

飞行检查在重庆市食品生产经营企业检查中的应用案例剖析

周利茗*, 郭艳婧, 侯立新, 高利宏

(重庆市药品技术审评认证中心, 重庆 400000)

摘要: **目的** 探索飞行检查方式在食品生产经营企业检查中应用的可行性。**方法** 利用飞行检查方式对282家食品生产经营企业开展检查, 对开展情况进行汇总、梳理、对比分析。**结果** 飞行检查与许可检查和日常检查相比, 具有显著的优点, 能够起到很好的互补作用。**结论** 飞行检查运用于食品生产经营企业检查, 可有效弥补许可检查和日常检查的不足之处, 食品安全监管引入飞行检查方式能深入排查食品生产经营企业存在的质量安全风险, 帮助企业主动提升履行主体责任意识。

关键词: 飞行检查; 食品生产经营企业; 许可检查; 日常检查

Analysis of application cases of unannounced inspection in inspection of food production and trading enterprises in Chongqing

ZHOU Li-Ming*, GUO Yan-Jing, HOU Li-Xin, GAO Li-Hong

(Chongqing Center for Drug Evaluation and Certification, Chongqing 400000, China)

ABSTRACT: Objective To explore the feasibility of applying flight inspection method in inspection of food production and operation enterprises. **Methods** Based on unannounced inspection of 282 food production and trading enterprises, inspection details were summarized, sorted, comparatively studied, and analyzed. **Results** Compared with license inspection and daily inspection, unannounced inspection had remarkable advantages and could serve as a good complement to the former 2 inspection modes. **Conclusion** Unannounced inspection is used in the inspection of food production and operation enterprises, which can effectively make up for the deficiency of license inspection and daily inspection. The introduction of unannounced inspection in food safety supervision can thoroughly investigate the quality and safety risks in food production and operation enterprises, and help enterprises to take the initiative to enhance the awareness of the main responsibility.

KEY WORDS: unannounced inspection; food production and trading enterprises; license inspection; daily inspection

1 引言

食品安全直接关系到人民群众的身体健康与生命安全, 备受国家、人民和社会的关注。从食品安全发展历程

看, 再严格的监管都比不上企业主动履行主体责任, 问题和风险往往在监管以外的范围发生。食品生产经营企业积极落实主体责任可有效规范食品生产和经营, 提高对食品质量安全的控制, 预防安全风险的发生。虽然, 近年来我

*通讯作者: 周利茗, 硕士, 工程师, 主要研究方向为食品安全。E-mail: zhouliming_24@126.com

*Corresponding author: ZHOU Li-Ming, Master, Engineer, Chongqing Center for Drug Evaluation and Certification, No.27, Foodcity Road, Yubei District, Chongqing 40000, China. E-mail: zhouliming_24@126.com

国系统性的食品安全事故发生率较以往有所下降, 但食品生产经营企业仍存在诸多问题, 食品生产经营企业主体责任落实不佳是导致问题频繁发生的主要因素^[1]。因此如何推动食品生产经营企业主体责任的有效落实对于保证我国人民群众食品安全有着极其重要的意义。

判定食品生产经营企业是否落实主体责任, 开展检查是政府部门最主要的方式。检查是食品安全监管部门对食品生产经营者守法状况的检验活动, 可有效督促食品生产经营企业落实主体责任^[2]。目前, 我国食品生产经营企业接受的检查类型主要是许可检查和日常检查。许可检查是依据企业申请而开展的检查, 在开展检查前企业会按法规要求提前做好迎检准备, 以达到许可要求。此类检查为一种准备性检查, 难以检查到企业的真实情况。日常检查是属地监管部门按计划对企业开展的检查, 主要依据风险等级确定年检查频次, 食品生产企业检查频次绝大多数为每年 1~2 次, 食品经营企业一般以抽查方式开展, 由于监管对象数量庞大, 一线监管人员严重缺乏, 日常检查主要是合法性检查, 其广度和深度无法得到保证^[3]。

