DOI:10.12161/j.issn.1005-6521.2019.16.034

大型食品生产企业监管模式创新研究

白云岗[1],李秋玥[2]
(天津市工业产品生产许可证审查中心,天津 300192)

摘　要:食品安全是关系着国计民生的重要课题,大型食品生产企业监管对于保障和提升食品质量安全具有重要意义。该研究立足于大型食品生产企业现状,分析大型食品生产企业的基本特点和存在问题,通过对问题的分析,以期从企业落实主体责任、发挥企业示范引领作用、加强食品安全风险管理方面加强监管。

关键词:大型;食品生产企业;监管;模式创新

Study on Supervision Mode Innovation of Large-scale Food Enterprises

BAI Yun-gang[1], LI Qiu-yue[2]
(Tianjin Industry Product Permit License Examination Center, Tianjin 300192, China)

Abstract: Food safety is an important issue related to the national economy and people's livelihood. The supervision of large food production enterprises is of great significance to guarantee and improve food quality and safety. Based on the status quo of large-scale food production enterprises, the basic characteristics and existing problems of large-scale food production enterprises were studied. Through the analysis of the problems, this study aims to strengthen supervision from the aspects of implementing the main responsibility of enterprises, giving play to the leading role of enterprises and strengthening food safety risk management.

Key words: large-scale; food production enterprise; supervision; mode innovation

引文格式:
白云岗,李秋玥.大型食品生产企业监管模式创新[J].食品研究与开发,2019,40(16):198-201
BAI Yungang, LI Qiuyue. Study on Supervision Mode Innovation of Large-scale Food Enterprises[J]. Food Research and Development,2019,40(16):198-201

1　概述

大型食品生产企业市场占有率高，产品辐射面广,产业链条长、涉及环节多,产品产销量大、社会影响面广。一旦出现了质量安全问题,企业方面,将会面临巨额经济损失,商誉损失更是难以估量,甚至会严重影响到整个行业的发展;同时,消费者方面,大型食品生产企业出现质量安全问题将会严重冲击他们对食品安全和食品供应体系的信心。

2　大型食品企业现状

2.1　组织结构庞大

大型食品生产企业与一般规模的企业相比,在企业管理中具有非常高的系统性,但企业组织结构形态更加复杂,管理层级相对较多,管理链条较长,流程相对复杂,企业内大量信息散落在不同分公司、不同部门、不同人员等处,信息源繁杂、数量庞大。在如此复杂的管理体系下,信息传递的及时性和准确性大大降低,信息交流和沟通的有效性较差[1],造成信息不对称的问题,导致监管难度很大;有时内部管理失控、出现安全隐患、生产中的可疑点等各种问题不能得到及时反映,且此类问题隐藏较深,在企业日常管理和监管部门定期审查中不容易被发现,无论是总部对分公司的控制,还是监管部门对企业的监管,难度都很大。

2.2　生产链条冗长

大型食品企业生产从原料到成品生产进入流通环节,供应链条冗长,环节较多。进货查验、生产过程控制、半成品检验、成品检验、储存运输、终端销售等,

作者简介:白云岗(1963—),男(汉),高级工程师,本科,研究方向:食品质量安全。

如若出现环节管理不足或缺失,极易出现企业产品质量不合格,进而造成企业名誉和经济利益受到损失。建立并实行产品追溯制度,能在原辅料供应、生产管理、仓储物流、销售相关业务环节采取合适的软硬件技术手段实时记录产品信息,可通过查询随时跟踪产品的生产状态、仓储状态和流向,以达到产品追溯管理的目的,为产品召回提供可靠的信息平台。

2.3 生产工艺复杂

食品生产过程复杂、工艺复杂,任何一项工艺的失控或操作的失误都有可能对成品质量产生影响、甚至影响企业发展。尤其对于大型企业,他们面临着原辅料数量多、生产经营链条长、生产工艺复杂等生产特点。这就要求大型企业,提高生产过程中自动化程度,将人为因素影响降至可接受水平,提高企业管理控制能力。但生产实践中,往往还遗留有管理控制的薄弱环节,如原料、半成品、成品管理控制及食品添加剂称量、复称控制措施,可能存在违规操作行为,此外,生产过程中物料接触容器、管道或密封材料,其中的有害成分也存在污染、迁移至成品的风险。

