

新时期食品安全社会共治研究报告

四位一体，协同共治

上海市市场监督管理局

地址：上海市徐汇区肇嘉浜路301号

电话总机：021 - 64220000

网址：<http://scjgj.sh.gov.cn/>

上海市食品药品安全委员会
上海市市场监督管理局

2020年6月

关于本报告

关于本报告

研究背景

民以食为天，食以安为先。在2020年全面建成小康社会的战略目标指引下凭借改革开放四十年的发展积累，从中共中央和国务院，到地方各级政府都日益重视食品安全治理工作，人民群众的食品安全意识觉醒并逐渐提高。同时从经济到技术，均为食品安全治理机制的进一步发展及优化完善提供了保障。



政治背景

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想，从党和国家事业发展全局、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略高度，把食品安全工作放在“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局中统筹谋划部署，在体制机制、法律法规、产业规划、监督管理等方面采取了一系列重大举措。先后颁布并实施了《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国食品安全法实施条例》等法律法规，发布了《“十三五”国家食品安全规划》《中共中央 国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见》等系列重要文件，明确全面实施食品安全战略，建立食品安全现代化治理体系。



经济背景

经过多年的高速增长，国内现阶段已经进入了经济稳定、高质量增长的时期。经济的高速增长，极大提高了人民群众的生活水平，实现了从吃饱到吃好的转变。而随着进入提升经济发展质量的时期，人民群众对食品品质的要求更高，更加关注“舌尖上的安全”。



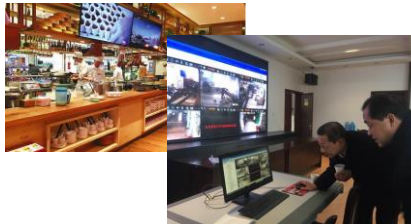
社会背景

随着国民教育水平及对保护自身合法权益意识的普遍提高，人们从以往对食品安全的无知，对维权的怯懦，逐步转变为了解食品安全，重视自身合法权益的保护。



技术背景

随着科学技术的发展，政府部门可以采用更多信息化的手段对食品安全进行监控，食品生产者经营者可以通过信息化技术对生产的过程进行监控。食品安全知识及新闻的普及速度越来越快，人们对食品安全知识了解的更多更快，对食品安全问题的曝光率仰仗于各类媒体的发展，也变得越来越高。



PEST

宏观环境分析模型。其中，P指政治环境 (Politics)，E指经济环境 (Economy)，S指社会环境 (Society)，T指技术环境 (Technology)。这些是行业发展的外部环境，但一般不受行业直接掌握。

研究目标

本次研究报告旨在从明确新时代食品安全社会共治定义，识别上海市现有食品安全社会共治实践现状及其难点痛点，借鉴国内外的先进经验，构建以政府为主导的食品安全社会共治建设的愿景，并提出潜在评估模式。

研究方法

本次调研采用定性的深访研究、量化的调研问卷与对标研究相结合的办法，从现状采集出发，了解分析目标对象在参与食品安全社会共治当中的难点痛点与亮点经验，对标研究美国等先进国家食品安全社会共治的优秀案例，形成新时代上海市食品安全社会共治未来的愿景目标与建设路径的初步建议。

