

文章编号:1671-1513(2011)04-0071-04

北京市粮食质量安全监管现状及改进措施设想

尚艳娥¹, 王红伍², 惠春光², 黄燕¹

(1. 国家粮油质量监督检验中心, 北京 100076; 2. 北京市粮食局, 北京 100053)

摘要:通过对国际、国内以及北京市粮食质量安全监管现状的分析比较,找出目前监管工作中存在的问题.提出了当前北京市粮食质量安全监管工作存在多部门管理模式无法实现粮食质量监管的无缝对接,硬件设施已不能满足粮油食品安全检测与研究的需求,高端人才短缺、检验人员专业水平有待提高,科研基础薄弱、检测技术尤其是快速检测技术有待改善等问题.并建议借鉴国外先进的管理经验理顺监管体制,建立稳定的持续不断的财政支持和投入机制,以及加强检化验队伍建设,以促进北京市粮食质量安全监管工作取得更大成效.

关键词:粮食; 质量安全; 监管

中图分类号: TS201.6

文献标志码: A

“国以民为本,民以食为天”.粮食既是关系国计民生和国家经济安全的重要战略物资,也是人民群众最基本的生活资料.粮食安全与社会的和谐、政治的稳定、经济的持续发展息息相关.粮食安全主要包括四个方面的内容:数量安全、质量安全、渠道畅通^[1].完善粮食质量安全监管体系,确保粮食市场供应,大限度地减少粮食损失,是政府的职责,也是粮食安全保障体系的重要组成部分.

1 国内外粮食质量安全监管概况

1.1 发达国家粮食质量安全监管模式

美国农业部联邦谷物检验局是负责管理粮食质量的政府机构,具体负责制定粮食质量标准、规范和检验方法,推广标准化的粮食检验检测设备.联邦谷物检验局在各州农业局和粮食出口港口都设立了检验分支机构,按照1946年国会批准颁布的粮食标准目录和产品市场法等法规,对所有粮食及其加工产品进行重量和质量等方面的检验并出具检验证书,该证书具有代表政府的权威性和公正性^[2].

1912年加拿大联邦政府颁布了《加拿大谷物法案》,成立了加拿大谷物委员会(CGC).《加拿大谷

物法案》是加拿大粮食质量管理的主要法律依据,也是加谷委开展工作的法律依据.加拿大通过法律严格界定了粮食质量管理部门、研究机构、各级质检机构的职能和工作范围,形成自上而下、垂直管理的质量保障体系,从而确立了加拿大粮食在国际上的良好质量声誉^[3].

据商业部粮食储运局1987年所编《澳大利亚粮食储藏技术专辑》提供的资料显示,澳大利亚联邦政府的农林渔业部负责国家粮食事务,各州农林渔业部负责本州的农业及粮食事务.澳大利亚实行国家验质员制度,验质员经过专业培训,持证上岗,保证检验的科学和公正,每隔一定时间,验质员都对入库粮食进行定期质检,确保粮食质量完好.澳大利亚小麦局有限公司下属的农产食品科技公司是权威的粮食质检中心,负责对全国各地样品进行全面质量分析、质量预报或仲裁检验.

分析上述发达国家粮食质量管理模式可以得到以下初步的概念.1)粮食质量监管是政府部门的重要职责;2)粮食质检机构都是具有官方或半官方性质的管理服务机构;3)开展粮食质量监管服务工作有相应的法律依据和稳定的经费保障;4)对粮食的质量监管主要是在流通和贸易环节,注重通过质量信息反馈指导粮食的生产.

