

Impact of Supervision Performance on Agricultural
Products Quality and Safety:
Based on the Empirical Analysis in Fujian

农产品质量安全 监管绩效影响效应研究

——基于福建的实证

赖永波 © 著



厦门大学出版社 国家一级出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位

非
外
借



Impact of Supervision Performance on Agricultural Products Quality and Safety:

Based on the Empirical Analysis in Fujian

农产品质量安全监管绩效影响效应研究

——基于福建的实证

赖永波 © 著



厦门大学出版社 国家一级出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

农产品质量安全监管绩效影响效应研究:基于福建的实证/赖永波著. —厦门:厦门大学出版社,2017.5

ISBN 978-7-5615-6455-4

I. ①农… II. ①赖… III. ①农产品-质量管理-监管制度-研究-中国 IV. ①F326.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 063042 号

出 版 人 蒋东明

责任编辑 潘 璞 吴兴友

封面设计 蒋卓群

责任印制 朱 楷

出版发行 厦门大学出版社

社 址 厦门市软件园二期望海路 39 号

邮政编码 361008

总 编 办 0592-2182177 0592-2181406(传真)

营销中心 0592-2184458 0592-2181365

网 址 <http://www.xmupress.com>

邮 箱 xmup@xmupress.com

印 刷 厦门集大印刷厂

开本 720mm×1000mm 1/16

印张 13.75

插页 2

字数 270 千字

印数 1~1 000 册

版次 2017 年 5 月第 1 版

印次 2017 年 5 月第 1 次印刷

定价 58.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



厦门大学出版社
微信二维码



厦门大学出版社
微博二维码

本书为福建省社会科学规划项目“福建省农产品质量安全监管绩效影响效应与监管体系优化研究”(编号:FJ2016B086)研究成果

摘 要

农产品质量安全生产问题是重大的民生问题,关系人民群众身体健康和生命安全,关系社会和谐稳定。近年来农产品质量安全事故时有发生,农产品质量安全监管呈现低效现象,提高农产品质量安全监管绩效被提上重要议事日程。

本书回顾相关研究文献,以一般系统论、公共物品理论、信息不对称理论、政府规制理论和绩效管理理论为理论基础,在理论分析和梳理文献的基础上,设计农产品质量安全监管绩效影响因素理论模型,并提出研究假说。在专家访谈和梳理文献的基础上设计调查问卷,选取有代表性的福建省 50 个县(区)对蔬菜种植户进行访谈调查,获取数据和资料,对理论模型和研究假说进行实证检验,提出进一步提高农产品质量安全监管绩效的对策思路。

第一,依照一般系统论分析思想,结合农产品质量安全监管体系的构成要素和特征,从监管机构能力、监管手段、监管机制、监管对象行为、监管环境等五个维度,经过指标纯化后提炼出农产品质量安全监管绩效的 20 个影响因子,它们分别是监管机构设置、监管人员素质、监管激励、监管投入、检测手段、法律手段、经济手段、行政手段、认证制度、可追溯制度、安全生产承诺制、应急处置制度、安全生产意识、农业投入品的规范使用、参与培训情况、参与标准化生产基地情况、建立生产档案情况、舆论监督、社会组织协同监管、公民监督举报。

第二,实证分析结果揭示了农产品质量安全监管体系中监管机构能力、监管手段、监管机制、监管对象行为、监管环境等构成要素之间

及其与监管绩效之间的效应关系和作用机理。“监管机构能力”对“监管手段”、“监管机制”与“监管绩效”有直接路径影响,并通过“监管手段”间接影响“监管对象行为”,通过“监管机制”间接影响“监管绩效”。“监管对象行为”对“监管绩效”有直接路径影响,同时又是“监管手段”与“监管机制”间接影响“监管绩效”的中介变量。“监管手段”通过“监管对象行为”间接影响“监管绩效”。“监管机制”对“监管绩效”有直接路径影响并通过“监管对象行为”间接影响“监管绩效”。“监管环境”通过“监管对象行为”间接影响“监管绩效”。

