

监督管理

餐具集中消毒服务监管问题与对策探讨

陈卫东,张顺华,黄仙钟

(广东省卫生监督所,广东广州 510300)

摘要:目的 探索解决当前餐具消毒服务监管困境的办法。方法 归纳剖析餐具消毒服务行业的历史与现状。结果 主要存在问题是缺乏准入卫生要求、各部门的监管脱节产生盲区与漏洞、缺乏可操作的监管规范标准、执法依据不当导致执法效力低下和监管适用法律法规值得商榷等。结论 理顺监管体制,统一监管要求;制定法规规章,统一监管标准;完善配套的生产卫生规范与产品安全标准;建立全程监管机制等是解决当前监管困境的有效对策。

关键词:餐具;集中消毒;服务;监督管理;对策

中图分类号:R155.6;TS201.6 文献标志码:A 文章编号:1004-8456(2014)01-0063-04

The discuss on supervision problems and countermeasures of tableware centralized disinfection service

CHEN Wei-dong, ZHANG Shun-hua, HUANG Xian-zhong

(Guangdong Institute of Health Inspection, Guangdong Guangzhou 510300, China)

Abstract: Objective To find out solutions to the current supervision and management predicament of the tableware disinfection service. **Methods** The historical and current situation of the tableware disinfection service industry was analyzed and summarized. **Results** Major problems are lack of health requirement for market access, the grey area between different departments, low maneuverability of supervision criteria, low efficiency of execution due to the improper reference, unsuitable laws and rules for supervision. **Conclusion** It was suggested to rationalize supervision system and unify the requirement, set up laws and regulations and unify the supervision criteria, improve the related safety standard of manufacture process and production, establish a farm-to-fork supervision system, encourage self-management of the industry, intensify the strength of training and promotion and publicize the supervision information. These would be the effective solutions to the current supervision and management predicament.

Key words: Tableware; centralized disinfection; service; supervision and management; countermeasures

餐具消毒是预防和控制肠道传染病、确保食品安全的重要措施之一。随着我国经济与社会发展、人民生活水平提高和卫生防病意识增强,公共餐饮具消毒服务行业应运而生并迅速发展壮大,中小餐馆使用套装消毒餐具成为时尚。餐具消毒服务弥补了餐饮单位餐具消毒软硬件局限的缺陷,对提高餐饮具消毒质量,预防控制肠道传染病发生和流行,确保餐饮安全等发挥了积极作用,是社会进步的体现。但目前凸显诸多管理混乱现象,制约着该行业的健康有序发展。如何提高监管效力、有效规范餐具消毒行业,是当前社会关注的热点和亟待解决的现实问题。

1 行业历史与现状

1.1 形成与发展

1996年前后,广西南宁、柳州等地为解决餐具消毒问题,改善早餐卫生状况,在全国率先建立了餐具消毒中心,采用清洗消毒的一体化设备,将辖区内中小餐饮单位的餐饮具集中清洗消毒后再投放市场。这种服务模式既解决了中小餐饮单位消毒能力不足带来的餐具消毒问题,又节省了餐饮单位成本,深受餐饮经营者的欢迎和消费者的青睐,因而很快在全区推开并逐渐在全国各主要旅游城市出现。2006年后,在政府不断加强餐饮监管力度和产业市场的双重推动下,餐饮具集中消毒服务迅速推广到全国各省市。

1.2 监管的沿革

餐具集中消毒作为新兴行业,一直按餐饮服务的一部分进行管理,缺乏专门的监管法律法规。2002年前,各地政府为贯彻《食品卫生法》,提升城

收稿日期:2013-08-15

作者简介:陈卫东 男 主任医师 研究方向为食品安全监管、
食物中毒防控 E-mail:13802929409@163.com

市形象,出台了一系列监管扶持政策法规,对餐具集中清洗消毒行业进行引导和规范。如贵阳市1997年发布《贵阳市街头食品卫生管理办法》明确规定,街头食品生产经营必须使用集中消毒餐具^[1];南宁市1999年公布《南宁市公共食(饮)具卫生管理条例》规定,经营“粉面、风味小吃”等的饮食店(摊)实行公共食饮具集中清洗消毒制度^[2]。2002年后,部分省市根据新修订的《消毒管理办法》,将餐饮具集中消毒服务单位(以下简称“餐具消毒单位”)纳入消毒服务机构管理,推行“放心碗”工程;国务院“国发[2004]16号”文件取消了消毒服务机构卫生许可和从业人员资格认定两项行政审批后,多数地方卫生部门依据《食品卫生法》对餐具消毒单位实施许可和监管;2009年实施《食品安全法》后,在食品安全分段监管过程中,由于各部门对餐具消毒单位的属性存在不同认识,监管处于“真空期”;2010年2月,卫生部和工商总局、国家食药监局联合发布《关于加强对餐饮具集中消毒单位监督管理的通知》(以下简称《联合通知》),明确由卫生部门根据工商部门通报,依据《消毒管理办法》、《消毒服务机构卫生规范》和《食(饮)具消毒卫生标准》对已登记发照的餐具消毒单位进行日常监督管理。

