

深圳建设食品安全城市的发展策略研究

——结题报告之三 “食品安全城市指标 体系构建及深圳现状分析报告”

哈尔滨工业大学深圳研究生院

2013 年 12 月 10 日

目 录

一、食品安全城市的定义和内涵.....	3
(一) 食品安全城市的定义.....	3
(二) 食品安全城市的内涵.....	4
(三) 深圳食品安全城市的定位.....	6
二、食品安全城市指标建立及评估.....	7
(一) 指标的选取.....	7
1. 指标选取的目的.....	7
2. 指标选取的标准.....	8
3. 指标选取及内涵.....	9
(二) 国内可比城市的指标比较分析.....	13
1. 国内可比城市的选取.....	13
2. 可比城市食品安全指标的评价.....	15
3. 国内可比城市指标比较分析.....	17
(三) 依据指标分析结果提出的策略建议.....	18
1. 依据指标体系评分结果的策略建议.....	18
2. 依据与其它城市对比评分的策略建议.....	20
三、深圳建设食品安全面临的主要问题和薄弱环节.....	21
(一) 建设食品安全城市面临的主要问题.....	21
(二) 建设食品安全城市存在的薄弱环节.....	25
(三) 针对主要问题的策略建议.....	26
1. 建立和完善食品安全标准体系.....	26
2. 加强对食品生产加工企业的管理.....	26
3. 对流通环节企业实行可追溯制度.....	27
4. 建立出入辖区食品的监管部门.....	27
5. 建立科学的应急体系.....	27
6. 建立风险分析评估部门.....	28
7. 对市民进行食品安全教育.....	28
8. 建立市外供应商责任制.....	29
9. 加大惩罚力度.....	29
10. 与媒体及行业协会协同治理.....	29
11. 加快特区食品安全条例的颁布.....	30
参考文献.....	31

一、食品安全城市的定义和内涵

深圳是中国第一个经济特区，经过 30 几年的建设和发展，从一个仅有三万多人口、两三条小街道的贫穷落后的边陲小镇发展成为了如今拥有超千万人口、人均 GDP 超 11 万人民币的现代化大都市。但经济快速发展的同时，也产生了各种问题，如能源消耗问题、环境污染问题、食品安全问题、住房问题、人民收入两极分化问题等。而食品安全问题更是重中之重，食品安全与否是衡量一个城市竞争力的重要指标。

（一）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。各地方政府为此纷纷出台政策以保证居民能够获取安全的食品，其中一些城市将“食品安全”放到了战略地位，“食品安全城市”由人们印象中的复合名词变为了一个专有名词。

食品安全城市是一个新的概念，目前并没有明确定义。中国农业科学院学者李哲敏认为食品安全有三层内涵：食品数量安全、食品质量安全和食品可持续安全^[1]。明确的阐述了现今食品安全应包含的三个维度的含义与内涵。朱行在“食品安全在美国”一文中提到“监督和管理食品供给体系的首要目的是确保食品安全和公众健康，其次是防止欺骗、促进健康，提高美国食品和农产品在全球的竞争能力，以及确保美国食品安全标准与国际标准协调一致^[2]”。该文阐述了美国作为国际公认的食品最安全城市将提高美国食品在全球的竞争能力作为重要的着手点，即旨在获取全球居民的认可。再结合国内外一些相关的研究与实践经验，食品安全城市可定义为：具有完善的食品相关法律法规以及科学的监管体系与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的其他城市居民所普遍认可的城市可称为食品安全城市^[3]。

具体到深圳来说，由于深圳市的食品供应量和人口数量一直是处于动态之中的，因此，首先需要有一个科学的食品监管体系保证深圳市的食品数量供应充足。其次，在保证数量充足的前提下，一个完善的质量检测体系将发挥重要作用，保证食品安全的同时保证生态环境的可持续。最后，获取全球居民的认可是建设食品安全城市不可缺少的一环，但这需要首先保证深圳市食品的自身质量过硬，只有做好基础工作，才有可能获取全世界的认可。对深圳政府来说，任重而道远。

（二）食品安全城市的内涵

按照定义，食品安全城市有三层内涵。

首先是食品本身的安全。1974年11月，联合国粮农组织（FAO）在世界粮食大会上通过了《世界粮食安全国际约定》，将食品安全的概念定义为：所有人在任何情况下都能获得维持健康的生存所必需的足够食物。这个定义主要侧重食品的获取安全，即数量上满足人们基本需要。随着经济和技术的发展，全球食品数量安全问题从总体上基本得以解决，尽管不同地区与不同人群之间仍然存在不同程度的食品供给不足的问题，但从总体上看，食品供给安全已经不再是主要矛盾了。1984年世界卫生组织（WHO）在题为《食品安全在卫生和发展中的作用》的文件中，把食品安全定义为：“生产、加工、储存、分配和制作食品过程中确保食品安全可靠，有益于健康并且适合人消费的种种必要条件和措施”，它强调的是食品品质的安全。目前，在食品安全概念的理解上，国际社会公认的是FAO/WHO国际食品法典委员会（CAC）对食品安全的定义，即“食品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，或产生危及消费者及其后代健康的隐患”。近些年来，还有些学者试图完善食品安全的定义，提出食品安全除了包括数量安全、质量安全两个内涵之外，还应该包括可持续安全，即要求食品的获取需要符合生态环境和资源可持续利用的要求。

其次是政府对于食品问题的规制。“规制”是日本学者对英文“regulation”的译法，国内学者有时把它翻译为“管制”或“监管”，之所以采用规制的叫法，是因为规制一词的内涵要高于后两者。通俗来说，规制包含法规和管制两个层面^[4]。食品安全层次的法规，即食品安全法，是为了保证食品安全而制定的，是从制度上根本的解决现实生活中存在的食品安全问题的保证。食品安全法涵盖的科学管理制度包括食品安全风险监测和评估，其中制定、修订标准和对食品安全试试监管的科学依据是食品安全风险评估结果。而管制则包括两方面的管制，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^[5]。二是对民众应该进行饮食教育，教导民众如何识别不健康食品以及不达安全标准的食品，如何进行食品搭配才不会导致饮食中毒，如何搭配才更有益于身体健康。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^[6]。

最后是民众对于城市食品的质量应高度认可^[7]。对于当地民众来说，所居住城市能够购买到的食品应该有高度的质量保证，这其中包含的对监管部门的要求是，无论是当地生产在当地销售，还是外地生产在当地销售的食品，都应该经过严格的质量检测。对于外地民众（既包含国家的其他地区也包括出口到的其他国家）来说，从该地出产的到外地销售的食品必要具有高质量的标准。

由以上可以看出，“食品安全城市”不是一个局域性的概念，也不仅仅是一国范围内的概念，而应是全球性的概念。一个城市的食品质量，只有受到了全世界的认可才可以真的称之为“食品安全城市”。

