

# 食品安全“两个责任”落实机制与实现路径研究

## ——以绍兴市为例

汪紫丹<sup>1</sup> 黄立枫<sup>2</sup> 周峰<sup>2</sup>

(1.中国标准化研究院; 2.绍兴市市场监督管理局)

**摘要:**食品安全“两个责任”工作机制是新时期食品安全工作的重要维度和制度保障,为切实提升食品安全风险的全流程管理,切实守护人民群众“舌尖上的安全”,本研究采用文献研究法和实证研究法相结合的方法,通过收集和分析相关文献资料,以绍兴市为例,探讨食品安全领域中“两个责任”落实机制的实现路径,为其他地区的食品安全管理提供借鉴和参考。

**关键词:**“两个责任”,食品安全,工作机制

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2023.12.002

## Research on the Implementation Mechanism and Path of the “Two Responsibilities” for Food Safety: Taking Shaoxing as An Example

WANG Zi-dan<sup>1</sup> HUANG Li-feng<sup>2</sup> ZHOU Feng<sup>2</sup>

(1. China National Institute of Standardization; 2. Shaoxing Bureau of Market Supervision and Administration)

**Abstract:** The “two responsibilities” working mechanism for food safety, which refers to the territorial responsibility and entity responsibility, is an important dimension and institutional guarantee for food safety work in the new era. In order to effectively improve the full process management of food safety risks and safeguard the food safety for the people, this study adopts the literature research method and empirical research method, and collects and analyzes relevant literature materials. Taking Shaoxing as an example, it explores the implementation path of the “two responsibilities” implementation mechanism in the field of food safety, providing reference for food safety management in other regions.

**Keywords:** “Two Responsibilities”, food safety, work mechanism

民以食为天,食以安为先。党的十八大以来,在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,我国对食品安全的重视程度之高、法治建设之快、政策措施之严、改革力度之大前所未有,食品安全工作不断取得新进展、开创新局面,为进一步完善食品

安全治理体系、提升治理能力奠定了坚实基础。同时,我们也看到,食品安全工作仍面临不少问题和困难。2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《地方党政领导干部食品安全责任制规定》<sup>[1]</sup>,提出了落实食品安全党政同责要求,强化了属地管理

---

**基金项目:** 本文受中央基本科研业务费项目“政务服务集成化办理(‘一件事一次办’)研究”(项目编号:582023Y-10415)资助。

**作者简介:** 汪紫丹,硕士,助理研究员,主要从事食品安全、标准化研究。

黄立枫,硕士,局长,主要从事市场监管、食品安全研究。

周峰,学士,副局长,主要从事食品安全研究。

责任。各地出台了相应的《责任制工作清单》，明确党委政府主要负责人为第一责任人，落实落细各地各部门具体职责，并将食品安全纳入地方党政领导干部实绩考核内容。但是对于食品安全党政同责的落实效果仍然无法量化考量。

## 1 食品安全“两个责任”理论概念

安全的食品是“产”出来的，也是“管”出来的，为进一步推进党政同责责任制规定落地落细，2022年9月22日，国务院食安委、市场监管总局分别印发《关于建立健全分层分级精准防控末端发力终端见效工作机制 推动食品安全属地管理责任落地落实的意见》（食安委发〔2022〕7号）（以下简称《意见》）和《企业落实食品安全主体责任监督管理规定》（国家市场监督管理总局令第60号）（以下简称《规定》）<sup>[2]</sup>，分别对食品安全属地管理责任和企业主体责任（以下简称“两个责任”）作出新规定。《意见》和《规定》的出台，是贯彻落实习近平总书记食品安全“四个最严”“党政同责”要求、守护食品安全的实际行动，为新发展阶段食品安全工作提供坚实的制度保障，是食品安全监管制度的理论创新和实践总结。《意见》对如何落实落细食品安全党政同责给予了具体解答。由地方党政领导干部直接包保食品企业，直接对食品安全状况负责，这是落实党政同责要求的重大制度创新，是党的领导在食品安全领域的直接体现，是推动落实食品安全属地管理责任的总抓手。《规定》要求相关企业建立“两员”制度，实施“日管控、周排查、月调度”和关键控制点风险管理制度，健全生产经营质量管理制度，通过建章立制，推动企业落实食品安全主体责任。

“两个责任”相辅相成，人作为管理系统的核，实现管理效能需要充分发挥人的主观能动性和积极性，属地管理责任明确包保的责任主体为市、县、乡、村级干部<sup>[3]</sup>，不同层级的包保干部对应不同层级的包保主体；企业主体责任明确食品生产经营主要负责人、食品安全总监、食品安全员为食品安全的责任主体，分层分级将责任落实到人。在科层制组织管理结构中，不同级别职位明确不同的权力

