

论著

中国餐饮业卫生监督法规体系的现状与比较

徐 娇

(卫生部卫生监督中心,北京 100007)

摘 要:目的 推动我国餐饮业各项法律法规的实施,为各地卫生监督部门理顺监管思路提供参考。方法 从法规、标准、规范、制度、管理办法展开论述,对我国现行的餐饮业卫生监督法规体系和制度进行了介绍和比较分析。结果 我国有关餐饮业的管理制度是相容的, HACCP 在餐饮业应用具有一定的特殊性。结论 餐饮业只要认真贯彻执行有关法律法规,就可最大限度预防食物中毒。

关键词:餐饮业;组织和管理;危害;危害分析关键控制点

Status of Law and Regulation System of Health Inspection and Supervision of Chinese Catering Industry

XU Jiao

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

Abstract: **Objective** To promote the implement of laws and regulations of Chinese catering industry, and provide references for health supervising departments. **Method** The regulations, standards, criteria, systems and administration methods were reviewed. The law and regulation systems of health inspection and supervision of Chinese catering industry were introduced and analyzed. **Results** The management systems of Chinese catering industry were compatible. The application of HACCP systems in catering industry has special characters. **Conclusion** As long as catering industry seriously implement laws and regulations, the food poisoning could be prevented to the utmost extent.

Key word: Catering; Organization and Administration; Quantification and grading; Hazard; Hazard Analysis and Critical Control Point

表 5 2 种保鲜剂不同时间抗油脂酸败的试验结果

保鲜剂	样品		时间(d)						
			0	15	30	45	60	75	90
脱氧剂	香肠	POV(%)	0.030	0.038	0.079	0.096	0.121	0.142	0.154
		AV	0.42	0.49	0.58	0.67	0.83	0.97	1.12
	花生米	POV(%)	0.076	0.082	0.096	0.101	0.108	0.113	0.115
		AV	0.80	0.84	0.92	0.96	0.99	1.05	1.18
复合型脱氧保鲜剂	香肠	POV(%)	0.030	0.059	0.077	0.094	0.122	0.143	0.155
		AV	0.42	0.48	0.59	0.66	0.85	0.98	1.13
	花生米	POV(%)	0.076	0.084	0.098	0.100	0.110	0.112	0.114
		AV	0.80	0.85	0.91	1.01	1.07	1.12	1.17
空白对照	香肠	POV(%)	0.030	0.065	0.093	0.149	0.172	0.218	0.257
		AV	0.42	0.75	1.61	2.84	4.21	6.78	8.35
	花生米	POV(%)	0.076	0.098	0.189	0.215	0.382	0.425	0.462
		AV	0.80	2.03	4.12	6.01	8.32	9.21	9.45

注:POV 为过氧化值, AV 为酸价。

参考文献

[1] 彭珊珊,骆小贝. 糕点脱氧包装保藏的研究[J]. 包装工程, 2004,25(4):147-148.

[2] 林家莲.脱氧包装原理及其在食品工业中的应用[J]. 包装工程,1999,20(1):26-27.

[3] 吴建文,李冰,李琳. 脱氧剂的研究和应用[J]. 食品科学, 2002,(5):148-150.

[4] 汪秋安,张春香. 脱氧剂及其脱氧包装技术的开发与应用[J]. 包装工程,2004,25(4):7-10.

[5] 慕菁华,孙容芳,郭宝红. 改性铁系脱氧剂 A 型研制[J]. 中国包装,1999,19(3):100-101.

[6] MORIYA T, KOMATSU T, INOUE Y. Deoxidizer sheet [P]. U. S. Patent :US5143769.

[收稿日期:2007 - 08 - 10]

中图分类号:R15;TS202.3 文献标识码:A 文章编号:1004 - 8456(2008)01 - 0012 - 04

作者简介:徐娇 女 硕士

餐饮业是食品行业的重要组成部分,我国目前有餐饮业经营网点约400万家,从业人员超过2000万人,据商务部公布的数据,2005年餐饮业零售额8886.8亿元,连续15年实现两位数高速增长,预计2007年餐饮业零售额将突破1万亿元大关,2010年,餐饮业等对GDP的贡献率可能达到9%^[1]。餐饮食品的卫生,关系到广大消费者的身体健康和生命安全。然而,目前的餐饮业卫生状况还难以满足公众不断增长的卫生需求。餐饮业的食品卫生涉及从农田到餐桌(包括种植、养殖、生产、加工、贮存、运输、销售等环节)的全过程;使用的原料和供应的品种繁多,加工方式多以手工操作为主,可能引入较多的危险环节;即时加工、即时消费的方式,使得餐饮食品无法做到检验合格后食用;从业人员素质低,流动性大。这些均导致餐饮食品中存在的风险较工业化生产的食品更加显著。另一方面,由于我国幅员辽阔、人口众多,各地居民饮食习惯差异较大和经济发展水平不平衡,餐饮业在企业规模、卫生意识、卫生条件、管理水平等方面水平参差不齐。