为建设食品安全城市，深圳市应从上至下共同努力，上至深圳市政府，下到广大居民。政府相关部门制定完善的法律法规和监管体系保证食品的安全标准体系合理、达标，生产商们按法律和条例生产合格又或质量更高的食品，媒体、行业协会们积极协助监督商品的生产与运输，同时进行食品安全教育，民众则积极汲取食品安全知识，发

挥自身的监督作用。当这一切工作都能够按部就班，则自然而然会形成深圳范围内的“食品安全自信”，有了“食品安全自信”才有可能更好的推广使之获得全球范围内的认可。

（三）深圳食品安全城市的定位

由世界知名杂志英国《经济学家》信息部在 2012 年三月发布的最新的“全球最具竞争力城市”调查报告显示，中国香港与苏黎世并列第四，而中国内地城市中北京排名第 39，上海第 43，深圳第 52，深圳市在世界城市中竞争力已接近五十强。由中国城市竞争力研究会 2012 年发布的“2012 中国食品安全十佳城市”中香港位列第一位，深圳位列第四位^[8]。2013 年，同样由中国城市竞争力研究会发布的“2013 中国食品安全十佳城市”中香港依然位列第一，深圳则榜上无名，除香港和澳门外食品安全十佳城市变动巨大。而 2013 年入选食品安全十佳的城市或监管到位如香港澳门，或环境优越如宁夏银川、内蒙乌兰察布。这值得引起内陆一线城市的深思，尤其以深圳建设世界一流城市为目标来看，食品安全的监管必须保质保量，而且应足够稳定。这就要求深圳市在监管工作上精益求精，完善监管体系。

深圳市的食品安全监督管理工作自 2009 年以来主要由隶属深圳市市场监督管理局的深圳市食品安全监督管理局负责，市食品安全监督管理局内设 4 个处室，分别为食品安全综合协调处，食品安全监督管理处，食品农产品质量安全监督管理处和食品市场准入管理处^[8]。食品安全综合协调处承担有关食品安全地方性法规、规章、政策的起草工作。承担食品安全综合协调工作；组织查处食品安全事故；组织开展食品安全突发事件应对处置工作；负责食品安全信息发布；组织开展食品安全专项检查；组织开展食品安全诚信体系建设；组织指导食品安全宣传教育。食品农产品质量安全监督管理处承担食用农产品质量安全监督管理工作；组织实施食用农产品抽样检验和后处理；指导监督各区食用农产品质量安全监管工作。食品市场准入管理处负责组织指导食品生产和加工、流通和餐饮服务等环节的许可工作；组织

指导食品生产许可、流通许可和餐饮服务许可申请的受理、技术审查、现场审查、审批和发证检验；指导管理食品许可审查工作。

深圳市建设食品安全城市，是一项意义深远、有利民生的任务。但远大的理想需要有明确的计划来进行指导，不可无的放矢。深圳市旨在建设食品安全城市，则必须要有明确的定位，阐明其长远目标的同时也为建设工作指清方向。香港是公认的食品安全城市，连续两年在“中国食品安全十佳城市”榜单中位列首位，为深圳市树立了良好的榜样。深圳市与香港毗邻，得天独厚，应该在食品检测标准等方面向香港看齐。香港在食品安全监管方面有其独特体系与标准，一切有机体的协同作用保证了香港的食品安全。深圳应在借鉴的过程中建设“深圳标准”，同时对食品质量的要求更加严格，建设“深圳质量”，争取成为内陆食品安全城市的领航者。建设“深圳标准”与“深圳质量”不仅仅是喊口号，更应该成为代表深圳市积极向上、蓬勃发展的旗帜。全体利益相关者都应该为了共同的目标而付诸努力，使“深圳标准”、“深圳质量”走向世界。

二、食品安全城市指标建立及评估

（一）指标的选取

1. 指标选取的目的

深圳拥有雄厚的经济基础、发达的商贸体系、完善的城市设施。与之相匹配的，深圳应该有相应的食品安全城市指标来反应深圳食品安全城市建设的程度。指标可以简化各种反映食品安全的复杂现象的信息，并尽可能的予以量化，以便更加容易沟通。指标可以是定性指标，也可以是定量指标。尽管定量指标普遍应用，但当被反映的问题难以量化或当使用定量指标非常困难或者当一些简单的信息足以说明问题时，定性指标也很重要。指标选择的科学性是影响食品安全城

市评估体系的重要因素。根据指标体系的可操作性原则，要求指标的数据应具有可获得性和准确性。评估指标体系数据主要从以下来源获得：（1）国家各级政府及地方政府有关部门的统计年鉴，此类信息一般具有较好的可靠性和完整性；（2）有关研究机构的研究成果以及各种刊物、网站登载的资料也可在指标数据采集中有选择性的利用。（3）上述途径无法获得满意结果时可利用专家咨询的方法。

2. 指标选取的标准

食品安全城市评估指标体系的泛选指标集，基本涵盖了食品安全城市评估体系各个方面的主要指标。虽然指标数量越多，指标覆盖面就越全面，但与此同时指标的信息重复也越多。因此，我们对指标间进行相关性分析对信息重复性进行处理，去掉呈完全相关的指标，对于部分相关的指标，按照一定的置信度水平，挖掘指标间信息的重复性，决定指标的去留，确定少数彼此独立并能反映根本指标信息的综合指标。

