


# 我国食品安全监管体系研究

刘录民 著



 中国质检出版社  
中国标准出版社

# 我国食品安全监管体系研究

王明



中国社会科学出版社

# 我国食品安全监管体系研究

刘录民 著

中国质检出版社

中国标准出版社

北京

## 图书在版编目(CIP)数据

我国食品安全监管体系研究/刘录民著. —北京:中国质检出版社,2013.1

ISBN 978-7-5026-3732-3

I. ①我… II. ①刘… III. ①食品安全—监管体制—研究—中国 IV. ①TS201.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 284722 号

## 内 容 提 要

本书主要介绍研究国内、外食品安全体系动态的思路和方法,食品安全监管体系研究的理论基础,我国食品安全技术法规体系的构想,食品安全监管体系的国际比较,食品安全监管体系构成和决策模式分析,政府监管行为对食品安全水平的影响机理,我国食品安全监管主体和客体分析,食品安全监管体系运行机制,食品安全监管的手段与工具分析,食品安全监管体系运行的绩效评估,食品生产许可证制度绩效分析和制度优化研究,加强我国食品安全监管体系建设的政策建议等内容。

本书可供各级政府食品安全监管决策机构和技术监督部门,以及相关研究机构参考。

中国质检出版社 出版发行  
中国标准出版社

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号(100013)

北京市西城区三里河北街 16 号(100045)

网址:www.spc.net.cn

总编室:(010)64275323 发行中心:(010)51780235

读者服务部:(010)68523946

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

\*

开本 787×1092 1/16 印张 14.5 字数 352 千字

2013 年 1 月第一版 2013 年 1 月第一次印刷

\*

定价 42.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话:(010) 68510107

获得安全的食品,是现代社会每个公民与生俱来的基本权利,也是他们最基本的愿望和期待。同时,食品安全也是社会公共安全的重要组成部分,关系到国家经济发展、政治稳定、国民福祉和社会和谐,甚至关系到国际贸易与国际关系。

然而,近年来层出不穷的食品安全事故说明我们的食品安全形势非常严峻,食品安全依然是社会关注的焦点。2011年全国“两会”共收到与食品安全相关的提案200多件。2011年3月9日,全国两会的一项纪录被刷新。来自全国12个省(区、市)的439名人大代表共同提出了《关于制定〈中华人民共和国食品、药品安全犯罪法〉,以严刑峻法惩治食品、药品领域严重犯罪的议案》。这是1983年以来,有据可查的人大代表联名人数最多的单项议案。2012年两会召开之际,关于两会热点话题的讨论持续不断。根据人民网和人民日报政治文化部展开的网络调查结果显示,网民最为关注的十大热点话题中排在前三位的就有食品安全。

提高食品安全水平,已经成为当前党和政府面对的一项重大而紧迫的任务,各级政府采取了很多措施,不断强化食品安全监管力度。2009年,颁布施行了《中华人民共和国食品安全法》,从法律层面为食品安全监管提供了依据。建立了食品安全监管机构。加强食品安全也写进了各种重要文件中。2012年11月,党的十八大报告提出,为解决与群众利益密切相关的食品安全问题,要改革和完善食品安全监管体制机制。

我国的食品安全监管起步较晚,经验较少,监管实践中的措施还有许多有待改进的地方,尤其是在理论研究中还存在许多盲区。理论是实践的先导,没有科学的理论,就没有正确的实践。食品安全监管实践基础上的理论和食品安全管理理论指导下的实践都是不可或缺的。因此,对我国食品安全监管体系,尤其是与监管实际结合紧密的理论研究,就具有重要的理论和现实意义。

刘录民博士的这本专著是系统地研究我国食品安全监管体系的有益尝试。全书运用经济学、公共管理学、法学、食品科学与工程、质量管理学、行政学等诸多学科的知识,围绕“为什么监管(监管原因)?”、“由谁监管(监管的主体)?”、“监管什么(监管的客体)?”、“怎样监管(监管的方法)?”四个问题展开论证,不仅为改革和完善我国的食品安全监管体系提供了一个具有普遍性的分析框架,而且在理论研究和实证研究的基础上,

