

监督管理

脆弱性理论视角下传统生鲜食品市场公共卫生风险及其治理

何紫琪, 李丹阳

(暨南大学公共管理学院/应急管理学院, 广东 广州 510632)

摘要:随着我国城市治理中风险因素的增加,传统生鲜食品市场已成为我国大型城市治理中的脆弱环节。为避免暴发由传统生鲜食品引发的公共卫生危机,有必要对我国传统生鲜食品市场内蕴藏的公共卫生风险进行分析与评估,进而提升我国公共卫生风险治理的能力。本文以脆弱性理论为研究视角,分析传统生鲜食品市场存在的公共卫生风险,论述我国传统生鲜食品市场在自然、社会、管理以及技术系统等方面的薄弱环节。在此基础上,本文对我国传统生鲜食品市场在脆弱性系统环境下存在的潜在、次生风险提出了有针对性的治理对策。

关键词:食品安全;脆弱性理论;公共卫生风险;传统生鲜食品市场

中图分类号:R155 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-8456(2020)06-0648-06

DOI:10.13590/j.cjfh.2020.06.011

**Public health risks and their governance in traditional fresh food market from
the perspective of vulnerability theory**

HE Ziqi, LI Danyang

(School of Public Administration and Emergency Management, Jinan University,
Guangdong Guangzhou 510632, China)

Abstract: With the increase of risk factors in urban governance in China, traditional fresh food market has become a vulnerable part. In order to avoid the outbreak of public health crisis caused by traditional fresh food, it is necessary to analyze and evaluate the public health risks inherent in it, so as to improve the ability of public health risk management of urban government in China. From the perspective of vulnerability theory, this paper analyzes the public health risks of traditional fresh food market, and discusses the vulnerability of traditional fresh food market in nature, society, management and technical system. On this basis, this paper puts forward some countermeasures for the potential and secondary risks of the traditional fresh food market in China under the fragile system environment.

Key words: Food safety; vulnerability theory; public health risk; traditional fresh food market

习近平总书记在十九大报告中指出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾^[1]。我国社会主要矛盾的转化既深刻地反映了我国经济发展与人民生活水平的提高,同时也对社会风险治理能力提出了新的要求。一直以来,生鲜食品作为我国人民传统饮食文化的体现之一,是我国人民日常生活中不可或缺的消费品。近年来,随着中国人民生活水平的不断提高,生鲜食品的消费进一步扩大。数据显示,2019年我国生鲜食品零

售额高达5.31万亿元,消费趋势呈现“高频”“刚需”等特点,其中传统生鲜食品市场在我国生鲜食品交易的主要渠道中占比达73%^[2]。然而不容忽视的是,传统生鲜食品市场比较广泛地存在着卫生环境脏乱、人流复杂、地点分散、商品品质难以确保等管理漏洞,隐藏着各种潜在的公共卫生致灾因子,大大增加了城市食品卫生安全风险,客观上成为大型城市治理中的薄弱部位。为避免发生由生鲜食品引发的各类公共卫生危机,有必要对我国传统生鲜食品市场的公共卫生风险进行全面的识别,进而采取有力的措施进行治理。本文从脆弱性理论视角出发,探究我国传统生鲜食品市场存在的系统脆弱性,并通过脆弱性的减控,提高传统生鲜食品市场对公共卫生风险的抵抗力,从而提高城市公共卫生管理的可发展性与可持续性。

收稿日期:2020-10-19

基金项目:国家自然科学基金面上项目(71673091)

作者简介:何紫琪 女 硕士生 研究方向为食品卫生风险评估与治理 E-mail:hzq13794321966@126.com

通信作者:李丹阳 男 副教授 研究方向为食品药品安全监管与治理 E-mail:urwick@163.com

1 脆弱性理论及传统生鲜食品市场在超大城市治理中的脆弱性

1.1 脆弱性理论与公共卫生安全

脆弱性研究(vulnerability theory)最早于20世纪70年代由美国学者WHITE等^[3]提出,主要应用于自然科学领域,随后便被广泛应用于生态学、金融学和社会学等各个方面。从自然科学领域延伸到社会科学领域,脆弱性理论内涵逐渐从单纯地针对自然系统固有的脆弱性逐渐演化为针对自然科学系统意义的概念^[4]。联合国国际减灾战略将脆弱性界定为一种系统的内在属性,是由自然、社会、经济和环境因素及过程共同决定的系统对各种胁迫的易损性。在公共安全研究中,脆弱性是系统内容观存在的内生属性,并不直接导致公共危机产生。公共危机的产生是在致灾因子的多重影响下系统间的结构平衡被打破,使系统自身的脆弱性超过安全阈值,导致危机的暴发^[5]。随

