

# 深圳建设食品安全城市的发展策略研究

## 总报告

哈尔滨工业大学深圳研究生院

2013 年 12 月 10 日

# 目 录

一、总体目标.....	3
二、总体思路.....	3
三、食品安全城市的定义、内涵和功能构成.....	4
1. 食品安全城市的定义.....	4
2. 食品安全城市的内涵.....	4
3. 深圳建设食品安全城市的功能构成.....	5
四、食品安全城市建设的定位、主要问题和薄弱环节.....	6
1. 深圳食品安全城市的定位.....	6
2. 面临的主要问题.....	6
3. 主要薄弱环节.....	7
五、基于国际食品安全政策借鉴的政策建议.....	8
1. 主管机构和制度方面的建议.....	8
2. 法规和政策方面的建议.....	9
六、基于食品安全利益相关者调研的策略建议.....	10
1. 主要利益相关者.....	10
2. 基于利益相关者的策略建议.....	10
七、基于国内食品安全城市指标比较的策略建议.....	12
1. 食品安全城市的评价指标.....	12
2. 基于指标评价现状的策略建议.....	12
附表 1 食品安全评估指标体系.....	14

## 一、总体目标

为提升深圳整体食品安全水平，建设食品安全城市明确提出“食品安全城市”的定义，建设“食品安全城市”的定位和内涵；明确“食品安全城市”的功能构成及其建设面临的主要问题和关键环节；分别从欧美等发达国家的食品安全城市政策借鉴的角度、从食品安全利益相关者的角度、从食品安全城市指标体系和食品安全现状的角度，明确提出深圳建设食品安全城市的策略建议。

## 二、总体思路

深圳建设食品安全城市要坚持科学发展观，以提升深圳食品行业健康发展为战略目标，以满足深圳居民安全饮食需求为宗旨，充分考虑深圳食品安全现状和未来发展趋势，通过借鉴美国、欧盟、日本等发达国家的成功管理模式，同时和国内可能竞争性城市比较分析，并通过问卷调研对深圳市食品安全利益相关者的需求、影响及相互关系进行分析，总结出深圳市现有食品安全管理和政策上的不足以及深圳建设食品安全城市的关键问题和薄弱环节，提出深圳建设食品安全城市的政策建议。具体如下：

**分报告之一，“美国、欧盟、日本和香港”政策借鉴调研报告。**通过对国际食品安全政策借鉴的重要意义入手，分别从主管机构和职责、法规和政策、政策和管理特征的角度分析美国、欧盟、日本和香港的食品安全管理成功经验，通过与深圳市食品安全的管理和政策现状进行对比分析，针对深圳食品安全管理政策上目前面临的主要问题提出食品安全管理的政策建议。

**分报告之二，利益相关者视角的食品安全城市——深圳市利益相关者调研报告。**从利益相关者的角度出发，对深圳市的种植/养殖者、

食品生产者、批发零售者、消费者、新闻媒体、科研机构、行业协会和非政府组织进行调研，主要调研各利益相关者群体的食品消费信息、对深圳食品安全的看法、以及各自的利益需求和影响策略，提出利益相关者角度的深圳建设食品安全程度的策略建议。

**分报告之三，深圳食品安全的现状分析阶段。**根据理论文献等确定食品安全城市的定义、内涵和功能定位，并构建食品安全城市比较的指标体系，选定深圳、北京、香港、武汉和通化 5 个国内城市进行指标分析和对比研究，提出深圳建设食品安全城市的主要问题和薄弱环节和相应的政策建议。

### 三、食品安全城市的定义、内涵和功能构成

#### 1. 食品安全城市的定义

食品安全城市在以往经常被理解为“食品安全的城市”，但随着生活水平的提高，饮食危机意识逐渐增强，人们开始更关注所在城市的食品安全状况。因此，结合国内外相关研究与实践经验，我们将“食品安全城市”定义为：具有完善的食品相关法律、法规以及科学的监管体系和制度，以保证食品的数量供应充足、质量合乎标准、生态环境可持续，且其食品安全状况被当地以及世界上其他城市居民所普遍认可的城市。

