

粮食安全

监管制度研究

曾志华 © 著

LIANGSHI ANQUAN
JIANGUAN ZHIDU YANJIU

中国社会科学出版社

粮食安全

监管制度研究

曾志华 © 著

LIANGSHI ANQUAN
JIANGUAN ZHIDU YANJIU

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

粮食安全监管制度研究 / 曾志华著. —北京: 中国社会科学出版社,
2015. 8

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6099 - 2

I. ①粮… II. ①曾… III. ①粮食问题 - 监管制度 - 研究 - 中国
IV. ①F326. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 094951 号

出版人 赵剑英
责任编辑 王 琦
责任校对 李* 雨
责任印制 何 艳



出 版 中 国 社 会 科 学 出 版 社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2015 年 8 月第 1 版
印 次 2015 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14
插 页 2
字 数 241 千字
定 价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

本书系 2012 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目：粮食安全监管制度研究（项目编号：12YJCZH268）之最终研究成果。

“本世纪监管国家的出现是建立现代工业化民主（industrialized democracy）的必要步骤……在保护各种各样的经济价值和社会价值方面，监管帮助政府取得了斐然的成绩。”^①

——OECD

“没有哪个领域的研究像监管一样，引起经济学家、法学家、政治学家等如此高度地关注，而且日益呈现出综合的趋势。”^②

——波斯纳（Eric A. Posner）

“政府对市场的管制涉及到管制机构、消费者、企业之间直接的和间接的互动关系。直接互动关系通过公开听证和规则制定过程在消费者和企业之间发生；间接互动关系则是指消费者和企业利益集团企图通过立法、行政、司法等渠道影响管制决策的活动。要理解管制市场上消费者、企业和管制机构之间的这两种互动关系，需要对行政法作一番考察。”^③

——丹尼尔·F. 史普博

① 经济合作与发展组织：《OECD 国家的监管政策：从干预主义到监管治理》，陈伟译，法律出版社 2006 年版，第 4 页。

② Eric A. Posner, “Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic and Philosophical Perspectives Introduction”, The Journal of Studies, Vol. 29, No. 2, 2000.

③ [美] 丹尼尔·F. 史普博：《管制与市场》，余晖等译，格致出版社 2008 年版，第 85 页。

目 录

绪论	(1)
一 研究缘起	(3)
二 文献综述	(10)
三 研究设计	(22)
第一章 政府监管：保证粮食安全的必由之路	(25)
第一节 粮食安全的概念界定	(25)
一 粮食安全的基本内涵	(25)
二 粮食安全的衡量标准	(31)
第二节 中国粮食安全的现状与评价	(34)
一 中国粮食安全的现状	(34)
二 中国粮食安全面临的新挑战	(39)
第三节 粮食安全监管的必然性	(43)
一 粮食安全监管的概念界定	(43)
二 粮食安全监管的现实动因	(47)
三 粮食安全监管的理论依据	(50)
第二章 中国粮食安全监管的发展脉络	(57)
第一节 中国粮食安全监管的历史演进	(57)
一 清以前的粮食安全监管	(58)
二 民国时期的粮食安全监管	(68)
三 新中国成立后的粮食安全监管	(70)
第二节 中国粮食安全监管的法治现状	(76)
一 粮食安全监管立法现状	(77)
二 粮食安全监管执法现状	(80)
第三节 粮食安全监管的行政法回应	(85)

