

数字经济时代下食品安全监管的现实困境与实践路径

数字经济时代下食品安全监管面临新形势、新任务、新挑战。本文从理念、体制、机制三个维度提出当前食品安全监管存在的三对深层次矛盾，并在此基础上提出优化路径，以期进一步推进食品安全监管体系和监管能力现代化。

文 | 林欣 中共中央党校（国家行政学院）国家治理教研部讲师

卢倩倩（通讯作者）中国电子信息产业发展研究院助理研究员

一、引言

民以食为天，食以安为先。前不久，一年一度的“3·15”晚会曝光了诸如“保水虾仁”“隔夜肉”“染色变质牛肉”“工业糖浆勾兑红糖”等多个食品安全事件，揭露了食品行业乱象，再次将食品安全问题推向了风口浪尖。2025年3月19日，中共中央办公厅、国务院办公厅随即发布《关于进一步强化食品安全全链条监管的意见》（以下简称《意见》）。《意见》的出台突破了传统食品安全监管模式，将食品安全治理放置于国家治理体系和治理能力现代化的战略高度，针对食品安全领域存在的监管盲区、责任交叉、新业态风险等诸多问题，提出了覆盖“从农田到餐桌”全链条监管的21条

具体措施，旨在以全链条监管为突破口，守住食品安全底线，切实保障人民群众“舌尖上的安全”。现今，食品安全关乎消费信心、社会稳定和国家安全。我国曾多次强调要把食品安全作为一项重大的政治任务来抓，用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，确保人民群众“舌尖上的安全”。在数字技术深度融入经济社会发展，深刻影响人们生产、生活和社会治理方式的今天，以数字化技术赋能食品安全监管是数字经济时代背景下深入贯彻落实党的二十大作出的“强化食品药品安全监管”重要部署的关键抓手，也是全面深入把握党的二十届三中全会对食品安全工作作出的重要改革部署，更是助力



赛迪网官方微信



数字经济官方微信

“大食物观”宏观战略实施，打造数字化食品安全监管模式，筑牢食品安全防线的坚实后盾。那么，如何建立健全与数字经济时代相适应的食品安全监管体制机制？如何借助数字技术力量实现食品安全的智慧监管与社会共治？围绕这两个议题，本文首先从学理层面结合具体实践，阐释食品安全监管的时代背景与现实困境，进而从理念、体制、机制3个维度提出未来食品安全监管的实践路径与发展方向。

二、现实困境

第四次科技革命以来，大数据、人工智能、云计算、物联网、区块链、6G等互联网技术方兴未艾，以数字化、网络化、智能化为特征的新一轮科技革命和产业革命浪潮正在重塑全球经济结构。当前，我国已快步迈入数字经济时代，以新技术、新产业、新业态、新模式为主要特征的数字经济迅猛发展，改变了传统的生活方式、生产方式、治理方式，数字技术逐渐演变为赋能经济高质量发展的关键引擎。与此同时，数字经济的快速发展也强烈冲击着食品安全监管领域的发展变革。在数字技术纵深发展大势不可扭转的重要背景下，社会全面数字化转型的加速推进无疑为食品安全监管带来了全新的挑战。

1. 理念层面：传统监管思路与时代发展难以适应

随着大数据、云计算、人工智能等数字技术与实体经济的深度融合，移动支付、智能终端等各种互联网技术的广

泛应用，改变了传统的食品生产、消费、供给模式。不断涌现的外卖餐饮、生鲜电商、直播带货等新业态，已随着数字经济的发展出现在人们的视野。多渠道的食品供应与虚拟化的消费方式所延伸出的诸如“幽灵外卖”等新型食品安全问题层出不穷。从历史视角看，传统的监管思路延续计划经济时期“全能型政府”理念，对食品安全监管领域影响颇深。这一监管思路强调政府作为单一的监管主体，扮演着控制者、监督者的角色，监管手段具有典型的强制性和单一性特征。政府通过“命令-控制”的方式对食品安全进行市场监管，进而忽视了其他市场主体在食品安全监管中的能动性，食品安全监管呈现政府主导的一元监管特征。然而，数字经济时代背景下的食品安全监管具有鲜明的供应渠道多样化、消费主体多元化、交易活动虚拟化、食品流动跨区域化等特性，导致食品安全的风险隐蔽性增加、食品生产业态日趋复杂、线上交易监管难以有效覆盖、属地监管矛盾凸显等难题频发。面对日趋复杂的经济形态与多元化的市场新需求，传统监管思路已无法满足数字经济时代的发展需求，亟须新的监管理念与思路，对传统经济时期形成的食品安全监管制度和监管模式进行调整与重塑。

