

# 居委会协同参与食品安全卫生监管方式研究

## ——以甘肃省 A 社区为例

张 军

西北师范大学管理学院 甘肃兰州 730000

**摘要：**社区协同参与食品安全卫生治理是基层治理的重要内容，其协同参与方式影响治理效果。以 A 社区为例，在协同参与辖区食品安全卫生治理的过程中，居委会主要通过日常监督检查商户并向政府反馈情况的方式实现对这一公共事务的协同参与，但也存在协同步骤缺乏规范性、监管方式单一、沟通方式缺乏互动性、协同监管成效表面性等问题。从政府职能下移、社区治理能力受限、沟通意识薄弱、监管体系不健全等方面查找原因后，建议加强协同规范程度、提高社区自治能力、强化协同信息共享、多元主体协同参与，以此完善居委会协同参与方式。

**关键词：**居委会；协同参与；食品卫生监管

### 1. A 社区协同参与食品安全卫生监管方式的现状

民以食为天，中国十八大以来，以习近平总书记为核心的党中央坚定地把食品安全治理纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局和“四个全面”的战略布局中，开创具有中国特色的食品安全治理道路，推动食品安全治理体系成为国家治理体系不可或缺的重要组成部分。与此同时，基层治理在社会主义现代化治理过程中也愈发重要，研究 A 社区协同参与食品安全卫生监管方式现状，我们要先对甘肃省 A 社区进行了解。

#### 1.1 A 社区简介

首先，A 社区成立于 2001 年，总面积约 0.64 平方公里，现有常住人口 3112 户 7173 人，流动人口 249 人，社区主要管辖服务所属大学及其家属院，以及所属的附中、附小、幼儿园和辖区企业 40 家，社会组织 12 个，银行 5 家，个体工商户 201 家，是居住、金融、教育、卫生、文娱等功能齐全的社区综合体。

#### 1.2 A 社区协同参与食品安全卫生监管方式现状

我们结合社区情况，通过访谈提纲在与工作人员的交流中，我们可以发现 A 社区协同参与食品安全卫生监管方式的部分现状，A 社区在参与食品安全卫生监管的协同主体主要是所在安宁区的市场监督管理局。

##### 1.2.1 社区协同参与的步骤

A 社区和相关政府工作部门间在食品安全卫生监管上的

工作具有一定的程序和步骤，按照监管的整个过程来说主要分为三个阶段：前期工作安排、常态化工作监督、工作汇报与接受阶段。

前期工作安排阶段：基层政府将食品安全卫生监管的部分工作直接安排给社区，政府工作人员与社区工作人员进行工作的分工，社区负责的工作由社区工作人员进行贯彻实施。常态化工作监督阶段：这一阶段主要是社区进行日常的食品安全卫生监督，对辖区内的固定餐饮店和流动摊点定期巡查，发现问题首先给予口头警告。

工作汇报与接受阶段：社区工作人员在巡查监督的时候发现部分餐饮店存在卫生状况特别糟糕的情况下，在口头警告后仍然没有改正，会将情况向有关政府部门进行报告，相关部门接受社区工作人员的汇报会进行管理。



图 1 社区协同参与的阶段

##### 1.2.2 社区对经营场所的监管方式

在实际过程中，社区对食品经营场所的监管方式较为简单，主要是在政府部门工作人员简单的口头工作安排下进行，并没有明确的方式和方法，监管的方式也是常规性的检

查为主。



图2 社区对经营场所的监管方式

### 1.3 社区和政府的沟通反馈方式

(1) 面对面沟通：作为最传统的交流方式，政府工作人员和社区工作人员面对面进行工作的安排与交接，通过面部表情、肢体语言和声音来传达信息和情感。由访谈结果可知，在最初，政府工作人员便是采用这种方式进行社区辖区内食品卫生监管的工作安排。

(2) 电话沟通：具有即时性和方便性，不受地点限制，当社区工作人员遇到二次问题餐饮场所，在第一次提醒告诫无果，并且情况相对比较严重时，会直接通知政府部门，以便尽快取得联系，向最新情况告知政府部门。

