

## 美国零售食品安全监督管理及启示

李世敏

(深圳职业技术学院,广东 深圳 518055)

**摘要:**为给我国饮食行业的食品安全监管提供借鉴和参考,介绍了美国的管理方法。美国零售食品安全监督管理主要采用法定检查评分、评级制度,其检查程序和评分设计科学,以预防为主;检查手段快捷、操作性强;检查结果公开透明,有法律效力;教育贯穿始终,执法服务并重。建议加快我国食品安全法制建设,强化量化分级管理制度,加强监管技术研究和人性化服务,提高监管效率。

**关键词:**食品;安全管理;美国

在美国,零售食品行业包括餐馆、面包店、食品超市、食品批发仓储库、生鲜食品加工厂、农贸市场、食品售货摊、临时食品摊贩、集体食堂、交易会和社区活动聚餐点等。该环节是食品从“农田到餐桌”的最后环节,是引起食源性疾病的关键环节之一,因此,也是食品安全监管和防范的重点环节。该环节的食品安全监管一般由县或市级相关行政部门负责。下面以洛杉矶县零售食品安全监督管理为例,介绍美国零售食品行业安全监督管理及其特点,为改进我国饮食行业的食品安全监管提供借鉴和参考。

### 1 洛杉矶县零售食品安全监管制度

洛杉矶县零售食品安全监督管理是由洛杉矶县卫生服务局环境卫生处负责,采取的是零售食品法定检查评分、评级制度。该制度自1997年执行以来,零售食品行业食品卫生状况极大改善,由饮食行业引起的食源性疾病的发生明显降低,零售食品行业利润和税收明显提高<sup>[1]</sup>。

1.1 零售食品法定检查评分、评级制度的由来 在1997年前,洛杉矶的饮食卫生状况并不理想,食源性疾病时有发生,食品安全监管效果不佳,公众的抱怨无济于事,执法部门的多次呼吁得不到回应。此时,有几名记者佯装应聘零售食品行业员工,深入到餐馆和超市对食品处理过程和环境卫生状况进行了解、摄像并制成记录片,在电视台播放,引起了公众轰动,纷纷向参、众议员提案,要求立法加强饮食行业卫生监督,改善饮食行业的卫生状况,保证食品供给的安全。在这样的情况下,于1997年3月洛杉矶县管理委员会通过了零售食品法定检查评分、评级制度的法规(Ordinance No 97 - 0071)。

1.2 零售食品法定检查对象、内容和标准 洛杉矶

87个市区的所有餐馆、超市、面包店、酒吧、食品售货车、食品售货摊、临时食品摊贩、食品批发仓储库、生鲜食品加工厂、农贸市场、集体食堂、交易会和社区活动聚餐点等零售食品企业和单位均为其法定检查对象。

根据洛杉矶县卫生与安全法<sup>[2,3]</sup>和加利福尼亚州卫生和安全法,加利福尼亚州统一零售食品设施法<sup>[4,5]</sup>对零售食品企业的要求确定检查内容。将可能出现的违法、违规行为,按照其造成危害的程度分成4大部分,设计出零售食品法定检查报告,任何违法、违规的行为都将被记录在该检查报告中,作为评分和评级的依据。

1.3 评分、评级办法 检查报告满分为100分,采取违法、违规倒扣分的计分方法。将违法违规行成分成4大部分,第一部分列出了高危险的违规行为6大项16小项,如食品温度极不适宜、操作人员个人卫生极差、出现老鼠、蟑螂、苍蝇等害虫、用水不卫生、消毒不够、污水污物处理不当等,这些违规行为与食品污染和传播食源性疾病直接有关。每大项6分,共计36分,如果每大项中有任何小项违规,整个大项的分数都会被扣掉。第二部分列出了中等危险的违规行为7大项22小项,如食品温度不适宜、食品预处理不正确、食品器具、设备和货架不卫生、菜单或广告宣传不真实等。每大项4分,总分28分,同样以每大项为计分单位。第三部分列出对公众健康和相对低危险的违规行为,包括9大项,36小项。这部分的计分与第一、二部分计分不同,以每小项为计分单位,每项1分,共计36分。第四部分列出有关管理违规的现象,如不按规定张贴出卫生许可证、卫生标示和警示牌等。这类违规行为一般不会直接危害公众健康和相对低危险,所以不计分,也不影响总分和评级。

