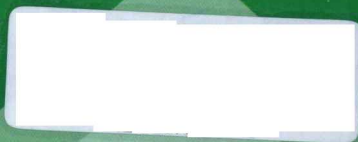




全国食品药品投诉举报体系 顶层设计与规划建设

QUANGUO
SHIPIN YAOPIN TOUSU JUBAO TIXI
DINGCENG SHEJI YU GUIHUA JIANSHE

国家食品药品监督管理局投诉举报中心 组织编写



中国医药科技出版社



全国食品药品投诉举报体系

顶层设计 与 规划建设

国家食品药品监督管理总局
食品药品投诉举报司
食品药品投诉举报中心

国家食品药品监督管理总局 食品药品投诉举报司 编



中国医药出版社

全国食品药品 投诉举报体系顶层设计与 规划建设

国家食品药品监督管理局投诉举报中心 组织编写

中国医药科技出版社

内 容 提 要

本书讲述全国食品药品投诉举报体系的顶层设计及 12331 电话呼叫系统、网络信息处理系统、信件处理一体化 workflow 系统、走访受理系统、移动终端受理系统、数据综合分析管理系统等 6 大功能系统的具体建设目标、方法和措施。

图书在版编目 (CIP) 数据

全国食品药品投诉举报体系顶层设计与规划建设/国家食品药品监督管理局投诉举报中心组织编写. —北京: 中国医药科技出版社, 2013. 3

ISBN 978 - 7 - 5067 - 5476 - 7

I. ①全… II. ①国… III. ①食品卫生 - 监管制度 - 研究 - 中国 ②药品管理 - 监管制度 - 研究 - 中国 IV. ① R155. 5② R954

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 025026 号

美术编辑 陈君杞

版式设计 郭小平

出版 中国医药科技出版社

地址 北京市海淀区文慧园北路甲 22 号

邮编 100082

电话 发行: 010 - 62227427 邮购: 010 - 62236938

网址 [www. cmstp. com](http://www.cmstp.com)

规格 A4

印张 24 ¹/₄

字数 506 千字

版次 2013 年 3 月第 1 版

印次 2013 年 3 月第 1 次印刷

印刷 三河市腾飞印务有限公司

经销 全国各地新华书店

书号 ISBN 978 - 7 - 5067 - 5476 - 7

定价 168.00 元

本社图书如存在印装质量问题请与本社联系调换

本书编委会

主 任 毛振宾

副主任 王志刚 姜 芳 郭小鲁

策划与编审人员及单位

国家食品药品监督管理局投诉举报中心

毛振宾 王志刚 姜 芳 魏晓闽

吕燕妮 孙建慧 赵启飞 张 健

中国普天信息产业股份有限公司

郭小鲁 程文桢 朱 晖 陈 龙

中国软件技术服务股份有限公司

程德生 何 兴 王 博 申 慧

阮银杰 纪 翔 艳 娜

北京交通大学

张晋豫

北京邮电大学

詹舒波

普天技术研究院

杨贵亮

参与编校人员

孙 晶 杨 欣 王 雪 刘丹丹

张 华 畅 奇 刘昕阳 李怡霖

陈 玲 田 冬 曹 颖 晏 雷

张立帅 罗晓婷 韩宗华 赵 杰

段豫辉 徐明川 宁 珂

序

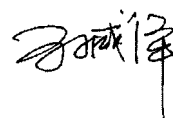
食品药品安全直接关系着每一个人的身体健康和生命安全，关系着和谐社会建设，是党和政府高度重视的民生问题。食品药品监管部门作为保障公众饮食用药安全的职能部门，使命神圣，责任重大。

近年来，在党中央、国务院的领导下，各级食品药品监管部门认真履行职责，加强监管工作，全国食品药品安全形势稳中向好。但是，我们必须清醒地看到，我国食品药品产业链长、环节多，企业多、小、散、低的格局一直存在，高科技、网络化、隐蔽化制假售假问题日益突出，食品药品安全问题处于风险高发期和矛盾凸显期。加强和创新食品药品安全监管，是当前一项重要任务，需要各级党委政府高度重视，需要社会各界积极参与。

加强食品药品投诉举报工作，推进全国食品药品投诉举报体系建设，是深入贯彻落实科学发展观，大力践行科学监管理念，促进社会和谐、维护公平正义的迫切需要，是推进服务型政府建设的内在要求，对于加强和创新社会管理，推进以服务 and 保障民生为重点的社会建设，切实回应和解决群众诉求、化解社会矛盾，具有十分重要的意义。

