

三级管理农村食品卫生可行性调查研究

河北省卫生防疫站
抚宁县卫生防疫站

黄 任 秦振顺
刘瑞田 武连臣

《食品卫生法》，对提高食品卫生质量、保障人民身体健康起了巨大推动作用。但是，在县以下广大农村如何推行食品卫生监督管理，不断提高食品的安全性，防止农村食品对农民乃至城市居民健康造成威胁，始终是一难题。最近我们调查了抚宁县食品卫生三级管理情况，认为可作为借鉴。调查中也发现了一些亟待解决的问题。

一、背景

抚宁县位于渤海之滨，50万人口，是一个平原山区各半的中等县。为了贯彻《食品卫生法》，县里曾对全县食品卫生工作一揽子包办，费力气不小，但遇到很大困难。例如，为了完成食品从业人员的体检发证，他们曾于1984年抽调全站三分之一的人员，历时几个月，自带行李、爬山涉水逐乡检查。由于基层无腿，且无利可图，往往形成住宿难找、设备难借、人员难催、吃喝难办的困境，只能检查多少算多少，大约只检了一半。尤其是随着开放搞活，农村食品生产经营单位成倍增长，而且又有规模小、分布广、条件差、卫生知识缺乏、法制观念淡薄等特点，几名监督员根本无法顾及，他们说，就是开着车子跑断腿也转不过来。于此同时，群众想取得一个开业的许可证，往返县城多次也难解决。显然这种做法带来了三个弊端：不方便群众；忙闲不均、成效欠佳；县站不能起到技术指导中心的作用。

二、方法

针对统包统揽的三个弊端，该县卫生局总结出三条对策，于1984年先在榆关分院试

点，然后全县推广，创造和逐步完善了农村食品卫生三级管理。他们的三条对策是：

（一）建立健全三级防保组织，完善农村食品卫生三级管理体系。具体做法是充实县卫生防疫站食品卫生科，由1983年的3人增加到1987年的5人。区分院成立防保科，3~5人，由院长兼科长，设1~2名专职食品卫生人员。乡卫生院成立防保组，2~3人，由院长兼组长，一名防疫医生兼管食品卫生工作。县卫生局并对其中34名骨干任命为食品卫生检查员，颁发证件、胸章，并多次培训，学习《食品卫生法》、食品行业验收卫生标准和有关知识，初步建起一个由县、区、乡三级组成的食品卫生管理体系。

（二）责、权、利下放。

1. 乡卫生院防保组负责组织或参与食品从业人员体检。组织1人0.5元，参与体检每人每日补助5元；按照标准验收小副食点、个体豆腐房等，并报告分院。每验收一个0.5元。以上各款由分院相应项目收入中支付，同时进行经常性卫生检查，发现问题及时报告。

2. 分院防保科负责辖区内食品从业人员体检、发证。体检1人9.8元（上缴县站20%管理费），发证一个0.5元。负责区直及重点食品经营单位开业审查验收发证以及乡防保组验收不合格的单位。验收一个5元，发证一个（小号）5元（上缴县站）。负责经常性卫生检查及乡防保人员培训。分院食品卫生人员均为食品卫生检查员，要求每月检查20户次，有权对违法行为进行批评教育、

限期改进,处以20元以下的罚款和向上级报告。

3. 县卫生防疫站食品卫生科负责全县食品卫生监督监测的技术指导和宏观控制,负责全县体检、验收、发证的组织、监督,较大的污染事故、食物中毒及违法案例的处理以及对基层的技术培训。并抓好县直及重点企业的卫生监督管理。

(三) 争取领导重视和有关部门配合。由于在农村实行食品卫生三级管理是一种新的探索,牵涉面广,政策性强。该县在工作中首先把改革方案向县领导汇报,得到县领导的支持,主管县长并召集有关部门进行协商,县财政同意县卫生防疫站预算外收入不上缴,不冲经费,主要用于事业的发展 and 职工福利奖金;工商部门同意营业执照发放前必须先取得卫生许可证,做到无卫生许可证坚决不办;劳动、文教等部门同意协助进行食品卫生法制教育和从业人员职业道德教育,并商定较大的食品卫生检查活动,有关部门领导共同研究方案,分头解决问题,有效地保证了三级管理的顺利进行。

三、效果

“三级管理”带来了三大变化:

一是显著扩大食品卫生监督的覆盖面。过去,广大农村的食品卫生管理基本上处于空白或半空白状态。三级管理后组成了10个分院、43个乡卫生院的70多人的庞大队伍,比原来增加十多倍,使全县每个角落基本上做到有人管有人问。长城脚下的驻操营区离县城140多里,“一脚踏三县”。1984年县里去体检队,折腾了好些天只检129人,三级管理后体检262人,比原来增加一倍多。这个区1984年食品生产经营单位验收发证率为50%,三级管理后达到98%。1984年与1987年比较,全县从业人员体检率从80%增长至98%。验收发证率由83%增长近100%,同时,农村食品卫生的经常性监督查得到加

