

改革开放 30 年专栏

餐饮业卫生监督发展成就概述

徐 娇¹ 罗立竣²

(1. 卫生部卫生监督中心, 北京 100007; 2. 江西省卫生监督所, 江西 南昌 330046)

摘 要: 为总结和积累经验, 从餐饮业卫生法规 and 标准、监管制度、监督执法情况和食品卫生宣传教育四个方面阐述了十余年的餐饮业卫生监督的发展成就。

关键词: 公共卫生管理; 餐馆; 成就; 立法, 食品; 标准

Summarization of Inspection and Supervision Achievement of Catering Business

XU-Jiao, LUO Li-jun

(National Center for Health Inspection and Supervision, Beijing 100007 China)

Abstract: To summarize and accumulate experiences, the development and achievement of Regulations and Criteria, Supervision Systems, Monitoring and Law Enforcement and Public Education on health supervision for catering business were expatiated in this article.

Key words: Public Health Administration; Restaurants; Legislation, Food; Standard; Development and Achievement

《食品卫生法》确立了食品卫生监督制度, 明确由卫生部承担食品卫生的监督管理工作。从食品种植到消费全过程的环节来划分, 卫生部负责从食品脱离种植、养殖场所后生产加工和流通环节(运输、储存、销售)的卫生安全监管, 县级以上地方卫生行政部门在管辖范围内行使食品卫生监督职责。随着食品安全形势的发展变化, 2004 年国务院发布了《关于进一步加强食品安全工作的决定》^[1], 按照一个监管环节由一个部门监管的原则, 采取分段监管为主、品种监管为辅的方式, 进一步理顺食品安全有关部门的职责; 其中, 卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管。2008 年国务院机构改革方案对食品安全监管体制又进行了调整, 将卫生部食品卫生许可, 餐饮业、食堂等消费环节食品安全监管和保健食品卫生监督职责划给国家食品药品监管局, 将国家食品药品监管局综合协调食品安全、组织查处食品安全重大事故的职责划入卫生部, 明确由卫生部牵头建立食品安全综合协调机制, 负责食品安全综合监督。

餐饮消费环节是保障食品安全各环节的最后一道防线, 也是最容易发生食源性疾病和食物中毒的环节, 与人民群众身体健康关系密切。近年来, 卫生部认真贯彻《关于进一步加强食品安全工作的决定》要求, 通过建立完善餐饮卫生监管法规体系和制度, 采取食品卫生管理承诺, 开展风险预警通报、实施量

化分级管理、进行卫生情况公示、加强原料索证管理等措施, 降低了食物中毒和食源性疾病的风险, 全国餐饮业卫生整体水平不断提高。

1 餐饮卫生法规 and 标准体系不断健全

为贯彻落实《食品卫生法》^[2], 加强餐饮业卫生管理, 保障消费者身体健康, 卫生部陆续建立健全有关餐饮卫生监管的规章、标准和管理制度。包括《食品生产经营人员食品卫生知识培训管理办法》^[3]、《食物中毒事故处理办法》^[4]、《餐饮业食品卫生管理办法》^[5]、《食品卫生许可证管理办法》^[6]等部门规章, 进一步规范了餐饮单位准入制度和监管措施, 健全食物中毒预防和控制机制。为加强学校卫生工作, 制定《学生集体用餐卫生监督办法》^[7]、《学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定》^[8]、《学校食物中毒事故行政责任追究暂行规定》^[9], 与教育部联合部署开展全国学校食品卫生、饮用水卫生专项检查工作, 预防食物中毒和肠道传染病。同时, 以危险性分析为手段, 加强餐饮卫生相关标准的起草、制订、公布工作。

近年来, 为进一步规范餐饮业的具体操作规程, 卫生部分别制定了《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》^[10]、《重大活动食品卫生监督规范》^[11]、《餐饮业食品索证管理办法》^[12]等, 对餐饮单位提出了更加具体的卫生要求, 加强原料采购的规范性和溯源性。