1.3 行业现状

由于缺乏准入条件和处罚力度低等原因,行政监管处于成本高企与效力低下的尴尬局面,大量作坊式餐具消毒单位的消毒餐具进入餐馆,严重打击了消费者对消毒餐具的信心。目前即使取得营业执照的餐具消毒单位也多数规模偏小、生产经营条件不符合卫生部《餐饮具集中消毒单位卫生监督规范(试行)》(以下简称《监督规范》)的规定。广东省2011年监督检查结果显示,2010年注册登记的349家餐具消毒单位中,生产场地<500 m²的有206家(占59%),日产量>1万件的企业仅占11%。2011年检查取得营业执照的363家餐具消毒单位,有195家不合格(占54%),主要原因依次包括:无检验室和检验设施等自检能力;生产场所总面积<200 m²、工艺流程与布局设置不合理、消毒设备设施不符合规范要求;消毒餐具抽检不合格;选址不当,建于居民楼内或距离有害场所<30 m;使用的洗涤与消毒产品未落实采购索证制度,不符合国家有关标准规范和规定;“三防”等卫生防护设施缺失,无卫生管理制度等,与其他省市现状相似^[3-6,8]。

2 问题与讨论

2.1 缺乏准入卫生要求

根据《联合通知》规定,工商部门依照工商行政

管理法律法规,对申请注册登记的餐具消毒单位只审查有无经营场所和资金,缺乏选址、面积、生产场所、出厂检验等准入卫生条件要求,一些不符合《监督规范》规定的餐具消毒单位也能获得营业执照,留下了日常监管难和监管与被监管矛盾的后患。

2.2 各部门的监管脱节产生盲区与漏洞

一方面,由于《联合通知》无明确监管主体,无照经营单位靠地方政府组织专项联合整治的做法难以为继,不可能作为日常手段,因而“黑作坊”得以在巨大的市场中大行其道,成为监管的“盲区”,造成不公平竞争。另一方面,工商部门登记发照后按《联合通知》规定实行定期通报,不需进行日常监督,未能掌握餐具消毒单位停业、变更名称或经营地址等动态变化情况。如东莞市2012年检查工商部门当年通报的91家餐具消毒单位,有34家已经关闭或不在注册地,同时发现有3家不在通报名单的持照单位^[7]。由于卫生部门无法及时或完整获得上述动态信息,容易产生被逃避监管的漏洞,导致监督不及时、不到位、效率低下的被动局面。再一方面,《联合通知》缺乏餐饮监管和工商部门对卫生部门通报的监督检查情况的具体应对处理措施要求,餐饮监管部门按规定只要求使用单位查验餐具消毒单位的营业执照和索取“消毒合格凭证”,缺乏对不合格单位产品的限制进入措施,而工商部门对检查不合格的单位也缺乏退市处理机制,分段监管未能有效衔接和形成合力。

2.3 缺乏可操作的监管规范标准

《联合通知》规定作为卫生监督依据的《消毒管理办法》和《消毒服务机构卫生规范》并不适用餐具消毒单位,缺乏可操作性。《消毒管理办法》中消毒服务机构是指为社会提供可能被污染的物品及场所、卫生用品和一次性使用医疗用品等进行消毒与灭菌服务的单位,餐具消毒单位在广义上虽然符合上述定义,但有别于一般消毒服务机构的是其建筑布局、生产设备、工艺流程、洗涤剂与消毒剂、消毒温度以及清洗消毒效果等应符合食品安全要求。而《消毒服务机构卫生规范》主要适用“为社会提供环氧乙烷消毒与灭菌服务、电离辐射消毒与灭菌服务的机构”,缺乏针对餐具消毒单位的工艺设备、卫生条件、操作流程和质量管理制度等食品安全相关内容,也未规定消毒液使用的最低浓度和更换时间、清洗消毒机械设备等的具体要求,给餐具消毒不到位埋下了隐患。现行GB 14934—1994《食(饮)具消毒卫生标准》的适用范围则并非餐具消毒单位,且随着洗涤剂和消毒剂新品种的出现,餐具上残留的可能远不止烷基苯磺酸钠和游离性余氯

