

中国 农产品质量安全 政府管理研究

钱永忠 王 芳 王可山◎著

Study on Government Management
of Agri-Product Quality and
Safety in China



 中国农业出版社



中国农产品质量安全 政府管理研究

钱永忠 王 芳 王可山 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农产品质量安全政府管理研究/钱永忠, 王芳,
王可山著. —北京: 中国农业出版社, 2008. 10

ISBN 978-7-109-13007-4

I. 中… II. ①钱…②王…③王… III. 农产品—质量管
理: 安全管理—研究—中国 IV. F326.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 154226 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 黄向阳 张玲玲

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 13.75

字数: 220 千字 印数: 1~1500 册

定价: 32.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

【前言】

[中国农产品质量安全政府管理研究]

《中国农产品质量安全政府管理研究》是在全球广泛关注食品安全以及因我国农产品质量安全问题屡次引起国际贸易壁垒和国内中毒事件的背景下进行立题研究。旨在从农产品质量安全作为公共产品、存在外部性和信息不对称的经济学特征的理论前提下,运用博弈论、政府规制理论和政府失灵理论,阐明政府为什么对农产品质量安全进行管理以及管理存在的缺陷;通过对我国农产品质量安全现状、问题及成因和当前我国农产品质量安全管理体系状况进行阐述,并剖析我国农产品质量安全政府管理的状况和问题;通过对我国农产品质量安全政府管理的案例和实证分析,以及对国外农产品质量安全政府管理的借鉴,提出我国农产品质量安全政府管理的完善思路、考虑重点和实施建议,并提出相关的政策建议。

全书包括九章,第一章为导言,主要介绍了研究的背景、意义、内容、方法和思路,并对有关农产品质量安全政府管理方面的国内外研究进行了综述,提出了本书的创新和不足;第二章为农产品质量安全政府管理的理论基础,主要对市场失灵理论、博弈理论、政府规制理论和政府失灵理论进行梳理,结合农产品质量安全进行理论分析和探讨,为全书的研究提供相应的理论基础与分析框架;第三章为中国农产品质量安全现状、问题及成因,在分析影响农产品质量安全的因素和途径基础上,对中国农产品质量安全现状和问题进行考察,并从生产主体、经营主体、监管主体和消费主体方面进行原因分析;第四章为

中国农产品质量安全政府管理机制研究，在提出中国农产品质量安全政府管理的多目标性基础上，从市场主体的行为选择、农产品质量安全政府管理的均衡和农产品质量安全政府管理行为主体之间的互动与博弈等方面，对农产品质量安全政府管理的运行机制进行理论分析与实证研究；第五章为中国农产品质量安全政府管理体系研究，主要从管理体制、法律法规体系、标准体系、检验检测体系、认证体系等五个方面进行深入研究，并指出中国农产品质量安全管理体系存在的问题；第六章为中国农产品质量安全政府管理缺陷：理论分析与实证研究，主要从市场机制与政府管理、农产品质量安全政府管理成本、农产品质量安全政府管理行为、农产品质量安全政府管理效率等方面对农产品质量安全政府管制与政府失灵进行理论与实证研究，指出农产品质量安全政府管理的缺陷所在；第七章为国外农产品质量安全政府管理研究，主要对美国、加拿大、英国、法国、德国、挪威、日本和韩国的农产品质量安全政府管理机构和职能进行介绍，总结了国外农产品质量安全政府管理的主要特点和发展趋势；第八章为中国农产品质量安全政府管理完善，提出中国农产品质量安全政府管理完善的总体思路、考虑重点、具体实施的措施；第九章为研究结论与政策建议，在对前面的分析和研究进行总结与概括的基础上，提出了有针对性的政策建议。

我们希望本书的出版能够为相关领域的科研、教学和领导者的决策提供资料，但由于时间仓促，还有许多需要解决的问题和不足，恳请读者对本书提出批评和修改意见。

著 者

2008年10月

【目 录】

[中 国 农 产 品 质 量 安 全 政 府 管 理 研 究]

