



现代生物农业

农产品质量安全社会共治体制 与制度支撑研究

陈彦彦 著



 科学出版社

农产品质量安全社会共治体制 与制度支撑研究

陈彦彦 著

北 京

内 容 简 介

近年来,农产品质量安全情况虽然得到了显著改善,但供给数量在农业产业体系中始终处于主导地位,社会对农产品质量安全的关注仍然明显不够。农产品质量安全监管难的原因,有小规模生产的因素,有不法者的趋利因素,有产业转型中利益主体趋多且利益关系复杂的因素,也有监管体制不顺和监管不到位的因素,但是归根结底在于监管体制单一导致制度制定及落实的不完善。本书从社会共治视角讨论我国农产品质量安全监管问题,梳理我国农产品质量安全监管体制存在的不足,论证我国农产品质量安全监管体制从单一向社会共治演进的逻辑内涵,并通过问卷调查,实证分析我国农产品质量安全社会共治模式下实现有效监管的相关主体作用机制及制度需求,从理论构想及实践逻辑视角提出社会共治监管体制的制度构成与现实保障路径。

本书的读者主要包括政府部门食品、农产品质量行政管理人员,以及涉农院校教师、科研人员等。

图书在版编目(CIP)数据

农产品质量安全社会共治体制与制度支撑研究/陈彦彦著. —北京:科学出版社, 2019.6

ISBN 978-7-03-061511-4

I. ①农… II. 陈… III. ①农产品—质量管理—安全管理—研究—中国 IV. ①F326.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 108574 号

责任编辑:李迪 / 责任校对:郑金红
责任印制:吴兆东 / 封面设计:刘新新

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号
邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京建宏印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2019年6月第一版 开本:720×1000 1/16

2019年6月第一次印刷 印张:11

字数:213 000

定价:98.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

作者简介



陈彦彦，女，1970年11月出生，教授，博士。主要从事农业政策与法制、思想政治教育理论研究。在《中国行政管理》《农业现代化研究》《学术交流》等期刊发表学术论文20余篇，著有《农产品质量安全法律制度研究》学术专著1部。现任黑龙江八一农垦大学马克思主义学院院长。

序

靠什么保障农产品质量安全？

长期以来，农产品质量安全问题困扰着消费者，困扰着政府及其相关部门，也困扰着生产者。对消费者而言，看起来品相很好的蔬菜、果品可能是农药残留超标的，肉类可能是添加了激素或者注水的，农产品的外观与品质可能没有任何关联，再有经验的市民也难以从外观上判断农产品的质量。政府承担着确保农产品质量安全、保障消费者健康的职责，颁布了一系列文件，设立了专门的机构，确立了严格的市场准入标准，投入了大量的行政资源，这一系列举措在实现农产品质量安全目标方面取得了显著成效，但是面对我国农产品生产呈现出的生产者众多和产业链复杂的特性，按照第三次全国农业普查数据，我国有 2.3 亿农户，根据国家市场监督管理总局的统计，截至 2018 年 8 月月底，我国有 212 万家农民专业合作社，农产品质量安全监管体系难以覆盖如此众多的生产经营主体。对生产者而言，伪劣农产品充斥市场，优质农产品难以获得优价，市场的信息不对称现象突出，不合格的农产品也影响了广大农户的利益。

无论是农产品质量安全，还是食品质量安全，无疑都是社会治理问题，每一个人都是农产品质量安全的利益相关者。因此，保障农产品质量安全，必须依靠社会共治，既要明确监管部门的职责，又要有对生产者行为的约束制度，还要明确消费者的参与机制。

无论是在政府部门的监管，还是在全社会的治理参与方面，政府的主导职责都是毋庸置疑的。我国从改革开放以后，针对农产品质量存在的问题，《中华人民共和国农产品质量安全法》赋予监管部门相应的职权、监管手段和责任。政府也实施了各种覆盖整个农产品生产过程（产地环境监测、投入品管理、生产过程中的监督抽查、市场准入门槛到农产品市场销售）的监管措施。这些措施，对于保障农产品质量安全发挥了非常大的作用。