着脆弱性理论在公共安全管理系统中的应用,环境与外在系统逐渐成为降低灾害风险的重要关注领域^[6]。外部环境如社会系统、自然系统、技术系统、管理系统等存在的脆弱性可以人为的影响并控制^[7],从而最大程度地预防并控制灾害风险发生,这也是脆弱性理论应用于公共安全领域的价值所在。然而,作为社会系统与自然系统联系最为紧密的部分之一,传统生鲜食品市场的脆弱性研究并未被重视起来,为公共卫生危机的发生埋下隐患。

1.2 传统生鲜食品市场在大型城市治理中的脆弱性

为进一步探究传统生鲜食品市场威胁公共卫生事件产生的机理,本文运用麦卡锡(MCCARTHY)等学者提出的脆弱性评估函数(vulnerability assessment function)变量^[8]对我国传统生鲜食品市场的脆弱性进行分析,见表1。

表1 我国传统生鲜食品市场脆弱性评估分析

Table 1 Vulnerability assessment of traditional fresh food market in China

脆弱性评估	基本含义	传统生鲜食品市场的表现形式	评估结果
暴露性(exposure)	系统接近危机灾害的程度	(1)一定的聚众效应 (2)存在大量隐蔽性强、复发概率高的非正规形成的“露天市场”	高暴露性
敏感性(susceptibility)	系统在危机过程中缺乏与之抗衡或者保持自身结构稳定的能力	(1)中老年人作为主要消费者,缺乏高度的安全意识,公共卫生危机应对能力较弱 (2)较为滞后的冷链物流系统	高敏感性
适应性(adaptability)	系统在对待危机的恢复力和抗逆力	(1)市场规划政策不完善 (2)市场内部配套设施不完备	低适应性

高暴露性的表现形式主要为一定的聚众效应与“露天市场”的存在问题。传统生鲜食品市场不仅具有满足居民基本生活需求的民生功能,还作为居民娱乐消遣、生活体验的文化场所存在^[9],日常生活中人流较密集,节假日的聚众效应更为明显,存在一定卫生安全隐患。而因人员冗杂、规划混乱并且环境质量不佳导致食品安全风险较高的露天市场在我国部分地区长期存在,河北省露天马路市场在乡镇贸易市场中所占比例高达70%^[10]。违规露天市场在没有卫生标准监察的情况下售出未经安全检测的生鲜食品^[11],易造成严重的公共卫生安全危机;高敏感性则主要体现在以中老年人为主的消费人群与较为滞后的冷链物流系统。据调查^[12],传统生鲜食品市场中46岁以上的中老年消费者占比为70%以上,其中大部分中老年消费者学历在初中以下,对于食品安全风险的判断能力有限,应对能力较差。而保证生鲜食品安全高质量的冷链物流在我国仍处于初级阶段^[13],各个地区发展水平参差不齐,一方面在一定程度上限制了我国生鲜食品行业的发展,另一方面是滞后的冷链技术所

引发的生鲜食品品质问题;而低适应性主要体现在政策的不完善与基础设置的不完备上。于2000年开始执行的现行行业标准CJJ/T 87—2000《乡镇集贸市场规划设计标准》(以下简称“规划”)^[14]在市场环境的不断变化中逐渐显示出其局限性。特别是在新型冠状病毒肺炎疫情暴发后,更为合理、高效的市场经济规划亟待出台。同样,适应多变的市场环境需要完备的配套基础设施。我国传统生鲜市场基础设施较为落后,交易环境简陋、经营管理粗放,尽管我国已正式启动“农改超”“农加超”的整改行动^[15],但距离消费者对生鲜食品的高标准要求仍有一定差距。

从上述分析可以得出,我国传统生鲜食品市场存在暴露性高、敏感性高以及适应性低的特点,容易产生公共卫生安全风险,属于显著型脆弱性系统。为提高我国传统生鲜食品市场的脆弱性安全阈值,增强其应对危机事件暴发的能力,必须对其所存在的公共卫生风险以及治理复杂性进行系统性分析,对我国传统生鲜食品市场提出能够适应市场环境的治理模式。

