

我国食品等公共卫生监管体系改革和发展历程

王汉松* 陈文 孙梅

复旦大学公共卫生学院 上海 200032

【摘要】食品等公共卫生监管体系的建设和发展是保护人们生命健康、促进社会经济发展的有力保障。本文从公共卫生监管体系发展脉络的角度入手,着重分析了建国以来特别是改革开放30年来食品卫生监管的发展和改革历程,并在公共卫生监管体系宏观背景下,总结了改革成效及其经验。

【关键词】食品监管;公共卫生监管;改革历程

中图分类号:R197.1 文献标识码:A 文章编号:1674-2982(2009)02-0040-04

Reform and development of public health and food supervision system in China

WANG Han-song, CHEN Wen, SUN Mei

School of Public Health, Fudan University, Shanghai 200032, China

【Abstract】 Public health and food supervision system has played an important role in protecting people's health and promoting economic and social development. Along the development of public health supervision system, the paper mainly analyzed the reform and development process of food supervision system since 1949, in particular since the reform and opening up over the past 30 years, and concluded the effectiveness and experiences of the reform.

【Key words】 Food supervision, Public health supervision, Reform process

食品等公共卫生安全直接关系到人民群众的身体健康和生命安全,其体系的建设和发展是保护人们生命健康、促进社会经济发展的有力保障。^[1]虽然食品卫生监管是公共卫生监管的重要内容,但其体系构成和职能界定却与公共卫生监管体系有所差异。建国以来,尤其是改革开放的30年间,食品等公共卫生监管体系发生了很大的变化。本文试图从梳理公共卫生监管体系发展脉络的角度入手,着重关注食品卫生监管的发展历程,并分析在改革进程中取得的成效和经验。

1 食品等公共卫生监管体系的现状

根据目前的法律、法规及规章的规定,我国公共卫生监管体系主要由四个级别的卫生监督机构承担,分别为中央、省(直辖市、自治区)、市和县,县以下设派出机构。

卫生监督机构的主要职责是:依法监督管理食

品、化妆品、消毒产品、生活饮用水及涉及饮用水卫生安全的产品;依法监督管理公共场所、职业、放射、学校卫生等工作;依法监督传染病防治工作;依法监督医疗机构和采供血机构及其执业人员的执业活动,整顿和规范医疗服务市场,打击非法行医和非法采供血行为;承担法律法规规定的其他职责等。卫生部卫生监督机构负责全国卫生监督工作,省级卫生监督机构负责辖区内卫生监督工作的组织协调和监督指导,设区的市、县级卫生监督机构负责辖区内日常卫生监督工作。

在食品卫生监管方面,主要采取分段监管为主、品种监管为辅的方式,由国家、省、市和县四级农业部门、质检部门、工商部门、卫生部门和食品药品监管部门共同监管。国家级别的食物卫生监管部门主要由农业部、国家质检总局、商务部、卫生部以及食品与药品监督管理局构成,向国务院报告工作;在省、市、县级,上述各机构(部委)均自成体系,分别设

* 基金项目:中国卫生政策支持项目快速政策咨询领域资助课题(编号: CX200702-21);复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地资助项目(985二期)(编号:05FCZD0029)。

作者简介:王汉松,男(1983年-),硕士生, E-mail: hanson065@yahoo. cn。

通讯作者:陈文, E-mail: wenchen@fudan. edu. cn。

有相应的延伸机构,每个机构都有自己的具体结构和管理范围(图 1)。卫生部门属于非垂直管理,食品药品监管部门则在省以下实行垂直管理。2008 年 3 月国务院机构改革方案中,明确提出由卫生部承担食品安全综合协调、组织查处食品安全重大事故责任,同时将国家食品药品监督管理局改由卫生部管理,并相应对食品安全监管队伍进行整合。

各部门主要监管职责包括:农业部门负责初级

农产品生产环节的监管;质检部门负责食品生产加工环节的监管;工商部门负责食品流通环节的监管;卫生部负责组织制定食品安全标准、药品法典,建立国家基本药物制度;国家食品药品监督管理局负责食品卫生许可,监管餐饮业、食堂等消费环节食品安全,监管药品的科研、生产、流通、使用和药品安全等。