探讨了我国食品安全监管体系的未来走向。

食品安全属于公共安全范畴,涉及政治体制、经济基础、社会管理、科技发展、生态环境等多个方面,需要多方面的协同努力。全书研究的几个问题,都是目前食品安全监管中亟待解决的现实问题,具有很强的针对性。难能可贵的是,作者所运用的材料大多是第一手资料,客观、翔实、鲜活,涉及社会运行的多个维度,不是形式上的纯理论推演,体现了严谨求实创新的研究作风,也体现了扎实的基本功和较为深厚的跨学科研究能力。

在这本专著出版之际,刘录民博士请我作序,我感到非常高兴。作为他攻读博士学位时母校的老师,我非常乐意借此机会谈一谈我的感想感言,希望《我国食品安全监管体系研究》的出版能为从事食品安全监管的研究和教学人员、监管人员、生产者和消费者提供帮助,共同促进食品安全监管的理论研究和实践发展,为全面建成小康社会,提高广大消费者食品安全水平,保障人类社会的持续发展做出贡献。

中共西北农林科技大学党委书记

张光强

2012年12月20日 于杨凌

食品是人类生存和发展的首要物质基础,食品安全直接关系到人类的健康和生活质量,关系到社会的良性运行和协调发展,关系到社会的文明与进步。近年来,层出不穷的食品安全事件,对我们国家的社会秩序和安全管理造成了重大影响,损害了国家的国际形象和贸易关系,引起世人的高度关注和担忧,要求政府加强食品安全监管的呼声日益高涨,如何加强食品安全监管也成为一個紧迫而重大的课题。

然而,食品安全监管是国家管理面临的一个复杂的新问题,尤其是当前,在我国的经济社会处于转型时期的特殊历史阶段,掺杂着政治体制不完善、经济发展不平衡、改革措施不配套、技术条件不成熟、法规制度不细密等诸多问题,使得食品安全监管显得更加力不从心。因此,有必要较为全面系统地研究我国的食品安全监管体系。

作者在食品安全监管第一线工作的时候,经常为监管工作遇到的问题所困扰。这类问题有很多,主要有:职责范围界定、监管对象界定、用什么手段或工具监管、如何在法治环境下实施监管措施等。从表象看,发生食品安全事故,就是监管人员主观不作为的结果。其实,食品安全监管是一个复杂的系统工程,由于主客观各种条件的限制,作为系统内一个要素的个体,往往决定不了整个系统的功能。那么,怎样改进监管体系的效能?如何提升食品安全监管的绩效?这就是研究我国食品安全监管体系的初衷。

本书是在著者博士论文的基础上,融合了陕西省质量技术监督局下达的研究课题《食品生产许可证制度绩效分析和制度优化研究——以陕西乳制品为例》,以及《食品安全监管工具创新研究》的主要内容而写成的。

在整个写作和出版过程中,得到了许多老师、专家、同行的热情帮助。我的导师侯军岐教授对写作进行了精心指导。李录堂教授、姚顺波教授、王礼力教授、孟全省教授、王征兵教授、董银果教授,殷延军老师、陈捍卫老师、夏显力老师也给予很多协助和启迪,赵晓锋博士、张永辉博士、刘天军博士、王益锋博士、张晓博士也提出了许多宝贵意见,我的许多同事也提供了很多帮助,协助进行整理资料。没有他们的帮助和支持,我也无法顺利完成写作并出版。

本书的出版是作者对我国食品安全监管体系认识的一次飞跃。在这里,我力图比较客观、全面、系统地揭示我国食品安全监管的体系结构、运行机理、以及未来演变的趋

势。同时,作者也意识到,尽管自己已经尽了最大的努力辛勤打磨作品,但是由于食品安全监管问题在我国经历的时间很短(与西方成熟市场经济国家相比),食品安全监管又是一个理论性和实践性都很强的问题,一方面对许多相关的监管实践和原理还有待进一步深化认识,另一方面作者的思维模式、知识水平、研究方法受到一定局限,才疏学浅,在研究和写作上难免有错讹疏漏之处,恳请读者批评指正。

