

“三农”决策要参

2018年第10期（总第228期）

清华大学 中国农村研究院

2018年5月23日

农产品安全生产的比较分析与政策取向*

内容摘要：本文依托问卷调查，对农产品生产环节中存在的量安全问题进行了研究。总体发现，大部分受访农户具备安全生产认知和行为，且认为安全生产能带来明显经济收益；但也存在认知和行为短板。分主体看，新型主体尤其是专业合作社具有安全生产的比较优势，但仍需实施严格监管，且面临优质难以优价难题；分散农户具有安全生产潜力。分要素看，培训、非务农经历、标准化生产、组织化生产、品牌建设对经营主体的安全生产认知和行为具有正向引导作用，但也存在失效领域。为此建议，在治理视域上从“产品治理”转换到“主体治理”；在主体培育上内外施策培育农产品质量安全保障型合作社，提升“农业企业+农户（基地）”的安全保障水平；在政府规制上进一步发挥规范性、激励性、引导性规制工具的行为约束和纠偏作用；在品牌效应上探索实现优质优价。

关键词：农产品质量 主体培育 政府规制 品牌效应

*本文为国家社会科学基金青年项目“新型农业经营主体影响农产品质量安全的作用机理与治理优化研究”（15CGL062）的阶段性成果。

在质量兴农、品牌强农的战略背景下，本文对如何解决生产环节中存在的诸如产地环境污染严重、违禁投入品屡禁不止、小规模分散化生产监管难度大等影响农产品质量安全的问题，进行了研究。研究基于问卷调查展开，2017年4~8月共发放问卷305份，问卷有效率达100%。问卷发放对象涉及24个省、36个县/市/区的各类生产主体，样本的区域分布、主体类型、性别、年龄、职业、受教育程度、种养结构等特征显示其具有一定代表性。现将问卷调查的基本发现、结论与思考呈现如下。

一、基本发现

（一）农产品安全生产基本状况

1. 大部分受访者了解农产品质量安全相关的法律政策准则，但也存在化学品安全使用、安全追溯制度的认知短板。九成以上受访者了解农产品质量安全相关政策和影响农产品质量的生产环节。两成受访者不了解化学品安全使用相关知识，四成以上受访者不知道化肥农药的不当使用会带来农田污染，三成五受访者不了解农产品质量安全追溯制度。

2. 大部分受访者能够安全选购农药，但存在维护生产环境、安全使用农药化肥、参与质量追溯的行为短板。九成六受访者通过经销店独立购买和标准化生产统一供应获取化学投入品，九成八受访者选择优先使用生物农药或其他高效低毒低残留农（兽）药，九成四受访者关心农药是否有“三证”。使用农药时，仅五成受访者能够安全使用农药，近四成农户虽然知道农药使用要求、却仍按自己意

愿决定是否执行。近六成受访农户担心农用水和耕地质量安全问题。不到四成受访者参与了农产品质量追溯体系，八成五受访农户会选择销毁检测不合格的产品。

3. 生产优质安全农产品的收益增加大于成本增加，总体增收效果明显。近九成受访者认为生产安全优质农产品会增加成本，其中，六成以上受访者认为成本增加源于使用高效低毒低残留生物农药（兽药），五成四受访者认为源于对产品进行包装标识、申请产品认证和产地环境保护，五成受访者认为源于产品检验检测。九成一受访者认为生产安全优质农产品会带来明显的经济效益，其中，粮油增加 543.3 元/亩，蔬菜增加 1660.7 元/亩，瓜果增加 2699.2 元/亩，牲畜增加 119.6 元/头。九成六受访者认为会提高产品价格，六成六受访者认为自己有一定的定价议价能力，两成受访者认为自己是价格制定者。成本增加幅度的中位数在 20%以下，收益增加幅度的中位数在 20%以上（见下图）。

