

食品安全标准及监督管理

中国食品检查员队伍建设情况初探

赵洪静,孙全胜,周博雅,闫洁,廖红

(国家市场监督管理总局食品审评中心,北京 100070)

摘要:加强食品检查员队伍建设,是落实监管职责、保障食品安全的重要保障。本文对中国食品检查员队伍及制度建设情况进行了调查与梳理。各地积极开展食品检查员队伍建设,取得初步成效,但也面临挑战:国家对于职业化食品检查员尚无明确定义,各地建设标准不一,配套制度需进一步完善;中高级食品检查员数量相对不足,食品检查队伍专业化水平有待提高;培训考核标准不统一,师资队伍力量薄弱;检查的针对性有待加强,问题隐患排查能力有待提高。建设中国特色的食品检查员制度是一项系统工程,须依托现有资源,围绕机制、人员、制度3个维度统筹推进。建议明确食品检查的权限和边界,确立法律依据,完善食品检查体制机制;统一培训考核标准,创新培养模式,加强队伍建设;加强编制、薪酬、职级、经费、物资等保障制度建设,拓宽食品检查员职业发展空间。

关键词:食品检查员;职业化;队伍建设;食品安全监管

中图分类号:R155 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-8456(2024)09-1063-05

DOI:10.13590/j.cjfh.2024.09.011

A preliminary study on the construction of food inspector team in China

ZHAO Hongjing, SUN Quansheng, ZHOU Boya, YAN Jie, LIAO Hong

(Center for Food Evaluation, State Administration for Market Regulation, Beijing 100070, China)

Abstract: Strengthening the construction of food inspectors is an important guarantee for implementing supervision responsibilities and ensuring food safety. The situation of food inspection team and system construction in China was investigated and sorted out. Various places actively carry out the construction of food inspectors with initial results. There are also challenges: The state has not yet a clear definition of professional food inspectors, local construction standards are different, and supporting systems need to be further improved; The number of middle and senior food inspectors is relatively insufficient, and the specialization level of food inspection team needs to be improved; The training and assessment standards are not uniform, and the strength of teaching staff is weak; The pertinence of inspection needs to be strengthened, and the ability to troubleshoot hidden problems needs to be improved. The construction of a food inspector system with Chinese characteristics is a systematic project, which must rely on existing resources and be carried forward in three dimensions: mechanism, personnel and system. The authority and boundary of food inspection should be clarified, the legal basis is established, and the food inspection system and mechanism is improved; The training assessment standard is unified, the training mode is innovated, the team construction is strengthened; The establishment of security systems can be strengthened such as establishment, salary, rank, funds, and materials, and the space for professional development of food inspectors is broadened.

Key words: Food inspectors; professional; team building; food safety supervision

开展现场检查是法律赋予食品安全监管部门的重要职责,也是加强食品生产经营过程控制、保障质量安全的重要手段。加强专业化职业化建设,是提高食品检查员能力素质,完善食品检查制度的有效途径。近年来,党和国家高度重视职业化食品

检查员队伍建设。2017年1月,习近平总书记指出:“要建设职业化检查员队伍”。《“健康中国2030”规划纲要》提出“完善统一权威的食品安全监管体制,建立职业化检查员队伍”。《中共中央国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见》明确要求,“依托现有资源加强职业化检查队伍建设,提高检查人员专业技能”。《食品安全法实施条例》第六十条规定,“国家建立食品安全检查员制度,依托现有资源加强职业化检查员队伍建设,强化考核培训,提高检查员专业化水平”。中国食品检查员队伍及制度建

收稿日期:2023-10-17

作者简介:赵洪静 女 副主任药师 研究方向为食品安全监管政策及保健食品管理 E-mail:nichita@163.com

通信作者:孙全胜 男 副研究馆员 研究方向为食品生产许可及食品安全监管政策研究 E-mail:18910756557@139.com

设起步晚,食品检查员大多由监管人员、技术人员兼任,配套制度不健全,专业化职业化建设尚处于探索阶段,面临诸多挑战。如何在大市场监管背景下,加强食品检查员队伍建设,在综合监管模式下不断加强专业化构建,值得深入探讨。

