

● 法学研究

食品安全合规体系建设:缘起、意义与架构

王 也

(安徽警官职业学院 警察系,安徽 合肥 230001)

摘 要:食品安全多元主体协同治理过程中,面临着政府监督负担较重、社会监督有效性欠缺和企业主动追求食品安全积极性不足等他律约束不足和自律失范问题。应根据食品企业规模,大中型食品企业构建企业合规体系,小微食品企业编制企业合规自查表,构建食品安全治理企业合规制度,强化食品企业内部管控。要从外部实现行政监管内容与企业合规建设相衔接,促使企业自主完善合规建设,实现“规则之治”,保障食品安全。

关键词:食品安全;合规;行政监管;社会共治

中图分类号:DF36

文献标识码:A

文章编号:1003-4730(2023)06-0078-06

收稿日期:2022-12-08

DOI:10.13757/j.cnki.cn34-1329/c.2023.06.011

基金项目:安徽省2021年高校优秀青年人才支持计划项目“社会治理系统化视野下青少年毒品认知与毒品预防教育的实证研究”(gxyq2021131);高校科研计划校级哲学社会科学研究重点项目“优化营商环境背景下我国企业程序出罪机制的多层级构建”(2022skxm002)。

作者简介:王也,女,安徽安庆人,安徽警官职业学院警察系讲师,硕士。

食品问题关乎民生,自古以来为人们所重视,从最早的“五谷不时,果实未熟、不粥于市”^[1]到“脯肉有毒曾经病人,有余者速焚之,违者杖九十;若故与人食,并出卖令人病者,徒一年;以故致死者绞;即人自食致死者,从过失杀人法”^[2],相关食品安全的规定彰显中国古代“重典治乱”态度。当下,人类食品随着生物、化学等科学技术的发展,曾经通过色泽、触感等辨别食品品质的方法,已经无法应对各种专业添加剂构建的“专业知识”壁垒。近年来,“三聚氰胺”事件、“地沟油”隐患、“瘦肉精”风波等一系列食品安全事件的发生,对我国食品安全的相关监管机制提出了新挑战,如何进一步完善食品安全监督管理体系,应从外部监督和内部治理两方面共同推进。由于食品行业信息的不对称性,使得行政监管和社会参与等外部监督的方式力不从心。对此,本文认为可以构建食品安全治理合规制度,强化食品企业内部管控,同时与外部监督相衔接,以事前预防机制发现并遏制食品安全风险。

一、缘起:食品安全治理他律约束不足和自律失范

食品安全法提出食品安全的社会共治,实行政府、行业协会、社会多元主体协同治理,强调落

实政府的监管责任、企业的主体责任和社会的监督责任^[3]。多元主体的加入拓宽了监督的渠道,提升了食品安全违法犯罪行为的发现概率。但各主体对于食品安全监督多属于事后监督和外在规制,而食品安全治理更需注重事前防范,进行风险管理,外在规制虽必不可少,但风险预防受制于外在规制自身不足,产生的积极效果有限,而对风险预防至关重要的企业内部管控也自律失范,导致食品安全事故屡屡发生。

(一)行政监管:监督负担较重和监督资源稀缺的双重约束

政府是公共产品的提供者和市场秩序的维护者。食品安全关乎民生,在历来强调“大政府”的我国,政府负有治理责任,即使在强调社会共治的今天,政府仍然发挥着不可替代的重要作用。现代社会,随着科学技术不断发展,诸如微生物技术、化工合成技术等技术在食品领域的大量运用,使得食品领域筑起了普通大众难以逾越的知识壁垒,政府更为有效、有力、有序的行政监管成为大众期待。但是,由于受信息获取不足、公共产品外部性等因素的影响,政府在提供公共产品时也会发生无法有效满足公众期待的情况,政府和市场一样会存在“失灵”状态。

我国食品产业链涉及生产、运输、经营等诸多

环节,包括手工作坊、小型企业在内的食品企业数量众多,同时化工技术和食品添加剂的引入,使得“外部监管”视角下的政府面临信息不对称困境^[4]。一方面,信息获取渠道不畅,使得食品从业者的不当行为未能及时发现;另一方面,技术的广泛应用,加大了信息有效解码的难度,使得食品安全问题长时间隐而未发。若要提高政府获取信息的效率,需要投入大量的精力和资源,但现实是政府受监督负担较重和监督资源稀缺的双重约束,尤其是在食品安全监管一线的基层政府,监督人员不足与监督任务繁重的矛盾尤为突出。在信息不对称的现实困境中,执法资源稀缺和执法负担过重,成为制约政府有效行政监管的刚性约束。