检查结束后,将总分100减去倒扣总分即得到该次法定检查的评分。根据得分评出等级,即90~

作者简介:李世敏 女 教授

100分为A级,表明零售食品企业在遵守有关法律法规、进行食品加工操作和食品设施卫生维护方面做得很好;80~89分为B级,表明零售食品企业在上述方面做得较好;70~79分为C级,表明零售食品企业在上述方面基本合格;0~69分为不合格。

1.4 检查类别和频率 法定检查分为常规检查、复查、业主要求检查、消费者投诉检查等。

常规检查 是每个零售食品企业都必须例行的检查,根据该企业经营食品可能造成消费者健康危害的风险程度分成3种情况,即高风险企业,如食品原料多、加工复杂的餐馆、超市等;中等风险企业,如食品原料单一、加工简单的快餐店等;和低风险企业,如出售包装食品的零售店、包装食品批发仓库等。对高风险企业每年常规检查4次,中等风险企业每年检查3次,低风险企业每年检查2次。常规检查不向企业额外收取检查费。

复检查 在初次例行检查后60d内完成的另一次复检查,以督促企业对初次检查中出现的违法违规行加以改进。该项检查需要向企业收取检查成本费。

业主要求检查 该检查制度允许企业主在12个月内有一次机会要求环境卫生检察官对本企业进行检查,其目的是给企业一个改善本企业卫生状况、提高卫生检查分数和等级的机会。这类检查一般是在常规检查完毕后,企业收到分数卡或等级卡的3d内,向环境卫生检察官提出申请,在提出申请的10d内完成。业主要求检查需要向企业收取检查成本费。

消费者投诉检查 当环境卫生处收到消费者投诉后,对企业进行的检查。

## 2 零售食品法定检查评分、评级制度的特点

2.1 检查标准和内容以法律法规为依据,充分体现预防为主 该制度的目的是检查和督促零售食品企业遵守县、州的相关食品安全的法律法规,因此,检查的标准完全根据洛杉矶县卫生法和加利福尼亚州卫生和安全法对零售食品企业的要求制定。检查内容并不直接检查食品是否被污染,而是在生产过程中的危害关键控制点上,检查食品企业和操作者个人是否存在造成食品污染的违法、违规行为和不良卫生习惯,如食品存放、烹调加工是否在法定的温度和时间内、消毒设施、程序效果是否按要求、员工是否经常洗手、生熟是否分开等,充分体现了以预防为主的思想,杜绝不良卫生行为和习惯,从根本上防止食品污染。

2.2 检查程序和评分设计以研究为基础,充分体现

风险管理 该制度的检查频数、程序、分数评定、报告的设计并不是随意和千篇一律的,而是以权威机构的研究结果为依据,如美国疾病预防控制中心(CDC)的研究结果显示食品保存和加热温度不适宜造成食源性疾病发生的风险为88%~90%,因此,把食品温度作为关键检查项目,并予以高的分值。对于高危性的违法违规行为扣分高,低危险性的扣分低,没有危险性的,则不扣分;对于风险高的企业每年常规检查次数多,风险低的企业检查次数少。充分体现风险管理的原则,既不放过对危险因素的监控,又不造成不必要人力、物力的浪费。

另外,该项检查制度的内容也随着研究和食品安全风险分析结果的更新不断更新,以保证法律和政策的准确性和公正性。因此,环境卫生处不断提醒企业注意新的信息。

2.3 检查手段简捷、快速,充分体现强操作性 该制度采用统一的法定检查报告单,报告单由正反两面印有文字的2页纸组成。每份报告单都是一式3份,检察官、被检查企业和环境卫生处各保留1份。除了列出检查项目、分值、最后得分和评定等级外,在报告单第1页的背面还列出相关法律法规摘要,帮助和方便检查者和被检查者正确判断和评分;在被查企业和环境卫生处保留的报告单第2页的背面印有有关卫生要求的告示、图解,对企业起教育作用,帮助他们理解有关法律法规的要求,检察官保留的报告单第2页的背面用于检查官做检查记录,包括笔录、与被检查者沟通情况以及监管部门采取的进一步的行政和法律行动。同时,还编制了与之配套的零售食品检查指南,对常用术语、法定检查报告进行详细的解释,将如何鉴定违法、违规行为和评分标准细则用不同颜色标明,使用起来非常方便,一目了然。检查的工具实用便携,主要有数码食品温度计、消毒液浓度试纸、荧光手电筒等,检查官在现场使用这些检查工具就能有效地判断食品企业操作是否规范。