一	行政法缘何回应粮食安全监管	(85)
二	粮食安全监管的行政法分析框架	(89)
第三章	中国粮食安全监管的机构及范围	(92)
第一节	中国粮食安全监管的机构	(92)
一	当前中国粮食安全监管的机构设置	(93)
二	域外粮食安全监管机构的模式选择	(101)
三	中国粮食安全监管机构的完善	(107)
第二节	中国粮食安全监管的范围	(115)
一	粮食安全与政府监管范围的有限性	(115)
二	确定粮食安全监管范围的基本原则	(116)
三	中国粮食安全监管范围之审视与调整	(119)
第四章	中国粮食安全监管的方式	(129)
第一节	决定粮食安全监管方式的因素考量	(129)
一	现代服务行政导向	(129)
二	“刚柔并济”导向	(130)
三	成本效益分析导向	(131)
第二节	传统粮食安全监管方式的检讨与改进	(133)
一	抽象行政行为方式	(133)
二	具体行政行为方式	(137)
第三节	非正式行政行为：粮食安全监管方式的革新	(142)
一	非正式行政行为的域外经验	(142)
二	非正式行政行为的基本内涵	(147)
三	非正式行政行为的实益与风险	(149)
四	非正式行政行为在我国粮食安全监管中的运用	(152)
第五章	中国粮食安全监管的程序	(159)
第一节	粮食安全监管的一般程序	(159)
一	公众参与制度	(160)
二	信息公开制度	(165)
三	监管效应评估制度	(169)
第二节	应急预警：粮食安全监管的特殊程序	(182)
一	粮食安全应急预警程序的主要内容	(182)

二	粮食安全应急预警程序的理论依据	(183)
三	我国粮食安全应急预警程序的检讨与建议	(187)
结论	(198)
附录	粮食行政管理部门访谈提纲	(202)
参考文献	(203)
后记	(216)

绪 论

在现代社会，监管作为政府公共管理的主要内容和时代性特征，其大多数的重要公共政策，诸如环境质量、消费者权益、知识产权定义、新技术的控制、融入全球市场等，都必然会涉及监管的问题。在某种意义上，可以说现代政府管理是否成功主要取决于监管成效如何。这对于工业国家尤其如此。例如，在美国，尽管其有解除监管的名声，但自从里根 1981 年当选为美国总统以来，其仅在联邦政府这一层面就采纳了多达 115000 条新的监管条例。在欧盟（EU），欧洲单一市场报告中就包含了 130000 页的监管内容。在发展中国家，监管同样也占据着主导地位。通常在其国内，对私人行为的监管是政府活动中最消耗人力物力的。在此之中，企业往往会面临来自各级政府的几百或几千的监管义务而不是几十，不仅如此，其每天还会不断增加新的监管义务。^①

自从学界所承认的政府监管（government regulation）制度产生以来，有关政府监管的理论已经经历了一百多个年头，目前已日趋成熟。从 20 世纪 80 年代末开始，国内学者也开始从最初的翻译介绍逐步发展到对政府监管制度的分析与探讨。改革开放以来，中国政治、经济体制发生了令人瞩目的变化，这集中体现在政企分开、政府职能转变、中央与地方关系调整、行政机构改革、公民自主性调整等方面，尤其以政府职能转变为例，过去计划体制下的全能政府是具有多重身份的：管理者、市场监管者以及企业所有者，其运行成本远远大于收益。而目前从全能型政府走向服务型政府下的政府管制，“中国与西方国家对待市场经济的态度与方式，

^① See Scott H. Jacobs, “Current Trends in the Process and Methods of Regulatory Impact Assessment: Mainstreaming RIA into Policy Processes”, in C. H. Kirkpatrick and David Parker (ed.), *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Edward Elgar Publishing, 2007, p. 17.

正在殊途而同归。”^①

而中国粮食市场的诞生和发展，则可以说是中国全能型政府转变的缩影，市场经济中的粮食市场需要的是公平、透明、效率，而不是计划经济体制下的管制。就目前而言，我国亟须建立一个能够保证粮食市场公平、透明、效率以及自由竞争环境的监管体制，而在此之中，我们现时代的公法到底应该扮演一种什么样的角色呢？

从目前的研究现状来看，当前学界对粮食安全的研究多是以经济学为视角，而鲜有来自于法学角度的关注，更不用说出自系统的行政法学研究。这一状况，明显地不合时需。因为，正如美国德芙林法官早在 20 世纪 50 年代所言：“现在，对于有效的控制行政机关的问题，普通法已经无力提供任何满意的解决途径了。责任正落在国会的身上，……首先是密切关注那些委任给行政机关的权力，……其次是控制行政机关行使被授予权力的方式。”^②质言之，随着时代的变迁，国家在行政法治中的角色正在逐渐变化，即国家“守夜人”的影响正在逐渐消退，代之而起的是“监管国家”。在此之中，行政法作为规范监管国家的主要手段，它主要通过规定政府干预私权利（包括市场主体的权利）的界限、程序、方式等来控制监管权的行使，促使监管主体公平合理地监管被监管者。

