

我国公共食品安全应急治理组织模式优化

彭思喜, 张日新*

(华南农业大学经济管理学院, 广州 510642)

摘要: 针对公共食品安全应急治理“如何整合多元主体有效参与社会共治”的组织难题, 本文在梳理我国公共食品安全应急治理组织演化与模式特征的基础上, 揭示了我国公共食品安全应急治理组织症结: “条块分割”独特性造成公共食品安全应急治理的“不完备”科层制模式, 从而催生和恶化了食品安全政府监管内在的“科层制困境”, 引发了自身难以解决的复杂环境适应性、预案可操作性、信息传递单向性、多部门治理联动性、决策执行的制度依赖性等组织问题。基于我国公共食品安全应急治理组织的优化逻辑, 本文提出了基于“三制融合”的公共食品安全应急治理组织模式, 从组织结构、预案机制、信息机制、决策机制、支撑机制等方面探究了其运行机制。“三制融合”是我国公共食品安全应急治理组织模式的演化方向, 将在推进多元社会主体有效参与和食品安全社会共治方面发挥积极作用。

关键词: 公共食品安全; 应急治理; 组织模式; 三制融合

中图分类号: C936 **文献标识码:** A

Optimization of Organizational Model of Public Food Safety Emergency Management in China

Peng Sixi, Zhang Rixin*

(College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangzhou 510642, China)

Abstract: This study aims to explore approaches to integrating multiple stakeholders to participate jointly in public food safety emergency management. We analyzed the evolution and characteristics of organizational models of public food safety emergency management in China and revealed the organizational crux thereof, that is, the deficient bureaucratic model caused by fragmented management. This causes an internal bureaucratic dilemma for government supervision and triggers organizational problems in terms of environmental adaptability, plan operability, information transmission, multi-sector governance, and policy dependence of decision-making and execution. Furthermore, we proposed a three-system-integrated organizational mode and analyzed its operation mechanism from the aspects of organizational structure as well as planning, information, decision-making, and support mechanisms. The three-system-integrated model is the evolution direction for China's public food safety emergency management and will play an active role in encouraging the effective participation of diverse social subjects in social co-governance of food safety risks.

Keywords: public food safety; emergency management; organization system; integration of three systems

收稿日期: 2022-03-10; 修回日期: 2022-05-04

通讯作者: *张日新, 华南农业大学经济管理学院研究员, 研究方向为食品安全与行政管理; E-mail: rxzhang@scau.edu.cn

资助项目: 国家自然科学基金项目(71873046, 71633002)

本刊网址: www.engineering.org.cn/ch/journal/sscae

一、前言

食品安全关系生命安全和社会稳定。在信息不对称加剧、人源性因素的作用下,我国食品安全风险逐渐呈现出高不确定性、高技术性、跨界性、隐蔽性和多致因性等特征 [1],致使公共食品安全应急治理往往处于“事后响应、被动应对”的窘境 [2],难以满足现代公共食品安全风险应急治理需求 [3]。因此,加强食品安全风险治理,需要不断提升公共食品安全应急治理体系与治理能力现代化,为新时期实施食品安全战略提供重要保障 [4]。

公共食品安全应急治理涉及面广、环节多、内容杂、难度大,是一项复杂的系统性工程 [5],需要社会多元主体的积极参与,发挥多元主体能动作用以实施社会共治 [6]。“社会共治”作为基本原则纳入《中华人民共和国食品安全法》(2015年),要求按照政府监管、企业自治、行业自律、媒体监督、消费者参与、科研机构技术支持的社会分工,形成食品安全风险社会共治合力 [7]。《“十三五”国家食品安全规划》(2017年)提出,充分发挥市场机制作用,鼓励和调动社会力量广泛参与,加快形成企业自律、政府监管、社会协同、公众参与的食品安全风险社会共治格局。然而,社会共治的复杂性、社会性、多样性、技术性交织,决定了食品安全风险社会共治的长期性和艰巨性 [8]。当前,社会组织、行业协会、新闻媒体、社会公众等社会主体参与食品安全风险社会共治的能动性不足,缺乏有效的参与机制,难以形成共治合力 [9]。在国家治理体系和治理能力现代化建设的背景下,公共食品安全应急治理是研究热点,主要围绕以下几方面展开:现代食品安全风险应急治理困境与对策研究 [10~12]、现代食品安全风险应急治理的国外经验借鉴 [13~15]、现代食品安全风险社会共治模式 [7,16~18]以及食品安全风险治理的政策演化 [19~21]等。

优化现有组织形式,探索将多元主体“有效嵌入”现代治理组织模式,推动食品安全应急治理组织模式的优化与重构,实现社会共治,是构建我国食品安全风险社会共治体系亟待解决的重要课题。本文基于“组织模式”视角,探讨我国公共食品安全应急治理的组织演化与模式特征,揭示公共食品安全应急治理的组织症结;提出“三制融合”的公共食品安全应急治理组织模式,可为突破食品安

全风险社会共治的组织难题提供理论依据和策略建议。

二、我国公共食品安全应急治理的组织演化与模式特征

(一) 组织演化:从“分段监管”到“协调合作”

1. 多环节分段监管(2003—2009年)

信息不对称引致的市场失灵、食品安全负外部性和公共品属性,是食品安全风险政府监管的逻辑起点 [22]。21世纪初,我国食品产业发展如食品链条延伸、食品种类扩大和食品企业增多,但食品安全监管与应急治理尚处于“混沌状态”,仅有临时性治理,缺乏内化的工作原则 [23]。2003年,国家食品药品监督管理局成立,为食品安全风险的监管提供了机制体制保障。《国务院关于进一步明确食品安全监管工作的决定》(2004年)明确了食品安全的政府监管模式,即食品安全采用多环节多部门监管方式,将食品链条监管分为生产、加工、流通、消费4个环节,按照“一个监管环节由一个部门监管”的原则,界定了农业、质检、工商、卫生和食药监等监管部门的分工和职责。

2. 多部门综合协调(2010—2014年)

随着食品产业的发展,“人为分段”的多部门监管与食品链条之间的矛盾日益强烈,引发了多部门分段监管的诸多难题,如监管缺位、监管冲突、监管低效率等 [24]。分段监管的多部门之间迫切需要综合协调,建立多部门分段监管的综合协调机构成为必要。为此,2010年成立了国务院食品安全委员会;2013年,通过整合国务院食品安全委员会、国家食品药品监督管理局、国家质量监督检验检疫总局、国家工商行政管理总局等部门的监管职责,组建了国家食品药品监督管理总局。相关机构改革优化了我国食品安全多部门监管的综合协调机制,逐渐形成了以国务院食品安全委员会为领导,国家食品药品监督管理总局负责综合协调,多部门分段监管的食品安全政府监管组织体制。