1 资料与方法

查阅国内国家及省级市场监管部门,以及美国、加拿大、欧盟食品安全主管部门网站,以“食品检查”“检查员”“食品安全”为检索词,收集国内外食品检查员队伍建设制度、法规文件等,查阅文献;对我国31个省(自治区、直辖市)及新疆生产建设兵团市场监管部门开展问卷调查,调查食品检查制度及队伍建设情况;就食品检查员分级分类管理、国外食品检查员制度体系等开展专题研讨,梳理全国食品检查制度及队伍建设情况,借鉴国外经验,提出政策建议。

2 中国食品检查员制度现状与不足

2.1 发展历史

2015年,国务院将“探索建立食品检查员制度”列入《2015年食品安全重点工作安排》,各地食品药品监管部门积极探索。2018年11月,中共中央办公厅印发《关于深化市场监管综合行政执法改革的指导意见》,从“加快建设职业化市场监管执法队伍”的高度出发,要求提高干部专业化能力水平,加快推进专业领域职业化队伍建设。2019年4月,市场监管总局发布《关于加强食品检查队伍专业化建设的指导意见》(以下简称《指导意见》),提出新时期加强食品检查队伍职业化建设新要求。以此为指导,结合属地特点和监管需求,各地市场监管部门开展食品检查员队伍建设,取得初步成效。此后不久,国务院办公厅印发《关于建立职业化专业化药品检查员队伍的意见》,就构建国家和省两级职业化药品检查员队伍、实行检查员分级分类管理、建立检查员权力和责任清单等问题提出具体要求,药品检查员建设也为各地开展食品检查员队伍建设提供了类比与借鉴。

2.2 法规建设情况

截至2022年底,我国31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团全部制定了食品安全检查员队伍建设相关文件,各具特色。部分地区从食品检查员队伍整体出发,突出专业化职业化建设,依据《指导意见》,天津、河北、山西、吉林、江苏、浙江、福建、河南制定了加强食品检查队伍专业化职业化建设指导意见或实施办法。部分地区强化对重点环

节、重点食品类别的检查员队伍建设,北京、内蒙古、广西、海南、云南、陕西按照监管环节出台了食品生产检查员管理办法。黑龙江、江西、重庆、云南、陕西建立了特定食品类别的食品检查员管理规定或检查人员库,对乳制品、特殊食品检查员管理进行规定。黑龙江、上海、福建、广西、贵州出台了食品生产许可审查员(核查员)管理规定;内蒙古自治区对食品生产许可审查员证和食品生产职业化检查员等级证实施“两证合一”管理。有的地方探索建立职业队伍,广西出台了《广西壮族自治区食品生产职业检查员管理办法(暂行)》,是全国唯一建有职业检查员(专职)队伍的省份。综上,相关制度的出台,使各地食品检查队伍建设有据可依,对规范管理、明确目标、合理配置资源等方面起到了推动作用。

在检查工具方面,市场监管总局制定了《食品生产经营监督检查管理办法》《餐饮服务食品安全监督检查操作指南》。黑龙江制定了《乳制品与婴幼儿配方乳粉生产日常监督检查要点表》,安徽制定了《食品生产加工企业现场监督检查工作指南》,江西制定了《江西省食品安全飞行检查办法(试行)》,广西制定了《广西壮族自治区食品药品安全飞行检查办法》《广西壮族自治区食品生产体系检查工作规范》《食用植物油生产安全现场监督检查指南》,对检查内容、方法、程序等予以明确,提升了相关检查工作的规范性和可操作性,有利于检查标准、判定尺度的统一。