#### 2. 食品安全城市的内涵

根据定义，食品安全城市可分为三层内涵：

**首先是食品本身的安全。**食品安全城市最关键的是保证食品本身的安全。食品本身的安全是指食品中不应包含有可能损害或威胁人体健康的有毒、有害物质或因素，从而导致消费者急性或慢性中毒或感染疾病，或产生危急消费者及其后代健康的隐患<sup>[1]</sup>。

其次是政府对于食品问题的规制。政府对食品生产活动以及民众的饮食状况进行良好的规制，是建设食品安全城市的重要前提。主要包括两个方面的管制，一是依照食品安全法，依靠行政手段对食品生产经营者从事的生产经营活动进行监督与引导，对违背法规者实施相应的惩治措施；二是对民众应该进行饮食教育。

最后是民众对于深圳食品质量的认可。要求所有食品都经过严格的质量检测，遵守必要食品质量标准。即深圳市民愿意购买，并会对购买的质量高度肯定，是对深圳食品质量的认可。

### 3. 深圳建设食品安全城市的功能构成

依据以上对食品安全城市的定义及其内涵的解析，深圳建设食品安全城市需具备以下三大功能：

**(1) 具备完整的法规体系，强大的预防和应急执行功能。**作为一座被大众所认同的食品安全城市，必须有从食品企业的准入到最后食品到达餐桌、从事前的预防到事后的应急全部能保障的完善的食品安全法规体系。

**(2) 具备监督深圳食品安全，发布相关信息的功能。**城市应具备较完善的食品安全监督管理部门，能实时监督食品从生产到餐桌的整个流程中可能发生的食品安全状况，并实时的对相关食品安全的事件、企业、品牌、食品种类等信息通过网络、传统媒体等多种形式向社会公布，从而拥有完善的监督功能。

**(3) 具备食品安全风险自动评估和控制的功能。**城市的食品安全具备较完善的风险自评估功能，能定期对城市的食品安全进行风险评估，并发布相关风险评估结果，并定期发布风险控制的改进方案。

## 四、食品安全城市建设的定位、主要问题和薄弱环节

### 1. 深圳食品安全城市的定位

2012年，深圳在中国城市竞争力研究会发布的“2012中国食品安全十佳城市”中位列第四位，而在2013年，深圳则榜上无名。以深圳建设世界一流城市的目标来看这值得引起重视。深圳食品安全的监管工作必须保质保量、精益求精且稳定持续，力争使深圳成为可与香港媲美的食品安全城市。

### 2. 面临的主要问题

为达成以上的食品安全城市的定位，结合国际国内典型城市的经验借鉴，通过食品安全城市指标体系的评分以及利益相关者的调研分析，总结深圳市建设食品安全城市过程中主要存在以下问题：

**(1) 食品安全监管不成体系。**从政策借鉴报告中对美国的调研可以发现，美国之所以号称是全球食品最安全的国家之一主要在于其对食品安全的监管方式是对“从农田到餐桌”整个过程的监管。而深圳的食品监管还不成完善的体系。

**(2) 缺乏有效的食品追溯制度。**根据调研报告显示，深圳市市场供应的粮、肉、果蔬、奶制品等80%依靠外地输入，若流通环节的登记跟踪工作做的不理想，食品一旦出了问题监管部门很难找到问题食品的源头，从而进行处罚和整改。

**(3) 对食品监管缺少风险分析评估体系。**美国和欧盟都分别有专门的风险分析评估机构，而深圳市目前只是由食品安全监督管理处组织实施食品的抽检以及后处理工作，没有将风险分析评估列为重要职能，是食品安全在职能建设上相对较大的遗漏。

(4) **对生产加工环节的监管不力。**目前已发布国家食品相关标准1000余项，但是因为内容繁多，大多数食品生产企业的经营者学习热情不够，而且因为条目众多，难以执行，导致大多数经营者的执行意愿不强，同时传统食品生产企业生产加工的技术设备落后和人员素质普遍不高的状况，最终导致了对质量标准的执行力度不够，生产出的产品无法达到质量标准的要求<sup>[2]</sup>。

