

# 浅析当前中国对食品生产监管的举措

杨晓宇<sup>1</sup>, 张娜<sup>2\*</sup>

(1. 大连市食品药品监督管理局, 大连 116021; 2. 哈尔滨商业大学食品工程学院, 哈尔滨 150076)

**摘要:** 本文概述了自2013年食品监管机构改革以来中国食品安全现状、存在的问题及原因分析, 并提出具体解决办法, 涵盖了现行的2015~2016年新颁布实施的食品生产监管新举措, 包括食品生产许可、日常监督检查、风险分级管理和追溯体系建立。重点对各类监管手段在食品生产监管中如何发挥具体作用进行了深入阐述, 并提出了只有全面提高全民思想道德水平才能提高全中国的食品安全水平这一理念, 以期给政府监管部门提供更多的信息及借鉴, 为公众解读和普及国家现行食品生产监管大政方针, 为全社会共同参与捍卫食品安全打下坚实基础。

**关键词:** 食品监管; 食品生产许可; 监督检查; 风险分级; 追溯体系

## Current measures for food production supervision in China

YANG Xiao-Yu<sup>1</sup>, ZHANG Na<sup>2\*</sup>

(1. *Dalian Food and Drug Administration, Dalian 116021, China;*  
2. *College of Food Science and Engineering, Harbin University of Commerce, Harbin 150076, China*)

**ABSTRACT:** This paper summarized the situation of food safety in China, the problems and the reasons analysis since the food regulatory reformed in 2013, meanwhile proposed the solutions which covered current measures on the regulation implementation of food production from 2015 to 2016, including the food production permit, daily supervision and inspection, risk classification supervision and traceability system establishment. This article especially elaborated how to play an important role in food production administration of the supervision measures, and presented the importance of the morality education as the key point to improve the food safety situation in the future, in order to provide references for Chinese government and provide analysis of the national food administration policy for the public, and lay secure foundation for the food safety participated by the whole society.

**KEY WORDS:** food supervision; food production permit; supervision and inspection; risk classification; traceability system

## 1 引言

2013年, 我国对食品安全监管实施大部制改革, 根据

《国务院机构改革和职能转变方案》<sup>[1]</sup>和《国务院办公厅关于印发国家食品药品监督管理总局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》<sup>[2]</sup>规定, 国家将国务院食品安全委

基金项目: 国家自然科学基金项目(31301602); 黑龙江省博士后科研启动项目(LBH-Q15073); 黑龙江省应用技术研究与开发计划项目(GC13B215)

**Fund:** Supported by the National Natural Science Foundation of China (31301602), Heilongjiang Province postdoctoral research project (LBH-Q15073) and Research and Development of Applied Technology Projects of Heilongjiang Province (GC13B215).

\*通讯作者: 张娜, 副教授, 博士, 主要研究方向为食品安全与食品化学。E-mail: foodzhangna@163.com

\*Corresponding author: ZHANG Na, Associate Professor, Ph.D., College of Food Science and Engineering, Harbin University of Commerce. No. 138, Tongda Street, Daoli District, Harbin 150076, China. E-mail: foodzhangna@163.com

员会办公室的职责、国家食品药品监督管理局的职责、国家质量监督检验检疫总局的生产环节食品安全监督管理职责、国家工商行政管理总局的流通环节食品安全监督管理职责整合, 组建国家食品药品监督管理局。把多年延习的食品分段监管转变为统一的集权式监管。

改革自上而下循序渐进, 国家层面成立新的国家食品药品监督管理局, 省市一级质监、工商等部门中的食品监管职责划入本级的食品药品监督管理局, 县区(先导区)一级全面整合, 把质监、工商和食药监 3 个局完全合并, 成立新的市场监督管理局。原来由质监、工商、食药监部门制定的有关生产、经营和餐饮服务的监管制度已不能适应改革后的职能调整需要, 为此, 国家食药总局制定了一系列新规定, 涵盖食品生产许可、日常监督检查、风险分级管理和追溯体系建设 4 个方面。本文结合食品兼管机构改革以来的食品安全现状, 对各项监管举措进行深入分析, 并首次提出全民思想道德水平的提升对中国食品安全水平提高起到的关键作用, 以期给公众从食品生产监管大政方针方面提供全面普及信息, 达到社会共治。

