

# 大市场监督模式下基层食品安全监管能力分析

## ——以江西省为例

徐匡根<sup>1\*</sup> 徐慧兰<sup>1</sup> 上官新晨<sup>2</sup> 周小军<sup>3</sup>

1. 中南大学湘雅公共卫生学院 湖南长沙 410078

2. 江西省食品药品监督管理局 江西南昌 330029

3. 南昌大学公共卫生学院 江西南昌 330006

**【摘要】**目的:了解机构改革后大市场监督模式下江西省基层食品安全监管能力现状。方法:采用普查法,调查江西省 822 个乡镇市场监督管理分局的基本情况和房屋建设、装备资源、人力资源情况。结果:共有基层监管人员 5 917 名,监管对象总数为 42 万家,平均每名监管人员承担 71 家的现场检查任务。总体房屋面积达标率为 62.9%,装备配备率 8.48%;装备达标率仅为 4.89%。男女比例 4.08:1;年龄段以 45~55 岁为主;具有大专以上占 78%,食品医药类专业仅占到 7.3%。结论:大市场监督模式下基层乡镇力量虽然有了明显增加,但存在装备严重不足、监管人员老化、专业能力不强等问题,需加大财政投入,推行基层所标准化建设,合理制定专业人才引进计划,强化顶层设计。

**【关键词】**市场监督管理;食品安全;监管能力

中图分类号:R197 文献标识码:A doi:10.3969/j.issn.1674-2982.2018.05.006

### The status quo and countermeasure analysis on grass-roots food safety supervision ability under the large market supervision model: A case study in Jiangxi Province

XU Kuang-gen<sup>1</sup>, XU Hui-lan<sup>1</sup>, SHANG-GUAN Xin-chen<sup>2</sup>, ZHOU Xiao-jun<sup>3</sup>

1. Xiang Ya School of Public Health, Central South University, Changsha Hunan 410078, China

2. Jiangxi Food and Drug Administration, Nanchang Jiangxi 330029, China

3. School of Public Health, Nanchang University, Nanchang Jiangxi 330006, China

**【Abstract】** Objective: To understand the status quo and countermeasure mechanism of grass-roots food safety supervision capabilities under the supervision of macro-market after the reform of Management Bureau of Food Safety Supervision in Jiangxi Province. Methods: The survey adopted the Census method to investigate the basic situation of 822 township market supervision and Management Bureau in Jiangxi province as the research object. The research content involves the following four aspects: the basic situation, housing construction, equipment and human resources, and thorough analysis and research of the survey results. Results: In total, there were 5917 supervision staff and 420 thousands supervision objects. On average, each supervisor undertook 71 on-site inspection tasks. The findings indicate that 517 townships had reached the construction standards with compliance rate in the overall housing area being 62.9%. There were a total of 4949 kinds of equipment with equipment allocation rate being 8.48% and equipment compliance rate being only 4.89%. The proportion of male and female was 4.08:1; the average age of workers was 45.09 taken the age group of 45~55 years old; a class of which 78% of practitioners have higher than junior college (including college) education, and 7.3% who majored in the food and medicine. Conclusions: The number of regulators at the grass-roots level, supervisors and the official business houses obviously increased, but there are still some problems including a serious shortage of equipment, the aging of supervisors or regulatory personnel, and the lack of professional competence. It is suggested that the government should revise the organization to u-

\* 基金项目:江西科技厅重大课题专项计划(20143BBA10007)

作者简介:徐匡根,男(1974 年一),博士研究生,主要研究方向为食品安全政策研究。E-mail:xukuanggen@163.com

通讯作者:徐慧兰。E-mail:xhl6363@126.com

nify the character, increase the financial means of the grass-roots supervision team, personnel identity attribution, and so on. In order to increase financial investment, carry out standardization in construction at the grass-roots level, scientifically and rationally divide the regulatory powers, make reasonable plans for the introduction and training of food professionals, and vigorously strengthen the grass-roots regulatory capacity. In addition, we should strengthen the construction of the food safety supervision professional team from the top level design.

