

【农业经济】

# 中国绿色食品政策:类型、特征及优化路径

赵冠艳, 栾敬东, 宋燕平\*

(安徽农业大学 经济管理学院, 安徽 合肥 230036)

**摘 要:**绿色食品的发展是促进绿色农业发展的重要途径之一。系统梳理中国 1990 年以来出台的一系列绿色食品相关政策,采用社会网络分析法提取政策文本内容特征,并对其加以分析阐释,表明中国绿色食品政策具有良好的连续性和稳定性,主要关注产品标志、质量、标准和认证。从政策实施的效果来看,中国绿色食品政策存在的主要问题是:对绿色食品的监测缺乏措施,对消费者缺少引导,较少关注绿色食品结构,政策缺乏激励手段等。绿色食品政策应着重于构建生产、消费为一体的绿色食品政策体系,加强标准体系与监控体系的统一,不断调整产品结构,强化激励功能。

**关键词:**绿色食品;政策特征;政策类型

**中图分类号:**F426.82      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2019)06-0139-10

## 一、引言

绿色农业是为了实现人与自然和谐发展,资源高效利用、清洁生产、绿色消费,是中国农业发展的方向和目标,其基础和核心之一是绿色产业体系的建立和发展<sup>[1]</sup>。绿色食品产业的建立与发展通过贯彻绿色发展和农业可持续发展的理念,生产符合绿色食品标准并经过专门机构认定的安全、优质食品。绿色食品注重产地环境保护和农业投入品的科学合理使用,根据生产标准来提高产品质量,并采取质量认证制度、商标使用和许可证制度相结合<sup>[2]</sup>。为了促进绿色食品的发展,自 1990 年开始中国出台了一系列相关政策,并取得了良好的效果。随着中国农业发展模式转向绿色农业发展,以及乡村振兴战略的开展,政策的促进和调节对农业的生产方式和消费市场向“绿色化”发展,生产安全、营养、健康的农产品,满足人民生活日益提高的需求,实现中国农业可持续、健康高效发展具有基础性和先导性的作用。现代农业发展中,高质量转型表现的重要形式之一是加大高质量绿色优质农产品的有效供给,而绿色食品政策能够在资源与环境的双重约束下,促进农业生产效率提高和培育绿色农业发展新的增长点。因此系统深入研究中国绿色食品政策与实施具有很强的现实意义。

中国于 1990 年开始陆续出台绿色食品的相关政策。经过多年的发展,相关学者从研究绿色食品,关注到绿色食品政策。袁晓玲等<sup>[3]</sup>提出要将绿色发展效率作为破解区域发展非均衡的重要手段,通过引进先进技术提高绿色发展效率。王德章<sup>[4]</sup>通过分析绿色食品的产业结构,提出应以优化产品结构为核心,实施政策创新和加强宏观管理。还有研究则从消费者对食品安全认知和接受程度来关注食品安全政策<sup>[5-6]</sup>。王常伟<sup>[7]</sup>认为中国绿色食品认证信号并未真实反映出产品质量信息,绿色食品认证政策的有效性需要提高。Zhu Qinghua<sup>[8]</sup>从分析提高消费者对绿色食品消费意愿的角度提出政府应加强对绿色食品生产和标识制度的监督。曾蓓等<sup>[9]</sup>、王可

收稿日期:2019-01-11

基金项目:国家社会科学基金项目“基于农业组织行为的环境创新研究”(13BGL109)

作者简介:赵冠艳,女,安徽农业大学经济管理学院博士生;栾敬东,男,安徽农业大学经济管理学院教授,博士生导师;宋燕平,女,安徽农业大学经济管理学院教授,博士生导师。

\* 宋燕平为本文通信作者。

山等<sup>[10]</sup>通过研究中国食品政策的发展历程,认为其发展是政府的规制建立、调控和市场的拉动以及公众共同参与作用的结果。虽然有很多研究都涉及绿色食品政策,但少有文献系统深入地研究绿色食品政策。目前对于政策研究从深度挖掘研究内容、不断创新研究方法,从定性向定性与定量相结合发展的趋势较为明显。黄萃等<sup>[11]</sup>梳理政策分析量化研究的发展过程和方法,指出政策研究中的内容分析法、文献计量、网络分析、图论、图谱等方法已逐步被广泛运用,对政策文献进行计量分析,深入揭示政策主题、政策内容、政策工具等的变化与发展,减少了主观性和不确定性,具有更强的科学性和可视性<sup>[12-13]</sup>。

本文以绿色食品政策文本为基本分析对象,对其进行共词分析,即针对意思相近或相似的词语,进行关键词合并,对含义有争议的词语,采用专家协商认定的方法。专家评议采用内部一致性效度进行评定效度分析,内部一致性用肯德尔和谐系数表示,构建年度和政策关键词的Ucinet 矩阵,并用 netdraw 进行可视化分析,在对政策文本进行内容分析时,通过对政策内容特征的提取和阐释,结合政策制定的背景、时间以及实施的情况,全面分析政策变化的脉络、产生的影响和存在的问题,从绿色食品的生产者行为和消费等市场行为进行分析,从而提出绿色食品政策的优化途径和发展方向。

