



中国农业大学 "985工程"

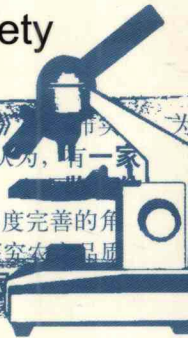
中国农村政策研究哲学社会科学创新基地系列丛书

任大鹏 著

农产品质量安全 法律制度研究

Research on the Legal System
of Agricultural Product Quality Safety

近年来，农产品质量安全事件频发，引起了全社会越来越广泛的关注。《农产品质量安全法》为农产品质量安全提供了基本的法律依据，但现实中的矛盾和问题仍然很突出，究其原因，本书认为，有一家的小规模生产因素，有不法者的趋利因素，有产业转型中利益主体趋多且利益关系复杂的因素，有监管体系不完善的因素，但归根结底，是现行法存在一定的制度缺陷。为此，确保农产品的质量安全，必须从制度完善的角度，分析各利益相关方的利益冲突。本书在梳理国外相关制度借鉴价值的基础上，以利益平衡的理念探究农产品质量安全法律制度的创设，并注重从我国农产品生产方式的代特性，去扬调节机制的缺陷，产业链条延伸，农民



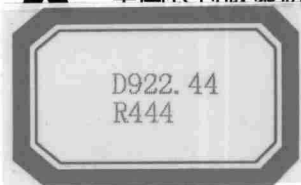
社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)



中国农业大学“985工程”

中国农村政策研究哲学社会科学创新基地系列丛书

506



农产品质量安全 法律制度研究

Research on the Legal System of Agricultural
Product Quality Safety

任大鹏 / 著

D922.44
R444



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

农产品质量安全法律制度研究/任大鹏著. —北京: 社会科学文献出版社, 2009. 9

(中国农业大学“985工程” 中国农村政策研究哲学社会科学创新基地系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0964 - 1

I. 农… II. 任… III. 农产品质量安全法 - 研究 - 中国 IV. D922. 44

· 中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 133771 号

本书撰写人员：

任大鹏 李玉梅 李淑文 门 炜
郭海霞 张 颖 陈彦舫

参加本课题调查人员：

陈彦舫 郭海霞 林 滢 马洁蓉
梁 晖 沈瑞萍

前 言

近年来，农产品质量安全事故频频发生，某种程度上导致了消费者的恐慌。2008年的“三鹿奶粉”事件，更引起了全社会对农产品质量安全问题的高度关注。如果说在“注水肉”、“瘦肉精”、“氯霉素”、“毒韭菜”等事件曝光后，农产品质量安全的制度规范、市场准入标准的提升、监管力度的加大，曾经使我国农产品尤其是出口农产品的安全状况有所改善的话，那么，“三鹿奶粉”事件几乎使监管部门无语。毫无疑问，农产品质量安全问题的原因是复杂的，有一家一户方式的小规模生产因素，有不法者的趋利因素，有产业转型中利益主体趋多且利益关系复杂的因素，也有监管体制不顺和监管不到位的因素。但是，归根结底，在于制度的不完善。

首先，我国的农业生产经营方式是以农户为主，公司、合作社等组织化主体为辅的。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20016万户，农业生产经营单位39.5万个。从保障农产品质量安全的目



标出发，这些生产经营农户和单位都应当作为监管对象，而事实上，由于农产品生产的地域分散性和较长的生产周期，全面监管是不现实的。因此，根据相关法律的规定，对组织化的生产经营主体实施从田间到餐桌的全过程监管，包括生产资料的施用必须在生产记录簿中记载，产品必须附载标签或者标志，必须对生产经营的产品进行自我检测和接受监管部门的检测并达到无公害标准等，实践中，则更多依赖于设置越来越严格的生产经营主体资格准入门槛。而对小规模生产者，则主要通过产品抽查的方式。受抽样的样本限制和检测能力限制，抽查的结果难以反映农产品质量的真实状况。可以说，在法律制度设计和制度实施过程中，过于信任达到准入门槛的规模化生产经营主体，对小规模生产经营主体缺乏制度上的刚性约束，是导致监管绩效不佳的重要因素。

