

刘慧萍◎著

农产品质量安全法律规制 及保障机制构建研究

RESEARCH ON LAW REGULATION OF AGRICULTURAL
PRODUCTS QUALITY SAFETY



 中国农业出版社

教育部人文社会科学研究项目资助 (项目批准号: 09YJC820014)

农产品质量安全法律规制及 保障机制构建研究

REASEARCH ON LAW REGULATION OF
AGRICULTURAL PRODUCTS QUALITY SAFETY

刘慧萍 著



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农产品质量安全法律规制及保障机制构建研究 / 刘慧萍著. —北京: 中国农业出版社, 2013. 6

ISBN 978-7-109-17848-9

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 085799 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 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.625

字数: 203 千字

定价: 30.00 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

近年来，农产品质量安全事件频频曝光。这些日益增多的农产品安全问题，已成为我国农业和农村经济结构调整的严重障碍，不仅影响了农产品的国际市场竞争力，还关系到社会稳定和谐和民族发展。如何采取有效措施保障农产品质量安全成为摆在国家和学者面前的一项重大课题。

党的十七大报告指出：“加强动植物疫病防控，提高农产品质量安全水平。”中共中央2009年1号文件提到：“严格农产品质量安全全程监控。”2010年1号文件指出：“加快农产品质量安全监管体系和检验检测体系建设，积极发展无公害农产品、绿色食品、有机农产品。”2012年中央1号文件进一步提出：“强化食品质量安全监管综合协调，加强检验检测体系和追溯体系建设，开展质量安全风险评估。”2013年中央1号文件再次指出：“提升食品安全水平，加大监管机构建设投入，全面提升监管能力和水平。”党的十八大报告在肯定我国十年成绩的同时也指出：“必须清醒看到，我们工作中还存在许多不足，前进道路上还有不少困难

和问题。食品药品安全、安全生产、社会治安、执法司法等关系群众切身利益的问题较多。”由此可见，农产品质量安全问题的解决是一项长期而艰巨的任务，该问题的根本解决应是一项系统而繁杂的工程。其中，法律作为上层建筑，在构筑农产品质量安全保障体系中是不可或缺的一部分，发挥着极其重要的作用。对农产品质量进行法律保护研究，是规制和提高农产品质量的根本选择，是建设法治社会的必然要求，是人民群众根本利益的可靠保障，是提高农产品国际竞争力的有力措施。

我国农产品质量安全法律制度建设起步相对较晚。最初关于农产品质量安全的规定主要体现在党中央发布的文件和出台的一系列政策中，而后才逐渐进入法制发展的轨道。经过发展，我国农产品质量安全法律规制完成了从无到有、从国家政策调整为主转变为依法治理的蜕变。从法律规制上则实现了分散立法到专门立法直至综合立法的过程。而这些过程的实现，又是依靠国家政策的不断调整，从指导思想的确立到立法的呼吁直至建立具体制度的要求，无不体现我国政策和法律在农产品质量安全问题从宏观到微观治理思想的高度一致性。但是，我国在农产品质量安全法律规制层面，立法还存在不足，执法力度不强，守法意识薄弱，司法救济渠道不畅。农产品质量安全问题产

生原因的复杂性和多样性决定了单靠法律进行规范是不现实的。要使法律发挥应有的规范作用，不仅需要法律作为外在制度被人们广泛接受、认可，还需要转化为内在制度。如何将法治原则、法治制度、法治观念、法治过程有机融合，如何建立合乎法治要求的立法、执法、司法、守法的监督共同构成的体系，还需要做出进一步努力。

本研究正是基于以上思路，从法学视角，将静态法律与动态法律相结合，全面审视现阶段我国关于农产品质量安全立法状况及实施效果，在分析我国农产品质量安全法律规制存在问题的基础上，提出农产品质量安全立法、执法、守法、司法完善建议，同时结合道德建设、经济发展、科技创新和社会组织建设，提出促进法律有效实施的配套措施，对共筑我国社会广泛参与的农产品质量安全治理的法治环境具有重要的理论价值和现实意义。

本研究运用理论分析方法，以经济学中的政府规制理论、信息不对称理论和法学中的法价值理论作为研究基础理论，对农产品的范围、质量安全的含义及农产品质量安全与食品安全的概念进行辨析。对农产品质量安全法律规制做出界定，指出农产品质量安全法律规制应是一个系统工程，是静态法律和动态法律的结合。

