《东莞市食品生产加工小作坊禁止生产

加工食品目录（调整征求意见稿）》

起草说明

一、调整的背景和必要性

2016年8月2日东莞市政府第十五届第152次常务会议审议通过了《东莞市食品生产加工小作坊禁止生产加工食品目录》（以下简称《禁止目录》），在规范食品小作坊登记和监管、保障小作坊食品安全方面发挥了重要作用，对我市食品小作坊传统产业发展起到了积极的促进作用。

《禁止目录》在近五年的实施过程中，存在以下主要问题：**一是**不符合我市食品小作坊行业发展的需要。2018年以来我市全面推动食品小作坊集中加工中心建设工作，目前我市已经建成25家食品小作坊集中加工中心，基本实现食品小作坊集中管理，食品小作坊的生产条件、环境等有较大改善，小作坊食品安全得到进一步保障。当前，《禁止目录》中允许食品小作坊生产加工的品种较少，在一定程度上制约了我市食品小作坊行业的规范健康发展。**二是**不符合当前的食品安全形势。近几年来米酵菌酸中毒等新的重大食品安全风险陆续出现，对食品生产环节的风险防控提出了更高的要求，《禁止目录》中允许食品小作坊生产加工个别高风险品种，已不适应当前的食品安全形势。**三是**不符合新的食品生产许可分类目录。2020年2月，国家市场总局发布了《市场监管总局关于修订公布食品生产许可分类目录的公告》（2020年第8号），修订了部分食品生产许可类别。为有效解决上述问题，东莞市市场监督管理局对《禁止目录》进行了调整，形成了《东莞市食品生产加工小作坊禁止生产加工食品目录（调整征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）。

二、调整过程

2021年初，东莞市市场监督管理局决定对《禁止目录》进行调整，将《禁止目录》调整工作纳入了东莞市市场监督管理局2021年度重大行政决策事项。2021年3月，制订了《东莞市市场监督管理局调整<东莞市食品生产加工小作坊禁止生产加工食品目录>工作方案》，明确了总体要求、组织领导、工作安排和要求。2021年4至5月份，东莞市市场监督管理局组织人员对全市市场监管分局、集中加工中心、部分食品生产企业、食品小作坊、农贸市场、生猪屠宰企业及市相关部门开展调研，召开了10场座谈会，深入了解社会各界对《禁止目录》调整的意见和建议，为制订《征求意见稿》提供了决策依据。2021年5月份，东莞市市场监督管理局组织召开专家研讨会，对《征求意见稿》初稿进行了充分的讨论。在充分调研、10场座谈会和1场专家研讨会的基础上，形成了《征求意见稿》。

三、调整的依据和原则。

**调整依据：**《广东省食品生产加工小作坊和食品摊贩管理条例》（以下简称《条例》）第十四条第二款：“前款规定以外禁止生产加工的食品目录，由地级以上市人民政府食品药品监督管理部门制定，经同级人民政府批准后报省人民政府食品药品监督管理部门备案，并向社会公布。地级以上市人民政府食品药品监督管理部门可以根据食品安全监督抽检结果、食品安全风险评估结果对本行政区域内食品小作坊禁止生产加工的食品目录进行调整。”

**调整原则：一是**把严格依法作为调整工作的重要基础。调整工作在坚决贯彻落实依法行政和食品安全“四个最严”的要求下，对《广东省食品生产加工小作坊和食品摊贩管理条例》明令食品小作坊禁止生产加工的食品，应该列入《征求意见稿》；国家、省产业政策对相关食品产业做出限制性准入规定的，应该遵从其规定；允许食品小作坊生产加工的食品，应该契合食品小作坊的法律定义。**二是**把维护食品安全作为调整工作最重要的出发点和落脚点。食品小作坊作为食品工业化生产的一种补充形式，必须首先考虑其食品质量安全。凡是风险系数高，难以控制食品安全的，应该坚决禁止；凡是工业化生产的产品完全能够满足市场需求和供应的，应该倾向于禁止。**三是**把传承东莞地方传统特色食品，满足小众需求作为我市食品小作坊允许生产加工食品的重要依据。属于东莞传统特色食品，且难以实现工业化生产或者工业化生产难以满足市场需要的，应该倾向于保留。**四是**紧密结合东莞食品产业特点，充分考虑行政监管成本。对市场有需求，民众有需要，现阶段虽然有工业化生产，但同时并存小作坊生产，禁止小作坊生产加工后市场供应有可能断档，要完全取缔需花大量行政成本的，应允许在一定时期内保持存在。

四、调整的范围

《禁止目录》允许生产八大类13个品种。相比《禁止目录》，《征求意见稿》增加了1个大类，为水果制品；删减了2个具体品种，分别为东莞传统纯手工河（濑）粉、东莞传统手工月饼；增加了4个具体品种，分别为生湿面制品（湿面条、饺子皮、云吞皮）、腊肉制品（东莞传统白沙油鸭及副产品）；水果干制品（东莞传统荔枝干、龙眼干、无花果干）、油炸类糕点（东莞传统油角、糖环类）；修改了6个具体品种，分别为冷藏预制调理肉类（东莞传统肉丸）、蛋卷（东莞传统蛋卷）、东莞传统芝麻糖、花生糖、冷冻鱼糜制品（东莞传统鱼丸、鱼包）、烘烤类糕点（东莞传统喜（礼）饼类）、蒸煮类糕点（东莞传统糯米鸡、粽子类）。