2.4 偏重技术创新

大型食品生产企业大多具有较强的研发能力,强调以技术创新引领企业发展,在新材料、新技术、新配方、新工艺等的开发上远远领先于行业内其他企业,但技术创新是一把双刃剑,技术创新提升产品价值、带来较高利润的同时,也存在着一定的风险性。

以原料为例,近年来新食品原料发展迅速,卫生部目前已批准了100多种新食品原料,越来越多的大型食品生产企业投身于新食品原料的研发。新食品原料的研发需要对其安全性进行充分的评估,我国卫生部出台的《新食品原料安全性审查管理办法》[2]中规定新食品原料安全性评价内容包括:申报资料审查和评价、生产现场审查和评价、人群食用后的安全性评价,以及安全性的再评价。新食品原料的申报需要大量的文献资料和毒理学试验及其他试验数据以佐证其安全性,要完成对新食品原料的充分的安全性评估需要一个较长的时间过程。企业为了提前推出新产品,及早抢占市场,可能会盲目使用,使得产品安全存在隐患。

3 大型食品生产企业风险对策

3.1 督促企业落实主体责任

3.1.1 进一步强化质量安全授权人制度

质量安全授权人制度是强化生产企业内部质量安全管理机制,明确质量安全责任,提高企业质量安全管理水平的有效措施,也是进一步强化企业是质量安全第一责任人责任意识的有效手段,经药品生产企业多年实践证明是一项行之有效的先进管理模式[3]。质量安全授权人应具有较强的食品质量安全意识、管理协调能力和较高的专业技能,以保证企业生产的产品合格、安全为最高准则,因此对授权人个人能力和素质的要求明显高于企业其他管理层。

现阶段企业质量授权人的管理权利、责任和要求国家尚没有指导性的法规或文件正式出台,因此结合大型企业管理的特殊性,起草地方性管理规定,对于大型食品生产企业落实食品安全主体责任有着积极的作用。一方面管理规定应对授权人任职条件、工作职责、备案公示以及工作考核等做出明确的要求,同时还为授权人独立履行职责提供必要的保障,要求确保授权人在履行职责时不受来自企业内部的干扰和阻挠,授权人未履职或履职不到位造成的一切后果,由企业全权负责。

另一方面监管部门还需要进一步探索质量安全授权人考评机制,细化考核办法,对质量安全授权人工作进行监督和督促。考核质量安全授权人履职尽责情况和业务水平,应当充分利用行业专业资源监管企业,让内行查内行,监管部门考核与企业互查互评相结合,从根本上强化质量安全授权人的责任意识和履职能力。落实质量安全授权人制度,可以提升管理效率,使质量安全管理更加精细规范。

3.1.2 加强企业记录检查力度

企业记录分为生产过程记录和检验记录,是产品满足质量要求的客观证据,应当保证记录数据的完整性、真实性和准确性。生产过程记录是对生产工艺和作业指导书的细化和延续,检验记录(包括检验原始记录)是检测水平的真实体现,通过检查记录监管人员可以准确了解产品的质量状况并发现生产中存在的质量问题或质量隐患。食品安全全过程记录是企业的法定义务必须履行,企业记录无论是纸质的还是电子化的,都应当形成企业生产行为的"完整链条",能够还原企业生产管理的"历史轨迹",真正做到"用记录验证"、"用数据说话"。

因此,监管部门应当把检查企业记录作为重中之重,制定生产记录缺失行为的惩处措施,加大对记录缺失企业检查频次。同时要切实加强企业生产经营过程的全信息统计和大数据分析,不断提升大数据时代信息化监管水平。

3.1.3 推进大型食品生产企业信息化建设

近年来,食品加工业高速度发展,食品生产的机

械化、自动化、专业化和规模化是提高企业国内、国际市场竞争力的必然选择。结合现代企业生产自动化、管理信息化等高速发展的时机,鼓励企业进行信息化建设有利于落实食品生产企业主体责任,有利于食品行业的健康发展,有利于构建食品安全社会共治格局。