2 传统生鲜食品市场的公共卫生风险及其治理的复杂性

2.1 传统生鲜食品市场的运行模式

国内对生鲜食品较为普遍的定义是指“生鲜三品”，即蔬果类、肉类、水产类未加工或粗加工产品，这类产品普遍存在保质期短、易腐等特点，不同于生鲜超市的标准化运营，传统生鲜食品市场运作存在卫生条件差、商品质量参差不齐、统一管理难度大等^[16]特点，给从业人员以及消费者带来不同程度的健康风险。

我国传统生鲜食品市场存在上游市场和下游市场两种。生鲜产品从上游市场运输至下游市场这一过程中易发生生鲜产品损耗、腐坏等问题，同时由于我国冷链运输技术仍不成熟，导致下游生鲜

食品市场产品品质标准较低，具有较高的公共卫生风险。借鉴《2018年生鲜行业研究报告》得出我国传统生鲜食品市场产业链见图1。

下游生鲜食品市场也就是人们日常接触最多的传统生鲜食品市场，其运作结构主要包括摊位摊贩、市场管理办公室、市场监管部门以及消费者四个部分。摊位摊贩主要为生鲜产品批发下游人员；市场出租方为市场直接所有者，负责市场基本运作并受市场管理办公室督促工作；市场管理办公室直接接触市场运营事宜，主要职责为对市场进行统一管理；而市场监管部门属于管理办的上级部门，对当地生鲜食品市场进行年度规划和不定期考核检查；市场主要消费者为中老年人。我国传统生鲜食品市场运作模式结构见图2。

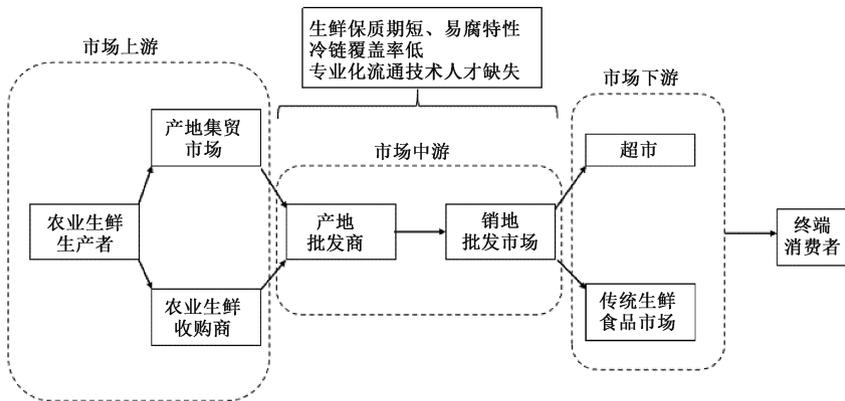


图1 我国传统生鲜食品市场产业链^[16]

Figure 1 Industry chain of traditional fresh food market in China

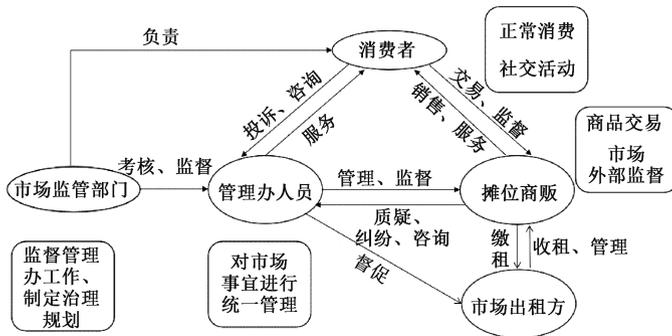


图2 我国传统生鲜食品市场运作模式结构图

Figure 2 Operation mode of traditional fresh food market in China

从图2可以看出，在我国传统生鲜食品市场运作模式中，主要监督渠道分别来自于出租方的直接管理、市场管理办公室人员的日常监督、市场监管部门的抽查考核工作以及消费者的投诉监督。按照这种模式，传统生鲜食品市场对于公共卫生安全事件的预防与应对能力应该能有效防控公共卫生风险暴发。但在现实中，传统生鲜食品市场对于公共卫生危机的反应速度慢、防控能力弱。