3. 社会共治(2015年至今)

2015年,我国开始进入公共食品安全应急治理体系和治理能力现代化建设时期。这段时期的主要思想是面对现代食品安全风险日益复杂和动态演化,突破政府监管“单一主体”的困境,联合多元

主体形成社会共治合力。这一思想被称为“社会共治”，并作为基本原则纳入新修订的《中华人民共和国食品安全法》（2015年）。然而，我国综合协调机构建设存在大量虚化、重叠、冲突和资源浪费问题 [25]，难以适应社会共治需求。为了更好地适应现代公共食品安全的“社会共治”需求，我国2018年启动了机构改革，组建了国家市场监督管理总局、应急管理部、农业农村部、国家卫生健康委员会、生态环境部等新职能部门。在这次机构改革中，新成立的应急管理部负责我国公共安全治理的综合协调和管理，缓解了公共食品安全应急治理上的多部门综合协调问题。受食品链条不断延长的客观约束，单一部门不可能实现食品全链条全环节的监管，因此，我国食品安全风险的多部门监管格局在本质上还没有改变，仅调整成为了以国务院食品安全委员会为领导，地方食品安全委员会和应急管理部门负责协调和指挥，生态环境部、农业农村部、国家市场监督管理总局、国家卫生健康委员会等部门负责监管实施的新格局。

（二）组织模式：科层制组织

根据韦伯科层制理论，科层制指一种由训练有素的专业人员依照既定规则持续运作的行政（管理）体制，是一种权力依职能与职位进行分工和分层、以规则为管理主体的组织体系和管理方式 [26]。理性的科层制具有专门化、等级制、非人格化、技术化、规则化五大特征 [27]。我国公共食品安全应急治理以食品安全委员会—综合协调办公室—临时应急指挥部为运转轴心，按照中央—省—市—县—乡五级架构，实施自上而下单向治理，满足科层制运行的特征。

1. 专门化

专门化指组织内部要按照分工原则设置岗位职责，明确组织分工和职责范围，组织成员按岗位领取组织分配的任务，并专精于自身岗位工作。我国公共食品安全应急管理将食品链条分为生产、加工、流通、消费4个环节，按照“多部门分段监管”的原则，界定各监管部门的分工和职责，并根据各部门岗位的人才需求招聘专职人员，从事专职工作。

2. 等级制

等级制是指职位按等级排列，职权按等级划

定，下级服从上级指挥。组织成员的权威和责任由其担任的职位决定。我国公共食品安全风险应急管理以政府监管为主，各监管部门由国务院食品安全委员会和最高层次的综合协调机构指挥。部门内部、上下级职权关系之间有着严格的等级规定，管理权力依附于职位，下级接受上级指挥。按照统一领导、综合协调的原则，各监管部门接受上一级食品安全委员会和综合协调机构的统筹、协调和指挥。

3. 非人格化

非人格化是指组织公私界定明确，组织行动和目标由组织理性决策，不受个人职权和个人情绪影响。个人不得滥用职权，严格按照规章制度工作，努力实现组织目标。我国公共食品安全应急管理是以政府行政管理为主，各监管部门公私关系分离。专家委员会和非政府组织虽然公私分离程度不大，但在实际操作中，其行为和决策接受政府的统一引导和监管。

4. 技术化

技术化是指采用普遍性用人标准，量才用人，组织成员根据专业技术和业务能力获得工作与薪酬，根据工作成绩和资历条件获得职务晋升。在我国公共食品安全应急管理的组织体制中，具备相关专业技术资格的政府公职人员是最多最重要的成员，具有明显的专人专职、量才用人的特征。

5. 规则化

规则化是指组织运行和成员活动过程中有明确的规章制度，受规则限制；组织成员清楚自身岗位职责和组织运行规范，组织决策和行动能最有效地实现既定目标。自2003年以来，我国公共食品安全应急管理逐渐形成了以《中华人民共和国宪法》为原则，以《中华人民共和国突发事件应对法》为基础，以《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国食品安全法实施条例》为核心内容的法规体系，实现了食品安全应急管理全过程有章可循、有法可依 [1]。

（三）模式特征：“条块分割”导致“不完备”科层制模式

与理性科层制组织不同，我国公共食品安全应急治理组织的科层制模式具有典型的中国本土化特征。

1. “条块结合”管理模式

理性的科层制组织有严格的等级界定和规章制度，遵循下级服从上级命令的原则，属于严格的“条”管理模式。该模式有唯一的最高权威顶层，下层机构都是“条”体系组成部分，“条”体系外再无其他管理部门。而我国公共食品安全应急治理采用“多部门分段监管”体制，属于“条块结合”的管理模式。在部门内部“条条管理”方面，与理性科层制组织一样，遵循的原则一致，各级部门设置相应级别的应急管理办公室，按照规定履行和协调辖区内的食品安全应急管理工作；而在不同部门之间的“块块管理”方面，各级政府机构设置相应级别的食品安全委员会、专家委员会和临时指挥机构，综合领导和协调辖区内食品安全突发事件。

2. “条块分割”管理特征

理性科层制组织具有非人格化特征，严格遵守“命令—服从”原则，不存在体制化带来的部门利益和权力。而我国公共食品安全应急治理是以科层制组织为运行要件，采用多部门分段监管方式，导致机构设置、职能划分、部门协调等工作较为繁杂。同时，由于“部门主义”的存在，我国公共食品安全应急治理在部门利益、职责和权力方面不可避免地存在“竞争性”部门博弈，偏离了理性科层制组织的基本运行轨道。

三、我国公共食品安全应急治理的组织问题

我国公共食品安全应急治理组织本质上是“多部门分段监管”为主的政府科层制模式，其优势是可以确保自上而下的指挥贯彻畅通和上下行动一致，在应对重大突发性食品安全危机事件时，能够良好控制与协调大规模应急组织和群体行动，快速形成超常的应对能力[28,29]。然而，随着现代食品安全风险的日益复杂和动态演化特征，以政府监管为主的“不完备”科层制模式容易陷入快速预警响应缺乏、多部门综合协调冲突、风险信息传递失效、社会共治合力不足、预案可操作性差的困境[1]，难以满足现代食品安全风险应急治理需求。本文从组织模式视角指出，我国公共食品安全应急治理的组织症结在于：“条块分割”的独特性形成了我国公共食品安全应急治理的“不完备”科层制模式，从而催生或恶化了食品安全政府监管内在的

