

此页面上的内容需要较新版本的 Adobe Flash Player。



学院主页 | 学院概况 | 公务员培训 | 研究生教育 | 教学一线 | 科学研究 | 决策咨询 | 开放办学 | 信息化工作 | 队伍建设

当前位置: 国家行政学院 > 决策咨询 > 咨询报告 >

## 加强食品安全监管的建议

时间: 2012-12-03 15:15 作者: 决策咨询部

近日, 国家行政学院举办了局级领导干部“加强食品安全监管”专题研讨班。来自地方政府和国家有关部门主管食品安全的43名司局级领导干部参加了研讨班。围绕食品安全监管献计献策, 提出了意见和建议。

### 一、现有食品安全监管体制的问题

近年来, 经济快速发展和社会不断进步, “以分段监管为主, 以品种监管为辅”的监管体制弊端开始显现。

(一) 按环节来分段监管, 很难做到无缝监管, 更不易消除监管盲区、盲点和监管空白地带。2008年以来“三聚氰胺奶粉”中的奶站, 沈阳“毒豆芽”事件和河南“瘦肉精”事件等, 都引发谁来监管的问题。各地方食品安全条例立法迟迟不能出台, 与分段监管体制有直接关系。涉及的监管部门太多、环节太多, 随时会出现一些监管缝隙和盲区, 从而造成部门之间责任不明确、互相推诿。

(二) 监管资源分散, 缺乏合力, 效率低、成本大。一是监管队伍分散, 力量不强。食品安全监管队伍分散在农业、质检、商务、工商、食品药品系统中。如, 全国质监系统从事食品生产加工监管的执法人员有6210人, 人均监管74个生产单位。食品药品监管部门虽然监管职能相当集中, 监管任务非常明确, 即负责餐饮服务、保健食品、化妆品、药品和医疗器械安全监管。由于2009年以后才划入餐饮服务、保健食品、化妆品监管新职能, 监管人员数量严重不足, 监管力量较弱, 全国餐饮监管人员不足1万人, 监管约510万家的餐饮企业, 人均监管510个餐饮企业。二是检验检测资源分散。目前, 质监系统从上到下有专门的检验检测机构, 工商系统没有检验检测机构, 食品药品系统原来只有药检机构, 划入餐饮服务、保健食品、化妆品监管新职能后, 需新增加餐饮、保健食品、化妆品检验检测功能、检验仪器设备和专业检验检测人员, 需大量的人、财、物的投入, 检测检测的资源分散, 成本很高, 形成浪费。

(三) 沟通不畅造成误解已成为我国食品安全工作的难点。食品安全事件“触点多、燃点低、敏感度高”。学员普遍反映, 目前在我国食品安全工作中, 正确的科学信息处于劣势, 没有科学依据的误导信息占上风, 造成消费者对食品安全过度担心, 影响政府公信力, 不利于食品安全问题的解决。沟通不畅造成误解, 已成为当前我国食品安全工作面临的棘手难题, 也是导致当前媒体、消费者和社会各界对我国食品安全现状有误解、不满意、不信任的重要因素。消费者和媒体的感受与我国食品安全监管现状之间存在较大落差, 食品安全工作的成绩得不到应有的认可。媒体经常被批评在食品安全方面不实报道、过度炒作甚至歪曲事实, 但媒体抱怨没法从食品安全部门获得必要的信息。食品安全部门、消费者和媒体之间尚未真正建立有效的沟通平台, 在食品安全工作中缺乏制度化的交流联络机制, 是造成当前我国食品安全沟通不畅的主要原因。因此, 加强食品安全媒体沟通工作, 必须在政府、学界、食品行业、媒体和消费者之间搭建平台, 及时、准确、透明地传播科学的食品安全信息, 以消除公众对食品安全的信任缺失。

### 二、加强食品安全监管的建议

(一) 实行食品安全“统一监管”体制。与发达国家相比，我国人口众多，行政区划较细，地域广阔，产业基础薄弱。食品安全监管体制更应该朝着统一、垂直、权威、高效的方向改革。而且，按照大部门体制改革所确定的“一件事情由一个部门负责”的改革要求，统一监管应当成为食品安全改革的目标。“统一监管”体制有利于明确监管职责，实现全程无缝监管，避免部门间相互推诿和扯皮。利于统一监管规则，克服分段监管造成的规则不协调和不统一的弊端。有利于整合监管资源，提高监管能力和水平。有利于展示良好形象，从体制上更加有效地保障公众健康权益，增强全社会对食品安全的信心。

(二) 强化综合协调机制。在强化政府统一领导下，将省以下食安办做实。建立健全省以下（包括地、县）食安办，明确机构、编制、职责、人员，真正发挥各级政府食安办对当地食品安全监管工作的综合协调和督促指导作用。将综合协调机制扩展到多层次、多部门、多领域，实现信息共享和风险沟通，使各监管部门的行政许可、日常监管、案件查办等食品安全信息互联共享。县与县、市与市、省与省之间，建立信息共享、联合侦办等合作机制。建立起依法行政、职能清晰、优势互补，共同研判安全形势，商定治理对策，构建集中行动的大协调机制。