2.4 现场反馈检查意见,检查结果公开透明 每次检查结束后,检查官都会在现场写出报告,并向企业管理人员反馈检查意见,与他们沟通,回答他们提出的问题和建议,最后双方在法定检查报告上签字。同时,企业会得到一张检查评分卡和等级卡,按照要求企业必须将评分卡和等级卡挂在企业大门入口处的明显位置,直至下次检查由新的评分卡和等级卡所取代。如果企业评分在70分以下,将只得到评分卡,也必须挂在明显处。评分在70分以下者往往都是有严重违规或者对公众卫生安全造成立即危害的企业,将会被强制性关闭,并由检查官在企业大门明

显位置挂出关闭通告,该通告必须说明关闭的时间和原因,直到再次检查合格,才允许重新开业。如果食品企业在12个月内有2次得分不到70分,将会撤销卫生许可证,终止经营并遭到起诉。这些检查结果除公布在企业营业场所外,还公布在政府监管部门的网站上。

另外,环境卫生处还向零售食品企业发放统一的公众告示卡,上面提供了所属城区环境卫生处办公室的地址和电话,要求企业将其挂在消费者容易看见的地方,以便就有关该食品企业的问题以及所有公共卫生问题随时与监管部门联系。

这种及时反馈和公开透明的措施,有利于公众的监督,也提高了企业食品安全自我管理的自律性。

2.5 教育贯穿始终,执法服务并重 在实施该制度中,始终以教育为基础。在执行的初期,环境卫生处投入大量的人力、物力和财力进行宣传教育,发放多国文字指南8 000余份,举办从业人员培训讲座和公众科普讲座150余场,受益人数25 000余人,报纸、电台和电视台宣传投资12 000余万美元,使该制度不仅深入到零售食品企业,而且家喻户晓,提高了从业人员和公众的食品安全意识和监督意识。

教育不仅停留在提高意识的层面,更重要的是在操作技术上指导企业如何做,如零售食品法定检查指南是一部极其实用的食品安全教育工具和教材,提供有关的法律依据和完全一致的自查标准与检查标准,帮助企业自我教育和自我评估。

该制度规定,在检查的过程中,检查官发现存在有关违规行为,或者发现企业管理人员或员工对某项法律要求不清楚时,必须对企业相关人员进行现场培训,并记录在案。

检查官在执法过程中,不仅进行监督管理,更多的是提供服务,如由于水电供应、废水、垃圾处理方面不到位影响了食品企业的卫生状况,检查官会出面进行协调,帮助企业改善卫生状况。

### 3 美国零售食品安全监管制度对我们的启示

目前,我国餐饮食品安全监督管理也逐步启动了量化分级管理制度,将传统的监管模式转变为风险度和诚信度的管理模式,是卫生监督方法的一项重大改革。但是,由于我国相关法律法规不健全,从业人员总体素质不高,以及该制度本身还有待进一步科学化和完善,使得该制度的具体实施效果不够理想。考察和学习美国零售食品安全监管制度,予以我们以下启示。

3.1 加快零售和餐饮食品安全法制建设,强化量化分级管理制度 在我国食品安全法律法规体系建设

中,加快零售和餐饮食品安全立法的步伐,不仅要赋予政府监管部门职责和权力,也要明确零售和餐饮食品制作经营企业的责任,在零售和餐饮食品企业中强制性地推行卫生标准操作规范(SSOP)和HACCP,强化零售和餐饮食品安全的量化分级管理制度,将食品企业的风险级别和信誉级别加以区分,前者是由食品生产、经营种类、工艺、设备等客观因素决定,可通过对食品生产经营单位卫生许可的审查确定,根据风险级别决定监督检查频率,风险大者检查频率高,风险小者检查频率低;后者是由食品生产经营企业自身卫生安全管理等主观因素决定,可通过对食品生产经营单位的经常性卫生监督进行评价,评价的结果作为消费者选择企业的依据,从而提高公众监督的实效;另一方面,经常性卫生监督的评价结果不作为监督频率的依据,能有效地督促企业不断改进,避免信誉级别高的企业放松自身卫生安全管理等。

3.2 加强零售和餐饮食品安全监管技术的研究,提高监管效率 加强对各类零售和餐饮企业危害分析关键控制点的研究,尤其是监控点检测指标、快速检测手段和方法的研究,提高监管检查工作面和效率。

