

对HACCP 认证及其备案采信的思考

■ 兰祥光 江西出入境检验检疫局

摘要：简要回顾HACCP 认证和出口食品备案管理制度，比较两者的差异，分析认证机构需取得HACCP 认证备案采信资格应注意改进和加强的几个关注点，发挥第三方认证机构对HACCP 认证的评价支撑作用，简化检验检疫行政管理的备案程序，减少对出口食品生产企业的现场检查和监管频次，促进检验检疫部门转变监管模式，提高监管效能。

关键词：认证 备案 采信

1 我国的HACCP 认证与出口食品备案的回顾

1.1 我国HACCP 认证的发展

上世纪90 年代初，HACCP 管理体系首先被原中国进出口商品检验部门所引用，作为对出口食品生产企业实施行政监管的措施，发挥了巨大的作用。至今已越来越得到政府、企业和社会的关注和重视，相继写入了我国的相关法律法规，例如，2002 年国家认监委出台发布了《食品生产企业危害分析与关键控制点（HACCP）管理体系认证规定》，以及《出口食品卫生注册需评审HACCP 体系的产品目录》，成为我国第一部有关HACCP 的行政法规。

特别是2009 年颁布的《食品安全法》第三十三条规定：“国家鼓励食品生产经营企业符合良好生产规范要求，实施危害分析与关键控制点体系，提高食品安全管理水平。”明确将食品安全的HACCP 体系上升到法律的层面广泛推行。2011 年我国出口食品卫生注册需评审HACCP 体系的产品由原6 个增加到7 个。我国《质量发展纲要（2011-2020）》也将HACCP 作为推进食品安全领域认证认可制度的一项重点工作。

1.2 我国出口食品生产企业的备案管理制度

二十世纪70 年代初，我国首次向国外（联邦德国）提交了24 个国营肉联厂名单；10 年后，德方来华现场检查企业卫生管理状况，结果不满意。由此于1984 年制定了《出口食品厂、库最低卫生要求》，开启了我国出口食品生产企业卫生注册登记制度的实施。1992 年颁布的《进出口商品检验法实施条例》规定，国家对出口食品生产企业实施卫生注册登记制度。1994 年将《出口食品厂、库最低卫生要求》修订为《出口食品厂、库卫生要求》，并制定了9 类产品的出口加工企业注册卫生规范。2002 年发布《出口食品生产企业卫生注册登记管理规定》（第20 号令），及其配套的《出口食品生产企业卫生要求》，列入《卫生注册需评审HACCP 体系的产品目录》的罐头、水产、肉类、速冻蔬菜、果蔬汁、速冻方便食品等6 类企业，须按Codex 的《HACCP 体系及其应用准则》建立实施HACCP 管理体系。这是我国第一部要求企业建立实施HACCP 的部门规章，使我国的出口食品注册登记管理导入HACCP 管理方法，食品安全管理逐步与国际标准接轨。

《食品安全法》第 68 条要求，出口食品生产企业以及出口食品原料的种植场、养殖场应向国家检验检疫部门备案。由此我国出口食品企业的资质管理由原来的“注册”转为“备案”。从国际法规来讲，WTO/SPS《实施动植物卫生检疫措施的协议》规定，进口国可以采取必要措施保护人类、动植物的安全和健康，但同时不得构成对贸易的变相限制。所以说，无论我国还是其他国家，对进出口食品实施注册、备案管理，是符合国际法规要求的一项正常、合法的技术贸易措施。

2 必要性与可行性

2.1 必要性

从国内发展看，李克强总理在3月20日国务院第一次全体会议上说，我们要“建设创新政府，各部门都要有改革的举措，用制度创新来推动发展。”要“把不该管的微观事项坚决放给市场、交给社会，该加强的宏观管理切实加强，做到事前审批要多放，事中事后监管问责要到位。”因此，探索出口食品生产企业备案的行政主管部门评审，交由有资质的认证机构结合出口企业HACC 认证审核，等同取代备案评审，解脱行政部门的合格评定行为，突出监管职能，实现监管模式的转变。

从国际趋势看，2011年初，美国总统奥巴马签署了《FDA 食品安全现代化法》，该法案规定FDA 可以授权合格第三方检测机构确认外国食品设施符合美国食品安全标准。FDA 有权把合格的第三方认证作为高风险食品进口美国的先决条件。

从政府监管看，质检总局支树平局长在2013年全国认证认可会上指出，“认证认可已经从最初便利贸易的工具，发展成为服务政府监管的有效手段，应用越来越广泛，作用越来越凸显。”因此，认证结果被消费者、采购商和政府监管所采用已经成为发展趋势。

2.2 可行性

2012年国家认监委启动了出口食品企业备案采信第三方认证试点工作，首先在北京、天津、河北、上海、浙江、宁波、山东和福建等8个直属出入境检验检疫局，开展出口食品生产企业备案采信HACCP 认证的试点工作，已取得预期的初步效果，积累了一定的实践经验，为下一步全面试行具有指导作用。

中国质量认证中心、方圆认证集团等认证机构一直在积极推动HACCP 认证的备案采信，并以此为契机一方面促进自身认证质量的提高，另一方面也可带动认证机构的业务发展，拓展认证业务向食品农产品生产链的全端延伸，如食品原料基地的良好农业规范认证（GAP）、有机认证等业务。

