

2014-2015 年度惠州市食品监督抽查经费 绩效评价简要报告

评价机构：广州市捷诚财务信息咨询有限公司

二〇一七年三月

目录

一、项目基本情况.....	1
（一）项目概况.....	1
（二）项目绩效目标.....	3
（三）项目资金安排和使用情况.....	3
二、综合评价.....	4
（一）主要绩效.....	8
（二）存在问题.....	9
三、意见建议.....	12
（一）进一步完善抽检工作制度与程序.....	12
（二）提高抽检方案的科学性和代表性.....	12
（三）统筹考虑省市全年食品抽检工作任务.....	13
（四）将项目年度预算与年度抽检工作量挂钩.....	13
（五）完善规章制度，加强技能培训.....	14

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

食品安全直接关系到人民群众的身体健康和生命安全。加强食品安全监管是政府的应尽职责。近年来，广东省、市各级政府加强了食品安全监管力度和支持保障，各地市成立了食品药品安全监管稽查局。省财政厅、各地市财政局每年都安排专项经费用于食品安全抽样检测。惠州市大部制机构改革后，惠州市食品药品监督管理局（简称：项目单位）承担惠州市食品生产环节、流通环节和流通环节的监管职能，承担省、市食品抽样检测任务，确保本市食品质量符合要求。

为使监管部门更好地履行食品质量监管职能，进一步加强惠州市食品生产、流通、餐饮各个环节的质量抽检工作，切实保障食品安全和维护民生，惠州市财政局根据《食品安全法》、广东省食品药品监督管理局《关于印发 2015 年广东省食品安全监督抽检和风险监测计划的通知》（食药监办稽〔2015〕103 号）相关要求，于 2014 年、2015 年向项目单位分别安排了 50 万元和 300 万元的食物监督抽查专项经费（共计 350 万元）。惠州市食品药品监督管理局的内设机构——稽查局负责全市食品抽样检测具体组织实施工作。该项目计划实施时间与实际实施时间均为 2014 年 1 月至 2015 年 12 月。本次绩效评价的范围为 2014-2015 年度食物监督抽查

经费 350 万元，评价基准日为 2016 年 7 月 31 日。

2. 项目实施情况

（1）项目开展情况。在 2014 至 2015 年期间，项目单位根据省食品药品监督管理局和惠州市委市政府的工作要求，并结合惠州市实际情况，制定实施了 11 个食品抽检方案，内容涉及食品生产、流通、消费等各个环节。项目单位通过招标确定了 3 家食品检验机构，与惠州市食品药品检验所共同负责全市食品检验工作。项目单位对抽检发现的问题进行了及时处置，这对净化食品市场、维护惠州市民饮食安全起到积极作用。

（2）项目规模。项目单位先后对惠州市食品生产、流通、餐饮等环节开展抽检，主要包括：2014 年和 2015 年月饼专项抽检、2014 年第四季度流通环节抽检、2015 年春节前食品类产品质量监督抽查、2015 年第一和第二季度食品类产品质量监督抽查、2015 年第二季度食品安全生产环节监督抽检、2015 年肉及肉制品专项监督抽检、2015 年乳制品及含乳食品抽检、2015 年惠州市“清源行动”抽检等。项目单位两年共完成了市计划抽检批次 1193 批；省下达抽检批次 650 批；曝光不合格产品、生产企业、经销单位数目 101 家。

（3）项目范围与区域。2014-2015 年，项目单位在全市 7 个县、区范围内组织开展生产加工、流通、餐饮各个环节的食品抽检工作。对惠州市食品生产企业进行全覆盖抽检，

在流通餐饮环节重点抽检校园周边、应节食品、乳制品及含乳食品等群众关注度高的食品。

（二）项目绩效目标

制定 2014-2015 年各个环节食品安全监督抽检的 11 个工作方案，对全市食品生产企业进行全覆盖抽检，在流通餐饮环节重点抽检校园周边、应节食品、乳制品及含乳食品等群众关注度高的食品。项目绩效量化指标为：一是辖区食品各个领域覆盖率达到 100%。二是食品抽检计划完成率达到 100%。三是食品生产环节、经销环节、餐饮服务环节抽检监测内在质量合格率达到 90%。

