

论 著

街头食品质量与行政管理的政策导向

哈尔滨医科大学公共卫生学院 刘志诚

摘要 本文从饭馆日益高档化,小吃被赶上街头,街头食品经营者中无证经营者比例大,两劳释放人员比例大,监督员在这里挨打的居多,街头食品质量差的事实分析了这几个问题形成的原因,(房租限额、工商管理费、税率无差别,燃料煤供应量无差别)和危害性,阐述了形成原因中各部门封建割据思想的反映和市场无承担法律义务的经营者的弊病,以及《食品卫生法》在保证街头食品方面无法律的威慑作用等问题。

在此基础上,归结出解决这些问题的几项政策导向措施即:减少街头食品中属于应由小吃店经营的比例使之重归店卖,加强工商行政部门统一行政管理,为卫生管理提供基础,市场设经营者,并与工商行政部门政企分开,并提出了为加强对街头食品中非法经营的法律的威慑作用,模仿工商部门设置卫生部门的公安民警队。

街头食品的卫生质量令人忧虑是众所周知的事实。透过街头食品发展趋势的分析,解决有关街头食品行政管理的政策导向问题,将对解决街头食品的卫生质量问题起重要作用。

1 街头食品的发展趋势

从经济体制上实行开放、搞活的政策以来,在食品的种类数量大大丰富起来的同时,由于管理上失控,街头食品出现了以下几个变化:

1.1 以小食品为主与居民膳食关系密切的小吃,越来越以街头为其主要经营场所:以前街头食品的品种主要是凉粉、灌肠或焖子(北京式的油煎淀粉肠)龙须面等辅助性食品和猪头肉、烧鸡、干豆腐卷等买回去吃的下饭菜。近几年来,天津式的鸡蛋煎饼卷在各城市普及开来,又出现了很多在马路旁摆饭桌小凳卖大米稀饭、面条。公用咸菜、豆腐脑的。这些品种原来很多在店堂经营,现在大部分走上了街头。在北京的王府井北口,南京的夫子庙,苏州的崇元观及许多城市的夜市,这一类小吃经营摊点大大增加了。

1.2 小吃被挤向街头的同时店堂中经营的品种日趋高档化。1985年时哈尔滨市按户数计,小吃店占饮食业总户数的1.4%,按客座席位数计还不到1%,而1986年以后,按户数计也达不到1%了。饭馆里“家常便饭”的招牌不见了。国外很多饭馆的橱窗里还摆着各种客饭的蜡形样品,标明价格,而在我国饭店中客饭的概念消失了,小伙子用提盒每餐给不办伙食的商号营业员送客饭的习惯没有了,连瓶装啤酒也摆成易拉罐啤酒了,饭馆卖易拉罐,这种超前消费现象超过了日本、美国、欧州。饭馆的经营方向是面向公款吃喝,大吃大喝,酒杯底下谈生意,喜庆宴席,小吃当然要被挤上街头。

1.3 出现了一些管理薄弱,无证经营较集中的街头食品类;在经营街头食品的市场,较普遍地存在着如下四多的现象。

1.3.1 管理机构头绪多:除工商管理局设的正规集贸市场之外,也有公安局经营的摊群,还有很多的街道办事处管理的摊群、摊区、摊点,也有的地方(如黑龙江省双鸭山市)又出现了离退休工人投资兴建由工商

管理局管理的市场。

1.3.2 无证经营的多

1.3.3 经营人员中劳改释放、劳教释放人员多，有的省工商管理设的正规集贸市场中的经营人员，两劳释放人员占28%，街道办事处管的摊群，摊点中更多。

1.3.4 监督人员挨打的，发生在集市上的最多。

2 上述问题的原因分析

2.1 饭馆高档化，小吃挤上街头的趋势有如下几个原因：

2.1.1 房屋租金无政策上的制约：虽然房子用于居住还是用于营业，有明显的租金限额差别，但对于用于营业的，就没有区分了。门市房一旦用于营业，明的暗的租金猛涨。一平方米每月租金自5元至30元不等（因地点而异）这样一来，经营小吃的没有房租的优惠政策规定，使业主趋向于经营溜炒菜而淘汰小吃。

2.1.2 工商行政管理费和税率上对经营小吃的，没有优惠政策，国家工商管理总局规定个体户经营饮食业的工商管理费收费幅度为0.5~1.5%。而不少省市在执行中取消了上限下限差3倍的政策规定而实行一律按估算营业额的1%收。而卖10碗豆腐脑的营业额也不如一盘鱼香肉丝。历史上对于小吃店有的地方免收工商管理费，现在无差别就没有政策，差别取消了就促使经营小吃的放弃小吃而经营溜炒菜，某市曾从卫生上限制经营溜炒菜的起码面积，烹调间必须超过20平方米，这一差别规定受到了工商行政部门的强烈反对（工商管理费因营业额降低而减少了）。

2.1.3 燃料煤的供应定额，也没有小吃与溜炒菜的差别，这也促使小吃走上街头，这种趋势的危害性不仅在于影响街头食品的卫生质量，另一方面对于改善国民营养也有较大的影响。

