

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”。



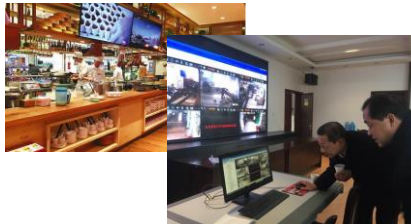
社会背景

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

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

98.1%

企业产品监测合格率

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。

0.27例/10万人

食物中毒事件数

监督检查情况

巡查监督情况

49万户次日常巡查、监督检查和专项执法检查
42.9万项次评价性抽检
98.5%总监督抽检合格率
98.1%各类食品评价性抽检总体合格率

食品安全违法犯罪案件查处情况

4.4万户问题企业的整改处罚
34850张各类食品生产经营企业证照注销或吊销
8177起食品安全违法案件
194起食品安全犯罪案件的侦破，抓获犯罪嫌疑人495人

食品污染物及有害因素监测

16个区的街道/乡镇的全覆盖
331498项次监测项目，覆盖21054件检测样本样品，符合率为94.59%
99.63%食品污染物及有害因素监测项目符合率

食源性疾病预防

365家哨点医院监测，共收集腹泻病例14896例
600家药店的信息管理平台销量前10腹泻类药物销售情况监测
9.42/10万上海市学校年平均因腹泻日缺课发生率

数据源：《2019年上海市食品安全状况报告》

上海食品安全社会共治的现状

上海已经从政府监管、行业及生产经营者管理、公众参与等3个层面，初步探索建设食品安全社会共治体系。



加强综合协调， 落实政府食品安全管理责任

(1) 突出食品安全社会共治理念。

一是通过《上海市食品药品安全“十三五”规划》，强调食品安全社会共治理念。二是通过《上海市食品安全条例》，突出食品安全社会共治原则。三是通过《上海市建设市民满意的食品安全城市行动方案》，明确食品安全社会共治工作方向。

(2) 加强食品安全综合协调。

一是坚持党政同责。二是充分发挥市食药安委和食药安办统一指挥与综合协调作用，协调21个市食药安委成员单位与16个区食药安委，条块结合、分工协作，合力推进食品安全重点工作。

(3) 加强食品安全基层自治共治。

一是加强食品安全基层自治。二是加强食品安全网格化管理。三是开展食品安全突出问题综合治理。



加强行业管理， 落实生产经营者食品安全主体责任

(1) 加强食品安全诚信体系建设。

一是完善信用体系建设机制。二是加强信用信息共享。

(2) 落实生产经营者食品安全主体责任。

一是督促食品生产经营者建立并完善过程控制管理、临近保质期和超过保质期食品的管理、质量授权人、重大食品安全信息主动报告等食品安全管理制度。二是制定“诚信生产经营者”“守信超市”“放心餐厅”“放心食堂”等建设标准，进一步明确食品行业规范化管理目标与要求。三是完善食品安全责任保险制度。四是结合网络食品经营新业态特点，建立食品安全监管部门与网络订餐平台食品安全大数据共享机制，实现政府监管数据与网络订餐平台的实时对接。

(3) 充分发挥社会第三方组织作用。

一是充分发挥专家及相关专业机构的作用。二是充分发挥行业协会的作用。三是积极发挥第三方机构作用。



强化社会监督与公众宣传， 营造共建共治共享食品安全良好氛围

(1) 接受人大政协监督指导。

一是配合市人大开展贯彻《食品安全法》《上海市食品安全条例》执法检查以及《上海市消费者权益保护条例》食品安全领域专项执法检查。二是市食药监局会同相关部门认真办理涉及食品安全的市人大代表建议和政协提案，进一步完善相关食品安全监管机制和配套制度建设。三是积极发挥由市人大代表、政协委员组成的食品安全社会监督员的作用。

(2) 加强食品安全投诉举报工作。

一是拓宽投诉举报渠道。二是认真做好投诉举报受理。三是落实食品安全投诉举报奖励制度。

(3) 加强公众食品安全宣传。

一是开展《条例》宣传培训。二是开展食品安全社会宣传。



上海食品安全社会共治的现状

在本次调研中，我们也针对公众对目前上海食品安全社会共治的现状评价与未来希望进行了定量调研。

目前超过90%的公众对上海食品安全社会共治的参与度、重视程度及放心满意程度均处于较高水平。

92%
参与度高

92%的公众积极参与到食品安全社会共治中，认为自己是食品安全的直接受益者和管理者

95%
重视程度高

将近95%的公众以重视的态度对待食品安全及食品安全社会共治，认为食品及食品安全关乎生活的方方面面，必须得到高度重视

93%
放心程度高

将近93%的公众对上海现阶段食品安全社会共治的状况感到放心、安心。

信息发布阅读量情况

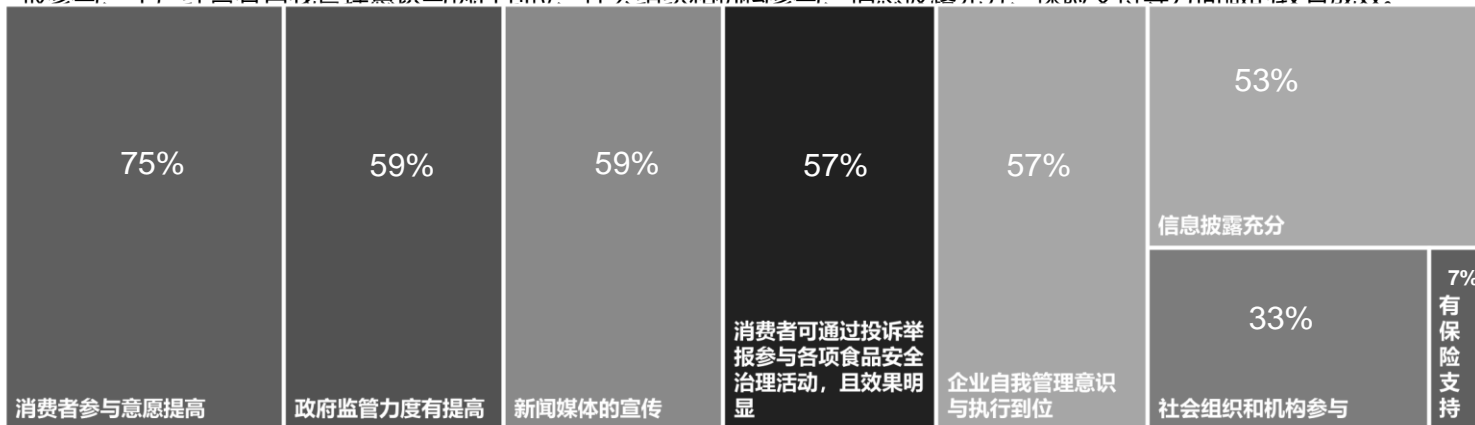
食品安全信息追溯等微信公众号发布文章平均阅读量为**100 - 500次**

数据源：《2019年上海市食品安全状况报告》
新时期食品安全社会共治公众定量问卷分析

83.9分

公众满意度

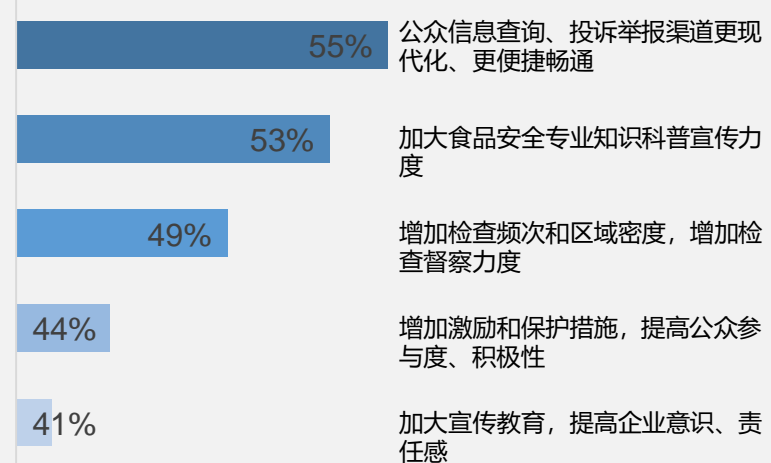
公众认为上海市食品安全共治现状中，公众的参与意愿提高、政府监管力度有所提高、新闻媒体的宣传力度加大、通过投诉举报参与、生产经营者自我管理意识与执行到位、社会组织和机构参与、信息披露充分、保险支持等方面做的较有成效。



86.2分

食安知识知晓度

对于食品安全社会共治未来发展，公众的需求点，除了右图中所示的5大需求点外，公众对食品安全社会共治未来的需求还包括：信息披露更充分，食品安全信息统一公开发布/查询；加大行政/司法惩处力度；更多行业协会、检测机构参与；宣传活动内容丰富、场次增加，宣传渠道多样化；将公众志愿者纳入到检查/巡访队伍；执行严格的食品生产经营者/人员许可和资质认证；加大食品溯源体系建设，为公众提供便捷的查询工具/服务；强制要求食品安全责任险等。



食品安全舆情

1300 余万条食品安全舆情监测

投诉举报受理及处置

69955 件投诉举报由“12331”直接接收，占总量的56.9%
71915件食品类投诉、举报和咨询，同比减少41.5%，答复率100%，年内办结率97.9%

风险交流/会商

定期发布食品安全监督抽检及食品安全风险交流信息情况
运用各种载体加强食品安全信息发布

上海食品安全社会共治面临的机遇与挑战

上海食品安全社会共治面临的机遇

01 食品安全法制更加完备，食品安全监管体制进一步完善

近年来，市场监管总局先后出台了15部规章和多项制度规范，覆盖生产经营许可、产品注册备案、监督检查、抽样检验、案件查处等各方面，卫生、农业、海关等部门也出台了多项规章制度，为食品安全监管提供了有力的法制保障。

按照中央要求和市委、市政府部署，本市完善食品安全监管体制改革，强化了监管综合执法，为进一步提高食品安全监管水平提供了机制和体制保障。2019年5月出台的《关于深化改革加强食品安全工作的意见》，成为第一个以中共中央、国务院名义出台的食品安全工作纲领性文件。

02 科技创新为食品安全提供有力支持

技术创新与发展的进步，驱动食品安全治理更便捷和更精准，体现在两个方面：一是生产经营者提高生产经营环节的科技含量，减少人为介入，增加自动化监控监测，提高食品生产的效能及食品安全的效果，例如食品生产经营者数字化生产车间等，保障食品生产经营者更好的实现食品安全现代化；二是监管部门提高监管的技术水平，通过引入5G、移动互联网、AI、区块链、大数据、云计算、物联网等多种先进技术，打造智能化监管体系（如云监管、鹰眼监管等），降低人力资源成本，提高监管效能。

上海食品安全社会共治面临的挑战

01 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

目前，上海市食品安全实际情况与公众主观感知与需要存在差距。举例来看，2019年本市市民对食品安全满意度得分为83.9分，比2018年增加3.2分，但相对食品生产经营者监测合格率超过98%而言，尚存差距。

02 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

首先，由于生产经营者自律意识薄弱，导致食品污染物及有害因素监测中，发现仍然存在这些主要问题：（1）兽药残留超标和使用禁用药物依旧存在；（2）超范围超限量使用食品添加剂和非法添加现象偶有发生；（3）现制现售食品中卫生指示菌和致病菌污染较为明显。

其次，由于生产经营者自律意识薄弱，使得制售假冒食品、违禁加工食品现象仍然存在。如：用过期食品重新加工、销售，制售假冒品牌调味品，制售假冒品牌桶装饮用水以及用低档酒冒充高档酒等。2019年数据显示，相关监管部门注销或吊销各类食品生产经营者证照共34850张，查处食品安全违法案件8177起，同比增长16.99%。

03 政府部门：监管的复杂度高，现有资源效能饱和

政府部门在食品安全监管中，所要应对的情况复杂，主要体现在以下四个方面：

首先，监管的复杂度体现在生产经营者生产经营形式多样。食品相关生产经营者经营主体形式较多，包括批发、零售、批发兼零售、餐饮服务、进口食品、线上销售等多个方面及渠道。由于食品生产经营者生产经营的形式多样，针对不同经营方式的生产经营者监管方式及内容也不尽相同，导致监管难度大。

其次，监管的复杂度还体现在生产经营者主体产品复杂。生产经营者主体类型众多，食品相关许可证种类多，产品复杂且数量大，产品供应量较大。

再次，由于互联网、通讯和物流行业的发展，跨省市犯罪、利用电商网络销售犯罪的趋势日益明显。随着互联网、通讯、物流等行业的迅速发展，食品安全犯罪更加快捷、隐蔽，犯罪团伙为逃避打击，已逐渐将“产、运、囤、销”等环节分离，跨区甚至于跨省市进行，形成产业链条。犯罪团伙借助网络平台和物流快递渠道销售问题食品的案件增多，相比传统的实体店销售模式，网络销售无场地成本，销售速度更快、影响范围更广，增加了日常监管难度。

最后，新业态新模式对食品安全治理提出新挑战。一是外卖/配送普及，形成新的食品安全风险。随着外卖/配送的普及，公众能快速便捷地获得需要的食品。但随之产生的食品安全风险也非常严峻：（1）餐饮的提供方资质问题，由于公众无法亲眼见到门店，这些门店的真实性和安全性是潜在的主要风险；（2）实体餐饮店由于进店客流降低，不得不增加新的体验项目吸引公众，但这些体验项目对食品安全可能是个威胁；（3）配送过程的安全性。二是电商高速发展，挑战食品安全监管覆盖能力。电商崛起，缩短了从产地/供应商到公众的距离，也增加了食品安全监管的难度：（1）销售方遍布全国甚至境外，上海市局无法实现这些主体的有效监管；（2）产品的安全问题，特别是C2C电商及微商等渠道，市场监管无法覆盖或触及到这些销售方，造成了监管盲点。

由于这些种种因素，导致了目前食品安全监管的复杂度增加，对日常巡查、监督检查和专项执法检查等传统工作方式的工作量和工作难度提出了挑战，原有的人力和技术资源效能已趋于饱和，执行压力大。

04 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

随着经济社会的发展和人民收入水平的提高，公众更加关注饮食安全、权益保护，关心和参与食品安全的意识不断增强。大多数公众开始关注食品安全溯源信息，消费过程中除了关注生产日期等信息，还希望获取食品来源地、供应链等相关信息，用以佐证食品的安全及健康。此外，随着生活习惯及工作等需求，公众的餐饮消费习惯也发生着改变，除了下厨做饭、餐厅就餐，外卖消费逐渐成为办公室工作人群及年轻公众的消费主流方式之一，因此外卖食品安全的监控及管理逐渐成为食品安全监管的重点内容之一。

但目前，公众对直接参与食品安全监督的渠道知晓度不高。通过社交网络和店铺的发展，我们可以看到公众有很强的信息共享分享的意愿，也有给“差评”的坚定态度。但是，在这些渠道上，更多关注口味、环境、服务等因素，而对食品安全信息的接入与评价涉及较少。与此同时公众对官方的评价发声便捷渠道知晓度不高，目前主要是了解到有12315热线这个渠道。

食品安全社会共治愿景目标

政府、生产经营者、公众是食品安全社会共治体系下的直接关系人，包括行业协会、保险公司、新闻媒体等在内的社会组织是食品安全社会共治体系下的间接关系人。上海食品安全社会共治组织与模式已经初步形成，但仍存在一些掣肘，在一定程度上制约了食品安全共治往更高的水平进一步发展。

本章将从识别参与食品安全社会共治四大主体出发，分析共治协同的“联动”工作模式及其现有掣肘，引入“权力-利益方格”明确参与主体的定位，澄清其未来提升发展方向，以便各主体实现共同合作。

本章关键词

- 66 99 基于食品安全链条识别参与主体
- ⊞⊞⊞⊞ 现有食品安全社会共治模式运行掣肘
- ⊞⊞ 基于权力-利益方格，明确各主体在现行的食品安全共治机制中的定位与演进方向

明确目标，知行合一

参与共治主体识别与掣肘

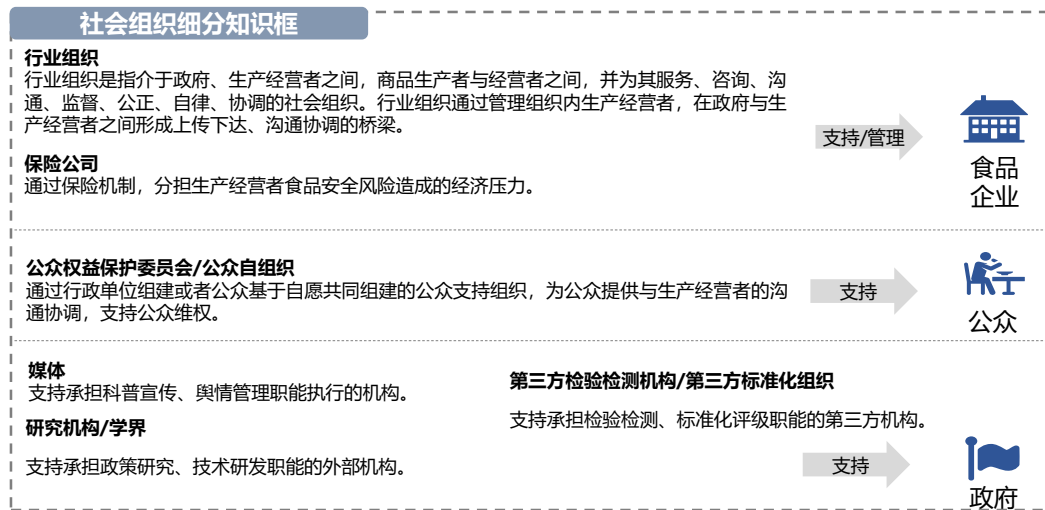
基于食品安全链条识别共治参与主体

政府部门 在中国特色社会共治模式下，政府主管部门不仅仅是直接食品安全监管者的角色，更重要的是通过管理各共治主体，引导驱动其基于某种共治模式运行。

社会公众 社会公众是食品安全的终端使用者（收益者），也是食品安全的直接关联主体之一。

食品企业 食品安全的第一责任人。食品安全是食品的必然属性之一，因此食品的生产经营者也同步成为了食品安全的直接责任人。本报告中，食品生产经营者还包括通过外包等方式，将内部餐饮交由直接餐饮供应商承担的生产经营者，如学校、医院等，以及外卖平台等非直接生产经营者

社会组织 通过发挥各自业务所涉及的自治与监管，起到加强基层自治共治作用的同时，维护食品行业有序竞争，维护市场秩序，弥补政府监管可能存在的不足，维护市场、行业的良性发展及公众权益。本报告中社会组织涵盖多种类型（如下表）。



食品安全社会共治模式定义

王春婷、蓝煜昕在《社会共治的要素、类型与层次》中，详细分析8种不同类型的社会共治实践模式，包括利益相关、权力共享的“共同决策模式”；利益契合、基于契约合作的“委托模式”；利益相嵌、彼此功能耦合的“耦合模式”；共同使命下强调整合资源的“伙伴模式”；共同使命下强调责任分担的“衔接模式”；基于共同价值通过角色不同互相关联的“联动模式”；基于权力动员并整合资源的“统合模式”；由权力诱导驱动利益交换的“操纵模式”。

通过分析，王春婷、蓝煜昕在文中指出，其中“联动模式”是常规更适用于食品安全监管的模式。联动模式，是面向各主体共同的安全管理目标，基于规划的执行机制，在治理的程序或过程中，承担不同角色，彼此配合、相互依赖、不可分割的共治模式。事实上，国外关于社会组织的监管也采取这种共治机制。例如美国非营利组织数量庞大，政府通过公开非营利组织每年报送的、反映财务和经营活动情况表格进行监管，其余的监管就交给公众、非营利组织理事会以及法院去解决。

食品安全社会共治模式运行掣肘

本次研究，通过深入访谈了解了各主体对食品安全社会共治的理解、参与食品安全社会共治的场景、承担的权责、协同参与的方式、风险会商、信息共享、宣传推广、技术支撑、评估评价等多个方面，全面摸底了解当前上海市食品安全社会共治的现状。总结来看，目前上海市食品安全社会共治组织与模式已经初步形成，各主体都已经实现不同程度参与其中，但还有几个问题掣肘了食品安全共治的进一步发展。

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：公众对食品知识及食品安全知识了解欠专业，其他相关主体对食品安全问题的认知各不相同，政府及监管部门对食品安全定义及食品安全问题的认知未进行统一的宣贯教育，食品安全实际情况与公众主观感知与需要存在差距，一旦出现问题容易给监管造成由于认知偏差导致的困难。

对食品安全问题的认知理解不一致，容易引起共治各方在协同中的目标偏差。认知不一致主要体现在：各组织对自身能从食品安全风险管理中获得的收益不十分明确；公众对食品安全问题的理解不够专业，造成过度解读。

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：目前，食品安全社会共治是国家战略，但在具体操作层面，对食品安全社会共治尚未有明确、完整且公认的定义，直接导致各主体理解食品安全社会共治时片面的站在各自立场，过度关注与强调主体自身的需求，而忽视了“食品安全”问题本质是社会需求，食品安全治理是社会治理主题。进一步的，由于各主体过度关注自身利益，导致对自身在“社会共治”这一体制和命题下所应当承担的权责认知不足。

对食品安全社会共治各主体的权责认知不足，首先造成自身参与共治的意愿、动力与投入不足，降低整体共治组织的效益，其次会影响对其他主体所应承担职责的过度依赖。具体体现在：生产经营者主体责任认识不到位，自律性相对不足；公众对政府部门监管职责和生产经营者主体自律职责的界定认知不清晰，错误认定食品安全风险责任。

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：各主体对自身主体权责及管理边界的不清晰，导致对其他主体的依赖，例如生产经营者对自身自律意识的放松，对政府监管的过分依赖等等，导致整体共治组织的效益降低。目前各主体普遍对政府及监管部门的依赖度较高，导致政府及监管部门承担的工作压力及社会压力较大。联动模式的一大特点，是要求各主体在治理的程序或过程中，承担不同角色，彼此配合、相互依赖，因此各主体在各自治理管理域内实现最有效监督治理，就能实现整体共治效果最大化。但目前，无论是政府主导、生产经营者自发形成、还是社会组织牵头，都尚未有完整的食品安全社会共治详细机制体制设计，包括建设目标与标准、落地实施具体方案等方面。食品安全社会共治的建设还处在“摸着石头过河”的探索实践阶段。在原有的“自上而下”治理理念与方式的影响巨大，且目前没有完整食品安全社会共治标准和指导，导致目前食品安全呈现“大政府小市场”的现状，各相关主体所涉及的治理边界不够清晰，例如食品安全生产经营者评级，应当由相关行业协会主导，组成专业团队进行推动生产经营者评级等工作的进展，而非由政府全权负责并推动。政府为食品安全相关政策制度设置底线，而其他相关社会组织应当为食品行业、食品安全制定更高层次更高要求的标准。

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：共治平台包括官方的宣传推广平台，也包括各主体参与社会共治的沟通交流平台。在微信公众号、食品安全官网等官方渠道上所发布信息关注量和浏览量相对上海庞大的公众数量来说，覆盖度较低。在调研中，我们也了解到公众对官方宣传渠道的知晓度不高。这些都会导致公众对官方平台发布的食品安全信息关注度低。例如目前已开通微信辟谣平台，但是宣传力度不足导致该平台使用频率及浏览量不高。此外，官方举办的一些宣传周及讲座等部分宣传活动不直接面向公众，或对公众的宣传推广力度不够大，宣传方式不够活泼亲民，使公众感知及参与不足。

在食品安全信息沟通交流平台角度，目前主要有12315热线、食品安全网和微信渠道。公众最熟悉的是12315热线渠道，其他渠道的知晓和使用不足。而在生产经营者层面，主要通过监管部门或者行业组织获得一些信息，对有信息沟通交流平台的情况知晓度不高。

5. 缺少标准化的食品安全社会共治评价机制：目前上海，乃至全国都在探索食品安全社会共治的实践。通过在重点食品安全治理场景中，实现社会共治的模式，希望能从中找到成功亮点的标杆方案（案例/场景），也希望能为从中逐步梳理全面实现食品安全社会共治的完整方案。

与此同时，我们也发现，目前食品安全治理的结果主要依靠食品检验结果与公众满意度来确定与评估，而并未有明确的标准化的一致性的食品安全社会共治评价机制。所谓“尺有所短寸有所长”，如果没有一致的评价机制与标准，所谓“成功”案例较难获得公认，实施方案的普适性也难以澄清或明确。

新时期食品安全社会共治愿景目标分析

为明确各主体在现行的食品安全共治机制中的定位，从而澄清其未来提升发展方向，以及政府部门如何引导驱动的方法，本报告引入了“权力 - 利益方格”进行分析。从政府主导者的视角，定位其他主体在社会共治模式中的角色，掌握主体角色演化路径与方向，进而明确政府在未来食品安全社会共治建设中对其他主体的推动侧及拉动侧手段，引导各个主体之间实现合作。

政府主导，实现各个主体间的合作

食品安全作为国计民生公共领域的重要组成部分，必须遵循中国行政监管的基本原则——坚持政府的主导作用。

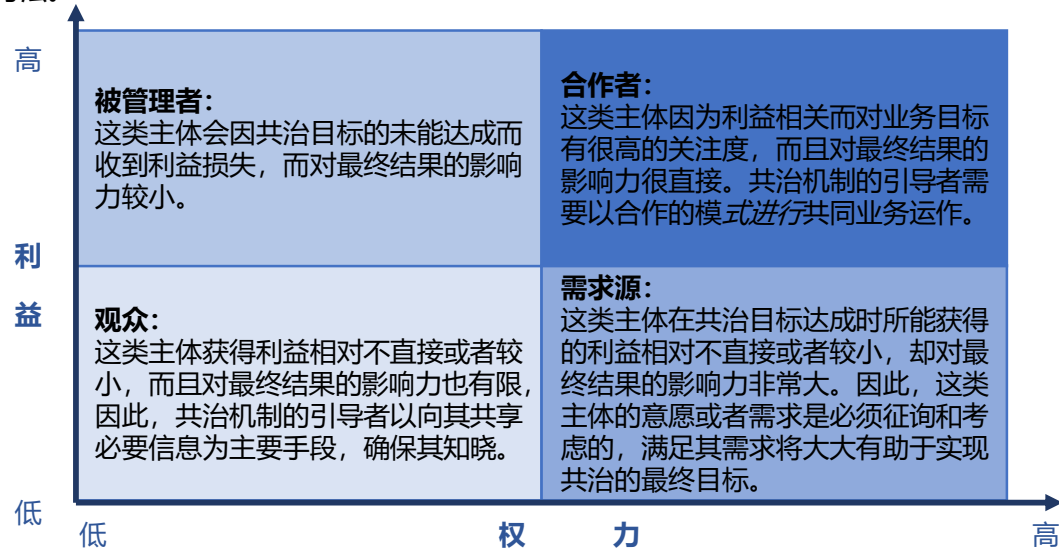
如何建立管理共治组织并引导驱动共治组织协同运行以实现共治目标，是食品安全共治领域中，政府主导作用的重要方面，也是共治模式区别于一元监管模式的主要区别，同时，还是政府实现主导的最大难点。



在前文共治模式选择中，我们已经明确了食品安全社会共治的模式为“联动模式”。在联动的共治模式下，各参与共治主体应当基于食品安全监管治理的业务链条，以平等的主体地位实现共同合作。

权力 - 利益方格

“权力 - 利益方格”是项目管理中干系人管理规划的基本模型，通过识别干系人对最终结果的影响力（权力）与其对最终结果的关注（利益）程度，明确定位各干系人，从而衍生出对对应干系人的应对协同方法。