1 餐饮业存在的主要问题

1.1 部分餐饮业经营者对食品卫生的重要性认识不足,重视不够,尤其是一些小型餐饮业加工场所卫生条件较差,加工操作不规范,卫生管理制度不健全,从业人员健康管理不严格,甚至存在无证、无照经营的现象。

1.2 经济欠发达地区、农村、城乡结合部的学校和建筑工地食堂卫生状况较差,学生、建筑工人饮食健康难以得到有效保障。

1.3 餐饮业和集体食堂发生的食物中毒事故起数、人数较多。2005年上报到卫生部的重大食物中毒事件中,饮食服务单位和集体食堂共报告105起,中毒6480人,分别占有就餐场所(包括集体食堂、家庭、饮食服务单位、其他场所)的41%和71.8%^[1]。

1.4 消费者食品卫生意识不强,部分消费者贪图便宜和方便,盲目选择一些存在卫生隐患的无证摊贩、小摊点就餐,同时还存在发生食物中毒后不能及时向卫生部门报告等问题。

2 目前餐饮业的法律法规

我国餐饮业卫生监管已经形成一套由法律、管理办法、技术规范及卫生标准构成的法规体系,基本满足了餐饮业卫生管理的需要。

2.1 相关法规 卫生部分别于1999年、2000年制定了《食物中毒事故处理办法》、《餐饮业食品卫生管理办法》、《食用煎炸油卫生管理办法》和《食品生产

经营单位废弃食用油脂管理的规定》,对餐饮经营者卫生管理、食品采购、加工和贮存、餐饮具、外卖食品、行政处罚、食物中毒处理等做出了规定。为加强对学生集体用餐的管理,保证学生饮食健康,卫生部于1996年发布了《学生集体用餐卫生监督办法》,并会同教育部于2002年发布了《学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定》,2005年联合制定了《学校食物中毒事故行政责任追究暂行规定》。

2.2 卫生标准 《食(饮)具消毒卫生标准》GB 14934—1994,《饭馆(餐厅)卫生标准》GB 16153—1996,《饮食建筑设计规范》JGJ 64—1989等。

2.3 食品卫生量化分级管理制度 为合理配置卫生人力资源,科学监督管理,提高食品卫生监督水平和效能,加强对高风险、食品卫生等级低的生产经营单位的监督,提高企业的食品卫生自律性,卫生部在总结国内外食品卫生监督经验的基础上,根据世界卫生组织提倡“责任分担”的食品卫生理念和风险评估的原则,建立了《食品卫生监督量化分级管理制度》(卫法监发〔2002〕107号)。通过对食品生产经营单位进行风险度和信誉度量化评价和分级,确定监管重点,对高风险、低信誉的企业进行重点监管。卫生部从2002年开始推行此项制度,并一直把餐饮业和学校食堂作为推行此项制度的重点,2005年已经有90%以上大中城市的学校食堂和餐饮单位实施此项制度,全国A级餐饮业的数量大约为6500多家。

2.4 餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范 2005年10月卫生部颁布实施了《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》。《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》根据食物中毒流行病学资料,应用风险分析的方法,分析了我国餐饮食品的显著性危害因素、餐饮业食物中毒的原因和餐饮加工经营食品卫生关键控制环节,并针对餐饮服务业一般关键控制点,如食品原料采购与验收、食品冷藏与保温、食品烹调加热、食品冷却、食品再加热、特殊食品接触面的清洗消毒、有毒有害化学品管理等,将预防和控制食源性疾病的原理与方法融入到规范的具体条款当中,规定了餐饮业人员、建筑、设施、设备、用具等的设置和卫生管理,以及加工操作等方面应达到的条件或要求。卫生部要求地方各级卫生行政部门将《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》作为发放卫生许可证的条件,达不到规范要求的坚决不予核发卫生许可证。

