孙永军，罗良．生产经营者农产品合格证的使用意愿及影响因素［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2022，21（1）：55-65.
SUN Yongjun，LUO Liang. The willingness of producers and operators to use the certificate of agricultural products and its influencing factors［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2022，21（1）：55-65.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2022.01.007

生产经营者农产品合格证的使用意愿及影响因素

孙永军，罗良
（南京农业大学 法律系，江苏 南京 210095）

摘 要：目前在农产品合格证的试行中，还存在着积极性不高的现象，根据相关调查，影响生产经营者使用合格证意愿原因主要有现有合格证功能单一、成本较高、易用性和公平性不足以及缺乏强制力等因素。针对生产经营者在开具合格证中存在的问题，可以在政策制定上通过科学界定和规范主体范围、开具依据、信息内容、开具单元、样式和产地编码，并加强对现有质量证明的有机整合，建立健全激励机制和约束机制等方式提高政策的合理性和科学性，从而增强生产经营者的开证意愿，保证政策的顺利实施。

关键词：食用农产品；合格证；农产品政策；意愿
中图分类号：F3 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-816X（2022）01-0055-11

食用农产品合格证是指食用农产品生产经营者对其所生产经营的食用农产品自行开具的质量安全标识。根据2016年《农业部关于开展食用农产品合格证管理试点工作的通知》《关于食用农产品合格证管理办法》（试行）等文件精神，农业部决定在河北、黑龙江、浙江、山东、湖南、陕西六省展开试点。2017年中办、国办发布了《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》。根据上述《意见》，2019年4月20日，农业农村部在浙江省台州市黄岩区召开食用农产品合格证试点工作现场会暨座谈会，研究全面试行的工作方案，将食用农产品合格证制度向全国推广。依据《合格证管理试点办法》规定，食用农产品合格证由农业生产经营者开具，开具的方式采用自我检测、委托检测、内部质量控制和自我承诺四种形式，由生产经营者选择。我国食用农产品合格证试点是以强化生产经营者的主体责任为导向和出发点的，生产经营者开具合格证就成为合格证制度实施的关键。食用农产品合格证制度是否能够得到有效的实施，不仅取决于制度的客观必要性，而且也有赖于市场主体对这一制度的主观态度。因此，相关的政策制定和实施不能无视农产品生产经营者主张，只有将外在的社会需求转化为合格证开具主体内在的真实意愿和诉求，合格证制度才具有较强的可行性。“赋予结果以合法性的，是意愿的形成过程[2]。”而到底哪些因素影响和制约着农业生产经营者对合格证的使用意愿？本研究对农业生产经营者开具食用农产品合格证的认知情况及影响因素进行研究，希望为我国食用农产品合格证制度的完善提供参考。

一、对生产经营者食用农产品合格证使用意愿的调查统计

2019年，在相关部门的组织下，围绕上述主题采用问卷方式对试点省份进行了调研。调查的范围包括浙江（162份）、山东（187份）、河北（315份）、陕西（182份）四个省，共计随机发放问卷846份。问卷的结果较为全面地反映了农产品经营者对合格证制度的看法。同时还对其他一些地区实施农产品合格证制度的可行性进行了考察，未试点地区主要选择在江苏省、河南省、山东省、内蒙古自治区的四个市，共计发放问卷211份。随机发放对象主要是合作社、家庭农场

收稿日期：2021-06-18 **修回日期：**2021-07-04
作者简介：孙永军（1975-），男，教授，博士。研究方向：三农法治研究。E-mail：sunyongjun2002@163.com

和企业负责人、种植大户及其他经营主体（包括中小散户）。

（一）受访对象基本情况

1. 生产经营主体身份

根据调研统计，在试点地区，合作社有190家，占比22.5%，家庭农场有159个，占比18.8%，公司企业158家，占比18.7%，种植大户155个，占比18.3%，其他经营主体有180个，占比21.3%。（注：缺失数据4）；在未试点地区，合作社有28家，占比13.3%，家庭农场有47个，占比22.3%，公司企业42家，占比19.9%，种植大户75个，占比35.5%，其他经营主体有15个，占比7.1%。（注：缺失数据4）

2. 农产品生产者的年龄

在试点地区，30岁以下占4.3%，31～41岁占27.7%，41～55岁占55.2%，55岁以上占12.8%。（注：缺失数据1）；在未试点地区，30岁以下占6.6%，31～41岁占24.6%，41～55岁占53.6%，55岁以上占15.2%。

3. 农产品生产者的文化水平

在试点地区，小学学历占6.6%，初中占33.5%，高中占38.9%，大专以上占20.7%。（注：缺失数据3）；在未试点地区，小学学历占4.7%，初中占27.5%，高中占33.2%，大专以上占33.2%。（注：缺失数据3）

4. 农产品生产经营品种

在试点地区，蔬菜占比最大，约为50.2%。水果占比12.9%，畜禽占11.8%，水产6%，粮油占7.1%，茶叶占4.1%。（注：缺失数据7）在未试点地区，粮油占比约23.7%，水果占22.7%，畜禽占13.7%，水产占3.8%，蔬菜占18.5%，茶叶占0.5%。（注：缺失数据3）

5. 农产品生产经营主体年销售收入额

在试点地区，10万元以下占比最多，占44.1%，10万元～50万元居于其次，占比34.5%，50万元～100万占比9.7%，100万元～500万元占比7%，500万元以上占比4.4%；在未试点地区，10万元～50万元占比最多，占44.1%，10万元以下居于其次，占比29.4%，50万元～100万元占比9%，100万元～300万元占比4.3%，300万元～500万占比2.8%，500万元～1000万元占比2.4%，1000万以上占比6.2%。