前 言

第一章 导言	1
第一节 研究背景和意义	1
一、研究背景	1
二、研究意义	5
第二节 概念界定和研究范围	6
一、农产品的概念和研究范畴	7
二、农产品质量安全的概念和范畴	9
三、政府管理的概念和研究范畴	10
第三节 国内外研究现状	11
一、政府干预、政府职能和管理研究	11
二、农产品质量安全信息不对称理论研究	12
三、农产品质量安全规制理论、现状和对策研究	13
四、农产品质量安全消费者行为研究	15
五、农产品质量安全生产者行为研究	17
六、农产品质量安全成本收益研究	18
七、分析及评价	19
第四节 研究内容、方法和思路	20
一、研究内容	20
二、研究方法	21
三、研究思路	22
第五节 本书创新之处和不足	23

第二章 农产品质量安全政府管理的理论基础	25
第一节 市场失灵理论	25
一、农产品质量安全的公共物品属性	25
二、农产品质量安全问题的外部性	27
三、农产品质量安全的信息不对称性	29
第二节 博弈论	33
一、博弈理论	33
二、企业性质与质量选择	34
三、有限次重复博弈的产品质量	36
四、无限次重复博弈的产品质量	36
第三节 政府规制理论	37
一、政府对农产品质量安全实施规制的经济学理由	38
二、公共利益理论与农产品质量安全	39
三、部门利益理论与农产品质量安全	40
四、政府规制的改革理论	41
第四节 政府失灵理论	43
一、政府失灵的表现	43
二、政府失灵的改革措施	46
第五节 小结	47
第三章 中国农产品质量安全现状、问题及成因	49
第一节 影响农产品质量安全的因素和途径	49
一、导致农产品质量安全的污染因素	49
二、危害农产品质量安全的主要环节	50
第二节 我国农产品质量安全现状与问题	55
一、我国农产品质量安全总体水平	55
二、我国农产品质量安全存在问题	58
第三节 我国农产品质量安全问题的原因分析	60
一、生产主体分析	61
二、经营主体分析	64
三、监管主体分析	66
四、消费主体分析	67

第四节 小结	69
第四章 中国农产品质量安全政府管理运行机制研究	70
第一节 农产品质量安全政府管理目标	70
一、农产品质量安全与政府管理	70
二、农产品质量安全政府管理的多目标性	71
第二节 农产品质量安全运行——市场主体的行为选择	73
一、生产者供给质量安全农产品的动力：对农产品生产企业的调查分析	73
二、消费者对农产品质量安全的关注：对消费者的调查分析	79
第三节 农产品质量安全政府管理均衡分析	81
一、农产品质量安全政府管制效应的两重性	81
二、农产品质量安全政府管制的成本与收益	82
三、农产品质量安全政府管制的供给与需求	84
第四节 农产品质量安全政府管理的博弈分析	85
一、前提假设	85
二、模型构建	86
三、博弈分析	87
第五节 小结	89
第五章 中国农产品质量安全政府管理体系研究	91
第一节 农产品质量安全管理体制	91
一、农业部	91
二、卫生部	92
三、国家质量监督检验检疫总局	93
四、国家工商行政管理总局	93
五、国家食品药品监督管理局	93
六、国家环保总局	94
七、商务部	94
第二节 农产品质量安全法律法规体系	95
一、与农产品产地环境管理相关的法律法规	95
二、与农产品生产管理相关的法律法规	96
三、与最终产品管理相关的法律法规	97
第三节 农产品质量安全标准体系	97

