

# 食品安全政策落实情况跟踪审计研究

岑磊 于佳 蔡明轩 张全帅  
西京学院

DOI:10.12238/ej.v7i5.1545

**[摘要]** 食品安全作为二十大提到的重点民生问题,不仅关系着人民群众的生命财产安全,更关乎社会经济发展乃至政府形象的确立。审计作为党和国家监督体系的重要组成部分,理应推动食品安全政策的贯彻落实。本文以A市跟踪审计作为研究案例,探讨食品安全政策落实情况跟踪审计工作中所存在的问题及解决对策。

**[关键词]** 食品安全; 政策落实情况; 跟踪审计

**中图分类号:** F239 **文献标识码:** A

## Study on Evaluation Index System of Food Safety Policies

Lei Cen Jia Yu Mingxuan Cai Quanshuai Zhang  
xijing university

**[Abstract]** Food safety, as a key livelihood issue mentioned in the 20th National Congress, is not only related to the safety of people's lives and property, but also related to social and economic development and even the establishment of the government image. Audit, as an important part of the Party and state supervision system, should promote the implementation of food safety policies. This paper takes the tracking audit of A city as a case study to discuss the existing problems and solutions in the tracking audit of the implementation of food safety policies.

**[Key word]** Food safety; Policy implementation; Follow-up audit

### 引言

新时代十年,国家领导人对食品安全工作作出一系列重要论述,确立了食品安全工作的思想基础、理论指导、制度框架和实践方法。审计作为国家监督体系中的重要一环,在食品安全监管过程中理应发挥不可或缺的作用。A市隶属于X省的中部地区某地级省会城市,属于我国的国家中心城市之一,其幅员辽阔,人口、食品、经济等资源丰富。基于此背景,本次研究基于的A市在一定程度上能够实现“以小见大”,分析和发现当前我国对于食品安全政策落实跟踪情况的审计现状及其存在的主要问题,并提出解决之策。这不仅能为A市审计局接下来的政策跟踪审计工作提供参考,同时也可以丰富我国政策跟踪审计的理论研究体系。

### 1 理论基础与文献综述

#### 1.1 食品安全审计的相关研究

在国外的研究中, Konstantinos V等(2017)的研究显示,在全球范围内,审核已经被广泛应用,而在供应链层面上,则多是由相关政府部门来实施。在政府监督的背景下,通过第三方审计对食品供应链中的质量安全风险进行有效识别,具有重要的现实意义。Kleboth J A等(2022)则探讨了如何使用数据挖掘

工具在食品安全审计数据中检测异常,研究表明通过调整及扩展Couple-Biased Random Walk (CBRW)算法能够挖掘食品安全审计中应用数据的潜在异常的贡献因素,从而提高食品安全审计的效率和有效性。在我国,关于食品安全审计方面的研究尚处于起步阶段。我国学者首次运用德尔菲法,试图建立一套完整的食品安全审计理论体系和运用逻辑,并据此有针对性地应对我国食品安全风险问题。李靖etal. (2014)基于上述理论,对传统食品产业与网络食品产业的规制模型和制度进行了比较研究。刘保惠(2016)在对国家食药监总局发布的6家乳制品企业食品安全审计报告的基础上,对6家乳制品企业的食品安全审核情况进行了分析,并从人力资源管理、过程控制、检测技术水平、产品质量可追溯性以及清场管理等五个方面提出了相应的整改对策和建议。

#### 1.2 政策跟踪审计的相关研究

候全明(2016)提出政策落实跟踪审计涉及范围领域广泛、宏观性强,拓展了审计深度、广度和高度,是审计机关在法定职权的范围内基于形式、事实和价值三个维度,对政策、政策系统、政策过程、政策的结果和影响进行的监督、评价、建议咨询等审计活动。马志娟等(2017)在此基础上提出政策落实跟踪审计

由于其独特的地位及特点，可以弥补政策评估独立性低、信息不对称以及权威性弱的问题，提高政策评估的客观性和全面性并且增强政策评估结论的公信力。LiY等(2022)则提出政策落实跟踪审计工作的实施情况是一项长期的工作。由于每一项政策措施都是以一种具体的方式实施的，为了反映出政策措施执行的有效性，跟踪审计具有周期性、时间长，层次丰富的特殊性质，这就需要在实际工作中不断改进后续审计的计划和目标，以进一步丰富内容。

### 1.3 文献评述

综上所述，由于国外起步较早，食品安全审核长期以来一直是一种普遍的审计监督方式。然而，由于我国的审计机构开展的时间比较短，因此，在这方面的研究还存在着一定的缺陷：

1.3.1 有关政策执行追踪审计评价的研究刚刚开始，学者们的研究重点都不一样，还没有形成一个一致的观点，特别是针对某个特定的食品安全进行审计评价的研究还很少，更没有形成一个被广泛接受的评估标准。

