

# 从“产出来”到“管出来”“治出来”： 论中国食品安全法治的责任变迁与体系构建

孙娟娟 / 中国人民大学食品安全治理协同创新中心、河北农业大学

人人有权获得适足、安全且富有营养的食品，以满足个人的饮食需求和生理发展所需<sup>1</sup>。在由市场交易主导的食品获取背景下，国家履行保障公民食物权义务的法治方式之一，是通过立法对食品的市场交易行为进行规范，兼顾保护消费者与公众的健康安全、维护市场有序与公平竞争等多重法益。以《中华人民共和国食品安全法》（简称《食品安全法》）为例，其立法宗旨明确为“保证食品安全，保障公众身体健康和生命安全”。《食品安全法》通过构建包括风险评估、标准体系、主体责任、监督管理及法律责任在内的系统性制度安排，与相关配套规范性文件共同形成了一套较为完善的法律体系。这一体系以科学评估为基础，以风险预防为导向，并以社会共治为特色，逐步强化食品安全全链条监管，为实现食品安全、保障公众健康提供了坚实的法治保障。

作为法治的力度支撑，广义的法律责任制度通过强制性规范，明确了相关主体的法定义务及其违反后所产生的不利后果，即违法责任这一狭义的法律责任<sup>2</sup>。这种责任具体体现为行政、刑事、民事等多重且可聚合的法律责任形式，对义务主体形成有效威慑，督促其主动履行法定义务。同时，违法责任的归责也严格遵循过罚相当、责任自负等原则，促使义务主体在担责履责、知过改过、尽职免责的引导下，不断优化自身的合规管理机制。

## ★食品安全法治中的责任变迁与完善★

市场经济的发展丰富了消费的食品选择，但也因信息不对称、负外部性等市场失灵问题侵害了消费者的知情选择与健康安全。随着工业化、全球化的发展，食品供应链问题日益复杂。诚然，早期针对主粮类食品的法律规制以严厉的惩罚禁止食品数量、质量上的欺诈，但很难适应新食品、新技术发展带来的新安全问题，如非法添加。于消费者而言，依托诉讼的司法维权也面临着专业认知鸿沟与举证困境，因为食品掺假掺杂难以通过感官识别，且损害因果关系难以证实。

随着化学检测技术的发展，食品安全问题可通过科学手段识别，这为从司法的事后救济、政府的事后惩罚转向行政的事前干预提供了技术支撑。更重要的是，食品规模化生产与全球化流通使食品安全问题超越个体范畴，转化为波及不特定人群的公共风险。行政监管因其前瞻性和主动性，能更有效应对此类系统性风险。从事前的市场准入与事后的产品检测为主，到结合食品生产经营者的过程管理进行事中的监测、检查以及不断强化的行政处罚，监管部门在监管日趋完善的同时也意识到政府“监管失灵”的问题，如在事多人少的食品安全监管中该如何分配有效的行政资源？在信息、技术方面不

1 孙娟娟、杨娇：《适足食物权及其相关概念的法制化发展》，《人权》2017年第3期。

2 胡锦光等：《食品安全法概论》，中国人民大学出版社，2024，第115页。

及市场主体的弱势方如何确保安全食品首先是产出来的？

作为全球食品安全立法完善的共识之一，食品安全监管需遵循食品供应链的客观规律。其一，食品安全保障离不开供应链中的市场主体。他们数量众多、规模各异，且广泛分布在“从农田到餐桌”的各个环节。与其他供应链参与者相比，他们一方面直接从事有风险的食品生产经营活动，这是食品安全风险的直接源头；另一方面，他们也拥有信息和技术上的优势，能够更有效地识别和防控伴随其生产经营活动而产生的食品安全风险。因此，市场主体在食品安全保障中承担着首要的主体责任，即安全食品首先是产出来的<sup>3</sup>。这一责任的切实履行，有赖于覆盖生产经营全过程的制度保障。如企业需制定从原料采购到出厂检验的全链条控制要求，实施食品安全追溯体系，并通过自查制度动态排查风险。然而，现实中履责不到位、知责不履责，甚至缺乏专业性和责任感的生产经营行为，始终是食品安全问题屡禁不止的重要根源之一。正因如此，持续强化的法律责任已成为驱动食品生产者履行这一主体责任的关键机制。

其二，面对市场失灵的政府监管具有不可或缺性，在监管理念更新与监管技术迭代的推动下，食品安全监管的精准性持续提升。其典型表现为：监管部门依据食品类别、生产经营者规模、风险控制能力及信用状况等因素划分风险等级，通过动态调整机制优化行政资源配置。例如，高风险主体接受更高频次、更严格的监督检查，而低风险主体可简化流程，实现监管资源的科学投放。同时，监管工具亦多元化，包括风险监测、信息公示、信用惩戒、行政约谈等。而且，监管的明智性既表现为善用信息技术等来解决食品安全监管的“事多人少”挑战，也表现为根据食品生产经营者的合规策略选择，作出合规导向的执法策略选择，并针对规制主体、工具和能力构建支持性的制度<sup>4</sup>。