其次，由于缺乏有效的市场调节机制，达到安全标准的农产品不能得到相应的利益回报，导致质量低劣的农产品充斥市场，“柠檬市场”现象成为农产品市场的显著特性。对低劣农产品生产经营主体处罚不严，成为该现象泛滥的制度性根源。

再次，在农业产业化发展过程中，农产品生产经营的链条不断延伸，生产经营环节越来越多，导致生产资料供应商、初级农产品生产者、农产品收购商、农产品加工企业、农产品销售企业相互之间的利益关系越来越复杂。由于制度缺失，其相互之间并没有形成以质量为纽带的联结机制，却导致出现农产品安全问题时相互推诿有了空间。例如，在奶粉和液态奶中发现的“三聚氰氨”，我们甚至不能及时确定直接责任主体到底是饲料供应商，还是奶农，还是奶站，抑或是乳品企业。出了问题，各打五十大板，似乎是严厉的处罚，但是这样的处罚方式致使违法者的违法成本降低，严格遵守安全规范的生产经营者却因其守法而付出了更多的代价，其后果只能是奶粉市场越来越“柠檬”化。

最后，我国的农产品质量安全监管体制问题自然可以归责于长期计划经济体制的遗留，但是，监管机构众多、监管权限和监管责任不清、监管手段落后是我们无奈而又必须面对的现实。同样是“三鹿奶粉”事件，问题的暴露不是因为监管部门及时发现，而是以29万余名婴幼儿出现泌尿系统异常，其中6人死亡为惨痛代价换来的。农产品质量安全问题凸现出行政管理体制改革的必要性和迫切性。完善法律制度，以明确监管机构、监管依据、监管职权、监管手段和相应的问责制度是保障农产品质量安全的基本条件，而现行法律关于农产品质量安全监管存在的重合、冲突与立法漏洞应是制度完善的重点。

基于上述关于农产品质量安全问题从本质上说属于制度性问题的基本认识，我们选择从法律制度视角研究农产品质量安全问题，试图解构导致农产品质量安全问题和安全隐患的制度性根源。本研究在梳理我国农产品质量安全问题研究现状、讨论国外相关制度借鉴价值的基础上，着力于揭示利益相关方在农产品质量安全问题上的利益冲突，并以利益平衡理念探究农产品质量安全机制的创设。

在农产品质量安全的多元利益主体中，农民角色无疑是利益关系的轴心。在既有制度框架下，农民往往会以不同的角色身份出现。例如，在市场供给的农产品出现质量问题时，部分农民会选择从农产品消费市场中退出，转而以自给自足的方式获得所需要的安全农产品，却将不符合安全标准的农产品投向市场。农民的这种安全风险规避行为会加大市场农产品的安全风险。在市场化背景下，农民的安全风险规避空间在逐步缩小。由多元角色转向单一角色是必然趋势，所以，农民角色变迁及其在不同角色背景下的行为选择对制度的实施绩效必然带来影响。从农民角色变迁的视角对农产品质量安全的制度进行检审是本研究课题的重要

组成部分。

农民作为农产品提供者和农产品消费者的双重身份，是与农产品质量安全联系最为紧密的社会群体。因此，农民视角的农产品质量安全问题更值得成为制度设计和制度实施的依据，农村的农产品质量安全状况，无疑也应成为制度绩效评价的核心指标。但是，在农产品消费者利益保护的制度构建时，农民的消费者角色往往被忽视，质量安全监管的重心被过度城市化。关注农村消费群体的农产品质量安全问题，是完善我国农产品质量安全制度体系的重要原则和主要内容。因此，我们于2007年对该问题进行了专项问卷调查和访谈。本书第五章的内容是本次调查的主要结论。本书在研究农村居民农产品质量安全问题时，更侧重于考察农民对该问题的态度以及基于此态度而做出的行为选择。

总体上看，农产品质量安全的制度构建应当从宏观和微观两个层面进行。在“市场失灵”的背景下，宏观上的政府监管和微观上的第三方介入应当成为农产品质量安全制度完善的基本路径。本书第六章正是从以上两个方面提出了制度完善的对策建议。