“科层制困境”，引发了自身难以解决的组织问题。

一是应对复杂动态环境的适应性问题。风险累积、复杂致因以及不确定性是我国现代食品安全风险的突出特征。“不完备”科层制组织模式因其自身封闭僵化、缺乏组织活力及主动响应机制，特别是“看不见的”风险尚未产生或后果“隐性存在”时，趋向于选择减少成本、稳定社会秩序与免责的行为，因而难以形成快速预警与响应效应。

二是基于事件情境的预案可操作性问题。当今社会食品安全风险的复杂诱因、风险累积、不确定性和不可控性特征愈加突出[1]，不仅难以预测，还给现场风险处置与应急预案制定带来了严重障碍。“不完备”科层制组织模式最大的缺陷是：各级政府和职能部门以风险预案为操作规范，以“事件发生”和“事件后果”为启动要素，强调自上而下指挥和行动一致，食品安全风险应急预案也呈现出区别性不强、重形式轻内容、可操作性不强等特征，缺乏不同情境下的适应性和可操作性。

三是风险信息传递单向性问题。信息是风险管理决策的依据，然而在“不完备”科层制组织模式中，决策层处在信息链条末端，信息单线条在各级科层机构中流动，被动地按照“传送—反馈”模式传递。信息传递面临“层级过多、链条过长”约束，决策层难以及时准确地获得真实信息。甚至有时上级决策层获得信息的时机和内容取决于下级机构、涉事企业或爆料人，而他们都有动机选择延迟或隐瞒信息上报以谋取利益或规避责任。

四是多部门治理联动性问题。科层制“刚性”的体制分工，明确规定了各级政府和职能部门的分工、职责和权力，严格限制组织成员的自主性和越界性。这也使得我国公共食品安全应急治理难以实现联动效应。而“条块分割”的独特性又决定了我国公共食品安全应急治理需要多部门综合协调，充分发挥多部门跨地域联动效应。因此，科层制“刚性”体制分工，成为我国食品安全多部门监管综合协调不畅的重要原因。

五是决策执行的制度依赖性问题。科层制组织具有强烈的制度依赖性，导致食品安全风险管理机械化，风险治理未能按照“成本—收益”进行核算。一方面，很难按实际需要采纳新的管理方式或接纳新的组织成员；另一方面，在突发事件频发时，又不断产生新的组织，导致科层制组织急剧膨

胀和成本陡增。例如，目前我国食品安全监管存在的社会共治不足、各界参与乏力、多部门监管等局面。

四、我国公共食品安全应急治理的组织制度

食品安全政府监管的“科层制困境”使得我国公共食品安全应急治理的科层制模式遭受质疑[30]。部分研究表明，随着公共安全风险的频繁发生，21世纪以来我国公共安全危机的应急管理“频频陷入危机”，究其根源在于，我国实施的应急管理科层制模式已难以适应后工业化时代公共安全日益复杂和多样化的应急治理需求[31]，亟需一种“新”的组织模式进行替代[32]。其中，最为受关注和影响最广的便是合作制组织和委员会制组织。在此背景下，探讨合作制、委员会制和科层制对于当前我国公共食品安全应急治理组织模式的适宜性，成为重要的问题。

（一）合作制组织的适宜性

1. 合作制组织的优势

合作制组织理论认为，科层制组织是典型的被动型应急响应模式，合作制组织属于主动型模式，更注重事前预防与化解，而不是事后造成重大损害才显示力挽狂澜的能力，因而在应急治理方面，合作制组织比科层制组织具有明显优势，它不仅仅是对科层制组织模式的修补和完善，而是全面超越与整合[33]。具体表现在如下方面：一是合作制组织更能有效应对复杂风险。科层制组织擅长应对常规性灾难，对动态演化的现代食品安全复杂风险，具有强烈的不适应性。而合作制组织具有强大的自组织学习能力[34]，面对超常规的食品安全风险，更能突破个体成员“有限认知”，通过基于安全共需、信任共建、能力共享、知识互补的“自组织学习”及时做出适应性调整实现集体逃离“群飞效应”[35]。二是合作制组织更具灵活性和高效性。科层制组织依靠体制结构实现多部门监管的合理协调，导致组织成员的被动性和僵化性。合作制组织成员的自主性和积极性，更利于组织沟通和协调，使组织具有更高的灵活性，当面对复杂的食品安全风险时，更有效率和创新弹性[36]，易于实施灾前预防与化解。三是合作制组织更具组织韧性和能力。合作制

组织成员因为地缘、亲缘、业缘等纽带作用，具有更强的认同感，促进彼此信任，实现知识互补和能力共享，从而增强组织抵抗灾难的能力和韧性[37]。四是合作制组织更具信息优势。科层制组织的单向性信息传递存在信息采集难、传递链条长、信息垄断化、发布滞后性等问题，难以保证决策信息的真实性、及时性和准确性。而合作制组织是以地缘、亲缘、业缘为纽带的多样化集群，信息传递呈网络化。同时，合作制组织成员的需求共同性、知识互补性、能力共享性和合作紧密性，进一步提高组织信息判断和处理能力，确保信息决策更加及时准确。

2. 合作制组织的局限性

合作制组织具有诸多优势，能够有效解决我国公共食品安全科层制治理组织的一系列缺陷，但合作制组织仍存在无法回避的局限性。一是科层制行政体制的基本国情，决定了我国公共食品安全应急治理以合作制组织模式为主是不现实的[38]。二是合作制组织有限治理能力难以满足食品安全风险应急治理能力现代化需求。为了寻求更大的应急管理能力，合作制组织需要不断扩大组织边界，然而合作制组织具有明显的社区性、草根性和有界性特征，当组织规模超出有效边界时，原有组织优势就会大幅减弱，陷入成员复杂、信息失真、组织分化、效率下降瓶颈[39]。三是合作制组织对成员的约束能力远低于科层制组织。合作制组织有序运行是基于成员信任、互助、和谐、认同等非正规合约上。这种非正规合约的“软约束”具有很强的脆弱性，在组织规模不断扩展和边界外移条件下，其对成员的约束能力极为有限[40]。四是集体逃离“群飞效应”在突发大型灾害时难以实现。灾难发生时通过互助合作实现集体逃离，是合作制应急组织优于科层制应急组织的重要因素。但突发大型应急管理事件时，往往更需要依靠来自外部有组织的大规模援助，仅靠“熟人社区”组织成员互助合作难以实现集体逃离；同时，信息传递常常遭到严重破坏，合作制组织的信息优势消失。五是合作制组织非竞争性假设存在限制条件。合作制组织理论隐含的基本假设是合作制组织成员的利益和目标一致性，所有成员选择合作和非竞争性行为策略。这在规模小、非组织化成员参与、成员高度互信的基层合作组织中常常成立，但在规模较大、存在组织分