事实上，行政法与现实社会确实存在着密切的互动，也正是因为这些互动使得行政法自身体系得到了进一步完整化和精细化。在本书，我们认为行政法并非被动的回应社会的需求，行政法的发展形貌也不只是单纯的社会镜映，亦有纳入自我体系的修补，并透过这样不断进行内在深化的过程，形塑出行政法的动态趋势。^③

也正是因为基于如上考虑，本书认为从行政法角度对粮食安全监管作较为系统深入地探讨将具有重要的理论和现实意义。具体来说，本书将以实现政府对粮食安全的良好监管为目标，以监管权为主线，围绕粮食安全政府监管权的配置、运行与监督，就粮食安全监管的正当性、必要性、监管主体、监管范围与手段、监管程序以及对监管者的监管等问题展开研

① 沈岍：《谁还在行使权力——准政府组织个案研究》，清华大学出版社 2003 年版，第 21 页。

② P. Devlin, “The Common Law, Public Policy and the Executive”, (1956) Current Legal Problems 1, pp. 14—15.

③ 叶俊荣：《行政法》，《台大法学论丛》2010 年第 2 期。

究，以期对粮食安全监管的革新和粮食安全的保障起到些许作用。

一 研究缘起

(一) 问题的提出

20 世纪后半叶，作为人类历史上前所未有的繁荣时代，经济、科技都呈现了惊人的发展和进步。但是到了 20 世纪后期，伴随着经济的发展，人口的增长，世界粮食需求不断增加，粮食安全议题深受国际社会关注。根据联合国预测，2050 年全世界人口将增至 93 亿，比 1999 年的 60 亿增加 20 亿或 33.3%。^①随着人口的不断增长，预期粮食需求将继续大幅度增长，而粮食生产则可能随着耕地的减少、气候的变化、城镇化的进一步推进等新旧因素的影响而充满诸多不确定性。

根据一项最新的统计数据，即联合国粮食及农业组织（Food and Agriculture Organization of the United Nations，简称 FAO）、国际农业发展基金会和世界粮食计划署在其联合发布的《2012 年世界粮食不安全状况》中按照膳食能量供给量的分布情况等对全球营养不足人口的数量及比例做的最新估算，在 2010—2012 年间，全球长期营养不足人口接近 8.7 亿，也就是说，在全球人口中，有近 15% 的人处于营养不足状态。并且，在上述人群中，我们必须看到多数人是生活在发展中国家，估计共有约 8.5 亿人。面对现时代饥饿人口数量如此之高，我们认为这确实非常让人难以接受。而除此之外，FAO 在另一项调查报告中还指出，虽然 2008 年全球饥饿人口数首次下降，但目前全球仍然有 9.25 亿人口遭受饥饿，尤其是 2008 年世界粮食危机的爆发，使得粮食安全更加备受关注。^②通过对近年来各国不断经历的粮食危机进行研究，大家可以发现当今世界粮食危机呈现一个显著的特点，即“有钱不一定买得到粮食，即使买到了粮食，也不一定安全”。从世界各地的粮食危机演变来看，当今粮食危机已告别了过去的整体性供不应求，而表现为粮食总体供应宽松下的局部地区粮食供

^① 参见联合国人口基金会《世界人口白皮书》（2011）。

^② 当时俄国与印度等 18 个国家限制了粮食出口，国际谷物交易几乎完全中断，埃及等 13 个国家则因缺粮发生暴动与示威，数百人至数千人因此丧命，而在这些粮食出口国国内也出现了粮食抢购现象。实际上据联合国粮农组织统计，当时这场全球粮食危机中有 37 个国家发生了因粮食问题引起的社会骚乱。FAO：《2008 年世界粮食不安全状况：高粮价与粮食安全威胁与机遇》，<http://www.fao.org/docrep/011/i0291e/i0291c00.htm>，最后访问日期：2014 年 1 月 20 日。

