

现行食品安全抽检制度下的抽检盲区、遗漏及解决办法研究

黄漓滨

娄底市食品药品检验检测所, 湖南娄底 417099

【摘要】食品安全监督抽样检验直接影响整个食品安全监管工作的有效性,因此,要尽可能拓通扫除监督抽检盲区,减少监督抽检遗漏。笔者在法律、法规、抽检制度、食品分类体系层面,在抽检计划、抽检考核制度、企业恶意行为等方面分析了可能产生的抽检盲区和抽检遗漏,并提出了改进建议。

【关键词】监督抽样;盲区;遗漏

【中图分类号】TS201.6;F239.63

【文献标识码】A

【DOI】10.12325/j.issn.1672-5336.2022.04.005

自《食品安全法》颁布以来,食品安全监管的力度不断加大,食品安全监督抽检逐渐成为食品安全监管的重要技术支撑。根据国家市场监督管理总局网站公布的数据显示,2021年31省共计抽检1050822批次产品,检出不合格样品共计18340批次,总体不合格率为1.75%,较2020年的2.31%,问题发现率有所降低。但在“史上最严”食品安全法顺利实施的背景下仍存在诸多行业乱象和食品安全问题。笔者认为,监管工作量大的原因之一,现行食品安全监督抽检制度仍存在较多盲区、在实际抽检过程中仍存在着各种各样的抽检遗漏。本文就存在的监督抽检盲区和遗漏进行了分析,并提出解决办法建议。

1 法律、法规、标准规定下的盲区

(1)《食品安全抽样检验管理办法》中第十五条规定,抽样人员现场抽样时,应当记录被抽样食品生产经营者的营业执照、许可证等可追溯信息。《食品安全监督抽检和风险监测工作规范》^[1]也规定有企业具有相关法定资质,及资质允许生产经营的类别等是开展监督抽检的前提。实际上在生产环节、流通环节、餐饮环节、网络环节抽检中,因无食品生产、经营许可证等无法抽检情形大量存在,及工作规范规定的不予抽样情形亦时有发生,造成抽检盲区。

法律、法规规定下的盲区大体可分为如下三类:

一类是有门店的小作坊、小经营店。以大桶水为例,社区已广泛存在送气送水专营店,但大量门店只办了营业执照,无食品经营许可证,类似情形在肉制品(酱卤肉制品)、糕点、水产制品(即食)、豆制品等类别小作坊、门店产品抽样时经常出现。

一类是无门店的流动食品经营摊贩,初级农产品加

工场所,无照无证,有一定的消费人群和产业规模,在市场中占据一定的地位,尤其在农贸市场。《食品安全抽样检验管理办法》对日常食品安全监督抽检是排除了流动食品经营摊贩的。

一类是不予抽样情形6种中抽样基数不符合要求,及其他情况也时有发生。如休闲食品酱卤肉制品(如酱板鸭、卤牛肉),商家分别上架同一品牌不同口味少量供消费者选择,而抽样量需2.5kg、8个独立包装以上,抽样人员往往为查找同一口味花费大量时间,大多最终不得不放弃。类似情形还包括乳制品中巴氏杀菌乳、水产制品(如麻辣鱼仔)、固体饮料(奶茶)等。

(2)并不是所有的“三小”食品都可以找到恰当的执行标准,以及客观的食品安全指标要求。如微生物指标要求、土作坊带入的杂质、非法添加、有害物质残留等,难以主观纳入已有的成熟工业加工品的标准体系中。标准的缺失,造成检验结果难以判定或容易引发争议,导致缺失监督抽检,形成抽检盲区。

(3)解决办法建议:①完善法律法规,落实便民办证措施,证照应办尽办,夯实监管责任,坚决查处无证照行为;②《食品安全抽样检验管理办法》第十六条规定,风险监测、案件稽查、事故调查、应急处置中的抽样,不受抽样数量、抽样地点、被抽样单位是否具备合法资质等限制,因此,监督抽样组执行监督抽样计划时,兼顾执行风险监测任务,并在抽检过程中充分担当食品日常监管线索发现者,使食品安全隐患被尽早识别;③某些抽样环节的某些产品的抽样基数视抽样实际进行调整,如,目前2022年抽检细则对大米等产品在流通和餐饮环节的抽样基数上已由2个独立包装调整为1个;④有些专家对食品溯源要求也提出了不同意见,对部分环节、

作者简介:黄漓滨(1970.05—),男,汉,湖南安化,本科,质量检验高级工程师,研究方向:食品抽检。

部分行业的已开封的食品抽样，可不登记生产者信息，由后续不合格处置单位通过调查追溯，这些意见可进一步研究，出台相应的管理办法。

2 抽检制度的盲区和遗漏

2.1 《细则》规定的各抽样环节存在的盲区和遗漏

(1) 生产环节使用的预包装食品原料未按规定要监督抽样。如米粉企业采购的湖南重点监管的原料大米、酱腌菜加工企业采购的农户提供的无包装初级农产品原料（有些实际是工业加工食品）等，均无法适用《细则》1.4.2“抽样方法及数量”中“生产环节抽样时，在企业的成品库房”生产的产品，及“流通环节抽样时，在货架、柜台、库房或网络平台抽取同一批次待销”产品。