2.3 队伍建设情况

目前,中国未建立国家级职业化食品检查员队伍,主要承担国家级检查任务及跨地区有因检查。各地市场监管部门根据本行政区域内食品产业情况,初步建成省、市、县三级食品检查员队伍,用于日常监管和专项检查。根据2021年全国市场监管系统调查结果,全国约有食品检查员2.95万人,由监管人员和技术人员构成,其中约82.1%来自市场监管行政机关,其余来自市场监管系统技术机构(检验机构、审查中心等)及系统外单位(科研院所、行业协会等);约70%的食品检查员来自街乡、区县级基层市场监管机构,约70%的食品检查员具有大学本科及以上学历,45岁以下食品检查员占比为62.6%,提示食品检查员队伍整体学历较高,以中青年为主。食品检查员人数超过1000人的省份有江苏、上海、安徽、湖北、浙江、吉林、江西7个省(自治区、直辖市)。绝大多数食品检查员为兼职。例如,广西在职业食品检查员制度方面进行了探索,2017年公开招录12名职业检查员,实行第三方劳务派遣管

理,专职从事省级食品生产安全检查任务。2017—2019年,共检查企业287家,发现问题5551个,平均每次检查发现问题19.3个。对比日常监督检查,职业检查发现问题数量明显提升,风险隐患排查效能显著提高。此后,由于待遇、晋升渠道等问题,2019年有5名业务骨干辞职^[1]。上述现象提示,由于缺乏完善的编制、薪酬等保障机制,职业化食品检查员队伍建设面临挑战。

2.4 食品生产安全检查内容与依据

食品生产企业检查是食品检查的重要环节和难点,检查内容多,技巧性强,对综合知识要求高,世界各国普遍重视生产环节的监督检查,中国在长期实践中出台了一系列法规文件、标准等,对检查内容进行明确,帮助检查员了解合规要求,便于实际工作。检查依据除了《中华人民共和国食品安全法》及其实施条例、省级人民政府出台的食品安全条例外,主要包括《食品生产经营监督检查管理办法》《食品药品监管总局关于印发食品生产经营日常监督检查有关表格的通知》《食品安全国家标准 食品生产通用卫生规范》(GB 14881—2013)等法律法规及具体食品类别的良好生产规范、各地制定的检查指南等。食品生产企业现场检查一般包括生产主体资格、从业人员管理、生产环境条件、进货查验、生产过程控制、产品检验、贮存及交付控制、不合格产品管理和食品召回、食品安全事故应急处置、产品标准执行与委托加工情况等内容。检查重点包括企业采购食品原辅料、食品添加剂等进货查验记录及证明材料是否真实、完整;是否采取有效措施保证采购的食品原辅料、食品添加剂符合国家法律法规、食品安全标准及企业执行标准的要求。原辅料、食品添加剂、食品相关产品品种是否符合规定;是否有使用非食品原料、回收食品、食品添加剂以外的化学物质、超过保质期的食品原料生产食品的情况;是否存在超范围、超限量使用食品添加剂的行为;检查企业是否建立和保存生产投料、生产加工过程关键控制点记录,其生产工艺和参数是否保持一致;是否存在人流、物流交叉污染;追溯生产控制记录的完整性及符合性,核算某一段时期内生产产品的物料平衡;检查产品标识是否符合有关规定;检查出厂检验项目与食品安全标准及有关规定是否一致等。总之,从全生产链条对企业进行检查,以核实其是否全面符合食品安全生产的要求。

2.5 问题与不足

2.5.1 配套制度不够健全

目前,国家对于职业化食品检查员尚无明确定义,各地、各部门在建设标准上还没有达成共识。

相关法规仅提出国家应建立食品安全检查员制度,加强职业化检查员队伍建设,提高专业化水平等原则要求,但对食品检查员权利、义务、职责等无明确规定,缺少食品检查员队伍专业化职业化建设及管理的配套文件。虽然已出台政策原则性和指导性较强,但缺乏考核评价指标,操作性有待加强。检查结果判定指南等规范性文件缺失,食品检查缺少直接的法律依据。地方文件一般对检查员资格条件、遴选、使用、考核等进行规定,程序性内容较多,检查指南、培训标准、职级薪酬等技术性、专业性、保障性内容较少,激励措施有待完善。