同时，《中华人民共和国农业法》《中华人民共和国农产品质量安全法》《中华人民共和国畜牧法》《中华人民共和国渔业法》等法律和《农药管理条例》《兽药管理条例》《饲料和饲料添加剂管理条例》等行政法规也赋予农产品生产者一系列的农产品质量安全保障责任，如农产品生产记录制度和养殖档案制度、投入品合

理使用制度、农产品质量安全标准制度等。这些制度，对于约束生产者行为，防止不当的生产经营行为损害农产品质量起到了重要作用。

陈彦彦教授所著的《农产品质量安全社会共治体制与制度支撑研究》，从历史变迁的纵剖面、当前现状的横切面和国内外比较全景概览的三维角度为读者呈现了一幅立体的农产品质量安全社会共治研究的图景。

首先，从历史的角度回顾农产品质量安全监管的制度变迁是必要的。我国的农产品质量安全，经历了分部门、分环节、分产品的监管，到农业部门和食药部门的统一监管，尽管农产品质量安全水平有所提升，但农产品质量安全事件还时有发生，监管的效果并不理想，监管失灵现象偶尔显现。其中，监管力量与农产品生产格局不适应、质量安全标准不完善、监管手段落后、处罚力度不足和信息不对称，是导致监管失灵的重要原因。针对这些问题及其成因，需要从调整管理体制着手，有针对性地完善农产品质量安全监管体制，构建符合我国农产品生产经营特点的监管体系。但基于农产品生产经营的特殊性，过度依靠监管体系改进并不能充分实现农产品质量安全目标，社会共治是实现农产品质量安全目标的必然路径。该书从我国农产品质量安全监管体制的演进过程着手，反思监管失灵的原因，可以得出监管是实现农产品质量安全目标的必要条件但不是充分条件的重要结论。大部制改革可以在一定程度上优化监管资源、明确监管职能，但仍需调整监管理念，从利益关系平衡、客体导向和部门协调等角度，为农产品质量安全的社会共治奠定基础。

其次，基于社会共治的思路，解析当前我国农产品质量安全问题形成的原因，从利益相关者角度分析不同主体参与农产品质量安全社会共治的必要性与可行性，并通过实证研究分析农业生产者在共治体系中的主体地位，是该书的重要学术创新。就农产品质量安全社会共治的必要性而言，该书对质量安全追溯体系、规模化生产方式主导、专项整治行动三方面进行分析与讨论。农产品质量安全追溯体系是实现农产品质量安全目标的重要制度安排，而该制度目标的实现依赖于相关条件的满足。一是需要有适应农产品产业链特点的监管体系。质量安全追溯体系的建立是为了及时发现安全隐患，对发现的安全问题及时溯源到问题的产生节点。因为农产品的产业链复杂，客观上需要有与之相适应的纵向一体化的监管体系，多部门分环节的监管方式人为地割裂了产业链的各个环节，导致安全隐患产品有了规避监管的通道。二是需要建立完善的基础数据和资料体系，包括生产者的投入品来源、使用方式等在生产记录中的记载，农产品经营者的进货检验记录和产品分类识别体系，以及销售商关于销售的农产品的货源、渠道、生物生产方式等的记录和标注，上述所有数据和资料需要在确定的平台上及时体现。三是负有义务的生产经营主体违反相应义务，包括没有履行生产记录、进货检验等义务及虚假记载或提供虚假信息的追责体系。因此，作为保障农产品质量安全

目标的重要追溯制度，需要政府、农业投入品的供给者、农产品生产者、农产品经营者的共同参与。

规模化生产往往被视为解决有限监管资源和过大监管对象之间矛盾的灵丹妙药。事实上，规模化生产的技术进步、对品牌价值的追求、纵向一体化的经营方式都在一定程度上提升了农产品的质量水平，也降低了监管成本。但技术进步本身的风险、为降低生产成本而导致的化学投入品的过度使用又从另一方面产生了农产品质量安全的新的问题。更为重要的是，我国以小农户为主体的农产品生产格局将长期存在，将农产品质量安全的目标实现完全寄托于规模化生产，并不能从根本上解决消费者的农产品质量安全保障问题。