餐饮卫生监管有关规章和标准包括:

作者简介: 徐 娇 女 硕士

部门规章:餐饮业食品卫生管理办法、预防性健康检查管理办法、食物中毒事故处理办法、食品生产经营人员食品卫生知识培训管理办法、食品卫生监督程序、食品卫生行政处罚办法、食品卫生许可证管理办法、学校集体用餐卫生监督办法。

规范性文件:学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定、学校食物中毒事故行政责任追究暂行规定、食品生产经营单位废弃食用油脂管理的規定、重大活动食品卫生监督规范、餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范、餐饮业食品索证管理规定、食品卫生监督量化分级管理指南(2007年版)、食品安全行动计划、食品企业 HACCP 实施指南。

卫生标准:GB 5749—2006 生活饮用水卫生标准、GB 16153—1996 饭馆(餐厅)卫生标准、GB 14934—1994 食(饮)具消毒卫生标准、GB 14930.1—1994 食品工具、设备用洗涤剂卫生标准、GB 14930.2—1994 食品工具、设备用洗涤消毒剂卫生标准。

2 创新对餐饮卫生监管的制度和措施

2.1 实施统一规范化卫生许可制度 2005 年 10 月卫生部颁布实施了《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》。《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》根据食物中毒流行病学资料,应用风险分析的方法,分析了我国餐饮食品的显著性危害因素、餐饮业食物中毒的原因和餐饮加工经营食品卫生关键控制环节,并针对餐饮服务业一般关键控制点,如食品原料采购与验收、食品冷藏与保温、食品烹调加热、食品冷却、食品再加热、特殊食品接触面的清洗消毒、有毒有害化学品管理等,将预防和控制食源性疾病的原理与方法,融入到规范的具体条款当中,规定了餐饮业人员、建筑、设施、设备、用具等的设置和卫生管理,以及加工操作等方面应达到的条件或要求。卫生部要求地方各级卫生行政部门将《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》作为发放卫生许可证的条件,达不到《规范》要求的不予核发卫生许可证。2005 年 12 月卫生部颁布《食品卫生许可证管理办法》,进一步加强对餐饮单位卫生许可证发放的监督管理。

2.2 全面推行食品卫生监督量化分级管理制度 食品卫生监督量化分级管理,是在借鉴国外食品卫生安全监管经验的基础上,对我国传统食品卫生安全监管模式进行改革创新,通过对食品生产经营单位进行风险度和信誉度量化评价和分级,并按照风险度和信誉度等级,确定相应的监督频次,从而确定监管重点,合理配置监管资源,对高风险、低信誉的

企业进行重点监管的科学监管模式。卫生部从 2002 年开始,在食品生产经营和餐饮单位实施此项制度,2004 年已经达到 90 % 以上的学校食堂和 90 % 以上城市的餐饮单位实施此项制度。自 2006 年起,在食品生产经营单位中实行达到量化分级管理标准后换发新的《食品卫生许可证》的制度,进一步推进了食品卫生监督量化分级管理制度的实施。2007 年通过国务院统一组织的全国餐饮消费环节专项整治行动,我国餐饮卫生工作取得了历史性突破,食品卫生监督量化分级管理得以全面实施。卫生部还制定了食品卫生监督量化分级管理标示规范,要求企业在明显位置展示和告知其食品卫生信誉度等级,便于消费者从信誉度高的企业选购食品或就餐,维护消费者的知情权。截止目前,这项工作进展顺利,效果显著,得到了社会各界的好评,也得到广大食品生产经营者的认同。