(二)社会监督:监督主体自身有效性欠缺

食品安全法提出要构建食品安全共治网络,这是消费者、行业协会、新闻媒体等多元主体共治的新举措,意在缓解政府执法资源稀缺和执法负担过重的压力,缓解政府食品安全行政监管存在的效率不足问题。社会多元主体拓宽了食品安全信息获取渠道,但多元主体自身具有的局限性,削弱了食品安全监督的有效性。

消费者是“社会共治”监督主体量最大的参与者,其覆盖面广,但专业知识限制其对食品行业内的信息进行正确的解码,同时许多食品安全问题潜伏时间长,对人体的伤害显现慢,导致消费者对食品安全难以形成准确客观的认知。新闻媒体作为“社会共治”网络中重要的一环,其在食品安全事件发现和监督中具有重要地位,新闻媒体迅速的问题报道能够在第一时间吸引大众关注,政府随后跟进,“媒体先行—政府跟进”模式无疑是重要的监管效率补充方式,但媒体资源有限,其监督覆盖面受制于线索举报的速度、力度、效度,而且其第一时间曝光追逐流量的特质使得食品安全问题不能进行深入行业的调查。行业协会是该行业内企业组成的非营利性组织,因而行业协会更了解行业发展状态,有助于减少因信息不相称而导致的“政府失灵”,但多数行业协会因依赖企业会员会费的支持,其承担的监督责任受到掣肘较多,底气不足。

(三)企业自律:主动追求食品安全积极性不足

“食品安全是生产出来的,而非监管出来的。”食品企业才是食品安全责任主体^[5]。不管是政府行政监管,还是多元主体社会监督,都属于食品安全的外在规制。食品企业作为食品安全第一责任

人,规范自律才是确保食品安全的根基。但食品企业在利益的驱动下,同时又缺乏主动生产安全食品的激励,使得外部约束成为食品安全治理的主要手段。

食品安全法以法律规定的形式,在立法层面建立食品安全自查制度、食品安全信用档案、食品安全追溯体系和非安全食品召回制度,体现了立法者希望食品企业主动加强自律的美好愿望。但食品企业的逐利性,使得企业在盈利策略中往往选择“薄利多销”策略,控制质量投资,食品质量维持“不容易”出问题的状态,但前期质量保障投入不够充分,必然难以确保企业在高产量时依然能够保障食品安全。立法规定的相关企业自律制度在现实利益面前,往往难以得到有效落实。以食品安全自查制度为例,各类大中型食品企业在申请生产许可证时,会要求提供企业自查制度,但从曝光的食品安全事故中发现,这些自查往往流于形式,企业一般不会选择主动向政府报告安全问题。同时食品小微企业在我国食品企业中占比较大,因其规模小、投资少,食品安全管理制度不够健全^[6]。由此可见,食品领域企业自律失范现象较为普遍。为长效保障食品安全稳定性,要针对食品企业量身建立合规制度,激励其积极主动维护食品安全。

二、意义:“合法性”理论下的“规则之治”

合规制度近年来已经得到较为广泛的实践应用。企业合规建设是企业内部通过制定、实施合规计划,履行法律法规所确定的义务,及时发现并阻止违法犯罪行为的发生。在政府监管绩效不足和社会监督威慑有限的背景下,为提升食品安全的内发性和有效性,从食品企业内部引入合规制度,依据“合法性理论”建立“规则之治”,具有一定的正当性和合理性。

(一)社会承认推动企业合规体系建设

“合法性”是组织制度理论中的核心概念,“合法性”理论认为各种组织的行为决策受到政治制度、法律制度和社會期待等制度环境的约束,为追求社会承认,组织不断通过调整自身,适应制度环境。社会承认是个人或组织为获得并维持其社会声誉,主动采纳“合法性”形式、结构和行为。食品企业作为组织体,在社会制度环境中,食品安全一方面关乎人体生命健康权保障,另一方面又影响

企业收益,食品企业如果选择高收益而忽略食品安全,这一选择一旦曝光,将对其声誉乃至生存造成难以估量的负面影响。2008年“三氯氰胺”事件的爆发,正是企业片面强调利益至上,置生命健康于不顾,这最终导致三鹿集团的破产,大众对于中国奶粉行业的信任也因此大受影响。

