

基于示范城市创建的食品安全治理体系研究

陈志良，汪雨龙，潘雷明

Research on Food Safety Governance System Based on the Establishment of Demonstration Cities

CHEN Zhiliang, WANG Yulong, and PAN Leiming

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.13386/j.issn1002-0306.2022060107>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in

群众满意度影响因素定性比较分析——以食品安全城市创建为例

Qualitative Comparative Analysis on Influencing Factors of the Residents' Satisfaction Degree ——A Case Study of Food Safety Founding City

食品工业科技. 2021, 42(24): 216–223 <https://doi.org/10.13386/j.issn1002-0306.2021040104>

基于知识图谱的消费者食品安全满意度研究

Research Progress on Consumer Food Safety Satisfaction Based on Knowledge Graph

食品工业科技. 2018, 39(24): 227–233 <https://doi.org/10.13386/j.issn1002-0306.2018.24.039>

中欧食品安全监管体系比较研究

Comparative Study on Food Safety Supervision System between China and EU

食品工业科技. 2019, 40(19): 216–220,225 <https://doi.org/10.13386/j.issn1002-0306.2019.19.036>

免疫层析试纸条技术在食品安全领域的研究进展

Research Progress of Immunochemical Strip Technique in Food Safety

食品工业科技. 2021, 42(11): 397–404 <https://doi.org/10.13386/j.issn1002-0306.2020110079>

酶电极传感器在食品安全检测中的研究进展

Research progress in electrochemical enzyme electrode sensor in detection of food safety

食品工业科技. 2017(17): 335–340 <https://doi.org/10.13386/j.issn1002-0306.2017.17.065>

动物源性食品安全检测技术研究进展

Research Progress on Detection Techniques for Animal Derived Food Safety

食品工业科技. 2018, 39(20): 314–319 <https://doi.org/10.13386/j.issn1002-0306.2018.20.053>



关注微信公众号，获得更多资讯信息

陈志良, 汪雨龙, 潘雷明. 基于示范城市创建的食品安全治理体系研究 [J]. 食品工业科技, 2023, 44(7): 244–251. doi: 10.13386/j.issn1002-0306.2022060107

CHEN Zhiliang, WANG Yulong, PAN Leiming. Research on Food Safety Governance System Based on the Establishment of Demonstration Cities[J]. Science and Technology of Food Industry, 2023, 44(7): 244–251. (in Chinese with English abstract). doi: 10.13386/j.issn1002-0306.2022060107

· 食品安全 ·

基于示范城市创建的食品安全治理体系研究

陈志良^{1,*}, 汪雨龙^{1,*}, 潘雷明²

(1.浙江药科职业大学药商学院,浙江宁波 315100;

2.浙江宏正检测有限公司,浙江宁波 315100)

摘要:食品安全示范城市创建是食品安全治理体系的重要载体。本文系统性回顾食品安全治理体系相关研究,从“党政同责”、政府监管、市场主体、社会共治等四个治理主体,构建生产规范、产业转型升级等 27 个评价指标的治理标准,利用层次分析法实证分析了浙江省食品安全示范城市创建情况。结果表明:采用暗查暗访、现场检查、体系评估、示范引领答辩等形式,按照一定的评价流程、评价标准的食品安全示范城市创建,是实现食品安全现代化目标的重要载体。食品安全治理体系包括“治理载体—治理主体—治理标准—治理目标”。食品安全治理成效与跟踪评价、群众满意度以及体系评估高度关联。

关键词:示范城市创建,层次分析法,食品安全,治理体系

中图分类号:TS201.6

文献标识码:A

文章编号:1002-0306(2023)07-0244-08

DOI: 10.13386/j.issn1002-0306.2022060107

本文网刊:



Research on Food Safety Governance System Based on the Establishment of Demonstration Cities

CHEN Zhiliang¹, WANG Yulong^{1,*}, PAN Leiming²

(1. College of Business and Pharmacy, Zhejiang Pharmaceutical Professional University, Ningbo 315100, China;

2. Zhejiang Hongzheng Testing Center Company Limited, Ningbo 315100, China)

Abstract: The establishment of food safety demonstration cities is an important carrier of the food safety governance system. This article systematically reviews food safety management system related research. By covering four governance subjects as "party and government sharing responsibility", government supervision, market subjects, social co-governance and 27 evaluation indicators as governance standards such as the creation of production specification and industrial transformation and upgrading. It analyzes food safety demonstration cities in Zhejiang Province by analytic hierarchy process. The result shows that the establishment of demonstration cities by applying secret investigations, on-site inspection, system evaluation, exemplary defense and leveraging certain evaluation process and evaluation standard is an important carrier to achieve the modernization of food safety. Food safety governance system includes "governance carrier-governance subject-governance standard-governance target". The efficiency of food safety governance is highly correlated with dynamic evaluation, public satisfaction and systematic assessment.

