

食品安全地方标准存在的问题及建议

王萍¹, 瞿鸿鹰¹, 曾凡¹, 李苑¹, 戴昌芳², 王立斌^{2*}

(1. 广东省生物制品与药物研究所, 广州 510440; 2. 广东省疾病预防控制中心, 广州 510300)

摘要: **目的** 综述我国食品安全地方标准存在的主要问题和对策。**方法** 查阅相关食品安全标准文献并分析、归纳。**结果** 食品安全地方标准存在法律法规滞后, 管理手段相对落后, 标准体系不够完善, 经费不足, 标准水平有待提高等问题。**结论** 鉴于我国目前状况, 需进一步加强法律法规体系建设, 创新地方标准, 建立统一协调机制, 完善地方标准管理制度等。

关键词: 法律法规滞后; 经费不足; 创新; 协调机制

Problems and suggestions on local food safety standards

WANG Ping¹, QU Hong-Ying¹, ZENG Fan¹, LI Yuan¹, DAI Chang-Fang², WANG Li-Bin^{2*}

(1. Guangdong Research Institute of Biological Products and Pharmacology, Guangzhou 510440, China;
2. Guangdong Center for Disease Control and Prevention, Guangzhou 510300, China)

ABSTRACT: Objective To summarize the main problems of local food safety standards and offer some measures and suggestions. **Methods** Related articles about food safety standards were consulted and summarized. **Results** The problems of local food safety standards include hysteretic laws and regulations, relatively backward management, imperfect standard system, insufficient funds and standard level for improvement.

Conclusion In view of the current situation in our country, we need to further strengthen the construction of laws and regulations, innovate local standards, establish a unified coordination mechanism, improve management system of the local standard, and so on.

KEY WORDS: hysteretic laws and regulations; insufficient funds; innovation; coordination mechanism

1 引言

食品安全标准体系包括食品安全国家标准、食品安全地方标准和食品安全企业标准。食品安全地方标准作为食品安全标准体系的主要组成部分, 在规范地方特色产业, 促进地方经济发展方面起到了重要作用。国家食品安全法颁布后, 食品安全的地方标准在清理整合、制定、修订、整理与备案等方面要按照新的管理规定来执行。因此, 当前需要尽快理顺食品安全地方标准的管理模式, 总结归纳食品安全标准

建设中存在的问题, 提出改革食品安全地方标准的合理性建议, 理清食品安全地方标准的体系结构, 为提高我国食品质量安全水平, 提升食品产业的竞争力提供强有力的技术保障。

2 食品安全地方标准目前存在的问题

食品安全标准作为食品行业及其相关产业遵循的准则, 已得到政府、企业和相关部门的高度重视。经过半个多世纪的发展, 我国的标准经历了5个发展阶段, 分别是初级阶段、发展阶段、调整阶段、

基金项目: 卫生部项目: 食品安全地方标准管理模式研究

*通讯作者: 王立斌, 主任技师, 研究方向为食品营养与食品安全标准。E-mail: 82991033@qq.com

巩固阶段和完善提高阶段^[1]。食品标准经过多次的改革和清理,其标准体系结构更加清晰、合理,食品安全标准体系工作的思路更加明晰,对今后食品标准体系的建设具有指导作用。经过长期努力,虽然我国在标准化体系建设中取得了显著成就,但随着食品安全法的颁布,食品安全标准面临新的清理、整合任务,在此过程中,也暴露了食品安全地方标准存在的一些问题。归纳起来,包括以下几个方面。

2.1 法律法规建设滞后,标准与法规关系不密切

《标准化法》及《地方标准管理办法》自上世纪80年代末、90年代初实施以来,地方标准对地方社会经济的发展起到了应有的作用,促进了标准化事业的不断前进^[2]。但是,随着全球经济一体化和我国经济社会的不断发展,一部施行近20年的《标准化法》已经与当今市场需求不相适应,该法某些标准的内容已明显滞后于时代的发展,原有的法律法规已经不能满足当今的需求,迫切需要加强地方标准法律法规建设。

