改革开放30年专栏

海淀食品卫生监督30年

陈小宁[1]　时福礼[1]　刘松涛[2]　高　爽[3]
(1.北京市海淀区卫生局卫生监督所,北京　100037; 2.中华人民共和国卫生部,北京　100044;
3. 首都医科大学燕京医学院,北京　101300)

摘　要:阐述改革开放30年来海淀区食品卫生监督事业在监督体制、人员编制、监督思路中发生的变化以及工作中取得的成绩,反映中国改革开放的一个缩影。

关键词:食品卫生;卫生系统机构;公共卫生管理;改革开放;海淀区

Thirty Years of Food Hygiene Supervision in Hai-dian District of Beijing

CHEN Xiao-ning, SHI Fu-li, LIU Song-tao, GAO Shuang
(Hai-dian Health Inspection Institute, Beijing 100037, China)

Abstract: The changes of supervision system, human resource establishment, and supervision concept in the field of food hygiene supervision and some important achievements in Hai-dian district of Beijing during the past 30 years were introduced,. It is a miniature reflecting the successes during 30 Years of Reform and Opening-up in China.

Key words: Food Hygiene; Health Systems Agencies; Public Health Administration; Reform and Opening-up; Hai-dian District

1978年以来,海淀区食品经济得到了迅猛发展,人口也从84万增长到369万。随着市场经济的不断深入和法律法规体系的发展完善,作为基层执法机构,海淀区食品卫生监督所的实力由弱到强,管理体制逐步完善,从而为规范食品从业人员的行为,促进食品行业的有序发展提供了组织机构的保障。

1　食品卫生监督事业的变化

1.1　食品卫生监督机构及人员的变迁　1978年至1998年期间,海淀区食品卫生监督工作由海淀区卫生防疫站的食品卫生科承担。随着《中华人民共和国食品卫生法(试行)》[1]、《中华人民共和国食品卫生法》[2]的颁布实施,人员建设得到了加强,人员由不足10人发展到1998年的28人。1978年本站卫生监督人员学历程度普遍较低均为中专学历、初级职称。至1998年时,本科以上学历6人,大专学历10人,中专及其他学历12人;主管医师9人,医师18人,医士1人。

随着社会经济的发展,人民生活水平的不断提高,食品卫生成为社会热点问题。随着卫生监督体制改革的不断深入,海淀区卫生局作为试点,于1999年成立了海淀区卫生局卫生监督所。食品卫生监督工作得到了较大加强,由原来只有1个科室负责食品卫生监督工作,扩展为负责学校卫生、传染病、职业卫生和劳动卫生监督的科室也履行食品卫生监督的职责。成立了预防性审批科、应急事物处理科,分别负责以食品卫生监督为主的公共卫生预防性审批、投诉举报处理工作;成立1个监督站,负责辖区内以食品卫生监督为主的综合执法工作。具有食品卫生监督职能的科室从1个扩展到了7个。食品卫生监督执法人员队伍迅速壮大,增长到了46人(全职和兼职),占全所64人的71%。

至2007年,海淀区卫生局卫生监督所新建基层监督站10个,负责辖区内以食品卫生监督为主的公共卫生综合执法工作。至此,在1999年的食品卫生监督结构体系上,海淀区卫生局卫生监督所已有17个科室负责食品卫生监督工作,共有食品卫生监督员87名,比1986年的21人增长了314.28%,其中研究生及以上学历4人,占4.59%;本科生45人,占51.72%;大专生11人,占12.64%,中专生8人,占9.20%;其他9人,占10.34%。30年的积累使食品卫生监督队伍的整体素质得到了很大提升,形成了一支专业强、素养高的监督队伍。

2005年北京市编制办批复海淀区卫生局卫生监督所为副处级行政执法机构,2007年海淀区编制办批复了"三定方案",海淀区所有食品卫生监督员身份由原来的事业单位工作人员转为公务员。至此,困扰我们多年的食品卫生监督人员的执法身份