## 2 监管基本情况及存在的问题

### 2.1 监管队伍基本情况

2015 年, 全国共有食品药品监管行政事业单位 7116 个, 其中行政机构 3389 个、事业单位 3727 个。乡、镇(街道)食品药品监管机构 21698 个, 区县级以上食品药品行政机构共有编制 265895 名<sup>[3]</sup>。

### 2.2 监管对象基本情况

2015 年, 全国共有食品生产许可证 170195 张, 食品生产企业 131750 家; 食品添加剂生产许可证 3349 张, 食品添加剂生产企业 3288 家; 食品流通许可证 8190702 件, 餐饮服务许可证 3486103 件, 保健食品生产许可证 2440 件<sup>[3]</sup>。

### 2.3 目前存在的问题

近些年, 尽管国家不断加大对食品从业者的监督管理, 但是仍然有不合格食品在市场上出现。以 2015 年为例, 国家食药总局监督抽检 172310 批次食品样品, 检验不合格样品 5541 批次, 样品合格率为 96.8%<sup>[4]</sup>。其中, 微生物超标、品质不达标、超量超范围使用食品添加剂、非食用物质的检出、重金属污染及使用过期食品原料等是目前存在的主要食品安全问题。

#### 2.3.1 微生物超标

主要表现为肉制品、水产制品等食品中菌落总数、大肠菌群等微生物超标<sup>[5]</sup>。

#### 2.3.2 品质不达标

涉及的食品品种主要是酒类和食用油, 酒类是总酸、总酯、己酸乙酯不达标; 食用油是过氧化值不达标<sup>[5]</sup>。

#### 2.3.3 超量超范围使用食品添加剂

滥用食品添加剂主要表现为企业在生产肉制品、水产制品等食品过程中超量或超范围使用胭脂红、日落黄、甜蜜素等食品添加剂<sup>[5]</sup>。

#### 2.3.4 非食用物质

主要表现为茶叶中三氯杀螨醇等农药残留<sup>[5]</sup>。

#### 2.3.5 重金属污染

检出重金属污染的品种包括水产及水产制品、茶叶等。问题项目主要是铅、铜、镉<sup>[5]</sup>。

#### 2.3.6 使用过期食品原料

2014 年爆发的上海福喜事件席卷大江南北, 上海福喜食品有限公司大量使用过期变质肉类原料加工食品并将产品流向市场, 这些过期原料本应作为垃圾处理掉, 但该企业为节省成本将过期原料处理后重新作为原料使用。该行为严重违反了《食品安全法》<sup>[6]</sup>等法律法规, 性质极为恶劣, 所有当事人均已受到相应的法律制裁。

## 2.4 食品安全问题的原因分析

食品安全问题的原因分析如下:

①入厂查验不严。部分企业入厂查验不严谨, 具体表现为进货查验记录不真实、保存期限少于规定期限; 未按规定采购食品原料、食品添加剂、食品相关产品等;

②过程控制不符合标准规定。具体表现为部分企业厂区车间环境卫生状况不达标, 未按食品安全国家标准规定组织生产, 存在超范围超量使用食品添加剂和违法添加非食用物质等问题;

③出厂检验实施不规范。具体表现为部分企业未按规定实施出厂产品批批检验、出厂检验原始记录不完整, 实验室计量器具未依法经检验合格或校准, 化学试剂不在有效期内, 未按规定进行实验室测量比对, 未按规定保存出厂检验留存样品等; 其他诸如企业诚信缺失问题, 具体表现在少数企业使用过期食品原料或回收食品生产加工食品。《食品安全法》第 34 条规定, 禁止用非食品原料生产的食品或者添加食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康物质的食品, 或者用回收食品作为原料生产的食品; 禁止用超过保质期的食品原料、食品添加剂生产食品、食品添加剂<sup>[6]</sup>。