2.3 开展餐饮业卫生监督公示制度试点工作 公示制度是在经常性卫生监督基础上,针对餐饮单位落实食品卫生法律规范的重点内容进行监督,根据对被监督单位的卫生监督综合评分结果,以简洁的方式向社会公布。2007 年,卫生部在全国 10 个省 13 个地区以“笑脸”、“平脸”和“苦脸”三种脸谱形式将现场检查卫生状况、综合评价结论相综合,以更直观的方式公示卫生监督意见,实现阳光执法,体现食品生产经营单位作为食品安全第一责任者的责任,促进餐饮业经营者的守法意识,提高了日常卫生监督的效率和卫生监督执法队伍执政为民的形象,更进一步促进了食品卫生监督量化分级管理制度的实施。各地还将卫生监督情况和投诉举报电话以公示牌、宣传栏、承诺书等方式在餐饮单位醒目位置向消费者公示,受到广大消费者的广泛欢迎。

2.4 大力推行食品原料索证管理制度 索证是指规范食品的进、销货渠道而建立的向供货商索要能够证明商品真实的生产和质量情况的相关手续的行为。餐饮业食品索证是把好餐饮消费环节食品卫生质量关的第一道关口,推行索证制度规范统一了全国的餐饮业索证监督管理工作,一方面凸显了台账的作用,一方面要求索取购物凭证,进一步解决不合格食品的溯源问题,增强食品来源的合法性,在现有的社会发展条件下最大限度地解决了溯源和防伪两方面的问题,使食品索证监督管理工作真正切实可行。通过 2007 年国务院统一组织的全国餐饮消费环节专项整治行动,食品索证制度在餐饮单位普遍建立。

2.5 实施餐饮业卫生安全承诺制度 企业是食品安全的第一责任人,向社会提供的产品应是安全、可

靠的,确保消费者身体健康和人身安全。2007年3月,卫生部发文要求餐饮经营单位要依照《食品卫生法》等法律法规的要求,加强卫生管理,建立健全食品卫生管理制度,保证餐饮食品符合卫生要求;要严格落实相关法规和标准的规定,保持食品生产加工关键工艺的稳定性 and 可靠性,避免食品污染,控制食品危害因素,确保食品的卫生安全;要加强食品原料和调味品的管理,建立健全食品原料采购索证和验收制度,建立台账,并设专人管理。不得采购和使用来源不明、食品标签不符合要求以及《食品卫生法》第九条规定禁止生产经营的食品;要加强对食用油的管理,杜绝使用废弃食用油脂加工食品的行为;要按照《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》的要求完善经营场所、设施、设备的卫生条件;要加强对餐饮加工关键环节的质量控制和管理,如食品冷藏与保温、食品烹调、食品冷却、食品再加热、餐具的清洗消毒、有毒有害化学品管理等;要保证各项食品卫生管理制度的实施。

2.6 针对监管难点采取切实可行的引导和监管措施 采取“堵疏结合、因地制宜、分类处理、多管齐下、联合执法”等措施,按照“规范一批、整顿一批、取缔一批”的工作要求,督促无证餐饮单位限期整改和提高。对整改合格的单位发放卫生许可证,对拒不整改以及整改后仍达不到要求的单位坚决予以取缔,破解了无证经营监管的历史难题,使长期困扰食品安全的小餐饮无证经营问题得到较好的解决,既保护了广大群众的健康,又发挥了小餐饮业在解决就业方面所发挥的作用,受到群众的欢迎和支持。一些地区结合本地情况,积极研究探索提高餐饮单位卫生管理方面的制度与措施,有针对性地出台了一批规章制度和规范性文件,使专项整治工作有章可循,如福建省卫生厅制定了《福建省早餐流动网点卫生管理规范》;山东省卫生厅制定了《山东省“农家乐”卫生监督管理指导意见》(试行);广州市、哈尔滨市、长春市等地制定了小餐饮具体发证条件和标准。

