

江西省瑞昌市农村食品安全监管问题研究

——以地方特色食品小作坊为例

吴奇

(华东交通大学人文社会科学学院, 江西 南昌 330013)

摘要: 本研究选择瑞昌市地方特色食品小作坊为例, 探讨当前农村区域食品安全监管中存在的主要问题和原因, 提出加强政府监管的优化对策, 从而有利于提高小作坊食品安全政府监管的有效性, 提高农村食品安全保障水平。

关键词: 食品安全; 监管; 地方特色食品小作坊

随着我国经济发展水平的提高, 人们对生命健康日益重视, 对食品品质的追求有了跨越式发展, 表现在对食品数量的需求向营养、健康、安全等需求升级。党的二十大报告提出, 要强化食品药品安全监管, 从根本上提高对食品安全治理工作的重视, 保障食品质量, 维护公众的身体健康、生命安全, 迎合公众追求幸福生活的诉求。然而就当下国内食品的整个生产销售状况来看, 无论是在生产加工、经营管理、流通存储及销售等环节, 都存在较突出问题, 无法保障食品质量。所以针对农村食品开展安全监管工作意义重大, 能够提高公众对农村食品的满意度, 促进农村经济的发展, 助力和谐乡村的构建。

一、食品安全监管的概述

食品安全是指公众生活中所食用的食品无害、无毒, 且通过国家严格限定的质量标准, 符合基本营养需求, 不会对公众身体健康造成危害。对此, 作为食品安全监管部门迫切需要强化对食品生产、流通等和销售环节的监管、控制力度, 严厉查处、销毁有害和有毒的食品, 追究违反食品安全规定企业及厂家的刑事责任, 其中农村食品安全监管不到位, 食品安全问题频频发生, 尤其是很多小作坊生产的食品质量达不到国家规定, 存在很大的安全隐患^[1]。农村食品安全监管需要构建以预防为主, 社会共治的规范化体系, 对食品的整个生产流程进行监管。基于整体角度来看, 食品安全监管包括三大部分: 首先是事前监管。开展事前监管主要是审查经营企业或单位的资质, 通过审批后颁发许可证, 严禁不

达标的企业进入市场, 有效预防食品安全问题的发生; 其次是事中监管, 主要是监管、检查企业及单位的食品生产状况, 督促企业及单位严格遵守生产标准, 不得放松对食品质量的要求; 最后是事后监督, 要依照法律法规惩处存在违规行为的企业及单位, 追究刑事责任, 并将信息公开, 促使企业和单位践行食品安全监督职责。

二、瑞昌市农村特色食品小作坊食品安全监管现状及现存问题

(一) 瑞昌市农村特色食品小作坊食品安全监管现状

瑞昌市为江西省九江市托管的县级市, 产业结构以农业为主。随着乡村振兴战略的实施, 区域内经济有较快的发展, 荣获全国农村创业创新典型示范县、全省绿色有机农产品示范县等称号, 其中瑞昌山药、瑞昌黑芝麻为地方著名特产, 列入全国农产品地理标志名单。当地特色农产品的开发和市场推广, 形成了众多大中型地方特色食品加工企业, 如绿源山药产业开发中心、江西黑芝麻科技有限公司等, 但从事特色食品生产加工的小作坊仍占多数, 主要特点是有固定生产加工场所、生产加工条件简单、从业人员少、生产加工规模小^[2]。根据九江市市场监督管理局发布的统计信息, 九江市登记发证的食品生产小作坊有 1201 家, 其中瑞昌市有 126 家食品加工小作坊, 多数为当地特色食品。作为我国传统食品生产模式之一, 食品小作坊在方便群众生活、解决群众就业等方面发挥着积极作用, 但具有数量多、规模小、分布散、硬件条件不高和从业人员食品安全意识不强等特征, 容易发生微生物污染、非法食品添加剂使

作者简介: 吴奇(1993-), 男, 华东交通大学人文社会科学学院 2021 级在读硕士生, 研究方向: 公共管理教育经济与管理。

用、生物毒素污染、质量指标和有机物污染等食品安全问题，成为当前监管的重点和难点。因此探索一条既能发挥食品小作坊积极作用，又能最大限度保障食品安全的监管模式，是一项紧迫重要的任务。