本研究从评估的实际意义出发，综合考虑指标对食品安全城市的内涵、重要程度以及获取难以程度，对指标进行精选浓缩。

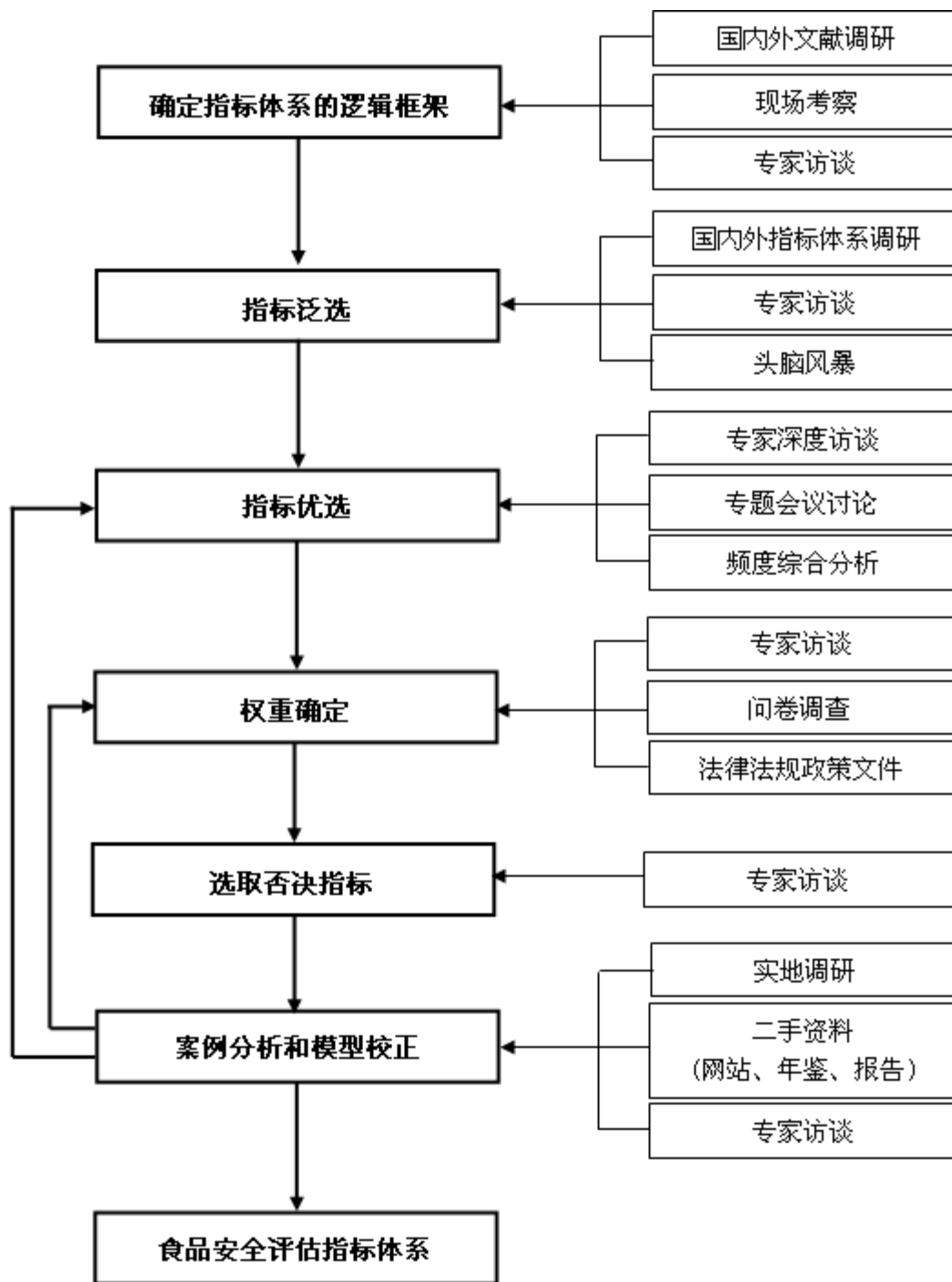


图 2-1 食品安全评估体系的构建流程

3. 指标选取及内涵

(1) 食品安全法规：针对国内食品和进出口食品，内容覆盖每一

个利益相关者。体现政府部门对城市食品安全的重视，间接反映制度的完善程度^[9]。

- 法规条例适用性：反映城市建设食品安全完善性，及时性，源头可查性。
- 有效性：反映条例针对性，包括对预防、监督管理和应急三个层次的覆盖。
- 执政能力：反映政府监管能力和政府职能完善程度，间接反映政府的执政能力。
- 实施程度：反映反映法律细则的执行程度。

(2) 预防控制：反映普及食品安全信息、教育、交流和培训的实施程度以及协会、非政府组织、媒体和消费者等相关的食品安全舆情监测^[10]。

- 舆情监测：反映协会、非政府组织、媒体、消费者关于食品安全的信息流畅程度。
- 宣传培训：考察食品安全常识及知识普及程度和基层交流培训程度。
- 信息公开性：反映政府及时发布不安全食品信息的程度。
- 信息反馈：反映完善的公众信息反馈收集和处理机制。

(3) 食品安全监督与管理：政府具体部门的专项整治和安全应急体系^[11]。政府建立专门的监管部门，加强国内的食品安全监管机构。包括监管食品质量安全，即食品安全合格率、预警能力、进出口食品检查、以及加大人员、仪器设备投入、基层检测机构建设^[12]。

- 监管机构：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：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：反映科研经费、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：反映各个环节合格率或者抽检指标合格

率。

- 召回和追溯制度：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。

(4) 应急预案专项小组及系统：有事前监督检测机构，相关部门的协调配合和分工明确，建设应急交流信息平台^[10]。

- 应急体系：有相关的评估体系反映安全事故程度及相应的详细的应急预案。
- 应急投入：反映食品安全事故应急的人力物力财力的投入程度。有相应的资金保证、人员培训课程和高校企事业单位专业技术人员。

