

## 监督管理

# 中国食品卫生监督管理现状与发展

房 军<sup>1</sup> 齐小宁<sup>2</sup> 张玲萍<sup>3</sup>

(1. 中国疾病预防控制中心环境与健康相关产品安全所,北京 100021;  
2. 卫生部卫生监督中心,北京 100007; 3. 卫生部卫生执法监督局监督一处,北京 100044)

**摘要:**目的 分析介绍我国食品卫生监督管理状况。方法 分析目前我国食品卫生存在的问题,介绍卫生部门在加强食品卫生监督管理方面所开展的 10 项重点工作。结果 从危险性评估、危险性管理、危险性信息交流的角度,提出了今后重点工作方向。结论 中国食品卫生监督管理取得了很大的成绩,但仍需进一步完善。

**关键词:**食品;安全管理;食品检查;组织和管理

## Status and Development of Food Hygiene Inspection and Management in China

FANG Jun, QI Xiao-ning, ZHANG Ling-ping

(Institute for Environmental and Health Related Product Safety, Chinese CDC, Beijing 100021, China)

**Abstract:** **Objective** To introduce and analyze the status of food hygiene inspection and management in China. **Methods** The problems of food hygiene in China were analyzed. The 10 important strategies in terms of food inspection and management were introduced. **Results** The tasks of the future work were put forward including risk assessment, risk management and risk communication. **Conclusion** China could have great achievement in fields of food hygiene inspection and management, and the further improvements should be enhanced.

**Key word:** Food; Safety Management; Food Inspection; Organization and Administration

随着我国经济的发展,我国的食品卫生得到显著改善,我国人均期望寿命大大延长,霍乱、伤寒等急性肠道传染病已得到有效控制,食品卫生监测合格率大大提高。但是,伴随着食品加工的工业化,环境污染、农村人口城市化,食品卫生问题也呈现出了新的特点。我国面临的既有传统的食品卫生问题,也有新问题。卫生部门正在按照《中华人民共和国食品卫生法》(下称《食品卫生法》)和《国务院关于进一步加强食品安全工作的决定》(下称《决定》)要求,从食品安全和疾病防控的大局出发,开展了一些相应的工作。

### 1 当前我国存在的主要食品卫生问题

1.1 微生物污染仍是影响我国食品卫生的最主要因素 微生物性食物中毒导致的中毒人数最多,在 2003 年、2004 年和 2005 年全国报告的重大食物中毒事故中,微生物性重大食物中毒的人数比例最高,分别占当年总数的 43.8%、58.1%和 43.0%。我国食品污染物监测网的数据也显示,沙门菌、肠出血性大肠杆菌、单核细胞增生性李斯特菌 3 种常见食源性致病菌检测阳性率逐年上升,阳性率 2000 年为

4.1%,2001 年为 5.5%,2002 年为 10.14%,2003 年高达 13.89%。这意味着一旦这些耐药菌株引起食源性疾病的暴发流行,疫情的控制和病人的治疗都将面临较大的困难。

### 1.2 源头污染和环境污染直接影响着食品卫生

我国农产品种植和畜禽养殖主要采用分散方式,规模化水平较低。农药、兽药(抗生素、激素)和禁止使用的饲料添加剂的滥用和残留是造成食品源头污染的主要原因,如瘦肉精残留问题。此外,随着工业化进程的加快,重金属污染和水污染日趋严重,环境中的污染物通过食物链进入人体很容易导致健康损害,如二噁英的问题。

### 1.3 生产、经营中的问题影响食品卫生

部分食品企业守法、诚信经营意识淡薄,违法生产、加工食品现象屡禁不止,个别不法企业甚至存在故意制假造假行为。例如,安徽阜阳发生的劣质奶粉事件造成 229 名婴儿营养不良,其中 12 人死亡。广东发生的非法利用甲醇勾兑销售白酒事件,造成 44 人中毒,11 人死亡,还有今年内蒙再次发生的空壳奶粉事件。这些事件暴露出目前食品生产经营者法制意识淡薄,无视法规标准规定,超剂量、超范围使用食品添加剂,利用非食品原料生产加工食品情况的严重性。与此同时,我国现有的食品行业的整体素质仍

作者简介:房军 男 硕士

处于较低水平。在生产加工领域,规模化、集约化企业比重低,规模小、管理水平低、加工设备落后、卫生保证能力差的手工及家庭加工方式在食品加工中占相当大的比例。食品生产经营从业人员素质不高,缺乏基本的食品卫生知识和操作技能,有的甚至未经健康体检,带病从事食品生产经营活动。在农村和城乡结合部的无证无照、违法生产加工食品的行为屡禁不止,造成食品安全重大隐患。

