

荆州市 50 年食品卫生监督管理的回顾

朱全组 湖北省荆州市卫生防疫站 (434000)

由原荆州地区和沙市市合并的荆州市,位于长江中游江汉平原,辖 2 个区,6 个县、市,人口 630 万,食品生产经营单位(户) 15 000 多个、从业人员 41 000 多人。既是一座驰名中外的古城,又是解放后发展起来的以轻纺工业为主体的新兴工业城市。50 年来,随着社会进步和经济建设发生的巨变,我市的食品卫生监督管理工作也得到了突飞猛进的发展。

1 50 年的发展历程 50 年是一个较大的历史跨度,我市的食品卫生监督管理在不同的历史时期有过不同的发展经历,归纳为以下四个阶段。

1.1 食品卫生监督管理的初级阶段 所谓初级阶段,即新中国建立后,我市食品卫生管理工作从零起步的阶段。在 1951 年“反细菌战”的爱国卫生运动中,市政府相继制定和颁布了《夏季出售饮食的管理办法》等 3 个规范性文件。1952 年,成立沙市市卫生防疫站后,食品卫生组定编 3 人,其中 1 人负责全市的肉品卫生检验工作,开展了对冷饮等食品的一般性的卫生管理和检验工作,拉开了食品卫生管理的序幕。

1.2 食品卫生监督管理基础阶段 六十年代初,适逢中央卫生部、商业部联合颁发饮食卫生“五四”制。沙市卫生、商业两个部门以贯彻“五四”制为契机,做了大量的基础性的管理和建设工作。比如,饮食服务行业经过 3 年多的努力,将 80% 的炉灶改为隔壁灶,85% 的饮食店实行餐具煮沸消毒,90% 的门店做到夹具售货。

进入七十年代以后,着重以贯彻国务院 82 号文件为主,有针对性地解决了一些突出的食品污染问题。如,市味品厂将含砷量超标的化学酱油改为酿造酱油,革新酱油消毒工艺,使酱油达到批批合格的要求。粉类加工厂停止使用吊白块。沙市冰棒厂将过滤水生产冰棒的工艺改为沸水煮料、快速冷却、管道灌模、液压传动的工艺,冰棒细菌合格率由原来 60% 上升到 95% 以上,居其他食品合格率首位,受到国家标准总局的表扬。郊区粮食、蔬菜等农作物停止使用有机氯农药以后,其农药残留量一直未超出国家所规定的限量标准。

在这个阶段,尽管抓了饮食卫生“五四”制的落实和防止食品污染工作,但“文革”对食品卫生管理工作的影响和破坏不能低估。比如,市卫生防疫站曾一度与妇幼保健所、血防所合并为“沙市市卫生防疫工作队”,食品卫生专业人员减为 1 人,即使到 1976 年增加到 2 人,其力量仍很单薄,食物中毒时有发生,广大市民的食品安全缺乏强有力的法律保障。

1.3 食品卫生法制管理前期阶段 1979 年,国务院颁布了《中华人民共和国食品卫生管理条例》(以下简称《条例》)。在《条例》的推动下,我市调整、充实了市食品卫生领导小组和食品卫生办公室。市卫生防疫站设立了食品卫生科,食品卫生监督管理人员恢复到 3 人,食品卫生监督监测工作随之启动。1981 年较 1979 年,监测食品的数量和品种都成倍增长。

由于这个阶段法制管理的力度不够,法规体系不健全,食品生产经营者的法制观念仍很淡薄,因而,存在的矛盾和问题较多。1981 年,全市连续发生两起由米粉引起的食物中毒,其中一起中毒人数高达 1 091 人,如此罕见的教训,给全市各级领导和食品卫生工作者敲响了警钟。

1.4 食品卫生法制管理阶段 1982 年颁布的《中华人民共和国食品卫生法(试行)》以及经 12 年多试行并于 1995 年正式颁布的《中华人民共和国食品卫生法》,标志着我国的食品卫生管理进入了法制管理的新阶段。这个阶段有以下三个变化。

1.4.1 行业面貌明显改观 从 1983 年到 1998 年,食品卫生监督达 25 万多户次;全市累计执行各种行政处罚 1 700 多户次,其中处以行政罚款累计金额达 18 万多元;没收或销毁各种有毒有害食品 55 000 多千克,取缔非法经营者 101 户次。通过执法,食品企业相继建立了检验室,普遍加强了自身建设;中型以上的宾馆、饭店大都设置了凉菜间,布局趋向合理,设施比较齐全;通过几年对个体饮食户(含街头食品)的整顿和《大排档卫生标准》的制定与实施,冷藏设施达 75%,上下水设施达 91.84%,食具消毒达 70%,工具售货达 100%。