(3) 微信沟通：随着智能手机和社交媒体的普及，微信聊天已成为日常生活中最常用的聊天方式之一。工作人员可以保存聊天记录，拍摄现场视频，具有记录性和便捷性，同时提供更多的思考时间。

### 1.4 社区协同参与方式的效果

国家简政放权的背景下，为了缓解地方政府的工作压力，加强基层治理，将类似于食品安全卫生监管的部分前期工作交于社区管理，根据访谈内容可知，A主任提出“一般情况下，我们进行口头警告后，大多数餐饮店都会改正”，我们可以发现社区工作人员的工作成效是很显著的，至于不能改正问题的少部分餐饮场所，当社区工作人员再次发现餐饮经营场所问题，在劝说和口头教育无果后，工作人员提出会联系市场监督管理局，因社区没有行政执法权，当有执法权的政府部门出面解决问题时，相关餐饮场所的问题都会得到解决。其协同参与方式的效果是很明显的。这在一定程度上将社区纳入监管的主要轨道上，加强居委会自治的能力，也提高了监管的社会性，更好地实现食品安全卫生监管。

## 2. A 社区协同参与食品安全卫生监管方式存在的问题

### 2.1 协同步骤缺乏规范性

规范性具有指导和约束的作用，制定规范可以确保公

正与公平，维护社会秩序和安全。明确的行为准则和法律规范可以为社区的行动提供依据，也让社区的行为具有一定的行动标准。A社区在协同政府部门进行食品安全监管时表现出其工作缺乏规范性问题，也缺少法治化色彩，A主任表明其进行食品安全监管的协同工作并没有明确的规章文件，只有政府部门人员的口头说明。并且社区工作人员在进行食品安全卫生监管的协同工作中并没有执法权，但是其进行监督的过程带有执法化趋势。

与此同时，原本进行辖区内网格化治理的社区网格员，在政府工作人员的要求下，此项辅助性的前期监督工作由其接手，网格员在监督过程中也缺乏食品卫生检查的专业性，并不具备专业知识，对于餐饮经营场所发现的问题也并没有具体可以量化的指标，这些在治理过程中表现出其缺乏规范性。

### 2.2 监管方式呈现单一性

《居委会组织法》明文规定，政府与社区是“指导与协助”“服务与监督”的关系，但实际中却演变成了“领导与被领导”的关系，社区对居民负责却演变成了社区对政府负责。相关政府部门为了方便地区管理的组织化、精细化，在食品卫生监管上将A社区也拉进政府行政过程中，但是这种多方负责和管理的实践下容易引起更多的形式主义，在主体间关系上，中国国内学者普遍是在政府处于协同治理核心地位的基础上，来探讨政府与其他多元主体的协同合作关系。虽然多元协同的社会治理模式主张主体间的地位平等和利益均衡，但仍强调政府关键作用的发挥。<sup>[1]</sup>A社区在协同政府部门进行食品安全监管时，政府部门仍然处在核心地位，但是最基本的面向群众和社会的工作交由社区去完成，在直接去检查这一方面，社区又好像扮演着主要角色，这就形成社区一味地配合政府部门的工作，在食品安全卫生监管上缺乏自己的工作安排和措施，不能自主地采取新的方法和策略对相关食品餐饮门店和摊点进行监督和管理。

政府作为国家权力机关的执行机关，在各项活动中严格按照国家法律规定，也可以根据地方的具体情况制定地方性法规。A社区和政府部门存在协同治理的关系，但是社区却没有立法权，同时在实际工作中忽略了社区公约导向，也没有发动居民参与，当被问到是否有居民反映辖区内餐饮店卫生问题时，A主任也提出“我们配合政府部门工作的年限不长，目前也没有收到居民向我们反映这方面的问题”，这

说明即使居民发现了问题，也缺乏向社区反映的意识。A 社区在食品安全卫生监管上目前只和政府部门有工作的协同，在监督和管理上并没有其他社会主体参与，也没有充分发挥居民自治和社会监督的作用。

