

旅游景点土特产店销售中药材等安全问题的探讨

黄克稚, 鬲立新 (西安市临潼区食品药品监督管理局, 西安 710600)

摘要 目的: 加强旅游景点中药材等产品销售的监督管理, 保障游客用药安全和消费利益。方法: 按照现行食品药品相关法规, 对所在地土特产店进行调查摸底, 结合日常监管情况分析存在问题及监管薄弱环节, 并对相关问题进行探讨。结果: 旅游景点土特产店以夸大或虚假宣传为手段, 采取粉碎药材的方式, 非法销售中药材 (包括药食两用、可用于保健食品的物品等) 及未经国家批准的境外植物药材。诱骗欺诈游客购买, 侵害消费者权益, 影响旅游秩序和游客对旅游地的评价。结论: 食品药监、工商、物价、公安等相关部门应加大监管和处罚力度。有关部门应对阳元草等疑似境外植物药材从法规层面进行规范。

关键词: 食品监管; 土特产销售; 中药材; 药食两用中药材; 保健食品; 新食品原料; 境外植物药材; 消费欺诈

中图分类号: R282; R95 文献标识码: A 文章编号: 1002-7777(2018)02-0167-05
doi:10.16153/j.1002-7777.2018.02.002

Discussions on Safety Problems in the Sales of Traditional Chinese Medicinal Materials in Local Specialty Shops of Tourist Attractions

Huang Kezhi, Ge Lixin (Food and Drug Administration of Xi'an Lintong District, Xi'an 710600, China)

Abstract Objective: To strengthen the supervision and management of sales of traditional Chinese medicinal materials and other products in tourist attractions, to ensure the medication safety and to protect consumers' rights. **Methods:** The local specialty shops were investigated thoroughly according to the current food and drug regulations. The existing problems and the weak links of the daily supervision were analyzed and the related problems were discussed. **Results:** Some local specialty shops in tourist attractions sell traditional Chinese medicinal materials illegally (including medicine and food dual-use materials and health food) and foreign botanical medicinal materials without state approval using the methods of exaggeration or false advertising or by crushing medicinal materials. Deceptive means were used to lure tourists, consumers' rights and interests were infringed and the tourism order and tourists' evaluation of tourist attractions were impaired. **Conclusion:** The supervision should be enhanced by the food and drug regulation, industry and commerce, pricing, public security and other departments, and the intensity of the punishment should be increased. The suspected foreign botanical medicinal materials such as Yang Yuan Grass should be regulated from the regulatory level by the relevant departments.

Keywords: food and drug administration; sales of local specialties; traditional Chinese medicinal materials; medicine and food dual-use materials; health food; new food raw materials; foreign botanical medicinal materials; consumption fraud

近年来,旅游景点土特产店(以下简称土特产店)销售中药材情况逐年增多,由于其误导和违规经营,游客高价买到假劣中药材的投诉经常发生。如何规范旅游市场秩序,维护游客合法权益,已成为相关监管部门亟待解决的问题。笔者以西安市临潼区为例,就土特产店中药材销售等监管问题进行探讨。

1 基本情况

临潼区有享誉中外的秦始皇帝陵博物院、华清宫等景区。2016年全区主要景点累计接待游客2776万人次。现有土特产店23家,主要经营以下类别和品种的中药材及新食品原料:一是药食两用的中药材,如山楂、甘草、决明子、金银花、菊花、罗汉果、青果、枸杞子、栀子9种,约占卫生部公布的101种药食两用中药材的8%。二是可用于保健食品的物品(中药材),如三七、川贝母、丹参、天麻、石斛、生何首乌、当归、红花、红景天、西洋参、罗布麻、绞股蓝、党参、野菊花、黄芪、灵芝等17种,约占卫生部公布的114种可用于保健食品的物品以及11种可用于保健食品的真菌菌种(含中药材)的14%。三是中药材,如锁阳、肉苁蓉、雪莲花3种。四是新食品原料,如玛咖粉(*Lepidium meyenii* Walp)等。五是疑似境外植物药材,如阳元草(*Cistanchesalsa*)、马来参(*Eurycoma Longifolia*)等。