企业的持久发展需要社会声誉的支持,社会声誉与企业获利正相关。企业合规建设是预防式治理模式,是符合现代社会法律制度和社会期待的风险预防方式,食品企业通过内部企业合规建设,以“规则之治”防范食品安全风险的现实化,维系社会声誉,获得社会承认,获取经济利益。由此可见,合规建设与企业逐利本质并不矛盾,合规建设符合经济学成本收益理论,合规建设的成本由合规计划制定成本、执行成本和监督成本共同组成,而通过合规建设获取的收益能够提高社会声誉、阻却违法犯罪行为,提高社会声誉是消费者选择产品的有益助力,阻却违法犯罪行为是企业法律责任风险降低的促进因素。

(二)法律规定保障合规体系建设

食品安全法规定食品生产经营者负有生产经营符合食品安全标准和建立健全食品安全管理制度的义务,要求食品企业应当制定内部管理制度,确保食品安全。规定的食品安全自查制度要求企业定期对食品安全进行检查评价,自查义务的规定是企业合规建设的基础,企业合规建设符合立法目的。

食品安全法规定食品生产经营企业需要建立食品安全风险监测评估制度,食品安全风险监测评估制度作为食品安全监管的重要技术手段,通过对食源性疾病和食品污染等危及食品安全的有害因素进行持续性的监测和数据收集,以便于发现食品安全隐患,杜绝食品安全事故发生。食品安全风险监测评估结果是企业合规计划制定的依据,针对可能存在的食品安全隐患,合规计划有针对性地通过制度设定,起到风险预警作用,保障食品安全。由此可见,企业内部通过制定落实合规计划,是履行食品安全保障义务的重要措施,也是法律之明确要求。

(三)合规体系建设助力有效治理

行政监管部门针对特定领域的合规管理体系的重要问题,发布一些企业合规计划的基本标准,这已经成为一些域外国家开展合规管理的通例^[7]。合规计划在食品企业的制定和应用,既可以优化食品企业内部管理,又便于行政监管。食品安全

法规定的企业食品安全管理制度内含多种配套制度,散见于不同的规定,提出不同的要求,导致“九龙治水”“多头管理”。合规建设便于企业整合各种制度要求,统一规定于合规计划之中,有利于企业按章办事、积极履行社会责任。同时食品企业对食品的生产、经营、运输等活动都负有保障安全的义务,都应当置于行政监管之下,但受制于监督负担较重和监督资源稀缺的双重约束,行政监管覆盖面不足,形式化管理较为突出。企业通过制定有效合规计划,为食品安全管理提供具体方案步骤和具体指导,有利于优化食品企业内部管理,也便于为政府行政监管提供直接线索。

有效合规计划的存在是保障食品安全的基础,合规计划的有效实施是保障食品安全的“安全阀”。政府行政监管只需依照合规计划的规定检查其实施情况,即可快速掌握企业合规管理状况。企业自律管理需要投入成本,而企业自律缺乏激励,企业主动自律的动能不足、可持续性不强。与常规的企业自律不同,合规制度具备外部法律效果,包括行政责任和刑事责任^[8]。期待可能性理论认为企业通过制定实施合规计划,表明其为阻止违法犯罪行为发生投入了成本,做出了努力,如果仍然发生违法犯罪行为,其已不能够被期待,已超出企业的能力控制范围。食品企业进行合规建设,表明其主观意愿是保障食品安全,主动承担企业社会责任、法律责任。这有利于激励企业加强自律,实行严格的内部管理。

三、架构:合规建设与行政监管的有效衔接

(一)企业内部:开展合规建设

2017年12月,中国标准化委员会制定并发布了《合规管理体系指南》,2018年国务院国有资产监督管理委员会制定了针对国有企业合规经营的《中央企业合规管理指引(试用)》,2022年8月23日国务院国资委发布《中央企业合规管理办法》,并于同年10月1日正式施行,体现了国家高度重视强化企业合规管理,也对推动各类企业依法合规经营具有重要示范带动作用。食品行业小规模企业、个体工商户数量多,在构建食品企业合规制度的时候,要充分考虑实际情况,针对性地构建食品行业企业合规制度。

