



农产品质量安全问题的项目治理

——以华南S市“无公害水产品生产项目”为例

石腾飞

(中央民族大学 世界民族学人类学研究中心,北京 100081)

摘要:20世纪末以来,中国的食品安全问题频发,项目治理逐渐成为地方政府应对农产品质量安全问题的主要策略。本文通过对华南S市无公害水产品生产项目的社会学分析发现,项目治理将政府监管与企业自律、农产品质量安全与企业发展、生产过程监管与生态环境修复等要素镶嵌在政府主导的食品安全治理脉络之中,为农产品质量安全的改善提供了新的契机。在项目治理过程中,一方面,地方政府通过对项目申请、建设、检查、验收等一系列环节的管理和控制,有效实现了对企业的监管;另一方面,项目治理过程中市场准入制度的引入保障并完善了市场机制的发挥,有利于促进企业自律。在农产品质量安全问题仍然严峻的背景下,项目治理应该更多地发挥市场秩序的塑造功能,通过一定的制度供给,建立起农产品质量安全问题治理的长效机制。

关键词:农产品质量安全;项目治理;企业自律;市场机制

中图分类号:F307.4;C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2017)03-0134-09

一、引言

长期以来,中国的农产品质量安全问题并没有引起国家政策及公众舆论的关心,在学术界也没有成为一个主流的研究问题。在长期食品供应不足与保障“粮食安全”的大背景下,国家政策的重点始终在于提高粮食生产与保障食品供应,农产品质量安全问题并没有纳入到国家整体性发展规划当中。20世纪后期以来,随着农产品生产与加工过程中的化肥农药污染、食品添加剂等问题日渐凸显,由农产品所引发的食品安全问题迅速发酵,长期积累的农产品质量安全问题也日渐被拉到“前台”,农产品质量安全问题开始与国家以及人民利益紧密联系在一起。在各级政府的倡扬与社会各界的回应中,“食品安全”的权威得以生成。

不同于欧美国家通过市场机制来治理食品安全问题,在中国的经验当中,由于食品市场存在信息严重不对称^[1]、声誉机制不健全^[2]、食品生产链条的断裂性^[3]以及供应环节的复杂性^[4]等问题,给相关企业创造了生产、加工与供应不合格食品的机会和条件,食品安全治理存在市场失灵。因此,包括农产品在内的食品安全问题主要依赖政府来进行治理。相关研究也指出,政府具有的公共管理职能、垄断性的强制力、市场信息获取的优势以及充足的财政保障都为其进行食品安全规制提供了可能。^[5]事实上,作为对食品安全事件频繁发生的“危机应对”,从中央到地方,针对农产品质量安全问题的治理措施以及相应的法规与制度建设也一直没有间断过。

由于独特的权威体制背景,长久以来,我国农产品质量安全政策的实施与农产品质量安全

收稿日期:2016-12-23

基金项目:国家社会科学基金重点项目“民族地区的环境、开发与社会发展问题研究”(12AMZ009)

作者简介:石腾飞,女,中央民族大学世界民族学人类学研究中心博士后。E-mail:littlestone_1988@126.com

问题的治理主要依赖于自上而下的科层官僚体系与各种行政资源的动用,具有较强的政府治理色彩。政府主导的农产品质量安全治理主要采用地方分级管理体制,并实施“地方政府负总责”的管理方式。^[6]具体而言,包括农产品在内的食品安全问题的监管、治理工作主要由省及省以下的地方政府负责,中央政府各部门在原则上不承担具体的监管、治理业务,也不直接管辖各地区的监管机构,其工作职责主要是监督和指导地方政府的工作,组织查处重大农产品安全事故等,且一旦发生农产品安全事故,直接追究所在地区领导人的责任。

然而,实践证明,政府的常规治理并没有能够有效遏制农产品质量安全问题。在实践过程中,农产品质量安全问题治理的政府失灵现象严峻。一方面,中国食品安全管理权限分属食品药品监督管理局、农业、卫生、质检、工商、科技、环保、法制等部门,不同部门仅负责食品链的不同环节,形成了多部门、分段监管格局,导致政府部门之间职能重叠、信息不对称、“缺位”“错位”问题严重,治理力量在相互依赖、推诿中被消耗掉^[7]。中央与地方之间、部门与部门之间执法冲突时常发生,食品安全执法机制相对落后。^[8]另一方面,“地方政府负总责”的制度安排看似有利于强化地方政府治理食品安全的力度,但同时也使得地方政府为了免于受责,发展出变通执行政策、打政策擦边球、包庇食品安全事件的地方化行为。而地方分级监管体制的上下级政府之间存在的多头监管、权责不清等现象又使得食品安全事件问责困难,进一步推动了地方政府消极履行职责的现象^[9]。