1.4 食品卫生领域的新问题不断发现 近年来,随着食品安全科技的发展,传统加工工艺的食品也不断被发现具有安全隐患,如油炸淀粉类食品的丙烯酰胺、酱油中的氯丙醇、油条中的铝残留等安全性问题,一定程度上影响了消费者的信心。

1.5 消费者缺乏食品安全知识,自我防范意识弱 由于缺乏预防食物中毒的基本知识和鉴别有毒动植物的能力,2005年因误食或食用毒蕈、河鲀鱼、蟾蜍等有毒动植物引起的中毒共计65起,1426人中毒,76人死亡。

## 2 食品卫生监管工作进展情况

根据《食品卫生法》赋予的职责,卫生部门主要开展了以下工作。

2.1 完善食品卫生法规建设 为确保《食品卫生法》的顺利实施,卫生部根据该法有关规定,结合食品卫生监督实践,从保护人民群众健康权益出发,制定了90余个配套规章,涉及食品及食品原料、食品包装材料和容器、食品卫生监督处罚、餐饮业和学生集体用餐等各方面的管理。各省、自治区、直辖市根据本地区的具体情况,也制定实施了地方配套法规,初步形成了符合我国国情的较完善的食品卫生法规体系。

2.2 加快完善国家食品卫生标准体系 食品卫生标准是食品卫生法规建设的重要组成部分,迄今卫生部已制定颁布国家食品卫生标准近500个,已基本形成一个较为完善的,由基础标准、产品标准、行为标准和检验方法标准所组成的国家食品卫生标准体系,已基本覆盖了食品(包括食用农产品)从原料到产品中涉及健康危害的各种卫生安全指标和大多数食品产品生产加工过程中包括原料收购与验收、生产环境、设备设施、工艺条件、卫生管理、产品出厂前检验等各个环节的卫生要求。加入世界贸易组织和实施《行政许可法》后,卫生部门结合食品卫生监督实践,根据国际食品法典委员会(CAC)要求,组织对原有法规和标准进行了清理修订,逐步实现与国际接轨。

2.3 完善执法监督体系建设 通过各级卫生行政

部门的努力,已经建立了从县、地(市)、省到国家的四级卫生监督技术支持体系及执法监督体系。全国共有卫生专业技术人员约20万人,卫生监督员约10万人,承担食品卫生、职业卫生、医疗机构和血站等监督执法的任务。通过卫生监督体制改革,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,成立卫生监督机构。各地卫生部门正在继续深化卫生监督体制改革,以进一步转变政府卫生行政职能,全面推进依法行政,加强卫生行政部门的执政能力。

## 2.4 加强食品卫生监督执法工作

2.4.1 规范行政许可项目,严格市场准入 一是加强对食品生产经营卫生许可证的发放管理。2001年卫生部在全国范围内开展了卫生许可证清理专项检查工作,2004年又组织对全国食品生产企业的卫生许可证开展专项整治工作,对不符合发证条件的食品生产经营企业依法撤销了卫生许可证,对有乱发证行为的监督机构进行了通报,并追究了有关执法人员责任。二是根据国务院《决定》和《中编办关于进一步明确食品安全监管部门职责分工有关问题的通知》精神,卫生部门仍负责食品生产经营的卫生许可,为规范和加强此项工作,卫生部已于2006年6月1日开始实施《食品卫生许可证管理办法》,明确了食品卫生许可发放范围、申请和发放条件、发放的责任和责任追究制度。三是加强对食品添加剂、新资源食品等产品的卫生许可管理,制定了具体的技术审查工作规范、程序和标准,不断增强审批工作的公开性、公正性和透明度,保证了进入市场的食品产品的卫生状况。

2.4.2 整顿规范市场秩序,开展食品放心工程 按照全国整顿规范市场秩序工作和国务院《食品药品放心工程》工作要求,卫生部针对食品卫生领域存在的突出问题,制定方案,组织开展专项整治工作。2006年整治的重点是农村食品、保健食品、餐饮业、食品卫生许可证、食品添加剂。

2.4.3 加强食品市场监管,扩大监督抽检范围,加大大案要案查处力度 早在20世纪90年代卫生部就建立了产品抽检制度,近年来这项工作从工作制度、抽检产品范围、不合格产品的查处、省际间的信息沟通等方面得到了进一步完善。2006年,卫生部对抽检发现的近80种非法添加药品的保健食品进行了查处。近年来,卫生部先后组织或派人参与对引起强烈社会反响的食品卫生事件进行查处。例如,组织对江苏南京及湖北利川毒鼠强投毒事件、辽宁海城学生豆奶事件、吉林松原豆奶饼干事件、温州使用非食品原料生产加工奶粉原料事件进行了查