按照地方政府属地管理责任制原则,加大治理无证和非法餐饮摊点的查处力度。对无证经营,按照属地管理责任制原则,落实乡镇政府、街道办事处、村委会、居委会在解决辖区内无证照经营问题的责任,取缔无证单位。对无证经营行为的查处,是在当地政府的组织下,地方卫生行政部门与相关部门联合执法,坚决予以取缔。同时采取相应的监控措施,避免无证餐饮经营行为的反复出现。同时,卫生部还倡导推行良好生产规范、危害分析关键控制点、“五常法”等先进的管理制度。

3 不断加大餐饮业卫生监督执法力度

3.1 大力开展餐饮业卫生专项整治 卫生部自2005年以来连续三年将餐饮业列入食品专项整治重点内容,多年来,地方各级卫生行政部门按照“四个一定”的工作要求(对发现的违法原料一定不放过,对发现违法生产经营活动一定要处理,对发现的典型案例一定要曝光,对其他部门查处违法案件需要支持的一定要配合),不断加强对餐饮单位和食堂从业人员健康管理的监督检查,严厉查处重点产品质量安全违法案件,完善餐饮业重大食品卫生和食源性疾病的调查报告和处理机制,解决了许多突出问题,及时发现和排除危害人民群众健康和生命安全的隐患。2007年8月至12月,全国卫生系统根据国务院《全国产品质量和食品安全专项整治行动方案》的要求统一部署,集中精力,创新思路,落实责任,经过4个月的努力工作,全面完成卫生部门牵头负责的全国餐饮消费安全专项整治任务。全国1320648户食堂和县城以上城市餐饮单位100%建立了原料进货采购索证制度;对县城以上城市发现的150408户无证餐饮单位进行了查处,无证单位查处率达100%,彻底解决县城以上餐饮单位无证经营问题;对全部县城以上餐饮单位和642269户农村餐饮单位食品原料使用情况进行了普查,杜绝了使用病死或死因不明的畜禽及其制品以及使用有毒有害物质加工食品行为;在全国1297858户食堂和县城以上城市餐饮单位实施了食品卫生监督量化分级管理制度,实施率达98%。专项整治期间,全国报告的较大食物中毒事件177起,中毒4047人,分别比2006年同期下降15.3%和39.9%,31个省(区、市)食物中毒发生起数和发生人数比2006年同期均有不同程度下降。在4个月的专项整治行动中,全国卫生系统共出动执法人员4594709人次,整治重点区域30048个,检查餐饮单位4618168户次,对每个餐饮单位平均监督次数为3.1次;共查处违法行为121537户次,其中,取缔无卫生许可证餐饮单位77743户,立案查处40758户次,吊销卫生许可证1945户,移送司法机关197起,罚没款金额6655万余元。

3.2 查处大案要案 在各地开展餐饮业卫生监督工作基础上,卫生部每年公布一批在餐饮业经营中查处的典型案例。2005-2008年卫生部公布了云南霍乱弧菌污染水产品案、北京学生营养餐致食物中毒案、四川绵竹万兴大酒店食物中毒案、北京蜀国演义餐厅食源性疾病的案、广东中山大学附属小学食物中毒案、广西贺州新世纪大酒店食物中毒案、河北建工集团工地食堂无证经营案、安徽合肥枞阳大厦亚

硝酸盐中毒案、广西柳州天元大酒店从业人员无健康证明案、江苏泰州川菜房子土菜馆违法变更经营场所案、广西贺州八步于氏东北风味饺子城采购病死猪肉案、广东深圳市龙岗区亚硝酸盐中毒案等数十个大案要案。

3.3 加强对学校和建筑工地食堂的监督管理 按照国务院转发的《关于加强学校卫生防疫与食品卫生安全工作的意见》,各级教育和卫生部门共同加强学校食品卫生监督管理工作,每年开展 1~2 次联合监督检查活动,加强学校管理干部的培训和指导,制定实施了《中小学幼儿园安全管理办法》,将学校食品卫生安全管理纳入校园安全管理的重要内容;与建设主管部门协作加强建筑工地食堂食品卫生监督管理工作;委托铁路、交通和民航等加强站、车、港、船等交通设施和交通工具内的食品安全管理工作。