第三,实证分析结果验证了监管机构能力、监管手段、监管机制、监管对象行为、监管环境等要素是影响农产品质量安全监管绩效的重要变量,它们作为农产品质量安全监管的正式制度安排对提高监管绩效具有积极作用。

本书设计了农产品质量安全监管绩效影响因素的潜变量和可测变量指标,构建理论模型,采用结构方程模型(SEM)对农产品质量安全监管绩效影响因素效应关系及其作用机理进行实证分析,可以丰富农产品质量安全监管绩效研究的理论和方法。同时,研究结论可以为政府加强农产品质量安全监管决策提供参考,为农业企业安全生产行为提供指导,具有一定的现实意义。

前 言

The Preface

“民以食为天，食以安为先，安以质为本。”食品安全是重大的民生问题，关系到人民群众的身体健康和生命安全，关系到社会的和谐稳定。2012年《国务院关于加强食品安全工作的决定》（国发〔2012〕20号）指出，目前我国食品安全形势总体上是稳定的。但当前我国食品安全的基础仍然薄弱，违法违规行有时发生，制约食品安全的深层次问题尚未得到根本解决。随着生活水平的不断提高，人民群众对食品安全更为关注，食以安为先的要求更为迫切，全面提高食品安全保障水平已成为我国经济社会发展中一项重大而紧迫的任务。2013年11月12日中共中央十八届三中全会做出的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出构建公共安全体系的目标，首次把食品安全上升到国家战略安全的高度。

农产品质量安全是食品安全的重要内容和基础保障。2014年中央农村工作会议就指出，食品安全源头在农产品，基础在农业。农产品质量安全不仅关系到人民的生命安全和身体健康，也关系到农民的增收和现代农业发展。随着我国农产品供求整体进入总量基本平衡、丰年有余的新阶段，人民群众对农产品质量安全越来越关注。

但近年来农产品质量安全事件频频曝光，这些日益增多的农产品质量安全问题已成为制约我国现代农业发展和农村经济结构调整的严重障碍，加强农产品质量安全监管被提上重要议事日程。中央也把农产品质量安全摆到了更加突出的位置，连续几年的中央一号文件都对农产品质量安全工作提出了要求。2013年中央一号文件《关于加

快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见》提出：“提升食品安全水平，加大监管机构建设投入，全面提升监管能力和水平。”2014年中央一号文件《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》提出：“强化农产品质量和食品安全监管，建立最严格的覆盖全过程的食品安全监管制度。”2015年中央一号文件《关于加大改革创新力度 加快农业现代化建设的若干意见》提出：“加强县乡农产品质量和食品安全监管能力建设，提升农产品质量和食品安全水平。”2016年中央一号文件《中共中央国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》提出：“实施食品安全战略，加快健全从农田到餐桌的农产品质量和食品安全监管体系。”

十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要完善统一权威的食品药品安全监管机构，建立最严格的覆盖全过程的监管制度。我国“十三五”规划纲要也提出，要增强农产品安全保障能力，确保农产品质量安全，健全从农田到餐桌的农产品质量安全全过程监管体系。这为我国农产品质量安全监管领域的改革指明了方向。

农产品质量安全事故频发，也暴露出农产品质量安全监管呈现低效现象。探索如何提高监管绩效逐渐进入政府决策议程。《国务院关于加强食品安全工作的决定》（国发〔2012〕20号）明确提出要“建立健全食品安全责任制，上级政府要对下级政府进行年度食品安全绩效考核，并将考核结果作为地方领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容”。《国务院办公厅关于加强农产品质量安全监管工作的通知》（国办发〔2013〕106号）提出将农产品质量安全监管机构设立、队伍建设、经费保障等内容列入县、乡级人民政府绩效考核范围，明确考核评价、督查督办等措施。2016年中央一号文件也要求强化食品安全责任制，把农产品质量和食品安全作为衡量党政领导班子政绩的重要考核指标。