强。榆关区分院原有防疫医生1人,一年只搞几次检查,1984年成立五人的防保科后,有食品卫生检查员3人。一次区社饭店在操作间清洗猪下水,弄得满地猪血猪粪,分院检查员李树声等二人发现后制止不听,经报县后,县食品卫生科主任武连臣等立即骑摩托车来监督,并处罚200元,停业整顿三天,给区分院检查员撑了腰。1986年大刘庄马国祥无证加工出售熟肉,被区检查员李树先与县里一起罚100元,李树先等又去马家检查发现是露天作业,责令停业。四年来,他们罚款近150次,其中请县里主持处理的达15次。1987年全县监督检查1820户次,是1984年的一倍多,其中区、乡两级做的占50%,全县食品监测总合格率从1984年的66%上升到1987年的76%。

二是农村防保力量增强,医院得到发展。据统计,1987年十个区分院食品卫生收入11.1万元,占总纯收入29%。曹东庄分院距县城15里,原来业务少,发不了奖金,烤火都要并屋。1986年开展三级管理以来,每年收入近万元,还清了欠款,购买了摩托车,添置了冰箱、温箱、显微镜等上万元化验设备。1987年以来,全县十所分院有八所能自己做生化指标和细菌培养,有的能开展二十多个检验项目,有的还购进了B型超声波诊断仪,极大地方便了群众,提高了诊断能力。检查员报酬也得到了合理解决,除每月有保健津贴9元、工作补助9元,并享受分院中线奖金10元,共28元左右,不低于或高于同龄医生水平。乡卫生院防疫医生在食品卫生管理中也得到实惠,一人一年可达60~100元。这样既调动了医疗人员从事防保工作的积极性又有利稳定壮大基层食品卫生队伍。

三是县卫生防疫站开始从日常事物型向技术中心型转变。1983年以来,全县食品卫生监督监测任务几乎都由县里承担,以后逐渐转变,到1987年,全县145户次行政处罚

中,由分院或由县里协助执行的已达36户次,占25%。对基层医务人员的培训也日益增多,1983年~1984年,平均每年培训70人次,1985~1987年,平均已达150人次,增加一倍。同时三级管理以来,县站食品卫生科逐步从应付日常事务中解脱出来,变被动为主动。对内加强了自身建设,实现了监督监测程序化,操作技术规范化的资料积累档案化;对外加强全县工作的质量控制和重点行业的卫生整顿。如在冷饮食品行业整顿中抓了四件事:审查修改了26个厂家的厂房设计和工艺流程,全部建了冷库;为各厂培训检验人员53人,代购检验设备19套,并提供全部检验试剂;并深入车间研究影响卫生质量的原因,加强有关控制点的管理,解决了十几个厂家产品卫生问题。全县的冷饮、罐头发酵酒等的生产基本做到生产一批、检验一批、合格一批,出厂一批。冷饮食品卫生合格率1987年比1986年提高23%。县城饮食业基本上实现了操作间墙裙瓷砖化,防腐冰箱化,餐具消毒煮沸化。食品卫生状况一年比一年好,1987年被评为秦皇岛市执行食品卫生法先进单位。

随着日常事物型向技术中心型的转变,县卫生防疫站食品卫生科本身收入仍有数万元,不低于往年,人均奖金也相应增加。几年来还购买了一台食品卫生监测车,添置了低温冰箱、721分光光度计、快速微量血肝功监测仪、原子吸收和气相色谱仪等,为进一步提高技术水平增强了后劲。

四、讨论

1. 抚宁县食品卫生三级管理成功的秘诀究竟在哪里?究其原因,是符合了农村实际和管理的科学性。现代管理学的系统原理认为,任何一个管理对象都是一个特定的系统。系统的一个重要特征是它的层次性。任何复杂系统都有一定的层次结构。系统的运动能否有效,效率高低,很大程度上取决于

能否分清层次,分清每个层次应有的功能、职责和权利^①。抚宁县正是在纷繁的工作中,悟出了分层决定任务的道理,从而明确了县、区、乡三级不同的功能,最终走活了这盘棋。同时又采取责、权、利逐级下放的原则,把行政方法与经济方法结合起来,从经济利益上加强人们的责任心,这是目前现代管理的有效手段,也是抚宁县成功的又一重要因素。比如体检中的肝功和便培养,各分院原有怕麻烦和依赖县卫生防疫站的思想,1985年只有一家能做,后来县卫生局决定:凡是体检中自己做肝功,大便培养者、体检费的80%留用,20%归县卫生防疫站提取;如果只采样送县检验,则体检费的80%归县卫生防疫站,20%返回分院。决定一公布,各家都事先购置检验设备,一年以后有80%的分院能做体检的全部检验项目了。