2.2 脆弱性视角下传统生鲜食品市场公共卫生风险形成过程

从系统脆弱性视角看，大部分危机事件的发生除受灾体自身的脆弱性外，还与受灾体所处的环境系统有着密切关联。这里的环境系统包括自然、社会、管理和技术系统。

2.2.1 自然系统脆弱性

传统生鲜食品市场中公共卫生危机主要以生鲜食品为物理载体。由于生鲜食品属于未经加工

的保质期短、易腐、必要保鲜的初级产品,同时由于我国冷链运输技术的不完善,因此到达下游市场的生鲜食品容易受到病原体感染^[17]。而且大多传统生鲜食品市场的地理位置邻近居民区,大型城市居民区密集且集中,容易造成规模性食品安全事件。

2.2.2 社会系统脆弱性

传统生鲜食品市场社会系统脆弱性首先体现在安全责任弱化。由于传统生鲜食品市场管理成本高、回报率低,市场出租方关注收益大于公共卫生环境^[18],甚至出现市场管理人员受贿事件;而由于地区性管理事务繁杂,市场管理办公室工作效率不高,常忽视市场内的公共卫生风险问题,缺乏公共卫生安全责任担当。除此之外,其社会系统脆弱性还体现在生鲜食品市场内部规划混乱。大多数传统生鲜食品市场并未经过科学的内部规划设计^[19],配套基础设施不完善,容易发生事故灾害。最后,还体现在民众食品安全意识不足,风险意识薄弱。此外,我国南方地区不少民众甚至认为吃野生动物为“大补”,催生出贩卖野生动物的违法商业链,大大增加了传统生鲜食品市场公共卫生风险。

2.2.3 管理系统脆弱性

传统生鲜食品市场的管理系统脆弱性体现在我国市场监管部门的两大矛盾上。第一个是监管任务增多但监管资源保障不足的矛盾。2018年国家机构改革方案重新整合了市场监管职能,国家市场监督管理总局承担食品安全监管与农产品市场执法职能等多重职责。但与繁重的监管任务不匹配的是监管资源上人力、物力、财力的不足^[20]。编制名额少且合同员工流动性大、缺乏信息技术与日常管理设备、缺乏财政经费等共同导致了我国传统生鲜市场管理效率低下的现状。第二个是监管专业化趋势增强与基层监管能力不匹配的矛盾。目前我国市场监管部门的在职人员存在老龄化与知识结构脆弱等问题,特别是农贸市场的监管人员中尤其缺乏复合型人才。同时由于生鲜食品市场治理相关的法律监管缺陷^[21],使得生鲜食品监管内容泛且乱,难以发挥市场监管总局的整合性效能。

2.2.4 技术系统脆弱性

我国传统生鲜食品市场向来缺乏技术设备保障。一方面在生鲜产品运输中的冷链技术落后,使得生鲜食品市场的公共卫生安全风险从源头开始便大大增加;另一方面,传统生鲜食品市场的管理人员对于日常管理仍然采用人工视察的方式进行安全隐患排查,对于病原体感染、商品腐坏等微观健康风险难以察觉。

综上可得,传统生鲜食品市场中存在着自然、

社会、管理以及技术系统脆弱性的影响,使得传统生鲜食品市场的公共卫生安全风险大大提高。目前各超大型城市都在逐渐清退传统生鲜食品市场,建立社区生鲜超市。但目前社区生鲜超市无法快速成长起来,传统生鲜食品市场仍然是消费的主要渠道。在城市治理转换期中,传统生鲜食品市场的治理并未被重视,相关政策规定也寥寥无几。面对以上情况,我国传统生鲜食品市场更需要“坚固”的治理对策,在保证超大城市生鲜行业过渡顺利的情况下,做好传统生鲜食品市场治理的兜底工作,减少公共卫生风险。

3 传统生鲜食品市场公共卫生风险的治理对策

3.1 树立多元主体治理理念

以往的传统生鲜食品市场治理多为“自管自治”,未形成治理合力^[22]。为最大程度发挥传统生鲜食品市场治理效能,必须树立政府、管理办公室、出租方与消费者多元主体治理理念。首先政府要把传统生鲜食品市场的治理移出灰色空间,积极投入资源对传统生鲜食品市场进行优化改造,并制定相关法律法规,使传统生鲜市场运营规范化、标准化,提高其脆弱性安全阈值;其次,出租方作为生鲜食品市场的直接管理者,要承担一定的管理和协调责任,积极搭建衔接摊贩与市场管理办公室的互动平台,并将出租方的职责履行情况纳入出租方个人征信系统,个人征信评定结果较差的出租方场地将被退回、无法继续出租场地经营;再次,市场管理办公室要对传统生鲜食品市场做出具体规划,随时督促出租方落实工作,并将生鲜食品市场治理的各项指标作为市场管理办公室人员工作绩效,提高其工作积极性;最后要建立消费者的实时反馈机制,让消费者的声音能进入市场规划中,完善市场治理体系。

