化,远远低于发达国家的水平,政府部门应合理配置资源,免费或无盈利的为中小企业提供信息,提供技术培训和培训,尤其要采取多种形式多方面地为企业提供专利技术、技术咨询等服务,帮助企业进行技术交流、技术合作攻关,开展技术人才培训。使其及时了解国内外发展动态,及时更新知识、管理方式及生产条件。

参考文献

- [1] 国经贸中小企[2003]143号.关于印发中小企业标准暂行规定的通知[Z].
- [2] 陈松,边建华.食品安全立法监管两面谈[J].中外食品,2005,(6):42.
- [3] 王进华.加强社会化服务体系建设,促进我省中小企业发展[DB/OL].安徽省十届人大二次会议专题网站.
- [4] 制约我省小型工业企业发展的几个问题及建议[DB/OL].山东统计信息网.
- [5] WHO/SDE/PHE/FOS/99. 7. Strategies for implementing HACCP in small and/or less developed businesses[Z].
- [6] 全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议.中华人民共和国中小企业促进法[Z].2002-06-29.
- [7] 京卫防字[1998]第133号.北京市小型餐饮业生产经营场所及设施卫生标准[Z].

[收稿日期:2005-10-24]

中图分类号:R15;F407.82 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2006)01-0035-03