化的多元化合作组织中，非竞争性假设难以成立。

（二）委员会制组织的适宜性

委员会是由若干具有平等决策权的委员组成的决策咨询组织，按照协商一致原则对关键事项进行决策或指导。委员会制组织具有沟通协商、集思广益、限制集权独断等优点，但其缺点是效率低下，尤其不适合应急管理活动 [41]。一是在价值目标上，应急管理面对的是社会公共层面，具有单一的价值目标，而委员会成员代表不同的利益集团，在协商过程中，容易妥协折中，难以实现价值目标最优化，甚者导致价值目标分化。二是在时间效率上，应急管理受到极为有限的时间约束，而代表不同利益集团的委员们要达成协商一致，需要耗费大量时间，在时间效率上难以匹配。三是在责任追究上，委员会制是集体负责，不利于责任划分和界定，因此，单纯的委员会制组织难以适应日益复杂的现代公共食品安全应急治理需求 [42]。

（三）科层制组织的再肯定

科层制组织是我国行政制度的历史产物，脱离科层制探讨我国公共食品安全应急治理组织改革不符合基本国情。同时，科层制组织在严密性、合理性、稳定性和适用性方面具有优越性 [43]：科层制权力层级机构可以确保应急决策执行的可靠性；层级结构中的机构和成员职权界定明确，按等级和法规运作，可以有效避免职责不清、责任推诿现象；科层制机构的非人格化决策，能够利用专业知识和技能对复杂的食品安全事件态势进行合理预测，确保食品安全风险应急决策的理性化；科层制组织行为具有很强的可操作性 [44]，进一步提高了应急管理行为的稳定性；科层制组织能够最大化集中应急资源，具备大规模集中行政能力，能够对重大食品安全突发事件做出有效应对。

整体来看，我国公共食品安全应急治理的弊端不在于实施科层制组织模式，而在于实施了“不完备”科层制组织模式，导致公共食品安全应急治理缺乏一个自上而下的“无缝隙”体系。而上述科层制组织的诸多优势，恰恰更为符合我国国情，在任何时候都不可或缺的。因此，我国公共食品安全应急治理的科层制组织模式，不能简单地被“新”组织模式替代，需要理性正确的选择，对现行的“不

完备”科层制模式进行优化重构。

五、三制融合：我国公共食品安全应急治理组织模式优化

合作制组织与委员会制组织各有特定优势，但也存在局限性。我国公共食品安全应急治理的科层制组织模式不能简单地被替代，而是要充分发挥三者优势，突破科层制组织、合作制组织和委员会制组织各自的局限性，实现自身优化重构。其优化重构的逻辑如下：以现行的科层制组织模式为核心，充分发挥合作制组织和委员会制组织的优化效应，构建基于“三制融合”的公共食品安全应急治理组织模式，一方面强化科层制模式的组织优势，另一方面借助合作制组织的联动功能和委员会制组织的协商功能，打破现行科层制组织的封闭、保守与僵化，消减“不完备”科层制组织模式对现代食品安全风险治理的不适应性，促进公共食品安全应急治理从“反应滞后、被动回应”向“主动治理、注重预防”的现代化方向转型升级，实现食品安全风险的全程控制和社会共治。

（一）合作制组织的优化效应

强化合作监管是我国公共食品安全应急治理能力现代化建设的关键一环，合作制组织对优化我国公共食品安全应急治理的科层制组织模式具有重要意义。

1. 优化县级政府与基层社区的合作

我国科层制行政体制是国务院领导下的“中央—省—市—县—乡”五级行政结构，但应急指挥部门仅在县级以上政府机构中设立，食品安全的信息采集和监测预警很难直接辐射到基层社区，使得县级应急指挥部门与基层社区之间还存在一定的模糊区域 [45]。在该区域，可以利用合作制组织的优势，加强合作，完善“县—镇—村”三级联动和合作机制，充分发挥基层社区和群众力量，有效改善我国公共食品安全应急治理的科层制组织模式在信息采集和监测预警能力方面的不足。

2. 优化政府部门与非政府组织的合作

科层制组织的刚性体制分工和程序化操作规范，致使我国公共食品安全应急治理主要依靠政府单一主体，缺乏多元主体的有效参与，社会共治能

力不足。显然，可以运用合作制组织的优势，建立政府部门与非政府组织之间的合作关系，完善各方基于合作的运行机制和管理制度，充分发挥各社会组织、社会媒体、慈善机构、公益性机构、志愿者协会等非政府组织的作用，形成社会共治的良好局面 [46]。

3. 优化政府多个监管部门之间的合作

当前，各级政府按照实际需要设立的应急协调指挥机构，各监管部门设立的综合协调机构，没有具体程序保障和问责机制，难以形成有效的制度约束力，难以对各职能部门间的合作进行有效协调。因此，利用合作制组织的优势，在食品安全各监管部门之间，建立制度化的合作关系，完善制度化合作的运行机制，是改变上述困境的有效途径 [47]。

(二) 委员会制组织的优化效应

委员会制组织对我国公共食品安全应急治理的科层制组织模式具有很强的优化作用。一是委员会制组织能突破科层制组织的刚性分工约束，同时委员会成员具有较大灵活性和流动性，通常由不同知识背景的专家或专业人员组成，以共同解决和完成专项问题，因此，在面对超常规性问题时，委员会制组织往往能够通过成员间的“知识碰撞”产生创