飞行检查方式以往主要用于药品、医疗器械检查领域。近几年, 食品领域监管检查也引入了飞行检查方式, 如安徽省、湖南省对食品企业开展的飞行检查, 在发现问题提升食品安全等方面都取得了较好的效果^[4,5]。具有“五不两直”的特点, 不发通知、不打招呼、不透露检查信息、不听一般性汇报、不安排接待、直奔基层、直插现场。监管部门一般在接到投诉举报、出现产品质量不合格的情况下, 会采取飞行检查方式对检查对象开展检查, 此检查具有突击性、随机性的特点, 检查对象、时间、方案等信息事前严格保密, 检查组随机组合, 可最大程度减少影响检查结果的因素, 能更加真实地反映企业的实际生产经营情况^[6,7]。重庆市欲通过在食品检查领域引入飞行检查模式, 探索食品监管新模式, 跳出属地监管限制, 采用第三方视角看问题; 力求为落实食品监管“四个最严”要求, 切实排查食品风险隐患, 督促自觉落实企业主体责任, 以期为飞行检查模式在食品检查领域推广提供参考。

2 研究方法

此次, 借鉴飞行检查的突击性和随机性特点, 对 40 个区县辖区内 282 家食品生产经营企业组织开展无因飞行检查, 其中食品生产企业 122 家、食品商场(超市)40 家、食用农产品集中交易零售市场 40 家、大型餐饮单位 40 家、托幼机构食堂 40 家, 检查对象全部是大中型和高风险食品生产经营者。采用双随机原则抽取检查对象和组建检查组, 检查组成员全部由非属地的专职检查员和专家检查员组成; 针对不同检查对象制定不同的检查方案, 特别加入了与被检查对象许可检查和日常检查的比对检查内容; 检查信息严格保密, 尽量规避可能影响检查结果的情形。

3 结果与分析

通过分析飞行检查报告, 从 6 个方面对比和分析 282 家被检查对象接受飞行检查、许可检查、日常检查的区别与不同。

3.1 企业迎检状态

由表 1 可知, 与许可检查和日常检查相比, 食品生产经营企业在接受飞行检查时, 检查组在不事先通知的情况下, 直接到达检查现场才通知被检查企业, 282 家被检查对象在与检查组见面前均不知道检查事项, 几乎无法进行事先准备。从 282 份报告可知, 108 家食品生产企业为动态检查, 160 家食品经营企业全部为动态检查。许可检查时, 企业一般是做好了准备后才会向政府部门提出许可申请, 准备时间较长。日常检查时, 监管人员会提前与被检查单位联系, 确定大致时间, 确保检查能顺利开展。相比之下, 飞行检查更能反映企业真实情况。

3.2 检查内容

由表 2 可知, 与许可检查和日常检查相比, 飞行检查的内容非固定模板和条款, 内容更为更具针对性和有效性。以食品生产企业检查为例, 此次飞行检查内容设置主要包括原辅料进货查验、生产过程控制、产品出厂检验、

表 1 企业迎检状态
Table 1 The status of enterprises

检查类别	状态
飞行检查	食品生产企业: 无事先准备, 87%为动态检查, 静态检查主要是季节性产品生产企业。
	食品经营企业: 无事先准备, 全部为动态检查。
许可检查	食品生产企业: 事先准备充分, 普通食品全部为静态检查, 具有动态检查要求的特殊食品除外。
	食品经营企业: 事先准备充分, 全部为静态检查。
日常检查	食品生产企业: 有事先准备, 绝大多数为静态检查。
	食品经营企业: 有事先准备, 全部为动态检查。

表 2 检查内容
Table 2 The details of inspection

检查类别	检查内容
飞行检查	食品生产企业: 组织部门围绕检查目的针对性制订。
	食品经营企业: 组织部门围绕检查目的针对性制订。
许可检查	食品生产企业: 相应许可审查条款。
	食品经营企业: 相应许可审查条款。
日常检查	食品生产企业: 日常监督检查表。
	食品经营企业: 日常监督检查表。

食品安全自查 4 个方面, 共计 21 条, 检查要求为以具体产品为基础, 查证 4 个方面的执行情况并详细描述存在的问题; 食品生产许可检查条款共 6 个部分, 34 个项目, 仅有最终扣分问题呈现在审查表中, 且条款中部分项目无法检查企业执行和运行情况, 难以全面反映存在的问题; 食品生产日常检查条款共计 87 条, 全部为是与否的判定, 难以对企业真实问题进行详细阐述。飞行检查的报告可详细记载检查中的具体问题, 并反馈给企业; 而许可检查和日常检查反馈给企业的表单主要是结果的体现, 如企业未认真记录, 促进企业改进提升的效果完全无法达到, 且后续跟踪整改情况也不具有重现性。