在食品安全问题频发的大背景下,项目制作为一种新型治理模式,逐渐深入到农产品质量安全治理领域。在自上而下的农产品质量安全治理实践过程中,“项目”这个原本鲜为人知的词汇流行开来,成为农产品质量安全治理领域广为推行的政策实践,各级政府开始通过“项目”来加强对农产品生产企业的监管与治理。

所谓项目治理,指的是政府通过实施项目的形式,在明确的期限内,针对某一专门事项,组织、动员相关社会主体,完成具有明确目标任务的过程。在这一过程中,政府运作从“按部就班”转向“项目牵线”,通过项目的制定、申请、审核、分配、检查、验收等一系列程序设置,达成相关治理目的。^[10]作为税费改革以来中国社会治理体制转型过程中的一个特有现象,项目治理的核心机制在于中央用分配和奖补资金的手段调动地方政府和其他承包者的积极性,提高其贯彻、履行中央总体治理理念的效率^[11]。与政府常规治理相比,项目治理是一种临时性的治理方式。它绕开了常规的科层体制,打破固定的流程限制,将有限的社会资源集中起来,投入到政府认为最重要和最紧急的事情上去,其目标更明确,管理更规范,控制更严格,治理更具专业性和技术性。作为一种新型的政府治理模式,项目治理一方面影响和塑造了稳定的制度安排,另一方面诱发了各层次上相应的政府行为,成为认识国家治理的运作过程和政府及其他相关主体行为的一个新维度^[12]。在项目治理过程中,因为不必严格遵照科层官僚化的常规流程安排,项目发包方的治理理念可以更高效地传达给项目抓包方;同时,项目发包方财政资金下放变行政指令性分配为竞争性申请,在调动项目抓包方积极性的同时,也有利于提高财政资金再分配的效率。这意味着,超越行政科层制的项目治理为权力的运作附加了竞争性的市场机制。^[13]

目前学界关于项目治理的分析通常应用在中央与地方、上级与下级政府、地方政府与乡村组织之间的关系上,认为项目治理协调的是上述不同主体之间专项财政转移支付或项目资金配给的问题。然而,随着应用的深入,项目治理已经溢出财政体制,成为自上而下工作部署、任务实施的一个重要形式,并在国家粮食项目的部署落实、社会组织管理、农村反哺与不平等、公共领域中的专项整治以及文化惠民过程等领域中得到较为普遍的应用。^[14]农产品质量安全问题的政府治理面对行政科层化的模式限制导致治理效果不彰,而项目治理恰恰是为了暂时突破这种常规的科层体制束缚,通过国家财政的专项支付等项目手段,打破纵向的层级性(条条)和横向的区域性(块块)安排,为完成一个专门的预期事务目标而将常规组织中的各种要素加以重

新组合的结果。^[15]因此,作为对目前日渐严峻的农产品质量安全问题的政策回应,项目治理被广泛应用并迅速推广。

本文关心的是,项目作为农产品质量安全问题治理的一种新模式,在实践过程中,其运行逻辑与治理效果如何?以“治理”为目的的项目为什么可以获得企业的认可与接受?对于目前仍然层出不穷的农产品质量安全问题来说,地方政府主导的项目治理是否可以将企业带到一个无公害化生产的良性未来?这些问题无疑需要对项目治理的实践过程进行深入的实证研究来给予解答。本文研究目的在于对项目治理这一政府主导的治理政策的诞生过程、作用机制与实施后果进行分析和解释,希望能够为农产品质量安全问题的解决与政府监管作用的完善提供借鉴意义。鉴于农产品行业类型的复杂性与质量安全问题生成机制的异质性,本文并不拟达成对农产品质量安全问题项目治理效果的整体性评价,而是希望通过对一个具体的无公害水产品生产项目的案例分析,解构项目治理对生产企业构成的监管与激励的制度结构,探讨项目治理对缓解农产品质量安全问题治理的政府失灵与市场失灵的积极意义。