6. 使用合格证情况

试点地区受访者中，使用合格证的占比71.3%，未使用合格证的占28.7%。

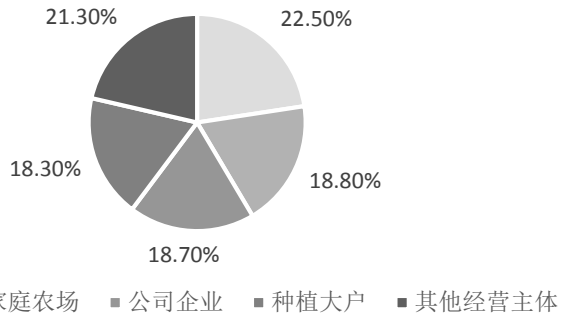


图1 试点地区问卷对象的经营组织形式构成情况

（二）调查内容及相关数据

围绕生产经营者对农产品质量合格证制度的使用意愿及可能存在的主要影响因素，对农产品的生产经营者展开了较为广泛的调查和走访，并从以下方面取得了可供参考的统计数据。

1. 对合格证制度必要性的认知

在试点地区，84%的受访者认为合格证很有必要，只有5.9%的受访者认为没有必要。在未试点地区也做了调查，受访者中愿意实施的占大多数，但还有30%的农户持观望态度，这一比例之所以比试点地区高，其原因应是对该制度不了解，对其功能也不明确所致。但尽管如此，未试点地区66.7%的受访者仍认为合格证可以加强农户的质量意识，61.2%的受访者认为合格证可以规范生产者的行为，只有12.4%的受访者认为现有的制度已经够用了没有必要设合格证制度。上

述调查结果表明，大多数生产经营者均认可合格证的必要性。

调研表明，合格证是否能够保障农产品质量、促进销量、增加效益是生产经营主体愿意使用合格证的重要因素。在试点地区的多项选择问卷中，65%的受访者将“产品质量有保障”作为愿意使用合格证的原因，在诸多因素中列第一位。而在未试点地区，90%的受访者选择将“是否有利于提高质量”作为影响执行合格证意愿的因素。由此可以看出，对农产品质量的提升作用，而这是生产经营主体愿意使用合格证的重要因素。关于合格证对农产品质量是否确实有促进作用，试点地区50.2%的受访者认为农产品合格证对农产品安全保障有很大的促进作用，41%的受访者认为有一定作用，仅有8.7%的受访者认为完全没有作用或者作用轻微。结合上面试点地区71.3%实际合格证使用率、84%的受访者认为有必要性，调查结果表明，广大的农业生产经营者普遍认识到了提高农产品质量的重要性，农产品实行合格证的使用不仅出自政府的推动，也逐渐成为农业生产经营者的自觉行为。同样也有相当一部分农产品的生产经营者认为，农产品质量合格证之所以必要原因在于可以帮助提高产品的销量。在试点地区48%的受访者选择将“产品效益提升”作为愿意使用合格证的原因。在对未试点地区的问卷中，89%的受访者选择将“能否增加产品的销量”作为影响执行合格证意愿的因素。事实上，很多受访者之所以将“产品质量有保证”或“是否有利于提高质量”作为影响其使用合格证意愿的重要因素，其本身也隐含着这样一种想法，即合格证不仅可以促使提高农产品的质量，同时也客观上可以起到证明自身产品合格，从而提高产品销量的功能。

生产经营主体的年龄、学历等因素是否会影响其实施合格证的意愿？本研究将受访者的年龄、学历与合格证实施意愿的选项进行交叉制表，分析后发现，受访者的年龄因素与合格证实施意愿之间表现为弱相关性，而受访者的学历因素与合格证实施意愿之间则没有相关性。根据调研数据统计，年龄在30岁以下的主体认为设置合格证制度很有必要的比率为77.7%，年龄在31～41岁之间的农产品生产经营主体认为设置合格证有必要的比率最高，达到92.3.%，年龄在41～55岁认为设置合格证制度有必要的比率为85.1%，而年龄在55岁以上认为需要设置合格证制度的比率仅有62.9%。从现有数据看，认为设置合格证制度的必要性与生产经营主体年龄（在31岁以后）呈负相关分布，即生产经营主体年龄越大，使用合格证的意愿越不强烈。而本研究将生产经营主体的文化水平与设置合格证是否有必要这一选项交叉制表，并未发现其存在相关性。

另外，由于我国目前在农产品质量方面已存在“三品一标”制度，且一些地区已开始实施追溯码，因此在存在“三品一标”和追溯码的条件下生产经营者能否接受农产品合格证，也是调查的一个重点。在试点地区的846份问卷中，51%的受访者认为合格证可以和“三品一标”合并使用；43%的受访者认为应理清合格证、追溯码以及“三品一标”的关系；29%的受访者认为合格证和追溯码的功能差不多，应当只搞一套。由此可见，大多数生产经营主体认为合格证与“三品一标”可以一起使用，但要理清二者之间的关系。而对于取消“三品一标”只搞合格证一套模式仅有不到6%的受访者认同，这也表明，现有的“三品一标”模式已相对完善，新实施的合格证模式在目前尚不能替代已有的制度。