两种物质,不能满足科学评价消毒餐具是否符合食品安全要求的需要,亟待修订完善。

2.4 执法依据不当导致执法效力低下

《联合通知》要求发现“不符合《消毒服务机构卫生规范》等卫生要求的,应当依法查处”,但所依据的是《消毒管理办法》而非《食品安全法》,其中并无对不符合消毒服务机构卫生规范要求的处罚条款,在监督执法实践中,依据现行《监督规范》,除餐具抽检不合格外,诸如选址、面积、消毒工艺流程、使用的消毒产品、生产用水、出厂检验等其他8种常见不合格情形却均无相应的处罚或采取行政控制措施依据,面对屡查不改者,只能反复地提出限期整改意见并通报相关部门。由于惩处力度软弱,违法成本低,他律乏力使自律缺失,事后监督手段已不足以遏制众多作坊式餐具消毒单位加入市场,恶性竞争导致行业主体良莠不齐,整体水平难以提高,大大增加了消化道疾病传播的隐患,威胁消费者健康。

2.5 监管适用法律法规值得商榷

具备餐具消毒能力是餐饮单位取得“餐饮服务许可”的法定基本条件之一,为顾客提供符合卫生要求的餐具历来是餐饮服务单位应尽的法律义务。餐具集中消毒与中央厨房、餐饮配送中心一样,是餐饮服务的组成部分,是社会分工细化和专业化的产物。认为餐具不属于食品安全管理范畴,餐具消毒服务不属于食品生产经营、餐具消毒单位不属于《食品安全法》而应属于《消毒管理办法》调整范围、按食品实行许可监管于法无据的观点^[4],以及《联合通知》的监管适用法律法规等规定,均值得商榷。首先,餐具作为食品容器,与食品用工具、设备、包装材料和洗涤剂、消毒剂等食品相关产品一样,均属食品安全监管范畴;现行法律虽无针对“餐具集中消毒”的专门条款,但《食品卫生法》第8条和《食品安全法》第27条均明确了餐具使用前的消毒保洁等卫生要求,历史上也基本是依据《食品卫生法》实施许可和监管。相反,《消毒管理办法》并无针对餐具消毒单位要求的监管条款。更重要的是,《联合通知》规定各部门依据不同的法律法规对餐具消毒单位进行监管,不符合《食品安全法》第4条有关餐饮监管的规定精神,“有职无权(干预)与有权无(监管)职(责)”现象是形成餐具集中消毒“黑作坊”和监管“盲区”的根本原因,是造成目前行业乱象和监管困境的症结所在。

3 对策与建议

3.1 理顺监管体制,统一监管要求

餐具集中消毒与自行消毒一样,是餐饮服务的重要内容,直接涉及公共安全和人民健康,都属于

食品安全管理范畴,绝不能存在监管盲点,无论从法理依据、监管历史还是现实需要,都应当适用《食品安全法》进行监管。实践已充分证明,目前的监管体制未能体现《食品安全法》规定精神,难以形成部门协调配合和监管合力,未能有效规范餐具集中消毒服务行为,现有的相关建议^[3-8]也无法从根本上解决上述问题。在新一轮的食品安全监管体制改革中,应根据《食品安全法》有关规定,理顺集中消毒餐具监管体制,明确监管主体,统一餐具集中消毒与自行消毒的监管要求,实行准入许可,这是解决当前监管困境的有效办法。

3.2 制定法规规章,统一监管标准

依据《食品安全法》及其实施条例规定和餐饮服务监管规章有关要求,在着力强化餐饮服务单位餐具消毒设施配置和落实消毒措施、确保自行解决餐具消毒能力与质量问题的同时,应实施对集中消毒餐具生产和使用的统一监督管理,制定出台《集中消毒餐具监督管理办法》,明确规定集中消毒餐具的适用范围,严格使用条件和使用要求;明确餐具集中消毒单位的准入条件,生产过程必须符合《餐具集中消毒单位卫生规范》,增加对餐具集中消毒单位从停业直至吊证等违法情形的处罚条款,加大惩处力度,提高违法成本。

3.3 完善配套的生产卫生规范与产品安全标准

根据《食品安全法》第20条规定,参照GB 14881《食品生产通用卫生规范》、《餐饮业通用卫生规范》等,制定出台《餐具集中消毒单位卫生规范》,明确有关定义、场所的选址与设备设施的设计和布局设置、人员健康与卫生管理、消毒过程危害因素控制措施、消毒餐具的包装与检验及贮运等生产经营具体卫生要求,提高行业整体水平。尽快修订消毒餐具卫生标准,增加针对集中消毒要求的内容,提高标准的可操作性和科学性。