3.2 完善行业发展制度体系

21世纪初的菜市场改革,使得传统生鲜食品市场被大量清退,在维护了城市环境的同时也破坏了生鲜食品行业生存根基,对市民生活造成不便。为缓解传统生鲜食品行业改革的阻力,近年来不少城市开始实行补足市民生鲜食品消费缺口的“菜篮子”计划。随着农副产业集约化、标准化、产业化发展,“菜篮子”计划从追求“量”变为“质”,生鲜食品行业衍生出传统生鲜食品市场改良与生鲜零售孵化的双轨改革路线。以广州市为例,2019年开始在各地生鲜食品市场施行粤港澳大湾区“菜篮子”试点,试点内的生鲜食品不仅健康卫生、购买方便,而且价格便宜,获得了居民普遍的认可与支持。与此

同时,政府还出台相关政策支持生鲜电商与生鲜超市的发展,既保证了传统生鲜食品市场的可持续性整改,又推动了生鲜新零售产业的发展,逐步构建更加完备的生鲜行业管理制度体系。

3.3 增强监管主体效能

增强监管主体的效能首先要根据不同市场的监管难度进行针对性的分析。邀请评估第三方对地方市场监管部门管辖范围内的传统生鲜市场监管内容进行评级分析,提高监管专业化。如云南省芒市便通过引进专业平台与借鉴管理经验^[23],改造出市内首个“五星级”农贸市场。其次要对监管人员进行培训。一方面要培养、引进专业型人才。市场监管部门必须培养专业化生鲜经营人才,保证生鲜在传统生鲜食品市场运行的各个环节融入严格的风险控制与管理。另一方面还要对市场管理办公室人员进行监管培训,提高其在传统生鲜食品市场中的监管专业素养,更好地协调出租方、商贩以及消费者之间的互动。最后,政府要继续完善市场监管部门职责体系,落实传统生鲜食品市场监管“以责定权”的改革原则,同时给予市场监管部门财政、设备资源上的支持,提高市场监管部门的监管效能。

3.4 以智慧市场为平台推动群众健康素养水平提升

新型冠状病毒肺炎疫情的暴发将我国居民健康素养水平整体不高的缺陷再次暴露出来。增强居民对于卫生健康知识储备,提高居民健康素养水平成为疫情科学防治的重要环节。健康素养是指个人获取和理解健康信息,并运用这些信息维护和促进自身健康的能力^[24]。国家卫生健康委员会最新数据^[25]显示,2019年我国居民健康素养水平有所上升,但在城乡、地区、人群间的分布仍然十分不均衡,为未来公共卫生危机的暴发埋下隐患。为对食品安全信息采取积极主动的处理与分析,智慧市场应运而生。智慧市场即互联网农贸市场,是运用各类数据技术对传统市场进行升级改造。根据2020年7月3日国务院联防联控发布会上对于农贸市场的复工复产指示^[26]可知,传统生鲜食品市场的防控最重要的在于经营个人与生鲜食品信息的实时追踪与及时反馈,这一工作思路与智慧市场的运作逻辑十分吻合。通过溯源计量器的扫描便可将所有生鲜食品的来源、品质、农药残留与交易信息发送至云端,便于检察人员实时监控。同时溯源计量器还具备人脸支付模式,能够保留交易人员的个人信息,用于与疫情报备信息进行匹配,最大程度上精准定位疑似病例,降低病毒群聚感染风险。

居民通过线上搜索、线下查询的方式得到更加全面、精确的市场卫生信息,从信息获取与分析层面大幅度提升了健康素养水平,倒逼其他传统生鲜食品市场向智慧市场方向改革,以更积极主动的信息公开与卫生水平提升吸引顾客。