“专项整治”是我国非常有特色的治理模式。在不同的时期，政府的关注、某些突发事件或者某个领域的重大问题，往往会诱发政府启动专项整治活动。例如，城市市容环境专项整治、互联网金融专项整治、食品安全专项整治、扫黄打非专项整治、价格秩序专项整治、校园安全专项整治、酒驾专项整治等。农产品质量安全和食品安全问题是全社会高度关注的话题，直接考验着政府的公信力和应急处理能力。专项整治，可以通过最大限度地整合治理资源，在短时间内取得显著成效，对解决食品安全问题发挥了重要作用，彰显了政府对消费者健康的高度关注，也对不法生产者形成了强大的威慑，但同时，专项整治的短期化局限总是存在。农产品质量安全问题，以及整个食品安全问题的形成，有其复杂的原因和背景，根源还是在于不法生产经营者不当的趋利动机和治理体系的不规范。因此，要从根本上解决这类问题，必须通过制度和机制对生产经营者的行为进行规范，通过全社会的共同参与，形成对不合格农产品的剔除机制和优质农产品的市场通道。

在农产品质量安全领域关于社会共治的概念和理念已经形成了共识，但仅停留在概念和理念上并不能解决问题。农产品质量安全社会共治的理论、实践需求和可操作的制度设计是学者和政府的重要使命。该书以种植户的农药施用行为为线索，通过实证研究，分析农户作为生产经营主体在农产品质量安全保障中的社会共治主体作用，形成了有一定理论和实践价值的研究发现。例如，政府、市场、媒体、消费者、合作组织等相关主体都会对种植户的农药使用行为产生影响，政府的影响占主导地位，各相关主体对政府的监管行为起到了辅助和引导、监督的作用。单一的处罚等强制性措施对种植户是否重视药残现象是不起主要作用的，多主体参与的指导、培训、宣传、学习等手段对种植户的影响明显。这些研究发现回应了农产品质量安全社会共治的必要性，明确了政府的角色和职能，提出了多元主体参与农产品质量安全治理的空间和方式，因此值得在制度设计层面予以关注。

农产品质量安全，以及食品安全，不仅仅是中国的问题，也是世界各国面临

的共同问题。农产品贸易的全球化也使得此类问题具有全球范围的普遍性特征。尽管中国的农产品质量问题是镶嵌在中国的农产品生产方式转型、农业以小规模经营为主和农业的产业链条断裂等特殊背景下的，但国外的农产品质量安全社会共治的经验，仍然是我国完善社会共治体系可以借鉴的重要资源。该书对以美国、日本为代表的多部门监管，以欧盟为代表的单一部门监管，以及以加拿大为代表的综合监管等监管体制进行梳理，从管理体制、制度保障、生产经营者的主体责任、社会共治体系、技术标准和认证体系等多方面对其农产品质量保障路径进行归纳，概括出以法治建设为基础、以政府监管为主导、以多方主体参与为保障的综合治理体系，这一综合治理体系是其他国家保障农产品质量安全的共同经验的结论，对于完善我国的农产品质量安全保障体系很有启发。

在学理分析、问题解析、实证检验和国外实践总结的基础上，该书提出了从单一的行政监管到社会共治的系统化的问题解决路径，进而以问题为导向提出了以社会共治为保障农产品质量安全的制度设计，从运行管理制度、服务保障制度、法律责任制度三个方面提出了完善制度的建议，并提出了共治目标实现的保障措施。

我非常荣幸能够提前拜读陈彦彦教授的这本专著，书中提出的观点、思路及研究方法给了我很多启发。农产品质量安全问题及食品安全问题具有高度的复杂性、敏感性，解决这些问题需要学者的理论创新、政府的体制适应、社会各方面的共同关注。农业生产经营方式和农村社会结构的转型，引发农产品质量安全问题的原因也会随之变化，解决问题的措施和方法也需要随之调整。总体上看，监管体制的完善、社会参与的深化和生产者责任意识的提高，都对农产品质量水平提升起到越来越重要的积极作用。不论何时，消费者的农产品和食品健康问题都是不可忽视的。我们共同期待，每一个消费者都不再受质量缺陷农产品的困扰。