二、绿色食品政策的类型分布

1990 年以来颁布的关于绿色食品的政策包括法、决定、标准、意见、办法、通知等多种类型,主要由全国人民代表大会、中共中央国务院、国务院办公厅、农业部、工商局和中国绿色食品发展中心制定。通过对以上权威网站发布的文件信息搜集整理,梳理出 1990 年至 2017 年发布的 131 条与绿色食品相关的政策,政策类型如表 1 所示。

表 1 绿色食品政策的分布类型

政策来源	政策类型								占比/%
	法	决定	意见	办法	通知	规划	其他	合计	
全国人大	4							4	3.05
国务院(含国发、国函)		3	9		26		1	39	29.77
农业部(含中绿、农绿)			9	24	19	1	31	84	64.13
国家工商总局					4			4	3.05
合计	4	3	18	24	49	1	32	131	100

数据来源:中华人民共和国中央人民政府、农业农村部、中国绿色食品发展中心等网站。

从表 1 可见,中国绿色食品政策类型主要为通知、办法、意见和批复,其中针对绿色食品生产和发展指导的办法和通知占有所有出台政策的 68%,所以,政策主要对相关工作、具体事项提出切实可行的措施和具体实施要求。在政策出台的部门中,主要是农业部,由农业部以及下属部门中国绿色食品发展中心和绿色管理办公室制定的文件总数占 64.12%,而工商管理部門制定的文件只占 3.05%,表明中国绿色食品政策是以农业部为主导,其他相关部门参与较少。

根据政策制定的内容、关注的重点、颁布的数量等可将绿色食品政策划分为三个阶段,第一阶段是初步确立和规范阶段,时间为 1990 年至 2001 年。这一阶段发布的文件主要对绿色食品的标志、生产进行确定和规范,政策内容都比较具体,针对性强,而且颁布政策在前三年比较密集。如农业部 1993 年发布的《绿色食品标志管理办法》,1992 年国家工商行政管理局、农业部发布的《依法使用、保护“绿色食品”商标标志的通知》等。第二阶段是发展阶段,2002 年至 2012 年。其间发布的政策主要是促进绿色食品发展。如 2002 年农业部发布的《加快绿色食品发展的意见》,2005 年发布的《创建全国绿色食品标准化生产基地的意见》和《发展无公害农产

品绿色食品有机农产品的意见》。2007 年国务院《关于开发绿色食品有关问题的批复》等。2013 年以后是第三阶段。此阶段, 绿色食品政策密集出台, 其主要内容的核心是“规范+发展”, 即进一步规范绿色食品的商标、生产, 促进品牌提升, 并以此引领和加快农产品的质量提高和现代农业的发展。这一阶段比较注重与其他产品或产业政策融合发展, 开始关注绿色食品的多功能性。在规范方面, 如 2013 年国务院办公厅发布的《加强农产品质量安全监管工作的通知》, 2014 年农业部发布的《绿色食品标志市场监察实施办法》和《绿色食品颁证程序》等。在发展方面, 如 2016 年国务院办公厅的《关于发挥品牌引领作用推动供需结构升级的意见》, 农业部《推进“三品一标”持续健康发展的意见》等。综上, 中国绿色食品政策三个阶段的发展经历了规范—发展—再规范发展的螺旋式上升的过程, 虽然政策能够针对绿色食品发展的环境、条件变化及出现的问题和发展趋势, 不断丰富内容, 但是三个阶段的政策大部分是原则性的, 比较笼统, 可操作性并不强, 对生产主体支持政策内容的文本用语为“促进”“推进”等, 缺乏实操操作性, 因此对绿色食品的发展支持力度不大。

本文经过对政策文本内容仔细梳理, 并剔除已失效的文件, 选出与绿色食品相关度较大的文件 67 条, 采用社会网络分析软件 Ucinet6.0 对其进行深入分析, 得出绿色食品年度和政策文本关键词的整体网络图(图 1)。政策文本中关键词出现频率不低于 4 次, 同一个政策文本中, 词频低于 4 次的不纳入矩阵。在有关绿色食品的政策年度中, 1993 年到 2016 年所有年度都明确涉及绿色食品。