著者

2012年12月20日



近年来,发生的“三聚氰胺”中毒等众多食品安全事件使我们的食品安全监管体系的有效性不断受到质疑。食品安全已经被我国公众列为社会生活中最重要的环节。食品安全是关系国计民生的生命问题,也是一个国家、一个民族人民生活质量的重要标志。伴随着科学技术的迅速发展,国际化全球化的快速推进,食品安全问题对人类社会的影响越来越大,每年都有成千上万的人因食用受污染的食品而患上传染性或非传染性的食源性疾病。这些疾病严重地影响人们的身体健康,降低了社会福利和生产效率。

由于食品具有信任品的特性,在食品安全供给上存在着外部性、信息不对称、公共产品问题,市场失灵已成为一种常态。解决食品安全“市场失灵”的办法就是用政府食品监管这只“有形的手”去弥补市场机制的缺陷。然而这些年的监管实践证明,政府监管的效果并不令人满意,“政府失灵”问题仍然困扰着社会各界。从理论上讲,政府失灵的根本原因就在于我们对食品安全监管的机理还缺乏深刻认识,对食品安全概念的内涵和外延没有统一认识,食品安全的决定原理还不清楚,缺乏建立廉价高效的监管体制机制的途径和手段,特别是对如何建立适合我国国情的监管体系研究较少。诸如此类问题悬而未决,已成为研究食品安全的重要课题。因而,研究我国的食品安全监管体系具有重要的理论和现实意义。

本书以公共管理理论和经济学理论等相关理论为指导,在我国社会主义市场经济体制建立和不断完善的实践背景下,从我国食品安全监管的现状出发,在借鉴发达国家和地区经验和做法的基础上,运用实证分析和理论分析相结合、定性分析和定量分析相结合等方法,参照系统工程原理,按照监管体系的构成要素(监管主体、监管客体、监管手段、监管效能改进)的逻辑结构,系统地分析食品安全监管的机理、模式与路径。按照逻辑关系,全书分为11章。

**第一章 导论。**本章介绍了研究的背景、目的及意义。在食品安全供给问题上存在着严重的市场失灵。为了纠正市场机制的缺陷,需要政府进行监管。然而实践证明,政府监管也存在“失灵”问题。按照系统工程思路研究食品安全监管存在的“政府失灵”问题,目的是找出问题症结,提高监管效能。

**第二章 食品安全监管体系研究的理论基础。**食品安全的概念是研究食品安全监管问题的逻辑起点。本章对食品安全的内涵和外延进行了重新界定,厘清了食品安全与食品质量、食品卫生的关系,认为食品安全是食品质量的组成因子,食品安全是一个相对动态概念,食品安全水平与社会经济发展水平相适应。分析食品安全监管要以公共管理理论、经济学理论、政府监管理论为基础。食品安全监管的社会理由是解决食品供给中存在的信息不

对称、不完全和负的外部性问题。食品安全监管的本质属于社会性监管。

**第三章 食品安全监管体系的国际比较。**本章从监管体制和监管制度(政策法律和技术标准体系)两个维度对美国、欧盟、日本、丹麦等发达国家和地区的食品安全监管经验进行分析。通过比较研究,提出要按照食品生产、加工、流通、消费的自然过程和监管部门履行职责的专业能力整合我国监管机构职责分工。同时,我们应当借鉴并吸收发达国家和地区的先进经验,尽快建立与国际接轨、高效、科学的食品安全法律法规、技术法规和技术标准体系,以适应食品安全问题监管国际化的需要,用严密的监管体系筑起食品安全的“堤坝”。

**第四章 食品安全监管体系构成和决策模式分析。**食品安全监管体系由三类外部要素和四类内部要素构成。我们假定外部因素是给定的,内部因素是监管者可以影响的因素。根据利益相关者理论,食品安全水平是由生产者、消费者、政府监管机构三个基本因素决定的。本章在生命价值理论和消费者意愿支付(willingness to pay)实证研究的基础上,运用成本—收益分析和博弈方法,分析安全食品的生产者和需求者的决策模式,以及政府监管的决策模型。消费者追求效用最大化,生产者追求利润最大化,政府追求社会福利最大化,三种力量互相制约、互相依赖,共同决定了一个具体社会的食品安全水平。