1.3.2 中国的食品安全审计案例研究主要集中在乳品行业及大型食品企业，且没有以政策执行为视角的研究。

## 2 食品安全政策落实情况跟踪审计研究——以A市为例

### 2.1 A市食品安全政策落实的现状

A市作为我国西北地区的重要城市之一，能够认真贯彻落实中省关于食品安全工作的各项决策部署，已经建立了食品药品安全工作联席会议机制并明确了成员单位及工作职责，将食品安全工作纳入全市目标责任考核指标体系，制定了“一措施两清单”等制度，食品安全各类资金管理使用基本符合相关规定。除此之外，A市连续两届荣获“国家食品安全示范城市”，食品安全工作连续九年获得省级考核A级等次。

食品安全主体方面，截至2022年底，A市全市共有836家食品生产企业，29家特殊食品生产企业，146751家食品经营者（包含70583家餐饮服务经营者，76168家食品销售经营者），冷库、冷链备案53家，13家食品连锁经营总部，1855家食品连锁经营门店，36465家小餐饮，1855家小作坊，食品摊贩备案127家，96家集中交易市场。校园食品安全方面，共有学校食堂3418家，其中：大学食堂223家、中小学食堂1302家、托幼机构食堂1893家。学校集体配餐单位共有20家。

食品安全监管方面，A市食品药品安全委员会是A市政府食品药品安全工作的议事协调机构，成员单位包括市市场监督管理局、市教育局等30个部门，市食药安委主任由市长担任，副主任由市政府常务副市长和分管副市长担任。市食药安委办公室设在市市场监管局，承担市食药安委日常工作，负责全市食品药品安全综合协调工作，推动健全食品药品安全跨地区、跨部门的协调联动机制，市食药安办主任由市市场监管局主要负责同志担任。截至2022年底，市市场监管部门涉及食品安全工作的基层所共有198个，食品安全监督管理人员编制人数为3247人，实际人数为2904人，缺编率约为11%。2020年至2022年，全市食品安全

各类财政资金收入16615.79万元，支出15320.18万元。

重点工作开展方面，A市全面加强“互联网+明厨亮灶”建设，全市2978家学校食堂和18家学校集中供餐单位完成了“互联网+明厨亮灶”建设。同时A市全力推进食用农产品智慧监管，探索推进食用农产品信息化追溯管理，推广应用“陕生鲜”、“智慧农贸”平台系统，全市已有58个食用农产品市场接入平台。2020年至2022年，A市累计办理食品类行政处罚案件408件；联合公安机关查办食品安全刑事案件299起，有力震慑了食品安全违法犯罪。代表总局成功查办1起在食品中非法添加化学物质衍生物的案件，受到了总局发文表扬。

### 2.2 A市食品安全政策落实跟踪审计实施状况

#### 2.2.1 审计目标和指导思想

以新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，认真落实国家领导人关于食品安全的重要指示精神，按照市委十四届四次全会、全市八个方面重点工作和全市审计工作会议工作部署，立足经济监督定位，聚焦财政财务收支审计主责主业，开展全市食品安全监督管理政策落实和执行以及专项资金管理使用情况等审计调查，揭示和反映存在的突出问题及风险隐患，推动全市食品安全监督管理部门健全内部控制制度，规范公共权力运行，加强全市食品安全监管工作，确保人民群众食品安全。

#### 2.2.2 审计内容

本次审计调查，以检查食品生产、经营流通等监督管理政策的执行、食品抽查检验检测管理和资金使用及效益情况为主要内容，并突出以下重点：一是食品安全法规及监督管理政策落实和执行情况，其中包括食品安全相关法规政策执行情况以及食品生产、经营以及特殊食品安全监督政策执行情况；二是校园食品安全监督管理及其他专项整治活动执行情况，包括检查校园食品安全守护行动开展情况、检查农村假冒伪劣食品整治活动的开展情况及整治成效、重点关注食品浪费情况、重点关注餐饮质量安全提升行动的执行情况以及关注对全市食品包装塑化剂（高温食品）的风险监测情况，市、县（区）开展风险监测和风险排查计划执行情况；三是重点市场及网络食品安全监督管理政策情况，包括检查对农贸市场（批发）、小餐饮、小摊贩、小作坊的监督管理、检查对网络食品安全的监督管理以及关注食品安全监督执法情况；四是食品监督抽检及检验检测政策执行情况，包括检查国家、省、市、县（区）级监督抽检计划的执行情况、检查各级市场监督管理部门本级监督抽检计划制定情况、检查各级市场监督管理部门对承检机构的监督管理以及关注各级市场监管部门对抽检不合格食品、过期食品的处置情况；五是食品安全各类资金管理和使用情况以及关注以往审计、巡视、巡查发现的食品专项资金方面问题的整改情况。

