

# 农村地区食品安全现状与规制完善研究

徐州,田侃

(南京中医药大学经贸管理学院,江苏 南京 210023)

**摘要:**目的:了解农村居民的消费习惯、食品安全知识以及农村监管部门现实的监管难题,揭示农村食品安全形势,探讨完善农村食品安全规制的对策与建议。方法:对2 697名农村消费者进行实证调查,对监管部门进行访谈。结果:食品安全法律体系缺乏对农村地区的针对性,农村食品安全监管不力,农村居民食品安全知识匮乏、自我保护能力较弱,农村消费者维权意识差、成本高、难度大。结论:需要建立对农村地区更有针对性的法律体系,农村地区需要加大监管力度、提高监管效率,提高农村居民的自保能力和意识,充分保障农村地区食品安全。

**关键词:**食品安全;农村消费者;现状;规制

中图分类号:R155

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2015)06-434-003

doi:10.7655/NYDXBSS20150604

我国农村人口众多、地理位置偏远、农民经济收入不高和消费观念不科学,农村居民食品安全意识薄弱,食品安全隐患较大,尤其是随着城市食品安全整治力度的加大及城市居民食品安全意识的提高,那些被城市市场拒之门外的过期、不合格食品更易流向农村市场。因此,加强农村食品安全监管成为政府当前最紧迫的任务之一,而要提高农村食品安全监管的有效性及针对性,首先必须了解农村居民的消费习惯、食品安全知识以及维权障碍等方面的情况。本文从农村消费者的角度出发,采用现场调查的方法了解农村食品安全存在的问题及原因,以期在农村食品安全监管提供依据与方向。

## 一、资料与方法

本研究所需资料来源于两个方面,一是农村居民食品安全问卷调查,课题组2013年调查了苏北、苏中、苏南三地农村居民(分别为射阳县、泰兴市和张家港市)的家庭经济状况、对食品安全知识、安全意识和消费者维权等方面内容。二是利益相关者访谈,包括对卫生局、卫生监督所、食品药品监督管理局等主要负责人的访谈资料,该部分主要收集宏观方面的信息以及相关监管部门现实工作面临的困境。因农村居民的文化程度普遍较低,调查员在现场

采用询问的方式进行访谈,确保调查的应答率和有效率,最终获取有效问卷2 697份。调查问卷采用EpiData3.1软件录入数据,用SPSS19.0软件包进行数据整理和统计分析。

## 二、调查结果与分析

(一)我国食品安全法律体系缺乏对农村地区的针对性

近年来农村地区食品安全事件频发,反映出农村食品安全监管部门的监管缺位,这些缺位现象原因复杂,既有法律体系层面的原因,又和农村监管资源不足以及相关部门的不作为有关。此次访谈发现,我国食品安全法律体系缺乏对农村的针对性,与农村实际监管工作相脱节现象非常明显,给农村食品安全监管带来很多困难。农村地区食品安全问题错综复杂,如家庭作坊式生产、农村家宴等农村特有问题的国家层面上存在着很多立法难题,加上各地在制定适合地方情形的地方性法规上又未能及时跟上,使农村食品安全监管部门长期处在违法行政和不作为的尴尬境地<sup>[1]</sup>。

(二)诸多因素致使农村食品安全监管不力

由于受农村地域范围广、经济水平相对落后等多种因素的制约,农村地区食品安全监管资源总体

收稿日期:2015-06-12

作者简介:徐州(1982-),男,江苏盐城人,讲师,研究方向为卫生服务与卫生政策研究。

相对匮乏。部分地区因受编制、财政等方面的限制,食品安全监管部门在农村基层没有分支机构,监管人员配备不足,无法应对形势严峻的农村食品安全工作。农村地区对于检测技术与设备的投入较少,设备更新慢、技术落后,加上检测费用高、耗时长,基层监管部门无鉴定资质等问题,农村的食品安全监管更多地流于形式,而农村居民自身保护意识和能力较弱,从而使农村成为劣质食品的倾销地。固然因受客观情况的限制,监管部门面对复杂的农村食品安全问题束手无策,但归根结底,关键在于各级政府都未能将城市居民和农村居民的权益放在同等地位上。访谈中也发现监管部门“重城市、轻农村”的思想比较普遍,加上我国尚无一套完整的食品安全监督管理责任追究制度,农村食品安全监管机构及其工作人员怠于履行自己的职责,相关监管机构不能起到应有的监管效果,使食品安全监管在农村出现不少盲点。

