Modern Management 现代管理, 2026, 16(11), 101-107
Published Online November 2026 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/mm
https://doi.org/10.12677/mm.2026.1611257

Hans汉斯

基层农产品投诉举报处理困境与优化路径研究

——基于A镇市场监管所的实践考察

李士诚

山东理工大学农业工程与食品科学学院，山东 淄博

收稿日期：2026年9月4日；录用日期：2026年10月8日；发布日期：2026年11月10日

摘　要

农产品投诉举报处理是基层市场监管的重要职能，但农产品的鲜活易腐、标准缺失等特性使这一工作面临区别于工业品投诉举报的特殊困境。采用案例研究法，系统梳理了基层农产品投诉举报处理中面临的“取证难、界定难、调解难、执行难、根治难”五大结构性困境，并从产品属性、制度设计、资源保障三个维度剖析其深层成因。在此基础上，运用新公共管理理论、协同治理理论与全链条治理理论，提出构建“事前预防－事中处理－事后提升”的全链条治理框架，为提升基层农产品投诉举报处理效能提供可操作的优化路径。

关键词

基层市场监管，农产品投诉举报，处理机制，协同治理，优化路径

Research on the Dilemmas and Optimization Paths of Grassroots Handling of Agricultural Product Complaints and Reports

—Based on a Practical Investigation of the Market Supervision Office of Town A

Shicheng Li

School of Agricultural Engineering and Food Science, Shandong University of Technology, Zibo Shandong

Received: September 4, 2026; accepted: October 8, 2026; published: November 10, 2026

Abstract

The handling of complaints and reports on agricultural products is an important function of grassroots

文章引用: 李士诚. 基层农产品投诉举报处理困境与优化路径研究[J]. 现代管理, 2026, 16(11): 101-107.
DOI: 10.12677/mm.2026.1611257

market supervision. However, the characteristics of agricultural products, such as being fresh and perishable and lacking standards, make this work face unique dilemmas different from those in handling complaints and reports on industrial products. Based on the work practice of the Market Supervision Office of Town A, a typical agricultural town in northern China, this paper adopts a case study method to systematically review the five structural dilemmas in grassroots handling of complaints and reports on agricultural products: difficulty in evidence collection, difficulty in identification, difficulty in mediation, difficulty in enforcement, and difficulty in fundamental resolution. It also analyzes the deep-seated causes from three dimensions: product attributes, institutional design, and resource support. On this basis, by applying New Public Management theory, collaborative governance theory, and whole-chain governance theory, this paper proposes to build a whole-chain governance framework of "ex-ante prevention - in-process handling - ex-post improvement", so as to provide actionable optimization paths for enhancing the effectiveness of grassroots handling of complaints and reports on agricultural products.

Keywords

Grassroots Market Supervision, Complaints and Reports on Agricultural Products, Handling Mechanism, Collaborative Governance, Optimization Paths

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

1. 引言

食品安全战略对农产品质量安全监管体系提出了明确要求 [1]。农产品投诉举报处理作为基层市场监管部门的重要职责，直接关系到农民增收、消费者权益保护和政府公信力建设。然而，农产品不同于标准化工业品的特殊属性——鲜活易腐、质量指标难以量化、生产主体分散等——使得其投诉举报处理面临独特困难[1]。

现有研究多集中于国家层面法律法规的阐释或省市级平台建设，对基层市场监管所这一“神经末梢”的执行逻辑与真实困境关注不足[2]。县域市场监管局及其派出机构处于政策执行的“最后一公里”，其运行状态直接决定了投诉举报处理的最终成效，但恰恰是学术研究中最容易被忽视的环节[3]。

本文以北方典型农业镇 A 镇市场监管所为研究对象，该镇“北栗、东菜、西梨”的产业格局使其农产品投诉举报案件极具代表性。基于笔者在 A 镇市场监管所的工作实践，本文试图回答以下问题：基层农产品投诉举报处理面临怎样的特殊困境？这些困境的深层成因是什么？如何构建有效的优化路径？

为深入剖析上述问题，本文将在后续分析中综合运用新公共管理理论、协同治理理论与全链条治理理论，构建“事前预防－事中处理－事后提升”的全链条治理分析框架，并将理论视角贯穿案例剖析与优化路径设计的全过程。

2. 研究设计与理论基础

本研究采用案例研究法，以 A 镇市场监管所为典型案例进行深度剖析。A 镇的选取基于以下考量：该镇是北方地区典型的农业乡镇，形成了“北栗、东菜、西梨”的产业格局，农产品的规模化流通和电商化销售带来大量投诉举报案例，具备案例研究的典型性和代表性。

