

《上海市食品摊贩经营管理暂行办法》目前正在修订，
食品安全呼唤长效管理机制——

监管者摊贩“猫鼠游戏”何时休？

本报记者 陈杰

近日，占道经营、导致8条公交线路无奈改道的彭浦夜市，叫人又爱又恨的夜排档等，再次进入公众的视野。摊贩与管理部门之间让人看得厌烦的“猫鼠游戏”，环境脏乱、油烟噪声扰民、食品卫生无保障、消防安全存隐忧……问题一大堆，社会对长效管理机制也是千呼万唤。

2012年2月施行的《上海市食品摊贩经营管理暂行办法》目前正在抓紧修订，希望能够对此开出一个好“药方”。



■ 安图路小百货市场疏导点干净整洁



■ 曾经的彭浦夜市人头攒动

本报记者 陈意俊 摄

【现场扫描】

疏导点处处规范 流动摊时时随意

在杨浦区安图路靠近松花江路口的安图菜场北面路边，有一长溜16个统一装修的摊位。这里是长白新村社区安图路早餐服务疏导点。近日的一天清晨6时30分，天还蒙蒙亮，没有惊动管理人员，记者来到现场探看究竟。

“这些都是街道统一发的。”经营14号摊位的孙亚琴来自安徽，她指着身上的白大褂和口罩说。仔细一看，摊点经营者全都穿统一的白色厨师服，摊位前都悬挂着健康证明和临时经营公示卡。摊位上方的编号和“健康、安全、卫生”6个字非常醒目。眼下，16个摊位有14位经营者，供应的早餐品种一应俱全，有油条、菜饭、大饼、锅贴，来买早饭的居民络绎不绝。

记者注意到，摊位上公示的《上海市从

业人员健康合格证》由杨浦区疾病预防控制中心核发。经营公示卡上的信息包括登记号、摊位编号、经营品种、有效期，还有监督电话。

安图路早餐服务疏导点周边是居民聚居区，马路对面是公交118路终点站。

“我这边每个月交200元管理费，生意还算行。当然白天还要上班，光靠这个赚钱还不行。”孙亚琴直言，她在这里摆摊一个多月了，凌晨5时多就起床，生意时好时坏。“因为离菜场比较远，有时候别人买完菜就在临近的摊位买完早点走人了。而且，过了规定时间，只能收摊。”孙亚琴说，如果再开放一点时段摆摊，可能会更好一些。

安图路早餐服务疏导点还是全市首家摊贩废弃油脂回收点。煎炸早点后废弃的油

脂按每公斤1.4元的价格回收，可给摊主增加10%—12%的收益，负责收运的企业必须具备资质。记者发现，许多摊位为了表示自己用的是放心油，还特意把一桶桶油放在摊位旁，当场打开使用。现场几位市民表示，“这些摊位早点的价钱适中，锅贴3元钱6个，无矾油条1.2元一根，比较卫生。希望政府多支持正规摊点，打击‘游击队’。”

然而，就在离这个疏导点大约5公里远的包头路靠近殷行路口，马路边的人行道已经被早点摊、蔬菜摊挤得水泄不通。许多早点摊就是一辆黄色车，摊主大多也是忙得不亦乐乎，不过清洁卫生就没那么讲究了。有的摊主刚刚接过钞票，回头就摊大饼、煎油条。到了夜里，附近的几条马路上也有很多摊贩，推着车到路边卖炒饭或麻辣烫。

【深度聚焦】

集，直至蚕食整条道路。

期待 走出误区建夜市

当然，给食品摊贩说好话的也不少。白领王丹枫说：“一个城市不可能到处都是高端大气上档次，也需要满足中低端需求。上班的时候在路边买个包子，晚上加班回家可以在路边吃个夜宵。我喜欢这种‘便捷消费’。”

也有人把食品摊贩做生意提升到“夜市文化”的高度，类比的对象就是以夜市著称的我国台湾省台北市。“夜市已经成了旅行团赴台游的铁定行程之一，可见这种文化有生命力。上海也可以朝这方面发展。”

但是，也有人指出上海的食品摊贩和台北夜市的不同之处。比如台北夜市经营者相对固定，长期以来形成了自律的风气，这和上海的“马路游击队”是不一样的。上海政法学院章友德教授分析说，要将黑暗“夜排档”发展至辉煌“夜市”，关键是政府要明确规划，构建更加立体化、多层次的城市商业网点布局，为“夜市”中低档餐饮预留发展空间，要将夜排档当作像建加油站、垃圾处理站那样的公共事业来做，增加其配套设置和服务。城市管理者要走出“整治性思维”的误区，在城市管理理念上确立多元利益的平衡原则，具体执法中要确立弹性化原则。

规范 监管职责分清楚

记者获悉，有关部门已高度重视食品摊

贩这一既关乎城市形象、又与百姓生活密切相关的问题。2012年2月施行的《上海市食品摊贩经营管理暂行办法》目前正抓紧修订。相关部门希望通过合理的制度安排，结合本市实际，制定和颁布地方性法规及配套规范性文件。

