

分类号: C93
密 级: 公开

学校代码: 10363
学 号: 2201210109



安徽工程大学

Anhui Polytechnic University

硕士学位论文

题 目 芜湖市S经开区小餐饮食品安全
监管问题研究

论 文 作 者	<u>孙慧兵</u>
校 内 导 师	<u>叶常林</u>
校 外 导 师	<u>郝代伟</u>
专业学位类别	<u>公共管理</u>
研究方向 (领域)	<u>地方政府治理</u>

论文提交日期: 2024 年 5 月 28 日

分类号: C93
密 级: 公开

单位代码: 10363
学 号: 2201210109

题 目 芜湖市 S 经开区小餐饮食品安全监管问题研究

英文并列

题 目 RESEARCH ON FOOD SAFETY SUPERVISION
OF SMALL CATERING IN S ECONOMIC
DEVELOPMENT AREA OF WUHU CITY

学生姓名:	<u>孙慧兵</u>
校内导师:	<u>叶常林</u>
校外导师:	<u>郝代伟</u>
专 业:	<u>公共管理</u>
研究方向:	<u>地方政府治理</u>
论文答辩日期:	<u>2024年5月25日</u>

安徽工程大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：我恪守学术道德，崇尚严谨学风。所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已明确注明和引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品及成果的内容。论文为本人亲自撰写，我对所写的内容负责，并完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

学位论文作者签名：孙慧兵

日期：2024 年 5 月 28 日

安徽工程大学学位论文版权使用授权书

学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅或借阅。本人授权安徽工程大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

保密 ☐，在 _____ 年解密后适用本版权书。

本学位论文属于

不保密 ☒。

学位论文作者签名：孙慧兵

指导教师签名：叶家培

日期：2024年5月28日

日期：2024年5月28日

芜湖市 S 经开区小餐饮食品安全监管问题研究

摘 要

“民以食为天，食以安为先，安以质为本，质以诚为根”，食品安全对广大人民群众的身体与健康与生命安全具有直接且深远的影响，是关系到经济发展和社会稳定的“民心工程”。随着经济社会的发展进步，小餐饮欣欣向荣迅猛发展，成为人们日常饮食的重要选择之一。小餐饮具有小、多、散等特点，一定程度上存在着经营不规范、安全隐患较多等问题，近年来，随着网络订餐、网红小吃等新形式的出现和发展，产生了更多新的监管问题，小餐饮是基层食品安全监管面临的一项重要课题。

本文结合工作实践，选择以小餐饮这一具体食品行业形态，以芜湖市 S 经开区为例，运用协同治理理论，采用文献分析法、问卷调查分析法和调查研究法，围绕小餐饮食品安全监管问题及对策研究这一议题展开讨论。首先，通过协同治理理论介绍、内涵诠释与适用性分析，构建起一个协同制度、协同能力、协同文化的理论分析框架。其次，在问卷调查的基础上呈现与分析了 S 经开区小餐饮经营与监管的一系列现状，而后呈现了区域基层食品安全监管的管理体系和措施类型，并就 S 经开区以小餐饮为代表的食品安全监管问题，从协同理论架构出发进行了归纳和理论归因。最后，结合 S 经开区实际情况，提出了协同制度完善、协同能力培育、协同文化营造的对策建议。

关键词：食品安全，小餐饮，食品安全监管，区域研究，协同治理理论

RESEARCH ON FOOD SAFETY SUPERVISION OF SMALL CATERING IN S ECONOMIC DEVELOPMENT AREA OF WUHU CITY

ABSTRACT

Food is the top priority for the people, food prioritizes safety, safety is based on quality, and quality is rooted in sincerity. Food safety has a direct and far-reaching impact on the physical health and life safety of the general public, and is a "popular project" related to economic development and social stability. With the development and progress of the economy and society, small catering has flourished and developed rapidly, becoming one of the important choices for people's daily diet. Small catering has the characteristics of being small, numerous, and scattered, and to some extent, there are problems such as non-standard operation and many safety hazards. In recent years, with the emergence and development of new forms such as online ordering and popular snacks, more new regulatory issues have emerged. Small catering is an important issue faced by grassroots food safety supervision.

This article combines work practice and selects the specific form of the food industry, small catering. Taking the S Economic Development Zone in Wuhu City as an example, using the theory of collaborative governance, literature analysis, questionnaire survey analysis, and survey research methods, it discusses the issue of food safety supervision in small catering and its countermeasures. Firstly, by introducing the theory

of collaborative governance, interpreting its connotation, and analyzing its applicability, a theoretical analysis framework of collaborative institutions, collaborative capabilities, and collaborative culture is constructed. Secondly, based on the questionnaire survey, a series of current situations of the operation and supervision of small catering in S Economic Development Zone were presented and analyzed. Then, the management system and measures for regional grassroots food safety supervision were presented, and the food safety supervision issues represented by small catering in S Economic Development Zone were summarized and theoretically attributed from the perspective of collaborative theoretical framework. Finally, based on the actual situation of S Economic Development Zone, suggestions for improving collaborative systems, cultivating collaborative capabilities, and creating collaborative culture were proposed.

Sun Huibing(Public Administration)

Supervised by Ye Changlin

KEY WORDS : food safety, small catering, food safety supervision, regional research, collaborative governance theory

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景和意义	1
1.1.1 现实背景	1
1.1.2 理论意义	1
1.2 国内外研究现状与述评	2
1.2.1 国外研究现状	2
1.2.2 国内研究现状	3
1.2.3 国内外研究述评	5
1.3 研究内容和研究方法	6
1.3.1 研究内容	6
1.3.2 研究方法	7
1.3.3 研究思路	8
1.4 研究的创新与不足	9
第 2 章 相关概念与理论基础	10
2.1 概念界定	10
2.1.1 小餐饮	10
2.1.2 食品安全	11
2.1.3 食品安全监管	11
2.2 理论基础	12
2.2.1 协同治理理论	12
2.2.2 协同治理理论与小餐饮食品安全监管的契合性分析	12
2.2.3 小餐饮食品安全协同治理的结构维度与运行框架	13
第 3 章 芜湖市 S 经开区小餐饮食品安全现状调查及监管现状	15
3.1 问卷调查的内容和过程	15
3.1.1 问卷的构思与设计	15
3.1.2 调查对象与调查实施	16
3.2 问卷调查概况呈现与分析	17
3.2.1 受访者基本情况	17
3.2.2 调查基本情况呈现与分析	18
3.3 芜湖市 S 经开区小餐饮食品安全监管现状呈现	24
3.3.1 S 经开区食品安全监管机构	24
3.3.2 S 经开区食品安全监管机制	25
第 4 章 芜湖市 S 经开区小餐饮食品安全监管存在的问题及归因	28
4.1 芜湖市 S 经开区小餐饮食品安全监管存在的问题	28
4.1.1 监管压力繁重和力量薄弱	28
4.1.2 监管专业化和技术化能力不足	29
4.1.3 监管人员配置与岗位职责不匹配	30
4.1.4 小餐饮经营者的食品安全责任落实能力弱	30
4.1.5 媒体监督作用不显著	31
4.1.6 消费者食品安全意识弱	33
4.2 芜湖市 S 经开区小餐饮食品安全监管问题的归因分析	33

4.2.1 多元主体间的协同制度不完善	34
4.2.2 政府部门协同能力不足	36
4.2.3 社会层面的协同文化氛围不够	37
第5章 芜湖市S经开区小餐饮食品安全监管问题的对策	40
5.1 改进规则与优化机制促进协同制度完善层面	40
5.1.1 构建与完善食品安全协同治理的法律体系	40
5.1.2 构建沟通协调联动机制	40
5.1.3 完善食品安全信用体系建设	42
5.2 政府赋能多元主体以推进协同能力提升层面	42
5.2.1 政府部门自身协同能力方面	42
5.2.2 政府赋能小餐饮经营者方面	44
5.2.3 政府赋能新闻媒体方面	45
5.2.4 政府赋能消费者和社会组织方面	45
5.3 激活多元主体意识以营造协同文化氛围层面	47
5.3.1 增强政府监管部门的协作意识	47
5.3.2 强化小餐饮经营者落实主体责任意识	48
5.3.3 提升社会主体参与意识	49
结语	51
参考文献	52
致谢	55

第 1 章 绪论

1.1 研究背景和意义

1.1.1 现实背景

食品安全问题与人们健康息息相关，食品安全关系到社会经济的发展 and 民生的福祉。近年来，人们对食品安全问题关注度与日俱增，一方面是食品安全各类风险在增加，包括了食品生产与经营的诸多环节等；另一方面，随着时代发展与进步，社会民众自身安全意识也在逐渐增强。相关的食品安全问题不断发生，刺激着人们敏感的神经，2010 年餐厅“地沟油”引发全民热议，2012 年在老酸奶中违规添加“工业明胶”事件引发大量争议，近年来白酒勾兑事件、毒辣条事件、互联网销售假燕窝、海天酱油食品添加剂风波、土坑酸菜、劣质槽头肉制作梅菜扣肉事件等，可以说，食品安全问题的负面影响已经超越了食品安全范畴，能够影响到相关行业发展、经济环境和社会风气。小餐饮是食品经营的重要形式之一，与其他食品经营形式相比较而言，小餐饮的经营模式具有灵活性高、流动性强等属性。小餐饮行业有解决灵活就业和增强服务便利等积极作用，同时小餐饮自身的食品安全风险相对较高，存在诸如硬件设施状态差、人员流动强、自律性弱和食品安全主体责任落实情况低等情况。与大型经营单位相比，小餐饮的食品安全问题更容易受到外界环境影响，这事实上对如何进行小餐饮的食品安全监管提出了挑战。因此，对于小餐饮这一食品经营形式的监管问题识别与监管对策研究，具有一定的现实意义。

1.1.2 理论意义

在文献研读的基础上，笔者认为“食品安全问题”逐渐成为一项学界关心的研究议题，研究者对于食品安全的现实问题分析视角宏观性较强，政治经济学相关研究居多。尽管相关研究展开了关于食品安全的类型学分析，但是较少关注到食品经营形式与食品安全风险之间的关系，因此小餐饮这种食品经营形式与食品安全风险的关联性、如何从理论视角认识与推进小餐饮食品安全监管效能提升，成为一个值得探索的方向。本文在整体性治理理论、利益相关者理论的影响下，尝试性以协同治理理论作为关键理论视角，在问卷调查与实地走访相结合的基础上，从协同制度、协同能力、协同文化的理论框架出发，诠释了芜湖市 S 经开区小餐饮食品安

全监管的现状与问题，和阻碍食品安全协同治理的原因，在政府部门监管的基础上，本文提出进一步推动多元社会主体的积极参与，以构建食品安全协同治理的新模式。从理论研究方面，本文研究在拓展食品安全协同治理的研究对象和研究内容方面实现了增益。

1.2 国内外研究现状与述评

1.2.1 国外研究现状

1.2.1.1 国外食品安全监管的理论诠释

亨森及其研究团队是食品安全共治的早期研究者，从效率提升与效能增强的视角出发，他观察到发达国家在食品安全监管方面已经共同采用了“共治模式”，并取得一定成效^[1]。组织学者加西亚，进一步主张和诠释了食品安全的共治体系构建的必要性，这是因为政府介入或市场干预的食品安全管理，都是以单一力量作用于食品安全的管理，难以真正基于公众立场把握民众根本诉求，因此主张构建政府主体、私人、市场主体共同在场的监管体系，在社会监督的基础上实现食品安全风险共治共管^[2]。马尔茨则从食品安全风险角度出发，指出政府之所以应该积极参与监管，是因为各主体之间在生产经营各环节存在信息不对称的问题，政府干预能通畅主体间信息交互^[3]。

1.2.1.2 国外食品安全监管的机制探讨

波列克认为消除食品安全风险首先着眼于“预防”，这就需要重构消费者食品安全行为规范，并提出从宣传与教育机制更新的方法，将食品安全知识普及作为一项长期经营的事业^[4]。

本杰明·查普曼和克里斯·冈特重点关注的对象是“中转环节”，认为现代食品安全难以控制的环节在于“从生产到餐桌”的流通过程，应该建立一套数据搜集与整理的监管机制，对流通中的食品安全风险加以管理，并采用相应的及时干预和风险评估^[5]。

怀特黑德研究的焦点在于“监管主体”方面，他认为一套关于“监督机制”的构建是必要的，这是因为政府单一主体、政府内部多部门之间容易出现互相推诿的情况，应该吸纳民众、社会构建外界监督机制，并且依据地方情况予以适当调整监督方式^[6]。

1.2.1.3 国外食品安全监管的对策研究

希腊学者尼查斯与帕纳古的研究团队认为，应该认识到时代进步性的背景，

在大数据背景之下，政府政策设计应该与时俱进，政策优化的方向是支持构建一套数据科学为支撑、食品数据链为内容的政策体系，以实现部门对于食品安全数据及时评估与干预^[7]。

理查德·梅林则主张优化市场经营者、生产者与政府之间的协作，构建支持互相配合、互相促进的政策措施^[8]。

瑞典斯文德等学者在研究中指出，为进一步增强政府积极构建食品安全监管体系的能力，应该强化食品安全风险识别方面的政策优化，建立基于全环节、参与部门、参与主体的政策设计，从风险评估与风险预警方面完善食品安全风险应对措施^[9]。

1.2.2 国内研究现状

1.2.2.1 国内食品安全监管的理论诠释

唐任伍和张士侠，从多元治理的理论目标出发，对于中国食品安全风险进行多维度分析，指出了我国食品安全长期处于问题频发时期，而这又是与“政府监管失序”“市场干预失灵”相关的，而应对这样的食品安全风险的纾解之道，是由“一元治理”向“多元治理”转型^[10]。

学者刘飞和孙中伟从食品安全监管治理碎片化方面进行分析，从宏观层面分析了中国食品安全监管呈现出的部门职能分散、监管方式效果不足、部门协作低效、监管技术落后与独立性不足的问题^[11]。学者杨建国和盖琳琳通过对食品安全监管碎片化的分析，提出食品安全监管整体化治理的理念^[12]。

唐钧和李丹婷的理论视角是过程性的，文章指出中国食品安全问题频发根源在于管理不到位，尤其是过程性管理的忽视，过分将管理资源集中在终端或前端，对于食品安全相关的过程管理则是难以覆盖监管的，因此应该增强在食品生产链、食品运输链、食品供应链方面的过程性监管^[13]。学者周清杰指出通过加强问责制，理顺监管体制，强化食品链源头和终端的监管是完善监管体制的有效措施^[14]。

学者马英娟，通过对于中国食品安全监管的历史阶段划分，指出食品安全监管已经从部门分管向混合监管过度了，在过程监管的基础上，还应该增强部门与部门之间、部门与社会之间的协同治理^[15]，提出“分工负责、统一协调”的理论主张。遵循了不断强化“综合监管和专业监管”的改革演进逻辑^[16]。

1.2.2.2 国内食品安全监管的机制研究

解静伟认为食品安全监管包括资质审批、许可颁发、现场核查、多种检查、

处罚干预等,随着时代发展,需要建立食品生命全周期监管、风险评估能力建设以及社会共治等食品安全监管机制创新^[17]。

张景淇在融合国内相关法律法规、政策文件及地方办法的基础上,根据监管重心和监管理念的标准,将我国食品安全监管划分为五个主要阶段,起步阶段(1949-1981)—初具规范(1982-2003)—分段监管(2004-2012)—统一监管(2013-2017)—综合监管(2018-至今),文章指出目前我国食品安全监管已经基本实现了监管机制系统化和监管部门综合化的格局^[18]。

张英男认为调整食品安全治理机制,对应的新时期食品安全监管要求,就应该关注政府协同治理机制创新^[19]。朱俊奇认为,应该引入食品安全的新型风险管理机制,这是因为单一主体无法关照整体食品安全情况,因此应该在多主体协作的基础上,增强风险评估机制、市场准入机制、食品安全溯源机制等^[20]。

学者陈季修和刘智勇通过对食品安全监管体制的现实困境的详细分析,指出多元共治的食品安全监管的机制,需要做好不断改革和调整政府行政体制、改进食品安全监管的机制、方式和方法^[21]。

1.2.2.3 食品安全监管领域中的小餐饮研究

在食品安全监管领域中,“小餐饮”作为一种监管对象已经越来越受到重视,相关研究正在逐年增长,一方面这种形式的餐饮类型在数量与规模上不断增长,一方面关于小餐饮的食品安全监管情形也变得越来越复杂,这引起了社会各界的广泛关注。目前学界对于小餐饮主要是根据面积与规模进行划分的,也有学者根据主体业态进行类型区分。

