

出口食品检验监管模式改革历程研究

解卉, 李军民 (菏泽出入境检验检疫局, 山东菏泽 274000)

摘要 随着我国市场经济体制逐步建立和完善, 政府职能转变的加快, 行政监管的内容和方式发生着深刻变革。政府减少了对微观经济的直接干预, 而加强了涉及国家经济安全、国民生命健康以及安全、卫生、环保等领域的监管, 这使得出口企业检验检疫监管工作的模式改革重要性日益凸显。简要回顾了我国检验检疫监管模式改革的历程, 并探讨了电子检验检疫监管系统的建设和意义。

关键词 检验检疫; 电子监管; 模式改革

中图分类号 S609.9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)10-04618-02

On the Reform Course of Export Food Inspection and Quarantine Supervision Mode in China

XIE Hui et al (Heze Inspection and Quarantine Bureau, Heze, Shandong 274000)

Abstract As the market economic system gradually established and improved in China, the acceleration of government functions transformation, the content and methods of administrative supervision has undergone profound changes. The government reduced the direct intervention in micro-economic, and strengthened the supervision referring to national economic security, national health as well as other fields involving safety, health, environment protection, etc. The importance of the mode innovation in administrative supervision of CIQ is getting increasingly significant in the new circumstance. The course of the reform of inspection and quarantine supervision mode in China was reviewed. The foundation course and significance of the electronic system for inspection and supervision were also discussed

Key words Inspection and quarantine; Electronic administration; Mode innovation

改革开放 30 多年来, 伴随我国对外贸易持续高速发展和政府职能转变工作的推进, 检验检疫监管工作也经历了一系列变革, 检验监管模式也陆续进行了改革完善^[1]。从传统的“逐批最终产品检验”, 到根据企业分类等级、产品分类等级和进口国风险等级对不同的商品人工实施不同抽批率抽批检验, 再到将企业诚信管理、产品分类管理和风险管理有机结合的电子检验检疫系统的启动, 我国的出口商品检验检疫通过十几年的漫长发展和模式改革, 将检验监管工作定位于“合格评定活动”, 突破了以往以最终检验为手段的相对狭隘观念, 体现了监管工作在过程中从质量源头把关的思想。

1 传统检验监管放行模式的回顾

1.1 逐批最终产品检验

1.1.1 时代背景。逐批最终产品检验模式的特点是对企业的出口最终产品质量进行检验监管, 是计划经济和市场经济初期的产物之一, 注重的是最终产品的品质和质量安全, 其目的在于监督和保障我国出口商品在国际市场保持良好的信誉。这种检验方式在特定的时期和当时的条件下, 对我国出口产品质量和出口企业质量意识的提高起到了较大的促进作用, 有利于提高我国出口产品的国际市场占有率。

1.1.2 逐批最终产品检验模式的弊端。逐批最终产品检验模式与我国出口外贸经济飞速发展的现实情况不相适应, 与促进外贸又好又快增长的新要求不相适应。以山东省菏泽辖区食品农产品出口情况为例, 自 2006~2012 年, 菏泽出口食品农产品出口量, 除 2009 年受到经济危机影响出口量下滑较严重外, 其余年份年均业务量增长率超过 10%, 人均年业务批次量超过 5 500 批, 人均每日业务量超过 20 批。2006~2012 年菏泽辖区食品农产品进出口业务量具体变化如图

1 所示。

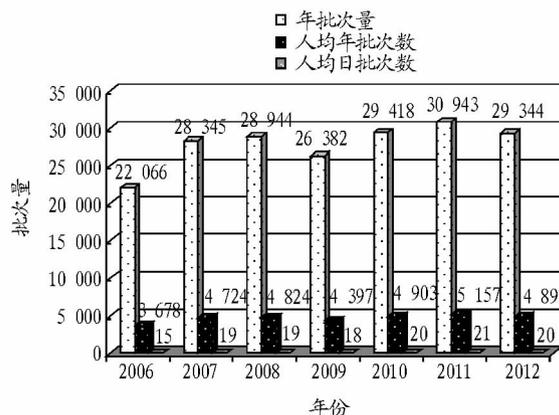


图 1 2006~2012 年菏泽辖区食品农产品进出口业务量

通过图 1 中数据可以看出, 由于业务量的增长, 检验把关任务十分繁重, 检验检疫监管人员不足的矛盾非常突出, 逐批检验显然无法实现。同时, 由逐批检验带来的巨大人力、物力、财力资源消耗均使企业和检验检疫人员压力重重。