运用比较分析法,在对美国、加拿大、德国、日本等主要发达国家农产品质量安全立法、监管机构建设、标准体系、检验检测体系和认证体系等基本概况进行介绍的基础上,归纳分析这些国家在农产品质量安全立法及法律运行建设上的相同之处与不同之处,总结其对我国的有益启示与可借鉴之处,指明各主要发达国家由于历史、政治环境因素的不同在农产品质量安全治理中会出现差异,因此,我国农产品质量安全法律规制必须立足于国情。

运用历史分析、规范分析和实证分析方法,在回顾我国农产品质量安全法律规制发展历史的基础上,从立法、执法、守法、司法等方面对我国农产品质量安全治理的现状进行客观叙述。通过归纳法对我国宏观层面存在的问题进行规范分析,而后通过黑龙江省的问卷调查对农产品质量安全法律规制存在问题进行实证分析,在微观层面上分析农产品质量安全法律实施效果,实现规范分析和实证分析相结合。在此基础上利用经济学和法学原理从法律、经济和社会三个层面较深刻地分析了我国存在农产品质量安全法律规制问题的原因及制约法律实施效果的多种因素,重在明确:导致农产品质量安全法律规制问题的因素是多方面的,法律不是万能的,也存在“失灵”的可能,加强农产品质量安全法律

规制，应寻求多元化解决办法。

运用归纳分析方法，从完善农产品质量安全法律规制的理念出发，依旧从立法、执法、守法、司法等方面提出完善对策，特别对我国农产品质量安全法律法规体系做出基本框架设计，对《农产品质量安全法》相关条款提出了具体的完善建议。同时指出，农产品质量安全法律有效实施需要完善其运行的大环境。

运用系统分析方法，为建立农产品质量安全法律规制保障机制提出相应的配套措施。农产品质量安全法律规制和政策的制定涉及众多相关主体的切身利益，不同阶层的人有着不同的要求，农产品质量安全政策制定者的最大挑战就是平衡各种社会需求，不仅要考虑科学的、经济的因素，还要考虑道德的、心理的因素。通过理论研究，把这些错综复杂的需求统一起来，把各种可能的因素都纳入规制制定者的视野之中，把分散的知识融通起来，从更深层次来认识农产品安全法律规制。本研究不仅对农产品质量安全立法、执法、守法、司法等整个法律运作进行系统研究，还将政治、经济、社会等手段综合运用到农产品质量安全法律保护配套措施构建上，系统而全面。

总之，农产品质量安全管理体系建设是一个庞大而系统的工程，法律规制仅是其中的一个方面或是一

种措施，但又是非常重要的一个方面。在当前和今后一个时期，我国应树立现代法治理念、以人为本理念、价值和谐理念、成本—效益理念，完善我国农产品质量安全立法，加大执法力度，增强守法意识，并建立起促进法律实施的保障机制、促进机制、运转机制、激励机制和诱导机制，为保障人民健康，做出不懈的努力。

目 录

前言

第一章 绪论	1
一、问题提出的背景	1
二、问题研究的价值	3
三、国内外研究现状述评	6
(一) 国外研究现状	6
(二) 国内研究现状	12
(三) 国内外研究述评	22
四、研究内容的设计	24

第二章 农产品质量安全概述及法律规

制的相关理论 27

一、农产品质量安全概述	27
(一) 农产品质量安全的内涵	27
(二) 农产品质量安全法律规制的内涵	32
(三) 农产品质量安全法律规制的特征	34
(四) 农产品质量安全法律规制的意义	37
(五) 农产品质量安全法律规制的理念及目标	40
二、农产品质量安全法律规制的相关理论	47
(一) 农产品质量安全法律规制的经济学理论	47

