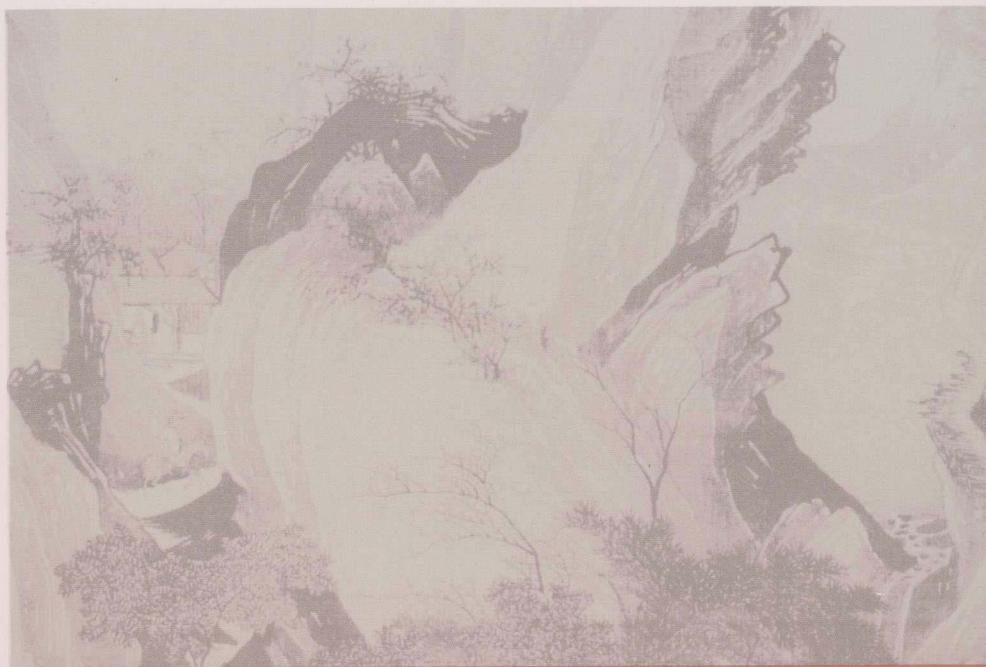


刘小红 著



NONGCHANPIN

ZHILIANG FALU GUIZHI YANJIU

农产品质量法律规制研究



中国政法大学出版社

013058720

D922.294.4

55



NONGCHANPIN
ZHILIANG FALU GUIZHI YANJIU

农产品质量法律规制研究



中国政法大学出版社



北航

C1665231

D922.294.4
55

图书在版编目 (CIP) 数据

农产品质量法律规制研究/ 刘小红著.-- 北京: 中国政法大学出版社,
2013. 6

ISBN 978-7-5620-4840-4

I. ①农… II. ①刘… III. ①农产品-产品质量法-研究-中国 IV. ①
D922. 44

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第144024号

- 书 名 农产品质量法律规制研究
NONGCHANPIN ZHILIANG FALU GUIZHI YANJIU
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088
邮箱 academic.press@hotmail.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908437 (编辑室) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm×1230mm 32 开本 6.500 印张 153 千字
- 版 本 2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4840-4/D·4800
- 定 价 20.00 元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

序

在崇尚优越生活质量的今天，人们对农产品的消费需求已向着优质、营养、安全的方向转变。然而，这一需求与我国目前的农产品质量状况极不协调。近年来，毒大米、毒韭菜、注水猪牛肉、瘦肉精、膨大剂蔬菜等问题农产品严重威胁着人们的身体健康和生命安全，也成为增强我国农产品国际贸易竞争力的主要障碍。大头奶粉、结石奶粉等事件的发生也曾一度引起国民恐慌，甚至影响我国农业的发展和社会秩序的稳定。如何提高农产品质量，是当今亟待研究和解决的重要课题。

导致农产品质量出现安全问题的原因是复杂的：首先，有一家一户方式的小规模生产因素，一直以来，我国农业生产经营方式都是以单个农户经营为主的，根据国家统计局公布的第二次农业普查主要数据公报，2006年末，全国共有农业生产经营户20 016万户；其次，有不法者的趋利因素；再次，有产业转型中利益主体趋多且利益关系复杂的因素；最后，还有监管体制不顺和监管缺位等因素。其中，制度的不完善是最根本的原因之一。如农产品生产者、经营者法律意识淡薄，消费者维权意识差，不懂得、不善于运用法律手段维护自身权益；尽管《农产品质量安全法》已经实施，但似乎并没有彻底改变农产品质量的糟糕现状。现有的法律法规也存在滞后性，以及协调性、配套性差等问题；在法律实施上，也存在相关部门不严格执法，