3.3 检查时间

由图 1 可知, 与许可检查和日常检查相比, 针对相同被检查对象, 飞行检查所用时间最长; 生产企业检查时间较经营企业检查时间更长。检查时间一定程度上的对检查质量和检查深度的体现, 由 3.2 可知, 飞行检查是项目最少的检查, 而所用时间却是最长的。这主要是由于检查深度和检查质量决定的。飞行检查开展期间, 检查是检查员的唯一工作, 且时间保障十分充裕, 能够深入的发现问题。许可检查和日常检查的目标是作出结论, 检查人员还会同时处理很多其他工作, 检查时间难以得到保证, 发现问题能力和检查深度也就无法保证。食品生产企业较食品经营企业而言, 其检查内容更多, 所以花费的时间也 longer,

3 种检查方式在这方面是一致的。

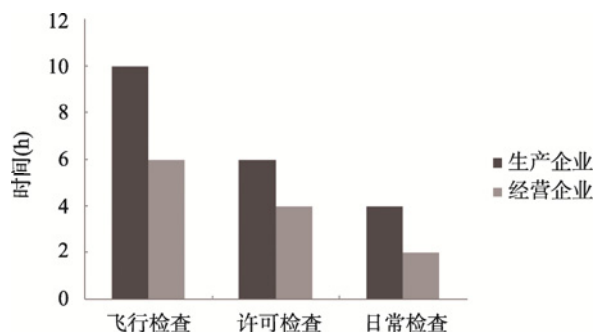


图 1 检查时间

Fig.1 The time of inspection

3.4 发现问题情况

由表 3 可知, 与许可检查和日常检查相比, 飞行检查更能发现企业实际生产经营过程中存在的风险和安全隐患, 所反馈的问题更具个性化, 符合企业实际。查看 282 份飞行检查报告发现, 食品生产企业检查中出具责令整改通知书 122 份, 移交违法线索 8 条; 食品经营企业检查中出具责令整改通知书 160 份, 立即停止经营通知书 4 份; 飞行检查发现问题数平均是日常检查发现问题数的 5.3 倍; 飞行检查发现问题涵盖合法合规方面, 同时还包括质量体系有效运行方面; 所指出的问题能够帮助企业更加安全高效的开展生产经营活动, 对企业而言是一次体检和培训。

3.5 检查组组成

由表 4 可知, 与许可检查和日常检查相比, 飞行检查组各检查员检查技巧、专业知识更丰富, 检查组人员配备更为全面。专职检查员全部是多年从事质量体系检查、许可检查、执法检查的人员, 专家全部是大型企业从事质量管理的负责人, 观察员都是熟悉被检查对象的日常监管人员, 从检查组的组成上尽量做到了相互补充以保证检查结论的科学公正性。

表 3 发现问题情况
Table 3 The situation of inspection

检查类别	主要问题
飞行检查	食品生产企业: 各类记录的真实性和可追溯性、相关制度的可操作性和执行情况、出厂检验的可验证性。
	食品经营企业: 各类记录的真实性和可追溯性、制度建立和执行情况、环境卫生控制情况。
许可检查	食品生产企业: 按许可审查细则判定合规性, 主要集中于有无判定。
	食品经营企业: 按许可审查细则判定合规性, 主要集中于有无判定。
日常检查	食品生产企业: 按日常监督检查表判定符合性, 主要集中于是否判定。
	食品经营企业: 按日常监督检查表判定符合性, 主要集中于是否判定。

表4 检查组组成
Table 4 The composition of inspection team

检查类别	检查组组成
飞行检查	每组3人,2名从事质量体系检查的专职检查员,1名从事企业质量管理的专家。2名属地日常监管的人员作为观察员。
许可检查	每组2人,1名从事日常监管的人员,1名从事食品检测的人员。1名属地日常监管的人员作为观察员。
日常检查	每组2人,2名从事日常监管的人员。

3.6 检查结果运用

由表5可知,与许可检查和日常检查相比,飞行检查结果运用缺乏即时性,结果运用需要属地监管部门有效衔接和配合。

表5 检查结果运用
Table 5 The applied of inspection results

检查类别	检查结果运用
飞行检查	将检查结果反馈给属地监管部门,由日常监管部门负责后续处置。
许可检查	检查现场判定是否通过许可检查。
日常检查	检查现场运用结果。