为指导全国食品药品投诉举报工作有序开展，国家食品药品监督管理局投诉举报中心组织编写了《全国食品药品投诉举报体系顶层设计与规划建设》一书。该书以构建全国横向联通、纵向联动、集散一体的食品药品投诉举报体系为主线，全面介绍了体系建设的背景、意义、主要任务和总体目标，提出了以“12331 电话呼叫系统、网络信息处理系统、信件处理一体化工作流系统、走访受理系统、移动终端受理系统、数据综合分析管理系统”六大功能系统为主体的建设方案，体现了理论与实践的有机结合，具有较强的指导性和可操作性，是“十二五”乃至更长一段时期内构建全国食品药品投诉举报体系的综合性、规范性、基础性参考资料，是指导全国食品药品投诉举报工作的重要依据。

各级食品药品监管部门及投诉举报机构，可以本书为指导，结合实际，有针对性地开展各项工作。推动投诉举报机构和人员队伍建设，加快 12331 呼叫中心平台和投诉举报业务系统建设，完善投诉举报工作体制机制，更好地促进本地区食品药品投诉举报工作全面、协调、健康、有序发展，不断探索创新食品药品投诉举报工作的思路、体制机制、方式方法，充分发挥投诉举报工作对创新社会管理、服务和改善民生的重要作用。力争在“十二五”末期，建成集信息收集、分析、处理和通报为一体的高效运行的全国食品药品投诉举报体系，提升食品药品安全保障水平，切实维护人民群众的身体健康和生命权利。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '张健' (Zhang Jian), with a stylized vertical line extending downwards from the right side.

2012 年 12 月

目 录

第一章 概论	1
一、全国食品药品投诉举报体系建设背景及意义	1
二、全国食品药品投诉举报体系建设规划	2
三、总体目标和主要任务	7
四、全国食品药品投诉举报体系建设的组织和实施原则	10
第二章 12331 电话呼叫系统	14
第一节 概述	14
一、电话呼叫系统的概念	14
二、电话呼叫系统在投诉举报业务体系中的定位	15
三、电话呼叫系统的建设目的与意义	16
四、电话呼叫系统与其他系统的关系	16
第二节 电话呼叫系统的应用现状与发展趋势	17
一、电话呼叫系统的发展历程	17
二、国内电话呼叫系统的应用现状	21
三、电话呼叫系统的发展趋势	22
第三节 全国食品药品投诉举报电话呼叫系统建设规划	23
一、全国食品药品投诉举报电话呼叫系统总体建设规划	23
二、全国各级 12331 电话投诉举报系统总体设计	23
第四节 各级投诉举报电话呼叫系统设计及建设目标	25
一、“12331”电话呼叫系统建设原则	25
二、“12331”电话系统建设目标	25
三、各级投诉举报机构电话呼叫系统设计方案	26
四、“12331”电话系统的运行机制	31
第五节 电话呼叫系统要求	31
一、总体要求	31
二、呼叫中心系统设备要求	32
三、软件平台要求	36
四、录音系统要求	38

五、其他非功能性要求	38
第六节 各级 12331 电话呼叫系统建设实施方案	39
一、号码申请及开通	39
二、办公环境及基础软硬件设施的准备	40
三、中继线路接入	40
四、网络环境要求	40
第七节 电话呼叫中心运营管理	41
一、人员管理	41
二、设备管理	47
三、运营管理指标	52
第三章 网络信息处理系统	58
第一节 概述	58
一、网络信息处理系统概念	58
二、网络信息处理系统应用现状与发展趋势	61
三、网络投诉举报系统在投诉举报业务体系中的定位	64
四、网络信息处理系统的建设目的与建设意义	65
第二节 网络信息处理系统建设规划和软硬件环境建设	66
一、网络信息处理系统建设规划	66
二、网络信息处理系统软硬件环境建设	69
第三节 网络信息处理系统应用平台	75
一、信息收发平台——投诉举报业务网站建设	75
二、网络信息处理平台——投诉举报业务系统软件	79
三、投诉举报信息监测平台	87
第四节 保障措施	96
一、制度建设	96
二、设备管理	97
三、信息管理	98
四、应急管理	101
第四章 信件处理一体化 workflow 系统	104
第一节 概述	104
一、信件处理一体化 workflow 系统的概念	104
二、信件处理一体化 workflow 系统在投诉举报业务体系中的定位	104
三、信件处理一体化 workflow 系统的建设目的与意义	104