1.大中型食品企业——构建企业合规体系

鉴于食品安全法规定大中型企业需要建立食

品安全自查制度、食品安全信用档案、食品安全追溯体系和非安全食品召回制度,大中型企业在构建企业合规制度时有一定的制度基础。根据《中央企业合规管理办法》和《证券公司和证券投资基金管理公司合规管理办法》等国家制定的合规管理相关文件,食品企业的合规管理体系应包括专门的合规管理组织和完善的合规管理制度。

(1)设置专门合规组织。从大中型食品企业的组织管理架构而言,食品企业的组织根据企业经营范围大致主要包括决策层(董事长)、管理层(总经理、分管经理)和执行层(销售部、生产部、技术部、财务部、供应部和办公室)。从现有架构可以看出,食品企业对食品安全的重视不足,为保障食品安全的合规管理,有必要建设专门的合规管理组织。为有效推进合规管理工作,合规管理组织设置合规管理委员会和独立的合规负责人。委员会成员应包括决策层、管理层和执行层人员。企业决策层对合规管理的重视和参与是合规管理理念和要求落实到企业各个部门的“顶层设计”;管理层作为企业经营管理的中坚力量,是合规管理工作开展中的“引擎”;执行层作为企业业务的直接执行者,对业务活动和合规管理中存在的问题最为了解,是合规管理制度有效执行的推动力量。

入选合规管理委员会的成员实行“一岗双责”,同时为了保障日常合规管理工作在推动的过程中不受业务部门的影响,单独设置独立的合规负责人,主管合规管理工作,合规负责人属于管理层,直接向决策层负责,在遵守国家法律法规和企业管理规定的基础上,相对独立地开展工作、履行职责。

(2)构建合规管理制度。食品安全的保障,需要合规委员会根据食品企业的业务范围和合规管理风险协商构建合规管理制度。由于大中型食品企业在登记注册时已根据食品安全法的规定,制定了一系列制度,在构建合规管理制度时,应在原有制度的基础上进行系统梳理和整合,将企业各项制度进行有机融合^[9]。食品安全体现在食品生产、食品销售、食品仓储和食品运输的各个环节,合规管理与业务本身联系紧密,合规管理如果脱离业务,合规管理将如空中楼阁,因此合规管理内容需要与业务内容和业务流程融合。在合规负责人的管理下,根据食品生产和食品流通两个环节构建合规管理内容。

食品生产的合规化,是指对生产过程中存在的合规风险进行识别和分析,制定相应制度,确保

生产行为符合食品相关法律法规、规章和标准等规定的要求。生产环节可能出现的食品安全风险主要集中于原材料供应、生产操作以及化学污染物质三个方面,建立原材料品质管控制度,采购来源台账明晰,合规负责人定期核查台账;督促企业改善生产条件,强化食品生产环境污染控制,合规负责人不定期进行环境抽查,确保生产过程符合环保要求;健全质量检测机制,推行第三方质量辅助检测制度,加工环节是食品安全管理环节的核心,通过质量检测,防止食品添加剂过量添加和非食品添加剂的添加,在源头上杜绝生产有毒有害食品。

食品流通是食品从生产到消费者食用的转移过程,涉及食品销售、食品仓储和食品运输的各个环节,在流通环节中,食品安全主要面临是储存风险^[10]。由于食品流通过程涉及环节多,储存不当食品安全暴露的可能性大,同时各个环节彼此衔接,一旦产生食品安全问题,常常出现责任不明的情况,追溯困难。为了保障流通环节食品安全,有必要从两个方面保障食品流通的合规化。一方面,构建流通环节食品安全监管系统,制定食品运输保管制度,合规负责人要求环节负责人在每个环节交接点认真自查并通过系统上报,确保储存环节符合食品安全需求,明确交接前是否已存在安全问题;另一方面,确保物流信息化,实现食品全程可追溯化,通过图像识别、物联网等技术手段,随时监控记录监督食品运输所在位置和储存环境温度,提升食品安全风险数字化治理溯源水平^[11]。

2. 小微型食品企业——编制企业合规自查表

食品行业快速发展的过程中,小微型食品企业规模小、经营方便灵活,能够满足大众生活需求,遍地开花,但不少小微型企业食品安全意识淡薄,缺乏对食品质量把控的能力,食品生产过程随意性大,食品质量主要依靠经验把控,缺乏质量管理体系和专业的食品安全检验人员。但食品行业从事生产经营的小微企业,例如小型餐饮店、流动摊贩等主体繁多,其直接面对消费者,若管理松懈,也会造成食品安全卫生问题。

