

构建以风险管理为核心的进出口 食品安全监管模式初探

陈维玉, 陈金龙

(福建莆田出入境检验检疫局)

摘要: 2002年颁布的新《商检法》使出入境检验检疫工作进入一个新的发展时期,改变了传统监管模式,形成了以严格检验为手段、有效监管为目的、以合格评定活动多种要素为手段的中国特色进出口商品检验监管体系。风险管理是进出口商品检验监管体系的重要研究和建设领域,本文通过对我国目前食品安全监管现状的分析,结合《商检法》颁布10年的实践探索,积极探索构建以风险管理为核心的进出口食品安全监管模式。

关键词: 食品安全; 风险分析; 风险管理; 监管; 模式

当前市场经济高速发展,食品产业链不断延长,食品安全因素越来越复杂,风险越来越大,传统检验监管模式手段单一及监管资源的制约,已很难适应现在经济发展的需求,食品安全已成为全球关注的焦点。出口食品被拒、扣留、退货、索赔事件也多有发生,由此造成的危害已涉及政治、经济和社会各个方面,如三鹿事件后,全行业减产停产,数万名职工下岗,引起社会恐慌,影响了政府的公信力,影响了国家的声誉和国际形象。进出口食品检验监管工作涉及国内国外两个市场,供应链长,尤其是境外不可控因素多,这些都加大了安全监管的风险。《商检法》颁布10年以来,质检系统按照新《商检法》赋予的法律依据,拉开监管模式改革序幕,以风险管理为核心要素,分类管理、风险分析、诚信评价以及信息化等管理理念逐步融入检验监管工作。总局支树平局长也明确指出“严格实施风险分析”,因此,应积极探索运用风险分析手段建立以风险管理为核心、与全球供应链相适应的食品安全监管模式。

1 应用风险分析的法律依据

“风险管理”是:指导和控制某一组织与风险相关问题的协调活动。风险管理的根本目标就是根据风险评估的结果,选择和实施适当的管理措施,尽可能有效地控制食品风险,从而保障公众健康。新《商

检法》第六条将法定检验内容由原来的“商品的质量、规格、数量、重量、包装以及是否符合安全、卫生要求”修改为“列入目录的进出口商品是否符合国家技术规范的强制要求”的合格评定活动,新《商检法》第二十条规定将“出厂前的质量检验工作”改为“进行出厂前的质量监督管理和检验”,“合格评定活动”概念的提出及出厂由原来单纯的“质量检验”改为“质量监督管理和检验”,极大扩展和丰富了检验检疫工作的内涵和外延,为我国进出口商品检验监管模式改革奠定了法律基础。新《食品安全法》第十一条也明确规定:“国家建立食品安全风险监测制度,对食源性疾病、食品污染以及食品中的有害因素进行监测”,从法律上首次提出了食品安全风险监测和评估机制。早在2002年,欧《通用(一般)食品法》就确立基本原则:风险分析原则、预防原则、保护消费者利益原则和透明度原则。可见,我国食品安全监管制度和措施体现出了先进理念,改变了过去那种仅注重事后弥补,不注重事前风险监测与评估的落后做法,是监管理念的根本性转变。

2 食品安全风险分析的产生及应用

风险分析是保证食品安全的一种新的模式。1991年FAO、WHO和CATT联合召开了“食品标准、食品中的化学物质与食品贸易会议”,建议“在评价时

继续以适当的科学原则为基础并遵循风险评估的决定”，并得到CAC采纳。1995年在WHO总部召开了FAO/WHO联合专家咨询会议，会议最终形成了一份题为《风险分析在食品标准中的应用》的报告。1997年FAO/WHO联合专家咨询会议提交了《风险管理与食品安全》报告，规定了风险管理的框架和基本原理。1998年召开的FAO/WHO联合专家咨询会议提交了《风险情况交流在食品标准和安全问题上的应用》的报告，对风险情况交流的要求和原则进行了规定，CAC将有关风险分析方法的内容列入《法典程序手册》中，此外，在WTO的SPS协定中第五条规定了各国需根据风险评估结果来确定本国适当的卫生和动植物卫生措施保护水平，至此，有关食品风险分析原理的基本理论框架已经形成，风险分析理论体系已成为各国制定食品安全标准与法规的基础，也成为协调各国食品安全法规的法律依据。

