

## 加强 HACCP 体系认证监管 积极推进第三方认证结果采信 ( 宁夏检验检疫局 王平 )

随着全球化经济的快速发展，出口食品安全已成为国际贸易中最受关注和最为敏感的问题。食品卫生安全已引起社会公众的空前关注。确保食品安全卫生质量，预防和控制从食品生产原料采购、加工、包装、储运、销售等全过程可能存在的潜在危害、最大限度的降低风险，已成为现代食品行业所追求的核心管理目标，也是各国政府致力于不断加大对食品安全行政监管力度的重要方向。HACCP（危害分析和关键控制点）体系作为科学、简易和实用的食品生产行业的管理手段，已被食品生产企业广为采用，也是当前国际食品行业安全质量管理的重要手段。

为提高出口食品生产企业产品质量安全管理水平，确保出口食品安全卫生质量，国家质检总局早在 2002 年发布了《食品生产企业危害分析和关键控制点（HACCP）管理体系认证管理规定》、《出口食品生产企业卫生注册登记管理规定》及其《卫生注册需评审 HACCP 体系的产品目录》，对 7 类出口食品生产企业实施卫生注册 HACCP 体系官方验证，并在出口食品生产企业中积极推行建立 HACCP 体系和在食品生产企业中开展第三方 HACCP 体系认证。

经过 10 余年的不懈努力，第三方 HACCP 体系认证在全国食品生产企业，特别是出口食品生产企业得到了积极稳步推行。截止 2013 年 12 月我国获得 HACCP 认证证书的企业达到 244 张，国家认监委获准的开展 HACCP 认证机构达 18 家。为规范 HACCP 认证活动，不断提高 HACCP 认证有效性，加强对 HACCP 认证企业和认证机构开展认证活动的监管，国家认监委陆续发布了《危害分析与关键控制点 (HACCP) 体系认证实施规则》、GB/T22003《食品安全管理体系 审核与认证机构的要求》等一系列相关法律法规。2008 年认监委统一部署，各地方认证监管部门在全国范围内开展出口食品农产品生产企业认证行政执法检查。各地方认证监管部门按照认监委当年度监管要求，连续 7 年持续开展此项工作。检查工作得到了不断改进，监管重点不断调整，检查内容不断增加，监管力度不断加大。并通过通报上年度检查结果和突出问题，督促认证企业和认证机构整改，促进了 HACCP 体系认证有效性的提高。

随着出口食品生产企业 HACCP 体系认证活动的开展和认证监管工作的深入，我国出口食品卫生安全质量不断得到了提升。但食品和出口食品质量安全问题依然时有发生，HACCP 体系认证活动中存在的问题也不断被曝光，国内市场销售食品和出口食品卫生安全及其 HACCP 体系认证质量令人担忧。国家认监委依据“问题

导向”的监管原则，对 HACCP 体系认证的监管工作实施改进。今年 3 月认监委下发《关于改进出口食品生产企业 HACCP 体系认证监管工作的通知》和对 HACCP 认证机构下发《关于开展 HACCP 认证活动相关问题的通知》。对开展 HACCP 体系认证机构资质整顿和重新进行核准，对地方认证监管部门行政执法监督工作的思路 and 检查方法再次进行了调整和改进，提出食品农产品认证监管与出口备案监管联动，推动出口食品生产企业备案管理提质增效升级，增强了监管检查针对性和有效性。同时，提出在出口食品生产企业备案监管中采信第三方 HACCP 体系认证结果，充分发挥社会第三方认证认可力量，建立社会共治体系等工作新思路。

作为地方认证监管执法人员，连续多年组织开展对地方出口备案企业的食品农产品认证监管检查工作，结合辖区出口食品备案企业 HACCP 体系认证实施情况和检查中发现的问题，对如何提高出口食品生产企业 HACCP 体系认证监管工作的有效性，积极推进第三方认证结果的采信工作进行了思考和总结，以下是自己对以上问题的工作体会和初浅的认识。

## 一、宁夏出口食品生产企业备案与认证工作开展情况

宁夏地处西部经济欠发达地区，对外经济贸易中出口食品农产品占有一定比例。2013 年食品农产品出口贸易总额占全区贸易总额 45.5%、出口批次占全区出口批次的 39.8%。主要的出口产品有