(5) **消费者维权的引导力度有待加强。**消费者在自身利益受损的情况下，大多是不予追求、消极放弃的态度。这不仅是因为消费者整体的维权意识薄弱，维权成本过高也是重要原因，主要表现在投诉渠道少、取证难、耗时长，而且难以胜诉。深圳市在此方面的引导力度有待提高。

(6) **缺乏与媒体、行业协会等利益相关者的合作。**食品的种类繁多复杂，这需要和食品安全相关的全体利益相关者的参与。目前还缺少一些有效的激励措施来促使媒体以及行业协会等利益相关者们进行更深层次的协助监督工作。

(7) **食品安全条例不够完善。**深圳作为经济特区，具有较大市立法权和特区立法权，应该发挥这一优势，出台完善的有关食品安全的法规法律，以适应深圳经济和城市的快速发展和食品安全问题提出的新的挑战。

### 3. 主要薄弱环节

通过国内外食品安全城市相比较，调查总结深圳建设食品安全城市的薄弱环节为：

(1) **生产加工企业准入门槛低。**食品行业的准入门槛降低，少数规模小、设备简陋、技术不合格的生产加工企业借此机会成立。

(2) 外地调入食品安全监督难。从市外调入的食品越多，监管工作的难度就越大。

(3) 安全宣传教育工作不到位。电视、广播等媒体上缺少食品安全教育的公益广告，餐厅、超市等食品销售终端也缺少提醒消费者食品安全的标识。

(4) 媒体与行业协会各自为政。目前媒体与行业协会这两方都存在着多、杂、各自为政的现象，缺少协同合作，优势互补的意向。

## 五、基于国际食品安全政策借鉴的政策建议

本项目分别从主管机构和制度、法规和政策、以及政策和管理特征三个角度剖析了美国、欧盟、日本和香港食品管理的成功经验，针对深圳目前食品安全政策管理的不足提出政策建议：

### 1. 主管机构和制度方面的建议

(1) 充分发挥深圳市食品安全委员会的领导作用。努力机构落地，给予人员编制及财政支持，参照国外的成员构成及运作方式，委员中增加相当数量的专职专家委员，真正强化组织的领导作用。

(2) 加强食品安全局的建设。考虑适当提高其行政级别，使之在食品安全委员会领导下进一步灵活运行，承担更多具体实施的食品安全监管的工作职能。

(3) 提高深圳市的食品安全监测水平。加大食品安全检测方面的财政投入；增加各类检测机构数量，加强检测能力建设；加强专业技术人才培训工作，完善各级检测机构的检测设备配置和人力配置。



(4) 充分发挥食品行业协会和消费者协会的作用。扶持和引导食品行业协会和消费者协会开展和发展工作，充分发挥协会在政府和消费者、食品生产企业之间的桥梁作用。

## 2. 法规和政策方面的建议

(1) 建立和完善食品安全标准体系。首先确定食品标准目录，从而进行比较后确定制订覆盖全部门食品门类和品种的生产标准和检测标准。特别应该注意的是广东居民的烧腊食品。

(2) 对食品从业人员及生产经营企业的经营活动进一步加以规范。加强对食品流通企业经营过程管理规范的制定，适当地提高食品经营准入门槛，并基于此建立有针对性的可以在全市范围内强制推广执行的地方法律、法规。

(3) 建议推进食品召回制度，完善食品安全问题应急管理体系。在全市规范食品安全标识、在各个生产流通环节中实行索证索票制度和食品标识制度，在食品的生产商、进口商或经销商发现食品存在安全风险时，依法向政府监管部门报告，及时召回缺陷食品，建立食品召回制度。

(4) 着手建立食品从业企业的信用体系。在市场经济中，信用体系的尝试建立，是对食品相关企业有效的自我约束，同时也为广大消费者进行消费决策提供了参考信息，使消费者成为有效的监督者。

(5) 完善食品安全信息的发布机制。依据《深圳市食品安全信用信息管理办法》，政府面向媒体表明已建立的食品安全黑名单制度，并拟对进入“黑名单”的食品生产经营者进行公开曝光，并进行重点监督管理。