应不足和粮食价格危机。^①

面对上述情势的变化,我们认为必须转变过去的那种思维定式,即单纯从经济利益角度看待粮食,把粮食当作纯粹的经济作物,完全可以按照市场机制交易。事实上,自古以来,粮食与其他经济产品最大的不同就在于它首先是政治的,只有在供给不存在任何障碍时,粮食交易才服从经济法则。上述这一规则的运用,在2008年的世界粮食危机中已经得到了充分体现。根据有关学者研究,在世界“扁平化”^②后,没有哪一个国家可以在粮食方面完全的自给自足。虽然在通常情况下,它们可以按照其各自的需要进行粮食贸易,但是一旦世界粮食市场出现问题,则肯定会波及全球绝大部分的国家。在现实中,随着世界人口的增加、气候变化、饮食变化等因素对粮食贸易的影响,粮食市场变得越来越不稳定。因此,如何改善粮食问题,提高粮食安全,将是21世纪世界各国和国际组织共同面临的问题。^③

粮食作为人类生活最重要的必需品,在我国社会经济与政治中历来都占据和发挥着十分重要的地位和作用。自汉代以来,“民以食为天”这句话已经成为人民的共识,“箕子之农用八政,而以食为首。”粮食如果出了问题,将关系到王朝的兴亡,因此,有关粮食的生产、储存、流通和分配都是我国历代王朝的首要政务。就现阶段而言,我国人口众多,人均耕地面积比较少,自然资源相对短缺,有效耕地面积相对不足。而作为粮食生产消费大国,虽然经济的发展对于满足人民粮食需求起到了重要作用,但伴随着人口的不断增加和耕地的持续减少,粮食供求紧张的隐患一直存在。

作为发展中的人口大国,我国对国际粮食市场的依赖是极其有限的。目前,国际粮食市场每年的贸易总量大概在5亿吨左右,即使全部购买下

① 根据FAO统计数据显示,即使在2008年世界粮食危机,五大粮食出口国的供应量也超出正常市场需求量的16.2%。

② 托马斯·弗里德曼在其《世界是平的:一部二十一世纪简史》一书中分析了21世纪初全球化的过程,书中的论题就是“世界正被抹平”,意指在网际网路、数位化个人工具、外包、国际分工等大趋势下,世界各个角落的人们可以空前的彼此接近,从而处在一个全新的层面竞争与合作。

③ Klatzmann在Nourrir l'“humanite” Espoirs et inquietudes (1991)一文中,阐述了身在21世纪的高科技、高度资讯化的时代,世界上的每个人在饮食方面,都应该被充分满足,此谓人类在生存上的权利。

来也不足以满足我国粮食需求的 50%。因此,就我国而言,粮食安全必须立足于国内自主供给。正如习近平总书记指出的那样,“我国有 13 亿人口,如果粮食出了问题谁也救不了我们,只有把饭碗牢牢端在自己手中才能保持社会大局稳定”。李克强总理也强调,“我国的工业化、城镇化进程不可逆转,十几亿人的吃饭问题谁也背不起,只能立足国内”。^①虽然现阶段我国粮食生产的势头良好,近几年来还实现了连续增产,但是由于我国人口多、耕地少的基本国情没有改变,因而中国目前的粮食供求只能说是刚刚平衡,也就是经济学上的“紧平衡”,农业生产仍然是国民经济的薄弱环节,十几亿人口的吃饭问题仍是我们需要面对的头等大事。此外,近年来中国和全球部分地区时有发生突发公共卫生事件和重特大自然灾害,如冰雪、地震和海啸等,由此而引发的粮食供给不足或群众因为心理恐慌抢购粮食等粮食安全问题,^②尤其值得我们关注和探讨。