## 3 监管举措

### 3.1 发布新食品生产许可管理办法, 确保源头质量安全

国家对食品生产经营实行许可制度<sup>[6]</sup>。从事食品生产, 应当依法取得许可, 实施食品生产许可切实从源头保障了食品质量安全。2015 年国家食品药品监督管理局制定了新《食品生产许可管理办法》, 办法于 2015 年 10 月 1 日正式实施<sup>[6]</sup>。新老《食品生产许可管理办法》区别最大之处见表 1, 包括如下 9 方面<sup>[7]</sup>。

表1 新、老《食品生产许可管理办法》的区别  
Table 1 Differences between the new and old "food production license management measures"

具体内容	原《食品生产许可管理办法》	新《食品生产许可管理办法》
证书有效期	3年	5年
一企一证还是一企多证	按单元、按类别发证, 一企多证	按企业发证, 一企一证
证书编号	QS+12位数字	SC+14位数字
许可证标识	有QS标识	无标识
委托加工备案	向监管部门进行委托加工备案	取消食品生产者向监管部门进行委托加工备案的规定
年检和自检报告制度	每年向监管部门提交年检和生产许可年度自查报告	取消了年检和自检报告制度
现场核查	延续许可, 需现场核查	延续许可, 只要声明生产条件没变化, 不进行现场核查
许可检验	申请人的产品检验需要到指定的有资质的检验机构进行	申请人自行检验或者委托有资质的食品检验机构对其产品进行检验;
许可审批时限	60 d	20 d

### 3.2 建立食品生产经营日常监督检查管理办法, 落实监管职能

2015年10月新《食品安全法》<sup>[6]</sup>颁布实施, 进一步强化了食品生产经营过程中的控制, 强调加强监督检查的重要性。国家层面在机构改革之后适时出台了《食品生产经营日常监督检查管理办法》<sup>[8]</sup>(以下简称《办法》), 《办法》对食品生产经营监督检查工作进行了规范, 于2016年5月正式实施。

监管部门必须对企业是否能持续保持被颁发食品生产许可证时的生产条件加强监管, 通过细化食品生产监管、规范监督检查工作要求, 强化了法律的可操作性, 从生产源头防范和控制风险隐患, 督促企业把主体责任落到实处, 通过检查发现的问题, 对症下药, 这对保障消费者的饮食健康具有重要意义。

### 3.3 制定风险分级管理办法, 实施科学监管

食品生产经营风险分级监管是国际通行做法, 对食品生产经营主体进行风险分级监管, 是实现科学监管、风险管理的目的, 能进一步加强食品安全监管工作, 督促食品生产经营主体落实食品安全主体责任, 保障食品质量安全。

国家将于2016年度发布《食品生产经营风险分级管理办法》<sup>[9]</sup>, 通过实施风险分级管理促进各级监管部门提高风险管理意识、准确把握监管重点、合理分配监管资源, 切实增强监管工作的科学性和有效性<sup>[9]</sup>。

### 3.4 督促企业建立质量安全追溯体系, 落实企业主体责任

食品生产经营者对其生产经营食品的安全负责<sup>[6]</sup>。也就是说“企业是食品安全的第一责任人”。食品生产经营者

建立食品安全追溯体系可以起到督促企业落实主体责任的作用, 也是有效控制产品安全风险保护消费者合法权益的重要手段<sup>[10]</sup>。

2015年末, 国家食品药品监督管理总局适时发布《国家食品药品监管总局关于印发婴幼儿配方乳粉生产企业食品安全追溯信息记录规范的通知》<sup>[11]</sup>, 《国家食品药品监管总局关于白酒生产企业建立质量安全追溯体系的指导意见》<sup>[12]</sup>和《国家食品药品监管总局关于食用植物油生产企业食品安全追溯体系的指导意见》<sup>[13]</sup>。2016年4月《国家食品药品监管总局关于进一步完善食品药品追溯体系的意见(征求意见稿)》<sup>[10]</sup>正式向社会各界公开征求意见。《意见》明确应以婴幼儿配方食品、肉制品、乳制品、食用植物油和白酒等食品为重点推进追溯体系建设并分类实施。