四、信件处理一体化工作流系统与体系中其他系统的关系	107
第二节 应用现状与发展趋势	107
一、国外信件处理一体化工作流系统的应用现状	107
二、国内信件处理一体化工作流系统的应用现状	108
三、信件处理一体化工作流系统的发展趋势	113
四、业务需求分析与规划	118
第三节 系统规划	121
一、设计思路	121
二、设计原则	121
三、网络架构	122
四、逻辑架构	123
五、数据架构	123
第四节 建设内容	124
一、流程及平台介绍	124
二、信件处理的基本方式	128
三、基础软硬件平台	135
四、信件预处理平台	138
五、信件录入平台	138
六、信件编辑平台	139
七、信件管理平台	139
八、安全体系	145
第五节 保障措施	155
一、制度建设	155
二、权限管理	156
三、设备管理	157
四、信息管理	157
五、应急管理	160
第五章 走访受理系统	164
第一节 概述	164
一、走访受理系统的概念	164
二、走访受理系统在投诉举报业务体系中的定位	164
三、走访受理系统的建设目的与意义	164
四、走访受理系统与体系中其他系统的关系	165

第二节 应用现状与发展趋势	165
一、国外走访受理系统的应用现状	165
二、国内走访受理系统的应用现状	165
三、走访受理系统的发展趋势	166
第三节 业务需求分析与规划	166
一、系统受众群体及特征	166
二、系统应用特征	167
三、内部业务需求	168
四、外部受众需求	168
第四节 系统规划	169
一、设计思路	169
二、设计原则	170
三、网络架构	171
四、逻辑架构	172
五、数据架构	173
第五节 建设内容	173
一、走访受理系统的组成	173
二、网络拓扑结构	174
三、系统结构	174
四、投诉举报单受理	182
五、投诉举报单管理	184
六、接口设计	185
七、数据库设计	188
第六节 保障措施	191
一、制度建设	191
二、人员管理	193
三、设备管理	195
四、信息管理	196
五、应急管理	197
 第六章 移动终端受理系统	 201
第一节 概述	201
一、移动终端受理系统的概念	201
二、移动终端设备的概念	201
三、移动终端受理系统在投诉举报业务体系中的定位	205

四、移动终端受理系统与体系中其他系统的关系	206
第二节 应用现状与发展趋势	207
一、国外移动终端受理系统的应用现状	207
二、国内移动终端受理系统的应用现状	207
三、移动终端受理系统的发展趋势	208
第三节 业务需求分析与规划	209
一、系统应用特征	209
二、内部业务需求	210
三、外部用户需求	211
第四节 系统规划	211
一、设计思路	211
二、设计原则	212
三、网络架构	213
四、逻辑架构	214
五、数据架构	216
第五节 建设内容	216
一、移动终端受理平台建设	216
二、短信平台功能设计	218
三、Wap 网站平台功能设计	225
四、基础软硬件平台	227
五、网络拓扑结构	229
六、投诉举报单受理	230
七、投诉举报单处理	231
第六节 保障措施	233
一、人员管理	233
二、设备管理	234
三、信息管理	235
四、应急管理	236
第七章 数据综合分析管理系统	238
第一节 概述	238
一、数据综合分析管理系统的概念及其在投诉举报业务体系中的定位	238
二、数据综合分析管理系统的建设目的与意义	238
第二节 全国食品药品数据综合分析管理系统建设规划	240
一、总体建设规划	240

二、建设周期与阶段目标	244
第三节 各级投诉举报综合分析管理系统建设目标	244
一、国家局投诉举报中心综合分析管理系统建设目标	244
二、省级投诉举报中心综合分析管理系统设计及建设目标	245
第四节 业务需求分析与规划	246
一、系统应用特征	246
二、内部业务要求	247
三、外部用户要求	257
第五节 综合分析管理系统建设实施方案	257
一、基础软硬件平台	257
二、数据汇聚及加工系统	272
三、投诉举报数据中心	277
四、数据库建设	284
五、数据标准规范制定	288
六、安全体系	309
第六节 保障措施	314
一、制度建设	314
二、人员管理	315
三、设备管理	316
四、信息管理	318
五、应急管理	319
第八章 综合保障体系	321
第一节 组织保障体系	321
一、组织保障的目标和原则	321
二、组织保障的规范	322
三、组织保障的方式	322
第二节 技术保障体系	322
一、技术保障的目标和原则	322
二、技术保障的组织	323
三、技术保障的规范	323
第三节 管理保障体系	356
一、管理保障的目标和原则	356
二、管理保障的组织	356
三、管理保障的规范	357