在现实中,保证粮食安全,这不仅意味着要有足够的粮食供应,而且还要保证人们随时买得起也买得到日常生活所需要的粮食。对于粮食领域的管理,近现代国家大致经历了一种从过去全面监管到现在放松监管的发展历程。在现代,放开粮食市场,就是要打破法律上的特许与独占经营,使民间资本能够参与竞争,在粮食管制解除之后,能够自然激发粮食经营者的投资意愿,促进经济繁荣。与此同时,我们知道市场自由化有三个时期:准备期、竞争期和成熟期。其中,每一个时期都会出现与该时期不符合的异象:比如,在准备期,众多的利益主体都会希望自己进入到开放的名单里,然而由于名额有限,因而就会有利益主体私下的游说,通过各种关系接触影响开放的门槛、数量等,极易出现“俘获”。到了竞争期,各利益主体之间的纷争更是突出,比如民营企业与公营企业之间,由于不对等竞争而导致不正当竞争行为等,更有甚者,民营企业还可能结成各种利益团体来获取更多的利益。即使其顺利地通过了准备期和竞争期的困扰,进入成熟期,这也并不意味着自由化的市场就已经取得了成功。因为,在经历残酷的竞争之后,众市场主体均尝过苦头,于是很可能相互勾结结成联盟以垄断市场,进而造成财团垄断的局面,实际上这是更加糟糕的市

① “三部门:支持全国高校师生爱粮节粮倡议”,人民网:<http://politics.people.com.cn/n/2013/0522/c1001-21575246.html>,最后访问日期:2014年1月18日。

② 如在中国 2008 年的汶川地震、2010 年海地地震和 2011 年日本地震中,都出现了不同程度的粮食供给不足和粮食抢购现象。

场,若是走到这一步,则意味着之前所有的努力全部都白费了。

之所以会出现如上局面,其根源即在于完全的自由化并不等于放任不管,在此之中,粮食监管机构很可能没有做好事前的规划和事后的有效监管。在完全放开市场的时候,若是事前有审慎的规划,事后又有完善的监管机制,毫无疑问,这将能有效地防止监管放松所带来的副作用。面对这一情势,由于主张通过政府公权力介入以防治和矫正粮食市场自由化的正当性问题应当不存任何疑义,因而,此处需要重点解决的问题,将是政府如何介入的问题,即政府对粮食安全监管的适度性问题。

在本书,笔者之所以主张以行政法的基本理论来回应政府粮食安全监管问题,这不仅因为政府监管与一般行政管理有共同之处,^①而且在于其是同时作为一种经济和法律现象而存在的,只不过最早研究政府监管并且硕果累累的是经济学。事实上,政府监管中的监管主体、范围、方式和程序等都涉及行政法的问题,其具备天然的公法属性。

“政府监管的发展过程,也是现代公法调整与规范的过程。”^②它自然应当属于公法的研究范围。正如某学者所言,人文社会科学的研究不应该再停留于过去的一张纸、一支笔,坐而论道,从而忽视了具体的社会问题。“行政法生命在于适应社会的需求,政府职能的变化就是行政法发展的依据。”^③“如何使中国的行政法学能够恰当地描述和解释中国的行政法现象,为中国行政法的制度创新提供实证基础和学术支持。”^④行政法现在的发展,实际上反映了政府对于社会现实的需要,例如,通过政府对SARS、禽流感、毒奶粉等事件的回应,我们可以看到行政监管运作的实际效果。

政府监管是经济发展中不得不面对的问题,对于粮食安全监管目前已经有不少的声音直指政府的监管不力或者监管不当。虽然行政法学者已经

① 茅铭晨在其所著的《政府管制法学原论》一书中,探讨了政府管制与一般行政管理的五个共同之处:第一,主体都属于行政系统的机关或机构;第二,对象都属于立法、司法之外的行政事项;第三,目的都是为了实现政府管理的某种目标;第四,行为性质都属于行政法上的“行政行为”;第五,要求都应当依法进行,并受到法律的监督,包括立法监督、行政监督和司法监督。参见茅铭晨《政府管制法学原论》,上海财经大学出版社2005年版,第5页。

