

莫 鸣,包翠文,刘利萍.农产品质量安全法规对农户生产行为的影响[J].江苏农业科学,2015,43(9):475-477.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.09.149

# 农产品质量安全法规对农户生产行为的影响

莫 鸣<sup>1,2</sup>,包翠文<sup>2</sup>,刘利萍<sup>2</sup>

(1. 中国农业大学经济管理学院,北京 100083; 2. 湖南农业大学商学院,湖南长沙 410128)

**摘要:**我国已经形成以《农产品质量安全法》为基本法的一整套完整的农产品质量安全法规体系,对农产品产地环境保护、农业投入品使用和农产品生产过程管理等方面制定了生产规范性要求。通过对 375 个农户的调查发现,存在农户缺乏对农产品质量安全法规的了解和农产品质量安全政策的执行效果较差等诸多问题,并从农户和政府两个层面分析问题产生的原因,主要表现为农民对农产品质量安全法规的认知存在偏好、农产品质量安全法规的宣传不到位、农民生产行为的选择存在路径依赖性和农产品质量安全法规的执行效果不好等原因,最后从法规宣传、法规引导和政府监管等方面提出了相应的对策与建议。

**关键词:**农产品质量安全法规;农户;生产行为

**中图分类号:** F324      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2015)09-0475-03

农产品市场因质量信息不对称而导致市场失灵,政府监管是保证农产品质量安全的有效办法,法规是政府实施监管与规范生产经营者行为的主要依据。目前,我国已经建立了以《农产品质量安全法》为核心的农产品质量安全法规体系,对规范农产品生产者、经营者行为,保障消费者利益而言意义重大<sup>[1]</sup>。近年来,我国农产品质量安全事件时有发生,绝大部分是由于农户生产行为不规范造成的,如“毒韭菜事件”“毒豇豆事件”“瘦肉精事件”等。农户生产行为对农产品质量安全的影响主要体现在农户对农药、兽药及化肥等农用化学品不科学、不合理使用上,不合理地施用化肥以及滥用农药、兽药是造成农产品中有毒有害物质超标的重要原因<sup>[2]</sup>。食品安全控制的源头在农产品生产环节,涉及产地环境、农业投入品、生产管理等关键控制点,除产地环境主要受工业“三废”排放影响外,农业投入品与生产管理这 2 个控制点都与农户生产行为选择与实施密切相关。

## 1 农产品质量安全法规对农户生产行为的规范性要求

2006 年 4 月我国颁布实施《农产品质量安全法》,标志着我国已经形成以《农产品质量安全法》为基本法的一整套完整的农产品质量安全法规体系,既包括《标准化法》《环境保护法》《水污染防治法》《反不正当竞争法》《消费者权益保护法》《农业法》《种子法》《进出境动植物检疫法》《动物防疫法》等一般性法律,也包括《兽药管理条例》《农药管理条例》《饲料和饲料添加剂管理条例》《农业转基因生物安全管理条例》等专门性法规。

### 1.1 农产品产地环境保护的规范性要求

农产品生产离不开土壤、空气、气温等自然环境,所以农

产品产地环境安全是农产品安全生产的基础。通过立法来加强农业环境保护,是从源头确保农产品质量安全的制度保障。目前,我国对农产品产地环境保护方面的法律法规很完善,除《环境保护法》《水污染防治法》等专门性法律外,农业部还专门制定了《农产品产地安全管理办法》,全国大多数省市也实施了《农业环境保护条例》。

### 1.2 农业投入品使用的规范性要求

农业投入品是农产品生产必要的生产要素投入,包括农用生产资料、农用设施设备,农业投入品的安全性直接决定农产品是否达到质量安全标准。从目前发生的农产品质量安全事件来看,主要表现为农药、兽药、饲料及饲料添加剂等农用生产资料不合格或药物残留超标问题。我国制定的《兽药管理条例》《农药管理条例》《饲料和饲料添加剂管理条例》对农用生产资料使用作了专门性的规定,《农产品质量安全法》规定了农产品生产者要合理使用农业投入品,禁止使用国家明令禁止使用的农业投入品。