作者简介:陈小宁　男　科长

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

问题得以解决。公务员的身份,凸现了卫生监督执法的"为人民服务"的本质。卫生监督走上了依法管理的道路,保证了食品卫生监督执法工作的公平、公正、公开。

1.2 食品卫生监督结构的调整 1999 年以前,海淀区食品卫生监督工作一直由卫生防疫站食品卫生科来承担,科室内部分成预防性审批组和经常性监督组,每个监督员分管几个街道、乡。海淀区辖区面积较大,这种设置既不利于监督员外出监督和群众来办理相关事宜,也不利于与街道、乡政府之间的沟通协调。而且各专业之间存在交叉,一个企业经常要面对我们多专业的不同卫生监督员的检查,给企业造成不便。

1999 年卫生监督所成立以后,为了改变上述状况,本着顺畅、便民、高效的原则,对原食品卫生监督所机构设置和职能进行了调整。建立了责任科室和执行科室的概念,即以原食品科为责任科室,负责专业技术规范和指导,执行科室是指实施以食品卫生监督为主的综合执法活动的科室。成立了应急事物处理科负责食品卫生投诉举报处理和综合执法工作;成立了预防性审批科,强化了预防性监督工作;根据街道(镇、乡)划分、常驻人口、监管对象数量等情况,在街道、乡设立监督站,主要负责辖区内以食品卫生监督为主的综合执法工作。基本形成了以责任科室为指导,以监督站为触角的执法重心下移的立体食品卫生监督网络,至今已在全区建立监督站 11 个。食品卫生监督结构的调整,有效地加强了一线食品卫生监督工作,方便了企业和群众,加强了与街道、乡一级政府之间的联系。食品卫生工作与政府工作紧密结合,形成了政府主导、卫生搭台、社会监督、群策群力的工作局面。

1.3 办公条件得到了极大改善 1978 年,整个卫生防疫站仅有一部车。1991 年,防疫站配备了一台电脑,2 台打印机;取证设备无从谈起;监督员外出检查只能骑自行车。1999 年,全所只有 4 台佳能相机作为取证设备,整个单位仅有 4 辆汽车,每个科室只配备了一台电脑。

近年来政府对食品卫生监督的投入不断加大,到 2007 年,海淀区卫生局卫生监督所已配备车辆 30 余辆,每 5 名监督员就配备一辆汽车;21 个科室中每个科室都配备了 2 台笔记本电脑和一台录像机,每两名监督员一台数码相机,还为每名监督员配备了台式电脑和手持电子执法用智能手机。

2002 年,海淀区卫生局卫生监督所开始引入了食品卫生快速检测设备,包括温湿度计、紫外照度计、亚硝酸盐快速检测试剂盒、农药残留快速检测试纸等共计 13 种 400 余件。2007 年,每两名监督员就配备了一套快速检测设备。

车辆、办公设施、执法装备的改善,极大地改善了卫生监督员的工作条件,加强了监督员的取证手段,提高了工作效率;现场快速检测设备也极大地提高了监督员发现隐患和进行有效控制的执法能力,树立了食品卫生监督队伍科学、高效执法的良好形象。

1.4 食品卫生监管观念的改变 20 世纪 80 年代初期,食品卫生监督还是以行政管理为主。20 世纪 90 年代初期,海淀区政府强调经济发展的 GDP 数值,对食品卫生监督的投入逐步萎缩。食品卫生监督工作走上了创收为主的工作模式。20 世纪末,随着改革开放的不断深入,海淀区政府对关系到国计民生的食品卫生工作的投入也不断加大,食品卫生监督工作不论是从体制上还是从经费上都得到了保障,工作走上了正轨。

今天,我们深刻地认识到,改革开放带给我们的不仅仅是经济的发展,生活水平的提高,带给我们更深层次的更有价值的是观念上的冲击和价值取向的转变。对于食品卫生监督执法者来说,从原来食品卫生秩序的管理者,转变成以民为主的服务者,以民众满不满意作为服务质量的评价标准。而对于广大群众,他们也从原来计划经济体制下的被管理、被领导者转变为社会活动的参与者。人们的价值观更加多样化,公平、民主、科学、文明等新的理念成为社会主流思想和价值尺度。群众对食品的关注从原来的温饱型,转变为健康与安全型。同时对整个食品卫生监管也提出了更高的要求,他们需要更多的知情权,需要更多的参与,需要一个能高效务实的以人为本的食品卫生监管体系。