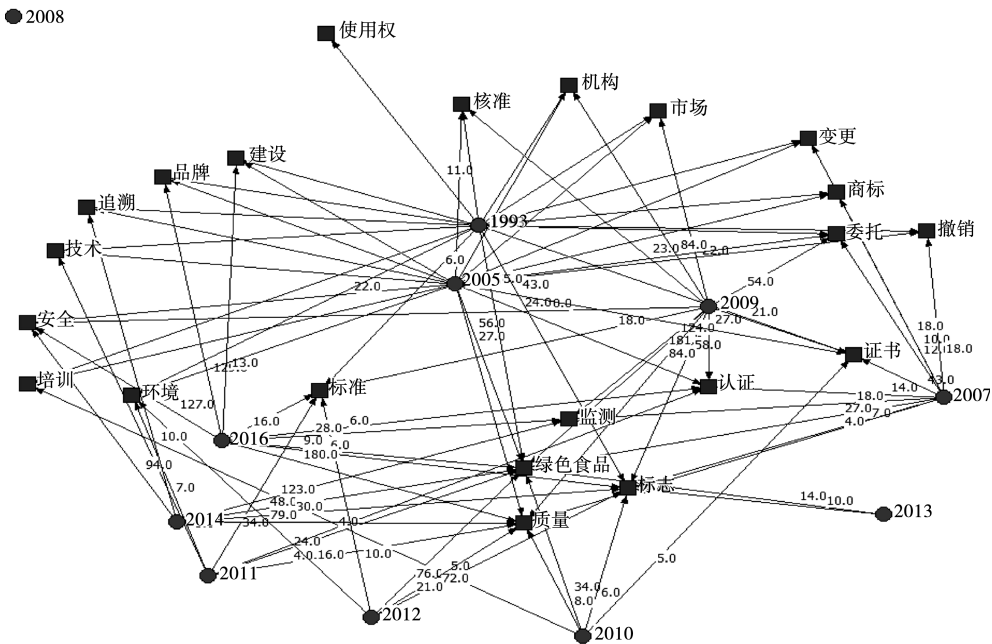


图 1 绿色食品年度政策文本关键词整体网络

注: 网络分析中未达到词频分析的年度未显示连线, 如 2008 年。

### 三、绿色食品政策的总体特征

通过对绿色食品政策文本的网络分析, 提炼出绿色食品政策的总体特征。以下从重点论域、时间结点与发展方向三个方面进行说明。

#### (一) 政策关注的重点论域集中于产品标志、质量、标准和认证

经过网络分析形成绿色食品政策中间中心度表(表 2)。绝对度数中心度反映出每个年度的政策文本中包含的关键词数量, 在网络上以节点的出度、入度表示。

表 2 各政策节点的中间中心度

政策节点	绿色食品	标志	质量	标准	认证
点的中间中心度	51.797	33.722	19.376	11.131	9.188

由表 2 和图 1 可以看出,近年来中国绿色食品政策的关注点呈现出年度分散、总体集中的特征。每年度的政策着力点有差异,但是政策总体上的关注点集中在标志、质量、标准和认证上。由表 2 可知,除去“绿色食品”外,“标志”的中间中心度最高,为 33.722,“质量”的中间中心度为 19.376、“标准”的中间中心度为 11.131,说明在绿色食品政策中,关注产品标志、产品质量和产品质量,注重标志体系、标准体系,以及认证管理。

再对各年度的绝对度数中心度(表 3)进行分析发现,绿色食品初期发展很关注标志和认证,而 2014 年以后中国绿色食品政策更加关注质量,可见质量已为近年来绿色食品政策的最核心词。

表 3 1993—2016 年度的绝对度数中心度

关键词	2016	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2007	2005	2004	1993
绿色食品	9	48	14	76	24	34	181	27	56	50	55
标志	6	30	10	72	0	6	58	40	0	36	43
质量	190	79	0	21	4	8	84	4	27	0	0
认证	6	0	0	0	4	0	27	14	24	14	0

注:网络分析中未达到词频分析的年度未显示数据,点的中心度低于 12 没有在表中显示。

政策关注的核心是标志、质量、标准与认证,一方面加强绿色食品的内涵即产自优质环境、按照规定的技术标准生产、实行全程质量控制、有专用标志的食用农产品及加工品<sup>[14]</sup>;另一方面将标志和各类质量安全为基础的标准认证体系作为政府规制食品质量和安全市场的重要工具。标志管理的可靠性和有效性在很大程度上依赖于审核机构的权威性和执行情况。只有认证机构具有权威性和有效性,质量标志才能够作为一个可靠的信号在市场上树立公信力。反之,消费者就会缺乏信心,从而阻碍市场的发展<sup>[15]</sup>。质量、标志是现代消费政策的核心组成部分,如果消费者认可标志和相应的质量体系,即会产生购买意愿。所以,绿色食品政策的主题“标准”“标志”“质量”“认证”促进了市场的健康运行。

在 4 个关键词中,标准是绿色食品的基础,为了保证质量,促进生产和市场的健康发展,中国不断推进绿色食品标准体系建设,仅在 2016 年,中国绿色食品发展中心就组织完成了 14 项标准的修订,发布实施 27 项标准,绿色食品有效标准达到 141 项<sup>[16]</sup>。通过比较分析发现,中国食品政策在 20 世纪 90 年代中期以后重点关注质量,可见绿色食品政策与其他食品政策关注的目标是一致的。

(二) 绿色食品政策具有良好的连续性,政策的关键年为 2004 年

在社会网络分析中,中间中心度测量的是行动者对资源控制的程度。中间中心度越高,说明该节点相对于其他节点,越起到重要的中介作用,因而处于网络的中心。通过分析各年度节点的中间中心度,发现 1993 年、2004 年、2005 年、2007 年、2009 年、2016 年的中间中心度相对较高(表 4),表明这些年份是中国绿色食品政策的重要年份。其中 2004 年度的中间中心度最高,为 103.516,表明 2004 年是绿色食品政策的关键年,它延续了以前的政策,也影响着随后其他年份的绿色食品政策,说明中国绿色食品政策的连续性较好。

表 4 各年度节点的中间中心度( betweenness)

节点年度	1993	2004	2005	2007	2009	2016
点的中间中心度	79.423	103.516	80.788	22.150	34.169	19.399