任大鹏

2019年1月18日于中国农业大学

前 言

农产品质量安全是一个国家或地区经济社会发展水平的重要标准之一。近年来,农产品质量安全情况虽然得到了显著改善,但供给数量在农业产业体系中始终处于主导地位,社会对农产品质量安全的关注仍然明显不够。作为食品的主要源头,农产品生产环节较多,经营主体数量庞杂且布局分散,监管难度大,与之相适应的监管能力建设一直未能有效跟进。总结农产品质量安全监管难的原因,有小规模生产的因素,有不法者的趋利因素,有产业转型中利益主体趋多且利益关系复杂的因素,也有监管体制不顺和监管不到位的因素,但是归根结底在于监管体制单一导致制度制定及落实的不完善,具体表现为:政府监管职能过多、农产品质量安全监管制度设计不足、监管压力日益突出等。农产品质量安全的保障,需要“社会他律”向“行业自律”转变、自发的利益导向和市场机制有效结合,更需要政府部门监管责任与生产主体责任的落实来最终实现。

基于此,本书尝试从农产品质量安全监管体制变革的理论分析出发,研究农产品质量安全从政府部门单一监管到多元主体社会共治的体制选择,本研究从社会共治视角讨论我国农产品质量安全监管问题,梳理了我国农产品质量安全监管体制存在的不足,基于公共治理理论、利益相关者理论、博弈论等论证了我国农产品质量安全监管体制从单一监督向社会共治演进的逻辑内涵,在分析农产品质量安全监管的主要形态及其在不同监管体制下所呈现的联动状态和运行绩效的基础上,通过问卷调查,实证分析我国农产品质量安全社会共治模式下实现有效监管的相关主体的作用机制及制度需求,在分析主要发达国家农产品质量安全监管模式特点和经验教训的基础上,从理论构想及实践逻辑视角提出社会共治监管体制的制度构成与现实保障路径。本研究的主要内容包括以下几个方面。

(1) 当前我国农产品质量安全问题中,监管体制的不完善直接影响到了政府监管职能的调整和优化。农产品质量安全监管体制改革的第一步是完成机构的整合、职能的划转,而问题的有效解决必须有一系列的制度保障跟进。农产品质量安全问题的社会性决定了解决的关键在于对现行监管体制的调整和优化。突破监管体制的根本途径是通过协调好多元主体的利益关系,进一步调整和优化政府相关职能,重视客体导向原则在食品安全关系调整中的作用,确定基于各方利益协

调的农产品质量安全目标，构建农产品质量安全社会共治格局。

(2) 我国农产品质量安全社会共治的现实需求。在以政府监管部门为主体的单一监管体制下，农产品质量安全各主要监管形态基本上独立运作，相互之间缺乏有机结合，使得各自的缺陷均无法弥补，优势也难以充分发挥，导致监管低效。随着治理体制由单一监管逐步向社会共治转型，政府、种植户、生产经营主体、消费者、媒体、专家及科研院所、行业组织等多主体共同参与农产品质量安全治理过程，使单一监管体制下各主体之间的关系发生了根本改变，在社会共治体制下，各监管形态之间有迫切的协同需求，可以通过相互结合形成混合治理，实现农产品质量安全监管过程中各环节的有效沟通，提升监管绩效。

(3) 我国农产品质量安全社会共治的实证分析。通过分析农产品质量安全社会共治中相关主体对种植户农药施用行为的作用机制，对政府、生产经营主体、消费者、合作组织、媒体等在农产品质量安全监管中的职能及其效果进行识别。政府组织农药施用培训、对农产品农药残留进行检测、宣传施药行为控制、处罚违规施药行为等，对于种植户考虑选择施用农药、关注施药安全间隔期及重视农药残留有较好的引导作用，但在控制种植户过量施药行为上的作用较为有限。而生产经营主体自律意识、消费者购买行为、市场机制等恰好能够限制种植户的过量施药行为，普及质量安全知识，增强质量意识，实现农产品质量安全社会共治是弥补政府行为有限性的重要途径，可以提高政策法规自身的适用性和执行过程的有效性。