其三，无论是发现违法线索、督促企业合规经营，还是普及食品安全知识、提升公众风险认知，都需要更多社会主体的积极参与。这正是“食品安全人人有责”

这一共识的题中之义。食品安全贯穿于从土壤环境、饲料及农兽药、种植养殖、生产加工、运输仓储、经营销售到餐饮服务的整个产业链条，涉及所有生产经营者、相关产品与服务提供者、消费者以及监管者。食品安全不存在绝对的“零风险”，其保障有赖于全产业链中每一位参与者的共同努力与紧密协作。

### ★我国食品安全的责任体系与法治保障★

#### “产”“管”“治”并重的多元责任体系

食品安全事件的频发，与部分从业者诚信缺失、道德滑坡现象存在密切关联。重要应对路径在于从法律制度层面进一步强化食品生产经营者的法定义务，并显著提高违法成本。对于规模主体，法律强调其社会责任，并通过“处罚到人”的制度创新督促法定代表人、主要负责人等企业关键主体履职尽责。同时，对于外部监督，一是除了农业农村部门、市场监管部门、海关部门的监管责任外，食品安全工作严格实行“党政同责”，明确地方各级党委的领导责任、地方各级政府的属地管理责任以及相关部门的主管责任。二是针对生产销售有毒、有害食品等涉嫌犯罪行为与食品安全监管中的滥用职权或玩忽职守，司法部门通过健全刑行衔接机制和探索公益诉讼制度，持续强化刑事打击与民事追责的威慑力。三是社会公众监督作用日益凸显，通过有效的举报奖励机制和媒体舆论监督，社会公众共同参与食品安全治理。

据上，我国食品安全工作已从传统的单一政府监管模式，转向构建一个覆盖多主体、各司其职、各尽其责的治理模式。其显著特点是围绕多元主体持续完善履责内容与履责方式，以确保安全食品首先“产出来”，且依托外部监督“管出来”和“治出来”。从内容上，这一多元责任体系实现了道义、法律、政治与社会责任的有机融合。从方法上，“两个责任”着重强调了企业主体责任与属地管理责任这两个关键责任，推动各方尽职尽责。当前重点强化的全链条食品安全监管也兼顾了部门之间、属地之间的监管协同，并推动政企之间在行政

3 孙娟娟：《食品安全比较研究——从美、欧、中的食品安全规制到全球协调》，华东理工大学出版社，2017，第256页。

4 孙娟娟：《从规制合规迈向合作规制：以食品安全规制为例》，《行政法学研究》2020年第2期。

监管与企业自我管理方面形成合力,从而堵塞监管缝隙,提升整体治理效能。

### 食品生产经营企业的法律责任体系

#### 1. 食品安全主体责任及其规范

随着食品行业的持续创新发展,食品生产经营正呈现主体更多、分工更细、链条更长的特点。食品安全监管也因此面临着老问题和新风险的双重挑战。根据《食品安全法》的顶层设计,明确并督促食品生产经营者履行食品安全法律责任是实现食品安全法治的一个重要制度支撑,也符合市场主体在食品安全保障中承担首要的主体责任的食物供应链规律。由此可见,食品生产经营者的食品安全主体责任从内容上侧重法定义务,即依照法律、法规、部门规章和食品安全国家标准等要求从事生产经营活动;从实现上强调企业通过自我规制实现风险预防,辅以政府监管和社会共治,尤其是行政、刑事和民事问责构成的威慑力保障责任落实。

为建立并推动企业落实食品安全主体责任的工作长效机制,市场监管总局已于2022年实施了《企业落实食品安全主体责任监督管理规定》。通过定人、定责、定制,要求企业主体“管有方”,市场监管“督有力”<sup>5</sup>。这一机制如何长期有效,离不开执行、反馈、改进后的制度优化。也因如此,市场监管总局又修订出台了《食品生产经营企业落实食品安全主体责任监督管理规定》《集中用餐单位落实食品安全主体责任监督管理规定》,以及配套的《餐饮服务连锁企业落实食品安全主体责任监督管理规定》等。配套部门规章的制修订进一步健全了主体明确、义务清晰的食品安全主体法律责任体系。

从制度完善来说,面对实践中出现的合规成本过高又或者合规形式化的问题,问题导向下的修法也在守住食品安全底线之余考虑了降本增效的制度优化。举例来说,建立健全日管控、周排查、月调度工作制度和机制的要求为许多企业如何建立合规管理制度提供了样板。但对于守底线亦追寻高质量发展的企业而言,自建的管理体系或者通过认证的管理体系也会含有与“日、周、