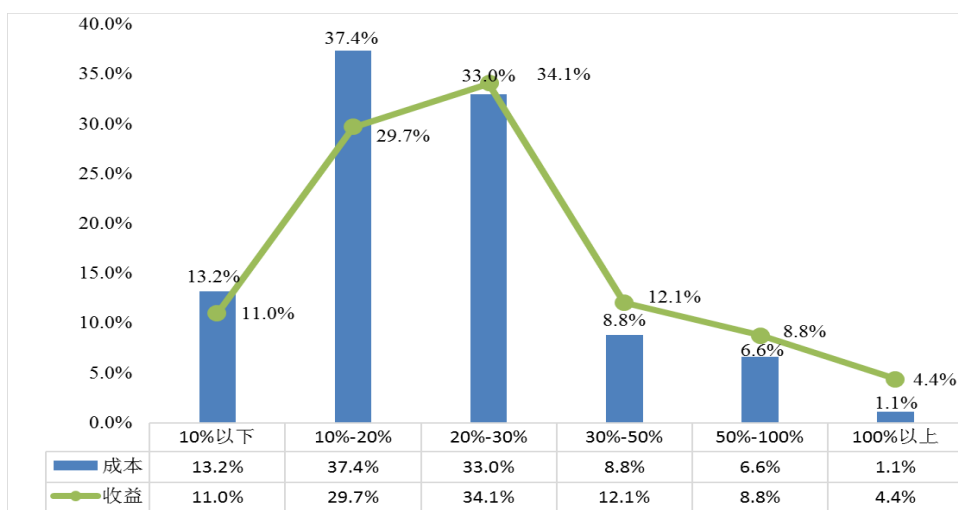


图 成本与收益增加情况

4. 受访者最希望得到**高效低毒低残留农（兽）药使用补贴补偿**和**产地环境保护补偿**。占比均约为三成。

（二）分类比较的相关发现

1. **新型主体的安全生产认知和行为优于分散农户**。相比分散农户，新型主体农产品质量安全相关政策认知高 14 个百分点，影响农产品安全生产环节的认知高 30 个百分点，化学品安全使用认知高 40 个百分点，农产品质量安全追溯制度了解占比高 52 个百分点，对农用水和耕地土壤的关注分别高 25 个和 14 个百分点。有更高比例的新型主体安全选购化学投入品和关心农药是否有“三证”，分别比分散农户高 10 个和 20 个百分点。新型主体参与追溯体系和销毁质量不合格农产品的比例分别比分散农户高 38 个和 13 个百分点。

2. **专业合作社负责人的安全生产认知和行为优于农业企业负责人**。相比农业企业负责人，专业合作社负责人的农产品质量安全相关政策认知高 15 个百分点，农产品质量安全追溯制度了解占比高 8 个百分点，参与农药化肥施用培训的比例分别高 10 个和 14 个百分点，安全使用农药的比例高 10 个百分点，参与追溯体系和销毁质量不合格农产品的比例分别高 20 个和 10 个百分点。

3. **受访者的安全生产认知和行为随年龄变化呈现两类规律性变化**。受访者在影响农产品质量安全的生产环节认知、安全追溯认知、对农田耕地和用水的关注与担心程度、农药选购时关心“三证”的比例、参与农产品质量安全追溯和销毁不合格农产品的比例方面，随年龄增长而降低。安全选购化学投入品比例、安全使用农药比例、

参与农药化肥培训的比例随年龄增长而提高。

4. 有过外出务工、个体经营、经商、专业技术人员和管理者经历的受访者，安全生产认知和行为优于长期务农者。前者比后者在安全认知占比方面高 10 个百分点，在安全行为占比方面高近 20 个百分点。其中，有过经商经历受访者的表现最为优异，但有过管理者经历的受访者在安全行为方面的占比甚至低于长期务农者。

5. 除接受农药化肥使用培训和化学品安全施用外，受访者的安全生产认知和行为总体随受教育程度的提高而提高。受访者接受农药化肥使用培训和安全施用化学品的比例随受教育程度变化呈 U 型变化。

6. 除化学品安全施用外，接受过教育培训的受访者在安全生产认知和行为方面优于未接受教育培训的受访者。安全使用农药方面，前者比后者占比低 5 个百分点。44.7%参加过教育培训的受访者“虽农药有明确使用要求，却自己决定是否执行”。45.5%未参加过教育培训的受访者“完全从产量角度考虑农药使用”。

7. 参加组织化生产的受访者在安全生产认知和行为方面优于独立种植者，其中，参加合作社的受访者的相应表现优于属于农业企业基地的受访者。同时发现，政府相关职能部门对参加专业合作社受访者的安全生产检测更为规律和频繁，对农用水和耕地土壤的检测比例分别有 58.5%和 72.2%。虽有安全使用农药的要求，但仍有 57.9%的自家独立种植者、30.8%的参与组织化生产者按照自己意愿决定是否执行。虽然参与组织化生产的受访者参与农产品质量追溯