本课题的研究得到了中国农业大学“985工程”中国农村政策研究哲学社会科学创新基地的支持，也得到了调研地点涉及的10个村所在地方政府和487户农民的协助，在此表示感谢！

前人对于农产品质量安全问题的研究成果是本研究得以顺利进行的基础，在本课题的研究中，借鉴了大量既有研究文献，不论本书是否引用，在此一并表示感谢。

本书是由任大鹏教授主持的课题组全体成员共同努力的结果。来自于中国农业大学人文与发展学院的讲师李玉梅、博士研究生陈彦翀、郭海霞、李淑文、张颖、门炜以及硕士研究生马洁蓉、沈瑞萍、林滢等参加了本课题的研究工作。课题组成员共同

参与制定研究方案，深入研究地点进行访谈和问卷调查，讨论研究基本观点，并分头完成了本书初稿的撰写工作。课题组成员的共同努力使本研究得以完成，作为课题主持人，我对课题组每个成员付出的辛勤劳动表示感谢。

本课题研究的最终目标，是通过完善法律制度，确保我国的农产品质量符合安全性要求。所有的农产品消费者，不论是城市居民还是农村居民，不再为“毒韭菜”、“吊白块”、“垃圾猪”、“注水肉”、“苏丹红”、“禽流感”、“三聚氰氨”而提心吊胆，是我们共同的心愿。我们不仅仅需要为国民的健康而祈祷，更需要为农产品的安全承担我们必须承担的责任。

任大鹏

2009年4月6日

目 录

第一章 农产品质量安全问题研究现状的回顾	1
1.1 农产品质量安全问题的研究背景	1
1.2 开展农产品质量安全研究的意义	8
1.3 国外农产品质量安全理论的发展回顾	10
1.4 我国农产品质量安全理论研究的进展	14
1.5 有关影响农产品质量安全原因的论述	17
第二章 国外农产品质量安全体系	32
2.1 国外农产品质量安全监管状况	32
2.2 国际农产品质量安全标准体系构建	37
2.3 国外农产品质量安全检测体系	41
2.4 农产品质量安全认证体系	46
2.5 国外农产品安全信息体系	51
2.6 国外农产品质量安全的法律保障	53
2.7 国外经验对我国农产品质量安全制度构建的意义	60
第三章 利益平衡视角下的农产品质量安全制度	64
3.1 从利益平衡理论看农产品质量安全法	64

3.2	利益平衡视角下的我国农产品质量安全现状	79
3.3	利益动态平衡视角下农产品质量安全机制的创设	98
第四章	角色变迁背景下的农产品质量安全问题	119
4.1	农民角色变迁的背景分析	119
4.2	不同角色背景下农产品质量安全探讨	123
4.3	不同角色背景下农产品质量安全制度检审	134
第五章	农村居民消费的农产品质量安全调查	151
5.1	研究问题	151
5.2	研究方法和样本总体特征	153
5.3	研究结果	156
5.4	进一步的思考和建议	175
第六章	农产品质量安全制度保障体系	181
6.1	从市场失灵角度看农产品质量安全问题	183
6.2	走出“市场失灵”困境，从政府监管的角度 完善制度保障体系	188
6.3	以第三方介入为基础，建构我国农产品质量 安全微观管理制度	231
6.4	打造农产品质量安全制度保障体系应注意的几个问题	241
附录 1	本书主要参考文献	244
附录 2	中华人民共和国农产品质量安全法	252
附录 3	农村居民农产品质量安全调查问卷	261
附录 4	机构访谈提纲	269
附录 5	农民小组访谈提纲	273