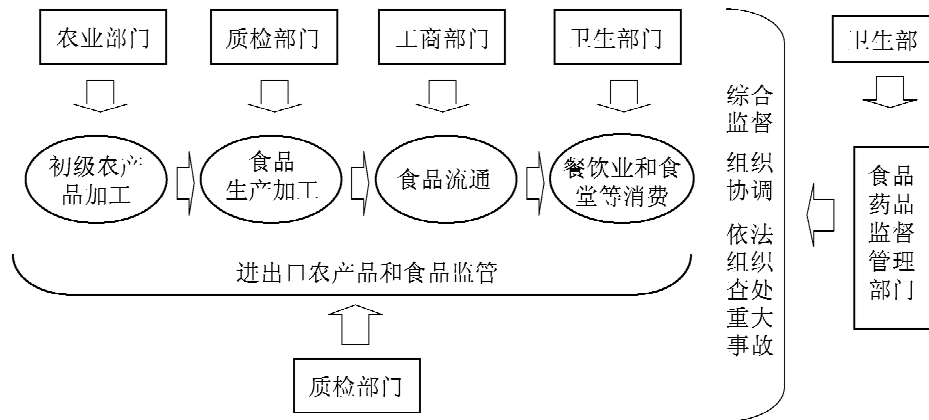


图 1 我国食品卫生监管体系示意图——全流程分段监管

上海市的情况比较特殊,2004 年上海对食品监管体系进行改革,将原先由卫生部门负责的食品流通和消费环节(包括餐饮业、食堂等)以及保健食品(包括化妆品)的生产加工、流通和消费环节的监管职责,划归食品药品监督管理局。在 2008 年上海政府机构改革中,上海市食品药品监督管理局由上海市政府直属机构调整为部门管理机构,由上海市卫生局管理。

2 食品等公共卫生监管体系发展和改革历程

建国以来,食品等公共卫生监管作为我国卫生防疫工作的重要组成部分,从无到有,不断发展,经历了创建与发展、恢复与改革、建设与完善几个阶段。如今卫生监督体系已有了长足发展,并与疾病预防控制体系、医疗救治体系共同构成我国的公共卫生体系。按照公共卫生监管体系的宏观发展历程,可以分为以下四个阶段,下面将按照不同阶段重点分析食品卫生监管体系的发展与改革历程。

2.1 改革开放前(1949 年—20 世纪 70 年代末)

建国后的近 30 年间,我国的卫生监督工作一直

参照前苏联模式,由卫生防疫机构实施卫生监督执法,按专业监管,如食品卫生监督、公共场所卫生监督、学校卫生监督等。

食品卫生监管方面,1964 年国务院转发并正式颁布了《食品卫生管理试行条例》,卫生部还组织制定多类食品、食品添加剂卫生标准和管理办法,在全国试行;1979 年 8 月国务院颁布实施《中华人民共和国食品卫生管理条例》,这些食品卫生标准的研究制订,填补了我国空白。此外,这一阶段食品卫生研究所等卫生研究机构也相继成立,为食品卫生事业的发展奠定了基础。

2.2 改革开放后第一阶段(1978—1996 年)

在这一阶段,我国食品等公共卫生监管的工作先后由卫生部卫生防疫司、卫生监督司主要负责;在地方各级主要由卫生防疫站作为具体的监管机构履行职能。监管内容主要集中在五大卫生监督、传染病管理等方面;监管手段相对比较传统,以单纯运用行政手段为主。

食品卫生监管方面,1982 年颁布的《中华人民共和国食品卫生法(试行)》明确规定县级以上卫生防

疫站或食品卫生监督检验所为食品卫生监督机构,执行国家食品卫生监督的职责。1995年,《中华人民共和国食品卫生法》(中华人民共和国主席令[1995]第59号)将原先由县级以上卫生防疫站或食品卫生监督检验所承担的食品卫生监督职责调整至县级以上卫生行政部门,并赋予卫生行政部门8项食品卫生监督职责,从而明确了卫生监督执法主体由事业单位向卫生行政部门的转变。^[2-3]国务院有关部门在各自的职责范围内负责食品卫生管理工作。此后,质量技术监督部门开始介入食品卫生监管领域。