五、《征求意见稿》内容说明

（一）粮食加工品。允许的具体品种为：生湿面制品（湿面条、饺子皮、云吞皮）。此项为增加项。增加理由：**一是**该类产品生产工艺简单，食品安全风险相对较低。**二是**市场存在较多该类产品的店铺，多以前店后厂、散装零售的模式生产经营。**三是**该类产品具有一定的市场需求，可作为食品生产企业产品的补充。

（二）肉制品。允许的具体品种为：酱卤肉制品（酱卤肉类）。此项为保留项。该类产品是《禁止目录》允许生产的，从实际情况看，风险可控，市场有需求，建议保留。

（三）肉制品。允许的具体品种为：熏烧烤肉制品（烧鹅、烧鸭、烧鸡、烧乳鸽、烧肉、叉烧肉、烧骨）。此项为保留项。该类产品是《禁止目录》允许生产的，从实际情况看，风险可控，市场有需求，建议保留。

（四）肉制品。允许的具体品种为：冷藏预制调理肉类（东莞传统肉丸）。此项为修改项。《禁止目录》为东莞传统手工道滘肉丸，但在食品小作坊登记和监管过程中，对手工、道滘肉丸的定义存在争议，因此，将东莞传统手工道滘肉丸修改为东莞传统肉丸，可避免争议，并可将除道滘外的其他镇街传统肉丸纳入其中。

（五）肉制品。允许的具体品种为：腊肉制品（东莞传统白沙油鸭及副产品）。此项为增加项。增加理由：该类产品属于东莞传统特色食品，白沙油鸭制作技艺已列入省级非物质文化遗产目录，将该类产品纳入食品小作坊管理可有效解决合法性问题，并有利于该类产业规范发展。

（六）饼干。允许的具体品种为：蛋卷（东莞传统蛋卷）。此项为修改项。《禁止目录》为东莞传统手工蛋卷，但在食品小作坊登记和监管过程中，对手工的定义存在争议，因此，将东莞传统手工蛋卷修改为东莞传统蛋卷，可避免争议。

（七）糖果制品。允许的具体品种为：东莞传统芝麻糖、花生糖。此项为修改项。《禁止目录》为东莞传统手工糖果，但在食品小作坊登记和监管过程中，对手工的定义存在争议，因此，将东莞传统手工糖果修改为东莞传统糖果，可避免争议。

（八）蔬菜制品。允许的具体品种为：自然干制蔬菜。此项为修改项。具体细化了品种明细。

（九）蔬菜制品。允许的具体品种为：干制食用菌。此项为修改项。具体细化了品种明细。

（十）水果制品。允许的具体品种为：水果干制品（东莞传统荔枝干、龙眼干、无花果干）。此项为增加项。增加理由：该类产品属于东莞传统特色食品，生产工艺较为简单，食品安全风险较低，将该类产品纳入食品小作坊监管有利于该类产业规范发展。

（十一）水产制品。允许的具体品种为：鱼干（东莞传统鱼干）。此项为保留项。该类产品是《禁止目录》允许生产的，从实际情况看，风险可控，市场有需求，建议保留。

（十二）水产制品。允许的具体品种为：盐渍鱼（东莞传统盐渍鱼）。此项为保留项。该类产品是《禁止目录》允许生产的，从实际情况看，风险可控，市场有需求，建议保留。

（十三）水产制品。允许的具体品种为：冷冻鱼糜制品（东莞传统鱼丸、鱼包）。此项为修改项。《禁止目录》为东莞传统手工鱼丸、鱼包，但在食品小作坊登记和监管过程中，对手工的定义存在争议，因此，将东莞传统手工鱼丸、鱼包修改为东莞传统鱼丸、鱼包，可避免争议。

（十四）糕点。允许的具体品种为：烘烤类糕点（东莞传统喜（礼）饼类）。此项为修改项。具体细化了产品分类。

（十五）糕点。允许的具体品种为：油炸类糕点（东莞传统油角、糖环类）。此项为增加项。增加理由：油角、糖环属于东莞传统特色食品，具有一定的市场需求，市场存在较多该类产品的店铺，多是以前店后厂、散装零售、批发等模式生产经营，普遍卫生条件较差，食品安全风险较高，将该类产品纳入食品小作坊管理，可有效防控该类产品的食品安全风险。

（十六）糕点。允许的具体品种为：蒸煮类糕点（东莞传统糯米鸡、粽子类）。此项为修改项。细化了产品分类。

（十七）豆制品。允许的具体品种为：非发酵性豆制品（仅限豆腐、豆腐泡、熏干、豆腐干、腐竹、豆腐皮）。此项为保留项。该类产品是《禁止目录》允许生产的，从实际情况看，风险可控，市场有需求，建议保留。

（十八）删减东莞传统纯手工河（濑）粉。删减理由：**一是**河粉、濑粉纳入了广东省食品安全地方标准湿米粉（DBS 44/012－2019），目前食品小作坊生产的河粉、濑粉不符合湿米粉地标要求。**二是**湿粉类食品米酵菌酸中毒风险已列为全省最高级别的食品安全风险，防控要求极高，食品小作坊很难达到相关条件和要求。**三是**目前食品小作坊生产河粉、濑粉的工艺并非纯手工，偏离了当时允许生产的初衷。**四是**目前全市湿粉类食品生产企业有32家，食品生产企业产品完全可以满足全市人民需要。

（十九）删减东莞传统手工月饼。删减理由：**一是**全市月饼类生产企业有158家，既有全国知名品牌，也有本地传统品牌，完全能够满足全市人民需要。**二是**目前食品小作坊生产传统手工月饼工艺并非手工，偏离了当时允许生产的初衷。