(三) 建立食品安全综合执法机构。设立各级食品安全综合监督执法机构和食品安全检测机构，将分散在各部门的监督力量、检测力量(包括人员、编制、监测设备等)集中整合。一个部门监督执法，一个机构监测检验。解决职能交叉、相互推诿问题，解决检测机构分散能力不足和财力浪费问题。县市级执法机构和检测机构，可以先行统一，共享检测结果，杜绝重复抽验，有限的资源发挥最大效益，为食品安全监管提供强有力的技术支撑。建议鼓励和培育社会检测机构的发展，通过第三方检测增加检测的公正性，节约行政成本。

(四) 将“四段监管”改为“三段监管”。我国现行的分段管理模式主要是段分得多了一些、细了一些，加大了协调配合的难度，影响了监管的效率。建议将分段监管逐步统一，从目前的四段监管先调整为三段监管：第一段：由农业部门负责食用农产品种植养殖和初级食用农产品监管。第二段：将加工定型的市场流通的食品的生产集中监管。第三段：餐饮服务环节食品不能流通，属于即时加工、即时消费，仍实行单独监管。按照明确责任、权责一致的原则，进一步厘清各监管部门的职责边界，特别是要厘清第一段和第二段之间的一些品种的职责边界，理顺一些特殊食品品种的监管，如畜禽定点屠宰和分割加工等的监管职责，做到各环节的无缝隙链接的监管。重点是调整集中分散的食品安全监管职能，集中划转监管人员，充实素质高的专业技术人员，整合食品安全检验检测资源。

(五) 搭建科学家和媒体之间的平台，实现从“互不信任”到“相互支持”。推动建立民间科学家平台，给媒体、公众、政府提供相对独立、权威的食品安全科学信息。明确媒体在食品安全报道中的法律责任，完善媒体的行业自律和纠错机制。建立科学决策机制，重视网民、媒体、消费者反映的食品安全问题但不盲目跟风，在科学分析判断的基础上再做出科学的处置决定，就事论事地解决问题，而不要上升到宽泛的范围，进行扩大化过度响应。专家应在保持中立、提倡国际共识并具备专业权威的前提下，利用主流媒体发挥舆论引导作用。提高专家的媒体沟通能力，引导专家用通俗的语言、合适的方法、丰富的途径，与消费者和媒体进行食品安全科学知识沟通，做到“愿意听、听得懂、记得住、能管用”。

(六) 建立监管部门与媒体之间的日常沟通机制，实现从“事后救火”到“事前防范”。设立从事食品安全风险教育的专门机构，建立食品安全风险评估和风险沟通队伍，提供食品安全方面的科学信息，日常预防性地向社会发布信息，在发生炒作时积极进行快速回应。完善统一权威的信息发布平台和食品安全信息定期公示制度，在政府指定网站上建立食品安全信息专栏，定期向社会发布食品安全综合信息。建立食品安全部门与新闻媒体（包括境外媒体）的日常联络沟通机制（如定期的新闻发布会、媒体吹风会、座谈会等），支持和引导媒体客观准确报道。有计划地定期组织从事食品安全报道的媒体记者开展业务交流和培训研讨，规范媒体行为，引导媒体客观、公正、准确地报道食品安全现状。加快建立健全科学的食品企业信用评价机制和“黑名单”制度，全面、客观、及时披露各类食品企业信用状况，让消费者进行选择、监管部门分类监管、食品企业自律管理。

(七) 建立健全快速研判、及时跟踪和信息共享机制，实现从“被动反应”到“主动介入”。建立食品安

全问题及时发现和跟踪反馈机制，重视消费者的投诉并及时反馈信息，切实做到“早发现、早研判、早报告、早控制、早解决”。推行食品安全举报奖励制度，做到有诉必接、有案必查、查案必果。建立多层次、多部门、多领域的互联互通和资源共享机制，实现各监管部门的行政许可、日常监管、案件查办等食品安全信息互联共享。提升监管部门自身能力以及同媒体打交道的水平，“苦练内功”，培养一大批懂科学、懂政策、懂媒体的复合型食品安全人才，造就一支熟悉媒体规律特点、了解食品安全现状的权威、资深的新闻记者队伍。

（八）加强对消费者的食品安全知识宣传教育，实现从“非理性消费”到“理性消费”。把食品安全知识教育同“三下乡”、中小学义务教育、普法相结合，采取知识讲座、设立咨询、印发宣传资料、流动宣传车等群众喜闻乐见的形式，强化食品安全科学知识宣传教育，提高公众识假辨假和防范风险能力，树立科学的膳食习惯和正确的消费观念。全面启动食品安全全民教育工程，营造全社会关心和监督食品安全的氛围，形成“政府监管、行业自律、新闻监督、社会参与”的食品安全格局。充分发挥行业协会作用，提高行业自律水平，推动建立维护食品安全的民间组织。建设国民诚信体系，加强道德、诚信宣传教育，强化社会、企业和个人责任意识，形成讲诚信、讲责任、讲良心的强大舆论氛围。

魏宏等

月28日

国家行政学院课题组：杨小军、胡建淼、任进、

执笔人：王静、钟开斌、王彩平作于2011年10

上一篇：[新加坡社会管理经验及启示](#)

下一篇：[新形势下中非经贸合作模式及政策建议](#)

 收藏  推荐  打印

版权所有：国家行政学院 通讯地址：北京市海淀区长春桥路6号 邮编：100089 E-mail: nsaadmin@nsa.gov.cn

审核日期：2005-07-14 09:48:59 备案序号：京ICP备05050640-1号