信息化的建设应重点关注全链条、全过程、全环节、全岗位信息数据的自动采集,最大限度实现关键工序、关键岗位、关键控制点的数据在线采集、时时录入、自动控制,从而确保数据及时性、客观性、准确性。但是生产不同食品类别的企业在实现电子化追溯的难易程度不同,原料和配方相对固定、加工过程自动化程度越高的食品,如食用油、乳制品、饮料等食品类别容易进行生产数据实时采集,实现电子化信息档案建立和电子追溯系统;原料和配方相对复杂、产品更新换代速度快的食品,如方便食品、饼干、糕点等食品类别需要花费大量的人工后期录入才可能实现电子化,因此不同食品类别生产企业的电子化信息档案和电子追溯系统的建设应有所区别,要根据企业生产食品类别的特点采取分类指导,依次推进的原则,电子记录与人工记录相结合,逐步推进大型食品生产企业信息化建设和电子追溯系统建立,从而带动整个食品行业的信息化建设。同时电子化信息分级分权限的管理模式可以防止企业人为篡改生产数据的问题发生或保留数据修改痕迹,保证在发生食品安全事故时企业可以严格落实主体责任。

3.2 发挥大型企业示范引领作用

3.2.1 推进建立危害分析与关键控制点体系

《食品安全法》[4]第四十八条规定,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。在国家和企业的努力下,近几年危害分析与关键控制点体系(HACCP)在我国食品工业中的应用取得了一定的进展,但是,HACCP体系在食品工业中整体实施水平不高,行业实施水平差距明显的状况依然存在,大型食品生产企业实施HACCP体系可以促进整个食品行业HACCP体系的实施水平。HACCP体系的建立和实施需要企业投入一定的人力、物力和财力,大型企业在这些方面具有一定的优势,但政府仍需做好引导和服务工作。政府可以通过对大型企业进行HACCP体系宣贯,使企业认识到HACCP体系在提高产品竞争力、维护品牌形象、规范企业管理等方面给企业发展带来优势;通过规范市场,树立典型,加强对实施HACCP体系企业的宣传推广等方式,使企业能从实施HACCP体系中获得效益,从而提高HACCP体系在行业内大型食品生产企业的覆盖率。

对于已建立并实施HACCP体系的企业,要加强监管与核查,坚决抵制弄虚作假。企业应根据所生产产品的特性和工艺流程排查所有潜在危害并判断是否存在显著危害,然后确定控制危害的相应措施。监管人员从企业所提供的全过程工艺流程图(整个产品的原料预处理、加工、包装、储存和发运,以及各工序之间的转运、暂存等)对企业所设置的关键控制点的合理性进行确认,同时在日常监督检查中对HACCP计划的有效性进行确认。只有把企业的管理和HACCP体系的建设紧密的结合起来,才能确保建立的HACCP体系适合企业自身,发挥其真正的作用,从而全面保障食品质量安全。

3.2.2 企业诚信体系建设与食品安全信用档案相结合

食品工业企业诚信管理体系[5]是一个系统的工程,该体系要求结合企业的管理特点、资质条件、员工素质、经营能力、经济效益、产品质量、合同履约、社会责任、信用付款(偿债)能力等要求,对食品工业企业的诚信因素与失信风险进行分析,提出对企业诚信管理体系建立、实施与持续改进措施,有利于提高食品工业产品质量和信誉度。

诚信管理体系能否从企业的承诺变为实际的质量安全提升动力,其薄弱环节在于信息公开共享和奖惩措施。企业要有整套诚信管理制度,其实施动态要被纳入公开的政府评价体系,社会能实时监督并且奖罚分明,其中任何一个环节缺失,都可能会使诚信管理体系流于形式。而食品安全信用档案制度的完善同样需要引入第三方社会组织,确立多元化的信用信息供给主体。同时拓宽信用信息流动渠道,除了在监管部门的官方网站、政府公报上进行公布以外,可以选择同时在大部分消费者都会经常浏览关注的网站上进行公布。将诚信体系的建设与企业食品安全信用档案制度的建设和监管部门的"黑名单"有机的结合起来,便可以更大程度的促使大型食品企业落实主体责任。