这一阶段由于加强食品卫生管理机构,建立健全食品卫生法规,积极防止食物中毒及其他食源性疾患,食品企业卫生面貌日益改善,食品合格率上升,食物中毒发病率明显下降^[4],我国食品卫生工作有了很大发展。

2.3 改革开放后第二阶段(1997—2002年)

1997至2002年间,食品等公共卫生监管由卫生部卫生法制与监督司主要负责;并要求各级卫生行政部门设立独立的卫生监督执行机构。监管手段从单纯运用行政手段向运用法律手段转变;在监管内容上,强调对整个社会卫生管理领域的监管,强调全行业管理。

食品卫生监管方面,一系列食品卫生工作规范和管理办法也相继出台。1998年和2002年出台了《卫生行政执法处罚文书规范》(卫生部令[1998]第1号)、《卫生行政执法文书规范》,以对食品卫生监督过程进行规范。针对执法对象,卫生部又先后出台了《食物中毒事故处理办法》(卫生部令[1999]第8号)、《餐饮业食品卫生管理办法》(卫生部令[2000]第10号)等规定。

同时,机构也进行了一些调整。1998年国务院决定将原国家商检局、原国家动植物检疫局和原国家卫生检疫局合并组成国家出入境检验检疫局统一管理全国进出口食品工作。2001年4月,国务院批准将原国家出入境检验检疫局和国家质量技术监督局合并,成立国家质量监督检验检疫总局,下辖质量技术监督和出入境检验检疫两个执法系统,并实行垂直管理体制。进出口食品的监管职能划归质量技术监督检验检疫部门。

2.4 改革开放后第三阶段(2003—2008年)

这一阶段,主要由卫生部卫生监督局、各级卫生监督机构履行相应的监管职能。监管手段方面,快

速检验检测仪器的装备使得公共卫生监管“技术执法”的特征得到了进一步加强和拓展。国家、省、市、县四级卫生监督体系构架正式形成,体系建设相关政策 and 文件相继出台,经费落实、人员管理、农村卫生监督等方面日益受到重视,为体系下一步建设和发展奠定了良好的基础。

食品卫生监管方面,也发生了较大变革。尤其表现在监管机构的变更上,国家层面,由食品药品监督管理局统筹协调;但地方各级(除上海外)的具体监管职能仍由卫生监督机构承担,最近在2008年的国务院机构改革和上海市人民政府机构改革中,国家食品药品监督管理局和上海市食品药品监督管理局分别由卫生部和上海市卫生局管理。

整个监管从全流程的角度出发,采取分段监管为主、品种监管为辅的方式,各部门的职责也进一步明确^[5];食品卫生和安全相关的法律进一步完善;食品安全信用体系建设提上日程^[6];食品安全逐渐受到重视等。

具体来看,2005年9月,质量监督检验检疫总局颁布《食品生产加工企业质量安全监督管理实施细则(试行)》(质检总局令[2005]第79号),对食品生产加工经营活动进行规范;2006年6月,国家工商总局出台《工商行政管理所食品安全监督管理工作规范》(国家工商总局消费者权益保护局发[2006]1号),以加强流通环节食品安全日常监管;2007年1月,商务部出台《流通领域食品安全管理办法》(商务部令[2007]第1号),加强食品流通的行业管理;2008年4月,全国人大常委会办公厅向社会全文公布《中华人民共和国食品安全法(草案)》(全国人大发[2008]90号),广泛征求各方面意见和建议;2008年第六次国务院机构改革中,国家食品药品监督管理局改由卫生部管理,并对卫生部和国家食品药品监督管理局的职责进行了重新界定。

其间,上海市政府于2004年11月作出了《关于调整本市食品安全有关监管部门职能的决定》(沪府发[2004]51号),将原先由卫生部门负责的食品流通和消费环节包括餐饮业、食堂等以及保健食品包括化妆品的生产加工、流通和消费环节的监管职责,划归食品药品监管部门;将卫生部门中涉及食品卫生监管的机构、人员编制、经费、装备以及业务用房等划归食品药品监管部门。食品药品监管部门实行市、区(县)两级垂直管理。2008年,食品药品监督管理局改由卫生局管理。

3 改革成效和经验

建国以来,尤其是改革开放以来,公共卫生监管体系不论是在体系建设还是在监管能力方面均取得了显著成效。主要表现为以下几个方面:

3.1 明确了执法主体,解决了执法主体与执法队伍分离状况

1995 年正式颁布施行的《食品卫生法》明确规定了卫生行政部门是执法主体,将公共卫生监管主体由事业单位转变为卫生行政部门。

1996 年卫生部《关于进一步完善公共卫生监督执法体制的通知》要求科学划分行政管理行为和业务技术行为,解决了执法主体与执法队伍相分离的状况。在此基础上,各级卫生监督机构从卫生防疫机构中分离,独立分设。

执法主体的转变,对于加强公共卫生监督管理,转变政府职能,规范监督执法行为,进一步明确卫生管理相对人的权利和义务起到重要作用。

3.2 加强了体系建设,公共卫生监管体系初具规模

经过 10 多年的改革探索与实践,通过各级卫生行政部门的努力,在原有卫生防疫站的基础上,按照依法行政、政事分开和综合管理的原则,调整卫生资源配置,成立了各级卫生监督机构。

2006 年,根据《关于调整卫生部有关机构编制的批复》,卫生部设立卫生监督局,编制 50 人,设 8 个处室,进一步强化了卫生部公共卫生监管职能。截至 2006 年 12 月,全国 31 个省、自治区、直辖市以及新疆生产建设兵团都已建立省级卫生监督机构,且有 341 个市(地)(占总数的 98.3%)和 2 731 个县(区)(占总数的 94.2%)改革方案获地方政府或编制部门批准,组建卫生监督机构。^[7]

目前,我国已基本建立了从国家、省、地(市)到县四级卫生监督技术支撑体系及执法监督体系。全国共有卫生监督员约 10 万人,承担食品卫生、职业卫生、医疗机构和血站等公共卫生监督执法任务。^[8]

3.3 明确了“综合执法、全行业监管”发展方向

全国首次卫生法制工作会议和八部委《关于城

镇医药卫生体制改革的指导意见》,均明确指出要积极转变职能,打破原有医疗机构的行政隶属关系和所有制限制,“实行卫生工作全行业管理”,从“办”卫生向“管”卫生转变。同时,要对卫生监督执法实行统一管理,综合执法。

加强卫生的全行业监管既是医疗卫生体制改革的内在要求和有机部分,也是卫生行政部门转变职能的重要体现。这一发展方向使得公共卫生监管职能,尤其是医疗卫生领域的监管工作得到了有效强化,同时更为体系发展指明了方向。

3.4 确立了“食品卫生全流程分段监管”全局理念

食品卫生监管,从最初的只关注食品消费环节,逐步演变为从食品生产、加工、流通、消费等全流程分段管理的格局。特别是 2004 年《国务院关于加强食品安全工作的决定》的出台,进一步明确了从食品生产、加工、流通,再到消费等全流程的监管部门及其职责,使得食品卫生各个环节都处于监管控制之内,确保了食品的卫生和安全。

参 考 文 献

- [1] 俞曼华. 我国食品安全监管体系现状的探析[J]. 海峡预防医学杂志, 2007, 13(2): 79-80.
- [2] 中华人民共和国食品卫生法[Z]. 1995.
- [3] 李良成. 适应卫生监督体制改革加强防疫站内涵建设[J]. 中国公共卫生, 1996, 12(9): 432-433.
- [4] 新中国预防医学历史经验编委会. 新中国预防医学历史经验[M]. 北京: 人民卫生出版社, 1991.
- [5] 国务院. 国务院关于加强食品安全工作的决定(国发[2004]23号)[Z]. 2004.
- [6] 关于印发《关于加快食品安全信用体系建设的若干指导意见》的通知(国食药监察[2004]99号)[J]. 中国食品卫生杂志, 2004, 16(4): 369-372.
- [7] 卫生监督体系建设研究课题组. 卫生监督体系建设与发展研究报告[M]. 北京: 人民卫生出版社, 2008.
- [8] 陈啸宏. 《中华人民共和国食品卫生法》贯彻实施情况[R]. 2005 年全国食品卫生法宣传周暨《食品卫生法》颁布十周年新闻发布会, 2005.

[收稿日期:2008-11-04 修回日期:2008-12-12]

(编辑 田晓晓)