**第五章 我国食品安全监管客体分析。**本章分析了我国食品行业发展和食品安全现状,用“三聚氰胺”事件案例剖析了我国食品安全存在的企业缺乏自律、监管制度漏洞、技术法规和标准不完善、产品责任模糊、监管体制弊端、法律执行不力六个方面的困境。

食品行业的总体特征与监管模式存在着密切的关系。我国食品行业的总体集中度不高,只有啤酒、饮料等少数产业集中度较高。产业集中度高的行业,可以实行高度集中的管理模式,全国制定统一的监管政策,监管部门对这些行业应主要实行以 HACCP 认证为主的监管政策;对于产业集中度低的行业,应该以分散监管为主,各地区可以根据自己的实际制定市场准入监管政策,把食品安全风险控制可以在可以容忍的范围内。

**第六章 我国食品安全监管主体分析。**食品安全监管的效果取决于监管机构之间的科学分工,还依赖于工作努力程度(vigorous)和和能力强度(capacity),即:监管绩效=监管态度 $\times$ 监管能力=监管态度 $\times$ (监管者专业素质+技术装备+其他设施),用函数式表示为: $P=f(V,C)$ ,式中的  $P$  代表绩效水平, $V$  代表积极性、努力程度、责任心, $C$  代表能力。

我国食品安全监管机构由 9 个相关部门组成,其中最主要的有 5 个部门。这些部门的职能配置在横向上存在着交叉和重叠,在纵向上存在着垂直、半垂直和分级管理混合的现象,基层存在监管真空。

我国目前食品安全监管体制导致监管资源配置效率低下。原因首先在于我国的监管机构职能存在横向过宽、纵向层次过多的问题,人为地加大了监管成本,降低了监管效率;其次是有的一些监管机构特别是对食品安全“负总责”的地方政府工作懈怠;最后是因为监管机构能力建设滞后。因此,要提高监管成效,应在国家一级强化监管职能,整合各部门的资源。缩窄横向监管幅度,调整部门职能分工。按照食品安全问题发生机制和从“农田到餐桌”的安全控制理念,将以“过程监管为主,品种监管为辅”的监管策略,调整为“以品种监管为主,过程监管为辅”的监管策略。同时,要从理顺体制、提高人员素质、增加经费保障、提高技术装备水平四个方面加强监管机构的能力建设。

**第七章 食品安全监管的手段与工具。**食品安全监管的政策工具主要有法律手段、技

术法规和食品安全标准手段、行政手段三类。在比较分析三者关系的基础上,提出了建立我国食品安全技术法规体系的构想,进一步明确三者之间的职能定位,建立层次清晰、相互配合、运转协调的食品安全监管政策体系和运行机制。在实际监管过程中,食品安全监管能否取得预期效果取决于各种手段的运用。按照系统工程的原则,只有遵循整体化原则、优化与可行原则、决策科学化原则、组合效应原则进行比较分析,才能制定符合中国国情,创造科学、适用、有中国特色的政策模式。本章着重分析了食品安全监管中的难点问题——小企业、小作坊监管的政策模式,运用风险决策矩阵进行分析,认为对食品小企业小作坊应进行规范整顿,准许其限时间限地域生产,最符合社会整体利益最大化的要求,也是最符合便利性、安全性目标要求的选择。提出了明确监管责任、创新监管制度、分级分类监管的政策思路。

**第八章 食品安全监管体系运行机制。**本章运用激励—控制理论分析了食品安全监管机构运用监管政策影响监管对象的实际过程。提出运用执法力度系数来衡量我国行政执法力度。由于食品安全监管的法律法规不健全,政策设计不完善,常常导致“大棒不痛、胡萝卜不甜”的局面。