结合上节构建的层次指标体系结构，形成城市食品安全评估指标体系，共包含 4 大系统 19 个指标，如图 2-2/表 2-1。

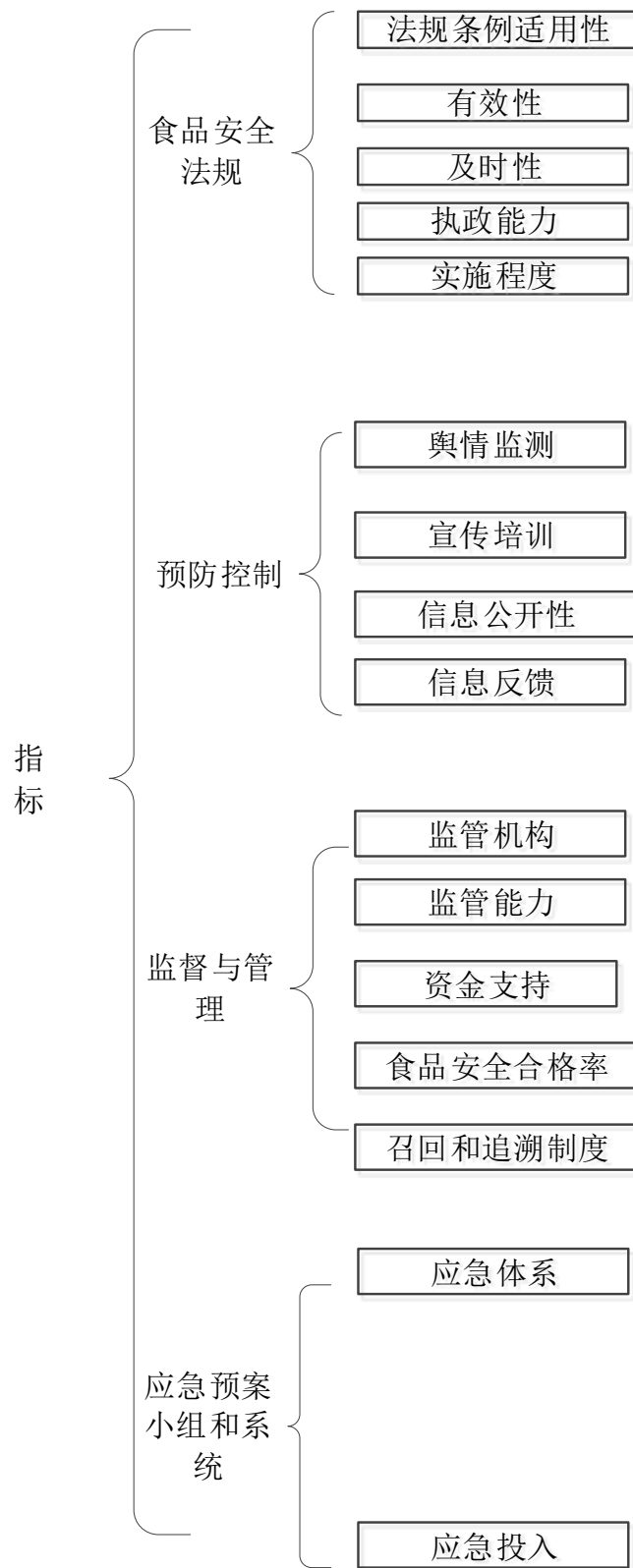


图 2-2 食品安全评估指标体系

表 2-1 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	适用性	城市建设食品安全完善性，及时性，源头可查性
	有效性	条例针对性，包括对预防、监督管理和应急的覆盖
	执政能力	政府监管能力和政府职能完善程度
	实施程度	法律细则的执行程度
预防控制	舆情监测	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	考察食品安全常识及知识普及程度和基层交流培训程度
	信息公开性	政府及时发布不安全食品信息的程度
	信息反馈	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	监管机构	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	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	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	各个环节合格率或者抽检指标合格率
	召回和追溯制度	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	应急体系	有相关的评估体系和安全事故的应急预案
	应急投入	食品安全事故应急的人力物力财力的投入程度

（二）国内可比城市的指标比较分析

1. 国内可比城市的选取

深圳市身为内地四大一线城市、经济特区之一，具有独立立法特权以及政策行使权，但在食品安全监管方面有许多不尽如人意的情况出现。为找出深圳市相对其他食品安全率更优秀的城市所存在的缺陷，同时总结深圳市现有机制中较食品安全率相对较差城市所存在的优势项，可选取几个不同层级的城市作为典型来进行对比。层级的评定依据公众对城市食品安全的信赖程度以及中国城市竞争力研究会的测评。香港作为亚洲公认的食品安城市理应作为第一层级，表明安全等级为很高。2012 和 2013 两个年度都被中国城市竞争力研究会列为“食品十佳安全城市”的吉林通化市选取为第二层级，安全等级为高。深圳入选一次“食品十佳安全城市”列为第三层级，安全等级为中等。北京和武汉分别为京津冀城市群、长江中游城市群的中心城市，由于从未上榜可作为第四层级，安全等级为低。具体内容如表 2-2 和表 2-3。

表 2-2 2012 年、2013 年中国食品安全十佳城市排行榜

排名	2012 年	2013 年
1	香港	香港
2	台北	澳门
3	澳门	齐齐哈尔
4	深圳	延边
5	成都	牡丹江
6	苏州	银川
7	广州	通化
8	通化	佳木斯
9	佳木斯	锦州
10	抚顺	乌兰察布

(来源：中国城市竞争力年鉴，中国城市竞争力研究会)

表 2-3 国内可比代表城市

层级	安全等级	代表城市
一	很高	香港
二	高	通化
三	中	深圳
四	低	北京、武汉

2. 可比城市食品安全指标的评价

文中将层次分析法 (AHP) 运用到评估体系规划发展方面, 采用专家问卷调研和数学模型估算权重结合的方法得到各个各级指标的权重和最终各城市的得分。主要步骤为: 首先根据指标体系建立层次结构模型, 并设计专家调研问卷; 然后根据专家的判断得出比较矩阵; 接着进行一致性检验, 得出专家判断的可靠性, 如一致性可靠则逐层估算各因素的权重; 最后得出层次总得分和排名, 进行结果分析。本研究中共包括 4 个层次, 通过从下往上的顺序层层估算决策相对权重, 最终得出食品安全评估指标体系的评分, 如图 2-3 所示。

其中主要模型公式为:

$$CI = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} \quad (1-1)$$

$$CR = \frac{CI}{RI} \quad (1-2)$$

$$b_j^i = \frac{b_j^i}{\sum_{j=1}^n b_j^i} \quad (1-3)$$

其中 CI (consistency index) 是一致性指数, λ_{\max} 是比较矩阵的最大特征值, n 是比较矩阵的位数; CR (consistency ratio) 一致性比率, RI (random index) 是平均随机一致性指标。公式 (1-3) 是因素 b_j 相对同层因素的权重, b_j^i 是层次 B 的比较矩阵的归一化后第 j 个元

素。根据经验可知，当 $CR < 0.1$ 时矩阵的一致性可以接受。

在 AHP 中，根据评估体系中各项指标对食品安全效果的影响将指标体系分成 3 个层次，其中顶部为二级指标，中间层为一级指标，底层为决策层即综合评分，如图 2-3 所示。经多次调研，结合各城市实际情况，利用层次分析法确定各城市之间的对比判断矩阵以及各指标之间的对比判断矩阵。经过计算得出最终的指标体系评分，如表 2-4 所示。