从属性上说，出口食品生产企业的备案依据、条件、程序、评审和决定与HACCP 认证具有天然的联系和相似性，两者运用的HACCP 与SSOP 的原理、方法和要求是一致的，没有太大不同。HACCP 认证与备案最大的差别，主要体现在要求企业执行的良好操作规范（GMP）上，或者说是GMP 关注点或关注程度不同上，以及是否建立了标准化的食品安全防护体系。

3 问题与对策

3.1 HACCP 认证的主要问题

3.1.1 认证的规范性和有效性有待提高。在我国食品生产企业包括食品关联企业，推行HACCP 体系管理的，总体而言还不占多数，主要在出口食品生产企业；在已获得HACCP 认证的企业中，还有部分企业是不尽到位的，存在体系文件与实际操作脱节的“两张皮”形象；认证机构的现场审核，较多的是把关注点放在企业的体系文件上，企业真正按文件实施得怎样，没有得到应有的评价、跟踪和确认。因此，我国HACCP 认证的规范性和有效性还任重道远，有待行政部门加强监管给予改善提高。

3.1.2 H ACCP 认证与出口备案存在评定标准差异。HACCP 认证审核的依据，主要是CAC《食品卫生通则》及附件《HACCP 体系及运用准则》。而我国出口备案的评审依据包括国内和国外两方面的要求。国内要求包括《出口食品生产企业备案管理规定》、《出口食品生产企业安全卫生要求》、出口产品卫生注册规范以及其他技术性行政文件和企业管理体系文件的要求；国外要求主要是指出口食品输入国或地区的质量安全法律法规。所以，当下HACCP 认证与备案的逻辑关系，还没有完全形成包含或覆盖，而是一种交集关系，评定标准上存在一定的差异性。

3.1.3 HACCP 认证审核与备案评审内容存在差异。HACCP 认证的现场审核往往仅围绕CAC《食品卫生通则》及附件《HACCP 体系及运用准则》而进行，似乎对法律法规、强制性技术规范 and 标准关注不够，对产品的

质量安全项目检测是否合格关注不够，对生产过程的实际运行关注不够，以文件化的手册、程序、作业指导书和记录来评价企业的管理状况，而真实的生产运行和操作、产品安全质量状况没有得到应有的核实评定。而备案评审不同的是，更关注企业现场实际生产运作、产品检测结果是否合格。因此，两者关注点的不同，表现出HACCP 认证审核与备案评审存在明显差异。

3.1.4 H ACCP 认证忽视了存在的蓄意污染、人为破坏的非传统食品安全问题。近10 年来，为谋求非法商业利益，由职业、商业道德引发的食品安全事件频发，这类非传统食品安全问题并非可以依靠HACCP 管理体系所能解决。因此，出口食品生产企业的备案要求，不但要符合CAC《食品卫生通则》的规范，还要求建立食品防护(Food Defense) 体系，保护食品生产、储存、运输和供应过程的安全，防止食品因不正当商业利益、恶性竞争、社会矛盾和恐怖主义等原因遭受生物、化学、物理等方面的蓄意污染和人为破坏。

3.2 解决HACCP 认证取得备案采信的对策

要解决消除好上述四个问题，应坚持做到以下“五个等效”原则。

3.2.1 依据等效：HACCP 认证机构加强对进出口食品安全法律法规、行政规章、技术规范 and 强制性食品安全标准的了解、跟踪和研究。对我国出口食品的主要国外市场，譬如欧盟、美国、日本、韩国、俄罗斯等市场的一般要求，也要有针对性地纳入HACCP 认证依据，做到与出口备案依据的等效。这是获得HACCP 认证采信的基础。

3.2.2 内容等效：将出口备案的对法律法规、强制性技术规范和标准要求，产品的质量安全项目，生产过程的实际运行状况评价等内容，纳入认证机构HACCP 审核范畴，做到认证与备案的内容等效。

3.2.3 人员能力等效：加强对HACCP 审核员备案相关知识的培训，保证审核人员具备出口食品企业生产备案相应的知识和能力。强化审核员对出口产品质量安全、生产实际控制的关注。认证机构要组建培训师资队伍、编写培训课程教材、开展针对性培训和考试。认证人员资质注册机构要实施备案采信HACCP 认证审核员的专门资质，这是获得HACCP 认证采信的保障。

3.2.4 过程等效：认证机构应当制订适用于 HACCP 认证出口备案采信的配套质量手册、程序文件、作业指导书，使HACCP 的审核过程场所全覆盖、内容全包括、问题全处理。备案管理的检验检疫部门，应当对其认证过程和认证结果进行规范性、有效性验证。这是获得HACCP 认证采信的前提条件。

3.2.5 结果等效：建立在认证依据、评审内容、人员能力和审核过程等效基础上的HACCP 认证结果，必然有等效的结果，方可得以确认作为备案采信。

4 结论

以HACCP 认证备案采信为目标，通过完善认证机构的HACCP 认证行为，达到认证依据、审核内容、人员能力、认证过程和认证结果与备案要求等效，发挥第三方认证机构HACCP 认证对食品安全的评价支撑作用，促进检验检疫部门转变监管模式，提高监管效能，采信确认的认证机构HACCP 认证结果，简化出口食品备案办理程序，减少对企业现场检查和监管频次，转而加强对认证活动实施有效监管，既有利于认证有效性和公信力的提高，也改革了出口食品的备案管理制度。

参考文献

[1] 黄斌：出口食品生产企业 HACCP 采信备案政策制度介绍。