枸杞、牛羊肉、大米、果蔬汁、蜂蜜、脱水菜、红枣、葡萄酒和其他清真食品。截止今年上半年，出口食品备案企业 59 家，其中获得第三方 H A C C P 证书的出口备案企业 19 家，仅占出口备案企业的 32.2%。全区获得 H A C C P 体系证书的企业 32 家，占全国 HACCP 认证企业的 0.8%。出口备案企业获 HACCP 体系证书的企业占全区获 HACCP 体系证书企业的 59.38%，占全国 HACCP 认证企业的 0.45%。出口备案企业开展自愿性 H A C C P 体系认证的企业积极性较高。

宁夏出口食品备案企业是宁夏地方特色产业发展的主力军和外向型创汇的生力军。绝大多数出口备案企业认证意识较强，多体系认证 ( Q M S、H A C C P、F S M S ) 企业占 95% 以上，且认证工作启动较早，持证时间较长。大部分企业还开展了有机认证、绿色产品认证、清真食品认证等产品认证。部分企业为了进入国外市场，寻求境外认证，如犹太认证、境外 H A L A L 认证和有机产品认证。这些出口企业在境外认证方面，连续多年持证，认证成本之大，费用之高，与认证带来的管理成效相比，令人担忧。

## 二、出口食品生产企业 HACCP 体系建立和实施现状及存在的问题

食品加工过程是预防、控制和防范食品安全危害的重要环节。HACCP 体系是一种科学、合理的针对食品生产加工过程进行控制的预防性食品安全质量控制体系。建立和运用 HACCP 体系，可以

保证食品安全危害得到有效控制，以防止发生危害公众健康的问题。HACCP 体系以科学性和系统性为基础，关注食品安全，运用 HACCP 原理，将食品安全风险预防、消除或降低在可接受水平。作为一个完整的预防食品安全控制体系，具有科学严谨的体系结构，其管理核心 HACCP 计划是建立在 GMP 和 SSOP 基础之上的顶端设计，对其运用有高度的专业性技术要求。危害分析、关键限值的确定、监控方法的采用等，都需要科学的检测、分析、验证和论证。同时 HACCP 体系的建立和实施又具有充分的灵活性，既应结合企业实际和特点，具体问题具体分析，没有统一的模式。其灵活性还体现在鼓励企业采用新技术新方法，不断改进工艺和设备，不断识别和控制新的危害，特别是显著危害和潜在危害。

在食品生产企业和出口备案企业认证监管检查和备案评审中了解到，获得第三方 HACCP 认证证书的食品生产企业和出口备案企业中绝大多数企业由认证咨询人员辅导建立和实施 HACCP 体系。在体系的建立过程中，能够有效的结合行业特点和生产企业实际、管理状况和工艺流程开展关键危害分析和建立 HACCP 计划，对 CCP 关键控制点实施有效监控的企业为数不多。少数管理水平较高的大中型企业能够保持 HACCP 体系的持续正常运行，并具有改进意识，取得了一定的管理绩效。被检查的大部分企业，特别是中小企业体系的策划缺乏食品加工行业的专业技术指导，HACCP 小组成员对 HACCP 原理和 GB/T27341-2009 标准不熟悉，不能准确理解标准要求，食品卫生安全专业知识与相关技能欠缺，食品安全意识不强。表现在 HACCP 体系策划和建立过程中，对相关法律

法规识别和收集不够，特别是对出口国或地区相关法规和标准不够了解，危害分析和控制措施针对性不强。具体到体系建立过程中存在的问题有：产品描述不规范，相关关键信息缺失；危害识别不充分，危害分析缺乏科学依据；关键控制点的识别不全，关键限值的制定不科学、不具有直观和可操作性，操作限值时效性不够；CCP点监控记录的设置不能反映监控措施的实施情况和纠偏措施的实施情况；关键控制措施依据不足，显著性危害与控制措施对应关系不明显；关键控制措施有效性的证据不充分。