面对新的形势、新的角色转换、百姓对食品卫生新的需求,海淀区卫生局卫生监督所审视过去的工作,树立了"以百姓满意、政府满意为中心,以群众食品安全为己任"的工作思路,彻底转变了工作观念。

2 具体工作措施

在工作中,我们坚持"服务"理念,借鉴了世界上发达国家的食品卫生监管理念,将风险性分析模式引入到食品卫生监督工作中来,从终产品监管模式转变为以风险性分析为依据,以风险控制为手段,以风险交流为补充的过程监管。开展了一系列卓有成效的工作,取得了良好的效果。

2.1 1999 年建立了快速高效的食品安全快速响应机制 20 世纪 80 年代至 90 年代中期,食品卫生投诉举报一般都是由医院系统上报的食物中毒事故,

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

罕有个人投诉事件。随着国家普法工作的不断开展,人民群众的法律意识进一步增强,消费者运用法律武器保护自己权益的意识也不断提高。20世纪90年代中后期,食品卫生投诉举报呈逐年增长的趋势:1999年91起,2005年2 177起,增长了23.92倍。

投诉举报是群众切实关心的事情,群众满意与否是衡量我们工作的重要标准,也是我们依法行政能力的体现。海淀区卫生局卫生监督所立足于"以群众满意为中心"的理念,于1999年逐步建立起集食物中毒处理和群众投诉举报处理为一体的食品安全快速反应机制。针对举报可能涉及到人身健康的危害程度分为A、B、C三级响应。其中可能涉及人身健康伤害的食物中毒举报设定为A级,要求1小时内到现场进行处理。B、C级举报,5个工作日之内必须答复。

1999年至2007年,共处理食品卫生投诉举报近2万件,群众满意率达99%以上,有效地保障了广大消费者的健康权益。

2.2　2000年强化学校食品卫生监管力度　海淀区是教育大区,大中小学在校师生达60余万人,学校食品卫生工作一直是我们的重点。

根据统计,1996年至1999年,学校食堂发生食物中毒3起,中毒人数为46人,分别占食物中毒总数和中毒人数的8.33%和6.94%,而2000年至2001年,学校食堂发生食物中毒5起,中毒人数为435,分别占到35.71%和45.17%,呈明显上升趋势。

针对这种情况,海淀区卫生局卫生监督所于2000年起单独设置了监督五科,加强了对学校食品卫生的监管力度。7年来,学生食堂仅发生了1起食物中毒,占食物中毒总数的1.56%,学校集体性食物中毒得到了明显的控制。

2.3　2001年引入HACCP理念强化送餐业监管　随着生活水平的提高,人们对食品的要求已经不仅满足于温饱,对于营养的需求也日益增强。第三次全国营养调查的调查报告显示北京超重儿童逐年增多。营养问题尤其是在校学生的营养问题逐渐暴露出来,1999年开始,北京市政府积极倡导学生营养午餐,以保障广大中小学生的身心健康。

一种新的行业,"营养餐送餐企业"迅速发展起来。海淀区送餐、学生营养餐的企业1995年为1家,到2001年迅速增长到20家,每日供餐量达10万人份。

由于该行业送餐时成品温度难以控制,故有很高的风险。为了保障消费者的身体健康,在北京市监督所的积极倡导下,2001年海淀区在送餐、营养餐企业建立了以HACCP为原则的食物中毒预防体系。至2002年,我辖区的13家营养餐企业在全市率先全部通过了HACCP验证。

为进一步对风险较高的企业加强监管,2007年对送餐企业又引入了远程监控的手段。通过在加工场所加装摄像头,并通过网络上传数据到监督员的远程终端,实施了对高风险企业食品生产经营过程的实时监控。这种实时监控的监管模式,提高了工作效率,在世界上也处于前沿地位,俄罗斯国家电视台和哥伦比亚电视台对此还进行了专门报导。

