



浅谈直接接触食品的材料生产许可证的办理

苏群霞

直接接触食品的材料生产许可证现状

1. 主要法律法规和规范性文件现状

目前,与直接接触食品的材料生产许可证相关的法律法规如下。

(1)《中华人民共和国食品安全法》

《食品安全法》最新版本于 2018 年 12 月 29 日修订,该法明确规定“用于食品的包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于食品生产经营的工具、设备(以下称食品相关产品)的生产经营”必须遵守本法,即相应的食品安全风险监测和评估、食品安全标准、生产经营、食品安全事故处置、监督管理、法律责任等应符合本法的规定。该法第一章第四十一条还规定:“对直接接触食品的包装材料等具有较高风险的食品相关产品,按照国家有关工业产品生产许可证管理的规定实施生产许可。”

(2)《国务院关于进一步压减工业产品生产许可证管理目录和简化审批程序的决定》(国发〔2018〕33 号)

该决定规定:“除危险化学品外,对省级人民政府质量技术监督部门(市场监督管理部门)实施许可的产品实行后置现场审查,企业提交申请和产品检验合格报告并作出保证产品质量安全的承诺后,经形式审查合格即可领取生产许可证,之后在规定时间内接受现场审查。”

(3)《工业产品生产许可证实施通则》及《食品相关产品生产许可实施细则》

为贯彻国发〔2018〕33 号文的决定,2018 年 12

月 1 日起,市场监管总局组织全面修订了包括《食品相关产品生产许可实施细则》在内的各工业产品生产许可证实施细则及《工业产品生产许可实施通则》,原工业产品生产许可证实施通则、相应实施细则以及后置现场审查要求同时废止。新版实施细则较旧版更加简化,充分贯彻了国家工业产品生产许可改革工作的精神,同时更加侧重于企业产品质量的安全性^[1]。

2. 产品质量监督抽查现状

根据《市场监管总局办公厅关于 2020 年复合膜袋等 21 种食品相关产品质量国家监督抽查情况的通报》,共抽查 2285 家企业生产的 2300 批次产品(不涉及出口产品),对其中 2283 家企业生产的 2298 批次产品进行了检验,发现 2 批次产品涉嫌超范围生产,98 批次产品不合格,不合格发现率为 4.3%^[2]。

办理直接接触食品的材料生产许可证审核时存在问题

根据承诺制的要求,目前办理直接接触食品的材料生产许可证时,企业应先办理营业执照,然后根据实施细则和通则的要求,筹备生产所需的场地、设备、人员、材料,在试生产一定生产基数的产品后,抽取相应抽样量的产品,送到有资质的检验机构进行检验,并获得合格的检验报告。再登录国家行政服务中心所属的市场监督管理局对应的网上办证大厅,下载相应的申请表、承诺书进行填写。生产企业提交到审批部门的材料包括:申请书、承诺书、营业执照、合格的检验报告等。但在申



报材料审核过程中,普遍存在以下问题。

1. 未能提供合格的检验报告

检验报告是获得生产许可证必要的组成部分,是反映所申请的产品质量安全符合有关国家标准、行业标准以及保障人体健康和人身、财产安全的要求的证明性文件。根据生产许可证实施细则的要求,一份合格的检验报告应满足以下要求:由有资质的检验机构出具一年内的检验报告,检验报告应当为型式试验报告、委托产品检验报告或政府监督检验报告当中的一类报告,型式试验报告或委托产品检验报告的项目应覆盖现行有效生产许可证实施细则规定的项目。而有些企业只提供出厂自检报告,有的检验报告超过一年的期限;有的检验项目不足,如对于聚乙烯自粘保鲜膜的检验项目应有:尺寸和质量偏差、外观、物理力学性能(包括纵向及横向的拉伸强度、断裂伸长率、直角撕裂强度、气体透过率偏差(O_2 、 CO_2)、水蒸汽透过量、透光率、雾度、自粘性、开卷性、助雾性等)、卫生性能等,但有的企业或为了节省检验费用,未能提供全项目的检验报告。

2. 申请书不规范

申请书应有与所申请生产的产品相适应的生产条件和检验手段,在申报材料审核过程中,发现企业或多或少都存在所申请的产品品种、产品所属的单元划分、对应的执行标准、主要生产设施及要求、检验设施及要求、关键的生产设备及要求、工艺流程、检验项目、检验方法标准、检验设备及其精度或测量范围、检验类别、检验数量、证书许可范围、厂房要求、人员要求不符合生产实际及相关实施细则要求的情况,有些企业还存在不符合国家产业政策规定的产品,甚至出现国家明令淘汰和禁止投资建设的落后工艺,出现高耗能、污染环境、浪费资源等情况。