2. 体制层面：监管体系碎片化与整体性治理需求难以匹配

20世纪90年代末，我国食品安全监管体制逐步从卫生部门主导模式转变为由卫生、农业、质监、工商、食品药品监督等多部门分段监管、联合监管模式。

各级地方政府也在其属地范围内相应设立了食品安全监管机构，负责辖区内的食品安全监管工作。这一食品安全监管体制清晰地体现出纵向以“条”为分界的部门管理、横向以“块”为单元的属地管理的中国特色。在此背景下，监管部门在监管对象上形成明显的区域化、区间化、分段化等特征，进而带来监管环节衔接不紧凑、监管力量薄弱且分散、监管职责交叉不清、监管过程碎片割裂、监管平台信息壁垒等问题，食品安全监管体系结构、监管职能呈现碎片化弊端。2024年8月21日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善市场准入制度的意见》，首次明确要建立政府监管、企业自觉、行业自律、社会监督的协同监管格局。如何调动社会组织、企业、消费者等市场主体的自觉性、能动性，构建食品安全社会共治格局，是当前食品安全监管从碎片化走向整体性的关键议题。

3. 机制层面：垂直管理与属地管理之间难以协同

随着社会全面步入数字经济新时代，网络销售、外卖平台、跨境电商、直播带货等新兴业态打破了传统食品生产与消费模式，推动了食品供应渠道多样化与食品消费的多元化，食品安全问题呈现典型的跨区域、跨部门、跨领域、跨时空的特性。食品安全监管难题凸显，不仅体现在横向政府跨部门间协同机制上，更体现在食品安全监管的跨区域属地管理上。一方面，基于“条条”管理的横向政府间跨部门协同机制不完善。

食品安全监管涉及农业农村、市场监管、卫生健康等多个部门，覆盖了生产、运输、销售的全过程、全场景、全环节。尽管2018年的大部制改革初步解决了食品安全监管中存在的“九龙治水”问题，但多部门监管、分段监管模式在一定程度上导致了部门间监管权责不清、职能交叉、监管资源分散、信息共享不顺畅等问题，各监管部门“单打独斗”的现象普遍存在，食品安全监管工作难以形成合力。另一方面，基于“块块”管理的食品安全属地监管责任存在盲区。数字经济发展带来的食品跨区域流动、线上跨区域交易与属地监管之间的矛盾，导致监管人员面临信息不对称、责任主体难以明晰、条块分割难以协同、属地之间相互扯皮等问题，大大增加了食品安全问题的排查和追责难度，存在“块块难以调动条条”的实践困境。条块分割的治理体制给监管主体间的协作机制带来了结构性难题，难以形成食品安全监管的有效合力。

三、实践路径

党的十八大以来，我国食品安全监管体系逐步健全，检验检测能力不断提高，食品安全形势总体稳定向好，全国食品安全监督抽检合格率保持在97%以上。2024年，国家及地方市场监督管理部门累计通报了食品及相关产品共807946批次。其中，合格793993批次，不合格13953批次，合格率为98.27%。尽管如此，食品安全事件仍然时有发生，食品安全监管依旧面临多重挑战。诸如，传统监

管思路与数字经济时代发展难以适应，监管体系碎片化，跨部门监管协同机制不顺畅、监管力量薄弱、监管技术滞后等。传统食品安全监管模式亟待向智能化、系统化、协同化、数字化方向跃升。为此，构建新时代的食品安全监管体系，需从理念、体制、机制3个层面，进一步优化监管模式、提升监管效能，不断推进食品安全监管体系和监管能力现代化。

1. 理念创新：“智慧”赋能制度创新和技术创新“双轮驱动”

党的二十届三中全会提出加快构建促进数字经济发展体制机制、完善促进数字产业化和产业数字化政策体系，为推进数字经济高质量发展，以数字化赋能中国式现代化提供了有力支撑。随着传统经济时代向数字时代跨越，数字技术的应用已深刻嵌入到经济社会发展的各个领域。“互联网+政务服务”“一网通办”“一网统管”“最多跑一次”等多样化的数字创新实践不断涌现。数字技术正引领和推动着经济社会、百姓生活等方方面面的变革发展。如何适应数字经济时代经济社会发展新阶段，将数字技术与市场监管深度融合成为当前食品安全监管领域亟待研究的新课题。这一时期，食品安全监管不是“传统监管+数字技术”的简单叠加，而是监管思路现代化、监管理念数字化智慧化的范式转变。传统监管理念不能适应数字经济和互联网时代的发展要求，需要充分吸收国内外先进的监管理念、监管思路、监管技术，推进食品安全监管体系和监管能力现代化。智慧监管既是克服