(三)农村居民食品安全知识匮乏,自我保护能力较弱

调查发现,绝大多数农村居民的食品安全知识匮乏。农村居民由于文化程度普遍较低,辨识食品质量优劣与真假的能力薄弱,主要原因是政府的宣传不力使得居民获取食品安全知识的途径单一,缺乏专业的知识宣传与讲座使得农村居民无法科学获取食品安全信息,无法培养良好的食品安全自保意识和能力。其中,苏北地区仅有1.1%的农村居民是通过专门的知识宣传和讲座获取相关知识,和苏中、苏南地区差异显著(表1)。

表1 居民获知食品安全知识的途径 [n(%)]

途径	苏北	苏中	苏南
周边人的信息	490(54.7)	403(44.6)	321(35.8)
报刊杂志等媒体	290(32.4)	338(37.4)	326(36.3)
广播、电视	636(71.0)	671(74.3)	651(72.5)
网络	13(1.4)	67(7.4)	154(17.1)
专业知识讲座与宣传	10(1.1)	48(5.3)	75(8.3)

从居民对食品安全问题投诉渠道的了解情况可以看出,由于农村居民获取专业知识途径的狭隘性和非专业性,绝大多数居民只知道消费者协会是食品安全质量问题的投诉渠道,而居民对专业行政执法机构的知晓率却很低,说明相关部门的宣传工作不到位(尤其是苏北地区这一问题更加严重),这严重影响农村居民良好的食品安全意识和维权意识的形成(表2)。由于食品安全知识的缺乏,导致消费者对购买的食品是否卫生、安全也不能进行有效鉴别,对假冒伪劣的食品不能自觉抵制,缺乏索票意识,无

表2 居民对食品安全问题投诉渠道的了解程度 [n(%)]

投诉渠道	苏北	苏中	苏南
食品药品监督管理局	302(20.1)	411(27.4)	244(31.6)
质量技术监督管理局	230(15.3)	266(17.7)	176(22.8)
工商局	321(21.4)	398(26.5)	252(32.6)
卫生局	384(25.6)	504(33.6)	336(43.5)
消费者协会	1 325(88.3)	1 203(80.2)	600(77.7)

视食品的来源与卫生。

(四)农村居民维权意识差,维权成本高、难度大  
调查发现,有近80.0%的农村居民购买到问题食品后,认为问题不大而继续食用,仅有12.3%的居民会选择与经营者私下交涉或投诉的方式维护自身利益,大部分居民缺乏维权意识,使得这些问题食品难以被监管部门发现和惩处。有些居民虽然有维权意识,但现实维权时往往存在很多不便,如基层维权组织的缺乏,投诉路程较远。考虑维权成本等因素,农民在是否维权时比较犹豫,对于投诉后的结果没有把握,加上相关部门的办事效率较低,直接导致了农民遇到食品问题时多数放弃投诉。这在一定程度上说明农村地区食品安全投诉渠道不畅通,农民维权顾虑较多,农村消费者权益保障工作急需进一步加强。

### 三、提高农村食品安全水平的对策与建议

(一)明确立法宗旨,完善食品安全法律体系

食品安全作为公共卫生的优先事项,其基本要求为卫生和营养,核心是卫生,同时食品安全可以很好地起到预防和控制疾病的作用,建议将食品安全纳入到我国公共卫生与疾病控制的管理体系中,将预防和控制食源性疾病作为食品安全的立法宗旨,同时将城市居民和农村居民的权益放在同等地位上,以此来重新梳理现行的法律法规,以补充和完善我国的食品安全法律法规体系。农村消费者自我保护能力弱,生产经营者自身安全素质不高,食品安全监管点多面广,《食品安全法》的颁布填补了我国食品安全基本法的缺位,但仍旧缺乏相应的具体规定,也并未考虑农村地区的特殊性,明显不能适应农村复杂的食品安全监管需求。建议立法机关针对各省农村食品安全存在的实际问题,召集食品安全相关部门,联合拟定适合各省省情的地方性法规,并制定和落实食品安全监管的问责机制,以从根本上强化农村食品安全监管的力度,扭转农村食品安全的不良形势。