第四节 农产品质量安全检验检测体系	99
第五节 农产品质量安全的认证体系	101
第六节 中国农产品质量安全管理体系存在的问题	104
一、中国农产品质量安全管理体系存在的问题	104
二、中国农产品质量安全法律法规体系存在的问题	106
三、中国农产品质量安全标准体系存在的问题	108
四、中国农产品质量安全检验检测体系存在的问题	110
五、中国农产品质量安全认证体系存在的问题	111
第七节 小结	112
第六章 中国农产品质量安全政府管理缺陷：理论分析与实证研究	114
第一节 市场机制与政府管理	114
一、从市场失灵到政府干预	114
二、农产品质量安全政府管制	116
三、从政府管制到政府失灵	117
第二节 农产品质量安全政府管理成本分析	118
一、立法成本	118
二、组织成本	119
三、执行成本	121
四、寻租成本	123
第三节 农产品质量安全政府管理行为分析	124
一、管理者风险偏好	124
二、管制者对管制目标的偏离	126
三、管理者风险偏好对农产品质量安全管制的影响	134
第四节 农产品质量安全政府管理效率分析	135
一、农产品质量安全监管人员对《农产品质量安全法》实施情况的调查分析	135
二、农产品质量安全检测人员对《农产品质量安全法》实施情况的调查分析	139
三、农产品批发市场对《农产品质量安全法》实施情况的调查分析	142
四、农产品生产企业对《农产品质量安全法》实施情况的调查分析	144
第五节 小结	147

第七章 国外农产品质量安全政府管理研究	148
第一节 国外农产品质量安全政府管理机构及职责	148
一、美国——多部门“一体化”联合监管	148
二、加拿大——分级合作、广泛参与监管	149
三、英国——立法、执法和监督分离的全程监管	151
四、法国——“一主多辅”管理体系	153
五、德国——注重风险评估的风险管理体系	153
六、挪威——立法执法分离、协调配合监管	154
七、日本——重组部门架构、三方协同制衡监管	156
八、韩国——职能分工明确的监管体系	157
第二节 主要特点及发展趋势	158
一、机构设置上是宽职能大部制，突出农业部门主体地位	159
二、监管模式上实行全程一体化监管，责任主体明确	159
三、管理、技术和执法机构之间分工明确，协调有序	160
第三节 小结	160
第八章 中国农产品质量安全政府管理的完善	162
第一节 总体思路	162
第二节 考虑重点	163
第三节 具体实施	164
一、强化政府管理	164
二、重视行业自律	165
三、实施生产者自控	166
四、动员社会监督	167
第四节 小结	168
第九章 研究结论与政策建议	169
第一节 研究结论	169
第二节 政策建议	171
一、理顺管理体制，力求协调整合、进行一体化管理	171
二、回归标准属性，促进产业联盟、实行标准化生产	172
三、加快信息建设，建立风险管理、安全识别控制系统	172

四、试行强制认证,突出检测公平、公正性	173
五、加强宣传培训,引导科学生产、科学消费	174
附录	176
一、农产品质量安全问题的消费者行为研究调查问卷	176
二、茶叶生产企业认证状况调查问卷	181
三、《农产品质量安全法》实施情况调查问卷(行政管理人员)	191
四、《农产品质量安全法》实施情况调查问卷(企业/合作组织)	195
五、《农产品质量安全法》实施情况调查问卷(批发市场)	197
六、《农产品质量安全法》实施情况调查问卷(检测人员)	199
参考文献	201

【 第一章 】

目录

导 言

.....

第一节 研究背景和意义

一、研究背景

经过改革开放 30 年的努力，我国农业和农村发生了巨大变化，农产品生产能力有了很大的提高，人们开始更加关注和重视与自身健康关系密切的农产品安全性，多年来一直潜在的农产品质量安全问题开始凸现。农产品质量安全与国际贸易息息相关，乌拉圭回合之后，以确保农产品质量安全、保护动植物健康福利和环境资源等为名义而设置的技术性贸易壁垒对农产品国际贸易的影响越来越大。对农产品生产和贸易大国来说，加快研究建立科学合理的农产品质量安全管理体系，是政府的一项重要而紧迫的任务。本书正是在此国内国际背景下着手进行研究的。