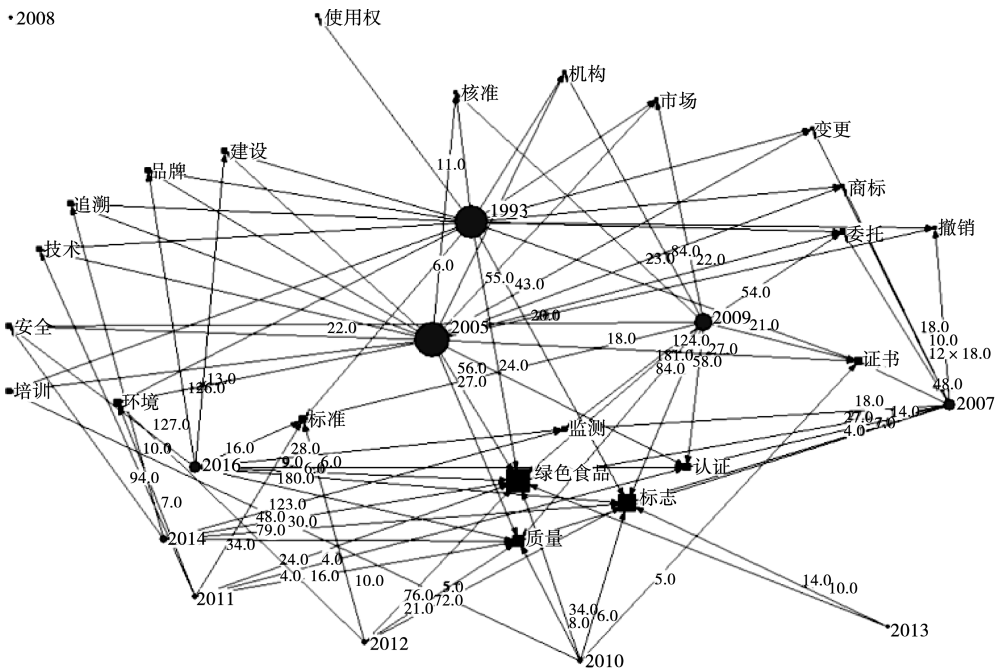


图 2 没有 2004 年节点的整体网络

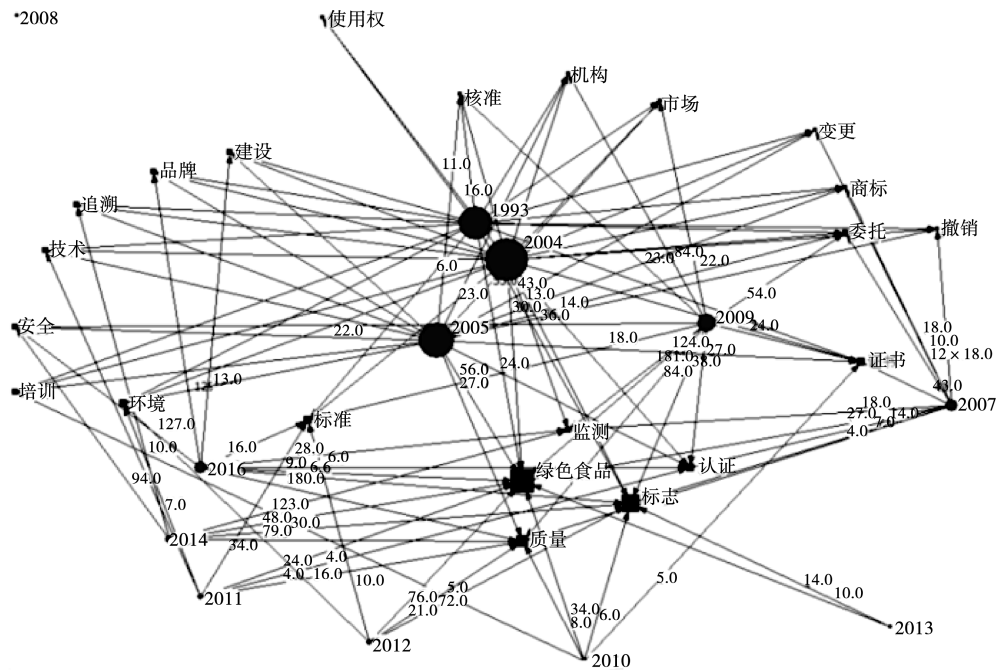


图 3 增加 2004 年节点的整体网络

为了进一步研究 2004 年在绿色食品政策中的作用, 本文对增加和减去 2004 年节点的整体网络图进行比较 (图 2、图 3)。通过对比可知, 绿色食品政策在网络演化上并没有明显变化, 由此证明中国绿色食品政策随时间变化较小, 具有较好的政策连续性。

2004 年是绿色食品政策的一个关键年。中国绿色食品经过 13 年的发展已经具有良好的基础, 国家在质量标准、技术规范、认证管理等方面建立了较为完备的体系。2004 年, 中国绿色食品发展中心根据国家认监委要求, 重新制定了《绿色食品认证程序》, 企业申报绿色食品的积极性较高, 具有一定生产规模的企业申报的比重逐步提高, 产品结构得到优化, 深加工产品比重超过了 45%, 产品出口的势头较好。韩杨<sup>[17]</sup>的研究显示, 2003 年是中国绿色食品产业形成期与成长期的“临界点”, 2003 年围绕“农业增效、农民增收、农产品竞争力增强”的阶段性农业发展

