

# 功夫在法外：关于农产品质量安全法律实施的思考

窦竹君

(石家庄铁道学院 人文分院, 河北 石家庄 050043)

**摘要:** 农产品质量安全法律法规真正得以落实, 产生一定法律实效, 其功夫不在法律法规本身, 而在法律实施所依托的社会环境。这主要涉及农民权益保护、农民专业合作社社会治理功能、安全农产品消费习惯培育和消费渠道理顺几个方面。农产品质量安全法律实施不能过于依赖政府监管, 只有将规范农民生产经营行为与农民权益保护结合起来, 注重发挥农民专业合作社在法律实施中的依托作用、培育安全农产品消费机制, 才能使法律从规范具体化为人们实践行为。

**关键词:** 农产品质量安全; 农民权益; 农民专业合作社; 消费机制

中图分类号: DF413

文献标识码: A

文章编号: 1007-6875 (2009) 06-0108-04

民以食为天, 人类生存所必需的食物, 都直接或间接的来源于农产品, 因而保障食品安全最为重要的是要保障农产品质量安全。经过几年的努力, 我国的农产品质量安全有了很大改观, 《农产品质量安全法》已经颁行, 一大批标准制定或修改基本完成, 认证制度初步确立, 检验检测体系基本建成, 追溯制度也开始启动。应当说, 农产品质量安全法律体系已经建立起来, 相应的执法监管体制已经形成。然而“问题奶粉事件”和“广州瘦肉精事件”等重大食品安全事故说明我国的农产品安全工作仍然存在严重的问题, 这个问题尽管有农产品质量安全法律体系完善问题, 但更主要的是如何在实践中落实法律法规规定, 即农产品质量安全法律法规的实施问题。法律实施是人们实际施行法律的过程或活动, 是将法律从条文的应然状态具体进入实然状态的过程。法律规定能否得以落实, 取得一定法律实效, 与社会环境有很大关系。鉴于这一考虑, 以普遍联系的观点重新审视农产品质量安全法律实施存在的问题, 以求为打造农产品质量安全的长效机制有所裨益。

## 一、农产品质量安全法律实施必须与保护农民权益相结合

“徒法不足以自行”, 法律是理性的产物, 注重的是概念化、逻辑化的思维方式, 但这种思维方式不与日常生活人们的想法和利益相结合, 忽视人们的感受, 则无论多么完善的法律设计都不能在现实

实践中得以具体实施。农产品质量安全法律体系是一套完整的法律设计, 更多的是对农业生产者义务和责任的规范, 如果在法律实施过程中不注重与其他制度的结合, 不注重与农业生产者权益的结合, 同样面临难以真正落实的窘境。

农产品质量安全的重点在于规范农业生产者的生产经营行为, 这种规范主要是农业生产中使用农药、化肥、兽药及其它农业投入品的规范。然而, 农民作为一个“理性经济人”, 在进行农业生产时主要关心的是收入及成本, 而不是农产品安全。农业部农产品质量管理司有关人员曾做过一个调查, 结果显示, 农户对农产品价格和销路的关注度分别为 53% 和 51%, 对农产品质量安全的关注度是 27%, 并且大部分农户对投入品使用的国家规定不很清楚, 仅有 8% 的农户知道全部的国家禁止使用的农药, 67% 的农户知道一部分, 25% 的农户甚至完全不知道<sup>[1]</sup>。这说明农民的利益意识远高于农产品安全意识。农民是社会弱势群体, 整体人均收入不足城市居民人均收入一半, 住房、看病、娶亲、子女上学等必要消费迫使农民在农业生产中必然考虑成本问题。因而, 如何使用农药、化肥、兽药等农业投入品以及使用什么样的农业投入品、使用多少, 农民往往从成本收益角度考虑, 而这一点恰恰又是保证农产品质量安全的关键。以农药使用为例, 农业部从 2007 年开始在全国全面禁用甲胺磷等 5 种高毒农药, 并推荐了 50 个替代药剂。但农民对高毒农药十分怀念, 因为高毒农药不仅杀虫

收稿日期: 2009-10-24

基金项目: 河北省法学会法学研究课题 (2009DF001)。

作者简介: 窦竹君 (1966-), 女, 河北元氏人, 石家庄铁道学院人文分院副教授, 硕士研究生导师, 研究方向为经济法学、法律史学。

快、药效长、杀虫种类多，最重要的是高毒农药便宜。如一亩水稻用甲胺磷杀虫只需 50—60 毫升，折算亩成本约 1.5 元，但甲胺磷的替代产品，如用 2% 阿维菌素喷施一亩水稻，成本在 15—20 元，一次喷施农药成本就是原来的十倍<sup>[4]</sup>。目前种植业利润微薄，农民增产不增收是社会顽疾，农民当然愿意使用低成本高毒农药。其实，在其他农业投入品的使用以及农具的选用上，农民考虑的主要也是成本问题。这就说明，在农业生产中，利益是最重要的，农民不会将农产品安全置于首位，甚至甘愿冒违规违法的风险。造成“问题奶粉事件”的原因之一是原奶收购价格过低，养牛户几乎没有利润，少数养牛户开始铤而走险。因而，保障农产品质量安全，必须考虑农民利益和他们的愿望，保证农产品质量安全必须与农民利益保障相结合。