近年来，我国各级农业部门也相继开展了农产品质量安全监管绩

效考核实践。2012年农业部农产品质量安全监管局对省级农业部门农产品质量安全监管工作开展延伸绩效管理,要求各省(自治区、直辖市)农业部门切实增强绩效管理意识,突出抓好重点环节,精心组织实施。2016年农业部进一步扩大绩效管理试点范围,首次将福建省纳入其中。2010年4月福建省农业厅组建农产品质量安全监管处,各地市和县级农业主管部门也相继成立内设农产品质量安全监管机构。近年来,在省农业厅牵头下,建立农产品质量安全绩效考核机制,实行省对市、市对县和县对乡的逐步量化考核试点。

与此同时,农产品质量安全监管绩效问题也逐渐进入学界研究视域,不少学者从不同角度进行了一些有益的探索和研究,也得出一些有价值的结论。但相对而言,国内关于农产品质量安全监管绩效及其影响因素的研究成果较少,相关理论和实证研究尚处于起步阶段。特别是对于农产品质量安全监管绩效及其影响因素缺乏系统的考量,影响因素之间效应关系和作用形成机理的研究尚未见报道。针对这些问题,本书试图在理论分析和梳理文献的基础上构建农产品质量安全监管绩效影响因素理论模型,利用结构方程模型对监管绩效影响因素之间及其与监管绩效之间的效应关系进行实证检验。

本书以一般系统论、公共物品理论、信息不对称理论、政府规制理论和绩效管理理论作为研究的理论基础,应用理论分析方法,对农产品与食品的范围进行界定,对安全农产品和农产品质量安全概念进行辨析,介绍农产品的生产特征,分析农产品质量安全的制约因素,阐述加强农产品质量安全监管的必要性,分析农产品质量安全监管的现实风险与困境。

本书认为,农产品质量安全监管体系可以看作是一个包含监管目标、监管理念、监管主体、监管依据、监管机制和监管对象的开放、动态的复杂社会系统。对农产品质量安全监管绩效及其影响因素的考察,要以系统分析思想为指导,并提出系统的解决对策。在理论分析及梳理文献的基础上,本书初步设计了农产品质量安全监管绩效影响因素



的潜变量、可测变量指标,构建农产品质量安全监管绩效影响因素结构方程理论模型并提出研究假说。

本书以福建省为例,选取较有代表性的50个县(区),采用分层抽样方法,每个县(区)选取3~4家有代表性的蔬菜种植户(或蔬菜种植农场)进行调查,获取相关数据和资料。在问卷调查与数据分析的基础上,应用结构方程模型对测量模型和结构模型进行参数的显著性检验和模型拟合评价,剔除收敛性差、不能很好衡量潜变量的可测变量,调整不能通过显著性检验的路径。对农产品质量安全监管绩效影响因素初始模型进行检验和修正,得出最优模型。在此基础上揭示农产品质量安全监管绩效影响因素潜变量之间及其与监管绩效之间的效应关系和作用机理,并根据研究结论,提出相应对策建议。

农产品质量安全监管体系是一个庞大的系统工程,提高农产品质量安全水平将是一项永恒的主题。2016年1月19日,全国农产品质量安全监管工作会议在南昌召开。农业部副部长陈晓华强调,要牢固树立并切实贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,把农产品质量安全作为转变农业发展方式、建设现代农业的关键环节,坚持“产出来”“管出来”“两手抓、两手硬”,切实提高农产品质量安全水平。

监管绩效评估作为提高政府监管有效性、改善监管质量、促进监管改革的有效途径和工具,是政府监管理论研究的前沿。在农产品质量安全监管领域,学界对其监管绩效评估的研究尚处于起步阶段,本研究也属于在此领域的一次粗浅探索,不足之处,请各位专家、读者批评指正。