2.5.2 职业化食品检查员数量少

据调查,1年检查100家食品生产企业,一般需要6名专职食品检查员;根据检查内容及产业情况,1名食品生产检查员每年可承担企业检查30~100家次不等。由于我国食品企业数量巨大,平均每名食品检查员的工作量和强度较大,食品检查员分布密度不均,中高级食品检查员数量相对不足。食品检查员多数为行政监管人员兼任,专业背景匹配度不高,基层检查人员流动性较大,均限制了专业化水平的提升,食品检查员队伍专业化、职业化特点不够突出。检查机构建设较为薄弱,缺少权威的国家级检查机构对全国食品检查员队伍建设进行指导与示范引领;缺少全国统一的食品检查队伍信息平台,底数不清,影响信息统计和资源共享。

2.5.3 培训考核标准不统一

美国、加拿大、欧盟均建有统一的职业化食品检查员培训标准^[2]。中国尚未出台统一的食物检查员培训及考试大纲,也没有建立食品检查员培训师智库。各地食品检查队伍培训考核标准不一,多以短期培训为主;培训内容缺乏系统性,与食品检查员分级管理不能有效衔接,未形成全国统一的课程体系。培训形式单一,实际操作和现场培训不足。缺乏高质量的师资队伍,尤其是具有国际视野的师资力量。规模化、专职化食品检查员培养体系及长效机制缺失,制约食品检查队伍整体发展。

2.5.4 检查针对性与问题隐患排查能力有待加强

检查能力与效率,是体现食品检查队伍及制度建设成果的重要方面,受各种因素制约。客观上,当前中国食品安全监管对风险、信用、信息化手段应用不足,有关配套制度不健全,检查的针对性不强,随机性有待提高。基层检测仪器和人才紧缺;检查工具创新少,在信息采集、远程监控、风险预警等智慧监管方面存在短板,均制约检查能力及效率的发挥。主观上,检查员的专业素质、综合能力还需加强,实际工作中,有因检查少,食品安全隐患排查

能力和问题发现效率不高。此外,社会资源利用不足,监管部门对第三方机构认证检查结果、安全审计数据借鉴、应用较少,也一定程度上影响检查效率。

3 国外职业化食品检查员制度建设情况

国外食品检查制度建设的一般规律是:一系列食品安全事件促使政府重新审视食品安全监管制度,继而推动立法明确食品检查员职责及食品安全检查制度;主管部门依据法律法规及监管职能招募、培训、使用、考核、管理食品检查员。与中国相比,国外食品安全检查立法较早,法规依据充分,职责较为明确,值得借鉴。美国、加拿大、欧盟均明确了食品检查员制度的法律地位,规定了检查员、检查机构、食品企业的权利与义务。依据《联邦食品、药品和化妆品法案》《食品安全现代化法案》,美国建立了基于风险分析与质量体系的检查制度^[3],规定美国食药监局(Food and Drug Administration, FDA)有权查阅、复印与食品生产、加工、储运、销售有关的记录与文件;有权扣留假冒或掺假的进口及国内食品。注册人(食品企业)须承诺自愿接受FDA发起的任何符合法规要求的检查。加拿大《食品检查署法》《食品安全法》等对检查员资质、分类、权限等作出规定。加拿大将食品检查员分为检查员、兽医和检查经理,分类代码分别为EG、VM和IM,其资质要求、检查任务、薪酬待遇不同。欧盟(EC)第178/2002号、第854/2004号和第882/2004号条例分别对检查原则和要求、检查员资格、职责、检查频率等予以明确,要求监管部门对饲料和食品生产、加工和销售的每个环节都必须进行监督和检查。中国在食品检查员方面没有单独立法,也未出台国家层面的食品检查员管理办法;现有法规文件对食品检查员权利、义务、职责等缺少明确规定。

