

# 食品安全社会共治的主体结构论

赵 谦,索逸凡

(西南大学 法学院,重庆 400715)

**摘 要:**食品安全社会共治作为一种实定法层面的共同治理形态,是一种在多中心、多元化协同架构中,推进食品安全共同治理的行为过程。探究食品安全社会共治的主体结构要义,旨在围绕特定的食品安全现代化治理目标,将所涉共治主体界分为监管主体、责任主体和权利人这三类,以为共同治理确立必要的主体结构范型。进而尝试厘清各类主体在相应治理活动中的具体结构事项,以推进不同共治主体之间管制权力、自我约束与行动自由的良性协作。承担食品安全监督管理职责的政府相关职能部门即为监管主体,应通过可预测性、确定性和一般性维度的权威预设,来科学配置、协调各方监管力量。履行食品安全保障义务的食品生产经营者与食品安全第三人即为责任主体,前者作为主体性责任主体应明晰其内核性保障义务,后者作为外延性责任主体应明晰其衍生性保障义务。各种不同类型、不同场域中的食品消费者即为权利人,应明晰其参与食品安全共同治理的监督型、交流型与教育型这三种参与形态,以充分发挥权利人在具体治理活动中利益平衡的制约作用。

**关键词:**食品安全监管;食品安全社会共治;共治主体;权威预设;保障义务;参与形态

**中图分类号:**D922.29 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2022)04-0064-12

## 一、问题的提出

食品安全社会共治即是一种在多中心、多元化协同架构中,来推进彰显“主体互动性……目标多样性、策略因应性”<sup>[1]</sup>之食品安全共同治理的行为过程。伴随《中华人民共和国食品安全法》<sup>①</sup>(以下简称《食品安全法》)第3条之专门原则性规定的出台,其已经由一类理论争鸣命题固化为一项颇具羁束性的规范意义概念。该类行为过程既是落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第50条确立的“最严格的覆盖全过程的监管”基本原则的具体表现,也是《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》在“推进多层次多领域依法治理”中规定的“提高社会治理法治化水平”的一项重要内容。2017年《中国共产党第十九次全国代表大会报告》在“八、提高保障和改善民生水平,加强和创新社会治理”之“(五)实施健康中国战略”中规定:“实施食品安全战略,让人民吃得放心。”<sup>[2]</sup>2019年《中共中央 国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见》在“十、推进食品安全社会共治”中规定了相关风险交流、普法和科普宣传、社会监督、投诉举报机制等具体举措。皆在事实上就上述原则、内容予以了更为明确、具体的价值取向

<sup>①</sup> 《中华人民共和国食品安全法》2009年制定,2015年、2018年、2021年修改。

**作者简介:**赵谦,法学博士,西南大学法学院,教授,博士生导师。

**基金项目:**司法部国家法治与法学理论研究项目中青年课题“食品安全社会共治的行政法研究”(19SFB3012),项目负责人:赵谦。

和规范进路指引。

食品安全社会共治作为一种治理机制的具体创新尝试,意味着我国食品安全治理实践从监管中心主义迈向协作共治主义的适时转进,也表明了我国在食品安全领域从“开放性控制”与“平衡化自律”<sup>[3]</sup>这两个方面来推进后全能主义下国家与社会合作共治<sup>[4]</sup>之共同治理的基本立场。近年来,在食品安全社会共治的具体制度与践行形态研究渐成热点的背景下,不多的本体理论研究亦开始指向其可能的理念创新与体制突破<sup>[5]</sup>。试图将“市场、国家、非政府组织等秩序的力量有机地结合起来”<sup>[6]</sup>,来解构所涉“支撑性保障”<sup>[7]</sup>,从而生成一种涵括“行动权利和接受权利”在内的公民权利<sup>[8]</sup>,并尝试构建相应的“公民权利救济制度”<sup>[9]</sup>。事实上,该类治理实践更多地强调在维护既有监管权威的基础上,通过食品安全监管部门、食品安全风险评估机构等相关非政府公共组织、消费者和食品生产、销售相关行业组织等多方主体的参与、互动与反馈,来实现食品安全共同治理。该类活动的发起预期与行为效能皆取决于行为过程中不同治理主体的主观认知程度与客观评价水平。

故而有必要立足于相关法律规范“逻辑推理形式的实践理性”<sup>[10]</sup>,在描述-经验、逻辑-分析和规范-实践的维度内<sup>[11]</sup>,来解构所涉共治主体的规范要义,最终为实现食品安全社会共治机制的优化<sup>[12]</sup>提供相应的体系化概念分析工具。可围绕建立食品安全现代化治理体系的特定目标,将共治主体具体界分为监管主体、责任主体和权利人这三类。其中,监管主体是食品安全社会共治行为过程中的预设权威,责任主体即是预设权威的干预受众,权利人则是相关风险承担者与活动受益者。最终尝试厘清各类主体在相应治理活动中的“法律地位和职权职责、权利义务”<sup>[13]</sup>等结构事项,以推进不同主体之间管制权力、自我约束与行动自由的良性协作。

## 二、食品安全监管主体的权威预设结构

承担食品安全监督管理职责的政府相关职能部门即为食品安全监管主体。其作为食品安全社会共治行为过程中内含形式理性要素的法理型统治权威<sup>[14]</sup>,往往“承担‘同辈中的长者’角色”<sup>[15]</sup>,从而在相关治理活动中来确证其“令人信服的威望和支配力”<sup>[16]</sup>。应尝试逐步扫除所涉部门利益化倾向、地方保护主义等体制机制障碍,以实现相对集中的统一监管或高效协同的多头监管,并为其他主体参与共同治理提供必要的制度空间。伴随我国食品安全法的多次修改和国家机构改革的逐步深入,最广延、全过程的食品安全统一监管体系已初具规模。食品安全监管主体作为相关行为的“规则的制定者和合作行为的推动者和激励者”<sup>[17]</sup>,不妨通过可预测性、确定性与一般性维度的权威预设,来科学配置、协调各方监管力量。