目前，不仅是一些发达国家，而且在中国周边的一些发展中国家也在食品风险分析方面已经开展了许多工作。欧盟历来十分关注食品安全，经过近年来不断的改进立法和开展相关的行动，对食品安全条例进行了大量修订和更新，加强风险分析力度，进一步完善食品安全方面的法规。日本政府先后对《食品卫生法》进行了10多次修改，制定并实施《食品安全基本法》，强调了食品安全事故之后的风险管理和食品安全对健康影响的预测能力。马来西亚已经成立了国家风险分析委员会和5个相应的分委员会(生物评估、食品添加剂、污染物、兽残和农残以及风险情况交流)，在风险分析的应用方面进入了实质性的启动；韩国仿效美国FDA，组建了韩国的食品与药物管理局(KFDA)，对食品安全性风险进行集中、统一的管理。

我们在以往的实际监管工作中已在践行运用了风险分析。出口食品卫生注册制度、食品卫生的监督管理、对进出口食品进行分类管理等工作实际上就是风险管理的实质性内容。危害分析和关键控制点(HACCP)和良好作业规范(GMP)是一种用于食品生产过程中的预防性的食品安全性质量控制措施，也是风险管理的实际应用。现行推行的分类管理是基于风险分析、质量信用评价基础上的一种监管模式，2009年国家质检总局推出《出口工业产品企业分类管理办法》是贯彻落实新《商检法》的一次革命性成果，通过建立符合政府职能需求的官方合格评定体

系为检验检疫部门有效实现检验监管重点向安全、卫生、环保、反欺诈转移提供了途径与方法。

3 存在的问题及建议

3.1 加强人才、资金的保障。食品风险分析对于发展中国家来说是一个新的概念，经验不足，专业人才缺乏。我国是“分段管理体制”，这种条块分割和各自为政的管理体制使得我们不但极度缺乏风险分析的必要资料，而且这些有限的信息又很难做到资源共享。

3.2 提高公众对食品风险的认知。《食品安全法》明确规定确立食品安全信息统一公布制度，确立了透明度原则。但是，由于发展中国家的消费者和新闻媒介对于食品安全性问题的认识水平较低，往往过分强调或低调处理。“零风险”的食品是不存在的，风险始终伴随着食品。进行风险分析的目的不可能实现食品安全性“零风险”，而是要通过有效的风险管理，将风险控制在可以接受或承受的范围之内。

3.3 实施科学严谨的评价机制。食品风险分析本身就是一项影响因素繁多、模糊性很强的管理体系，涉及原料、加工、包装、存储、销售、诚信等方面，差异性大。目前对食品风险评价方法的理论研究还不够成熟，没有一套公认的科学有效的进出口食品风险评价体系或模型，更未见到一套将进出口食品风险评价与风险监管结合的食品风险管理系统。目前相关基层监管部门进行的风险排查分析，随意性大，缺乏严谨及科学性。应借鉴国际先进经验模式规范科学开展研究和实施，我国《食品安全法》亦就此作出了规定，如食品安全风险评估专家委员会是由医学、农业、食品、营养等方面的专家组成的，负责进行食品安全风险评估。

3.4 完善风险管理电子监管。现行的食品安全监管大多还是日常人工下厂监管，日常监管受时间及监管资源的制约，只能开展一些主要项目的监督，即使部分产品使用电子监管，也不够成熟完善，难以管到实处和有效，极易出现疏管、漏管、严管或错管等问题。应完善以风险管理为核心的电子监管系统，实现食品链全过程实时电子信息监管，从而有效控制风险，又节约监管资源，同时做到了信息透明共享，并对监管人员在线监督。

3.5 加强协调与沟通。食品风险评价与风险监管工作之间缺少协调与沟通，导致评价部门评估的潜在

高风险信息不能及时应用到一线食品监管工作中,同时实际监管中发现的高风险食品信息也不能及时反馈到风险评价体系并加以完善,按现行的监管体制要实现集风险评价与风险监管于一体的食品风险管理系统比较困难,创新机制,加强沟通,确保风险评价与风险监管信息高度的畅通与整合。

3.6 完善风险预警及快速反应系统。运用科学手段

采集、分析预先获取食品安全危害信息,发布食品安全预警,设定不同的风险预警级别并制定恰当的快速反应机制。继续深入推行 GMP、GAP、HACCP 等发达国家的成功经验,继续加强在风险分析基础上的分类管理、残留监控计划的调整 and 有效实施,建立畅通的风险预警的发布渠道,让消费者及时掌握最新的风险预警信息,指导消费者选择安全卫生的食品。