2 存在问题

2.1 土特产店违规经营形式

1) 夸大功效宣传。如将石斛夸大宣传为治疗“三高”(高血糖、高血压、高血脂);玛咖有壮阳功效等。

2) 价格虚高。如天麻时价零售每千克120元左右,卖到2000元,虚高1566%;三七时价零售每千克260元左右,卖到12000元,虚高4515%;铁皮石斛时价零售每千克900元左右,卖到13000元,虚高1344%等。

3) 打粉强卖。将中药材现场打粉,或者将预先打好的中药材粉末强卖给游客;如游客拒绝购买,则以粉末无法恢复原状为由要挟,涉嫌欺诈消费者。

4) 冒充土特产。三七、天麻、石斛等中药材并非临潼区原产且无引种,却宣称其为土特产进行

宣传销售。

5) 冒充进口名贵中药材。如将玛咖、阳元草等非中药材冒充进口名贵中药材进行功效宣传和销售。

6) 旅游市场黑车和导游,甚至正规导游同土特产店存在灰色利益链,诱导游客高价购买,涉嫌消费欺诈。

2.2 监管环节比较薄弱

主要表现在以下方面:一是执法人员对法律理解不准确,如对土特产店销售的药食两用中药材是按食品监管,还是按药品监管认识模糊,出现监管漏洞。二是执法人员业务知识欠缺,如缺乏中药材辨别知识。三是查处取证难,如在查处消费者投诉时,土特产店经营者往往零口供,销售现场只有少量展示品,没有中药材购进和销售票据及记录,或者柜台承包人闻风逃跑等。

3 讨论

3.1 基本概念及相互关系

3.1.1 基本概念

1) 药食两用中药材。《药品管理法》中药品的含义包括中药材;《食品安全法》中食品的含义包括按照传统既是食品又是药品的中药材,但是不包括以治疗为目的的物品。卫生部公布的既是食品又是药品的物品名单包括山楂等共101种。土特产店销售的药食两用中药材是按食品监管还是按药品监管,关键是看店家销售的目的:如果以治疗为目的,并声称功能主治和用法用量,就应该按照药品进行监管;反之则按食品监管。

2) 可用于保健食品的物品(中药材)。卫生部公布可用于保健食品的物品名单包括三七等共114种;可用于保健食品的真菌菌种包括灵芝等共11种。

3) 新食品原料。《新食品原料安全性审查管理办法》明确规定:新食品原料是指在我国无传统食用习惯的物品。卫生部有关公告中涉及的品种有玛咖粉、玫瑰花、人工种植的人参等。

3.1.2 相互关系

食品、药品(中药材)、药食两用中药材、可用于保健食品的物品(中药材)、新食品原料及疑似境外植物药材之间的关系见图1。

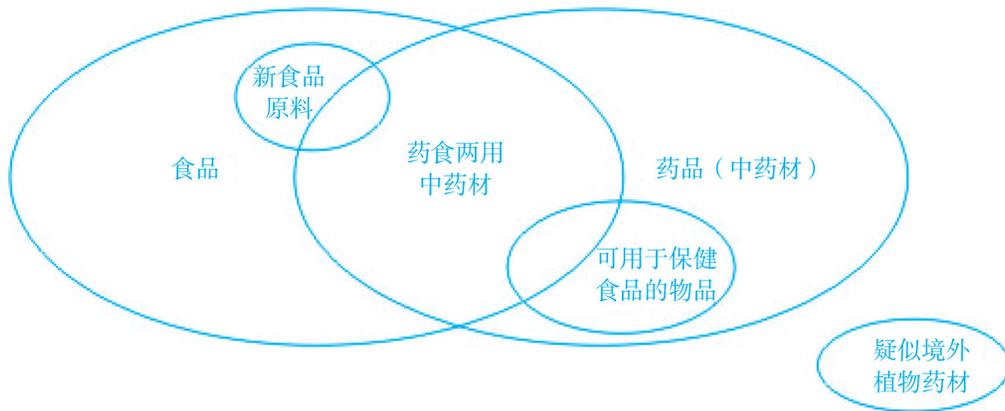


图1 食品、药品(中药材)、药食两用中药材、可用于保健食品的物品(中药材)、新食品原料及疑似境外植物药材之间的关系

3.2 土特产店销售的有关规定

3.2.1 禁止销售可用于保健食品的物品(中药材)