### 2.3 沟通方式缺乏互动性

有效的信息沟通有利于食品安全卫生监管工作的指挥和行动，也能充分协调政府部门和社区的关系，划分社区和政府部门在监管方面的责任，提高监管成效。社区在日常工作监督过程中并没有对问题餐饮店作出明确的清单记录，在向政府部门反映工作时，这对于重复出现问题的商家也没有具体的数据和材料作为支撑，社区工作人员仅仅凭借个人记忆中的问题餐饮店进行再次检查，并将再次出现问题的餐饮店向政府部门进行上报。

与此同时，政府部门难以掌握社区在这一方面所做出的具体工作，也不能细致地了解在社区日常食品卫生监管工作中出现问题商家的具体情况，只能收到社区提交的问题餐饮店位置与名称等大致的问题，对其进行检查，对于事件的处理也没有向社区进行反馈的程序。这使得在协同治理的过程中双方信息难以完全掌握，缺乏互动性。

### (4) 协同监管成效表面性

表面性则是指在观察事物时，只看其表面现象和外部联系，不作深入细致的调查研究。在 A 社区协同参与食品卫生监管时，总体上对于餐饮经营场所的监管方式显得更为灵活，其取得的成效也是明显的。但是这也只是协同参与的外在表现，而没有深入了解事物的本质和内在联系。居委会作为自治组织不具备行政权力，从我国居委会成立的历史渊源上看，成立社区居委会主要是政府为了弥补“单制”解体后出现的社会管理真空的需要。20 世纪 90 年代，单位制解体后，大量下岗工人涌入社会，给社会治安、社会稳定带来不利影响，基层社会问题日趋严重，在这种情况下，国家提出加强社区建设、巩固基层政权。因此，政府主要是把社区建设看作是加强基层社会管理和基层政权建设的主观需要，而弱化了为居民提供社会服务的主体需要。<sup>[2]</sup>这就使得社区在配合国家治理的同时，其服务性作用大大减弱，而行政化趋势不断加强，A 社区之前在食药局协同下工作，2019 年区市场监督管理局成立涵盖了食药局的职能，在政府部门的要求下开展食品安全卫生监督工作，这必然会在一定程度上加大社区的工作量，服务型的自治组织增添了行政色彩，表

面上是在进行社区治理，但其实质性更接近于加强地方政府的管理。

在其成效表面性的背后，还可能会出现一些问题，例如社区在分配工作时，对原本就处理繁杂工作的网格员来说，会加重网格员的工作负担；在社区监管工作中，是否会出现包庇行为从而产生工作中的徇私舞弊情况；餐饮经营场所对社区固定时间派出网格员进行检查，已演化出“上有政策，下有对策”的现象等。

## 3. A 社区协同参与食品安全卫生监管方式问题的成因

### 3.1 协同规则不够明确

我们可以发现，社区治理的政策和法规从中央出发，再到各省市在中央政策的前提下进行完善，这对社区治理已经有了较为明确的治理方向和手段。但是，政策执行时，在具体的实施和贯彻上又缺乏明确的规定，A 社区承接了相关政府部门的工作和职责。A 社区相关工作人员 A 主任提出，之前在社区的工作中并无此项工作内容的，但随着最近几年政府职能的转变，政府工作人员前往社区进行工作任务的安排，将原本全权由政府部门负责的工作任务进行下放，使得社区承担起了这份责任。与此同时，政府本身所拥有的资源，又显现极端的稀少或缺乏，加上人力结构的失调、自主性逐渐腐蚀与割据主义的形成，造成地方政府运作上的难题，以致在治理上就有力不从心之感。<sup>[3]</sup>这便使得政府逐步成为开放型政府，加强了和社区之间的关系，将基层政府的部分工作交于社区进行，在食品卫生监管的工作政府职能上简单下移，但是并没有制定明确的流程和具体的规章制度，在社区协同参与监管中缺乏制度性规定和明确的规章制度，使得协同参与的步骤大大降低。