2.2 街头食品质量失控的几个原因

2.1 封建割据的思想影响统一管理：

工商行政统一管理与食品卫生监督管理相配合，无疑是保证街头食品卫生质量的重要措施。

无证经营主要是在集贸市场和零星摊群、摊点，而后者又多于前者。一个较普遍的趋势是正规集贸市场中的专业化商贩较普遍地都有营业执照，但有的集贸市场工商行政管理部门错误地理解食品卫生法第二十七条的规定，认为是食品卫生法授权工商行政管理部门执行食品卫生法的行政权，因而有一个时期徐州市集贸市场中的专业化商贩有40%在工商行政部门庇护下不办卫生许可证。这是一种封建割据的思想反映。

近来有些城市，在正规集贸市场之外，公安局，街道办事处都办起了摊群市场或摊点，特别是街道办事处把党的关系属地化管理原则泛化为街道办事处行政的一元化管理，有的城市区政府规定摊群市场由街道办事处设协管员管理，并且由街道收管理费（以解决街道办事处人员编制大大超过宪法中规定的5~7人的定额，协管员的工资就由所收管理费支出。这样一来街道办事处管理的摊群市场，不但很多经营者无卫生许可证，连营业执照也没有，因为街道办事处虽然收管理费，但无发营业执照的法规依据。这也是一种封建割据的思想反映。街道在管理上当然也没有工商行政管理条例作为执法的依据。

本来在工商行政部门管理下的正规集贸市场，经营人员中劳改释放人员，劳教释放人员所占比例就较大（10~30%），街道连这种程度正规行政管理都没有的摊群市场，摊区、摊点、“两劳”释放人员所占比例更大。在这种粗野不讲法律讲拼命的天地里，大学、中专毕业的食品卫生监督员更难加强食品卫生管理，而这些场所经营者的游击性特点与食品卫生监督员的日勤制的矛盾更加重了管理上的困难。

2.2.2 集贸市场无承担法律义务的市场经营者,也增加了卫生监督的困难。

食品卫生监督工作中,企业的经营者,对于卫生设施、卫生制度都承担法律义务。因而卫生规范可以作为监督的依据。而集贸市场是由零散的摊床经营者集合起来的。按目前体制,集贸市场中经营街头食品的,有无集中的洗碗消毒间,有无上下水道,有无冷藏柜(临时贮存收摊后未卖了的动物性食品)显然对于食品卫生质量有重要作用,但,按目前体制这些卫生设施的设置都属于工商行政管理部门的经营行为,收取摊床租金也不可能开工商管理费的收据,也是经营行为,工商管理部门从事这些经营行为本身就属于政府经商,政企不分性质的遗留问题。这种体制违反中央关于政企分开的方针。卖鱼的摊位,不设上下水道瓷砖池子是本份,设了算工商行政管理部门作好事。根据中央发展有计划的商品经济,政企分开的方针,市场完全应该设置以一个市场为单位的

法律必须有威慑力量,在我国尚未形成稳定的买方市场,生产经营者尚不能自发地努力提高质量,通过合法经营在竞争中取胜。在这种形势下加强法律的威慑作用非常重要。

很多国家食品卫生监督管理都经历过卫生警察的时期,很多国家的警察,很多国家的监警、税警都有武装,卫生警察都有戒具。对于劳改劳教释放人员占很大比例的摊群、摊区、摊点、在非法经营还很活跃的今天,只靠卫生行政部门苦口婆心地“感化”

是难于收到确实效果的。食品卫生监督员挨打的案例中,在街头食品的监督管理方面挨打占首位。如按这种现状持续下去,将难于使《食品卫生法》发挥应有的威慑作用。目前工商行政管理人员中已经开始设置工商行政管理部门公安派出所,黑龙江省市场管理员3200人。相应地配备了600名公安员。

3. 提高街头食品卫生质量从改革导向上应解决的问题

3.1 在治理经济环境、整顿经济秩序、深化改革中,各地政府应该调查研究饭馆日益脱离家常便饭,饭馆经营品种日趋高档化,消费超前,小吃被赶上街头的现状,并分析其形成原因,从房租税收标准上;从工商管理收费标准上;从税率上;从燃料煤定量标准上取消无差别的政策,注意通过这些政策起到指引经济发展方向的作用,发挥社会主义制度下政策导向应有的作用。

3.2 加强政府工商行政管理部门的职能转换,深入贯彻(88)国办发(21)号国务院办公厅

全的规律性,工商管理部门从保证街头食品的质量上作一调查研究,改进只管收费不管街头食品卫生质量的局面。

3.3 严格实行划行归市,取缔游击式的或昼伏夜出式的非法街头食品经营户。

3.4 市场集中后工商行政管理部门严格执行中央关于政企分开的方针,各市场设置市场经营者。

3.5 卫生行政部门地市级设公安民警队,向区县派出巡回检查,严格取缔妨害食品卫生监督机构执行公务的违法行为。