持有《食品经营许可证》的土特产店可以销售不以治疗为目的的药食两用中药材、新食品原料,禁止销售可用于保健食品的物品(中药材)。国家卫生和计划生育委员会有关文件在普通食品、保健食品原料的界定与管理中明确规定:除已公布可用于普通食品的物品外,《可用于保健食品的物品名单》中的物品不得作为普通食品原料生产经营。

3.2.2 禁止以任何形式宣传商品功能疗效

销售不以治疗为目的的药食两用中药材和新食品原料禁止宣传功能疗效。《食品安全法》明确规定:食品广告的内容应当真实合法,不得含有虚假内容,不得涉及疾病预防、治疗的功能。

3.2.3 禁止销售药食两用目录以外的中药材

《药品管理法》规定:开办药品零售企业,须经企业所在地县级以上地方药品监督管理部门批准并发给《药品经营许可证》。无《药品经营许可证》的,不得经营药品。因此,土特产店在销售药食两用目录以外的中药材时,必须取得《药品经营许可证》,否则不得销售。

3.2.4 禁止销售疑似境外植物药材

疑似境外植物药材如阳元草、马来参等,《中国药典》和地方药材标准以及新食品原料等均未收录,应禁止销售。

4 监管对策

4.1 严格规范土特产店的经营行为

土特产店销售不以治疗为目的的药食两用中药材和新食品原料,必须执有相关证照:即《食品

经营许可证》和《营业执照》;有人员:即有负责人参与经营管理,不得转包、租赁柜台;有标识:即张贴统一印制的禁止销售三七、石斛、天麻等中药材的警示语;有资质:即有供货企业的合法证明文件以及供货企业业务员的授权书及身份证;有票据:即有购进中药材的发票、随货同行单及购进记录;有小票:即有电脑打印的销售凭证;无超范围经营中药材:即没有经营药食两用和新食品原料以外的中药材;无粉碎设备:即不得有对中药材打粉的设备。

4.2 提高执法人员的综合素质

食品药品监管部门要加强执法人员中药材监管法规和辨别等专业知识培训,做好对土特产店经营者的普法宣传教育,以及对游客的消费提示,提高经营者的知法守法意识。

4.3 加强土特产店销售中药材的抽检

应加大对土特产店销售的中药材、疑似境外药材及粉碎细粉的抽样检验力度,严厉打击销售假劣中药材违法行为。

4.4 加强综合执法

食品药品监管部门负责对无证销售及销售假劣中药材等违法行为的查处;工商部门负责对夸大宣传功能疗效、诱导强卖等违法行为的查处;物价部门负责对虚标价格违法行为的查处;公安部门负责行刑衔接。各职能部门要加强联合执法检查,保护消费者的合法权益。

4.5 依法实施行政处罚

对于土特产店无《食品经营许可证》销售药食两用中药材和新食品原料的,应依据《食品安全

法》第一百二十二条,由食品药监部门按未取得食品经营许可证即从事食品经营活动的规定,给予没收违法所得和违法经营食品及罚款等行政处罚。

对于土特产店销售可用于保健食品的物品(含中药材),按无《药品经营许可证》经营药品进行查处。即依据《药品管理法》第七十二条的规定,由食品药监部门依法予以取缔,没收违法销售的药品和违法所得,并处罚款;构成犯罪的,由公安部门依法追究刑事责任。

对于土特产店销售的中药材,一律按无《药品经营许可证》经营药品进行查处。即依据《药品管理法》第七十二条的规定,由食品药监部门依法予以取缔,没收违法销售的药品和违法所得,并处罚款;构成犯罪的,由公安部门依法追究刑事责任。

中药材打粉是中药饮片常用的炮制方法之一,中药细粉也是中药临床使用的饮片规格。土特产店将中药材打粉销售应该按未取得《药品生产许可证》生产经营中药饮片进行查处。即依据《药品管理法》第七十二条的规定,由食品药监部门依法予以取缔,没收违法销售的药品和违法所得,并处罚款;构成犯罪的,由公安部门依法追究刑事责任。

对于土特产店将药食两用中药材和新食品原料打粉销售的行为,应按未取得食品生产经营许可证从事食品生产经营活动进行查处。即依据《食品安全法》第一百二十二条的规定,由食品药监部门没收违法所得和违法生产经营的食品,以及用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品;并处以罚款。