（三）项目资金安排和使用情况

2014-2015 年度项目单位共支出食品监督抽查专项经费 350 万元，用于抽检生产、流通、餐饮各个环节的 1843 批食品。项目抽检主要由惠州市食品药品检验所、惠州市质量计量监督检测所、广东食品工业研究所和广东产品质量监督检验研究院四家机构承担。

表 1 项目资金用途

用途	资金额度（元）
2014 年惠州市食品安全生产环节月饼专项监督	260278
2014 年第四季度惠州市流通环节食品抽检	239722
2015 年惠州市食品监督抽检	1500000
2015 年惠州市食品抽检	1352476
2015 年第四季度惠州市食品抽检	147524

合计	3500000
----	---------

表 2 项目资金使用单位

承检单位	资金额度（元）	备注
惠州市食品药品检验所	3092198	涉及 8 个抽检方案 ¹
惠州市质量计量监督检测所	260278 元	涉及 2 个抽检方案
广东食品工业研究所	23182.55	涉及 1 个抽检方案
广东产品质量监督检验研究院	124341.45	涉及 2 个抽检方案
合计	3500000	有 2 个抽检方案同时由 2 家单位承检

项目预算安排 350 万元，实际使用 350 万元，资金使用率为 100%。

二、综合评价

本项目最终评价得分为 86 分，评价等级为“良”（详见表 3）。

表 3 惠州市 2014-2015 年度食品监督抽查经费绩效评价得分表

评价指标								指标说明	评分
一级指标		二级指标		三级指标		四级指标			
名称	分值	名称	分值	名称	分值	名称	分值		
前期工作	20	决策过程	4	决策依据	2	项目决策政策依据	1	反映项目设立是否符合有关规定，是否符合项目单位职责，是否是事关国计民生项目。	1
						资金投向的合理性	1	反映资金投向和结构是否合理，是否符合相关管理办法，符合公共财政扶持方向及资金设立目标。	1

				决策程序	2	决策程序的规范性	1	反映项目决策程序是否符合资金管理办法，项目方案或可行性研究报告是否具体明确、合理可行。	1
						决策程序的科学性	1	反映项目立项决策程序是否科学，资金分配、申请、审批和拨付的程序是否科学、规范、可行。	1
		目标设置	8	目标完整性	4	绩效目标的全面性	2	反映目标设置是否包含项目产出的数量、质量、时效性、成本内容，经济效益、社会效益和可扶持发展等绩效目标。	1
						绩效指标的完整性	2	反映项目绩效指标的可衡量性和可评价性，包括具体的绩效指标名称、指标内容、指标计算与指标值。	1
			8	目标科学性	4	绩效目标合理性与匹配性	2	反映项目绩效目标设置是否明确，合理，绩效目标是否与项目属性特点、支出内容相关，体现决策意图，目标不过低，同时合乎客观实际。	2
						绩效指标明确性与可衡量性	2	反映绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标。	2
		保障措施	8	组织管理	4	组织管理机构的健全性	2	反映是否有明确的主管部门负责项目的组织实施工作。	2
						组织管理机构的有效性	2	反映主管部门负责项目的组织实施工作的有效性。	1.5
			8	制度措施	4	业务管理制度健全性	2	反映业务管理制度是否合法、合规、完整。是否提供相应项目管理制度以及项目实施方案（计划）。	1.5
						制度执行有效性	2	反映惠州市对全市食品监督抽查实施情况开展的有效性。	1
实施过程	30	资金管理	13	资金到位	4	财政资金的到位率	2	反映财政资金的到位情况，到位率=实际到达项目单位的资金/计划安排或下达的金额*100%	2