目前我国食品安全管理相关法律对于大中型食品企业提出了制度要求,但食品类小微企业以家庭作坊为主,经营规模小,法律未强制要求制定规范的自我管制制度。大中型食品企业可以通过构建企业合规体系,保障食品安全,小微食品企业负担企业合规成本,因此对于小微食品企业的监

管无法完全复刻大中型企业完整合规制度。小微食品企业食品安全隐患主要源于两个方面:一是小微食品企业生产经营人员缺乏食品安全意识,在食品生产经营过程中存在侥幸心理,生产经营主体不重视自我管理;二是小微食品企业从业人员对食品安全知识的认识不足,流动性大,自我管理能力欠缺。基于此,对于小微企业的合规要求,可以采取编制企业合规自查表的方式,供从业人员自查食品安全问题。通过对小微食品企业存在的食品安全隐患进行梳理,企业合规自查表内容应包括经营环境和工具是否清洁卫生、食品进货凭证和食品标签是否清晰完整、食品是否在保质期内、健康证是否过期与悬挂四个方面,由从业人员定期按照自查表内容进行自查,记录台账。与此同时,开展从业人员食品安全知识线上培训,学习食品安全专业知识,提高食品安全意识,保障小微食品企业的食品安全。

(二)企业外部:行政监管与企业合规的有效衔接

国家对于食品安全监管,采取严格的法律和加大监管力量投入的方式实现强规制,坚持强规制对于保障食品安全是非常必要的,但是行政监管行为受监督负担较重和监督资源稀缺的双重约束,监管部门面对庞大的被监管对象时往往无力应对,以致无法达到最佳治理效果。同时严厉的行政处罚并不能从根本上起到对食品企业进行教育和治理的作用,只有使食品企业树立强烈的食品安全意识,积极主动履行食品安全责任,实行合规管理,才能实现食品安全治理的长久功效。行政机关的行政监管需要从监管理念、监管方式和处罚事由三个方面进行转变,与企业合规建设实现有效衔接,实现从行政单方案管制向政企协同合作治理转变,真正提高食品企业主动遵守法律的积极性。

1. 监管理念的转变——由重典治乱转为合规指引

食品安全行政单方案管制模式历来通过强规制和严惩罚,对食品企业的违法犯罪行为进行严厉处罚,形成高压态势。但过于依靠行政执法的强制性不利于企业的健康发展,收效不佳。与依靠外在强制的方式相比,从企业内部进行食品安全合规体系建设,对保障食品安全具有重要作用。食品安全关乎民生,为推动食品企业“主动合规”,要由行政监管部门强制其“被动合规”开始。合规

建设目的是实现企业的自我合法合规管理,为保障合规建设的有效性,行政监管部门确立行政强制合规制度,通过法律法规设定食品企业合规建设的义务。由于企业合规体系建设对于我国企业来说,仍处于摸索阶段,政府主管部门要转变监管理念,不能一味采取严刑峻法的方式处理企业食品安全问题,而是要通过发布合规指引的方式,指导企业进行合规体系建设,履行合规义务,加强对企业的合规管理。行政机关针对食品企业存在的合规风险,通过发布综合性合规管理指引和专门性合规管理指引,引导尚未建立合规体系的企业搭建合规管理体系的基本框架,对于已经建立合规体系的企业,指导其完善合规体系建设。

2. 监管方式的转变——由事后监管转为合规建设审查

随着合规义务的设定,在行政监管部门的合规指引下,企业建立合规体系,行政监管部门的行政监管内容由传统的事后监管转变为合规审查。首先要求食品企业按照规模、经营范围制定合规计划或合规自查表,行政机关根据制定的合规计划和合规自查表进行合规审查,合规审查不仅审查是否有合规计划等书面材料,更为重要的是审查是否落实了合规计划。参考《国际商会商业诚信资料汇编》中关于有效公司合规计划的构成要素,行政机关从企业高层对于合规计划的支持度、制定的制度对企业所有人的约束力度、合规专员的独立度、会计账目和采购清单等材料的完善度、食品生产经营活动的全程记录完整度、举报渠道的畅通度和举报的保密度、第三方外部机构的监督力度、法律法规强制性标准的落实度八个方面进行审查。