**[Key words]** Market supervision; Food safety; Regulatory capacity

食品安全关系到广大人民群众的身体和生命安全。<sup>[1-3]</sup> 党的十八大提出,完善食品药品监管体制对食品药品实行集中统一监管制<sup>[4]</sup>,并在乡镇或区域设立食品药品监管派出机构。2014年6月,国务院决定实行工商登记制度改革,基层工商所管理职能应当逐步弱化。由于食品药品监督管理部门没有在乡镇设置机构,而工商部门乡镇机构职能正在弱化,为此,在严格控制编制总量不增、机构设置不增的情况,部分地区尝试进行整合工商、质监、食药监等部门力量,进行综合执法改革。党的十八届三中全会公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出“改革市场监管体系,实行统一的市场监管”。<sup>[5]</sup> 近三年来,地方特别是县级政府推行“三合一”、“多合一”市场监管综合执法模式。据统计截止到2016年5月31日,独立设置食品药品监管部门县(市)进一步减少到40%。<sup>[6]</sup> 江西省自2015年来,在县(市、区)级层面全部采取“三合一”模式,整合工商、质监、食药监三个部门组建市场监管局,并在原乡镇工商分局的基础上组建乡镇市场监管分局。基层是食品安全监管的重点,也是难点,点多、面广、任务繁重。乡镇市场监管分局是落实食品安全的主要实施主体,其监管能力直接关系到群众生命安全,也影响到政府形象。本文对机构改革后江西省822个乡镇市场监管分局食品安全监管能力现状进行了调查,并对相关问题进行了梳理和分析,以期对市场监管模式下建立统一权威的基层食品安全监管体制提供借鉴和意见。

## 1 资料与方法

本次调查采取普查法,对江西省11个设区市中100个县822个乡镇市场监督管理分局进行了问卷调查。调查内容主要包括:基本情况、房屋建设、装备资源、人力资源等四个方面。本次调查由江西省食品药品监督管理局负责,各级食品药品监督管理机构与南昌大学公共卫生学院协助完成。调查前统一设计调查方案、统一培训、统一审核。调查组对回收问卷进行填写规范和逻辑问题审核,发现问题后对研究对象电话回访并修改问卷。

将收集的数据录入epidata3.1软件中,导入spss19.0建立数据库,运用spss19.0统计软件对数据进行描述性分析。

## 2 结果

### 2.1 县级“三合一”机构改革基本情况

改革前,江西省县级有工商、质监、食药监三个部门共300家,改革后,仅设置市场监督管理局100家,全部加挂食品药品监督管理局和食品安全委员会办公室牌子,比改革前精减机构2/3,食安办设置增加了40%,达到了全覆盖;改革前,乡镇没有食品药品监管机构,改革后在现有的822个乡镇、街道工商分局的基础上组建市场监管分局,并加挂食品药品监督管理局牌子,为县(市、区)局的派出机构,每个基层分局平均有行政编制7.20名(表1)。

表1 “三合一”机构改革前后江西省基层(含县)食品监管机构及人员设置情况对比分析

地区	辖区内县(市、区)数	县级食安办设置情况		县级食品药品监管机构数		县本级从事食品安全监管人数		乡镇市场监管机构数		乡镇市场监管人数	
		改革前	改革后	改革前	改革后	改革前	改革后	改革前	改革后	改革前	改革后
南昌	9	3	9	9	9	153	106	0	82	0	676
景德镇	4	3	4	4	4	35	21	0	27	0	235
萍乡	5	3	5	5	5	94	43	0	40	0	211
九江	13	8	13	13	13	200	167	0	103	0	726
新余	2	2	2	2	2	10	21	0	17	0	107
鹰潭	3	3	3	3	3	58	11	0	20	0	92
赣州	19	11	19	19	19	313	215	0	153	0	1 104
吉安	12	7	12	12	12	205	165	0	112	0	797

(续)

地区	辖区内县 (市、区)数	县级食安办 设置情况		县级食品药品 监管机构数		县本级从事食品 安全监管人数		乡镇市场 监管机构数		乡镇市场 监管人数	
		改革前	改革后	改革前	改革后	改革前	改革后	改革前	改革后	改革前	改革后
宜春	10	6	10	10	10	126	237	0	78	0	585
抚州	11	7	11	11	11	137	136	0	90	0	698
上饶	12	7	12	12	12	159	141	0	100	0	686
总计	100	60	100	100	100	1490	1263	0	822	0	5 917

## 2.2 监管人员数量及配置情况

江西省共有人口 4 899.66 万人,822 个乡镇分局共有基层监管人员 5 917 人,监管 42 万家单位。按人口计算,每万人口配备监管人员 1.21 名,其中抚州最多,达到 1.75 人/万人,最少为鹰潭市,仅为