2. 对合格证所导致的经营成本增加的感受

实施合格证会带来成本，是否会影响到生产经营者实施合格证的意愿呢？对于这一点，在试点地区，接近80%的受访者认为实施合格证几乎没有增加成本或者增加了一些成本，但还可以接受。根据了解，试点地区为了推广合格证政策，证明一般由当地政府统一制作后免费提供给生产经营者，也就是说政府承担了合格证打印所需的人力、设备和材料成本，而生产经营者只需根据自身情况按要求进行填写。但尽管如此，仍然有61%的受访者认为，成本问题是影响其合格证使用意愿的重要因素。然而这个因素在未实行试点的地区，反映的数据有所不同，接近88%的受访者认为，使用合格证增加的人力、财力成本很重要或重要，是应当考虑的关键因素。出现以上数据上的差异其实很正常，未试点地区受访者担心增加成本的心理可以理解。而试点地区的受访者已经使用了合格证，实践证明没有增加多少成

本，所以对成本这个因素相对不敏感。

3. 对合格证主体与品种范围的选择倾向

试点地区24.7%的受访者认为合格证的使用应当限于规模主体，不应当要求小散户使用合格证，41%的受访者认为无论企业、大户、小户、散户应当一视同仁，全部使用合格证。对是否应该在所有农产品品种上实行合格证制度，14%左右的受访者认为应当选择部分农药残留风险较高的产品使用合格证，19%左右的认为所有农产品应当使用合格证。

4. 对合格证开具依据与形式的偏好

调查表明，合格证的易用性也是生产经营者接受合格证所考虑的一个重要方面，占比达到63%。其中关于开具依据，《合格证管理试点办法》规定了四种合格证的开具依据，根据试点地区的调查，采用自我检测形式开具合格证主体有233个，占比27.5%，以委托检测形式的有266个，占比31.4%，以内部质量控制开具的有181个，占比21.4%，以自我承诺形式开具的有143个，占比16.9%。（注：数据缺失23）在未试点地区，对如果实施该制度，农户会倾向于使用哪种确保合格的方式进行了调查，受访者选择以自我检测形式开具合格证的主体有89个，占比45%，选择委托检测形式的有48个，占比24%，选择内部质量控制开具有24个，占比12%，选择自我承诺形式开具的有37个，占比19%。（注：数据缺失13）至于内部质量的控制方式，在对试点地区的调研中，在回答“如何保障您的农产品质量合格”的问题时，有74%的受访者表示其通过生产过程控制，82%的受访者表示其通过严控投入品（农药、兽药、肥料等）质量，48%的受访者通过内部质量检测，而没有内部质量控制措施的只有不到4%。由此可见，生产者对自身农产品质量的把控主要体现在生产过程和农药化肥两个方面，而未采取任何保障措施的还是少数。

关于合格证开具的形式，根据试点地区的调研，对合格证开具的形式，希望采用“合格证＋追溯码”的最多，有358份；认为“三品一标（无公害农产品、绿色食品、有机农产品及地理标志）”、追溯码、检验检疫证明应当视为合格证（等效证明）的次之，有341份；单独采用“合格证”有322份；采用“合格证＋三品一标”的位列第三，有289份。

5. 政府相关措施与合格证开具意愿的关系

调研表明，政府是否有鼓励合格证实施的措施也是生产经营主体愿意使用合格证的重要因素之一。在试点地区的问卷中，49%的受访者选择将“政府有鼓励措施”作为愿意使用合格证的原因，在诸多因素中列第二位；在未试点地区的问卷中，将“是否与补贴或扶持政策挂钩”作为影响执行合格证意愿的重要因素的占85%，这些都说明政府对合格证的鼓励、推动和扶持政策是合格证实施的重要因素。另一方面，政府对农产品质量的严格监管也对生产经营者使用合格证的意愿起到很大程度的促进作用。在试点地区，61%的受访者表示其农产品产品进入交易市场时，市场要求提供合格证，31%的受访者表示市场并未要求其提供合格证。而交易市场查验了合格证之后，也并非不再核查农产品的实际质量状况，有87%的受访者表示提供合格证之后，市场仍然进行抽检。在调研中，受访者认为影响其严格遵守合格证制度的因素主要有：71%的试点地区受访者选择“政府监管是否到位”；63%的受访者选择“是否有严格的责任机制”；而非试点地区70%生产者的受访者选择“是否有强烈的责任意识”；60%的受访者选择“是否有完备的监督机制”。可见受访者普遍认为，要使合格证制度真正落实并发挥效用，除生产者自身的责任心外，严格的责任机制和完备的监督机制都是同样重要的。

从以上调研结果可知，绝大多数农业生产经营者赞成实行农产品合格证制度，认为对农产品质量的提升有促进作用。试点地区已经实行农产品合格证制度四年之久，对合格证实施的正面效益有实际感受，相较于未试点地区对合格证政策的实施更加理解与支持，呈现出了一个更高的支持率。但对于合格证使用的品种和范围等一些具体问题，仍然存在一定的分歧。