第四节 资金保障	357
一、资金的来源	357
二、资金的管理	369
三、资金的保证体系	371
四、关于增加预算科目额度事项	371
五、审批	372

第一章 概 论

一、全国食品药品投诉举报体系建设背景及意义

维护公众饮食用药安全，是党和政府的重要职责。近年来，在党中央、国务院的坚强领导下，各级食品药品监管部门以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，大力践行科学监管理念，紧紧围绕党和国家工作大局，认真履职尽责，为保障我国食品药品安全做了大量基础性工作，目前我国食品药品安全形势保持总体稳定。

但是，由于我国目前正处于工业化、市场化、城镇化、信息化、国际化加快发展的关键时期，经济体制改革处于攻坚期，社会处于转型期，深层次矛盾凸显并交织叠加、社会生活复杂化、新问题不断涌现，党和政府的工作面临巨大压力和重大挑战。西方发达国家在现代化进程中分阶段呈现的安全风险，在我国发展的现阶段集中暴露，各种安全事件包括食品药品安全事件的突发频发就是这一时期的明显特征。社会问题和矛盾的凸显对社会管理工作提出了更高要求，而解决社会管理领域存在的问题既十分紧迫又需要长期努力。因此随着社会形势的不断变化，我国社会管理理念思路、体制机制、政策法律、方法手段等方面均需要改革创新。

食品药品安全事关人民身体健康和生命权利，是群众最为关心的切身利益，全社会对此高度关注。经过改革开放三十多年的持续发展，人民生活水平在不断提高，已经从过去的简单求温饱变为多样化、健康化、高层次的生活追求。群众对食品药品安全诉求的不断提高使监管部门要不断推动和完善服务型政府建设。食品药品监管部门如何切实加强监管，维护人民群众生命健康权利，需要我们积极推进食品药品监管理念、体制机制、方式方法的创新。而创新社会管理，需要遵循党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的原则，形成社会管理和公共服务的强大合力。加强和推动食品药品投诉举报工作，正是食品药品监管部门加强和创新社会管理的重要举措。投诉举报工作搭建了监管部门和人民群众直接沟通的桥梁，为广大群众参与食品药品安全监管提供了宽广平台。

当前，社会公众及媒体对食品药品安全关注度越来越高，投诉举报工作的重要性日益凸显。食品药品行业存在的道德滑坡和诚信缺失导致制假售假问题大量存在；现代信息技术的飞速发展使得食品药品违法行为的多样性、隐蔽性、智能化倾向明显；药监系统分级管理、食品安全分段监管、化妆品多部门监管体制，以及有限政府资源与多样性、差异化诉求之间的矛盾给投诉举报工作造成前所未有的挑战；职业打假人的规模化和投诉举报部门的窗口性质对投诉举报业务处理能力提出了更高要求。要实现依法依规办理和社会效果

良好的统一，满足群众诉求和避免行业不当竞争的兼顾，则难度不断加大。投诉举报工作内涵深刻，对促进食品药品监管事业意义重大。切实有效地抓好投诉举报工作，既是加强和创新社会管理、排解社会矛盾、提升系统形象的重要载体，也是扩大案源渠道、净化市场秩序、促进行业健康发展的有效措施。

为贯彻落实中美商贸联委会会议要求以及全国打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品专项行动领导小组的部署，进一步加大对食品药品违法行为的打击力度，维护良好的市场秩序，促进食品药品行业健康发展，树立负责任的大国形象，保障公众饮食用药安全，在中央领导同志的直接关怀和中央编办、财政部等有关部门的大力支持下，2011年1月，中央编办批复正式设立国家食品药品监督管理局投诉举报中心。国家食品药品监督管理局（以下简称国家局）党组高度重视投诉举报中心的筹建工作，国家局党组从中心的申请设立到批复筹建，多次召开专题会议，要求中心把握好历史机遇，宽眼界思考，多方位调研，高起点筹划，按照“基本具备、逐步完善、运行完美”的发展思路，依法有序、科学规范、公开公正的原则，做好顶层设计。