（一）国内农产品质量安全问题突出

从广东河源、信宜、福建晋江、浙江杭州、嘉兴的“瘦肉精”到安徽阜阳的“假奶粉”，从河北张北“毒菜”、香河“毒韭菜”、永年“毒大蒜”到湖南祁东“毒黄花菜”、安徽郎溪“毒茶叶”，从河北“红心蛋”到上海“多宝鱼”等等多起农产品质量安全事件，严重挫败了消费者的信心，引起了社会各界的关注和担忧，影响了农业产业的发展，甚至扰乱了社会秩序。

1. 农产品质量安全问题危及人们的身体健康和生命安全 农产品质

量安全状况直接关系到人民群众的身体健康乃至生命安全。据卫生部通报,在2006年中,全国食物中毒报告596起,中毒18063人,死亡196人,其中食用有毒动植物引起的有151起,中毒3158人,死亡85人,食用有毒动植物导致的死亡人数最多,占总数的43.37%,每年因农产品质量安全问题引发死人的事件屡见不鲜,使得国内消费者对其所消费的农产品忧心忡忡,倍感担心。据国家食品药品监督管理局发布的2006年《31个城市食品放心工程消费者满意度调查报告》显示,消费者对食品市场总体放心率仅为35.2%。近年来,两会代表有关食品安全的提案及质询数量剧增,表明消费者的身体、精神、经济诸多方面的权益已因食品不安全问题而受到了巨大的损害。

2. 不合理使用农业投入品造成农业环境的面源污染,使农产品质量安全问题进一步加剧 我国农业环境的面源污染主要是:

(1) 化肥的大量和不合理使用造成农田土壤酸化、板结,养分供应不协调,土壤微生物量和活性降低。比如,我国过量使用氮肥,而且利用率低,仅为30%左右,引起土壤中硝酸盐含量过高,造成农产品品质下降,甚至导致蔬菜中硝酸盐含量严重超标,直接危及人类健康。

(2) 农药的长期大量和不合理使用,不仅造成大气污染、土壤污染和水体污染,而且化学农药残留在作物体内形成一定的累积,造成人畜伤害。

(3) 农用地膜使用增加,污染越来越突出。未及时回收的残膜、农膜碎片进入土壤中,严重改变土壤物理性质,影响土壤的透气性,阻碍农作物根系吸收水分及根系生长,导致农作物减产,对农业环境产生“白色污染”。

(4) 畜禽粪便污染直接超标排入农业环境,使水体富营养化、水质恶化,导致土壤板结和盐渍化。我国规模化畜禽养殖业每年产生大量粪便,大部分没有得到有效的无害化处理,全国50%的湖泊富营养化,七大江河水系有5000公里不符合渔业养殖标准。

3. 抗生素、激素、化学添加剂等超标严重 尽管我国无公害农产品、绿色食品和有机食品的数量逐年增加,但总量规模发展不够。我国农产品质量安全水平整体全面推进缓慢,优质品牌农产品数量虽然不断提高,但所占比例小。从现实情况看,近几年我国农产品抗生素、激素、

化学添加剂等超标依然严重。在我国,含有“瘦肉精”(盐酸克伦特罗)的猪肉最早发现于1997年,1999年有关部门抽查“瘦肉精”的检出率为19.8%。2001年11月,北京发生首例“瘦肉精”中毒事件,14人中毒。2000年北京新闻媒体报道,对北京市部分市场农产品抽检的结果表明,有18%的农产品有害物残留超过了国家规定的标准,其中肉类超标率为17.6%,蛋品超标率为33%。在农产品生产加工过程中,为满足加工工艺的需要、延长保质期、改善产品的感观性状,往往使用不合格或超量、超范围的某些化学色素、添加剂等,造成农产食品的污染也极其严重。

(二) 国际贸易中农产品质量安全问题十分严峻

1. 农产品因安全问题导致出口屡屡受阻,影响了我国农产品国际竞争力的提升和国际贸易的发展 我国是农产品生产的大国,但不是强国,加入世界贸易组织以来,因质量问题导致我国出口农产品遭遇退货、扣押、销毁、索赔、终止合同等现象十分突出。2002—2004年,我国有近65%的出口企业不同程度地遭遇国外技术性贸易壁垒,年均损失136亿美元,其中农产食品出口损失所占比例为34%,年均损失约为33亿美元(图1-1)。