从指导意见到征求意见发布, 国家层面释放出一个信号, 即今后将以这几类产品为基点向所有食品推开, 未来所有食品企业都应建立完备的质量安全追溯体系。

## 4 中国食品安全监管未来展望

中国社会有法律和道德两把标尺来约束人们的行为, 让公众得以在这个框架下有序地工作和生活, 食品安全也不例外。

### 4.1 法律和制度层面

2015年新《食品安全法》出台之后被誉为史上最严的有关食品安全的法律, 全面加大处罚力度, 其处罚额度比2009年版《食品安全法》提高数倍, 使违法者违法成本直线上升, 使其不敢触碰底线, 有力震慑了违法者。

食品监管机构改革之后, 监管架构已经趋于稳定, 国家顶层设计日趋完备, 并发布了一系列适应当前形势的监管举措, 通过把好食品生产市场准入关, 把符合要求的食

品企业纳入获证监管,并对其开展日常监督检查,发现问题并解决问题,凭借风险分级监管合理调配行政资源并实现科学监管,同时利用督促企业建立追溯体系起到防控风险、落实企业主体责任和保护消费者合法权益的作用。

机构改革以来,食品监管战线上下协同,各级食品监管部门工作效率大大提高,工作效能大大提升,食品安全工作取得了一定成效,国家监督抽检合格率持续超过90%,但仍有不合格现象存在,这在中国是很大的绝对量;哪怕只有0.001%的不合格,落到消费者头上就是百分之百。因此需要监管部门切实负起食品安全监管的职责,须臾不敢掉以轻心,坚持对食品安全问题“零容忍”,给老百姓以食品安全消费信心<sup>[14]</sup>。

通过数据发现,食品监管队伍人员数量与监管对象庞大的数据相比不成正比,如何在监管力量有限的情况下确保食品安全异常艰难,需要动员全社会力量去捍卫。由此可见,未来中国的食品安全一方面靠政府有关部门监管,另一方面也要依靠社会共治来实现。

## 4.2 道德层面

如今,全社会包括生产者的道德水准的提高与百姓日益增长的对食品安全的需求度之间存在着巨大的差异。绝大多数的生产者遵纪守法的,通过自身努力生产出符合规定的合格产品奉献给消费者,但是恰恰由于一少部分道德失衡者的存在,让一些未经检验或者不符合食品安全标准要求的产品流入市场,致使食品安全成为新闻媒体、街谈巷议和每年3.15的热点话题。

党和国家对食品安全高度重视,包括颁布《食品安全法》、成立食品安全委员会和组织开展专项整治等行动,运用重典治乱。公众和舆论的关注甚至批评,也都反映出对食品安全特别是食品行业道德诚信的呼唤,这本身是一种社会进步和道德主流。但是必须看到,食品安全形势还很严峻,尤其是恶意掺杂使假、使用有毒有害物质及行业潜规则等问题依然存在,有些甚至伤天害理、罪不可恕。同时执法人员中也有执法不严、不作为的问题不能容忍。食品行业是一个道德行业,从道德层面破解食品安全问题,是非常必要的举措。如何提高全社会的道德水平,让生产者真正落实主体责任,把生产食品当成一件良心事去做是一件当务之急和必须要面对的重要课题。

### 4.2.1 面向生产者

加强诚信教育。大力弘扬“用良心做食品”的行业道德,教育和引导企业切实负起质量安全的主体责任<sup>[9]</sup>。

### 4.2.2 面向消费者

加强宣传,动员全社会抓质量,与广大消费者一道共同维护食品安全:①为消费者服务。加强食品安全宣传教育,普及法律法规和质量常识,引导科学理性消费;②组织消费者参与。开展“食品安全周”宣传活动,组织消费者代表、媒体记者共同参与;③欢迎消费者监督。通过举办听证会、