综上所述,飞行检查的组织方式、检查安排、人员配备能够更有力的保证检查组检查企业的真实情况,发现与企业实际相符合的缺陷项目,检查内容更具灵活性,检查结果更具针对性和有效性。但必须保证飞行检查的结果得到有效运用,后处置得到充分落实,才能让飞行检查的作用得到真正发挥。

4 意见建议

通过此次将飞行检查应用于检查食品生产经营企业主体责任落实情况看,飞行检查能够更加真实具体的反映企业生产经营状况,是许可检查和日常检查有效补充。通过对比分析发现,食品飞行检查制度建设不完善、缺乏开展飞行检查的专职检查部门、飞行检查人力成本高昂、结果运用缺乏及时性是阻止飞行检查方式在食品领域广泛应用的主要原因。因此,提出以下建议:

(1) 从国家层面将飞行检查方式引入食品监督检查,作为许可检查和日常检查的补充,帮助督促食品生产经营企业提升主体责任落实意识和风险管理意识,明确飞行检查的法律地位和效力、组织结构建设、人员配置等具体落实措施,推动飞行检查向基层压实^[8-10]。

(2) 完善食品飞行检查制度,从制度层面保证检查工作规范、有效的推进。目前,国家已发布了《药品医疗器械飞行检查管理办法》,而《食品生产飞行检查管理暂行办法》自2017年开始征求意见尚未正式发布,一定程度上影响了飞行检查在食品领域的应用和推广^[11,12]。建议市场

监管局出台食品领域的飞行管理办法,以规范和完善食品飞行检查程序。

(3) 建立专职化检查员队伍,保证检查有效开展,提升检查质量。食品检查是法律授予食品监管机构的主要职责之一^[13]。最严格的监管需要通过最严格的检查来实现,食品检查员的专业素质直接决定检查工作的质量和效率^[14]。同时,飞行检查有别于许可检查和日常检查,需要为检查员创造一个能够专注检查的工作环境和工作时间,因此,一个优秀的专职化检查员队伍是决定飞行检查质量的必备条件^[15,16]。

(4) 完善飞行检查后处置制度,做好检查后的整改和复查,然飞行检查形成闭环。建议规范飞行检查组与后处置部门的衔接程序,可参考许可管理办法将飞行检查报告抄送属地监管部门,由属地监管部门负责督促企业进行整改,并将整改报告抄送飞行检查开展部门。飞行检查开展部门建立整改抽查制度,复查一定比例已整改企业的实际整改情况。让整个飞行检查形成闭环,提高检查影响力,督促企业自觉履行主体责任^[17]。

参考文献

- [1] 薛乐乐. 加强我国食品企业主体责任落实的策略探讨[J]. 科技信息, 2013, (5): 159-160.
Xue LL. Discussion on strategies to strengthen the implementation of the main responsibility of food enterprises in China [J]. Sci Technol Inf, 2013, (5): 159-160.
- [2] 罗杰, 元廷芳. 完善我国食品检查制度的思考-以美国食品检查制度为借鉴[J]. 食品科学, 2017, 15(38): 310-315.
Luo J, Yuan YF. Suggestions to improve China's food inspection system by drawing on the U.S. food inspection system [J]. Food Sci, 2017, 15(38): 310-315.
- [3] 杨晓宇, 张娜. 浅析当前中国对食品生产监管的举措[J]. 食品安全质量检测学报, 2016, 7(7): 2968-2972.
Yang XY, Zhang N. Current measures for food production supervision in china [J]. J Food Saf Qual, 2016, 7(7): 2968-2972.
- [4] 杨隼. 飞行检查+现场培训落实食品安全两个责任的有效途径[J]. 中国食品药品监管, 2018, (2): 67-68.
Yang Y. Flight inspection+on-site training is an effective way to fulfill the two responsibilities of food safety [J]. China Food Drug Admin Magaz, 2018, (2): 67-68.
- [5] 肖剑锋, 李文祥. 食品生产企业飞行检查中的问题及对策[J]. 食品安全导刊, 2017, (9): 10-11.
Xiao JF, Li WX. Problems and countermeasures in flight inspection of

