

食品安全标准

我国食品安全企业标准备案工作现状及分析

余超,李迎月,黎志峰,曾淳子,刘群,龙幼婷,陈坤才

(广州市疾病预防控制中心,广东 广州 510440)

摘要:目的 了解我国不同省份食品安全企业标准备案工作现状,分析各省份备案工作模式的优缺点,为优化我国食品安全企业标准备案工作提供参考。方法 查询各省份政务服务网、卫生健康委员会官网、食品安全企业标准备案信息平台,收集、校核、整理、分析各省份食品安全企业标准备案时限、网上备案、公示公开、备案内容、专家审查、备案部门等信息。结果 收集分析了全国31个省份的备案相关信息,其中26个省份制定了现行有效的办事指南,各省份备案时限介于3~69个工作日,平均备案时限为30.6个工作日,19个省份已实现全程网上备案,23个省份已实行备案前公示,31个省份已实行备案后公开,30个省份备案完整的企业标准文本,13个省份备案企业标准不需要提交专家审查意见,16个省份需要或部分需要提交专家审查意见,13个省份备案职权已委托地级市实施。结论 全国31个省份均有开展食品安全企业标准备案工作,但在备案时限、网上备案、公示公开、备案内容、专家审查、备案部门等方面存在一定差异,备案工作主要存在时限过长、网上备案未普及、备案前公示和备案后公开制度未落实等问题。

关键词:食品安全;企业标准;备案

中图分类号:R155 文献标识码:A 文章编号:1004-8456(2020)02-0212-04

DOI:10.13590/j.cjfh.2020.02.020

Analysis of the food safety enterprise standard filing in different provinces of China

YU Chao, LI Yingyue, LI Zhifeng, ZENG Chunzi, LIU Qun,

LONG Youting, CHEN Kuncai

(Guangzhou Center for Disease Control and Prevention, Guangdong Guangzhou 510440, China)

Abstract: Objective To investigate the current situation of food safety enterprise standards filing in different provinces of China, and analyze of the advantages and disadvantages of each provincial record-keeping mode, the reference for improving the standard filing of food safety enterprise in China were provided. **Methods** The information of food safety enterprise standard filing time limit, online filing situation, publicity, filing content, expert review, filing department and so on were collected, collated and analyzed through the provincial government service network, Health Commission official network, food safety standard filing information network. **Results** The archival records of 31 provinces in China were collected, 26 provinces formulated operational guidelines; the time limit for archival filing ranged from 3 to 69 working days, with an average of 30.6 working days; 19 provinces put the record online; 23 provinces publicized the enterprise standard before filing; 31 provinces publicized the enterprise standard after filing; 30 provinces filed complete standard texts; 13 provinces did not require expert review; 16 provinces required expert review; 13 provinces had decentralized their filing authority. **Conclusion** All 31 provinces in China had started the work of food safety enterprise standards filing but there were great differences in filing time limit, online filing, publicity, filing content, expert review, filing department, etc. The main problems were that the filing time limit was too long, the online filing was not popularized, the system of publicity before and after filing was not implemented.

Key words: Food safety; enterprise standards; file

食品安全企业标准是食品生产企业制定的,在

企业内部适用的标准,是企业范围内需要协调统一的技术、管理和工作要求^[1]。我国实行食品安全企业标准备案管理制度,《中华人民共和国食品安全法》^[2]第三十条规定:“国家鼓励食品生产企业制定严于食品安全国家标准或者食品安全地方标准的企业标准,在本企业适用,并报省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门备案。”原国家卫生和计划

收稿日期:2019-12-24

作者简介:余超 男 副主任医师 研究方向为食品安全企业标准

E-mail:375839262@qq.com

通信作者:陈坤才 男 主任技师 研究方向为食品安全 E-mail:

ckc@gzcdc.org.cn

生育委员会明确了食品生产企业对报备的企业标准负责,是企业标准的第一责任人,备案是将企业标准中食品安全相关内容材料进行登记、存档、公开、备查的过程^[3]。食品安全企业标准不仅是企业组织生产的依据,也是企业发展的支撑和市场竞争的关键,是整个食品标准体系的关键组成部分,对指导企业日常生产和加工具有十分重要的意义^[4]。本研究通过分析我国食品安全企业标准备案工作现状,分析不同省份备案工作模式的优缺点,为优化食品安全企业标准备案工作提供参考。

