

监督管理

国际进口食品安全管理的主要经验及对我国的启示

李建军¹,徐海涛²,韦晓群³

(1. 国家质检总局标准法规研究中心,北京 100028; 2. 山东出入境检验检疫局,山东 青岛 266001;
3. 广东出入境检验检疫局,广东 广州 510623)

摘要:本文分析了国际组织进口食品安全管理的基本原则,总结了发达国家进口食品安全管理的主要经验,并提出了优化我国进口食品安全管理体系的四个关键措施,包括理清进口食品生产经营者的主体责任和政府部门的监管责任、建立基于风险的进口食品查验制度、强化进口食品的源头管理、健全进口食品后续管理制度。

关键词:进口食品; 国际原则; 监督管理; 主要措施; 制度

中图分类号:R155;TS207.7 文献标志码:A 文章编号:1004-8456(2014)06-0584-04

DOI:10.13590/j.cjfh.2014.06.017

The international experience on import food safety management and the enlightenment to China

LI Jian-jun, XU Hai-tao, WEI Xiao-qun

(The Standard and Technical Regulation Research Center of AQSIQ, Beijing 100028, China)

Abstract: The article analyses the basic principles of international organizations on imported food safety management, and summarizes the main experiences of developed countries. Four key measures are suggested to improve China's imported food management system, including clearly defining the primary responsibilities of business operators for managing the food safety and the supervision responsibility of competent authorities, developing the imported food inspection programme based on risk, enhancing supervision on the origin of imported food, and perfecting the follow-up management system after importation.

Key words: Imported food; international principle; supervision and administration; key measures; system

我国是食品进口大国,每年从170多个国家和地区进口食品^[1],2012年进口额达873.4亿美元^[2]。进口食品对于缓解资源压力、调节市场平衡、满足消费者的多样性需求具有举足轻重的意义。另一方面,进口食品供应链的跨国化、贸易伙伴的差异化、风险因子的复杂化等因素给进口食品安全管理带来巨大挑战,快速增长的贸易需求与监管资源有限供给之间的矛盾也日益突出。与欧美等国家地区相比,我国进口食品安全管理体系建立时间较短,许多管理机制目前尚处于探索和调整阶段。本文对国际上进口食品安全管理的成熟经验和做法进行归纳,并针对我国现行进口食品安全管理体系存在的主要问题提供解决方案,为我国进口食品管理体系的优化提供借鉴和参考。

1 国际进口食品安全管理的主要经验

尽管各国/地区政治经济体制各异,进口食品

数量和种类不同,但对进口食品的管理理念和方法却逐渐趋于一致。构建责任明晰、覆盖全程、基于风险、预防为主、产品可溯、多方协作的进口食品管理体系逐渐成为国际共识。

1.1 责任明晰

进口食品涉及种植/养殖者、加工商、出口商、进口商、分销商、消费者、进出口方监管机构等众多利益相关者,清晰界定各方的职责是进口食品管理体系的首要任务,特别是主管当局的责任^[3]。食品企业经营者对管理其产品的质量安全并保证产品符合相关要求负有首要职责;政府部门对于及时建立和维护法规要求负有首要职责,并确保国家食品控制体系有效执行;消费者及作为科学技术支撑的学术科研机构也应为食品控制体系贡献他们的力量^[4]。各国/地区食品安全法规特别强调生产经营者对于食品安全的无限主体责任及政府部门的有限监管责任。日本《食品安全基本法》^[5]规定,食品生产经营者是食品安全的第一责任人,有义务采取措施保障食品各环节的安全性;美国食品药品监督管理局(FDA)《管理程序手册》^[6]更是明确指出,“FDA属于监管机构,而非质量控制实验室”。为落实进口食品企业的主体责任,各

收稿日期:2014-03-19

基金项目:国家质检总局科技计划项目(2012IK152、2014IK108)