二、影响生产经营者合格证使用意愿的因素分析

“公共政策的规范性体现了构成该社会生活共同体成员的普遍意志，公共政策的合理性和合法性由此而获得[3]。”合格证的政策设计，不能

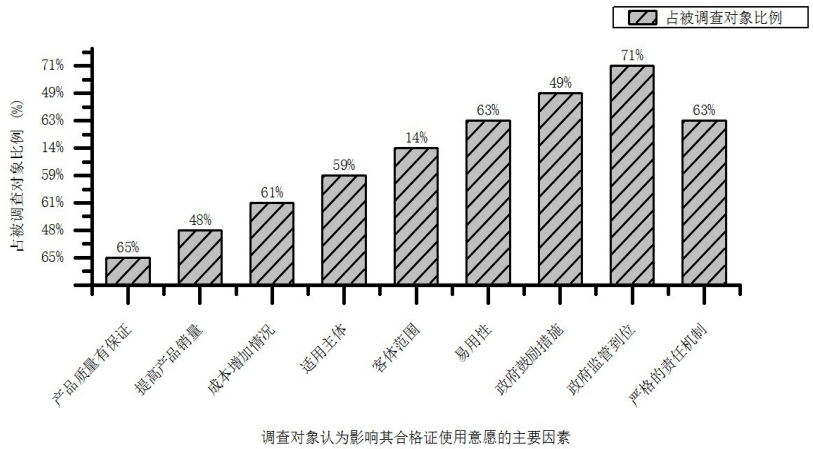


图2 试点地区合格证使用意愿影响因素问卷调查情况

无视市场主体的自身意愿。在我们的调查中，尽管多数受访者从其社会责任感出发对合格证的推广措施加以认同，但将这价值取向行为转化为实际的合格证出证意愿仍然存在着诸多需要解决的技术问题，涉及到复杂的利弊权衡。而这是评估该项政策相关措施科学性、合理性和可行性的重要出发点之一。通过调查和分析，本研究认为目前一些生产经营者之所以缺乏使用农产品质量合格证的意愿，主要存在以下几方面的制约因素。

（一）合格证政策设计中的功能定位问题

任何政策，都不是凭空产生的，而是根植于一定的社会发展需要。“农业政策对象能否接受某项农业政策和接受程度如何，主要取决于农业政策执行与人们切身经济利益的关系和农业政策与人们行为方式的关系[4]。”社会发展的需要，又往往是通过社会主体对自身利益诉求形式加以体现的。从理论上说，一项政策能够满足的社会诉求越多，程度愈充分，受益者愈众，则其生命力也越强。而政策满足社会需求的直接途径则又是通过其具体功能加以实现的。农产品合格证有助于保障农产品的质量安全，这是农产品合格证主要的功能，也是其得以应运而生的根本原因。在农产品市场中，生产经营者和消费者构成了基本的主体。就消费者来说，合格证制度较好地满足了其质量安全保障的诉求，但作为生产经营者一方，其对合格证的诉求则相对更为复杂。一方面绝大多数农产品的生产经营者也是不同农产品的消费者，因此关于农产品质量必须得到保障，生产经营者和消费者在这一诉求上无疑存在交集，这也是在调查中大部分生产经营者认为合格证制度有其必要性的原因，但是，在政策设计上仅仅强调农产品合格证的质量安全保障功能是远远不够的。应当看到，农产品的生产经营者从其商业地位出发，本能地会将一项政策对其产品销路和经营效益的影响作为最为重要因素之一而加以考量。如果合格证对生产经营者的收入产生不了增益效果，则政策的推行只能依赖于生产经营者的自觉性和外在的社会压力，必然难以真正转化为生产经营者内在的意愿和动力。目前有关农产品合格证政策的既有规定，仍然存在着片面强调其质量保障目标的倾向，政策功能单一，并未能更多地体现生产经营者包括提高产品销量在内的其他诉求。也正是因为如此，一部分生产经营者认为，由于已有“三品一标”，有无食用农产品合格证都能进入市场销售，合格证并不能提高农产品市场竞争优势，因而在推行的过程中表现得比较消极，持观望态度，甚至有个别生产经营者认为这项工作没有去做。这部分受访者认为，既然现在有“三品一标”，就说明产品质量安全没有问题，就没有必要再搞一个合格证制度。这里除了生产者对新生事物不够熟悉而产生的自然抗拒心理的原因外，和现行农产品合格证功能单一也有一定关系。就目前而言，农产品的产地证明、购销凭证、检疫合格证明、其他合格证明文件都可作为进入市场销售的有效凭证，食用农产品合格证不是产品质量安全的唯一凭证。因此，

如何在政策设计中，除质量安全保障外，为农产品合格证提供有别于“三品一标”的额外“附加”功能，并将现有的“三品一标”标识，其他的证明文件与合格证有效整合、协调是制定合格证政策时必须面对的问题。否则，有一部分经营主体难免会认为合格证不能提高农产品竞争优势，合格优质的农产品无法实现质优价高，也不能带来其他什么积极效益，因此合格证作用不大，而这一情形导致合格证推广使用的价值无法完全显现。

（二）合格证出具的资金和成本问题

合格证的资金来源和成本是影响生产经营者出具意愿的另一重要因素，高额的投入和成本必然会损害生产经营者收益，并成为合格证推广的主要阻碍。“若要顺利完成对经济过程的调节，关键在于发挥成本原则的作用[5]。”推广合格证，必然会增加生产经营者的劳动力成本和物化成本，只是由于合格证开具的具体要求目前尚不确定，因此其成本的巨细仍有待进一步评估。现在试点地区，受访人员对合格证成本反应不够突出，一个重要原因是这些成本部分由政府承担了。如果试点结束后合格证应用于全国所有的食用农产品上，政府承担大部分的成本不够现实。在我国从整体上看，农产品多数自动化程度不高，加上农产品季节性流动快，很难做到每批产品都出具合格证。另外，对于大部分农产品生产主体，要求其以检测为手段提供“合格证明文件”，也会增加其额外的投入。可以预见，食用农产品合格证全国推开后，成本问题将会凸显。关于合格证的印制和发放，目前还有不同的意见和看法，其中一种观点认为合格证由中央农办或者农业农村部进行发放最好；而另一些人则认为让农业部门统一印制合格证供生产者、收购者免费领取使用推广不起来，财政也不一定能支撑；另外，如果农业部门统一印制企业使用，使用的时候要每一张填写企业名称且盖章，增加了工作量，而企业自己印制就不存在这个问题。但生产经营主体自己印制量大经费需求多，小生产者不一定能够承担，如何将合格证实施的成本在政府和生产经营者之间分配，是必须要认真考虑的问题。“不受成本收益分析指导的规制措施是指在没有对可能的后果认识清楚前就采取规制措施——或者说是盲目采取的规制措施[6]。”政策成本的优化直接关系到政策效益的好坏[7]。因此，如何合理降低食用农产品合格证的开具成本，成为决定制度设计成功与否的关键因素。

