

1978~1990年河北省食品卫生治理的 演进与实践

赵亚男

河北大学历史学院，河北 保定

收稿日期：2025年9月17日；录用日期：2025年9月28日；发布日期：2025年10月21日

摘 要

本文以1978~1990年河北省食品卫生治理为研究对象，基于河北省档案馆藏史料《河北省志·卫生志》《人民日报》相关报道，系统梳理该时期治理的历史脉络。研究发现，改革开放以来河北省食品卫生治理经历了从行政监管到法制化管理的转型，形成了以法规体系为基础、监督网络为支撑、专项整治为手段的治理模式。本文重点考察了法规建设的阶段性特征、监督体系的构建过程、典型案例的治理效应及城乡食品卫生差异，揭示出市场经济转型期食品卫生治理的复杂性与成效，为当代食品安全治理提供历史借鉴。

关键词

改革开放，河北省，食品卫生，治理，法制化

The Evolution and Practice of Food Hygiene Governance in Hebei Province (1978~1990)

Yanan Zhao

School of History, Hebei University, Baoding Hebei

Received: September 17, 2025; accepted: September 28, 2025; published: October 21, 2025

Abstract

This study focuses on the food hygiene governance in Hebei Province from 1978 to 1990. Based on historical materials stored in the Hebei Provincial Archives, *Hebei Provincial Chronicles-Health Volume*, and relevant reports in *People's Daily*, it systematically sorts out the historical context of governance during this period. The research reveals that since the reform and opening up, Hebei's food hygiene governance has undergone a transformation from administrative supervision to legalized

management, forming a governance model based on a regulatory system, supported by a supervision network, and using special rectification as a means. This paper focuses on examining the phased characteristics of regulatory construction, the establishment process of the supervision system, the governance effects of typical cases, and the differences in food hygiene between urban and rural areas. It reveals the complexity and effectiveness of food hygiene governance during the period of market economy transition, providing historical reference for contemporary food safety governance.

Keywords

Reform and Opening-Up, Hebei Province, Food Hygiene, Governance, Legalization

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

食品卫生安全是关系国计民生的重要议题。改革开放以来,随着市场经济的逐步确立,河北省食品生产与流通格局发生深刻变革,城乡集市贸易蓬勃发展,食品种类日益丰富,但同时也伴随诸多卫生问题。从1978年至1990年,河北省在食品卫生治理领域经历了从传统行政管控向现代法制化管理的转型,构建了具有时代特色的治理体系。“治理”在此并非指传统的政府单向管控,而是强调多元主体的协同互动,其内涵与公共治理理论相契合,即由政府机构、市场力量与社会公众共同参与,通过制度化的合作网络管理公共事务的过程[1]。本文所考察的从卫生、工商、畜牧部门的协作,到基层创新与群众监督,正是这种多元协同治理模式的体现。“法制化”则指公共管理活动从主要依赖行政指令和运动式整治,转向以法律为基本依据、以常态化制度为支撑的规范过程[2]。本理论框架旨在审视《食品卫生法(试行)》如何驱动地方治理体系的转型,以及在特定历史条件下,多元主体在法制化进程中的互动、张力与实践形态。

有关新中国成立后的食品卫生治理工作,目前学界关注度还不够,系统的研究成果较少。该领域的研究尚处于薄弱环节。特别是改革开放初期地方食品卫生治理的具体实践,尚未得到充分挖掘[3]-[6]。本文以河北省为研究对象,利用《河北省志·卫生志》、河北省档案馆藏政策文件,试图厘清改革开放初期河北省食品卫生治理的历史脉络,分析治理模式的演进逻辑,探讨市场经济条件下食品卫生治理的挑战与应对之策。

2. 法规体系的构建与完善:从政策引导到法制化

2.1. 改革开放初期的政策探索(1978~1982)

1978年改革开放伊始,河北省食品卫生管理仍延续计划经济时期的行政主导模式。1979年3月,河北省转发卫生部、工商行政管理总局《关于颁发〈农村集市贸易食品卫生管理试行办法〉的通知》,针对农村集市贸易开放后出现的病死牲畜肉出售、食品腐败等问题,明确了禁止出售腐败变质食品、病死畜禽肉类等规定,并建立了卫生合格证与营业执照制度。文件还对“就地销售的自产食品”作出例外规定[7],允许农民出售少量自家生产的初级农产品时简化手续,体现了政策探索阶段的务实性。