从研究必要性来看,小餐饮已经成为与人民群众息息相关的一种餐饮形式。有学者指出,小餐饮的大量出现,是与社会经济结构变化与社会快速发展相关的,这种餐饮形式与目前消费者的餐饮习惯相一致,加上目前餐饮行业技术更新,进一步催生了各类型餐饮市场的扩张^[22]。李严婧着眼于国家经济增长的角度,看到了小餐饮这种形式的灵活性与广泛性特征,提出中小城市中小餐饮能够为灵活就业与便民服务提供帮助,小餐饮的持续广泛扩张也与居民收入消费相匹配的,因此增强相关食品安全监管极为重要^[23]。孙娟娟提出小餐饮提供和保障就业的经济价值并不仅仅面向个人,对国家而言也同样重要,因此需强化监管^[24]。

从小餐饮监管的主要问题研究来看,学者研究主要建立在主体分析视角上。一是,从小餐饮经营者的分析上,张洪涛将小餐饮的食品安全隐患归结为四个方

面：成本核算方法落后、原材料采购筛选不规范、保管与储存的风险、生产与经营中存在成本控制力度不够问题^[25]。此外，张豆主张小餐饮食品安全问题主要是硬件设施差、从业人员素质不高及食品安全制度落实不到位等^[26]。黄玉叶认为小餐饮食品安全存在的主要问题是无证经营、设备缺失、素质偏低及制度缺少等^[27]。

二是，从政府监管的角度，这方面的研究内容较为集中，主要关注的是监管体系完善、监管执行细化、监管制度健全等。例如，周越分析了小餐饮的食品安全隐患，从监管者角度给出政策建议，主张提高监管人员职业素养、强化从业人员培训及落实监管问责制等措施规范小餐饮市场^[28]。学者李朋从监管者角度对小餐饮食品安全监管问题进行分析，主张落实食品安全问责制、打破从业人员“零门槛”、加强监管队伍能力建设等对策^[29]。黄春兰主张建设食品安全监管标准化以实现小餐饮食品安全监管的高效性，保障小餐饮食品安全，解决小餐饮食品面临的监管问题^[30]。

1.2.3 国内外研究述评

国内外学者在食品安全监管领域的理论、机制和对策方面展开了多维度的系统分析，同时针对小餐饮这种餐饮形式展开了研究必要性与具体问题分析，本文通过逐层细化的方法，逐渐聚焦到本文所关注的小餐饮食品安全监管问题研究方面。

从理论研究方面看，小餐饮也从属于食品安全监管这一大主体范畴之中，对于食品安全的理论研究同样适用于小餐饮研究。从上述研究来看，在食品安全监管中存在大量的理论分析视角，根据研究对象的不同，发挥不同理论的分析功能，在肯定国内外学者关于该议题的丰富性与深刻性同时，本文认为还应该将理论聚焦在“小餐饮”这种形式的特殊性方面，应该考虑到该餐饮形式存在的小规模、人员流动性大、设备简单的特征，采取与该餐饮形式匹配的监管方法和理论分析视角，本文主张应该重点考虑到其多元主体参与监管的必要性，这是理论分析的实际要求所决定的。

从食品安全监管机制方面来看，事实上食品安全已经不仅仅是一种政府管理职责或市场监管部门的责任所在，其具有深刻的“公共性”，食品安全监管已经成为一种准公共产品。在监管机制的研究方面，依然可以感受到政府在其中的主导作用，也看到了政府管理的一般标准，即科学化、合理性及灵活性。但是，由于社会发展与经济增长，以小餐饮为代表的食品安全问题复杂程度剧增，仅仅依

靠政府作为唯一的管理方的模式及其机制构建,已经不能满足复杂的监管问题和社会诉求,食品安全监管成效方面已经出现了高运行成本、低监管效率、低群众满意度的现实问题。可以说食品安全监管不可能有一劳永逸的解决方法,也不可能设置一种万能监管机制,而是需要结合实际情况,不断完善监管机制,发挥参与主体的职责和优势。因此,本文认为实现食品安全监管治理体系与治理能力的提升,必须要积极吸纳多元主体的参与,而如何构建这一种机制,成为本文所期望着重论述的出发点。

1.3 研究内容和研究方法

1.3.1 研究内容

第一章绪论。在绪论部分,本文阐述了研究背景、研究的现实意义与理论意义,围绕食品安全监管、小餐饮展开了国内外文献研究,陈述了研究内容与研究方法等,明确了本文研究的主要问题和研究对象。

第二章是相关概念以及理论基础。本章主要就食品安全监管这一议题进行展开和构建理论基础,对几个重要概念进行了详细的辨析,分别是“小餐饮”“食品安全”“食品安全监管”,结合上述分析,提出了本文的理论分析基础协同治理理论,在协同治理理论的基础上构建了协同制度完善、协同能力培育、协同文化营造的理论分析框架,以此作为本文分析的理论工具和阐释基础。

第三章是芜湖市S经开区小餐饮食品安全现状调查及监管现状。主要依据本人通过问卷与调查研究法得到的数据为分析对象,阐释了问卷调查的内容和过程和问卷调查概况呈现与分析,并根据现场访谈,结合问卷结果对S经开区小餐饮食品安全现状进行分析,以及对S经开区的食品安全监管进行了体系化呈现,两者结合作为后续案例剖析的资料基础和现实依据。

第四章是S经开区小餐饮食品安全监管存在的问题及归因分析。本章在食品安全现状分析基础上,指出小餐饮食品安全监管存在的问题,并根据协同治理理论的分析框架,指出S经开区小餐饮食品安全监管问题在协同制度完善、协同能力培育、协同文化营造方面的一系列问题,试图将现实问题纳入理论分析中,实现两者的结合。

第五章是小餐饮食品安全监管问题的对策。在协同治理的理论分析指引下,提出了治理S经开区小餐饮食品安全问题的对策,并论证了对策的必要性和可行性,分别是“改进规则与优化机制促进协同制度完善”“政府赋能多元主体以推

进协同能力提升”“激活多元主体意识以营造协同文化氛围”。最后结语部分，提出了文章研究结论。

1.3.2 研究方法

（1）文献分析法

本文通过知网为主的学术文献库，综合了国内出台的各种相关法律法规，包括了小餐饮相关的食品安全法规细则、制度要求、学术期刊、网络介绍、文献资料等，在整理的过程中，进行了内容的梳理与分类，在知晓国内外相关研究的基础上，将实践观察到的小餐饮监管与协同治理的理论原理深度结合，展开系统、全面的学术分析。

（2）问卷调查分析法

笔者分别针对芜湖市 S 经开区小餐饮经营情况与社会满意度等情况，设计了相关问卷和展开问卷调查。问卷涉及到基本情况、监管现状、监管满意度、区域食品安全满意度、监管知识与宣传水平等一系列问题。以此作为 S 经开区小餐饮食品安全监管情况分析的现实依据，并根据发放的有效问卷展开具体分析。

（3）调查研究法

本文结合在 S 经开区工作的实际，以监管情况的分析为主题，对消费者、经营者、监管者分别采用了访谈的方法，结合问卷，对各主体进行了深入的讨论，相关问题包括对于该地区监管现状的评价、对监管过程问题的梳理、对其他主体参与监管的评价、也考察了地区监管的实际做法和规范制度等，在这个基础上形成了对于小餐饮食品安全监管的感性认知，并作为后续理论分析的现实来源。

1.3.3 研究思路

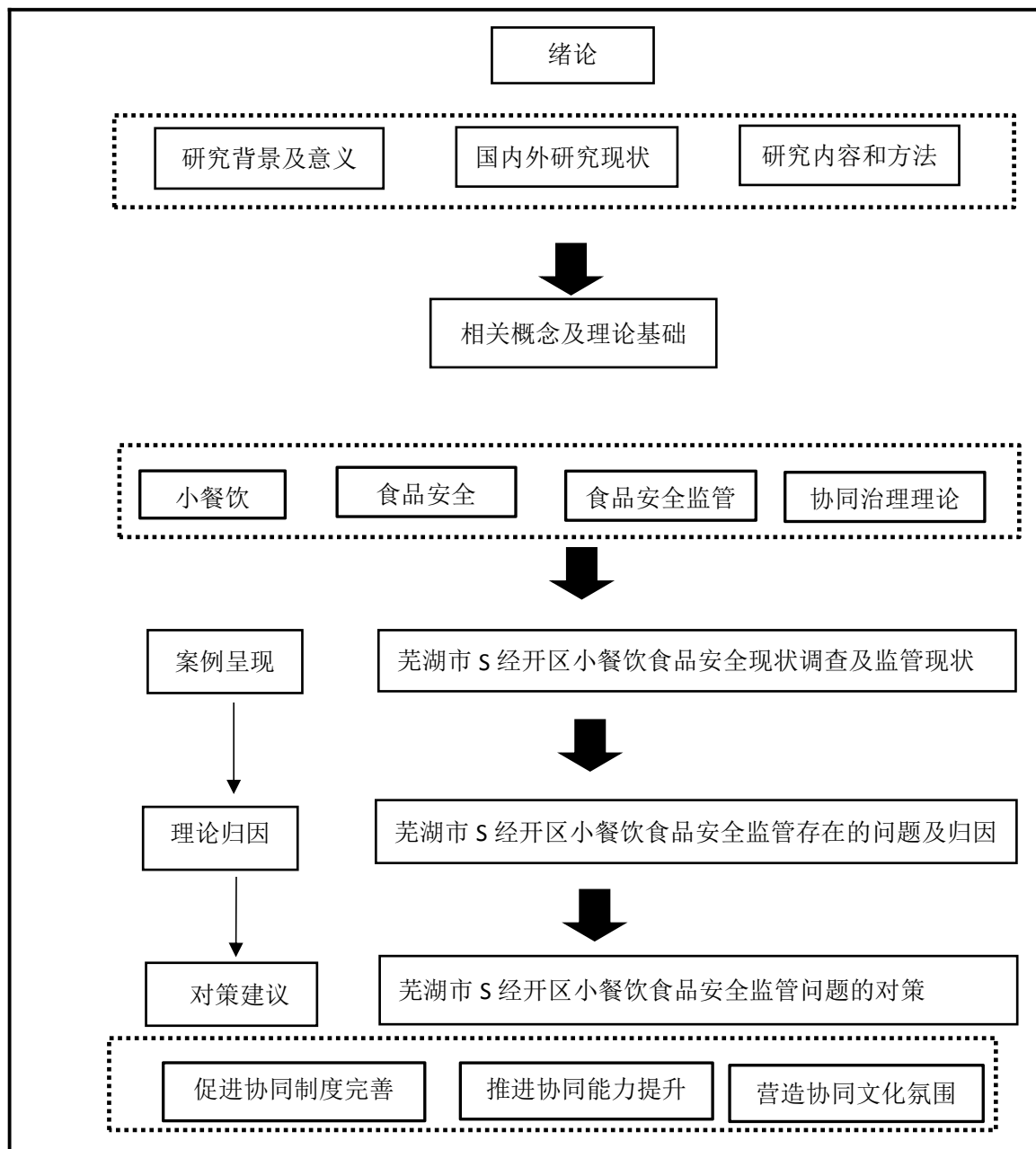


图 1-1 论文研究思路

1.4 研究的创新与不足

创新：第一，本文研究具有一定的地区特色，能够联系实际，关注到小餐饮作为一种业态纳入法治化管理以来研究的必要性。第二，本文运用协同治理理论，具有一定的创新性，尽管协同治理理论研究食品安全方面并不少见，但是本文在理论研读基础上，与现实问题相结合，在大市场监管的时代背景下，论证了小餐饮地方监管的难点痛点和提出了具有可操作性的对策建议，具有一定的理论意义。

不足：本研究中间卷设计不完备、样本量小、样本分析方法等比较浅显，研究对象比较单一、区域典型性不足，本人学术理论水平与素材分析能力不足，难以进一步透过现象看到本质，对于许多问题的认识与分析系统性陈述不足。

第 2 章 相关概念与理论基础

2.1 概念界定

2.1.1 小餐饮

各省因地方实际情况的差别，针对小餐饮这一食品经营类型，出台了差异化的要求，主要聚焦于经营条件和经营内容。例如，浙江省 2017 年 5 月发布并实施的《浙江省食品小作坊小餐饮店小食杂店和食品摊贩管理规定》中，对于小型餐饮店定义是，拥有小面积的固定经营场所和从事餐饮服务的条件简单的经营者。江苏省自 2021 年 1 月 1 日开始施行的《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强小餐饮管理的决定》提出，“小餐饮”是指具有合法的固定经营场所、经营面积为六十平方米以下等条件的食品经营者。以本人所在安徽省而言，2017 年 12 月 1 日起实施了《安徽省小餐饮备案管理办法（试行）》，作为指导安徽省内的小餐饮备案管理规范，对于小餐饮进行的界定，是指有固定经营门店，经营面积五十平方米以下，从业人员少、条件简单、达不到国家食品经营许可条件，从事餐饮服务的小餐馆、小吃店、小饮品店等食品经营者。

综上可知，各地方对于小餐饮界定的基本考量共同点是，一是，关于经营场所方面，是固定还是流动；二是，对经营场所的空间范围考察，50 平米是一般的考量限值，各地又存在其他的界定方法；三是，对经营业务方面，考察是否进行餐饮相关业态。此外，各地对于经营人数、硬件条件等方面的具体规定通常较少。

表 2-1 各省小餐饮界定表

省(自治区、直辖市)	小餐饮管理模式	小餐饮面积限定条件	是否包含摊贩
北京	许可	20 平米-150 平米	否
浙江	登记	无	否
广东	许可	50 平米(农村 100 平米)	否
山东	登记	50 平米	否
陕西	许可	50 平米	否
甘肃	登记	30 平米	否
内蒙古自治区	备案	5 平米至 50 平米	否

2.1.2 食品安全

食品安全的界定，主要依据国家相关的法律法规，根据《中华人民共和国食品安全法（2021年修正）》第一百五十五条规定：食品安全，主要指食品无毒、无害，符合应当有的营养要求，对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。“食品安全”可以从三个层面进行解读^[31]：

一是，食品的基本安全。即食品的供应应足以满足人们的基本生活需求，而安全作为生活必需品的核心特性，对于维护人们的基本生存权利至关重要。

二是，食品的质量安全。在满足基本生存需求之外，还应该注重营养、卫生等多种食品诉求，从生产与消费的维度来看，安全作为食品基准内容之外，还要注重进一步丰富其内质。

三是，食品的长期安全。从发展的眼光来看，我国已经清晰界定了食品的来源途径，着重强调在食品获取过程中必须保持人类与环境的平衡。在优先考虑环境保护的基础上，国家提倡采用更加先进的技术方法和优化管理策略，以确保食品的安全和稳定供应。因此，食品安全被视为关乎国家长治久安、人民幸福安康以及未来世代持续发展的核心议题。

2.1.3 食品安全监管

国家相关职能部门对食品安全涉及的所有环节进行监督管理和违法追责的职能，称为食品安全监管，主要包括对食品生产、流通及餐饮等环节开展许可、监管、检验及处罚等^[32]。

联合国粮食及农业组织（FAO）和世界卫生组织（WHO）对于“食品安全监管”的明确界定是，为了确保各个环节中的食品安全和符合相关法律法规，制定相关法规规定食品安全监管职责，营造良好的、安全的消费环境，并及时对生产销售不符合食品安全标准的食品组织或个体予以法规制约。

《中华人民共和国食品安全法》第三条为我国食品安全监管工作订立了基本原则：“实行预防为主、风险管理、全程控制、社会共治”^[33]。

从食品安全监管的宏观过程来看，又分为立法、执法和司法三个部分。立法是指政府制定食品安全相关的法律法规。执法是指依据食品安全法律法规开展食品安全监督检查，并对违反食品安全法律法规者给予行政处罚。司法是指在食品安全事故中，构成违法犯罪相关人员，将由司法部门给予刑事处罚。

从食品安全监管的微观具体职责来看，主要聚焦在三个具体步骤上：食品安

全相关的行政许可、行政检查及行政处罚。

2.2 理论基础

2.2.1 协同治理理论

(1) “协同”概念与“协同理论”

德国学者赫尔曼·哈肯(Hermann Haken)于上世纪70年代在其发表的《协同学导论》里对“协同”进行了理论界定,认为整个环境中的各个系统间存在着相互影响而又相互合作的关系^[34]。