赖永波

2017年1月

目 录

Contents

第一章

绪 论

- 一、研究背景和意义 / 1
- 二、研究目标和内容 / 5
- 三、研究方法和技术路线 / 7
- 四、研究特色和创新 / 9

第二章

农产品质量安全监管相关文献综述

- 一、国外农产品质量安全监管研究进展 / 10
- 二、国内农产品质量安全监管研究进展 / 18
- 三、国内外研究简要述评 / 32

第三章

农产品质量安全监管概述

- 一、农产品质量安全相关概念界定 / 34
- 二、农产品生产的特征 / 37
- 三、农产品质量安全的制约因素 / 39
- 四、加强农产品质量安全监管的必要性分析 / 44
- 五、我国农产品质量安全监管的现实风险与困境 / 46
- 六、福建省农产品质量安全监管现状 / 49

第四章

理论基础与模型构建

- 一、研究的理论基础 / 62
- 二、农产品质量安全监管体系的构成与特征 / 72
- 三、农产品质量安全监管绩效影响因素理论模型构建 / 75



第五章

问卷调查与数据分析

- 一、调查对象的确定/ 90
- 二、问卷设计/ 91
- 三、问卷调查/ 92
- 四、样本数据基本特征分析/ 93
- 五、样本数据检验/ 97
- 六、本章小结/ 100

第六章

模型检验与关键影响因子识别

- 一、模型识别/ 101
- 二、模型评价/ 103
- 二、测量模型检验/ 107
- 三、结构模型检验/ 112
- 四、本章小结/ 127

第七章

全模型修正与影响效应分析

- 一、初始全模型评价/ 129
- 二、模型修正/ 133
- 三、最优模型展示/ 137
- 四、效应分析/ 141
- 五、实证分析结果讨论/ 143

第八章

提高农产品质量安全监管绩效的对策建议

- 一、理顺监管机构职责,提高监管机构能力/ 146
- 二、规范监管对象行为/ 149
- 三、建立和完善农产品质量安全监管机制/ 150
- 四、完善监管手段,提升监管效能/ 152
- 五、优化监管环境/ 155

第九章

研究结论与展望

一、本书的研究结论/ 157

二、本书的不足之处/ 158

三、未来的研究展望/ 159

参考文献

附录 1 农产品质量安全监管情况访谈提纲

一、本地区基本情况/ 179

二、监管、执法机构及运作情况/ 179

三、监管手段及具体措施/ 181

四、监管机制情况/ 182

五、监管环境情况/ 184

六、农产品质量安全及监管状况判断/ 184

附录 2 农产品质量安全监管绩效影响因素调查问卷

一、监管机构能力/ 185

二、监管手段/ 186

三、监管机制/ 186

四、监管对象行为/ 187

五、监管环境/ 187

六、监管绩效/ 187

附录 3 修正模型 1 系数估计值及相应检验值/189

附录 4 修正模型 1 方差估计结果/191

附录 5 修正模型 2 系数估计值及相应检验值/193

附录 6 修正模型 2 方差估计结果/195

附录 7 修正模型 3 系数估计值及相应检验值/197

附录 8 修正模型 3 方差估计结果/199

附录 9 最优模型标准化后变量之间的直接效应/201

附录 10 最优模型标准化后变量之间的间接效应/203

附录 11 最优模型标准化后变量之间的总效应/205

后记/207

◆ 第一章 ◆

绪 论

一、研究背景和意义

(一) 研究背景

“民以食为天,食以安为先,安以质为本”,食品安全问题是重大的民生问题,关系人民群众身体健康和生命安全,关系社会和谐稳定。^① 确保食品安全是民生工程,也是民心工程,是各级政府义不容辞之责。但当前我国食品安全的基础仍然薄弱,违法违规行为时有发生,制约食品安全的深层次问题尚未得到根本解决。