作者简介:李建军 男 研究员 主要研究方向为食品安全法规标准与国内外技术法规 E-mail:lijj@aqsiq.gov.cn

国/地区均采取了若干针对性措施,如美国强制性的“国外供应商审核计划”、“进口产品保证金制度”、“有违规嫌疑产品的自动扣留制度”以及自愿性的“自愿合格进口商计划”^[7],日本要求企业对其生产经营的产品实施自主检查^[8]等。

1.2 覆盖全程

食品安全风险可产生于农场到餐桌的任何环节。采用贯穿食品供应链全过程的食品安全管理体系是适应食品安全风险特性的必然要求。进口食品的监管控制可在生产源头、入境口岸、再加工过程、转运和分销、储存及售卖等食品生产流通消费链的各个环节进行^[3]。在各国/地区进口食品的管理实践中,也逐渐摒弃了以往单靠口岸检验的做法,将监管链前后延伸。如美国2011年颁布的《食品安全现代化法案》^[7],就改变了以往不重视源头监管的做法,设置了规模庞大的国外食品企业检查计划,在该法案颁布1年内检查不少于600家国外企业,随后5年中每年检查企业数量以同比一倍以上的比例递增,六年之内总检查数量将达37800家以上,占有境外企业数量的20%。在进口前实施“体系认可”、“企业注册”、“检疫审批”,进口时实施“提前通报”、“指定口岸”、“分级查验”,进口后实施“后续市场监管”、“不合格产品召回”,已成为各国/地区的通行做法。这些制度相互衔接,构成覆盖进口食品整个生命历程的监管链。

1.3 基于风险

风险管理是现代管理学的精髓,是节约管理成本、提高管理效能的基本手段。食品生产过程复杂,要实现全过程管理,必须基于风险评估,并根据风险大小合理分配监管资源。进口检验制度的设计和实施应以符合实际情况的客观风险评估为基础^[9]。食品典委员会(CAC)《进口食品控制体系指南》^[3]进一步指出,进口食品的检验计划应基于食品的安全风险,检验的方式及频率应与目标食品的风险相匹配。在确定目标食品风险时应考虑产品及其包装本身的风险、产品来源地、合格史、出口方法律政策及其执行效果、目标消费群体、产品再加工的工艺及程度等多种因素。对于无相关合格数据或以往合格情况不佳的产品,可以设定较高的取样频率;对于历史数据良好的产品,取样频率可降低。该指南特别强调,批批抽样检测仅适用于高风险或可能存在高风险的产品。同时,监管机构应定期评估食品风险并以此为依据,调整检验方式和频率。

各国/地区针对进口食品设置的市场准入条件、进口查验方式方法及后续监管措施,处处都渗透着风险管理的理念。特别是在确定进口食品口

岸查验方面,各国/地区普遍采取了基于风险评估的管制措施。日本针对违规可能性不同的进口食品设置了常规监控检查、强化监控检查、命令检查等不同强度的查验措施^[10]。监控检查抽样比例仅在3%左右,抽样后可直接放行,无需付费;如在常规监控检查中发现违规,则可以实施抽样比例为30%左右的强化监控检查,抽样后仍可直接放行,也无需付费;然而,若在监控检查中发现多次违规,则可以实施批批检测的命令检查,所有费用均由进口方承担,且在检测结果出来前货物不得通关^[11]。美国对于低风险进口食品的抽查比率一般为3%~5%,未被抽检的产品可直接放行,抽检费用由FDA承担;对于违规可能性较大的产品,美国实施批批检验的“自动扣留”措施,实施“自动扣留”的进口产品必须经FDA认可的实验室进行批批检测,合格后方可放行,所有相关费用由进口商承担^[6]。

