

# 食品安全标准与监测评估“十四五”规划

食品安全关乎人民群众身体健康和生命安全，是重大民生问题。为贯彻《中华人民共和国食品安全法》，落实推进健康中国建设和实施食品安全战略整体要求，切实保障公众饮食安全健康，促进社会经济健康发展，根据《中共中央 国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见》《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》《“十四五”国民健康规划》，结合当前形势，制定本规划。

## 一、规划基础和面临形势

### （一）工作成效。

“十三五”期间，卫生健康系统认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，不断强化食品安全标准、监测评估与国民营养工作，坚持改革创新，完善工作机制，建立健全工作体系，加强能力建设，各项工作取得明显成效。一是食品安全国家标准体系严谨性有较大提升。截至“十三五”末期，制定公布 1311 项食品安全国家标准，涉及 2 万多项食品安全指标，构建起与国际接轨的、相对完善的食品安全标准框架体系。吸纳多领域多学科专家学者，组建第二届食品安全国家标准审评委员会，修订食品安全标准管理制度，完善标准部门间合作机制，坚持开放制标准，深入调查研究，不断提升标准科学严谨性。担任国际食品添加剂主持国和食品法典委员会亚洲区域协调员，引领相关领域国际标准制定，提升了国际参与度。二是食品安全风险监测评估体系不断健全，

对国家食品安全风险管理发挥了重要基础支撑作用。构建起国家食品安全风险评估中心和全国 31 家省级监测分中心、20 家专项监测参比实验室、7 家食源性疾病病因鉴定实验室为支撑的监测技术网络，全国承担食源性疾病监测医疗机构达 7 万余家。食品污染物和有害因素监测点基本覆盖所有县（区）级行政区域，监测 1100 余项指标，涵盖我国居民主要消费的粮油、果蔬等 30 大类，构建了全国食品污染物数据库，提高了重大食源性疾病暴发识别能力。食物消费量调查、总膳食研究、毒理学研究等基础工作继续推进，风险评估基础数据库不断夯实，风险评估技术规范体系初步建成，风险评估能力显著提升。积极开展食品中各类化学物、微生物及食药物质等优先和应急项目评估 40 余项，风险评估对风险管理和风险交流的科学支撑作用进一步增强。三是推进实施国民营养计划和合理膳食行动取得阶段性成效。国家层面和 24 个省（自治区、直辖市）均成立营养健康指导委员会，组建合理膳食行动工作组，推进营养相关政策措施出台，国民营养健康工作体系机制初步建立；研制 66 项营养健康标准和技术指南，营养健康标准体系框架初步构建。四是履职能力得到进一步提升。各地积极开展食品安全企业标准备案，提升备案效率和质量。初步构建复合型人才培养体系，各级食品安全人才专业技术能力得到有效提升。实施全民健康保障信息化工程一期项目，建设全民健康—食品安全风险评估业务应用分中心，完成食品安全国家标准、食品安全风险评估监测信息系统建设。出台《食品安全标准与监测评估信息

化建设指导方案》，规范全国信息化建设和数据互联互通，为深化大数据应用奠定基础。立足学科前沿，开展了食品安全标准体系、食品安全检测及监测预警技术、食品安全风险评估技术、营养健康和食品安全信息技术支撑研究。积极开展食品安全与营养健康知识科普宣传和风险交流，推进食品安全与营养健康知识进基层、进社区、进学校、进企业、进村镇，群众获得感进一步提升。

## （二）形势与挑战。

党中央、国务院始终把食品安全摆在突出重要位置，习近平总书记强调，食品安全是重大民生工程、民心工程，要求食品安全落实“四个最严”要求。《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》明确了食品安全风险监测评估为基本公共卫生服务内容。党的十九届五中全会提出深入实施健康中国战略，织牢国家公共卫生防护网，强化监测预警、风险评估、流行病学调查、检验检测、应急处置等职能，完善突发公共卫生事件监测预警机制等，对食品安全与营养健康能力建设提出更高要求。

