

重大活动期间食品卫生监督和管理中的问题与职责探讨

陈雄明

(宁波市鄞州区卫生监督所,浙江 宁波 315040)

摘要:为明确在重大活动中食品卫生监督员的法律地位和责任,对目前我国卫生监督员在重大活动中的工作及领导对其工作的要求从法律的角度进行了分析。分析认为必须区分重大活动中食品卫生监督员与食品生产经营者的责任关系;上级领导的行政指令必须符合法律、法规的要求,符合食品卫生管理的客观规律。否则不利于食品生产经营者自身的食品卫生管理,并且一旦出现问题,会使卫生行政部门处于不利的法律地位。

关键词:安全管理;法学;生活保障系统

Discussion on the Problems and Responsibilities in Food Safety Inspection and Control during Important Activities

Cheng Xiongming

(Yinzhou district Institute of Health Inspection, Ningbo Zhejiang 315040, China)

Abstract: An analysis on the functions and requirements of health inspectors during important activities was carried out in attempt to clarify the legal status and responsibilities of health inspectors. It is concluded that the relationship and responsibilities between food inspectors and food handlers must be clearly distinguished and the administrative orders by the higher authority must be based on legal provisions and objective disciplines. Any inappropriate actions would hold back the self-control of food handlers and result in disadvantageous status for health administrative agencies.

Key Words: Safety management; Jurisprudence; Life Support Systems

近年来,全国体育大会、省投资贸易洽谈会等多种重大活动在我地举行,笔者有幸多次参加了重大活动期间的食品卫生监督工作,现就自己在实际工作中的一些感受和思考,浅述如下,以供同道商榷。

1 存在问题

1.1 “监厨”的权力没有法律保证 某次重要活动,接待领导小组要卫生监督机构派一名监督员“监厨”(“监厨”这个名词是从媒体报导中引用过来的)并对监督员交待说:“你的工作在厨房,负责对每一道菜的检验,要保证安全。”显然仅凭监督员的一双肉眼对每道菜快速作出安全鉴定是难以做到的。“监厨”只能靠在食品的采购、运输、储存、清洗、切配、加工制作和烹调等各个环节中严格按卫生要求操作,道道把关。实践工作中监督员是不可能每道环节跟

班把关的。也就是说每道菜肴的卫生质量,取决于从业人员的规范操作。然而监督员提出的具体意见又未必能使每个岗位上的操作人员执行。有的找客观原因不予执行;也有的自恃工作多年未见发生食物中毒,对不卫生的操作习惯习以为常;监督员要求宾馆预先提供菜谱以便及时根据菜谱跟踪检查,也常常被宾馆以采购困难为由而不能及时提供;甚至经审查的菜谱也会临时被擅自改变。如有一次陪同首长的地方领导指定要食用生咸蟹,未经监督员同意就上桌供应,结果造成几个陪同首长来的工作人员发生腹泻(首长未食)。《中华人民共和国食品卫生法》(下称《食品卫生法》)中没有对“监厨”职责权力作任何规定。“监厨”的权力没有法律保证。事实上,监督员是监不了厨的,只能依靠苦口婆心的宣传教育来取得从业人员的理解支持,完成所谓的“监厨”工作。

1.2 “食品卫生监督保障工作”的提法^[1]含糊,混淆

作者简介:陈雄明 男 副主任技师

了法律责任 在几次大型活动接待任务中,组委会把监督机构的负责人列为保障食品卫生的责任人,并要求把进驻各接待宾馆饭店的监督员名单上报,可谓是保障工作责任到人。这意味着一旦发生食物中毒,监督机构和进驻的监督员都要承担责任。

《食品卫生法》第一条把保障人民健康,增强人民体质作为立法宗旨。这里所指的保障主要体现在两个方面:一是食品生产经营者生产经营的食品,必须有益于消费者的身体健康;二是消费者的生命安全和健康受法律保护,任何食品生产经营者不得侵害,否则要承担相应的法律责任。换言之,保障的一方面是由食品生产经营者严格守法来实现,即严格遵守《食品卫生法》第六章食品卫生管理中“食品生产经营企业应当健全本单位的食品卫生管理制度,配备专职或者兼职食品卫生管理人员,加强对所生产经营食品的检验工作”的规定,强化自身管理,保证生产销售的食品无毒无害,不能对人体造成任何危害。保障的另一方面是由卫生监督机构按照第七章食品卫生监督中赋予的职责,严格执法来实现。通过严格、公正的执法,使违法的生产经营者承担相应的法律责任,也通过严格执法迫使生产经营者增强责任心,严格执行法律规定,生产销售合格食品,从而保护消费者的利益。这两个方面不是对等的、并列的,守法主体方面必须自觉履行法律义务,执法主体方面通过监督,强制守法主体履行义务。