本文使用的资料来源于笔者在华南 S 市进行的实地调查,资料收集方法包括参与观察与深度访谈。S 市位于华南沿海,是全国较早开展无公害农产品生产示范基地项目建设的地级市之一。考虑到学术伦理的需要,本文对相应的地名和企业名称进行了匿名化处理。

二、S 市“无公害水产品生产项目”的诞生

S 市自上世纪 80 年代初建市以来,随着工业的快速发展与城市人口的不断增长,生产、生活过程中产生的废弃物也越来越多。这些废弃物的绝大部分最终直接或经江河及大气间接进入海洋,造成海洋生态环境的破坏与富营养化。这不仅导致养殖品种的重金属污染加重,同时蓝藻等海洋生物也开始大量繁殖,从而使得 S 市赤潮频发,严重影响水产养殖行业的健康发展。赤潮带来的毒素使 S 市沿海水产品大量死亡,侥幸存活下来的水产品也因质量问题不能上市销售,绝大部分水产品生产企业损失惨重,大批企业纷纷倒闭或转产。如今,S 市西部海域已经完全不能进行水产养殖,东部海域渔民的生计也同样举步维艰。许多本土著名的海产品(如生蚝)转产他地,过去依靠海洋为生的传统渔民也纷纷被迫转型。许多渔民由于技能低下而沦为低保户,只能依靠地方政府微薄的补贴来维持生计。

由于海水污染与养殖品种的病害增加,在 S 市水产品的生产过程中,水产养殖企业赔本甚至破产的事情屡见不鲜。面对激烈的市场竞争,为了降低生产风险,获取更高的生产利润,许多水产养殖企业开始大量使用磺胺、青霉素等见效快、药效时间长的抗生素等违禁药品进行病毒控制,从而进一步影响到水产品的质量安全。由于常年使用违禁药品,病毒具有了很强的抗药性,使得一味依赖药物防治维持企业生计的方式并不可行,许多企业开始有了改善生产流程与养殖设施,实现水产养殖业可持续发展的意愿。然而,由于行业利润率低下,一般很少有水产养殖企业能够投入大量资金与改善技术来提高水产品的生产质量。在近海生态环境不断恶化的压力之下,单纯依靠企业来改变业已十分严峻的生产环境与水产品质量已经变得不可能。因此,通过政府投入与项目建设来实现无公害水产品生产成为沿海渔业生产企业的现实选择。

从 2002 年农业部颁布《无公害农产品管理办法》开始,无公害农产品生产示范基地项目的整体思路在 S 市农产品安全问题治理框架体系中便得以确立。市政府每年都会从地方财政收入中抽出数千万元的资金投入到无公害农产品生产示范基地建设当中。基于水产品质量安全问题,依托《S 市无公害食品行动计划》,S 市政府于 2012 年设立“无公害水产品生产项目”,意欲通过项目建设的形式推动企业实现无公害水产品生产。所谓无公害水产品,指的是从养殖环境到饲料投放、药品使用,再到捕捞、包装、储存、销售等各个环节,都按无公害水产品生产技术

操作规程进行生产的水产品及其加工产品。

S 市规定,凡是上市销售的无公害水产品,必须是经过认证的无公害水产品基地生产的产品。因此,从 2012—2015 年“无公害水产品生产项目”运行期间,S 市政府开始在全市组建无公害水产品生产基地,对符合条件的、参与“无公害水产品生产项目”、建设无公害水产品生产基地的企业进行资金扶持。根据实践的情况来看,S 市的“无公害水产品生产项目”具备项目治理的意义。一方面,项目在执行过程中具有针对预期目标加以临时组织的特点。另一方面,各相关主体通过项目的制定、申请、审核、分配、检查、验收等一系列环节和过程被组织和动员起来。

在 S 市“无公害水产品生产项目”建设的政策思路中,项目被认为是实现水产品质量安全与经济社会发展“双赢”的策略。在 S 市,尽管有相当一部分水产品由沿海社区的渔户供应,但由于该市水产品的产业化生产程度较高,所以主要水产品(如鱼类、贝类等)的市场供应被各类水产养殖企业所主导。水产养殖企业既是水产品质量安全问题的制造者,同时又是近海生态环境恶化与水产品质量安全问题的承担者。对大部分水产养殖企业而言,水产品质量安全问题意味着企业发展的危机。在这样的背景之下,通过政府项目来实现无公害水产品生产便成为水产养殖企业的现实选择。换言之,水产品质量安全问题以及企业发展困境为政府的项目治理提供了合法性与可行性,企业对于申请“无公害水产品生产项目”的积极性高。因此,在水产品质量安全问题的项目治理过程中,地方政府需要考虑的关键问题不是动员水产养殖企业申请项目,而是如何对申请到项目的企业实现有效监管。那么,在具体实践过程中,地方政府的监管是如何在项目治理中发挥作用的?在这一过程中,政府又扮演了哪些角色?

