

监督管理

检验机构承担食品安全监督抽样工作存在的问题

陈世伟,刘智勇

(河南省口岸食品检验检测所,河南 郑州 450003)

摘要:在国家食品安全监督抽检力度不断加大的情况下,多数食品安全监管部门受制于人员等条件的限制,将监督抽样工作委托有资质的食品检验机构实施。本研究结合工作实践,对食品检验机构开展食品安全监督抽样工作进行了分析,认为食品检验机构实施监督抽样工作可能存在身份合法性及违背监督抽样与检验检测相分离等问题,并提出了完善监督抽样工作的建议。

关键词:食品安全;食品安全监督;食品检验;监督管理

中图分类号:R155 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-8456(2017)06-0716-03

DOI:10.13590/j.cjfh.2017.06.016

The problem of the food inspection institutions to carry out supervision and sampling

CHEN Shi-wei, LIU Zhi-yong

(Food Inspection and Testing Institute of Henan Province, Henan Zhengzhou 450003, China)

Abstract: With the increasing input of national food safety supervision and the shortage of staff, most of the food safety supervision department entrust the qualified food inspection institutions to carry out supervision sampling. The working mechanism of the food inspection institution is analyzed according to the actual practice, and the problems of supervision and inspection separation, and identity legitimacy is show. The paper finally put forward some suggestions to improve the supervision and sampling.

Key words: Food safety; food safety supervision; food inspection; administration

随着各级党委、政府对食品安全工作的不断加强,监督抽检力度逐年加大,仅2016和2017年全国食品安全监督抽检均约130万批次^[1-2]。根据“十三五”国家食品安全规划^[3],到2020年,国家统一安排计划、各地区各有关部门分别组织实施的食品检验量达到每年4份/千人。其中,各省(区、市)组织的主要针对农药兽药残留的食品检验量不低于每年2份/千人。面对如此巨大的抽检任务,食品安全监管部门将大部分监督抽样工作委托有资质的食品检验机构实施。本文对此过程进行了分析探讨,以为完善食品安全监督抽样机制提供依据。

1 监督抽样行为性质

根据《中华人民共和国食品安全法》^[4]第八十七条“县级以上人民政府食品药品监督管理部门应当对食品进行定期或者不定期的抽样检验,并依据有关规定公布检验结果,不得免检。”及第一百一十条“县级以上人民政府食品药品监督管理、质量监

督部门履行各自食品安全监督管理职责,有权采取下列措施,对生产经营者遵守本法的情况进行监督检查:(一)进入生产经营场所实施现场检查;(二)对生产经营的食品、食品添加剂、食品相关产品进行抽样检验”等规定,监督抽样是一个具体的行政执法行为,具有法律强制性,其检验结果具有法定的证据性质,是食品安全监管部门行使行政处罚程序中的一个重要取证环节。

2 监督抽样实施现状

在食品安全监督抽检工作实践中,对年度计划的抽检任务,目前具体承担监督抽样工作的情况,主要包括委托具有资质的食品检验机构独立开展抽样、食品检验机构配合监管部门共同实施抽样、监管部门自行抽样等三种。据不完全统计,由财政专项支持的食品安全监督抽检任务,各级食品药品监管部门,依据《食品安全抽样检验管理办法》^[5]第十四条“食品药品监督管理部门可以自行抽样或者委托具有法定资质的食品检验机构承担食品安全抽样工作”的规定,绝大多数通过招标等方式委托食品检验机构独立开展监督抽样和检验。

收稿日期:2017-10-27

作者简介:陈世伟 男 副主任医师 研究方向为食品安全监督检验与管理 E-mail: csw3000@163.com

3 问题与分析

食品安全监督抽样作为一种具体的行政执法行为,经部门规章授权,由食品检验机构具体实施抽样活动。目前,承担食品安全监督抽样工作的食品检验机构主要有国有资产设立的事业单位和民间资本投资设立的企业单位。在实际操作过程中,可能存在以下问题:

3.1 不具备食品安全监督抽样资质

根据《食品安全抽样检验管理办法》第十四条“食品药品监督管理部门可以自行抽样或者委托具有法定资质的食品检验机构承担食品安全抽样工作”的规定,接受委托承担食品安全抽样工作的前提条件就是食品检验机构要具有法定资质,即不论是事业单位还是企业单位,只要具有法定资质均可被委托承担食品安全抽样工作。法定资质在《中华人民共和国食品安全法》第八十四条规定:“食品检验机构按照国家有关认证认可的规定取得资质认定后,方可从事食品检验活动。”该条款赋予获得资质的检验机构的职能仅限于开展食品检验活动。从《检验检测机构资质认定管理办法》^[6]等认证认可的规定条件看,检验机构在取得食品检验资质时,并未涉及抽样工作具体条件。可见,食品检验活动不包括抽样工作。根据《中华人民共和国行政处罚法》^[7]第十八条“行政机关依照法律、法规或者规章的规定,可以在其法定权限内委托符合本法第十九条规定条件的组织实施行政处罚”的规定,被委托的组织必须是“依法成立的管理公共事务的事业组织”。可见,企业性质的食品检验机构不具备“事业组织”这一行政机关委托的实质要件。事业单位性质的食品检验机构除被赋予管理公共事务职能的少数单位外,多数未被法律法规授权具有“管理公共事务”的职能,仅限于公益性的技术服务职能。

3.2 抽样人员无抽样资格

《食品安全抽样检验管理办法》第十七条第二款规定:“案件稽查、事故调查中的食品安全抽样活动,应当由食品安全行政执法人员进行或者陪同。”可见,这些类别的食品安全抽样已区别于日常的监督抽样,即应有行政执法人员实施或参与。但是从食品安全监督抽样的性质和目的看,不论是案件稽查、事故调查中的食品安全抽样,还是日常监管中的食品安全抽样,两者执行的都是具体的行政执法行为,前者抽样是为行政处罚等惩罚措施寻找证据,后者则是以问题为导向寻找问题证据,都具有固定证据的性质,都会面临具体行政行为合法性被质疑的可能。《食品安全抽样检验管理办法》第二

十三条规定:“抽样人员发现食品生产经营者存在违法行为、生产经营的食品及原料没有合法来源或者无正当理由拒绝接受食品安全抽样的,应当报告有管辖权的食品药品监督管理部门进行处理。”由此条文可见,抽样人员并没有因《食品安全抽样检验管理办法》第十四条的委托关系而真正取得开展抽样工作的权利。在实施抽样过程中,食品检验机构人员仅凭行政机关的一张抽样委托书就在抽样单等法律文书上签字,其行为的合法性值得商榷。这也可能就是食品检验机构在抽样时发生被拒绝抽样或工作人员被扣留的根本原因。

3.3 违反抽、检分离制度

卫生行政部门于上世纪九十年代末开始的卫生监督体制改革就是基于监督与检验分离原则,在原来既承担监督又履行检验职能的卫生防疫部门基础上,分别成立了技术支撑机构疾病预防控制中心和监督执法机构卫生监督局/中心。监督抽样与检验检测相分离指的是承担抽样与检验的机构需要分离,而非指个人。《餐饮服务食品安全监督抽样工作规范》^[8]第十一条规定:“监督抽检实行抽、检分离制度。抽样任务主要由当地食品药品监管部门或其他执法机构负责。检验任务主要由依法取得资质认定的食品检验机构负责。根据工作需要,食品药品监管部门可以要求检验机构协助进行抽样和样品预处理等工作。”可见,食品检验机构不能独自开展食品安全监督抽样工作,否则,直接违背了监督抽样与检验相分离的原则。

3.4 难以落实监督抽样工作要求

3.4.1 难以落实问题导向

《食品安全抽样检验管理办法》第六条规定:“食品药品监督管理部门应当按照公开、公平、公正的原则,以发现和查处食品安全问题为导向,依法组织开展食品安全抽样检验工作。”该条文已对“问题为导向”做出了明确规定,但是食品检验机构在抽样工作中,依照的是抽样计划而非食品安全问题,因此就无从谈起“问题导向”。另外,无执法权的抽样人员,在遇到被抽样单位逃避、店铺和仓库关门、问题食品被转移和隐藏等行为时,不能依法处置、固定证据,只有在被抽样单位配合的情况下才能实施抽样,导致问题食品不能被及时发现。