1.4 预防为主

食品安全事件一旦发生,其产生的危害往往具有不可逆性。“防重于治”,在食物链中采取质量控制措施越早越好^[3]。“预防”有两层含义:一是损害预防,即针对危害明确的风险因子的控制措施,如建立于科学数据基础上的各类风险物质的限量标准,在种植环节实施的“良好农业生产规范”(GAP),在加工及运输阶段要求实施“危害分析与关键点控制”(HACCP);二是针对风险不确定因子的预防措施,即“风险预防”,如欧盟针对转基因食品的控制措施,日本针对食品中残留化学品的“一律标准”制^[12]。欧盟《关于食品法基本原则的178/2002法规》^[13]指出,“预防”是欧盟食品安全法规的一项基本原则;在存在安全风险但无确凿科学证据的情形下,预防原则还可为风险管理提供基本方法。为实施预防战略,美国专门制定了《食品保护计划》^[14],在其《食品安全现代化法案》^[7]中更是用了大量篇幅对“食品安全防护战略”及其他相关预防措施进行阐述。

1.5 产品可溯

产品来源和流向的可追溯性一方面可让消费者了解食品生产和流通过程,提高消费者信息;同时,一旦发生质量安全问题,可快速发现事故原因,召回问题食品,将危害控制在最小范围。欧盟《关于食品法基本原则的178/2002法规》^[13]要求,食品、饲料、食用动物及其他拟作为食品或饲料的成分必须具有良好的追溯性;韩国《食品安全基本法施行令》^[15]要求生产经营者应记录食品购入或销售日期、数量、产品的销售地以及购入方的名称、联系方式等信息,并保存3年。

1.6 多方协作

与国内食品相比,进口食品的生产消费链更长,风险因素更加复杂,监管难度更大。加强各利益相关方的合作、特别是进出口方监管机构的合作,成为各国/地区优化进口食品管理体系的重要举措。日本厚生劳动省每年均会依托独立行政法人国际协力机构(JICA)的合作项目,通过派遣专家或接收进修人员等方式对出口国进行技术支持。当食品安全法规标准修改后,日本均通过说明会向各国驻东京大使馆通报相关信息。韩国通过其国际合作机构(KOICA)为贸易伙伴提供有关食品安全管理技术及韩国食品安全法规标准的无偿培训^[16]。美国《食品安全现代化法案》^[8]强调,应通过信息共享、检测技术合作、开展培训等方式提高出口方政府部门的监管能力,并通过签署双边协议来确定出口方监管部门的责任。除与出口方主管机构合作外,各国/地区还大量依托第三方检查、认证机构对进口食品实施管理。日本要求进口食品命令检查实施对象的批批检测由厚生劳动省认可的注册检查机关承担;美国FDA授权获得认可的检测实验室和评审机构可开展向美国出口食品及企业的检测评审业务,并认可其出具的检测、评审报告。通过与各方协作,不但可以有效解决监管资源不足的问题,降低监管成本,而且可以提高监管强度,分散监管压力,起到事半功倍的效果。

2 国际进口食品安全管理对我国启示

我国进口食品安全管理的历史可以溯源到上世纪初,但进口食品安全管理的体系化建设不过10余年时间。《中华人民共和国食品安全法》^[17](以下简称《食品安全法》)颁布以后,我国进口食品安全管理体系建设进展迅速,先后出台《进出口食品安全管理办法》^[18]、《进口食品境外生产企业注册管理规定》^[19]及针对特定进口食品若干规章,进口食品安全管理体系基本成形,但仍有不少值得改进的地方。当前应着重解决4方面问题:

2.1 厘清进口食品生产经营者的主体责任和政府部门的监管责任

《食品安全法》规定,“食品生产经营者应当依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动,对社会和公众负责,保证食品安全,接受社会监督,承担社会责任”。根据此条款,食品进口商应承担“保证食品安全”的主体责任。《食品安全法》同时规定,“进口的食品应当经出入境检验检疫机构检验合格后,海关凭出入境检验检疫机构签发的通关证明放行”。“检验合格”有两层含义,一是赋予