(二) 农产品质量安全法律规制的法学理论	53
----------------------------	----

第三章 我国农产品质量安全法律规制

发展历程及成效	57
---------------	----

一、我国农产品质量安全法律规制发展历程	57
---------------------------	----

(一) 政策指导阶段(1949—1991年)	57
------------------------------	----

(二) 法制化发展阶段(1992—2000年)	60
-------------------------------	----

(三) 分散立法阶段(2001—2005年)	61
------------------------------	----

(四) 专门立法阶段(2006年至今)	63
---------------------------	----

二、我国农产品质量安全法律规制成效	65
-------------------------	----

(一) 农产品质量安全立法体系建立	65
-------------------------	----

(二) 农产品质量安全执法效果显著	75
-------------------------	----

(三) 农产品质量安全守法理念形成	82
-------------------------	----

(四) 农产品质量安全司法审判透明	86
-------------------------	----

第四章 我国农产品质量安全法律规制

存在的问题及成因	90
----------------	----

一、农产品质量安全法律规制存在的问题	90
--------------------------	----

(一) 农产品质量安全立法存在的问题	90
--------------------------	----

(二) 农产品质量安全执法存在的问题	94
--------------------------	----

(三) 农产品质量安全守法存在的问题	98
--------------------------	----

(四) 农产品质量安全司法存在的问题	102
--------------------------	-----

二、农产品质量安全法律规制存在问题的成因	103
----------------------------	-----

(一) 农产品质量安全法律意识淡薄	103
-------------------------	-----

(二) 农产品质量安全立法存在困境	104
-------------------------	-----

(三) 农产品质量安全执法缺乏监督	106
-------------------------	-----

第五章 农产品质量安全法律规制的 实证分析及影响因素	109
一、农产品质量安全法律规制的实证分析	
——以黑龙江省为例.....	109
(一) 黑龙江省农产品质量安全法律规制实证 分析的样本特征	110
(二) 黑龙江省农产品质量安全法律规制实证 分析的内容	112
(三) 黑龙江省农产品质量安全法律规制存在的 问题	120
二、农产品质量安全法律规制的影响因素	123
(一) 相关主体间的信息不对称因素	124
(二) 理性“经济人”的利益冲突因素	126
(三) 农民经济利益的影响因素	128
(四) 历史文化传统的影响因素	130
(五) 农民文化水平的影响因素	131
(六) 农产品安全的其他影响因素	132
(七) 农民组织化程度的影响因素	136
(八) 国际社会的影响因素	137
第六章 农产品质量安全法律规制的国际 比较与启示	138
一、主要发达国家农产品质量安全法律规制	138
(一) 美国农产品质量安全法律规制	138
(二) 加拿大农产品质量安全法律规制	144

(三) 德国农产品质量安全法律规制	149
(四) 日本农产品质量安全法律规制	152
二、主要发达国家农产品质量安全法律规制比较	156
(一) 主要发达国家农产品质量安全法律规制的 共同点	156
(二) 主要发达国家农产品质量安全法律规制的 不同点	160
三、主要发达国家农产品质量安全法律规制对 我国的启示与借鉴	162
(一) 立足本国国情是确保农产品质量安全的 现实基础	162
(二) 完善法律法规是实现农产品质量安全依法 治理的前提	163
(三) 健全监管机构是促进农产品质量安全的 有力保障	163
(四) 接轨国际标准是保证农产品质量安全的 主要措施	164
(五) 强化检验检测是保障农产品质量安全的 关键手段	164
(六) 开展认证体系建设是强化农产品质量安全的 重要途径	164
第七章 完善农产品质量安全法律 规制体系的对策	166

一、我国农产品质量安全立法完善建议	166
-------------------------	-----

(一) 完善农产品质量安全立法的必要性	
---------------------	--

及指导思想	166
(二) 我国农产品质量安全法律法规体系的 框架设计	168
(三) 我国《农产品质量安全法》相关条款的 完善建议	172
二、我国农产品质量安全有效执法对策	182
(一) 建立三级监管机构联动机制	182
(二) 统一农业执法机构管理模式	183
(三) 着力提高执法人员综合素质	185
(四) 健全高效的执法协调机制	187
(五) 实现执法工作的多元化监督	188
三、我国农产品质量安全普遍守法对策	189
(一) 强化政府守法意识	189
(二) 拓展法律知晓途径	190
(三) 构建法治文明环境	192
四、我国农产品质量安全司法公正对策	193
(一) 树立司法为民文明执法理念	193
(二) 打造高效低成本司法救济渠道	194
(三) 探索与推行刑事被害人救助制度	195
(四) 建立消费者保护公益诉讼制度	195
第八章 我国农产品质量安全法律规制有效 运行的保障机制	198
一、建立农产品质量安全信用保障机制	198
(一) 建立良性的政府守信运行制度	200
(二) 构建他律与自律相辅的民众诚信社会	202