对农产品质量违法行为听之任之，甚至执法腐败等现象。

农产品质量立法源于人的安全需要、健康权的需要和国家国际竞争力增强的需要。安全是人类生存的基本前提，人类只有自身安全得到保障，才能谈及其他；健康权是人身权的一项重要内容，是享有其他一切权利的基础，是与生俱来的权利；国际农产品贸易的竞争，既是价格竞争，更是质量安全优势的竞争。秩序价值、正义价值是农产品质量立法的重要价值。农产品质量法律制度通过规定农产品生产者、经营者的义务，建立并维护农产品生产者、经营者自身诚实信用的行为和他们之间平等、有序的市场竞争关系；农产品质量法保障了广大消费者的权利，同时又兼顾弱势农业生产者利益，促进共同发展，保障共同福利，体现了农产品质量法的正义价值。同时，文章也从市场失灵、博弈论等理论出发，从生产经营方面和消费方面对农产品质量安全保障机制发生作用的客观环境进行了分析，为农产品质量安全保障机制充分发挥作用寻找理论依据和实践基础。

在因农产品质量而导致的一系列安全事件的背后，是身心俱疲的政府监管者，也是饱受疾苦的农产品生产者和经营者，更是谈吃色变的消费者。本书研究的最终目标，就是通过建立和完善农产品质量法律制度体系，确保我国的农产品质量符合大众所要求的安全性、优质性标准。让所有的农产品消费者，不再为“吊白块”、“盐酸克伦特罗”、“苏丹红”、“三聚氰氨”而提心吊胆，这也是上至政府，下至百姓的共同心愿。

本书在写作的过程中得到了很多前辈、老师和朋友们的关心、支持和帮助。首先，感谢我的硕士生导师胡光志教授！先生常常教学生治学与为人的道理。在本书的写作过程中，胡老师更是倾其全力，从选题到大纲再到修改定稿，无一不渗透着胡

老师辛勤的汗水。感谢我的博士生导师许明月教授！许老师不仅是一位治学严谨的学者，也是一位思逾慈父的长辈。感谢西南政法大学经济法学院卢代富教授、张国林教授、盛学军教授、岳彩申教授、张怡教授、江帆教授、李树教授、邓纲教授。生活在经济法学院的大家庭里，每时每刻都在体会着感动与温馨。感谢西南政法大学应用法学院，没有他们的全额资助，本书的出版恐怕得再假以时日。

最后，感谢我的家人对我工作的理解和支持，并给予我无微不至的照顾。

刘小红

2012年10月11日

目 录

序	1
导 论	1
一、选题背景、目的与意义	1
二、国内外研究现状	6
三、本书研究方法与创新说明	10
四、本书主要内容与结构安排	12
第一章 农产品质量问题的提出	16
第一节 相关概念分析	17
一、产品	17
二、农产品	19
三、农产品质量	24
四、转基因农产品	27
第二节 我国农产品质量现状	30
一、总体质量安全水平较高	31
二、部分质量问题突出	32

三、安全性堪忧	35
第三节 农产品质量问题的法律原因分析	37
一、法律意识上的原因	38
二、法律制度上的原因	39
三、法律实施上的原因	40
第二章 农产品质量法律规制的理论基础	42
第一节 市场失灵理论与农产品质量安全	42
一、市场失灵	42
二、农产品质量与信息不对称	44
第二节 博弈理论与农产品质量安全	48
一、博弈论	48
二、农产品质量特性的博弈	49
第三节 农产品质量法律规制的正当性基础	52
一、人的安全需要	52
二、人的健康权保障	55
三、国际竞争力增强的基础	57
第四节 农产品质量法的价值分析	59
一、秩序价值	60
二、正义价值	62
第三章 农产品质量立法规制之实践	64
第一节 国外农产品法律规制状况及启示	64
一、国外农产品质量法律规制现状	65