### 3.2 社区治理能力受限

首先，社区工作人员的治理和参与能力对于社区治理的成效愈发显著，与此同时，社区内所拥有的资源是有限的，社区对资源的整合能力也影响食品卫生监管成效。其次，我国社区治理资源的配置遵循“居民申请—报送上级—上级审核—拨款”流程进行，对于潜在问题或缺少关注的问题资源配置则不足，资源配置缺乏目的性、针对性。<sup>[4]</sup>与此相同的是，A 社区工作人员学历多以高中和本科毕业为主，平均年龄四十岁，对于社区的治理虽然一直学习新的治理策略和路径，以工作人员对于电脑的应用能力为例，在对辖区内企业的经济普查工作中，工作人员将统计数据打印后发放实习生

一一比对，但是在电脑上可以直接进行筛选标记，在长期的工作中形成人工操作的思维，对于电子设备的依赖性较弱，这也导致在面对部分工作时，工作效率的降低。此外，社区工作具有复杂性，在协同参与食品卫生监管的过程中，A 社区作为居住、金融、教育、卫生、文娱等功能齐全的社区综合体，并没有广泛发动居民和群众参与监督，也没有提供群众反馈和举报渠道。A 主任提出社区没有遇到过对于居民举报辖区内食品餐饮问题的情况，让我们不禁怀疑居民是否知道社区在协同参与食品卫生监管中的工作和地位，社区没有充分发挥社区的自治作用，缺乏工作的宣传，这使得资源不能得到很好的利用，很大程度上限制了社区的治理能力。

### 3.3 协同沟通意识薄弱

社区在市监局等政府部门的协同下共同参与食品卫生安全监管已经是目前 A 社区的一项常态化工作，在我国的整个危机管理流程中，危机预警缺位、危机处理滞后、危机善后不力等问题原因，危机管理信息沟通不畅，信息沟通机制作为危机管理的核心，是危机管理者及利益相关人信息传递与反馈的保障。<sup>[5]</sup> 同时，管理大师罗宾斯提出“沟通与管理成效密切相关”，现代管理学之父德鲁克也提出“沟通是成功的首要条件”，这都可以看出沟通在管理中的重要性。同样，在社区自治和政府管理活动中沟通也必不可少。我们必须意识到，A 社区和政府部门在目前食品安全中协同监管的问题是比较明显的，虽然沟通环节最少，仅有政府部门和社区主体。就目前来说，A 社区和政府部门间协调的沟通意识仅仅停留在原始的工作汇报中，A 主任的访谈中我们发现只有在收到政府部门工作安排和社区工作人员对其进行工作反馈时才会产生彼此的沟通，对于具体的过程信息和数据并没有过多的沟通，过于重视结果，忽略了过程中的沟通和协商。

### 3.4 监管体系尚不健全

城乡基层治理改革是我国城乡转型时期的必然要求，社区作为城乡治理的基本单位，在推动城市化和城镇化发展中的地位举足轻重，面对日益复杂的社会环境，政府和社区在食品安全治理与监管上迫切需要系统性治理方式来维护基层社会的稳定和发展，而社区在协同参与食品卫生监管的过程中并没有建立完善的体系，政府部门对于社区协同监管的工作安排也没有完整的体系。同时，社区是由包括居民、企业、社会组织、政府等派出机构所构成，A 社区内部居民

主要是以其包含不同社会主体，在统一一个场所下进行共同生活与社会活动，主体间本身具有差异性，虽然教职工占据大多数，居民文化水平相对较高，但是其中仍然有其他各行各业的人，各主体间的社会活动也具有特殊性，在普遍的社会交往中，因主体的差异性和活动的特殊性使社区作为一个自治组织在治理中体现复杂性，而居委会忽略了这些主体，A 社区只是单一地依靠网格员进行简单的巡查，自身也没有合乎实际的监管新方法和手段。

## 4. 改善 A 社区协同参与食品安全卫生监管方式的对策

### 4.1 加强协同规范程度

加强政府部门和社区协同的规范性，首先就要适度下移政府的职能，减少社区的行政责任。在减少政府职能下移的同时，也要提高基层政府的治理能力，加强基层政府资源整合，提高公务员执行政务的能力。