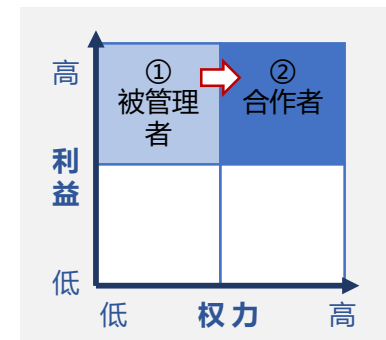
在对各主体的现有定位进行分析时，关注各主体已经实现或者投入的权力作用，及既得利益/损失。

食品安全社会共治主体转化路径

食品企业 现有定位

虽然食品安全风险与食品生产经营者的长期健康稳定运营息息相关，但目前国内特别是上海整体食品安全环境和监管体制下，生产经营者往往因为自律意识不足，而造成对食品安全的实质投入较低，处在被管理的地位。

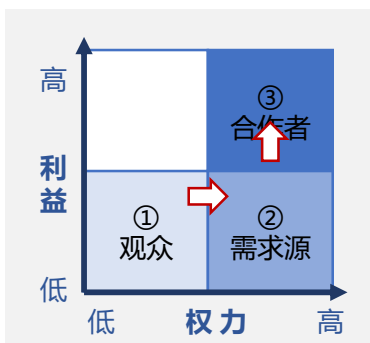
未来食品生产经营者通过不断提升自身对食品安全及食品安全共治的参与及主体责任意识，积极主动地承担属于食品生产经营者所肩负的责任，从被管理者的位置逐渐向合作者进行转变。



公众

即便在国内城市化水平领先的上海，公众对于食品安全的意识依然处在初始发展阶段，对其自身利益与维权的意识尚不足。目前国内公众对于食品安全社会共治的参与仅仅局限于消费、出现问题进行简单投诉等，对于食品及食品安全相关信息主动获取的意识较弱。

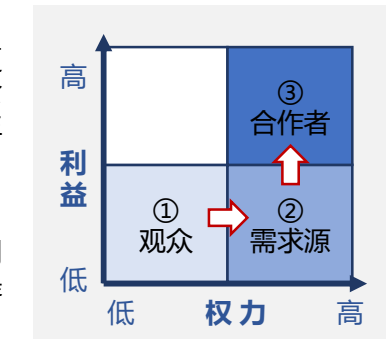
通过未来对公众的宣传教育，提高公众对食品及食品安全的知识及认知，使公众对自身利益维护及维权意识不断提高，公众在食品安全社会共治中的定位有望逐步从观众向合作者进行转变。



社会组织

在原有的一元监管体制下，社会组织对商品安全的治理权限较低，更多是起到上传下达的沟通协调作用。一部分社会组织不了解自身在食品安全社会共治中的治理权限，甚至完全依赖于政府及监管部门或生产经营者自律意识。

未来食品安全社会共治发展，通过强化政策法规，使社会组织不断明确自身的责任及治理权限，适当的赋权予社会组织，并为社会组织提供资源、软性扶持等方面的拉动及刺激，使社会组织的定位可以由“观众”逐步发展成“合作者”。



借鉴国内外先进经验 共建“四位一体，协同共治”的体系

自提出食品安全社会共治的概念以来，上海各相关政府部门及监管机构、生产经营者、社会组织及公众群众积极参与，建立食品安全社会共治的协同体系。

本章节从政府及监管部门、行业生产经营者、社会组织及社会公众四个主体分别出发，立足现在识别出各主体在食品安全管理中的实践经验及痛点难点，结合公众与生产经营者的定量问卷，量化分析对各主体的需求重点，着眼未来对各主体未来参与食品安全社会共治献言献策。此外，通过国外优秀案例的分享，为国内食品生产经营者安全提供参考。最后，建立一套符合上海实际的食品安全社会共治评价体系有助于未来食品安全社会共治协同体系更好的发展。

本章关键词



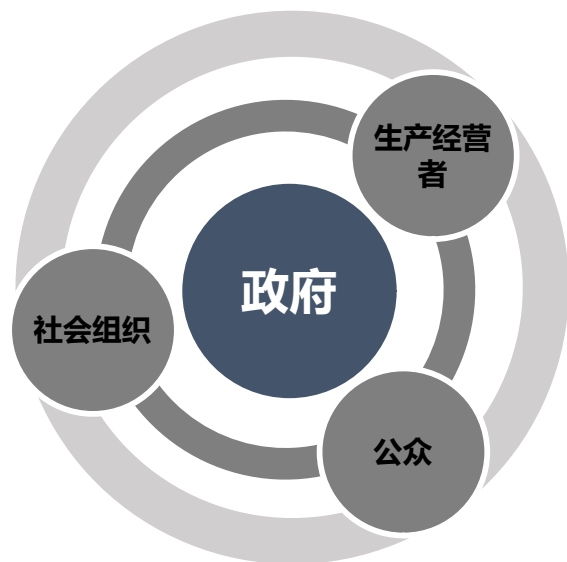
协同体系：四位一体，协同共治



评价体系：上海市食品安全社会共治成熟度

他山之石，可以攻玉

协同体系 — 政府



**坚持党政同责
坚持政府主导地位
落实各级政府部门监管责任**



本次研究通过定性访谈及定量问卷的形式，对上海食品安全相关政府部门进行深入调研。本次调研重点邀请黄浦区、宝山区及嘉定区市场监督管理局、农委农产品质量安全监督管理处、卫健委食品安全标准与评估处、上海市食品药品监督管理局科技情报研究所及海关集中办公的相关负责人作为政府代表进行定性访谈。

本小节以政府作为主体，立足现在识别出政府在食品安全管理中的实践经验及痛点难点，基于定量问卷形成量化需求分析结果，着眼未来对政府更好的监管食品安全建言献策。并通过政府故事的形式分享国内生产经营者优秀案例。此外，通过国外优秀案例的分享，为国内食品生产经营者安全提供参考。

党政同责，落实责任

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。

针对食品安全社会共治模式运行掣肘，政府部门作为主导者需要制定全面的解决方案，从而从机制到落实实施，全面调动其他主体参与到食品安全社会共治。

在食品安全社会共治中，政府部门的主导作用主要体现在：

- 定标准立制度，完善政策与制度机制
- 加强对生产经营者的监管力度，生产经营者提高风险意识
- 加强交流沟通与信息共享
- 应用更多新技术手段，实现社会共治大平台
- 统筹共治机制运行



上海市人民政府文件

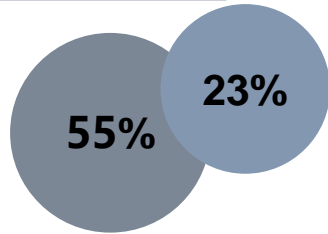
沪府发〔2018〕42号
上海市人民政府关于印发
《上海市食品药品安全“十三五”规划》的通知
各区、县人民政府，市政府各委、办、局：
现将《上海市食品药品安全“十三五”规划》印发给你们，请认真贯彻执行。



明确需求

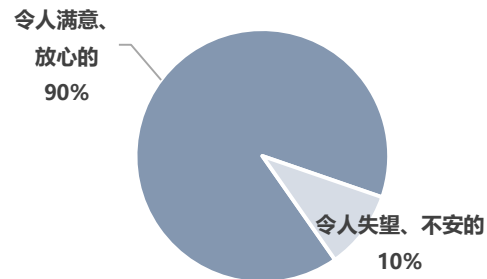
通过生产经营者及公众定量问卷，从生产经营者及公众视角出发，定量了解政府部门在食品安全监管及参与食品安全共治的看法及态度。

生产经营者视角 政府是食品安全社会共治的重要责任人



仅有23%的食品相关生产经营者认为政府是食品安全的第一责任人，超过半数的生产经营者认为食品相关生产经营者应当是食品安全的第一责任人。55%的食品相关生产经营者认为政府是食品安全的第二责任人。

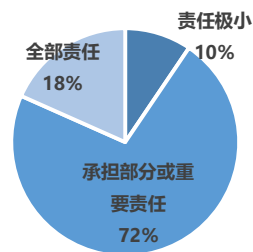
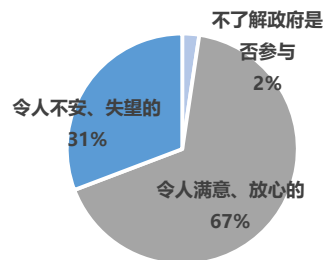
90%的受访生产经营者表示对政府部门现阶段参与食品安全社会共治的成绩还是令人满意且放心的，仅有10%的受访生产经营者认为政府部门目前的工作和成绩仍让人感到失望、不安。



所有生产经营者都了解政府对食品安全社会共治的贡献，说明生产经营者对政府部门参与食品安全社会共治的情况普遍比较了解，且100%的生产经营者会接受相关政府及监管机构的定期检查。

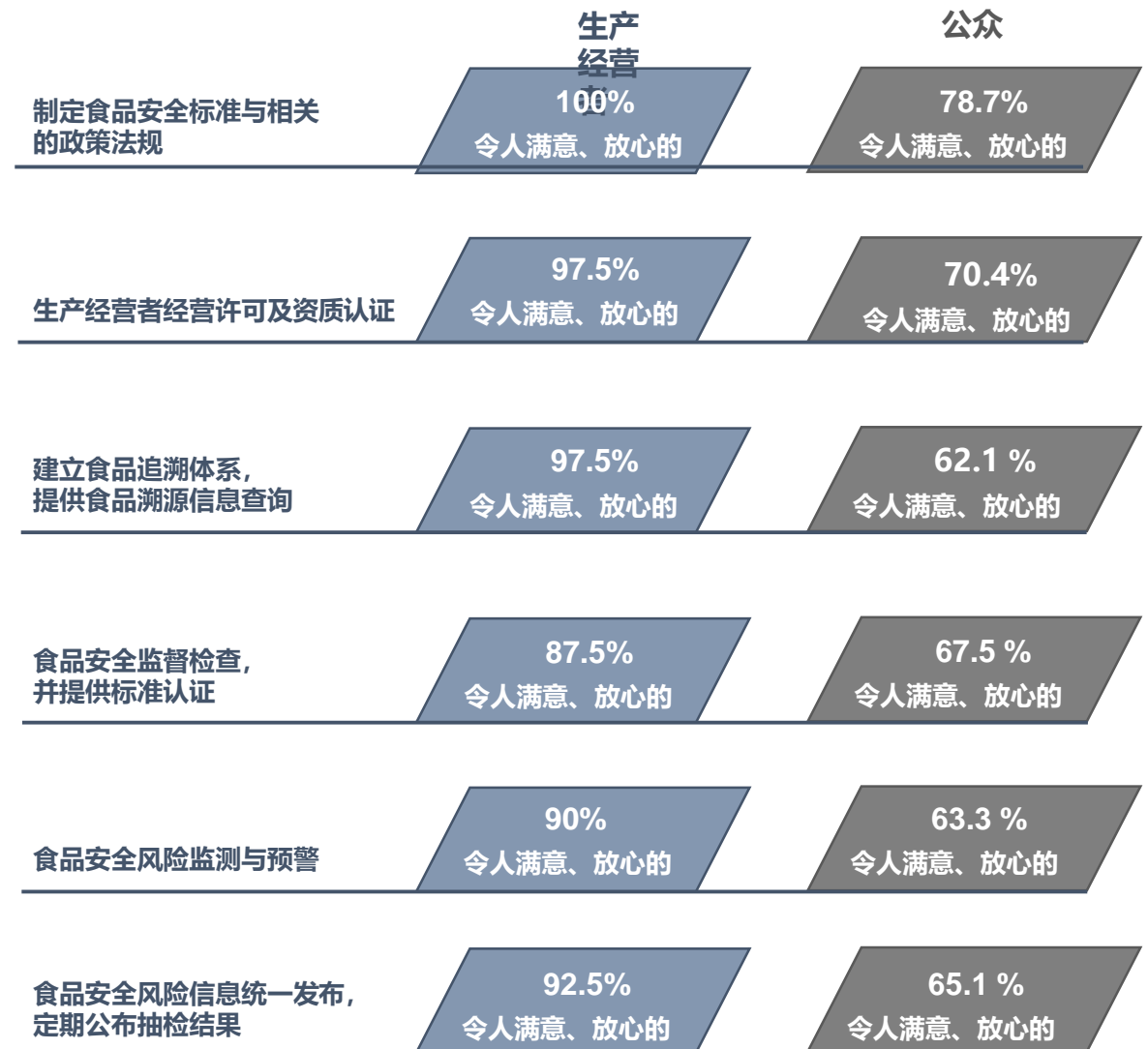
公众视角 政府作为食品安全社会共治者的治理成绩满意

通过社会调研了解到，人民群众作为食品的终端消费人群，有近70%比例的公众对政府在食品安全社会共治上的治理成绩较为满意且放心。但仍有30%左右的公众对此表示担心和不安。



值得注意的是，仍有近90%的公众认为政府作为食品安全社会共治的主体，需要承担全部、重要责任或部分责任。

本次调研对生产经营者及公众对政府部门的以下六大类措施进行了解。绝大多数生产经营者认为政府部门的监管措施是令人满意且放心的，平均满意度超过94%。从公众的角度来看，虽然多数公众对目前政府部门的监管措施及手段的实施效果表示满意且放心，但是与生产经营者的放心满意程度相比明显较低，公众的平均满意放心度仅为68%。



数据来源：新时期食品安全社会共治公众定量问卷分析

着眼未来

政府部门未来可考虑从以下几方面举措入手，解决食品安全社会共治模式运行掣肘问题，应对公众及生产经营者需求

举措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

明确社会共治的定义，确认各主体的参与与定位。通过宣传推广，向各主体进行宣贯，并逐步加强统一各主体的认知与意识。

对食品生产经营者，也要充分考虑农业生产经营者在食品安全链条中的角色，重视农业的基础地位，加大农业相关领域的经费投入、技术投入、设备投入及人才投入，免除困扰农业食品安全社会共治的重要问题，使农村农业生产发展拥有更多支持，首先实现“田间”的食品安全，才能保障后续“餐桌”上的食品安全。

对社会组织，邀请更多不同领域的专业人士参与到食品安全社会共治的监督中：鼓励高校的专业教授增加对现状及未来发展趋势的研究，协助政府进行监管及宣传；行业协会作为行业专家聚集地，引导监管相关行业；借助不同第三方检验评级机构的专业知识，通过不同的监管角度达到全面监管的目的；充分利用媒体舆情引导者与重点宣传渠道的作用，引入专业团队进行指导和运作，在事件爆发的第一时间占领舆论高地，掌握舆论导向，把正确的信息用大众所接受的方式表现出来；强化保险机制消解政府、生产经营者经济负担的作用。

对公众，继续进一步加强食品安全的宣传方式的多样化及趣味性，提高人民群众对食品相关知识及食品安全的重视程度及参与度。定期举办食品安全群众自发巡访等相关活动，鼓励人民群众积极参与到该类自发巡访活动中，加大巡访频次及力度的同时可以使人民群众对政府的食品安全监管情况有更加直观及切身的体验及了解。此外，建立明确的奖励机制，提高人民群众的积极性。通过不断加深的宣传及灌输，提高群众在食品安全相关的意识及重视度，同样避免相关食品安全事件爆发后被遗忘或忽视。

举措2. 定标准立制度，完善政策与制度机制

政府作为食品安全社会共治中重要的责任人之一，承担政策制定及完善、监管等重要职责。未来政府部门需要不断组织拟订完善食品安全社会共治相关标准、制度和规划，如食品安全规划和重大政策、食品安全信息统一发布制度、跨地区跨部门联动机制、覆盖食品生产、流通、消费全过程的监督检查制度和隐患排查治理机制、各主体职能职责保护机制、风险会商机制等，从而使内部信息沟通更加顺畅，实现更加规范化的监管及领导。

举措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

未来应当加强食品安全问题对生产经营者征信方面和信用体系的影响力度，推出容缺受理制度，合规证明服务，对失信者的惩戒机制以及任职限制制度等，通过强化的生产经营者监管力度，提高生产经营者主体对食品安全事件的重视度，避免相关食品安全事件爆发后被遗忘或忽视。此外，生产经营者应当加强建立食品安全等相关的部门建设，并且不断提高相关风险的识别、分析、处理能力。继续完善小餐饮机构临时备案管理制度，对小餐饮经营者进一步加强管理，针对无证照小型餐饮经营者无证经营情况持续监管，建立健康的食品生产经营者经营环境。

举措4. 加强交流沟通与信息共享

首先是要建立完善信息交流与共享机制，与此相对的，要建立必要的沟通平台，提高沟通的效率与清晰度。

其次是鼓励信息交流与共享，通过及时发布与共享食品安全的相关信息，减少信息传递沟通的滞后性与偏差，降低沟通成本的同时，提高风险响应与应对的效益。

最后，面向“长三角一体化”战略，针对上海超大城市的实际问题，打通长三角食品安全风险监测壁垒，促进各省市密切合作、信息互通、互相交流学习。特别是，针对食品追溯问题，进一步会扩大追溯的范围，同时不断探索长三角的追溯一体化的工作。

举措5. 应用更多新技术手段，实现社会共治大平台

首先，是充分发挥现有技术的优势与作用，如明厨亮灶，透明厨房工程，统一视频监控标准，包括监控区域、角度及覆盖面情况等，不断提高设备质量，以便提供更清晰更高像素的视频监控。

其次，是考虑引入更多的结合信息化手段及工具，通过大数据智能监管工具实现更有效的监管。比如宝山的社区通及食品安全保系统、闵行的智慧监管云中心的模式。

再次，以食品生产经营者基础台账的系统化为基础，继续推进食品溯源系统，更好的实现“从田间到餐桌”的可追溯性。

最后，组织完善全市一体化的食品安全管理应用平台，提供1) 信息发布；2) 数据共享；3) 风险会商等功能，支持共治机制有效运行。

举措6. 统筹共治机制运行

统筹协调社会共治的各个主体参与，确保社会共治机制的稳定长期运行。如，搭建食品安全应急体系，组织指导食品安全事件应急管理处置；推动健全食品安全跨地区跨部门协调联动；组织开展食品安全监督抽检、风险监测、核查处置和风险预警、风险交流工作；组织实施特殊食品 and 食品相关产品生产加工质量安全监督管理。



国外优秀案例分享

食品安全社会共治体系

历时多年，完成食品安全社会共治体系建立

由于美国联邦政府的治理模式，美国食品安全监管在初期主要以自由市场和地方自治为主，对食品安全问题主要通过补充法律制度来解决。

然而，随着自由市场失灵和地方政府治理理念与能力的短板逐渐局限了原有司法体系的效用，不仅食品安全问题频发，政府公信力也受到质疑。

2011年，美国颁布《食品安全现代化法案》，在原有司法体系的基础上，确立和完成了美国最大的食品安全监管体系变革，建立起食品安全社会共治体系。

自下而上的社会共治模式

这个社会共治模式下，首先是有基层监督管理机构启动社会参与机制，承认私人监管活动，通过将部分监管职能转移给社会第三方来落实公共政策目标，通过逆向简政放权向上递进至中央。美国的自下而上食品安全社会共治模式，一方面是为了响应民众对食品安全的诉求，另一方面也是为了减少大生产经营者的政治干扰，以保持监管的有效性和独立性。（谢康/肖静华/赖金天等，2017）

国外优秀案例分享

亮点实践

规划“智能食品安全新时代”蓝图

FDA目前正在制定一份战略蓝图，概述FDA计划如何利用技术，大数据，和其他工具，创建一个更数字化、可追踪和更安全的食品系统。这项计划将在美国原有《食品安全现代化法案》实施的基础上，融合现有的先进技术，如区块链、传感器技术、物联网以及人工智能等，进一步提升食品安全监管的智能化程度。



技术支持的可追溯性和食源性疾病暴发应对：

着眼于技术、数据流和流程，以极大地减少跟踪和追踪受污染食品来源以及应对公共卫生风险所需的时间。

更智能的预防工具和方法：

加强使用来自回溯、数据流和快速分析数据的工具的新知识。使用新的数据分析工具和预测分析的能力将有助于FDA和利益相关者更好地识别和减轻潜在的食品安全风险，并推进FSMA建立的预防控制框架。

适应新的商业模式和零售食品安全现代化：

提高新商业模式(如电子商务和食品送货上门)和传统商业模式(如食品零售场所)的安全性。

促进食品安全文化：

促进和认识食品安全文化在农场和设施中的作用。这包括更多地影响员工和公司对食品安全的看法，以及他们如何表现出对这项工作的承诺。加强食品安全文化也延伸到家庭和食品和药物管理局正在努力教育公众的安全食品处理做法。

协同体系 — 生产经营者

提高生产经营者自我管理意识 提升专业水平



明确生产经营者主体责任 强化生产经营者自律

食品生产经营者作为食品的直接生产经营者，也成为了食品安全的生产者，是食品安全的直接关联主体。

在本报告中，已经基于食品安全社会共治权力 - 利益方格分析指出，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。

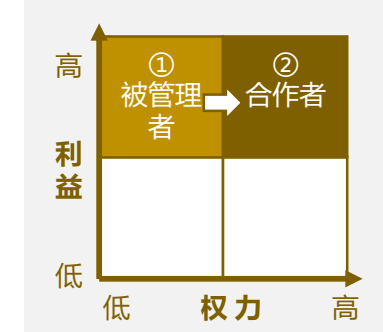
为使生产经营者能从被动管理的角色未来发展成为合作者，通过加大宣传教育、提高承担风险的成本（如经济成本、生产经营者信用成本、舆论成本等）等方法，以提升生产经营者主体自律意识，促进其加大生产经营者对自身产品的食品安全治理投入，充分实现其对食品安全的作用。

➤ 推动侧举措，助力生产经营者提升自律意识

- 举措1. 明确监督检查要求及多方标准
- 举措2. 完善溯源系统的开发及推广
- 举措3. 把生产经营者食品安全问题加入到生产经营者征信中

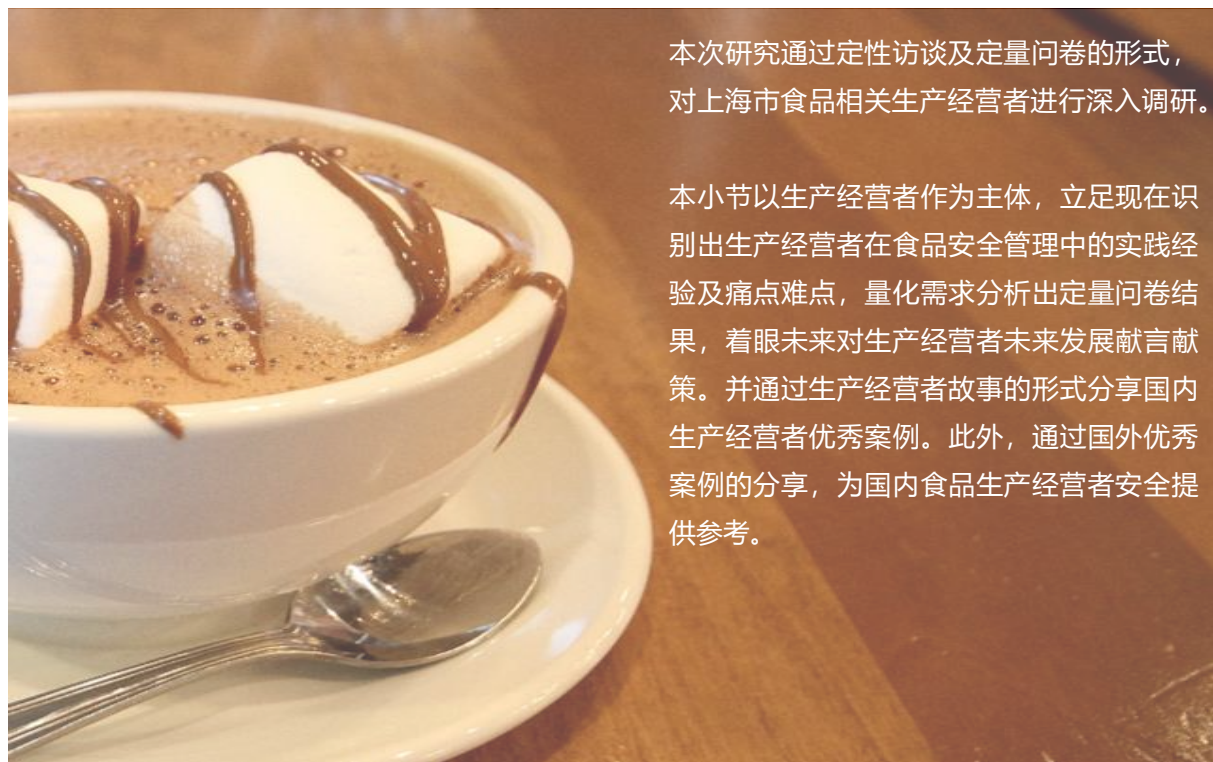
➤ 拉动侧举措，助力生产经营者提高自律水平

- 举措1. 制定激励与鼓励政策
- 举措2. 提供政策解读与专业咨询支持
- 举措3. 辅助引入新技术
- 举措4. 提高媒体宣传曝光信息质量



本次研究通过定性访谈及定量问卷的形式，对上海市食品相关生产经营者进行深入调研。

本小节以生产经营者作为主体，立足现在识别出生产经营者在食品安全管理中的实践经验及痛点难点，量化需求分析出定量问卷结果，着眼未来对生产经营者未来发展献言献策。并通过生产经营者故事的形式分享国内生产经营者优秀案例。此外，通过国外优秀案例的分享，为国内食品生产经营者安全提供参考。



明确需求

上海市食品生产、食品流通及餐饮经营者作为食品安全社会共治当中重要的主体，直接生产或销售食品，食品相关生产经营者的共同努力，为上海全市食品安全保持有序、可控、稳中向好的态势做出贡献。

本次调研访谈中，了解食品生产经营者在参与食品安全治理中存在的痛点难点问题主要包括3个方面：食品安全信息追溯仍有难度；作为生产经营者，管理标准复杂，且缺乏可咨询渠道；生产经营者认为自身承担责任过重；不同类型的企业的关注点不同。

1

食品安全信息追溯仍有难度

零售行业食品信息追溯难度大，成本高。销售方最多能够追溯到批发市场，但是很难追溯到更上级的源头。同时，信息追溯给生产经营者造成一定的人力及经济压力

2

作为生产经营者，管理标准复杂，且缺乏可咨询渠道

政府及监管机构制定的标准或政策复杂，生产经营者通过自身解读很难做到清楚的理解领悟，且当生产经营者无法理解时，缺乏科学专业的咨询学习渠道。另外，食品产业链下游生产经营者需要承担因上游生产经营者食品安全不达标产生的责任与惩罚（如超市需要承担预包装食品的安全责任），因此，也需要参考上游生产经营者的安全标准。这对下游生产经营者提出了更高的要求，也需要更多的专业咨询。

3

生产经营者认为自身承担责任过重

部分生产经营者认为存在食品安全责任划分不清晰的问题，认为自身过度承担了食品安全责任。针对这一问题，在生产经营者定量问卷中，我们看到90%的受访生产经营者认为自己高度参与或完全参与到食品安全社会共治中，95%的受访生产经营者认为本生产经营者对食品安全及食品安全社会共治表现出高度重视的态度。但是通过公众问卷调研了解到，仅有56%比例的公众对生产经营者在食品安全社会共治上的治理成绩较为满意且放心。仍有将近一半44%左右的公众对此表示担心和不安。

90% 积极参与

95% 高度重视

4

不同类型的企业的关注点不同

通过对食品制造生产、食品零售批发流通及餐饮三个不同类型的生产经营者进行问卷调研，认为参与食品安全共治的关注侧重点各有不同

高关注度事项

低关注度事项

食品制造生产经营者

- | | |
|-------------------------------------|-------------------------|
| 1) 加强原材料的安全监测; | 3) 完善产品标签, 提供食品追溯信息查询; |
| 2) 配备专职食品安全管理人员, 落实员工责任, 加强员工培训与考核; | 4) 提高生产环节的技术手段, 减少认为参与; |