三、项目治理与政府监管

通常意义上食品安全问题监管指的是政府不同部门对食品的生产、加工、运输、销售等各个环节和流程的全程监督与检查。然而,与工业等生产方式不同,水产品生产过程的特殊性导致政府直接监管的困难。综合来看,水产品生产的特殊性至少表现在以下三个方面:一是生产过程风险大。水产品是鲜活产品,生产过程中企业对于外部风险的控制能力较弱,如台风、海水污染、疫病传染等,这也使得水产品难以像工厂流水线一样进行统一生产。企业风险的增大也就意味着企业可能随时越过无公害生产的红线,特别是在疫病传播的时候,企业倾向于通过使用违禁药品来降低经营风险。二是生产周期长。水产品的生产周期通常在数月以上,一些名贵的水产品(如鲍鱼、石斑鱼等)更是需要耗时一年以上,使得对水产品的监管成本高,需要在较长时间内保持对其生产过程的持续监控。三是生产空间分散。在工业等相关行业的生产过程中,企业可以将工人聚集于封闭的生产车间进行管理,而水产品生产大多数时候是在开阔的海上进行作业,这就使得政府对水产品生产过程的监管更加困难。

面对水产品生产过程的特殊性,相比于政府常规治理所采取的直接涉入企业生产过程进行监管所带来的治理成本与治理困境,项目治理中的政府监管更多地体现为对项目的申请、建设、检查、验收等一系列环节和过程的控制和监管。通过在 S 市的调研,我们发现,“无公害水产品生产项目”的政府监管作用主要体现在以下四个方面。

第一,目标设定与项目申请。在 S 市“无公害水产品生产项目”的申请过程中,政府明确提出项目的目标为改善海域生态环境与保障渔企、渔民生计,实现水产品质量“从产地至餐桌”全过程的无公害化生产。因此,政府要求相关申报企业要按照政府设定的水产品质量安全制度体系,杜绝磺胺、青霉素等抗生素药物在水产养殖过程中的使用,以解决危害水产品质量安全的渔药残留、激素类添加剂、重金属和有毒物质等问题。同时,要求项目企业生产的鱼、虾、贝等主要水产品在后期的质量检测过程中的合格率需达到 90%以上。在项目申请过程中,只有满足无公害

水产品生产的要求,有能力实现以上项目目标的企业,才具备申报项目的条件,得到政府的项目资金支持。

第二,资金支持与项目建设。S市对于申请到“无公害水产品生产项目”的企业进行相应的资金支持,但项目资金专款专用,只有进行符合政府规定的无公害化生产设施、流程改造建设的项目,才能得到相应的资金分配。诸如进行符合无公害标准的池塘改造、网箱养殖综合整治改造升级、无公害工厂化育苗、养殖场进排水系统改造、深水网箱建设(含相关检测设备投入)等项目建设的水产品生产企业,政府会提供资金支持。由于有中央项目的支持,S市无公害水产品基地建设的项目扶持力度较大。以2013年为例,池塘改造每亩给予一次性补助450元,网箱养殖综合整治、改造升级每亩给予一次性补助1125元,无公害工厂化育苗和养殖场进排水系统改造每千立方米养殖水体给予一次性补助30万元,深水网箱建设每组给予一次性补助10.5万元。这些补助对于利润较低的水产养殖企业而言诱惑力大。以笔者重点调查的国家级水产养殖龙头企业光远公司为例,由于该企业水产养殖规模大,仅30多组海上抗风浪网箱就补贴了300多万元,这差不多相当于2012年企业的全年利润总额。