1.2 以产品分级、企业分类管理为基础的检验监管放行模式

1.2.1 模式简介。企业分类管理监管模式, 是指根据出口产品生产企业的生产条件、管理水平、检测能力、产品质量状况和产品风险程度, 将企业划分为不同的类别, 根据不同的类别对企业采取不同的监管频率和对产品采取不同的抽样频率。

产品分级, 是指根据产品的特性、质量数据(如产品不合格情况、国内外质量安全风险预警、退运、索赔和投诉情况等)、敏感因子(如进口国或者地区的标准和法规、产品的社会关注度、贸易方式等)将产品分为不同风险等级, 并据此对产品采取不同的抽检频率^[2]。

企业分类、产品分级管理的检验监管放行模式,是建立在出口外贸经济飞速发展,检验检疫业务量急剧增长,逐批检验的放行模式已不能适应现阶段外贸经济发展要求的背景下的一种检验监管模式改革。

2009 年国家质检总局出台了 113 号令《出口工业产品企业分类管理办法》,新办法明确了产品和企业 2 个管理对象。检验和监管 2 种管理手段,确立了“企业分类+产品风险分级”二维监管理念。另一方面强化了检验和监管的科学有效结合理念,强调了主动监管、动态监管。

山东检验检疫局于 2008 年开始试点出口食品生产企业分类管理,并于 2010 年印发《山东检验检疫局出口食品检验监管工作规范(试行)》。该工作规范中明确了对出口食品生产企业实施一、二、三类分类管理,对出口食品实施高、中、低风险分级管理,对不同类别生产企业的不同风险级别食品实施一、二、三级监督、抽检,简称“三三制”。同时在风险分析的基础上,对企业分级、产品分类统一动态管理。

1.2.2 分类管理模式的优越性和局限性。企业分类、产品分级的检验监管放行模式,提高了出口食品检验监管的针对性和有效性,实现了检验检疫人员和资源的优化配置,对诚信度高、产品质量稳定的企业的低风险产品,采取 10%~30% 的抽批率进行检验,相较于过去批批检验的放行模式,降低了企业出口成本,极大地提高了通关效率,达到优质服务的目的。

改变了过去重检验轻监管的局面,有利于检验检疫人员工作水平的提高。风险分析基础上建立的企业分类、产品分级检验监管模式,更加丰富了检验检疫监管工作的内涵,改变了过去重检验轻监管的局面。监管内容涵盖了包括服务、检验、检测和监管等内容,通过优质服务,督促企业树立企业负质量主体责任意识,确保产品质量,从而有效实现监管有效性的提高^[3-4]。

在监管基础上,实施验证,强化了对监管工作有效性的把握,通过验证确定监管工作的有效性,确定企业诚信的有效性,从而确定对监管人员水平的验证和对企业分类管理提供更加可靠的第一手资料。同时,通过验证,查找监管工作存在的问题,为监管人员纠偏,不断提高监管人员监管工作水平起到推进作用。办法试行以来,对监管有效性的提高已起了明显的作用,工作效率、服务水平和监管有效性大大提高^[4-7]。

目前企业分类、产品分级管理检验放行模式的最大弊端,在于该模式的机动性强,检验检疫人员的自由裁量权大,一线工作人员主观意识影响产品的抽批检验监管放行。

2 电子检验检疫监管系统的发展与应用

2.1 电子检验检疫监管系统的发展历程 2000 年,国家质检总局开发了 CIQ2000 综合业务管理系统,在全国范围内实现了电子报检、电子签证、电子转单的“三电工程”。加之后续开发应用的“快速核放”、“电子审单”、“电子收费”,以及其他配套系统的开发,检验检疫工作不断向电子化进程推进。检验检疫信息化建设逐步上升发展为“新三电”,即电子

申报、电子监管、电子放行。然而在当时,由于技术的局限性,作为 ECIQ 核心环节的电子监管,是“新三电”中相对薄弱的部分,成了制约实现“提速、减负、增效、严密监管”目标的瓶颈。

2004 年,国家质检总局成功地开发了出口电子监管系统 V1.0 版,并在全国 11 个局试点推广。该系统包括:①检验检疫法律、法规、标准和风险预警管理信息系统;②企业及产品信息电子化管理系统,实现许可、注册、备案、登记等的电子化管理;③结合企业分类管理等活动,对影响出口产品质量的生产企业管理体系进行评估;④完善监督管理系统,让检验检疫监督管理工作深入到控制出口产品质量的关键环节中去,从源头抓产品的质量,实现出口产品监管工作的前推;⑤建立企业出口产品生产批的监督管理系统,完成生产批合格预评定;⑥建立出口产品合格评定系统;⑦建立出口产品质量分析系统;⑧建立电子监管系统的抽样评定规则库;⑨实现电子监管系统与 CIQ2000 综合业务管理系统的无缝衔接,并与出入境检验检疫其他系统进行充分整合,以推进行入境检验检疫全过程的电子化进程,形成一个完整的检验检疫电子网络。