3.4.2 难以做到特殊情况及时上报

为保证能最小成本地尽快完成抽样任务,很少有抽样人员落实《食品安全抽样检验管理办法》第二十三条“抽样人员发现食品生产经营者存在违法行为、生产经营的食品及原料没有合法来源或者无正当理由拒绝接受食品安全抽样的,应当报告有管

辖权的食品药品监督管理部门进行处理。”以及《食品安全监督抽检和风险监测工作规范》^[9] 1.3 抽样中 1.3.10 拒绝抽样和 1.3.12 特殊情况的处置和上报等具体要求。

3.4.3 难以落实现场材料索取和信息采集要求

《食品安全监督抽检和风险监测工作规范》1.3.6(7)和 1.3.7 部分,分别要求被抽样单位提供被抽检食品执行的企业标准及协助完成现场信息采集等工作。但是,在部分被抽样单位拒绝提供企业标准文本复印件时,检验机构只能从数据并未实时更新的卫生行政部门网站寻找和下载相应的企业标准进行检验,浪费了检验机构大量的宝贵检验时间;还有,部分被抽样单位人员不同意与抽样人员合影,导致该信息无法采集。无执法权的抽样人员无法强制被抽样单位和人员配合完成抽样工作。

3.5 不易做到双随机抽样

国务院总理李克强在 2016 年 9 月 21 日指出:全面推行“双随机、一公开”监管,随机抽取检查对象,随机选派执法检查人员,抽查情况及查处结果及时向社会公开。实施双随机抽样就是李克强总理批示精神的具体落实。但是,检验机构很难做到双随机抽样:一是检验机构专门从事抽样的人员少,而且经常是临时拼凑;二是检验机构不掌握被抽样单位基数与分布。

4 讨论与建议

4.1 由具有食品安全监督执法资格的单位 and 人员实施抽样

基于行政编制的限制,食品安全监管部门中从事食品安全监管工作的人员,确实不具备完成目前巨大抽样任务的能力。但是,各地方食品安全监管部门几乎均有直属的专门从事食品安全监管工作的参公管理或全供事业单位,若能由这些单位实施

食品安全监督抽样工作,不仅解决了抽样人员身份问题,而且还能将日常监督检查与抽样相结合,既能提高问题导向性抽样效率,又能及时处置发现的问题。

4.2 为检验机构抽样人员办理抽样执法证

根据《食品安全抽样检验管理办法》的规定,检验机构可以接受食品药品监管部门的委托开展食品安全抽样工作。据此,食品药品监管部门是否可以协调地方法制部门,为事业单位性质的食品检验机构抽样人员办理仅限于抽样工作的行政执法证。目前,江西省、湖北省等食品药品检验机构中承担抽样任务的工作人员已办理了仅限于抽样工作的行政执法证。

参考文献

- [1] 国家食品药品监督管理总局. 2016 年食品安全抽检计划主要内容 [EB/OL]. (2016-02-03) [2017-10-10]. <http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0050/143760.html>.
- [2] 国家食品药品监督管理总局. 2017 年食品安全抽检计划及要求:食药监食监三〔2017〕1 号 [A]. 2017-01-03.
- [3] 国务院. 国务院关于印发“十三五”国家食品安全规划和“十三五”国家药品安全规划的通知:国发〔2017〕12 号 [A]. 2017-02-14.
- [4] 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 [A]. 2015-04-24.
- [5] 国家食品药品监督管理总局. 食品安全抽样检验管理办法:国家食品药品监督管理总局令 11 号 [A]. 2014-12-31.
- [6] 国家质量监督检验检疫总局. 检验检测机构资质认定管理办法:总局令 163 号 [A]. 2015-04-09.
- [7] 全国人民代表大会. 中华人民共和国行政处罚法 [A]. 1996-03-17.
- [8] 国家食品药品监督管理局. 关于印发餐饮服务食品安全监督抽检工作规范的通知:国食药监食〔2010〕342 号 [A]. 2010-08-23.
- [9] 国家食品药品监督管理总局. 食品安全监督抽检和风险监测工作规范:食药监办食监三〔2015〕35 号 [A]. 2015-03-03.