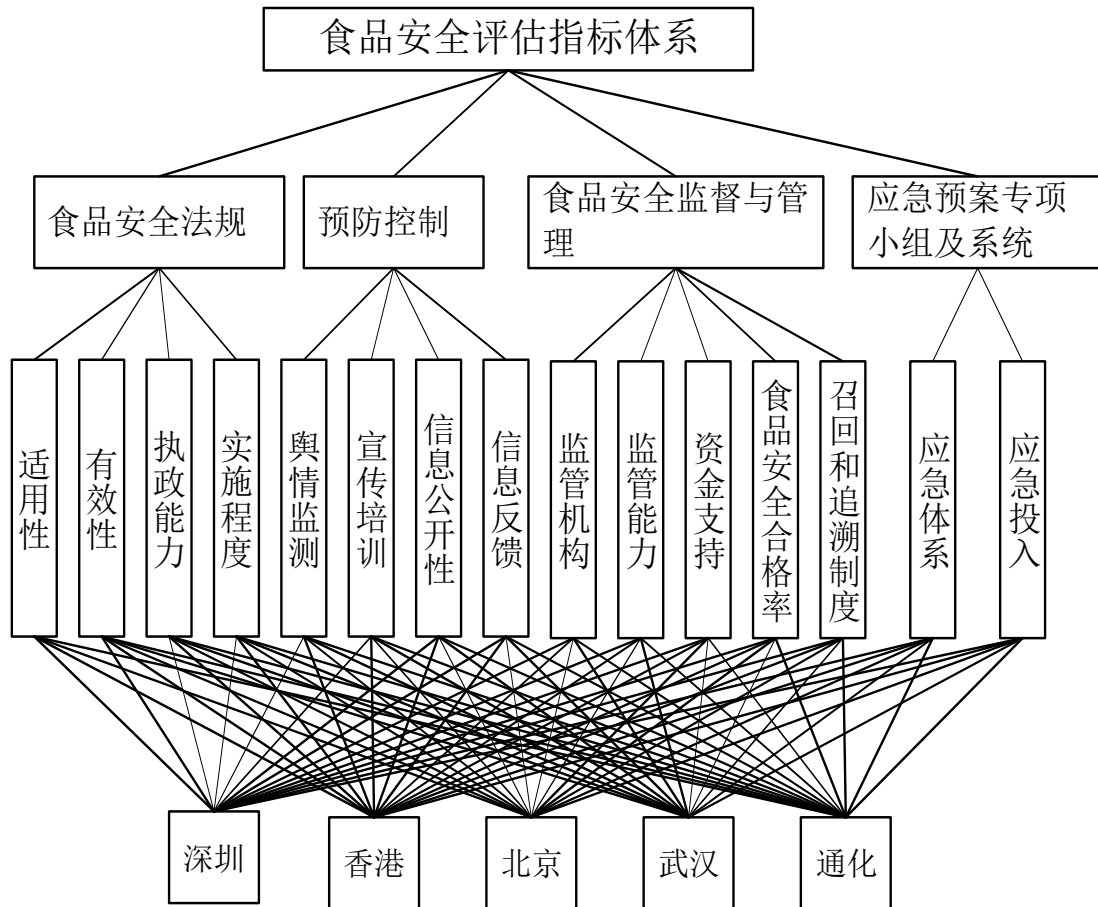


图 2-3 食品安全评估指标体系的层次结构模型

表 2-4 食品安全评估指标体系的评分

综合评分	一级指标评分	二级指标	二级指标评分
食品安全 指标体系 评分	食品安全法规 (0.558)	适用性	0.068
		有效性	0.068
		执政能力	0.264
	预防控制 (0.115)	实施程度	0.158
		舆情监测	0.058
		宣传培训	0.011
		信息公开性	0.035
		信息反馈	0.012
	食品安全监督与管理 (0.260)	监管机构	0.055
		监管能力	0.042
		资金支持	0.107
		食品安全合格率	0.036
	应急预案专项小组及 系统 (0.066)	召回和追溯制度	0.021
		应急体系	0.017
		应急投入	0.050

通过 AHP 数学模型估算得出，在一级指标中，食品安全法规的权重值最大 (0.558)，其次是食品安全监督与管理 (0.260) 和预防控制 (0.115)，最后是应急预案专项小组及系统 (0.066)。

3. 国内可比城市指标比较分析

结合以上的指标评分，分别对不同的城市进行指标分析，然后提炼指标分析的结果，对不同城市食品安全进行排名。

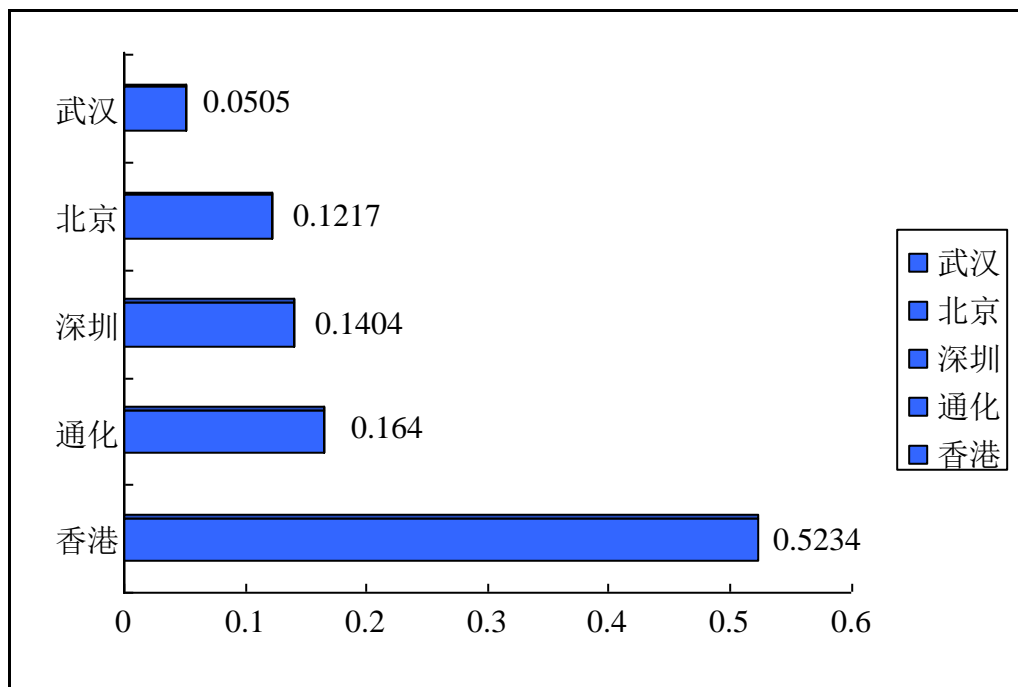


图 2-4 可比城市食品安全排名

由图可对几个城市进行排名，满分为 1，香港得分 0.5234 列第一，通化得分为 0.1640 列第二，深圳得 0.1404 列第三，北京和武汉分列四、五。

总体来说，深圳市目前的食品安全状况是不尽如人意的，距离真正的食品安全城市香港来说差距较大，通化身为三线城市却也在相当多的方面做的要较深圳更优秀。因此，深圳市政府必须直面问题，并积极寻求解决方案。

（三）依据指标分析结果提出的策略建议

1. 依据指标体系评分结果的策略建议

本指标体系共有四个一级指标，分别为食品安全法规、预防控制、食品安全监督与管理和应急预案专项小组及系统。其中食品安全法规得分最高为 0.558 分（满分为 1），食品安全监督与管理得分为 0.260 列次位，预防控制为 0.115 列第三位，应急预案专项小组及系统

为 0.066 列末位。深圳市在制定发展策略时应按照各指标的重要性来建设，对于评分高的指标项所包含的内容应放在更重要的位置，优先解决。得分低的指标项投入相对较少的人力和资金即可。由于指标的评分结果可能随时间、环境、现状不同而变化，所以各指标的重要程度不是一成不变的，政策建议也只能是基于解决当下的问题而提出。

(1) 食品安全法规方面

深圳政府应将注意力更多的放到落实法规条例上面，更好的贯彻与落实法规中的一切内容对于建设食品安全城市而言是核心任务。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，其中具体评分见表 2-4。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不是取决于法规的适用性和有效性，而是取决于政府相关部门的执政能力，也即是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

深圳市政府应更多的与媒体合作，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，高于应急预案专项小组及系统，反映出了当代社会居民对于预防工作关注度的提升。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，因此，深圳市应较以往投入更多的注意力在预防控制方面。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，改进工作可重点在此两方面着手。

(3) 食品安全监督与管理方面

无论是建设监管机构还是进行食品安全监督工作都离不开资金的投入，较好的资金投入将有利于食品安全监督与管理工作的顺利开展。食品安全监督与管理的重要性仅次于食品安全法规（评分为 0.260），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（0.066），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，保证最大程度的保障居民的身体健。在应急体系和应急投入两项二级指标中，应急投入得分较高，因此，应急投入是关键。应急投入包括应急体系建设投入、应急器材购买投入和应急人员雇用投入。只有面面俱到，才能保证应急工作及时有效的进行。