本章还分析了制约我国食品安全监管效能的危机管理理论模式和实践模式。我国已经进入食品安全危机高发期,食品安全危机具有突发性和紧急性、高度不确定性、信息的有限性、边界的模糊性、发展的非线性等特点,分析食品安全危机管理的理论模式和我国的实践模式,提出从4个途径加强我国的食品安全危机管理工作:一是加强食品安全危机理论与宣传,用科学的理论指导食品安全危机管理;二是加快食品安全危机管理法制化进程;三是构建完善的食品安全危机管理组织体系;四是优化危机管理流程,实现危机管理的标准化、制度化。

**第九章 食品安全监管体系运行的绩效评估。**政府监管机构领导不断被问责的事实提示我们,食品安全监管的有效性较低。为了督促地方政府有关部门认真履行职责,使其避免出现工作懈怠、玩忽职守、渎职等问题,本章研究筛选了一套监管绩效评估指标体系。这些指标体系应用政府绩效评估的一般理论和各地实践经验,结合我国食品安全监管实际,并按照德尔非法对指标体系进行了筛选,形成了包含三个维度、六个业绩领域、20个指标的地方食品安全监管绩效评估指标体系,从而为加强对监管部门的监督提供了科学有效的工具。

**第十章 食品生产许可证制度的绩效分析和制度优化研究——以陕西省乳制品为例。**施行食品生产许可证制度是最重要的一种食品安全监管措施,在近10年的实践中,对提高我国食品企业产品质量安全,保护消费者合法权益发挥了重要作用,但同时也有一些人质疑食品生产许可证制度的作用。因此,需要通过实证研究评价这项制度的实施绩效。主要研究内容包括:(1)通过比较国际上食品安全监管经验成熟的国家和地区的食品安全监管制度,在国际视野内寻求借鉴和参照。(2)调查了陕西省40家乳制品企业食品安全许可证制度实施效果的实证数据,运用模糊综合评价法对陕西省乳制品许可制度的管理绩效做了比较深入的量化分析,得出了比较可信的评价结论。(3)总结了制约食品生产许可制度绩效提高的关键因素,提出了加强和完善我国食品生产许可证制度的对策和建议,有利于促进我国食品生产许可证制度管理的不断优化,适应食品监管体制改革发展。

**第十一章 加强我国食品安全监管体系建设的政策建议。**有效的食品安全监管是一个系统工程,提高食品安全监管的有效性,应当从以下六方面采取措施。一是进一步完善我国

食品安全监管的法律法规体系,《食品安全法》与原来已经存在并继续发挥作用的《产品质量法》、《消费者权益保护法》、《生猪屠宰管理条例》等相关法律之间的协调性还比较差,需要将各个法律法规统一起来。此外还需要制定产品责任法,解决执法过程中对执法者的监督问题。二是建立我国的食品安全技术法规体系。改革食品安全标准体系,将其中涉及安全的内容分离出来,建立食品安全法律、食品安全技术法规、食品安全技术标准三个层次定位明确、功能完备的制度体系。三是将政府部门独自监管转变为以政府部门为主,社会相关力量共同参与的协作监管机制。短期目标是先对现在的分工进行调整,提高中央权威,减少管理层次,缩窄管理幅度,完善监管网络;将8~9个部门承担的监管职责集中到农业、卫生(食品)、质检三个部门;长期目标是将消费者联盟(协会)、社会中介组织、舆论媒体、消费者纳入监管主体范围,实现监管对象的全覆盖。四是严格食品安全法律和法规的实施。将食品安全法律和法规的实施,纳入人大执法监督范围,加大民事维权执法力度,消除弹性(选择性)执法现象。五是进一步完善食品小企业监管政策。从我国国情出发,对小企业、小作坊实行差异化监管,由各省(自治区、直辖市)根据当地情况,制定灵活有效的监管政策;六是加强食品安全监管绩效评估,建立督促监管机构认真履行职责的监督机制。食品安全监管过程要按照计划、执行、检查、改进的循环模式实现闭环管理,四个环节缺一不可。食品安全政策的制定要坚持透明、公开的原则,吸收消费者、生产者等利益相关方广泛参与;运用科学、规范、规范的食品安全监管绩效评估体系,合理配置监管资源,提高监管能力。