第三,产品抽检与项目检查。在项目进行过程中,根据事先制定的无公害水产品生产标准、农药使用规范等,地方政府每个月都会委托第三方质量检测机构对水产养殖企业的产品进行抽检。对于抽查到的水产养殖企业,公布的主要有受检单位及监测结果。对于农贸市场和超市,公布的主要有受检单位、供应商、监测结果。按照规定,每年违规禁药有2次超标的,政府会暂停对该企业的资金扶持。有3次以上超标的,取消扶持企业资格,追回已扶持资金。抽查的结果会在S市的市政府门户网站上公示,并接受消费者监督。

第四,问题追责与项目验收。项目验收的主要目的在于检查验收无公害水产品项目建设的情况,并就没有达成前期项目目标的相关企业进行问题追责。在实际运作过程中,笔者注意到,政府对于生产企业的项目验收目的在于确保企业完成项目建设的相关条款(即达到项目建设的要求),而不是对企业的生产业绩进行评估。项目验收的主要内容有水产品产地环境的管理(包括排污设施等基础建设)、农业投入品的管理(主要是违禁药品的管理)、生产过程的管理(包括企业的生产档案、销售台账、资金审计等。政府规定,生产基地经营、联营企业必须建立完整的生产档案和销售台帐记录,并配合农业部门进行资金审查、产品质量抽检等各项工作)。按照协议,对于因水产养殖企业自身原因导致的项目建设无法继续实施、验收不合格的项目,或者出现水产品质量安全问题的企业,农林渔业部门不仅有权撤销相关项目,并依法全额追回政府扶持资金,同时还可以向生产企业提出追责。

政府与企业的关系始终是建构食品安全长效机制所必须面对的问题。通过上述“无公害水产品生产项目”实施过程中政府监管方式的四个方面,我们可以发现,项目治理中的政府监管不是直接体现为对企业具体生产过程的监控,而是通过对目标设定与项目申请、资金支持与项目建设、产品抽检与项目检查、问题追责与项目验收等一系列环节的控制和管理,引导、推动企业按照无公害水产品的标准进行项目建设以及产品的生产、加工与销售。通过这样一种方式,项目治理有效缓解了政府常规监管质量不高、水产品生产企业主体责任不明、社会监督作用难以有效发挥的治理困境。

进一步的研究发现,在项目治理过程中,地方政府的角色并不止于通常意义上的财政资金供给者或生产流程的监管者。在政府与企业的关系中,地方政府的角色是多重的。在项目申报之时,政府是水产养殖企业申报行动的动员者;在生产设备的改进过程中,政府是企业资金的扶持者;在养殖技术的改进与水产品疫病的防治过程中,政府是新技术的传播者;在检查企业生产流程与水产品质量时,政府是企业日常生产行为的监督者;而在水产品面临上市与销售的过程中,政府又会成为企业销售的牵线者与市场秩序的维护者。那么,在水产品上市销售的过程中,

项目治理与政府监管是如何激发市场调节机制,从而维护市场秩序的?企业又是如何应对的?企业的角色定位在这一过程中又发生了怎样的改变呢?

四、项目治理与企业自律

基于项目资金的刺激与相应制度的提供,项目治理有助于推进企业进行无公害生产,从而实现农产品质量的提高。不过我们也注意到,项目治理会在某些方面对企业的发展构成某种限制,如企业获得政府项目资金扶持的条件是必须进行相应的生产设备改进与生产流程改善,并且需要不定期接受政府的抽查和监管。通过项目治理,政府不仅进一步加强对企业的控制与管理,同时也会在一定程度上影响企业的短期发展。尤其值得注意的是,项目治理带有运动式的特征,一旦项目结束,则会面临治理效果能否可持续维持的问题。也就是说,如何在项目结束之后,继续确保农产品企业能够按照无公害标准进行生产、流通、销售的问题。这意味着,超越项目治理本身所具备的临时性特征,将治理成效嵌入政府常规治理模式中,内化为企业自身的制度化实践,成为破解农产品质量安全问题的关键。