- | | |
|--------------|------------------------|
| 1) 建立食品召回机制; | 2) 开辟专门通道/透明车间, 开放民众参观 |
|--------------|------------------------|

食品零售批发流通经营者

- | | |
|---------------|-------------------------------------|
| 1) 仓储、运输环境监测; | 3) 加强食品安全监测; |
| 2) 自有仓储和运输; | 4) 配备专职食品安全管理人员, 落实员工责任, 加强员工培训与考核。 |

- | | |
|--------------|---------------|
| 1) 提供投诉举报渠道; | 2) 生鲜、熟食等严加管理 |
|--------------|---------------|

餐饮经营者

- | | |
|---------------|--------------------|
| 1) 加强原材料安全检测; | 3) 落实透明厨房, 加强实时监控; |
| 2) 加强员工培训与考核; | 4) 严格执行餐饮业厨房操作规范 |

- | | |
|-----------------|--------------------------|
| 1) 为公众提供投诉举报渠道; | 2) 与食品供应商签订协议, 明确食品安全责任。 |
|-----------------|--------------------------|

着眼未来

食品生产经营者作为食品的直接生产经营者，也成为了食品安全的生产者，是食品安全的直接关联主体。

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。

为使生产经营者能从被动管理的角色未来发展成为合作者，通过加大宣传教育、提高承担风险的成本（如经济成本、生产经营者信用成本、舆论成本等）等方法，以提升生产经营者主体自律意识，促进其加大生产经营者对自身产品的食品安全治理投入，充分实现其对食品安全的作用。

推动侧举措，助力生产经营者提升自律意识

政府直接提供或者间接协同社会组织提供等方式，为生产经营者提供政策、专业、技术等多方面支持，结合持续的理念宣传，刺激和拉动生产经营者提高自律意识。

举措1. 明确监督检查要求及多方标准

政府通过制定严格的可操作的监管政策法规，倒逼生产经营者提高食品安全自律意识与资源投入，加强生产经营端的食品安全管理。同时，通过加强政策宣传宣贯，提高生产经营者食品安全自律意识。

政府需要明确对生产经营者生产经营的要求，相关机构需要制定统一的标准，例如生产标准与销售标准，快检检验标准与实验室检验标准、政府政策免责条款与实际处罚标准等。以及明确遇到问题、冲突时的验证解决途径。

举措2. 完善溯源系统的开发及推广

政府部门为生产经营者提供公开透明的食品溯源信息支持，用于辅助生产经营者建立自身的食品安全溯源系统，能够实现追溯到源头，真正实现从“田间”到门店到餐桌。

举措3. 把生产经营者食品安全问题加入到生产经营者征信中

把生产经营者食品安全风险问题加入到生产经营者征信评价体系中，对生产经营者征信、生产经营者信贷等产生直接影响，从而增加生产经营者的食品安全意识。

拉动侧举措，助力生产经营者提高自律水平

对食品生产经营者参与食品安全社会共治的角色转型，在推动侧，政府通过制定严格的可操作的监管政策法规，推动、倒逼生产经营者提高食品安全自律意识与资源投入，加强生产经营端的食品安全管理。同时，通过加强政策宣传宣贯，提高生产经营者食品安全自律意识。同时，强化公众监督，通过舆论和市场手段，对生产经营者形成反向压力，推动生产经营者加强自身食品安全管理。

举措1. 制定激励与鼓励政策

通过政府扶持政策，如补贴、税收优惠等，降低生产经营者投入食品安全自我管理的成本消耗，提高产出价值与获利，从而激励生产经营者提高自律意愿，加大加严食品安全管理投入。

举措2. 提供政策解读与专业咨询支持

生产经营者的生产经营活动接受政府相关机构的监督检查，同时也需要政府政策上给予支持及指导。

政府作为主导主体，可以向生产经营者提供了解食品安全相关政策的途径，通过联合社会组织等方式，由专业人士对政策进行解读，指导生产经营者更好的学习并实践。

举措3. 辅助引入新技术

政府通过搭平台的方式为社会组织与生产经营者牵线搭桥，为生产经营者提供专业、技术等多方面支持。

举措4. 提高媒体宣传曝光信息质量

提高媒体专业性，加强媒体内容管理。对问题生产经营者相关的不合格产品进行报道前需要进行审核筛查，避免连带曝光为行业内无辜生产经营者带来不利舆论影响。

同时，通过媒体恰当引导社会舆情，以舆论压力倒逼生产经营者提升自律，加强生产经营者自我监管。

国外优秀案例分享

国外优秀案例分享

食品安全社会共治体系 — 生产经营者的参与

亮点实践

高强度监管下生产经营者的高度自律



美国建立了覆盖所有食品的法规体系，这些法律法规覆盖了所有食品，为食品安全制定了非常具体的标准以及监管程序，从而实现对各种食品“从农田到餐桌”的全程监控。

如果食品安全事件发生，美国对于食品相关生产经营者的惩罚也是相当严厉的，需要承担巨额罚款或其他严重惩罚，重则影响生产经营者后续生存。同时，公众会关注并要求相关生产经营者及行业进行整改。因此美国食品生产经营者在食品安全上的自律意识较高，从而减少食源性事件的发生，以此保护公司品牌和声誉，避免沉重的货币和非货币惩罚，并在市场上保持竞争力。

生产经营者之间互利借鉴的氛围



在美国，食品生产经营者之间互相分享自身食品安全方面的领先做法、实践经验。食品生产经营者认为自身经验并非一种竞争优势，而是一种应当为行业所接受、被其他生产经营者所借鉴的做法，有利于降低食品安全问题出现的概率。同时，美国食品生产经营者之间达成共识，共同维护食品行业的安全及健康发展，尽力避免出现食品安全事件，影响同类商品或整个行业健康发展。

风险管理意识较强



美国食品相关生产经营者拥有较强的食品安全风险管理意识。食品相关生产经营者将首席风险官放在组织的高层位置，定期组织实施生产经营者风险管理。食品生产经营者定期识别食品系统中可能存在的高风险成分和因素，建立风险应对措施，加强供应商规范和供应商审计程序以确保供应商提供的安全的原材料，并聘请第三方专业机构进行审计或检测。此外，美国食品生产经营者建立一个风险检测监控程序，对食品中潜在的高风险因素进行持续监控。

提高生产经营者风险管理意识及实操

- 强调首席风险官在生产经营者组织中的定位，风险管理相关部门定期实施生产经营者风险管理
- 进行市场上相关食品安全问题或事件的调研，从最新的食品相关出版物或官方网站获取数据来源，以了解食品安全问题或事件的情况、发生地点、成分等。
- 加强风险分析，识别食品生产或销售过程中潜在引起食品安全问题的高风险因素和成分。
- 建立完善的风险应对措施，建立完善的供应商管理规范及食品安全相关的审计程序，必要时聘请经验丰富的专业机构协助。
- 建立风险监控机制，通过食品安全相关的检测监控程序，对食品中的可疑成分或高风险因素进行监控。

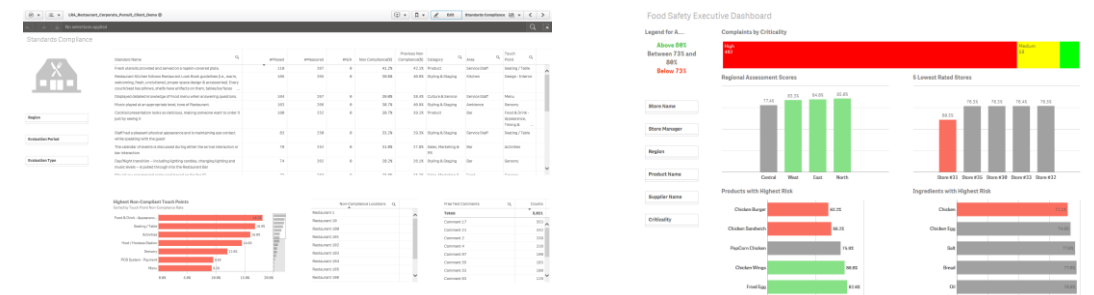
专业机构协助

- 食品相关生产经营者定期实施生产经营者风险管理，聘请有资质且拥有先进分析工具的第三方专业机构完成专项（食品安全相关）的质量审核、内控咨询、内部审计等。

对连锁餐饮集团，应用集团内的食品安全监测管理仪表盘，明确旗下各餐厅的公众评价、食品安全检查情况。

通过预设的国家标准、行业标准与生产经营者自我标准，对各细项进行评定，帮助生产经营者及早识别问题项进行应对与提升。

同时，通过接入外部公众评价数据，帮助生产经营者针对性地提高公众服务水平



协同体系 — 社会组织

向社会组织赋权 提高社会组织参与获利



强化社会组织他律 明确社会组织定位与权责

社会组织虽然不直接对食品生产、流通、餐饮等产生作用，但是会通过与直接关系人产生互动支持、引导、管理、宣传等方面，间接对食品安全产生作用。在原有的一元监管体制下，社会组织对商品安全的治理权限较低，更多是起到上传下达的沟通协调作用。

据不完全统计，目前上海市在上海市民政局备案的食品相关社会组织约有92家，这还不包括媒体机构、研究机构/学界等主体。

而随着食品安全治理进入共治模式，从国家战略到具体执行，都开始更多地向社会组织赋权，以加强社会组织的他律作用。

在本报告中，我们已经基于食品安全社会共治权力 - 利益方格分析指出，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。

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。

本次研究通过定性访谈的形式，对上海市食品相关社会组织进行深入调研。

本次调研重点选取安信农业保险有限公司、上海市餐饮烹饪协会、上海市食品化妆品质量安全管理协会、上海市食品安全工作联合会及食品与生活杂志作为社会组织代表，参与定性深入访谈。

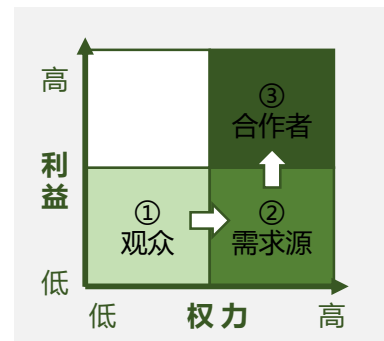
本小节以社会组织作为主体，立足现在识别出不同类型社会组织在食品安全管理中的实践经验及目前所遇到的痛点难点，通过量化需求分析出其他主体对社会组织的看法，着眼未来对社会组织未来的发展献言献策。此外，通过国外优秀案例的分享，为国内社会组织如何更好参与食品安全共治提供参考。

推动侧举措，助力社会组织从“观众”向“需求源”转变

- 举措1. 制定政策法规，向社会组织适当赋权
- 举措2. 发展科技引导，完善大数据监管平台

拉动侧（助力从“需求源”向“合作者”转变）

- 举措1. 政府背书+自我修炼，提高社会组织公信力
- 举措2. 加强多种形式宣传推广
- 举措3. 转变保险的性质由产品发展为服务



明确需求

社会组织作为上海食品安全社会共治中的另一大主体，是通过与政府及监管机构、生产经营者和公众之间产生互动、支持等联系，对食品安全生产、销售、餐饮等多方面产生积极作用的社会角色。

痛点难点

行业组织实践痛点难点

- 在访谈中，我们也进一步了解了行业组织参与食品安全社会共治的难点与痛点，总结来看，主要有以下几个方面：
- 首先，行业组织的被授权不足，行业他律监管的实际效用低。由于历史监管模式、社会组织相对性等原因，现阶段对社会组织的赋权相对较低，更多是充当辅助者的角色。一来导致社会组织本身积极性不高，二来社会组织的监管本身对生产经营者的震慑力较低，对食品安全提升的实际效用低。
- 其次，认为目前食品安全社会共治责任划分不清晰，行业组织可信度较弱。社会组织作为食品安全社会共治的主体质疑之一，各类组织参与程度普遍偏低。且食品安全共治各个主体的责任划分不清晰，导致相关社会组织缺乏公信力、权威性。此外，相关社会组织自身能力、公信力等仍需要不断的培养及发展。
- 第三，是行业协会对行业生产经营者的覆盖度和控制力不足。要形成行业自律，首先要有对行业生产经营者有较大的覆盖度和控制力，但由于行业协会发展的历史原因，目前行业协会普遍覆盖度和控制力不高。以小餐饮、小型食品生产经营者为例，经营者本身对食品安全意识相对较低，而该类型生产经营者或门店规模小、门槛低、分布广、数量大，都成为行业协会等社会组织工作开展及食品安全相关事务推广的制约因素。

媒体组织实践痛点难点

- 媒体组织目前参与食品安全社会共治，最大的难点在于媒体面对的受众和舆情环境复杂。由于公众群体众多且差异较大，不同年龄段、不同生活习惯的公众有不同的信息需求和获取途径，官方宣传可能无法全面覆盖多个受众群体。与此同时，随着互联网媒体的爆发，导致专业知识不足的公众容易被虚假信息或不专业的内容误导，触发负面舆情。
- 另外，食品安全谣言治理形势依然严峻。虽然目前人民群众对食品安全问题空前关注，但其所掌握的食品知识却不足以鉴别信息真伪，这为食品安全谣言提供了生长的土壤，这些信息在网上快速传播，不仅影响消费信息，还由于引导了人们错误的认知，也对行业和产业带来直接危害。法制保障尚不健全，存在着违法成本低、维权成本高、法律震慑力不足等问题。

保险公司实践痛点难点

- 上海市正在逐步推广食品安全责任险。目前仅发生并妥善处理个别疑似中毒事件的赔付，暂未发生过重大食品安全事件的赔付情况。
- 在保险公司参与食品安全社会共治时，目前主要的难点问题在于食品安全责任险的知晓度和接受度不高。究其原因，首先是食品生产经营者分布不集中且食品生产经营者类型众多，如果靠保险公司自身进行食品安全责任险的推广，很难达到较好的效果；其次，在于小型食品相关生产经营者或店铺对食品安全管理容易存在侥幸心理，参保意愿不高。

网络意见领袖（专家）实践痛点难点

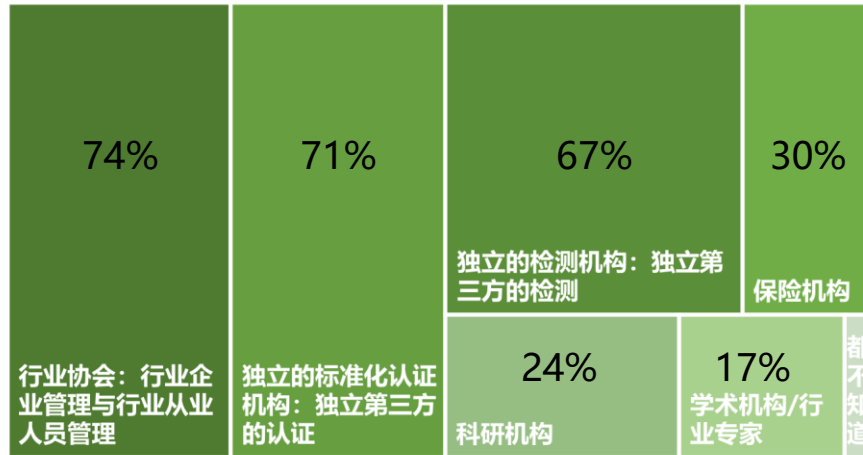
- 随着社交媒体的发展，网络意见领袖在公众宣传与教育中所承担的角色越来越明显与重要。专家们可以通过发表有价值的专业意见，教育公众引导公众认知，以此提高公众对食品安全的专业性，辅助引导舆情走向。
- 专家作为网络意见领袖参与食品安全社会共治，首先要解决的是身份的权威性问题。由于前几年社交网络的快速爆发，公众对专家的态度已经不再是一味的推崇。专家们要能得到公众的认可，除了自身专业性外，还需要有更多权威性的认可与认证。
- 其次，专家要能准确地参与反馈到公众对某个具体食品安全关注的话题中去，需要掌握充足的信息。通过专家们作为桥梁，向公众深入浅出地解读专业的信息点，从而实现向公众传递科学正确信息的目的，正向引导公众舆论。
- 最后，专家一半来自于科研单位，缺乏与行业沟通的渠道，对行业实际需求不够了解，理论研究超前于企业生产。在科研机构，专业基础性研究前沿课题研究积累了丰富的经验，但是缺乏与行业沟通的渠道，对企业当前遇到的问题掌握不够。同时，企业缺乏对高校研究优势的了解，一般也不会优先寻求高校的帮助。

明确需求 (量化)

社会组织作为新时代食品安全社会共治的一大重要主体，对食品安全起到间接的促进作用。本次调研从数据调研的角度分析了生产经营者及公众对于社会组织参与食品安全社会共治的认知、认可程度未来期望。

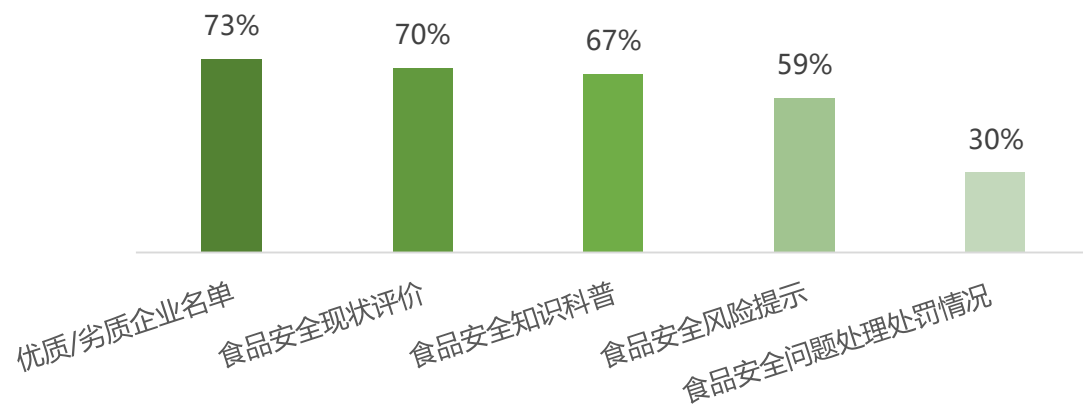
公众角度

通过公众调研了解到，大多数公众对社会组织参与到食品安全社会共治有一定的认识。超过70%的公众知道行业协会、独立第三方检测机构参与到食品安全社会共治中，67%的公众知道独立的第三方检测机构已经参与到食品安全社会共治中。然而公众对于保险机构、科研机构、学术机构参与度的认识相对较低，分别仅有30%、24%及17%的认识。

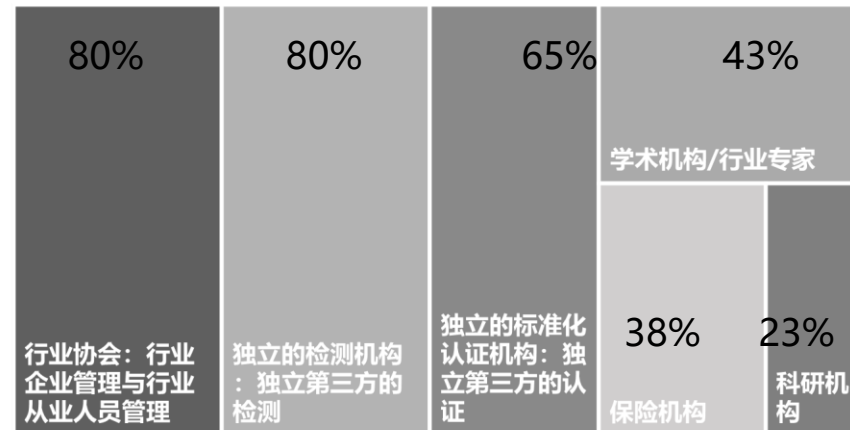


在媒体选择的问题中，公众主要通过传统新闻媒体、新闻资讯类APP、社区街道宣传栏、微信、微博等社交平台获取食品及食品安全相关的信息。信息技术的发展迅速，公众更倾向于微信、微博、APP等便捷高效的方式。

而在公众关注的、希望从媒体获得的食品安全信息，则主要有劣质生产经营者名单、食品安全现状评估评价、食品安全风险提示、问题处理及处罚情况等信息，同时更多的向公众进行食品安全知识科普。



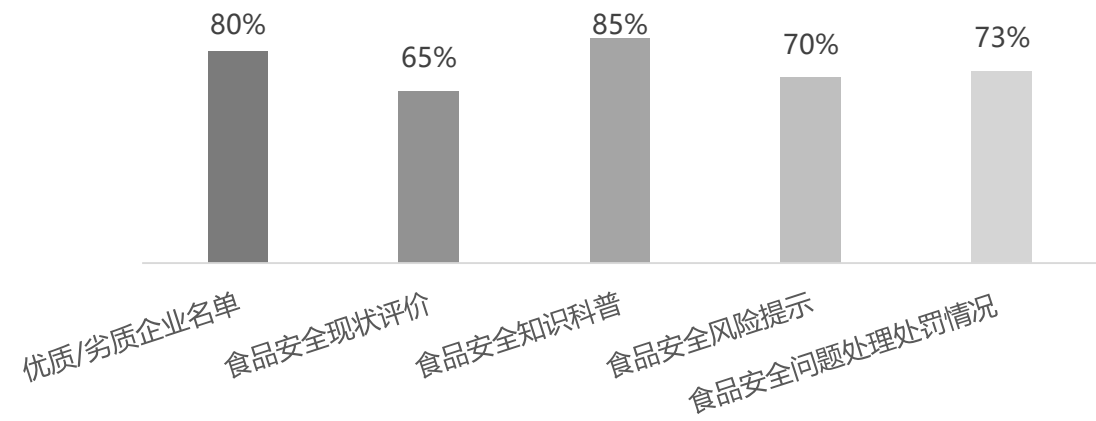
生产经营者角度



通过生产经营者定量问卷调研研究发现，80%的生产经营者了解行业协会、独立的第三方检测机构参与到了食品安全社会共治中。生产经营者对独立的标准化认证机构学术机构/行业专家参与食品安全社会共治的了解程度分别为65%和42.5%。但是对于保险机构及科研机构参与食品安全社会共治的情况，生产经营者的了解程度普遍偏低，分别为37.5%和22.5%。

生产经营者同样把媒体作为食品安全信息传播，形成社会舆论的重要途径，认为媒体宣传对公众有正面宣传教育作用，引导公众正确评价食品安全问题，对生产经营者有监管震慑作用，但是同时个别内容有失偏颇的报道容易误导公众。

但从重点发布的内容来看，生产经营者则更希望向公众发布食品安全知识科普信息。



着眼未来

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。



推动侧举措，助力社会组织从“观众”向“需求源”转变

政府通过制定严格的可操作的监管政策法规，适当赋权等方式，推动社会组织更多参与食品安全监督监管，提升社会组织的话语权和影响度。

举措1. 制定政策法规，向社会组织适当赋权

制定更完善更全面的政策法规，明确社会组织作为食品安全社会共治合作者的身份角色，澄清不同类型社会组织的权责，包括行业监管、协助政府完成对生产经营者的培训、监督、检查等。

应该提高专业性社会组织话语权，为政府制定相关政策标准建言献策。

举措2. 发展科技引导，完善大数据监管平台

政府部门与技术相关的社会组织共同努力，不断发展先进科技技术，并应用于食品安全社会共治，扩大食品安全社会共治的辐射范围。此外，进一步完善大数据平台监管，更好的实现信息互通。



拉动侧举措，助力社会组织从“需求源”向“合作者”转变

政府通过向社会组织提供资源、增加引导和软性扶持等方式，刺激和拉动社会组织夯实自身专业能力，形成源于监管高于监管的具有高度公信力和专业能力，并有一定盈利能力的“他律”组织。

举措1. 政府背书+自我修炼，提高社会组织公信力

通过政府背书与认证，确认社会组织（主要是第三方机构）的公信力，缓解政府部门业务压力。同时，社会组织应当积极引入高精尖技术和专业人才，提升社会组织公信力。

举措2. 加强多种形式宣传推广

社会组织应当协助政府并自主举办多种多样形式，针对不同的群体的宣传推广活动。相关社会组织还可以与优秀会员生产经营者联合，组织公众参观了解食品生产及食品安全知识，鼓励生产经营者进行实地参观，借鉴优秀生产经营者实操案例，构建各方共同重视，各司其责，良好发展的食品安全社会共治局面。

举措3. 转变保险的性质由产品发展为服务

未来食品安全责任险等食品相关的保险产品不光是一种产品，需要上升成一种为政府及生产经营者提供的服务，让保险成为一种既能做到事后赔付，还能在问题事件发生前作为风险防范工具，对参保生产经营者起到培训、监督的前置作用。



国外优秀案例分享

国外优秀案例分享

食品安全社会共治体系 — 社会组织的参与

亮点实践

非政府行业组织机构参与监督

在欧洲，食品安全监管体系采取公私合作方式，即采取政府机构监管联合非政府行业组织机构共同监督的形式，为食品安全建立统一的标准、确保统一实施、统一监控监督。

在美国，政府与被认可专业机构合作，专业机构研发的现代化科技系统手段协助政府进行食品安全风险管理。

开展培训、研讨会等互动活动

食品相关社会组织、生产经营者、公众等食品安全相关利益方每年都会参加美国政府举办的区域食品研讨会，此外还可以从圆桌讨论计划中讨论并获取到官方、专业的信息。此外专业的行业协会或其他机构会协助政府提供线上、线下培训班，为食品行业提供学习机会。

媒体宣传正确信息，积极正向引导

在美国，政府的官方媒体具有极高的公信力和可信度，虽然政府对非政府媒体机构没有约束力，但是美国食品和药物管理局每年都会举办现场或线上媒体会议，提供食品安全相关的信息，保持相互之间沟通渠道的畅通，加深对监管角色和监管的理解，提高媒体宣传信息的准确性及引导方向的正确性。

媒体坚持正确的舆论导向

非政府媒体机构提高自身职业素质，积极获取正确有效的信息，为公众提供正确的舆论导向，避免错误信息混淆视听。通过正确的舆论导向，积极的宣传推广，加强各个主体之间的沟通与联系，建立互相信任与合作的关系。

各方社会组织共同加强食品安全的宣传推广及教育

社会组织协助政府部门举办食品安全知识、食品安全共治相关的研讨会及培训，面向不同主体，不同群众，采用更加丰富的宣传形式，向生产经营者、公众传递科学正确的食品相关信息。

鼓励更多学术机构参与食品安全共治

学术界及学术机构同样是社会组织的重要组成部分，从食品行业食品安全的实际需求出发，对食品相关行业、知识进行深入科学研究，支持食品安全朝着更科学更有依有据的方向发展。

专业学术机构建立“卓越中心”

在美国，为了确保食品安全相关事项有效且科学，由拥有食品相关专业知识的学术机构组成“卓越中心Center of Excellence”，用以支持食品安全工作的开展。例如马里兰大学食品安全与应用营养联合研究所（JIFSAN）在网站上发布风险分析工具、模型、数据库等公开开放使用，同时提供风险评估培训，提高生产经营者、公众对食品安全风险的评估意识和能力。

与伊利诺斯州工学院联合建立了国家食品安全与技术中心（NCFST）。NCFST作为政府/学术界/食品行业之间的协作项目，为帮助我们不断确保食品安全提供了非常重要的信息。此外，通过与各州达成正式的检查协议，该中心增强了实现其公共卫生宗旨的能力。



赋予社会组织更多合理的权利，鼓励更多专业机构参与

食品安全社会共治需要明确各个主体的责任，同时需要赋予不同社会组织各自合理的权利，使社会组织切实参与到对食品安全的监督和发展的中。例如专业的行业协会专业的行业组织机构利用自身专业的人才、知识及技术为食品安全提供支持；与有资质的专业机构合作，利用他们的高科技现代化的风险检测、风险评估等风险管理工具，更好的服务于食品安全社会共治。此外，由社会组织协助政府部门，基于统一标准进行监督，有利于扩大监督范围。