目标,全面实施农产品质量的整体推进战略。在此基础上,部分地区的绿色食品开发成为农民增收的重要拉动力。2004 年中国绿色食品发展取得突破性进展,实现了速度、质量、效益的同步增长,产品增长速度达到 61%,比 2001—2003 年平均增长速度提高了 31 个百分点。绿色食品政策与其他“三农”政策有效衔接,相互促进,使得 2004 年成为绿色食品政策的关键年份。从 2004 年起中国逐步建立了一套增产导向的农业支持政策体系。2015 年后中国农业政策开始转向从追求产量、依赖资源消耗到产量质量并重,提高竞争力,注重可持续发展,因此 2016 年中国绿色食品政策更加注重质量。

(三) 绿色食品政策演进向安全和质量并重的方向发展

中国绿色食品政策在四个时期出台比较密集,分别是 1990 年—1993 年 11 项,2002 年—2004 年 15 项,2009 年—2010 年 14 项,特别是在 2016 年后,这种现象表现得更加突出,2016 年—2017 年 37 项。

绿色食品政策的第一个十年的主要关键词为“标志”“生产资料”“认定”等,主要强调绿色食品体系的逐步建立与规范管理,包括统一绿色食品生产的标准和商标的申请与使用等,都是当时政策文件重视的方面。2001 年以后的十年,随着绿色食品的快速发展,特别是出自“最佳生态环境”的理念和定位,适应了消费者不断升级的消费需求。绿色食品政策不断促进绿色食品的生产,并且十分强调“环境”与“生态”,对产品加强监管,保证绿色食品的安全与质量。近十年绿色食品生产的规模不断扩大,但由于绿色食品信息平台建设滞后,消费者对绿色食品与无公害食品认识不清,对绿色食品“无污染的安全、优质、营养”感知模糊,因此绿色食品的公信力并没有得到增强。因此近十年绿色食品政策着重于安全与质量,进一步确立绿色食品的高品质和安全性,加强标志管理,严格审核,加强从产地环境至生产过程、产品质量、包装标识全过程审核,不断提高绿色食品品牌价值。

表 5 绿色食品政策关键词频数统计

1990—2000 年		2001—2010 年		2011—2017 年	
关键词	频数	关键词	频数	关键词	频数
标志	168	环境	354	安全	895
生产资料	120	开发	291	质量	615
认定	56	生态	274	标志	476
使用	55	监管	220	地理	454
生产	50	安全	187	监管	379
商标	32	质量	164	登记	245
标准	30	生产	151	检验	222
包装	24	环境	140	标准	202
质量	24	检验	122	品质	164
		基地	114	审查	145

四、中国绿色食品政策存在的问题

绿色食品政策实施 28 年来,具有连续性和稳定性,规范和促进了绿色食品的发展,取得了良好的效果,但在促进和规范绿色食品的方向和力度上存在一些问题,并从实施的结果中反映出来。主要表现在:政策调节的重点在绿色食品的质量和标准,但对绿色食品的监测缺乏有力的措施和相应的手段;政策非常重视生产者的标志和品牌,而对消费者却缺少引导;政策较少关注绿色食品结构;政策主要以约束为主,缺乏激励。

(一) 绿色食品政策对监测的措施较少

中国绿色食品政策关注质量和标准,很多政策对质量和标准都有非常明确的规定,但是对监测的规定却相对笼统,且缺乏比较切实的手段,导致绿色食品发展过程中监测能力较弱。监

测是根据产品的生产标准进行监督和评估,是保证绿色食品质量的重要手段,监测能力较弱就会导致绿色食品质量难以得到有效保障。

经过二十多年的发展,中国绿色食品产量和产品数量均持续增长。由图 4 可见,中国绿色食品产品规模稳步扩大,尤其是 2002 年后产品个数和产量发展速度加快,产品个数由 2002 年的 3 046 个上升到 2016 年的 24 027 个,产量也由 2 500 万吨增长到 9 724.63 万吨。截至 2017 年底,绿色食品标志登记企业数为 10 895 家,产品数为 25 746 个<sup>[18]</sup>。中国已创建 696 个绿色食品原料标准化生产基地,对接 2 500 多家企业,覆盖 2 100 多万农户,每年带动农户增收超过 10 亿元<sup>[19]</sup>。但是,中国对绿色产品的监测能力却相对较弱。由图 5 可见,中国对绿色食品产地的监测面积 1996 年至 2004 年间增长平稳。2005 年至 2007 年快速增长,2007 年到 2015 年增长比较缓慢,而在 2016 年出现监测面积下滑,2007 年至 2016 年监测面积下降了 3 093 万亩,表明监测能力不能满足绿色产品发展的需要。而监测能力是绿色食品质量的重要保证,农产品从栽培、生长到加工,整个生产链条较长,特别在栽培过程中,产地的选择、育苗,生长中的施肥和植保,动物生产中的饲养和防疫,每个生长环节的投入品、生产规范都直接影响到绿色食品的产品质量。另一方面,中国绿色食品的生产主要以合作社、公司、园区等方式进行,在合作社、公司加基地等形式中,主要是由农户分散生产,合作社和公司提供技术和服务。农户对绿色产品与食品安全、环境安全之间的相关性认识较浅,即遵守相应的生产规范意识和主动性都不够<sup>[20]</sup>。若没有实施严格的监测或监测的面积过小,就难以保证绿色食品的质量,从而出现“柠檬市场”。若市场有绿色食品出现质量问题,会影响其整体形象,使消费者丧失信心。