						财政资金的到位及时性	2	反映各专项资金到位情况和到位及时性，包括市、县（区）财政资金到位。	2
				资金支付使用	3	资金支付及时率	1	反映各类资金按规定或约定的时间支付情况，包括市、县（区）财政资金的使用。	0.5
						资金使用率	2	反映各专项资金的实际使用情况，包括市、县（区）财政资金的使用，使用率=（财政补助资金实际支出金额/财政补助实际到位总金额）*100%。	2
				财务合规性	6	预算执行的规范性	2	反映预算调整是否履行报批手续，是否按进度支付资金。	1
						事项支出的合规性	2	反映资金管理、费用标准集中支付或财政报账等制度是否得到严格执行，是否超范围、超标准支出，是否虚列支出，是否存在截留、挤占、挪用资金的情况。	2
						会计核算的规范性	2	反映会计核算是否规范执行会计核算制度，是否专账核算，支出凭证是否合规有效。	1
		事项管理	17	实施程序	7	项目组织实施	2	反映主管部门是否制定资金申请、审核、公示、拨付、监督检查等项目实施程序。	2
						项目实施管理	2	反映各项实施程序是否规范完整，各环节内部风险控制体系是否有效。	2
						项目检查验收	3	反映项目监督、检查、验收程序、手续是否齐全，完成验收等是否履行相应手续等，对存在问题整改情况。	3
				项目监管	10	部门监管	4	反映主管部门对政策宣传、信息公开、项目申报、资料审核、监督检查、绩效自评、总结交流等事项的管理和实施情况。	4
						项目监督	2	反映资金使用单位对项目管理制度执行情况，自查自评情况，对发现问题的整改落实情况。	2
						项目监管的有效性	4	反映项目主管部门对项目是否监管到位情况。	2

项目绩效	50	经济性	5	预算 (成本) 控制	5	项目预算编制的准确性	2	项目预算是否按工作量、预算标准、定额等依据进行计算, 预算编制是否科学、合理, 用以反映和考核项目预算与项目内容的相符情况。	2
						成本节约(超支)率	3	反映项目结束后对可行性报告中经济评价实现, 包括成本(预算)控制、节约等情况(支出是否节约)。	2
		效率性	10	产出数量	4	完成省下下达抽检批次	1	反映主管部门是否完成了省级下达任务数量。	0.5
						完成市计划抽检批次	1	反映主管部门是否完成了市级年度抽检计划的数量; 未抽到样品的抽检机构应出具情况说明, 计入完成数量。	0.5
						公开公示不合格产品、生产企业、经销单位数目(家)	2	反映主管部门对抽检不合格产品、企业和单位的信息公开情况。	2
				产出质量	4	食品抽检监测内在质量合格率	4	合格率=食品抽检合格量(剔除纯标签不合格)/食品抽检总量×100%	4
				产出时效	2	不合格食品处置及时性	2	主管部门按照国家有关法律、法规和规范要求, 在规定的时间内对不合格食品进行处置。处理及时率=实际处置时间/规定的处理时间×100%。	2
		效果性	30	社会经济效益	24	辖区食品各个监管领域覆盖率	4	计算方法: 实际抽样环节/监管环节×100%	4
						生产环节覆盖率	3	计算方法: 实际抽样生产企业数/辖区内获证食品生产企业数×100%	3
						生产环节不合格食品处置率	4	检出不合格食品的处置率=处置数/检出不合格数×100%。	4

						流通环节 不合格食 品处置率	4	检出不合格食品的处置率＝处 置数/检出不合格数×100%。	4
						餐饮环节 不合格食 品处置率	4	检出不合格食品的处置率＝处 置数/检出不合格数×100%。	4
						立案查处 案件数	6	计算方法：监督过程中发现产 品质量问题并要求进行整改的 办案次数	5
				可持 续发 展	5	政策制度 保障	2	反映事项完成后，后续政策、 制度影响事项持续发展的因 素，是否带来可持续发展。	1.5
						机构人员 保障	1	反映事项完成后，机构人员安 排等影响事项持续发展的因 素，是否带来可持续发展。	1
						队伍建设 保障	2	每年均组织抽样人员培训	2
		公平 性	5	公共 满意 度	5	群众满意 率	5	反映惠州群众对食品监督抽查 实施效果的满意情况，满意度 ＝满意人数/调查人数×100%。	3
总分	100		100		100		100		86

（一）主要绩效

1. 项目取得了较好的社会效益。

一是有效控制了食品风险，有力保障了食品安全。项目单位收到不合格检验报告后，能够及时将其转由不合格食品生产经营单位所在地的食品药品监管部门依法组织调查处理，并采取封存库存问题食品，暂停生产、销售和使用问题食品，召回问题食品等措施控制食品安全风险。同时，责令该生产经营者排查问题的原因并进行整改。二是对不合格食品生产经营者，由辖区监管局依法进行立案调查，并实施行