（二）瑞昌市农村特色食品小作坊食品安全监管问题分析

1. 瑞昌市农村特色食品小作坊违法违规行为频发

鉴于瑞昌市农村很多特色食品小作坊数量较多，且大部分并未获取资格证书，经营管理者责任意识不强，不惜违法违规生产质量不达标产品来谋取利润，使很多不良食品流入市场，危害公众的身体健康。一些食品小作坊在实际生产过程中，并没有将安全监管工作落到实处，只是停留在表面层次上，根本无法保障生产食品的质量。此外，特色食品小作坊的经营管理者普遍缺少法律知识，对我国食品安全管理条例的了解程度不够，所使用的添加剂超出限定范围，甚至为了追求食品外观和味道而添加违规的添加剂。部分特色食品小作坊为了招揽生意，提高销售额，会过度对食品的功能进行宣传，打造出与实际不符的产品标签，存在虚假宣传的状况，误导消费者做出购买行为。

2. 执法人员数量及监管能力不足

目前瑞昌市有126家食品加工小作坊，多数为当地特色食品，但分配到基层一线的食品安全监管人员仅占少数，监管工作任务繁重，无法确保食品安全监管工作的效率。同时，瑞昌市地方政府对农村配备食品安全监管工作人员时，主要将区域人口数量作为标准，这就使得理论上的监管工作人员根本达不到实际需求，导致食品安全监管工作落不到实处^[3]。其次，虽然近两年，引进了不少年轻的技术人员，但是由于工资待遇问题以及基层市场监管工作任务量大强度高，导致个别人员在试用期内就出现主动离职的现象，无法有效留住专业性人才，提高监管队伍的专业化水平。

3. 监管手段单一

《食品安全法》规定，食品安全监督管理部门可以依法实施其监管职能，可以通过现场检查、抽样检验、查阅复制文字材料，查封扣押等等措施，对食品安全进行检查和监督。但瑞昌市对农村地区特色食品小作坊的监管手段主要是现场检查和抽样检查，各小作坊之间距离较远，该种方式需要消耗大量的人力和物力，并要求监管人员具备一定的专业水平，不仅效率较低，而且还容易出现检查不全面和检查对象弄虚作假应付检查的情况。另外，现场检查的结果通常是采取文本记录方式，

难以进行系统和连续性的保存，无法对食品小作坊形成长期有效的监管。近几年，瑞昌市虽然逐渐开始推行数字化监管的方式，但由于移动监管设备数量还远不足以全员配备，导致存在部分网络化和部分纸质化的检查结果，无法及时地将监管的相关信息上传至网上接受人民群众的监督，进而实现全程数字化监管。

4. 监管运行机制不健全

从监管运行机制上来看，瑞昌市农村市场监管部门承担着大部分的职责，相关部门共同配合。但在实际运行中，目前瑞昌市农村地方特色食品小作坊食品安全监管机制仍有待健全，并为形成监管合力，各部门间的配合力度较弱。具体表现在以下几个方面：第一，食品安全监管主体的职责有待明确。当下农村特色食品安全的监管存在多方共同领导和指挥的状况，食品安全委员会负责统筹设计和开展各项监管工作。在这种垂直监管机制下，食品安全委员会、市场监管部门二者的工作范围、职责相冲突，引发了食品安全监管失灵的状况，根本无法有效发挥政府监管效能；第二，农村小作坊特色食品安全监管缺少联合执法。就瑞昌市农村地方特色食品小作坊食品安全监管现实来看，各部门间缺少沟通和互动，不能共同致力于食品安全监管工作，只是应付式的完成上级布置的任务，这就根本无法有效发挥出协同联动效应，降低了食品安全监管工作的整体效率。

三、加强瑞昌市农村地方特色食品小作坊食品安全监管的对策建议

（一）建立食品小作坊信用登记管理体系

将瑞昌市农村地方特色食品小作坊经营者作为对象，联合多个其他部门单位，将其登记情况、经营情况及监察所得的结果以及经营者个人日常信用等数据收集分析，划分为优秀经营对象、一般监管对象、重点巡查对象和重点整治对象四个不同等级。对与长期保持优良的特色食品小作坊经营商家，可联合其他部门在可优惠政策方面给予其优先权，而对于经营不当或违反食品安全生产管理条例，并造成不良社会影响等特色食品小作坊经营商家，将其拉入食品经营黑名单，并在上犹县各媒体平台进行公布，一方面可以警戒其他特色食品小作坊企业按食品安全规定内合法经营，另一方面可以告知广大消费者，对于加大食品监管的力度和决心，建议加大食品违法行为曝光和公示力度，按照“谁产生、谁归集、谁提供、谁负责”的原则，自行政处罚信息数据、抽查检查数据、监管预警数据形成之日起七个工作日