参考文献

- [1] 张文显. 新思想引领法治新征程—习近平新时代中国特色社会主义思想对依法治国和法治建设的指导意义[J]. 法学研究, 2017, 39(6): 3-20.
- [2] 中国产业信息网. 2019年中国生鲜市场发展现状、市场竞争格局及未来发展趋势分析[EB/OL]. (2019-12-17) [2020-02-10]. <http://www.chyxx.com/industry/201912/818755.html>.
- [3] WHITE G F, HAAS J E. Assessment of research on natural hazards[J]. Cambridge, 1975.
- [4] 董幼鸿. 基于脆弱性理论范式分析公共危机事件生成的机理[J]. 上海行政学院学报, 2014, 15(5): 75-83.
- [5] 董幼鸿. 新时代公共安全风险源头治理的路径选择与策略探讨—基于系统脆弱性理论框架分析[J]. 理论与改革, 2018(3): 49-61.
- [6] 周利敏. 从自然脆弱性到社会脆弱性: 灾害研究的范式转型[J]. 思想战线, 2012, 9(2): 51-69.
- [7] 刘铁民, 徐永莉, 王浩. 重特大事故频发凸显生产安全的系统脆弱性—2013年几起特大事故反思[J]. 中国安全生产科学技术, 2014, 10(4): 5-12.
- [8] MCCARTHY J J. Climate change 2001: impacts, adaptation and vulnerability[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2001: 581-615.
- [9] 罗奇, 邬书海. “居游共融”视角下旅游服务型乡镇农贸市场营造策略探究[J]. 城市发展研究, 2020, 27(7): 15-19, 27.
- [10] 周丹, 宋芳晓, 鲍巧玲, 等. 我国乡镇集贸市场内涵和用地规模预测方法研究[J]. 城市发展研究, 2016, 23(11): 23-26.
- [11] 周小梅, 卞敏敏. 零售业业态演变过程中生鲜农产品质量安全控制: 市场机制与政府管制[J]. 消费经济, 2017, 33(6): 41-47.
- [12] 李雪松. 生鲜畜产品购买渠道选择影响因素研究—以重庆市超市和农贸市场为例[J]. 中国畜牧杂志, 2012, 48(16): 28-31, 36.
- [13] 李天奇. 生鲜食品保鲜物流系统的研究及市场前景分析[J]. 食品研究与开发, 2016, 37(18): 201-204.
- [14] 王娜, 张磊. 中小城市居民对生鲜蔬菜零售终端的选择行为研究—基于排序多元Logit模型的实证分析[J]. 商业经济与管理, 2016(9): 5-13.
- [15] 黎洋佟, 黄建伟, 李保璇. 健康城市理念下社区建成空间环境研究与治理—由某农贸市场突发公共卫生事件引发的规划思考[J]. 规划师, 2020, 36(6): 107-111.
- [16] 前瞻产业研究所. 2018年生鲜行业研究报告[EB/OL]. (2018-12-03) [2020-02-10]. <https://www.useit.com.cn/thread-21356-1-1.html>.
- [17] 陈德绩, 章征涛, 李吉壖. 基于可达性的珠海农贸市场布局技术方法探讨[J]. 规划师, 2018, 34(5): 122-127.
- [18] 唐润, 李倩倩, 彭洋洋. 考虑质量损失的生鲜农产品双渠道市场出清策略研究[J]. 系统工程理论与实践, 2018, 38(10):

- 2542-2555.
- [19] 李晓钟,任凭,王莹.我国农贸市场食品安全风险来源与原因分析—基于江苏省无锡市的调研[J].食品与生物技术学报,2014,33(1):104-111.
- [20] 蓝志勇,吴件,方国阳.2018年以来地方市场监管机构改革之探—以云南省Y市为例[J].江苏行政学院学报,2020(2):103-110.
- [21] 张志勋.系统论视角下的食品安全法律治理研究[J].法学论坛,2015,30(1):99-105.
- [22] 颜海娜,聂勇浩.食品安全监管合作困境的机理探究:关系合约的视角[J].中国行政管理,2009(10):25-29.
- [23] 李波梅.关于提升芒市农产品质量安全水平的调查与思考[J].农村经济与科技,2018,29(17):164,166.
- [24] 国家中医药管理局办公室,国家卫生健康委员会宣传司,中国健康教育中心,等.2017年中国公民中医药健康文化素养调查报告[R].北京:国家中医药管理局办公室,2018.
- [25] 国家卫健委宣传司.2019年全国居民健康素养水平升至19.17%[EB/OL].(2020-04-24)[2020-04-25].<http://www.nhc.gov.cn/xcs/s3582/202004/df8d7c746e664ad783d1e1cf5ce849d5.shtml>.
- [26] 国家卫生健康委员会.国务院联防联控机制举行农贸市场防疫与监管相关工作发布会[EB/OL].(2020-07-03)[2020-08-04].<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/42313/42976/42978/42982/42992/Document/1683153/1683153.htm>.