Key words: the establishment of demonstration cities; analytic hierarchy process; food safety; governance system

食品安全关系人民群众身体健康和生命安全。

2019 年, 中共中央、国务院印发《关于深化改革加强食品安全工作的意见》《地方党政领导干部食品安全

责任制规定》文件,各地党委政府高度重视食品安全工作,纷纷思考如何提升地方政府食品安全治理能力与治理水平,保障人们“舌尖上的安全”^[1]。《“十三

收稿日期: 2022-06-14

基金项目: 2021 年宁波市哲社科规划项目 (G21-3-ZX80); 2020 年国家市场监督管理总局发展研究中心项目; 2021 年浙江省市场监督管理局科技计划项目 (ZC2021A044/ZC2021A045); 2021 年浙江省教育厅一般科研项目 (Y202148072)。

作者简介: 陈志良 (1976-), 男, 硕士, 副教授, 研究方向: 食品安全监管, E-mail: 9578801@qq.com。

* 通信作者: 汪雨龙 (1987-), 男, 硕士, 讲师, 研究方向: 食品安全监管, E-mail: yulongwang1987@126.com。

五”国家食品安全规划》《食品安全法》也引入预防为主、风险管理、全程控制、社会共治的食品安全治理理念, 食品安全治理能力与治理水平开始进入大众视野^[2]。Garcia 等^[3-4]认为食品安全社会共治包括政府、市场、社会力量在食品安全治理的规范制定、流程合作、规范执行和实时监控。Henson 等^[5]指出食品安全社会共治有利于增强企业自律意识、优化政府监管方式、提升监督力量, 提高食品治理效率; Marian 等^[6]认为只有实施公私部门紧密合作的共治模式, 才能降低食品安全治理成本、提高治理绩效; Nesve 等^[7]指出英国主要依靠议会立法治理食品安全; Alin 等^[8]认为食品安全是食品供应链中各成员协同努力的结果。杨丽贤等^[9]剖析了加拿大食品安全协同治理的驱动因素, 可从完善协调方式推进食品安全治理体系建设, 姚怡等^[10]分析了日本“消费者利益优先”食品安全治理理念, 建议要完善消费者教育和维权保障制度。秦利等^[11-13]指出食品安全治理能力现代化的应用与发展, 需要将政府、企业、行业协会等视为一个整体, 探索多元合作共享和分担机制, 依照“理念—主体—结构—任务—机制”的逻辑, 构建以食品安全党政同责为中心, 纳入人民健康、政府治理、产业发展等制度要素的食品安全治理体系。毛敏明等^[14]认为开展食品安全示范城市创建(以下简称创建)是推进城市食品安全工作的总载体和主抓手, 是实施食品安全战略内容之一, 可以为食品安全治理积累经验、探索工作机制。邵婧婧等^[15]指出有的城市非常重视创建, 如烟台等地召开市委常委会、市政府常务会推进创建工作, 杭州、宁波成立“一办多组”创建工作机制。

当前关于食品安全治理体系理论研究结合具体工作实践还落后于现实需求, 对于构建什么样的食品安全治理体系, 食品安全治理体系包括哪些主体、主体之间边界如何界定、测评主体评价指标之间相互关系如何、评价指标权重如何获取、采用什么样的评价程序与方式, 如何用好创建载体等重要问题尚缺乏理论共识与实践探索。基于此, 本文参照前人研究成果, 分析食品安全治理体系内容、体系标准, 并结合浙江省创建, 梳理食品安全治理载体、主体、标准、目标, 一方面为食品安全治理体系提供理论依据和分析框架, 推进食品安全治理体系的理论研究; 另一方面为政府食品安全监管提供实践参考, 为各地创建提供浙江经验。

1 食品安全治理相关研究

目前, 已有大量文献对食品安全治理体系进行了探讨。食品安全治理研究大体可以分为三类, 一是食品安全治理目标。从宏观角度分析食品安全治理战略任务是聚焦政府科学监管和市场社会共治, 实现治理体系和治理能力现代化。二是食品安全治理主体。汪雨龙等^[16-17]强调聚焦治理理念、治理主体、治理载体, 突出政府主导地位, 构建与企业、社会力

量协同治理。胡颖廉^[18]将食品安全治理主体分为市场、政府、社会三类, 主体边界划分的原则是与企业效益兼容的都由市场解决, 普通消费者可以自行判断的交给社会, 必须依靠公权力介入的才留给政府。胡颖廉^[19]构建了市场、政府、社会三类治理主体的指标体系, 实施路径包括基础设施建设、监管体制改革、产业健康发展、食品安全保障水平。三是食品安全治理手段。赵向豪等^[20-21]提出政府采用标准控制、审批准入、产品召回等手段, 管理食品企业生产、销售等环节。市场治理是食品安全治理的最优路径, 通过建立激励机制实现。社会力量通过自身的消费体验, 对企业进行全面监督, 帮助民众及时发现并规避风险。总的来说, 食品安全治理体系研究内容丰富、角度多样。但结合全国上下正在大力推进的示范城市创建载体, 进行多元治理的食品安全体系研究还不多。

2 示范城市创建

2.1 示范城市创建作用

示范城市创建是一个地方政府根据上级政府统一部署和领导, 在限定时间周期, 按照特定的评价标准、评价细则, 组织所需人力、物力、财力等资源, 开展的专项活动。刘鹏等^[22]认为国内示范的主要应用领域之一是政策示范, 评估政策运行效果, 评选示范点, 推广成功经验。开展食品安全示范城市创建是加强食品安全的一项重要工作, 对居民的食品安全满意度有显著正向影响, 可以调动政府领导注意力, 优化资源配置, 推动食品安全的系统性提升, 推动地方党委政府落实食品安全属地管理责任, 创新监管机制, 促进企业自律, 推动社会共治。马亮等^[23-24]认为示范城市创建是中国独有的城市治理之道, 是提升城市治理水平的速成机制, 但需要优化创建测评标准体系及方法。各城市可按照自愿申请、初评推荐、公示评议的流程参与创建评选。