月”管理要求相关乃至相同的内容。面对企业实践中的重复建设和“两张皮”的监管问题,此次修法增设了“互认”要求,即食品生产经营企业可以将“日管控、周排查、月调度”工作制度和机制与已经建立的工作制度和机制有机结合并实施。此外,考虑食品生产等业态的季节性特征,修订后的规范也明确了“日、周、月”管理制度仅在生产经营期间执行。同时,与做到、做优“日、月、周”管理的合规选择不同,知责不重责下的合规存在象征性的问题,即所谓的“制度上墙不落地”。例如,食品安全总监以其专业之能发挥风险控制的重要作用,其是职能、职责、职权相统一的关键角色。但象征性合规中就出现了食品安全总监形同虚设或者食品安全总监有责无权的问题。鉴于此,修法后提出了食品安全总监应当由食品生产经营企业管理层人员担任的管理层级要求。作为重中之重,当学校、幼儿园未按规定配备食品安全总监等时,将受到从重处理。

#### 2. 分类分层的主体责任体系

从主体来说,食品行业是多业态、多规模的企业集合体,企业亦是人的集合体。集合体的责任体系既要分类,也要分层,做到主体明确,要求清晰。

**一是不同的企业要结合自己的食品业态、规模大小、风险水平等事关食品安全的条件来设定管理制度,实现专事专岗与专人专责。**就一般食品生产经营企业来说,自产品生产经营规模化以来,企业质量管理的重点已由事后产品检测转向事中过程控制。当通用的质量管理体系难以有效解决食品安全危害时,作为应对之策的危害分析和关键控制点体系便促成了以风险防控为特点的食品安全管理体系的发展。与终产品的企业自检和政府抽检相比,企业体系性的过程管理不仅解决了事后检测发现问题的滞后性,而且利于发挥企业自身的专业优势,全员参与来因地制宜地防控危害、动态纠偏。通过聚焦食品安全主体责任的规范配套,监管旨在通过抓“规模企业”、重“管理岗位”、督“关键人员”,来确保企业内部建制的长期性与稳定性,避免事随人走<sup>6</sup>。特别是

5 孙娟娟:《食品企业:任务到岗、责任到人、规范入法》,《中国市场监管报》2022年9月29日A7版。

6 韩大元:《落实食品安全主体责任的操作新规》,《中国市场监管报》2022年9月29日A7版。

责任落实要求发挥企业领导这一“关键少数”的示范作用。因为企业负责人对《食品安全法》的认知及其法治思维是落实企业主体责任的重要基础。

**二是食品生产经营企业内部要责任到人。**于组织而言,纵向上的分工构成“宝塔式”的领导、指挥、监督系统。叠加食品安全管理的专业性,就形成了企业主要责任人、食品安全总监、食品安全员的责任分工。分责不是为了脱责,而是各尽其责。以“企业主要负责人—食品安全总监—食品安全员”构成的责任体系为例,企业主要负责人以法定代表人、实际控制人为代表,承担全面领导责任;食品安全总监承担直接管理责任,包括但不限于组织拟定食品安全管理制度,组织拟定并督促落实食品安全风险防控措施,组织拟订食品安全事故处置方案等;食品安全员从事食品安全管理具体工作,责任包括但不限于督促落实生产经营过程控制,检查食品安全管理制度执行情况等。从管理责任到法定责任,后者的个人责任亦遵循自负其责原则,即“任何人不因他人的不法行为受处罚”。这一方面需要确保高中层管理人员有责也有权,尤其是对危害食品安全的情形具有否定权;另一方面,他们已经依法履职尽责的,也不予处罚。

**三是针对特定场景,《集中用餐单位落实食品安全主体责任监督管理规定》聚焦了以校园为代表的集中用**

**餐这一食品安全监管的重点与难点。**针对单位食堂自营、委托承包经营、从供餐单位订餐的不同经营模式,该规定既横向明晰了不同主体的责任分工与协同要求,也纵向明晰了各单位内“关键少数”的全面责任,如集中用餐单位主要负责人、单位食堂主要负责人、承包经营企业主要负责人及其全面负责要求。《餐饮服务连锁企业落实食品安全主体责任监督管理规定》针对连锁餐饮业“只开店、不管店”的突出问题,强化了企业总部的管理责任,构建了一个贯穿总部、分支机构到门店的完整责任体系,从而堵住管理漏洞。《网络餐饮服务第三方平台提供者和入网餐饮服务提供者落实食品安全主体责任监督管理规定(征求意见稿)》也回应了外卖消费和监管实践中的重点及难点问题,如无堂食外卖的安全性和透明度,平台对入网经营者的审查义务履行不到位,平台跨地区经营的监管难。此外,还应当参照落实食品安全主体责任的关联主体——既有直接从事食品安全的其他经营者,如网络食品交易第三方平台、大型食品仓储企业等,也有非食品生产经营者,但限于从事对温度、湿度等有特殊要求的食品贮存业务。