[1]https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11966/202504/content_7017467.html

资料收集与分析过程如下：

1) 资料收集。本文资料主要来源于笔者在 A 镇市场监管所工作期间积累的投诉举报工单记录及日常执法工作笔记，时间跨度覆盖多个农产品产销季节。在资料收集过程中，笔者系统整理了工作期间接触的各类投诉举报工单，从中筛选出信息较为完整、具有典型性且覆盖不同问题类型的案例作为分析样本。此外，笔者就农产品投诉处理的难点与经验，与所内多名一线执法人员进行了交流访谈，深入了解工单处理过程中的实际困难与经验做法。

2) 资料分析。笔者对工作记录进行了系统梳理，按照“取证－界定－调解－执行－根治”五个维度对典型案例进行分类归纳，提炼出各类困境的共性特征和成因。在资料分析阶段，笔者首先对全部工单记录和访谈记录进行逐条阅读，提取其中反映处理困难的关键信息片段；随后采用开放式编码方式，对相似片段进行归类合并，初步形成若干主题范畴；最后通过反复比较与归纳，将各范畴整合为上述五个核心维度，作为后文问题分析的框架。分析过程以定性归纳为主，重点考察同类问题在不同季节、不同品类中的表现规律。

3) 研究定位。本文为基于工作实践的案例研究，以定性分析为主。文中所引案例均来自笔者工作期间接触的真实事件，为保护当事人隐私，相关经营者名称和具体日期已做匿名化处理。文中部分描述性表述(如“较为普遍”“部分”“少数”等)系笔者基于工作记录的初步观察，旨在反映问题的大致倾向，不作严格的统计推断。

4) 理论基础。本研究基于新公共管理理论、协同治理理论与全链条治理理论构建分析框架。新公共管理理论为审视行政效率与服务效能之间的张力提供视角；协同治理理论用于分析多元主体参与的缺位问题；全链条治理理论为构建“事前预防－事中处理－事后提升”的闭环机制提供理论支撑。

3. 基层农产品投诉举报处理的五大困境

3.1. 取证难：鲜活易腐导致关键证据灭失

农产品鲜活易腐的特性是取证困难的根源。从投诉发生到执法人员抵达现场，时间差往往导致原始状态被破坏。以 A 镇 2025 年 10 月处理的秋月梨网购投诉为例，消费者收货后发现梨已发霉变质，但工单分派至执法人员时已过去数日，该批次产品大部分售罄，剩余库存状态与收货时完全不同，运输、仓储、发货哪个环节出问题难以追溯，调解陷入僵局。

缺斤少两是 A 镇另一类高发投诉。2025 年 7 月，消费者投诉网购 5 斤装甜瓜实际净重不足，商家承诺净重 4.5~4.7 斤，消费者复称发现带箱仅 5.1 斤、净重仅 4.2 斤。但投诉时距收货已过 3 天，外包装已丢弃，原始称重记录仅为消费者单方拍摄，经营者以“包装运输中水分流失”为由抗辩。执法人员到场后同批次产品已基本售罄，无法通过库存抽检验证投诉时点的真实重量。据笔者对 A 镇市场监管所日常投诉举报工作记录的整理，鲜活农产品投诉中因证据不足导致处理困难的情形较为普遍。从新公共管理理论的视角审视，这一困境折射出基层执法在追求行政效率与保障服务质量之间的结构性张力——快速办结的考核压力与充分取证的时间需求之间存在内在矛盾。

3.2. 界定难：标准缺失导致责任认定缺乏客观尺度

农产品缺乏如工业品般细化的量化标准，是界定困难的核心症结。何为“成熟”、何为“合格”，缺乏统一的糖度、硬度等客观指标，执法人员的判定过程高度依赖个体经验，缺乏可量化的参照标准。

以 A 镇 2024 年 7 月处理的“甜瓜未成熟”投诉为例。消费者购买甜瓜后次日切开发现“生硬、不甜”，要求退货赔偿；经营者辩称“甜瓜就是这个口感，各人标准不同”。执法人员到场时甜瓜已切开，无法判断原始成熟度，而该品种既无产地采收成熟度标准，也无糖度法定指标，调解失败。同类问题在