在 HACCP 体系实施过程中存在的问题主要为 HACCP 体系未得到持续有效贯彻实施，改进意识不强。具体表现在 GMP 和 SOP 运行记录不全，运行效果达不到规定要求，如防鼠防虫设施损坏不及时更新，消毒物质和配比记录与实际不符，消毒效果达不到卫生要求，应急预案和产品召回计划未进行演练和修正；HACCP 计划的确认、验证和更新流于形式，食品防护计划的评价和确认和更新不及时；CCP 点无标识或未标识关键限值或操作限值、监控频次；部分企业 CCP 点监控实施流于形式，监控设备损坏或不再使用，监控记录照旧填写，甚至个别获证企业不具有 CCP 点得监控系统 and 设施设备，HACCP 计划未实施。在获证企业生产现场检查中，环境卫生、生产设备和工器具卫生、原辅材料、包装材料和产成品的管理达不到要求的情况时有发生，体系运行的有效保持亟待加强监督管理。

### 三、认证机构开展 HACCP 体系认证活动存在问题

在宁夏境内开展 HACCP 体系认证的第三方认证机构约有 10

余家，大部分认证机构 HACCP 体系认证活动基本规范，认证过程真实有效，审核员能按认证实施规则开展认证工作。审核员的配备基本满足专业审核要求，并提供认证审核计划、审核报告、不符合项报告等审核文件和记录。但部分认证机构不能遵守《认证认可条例》和《危害分析与关键控制点（HACCP）体系认证实施规则》的相关规定。在认证监管检查中发现，认证机构发生的问题较多的是，不提供现场审核的相关文件和记录。如审核计划、签到表、审核报告和不符合项报告，或不提前提供审核计划或审核计划未经认证机构审核管理人员确认；现场审核结束后不及时提供或不提供审核报告，或未提供经批准审核报告；或提供的审核计划和报告与现场审核实施情况不一致，存在弄虚作假的嫌疑。其二是专业能力不足的问题。表现为专业审核员未到现场或在现场审核时间不足，或审核计划未注明专业审核员及专业代码，或审核组成员专业能力不能覆盖认证范围，绝大多数被检查企业的认证管理人员不知道专业审核员的要求，也不知道近期审核组中谁是专业审核员，审核员的级别及专业能力。部分企业反映，个别专业审核员专业能力较差，现场审核不能深入进行专业方面的审核，不能提供增值服务；其三，个别认证机构审核走过场，甚至个别审核员为使企业通过，要求企业减少 CCP 点，降低控制要求；对于 CCP 点限值和操作限值明显存在的问题没有提出审核意见，关注度不够。其四，审核与咨询一条龙，认证审核人员为企业提供咨询服务，审核结论的公正性客观性受到质疑。其五，认证机构对获证企业的证后监度管理存在不及时、不在生产季节进行生产现场的审核等问题。认证机构认证活

动的规范性和有效性直接影响到认证结果的公正性和社会公信程度。

#### 四、地方认证监管改进 HACCP 认证监管工作的对策

我国政府对认证认可监督管理工作与我国的认证认可事业是同步发展的。2001 年国家认证认可监督管理委员会成立，并建立了我国统一的认证认可管理制度；2003 年《中华人民共和国认证认可条例》颁布实施，标志着我国的认证认可事业走上了法制化道路。经过 10 余年的努力，形成了以《中华人民共和国认证认可条例》为核心 18 件认证认可法律、17 件部门规章和 30 件规范性文件的完善的认证认可法律法规体系；建立健全了由认监委统一部署，地方两局认证监管部门共同实施的监管体系和认证监管执法队伍。笔者自 1998 年从事认证认可工作以来，在 15 年从业过程中，见证了我国认证认可事业的发展和认证监管法制化建设历程。对国家认证监管工作对我国认证认可事业的健康、规范发展所发挥的重要保障作用和积极促进作用感触颇深。并且坚信，我国的认证认可行政监管制度对规范认证认可市场、保障认证企业权益、规范认证机构及认证人员的行为和促进认证事业的健康发展越来越显现其重要作用。

针对多年来在 HACCP 体系认证监管检查和出口备案监管工作中遇到的问题，总结认证监管执法检查工作的体会，我认为地方认证监管部门应从以下 9 个方面改进对 HACCP 体系认证监管检查和出口备案监管工作，以提高监管工作的有效性。