处,参与了阜阳劣质奶粉事件、广州假酒事件、内蒙空壳奶粉事件的调查处理。

2.4.4 加强餐饮业和学校食堂、建筑工地食堂的监督管理工作 根据《决定》和中编办职能分工规定,卫生部积极采取措施加强监督管理工作,将餐饮业和学校食堂中推行食品卫生量化分级管理制度作为工作重点,以提高监督的效率和监督的透明度,督促餐饮业树立守法意识和诚信意识,加强社会和群众监督,同时还制定下发了《餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范》,规范餐饮经营行为,维护消费者健康权益。认真贯彻实施《学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定》、《学校重大食物中毒责任追究暂行规定》等,定期会同教育部组织联合执法检查监督和督察活动,促进学校增加对学校食品卫生工作的投入,改善学校食堂的卫生条件。卫生部还与建设部联合下发了文件,要求各地加强对建筑工地食堂的卫生管理。

2.4.5 实施食品卫生监督量化分级管理制度 食品卫生监督量化分级管理是在借鉴国外食品安全监管经验的基础上,通过对食品生产经营单位进行风险度和信誉度量化评价和分级确定监管重点,对高风险、低信誉的企业进行重点监管的科学监管模式。卫生部从2002年开始在食品生产经营和餐饮单位实施此项制度。卫生部还制定了食品卫生监督量化分级管理标示规范,要求企业在明显位置展示和告知其食品卫生信誉度等级,以便于消费者在信誉度高的企业选购食品或就餐,维护消费者的知情权。此外,食品生产企业也可根据食品卫生信誉度等级情况选择原料供应单位,防止或减少食品安全的隐患。截止目前,这项工作进展顺利,效果显著,得到了社会各界的一致赞誉,也得到广大食品生产经营者的普遍认同。

2.4.6 制定食品卫生安全政策、规划,颁布《食品安全行动计划》 面对食品安全的严峻形势,卫生部在全面分析我国食品卫生状况的基础上,借鉴国外的经验,制定了《食品安全行动计划》,确定卫生部门5年的食品卫生工作目标、行动策略及评价指标,分步、分阶段解决食品安全领域存在的问题,全面提高我国食品安全控制水平。《食品安全行动计划》包括完善法律法规与标准体系;建立和完善食品污染物监测与信息系统;完善食源性疾病的预警与控制系统;建立加强食品生产经营企业自身管理的食品安全监管模式;建立有效保证食品卫生安全的卫生监督体制和技术支撑体系五大方面内容。目前,已经按照《食品安全行动计划》的部署和规划,开展了相关工作。

2.4.7 推行良好生产规范(GMP)管理和危害分析关键控制点技术(HACCP)管理体系 GMP和HACCP是目前世界各国加强食品安全控制的主要手段之一。卫生部积极借鉴国际先进的管理模式,推进食品卫生管理技术的应用,推行良好生产规范(GMP)管理和危害分析关键控制点技术(HACCP)管理体系。目前已经颁布了《保健食品良好生产规范》、《膨化食品良好生产规范》、《饮料企业良好生产规范》、《乳制品企业良好生产规范》、《蜜饯企业良好生产规范》、《熟肉制品企业生产卫生规范》;发布《关于印发食品企业HACCP实施指南的通知》,目前正在编写《各类食品企业HACCP实施指南》、《餐饮业HACCP实施指南》。实行食品生产经营的规范化管理,促进企业完善自身卫生管理,将有效提高食品企业卫生安全管理水平,提高食品生产加工的技术附加值,增强国产食品出口竞争力。

2.4.8 完善食品污染物监测网,开展危险性评估 卫生部从2000年开始建设全国食品污染物监测网和食源性疾病预防网,经过5年的努力,监测点已扩展到全国15个省,覆盖我国主要产粮区,70%以上人口。重点对食品的重金属污染、农药残留以及致病菌进行连续监测。通过连续监测,卫生部已积累了相关的监测信息和污染物的变化情况,为采取有针对性的控制措施、及时发布预警信息及制定我国的食品卫生标准提供科学依据。卫生部还组建了危险性分析的专家队伍,及时收集和分析食品危害研究情况,开展危险性评估,及时发布预警公告。卫生部已将食品污染物和食源性疾病的监测信息用于食品安全预警工作,及时向相关行业主管部门进行了通报,提请行业主管部门采取措施,控制食品污染。