2. 依据与其它城市对比评分的策略建议

在二级指标中，文中选中权重值大于等于 0.050 的指标，作为各个可比城市优劣势的比较依据。如表 2-5 所示，选出了适用性、有效性、执政能力、实施程度、舆情监测、监管机构、资金支持和应急投入等 8 个二级指标。

表 2-5 重要二级指标评分

城市	适用性	有效性	执政能力	实施程度	舆情监测	监管机构	资金支持	应急投入	综合得分	排名
深圳	0.135	0.127	0.142	0.126	0.193	0.195	0.127	0.133	0.140	3
香港	0.584	0.572	0.487	0.519	0.450	0.622	0.512	0.552	0.523	1
通化	0.080	0.127	0.250	0.233	0.105	0.060	0.057	0.038	0.164	2
北京	0.135	0.127	0.076	0.073	0.193	0.063	0.266	0.239	0.122	4
武汉	0.067	0.048	0.045	0.049	0.059	0.060	0.039	0.038	0.051	5

各城市几大重要二级指标的综合排名与结合所有指标的总排名情况一致，深圳市在食品监管机构的组织合理度及舆情监测方面在大陆城市中处于领先地位，虽与香港仍差距明显，但现阶段可仅做小幅度

调整。在资金支持和应急投入方面只处于中等水平，次于香港与北京，对于深圳这样经济正在高速发展，人口数量爆棚的城市来说明显是不够的。在食品安全法规的完善以及实施方面，深圳做的不尽如人意。通化属于三线城市，人口密度较低，虽然在安全法规完善度方面不如深圳，但好在执行力强，易于监管。而深圳人口密度大，农田少，过于依靠外来食品，不易监管，因此完善的法规条例则显得尤其重要，法规条例越明晰有效，则执行起来越容易。

通过与各城市的对比，可以看到，在食品安全法规的制定方面，资金投入方面深圳市都有很大改进空间。

三、深圳建设食品安全面临的主要问题和薄弱环节

深圳市在建设食品安全城市这一进程中处于刚起步的阶段，受限于政策、环境、资源、人力、资金等各方面的因素，现阶段已出现的以及可预见的各种问题都较多，找出这些问题以及薄弱环节所在有利于加快建设食品安全城市的步伐。本文结合了对国际国内其他城市的经验借鉴，各食品安全指标的研究以及调研报告，分析了深圳市相较其他食品较安全城市存在的问题以及薄弱环节。

（一）建设食品安全城市面临的主要问题

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，美国之所于号称是全球食品最安全的城市之一是有其多方面原因的。其中之一就是食品安全的监管方式，即对“从农田到餐桌”整个过程的监管。美国对于食品及药品的监管是按照其种类分配到相应的各个部门，进行自上而下的垂直管理，这样每一品种的食品或药品从生产（种植养殖）、流通（加工）、消费使用的各个环节都可以由一个部门负责，即明确了这种

食品监管的责任主体，防止了监管缺失或薄弱，以方便实现该种食品进行“一竿子插到底”的全过程监管。而深圳市目前的食品安全监管方式还停留在针对个别食品合格率的抽检上面，这样使得相当一部分食品生产商抱有侥幸心理而不能真正的重视食品的安全问题。诚然，美国的监管方式不一定适合深圳市的现状，但从对比中可看出深圳市亟须制定出一套符合深圳市现状的食品安全监管体系。

2. 缺乏有效的食品追溯制度

深圳市目前供应的相当一部分食品在食品生产标识、包装方面问题巨大，具体包括无生产日期，无保质期，个别包装容易漏气，甚至无生产厂家标注。欧盟《基本食品法》明确要求在欧盟国家销售的食品必须具备可追溯性，即强制实行可追溯制度。该制度要求食品全部标识清晰，各流通环节索票登记跟踪，从而切实可行的进行追溯问题产品，完成食品召回或进行其他的处置决策。且这一制度还可有效地对食品从业的企业和人员形成约束和监督。而深圳市目前并没有这样的一套有效的制度，不仅在食品标识和包装方面，在各流通环节的登记跟踪环节也做的不够理想，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

美国和欧盟都分别有专门的风险分析评估机构，而深圳市市场监督管理局目前并没有特定部门行使这一职能。美国制定食品安全管理法律是以进行充分的食品安全风险分析为前提和基础的，通过进行食品安全的风险评估、风险管理和风险交流，重视各类风险的防控，降低和分散不可预期的风险，保证食品安全、保护公众健康，实现有效监管。欧盟的食品风险分析部门是欧洲食品安全局，主要是对食品安全生产与流通的过程防控，对于收集的各种食品数据及检验结果进行

风险分析。风险分析是国际食品安全管制机构所一直倡导实施的，而深圳市目前只制定了食品的抽检以及后处理工作的实施方案，没有将风险分析评估列为重要职能，这是相关部门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

食品生产加工企业作为一个盈利性的经济组织，行为逻辑在于通过成本-效益分析寻找获益最高的方法。于是出现市场上不少企业追求利润最大化，生产对人体有害的食品，或是迎合消费者的需求而改变食品本身的属性。首先，一些食品生产加工企业在经济利益的驱动下，存在可能选择不规范操作、偷工减料的可能，甚至可能制假、造假、售假，添加或者过量使用非食品加工化学添加物和食品添加剂。相对于正规厂商，不法厂家减少了经济成本，有利于形成价格上的竞争优势，并且可能导致原本合法经营、诚信生产的企业逆向选择。其次，食品生产加工者对质量标准的执行弱。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。

5. 缺乏对消费者维权的引导

首先是消费者的饮食安全意识方面。消费者作为食品链的终端，具有选择、鉴别食品的权利，也有购买和拒绝购买的权利。但现阶段深圳市民的食品安全和科学消费知识还比较缺乏，对食品安全问题还存在着不少认识误区和盲区。尤其体现在食物的选择上面，例如购买食品时不注意观察食品是否明确标注生产日期，密封包装食品是否漏气，食品来源是否正规渠道。另外，选用不卫生快餐的消费者也占据着相当比例。其次，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。消费者是站在自己的角度思考问题，不追究问题食品生产商可以减少自身麻烦，但却给整个城市的食品安全留下重大隐患，问题食品生产商只会变本加厉，为追求利益而生产出更多不合格食品。这一问题一方面归咎于深圳市政府在对市民的食品安全知识教育工作的不足，另一方面还体现了深圳市在食品维权相关的法律法规方面的不完善。

6. 缺乏与媒体、行业协会等利益相关者的合作

深圳市市场监督管理局的成立，使得曾经因各不同的市场监管部门职能交叉，边界不明，责任权利不一致造成的食品安全监管工作的遗漏与权责推脱状况大大减少。这种集权型做法是一种改进，但与此同时，也产生了负面的影响。食品的种类繁多复杂，监督机关难以同时对每一种食品都进行监管，这就要求必须有其他利益相关者来帮助市场监督管理局来进行食品安全的把关工作。深圳市的媒体以及行业协会都在尽各自的努力为深圳食品安全做出贡献，但它们的潜力并未真正的挖掘出来，政府部门缺少一些有效的激励措施来促使各利益相关者们进行更深层次的协助监督工作。除激励措施外，深圳市场监督管理局在与各利益相关者的合作方面做的并不好，媒体与行业协会在食品安全监督工作中是一个辅助，但不应仅仅是辅助，各方的竭诚合作将成为未来深圳市市场监管的重要手段。如何来整合利益相关者的力量，是目前的一个难题。