**研究结论和展望。**食品安全监管面临着严重的政府失灵现象,亟需采取有力措施提高监管绩效水平;食品安全水平是由食品生产者、食品消费者、政府三种因素或三方力量共同决定的;食品安全监管是一个系统工程,这一系统中的任何一个要素缺失或运转失灵都会降低整个系统的功效;重构与创新我国食品安全监管体系应该采取6条政策;结合国情建立政府、企业、消费者和其他组织协作监管的机制是提高监管效能的发展方向。

<b>第一章 导论</b> .....	1
1.1 研究背景 .....	2
1.1.1 问题的来源:食品安全形势严峻 .....	2
1.1.2 问题的表现:食品安全监管失灵 .....	4
1.1.3 问题的归结:监管体系的困惑 .....	4
1.2 国内外研究动态综述 .....	5
1.2.1 国外研究动态综述 .....	5
1.2.2 国内研究动态综述 .....	7
1.2.3 国内外研究评价 .....	11
1.3 研究思路和方法 .....	11
1.3.1 研究思路 .....	11
1.3.2 研究方法 .....	12
1.4 创新点 .....	13
1.4.1 食品安全监管问题是一个系统工程 .....	13
1.4.2 提出了食品安全水平决定的三元论 .....	13
1.4.3 提出建立我国食品安全技术法规体系的构想 .....	13
1.4.4 筛选提出了评估食品安全监管绩效的指标体系 .....	13
<b>第二章 食品安全监管体系研究的理论基础</b> .....	15
2.1 食品安全监管相关概念界定 .....	15
2.1.1 食品 .....	15
2.1.2 食品安全 .....	15
2.1.3 食品安全监管 .....	27
2.1.4 食品安全监管体系 .....	32
2.2 食品安全监管体系研究的公共管理理论基础 .....	33
2.2.1 新公共管理理论 .....	33
2.2.2 委托—代理理论 .....	34
2.2.3 交易成本和产权理论 .....	35
2.3 食品安全监管的经济学理论基础 .....	35

2.3.1	食品安全的外部性特征 .....	36
2.3.2	食品安全信息在生产商和消费者之间的不对称问题 .....	36
2.3.3	食品安全的公共产品特性 .....	38
2.4	食品安全监管研究的系统工程理论基础 .....	39
<b>第三章</b>	<b>食品安全监管体系的国际比较 .....</b>	<b>40</b>
3.1	主要发达国家和地区的食品安全监管体制 .....	40
3.1.1	联合国粮农组织和世界卫生组织的食品安全控制框架 .....	40
3.1.2	欧盟的食品安全监管体制 .....	42
3.1.3	美国的食品安全监管体制 .....	43
3.1.4	丹麦的食品安全监管体制 .....	45
3.2	主要发达国家和地区食品安全法律法规体系 .....	46
3.2.1	欧盟食品安全法律体系 .....	46
3.2.2	美国的食品安全法律体系 .....	48
3.2.3	日本的食品安全法律体系 .....	50
3.3	发达国家和地区食品安全监管体系的共同特征 .....	51
3.3.1	欧盟、美国、日本食品安全制度体系的共同特征 .....	51
3.3.2	发达国家和地区监管体系的共同特征 .....	52
3.4	发达国家和地区食品安全监管的基本经验和启示 .....	52
3.4.1	有效整合食品安全监管体系,不断提高食品安全监管工作的有效性 .....	52
3.4.2	研究制定国家食品安全总政策,优化食品安全监管制度设计 .....	52
3.4.3	积极寻求与利益相关者的合作,建立社会力量协作监管机制 .....	53
<b>第四章</b>	<b>食品安全监管体系构成和决策模式分析 .....</b>	<b>54</b>
4.1	食品安全监管的体系结构和关键因素分析 .....	54
4.1.1	食品安全监管的外部影响因素 .....	54
4.1.2	食品安全监管体系的内部要素 .....	55
4.1.3	食品安全监管体系的关键因素分析 .....	56
4.2	消费者行为的决策模式 .....	57
4.2.1	消费者安全食品消费决策的价值标准——生命价值 .....	57
4.2.2	消费者对安全食品的有效需求——消费者支付意愿(WTP) .....	58
4.2.3	消费者非经济理性决策对食品安全水平的负面影响 .....	59
4.2.4	消费者的知识约束和有限理性对食品安全水平的影响 .....	60
4.3	食品生产者行为决策模式 .....	61
4.3.1	食品生产者生产安全食品的成本分析 .....	61
4.3.2	食品生产者生产安全食品的决策方式 .....	63
4.4	食品生产企业和消费者的博弈模型 .....	65
4.4.1	完全信息静态博弈 .....	65
4.4.2	“经验品”食品市场一次博弈矩阵 .....	65