第一章 农产品质量安全问题研究现状的回顾

1.1 农产品质量安全问题的研究背景

1.1.1 我国的农产品质量安全问题

“民以食为天”，农产品是城乡居民的主要食物来源。农产品质量安全关系到广大人民群众的身体健康、生命安全，是关于我国农业结构调整和农村经济发展的关键问题之一。

农产品质量安全问题是一个与人类生存密切相关的问题，它涉及资源配置与环境保护、需求满足和社会福利改善问题，是农业持续发展的重要环节，生产技术的改进，生物技术的发展，工业化的推进，促进了农产品的发展，数量安全得到了缓解。与此同时，消费者对农产品质量安全的重视和认知程度越来越高，更加注重食品的质量、营养和卫生安全。农产品质量安全问题不仅影响到人们的身体健康和生命，而且还影响到一个国家的农产品市场秩序和农产品进出口贸易，甚至还影响人们对经济和社会安全的预期。^①

改革开放以来，农业在国民经济中的份额逐步下降，但是，农业在

^① 转引自王德文、蔡昉《如何避免城乡收入差距进一步扩大》，《农业经济问题》2003年第2期。

整个国民经济和社会发展中仍然具有十分重要的地位。中国是世界上人口最多的国家，解决食品供给更具有其特别重要的意义。因此，新中国建立以来，我国农业发展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。我国农产品实现了从供不应求到总量基本平衡、丰年有余的历史性跨越，这些都在客观上为农产品质量安全的解决创造了物质前提。至此，我国对农产品安全的关注逐步转移到产品质量上，也就是说食品安全由数量安全转移到质量安全上来。

按照国际经验，一般地说，当恩格尔系数在 50% 以上，人们主要关注的是农产品的数量安全；当恩格尔系数在 40% ~ 50% 之间，人们逐步注重农产品质量安全；当恩格尔系数降至 40% 以下，人们对农产品的营养、安全卫生水平要求更高。目前，我国已进入工业化中期阶段，人均 GDP 已经达到 1000 美元，进入了产业结构和消费结构变动的时期。而我国城市居民家庭恩格尔系数大体上在 20 世纪 90 年代中后期降到 40% 以下，2004 年降到 37.7%，农村居民家庭恩格尔系数也已降到 47.2%，恩格尔系数的下降则意味着人们对农产品质量安全提出了越来越高的要求。

党的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，已经成为新阶段确保我国食物安全的一个重要方面。建设现代农业是全面建设小康社会的重大任务之一，而加强农产品质量安全管理，全面推进农业标准化建设，规范农业生产全过程管理，是调整和优化农业结构、提高农业综合素质和效益、提高农产品质量的重要手段，是现代农业建设的必然要求。我国要全面建设小康社会，同样要求我们提高农产品质量安全水平。随着农业经济全球化进程的加快，特别是我国加入世贸组织后，面对国际国内两个市场，提高农产品国际竞争能力成为当前农业发展的一个重要任务。国际农产品贸易竞争，不但是价格的竞争，更是质量和信誉的竞争。总之，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的消费需求，而保障食物质量安全显得更加重要起来。^①

^① 卢良恕：《加强农产品质量安全体系建设确保新时期中国食物安全》，《农业质量标准》2003 年第 2 期。

同时，我国是农产品出口大国，农产品出口对农村经济、农民增收起到了重要的推动作用。入世以后，我国农产品日益融入国际市场，同时却遇到了越来越多的贸易壁垒，虽然有国际市场对我国农产品的认识过程问题，有进口国对本国产业的保护问题，但核心问题是农产品质量问题。一些进口国不仅关注特定批次农产品的品质，更关注出口国对农产品产地环境、投入品的使用和生产经营的全过程有没有进行有效的监管，出口国有没有科学的农产品质量安全标准等。农产品贸易壁垒给我国带来的损失，在一定程度上抵消了我国传统劳动密集型出口农产品的优势，影响了我国农业结构调整的进程，影响了农民增收和农业经济的持续健康发展。^①

加入 WTO 使我国进入了一个开放的多边贸易体系，可以享受 100 多个成员国的无条件贸易最惠国待遇，特别是对发展中国家的优惠待遇，甚至还可能得到主要发达国家所给予的普惠国待遇，从而大大改善了我国农产品贸易环境，有利于扩大我国农产品的国际市场份额。在这种情况下，我国的农产品质量是否符合国际标准，将是农产品能否出口以及扩大出口数量的关键因素。

