

新时期航空食品安全监管风险须重视

□ 石 丹



新修订的《食品安全法》将于2015年10月1日起正式施行，其中第一百五十二条明确规定“国境口岸食品的监督管理由出入境检验检疫机构依照本法以及有关法律、行政法规的规定实施”；相比现行的《食品安全法实施条例》第六十三条第二款规定，标志着国境口岸食品安全监管工作法律位阶提升，从行政法规上升到法律层面，出入境检验检疫机构国境口岸食品安全监督管理职责重要性进一步凸显。同时，《国际卫生条例（2005）》中对成员国口岸核心能力要求提出应能“通过酌情开展卫生监督工作，确保使用入境口岸设施的旅行者拥有安全的环境，包括饮水供应、餐饮点、班机服务设施、公共洗手间、适宜的固体和液体废物处理服务和其他潜在的危險领域”，作为口岸核心能力动态管理的重要内容，口岸食品安全监管是一项需要持续关注和做好的工作。

虽然在口岸核心能力建设验收过程中，各口岸食品安全已经得到加强。但随着对外交往的扩大和法律位阶的提升，航空食品供应量、供应面和供应链的持续增长，其安全监管仍需要进一步重视和强化。

航空食品安全有何特殊性

航空食品服务是航空服务水平的重要组成部分，例如，世界知名的英国航空服务专业调查机构Skytrax对航空公司的服务进行意见调查中将航空食品作为重要评价指标之一，安全配餐是各航空公司和机场服务不断追求的目标。

航空食品安全涉及国门安全、空防安全等，在生产配送、消费特点、服务对象等诸多方面体现出其独特性。生产配送方面，首先，航空食品品种多，生产企业按照不同航空公司要求、不同航程要求、不同旅客需求生产不同餐谱的

餐食，以某日产15000份左右的航空食品生产企业为例，每日生产食品超过50种，覆盖热食20余种、糕点10余种、水果冷荤10余种，并根据航空公司的需求，每月甚至每周对餐谱进行变化；其次，生产配送环节多，以一份普通热食为例，需通过原料采购、原料储存、粗加工、原料冷藏、热加工、速冷、成品冷藏、摆盘、包装后冷藏、总摆、出港前冷藏、出港、食品车配送、机上储存、二次加热、机上分发等16个主要环节后才供消费者食用。消费特点方面，航空食品的消费通常是由消费者和机组人员在飞行中的航空器内完成，消费者食用食品种类相同、时段相同，若发生突发食品安全事件，空中应对措施有限，处置困难大，将严重影响飞行安全。服务对象方面，航空食品的服务对象主要是航空旅客，该消费群体敏感度高、维权意识强，一旦发生食品安全事故，旅客往往迅速使用移动互联终端，依托微博、微信等社交媒体平台，依靠“航空”、“机场”、“食品安全”等关键词作为自媒体传播的引爆点，易造成重大的舆论影响。

作为航空口岸食品安全监管部门，检验检疫机构依据国家有关法律、法规 and 标准，对辖区内的食品生产、经营单位与从业人员执行和遵守国家卫生法律、法规和标准要求进行卫生许可检查、卫生监督、卫生鉴定、卫生评价和采样检验，保护出入境人员及口岸区域作业人员和消费者的人体健康。而由于航空食品安全监管内容多、要求高、影响面广，口岸检验检疫机构在防范口岸食品安全风险、守住安全底线上责任重大。

航空食品安全风险在哪

由于航空食品生产配送环节复杂、

集中消费时空特定、信息敏感易于传播, 其在企业质量管理、原料来源控制等诸多环节存在诸多风险, 较通常而言的食品安全更为突出。

企业内部质量管理不到位的风险。部分企业诚信自律意识不强、责任主体不明确、自检能力不高; 如企业从业人员流动性较大, 水平参差不齐; 有的缺乏食品安全和质量管理体系保障; 有的食品安全和质量管理体系不能良好运行; 有的食品良好生产规范基本原则落实不彻底; 有的进货索证、检查验收、建立台账等追溯能力及对食品生产、设备、运输、加工工艺各环节的控制能力不强。

例如2013年国航某航班配发的牛肉馅烧饼, 由于在生产过程中错用保质期相差20多天的食品包装, 引发媒体关注并发酵为“烧饼门”事件。广州南联航空食品公司生产的某种食品糕点在广州市质量技术监督局日常抽样检验中发现大肠菌群超标, 广州市质量技术监督局官网公告发布后多家媒体转载, 引起舆论广泛关注。这些问题, 与航空食品生产流程长、环节多, 而企业质量管控能力不足有直接关系。

原料来源难以控制的风险。法律要求食品生产企业应当查验供货者的许可证和产品合格证明; 对无法提供合格证明的食品原料, 应当按照食品安全标准进行检验。在实际工作中, 食品生产企业采购大量的生鲜肉类、蔬菜水果等农畜产品原料, 农产品供货商多级转销, 从农户到车间存在的中间环节并不明晰, 索证有效性有限。同时自检全面覆盖和长期开展的成本高, 不按照标准操作的情况难以避免。