1.4.2 社会效益明显体现 一是各类食品合格率比执法前提高了 10.87%;二是执法以来的食物中毒发病率已由执法前 42.9/10 万下降到 4.43/10 万,其中有 10 年没有发生集体性食物中毒;三是 1998 年我市发生建国以来最大洪水,在这个特殊时期,食品卫生监督员忠实履行法律所赋予的职责,创造性地开展了食品卫生监督和消毒、杀虫等一些服务性工作,取得了各种法定报告传染病的总发病率比 1997 年下降 13.1% 和防止了食物中毒发生的可喜成绩。

1.4.3 监督监测实力明显增强 自实施《食品卫生法》后,监督监测实力逐年有所增强,特别是到 1999 年,市政府决定撤销城区两个区站、实行“三站合一”,成立市卫生监督所以后,变化更大。(1) 食品卫生监督人员由执法前 15 人增加到 91 人,按城市 600 万人口计,其比为 6.7 万比 1,如以城区 60 万人口计,其比为 0.66 万比 1;(2) 监督车由执法前无专门配备猛增到 19 辆;人均工作用房面积由执法前 3.1 m² 增加到 16 m²;(3) 监测仪器几乎每 10 年有一个大的更新,七十年代几乎没有一台先进仪器设备,如今,不仅拥有电位溶出仪、紫外分光光度计,而且还增加了进口的液相色谱仪、气相色谱仪、原子吸收仪等现代化先进设备,其实力今非昔比。

2 历史性启示

2.1 强化领导,必须不间断地开发领导 半个世纪的食品卫生管理历史表明,不论是哪个阶段,只有取得领导的重视与支持,才能解决食品卫生的一些重大问题。六十年代初,沙市之所以取得贯彻饮食卫生“五四”制和改变行业食品卫生面貌的突出成绩,其关键就是通过汇报和宣传,争取了市政府分管领导的重视,使商业部门正确处理了卫生与经营的关系,启动了自身管理的积极性。七十年代初,自争取市有关领导出席全国食品卫生工作会议之后,市领导将食品卫生管理视为政府行为,迅即作出成立食品卫生领导小组、按年度召开食品卫生工作会议、制定“沙市市防止食品污染规划”、出台地方性食品卫生规范文件等一系列决定,对推动食品卫生管理工作起到了至关重要的作用。八十年代,卫生监督部门抓住千人食物中毒所造成的影响和损失的重大事件,进一步给领导当参谋、拿对策,政府很快在全市推广了以防止食物中毒为总目标的各种形式的食品卫生责任制,从而把对食品卫生的重视面扩展到部门及单位领导,将所有被管理者吸引到管理工作中来,使之形成了一个防止食物中毒的社会力量。九十年代以来,市政府为解决市场开放后所带来的新问题,十分重视卫生监督部门提出的有关建议和方案,并作出决策,分步实施。如,为落实食具消毒,成立了市食具消毒公司;为让市民吃上放心肉,实行定点屠宰、集中检验的猪肉达 60%;为消除白色污染,没收销毁白色塑料泡沫饭盒 10 多万个;为统一执法,理顺了市区卫生防疫和卫生监督体制,使近几年的一些难点问题有了突破性进展。

2.2 强化法制,必须坚持依法行政的原则 从多年食品卫生管理实践来看,虽然在绝大部分时间里对碍于食品卫生的各种行为是通过道德规范、经济措施以及行政手段来进行限制和约束的,但在市场经济不断发展的今天,最具有权威的、最有效能的、最能解决问题的,只有靠强有力的法制,而法制管理的首要条件是依法行政,即法制化监督管理的一切行为都应根据法律法规的规定来产生和进行。坚持依法行政,必须解决好三个问题,纠正三个偏向:(1) 要体现有法必依,执法必严,违法必究的力度;(2) 要正确处理行政手段与法律手段的关系,行政手段只能是保证相关法律法规实施的重要措施,绝不能代替法律手段;(3) 卫生监督部门要学会完整、准确、科学地执法,即程序要完整,记录、证据要完整,适用法律要准,自由裁量要准;要用科学的方法、科学的手段实施食品卫生的法制化监督管理。三个偏向是,重许可证发放,轻市场监督管理;重定期监测,轻不定期抽检;重守法户监督,轻“钉子户”管理。笔者认为只有把上述几个问题、偏向解决和纠正了,才能把监督管理引向依法行政的轨道。

2.3 强化管理社会化,必须坚持不懈地开展宣传和培训工作 18 年来,全市把宣传贯彻《食品卫生法》的工作纳入了经常化、制度化轨道。历史经验充分证明,常年开展宣传、培训工作,既是食品卫生监督管理不可忽视的基础工作,又是打开食品卫生管理社会化的重要渠道。

在进行宣传和培训时,必须抓住三点:一是形式要多样,如定期举办街头食品展览、上街咨询,报纸、电台、电视开辟专题节目,以及开通热线电话等活动,向广大市民和食品生产经营者进行食品卫生法律宣传;通过发布食物中毒警报,举办专题讲座以及新闻发布会等形式,向全社会宣传食品卫生知识,防范食物中毒;二是宣传抓反复,就是要把《食品卫生法》和食品卫生知识的宣传常年抓,时时讲,通过反复宣传,增强全民的食品卫