### (一) 食品安全监管主体的议事协调型权威预设

该类权威预设往往与可预测性维度中相对宏观层面的预先估计将如何行为<sup>[18]</sup>之方向性指引有关,其强调通过协商、沟通等协调性方法“对自身行为方式作出正确的选择”<sup>[19]</sup>。该类方法旨在依托最大限度的体系调适性规范设定,来“预测具体的权利和义务,从而预测具体的法律后果”<sup>[20]</sup>。方向性指引所预设的权威往往是一种“承担起组织协调重要的跨部门业务工作”<sup>[21]</sup>的议事协调型权威,在我国食品安全统一监管体系中主要指向国务院食品安全委员会。

国务院食品安全委员会作为牵头食品安全工作的“政策研究和规划、信息交流与沟通、政策执行的协调与监督”<sup>[22]</sup>之高层次议事协调机构,具体负责食品安全相关形势分析、工作统筹部署、重大举措方向定性、督促落实监管责任等监管体系调适的宏观预测性事项。该机构主要通过定期召开全体会议的方式来具体运作,会议事项往往涉及学习贯彻会议精神、总结相关工作、审

议有关文件、研究部署重点工作等方面。所涉监管权责履行与法律后果衡量等实施性工作由国家市场监督管理总局承担,日常事务则由市场监管部门的内设食品安全协调机构来负责办理。

## (二) 食品安全监管主体的全过程监管型权威预设

该类权威预设往往与确定性维度中相对微观层面的“秩序化的、有序性”<sup>[23]</sup>之准据性指引有关,其强调通过凸显所涉系统要素之间的等级联系和系统状态的层次变化<sup>[24]</sup>的控制性手段实施干预。该类手段旨在于“新的摄入、连结、主观形式、命题、多重性和对比”<sup>[25]</sup>所表征的过程场域中,来达致“事物内部诸要素的协调、和谐的状态”<sup>[26]</sup>。准据性指引所预设的权威往往是一种凸显“具体过程的识别、分析、设计以及在整个生命周期中对过程加以维护”<sup>[27]</sup>的全过程监管型权威,在我国食品安全统一监管体系中主要指向市场监督管理部门。

市场监督管理部门作为专职的全过程食品安全监管机构,旨在通过“一致性、完备性、稳定性、清晰性以及法律适用过程的客观性”<sup>[28]</sup>表征之确定性规范设定,为该部门实施的全程追溯式监管明晰“可预见的且客观的行为指导和规制”<sup>[29]</sup>。只要食用农产品进入批发、零售市场或生产加工企业后即作为食品,由该部门从全过程督查、排查监管等方面推进预防性系统化控制,从特殊食品注册、备案监管等方面推进准入性多元化控制,从抽检、监测、预警、处置等方面推进环节性过程化控制,从落实主体责任与健全追溯体系等方面推进“由规制对象对自身施加命令和结果”<sup>[30]</sup>的自我规制。此外,该部门还要负责食品安全监管综合协调的牵头落实,从重大政策、应急体系、信息直报方面来推进相关制度的建构完善,从重大事件处置方面来提升相关制度的实施成效。并统一管理食品检验与认证工作,参与制定食品安全标准与风险监测计划,负责食品安全风险监测计划的执行而具体承担风险监测工作。基于此,市场监督管理部门分别建立了食品生产监管、食品经营监管、食品抽检监测监管、特殊食品监管、食品安全协调这五类专门内设机构来具体分工负责,并建立了认可与检验检测监管、认证监管这两类相关内设机构来处置食品安全相关事务。

## (三) 食品安全监管主体的协同监管型权威预设

该类权威预设往往与一般性维度中相对微观层面的“特定效力范围内的主体对于某一规范的同—遵守”<sup>[31]</sup>之结构性指引有关,其强调通过凸显相应规范“系统内各组成要素之间的相互联系、相互作用”<sup>[32]</sup>的整合性手段来实施协作。该类手段旨在面向不同组织要素,确立彰显“制度正当性、智识合理性、功能有效性和结构科学性”<sup>[33]</sup>的协调合作过程中针对同样事件的一般规则<sup>[34]</sup>。结构性指引所预设的权威往往是一种置于“主动的、多元主体合作共赢的协同运作机制”<sup>[35]</sup>中的协同监管型权威,在我国食品安全统一监管体系中主要指向参加协同监管的农业行政部门、卫生行政部门和公安部门。

农业行政部门、卫生行政部门和公安部门作为特定事项范围内的专业性监管机构,旨在切实彰显所涉职能部门在不同分工领域的“组织、结构、程序、人员优势”<sup>[36]</sup>,从而尝试在体系性的权威框架内明晰更为广延、更具公共性的“更大范围有效的普遍准则”<sup>[37]</sup>。其一,农业行政部门负责食用农产品从种植养殖环节到进入批发、零售市场或生产加工企业前的质量安全监管,以及兽药、饲料、饲料添加剂和农药、肥料等其他农业投入品质量及使用的监管,由该部门的内设农产品质量安全监管机构来具体办理。该类监管作为食品安全监管所涉“权利的射程范围”<sup>[38]</sup>以外的前置性环节,凸显针对“前”食品的质量安全监测、追溯与风险评估等保障性干预,以及标准、检验检测体系等制度性建构。其二,卫生行政部门负责制定并公布食品安全国家标准,负责食品安全风险评估,组织制定食品安全风险监测计划,由该部门的内设食品安全标准与监测评估机构来具

体办理。该类监管作为食品安全监管的工具性环节,凸显“技术风险”“工具理性”<sup>[39]</sup>维度的科学事实类规制工具选择,通过相关风险监测与评估来技术性启动市场监督管理部门的全过程监管,并通过设定相应的行业内部控制技术标准的全过程监管提供类型化科学依据。其三,公安部门负责食品犯罪案件侦查工作,由该部门的内设食品药品犯罪侦查机构具体办理。该类监管作为食品安全监管的威慑性环节,凸显金字塔型执法制裁体系中追究刑事责任的进阶惩罚,从而为全过程监管提供兜底式规制策略选项。