3.3 加强人性化的监管,提高服务意识 目前,我国饮食行业从业人员素质普遍较低,尤其近年来农村大量富余劳动力和企业下岗职工纷纷加入食品生产、加工、经营行业,使食品行业的人员构成复杂化,这些人员大多文化程度低,卫生习惯不良,他们的卫生法律意识和法制观念更是淡薄,业主片面追求经济利益,对贯彻食品卫生法规在认识和监督管理方法上与政府监管机构之间尚存在一定的差距,因此出现一定程度的对立情绪,不少企业把搞好食品安全工作看成是监管机构给他们增加的负担和找麻烦,增加成本投资,影响经济效益,因而往往采取应付态度,检查时表面抓一抓,检查后照旧,缺乏内在动力,使得监管一直处于十分被动的状态。因此,转变食品生产经营者的态度,使他们自觉遵守食品安全法律法规是把好食品卫生质量关、保证食品安全的最关键问题,也是监管部门最应下气力解决的问题。帮助企业转变观念,使企业变被动为主动,做好人的工作又是重中之重,人性化的管理和管理服务是做好工作的有效途径。首先,加大对食品企业管理层的教育培训,让他们认识到他们产品和服务的卫生质量直接影响着民众的健康,影响着企业的声誉和企业的经济效益,与企业的发展息息相关;同时,在监督管理中,做好服务,如为企业提供食品安全自身管理指南、技术咨询,帮助他们解决工作中碰到的困难,使他们真正体会到政府的监督管理是

帮助企业,而不是“找麻烦”和“过不去”,使企业和政府监管部门气氛协调、关系融洽、目标一致、各尽其职,从根本上改变食品安全管理中“管大放小、管点放面、管定放动、管一时放长期”的被动局面。

### 参考文献

- [1] Gnger Z J, Phillip L. The effect of information on product quality: evidence from restaurant hygiene grade cards [DB/OL]. <http://ist-socrates.berkeley.edu/~villas/restaurants.pdf>. 2001 - 06 - 25/2006 - 01 - 07.
- [2] Los Angeles County. Los Angeles, CA county code, title 11 health and safety [DB/OL]. <http://ordlink.com/codes/lacounty/index.htm>. 2004 - 07 - 01/2006 - 01 - 07.
- [3] The department of health services, the County of Los

- Angeles. Retail Food Inspection Guide ABC [DB/OL]. <http://lapublichealth.org/eh/RFIG/index2.html>. 2000 - 07 - 01/2006 - 01 - 07.
- [4] California association of environmental health administrators. California uniform retail food facility law, the California health and safety code [DB/OL]. <http://www.dhs.ca.gov/fdb/HTML/food/indexfoo.htm>. 2004 - 01 - 04/2006 - 01 - 07.
- [5] State of California department of health services. AB1738 makes major changes the California uniform retail food facilities law for 2004 [DB/OL]. <http://www.legislayure.ca.gov/>. 2004 - 01 - 04/2006 - 01 - 07.

[收稿日期:2006 - 02 - 08]

中图分类号:R15;D911.04;D920.4 文献标识码:A 文章编号:1004 - 8456(2006)04 - 0354 - 04

## 《中国食品卫生杂志》2006年征订启事

《中国食品卫生杂志》(ISSN 1004 - 8456/CN 11 - 3156/R)系中华预防医学系列杂志,公开发行,双月刊,96页。所设栏目论文部分有:论著、实验技术与方法、监督管理、调查研究、综述、食物中毒、CAC专栏、网络信息等;法规文件部分刊登有关食品卫生的国家法律、法规、标准、行政答复、通告等。读者可以通过本刊及时掌握国家新颁布的食品卫生法律、法规,了解最新食品卫生科研成果,解决工作中遇到的问题,提高论文水平。

本刊可通过邮局订阅,邮发代号:82 - 450;亦自办发行并常年办理订阅。

自办发行办法如下,2006年《中国食品卫生杂志》全年售价78元(含邮费)。从邮局汇款时请注明订阅册数、详细的收件人地址、单位、邮编、姓名;通过银行汇款的单位,请在汇款的同时寄函或电传我所以下内容:订阅册数、详细收件人地址、邮编、单位、姓名,以便准确邮寄。

希望挂号投寄期刊的用户,每期杂志需加挂号费3元,全年合计挂号费18元,并请在寄款时同时说明要求挂号。

汇款地址:北京市宣武区南纬路29号 《中国食品卫生杂志》编辑部

邮 编:100050

联系人:娄人怡

电 话:(010)83132658

电 传:(010)83132658

银行汇款:工商银行北京潘家园支行

账 号:0200022709008904285

户 名:中国疾病预防控制中心营养与食品安全所 请注明“《中国食品卫生杂志》订阅款”

《中国食品卫生杂志》编辑部  
2005年9月