2.4.9 参与CAC工作 经过各方努力,在今年召开的第29届CAC大会上,我国成功当选国际食品添加剂法典委员会和国际农药残留法典委员会主持国。卫生部和农业部将分别负责国际食品添加剂法典委员会和国际农药残留法典委员会主持国的具体事宜。1986年我国加入CAC,并成立由7部委组成的国内协调小组,卫生部任组长单位,设秘书处负责国内食品法典工作协调。秘书处主要开展了以下工作:审议国际食品法典标准草案,牵头制定降低树果中黄曲霉毒素的操作规范等标准;参与国际竹笋、腌菜、方便面等标准的制定工作;对大米黄曲霉毒素限量、兔肉有机氯残留、菜籽油的稳定性和辐照食品以及食品中污染物等问题提出了科学和详实的调查研究数据,承办CAC亚洲地区食品标准协调会及第32次食品添加剂和污染物法典委员会会议,开展国际食品法典交流。这些工作维护了我国食品贸易权

## 监督管理

## 部分发达国家和地区食品召回制度的现状及其思考

袁健群<sup>1</sup> 叶桦<sup>2</sup> 丁宪<sup>3</sup> 许轶斌<sup>3</sup>(1. 静安区食品药品监督管理局,上海 200041; 2. 复旦大学药学院,上海 200032;  
3. 上海市食品药品监督管理局静安分局,上海 200041)

**摘要:**目的 建立和完善我国的食品召回体系。方法 采用横向对比法,重点分析了具有代表性的3种食品召回模式及其异同。结果 所分析国都建立了比较完善的食品召回法律法规体系,拥有相应的评估机制和明确的实施程序;同时,各国在执行时也各有特色。结论 建议我国健全食品召回法规,实行主动召回和强制召回,构建有效召回管理体系,引入危险性分析方法,完善食品溯源系统和建立顺畅的召回信息网络。

**关键词:**食品;食品召回;法学;发达国家

## Actual Status and Reflection of Food Recall Systems in Certain Developed Countries and Regions

YUAN Jian-qun, YE Hua, DING Xian, XU Yi-bin

(Jing'an District Food and Drug Supervision Institute, Shanghai 200041, China)

益,促进了我国食品卫生标准、法规与国际接轨。担任主持国工作标志着我国参与CAC工作的新的里程碑。

2.4.10 广泛开展食品卫生宣传教育 从1996年开始,卫生部将每年11月的第一周确定为“全国食品卫生法宣传周”,每年宣传一个主题,重点解决一个群众关心的食品卫生问题,向全社会宣传食品卫生知识,普及食品卫生法律规范。卫生部还积极探索食品卫生宣传的新途径和新方法,在2002年联合铁道部、交通部、民航总局在全国开展了“舒心旅途,放心食品”宣传活动。同时,我们定期公布食品卫生信息,加大对食品卫生问题的曝光力度,通报食物中毒发生情况,公布食品卫生监督举报电话,发动群众参与对食品卫生的社会监督,认真接受和调查群众举报的违法案件,打击违法行为。

## 3 今后的举措

食品卫生工作是一个危险性管理的过程,卫生部将依照科学管理的理念,按照国务院《决定》的要求,从危险性评估、危险性管理、危险性交流三个方面予以加强。具体举措如下。

(1) 完善食品污染物和食源性疾病预防网络、检验检测体系建设工作,开展危险性评估。要继续开展食品中化学、生物污染物、食源性疾病预防与评

价,扩大监测点,扩展监测项目,建立健全网络数据库,加强实验室能力建设,开展食品中病原危害的危险性评估,提高对生物性食源性疾病病原的溯源能力。继续完善食品检验检测体系建设。

(2) 完善食品卫生法规标准体系。根据危险性评估结果和监督执法实践,借鉴其他国家的管理经验,近期计划制定《食品营养标签管理办法》、《食品包装材料卫生管理办法》、《食品卫生管理员规范》、《不合格食品召回制度》等。

(3) 落实食品专项整治和国家卫生监督抽检的各项任务,加强监督执法工作。

(4) 加强与食品生产经营者、消费者和新闻媒体的信息沟通,敦促企业树立食品生产经营者是第一责任人意识;鼓励消费者参与食品卫生管理工作,引导他们正确选购食品 and 接受服务;引导新闻媒体科学、客观报道食品卫生的有关信息,报道中正确把握企业的责任、政府的责任和消费者的责任。

(5) 加强部门间的沟通与配合,共同构建食品卫生安全的坚固防线。除卫生部门外,质检、工商、农业、商务、环保、药监等部门在食品监督方面也赋有重要的职能,卫生部门将加强与其他执法部门的联系与沟通,努力形成一个高效运转的执法链条,避免出现执法的漏洞,以确保消费者的饮食安全。

[收稿日期:2007-01-16]

中图分类号:R15;D630.9

文献标识码:B

文章编号:1004-8456(2007)06-0526-04

作者简介:袁健群 女 主管医师 硕士生