（三）合格证具体规则的可操作性问题

从调查情况看，合格证目前在开具依据、开具形式等方面的规定，仍然存在着较多的不合理的地方，导致一些生产经营者出具合格证面临较多的现实困难，无形中增加了交易的难度，也必然会制约生产经营者开具合格证的积极性。

首先是合格证的开具依据存在着一定的混乱现象。根据目前的规定，合格证开具必须以一定的质量保障措施为前提，生产者、收购者可选择自检合格、委托检测合格、内部质量控制合格和自我承诺合格四种方式之一证明或承诺农产品符合食品安全国家标准，这一规定最初的出发点是为了给生产经营者提供更多的选择，但由于四种证明依据性质相差极大，标准不一，难免在适用中产生混乱，以致生产经营者无所适从，而且也为各地出台不同的“土政策”创造了条件。在实践中合格证开具多用快速检测法，而快速检测不可能把所有的项目都检测到，因此很多人认为自检和委托检验都不靠谱，不能用速测代表合格；有人认为自我承诺和内部质量控制必须同时具备才能开具合格证；也有人认为自检和委托检验应该放在等效证明里面；还有人认为证明类型应该简单化，将自检和委托检测合并为一个，内部质量控制也应包括自我承诺。有些试点地区由乡镇监测站提供免费检测，这是与合格证制度的宗旨不相符合的，合格证的宗旨是倒逼生产者承担主体责任，而如果由政府提供检测，检测合格后一旦进入市场发现问题，责任由谁来担会造成矛盾，政府是监督者，不该承担由生产者承担的事情。

其次是合格证的开具方式。目前，合格证格式不统一，各地合格证上的内容不尽相同，造成开具的合格证五花八门，不仅给消费者造成不必要的困扰，在一定程度上降低了合格证的“信用”，同时生产经营者在产品销往不同地区出证时就必须耗用大量时间了解各地的具体要求，增加了合格证出具的难度。另外，虽然合格证填写、打印对文化程度要求不高，但有些合格证填

写项目比较多，内容比较繁琐，手工填写时，费时费力。特别对一些中老年生产经营者，填写和打印合格证成了一个额外的负担，这也是造成一些中老年相对于年轻生产经营者，对合格证接受程度更低的一个重要原因。此外，要求所有的农产品“一品一证”不现实，比如预包装礼盒菜多为混合装箱，少则几种，多则十几种，就会出现一箱多证的问题。更何况大部分的农产品都是以散装为主，交易数量少，批次多，极易出现重复出证。

（四）市场竞争关系可能造成的人为扭曲问题

公共政策是“对全社会的价值作权威的分配”[8]。一项好的政策“应当这样设计，以便事情无论变得怎样，作为结果的分配都是正义的[9]。在市场经济条件下，政策的推出应当兼顾形式公平和实质公平的需要，而不能由于政策的制定而人为扭曲既有的平等竞争关系，从而造成经济发展中的不平等待遇，而这往往在具体政策制定中被忽视。从调查情况看，一部分农产品的生产经营者之所以对合格证制度的推广心存顾虑，其中一个很重要的原因是担心合格证制度的全面推广，会由此改变其在市场竞争中的地位，而这一心态在中小散户中尤其突出。试点地区开证主体一般是以农产品生产企业、合作社、种养大户为主，是否要求小户、散户开具合格证有较大争议。理论上小散户纳入合格证管理有助于规范农产品的生产经营行为，但小散户生产规模小资金有限，如果没有合格证就全都取缔，容易导致更多的社会问题。而且，由于中小散户在资金、人力、技术、知识等方面的先天劣势，合格证制度如果不能对其给予更多的照顾，则很容易进一步恶化这一群体在市场中本身竞争地位，这也是很多中小散户缺乏使用合格证意愿的重要原因，也是制度设计不能不予考虑的重要因素。

（五）反向推动机制缺位的问题

“在实现政策目标的过程中，方案确定的功能只占10%，其余90%取决于有效的执行[10]。”农产品生产经营者缺乏使用合格证的意愿，还有一个重要的原因在于目前政策上对合格证的推行没有建立必要的反向推动机制，以至制度的实施缺乏一定强制力。合格证在市场准入方面的作用是为食品经营者的进货查验提供凭据[11]。然而在农产品全国大流通的格局下，大部分地区市场准入环节并未将食用农产品合格证作为入市交易的凭证，市场索证不到位，导致大部分外地蔬菜、水产品、鲜禽蛋收购商进行收购时，不主动向生产者所要合格证。在市场环节，集中交易市场开办者为了自身利益，不愿把关口卡的太死，有无合格证均能够到市场正常销售，因此市场环节把关不严，形成不了倒逼机制，影响了合格证的推广使用。因此，实践部门普遍认为合格证管理必须和市场监管机制结合起来，而不能只是农业农村部独自承担实施。此外，农产品异地流通的现象比较普遍，如果试点范围有限，各地准入条件不一，市场执行难度较大，也会影响合格证的推行和市场倒逼机制的形成。另外，目前政策上对农产品的合格标准的判断不明确，对不开具合格证的农户怎么进行处罚，以及有合格证的农产品不合格如何处理，缺乏相关法律规定。有必要加大监督监测工作力度，对合格证开具的有效性进行监管，健全完善合格率考核制度。