2.2 浙江省食品安全示范城市创建

2016 年, 浙江省全域开展省级食品安全示范城市创建^[25]。在评价体系设计上, 坚持把“社会认可、群众满意”作为创建工作的重要衡量标尺^[26]。统一部署制定了《食品安全示范城市创建工作指导意见》《食品安全示范城市创建评价与管理办法》《食品安全示范城市创建评价标准与评价细则》等文件, 明确示范城市创建为什么开展、如何开展。创建程序包括县(市、区)政府提出申请、设区市政府审核推荐、省级政府初评、社会公示、命名授牌、跟踪评价等; 评价方式包括满意度调查、暗查暗访、领导访谈、现场检查、体系评估、示范引领等。创建城市探索了许多做法。例如, 陕西省要求各级党政干部点对点、一对一排除食品安全监管盲区; 浙江省明确满意度低于一定分值将加大暗访督查力度。刘鹏等^[22]认为创建城市会因地制宜, 创新推行适合本地实际情况的食品安全监管手段, 创新经验对其他地方有较大借鉴意义。

3 基于示范城市创建的食品安全治理体系设计

研究构建的食品安全治理体系框架包括“治理载体—治理主体—治理标准—治理目标”。治理载体是食品安全示范城市创建，“一核多元”治理主体是以食品安全“党政同责”为核心，政府监管、市场主体、社会共治的协同治理，治理标准包括领导重视、科学监管、共治共享、产业发展、风险治理、整体智治、示范引领，治理目标是实现食品安全治理体系现代化。具体如图 1。

3.1 食品安全治理载体

食品安全包括数量、质量、营养三方面安全，监管职能分别由农业农村与粮食储备、市场监管、卫生健康等部门承担，要解决多职能部门分段监管，必须借助一个载体。胡颖廉^[27]认为创建有利于激发地方政府落实属地管理责任，不断提升食品安全治理能力与治理体系现代化。创建可以充分发挥食品安全委员会成员单位坚持“谋发展必须谋安全、管行业必须管安全、保民生必须保安全”的作用，把农业农村、市场监管主要监管部门，卫生健康、公安等紧密相关部门，科技、商务等食品安全支持部门紧密联系在一起。创建可以把食品安全战略规划、年度食品安全工作纳入评价内容。由此可见，食品安全治理要用好创建总载体，坚持党政主导，共治共享，充分发挥党委政府主导作用，落实食品安全属地管理责任。坚持科学评价，确保创建评价结果客观真实、公开公正、科学权威。

3.2 食品安全治理主体

3.2.1 以党政同责为核心 习近平总书记指出：食品安全是民生工程、民心工程，是各级党委、政府义不容辞的责任。胡颖廉^[27]认为创建的根本作用是转变地方政府对食品安全工作的理念和认知，将食品安全融入其他政策，推动地方政府从“守底线”向“争上限”转变，全面构建食品安全现代化治理体系。有的创建城市由市委书记或市长担任创建领导小组组长，推动创建工作。有的创建城市将食品安全工作纳入党委政府各级各类考核体系，杭州市、潍坊市综合目标考核权重从创建前不到 3%，提升到 5% 以上；南京、福州、长沙食品安全财政投入年度增长均超过 50%。也有创建城市提升了产业质量、监管力量。襄阳市实施食用农产品质量安全工程，宜昌市建立食品小作坊产业园区，上海市建立餐厨废弃物集中收集、资源化利用和无害化处理体系，宁波建成并运行食品药品监督管理综合平台。

3.2.2 政府监管、市场主体与社会共治高效协同 食品安全如果出现市场调节失灵，则政府需要干预；如果政府监管缺乏效率，则社会需要协同治理^[28]。本研究设计“产出来、管出来、治出来”的政府监管、市场主体、社会共治三者协同的治理体系，并以创建为载体，将事前、事中、事后治理环节高度融合(见表 1)。

食品安全，首先是“产”出来的。新《食品安全法》的最大变化是明确生产经营者是食品安全的第一责任人，要落实企业主体责任，引导企业守法生产，

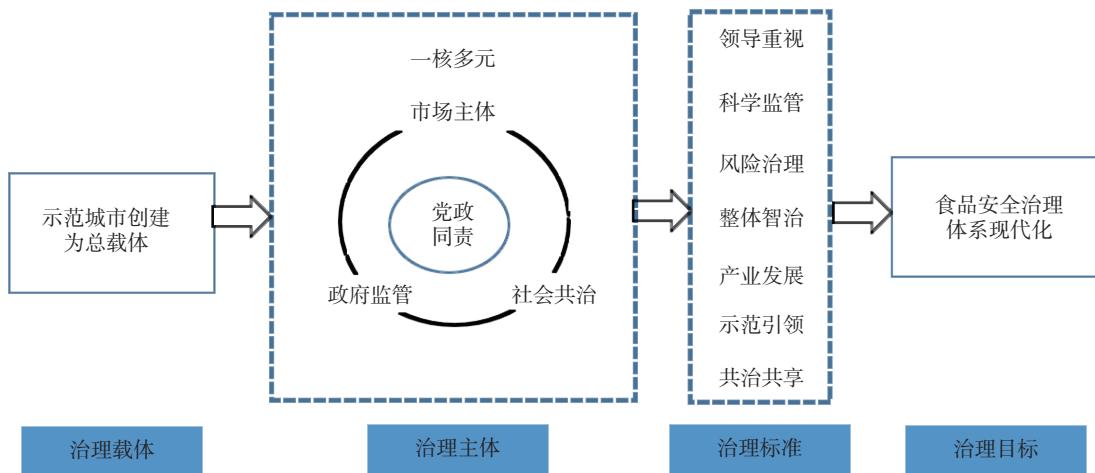


图 1 基于示范城市创建的食品安全治理体系

Fig.1 System of food safety governance based on the establishment of demonstration cities