二、建立农产品质量安全支撑体系促进机制	205
(一) 积极推进农产品质量安全标准化建设	205
(二) 重点规划农产品质量安全检验检测体系 建设	209
(三) 努力促进农产品质量安全认证体系建设	211
三、建立农产品质量安全市场流通运转机制	213
(一) 严格实行市场准入制度	214
(二) 发挥中介组织第三方主体力量	215
(三) 建设农产品流通网络信息交流平台	216
(四) 建立农产品可追溯体系	221
四、建立农产品质量安全保护的激励机制	222
(一) 以知识产权保护促进科技创新	222
(二) 以社会舆论为导向实施举报人重奖制度	229
(三) 以科学种植为理念建立国家补偿机制	230
五、建立农产品质量安全社会服务诱导机制	231
(一) 重视农产品质量安全教育与培训	231
(二) 加强农产品质量安全服务人才队伍建设	233
(三) 健全农产品质量安全公共服务机构	233
(四) 发挥农民专业合作经济组织的综合作用	234
(五) 实现农村土地规模化经营	235
第九章 结论	237
参考文献	243
附录 农产品质量安全法律实施情况调查问卷	255

第一章 绪 论

一、问题提出的背景

20 世纪 80 年代后，在可持续发展思想的指导下，人类日益关注环境、资源、食物、安全、健康等问题。在满足人类生存食物数量的基础上，食品安全逐渐成为世界公共卫生的关注点。全球化背景下，如何吃得好、吃得健康、吃得安全已经成为全世界高度重视的问题，也成为国际社会一致行动的重大课题。然而，近年英国的“疯牛病”蔓延（1996）、美国每年食源性疾病的发生、比利时的二恶英污染惨剧（1999）、日本雪印公司因特大污染破产案（2002）等接连发生的农产品或食品安全事件，为这些国家敲响了警钟，各国纷纷采取相应的措施，加强食品安全的法律法规体系建设，取得了显著效果。但是，随着社会发展，食品污染源的不断变化，导致食品不安全因素日益复杂，即便在发达国家和地区，也不能完全杜绝食品安全事件的再发生。因此，在世界范围内，食品安全的治理任重而道远。

中国是世界上人口最多的国家，也是一个农产品、食品生产大国和消费大国。农产品作为食品的初级产品，事关人们的身体健康与安全。随着农产品供给总量的基本平衡，我

国农业发展由最初的解决数量安全进入到数量安全与质量安全并重的新阶段，“高产、优质、高效、生态、安全”成为农业发展的目标。在党中央、国务院的高度重视下，我国农产品质量安全管理工作经过 10 多年的建设已经有了比较明显的改善，取得了阶段性成果。2001 年 4 月，农业部启动“无公害食品行动计划”，从生产源头抓起，进行“农田到餐桌”的全程监控。2004 年起，连续 10 个中央 1 号文件均不同程度地从不同角度提出加强农产品质量安全工作的要求。2006 年 4 月与 2009 年 2 月分别出台的《中华人民共和国农产品质量安全法》（以下简称《农产品质量安全法》）和《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）为规范农产品及食品的生产、销售、流通等行为，有效保证公众的消费安全和广大人民群众的根本利益提供了法律依据。学者们也从不同视角，包括经济、管理、社会、法律、政治等方面探寻保障农产品质量安全的路径，为解决农产品质量安全问题提供了有益的思路。

但是，由于环境污染加剧、人为导致的农产品有毒有害物质超标现象严重，农产品违法生产行为依然大量存在，食用农产品中毒事件频频曝光。“瘦肉精”中毒事件（2000）、母猪肉加工肉松事件（2003）、阜阳劣质奶粉事件（2004）、郑州光明乳业回奶事件（2005）、黄花菜事件（2004）、苏丹红事件（2005）、多宝鱼事件（2006）、震惊全国乃至世界的三鹿奶粉三聚氰胺事件（2008）、海南“毒豇豆”事件（2010）、沈阳毒豆芽事件（2011）、山东“毒姜”事件（2013）都向国人昭示：我国农产品质量安全问题形势依然严峻，农产品质量安全监管面临巨大的压力和挑战。2013