3.4 开展重大活动保障和节假日食品卫生监管工作 按照《重大活动食品卫生监督规范》要求,卫生部组织各地加强对每年人大和政协会议、党政机关重大活动和在我国举办的有重大影响国际活动等食品卫生监督执法工作,地方卫生行政部门针对食品市场和餐饮消费环节容易出现的食品卫生问题,加强对餐饮和食品批发、零售市场的专项监督检查,对以往导致食物中毒较多的酒类、熟肉制品、散装食用油、保健食品等加强重点监督监测,发现不符合卫生要求的产品和食物中毒风险立即依法采取控制措施,成功完成了世界大学生运动会、女足世界杯赛、上海特奥会、北京奥运会(残奥会)的食品卫生保障工作。同时,根据《突发公共卫生事件应急条例》、《国家突发公共卫生事件应急预案》和《国家重大食品安全事故应急预案》的有关要求,做好食品卫生事故的应急处理工作。

4 结合食源性疾病预防开展餐饮消费环节食品卫生宣传教育

卫生部积极开展餐饮消费环节的食品卫生和疾病预防宣传,将餐饮卫生监督作为食源性疾病预防控制的重要工作环节,对可能出现在餐饮消费环节的重大危害因素及时发布预警并采取相应的监督控制措施。从 1996 年开始,卫生部将每年 11 月第一周确定为“食品卫生法宣传周”,通过宣传一个主题,解决一个群众关心的问题,宣传食品安全知识,普及食品安全法律规范,促进全社会食品卫生整体水平的提高。

2005 年 9 月,卫生部联合商务部、教育部、建设部、国家食药局和中国烹饪协会在北京举办了“《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》宣传贯彻会

议”,进一步强化餐饮企业是食品安全的第一责任人的意识。

表 1 食品卫生法宣传周宣传主题

时间	主题
1996	食品卫生质量与健康
1997	餐具与健康
1998	防止学生食物中毒
1999	预防和控制食物中毒
2000	食品安全与经济发展
2001	食品卫生需要消费者参与
2002	食品卫生法就在你身边
2003	食品安全我们在行动
2004	关注农民工食品卫生
2005	保障食品卫生 构建和谐社会
2006	保障农村食品卫生 维护农民健康权益
2007	关注餐饮卫生 预防食物中毒

2008 年 2 月,卫生部发布第 7 号公告,对餐饮卫生安全发布预警,提醒餐饮单位要加强卫生管理,确保食品安全;家庭聚餐要防止食品受到致病物质的污染;公众在外要注意饮食卫生,就餐应选择卫生诚信度较高的餐饮单位;卫生行政部门要加强重点场所的卫生监督工作。对在食品生产、经营和餐饮消费环节发现的违法行为和健康危害因素,及时发布预警信息并向相关部门通报。

2008 年 9 月,为防范奥运期间发生食物中毒事件,保障广大人民群众中秋、国庆两节期间饮食卫生安全,卫生部发布 22 号公告,向社会提示预防食物中毒的 6 项措施。

经过地方各级卫生部门长期努力,我国餐饮业和食堂的食品安全工作得到了进一步加强。但也应当看到,我国餐饮消费食品安全工作的发展还很不平衡,存在明显的城乡差距、地区差距。餐饮单位小、散、多的局面与居民日益提高的安全消费需求相比还有差距,建立健全餐饮消费食品安全体系的任务还很艰巨。为此,对餐饮业和食堂的食品安全监管应当加强政府监管和行业自律,进一步明确餐饮消费单位食品安全的第一责任,切实维护消费者健康权益,将中国餐饮消费食品安全提高到一个新的水平。

参考文献

[1] 中华人民共和国国务院办公厅(国发[2004]23号). 关于进一步加强食品安全工作的决定[Z]. 2004-09-01.

[2] 中华人民共和国主席令第 59 号. 中华人民共和国食品卫生法[Z]. 1995-10-30.