政府发布《第三方审核/认证机构认可计划》

针对进口食品安全风险，通过政府认可第三方机构的方式，确认第三方机构结果的有效性，极大地扩大了政府管理进口食品的深度和能力，充分发挥了第三方认证机构的独立性、客观性、公正性、专业性。

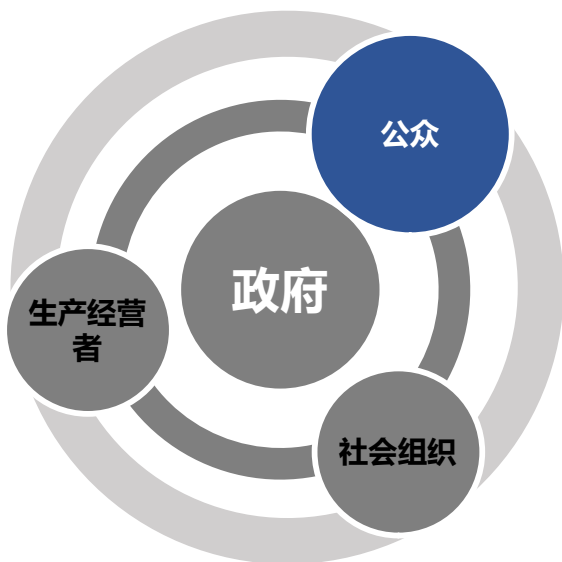
全球各标准机构进行基准研究，提高机构认证结果的公信力

如全球食品安全倡议（GFSI），通过基准研究与咨询，对全球范围内的食品安全标准进行检查，从而综合形成（而不是建立）世界范围内的食品安全标准。目前已经完成了14个认证标准，包括11个认可的标准，3个技术等同的标准。



协同体系 — 公众

提高公众认知和意识 扩大食品安全监督覆盖



提高公众意识 扩大食品安全监督覆盖

公众是食品安全的终端使用者（收益者），也是食品安全的直接关联主体之一。

与政府、生产经营者和社会组织不同，公众往往不具备专业的食品安全知识，导致公众的主观感知食品安全与实际检测结果显示的客观食品安全不一致，体现在每年考核中就是市民满意度与检验合格率有明显差异的情况。而对生产经营者及管理部门来说，要弥合这种差异，除了要从治理结果上进行提升外，也需要通过提高公众的认知，减少因认知不足导致的公众不满。

在本报告中，我们已经基于食品安全社会共治权力 - 利益方格分析认为，在一个完善的食品安全自治模式下，公众也应该是“合作者”之一。

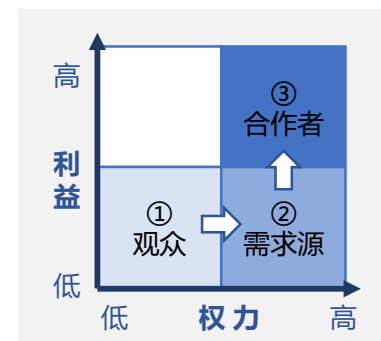
为使公众能从一个旁观者的角色未来发展成为合作者，需要经过两大阶段：首先通过宣传教育提高公众维权意识，并配合大力推广已有的公众投诉等参与共治的渠道与途径，提高公众的影响力；其次通过满足更高更精细的公众对食品安全的需求，提高其因食品安全带来的获得感与满足感，从而更自发主动的参与到食安共治合作中。



本次研究通过定性访谈及定量问卷的形式，对上海市公众群体进行深入调研。

本次调研重点选取四类公众进行研究，分别是独立生活的单身人群、独立生活的年轻家庭、有小孩的家庭、及与年轻子女分开生活的老年家庭，从而了解他们对上海市食品安全及食品安全共治现状的态度及未来期望。

本小节以公众为主体，立足现在识别出公众目前参与食品安全共治的情况及评价，通过量化需求分析公众对食品安全共治的关注点、参与方式及问题处理方式，着眼未来从公众的角度出发为未来的发展献言献策。此外通过国外优秀案例的分享，为国内公众如何更好参与食品安全共治提供参考。



推动侧

- 以政策法规明确公众在食品安全监管中的话语权
- 提供更多的有效维权渠道/平台

拉动侧

- 提供透明公开的信息共享渠道，加大宣传推广与教育。

明确需求

公众作为食品的终端使用者（受益者），也是食品安全最直接的反映主体。通过本次研究了解到公众对于目前上海市的食品安全感到放心，认为目前上海市的食品安全社会共治处于全国领先水平。

本次调研重点选取了独立生活的单身人群、独立生活的年轻家庭、有小孩的家庭、及与年轻子女分开生活的老年家庭四个不同类型的公众进行定性深访，及近两百名公众代表进行了定量调研，从中了解公众目前参与食品安全社会共治的现状及对现状的评价。从调研获得信息来看，目前公众对食品安全及食品安全社会共治的关注与参与主要呈现以下几方面特点。

参与现状

食品安全的关注情况及重点

公众对食品安全信息关注，食品安全情况会影响公众购买决策。

公众对于餐饮生产经营者的哭笑脸评价体系这项举措表示满意，并且就餐选择也会因哭笑脸情况受到影响。公众在日常消费就餐中关注并且普遍对外卖“食品安全封签”及餐饮生产经营者的“明厨亮灶”工程表示满意，认为可以保护公众食品的安全及透明。多数公众表示，由于现在生活中购买外卖食品频率增加，对外卖食品安全的关注及顾虑会更多。部分公众对特定食品的关注度日益增强，比如婴幼儿食品、网红食品等。此外，对过往发生过食品安全事件的食品关注度也会较强。

获取食品安全信息的渠道

公众主要通过互联网渠道获得食品安全信息，但官方渠道的知晓度和使用度相对较低。

大部分公众选择通过餐饮商家微信公众号或者新闻资讯获取信息，比如澎湃新闻，凤凰新闻APP。公众通过关注政府官方公众号，浏览上海市食品安全网查询食品相关生产经营者信息。公众也会通过街道居委会的科普站，或参与社区举办的志愿者活动中获取食品安全相关信息。个别公众通过校园宣传活动获取信息。例如学校在对学生进行食品安全知识科普的过程中，老师、学生及家长都能获取到知识。

维权的渠道及途径

公众遇到问题会寻求维权，目前主要通过现场维权和12315解决。

部分公众遇到食品安全问题时，首先选择与商家进行沟通解决，如果商家可以给出合理解决方案，则认为已妥善解决。大部分公众选择通过拨打12315举报电话、或通过食品安全在线平台进行维权。个别公众提到会通过现有的消费、维权APP等进行维权。

痛点难点

虽然公众对于上海目前的食品安全现状及食品安全社会共治的情况表示满意，但是在具体实施层面认知程度，比如政府部门的监管措施、生产经营者对食品安全的检测及重视程度等方面，公众仍旧持有担忧的态度，与现实客观情况之间存在差距。因此，要真正把公众纳入到食品安全社会共治机制当中，还需要解决以下问题：

- 首先，减小公众对上海目前食品安全社会的主观认知程度与上海市目前食品安全及各方监管的客观情况之间的差距。
- 其次，虽然公众对餐饮生产者哭笑脸评价体系、“明厨亮灶”及外卖“食品安全封签”等措施表示满意，但公众仍然对相关措施是否切实落实到位存在一定的疑虑及担忧，担心相关措施并未从根本上提升餐饮生产者对食品安全的重视，而餐饮生产者也只是“表面功夫”。
- 再次，通过调研了解到公众了解政府及其他相关信息的获取渠道，但公众认为自身获取食品相关信息的渠道方便程度及信息推送的及时程度仍有待提高。公众表示目前很少可以看到食品安全相关的新闻或信息主动推送到手机等移动端以便实时查看，公众只有出现食品安全相关问题时才会主动上网搜寻相关信息。有部分公众认为，虽然了解食品安全相关的宣传及推广，但是力度仍旧不大，无法引起公众的重视，重视与否完全视自身情况而定。
- 最后，公众了解并且会通过12315等官方举报途径进行维权，但是公众对于12315等官方举报途径的解决问题效率依旧存在顾虑，担心投诉事项层层上报，没有得到及时处理。

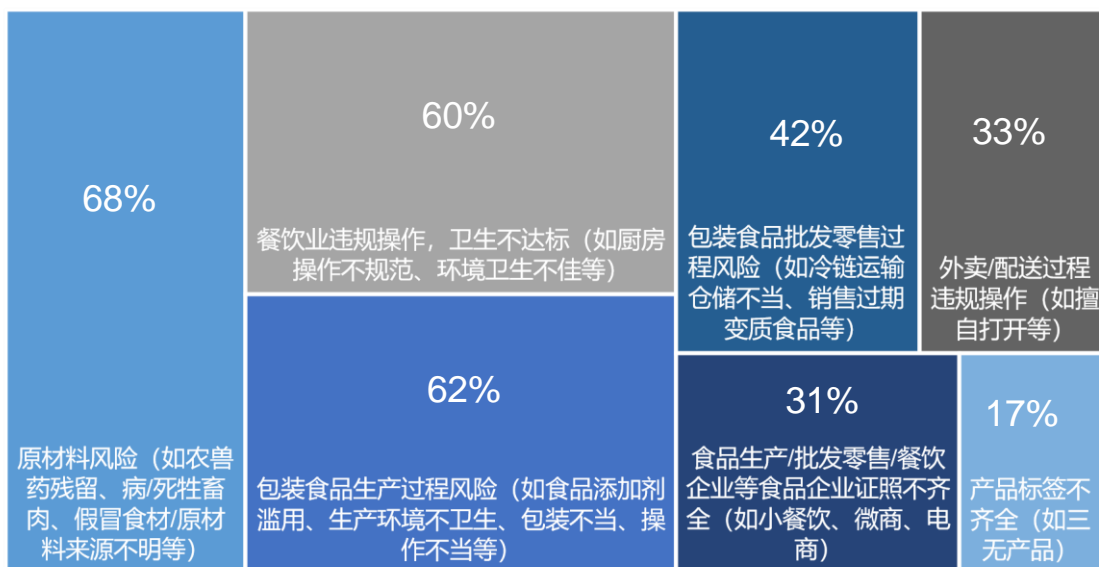
明确需求 (量化)

在上述深访研究的基础上，我们通过公众的定量调研，澄清公众对食品安全共治的重要关注点、希望的参与方式、以及问题处理方式的需求。

关注点

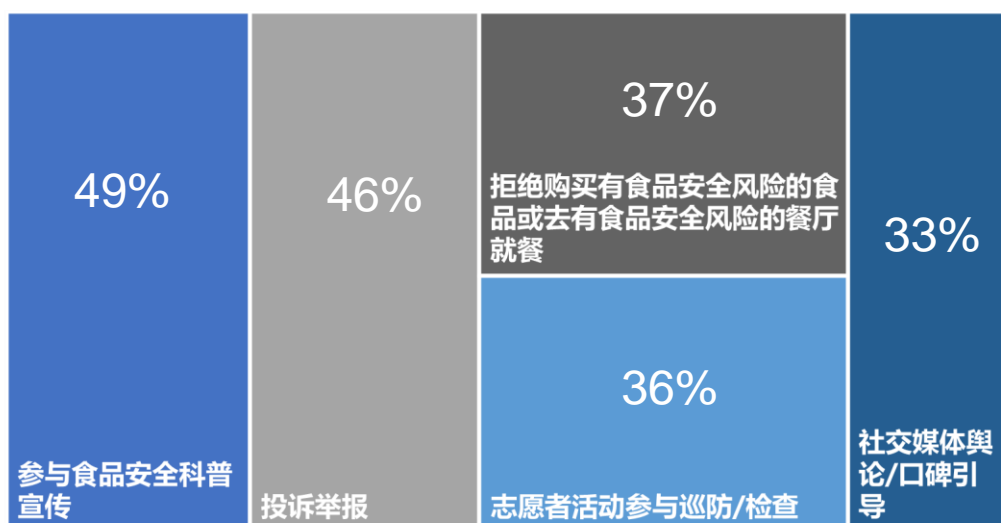
在公众定量问卷调研中，向公众询问了“他们关注哪些食品安全的要素（多选）”。

在回收的问卷中，7大类问题中，原材料风险、餐饮业（含堂食和外卖）、包装食品生产过程风险是公众最关注的3大类问题。而公众对产品标签不齐全的关注度相对是最低的。



参与方式

现阶段，上海市公众对食品安全及参与到食品安全社会共治的态度积极，热情高涨，愿意为上海市食品安全贡献力量。在调研“公众可以以怎样的形式参与到食品安全共治中（多选）”问题时，在参与食品安全科普宣传、投诉举报、拒绝风险食品/餐饮消费、参与志愿者活动、参与口碑评价等5个选项中，公众更倾向于参与科普宣传与投诉举报。



食品安全问题处理方式

现阶段的公众更乐意主动进行维权行动来解决自身所遇到的食品安全相关的问题。本次调研了解公众“对待食品安全会选择哪些处理方式（多选）”的时候了解到，有超过70%的公众更倾向于与发生食品安全问题的门店经理进行沟通处理。46%的公众选择通过微博、微信联系相关博主或官方账号进行投诉。44%的公众选择使用12315等官方投诉渠道进行投诉，但有公众表示如果官方投诉渠道处理问题效率过低会影响后续使用的优先级。40%的公众选择在“大众点评”等类似的公众平台上给问题门店差评。

直接店里找经理来处理

71%

46%

微博/微信曝光

12315等渠道投诉

44%

40%

给差评



着眼未来

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

• 以政策法规明确公众在食品安全监管中的话语权

以政策法规的形式，明确公众在食品安全监管中的责任与义务，明确把公众反馈纳入到生产经营者食品安全评价评级中，并提高公众反馈的权重。同时，在政策法规中，也要对公众的行为进行限制。对经查实的公众恶意举报，甚至涉及欺诈等违法犯罪行为的，不仅要纳入到公民个人征信体系，并要追究其法律责任。

• 提供更多的有效维权渠道/平台

向公众提供更多更便捷的投诉维权渠道，比如开通微信微博等渠道。此外，例如投诉类型APP也是可以发展的方向之一。重视并及时跟进公众投诉，公众可对投诉全流程实现追踪跟进。公众希望投诉可以得到有效的处理及重视，拒绝出现“踢皮球”式的问题传递方式，从而影响投诉问题的处理效率及结果。向公众提供全民共同监督举报平台，群众可拍照上传并定位问题发生地，描述发现的问题，以便相关部门在收到消息后能够迅速跟进，促进全民监督。如交警的行车记录仪举报。

拉动侧举措

• 提供透明公开的信息共享渠道，加大宣传推广与教育

提供方便透明的食品溯源信息查询平台，如一网通平台等，保障公众知情权，以改变商家与公众间信息不对称的状况。建议将“明厨亮灶”等监控手段加入到外卖平台等互联网在线平台中，供公众实时地了解对应生产经营者的食品安全情况。增加更多更灵活的宣传推广渠道，除了常见的微博微信、地面宣传等以外，还可以考虑增加综艺、短视频、直播等新的传播形式。比如公众建议食品安全的宣传可以参考上海垃圾分类的宣传手段，将食品安全知识融入到综艺游戏中，让群众在轻松的氛围中学习食品安全知识并在观念上得到重视。宣传推广重点聚焦公众关心的食品安全问题项，同时，针对性的增加专业知识普及教育的内容。

针对不同群体，个性化设计宣传活动，如针对不同年龄段学生（幼儿园、小学等）提供不同专业程度的食品安全专业知识普及教育。打造、认证专业志愿者、KOL网络意见领袖等，作为食品安全信息宣传、专业知识普及教育、舆论引导的重要力量。

以政策法规的形式，明确公众在食品安全监管中的责任与义务，明确把公众反馈纳入到生产经营者食品安全评价评级中并提高公众反馈的权重。

同时，在政策法规中，也要对公众的行为进行限制。对经查实的公众恶意举报，甚至涉及欺诈等违法犯罪行为的，不仅要纳入到公民个人征信体系，并要追究其法律责任。



国外优秀案例分享

国外优秀案例分享

食品安全社会共治体系 — 公众的参与

亮点实践



公众食品安全意识强

发达国家的公众对食品安全的意识和重视程度很高，一旦某类食品出现安全问题或隐患，会得到公众的重视。公众会监督整治，同时会影响公众的购买习惯，主动避免购买风险隐患大的食品。



公众权益保护组织

在美国，独立于政府的公众权益保护组织积极的为公众的食品安全问题做贡献。这些组织从实际出发，从事食品安全及监管相关的研究，以达到促进食品安全监管的效率，保护公众的作用。



加强宣传教育，提高公众食品安全意识

政府及食品行业相关协会定期对公众进行宣传教育，可以通过多种多样的形式，让公众获得更多的食品及食品安全的知识。通过对公众不断的宣传及教育，让公众建立对食品安全的意识，进一步重视食品安全，理性面对食品安全问题，主动规避风险隐患大的食品。



成立公众权益保护组织，为公众代言

建立由公众组成成员，为普通公众群体代言，以保护公众食品安全监考，维护公众权益为目的的公众保护组织。从社会实际出发进行食品安全及监管条例等相关研究，组织成员定期参加政府组织的会谈，了解食品安全相关信息及动向。



食品安全教育伙伴关系 (PFSE)

在美国，食品安全教育伙伴关系组织是领先的公众教育团体之一，提供可信的、基于科学的行为健康信息和资源网络，支持公众努力减少食源性疾病的风险。

这个项目的亮点与成功关键点主要体现在：

- 与13000+名活跃的健康与食品安全宣传教育者合作，搭建合作关系组织；
- 召集科学和传播专家，为公众开发简洁、可操作的食品安全教育材料；
- 提供免费的资源和免费的网络研讨会，并在美国主办全国食品安全教育工作者会议；
- 由生产经营者、政府机构、独立基金会和其他非盈利组织为特殊项目提供的捐款、赠款和实物支持。



食品安全社会共治的评价体系

成熟度评价模型

评价模型

成熟度模型介绍

指标体系

分级体系

典型场景

社会共治在餐厨废弃油脂处理场景中的应用

社会共治在校园食品安全场景中的应用

成熟度模型

“成熟度”这一概念最早来自于美国Carneigie Mellon大学软件工程研究所的软件能力成熟度模型(SW - CMM)。

软件过程的改善不可能在一夜之间完成，CMM是以增量方式逐步引入变化的。CMM明确地定义了5个不同的“成熟度”等级，一个组织可按一系列小的改良性步骤向更高的成熟度等级前进。

成熟度模型一般包括两个方面：首先，是评价体系。评价体系包括评价维度以及各维度的量化评价标准。其中，评价维度的设计要求能覆盖问题的各关键方面，不仅确保评估体系的完整性，而且，能明确定位问题的来源与提升方向。其次，是分级体系。通过分级体系，可以明确现有成熟度水平，以及未来成熟度发展水平。分级体系的设计必须是由明确差异的，逐步升级的。

利用成熟度模型，可以全面定量评估现有的水平，找到标杆案例；找到现有的短板，作为短期改进的对象与目标；明确中长期发展方向与路径，方便制定具体的实施策略。

食品安全社会共治的成熟度评价设计思路

食品安全社会共治的成熟度评价，旨在通过“食品全社会共治成熟度”这一唯一的顶层指标，综合评价各地区或者各场景的社会共治实现水平，从而能以统一的标准，对比分析各地区社会共治建设的优劣水平、亮点与短板，形成下一步优化的方向。

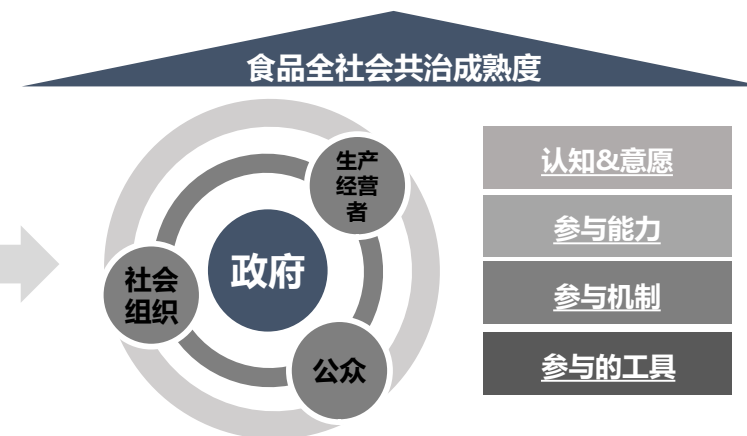
为设计食品安全社会共治的多层次多维度指标体系，以形成最终的“食品全社会共治成熟度”指标，首先梳理了社会共治的基本构成要素，初步形成了食品安全社会共治模式框架。同时，考虑到食品安全管理问题也是一个风险管理的问题，我们建议同步引入风险管理的理论，以风险监测 - 风险识别 - 风险应对 - 提升优化的闭环为指导，对各维度细化梳理与明确。



风险管理闭环



“食品全社会共治成熟度”模型框架



成熟度评价模型 - 指标体系

食品安全社会共治成熟度评价模型，旨在通过搭建全面覆盖食品安全社会共治实施方案的各个方面和层次的指标体系，实时动态采集信息与数据，长期连续地对食品安全社会共治建设水平进行评价，定位当前建设的短板与不足，及时有针对性提出完善与优化的具体方向与操作建议。

本报告将对食品安全社会共治成熟度模型的搭建和设计提出初步的方向性的建议，作为未来详细模型搭建的基础性参考。

指标体系

评价指标维度（广度）

基于食品安全社会共治模式框架，全面梳理评价指标维度：

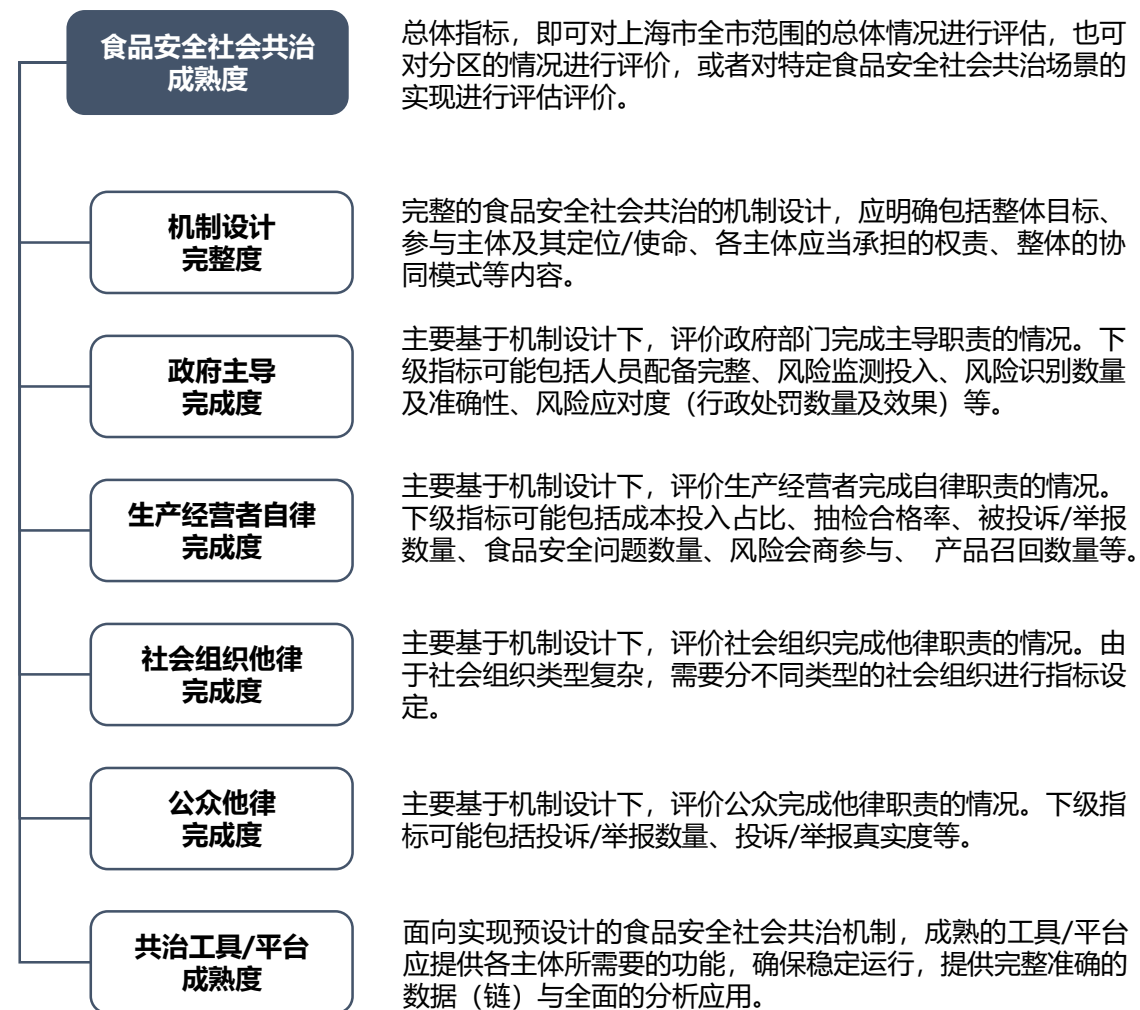
- 整体目标（标准）：通过对食品安全以及食品安全社会共治的唯一标准化定义，让各个参与主体能在一致的理解下，参与食品安全社会共治。
- 各主体参与：将“四位一体”的各主体参与明确下来。
- 各主体的定位/使命：明确各主体的食品安全社会共治体系中定位及其使命，各主体的目标为整体目标实现服务。
- 各主体的权责：厘清各主体不同的管理边界、承担的责任、具体工作
- 整体的协同模式：明确各主体间进行整体协同的工作方式与方法
- 共治工具/平台：各主体之间的协同模式需要统一、可互动交流的工具/平台支持。

评价指标颗粒度（深度）

一般而言，指标体系会是一个多层的指标（树）体系，但并不会对树深度进行强制要求，只要最底层指标能满足独立且有代表性、可评估、可操作即可。

- 独立且有代表性：指标之间互相独立、低共线性，同时，指标要对所评估维度有明确的指向与内涵代表性。
- 可评估：能通过量化指标或者定性判别标准，获得唯一公认的评估结果。
- 可操作：一旦对应指标表现不足或者未达到某种标准，即可有对应的可操作的解决思路/方案，为改进优化提供帮助。