(4) 农产品质量安全社会共治的内涵提升。从单一监管到社会共治的转变提升，并非简单的名词转换或技术升级，需要实现从“管控”到“服务”治理理念的转变，从“单向一元”到“多维平行”权力运行逻辑的转变，从维护社会稳定到关注公众需求治理目标的转变，从“碎片化管理”到“整体性治理”运行机制的转变这四个维度的内涵提升。通过对治理理念和价值目标的重新界定，对生产经营主体、第三方机构、媒体、消费者等主体的纳入，对功能定位和运行机制的转变，构建一个以增强生产、经营主体自律意识为基础，以优化政府监管方式为保障，以加强社会监督力量为协同，以信息技术为手段的多元协同型农产品质量安全社会共治系统。

(5) 农产品质量安全社会共治的制度设计与保障措施。一个科学的社会共治体系应由治理主体、行为、责任及制度等要素有机构成，应回答实践中的四个问题：一是如何进一步培育社会监管主体；二是如何实现政府监管行为、方式的转变；三是如何明确和界定社会共治中各主体的法律责任；四是如何建立和健全农产品质量安全社会共治制度，进一步确立农产品质量安全社会共治的制度化保障机制。

本研究为黑龙江八一农垦大学博士科研启动项目“流通领域农产品质量安全监管问题研究（课题编号：XDB201816）”的阶段性成果。诸多学者对农产品质量安全问题的研究成果是本研究得以顺利进行的基础，不论本书是否引用，在此一并表示感谢。

长久以来，对农产品质量安全问题的关注和思考，是一名普通消费者的心愿，更是一名理论研究工作者的社会责任。

陈彦彦

2019年6月3日

目 录

1 引言	1
1.1 本研究的学术背景、目标及研究意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究目的	2
1.1.3 研究的理论与实践意义	3
1.2 国内外研究现状综述	4
1.2.1 国外研究现状综述	4
1.2.2 国内研究现状综述	8
1.2.3 国内外研究现状述评	13
1.3 主要研究内容、创新点与方法	14
1.3.1 主要研究内容	14
1.3.2 研究方法	15
1.3.3 创新点	16
1.3.4 技术路线	16
2 农产品质量安全社会共治的相关概念与理论基础	18
2.1 农产品的概念与分类	18
2.1.1 农产品的概念	18
2.1.2 农产品的分类	20
2.2 农产品质量安全	21
2.3 农产品质量安全监管体制与社会共治	22
2.3.1 监管体制	22
2.3.2 农产品质量安全监管体制	22
2.3.3 社会共治	23
2.3.4 农产品质量安全社会共治	24
2.4 农产品质量安全监管理论	24
2.5 利益相关者理论	25
2.6 公共治理理论	26
2.6.1 治理的概念及特征	26
2.6.2 公共治理的基本内涵	27
2.6.3 农产品质量安全监管的公共治理理论逻辑	27

2.7	本章小结	28
3	农产品质量安全监管体制演进的理论分析	29
3.1	农产品质量安全监管体制演进	29
3.1.1	以卫生部门为主导的监管体制: 1979~1998年	30
3.1.2	多部门分段监管体制: 1998~2012年	30
3.1.3	两部门分工负总责的统一监管模式: 2013年至今	31
3.2	农产品质量安全监管的困境	32
3.2.1	社会共治体系没有形成	32
3.2.2	法律法规和标准缺失	33
3.2.3	法律法规惩罚力度不足	35
3.2.4	缺少有效的信息体系	36
3.3	农产品质量安全大部制改革的特点	37
3.3.1	机构整合, 监管资源优化	37
3.3.2	职能整合, 解决职能交叉	37
3.3.3	权力整合, 监管职权集中	38
3.3.4	大部制改革后仍需要思考的主要问题	38
3.4	以职能调整推进农产品质量安全的体制创新	39
3.4.1	平衡多元主体的利益关系	40
3.4.2	发挥客体导向原则的作用	40
3.4.3	重视各方主体利益的共同协调	40
3.5	本章小结	41
4	农产品质量安全社会共治的现实需求分析	42
4.1	追溯体系构建式监管——农产品质量安全的全程监管	42
4.1.1	质量追溯体系概述	43
4.1.2	我国农产品质量追溯体系监管现状	45
4.1.3	质量追溯体系在农产品质量安全监管中的作用分析	45
4.1.4	质量追溯体系建设存在的主要问题	47
4.2	以规模农业为主导的组织化监管	49
4.2.1	组织化监管中的“规模农业”	49
4.2.2	以规模农业为主导的组织化监管提升农产品质量安全的途径	50
4.2.3	以规模农业为主导的组织化监管对农产品质量安全的潜在不利影响	51
4.2.4	组织化监管对农产品质量潜在风险的修正	53
4.3	“专项整治”式监管	55
4.3.1	“专项整治”式监管的概念与特征	55