新性的解决方案。二是委员会专家成员具有特长突出、专业知识深厚和应急经验丰富等优势，能够对食品安全突发风险的演进态势及应对策略形成更准确的判断，避免科层制组织因信息失真常态下专业知识不足而导致的误判。同时，委员会制组织成员在民主商讨下形成的理性决策，既可避免应对不足又可预防应对过度，能够更好地实现高效率应急管理。三是在实践中，委员会活动处在政府机构和基层社区的中间层，可以充当信息传递的桥梁，推进科层制组织和合作制组织的有效结合。

(三) 构建基于“三制融合”的公共食品安全应急治理组织模式

构建基于“三制融合”的公共食品安全应急治理组织模式（见图1），关键要素在于：兼具紧密性和灵活性的组织治理结构、可操作性预案机制、传递有效性信息机制、可权变性决策机制和治理能力现代化支撑机制。

1. 兼具紧密性与灵活性的治理组织结构

构建“上层科层制+衔接层委员会制+基层合作制”的组织治理结构。首先，在基层社区推行以合作制为主的组织形式，引导基层社区和周边社会组织建立合作关系，完善合作机制，充分发挥基层

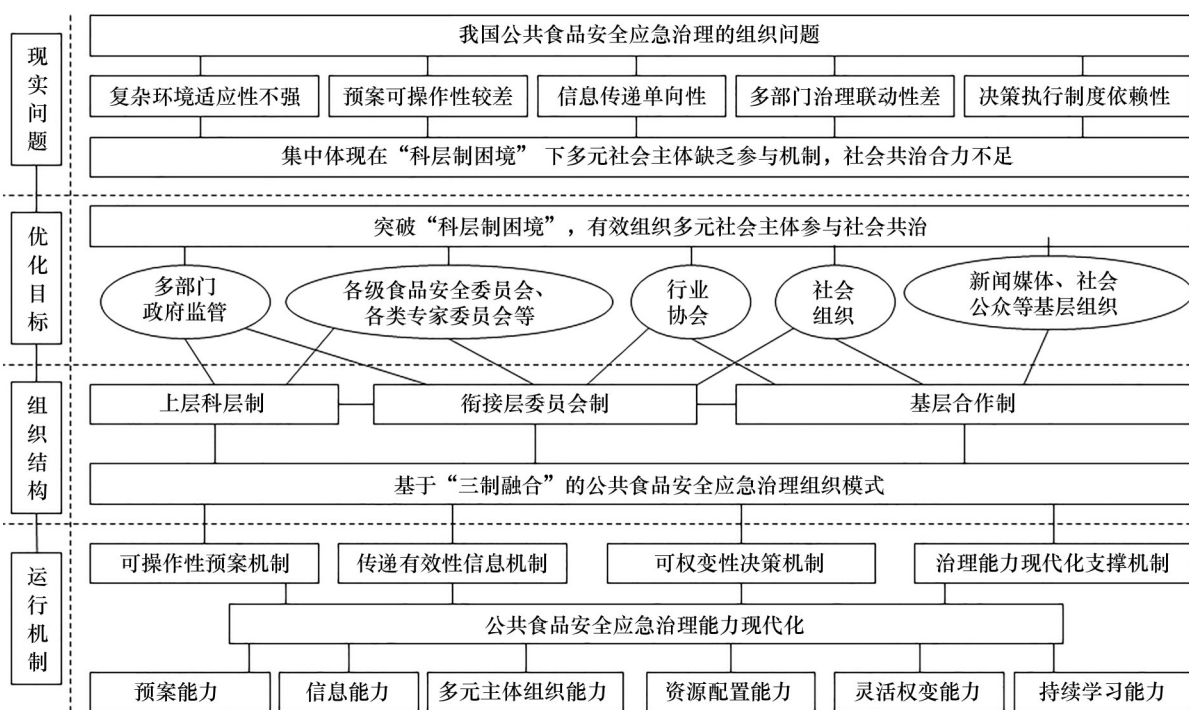


图1 基于“三制融合”的公共食品安全应急治理组织模式框架图

“熟人社区”和合作制组织的优势，在公共食品安全应急事件初发生但“政府应急”没有及时到达时，引领基层需帮助的群众通过合作互助实现“群飞效应”。其次，在县级以上行政区域保持科层制为主的组织形式，同时在各政府部门之间、政府组织与非政府组织之间、政府组织与基层社区之间，建立不同形式的合作制度和协调机制，形成更有效的制度化保障，使政府科层制组织机构的沟通协调更加融合，在重大公共食品安全应急事件超出基层社区的组织能力范围时，充分发挥科层制组织治理模式的优势和作用。第三，在政府科层制组织和基层合作制组织辐射不到的模糊区域，引入委员会制组织，如设立食品安全专家委员会、应急专家委员会、应急治理咨询委员会等，弥补科层制组织和合作制组织在模糊区域组织能力的不足和缺陷。

2. 可操作性预案机制

我国公共食品安全应急治理已形成“中央-省-市-县”四级联动预案机制，但食品安全应急预案的编制缺乏一定的针对性和可操作性。“三制融合”应急预案的编制，必须综合考虑食品安全风险要素、多元主体参与要素、应急资源协调要素、体制机制要素和组织能力要素，通过“三制融合”模式建立特定机制实现各要素有机连接，建立和完善基于“事件性质”或“事件情境”的预案启动机制，确保应急预案的可操作性，提高以确定性应对不确定性，化不确定性为确定性，转应急管理为常规管理的预案效能[48]。

3. 传递有效性信息机制

信息是应急联动和应急决策的依据，从应急启动到终止，离不开关键信息的有效传递。通畅的信息传递能力是食品安全风险治理的血液。基于“三制融合”的公共食品安全应急治理组织模式可以充分发挥基层合作组织的信息收集能力和专家委员会的信息决策能力，重构信息报告流程，缩短信息传递链条，借助媒体力量和互联网信息系统，建立从基层收集到上层决策的有效信息传递机制，重塑公共食品安全应急治理的信息能力支撑体系。

4. 可权变性决策机制

基于“三制融合”的公共食品安全应急治理组织模式在管理原则上，坚持以人为本，根据突发的食品安全事件的“特定情境”动态调整行动方案，调动治理主体的主观能动性。在决策模式上，采用

程序化的规章制度对应急主体的职责和行为作出明确规定，将部分决策权下放到基层合作应急组织，使其在面对紧急状况时，可自行决策。在行动模式上，可通过模块化方式发挥合作制优势，将不同的模块化任务分配给不同的合作小组，并就此成为基本行动单位；合作小组成员受任务约束而非权力指挥，因而拥有高度的决策自主权和合作积极性，可以充分发挥各组织成员专业技能和知识互补性，促进“三制融合”组织的有序稳定运行。