农产品质量安全是食品安全的重要内容和基础保障,是现代农业建设的重要任务,也是转变农业发展方式、加快现代农业建设的关键环节。2014年中央农村工作会议就指出食品安全源头在农产品,基础在农业,必须正本清源,首先把农产品质量抓好。农产品质量安全是公民重要的安全权之一,与金融安全、粮食安全、能源安全、生态安全一起成为“五大国家战略安全”的重要组成部分。^② 随着经济全球化和农产品国际贸易的进一步发展,农产品质量安全又是关系一国国际形象和影响农产品进出口贸易的重大政治与经济问题。随着生活水平的不断提高和农产品数量有效供给

^① 中央政府门户网站,国务院关于加强食品安全工作的决定[EB/OL]. 2014-06-01.
http://www.gov.cn/jzwgk/2012-07/03/content_2175891.htm.

^② 人民网,农产品质量安全的特点、问题及展望[EB/OL]. 2014-10-01.<http://scitech.people.com.cn/n/2014/0425/c1057-24942018.html>.

的解决,人民群众更加关注农产品质量安全,对农产品的需求已经由“吃得饱”向“吃得好、吃得安全”转变。

我国各级政府高度重视食品安全监管工作,近年来制定实施了一系列政策措施,不断加大工作力度。2012年7月,国务院颁布了《关于加强食品安全工作的决定》(国发[2012]20号),明确提出要“建立健全食品安全责任制,上级政府要对下级政府进行年度食品安全绩效考核,并将考核结果作为地方领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容”。根据《国务院办公厅关于加强农产品质量安全监管工作的通知》(国办发[2013]106号)文件精神,地方各级政府要对本地区农产品质量安全负总责,加强组织领导和协调,把农产品质量安全监管纳入重要议事日程,在规划制订、力量配备、条件保障等方面加大支持力度;同时将农产品质量安全监管机构设立、队伍建设、经费保障等内容列入县、乡级人民政府绩效考核范围,明确考核评价、督查督办等措施。2014年1月中央农村工作会议专门就今后一个时期食品安全和农产品质量做出具体部署,坚持源头治理、标本兼治,要求做到“四个最严”,即最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责,确保广大人民群众“舌尖上的安全”。^① 2015年中央一号文件提出,如何在资源环境硬约束下保障农产品有效供给和质量安全、提升农业可持续发展能力,是必须应对的一个重大挑战。要求提升农产品质量和食品安全水平,特别是要加强县乡农产品质量和食品安全监管能力建设。2016年中央一号文件也要求强化食品安全责任制,把农产品质量和食品安全作为衡量党政领导班子政绩的重要考核指标。这说明加强食品安全包括农产品质量安全监管和绩效评估逐渐进入政府决策议程,食品安全包括农产品质量安全监管绩效评估将逐步成为各级政府落实食品安全监管部署和监督地方政府食品安全监管绩效的重要手段。

当前我国各级政府部门认真落实有关法律法规,不断强化监管措施,农产品质量安全形势总体平稳、逐步向好。但我国农业生产经营分散,监管力量薄弱,农产品质量安全仍然存在较大隐患,农产品质量安全基础仍

^① 中国农业新闻网,以“四个最严”确保“舌尖上的安全”[EB/OL], 2014-06-01, http://www.farmer.com.cn/zt/yhwjx/pl/201401/t20140121_933971.htm.

然薄弱。近年来农产品质量安全事故时有发生,农产品质量安全监管呈现低效现象。

农产品质量安全监管绩效评估也逐渐进入学界研究视域。国外学者较早意识到农产品质量安全监管绩效评估的重要性,对评估指标的构建和评估方法的选择进行了相应研究。主要的研究学者有 Kara Morgan (2010)、Sylvain Charlebois(2008)、Perrin(1997)、Thomsen(2001)等。国内学者近年来在农产品质量安全监管绩效评价指标体系构建和评价方法选择上也进行了一些探索,如刘录民(2009)、王珍和袁梅(2010)、王芳(2007)、郭晓东等(2011)、杨丽杰等(2011)。在农产品质量安全监管绩效的影响因素方面,国外学者 Antle(1999)、Caswell 和 Mojduszka(1992)进行了探讨。我国学者赖涪林和康众(2006)、王芳(2011)、刘为军(2008)、刘录民(2009)也进行了相关研究。