航空食品安全标准滞后的风险。1995年出台的《航空食品卫生标准》(MH7004.1-1995)、《航空食品卫生规范》(MH7004.1-1995)等食品安全标准已于2012年5月2日被中国民用航空局废止。而且《航空食品卫生标准》规定的抽样自检频率难以达到, 以日常生产15000份的航空食品企业为例, 每日抽检需达到20份进行7个项目的检测, 但在实际中各企业和监管单位大多未采

用。新《航空食品卫生规范》尚在制定中。目前监管只能采用《糕点、面包卫生标准》(GB7099-2003)、《米饭、米粥、米粉制品标准》(SB/T10652-2012)、《速冻米面制品标准》(GB19295-2011)以及《熟肉制品卫生标准》(GB2726-2005)对航空食品相关产品进行判定, 标准的针对性不强。

境外生产的配餐监管措施模糊的风险。航空器自境外带来的航空配餐是否符合我国卫生标准、外籍航空器如何监管等问题均值得探讨。例如2011年, 湖南检验检疫局对来自泰国的某航空公司航班进行登机检疫时, 该航班5名入境旅客主动申报在飞行期间发生呕吐、腹泻、腹痛症状。经查, 该航空公司配餐为境外配送, 其标签管理、卫生学指标等方面的要求均不同于我国要求。尽管国际公约对航空旅客消费者权益保护作出应然性规定, 但航空旅客消费者权益保护的具体内容和范围、如何完善相应的标准和制度, 仍待进一步明确。

如何强化口岸食品安全监管

近年来, 由于我国经济持续增长, 国内航空客运量10年翻了4番, 在此基础上, 航空食品生产规模不断扩大, 供应量持续上升。与此同时, 航空口岸食品监管人员少、实验室建设投入不足等问题逐步凸显, 面对新情况, 对检验检疫机构创新监管模式、提升监管水平提出了新要求。

完善风险评估, 深化分类管理。应进一步开展口岸区域内食品生产经营单位及出入境交通工具上食品安全监督管理风险的评估和控制。在落实《出入境口岸食品卫生监督管理规定》相关要求, 在对口岸食品生产经营单位分4类管理的基础上, 结合航空器卫生监督检查结果, 进一步根据各食品生产企业食品风险的影响因素、危害程度、危害水平以及航空器的管理水平, 综合考虑生产、配送、储运、消费各环节的风险水平, 做好风险管理措施。

强化企业监管, 落实主体责任。在严格执法的同时, 要促进企业管理水平和安全保障能力的提升, 检验检疫机构要通过提升企业能力, 明确企业责任,

既悉心指导, 又严格监管。以新《食品安全法》宣贯为契机, 加强企业主体责任意识。推进企业自检自控能力建设和质量安全报告制度。通过移动互联网等对企业负责人、班组长和一线员工进行问题的通报、知识的推送, 提升企业人员对产品质量的自我意识。配备食品安全管理人员。建立食品安全自查制度。各企业法定代表人或主要负责人对食品安全负首要责任, 质量安全主管人员对食品安全负直接责任。

加强沟通协调, 强化无缝监管。检验检疫机构主动对接口岸所在地政府, 在其统一领导、组织、协调下加强检验检疫食品安全监督管理能力的建设, 通过相关职能部门之间的合作沟通实现农田到飞机的全过程监管, 降低原材料控制风险。

完善标准体系, 明确执法依据。在《航空食品安全规范》制定过程中, 充分考虑航空食品生产配送环节多的特点, 以冷链为航空食品储运特点, 针对各个环节对温度和时间提出要求, 规范操作。在有关国家标准尚未制定发布的情况下, 认真参考地方标准、行业标准, 针对航空配餐的品种、来源、储存时间, 细化卫生要求, 可以采取制定企业标准的形式严格把好质量关。研究《国际公约》对国际航空器上服务提供所产生的违约责任和侵权责任的追究要求, 明确《食品安全法》和《国境卫生检疫法》的适用范围。

提升监管能力, 完善执法手段。在食品安全监管过程中, 正确整合识别技术、信息技术、情报收集与分析技术、指挥处置技术、数字化办案技术以及鉴定分析技术, 充分发挥检验检疫机构以技术执法、凭数据说话的比较优势。明确技术行政执法设备配备标准, 比如建立快速检测仪、无线互联执法终端、微型复印打印机、执法记录系统等标配清单。优化执法人员知识结构, 增强执法人员的综合素质和办案技巧。在常规的行政许可、行政检查、行政确认、行政处罚基础上辅以行政指导、行政约谈等手段, 以问题为导向, 帮扶企业降低风险。^④

(作者单位: 湖南检验检疫局)