4.4.3	“经验品”食品市场重复博弈模型 .....	66
4.4.4	“信任品”食品市场博弈模型 .....	67
4.5	政府监管行为的决策模式 .....	70
4.5.1	政府监管行为对食品安全水平的影响机理 .....	70
4.5.2	食品安全监管的决策模型 .....	71
4.6	食品安全监管体系的运行 .....	72
<b>第五章</b>	<b>我国食品安全监管客体分析 .....</b>	<b>74</b>
5.1	我国食品产业发展现状 .....	74
5.1.1	食品行业分类 .....	74
5.1.2	我国食品产业发展的现状 .....	75
5.1.3	我国食品产业发展中存在的问题 .....	77
5.2	我国食品安全的现状 .....	79
5.2.1	病原微生物和化学性污染是食品安全的主要问题 .....	80
5.2.2	食品企业违法生产食品现象不容忽视 .....	80
5.2.3	新产品、新材料和新工艺带来新的食品安全隐患 .....	80
5.2.4	我国的食品抽检合格率稳中有升 .....	80
5.2.5	小企业食品安全隐患较多 .....	81
5.3	我国食品安全监管面临的挑战和存在的问题 .....	82
5.3.1	食品安全监管体制机制有待完善 .....	82
5.3.2	食品法律法规和技术标准结构不合理 .....	82
5.3.3	重大食品安全事件不断发生,社会对政府监管的公信力下降 .....	82
5.4	案例分析:“三聚氰胺”事件向我国食品安全监管提出严峻挑战 .....	83
5.4.1	基本情况 .....	83
5.4.2	事件结果 .....	83
5.4.3	问题分析 .....	84
5.5	食品安全监管客体状况与监管模式的关系分析 .....	87
<b>第六章</b>	<b>我国食品安全监管主体分析 .....</b>	<b>90</b>
6.1	我国食品安全监管主体现状分析 .....	90
6.1.1	我国食品安全监管主体的变迁 .....	90
6.1.2	我国食品安全监管主体的特点和存在的问题 .....	93
6.2	食品安全监管主体的改革与优化 .....	97
6.2.1	食品安全监管主体的改革趋势和模式选择 .....	97
6.2.2	我国食品安全监管主体改革模式 .....	98
6.3	食品安全监管机构的能力建设 .....	103
6.3.1	食品安全监管能力建设的必要性 .....	103
6.3.2	食品安全监管能力建设的基本内容 .....	106
6.3.3	食品安全监管能力建设的基本途径 .....	106