0.72 人/万人。按每名监管人员监管的平均对象数计算,平均每名基层一线监管人员承担 71 家食品药品监管对象的现场检查,其中赣州市、萍乡市基层一线监管人员工作任务最重,超过了 100 家监管对象的现场检查(表 2)。

表 2 江西省基层市场监管人员数量及配置情况

地市	基层监管人员数 (人)	构成比 (%)	服务人口数 (万人)	每万人口监管 人员数(人)	监管对象总数 (万家)	每名监管人员监管的 平均对象数(家)
南昌	676	11.42	517.73	1.31	2.9	43
景德镇	235	3.97	166.74	1.41	1.0	43
萍乡	211	3.57	198.34	1.06	2.8	133
九江	726	12.27	516.59	1.41	6.4	88
新余	107	1.81	118.2	0.91	0.7	65
鹰潭	92	1.55	127.26	0.72	0.7	76
赣州	1 104	18.66	960.00	1.15	15.7	142
吉安	797	13.47	526.74	1.51	3.5	44
宜春	585	9.89	596.59	0.98	2.6	44
抚州	698	11.80	398.47	1.75	2.1	30
上饶	686	11.59	773.00	0.89	3.6	52
合计	5 917	100.00	4 899.66	1.21	42.0	71

## 2.3 房屋面积用途情况

822 个乡镇分局共有办公用房总面积 423 242.2 平方米,根据《食品药品监管乡镇(街道)派出机构办公业务用房建设指导意见》,按照编制定员人数分为三类:10 人以下(含 10 人)为第一类,11~20 人为第二类,21 人(含 21 人)以上为第三类。按照标准:第

一类不少于 320 平方米,第二类 335~465 平方米,第三类 480 平方米以上。第一类达标房屋数总计 414 个,达标率为 62.9%,第二类达标房屋数为 61.0 个,总达标率为 61%;第三类达标房屋数为 42 个,总达标率为 63.6%(表 3)。

表 3 江西省 822 个乡镇市场监督管理分局房屋达标情况

地区	总面积 (m <sup>2</sup> )	第一类(n,%)		第二类(n,%)		第三类(n,%)	
		不达标	达标	不达标	达标	不达标	达标
南昌	22 721.38	52(73.2)	19(26.8)	9(82.0)	2(18.0)	0(0)	0(0)
景德镇	12 622.30	7(33.3)	14(66.7)	2(33.0)	4(67.0)	0(0)	0(0)
萍乡	28 860.39	6(31.6)	13(68.4)	6(28.9)	15(71.4)	0(0)	0(0)
九江	42 017.74	39(45.3)	47(54.7)	5(46.0)	6(55.0)	1(17)	5(83.3)
新余	7 786.94	6(46.2)	7(53.8)	3(75.0)	1(25.0)	0(0)	0(0)
鹰潭	7 343.03	12(63.2)	7(36.8)	0(0)	1(100.0)	0(0)	0(0)
赣州	106 566.40	21(15.9)	111(84.1)	4(27.0)	11(73.0)	2(33)	4(67)
吉安	53 649.46	34(33.3)	68(66.7)	2(33.0)	4(66.0)	3(75)	1(25)

(续)

地区	总面积 (m <sup>2</sup> )	第一类(n,%)		第二类(n,%)		第三类(n,%)	
		不达标	达标	不达标	达标	不达标	达标
宜春市	46 996.34	23(33.3)	46(67.0)	3(43.0)	4(57.0)	0(0)	2(100)
抚州市	49 190.42	22(28.9)	54(71.0)	3(25.0)	9(75.0)	1(50)	1(50)
上饶市	45 487.82	20(41.6)	28(58.4)	2(33.3)	4(66.7)	17(37)	29(53)
合计	423 242.20	242(37.1)	414(62.9)	39(39.0)	61(61.0)	24(36)	42(63.6)

注:房屋达标率 =  $\Sigma$ [在用自有产权房面积 > (标准自有产权房办公用面积 × 机构编制人数 + 标准自有产权房特殊业务用面积)的机构数] / 总机构数

## 2.4 装备分布情况

### 2.4.1 基本装备配置情况

根据《全国食品药品监督管理机构执法基本装备配备指导标准》中明确规定,基层执法基本装备共计71种,其中标准执法基本装备18种,执法取证装备16种,快速检测装备31种,应急检测装备6种。822个乡镇分局基本装备总共有4 949项,装备配备

