

建设中国特色出口食品备案企业监管模式

■ 刘名年 朱光富 冯凌青 洪鲲 张向华 南沙检验检疫局

摘要：通过对出口备案食品安全形势、检验监管形势和食品认证形势分析，说明在备案企业监管中采信第三方认证结果具有很强的现实意义，并在提出“采信报告与申请、备案认证采信确认、备案认证采信实施和备案认证采信后续监管”的备案认证采信程序和备案监管工作制度。

关键词：中国特色 食品备案 食品认证 备案采信

食品安全问题一直是全球最关注最重要的公共安全问题，需要起主体责任的出口食品备案企业、起技术服务的认证机构和起监管作用的检验检疫部门协力落实。出口食品生产企业实施备案管理是对食品生产加工企业实施全过程控制管理和监督的重要手段。备案企业是出口食品安全要求的执行主体。我国 53 家食品农产品认证机构已颁发 102520 多份认证证书，占备案企业近 80%，在服务出口食品安全保障上提供了专业高效公正的技术管理认证服务。检验检疫部门传统的全面检查全面监管模式费时费力，要求检验检疫部门在科学风险评估前提下，积极采信第三方认证结果。

1 备案采信的现实意义

十八大和政府提出要建设人民满意的服务型政府，要推动政府职能向提供优质公共服务、维护社会公平正义转变，发挥社会力量作用，严格事中事后监管，管住管好政府该管的事。2013 年总局领导强调：认证认可是贯彻质检方针先进手段、可靠工具、重要支撑，要坚定走中国特色质检工作之路。

随着我国食品生产供应全球化快速发展，出口食品安全风险日益复杂化，风险管控难度越来越大。目前我国主要食品出口市场对我国出口食品监管提出了非常高的要求，检验检疫部门完全依靠自身力量进行出口食品备案企业监管势单力薄，且与形势发展不相适应。在推行第三方认证结果采信，提高出口食品生产企业备案监管的针对性和有效性，符合党和政府以及总局建设服务型政府的要求。备案采信正是适应政府职能转变，是建设中国特色质检工作体系的重要组成部分。

2 备案采信的优点

2.1 减少行政成本、提高行政效率

备案食品生产企业的现场评审与食品安全管理体系认证和认证的要求基本一致，认证的现场技术审核和备案管理的现场评审分别是由认证机构和检验检疫部门实施的基本相同的技术合格评定工作，实施备案现场技术评审是认证审核的重复，所以采信认证结果代替备案管理的现场技术评审是完全可行的。在有效的监督之下，采信认证机构认证结果可以省略重复性技术劳动，节省备案管理的评审环节，可以促使第三方认证加强备案食品法律法规执行审核，有利于企业对监管要求和法律法规要求迅速做出反应。

2.2 减轻企业负担，提升企业能力水平

减少审核和监管频次，帮助企业降低监管成本，减轻企业负担，够促进备案监管和第三方认证工作效能整合和融合，使认证工作为行政监管职能的有效履行提供技术支持和服务保障。利用第三方认证机构协助政府监管市场，有利于利用市场机制帮助企业提高管理水平。通过第三方认证机构协助企业牢固树立主体责任意识。

2.3 营造诚信环境，传递认证认可信任

备案采信工作是规范认证行为和重塑认证公信力的有力举措，可提高认证机构和企业自律性、认证有效性和认证市场健康发展。通过备案采信可以提高食品农产品认证有效性，确保认证机构的认证活动真实可靠，有效地向社会公众传递信任；有利于认证监管部门转向对食品农产品认证有效性的执法检查，增强认证监管部门工作针对性和有效性。

3 备案认证采信分析

3.1 国外食品认证采信现状

认可为政府监管工作提供技术支撑的关注层级愈来愈高。欧盟于2010年《产品市场交易相关的认可和市场监督要求法规》将认可作为公权活动。在全球层面，认可作为政府技术性监管措施的影响得到不断增强，并且应用范围愈来愈广。在美国、欧盟、日本、澳大利亚以及新西兰等世界各国，政府监管部门均采纳认证认可结果作为监管工作中的技术支撑。备案采信是能充分发挥社会力量承担政府部门的技术性工作，可以解决政府监管资源不足的问题。