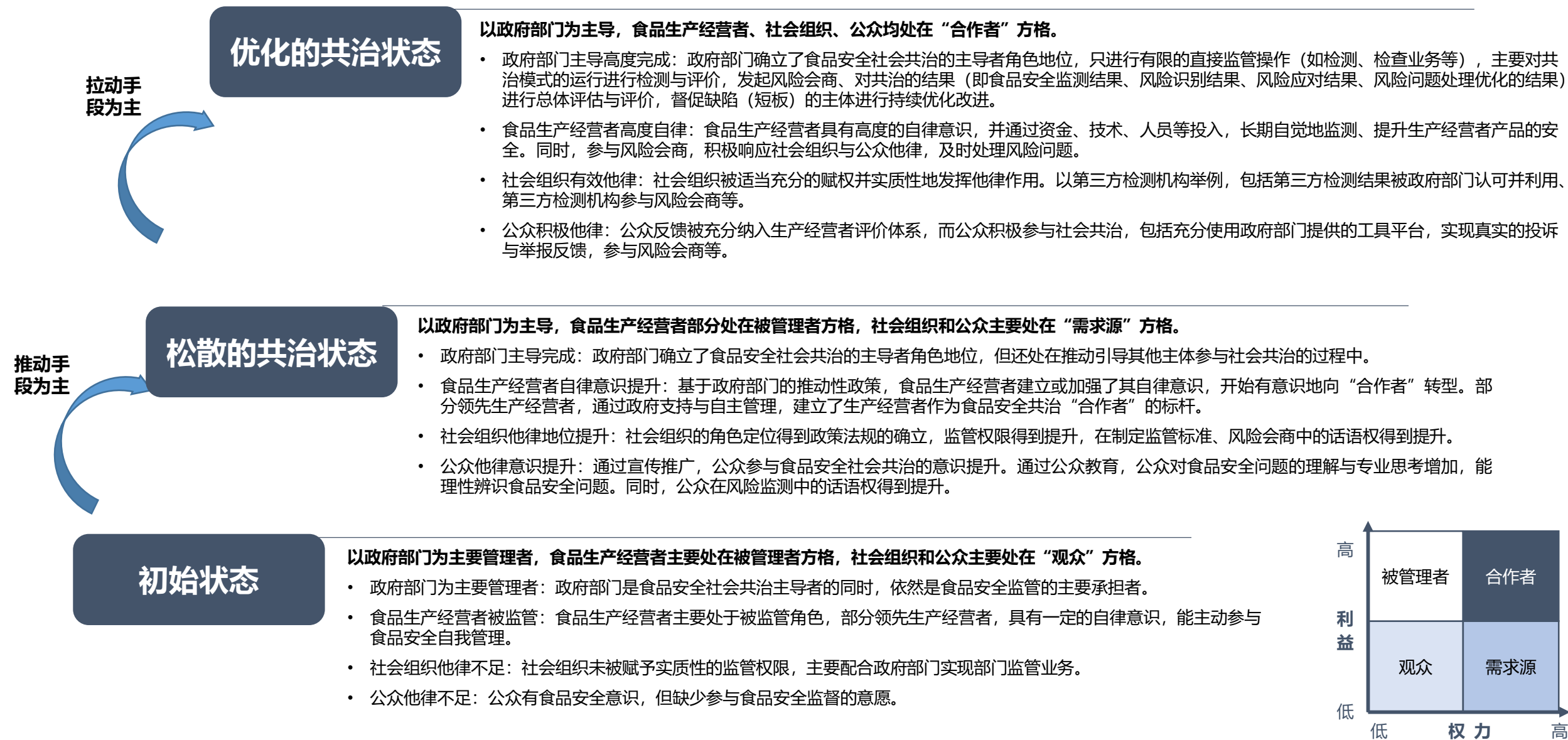
指标体系设计（初步建议）



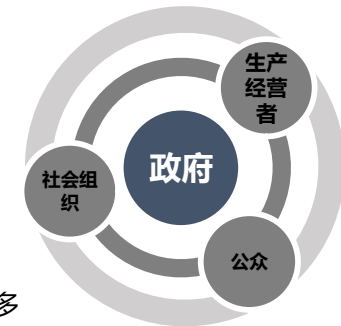
成熟度评价模型 - 分级体系

结合在前文中我们所明确的食物安全社会共治权力 - 利益方格下，各主体的角色与参与变迁，认为食物安全社会共治成熟度至少划分为3个级别。

通过成熟度模型对上海市的食物安全社会共治建设现状进行评价，可明确当前上海市的现状，并定位建设中的短板要素，以进行重点规划建设，使上海市的食物安全社会共治水平从初始状态逐步向优化的共治状态发展完善。



社会共治在餐厨废弃油脂处理场景中的应用



背景

“地沟油”问题频发，严重危害公众食品安全

2011年6月底，“新华视点”曝光的京津冀“地沟油”产业链的黑幕，在河北、天津、北京等地存在的“地沟油”加工窝点，从原料供应到成品销售，基本形成较为完整的产业链。而炼“地沟油”的原料甚至包括泔水、反复烹炸后的废油、屠宰场废弃的猪肉边角料、鸡鸭脂肪等，只要能出油、能脱色，就能用来炼“食用油”。这让公众意识到了餐厨废弃油脂（地沟油）不仅是重要污染源，如果疏于监管，甚至可能反向影响餐桌，存在极大的食品安全风险。

问题爆发后，2011年下半年，由公安部指挥全国公安机关开展了打击“地沟油”犯罪破案会战。利用3个多月时间，在全国各地侦破利用“地沟油”制售食用油犯罪案件128起，抓获违法犯罪嫌疑人700余名，查实涉案油品6万余吨；打掉涉及全国28个省份，集掏捞、粗炼、倒卖、深加工、批发、销售等多环节于一体的制售“地沟油”犯罪网络60个。

原有监管模式下，餐厨油脂处理成为监管盲点

在原有监管机制下，我国有多个部门都在对地沟油进行监管，涉及卫生监督、食品安全、工商管理、质量监督、环保、公安等众多部门，由于缺乏统一协调，导致各自为政，各司其职，无法形成合力。（陈幼红，《“地沟油事件”反思：基于中外“地沟油”监管的比较研究》，2012）

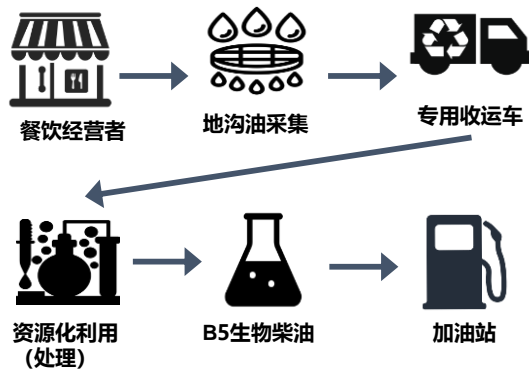
据了解，地沟油在生产环节属于质量监督管理部门管理；进入餐馆则由食品药品监督管理部门查处，因其有吊销餐饮服务许可证权力；流通环节属工商部门管辖；餐厨垃圾回收归口市政部门；只有最后形成公共安全威胁才涉及公安部门。

上海的解决思路

餐厨废弃油脂闭环管理资源化利用

通过回收废弃油脂，预处理后清洗过滤掉其中的食物残渣，即可进入酯化环节，加入醇类催化剂，通过化学反应，对废弃油脂进行转化。转化完成后，通过蒸馏进一步提取有用成分，制成BD100生物柴油，再与普通柴油混合调制成B5生物柴油。

目前在上海约有240座加油站和公交内部加油站，可加注B5生物柴油，供社会车辆和公交车辆使用。



社会共治的应用要点

政府主导，形成指导文件

为解决餐厨油脂回收处理的问题，上海在2012年底、2018年多次发布重要文件，以政策的形式将处理的要求和标准进行明确。

- 2012年12月，发布《上海市餐厨废弃油脂处理管理办法》。2013年3月1日起实行。
- 2018年5月，发布《上海市支持餐厨废弃油脂制生物柴油推广应用暂行管理办法》。2018年6月1日起实行。

政府主导，牵线产学研多个社会组织

通过政府机构牵头，项目最初组织了市食品安全办、市绿化市容局、同济大学、市食品安全工作联合会、上海市华谊集团技术研究院和上海中环环保科技有限公司等六方，参与到科研转化环节。后期，又引入巴士集团、中石化等销售、使用环节相关的公司，实现从科研到技术实现，再到使用的闭环。

餐饮经营者安装油水分离器，并持卡记录餐厨废弃油脂数据

餐饮经营者签订协议，参与餐厨废弃油脂的回收资源化再利用项目。协议生产经营者需安装油水分离器，并持有餐厨废弃油脂回收记录卡，每次回收的数量都形成数据记录。

为了实现了“地沟油”应收尽收，在收运环节，将原来的“产生付费”转变为“有偿收购”，提高了产生单位申报、交付的积极性。目前，全市产生餐厨废弃油脂的餐饮单位有近4万户，已基本落实了油水分离器安装、产生申报、定向送交、全程电子化实时监控等措施。

引入专业油脂回收公司与车辆，实现可追踪的餐厨废弃油脂回收

餐饮经营者签订协议，参与餐厨废弃油脂的回收资源化再利用项目。协议生产经营者需安装油水分离器，并持有餐厨废弃油脂回收记录卡，每次回收的数量都形成数据记录。

政府补贴，拉动推广应用

市财政安排资金对本市确定的B5生物柴油加油站、水上加油站以及经相关部门认可的内部加油站实际销售的B5生物柴油，按照与0#柴油销售价格相比实际优惠量的8折，补贴给B5生物柴油调制销售生产经营者，补贴最高不超过0.24元/升。对B5生物柴油按照能够核算销售量但无法核算具体优惠量的，按照每升0.15元补贴给B5生物柴油调制销售生产经营者。

社会共治在校园食品安全场景中的应用

背景

校园食品安全是公众敏感领域，极易爆发负面舆情

少年儿童是家庭的未来和希望，因此民众对校园食堂食品安全的关注度极高，但容忍度更低、情绪更易被煽动、理性更易缺席或迟到。

近年来，校园食品安全事件频遭曝光，分散在原材料采购、配餐、加工、后厨管理等各个环节；从暴露出来的安全问题来看，集中于食源性疾病、食材过期变质、后厨管理乱象等问题。而这些问题常常快速发酵并形成舆论热点话题。2019年相关媒体曝光的全国热点事件排行榜中，涉及校园食品安全事件的案例有40余个。

基于“外包”的经营模式，校园食堂的食品安全监管复杂

一般来说，学校会以“外包”的形式，把学校食堂承包给第三方进行经营。这类第三方既有主要经营团餐的集团，也可能会有一些私营的小经营者，水平参差不齐。而学校一旦把食堂“外包”，其对食堂食品安全的监管意识与投入也很大程度上取决于管理层的意识与经济考量。

家长（家委会）是最关注校园食品安全的人群，但一般情况下既没有外包第三方的决策权，也缺少直接有效的监管途径和手段。

上海的解决思路

“放心学校食堂”建设

2017年起，市食品药品监督管理局和市教育委员会联合提出，建设“放心学校食堂”的要求。

《上海市食品药品监督管理局、上海市教育委员会关于2017年推动本市“放心学校食堂”建设工作的通知》对“放心学校食堂”提出了8条明确要求，包括实施规范管理、实施“明厨亮灶”、食品可追溯、信息公开透明、严格餐饮具清洗消毒、环境整洁卫生、组织开展自查自纠、畅通投诉评议渠道、妥善处置投诉等。

落实“陪餐”制度

2019年4月起，根据《学校食品安全与营养健康管理规定》，要求中小学、幼儿园应当建立集中用餐陪餐制度。有条件的中小学、幼儿园应当建立家长陪餐制度。而在上海，部分学校在2017年就已经开始尝试陪餐制度。《规定》出台后，严格推进落实了这一陪餐制度。

社会共治的应用要点

政府主导，形成指导文件与标准

市领导牵头，政府部门主导，形成指导性文件——《上海市食品药品监督管理局、上海市教育委员会关于2017年推动本市“放心学校食堂”建设工作的通知》。

在《通知》中，明确了“放心学校食堂”的8大类，22条执行标准。

落实主体责任，明确实行校长负责制

实行食品安全校长负责制，建立健全校园食品安全管理制度，明确食品安全管理人員和每个岗位的安全职责，层层签订食品安全责任书。



引入社会组织，参与校园食堂招标评标

要求校园食堂实行“六T”管理实务，并引入市餐饮烹饪协会，对食堂供应商进行评议，借助社会组织的力量与专业来执行监管。

“明厨亮灶”，监控信息公开共享至监管部门

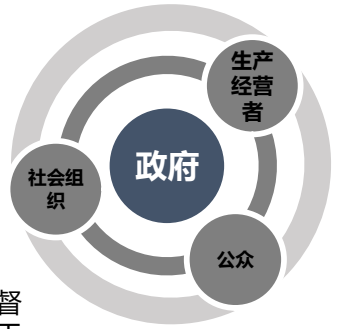
在校园食堂安装监控设备，不仅在校内通过设备向管理层、老师公开监控视频，学校视频监控系统最终将接入教育局安全应急指挥中心的安全管理平台以及市公安局的技防监督管理系统。

同时，在学校食堂的视频监控系统中，也将实现温度传感器监测环境温度、人工智能识别风险问题等先进的技术监控手段。

但目前，家长们尚无法实时看到这个“视频”，需要通过校园内设备进行查看。下一步，可以考虑向家长实时共享，通过手机直播的技术，让家长直接参与到校园食堂监控中来。

开通教师家长投诉举报通道，及时响应问题

不仅要求在校内设有畅通的渠道（意见箱、电话热线等）供学校师生及学生家长反映或投诉食品安全问题以及进行食品安全满意度评议，而且，家长们还可以通过市食品安全和教育局的相关投诉渠道进行投诉举报。如，2018年上海中芯学校食品安全事件，就是家长发现的问题并向相关部门举报。



附件

附件一 政府部门访谈纪要

- 1.黄浦区
- 2.宝山区
- 3.嘉定区
- 4.徐汇区
- 5.上海市卫生健康委员会
- 6.上海市食品药品监督管理局科技情报研究所
- 7.上海海关

附件二 生产经营者访谈纪要

- 1.农工商超市（集团）有限公司
- 2.光明乳业股份有限公司

附件三 社会组织访谈纪要

- 1.上海市食品安全工作联合会
- 2.上海市餐饮烹饪协会
- 3.上海市食品化妆品质量安全协会
- 4.食品与生活杂志
- 5.安信农业保险有限公司
- 6.上海交通大学陆伯勋食品安全研究中心

附件四 公众访谈纪要

- 1.独立生活的年轻人士
- 2.独立生活的年轻家庭
- 3.有小孩的家庭
- 4.与年轻子女分开生活的老年家庭

黄浦区

用安全守护上海老城厢的味道 ——小餐饮标准化管理

食品安全社会共治的理解

区食药安办相关负责人指出，食品安全社会共治，首先要保证落实食品生产经营者（作为食品生产经营责任人）的主体责任。其次，各监管部门、各街道要落实监督管理责任。此外，第三方行业机构、新闻媒体及消费民众，都要参与到其中，才能形成人人关心、人人参与的食品安全社会共治格局。

食品安全社会共治的实践与当前难点

明确落实政府责任

在政府部门层面，依据“党政同责”要求，各相关成员单位根据工作职责，依法履职，开展食品安全监管工作。每年根据食品安全工作职责，签订目标责任书，年底根据各成员单位的实施情况进行评估考核。

前些年，食品安全的监管模式单一，针对一些难点、特殊问题，靠单一部门难以解决，例如打击取缔无证无照食品经营单位。实施食品安全社会共治使政府各相关部门之间的配合度明显提升，街道综合协调作用充分发挥，在整治食品流动摊贩、无证无照食品经营行为上形成了有效的机制。

但该负责人也指出，部分食品生产经营企业诚信自律不够，个别经营者相关制度和管理要求流于形式，落实不力，被动应付执法检查，主动依法守法的意识不强。生产经营者的主体责任，社会责任如何提高，一直是食品安全的难点。食品生产经营中食品违法添加等隐蔽性的行为，虚假宣传保健食品功效等无视法律法规的行为依然存在，无形中增加了政府部门对食品生产经营者开展日常监管的工作难度。

协同行业协会参与

第三方专业机构在食品安全社会共治中也起到了至关重要的作用。例如上海市餐饮烹饪协会协助黄浦区市场监督管理局制定小餐饮店管理标准，该协会定期组织各类型餐饮单位培训等。区食药安办相关负责人在访谈中表示，第三方机构能更好的协助政府监管，促进食品安全社会共治发展。

黄浦区小餐饮标准化管理初显成效，目前仍然处在不断探索阶段，对小餐饮标准化管理的标准也不断根据实践及实际情况进行调整发展，仍然是目前黄浦区食品安全监管链条上的重点之一。

加大宣传力度

近年来，黄浦区一直把食品安全宣传工作作为食品安全重点工作之一。线上，利用“两微一抖一台一报”等媒体，开展市民喜闻乐见的互动式宣传活动。线下，在街道社区设立食品药品安全科普站，不定期开展食品安全相关讲座。2019年组织了8500余名小区楼组长，近距离对居民进行食品安全科普宣传教育。每年6月，依托食品安全宣传周，开展集中性的食品安全“六进”活动，营造良好的宣传氛围。

与此同时，区政府联合中国移动，不定期发送食品安全宣传短信，联合学校举行“大手牵小手”进校园宣传，联合商务楼宇开展“白领午间1小时”微论坛等等。每个月在黄浦市场监管微信平台开展有奖问答，2019年开展“答题抽红包，连续打卡抽奖品”互动式食品安全科普答题活动，充分调动了人民群众参与的积极性，通过答题游戏逐步使公众学法、懂法、用法的同时，扩大了政务微信的影响力。

当前，人们对食品安全的要求越来越高，意识不断增强，参与食品安全的主动性不断提升，为食品安全社会共治打下坚实的基础。但由于社会群体庞大，即便现在已经采取了多种多样的宣传方式，但是，宣传效果离理想中的目标仍有差距。

亮点实践

小餐饮标准化管理

在全市推广的明厨亮灶工程、针对中大型餐饮生产经营者的远程视频监控工程基础上，黄浦区在全市范围内首创了小餐饮标准化管理体系。

黄浦区作为上海最中心且最古老的城区之一，城区内部二元结构非常明显，高大上的外滩CBD楼下转角便是老旧问题突出的街道。黄浦区域内的老城厢小餐饮店约1500余家，占餐饮单位总量的6成，这些小餐饮店的开设时间较长、环境设施老旧、油烟扰民等问题突出。但是考虑到黄浦区属于旅游中心城区，又是代表上海特色的名片，如何兼顾好小餐饮食品安全监管并保留上海特色的老城厢文化，成为黄浦区市场监督管理局针对小餐饮食品安全监管的重点。

2017年起，黄浦区市场监管局制定了小餐饮店标准化管理手册，明确“主体要合法、人员要健康、食材要溯源、环境要整洁、制度要规范”的“五要”管理标准，督促小餐饮单位对照标准整改提升、主动“变脸”。从小餐饮店着手，不断引导并教育小餐饮店加强后厨整理，灶台更换成不锈钢材质更易于清洁等细节，逐步改变黄浦区背街小巷的整体面貌。

为加强持续性管理，黄浦区市场监管局聘请第三方机构对小餐饮店的管理进行评估，帮助小餐饮店进行操作流程改造等。与此同时，黄浦区市场监管局针对达标的小餐饮店实施奖励。2017年至2019年共治理1200余家小餐饮店。2019年初，结合垃圾分类等环保规定，黄浦区市场监管局制定了升级版《上海市黄浦区标准 - 小餐饮店管理规范》。



对未来发展的建议

该负责人认为，上海市食品安全社会共治的未来发展，可以从完善政策制度、引入外部专业力量、加强生产经营者自身管理方式等几个方面出发。

建立更完善的政策及制度，进行更加规范化的监管及指导。未来是否可以建立更加全面的风险交流、风险会商的体系，使内部信息沟通更加顺畅。

邀请更多专业人士参与到食品安全社会共治的监督中，比如高校的专业教授增加对现状及未来发展趋势的研究，协助政府进行监管及宣传；或者评估评级机构通过使用专业的评估评价手段协助监管。

生产经营者需要不断探索自身管理模式，探索生产经营者内部食品安全管理机制和模式。

宝山区

大数据时代的食品安全治理 ——“宝山社区通”和“食安保”系统

食品安全社会共治的理解

区食品安全相关负责人指出，推进食品安全社会共治有利于改变政府单一的监管模式，建立多中心、多主体的社会治理网络，让社会各方参与到保障食品安全的工作中来，将政府、食品生产经营者、公众、行业协会、社会组织等各类主体纳入食品安全治理框架内，推进食品安全治理体系不断完善，从而有效改善食品安全环境。推进食品安全社会共治体系在政府不断提高食品安全监管效能的同时，需要发挥行业协会的平台优势，鼓励行业协会在引导行业健康发展、督促企业诚信守法自律方面发挥更大作用；需要借助第三方机构所具备的专业能力，开展食品安全质量评估工作，组织质量测评抽查；需要广泛听取各方的意见和建议，主动接受人大代表和政协委员的监督，接受新闻媒体监督，加强投诉举报处置工作，完善举报奖励机制，提升市民的食品安全总体满意度。

食品安全社会共治的实践

年度工作会议进行文件宣贯与工作部署

宝山区每年召开全区食品安全工作会议，由区领导亲自召集，区食药安委成员单位全部参加，并将参会范围扩大到行业协会、企业、新闻媒体和市民代表，部署当年重点工作。区市场监管局每年召开由全区食品生产企业负责人参加的监管工作会议，结合工作部署开展警示教育和培训，并组织企业签订食品安全承诺书；每季度召开一次重点食品经营单位工作例会，进行法律法规宣贯，覆盖各环节、各类型重点企业，确保各类政策、规定能及时传达到位，落实到企业的日常管理中。

微信工作群紧密联系与沟通

区市场监管局业务科室和各市场监管所建立两级微信工作群，通过工作群分层次、分类别对食品生产经营企业进行业务指导，结合日常监管所发现的问题，在工作群中实时发布最新监管信息及动态，建立市场主体与食品安全监管部门定期沟通机制，落实食品生产、经营者食品安全日常管理职责。

加强食品从业人员培训

区市场监管局在日常工作中，督促食品生产经营企业加强自身质量管理，建立健全自查自检、出厂检验、进出货查验、索证索票等制度，严格执行食品安全信息追溯、临近保质期食品和食品添加剂管理等管理制度，落实食品安全管理、风险管控、检验检测等主体责任。联手第三方开发“食品从业人员培训考核系统”，实现“随身携带、随手可学”，已有597家食品经营单位、3700余人注册使用。设置抽查考核功能，结合日常监管，已对1380人次开展考核，考核不合格人员需重新培训上岗。运用后台数据分析，对从业人员知识薄弱环节进行针对性分类培训，切实增强从业人员食品安全意识和岗位专业知识储备。

丰富宣传手段，将宣传落实到校园与社区

定期安排大型食品安全宣传活动。每年6月根据国家食品安全周主题开展集中宣传，牵头相关职能部门、街镇（园区）组织举办知识竞赛、参观体察等丰富多彩的活动，邀请企业、市民参与，营造浓厚氛围，吸引社会各界对食品安全的关注。组建由区局青年干部组成的食品安全志愿者宣讲队，参与团区委主办的爱心暑托班活动，给孩子们送课上门。结合食品安全“六进”宣传工作，组织宣讲队赴社区、学校等单位开展食品安全知识宣讲，帮助市民树立健康饮食观念，增强市民自我保护意识和科学知识素养。

推进食品药品安全科普站建设，科普站已覆盖每个街镇，并且定期举办主题活动，多形式、多角度开展食品安全宣传工作。另外，市民也可以在区市场监管局官方微信公众号上了解食品安全知识及监管动态。

引入行业协会和第三方力量

自2017年起，宝山区率先探索生产领域行业协会自律互查，目前已实现93家食品生产企业全覆盖，在推动法律法规执行和主体责任落实方面效果好。2019年，探索向餐饮领域延伸，区餐饮卫生管理协会首批选取48家餐饮单位开展自律互查，并计划逐步扩大互查范围，着力推动行业的健康发展；区市场监管局联合上海震旦职业技术学院举办食品生产企业出厂检验培训班，覆盖全区所有食品生产企业和全部出厂检验项目。结合理论知识和技能操作，开展集中教学、专家交流、分组实践，增强从业人员食品安全意识和实操能力，帮助企业把好食品安全出厂关。鼓励食品生产经营企业投保食品安全责任险，工作开展以来，已实现高风险食品生产企业食品安全责任险全覆盖，高风险食品经营企业投保率达90%以上。

亮点实践

“宝山社区通”扩大宣传覆盖面

2017年，宝山区运用移动互联网、大数据分析等现代技术，探索建立了以党建为引领、以移动互联网为载体、以居村党组织为核心、以居村委为主导、以城乡居民为主体、以有效凝聚精准服务为特点的智能化治理系统——“宝山社区通”。全区453个居委、103个村全部上线，73.7万余名居村民实名加入，覆盖52万余户家庭，7.4万名党员在线上亮身份，成为宝山信息速递的窗口、思想教育的阵地、为民服务的平台、“四治”一体的家园。区市场监管局通过“宝山社区通”积极投放食品安全相关科普知识和工作动态，实现居村民线上线下互动交流，及时了解居村民对食品安全工作的意见建议，充分发挥平台效应，探索食品安全工作与新平台的联动结合，激发工作活力，覆盖更多受众人群。

“食安保”系统实现废弃食品闭环管理与资源化再利用

2018年，宝山区率先建立对废弃食品“互联网+”的全过程闭环式监管模式。区市场监管局借助第三方力量开发了“过期、不合格食品收运处置系统”，将废弃食品包括过期、不合格、不可食用等食品进行统一的运收处置，在批发市场、超市卖场、集贸市场、肉制品生产企业全覆盖运用，推动废弃食品资源化利用。

食品安全社会共治的当前难点

访谈中提及，宝山区食品安全共治目前主要存在三方面难点：一是公众社会监督作用发挥还不够，市民对食品安全社会共治的参与意识还不够强烈。二是食品行业整体水平有待进一步提升。宝山地处城乡结合部，食品生产经营单位体量多，占全市第四，食品行业整体规模较小，食品从业人员安全意识不高，仍需进一步督促食品生产经营企业落实主体责任，加快品牌建设，通过示范创建进一步提升食品行业整体水平。三是农产品质量安全源头管理仍需加强。随着江杨批发市场等三个食用农产品批发市场进驻宝山，江杨市场板块已成为全市主要农产品集散地之一，需进一步落实食用农产品产地准入和市场准入机制，加强食用农产品种养殖、流通环节的源头管理。

对未来发展的建议

支持行业协会、高校、科研院所等第三方合作参与到食品安全社会共治当中。鼓励行业协会在督促企业诚信守法自律方面发挥更大作用，督促行业协会引导食品企业执行行规行约和职业道德准则，继续开展食品生产行业、餐饮行业自律互查，推动行业协会自律互查向更广领域延伸；继续开展第三方机构食品安全质量评估工作，对食品生产企业开展HACCP体系实施情况评估。组织高风险餐饮单位、养老机构食堂等第三方质量评估和告知承诺食品经营许可单位第三方质量测评抽查。

全面推行智慧监管，推进大数据、云计算、物联网、人工智能、区块链等技术在食品安全监管领域的应用。比如依托“食品安全风险控制电子监管地图”，运用大数据形成风险隐患清单；全面推进“食安保”系统在批发市场、超市卖场、集贸市场、肉制品生产企业等全覆盖运用，推动废弃食品资源化利用；实现“食品冷链智能监管平台”在20余家食品冷链储运企业100%应用；完善区“宝山区地产农产品质量安全追溯平台”，“宝山区食品安全快速检测实验室信息化平台”等监管平台，不断扩大科学监管覆盖面，提高食品安全监管效能。加强部门协同，推进数据共享、数据汇集，探索将食品安全监管信息纳入“一网统管”，提升区域食品安全综合治理能力。

嘉定区

食品安全社会共治的理解

区食品安全相关负责人认为，食品安全管理是一项系统工程，单靠政府和监管部门的力量很难完成。食品安全社会共治共享，就是要在落实监管部门监管责任和食品生产经营者主体责任的同时，整合各领域资源和力量，推进食品安全各方共治、成果共享。

该负责人认为，推进食品安全社会共治共享要坚持党委和政府引领，只有这样才能有效掌握和把控食品安全整体状况和关键风险点，建立快速响应、互动机制，解决源头根本问题，达到整体治理目的。

食品安全社会共治的实践

根据工作事项设定不同的沟通会议机制

充分发挥区、镇两级食药安委和食药安办的统筹协调作用，通过组织召开工作大会、专题会议、工作例会，组织开展专项整治等方式，建立监管部门沟通协作机制，整合监管部门力量，推进食品安全重点工作的落实。