定性的深访研究：

通过深入访谈的形式，研究目标对象在新时代上海市食品安全社会共治中的

- 1) 角色定位
- 2) 当前参与情况，特别是痛点难点问题
- 3) 未来的计划与需求

定性研究

定量问卷

量化的调研问卷：
通过调研问卷的方式，定量论证与补充定性深访的发现。

研究对象

根据初期研究认为，食品安全社会共治的参与主体主要包括四类角色：政府部门、行业生产经营者、社会组织与社会公众。：

政府部门

- 政府部门是共治模式下的核心主体，制定完善政策制度，并执行强有力的监督执法。



企业

- 企业作为食品的生产经营主体，是食品安全链条上最重要且最需要建立责任意识的主体。



社会组织

- 社会组织作为协同参与食品安全社会共治的重要组成部分，包括行业协会、第三方检测认证机构、保险机构、新闻媒体等。



公众

- 公众作为食品的最终使用者，是食品安全链条上最基础的参与及监督主体，公众食品安全及维权意识的提高，有助于食品安全的积极发展。



本报告从明确定义出发，通过对现状的研判，明确整体目标，并通过结合内外部先进经验与量化公众需求，形成食品安全社会共治体系的未来发展建设举措与评价体系。

明确新时代食品安全社会共治定义

通过拆解新时代食品安全社会共治的关键字，解析每个关键字的定义，形成完整的理论定义。

食品安全社会共治，广义来说，是指调动社会各方力量，共同参与食品安全工作，形成食品安全社会共管共治的格局。食品安全社会共治，需要政府监管责任和生产经营者主体责任共同去落实，行业自律和社会监督相互去促进，行政社会各方良性互动、有序参与、共同监督的良好社会环境，引发食品生产经营者落实主体责任，强化道德观念，倡导诚信从业风气，促进食品安全保障单纯依靠食品安全监管部门向多方主体主动参与、共同发挥作用的综合治理转变。

识别上海市食品安全社会共治现状

从两个层面分析上海市现有的食品安全共治实践现状，包括1) 事实结果层面，即上海市食品安全的事实现状；2) 公众感知层面，即公众对上海市食品安全的感知与满意度情况。

2019年，上海市食品安全总体状况继续保持有序、可控、稳中向好的态势。

2019年，本市主要食品的食品安全总体监测合格率为98.1%；全年共接到集体性食物中毒报告3起，食物中毒人数65人（无死亡病例），食物中毒发生率为0.27例/10万人口，继续保持较低水平，未发生重大食品安全事故。市民食品安全状况总体满意度评分为83.9分。

在这个良好的态势下，食品安全社会共治面临的挑战依然严峻：

1. 弥合上海市客观食品安全现状与公众感知的主观食品安全的差距，对食品安全社会共治提出挑战
2. 生产经营者自律意识薄弱，是造成食品安全风险的主要因素
3. 政府部门：监管的复杂度高，现有资源效能饱和
4. 公众期待和参与的积极性明显增强，参与渠道的知晓度相对较低

明确新时代食品安全社会共治定义

通过识别食品安全的直接关系人和间接关系人，指出政府、食品生产经营者、公众、社会组织（包括行业组织、保险公司、公众保护协会/公众自组织、媒体、研究机构/学界、第三方检验检测机构/第三方标准化组织等）均为食品安全社会共治中重要的参与主体。

明确“联动模式”为食品安全社会共治的协同模式选择，并指出这一模式现行的运行难点主要有：1) 各主体食品安全问题认知不一致，食品安全社会共治落地推进难；2) 食品安全社会共治的定义不明确，导致各主体均片面的看待各自在其中的角色和权责，对各主体的权责认知不足；3) 食品安全社会共治缺少完整细节机制体制的设计与指导建设，导致治理管理边界不完全清晰；4) 官方统一的、可互动的社会共治平台的知晓度低，降低了食品安全社会共治的效能；5) 缺少标准化的食品安全社会共治评价机制。

借鉴国内外的先进经验提出实现未来愿景的发展路径

从协同体系与评价体系两个角度，澄清实现未来愿景的发展路径。

A. 协同体系 - 政府部门：坚持政府主导、党政同责，落实各级政府部门监管责任

食品安全社会共治的终极目标与本质依然是社会治理，因此，必须要遵循中国整体的社会治理方式的基本准则与要求，坚持党政同责，坚持政府主导地位，落实各级政府部门的监管责任。

认为政府部门未来的主导举措可以包括：1) 明确社会共治定义，通过宣传推广加强并统一各主体的认知；2) 定标准立制度，完善政策与制度机制；3) 加强对生产经营者的监管力度，生产经营者提高风险意识；4) 加强交流沟通与信息共享；5) 应用更多新技术手段，实现社会共治大平台；6) 统筹共治机制运行

