

法治乡村背景下农产品质量安全网格化监管探索

胡小曼*

(河海大学法学院, 南京 211100)

摘要: 21世纪以来,世界已进入互联网发展时代,信息化、数据化是互联网时代显著的特征。这种信息化、数据化也将不可避免地将影响政府的治理方式及途径。基于此,兼具公共管理与服务职能的政府就必须在社会管理层面上作出应对性的改革举措,可以引进新技术进行有效管理。近年来,农产品质量安全问题频发,监管不到位是一方面原因,信息不对称又是导致监管不到位的重要原因。在农产品质量安全领域利用互联网进行网格化监管,不仅顺应时代发展潮流,还可以有效弥补信息不对称的问题,对促进监管水平的提高意义重大。本文从农产品质量安全监管的政策背景出发,分析农产品质量安全监管现存问题,对农产品质量安全领域中网格化监管的适用性进行阐述,最后提出构建农产品质量安全网格化监管的建议。

关键词: 农产品; 质量安全; 网格化监管

Exploration on grid supervision of agricultural product quality and safety in rural areas under the rule of law

HU Xiao-Man*

(School of Law, Hohai University, Nanjing 211100, China)

ABSTRACT: Since the 21st century, the world has entered the era of internet development, in which informatization and data are the salient features. This kind of informationization and data change also will inevitably affect the way of government administration. Based on this, the government, which has both public management and service functions, must take responsive reform measures on the social management level, and can introduce new technologies for effective management. In recent years, the quality and safety problems of agricultural products frequently occur. The inadequate supervision is one of the reasons, and the information asymmetry is another important reason for the inadequate supervision. In the field of agricultural product quality and safety, the use of the internet to conduct grid supervision not only conforms to the trend of The times, but also can effectively make up for the problem of information asymmetry, which is of great significance to promote the improvement of the supervision level. Based on the policy background of agricultural product quality and safety supervision, this paper analyzed the existing problems of agricultural product quality and safety supervision, expounded the applicability of grid supervision in the field of agricultural product quality and safety, and finally put forward some suggestions on the construction of grid supervision of agricultural product quality and safety.

KEY WORDS: agricultural products; quality safety; grid supervision

*通信作者: 胡小曼, 硕士, 主要研究方向为行政法学。E-mail: 210323868@qq.com

*Corresponding author: HU Xiao-Man, Master, School of Law, Hohai University, Nanjing 211100, China. E-mail: 210323868@qq.com

0 引言

《关于加强法治乡村建设的意见》^[1]是为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署,推进法治乡村建设,为全面依法治国奠定坚实基础,为实施乡村振兴战略提供良好法治环境而制定的法规。该意见明确了政府涉农事项纳入法治化轨道,强调了农产品质量安全的网格化监管。《“十三五”国家食品安全规划》^[2]强调要严格网格化监管,到“十三五”末,县、乡级100%完成食品安全网格划定。农产品作为农业最重要的产出物,农产品收益是实现农村强、农民富的重要途径。

民以食为天,农产品质量安全问题不过关,人民群众切身利益得不到保障。近年来,农产品安全问题时有发生,但农产品生产涵盖从田间到餐桌整个生物链条,所以农产品安全质量也涉及农业行政部门以及整合后的市场监管部门的职责,所以农产品质量监管比较复杂,从种植、生产、流通全过程的安全监管,涉及政府众多的机构、行业协会、公众多方参与、多元化治理手段的协同共治^[3],在加强法治乡村建设背景下,把精细式网格化治理思想引入农产品质量监管,可以进行多中心、多维度、多层次的跨界合作,形成开放性的公共治理机制,实现农产品从生产到消费者全流程的有效监管,实现“舌尖上的安全”。

1 农产品质量安全监管现存的问题

1.1 监管制度不健全,水平有待提高

在监管制度中,长此以往存在的以政府为主导的监管体系未发挥多元监管的价值,并且政府农产品监管投入不足,经费不足。信息技术迅速发展、日新月异,面对新的市场环境,传统运动式“人盯人”的监管模式显得力不从心,监管技术对农产品质量安全监管产生至关重要的作用,若监管技术不能跟上信息时代的大潮,就不能发挥出最大的价值。信息技术时代的变化必须依托现代科技发展的智慧监管手段,以数据驱动监管的标准化、智能化、精细化^[3]。