板栗等级争议中同样突出。2025 年 9 月，消费者投诉其购买的“A 镇大果板栗”实际果径明显偏小，认为商家以次充好；经营者辩称“板栗分拣按每斤粒数计算，该批次每斤约 50 粒，已达到大果标准”。执法人员调查发现该批次板栗确为本地货源，但现行标准中仅有板栗卫生指标和基础理化指标，对果径大小、单粒重量等商品等级指标缺乏强制性规定，执法人员既无法依据标准判定是否属于“大果”，也无法用客观数据说服消费者，最终调解失败。从协同治理理论的角度看，标准缺失的本质在于缺乏多元主体共同参与的标准制定与确认机制，单一依靠执法人员的个体经验难以形成具有广泛接受度的判定尺度。

3.3. 调解难：诉求悬殊导致沟通成本高昂

消费者与经营者在农产品质量纠纷中的立场对立尤为尖锐，双方诉求差距巨大，难以达成共识，导致调解成本居高不下。以 A 镇 2026 年 10 月处理的一起板栗投诉为例，消费者一次性网购板栗 20 斤，收货后发现部分发霉变质，要求退货退款并赔偿 2000 元。商家承认部分变质，但主张“一次性购买 20 斤远超正常家庭消费量，非生活消费需要”，依据《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》[2]第十五条第三项要求不予受理。需要指出的是，判断是否属于“生活消费需要”不应仅以购买数量单一因素定性。20 斤板栗用于节日馈赠在现实中并非不可能，而应综合考量购买目的、消费频率、历史投诉记录等多重因素。《市场监督管理投诉举报处理办法》[3]第十七条进一步明确了判断“消费需要”应综合考量的具体因素，包括购买商品的数量、次数、频率等与消费者通常消费习惯是否相符、同一投诉人短期内是否大量投诉等。消费者则称“购买 20 斤用于中秋国庆馈赠亲友”。然而，认定“非生活消费需要”的关键依据并非购买数量本身——真正具有决定性意义的是执法人员查阅其近一年 12315 平台记录后发现投诉工单高达 12 件、远超普通消费者频率这一投诉行为模式。最终因“是否属于生活消费需要”存在明显争议而作出不予受理决定——这一认定过程恰恰说明，实践中对“生活消费需要”的判断需要综合考量多重因素，而非简单以购买数量划线。此类受理环节的认定争议，使得本可调解化解的纠纷直接转入诉讼程序，增加了消费者维权成本。据笔者对 A 镇市场监管所日常投诉举报工作记录的整理，农产品投诉举报的调解成功率偏低，部分案件需经 3 次以上调解方能达成初步共识，耗费了大量行政资源。协同治理理论进一步揭示，调解难的深层原因在于消费者、经营者、监管部门等多元主体之间缺乏有效的协同参与平台和信息共享机制。

3.4. 执行难：约束力弱导致调解结果落地困难

行政调解协议缺乏司法强制力，是执行难的制度性根源[4]。与法院的民事调解书不同，市场监管部门达成的行政调解协议不具有强制执行力，完全依赖当事人的自愿履行[5]。实践中，部分经营者在现场签订调解协议后采取拖延、反悔甚至拒不履行的策略。据笔者对 A 镇市场监管所日常调解工作记录的整理，约定分期或附加条件的调解协议，最终完全履行的比例偏低。这种调解协议实际履行效果不佳的现象，不仅影响消费者维权效果的实现，也可能对监管部门的公信力产生一定影响。消费者往往将执行失败归因于监管部门履职不到位，进一步加剧了基层执法的困境。从全链条治理理论的视角来看，执行难的制度性根源在于当前机制缺乏从调解到执法的闭环衔接设计，导致处理链条在末端出现断裂。

3.5. 根治难：问题反复陷入“治理－反弹”循环

农产品投诉举报的另一个显著特征是问题的季节性和区域性反复。A 镇“北栗、东菜、西梨”的产业格局决定了不同季节有不同的投诉高峰，同类问题年复一年出现。每年 9~10 月北部板栗上市，“内部发霉变质”“大果等级争议”等投诉集中爆发；每年 6~8 月东部蔬菜收获，“新鲜度”“品相”等品质争议频繁发生；每年 7~9 月西部秋月梨采收，“规格不达标”等投诉高发。据笔者对 A 镇市场监管所日

[2]https://www.samr.gov.cn/cms_files/filemanager/samr/www/samrnew/samrgkml/nsjg/fgs/202210/W020221009356783737697.pdf
[3]https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2026/art_e4d03a20c0fd49769e408c7bf3791ff5.html