[3] 中华人民共和国卫生部. 食品生产经营人员食品卫生知识培训管理办法[Z]. 1989-12-05.

[4] 中华人民共和国卫生部令第 8 号. 食物中毒事故处理办法[Z]. 1999-12-24.

改革开放 30 年专栏

从监督执法到技术支撑——回顾北京食品卫生工作

张 正

(北京市疾病预防控制中心,北京 100013)

摘 要:为了解改革开放 30 年来北京市疾病预防控制中心食品卫生的工作内容,从实验室能力建设、食品安全主动监测体系的建立和完善、为政府食品安全监管的保驾护航、开展食品安全领域的科学研究 4 个角度进行分析。北京市疾病预防控制中心充分利用自身的技术优势使监测检验和科学研究能力取得了突破性进展,充分利用自身的技术优势,在保障全市人民的食品安全方面发挥着越来越重要的作用。

关键词:食品安全;公共卫生管理;卫生政策;改革开放

From Supervision and Law Enforcement to Technical Support
——A Retrospection on Food Hygienic Work in Beijing

ZHANG Zheng

(Beijing Centers for Disease Control and Prevention, Beijing 100013, China)

Abstract: To understand the works of Beijing Centers for Diseases Control and Prevention (BJCDC) on food hygiene during 30 years of reform and opening-up in China, from the construction of laboratory, setting up and perfecting monitoring system, guarantee the supervision system of government and scientific research in the field of food safety were analysed. Taking the advantage and making full use of our technical superiority, Beijing CDC has made a breakthrough on abilities of surveillance and testing and scientific researches, and played an important role in protecting food safety for people in the city.

Key words: Food safety; Public Health Administration; Health Policy; Reform and Opening-up

改革开放 30 年来,北京市卫生系统的食品卫生工作经历从各级卫生防疫站食品卫生监督执法和检验检测集于一身,到卫生系统体制改革将监督与检测分开,分别成立市和区县两级疾病预防控制中心和卫生监督所的转变。从 2000 年起,脱胎于原北京市卫生防疫站的北京市疾病预防控制中心,在剥离出食品卫生监督执法职能后,历经萎缩、恢复和发

展的过程,通过八年不懈的努力,使防疫站解体时保留在疾控中心的食品卫生专业队伍不断壮大,技术能力和专业水平较监督执法的防疫站时代有了质的飞跃。为保障食品安全提供了强有力的技术支撑,成为处理食品安全突发事件、保护消费者健康的坚强后盾。

[5] 中华人民共和国卫生部令 10 号. 餐饮业食品卫生管理办法 [Z]. 2000 - 01 - 16.
[6] 中华人民共和国卫生部. 食品卫生许可证管理办法 [Z]. 2005 - 12 - 25.
[7] 中华人民共和国卫生部令 48 号. 学生集体用餐卫生监督办法 [Z]. 1996 - 08 - 26.
[8] 中华人民共和国教育部卫生部令 14 号. 学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定 [Z]. 2002 - 09 - 20.
[9] 中华人民共和国卫生部 卫监督发[2005]431 号. 学校食物中毒

事故行政责任追究暂行规定 [Z]. 2005 - 11 - 02.
[10] 中华人民共和国卫生部. 餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范 [Z]. 2005 - 06 - 27.
[11] 中华人民共和国卫生部. 卫监督发[2006]56 号. 重大活动食品卫生监督规范 [Z]. 2006 - 02 - 13.
[12] 中华人民共和国卫生部. 卫监督发[2007]274 号. 餐饮业食品索证管理办法 [Z]. 2007 - 10 - 22.

[收稿日期:2009 - 01 - 20]

中图分类号:R15;R155;R194;TS201;TS207;TS972;R914;DF36 文献标识码:A
文章编号:1004 - 8456(2009)04 - 0316 - 04

作者简介:张 正 女 主任医师