1.2 政府监管职责不明确,职能不清晰

实践中,农产品质量安全的监管采取的是分段式监管,即每个环节都由不同的部门进行监督^[4]:农业部门主管农产品种植、养殖环节;卫生部门负责餐饮、食堂等消费环节的监管;商务部门负责集散批发、终端零售环节的监管。因此种工作模式的存在,必然会有相互交叉及多头监管的管理职责职能、严重缺少的基层管理人员等问题产生^[5]。若事先没有将责任落实到某个主体,农产品质量安全风险一旦发生,则不会有“埋单者”。所以明确政府监管职责,落实监管责任必不可少。

1.3 农产品质量安全思想意识淡薄

这里的思想意识淡薄主体不仅包括农产品生产者,也包括农产品消费者。一方面,农产品生产者安全生产思想意识淡薄主要由于文化水平低或思想道德素质低下。有些农产品生产者文化水平低,尤其是个体生产者,没有受过很好的文化教育,进行农业生产主要依靠长期积累的经验,同时村里合作社相应培训教育跟不上,可能不清楚哪些是禁用农药,也不了解喷洒农药合适期,生产方式老旧、落后。有些农产品生产者思想道德素质低下,一味追求经济效益,忽视人民的健康,随意增加农药投入品的食用数量和剂量,对违法后果认识不足^[3],导致农产品质量安全问题产生。另一方面,一些消费者对农产品质量安全意识淡薄,维权意思匮乏,作为个体在遇到农产品质量安全时只要没有严重触及身体健康时,经常是大事化了,小事化无,作为农产品质量安全监管的最后一环节,消费者在质量安全监管起着重要作用,这种监管的缺位一部分是消费者安全监管意识淡薄造成的。

造成农产品质量安全问题的根本原因是农产品生产经营者和消费者获取农产品质量安全属性信息的不对称,比如现在消费者只能从众多的商品中获得该商品的营养成分、生产日期以及生产或委托单位,这些信息根本不足以使消费者了解该食品从产地、包装、运输到市场全过程质量安全信息。消除两者间的农产品质量安全属性信息不对称是治理农产品质量安全问题的根本途径^[6]。

2 农产品质量安全领域中网格化监管的适用性

2.1 网格化治理思想的引入

客观的农产品安全信息是农产品质量安全治理的重要保证,我国相关信息披露仍显不足。由于农产品信息特性获取程度不一样,导致消费者无法识别隐藏的信息,因此出现信息不对称的现象,质量安全问题频现^[7],可以通过健全农产品质量安全村级协管员队伍,推进网格化监管,再结合数据平台实时、动态监管。

网格化管理被认为是借用计算机网络管理的思想,“将管理对象按照一定的标准划分为若干网格单元,利用现代信息技术和各网格单元间的协调机制,使各个网格单元之间能够有效地进行信息交流,透明地共享组织的资源,以最终达到整合组织资源、提高管理效率的现代化管理思想”^[8]。

自2004年北京东城区实施网格化管理以来,由于其实践效果良好,并且顺应了社会管理体制创新的社会背景,逐步在全社会推广开来,涌现出舟山市“网格化管理、组团式服务”信息管理平台舟山模式、河南漯河“一格四员”运作模式、山西长治“三位一体”管理模式等典型新型社会治理模式,而且从各地实践来看,消防、环境保护、民政、城

管等部门都在推行网格化,成为探索创新基层治理的重要的尝试。

把网格化治理思想引入农产品质量安全监管。在进行农产品质量安全监管的过程中,依托统一的信息数据管理以及数字化的平台,立足于一定的标准对辖区内的保护区进行网格化划分,并落实各网格内的监督人员与巡查人员的责任,避免出现监督岗位与处置岗位为一人统筹受理的情况^[9]。具体来说,由网格监管员针对收集到的信息进行定位并上报信息,从而实现对手持手机终端的网格员的实时位置的监控,后台指挥中心将收到的信息选择相应的职能部门进行处置,进而在相应农产品质量安全网格级别下开展相应的网格监管工作。

2.2 网格化治理的适用性

网格化治理利用其系统化、信息化及公开化的特征可以有效缩小消费者和农产品经营者之间的农产品安全信息差距,主要从以下三个网格化治理的特性阐述网格化治理在农产品质量安全方面的适用性,如下:

(1)治理理念的系统化提高监管信息的流通性、整合度。网格化是应对西方国家在政府改革过程中出现的部门化和“碎片化”现象,其思想渊源来自公共管理中的多中心治理理论和“无缝隙政府”理论^[10]。与传统监管方式相比,网格化监管改变传统分段式监管状况,整合质量安全信息,有利于各个部门联合监管、交流信息,当然也要事先将不同形式责任明确具体到各个部门,避免“出了事没人管,没出事一起管”的现象。

(2)治理技术的信息化提高监管的精准度、效率。新时期。现代信息技术进入网格,增加了监管的精准程度,数字化的手段使信息技术覆盖范围内任何信息都被及时掌握,大大提高了精准化程度。如北京市东城区当年利用网络在燃放烟花爆竹中的作用,除夕之夜网格员严阵以待,用手机将违法燃放烟花爆竹的现象上传至 APP 统一平台,上一级网格根据职责划分将具体情况责成公安机关、街道办事处或相关职能部门进行处理^[11]。同时网格化治理技术能够提高公共部门的行政效率。传统的监管方式对问题的捕捉能力慢,上报问题需要层层审核,结果反馈不及时,执行效率低。运用大数据共享,可实时反馈问题,直接向上级反馈无需一道道繁琐的手续公文,一两天之内就可以把问题解决。

(3)治理过程的公开化提高监管的痕迹性、透明度。网格化社会治理领域,小网格和大网格联系在一起,网格员和后台联系在一起,特别是信息技术的普及,不仅网格员在一线的工作数量和质量都能得到及时反应和统计,如果政府同时把网格员上传的信息部分公开,消费者可以迅速、便捷地获取农产品质量安全信息,有利于消除农产品生产者和消费者之间的信息差距。

习近平总书记强调,食品安全也是“管”出来的,“要真正织出一张确保食品安全的天罗地网”,就要完善监管制度,强化监管手段。网格化治理对农产品质量安全处理实施从农产品产地、生产、包装和标识、监督检查实施全方位、全过程动态精准监督和管理,推动农产品质量安全保障的真正落地,确保人民群众“舌尖上的安全”。

3 构建农产品质量安全网格化监管的建议

3.1 明确政府监管职能,健全农产品质量安全监管体系

细化部门职责,明确农产品质量安全监管各环节工作分工,避免出现监管职责不清、重复监管和监管盲区^[12]。同时政府要健全农产品质量安全监管法律法规,依靠法律法规形式把各政府部门的职责确定下来,不受个人利益和意志的干预。

3.2 廓清网格主体,推动治理责任落实

合理划分网格是实现网格化监管的前提。各地网格划分一般基于行政地域,然后根据该地域实际人口、经营规模进行调整。网格划分要规模适度,不能太大,否则网格员无法顾及网格内的所有生产者,导致网格化流于形式;不能太小,否则需要大幅度增加网格员,增加监管成本^[13]。总之,网格划分不可能一步到位,初期划分总会存在不合理的地方,随着经济的发展和人口的增加,后期可以根据实际情况,进行调整。因《食品安全法》^[14]中强调有关食用农产品有关安全信息的公布遵守食品安全法的规定,所以结合《食品安全法》初步构想形成三级网格,基层网格由社区网格员构成;中层网格由政府各个部门配合;高层网格由当地人民政府统筹。各级网格职责如下:

(1)基层网格:基层社区网格员使用网格化监管平台 APP 对检查监管情况进行记录,数据通过 APP 采集上传至云端,管理层在网页端查看监管的网格化监管系统,通过此系统实现监管工作的信息化^[15]。同时以农产品质量安全知识、《农产品质量安全法》^[16]及食品安全法为重点内容,运用网格化监管平台 APP 在设计板块时增加互动板块,大力开展宣传、培训。

(2)中层部门网格:根据《食品安全法》中有关食品安全监督管理部门建立食品安全信用档案的规定以及各个部门相互配合的规定,所以构想该中层网格在县级以上人民政府食品安全监督管理部门建立农产品生产经营主体信用档案之外,农业、卫生、工商等部门应加强沟通联络,共同建设网格平台,对网格员上传的网格信息实时查看,然后根据职责划分,对上报的网格信息进行处理,统筹安排处理。

(3)高层政府网格:《食品安全法》中规定县级以上人民政府统筹本行政区域内食品安全监督管理工作,建立信

息共享机制,政府相关职责可以有进一步落实农产品生产经营主体信用档案管理工作,规范录入信用档案内容,及时采集、更新信用档案信息,强化信用信息的归集、公示和共享。这些都为整合监管机构、企业以及消费者三方数据库,实现网格化监管提供坚实的技术和数据支撑^[15]。