常投诉举报工作记录的整理，同一经营者在同一季度内被反复投诉的现象较为普遍。

这种反复性暴露出当前处理机制停留在个案应对层面，缺乏系统性、源头性的根治措施，执法人员陷入“接诉–处理–再接诉–再处理”的循环，难以从根本上解决问题。全链条治理理论指出，问题的反复性恰恰说明当前机制停留在“末端治理”阶段，尚未实现从源头预防到过程控制再到事后提升的全链条闭环管理。

4. 困境的多维成因分析

4.1. 产品属性层面的根源性制约

农产品投诉举报处理困境的深层根源首先在于产品本身的自然属性。鲜活易腐决定了取证的时间窗口极为短暂，标准难以量化决定了质量判定的主观性不可避免，生产过程的不可控性决定了质量问题的多发性和反复性。这些由农产品物理特性决定的困难，构成了区别于工业品投诉举报的“根源性困境”，难以通过简单的制度调整完全消除[6]。新公共管理理论所强调的“顾客导向”在此面临挑战——农产品投诉处理中，消费者满意度与行政效率之间往往存在取舍，单纯追求办结速度可能牺牲处理质量。

4.2. 制度设计层面的结构性缺陷

现行制度设计存在三个方面的结构性缺陷[7]。其一，流程设计“重办结、轻根治”。考核机制过度强调“按时办结率”，而对问题是否真正解决、同类问题是否重复发生缺乏有效评价。其二，跨部门协同机制不畅[8]。农产品质量安全涉及农业农村、市场监管等多个部门，但在基层实践中部门之间的信息壁垒尚未完全打破。其三，调解与执法的衔接不足。“诉转案”的标准和流程不够清晰，大量本应通过执法手段解决的问题停留在调解层面。协同治理理论为理解这一结构性缺陷提供了分析框架：跨部门协同机制不畅的本质是多元主体之间缺乏制度化的协调平台和利益整合机制。

4.3. 资源保障层面的现实约束

基层市场监管所普遍面临“量少质弱”的资源困境。人员编制有限，一名执法人员往往身兼数职；专业能力不足，缺乏农产品质量判定的专业知识；技术装备落后，快速检测设备、电子取证工具等难以满足实际需要。A 镇市场监管所仅有数名在编人员，却要承担全镇数千家市场主体的监管任务，人均监管对象数量远超合理负荷。这种资源约束不仅制约了单个案件的处理质量，也使得系统性、预防性的治理措施难以实施[9]。从全链条治理理论的视角看，资源约束使得基层所只能采取“被动应对”模式，难以实施覆盖“事前–事中–事后”全链条的系统性治理。

5. 理论框架与优化路径

5.1. 理论分析框架

本研究综合运用三种理论视角构建分析框架。新公共管理理论强调“顾客导向”与“效率至上”，可用于审视当前处理机制在追求行政效率与实现服务效能之间的张力[10]。协同治理理论关注多元主体的协同参与，可分析消费者组织、行业协会、农业技术部门等在投诉举报处理中的缺位问题[11]。全链条治理理论强调从源头到终端的系统性治理，为构建“事前预防–事中处理–事后提升”的闭环机制提供理论支撑[12]。

5.2. 优化路径

基于前文对 A 镇农产品投诉举报处理五大困境的剖析，结合全链条治理理论，本研究从“事前预防–

事中处理–事后提升”三个环节提出优化路径。具体内容见表 1。具体而言，针对前文剖析的五大困境，本文分别提出以下对应优化措施：针对取证难，建立取证手册与快速判定指南，明确各类农产品取证要点与感官判定标准；针对界定难，制定感官判定标准指引，弥补现行标准中商品等级指标的缺失；针对调解难，建立超范围诉求快速认定机制，提高纠纷分流效率；针对执行难，完善“投诉–案源”标准化移送流程，实现个案处理与源头治理的衔接；针对根治难，编制季节性风险预警清单，推动治理模式从被动应对向主动预防转型。在此基础上，本文进一步提出以下配套保障措施：一是加强基层监管能力建设，通过定期培训、案例研讨等方式提升执法人员的专业素养和实操能力；二是推动数字化监管工具的应用，利用信息化手段提高投诉举报处理的效率和透明度；三是完善考核评价机制，将“问题解决率”和“重复投诉率”纳入考核指标，引导基层所从“重办结”向“重实效”转变，确保优化路径的可持续实施。

Table 1. Whole-chain optimization scheme and expected outcomes for agricultural product complaint handling
表 1. 农产品投诉举报处理全链条优化方案与预期效果