1.2 我国粮食质量安全监管概况

国家粮食局是全国粮油企业食品安全监管的行政主管部门,国家粮食局下属的标准质量中心具体负责全国的粮油质量标准工作。

1.2.1 粮油质量安全监管制度逐步完善

《粮食流通管理条例》赋予各级粮食部门负责收购、储存、运输环节和政策性用粮购销活动中的粮油质量与原粮卫生监管的职责。为履行《条例》赋予的职责,国家粮食局和地方各级粮食行政管理部门先后出台了一系列相关配套文件,建立了全新的粮食质量安全监管制度。国家粮食局联合有关部门先后发布实施了《粮食流通监督检查暂行办法》、《粮食质量监管实施办法》、《粮食监督检查工作规程》、《粮食库存检查暂行办法》、《关于建立国家粮食质量监测体系的通知》等一系列配套制度,规范了粮油监督检查工作的相关要求和程序。选择一批基础较好的粮食检验机构,建立国家粮食质量监测体系。

1.2.2 粮油标准制修订工作取得突破性进展

我国现行粮油标准总计超过1000项,其中国家标准和行业标准各约占一半,现在已经形成了包括产品质量标准、卫生安全标准、检验方法标准、仪器设备标准及技术规范标准等在内的比较完整的粮油标准体系,覆盖了粮油生产、收购、储存、加工、运输、销售和进出口等各个环节,对原粮、油料、成品粮油、粮油深加工产品等涉及质量安全要求等方面予以规范。我国粮油标准体系基本能够适应我国粮油生产、流通和消费的发展需要。

1.2.3 粮油质量监测体系建设取得实质性进展

2006年国家粮食局正式启动了国家粮食质量监测体系建设,按照充分利用现有检验资源,合理布局,择优选用,共建共享的原则,考核授权了一批条件较好的地方检验机构作为国家粮食质量监测机构,直接承担国家粮食局下达的质量监测、检验任务。截至2008年底,隶属各级粮食行政管理部门的粮油检验机构有763家,其中取得计量认证的373家,初步形成了以省级检验机构为龙头,以粮食主产市县和人口密集城市检验机构为主体的粮油质量检验体系。

1.2.4 粮油质量安全监管工作得到加强

积极开展原粮、油料卫生调查与监测。自2006年起,国家粮食局每年组织开展全国粮油质量安全专项调查。调查采样范围涉及全国28个省份,重点检验粮食油料中农药残留、重金属含量和真菌毒素

等项目,全面掌握我国原粮卫生状况,为制定全国粮油质量安全风险监测计划,完善粮油质量安全标准,从源头上加强粮油质量安全监管提供了重要依据。

规范开展收获粮食、油料质量调查与品质测报。经过连续8年的努力,逐步建立完善了全国粮食、油料收获质量调查测报体系。国家粮食局重点组织18个省份粮食部门开展收获粮食、油料质量调查,每年按产量权重,在900多个粮食油料主产县采集样品6000多份,采用集中会检方式进行检验,及时反馈和发布粮食、油料质量和品质信息,为完善粮食收购政策,做好粮食收购工作提供了重要依据。

切实加强库存粮食、油料质量监督抽查。近年来,各级粮食部门认真组织开展了针对各级储备粮、各类政策性存储粮以及国有粮食企业商品粮库存的监督检查,实现了粮食库存检查的制度化和规范化,确保了国家粮食、油料库存数量真实,质量良好和储存安全。

2 北京市粮食质量安全监管现状及其分析

北京是我国的首都,政治敏感性强,信息传递快,突发事件带来的粮食市场波动会迅速波及全市,对国内、国际的影响力大,决定了北京的粮食安全工作必须做到万无一失。北京又是特大粮食销区,粮食经营主体多元化,80%的粮食要从省间采购或进口,我市粮食购销市场全部放开,市场在配置粮食资源中的基础性作用很强,粮食供应对市场的依赖程度高,粮食安全潜在的风险很大。

根据《粮食流通管理条例》(国务院令[2004]407号)及其配套的《粮食质量监管实施办法(试行)》,粮食质量安全监管工作分段进行。粮食行政管理部门负责宣传贯彻国家有关粮食质量、卫生管理的法律、行政法规和质量、卫生标准,依法履行对粮食收购、储存、运输活动和政策性用粮购销活动中粮食质量及原粮卫生的监管职责,定期对粮食质量监督、监测结果进行通报;产品质量监督部门负责粮食加工环节的质量安全;工商行政管理部门负责粮食经营活动中的质量安全;卫生部门负责对粮食加工、销售的卫生以及成品粮储存中的卫生进行监管。