表 1 食品安全治理环节和手段

Table 1 The link and measure of food safety governance

市场机制-产出来		政府监管-管出来	社会共治-治出来
事前	市场准入(标准规范、检验检疫)	行政审批(注册登记、备案建档)	社会认知(风险科普、宣传教育)
事中	激励调节(绿色生产、品牌提升)	日常监管(双随机一公开、风险监测、过程控制)	社会监督(投诉、举报、媒体曝光、移送、“吹哨”)
事后	行业惩戒(“黑名单”、禁止从业、金融征信)	行政处罚(停产停业、罚款、没收)	社会惩处(公益诉讼、惩罚性赔偿)
创建载体	整体智治、产业发展、风险治理、共治共享	领导重视、科学监管、整体智治、风险管理、示范引领	共治共享、风险管理

充分尊重企业自主权, 发挥市场准入、激励调节、行业惩戒等市场机制。创建对种植养殖单位、农资经营店、大中型餐饮单位等经营主体开展常态化暗查暗访、现场检查、跟踪评价, 对食品生产经营主体存在超范围、超限量使用食品添加剂、使用超保质期食品等严重问题的行为, 依法依规处理, 核实日常监管履职尽责情况, 落实属地管理责任、监管责任和行业主管部门责任。

食品安全, 是“管”出来的。政府部门不断健全行政审批、日常监管、行政处罚等监管制度, 形成覆盖从田间到餐桌全过程的监管体系。农业主体信息、农贸市场批次数据, 实现“源头可溯”; 农批农贸市场、餐饮单位、学校食堂的索证索票及采购数据, 实现“去向可追”; 农业部门的快速检测数据, 实现“安全可信”; 产品有质量问题, 实现“问题可控”。以溯源技术、大数据技术等为依托, 完善食品安全预警机制, 实现责任追溯, 建立食品安全风险闭环管控机制, 及时发现高风险食品品种, 掌握风险趋势变化, 做到靶向监管。

食品安全, 更是“治”出来的。行业协会当好引导者, 加强行业自律。消费者协会当好监督者, 对损害消费者合法权益的行为, 依法进行社会监督。加大对举报人的保护力度, 落实举报奖励制度, 完善奖励工作机制。广泛开展创建主题宣传, 对学校、养老机构食堂等食品安全重点领域实现食品安全责任保险全覆盖。要重点推广大众参与式科普, 建立生产经营者市场信用记录, 引导社会力量开展第三方巡查、检验检测等工作^[29]。

4 示范城市创建食品安全治理体系模型

4.1 层次分析模型构建

陈晓燕等^[30]利用网络层次分析法确定了浙江省食品安全示范城市创建评价指标体系, 设计了多级指标, 并对浙江省 11 个地市进行评价实施。王冀宁等^[31]采用层次分析法比较食品供应链的生产、物流及销

售环节监管的相对重要程度, 计算出各环节指标权重。本研究结合浙江省食品安全示范城市创建评价内容, 构建治理体系层次结构图(见图 2)。

总目标层为食品安全治理体系, 准则层 A 为党政同责、市场主体、政府监管和社会共治, 子准则层 B 为食品安全稳定良好、产业高质量发展、资源充分保障, 源头规范、生产规范、流通规范、餐饮规范, 风险治理、监管绩效, 信用体系、行业自律、社会监督等 12 个二级指标, 子准则层 C 设置了标准品牌建设、产业转型升级等 27 个三级指标, 方案层为浙江省 11 个食品安全示范城市。

4.2 判断矩阵与权重计算

4.2.1 判断矩阵 根据层次结构图, 得到相应的问卷, 参照判断矩阵标度及定义: 若元素 i 与元素 j 的重要性之比为 a, 则元素 j 与元素 i 的重要性之比为 1/a(见表 2)。

表 2 判断矩阵标度及定义

Table 2 The scale and definition of judgment matrix

标度 a_{ij}	含义
1	两个元素相比, i 指标与 j 指标具有同等重要性
3	两个元素相比, i 指标比 j 指标稍微重要
5	两个元素相比, i 指标比 j 指标明显重要
7	两个元素相比, i 指标比 j 指标十分重要
9	两个元素相比, i 指标比 j 指标绝对重要
2, 4, 6, 8	为上述判断之间的中间状态对应的标度值
倒数	若元素 j 指标与元素 i 指标相比, 得到的判断值为 $a_{ji} = 1/a_{ij}$

首先比较指标重要性, 再进行一致性比率(Consistency Ratio, CR)检验权重分配是否合理, 其中, $CI = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1}$, $CR = \frac{CI}{RI}$, 公式中 λ_{\max} 表示最大特征值, CI 为一致性指标, RI 为随机一致性指标, 若 $CR < 0.1$, 则认为判断矩阵满足一致性要求, 否则需要调整判断矩阵, 直至满足一致性检验。