### 三、食品安全责任主体的保障义务结构

履行食品安全保障义务的食品生产经营者与食品安全第三人即为食品安全责任主体,其作为食品安全社会共治行为过程中预设权威的干预受众,在追求实现个体正当合法权益的基础上,亦应基于理性的“公共利益衡量”<sup>[40]</sup>来做出恰当的行为判断和选择,从而在相应治理活动中积极发挥协同互动作用。该类主体既应恪守所涉食品生产经营、公共服务方面的安全保障义务,并积极落实相关责任,通过自主行为来达致“自发地约束其所实施的行政活动”<sup>[41]</sup>的自我规制;也当凸显其应有的主体意识、权利意识与参与意识,并通过“对话式、实用主义式和内生式”<sup>[42]</sup>手段,依循“个体由于能采用他人的态度,以及由此能反思他或她的行为,而变成自我”<sup>[43]</sup>的反身性进路来实现针对监管主体的反向监督。

#### (一)食品生产经营者的内核性保障义务

该类食品安全保障义务人具体涉及整个食品生产、运输、销售全供应链上的各类组织体与个人,是主体性责任主体。《食品安全法》第4条和《中华人民共和国食品安全法实施条例》<sup>①</sup>(以下简称《食品安全法实施条例》)第2条皆就食品生产经营者作为保证食品安全第一责任人的主体责任予以明确。前者从行为方式基准、行为道德指引和行为评判这三个方面就食品生产经营者的主体责任予以建构性规定,后者则从制度设定与过程性干预这两个方面就食品生产经营者的行为方式基准予以阐释性规定。基于此,围绕“落实生产经营者主体责任”<sup>[44]</sup>命题,《食品安全法》第33条至第83条,《食品安全法实施条例》第15条至第39条就从食品生产经营的一般性原则、全过程控制、标识及广告准则、特殊食品准则等方面就食品生产经营者相应行为予以了体系化规定。

##### 1. 食品生产经营者的行为方式基准

《食品安全法》第4条和《食品安全法实施条例》第2条规定将“依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动”共同确认为实现相应合法性控制的行为方式基准,从而涵摄了“法律、法规”所表征的行为规范合法性与“食品安全标准”所表征的技术规程合法性之双重要义。欲达致这两类合法性要义,有必要以“建立健全食品安全管理制度”的相关制度设定为前提,强调以围绕“预防和控制食品安全风险”所展开的全产业链过程性干预为主要举措。

其一,在技术规程合法性要义方面,可考虑以落实质量安全管理为终极目的。既应依循《食品安全法》第48条的鼓励性规定与保障性规定,建立健全“危害分析和关键控制点(HACCP)体系”<sup>[45]</sup>,以推进预防化食品质量安全管理;还应根据《食品安全法》第33条的准入要件规定和第44条的实施性规定,通过设置食品质量安全管理专门岗位与配备相应技术人员等措施,来推进专责化、技术化食品质量安全管理。其二,在行为规范合法性要义方面,可考虑以建立追溯体系

<sup>①</sup> 《中华人民共和国食品安全法实施条例》2009年制定,2016年、2019年修改。

为关键支撑。应基于《食品安全法》第 42 条之食品安全全程追溯制度的原则性规定,从生产经营主体和监管职能部门这两个方面具体构建生产经营过程的全产业链“食品安全可追溯体系”<sup>[46]</sup>。生产经营主体应围绕明晰上下游产品来源、去向的基本要求,通过真实、完整的记录确立自我追溯体系;监管职能部门则应设定食品安全追溯标准与操作规程,并建立国家层面的追溯信息登记、管理平台。进而推动这两个方面自我追溯体系与监管信息平台的有序对接,高效实现相关信息信息的全程、互通、共享、数字化追溯。

## 2. 食品生产经营者的行为道德指引

《食品安全法》第 4 条设定之“诚信自律”准则作为所涉行为道德的原则性表达,即从自身素质要求与行为约束这两个方面予以方向性指引。其一,“诚信”既是提升生产经营者作为主体性食品安全责任主体可信赖程度的道德基石,也是维系三方食品安全社会共治主体彼此间信任感和认同度的伦理支点。应尝试明晰食品生产经营者诚信行为的期得利益属性、利益配置状况以及相应的利益协调规程,从而为达成必要的诚信共识确立相应的利益联结点,以切实提升该方面行为道德指引的实效性。其二,“自律”作为一种凸显规制者与规制对象同一性的行为约束方式,是降低食品安全监管主体控制成本、确保干预绩效的有效途径。《食品安全法》第 9 条还进一步从行业自律的角度,尝试推动从食品安全保障义务人到相应行业组织之自我行为约束的内外结合、双向提升。

应尝试梳理载明“依据、裁量权标准及承诺”<sup>[47]</sup>事项的食品生产经营者及其行业组织的自我约束权责清单与内部监督救济规程,进而架构与来自食品安全监管主体、食品安全权利人之外部干预的协商互动渠道,以切实提升该方面行为道德指引的可行性。可考虑以加强自我过程控制为突破方向,基于《食品安全法》第 47 条、第 83 条之食品安全自查制度的原则性规定和第 126 条的罚则设定,围绕生产经营过程中自查组织、人员、频次、事项、程序、评价、整改与报告等事项,科学构建包括常规性自查与专项自查等形式的“食品安全自查体系”<sup>[48]</sup>。并通过对上市食品质量的主动性监测与风险隐患管控,积极推动食品生产经营者“基于管理的规制”“绩效的规制”“原则的规制之自我规制策略”<sup>[49]</sup>有效适用前置性、自律性的生产经营过程控制。