在配套制度方面,中国也存在短板。当前,西方发达国家职业化食品检查员制度建设已进入深耕期,注重检查工具的研发及培训内容的完善^[4-12]。如美国、加拿大均制定了细化的检查员操作程序和指南,同时,有效运用电子化、信息化技术协助检查员工作,提高效率,积累数据,为制定下一步检查计划及统计分析奠定基础。两国均建立了完整的检查员培训制度,特别是近年来两国合作开展的全新培训项目规划,以能力培养为目标,不再按照食品分类,而是依据检查员分类及级别设计课程,努力做到系统与特殊、基础与专业的平衡。欧盟各国根据欧盟法律制定本国的食品检查程序,统一检查质量与标准。如英国食品标准局对乳制品卫生检查、屠宰前检查、动物副产品、进出口肉类等制定

了官方控制手册。欧盟建立了“培训—考核—试用—继续教育”制度,确保检查员培训的广度和深度。与发达国家相比,中国在检查工具、培训考核等方面差距明显。主要体现在:针对不同生产加工环节的检查指南少,电子检查系统开发应用不足,影响检查效率;缺少国家层面统一的教育大纲、培训教材及考核标准,培训多以理论知识为主,检查实践较少,对食品检查员的培训考核缺乏系统性、规划性,影响检查员队伍的长期建设。

4 建议

自2015年,国务院提出“探索建立食品检查员制度”,到2019年,市场监管总局要求加强食品检查队伍专业化职业化建设,对比西方发达国家100多年的建设历史,中国处于食品检查员队伍及制度建设的探索阶段,特别是在专业化职业化方面,差距较大;必须根据国情,在依托现有资源的基础上,科学借鉴国外经验做法,建设具有中国特色的食品检查员制度。

4.1 推动完善食品检查体制机制

明确食品检查员定义,确定食品安全检查的权力、要求和边界,赋予食品检查员现场检查权和检查结果可作为行政处罚依据的法律地位,让检查员行使权力和义务时拥有法律依据。

构建国家和地方两级食品检查员队伍,明确检查事权。实行食品检查员分级分类管理。根据专业水平和工作能力,将食品检查员划分为不同类别与层级,对应不同的职责权限、培训考核标准及薪酬待遇。遴选优秀的食品检查员加入国家级食品检查员队伍或成为检查员师资。

4.2 加强队伍建设与技术支持

研究制定食品检查员专业化职业化培训考试大纲。开发统一、权威的食品检查员培训教材、题库,统一培训考核标准。加强国家及省级检查机构建设,承担本行政区域内食品检查员队伍的培训、考核、调配使用、信息统计和日常管理等工作;强化人员管理与信息共享,探索建立全国统一的食品检查队伍信息平台。着眼于检查能力提升,以乳制品、特殊食品为突破口,建立国家级职业化食品检查员实训基地,采用“理论知识+现场教学+实践教学”模式,突出检查工作的实战性。创新招募机制,探索建立聘用检查人员、政府购买服务等方式,充分利用社会资源开展监督检查工作。

研发检查工具。研究制定检查指南,检查员工作手册,检查结果判定指南等工具文件,逐步完善各环节指引,规范检查行为。创新检查技术手段,建立现场检查信息化系统与协作平台,加强检查信

息的抓取、传输、研判与预警,发挥“智慧监管”作用。加强检验能力建设,提升快检方法的准确性、针对性和便捷性,方便基层检查人员及时发现风险隐患。

4.3 不断完善配套保障制度

统筹机构编制,合理确定队伍规模,适当向职业化食品检查员倾斜。在现有薪酬待遇基础上,推进检查工作补贴制度,补贴水平应与食品检查员技术职称、检查工作难易程度及检查任务量挂钩。按照国家有关规定,对工作业绩突出、发现或排除重大风险隐患的食品检查员给予表彰奖励,提升职业荣誉感。完善职业化食品检查员职称评审政策,允许食品检查员参加研究、工程系列职称评审,探索建立科学的职称评价标准和业内评价机制,推动职业化检查员职称评定工作。