(2) 流通环节的不同产品、不同口味、不同生产日期、不同批次统装在一个混合大包装的复合型产品，现行抽样制度、抽样《细则》均未规定此类产品应如何抽样。如零食混装、礼品套装产品等，特别是该类的网络食品，已形成钻制度空子，规避抽检的行业普遍做法，形成了抽检盲区。

(3) 餐饮环节自制的，或连锁餐饮业自制统一配送的无包装产品等是否适用餐饮食品及检验项目时，《细则》不是很明确。如熏腊肉、腊禽肉等。

(4) 网络餐饮食品，目前《细则》未规定可行的抽样地点、方法及数量。

(5) 《细则》未包括部分新出现的食品。如乳制品中只涉及牛（羊）乳为原料的乳制品，未包括驼奶等。

2.2 解决办法建议

(1) 尽快相应完善《食品安全监督抽样实施细则》，如明确生产企业原材料、套装及混装产品的抽样方法及数量，同时规范抽样文书、检测报告关于这种情况的描述说明。

(2) 各地根据承检资质能力实际情况、检验方法标准、复检需要量等，在制定抽检计划时详细规定抽检产品类别、产品细类和监督检验项目，并根据项目检测需要充分利用微生物检验完毕的样品进行理化检测，最大限度减少样品规定量。

3 抽样人员对食品分类体系、食品标签里的产品标准的认知水平、态度造成的抽检遗漏

3.1 食品分类体系现状

食品分类体系是食品安全监督抽检工作的基础，是被抽检产品合格与否的判定依据，是食品安全国家标准或者产品标准中的限量依据。在判定标准中，不同类别的食品，限量往往差别较大。目前，《食品生产许可管理办法》、食品安全标准中、部分行业标准、《国家食

品安全监督抽检实施细则》等存在几种食品分类^[2]，在实际抽检过程中，这几种分类不尽相同。以“薯类和膨化食品”中的“膨化食品”为例，生产许可的分类为焙烤型、油炸型、直接挤压型、花色型，而《细则》的分类为含油型膨化食品、非含油型膨化食品。

3.2 GB7718-2011《食品安全国家标准预包装食品标签通则》相关规定现状

现行GB7718-2011《食品安全国家标准预包装食品标签通则》中第4.1.1章标示内容未对标示食品类别特别是细类作出强制要求，而部分产品标注的执行标准代号不能准确判别食品细类。如GB2726 熟肉制品、GB14884 蜜饯等，企业标准代号更不具备这方面功能。

3.3 抽样人员认知水平、态度造成抽检遗漏

由于一些客观条件限制，食品安全监督抽样人员大都承受着较重的工作强度和较大的工作压力，也并没有接受良好的工作前培训，特别是第三方机构抽检人员无行政执法权，缺乏食品安全风险意识，食品安全问题为导向意识，在不能直观判别食品类别特别是细类的情况下，为了保证能最小成本地尽快完成被委托的抽样任务，抽样人员往往为防错、规避风险，采取选择性抽样。如更多地集中在批发市场、商场、超市、农贸市场等样品集中的场所，更多地抽取了一目了然的企业样品。

3.4 解决办法建议

(1) 建议修订GB7718《食品安全国家标准预包装食品标签通则》，增加“食品细类”强制标注要求。目前已有较多大型企业如双汇的肉制品，一些企业的蜜饯类糖果制品、乳制品等已进行了具体标注。

(2) 尽早建立健全依据明确、层级清晰、统一全面的食品分类。

(3) 现阶段仍需提升抽样人员的知识储备和综合素质，细化编制各类样品的抽样方案。

(4) 严格“监督抽检分离制度”，组建由市场监管部门牵头，各检测机构人员加入的“综合抽样组”。

4 抽检计划引起的遗漏

4.1 抽检计划制订现状

(1) 计划不符合当地饮食结构^[3]。部分地方抽检计划制订未详细调研，片面依照别地抽检问题反应多等情况，制订了不符合当地饮食结构的计划。如依照河南烧鸡、浙江金华火腿情况，制定流通环节熏烧烤肉制品、发酵肉制品计划。

(2) 制订餐饮环节食品抽样计划时，只计划食品大类为餐饮食品。鲜少同时制订外购预包装原材料计划，如预包装火锅调味料、汉堡店专用汉堡面包等计划。

(3) 专项抽检计划精确到食品细类（四级）。如有

些地方制定养老机构专项抽检计划时,为突出靶向性,未考虑速冻米面制品等其他食品,制定了单一餐饮自制发酵面制品的包子、馒头计划等。

(4) 夜间市场存在大量的烧烤、冷饮等食品,鲜少制订与此消费相符的计划。

4.2 抽检计划不合理造成的抽检遗漏

上述不合理计划易导致偏离当地地方特色,抽样人员在当地大型超市都抽不到样,或因不能按餐饮自制食品对待而放弃可抽样品,或因太局限、抽不到专项抽检计划的产品,或缺失夜间消费产品抽检等等,造成可以覆盖而未能覆盖的遗漏。