## 3. 食品生产经营者的行为评判

《食品安全法》第 4 条确立的“对社会和公众负责,接受社会监督,承担社会责任”的要求作为所涉行为评判的进路式表达,即从行为受众、行为方式和行为结果类型这三个方面予以了列明。其一,“社会和公众”是食品生产经营者相应行为的抽象意义受众与具体意义受众。食品生产经营行为不应仅仅只是一般意义的市场行为,还应是一种关乎社会公共利益的公共服务行为,必要的社会秩序考量应当是该类行为的应有之义。虽然该类行为的客体对象往往是普遍意义、非特定的食品消费者,但在相应的生产、经营、消费法律关系中,作为食品安全权利人的消费者则可以被具象化厘清。其二,“社会监督”即为对食品生产经营者相应行为的一种监督方式。该类监督旨在于在“多中心的公共行动体系”<sup>[50]</sup>下,将食品安全监管主体以外的他项监管力量引入监管过程。进而通过社会监督规范的设定,从社会监督的组织形式、技术手段、权责边界与绩效标准等方面,来推动实现食品安全权利人、相关人等广延第三方对食品安全监管的积极、有效参与。其三,“社会责任”则为食品生产经营者应针对其行为所承担的一种结果类型。该类责任形式更多地凸显其作为食品安全共同体成员<sup>[51]</sup>,在协力推进形成理想食品安全环境过程中应承担之法律责任以外的道德责任。其往往强调该类食品安全保障义务人在追求各种抽象、具体经济效益的同时,还应在“道德境界”<sup>[52]</sup>层面明晰所涉生产经营活动在人本理念关怀、消费者权益保护、有序

社会环境建构等方面“维护和增进社会公益的义务”<sup>[53]</sup>。

基于此,食品生产经营者因其食品安全违法行为承担相应的行政、刑事法律责任以外,还须承担相应的民事赔偿责任,并在“适用范围、认定构成与责任后果”<sup>[54]</sup>等方面予以清晰设定。为避免因各种事由造成该类赔偿责任难以履行而流于形式,有必要依循《食品安全法》第43条之鼓励性规定,通过体系性的食品安全责任保险设定“保障大规模侵权中的受害人权益、激励经营者强化主体责任意识及能力、构建合理的风险分担机制”<sup>[55]</sup>,以切实提升所涉“新兴风险的处置效能”<sup>[56]</sup>。应根据2016年《食品生产经营风险分级管理办法(试行)》的风险等级划分规定,针对不同风险等级的食品生产经营者设定差异化的食品安全责任保险投保机制。A级风险的食品生产经营者,应鼓励性投保,由其自愿选择是否投保;B级风险的食品生产经营者,应引导性投保,但在做出书面承诺的前提下,可申请豁免;C级风险的食品生产经营者,应原则性投保,但在提供有效担保的前提下,可申请豁免;D级风险的食品生产经营者,应强制性投保。

## (二)食品安全第三人的衍生性保障义务

该类食品安全保障义务人主要涉及作为食品安全领域相关利益群体<sup>[57]</sup>之从事食品安全公共服务活动的各类组织与个人,是外延性责任主体。《食品安全法》第15条、第17条、第40条、第43条、第48条、第107条、第139条和《食品安全法实施条例》第51条、第84条、第85条、第86条等相关规定,针对食品安全第三人的外延责任予以原则性的阐释规定。围绕食品安全风险监测<sup>①</sup>、食品安全风险评估<sup>②</sup>、食品检验<sup>③</sup>、食品认证<sup>④</sup>这四类主要公共服务活动,所涉食品安全第三人相关责任的实施性、可操作性配套规定亦初具规模。该类保障义务人往往作为技术第三方来参与食品安全社会共治行为过程,既有规范设定主要从行为羁束性和活动科学性这两个方面设定其责任指引。

### 1. 食品安全第三人的行为羁束性责任指引

该类责任指引旨在凸显保障义务人应在取得相应技术资质并获得批准的前提下,严格按照预设计划、方案所明晰的行为规程来开展相关活动。其一,从事食品安全风险监测与食品检验、认证工作的机构皆被明确要求需要取得资质认定或具备相应的技术能力,食品安全风险评估机构的技术资质则通过国家食品安全风险评估专家委员会章程和专家委员会委托、指导相关技术机构的隐性规定予以明确。在获得批准方面,食品安全风险监测、评估机构皆要求应由相应监管职能部门来确定;食品检验、认证机构则更多地强调其作为法人组织在符合相应资质要件和技术规范前提下的独立运作,以及参与事中过程监管、事后结果监管而不是事前审批监管。其二,食品安全风险监测围绕国家层面与部门执行层面监测计划的制定与实施这两个基本环节,在承检机构管理、样品采集、问题样品报告与处置等方面,皆设定了较为清晰、明确的技术要求与操作规程。其三,食品安全风险评估在评估组织、评估原则、评估任务确立与下达、评估方案制订与实

---

① 例如,2010年《食品安全风险监测管理规定(试行)》(已失效)、2013年《食品安全风险监测承检机构管理规定(试行)》、2013年《食品安全风险监测管理规范(试行)》、2013年《食品安全风险监测样品采集技术要求》、2013年《食品安全风险监测问题样品信息报告和核查处置规定(试行)》、2021年《食品安全风险监测管理规定》。

② 例如,2010年《食品安全风险评估管理规定(试行)》。

③ 例如,2010年《食品检验机构资质认定条件》、2010年《食品检验工作规范》(已失效)、《食品检验机构资质认定管理办法》(2010年制定,2015年修改)(已失效)、2010年《食品检验机构资质认定评审准则》(已失效)、2016年《食品检验机构资质认定条件》、2016年《食品检验工作规范》。

④ 例如,《绿色食品标志管理办法》(1993年制定,2012年、2019年修改)、2001年《有机食品认证管理办法》(已失效)、2003年《绿色食品认证及标志使用收费管理办法》(已失效)、《中华人民共和国认证认可条例》(2003年制定,2016年、2020年修改)、2014年《绿色食品标志许可审查程序》。

施、评估结果公布与解释等方面,设定了较为全面的纲领性操作规程以及相关文书格式模板。其四,食品检验在机构组织、管理体系、检验能力、检验人员、环境设施、设备和标准物质等方面,清晰列明了检验机构的资质认定条件,并围绕抽(采)样和样品管理、检验实施、结果报告、质量管理、监督管理等事项厘清了各个检验环节的具体要求。其五,食品认证则依循国家实行统一认证认可监督管理制度的基本原则,置于整体认证认可工作机制中,在认证机构、认证依据、认证原则、认证结果适用与监管等方面,确立了食品认证的一般性规定,并在绿色食品认证及标志使用管理等方面予以了特别规定。基于此,应试图通过在程序环节、行为指引方面,彰显“明确法律依据”“实践操作规定”“量罚基准格式”“执法程序”<sup>[58]</sup> 诸项要素的指南手册式控制,确保所涉数据、结果的规范性与真实性,否则即承担相应的过程责任。