据记者了解，即将出台的《上海市食品摊贩经营管理办法》将要求区（县）政府按照“方便群众、合理布局”的原则和“总量控制、疏堵结合、稳步推进、属地管理、有序监管”的要求，即区（县）政府要进行总体规划，选择不扰民及不影响安全、交通、市容环境的区域，划定固定时段，由街镇对经营者进行信息登记、发放公示卡，提供水、电等必要的卫生设施，由监管部门实施严格监管。

监管的职责也分工明确：食品药品监管部门负责对相关食品摊贩的经营活动实施指导和监督管理；绿化和市容管理部门负责对食品摊贩临时经营区域（点）的餐厨废弃油脂和餐厨垃圾的收运、处置活动实施监督管理；城市管理行政执法部门负责对食品摊贩遵守市容环境卫生管理规定和占用道路从事食品无照经营的违法行为实施监督管理；工商部门负责对食品摊贩侵犯消费者权益的行为实施监督管理。

《上海市食品摊贩经营管理办法》还特别提到，鼓励企业和社会组织积极参与食品摊贩的管理；鼓励食品摊贩自治自律，建立自治管理组织，建立健全食品安全管理制度。

【记者观察】

说起活跃于街头巷尾的食品摊贩，我马上想起了两个与治水有关的古老传说。

上古时，黄河洪水泛滥，尧命鲧负责领导与组织治水工作。鲧的办法很简单，水来土掩，结果以失败告终。他的儿子大禹汲取教训，改堵为疏，13年耗尽心血与体力，三过家门而不入，终于完成了治水大业。

另一个传说叫做“九龙治水”。龙都去治水了，结果没有龙去管行云布雨之事。引申到现在，常指的是一件事由多个人或多个部门管，结果一人一个意见，谁也管不好。

食品摊贩历史悠久，古已有之。然而，它的出现与繁盛，又往往和脏、乱、差“联姻”，因此近年来有了个比较文雅的名字——“黑暗料理”。而且，它与民生最息息相关的还是食品安全问题。

食品摊贩怎么管？他山之石，可以攻玉。国内外都有经验可供借鉴。国内一些著名夜市如洛阳、开封等地，在选址方面一般选择断头路、闲置地块、旧厂房、空地等。疏导点建立起来后，对入驻摊主设一定“门槛”，比如必须是本街道居民，必须属于困难人群、必须承诺遵守规章制度等。至于管理，可尝试成立摊贩自律委员会，由街道、社区居民、摊主共同担任管理主体，监督摊贩经营、维护环境卫生等秩序，提高效率，减轻行政负担。

国外的例子就更多了。比如美国纽约，全市食品餐车执照现有5100个，无证经营者时刻面临被逮捕或罚款的风险。每位餐车经营者必须去卫生局考取营业执照；须在规定时间内出摊，时刻佩戴营业执照；制作食物时必须戴透明手套；食材温度必须保持在华氏40度以下等。当地除卫生局不定期派便衣巡视外，警察局也专设部门监管街头摊贩。

法国巴黎的商贩首先要在省、市政府和警察局等主管部门登记备案，交纳一定的摊位费或占地费，获许可证后方可执业。市政警察负责维持市场秩序，保障购物安全并监督公共卫生。在露天市场上出售的食品，被要求遵循其他食品流通环节所需的一切准则。

澳大利亚悉尼商贩的详细信息须记录在案。政府通过信息登记和征税，实现对商贩的全面管控。

可见，从长效机制来看，食品摊贩的管理就像大禹治水，宜疏不宜堵。而“九龙治水”的效果，则肯定没有“一龙管水”来得好。

大禹治水与九龙治水

博弈 有隐患也有需求

有人说，夜排档或食品摊贩是城市管理顽症、是“牛皮癣”；有人说，这是城市文化特色、是百姓生活的“必需品”。部分市民喜欢夜排档的方便、价廉、随性；但另一部分市民因其脏乱扰民而头痛不已。

据市食品药品监督管理局统计，目前本市基本达到《上海市食品摊贩经营管理暂行办法》要求、纳入规范管理的食品摊贩已经有一定数量。各区县分别尝试推行了设立疏导点、试点登记、便民早餐车等方式，做到人员登记、食品原料追溯、餐具消毒等基本管理规范，相对正规。而散落在申城街头的食品摊贩“游击队”则难以计数，且隐患重重。许多摊主法制意识和责任意识淡漠，主观上不愿意接受指导和管理。

以近日曾“逼迫”8条公交线路改道的彭浦夜市为例，它存在已有10多年。最初摆的摊多是针头线脑等小百货，市容、城管、交警、工商等相关部门协同整治，试行“定时、定点、定人”的“包容式管理”：规定摊主每天22时至次日凌晨2时，统一于临汾路北侧人行道上设摊，必须留出南侧人行道和机动车道等。当时摊贩总量一度由千余家减少到400余家。为了追求较高利润，一些摊主改为经营排档，据说一经营生蚝的烧烤摊位，一晚上收入就超过2000元。这吸引了大量夜排档摊贩和食客蜂拥前来，摊档逐渐密