5. 治理能力现代化支撑机制

公共食品安全应急治理组织结构和治理能力是一个相辅相成的有机整体，运行良好的治理组织能够有效提高治理能力，而治理能力的提高能更好发挥治理组织的效能。因此，构建基于“三制融合”的公共食品安全应急治理组织模式，需要一系列现代化治理能力的支撑。当前，在我国大力推进国家治理体系和治理能力现代化情境下，构建“三制融合”治理能力支撑体系，就是要根据复杂的现代食品安全风险动态演化特征，发展公共食品安全应急组织的现代化治理能力，包括可操作的预案能力、通畅的信息能力、有效的组织能力、高效的资源配置能力、灵活的权变能力和持续的学习能力。

六、结语

厘清我国公共食品安全应急治理组织症结，推进组织模式优化和重构，是促进多元社会主体有效参与食品安全风险社会共治亟待解决的关键问题。本文理论贡献与研究结论如下：① 揭示了我国公共食品安全应急治理组织存在的问题，包括“条块分割”独特性造成我国公共食品安全应急治理的“不完备”科层制模式，进而带来的食品安全政府监管“科层制困境”以及自身难以解决的复杂环境适应性不强、预案可操作性较差、信息传递单向性、多部门治理联动性差、决策执行的制度依赖性等组织问题。② 梳理了我国公共食品安全应急治理组织模式的优化逻辑，即以现行的科层制组织模式为核心，充分吸收和借鉴合作制组织和委员会制组织的优点，构建基于“三制融合”的公共食品安全应急治理组织模式。既要强化科层制自身组织优势，又要借助合作制组织的联动功能和委员会制组织的协商功能，消减“不完备”科层制模式的组织症结，

推进多元社会主体有效参与食品安全风险的社会共治,实现我国公共食品安全应急治理从“反应滞后、被动回应”向“主动治理、注重预防”的现代化治理方向转型升级。③提出基于“三制融合”的公共食品安全应急治理组织模式,从兼具紧密性和灵活性的组织治理结构、可操作性预案机制、传递有效性信息机制、可权变性决策机制、治理能力现代化支撑机制等维度系统性探讨了该组织模式的运行机制。

“三制融合”是我国公共食品安全应急治理组织模式的演化方向,是推进多元社会主体有效参与食品安全风险社会共治的重要机制。当前,“三制融合”在我国地方政府的食品安全基层治理体系中已有初步体现,如广东省大力推广的佛山市顺德区水产品质量安全治理“政府网格化监管+决策咨询委员会+行业协会”模式。未来,关于我国公共食品安全应急治理组织模式的进一步研究中,亟待关注和厘清的重点问题有,各级专家委员会融入“三制融合”治理模式的科学化和制度化创新,食品行业协会融入“三制融合”治理模式的体制改革、内部治理与参与机制,“三制融合”治理模式的各地实践和整体运行机制完善等。

利益冲突声明

本文作者在此声明彼此之间不存在任何利益冲突或财务冲突。

Received date: March 10, 2022; **Revised date:** May 4, 2022

Corresponding author: Zhang Rixin is a research fellow from the College of Economics and Management, South China Agricultural University. His major research field is food safety and public administration. E-mail: rxzhang@scau.edu.cn

Funding project: National Natural Science Fund projects (71873046, 71633002)

参考文献

- [1] 彭思喜,张日新.食品安全应急治理体系特征、症结与优化[J].管理现代化,2021,41(1):98-107.
Peng S X, Zhang R X. Characteristics, crux and optimization of food safety emergency management system [J]. Modernization of Management, 2021, 41(1): 98-107.
- [2] 刘鹏.运动式监管与监管型国家建设:基于对食品安全专项整治行动的案例研究[J].中国行政管理,2015(12):118-124.
Liu P. The campaign-style regulation and regulatory state building in China: A case study on product quality and food safety special strike campaign [J]. Chinese Public Administration, 2015 (12): 118-124.
- [3] 周伟,吴秀敏.双重失灵下的食品安全第三方治理有效性研究[J].农村经济,2017(12):82-86.
Zhou W, Wu X M. Research on the effectiveness of third-party governance of food safety under the dual failure of government and market [J]. Rural Economy, 2017 (12): 82-86.
- [4] 吴林海.食品安全风险治理的中国道路[J].红旗文稿,2019(19):35-36.
Wu L H. China's path of food safety risk management [J]. Red Flag Manuscript, 2019 (19): 35-36.
- [5] 刘根华,郑文钟,李铭熙.行业协会参与食品安全“共治”困境及对策研究——以浙江省金华市为例[J].浙江师范大学学报(社会科学版),2017,42(6):100-106.
Liu G H, Zheng W Z, Li M X. The difficulties of industry association involvement in the food safety co-governance and its countermeasures: A case study of Jinhua, Zhejiang [J]. Journal of Zhejiang Normal University(Social Sciences), 2017, 42(6): 100-106.
- [6] 王阿妮,徐彪,顾海.食品安全治理多主体共治的机制分析[J].南京社会科学,2020(3):64-70.
Wang A N, Xu B, Gu H. Mechanism analysis of multi-agent co-governance in food safety governance [J]. Nanjing Journal of Social Sciences, 2020 (3): 64-70.
- [7] 陶光灿,谭红,宋宇峰,等.基于大数据的食品安全社会共治模式探索与实践[J].食品科学,2018,39(9):272-279.
Tao G C, Tan H, Song Y F, et al. Research and application of big data-based co-regulation model in food safety governance [J]. Food Science, 2018, 39(9): 272-279.
- [8] 王建华,葛佳焯,朱湄.食品安全风险社会共治的现实困境及其治理逻辑[J].社会科学研究,2016(6):111-117.
Wang J H, Ge J Y, Zhu M. Realistic dilemma and governance logic of social co-governance of food safety risks [J]. Social Science Research, 2016 (6): 111-117.
- [9] 文晓巍,杨朝慧,陈一康,等.改革开放四十周年:我国食品安全问题关注重点变迁及内在逻辑[J].农业经济问题,2018(10):14-23.
Wen X W, Yang Z H, Chen Y K, et al. The 40th anniversary of reform and opening up: Changes of food safety concerns in China and its internal logic [J]. Issues in Agricultural Economy, 2018 (10): 14-23.
- [10] 韦彬,林丽玲.网络食品安全监管:碎片化样态、多维诱因和整体性治理[J].中国行政管理,2020(12):27-32.
Wei B, Lin L L. Security supervision of e-shops food: Fragmentation, multi-dimensional incentives and holistic governance [J]. Chinese Public Administration, 2020 (12): 27-32.
- [11] 高凛.我国食品安全社会共治的困境与对策[J].法学论坛,2019,34(5):96-104.
Gao L. On the predicament and countermeasures of food safety social co-governance in China [J]. Legal Forum, 2019, 34(5): 96-104.
- [12] 任芙蓉.基于整体性治理理论的食品安全监管协同机制研究[J].食品与机械,2019,35(4):72-75,79.
Ren F Y. Research on cooperative mechanism of food safety supervision in China [J]. Food & Machinery, 2019, 35(4): 72-75, 79.
- [13] 高秀芬,杨大进.美国FDA食品召回分析及提示——以2019年为证[J].中国食品卫生杂志,2021,33(3):356-360.
Gao X F, Yang D J. Food recalls in America regulated by FDA in