4.2.2 控制层指标权重值 邀请食品安全监管干

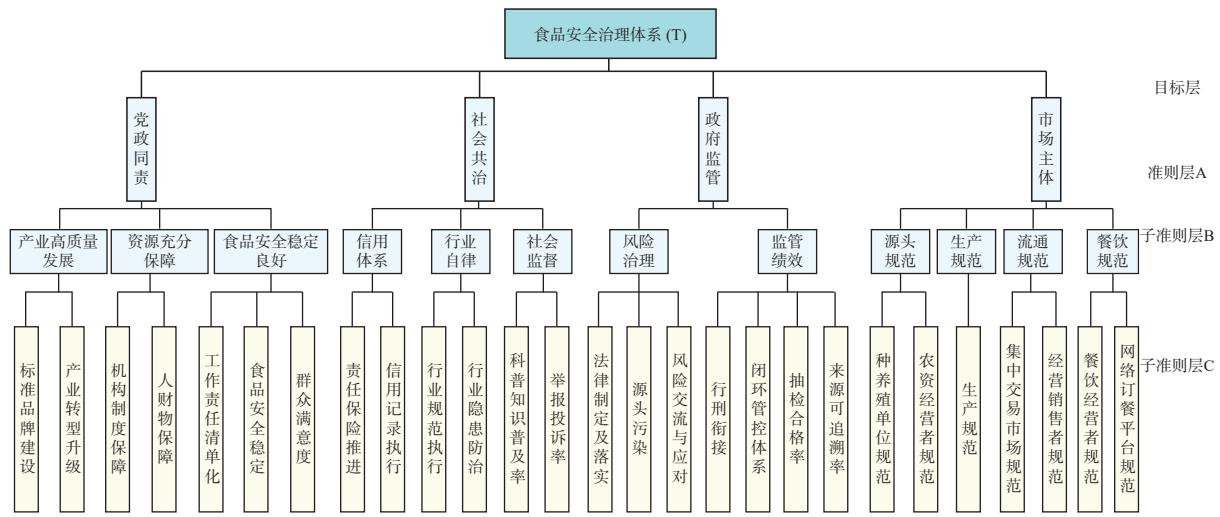


图 2 食品安全治理体系结构图

Fig.2 Structure of food safety governance system

部、高校学者、行业协会等领域专家对各级指标进行打分,将专家的打分情况录入迈实 AHP 软件,食品安全治理体系与党政同责、市场主体、社会共治、政府监管 4 个准则层 A 相互独立,得出判断矩阵(见表 3),得出 $\lambda_{\max}=4.1169$; CI=0.039; 一致性比率 CR=0.0438, CR<0.1, 说明矩阵一致性程度较好,通过一致性检验。

表 3 准则层对目标层判断矩阵
Table 3 Criterion layer judgment matrix

层级	党政同责	市场主体	社会共治	政府监管	权重(wi)
党政同责	1	1/3	5	3	0.2683
市场主体	3	1	7	5	0.5195
社会共治	1/5	1/7	1	1/3	0.1050
政府监管	1/3	1/5	3	1	0.1072

4 个准则层 A 权重从高到底分别为市场主体(0.5195)、党政同责(0.2683)、政府监管(0.1072)、社会共治(0.1050)。充分表明食品安全治理要发挥食品经营者的主体责任,创建工作要夯实市场主体基础,市场主体做得好不好,直接决定了食品安全治理的真实情况。

12 个子准则层 B 权重从高到底分别为源头规范(0.2403)、食品安全稳定良好(0.1731)、生产规范

(0.1366)、监管绩效(0.0832)、餐饮规范(0.0805)、产业高质量发展(0.0628)、流通规范(0.0620)、信用体系(0.0442)、行业自律(0.0390)、资源充分保障(0.0324)、风险管理(0.0241)与社会监督(0.0218)。从食品安全治理角度,应重点关注食品安全是否稳定向好、是否发生系统性食品安全事件、生产源头重金属是否得到有效控制、评价性抽检等绩效是否明显改善,老百姓接触较多的餐饮是否规范有序等。

表 4 中 27 个方案层(C)权重排在前 10 的指标分别为种植养殖单位规范(0.1858)、生产主体规范(0.1366)、食品安全稳定(0.0884)、餐饮经营者规范(0.0658)、农资经营者规范(0.0545)、工作责任清单化(0.0425)、群众满意度(0.0424)、闭环管控体系(0.0381)、标准品牌建设(0.0345)、信用记录执行(0.0343)。进一步说明食品安全治理体系应重点加强源头管控、企业主体责任的落实,通过暗访、现场检查等形式加大动态性指标的监控,建立原料渠道管理制度机制,从源头上做好风险控制。

4.3 模型指标实证分析

4.3.1 实证分析步骤 浙江省食品药品安全委员会办公室已经连续七年委托权威第三方机构在浙江全省范围内开展了食品安全公众满意度随机电话调查,

表 4 食品安全治理体系指标权重
Table 4 Index weights of food safety governance system

一级指标	同级权重	二级指标	全局权重	同级权重	三级指标	全局权重	同级权重
党政同责	0.2683	资源充分保障	0.0324	0.1209	机构制度保障	0.0069	0.2130
					人财物保障	0.0254	0.7870
					工作责任清单化	0.0425	0.2454
		产业高质量发展	0.0628	0.2340	食品安全稳定	0.0884	0.5102
					群众满意度	0.0424	0.2443
					产业转型升级	0.0281	0.4491
市场主体	0.5195	生产规范	0.1366	0.263	标准品牌建设	0.0345	0.5509
					农资经营者规范	0.0545	0.2269
					种养殖单位规范	0.1858	0.7731
		流通规范	0.0620	0.1194	生产主体规范	0.1366	1.000
					经营销售者规范	0.0312	0.5024
					集中交易市场规范	0.0309	0.4976
社会共治	0.1050	餐饮规范	0.0805	0.1550	网络订餐平台规范	0.0147	0.1829
					餐饮经营者规范	0.0658	0.8171
					责任保险推进	0.0099	0.2246
		信用体系	0.0442	0.4208	信用记录执行	0.0343	0.7754
					行业规范执行	0.0153	0.3912
					行业隐患防治	0.0238	0.6088
政府监管	0.1072	行业自律	0.0390	0.3718	举报投诉率	0.0091	0.4190
					科普知识普及率	0.0127	0.5810
					法律制定及落实	0.0042	0.1724
		社会监督	0.0218	0.2074	源头污染	0.0137	0.5675
					风险交流与应对	0.0063	0.2601
					抽检合格率	0.0217	0.2615
		监管绩效	0.0832	0.7754	来源可追溯率	0.0104	0.1256
					闭环管控体系	0.0381	0.4581
					行刑衔接	0.0129	0.1549