(二)构建具有农村特色的食品安全防范网络

国家食品安全监管部门设置到县级为止,农村

没有专门的食品安全监管机构,只有部分地区设立了站、所,呈现出食品安全监管力量城乡配置不均衡,监管“倒三角”现象明显。目前的食品安全防范组织网络更多地适应城市的监管需求,远不能适应农村食品安全的严峻形势。为有效提高农村食品安全监管和执法的效率,防止部门之间扯皮和推卸责任,农村食品安全监管首先必须克服多头管理的弊端,尽快理顺公共监管体制,实现品种管理为重,分段管理为辅,实行由一个或两个部门负主要责任、其他部门负辅助责任的管理体制<sup>[2-3]</sup>。本研究拟构建以县级卫生行政(食品药品监督管理)部门授权卫生(食品)监管机构总负责,其他部门协助监管的三级农村食品安全防范网络,或者可以由食品药品监督管理部门成立专门设置的食物监督所及其三级农村食品安全防范网络,以彻底解决农村食品安全问题。其基本框架为:在村设立食品安全信息员,以当地农村居民为主构建基层消费维权监督员队伍,乡镇主要依托现有的卫生监督所(或专门设置的食物监督分所),该食品安全防范网络能够横向到边、纵向到底,监管触角较深,能够有力提升农村食品安全监管的效率和质量。

#### (三)加大农村地区食品安全监管的力度

针对农村地区食品安全监管不力的问题,各级政府应首先明确其在食品安全监管方面的责任和义务,彻底扭转“重城市、轻农村”的错误思想,将农村食品安全和城市同等对待,建立严格的问责机制,做到责、权、利的统一。针对农村人口多、环境复杂带来的监管难度大、食品安全涉及环节多、现行监管体系不完善以及监管资源的有限性等问题,各级政府

应加大农村食品安全监管的投入,建立高效、稳健的农村食品安全监管队伍,及时更新、补充检测设备,提高监管效率,加大监管的力度。

#### (四)提高农民食品安全意识和知识、降低农村居民维权成本

针对农村居民食品安全意识和能力薄弱的问题,结合农村居民文化程度不高的特点,可以采用形式多样、简单明了的宣传方式,对农民进行持续、有效的宣传教育,逐步提高农民的自我保护能力和意识<sup>[4]</sup>。必要时,可以借助行政手段加大食品安全相关法律法规的宣传力度<sup>[5]</sup>,提高农村居民的法治意识和卫生知识水平,提高农村居民的法制和维权意识。考虑到农村居民的维权成本和维权难度,在农村地区逐步简化维权程序和弱化消费者的举证责任。

#### 参考文献

- [1] 贾魁,张鹏飞. 甘肃欠发达地区农村食品安全现状及对策建议[J]. 重庆科技学院学报,2013(11):97-98
- [2] 陈琛. 食品安全现状与多角度监管体系建设[J]. 科技管理研究,2014(7):36-39
- [3] 吴颖雄,田侃. 试论我国食品安全监管模式改革[J]. 南京医科大学学报:社会科学版,2013,13(2):105-107
- [4] 史海根. 当前农村食品安全卫生现状、原因与监管对策探讨[J]. 中国食品卫生事杂志,2007,19(5):444-445
- [5] 胡洪彬. 食品安全问题:根源与监管策略[J]. 南京医科大学学报:社会科学版,2009,9(3):191-194

## Researches on the status and the regulation of rural food safety

Xu Zhou, Tian Kan

(School of Economic and Management, Nanjing University of Traditional Chinese Medicine, Nanjing 210023, China)

**Abstract: Objective:** To investigate the consumption habits, food safety knowledge among rural customers and problems of regulatory authorities to reveal the situation of rural food safety, and to give suggestions to improve the rural food safety regulation. **Methods:** A questionnaire survey was conducted among 2 697 rural customers and the interviews with regulators for how to solve rural food safety issue. **Results:** The legal system of food safety lacked of the pertinence of rural areas, and rural food safety supervision was ineffective. Customers was lacking in food safety knowledge and awareness of rights, and it was difficult to defend their rights for its high cost. **Conclusion:** We should establish a more targeted legal system for rural areas, improve supervision efficiency, the self-protection ability and consciousness of rural residents to guarantee rural food safety.

**Key words:** food safety; rural customer; status; regulation