在此分工的前提下,各部门在各自的职责范围内开展日常的监管工作。北京市粮食局作为粮食行政管理部门,主要负责政策性粮食的日常管理工作。

2.1 储备粮管理进入法制化、规范化和精细化管理轨道

我市粮食质量安全监管主要是围绕储备粮安全监管来开展工作的。自1993年建立地方储备粮制度后,已经形成了法制化、制度化、规范化的监管体制,有力地保障了北京市粮食市场的安全和稳定。为了加强对市储备粮的管理,保证市储备粮安全,2002年北京市在全国范围内率先以北京市人民政府令的形式出台了《北京市储备粮管理办法》(北京市人民政府令[2010]221号),该办法于2010年予以修订发布实施。我市围绕该办法出台了一系列配套管理办法,将储备粮质量监管制度化、常态化,并提供财政保障,使粮食质量监管工作落在实处。

2.2 机构设施逐年改善,人员素质明显提高

根据《北京市储备粮承储企业检验室标准》(京粮发[2006]100号),自2006年起,每2年对各级粮食检验室标准的执行情况进行一次检查,了解市储备粮承储库检验室现状,为今后建立检验室规范化管理的长效机制打下良好的基础。截止2009年,我市共有检化验设备1664台(套),有粮油质量检验员256人。通过这几年的职业技能鉴定培训,以及国家组织的两次全国技能大赛,同时本市也进行了全方位练兵,极大地促进了人员整体技术水平的提高。

2.3 质量监管运行方式制度化、规范化,确保监管有效

竞价销售粮油质量监管。根据市储备粮轮换计划,市粮食局储备处下达取样通知。各收储库按有关规定取样、登记样品登记表,在规定时间内将样品、样品登记表,送到市粮检所。市粮检所按照国家标准进行检验后,上报市粮食局。

竞价购入粮油质量监管。市粮食局储备处将入库质量要求通知市粮检所、集团和远郊区县粮食局。集团和远郊区县粮食局负责将质量要求通知到接收单位。粮食到达后,入库单位检化验人员按要求进行质量初检,报市粮检所。市粮检所对基层单位检验情况进行抽样复检,抽样复检合格后,加盖印章确认。基层单位根据加盖市粮检所印章的质量情况与发方洽谈商务。

市粮检所负责对本市市储备粮质量进行检查和监督。根据《北京市储备粮管理监督检查规定》(京粮发[2003]158号),市粮检所全年抽样检查不少于2次(全市范围),超期储存粮油全部检查,未超期储

存的粮油选取全市10%的仓储企业进行抽查,抽查该库所存市储备粮油总量的20%。

3 存在的问题

从我市粮食质量安全整体监管情况来看,存在一些问题,主要表现如下。

3.1 多部门管理模式无法实现粮食质量监管的无缝对接

粮食安全是食品安全领域的首要环节。没有粮食安全,食品安全无从谈起。而现阶段粮食质量管理涉及到农业、粮食、质检、工商、卫生等多个部门。这种多部门以不同渠道参与粮食质量安全的监督和管理方式,无法形成粮食从播种、生产、收获、储存、运输、加工、销售整个粮食流通产业链条的无缝质量监管衔接,存在粮食质量安全监管空白,暴露出粮食质量安全监管条块分割中的体制弊端。

3.2 硬件设施已不能满足粮油食品安全检测与研究的需求

随着近些年食品安全事故的频繁发生,食品检测领域也随之发生很大变化,新品种、新项目、新方法层出不穷,政府和消费者对粮油食品质量要求标准越来越高。我市现有检测设备大多购置于本世纪初期,基本上到了更新期,硬件设施已不能满足粮油食品安全检测与研究的需求。