2011 年 8 月 26 日,中国检验检疫进出口电子监管系统在厦门启动,令厦门口岸进出口商品在我国率先实现全面电子监管。2012 年 8 月 6 日,山东检验检疫局全省 24 个分支机构全面上线运行电子监管系统,实现了山东局辖区内所有进出口企业和产品的电子监管全覆盖。2012 年将在全国 35 个直属检验检疫局全面推广检验检疫电子监管系统,全国 100% 进出口商品将全面实现电子监管。

2.2 电子检验检疫监管系统带来的检验监管放行模式改革 作为 ECIQ 的核心环节,电子监管系统的全面推广,将完成由“电子申报”、“电子监管”和“电子放行”组成的完整的中国电子检验检疫网建设,是推进“大通关”建设、使检验检疫部门在新形势下更好地履行把关服务职责,实现是达到“提速、减负、增效、严密监管”的目标的重要举措。

“出口电子监管系统的应用,其实就是一次检验检疫监督管理模式的改革。”率先试点电子监管系统的厦门检验检疫局詹思明局长如是说。应用了电子监管,检验检测工作前推到原辅料的质量把关,加上对企业检验资源和自控能力的充分利用,实现对企业生产过程的全面监管。再与监督稽查、出口退运调查、国外反馈质量信息调查、出口货物召回调查等后续监管有机结合,检验检疫工作就更有针对性和时效性^[8]。

电子检验检疫监管系统带来的检验监管放行模式改革体现在:首先,电子监管系统充分体现了检管并重的新理念上来;其次,把批批检验的把关模式转变到以分类管理、风险评估和诚信管理为核心的新模式上来,电子监管系统是最好的应用载体;第三,电子监管作为一种技术手段,把传统的对出口产品检验把关方式转变到广义的合格评定上来;第四,电子监管系统促进了合格评定前移到生产过程的改革进度,出口

地方风味小吃种类和传统生产工艺,用现代工艺进行技术改造,改良青稞加工品质特性,拓展青稞加工适宜性,开发一系列青稞大众化食品,特别是集保健、营养于一体的功能食品,全面提升青稞的加工利用价值^[11]。另外,科研人员也应到企业生产一线,寻找青稞加工过程中的难题,及时攻关生产中出现的瓶颈问题,探索科企对接模式,建立产学研联盟,加强科研成果转化能力,提高服务企业的的能力,共同推进青稞加工业快速发展。

3.2.3 大力开展青稞功能性营养成分提取技术的研究。青稞中最具开发潜力的是功能性成分的提取,是开发青稞高科技产品,提高青稞附加值的根本途径。积极鼓励生物工程技术、膜分离技术、酶技术、微波技术、超低温速冻和冷冻干燥技术、无菌保鲜技术、挤压膨化技术、超临界萃取等高新技术的引进和应用,利用高新技术从青稞(青稞嫩苗)中提取青稞素、麦绿素、超氧化歧化酶、 β -葡聚糖等功能因子,进一步加工成功能产品,可以大大提高青稞的附加值。青海省的生物科技产业园区设施条件优越,重点发展生物技术、中藏药及高原绿色食品(保健品)加工等项目,已初步形成了以生物技术、中藏药及绿色食品加工为主导的产业集群。为青稞的精深加工提供了产业平台,应积极吸引和鼓励投资,填补青海省青稞精深加工的空白。

3.3 培育青稞龙头企业推动青稞产业发展 立足青稞资源,充分利用国家和地方的各项优惠扶持政策和资金,确立主导方向,制定和规划青稞产业规划,为加快青稞加工产业发展奠定基础。同时,积极吸引国内外知名企业参与投资和控股,重点扶持,形成具有示范和带动作用青稞龙头企业,以此带动和促进青海省青稞加工业的发展,借助外部力量,充分利用知名品牌销售网络,搞贴牌生产,在短时期内逐步做强自身资金积累,为下一步发展做好基础。

(上接第4619页)

产品申报时已有评定结论,通关放行时间大大缩短;最后,电子监管系统统一和规范了内部管理,有效制约了自由裁量权^[8-9]。

3 结论

出口食品的检验监管模式改革是一个不断探索和创新的过程,通过不断实践和总结,寻求低成本、高效、规范的检验监管方法,不断完善合格评定程序,同时也规范检验人员自身的合格评定行为,根据产品的风险进行分析和评估,结合企业实际情况,因地制宜,实事求是地找到集成本、效率、资源均符合实际的检验监管方式。在实施过程中,还必须适时地对其进行动态调整,才能更加科学合理。