### 1.3 农产品生产过程管理的规范性要求

目前,我国对农产品生产过程的质量安全管理方法采用生产记录档案管理,如《农产品质量安全法》要求农产品生产企业、农民专业合作社经济组织建立农产品生产记录。但是,该法并没有对农户生产行为提出强制性要求,只鼓励农户建立农产品生产记录,主要是考虑到我国农户数量庞大、农业生产组织化程度低。通过建立健全生产记录档案管理,可全面真实掌握农产品生产过程投入品使用情况、生产数量、销售去向,同时加强农产品生产者自律约束,有利于农产品质量提高。近年来,农业部实施了农产品认证制度,要求无公害农产品、绿色食品、有机产品、农产品地理标志农产品生产基地必须建立生产记录。

## 2 农产品质量安全法规对农户生产行为的影响

2014 年 7—8 月,笔者利用假期组织了 3 个团队调查了湖南省、江西省、江苏省、四川省、山西省、贵州省、内蒙古自治区、辽宁省等 8 个省区 20 个县市的农村,调查地区包括湖南

收稿日期:2014-09-15

基金项目:湖南省科技厅应用基础研究计划(编号:2014FJ3081);湖南省情与决策咨询研究课题(编号:2013BZZ55、2014BZZ256)。

作者简介:莫 鸣(1972—),男,湖南道县人,博士,副教授,研究方向为供应链管理与食品质量安全。E-mail:mm8207@163.com。

省长沙县、浏阳市、湘阴县、衡南县、华容县、醴陵市、攸县、涟源市,江西省临川县、武宁县,江苏省灌南县,四川省合江县、宜宾市,山西省太谷县、昔阳县、孝义县,贵州省荔波县,内蒙古自治区赤峰市,辽宁省喀喇县。采用随机调查方式,发放调查问卷 400 份,收回有效问卷 375 份。

2.1 调查样本的基本统计特征

根据有效问卷,整理样本基本特征,得到被调查对象的社会人口基本统计特征(表 1)。调查对象中男性占 58%,女性占 42%;31% 的样本集中在 35 岁以下,24% 的样本集中在 36~45 岁,33% 的样本集中在 46~60 岁,61 岁以上的老人占 12%;调查对象的文化程度主要是中学及以下文化,小学、初中、高中文化比例分别为 22%、43%、22%,具有大学文化的人较少,只占 12%;从事农业生产年限 20 年以内占 72%,31 年以上占 13%;从事农业生产、外出务工的占比分别为 40%、39%,外出经商、其他类型占比分别是 9%、12%。调查对象的男女结构比例与我国社会人口特征一致,年龄结构以青年、中年人为主,文化程度以中学文化为主,大部分调查对象以务农、务工为主,上述特征切合我国农村的实际情况。

表 1 375 位被调查者的基本统计特征

统计指标	分类指标	人数(人)	比例(%)
性别	男	217	58
	女	158	42
年龄	35 岁及以下	117	31
	36~45 岁	89	24
	46~60 岁	125	33
	61 岁及以上	44	12
文化程度	小学	84	22
	初中	163	43
	高中	83	22
	大学	45	12
从事农业年限	1~10 年	169	45
	11~20 年	101	27
	21~30 年	55	15
	31 年及以上	50	13
主要职业	农业生产	149	40
	外出务工	148	39
	在外经商	34	9
	其他	44	12

2.2 农户对农产品质量安全法规的了解状况

农户了解农产品质量安全法规相关规定对其行为选择与规范有重要意义。表 2 表明,63% 的调查对象对《农产品质量安全法》有所了解,只有 15% 的调查对象很了解,有 22% 的调查对象不知道该法规;对《食品安全法》的调查情况也大致相同,大部分人有所了解,只有少部分不了解。调查对象对《农药管理条例》《兽药管理条例》有所了解占比分别为 43%、10%。从获取信息途径来看,农民主要通过电视了解农产品质量安全相关政策,占 54%,其次是通过村委会、乡镇政府及农技站的宣传,分别占 30%、26%、24%。主要是由于农民看不懂与宣传不到位导致不了解法规分别占 48%、43%,只有 18% 的农民不愿意了解,也有 8% 的农民因文化水平低而无法了解法规。