- 2019 [J]. Chinese Journal of Food Hygiene, 2021, 33(3): 356–360.
- [14] 张蓓. 美国食品召回的现状、特征与机制——以 1995—2014 年 1217 例肉类和家禽产品召回事件为例 [J]. 中国农村经济, 2015 (11): 85–96.
- Zhang B. Current situation, characteristics and mechanism of food recall in the United States: Taking 1217 recalls of meat and poultry products from 1995 to 2014 as an example [J]. Chinese Rural Economy, 2015 (11): 85–96.
- [15] 孙楚绿, 慕静. 发达国家食品安全科学监管及对我国的启示——以欧盟监管谷物真菌毒素为例 [J]. 科技管理研究, 2016, 36(19): 226–229.
- Sun C L, Mu J. The scientific supervision of food safety in developed countries and enlightenment to China—A case study in EU regulation of cereals mycotoxins [J]. Science and Technology Management Research, 2016, 36(19): 226–229.
- [16] 李静. 食品安全网络化治理的理路: 困境解构与政策耦合 [J]. 理论月刊, 2016 (12): 145–149, 161.
- Li J. The way of networked governance of food safety: Dilemma deconstruction and policy coupling [J]. Theory Monthly, 2016 (12): 145–149, 161.
- [17] 戴勇. 食品安全社会共治模式研究: 供应链可持续治理的视角 [J]. 社会科学, 2017 (6): 47–58.
- Dai Y. Research on combined social governance model of food safety: In the view of supply chain sustainable governance [J]. Journal of Social Sciences, 2017 (6): 47–58.
- [18] 田雅轩, 张熹, 由玉伟, 等. 基于物联网的食品安全社会共治体系数据架构设计 [J]. 食品科学技术学报, 2022, 40(1): 159–166.
- Tian Y X, Zhang X, You Y W, et al. Data architecture design of food safety social co-governance system based on internet of things [J]. Journal of Food Science and Technology, 2022, 40(1): 159–166.
- [19] 宋亚辉. 食品安全风险的规制体制设计 [J]. 学术研究, 2018 (9): 53–60.
- Song Y H. Regulation system design of food safety risk [J]. Academic Research, 2018 (9): 53–60.
- [20] 吴林海, 陈宇环, 陈秀娟. 食品安全风险治理政策工具的演化研究——中国与西方国家的比较及启示 [J]. 江苏社会科学, 2021 (4): 80–89, 242–243.
- Wu L H, Chen Y H, Chen X J. Research on the evolution of policy tools for food safety risk governance—A comparison between China and western countries and the implications [J]. Jiangsu Social Sciences, 2021 (4): 80–89, 242–243.
- [21] 肖萍, 杨彬. 食品安全风险治理之行政程序研究——以“第三代”行政程序的兴起为线索 [J]. 法学论坛, 2021, 36(6): 61–71.
- Xiao P, Yang B. Study on the administrative procedure of food safety risk administration—Based on the rise of the “Third generation” administrative procedure [J]. Legal Forum, 2021, 36(6): 61–71.
- [22] 徐国冲, 霍龙霞. 食品安全合作监管的生成逻辑——基于 2000—2017 年政策文本的实证分析 [J]. 公共管理学报, 2020, 17(1): 18–30, 46, 169.
- Xu G C, Huo L X. The logic of food safety collaborative supervision—An empirical analysis based on 2000—2017 policy documents [J]. Journal of Public Management, 2020, 17(1): 18–30, 46, 169.
- [23] 魏益民, 吴永宁, 周乃元, 等. 中国食品安全科技发展方向讨
- 论 [J]. 中国工程科学, 2005, 7(11): 1–4.
- Wei Y M, Wu Y N, Zhou N Y, et al. Study on the priority of food safety science and technology in China [J]. Strategic Study of CAE, 2005, 7(11): 1–4.
- [24] 马英娟. 走出多部门监管的困境——论中国食品安全监管部门间的协调合作 [J]. 清华法学, 2015, 9(3): 35–55.
- Ma Y J. Get out of the dilemma of multisectoral supervision—On the coordination and cooperation between China’s food safety supervision departments [J]. Tsinghua University Law Journal, 2015, 9(3): 35–55.
- [25] 徐国冲. 从一元监管到社会共治: 我国食品安全合作监管的发展趋向 [J]. 学术研究, 2021 (1): 50–56.
- Xu G C. From unitary supervision to social co-governance: Development trend of food safety cooperation supervision in China [J]. Academic Research, 2021 (1): 50–56.
- [26] 宇红. 论韦伯科层制理论及其在当代管理实践中的运用 [J]. 社会科学辑刊, 2005 (3): 183–186.
- Yu H. On Weber’s hierarchy theory and its application in contemporary management practice [J]. Social Science Journal, 2005 (3): 183–186.
- [27] 王春娟. 科层制的涵义及结构特征分析——兼评韦伯的科层制理论 [J]. 学术交流, 2006 (5): 56–60.
- Wang C J. The analysis of meaning and structural characteristics of bureaucracy—Concurrently on Marx Webber’s bureaucracy theory [J]. Academic Exchange, 2006 (5): 56–60.
- [28] 李明穗, 王卓然, 武乐, 等. 我国突发公共卫生事件科技应急支撑体系建设 [J]. 中国工程科学, 2021, 23(6): 139–146.
- Li M H, Wang Z R, Wu L, et al. Construction of science and technology support system for public health emergencies in China [J]. Strategic Study of CAE, 2021, 23(6): 139–146.
- [29] 王卓然, 李明穗, 蒋慧莉, 等. 我国突发公共卫生事件应急防控体系建设研究 [J]. 中国工程科学, 2021, 23(5): 18–23.
- Wang Z R, Li M H, Jiang H L, et al. Construction of emergency prevention and control system for public health emergencies in China [J]. Strategic Study of CAE, 2021, 23(5): 18–23.
- [30] Garcia M M, Verbruggen P, Fearn A. Risk-based approaches to food safety regulation: What role for co-regulation [J]. Journal of Risk Research, 2013, 16(9): 135–146.
- [31] McEntire D A. Coordinating multi-organizational responses to disaster: Lessons from the March 28, 2000, Fort Worth Tornado [J]. Disaster Prevention and Management, 2002, 11(5): 369–379.
- [32] 杨乙丹. 中国应急管理组织体系的反思与重构 [J]. 华南理工大学学报(社会科学版), 2016, 18(1): 57–64.
- Yand Y D. Reflection and reconstruction of China’s emergency organization system [J]. Journal of South China University of Technology(Social Science Edition), 2016, 18(1): 57–64.
- [33] 张康之. 走向合作制组织: 组织模式的重构 [J]. 中国社会科学, 2020 (1): 47–63, 205.
- Zhang K Z. Towards cooperative organization: Restructuring the organizational model [J]. Social Sciences in China, 2020 (1): 47–63, 205..
- [34] 孔静静, 韩传峰. 应急组织合作的结构逻辑及运行机制——以 2008 年汶川地震应对为例 [J]. 公共管理学报, 2013, 10(4): 88–101, 141–142.