的比例更高，但独立种植者销毁不合格产品的比例高于组织化生产者，高约 17 个百分点。

8. 参加标准化生产的受访者在安全生产认知和行为方面优于未参加者。但参加标准化生产的受访者在安全生产环境维护、化学品安全选择、化学品安全施用方面的优势不明显，比例分别仅高 6 个、8 个、10 个百分点。

9. 就品牌参与看，所产产品属于国际品牌的受访者的安全生产认知和行为优于属于区域品牌的受访者，继而优于属于国内品牌、正在建设品牌、有品牌建设意愿、无品牌建设意愿的受访者。正在建设品牌的受访者和有建设品牌意愿的受访者在化学品安全选购、安全施用培训、安全施用化学品以及安全追溯参与方面的表现较已拥有产品品牌的受访者差距较大，相应占比分别低 20 个、80 个、60 个和 74 个百分点。

二、基本结论

1. 安全生产是增加农户收入的有效途径。在粮油、蔬菜、瓜果和牲畜领域，提供安全优质农产品，能够增强生产主体的市场话语权，增加经济收益。因此，转变生产方式，开展安全生产，实施质量兴农战略，是增加种养农户经营性收入的有效途径。

2. 生产主体存在安全生产认知和行为短板。受访者在生产环境维护、化学品安全施用、质量安全追溯参与方面的行为短板突出。化学品安全使用知识、质量安全追溯制度是需要补齐的认知短板。

3. 新型主体尤其是专业合作社具有安全生产的比较优势，但面

临优质难以优价难题。相较于分散农户，新型主体在安全生产认知和行为方面更具优势。相较于农业企业，专业合作社的优势更加明显。更多组织化生产主体（比分散农户高 16 个百分点）和更多参加组织化生产的受访农户（比独立种植者高 15 个百分点）认为，生产安全优质农产品不会带来明显的经济收益，表明存在优质不优价的问题。

4. 参加教育培训、有过非务农经历、参加标准化生产、参加组织化生产、拥有产品品牌对主体的安全生产认知和行为总体上具有正向引导作用，但也存在失效领域。安全维护生产环境、安全选购化学品、安全施用农药方面，有过非务农经历、参加过教育培训、参加标准化和组织化生产的受访者的表现并没有更优。品牌建设方面，正在建设和未来有意愿建设品牌的受访者的安全生产行为亟待引导和规范。

5. 新型主体安全生产行为仍需实施严格监管。虽有农药安全使用要求，但仍有 30.8%参与组织化的生产者按照自己意愿决定是否执行。因此，对于新型主体，仍要强化地方政府的属地管理责任和生产者主体责任，依据相关标准，开展常态化、专业化的市场监管。

6. 分散农户安全生产有相当潜力且行为可期。分散农户有参与安全生产培训的强烈欲望，也有安全生产带来收益增加的强烈信心。几乎所有未参加培训的分散农户都希望参加农药化肥施用培训。被访的所有分散农户都认为，生产安全优质农产品会带来明显的经济收益。

三、思考与建议

（一）转换治理视域，从“产品治理”转为“主体治理”

近些年农产品质量安全监管问责中“有责任无主体”的问题，已经严重制约了农产品质量安全监管和治理效果的实现。新型主体尤其是专业合作社在农产品生产方面的安全意识和自觉行为，为解决该问题提供了全新的思路。在“产出来”和“管出来”两手都要抓的背景下，将农产品质量安全治理的视域从“产品治理”转换到“主体治理”，依托新型农业经营主体开展农产品质量安全治理、完善农产品质量安全体系，是农业供给侧结构性改革的必然要求。

（二）立足主体培育，提升农产品质量安全的主体保障

1. 内外施策，培育和发展农产品质量安全保障型合作社。充分发挥合作社在质量安全控制方面的组织和制度优势，推广生产标准化、产品安全化、营销品牌化，使合作社成为农产品安全生产控制的主体和生力军。外在政策刺激方面，改进政策补贴方式，增加流通环节补贴，提供农产品安全检测环节专项补贴，提高合作社产品的市场竞争力。内部制度改进方面，落实合作社内部奖惩制度，建立有“选择性激励”的动力机制，对于坚决执行合作社内部质量控制条款的成员，除正常集体利益外，额外给予奖金或荣誉；对于违反内部质量承诺条款和损害合作社整体声誉的成员，进行严厉处罚。