其次，要激励相关主体利益表达，正视其利益需求。政府部门的相关主体之间应开诚布公，尊重彼此利益关切，视利益表达为协同治理实现的前置条件而非障碍。<sup>[3]</sup> 同社区进行食品安全监管的政府相关部门要提高自身职能定位，关注社区的利益诉求，明确各自责任，加强基层政府自身队伍建设，提高自身监管的能力和效率。

最后，建立责任清单，中央和省市的政策在执行时，在具体的实施和贯彻上缺乏明确的规定。因此应注重对政府和社区权责进行明确的规定。首先，明确政府与社区居委会的职能。按照政社分开、政事分开、权责利一致的原则，合理界定两者的职能边界，制定出两者的“工作清单”，建立健全政府及其职能部门工作进社区“准入制度”。政府和社区居委会都必须严格按“工作清单”和“准入制度”办事，以实现两者的职能归位，避免两者职能移位、越位和错位。社会有序和高效的自治化管理非一日之功，政府部门在协同社区进行食品卫生监管中依旧要发挥社会治理的主要作用。

### 4.2 提高社区自治能力

社区作为自治组织，其主要工作是服务居民，提高社区的自治能力，首先培养年轻人才，加强对工作人员的培训，A 社区工作人员在食品安全知识方面并没有专业人员，在培训与会议上加强电子智能产品的使用，提高学习效率。

其次，加强资源整合能力，对社区现有资源进行收集与分类。互联网技术的迅猛发展与广泛应用为协同治理的实现提供了技术支撑。这种技术性的支撑作用源于各国“开放

政府”的实践。开放政府是大数据时代与民治政府结合的产物，是政府治理现代化的新阶段。<sup>[4]</sup>利用科技手段和数字化技术，加强数字化治理，利用现代信息技术，居委会可以建立食品安全信息化平台，实现监管数据的实时共享和分析。例如，通过开发手机应用或小程序，居民可以随时上报食品安全问题，居委会和监管部门则能够及时响应和处理。这种信息化手段能够提高监管效率，增强透明度和公信力。<sup>[5]</sup>社区目前以各式各样的微信群为主，应加强社群的建设。同时，在社区内部也要优化信息、经济、人员、技术等要素的协作，切实解决群众诉求。

最后，作为群众性自治组织，在配合政府部门在食品安全监管时，及时将出现食品安全问题的商家进行收集与公开，并建立公告栏目，鼓励社区居民和群众进一步监督和举报。

#### 4.3 强化协同信息共享

A 社区和政府部门要认识到在食品卫生监管工作中沟通的重要性，提高沟通的质量和效率。A 社区作为自治主体，也要加强社区居民与其他群体间的沟通。例如，在街道公共空间设计中，由于摊贩活动的合法性尚未得到认可，并且摊贩活动具有一定的空间复合性、流动性和随机性，因此在街道公共空间设计中很少考虑到街头摊贩群体的空间需求。<sup>[6]</sup>但是对于社区辖区内摊点的存在也应该考虑其空间规划的要求，所以也要考虑国家政策与相关法规，因社区自身能力有限，所以加强其他政府部门的沟通也是有必要的。市场监督管理局也要对社区协同的工作进行精细化区分，与社区进行有效的工作交接，使治理协同能够依例进行，及时了解和关注社区协同工作的过程和成果，加强日常监管信息的共享，针对不同的事件与工作采用不同的沟通方式，使双方能够及时有效地进行食品卫生治理。

#### 4.4 多元主体协同参与

社区内的主体是有差异性的，在协同政府部门进行食品安全治理同时也具有主体差异性，应充分认识差异性，加强互动，增强协同治理能力。社区治理具有复杂性、广泛性和特殊性，在协同政府部门工作的同时，可以通过多元社会力量进行多层次协同。然而受到地域发展水平及政策管理理念影响，社区与社区内部治理主体并未形成规范的模式，治理主体在治理理念、治理动机、治理资源占有等各方面存在较大差异。<sup>[7]</sup>这要求我们对于社区在协同政府部门进行管理的同时要转变思维，充分利用社区内居民、社会团体和学校