同时，面向政府部门的主导角色，以“权力 - 利益”方格工具，作为政府部门定位其他主体，澄清调动其他主体未来发展的方向与举措。

B. 食品生产经营者：明确生产经营者主体责任，强化生产经营者自律

在一个完善的食品安全自治模式下，生产经营者不应当仅仅是一个被动的被管理者，而需要更多地发挥其直接生产、经营食品的产业链价值，在食品产业各个环节控制安全风险，提高食品安全监管水平。

通过拉动侧举措，助力生产经营者提高自律水平：1) 明确监督检查要求及多方标准；2) 完善溯源系统的开发及推广；3) 把生产经营者食品安全问题加入到生产经营者征信中。

通过推动侧举措，助力生产经营者提升自律意识：1) 制定激励与鼓励政策；2) 提供政策解读与专业咨询支持；3) 辅助引入新技术；4) 提高媒体宣传曝光信息质量。

C. 社会组织：强化社会组织他律，明确社会组织定位与权责

在一个完善的食品安全自治模式下，社会组织需要成为一个“合作者”。而由于历史治理模式的遗留问题，原有社会组织更多的是在一个“观众”的角色中，要发展成为合作者，至少需要经历2次关键改变。

在第一阶段，将社会组织发展为“需求源”角色，对生产经营者的指导和协同作用影响不断加大，并逐步分担政府相应的监管职能，这一阶段的改变更多依赖政府部门的赋权（包括委托、认证、授权等）。而在第二阶段，则需要社会组织通过进一步发挥自身的专业性，提高参与社会共治的获益。

通过推动侧举措，助力社会组织从“观众”向“需求源”转变：1) 制定政策法规，向社会组织适当赋权；2) 发展科技引导，完善大数据监管平台。

通过拉动侧举措，助力社会组织从“需求源”向“合作者”转变：1) 政府背书+自我修炼，提高社会组织公信力；2) 加强多种形式宣传推广；3) 转变保险的性质由产品发展为服务。

D. 公众：提高公众意识，扩大食品安全监督覆盖

为使公众能从一个旁观者的角色未来发展成为合作者，需要经过两大阶段：首先通过宣传教育提高公众维权意识，并配合大力推广已有的公众投诉等参与共治的渠道与途径，提高公众的影响力；其次通过满足更高更精细的公众对食品安全的需求，提高其因食品安全带来的获得感与满足感，从而更自发主动的参与到食安共治合作中。

推动侧举措，包括1) 以政策法规明确公众在食品安全监管中的话语权；2) 提供更多的有效维权渠道/平台。

拉动侧举措，主要是提供透明公开的信息共享渠道，加大宣传推广与教育。

同时，结合食品安全社会共治场景，引入食品安全共治成熟度评价的概念，形成评价体系的初步框架建议。

目录



- 09 食品安全社会共治定义
- 10 食品安全社会共治必要性



- 13 上海食品安全现状
- 15 上海食品安全社会共治的现状
- 19 面临的机遇
- 19 面临的挑战



- 23 参与共治主体识别
- 24 食品安全社会共治模式运行
- 25 新时代食品安全社会共治愿景目标分析



25 协同体系

A 政府

党政同责，落实责任

- 31 明确需求
- 33 着眼未来
- 35 国外优秀案例分享

B 企业

强调主体责任，提高自律意识

- 39 明确需求
- 41 着眼未来
- 43 国外优秀案例分享

C 社会组织

强化他律，明确地位

- 47 明确需求
- 51 着眼未来
- 53 国外优秀案例分享

D 公众

提高意识，扩大监管

- 57 明确需求
- 61 着眼未来
- 63 国外优秀案例分享

63 评价体系

A 评价体系

73 附件：访谈纪要

E 典型应用场景

明确食品安全社会共治定义



食品是人类生存的关键，食品安全涉及人民群众个人利益及全社会群众的共同利益。近年来我国食品安全问题频发，食品安全问题存在的客观现实，使其成为政府治理及社会关注的焦点。

过去在单一由政府监管模式下，很难发挥市场调节作用，其他社会主体的参与意识落后，参与机会及手段不多。自2013年在《全国药品安全暨监管体系改革工作电视电话会议上的讲话》中首次提出食品安全社会共治的概念以来，上海各部门积极相应党中央的号召，积极推广、不断创新，与此同时企业、社会组织及公众群众积极参与，突破了以往的单一监管模式，确立了食品安全社会共治的新局面，共同努力构建“舌尖上的安全”。