“食品卫生监督保障工作”的提法含糊其词,混淆了法律责任。这种把执法主体和守法主体的责任混合在一起的做法的弊病是:其一,有了监督员直接把关,会使经营者推卸责任。如某宾馆负责人将食品卫生把关视为监督机构的责任,认为自己做好供应工作就行了,把监督检查看成找麻烦,不配合监督员的工作。其二,从长期效应来看,在重大活动期间都有监督机构派监督员进驻宾馆饭店把关,长此以往,形成习惯,导之饭店宾馆自身管理系统的弱化。目前宾馆饭店行业食品卫生自身管理系统远不及生产企业。许多星级宾馆饭店愿高薪聘用业务行销和厨师,却不肯聘用一名专职食品卫生技术人员。食品卫生管理工作一般都由业务人员兼职。这种情况不改变,重大活动结束后,监督员撤离,食品安全又不能保证,受损害的是最广大的消费者。

1.3 采用“行政指令”方式的管理违背了科学规律,背离了市场运作规则和法治原则 在举行大型活动时,组委会往往习惯于采用“行政指令”方式管理。如召开某洽谈会时,指定平时只能容纳400多人的某酒店接待4000多人用餐,把原职工食堂临时改为接待顾客。厨师、服务员不够临时调集,显然卫生

设施等硬件远不能符合接待规模所要求的条件,尤其是临时调集的人员中有的缺少食品卫生知识和责任心。再如某酒店按组委会指示准备了供应4000多人的饭菜,而实际只有2000人用餐,大量剩余的红烧鸡腿、鸡翅等菜因没有足够的冰箱放置,只能在炎热的气候下逐渐变质。由于下达指示者并不承担经济责任,经营者也不愿承受大的损失,要将变质剩菜回锅后再上桌。为确保安全,监督员只得自己动手强行将剩菜销毁。

组委会指令卫生监督机构派监督员进驻宾馆负责供应饭菜的卫生质量把关,背离了《食品卫生法》规定的职责,混淆了法律关系。卫生行政机关是执法者,卫生监督员只能负责卫生行政部门交付的执法任务,不能取代管理相对人的职责。这同建筑业中工程监理部门的职责完全不同。工程监理部门不是执法者,而是受建设单位的委托依法对工程质量实施监理。其权力和责任都有法规的明确规定。在重大活动期间卫生行政部门应该加强对接待宾馆的食品卫生监督,加强监督并不改变执法主体,守法主体各自的权利义务。食品卫生监督机构派监督员进驻宾馆饭店负责供应饭菜的卫生质量把关,使监督员实际上参与了本该企业自身承担的管理工作,造成了责任的共同性。在这种情况下,一旦发生了食物中毒事故,食品卫生监督机构又如何能公正、严格地执法呢?

2 工作职责

2.1 正其名,明其责,依法加强重大活动期间食品卫生监督和管理 有些媒体报导所称的“监厨”或“食品卫生监督保障工作”是没有法律依据的,而且混淆了执法主体和守法主体的职责。根据行政职权法定原则,行政机关的任何权力都必须由法律明确授予。《食品卫生法》没有授予食品卫生监督机构和食品卫生监督员“监厨”的职责和权力。食品卫生监督员不能也不该替代食品企业自身管理的职能。食品企业必须对其生产经营的食品质量负责。食品卫生监督和管理在法律关系上主体地位不同,工作方式不同,所承担的职责不同,两者不能混为一谈。在重大活动期间两者必须同时加强。一、依法加强重大活动期间的食品卫生监督。加强监督最重要的是督促和促进企业自身管理系统,强化管理,履行法律规定的职责。加强监督也就是要增加现场检查频率(次数)和执法力度,及时发现问题,督促改正。二、加强食品卫生管理组织和职能。《食品卫生法》第十七条规定“各级人民政府的食品生产经营管理部门应当加强食品卫生管理工作,并对执行本法情况进

行检查。‘重大活动的组委会虽则是一个临时机构,在某种意义上等同于主管部门,应该建立食品卫生管理组织,配备食品卫生管理专业人员。如2001年北京大运会大运村管委会的餐饮处。^[1]并由此建立起和各接待宾馆饭店自身管理机构密切相联的食品卫生管理网络,所需专业人员可向社会各方调入,也可聘用一些退休的有管理经验食品卫生监督员。除有强大的组织队伍和专业技术力量保证外,还必须制定一套适合重大活动期间膳食供应特点的一系列制度并贯彻落实之。从而保证重大活动期间的食用安全。