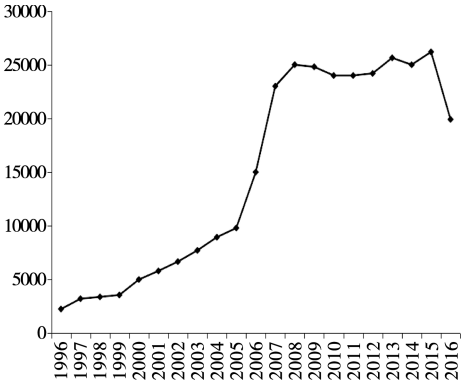
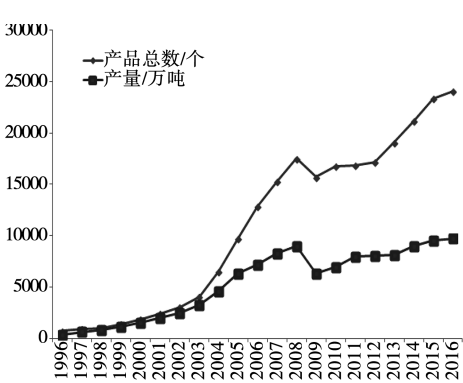


图 4 1996—2016 年中国绿色产品产量及数量增长

图 5 1996—2016 年中国绿色产品产地监测面积/万亩

数据来源: 绿色食品统计年报

## (二) 绿色食品政策缺乏对消费者引导

中国绿色食品政策一直都关注绿色食品的生产者,特别关注生产者的标志和品牌,但是,却鲜有对消费者进行引导,导致生产和消费失衡,消费对生产的拉动能力弱。消费者对绿色食品的认知程度还较低。随着居民消费水平的提高,市场对优质农产品的需求量越来越大,但是,据相关学者近年来对中国消费者的调查显示,对绿色食品有充分认知、对绿色食品标识有效辨识的几乎占调查对象的 50% 以下。消费者认知程度低的一个原因是绿色食品传递给消费者的信息明晰度不够。绿色食品本身的内涵,及与无公害产品、有机产品之间的界限不明晰。绿色食品允许使用化肥、农药,并使化学残留物保持在允许的安全阈值之内,使消费者难以有效确定绿色食品与无公害产品之间的差别,对绿色食品及绿色食品信号的辨识程度低影响了消费者对绿色食品的需求。而据市场调查,绿色食品比普通农产品价格平均高出 10%~30%,有机农产品比普通产品高出 50%<sup>[21]</sup>,若再出现对绿色食品监管不力产生质量问题时,消费者一般不会继续选择绿色食品,因此难以形成一个相对固定、规模较大的消费群体。市场的需求较小,市场还没有形成一定的拉动作用,从而影响了绿色食品的发展。

(三) 绿色食品政策较少关注生产结构

绿色食品政策较少关注绿色食品生产结构,缺少相应的调节手段,表现在绿色食品生产和获批的结构与消费升级结构之间不匹配。中国绿色食品涵盖 5 大类 57 小类产品。5 大类分别是农林及加工产品(包括粮油和果蔬)、畜禽类产品、水产类产品、饮品类和其他产品。对近 4 年的绿色食品的结构进行统计(表 6)。可以看到,绿色食品中畜禽类和水产类比重很低,2016 年只占到所有绿色产品的 7.4%,且 2013 年至 2016 年畜禽类和水产类占比逐年下降。而随着居民食品消费水平快速提高,对畜禽类产品的需求逐年提高,近十年来,中国畜禽产品年增长率为 3.4%,绿色食品的结构比例与市场需求的食品结构比例不相适应,表明畜禽产品生产者在申请绿色食品过程中遇到的障碍因素较多,包括生产链条中的饲料问题难以通过检验,导致生产结构与市场消费结构处于不协调的状态。

表 6 2013—2016 年中国绿色食品结构比例/%

年份	粮油类比例	果蔬类比例	畜禽类比例	水产类比例	饮品类比例	其他类比例
2016	24.8	49.4	4.7	2.7	8.8	9.6
2015	24.4	49.3	4.8	3.1	8.7	9.6
2014	25.9	48.7	5.3	3.4	9.4	7.3
2013	25.7	46.5	6.1	3.5	8.7	9.5

数据来源:绿色食品统计年报。

(四) 绿色食品政策缺乏激励手段

中国绿色食品政策的主要着力点在制定标准、规范认证、提高质量等方面,其主要特点是约束,而对绿色食品在生产投入支持、税收、补贴等方面的政策较少,政策缺乏激励机制。由于绿色食品的认证过程较为烦琐,且在发展初期,消费者对绿色食品的认知程度和接受程度均较低,绿色食品在生产初期投入高于普通农产品,而收益并不明显,因此生产的积极性较弱。特别对绿色食品的技术和服务缺少激励措施。绿色食品生产环节包括生产、包装、贮藏与运输等,每个环节都有相应的技术要求和规范。以蔬菜瓜果为例,在产地环境与品种选择、栽培种植、田间管理、采收、储藏、生产废弃物处理的过程中有三十多个技术点,一般农户难以掌握和遵循,所以,农户对技术和服务的需求很大。而政策缺少激励,导致提供技术和服务主体较少。食品企业申请和使用绿色食品标志的意愿下降明显,绿色食品规模企业数量逐年下降。从图 6 可以看出,当年认证绿色食品产品个数年增长率自 2004 年后逐年降低,且增长率一直处于较低水平,年销售额增长较缓,生产者缺乏积极性。