《食品安全法》的出台,完善了国家食品安全法律、法规的建设,在一定程度上缓解了法规与标准间存在的问题,将管理制度和职责分工以法律的方式予以规定,标志着食品安全工作进入一个新的阶段,理顺了国家食品安全监管体制。但对地方食品安全标准的管理,食品安全法并未作具体的规定,制约了食品安全地方标准的发展。

大多数国家把标准当作法规的技术支撑,进行技术方面的解释。例如欧盟同欧洲标准化协会等团体签订协议,由标准化团体制定协调标准,指导企业实施欧盟指令,实施协调标准,就是执行欧盟指令。美国联邦法规法典农业篇中引用了352项标准,商业篇中引用安全标准22项,环境保护篇中引用608项标准。但是,在地方法规、规章中却很少引用标准,至多是“按有关标准执行”,可操作性差^[3]。

2.2 管理手段相对落后,宣贯实施监督不力

地方标准政府管理职能化,导致了其管理手段与市场经济不适应。全国还没有建立覆盖各地的地方标准管理体系,省、自治区、直辖市间地方标准不能实现资源共享,甚至连标准题录都难以查询,缺乏技术支撑手段。地方标准的制修订和实施由政府牵头组织,行业、科研机构或团体参与制修订,要求社会或企业组织实施,而有的管理部门不能及时掌握标准

发布信息,导致国家标准发布实施后地方标准还在执行。有的地方标准实施效果没有反馈机制,标准修订缺乏必要的依据。

我国《标准化法实施条例》明确规定:“省、自治区、直辖市标准化行政主管部门统一负责本行政区域的标准实施与监督”。但由于方方面面的原因,地方标准不同程度地存在制定与实施脱节的现象,表现在地方标准宣贯和实施监督缺乏执行力,普及宣传工作不到位,地方标准制修订经费长期得不到保障,有些地方标准文本既不向社会公开,又不印刷出版,宣贯就更加无从谈起;相当数量的地方标准束之高阁,无人问津,不仅失去了地方标准制修订的意义,而且直接或间接造成了较大经济损失^[2]。

2.3 地方标准在立项方面缺乏创新,标准体系不够完善

研究发现,现有的地方标准主要还停留在传统的农林类方面,对已广泛使用的一些高新技术产品,相关标准还很短缺,比如酶制剂、氨基酸或蛋白质螯合物、各种抗生素、促生长剂和转基因产品等,技术标准基本还是空白。我国现有的农业国家标准、行业标准仅1900余项,而且多为产品质量标准,与之相配套的检验检测方法标准以及产品生产规程、种子、产地环境等方面的标准相对较少,新技术领域的标准更少^[1]。

地方标准应以服务地方经济、服务地方社会发展为目标,首先解决地方经济社会发展中的热点、难点问题。目前地方标准的宏观规划和组织协调工作仍较薄弱,与市场需求脱节,一些迫切需要规范的新兴产业和领域,地方标准制修订不能实现快速响应,主要表现在地方标准的申报、审批和立项缺乏科学、合理的规划与评估,在一定程度上存在盲目性和随意性。

2.4 标准化支持力度不够,标准经费不足

标准化工作是综合性技术经济基础工作,不能带来直接的经济效益,地方政府缺乏对标准化工作在市场经济中,特别是科技创新、改善市场环境的作用和重要性的认识,对政府、市场、企业和社会急需的标准和应该开展的基础普及工作,许多工作因没有足够的经费支持而受到影响。对于大量应该修订的标准无力进行正常的修订,造成标准大龄化、不能适应需求^[4]。

美国、日本等发达国家十分重视标准的研究与制

定工作,美国政府每年有7亿美元的经费来支持标准的研究与制定,日本1999~2001年间投入数亿日元,历时两年完成了日本标准化发展战略的制定任务。发达国家发布的标准须经过多个实验室的全程验证后才可以通过。而我国的地方标准在制定中由于经费少,支持力度和重视度不够,一些食品标准未经充分验证就发布,给标准的使用带来了很大难度。