引入多种主体参与支持

嘉定区利用行业协会的力量协助政府对食品行业及食品安全进行规范，建立全市第一个涵盖食品生产、流通、餐饮三大环节的区食品安全协会。

该区各街镇组织居民代表成立市民巡访队伍，每年每个街镇至少组织一次市民巡访。巡访员与政府工作人员一起到食品生产经营者门店里进行检查，让市民切身参与到食品安全社会监督当中，增加市民群众的参与感的同时，增强对食品生产经营者的监管力度。

设置专职的舆情处置部门，充分利用线上线下多媒体渠道进行宣传

市场监督管理局内设专门的舆情处置部门，进行人工舆情检测，将微博、微信等公众平台上出现的重点舆情信息发送到相关部门处理。该区每月会编写《嘉定食药安全》报发送给各相关成员单位、各村镇及各街道居委会办事处，包括食品安全会议信息及整治宣传等内容。

同时，设立区市场监督管理局官方公众号及微博，并在官方网站上进行信息公布。

此外，2012年开始，嘉定区举办食品安全进课堂活动，将食品安全纳入中小学教育课程，编写了食品安全读本，进行课堂知识宣传教育。2017年发布了针对食品监管人员、村居“一站三员”、食品从业人员、学生四大类人群的学习部落APP。



亮点实践

农村自办酒席标准化

嘉定区位于上海郊区，老百姓对农村自办酒席的需求较大。为了保证农村自办酒席的食品安全，2018年嘉定区出台了《嘉定区农村自办酒席标准化建设三年行动方案》，编写发布《嘉定区农村自办酒席区级标准》，有望实现2020年全区自办酒席会所全部达标。与此同时，嘉定区安亭镇泥岗村和南翔镇新裕村共同承担的“农村自办酒席会所管理和服务综合标准化试点”成功获批市级农业标准化试点项目。

组建啄木鸟志愿者队伍

2017年，嘉定区食药安办与团区委合作，组建啄木鸟志愿者队伍。通过社会提名、街镇组织志愿者报名、微信公众号开放报名等方式招募青年志愿者，由各街镇食药安办组织活动，对就近餐饮门店进行巡访。

此外，啄木鸟志愿队还将学生家长纳入到社会监督员/志愿者的力量中，让学生家长参与到学生食品安全的监督和检查工作中。

首创“食品安全小戏进村居”的文艺汇演宣传活动

“食品安全小戏进村居”的文艺演出，多以方言为主，消除了村镇居民在语言上的障碍，其轻松有趣的形式得到人民群众的欢迎，尤其是中老年群众的欢迎。

嘉定区食品安全小戏进村居的活动自2014年开始推广至今举办巡演了上百场，小戏内容结合食品安全知识编排剧本，用老百姓喜欢的戏种和方言传播食品安全知识，提高人民群众意识与参与食品安全社会共治的积极性。

食品安全社会共治的难点

区食品安全相关负责人认为，生产经营者主体责任仍然是目前比较薄弱的方面，也是未来需要不断提升的难点之一。

该负责人认为食品安全监管链条长、环节多、因素杂，加之国内生产经营者违法违规成本低，导致生产经营者的违法行为并未对其生存发展产生实质性影响，违法者存在侥幸心理，是导致生产经营者责任感薄弱的原因之一。如何将生产经营者的食品安全责任与生产经营者的征信和信用体系相融合，提升生产经营者的责任感，如何将人民群众的声音加入对生产经营者的监管中，增强生产经营者的自律，也是未来可以进一步探索的。

目前人民群众自主感知度有待加强。此外，由于对人民群众参与暂无激励或奖励机制，可能会导致人民群众参与积极性受限。

对未来发展的建议

该区负责人建议未来应当加强食品安全问题对生产经营者征信方面和信用体系的影响力度，推进食品企业诚信体系建设，加大对失信人员的联合惩戒力度。

同时，通过案件信息公开、食品安全风险交流等方式引导公众依法维权、参与治理。引导食品行业组织发挥行业引领作用，加强食品企业自律建设。

徐汇区

汇通互联网企业参与

“爱沪餐—食安封签”

食品安全社会共治的理解

区食品安全相关负责人认为,《上海市食品安全条例》明确了本市食品安全工作实行“.....属地监管、部门协作、社会共治”的原则,食品安全社会共治应是政府部门在履行法律法规规定的食品安全法定监管职责之外,由食品行业协会、行业自治组织、生产经营企业、市民、社区、第三方机构、网络平台、新闻媒体以及保险、银行等金融机构自主自觉、多方合力共同参与食品安全治理的工作格局,其中,政府部门应起到宣传、引导与发动的作用。

社会共治与政府监管既有联系又有区分,在当前的食品安全治理工作当中,社会共治应该是起到补位、促进和辅助的作用,这不仅是弥补监管力量相对不足的需要,也是促进社会监督、推动食品行业自律、保障食品安全的重要途径。

食品安全社会共治的实践

建章立制,加强指导

徐汇区分别印发了《食品药品科普站(徐汇)工作规范》《食品安全工作站管理规范》《食品安全市民巡访团工作规范》《食品安全专家导师团工作规范》等规范性文件,指导区食品药品协会在全市率先发布“食安锁”系列团体标准,对全区的科普站建设和开放工作、社区食品安全治理工作、市民参与食品安全巡访工作、行业专家参与食品安全治理工作及外卖“食安锁”的使用等多方面的社会共治工作做出了专业指导和有力推动。

市民参与,巡访监督

组织来自全区13个街镇的91名市民志愿者成立了食品安全市民巡访团,参与对辖区沿街食品经营单位规范经营情况的检查走访和食品安全法律法规的宣传。聘请了来自美团、饿了么共计80名骑手组成志愿者团,助力“食安封签”推广和违法食品经营举报工作。

社区覆盖,不留死角

在全区305个居委会内设立食品安全工作站,配备食品安全“协管员”、“信息员”、“宣传员”近1000名,完成了社区内食品安全隐患排查、信息报告、协助执法和宣传教育等工作。

行业自治,自查自纠

依托物业、大型食品经营户牵头力量,在全区成立了2家食品安全“区域自管会”、7家“楼宇自管会”和27家“路段自管会”(以下简称自管会),形成了协助监管、助力宣传、自查自纠、互访互助的工作机制,有力深化了企业食品安全主体责任的落实。

强化宣传,广泛发动

每年开展食品安全宣传周、“六进”等主题宣传活动,实现了对辖区所有暑托班的食品安全宣讲全覆盖,开发线上网络食品安全科普站,实现各街镇食品安全科普站全覆盖,彰显监管成果、展示先进经验、传播科学知识。

亮点实践

爱沪餐—食安封签

为破解外卖食品“食安封签”推广普及中的资金投入成本大和专门张贴费时费力的双重难题,2020年5月,徐汇区市场监管局会同阿里本地生活(饿了么、口碑)及相关银行机构,携手推出“爱沪餐—食安封签”。

“爱沪餐—食安封签”项目找准各方利益的“最大公约数”,实现了互惠共赢。对商户而言,做到了两个“合二为一”:第一个是将餐饮外卖订单小票与“食安封签”功能合二为一,依托热敏贴技术,通过一次性当场打印,一张单子既涵盖了外卖订单信息,又具备了“食安封签”的粘贴功能,省去了商户额外购买“食安封签”的资金成本;第二个是将粘贴客户必需的外卖订单与张贴“食安封签”两个动作合二为一,节约了外卖商户在用餐高峰期的时间成本。网络平台阿里本地生活(饿了么、口碑)和银行机构也在其中发挥了积极推动作用,双方全面合作,将在徐汇区投入上千台“爱沪餐—食安封签”设备终端,并为外卖商家提供平台优惠、上门安装、免费培训和运维支持等服务,当然,也将为自身吸引来更多的新客户。新闻媒体也发挥了良好的宣传助推作用,中央电视台、上海电视台、上海广播电台、央广网、上观新闻等十多家知名媒体对此进行了宣传报道。目前,“爱沪餐—食安封签”正在一期试点的六大商圈500余户外卖商家全力推广,切实保障辖区的外卖食品安全。



食安课堂

针对食品企业集中组织从业人员培训难、培训成本高、培训缺少统一规范教材等情况,徐汇区市场监管局率先发布全市首个食品从业人员网络培训平台“食安课堂”,实现了学习内容全方位、从业人员全覆盖、培训考核全天候。目前已完成在线食品生产、食品销售、餐饮服务三个环节的课程编写与上线,1万个账号已开通注册使用,深入推动了食品企业主体责任的落实。

食品安全社会共治的难点

区食品安全相关负责人认为,当前食品安全社会共治工作还存在一些难点。一是食品行业协会的工作人数较少,且偏老龄化,会员单位的数量还不够多,行业协会的自律、指导作用还有待进一步凸显。二是部分企业的安全管理制度落实还不够到位、主要负责人及从业人员的食品安全专业知识还比较欠缺。三是市民主动参与、主动监督食品安全的意愿还不够强烈,积极性还不够高。

对未来发展的建议

一是要进一步加大对食品行业协会和其它行业自治组织的专业指导和工作扶持力度,行业协会要积极完善内部运作机制,吸纳新生力量,壮大会员数量,进一步发挥行业自律作用。二是要尽快完善食品企业的信用体系建设,提高企业的违法成本,放大正向机制的激励作用,倒逼食品企业进一步规范经营。三是政府部门应进一步加大食品安全法律法规、违法食品经营对公众的危害等内容的宣传,新闻媒体扩大对相关知识的公益宣传力度和舆论监督力度。

上海海关

上海海关是国家设在上海口岸的进出境监督管理机关，隶属中华人民共和国海关总署。2018年，根据国务院机构改革方案，将国家质量监督检验检疫总局的出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署。改革后的上海海关负责对上海口岸进出口食品、食品添加剂、食品相关产品安全监督管理；负责国境口岸食品卫生监督管理；依法查缉相关食品走私。组织实施进出口食品安全的风险监控计划方案，根据工作需要向卫生行政部门提出食品安全风险评估建议。负责重大进出口食品、食品添加剂和食品相关产品质量安全事件调查、处理工作，配合有关部门开展食品安全专项整治行动。

食品安全社会共治的理解

在经济全球化、贸易全球化、分工精细化、产业链复杂化的今天，随着我国进出口食品贸易的不断增长，食品供应更加国际化，原料生产、成品加工、贸易运输等环节可能处在多个国家或地区，风险环节和责任主体更加复杂，这给我国食品安全和国家安全带来重大挑战。

海关坚决贯彻落实“四个最严”，紧紧围绕党中央、国务院重大决策部署，强化海关监管，坚决守住进出口食品安全底线。对内致力合作共治，携手国内食品安全监管部门共同推动食品安全共治共享。对外依托国际组织和区域一体化组织，倡导国际治理理念，加强多边国际合作，深度参与国际事务，积极推动共治共享，努力建成进出口食品安全共治新格局。

参与食品安全社会共治的实践

进口食品的检验监管

海关根据国家法律法规和国务院有关规定，在进出口环节对食品实施检验检疫和监督管理；完善进出口食品安全风险预警和快速反应机制；组织实施进出口食品安全的风险监控计划方案；通过对进出口食品的风险评估，进行精准布控，既保障了进出口食品安全，又实现通关便利，优化了营商环境。在口岸监管环节发现的不合格食品，均依法做退运或销毁处理，并由海关总署定期在官方网站上对外公布未准入境食品信息。

国境口岸食品卫生监督管理

海关部门对国境口岸食品生产经营单位开展“双随机、一公开”监督抽检工作，建立执法对象库、监管人员库，开展随机抽检、现场监督执法，并对结果信息实施定期公开，确保口岸食品安全。

举办宣传教育活动

海关积极宣传、普及食品安全知识，介绍海关日常工作，帮助社会更好的了解进出口食品安全信息。

每年的食品安全周，海关会围绕“尚德守法 食品安全让生活更美好”等主题，开展“进口食品安全社区行”“食品安全口岸行”等系列宣传活动，并结合食品安全主题日活动，举办实验室参观、网上知识竞赛等活动，积极开展食品安全宣传教育活动。

此外，通过12360热线或海关公众号都可以联系海关了解进口食品问题。

积极参与社会共治

海关严格实施进口食品境外出口商或代理商及境内进口商、出口食品生产企业的备案管理工作，健全企业信用档案，推进进出口食品追溯体系建设，建立相关进出口食品企业和国境口岸食品生产经营企业诚信体系，同时利用大数据平台采集各方舆情信息，结合信用档案管理，与其他食品安全监管部门信息共享，实现联合惩戒。

海关作为上海市食药安委成员单位承担相应工作，包括参加各类工作协调会议；第一时间报送重大食品安全事件等重要信息；公布食品安全信息；参与重大食品安全事故应急处置；参与市食药安委成员单位见的联合执法行动；推荐人员参加集中办公；参加每年的各成员单位食品安全工作绩效考核等。



参与食品安全社会共治的难点

目前食品安全社会共治的难点主要有四个方面，一是各个监管部门之间的协同配合水平有待进一步提高，尚需建立更为有效的执法衔接机制，确保协同执法的有效性、高效性；二是各个监管部门之间监管信息的互通共享渠道不够稳定，尚需建立明确的共享机制、创立统一的共享平台，确保信息共享的快速、权威、有效；三是问题食品的追溯存在滞后性，对问题食品的追溯涉及多个监管部门、多个食品流通环节，信息传递的滞后性存在放大效应，导致问题产品仍有流入市场的风险；四是对具有普遍性的食品安全问题，如标签瑕疵的认定等，建议统一执法尺度。

对未来发展的建议

社会组织也应该是食品安全社会共治的重要力量，但是这股力量目前还没有得到充分的重视和足够的引导，应逐步加强这方面的挖掘工作。充分利用大数据等技术手段，加强信息整合和风险分析，提高食品安全监管工作的有效性。进一步加强宣传工作，以更多形式的宣传方式，提高群众的共治意识，构建政府、生产经营者、第三方注力的全民食品安全社会共治链。

上海市食品药品监督管理局科技情报研究所

上海市食品药品监督管理局科技情报研究所主要负责食品药品安全信息的收集分析，数据管理，政策研究、舆情监测，立法调研等，旨在为食品安全科学监管提供专业支撑。近年来，情报所深入开展课题研究、广泛开展合作交流，积极探索食品安全治理体系和治理能力现代化的实现路径，不断为社会共治的上海实践提供新思路、新方法。

食品安全社会共治的理解

研究所相关负责人认为，食品安全问题具有复杂性、长期性和艰巨性。由于涉及多方利益，仅依靠政府单方力量对食品安全进行传统式监管，很难达到良好的效果。在我国，食品安全社会共治应坚持党政同责，坚持政府主导。食品企业基于社会责任进行自我规制，行业协会作为政企桥梁进行协同治理。此外，科研机构（专家）、新闻媒体、公众等也是开展有效社会治理的不可或缺主体。

参与食品安全社会共治的实践

舆情监测

为及时了解各类媒体对食品安全工作的关注动态，掌握突发食品安全公共事件民意变迁，情报所牵头与相关机构共建了食品安全舆情实时监测平台、对微信、微博、客户端等全媒体发布的食品安全信息进行实时监测和分析研判。舆情监测的开展为提高食品安全科学监管水平，优化食品安全风险交流方向和策略，及时回应社会公众食品安全关切提供依据。

政策研究

情报所聚焦社会普遍关注的食品安全热点和难点，深入开展发达国家和地区的食品政策、法规和真实案例的比较研究，结合中国国情和本市食品安全特点，基于社会共治的视角，提出食品安全科学管理的顶层设计、法律保障、技术路径和评价方法等。如近年来参与完成了餐厨废弃油脂闭环管理和循环利用课题、基于互联网的食品商业模式监管策略研究等。

投诉研判

研究所与12331市民热线即本市食品药品投诉举报中心建立了业务沟通机制和信息共享机制。通过对12331数据库中市民投诉举报信息关键字段分析，了解市民反映的食品安全相关热点问题，科学研判食品安全相关的健康风险和社会风险，快速筛选非食品消费行为的职业打假人，防止投诉举报平台被职业打假人恶意占用，使12331热线真正做到“一线牵万家，倾心为民生”。

科普宣传

情报所充分依靠专家团队，积极发挥专业优势，开展全方位的食品安全科普宣传：与街道党支部共建，下社区设立市民讲堂；针对青少年饮食喜好，开展食品安全校园行；与新媒体合作，科学引导市民安全消费；开展食品安全宣传周活动，消除市民食品安全知识的盲点及误区。

公益诉讼

情报所积极开展食品安全公益诉讼制度研究和探索，完成了网络销售非法添加药物成分西布曲明案件、含有河豚毒素涉案食品致人重伤案件等一系列公益诉讼案件中涉案食品安全健康风险评估，为保护公众健康利益提供案件办理所需的专业证据，并已经成为当前本市探索社会共治有效方式的新途径。



参与食品安全社会共治的难点

一是共治意识和理念还未全面建立。人们依然倾向于遇事找政府来解决。而在发生食品安全事故时，人们也更多归咎于政府监管不力。二是政府职能尚未完全转变。目前我国食品安全的监管主体、监管体制和监管方法还带有较强的传统行政管理征。三是各类社会主体参与食品安全监督管理缺乏主观能动性和共治所需的各种能力。

对未来发展的建议

一是加强政务信息公开。食品安全信息是联系食品供应安全链上各个主体共同行为的纽带，政务信息公开是社会第三方主体参与治理并取得实效的基础性条件，需要由政府主导建立和完善畅通有效的食品安全信息交流机制。二是加强行业协会作用。行业协会应作为独立于政府的社会组织或民间机构，发挥政府部门与企业沟通的桥梁和纽带作用，督促食品企业依法诚信经营、承担相应的社会责任，弥补政府监管能力之不足。三是充分发挥专家作用。通过权威专家采用通俗易懂的方式进行食品安全政策、法规、标准等解读，培养公众食品安全意识和自我保护能力，提高公众参与社会共治的观念和能力。

上海市卫生健康委员会

上海市卫生健康委员会食品安全标准与评估处负责组织拟定食品安全地方标准，组织开展食品安全风险监测、评估和交流。

食品安全社会共治的理解

被访谈的负责人认为，食品安全社会共治不是一个部门一个单一主体就能够完成的工作，而是需要多个政府及监管机构、多个社会主体共同参与，逐步发展的模式。

食品安全社会共治由政府主导，推动共治政策制度的发展和落实，各相关部门各司其职并互相合作。生产经营者需要有高度的自律。新闻媒体作为宣传舆论主体，为社会提供正确的食品安全宣传和舆论导向。此外需要利用好第三方机构组织的有效资源，比如行业协会学术界的专家支持及意见。



参与食品安全社会共治的实践

风险监测与上报机制

该处主要依据国家制度政策要求，结合上海实际情况及特色进行调整，形成上海市的食品安全监测标准。从现状来看，上海市的标准一般都会高于国家基本要求。同时，会根据重大隐患、事件的发现及结果，调整食品相关政策。例如上海小麦毒素超标事件，因检测出某区域小麦某项毒素超标，修改相关要求及条例。

搭建风险监测体系，并将结果上传至国家风险平台。区县级卫健委检测结果每季度向市级进行汇报。如果发生重大隐患需要及时上报处理，如近年来随着对婴幼儿食品安全的社会重视度提升，此类问题上报速度及处理速度要求也随之提高。

同时，除了市区级卫健委自行进行食品安全检测，会邀请第三方检测机构进行食品安全检测。

加大食品安全标准宣传

定期举办食品安全宣传周，包括专家讲座、专题活动等。同时通过上海卫生健康监督公众号和上海疾控公众号披露信息，对人民群众进行宣传教育。

参与食品安全社会共治的难点

食品溯源情况依旧是一个难点。食品原材料溯源是人民群众比较关注的重点问题，但是在抽检时发现，一些大型食品生产经营者依旧未做到对食品原材料、进货台账的电子化系统化转移，依旧使用手工台账简陋记录。

政府监管力度有待进一步加强，食品相关生产经营者的行为由于惩罚力度还不够大、未与信用系统挂钩，导致并未从根本上打击问题生产者或给生产者教育，使其认识到问题的严重性。

对未来发展的建议

以食品生产经营者基础台账的系统化为基础，继续推进食品溯源系统，更好的实现“从田间到餐桌”的可追溯性。

扩大引入专业的第三方检测机构、高等院校等都可以协助完成技术检测，为食品安全风险监测及评估提供更多专业技术层面的支持。

打通长三角食品安全风险监测壁垒，促进各省市密切合作、信息互通、互相交流学习。

农工商超市（集团）有限公司

——被上海市人民政府连续评为“上海市文明单位”。荣获农业部等九部委认定的一系列优秀单位称号，连续9年名列《上海商情》供应商综合满意度第一位。

农工商超市（集团）有限公司，是一家多业态发展的大型连锁企业。集团由农工商超市、118广场、好德便利、可的便利、好德物流、便利通电子商务、好德企业、真德食品、伍缘杂货、圣诺亚酒店等下属企业组成。现拥有2000多家直营门店，500多万红利会员，集团年规模销售近200亿元。企业规模效应、市场占有率和创利能力位居全国连锁企业前列。

食品安全社会共治的理解

负责人认为，食品安全社会共治的核心为社会各个主体参与，以恰当的模式履行各自在食品安全中责任及义务的治理机制。

从食品流通生产经营者的角度来说，一个好的食品安全社会共治体系离不开政府的引导和监管，更离不开生产经营者提供安全的商品，流通生产经营者按标准化管理运输仓储经销合格商品，媒体的宣传促进信息交流，社会群体也需积极参与响应共治理念。

构建更多高效的信息沟通交流途径是食品安全社会共治的重要基石，包括政府与生产经营者间、社会群体与政府及生产经营者间。

食品安全社会共治的实践

食品信息溯源系统

从2015年起，农工商超市集团按照《上海市食品安全信息追溯管理办法》有关要求开展了对9大类20个品种食品进行追溯，2019年4月，在原有基础上，技术联合第三方机构“追溯云”开发提升追溯系统，于2019年10月份于230多家门店中上线，覆盖追溯范围并逐步扩大到全部蔬菜水果，来提升客户体验度、提高公众食品安全意识。

农工商正在通过自身在业务链条中的定位与话语权，逐步完善追溯模式，尽可能追溯到每一种类食品的源头，例如生鲜类食品追溯到产地，预包装食品通过中间商追溯，正在进一步完善。

食品安全快检站

目前已完成5家试点运营，另有2家筹建中。通过建设快检站，定期免费为公众提供专业的食品检测服务。该检测站的技术力量由第三方快检提供（安心检），产品设备由农超集团投资。

潜在风险应对措施

一方面生产经营者定期对门店的设备进行维护，每一项检查对应记录；第二，顾客购买过程中造成食品问题，生产经营者投保第三方责任险，其中包括食品安全相关的保险内容；第三，与生产经营者及供应商签订条款，若责任归属于生产商，则需由其担责，来保障销售商的损失覆盖率。

食品安全社会共治的难点

链条信息的缺失为食品信息溯源难点

作为零售生产经营者对食品源头的追溯难度大、成本高。以生鲜产品为例，作为零售商只能往上一级追溯至其批发市场，但是市场中具体摊位以及产地信息追溯难度大，获取信息的便利性受限，同时需要花费较大的人力物力，且不一定能获得结果。

作为流通生产经营者，承担更多社会责任

食品流通生产经营者的责任过大主要体现在：

首先，在食品安全行政处罚角度，《食品安全法》中的免责条款在实践中缺乏权威的解释。

其次，在媒体宣传中，也未完全澄清和拆分食品生产者和流通经营者的责任，对经营者造成商誉影响。

因此，目前流通生产经营者在食品采购中，除了审核供应商（包括经销商和生产经营者）提供的食品检验报告等文件外，还需要增加更多的检验检测工作。

快检站结果不完全受认可

快检和最终检测结果不同：生产经营者设置快检站，但纠纷发生时，快检结果无法作为责任判定的直接依据。

公众行为导致的食品安全风险

食品销售过程中，由于公众行为导致的食品安全风险不可控。比如冷柜内的食品，由于公众选购，特别是到付款台才弃购的情况，极易造成食品安全风险。

作为超市运营，只能通过加强拣货员操作，来尽可能降低食品安全风险。但在食品安全问题发生时，这个情况无法作为申诉项论证。



对未来发展的建议

首先，生产经营者需要政策的支持、需要政策的指导。国家相关政策制度的查询、学习需要专门的途径，对政策的解读还需要更多专业人士指点。同时，需要从政策制度的角度明确对社会群体的要求，例如生产经营者履责后的处罚减轻处理，对职业打假人态度的明确，以及对生产经营者的具体标准。

其次，媒体对于不合格产品的报道需要进行筛查，避免对销售生产经营者连带曝光带来不利舆论。

再次，相关机构还需制定统一的标准以及标准之间冲突时的验证的解决途径，例如生产标准与销售标准，快检检验标准与实验室检验标准、政府政策免责条款与实际执行等。

最后，食品安全共治离不开多主体参与，因此，建立多方互通的有效沟通途径也十分关键。



光明乳业股份有限公司

光明乳业股份有限公司成立于1996年，是由国资、社会公众资本组成的产权多元化股份制上市公司。从事乳和乳制品的开发、生产和销售，奶牛的饲养、培育，物流配送，营养保健食品开发、生产和销售等业务，是目前国内最大规模的乳制品生产、销售生产经营者之一。

食品安全社会共治的理解

负责人认为，2015版食品安全法的16字方针明确提出食品安全社会共治，中国的食品安全管理的找到了正确的方向。

光明乳业作为大型食品生产经营者，首先要做到的是落实生产经营者食品安全主体责任。分两个方面来开展工作，第一对内聚焦食品安全风险，从识别风险点开始，到对于风险点建立标准和管控标准，对标准进行一个控制，简单的说就是建立食品安全的管理体系。仅仅靠热情是不够的，要靠科学的管理体系。为此，我们建立了“18165”品质光明战略，几十年积累了自己的光明乳业EQMS卓越质量管理体系。

对外聚焦食品安全风险信息交流，食品安全本身也是个社会问题，在社会上每一个板块都扮演着不同的角色，生产经营者首先要承担的是食品安全的主体责任，这是最重要的一个环节。除了生产经营者之外还有监管部门，行业协会，检验检测机构，公众以及专业的机构，作为生产经营者要主动的开展食品安全全方位的信息交流。

内外兼修，形成了食品安全社会共治的局面，要求每一个板块及时的去沟通食品安全信息，最终的目的也是为了建立食品安全治理体系，提升食品安全治理能力。

食品安全社会共治的实践

分级别设置食品安全办/部门

公司专门设置食品安全办，把食品安全提升到公司战略层面。在光明乳业，食品安全办纵深可划分覆盖三级：最高层级是公司总部的食品安全办；第二级是各事业部的食品安全部门；第三级是乳品工厂、牧场、物流公司等。

光明参访活动

光明乳业华东中心工厂是全球最大的乳制品单体工厂，整个工厂做了一些便于食品安全交流的设计，每年受访的人数都是几万人，主要接待一些学生，团体到光明乳业进行参观访问，参观访问过程中，即介绍了光明的产品也展现了光明一些科技的能力和技术能力，同时也做了食品安全方面的沟通交流。



产学合作，共建乳品科学创新实验室

光明乳业和江南大学建立着长期战略合作关系。目前，双方合作创建的“光明乳业 - 江南大学乳品科学创新实验室”项目已经进行到二期。

在一期阶段，创新实验室通过开展乳品创意大赛、益生菌种质资源开发以及母乳功能性寡糖的生物合成等富有成效的工作，实现了优势互补、利益共享、共同发展的目标。

“金箸奖” 2018年度食品标杆企业称号

亮点实践

光明食品安全白皮书

自2015年起，光明乳业在行业中率先发布了食品安全白皮书，如今已经连续三年发布白皮书，向社会展示光明乳业在食品安全和质量管理上所做的努力和承诺。

2018年，光明乳业发布的白皮书，全面描述了展现光明乳业“18165”品质光明战略。

- “1”个品质光明战略 - - 以质量为核心，以科技创新为动力，以品质促品牌；
- “8”项战略举措；
- “1”个光明PAI质量体系；
- “6”大支持光明PAI质量体系的系统建设：包括目标管理系统、预防系统、监测系统、评估系统、改善系统和内控标准系统；
- “5”支质量人才队伍建设。