食品安全与营养作为传统公共卫生工作的重要内容，具有“民生底线、社会焦点、产业保障、健康基础”的特点，贯穿人的生命全周期、健康全过程。当前，我国食品安全与营养工作仍面临不少困难和挑战，微生物和重金属污染，农药兽药残留、食品添加剂不规范使用、制假售假等问题时有发生，环境污染对食品安全的影响逐渐显现，一些生产经营者主体责任意识不强，食品行业新业态、新资源潜在风险增

多，营养缺乏和营养过剩等问题共存，不仅严重影响国民的健康寿命和生活质量，也直接影响健康中国建设目标的实现。

“十四五”时期公众健康保护诉求提升、产业创新调整变化，现代化治理对食品安全标准、风险监测评估工作提出了新任务、新要求。相比之下，当前卫生健康系统食品安全与营养健康工作与高质量发展和人民群众不断增长的健康需求还有一定差距。在体系和能力建设方面，国家和省级风险评估条件保障尚不能适应风险管理的要求，市县级人才队伍和技术能力尚难以满足食品安全事故流行病学调查、食源性疾病预防、医防融合的需要。在工作机制方面，部门联动、资源利用、信息整合共享还不够充分，风险监测、风险评估与标准研制衔接有待强化，食源性疾病预防预警机制尚待完善。在增强人民群众的获得感方面，工作的社会性、群众性需要进一步加强，科普宣传和风险交流的手段与方法亟需创新。

## 二、指导思想、基本原则和发展目标

### （一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，认真落实习近平总书记关于公共卫生体系建设和“四个最严”等系列重要讲话精神，立足国情民情、跟踪国际前沿，坚持以人民健康为中心，促进食品安全标准、风险监测评估与食品营养工作的改革创新，将食品安全相关工作深度融入健康中国建设。以推动高质量发展为主题，以满足人民日益增长的美好生活需要

为根本目的，强化底线思维，聚焦安全导向，突出重点，提升风险防范意识和能力，服务政府食品安全管理、公众健康和食品行业健康发展。

## （二）基本原则。

1.以风险为导向，强基固本。加强体系能力建设，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，注重防范化解重大风险挑战，提高国家级、区域和地方，特别是市县级食品安全与营养健康履职能力和保障水平。

2.以健康为导向，改革创新。以人民健康为出发点，准确把握新时代食品安全标准、风险监测评估和营养相关工作面临的形势和任务，坚持需求导向，立足当前，着眼未来，坚持改革创新，不断破解发展难点、阻点。

3.以效率为导向，融合发展。以“农田到餐桌及健康”业务全链条为主线，大数据思维为引导，促进食品安全与营养健康信息互通共享和数据融合应用，驱动食品安全与营养健康“监测—评估—标准—交流”四大核心有机整合，发挥综合效益。

4.以协同为导向，联动推进。更好发挥国家、地方和各方面积极性，加强国际合作，进一步完善与相关部门协同和信息交流机制，各司其职、分级负责，有序推进任务落实。

## （三）发展目标。

1.食品安全标准体系的系统性严谨性显著提升。标准管理制度机制更加完善，管理流程更加优化，科学评估基础更加夯实，标准质量有效提升，宣贯解读、跟踪评价等水平明

显提高，形成更加完备的标准管理闭环。国际食品安全合作交流更加深入。覆盖从农田到餐桌全过程的最严谨食品安全标准体系基本建成并有效实施。

2.基于风险管理的风险监测评估工作体系趋于完善。风险监测评估能力和技术水平适应标准建设需求，食品污染物风险识别能力实现新突破，中国人群膳食暴露特征基本摸清，风险评估数据库和分析系统构建完成。食源性疾病预防溯源能力得到全面提升，重点人群的食源性疾病和高危食品的风险得到及时监测、预警。

3.国民营养计划和健康中国合理膳食行动有序推进。营养标准体系基本健全，营养指导员制度全面推行，居民营养健康素养得到明显提升。

4.初步形成国家和省级两级智能化信息平台，国家、省级、地市、区县级互联互通的四级信息网络。建设结构合理、技术领先、勇于创新、具有国际视野及沟通协调能力的高层次人才队伍。推广应用“十三五”时期科研成果，继续发展重点领域关键技术。科普宣传和风险交流工作更具系统性、群众性、社会性。