在这个基础上,“协同”的概念衍生出“协同理论”的基本内涵,是将关于协同概念的性状描述上升到一种规律性解释,“协同理论”认为一切对象都可视为由不同子系统构成的系统,如粒子系统、生物系统以及社会系统中均存在性质迥异的子系统,但它们从无序向有序转变的机制是遵循了共同的规律^[35]。

(2) 协同治理的内涵

从学者研究来看,协同治理是治理理论的又一理论突破,在内容、意义、方法论方面具有创新性。张振波认为协同治理是我国国家社会关系嬗变与重塑的必然诉求^[36]。叶林等认为在协同治理的要素方面,多元化的治理主体、协同化的子系统、多元参与的自组织和合作制定的共同规则均是组成部分^[37]。何水对于协同理论的应用学科和理论目标展开诠释,认为协同治理的主要发生领域和学科基础应建立在公共管理学科之上,其协同治理的技术性基础是现代科学技术、其协同治理的行动原则是公共部门和社会群众的平等原则、其协同治理的目标是促进公共利益增加和管理过程公共性彰显^[38]。

田培杰主张协同治理的主要特征是^[39]:一是,从主体构成来看,协同治理主体多元化和非排他性的特征。涉及政府、企业、社会组织、媒体及个人等主体,这些主体之间不是排他的,而是根据自己职责共同协作,发挥作用。二是,从主体行动特征来看,协同治理认为主体之间应该具有合作性、协同性的行动特征。三是,从治理目标角度来看,实现治理公共性增益和彰显是核心目标。其核心目的解决公共问题,促进社会发展。

2.2.2 协同治理理论与小餐饮食品安全监管的契合性分析

根据本人工作经验和所在地区小餐饮食品安全治理模式的观察可知,目前国内大多数地区小餐饮食品安全治理是政府监管作为主导的,根据协同治理的理论要求来看,政府部门与其他社会主体共同参与、共同构筑协同治理的局面的情况

正在有待进一步推进。而在风险社会的宏观背景之下，社会风险系统的精密程度与稳定性之间存在不可逾越的张力，社会问题复杂程度也与日俱增，放之在小餐饮食品安全视域来看，能够影响到小餐饮食品安全的因素正在变得越来越复杂，食品安全的监管过程也愈发多样，因为一种食品从种植、运输、仓储、加工制作、餐饮服务等环节都是小餐饮食品安全隐患的子过程，甚至可以说任何一个子环节都有其运行的独立逻辑和内在要求，这无疑增加了全过程的治理难度和子系统冗余带来的系统性风险，因此面对这一多环节的食品安全治理难题，协同治理的解决方案无疑是一种解决小餐饮食品安全监管问题的方法，通过积极引入多元社会主体，大力培育与发展小餐饮食品安全相关主体，促进小餐饮食品安全协同制度完善、小餐饮食品安全协同治理能力提升和小餐饮食品安全协同文化共识形成，以在小餐饮食品安全治理的现实问题中践行出新的对策，创造出小餐饮食品安全治理的新型模式，以构建积极应对小餐饮食品安全风险和危机的应对体系^[40]。

2.2.3 小餐饮食品安全协同治理的结构维度与运行框架

根据上述分析，本文试图构建起小餐饮食品安全协同治理的结构维度与运行框架。根据理论叙述，小餐饮食品安全协同治理的结构模型中，各参与主体之间应该保持独立性和协同性并存的特征，各自相互独立而又互相影响，参与主体的角色、功能不仅存在差异化特征，而且各主体之间存在一定的功能方面的区分，而各主体之间的联系又在另一个体系维度上互相构建，这种联系或通过直接、间接、第三方影响等方式实现，分别表现在协同制度完善的维度、协同能力培育的维度、协同文化营造的维度。

协同制度的完善是体系基础和运行底层动力，这是提升协同治理能力和营造协同文化环境的保障因素。协同能力的培育是体系构建的核心，这成为协同制度和机制得以长期保持，协同文化氛围能够形成的关键动力。协同文化的营造发挥着协同体系的理念统合和系统耦合的促进作用，是协同能力培育的理念背景，是协同制度建设推进的观念支持。

从整体结构层面上看，协同文化为协同治理中各主体关系构建，提供了一套合法性与正当性的共识基础，为各子系统参与系统运作，提供了一种理念支持和观念动力，通过主体间信任凝聚、共识达成、价值汇聚，逐步形成一种具有包容性的协同治理文化氛围，文化领域的影响力将逐渐和缓慢引起协同治理的制度建设和能力培育。总言之，协同制度完善、协同能力培育和协同文化营造三者的有

机结合、互相影响、互相支持，将共同促进协同治理体系的完善和有序运行。

本文从协同治理理论视角出发，分析 S 经开区政府、小餐饮经营者、新闻媒体及消费者等多元主体共同参与小餐饮食品安全协同治理的现状，从协同制度、协同能力、协同文化三方面提出解决小餐饮食品安全监管问题的对策。

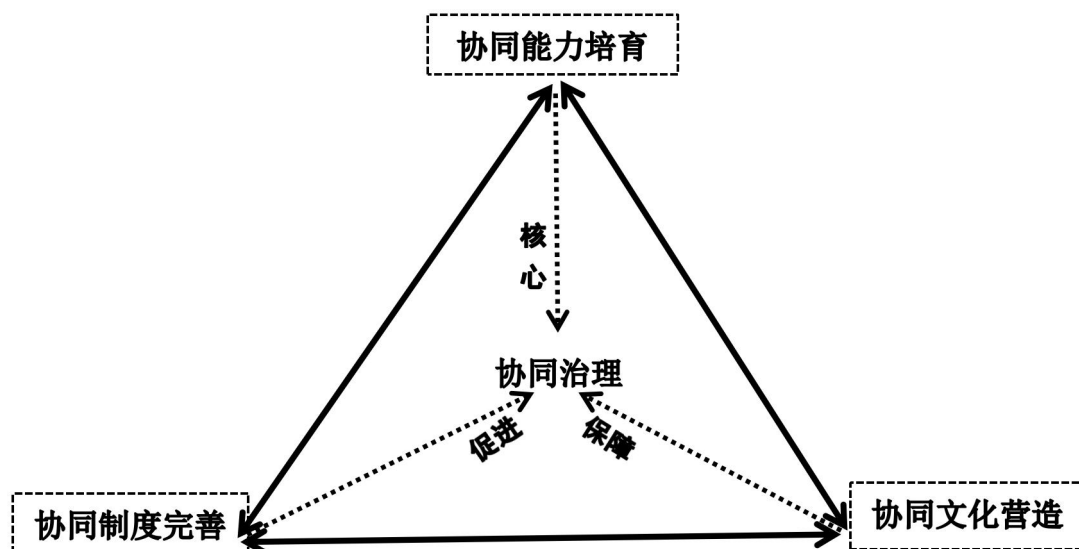


图 2-1 食品安全协同治理各要素关系图

第3章 芜湖市S经开区小餐饮食品安全现状调查及监管现状

3.1 问卷调查的内容和过程

为更真实地了解S经开区小餐饮食品安全监管现状,深入研究S经开区小餐饮食品安全监管存在的问题,本文以监管部门工作人员、食品经营者、消费者及相关协会等为调查对象,有针对性地制定出调查问卷,分析不同主体对食品安全监管的看法。本次调查选取S经开区代管的峨桥镇和三山、保定、龙湖、高安街道作为采样点。S经开区是经济发展迅速的典范,其内部拥有丰富的商业街、大型生产企业以及教育机构,吸引了广泛且多样的消费群体。选择S经开区的小餐饮工作者与消费者作为研究样本,能够由点到面地深入分析,调研结果将展现S经开区小餐饮监管的当前状况,并深入揭示我国基层小餐饮在食品安全管理上的共性问题,力求研究资料为未来制定和完善基层小餐饮食品安全监管策略提供数据和理论参考。

3.1.1 问卷的构思与设计

本文经过对相关文献资料的仔细研读和系统梳理,将原本专业的指标因素转换为大众易于理解的描述性表达,制作了《关于小餐饮食品安全监管问题的调查问卷》。调查问卷包括三部分:第一部分共4道题目:含性别、年龄、学历及职业等基本信息。

第二部分,多元主体对相关食品安全信息了解程度和对监管部门的日常监管情况进行调查,目标是对于是否了解行业相关规定、了解相关食品安全标准以及具体监管部门、检查频率和检查方式等内容的调查,具体内容是:①认为监管部门在小餐饮食品安全监管上做哪些主要工作?②平时是否关注食品安全相关的新闻?③主要通过什么途径关注食品安全?④对《食品安全法》的了解程度?⑤认为本区域小餐饮在食品安全方面做得如何?⑥是否参加过本区域小餐饮等各类食品安全宣传活动?⑦在选择小餐饮店就餐时,最注重小餐饮店的哪些因素?

第三部分是对经营者、满意度的调查,主要目标是对于经营环境是否改善、行业相关规定与食品安全标准了解程度以及监管执法的满意度等的调查。具体内容是:①是否认可本区域小餐饮店所提供的餐具的卫生条件?②在小餐店用餐过

程中，是否会有意识查阅店内公示的食品安全信息?③是否有意识的会对本区域小餐饮食品安全状况进行观察和监督?④对本区域小餐饮店内的外卖食品安全如何评价?⑤当在就餐时或购买的外卖遇到食品问题时，您会采取什么措施?⑥在生活中所知道食品安全投诉渠道有哪些?⑦您认为本区域的食品安全状况如何?⑧如何评估本区域监管机构对小餐饮食品安全管理工作的表现?⑨您认为影响本区域内小餐饮行业食品安全的因素?⑩目前小餐饮食品安全监管存在的主要问题?

3.1.2 调查对象与调查实施

本次调查共发放调查问卷 512 份，因多种因素干扰和问卷情况筛选，最终收回有效问卷 496 份，问卷回收率和有效率为 96.8%。参与调查的受众年龄、学历及职业分布情况如下：

表 3-1 个人基本背景信息统计表

受访对象		频数	占比
性别	男	287	57.86%
	女	209	42.14%
年龄	18 岁以下	14	2.82%
	18-29 岁	325	65.52%
	30-39 岁	81	16.33%
	40-49 岁	55	11.09%
	50-59 岁	19	3.83%
	60 岁及以上	2	0.4%
文化程度	初中及以下	59	11.9%
	高中/中专	51	10.28%
	大专	335	67.54%
	本科	42	8.47%
	硕士及以上	9	1.81%
职业	学生	313	63.1%
	政府人员	13	2.62%
	企业人员	43	8.67%
	个体工商户	30	6.05%
	其他	97	19.56%

此外在具体问卷的基础上,本人利用职业优势,展开针对性的访谈,访谈对象为地方监管者,覆盖 S 经开区食品安全大部分相关科室、市场监管稽查大队以及市场监管所。此外,为进一步丰富调查内容,笔者积极展开与社会组织方面的接触,实地调查与访谈了地方相关协会,已基本覆盖现有的小餐饮相关协会。本次问卷与深度访谈相结合,覆盖了辖区内较为全面的受众,从各年龄、学历、职业人群来看,均有涉及,体现出调查样本具有一定代表性,能够较好地反应地方食品安全现状与监管的真实情况。当然,采集到的样本也存在一定的短板。参与调查的受众,中大专及以上学历人数占比达 67.54%,学生人数占比达 63.1%,这部分人员,因为受众的个人经历、学历及生活习惯等方面原因,对于食品安全相关知识、食品安全监督意识方面有所了解,受到受众分布情况的影响,致使调查结果难以真实反应平均状态下的真实反馈。

3.2 问卷调查概况呈现与分析

3.2.1 受访者基本情况

一是,关于监管者的调查。S 经开区市场监管局是 S 经开区小餐饮食品安全的主要监管部门,在问卷访谈之余,采用针对监管人员的深度访谈,因科室与市场监管所工作职责的区别,监管者之间也存在监管视角差异、工作内容区分、工作设施和场所的差别等,深度访谈能够较好规避统一问卷的机械化,从而更真实的反应监管者视角下的食品安全监管情况。从走访情况来看,监管者总体上男性比例较高,平均年龄在 40 岁上下,35 岁以下人员比重小,反应出监管部门年龄分布的不均衡现状。从文化程度上,主要是大专及本科学历。

二是,关于消费者、从业者的调查。本次调查的主要对象是消费者和从业者。采取了匿名随机问卷的形式,采用编号的形式代替了具体采访人和店铺信息,一定程度上能够保障问卷真实性。在问卷发放过程中,也有针对性的对于不同食品行业的经营单位进行区分,尽可能覆盖 S 经开区食品经营的各个对象,具体而言是对于食品生产企业代表、食品经营者、食品销售者、餐饮服务从业者进行了解之后,尽可能平衡问卷与访谈展开的数量。

三是,关于媒体、社会组织的调查。这三类主体基数不大,在问卷的基础上,本人又进一步展开了深度访谈的方式补充调查,以最大程度保障调查访谈的全面性和真实性。

3.2.2 调查基本情况呈现与分析

(1) 基本情况

现今，S 经开区的小餐饮市场以小吃和快餐为主力军，大体能满足该区域内民众的日常饮食需要。这些小餐饮店铺的规模普遍不大，面积多数不超过 50 平方米。从男女比例来看，问卷受众人数基本相当。从年龄分布来看，以 18-29 岁群体为主，学历方面以大专为主，可以说受众是主要社会青年群体。具有一定的社会经历和食品安全方面的知识储备。而同时看到，问卷本身显示出，高中及其以下学历约占 30%，这部分群体主要是小餐饮的生产与服务从业者。从职业情况来看，这与上述年龄分布构成相关性，以学生群体为主。

(2) 平时是否关注食品安全相关的新闻？

从问卷反馈情况来看，超过 90%以上的受访者表示，对于食品安全的关注度是相当高的，这反映出受众对于食品安全的关切程度。

(3) 主要通过什么途径关注食品安全？

大部分受访者表示，新闻媒体是主要的关注与获取食品安全相关新闻的平台，与政府部门的宣传相比，新闻媒体在媒介传播效率和形式方面体现出传播优势，成为主要的食品安全信息发布与流动手段，这成为协同治理体系构建中需要重点认识到的。

(4) 对《食品安全法》的了解程度？

根据调查，在这方面的了解，反应出受众对于食品安全知识尤其是法律方面素养的水平高低，近 200 位受访者表示“一般了解”、而 133 位受访者则直接表示“不太了解”，可以说总体而言，在食品安全法律宣传、知识供给方面存在理想与现实的差距，进言之，这方面的信息鸿沟，反应在协同治理的体系中，无疑是对整体协同治理能力的一种折损。对于消费者而言，则意味着食品安全相关的维权、监督能力难以施展；对于经营者而言，则意味着缺乏基于法律与自律转换的内在约束，这实际是为食品安全事故发生埋下隐患；对于政府监管者和媒体行业而言，受众相关法律素养的缺失，反应出对于相关知识、法律法规宣传力度有待进一步增强，而短板的出现，对于作为主导协同体系的政府部门而言，更应增强知识储备、法律了解及业务素养。

(5) 认为本区域小餐饮在食品安全方面做得如何？

对于区域食品安全的评价反应出长期以来消费者和经营者自身对于政府监

管的评价,从数据来看,93位受访者选择“非常好”,其中有可能存在监管者对于自己工作的评价等,但是从整体职业划分来看,这部分真实性依然值得肯定,而最多的评价是“一般”,占据了48%。具体而言这种对于食品安全方面工作的评价,结合访谈可知,通常是对于食品安全监管过程中的细节问题不满意,也有被监管者对于监管方式的不满意,此外还有消费者表示之所以评价一般,是对于举报信息和处理方式的不满意,而结合与监管者的访谈可知,大量的日常事务已经令人分身乏术,难以实现更加敏捷和更精细化的监管需求。总而言之,S经开区在小餐饮食品安全方面的监管工作仍然需要进一步推进,这也侧面反应出政府行政供给与社会诉求之间不平衡不充分的问题。

(6) 是否参加过本区域小餐饮等各类食品安全宣传活动?

从调查情况来看,有355人选择未参与过区域内食品安全宣传活动。而结合本人工作与实地访谈,区域内食品安全宣传活动并不鲜有。可以预测的是,一方面受众对于食品安全宣传形式并不敏感,对于宣传范围和内容未给予更多关注;一方面也对政府监管部门提出新的要求,应该加强宣传活动的参与性和内容创新、形式更新等。从本质上而言,这其实反应出多元协同体系构建的必要性,多元主体应在协同文化氛围中共同树立起食品安全的意识,基于体系内和共识基础上的宣传,本身就具有更高的接受程度和传播效率。

(7) 在选择小餐饮店就餐时,最注重小餐饮店的哪些因素?