市局审计组在开展工作时，立即细化了工作方案中关于校园食品安全、重点市场监督管理的审计内容，整理中省市相关法规、制度文件等165个，将审计重点内容表格化，并与规章制度逐

条对应。为了做好企业落实主体责任延伸工作,针对不同的食品安全责任主体,制定了学校食堂、中央厨房和集中配餐企业、食品生产企业、冷库冷链经营者、重点连锁经营企业等5个延审表,统一口径和范围。同时加强对附表填报数据的综合利用分析,积极思考,深入挖掘,对存疑数据下发审计组进一步核实,确保真实、准确、完整反映有关情况。市本级及区县、开发区15个审计组共延伸审计延伸调查学校食堂176家、食品生产企业56家、特殊食品生产企业16家、冷库冷链经营企业11家、食品连锁经营总部5家、食品经营者8家、集中交易市场31家、小餐饮小作坊食品摊贩215家、中央厨房及集体配餐企业56家。审计调查资金总额16615.79万元。同时,各审计组两次与市场监管、教育等相关部门座谈,详细了解了A市食品安全监督管理工作实际,确保靶向精准、重点突出。审计期间共召开培训会1次,进点会15次,推进会1次,上报审计进度和疑点核实4次,并对两个区县审计组进行了督导指导。

### 2.2.3 审计报告出具及整改

在A市提供的各种文件和延伸审计获得的有关信息的基础上,审计团队将其进行了汇总,并举行了一次审计会议,对审计工作中存在的问题进行了分析,最后得出了一个审计工作的结论,并对存在的问题给出了相应的改善意见,最后将初稿提交给审理和稽核处,最后得到一份完整的审计调查报告。A市政府要对审计工作组下发的审计报告征求意见稿以及审计报告征求意见稿进行正面答复,并在发现有关问题之后,A市审计局召开会议,确定并发布最后的审计报告。而A市整改处,则要按照审核报告的内容,对各项工作进行监督和整改。

## 3 A市食品安全政策落实情况跟踪审计过程中存在的问题

### 3.1 审计资源不充分

部分食品安全审计工作人员存在专业知识不足的问题,对于食品安全问题的特点、原因和防范措施等相关内容缺乏深刻的了解,缺乏一定的审计实践经验。本次A市审计主要人员组成A市市本级、各区县审计局人员及部分外聘事务所人员,涉及人员多且杂,团队配合不够熟练且人员素质参差不齐。组建团队原则多为随机抽调,主要以审计人员是否在参与其他项目为原则,因此影响了业务开展的统一性以及准确性。此外,由于本次任务时间紧任务重,除去前期大量的研读有关食品安全相关文件的时间,实际食品安全政策落实跟踪审计现场时间仅为四周,再加上判断食品安全自身的复杂性,在实施现场审计工作时留给各个审计实际实施环节的时间便会被进一步压缩,加上食品安全所涉及的企业数量大、地理范围广阔,还要考虑学校食堂及食品生产企业周期性营业的问题,审计人员往往不能实现审计全覆盖,仅能通过部分抽样、分析等审计方法,重点排查一部分高风险区域,审计实际的实施过程总时长往往过于仓促,也会相应地降低审计质量。

### 3.2 审计范围片面

以A市审计局对A市食品安全政策实施情况的追踪审计为例,

它介入的时机比较晚,是一种事后审计,由于无法对政策前期的决策工作进行跟踪审计,所以审计机关无法从政策的源头发现各种问题,因而在政策执行过程中存在着潜在的风险事件。另外,由于食品安全事件存在特殊性,往往发生食品安全舆情监管部门才能花费精力彻查主体企业,审计更是无法面面俱到在事前防止食品安全事件发生。另外,在审计监管部门是否发挥监管作用之间,难以判断当下部门的监管状态,只能通过翻阅食品监管部门过往案卷来判定案件发生时监管部门是否有响应,无法有效进行事中审计。

### 3.3 审计技术较为落后

食品安全政策措施的落实涉及大量数据,但现有数据系统较为分散,数据格式不统一,数据获取的难度较大,同时数据质量不一致,存在数据缺失、数据错误等问题。以抽检费用为例,各区县市场监管局委托食品检测企业进行抽检时,存在同一家企业以同一品种对不同区县报价差距悬殊的情况,但由于抽检品类细类复杂,需要对海量数据进行分析 and 比对,但是审计机构的数据分析能力相对较弱,难以充分发挥数据分析的作用。