### 三、“十四五”时期主要任务

#### （一）完善最严谨的食品安全标准体系。

1.立足食品安全治理需求，提高食品安全标准的科学性与严谨性。对现有食品安全标准体系开展系统分析研究，对标国际先进标准，契合国际先进风险管理理念和我国发展实际，打造更高质量的食品安全标准体系。跟踪种植养殖、生

产加工、储运、餐饮等各环节食品安全标准需要，加快制修订食品中污染物限量、致病菌限量、食品添加剂使用、标签标识等通用标准，补充完善食品生产经营规范标准，更新增补理化、微生物和毒理检验方法标准，完善食品添加剂和食品相关产品等标准。食品安全标准体系协调性和完备性不断提升，全面涵盖我国居民日常消费食品类别，涉及主要健康危害因素。

#### 专栏 1 食品安全国家标准制定修订项目

完善食品安全国家标准体系，制定修订不少于100项食品安全国家标准，具体包括：1. 修订食品中污染物限量、致病菌限量、食品相关产品等通用标准；2. 制定、修订L-苹果酸钠、三聚胶等食品添加剂质量规格标准；3. 制定、修订理化、微生物、毒理等检测方法，涉及理化检验方法总则、空肠弯曲菌等微生物检验方法、神经发育毒性等毒理检验方法和放射性核素检验方法；4. 制定、修订熟肉制品等产品标准；5. 制定、修订辐照食品加工卫生规范等；6. 制定、修订陶瓷、玻璃等食品相关产品标准；7. 制定、修订特殊膳食标准。

2.立足食品安全标准管理提质增效，完善标准体系建设顶层设计。发布食品安全标准管理办法及配套制度文件，完善食品安全标准立项、研制和审查程序，明确职责要求，强化标准质量管控，严格标准审查。制定食品安全国家标准工作程序手册等工作细则、技术指南，明晰各类食品安全标准制定技术要求，进一步统一文件编写要求。将风险监测评估结果纳入标准立项依据，开展污染物、食品添加剂等食品安全基础标准再评估，做好食品安全标准审评委员会、食品安

全风险评估专家委员会协作配合，依托食品安全风险评估与标准研制特色实验室，加快食品安全标准急需的相关风险评估结果产出，强化风险监测评估结果对食品安全标准研制的科学支撑。加强食品安全国家标准审评委员会管理，优化标准审查和沟通协调机制，细化秘书处及办公室工作流程，提升标准审查效能，保证委员会工作规范有序、统一高效。

3.立足服务食品行业高质量发展，提升食品安全标准服务能力。打造食品安全标准便捷化查询系统，提升标准工作信息化服务水平。会同相关部门和行业组织等，持续开展食品安全标准跟踪评价，促进标准制定与执行有效衔接。组织省级卫生健康部门定期开展食品安全地方标准再评估。探索企业标准备案管理新路径，提升企业标准备案效率，提高备案信息化水平，完善企业标准自我声明的企业标准公示和社会监督制度。编制标准培训教材，运用信息化等新技术手段，做好食品安全国家和地方标准宣贯、培训、跟踪评价、咨询等工作，提升食品安全标准执行过程中的指导、解答水平。借鉴国际经验，建立科学客观的评价方法和指标体系，建立标准制定和实施的效益量化分析方法。

4.立足履行国际责任，在国际食品安全标准领域发挥中国作用。深入参与国际食品标准工作，积极参与国际食品法典委员会和世界贸易组织各项活动，主动牵头或参与重要国际食品法典标准制定。引领相关领域国际标准制定修订，提升国际和亚洲区域影响力和贡献度。开展各国食品安全标准