因此，农产品的质量是农业生产、生存和发展的生命线。

我国农业在过去 50 多年的发展中，农业的化学投入品数量急剧增长，每年销售和使用的农药大约在 170 万吨左右，其中，有相当部分是国家已明文禁止使用的农药。据有关资料显示，每年使用的 170 万吨农药中，大约有 30% 是含有机磷的，其毒性的残留对消费者的健康危害是相当大的。我国每年使用化肥的折成存量是 4200 万吨，平均每公顷土地使用化肥的生成量超过 400 公斤，与美国及欧洲的化肥安全使用标准每公顷 225 公斤相比，化肥在土壤中的残留显然是非常严重的。

在果菜的生产、加工中，不少产品生产者大量使用催熟剂和激素，使农产品质量下降，造成果菜、肉类产品口感偏离，安全性难以把握，有的甚至还造成对人体的伤害。据有关资料显示，我国食物中毒（食物

^① 全国人大农业与农村委员会，关于《中华人民共和国农产品质量安全法（草案）》的审议报告，2005 年 8 月。

中所含农药)人数每年平均超过10万人,生产性中毒与非生产性中毒的比例约为1:1。因蔬菜水果农药污染造成的急性中毒事件屡见不鲜。

随着化学品的大量施用,食物受到化学有害物质污染的机会日益增多。除食物意外地被大量农药、铅、砷等有害物质污染而引起急性中毒外,目前,更受关注的是少量化学有害物质通过食物进入人体而造成的慢性危害。如 DDT 等农药、重金属(铅、汞、镉)以及燃煤中的氟等,进入人体后长期蓄聚就会给人们带来各种慢性疾病,一旦进入食物链,很难予以消除。^①

近年来,国内外各种食品安全事故时有发生,造成了巨大的经济损失和社会政治影响。食品质量安全已成为全球重大的战略性问题。各国纷纷颁布与食品安全管理相关的技术性法规和标准。这些“绿色壁垒”越来越多地成为食品国际贸易中必须考虑的问题。农产品质量安全问题已经成为影响我国农业国际竞争力的关键因素。对于庞大的食品与农业部门来说,我国在资源和劳动力方面具有一定的比较优势,畜产品、水果、蔬菜和一些特色食品在国际贸易中能获取贸易利益的机会。但与发达国家相比,由于在投入品供给、产地环境、防疫体系、生产、加工以及销售环节,食品安全标准体系、食品安全检测体系、食品安全认证体系和管理体系等方面的差距,我国农产品行业的比较优势在转化为竞争优势方面遇到了很大的障碍,农产品出口受到严重影响。从今后情况来看,国外各种“技术壁垒”和“绿色壁垒”对我国农产品国际贸易的影响将日益突出,自2002年以来,发达国家的绿色壁垒造成中国农产品出口的直接和间接损失已达100亿美元以上。^②

自20世纪90年代以来,我国一直重视农产品质量安全管理。1992年我国政府做出了关于发展高产优质高效农业的决定,正式提出农产品质量问题,并先后召开了两次全国农业标准化工作会议;2000年初,中共中央在《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中提出“加快建立农产品市场信息、食品安全和质量标准体系”;2001年4月农业部提出了“无公害食品行动计划”,并在京、津、沪、深圳等大城市

^① 张庆文:《小农户生产与我国农产品质量安全》,《农村经济》2004年第12期。

^② 李岩、杜哲:《我国农产品质量安全保障体制研究》,《内蒙古农业大学学报(社会科学版)》2007年第4期。

进行试点,各地区各部门围绕农产品质量安全,兴起农产品质量认证热,2002年开始在全国范围内全面推进“无公害食品行动计划”;2003年4月农业部推出了无公害农产品国家认证体系。自2003年起,国务院每年都将《农产品质量安全法》列入立法计划。2006年中央一号文件进一步强调,要“加快农业标准化工作,健全检验检测体系,强化农业生产资料和饲料质量管理,进一步提高农产品质量安全水平”。十届全国人大常委会第二十一次会议于2006年4月29日审议通过了《中华人民共和国农产品质量安全法》,这部法律已于2006年11月1日施行。近年来我国政府高度重视农产品质量安全工作,切实把农产品质量安全工作纳入政府公共安全工作,并在立法、组织机构的健全、标准的制定和产品的认证、科研工作地开展、市场监管和重大突发事件预案的制定等方面采取了一系列措施,农产品安全水平明显提高。