(6) 充分发挥特区立法权优势。根据国家食品安全“母法”，加快《特区食品安全条例》等的出台和实施。并以此条例为基础，实践中不断完善或出台补充条例，出台相关配套条例，加快建设食品安全城市的进程。

## 六、基于食品安全利益相关者调研的策略建议

### 1. 主要利益相关者

基于文献查阅、专家访谈和问卷调查确定深圳建设食品安全城市的八类主要利益相关者，分别为：政府主管部门、初级生产者、生产加工者、批发零售者、消费者、媒体、科研机构和非政府组织。

### 2. 基于利益相关者的策略建议

根据对“基于利益相关者视角的食品安全城市”的抽样调查的调研数据的整理和分析，从利益相关者的角度对深圳市建设食品安全城市有以下几点建议：

(1) 深圳建设食品安全城市需要全体利益相关者协同合作。调研分析结果表明深圳建设食品安全城市的关键在于协调各利益相关者之间的利益冲突，采取适当激励措施，推动主要利益相关者的积极合作，为深圳市的食品安全工作做出贡献。

(2) 加强深圳食品安全主管部门的监管职责，积极发挥政府部门的规范引导作用。调研结果表明政府主管部门是建设食品安全城市最重要的利益相关者，在合法性、影响性和紧迫性三个方面都占据首要的地位，是深圳食品安全的确定型利益相关者和关键参与者，应当受到决策者的重点关注。

**(3) 确保初级生产者、生产加工者和新闻媒体的合作与支持。** 调查结果表明，这几类利益相关者是深圳建设食品安全城市仅次于政府部门的三类重要利益相关者，也同时具有较高的合法性、影响性和紧迫性。政策制定时充分考虑他们的策略影响，协调他们的利益需求。

**(4) 充分考虑科研机构的专业建议，鼓励消费者在管理决策过程中的协商参与。** 消费者和科研机构属于深圳建设食品安全城市第三重要的利益相关者，其中消费者属于深圳食品安全的期望型利益相关者，科研机构属于潜在型利益相关者，他们的建议和要求能立刻引起政府主管部门或消费者等其他利益相关者的关注，但影响力不足。

**(5) 鼓励批发零售者和行业协会的了解型参与，保障他们对城市食品安全相关信息的知情权。** 调查结果表明，批发零售者和食品行业协会是较不重要的两类利益相关者，都属于群众型参与者，被动地受到城市食品安全的影响，不易引起关注。

**(6) 加强异地调入食品的安全监管，注重异地食品进入环节的严格把关和流通环节的质量检测。** 调查结果表明，由于人口的高度集中，深圳粮食、畜类等初级农产品的产量逐年递减，深圳食品市场有引入异地食品的极大需求。因此，需要特别关注异地食品在进入和流通环节的安全问题。

**(7) 加强对深圳食品生产加工企业的监管，严把食品生产质量关。** 调查结果表明生产加工环节是城市食品安全链上最重要的环节，但 2013 年在生产加工环节的抽检合格率相对较低。因此，需要特别关注对食品生产加工行业的监管，提高食品抽检合格率。

**(8) 注重食品安全标志的规范，推进食品召回制度的建立。** 调查结果显示深圳消费者最关心的是粮油类食品，最关注的食品因素是生产、保质日期和食品安全标志，特别是有毒有害物质的高残留问题，因此应建立召回制度，竭力解决有毒有害残留问题。

(9) **提高深圳居民的食品质量鉴别、正确储存和处理的能力。** 调查结果表明深圳居民的就餐方式以自家烹饪为主，其次的就餐选择是食堂，所以应当提高深圳居民自身食品存放、制备、合理安排饮食结构的能力，并且加强对学校、单位食堂食品供应的质量监管。

(10) **普及深圳居民对食品安全知识和信息的了解。** 调查结果表明 76.58%的被调查者对城市食品安全信息了解程度不高，深圳居民获得食品安全信息的主要途径是电视广播类传统媒体，其次网络也承担了重要的传播作用。因此，应多方面及时更新公布相关信息。