## 2. 食品安全第三人的活动科学性责任指引

该类责任指引试图通过相关专业术语的规范定义和关键事项的列举式规定,强调该类保障义务人应依循相应的专业手段与技术方法开展相关活动。其一,围绕食品安全风险监测、评估与食品检验活动中的“食源性疾病预防、食品污染、食品中有害因素、问题样品、危害、危害识别、危害特征描述、暴露评估、风险特征描述、检验机构、检验方法证实、检验方法确认、复验”等专业术语,皆厘清了其规范定义。其二,通过专门的实施性规定,分别就以下活动关键事项予以列举式规定:承检机构的资质要件与考核检查事项;风险评估项目建议信息资料、应急评估启动事由;检验能力结构要素、检验技术人员资质要求、检验工作环境功能要求、检验机构设施条件;认证机构设立要件与审批程序。标准化的技术规范与针对性的操作规程,即是在规范设定层面确认、固化所涉专业手段与技术方法的主要载体形式。基于此,应通过对相关规范标准的依法制定、执行和发展<sup>[59]</sup>,来试图推进对各种客体类型、结构单元、影响因素的理性认知与标准化数据分析,以确保所涉数据、结果的客观性与准确性,否则即承担相应的结果责任。

## 四、食品安全权利人的参与形态结构

各种不同类型、不同场域中的食品消费者即为食品安全权利人。其作为食品安全社会共治行为过程中“食品安全风险的最终承担者”<sup>[60]</sup>,应通过“反映广大人民群众的各种民生诉求、意见和建议”<sup>[61]</sup> 维度的积极参与,在相应治理活动中具体彰显食品安全社会共治在社会性和保障性属性面向的消费者参与要义<sup>[62]</sup>。作为权利人的消费者虽然是食品安全共同治理活动的具体受益者,但也可在不同场域,以不同的方式来参与食品生产经营活动。事实上,食品安全权利人与各类食品安全保障义务人皆是依循食品供应链来开展活动的,一定范围内两者身份随各自在供应链中扮演角色之不同亦可互换。应充分发挥食品安全权利人在具体治理活动所涉抽象利益与具体利益之利益平衡过程中的制约作用,通过食品安全共同治理中多元参与机制的确立,来达成国家与私人间合作<sup>[63]</sup> 的强大治理合力,以尝试推动各类主体间的对抗型利益关系逐步转向互利共赢型利益关系。《食品安全法》第9条、第12条、第23条、第89条、第108条、第115条、第116条和《食品安全法实施条例》第5条、第57条、第65条等相关规定,围绕食品安全权利人的社会监督、投诉举报、风险交流、普法和科普宣传等行为事项予以了原则性规定,进而大致明晰了食品安全权利人参与食品安全共同治理的三种参与形态。

### (一) 食品安全权利人的监督型参与形态

监督型参与是食品安全权利人的主导参与形态。其作为一种经典意义的对抗式参与,旨在通过消费者及相关组织的投诉、举报,发现食品安全问题、曝光食品安全违法行为,并督促相应监

管部门工作人员依法履职。在该类参与活动中,投诉、举报的对象即是监督客体,与食品安全权利人之间存在着直接的利益冲突。除了设置举报奖励制度调动权利人参与积极性外,还应保密相关信息,保护其合法权益。前述《食品安全法》和《食品安全法实施条例》规定主要通过“依法进行社会监督,有权举报,依法了解信息、提出意见和建议,可以投诉、举报”等授权性规定,来确证并固化权利人进行社会监督的合法权利;主要通过“应当公布,应当受理并及时答复、核实、处理,应当移交,应当及时处理,应当核实、通报”等限制性责任规定,来明晰权利人实施监督的途径方式并确保其监督实效;主要通过“应当保密”等限制性责任规定和“不得打击报复”等禁止性规定,保障权利人的合法权益;主要通过“给予奖励,应当加大奖励力度”等限制性责任规定和“制定举报奖励办法,举报奖励资金纳入预算”等保障性规定,将激励式监督落到实处。基于此,有必要进一步从建构参与空间的制度完善层面有效推进该类监督型参与。

#### 1. 监督型参与的消极保障事项

该类保障事项旨在纾缓食品安全权利人实现参与所面临的各种阻滞要素。作为监督客体的食品安全监管主体与责任主体,应积极强化自我行为规训,以及明晰相应奖惩规范所表征的他律约束机制,从而为食品安全权利人的参与认知提供相对客观的行为评判依据。基于此,在不涉及个人隐私、商业秘密与国家秘密的前提下,尝试通过适度公开监管标准、依据、结果等监管信息与生产经营、公共服务信息,以及新闻媒体的客观真实报道,为食品安全权利人所主导的社会监督提供必要的资讯信息与监督渠道。

#### 2. 监督型参与的积极鼓励事项

该类鼓励事项旨在充分调动食品安全权利人的参与积极性。有必要设置多样化的便捷投诉举报渠道,并强调以实名投诉举报为原则,以随附翔实证据材料的匿名投诉举报为补充。既应切实防范、遏止恶意投诉举报行为,明确界定“恶意”乃至“恶意非法牟利”的判断标准,并确立相应的“谁审查、谁举证”规范,对投诉举报行为报以最大限度的善意与信任。也要加强对投诉举报人的有效保护,特别是针对打击报复投诉举报人的行为予以客观定性、全面列明,并明晰相应的制裁措施。此外,还有必要落实举报奖励制度,不论举报动机为何,只要举报事项查证属实,即应予以适当的物质奖励为主、精神奖励为补充之复合型奖励。