这一时期的法规建设具有明显的应急性特征。1982年6月,河北省发布《关于加强市场食品卫生管理的紧急通知》,针对盛夏季节农贸市场食品卫生状况恶化的情况,紧急出台四项管理措施,强调对屡

教不改者吊销营业执照,对造成严重后果者移交司法机关[8],反映出行政手段在初期治理中的主导地位。为确保政策落地,河北省还要求各地建立“食品卫生管理日志”,记录每日检查情况、违规案例及整改结果,这一制度成为后续常态化监管的雏形。

2.2. 法制化进程的启动(1983~1985)

1983年7月1日《中华人民共和国食品卫生法(试行)》的实施,标志着中国食品卫生管理进入法制化阶段。河北省迅速响应,开始构建地方配套法规体系。1984年7月,河北省卫生厅向省政府送审《河北省城乡集市贸易食品卫生管理办法(试行)》,该办法在国家法律框架下,结合河北实际,对集市贸易中的食品生产经营行为作出详细规定,明确工商、卫生、畜牧等部门的职责分工,要求从业者必须取得卫生许可证和营业执照,禁止经营十二类有害食品,并制定了从警告到吊销执照的处罚措施[9]。

1985年成为河北省食品卫生法规建设的关键年份。7月,河北省召开全省食品卫生工作会议,部署贯彻《食品卫生法(试行)》的具体措施[10]。8月,转发了卫生部崔月犁部长在河北食品卫生工作会议上的讲话,强调食品卫生对经济发展与精神文明建设具有双重意义,尤其明确要坚决制止食品中乱加药物的现象[11]。12月,河北省卫生厅等12个厅、局在石家庄市联合召开“贯彻执行《食品卫生法》经验交流会”,推动法规落地。

2.3. 地方配套法规的细化(1986~1990)

随着治理实践的深入,河北省开始针对特定领域制定专项法规。1986年3月,转发卫生部《关于对可乐型饮料卫生管理问题的复函》,对进口可乐、外省可乐及本省可乐的生产销售作出分类管理规定。同年,《河北省食品卫生监督员工作手册》完成修改定稿,为监督执法提供了标准化指南;7月,转发卫生部《辐照食品卫生管理暂行规定》,将新兴的辐照食品纳入监管范围。这一时期,河北省食品卫生法规体系呈现出“国家法律-地方条例-专项规定”的三级架构,涵盖了从生产、加工到销售的全链条管理,对从业人员、经营场所、食品品类等都作出了细致规定,为后续治理奠定了制度基础。

3. 治理体系的转型：从单一管控到多元协同

3.1. 监督网络的专业化建设

1978~1990年,河北省治理体系逐步从单一管控转向多元协同。以市场食品卫生管理为例,期间形成了三级机构监管体系:省卫生厅承担全省食品卫生治理的核心职责,省级以卫生防疫站为技术中枢,地市级防疫站重点提升检验能力,县级设卫生防疫站食品卫生组,边远农村由卫生院兼职食品卫生检查员负责。

队伍管理也日趋规范。1986年5月《关于加强食品卫生监督员着装管理工作的函》要求各地组织食品卫生监督员着装教育,讲明执法人员着装的严肃性。同年7月开展全省着装检查[12]。9月编印《食品卫生监督员工作手册》,统一执法标准。不过,基层仍面临资源困境,如秦皇岛食品检验所1986年申请码头采样设备,河北省财力紧张无力拨付[13],反映出基层仍存在技术短板问题。

3.2. 跨部门协作的实践机制

各部门依据相关文件明确了法定职责分工:卫生部门负责检验采样与技术指导,工商部门承担市场检查和取缔无证经营,畜牧部门负责畜禽活体及白条肉检疫,司法部门则追究刑事责任。重大案件的协同侦办更凸显了这一机制的实效,1984年徐水病驴肉案中,卫生部门检测确定病源、工商查封销售网点、公安部门抓捕嫌疑人、法院判处有期徒刑[14],形成完整闭环;1985年滦南囊虫病猪肉案也通过多部门