## 七、基于国内食品安全城市指标比较的策略建议

### 1. 食品安全城市的评价指标

为了对城市食品安全进行综合比较评价，本项目分别从食品安全法规、预防控制、监督与管理 and 应急预案四个层面选取 16 个指标构建了食品安全城市的评价指标体系（附表 1）。

### 2. 基于指标评价现状的策略建议

**(1) 食品安全法规方面：**建议更多的将注意力放到法规条例的落实执行上。食品安全法规一级指标下包含适用性、有效性、执政能力和实施程度四个二级指标。可以看出，执政能力是重要性最高的二级指标。侧面反映出，决定国内居民是否能买到安全放心的食品主要是取决于政府相关部门对于法规条例具体落实的能力。

**(2) 预防控制方面：**建议更多的与媒体合作，对于积极曝光问题食品的媒体予以适当激励和奖励。在四项一级指标中预防控制得分列第三位，反映出了当代社会居民对于预防工作关注度的提升。而预防控制的四项二级指标中舆情监测和信息公开性得分相对较高，因此，

在问题发生之前将其扼杀在摇篮中显然要好过等其发生后再寻求解决方案，是以需要投入更多的注意力在预防控制方面。

**(3) 食品安全监督与管理方面：**建议适当增加财政资金投入到食品安全监督与管理工作中，以扩大监管力度。食品安全监督与管理的重要性仅次于食品安全法规，需要重点建设。该一级指标下有五项二级指标，分别为监管机构、监管能力、资金支持、食品安全合格率、召回和追溯制度，其中资金支持项评分最高，成为重中之重。

**(4) 应急预案专项小组及系统方面：**在应急投入方面政府相关部门也不可疏忽。该项得分在四项一级指标中最低，可见居民们现在更倾向于在问题发生前进行预防而不是问题发生后再解决。但预防工作做的再好，也难免会有出现纰漏的时候，因此应急体系的存在是极有必要的。而在二级指标中，应急投入得分较高，因此，应急投入是关键。

## 附表 1 食品安全评估指标体系

一级指标评分	二级指标	指标解释
食品安全法规 (0.558)	适用性 (0.068)	城市建设食品安全完善性, 及时性, 源头可查性
	有效性 (0.068)	条例针对性, 包括对预防、监督管理和应急的覆盖
	执政能力 (0.264)	政府监管能力和政府职能完善程度
	实施程度 (0.158)	法律细则的执行程度
预防控制 (0.115)	舆情监测 (0.058)	协会、非政府组织、媒体、消费者对食品安全的信息流畅程度
	宣传培训 (0.011)	考察食品安全常识及知识普及程度和基层交流培训程度
	信息公开 (0.035)	政府及时发布不安全食品信息的程度
	信息反馈 (0.012)	完善的公众信息反馈收集和处理机制
食品安全监督与 管理 (0.260)	监管机构 (0.055)	有独立的精简的监管机构, 各部门之间协调合作, 权责明晰, 并且对食品供应链全程监管
	监管能力 (0.042)	有对应的检测机构, 包括相应的人员配备, 设备配备和检测方法
	资金支持 (0.107)	科研经费、人员培训经费、资金投入保障专项化、检测设备投入程度
	食品安全合格率 (0.036)	各个环节合格率或者抽检指标合格率
	召回和追溯制度 (0.021)	食品有缺陷时及时把缺陷食品召回的制度和食品安全质量信息追溯制度
应急预案专项小 组及系统 (0.066)	应急体系 (0.016)	有相关的评估体系和安全事故的应急预案
	应急投入 (0.050)	食品安全事故应急的人力物力财力的投入程度

## 参考文献

- [1] 张守文. 当前我国围绕食品安全内涵及相关立法的研究热点——兼论食品安全, 食品卫生, 食品质量之间关系的研究[J]. 食品科技, 2005 (9): 1-6.
- [2] 方升, 周敏. 基于利益相关者视角下的我国食品安全问题探析[J]. 江苏商论, 2008 (8): 139-141.