3.3 高端人才短缺,检验人员专业水平有待提高

目前我市在人才培养和引进方面存在不足,使得检测和科研方面具有一定学术水平的人才缺乏。全市在检测方面仅有5名高级工程师、3名技师,科技研发人才短缺,缺乏承担科技研发项目的领军人物。同时,作为基层企业的检化验人员,受我市粮食企业用工制度等多种因素影响,检验人员更替频繁、一人多职,从业人员专业文化程度低,从业证书种类多样,影响粮食质量安全检验监测体系发展。

3.4 科研基础薄弱,检测技术尤其是快速检测技术有待改善

检测手段是提高质量监管有效性的技术支撑,没有相应的检测技术,粮食质量安全监管形同虚设。现有的检测技术停留在传统方法上,无法适应市场经济的需求。比如,我国的粮食在种植环节污染严重,尤其是真菌毒素和重金属污染。真菌毒素的分析一般采用薄层色谱法(TLC)和高效液相色谱法(HPLC)^[4]。这两种方法都不适合在收购原粮时进

行快速定性检测. 因此, 建立高效、快速、低成本的现场定性检测方法成为迫在眉睫的问题.

4 建 议

4.1 借鉴国外先进的管理经验, 理顺监管体制

从国外粮食生产大国的管理经验来看, 首先确立粮食质量监管是政府部门的重要职责, 粮食质量监管基本是由一个部门全面统管, 因此, 粮食质检机构都是具有官方或半官方性质的管理服务机构. 由此, 我市要搞好粮食质量安全保障, 首先要从体制上入手, 理顺监管秩序, 明确监管地位, 才能有效发挥监管职能.

4.2 建立稳定的持续不断的财政支持和投入机制

从国外先进的管理经验可以看出, 这些国家开展粮食质量安全监管工作, 无一例外均有相应的法律依据和稳定的经费保障, 由具有官方或半官方性质的管理服务机构来实施. 而目前北京市政府对粮食质量安全检验监测能力建设投入不足, 缺少有力的政策措施支持, 粮油检验室建设投资以企业自筹资金为主, 受资金、业务范围、设施设备条件、管理水平等因素限制, 粮食企业质量安全检验能力参差不

齐. 保证粮食安全是政府义不容辞的职责, 应建立稳定的持续不断的财政支持和投入.

4.3 加强检化验队伍建设

针对目前存在的问题, 一方面我市应创新人才管理机制, 多方式、多渠道吸收人才, 注重项目培养人才, 促使优秀人才脱颖而出; 另一方面, 政府应引导粮食企业创新用工制度, 以改变目前这种检验人员更替频繁、一人多职、从业人员专业文化程度低、从业证书种类多样的局面, 建立稳定的检化验队伍.

参考文献:

- [1] 靳祖训. 粮食储藏科学进展[M]. 成都: 四川科学技术出版社, 2007: 22 - 26.
- [2] 胡清运, 王佩祥. 粮油储检[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1992: 18 - 19.
- [3] 王若兰. 中国与加拿大粮食储藏技术的比较分析[J]. 粮食科技与经济, 2002(6): 37 - 39.
- [4] Visconti A, Solfrizzo M. Determination of fumonisins B₁ and B₂ in corn and corn flakes by liquid chromatography with immunoaffinity column cleanup: collaborative study [J]. Journal of AOAC, 2001, 84(6): 1828 - 1837.

Current Situation of Grain Quality Safety Supervision in Beijing and Improving Measures

SHANG Yan-e¹, WANG Hong-wu², HUI Chun-guang², HUANG Yan¹

(1. National Center for Supervision and Inspection of Grain and Oil, Beijing 100076, China;

2. The Grain Administration Bureau of Beijing, Beijing 100053, China)

Abstract: The current situation of grain quality safety supervision in Beijing was analyzed comparing with that abroad. The problems existing in the current grain quality safety supervision were presented, such as the multi-department management, the poor hardware facilities, the shortage of top-level talents, the low level of inspectors, etc. The measures were proposed for improving the grain quality safety supervision in Beijing, which involved learning from the advanced supervision abroad, establishing the constant financial support, and strengthening the construction of inspection staff.

Key words: grain; quality safety; supervision

(责任编辑: 王 宽)