率8.48%。其中执法基本装备共3 904种,装备配备率26.39%;执法取证装备共641种,装备配备率4.87%;快速检测装备共381种,装备配备率1.50%;应急专用装备共23种,装备配备率0.47%。装备配备率最高的市为抚州市,装备配备率达10.4%;装备配备率最低的市为萍乡市,装备配备率为6.44%(表4)。

表4 江西省822个乡镇市场监督管理分局食品安全监管基本装备配备情况

地区	辖区内乡镇分局数	执法基本装备 18种(n,%)	执法取证装备 16种(n,%)	快速检测装备 31种(n,%)	应急专用装备 6种(n,%)	合计71种(n,%)
南昌	82	407(27.57)	61(1.22)	18(0.71)	5(0.20)	479(8.23)
景德镇	27	74(15.23)	20(3.70)	15(1.79)	1(0.23)	181(9.44)
萍乡	40	184(25.56)	16(2.50)	12(0.97)	1(0.09)	183(6.44)
九江	103	460(24.81)	72(0.97)	35(1.10)	9(0.33)	575(7.86)
新余	17	88(28.76)	14(5.88)	8(1.52)	0(0)	96(7.95)
鹰潭	20	61(16.94)	12(5.00)	4(0.65)	0(0)	111(7.82)
赣州	153	861(31.26)	73(0.65)	87(1.83)	3(0.06)	870(8.01)
吉安	112	525(26.04)	84(0.89)	44(1.27)	2(0.06)	678(8.53)
宜春	78	411(29.27)	79(1.28)	76(3.14)	1(0.04)	511(9.23)
抚州	90	376(23.21)	125(1.11)	21(0.75)	0(0)	662(10.4)
上饶	100	457(25.39)	85(1.00)	61(1.97)	1(0.04)	603(8.49)
合计	822	3 904(26.39)	641(4.87)	381(1.50)	23(0.47)	4 949(8.48)

注:根据《全国食品药品监督管理机构执法基本装备配备指导标准》,装备配备率 = 装备配备总数 / (装备合计种数 × 地区食品乡镇派出机构个数) × 100%

### 2.4.2 基本装备达标情况

统计结果表明,822个乡镇分局达标的基本装备总共有2 856种,装备达标率4.89%。其中达标的执法基本装备共1 925种,装备达标率13.01%;达标的执法取证装备共430种,装备达标率3.27%;达标

的快速检测装备共379种,装备达标率1.49%;达标的应急专用装备共1种,装备达标率0.02%。其中装备达标率最高的市为景德镇市,装备达标率为6.52%;装备达标率最低的市为新余市,装备达标率为4.14%(表5)。

表5 江西省822个乡镇市场监督管理分局食品安全监管基本装备达标情况

地区	辖区内乡镇分局数	执法基本装备 18种(n,%)	执法取证装备 16种(n,%)	快速检测装备 31种(n,%)	应急专用装备 6种(n,%)	合计71种(n,%)
南昌	82	202(13.69)	32(2.44)	18(0.71)	0(0)	256(4.4)
景德镇	27	24(4.94)	13(3.01)	15(1.79)	0(0)	125(6.52)
萍乡	40	121(16.80)	14(2.19)	12(0.97)	0(0)	100(3.52)
九江	103	244(13.16)	55(3.34)	35(1.10)	0(0)	325(4.44)

(续)

地区	辖区内乡镇分局数	执法基本装备 18 种(n,%)	执法取证装备 16 种(n,%)	快速检测装备 31 种(n,%)	应急专用装备 6 种(n,%)	合计 71 种(n,%)
新余	17	48(15.69)	7(2.57)	8(1.52)	0(0)	50(4.14)
鹰潭	20	21(5.83)	11(3.44)	4(0.65)	0(0)	69(4.86)
赣州	153	494(17.94)	60(2.45)	87(1.83)	0(0)	491(4.52)
吉安	112	262(13.00)	60(3.35)	43(1.24)	1(0.15)	399(5.02)
宜春	78	235(16.74)	54(4.33)	77(3.18)	0(0)	305(5.51)
抚州	90	178(10.99)	73(5.07)	21(0.75)	0(0)	386(6.04)
上饶	100	217(12.06)	51(3.19)	59(1.90)	0(0)	350(4.93)
合计	822	1 925(13.01)	430(3.27)	379(1.49)	1(0.02)	2 856(4.89)