企业生产的产品最终需要面向市场,因此,归根到底,市场机制才是决定企业行为的关键。其实,水产品质量安全问题的项目治理已经呈现出一种类似市场机制的运行模式。比如在水产品面临上市的过程中,政府在企业 and 市场之间发挥着牵线者与桥梁的作用。政府借助自身对于水产销售市场进行管理的优势,将分散的市场信息集中化,在生产企业与销售市场之间建立起较为稳定的销售渠道,从而实现生产与销售之间的对接。然而,值得注意的是,与自由市场竞争不同,在项目治理模式下,是地方政府而不是市场在农产品质量安全治理过程中发挥主导地位。这也就意味着,在项目治理实际运作过程中,因为政府扮演了多重角色并发挥了主导作用,造成政府与生产企业、政府与销售市场之间的界限和责任模糊,从而使得农产品的市场调节机制不能够有效发挥作用,市场秩序也难以得到保障。例如,在水产品销售过程中,地方政府主要通过行政监管,而不是依靠市场规律来推动无公害水产品的销售。这虽然在一定程度上促进了无公害水产品企业的生产积极性,但也打击了没有拿到项目的企业和农户的生产积极性,在一定程度上制约了没有资质的企业和农户的生存发展,进而影响了水产品良性市场秩序的生成。因此,如何通过项目治理正确处理政府与企业、政府与市场之间的关系也就变得尤为重要。

市场机制对农产品质量安全问题治理功能的发挥,需要注意市场体系的完善以及利益机制的调整。^[16]通过在 S 市的调研发现,项目治理中“市场准入”的制度设计有利于市场调节机制的发挥,从而激发企业的无公害化生产行为,促进企业自律。所谓市场准入机制,指的是对进入市场进行销售的产品进行准入限制,凡是在正规农产品批发和销售市场进行销售的农产品,必须是由无公害基地生产出来的产品,或者是通过政府农产品检测部门检测合格,获得合格证的农产品。从表面上看,市场准入机制是在销售环节对水产品质量问题的监管,但对“无准入资质”水产品的限制实质也是对申请了无公害水产品项目进行了无公害化生产企业的激励。

在市场经济条件之下,企业生产的产品必须面对市场,并与其他的生产企业形成竞争。在当前的水产品市场交易过程中,由于市场失序与调节机制不完善,无公害水产养殖企业与无资质企业(或农户)的产品在同一平台上进行竞争,而无资质企业生产的产品通常价格要低廉许多。加之水产品的特殊属性,即鲜活水产品很难像其他农产品,如大米、乳制品、蔬菜、鸡、鸭、肉制品等打上标志、带上标志环、进行包装,因此消费者很难辨认市场上销售的水产品到底是不是具有资质的无公害企业生产的。如果企业生产出来的优质水产品最终还要和一般养殖户生产出来的产品进行竞争,并且受到劣质水产品的价格挤压的话,这对生产者的积极性而言无疑是很大的打击。在这样的背景之下,不受监管、自由开放的市场机制就很难在水产品的销售过程

中发挥正常作用。而市场准入机制有利于水产品市场秩序的完善与市场调节机制的发挥,激励企业进行无公害水产品生产,并建立起一套关于水产品质量安全问题分析、控制与解决的内在调节机制。

首先,从市场失灵的角度来看,通过市场准入与发放无公害水产品销售证明,向消费者表明生产企业是否具备生产无公害水产品的资质和能力,实现了通过信息供给缓解市场上信息不对称的问题。在S市水产品交易市场,随着市场准入机制的引入,过去鱼龙混杂的水产品市场逐渐得以规范。政府对水产品的例行检查与抽查也逐渐改变了水产品销售市场无人监管的现状,质量差、不具备无公害生产资格的水产品很难进入市场。对于不合格的产品,政府一律严厉打击,除了对经营者作出相应处罚外,同时还追溯至产地,对相关责任人进行追责。属S市生产的产品,由当地农林渔业行政主管部门对产地生产者作出相应处理,属外地生产的产品,由商品流通过行政主管部门向当地政府有关部门通报,要求其作出相应处理。这样一种严格的监察与处理措施也使得商家不敢贸然销售有害的水产品,在无形中规范了产品市场,市场调节机制开始发挥作用。

其次,由于市场秩序逐步规范,信息逐渐透明,市民对无公害水产品的需求旺盛,从而使得优质水产品能够在一个公正、公平和合理的价格水平上进行竞争。由于无公害水产品的价格与市场份额有了保障,生产企业的积极性与适应市场的能力也逐渐提高。在水产品的销售过程中,对以盈利为目的的企业而言,“无公害水产品生产项目”不仅给企业带来了大量的资金,改善了企业的财务状况,更为重要的是,政府监管重构保障了水产品市场的规则与秩序,大大提高了无公害水产品养殖企业的市场竞争能力。