## 4 A市食品安全政策落实情况跟踪审计工作持续优化的对策

### 4.1 全面整合审计资源

通过对A事件食品安全政策执行情况的追踪审计,发现追踪审计任务繁重与审计资源有限是制约其成效的主要原因。在现阶段组建政策专项审计队伍时,无论是对于审计公职人员还是对内部编外人员,其选拔均可以涉及对食品安全相关知识的考查,因此在审计开展的初期阶段,审计人员已经掌握相关知识的考查,因此在审计开展的初期阶段,审计人员已经掌握相关知识,无需花费大量的时间去研读相关法律法规与政策文件,这样有利于审计工作的正常开展、提高工作效率,也会相应地减少对政策误解的审计风险,为后续审计实施带来一定的助力。

### 4.2 加长审计链条,实现协同管理

针对食品安全政策适用主体多、链条长、风险点多的特点,对其进行监督的难度很大,单靠稽查部门对其进行专门的审计,很难取得理想的结果。没有建立起部门监管的合力,监督体系也不够健全。食品安全政策的执行涉及到食安委、食品监管部门、教育部门和审计部门等多部门的监管,这就需要审计部门和其他部门建立起协同联动机制。一是要跟各个部门一起制订一个衔接计划和具体的制度安排,把各个部门的责任和监管目的都弄清楚,形成一个标准化、制度化的多个部门之间的联系机制。二是要加强与公安、食品安全等相关部门之间的信息交流、监管成果的共享,对重大违法违规行为进行深度曝光。国家审计监督部门可通过业务培训、项目监管、专项检查的方式对各个对象进行监督指导,而对于不属于国家审计对象的单位,可组织行业协会进行监督。国家审计部门应根据相关文件内容中的规范进行职能转变,对内部审计进行指导,以此有效克服历史惯性难题。

#### 4.3改进审计方法

当前,我国市场监督管理部门已基本实现了信息化、平台化,而在传统的稽核模式下,其信息化建设仍需进一步加强。一是要注重利用因特网与受审核部门的平台进行数据共享,加强对社会保障数据的采集,实现对数据的实时采集、核实和分析,确保数据的及时性、方便性和全面性,有效地将审计信息集成起来。二是搭建一个跨部门、跨平台的审计信息平台,可以在全国范围内进行共享,解决重复审核、交叉审核等造成的审计资源浪费;此外,还将组建大数据分析小组,以促进审计队伍的信息化建设。三是要创新追踪审计方式,将信息平台与受审单位的数据进行连接,实现远程网络审计,对食品安全专项资金的使用状况进行定期的检查,达到事前、事中和事后审核的动态监管。

#### 5 结束语

食品安全问题始终是全人类都在关注并且渴望有效防范与解决的问题,它不仅关乎着人们的身体健康,更关乎着社会经济发展甚至国家形象的确立。就我国而言,尽管政府有关部门的制度约束与监督管理做出了很大努力,取得了一定成效,但食品安全事件依然时有发生,这就需要考虑从新的角度出发,探索新方法、新手段,助力防范食品安全问题的发生,更加科学准确地判断食品安全风险的存在并加以控制。本文就A市食品安全政策落实跟踪审计情况出发,提出三点建议,以期为接下来的食品安全审计及政策落实审计工作提供理论依据及实践经验。

#### [参考文献]

[1]鲁靖,嵇欣欣.公共政策审计绩效评价体系构建——基于

平衡计分卡[J].财会月刊,2018,(12):135-141.

[2]刘家义.认真履行审计监督职责促进经济发展方式转变[J].审计研究,2010,(05):3-5.

[3]马芳林.乡村振兴政策落实情况跟踪审计研究[J].活力,2023,41(20):162-164.

[4]梁刚,王垒,宋盈盈.医疗保险政策跟踪审计研究[J].会计之友,2023,(24):20-27.

[5]李曼妮.食品安全审计——检验手段缺失下食品安全问题的解决方案[J].中国乡镇企业会计,2010,(08):174-178.

[6]聂丛笑.国家食药监总局公布6家乳企食品安全审计报告[J].中国品牌,2015,(9):99.

[7]陈骏,时现.审计全覆盖驱动下的审计技术方法创新研究[J].审计研究,2018,(05):22-29.

[8]常凌杰,郭爱芳.政府政策跟踪审计机理及实现方式探讨[J].财会通讯,2018,(34):93-97+129.

[9]陈雪萍,徐向真.重大政策跟踪审计监管重点及整改情况分析[J].审计月刊,2020,(05):8-11.

[10]蒋文龙.新时代政策跟踪审计新内涵新特征新方法[J].审计月刊,2019,(02):11-13.

[11]赵景媛.政策跟踪审计方法及成果运用探析[J].财会通讯,2018,(13):88-91.

[12]居江宁,高杰,王岳剑,等.审计署上海特派办理论研究会课题组,大数据技术在国家重大政策措施落实情况跟踪审计中的应用研究[J].审计研究,2020,(02):14-21+56.