注:根据《全国食品药品监督管理机构执法基本装备配备指导标准》,装备达标率=装备达标总数/(装备合计种数×地区食品乡镇派出机构个数)×100%

## 2.5 人力资源现状

### 2.5.1 性别、年龄分布情况

共有监管人员 5 917 人,其中男性 4 753 人,女性 1 164 人,男女比例 4.08:1;平均年龄 45.09 岁,其中男性平均年龄 45.32 岁,女性平均年龄 44.19 岁。按 25 岁以下、25~35 岁、35~45 岁、45~55 岁、55 岁以上五

个年龄段进行分层,其中 45~55 岁共 2 831 人,占 47.8%;其次为 35~45 岁 1 718 人,占 29%。45 岁以下人员最多的市为赣州市,共 487 人,占比 44.1%;45 岁以下人员最少的市为新余市,共 42 人,占比 39.2%(表 6)。

表 6 江西省 822 个乡镇市场监督管理分局监管人员性别及年龄结构构成比(n,%)

地区	性别		年龄(岁)				
	男	女	0~	25~	35~	45~	55~
南昌	483(71.4)	193(28.6)	9(1.3)	94(13.9)	244(36.1)	291(43)	38(5.6)
景德镇	202(86.0)	33(14.0)	4(1.7)	17(7.2)	47(20)	152(64.7)	15(6.4)
萍乡	173(82.0)	38(18.0)	6(2.8)	25(11.8)	93(44.1)	81(38.4)	6(2.8)
九江	584(80.4)	142(20.7)	23(3.2)	97(13.4)	169(23.3)	377(51.9)	60(8.3)
新余	86(80.4)	21(19.6)	0(0.0)	9(8.4)	33(30.8)	55(51.4)	10(9.3)
鹰潭	78(84.8)	14(15.2)	3(3.3)	35(38.0)	21(22.8)	26(28.3)	7(7.6)
赣州	830(75.2)	274(24.8)	18(1.6)	158(14.3)	311(28.2)	499(45.2)	118(10.7)
吉安	687(86.2)	110(13.8)	6(0.8)	73(9.2)	242(30.4)	384(48.2)	92(11.5)
宜春	500(85.5)	85(14.5)	13(2.2)	110(18.8)	107(18.3)	288(49.2)	67(11.5)
抚州	585(83.8)	113(16.2)	18(2.6)	51(7.3)	204(29.2)	391(56)	34(4.9)
上饶	545(79.4)	141(20.5)	8(1.2)	103(15.0)	247(36.0)	287(41.8)	41(6)
合计	4 753(80.3)	1 164(19.7)	108(1.8)	772(13.0)	1 718(29.0)	2 831(47.8)	488(8.3)

### 2.5.2 学历专业构成情况

822 个乡镇分局监督人员大专以下学历者 1 324 人,占总数的 22%,大专以上(含大专)学历者 4 593 人,占总数的 78%。大专以上(含大专)学历者以经济管理、法学、工商管理、会计专业为主,无专业人员占到 22.4%,食品医药类专业仅占到 7.3%(表 7)。

## 3 讨论

改革市场监管体系,实行统一的市场监管,是建立统一开放竞争有序的现代市场体系的关键环节。

建立统一的市场监管体系,主要目的是整合执法主体,相对集中执法权,推进综合执法,着力解决权责交叉、多头执法问题,建立权责统一、权威高效的行政执法体制。<sup>[7]</sup>此次调查结果显示,江西省通过机构整合、职能调整,基层的食品药品监管机构、监管人员数量、办公场地等资源均有所增加,精减了机构,优化了执法资源,减轻了企业负担,提高了监管效能,综合执法改革取得一定的成效。但还应该从以下几个方面进行改进。

表7 江西省822个乡镇市场监督管理分局监管人员学历专业构成比(n,%)