### (二) 食品安全权利人的交流型参与形态

交流型参与是食品安全权利人的辅助参与形态。其作为一种互动合作式参与,旨在通过沟通交流食品安全风险评估、监管信息以及配合食品安全事故调查等资讯共享协作的方式,来增进权利人与监管主体、责任主体之间的共治共识。在该类参与活动中,食品安全权利人既是相关资讯的受众,也可成为特定资讯的供给方。既有相关条款主要通过针对食品安全监管主体和第三人的“应当组织进行交流沟通”等限制性责任规定,确保权利人作为资讯受众的知情权,并厘清相应的信息反馈渠道;主要通过针对食品安全责任主体、第三人和权利人的“应当予以配合,应当予以协助”等限制性责任规定和“不得拒绝,不得阻挠、干涉”等禁止性规定,来明晰权利人作为特定资讯供给方的配合调查义务。基于此,有必要进一步从完善重在进行信息和意见交换的风险交流机制<sup>[64]</sup>方面具体保障该类交流型参与。

#### 1. 交流型参与的资讯受众事项

该类受众事项更多地强调食品安全监管主体和第三人所发布信息的质量与途径,以切实保证权利人获取资讯的权威性、科学性、便捷性与互动性。有必要列明食品安全相关权威信息、风险解读的适格发布主体,由作为全过程食品安全监管机构的市场监督管理部门来履行官方资讯

发布之责,各类技术第三方的待发布官方信息皆需要经该部门确认后由该部门统一发布。并设定常态化的食品安全信息月报制度,每月定期发布相应官方资讯;设定非常态化的食品安全动态信息发布制度,若发生有一定社会影响和关注度的食品安全事件则应进行即时的动态信息发布。亦应鼓励相关研究机构、高校、协会、媒体和生产经营者,确立各自的食品安全学术资讯、行业资讯、媒体资讯等多样化的非官方资讯发布制度。此外,还有必要通过“三微一端”等“互联网+”途径,来设置相应的食品安全资讯网络互动平台,从而及时回应、反馈权利人的信息咨询与意见表达。

## 2. 交流型参与的资讯供给事项

该类供给事项更多地强调在被动式配合调查过程中,应确保食品安全权利人提供“情况、资料、样品”等资讯的真实性、准确性与充分性。可考虑以“食品及原料、工具、设备、设施”等证据材料现场封存、检验、固化和即时信息调取、谈话笔录等现场调查交流方式为基础,以网络互动平台、电子邮件、热线电话、信函、传真等非现场调查交流方式为补充。作为相关资讯调查客体,如果食品安全权利人是直接肇事方,则负有羁束性资讯供给义务,应积极配合调查,否则即成为后续食品安全责任追究的加重惩戒事由;如果食品安全权利人只是利害关系方,则仅负有准羁束性配合调查责任,“不得拒绝、阻挠、干涉”调查,否则即承担相应的不配合调查之罚乃至抗拒执法之责。该类交流就相关资讯调查主体而言,应由作为全过程食品安全监管机构的市场监督管理部门,统一实施相应事故调查处置;并通过必要的强制措施和卫生处置手段,推进及时、有效的“流行病学调查和违法行为执法调查”<sup>[65]</sup>。此外,还有必要充分发挥食品安全事故调查处理专家委员会等技术支持方的作用,从而在调查处理和应对处置过程中切实实现独立、专业的第三方评估。

## (三)食品安全权利人的教育型参与形态

教育型参与是食品安全权利人的补充参与形态。其作为一种氛围营造式参与,旨在通过推进食品安全国民素质教育、食品安全知识普及等普法宣传的方式,提升权利人实现参与所需素质能力,进而强化各方食品安全社会共治主体的食品安全意识,以有效营造实现共同治理所需环境氛围。在该类参与活动中,食品安全权利人主要是被动的单向灌输式普法宣讲对象,但基于提升相应教育实效的考量,亦可在参与式普法活动中,积极发挥一定的宣讲内容主动选择与志愿者践行作用。既有相关条款主要通过“国家”层面的确认性职责规定,明晰相关教育普及活动在结果面向应达致的“科学常识和法律知识”之知识结构要求,以及在实施方式面向所依托的“国民素质教育”途径。基于此,有必要进一步从知识结构和实施方式这两个方面积极落实该类教育型参与。

### 1. 教育型参与的知识结构事项

该类事项旨在明晰所涉“科学常识和法律知识”的普及要义。“科学常识”主要指向食品卫生健康知识、食品安全知识与合理膳食倡议等行为常识指引,“法律知识”则主要指向食品安全规范性法律文件乃至其他规范性文件、食品安全国家标准与行业标准等行为规范指引。可尝试针对不同年龄段人群,厘清相应的初阶、进阶乃至终阶的类型化知识普及要点。其一,针对未成年人的初阶知识普及。应以“科学常识”为主导,旨在确立食品安全行为规则的普适性常识指引。其二,针对中青年成年人的进阶知识普及。应以“法律知识”为主导,旨在食品安全行为规则的普适性常识基础上,充实必要的规训性规范指引。其三,针对老年成年人的终阶知识普及。应“科学常识和法律知识”并重,旨在权利人的风险承担能力趋于弱化且更为倚赖所涉治理活动利益回

馈之时,凸显相应常识、规范指引的巩固与实效。

## 2. 教育型参与的实施方式事项

该类事项旨在明晰所涉教育型参与活动中不同主体的差异化属性定位。其一,承担食品安全监督管理职责的政府相关职能部门是实施相应普法宣教活动的第一责任人。该类主体应主动通过各种方式、手段推进宣教成效,营造良好的食品安全环境氛围。其二,食品安全责任主体是该类活动的义务型受众。该类主体必须积极配合监管主体来完成宣教活动,并将相应的知识普及评价结果列为食品生产经营风险等级评定的风险因素量化指标。其三,食品安全权利人是该类活动的权利型受众。参与相关宣教活动是提升权利人实现参与所需素质能力的一种权利选项,当然有必要以尊重权利人的意愿、兴趣为前提,但亦可将相应的知识普及评价结果列为权利人实施监督型参与的奖励叠加指标。