三、提高生产经营者合格证使用意愿的政策路径

应当说现在无论是政府、消费者还是农业生产经营者对农产品合格证实行的必要性，已达成了普遍的共识，这为政策的推广打下了良好的基础。但也应当看到，合格证的成功与否，不仅取决于这一政策是否符合食用农产品质量保障的社会需求，而且在很大程度上有赖于政策本身设计的科学性和合理性。建议通过以下途径，在政策制定中克服目前制约生产经营者合格证使用意愿的诸多因素，从而使这一制度成为一项利国利民的政策措施。

（一）在开具的主体范围的确定上应遵循突出重点、循序渐进的方式

为了保持溯源环节的连续和完整性，虽然在理论上在食用农产品的流通中生产者或其他销售者均需开具质量合格证，以便对产品质量进行全过程的管理。但是考虑到开具合格证的成本，应将开具合格证限于重点环节及领域。“交易成本政治学如同交易成本经济学，如果所有的参加者都可以找到节约交易成本的制度设计和实施机制的方法，那么就可以从交易中获益[12]。”食用农

产品收购后会经历储藏、运输、批发、零售各个环节，可能历经多个经销商，而目前要求每一个经销环节都出具合格证，成本太高，对小散农户来说，尤其难以承担。“任何制度的产生和选择都是人们对其成本和收益进行比较的结果，人们选择执行某种公共政策的依据是这种政策安排能否带来的净收益[13]。”因此，在合格证的开具主体上，可以从政策上留足空间，采取分阶段推进的方法。在合格证推出初期，可以抓住重点环节，例如批发市场，不仅由于其产品交易数量较大，对产品总体质量水平的影响度高，而且经营者一般具备一定规模，应要求其出具合格证，其余的销售环节，则可通过销售合同进行追责，待条件成熟后再通过政策的修订，将合格证的开具主体扩展至食用农产品的所有生产经营者。这一做法可以起到以点带面，发挥“一张小小的合格证发挥了倒逼生产、运输环节，保障食品安全的作用”[14]。

（二）在开具依据的适用上实现品质保证与质量控制方式的脱钩

根据《食用农产品合格证制度全面实行实施方案（讨论稿）》的规定，生产者、收购者可选择自检合格、委托检测合格、内部质量控制合格和自我承诺合格四种方式之一证明或承诺农产品符合食品安全国家标准。现行的做法在为食用农产品的生产者和销售者提供了更多的选择，有利于在控制产品质量的同时，降低合格证的开具成本。但是在合格证中注明合格证的开具依据，则仍然会带来较多的问题。如果仅从成本和方便的角度出发，最简便且易推广的措施就是通过自我承诺开具合格证[15]。但对小散农户和中小销售者来说，如果在合格证中注明是采用内部质量控制或自我承诺合格方式，则往往无形中会给购买方造成其品质保障不如自检或第三方检测的认知效果，一些中小生产经营者甚至因此被迫采用高成本第三方检测方式或要求政府部门进行普遍性检测。而对规模以上农产品生产者和销售者而言，特别是农产品生产企业和农民专业合作社，其采用自检或第三方检测方式的相对成本虽然低于普通农户，但如果检测投入不能在产品的价格中得到应有体现，也会降低其利润，因而同样会产生竞争中的不公。所以，较为可行的办法是既在政策中规定合格证的多种形式的开具依据，以便食用农产品生产及销售者做出选择，同时又在合格证的开具信息中实现品质承诺与质量控制方式的“脱钩”，即生产者和销售者无需在合格证中注明质量控制方式，从而避免不公平竞争情况的出现，并且也可以防止农产品价格因为检测成本而大幅提高，以至损害消费者的权益。

（三）在开具信息的选择上同时兼顾必要性和公平性

从满足消费者知情权和政府监管需求的角度考虑，食用农产品合格证上至少应包括产品名称和数量、生产经营者信息、确保合格方式、生产经营者盖章或签名、开具日期等五类基本信息[7]。但对具体的开具信息，仍需要科学加以确定，以免给生产经营者造成不必要的负担。特别对于小散农户而言，从交易便捷的角度出发，可规定其对消费者出具的合格证可免予填写产品数量（重量）。而产品产地，由于可以起到说明产品来源，并进而防范出现假冒产地的违法销售和宣传行为的作用，因此有必要加以标明。至于生产者或经营者的信息（名称、地址、联系方式），是对产品合格证开具主体的基本情况的描述，当然也是合格证应当标明的信息。但需要注意的是，与工业产品不同，我国目前占相当比例食用农产品生产者或销售者是以个人的身份存在，因此这些信息还在一定程度上涉及到个人的信息安全。更何况，由于农产品的个人生产者或销售者在经济实力上无法与规模生产者或销售者相抗衡，如果过度提供生产者经营者信息，可能导致小散农户即使在销售领域也无法与大型合作社和农业企业在同一条件下进行竞争。这一现象在城区超市中更容易产生，在完全公开生产经营者身份信息的情形下，由于消费者在购买食用农产品时更倾向于选择规模生产者或销售者的产品，而超市经营者为了表明自身产品来源的可靠性，也不愿接纳小散农户和个人中间商进入超市，从而导致数量庞大的小散农户和个人中间商游离于“农超对接”等市场体系之外，甚至被迫以不平等的条件将农产品转让给规模生产者和经营者，以至造成小散农户和个人中间商经营困难。因此，生产者和经营者身份信息的提供，一方面是产品质量溯源必需具备的条件，另一方面其程度