· 公告 ·

关于印发进口冷链食品预防性全面消毒工作方案的通知

联防联控机制综发〔2020〕255号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团应对新冠肺炎疫情联防联控机制(领导小组、指挥部):

为切实加强常态化疫情防控工作,有效防范新冠肺炎疫情通过进口冷链食品输入风险,海关总署会同交通运输部、卫生健康委、市场监管总局等部门研究制定了《进口冷链食品预防性全面消毒工作方案》,已经国务院应对新型冠状病毒肺炎疫情防控工作联防联控机制同意。现印发给你们,请认真贯彻执行。

国务院应对新型冠状病毒肺炎
疫情防控工作联防联控机制综合组
二〇二〇年十一月八日

(信息公开形式:主动公开)

附件

进口冷链食品预防性全面消毒工作方案

一、目标和原则

(一)工作目标。

扎实推进新冠肺炎疫情防控工作,在做好进口冷链食品新冠病毒检测工作的基础上,充分发挥消毒对新冠病毒的杀灭作用,有效防范新冠肺炎疫情通过进口冷链食品(含食用农产品,下同)输入风险,实现“安全、有效、快速、经济”目标,在确保进口冷链食品安全的同时,提升口岸通关效率,避免货物积压滞港,保障产业链供应链稳定。

(二)实施依据。

《中华人民共和国传染病防治法》及其实施办法、《中华人民共和国国境卫生检疫法》及其实施细则、《中华人民共和国食品安全法》及其实施条例等法律法规,国务院联防联控机制综合组《关于全面精准开展环境卫生和消毒工作的通知》(联防联控机制综发〔2020〕195号)、《关于加强冷链食品新冠病毒核酸检测等工作的紧急通知》(联防联控机制综发〔2020〕220号)、《关于印发新型冠状病毒肺炎防控方案(第七版)的通知》(联防联控机制综发〔2020〕229号)、《关于印发冷链食品生产经营新冠病毒防控技术指南和冷链食品生产经营过程新冠病毒防控消毒技术指南的通知》(联防联控机制综发〔2020〕245号)等有关规定及技术规范。

(三)消毒范围。

本方案适用于进口冷链食品的装载运输工具、产品内外包装的消毒。

(四)有关原则。

全面消杀,严防输入;政府牵头,部门协作;依法依规,各司其职;科学规范,安全有效;节约成本,快速经济。

二、工作分工

国务院相关部门按职责分工加强进口冷链食品预防性全面消毒工作的指导监督和协作配合,地方人民政府负责组织实施本地区预防性全面消毒工作,实现全流程闭环管控可追溯,最大程度降低新冠病毒通过进口冷链食品输入风险。

(一)海关部门。负责按规定开展进口冷链食品新冠病毒监测检测,组织指导进口冷链食品进口商、海关查验场所经营单位做好口岸环节被抽中的进口冷链食品集装箱内壁和货物外包装的预防性全面消毒处理工作。

(下转 702 页)

of arsenic species in the top ten most consumed seafoods in the United States [J]. Journal of Agricultural and Food Chemistry, 2019, 67(29): 8253-8267.

[28] 谢恺,陈美珠,陈惠琴,等. 新罗区学龄前儿童食用海鱼摄入汞、砷的健康风险评价[J]. 中国卫生检验杂志, 2016, 26(3): 406-408.

[29] FU L, LU X B, NIU K, et al. Bioaccumulation and human health

implications of essential and toxic metals in freshwater products of Northeast China [J]. Science of the Total Environment, 2019, 673(4): 768-776.

[30] JIA Y Y, WANG L, LI S, et al. Species-specific bioaccumulation and correlated health risk of arsenic compounds in freshwater fish from a typical mine-impacted river [J]. The Science of the Total Environment, 2018, 625(12): 600-607.