地区	经济管理	法学	工商管理	会计	无	其他专业
南昌	52(7.7)	91(13.5)	167(24.8)	139(20.6)	27(4.0)	200(29.6)
景德镇	175(75.0)	14(6.0)	13(5.5)	14(6.0)	0(0.0)	19(8.1)
萍乡	29(14.0)	13(6.3)	74(35.7)	24(1.6)	5(2.4)	66(31.3)
九江	130(18.0)	115(15.8)	208(28.7)	90(12.4)	16(2.2)	167(23.0)
新余	21(20.0)	19(17.8)	14(13.1)	22(20.6)	1(0.9)	30(28.0)
鹰潭	30(33.0)	11(12.0)	21(22.8)	11(12.0)	2(2.2)	17(18.5)
赣州	212(19.0)	43(3.9)	113(10.2)	473(42.8)	32(2.9)	231(20.9)
吉安	226(29.0)	92(11.6)	181(22.8)	114(14.4)	12(1.5)	172(21.6)
宜春	121(21.0)	98(16.8)	110(18.8)	101(17.3)	14(2.4)	141(24.1)
抚州	184(21.0)	149(21.3)	78(11.2)	107(15.3)	15(2.1)	165(23.6)
上饶	144(21.0)	82(12.0)	132(19.2)	198(28.9)	21(3.1)	109(15.9)
合计	1 324(22.4)	727(12.3)	1 111(18.8)	1 293(21.9)	145(2.5)	1 317(22.3)

### 3.1 创新监管方式,科学合理划分监管事权

调查结果表明,江西基层分局平均每名监管人员承担71户食品生产经营单位的现场检查任务。但基层监管的行业种类多,监管的对象复杂,包括小作坊、小摊点、农贸市场,此外还要承担辖区内消费维权等工作任务。故各级政府应加大对食品药品监管工作经费的投入,妥善解决基层监管队伍性质、人员身份归属等问题,科学合理划分监管事权。考虑到基层实际监管任务和监管能力,按照属地监管原则,将食品生产小作坊、小摊贩、中型以下食品销售、小餐饮、农村集体用餐等由乡镇负责日常监管,通过事权划分,逐步建立统一权威、职责清晰、高效运作、上下联动的食品安全监管工作机制。其次是创新监管方式,利用互联网构建信息共享平台,快速高效解决问题。<sup>[8]</sup>

### 3.2 提高基层基本执法装备达标率

调查结果统计,全国822个乡镇分局基本装备达标率仅4.89%,远远低于全国中部地区装备达标率32.1%的水平。<sup>[9]</sup>基层装备硬件设施缺失落后,难以满足监管要求,这与全国人大执法检查报告提出的执法装备现状相符。<sup>[10]</sup>为此,建议应将基层所需食品安全经费纳入财政预算,大力推行基层标准化建设,强化对基层局食品安全执法车辆、执法基本装备和食品快检室设备的配备,确保基层有装备有能力开展食品监管日常检查工作。

### 3.3 基层监管人员数量配备标准化

调查发现,江西省每万人口配备监管人员1.21名,远低于一些已提出明确标准的省份(如陕西省政府明确的“每个派出机构根据辖区人口数量,按照万分之三的标准配置工作人员”)的配备标准。<sup>[11]</sup>在健

康中国建设的大背景下,食品安全监管是作为一项具有战略意义的基本公共服务为全民所提供。公共服务需要有一定基准,例如卫生技术人员数量有千人比,目的是实现区域间基本公共服务均等化。<sup>[12]</sup>为此,建议参考陕西省出台的标准,依据人口数量、产业状况、地理区域等指标,科学测算基层食品药品监管所需要的人力资源,明确每万人口配备监管人员的标准,以保证基层食品安全日常监管工作需要。

### 3.4 强化食品安全监管专业化队伍建设

调查还发现,5 917名基层监管人员平均年龄45.09岁,大专以下学历者占总数的22%,食品医药类专业仅占到7.3%。食品属性特殊,对食品的安全监管,不只是市场秩序的维护,更是质量安全的保障,其专业性、技术性、系统性都很强。<sup>[13]</sup>专业人才是实现食品科学、有效监管的前提。以美国FDA为例,FDA雇员人数约9 100人,其中2 100人是具有学位的科学家,分布在总部和全国各个实验室,大都具有医学等相关背景的博士学位。<sup>[14]</sup>目前,基层监管队伍老龄化问题严重,专业人才缺乏是制约食品药品专业化监管的主要因素。<sup>[12,15,16]</sup>为此,鉴于当前基层监管队伍难以满足专业化监管的需要,建议根据辖区内工作量,核实基层食品安全监管岗位数,制定食品安全监管人员准入、继续教育计划,提高专业水平。同时加大对食品类专业人才引进及培养计划,建立科学合理的专业人员技术系列和晋升制度。有条件的地区可采取政府购买岗位的方式逐步解决专业监管人员不足,确保基层有足够的专业人员履行食品安全监管职责。