和形式不应对小规模生产或销售者的生产经营产生不利的影响。本研究认为，在今后全国统一的食用农产品合格证及质量追溯平台建立后，上述信息的提供完全可以采用由生产者或销售者向平台注册身份，平台提供身份代码的方式合理加以解决。

（四）在样式制作上需适应功能多样化、差异化需求

鉴于目前合格证在试点中不同地区对样式要求不一，今后有必要由农业农村部门统一格式要求。但同时需要考虑的是，不同规模的生产主体对于食用农产品合格证有着不同的理解和要求，特别是对于产值较高的大型农业企业，希望借力食用农产品合格证提升企业的品牌效应，提高企业产品的附加值[17]。而合格证除表明质量合格之外，还承载着信息披露功能，如果能充分发挥这一功能，帮助消费者选购商品，使优质的农产品的市场价值得到充分体现，则更能充分发挥合格证的作用。据有关研究表明，效益提升是影响合格证使用的重要因素之一[18]。因此，在基本样式统一的基础上，合格证上的记载事项应该允许差异化，由经营者酌情选择附加一些其他与产品有关的信息，例如合格证附加“三品一标”等质量标识，通过差异化的产品信息表达，指引消费者进行选择，从而充分发挥合格证在产品推介方面的作用，满足生产经营者的销售需求。另外，生产者、销售者也可以在附加说明栏声明产品的保质期，以及产品的储存和运输条件，从而对超过保质期的产品以及销售后因其他经营者原因造成的产品不合格起到免责作用。

（五）在出具方式上应采用规范统一的溯源编码，同时积极推动电子合格证

合格证的出具一方面需体现差异化的需求，同时也应保证主要程序和信息的规范统一，有利于开证监管和产品溯源。一方面，合格证的开具主体是经营者，不应由政府统一打印。另一方面，政府也必须通过监管和服务的方式，保证合格证出具在基本程序和信息方面的规范化程度，防范虚假合格证的出现。由于合格证面广量多，监管部门很难按传统的方式进行管理。为了适应电子技术的发展，建议可以在立法中特别应当明确监管部门在监管平台及合格证数字化建设方面的义务，通过网站和手机APP软件建设，便于生产经营者注册并登录政府管理平台系统自行按标准要求选择打印。可以运用电子化手段建立生产经营者主体名录数据库，保证合格证的真实性。合格证应当统一规定附有产地编码，并可考虑在此基础上进一步形成生产、销售者的身份编码，便于经营者出具二维码电子合格证。这不仅可以借助电子技术手段保证合格证信息披露的规范化，同时也便于市场管理、政府监督等部门对生产、销售者身份信息以及合格证其他信息的扫码录入和溯源，从而提高监管效率。同时对生产经营者而言，电子平台和溯源编码的使用也可利于防范其他经营者假冒产品品牌和产地，可以起到对不正当竞争行为的制约作用。另外促进电子化合格证的发展，还可以有效降低合格证的成本，并适应合格证使用者日益年轻化、知识化的社会趋势。2020年北京农业局开发了北京市食用农产品合格证公共服务平台，生产主体在注册并登录平台后，输入合格证相关信息，即可选择打印出不同类型、不同规格的合格证，包括标签式合格证、电子合格证和二联单式合格证。可适应不同类型、不同包装方式农产品的合格证开具需求。生产主体也可以输入认证、检测和生产过程等信息，在合格证上以追溯码的形式展示，为生产主体提供了简单、快捷、规范的开具渠道。这一实践充分证明合格证电子平台有着广阔的应用前景。

（六）开具单元应以销售对象为基准，以销售批次为辅助

与以预包装货物为主的工业产品不同，农产品绝大部分以散装货物的形态出现，这给农产品合格证开具单元的确定带来了一定的困难。考虑到农产品的上述特点，在合格证的单元的选择上，不能简单套用工业品合格证的模式。食用农产品合格证的目的主要在于确定义务和责任，并起到溯源作用，因此，只要能够实现这一目的，完全可以采用以销售对象为基准并结合销售批次的方式。也就是说，原则上应向一个购买者开具一份合格证，但如果货物涉及不同批次的，可以根据货物批次的数量开具多份合格证。这一方式不仅可以避免合格证的大量无效使用和重复开证，也可以避免因为货物单位无法确定以及混合

装箱情形下所带来开证上的混乱。

（七）在质量控制途径上加强对现有质量证明的有机整合

试点中，相关规定将有效期内绿色食品、有机农产品、良好规范（GAP）认证及农产品地理标志登记证书；有效的食用农产品质量安全追溯标签；肉品品质检验合格证章三大类证明材料视同合格证，生产者、收购者不用重复开具。但由于上述三大类证明材料与合格证性质上存在根本的差别，在管理上也属于不同的体系，如果三大类证明均可以作为合格证明使用，不仅容易造成管理上的混乱，也必然会降低生产经营者使用食用农产品合格证的意愿，难以形成必要的倒逼机制。而且目前农产品的电子监管是一个大的方向，今后如果建立全国统一的合格证网络管理系统，但一些产品却无需使用合格证，则必然会影响管理系统的覆盖面和管理对象的全面性，从而形成监管上的死角。本研究认为，以上三类证明凭证中，绿色食品、有机农产品、良好规范（GAP）认证及农产品地理标志登记证书属于对农产品具有更高品质的证明，可以与合格证同时使用；追溯标签与合格证的功能有重合之处，为了避免重复建设的资源浪费，今后可以考虑将两套系统整合；肉品品质检验合格证章具有证明产品合格的作用，但是没有信息追溯功能，也可以考虑今后以合格证代替检验合格证章。