1 资料与方法

1.1 资料来源

通过查询各省政务服务网、卫生健康委员会官网,以及食品安全企业标准备案信息平台,共收集、校核、整理、分析了全国 31 个省、自治区、直辖市(以下简称省份,未收集香港、澳门、台湾)的备案工作开展相关资料。

1.2 方法

建立 Excel 数据表,将各省份备案时限、网上备案、公示和公开、备案内容、专家审核、备案部门等信息录入,对收集到的原始数据与网上公布资料进行反复校核,数据分析主要是计算平均值、百分比以及描述值的范围等。

2 结果与分析

2.1 总体情况

全国 31 个省份均有开展食品安全企业标准备案工作,但不同省份备案工作模式存在一定差别,主要表现在备案时限流程、网上备案、公示和公开制度、备案内容、专家审核、承担备案部门等方面。其中,3 个省份未查询到食品安全企业标准备案办事指南,2 个省份的办事指南废止后未重新颁布,其余 26 个省份均颁布并公开了现行有效的办事指南。在目前实施的办事指南中,2015 年后颁布的有 16 个省份,2015 年前颁布的有 10 个省份,其中有 2 个省份依据 2015 年修订的《食品安全法》新要求对备案工作进行了调整。

目前,原卫生部《食品安全企业标准备案办法》已废止,新的备案办法尚未颁布,各省在开展备案工作时缺少国家层面技术支撑。此外,对于严于食品安全国家标准或者食品安全地方标准的尺度未予明确,各省份对“严于”是指安全指标数值比食品安全国家标准或食品安全地方标准低,还是需要低到一定范围的理解不统一。食品安全企业标准备案办事指南是各省份开展备案工作的依据,是食品生产

企业申报标准备案的指引,目前,全国尚有 5 个省份没有有效的食品安全企业标准备案办事指南,有 10 个省份的办事指南是在 2015 年前制定并颁布实施,而 2015 年新修订的《食品安全法》与 2009 年版比较,对食品安全企业标准备案工作提出了新的要求。

2.2 备案时限流程

全国 29 个省份对备案工作时限有明确规定,不同省份规定时限介于 3~69 个工作日之间,平均约需 30.6 个工作日,企业从提交企业标准到最后完成标准备案所花费的时间过长,其中备案时限最长的省份是时限最短省份的 23 倍。备案流程主要包括资料核对、公示、协助审查、受理、备案、公开等环节,各省份设置的备案流程组合种类多,共包含了 15 种,与原国家卫生和计划生育委员会明确的登记、存档、公开、备查不一致。各省份备案流程时限情况见表 1。

表 1 各省份食品安全企业标准备案流程时限情况表
Table 1 Statement of standard filing time limit and process of food safety enterprises in provinces of China

流程	时限范围 /工作日	平均时限 /工作日	设置该流程 省份数/个
资料核对	0.5~7.0	4.4	9
公示	5.0~20.0	15.8	23
协助审查	10	10.0	1
受理	5.0~10.0	5.8	10
备案	0.5~19.0	8.1	24
公开	2.0~20.0	15.8	15

2.3 收费情况

全国 28 个省份在办事指南或政务服务事项处明确了企业标准备案政府部门不收费,2 个省份未予以明确收费情况,还有 1 个省份未查询到相关信息。但部分省份备案标准时要求企业提供专家审查意见,可能会导致企业的间接成本支出。

2.4 网上备案

全国 19 个省份实行网上备案,12 个省份未实行网上备案,其中广东、浙江、吉林、福建、安徽、河北、河南、山西、黑龙江、宁夏、陕西等省份设置了食品安全企业标准备案信息平台。全国未实行网上备案的省份占 38.71%(12/31),尚有较多省份要求企业提交纸质材料进行备案。

2.5 公示情况

全国 23 个省份实行备案前公示,8 个省份未进行备案前公示,其中有 1 个省份备案信息平台虽然设置了公示模块,但在该模块中查不到任何公示信息。公示时间介于 5~20 个工作日,其中要求公示 20 个工作日的省份最多,占 56.52%(13/23)。公示内容主要包括企业标准文本、编制说明、严于食品安全国家标准或地方标准的说明、公示申请

书、备案登记表以及其他材料(如保健食品还需提供批准证书),要求公示企业标准文本和编制说明2种材料的省份数量最多,占52.17%(12/23),其次为要求公示企业标准文本和严于食品安全国家标准或地方标准情况说明,占26.09%(6/23)。全国未严格落实备案前公示制度比例为25.81%(8/31),存在公示时间长短不一,公示内容多种多样的问题。