3.3 加大财政投入,利用互联网+农业健全监管手段

依托现有资源建设农业农村大数据中心,加快物联网、大数据、区块链、人工智能、第五代移动通信网络等现代信息技术在农产品安全监管的应用^[17]。数据共享,实时上传,只要手指轻轻一点,数据就可以跑腿流转了。

在互联网背景下的农产品质量安全网格化监管能帮助更好地实现对农产品质量安全的监控,实现农产品从田间地头到餐桌的全程追踪,落实网格成员主体责任与考核机制,实现农产品全程动态管控。

农产品从田间地头到餐桌的监管本身监管周期长、涉及主体多,再加上信息化技术的利用,如果财政投入力度不够,很难有效开展。政府的财政支持是健全监管手段的重要保证。《食品安全法》也有财政支持方面的规定。

3.4 加大宣传和培训,充分发挥社区网格员作用

为充分发挥基层社区网格员在农产品质量安全监管中的作用,应加强对基层社区网格监管员培训,提高基层网格员的监管履责能力,推荐形式有编制了网格员培训手册,以手册为培训教材,选派业务骨干组建培训团队,通过集中轮训、现场讲解、以查代训、以会代训等形式,对相关食品安全巡查工作流程进行详细讲解^[18]。

同时网格员也应积极宣传食品安全政策宣传,增强生产者、经营者安全生产意识和对农产品质量安全的重视程度。网格监管员在农产品质量安全监管中的职责除了食品安全政策宣传外,还应包括收集、处理农产品质量安全信息,开展日常巡查工作,隐患排查、协助执法等方面的作用。

4 结束语

将网格化治理思想农产品质量安全领域,顺应互联网时代信息化、数据化的特征,可以有效弥补农产品质量安全属性信息的不对称的问题,形成良好的监管效果,三级网格的设置可以使信息层层上报,并且使农产品生产经营主体信用档案管理工作更加完善。网格化监管的实施是基层农产品质量监管的创新管理服务模式,但具体实施则需要多方联动配合机制,坚持集体最优原则,最大化发挥整个网格化管理体系的高效、立体、全面的作用^[19]。当然农产品质量安全监管也需要全社会一起努力,单靠政府一方监管主体很难发挥预期的作用,也需要媒体、消费者等积极发挥作用,形成全社会共治的局面,形成良好的社会氛围。

参考文献

- [1] 中央全面依法治国委员会. 关于加强法治乡村建设的意见[EB/OL]. [2020-03-05]. http://www.moj.gov.cn/Department/content/2020-03/25/582_3244698.html
The Central Committee for the comprehensive rule of law. Opinions on strengthening rural construction under the rule of law [EB/OL]. [2020-03-05]. http://www.moj.gov.cn/Department/content/2020-03/25/582_3244698.html
- [2] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院关于印发“十三五”国家食品安全规划和“十三五”国家药品安全规划的通知(国发〔2017〕12号)[EB/OL]. [2017-02-14]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/21/content_5169755.html
The Central People's Government of the People's Republic of China. Notice of the State Council on printing and distributing the 13th five year national food safety plan and the 13th five year plan national drug safety plan(No 2 Document in 2017 of the State Council) [EB/OL]. [2017-02-14]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/21/content_5169755.html
- [3] 李云端. 治理视域下食用农产品安全跨部门监管研究[J]. 农业经济, 2020, (12): 129-130.
LI YD. Research on cross department supervision of edible agricultural products safety from the perspective of governance [J]. Agric Econ, 2020, (12): 129-130.
- [4] 刘惠明, 徐文婕. “互联网+农业”背景下农产品质量安全法律问题思考[J]. 湖北农业科学, 2020, 59(10): 195-198.
LIU HM, XU WJ. Thinking on the legal issues of quality and safety of agricultural products under the background of “Internet + agriculture” [J]. Hubei Agric Sci, 2020, 59(10): 195-198.
- [5] 樊彦超, 李敏. 基层农产品质量安全监管现状及对策分析[J]. 农家参谋, 2020, (21): 17, 46.
FAN YC, LI M. Analysis on the current situation and countermeasures of quality and safety supervision of grass roots agricultural products [J]. Farmer Consul, 2020, (21): 17, 46.
- [6] 郑少锋. 农产品质量安全: 成因、治理途径和研究趋势[J]. 社会科学家, 2016, (5): 8-14.
ZHENG SF. Quality and safety of agricultural products: causes, treatment approaches and research trends [J]. Soc Sci, 2016, (5): 8-14.
- [7] 宋焯. 城乡统筹背景下乡村治理模式研究[M]. 北京: 中国商务出版社, 2019.
SONG Y. Research on rural governance model under the background of urban and rural overall planning [M]. Beijing: China Business Press, 2019.
- [8] 郑士源, 徐辉, 王浣尘. 网格及网格化管理综述[J]. 系统工程, 2005, (3): 1-7.
ZHENG SY, XU H, WANG HC. A survey of grid and grid management [J]. Syst Eng, 2005, (3): 1-7.
- [9] 贾潇奇. 环境保护网格化监管研究[D]. 太原: 山西大学, 2020.
JIA XQ. Research on grid supervision of environmental protection [D].