笔者通过梳理文献发现,国内外学者关于农产品质量安全监管绩效及其影响因素的研究成果较少,相关理论和实证研究尚处于起步阶段。特别是对于农产品质量安全监管绩效及其影响因素缺乏系统的考量,影响因素之间效应关系和作用形成机理的研究尚未见报道。针对这些问题,本书试图在理论分析和梳理文献的基础上探寻影响农产品质量安全监管绩效的主要因素,构建农产品质量安全监管绩效影响因素理论模型,利用结构方程模型对监管绩效影响因素之间及其与监管绩效之间的效应关系进行实证检验。

(二)研究意义

当前我们对农产品质量安全监管绩效的影响因素及其影响效应还缺乏科学、系统的认识,制约农产品质量安全的深层次问题尚未得到根本解决。在此背景下,加强农产品质量安全监管绩效影响因素及其影响效应的研究就显得十分有必要,具有重要的理论意义和实践价值。

1.理论意义

监管绩效评估(又称规制影响评估)作为提高政府监管有效性、改善监管质量、促进监管改革的有效途径和工具,是政府监管理论研究的前沿。在农产品质量安全监管领域,学界对监管绩效评估的研究尚处于起步阶段,理论基础和研究方法还比较薄弱。



本书以一般系统论、公共物品理论、信息不对称理论和政府绩效管理理论为理论基础展开研究。从一般系统论角度看,农产品质量安全监管体系是一个包含监管目标、监管理念、监管主体、监管依据、监管机制和监管对象的开放、动态的复杂社会系统。从公共物品理论角度看,农产品质量安全属于公共物品范畴,应当由政府提供。从信息不对称理论角度看,信息不对称是造成农产品质量安全的重要经济学原因。从政府绩效管理理论角度看,加强农产品质量安全监管绩效评估已逐步进入政府议事日程。本书根据一般系统论的系统分析思想,分析农产品质量安全监管体系的构成,在此基础上梳理和找寻农产品质量安全监管绩效的关键影响因素,构建农产品质量安全监管绩效影响因素理论模型,采用结构方程模型(SEM)对农产品质量安全监管绩效的影响因素及其影响效应进行实证检验,以丰富农产品质量安全监管绩效研究的理论和方法。同时,拓宽了一般系统论、公共物品理论、信息不对称理论和政府绩效管理理论的应用领域,对推进该领域研究的深化和细化具有一定的理论意义。

2. 实践意义

(1) 为政府农产品质量安全监管决策提供参考

本书对农产品质量安全监管体系进行了梳理,有利于政府监管部门从宏观上掌握农产品质量安全监管状况。本书探究农产品质量安全监管绩效的影响因素及其作用机理,其研究结论可以为政府进行农产品质量安全监管决策提供参考,为政府制定监管政策,建立农产品安全监管长效机制,加强对农产品各个环节的控制,实施从“农田到餐桌”的全过程管理,提高农产品质量安全监管绩效,对保障农产品质量安全监管体系的顺利运行起到一定的参考作用。

(2) 为农业企业安全生产行为提供指导

本书以农业企业如蔬菜种植户(农场)为调查对象,通过深度访谈,从监管对象角度了解监管对象对政府农产品质量安全监管绩效的真实感受和综合评价,了解政府在农产品生产、加工、运输、流通诸环节的具体监管措施。实证研究结论对农业企业在农产品生产、加工、运输和流通诸环节的安全生产行为具有一定的指导借鉴意义。本书提出提高农业企业的安全生产意识、加强农业企业的自律行为、推动农产品标准化生产等对策,帮助农业企业在源头上保障农产品质量安全。