2.5 地方标准制定尚未完全建立在科学的基础上,标准水平有待提高

食品安全法规定:制定食品安全国家标准,应当依据食品安全风险评估结果,参照相关的国际标准和国际食品安全风险评估结果。目前,我国的风险评估制度刚刚建立,国家风险评估中心于2011年10月份刚成立,相关的地方风险评估机构仍在在计划和筹建中。因此,食品安全地方标准的制定还没有完全建立以风险分析为基础的体制,标准的科学性和可操作性都有待提高。

目前,食品安全地方标准的经费极为有限,在制定标准时,无法支持标准的各项测试,特别是遇到采用国际标准制定地方标准的情况时,必要的适用性分析和科学测试都无法进行,只能凭借专家的知识 and 实际工程实践经验完成,结果标准的实用性和科学性不能得到根本的保障^[5]。

此外,还有一些其他问题,食品涉及到农业、轻工、商业、供销、粮食、卫生、质检等多个部门,由于各部门之间缺乏协调,标准交叉、重复制定现象比较严重;卫生标准和质量标准混淆;标准的实施进度缓慢等。上述问题的存在,不仅严重制约了食品工业的发展和产品质量的提高,降低了我国食品的国际竞争力,而且由于标准混乱,容易造成生产企业、监督部门和广大消费者无所适从。

3 食品安全地方标准管理建议

3.1 加强法律法规体系建设,制定地方标准化法规

《标准化法》及《地方标准管理办法》自上世纪80年代末、90年代初开始施行,20多年过去了,相关的法律法规跟不上当地的经济的发展,制约地方标准发展的弊端逐渐显现。因此,现阶段应当按照我国法律、法规、WTO/TBT的要求,履行我国与WTO成员双边会谈中作出的承诺,根据最近出台的《食品安

全法》以及各省、市的经济现状,适时推出《食品安全地方标准化条例》,通过《食品安全地方标准化条例》地方法规的制定,理清地方标准化工作思路,调整地方标准化工作中的一些不适应规定和做法。

3.2 改变传统地方标准制定方式,创新地方标准,制定运行机制

一直以来,地方标准制定工作处于“政府主导”型的状态,各方参与的积极性和主动性不高,建议改变传统地方标准的制定方式,根据地方经济发展需求,创新食品安全地方标准运行机制。

一是遵循市场化原则,根据地方标准改革方向,改革标准制修订经费筹集渠道,充分体现谁投资、谁受益的原则。

二是建立对优秀地方标准的奖励制度和重点地方标准的社会竞标制度。允许并鼓励技术先进的单位参加到地方标准制定工作中来,对突出贡献者应当予以嘉奖,对于公益性的、涉及公共卫生技术的地方标准应有财政专项支持,通过竞标方式吸纳有能力的社会各方来承担任务。

三是改变传统单一的自上而下的申报方式,建立自下而上多种途径并举的申报方式,尤其鼓励企业积极参与地方标准的申报,企业是市场的主体,是标准的最终“用户”,只有主体参与了,标准才能更贴近市场,标准化工作才有生机和活力,推动企业的技术进步,提升其行业竞争优势,使地方标准可以充分反映并满足各地经济和社会发展的需求。

四是项目建议和项目申报分离。项目建议可由社会的各个方面如政府、企业、科研院所、高校、标准化团体乃至公民提出,建议包括项目名称和立项意义。项目申报者和项目建议者可以同时进行项目申报,申报项目时必须同时递交项目建议书和标准草案。社会各方也可以对已确定的项目建议提出承担任务的申请,必要的时候采取政府招标形式确定项目承担主体。

五是调整地方标准立项申报时间。考虑到食品安全问题的影响性和特殊性,建议将食品安全地方标准的申报改为全年受理,对于影响本省、市公共安全、食品安全而急需制定的地方标准可以实行及时立项申报,经批准后予以快速立项。卫生厅根据我省经