4.3.2	“专项整治”式监管的产生背景	55
4.3.3	“专项整治”式监管的局限	56
4.3.4	“专项整治”式监管的未来	62
4.4	农产品质量安全监管形态在不同监管体制下的绩效分析	63
4.4.1	质量追溯式过程监管在单一监管体制下的绩效体现	64
4.4.2	规模经营组织化监管在单一监管体制下的绩效体现	66
4.4.3	规模经营组织设计与质量可追溯体系的协同	68
4.4.4	社会共治体制下两种监管形态的有效协同	69
4.5	本章小结	69
5	基于种植户农药施用行为的农产品质量安全社会共治的主体作用分析	71
5.1	研究概述	71
5.1.1	研究背景与理论假设	72
5.1.2	方法的选择	72
5.1.3	分析模型构建	73
5.2	数据来源与结果分析	73
5.2.1	数据来源	73
5.2.2	调查问卷的构成	74
5.2.3	结果分析	76
5.3	分析结论与建议	81
5.3.1	分析结论	81
5.3.2	相关建议	82
5.4	本章小结	82
6	国外农产品质量安全社会共治的经验及启示	83
6.1	政府在农产品质量安全社会共治中的作用	83
6.1.1	农产品质量安全监管体制	83
6.1.2	农产品质量安全的法律法规	85
6.1.3	农产品质量安全社会共治的制度体系	87
6.2	农产品质量安全社会共治中生产经营主体的责任	92
6.2.1	通过法律规制生产经营主体履行社会责任	92
6.2.2	通过公共政策促进企业履行社会责任	92
6.2.3	通过制定标准及与非政府组织合作引导企业履行社会责任	93
6.2.4	生产经营主体的自我管理	93
6.3	农产品质量安全监管中的公众参与	95
6.3.1	加强公众参与监管的机构建设	95
6.3.2	完善公众参与监管的信息公开	95

6.3.3	发挥行业协会的监督作用	96
6.3.4	明确消费者组织的监督职能	96
6.4	国外农产品质量安全社会共治的经验总结	97
6.4.1	理顺监管体制	97
6.4.2	完善的法律法规	97
6.4.3	强调全程监管	99
6.4.4	强化生产经营主体的社会责任意识	99
6.4.5	完备的农产品质量安全治理体系	99
6.4.6	健全的农产品质量安全技术标准	100
6.4.7	农产品质量安全认证体系日趋规范	101
6.5	对我国的启示	102
6.5.1	加强农产品质量安全监管中的法治建设	102
6.5.2	行政、司法监管之外的第三方监管	102
6.5.3	协调监管职能,提升行政监管层次	103
6.5.4	细化法律对权利、义务和责任的科学配置	103
6.5.5	发展非政府行为体参与农产品质量安全治理的制度体系	103
6.6	本章小结	105
7	农产品质量安全社会共治的实现条件与路径构建	106
7.1	从“单一监管”到“社会共治”的内涵转换	107
7.1.1	核心理念的转变	107
7.1.2	监管目标的转变	108
7.1.3	沟通方式的转变	109
7.1.4	研究内容的转变	110
7.2	把握社会共治的社会需求	110
7.2.1	公共行政理论演进的需要	110
7.2.2	社会转型中多元主体的需要	111
7.2.3	克服单一监管弊端的需要	111
7.3	加快社会共治的内涵式提升	112
7.3.1	转变治理理念	112
7.3.2	拓展消费者参与渠道	113
7.3.3	创新智慧化农产品质量安全信息服务网络	114
7.3.4	实现功能转换,构建多元治理新模式	115
7.4	本章小结	115
8	农产品质量安全社会共治的制度设计	117
8.1	农产品质量安全社会共治的设计依据	117