创新出口产品检验监管模式是检验检疫机构适应我国工业产品出口快速发展的需要,也是国际贸易形势的必由之路,促进检验向监管模式转变不只是一时之需而是一项长期工作,只有不断对检验监管模式进行提高完善,促进检验向监管模式转变,才能破解检验放行模式与外贸经济发展不相适应的难题^[2]。

政府部门应针对性的出台促进青稞加工业发展的政策措施,重视青稞加工龙头企业的培养,在项目审批立项、资金安排和资助、税收等方面给予优先和优惠。并结合“退耕还林还草”、扶贫开发资金、农业综合开发资金等政府资金与资源开发和科技发展结合起来,对青稞加工龙头企业的基地建设、新产品研发等方面给与重点扶持,以加大资源开发的力度,形成具有高原特色的绿色产业。

参考文献

- [1] 强小林,顿珠次仁,次珍,等. 西藏青稞产业发展现状分析[J]. 西藏农业科技,2011,33(1):1-3.
- [2] 吴昆仑. 青稞功能元素与食品加工利用简述[J]. 作物杂志,2008(2):15-17.
- [3] 牛广财,朱丹,董静. 大麦深加工现状及其发展趋势[J]. 农业科技与装备,2011,201(3):11-14.
- [4] MAKOTO KIHARA, YOSHIHIRO OKADA, TAKASHI LIMURE, et al. Accumulation and degradation of two functional constituents, GABA and β -glucan, and their varietal differences in germinated barley grains [J]. *Breeding Science*, 2007, 57: 85-89.
- [5] 江春艳,严冬,谭进,等. 青稞的研究进展及应用现状[J]. 西藏科技, 2010, 203(2):14-16.
- [6] 党斌,杨希娟,刘海棠. 青稞加工利用现状分析[J]. 粮食加工, 2009, 34(3):69-71.
- [7] 吴昆仑,迟德钊. 青海青稞产业发展及技术需求[J]. 西藏农业科技, 2011, 33(1):4-9.
- [8] 马寿福,刁治民,吴保锋. 青海青稞生产及发展前景[J]. 安徽农业科学, 2006, 34(12):2661-2662.
- [9] 李涛,王金水,李露. 青稞的特性及其应用现状[J]. 农产品加工·学刊, 2009(9):92-96.
- [10] 孙东发. 发展我国青稞生产的几点想法[J]. 西藏农业科技, 2011, 33(1):39-41.
- [11] 吕远平,熊美君,贾利蓉,等. 青稞特性及在食品中的应用[J]. 食品科学, 2005, 26(7):266-270.
- [12] TIAN H N, YANG J, HE G F. Genetic diversity of SSR markers in cultivated *Hordeum vulgare* L. in Qinghai Province [J]. *Agricultural Science & Technology*, 2011, 12(1):70-73.
- [13] 赵明德,刘晶,吴晶. 青稞秸秆资源有效利用的研究[J]. 畜牧与饲料科学, 2011, 32(2):74.

在进出口贸易高速发展、检验检疫人力资源相对落后的新形势下,只有对检验监管机制进行必要的科学改革,立足实际需求,顺应发展趋势,检验检疫部门才能更科学地履行职责,把好出口产品质量关,维护和提高国际市场上“中国制造”的良好声誉,为我国经济更好更快发展服务^[10]。

参考文献

- [1] 成磊. 浅论监管与验证新方法——检验检疫模式改革的探讨[J]. 中国电子商务, 2010(8):286.
- [2] 段利平. 江西出口企业检验检疫监管模式改革研究[D]. 合肥:合肥工业大学, 2008.
- [3] 谢秋慧,李晋,刘俭. 轻纺产品分类管理监管模式探讨[J]. 检验检疫科学, 2006(1):74-75.
- [4] 王桂梅,唐伟. 论分类监管在产品质量监督中的意义和实施[J]. 中国科技纵横, 2010(14):297.
- [5] 席涛. 政府监管影响评估分析:国际比较与中国改革[J]. 中国人民大学学报, 2007(4):16-24.
- [6] 方上浦. 分类监管与竞争性激励机制[J]. 外汇管理, 2001(11):20.
- [7] 任兴洲,赵怀勇,邓郁松,等. 产品分类监管与防止重复建设[J]. 重庆工学院学报, 2005(6):7-11.
- [8] 尹慧. 借力出口电子监管 深化监管模式改革[N]. 中国国门时报, 2011-06-01.
- [9] 刁恩杰. 食品安全与质量管理学[M]. 北京:化学工业出版社, 2008:41-53.
- [10] 成磊. 关于检验检疫模式改革的思考[J]. 商品与质量, 2011(3):223.