济和社会发展需要,可以每年不定期公布食品安全领域地方标准计划项目指南。

3.3 保障地方标准技术专业化,建立统一协调机制

标准化工作涉及国民经济各个领域、人民生活的各个方面,具有广泛的社会性,标准战略的实施是一项技术性很强的工作。为此,首先要积极挖掘地方企业、高校、科研单位、相关政府部门及驻地全国标准化专业技术委员会等单位的食品标准化人才,尤其是高级专家;组建食品安全地方技术标准专家库,成立相关专业标准化技术委员会,负责食品领域地方重大技术标准及与标准有关的科研项目的立项、研制及推进实施;建立标准化科研工作多部门协调机制,发挥专家在标准化科研决策、规划、立项、管理、验收等工作中的作用。同时要注重专业技术标准人才的培养,使其成为标准化管理的中坚力量,参与标准化活动的生力军。

其次,要成立食品地方标准化研究和推进中心,广泛收集、整理与地方产业发展和进出口贸易有关的国内外食品标准,加强标准研究,深化标准馆藏资源及开发应用与服务功能,切实满足地方标准战略实施的需要,从提高食品安全地方标准的立足点入手,在符合市场需求的前提下着力制定具有竞争力和创新性的地方标准,使地方标准不仅能“适应市场需求”,还能具有较强的市场竞争力,发挥地方标准特有的优势。

再次,取得政府支持,对标准化工作的推广将十分重要。首先,政府要营造适于市场经济的地方标准管理运行环境,加强宣贯,提高全社会的标准化意识,使标准的作用能得以充分发挥;第二,政府可以重点引导制定当地优势产业食品标准,提高产业竞争力;第三,政府可以将推进标准战略列入地方年度及中长期发展规划,明确目标、落实责任,推动标准化战略的实施。因此,转型时期做好适应我国的标准化工作,政府的作用不可忽视^[4]。

3.4 加强标准信息建设,完善地方标准备案管理制度

在信息化快速发展的今天,标准信息对于标准化工作的发展具有举足轻重的作用。目前我国不少地区标准化机构已设立了标准信息网站,可以很方便地检索和查询相关的标准信息,但这些网站普遍存

在信息更新不及时、标准内容覆盖不全面的情况,因此需对标准网站进一步完善^[4],建议在标准信息系统中,建立“食品安全地方标准管理信息电子平台”,将电子化管理引入到标准管理过程中。通过建立地方标准数据库,实现食品地方标准各项工作的高效、电子化、动态管理^[6],做到动态更新,同时建立起一套完善的适合市场需要的标准发行平台,重视标准信息的更新,及时跟踪国内外标准制修订动态,了解国内外技术法规、标准和合格评定程序与过程;同时利用该平台,实现地方标准备案工作的电子化管理,使地方标准化主管部门能及时通报食品安全地方标准的审查、修订和废止情况,地方标准制定单位也可以方便查到地方标准各阶段的信息,实现食品安全地方标准的高效管理。利用此平台开展食品安全地方标准信息服务,为我国地方标准化工作的发展起到基础性的支撑作用。

3.5 根据产业链条上下游协调的原则,推进标准的配套制定

我国食品生产、加工和流通环节涉及品种标准、产地环境标准、生产过程控制标准、产品标准、加工过程控制标准以及物流标准等^[1],在标准制定中应加大上述标准配套性建设的力度。从整体出发,形成链条配套,使食品生产全过程的安全监控都能保证有效的技术指导和技术依据。

3.6 联合民间团体,发挥多方面的力量,加强标准的制定

纵观欧洲各国、美国、日本等标准发达国家,在标准制定中均有民间团体组织的参与和主导,而我国在标准的制定中,主要采取政府行政主导,企业和专家参与,由国家有关行政管理部门组织制定和审批。这种由政府主导的高效行政管理体制在改革开放初期取得了显著成效,但随着经济的快速发展,产业升级的需求的增加,对标准的制定也出现了新的要求,我国在标准制定过程中应减弱政府的行政控制,逐渐实现由民间团体组织参与标准制定到民间主导标准方案制定的改革,体现标准制定的公开性和实用性^[7]。

当前,应逐渐培育一批食品领域的民间组织,给予他们一定的法律地位和相应的奖励与鼓励,使其真正活动在食品经济的各个环节中,了解食品在生产、加工、包装、输送等环节第一手信息资料,同时加强其与省卫生行政部门及省标准部门的联系和