检验检疫机构的“检验”职责;二是检验“合格”后的产品才能放行。作为政府监管机构,出入境检验检疫机构对进口食品应当履行的是“监管”责任,监管有多种方式方法,而非单纯“检验”;同时,由于影响食品安全的风险因子众多,无论多大强度、多高频率的检验,只能确定被检项目是否符合要求,而不可能对产品形成“合格与否”的判定与保证。因此,《食品安全法》关于“检验合格”的规定与食品安全监管规律并不相符。与此同时,“检验合格”客观上将保证进口食品安全的主体责任由生产经营者转移到监管部门,这不仅给监管部门带来巨大压力,而且成为进口食品从业者推脱其食品安全主体责任的借口。为此,建议借鉴CAC相关指南及国外通行做法,在进口食品安全管理体系中厘清生产经营者的首要责任以及政府部门的“监管”责任,并在相关法律法规条文中予以体现。

2.2 建立基于风险的口岸分级查验模式

如前所述,根据风险高低确定进口食品的检验方式和检验频率是各发达国家/地区普遍的做法,也是CAC倡导的重要理念。多年来,为解决进口食品快速增长带来的监管资源缺口问题,我国进口食品监管部门进行了大量有益的探索。部分检验检疫机构根据本地区进口食品特点及相关风险信息,开始实施差别化的进口食品查验制度。然而,由于《食品安全法》对进口食品“检验”内涵无明确解释,同时受“检验合格”条款的影响,该做法始终处于半遮半掩状态,并且各地做法不一,影响了监管的统一性和严肃性。为此,建立参照《食品安全法》中对出口食品的管理规定,将进口食品的“检验合格”改为“监督抽检”,解决实施风险管理的法律障碍。同时,借鉴日本“命令检查”制度和美国“自动扣留”制度的做法,以风险分析为基础建立进口食品口岸分级查验制度。在实施较低基本抽检比例的常规检查基础上,对检出不合格食品、企业或国家提高抽检比例,并由进口商承担对产品安全质量问题、进口商失信行为等情况导致的检测及处理费用。这不但可以提高进口食品的监管效率,降低政府监管成本,而且也能有效促使企业履行食品安全保障的“首要责任”。

2.3 强化进口食品的源头管理

进口国对进口食品源头的管理,一方面可以有效敦促出口国家、企业重视出口食品质量安全控制,提高产品品质,同时也可降低进口食品不合格风险,规避不合格食品进入本国市场后导致的抽样检测、召回或是解决产品造成的公共危害和安全隐患所需费用,起到事半功倍的作用。为此,建议参照欧盟及美国的做法,建立输华食品出口国食品安全管理体系的检查

评估制度,并强化对已获准出口国家和企业的日常检查。为保证各项检查评估活动的正常开展,应从机构、人员、经费等方面予以必要保障。

2.4 健全进口食品后续管理制度

进口后管理是进口食品全过程管理不可或缺的重要环节。食品进口后管理主要包括两个方面:一是市场监督抽查,通过抽查进一步发现进口食品中可能存在的质量安全问题;二是对不合格进口食品进行处置和召回。为提高监管效率,避免监管真空和多重管理,应进一步明确出入境检验检疫监管部门与国家食品药品监督管理部门在进口食品后续管理方面的职责分工,并建立协调配合机制。