迄今,全区未发生一起送餐、营养餐企业引发的食物中毒。

2.4　2002年建立送餐企业月例会制度　针对送餐行业的高风险以及管理人员、从业人员卫生意识淡薄的情况,海淀区卫生局卫生监督所开始对送餐、营养餐企业负责人和员工坚持每月例会培训制度。在例会除通报近期食品卫生工作要点外,还对从业人员进行培训,迄今为止已召开60余次例会,培训员工5 000余人次。通过培训工作,提高了海淀区送餐、营养餐企业全体员工的食品卫生意识。

2.5　2003年实施量化分级管理,建设新型监督模式　2002年卫生部印发了《食品卫生监督量化分级管理指南》[3],在全国范围内实施食品行业量化分级管理制度,以建立动态监管模式和食品卫生信誉度管理平台。

通过领会指南的精神,我们认识到过去食品卫生监督工作以行政命令为主,对所辖单位的食品卫生状况缺乏科学的评价体系,监督工作往往不能落在实处。而量化分级管理制度,以风险性分析为基础,不仅提供了对企业的食品卫生状况进行科学评价的方法,而且建立了企业信誉度评估的模型,是一种符合当今社会需求的监管模式。

我监督所在对指南精神领会和消化的基础上,于2003年在宾馆饭店业实施了餐饮业量化分级管理试点工作。2004年在学校食堂、幼儿园食堂、普通餐饮业、营养餐送餐企业全面开展了量化分级工作。2005年对食品生产经营企业量化分级率已达100%。

2.6　2004年发布食品安全播报　随着经济改革的不断深入,群众对社会管理的参与意识不断增强,尤其表现在与切身利益相关的食品安全问题上。群众在食品安全监管领域的角色,从原来计划经济体制下的被动的承受者,转变为主动的参与者,对原来只掌握在政府相关部门手中的食品安全信息表现出强烈的需求和愿望。

为了适应社会发展的潮流和群众对食品安全信息的渴求,2004年海淀区卫生局卫生监督所在全国

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

范围内首先发布了食品安全播报:第一部分为食品安全预警,第二部分为食品投诉举报分析,第三部分为企业信誉平台,每月定期发布。如遇重大突发食品安全事件,则随时发布临时预警。食品安全播报的推出,增加了卫生监督信息的透明度,建立了企业、消费者、监管部门三位一体的信息共享平台,保护了消费者的知情权和选择权。

迄今为止,已通过网站、相关媒体发布定期食品安全播报 56 期,临时食品安全预警 25 次。据统计,每期播报在海淀区卫生局卫生监督所网站上的点击高达 19 万次,充分说明播报得到了社会的广泛认同。

2.7 2005 年推出被处罚单位强化培训制度 在以往的监督工作中,我们认为在对违法企业进行处罚的同时进行有效的指导,可以促进企业整体食品卫生状况的改善。但 2004 年经调查发现,被处罚单位法人在食品卫生意识和管理上与卫生状况较好的企业依然存在着较大差异。被处罚过的单位,在后续的生产经营过程中依然普遍存在着卫生管理意识差的现象。

针对这种情况,本着监督指导相结合的理念,海淀区卫生局卫生监督所于 2004 年推出了针对被处罚单位法人代表的培训制度:每年被处罚单位的法人必须强化培训,这种有针对性的培训工作有效地提高了食品卫生管理低下企业的食品卫生管理水平,对日常培训工作是有益的补充。

2.8 2005 年依托于 2 个基地的建设科研能力得到提高 20 世纪 70 - 80 年代,海淀区卫生局卫生监督所的科研能力几乎为零,90 年代,海淀区卫生局卫生监督所的科研工作还处于萌芽阶段,只注重于一些专业性问题的探讨,与日常的执法监督工作相关性不大。