8.1.1	第三方监管主体严重缺失	118
8.1.2	监管压力缓解难度大	118
8.1.3	责任界定模糊	118
8.2	农产品质量安全社会共治制度的初步设想	119
8.2.1	农产品质量安全社会共治的主体构成	119
8.2.2	农产品质量安全社会共治的政府行为	121
8.2.3	农产品质量安全社会共治的责任确定	121
8.3	农产品质量安全社会共治的制度构成	122
8.3.1	农产品质量安全社会共治的运行管理制度	123
8.3.2	农产品质量安全社会共治的服务保障制度	125
8.3.3	农产品质量安全社会共治的法律责任制度	128
8.4	本章小结	130
9	农产品质量安全社会共治的保障措施	131
9.1	优化政府监管职能	131
9.1.1	转变政府监管职能, 进行行政委托	131
9.1.2	完善法律法规, 加强行政指导	132
9.1.3	加强农产品安全教育, 推行行政奖励	133
9.2	强化生产者主体责任	134
9.2.1	明确农产品生产主体责任, 构建新型农业经营主体	135
9.2.2	完善主体登记制度, 强化追溯体系	136
9.2.3	构建农产品质量安全信用体系, 强化行业责任意识	136
9.3	加强第三方监管	137
9.3.1	培育第三方独立认证和检测机构	137
9.3.2	推动第三方组织介入保障	138
9.3.3	发挥媒体舆论监督治理作用	140
9.3.4	消费者举报监督	140
9.4	本章小结	141
10	结论	142
10.1	主要研究结论	142
10.2	进一步研究方向	144
	参考文献	146
	附录 种植户的农药施用及制约因素调查问卷	153
	后记	156

1 引 言

1.1 本研究的学术背景、目标及研究意义

1.1.1 研究背景

食品安全问题是近年来全球性的社会问题，而农产品质量安全是其源头和基础，不仅涉及保障国家和社会稳定，也与每个人的切身利益紧密相连，控制农产品质量安全已经成为全世界共同面临的严峻现实。自 20 世纪 90 年代开始，我国政府高度重视农产品质量安全工作，从现阶段国情出发有针对性地提出了发展“高产、优质、高效、生态、安全”农业的目标，也连续出台和实施了一系列政策法规及措施，开创了数量安全与质量安全并重的农业发展新阶段。2015 年，《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）明确指出，食用农产品的质量安全应遵守《中华人民共和国农产品质量安全法》的规定，但是食用农产品的市场销售、有关质量安全标准的制定、有关安全信息的公布和《食品安全法》对农业投入品作出规定的，应当遵守《食品安全法》的规定。2010 年，我国安排 6.8 亿元财政支持农产品现代流通综合试点建设工作，以改善农产品质量安全现状；农业部在《2011 年农产品质量安全整治工作重点》中明确表示，加大农产品质量安全领域违法犯罪行为的打击力度，积极推进农产品准出准入制度建设，加强农产品质量安全监管长效机制建设。2013 年 12 月召开的中央农村工作会议指出，农产品是食品安全的源头，必须把农产品质量抓好；2014 年，商务部等 13 个部门又联合发布了《关于进一步加强农产品市场体系建设的指导意见》，以求进一步完善农产品市场体系；2016 年，农业部制定了《2016 年农产品质量安全监管工作要点》，提出要坚持执法监管和标准化生产“两手抓”“两手硬”。特别是提出“无公害食品行动计划”并实施以来，农产品质量安全水平明显提高，但农产品违法生产行为依然大量存在，从苏丹红到毒韭菜、从三聚氰胺到毒生姜，从农田到餐桌，情况非常严重，一方面直接或者间接对国民的生命健康造成伤害，另一方面严重影响了我国农产品的信誉和国际贸易，同时破坏了人们正常的生活和有序的经济秩序，甚至涉及民众对政府的信任。

经过多年的探索和实践，我国在农产品质量安全监管领域已经取得很大进展，但问题依然很严重，其根本原因之一是农产品质量安全监控不到位，尽管各地进行了改革试点工作，但实践效果不是特别理想。由于农产品属于信任品范畴，依