其中8项战略举措中，首要即明确了“以新版食品安全法为指针，开展质量信息交流”的基本战略，贯彻质量安全社会共治共享的理念。

有上层战略指导，光明乳业建立了以PAI（预防Prevention/评估Assessment/改善Improvement）体系为核心的食品安全管理体系，覆盖从奶源、生产、物流到分销全产业链。同时以合法合规保障食品安全底线、以监测系统进行效果评估，以数据平台实施精准追溯，以基础研究提供技术支持，全方位多维度构建食品安全管理框架，保障安全和质量目标的全面达成。

同时，白皮书的编制，也是光明联合行业专家与外部组织的成果。编制工作会引入专家对光明食品安全管理现状和情况进行诊断和把脉，每年北京科信食品与营养信息交流中心的理事长陈院士都会通过对食品安全白皮书的审定和讨论，对光明的食品安全工作进行把脉。通过对食品安全白皮书的一个发布，探讨光明食品安全的发展的一些管理问题，技术问题和资源化问题。

上海市食品安全工作联合会



上海市食品安全工作联合会（以下简称“市食安联”）成立于2013年11月，由本市食品安全工作领域的社团、企事业单位和专业人士自愿组成的非营利性社会团体法人。

市食安联主要职责包括宣传贯彻国家和本市有关法律法规及相关技术标准和政策；协助政府相关部门开展食品安全相关工作；组织开展食品安全相关培训、讲座和技术交流；加强长三角及国内相关省市食品安全协作交流；服务会员单位提供信息交流；构建政府与企业的桥梁；提供技术咨询服务；承担政府及有关部门委托的其他食品安全相关的工作。

现有170余家会员单位，包括本市各食品相关行业协会；种植、养殖业；食品生产、加工、流通、餐饮业单位；食品检测机构；食品相关院校。另有专家委员会协助相关工作的开展。

食品安全社会共治的理解

该负责人认为，食品安全涉及最广大老百姓的切身利益，食品安不安全，老百姓说了算；保障本市食品安全需要动员广大市民参与，形成社会共治的局面。“社会共治”也是《食品安全法》确定的食品安全工作原则之一，而政府要实践这一原则，需要搭建共治的平台。市食安联成立初衷就是要搭建食品安全社会共治的平台。因此，市食安联不同于一般行业协会，而是全国唯一的、以本市50余家食品相关行业协会为基础，加上每个行业代表性的食品企业、高校科研机构 and 第三方检验认证机构组成跨行业、跨部门的联合性社会组织。市食安联一端连着政府，一端连着企业、高校科研机构、第三方检验认证机构和市民的桥梁。

食品安全社会共治的实践

一是牵手企业 落实企业主体责任和提高管理水平

通过广泛宣传食品安全法律法规和技术标准，举办论坛和研讨会，加强企业自律，引导和督促食品生产经营者自觉履行法律义务，依法生产经营，推动诚信建设。具体工作如下：（1）受市市场监管局委托，市食安联组织专家编写上海市食品从业人员食品安全知识培训系列教程、培训大纲和考核题库，供食品企业依法开展食品安全知识培训；（2）当新的法律法规和标准颁布后，市食安联举办相应培训班，请专家讲解相关要求并召开研讨会，深入理解相关政策要求；（3）市食安联先后制定团体标准“放心餐厅管理规范”、“守信超市管理规范”，引导企业积极开展创建活动，为公众提供放心的用餐和购物的场所；（4）新冠肺炎疫情爆发后，市食安联发布《上海市食品生产经营企业防控疫情与保障食品安全工作指南》；进入复工复产初期，及时向社会提供外送膳食企业名单，满足复工复产企业职工用餐需要。

二是深入社区 宣传食品安全知识和提升自我保护能力

食品安全“五进”（进学校、进机关、进企业、进商场、进社区）是市食安联的常规活动，不仅在食品安全宣传周期间，还在食品安全重要时节。市食安联都将组织专家开展“五进”活动，面对面开展食品安全科普知识宣讲；拍摄食品安全系列宣传视频、口袋书、科普宣传书籍等宣传材料；提供给电台、社区、学校开展各种形式宣传，讲解如何选购保健食品、如何做好一日三餐的合理营养、如何选择油脂、如何喝奶等。

三是联系政府 提升营商环境和提升治理能力

提高食品安全综合治理能力和改善营商环境是“六稳”“六保”的重要举措。市食安联围绕政府食品安全监管的重点工作，注重发挥专业团队的作用，协助做好营商环境的改善。主要工作如下：（1）几年前，星巴克拟在上海创建“星巴克烘焙工坊”，但现有法规不允许将食品加工、销售和餐饮服务融为一体，相关部门表示难以发放许可证。市食安联获悉后国家和本市相关监管部门，赴企业开展调研，提出针对星巴克烘焙工坊的特点，从控制食品安全风险为导向，参照现有法规和标准，制定咖啡烘焙工坊的食品安全许可审核细则的设想。在监管部门的支持下，制定全国首个咖啡烘焙工坊食品安全许可审核细则，帮助企业按时获得食品许可。（2）根据市政府餐厨废弃油脂资源化利用管理的要求，市食安联受相关监管部门的委托，依托市科委科研项目，协调餐饮、环卫、环保科技、公交、运输、石化等部门，建立了餐厨废弃油脂产生、收运、处置、应用的闭环式资源化利用，既防止地沟油回流餐桌，保证食品安全，又能加工生物车用柴油，实现资源化利用，达到节能减排的目的。目前本市有400多座加油站，给2万多辆公交和社会柴油车加注生物柴油（B5）。一步有望将再生油日销量由现在80吨/天提升至140-150吨/天。



食品安全社会共治的难点

该负责人认为构建食品安全社会共治平台难点主要为四个方面。第一，食品安全社会共治不同部门具体职责未细分，共治平台搭建之后的维护等工作未具体落实；第二，社会共治诉求目的不清晰，具体章程的制定仍在摸索阶段，目前法律政策颁布仍流于形式，未注重落实阶段的扩展构建；第三，各个主体及利益相关方参与程度都偏低，食品安全社会共治制度构建的稳定性、适用性受制约；第四，共治平台体系的构建理念与实践仍有差距，政府部门恐失职失控，相关资源权力未下放至第三方组织，相关第三方组织的公信力、权威性与发达国家仍有差距，非营利社会组织的自身能力、公信力仍需要一个培育和发展的过程。

该负责人谈到，共治是一个长远的规划，需要逐步推进，各方各自履责积极参与是实现食品安全社会共治的必要条件。

对未来发展的建议

总的来说，对未来食品安全共治发展建议主要为：（1）食品安全社会共治平台搭建之后的维护以及具体负责部门需进一步落实；（2）诉求及章程需进一步提高其适用性及针对性；（3）非营利社会组织的自身能力仍需要着力培育。

该负责人还谈及，大数据平台监管虽已开展但仍有待进一步完善，生物柴油推广渠道多样化仍待开发。同时该负责人希望，国家及相关部门对此举措的补贴政策还需维持，来培育完善市场，

希望政府部门继续进行科技技术的引导，继续扩大参与食品安全社会共治的辐射范围，加大宣传，提高宣传输出方式的群众适用性，以更多形式的宣传方式，提高群众的共治意识，构建政府、生产经营者、第三方注力的全民食品安全社会共治链。

上海市餐饮烹饪协会

上海市餐饮烹饪行业协会由原上海市烹饪协会与上海餐饮行业协会重组合并而成。协会现有团体会员1000家，包括国有生产经营者（包括股份制）占10.5%；民营私有生产经营者占76.5%；中外合资生产经营者占7%；其他系统生产经营者占6%。目前上海有品牌的、大型的、连锁的餐饮生产经营者基本上都已成为协会会员。

食品安全社会共治的理解

协会有关负责人认为，食品安全社会共治，即社会各方主体共同参与食品安全治理的食品保障体系。生产经营者自查，政府监管，第三方组织辅助是建设食品安全社会共治的必要条件：生产经营者提高食品安全共治意识，加强对生产经营者内部的管控；政府及相关部门出台对应细则要求、法律办法；第三方组织立足于各自专业领域，发挥行业与技术优势，协助政府部门设计与实践相关的政策。

餐饮协会作为第三方组织，首要职责为协助政府部门制定和落实餐饮服务提供者政策的执行，实现对餐饮服务提供者的标准化管理，例如实行餐饮协会的相关培训、检查、证件发放审核管理以及相关法规条例等规范活动的宣传，为食品安全社会共治的完善保驾护航。

食品安全社会共治的实践

该负责人认为提出食品安全社会共治之前，食品安全为单一监管模式，食品安全的问题及反馈都由政府相同部门收集，政府部门无法获取精准对一些特殊问题开展实策，例如开展餐饮机构的相关培训。

餐饮协会有关负责人表示，在实施食品安全社会共治之后，政府由单一监管模式向多方监管模式转变，逐步发挥社区、第三方组织的作用，餐饮服务提供者对食品的安全意识逐步增强，餐饮协会的受重视程度增加。

餐饮协会协助支持政府举措展开，被授予了一定程度的准行政权，作为政府与餐饮服务提供者的纽带，强化了餐饮服务提供者的自治和主体责任意识，保护了公众利益，促使食品行业治理有序进行。

该协会负责人表示，目前协会主要致力于4个方向工作的展开：

- 一是协助市场监管局实现餐饮服务提供者管理；
- 二是与教育局等部门合作，在幼儿园及以上学校，推广“6T实务”管理标准；
- 三是与卫健委合作，在医院及养老机构等食堂推广“6T实务”管理标准；
- 四是对餐饮服务提供者展开培训、核查，及“6T实务”级别示范店、绿色餐厅认证商家的评定授证工作。

该负责人认为，上海市餐饮烹饪行业协会创制的“6T实务”的宗旨是让管理者和第一线员工都行动起来，一起找出问题、制订办法、坚持执行。



6T管理法

天天处理、天天整合、天天清扫、天天规范、天天检查、天天改进

亮点实践

6T实务

除了“6T实务”理念及培训的推广，该协会还举办了2019 FHC 非遗与上海餐饮发展高峰论坛、垃圾分类管理规定的宣讲等活动，搭建文化交流平台，加强相关宣传活动构建了政府与餐饮服务经营者间的沟通桥梁，为社会经济发展和人民生活服务做出实践，也为了早日解决食品安全社会共治难点小餐饮标准化管理打下了基础。

该协会负责人表示，协会于2013年开始进行食品安全社会试点及事件工作，分别制定发布绿色餐厅评价体系、放心食堂实践活动、与政府部门合作将“6T实务”与市场监管局发布的《餐饮服务单位食品安全ABC规范化管理》融合，共同作为验收标准之一，以及参与食品安全的现场评审工作。

协会负责人认为，通过把“6T实务”加入到评判标准中，并且强制餐饮供应商执行这一标准是激励餐饮服务提供者参与共治最有效的方式。同时，餐饮协会的根基是管理餐饮服务提供者。为达到良好的管理效果，协会通过官方网站的互动、微信公众号及报纸信息的刊登，各大机构年会论坛以及食品相关的一系列与餐饮服务提供者保持沟通，调动餐饮服务提供者配合监管部门履行食品管理工作的自律性。

协会作为政府部门的合作者，相关资源与联合信息皆由政府相关部门直接提供，实施具体办法后，直接与政府相关部门进行信息的共享及传递，为后续工作的展开节省了时间成本。



食品安全社会共治的难点

“6T实务”管理理念初显成效，目前各部门联合会通过全覆盖上门指导、组织实地参观学习、单位互查等形式如火如荼的展开。该协会负责人谈及小型餐饮服务提供者的监管仍是目前食品安全监管链上的难点。其规模小，门槛低，布点多且集中于老城区。由于其数量大，经营者因缺乏认知及社会责任感，从业人员由于生活习惯等方面欠佳导致的普遍素质低下，协会对其管理的控制方面举步维艰。目前协会联合黄浦区市场监管部门设计的小餐饮标准化管理办法初显成效，未来仍需调整管理办法的完善，跟进更详细的落地执行方案，进一步扩大其适用性及普及性。

对未来发展的建议

该负责人认为，餐饮服务提供者作为食品安全社会治理中的主体，应对相关政策给予积极回应，不仅是提升自身社会责任意识，也是为其自身带来价值。对于食品安全共治的模式，未来可以建立更完善的政策及制度，进行更加规范化的监管及指导。未来是否可以进一步将政府相关职能下放给专业人士，政府部门发布政策法规，专业机构参与详细规程落地执行反馈等工作。政府部门作为执行单位的强力后盾，应对政策的推广宣传加强力度，例如“6T实务”管理方法仍需进一步的传播。各部门各主体各司其职，共同在食品社会共治层面上，防范未然、防微杜渐。

上海市食品化妆品质量安全协会

作为独立团体机构，提供食品安全相关的专业意见及建议

上海市食品化妆品质量安全协会，于2009年7月成立，目前协会拥有211家会员单位，主要包括食品化妆品生产经营企业、检验机构等，其中生产企业约占上海市食品化妆品生产企业的13.1%。协会原隶属于上海市质量技术监督局下属机构，于2017年机构改革而独立，现作为独立于政府和生产经营者的机构运作。

食品安全社会共治的理解

食品安全社会共治比食品监管范围更广，涉及更多主体。除政府主导共治机制之外，各行各业群众都需积极参与，多元化构建方式更有利于社会稳定。食品安全社会共治具体举措由政府引导设立法律法规，群众及公众首当其冲需提高自身共治意识、了解学习相关方面知识，只有群众及公众了解食品基本常识及相关法律法规，才能对食品安全社会共治这一机制的实施奠定基石。政府通过协会将相关法律法规政策普及至学校及街道，更加扩大受众群体，以更多样化的形式进行宣传，才能发动各方参与食品安全社会共治这一举措中。

食品安全社会共治的实践

为响应新时代食品安全社会共治的发展、生产经营者实况以及政府政策的要求，协会的服务方法及举措主要是对接政企，协助政府部门进行行业生产经营者管理以及服务生产经营者等。

宣传与培训

从宣传工作着手，着力加大生产经营者社会责任意识的宣传工作，提升其责任意识度的同时为生产经营者提供服务。例如《上海市食品安全条例》发布之后，协会积极行动，每年开展培训工作。如2019年举办29次培训活动，平均100人/次，其中包括食品生产、食品经营、检验机构等食品相关人员，参加人次2628人。

该负责人还谈及协会实践食品安全社会共治的重点就是培训工作的开展，从咨询生产经营者专家意见，到网络平台信息收集，再顺延至与有关部门沟通，最后落实至专家演讲的相关培训的展开，协会遵从两个准则，即法规方面与政府机构咨询沟通、技术方面与领域权威专家沟通。并最终将线下培训内容传递至线上平台，扩大宣传受众面，提高宣传效果。协会对培训课时可提供认证来鼓励生产经营者参与、满足生产经营者学习任务要求。

政企沟通

搭建一个好的沟通平台，为生产经营者与政府、生产经营者与生产经营者之间的信息沟通技术交流工作搭建桥梁，并为生产经营者提供答疑解惑工作等。

谈及风险交流及会商，协会相关负责人告知协会主要通过协会官网、微信群、电子邮箱以及各单位对口专员开展及时的交流。同时，协会每年定期召开会员大会理事会提供信息的交流学习，并根据生产经营者的特性需求，进行单独沟通交流。

在共享信息方面，协会与相关部门的风险交流沟通方式主要通过：将重大事项对行业主管进行汇报、评审调研任务实行后，将生产经营者存在问题以及生产经营者建议政府对于监管方式的改进，作一个积极的反馈，构建良好信息交流机制。



亮点实践

协助生产经营者标准制定

在生产经营者制定标准初稿之后提交至协会，协会通过组织领域专家进行评审并出具修改意见，最后符合法规和技术的企业标准，生产经营者将在协会官网进行公布。生产经营者为了树立产品的品牌，制定的企业标准要求，通常高于政府准则一般标准，为生产经营者树立优异社会责任品牌带来影响。

在食品生产生产经营者与政府有关部门的项目冲突时，协会出具独立第三方意见具有影响及建设性意义。该协会负责人谈及去年对光明乳业旗下乳制品生产经营者提供协会意见的案例。针对生产经营者附近建立垃圾分类回收站的问题，协会组织专家团队对光明生产经营者附近距离设立垃圾回收站是否违反食品安全卫生方面规定要求进行评定，并从技术方面的支持，协助光明生产经营者解决近距离建设垃圾站的与食品安全冲突的问题。

风险评估

食品生产经营者的风险评估工作，为生产经营者的建章立制出具更专业的意见，为生产经营者规章制度建立是否符合最新法规准则提供建议，进一步落实政府监管政策的实践。



食品安全社会共治的难点

上海作为国际化大都市管理规范，全国领先。上海政府监管力度强，政府、公众及生产经营者对食品安全重视度高。

但是目前的食品安全社会共治难点为企业对技术与法律的理解把握存在一定难度，以及相关部门、协会对各个环节把控较难，食品安全相关方面的宣传力度及覆盖范围还需进一步增强，需进一步扩大受众群体，深入社会团队、地区街道居委会、学校等等群体，构建由政府机关从行业上指导协会，协会按自身准则执行对政府辅助，社会群体提高自身参与食品安全社会共治的意识积极响应，全社会共同参与才能真正实现稳定体系的食品安全社会共治机制。

对未来发展的建议

该协会相关负责人认为，政府部门作为食品安全社会治理中的主导者，对相关政策的落实程度需积极跟进，对于食品生产经营者反馈的意见也应及时采纳抑或是探讨后给出明确的反馈意见，另外，在政府各部门提的政策之间发生矛盾时，授予专业机构专业协会更多的话语权与决策权，并及时修改涉及范围内的相关准则法规。作为第三方组织应加大宣传的群体、提供更多例如实地参观优秀食品生产经营者的宣传方式，鼓励生产经营者借鉴优良食品生产经营者的规定做法。社会群体也应提升自身社会责任意识。各方各司其职，相互促进，互相影响，多方共同建设良好且稳定的食品安全社会共治，共创让市民满意的食品安全城市。

《食品与生活》杂志

由上海市食品研究所主办，上海市食品安全工作联合会、上海市餐饮烹饪行业协会、上海市食品学会、上海药膳协会协办，国内外公开发行，是目前上海地区唯一的专注食品科学知识传播的科普杂志，发行量约5万多份。曾获全国及上海市优秀科普期刊称号。2011年起，成为上海市食品药品监督管理局安全委员会办公室和原上海市食品药品监督管理局的合作媒体。

食品安全社会共治的理解

《食品与生活》杂志有关负责人认为，食品安全社会共治，与社会各界主体密不可分。目前食品安全舆情为群众敏感度最强的论点，政府各部门做好其监管职责，维护市场秩序，及时公布监管信息；生产经营者应落实主体责任，提高食品安全意识，生产安全的产品；公众也要不断提高食品科学素养，正确看待食品安全；而媒体则起着纽带的作用，及时公布政府相关的食品安全信息给市民、新的食品技术等向市民科普、市民需求及时反馈等，增加政府、生产经营者、市民的沟通，努力使各方信息对称，减少因信息不对称而导致的误读、误会。当然，市民也是食品安全的监察员，可以及时反馈市场内不合法、不合规的情况，并举报给监管部门，从而共同营造良好的食品安全氛围。

食品安全社会共治的实践

谈及食品安全社会共治实践举措，该杂志社相关负责人告诉我们杂志社目前主要致力于4个方面。

食品安全信息宣传

杂志设置了食品安全版块，组建由食品行业专家、高校教授、营养学家以及医学教授组成的专家团队，做到及时传递政府声音，实时更新食品方面的法律及监管信息，粉碎网络谣言，还原食品安全及营养健康真相，引导公众辨明是非，及时纠正食品安全认知误区，同时希望社会各界能共同参与，关注食品安全问题、监督食品相关生产经营者，形成良好的舆论环境。

落实至开展食品安全社区街道的科普讲座

杂志社与各社区及其周边街道进行合作，共同组织举办食品安全专家进社区等活动进行科普讲座，据统计，每年举办40场左右相关讲座。目前已经与全市16个区多个街道合作举办了食品安全科普专家讲座。同时，食品安全问题日益受到公众瞩目，各社区及其周边街道对此类讲座的需求量也在逐年提升。自2014年开始，杂志社也会组织公众参访食

品安全优秀生产经营者的活动，旨在通过让市民亲眼观察食品生产经营者生产环境，提升市民对我市食品生产经营者信任度。

组织食品安全有奖知识竞赛

杂志与市局等政府机构合作，联合举办了市民与学生食品安全知识竞赛。2019年举办了第五届上海市食品安全有奖知识竞赛，累计50万人次。

随着互联网技术的发展，知识竞赛的传播参与方式也逐渐线上化、互联网化，市民的参与热情也日益高涨。

建设上海市食品药品科普站

截至2019年底，全市各区共建成上海市食品药品科普站170余个，覆盖16个区、164个街镇，已建成的科普站主要集中在社区邻里中心、社区活动中心、卫生服务中心和监管部

——自1979年创刊以来，《食品与生活》杂志始终坚持“饮食品安全全健康生活”的办刊宗旨，立足上海，兼顾全国。

门所在的基层市场监管所，共占87.2%。徐汇区、宝山区、嘉定区、奉贤区等区域实现了辖区食品药品科普站覆盖率100%。配合市局的建设计划与规划，杂志社承担了科普站设计的工作，包括阅读区、展示区、现场服务区和互动体验区的设计，同时提供了食品快检、食品安全常识、相关食品信息追溯查询等服务内容。

已建成的170余个科普站中，120个科普站配置了食品安全快检室，定期向市民免费开放；徐汇区、宝山区、嘉定区、静安区市场监管局还分别结合区域特色，以科普站为载体，增设科普E站、视频设备、烘焙课堂等功能，增加市民获取食品安全科普知识的吸引力。例如徐汇区开展的“徐汇食品科普e站”，居民通过“徐汇市场监管”微信公众号就能第一时间知晓最新食品安全辟谣信息、食品安全热点解读、现场专家咨询等一系列服务，以更便捷的线上方式对信息的及时传播性开辟蹊径。

除了参与科普站的重点建设，杂志社还涉及了食品生产经营者参访方面的扩建。



食品安全社会共治的难点

目前科普站如火如荼的建设初见成效，公众对食品安全知识方面的求知欲与兴趣度有了极大的提升，对食品安全社会共治的未来蓝图也寄予厚望。从杂志社的媒体角度来说，由于承担了食药安办等部门的部分宣传任务，为更好地对接各相关政府管理部门和食品生产经营者、相关机构，希望能有更便捷的信息共享机制与平台来提高收集信息便利度，有助于杂志社更好更全面地开展对信息传递知识普及的相关工作。

其次，目前我市居民的食品安全专业知识仍相对匮乏，缺少辩证性的思维及食品安全意识，容易被一些不专业的不实内容误导，易对国产食品生产经营者及国产食品失去信心。媒体对舆论导向有着很重要的作用，如果媒体自身专业知识不足，很容易误导公众。专业的媒体能够及时、有效地运用专业知识进行辟谣或者进行科普，这点尤为关键。

对未来发展的建议

食品安全教育应扩大其普及率，并从小抓起。例如科普宣传讲座及科普站进学校等工作的展开势在必行，一方面培养学生的食品安全意识与知识水平，另一方面，也希望促进家长对食品安全的关注度，提高家长的食品安全相关知识水平。

其次，各相关媒体以更加多样化形式做好信息传递工作，提高食品安全宣传的精准度与深度沟通程度，例如食品安全进暑托班等方式，将食品健康理念、科普知识普及到各个社会年龄层，营造全社会关心支持食品安全的良好氛围，共同建设全社会满意的食品安全社会共治城市。

安信农业保险有限公司

安信农业保险有限公司是国内第一家专业性农业保险公司，食品安全责任险是安心农业保险有限公司正在力推的险种之一。

食品安全社会共治的理解

保险公司作为外部金融机构参与到食品安全社会共治当中，可以更好的配合政府及监管机构对投保的食品相关生产经营者进行监控。

所有监管压力全部集中于政府部门，而政府监管部门的压力过大，发展食品安全保险是解决政府痛点的一种方式。但是目前传统观念中认为保险只会进行事后赔付，并未意识到食品安全相关保险的保险公司做到事前监督检查，可以有助于帮助政府减轻压力。

食品安全社会共治的实践（食品安全责任险发展情况）

食品安全责任险的出现及种类

安信农保相关负责人表示，食品安全相关保险险种是安信农保总公司根据国家的法律法规，结合上海食品安全相关管理条例、食品安全导致的一些民事赔偿事件，制定出来的险种。2007年开始已有的农产品质量安全保险开始蔓延发展产生食品安全相关险种。此外随着食品安全监管力度的不断加强，公司认为食品安全责任险将成为未来重要的险种之一。

目前公司的食品安全责任险包括农产品质量保证保险、生鲜食品安全责任保证保险及餐饮食品安全责任保险。

食品安全责任险，目前主要针对生产经营者因“生产、出售的食品因食品污染或因食物中掺有异物，致使食用者发生食物中毒或其他食源性疾病，造成群体性食品安全事件或人身伤亡的”进行保险赔偿。

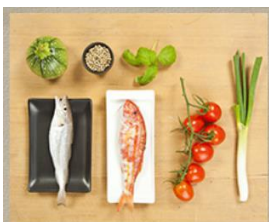
食品安全责任险的销售及赔付情况

安信农保宝山地区相关负责人表示，2012年开始食品安全责任险开始在宝山进行试点推广。至今宝山区安信农保销售总额近120万，其中67万来自餐饮流通相关生产经营者，33万来自食品生产加工相关生产经营者，2万来自农村自办酒席相关餐饮机构。2018年度食品安全责任险销售额约为77万。目前来看，仅发生个别疑似中毒事件的赔付，由保险公司调查确认受害人医药费用发票后进行赔付。暂未发生过重大食品安全事件的赔付情况。

食品安全责任险最开始的推广模式与其他保险相似，按照市场需求进行上门推荐推广，但是由于食品安全责任险的特殊性及生产经营者市场的意识不够充分，上门推广的模式效果欠佳。后期政府开始加大对食品安全的监管，也注意到食品安全责任险的重要性，由政府推动鼓励食品相关生产经营者参保，成为该类险种最主要的推广方式。



农产品质量保证保险



生鲜食品安全责任保证保险



餐饮食品安全责任保险

参与食品安全社会共治的难点

由于整个食品产业可投保目标生产经营者比较散，尤其是中小生产经营者作为保险主推目标，分布更为分散。而食品安全责任险的特殊性，大多数食品相关生产经营者感受不到该保险对生产经营者带来的利益，因而失去主动参保的积极性。

同时，该负责人指出，一些小型食品相关生产经营者或店铺对食品安全管理容易存在侥幸心理。而由于参保生产经营者是相对食品安全自律意识更高的生产经营者，结果是参保生产经营者其实较少出现问题，而拒绝参保的生产经营者反倒更容易出现问题。从这一结果来看，食品安全责任险的推广与食品生产经营者自身的意识高度相关，需要通过保险与食品安全生产经营者主体责任的双重宣传，实现两者的互相促进。