各级党委、政府应加大对食品检查队伍建设的投入力度,制定年度经费预算,使薪酬待遇、教育培训、差旅经费等得到保障。加强物资配备,满足检查工具、快检设备、车辆、办公用房等需求,保证履职的软硬件条件。

5 结论

加强食品检查员队伍专业化职业化建设是一项系统工程,必须依托现有资源,在机制、人员、制度三个维度统筹推进。一是完善食品检查体制机制。明确食品检查权限和边界,确立法律依据。二是加强队伍建设。通过设置专岗、聘用专业人才等多渠道充实检查员队伍。严格岗位准入和任职条件,建立科学的考评机制。统一培训大纲,加强培训课程及师资建设,不断提升食品检查员专业化水平。三是加强制度建设。建立完善编制、薪酬、职级、经费、物资等保障制度,拓宽食品检查员职业发展空间。

参考文献

[1] 李若姮. 食品安全职业检查成效及对策建议—广西食品安全

职业检查案例分析[J]. 食品安全导刊, 2021(18): 11-12.

LI R H. Effectiveness of Occupational Inspections in Food Safety and Recommendations for Countermeasures - A Case Study of Occupational Inspections in Food Safety in Guangxi [J]. Food Safety Guide, 2021(18): 11-12.

[2] US FDA. Food Code 2017 [EB/OL]. (2022-03-07) [2024-04-06]. <https://www.fda.gov/food/fda-food-code/food-code-2017>.

[3] US FDA. Food safety modernization act [EB/OL]. (2017-12-13) [2024-04-06]. <https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/full-text-food-safety-modernization-act-fsma>.

[4] National Environmental Health Association. FD218 risk-based inspection methods in retail [EB/OL]. (2020-06-14) [2024-04-06]. <https://www.neha.org/fd218-risk-based-inspection-methods>.

[5] Association of Food and Drug Officials. National curriculum standard [EB/OL]. (2020-06-14) [2024-04-06]. <http://www.afdo.org/ncs>.

[6] US FDA. 2020 Investigation operations manual (IOM) [EB/OL]. (2020-06-15) [2024-04-06]. <https://www.fda.gov/inspections-compliance-enforcement-and-criminal-investigations/inspection-references/investigations-operations-manual>.

[7] US FDA. Inspection guides [EB/OL]. (2022-06-30) [2024-04-06]. <https://www.fda.gov/inspections-compliance-enforcement-and-criminal-investigations/inspection-references/inspection-guides>.

[8] US FDA. Inspection technical guides [EB/OL]. (2016-07-15) [2024-04-06]. <https://www.fda.gov/inspections-compliance-enforcement-and-criminal-investigations/inspection-guides/inspection-technical-guides>.

[9] US FDA. Guide to Inspection of Quality Systems [EB/OL]. [2023-03-28] [2024-04-06]. <https://www.fda.gov/inspections-compliance-enforcement-and-criminal-investigations/inspection-guides/quality-systems>.

[10] US FDA. Regulation procedure manual-Chapter 5-Administrative actions [EB/OL]. [2019-10-15] [2024-04-06]. <https://www.fda.gov/media/77026/download>.

[11] FSIS. Safeguarding electronic equipment and data during foreign travel [EB/OL]. [2011-08-16] [2024-04-06]. <https://www.fsis.usda.gov/wps/wcm/connect/ecc75d28-ed9e-40e2-bff0-77a4523bde42/1306.17.pdf?MOD=AJPERES>.

[12] Government of Canada. Guidance for food inspection activities [EB/OL]. (2020-09-09) [2024-04-07]. <https://www.inspection.gc.ca/food-safety-for-industry/compliance-continuum/guidance-for-food-inspection-activities/eng/1542313686757/1542313762789>.