

提高对第三方 HACCP 认证和备案企业监管有效性的探讨

王伟泉 王采典 舟山出入境检验检疫局

摘要：本文简述建立 HACCP 体系重要性和备案企业监管模式改革的必然性，文中分析了当前 HACCP 认证和监管部门在监管工作方面存在问题，并从建立综合性行政执法队伍、提高 HACCP 认证有效性、采用等级采信、建立互动机制、建立企业淘汰机制等七个方面来提高监管工作有效性，共把出口食品质量关。

关键词： 认证机构 Certification bodies 备案企业 The recorded companies
监管有效性 The effectiveness of supervision 探讨 To research the

民以食为天，食以安为先。食品是人类赖以生存和发展的物质条件，食品安全是人类最基本权利的保障，不仅直接关系人类的健康生存，而且还严重影响着经济和社会的发展。因此，食品安全问题受到了人们的高度关注，但是，我国食品质量发展的基础还很薄弱，质量水平的提高仍然滞后于经济发展，需要政府、社会团体、学术机构、检验检疫职能部门共同来研究和解决食品安全问题。HACCP 体系被认为是保证食品安全最有效的方法，通过第三方认证机构对 HACCP 认证，采信认证机构符合性评定结果，对促进检验检疫部门转变监管模式，优化资源配置，提高监管水平具有重要意义。

1、建立 HACCP 体系重要性和备案监管模式改革必然性

1.1 建立 HACCP 体系重要性。我国《食品安全法》提出“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”。国务院颁布实施《质量发展纲要（2011-2020）》也将 HACCP 作为推进食品安全领域良好农业规范（GAP）、危害分析和关键控制点（HACCP）认证认可制度的一项重点工作。国家质检总局颁布《出口食品生产企业备案管理规定》第五条，出口食品生产企业应当建立和实施以危害分析和预防控制措施为核心的食品安全卫生控制体系，并保证体系有效运行，确保出口食品生产、加工、储存过程持续符合我国有关法定要求和相关进口国（地区）的法律法规要求以及出口食品生产企业安全卫生要求。因此，从法律层面上明确了建立 HACCP 体系的重要性。

1.2 监管模式改革必然性。李克强总理指出“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。”支树平局长 2014 年在全国认证认可工作会议上强调，政府部门通过向第三方购买合格评定服务，采信认证认可结果，可以有效降低监管成本和风险，优化监管资源配置，从而提高监管有效性。2011 年国家质检总局 142 号令《出口食品生产企业备案管理规定》第十条，经直属检验检疫机构确认，有效的第三方认证等符合性评定结果可以被采用。因此，检验检疫部门对出口食品生产企业备案评定活动交给第三方认证机构评定，采信认证机构符合性评定结果，已是检验检疫部门监管模式改革的方向，检验检疫部门将用更好时间加强对认证机构和备案企业的监管工作。但是，目前监管部门评审人员缺乏等问题影响监管有效性以及通过对 HACCP 认证机构现场跟踪审核，与检验检疫部门采信要求还有一定距离，需要不断改进和提高。

2、监管部门和认证机构存在问题

2.1 监管部门人员不能满足实际需要。从 1999 年“三检合一”至今，出口企业备案数量明显增多，监管部门每年要完成对备案企业 HACCP 验证、网格化认证有效性检查、定期监管、日常监管、换证考核等诸多工作，虽然卫生注册评审员总数不少，但较多人员因走上新的领导岗位或从事其他工作或退休等因素，实际参与评审人数寥寥无几。为此，从评审时间、评审人员、评审过程方面得不到保障，监管有效性缺失。

2.2 监管部门监管设施不能得到保证。企业生产车间温度、产品中心温度、冷库温度是否达到我国规定要求，监管人员必须用自带的计量合格温度计来验证；库房角落是否有害生物，必要时需用照明设施（如手电筒）去检查；另外，检验检疫部门监管使用的是企业车辆，需要提前告知企业，为此，企业早作准备，突击打扫卫生，重新安排生产计划，放慢生产进度，连夜补充相关记录，等待监管人员的“检阅”，其监管的真实性、有效性大打折扣。

2.3 认证机构审核人员和时间不符规定要求。我国《危害分析与关键控制点（HACCP）体系认证实施规则》规定，如职工总数 100-200 人 HACCP 体系初次认证现场最少审核时间 5 人日数，监督审核现场审核 3 人日数。备案企业为减少认证费用，签订认证合同时虚报加工人数，认证审核员也未核准备案企业生产经营状况、产品风险程度以及实际备案生产人数，导致认证审核时间和审核人员减少，匆忙完成审核计划规定要素，审核结果可信度不高；其二，认证机构制订审核计划把审核员路途时间包括在规定人日数内，特别遇到产品种类多、高风险产品，审核员只能走马观花，只求程序到位，未能真正体现审核有效性。