了解社会公众对食品安全现状和食品安全监管工作的总体评价、食品安全县(市、区)创建工作认知度等, 针对满意度未达到全省平均水平的创建城市, 增加暗访生产经营主体数量, 在计算创建指数时乘以 0.97。

暗查暗访环节设置 27 个条款数, 占指数总比例的 51%, 权重最高, 设置了食品安全的底线, 创建城市暗访环节最终得分应超过暗访总分值的 90%, 重点暗访准则层 C 权重高的市场主体, 如农业种植单位、农资经营店, 食品小作坊、食品生产企业、大中型餐饮单位、学校食堂、养老机构食堂等。暗访采用信息系统, 实现暗访城市、暗访线路、暗访对象、暗访专家“四随机”。

现场检查环节设置 16 个条款数, 占据指数总比例的 30%, 组建由新闻媒体记者、行业协会、消费者代表、律师或社会监督员组成的考评组, 对创建领导小组组长进行脱稿录像访谈, 现场检查食品生产经营单位、种养殖基地等市场主体责任落实情况。

体系评估环节设置 15 个条款数, 占据指数总比例的 13%, 由市食品药品安全委员会办公室对照创建条款, 实地走访食品药品安全委员会主任、副主任所在单位以及部分食品安全委员会成员单位, 评估食品安全治理体系运转成效, 根据走访监管部门发现的问题, 随机抽查部分生产经营单位。

示范引领项目可以从备选的 7 个指标中任意选择 3 个申请答辩, 占据指数总比例的 6%, 鼓励创建城市在智慧监管、共治共享、风险治理、全过程全链条监管创新等方面有可复制、可推广的独特创新举措。

4.3.2 实证分析建模及测算 研究借鉴浙江省进口冷链食品风险指数模型, 参照《江苏省食品药品安全委员会关于印发江苏省食品安全指数评价体系的通知》(苏食安委[2020]8号)文件中的食品安全指数评价体系算法模型, 采用专家打分法, 对示范引领、现场检查、暗查暗访、体系评估等各环节进行打分, 计算具体权重。指数模型计算综合考虑是否出现重大

食品安全隐患、是否出现“一票否决”指标、城市公众满意度是否达到全省平均水平以及城市跟踪评价结果得分排名。具体的浙江省食品安全示范城市创建指数模型(F)为:

$$F = \left[\frac{\sum_{i=1}^{15} (a_i + g)}{15} \times 13\% + \frac{\sum_{i=1}^{16} (b_i + g)}{16} \times 30\% + \frac{\sum_{i=1}^{27} (c_i + g)}{27} \times 51\% + \frac{\sum_{i=1}^3 (d_i + g)}{3} \times 6\% \right] \times K$$

注: a_i 为体系评估 15 个子指标得分, b_i 为现场检查 16 个子指标得分, c_i 为暗查暗访 27 个子指标得分, d_i 为示范引领 3 个子指标得分。g 为指标矫正值, a_i, b_i, c_i 与 d_i 有数值, 则 $g=0$; 若出现 a_i, b_i, c_i 与 d_i 合理缺项导致无数值, 则 $g=100$ 。K 为指数矫正系数, 系数设置 0%~100%, 无相关问题时 $K=100\%$, 出现问题则按照等级划定系数; $K=K_1 \times K_2 \times K_3$, 其中, k_1 由否决性指标有/无(0.9/1.0)确定; k_2 由城市满意度指标是否达到全省平均水平确定, 达到/未达到(1.0/0.97)确定; k_3 由跟踪评价结果(1.0~0.9)确定, 由城市跟踪评价结果得分排名确定, 排名第 1 的数值为 1.0, 排名最后的数值为 0.9。

根据模型, 测算 2021 年创建浙江省食品安全示范城市的满意度、暗查暗访、现场检查、体系评估及其总得分(见表 5)。

总体而言, 各地食品安全状况良好, 经济发达地区指数得分越高, 这与当年省政府对设区市政府食品安全评议考核结果基本一致。创建能够呈现较好的短期效果, 明显提升当地公众食品安全满意度, 与创建初期相比, 满意度平均提升 21%, 食品安全监管力量增加 34%, 工作经费增加 55%, 查处案件数量增加 9%^[14]。食品安全城市创建因子对满意度提升有正向相关关系, 创建因子每提高 1 个标准单位, 食品安全群众满意度将提升 0.687 个单位^[32]。食品安全示范城市创建紧紧围绕“一核多元”的治理体系, 提升食品总体水平。示范城市创建命名授牌后, 还将采用暗访督查、评议考核等多种形式, 不定期随机对市场主体的种养殖环节、审查源头、餐饮单位等进行跟

表 5 浙江省食品安全示范城市创建评分汇总表(分)

Table 5 Summary table of scores for the establishment of food safety demonstration cities in Zhejiang Province (Scores)

城市/项目(权重)	暗查暗访(51%)	现场检查(30%)	体系评估(13%)	示范引领(6%)	满意度 K_2 (系数)	跟踪评价 k_3 (系数)	最终得分
湖州	98.3	100.0	98.0	98.8	1.00	1.00	98.86
台州	98.5	99.7	96.0	98.1	1.00	0.97	95.70
杭州	98.7	99.5	97.8	98.6	0.97	0.99	94.95
宁波	98.1	99.5	99.5	100.0	0.97	0.98	93.97
金华	98.5	99.3	96.1	98.2	1.00	0.94	92.64
绍兴	98.7	100.0	96.6	99.4	0.97	0.96	92.24
丽水	98.2	100.0	96.2	99.0	1.00	0.93	91.81
温州	98.7	99.8	96.0	98.7	0.97	0.95	91.11
嘉兴	98.7	99.7	95.4	99.9	1.00	0.91	90.05
衢州	98.3	99.8	94.5	100.0	1.00	0.90	88.87
舟山	98.4	99.5	94.3	98.2	0.97	0.92	87.86