（八）从政策体系上建立健全的合格证激励和约束机制

主体生产经营活动除受市场调节外，政府奖励、社会红利也是重要影响因素[21]。合格证的推广，仅仅依靠生产经营者的自觉是不够的，还需要政府配合分布一定的扶持、激励，同时提高合格证的拘束力，强化其监督实施的效力。首先，应当促进全国统一的合格证网络一体化服务和监管平台的建设。不仅食用农产品生产者、销售者可以通过平台登记相关身份和产品信息，生成产品产地和身份编码，出具和打印电子及纸质合格证，农产品市场管理者和消费者可以通过平台查验合格证的真伪并进行备案，而且监督部门也可以通过平台了解合格证的开具情况，并对产品进行质量追溯。其次，应当促进检测服务体系的完善。为了降低合格证的成本，加大对政府公益性检测机构的投入，适当扩大基层政府性检测机构的规模，拓展政府性检测机构的服务范围，从而免费或以成本价格为食用农产品的生产者、销售者提供辅助性的检测服务。第三，进一步加强与市场准入等制度的衔接。将食用农产品合格证作为市场准入的要件，可以将这一新型产品质量监督管理工具，与现有的成熟制度相配套，从而增加其实施的力度。应当从制度上强化农产品批发市场、农贸市场在查验和备案食用农产品合格证方面的责任，对存在农产品合格证违法行为的生产者和销售者，可在服务与监管平台中做出征信记录，对严重违规的，可以取消产品进入批发市场、农贸市场以及超市的市场准入资格。

美国著名学者约翰·克莱顿·托马斯认为，公共政策对于公民的可接受性是影响政策效果的两个最核心的变量之一[22]。食用农产品合格证是农产品质量安全保障的一项重要措施，合格证的立法是我国当前社会发展的必然要求，但这一制度在试行过程中还存在着生产经营者积极性不高的问题，其推广还有赖于食用农产品生产经营者对这一新鲜事物的普遍接受。因此，应当通过科学的制度设计，增加合格证的功能，降低其成本，提高易用程度，保证适用的公平性，并形成一定的激励和约束机制，从而有效提高生产经营者的使用意愿，保障制度的有效实施。

参 考 文 献

[1] 哈贝马斯. 公共领域的结构转型[M]. 曹卫东，王晓珏，刘北城，等译. 北京：学林出版社，1999：23.
[2] 韩升. 公共政策价值导向性的政治哲学分析[J]. 社会主义研究，2014（6）：107.
[3] 钟甫宁. 农业政策学[M]. 北京：中国农业出版社，2010：66.
[4] 瓦尔特·欧根. 经济政策的原则[M]. 李道斌，译. 上海：上海人民出版社，2001：175.
[5] 凯斯·R·孙斯坦. 风险与理性[M]. 师帅，译. 北京：中国政法大学出版社，2005：130-131.
[6] 宁国良，周东升. 论公共政策成本优化[J]. 求索，2007（12）：61.
[7] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 北京：华夏出版社，1999：26.
[8] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏，向包钢，廖申白，译. 北京：中国社会科学出版社，1988：265.
[9] 朱水成. 政策执行的中国特征[J]. 学术界，

2013（6）：15.
[10] 孙娟娟，陈松. 食用农产品合格证管理的制度创新与法制保障[J]. 中国食品药品监管，2019（3）：46.
[11] 于正伟. 公共政策、交易成本与治理机制——公共政策研究中的交易成本视角探析[J]. 党政干部学刊，2009（11）：56.
[12] 王立志. 公共政策执行成本的经济视角探析[J]. 企业导报，2011（8）：112.
[13] 蒙水，王晓冬. 孔雀石绿在贵阳水产市场不见了[N]. 中国医药报，2017-11-15(03).
[14] 陈松，虞轶俊，王纯久，等. 食用农产品合格证管理问题与对策研究[J]. 农产品质量与安全，2017（3）：61.
[15] 郭少雅. 食用农产品新“入场券”能否奏效?[N]. 农民日报. 2016-05-14(007).
[16] 丁野，郑迎春，孙彩霞. 宁波市北仑区食用农产品合格证“三式两制”管理模式的探讨[J]. 浙江农业科学，2018（11）：2077.
[17] 王璐. 试行食用农产品合格证制度的难点分析[J]. 畜牧兽医杂志，2020（4）：81-82.
[18] 黄华宁. 北京食用农产品合格证公共服务平台上线[J]. 科学种养，2020（10）：63-64.
[19] 林燕，孟月志. 食用农产品合格证管理工作机制研究——以浙江省丽水市为例[J]. 农业科技管理，2018（4）：74.
[20] 约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与[M]. 孙柏瑛等，译. 北京：中国人民大学出版社，2005：32.

The willingness of producers and operators to use the certificate of agricultural products and its influencing factors

SUN Yongjun，LUO Liang

（*Legal Department*， *Nanjing Agricultural University*， *Nanjing* 210095， *China*）

Abstract：At present，there is still a phenomenon of low enthusiasm in the trial implementation of agricultural product certificate. According to the relevant investigation，the main reasons that affect the willingness of producers and operators to use the certificate lie in such factors as single function，high cost，insufficiency of easy use and fairness，lack of force. In view of the existing problems in issuing the certificate，we can improve the rationality and scientificity of the policy by defining and standardizing the issuing scope，basis，content，unit，style and source code，strengthening the organic integration of the existing quality certificates，establishing and perfecting the incentive and restraint mechanisms，so as to enhance the willingness of producers and operators to issue certificates and ensure the smooth implementation of the policy.

Keywords：Edible agricultural products；Certificate；Policy of agricultural products；Willingness

（编辑：牛晓霞）