2.4 认证机构审核依据和范围没有全覆盖。认证机构主要对《食品生产通用卫生规范》（GB/T27341-2009）、《危害分析和关键控制点（HACCP）食品生产企业通用要求》（GB14881-2003）为依据，未包含国内相关部门规章，如《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》以及备案企业国外注册国家的相关法规指令等，认证范围没有覆盖出口食品备案证明所有产品。

2.5 认证机构现场审核过程不全面。认证机构重点关注管理体系认证准则和企业 HACCP 体系文件上，对我国强制性标准、进口国法规和指令、食品安全事件关注度不够；对生产车间布局、产品关键点监控、生产加工中“四流”（人流、物流、气流、废水流）问题以及实验室检测能力和管理等方面审核不深入、不全面。

3、提高监管工作有效性的几点想法

3.1 采信认证结果要有序推进。国家提出简政放权，把微观事项坚决放给市场、交给社会。就目前而言，基于 HACCP 认证机构存在诸多问题，应逐步推进。检验检疫部门可适当时机先对 HACCP 认证机构的到期换证或新增产品企业采信评定结果，待条件成熟，把检验检疫部门的全部认证活动交给认证机构。

3.2 建立综合性行政执法队伍。职责包括日常监管、定期监管、有效性检查、HACCP 验证、风险监控等工作。建立综合性行政执法队伍其目的：一是解决多头管理，避免企业多次迎检任务；二是充分利用有限监管资源，集中检查，减轻监管压力；三是配备相应监管设施（如车辆、温度计、手电筒等），随时开展各种检查，增强监管有效性。

3.3 提高 HACCP 认证有效性。认证机构审核前应全面了解备案企业基本信息，包括备案产品风险程度、生产规模、生产能力，合理签订合同书，保证审核人员和时间落实；评审依据不仅关注我国有关法规规章，也是关注进口国要求以及食品安全事件，既要关注企业建立体系文件运用，更要关注生产现场 HACCP、GMP、SSOP 等方面问题，评审依据充分，审核范围全覆盖，记录评审全面，评审结果有效。

3.4 采用等级采信。为便于监管部门采信，认证机构根据企业评审情况，建立 A、B、C 三个等级 HACCP 认证证书（即在证书上表示 A、B、C 等级），A 级表示企业 HACCP 体系运行很好，B 级表示企业 HACCP 体系运行较好，C 级表示企业 HACCP 体系运行基本正常。对 A 级企业检验检疫部门直接采信，B 级企业抽样检查后采信；C 级企业不采信。

3.5 建立互动机制。一方面认证机构作为观察员身份参与监管部门评审活动，了解掌握监管部门评审情况；另一方面监管人员也以观察员身份或现场监审方式参与或监督认证活动。同时，监管部门与认证机构经常开展业务交流，取长补短，达到相互补充和相互促进的作用。

3.6 建立企业淘汰机制。当前备案企业在检验检疫部门帮扶下纷纷加入国外注册中来，但是，个别企业诚信意识缺乏、管理不善、产品风险意识不强等问题依然存在，建立企业淘

汰机制，对于提升企业管理能力和竞争活力，抵御国外技术壁垒尤为重要。

3.7 引导和帮扶企业转型升级。监管部门一方面对规模大、设施设备先进、管理理念强的大型企业或具有特色产品的中小企业作为备案先决条件；另一方面引导企业由粗放型向集约型产品加工方向发展，或由综合性产品向单一性产品加工发展，便于管理，便于监管，风险可控。同时，监管部门是国外风险预警等情报收集先行者，加强对国外经济、贸易政策的监测预警，多渠道了解政策变动趋势，为企业开展对外贸易提供有效支持和帮助，促进企业出口外贸增长。

4、结束语

出口食品质量安全，需要企业有一套行之有效 HACCP 体系作保证，通过第三方认证机构合格评定，加之检验检疫部门行政执法检查，齐抓共管，监管效果更加有效，出口食品质量也更加安全。

第一作者姓名：王伟泉 性别：男 工作单位：舟山出入境检验检疫局
职务/职称：政工师/国家认监委卫生注册主任评审员 研究方向：从事食品专业 10 余年
通讯地址：浙江省舟山市定海区临城海景道 555 号 邮箱：wwq@zs.ziq.gov.cn
联系电话：13857222572