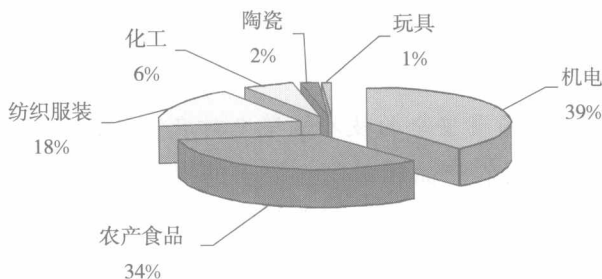


图1-1 我国不同产品类别因技术壁垒造成的损失情况(2002—2004年)

资料来源:国家质量监督检验检疫总局国外技术性贸易壁垒年度报告(2002—2004年)

我国出口欧盟的农产食品企业有61%遭遇技术壁垒,出口日本的有50%,出口美国的有44%,出口韩国的有29%,出口加拿大的有26%,

出口澳大利亚的有 20%，出口新西兰的有 19%（图 1-2）。而遭遇技术壁垒的农产品大多是我国劳动密集型产品，该类企业因受阻现象惨遭损失。如 2001 年下半年因发生舟山冻虾仁氯霉素超标事件，2002 年 1 月 25 日欧盟全面禁止进口我国动物源性食品，此举直接影响山东出口创汇 3 亿美元，浙江省仅 2002 年第一季度就减少出口创汇 1 亿美元；2002 年 7 月，日本以农残“毒死蜱”超标为由，全面封杀我国输日冷冻菠菜，仅山东省出口企业损失 300 多万美元；再如 2004 年 1 月 27 日的禽流感事件，40 多个国家对我国禽肉全面封关，不仅造成禽肉企业损失、倒闭和破产，也使整个家禽业的发展陷入危机。经对山东省诸城外贸有限责任公司的调研得知，公司按照签订合同测算，封关 3 个月，共计损失收入 3.28 亿元。

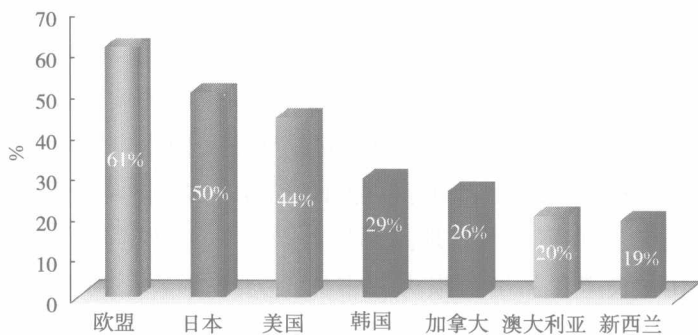


图 1-2 我国农产食品出口企业遭遇技术壁垒情况（2002—2004 年）

资料来源：国家质量监督检验检疫总局国外技术性贸易壁垒年度报告（2002—2004 年）

2. 针对农产品质量安全的技术性壁垒对农产品国际贸易的限制越来越广泛。随着人类对农产品质量安全要求的提高，世界各国纷纷制定相应的技术标准、技术法规和合格评定程序，使技术性壁垒对农产品国际贸易的限制越来越广泛，主要表现为：

（1）检验标准提高，指标范围扩大。如欧盟的要求更加严格，2002 年年初欧盟停止从我国进口鸡肉、兔肉和冻虾等产品，原因是从这些产品中检出残留抗生素，含量是 200 毫克/千克氯霉素，而当时这个检测数据在国内是无法测出的。