交流, 了解相关食品生产中存在的安全隐患, 及时制定适时有效的食品安全标准, 消除和防范食品安全问题的大规模爆发。

4 结 语

食品安全地方标准对于保证地方食品质量, 弘扬当地传统饮食文化, 保障地方食品安全, 促进当地经济发展等方面具有重要的意义。食品安全地方标准水平和地方管理方法与模式息息相关。因此, 现阶段应结合当地的实际情况、存在的问题和以往经验, 积极研究适应当地经济发展, 有效保障食品安全的地方标准管理模式。

参考文献

- [1] 周才琼, 陈宗道. 食品标准与法规[M]. 北京: 中国农业大学出版社, 2009, 7: 188.
- [2] 陈锦汉. 讨论改革地方标准管理模式[J]. 中国标准化, 2008, 7: 20-22.
- [3] 杨正德. WTO 与地方标准化改革的建议[J]. 上海标准化, 2000, 5: 11-17.

- [4] 迪穆拉提·马合穆迪. 浅谈地方标准化发展战略[J]. 世界标准化与质量管理, 2008, 7: 31-33.
- [5] 田川. 北京地方标准的分析与研究[J]. 标准科学, 2010, 10: 10-13.
- [6] 孙爱国, 王晓强. 我国地方标准备案管理工作存在的问题及建议[J]. 世界标准化与质量管理, 2006, 12: 57-58.
- [7] 王健敏, 皇甫立霞, 郭开华. 国外经验对我国标准化建设的启示[J]. 科技管理研究, 2010, 20: 161-164.

(责任编辑: 赵静)

作者简介



王萍, 博士研究生, 研究方向为食品安全标准和检测方法。

E-mail: lldwp224306@163.com



王立斌, 主任技师, 研究方向为食品营养与食品安全标准。

E-mail: 82991033@qq.com

食品科学领域面向国际的英文论文写作专题培训班 报名通知

为了帮助食品科学领域科研人员和研究生掌握英文科技论文的撰写技巧、提高面向国际的 SCI/EI 期刊投稿收录的命中率, 提升作者 SCI/EI 论文写作能力, 由《食品安全质量检测学报》编辑委员会主办, 拟定于 2012 年 9 月 20 - 21 日在北京举办“食品科学领域面向国际的英文论文写作专题培训班”。培训班为期 2 天, 邀请本刊编委、国内知名专家, 包括在国际高水平 SCI 期刊上发表论文的研究者亲自讲解, 课程将围绕食品科学领域和相关生物医学领域国际 SCI 期刊投稿与写作的技巧、思路、期刊的选择及投稿过程、常见问题处理等方面做专题培训。

培训对象: 食品科学领域相关教师、学生、研究人员、企事业单位技术人员、检验检疫人员、质量监督人员等。

培训时间: 2012 年 9 月 20 - 21 日

报到时间: 2012 年 9 月 19 日(早 9:00—晚 22:00 报到)

培训地点: 北京昌平区回龙观太申祥和山庄(近北清路)

课程设置:

- SCI 论文的基本规范和要求
- SCI 论文撰写与投稿
- EI 期刊论文写作与投稿经验交流
- 如何选择合适的 SCI/EI 期刊投稿
- 如何向高影响因子 SCI 期刊投稿
- 投稿后如何与编辑部交流
- SCI 期刊介绍及稿件的处理程序

师资介绍: 由北京大学、中国科学院、中国农业大学、军事医学科学院等知名专家教授、编辑界精英联袂执教。(详见学报网站通知)

费用说明: 教师或研究人员 1200 元, 研究生 800 元, 包括学费、餐费、资料费等。会议期间统一安排住宿, 费用自理。

报名方式: 请参加培训的人员填写报名表(详见学报网站通知), 于 2012 年 9 月 10 日前发送电子邮件至 jfoodsq@163.com。名额有限, 在报名后尽快办理汇款手续。

支付方式: 详见学报网站通知。

联系方式: 《食品安全质量检测学报》编辑部

联系人: 李文茜 孙媛媛 联系电话: 010-51237578

Email: jfoodsq@163.com

学报网址: www.chinafoodj.com

《食品安全质量检测学报》编辑委员会