3 餐饮业目前实施的其他管理体系

除上述提到的量化分级管理制度和卫生规范

外,目前餐饮业还推行一些管理体系。

3.1 五常法 “五常法”是指“常组织、常整顿、常清洁、常规范、常自律”(也称5S管理),是一种适合现场管理的实用技术和方法。“五常法”管理源于日本,1994年由香港何广明教授在日本民间5S管理的基础上创立,并逐渐发展应用到医院、学校、企业管理中。“五常法”在浙江餐饮业的应用已有近3年的时间,有近百家长餐单位应用“五常法”管理,大多是食品量化分级管理的A级单位。其应用的有效性突出表现在以下三个方面:一是一改传统厨房脏、乱、差现象,实现了洁净的厨房;二是通过有序的原料管理,有利于保障原料的使用安全;三是形成了强化自身管理的内在动力机制,体现在经营成本的下降、工作效率的提高和餐饮企业形象的提升三个方面。

3.2 危害分析关键控制点 卫生部出台的《食品安全行动计划》中明确要求,2006年学生集中供餐企业、2007年餐饮业和快餐供应企业实施HACCP管理,为我国的餐饮经营单位中推广和实施HACCP体系提供了指导政策。卫生部2005年10月颁布的《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》,也明确要求凡加工经营场所面积达到2 000 m²以上者,宜实施HACCP管理。

HACCP体系从20世纪80年代引进我国,我国卫生部于20世纪80年代后期,开展了对HACCP的宣传培训工作,并于20世纪90年代先后对乳品、酱油、益生菌类保健食品、凉果、粉剂类保健食品等类企业进行应用性试点研究。2002年7月卫生部颁布了《食品企业HACCP实施指南》,为在我国食品行业推广实施HACCP体系提供了指导。

3.3 食品卫生管理员制度 早在《中华人民共和国食品卫生法(试行)》中,我国就提出了食品卫生管理员的概念,但一直未得到有效的推行实施。2003年卫生部制定《食品安全行动计划》,提出在全国范围内开始认真推行食品生产经营企业食品卫生管理员制度,要求建立食品卫生管理员培训、考核及管理制度;要求食品生产经营企业,应当配有取得资质的食品卫生管理员,实行食品卫生管理员责任制度。2005年卫生部颁布《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》,提出应设置食品卫生管理员,集体用餐配送单位、加工经营场所面积1 500 m²以上的餐馆、食堂及连锁经营的生产经营者应设专职食品卫生管理员,其他生产经营者的食品卫生管理员可为兼职,但不得由加工经营环节的工作人员兼任。近年来,北京、四川、安徽、上海等地均积极推广建立此项制度。其中,北京市在全市餐饮单位全面推广实施食品卫

生管理员制度,要求每个持有卫生许可证的餐饮单位至少应设一名食品卫生管理员,对于不具有经过全市统一培训、考核和发证的食品卫生管理员的餐饮单位,将不再核发卫生许可证。这样的制度,从根本上提升了餐饮业生产经营者的准入门槛,把从业人员的意识、素质与卫生许可证的发放紧密结合。

4 讨论

4.1 几项制度实施的相容性 《食品卫生监督量化分级管理制度》和《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》在内容要求上基本一致,前者更突出关键项、重点项和可操作性,后者更完整和系统,均是对餐饮单位规范化经营的要求和规定。目前,为方便餐饮单位和监管者,卫生部正对《食品卫生监督量化分级管理制度》进行修订,使其中各评分条目和《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》内容相对应,相一致。

“五常法”管理类似《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》中的卫生标准操作程序,可使《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》中的部分要求,特别是从业人员行为举止的要求能落实到实处并做到持之以恒。

食品卫生管理员制度是针对从业人员的管理而建立的制度,是《食品卫生监督量化分级管理制度》和《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》中对从业人员素质、意识和知识的进一步具体化。

HACCP是更高的要求,是建立于《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》上的上层建筑。能够正确建立并运行HACCP的餐饮单位,应该是《食品卫生监督量化分级管理制度》拟定的A级单位。

4.2 餐饮业与一般食品企业HACCP体系建立的比较 餐饮业作为食品企业的一大类,其HACCP体系的建立和实施同样遵循国际食品法典委员会制定的基本原则。但同时,与一般食品企业相比,它又有自己的特殊性。

4.2.1 建立HACCP的对象不同 食品企业一般是通过对整个生产线的危害分析,分别建立其相应产品的HACCP体系。而对于餐饮业而言,由于食品种类复杂且经常发生变化,针对每一个菜品分别建立HACCP体系,不仅会增加企业的负担,而且还可能会出现由于文件体系过于繁琐,关键控制点过多而降低企业原有的控制水平。因此,必须对体系进行简化。解决办法之一就是先将餐饮食品根据一定的加工方式进行分类,然后针对每一类加工方式分别建立HACCP体系。