3.3 加强食品安全风险管理

3.3.1 鼓励有条件的大型企业进行实验室认证

我国的生产许可制度对生产企业检验室的管理与控制要求不够详细,加之食品工业整体水平有待提高,存在着实验室的工作就是检测和化验的落后理念,实验室自身的质量管理是食品生产企业的薄弱环节。实验室认证的目的是通过提高实验室的质量管理水平,进而提升实验室检测能力,识别和评估检测过程中的风险环节,减少可能出现的质量风险。食品生产企业检验室参与实验室认可,可以弥补生产许可制

度的不足,改变实验室管理的落后观念,切实提高实验室质量管理水平,支持企业全面提升质量管理活动以及产品和服务质量[6]。

大型食品企业可以借助实验室认证的契机,不断规范体系运行,并通过管理评审、内部审核、能力验证、实验室间比对等多种手段和方式,提高实验室的检测技术能力,提升检测工作质量。企业积极参与中国国家认证认可监督管理委员会组织的检验能力验证及各级机构组织的检验能力比对活动,提高企业实验室检验数据的可靠性和有效性,发现与其他实验室存在的差距,有利于企业实验室检验能力的提高,有效提高内部质量控制水平。

3.3.2 建立食品安全"吹哨人"制度

所谓"吹哨人"制度,就是知情人士的爆料制度,而知情人往往又是内部人,作为知情人能够尽早发现问题,吹响哨声,大幅度降低监管成本,而对不遵纪守法的企业则可起到堡垒从内部攻破的作用。

《食品安全法》第三条以法条的形式确定了食品安全社会共治的基本原则,可见在食品安全监管工作中任何人都责无旁贷。"吹哨人"作为食品企业生产活动的参与者、企业内幕的知情者,理应在食品安全监管中发挥自身的重要作用[7]。发动企业员工监督食品安全,鼓励和奖励员工对企业违法违规问题"吹暗哨",是实施源头监管的一个有效措施。企业内部监管是从生产线开始监督,是食品安全监督的起点与始端,在这个环节及时发现问题,有助于防止假冒伪劣食品流入市场和百姓餐桌。

为发挥好此项制度的作用,地方应结合新《食品安全法》,对已有的"食品安全违法案件举报奖励办法"进行修订,建立"吹哨人"制度,特别鼓励企业内部员工对企业食品安全违法行为进行举报和"行业内"举报,进一步完善食品安全举报奖励机制,提高食品安全违法犯罪成本。《办法》中应明确要求监管部门和有关部门对举报人的信息予以保密,保护举报人的合法权益;企业员工举报所在企业的,该企业不得以解除、变更劳动合同或者其他方式对举报人进行打击报复;新闻媒体对食品安全案件进行宣传报道时,不得泄露举报人姓名,以此来减轻"吹哨人"的后顾之忧。

4 展望

本文总结大型食品生产企业管理的现状,并针对目前大型食品生产企业可能存在的风险点找出对策,并为监管部门对大型食品生产企业食品安全监管提出建议。提升监管实效推动大型食品生产企业食品质量,是带动提升食品质量安全总体水平的有效手段,同时加强食品品牌培育与保护,推动大型食品生产企业转型升级,提升食品安全总体水平。

参考文献:

[1] 谭小红, 孟双会. 企业风险管理探讨[J]. 商场现代化, 2009(2): 85
[2] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会令 第 18 号. 新食品原料安全性审查管理办法 [EB/OL].[2017-12-26]http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5280595.htm
[3] 祝明羽. 浅谈质量授权人制度[J].黑龙江科技信息, 2009(27): 111
[4] 食品安全法 [EB/OL].[2019-07-11]http://amr.hunan.gov.cn/ztzl/syaq/xgwj/201907/t20190711_5391120.html
[5] 中华人民共和国国家标准公告 2016 年第 23 号 GB/T 33300-2016:食品工业企业诚信管理体系[EB/OL].[2017-01-06]http://www.miit.gov.cn/n1146285/n1146352/n3054355/n3057601
[6] 熊凌云, 王瑞芳, 苗书根, 等. 实验室认可活动对企业实验室整体能力的提升[J]. 现代中药研究与实践, 2015, 29(1): 72-74
[7] 谭洁. 美国《吹哨人保护法案》对我国食品安全监管的启示[J]. 广西社会科学, 2015(1): 114-118

收稿日期:2019-07-25