此外，认为食品安全责任险各个保险公司的参与需要进一步市场规范化。目前的市场没有统一标准和底线，保障条件和赔付限额都没有被规范，这样的现状不利于该险种的健康发展。

对未来发展的建议

政府支持

该负责人表示未来政府对食品安全责任险在政策上的支持十分重要，制定更完善更全面的政策支持食品安全责任险的发展。同时，政府部门对生产经营者在投保上的宣传力度也需要进一步加大，由于食品安全责任险的一些特殊性，单靠保险公司的销售很难达到理想的效果，建议增加政府的推动和宣传，能够更好地鼓励食品相关生产经营者积极投保。

保险产品更新迭代

未来食品安全责任险等保险产品会根据市场需求迭代并且适应市场需求不断更新，保险不光是一种产品，需要上升成一种服务，不光能做到事后赔付，还能在问题事件发生前作为风险防范工具，起到培训、监督的前置作用。比如保险公司邀请相关专家对参保生产经营者进行食品安全相关培训，从原材料采购等初期环节开始进行全流程监督，并从保险的角度为生产经营者提出食品安全相关工作建议书。由此生产经营者可以认识到投保的意义，从另一个角度提高生产经营者投保的积极性。

加强生产经营者主体意识

生产经营者的主体意识有待进一步增强，除了宣传教育外，政府的宣传及惩罚力度加大、其他主体共同监督，同时，食品相关生产经营者关于食品安全上的信息及问题应该与生产经营者信用系统挂钩，让生产经营者更深入的了解且意识到食品安全的必要性。

此外，认为食品安全社会共治相关的法律法规、政策制度还需要进一步加强完善。

上海交通大学陆伯勋食品安全研究中心

上海交通大学陆伯勋食品安全研究中心是隶属于上海交通大学的研究和服务性机构。中心依托于农业与生物学院，重点开展食品安全检测监测、食品加工与物流、食品营养等关键技术研究和技术创新。还对社会各界进行食品安全知识教育培训、食品安全与营养的第三方检测、食品安全专业技术咨询与信息服务等。

食品安全社会共治的理解

受访的负责人从行业纵深到参与主体的两个角度，阐释了对食品安全社会共治的理解。首先是参与主体角度，既要包括企业端和消费端的主体，也要包括高校、专家等专业主体，更要有政府监管的接入和指导。其次是行业纵深的角度，认为食品安全社会共治需要涵盖从农业生产、加工、仓储到最终消费，即“从农田到餐桌”的全部环节。

食品安全社会共治的实践

食品安全专业培训

食品安全专业培训是中心参与食品安全社会共治的重要方式。目前主要有3大类培训，一是利用中心的全球化学术背景，整合国际标准化资源，为本土企业提供课程与认证（如HACCP、PCQI等），为企业提高自身食品安全技术与管理水平，接轨国际，实现产品出口提供助力；二是为中小企业提供食品安全基础知识和技能培训；三是针对个性化需要，为企业和政府部门提供定制的专项培训。

组织召开食品安全研讨会

在监管部门的支持下，中心会不定期组织政府部门、公众、国内外专家等多种角色，针对专业研究和社会事件中的重要课题，举办食品安全研讨会，加强学术交流。

科普宣传

中心通过多种形式，向公众科普食品安全知识。首先，组织学生科技社，把食品安全专业知识送进社区、乡区和学校；其次，参与国家和上海市的食品安全宣传周、科技节等专门的宣传推广活动；第三，中心的专家通过参加科普综艺等形式，将食品安全专业知识告诉公众。

提供第三方检测服务

中心建立了食品安全与营养第三方检测实验室，向社会各界提供食品理化、微生物、添加剂、农药兽药残留、营养成分，以及重金属及其它有害物质检测等多项检测服务，为企业和社会提供产品检测服务、咨询服务和人员培训服务，并在产地环境安全管控技术方面形成了重要影响，也为政府部门的食品安全政策和决策提供技术支撑。



参与食品安全社会共治的难点

缺乏与行业沟通的渠道，对行业实际需求不够了解，理论研究超前于企业生产

中心作为科研机构，专业基础性研究前沿课题研究积累了丰富的经验，但是缺乏与行业沟通的渠道，对企业当前遇到的问题掌握不够。同时，企业缺乏对高校研究优势的了解，一般也不会优先寻求高校的帮助。

对未来发展的建议

相比食品安全社会共治正式提出之前，能明显感受到食品安全社会共治的理念更明确了，各类主体角色也都有了不同程度的参与。但是，目前食品安全社会共治的机制尚不够明确，建议未来加快运行机制的搭建。

受访者认为，目前中心对自身执行的业务与作用比较清晰，但对自身在上海市食品安全社会共治的整个机制中的定位与角色相对模糊。另外，对其他主体的业务与作用相对模糊，潜在存在导致各类不同主体的业务重合的风险。而各主体对自身业务是如何互相弥补促进从而构成一个有机统一体系的机制过程并不理解，将会降低食品安全社会共治的效用。

因此，设计、搭建并向各类主体培训宣传一个统一的清晰的食品安全社会共治机制，将有助于明确各主体的权限，实现食品安全社会共治价值的最大化。

独立生活的年轻人士

参与食品安全社会共治的现状



关于维权

在访谈中，受访者倪先生分享了一个他购买到食品质量出现问题的故事：

某次倪先生去超市采购食物，倪先生误将临保货架上的过期产品回家，发现之后倪先生去超市与商家进行交涉，超市给予倪先生换货处理。

在倪先生看来，他认为只要对自己没有太多利益损害，且商家能给到合理解决方案，无需进行进一步维权。倪先生所了解的维权方式主要是拨打举报电话12315。同时，倪先生对于投诉反应的时效性也存有担忧。

关于“食品安全封签”和“明厨亮灶”

根据受访者所述，曾在商家的外卖包装上发现有封签，并表示此形式让公众更加安心，但是也有受访者表示，封签依旧无法保障食物在生产过程中不受污染。

在谈到“明厨亮灶”的时候，公众表示曾在餐厅等位时发现摄像投影，并认可这样的做法，认为这是一种很好的措施，虽然对原材料的安全性依然存疑，但至少操作过程可以监控，了解后厨的状况，使整体制作过程透明化。公众也提出，在未来的改进方向上是否可以考虑将贮存区域以及切配区域也通过相同方式呈现，真正做到生产加工透明化，公众全程参与监督。

食品安全社会共治的理解

该群体的公众主要是通过手机新闻广播、公众号了解到正在推广的食品安全社会共治的治理模式。公众认为，在此监管模式下，政府和生产经营者会对食品安全质量加强把控，政府对生产经营者加强管理，对出现纰漏的生产经营者严处。与此同时生产商、仓储环节、物流环节、销售商和顾客等都需积极参与共治，不断完善该体系。该模式的实施让公众对于食品更加放心，生产经营者自制力将逐渐提升。

现在的食品安全制度更贴近生活，宣传多样化，生产经营者自治，是各方努力的结果。但仍有部分小型生产经营者存在投机心理，未重视食品安全管理；另在食物溯源方面，公众希望信息更加透明。在建设食品安全制度时，联网监管能帮助公众了解不良生产经营者的最新情况，拥有更多知情权。

另一个需要注意的是物流问题，包括物流时间、冷链保鲜技术合规性等运输过程中的信息进一步透明化。另外，公众还提出让生产经营者参与法律修改过程，增强其社会责任意识；公众在采购时应更多关注学习食品安全知识，改善购买习惯，建立健康的食品意识，维护自身权益。

就目前的维权举报奖励制度来说，部分公众认为仍不足以调动群众举报监管的积极性。同时也有部分受访的公众表示，之前碰到食品质量问题时只会选择退换货，而现在由于监管举报系统更加完善，举报渠道更加丰富，在退换货的同时也会参与举报监督工作。

对现有食品安全社会共治的评价

该群体的受访公众对于目前上海市的食品安全社会共治感到较为满意，认为大型商家食品安全风险较低，整体食品质量及市场规范化程度越来越高。但在一些中小型的生产经营者中，依旧存在菜品不新鲜等问题。公众认为，对于规模较小风险较高流动性较大的生产经营者，应加强监管和整改力度，增加检查次数，并对问题生产经营者严惩且黑榜公示。

关于现状体系

对于餐饮店的哭笑脸评价体系公众皆较为满意，就餐选择也会因此受到影响，认为这种体系值得推广到外卖平台，并且应该将哭笑脸标识放在外卖平台商家界面最显眼的位置，让公众能够一眼了解该商家的食品安全卫生状况。

关于食品安全关注重点

公众由于所处环境和自身需求不同，对于食品安全的要求也不尽相同。受访者倪先生表示，由于点外卖频繁，外卖制作过程无法透明化，对外卖食品安全有更多顾虑。另一位受访者吴女士则表示，自己会密切关注被曝光过的问题食品，在采购时会格外小心，在有亲戚生病时会对食品卫生要求更加严苛。

关于宣传

通过访谈我们发现不同公众对于食品安全宣传的了解和参与度也有所不同。其中一位受访者倪先生表示曾在街道和大型商场看到过关于食品安全的宣传活动，但不会主动上前学习。自己平时对于食品安全的了解主要来源于餐饮商家微信公众号或者新闻资讯，未关注政府官方公众号，也不太了解信息发布的渠道，他希望，在未来食品安全知识能够通过更灵活的宣传方式。

另一位受访者吴女士则表示曾在就近街道居委会看到科普站，也曾参与了食品安全调查问卷。对于科普站未来的发展方向，她希望能给予居民更多的答疑解惑，例如提供食品检测服务。吴女士也提到，对于食品安全的了解来自于广告或者微博推送，且有关关注政府官方公众号，偶尔会通过上海市食品安全网帮助亲人朋友查询厂家信息。

对未来发展的建议

公众认为目前的宣传渠道比较全面，但宣传活动的覆盖面和形式还不够丰富，建议未来在举办宣传活动时，能更多的覆盖到青少年和白领的群体，也希望能够更多的看到对违法生产者曝光以及食品品控和检测标准的知识科普。其次，公众对食物溯源表达了强烈的诉求，包括食品的产地，运输以及流转周期。

同时建议，将国家和国际的食品安全标准纳入指标体系中。另外，公众也希望能够通过一些科技手段来完善社会共治的体系，例如外卖平台可以建立过滤系统，帮助公众过滤掉一些风险等级比较高的商家；同时浏览量的降低也可以督促商家对自己的食品安全进行整治。

信息透明化
食安公众号
食物溯源
监管加强 举报奖励
商家曝光 惩处力度

独立生活的年轻家庭

参与食品安全社会共治的现状

关于维权

受访者来自上海的方先生分享了一个他不太愉快的经历：

某次点了某家兰州拉面的外卖，食用后导致急性肠胃炎。方先生拨打了12315投诉电话对该商家进行投诉，该商家不愿意承担责任。经过多次交涉，商家最终同意支付医药费。方先生表示之后再也没有光顾过这家店。

让方先生不太满意的是，此事件对商家无实质性的打击，其经营状态也未受到影响。他希望问题店铺能在平台公示，给未来的公众一个警示。同时也分享了不同的投诉举报渠道，包括直接到市场监管局（食安办）投诉、拨打12315、投诉APP以及食品安全在线平台。另一位受访者龙女士则表示，在碰到外出就餐食品问题时，会先跟店家沟通让其退换菜品或打折，并不愿上升到投诉层面，认为多一事不如少一事。她告知，目前所了解到的投诉方式为拨打投诉电话。

食品安全社会共治的理解

该群体的公众对于食品安全社会共治模式的了解主要来源于新闻推送以及百度贴吧和知乎的讨论。

他们认为，食品安全社会共治应当是多方共同治理体系，包括政府监督、媒体宣传、生产经营者社会责任和群众的食品安全意识等。如打击非法小作坊，明厨亮灶以及外卖封条等都是食品安全社会共治的结果。

现在百姓对食品安全的关注度比之前有所提升，对外卖的管控也更加严格。他们表示现在的食品更加让人放心，对产品的选购方向也从进口转向国产，购买频次也逐渐提升。

在公众看来生产经营者安全意识和政府的处罚力度仍需提高，目前宣传力度欠佳，公众缺乏参与感，希望可以组织宣传活动并对积极参与者给予奖励。在共治实施过程中，公众认为在举报方面还存在一定的问题。公众通常会拨打12315进行投诉举报，再由12315找到商家由商家与公众进行协商，找出问题的解决办法；一般投诉的结果就是商家给到公众一些蝇头小利，未得到切实的处罚，出现的问题也未曝光给其他公众，公众认为这样的结果并没有从根本上达到举报目的。

除此之外，公众还提到了另外一个痛点，就是时间问题。当代年轻人工作压力大且工作繁忙，并没有太多的时间去参与宣传活动或者因为一次不愉快的就餐经历，腾出额外的时间和精力去举报一个餐饮商家。

关于“食品安全封签”和“明厨亮灶”

受访的公众皆表示曾在购买外卖过程中发现封签。他们对封签基本上保持积极的态度。部分受访者对于封签成本由谁承担表示担忧，认为封签成本会造成食品价格上涨，并由公众承担费用。

对于“明厨亮灶”，公众表示曾在餐厅见到，并且认为该措施值得推广，同时认为目前覆盖面受限，中小型餐饮店无法将后厨操作透明化。他们建议，外卖平台也应考虑施行“明厨亮灶”。



对现有食品安全社会共治的评价

受访者表示，目前上海的食品安全社会共治水平在全国范围内处于领先水平，整体来说推广成效肉眼可见，但仍然希望政府能够加大处罚力度，并对问题商家通过微信公众号和各类新闻APP进行公示。另外，他们认为政府的突击检查的力度与手段需要进一步优化，例如有些小商贩会在检查时或者执法人员在场时不营业，避免潜在违规而受到的惩处。食品安全主体主要包括政府部门，生产经营者商家，群众及媒体。其中政府监管部门负责加大监管力度，商家按时自查与互查，群众提升积极投诉和维权的意识，媒体则要做好监管与信息传递工作。

关于现状体系

公众表示哭笑脸评价会对他们的就餐选择产生影响，并且赞成将哭笑脸评价系统引入外卖平台，认为此举可以有效过滤存在隐患的外卖商家。

关于食品安全关注重点

受到环境和需求的影响，公众对一些特定食品的质量要求也会更高。例如，基于互联网的快速传播，常会有新型的网红食品快速爆火，而网红食品的安全质量问题也备受关注。

关于宣传

公众了解食品安全的途径不尽相同。大多通过门户网站、新闻APP推送来获取食品安全相关资讯。

受访者方先生表示，自己在食品安全方面关注材料的来源，农药残留，运输渠道和冷链等问题；自己主要的信息来源是澎湃新闻，凤凰新闻APP，新浪食品安全公众号等，也有关注政府官方微博。未曾看到科普站，希望科普站开通官方微信公众号或小程序，同时安排客服与公众进行实时互动的方式进行宣传。另一位龙女士主要通过看电视新闻等方式了解食品安全信息，也了解到食品安全监管的官方渠道和食品追溯平台。但其表示不涉及个人利益的前提下不会主动想要食品安全知识，并表示自己在食品安全方面会比较注重卫生以及违规添加剂状况。

对未来发展的建议

商家被投诉次数、食品添加剂和餐饮店卫生状况是公众最想看到的信息。他们认为目前宣传力度仍有欠缺，他们建议参考上海垃圾分类的宣传手段，将食品安全知识融入到综艺游戏中，让群众在轻松的氛围中学习食品安全知识。

在举报方面，受访者建议政府可以建立全民共同监督举报平台，群众可拍照上传并定位，描述发现的问题，相关部门在收到消息后能够迅速跟进。

在未来建立食品安全社会共治评价指标体系的时候，公众认为所有关乎到食品卫生的指标，包括食品添加剂，餐饮卫生，生产资质等都应被纳入到指标体系中；所有关乎成品生产的因素都应该被纳入指标中，包括食品来源（例如工厂标准，农药等），物流（例如温度，配送贮藏环境），厨房加工环境（例如人员卫生情况，健康证），用餐环境等。

企业责任心
封签成本
综艺式宣传
加大处罚力度
黑猫投诉
消费者企业交流平台

有小孩的家庭

参与食品安全社会共治的现状

关于维权

在访谈中，其中一位受访者许女士分享了一个他购买到食品质量出现问题的故事：某次许女士误将超市过期食品购买回家，之后许女士去超市与超市经理进行沟通，超市承认了失误，并给与许女士“一罚十倍”的赔偿金。

在她看来，对这次事件的问题处理方式感到比较满意。她认为，是否通过官方投诉渠道维权取决于商家是否有积极处理的态度和提供合理的解决方式。她观点为：现在商家担心公众在媒体平台的曝光会对其产生不利舆论，故对食品安全问题处理重视，大部分公众食品安全问题都能得到妥善且及时的处理。许女士知晓的维权渠道为自媒体平台的曝光方式，但从未进行过食品问题方面的投诉，并表示如果有必要会进行进一步维权。

食品安全社会共治的理解

目前该群体的公众主要是通过自媒体平台的宣传了解到正在推广的食品安全社会共治模式。

公众认为，此机制下应进一步完善由政府引导为主全民参与为辅，多元主体相互监督共治体系。生产经营者基于社会责任对食品安全各环节自我管理，政府对各类型生产经营者加强监管频次，提高范围细化督察区域。同时网络化宣传的实施，媒体平台的参与、信息公示的机制加强了生产经营者食品安全管理自律性。食物材料溯源、实时后厨监控、转基因食品特殊标签都是属于食品安全社会共治的结果。

在公众看来，该模式的实施应要求食品加工过程透明化，生产经营者对食品安全问题更加重视。

关于“食品安全封签”和“明厨亮灶”

根据受访公众所述，他们日常主要为自己烹饪或是餐厅就餐，因担忧外卖安全隐患点外卖频率较少，部分公众表示不知道外卖封签，但觉得能一定程度提高食品安全质量。部分受访者曾在餐厅就餐时过后厨摄像投影，认为此类措施可以有效监控后厨潜在可能出现的违法行为，认为此类做法值得推广与嘉奖；但也有受访者表示，后厨摄像投影角度范围有限，建议通过全方位摄像头监控的方式进行风险的规避。

对现有食品安全社会共治的评价

该群体的受访公众认为目前上海市的食品安全社会共治已经可以基本满足市民需求，希望食品安全社会共治可以继续延续，同时，他们认可商家对于食品问题的重视程度和处理方式受到受访公众认可。但是在一些中小型的餐饮经营者，以及部分偏远地区的监督管理工作还需提升。他们认为依旧可能有潜在食品安全问题。公众认为，应对此类型商家进行更高频率的督检，应对于举报投诉的公众进行嘉奖，对商家应进行严格的处罚以及自媒体信息警示批评。食品安全社会共治主体，从基本食品安全理念普及宣传始，至生产经营者惩治公示平台，构建公众监督、自媒体宣传、政府监管部门行政问责、市场各部门相互监督配合，需要多方参与互制，共同实现食品安全社会共治。

关于现状体系

80%的受访公众对于目前餐饮店的哭笑脸评价体系较为满意，他们认为还需扩大监管范围及频率、加大宣传力度。他们认为这种体系应推广到外卖平台，增强对小规模作坊、餐饮店板块的监管，监管范围可辐射至一些易被忽视的板块，例如幼儿园的食堂，满足公众现阶段诉求。

关于食品安全关注重点

受访者许先生表示，对孩子辅食奶粉类产品、以及成人食用大米的要求比较高，且对食品采购商家的卫生安全会有更多的顾虑。另一位受访者吴女士则表示在孩子刚出生的时候也会对食品卫生要求更加严苛。

关于宣传

通过访谈我们发现，公众认为食品安全宣传应更贴近生活。受访者许女士表示，其就职的幼儿园曾举办过食品安全宣传活动，通过卫生老师讲课的形式进行宣传，她认为宣传频率有待提高；她还提及在社区未曾见过食品安全宣传信息，并表示社区以宣传册的形式宣传不够吸睛，她建议将宣传信息以更加贴近公众日常生活的方式进行普及，例如垃圾袋、冰箱贴等方式传递宣传信息。受访者许先生表示曾在报纸期刊中阅读到食品安全管理手册信息，他知晓可以通过上海市食品安全网进行投诉维权。目前未关注官方网站及公众号发布的信息，并提及官方刊载的内容过于专业和具体。许先生希望科普站对食品品控、贮藏方式、转基因食品有更多的介绍。



对未来发展的建议

二维码溯源
商家自我管理
自媒体宣传
全民参与
社会监督 知识科普
信息公示

宣传推广

公众认为目前宣传渠道单一形式专业，应以群众更能理解的方式举办相关公益宣传活动；例如制作宣传公益片利用地铁媒体等电子化途径进行宣传。他们也希望自媒体、官方平台能对不良生产经营者公示，完善维权机制。

体系评估

建立问题预防机制，加大督检范围和频率，在公众购买产品之前建立一层防范体系，例如商户打分排名机制，帮助公众过滤掉风险等级高的商家，也能让商家借鉴同行优秀经验。还建议公众参与食品安全抽检环节中。

监控范围及监管力度

希望建立全方面覆盖所有购买渠道的监管机制，入驻电商、外卖平台；对于社区街道的检查需要进一步优化，避免商家为应对检查采取临时闭店措施；社交媒体应提高社会监管的参与度，发挥自媒体舆情优势，对生产经营者自律带来正面影响。

反馈系统与惩戒体系

及时了解不良生产经营者最新动态，第一时间知晓政府给予的反馈信息及惩戒举措，也应重视举报激励，调动公众举报的积极性；除此之外，公众还提出将义工巡查员的形式加入到食品安全检查环节中，建立由政府、公众、商家自评的三方打分机制，可参考交通管理协管员、垃圾分类义工、地铁志愿者的组织形式，包括但不限于对小规模餐馆的检查、生产经营者生产加工等过程的参观，公众对参与此类活动表达了强烈的意愿。

与年轻子女分开生活的老年家庭

参与食品安全社会共治的现状

关于维权

受访者费先生分享了一个他不太愉快的就餐经历：费先生曾因为食品卫生不合规导致腹泻，通过拨打官方投诉电话对商家进行投诉，处理过程耗时3周时间。他告知除处理不及时问题之外，对最终的处理结果相对满意。

他表示了解食品安全相关的投诉渠道也使用过，对维权不存在顾虑，一方面自身利益收到侵害，抱着维权的态度使用官方举报渠道；

另一方面自己曝光不良商家的同时，对其他公众也能带来有效有利的参考价值。受访者陈女士则表示未遇到不良商家的情况，但在微博热点新闻中曾看见过相关案例的分享。她表示比较顾忌投诉维权后遭遇商家的恶意报复。陈女士建议：各个维权渠道应落实至公众维权过程管理，例如公众对维权结果满意度调查、公众个人信息的保护。



关于“食品安全封签”和“明厨亮灶”

部分受访者未曾注意到封签标识；同时也有受访者表示曾在大型生产经营者外卖中发现外卖封签。公众对于封签都持有积极的态度，对于封签的推广使用具有价值。对于“明厨亮灶”，公众表示曾在餐厅等位时见到，对此措施表示赞同。公众还建议将餐厅贮藏原材料的环境、清洗消毒的步骤一同进行展示，提高公众对商家的信任度。

食品安全社会共治的理解

该群体的公众对于食品安全社会共治模式的了解主要来源于电子及纸质媒介。

公众认为，食品安全社会共治不应仅限于政府单一监管的模式，生产经营者及公众也应明确自身在体系中的角色，主动做出行为选择。食品安全社会共治的监管模式是一个多方治理、法律制度完备、生产经营者商家自律规范、市民公众及全市场人人遵守的管理体系准则，包括但不仅限于政府监管、社会监督、公众参与、媒体宣传、生产经营者的自我约束，同时，食品安全社会共治还需要落实到细微处，例如政府的监管措施仍需考察其适用性及有效程度，逐步形成各方合力统筹施策、共同解决现存问题，不断强化体系，达到市场自觉，建设公众满意的食品安全城市。

他们提到，例如公众协会的成立、“明厨亮灶”的感知、商家规范性营业以及环保可降解餐盒的广泛推广都是目前取得的结果。现在媒介的宣传极大提高了公众的关注度和意识。但同时，小规模商家的自律意识较薄弱，材料不符合标准、营业执照证书造假等问题未能完全规避，需要政府实施强制监管、对违规行为给予严惩警戒进行进一步的规范。

公众认为，更多针对性强的法律条款出台，是完备食品安全社会共治体系的有效途径。

对现有食品安全社会共治的评价

受访者认为目前上海市的食品安全社会共治水平可圈可点，对政府颁布的相关法律政策表示极大的赞赏与认同，同时也有部分受访者表示，虽然目前上海的食品安全社会共治水平在全国范围内处于领先水平，但对比国外的食品安全情况，认为整体还有可提升的空间。公众主要观点是政府监管措施无法全面的杜绝食品安全问题，认为政府不能以惩罚违法商家为目的，应开展多样化的方式加强生产经营者的诚信意识。相关部门在检查方面不应只聚焦于小规模生产经营者，大型生产经营者的监督也不容忽视，不能因规模而提高了对其食品安全信任度、放宽对其的监管要求。

关于现状体系

部分公众对哭笑脸评价系统的有效性存在怀疑，认为得到笑脸评价的商家更愿意展示其评价结果，得到哭脸评价一般不会选择披露，商家的选择性展示不能给公众的选择带来更多的帮助。

关于食品安全关注重点

部分受访者都提到家庭中有以前有婴幼儿的时候更加关注儿童食品，虽然现在家庭中的孩子已经与自己分开独立生活，但是由于食品安全问题、食品安全社会共治的普及，自己比以前更加关注食品安全方面的相关信息和资讯。

关于宣传

受访公众表示通过各类门户网站、微博热门资讯来获取食品安全相关资讯的频率最高。

受访者陈女士表示较关注已曝光的问题商家产品、农药残留等信息；自己主要的信息来源是上海综合频道以及微博热门。该受访者非常认同其所在社区举办的志愿者活动，志愿者参与社区的小规模商家卫生状况督察，并将记录留凭汇总至政府部门。陈女士曾浏览科普站提供的信息，并对科普站提供的维权途径介绍和法律援助表示赞扬。另一位受访者费先生表示自己所属社区街道经常组织宣传活动，但由于时间的受限未能参与，他希望科普站提供食品溯源信息，改进商家与公众直接信息不对称情况。

对未来发展的建议

公众期望有更多食品溯源信息的知情权，用以改变商家与公众间信息不对称的状况。

部分受访者建议政府建立公众发声平台，搭建公众间互惠互助的体制，政府部门有效及时的处理平台问题，并对处理结果满意度进行回访调研，进一步提升有效性。另外，匿名有奖举报制度以及举报者信息的绝对保密制度是发挥食品安全社会共治作用、实现全民共治的必要途径。但现在还存在投诉处理周期久，实名举报可能被商家恶意报复等顾虑导致公众意见无法及时得到反馈等情况。他们希望通过政府平台透明化不良商家信息，政府实行事实核实，并将惩罚结果公示，公众得到有效反馈，进而勉励公众的参与性组成良性循环链。

同时督检部门对违法违规生产经营者采取强制监管，同时公众和市场各主体作为利益方，应唤醒自身的积极性，因为只有群众舆论的积极参与才能促进社会的进步、才能实现食品安全治理机制的常态化。



感谢以下组织对本报告的大力支持及关注 (排名不分先后)

黄浦区市场监督管理局

宝山区市场监督管理局

嘉定区市场监督管理局

徐汇区市场监督管理局

上海市卫生健康委员会 - 食品安全标准与评估处

上海市食品药品监督管理局科技情报研究所

上海海关

农工商超市(集团)有限公司

光明乳业股份有限公司

上海市食品安全工作联合会

上海市餐饮烹饪协会

上海市食品化妆品质量安全协会

《食品与生活》杂志社

安信农业保险有限公司

上海交通大学陆伯勋食品安全研究中心

德勤中国

此外，感谢参与本次调研定性访谈及定量问卷的生产经营者代表及公众群体

上海食品安全社会共治需要各个主体共同努力，共创大家“舌尖上的安全”