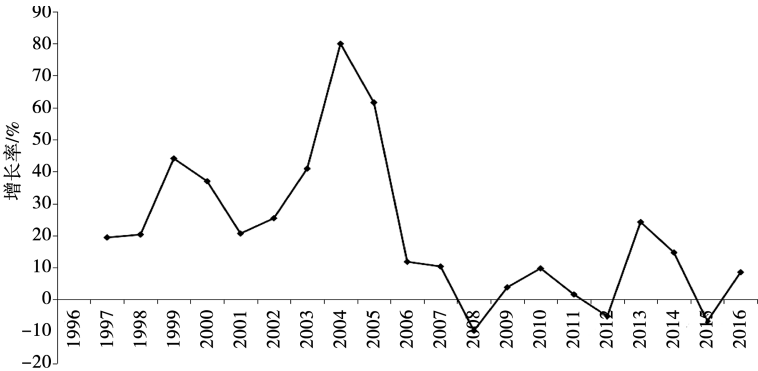


图 6 1996—2016 年中国绿色食品产品数量增长率

五、优化中国绿色食品政策的途径

(一) 构建生产、消费为一体的绿色食品政策体系

一方面,绿色食品政策需要进一步加强生产和消费的关系,使生产推动和市场拉动形成相



互促进的整体。首先,需要进一步提高产业组织水平,因为绿色食品质量与安全与产业组织模式关系密切。生产者规模、技术、投入对农产品质量安全具有显著影响,且交易规模、市场发育程度与农产品质量密切相关。其次,促进绿色食品的发展需要与绿色发展相结合,形成农产品生产生态经济协调型的增长模式,从注重产品向区域功能开发发展,建立绿色食品生产功能区,形成具有竞争优势、生态环境良好、生产企业或合作社规模发展、资源环境利用效率高的优质农产品的生产和开发区域,培育具有区域优势特色和国际竞争力的农产品区域公用品牌。中国在建设国家现代农业示范区的过程中已打下了一些基础,如在2016年,283个国家现代农业示范区共发展绿色食品企业4385家,产品11355个,年产量3973万吨,已分别占到绿色食品企业、产品总数、总产量的44%、47.1%和39.5%<sup>[14]</sup>。所以,通过建立绿色食品生产和开发功能区等形式可以促进绿色食品生产的规模化和产业化,优化绿色食品生产区域的生态环境,建立绿色食品的技术体系,提高资源利用率,从而不断提高农产品竞争力,增加农民收入、提高农业综合效益。

另一方面,需要加强对消费者的引导,提高消费者对绿色食品的认知水平,建立绿色食品信息有效传导机制。信息透明与有效传导能够减少绿色食品价值与消费者认知之间的偏差,所以,应保证信息的客观性、真实性及信息渠道的畅通,减少消费者获取信息成本,建立公众获取绿色食品信息平台,提高绿色食品可追溯的查询。增加绿色食品与无公害产品、有机产品的辨识度,特别是从生产过程、产品标准等方面进一步明确绿色食品的特征,从而提高消费者对绿色食品的认知程度和接受程度,引导消费者形成对绿色食品的购买意愿和偏好。首先要不断完善绿色食品政策的认证和监督体系,进一步明确各种食品的有效界限,加强对食品的检测,明确绿色食品的健康性、营养性,增强绿色食品对消费者的吸引力。进一步增强对绿色食品品牌的宣传,加强绿色食品的信息化建设,特别是信息平台、农产品可追溯系统的建立,电子商务的发展,提高消费者对绿色食品的认可度。其次要积极与国外贸易部门建立绿色食品信息沟通机制,提高绿色食品的国际化认可程度。

## (二) 绿色食品政策应加强标准体系与监控体系的统一

中国绿色食品的有关标准大多由农业部和绿色食品协会等组织机构发布,缺乏国家标准<sup>[2]</sup>,生产要求介于一般农产品与有机产品之间,标准体系没有与国际有机联盟接轨,从产地、投入品、生产过程、包装等标准的建设需要大力加强。同时,农产品生产、流通过程中环节多、产业链条长,农产品具有易腐易烂易变质等特点,对监测的管理和技术要求较高,需建立统一的绿色产品标准、认证、标识体系,加强标准制定、实施与监测机构之间的有效联系,建立标准制定、实施、监测的沟通交流和反馈机制,及时按相应技术和生产原则对标准进行修正,不断提高标准的科学性、操作性和规范性。发展政府主导、非政府第三方机构参与监测的方式,构建政府、农业生产组织、消费者以及非政府第三方监测机构共同保障的机制,加强部门之间的分工衔接,强化农产品质量安全认证机构监管和认证过程管控。