7. 食品安全条例不够完善

从与国内城市的对比中发现，深圳市在制定和执行食品安全条例方面存在缺陷。我国于 2009 年 2 月 28 日颁布了《中华人民共和国食品安全法》，这是我国第一部食品安全法。过去几年在实践中我们验证了这一法律还存在着诸多缺陷，不法商人为赚取巨额利润有时会钻法律空子，导致不安全食品流入市场。而深圳作为经济特区，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。而深圳市根据自身情况制定的食品安全条例制定周期过长，目前依然没能顺利颁布，这使得食品安全监管工作难以做到各面面俱到。

（二）建设食品安全城市存在的薄弱环节

1. 生产加工企业准入门槛低

根据问卷调研结果显示，供应链上各环节调查者最在意的即是生产加工环节，而通过对深圳市市场监督管理局的抽检结果进行归类分析可看出生产加工环节的确是深圳市目前食品链中的最薄弱环节，造成这一情形的原因比较多，但其中对生产加工企业的准入政策存在冲突是最主要原因。深圳市鼓励创业，大力扶植中小企业。与此同时，各行各业的准入门槛降低，少数规模小，设备简陋的，技术不合格的生产加工企业借此机会成立。深圳市在扶植新兴企业和设定适当准入门槛这两方面的平衡工作目前做的还很不到位，只有做好这两者之间的平衡工作，才有希望从根上断绝不安全食品的出产。

2. 外地调入食品安全监督难

目前，深圳可建设用地仅剩 200 多平方公里，存量难以满足发展需求。耕地面积更是日益减少，水果、谷类、奶制品等产量也将随之日益走低，这表示深圳市在今后的食品供应将更加依赖于从市外调入。从市外调入的食品越多，监管工作的难度就越大。这一客观条件是无法改变的，因此深圳市在制定政策时应明确考虑到大量食品是由深圳市外引入这一事实，并以此为基础制定相应政策。

3. 安全宣传教育工作不到位

从现阶段来看，深圳市的食品安全宣传教育工作开展得并不顺利，且缺乏有效渠道。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，而大规模的食品安全宣传教育活动更是匮乏。安全宣传教育工作在建设食品安全城市过程中是占据重要地位的一个环节，目前来看，

建设的并不理想。

4. 媒体与行业协会各自为政

媒体和行业协会在深圳市建设食品安全城市进程中举足轻重，但是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。深圳若想要建设好食品安全城市需要利用好这两方的力量，而整合这两方力量不能是纸上谈兵，应该分工明确，分析各方的优劣势，分配正确的工作，以小见大，每一部分单独的工作最后又统一为同一个目标，尽量使效益最大化。

（三）针对主要问题的策略建议

1. 建立和完善食品安全标准体系

通过对美国、欧盟、日本以及香港的调研发现，这几个公认的食品国家安全或地区都有着完善的食品安全标准，可见完善的食品安全标准体系对深圳建设食品安全城市来说举足轻重。借鉴各国或地区的成功经验，深圳市应在食品标准制订方面积极动作，下大力气，出台各类标准，努力分步研究。首先确定食品标准目录，区分已建立的国有标准、特区有标准、国际有标准而特区未有的标准，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。值得注意的是，日本的食品标准体系还有国家标准、行业标准和企业标准三层，这将促进企业之间的竞争，质量相对较差者将会被市场淘汰，这样可以促使企业不只在道德层面促进食品安全工作，更会将食品安全工作加入到企业战略层面，一旦食品质量与企业存亡相挂钩，食品安全工作将成为生产加工企业运营过程中最重视的环节之一，因此，制定多重标准也是深圳市监管部门可以考虑采取的措施。

2. 加强对食品生产加工企业的管理

食品生产加工环节的检测合格率连续三年维持在 95%左右，虽然结

果看似理想，但却也显示出食品生产加工环节质量监管的提升空间巨大。深圳市鼓励创业，但对于食品生产加工企业的注册应提高门槛，加强资格审查力度，不具备保证食品安全基本条件企业应不予注册。出厂的食品也应经过严格检查，合格品可进入流通领域，不合格品不得进入市场销售。

3. 对流通环节企业实行可追溯制度

在供应链的各环节上，生产加工环节是最重要的，需要下大功夫整治，但与此同时流通环节的监管也同样重要，不可疏忽，因为流通环节出现问题，也有可能造成食品安全事故，如蔬菜肉类等在运输过程中沾染化学物品、真空包装食品在运输过程中漏气。流通环节的安全检查工作不同于生产加工环节，生产加工环节可由食品安检部门定点定量进行检验，流通环节则不能，这是由于其随时性以及流动性的特性决定的。为此，最有效的做法是建立可追溯制度，这一制度可以使消费者能够从整个流通过程的每一环节获得相关信息，既是消费者进行决策选择的依据，也避免了各环节机会主义思想和免责行为，是监督食品安全的有效作法。为配合实施可追溯体系的有效实施，建议首先要在全市规范食品安全标识、要求全部标识且标识正确，同时还要在各个生产流通环节落实中实行索证索票制度和食品标识制度。

4. 建立出入辖区食品的监管部门

根据调研结果显示，深圳市每年都需要从市外调入大量食品来补足供给，而当前食品流通领域的所有安全监督管理工作均由食品安全监督管理处进行，这样就产生了人手不足与食物需求量日益增长之间的矛盾。若要进行全面的食品安全监管，就不得不对外来食品的源头进行控制，而食品安全监督管理处由于资源限制难以做到事无巨细，因此深圳市应依据自身特点而制定策略，成立专门对外来食品进行监督管理的部门是一个可行方案，与此同时，该部门还可以对由深圳市输出往外地的食品进行监管。这样做既能使深圳市的外来及输出食品监管工作更有效率，同时也使得市场监督管理局内部分工更加明确。

5. 建立科学的应急体系

从与国内城市的对比中可发现，在应急投入方面深圳市目前做的并不好，在几大城市中仅列第三位，评分远低于香港。应急投入是一个重要指标，在应急投入方面有太大的不足，则建设食品安全城市只能是空想。参考国际上食品安全城市，深圳市应设立食品安全事故监督中心，监察和评估每天在深圳市内发生的食品安全事故，并对事故受害者进行救治或安抚，对不合格食品经营者进行惩治。与此同时，还应对食用不健康食品（如路边小摊）的受害者进行饮食安全教育，引导其养成健康的饮食习惯，以保证其权益再次受到侵害的概率降到最低。