责任可以有效推动实现组织目标<sup>[4]</sup>。“两个责任”以结果为导向，实现了“目标—责任—结果”的管理链条，优化了组织的资源配置。

## 2 绍兴市食品安全“两个责任”落实机制

### 2.1 构建制度规则体系，激发政府部门监管创新动力

绍兴在全省率先试点落实食品安全“两个责任”，确保末端发力终端见效。（1）制度体系精细构建。深入市、县、乡、村四级开展调研和工作座谈，制定绍兴特色工作方案。优化分级标准，将特色重点食品企业（黄酒、保健食品）提级包保；明确包保委托授权范围，从根本上解决部分区域包保任务畸轻畸重现象；创新“1+1+1+1”组团方式，加快推动责任机制落地见效。（2）党政领导带头督导。市委市政府、各区县充分发挥“一把手”“头雁效应”，以上率下，压茬推进，以“关键少数”带动镇、村包保干部的“绝大多数”。通过督导层层压实食品企业主体责任，完善风险防控机制，确保食品安全各项保障措施落实到位。截至目前，全市共整改闭环包保督导发现问题4166条，有效推动区域食品安全治理水平提升。（3）以点带面广泛宣贯。通过部门联动、条线联动、专家辅导、线上教学、线下答疑等形式，开展多层次、深度宣传，提升宣传效果，覆盖全市10万家食品主体，有效提升包保干部和食品主体落实“两个责任”能力水平。

### 2.2 依靠数字化治理新模式，提高“两个责任”全域覆盖落实整体效能

绍兴市建立督查考核、联动服务机制，开发数字化应用，切实传导工作压力<sup>[5]</sup>，提升基层“两个责任”落实工作效能。（1）督查考核压实责任。建立“两个责任”落实“日提醒、周晾晒、月通报”机制，定期对“食品安全履责指数”的评价指标、计算方法、分值权重等进行综合分析，按照月、季、半年为节点，今年累计下发“食品安全履责指数”情况通报14期，并抄送区、县（市）政府。对排名后三位的区、县（市）市场监管局分管领导，点对点提醒，落实责任、促进赶超。（2）深化落实“有感服务”。

建立市县所三级联动“两个责任”落实指导服务机制,市级落实专人负责,在线精准指导;各区县分解工作任务,抓好压力传导;基层所提供上门服务,手把手答疑解惑,协力推动“两个责任”执行率全省领跑。截至目前,应包尽包、应签尽签、应督尽督、“两员”配备率均达100%，“日管控、周排查、月调度”综合执行率达97.74%。(3)数字赋能精准推进。开发食品安全数字化履责平台,实现“两个责任”精准定、线上推、全程督。精准定责。平台全面贯通政府侧、企业侧、社会侧、个人侧,细化责任最小颗粒度,确保责任到岗到事到人。线上履责。运用“物联感知、AI巡检、在线存证”等新技术,实现履责承诺在线签订、包保任务精准推送、生产状态实时可视、督导记录自动留痕、风险问题全程可溯。全程督责。建立健全线上巡检制度,包保干部方面,坚持“工作全程留痕、履责全程晾晒”,履责不及时的自动预警,履责不到位的限期整改,并实施年度履责绩效综合评价。

### 2.3 围绕群众满意根本导向,拓展属地食安治理现代化的价值空间

柯桥区以“两个责任”落实破解印染企业食堂食品安全治理难题。用好市场监管资源,将印染工业区内350余家企业食堂、园区食堂划分为10个服务网格,由对应市场监管干部、包保干部、社区网格员分区分片认领,协同开展食品安全风险排查工作。用好联企服务资源,建立了分管领导带团、办(室)主任带队、机关干部联系的“1+1+1”模式,组团提供一站式服务。诸暨市打造“枫桥式”包保共同体夯实自下而上食品安全责任体系。将属地食品安全包保制度纳入全市综合治理建设,包保干部全部入驻23个镇街社会治理中心和515个村社社会治理工作站,纳入网格化管理体系;明确“一个中心管信息”的原则,由食安办设置专人对接处理社会治理中心的各类食品信息并汇总整合;明确“三支队伍联合包”的要求,即基层市场监管所、包保干部队伍、食安志愿者队伍落实对食品安全主体的“监管、督导、服务”工作,定期开展会商研判、三方督导等联合工作,实现功能集成、治理集效。嵊州市推出“入企食安员”制度提升基层食品安全治

理新效能。精心选派专业且政治素质过硬的镇街食安办人员、专职社工、D级包保干部和退休老干部,经专职培训合格后按网格组成35支“入企食安员”队伍,以社区网格为单位,定期走访格内食品生产经营企业,监督食品安全总监、食品安全员履职尽责,充分发挥“入企食安员”的“哨点”作用。

## 3 贯彻落实“两个责任”存在的问题

### 3.1 小微主体执行《规定》存在困境

《规定》要求明确食品生产经营企业主要负责人、食品安全总监、食品安全员等关键岗位人员的职责,制定食品安全风险管控清单,并建立健全“日管控、周排查、月调度”工作机制。但事实上,存在大量的小微食品企业,以绍兴市为例,我市小微食品企业占比超过80.11%(食品企业主体12,123家:餐饮2217、流通6746、其他1、生产830、食堂2329;餐饮200平方米以下经营主体1040家;流通仅预包装食品备案2326家,小食杂店825家,药店、加油站等200平方米以下连锁超市便利店2253家)。这些企业规模小、人员少、经营者文化层次低,大部分为个转企和连锁企业分公司,对大中企业和小微企业提出“一刀切”的食品安全主体管理要求,导致了《规定》落实的实际效果大打折扣。