- Kong J J, Han C F. Structural logic and operation mechanisms of emergency organizations collaboration: A case study of the response to the 2008 Wenchuan earthquake in China [J]. *Journal of Public Management*, 2013, 10(4): 88–101, 141–142.
- [35] Kapucu N, Garayev V. Collaborative decision-making in emergency and disaster management [J]. *International Journal of Public Administration*, 2011, 34(6): 366–375.
- [36] 王锋, 杨刘秀子. 合作制组织为社会治理增活力 [J]. *人民论坛*, 2017 (17): 58–59.
- Wang F, Yang L X Z. Cooperative organizations add vitality to social governance [J]. *People's Tribune*, 2017 (17): 58–59.
- [37] Majchrzaka, Jarvenpaa S L, Hollingshead A B. Coordinating expertise among emergent groups responding to disasters [J]. *Organization Science*, 2007, 18(1): 147–161.
- [38] 王慧敏, 陈蓉, 佟金萍. “科层-合作”制下的洪灾应急管理组织体系探讨——以淮河流域为例 [J]. *河海大学学报(哲学社会科学版)*, 2016, 16(3): 42–48, 91–92.
- Wang H M, Chen R, Tong J P. Research into organization structure of floods emergency management under bureaucracy-cooperation system: A case study of Huaihe River Basin [J]. *Journal of Hohai University(Philosophy and Social Sciences)*, 2016, 16(3): 42–48, 91–92.
- [39] Comfort L K. Rethinking security: Organizational fragility in extreme events [J]. *Public Administration Review*, 2002, 62(s1): 98–107.
- [40] Comfort L K. Turning conflict into cooperation: Organizational designs for community response in disasters [J]. *International Journal of Mental Health*, 1990, 19(1): 89–108.
- [41] 郭琛. 论我国食品安全监管制度的科学性——以专家参与治理为分析视角 [J]. *西北农林科技大学学报(社会科学版)*, 2014, 14(6): 149–155.
- Guo C. On the scientific reason of China's food safety regulatory system—A perspective of experts participating in governances [J]. *Journal of Northwest A&F University(Social Science Edition)*, 2014, 14(6): 149–155.
- [42] 周莉. 专家公信力: “嵌入”式信任的发生和运作机制——以食品安全事件为例 [J]. *理论与改革*, 2014 (1): 129–132.
- Zhou L. Expert credibility: the occurrence and operation mechanism of “embedded” trust—Taking food safety incidents as an example [J]. *Theory and Reform*, 2014 (1): 129–132.
- [43] 钱海梅. 论社会转型期的责任行政 [J]. *上海大学学报(社会科学版)*, 2003 (2): 70–74.
- Qian H M. On administration liability during the period of social transition [J]. *Journal of Shanghai University(Social Sciences Edition)*, 2003 (2): 70–74.
- [44] 陈丽君, 童雪明. 科层制、整体性治理与地方政府治理模式变革 [J]. *政治学研究*, 2021 (1): 90–103, 157–158.
- Chen L J, Tong X M. Bureaucracy, holistic governance and the change of Chinese local government's governance model [J]. *CASS Journal of Political Science*, 2021 (1): 90–103, 157–158.
- [45] 魏占祥, 侯云先, 郭红莲. 乡镇公共应急物资协同储备及供应——以房山区水灾为例 [J]. *中国农业大学学报*, 2019, 24(5): 193–203.
- Wei Z X, Hou Y X, Guo H L. Collaborative reserve and supply of township public emergency materials—Taking the flood disaster in Fangshan District as an example [J]. *Journal of China Agricultural University*, 2019, 24(5): 193–203.
- [46] 胡颖廉. 动力和行动: 食品安全协同治理机制——以“地沟油”为例 [J]. *学术研究*, 2020 (12): 41–47, 177.
- Hu Y L. Dynamics and action: Collaborative governance regime of food safety—Case study of trench oil [J]. *Academic Research*, 2020 (12): 41–47, 177.
- [47] 霍龙霞, 徐国冲. 新世纪我国食品安全合作监管的发展逻辑与绩效评估 [J]. *天津行政学院学报*, 2020, 22(1): 19–27, 45.
- Huo L X, Xu G C. Development logic and performance evaluation of China's food safety collaborative regulation in the new century [J]. *Journal of Tianjin Administration Institut*, 2020, 22(1): 19–27, 45.
- [48] 詹承豫, 顾林生. 转危为安: 应急预案的作用逻辑 [J]. *中国行政管理*, 2007 (5): 89–92.
- Zhan C Y, Gu L S. Turning crisis into safety: The function logic of emergency plan [J]. *Chinese Public Administration*, 2007 (5): 89–92.