（2）检验程序严格而繁琐。如美国要求无论哪个国家要想获得禽肉出口到美国的资格，必须经美国农业部食品安全检验局（FSIS）认可，

以保证禽肉安全、卫生和标签正确。目前,我国能达到上述国家要求的企业还很少。

(3) 规定更加详细的食品标签法规条款。如欧盟在关于强化食品成分标注的规定中指出,凡食品中含有可能导致消费者过敏或其他不适的成分,不论含量多少,均应在标签上标明。

(4) 严格的合格评定程序和质量认证制度。如俄罗斯不断加强进口商品的强制性认证管理,我国向俄罗斯出口的大多数食品属强制性认证范围。实施这些制度必然会增加农产品的成本,使出口国的农产品在国际竞争中丧失价格优势。我国外贸企业为此要支付大量的检验、测试、评估、购买仪器设备等间接费用,另外还要支付不菲的认证申请费和标志使用年费等直接费用,制约了我国外向型经济的发展。

(5) 随时调整检验、检疫的重点。如日本在进口中实行严格的进口检疫制度,且不断根据国际农产品市场的变化随时调整其进出口检验、检疫的重点,对检疫对象分布区内有关国家的植物及植物产品实行禁止进口的政策。

二、研究意义

(一) 理论意义

1. 有助于建立和完善农产品质量安全政府管理的理论和研究方法
目前,有关农产品质量安全的研究是国内外热衷的理论前沿,从已有的研究成果来看,其内容主要集中在农产品的生产、消费和贸易等质量安全问题的讨论上,尽管农产品质量安全政府管理问题已经引起了越来越多学者的关注,但全面系统的研究尚少,还没有形成比较完整的理论体系和分析方法。因此,本书的研究非常必要而且具有十分重要的理论意义。

2. 有助于为政府提高农产品质量安全管理水平提供理论依据
农产品是食品和食品的主要原料,其安全与否与人们的身体健康和生命安全息息相关。保障农产品质量安全水平,政府管理的深层次理论基础是什么?政府面临的问题是什么?最有效的管理方式是什么?等等这些问题

目前尚存在比较模糊的认识,本书的研究对此将做出充分的解释。

(二) 现实意义

1. 可以更为有效地促进国家整体食品安全管理政策的制定和完善
农业是保障人民生产和生活的基础产业,在我国全面建设小康社会、构建和谐社会的当今,人们不仅要求吃饱,更要求吃好,吃得安全,吃得放心,这也是人民安居乐业的前提和基础。加强农产品质量安全政府管理的研究,对国家整体食品安全管理政策的制定和完善具有重要的借鉴意义。

2. 可以更为有效地规范和约束农产品生产经营行为,保障消费者的消费安全
农产品的生产是决定农产品质量安全的关键所在,要提高我国农产品质量安全水平,政府应在制定质量安全农产品生产法规和政策、规范农产品安全生产和经营行为、完善生产经营企业内部管理制度上形成机制。消费者是农产品质量安全的最终承受者,频繁爆发的农产品质量安全事件威胁了消费者的生命安全与健康,影响了消费者对安全农产品消费的信心,降低了消费者对社会经济未来发展的预期,不利于社会的长期稳定发展。所以,研究农产品质量安全政府管理对规范和约束农产品生产经营行为,减少农产品的污染,保障消费者的消费安全具有重要意义。

3. 可以更为有效地提升我国农产品的国际竞争力
在国际贸易中,许多进口国为了保护自己的农产品竞争力,纷纷采取技术性贸易壁垒来限制我国农产品的出口,这些措施表现为严格的质量、技术标准和烦琐的质量检验、检疫程序以及繁杂的包装要求。近年来,面对进口国较高的质量安全标准,我国的农产品出口企业蒙受了较大的损失,直接影响了农民收入的增加。因此,如何提高我国农产品质量安全水平,突破发达国家的技术性贸易壁垒,是目前政府亟待解决的战略问题。本书的研究有助于推进我国农业产业升级,促进农业可持续发展,增加农民收入,有效地应对技术性壁垒,提升我国农产品的国际竞争力。

第二节 概念界定和研究范围

本书的研究涉及了几个在学术界和政府监管部门非常有争议的概念,