表 2 农户对农产品质量安全政策的认知

统计指标	分类指标	人数(人)	比例(%)
农产品质量安全法	很了解	56	15
	部分了解	236	63
	不知道	83	22
食品安全法	很了解	51	13
	部分了解	251	67
	不知道	73	19
农药管理条例	知道	163	43
	不知道	212	57
兽药管理条例	知道	39	10
	不知道	336	90
了解途径(多项选择)	自己看书	103	27
	看电视	203	54
	合作社(协会)宣传	51	14
	邻居或家人告知	76	20
	乡镇政府宣传	99	26
	乡镇农技站宣传	91	24
	村委会宣传	114	30
	其他	103	27
影响因素(多项选择)	不想知道	69	18
	不识字	31	8
	看不懂	179	48
	没有宣传	160	43
	其他	103	27

2.3 农产品质量安全政策的执行效果

农业生产方式与政府监管行为对农产品质量安全政策的有效执行有很大影响。表 3 表明,农民在农业生产中主要凭借自己经验进行操作,占 62%,按照相关规定进行操作只占 25%,13% 的农民按照别人介绍的经验进行操作。51% 的调查者认为只有少部分人比较遵守法规,34% 的调查者认为大部分遵守,认为没有人遵守的只有 7%。认为政府对生产环节进行监督的有 53%,在生猪屠宰现场进行检疫占比为 76%。74% 的调查者对政府监管效果评价感到比较满意或很满意,26% 的调查者觉得很很不满意。认为农产品质量法规能够很好地被执行的只有 12%,71% 的调查者认为只有部分被贯彻执行,17% 的调查对象认为没有执行。

3 农产品质量安全法规对农户生产行为缺乏约束力的原因

3.1 农民对农产品质量安全法规的认知存在偏好

农产品质量安全法规对农民生产行为、消费行为进行了相应规定,但农民往往偏好了解与自己作为消费者的利益保障相关的法规知识,对指导其生产行为的法规却不了解或不愿意了解,如农民对《食品安全法》的了解程度比对《农药管理条例》的了解程度高很多。这种认知偏好是小农意识形态的体现。小农意识是小农经济中农民身份、地位的体现,小农经济中的农民以“家”为单位,农民非常清楚地划分社会与个体的利益。小农经济及“家”的封闭性,必然产生以“家”为单位的自私自利观念<sup>[3]</sup>。

3.2 农产品质量安全法规宣传不到位

《农产品质量安全法》《食品安全法》等法规已经颁布多年,调查中发现,仍有相当一部分农民是“法盲”,对一些基本的农产品质量安全法规政策不知道或不了解。笔者调查结果与郝利等的结论<sup>[4]</sup>一致。实际上,农产品质量安全法规政策

表 3 农产品质量安全政策的执行效果

统计指标	分类指标	人数 (人)	比例 (%)
自己生产操作行为	按照相关规定实施	95	25
	凭自己经验	231	62
	按照别人经验实施	49	13
邻居遵守法规情况	都是的	30	8
	都不是	0	0
	大部分遵守	129	34
	少部分遵守	190	51
	没有人遵守	26	7
农产品质量安全法规实施效果	能够被很好地执行	44	12
	只有部分要求被执行	267	71
	没有执行	64	17
政府对生产环节监督	有	198	53
	没有	177	47
市场检测	经常有	106	28
	偶尔有	205	55
	没有	64	17
生猪屠宰现场检疫	经常有	111	30
	偶尔有	172	46
	没有	92	25
政府监管效果评价	很不满意	96	26
	比较满意	238	63
	很满意	41	11

不仅是政府监管部门的执法依据,更是农民生产与生活的行为规范,作为生产者来说,要知道如何避免引发农产品质量不安全的行为;作为消费者来说,要懂得如何维护自身权益。从农民了解农产品质量安全法规的途径来看,仅依靠政府(村委会、乡镇政府及农技站)进行宣传还不够,没有充分发挥合作社(协会)的宣传作用;宣传形式比较单一,仅仅是文字材料的展示,无法调动农民了解法规的积极性。