二、启示	73
第二节 我国农产品法律规制现状及其评价	74
一、我国农产品质量法律规制现状	74
二、评价	79
 第四章 我国农产品质量立法的法律制度框架	
构建	82
第一节 构建农产品质量安全法的前提	82
一、选择最适宜的法律	82
二、架构完备的体系	83
三、明确有关责任	84
第二节 农产品质量法律体系	85
一、《农产品质量安全法》的基本原则	85
二、《农产品质量安全法》的体系结构	90
第三节 《农产品质量安全法》的部门法定位	111
一、独立的基本法	112
二、《农产品质量安全法》的经济法属性	114
 第五章 农产品质量监管中的政府作用	119
第一节 政府加强农产品质量监管的必要性与	
可行性	119
一、政府加强农产品质量监管的必要性	119
二、政府加强农产品质量监管的可行性	121
第二节 政府失灵与农产品质量安全监管	123

一、政府失灵	124
二、政府失灵下农产品生产经营者的风险	126
三、政府失灵的避免	128
第三节 我国的农产品质量监管机构	131
一、现有监管机构的多元化	132
二、监管机构设置应合理化	133
第四节 政府在农产品质量监管中的职能定位	134
一、规范农产品市场准入秩序	134
二、理顺农产品质量安全管理体制	135
三、完善农产品质量安全监管手段	135
结 语	138
附录一	139
附录二	150
附录三	166
参考文献	190

导 论

一、选题背景、目的与意义

(一) 选题背景

“民以食为天，食以安为先。”农产品质量问题不仅关系到社会进步、经济发展和人民生活水平的提升，也是我国构建和谐社 会、解决民生问题和建设社会主义新农村的重要内容。随着经济全球化、贸易自由化和国际农产品贸易的迅速发展，各国政府、社会各界均意识到农产品质量问题的重要性。有关农产品质量安全的理论和实践问题也都成为了热门话题。

1. 数量矛盾转变为质量矛盾

农产品质量问题是一个与人类生存密切相关的问题，它不仅涉及需求满足和社会福利改善问题，也涉及资源配置和环境保护，更是农业获得可持续发展的重要环节。改革开放以来，有数据显示，农业在我国国民经济中的份额呈下降趋势，但毋庸置疑的是，农业仍然是第一产业，在整个国民经济和社会发展中仍然具有十分重要的地位。中国是世界上第一人口大国，解决食品供给问题更具有特别重要的意义。因此，新中国的首要任务就是促进农产品数量增长，解决广大人民的温饱问题。目前，这一问题随着我国农业的发展已经得到解决。摆在广大人民面前的矛盾已经由建国初期的数量矛盾转变为人民群众日

益提高的农产品安全需求与农产品质量问题恶化的矛盾。十一届三中全会以来,我国农业和农村经济发生了深刻变化,已经进入了一个新的发展阶段。全面加强农产品质量安全管理成为了新阶段确保我国食品安全的一个重要方面。截止 2010 年,我国粮食总产量达 54 647.7 万吨,油料 3 230.1 万吨,棉花 596.1 万吨,肉类 7 925.8 万吨,水产品 5 373.0 万吨。^[1]农产品作为食物的最主要初级形态,其数量已经基本能满足人民群众的消费需求,而保证质量安全已经成为了新时期需着力解决的问题。

2. 技术壁垒问题严峻

我国是农产品出口大国。改革开放以来,我国农产品国际贸易从无到有,规模不断扩大。加入世贸组织以后,我国农产品日益融入国际市场。2008 年,农产品贸易总额为 991.6 亿美元,到 2011 年,农产品贸易总额达到 1 556.2 亿美元,成为世界第三大农产品贸易国。

鉴于农业对本国经济发展的重要作用以及为本国农业从业人员的利益考量,各国政府纷纷采取各种措施保护本国农产品在国际贸易中的优势地位。同时一些国家凭借科技优势,以保护环境和人类健康为借口,通过立法或制定严格的强制性技术规范,设置绿色壁垒、技术壁垒。由于我国农产品缺乏质量优势,且数种农药残留量超标^[2],在农产品贸易中,因质量问题导致的退货、扣押、销毁、索赔、终止合同等事件时有发生。这种种规定对我国农产品的出口造成了极大障碍,成为我国农产品进入国际市场的一道无形屏障。2002~2004 年,我国有