相关研究指出,在监管制度较好的市场环境中,会产生“竞争效应”,同行业的竞争对手企业会因此受益。^[17]在对S市水产品市场的实地调查过程中,笔者也发现,由于以无害化为导向的项目治理符合企业的市场导向,无公害水产品也有利于企业占据更多的市场份额。因此,随着水产品生产流程管理制度的建设与完善,企业开始自觉改善其生产流程,并开始自动放弃使用磺胺类、抗生素类等禁药,以生产出满足市场需求的无公害水产品。此外,由于S市主要水产品养殖企业基本上都申请了政府的无公害水产品基地的项目建设,没有资质的企业生产的水产品很难通过正常渠道上市,或者即使上市也因为产品质量问题而受到处罚。这也使得很多中小水产养殖企业或渔户开始向光远公司这样的项目企业学习取经,并努力采用无公害养殖流程。虽然这些企业或农户因为规模等原因不能拿到项目,或者拿不到无公害水产品生产许可,但他们也能够依托这些养殖企业,通过政府部门与相关检测机构的认证,拿到产品的市场准入。

基于市场的逻辑,市场准入机制从农产品产业链条的终端着手,严守农产品质量安全的“入海口”,促使相关企业自觉溯源寻找生产隐患。这样一种做法,既有效克服了生产过程中“信息不对称”问题,保障了申请无公害水产品项目、进行无公害生产的企业的合法权利与利益,也保障了消费者的权利与利益。因为市场准入机制的存在,产品的无公害化要求已经不仅仅是对项目企业的限制条件,反而成为优惠与激励条件,促使企业能够自觉进行水产品的无公害化生产,保证企业能够在恶劣的市场竞争环境中生存,并通过提高水产品质量来获得市场份额。市场制度的生成与作用的发挥促使生产企业逐渐发展出通过自律与无公害化生产来实现盈利的经营模式,并将这种自律制度化作为日常实践。

总而言之,通过项目治理水产品质量安全问题,绝不简单意味着企业迎合政府完成项目建设以获得扶持资金的过程。更为重要的是,项目治理规范了市场准入机制,激发了水产品的市场调节机制。市场秩序的生成有利于打击那些“劣币驱逐良币”的恶性竞争模式,促进了无公害水产品生产企业与农户的生产积极性。企业和农户通过更加规范的生产流程生产更多的无害化水产品,显著带动了市场无害化水产品的提供,从而挤压了存在质量安全问题的水产品的生

存空间。而无公害水产品市场的发展又能够在短期内显著推动企业采取更加自律的行为进行生产,从而形成企业自律与无公害化生产的正反馈过程。无公害水产品市场价值的提升和无公害化生产规模的扩大进而使得生产企业和农户即使在项目结束之后,也开始有意识地选择无公害化生产模式与转变依靠农药来维持生计的有害化生产方式,从而实现企业自律与水产品质量安全问题的解决。

五、结论

基于华南 S 市水产品质量安全问题项目治理的社会学研究,我们发现,在自上而下的政府治理脉络中,项目治理的诞生过程是农产品质量安全与企业发展、生产过程监管与生态环境修复等多对关系相互作用的结果。在这些复杂的社会关系结构中,项目治理不仅是一种农产品质量安全问题的治理途径,也是一种促使政府、市场和社会都能够积极运转起来的有效机制。项目治理是地方政府与生产企业之间通过项目建立起的一种契约关系,在这样一种关系中,政府不是简单地通过资金支持来诱导企业进行无公害生产,而是通过相应的制度设计与项目流程管理来规制并激励企业的生产行为,并导致这种行为的制度化。项目治理在实现政府监管的同时,建立并维持了企业的自律机制,带来地方政府、农产品生产企业、农产品市场、消费者等利益主体关系的重构,从而有利于从源头上解决农产品的质量安全问题。

食品安全问题的项目治理也使我们看到,作为治理者的政府与作为被治理者的企业之间并不必然发生冲突,关键取决于政府的监管与治理以怎样的形式融入到企业的生产过程中。S 市水产品质量安全问题项目治理的经验给我们的启示是,合理的制度设计可以实现政府与企业之间的合作,而制度设计的合理性在很大程度上取决于政府监管与激励之间的平衡。如果监管力度大于激励,则有损申请企业的热情与积极性;若激励程度大于监管,则失去了治理的意义。在政策实践过程中,S 市政府不是简单地通过提供项目建设资金来“激励”生产企业进行无公害水产品生产,也不是通过强化政府监管来直接干预企业的正常生产,而是通过“监管”与“激励”相结合的方式,全方位地规制水产品企业的生产与销售行为。项目治理在规范企业行为的同时,提供了相应的资金与无害化水产养殖标准,使企业可以从无公害水产品生产中获利。这样一来,项目治理不仅没被企业抵制,反而迅速嵌入到无公害化生产过程中。