国家食品药品监督管理局投诉举报中心（以下简称国家局投诉举报中心）的成立，搭建了食品药品投诉举报平台，畅通了公众与政府监管部门沟通的渠道，加强了食品药品监督管理工作，尤其是对于打击食品药品违法犯罪行为，无论从案件线索获得的广度、调查的深度以及协办的力度都具有重大促进作用。国家局投诉举报中心成立后，深入贯彻落实科学发展观，大力践行科学监管理念，紧紧围绕国家局保障公众饮食用药安全这个中心任务，以加强和创新食品药品安全社会管理为突破口，以深入推进食品药品安全风险防控为重点，以联系群众、服务民生为根本出发点和落脚点，科学研判、准确把握我国食品药品投诉举报工作面临的形势，坚决在思想和行动上与党中央、国务院和国家局党组保持高度一致。国家局投诉举报中心把投诉举报工作放在食品药品监管社会管理的大格局中去超前谋划，综合施策，全面夯实基础，不断强化自身建设，增强工作的主动性和前瞻性，努力发挥投诉举报工作在食品药品监管事业中的“哨所”、“平台”、“窗口”和“桥梁”作用。

二、全国食品药品投诉举报体系建设规划

（一）指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，把食品药品投诉举报体系规划建设作为加强和改进食品药品安全监管体制机制、方式方法，解决人民群众食品药品安全诉求，推进食品药品监管系统公共服务和应急处置能力建设的着力点和突破口，逐步建立健全横向联通、纵向联动、上下一体、高效运行的全国食品药品投诉举报体系。

基本要求是：

1. 以人为本，服务民生

要以着力保障和服务民生作为根本出发点和落脚点。要立足我国食品药品监管工作实

际，坚持量力而行，始终把及时回应和妥善处理群众的投诉举报诉求作为根本目的，在推进食品药品投诉举报体系建设中不断提高公共服务能力。

2. 统筹兼顾，有序发展

要牢固树立全国投诉举报工作“一盘棋”思想，加快“12331”全国食品药品监管部门投诉举报电话系统建设，稳步推进各级投诉举报专门机构和呼叫中心建设，着力构建以“六大功能系统”为核心的国家、省、市、县四级联动、快速反应的食品药品投诉举报体系。

3. 改革创新，务求实效

要在不断改革和创新中推进食品药品投诉举报工作，着力创新投诉举报工作机制，建立健全投诉举报工作制度，将投诉举报工作体系建设作为食品药品监管系统提高执法效能，提强化服务能力的有力抓手，不断提高投诉举报工作的质量和效率。

4. 明确责任，加大投入

要明确各级食品药品监管部门在推进投诉举报体系建设中的主体责任，加强政策、规划、资金、技术支持，完善财政保障和管理运行的长效机制，逐步加大投诉举报工作体系建设的投入力度。

（二）建设目标

根据国家局“十二五”发展的整体规划，全国投诉举报体系建设的战略目标是：

1. 机构组建到位、工作运行顺畅

通过几年持续不断地开拓，在省、市、县三级都建立相应的投诉举报机构，实现各级工作的有效对接和有序运行。

2. 体制架构合理、机制规范科学

体制决定机制，国家局统筹协调全国投诉举报体制的构建，各省对所属市、县两级的体制机制进行统筹规划，通过上下联动、协调配合，在全国建立科学规范的体制机制，实现食品药品不同监管部门之间的互相监督和制约。

3. 法规制度健全、设施设备完善

制度建设更具有长远性、指导性、根本性、全局性，通过完善各级投诉举报指导目标、管理办法、工作流程等，建立高效合理的案件协调处理机制，为投诉举报工作的科学发展提供制度保障。各地通过完善设施设备，开通电话、网络等投诉举报渠道，加快信息化建设，为投诉举报工作的长远发展奠定坚实的物质基础。

4. 内外环境和谐、运行高效有序

通过密切联系群众，通过与系统内外各部门之间建立和谐的工作机制，顺利实现投诉举报机构高效办理案件的各项职能，达到投诉举报工作和谐发展的最高目标。