随着监督观念的转变,如何为社会提供良好的执法服务逐渐成为科研工作中的重点,海淀区卫生局卫生监督所加强了与日常监督工作密切相关的科研能力建设。2005 年我所先后成为北京大学医学部的教学科研基地和卫生部的执法工作基地,承担了卫生部卫生监督中心的食品量化分级效果评估和食品卫生公示制度等课题研究工作。2004 年至 2008 年共发表食品相关论文 24 篇,从量化分级管理、大型活动保障、快速检测能力建设、食物中毒处理、食品风险性分析等不同角度对食品卫生工作进行探讨,形成了科研工作与日常监督工作有机结合的良好模式。

3 食品卫生监督的成绩

3.1 完善预防性监督筑起第一道食品安全防线 自 1981 年起,根据相关法律法规要求,海淀区逐步建立起预防性监督程序,对食品生产经营单位加强了预防性的审查,并对从业人员进行定期的体检及相关法律法规的培训。

1981 年进行预防性审查的为1 382家,到 2006 年为22 159家,增长了约 15 倍,体检培训从业人员从 1974 年的13 429人增长到 2006 年的71 115人,增长了约 4 倍。

预防性监督工作的开展,提高了食品行业准入的门槛,有效地规范了食品生产经营单位的硬件条件设施,提高了其食品卫生管理水平。

3.2 监督执法力度不断加强 1982 年《中华人民共和国食品卫生法(试行)》颁布施行以来,海淀区卫生局卫生监督所执法力度不断加强。2006 年共监督食品生产经营单位62 630户次,其中合格的为54 289户次,监督频次为 2.82 次/户。与 1988 年相比,监督频次增长了 1.75 倍。

2006 年做出行政处罚1 635户次,罚款2 506 520元,销毁食品3 464.5 kg。其中处罚户次和罚款额比 1988 年分别增长了 7.67 倍和 19.36 倍。

监督覆盖率和处罚力度的加强,有效地保护了合法食品经营企业,打击了非法食品生产经营单位,规范了市场食品生产经营行为。

3.3 食品抽检合格率稳步攀升 1988 年,海淀区开始对市场上的熟食、豆制品、冷饮冷食、植物油等危险性较高的食品进行抽检,1988 年至 1995 年抽检合格率在 81 %至 91 %之间,并呈稳定上升趋势。1996 年至 2006 年,合格率稳定在 96 %至 99 %之间。

3.4 大型活动的食品卫生保障工作趋于成熟 近年来随着经济的迅猛发展,大型政治活动、国际会议、国际间体育赛事等活动越发频繁,如何保障大型活动期间的食品卫生,对我们提出了更高的要求。

自参加 1990 年亚运会的食品卫生保障工作起,海淀区卫生局卫生监督所认识到大型活动的食品卫生保障工作有别于日常的监管。尤其是 1999 年以来,每年都要承担 20～30 起大型活动保障工作。我所逐渐摸索出大型活动保障工作的特点,依据风险性分析原则,以 HACCP 为手段,制订了海淀区大型活动食品卫生保障的工作方案和技术手册,规范了大型活动保障工作。

在所有大型活动期间,从未发生过一起食物中毒事故,尤其是在北京奥运会和残奥会期间的食品卫生保障工作的出色完成,证明了海淀区大型活动的食品卫生保障工作机制已日趋成熟。

3.5 掌握食物中毒发生规律 1994 年至 2005 年食物中毒数据分析显示,在食物中毒中细菌性食物中毒占 63.94 %,有毒动植物中毒占 19.62 %,化学性

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

中毒占10.05%,原因不明的中毒占6.38%。

每年食物中毒高发期集中在5月至9月(占70.13%,),主要为细菌性中毒(占63.94%)和有毒动植物中毒(占19.62%,扁豆中毒占其中的84.38%),中毒单位类型主要为单位食堂和餐饮单位(分别占57.83%和33.73%)。海淀区卫生局卫生监督所每年均针对食物中毒高发季节、食物中毒高发单位和重点食品,及时发布预警信息,联合多部门组织专项检查,以最大程度预防食物中毒的发生。