6.4	食品安全监管资源配置与绩效改进探讨	107
6.4.1	监管绩效低是目前食品安全监管面临的主要问题	107
6.4.2	制约食品安全监管资源配置优化的原因分析	110
6.4.3	改善食品安全监管绩效的基本思路	110
<b>第七章</b>	<b>食品安全监管的手段与工具</b>	<b>112</b>
7.1	食品安全监管的法律手段	112
7.1.1	我国食品安全法律体系的概况	112
7.1.2	我国食品安全法律体系存在的问题	113
7.2	食品安全监管的技术法规与标准手段	114
7.2.1	我国食品安全标准体系的现状和特点	114
7.2.2	我国食品安全标准体系的主要特点	115
7.2.3	我国食品标准体系存在的矛盾和问题	116
7.2.4	改革我国食品安全标准体系建设食品安全技术法规的路径	118
7.3	食品安全监管的行政手段	119
7.3.1	食品安全市场准入(生产许可制度)	119
7.3.2	食品安全认证认可	119
7.3.3	问题食品召回	120
7.4	我国食品安全监管工具的创新与完善	122
7.4.1	我国食品安全监管工具存在的问题	122
7.4.2	导致我国食品安全监管工具问题的主要原因	123
7.4.3	创新我国食品安全监管工具的思路和办法	123
7.4.4	按照系统工程的原则进行比较分析并组合运用	124
7.5	案例研究:我国食品生产小企业、小作坊监管政策分析	125
7.5.1	食品生产小企业、小作坊质量安全监管基本现状分析	125
7.5.2	对食品生产小企业、小作坊的整顿面临两难选择	126
7.5.3	食品生产小企业、小作坊监管的目标定位	126
7.5.4	实现监管目标面临的约束条件	127
7.5.5	食品生产小企业、小作坊监管的决策矩阵模型	128
7.5.6	规范提高食品小企业、小作坊的基本政策模式	129
<b>第八章</b>	<b>食品安全监管体系运行机制</b>	<b>131</b>
8.1	食品安全监管的惩罚机制	132
8.1.1	食品安全法律处罚主体	132
8.1.2	食品安全法律处罚尺度	133
8.1.3	食品安全法律处罚力度	134
8.2	食品安全监管的激励机制	135
8.2.1	食品企业产品免检	135
8.2.2	名牌产品评选	136



8.2.3 质量信用体系的建立 .....	136
8.3 食品安全监管的危机管理 .....	137
8.3.1 食品安全危机管理的重要意义 .....	137
8.3.2 发达国家食品安全危机管理比较与借鉴 .....	138
8.3.3 我国食品安全危机管理模式 .....	141
8.3.4 改进我国食品安全危机管理的途径 .....	144
<b>第九章 食品安全监管体系运行的绩效评估 .....</b>	<b>146</b>
9.1 政府绩效评估的理论、实践与评估方法 .....	148
9.1.1 政府绩效评估的理论与实践 .....	148
9.1.2 政府绩效评估的方法 .....	149
9.2 我国政府绩效评估和食品安全绩效评估的现状分析 .....	150
9.2.1 我国政府绩效评估现状 .....	150
9.2.2 我国政府食品安全绩效评估现状 .....	150
9.3 食品安全监管评估体系构建的基本思路 .....	151
9.3.1 以科学发展观为指导,坚持以人为本 .....	151
9.3.2 定性指标和定量指标相结合 .....	151
9.3.3 终点(结果)指标和过程指标相结合 .....	152
9.3.4 客观指标和主观指标相结合 .....	152
9.3.5 用科学方法和程序筛选评估指标 .....	153
9.4 我国食品安全监管绩效评估指标体系的设计 .....	153
9.4.1 材料与方法 .....	153
9.4.2 统计结果 .....	153
<b>第十章 食品生产许可证制度绩效分析和制度优化研究——以陕西省乳制品     为例 .....</b>	<b>159</b>
10.1 我国生产许可证制度的历史渊源 .....	159
10.1.1 工业产品生产许可证的概念 .....	159
10.1.2 工业产品生产许可证制度的起源与沿革 .....	160
10.1.3 工业产品生产许可证制度的现状 .....	161
10.1.4 食品生产许可证制度的基本情况 .....	162
10.2 陕西省乳业基本现状 .....	163
10.2.1 畜牧业在陕西农业中的地位不断提高 .....	163
10.2.2 乳业的经济贡献逐步增加 .....	165
10.2.3 原料乳品种独具特色 .....	166
10.3 陕西乳制品生产许可证管理绩效评价 .....	167
10.3.1 乳制品生产许可证出台的背景 .....	167
10.3.2 陕西乳制品企业调查基本情况分析 .....	168
10.3.3 模糊综合评价法 .....	176