大多数受众都将美味作为第一选择,这当然是无可厚非的,而令人惊喜的是,“卫生好”成为第二选择标准,这某种意义上符合了对于“食品安全”的题中之义,也反应出对于社会大众而言食品安全成为一项最广泛和最基本的真实诉求,成为食品安全治理体系构建最根本的出发点。

(8) 是否认可本区域小餐饮店所提供的餐具的卫生条件?

有208位受众选择了辖区内小餐饮店卫生条件一般的选择,而也有258人对于区域食品卫生条件给出了满意的评价,可以说从总体上看,对于S经开区食品安全整体情况是合格的,相关致力于食品安全与卫生的工作仍需进一步推进。

(9) 在小餐店用餐过程中,是否会有意识查阅店内公示的食品安全信息?

调查显示,有455人对于店内食品安全相关信息表示了关注。可见,店内食品安全信息的发布和设置,无疑是一种高效的宣传手段,这一方面得益于经营者的配合,另一方面也是广大食品安全监管者长期实地工作的结果,是长期以来的

食品安全信息检查、监督、发布工作的有效证明。

(10) 是否有意识的会对本区域小餐饮食品安全状况进行观察和监督？

在这个方面，受众的态度出现了两极分化，有意识参与食品安全监督的受众有 268 人，而也有 228 位受众在食品安全监督方面选择观望态度。可以说，这成为本次调查中最大的分歧，对于支持者自然不必多言，这是一种多元主体积极参与食品安全监督的体现，而对于观望者的动机，结合访谈可知，之所以持有观望态度，有访谈者表示是因为并不了解监督的方法，也有人表示食品安全监督属于政府主体的分内职责，普通消费者是没有义务和权力去干预，除非发生与自己利益相关的情况。也有访谈者表示，对于食品安全监督的具体内容是模糊的，不清楚安全、卫生、干净等具体标准。由此可见，消费者对于食品安全监督的基础动力有待进一步调动，从协同治理体系构建而言，应进一步增强协同能力，为广大消费的监督意愿赋权和监督方法赋能，应该进一步增强协同治理的文化氛围。

(11) 对本区域小餐饮店内的外卖食品安全如何评价？

从调查来看，关于网络平台的外卖成为一种新型治理事务，受众对于广泛的食品安全问题是忧虑的，而大多数纠纷发生时，绝大多数情况是找店家协商，这里的问题处理依然是私人化的处理。结合实地访谈可知，目前网络平台餐饮外卖的食品安全监管已经成为一种新型监管事务，对于监管者而言，需要更新监管方法和监管思路，与实体情况而言，外卖餐饮的食品安全情况更具有隐蔽性和不可控性，一般纠纷发生时，也难以上升到一个公共性的问题。通过私下解决比较多，这就给监管者增加了治理成本，难以通过走访、实地检查来发现问题。长此以往，经营者会有侥幸心理，难以形成对于新型治理事务的监管信息渠道构建，对于广大消费者而言，更是难以形成统一的反馈渠道，又会将责任迁怒到监管者方面，形成了恶性循环。

(12) 在生活中所知道食品安全投诉渠道有哪些？

12315 的熟知度普遍较高，收益于长期以来的政府与媒体宣传，12315 已经成为一项非常成功的政务处理符号，成为受到广大消费者认可的服务品牌，作为投诉举报专线电话和全国互联网平台，其影响力是有目共睹的。与前者对比，12345 政务服务便民热线的主要目标是优化对民众的服务品质，促进依法行政的实施，革新社会治理手段，以及全面保障自然人、法人和其他组织的法定权益。但是从调查情况来看，虽有一定的效果，但影响力依然有限，访谈者表示尽管知

道这些电话,但对其具体职责和管辖范围并不明确,可以说这些渠道的专业性是基于事务的,而 12315 是基于消费者身份的,更具有业务包容性。

(13) 您认为本区域食品安全状况如何?

这里存在一定的分歧,对于食品安全发展趋势的看法,有 192 人认为变化不明显,有 198 人认为持续改善中,分别占据受访者的 38%与 39%。结合访谈可知,大多数经营者认为情况正在改善,因为他们是食品安全监督相关的第一线,能够感受到有效监管在逐步完善整个区域的食品安全氛围,也有一部分相关从业者和媒体,因为长期了解相关事务,能够产生直观的对比;而大多数觉得无变化的通常是消费者,这受制于成果展示、卫生情况的变化的直观感受,此外也受到个人经验的影响。总言之,区域食品安全状况依然有待进一步发展,相关的治理成果也应做到成果展示和效果体现的齐头并进。

(14) 如何评估本区域监管机构对小餐饮食品安全管理工作的表现?

从受访情况来看,有 256 位受访者表示了满意,有 217 位受访者则表达了一般的评价。这一方面肯定了监管部门长期以来的工作,也对未来进一步拓展工作内容、增强工作效率、完善工作方法提出了新的要求。结合实践可知,目前监管者面临的事务性工作已经处于超负荷的状态,多数情况下是完成现场检查的规定流程,未来依然需要朝向从管理到服务的超越。

(15) 您认为影响本区域内小餐饮行业食品安全的因素?

表 3-2 小餐饮影响因素统计表

选项	小计	比例
A、许可管理	256	 51.61%
B、加工制作过程	309	 62.3%
C、餐具清洗消毒情况	338	 68.15%
D、人员管理	279	 56.25%
E、环境卫生	374	 75.4%
F、进货查验及索证索票	214	 43.15%
G、原料采购贮存	262	 52.82%
H、其它	122	 24.6%

从结果来看, 75. 4%环境卫生、68. 15%餐具清洗消毒情况、62. 3%加工制作过程, 分别成为受众最为关心的食品安全环节, 毫无疑问的是, 这些环节都是显性的, 是最为直观感受的, 而诸如原料、人员健康、许可管理等都属于隐性环节, 从协同治理的体系而言, 这又回应了多元主体协同治理的题中之义, 应发挥多元主体协同监管的能力和各自优势, 消费者、市场主体、监管者分别发挥在显性环节与隐性环节的监督功能, 共同增效整个协同系统, 实现食品安全监督的最优化。

(16) 目前小餐饮食品安全监管存在的主要问题是?

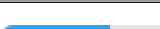
表 3-3 小餐饮食品安全监管问题统计表

选项	小计	比例
A、监管部门能力不足	185	37. 3%
B、监管手段落后	139	28. 02%
C、监管人员不足	165	33. 27%
D、社会监督不足	177	35. 69%
E、经营者食品安全意识不强	275	55. 44%
F、监管部门联合不足	126	25. 4%
G、其他	170	34. 27%

275 受访者认为, 经营者食品安全意识不强是小餐饮食品安全监管中存在的最大问题。其次, 就是有 185 位受访者选择监管部门能力不足这一选项。可见的是, 大多数受访者都能够认识到食品安全监督是经营者与监管者之间的能力与意识的影响因素, 而本文认为应该超越“经营-监管”的二元对立视角, 在个人意识、组织能力之余, 考虑到整个体系的影响作用, 发展出一种具有“结构性”的整体审视。在这方面, 有部分受访者已经认识到, 监管部门联合不足、社会监督不足等因素形成制约, 这反应出社会层面上对于构建一种整体性、系统性的治理监督体系的诉求。

(17) 认为监管部门在小餐饮食品安全监管上做哪些主要工作？

表 3-4 小餐饮食品安全监管工作统计表

选项	小计	比例
A、完善相关法律和监管政策	312	 62.9%
B、联合各部门开展监督	273	 55.04%
C、强化食品安全队伍建设。	313	 63.1%
D、完善食品安全监管手段	310	 62.5%
E、提高消费者维权意识，畅通消费者投诉渠道	297	 59.88%
F、第三方检验检测机构加强技术支持	223	 44.96%
G、行业协会发挥监督管理作用	207	 41.73%
H、新闻媒体加强舆论监督，形成社会共治格局	190	 38.31%
I、其他	145	 29.23%

63.1%的共计 313 名受访者，支持强化食品安全队伍建设的主张；62.9%的 312 名受访者，认为应该完善相关法律和监管政策；62.5%的 310 名受访者认为，应该完善食品安全监管手段。

由此可见，大多数受众看到了来自外在的政策、行政命令及执行方面，对于食品安全监管的直接作用，毫无疑问的是，这的确也能够起到增强食品安全的作用。欣慰的是，也有越来越多的受众认识到其他主体参与监督的重要性，与前者不同的是，政策、命令、执行均是政府主体单方面的监督努力，而从长远和全局来看，多元主体协同的局面无疑是更值得期待的，这里就包括了消费者、新闻监督、行业自律、第三方检测等。从调查反应出，广大受众已经逐渐形成了社会共治的基本共识，反应出促进协同治理能力和体系构建具有一定的社会观念基础。

此外，通过对整体调查结果的深入分析，笔者发现尽管社会各界普遍对 S 经开区小餐饮的食品安全状况表示满意，然而治理资源的供给与公众对食品安全的高期望之间却存在着不容忽视的鸿沟。这种差异不仅揭示了推进食品安全协同治理的紧迫性，同时也指出了当前治理体系的不足之处。具体而言，S 经开区在食品安全协同治理方面尚未形成高效且完善的体系。目前，以小餐饮为代表的治理模式仍旧主要依赖于政府部门的单一监管，而多元主体在治理过程中的作用并未得到充分体现。更为关键的是，由于缺乏具备权威性的中介机构以及高效的信

息交流平台，小餐饮食品安全协同治理的实施路径遭遇了重重阻碍。不过，换一个角度来看，这些挑战与问题也为完善协同治理机制提供了契机。倘若研究界与实务界能够有针对性地解决上述问题，并成功构建起一个更加高效、多元参与的小餐饮食品安全协同治理体系，那么小餐饮食品安全监管领域所面临的种种难题也有望得到更为有效的解决。

3.3 芜湖市 S 经开区小餐饮食品安全监管现状呈现

安徽芜湖市 S 经开区坐落于芜湖市的地域核心，即芜湖市中部地区。其地理位置得天独厚，北边可眺望蜿蜒流淌的长江，东面则紧邻着漳河，而西南方向，则与皖南山脉的余脉相连。安徽芜湖市 S 经开区区域面积 319.7 平方公里，人口 20.2 万人。辖区内生态环境优渥，尤其是芜湖城市“绿心”龙窝湖湿地面积达万亩以上，此外浮山生态区、响水涧自然生态保护区的环境幽雅、景色宜人，拥有宜居宜业宜游的资源禀赋。从产业发展布局来看，S 经开区内部布局合理且清晰，由临江工业园、绿色食品园及港口物流基地三大支柱板块组成。这些板块相互协同，共同铸就了芜湖市具有战略地位的临江工业枢纽，对地方经济的蓬勃发展起到了不可或缺的推动作用。从社会消费情况来看，2021 年，社会消费品零售总额 58.8 亿元，同比增长 23%，人民群众对社会消费零售比重逐年增加。截至 2023 年，全区共有餐饮服务经营者 1259 家，其中小餐饮 670 家。

3.3.1 S 经开区食品安全监管机构

(1) S 经开区市场监管局

市场监督管理局是芜湖市食品安全监管的主体，根据国务院机构改革的三定方案，目前食品安全监管已经改为由一个统一的市场监管部门所承担，区别于以往多部门交叉管理、分段式监管，体现了一种机构聚合的组织效力，通过各局级单位的合并统一，最终将 S 经开区的工商行政管理局、质量技术监督局与食品药品监督管理局统合成为市场监管局。可以说，国家层面进行局级部门的合并，实现了一种功能与组织的效率提升，重建而成的市场监督管理局，无疑已经成为由地方政府直管的重要部门。

从行政组织结构和职责划分来看，S 经开区市场监管局作为管委会的内设机构之一，肩负着辖区内市场主体登记注册、食品药品安全监管、产品质量监管以及特种设备监管等多重使命，承担管委会及市市场监管局交办事项，S 经开区市场监管局内设科室，分别是综合科、注册科、食药监管科、市场监管科、质量监

管科、投诉举报中心等。与食品餐饮相关的主要职责是落实食品经营与准入登记与执行、组织实施餐饮安全监管、对于食品安全经营者进行主体责任落实、组织食品安全的监督检查、开展食品安全的风险预警、食品安全相关信息交流、食品安全的隐患排查以及协助和指导经营者提升食品安全工作等。

(2) S 经开区食品安全委员会

为加强全区食品安全工作的统筹协调,建立健全食品安全全链条全过程监管工作机制,保证全区食品安全工作规范、有序、高效开展,提升食品安全治理能力,S 经开区政府成立食品安全委员会。S 经开区食品安全委员会是管委会食品安全工作的议事协调机构,机构设在区市场监管局,承担区食安委日常工作。食品安全委员会则是食品安全监管领域的高层决策机构,其主任由管委会主要领导担任,成员广泛涵盖管委会各部门,包括镇政府和街道办事处等。该委员会的核心职责在于深入剖析全区食品安全状况,针对重大和难点问题提出切实可行的解决方案,制定并实施食品安全相关政策,规划年度工作重点,并持续优化食品安全治理机制。为确保其工作的高效与透明,食品安全委员会建立了一套全面而严谨的工作制度,涵盖会议、文件管理、报告、新闻发布、联合执法、督查督办、通报、评议考核以及责任约谈与追究等多个方面。此外,委员会还为各成员单位开具了食品安全工作责任清单。在小餐饮监管方面,相关职责归于各街道办事处,根据责任清单,要求镇政府和各街道办事处做好小餐饮的规范管理、食品摊群点的划定、隐患整改要求、保持环境卫生整洁等。食品安全委员会在统筹辖区内食品安全监管方面具有积极作用,在成员统筹、职能协调、风险监管、隐患评估、信息互通等工作方法的加持下,增强了基层食品安全协同监管能力。

3.3.2 S 经开区食品安全监管机制

(1) 小餐饮相关的行政审批许可准入机制

2023 年,芜湖 S 经开区市场监管局创新性推进餐饮行业准入准营改革,改革以增强餐饮企业的获得感作为出发点,深化“证前指导”改革,创新推出“两步走”举措,推动优质行政服务和高效审批的深度融合,进一步放宽准入条件,倡导最多跑一次改革,以缩减许可审批流程、精简审核材料、证照联办等方法促进餐饮行政许可的审批简单化。此外,根据《安徽省小餐饮备案管理办法(试行)》的具体认定办法,将 50m² 以下的经营对象定为小餐饮店,S 经开区为进一步促进准入流程,发布相关促进政策,即小餐饮经营者可以现场直接办理小餐饮备案,

告知承诺制度与现场审核同时并行，在行政窗口可直接进行材料书面审核，审核提交后将直接进行现场发证，之后会进行实地情况核验，核验内容包括了经营卫生情况、食物分类存放情况、参与人员健康证办理情况、卫生设备齐全情况以及查验台账等，相关监管者还会现场协作经营者进行整改指导。而对于与提交材料严重相违背的情况或存在欺骗隐瞒获取获得小餐饮信息公示卡的行为会立即按法律法规处理。上述放宽准入制度，对于提升市场经营活力，创造就业岗位、增强主体责任意识等方面起到积极作用。

（2）日常监管网格化监管机制

S 经开区市场监管局在辖区各镇及下属街道设置了基层市场监管所，根据相关文件要求，推动食品安全监管的工作重点下沉、资源下沉、执法下沉，和在“由条向块”转移的街道治理职责精神指引下，构建起日常化的监管网格化机制，以实现监管资源的集中，行政力量的聚焦和日常监管的切实执行。根据辖区内的网格设定，安排各基层市场监管所进行对应的网格负责，基层市场监管所干部在网格化监管过程中，应履行餐饮问题发现、隐患排查、问题上报、协助整改等具体任务，此外还要完成区食品安全委员会等上级部门下达的任务执行。通常，镇人民政府和各街道办事处分设一名分管领导，负责相对应区域食品安全工作的监管统筹，领导负责制与属地管理相结合。