联动得以查处。此外，专项联合行动成效显著，1985 年卫生、工商、轻工等七部委联合开展的冷饮大整顿，销毁变质冷饮 100 万件、取缔 20 余家无证厂[15]。

3.3. 基层创新与群众参与

基层创新与群众参与为协同治理提供了有力补充。1985 年临漳县首创的“集中消毒、统一配送”[14] 餐具消毒站，至 1988 年已推广至 50 个县，解决了聚餐餐具污染问题。群众参与实现制度化，承德的“三把笤帚一起扫”[16]模式，通过专职清洁工、摊贩、管理员结合，达成“市散场净”。1979 年卫生部颁发《农村集市贸易食品卫生管理试行办法》，鼓励群众揭发检举[7]，1984 年《河北省城乡集市贸易食品卫生管理办法(试行)》明确“对违反本办法的行为，任何人都有权检举和控告”。

总体而言，河北省监督体系转型的核心是破除部门壁垒：通过专业化分工明确各部门的职能边界；借助重大案件形成协同流程；依靠基层智慧补位管理短板。但需要注意的是，但财政支持不足仍是制约技术升级的未竟之困。

4. 食品卫生状况的演变与实践应对

4.1. 食品卫生状况的演变：成效与挑战

改革开放初期，河北省食品卫生质量不容乐观。随着治理加强，合格率逐步提升：1982 年全省冷饮合格率 72.3%，1987 年达到 76.81%。酒类合格率在 1974~1976 年保定、石家庄等地酒类合格率仅 30.5%，1987 年达 89.78%。不同品类食品的卫生状况存在差异，熟肉制品合格率在 62.78%~83.94%之间波动，酱油合格率 62.51%~66.88%，消毒牛奶合格率 55.99%~70.78%，粮食与植物油合格率稳定在 80%以上[14]。

食物中毒的防控也取得显著成效。改革开放前，河北省食物中毒情况缺乏系统记录。1962 年建立报告制度后，数据显示 1960 年食物中毒发病率达 223.58/10 万，为历史峰值[14]，主要因自然灾害时期代食品使用及农药管理混乱所致。1978 年后，发病率持续下降：1977 年 43.13/10 万，1988 年降至 6.59/10 万。重大食物中毒事件数量下降更为明显，1980 年全省发生 100 人以上中毒事件 5 起，1988 年降至 1 起。食物中毒的病原构成也发生显著变化。1982~1987 年，畜禽肉类引发的中毒占总起数的 86.4%。河北省特有的变质甘蔗中毒问题通过宣传教育与市场管理也得到控制。

尽管整体状况改善，城乡食品卫生差异仍显著。城市食品卫生合格率高于农村，农村食物中毒发生率长期高于城市，反映出农村治理难度更大。农村食品卫生问题主要表现在：集市贸易管理薄弱，病死畜禽肉出售现象时有发生；家庭聚餐缺乏卫生保障；农药残留与化学污染问题突出。城市拥有更专业的监督机构、检测设备和人员，能开展常态化监管。而农村地区幅员辽阔，主要依靠县级防疫站和兼职检查员，监督网络稀疏，技术手段落后，对遍布乡村的集市贸易监管力有不逮。

4.2. 典型案例与专项治理：应对突发与系统性问题

改革开放初期，河北省查处了一系列重大食品卫生案件，形成了强大震慑。1984 年徐水县个体户王贵贩卖死驴、死马加工的熟肉，导致 488 人中毒，2 人死亡，最终王贵被判处有期徒刑 3 年。1984~1985 年，滦南县毕福山等人 6 次套购囊虫病猪肉 9188 斤转卖，主犯被判处无期徒刑[14]。法院首次将食品卫生犯罪纳入“危害公共安全罪”范畴，体现了对食品公共安全属性的认知深化。

针对突出问题，河北省开展了一系列专项整治。1985 年后，河北省卫生防疫站开展以“三预防、四整顿”[14]为重点的监督管理工作，预防霉变甘蔗、亚硝酸盐、婚丧聚餐中毒，整顿熟肉加工、销售、饮食摊点和中小餐馆。1986 年，为迎接全国食品卫生大检查，河北省农垦系统开展专项整治，整顿后农垦系统食品合格率从 68%升至 89%[17]。

在制度创新方面,河北省探索出一些有效做法。邯郸地区 1985 年在临漳县建立餐具消毒站,采用“集中消毒、统一配送”模式,为解决餐具消毒问题提供了新模式。河北省对肉毒中毒进行了研究,改进检验方法,为抢救患者提供了依据。

随着食品工业发展,新的卫生问题不断出现。1986 年,河北省沧州市与巨鹿县先后发生银耳中毒事件,省卫生防疫站查明病原为椰毒假单胞菌酵米面亚种,迅速采取措施控制了疫情扩散。针对食品中违法添加药物的现象,全省开展食品加药情况调查,禁止非传统药物添加,对违法者严肃处理,遏制了保健食品乱添加的势头。