内，及时录入国家企业信用信息公示系统，归集至企业名下并向社会公示。

（二）加强监管队伍素质，合理安排岗位

目前上瑞昌市辖区内监管队伍人员偏少、专业素质偏低、并且部分基层一线食品监管人员都是身兼数职，不能专心地做好食品安全监管工作，这也从侧面反映出基层工作人员的专业性匮乏。对此，应该加强食品专业人员引进，保证执法队伍的年轻化、专业化，同时加强其他监管人员的专业知识技能培训，提高监管人员素质，使改革后的管理制度实施过程中在队伍素质方面有充分保障。可在线上、线下定期开展专业知识和实践能力培训^[4]。而对于一线执法人员需进行监管执法培训，培养其合理执法，高效执法等能力，使每一位监管人员明确自己的监管职责，监管岗位的任务，切实提高监管队伍的整体素质。在职工岗位安排上，要注意合理安排，即时间安排合理、任务量安排合理、技能匹配工作安排合理等，将每一位职工在其适合岗位上将其特长最大化发挥。

（三）完善食品安全监管运行机制

要想提高瑞昌市农村小作坊食品生产质量，开展规范化的食品安全监管工作，就需要从根本上对食品安全监管运行机制进行完善。这就要求瑞昌市要做到以下几点：首先，要彰显出政府的引导作用，统筹协调各项工作内容，明确规划食品安全监管主体的职责，详细限定食品安全委员会、市场监管部门的工作范畴、职责，并出台针对性的部门沟通联动制度，构建专项的信息互助分享平台，为各部门的互动提供有利的支撑，全面提升食品安全监管工作质量；其次，要总结和提炼基层食品安全治理工作经验及成果，结合瑞昌市农村特色食品小作坊的生产和经营管理现状，制定出针对性较强的安全监管体系；然后，应依据基层群众自制制度，鼓励广大农村群众参与到特色食品安全监管工作中，充分发挥居委会、村委会的作用，将部门治理、群众自治两种方式整合起来，有序落实食品安全监管工作；最后，也要在

农村小作坊食品安全监管工作中实施基层网格化管理，设置农村基层网格员、方块长，将监管职责进行细化，切实落实农村小作坊食品安全质量监管任务。

（四）融合“互联网+”监管模式建立和完善信息共享机制

利用“互联网+”，使传统的市场监督管理网络化、监督执法可视化、监管方式信息化等，进而打造“互联网+市场监督管理”的新型管理模式，在一定程度上缓解了监管力量的短缺，可将解放出来的人员增派至基层巡查等任务量大的岗位^[5]。其次在监管过程提高了时效性，例如在申请食品小作坊准入许可证过程中，可优先通过网络平台进行可操作的程序，在现场核查通过后，可先给予电子许可证，后续纸质留档文件办理完成后，再发实体许可证。第三，对管辖范围内所有已登记的食品小作坊等食品企业管理更加便捷，将系统内收集的生产经营者、对应的监管部门、负责人以及消费者信息数据化，便于随时整理、统计，以及可以追溯到期限内安全问题的始末和相关人员信息。同时可以将食品小作坊食品安全生产的要求，和添加剂的添加量等食品中的限制等生产加工条例汇总放置在公共平台，供生产者参考。建议开发出计算机和手机互通的智慧平台，方便为生产经营单位提供办证、经营等的技术支持，为未来的食品小作坊的监管工作提质增效。

四、结语

强化瑞昌市特色食品小作坊生产流程监督和控制力度，高质量落实农村食品安全监管工作，不仅能够扩大小作坊的生产规模，提高食品产品的质量，同时也可以保障合法生产者的利益，维护食品市场稳定经济秩序。江西省瑞昌市农村食品监管主体应充分发挥主导作用，采取建立食品小作坊信用登记管理体系、加强监管队伍素质、合理安排岗位、优化食品安全运行机制、融合“互联网+”监管模式建立和完善信息共享机制等措施，提升农村食品安全监管水平，保障地方特色食品小作坊产品质量，促进江西省瑞昌市农村经济发展。

参考文献

- [1] 管大贵. 农村食品安全监管存在的问题及对策[J]. 现代农村科技, 2023(05):11-12.
- [2] 李海峰, 贺菊莲. 农村集市食品安全监管存在的问题与对策研究[J]. 食品安全导刊, 2023(03):37-39.
- [3] 杨晓晶. 国家市场监督管理总局: 优化流通渠道, 加强农村食品安全监管[N]. 中国食品报, 2022-11-24(003).
- [4] 周慧. 弋阳县小作坊食品安全监管问题研究[D]. 江西财经大学, 2021.
- [5] 孙霖. 食品小作坊安全监管现状和对策研究[D]. 江西农业大学, 2020.