（3）食品安全风险防控量化等级评定机制

为增强餐饮食品安全监管的风险防范能力，促进执法工作的有效、科学化推进，真正将食品安全监管责任落地，满足社会大众对于食品安全的殷切期望。S 经开区严格执行《安徽省食品生产经营风险分级监管办法》，对辖区各餐饮服务单位严格落实食品安全风险分级管理，在风险评估的目标上，通过细分餐饮服务标准对各经营者及单位进行风险评级，具体指标包括：经营业态、餐饮规模、食品安全管控水平等，实际得分与风险分级挂钩，具体分为 20 分以下属于一般风险、20 至 35 分是中等风险、35 至 50 分列为较高风险，50 分以上属于高风险，此外还应根据餐饮单位过去一年中的风险等级评定结果进行年度等级综合判定。根据上述风险等级划分，为各餐饮服务对象实施不同频率的日常监督管理。这些等级评定结果与餐饮服务食品安全承诺书、各类管理制度同时张贴在餐饮单位经营场所醒目位置。

根据上述风险评定为依据，食品安全监管部门会针对不同对象的风险开展分

类式监管。一类是静态风险类型，通常监管内容是经营证件、业态变更、项目合规等方面；另一类是动态风险类型，会依据经营者的场所、食品经营生产过程、管理制度健全等影响因素而确定风险监管内容，开展常态化餐饮检查、突击式抽检、重点内容抽检、举报投诉式检查、案件溯源检查等。总言之，餐饮服务单位风险分级评定制度有效提升了日常监管的效率和监管合理性，能够集中监管资源，降低食品安全风险。

此外，为应对网络订餐的新形势，S经开区还拓展了食品安全监管的治理战线，通过“线上+线下”双重监管结合，加强了两者的联动监管，规范网络餐饮服务行为，监督网络餐饮平台、网络餐饮主体责任，将来还会进一步完善订餐平台与监管平台互联，实现线上持证上岗与经营，可以说S经开区在大力推进食品安全工作方面已经取得了进展。

第4章 芜湖市S经开区小餐饮食品安全监管存在的问题及归因

4.1 芜湖市S经开区小餐饮食品安全监管存在的问题

4.1.1 监管压力繁重和力量薄弱

以国家市场监督管理总局成立为标志，2018年之后国家展开了市场监管部门的机构改革，重构了市场监管体系。在本市的市场监管格局中，基层市场监管所占据着重要地位。在机构整合之前，原质监局、盐业局、物价局、科技局等部门在镇、街层面并未设立分支机构。然而，随着监管体制改革的推进，这些部门的执法职能已逐步下放到基层市场监管所，尽管显著提升了基层市场监管的效能和力度，但是这也意味着基层部门的工作量的增加，从市级到区级的市场监管部门，都不同程度的感受到工作压力和强度的增长，而更为关键的是这些压力又被还原到大量的日常工作职责中，因此日常工作不仅要承担现场检查、监督抽检、调解消费纠纷、日常市场巡视等工作任务，还要应对大量的统计、录入、分析、台账等新增文字性工作，以及应对来自多个部门的专项整治、督导检查、集中执法等等，就本区情况而言，涉及到多个部门的操作与信息统计就多达10个，过度的行政任务事实上也压迫了食品安全监管部门的积极性与主动性。

此外，基层监管队伍还存在非本职工作征用的情况。由于机构调整与人员职责扩张与组织人员数量增长并不匹配，出现了基层执法者、监管者往往身兼数职，难以集中精力放在食品安全日常监管中，就本区食品安全监管单位的情况而言，因为市场监管范围是一个相对宽泛的内容，众多民生相关的事务都会归总到监管口子来，尤其是一些突发性、紧急事件发生后，大量的临时工作会安排到工作中，冲淡了日常本应该放在食品安全监管的精力和节奏，问题不在于临时性工作的安排，而是应该构建起行之有效的突发性事件处理制度和组织建设，而不是以运动式的专项整治和集中整治的形式，导致了食品安全监管工作的连贯性、准确性、有效性受到影响，此外这种突发性检查的工作往往存在越级领导、任务重效果差、成本高目标散等问题。例如，2020年，由于国外疫情未得到有效控制，造成了由装卸工引发的新冠病毒传播事件，S经开区遂将国外进口冷链食品上升为食品安全监管重点项目，并由上级部门直接领导面向全区的冷链食品疫情防控工作，一方面调动全部力量对冷链食品相关所有环节及涉及到的部门进行摸排建档，期

间还负责了对物的检查、人的检查等新任务，而随着疫情防控及影响面的扩大，工作强度与难度都直线上升，而在这个过程中也因为缺乏有效的内部组织协同、制度构建等出现了一些工作疏漏等等，也缺乏将日常食品安全监管与突发性事件协同监管的经验和安排。

另外，由于 S 经开区所在城市接连开展了各项创建工作，如食品安全城市、卫生文明城市等等，尽管有些创建项目和指标与食品安全并不直接相关，但是相关部门会安排基层监管队伍额外的工作，比较典型的是通过监管部门逐一走访，逐一安排商户进行宣传字画张贴或对环境等工作进行口头劝导，以起到一线督促相关人员共同投身到城市创建工作中，就 S 经开区而言，大多数创建项目并不是短期能够完成，通常周期为三年，在这个过程中基层队伍还要额外受到一些临时检查、模拟验收等任务安排，这直接造成了食品安全监管事务的精力投入减少，难以保持食品安全监管工作的精细化。

4.1.2 监管专业化和技术化能力不足

自从体制改革后，市场监管职责与范围增加明显，加之目前市面上食品安全监管形势严峻，大量层出不穷的危及食品安全的新型情况等，使得日常监管中执法跨度增加、难度增长、专业性要求越来越高，可以归结为对于监管队伍职业素养和技术水平提出了更高的要求。食品安全领域本身具有相当程度的交叉性和基础性，食品安全监管不仅仅涉及到食品安全相关知识，还关联到相关法律法规、食品安全标准、规范文件等，在一些特殊食品方面则对监管素养和知识水平要求更高，此外根据本人工作经验，在具体情境中对于执法人员而言，食品安全监管还存在执法经验高低影响执法效果的情况，不同执法者的执法过程事实上也具有工具理性和人格化交织的情况，能够做到工作职责与人员情况的匹配应该对提升整体效能大有裨益，然而，目前众多基层市场监管所在执行任务时，常常出现工作延缓、紧急应对的状况，并且普遍采取全员执法的方式，忽视了监管者个人与工作内容的内部协调。此外，这些机构在工作内容和权责划分上未能充分考虑监管者的专业背景和从业经验等因素。

此外，本人还观察到食品安全监管缺乏对于人力资源与工作职责的匹配情况，在具体执行过程中还缺乏“专业性”的问题，关于食品安全检查方面，目前的方法主要集中在现场观察和书面审查上。监管人员常常依赖于感官观察、口头询问和资料核对等手段来评价食品的安全性，尽管这些方法被广泛使用，但它们在某

些情况下可能存在主观臆断和局限性的问题。一些食品安全快检的新型检测技术,也因为技术门槛、经费限制、专业素养要求未得到普遍应用,应该进行专业人员与经验人员的匹配,但是专业性与岗位协同这一点未能有效实现。同时,本人还关注到食品安全检测技术与检测内容存在的不匹配问题,例如一些食品安全快速检测手段可以检测出食品安全问题的存在,但是难以根据“剂量”进行标准处理,这是因为食品安全快检结果不能作为行政处罚依据,食品安全风险成立还需进一步跟进。另外目前大多数快检都集中在农残、兽残、食品添加剂上,尚未能扩大到食品安全监管的覆盖面上,这也从技术瓶颈上造成了日常快速检测的低专业性问题。

4.1.3 监管人员配置与岗位职责不匹配

尽管从宏观层面进行了监管口子的机构调整,但是在市级、区级的组织队伍建设方面来看,能够进行队伍重建以实现职责匹配的现实条件并不充足,组织调整关涉到的内容则更为复杂,就本区而言,机构合并之后并未进行成规模的队伍调整,主要是吸纳了一些原工商管理、药品监管的工作者,这也造成了以前未从事过食品监管工作的人被调岗到食品安全监管部门,这又增加了新的培训成本和组织调适成本问题。此外,近年来又出现一些新的现象和问题,即市场监管系统自从划归地方一级管理之后,在编制有限、财政支出有限的情况下,不仅能够给予部门的编制越来越少,而且人才流失也通过组织内部流动而脱离监管系统,如遴选、考公、抽调、借调、下派等等,而通常流失的人员都是具有年轻化、知识化的人才,变相的造成了监管队伍老龄化、学历结构单一的情况发生。

此外,本人还观察到组织内部未能对于“追责”展开制度安排和范围划分,因为食品安全牵涉的环节多,食品安全事故本身具有难以避免的不可控性,一旦出现问题,又会直接将责任下放到基层执法人员上,造成了基层监管队伍普遍的心理压力大、履职风险高的问题,深远的影响是,基层监管队伍会选择性的避责或产生调岗的职业发展需求。

4.1.4 小餐饮经营者的食品安全责任落实能力弱

小餐饮经营者是食品安全风险的第一责任人,是食品安全监管的第一对象,通常是对于食品安全相关信息掌握最为完善、最为全面的主体。从协同治理的视角出发,作为保障食品安全的首要责任方,各相关主体应严格遵守食品安全法律法规,积极配合监管部门的检查,并对发现的问题进行及时整改。这是其责无旁

贷的义务，此外根据要求，小餐饮经营者应该时刻注重自身食品安全责任知识的学习、职业道德素养的提升等，真正将他律与自律深度结合，以降低食品安全风险发生率，促进整个协同治理体系的有效运行。

结合问卷与访谈可知，S 经开区政府部门工作人员，普遍认为食品安全风险产生最主要原因是，小餐饮经营者履行主体责任不力；同样，问卷中的消费者，也认为小餐饮经营者落实主体责任不到位，是造成食品安全风险的第一位因素。由此可知，其他社会主体普遍将食品生产者、经营者的主体责任履行情况，作为影响食品安全协同治理的关键。对于食品安全协同治理过程中，政府与民众常常对于该主体是否、能否落实食品安全责任而感到质疑。

而从实际走访与观察过程中，笔者认为小餐饮经营者是食品安全第一责任人，是责无旁贷的，而这个食品安全责任履行的过程是一个较长的流程的，存在食品安全责任履行的主观与客观性。从客观角度来看，食品生产过程要历经空间转移、时间延续、复杂处理等多环节，从原料的购买到最后加工完成，中间存在大量不可控制的因素，这是远超经营者所能预料的，尤其在一些涉及到检测知识、仓储流程方面，小餐饮经营者应该尽可能避免客观性风险的发生，这就需要在协同治理体系中发挥共同监管的积极影响作用。另一方面也确实有因主观层面导致食品安全风险的情况发生，主体责任意识下滑、风险管理的侥幸心理、最大化逐利心理的影响下，小餐饮经营者通常会出现，购进原料会选择价格更低的“三无产品”、制作时可能选择减少安全控制的环节、在日常监管上更加注重经济效益而漠视安全生产等，而面临整改与处罚时，也抱以交钱免灾等心态，不愿意从根源上进行积极配合。

4.1.5 媒体监督作用不显著

当代的社会新闻媒体对于社会治理的积极影响作用正在增强，其信息诠释的专业性、信息传播高效性、信息沟通的聚合性，无疑对于政府、市场影响的社会力量的一种有益补充。从食品安全监督方面来看，新闻媒体通常占据着“社会监督者”的角色，在及时传播新闻、披露事实真相、扩散专业信息方面起到了重要的作用，与政府信息发布相比较而言，新闻媒体的传播手段、传播形式更容易让社会大众所接受。此外新闻媒体很多时候还承担了协助政府、民众提供公共服务的功能，因此，在食品安全监管治理系统构建中，新闻媒体是极其关键的组成部分。而在从调查问卷来看，政府部门执法者表示曾有过与地方媒体合作的经历，

但是并不频繁，之间也没有建立迅速的互通渠道；小餐饮经营者中，则很少与新闻媒体工作者有过接触；消费者表示，新闻媒体在报道本地食品安全方面的情况并不多见，也有消费者表示曾见过媒体工作者介绍小餐饮相关的新闻，但是主题是多样的，食品安全监督的主题并不突出，专题报道则更少有。

可以说，从其他主体的视角来看，S 经开区新闻媒体参与食品安全监督治理的情况并不明显，对新闻媒体参与存在一定的期待，但是对于新闻媒体参与将发挥什么样的协同功能则是模糊的。根据笔者的观察和既有相关新闻记录报道来看，S 经开区关于小餐饮食品安全监管的新闻报道不算密集，曾有对于 S 经开区食品安全隐患的曝光，但是总体上是不固定的，这是因为新闻媒体的内容安排通常是根据融媒体的统一安排，媒体在报道相关事件的积极性不高，缺乏与其他主体的沟通，自然缺少相关的新闻线索和内容主题，这其实受到了主体信息协同不畅的影响。在食品安全问题的治理过程中，食品安全新闻的传播发挥着不可或缺的作用。媒体在报道食品安全事件时，应遵循客观性、及时性、真实性和连续性的原则，以保障公众对食品安全问题的知情和监督权利。

通过走访观察和调查分析，笔者认为 S 经开区新闻媒体在支持信息共享方面有一定的协同问题，例如在疫情期间，2020 年 12 月 15 日，新闻报道了安徽省发现一批次国产鸡腿外包装阳性，引起本区一些本地的官媒转载和评论，一些未经实证的消息更是通过大量自媒体在辖区内大量传播，产生了诸如“鸡腿有毒”“鸡鸭有毒”“快餐有风险”等造成恐慌的话题，S 经开区一些媒体未经筛选大量传播之后，本区立即做出检查反应，后来安徽来安县疫情防控应急指挥部就相关情况作出回应：该阳性核酸检测结果不是在来安县发现，是接无锡市协查通报后进行调查，来安县相关人、物核酸检测结果均为阴性，不是国产鸡腿有问题，可能是在外省运输过程中被污染。在这个比较特殊时期的媒体参与食品安全监督的过程中，本人观察到一些新闻媒体与食品监管部门存在的节奏不一致的问题，未能顾及到新闻真实性和传播影响，给食品安全监管带来一些压力。

此外，还存在的一些问题是：一是，报道食品安全信息的积极性不够，有关小餐饮食品安全信息报道经常被忽视；二是，新闻媒体在小餐饮食品安全报道方面的真实性方面审核不严，内容编辑方面比较简单，在引导与规训方面功能并不显著；三是，新闻媒体缺乏与政府部门的监管信息互动，对政府部门的行政检查、强制和处罚等信息公开不够，只是被动与政府部门合作。另一方面，官媒对于食

品安全监督的空白，反而让一众自媒体对该议题积极关注，但是自媒体新闻报道方面的片面性比较大，容易造成不必要的社会恐慌、以讹传讹的情况。

4.1.6 消费者食品安全意识弱

一般而言，消费者是一个人数最多和最固定的群体，与小餐饮相关的消费者，应该是最关注食品安全的群体，也应该成为协同治理的目标和基础。结合问卷与访谈可知，大多数消费者都将美味作为第一选择，而“卫生好”成为第二选择标准，这反映出消费者对食品安全意识不高的问题；虽有 50%以上的消费者有意识参与食品安全监督，对于食品安全监督的具体内容是模糊的，不清楚安全、卫生、干净等具体标准。另外，当消费者在遇到食品安全纠纷发生时，绝大多数情况是找店家协商，这里的食品安全问题处理依然是私人化的处理，这就给监管者增加了治理成本。

根据 S 经开区的调查反馈，基层工作者普遍表示消费者的安全意识明显不足，表现在：食品安全知识匮乏、食品安全维权意识薄弱、主动了解食品安全和维权知识动力不足、维权食品安全氛围的责任感低。消费者监督的不在场，使得食品信息不对称现象大量出现、食品经营违法违规成本低，大大提高了政府的执法成本和制约了政府的执法能力。

4.2 芜湖市 S 经开区小餐饮食品安全监管问题的归因分析

在协同治理的框架内，政府部门在食品安全治理中应扮演领导者和主导者的角色。然而，当前多元主体之间的协同机制还存在不少缺陷。通常而言，在小餐饮食品安全监管中，政府部门担负着食品生产过程管控、食品经营风险管理、食品安全监督、违法行为处罚的基本职责，从具体情境来看，市场监管局是该项职责的主要履行部门，应承担协同治理体系运行的中坚力量，发挥出风险管理、食品安全监管、监管资源配置等多方面的协调能力。但是，事与愿违的是政府相关部门主导协同的能力未能达到预期，一方面是小餐饮行业发展迅速，食品种类不断增多，尤其是对于各种添加剂检测与管理方面增加了监管成本，此外在鼓励地摊经济、网络销售平台大力发展的背景下，基层监管者的监管任务、监管压力陡然增加，而同时监管的死角也逐渐增多。S 经开区监管者表示，目前对于小餐饮监管的任务要求不断增多，部门内成员结构不平衡的情况比较突出，难以有精力和人力去展开增益协同系统建设的事务，例如展开系统调查、组织知识学习、主导各主体的协调交流活动等。此外，上级部门对于食品安全的重视程度越高，