政处罚；对涉嫌犯罪的，移送公安部门侦查处理。及时核查并严厉惩治，有力地打击了生产不合格食品的生产者、经营者的违法违规行为，维护了市场正常秩序，净化了食品市场，起到了警示震慑作用，保障了人民生命健康提高了政府公信力。

2. 对不合格品种的无害化处理，保护了惠州生态环境。

项目单位对于没收的抽查不合格品种，全部运到市垃圾处理站填埋场进行无害化填埋销毁，并拍照存证，杜绝不合格食品再次流入市场，后续处理规范，效果良好。其处理方法得当，没有乱丢弃不合格食品，污染环境或再次流入市场，保护了惠州生态环境。

3. 为惠州市食品安全健康发展奠定了基础。

项目单位经过近两年的发展建设，当前已经形成了较为完善的规章制度和专职机构，抽检人员队伍不断加强壮大，能够完成省市下达的有关任务，为惠州市食品安全健康发展奠定了良好的基础。

（二）存在问题

1. 市年度抽检方案的可行性与科学性还需进一步完善。

一是省下达抽检批次完成率为 100%，但本市计划抽检完成率为 81.20%。项目单位制定的 11 个实施方案计划完成数为 2144 批次，实际完成计划抽检 1741 批次，两者存在一定的差异，虽然有一定的客观原因，但项目实施方案还存在一定不足。二是项目实施方案需要进一步完善。在抽检方案中

应进一步明确对不合格批次的复检、抽检总结、信息发布、案件处理等时间节点和责任主体等内容。三是资金管理方面缺乏科学性。惠州市食品药品监督管理局向食药监所下达任务时缺少任务委托书，也没有对抽检的价格进行必要的约定，任务委托、资金结算均存在依据不充分的问题。

2. 市级抽检的结果与省级抽检的结果存在较大出入。

2015 年省级自行完成的“2015 年清明节期间熟肉制品专项监督抽检”，惠州市范围内被抽检的批次是 8 批次，不合格批次是 4 批次，不合格率达到 50%，其不合格项目 3 个为金黄色葡萄菌，1 个为沙门氏菌。2015 年惠州市开展的肉及肉制品专项监督抽验，抽检批次是 129 批次，不合格批次是 5 批次，不合格率仅为 3.88%，其不合格项目是过氧化值、酸价、亚硝酸盐。上述不同政府机构组织的抽检工作，不论是不合格率还是不合格项目均存在较大差别。评价小组认为其原因是实施方案制定的针对性不够，科学性、合理性尚存在改进的空间，同时对于省级抽检结果应予以充分重视，以查找自身工作中的不足。

3. 放大了市财政资金的产出与取得的成效。

本次评价的是惠州市财政下达的 2014 年度、2015 年度食品抽检资金 350 万元使用绩效，其对应的工作量是惠州市食品药品监督管理局编制的 11 个实施方案，11 个实施方案包含了广东省食品药品监督管理局下达的 650 批次的抽检任

务，但项目单位均没有提供省局下达的文件和匹配的 650 批次的资金等情况。根据现场评价交流情况，项目单位提交的实际支付资金单据总额为 400 多万，包括省局下拨的抽检经费。因此，项目单位完成 11 个实施方案的工作量实际使用的资金为 400 万元（包括省局下拨的 50 万元抽检经费），即本项目产生的绩效是由市级和省级资金共同取得的成效。

4. 抽检对象选择不全面，覆盖面不够广泛。

当前，地处农村的小食杂店或小型超市由于食品销量小，进货量较少，样品数量不多，达不到食品抽样数量要求。特别是《食品安全法》规定对经营不合格食品或经营标签不合格的食品等食品违法行为的行政处罚的起点是 2000 元。因此在食品抽检中，有些县（区）局在抽检对象的选择上往往“偏爱”规模相对较大的经营者，导致食品经营规模和行政处罚的承受能力成为食品快速检测抽检的条件，使抽检对象缺乏广泛性，出现有的规模较大的经营者反映抽检不公平。