3.6　开展广泛深入的宣传工作　为了普及《食品卫生法》,提高全社会的食品卫生意识,自《中华人民共和国食品卫生法(试行)》颁布后,每年都通过培训、会议、报刊、发放宣传品、定期组织上街进行实物展示宣传等形式对消费者和食品从业人员进行食品卫生宣传工作。

1999年卫生监督所成立后,加大了宣传工作的力度,拓展了宣传渠道。与电台、电视台、网络等媒体开展了广泛深入的合作,还多次和北京电视台、属地街乡政府联手,组织了大规模的食品卫生法进社区的宣传活动,同时在11个街道、乡,110个社区设立了《食品卫生法》宣传栏。

2007年,与电视媒体合作相关栏目42期,其中与中央电视台合作4期,国外电视台2期;与广播媒体城市管理广播等合作相关栏目11期;在报刊刊登稿件69篇。

宣传工作的加强,不仅树立了良好的卫生监督队伍形象、起到了更好的宣传教育作用,也加强了对食品生产经营企业的舆论监督。

4　对今后工作的一些思考

在过去的30年中,海淀区食品卫生工作取得了长足的进步,但依然面临食品生产经营企业起点低、设备设施陈旧、从业人员食品卫生意识差等一系列问题。随着生活水平的日益提高,消费者更加关注自身健康,食品卫生问题已成为社会热点问题。如何适应国民经济的快速发展,保护消费者健康,为食品经济发展保驾护航,都需要进一步的探索。

4.1　进一步加强宣传培训工作提高食品从业人员素质　食品卫生问题归根结底是人的问题,食品生产经营企业是食品卫生第一责任人,食品卫生状况的好坏取决于从业人员的卫生意识。北京市发生的食物中毒几乎每一起都与从业人员的卫生意识淡薄有关[4],加强食品从业人员的培训工作,建立一套食品从业人员准入制度显得尤为迫切。这样可以从源头上提高食品行业从业人员的整体素质。另外,继续加强落实食品从业人员的定期培训工作,培训内容要符合实际,注重实际培训效果。

4.2　建立健全的食品安全预警体系　预警体系的建立和健全,能够使监管部门对可能发生的食品安全问题及早发现、及早介入并及早采取控制措施,避免不必要的损失。食品安全预警体系的建设,应在进一步完善污染物监测网络和症状监测网络的基础上,加强部门间、国际间的沟通与协作,充分整合相关资源,覆盖从农田到餐桌的整个过程。

4.3　完善食品危险性评估体制　危险性评估是指食源性危害(化学的、生物的、物理的)对人体产生的已知的或潜在的对健康不良作用可能性的科学评估。在食品生产加工的整个链条中,存在着物理性、化学性、生物性以及食品加工技术等诸多涉及食品安全的因素。对这些因素进行科学评估,可以为决策提供重要的依据,从而形成以评估为前沿,管理为手段,交流为补充的科学监管模式。建立完善的食品危险性评估机制,既为食品安全预警提供线索,也为实施食品召回、危险性管理提供准确、客观的科学依据。

4.4　探索能客观评价地区食品卫生状况的方法　一套良好的评价方法,使广大消费者和政府都能得到更准确客观的信息,也会对地方食品卫生工作起到积极的导向作用。但目前,尚无一套能够客观评价区域性食品卫生状况的方法,往往凭借食品突发事件的多寡,如食物中毒的发生率来评价一个地区的食品卫生状况。这种方法有着偶然性和不客观性,并不能真实地反映一个地区食品卫生状况。随着政府工作透明度的不断提高,引入第三方作为评价机构,也许是个有益的尝试。

参考文献

[1] 第五届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议. 中华人民共和国食品卫生法(试行)[Z]. 1982-11-19.

[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,卫监督发[2007]298号. 食品卫生监督量化分级管理指南[Z]. 2007-12-13.

[4] 贾珍珍,曹增书. 北京市食品卫生工作50年回顾[J]. 中国食品卫生杂志,1999,11(6):23-26.

[收稿日期:2009-02-10]

中图分类号:R15;DF36;D922.16;TS972;R197.2　　文献标识码:A

文章编号:1004-8456(2009)04-0335-05

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net