基层食品安全监管的任务考核和管理压力则越大,对于放权和联合多主体协同监管的顾虑也越高。因此,尽管政府相关监管部门已经或者应该在食品安全协同过程中发挥着主导性作用,但是从实际情况来看,这方面工作的能力难以完成预期目标。食品安全协同治理中,政府自身往往难以满足社会对于食品安全监管的高涨诉求,而同时政府主导性通常又会因为缺乏释放权力和引导,阻碍了其他主体参与的主动性,而有时也会因为引导能力、促进协同的手段过于分散,导致整体协同缺乏凝聚力,各主体在各自为政的情况下,形成了主体与部门间的信息壁垒,这同样会导致食品安全协同治理体系走入被动局面。具体表现在三个方面:

4.2.1 多元主体间的协同制度不完善

学术界普遍认为,在协同治理体系中,领导者对管理行为与政策机制的匹配能力是实现协同目标的核心要素。这一观点主要源于协同体系内部各参与方在政策机制框架下的运作和适应能力,这些因素直接决定了协同治理的成效。换言之,领导者需具备将管理行为与政策机制有效结合的能力,以确保各参与方能在政策引导下协同工作,进而实现协同治理的目标。从这个角度来看,协同制度的建立是进行协同治理的必要措施。

一是,存在监管协同的信息共享机制缺失

从治理体系构建来看,信息共享机制的建设是协同制度必要前提。随着社会主体协同治理各类社会问题的程度与日俱增,政府以外的多主体介入治理的情况逐渐普及化。从食品安全监督角度来看,中国的城市化程度越来越高、商业化程度越来越发达,为应对高速发展的城市生活,城市的小餐饮发展在快速增长,经营主体大量进入食品市场,这必然产生了大量的食品相关的安全信息,而单一政府部门的监管难以应对越来越庞杂的食品安全信息,食品监管的任务、食品监管的复杂程度都在不断增加,对于引入多元主体共同构建协同治理体系的诉求也越来越高涨。在信息共享方面来看,这是协同治理体系关键环节,但是相关的制度建设方面对于信息交流与共享的规定是不足的,许多法律法规也止步于对于信息共享进行了初步构型,或做出了简化的原则性指导,缺乏继续跟进、周密的制度安排和出台配套的实施制度等,导致协同治理体系中的多元主体不能进行有效沟通,产生信息不对称的现象,从而导致食品经营者行为丧失约束性及消费者对食品缺乏了解等。但是,从信息交流的价值来看,消费者、食品经营者和新闻媒体等从各种主体优势来看,分别占据着不同价值的食品信息资源,这其实是有助于

政府执行监管的，是有益于整个协同治理体系构建的，单一渠道的信息沟通与制度的不健全，事实上影响到各主体与政府共享食品安全信息的意愿。此外，食品安全信息共享的协同制度和作品也不在政府监管者的绩效考核范图中，致使基层监管者主动关联多方主体获得信息的动力不强。

从调查问卷的结果来看，政府部门与食品经营者之间，因为职务与责任的关系，双方能够保障良好的沟通频次与方式。但是对于其他主体而言，例如在信息交流过程中，地方行业协会的介入微乎其微，同样的消费者也缺乏与其他主体的信息交流，大多数时候的举报也是单向度的，这一点也同样发生在其他主体之间的沟通方面，这说明在信息共享的渠道上，政府是关联其他主体的单中心，而一个健全的协同治理体系，信息沟通的渠道必须是多中心的。由此可知，在缺乏健全的信息共享机制与制度保障情况下，食品安全协同治理的局面是难以打开的。

二是，在协同监管法规方面存在的模糊性问题

协同监管法规的模糊性问题关注的是，具体情况下各主体如何实现协同的问题，而这种法规的模糊性造成了协同治理行动的阻碍，需要进一步加强法律监管和完善法律体系，以确保食品安全监管工作的有效性和可持续性。比较典型的情况是，由于考虑到现实情况本身是复杂的，法律法规也需要与时俱进、因地制宜，这种“模糊性”一方面是规章制度创设本身具有的“滞后性”，一方面也是人为“设计”，给与行使者可以存在解释与自由裁量的空间，这也就造成了协同监管过程中，意图与行动存在差距。例如，尽管《中华人民共和国食品安全法》最新修订案中设立了四个最严的监管准则，但是相关叙述的法则内容则相当笼统，这就给基层监管者带来了针对性操作的难度，如何将其转化成可执行的协同办法依然是值得探索是。此外，还存在一些法律法规内容存在一定的滞后性与弹性，导致监管人员难以真正按照规定进行操作，例如在《食品安全法》中规定，未取得食品经营许可开展食品经营活动或用危害人体健康的物质原料生产食品及超限量使用食品添加剂等违法行为可以处以五万元以上的罚款，虽然法律规定严格具有威慑性，但是在S经开区实践中因许多经营者法律意识淡薄，导致难以负担的处罚。相关法律法规的“模糊”“滞后”“缺乏弹性”给基层监管者带来工作压力。上述情况指出了，在具体的监督场景中，小餐饮食品安全监管在协同一致的行动构建方面，难以获得来自制度性的具体指导，以至于监管者本身也难以分辨协同与执行之间的差距。

这种模糊性还通常与执行原则相冲突, 结合实践可知, S 经开区属于芜湖市的新城区, 经济相对繁荣, 中小学较多、商务中心和住宅区交叉分布, 因此该地的小餐饮数量大、流动性强、规模小、分布面积广, 一方面的确满足了民众方便饮食的需求, 但是也经常出现食品安全摩擦及纠纷。另一方面, 小餐饮经营者微型违例与微型违规情况比较普遍, S 经开区许多中小型食品经营者存在不同程度的违例, 例如进货记录不全, 健康证过期, 餐饮具清洗消毒不到位; 进货核查、索证索票以及“日管控、周排查、月调度”等食品安全管理制度没有落实, 日常检查中多是应付执法监管者; 抽检不合格情况发生时干扰执法。对于基层执法者而言, 存在的违例或违规经营者增加了监督的工作成本, 不仅很少真正去满足提出的整改意见, 甚至会出拒不配合或暴力对待执法工作人员。一般情况下, 遇到上述百般刁难等棘手情况, 食品监督执法者往往只能选择当下不了了之和后续持续关注。而一旦经营者被检查出违规情况, 许多小型经营者会直接放弃经营来逃避处罚。这就造成了因监管对象的规模而导致难以发挥监管功能的情况, 成为民众有着严重关切但是难以根除的食品安全隐患。制度建设的模糊性, 导致了监管者本是为消费者着想, 反而被消费者认为减少了生活便利性, 同样对于经营者而言, 提前解决与发现食品安全隐患从长期角度来看, 也是有益于整个经营氛围和食品安全口碑积累的, 但是也会被经营者所埋怨, 这就造成了主体之间共同利益诉求难以达成, 难以形成协同治理体系构建的动力基础。

4.2.2 政府部门协同能力不足

协同能力是指多元参与主体在治理过程中, 实现彼此之间协同的主体作用力, 包括了跨区域协同力、跨领域协同力、跨部门协同力的实现, 是致力于将协同潜能转换成协同效能的能力。结合上述问卷和具体访谈情况来看, 政府部门工作人员、食品生产者与经营者、消费者都认为, 对于目前协同治理的现状表达出不满, 尤其是社会主体参与食品安全监督的治理能力方面, 具体表现为:

政府部门的协同监管能力弱, 还表现在监管手段单一这一特征上。政府应该采取多种手段来确保食品的安全性和合规性, 但是随着监管任务数量和复杂程度不断增长, S 经开区基层食品安全监管的手段单一和设备不健全的现实困境凸显。在访谈过程中, S 经开区的监管人员表示, 通常能做工作都是常规动作, 如健康证核查、进货记录、索证索票、卫生情况。但是, 随着现在小餐饮食品安全检查的情况越来越复杂, 基层监管对象数量、种类、内容差异化显著, 监管者分身乏

术只能抓大放小，监管技术越发单一化，发现的问题也日常化和表面化，可以说这种单一化问题是一个主客观共同作用的结果。

此外，存在部门内部信息协同能力不足的问题，由于监管部门内部之间存在部门差异和岗位区别，部门协同能力的一个标准是拥有较为通畅的信息互动状态，但是在一般情况下，市场监管部门内部与其他食品产品管理部门分属于不同食品安全监管的阶段，鉴于食用农产品质量安全、粮食质量安全以及食品安全风险监测与评估等职责分别由农业部门、粮食和储备部门以及卫健委等部门承担，为确保政府内部各部门间的高效协同与紧密配合，亟需构建一套完备的信息共享与交互机制。该机制应能够促进各部门间信息的及时传递、准确理解和有效利用，从而提升食品安全监管的整体效能，保障公众的饮食安全，但是在缺乏互动的情况下，各自为政、独立监管则会产生信息壁垒、重复监管、监管空白等情况出现，这都可以视为协同能力不足的表现。

4.2.3 社会层面的协同文化氛围不够

在协同能力与协同制度影响因素之外，一种协同文化的形成必然是由内向外的，本文认为只有参与者在认同协同目标并评估应付出的成本之后，采取协同的持续行动，才是一种真正意义上的协同体系运行，而这一种基于“自觉”的意识上升为社会共识就是一种协同文化。S 经开区政府之所以在食品安全协同治理建设中踌躇不前，一方面存在制度不足、能力不足的原因，而另一方面也是受到协同文化未发挥作用的影响，文化的影响对于协同制度的完善、协同积极性的调动、主体信息交流是深层次影响的，在一种协同治理的文化氛围中，社会各主体能够形成统一的监管思想和价值认同，并促进共同行动的产生，从而形成协同治理的合理运行，文化氛围能够为协同监管提供深层次动力和全方位支持。尤其是对于消费者协同治理而言，监督实施离不开协同文化的引导；对于经营者而言，文化氛围能够滋养其自律精神和公共精神；对于监管者而言，在一种积极的协同文化氛围中，能够规避协同治理中的形式主义；对于各主体而言，协同文化能够为各主体共同行动提供价值动力和协同话语。

一是，政府在促进协同文化氛围形成方面着力不足。

通过笔者的观察和问卷发现，在 S 经开区政府食品安全治理过程，依然受到了常规意义上的科层式管理的影响，在食品安全监管过程、在食品安全信息采集和分析、食品安全信息的开放与共享等方面，依然是单向度的，政府依然占据绝

对的话语权；从政府主体内部层面来看，基于科层制式的监管氛围，通常意味着部门之间的条块分割，也是不利于食品安全协同治理主体协同意识形成的，这一点同样蔓延到政府与其他主体的交流方面，缺乏统一的价值引导下，多元主体对协同治理的广泛共识，多元主体目标不一致，各自追求自身利益最大化，影响协同文化氛围形成。

另一方面，笔者也观察到，缺乏一种协同文化氛围的直接后果是，政府部门与其他社会主体之间的互信与互动程度明显不足，政府有关部门会认为协同治理是破坏了政府治理的权威性，是对于政府监管小餐饮等食品安全过程的干扰；同样，因为缺乏基于文化氛围的信任感，其他食品安全治理主体看来，食品安全治理的责任被认为完全归结于政府部门或其他因素，基于各自利益而不是整体利益作为出发点，这直接导致了食品安全协同治理的内生驱动力不足。

在访谈过程中发现，大部分主体对协同治理理念缺失，食品安全监管的协同理念宣传方面缺乏引导，协同治理的文化氛围形成任重道远。大部分政府部门工作人员能够了解食品安全协同治理概念的基本内容；而经营者与消费者则更多处于一知半解的状态中，因此，当小餐饮经营者和消费者发生食品安全问题时，将会追求自身的利益最大化，消费者就会拨打投诉举报电话，经营者会拒绝政府部门检查，导致行政资源浪费，执法效率降低，协同文化氛围难以形成。

二是，消费者参与协同治理的意愿低

消费者食品安全意识不足，参与协同治理的意愿低。一般而言，消费者是与小餐饮密切相关者，应该是最关注食品安全的群体，也应该成为协同治理的目标及基础。消费者本身在协同治理体系构建方面，便具有信息获取优势，监管效率优势等，消费者拥有最直接和最终的食品安全信息，及时反馈给其他主体能够促进食品安全监管的优化，消费者的体量也应该可以成为协同体系中，最基础性的支持力量，在全方面提升食品安全水平、优化政府监管能力和科学决策方面大有裨益，更可以配合政府主导之下，与新闻、协会、经营者等组成监管联盟，共同担负起区域性的监管事业等。我国食品安全总体形势较为稳定，但是食品消费总量量大面广、产业基础“小、散、乱、低”、产销秩序不规范、诚信环境相对缺失、企业主体责任意识滞后、监管能力薄弱是制约食品安全的主要因素^[41]。因此，提出了食品安全社会共治的治理理念，强调的是从至上而下的管理模式转变为上下结合、国家与社会相结合的治理模式。就现实情况而言，食品安全问题已是一

个社会性问题、系统性问题，其涉及的复杂内容已经远远超过了食品安全监管部门职责，因此需要借助社会的力量，发挥社会各主体的责任意识 and 行动能力，共同监管食品安全，包括企业、政府和第三方监管力量，其中“消费者”就属于第三方监管力量。根据 S 经开区的调查反馈，消费者的食品安全意识明显不足，食品安全维权意识薄弱，维权食品安全氛围的责任感低。因消费者监督的不在场，大大提高了政府的执法成本和制约了政府的执法能力。

这一点同样与调查问卷和访谈结果相符合，在 S 经开区的调查走访过程中，大部分的政府部门工作人员都认为，其他社会主体参与积极性低，尤其是占据最多人数的消费者；而令人感到诧异的是，访谈中大部分消费者均表现出较好的参与意愿，这种情况也发生在其他主体方面，经营者、媒体、行业协会都认为自己参与协同治理的意愿高，其他主体参与协同治理意愿方面不如自己。由此可知，多元主体均认为其他相关主体加入协同治理行列意愿低，各主体之间的认知误差反应出缺乏对于协同文化的共识，意愿与行动之间缺乏协同耦合，这更印证出协同文化构建对于协同体系形成的重要促进作用。

总体而言，各主体在协同治理方面都存在一定的缺陷，从长远发展和整体建设的食品安全体系出发，推进和整合各方监督资源，增强各主体参与协同治理具有必要性，建立科学协同的多主体联合治理长效机制，应该是解决小餐饮食品监管问题的优先选择。

第5章 芜湖市S经开区小餐饮食品安全监管问题的对策

本文以协同治理理论作为理论分析基础,构建起协同制度、协同能力、协同文化的分析框架,在对S经开区深度分析的基础上,呈现了该区在小餐饮为代表的食品安全监管方面的现状,同时又基于该视角总结出影响治理效果的原因,得到小餐饮食品安全监管问题的对策,意图通过三个层面的优化,推动S经开区食品安全协同治理体系合理建立和有效运行。

5.1 改进规则与优化机制促进协同制度完善层面

5.1.1 构建与完善食品安全协同治理的法律体系

相关法律体系能够为食品安全协同治理提供制度性保障和法律支持,当前,法律对食品安全协同治理没有具体规定,只是存在一些原则与行动精神的倡议,未来还应该继续增加对于协同治理的具体内容进行明确。

协同治理的法律法规建设更应该将顶层设计与地方制度创新相结合,地方政府部门应该积极关注到已有的制度空白与治理盲区,积极推进地方的制度创新,除了关注到监管者和行政组织的制度建设之余,还要基于协同主导的身份,着力推进参与方式、参与氛围、参与区域的制度促进方案,应该关注多元主体参与的制度保障内容,对于经营者、消费者、行业协会等相关的责任义务进行制度革新与内容细化,真正保障多主体参与协同治理的有法可依。例如,S经开区可以通过广泛吸纳社会意见的办法,和为多主体参与食品安全规范文件起草与征询提供参与渠道,可以通过政府网站征求意见、问卷调查等方式,获取多元主体意见和建议,真正确保制定的食品安全相关法律法规具有高度认可度、高度适用性及内容全面性。