## (三) 绿色食品政策应不断调整产品结构,引导消费升级

随着居民收入增长,市场食物消费将进一步升级,对肉蛋水产品的消费需求加大。中国绿色食品政策应加大对畜禽类和水产类等产品的支持,消除生产环节的障碍,减少审批环节。首先,支持畜禽类和水产类绿色产品的研发,通过科技项目支持、产品补贴、新产品免税等手段不断提高产品的生产效率,提升产品供给质量。其次,通过建立畜禽类和水产类绿色产品生产和开发功能区,提高产品的聚集度和规模化。同时加强畜禽类和水产类绿色产品与粮油和果蔬绿色产品之间的联系和配套发展,特别是通过种养结合等循环农业和绿色农业的发展,提高资源利用效率,降低畜禽类和水产类绿色产品生产成本,提高生产者积极性。促使“三产”融合,不断提高绿色食品的加工能力。

## (四) 绿色食品政策应加强激励手段

政策主要有法律、经济、社会三种基本工具,在绿色食品的发展还处在成长期,需要大力发展的过程中,政策实施的重点要从命令控制型向激励型发展。目前,针对绿色食品生产投入支

持、税收、补贴等方面的政策较少,在市场有效性不足或消费者缺乏认知而产生购买意愿不强时,必须加大对生产者的激励,加大对绿色食品生产主体的认证行为补贴,建立认证过程中的服务系统,通过增强服务降低生产者在认证过程中的成本,减少认证的复杂性,提高生产者的积极性,鼓励和扶持绿色食品生产企业从资本市场获取资金支持。对消费者进行补贴等来促进绿色食品的市场需求,提高市场的拉动作用。

加大对绿色食品的研发和服务投入。组织科研院所、高等学校、企业等科研力量开展相关绿色食品技术规程的制定,促进规程的科学性和实用性相结合,大力开展对农户进行培训和相关技术服务工作,通过设立专项的绿色食品技术规程培训和普及项目,引导科技人员普及农产品质量安全基础知识,提高农户的科技素养和生产技能,准确掌握绿色食品生产技术和操作规范,降低生产主体生产绿色食品成本,从而不断提高绿色食品的质量,提升绿色食品的公信力。

此外,随着现代农业高质量转型发展,绿色食品政策需要更加有效地解决资源配置的外部性,应更加科学定位政府角色,重构治理机制,提高规制效率。同时,政策制定要更加注重决策前阶段的问题源流。

## 参考文献:

- [1] 李周.用绿色理念引领山区生态经济发展[J].中国农村经济,2018(1):11-22.
- [2] 张正斌,王大生.加快中国绿色农业和绿色食品技术标准体系建设[J].中国科学院院刊,2010(3):289-297.
- [3] 袁晓玲,吕文凯,李政大.中国区域发展非平衡格局的形成机制与实证检验——基于绿色发展视角[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2018(5):27-32.
- [4] 王德章,赵大伟,社会永.中国绿色食品产业结构优化与政策创新[J].中国工业经济,2009(9):68-76.
- [5] 张文胜.消费者食品安全风险认知与食品安全政策有效性分析[J].农业技术经济,2013(3):89-97.
- [6] 薛永基,白雪珊,胡煜晗.感知价值与预期后悔影响绿色食品购买意向的实证研究[J].软科学,2016(11):131-135.
- [7] 王常伟,顾海英.逆向选择、信号发送与我国绿色食品认证机制的效果分析[J].软科学,2012(10):54-58.
- [8] Qinghua Zhu, Ying Li, Yong Geng, etc. Green food consumption intention, behaviors and influencing factors among Chinese consumers[J]. Food Quality and Preference, 2013, 28(1):279-286.
- [9] 曾蓓,崔焕金.食品安全规制政策与阶段性特征:1978~2011[J].改革,2012(4):23-28.
- [10] 王可山,苏昕.中国食品安全政策演进轨迹与特征观察[J].改革,2018(2):31-44.
- [11] 黄萃,赵培强,李江.基于共词分析的中国科技创新政策变迁量化分析[J].中国行政管理,2015(9):115-122.
- [12] 黄萃,任骏,张剑.政策文献量化研究:公共政策研究的新方向[J].公共管理学报,2015(2):129-137.
- [13] 李江,刘源浩,黄萃,等.用文献计量研究重塑政策文本数据分析——政策文献计量的起源、迁移与方法创新[J].公共管理学报,2015(2):138-144.
- [14] 马爱国.当前中国发展绿色食品和有机农产品的新形势和新任务[J].农产品质量与安全,2017(2):8-10.
- [15] 朱彧,邓少军,樊红平.认证的可靠性:质量标志是消费者的政策工具[J].中国农学通报,2010(7):55-63.
- [16] 中国绿色食品发展中心.2016年绿色食品统计年报[EB/OL].(2018-10-22).<http://www.greenfood.org.cn/P020181022521979003650>.
- [17] 韩杨.中国绿色食品产业演进及其阶段特征与发展战略[J].中国农村经济,2010(2):33-43.
- [18] 冯世勇,王馨,韦岚岚,等.绿色食品品牌发展研究[J].农产品质量与安全,2018(2):35-39.
- [19] 粘新.绿色食品 优质农产品的形象代言人[N].中国食品报,2017-08-23(1).
- [20] 代云云.中国蔬菜质量安全管理现状与调控对策分析[J].中国人口资源与环境,2013(11):66-69.
- [21] 张雯丽,沈贵银,曹慧.“十三五”时期中国重要农产品消费趋势、影响与对策[J].农业经济问题,2016(3):11-16.

(责任编辑:宋雪飞)