## 五、结 语

多元化的食品安全社会共治主体是我国食品安全治理实践迈向协作共治主义的关键表征,围绕不同共治主体所涉管制权力、自我约束与行动自由的差异化定位,可将其界分为监管主体、责任主体和权利人。首先,监管主体作为食品安全社会共治行为过程中的预设权威,可依循相应的方向性、准据性与结构性指引,展开议事协调型、全过程监管型与协同监管型的类型化结构设定。应具体厘清国务院食品安全委员会、市场监督管理部门与参加协同监管的其他职能部门的地位属性与权责清单事项。其次,责任主体作为食品安全社会共治行为过程中预设权威的干预受众,可围绕其履行食品安全保障义务的不同方式,展开内核性保障与衍生性保障的类型化结构设定。应尝试从行为方式基准、行为道德指引和行为评判这三个方面厘清食品生产经营者的主体责任,从行为羁束性和活动科学性这两个方面来设定食品安全第三人的责任指引。最后,权利人作为食品安全社会共治行为过程中的风险承担者与活动受益者,有必要通过食品安全共同治理中多元参与机制的确立,推动各类主体间的对抗型利益关系逐步转向为互利共赢型利益关系。监督型参与作为权利人的主导参与形态,应从消极保障和积极鼓励这两个方面有效推进;交流型参与作为权利人的辅助参与形态,应从资讯受众和资讯供给这两个方面具体保障;教育型参与作为权利人的补充参与形态,应从知识结构和实施方式这两个方面积极落实。基于此,通过对食品安全社会共治主体结构要义的类型化解构,可以为优化我国食品安全社会共治机制提供体系化的概念分析工具,进而为后续共治环境的规范特性与规制策略的控制要义相关研究设定必要的线索指引,最终以之为范型,来展开全域共同治理主体结构的自治性、自足性检视,或许是一种可行的部门行政法研究进路。

### 参考文献:

- [1] 沈岿. 食品安全、风险治理与行政法[M]. 北京:北京大学出版社,2018:93.
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2017-10-28(1).
- [3] 赵谦. 公私合作监管的原理与策略——以土地复垦为例[J]. 当代法学,2021(2):82-91.
- [4] 李景鹏. 后全能主义时代:国家与社会合作共治的公共管理[J]. 中国行政管理,2011(2):126-127.
- [5] 刘智勇. 食品安全社会共治:制度创新与复杂性挑战[J]. 中国市场监管研究,2016(2):28-32.
- [6] 杨小敏. 食品安全社会共治原则的学理建构[J]. 法学,2016(8):117-125.
- [7] 刘飞,孙中伟. 食品安全社会共治:何以可能与何以可为[J]. 江海学刊,2015(3):227-233.
- [8] 戚建刚. 食品安全社会共治中的公民权利之新探[J]. 当代法学,2017(6):45-53.

- [9] 戚建刚,张晓璇. 食品安全社会共治公民权利救济制度之新探[J]. 中国高校社会科学,2019(6):91-103.
- [10] 周永坤. 现代司法形式主义的奠基者——纪念霍姆斯大法官诞辰 180 周年[J]. 苏州大学学报(法学版),2021(1):32-42.
- [11] 罗伯特·阿列克西. 法律论证理论——作为法律证立理论的理性论辩理论[M]. 舒国滢,译. 北京:中国法制出版社,2002:311.
- [12] 龚刚强. 食品安全社会共治的治理结构与法制保障体系的完善[J]. 中国特色社会主义研究,2017(2):62-67.
- [13] 方世荣. 论我国法治社会建设的整体布局及战略举措[J]. 法商研究,2017(2):3-14.
- [14] 李清伟. 权威、法治权威与中国的未来[J]. 东方法学,2014(1):56-62.
- [15] 宋慧宇. 论协作共治视角下食品安全政府治理机制的完善[J]. 当代法学,2015(6):34-41.
- [16] 彭先兵. 中国特色社会主义法治建设合规性研究[M]. 广州:中山大学出版社,2018:56.
- [17] 辜胜阻,刘伟,王建润. 新《食品安全法》与食品安全多元共治模式[J]. 江海学刊,2015(5):82-87.
- [18] 张文显. 法哲学范畴研究[M]. 修订版. 北京:中国政法大学出版社,2001:41.
- [19] 李树青,甘玲,张国成. 法律基础[M]. 保定:河北大学出版社,2003:15.
- [20] 刘星. 法律是什么?——二十世纪英美法理学批判阅读[M]. 广州:广东旅游出版社,1997:172.
- [21] 刘新萍,王海峰,王洋洋. 议事协调机构和临时机构的变迁概况及原因分析——基于 1993—2008 年间的管理[J]. 中国行政管理,2010(9):42-46.
- [22] 赖静萍,刘晖. 制度化与有效性的平衡——领导小组与政府部门协调机制研究[J]. 中国行政管理,2011(8):22-26.
- [23] 李琦. 法的确定性及其相对性——从人类生活的基本事实出发[J]. 法学研究,2002(5):24-41.
- [24] 顾源达. 现代管理哲学[M]. 沈阳:辽宁人民出版社,1989:311-312.
- [25] 阿尔弗雷德·诺思·怀特海. 过程与实在:宇宙论研究[M]. 杨富斌,译. 北京:中国城市出版社,2003:38.
- [26] 叶必丰. 我国行政法的有序化问题[J]. 法学评论,1986(2):55-56.
- [27] 唐任仲,O. MEJABI. 过程管理技术[J]. 浙江大学学报(工学版),2002(3):26-29.
- [28] 黄金荣. 法的形式理性论——以法之确定性问题的中心[J]. 比较法研究,2000(3):289-310.
- [29] 朱继萍. 论不确定性对法律的基本建设作用[J]. 法律科学(西北政法学院学报),2006(2):10-16.
- [30] 罗伯特·鲍德温,马丁·凯夫,马丁·洛奇. 牛津规制手册[M]. 宋华琳,李鸽,安永康,等译. 上海:上海三联书店,2017:167.
- [31] 陈金钊,宋保振. 法的一般性对法治中国建设的意义[J]. 南京社会科学,2016(1):93-99.
- [32] 辞海[M]. 6 版. 上海:上海辞书出版社,2009:1109.
- [33] 鲁篱. 论金融司法与金融监管协同治理机制[J]. 中国法学,2021(2):189-206.
- [34] 凯尔森. 法与国家的一般理论[M]. 沈宗灵,译. 北京:商务印书馆,2017:75.
- [35] 张明华,温晋锋,刘增金. 行业自律、社会监管与纵向协作——基于社会共治视角的食品安全行为研究[J]. 产业经济研究,2017(1):89-99.
- [36] 赵谦,王鹏尧. 素质、协同与互动:土地复垦合作监管的规范“三题”[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2020(4):166-172.
- [37] 刘海年,刘瀚,李步云,等. 依法治国与精神文明建设[M]. 北京:中国法制出版社,1997:129.
- [38] 张先贵. 中国语境下土地发展权内容之法理解明——立足于“新型权利”背景下的深思[J]. 法律科学(西北政法大学学报),2019(1):154-168.
- [39] 王伯鲁. 技术困境及其超越问题探析[J]. 自然辩证法研究,2010(2):35-40.
- [40] 王敬波. 政府信息公开中的公共利益衡量[J]. 中国社会科学,2014(9):105-124.
- [41] 于立深. 多元行政任务下的行政机关自我规制[J]. 当代法学,2014(1):12-20.
- [42] 科林·斯科特. 规制、治理与法律:前沿问题研究[M]. 安永康,译. 北京:清华大学出版社,2018:211-212.
- [43] 迈克尔·刘易斯·伯克,艾伦·布里曼,廖福挺. 社会科学研究方法百科全书:第 3 卷[M]. 沈崇麟,赵锋,高勇,译. 重庆:重庆大学出版社,2017:1133.
- [44] 中共中央国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见[N]. 人民日报,2019-05-21(1).
- [45] 刘桂娟. 危害分析和关键控制点体系的实施导则[J]. 中国标准化,2003(1):15-17.
- [46] 林凌. 我国食品安全可追溯体系研究[J]. 标准科学,2009(4):55-60.
- [47] 李响. 权力清单的定性研究:兼谈行政法概念的回字型变迁[J]. 西南大学学报(社会科学版),2021(4):59-70.
- [48] 陈春达,黄雪敏,陶惜丹,等. 食品安全自查体系应用研究[J]. 中国公共卫生管理,2009(6):612-616.
- [49] 高秦伟. 社会自我规制与行政法的任务[J]. 中国法学,2015(5):73-98.
- [50] 张润君. 合作治理与新农村公共事业管理创新[J]. 中国行政管理,2007(1):56-59.
- [51] 赵谦. 农村消费者参与食品安全社会共治的实证分析[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2015(8):110-120.