2.6 公开情况

全国31个省份均实行食品安全企业标准备案后公开制度,在备案后公开的企业标准文本中,14个省份为加盖省级卫生行政部门备案专用章,1个省份为加盖承办地级市卫生行政部门备案专用章,部分省份公开的企业标准选择性标注了备案号、备案日期、有效期、水印、二维码、条形码等。公开后的标准供公众免费下载,其中9个省份备案标准未设置有效期,17个省份有效期3年,3个省份有效期5年,另有2个省份未查询到相关信息。主要存在个别省份完整的标准文本未公开,公众无法通过网络查询到标准文本的具体内容等问题。

2.7 备案内容

全国有30个省份备案完整的食品安全企业标准,1个省份仅备案严于食品安全标准的相关情况。严于食品安全标准要求方面,各省份均要求备案的企业标准需制定严于食品安全国家标准或者食品安全地方标准的安全指标。各省份均认可安全指标严于食品安全国家标准,13个省份认可安全指标严于全国各省份的食品安全地方标准,17个省份安全指标严于范围限定为本省份的食品安全地方标准,1个省份未查询到相关情况。

2.8 审查情况

全国13个省份备案食品安全企业标准不需要提供专家审查意见,16个省份需要或者部分需要企业提供专家审查意见,1个省份由企业自行决定是否提供,1个省份未查询到相关情况。

2.9 承担部门

全国13个省份已委托或部分委托该项工作至地级市实施,15个省份依然由省级卫生行政部门或指定省级机构承担,3个省份未查询到具体承担部门情况。《食品安全法》规定企业制定食品安全企业标准应报省、自治区、直辖市卫生行政部门备案。对于备案工作委托地级市实施的大多数省份,备案标准加盖的是省级卫生行政部门备案专用章,造成了地级市具体承担备案权限但省级卫生行政部门承担备案责任的权责分离现状。个别省份选择在备案标准上加盖地级市卫生行政部门备案专用章,

这种做法与法律规定不符。

3 讨论

3.1 食品安全企业标准的重要性

食品安全企业标准是我国食品标准体系的重要组成部分,是落实习近平总书记制定最严谨的标准要求和实现《中共中央 国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见》中食品安全标准水平进入世界前列目标的重要内容^[5-6]。《中华人民共和国食品安全法实施条例》第七十四条明确了县级以上人民政府食品安全监管部门可将食品标注的食品安全企业标准作为处罚的依据^[7],这些均凸显了企业标准的重要意义。

3.2 食品安全企业标准备案制度的缺陷

国家对食品安全企业标准实行的是备案制度,备案过程不要求对文本内容进行实质审查或技术把关,由企业自行负责,但由于我国食品生产企业规模不一,食品安全企业标准制定人员水平参差不齐,甚至许多小企业不具备自行制定企业标准的技术能力,而是交由第三方机构代为编写,导致提交备案的标准存在原辅料使用错误、食品添加剂错用或滥用、安全指标错定或漏定等各种问题^[8-12],如果企业依据这些错误的标准生产食品,将可能导致食品中出现各种安全隐患。

3.3 食品安全企业标准制定的动因

企业在申办食品生产许可时,需要确定产品执行标准,而目前我国颁布的产品类食品安全标准数量有限,企业在申报食品生产许可时,能够直接参照执行的产品食品安全国家标准或食品安全地方标准较少,只能选择制定并执行备案的食品安全企业标准。虽然我国食品安全通用标准基本覆盖了主要食品品种,但部分企业生产的混合性食品,如预拌粉、湿粉条等,难以归到通用标准中的食品类别中,而通过制定食品安全企业标准,明确原辅料、食品添加剂的使用以及质量和安全指标值,更符合企业和监管部门的实际需求。

3.4 食品安全企业标准备案工作优化建议

我国不同省份间食品安全企业标准备案工作实施情况存在较大差异,部分省份备案工作还需进一步优化。当前各省级卫生行政部门应制定并适时更新企业标准备案办事指南,使食品生产企业在申请标准备案时有文件可依、有规定可循。