我们认为,抚宁县的经验是成功的,可行的。当前,随着城市食品卫生质量提高,广大农村问题日益突出。据河北省1982~1987年六年统计,农村食物中毒起数和人数均占总数的70%以上,死亡占90%,特别是大型恶性食物中毒经常发生在农村,而且其食品流入城市不时引起城市暴发中毒,因此,认真推行农村三级管理迫在眉睫。

2. 推行三级管理,有关法规亟待完善。目前,抚宁县三级管理的依据是县卫生局(1987)29号“关于明确食品卫生检查员的规定”(简称规定,以下同),它确定了设检查员的单位、条件、职责和权限,并受县卫生防疫站和本单位双重领导。其中关于在基层医疗单位设检查员,负责体检和集市食品卫生检查,并有一定行政处罚权等,这在《河北省城乡集市贸易食品卫生管理条例(试行)》(简称条例,以下同)等地方法规中已有明文规定,是可行的,但在某些问题上,该县“规定”与河北省地方法规不尽相同。如河北省“条例”规定健康证由卫生

防疫站签发, 抚宁“规定”由食品卫生检查员发放; “河北省食品卫生许可证发放管理试行办法”规定, 卫生许可证由食品卫生监督检验机构验收发证, 抚宁“规定”对个体食品商贩的验收发证是食品卫生检查员的职责(用县卫生防疫站的票据)。显然, 这是根据实际情况, 把县里无法包办的任务适当分解到基层, 然而这却造成了职能与职权分离^②。更重要的是按照民事诉讼法(试行)第三条第二款, 人民法院受理的案件, 必须是法律规定由人民法院审理的行政案件, 包括全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律, 国务院制定的行政法规, 省和直辖市的人民代表大会及县常务委员会制定的地方性法规。否则不应受理^③。

根据这一规定, 倘若抚宁县食品卫生检查员需要提交法院裁决执行的案件, 法院是不可能不受理的, 因为县卫生局的“规定”不属于法院审理的范围, 其后果可能使检查员无法工作。这一点或许是该县一个法制疏漏。如果卫生局的“规定”采取与人民法院联合下文的形式, 或以县人大下发, 则将大大提高其法律效力。若将这些内容写进河北省有关地方法规, 执行起来更是顺理成章。

另外, 尽管抚宁的“规定”有河北省地方法规为依据, 但深究起来, 这些地方法规

与《食品卫生法》又有出入。例如关于城乡集市贸易的食品卫生监督, 食品卫生法规定“由食品卫生监督机构负责”, 对违法行为“可以给予行政处罚。”但是河北省“条例”却将此权下放到区、乡、城镇街道卫生医疗单位, 食品卫生检查员有权行政处罚。诚然这更具现实性, 但却与其依据的《食品卫生法》不同。根据中华人民共和国宪法第一百条, “省、直辖市的人民代表大会和他们的常务委员会, 在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下, 可以制定地方性法规^④。因此, 河北省这些地方法规不无立法缺陷。为理顺关系, 最好的办法是将农村食品卫生实行三级管理的原则写进《食品卫生法》, 即可一通百通。

(本文得到秦皇岛市卫生防疫站、抚宁县卫生局、卫生防疫站、榆关区分院及兼职律师张崇安同志的支持与帮助, 特此致谢)

参 考 文 献

1. 何钟秀, 现代管理学概念。内部资料, 1984。
1. 《法学词典》编辑委员会: 法学词典, 上海辞书出版社, 1985。
3. 最高人民法院, 关于地方人民政府规定可向人民法院起诉的行政案件法院应否受理问题的批复。中华人民共和国最高人民法院公报, 第四号(总十二号), 1987。
4. 中华人民共和国宪法, 法规选编。法律出版社, 石家庄, 1984。

欢迎订阅《食品生产经营企业卫生要求和卫生规范》

由江苏省卫生防疫站、《中国食品卫生》杂志社编印的《食品生产经营企业卫生要求和卫生规范》一书已出版, 定价2.00元(含邮寄费), 欲购者请寄款到《中国食品卫生》杂志社, 款到即发书。《中国食品卫生》杂志社地址: 江苏省徐州市解放南路, 邮政编码221009 请订阅者写清收件人详细地址、姓名、当地的邮政编码, 以免投寄差错。