- [52] 罗国杰. 论道德境界[J]. 哲学研究,1981(3):3-8.
- [53] 卢代富. 国外企业社会责任界说述评[J]. 现代法学,2001(3):137-144.
- [54] 纪长胜. 食品安全领域的民事赔偿责任对比研究[J]. 医学与法学,2017(1):10-13.
- [55] 于海纯. 我国食品安全责任强制保险的法律构造研究[J]. 中国法学,2015(3):244-264.
- [56] 李颖,倪博月. 城市社区公共安全治理中的新兴风险应对研究[J]. 重庆理工大学学报(社会科学),2020(11):95-102.
- [57] 王虎,李长健. 利益多元化语境下的食品安全规制研究——以利益博弈为视角[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2008(3):144-152.
- [58] 余凌云. 现代行政法上的指南、手册和裁量基准[J]. 中国法学,2012(4):125-135.
- [59] 马英娟. 政府监管机构研究[M]. 北京:北京大学出版社,2007:32.
- [60] 彭亚拉. 论食品安全的社会共治[J]. 食品工业科技,2014(2):18-22.
- [61] 贺方彬,任倩雯. 中国特色社会主义制度在保障和改善民生中的比较优势[J]. 西南大学学报(社会科学版),2022(1):29-41.
- [62] 赵谦,周健华. 消费者参与食品安全社会共治的逻辑诠释[J]. 湖北警官学院学报,2015(3):54-57.
- [63] 唐清利. 社会信用体系建设中的自律异化与合作治理[J]. 中国法学,2012(5):38-45.
- [64] 杨建顺. 论食品安全风险交流与生产经营者合法规范运营[J]. 法学家,2014(1):43-55.
- [65] 林国建. 食品安全事故调查处置机制及机构探讨[J]. 中国公共卫生管理,2015(4):474-476.

### On the Subject Structure of Social Co-governance for Food Safety

ZHAO Qian<sup>1</sup>, SUO Yifan<sup>2</sup>

(School of Law, Southwest University, Chongqing 400715, China)

**Abstract:** As a form of co-governance at the level of positive law, the social co-governance of food safety is a behavior process to promote the co-governance of food safety in a multi-center and diversified collaborative framework. To clarify the subjects' structure essentials of food safety social co-governance aims to focus on specific modernized governance objectives of food safety, and classify the involved co-governance subjects into three categories: supervision subject, liability subject and right holder, and thus to establish the necessary subjects' structure paradigm. Then it tries to clarify the specific structural matters of various subjects in the corresponding governance activities to promote the benign cooperation of regulatory power, self-restraint and freedom of action between different co-governance subjects. The relevant government's functional departments that undertake the responsibilities of food-safety supervision and management are the supervision subject. They should scientifically allocate and coordinate the supervision forces of all parties through the authority presuppositions of predictability dimension, certainty dimension and generality dimension. Food producers and traders and the third party of food safety who perform food-safety safeguarding obligations are the liability subject. The former, as the main liability subject, should clarify its core safeguarding obligations; and the latter, as the extended liability subject, should clarify its derivative safeguarding obligations. Food consumers in different types and different fields are right holder. It is necessary to clarify the three participation forms in participating co-governance of food safety: supervision form, communication form and education form to give full play to the role of restriction of interest balance of right holder in specific governance activities.

**Key words:** food safety supervision; social co-governance of food safety; co-governance subject; authority presupposition; safeguarding obligation; participation form

责任编辑 高阿蕊  
网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>