参考文献

- [1] 俞太尉. 认真履行监管职责 全力维护进出口食品安全进出口食品安全局局长介绍“十一五”期间进出口食品安全监管并答记者问 [EB/OL]. (2011-01-18) [2012-8-15]. http://www.aqsiq.gov.cn/zjxw/zjxw/xwfb/201101/t20110118_175940.htm.
- [2] 熊必琳. 2012 年食品工业经济运行综述和 2013 年一季度情况及展望 [EB/OL]. (2013-05-16) [2013-12-21]. http://www.cnfia.cn/html/main/col2/2013-05/16/20130516142519886360003_1.html.
- [3] Codex Alimentarius. CAC/GL 47-2003 Guidelines for food import control systems [S/OL]. 2003 (2006) [2013-09-20]. http://www.codexalimentarius.org/standards/list-of-standards/en/? no_cache = 1.
- [4] Codex Alimentarius. CAC/GL 82-2013 Principles and guidelines for national food control systems [S/OL]. (2013) [2013-11-18]. http://www.codexalimentarius.org/standards/list-of-standards/en/? no_cache = 1.
- [5] 日本国会. 食品安全基本法 [Z]. 2003
- [6] U. S. Food and Drug Administration. Regulatory procedures manual [EB/OL]. (2012-08-16) [2103-01-15]. <http://www.fda.gov/ICECL/Compliance Manuals/Regulatory Procedures Manual/default.htm>.
- [7] U. S. Food and Drug Administration. Food safety modernization act [EB/OL]. (2013-07-23) [2103-08-14]. <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm247548.htm>.
- [8] 石敏俊,吕霄鹏. 日本进口食品安全管理体制对中国的启示 [J]. 中国农业信息, 2008 (11): 4-7.
- [9] Codex Alimentarius. CAC/GL 20-1995 Principles for Food Import and Export Certification and Inspection [S/OL]. (1995) [2013-09-20]. http://www.codexalimentarius.org/standards/list-of-standards/en/? no_cache = 1.
- [10] Japanese Law Translation. Food sanitation act [EB/OL]. (2009-04-01) [2011-06-23]. <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/? ft = 1&co = 01&ky = %E9%A3%9F%E5%93%81%E8%A1%9B%E7%94%9F%E6%B3%95&page = 7>.
- [11] 边红彪,刘环,张锡全,等. 中、日食品安全监管机制对比研究 [J]. 中国标准化, 2012 (7): 56-59.
- [12] 高东微,李建军,蒲民,等. 剖析日本肯定列表制度 [J]. 中国食品工业, 2006 (8): 17-18.
- [13] European Union. Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety [Z]. Official Journal of the European Union, 2002 (31): 1-40.
- [14] 高彦生,蔡光英,宦萍,等. 对美国食品保护计划的解读与评析 [J]. 检验检疫科学, 2008, 18 (4): 66-71.
- [15] 王霓霓,林伟. 韩国食品农产品质量安全法规标准汇编 [M]. 北京:中国标准出版社, 2012: 9-17.
- [16] 谢琪. 韩国官方发展援助及其管理体系 [J]. 国际经济合作, 2013 (1): 66-71.
- [17] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国食品安全法 [Z]. 2009.
- [18] 中华人民共和国 国家质量监督检验检疫总局. 进出口食品安全管理办法 [Z]. 2012.
- [19] 中华人民共和国 国家质量监督检验检疫总局. 进口食品境外生产企业注册管理规定 [Z]. 2011.

《中国食物与营养》2015 年征稿征订启事

《中国食物与营养》创办于 1995 年,由农业部主管,中国农业科学院、国家食物与营养咨询委员会主办的食物与营养领域相结合的综合性月刊,国内外公开发行。

办刊宗旨:立足于农业、食物、营养领域的结合,报道国家在食物与营养相关领域的方针、政策、法规、标准等;刊登食物生产、食物消费、食品工业、食物营养等方面的发展动态和科技成果;普及宣传营养保健、膳食指南等方面的知识等。

主要栏目:专题论坛、食物安全、资源与生产、食品工业、消费与流通、新技术新产品、营养与保健、膳食营养调查等。

订阅:《中国食物与营养》杂志由北京报刊发行局发行,邮发代号为 82 - 597。本刊为月刊,每期定价 15 元,全年 180 元。也可直接汇款到编辑部订阅(免费邮寄)。

地址:北京市海淀区中关村南大街 12 号《中国食物与营养》编辑部

电话:(010)82109761 传真:(010)82106285 邮编:100081

网址:<http://aii.caas.cn/xzqk/zgswyyy/index.htm> 电子邮箱:foodandn@263.net

欢迎大家踊跃投稿和订阅《中国食物与营养》杂志