② 黄毅:《当代中国政府监管的公法规范——政府改革中突出的法律问题》,载中国行政法学会《行政管理体制改革的法律问题》,中国政法大学出版社2007年版,第87页。

③ 于安:《行政法生命在于适应社会需求》,《法制日报》2007年3月2日。

④ 包万超:《面向社会科学的行政法学》,《中国法学》2010年第6期。

意识到这些问题，但是多数的回答是进行过程方面的改革，诸如采取更大力度的行政监督措施，或者利用法律解释的新方法，而不是清楚地就有关管制国家的实体目标和规范应当是什么给出实体性的回答。^①面对此种情况，我们认为行政法学界应当做的以及思考的是，粮食领域需不需要真正的政府监管？如果需要，那么，政府应当如何监管？监管权如何配置？行使的界限在哪里？政府该使用何种手段与方式进行监管？监管权的行使应遵循什么样的程序？如何防止监管权的滥用与异化？如何通过适当的监管以同时保证促进经济发展和公共福祉？以上问题，构成了本书研究的逻辑起点，亦构成了本书研究的主要内容和目的之所在。

（二）研究的意义

在现代社会，科技的进步、经济的发展以及粮食的充足，均很容易使人们忽视粮食问题。然而，在经历了2008年全球粮食危机之后，许多国家又开始了反思粮食安全问题的征程。我国粮食安全问题，既是世界粮食安全问题的一环，也是各利益主体之间矛盾和冲突的一个集中反映。当今中国正处于政治、经济、社会、生活全面变革与转型关键时期，社会中各种矛盾尤显突出，粮食安全问题乃是种粮者、经营者、消费者、政府之间利益冲突的集中表现。对粮食安全领域的利益矛盾和冲突进行深入研究，并用制度化、法治化的方式加以解决，对于化解社会矛盾、推进社会转型和法治国家建设均具有重要的现实意义。

本书旨在以我国粮食安全监管为研究对象，通过考察我国粮食安全监管的发展脉络、现行粮食安全监管制度的缺陷与不足，进而试图为构建和完善中国粮食安全监管体系提供参考。笔者以为，本书研究的意义和价值从宏观而论有如下几点：

第一，在理论上，有利于行政法学研究领域和研究方法的拓展，促进行政法学理论的深化。政府监管研究的兴起，为众多的社会科学研究提供了一片极为广阔的疆域。最早开拓这一研究领域的是西方的经济学家，因此，关于政府监管早期的研究大多来源于经济学家的观察，他们使用了一系列术语概念来解释这些现象，为此，今天其他学科研究政府监管时很多的概念都是使用的经济学领域的术语。后来政治学、社会学、文化人类学

^① 参见[美]约瑟夫·P.托梅恩、西德尼·A.夏皮罗《分析政府规制》，苏苗罕译，载《法大评论》第3卷，中国政法大学出版社2004年版，第226—227页。

等学科也加入了该研究行列，并取得了突出的成就。此外，自20世纪80年代伊始，美国行政法学界也将目光投向了这片新领域，他们从行政法的角度来研究政府监管的实质。但总体说来，行政法学对政府监管的研究明显落伍了。以20世纪的中国为例，其行政法学研究多是以注释法学作为指导的，对此奥斯丁的分析法学、凯尔森的纯粹法学以及哈特的概念法学都为其提供了理论基础。事实上，注释法学作为19世纪晚期行政法学所发展的一门独立学科方法论基础，其在促进行政法学革新的同时亦同时限制了行政法学前进的步伐，囿于注释法学的分析框架，其容易与真实的世界脱轨。随着社会法治环境的变迁，诸多社会问题均有赖于学者从公法学角度加以分析，由此公法学理论运用的领域在不断扩大，实践功能在不断增强，这也间接体现了公法的自身价值。