3. 提供虚假承诺

有些不法的生产企业认为现场审查的废除,让企业不再受约束了,监管机构会放松对其的生产许可审核,因此提供了虚假信息。有些企业委托第三方机构办理许可证,然而被委托的机构急功近利,所提供的信息不够真实、准确、完整、有效,

不能真实反映生产企业的实际情况。

4. 超范围生产

符合规范的生产许可证不仅需要生产经营企业具有覆盖所申请生产或者加工的产品或包含相应的行业表述的营业执照,而且生产许可证应在有效期内,生产也应按照所取得的产品类别的生产许可证进行。但是,在实际生产经营中,有的企业误认为只要申请一类产品,所有类别直接接触食品的材料都可以生产;有些企业误以为办好证就可以一劳永逸,不清楚在生产许可证办理后的到期前六个月要申请换证,导致因许可证过期被认定为无证生产而被追究责任;有的企业误以为提前换证会导致有效期缩短,而不愿提前申请。而根据《工业产品生产许可证实施细则通则目录》第四章第二十八条的规定“生产许可证有效期为5年。有效期的起始日为作出许可决定之日,截止日为5年后许可决定之日的前1日。有效期内发生变更事项(企业生产地址迁移除外)或补领的,截止日期不变。证书延续的有效期截止日为原证书有效期截止日5年后的同一日”。

原因分析

办理直接接触食品的材料生产许可证存在的种种问题,究其原因,主要有以下几点。

1. 信息不透明

办理生产许可证对于企业而言,是一件费时费力的工作,有的企业甚至反映,办理生产许可证有如剥了几层皮。究其原因,主要是企业未能全面掌握信息,对于办证流程、申请书的规范填写、筹备事项、法律法规和标准不甚了解,有的道听途说,有的按旧规行事。

2. 人员素质有待提高

《食品相关产品生产许可实施细则》是办理生产许可证的规范性文件,很多企业由于规模小,人员素质不高,或观念陈旧,没有系统地学习实施细则和细则就着急取证,在一无所知或一知半解的情况下填写申请书,导致错漏百出。另一方面,有些办证审核人员对国家的法律法规、标准不熟悉,不能提供高效的办证服务。



3. 过度依赖咨询公司

很多小规模企业自身能力不足,往往通过高薪聘请咨询人员帮助他们获证。这些咨询人员为了快速拿证,未能指导企业严格按照国家现有的法律法规实施生产,导致生产实际与国家规定要求出现差距。

提高办理生产许可证效率的建议

1. 加强宣传培训力度

监管部门应加强宣传培训力度,让生产企业了解生产直接接触食品的材料等相关产品的义务、责任和违反规定所要承担的后果,通过广泛的宣传培训,让企业了解提供虚假承诺将要承担的法律后果。另一方面,主动公开办证流程并普及相关的法律法规,让办证企业少走弯路,少花时间,少费不必要的人力成本。同时,依托第三方机构,广泛开展食品相关产品法律、法规、国家标准的培训。

2. 提高办证审核人员的整体素质

办证审核人员直接面对人民群众,如何让广大群众了解一个好的政策,一定程度上取决于前台办证审核人员的解释工作。办证人员要及时掌握新颁布的法律法规、最近的国家标准、行业标准,并适时调整办证方法。在对申报材料进行审核时,应依据审批条件标准将是否准予受理的决定通知客户。对准予受理的客户当场给予受理办结打证;对不合格的客户告知哪些方面还需整改,让客户快速整改后,再来办理。对于已办结发放证的企业,及时在网上公示,使监管机构能在第一时间对发证单位进行监管,以防止不合格的产品流入市场。

3. 全面提升企业素质

从以前被动的监督,到企业主动整改是一个质的飞跃。产品质量的保障是一个企业的生命线,要让企业自觉、自主地改进产品设计、研发、制造、检验、销售等全流程,把好产品质量关。企业应组织技术和管理方面的专业培训,提高产品质量控制能力^①,让市场健康发展。

结语

承诺制审核杜绝了企业的敷衍思想和取证后

的松懈思想,也让监管机构更有责任感和使命感。让“透明公开、科学公正、便民高效”的原则落到实处。这也是提高直接接触食品的材料等相关产品许可证办理效率的一个有效方法。

(作者单位:漳州市产品质量检验所)

参考文献

- [1] 杨琳. 食品接触用纸制品质量风险分析及监管现状[J]. 质量技术监督研究, 2020(5): 58-60
- [2] 产品质量安全监督管理局. 市场监管总局办公厅关于2020年复合膜袋等21种食品相关产品国家监督抽查情况的通报 [EB/OL]. (2021-1-11). http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/zljdj/202101/t20210111_325105.html#
- [3] 纪丽君, 丁成华, 杨益, 金萍. 食品包装材料生产许可证获证企业持证期间常见问题分析[J]. 经济管理文摘, 2020(4): 27-28