3.4 建立全程监管机制

针对餐具集中消毒行业存在的问题,采取严格准入与专项整治相结合、建立完善的生产和使用单位的监督抽查档案、增加现场监督检查与餐具监督抽检频次、实行以现场监督检查合格为前提的消毒餐具采购索证查验制度等措施,加大对消毒餐具生产和使用单位的监管力度,严肃查处生产和使用过程的违法违规行,建立科学有效的、从生产到使用的消毒餐具全程监管机制和市场退出机制,规范餐具消毒与使用市场秩序,维护公平竞争环境,提高餐具消毒行业的整体水平,保障餐饮消费安全。

3.5 鼓励行业自律管理

充分发挥行业管理组织的作用,鼓励成立并支

持餐具消毒行业协会开展工作。通过指导协会制定并落实行业自律章程和规章制度,建立自我监督和互相监督的约束机制,采取行业公示和禁入等具体措施,督促完善自身管理,惩戒失信行为,压缩“黑作坊”的生存空间,引导企业走健康发展道路,形成规范有序的良性竞争氛围;利用行业协会平台,开展从业人员职业培训教育,促进交流沟通,推广先进技术与管理经验,提高管理水平、自律意识与服务能力,确保消毒餐具质量,及时解决行业发展的难题,共同维护行业良好形象和发展环境。

3.6 加强培训宣传和监管信息公示

加强监管人员、企业管理人员和从业人员三个层次的餐具消毒服务法律法规、标准规范知识培训,强化食品安全法制意识和责任意识,提高职业素质和履行社会责任的能力。依托政府网站平台,发挥新闻与网络媒体作用,加强餐具消毒法规的普法教育与卫生知识科普宣传,发挥舆论导向作用;公示消毒餐具生产和使用单位的监督检查结果与处罚信息,曝光不合格消毒餐具的生产和使用单位,发布相关消费警示,保证消费者的知情权和选择权,引导理性消费;发挥媒体扶优打劣的社会监

督积极作用,落实举报奖励制度,加大对违法经营行为的打击力度。形成企业自律、政府与舆论监督的社会氛围,共同促进利国利民的餐具消毒服务行业健康有序发展。

参考文献

- [1] 贵州省贵阳市人民政府. 贵阳市街头食品卫生管理办法[Z]. 1997-02-17.
- [2] 南宁市人大常委会. 南宁市公共食(饮)具卫生管理条例[Z]. 1995-09-23.
- [3] 张淑青,李英春,赵海峻. 餐具集中消毒服务机构卫生监督中存在的问题与对策分析[J]. 中国卫生监督杂志,2008,15(3):222.
- [4] 陈理良,孟庆增,余光,等. 餐饮具消毒服务机构卫生监督中的问题[J]. 中国消毒学杂志,2009,26(6):712-713.
- [5] 姜文忠,孙玉萍. 泰州市餐饮具集中消毒服务机构卫生现状调查[J]. 职业与健康,2010,26(23):2839-2841.
- [6] 陈恋,张红,徐爱英. 上海市闵行区餐饮具集中消毒服务机构卫生现状调查[J]. 上海预防医学,2012,24(11):629-631.
- [7] 罗银江,李志刚,林德. 餐饮具集中消毒单位监管中存在的问题及对策建议[J]. 中国卫生监督杂志,2012,19(5):474-477.
- [8] 封卫娟. 苏州市区餐饮具消毒单位抽检分析及对策探讨[J]. 中国卫生监督杂志,2012,19(5):480-483.

· 公告 ·

农业部、国家卫生计生委关于发布《牛奶中左旋咪唑残留量的测定 高效液相色谱法》等 29 项兽药残留监测方法标准的公告

(2013 年 第 1927 号)

根据《中华人民共和国食品安全法》规定,《食品安全国家标准牛奶中左旋咪唑残留量的测定 高效液相色谱法》等 29 项标准业经食品安全国家标准审评委员会审定通过。经农业部、卫生和计划生育委员会审查批准,现发布为中华人民共和国食品安全国家标准,自 2014 年 1 月 1 日起实施。

特此公告。

附件:1.《食品安全国家标准 牛奶中左旋咪唑残留量的测定 高效液相色谱法》等 29 项兽药残留检测方法标准目录.doc(略)

2.29 项兽药残留检测方法标准文本.zip(略)

(相关链接:<http://www.moh.gov.cn/sps/s7891/201310/3f5c1639d7da4e878162dfa1e7bf7543.shtml>)

农业部 卫生和计划生育委员会
二〇一三年九月十六日