网上征询意见等方式公开征求意见,广泛接受监督。并应该畅通群众投诉、举报、维权渠道<sup>[14]</sup>。

### 4.2.3 面向监管者

切实加强食品监管系统职业道德教育治理,着力树立刚正廉明的依法行政形象、科学权威的执法形象<sup>[14]</sup>:①加强自我教育。开展廉政教育活动,突出职业道德教育;②加强内部管理。全面梳理食品监管职责,编制工作手册,规范业务流程。

食品安全是构建社会主义和谐社会的必要条件,改革开放30余年以来,中国的物质文明已经走在了精神文明的前面,精神文明需要加把力迎头赶上,物质文明和精神文明只有旗鼓相当,我们社会的天平才不会失衡。目前整个社会各阶层人们的道德自律还未达到一个很高的层次,要想确保食品安全,任重而道远,需要每一位公民从我做起,脚踏实地继续努力。只有全社会道德水平提高了,食品安全生产者的道德水平才能相应提高,食品安全水平才能真正提高,我们这个社会才能实现和谐发展。

## 参考文献

- [1] 国办发〔2013〕22号 国务院机构改革和职能转变方案[Z].  
General Office of the State Council notification [2013] No. 22 the State department plan about the Institutional reform and functional transformation [Z].
- [2] 国务院办公厅于印发国家食品药品监督管理总局主要职责内设机构和人员编制规定的通知[Z].  
the State department's office notice about the major duty institution and staff establishing of China food and drug administration [Z].
- [3] 食品生产经营日常监督检查管理办法[Z].  
Lecture notes of daily supervision and inspection on food production and managing [Z].
- [4] 2015年食品抽检 96.8%合格 5541批次样品不合格 [EB/OL]. (2016-02-02) <http://society.people.com.cn/>.  
The qualified rates of Food sampling is 96.8%, 5541 samples is substandard in 2015 [EB/OL]. (2016-02-02) <http://society.people.com.cn/>.
- [5] 国家食品药品监督管理总局 2015年食品抽检公告 (2015-07-24)[EB/OL]. <http://www.sfda.gov.cn/WS01/CL1664/>.  
The food sampling announcement of Food and Drug Administration in 2015(2015-07-24)[EB/OL]. <http://www.sfda.gov.cn/WS01/CL1664/>.
- [6] 中华人民共和国食品安全法[S].  
Food safety law of the people's republic of china [S].
- [7] 食品生产许可管理办法[S].  
Measures for the administration of food production license [S].
- [8] 食品生产经营日常监督检查管理办法[S].  
Measures for the administration of daily supervision and inspection of food production and operation [S].
- [9] 食品生产经营风险分级管理办法[S].  
Measures for the management of the risk of food production and operation [S].
- [10] 国家食品药品监督管理总局关于进一步完善食品药品追溯体系的意见(征求意见稿)[S].  
Suggestion about further improving food and drug traceability system of

china food and drug administration [S].

- [11] 食品药品监管总局关于印发婴幼儿配方乳粉生产企业食品安全追溯信息记录规范的通知[S].

China Food And Drug Administration's notice about the food safety traceability information of Infant formula milk powder production enterprises [S].

- [12] 食品药品监管总局关于白酒生产企业建立质量安全追溯体系的指导意见[S]

China Food and Drug Administration's guidance about the establish quality and safety traceability system of liquor production enterprise [S].

- [13] 食品药品监管总局关于食用植物油生产企业食品安全追溯体系的指导意见[S]

China Food and Drug Administration's guidance about the establish quality and safety traceability system of edible vegetable oil production enterprise [S].

- [14] 支树平在全国道德领域突出问题专项教育和治理座谈会上的发言[S]

Zhishuping speech at the forum of the special education and management

symposium on moral domain [S].

(责任编辑:姚菲)

## 作者简介



杨晓宇, 硕士, 主任科员, 主要研究方向为食品生产监管。

E-mail: zjj\_yxy@dl.gov.cn



张娜, 博士, 副教授, 硕士研究生导师, 主要研究方向为食品安全与食品化学。

E-mail: foodzhangna@163.com