首先，加强地方认证监管执法体系建设，不断完善和规范认证



监管机构设置，做到机构职能符合认证执法监管的基本要求。其二建立起“以认证监管机构为主导，以专职执法机构为主力，以法制工作机构为监督”的认证执法监管工作机制，由认证监管处组织实施，抽调相关处业务处室人员参加执法检查，将认证和备案监管融合于日常监管工作中，法律事务管理部门负责行政执法监督，强化部门联动，做到权责分明，以保障认证监管执法的规范性。其三，加强认证监管人员的培训，应定期开展认证监管法律法规培训、HACCP 体系相关的标准和食品行业卫生安全专业知识方面的培训。宁夏检验检疫局认证监管处在 2014 年上半年，采用监管人员讲解和到生产企业观摩的方式，组织全局出口卫生备案评审员和认证监管人员进行法规与专业技能的培训，取得了较好的培训效果。其四，出口备案评审、检验检疫监管与 HACCP 体系认证监管检查联动，一队人马、一个标准、一个方案、统一尺度，共同评审，并做好检查中发现问题的整改效果的跟踪验证，形成监管的闭环，巩固检查成效。组建高水准的专业检查队伍，统一检查尺度和方案是关键。宁夏检验检疫局于 2013 年对上年度食品农产品认证检查企业开展了“回头看”检查工作，通过“回头看”检查，督促企业整改，巩固了检查结果，消除了部分企业认为认证监管“走过场”的错误看法。提高了认证监管执法的权威性，在宁夏认证企业中产生了一定的影响。其五，加强对开展 HACCP 体系认证机构的监督管理，应侧重于认证活动的规范性和有效性检查。收集认证审核人员现场评

审活动的证据并加以验证，现场检查 and 验证认证机构所发现问题的整改情况，特别是显著危害和潜在危害的控制措施的关注情况、关键控制点的设置及监控参数设置的合理性和可操作性，以及监控措施实施的有效性方面审核的结果。建议监管人员采用见证审核和获证企业现场检查相结合的方式，才能全面了解审核的真实性和有效性。其六，对在辖区内开展 HACCP 体系认证较多，或检查中发现问题较多的认证机构应开展认证审核的现场见证活动，以便直观准确地了解认证活动的真实性、专业性和规范性。其七，规范检查工作，认真及时填写检查记录，向被检查方提供书面检查结果及整改要求，树立检查工作的严谨细致的作风和公正客观的执法形象。其八，注意发现在出口卫生备案和 HACCP 体系认证工作中具有良好实践、管理成效显著的“标杆”企业，及时总结提炼标杆企业的管理特点和经验，组织宣传，为其他企业的改进提供学习的目标，促进地区食品生产企业的整体管理水平和食品安全能力的提高。其九，加强工作纪律，坚持原则，及时严肃查处认证监管检查中发现的违法违规问题，准确使用行政执法手段，用好约谈、行政提示和行政处罚等方法，做好信息的沟通与案件的通报工作。以往检查工作中发现问题未及时处置和通报，影响到认证监管检查工作的效果和严肃性。

## **五、积极稳步推进第三方 HACCP 体系认证结果的采信**

为改进出口备案和 HACCP 体系认证监管工作，认监委提出了转变政府职能和加强事中事后监管的要求，对出口食品安全主管部门提出了提高风险监管意识水平，建立发挥社会第三方认证认可力量协同治理的监管机制，实施出口备案与食品农产品认证效能联动的工作方式，建立对出口食品生产企业备案为主导的社会共治体系，以保持和提高我国食品农产品出口优势的监管新思路。对于地方认证监管部门，在办理出口备案工作中采信第三方 HACCP 体系认证结果，是一项全新的工作方式和思路。

第三方 HACCP 体系认证结果的采信，是发挥第三方认证认可力量，实现社会协同治理的必要手段，也是认证监管工作的目标。此举减少重复检查，减轻认证企业负担，提升第三方认证结果的公信力。直属检验检疫局应积极推进在出口备案中采信第三方 HACCP 体系认证结果，将备案监管和 HACCP 体系认证监管结合进行，实现监管联动，整合优化监管资源，提高监管效能。第三方 HACCP 体系认证结果的采信的基础是建立在第三方 HACCP 体系认证结果的公正性、客观性和有效性基础之上的。第三方 HACCP 体系认证监管检查作为行政监管的主要手段，其监管的有效性就显得尤为重要。近两年辖区出口食品备案企业第三方 HACCP 体系认证监管抽查结果表明，获证企业 HACCP 体系运行较好，食品质量安全管理规范的企业占被检查企业数的约 10%，获证企业 HACCP 体系运行基本正常，显著危害关键控制措施基本有效约占 70%，体系运行较差，现场管理混乱，食品安全存在隐患的企业约占 20%，部分获第三方认证企业未能通过出口备案现场评审，体系的持续有