### 3.2 不同平台间数据信息不对称

以生产经营企业食品安全总监上报数据为例,绍兴市生产经营企业包括食品生产企业、食品流通企业和食品餐饮服务企业,食品生产企业、流通企业食品安全总监数据来自于浙江省食品安全综合治理协同应用,餐饮服务企业食品安全总监数据来自于浙江省食品安全信息追溯平台(浙食链)。从系统数据上看,浙食链“两个责任”包保主体数据显示B级包保主体571家,B级主体“两员”配备425家;浙江省食品安全综合治理协同应用和浙食链系统中食品安全总监B级主体配备519家。按照企业主体责任落实的相关规定,A级、B级大中型生产经营企业需配备食品安全总监,在督促落实企业配备食品安全总监的同时,浙江省食品安全综合治理系统应用和浙食链的数据信息进一步整合归集,

实现数据流动和统一。

### 3.3 助力产业高质量发展还有提升空间

通过建立健全食品安全“两个责任”工作机制,绍兴进一步构建食品安全制度机制和责任体系,地方政府属地责任和企业主体责任落实能力有效提升。但目前“两个责任”落实仍然停留在防范化解各类食品安全风险隐患层面,包保干部帮助企业纾困解难、推动企业提档升级、树立诚信经营形象和打响本地特色品牌等方面的典型案例还未涌现,以“两个责任”助推食品产业高质量发展方面的作用还有很大的发挥空间。

## 4 进一步贯彻落实“两个责任”的对策建议

### 4.1 坚持全域覆盖和关键节点控制相结合

“两个责任”制度的根本目标是落实食品安全责任,维护食品安全。绍兴市目前拥有食品生产经营主体10万余家,要坚持全域覆盖原则性和关键节点准确把握灵活性相统一,在制度建立、责任落实、评估任务、督查反馈等关键节点做好环节把控,落实到位。比如:企业主体责任的适用主体是企业,包保干部落实属地责任不能机械地把企业主体责任扩大到个体工商户、小餐饮、小摊贩等非企业主体。三类人员配备和“日周月”等机制的整体落实中,要分类推进注重实效,现阶段重点对A、B级大型食品生产经营企业提出要求,对D级企业建议以鼓励为主。在此基础上,分级分业态建立试点工作样本,带动分级落实工作,逐步实现全域覆盖。

### 4.2 坚持制度和科技相结合

系统优化“两个责任”顶层设计,逐级构建起落实“两个责任”的工作机制,通过食品安全多部门联动、监管重心下移、力量配置下移,实现食品安全协同化监管。进一步整合归集浙江省食品安全综合治理系统应用和浙食链的数据信息,充分发挥“互联网+”在基层食品安全治理现代化的信息化支撑优势,通过“系统平台+应用场景”信息管理系统,构建属地管理责任和企业主体责任工作场景,利用强大的网络信息平台将包保主体和包保干部一一对应,在管理功能上按关键节点设置工作任务-明确工作清单-督导考核-反馈,形成闭环管理机制,从人海战术转变为智慧监管<sup>[6]</sup>,提高监管的精准性和专业性,切实保障属地食品安全。

### 4.3 坚持安全和发展相结合

坚持“讲政治、强监管、促发展、保安全”,统筹一体推进法治监管、信用监管、智慧监管,坚持把食品安全作为统筹发展和安全的有力抓手,提高市场监管现代化水平,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。市场监管既要牢牢守住食品安全底线,也要敢于开拓创新,激发市场活力,在落实“两个责任”的实际中,监管部门鼓励引导企业主体自主落实好主体责任,将主体责任的落实融入到企业生产经营、过程控制、风险防控等关键节点控制中,要靠前服务,了解企业在落实主体责任中的实际问题,引导企业规范发展。一方面,监管督促落实各项制度,达到提高食品安全管理水平的实际效果;另一方面,在落实“两个责任”的基础上,主动对接、加强联系、归集分类企业需求、精准识别薄弱环节,组织开展帮扶提升、品牌塑造、宣传推广,打造一批食品产业高质量发展的绍兴品牌企业。

## 参考文献

- [1] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《地方党政领导干部食品安全责任制规定》[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2019 (07).
- [2] 国家市场监督管理总局.《企业落实食品安全主体责任监督管理规定》释义[M]. 北京: 中国工商出版社, 2022.
- [3] 周传军. 落实食品安全“两个责任”的实施路径[J]. 中国市场监管研究, 2022(11): 57-59.
- [4] 袁梦醒. 理想类型与现实冲突——科层制及其对中国行政改革的意义[J]. 泰山学院学报, 2005 (01): 105-108.
- [5] 杨丽贤, 陈永法. 加拿大食品安全协同治理建设举措及启示[J]. 中国食品卫生杂志, 2020, 32 (1) : 57-61.
- [6] 绍兴市市场监督管理局, 北京东方君和管理顾问有限公司联合课题组.食品安全科学监管与多元共治创新案例[M]. 北京: 中国言实出版社, 2019.