[1] 中华人民共和国国家统计局编:《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2011 年版。

[2] 相关报道见:“对农业部农药检定所顾宝根副所长进行采访”,<http://www.help-poverty.org.cn>, 2004-06-18。

近 65% 的出口企业不同程度地遭遇国外技术壁垒, 年均损失 136 亿美元, 其中农业食品出口损失所占比例为 34%, 年均损失约 33 亿美元。日本是我国的农产品主要出口国, 2006 年, 日本出台了“肯定列表”制度, 对输入日本的食物农产品的化学残留物质限量做出重大的系统修改, 加大了对食品农产品药物残留监控。我国出口日本的农产品因此频频超标被扣。2008 年, 我国有 36.1% 的出口企业受到国外技术性贸易措施不同程度的影响, 全年出口贸易直接损失 505.42 亿美元。影响我国农产品、食品出口的技术性贸易措施主要是: 食品中农兽药残留要求, 食品添加剂要求, 重金属等有害物质限量要求, 细菌等卫生指标要求以及加工厂、仓库注册要求等。^{〔1〕}

(二) 选题目的

农业是国民经济的命脉之一, 而农产品问题是关系国计民生的大问题, 是国家经济发展和社会稳定的基石。

随着我国人民生活水平的不断提高, 自我保健意识的逐步增强, 人们越来越重视自身健康, 农产品消费需求正向着优质、营养、安全的方向发展。然而由于农产品生产环境的污染; 农药、化肥的不当使用; 不法奸商的恶意行为等因素致使农产品中残留的有毒有害物质严重超标, 加之现有法律制度不完善, 也使得此类现象层出不穷。近年来, 我国各种新闻媒体上不断出现有关农产品质量安全的报道: 面粉加入“雕白块”, 水果喷施“膨大剂”, 水产品添饲避孕药, 蔬菜喷洒有毒农药, 大米有毒, 猪肉牛肉注水、添加瘦肉精, 鸡鸭喂食抗生素等食品安全事

〔1〕 国家质检总局通报 2008 年国外技术性贸易措施中对中国出口企业影响调查结果, <http://gjhzs.aqsiq.gov.cn/gwusblbg/200906/t20090626-119898.htm>。

件频频曝光,也屡有农产品中毒事件的发生。^[1]一时间,人们似乎生活在一个缺乏基本食品安全的空间里。在国际贸易中,我国农产品往往凭借价格优势占据优势地位,然而,这种低价战略并不能实现我国农业的可持续发展。低价背后的品质低劣也往往成为各国退货、索赔的有力借口。因此要从根本上解决农产品国际贸易问题,关键在于提高我国农产品质量。由此可见,农产品质量关系到人民生命安全、身体健康,关系到我国农产品在国际上的竞争力,关系到社会的稳定和发展,提高农产品质量势在必行。而法律作为上层建筑,是调整社会经济关系的最主要手段。完善现行农产品质量法律制度,是规制和提高农产品质量的最重要和最根本的选择。

本研究从经济学视角对信息不对称等市场失灵现象导致的农产品质量安全问题,信息不对称的农产品市场上的生产者、销售者和消费者的经济行为,来自农产品质量特性的博弈等问题进行了理论和实证研究,进而提出构建和完善我国农产品质量法律规制的框架体系。

(三) 选题意义

农产品质量安全直接关系到人民群众的日常生活和生命安全。随着我国农村和农业发展进入新阶段,建设社会主义新农村,发展高产、优质、高效、生态、安全的现代农业也必然要求加强农产品质量安全管理。特别是我国加入 WTO 之后,农业对外开放程度不断提高,市场竞争更加激烈。而质量问题恰恰是农产品市场竞争的关键因素,也是一些国家设置农产品贸易壁垒的主要借口。因此规制农产品质量安全,推进农业标准化,提高农产品质量安全水平就显得尤为重要。研究我国农

[1] 相关报道见中新网:“农药残留超标中毒事件频发农产品安全存隐患”,
<http://www.chinanews.com/jk/2012/07-17/4037010.shtml>, 2012-07-17。

产品质量安全法律规制有着较强的理论意义与深远的现实意义。具体表现在以下几个方面：

1. 有利于完善现有的理论研究

本文考察了我国农产品质量安全的现状，对产生质量问题的原因进行了较深入的分析，并对有关发达国家农产品质量安全法律制度进行了比较分析研究，从新的视角研究我国农产品质量安全问题。并提出完善我国农产品质量安全的法律调控机制和法律保障体系的相关建议，有助于促进农产品质量安全法制体系的进一步发展。

2. 有利于保障消费者身体健康

近年来，农产品安全面临的形势比较严峻，频繁发生的食品安全事件给消费者的身心造成了巨大的损害。究其主要原因，既有微生物引起的食源性疾病，细菌性食物中毒，也有环境污染对农产品质量安全造成的威胁，还有农药、兽药的不合理使用引起的农畜产品有毒有害物质超标，也有在经营和流通环节的不法商贩违法经营问题。提高我国农产品质量，最终有利于保障消费者身体健康。