行政法实践功能的实现，需要行政法研究方法的革新。首先是社会实证分析方法的运用，当代的中国正处于一个前无古人的社会转型期，各种各样的社会现象为各社会学科（包括法学）提供了丰富的素材，就行政法学研究而言，社会实证方法的运用具体表现为门类繁多的部门行政法的发展，要求研究者通过细致入微的实地调查和定量分析，关注真实世界的行政法问题。目前国内行政法学界关于政府监管的研究，既已具有浓厚的社会实证色彩，但这一研究总体上仍处于国外资料、研究方法的介绍和翻译阶段，用各种实证的方法调查、获取中国的管制资料，“真正关注中国社会中的管制问题，尚需学者作出不懈努力。”^①其次，是经济学方法的运用。在一些行政领域，传统的法学方法鞭长莫及，而经济分析方法则游刃有余。^②比如，对于经济管理领域的政府监管，为防止监管失灵而对政府干预行为的经济分析。

目前在法学之外，其他的学科都大量的撷取其他学科领域的方法论，尤其是社会学和经济学，并在此基础上，进行跨学科的交流与对话，以重新创新解释自己的学科理论。相反，法学的发展却极少这样的现象，甚至是一种排斥其他学科的态度，逐渐的孤立于其他学科，这是极其不利于法学发展的。其直接后果，就是法学对于这些社会现象的分析，以监管为例，仅做法律制度或法律规则的逻辑分析，很少有经验性分析，就是对法

① 陈红：《行政法与行政诉讼法学》，厦门大学出版社2006年版，第21页。

② 杨解君：《走向法制的缺失言说（二）》，北京大学出版社2005年版，第207页。

律制度本身的研究也很少有经验性内容的支撑。因此，目前法学的缺失在于法学研究不探讨构成其学问前提的各种社会资源、制度的性质、结构等问题，却又以这些作为预设的前提，通过演绎分析社会关系。以食品安全监管为例，现有公法学者似乎正在集体失语，即他们几乎都倾向于将粮食安全本身的性质、结构，以及粮食安全与周边环境的关系，比如其是否是某项权利的对象（生存权或粮食权）、这项权利的所有者、权利的范围等问题排除在研究视域之外。这可能直接导致法学失去自身的正当性以及与现实世界的脱节。事实上，在国外，将政治学、社会学、经济学等学科的研究成果应用于法学已有很大的发展，最明显的莫过于法律社会学、法律经济分析等。^①

因此，“当今对行政法的研究不应当局限于行政法本身，要充分注意相关学科的知识 and 研究，要将行政法的理论问题放到更大的背景、更大的视野里去，以丰富和发展行政法学的基本理论。”^②

第二，在实践上，有利于促进国家构建良好的食品安全监管体系，并引起法学界对粮食安全问题的重视。自古以来，粮食安全就是制约人类生存和发展的基石。就现阶段而言，我国粮食安全正面临着诸多新的问题和挑战，在此基础上，如何最大限度地保障国内粮食安全，必然需要科学的理论做指导。具体来说，当前对于粮食安全问题的研究，不仅需要学界进一步分析粮食安全的影响因素、成本与收益、目标模式等理论问题，更需要透过对如上问题的现实分析，探讨如何保障粮食安全。

传统的粮食安全关注的是粮食的生产安全，即只要保证足够的产量，粮食就是安全的。就总体而言，中国目前乃至很长一段时间仍要面临着耕地不足、水资源紧缺、气候环境恶化等生产风险，这些问题当然需要解决。但是，从20世纪世界各国出现的粮食危机来看，很多并不是粮食产量的问题，而是与粮食流通有关。因此，研究粮食安全，不仅要研究生产

① 法律社会学早在19世纪既已出现，该理论学说认为法律本身就是一种重要的社会现象。因此，当时主要的社会学家都对法律有所研究，如马克斯·韦伯、卡尔·马克思、涂尔干、托克维尔等，此谓法律社会学之开始。法律经济分析，主要源于1960年罗纳德·科斯发表的“社会成本问题”，该论文提出的科斯定理，被视为是法律经济学的奠基之作，法律经济学也成为美国的一门显学，各大学的法学院均开设法律经济分析课程。至于公共选择理论，可参照詹姆斯·M. 布坎南、戈登·图洛克在1962年共同发表的“The Calculus of Consent”。

② 王学辉：《行政程序法精要》，群众出版社2001年版，第368—369页。