4.3 解决办法建议

合理实际制定抽样计划,适用是关键,需充分调研,并尽可能同一产品和餐饮食品、学校周边计划、护老专项行动等计划同时下达。

5 现行抽检考核制度、任务紧迫性促成的遗漏

5.1 现行抽检考核制度、任务现状

(1) 从 2018 年开始将“问题发现率”作为食品安全监督抽检质量考核的主要指标。在以问题导向原则,加强“靶向性抽检”方面,各级市场监管部门采取了大量措施,一定程度上扭转了以“监督抽检合格率”和“监督抽检批次”为政绩考核指标^[4]的弊端。但政绩观仍使得上一年度监督抽检合格率对下一年度监督抽检批次仍具有正向影响,因为“抽检不合格率”高,会影响当地企业信誉,从而影响地方 GDP。

(2) 抽检机构内部考核抽检成本对监督抽检批次具有负向影响,在预算约束一定的条件下检测成本较高的食品种类被抽检的概率下降,导致地方政府发现其中问题食品的能力即监督抽检效率降低。

(3) 随着近年来食品种类和数量的不断增加,特别是流通环节中,抽检任务和时间相对集中,食品安全监督抽样显现紧迫性、抽样人员压力较大。

5.2 促成的遗漏

因上述状况,在实际工作中,抽样人员往往偏重于短时间内完成抽样任务,抽样的地点基本固定在批发市场、商场、超市、农贸市场等样品集中的场所,对于一些偏远且分散的场所覆盖不足,如小作坊、小杂食店;同时因任务太过紧迫,对季节性生产销售的食品或存在季节性质量安全风险的食品覆盖不足,并易出现重复抽检及抽检遗漏。

5.3 解决办法建议

(1) 抽样实施细则和抽检计划往前研究,利用抽检大数据优势,根据食品消费量、企业规模及食品品种数量、不合格食品品种、不合格项目、不合格环节等因子赋予

不同权重,并结合日常监管、稽查办案等数据,通过科学的算法制定一年度的计划,尽早出台。

(2) 对于不同环节危害影响因素差别不大的样品,可以考虑在单一环节抽样,减少重复抽检。

(3) 每月初,制定月度抽检实施方案,合理均衡安排各月各季任务及节令性食品监督抽检任务,避免出现集中抽检、突击完成任务的现象。

(4) 在以问题导向原则,加强“靶向性抽检”方面,各级市场监管部门要进一步加大措施,如要求抽样过程深入企业原材料供应、产品销售渠道,针对性抽检。增强考核多元性,提高问题食品发现率、提供执法部门线索处置率、兼顾执行风险监测任务量等考核比重。

6 食品企业恶意逃避引起的遗漏

(1) 在食品安全监督抽检抽样工作中,由于部分企业和商家缺乏较高的法律意识和风险意识,往往会出现不配合抽检甚至拒绝抽检的现象^[5],造成了抽检遗漏。

(2) 解决办法建议:①落实“四个最严”要求,实施“全覆盖”检查。按照《食品生产经营监督检查管理办法》^[6]规定县级以上地方市场监督管理部门应当每两年对本行政区域内所有食品生产经营者至少进行一次监督检查;②监督抽检过程如企业恶意逃避、拒抽,抽样人员应及时反馈、固定证据和依法严厉处置。

7 结束语

食品涉及面广且环节多,难以全面监督抽检。但食品安全监督抽样直接影响整个食品安全监管工作的有效性,因此,要尽可能拓通扫除抽检盲区,减少抽检遗漏。

参考资料:

- [1] 国家食品药品监督管理总局. 食品安全监督抽检和风险监测工作规范 [Z]. 2019-03-03.
- [2] 聂磊,汪永信. 食品安全监督抽检视角下的食品分类体系研究 [J]. 现代食品, 2020(13):118-121,137.
- [3] 吴琼,宋安东. 食品安全监督抽样工作存在的问题和建议 [J]. 粮食与饲料工业, 2020(1):5-7,15.
- [4] 李太平,薄慧敏,聂文静. 中国食品安全监督抽检效率评价研究——基于政绩考核压力下的抽检批次分配视角 [J]. 宏观质量研究, 2021,9(6):86-98.
- [5] 张军,陈泉钢. 浅析食品安全监督抽样环节存在的风险与对策 [J]. 食品安全导刊, 2020(12):38.
- [6] 国家市场监督管理总局. 食品生产经营监督检查管理办法 [Z]. 2022-03-15.