学生等主体，提升其他主体监督的自主性，适当给予激励，以此缓解网格员的工作强度，弥补社区工作人员不足情况。社区在网格员工作中也有必要加强推动食品安全监管扁平化进行，加强与其他相关责任部门的联系，例如工商部门、卫生部门、公安部门，实现社区与其他政府部门之间的联网运作。

社会力量引入，构建合作治理格局。法治化、人性化和社会化是社会治理创新的路径遵循。城市治理，仅靠政府职能部门远远不够，治理客体、社会公众等社会力量的共同参与同样必不可少。构建政府职能部门领导、便民服务摊点自治、社会参与的合作化治理格局，是便民服务摊点治理的重要基础。<sup>[8]</sup>社区居民和辖区内学校学生建立合作机制，提供反馈渠道，进行辖区内食品安全举报手段。A 社区内部有师大附小、师大附中、西北师范大学等学校，可以通过接受社会成员的监督和举报，充分发挥行业协会的作用。食品行业协会应当加强行业自律，引导食品生产经营者依法生产经营，推动行业诚信建设，宣传、普及食品安全知识。甘肃省食品工业协会和甘肃省食品添加剂协会也要发挥其食品安全监管的作用。

#### 5. 结论

我国正处于社会转型期，社会治理任务日益繁重，食品安全治理也属于社会治理的一部分，本研究参考各地协同监管情况，研究居委会协同参与食品安全卫生监管方式，开创性地以 A 社区为研究对象，通过深入调查，从师大协同参与食品安全卫生监管方式的现状出发，研究结果表明 A 社区在目前协同监管方式中存在步骤缺乏规范性、监管方式单一、沟通方式简单、成效的表面性等问题，针对问题本研究分析产生这些问题的原因，最后针对目前的问题提出可行的对策。本研究的结果意味着我国社区治理模式在进一步完善过程中也存在诸多问题，提出的建议和对策希望能为我国加快推进国家治理体系和治理能力现代化提供有益的思路。不足之处主要是以 A 社区为调查对象比较单一，研究范围有限，难以说明整个区域或者地域上居委会协同参与监管的具体情况。

#### 参考文献：

- [1] 张仲涛, 周蓉. 我国协同治理理论研究现状与展望 [J]. 社会治理, 2016,(03):48–53.
- [2] 陈伟东, 许宝君. 社区治理责任与治理能力错位及其

化解——基于对湖北 12 个社区的调查 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2016, (01): 101–107+131.

[3] 刘伟忠 . 我国地方政府协同治理研究 [D]. 山东大学 , 2012.

[4] 靳玉茜 , 唐军 . 复杂适应系统视角下的城市社区协同治理困境与应对策略研究 [J]. 北京工业大学学报 ( 社会科学版 ), 2023, 23(02): 38–47.

[5] 李爱军 . 公共危机管理中的沟通机制研究 [J]. 财经问题研究 , 2016(S2): 116–119.

[6] 吴春梅 , 庄永琪 . 协同治理 : 关键变量、影响因素及实现途径 [J]. 理论探索 , 2013, (03): 73–77.

[7] 徐嫣 , 宋世明 . 协同治理理论在中国的具体适用研究 [J]. 天津社会科学 , 2016, (02): 74–78.

[8] Su Y, Zhang S, Li Y, et al. How does social capital promote

consumer participation in food safety governance? Evidence from online food consumers in China [J]. Humanities and Social Sciences Communications, 2024, 11(1).A

[9] 高芙蓉 . 城市街头摊贩空间规划研究 [D]. 重庆大学 , 2020.

[10] 靳玉茜 , 唐军 . 复杂适应系统视角下的城市社区协同治理困境与应对策略研究 [J]. 北京工业大学学报 ( 社会科学版 ), 2023, 23(02): 38–47.

[11] 徐炜 . 便民服务如何用眼更用心 [J]. 人民论坛 , 2019, (29): 89–91.

**作者简介:** 张军 ( 2001.12 ), 男, 汉族, 甘肃省定西市人。西北师范大学管理学院, 研究生在读, 研究方向 : 政府数据治理