4.2.2 关键控制点监控方法不同 一般食品企业

由于多实行机械化作业,操作易标准化,监控人员一般只需观察并记录相应的数据即可。但是对餐饮业来说,由于中国传统食品的烹调制作在很大程度上依赖于从业人员的经验判断,操作不易标准化;并且餐饮食品的制作环节分散,基本上都是由从业人员手工操作的,因此如何对这些环节进行有效监控,如何简化监控均是较为复杂的问题。

餐饮业可以采取多重监控方式:一是由从业人员自己对其操作进行监控,比如烹调过程首先由厨师自己判断菜品的生熟;二是由各部门主管对员工进行监控;三是由专职的食品卫生管理员进行随时抽查;企业领导如经理、厨师长等也负有监控职责。严格的奖惩制度可以与监控配套运行。

对关键控制点的记录人员和记录频率不同 食品企业的关键控制点监控人员往往也是记录人员,但餐饮业的关键控制点监控人员却不一定是记录人员。这是因为餐饮食品在加工制作过程中,让从业人员一边处理食品一边记录不仅会增加其工作负担,而且还很可能会出现很多敷衍、虚假的记录,因此必须选择一种有效、可行的方法进行记录工作,同时,记录的频率也应适当。建议记录工作主要由各部门主管和专职卫生管理员进行,在 HACCP 体系成功运行后简化记录,重点记录不符合情况。王义、马朝晖等^[2]建议 HACCP 原理应用于餐饮业时应作出变动,见表 1。

表 1 HACCP 原理应用于餐饮业时应作出的变动

7 个原理	所应作出的变动
危害分析	应按加工工序,而不要按产品逐个进行危害分析,因为在餐饮操作中各种食物是混杂在一起的,应通过把相同的操作归类而加以简化。
确定关键控制点	无变化
确定关键限值	无变化
建立监控程序	通过使监控程序标准化的方法,在能确保食品卫生、发现问题和降低监控频率的前提下,尽量简化监控过程。
建立纠偏措施	无变化
建立验证程序	无变化
记录保持	通过使用已有的各种记录如发票、工作进度表和食谱等,简化该项工作。

5 结论

综上所述,餐饮单位只要认真贯彻执行上述有关法律法规,在原来已建立的监管制度和手段的基础上,开拓新的监管模式,提高监管效力和水平,就可最大限度地预防食物中毒的发生。

参考文献

[1] 餐饮业试行卫生监督公示制度问答[J]. 中国食品卫生杂志, 2008,20(1):88-91.
[2] 餐饮业分册[M]//王义,主编. 食品卫生管理员培训教材. 九州出版社,2006.

[收稿日期:2007 - 08 - 26]

中图分类号:R15 ;D920. 4 文献标识码:A 文章编号:1004 - 8456(2008)01 - 0015 - 04

[上接]

举例 图书:[5]白书农. 植物开花研究[M]//李承森. 植物科学进展. 北京:高等教育出版社,1998:146 - 163.
论文集:[6]GIVEN P S. Influence of fat oil physicochemical properties on cookie and cracker manufacture[C]// FARADI H. Science of cookie and cracker production. New York:Am Pub Health A,1994:163 - 210.
法令、条例:[序号] 法令、条例名称. [Z].
举例 [7]中华人民共和国著作权法[Z]. 2001 - 10 - 27.
标准:[序号]标准号. 标准名称[S].
举例 [8] GB/T 3179 —1992. 科学技术期刊编排格式[S].
电子文献:[序号]主要责任者. 题名[电子文献及载体类型标识]. [发表或更新日期/引用日期]. 获取和访问路径.
举例 [9]USFDA ,USDA. United states food safety system[EB/OL]. [2000 - 03 - 03]. <http://www.foodsafety.gov>.

3 声明

为适应我国信息化建设需要,扩大作者学术交流渠道,本刊已加入《中国学术期刊 光盘版》和“中国期刊网”[作者文章著作权使用费交中国版权保护中心统一处理],以及“万方数据——数字化期刊群”[本刊所付稿酬已包含刊物内容上网服务报酬]。向本刊投稿并录用的稿件,将一律由编辑部统一纳入以上数据库,并进入因特网提供信息服务。凡有不同意者,请在来稿时说明,本刊将做适当处理。

[下转第 80 页]