6. 建立风险分析评估部门

这一部门主要有以下几点工作内容：第一，按年度进行多项风险研究，监察深圳内外的各类食品安全事故，以便针对态势发展迅速采取应对策略；第二，与质检部门合作，通过调查并对初级农产品的质量情况做出分析，评估问题初级农产品经加工后可能引起的食品安全事故，并制定应对措施；第三，了解消费者关于食物安全方面对政府的意见，做好与民众的交流，同时做好风险资讯的传达工作。

7. 对市民进行食品安全教育

打铁还需自身硬，再好的食品监督体制也会有出现疏忽的时候，保障公民的饮食健康需要食品监督部门和公民自身一起付出努力。因此，对市民们进行食品安全教育势在必行，提高公民自身饮食安全意识不仅是未雨绸缪之举，同时也有利于打击利欲熏心的食品商。若人人都拒绝购买食品质量不合格食品，则生产商们必然会更加注重产品质量，一举两得。所以，大面积的进行食品安全教育是必须实行的一个政策。媒体、宣传单、公益广告以及公共场所粘贴布告都是将之付诸实践的可行方案。与此同时，政府还应出台鼓励消费者维权的政策，例如对举报不符合标准食品的消费者进行奖励，拓宽维权渠道（如电话投诉、网络投诉），加速对消费者投诉进行处理的速度。其中，加速对消费者的投诉进行处理是最关键部分，深圳市曾于 2012 年发布过《深圳市食品安全举报奖励办法》，但收效甚微，应该说与目前投诉处理速度慢这一现状是息息相关的。所以，能否快速有效的处理消费者的投诉才是真正决定消费者维权成败的关键因素。因此，应对消费者投诉的处理环节加大投入，保证消费者维权和监管人员执法

的快速进行。

8. 建立市外供应商责任制

受限于土地资源贫乏，深圳市的食品供给对外地供应商依赖较大，而这直接导致了监管工作进行困难，这是很难解决的一个问题。如前所述，建立专门对出入辖区食品监管的部门是一个可行方案，但若事无巨细，则必然要耗费大量的人力物力。为此，深圳市可将该部门职能规划为主要检查由小型供应商们供给的食品安全情况。对于主要的供应商，深圳市可要求其签订协议，供应商供给食品时标注来源，从食品生产到输出环节的质量监控由供应商全权负责。若问题食品依然进入深圳市一经发现则追究供应商责任。这个办法有两个好处，一是将质检工作外包减轻了深圳市质检部门的工作压力，二是有利于追查食品来源同时提升食品的质量安全。

9. 加大惩罚力度

从与国内其他城市的指标对比中可发现，深圳市在监管时的执政能力相对于食品安全程度较高城市来说并不理想，评分明显弱于香港和通化。通化较深圳来说地少人稀，较易监管。香港则是立法健全，执法严格。深圳应学习香港在这方面的经验，执法应更为严格，对食品经营行业进行违例记分制，一再违例者可暂时吊销或取消牌照，造成较严重后果者应追究负责人的法律责任。

10. 与媒体及行业协会协同治理

媒体及食品安全行业协会在保障深圳市食品安全工作中举足轻重，都是食品安全监督工作不可或缺的组成部分。

根据调研结果显示，媒体的作用显得尤其重要，历年的食品安全事故大多都是由媒体先曝光，之后安全检查工作才能取得实质性进展，媒体对消费者也起着重要的引导作用，在某种程度上，媒体的曝光度和消费者对某食品的销售量是起正相关或负相关的。媒体播报某食品存在安全隐患，则该食品销售量必然下降。媒体播报某食品有益健康，则该食品销售量必然上升。因此市政府应和媒体展开密切合作，成立专门与媒体进行合作监督食品安全工作的部门，以此来保证

沟通的有效性和及时性。

行业协会通常为非营利性社会团体法人，其宗旨为充当政府的参谋和帮手，协调会员之间、会员与非会员之间、不同行业之间的关系，推动创建食品消费放心城市。但其非官方的性质导致其必然在行使诸多职能时遭遇掣肘，难以发挥其潜在作用。因此，政府应对诸多行业协会进行整顿，建立以政府为主导的食品行业协会，由协会开展食品安全信用等级评定、协会准入质量标准制定等工作。既能充分发挥食品行业协会的主观能动性，又能减少政府部门的工作负担。

11. 加快特区食品安全条例的颁布

参考与国内城市的对比评分结果，深圳市在法律适用性和有效性两方面较香港来说都较薄弱，法律法规和技术标准是市场监督管理局进行食品安全监督管理的基础和依据，完善的法律法规和技术标准体系对保障食品安全举足轻重，国家应建立起从“农田到餐桌”、以危险性分析和预防为主，以安全监督和应急体系为辅的完善高效的法律法规体系，这是国家层面必须解决的问题。在国家层面未予解决的情况下，深圳市应依靠其立法特权制定相关条例作为国家食品安全法的补充。

《深圳经济特区食品安全条例》目前已处于制定过程中，并积极征求反馈意见，恳请市民和社会各界提出修改建议，这是一个好的开端，但完善的食品安全监管法规不可能一蹴而就，与其花费时间整改，不如早日颁布现有办法，以图在实践中发现问题并纠正问题。

参考文献

- [1] 李哲敏. 食品安全内涵及评价指标体系研究 [J]. 北京农业职业学院学报, 2004, 18(1): 18-22.
- [2] 朱行. 食品安全在美国 [J]. 世界农业, 2001, 2(30-32).
- [3] 袁玉伟, 陈振德. 食品安全的科学内涵分析与可持续控制体系的建设 [J]. 食品科技, 2005, 1: 1-4.
- [4] 汪建明, 郭林海. 从发达国家食品监管体系看我国食品安全问题及对策 [J]. 中国食品添加剂, 2009, 1(1): 56-60.
- [5] 肖艳辉, 刘亮. 我国食品安全监管体制研究——兼评我国《食品安全法》 [J]. 太平洋学报, 2009, 1(11): 1-13.
- [6] MEDEIROS L C, HILLERS V N, KENDALL P A, et al. Food safety education: what should we be teaching to consumers? [J]. Journal of Nutrition Education, 2001, 33(2): 108-13.
- [7] R HR A, L DDECKE K, DRUSCH S, et al. Food quality and safety—consumer perception and public health concern [J]. Food control, 2005, 16(8): 649-55.
- [8] 中国城市竞争力研究会. 2013 中国城市分类优势排行榜榜单 [J/OL] 2013, http://www.china-citynet.com/yjh/fyphb_show.asp?id=2398.
- [9] VAN DER MEULEN B, VAN DER VELDE M. Food safety law in the European Union [J]. Wageningen Academia Publishers, The Netherlands, 2004,
- [10] LUPIEN J R. Prevention and control of food safety risks: the role of governments, food producers, marketers, and academia [J]. Asia Pacific journal of clinical nutrition, 2007, 16(1):
- [11] JIN-HAI X. Government Supervision and the Safety of Food Quality [J]. Issues in Agricultural Economy, 2007, 11(1): 85.
- [12] THONNEY P, BISOGNI C. Government regulation of food safety: Interaction of scientific and societal forces [J]. Food technology, 1992, 46(1):