3.3 农民生产行为的选择存在路径依赖性

长期以来,农民在农业生产技能与方法获取上,基本是采用师徒式传授方式,从父辈那里获得基本的农业生产知识,然后凭借生产实践逐渐摸索形成一套自有的“生产经验”,如施肥施药技术、栽培技术等,而且随着年龄的增大,更加依赖于自我的经验积累。研究表明,农民年龄越大,越倾向于不选择安全的农业生产技术<sup>[5]</sup>。近年来,我国农业新技术快速发展,种子、肥料、农药等农业投入品更新换代速度较快,农民因为文化程度普遍较低,很难适应现代农业科技发展的要求,在生产行为的选择上还继续沿用过去的“生产经验”。如果没有按照科学的方法进行施肥施药,往往存在过量施用化肥农药、未按照安全间隔期来使用农药等问题,不仅影响农作物的生长发育,还严重威胁农产品质量安全。

3.4 农产品质量安全法规的执行效果不好

农产品质量安全法规是政府监管部门依法行政的依据,执行效果的好坏直接影响到农民的生产行为,如某个农户生产农产品时,过多或过频使用农药能够带来好处,但没有被政府发现,可能导致周围邻居纷纷效仿,最终演变为所有农产品都存在农药残留超标问题。调查中发现,政府对生产环节与市场销售环节、以及生猪屠宰环节的监管还存在许多不足,监

管中执法不严、违法不究现象仍然存在。

4 对策

4.1 采用多种形式宣传农产品质量安全法规,增强宣传效果

农产品质量安全法规都是条文规定,如果以文件形式发给农民,农民因文化程度不高导致难以有效理解,因此,要避免枯燥乏味的文字阅读方式,改为形式多样的趣味性阅读方式。一是发挥乡镇农业技术推广站的宣传主导作用,实现技术推广与政策法规宣传的有效融合;二是充分发挥农民专业合作社的作用,通过农民专业合作社技术员传授农产品质量安全法规政策,把政策法规知识融入技术指导过程中;三是聘请专家,用生动的农产品质量安全事件来剖析农业生产方式中存在的问题;四是利用村委会宣传栏设计墙报、组织村民学习讨论会、举办知识竞赛等形式开展村委会宣传,寓教于乐,让农民了解农产品质量安全知识;五是发挥电视媒体的宣传效果,利用农民乐于接受的现代媒体普及政策法规。

4.2 加强法规对农民生产行为的引导,培养自律意识

面对农民自律性较差、小农意识浓厚的现状,必须从意识形态方面增强农民生产安全农产品的自觉性,农产品质量安全法规知识宣传与普及是很好的切入点。我国现有的农产品质量安全法规很多,涉及政府监管与农产品生产经营等诸多问题,但是对于农民生产的规范性要求缺乏系统提炼,多是零散或单方面的技术性要求。因此,迫切需要政府部门组织相关专家针对农民生产环节的具体要求和规范性操作规程进行整理,通过上述宣传方式进行传播,让农民生产实践中贯彻法规要求,形成良好的生产生活习惯。

4.3 提高政府依法行政效果,增强法规震慑力

目前,我国农产品质量安全的监管资源主要分配在县级及以上各级政府部门,对乡镇及以下部门监管体系建设重视程度不够,在农产品质量安全风险控制上只“治标”,无法“治本”。提高政府依法行政效果必须创新政府监管体制,使农产品质量安全的监管体制“下移”。具体来说,就是以乡镇(社区)为重心,纵向延伸到村(社区)和组,构建农村基层一体化的监管体系。首先要合理划分乡镇与县级的职责与权限,县级主要负责检验监测,乡镇负责监督执法;其次是合理分配资源,重点向乡镇倾斜,主要用于队伍建设;再次是构建乡镇、村、组纵向一体化监管体系,村设监管领导小组,组设监管协管员,每个乡镇监管工作人员负责 3~5 个村,对村、组的监管机构和人员给予一定补贴,以提高其工作积极性。

参考文献:

[1] 张百灵. 论我国农产品质量安全立法的完善重点[J]. 山东农业大学学报:社会科学版,2013(3):74-79.  
[2] 李 鑫. 加强农药源头管理保障农产品质量安全[J]. 农药, 2009,48(4):307-310.  
[3] 刘永估. 小农意识——农民个体而非阶级的意识[J]. 社会科学论坛,2007(7):38-55.  
[4] 郝 利,任爱胜,冯忠泽,等. 农产品质量安全农户认知分析[J]. 农业技术经济,2008(6):30-35.  
[5] 周艳波,董鸿鹏. 基于农产品质量安全下的农户技术选择行为研究[J]. 农村经济,2008(1):15-17.