对于销售过程中对药食两用中药材、新食品原料以及疑似境外植物药材进行功能疗效宣传的,依照《中华人民共和国广告法》的规定,由工商部门处罚。

对于药食两用中药材和新食品原料存在的质量问题,按生产经营不符合法律、法规或者有符合食品安全标准的食品进行处理,即依据《食品安全法》第一百二十四条的规定,尚不构成犯罪的,由食品药监部门没收违法所得和违法生产经营的食品,没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品,并处罚款;情节严重的,吊销经营许可证。

对于销售过程中强卖中药材的行为,由工商

部门依据《侵害消费者权益行为处罚办法》的规定处罚。

对于销售过程中肆意抬高中药材价格的行为,由价格主管部门依据《中华人民共和国价格法》的规定处罚。

5 几点建议

1) 国家食品药品监督管理总局应在调查研究的基础上,明确并扩大土特产店可销售中药材(含中药饮片)的品种数,并制定新的管理办法或规定,规范旅游市场中中药材(含中药饮片)销售行为,满足游客购买需求。

2) 在旅游市场监管体制改革中,宜对土特产店中药材销售实行综合监管执法,减少部门间扯皮,提高监管效率。

3) 由于疑似境外植物药材如阳元草、马来参等,《中国药典》和地方药材标准以及新食品原料标准中均未收载,建议有关部门明确相关管理规定。

参考文献:

- [1] 临潼区人民政府网站. 西安市临潼区旅游局近五年旅游工作总结及2017年工作思路[EB/OL]. [2017-03-14]. http://www.lintong.gov.cn/zwgk_view.aspx?id=9841.
- [2] 阳元草- 互动百科.[EB/OL]. [2017-03-14].<http://www.baik.com/wiki/%E9%98%B3%E5%85%83%E8%8D%89>.
- [3] 马来参- 互动百科.[EB/OL]. [2017-12-29].<http://www.baik.com/wiki/%E4%B8%9C%E9%9D%A9%E9%98%BF%E9%87%8C>.
- [4] 康美中药网. 中药材今日价格[EB/OL]. [2017-03-16]. <http://www.kmzyw.com.cn/bzjsp/price-varieties.jsp>.
- [5] 中华人民共和国主席令第四十五号 中华人民共和国药品管理法(2015年4月24日修正)[S]. 2015.
- [6] 中华人民共和国主席令第二十一号 中华人民共和国食品安全法(2015年4月24日修订)[S]. 2015.
- [7] 中华人民共和国卫生部. 卫法监发[2002]51号 关于进一步规范保健食品原料管理的通知[S]. 2002.
- [8] 中华人民共和国卫生部. 卫法监发[2001]84号 可用于保健食品的真菌菌种名单[S]. 2001.
- [9] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会. 国家卫生和计划生育委员会令第1号 新食品原料安全性审查管理办法[S]. 2013.

- [10] 中国药典：一部[S]. 2015.
- [11] 中华人民共和国卫生部. 2011年第13号公告 关于批准玛咖粉作为新资源食品的公告[S]. 2011.
- [12] 中华人民共和国卫生部. 2010年第3号公告 关于批准DHA藻油、棉籽低聚糖等7种物品为新资源食品及其他相关规定的公告[S]. 2010.
- [13] 中华人民共和国卫生部. 2012年第17号公告 关于批准人参（人工种植）为新资源食品的公告[S]. 2012.
- [14] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会. 国家卫生计生委政务公开办2014年4月21日关于新食品原料、普通食品和保健食品有关问题的说明[S]. 2014.
- [15] 四川省食品药品监督管理局.川食药监管办[2013]35号 关于明确中药饮片打粉试点工作相关要求的通知[Z]. 2013.
- [16] 中华人民共和国广告法（2015年4月24日修订）[S]. 2015.
- [17] 最高人民法院，最高人民检察院. 关于办理危害药品安全刑事案件适用法律若干问题的解释[S]. 2014.
- [18] 国家工商行政管理总局.国家工商行政管理总局令第73号 侵害消费者权益行为处罚办法[S]. 2015.
- [19] 中华人民共和国主席令第九十二号 中华人民共和国价格法[S]. 1998.
- [20] 云南省人民政府.云政发[2017]19号 关于印发云南省旅游市场秩序整治工作措施的通知[S]. 2017.

（收稿日期 2017年5月22日 编辑 王萍）