3.2 国内食品认证采信现状

全国备案采信试点工作已经取得了积极进展和成效，广东局积极开展《食品农产品认证采信与出口备案监管探讨》，研究成果在2011年“食品农产品认证技术研讨会”以及2012年“第十届全国HACCP研讨会”现场演讲交流，努力探讨在出口食品生产企业备案中采信食品农产品认证结果具体方式方法。

3.3 备案认证采信风险分析

备案采信要科学风险评估，找准备案采信风险源和风险点。

3.3.1 检验检疫机构应该分析备案管理规定与食品农产品认证以及进口国的要求之间差异，重点关注食品农产品认证过程中是否涵盖了对我国出口食品管理相关要求和进口国家法规要求。对于进口国有特殊注册要求的、必须实施HACCP体系验证的、未纳入食品生产许可管理的和HACCP体系验证的出口食品生产企业范围的，应该在确认采信的时候适当实施现场审核。

3.3.2 认证机构进行第三方认证作为市场行为，在认证过程中存在不规范甚至是违法违规行为，检验检疫机构在确认第三方认证结果的时候应该结合食品农产品认证有效性检查，确定认证机构、认证人员以及咨询机构遵守法律法规情况，以确保认证结果公平、公正、可信。

3.3.3 部分中小型企业进行食品农产品的第三方认证是客户要求和竞争需要，体系运行主动性和积极性不高，企业安全保障体系“两张皮”现象比较严重，要关注食品农产品认证产品和企业管理体系持续有效性情况，充分认识中小型企业备案认证采信风险。

4 备案认证采信实施

4.1 备案认证采信工作程序建设

4.1.1 报告与申请。认证机构应通过“中国食品农产品认证信息系统”报告认证活动相关情况。企业在获

得认证后，可向检验检疫机构申请采信，并提交认证证书、审核计划、审核报告、符合项报告、企业整改资料以及认证机构跟踪确认报告等相关资料。

4.1.2 备案认证采信确认。检验检疫机构根据企业提交的申请材料、企业食品安全保障制度建设情况、食品农产品认证有效性检查情况、认证机构及认证人员的资质情况和历史评审记录，做出是否采信决定。

4.1.3 备案认证采信实施。通过确认备案企业，检验检疫机构可结合企业原辅料供应商认证情况、关键控制点设置情况、产品风险程度、产品特性和第三方认证监管情况分成若干采信等级，并根据采信等级简化备案程序，减少日常监管、年度检查以及专项检查中监管频次。

4.1.4 备案认证采信后续监管。食品农产品认证结果采信应是动态监管，因为企业及其产品、供应商认证情况、企业管理人员、认证评审员和卫生备案评审员均处于动态变化之中。根据企业出口量、出口检验情况、出口产品不合格情况以及国外通报情况等动态调整监管频次，做好后续监管工作。要加强食品农产品认证信息平台建设，以便企业和检验检疫监管人员及时准确掌握食品农产品认证认证情况。要做好企业管理人员培训和认证监管人员/备案评审员培训和管理，从源头上加强食品农产品安全卫生质量管理。加强对食品农产品认证有效性检查，促使认证机构、咨询机构和培训机构严格遵守客观独立、公开公平公正和诚实信用原则。

4.2 备案监管工作制度建设

4.2.1 建立备案采信制度。建立统一的认证机构、认证人员和备案企业信用评级体系，使采信工作能够成为全国统一制度，为确定采信后监管频率提供科学依据。建立备案监管工作制度，加强认证机构管理、规范认证市场，强化处罚力度，保证认证机构工作质量。

4.2.2 完善采信信息系统。《食品农产品认证信息系统》应包括审核员信息、认证审核记录和监督审核记录。《出口食品生产企业备案信息化管理系统》要与《食品农产品认证信息系统》链接，实现认证信息共享。

4.2.3 转变备案监管重心。备案工作要从评审企业为重点，转为对认证机构的行政监管和认证有效性监督为重点，要求备案监管队伍素质能力转变，调整认证队伍力量配置，提高认证行政执法能力与认证有效性

监督能力。