为了明确下一阶段上海食品安全社会共治的建设方向，本报告将首先从统一认知出发。本章节通过专业定义与新时期现状研判，全面完整地定义食品安全社会共治，并分析指出新时期食品安全社会共治的四大特点。

本章关键词

66 食品安全社会共治的定义

88 新时期的食品安全社会共治特点

开篇明义，以终为始

新时期上海食品安全社会共治定义

食品安全社会共治定义

为明确下一阶段上海食品安全社会共治的建设方向，本报告将首先从统一认知出发，在本章节通过专业定义与新时代现状研判，全面完整地定义食品安全社会共治，并分析指出新时代食品安全社会共治的四大特点。

我们对“食品安全社会共治”分拆成了“食品安全”“食品安全治理”“社会共治”等三个关键词，通过分析定义这三个关键词，最终形成完整的食品安全社会共治的定义。

食品安全

“食品安全”的概念来源于联合国粮农组织1974年提出，从广义来说，食品安全包括三层内涵：首先是从数量角度，要求国家能够提供给公众足够的食物；其次是从卫生安全的角度，要求食品对人体健康不造成任何危害，并获取充足的营养；再次是从可持续发展的角度，要求食品的获得要注重生态环境的良好保护和资源利用的可持续性。

根据国家发展与国情现状，在《中华人民共和国食品安全法（2018修正）》中，将食品安全的定义为“食品无毒、无害，符合应当有的营养要求，对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害”。从这一定义来看，目前国内的食品安全主要集中在卫生安全的层面，并逐渐向可持续发展的层面发展。

食品安全治理

世界卫生组织和联合国粮农组织对食品安全治理的定义是：国家或地方政府机构实施的强制性管理活动，旨在为公众提供保护，确保从生产、处理、储存、加工直到销售的过程中食品完全、完整并适用于人类食用，同时按照法律规定诚实而准确地贴上标签。

社会共治

社会共治来源于协同治理理论，是为了解决公共的社会问题。政府以外的组织或个人加入到治理过程中，在政府的牵头主导下，实现共享信息资源、互补管理职能，相互合作、共同努力，以达到共同目标。

食品安全社会共治，广义来说，是指调动社会各方力量，共同参与食品安全工作，形成食品安全社会共管共治的格局。食品安全社会共治，需要政府监管责任和生产经营者主体责任共同去落实，行业自律和社会监督相互去促进，行政社会各方良性互动、有序参与、共同监督的良好社会环境，引发食品生产经营者落实主体责任，强化道德观念，倡导诚信从业风气，促进食品安全保障单纯依靠食品安全监管部门向多方主体主动参与、共同发挥作用的综合治理转变。

通过几大关键字的定义与分析，结合上述食品安全社会工作的定义，认为食品安全社会共治包括以下四方面内涵：首先是参与主体的角度，是指包括政府、社会组织、生产经营者、个人等各方力量；其次是在参与主体角色的角度，在政府以外的组织或个人，是作为政府部门强制性手段的辅助与支持，在政府的牵头主导下，明确各自权责，参与到食品安全治理中来；第三是参与方式的角度，其他主体需要通过各种方式加入到对食品安全的治理过程中，实现共享信息资源、互补管理职能，相互合作监督，建立基于风险分析和供应链管理的食品安全监管体系，实现食品安全领域国家治理体系和治理能力现代化；最后是社会共治的目标，是要形成社会共管共治的格局，以实现食品卫生营养安全，并逐步实现可持续发展，确保人民群众“舌尖上的安全”。

食品安全社会共治必要性

01 新背景下国家对食品安全提出的新战略要求

2020年是全面建成小康社会的决胜之年，食品安全作为国计民生的基本要求，是全面建成小康社会的重要标志。

《中共中央、国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见》明确指明，未来15年的分阶段目标：2020年，基于风险分析和供应链管理的食品安全监管体系初步建立；到2035年，基本实现食品安全领域国家治理体系和治理能力现代化。