效性未能保持。第三方 HACCP 体系认证有效性参差不齐，认证结果的公信程度有待提高。因此，出口食品生产企业备案采信第三方 HACCP 体系认证结果，应加强对第三方 HACCP 体系认证企业和认证机构的事中事后的监管力度，其措施一是对获证后的企业的见证检查，二是对认证机构在企业现场审核过程进行见证。其三是对检查中发现的问题及时严肃依法查处，并对其整改后的效果进行验证。宁夏检验检疫局为积极开展出口食品生产企业备案第三方 HACCP 体系认证结果的采信，采取备案评审与 HACCP 体系认证监管检查联动，认证监管人员对辖区内 HACCP 体系获证的食品出口备案企业开展全面监管检查，为出口备案受理中第三方 HACCP 体系认证结果的采信做好摸底调查工作。由于开展了对第三方 HACCP 体系认证企业的摸底调查，为出口备案受理中第三方 HACCP 体系认证结果的采信进行了风险预防，降低了风险。

加强第三方 HACCP 体系认证监管任重道远，积极推进出口食品生产企业备案采信第三方 HACCP 体系认证势在必行。出口备案与食品农产品认证监管效能联动，充分发社会第三方认证认可力量，协同治理，社会共治机制的建立，将更加有效的提升我国认证认可监管工作的效能，地方认证监管部门将进一步提高认证监管的有效性和监管力度，将更加有效的监督认证机构规范认证活动和认证人员的认证行为，督促认证企业落实企业质量安全责任，维护认证企业合法权益，维护认证市场的健康繁荣，提升出口食品备案企业食品安全防控能力，保障出口食品质量安全。

欢迎批评指正！

作者：王平 调研员 高级工程师

工作单位：宁夏出入境检验检疫局

认证认可工作经历：从事认证相关工作 16 年。从事认证监管工作 4 年。从事认证审核、认证培训和认证机构业务管理和经营管理工作 12 年，国家注册质量、环境和安全管理体系认证高级审核员，国家强制性认证工厂检查员，国家注册审核员教师、质量改进、风险管理培训教师，质检总局企业首席质量官培训教师，宁夏回族自治区政府质量奖评审专家，银川市长奖评审专家。

题目：加强 HACCP 体系认证监管 积极推进第三方认证结果采信

作者：王平

单位：宁夏出入境检验检疫局

座机：0951-7884961

手机：13909503896

邮箱：[cqcwp@126.com](mailto:cqcwp@126.com)

说明：本文结合自己对地方 HACCP 体系认证监管和出口食品生产企业备案评审及监管工作经历，对地方认证监管部门如何提高 HACCP 体系认证监管的有效性和针对性，积极推进出口食品生产企业备案采信第三方 HACCP 体系认证结果，如何改进 HACCP

体系认证监管的对策进行了探讨。

附件

## 交通示意图



1. 地铁：地铁 10 号线，亮马桥站下车，C 出口上行往南 200 米。

2.公交车：站名亮马桥或燕莎桥南。300 路、300 路快、302 路、402 路、405 路、416 路、421 路、499 路、503 路、516 路、671 路、672 路、675 路、683 路、701 路、731 路、731 路区间、909 路、954 路、957 路快 2、974 路、984 路、984 路区间、998 路、特 8 路、特 8 路快。

3.机场：乘坐机场快轨到三元桥站换乘 10 号线,到亮马桥下,C 出口上行往南 200 米;乘坐机场巴士 1 号线,亮马桥站下车,往东步行 350 米。

4.火车站：从北京站出发，往西 370 米乘坐机场巴士 3 号线,到京信大厦站下车,向东步行 180 米。从北京西站出发，乘坐地铁 9 号线在白石桥南站下车，换乘地铁 6 号线在呼家楼站换乘地铁 10 号线，亮马桥站下车，C 出口上行往南 200 米；从北京南站出发，往南 70 米乘坐地铁 4 号线到平安里站换乘 6 号线，到呼家楼站换乘 10 号线，亮马桥站下车，C 出口上行往南 200 米。



---

抄送：本委：办公室，存档（2）。

---

国家认监委办公室

2014年7月9日印发

---