5.1.2 构建沟通协调联动机制

食品安全协同治理对于多主体的互相配合提出要求,各个主体除了在法律法规给与的制度性联系之外,还要建立沟通协调机制,既需要沟通平台的建立也需要机制内部的搭建。

这里对于沟通协调机制的要求,其实可以理解为对于沟通平台与沟通渠道建设提出要求,一种合理的多元沟通需要建立在一个合理的平台基础之上,这是厘

清主体关系、提升协同水平的重要方式。笔者认为,从国内外经验来看,这种沟通协调机制可以分为“平台机制”和“运行机制”两个方面,多元参与主体形成的食品安全治理之所以能够实现主体协同,一个重要的技术性支持是能够基于一个共享平台之上,这个协同平台承担着治理内容、方法、目标等重要协同要求的同步下达,并能够承担沟通反馈和整体情况的共享,因此“平台机制”是沟通协调的基础,在这方面可以参上海、广州等城市的优秀经验,引入面向终端的技术性平台,例如推进食品安全协同 APP 的开发,根据已有城市相关 APP 平台内容来看,该技术性平台实现了沟通的机制赋能,不仅能够提供成员监测数据录入与发布、还可以容纳不同主体注册登录,根据各自主体情况获得对应的权限范围,市场监管部门通常是作为主导者与管理员,为不同主体协同效应提升提供了沟通平台。

此外,除了技术性支持下的平台机制赋能之外,还应该注重协同主体沟通的制度性规定,例如设置“食品安全委员会”等中心协同机构,这事实上承担着沟通等多个环节的协同中心职能,还可以在此机构之下,增设食品安全协调委员会或根据种类进行协同小组设计,以不断扩大成员的方式推进协同体系内有效沟通,委员会还可以在政府授权与协助下,积极吸纳行业协会、新闻媒体、经营者代表等,以政府网站、微信小程序等方式收集社会主体对小餐饮食品安全监管的建议,并通过开展食品安全宣传活动或者新闻发布会进行解答,此外相关的沟通信息可以由政府重新组织整理,成为下一步政策决策的参考,实现了协同治理沟通维度的正向循环^[42]。通过制度建立充分发挥 S 经开区食安委的协调职能,因为有的食品安全案件涉及到多个部门,例如市场监管部门、公安部门、农业部门以及检察院等部门,这就需要食安委进行各部门调度,召开相关会议进行各部门信息沟通,提高各部门联合执法效率,充分发挥食品安全协同治理效果。

同时,地方政府根据自身的权力与能力范围,从一系列配套制度方面逐步完善食品安全协同共治,例如不断促进维权制度、举报反馈制度,政府与行业协会应该加强回应速率,严格界定处理时限,不断公开与拓展有效维权渠道,明确食品安全事件的责任和必须性;又如进一步探索公益性诉讼制度,支持社会组织或个体展开公益性诉讼;还可以完善投诉举报奖励制度等,以不断推进的制度优化,提升各方主体的协同能力,进而影响协同文化氛围的凝聚。

5.1.3 完善食品安全信用体系建设

对辖区内所有已登记的小餐饮主体建立统一信用档案,信用档案包含食品安全监管信息、小餐饮备案信息、抽检信息、行政处罚信息,并将相关信用档案信息在政府平台上向社会公布,并留有各社会主体反馈邮箱。对于消费者而言,可以第一时间知道小餐饮的食品安全状况,根据监管信息可以知道小餐饮经营者对监管部门发现的问题有没有整改到位,进行消费者对小餐饮食品安全监督,并将相关情况向监管部门反馈;对于小餐饮经营者而言,该项体系建设,将小餐饮的日常食品安全风险暴露在大众之下,这样,小餐饮经营者为了提高小餐饮信用档案信誉,平时会做好食品加工制作,提高小餐饮食品安全质量,积极对监管部门发现的问题立即整改,提高监管部门监管效率,从而促进小餐饮经营者落实主体责任意识。

完善食品安全信用体系建设具有积极意义。一、能够保护消费者的合法权益。二是能够对违法者形成震慑,使其守法诚信经营。三是能够约束监管人员的执法行为。四是能够引导社会舆论,形成协同文化的良好氛围。协同制度的完善进一步促进协同能力提升和协同文化氛围营造。

5.2 政府赋能多元主体以推进协同能力提升层面

协同治理并非自然形成,是建立在一定的协同能力基础之上的,协同治理体系构建的一个前提是,各个社会主体通过提升自身协同力实现效果达成。因此,政府部门需建立协同治理的自觉意识、认识到自身作为协同体系构建的中坚力量和能够发挥主导性功能,在这个基础之上,政府应该着力于监管力量合理配置,强化队伍建设,职能优化,朝向促进多元主体参与。政府部门应该居于强化多元协作的中心位置,并通过协作各个主体的办法,促进多元主体的分类协作,以政府赋能多元主体的形式促进整体协同。

5.2.1 政府部门自身协同能力方面

(1) 合理配置监管力量

首先,政府部门因积极争取将人员编制向食品安全监管部门倾斜,在食品安全社会关注度持续高压形势下,通过协调沟通汇报增加食品安全监管部门人员编制,加强基层食品安全监管单位的队伍力量。其次政府精简食品监管部门的办公室工作人员,将更多人员力量充实到基层市场监管所,增加基层食品安全监管人员数量,强化执法人员力量的合理配置,优化执法资源,提升基层食品安全监管

工作效率。最后，强化基层食品安全监管工作人员考核，扩大职位提升配置，通过食品安全监管工作实效，确定基层食品安全监管工作人员的职级晋升，要为有能力的人提供一个施展的舞台，对工作认真负责，尽职尽责的食品安全监管人员及时给予嘉奖，最大范围的将食品安全监管人员留在食品安全监管体系中，防止食品安全监管人员流失。

（2）加强食品安全监管队伍建设

首先，政府部门要强化食品安全监管人员食品安全相关法律法规学习，制定详细的食品安全监管人员的培训计划。通过“线上+线下”的培训方式，提升食品安全监管人员专业素质及职业素养，也可以通过老带新的方式，将食品安全监管工作经验和专业实践知识传授给年轻的刚入职的食品安全监管人员，尽快提升食品安全监管人员的专业能力。其次，政府部门可以开展食品安全监管技能竞赛等方式，主要比拼食品安全监管专业知识能力、食品案件处理能力、快速检测食品能力、处理食品安全投诉举报能力、食品相关行政许可指导能力以及帮扶相关食品监管主体的能力等，通过互相比拼及互相学习，强化食品安全监管队伍人员的实践能力。最后，政府部门挑选出一批食品安全监管能力高及实战能力强人员组成一支专门的小餐饮监管执法队伍。因为食品安全监管的工作涉及到行政审批、日常监管、执法办案以及处理投诉举报，这些工作都是需要专业性极强的工作人员才能完成。针对 S 经开区的食品安全监管压力繁重和力量薄弱的情况，建设一支专业的小餐饮执法队伍是非常必要的，食品安全的监管和执法工作都是有一定的自主权，法律法规的执行都是有一定的弹性，每个执法人员对法律法规的理解都是不一样的，这就有可能导致各个基层食品安全监管部门在执法规范不一样，针对同样的食品安全相关案件情况，各基层食品监管部门的处罚结果不一致，影响了政府部门的形象和执法公正性。因此建立一支专业的小餐饮执法队伍是必要的，通过集体培训、集中指导及统一口径来保障执法的一致性。在基层食品安全监管部门遇到突发情况，该队伍可以第一时间充实到基层食品安全监管部门，发挥执法队伍的能动性，解决食品安全监管压力繁重和力量薄弱的情况。

（3）政府赋能发挥食品安全监管系统的沟通协调能力的作用

沟通协调机制的建立是实现食品安全协同治理的基础，政府部门要有能力实施落实沟通协调机制，才能充分解决小餐饮食品安全监管问题，才能促进政府内部各部门的食品安全协同治理能力的提升。首先，政府开展小餐饮食品安全质量

提升专项行动,强化各食品安全监管部门协同配合,能够增加食品安全监管效果,全环节、全过程的监管,才能从源头上解决食品安全问题,将食品安全违法行为消灭在萌芽状态,提升食品安全监管工作效率,降低食品安全执法成本。具体开展专项行动如下,一是政府通过食品安全委员会办公室开展专项整治前的内容分解,将工作任务分解到各镇街、居委会以及市场监管部门,明确食品安全监管相关部门和人员的具体职责分工,将责任落实到个人,充分发挥食品安全监管部门和个人的工作积极性和能动性,提升专项整治工作效率。二是政府部门开展专项行动培训,通过定期培训、学习交流和现场指导,强化食品安全监管队伍力量,减少监管人员不会干现象发生。三是政府充分发挥好自身的总体调度协调能力,强化食品安全监管部门的协同能力,各食品安全监管部门既要落实好自身职责工作,又要积极互相配合,形成协同合力,各食品安全监管部门严格按照检查清单全面开展检查,按照工作部署安排的时间节点进行推进,全面完成小餐饮食品安全质量提升专项行动的工作要求,及时反馈专项检查结果及发现的问题,共同解决小餐饮食品安全监管问题。四是政府根据反馈的整治结果及发现的问题进行通报,督促食品安全监管部门整改到位,并要求各食品安全监管部门要建立长效机制,防止通报中类似的食物安全风险问题再次发生,持续发挥小餐饮食品安全质量提升专项整治效果,充分发挥政府的食品安全协同治理能力。

5.2.2 政府赋能小餐饮经营者方面

政府应该积极规范小餐饮制作加工全过程与多环节的食品安全,建立合理的沟通与信息互动机制,在督促经营者合法诚信经营的同时,将对于经营者的管理与服务相结合,增强食品安全相关知识,建立行业自律精神,培养社会责任感,此外还应该积极协助其改善加工制作环境、优化食品经营流程,提升食品品质与管理水平,严格遵守食品安全监管的要求,积极开展与其他主体之间的协同互动。另外,政府部门通过“监管+服务”方式强化小餐饮食品经营者监管,加强小餐饮经营者食品安全知识培训,将食品安全相关的禁止性标识粘贴经营场所,明确告知哪些行为是违法的,并签订食品安全承诺书;指导小餐饮经营者要严格按照《餐饮服务食品安全操作规范》进行食品加工制作经营,落实好进货查验制度、从业人员健康管理制度、索证索票制度等制度,督促小餐饮经营者将食品原料、半成品与成品分开存放,做好加工制作场所卫生工作及餐饮具清洗消毒工作,提高小餐饮经营者自我把控风险的能力,提升小餐饮经营者食品安全协同治理能力。

5.2.3 政府赋能新闻媒体方面

新闻媒体组织具有很强的舆论引导力和社会影响力,新闻报道不受空间限制,宣传速度快而广的特点。因此,政府部门应充分赋能于新闻媒体组织,发挥其在小餐饮食品安全监管中的社会监督作用。政府应该认识到新闻媒体作为强大舆论引导角色的重要意义。

首先,政府通过新闻媒体开展食品安全宣传,积极参与新闻媒体开展的食品安全宣传专题活动,形成政府和新闻媒体的互动,将食品安全宣传效果最大化发挥。在互动的过程中,政府部门着重发布消费者就餐提示、食品安全抽检信息、食品安全快检信息、日常监督检查和风险分级情况以及将要开展的食品安全相关宣传工作,提升人民群众的食品安全意识和维权意识。

其次,政府通过新闻媒体开展对小餐饮食品安全监管,借助新闻媒体舆论力量对小餐饮食品安全违法违规问题给予曝光,针对存在违法的小餐饮,政府部门加大对小餐饮违法行为的行政处罚,对于存在违规的小餐饮,政府借助媒体舆论力量,督促小餐饮经营者自觉整改到位,提升小餐饮经营者落实主体责任。

无论是关于食品安全知识宣传或者是食品安全事件的报道,新闻媒体能够发挥信息供给和价值导向的功能,政府应主动建立与之的信息交互关系,增强披露食品安全信息和食品安全问题的时效性、长期性、积极性,合理借助新闻媒体平台资源,发挥新闻媒体的社会影响力,构建起关于具有社会认同度的食品安全宣传与食品安全信息发布阵地。这对于新闻媒体从业者和行业提出了新的要求,应该增强食品安全相关专业知识的学习,实现新闻媒体的专业技能与食品安全素养的双重提升。此外,在构建食品安全协同治理体系,新闻媒体通过和政府部门的食品安全宣传互动,提升了社会的协同文化氛围营造。

5.2.4 政府赋能消费者和社会组织方面

政府需多措并举压紧压实小餐饮食品安全宣传,打造食品安全宣传矩阵,扎实开展“七进”食品安全宣传活动,即进超市、进市场、进饭店、进校园、进机关、进企业、进小区,积极引导群众参与食品安全宣传,提升人民群众食品安全意识,营造食品安全人人有责、共治共享理念。一进超市:执法人员上门发放并签订食品安全诚信经营承诺书,在超市门口、收银处张贴食品安全宣传海报,通过LED显示屏循环播放食品安全口号,营造良好宣传氛围。二进市场:在开展日常检查的同时,通过广播小喇叭、LED显示屏、宣传海报等方式,持续推送食品

安全知识。三进饭店：要求饭店墙上张贴食品安全宣传海报，桌上摆放食品安全宣传台卡。四进校园：组织执法人员走进高校、中小学、幼儿园开展食品安全宣讲培训活动、发放致家长一封信、在学校食堂张贴宣传海报和承诺书等方式，面向学校有针对性地开展宣传教育活动，形成“教育一名学生，带动一个家庭，影响整个社会”的良好共治氛围。五进机关：与管委会办公室共同开展食品安全宣传活动，大厅 LED 屏幕播放宣传食品安全知识，向管委会食堂工作人员宣传食品安全常识，加强食品安全应急处置能力，筑牢食品安全防线。六进企业：通过宣讲、交流座谈等形式，围绕食品安全知识，与企业深入交流探讨，向企业宣贯食品安全监管方面最新法规政策，形成“人人关心食品安全，社会各界携手共治”的局面。七进小区：向居民宣讲饮食健康、食品鉴别等食品安全知识，通过以案释法等方式解读食品安全知识。发动党建志愿者进楼道向居民发放食品安全宣传单页及致全体居民的一封信。政府通过强化宣传渠道，强化消费者和社会组织的食品安全知识的学习，提高消费者和社会组织的食品安全意识，充分发挥消费者和社会组织的食品安全监督作用。

在吸取优秀经验的基础上，政府还可以拓展业务理念，将一些具有专业性的社会组织吸纳到行政监督体系中，比如食品行业协会，因其对加强食品行业自律、推动行业诚信建设具有独特优势，所以政府部门应重视与行业协会的深度合作。一方面通过指标设置、资源供给等方式，协助协会能够构建其具有专业性的监管技术，能够赋予协会一定的监督权力，通过责任明确与权利界定，最大程度发挥协会的监督职能。另一方面，政府应该协助协会构建其内部规范管理制度，促进协会建立健全相关监督机制，增强协会的公共事务参与的积极性和责任感，落实协会参与监督的具体介入办法等，例如政府可以建立购买服务的机制，实现行业协会与行政监督系统的吸纳，具体而言，政府购买第三方食品安全检查服务、食品安全快速检测业务及社会食品安全满意度调查服务等，在协助协会发展的同时，增益整个协同体系。

总而言之，政府通过丰富食品安全监管的办法，将消费者监督、社会组织的专业性社会性功能与食品安全监管的体系构建相结合。这事实上一方面增加了政府与相关主体关于协同的能力，一方面也有益于整个社会关于协同文化氛围的营造。

5.3 激活多元主体意识以营造协同文化氛围层面

将协同文化的整体性划分为各个主体的协同意识,基于多元主体的协同意识激活与互动,促进和增强协同文化氛围营造。

5.3.1 增强政府监管部门的协作意识

传统政府治理视域中,单向度、自上而下被视为是长期具有的监管意识,因此S经开区为促进食品安全协同治理,政府部门应该作为系统主导者,转变治理思维与职能认识,推进协同文化的营造,以协同理念代替单方面管制的常规思维,为积极容纳多元主体参与监管提供合理性的观念场域,协作意识树立还要求政府能够对于自身的主导性地位有一定自觉认识,强化政府部门对各主体的凝聚力,通过主导政府各食品安全相关部门协同治理,并积极吸纳社会主体参与食品安全协同治理中来,营造良好的食品安全协同文化氛围。