3.4.1 优化备案流程与时限

目前很多省份的备案流程与国家明确的登记、存档、公开、备查不一致,且各省份备案平均时限达到30.6个工作日,急需缩短企业标准备案时限。建

议修改为企业提交资料后进入公示,时间为5个工作日,公示期间备案部门审核资料是否齐全,判断是否制定严于食品安全国家标准或食品安全地方标准的安全指标。公示后进入受理环节,建议2个工作日,主要核对企业是否按公示意见进行修改,如缺少的材料是否增补、错误的材料是否更正、不符合严于食品安全国家标准或食品安全地方标准的情况是否调整。受理后进入备案环节,建议5个工作日,主要是卫生行政部门审核是否同意备案。备案后进入查看与公开环节,建议2个工作日,主要是查看标准是否有格式问题,最后加盖备案章后在网上公开。经过上述优化调整后,备案流程就完全符合国家卫生行政部门对于食品安全企业标准备案过程的规定^[3],且备案法定时限缩短为14个工作日,远低于当前各省平均备案时限的30.6个工作日,有效节约了企业办理备案的时间成本。对于提交备案的企业标准中可能存在各种问题,备案部门可以组织食品安全标准专业技术人员对公开后的企业标准进行技术评估,发现问题及时通知企业修订标准,存在较严重问题的,可同时通报食品安全监管部门。

3.4.2 推广全程网上备案

取消企业去现场环节,实行所有备案材料网上提交。一方面节约了企业的时间成本,为企业申请标准备案减轻工作量,另一方面也是严格落实国家企业标准备案公示公开制度。公示环节的设置主要目的是方便公众查看并对标准中存在的问题提出修改意见,但实际工作中很少有公众去关注,因此建议备案过程中缩短公示时限。在备案公开环节,为便于公众查询,建议公开完整的标准文本。

3.4.3 厘清备案部门权责

解决备案工作委托地级市的省份具体工作承担单位权责分离的问题,同时食品安全企业标准备案应体现省、自治区、直辖市备案的工作属性。卫生行政部门受理备案后,应当在标准上加盖省级卫生行政部门备案专用章,对委托地级市实施的省份,可通过内部权责界定,将责任落实到具体承办单位和经办人员。省级卫生行政部门及其指定的

企业标准备案机构在办理备案过程中不得以任何名义收取费用^[3],部分省份在备案时要求企业提供专家审查意见作为材料,会导致企业间接费用的支出,建议这部分费用在政府财政预算中予以支出。

虽然我国企业标准的制定强调企业负责制,但鉴于我国现阶段单纯依靠企业自行把关在技术上很难满足制定更严谨的食品安全企业标准要求,因此,以备案制为前提,卫生行政部门组织食品安全标准专业技术人员对备案企业标准进行技术性把关,能从很大程度减少企业标准中存在的问题,能大幅消除生产环节潜在的食品安全隐患。

参考文献

- [1] 信春鹰,黄薇.中华人民共和国食品安全法解读[M].第1版,北京:中国法制出版社,2015.
- [2] 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].2015-04-24.
- [3] 国家卫生计生委办公厅.国家卫生计生委办公厅关于进一步加强食品安全标准管理工作的通知:国卫办食品函〔2016〕733号[EB/OL].(2016-07-11)[2019-10-30].<http://www.nhc.gov.cn/sps/s3593/201607/c4eda654ce794591b00369d-6af-f4cb93.shtml>.
- [4] 孙志略.生产企业制定食品安全企业标准的重要性[J].轻工标准与质量,2019(2):115-116.
- [5] 卢江.最严谨的标准是我国食品安全的基本保障[J].中国食品卫生杂志,2019,31(3):195-198.
- [6] 中华人民共和国国务院.中共中央国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见[Z].2019.
- [7] 中华人民共和国国务院.中华人民共和国食品安全法实施条例[Z].2019-10-11.
- [8] 曾小娟,侯震,任国峰.2010—2015年湖南省食品安全企业标准备案情况分析[J].中国食品卫生杂志,2017,29(3):355-359.
- [9] 王春明,李力.2010—2011年江苏省食品安全企业标准备案和实施过程中存在的问题调查分析[J].中国校医,2012,26(9):672-673.
- [10] 郭爱萍,史济峰,邹涛,等.上海某区食品生产企业制定企业标准现状调查和问题分析[J].中国标准化,2017(7):109-111.
- [11] 王衡,顾仲朝,吴媛,等.浙江省水产品食品安全企业标准质量评估及改进对策[J].中国食品卫生杂志,2017,29(5):605-609.
- [12] 谭彦君,彭接文,陈子慧,等.2015年广东省食品安全企业标准存在问题分析[J].中国食品卫生杂志,2016,28(4):499-502.