环节	优化方案	核心内容	初期成效
事前预防	季节性风险预警清单	3 时段、4 品类、12 节点	有望提前化解季节性高发投诉，减少重复投诉
事中处理	取证手册 + 快速判定指南	4 品类取证要点、感官判定表	有望提升证据固定规范性，缩短调解周期
事中处理	四节点留证闭环机制	发货前留证、运输温控、48 h 举证	有望明确商家举证责任，减少“各执一词”僵局
事中处理	超范围诉求快速认定机制	4 类筛查因素、标准化文书	有望减少受理环节争议，提高纠纷分流效率
事后提升	“投诉–案源”标准化移送	5 类移送情形、3 份文书、联席会议	有望实现个案处理与源头治理的衔接

注：本表所列优化方案及预期效果系笔者基于 A 镇市场监管所 2024~2025 年投诉举报工单处理实践提出的对策建议。表中各环节核心内容所涉具体指标(如时段划分、品类选择、节点设置、移送情形分类等)均来源于笔者对日常投诉举报工单的分类统计与实践经验总结，旨在为同类基层监管单位提供参考，具体实施效果有待后续试点验证。

各环节核心措施概述如下。事前预防方面，编制季节性风险预警清单，覆盖板栗、秋月梨、辣椒、甜瓜四大品类，明确各时段高风险节点及前置措施，同时推进信用分级分类监管；在上市季前联合农业农村部门，组织辖区电商经营者、合作社负责人召开风险提示会，约谈重点经营者，督促其完善发货前留证、规范计量和标签标识。事中处理方面，制定现场取证操作手册和快速判定指南，将主观争议转化为可对照指标；针对电商投诉建立“发货前批次留证–运输温控记录–收货限时举证–监管核查顺序”的四节点闭环机制，将举证责任分配给最能控制证据的一方；成立超范围诉求快速认定小组，对非生活消费需要或不属于市场监管职责的诉求快速甄别、锁定证据、统一上报驳回，并做好跨部门线索移送。事后提升方面，设计“投诉–案源”标准化移送流程，明确 5 类可移送情形和配套文书，建立与派出所、农业农村办公室的季度联席会议制度，实现信息共享和联合执法常态化。

6. 结语

本文基于 A 镇市场监管所的实践考察，揭示了基层农产品投诉举报处理面临的五大结构性困境及其多维成因，并构建了“事前预防–事中处理–事后提升”的全链条治理框架。研究表明，该框架在现有制度条件下具有可操作性，部分优化措施具有实践参考价值。但受限于研究周期，方案的长期效果和推广适用性仍需进一步验证。后续研究可延长跟踪周期、扩大研究范围，并深化跨部门协同治理的制度衔接研究。

参考文献

[1] 张蓓, 马如秋. 论农村食品安全风险社会共治[J]. 人文杂志, 2020(4): 104-112.

[2] 胡颖廉. 统一市场监管与食品安全保障——基于“协调力-专业化”框架的分类研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2016, 55(2): 8-15.

[3] 薛澜, 李希盛. 深化监管机构改革 推进市场监管现代化——以杭州市为例[J]. 中国行政管理, 2018(8): 21-29.

[4] 杜承秀. 民商事纠纷行政调解及其法治化重构[J]. 法治社会, 2019(2): 51-61.

[5] 周健宇. 行政调解协议之强制执行力探析——基于效力位阶、政治文化传统的视野[J]. 福建行政学院学报, 2012(2): 56-62.

[6] 万思敬, 吴燕, 初晓娜, 穆阿丽, 张兴龙, 王玲丽. 农产品质量安全全程控制规范概述及推广机制探索[J]. 农产品质量与安全, 2026(2): 77-80.

[7] 倪学志. 食品安全: 从“大监管”到“深治理” [J]. 理论探索, 2017(6): 85-89.

[8] 杨建国, 盖琳琳. 食品安全监管的“碎片化”及其防治策略——基于整体性治理视角[J]. 地方治理研究, 2018(4): 15-25+77-78.

[9] 徐国冲, 吴碧蕾. 沙漏型治理: 基层治理悖论的生成逻辑——基于 A 市基层市场监管部门的案例研究[J]. 公共管理学报, 2024, 21(3): 38-50.

[10] 任芙英. 供应链管理下食品安全的协同治理进路[J]. 河北法学, 2019, 37(9): 140-148.

[11] 王名, 蔡志鸿, 王春婷. 社会共治: 多元主体共同治理的实践探索与制度创新[J]. 中国行政管理, 2014(12): 16-19.

[12] 陈可先, 董旭珍, 哈玥, 曾琳然. 基于全程风险防治的食品安全研究与监管协同提质策略研究[J]. 食品安全质量检测学报, 2025, 16(2): 271-278.