踪评价,给政府传导要时刻绷紧食品安全这根弦,维系示范城市创建标准。实证研究表明,经济越发达,满意度得分越低。根据表 5,可以发现不同城市最终分差主要与跟踪评价(K_3)系数、满意度(K_2)系数以及体系评估有关。食品安全治理体系的扣分点集中在食品安全风险隐患治理水平、主体责任落实、食品产业高质量发展等方面,这与有关研究结果相一致^[30]。

5 结论

采用层次分析法,将中国特色社会主义制度优势的示范城市创建贯穿于食品安全治理体系全过程。食品安全治理体系包括“治理载体—治理主体—治理标准—治理目标”,应构建以食品安全“党政同责”为核心,协同政府监管、市场主体与社会共治多元主体的关系,将治理标准中的领导重视、科学监管、共治共享、产业发展、风险治理、整体智治、示范引领等,通过创建制度性文件进行顶层设计,利用层次分析法计算指标权重,按照一定的评价流程,设置评价权重,地方政府可以充分发挥示范城市创建的载体、速成、选择、激励作用,实现治理体系现代化。但食品安全治理体系的设计还受领导重视成效、协调治理情况、示范城市创建本身制度设计等的影响,未来研究应从机制创新、社会力量、供应链管理、政府监管、风险分析等方面进一步开展。

参考文献

- [1] 陈志良,黎海涛.浙江省食品安全创建城市公众满意度研究[J].食品安全质量检测学报,2021,12(1):370–375. [CHEN Z L, LI H T. Study on the satisfaction of the residents in the food safety founding city of Zhejiang Province[J]. J Food Saf Qual, 2021, 12(1): 370–375.]
- [2] 赵文秀,赵勇,丛键.应急管理视角下食品安全风险交流的应用研究[J].食品工业科技,2019,40(17):196–201,211. [ZHAO W X, ZHAO Y, CONG J. Practical application of food safety risk communication from the perspective of emergency management[J]. Sci Technol Food Ind, 2019, 40(17): 196–201, 211.]
- [3] GARCIA M, VERBRUGGEN P, FEARNE A. Risk-based approaches to food safety regulation: What role for co-regulation[J]. Journal of Risk Research, 2013, 16(9): 1101–1121.
- [4] TOSUN J, KOOS S, SHORE J. Co-governing common goods: Interaction patterns of private and public actors[J]. Policy and Society, 2016(1): 1–12.
- [5] HENSON S, HOOKER N H. Private sector management of food safety: Public regulation and the role of private controls[J]. International Food and Agribusiness Management Review, 2001, 4(1): 7–17.
- [6] MARIAN G M, FEARNE A, CASWELL J A, et al. Co-regulation as a possible model for food safety governance: Opportunities for public-private partnerships[J]. Food Policy, 2007, 32(3): 299–314.
- [7] NESVE A, TURAN B, PETER D G. Legal systems, institutional environment, and food safety[J]. Agricultural Economics, 2007(36): 23–28.
- [8] ALIN N E. An institutional approach to the examination of food safety[J]. International Food and Agribusiness Management Review, 2012, 15(2): 21–45.
- [9] 杨丽贤,陈永法.加拿大食品安全协同治理建设举措及启示[J].中国食品卫生杂志,2020,32(1):57–61. [YANG L X, CHEN Y F. Constructive measures on collaborative governance of food safety in Canada and its enlightenment[J]. Chin J of Food Hyg, 2020, 32(1): 57–61.]
- [10] 姚怡,陈永法.日本食品安全治理的“消费者利益优先”及启示[J].食品安全质量检测学报,2020,11(7):2295–2302. [YAO Y, CHEN Y F. The food safety governance of “consumer priority” in Japan and the reference suggestions for China[J]. Food Saf Qual, 2020, 11(7): 2295–2302.]
- [11] 秦利,宋梦哲.社会共治视角下食品安全治理能力现代化内涵及实现研究综述[J].食品与机械,2020,36(8):82–87. [QIN L, SONG M Z. A review on the connotation and realization of modernization of food safety control ability from the perspective of social co-governance[J]. Food and Machinery, 2020, 36(8): 82–87.]
- [12] 胡颖廉.国家治理现代化中的食品安全:起点、体系和任务[J].宏观质量研究,2020,8(2):9–18. [HU Y L. Modernization of food safety governance starting point framework and task force[J]. J of Macro-quality Res, 2020, 8(2): 9–18.]
- [13] 王阿妮,徐彪,顾海.食品安全治理多主体共治的机制分析[J].南京社会科学,2020(3):64–69. [WANG A N, XU B, GU H. Social co-regulation of food safety under multi-subject collaboration governance mechanism[J]. Nanjing Social Sciences, 2020(3): 64–69.]
- [14] 毛敏明,周骏贵,高瑞峰,等.创建国家食品安全示范城市的重要价值[J].食品安全质量检测学报,2018,16(9):4200–4203. [MAO M M, ZHOU J G, GAO R F, et al. Significance of creating a national food safety demonstration city[J]. Food Saf Qual, 2018, 16(9): 4200–4203.]
- [15] 邵婧婧,辛文.国家食品安全示范城市创建典型经验分析总结[J].中国食品安全,2022(3): 25–27. [SHAO J J, XIN W. Analysis and summary of typical experience in the establishment of national food safety demonstration cities[J]. China Food Safety, 2022 (3): 25–27.]
- [16] 汪雨龙,谢敏,刘亮.公众参与食品安全风险治理的现实困境与对策[J].食品安全质量检测学报,2020,11(4):4861–4866. [WANG Y L, XIE M, LIU L. Realistic predicament and countermeasures of the public participation in food safety risk governance [J]. Food Safety Quality, 2020, 11(4): 4861–4866.]
- [17] 翟雪华,杜兴兰.协同治理视角下食品安全治理问题研究[J].食品安全质量检测学报,2019,10(14):4796–4802. [ZHAI X H, DU X L. Research on food safety governance from the perspective of collaborative governance[J]. Food Safety Quality, 2019, 10(14): 4796–4802.]
- [18] 胡颖廉.推进食品安全治理体系现代化[J].行政管理改革,2016(6):35–38. [HU Y L. Promote the modernization of food safety management system[J]. Admin Reform, 2016(6): 35–38.]
- [19] 胡颖廉.国家食品安全战略基本框架[J].中国软科学,2016(9):18–27. [HU Y L. Basic framework of food safety strategy in China[J]. China Soft Science, 2016(9): 18–27.]
- [20] 赵向豪,陈彤.中国食品安全治理理念的历史追溯与反思