首先,政府需要落实自身的食品安全属地管理主体责任,为加强建设政府内部各部门食品安全协同治理,需要以政府为主导,统筹相关食品安全监管部门设立相应的食品安全监管机构,明确食品安全监管部门的主体责任,履行自身职责,并相互配合,协同推进食品安全治理工作,激活食品安全监管部门的协同治理理念。其次政府根据各部门的食品安全监管职责进行明确分工。比如,市场监管部门对小餐饮食品安全监管工作进行统筹安排,结合区域实际情况,制定行之有效的政策规划,制定小餐饮食品安全标准,作为小餐饮食品安全日常监管的主要内容;财政部门要对小餐饮食品安全智慧化监管和相关食品安全抽检快检工作提供资金保障,确保能够有效满足食品安全监管的资金需要;镇街部门落实食品安全属地管理责任,执行食品安全包保责任制度,按照包保责任清单每季度对小餐饮开展包保,镇街并对包保领导落实属地管理责任开展督查,防止属地管理责任落实不到位。最后政府将食品安全监管工作纳入相关政府部门的考核中,督查食品安全监管部门落实食品安全监管职责的情况,对落实不到位的食品安全监管部门进行约谈、通报,对相关食品安全监管部门予以考核扣分。

政府通过对小餐饮食品安全监管部门的职责确定、工作安排以及督查考核,强化相关部门的食品安全监管意识,加强相关部门的食品安全合作,让各部门主动开展小餐饮食品安全相关工作,从而激活食品安全监管部门的协同治理意识,营造了政府参与食品安全协同治理的文化氛围。

5.3.2 强化小餐饮经营者落实主体责任意识

《食品安全法》明确规定小餐饮食品经营者是食品安全的第一责任人，小餐饮食品安全同样是一个多环节的食品加工制作经营过程，许多环节都处于难以被监管的处境，因此这就需要通过培养小餐饮经营者自身社会责任与自律精神，鼓励和引导该主体将经济利益与社会公共利益有机结合，鼓励该群体依法诚信经营；同时，政府为主导的多元主体，也应该在该群体遭遇问题时，及时予以援助，帮助小餐饮等经营者走出困境。对于破坏行业声誉、造成严重食品安全的经营者，应该及时予以处理，赏罚分明，净化行业风气。

食品安全监管部门的日常监管是保障小餐饮食品安全外部力量，小餐饮经营者对食品安全的关心及重视是保障小餐饮食品安全内部力量。真正解决小餐饮食品安全监管问题，还需要充分发挥内部力量，这样从根源上解决食品安全问题，提升区域整体小餐饮食品安全质量水平。为提高小餐饮经营者对食品安全的重视程度，需要政府激活小餐饮经营者主体责任意识。

首先，政府部门开展小餐饮经营者食品安全主体责任意识培训，着重“以案释法”的培训，通过典型案例来解读《食品安全法》和《刑法》，比如“麻辣烫中非法添加罂粟粉，小餐饮经营者领刑法”的案例，解释《食品安全法》中第一百二十三条：用非食品原料制作加工食品，违法经营的食品货值金额不足一万元的，处十万元以上十五万元以下罚款；货值金额一万元以上的，处货值金额十五倍以上三十倍以下罚款；情节严重的，吊销许可证，可以由公安机关对小餐饮经营者处五日以上十五日以下拘留等，深入浅出的讲解行政处罚和刑事处罚。通过具体案例，加强小餐饮经营者对食品安全的敬畏之心，强化小餐饮经营者主体责任意识。

其次，政府部门加强小餐饮经营者食品安全知识培训。小餐饮经营者有食品安全主体意识是保障食品安全的基础，真正能够减少食品安全问题的发生，还需要政府部门对小餐饮经营者开展食品安全知识培训。重点讲解小餐饮日常监督检查表，从许可管理、制度管理、人员管理、环境卫生、采购贮存、加工制作过程、专间、设施设备维护及餐饮具清洗消毒等方面开展详细解释说明，并邀请小餐饮经营者到辖区小餐饮示范单位进行参观学习，在现场向小餐饮经营者解释食品加工制作各个环节的具体要求，最大程度提高小餐饮经营者食品安全知识培训的实效。

最后,通过政府对小餐饮经营者主体意识和主体能力的培训,促进了小餐饮经营者在食品安全方面的主动作为,从而减少食品安全风险,降低食品安全事故的发生,激活小餐饮经营者主体意识,营造小餐饮经营者参与食品安全协同治理的文化氛围。

5.3.3 提升社会主体参与意识

这里不仅包括新闻媒体,还包括了广大消费者。新闻媒体承担的舆论宣传功能,是增益食品安全协同治理的重要力量。为进一步促进食品安全协同治理,新闻媒体应增加参与意识,通过提升对该议题的关注度、补充相关知识、提升新闻业务素养等方式增加参与能力,此外还应该发挥平台功能与新闻传播优势,为社会大众及时提供食品安全相关新闻报道和舆论引导,对于社会关注的重点食品安全问题与事件,应保持客观报道、深度发掘问题根源、持续跟进问题处理等,与其他主体共同建立和培育面向社会大众和受到社会各界认可的信息发布平台。消费者同样应该积极参与到协同治理中去,作为最广泛和最多的群体,消费者是食品安全事业的最终收益方,也应该为食品安全事业发展贡献力量,鼓励广大消费者积极参与到协同治理行动中,树立大局意识和强化参与意识。政府主导下,其他主体也应该积极拓展出多种参与方式,促进消费者投身到食品安全治理中去。

对于新闻媒体而言,政府部门应积极开辟出新闻媒体参与食品安全治理的渠道,比如食品安全监管部门可以邀请新闻媒体联合开展“随机查网红小餐饮”,在活动开展前,新闻媒体通过发起网络调查选出区域内的网红小餐饮,并从网红小餐饮名单中,随机选出几家网红小餐饮作为本次联合检查的对象,将检查全程进行现场直播,监管部门对每个环节的检查内容进行详细讲解,普及食品安全知识,新闻媒体讲解消费者在平时就餐时的注意事项,检查结束后,新闻媒体及时公布此次“随机查网红小餐饮”检查结果,对检查结果规范的单位给与积极宣传,对于操作不规范的单位,给与舆论压力,督促小餐饮经营者整改,充分发挥新闻媒体参与食品安全协同治理的作用,提升新闻媒体参与食品安全协同治理的意识,营造出食品安全协同治理的良好文化氛围。

对于消费者而言,首先,政府部门应积极拓宽消费者参与食品安全监管的渠道,消费者作为食品安全监管的重要“第三方力量”,虽然目前有12315投诉举报平台以及12345政务服务平台,随着社会经济的发展,已经不能满足消费者对食品安全监管和食品安全维权的需求,政府部门应积极开辟食品安全监管的信件、

邮箱、公众号及“随手拍”平台等渠道收集消费者对于食品安全的意见、建议以及维权要求，将消费者意见建议融入到食品安全日常检查工作中去，并通过上述平台及时的反馈给消费者，最大限度的增强消费者对食品安全监管的参与感，提升消费者食品安全监督意识

其次，优化投诉举报奖励机制。政府部门在现有的投诉举报奖励制度基础上进行创新，放宽奖励发放条件、优化奖励发放程序、简化奖励发放流程等，比如，消费者通过“随手拍”平台反馈发现的食品安全问题，经食品安全监管人员核实后，该食品安全问题确实比较典型和风险较大，即发放奖励，通过微信方式转账到消费者手里。政府部门通过优化投诉举报奖励机制，最大限度的强化消费者对食品安全监管的积极性。

最后，政府部门需强化信息公开。政府部门将消费者的食品安全监督内容纳入食品安全信用体系中，及时将消费者的食品安全监督内容放进食品经营者的信用档案中，并扩大信息公开的渠道，不仅仅在政府官网及公众号公示，还借助新闻媒体平台进行公示，提升食品经营者信用档案信息的宣传面。同时设置专门的平台对消费者发现的食品安全典型问题进行曝光，对于严重违法违规行为的食品经营者，将其店铺详细信息、违法违规情况以及相关照片在平台上进行通报，增加消费者参与食品安全协同治理的获得感，从而激活消费者的主体意识，营造协同文化氛围。

总体而言，小餐饮为代表的食品安全监管是一项长期事业，构建协同治理体系对于相关主体而言，都是符合其长远利益和根本利益的，协同文化建设应在上述意识促进的基础上，继续凝聚各参与主体的目标一致性和意愿一致性，真正将食品安全协同治理参与主体的主体性意识与行动深度结合，实现食品安全协同治理体系有效建立和持续运行。

结语

食品安全已经成为关系到人民群众最根本利益和国家长期稳定的重大事项。近年来，食品安全风险正在不断加剧、食品安全事件屡次爆发，食品安全治理的压力与日俱增，人民群众对于食品安全的诉求也日渐高涨。对此，党与国家不断强化政府监管能力，不仅修订了严格的《食品安全法》，同时也在组织重构方面促进食品安全监管，以上无疑是表现出对于食品安全风险治理的重大关切。但随着市场经济的快速发展、城乡人口的快速流动、科技技术的飞速进步等情况，食品生产经营主体数量与日俱增、食品生产与经营的多样化趋势，食品体系的经营结构更加复杂与多元，以政府为垄断的单向度监管难以实现社会对食品安全诉求的满足，食品安全监管的效能提升受到严重限制。故，本文认为食品安全监管应走向协同治理，并在协同治理的理论指引和经验基础上，不断吸纳多元主体参与社会事务治理，同时也应该看到政府在这个协同治理系统中的主导者角色，通过制度设计与机制优化等办法，培育多元主体的协同能力，营造社会协同氛围，最终促进协同治理系统的构建。本文以“小餐饮”这种食品经营形式为窥镜，通过问卷与访谈相结合的方式，呈现对芜湖市 S 经开区的食品安全监管的现状，在协同治理的理论架构下，梳理出 S 经开区协同治理难以形成的成因，最后结合食品安全协同治理的内在逻辑，针对 S 经开区案例的具体问题，给出了优化建议。

参考文献

- [1] Henson S, Hooker N H.Private sector management of food safety:public regulation and the role of private controls[J].International Food and Agribusiness Management Review, 2001, 4(1):7- 17.
- [2] G M M ,A F ,A J C , et al.Co-regulation as a possible model for food safety governance: opportunities for public-private partnerships.[J].Food Policy,2007,32(3):299-314.
- [3] Law T M ,Kim S .Specialization and Regulation: The Rise of Professionals and the Emergence of Occupational Licensing Regulation[J].The Journal of Economic History,2005,65(3):723-756.
- [4] Bolek S.Consumer knowledge,attitudes,and judgments about food safety:A consumer analysis[J].Trends in Food Science & Technology, 2020, 102:242-248.
- [5] Chapman B ,Gunter C ,Kniel E K , et al.Local Food Systems Food Safety Concerns [J].Microbiology Spectrum,2018,6(2):
- [6] Whitehead.A.Elements of an effective national food control system[J].Food Control, 1995(5):247-251.
- [7] Nychas E G ,Panagou Z E ,Mohareb F .Novel approaches for food safety management and communication[J].Current Opinion in Food Science,2016,12 13-20.
- [8] Richard A.Merrill, Jeffrey K.Francis.Organizing Federal Food Safety Regulation [M].Van No Strand Reinhold, New York, 1999:456-543
- [9] Svend Laulund,Anette Wind, Patrick M.F.Derkx,Véronique Zuliani.Regulatory and Safety Requirements for Food Cultures[J].Microorganisms, 2017, 5(2).
- [10] 唐任伍, 张士侠. 现阶段我国食品安全风险的多维度特征[J]. 人民论坛, 2020(16): 60-61.
- [11] 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, (03):227-233+239.
- [12] 杨建国, 盖琳琳. 食品安全监管的“碎片化”及其防治策略——基于整体性治理视角[J]. 地方治理研究, 2018, (04):15-25+77-78.
- [13] 唐钧, 李丹婷. 我国食品安全管理:特征、根源与政策建议. 探索[J], 2008. (06):74-78.
- [14] 周清杰. 论我国当前食品安全监管体制的制度困局[J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2008, (06):28-32.
- [15] 马英娟. 独立、合作与可问责——探寻中国食品安全监管体制改革之路[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2015, 40(01):38-45+159-160.
- [16] 詹承豫. 中国食品安全监管体制改革的演进逻辑及待解难题[J]. 南京社会科学, 2019(10):75-82.
- [17] 解静伟. 食品安全监管机制创新研究[J]. 食品安全导刊, 2023(08):14-16+26.
- [18] 张景淇. 中国食品安全监管制度变迁路径与动力研究[D]. 兰州大学, 2020.

- [19] 张英男. 完善协同治理 保障食品安全[J]. 社会治理, 2017(02):102-104.
- [20] 朱俊奇, 茆京来. 我国食品安全监管政策性评价[J]. 中国食品卫生杂志, 2020, 32(01): 53-56.
- [21] 陈季修, 刘智勇. 我国食品安全的监管体制研究[J]. 中国行政管理, 2010, (08):61-63.
- [22] 壮立动, 林丽云, 张芳瑜等. 101 年度观光夜市、美食街等小型餐饮店卫生管理辅导成效[J]. 食品药物研究年报, 2013(4):436-441.
- [23] 李严婧, 严苏桐. 中小城市小餐饮的治理:问题与对策——以宿迁市为例[J]. 现代商业, 2014(35):21-22.
- [24] 孙娟娟. 餐饮等小业态的发展与城市治理[J]. 中国食品药品监管, 2020(05):92-97.
- [25] 张洪涛. 中小型餐饮企业经营问题及对策分析[J]. 山西农经, 2019(01):19-21.
- [26] 张豆. 当前小餐饮监管中面临的问题及对策[J]. 食品安全导刊, 2018(24):24.
- [27] 黄玉叶. 城市街边小餐饮食品安全管理的建议与对策研究[J]. 现代食品, 2021, (15):104-106.
- [28] 周越. 当前形势下基层小餐饮的质量监管[J]. 食品安全导刊, 2023(09):4-6.
- [29] 李朋. 小餐饮食品安全监管问题与对策研究[J]. 现代食品, 2022, 28(15):145-147.
- [30] 黄春兰. 南宁市小餐饮食品安全政府监管标准化建设探究[J]. 食品安全导刊, 2023, (24):38-41.
- [31] 常丹阳. 浅析社会治理中的食品安全问题[J]. 现代食品, 2023, 29(15):118-120.
- [32] 孙利国. 当前餐饮食品安全监管存在问题及对策初探[J]. 今日中国论坛, 2013, (21):456+458.
- [33] 中国法制出版社. 中华人民共和国食品安全法[M]. 中国法制出版社:201812. 64.
- [34] (德)赫尔曼·哈肯. 协同学——大自然构成的奥秘[M]. 凌复华译. 上海: 上海译文出版社, 2005.
- [35] 郭烁, 张光. 基于协同理论的市域社会治理协作模型[J]. 社会科学家, 2021, (04):133-138.
- [36] 张振波. 论协同治理的生成逻辑与建构路径[J]. 中国行政管理, 2015(01):58-61+110.
- [37] 叶林, 梅畅. 以培育促进协同: 社会生产理论视角下协同治理的变迁逻辑——基于广州市社会应急力量发展的研究[J]. 理论探讨, 2024, (02):63-69.
- [38] 何水. 协同治理及其在中国的实现——基于社会资本理论的分析[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2008, (03):102-106.
- [39] 田培杰. 协同治理概念考辨[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2014, 31(01):124-140.
- [40] 翟雪华, 杜兴兰. 协同治理视角下食品安全治理问题研究[J]. 食品安全质量检测学报, 2019, 10(14):4796-4802.
- [41] 张曼, 唐晓纯, 普莫喆, 张璟, 郑风田. 食品安全社会共治:企业、政府与第三方监管力量

[J]. 食品科学, 2014, 35(13):286-292.

[42] 赵学涛. 以“社会共治”理念统筹食品安全监管[J]. 食品研究与开发, 2014, 35(14):125-128.

致谢

通过这几年的学习，不仅让我的理论知识和实践能力有了很大的提升，更让我获得一段宝贵的人生经历，使我的生活变得充实，丰富了人生的阅历。

首先衷心感谢学校老师和同学们。衷心感谢导师对我的无私关怀和教导，对于本篇论文而言，从开题、写作到最后的定稿，都离不开导师的指导。还有学院的各位老师对我知识的教育和启迪，从他们丰富、生动的授课中，让我获得了大量的专业知识。同时，我非常感谢研究生阶段的同学们，感谢他们曾经给予我的许多关心和鼓励。

最后非常感谢我家人的支持。感谢他们这么多年无私的奉献，他们是我坚强的后盾，给我创造了良好的学习和生活环境，让我充满信心与力量。