现有监管手段、监管力量、监管资源局限性的现实需求，更是顺应时代发展、提升监管效能的主动选择。智慧监管理念不是对现有的食品安全监管治理工具进行简单的数字化、技术化、信息化包装，而是将智慧监管理念融入到食品安全监管全过程中，实现监管要素的跨部门整合。通过将“理念+制度+技术”的融合，将智慧监管理念融入食品安全监管过程中，从而实现制度创新和技术创新的“双轮驱动”。针对监管体系碎片化、协同机制不畅通等问题：一方面，运用“互联网+”、大数据、智能化等技术手段，将智慧监管、动态监管、协同监管、风险监管、信用监管等监管方式融合，实施食品安全的智慧化、精细化、专业化、靶向化监管，进而推动政府组织、市场主体、消费者的全领域监管数字化。另一方面，以“智慧”赋能食品安全“从农田到餐桌”全链条监管制度建设，实现制度创新和技术创新“双轮驱动”，提升食品安全监管效能。

2. 体制创新：构建“多方联动”的食品安全社会共治新格局

建立健全的食品安全社会共治是数字经济时代下食品安全治理体系和治理能力现代化的关键要求。由于我国曾长期实行分段监管体制，监管权限高度分散，导致食品安全监管体系碎片化弊端凸显。在政府一元监管模式之下，传统的“命令-控制”手段已不足以应对当前的监管挑战，必须整合监管力量，推进多元监管方式，实现食品安全监管体系从碎片化向整体性发展。一方面，厘

清食品安全监管各部门的职责范围，整合监管资源。进一步明晰中央政府与地方政府、中央政府各业务部门之间的食品安全监管职责定位，打破“一地一平台”“一部门一系统”的分散式食品安全监管模式，全面整合分散在各级政府、各个部门之间的编制、人员、资金、设备等监管资源，建立权责一致、能责匹配的食品安全监管体制。另一方面，充分发挥相关主体的作用，实现食品安全社会共治。食品安全社会共治，需要调动政府、企业、社会组织、消费者等社会各方力量的自觉性和主动性，共同参与、协同配合，形成共同监管、多元共治的格局。积极发挥人大代表、政协委员、媒体记者、群众代表等各界人士的监督作用；给予食品生产经营企业更多的利益表达、权益维护、发展选择等权利；着力推进食品行业协会改革，加强行业自律；加大对第三方评估机构的支持力度，强化其对食品安全监管的公开性、公正性、透明性的监督。运用数字技术打通各主体参与食品安全治理的渠道，激发多元社会力量参与食品安全监管，从而将传统“自上而下”模式转变为“上下互动”的监管模式，实现监管者与市场各主体的互利共赢。

3. 机制创新：强化食品安全监管协同机制

积极推动食品安全监管机制的创新性发展，将协同治理机制引入食品安全监管领域，有助于形成监管合力，提升监管的有效性。首先，打破行政壁垒，强化条块之间协调联动机制。食品安全

监管过程中要克服基于部门本身的“本位主义”和基于相关部门之间的“联而不动”。通过建立“条块衔接”“条条协同”“块块合作”的协调联动机制，建立食品安全跨部门、跨区域联席会议机制，着力解决食品安全监管中条块之间难以形成合力的难题。其次，打破信息壁垒，强化跨部门间数据协同共享机制。2017年，福建省抢先抓住“信息化+”机遇，由福建省市场监管局牵头并整合农业农村、海洋渔业、粮储、林业、卫生等14个省直厅局单位的食品安全信息资源，建成运行统一的“福建省食品安全信息追溯管理平台”，率先在全国范围内构建“从农田到餐桌”的食品安全追溯体系。这一平台实现了部门间的数据共享共治，打破跨地区、跨部门、跨层级的食品安全“数字壁垒”，加强部门间信息协同、数据协同，提高监管效率。最后，打破环节壁垒，强化食品安全全链条监管。食品安全监管涉及种植、生产、加工、流通、运输、销售等多个环节，需要以源头治理为龙头，把好“生产关”“入市关”“检验关”。从根源上解决种养环境污染问题，从准入环节上防止被污染的农产品进入市场，实现对食品全过程全生命周期的动态监控，实现监管环节无缝衔接。

责任编辑：孙姗姗 投稿邮箱 zhouhl@staff.ccidnet.com