法规和贸易措施通报追踪研究，完善主要贸易伙伴国家或地区食品安全法规标准数据库。

## （二）提升食品安全风险监测评估工作水平。

1.完善监测报告机制，强化食源性疾病预防功能。贯彻落实《食源性疾病预防报告工作规范（试行）》，以防范系统性食品安全风险为底线，以聚集性食源性疾病预防为重点，以强化医疗机构、疾控机构协同开展食源性疾病预防报告为抓手，加强业务培训指导。修订《食品安全事故流行病学调查和卫生处理工作规范》，制定发布食源性疾病预防报告技术指南，推进医防融合，提升基层疾控机构、医疗机构食源性疾病预防流行病学调查协作能力。完成基于社区人群调查的全国食源性疾病预防调查，建立可用于食品安全评价的食源性疾病预防负担指标体系，掌握重点食源性疾病预防现状和趋势，测算食源性疾病预防负担情况。加快国家食源性疾病预防分子溯源网络（TraNet）建设，实现食源性致病微生物全基因组关键分析技术的落地使用，全面提升食源性疾病预防调查溯源能力。

2.提升隐患识别能力，服务食品安全风险管理。修订并推进实施《食品安全风险监测管理规定》，完善风险监测配套的管理制度和技术文件，明确风险监测职责和工作程序。指导地方结合辖区食品安全形势、产业特点和监管需要，不断完善食品安全风险监测方案并组织实施，建立多点触发风险监测预警机制，着力提升国家和地方食品安全风险监测警示能力。继续在元素类、生物毒素、农业投入品和致病性微生物等方面全面建立非靶向检测技术，2025年底在全国30%

以上的省份推广应用。加强部门监测数据的汇总分析与风险研判，利用先进统计技术开展监测数据预警和展示分析，到“十四五”末绘制完成我国 100 种以上重点污染物的食品污染地图，建立常见健康风险数据库和预测预警模型，及时开展健康危害预警。全面提升风险监测工作质量，定期开展食品安全风险监测全流程质量评价并加强培训指导。持续完善并督促指导地方落实风险监测会商制度，切实发挥风险监测工作实效。

3.提升风险评估水平，为标准制定和食品安全监督管理提供科学支撑。印发并推进实施食品安全风险评估管理办法，完善风险评估配套的管理制度和技術文件，明确风险评估职责和工作程序，满足标准制定需要和新发现风险隐患的风险评估需要。开发能满足监管需要的风险评估数据分析系统和开放平台，加快推进风险评估工作向省级延伸，系统培养地方风险评估专家和人才，培育 6-8 支能承担国家风险评估任务的高水平技术团队，确保国家、地方两级评估工作统分明确，顺畅运行，强化评估结果的属地运用。持续夯实评估科学基础，开展全国总膳食研究、食物消费量调查、毒理学研究，完善毒理学及食物消费量数据库，开展现代风险评估技术研发。根据管理需求开展新食品原料、食药物质、食品添加剂、化学污染物、食源性致病菌等风险评估，完成食品中重点危害因素的毒理学评价，制定重点物质健康指导值。

（三）实施国民营养计划，落实合理膳食行动。

1.顺应合理膳食需要，强化营养工作基础。持续开展食物成分监测，建立中国居民的食物成分、人群营养健康、食品标签等相关的数据库，构建全国油、盐和肥胖率等营养健康评价指标分级地图并推动属地应用，推动“减盐、减油、减糖”的“减”目标与新一代营养健康食品的“加”效应形成双轮驱动格局，提升消费者科学认知，促进平衡膳食。积极推动在食品包装上使用“包装正面标识”（FOP）信息，强化预包装食品营养标签标准的宣贯与实施。制定营养素及营养相关物质风险评估技术指南，为营养干预策略和营养标准制定提供科学支撑，推动食品、营养、医学等多学科交叉创新型人才培养，锻造更多复合型专业人才。构建营养风险受益评估模型，开展营养素及相关标准的“风险—收益”、“成本—效益”分析评估，建立基于中国人群数据的营养特膳标准评价模型。

2.创新营养健康服务，引导营养健康产业发展。以提高营养健康产品研发能力为目标，支持地方建设营养创新平台和营养重点实验室，探索建立面向全社会的产学研链条式服务路径，解析不同人群特殊营养需求，有针对性地推动食品研发创新，持续提升产品健康内涵。加大力度创新加工工艺，加快促进食品加工营养化转型。提升营养监测评估、营养干预和筛查诊断以及营养检验鉴定能力，逐步构建形成我国营养评价技术与监测网络体系。推进体医融合发展，加强产业指导，规范市场秩序，促进生产、消费、营养、健康绿色协调发展，构建以预防为主、防治结合的营养运动健康