3. 有利于调整农业产业结构和农民增收

相关数据显示，近几年我国各类农产品（水稻、小麦、大豆、棉花等）产量已经足够丰富。^{〔1〕}尽管我国农产品供求实现了历史性跨越，农业发展进入新阶段，然而，全国大部分地区不同程度地出现了农产品销售难、价格低迷、农民增收困难的情况，与此同时，不少优质、安全的特色农产品却深受消费者喜爱，并且价格远远高于普通农产品。新阶段农业结构调整的核心内容是提高农产品的质量水平，优化品种和品质。因

〔1〕 中华人民共和国国家统计局编：《中国统计年鉴》，中国统计出版社 2011 年版。

此,提高农产品质量,也有利于调整农业产业结构和实现农民增收。

4. 有利于经济、社会、环境的可持续发展

目前,可持续发展问题已经成为国际社会普遍关注的热点话题。可持续发展是指经济、社会、环境的可持续发展。它不是对资源和环境的封闭式保存,而是要求在发展经济的同时,也要尽可能避免和减少对环境、资源的破坏,将保护和利用有机结合起来。加强农产品质量安全管理,提升农产品质量安全,可以减少环境污染,改善和保护生态环境,不仅能产生巨大的经济效益,也会产生巨大的社会效益和生态效益。

5. 有利于提升我国农产品国际贸易竞争力

中国加入 WTO 以后,面向国际市场提高农产品竞争力,已经成为农业发展的一个重要任务。尽管我国已经成为世界第三大农产品贸易国,但这是建立在价格优势的基础之上的。我国蔬菜、水果、水产品、肉类等劳动密集型产品,是传统的出口创汇产品,具有一定的价格竞争优势,但近几年,部分产品出口受阻,被拒收、扣留、退货、销毁和中止合同等现象时有发生。在面对国际社会的绿色壁垒,技术性贸易壁垒不断强化的背景下,只有提高我国农产品质量,才是提升农产品国际竞争力的唯一途径。要提高我国农产品国际竞争力,需要尽快建立和健全相关法律法规、技术标准、风险评估等符合国际规范的农产品质量安全体系。

二、国内外研究现状

(一) 国外相关研究理论

国外学者对农产品质量安全问题做了大量的研究。Axleson (1989)、Conento 等 (1990) 通过建立 Ajzen - Fishbein 模型和

Health Belief 模型, 讨论了消费者获得健康信息与理性选择之间的关系问题; Gao 等 (1993) 运用潜在结构变量法和因素分析法模拟了消费者对橙汁的认知; Reinhard 等 (1999) 将提升食品的安全性和竞争力与改善环境效率结合起来, 运用计量经济学的方法对荷兰乳牛场的技术和环境效率进行了研究, 分析了各种投入要素对技术和环境效率的影响, 以及技术效率和环境效率之间的关系; Thompson 等 (1998) 利用关于表面缺陷、产品价格、消费者收入和人口统计特征, 通过两个等同轨迹模型分析了消费者如何选择有机产品和传统产品的问题; Bo - Hyun Cho 等 (2004) 研究了 HACCP 等食品安全规制的机会成本, 提出了产出距离函数法 (Output Directional Distance Function Approach) 用来估计食品安全规制的机会成本和食品风险的影子价格; M. L. Loureiro 和 W. J. Umberger (2003, 2007) 运用了 Probit 模型分析了追溯信息中原产国标识的消费者支付意愿, 发现消费者食品安全认证的重视度高于原产国标识和追溯信息; Holle - ran (1999) 对食品安全保障制度的交易费用以及产生的个人激励进行了探讨; John D. Lawrence 等 (2000) 研究了牛肉和猪肉产业中变化的生产—加工—消费链问题; Maze 等 (2001) 分析了整个供给链中食品质量与治理结构的关系; Weaver 和 Hudson (2001) 对供给链中的契约协助进行了理论和实证分析; Klein 和 Leffler (1990) 通过提出质量保证和价格贴水模型, 深入分析了市场力量在保证契约自我实施中的作用, 他们认为, 即使消费者之间有完全互通信息的条件, 仍不足以确保高质量的产品供给。

农产品市场上关于质量安全是信息不对称的, 不对称不完全信息和对称不完全信息的客观存在使得信息缺失发生在食品链的整个过程, 并且随着食品链的延长, 质量安全信息缺失呈