02 政府机构改革要求食品安全治理模式改革

党的十九届四中全会明确提出“坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系”。从世纪之交到今天，服务型政府从概念摸索走向理论自觉，从实践探索走向制度安排。政府部门正从上至下，逐渐转变政府职能、以提高效率效能、建设人民满意的服务型政府。

随着多年的改革推进，目前市场监督管理机构改革已完成：完善市场监管体制，优化政府机构设置和职能配置；合并“三总局”，明确了监管责任主体；合并“六大职能”，食品安全监管告别“九龙治水”，形成一体化、广覆盖、专业化、高效率的食品监管体系。

03 食品安全治理的上海本地化具体要求

2019年上海GDP总量达到38,155.32亿元人民币，比上年增长6.0%，经济运行总体平稳、稳中有进、稳中固稳。

作为中国超一线城市，上海的经济、人口、城市规模与复杂性等各方面都有上海地方特色，由此带来的食品安全风险也与其他城市会有所不同，需要针对上海实际情况，形成上海特色的食品安全社会共治解决方案。

作为特大城市的食品市场，最大的特点是需求量大。2019年，上海市常住人口超过2400万，“菜篮子”“米袋子”关系市民群众的品质生活，上海市委书记李强在会议和调研中一再强调，要在确保主副食品市场供应充足、物价保持稳定。而供应量充足既是对数量的要求，也是对食品质量与安全的要求。

其次，上海作为全国城市化发展的前沿城市，上海市民可以方便地获得外省市的食品以及进口食品，食品来源复杂。2019年，全市有265户食品生产经营者获得出口食品企业备案证书，39户食品原料种植、养殖生产经营者获得出口备案资格，对5,487户进口食品收货人进行了备案。全市共有659户食品生产经营企业持有国境口岸卫生许可证。复杂的食品来源渠道给食品安全治理提出了新的挑战。

识别上海食品安全社会共治现状

食品安全是重大民生工程、民心工程。上海各相关部门和各区认真贯彻党的十九大关于“实施食品安全战略，让人民吃得放心”的战略部署和中央关于食品安全“四个最严”的工作要求，坚持深化改革、优化营商环境、净化消费市场，以全面创建国家食品安全示范城市和建设市民满意的食品安全城市为目标，坚持把群众反映的突出问题作为工作重点，把群众对食品安全的美好愿望作为努力方向，以更高的标准、更严的要求完善食品安全现代治理体系，强化食品安全全程监管，严厉打击食品安全违法犯罪行为，牢牢守住食品安全底线，构建共治共享的食品安全格局。

本章节着重介绍上海市食品安全的现状 & 上海食品安全社会共治的现状：基于2019年《上海市食品安全现状报告》展现当前上海市食品安全现状；同时，结合本次公众定量调研，明确公众对上海市食品安全共治现状的感知、满意度与需求情况。

本章关键词

- 66 99 2019年上海市主要食品的食品安 全总体监测合格率：98.1%
- ▶▶ 公众对食品安全满意度评分：83.9分
- 👤 公众对食品安全知识知晓度评分：86.2分

路在脚下，砥砺前行

上海食品安全的现状

根据2019年的年度食品安全状况报告显示，上海全市食品安全总体状况继续保持有序、可控、稳中向好的态势。在这种良好的态势下，上海市食品安全领域还存在源头污染情况严峻、生产经营者自律意识薄弱、大市场大流通新业态造成监管难度大等问题。

经营流通情况

企业数量

271807张各类食品有效许可证
109377户餐饮服务单位
159703户食品销售经营主体

食品消费

2600万吨左右食用农产品总消费量，
其中市内供给20%
983.63亿元食品工业企业总销售额

境外食物流通

591.32吨口岸进口食品（含食品添加剂）数量，共23.5万批次

食品安全治理效果



2019年企业产品检测合格率较前一年提高0.3个百分点，近年来保持持续提高。

集体性食物中毒发生率继续维持多年来不高于1例/10万人口的较低水平。



预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_38723



云报告
<https://www.yunbaogao.cn>

云报告
<https://www.yunbaogao.cn>

云报告
<https://www.yunbaogao.cn>