管理模式。创新营养科普信息表达形式，针对性拓展传播渠道，建立免费共享的营养科普平台，定向、精准地将科普信息普及到全民。

#### 专栏2 营养服务能力提升项目

致力于营养健康领域的基础、前沿理论和技术研发，加强与食品科学领域的沟通与融合，提高科研能力和服务水平。探索建立面向全社会的产学研链条式服务路径，提升承担营养监测评估、营养干预和筛查诊断，以及营养检验鉴定能力。积极推进健康中国合理膳食行动和全民健康生活方式行动。创新开展营养科普渠道。

3.加强统筹协调，促进营养干预措施落实落地。强化地方各级营养健康工作协调机制，推动营养健康纳入健康城市、健康乡村和健康单位、健康社区等健康细胞建设，营造各方参与的营养健康社会氛围。结合综合试验区建设，加大营养健康食堂、餐厅、学校的试点建设工作力度，开展营养健康烹饪模式与营养均衡配餐的示范推广，动员全社会参与减盐、减油、减糖。组织实施对健康中国合理膳食行动指标的监测评估，开展居民营养健康知识知晓率调查，积极推进健康中国合理膳食行动和全民健康生活方式行动，推动国民营养计划实施情况纳入政府绩效考核。

#### （四）健全支撑与保障，夯实发展基础。

1.建设食品安全风险评估与标准研制特色实验室。按照我国食品安全通用标准的风险管理分类，设置食品污染物、生物毒素、微生物、添加剂、食品相关产品、营养与特殊膳食、功能成分与食品原料等特色实验室，定位于国家食品安

全风险评估合作中心，与现有食品风险监测体系建设、参比实验室和食源性疾病病因鉴定实验室职责作用有机整合，重点解决先进检测技术、信息数据分析利用、高层次专家队伍、毒理学与风险评估对食品安全标准能力的支撑作用。

### 专栏3 食品安全风险评估与标准研制特色实验室建设工程

加强食品安全风险评估与标准研制特色实验室建设，基本建成食品污染物、生物毒素、微生物、添加剂、食品相关产品、营养与特殊膳食、功能成分与食品原料等特色实验室。立足引领我国食品安全与营养健康工作高质量发展，在对实验室发展现状综合研究的基础上，分别提出设备配置、人才培养、信息化建设等方面建设目标。依托国内相关领域现有最优资源建设，将特色实验室建成开放平台，结合并借力各领域国家重点实验室等优质资源，充分运用信息化手段，强化优势互补、实现共建共享。

2.全面加强专业技术机构和人才队伍建设。推动各级卫生健康食品安全技术支撑机构根据食品安全风险监测、风险评估、标准、事故和信息处理的能力需求，加大人力资源配置，充实食品安全、营养、检验分析、统计学、流行病学等领域的专业人才。发挥卫生健康系统食品安全首席专家作用，创新人才培养模式，有重点地开展分级、分类培训，提高培训的针对性和实战性。加强与高校、科研院所等合作，促进学科发展。国家食品安全风险评估中心在全国省级（包括计划单列市）培养300名左右具备“医防管”融合综合素质、能够开展食品安全标准管理、风险监测评估、流行病学调查等方面工作的技术骨干。各地要提升疾控机构风险分析研判和流行病学调查处置能力，并以校医、基层卫生人员为重点培训对象，开展各级各类医疗机构食源性疾病报告人员