### 3. 法律责任的归责与免责

2015年修订的《食品安全法》规定了对企业负责人个人的行政处罚。《食品安全法》第一百三十五条规定,



被吊销许可证的食品生产经营者及其法定代表人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员自处罚决定作出之日起五年内不得申请食品生产经营许可，或者从事食品生产经营管理工作、担任食品生产经营企业食品安全管理人员。因食品安全犯罪被判处有期徒刑以上刑罚的，终身不得从事食品生产经营管理工作，也不得担任食品生产经营企业食品安全管理人员。上述规定属于行政处罚种类中的资格罚。2019年修订的《食品安全法实施条例》第七十五条增加的“罚款到人”制度，弥补了《食品安全法》在财产罚方面的不足。增加“罚款到人”制度的目的在于：在企业负责人对企业所实施的食品安全违法行为负有责任的情况下，除对企业进行处罚外，通过对企业负责人处以一定力度的罚款，一方面个人承担法律责任的表现，另一方面达到惩戒的效果，使作为食品生产经营企业负有责任的个人能够真正履行自己的法律职责<sup>7</sup>。

同时，当企业发生食品安全问题时，如果相关管理人员能够提供充分证据证明自己已经全面、勤勉地履行了法定职责，则可以依法免除或减轻其个人应承担的法律责任。这一原则旨在鼓励和督促管理人员积极履职，而非简单地“事后追责”，通过合规激励引导企业建立内部责任体系。如上文所述，新修订的《食品生产经营企业落实食品安全主体责任监督管理规定》已完善这方面的规定，即根据第二十条：食品生产经营企业及其主要负责人无正当理由未采纳食品安全总监、食品安全员依照本规定第五条提出的否决建议的，或者食品安全总监无正当理由未采纳食品安全员依照本规定第五条提出的否决建议的，属于前款规定的故意实施违法行为的情形。食品安全总监、食品安全员已经依法履职尽责的，不予处罚。

### ★结语：知责履责，实质合规★

责任清晰便于各主体对号入座，但责任制度的重点还在于落实，需要各类主体知责履责。事前的“责任到人”

不仅是企业内部考核、政府外部监管的依据，也是事后处罚真正责任人的前提。作为企业的领导，企业主要负责人重视食品安全，其示范作用直接影响每个员工的行为选择；在主要负责人的支持下，食品安全总监作为企业食品安全制度的制定者和监督者，负责组织拟定食品安全管理制度，督促落实食品安全风险防控措施，并组织开展食品安全培训、考核；食品安全员则承担食品安全管理具体工作，例如，督促落实食品生产经营过程控制要求、检查食品安全管理制度执行情况等。在企业建立健全“日管控、周排查、月调度”的工作制度和机制中，三者的分工合作亦可体现为食品安全员掌握本岗位落实日管控工作机制具体要求；食品安全总监则要掌握落实周排查工作机制具体要求；主要负责人则需负责掌握月调度等有关要求。

当企业合规管理将相关法律要求转化为内部的制度要求，落实到产品研发、标签设计、过程控制、产品检测、进货查验等不同的管理环节或层级时，能力建设通过强化人员技能与素质，为食品安全责任的履行提供核心支撑。《企业食品安全管理人员监督抽查考核指南》与配套的《企业食品安全管理人员监督抽查考核大纲》既为食品企业落实主体责任提供外部监督考核的方式与内容，也为企业的合规管理、能力建设指出了关键项<sup>8</sup>。例如，要求特殊食品生产经营企业主要负责人要掌握与特殊食品生产经营相关的食品安全法律法规、规章、标准和重要规定。诚然，对食品安全总监、食品安全员进行法律法规、规章、标准和专业知识的培训、考核是企业落实主体责任的应有内容，但是，实践中的此类培训尚未受到重视，形式化、走过场的现象屡见不鲜。食品安全重在行动，无论是与食品安全主体责任相关的规范完善，还是配套的能力建设、食品安全风险管控清单等，都不仅为企业完善风险管理和专业培训提供内容支撑，而且借助外部的监管之力提升了企业的合规意识，鞭策其将管理制度落到实处。■

7 胡锦涛：《“处罚到人”制度解读》，司法部官网，[https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgwapp/zwgk/jdhyApp/202105/t20210517\\_396142.html](https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgwapp/zwgk/jdhyApp/202105/t20210517_396142.html)，访问时间：2025年11月12日。

8 孙娟娟：《当好特殊食品安全责任人》，《法治日报》2024年2月28日第5版。