3. 处罚事由的转变——由安全事故的惩处转为怠于合规建设的处罚

企业合规义务的设定,要求企业按照要求进行合规体系建设,行政监管部门可以设定实体激励机制,行政监管部门针对企业的奖惩事由聚焦从业者合规体系建设情况。食品从生产到消费,历经多个环节,每个环节都存在食品安全隐患,可能酿成食品安全事故,食品企业履行合规义务,规避法律风险,可以获取“合规利益”。行政主管部门针对企业合规建设情况分别处置,对于没有按要求建立合规体系的企业,行政监管部门可以以其怠于合规建设行为,作为食品安全责任承担依据,进行严厉的处罚,施加合规压力;对于已按要

求建立合规体系的企业,给予免除或减轻处罚的实体激励,企业有完善的合规计划并予以落实,可以有效解决食品安全责任分配问题,增强企业合规建设的主动性和自觉性。

四、结 语

食品安全治理作为国家治理和社会治理中重要的部分,直接与人民的生命健康息息相关,食品安全的社会共治出现他律约束不足和自律失范的问题,政府监管受到监督负担较重和监督资源稀缺的双重约束,社会主体由于自身治理能力的限制,导致外部管控有效性欠缺;而企业由于缺乏激励机制,主动追求食品安全的积极性不足,食品安全治理效果不佳,亟需采取切实有效措施加以规制。

企业合规体系建设作为企业治理的应然举措,在食品安全治理方面具有一定优势,但企业自治有其惰性。食品安全治理需要采取企业合规建设和行政监管相结合的协同治理模式,一方面,企业内部建立合规体系;另一方面,企业外部转变行政监管理念、方式和处罚事由。如此,双向发力,实现企业合规与行政监管的有效衔接,以行政规制促使企业完善合规建设,以企业合规建设减轻行政监管压力,双向促进,更有效地实现食品的安全治理,确保“舌尖上的安全”。

全治理,确保“舌尖上的安全”。

[参考文献]

[1]戴圣. 礼记·王制[EB/OL].(2019-12-18)[2022-11-22].<http://www.kulemi.com/content/480200/>.

[2]刘士健. 谈古论今:唐朝的食品安全[EB/OL].(2019-01-21)[2022-11-22].https://www.sohu.com/a/290606564_99904343.

[3]徐非. 坚守食品药品安全共治社会理念[EB/OL].(2022-04-07)[2022-11-22]. http://paper.cfsn.cn/content/2022-04/07/content_117956.htm.

[4]黎秀蓉.《食品安全法》与食品安全机制构建[J]. 人文杂志,2012(2):69-75.

[5]张枫逸. 食品安全是生产出来的[N]. 中国青年报,2013-08-06(2).

[6]李楠,程雅晴,韩璐桃,等. 浅谈小微企业 HACCP 体系建立指南[J]. 中国食品卫生杂志,2023(1):91-96.

[7]陈瑞华. 企业合规基本理论[M]. 北京:法律出版社,2021:142.

[8]陈瑞华. 论企业合规的性质[J]. 浙江工商大学学报,2021(1):46-60.

[9]侯志鹏,杨婧. 企业内部控制与合规管理整合研究[J]. 经济研究导刊,2019(14):16-17.

[10]生吉萍,宿文凡,罗云波. 食品流通领域风险分析与风险控制[J]. 食品工业科技,2020(19):240-243.

[11]张蓓,马如秋. 食品安全风险数字化治理逻辑与优化路径:基于信息生态系统视角[J]. 东岳论丛,2023(2):128-136.

责任编辑:汪 沛

Food Safety Compliance System Construction:
Origin, Significance and Framework

WANG Ye

(Police department, Anhui Vocational College of Police Officers, Hefei Anhui, 230001, China)

Abstract: In the process of coordinated governance of multiple subjects of food safety, we are faced with the problems of insufficient heteronomy and self-discipline, such as heavy government supervision, lack of effectiveness of social supervision, and lack of enthusiasm of enterprises to actively pursue food safety. According to the scale of food enterprises, large and medium-sized food enterprises should build an enterprise compliance system, and small and micro food enterprises should prepare a self-inspection form of enterprise compliance, so as to build a food safety governance enterprise compliance system and strengthen the internal control of food enterprises. From the outside, the administrative supervision content can be connected with the compliance construction of enterprises, so as to urge enterprises to improve the compliance construction independently, realize the "rule of rules", and ensure food safety.

Key words: Food safety; Compliance; Administrative supervision; Social co-governance