然而值得注意的是,项目治理不能替代市场治理,一味依靠政府外部力量的监管与激励无法形成食品安全问题治理的长效机制。过度依靠项目治理容易忽视企业的自主性,增加企业对政府的依赖,从而压抑市场秩序的治理空间。且一旦政府项目终止,则面临治理不可持续的困境。这意味着,在农产品质量安全问题的治理过程中,虽然政府的作用至关重要,但问题的关键在于政府通过一定的制度供给来保障与完善农产品市场机制的发挥。通过合理的制度建设,创造无公害生产的常规意识与路径,激发企业的内生自律。通过对 S 水产品质量安全问题项目治理的研究,我们发现,在地方政府的监管与激励机制之上,项目治理激发与保障了农产品领域市场机制的有效发挥,改善和扩大了市场的作用,恢复了市场竞争秩序与规则。因而,当无公害农业生产进入良性运行轨道,表面上看起来是政府治理在起作用,实际上是项目治理带来的一系列制度,包括无害化水产养殖标准、市场准入机制等保障了农产品领域中市场机制的发挥。换言之,项目治理有利于促进政府与市场之间的良性互动,相应的制度供给不仅改善了政府与市场在农产品质量安全治理领域的“失灵”状态,同时也有利于资源的合理配置与农产品安全问题的有效治理。

通过项目治理过程中的制度建设与市场秩序的重构,水产品市场机制发挥有利于促进政府与企业关系的改善,地方政府可以通过项目治理来实现对企业的监管,企业也可以通过项目资

金来实现生产流程的改善,进而提高水产品质量,实现企业自律与可持续发展。总之,项目治理将政府监管与企业自律、农产品质量安全与企业发展、生态环境与生产过程等要素镶嵌在政府主导的食品安全治理脉络之中,为企业自律与农产品质量安全的改善提供了新的契机。

参考文献:

- [1] 龚强, 张一林, 余建宇. 激励、信息与食品安全规制[J]. 经济研究, 2012(3): 135-147.
- [2] 吴元元. 信息基础、声誉机制与执法优化——食品安全治理的新视野[J]. 中国社会科学, 2012(6): 115-133.
- [3] 李静. 中国食品安全监管制度有效性分析——基于对中国奶业监管的考察[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2011(2): 88-91.
- [4] 刘畅, 张浩, 安玉发. 中国食品质量安全薄弱环节、本质原因及关键控制点研究——基于1460个食品质量安全事件的实证分析[J]. 农业经济问题, 2011(1): 24-31.
- [5] 陈彦彦. 论政府在农产品质量安全监管中的职能定位[J]. 中国行政管理, 2008(6): 79-81.
- [6] 曹正汉, 周杰. 社会风险与地方分权——中国在食品安全监管上实行地方分级管理的原因[J]. 社会学研究, 2013(1): 1-23.
- [7] 张朝华. 市场失灵、政府失灵下的食品质量安全监管体系重构——以“三鹿奶粉事件”为例[J]. 甘肃社会科学, 2009(2): 242-245.
- [8] 高志宏. 试论我国食品安全执法机制的变革[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版), 2013(6): 74-86.
- [9] 赖诗攀. 权力配置、问责与地方政府食品安全监管履职: 争论与检验[J]. 公共行政评论, 2014(1): 120-142.
- [10] 陈家建. 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J]. 中国社会科学, 2013(2): 64-79.
- [11] 黄宗智, 龚为纲, 高原. “项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗? [J]. 开放时代, 2014(5): 143-159.
- [12] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130.
- [13] 折晓叶, 陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2011(4): 126-148.
- [14] 周雪光. 项目制: 一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代, 2014(2): 82-102.
- [15] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130.
- [16] 钟真, 孔祥智. 农产品质量安全问题产生原因与治理措施[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2013(2): 125-129.
- [17] 王永钦, 刘思远, 杜巨澜. 信任品市场的竞争效应与传染效应: 理论和基于中国食品行业的事件研究[J]. 经济研究, 2014(2): 141-154.

(责任编辑: 刘浩)