2.2 做好接待前期预防性卫生监督工作 重大活动从确定到召开一般都有一段时间,把监督工作重心前移,努力做好前期的预防性卫生监督是极为重要的。

接待宾馆的选定 随着经济飞速发展,大型宾馆也越来越多。但必须看到宾馆之间的食品卫生状况差异颇大。主要表现在主要负责人对食品卫生工作的认识,自身卫生管理系统、从业人员的卫生知识水平以及卫生方面的硬件设施。如果软件和硬件条件不足,就很难保证安全地完成接待任务。因此组委会在选定接待宾馆时,应该征求卫生监督机构的意见,了解宾馆平时的食品卫生水平和接待能力。卫生监督机构在接待工作开始前应对食宿单位进行现场监督检查。从库房、加工场所等方面检查食品卫生状况,对检查中发现的问题及时提出改进措施,并根据厨房加工能力等方面进行审查,对明显不具备条件或超负荷承办的加以制止,以防造成事故隐患。

调查从业人员健康状况 当前饮食服务行业从业人员流动频繁,甚至有的单位出现试用后体检的情况,通过调查严格禁止未经体检合格的人员上岗操作。

现行法规对食品从业人员每年一次检查的规定考虑了食品企业的经济承受能力。事实上体检合格后并不能保证一年内不会发病。为了确保重大活动期间食用安全,有必要对全体从业人员的体检时间、健康现状做一次调查,发现可能患有腹泻、化脓性或者渗出性皮肤病等有碍食品卫生疾病的必须作进一步的健康复查。

开展防止食物中毒专项知识培训 由于食品从业人员就业前培训着重于食品卫生法制知识和食品卫生基本知识,不少从业人员对防止食物中毒的专门知识知之甚少,针对性地进行专项培训是十分需要的。通过食物中毒具体案例的介绍和知识培训,

使从业人员真正认识到,如果在操作过程中不严格把关或无意中造成交叉污染,食物中毒就随时可能发生。只有充分认识到食物中毒的危险性和了解预防办法,才能真正自觉地把预防工作落到实处。

2.3 宾馆饭店要建立并启动自身管理系统

宾馆饭店要建立并启动 GMP,并逐步推行 HACCP 系统,确保经营食品的安全。通过对各种菜肴加工过程、方法的调查了解,进行危害性分析,确定关键控制点,提出关键环节的控制措施。特别要对各种菜肴、烹调温度、时间、冷盘菜制作间的温度、冷盘菜制作存放时间制定关键限量。在此基础上建立关键控制点的控制监测系统以及失控时所采取的纠正措施。

建立责任到岗和责任厨师把关制度,从原料采购、验收、清洗、切配、烹调等每个岗位上都要有人把牢食品卫生质量关。前一工序为后一工序负责,每一个从业人员在各自的岗位上都有责任。每一菜肴供应到顾客前的最后工序是最关键的岗位(如冷盘菜的切配装盘和烹调厨师)必须指派责任感强,富有食品卫生知识和实践经验的责任厨师来把关。每一道菜上桌前必须由责任厨师登记签字并编号留样。这样使每一道菜的卫生质量直接与责任厨师联系起来。一旦发现问题,便于调查。由于做到责任分明,从而更增强了责任厨师的责任感。

2.4 高度负责,按程序严格执法 在重大活动期间的食品卫生监督中,监督员要集监督服务于一体。既要深入现场做业务指导,对发现的问题提出切实可行的整改措施,又要严格监督检查,加大执法力度。对违反《食品卫生法》的行为严格依法查处。在监督检查时必须严格按执法程序进行,如必须由二名以上卫生监督员进行监督检查,使用规范的法律文书,及时做好取证工作等。一旦发生食物中毒,在认真调查的基础上从严执法,不能因为有监督员在现场监督而放松处理。通过对典型案件公正合理的处理,加强宣传,扩大教育面,从而增强承办单位的责任心。

参考文献:

- [1] 郭子侠,胡克强,汪东,等.大型国际综合性运动会运动员村食品卫生管理模式的研究[J].中国食品卫生杂志,2002,14(3):6-8.
- [2] 诸士林,钱胜军. HACCP 系统在社会餐宴监督中的应用[J].中国公共卫生管理,2002,18(1):51.

[收稿日期:2002-08-07]

中图分类号:R15;D920.4 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2003)01-0046-03