- Taiyuan: ShanXi University, 2020.
- [10] 唐井环. 农村环境治理的网格化路径探索[J]. 南方论刊, 2020, (11): 41-44.
- TANG JH. Exploration of grid approach to rural environmental governance [J]. Nan Fang Lun Kan, 2020, (11): 41-44.
- [11] 中国电子政务网. 北京“城管通”实时监控燃放显神威[EB/OL]. [2008-03-14]. <http://www.e-gov.org.cn/article-16962.html>
- China E-government Network: Beijing "Urban Management Communication" real-time monitoring and display show superb power [EB/OL]. [2008-03-14]. <http://www.e-gov.org.cn/article-16962.html>
- [12] 国务院办公厅关于加强农产品质量安全监管工作的通知[EB/OL]. [2013-12-02]. http://www.gov.cn/zwqk/2013-12/11/content_2545729.htm
- The General Office of the State Council. Notice on strengthening the quality and safety supervision of agricultural products [EB/OL]. [2013-12-02]. http://www.gov.cn/zwqk/2013-12/11/content_2545729.htm
- [13] 段继业. 网格化社会治理概论[M]. 南京: 南京大学出版社, 2020.
- DUAN JY. Introduction to grid social governance [M]. Nanjing: Nanjing University Epress, 2020.
- [14] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国食品安全法(2018 修正)[EB/OL]. [2018-12-29]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/c6d064de8295489288ec1383b33212ee.shtml>
- Standing Committee of the National People's Congress. Food Safety Law of People's Republic of China (Amended in 2018) [EB/OL]. [2018-12-29]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/c6d064de8295489288ec1383b33212ee.shtml>
- [15] 叶宏成. 网格化监管守护“舌尖上的安全”[J]. 上海信息化, 2019, (3): 56-58.
- YE HC. Grid supervision protects "a bite of security" [J]. Shanghai Inform, 2019, (3): 56-58.
- [16] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国农产品质量安全法(2018 修正)[EB/OL]. [2018-10-26]. http://www.moj.gov.cn/ Department/content/2019-01/17/592_226992.htm. Standing Committee of the National People's Congress. Agricultural Products Quality and Safety Law of the People's Republic of China (Amended in 2018) [EB/OL]. [2018-10-26]. http://www.moj.gov.cn/ Department/content/2019-01/17/592_226992.htm.
- [17] 中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见[EB/OL]. [2020-01-02]. http://www.gov.cn/zhengce/2020-02/05/content_5474884.htm
- The Opinions of the CPC Central Committee and the State Council on making the key work in agriculture, rural areas and farmers a success to ensure the realization of moderate prosperity in all respects [EB/OL]. [2020-01-02]. http://www.gov.cn/zhengce/2020-02/05/content_5474884.htm
- [18] 王秀凤.“网格化+分级管理”推动基层食品安全社会共治[N]. 中国市场监管报, 2020-09-10(005).
- WANG XF. "Grid+hierarchical management" promotes community-level food safety governance [N]. China Market Supervision News, 2020-09-10(005).
- [19] 邹彬, 陈晖, 余文进, 等. 浅谈基层种植业农产品质量安全网格化管理的优异性[J]. 农业开发与装备, 2019, (4): 143, 146.
- ZOU B, CHEN H, YU WJ, *et al*. Discussion on the excellence of grid management of quality and safety of agricultural products in grass-roots planting industry [J]. Agric Dev Equip, 2019, (4): 143, 146.

(责任编辑: 于梦娇)

作者简介



胡小曼, 硕士, 主要研究方向为行政法学。

E-mail: 210323868@qq.com