1.1.2 农产品质量安全概念的缘起及内涵

农产品质量安全概念是随食物安全概念(Food Security)的发展而产生的。联合国粮农组织(FAO)于1974年11月,针对发展中国家出现严重的食物危机^①,在罗马召开的世界粮食大会上首次提出了食物安全的概念,它是指“在任何时间,世界食物供给在维持基本食物消费的增长与抵御生产和价格的波动上的有效性”,即通过发展农业生产、增加粮食储备,以保证人人能够摄入足够的食物,从而在数量上满足人们基本的生活需要。

20世纪90年代以后,随着发展中国家人均粮食占有量持续增长,“食物保障”的内涵也发生了变化:1996年FAO在“食物保障”的条款中特别增加了“安全和富有营养”等内容,首次提出“质量安全”(Food Quality Safety)的概念,即不仅包括食物在数量上满足人们的生活需要,更要在质量上做到营养全面、安全卫生、无毒无害^②。食物安全的内涵经过30多年的演变,内容更加丰富,它主要包括数量安全和质量安

^① 联合国粮农组织(FAO)在罗马召开的世界粮食大会上首次提出了粮食安全的概念,并通过了《世界粮食安全国际协定》。

^② 安凡所:《非对称信息下农产品的“质量安全”问题与治理模式选择》,《南方经济》2005年第6期。

全两个方面。

食物数量安全 (food security in quantity) 是指一个单位范畴 (国家、地区或家庭) 能够生产或提供维持其基本生存所需的膳食需要, 从数量上反映居民食物消费需求的能力, 它通过这一单位范畴的食物获取能力来反映。以发展生产、保障供给为特征, 强调食物安全是人类的基本生存权利。食物数量安全问题在任何时候都是各国, 特别是发展中国家所需要解决的首要问题, 它就是最初食品安全的含意。

食物质量安全 (food security in quality), 即食品安全, 是指一个单位范畴 (国家、地区或家庭) 从生产或提供的食物中获得营养充足、卫生安全的食物消费以满足其正常生理需要, 即维持生存、生长或保证由疾病、体力劳动等引起的疲乏中恢复正常的的能力。食物质量安全状态就是一个国家或地区的食物中各种危害物对消费者健康的影响程度。它是以确保食品卫生、营养结构合理为特征, 强调食物质量安全是人类维持健康生活的权利。

当国际粮农组织提出 “food security” (食品安全) 的概念时, 我国处于短缺经济时期, 居民的主要食品来源就是粮食 (谷物), 所以就把 “food security” 这个词翻译成 “粮食安全”。随着我国经济发展, 农业的生产能力, 尤其是粮食生产能力不断提高, 食物安全的内涵也在不断丰富。在 1996 年以前, 由于我国食物生产不能满足食物消费需求, 食物安全是以保障食物尤其是粮食的数量安全为总目标。1996 ~ 1999 年, 我国主要农产品出现总量基本平衡、丰年有余的格局, 我国农业和农村经济发展进入新的阶段, 全国人民生活总体达到小康水平, 正在向全面建设小康社会阶段迈进, 食物安全的内涵与目标开始发生转变, 食物数量安全问题已不再是首要问题, 食物质量安全问题则日益凸显出来。

对农产品质量安全通常有三种认识: 一是把 “质量安全” 作为一个词组, 是农产品安全、优质、营养要素的综合, 这个概念被现行的国家标准和行业标准所采纳, 但与国际通行说法不一致。二是指质量中的安全因素, 从广义上讲, 质量应当包含安全, 之所以叫质量安全, 是要在质量的诸因子中突出安全因素, 引起人们的关注和重视, 这种说法符合目前的工作实际和工作重点。三是指质量和安全的组合, 质量是指农产