培训。建设和储备国际化食品安全与营养专家队伍，培育掌握食品安全国际前沿技术的核心团队，为国际合作和“一带一路”建设服务。

3.发挥数字技术引领创新作用，统筹推进食品安全标准与监测评估、营养健康管理信息化建设。依托全民健康信息平台，构建食品安全与营养健康大数据库。建设国家食品安全与营养健康大数据平台，融合汇聚食品安全与营养健康基础数据和关联数据，充分利用大数据分析技术支撑科学决策。积极推动大数据、人工智能、区块链等数字技术与食品安全与营养健康深度融合的关键技术研究。建立食品安全与营养健康一体化、协同化共享互通的信息技术标准规范和信息资源目录。鼓励各省建设有自身业务特色的食品安全与营养健康信息平台，积极推进“国家—省”两级平台、“国家—省—市—县”四级网络体系建设，健全网络和数据安全防护体系。

专栏4 国家食品安全标准、风险监测评估与营养健康大数据建设工程

依托全民健康信息平台，整合扩建现有计算、存储、网络和机房等基础设施，构建食品安全与营养健康大数据库，融合汇聚食品安全与营养健康基础数据和关联数据，充分利用大数据分析技术支撑科学决策。建设异地多活数据备份库，保障数据安全。

4.提升网络体系支撑水平。依托现代化疾病预防控制体系改革与建设，补齐各级疾病预防控制机构食品安全与营养能力缺口，各级疾病预防控制中心设备配置标准满足风险监

测评估和营养工作需求，健全以国家级技术机构为龙头，省级疾控中心为骨干，市县两级疾控中心为基础的食品安全技术支撑体系。国家、省级食品安全风险评估和卫生健康食品营养健康专业技术机构加强与科研院所和大专院校等的合作，加快提升食品安全和营养创新能力。系统梳理“十三五”期间承担的科技项目研究成果，推进成果转化及推广应用，推动将标准制定、风险监测与评估工作成果作为科研成效的重要内容，并进一步强化生物安全管理。

#### 专栏5 国家食品安全风险评估中心能力提升工程

将国家级风险评估机构建设成为人才结构合理、技术储备充分、具有较强科学公信力和国际影响力的食品安全权威技术支持机构，能够全面承担食品安全标准、风险监测评估、预警和交流等方面的技术保障工作。积极推进国家食品安全风险评估中心新址建设、设备购置、应急装备配备和高水平人才队伍建设等。

5.务实开展食品安全标准宣贯、食源性疾病防控、营养健康等科普宣传和风险交流。加强风险交流和科普宣传工作机制和专家人才队伍建设，广泛吸纳多行业、多专业领域人才，支持日常科普宣传和舆情处置相关风险交流。积极推进风险交流工作对食品安全风险监测评估、标准制修订等工作的全过程覆盖。开发科学易懂的风险交流和科普宣传材料，建立食品安全科普宣传和风险交流资料库，充分发挥权威媒体平台作用，提高科学性和权威性。借鉴国际相关学科发展经验，开展食品安全风险交流方法学研究，逐步建立具有我国特色的风险认知和风险交流方法策略。做好食品安全宣传周、全民营养周等重要时间节点的科普宣传。分重点区域、

场所、时段、人群等，结合主要健康危害因素，充分利用信息化、新媒体等手段，推进风险交流和科普宣传深入基层。

#### 四、保障措施

##### （一）加强组织领导。

地方各级卫生健康部门要在当地党委政府的统一领导下，落实部门责任，制定实施方案，细化分解规划任务，明确任务分工和进度安排，督促落实重点工作任务，抓紧抓好实施工作。在综合比选基础上，选择若干地市开展综合试验区建设，发挥示范引领带动作用。

##### （二）保障经费投入。

建立与职责和任务相匹配的财政经费投入保障机制。各地依法依规保障食品安全标准与监测评估和营养健康工作经费，形成国家、地方、社会共同投入的经费保障机制和高效使用机制。

##### （三）营造有利环境。

加强正面宣传和工作成果普及应用，做好相关政策措施和标准等的解读工作，增强全社会对食品安全标准、风险监测、评估与营养健康等工作的认知和理解，营造有利于食品安全协同共治的社会环境。

##### （四）加强效果评价评估。

建立对地方食品安全标准、风险监测评估与营养健康工作评价评估指标体系，每年开展评价并通报，对规划实施进度和实施效果开展系统评估，及时发现问题，研究解决对策，确保各项目标如期实现。