2. 完善利益联结机制，将小农户与现代农业发展有机衔接，提升“农业企业+农户（基地）”的安全生产保障水平。从农产品质量安全保障角度来说，农业产业化龙头企业面临的最大问题是其与农

户（基地）的利益联结关系松散。促进农产品质量安全保障型农业产业化龙头企业的发展，首要的是完善龙头企业与农户利益联结分享机制。要以经营主体融合发展为理念，完善“龙头企业+合作组织+农户”模式，在“互惠互利、利益共享、风险共担”的基础上，采取保底收购、股份分红、利润返还等方式，让农户分享加工销售收益，稳定龙头企业与农户的关系，促进农民增收。支持龙头企业与专业大户、家庭农场、合作社有效对接，鼓励龙头企业创办领办合作社，推进企业与合作社深度融合发展。鼓励农户、家庭农场、合作社以资金、技术等要素入股龙头企业，形成产权联合的利益共同体。把利益联结机制和农产品质量安全纳入农业补贴政策的约束机制中，推动新型农业经营主体增强带动普通农户安全生产的自觉性。

（三）强化政府规制，提升农产品质量安全的规制保障

1. 完善规章制度，强化其强制规范性作用。制定最严谨的制度体系，包括进一步完善法律规章体系建设、标准体系建设和信息披露制度建设，提升全产业链条监管水平，依托信息化战略完善产品追溯制度，推进农业标准化生产。有法可依、有据可依、有标可依后，重点在于宣传教育培训，提升生产经营主体关于农产品安全生产的认知水平。

2. 完善激励机制，强化其激励引导性作用。将激励性规制落到实处，加大奖惩力度，实现有效刺激和有效规制。对于各类主体的非安全生产行为，要施以最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，重典治乱，加大规制和惩治力度，增强执法威慑力。对安全

生产行为给予扶持补贴，尤其是高效低毒低残留农（兽）药使用补贴和产地环境保护补偿，提高安全生产的经济收益，保护和激发主体安全生产的积极性。在农业补贴政策申请条件中增加约束条件，要求申请农业补贴的经营主体必须遵守农业投入品管理、种植结构安排、农业资源养护、废弃物利用、利益联结等方面的相关规定。

3. 完善教育培训，强化其教育引导性作用。调查显示，化肥的合理使用问题对于农业企业负责人、60~74岁受访者、学历为本科及以上和小学及以下的受访者仍是盲点；教育培训有助于引导生产主体合理使用农药；参加标准化生产有助于生产主体合理使用化肥；45岁以下受访者、有管理者经历和长期务农者在化学品安全使用方面仍有较大提升空间；教育培训对化学品安全施用尚未产生助力作用。要针对以上调查发现，同时强化顶层设计和部门联动，提升教育培训的针对性和有效性。

（四）强化品牌作用，探索实现优质优价机制

1. 确认利益相关主体的角色和努力方向，加快农产品品牌建设。农业企业要明确农产品品牌定位，主动把品牌战略贯穿到农产品生产、加工、流通、营销各环节，不断在技术创新、内部管理、市场竞争上下功夫。加强农产品加工过程的质量管理，建立科学合理的定价和调价机制。塑造品牌信用度和企业家良好形象，制定和实施正确的广告策略，扩大农产品品牌知名度，积淀潜在品牌创建能力。政府应当通过整合资源，运用政府公信力和权威性，借助政策引导、资源调控、管理服务等手段，发挥宣传推介、制度安排、政策扶持

和环境建设的核心作用，为农业品牌建设保驾护航。农业行业协会要进一步强化对品牌建设的服务、协调、保护和管理职能。农户要提高农产品质量安全意识和能力，增强农民的组织化、市场化和社会化程度，完善农产品生产供应体系。

2. 立足特色、区位和市场优势，做好安全优质农产品的开发和生产。充分发挥地理优势、资源优势、环境优势及人才优势，走科技化、信息化、标准化之路，做好优质农产品的开发和生产。例如，水稻产区可做优质有机稻生产，山区半山区可以做优质果品、中草药、经济动物养殖，草原可以发展畜牧业，平原地区重点发展各种作物带，各地可利用资源优势 and 地理特点发展土特产品。同时也要做好市场的扩展和消费者群体的维护，以及培育并完善有利于优质农产品发展的社会环境和机制。

农业农村部管理干部学院 刘红岩



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）