5. 结语

1978~1990 年间,河北省食品卫生治理呈现出鲜明的时代特征:在治理理念上,从“行政主导”转向“法制化管理”;在治理主体上,从“单一部门”转向“多元协同”;在治理手段上,从“运动式整治”转向“制度化建设”。经过十余年努力,河北省食品卫生状况显著改善,初步构建了适应市场经济的食品卫生治理体系。但治理中仍存在明显不足:城乡治理不平衡问题突出,农村食品卫生基础薄弱,监管技术手段相对落后;部分企业与从业者法制意识淡薄。

改革开放初期河北省食品卫生治理的实践,为当代食品安全治理提供了宝贵经验:法制化是食品安全治理的根本保障,需不断完善法律法规体系,强化执法力度;协同治理是提高治理效能的关键,需整合政府部门、企业、社会组织与公众力量,形成治理合力;技术支撑是提升治理水平的重要基础,需加大对食品检验检测技术的投入与研发;预防为主是降低治理成本的有效途径,需加强源头管控与风险预警,而非仅事后处置。

从历史发展的视角看,改革开放初期河北省食品卫生治理的演进,既是中国社会治理现代化的一个缩影,也反映了市场经济转型期政府职能转变的艰难历程。这段历史表明,食品安全治理不仅是技术问题,更是社会问题,需要在制度创新、技术进步与观念更新的互动中不断完善,这正是改革开放留给当代中国的重要历史启示。

参考文献

- [1] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [2] 张文显, 李龙, 周旺生, 等. 法理学[M]. 第 5 版. 北京: 高等教育出版社, 2018.
- [3] 李自典. 20 世纪五六十年代北京市的食品卫生监督工作[J]. 党的文献, 2020(2): 95-101.
- [4] 张志如. 20 世纪 50 年代北京市的饮食卫生工作[J]. 北京党史, 2011(6): 44-46.
- [5] 陈君石, 刘秀梅, 吴永宁, 等. 我国食品安全工作五十年回顾[C]//中华预防医学会. 中华预防医学会纪念卫生防疫体系建立 50 周年暨公共卫生建设研讨会论文集. 2003: 53-58.
- [6] 阚学贵, 白呼群. 我国卫生监督工作的回顾与展望[J]. 中国卫生法制, 1996(6): 7-12.
- [7] 河北省档案馆藏. 转发卫生部、工商行政管理总局“关于颁发《农村集市贸易食品卫生管理试行办法》的通知”(1979 年 3 月 31 日)[Z]. 档案号 984-7-16-9.
- [8] 河北省档案馆藏. 关于加强市场食品卫生管理的紧急通知(1982 年 6 月 16 日)[Z]. 档案号 984-5-55-9.
- [9] 河北省档案馆藏. 关于送审《河北省城乡集市贸易食品卫生管理办法(试行)》的函(1984 年 7 月 22 日)[Z]. 档案号 1027-10-349-7.
- [10] 河北省档案馆藏. 关于召开全省食品卫生工作会议的通知(1985 年 7 月 13 日)[Z]. 档案号 1027-10-399-4.
- [11] 河北省档案馆藏. 关于下发“崔月犁部长在我省食品卫生工作会议上的讲话”的函(1985 年 8 月 13 日)[Z]. 档案号 1027-10-399-6.
- [12] 河北省档案馆藏. 关于加强食品卫生监督员着装管理工作的函(1986 年 5 月 2 日)[Z]. 档案号 1027-10-453-9.
- [13] 河北省档案馆藏. 河北省卫生厅关于秦皇岛食品卫生检验所为秦皇岛港丙丁码头配套监视、采样设备所需资金

的通知(1986年8月26日)[Z]. 档案号 1027-10-451-21.

- [14] 河北省地方志编纂委员会. 河北省志·第86卷·卫生志[M]. 北京: 方志出版社, 1995: 167-168+170+173.
- [15] 人民日报. 对人民健康负责, 贯彻好《食品卫生法》——全国各地认真整顿冷饮制品企业[N]. 1985-11-09(2).
- [16] 人民日报. 爱国卫生, 重在治本——承德市环境卫生巡礼[N]. 1984-01-30(3).
- [17] 河北省档案馆藏. 关于加强食品卫生管理迎接全国食品卫生大检查的意见(1986年3月31日)[Z]. 档案号 1054-1-341-6.