中国食品药品监管体制自2003年以来历经4次重大调整,由1998年卫生部门集中监管到2004年食

品分段监管机制,2013 年调整为食品药品监管部门集中监管<sup>[17]</sup>,食品监管等公共卫生体系发生了很大变化。历年机构改革只注重职能调整而忽视了专业化队伍建设,以前卫生部门管食品的专业化监管队伍逐渐分散和稀释,这正是长期改革以来食品安全监管专业化队伍建设得不到重视的主要原因。综上所述,虽然大市场监管模式下改革增加了基层乡镇监管机构、监管人员数量等监管资源,但食品安全工作具有艰巨性、复杂性、长期性、全球性。<sup>[18-19]</sup>现阶段下基层存在的装备严重不足、监管人员老化、专业能力不强问题一定程度上弱化了食品安全专业化监管职能。<sup>[10]</sup>2018 年 3 月 17 日,十三届全国人大一次会议表决通过的《关于国务院机构改革方案的决定》,提出组建国家市场监督管理总局,不再保留国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局,标志着大市场监管体系改革已正式拉开序幕。在新一轮大市场监管体制改革过程中,还应从顶层设计方面强化食品安全监管专业化队伍建设以保障食品安全监管的专业性和高效性。

**作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。**

#### 参 考 文 献

[1] Ke S, Cheng X Y, Zhang N, et al. Cadmium contamination of rice from various polluted areas of China and its potential risks to human health[J]. Environmental Monitoring and Assessment, 2015, 187 (7): 408.

[2] Qiao G., Guo T, Klein K. Melamine in Chinese milk products and consumer confidence [J]. Appetite, 2010, 55 (2): 190-195.

[3] Yong sheng Liu. A Research on Mechanisms and Countermeasures of the Food Safety Incidents Occurring on Food Supply Chain[ J] . Journal of Service Science & Management, 2014 , 7 ( 4 ) : 337-345.

[4] 蒋雅静. 我国食品安全监督管理体制研究[D]. 华中师

范大学, 2014.

[5] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 新华社, 2013-11-15.

[6] 毕井泉. 在全国食品监管工作座谈会暨仿制药一致性评价工作会议上的讲话[R]. 北京, 2016.

[7] 刘洋洋,曲明明. 大市场监管改革的分析、挑战与对策[J]. 江西行政学院学报, 2015, 17(7): 5-12.

[8] 张媛惠. 基层食品监督管理网站建设现状与对策建议研究[D]. 山东大学,2013.

[9] 李峻. 全国食品监督管理系统设备资源的现状研究[D]. 山东大学, 2009.

[10] 全国人民代表大会常务委员会执法检查组. 关于检查《中华人民共和国食品安全法》实施情况的报告[EB/OL]. [2017 - 09 - 10] [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-07/01/content\\_1992675.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-07/01/content_1992675.htm)

[11] 陕西省人民政府关于改革完善市县镇(乡)食品监督管理体制的意见[R]. 延安市人民政府政报, 2013 .

[12] 胡颖廉. 综合执法体制和提升食药监管能力的困境[J]. 国家行政学院学报. 2017, 107(2): 103-107.

[13] 打好体制改革攻坚战[N]. 中国医药报, 2014-08-14.

[14] 张伟清,曹进,陈少洲,等. 英美加三国食品药品监管法规及监督检查现状[J]. 食品安全质量检测学报, , 2017, 8(02): 683-689.

[15] 吕美伦. 从专业化到职业化: 食药监管队伍建设的必由之路[N]. 中国医药报, 2016-05-25.

[16] 徐景和. 完善统一权威的食品药品监管体系的若干思考[N]. 中国食品安全报, 2016-03-21.

[17] 孙梅,陈文,王汉松. 我国食品等公共卫生监管体系存在的问题及其对策[J]. 中国卫生政策研究, 2008, 1 (2): 18-20.

[18] 中国的食品安全: 一个持续的全球问题[J]. 中国卫生政策研究, 2014, 7(8): 13.

[19] 张彩霞. 国际法规制食品安全的发展趋势[J]. 中国卫生政策研究, 2014, 7(2): 44-49.

[收稿日期:2017-10-11 修回日期:2018-03-21]

(编辑 刘博)