- food production enterprises [J]. *China Food Saf Magaz*, 2017, (9): 10–11.
- [6] 乌君科. 强力推进飞行检查工作思路探讨[J]. *中国食品药品监管*, 2018, (5): 22–25.
- Wu JK. Pushing forward the exploration of flight inspection work [J]. *China Food Drug Admin Magaz*, 2018, (5): 22–25.
- [7] 段国华, 梅星红, 徐卫国. GMP 飞行检查案例分析与思考[J]. *机电信息*, 2016, (20): 1–8.
- Guan GH, Mei XH, Xu WG. Analysis and thinking of GMP flight inspection case [J]. *Mech Electr Inf*, 2016, (20): 1–8.
- [8] 万强. 中粮基于全产业链的食品安全风险管理实践[J]. *食品安全质量检测学报*, 2017, 8(8): 3268–3273.
- Wan Q. Practice of food safety risk management based on whole industry chain in COFCO [J]. *J Food Saf Qual*, 2017, 8(8): 3268–3273.
- [9] 徐永前, 王晓天. 关于当前我国食品安全治理若干问题的思考[J]. *江汉大学学报(社会科学版)*, 2017, 34(4): 18–26.
- Xu YQ, Wang XT. Several problems about the current our country food safety management thinking [J]. *J Jiangnan Univ (Soc Sci Ed)*, 2017, 34(4): 18–26.
- [10] 丁婷婷, 吴传东. 徽山县食药局开展食品安全飞行检查[J]. *食品安全导刊*, 2016, (32): 72.
- Ding TT, Wu CD. Weishan county food and drug administration to carry out food safety flight inspection [J]. *Chin Food Saf Magaz*, 2016, (32): 72.
- [11] 国家食品药品监督管理局. 药品医疗器械飞行检查管理办法(总局令第十四号)[EB/OL]. (2015-06-29) [2019-03-04]. <http://www.nmpa.gov.cn/WS04/CL2077/300671.html>
- State Food and Drug Administration. Administrative measures for flight inspection of drugs and medical devices. [EB/OL]. (2015-06-29) [2019-03-04]. <http://www.nmpa.gov.cn/WS04/CL2077/300671.html>
- [12] 国家食品药品监督管理局. 食品生产飞行检查管理暂行办法(征求意见稿)[EB/OL]. (2017-10-30) [2019-03-04]. <https://wenku.baidu.com/view/b39855c6d0f34693daef5ef7ba0d4a7302766cb2.html>
- State Food and Drug Administration. Interim measures for the administration of food production flight inspection (draft for comments). [EB/OL]. (2017-10-30) [2019-03-04]. <https://wenku.baidu.com/view/b39855c6d0f34693daef5ef7ba0d4a7302766cb2.html>
- [13] 宋海辉, 马仁杰, 许游游, 等. 对国家食品药品监督管理局 2017 年无菌医疗器械生产企业飞行检查的分析与思考[J]. *机电信息*, 2018, (1): 19–20.
- Song HH, Ma RJ, Xu YY *et al.* Analysis and consideration of the flight inspection of the aseptic medical equipment manufacturer in 2017 by the State administration of food and drug administration [J]. *Mech Electr Inf*, 2018, (1): 19–20.
- [14] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国食品安全法(主席令第二十一号)[EB/OL]. (2015-04-25) [2017-04-18]. http://www.gov.cn/zhengce/2015-04/25/content_2853643.htm.
- Standing Committee of the National People's Congress. Food safety law of the People's Republic of China [EB/OL]. (2015-04-25) [2017-04-18]. http://www.gov.cn/zhengce/2015-04/25/content_2853643.htm.
- [15] 上官新晨. 食品安全职业化检查员队伍建设路在何方[J]. *中国食品药品监管*, 2017, (6): 9–12.
- Shangguan XC. Where food safety professional inspector team build way [J]. *China Food Drug Administ Magaz*, 2017, (6): 9–12.
- [16] 元延芳, 罗杰. 美国食品药品监督管理局食品检查员培训模式对我国的启示[J]. *肉类研究*, 2017, 31(10): 63–67.
- Yuan YF, Luo J. Food inspector training model of the U.S. food and drug administration and its enlightenment to China [J]. *Meat Res*, 2017, 31(10): 63–67.
- [17] 罗杰, 密忠详, 宫殿荣, 等. 我国食品安全战略解析与建议[J]. *食品科学*, 2018, 39(11): 263–268.
- Luo J, Mi ZX, Gong DR *et al.* Analysis and suggestions on food safety strategy in China [J]. *Food Sci*, 2018, 39(11): 263–268.

(责任编辑: 武英华)

作者简介



周利茗, 硕士, 工程师, 主要研究方向为食品安全。

E-mail: zhouliming_24@126.com