生法制观念和讲究食品卫生的自觉性;三是培训抓效果,即通过举办各种类型的学习班,把食品卫生法律法规中一些规定性条款和要求,有针对性地落实到各个行业的有关方面,促进社会监督机制的形成。

2.4 强化自身建设,必须从体制、队伍抓起 我国现行的食品卫生监督体制,产生于计划经济条件下,已明显不适应迅速发展的市场经济的需要。表现形式与产生的原因是,由于国家对这方面的经费投放不足,加上市场机制下的利益驱动,出现了重复监督,相互扯皮,浪费资源等诸多矛盾,既损害形象,又干扰执法,社会反响强烈。因此,必须按区域卫生规划的管理模式,进行体制改革。我市于今年将城区两个区卫生防疫站并入市卫生防疫和成立市卫生监督所的做法,不仅有利于提高城市食品卫生监督的整体功能和效率,而且有利于维护统一的行政权威,有利于强化行政执法。

纵观 50 年的发展史,食品卫生的成就与监督员的水平和素质有关。因此要特别重视监督队伍的建设,突出解决好三个问题。一是对监督员实行全员培训,定期考核,竞争上岗,建立一支高效、廉洁、高素质的监督员队伍。二是建立健全卫生监督员内部管理和制约机制,下决心纠正以法谋钱的倾向,树立监督员的整体形象;三是加大地方财政对各级卫生防疫站和卫生监督的投入,以保证食品卫生事业不断地向前发展。

海阳市食品卫生工作 50 年回顾

张成功 冷彦堂 孙厚庆 山东省海阳市卫生防疫站 (265100)

海阳是革命老区,新中国建国之初,人民群众的生活条件非常艰苦。卫生工作面临着一个卫生落后、四害丛生、疾病流行、缺医少药的严重局面。人们卫生习惯落后,卫生知识缺乏,普遍存在着“不干不净,吃了没病”的愚昧的饮食卫生观念。饮食店铺、摊贩设备简陋,卫生状况极差,变质食品、病死畜肉常有出售。当时,各种急慢性传染病、寄生虫病严重威胁着人民的生命与健康,霍乱、伤寒不断发生,痢疾常有暴发流行,绦囊虫病感染者很多,食物中毒也严重危害着人民的生命。1948 年 6 月,海阳县盘石区自 10 日起,发生肠炎性霍乱暴发流行,3 天蔓延 5 个村,5 天蔓延全区,发生病人 575 人。1949 年全县伤寒暴发流行,共发生病人 4 748 人。自 1947 年至 1949 年因食用病死畜肉和被污染的螃蟹、猪内脏以及河鲀鱼、毒蘑菇等引起的食物中毒 27 起,中毒人数 500 多人,死亡 13 人。

肠道传染病和食物中毒事故对人民生命健康所造成的极大威胁,引起了县人民委员会的重视。1950 年,建立了海阳县卫生防疫委员会,由县长任主任,委员由公安局、教育科、卫生科等有关单位 7 人组成,领导全县卫生防疫工作,并首先加强了对食品卫生的管理。县人民委员会多次下达指示,各地不准卖病死畜肉,自己也不要吃;不要采食毒蘑菇;严禁销售河鲀鱼、熟螃蟹、熟猪肉及变质食品;饭店的碗筷要用开水烫洗干净,一切零食货担都要盖好,不要暴露在风尘中,以免病菌侵入。

在建国初期,海阳县人民委员会成立了卫生防疫机构,并首先开展了对食品卫生的管理,虽然当时对食品卫生管理的范围和措施很局限,但对预防疾病、保护人民的身体健康和生命安全起到了积极的作用,做出了历史贡献。尤其是为食品卫生工作的开展,打下了坚实的基础。

从 1952 年开始,海阳人民在中国共产党和毛主席“动员起来,讲究卫生,减少疾病,提高健康水平,粉碎敌人的细菌战争”的号召下,掀起了轰轰烈烈的爱国卫生运动。海阳县人民委员会将卫生防疫委员会改为爱国卫生运动委员会,从此,把卫生防疫工作与群众运动紧密地结合起来。食品卫生工作作为卫生防疫工作的重要组成部分和提高人民整体素质的重要基础,成为海阳县开展爱国卫生运动的一项重要内容和经常性工作。在大搞城乡环境卫生和个人卫生、灭鼠杀虫、保护水源加强饮水卫生管理的同时,要求饮食行业保证食品清洁卫生,增设防蝇、防鼠设施,做到室内外整洁,无鼠无蝇。碗筷用前要煮沸消毒,小贩及商店食品必须加防蝇防尘罩。通过大规模爱国卫生运动的开展,不仅彻底粉碎了美帝国主义发动细菌战的罪恶目的,荡涤了旧中国