(上接 653 页)

(二) 交通运输部门。负责督促指导进口冷链食品承运单位落实运输环节的主体责任并实施相应消毒处理措施,在国内运输段严格查验进口冷链食品海关通关单证,落实进口冷链食品运输工具消毒、一线工作人员个人防护等措施,配合检查进口冷链食品倒箱过车(从进口集装箱换装至国内运输车辆)过程中的消毒处理措施的落实情况。

(三) 卫生健康部门。负责汇总分析进口冷链食品新冠病毒核酸检测结果,对进口冷链食品新冠病毒传播风险进行研判,开展对预防性全面消毒措施的指导评估和检查。

(四) 市场监管部门。负责做好现场检查和索票索证工作,督促市场开办者、食品生产经营者索取消毒单位出具的进口冷链食品货物业经消毒的证明,凡是不能提供消毒证明的,一律不能上市销售。强化对食品生产经营企业进口冷链食品的追溯管理,对来源不明的进口冷链食品依法进行查处。与有关部门共同监督市场经营单位做好市场环境消毒工作。

(五) 地方人民政府。负责落实本地区进口冷链食品新冠病毒检测和预防性全面消毒工作属地责任,根据本地区实际情况,组织相关部门和企业采取切实有效措施做好预防性全面消毒工作,明确相关部门职责分工,加强督促检查,确保进口冷链食品消毒工作责任和措施落实到位。

(六) 相关生产经营单位。生产、加工、储存、销售等生产经营单位组织或委托有资质的消毒单位实施消毒。承运单位负责组织或委托有资质的消毒单位,对装运前后的进口冷链食品装载运输工具组织实施消毒。消毒单位按照有关消毒技术规范开展具体的消毒作业,确保消毒效果。进口企业负责如实申报进口产品信息,配合各生产经营单位开展消毒工作,并做好进口冷链食品的销售记录和流向记录。

三、工作内容

(一) 基本要求。

总结进口冷链食品新冠病毒检测、消毒处理工作好的经验和做法,在不改变各地现有总体防控安排的前提下,根据进口冷链食品的物流特点,在按要求完成新冠病毒检测采样工作后,分别在口岸查验、交通运输、掏箱入库、批发零售等环节,在进口冷链食品首次与我境内人员接触前实施预防性全面消毒处理。加强部门协同配合,对进口冷链食品装载运输工具和包装原则上只进行一次预防性全面消毒,避免重复消毒,防止专为消毒作业实施掏箱、装箱,避免增加不必要的作业环节和成本,影响物流和市场供应。消毒实施单位应详细记录消毒工作情况,包括消毒日期、人员、地点、消毒对象、消毒剂名称、浓度及作用时间等内容,相关资料和记录应至少留存 2 年。

(二) 工作流程。

1. 口岸环节。进口企业如实申报进口冷链食品的相关信息,海关部门根据制定的风险监测计划,加强对进口冷链食品的检测工作。检测结果为阳性的,按规定作退运或销毁处理。检测结果为阴性的,海关部门组织指导督促查验场地经营者或进口企业,对进口冷链食品的集装箱内壁、货物外包装实施消毒。消毒完成后,消毒单位出具该批货物业经消毒的证明。未在口岸环节消毒的进口冷链食品按规定放行后,在后续环节予以消毒。

2. 冷链运输和出入库环节。进口冷链食品在从集装箱卸货换装至国内运输工具时,货主或其代理人对货物包装实施消毒。进口冷链食品运输过程中,承运企业不得开箱,在国内运输段交通运输管理部门要督促指导冷链物流企业严格查验海关通关单证,落实运输车辆船舶等装载运输装备消毒、一线工作人员个人防护等措施。冷库接受进口冷链食品时,应如实记录并核对集装箱号及铅封号,做好货物的出入库记录,相关资料和记录应至少留存 2 年。

3. 流通环节。对从口岸放行的进口冷链食品,在社会冷库或企业冷库倒箱过车、入库存储前,相关生产经营单位查验货物所附的消毒证明,如未消毒,则在掏箱卸货时,对该批货物的集装箱内壁、货物外包装实施消毒。消毒完成后,消毒单位出具该批货物业经消毒的证明。生产经营单位对需打开外包装的货物的内包装实施消毒。

4. 市场环节。进口冷链食品销售市场要加强管理,规范市场卫生环境,做好销售场所的日常消毒工作。要严格落实防控要求,加强进口冷链食品是否消毒的相关证明查验工作,防止未经过预防性全面消毒处理的进口冷链食品进入市场。进一步完善追溯管理,做到所有进入市场的进口冷链食品来源可查、去向可追。

四、消毒方式

进口冷链食品的口岸消毒方式方法由海关确定,进口冷链食品入境后的消毒方式方法由地方人民政府按照《冷链食品生产经营过程新冠病毒防控消毒技术指南》及有关规定确定。