5. 抽检工作内外部条件不足。

根据项目单位自评报告中反映的问题，以及我们的现场勘查及问卷调查情况，抽检工作面临一些内部条件制约和外部环境不完善等客观性问题制约，亟待进一步改进与完善。

（1）抽检技术门槛高，抽检人员业务能力急需提升。抽取样品是项专业技术要求高且工序较复杂的工作，每种食品

均有其不同的执行标准，样品抽取的工序和要求是不同。项目单位工作人员在知识结构上还较欠缺抽样检验方面的知识，抽检业务能力亟待提升。

（2）法律法规不完善。相关法律法规对于抽样检验的具体对象、范围、频次等没有相应规定，制定抽样检验计划无标准可循，导致抽检品种和项目选择失重。

（3）复检机构无从选择。根据《食品安全法实施条例》，复检机构名录由国务院认证认可监督管理、卫生行政、农业行政等部门共同公布。由于该名录尚未公布，复检机构无从选择，行政部门的权威受到挑战。

三、意见建议

（一）进一步完善抽检工作制度与程序。

一是以制度的形式明确抽检工作全过程的各项管理措施、程序要求、时间节点、预算安排等内容，明确抽检工作不同阶段责任主体。二是明确惠州市食品药品监督管理局和惠州市食品药品监督管理局所在此项工作中的相互关系，包括任务委托程序、职责分工、委托价格等内容。三是完善信息发布机制。对于抽检的结果和不合格产品，应有明确的发布时间、发布内容。不仅要在项目单位网站上发布，更应在新闻媒体上发布，使项目效果最大化。

（二）提高抽检方案的科学性和代表性。

项目单位在制定实施方案时，一是要考虑抽检的代表性，改进抽检方法，特别是加强对农村的小食杂店或小型超

市等问题样本进行抽检，提高抽检对象的广泛性和多样性。农村的小食杂店或小型超市往往是食品安全的多发点与监督的薄弱环节，更应加大抽查监督力度，扩大食品监督抽查的受益群体。二是要考虑抽检工作对可能存在问题的针对性，提高抽检质量和准确性，尽量避免出现省、市抽检结果出现较大不同的问题。

（三）统筹考虑省市全年食品抽检工作任务。

项目单位承担的食品抽检工作既有省局下达的指令性任务，又有项目单位根据惠州市实际情况安排的抽检工作。建议优化食品抽检实施方案，将省局下达的任务和市局安排的任务统一安排执行，但应将省局下达的资金和惠州市财政食品抽检专项资金分开核算，在有限的资金范围内，即完成省局下达的任务，又能有针对性的开展惠州市自身的食品抽检工作，同时又能反映各项目的抽检平均成本。

（四）将项目年度预算与年度抽检工作量挂钩。

项目现每年预算安排为 300 万元，但编制预算时没有体现项目抽检工作量以及项目抽检效果质量。因此，建议将项目年度预算与项目抽检的质量与工作量挂钩，项目每年编制预算时要体现项目抽检工作量以及项目抽检效果质量。同时，建议项目单位明确规定抽检任务的委托方式，加大对中标单位和受托单位的抽检质量的考核，将委托量与考核成绩挂钩，以进一步降低抽检成本，提高抽检和复检的质量。

（五）完善规章制度，加强技能培训。

一是加大抽检培训力度。采取多种有效方式，加强对抽检工作人员的法律法规、食品抽检知识、抽检计划、抽检方式方法等方面的培训。二是协商确定复检机构。建议尽快组织制定复检机构名录，规定复检程序和操作规程。三是建立信息共享平台，各级食品药品监管部门要准确、及时上传食品安全抽样检验信息到平台，由省局对各地上报的食品抽检信息进行综合分析后，根据实际情况及时发布、及时更新抽检信息，及时向消费者进行消费提示、警示，开展消费引导，形成生产厂商自觉安全生产、消费者监督、有关职能部门监督的“三位一体”监管网络，提升社会监管效应。四是完善相关法律法规等规章制度。制定出台相关法律法规，对抽样检验的具体对象、范围、频次、方式方法及工作人员的操作规程等进行详细相应规定。