- [J]. 农业经济问题, 2019(8): 108–116. [ZHAO X H, CHEN T. Historical traceability and reflection of China's food safety governance idea[J]. Issues in Agr Econ, 2019(8): 108–116.]
- [21] VARDA, D A. Systematic review of collaboration and network research in the public affairs literature: Implications for public health practice and research[J]. *American Journal of Public Health*, 2012, 102(3): 564–571.
- [22] 刘鹏, 张伊静. 中国式政策示范效果及其影响因素-基于两个示范城市建设案例的比较研究[J]. 行政论坛, 2020, 162(6): 65–73. [LIU P, ZHANG Y J. The demonstration effect of Chinese style policy and its influencing factors-A comparative study based on two demonstration city construction cases[J]. *Administrative Tribune*, 2020, 162(6): 65–73.]
- [23] 马亮, 王洪川. 示范城市创建与食品安全感: 基于自然实验的政策评估[J]. 南京社会科学, 2018(9): 70–75, 91. [MA L, WANG H C. Policy pilot and food safety perception: A policy evaluation based on natural experiments[J]. *Social Sciences in Nanjing*, 2018(9): 70–75, 91.]
- [24] 崔慧妹, 周望. 城市治理的中国之道: 基于示范城市创建机制的一项分析[J]. 学习论坛, 2018, 404(8): 59–64. [CUI H S, ZHOU W. The Chinese approach to urban governance: An analysis based on the model city building mechanism[J]. *Learn Forum*, 2018, 404(8): 59–64.]
- [25] 陈志良, 满正印, 潘欣, 等. 浙江公众对创建食品安全城市满意度模型实证研究[J]. 食品工业, 2021, 42(12): 488–491. [CHEN Z L, MAN Z Y, PAN X, et al. An empirical study on the model of public satisfaction degree with the establishment of food safety city in Zhejiang Province[J]. *The Food Ind*, 2021, 42(12): 488–491.]
- [26] 陈志良, 陈琳, 潘欣, 等. 基于因子分析法的公众食品安全满意度—以浙江省第三批食品安全创建县(市、区)为例[J]. 食品工业, 2021, 42(3): 338–341. [CHEN Z L, CHEN L, PAN X, et al. Food safety satisfaction of the residents based on factor analysis-A case of the third batch of food safety founding county in Zhejiang Province[J]. *Food Ind*, 2021, 42(3): 338–341.]
- [27] 胡颖廉. 国家食品安全示范城市创建的新时代意义[J]. 中国食品药品监管, 2017(12): 26–28. [HU Y L. The significance of the establishment of national food safety demonstration cities in the new era[J]. *China Food and Drug Administration*, 2017(12): 26–28.]
- [28] 陈煦江, 蒋夏霞, 高露. 食品安全治理的国外研究新进展及对我国的启示[J]. 食品工业科技, 2013, 34(14): 49–53. [CHEN X J, JIANG X X, GAO L. New research progress of food safety administration overseas and reference suggestions for China's food safety management[J]. *Sci Technol Food Ind*, 2013, 34(14): 49–53.]
- [29] 贺彩虹, 周子哲, 李德胜, 等. 中欧食品安全监管体系比较研究[J]. 食品工业科技, 2019, 40(19): 216–220, 225. [HE C H, Zhou Z Z, LI D S, et al. Comparative study on China EU food safety supervision system[J]. *Sci Technol Food Ind*, 2019, 40(19): 216–220, 225.]
- [30] 陈晓燕, 孙璐, 黎海涛, 等. 浙江省食品安全示范市评价指标体系研究[J]. 中国食品卫生杂志, 2021, 33(3): 313–318. [CHEN X Y, SUN L, LI H T, et al. Study on evaluation index system of food safety demonstration city in Zhejiang Province[J]. *Chin J of Food Hyg*, 2021, 33(3): 313–318.]
- [31] 王冀宁, 陈森. 基于层次分析法的食品供应链安全监管研究[J]. 食品研究与开发, 2016, 37(5): 162–166. [WANG J N, CHEN M. The food supply chain safety supervision study on the basis of the analytical hierarchy process[J]. *Food Research and Development*, 2016, 37(5): 162–166.]
- [32] 陈志良, 孙璐, 潘雷明. 群众满意度影响因素定性比较分析—以食品安全城市创建为例[J]. 食品工业科技, 2021, 42(24): 216–223. [CHEN Z L, SUN L, PAN L M. Qualitative comparative analysis on influencing factors of the residents, satisfaction degree-A case study of food safety founding city[J]. *Sci Technol Food Ind*, 2021, 42(24): 216–223.]