遗憾的是，我们现在的农产品质量安全法律实施仍然没有认识到这一点，仍然有意无意地忽略农业生产者的权益。现在的农产品质量安全法律实施，更多的主张和措施是加强监管，理顺监管体制，制定生产标准，加强农产品的检疫检查，建立市场准入制度。无庸质疑，这些都是必要的，但试想一下，生产出的产品卖不了高价，而成本却大大增加，使本来已经微薄的利润消失甚至亏本，收入低微的农民能干这种事吗？农产品质量安全若以损害农民利益加重农民负担为基础，这样的安全能持久吗？因此，忽视农产品生产主体——农民的权益，仅仅把农民当作监管对象，仅仅强调农民的义务，造成农民权利和义务的极端不均衡，则种种看似严格的制度和政策就不能在实践中落实，最终难免流于形式。

## 二、农产品质量安全法律实施必须特别重视农民专业合作社依托作用

（一）政府监管执法并非农产品质量安全法律实施的最佳选择

农产品质量安全关系到生产者、销售者、消费者等各类社会主体的利益调整，涉及政府监管、法律规制、行业自律等方面，从这一角度而言，农产品安全问题是一个社会治理问题。就社会治理而言，应当注重发挥各社会主体在保证农产品安全中的作用，特别是应当注重发挥生产者和销售者的自律和内部监督作用。法律治理是社会治理的一个组成部分，政府监管和执法检查也只是社会治理一个方面，农产品质量安全法律治理的重要形式——法律实施不应仅仅注重监管部门的作用。然令人遗憾

的是，当前的农产品安全法律实施中恰恰存在着过分强调监管，忽视监管负作用的倾向。我国农产品安全监管部门本来已经十分强大，老百姓形象地称之为“七八个部门管一头猪”。“问题奶粉事件”曝光后，舆论一边倒地呼吁“加强监管”，而后修订的《食品安全法》顺应舆论，进一步强化了监管体制和职能。

然而，这种做法高估了监管的作用，同时又忽视了监管带来的负作用。首先，监管不可能触及到农业生产每个角落。我国分散的种植养殖模式，决定了种植养殖行为的随意性，农民往往根据自己的时间和农业生产的需要施肥喷药，监管部门不可能对农民每一个具体生产环节实施监管。其次，监管同样存在政府失灵问题。其突出表现就是：过高社会成本和寻租及腐败的存在。政府要承担一系列监管职能，就必然要形成与这些职能相应的机构和人员，造成政府机构的庞大，社会成本提高，人民负担加重。另一方面，过多的监管，意味着政府权力的集中和加强，这就为一些监管部门及少数工作人员，利用手中权力寻租，谋求部门利益和个人利益大开了方便之门。多年的教训早已证明过重的权力必然存在腐败，而监管范围越大，腐败机会就越多。更为重要的是，过分注重监管可能透支政府公信力。问题事件曝光后，政府采取的措施之一就是向集中采集原料奶的奶业养殖小区和奶牛养殖场、奶制品生产企业派驻质监工作人员，盯牛、盯站、盯车，以确保全程监管。这样做虽然对恢复消费信心有一定效果，但负面作用也显而易见：政府人员直接进入生产环节，实际上是将政府信用与生产者信用捆绑在一起，一旦产品出现问题，损失的不只是生产者信用，而是政府的公信力。另外，这样做只能保证在挤奶环节不添加有害物质，而养殖小区、养殖场、养殖户、生产企业、奶站以及上游的饲料企业和下游的销售企业、个体户是以市场为纽带的产业链，涉及主体众多，环节众多，如果面面俱到，需要多么庞大的监管部门？许多奶农半夜就要挤奶，监管人员能到场吗？现在只是奶制品出了问题，就动员了如此巨大的监管力量，而对每一种食品都像现在奶制品那样进行监管，那的是一个多么庞大的监管队伍？如此可怕的监管成本我们的社会能承担的起吗？因而，过分依赖监管并非法律实施的最佳选择。

（二）农民专业合作社是农产品质量安全法律实施的最佳依托

政府监管只是农产品质量安全法律实施的一个

方面,也非最佳选择。其实,将生产者和销售者组织起来,成立农民专业合作社,让他们自我监督自我约束是一个既节约成本又行之有效的法律治理方式。在中国传统社会,人们早就发现“团体责任”是保证个人信用最简单也是最有效的办法,因为一个人必须生活在由家庭、亲戚、朋友、同乡、同行等各种社会关系编织的社会网络中,如果一个人失信或犯罪,其他的“关系人”要承担连带责任的话,则关系人对失信人或犯罪人的监督必然加强,而这种监督不需要政府投入,且最为迅捷实效。因而,中国传统社会一直存在一种团体责任的治理形式——连坐(连带责任)。其实,现代经济学中的博弈论也告诉我们,在市场经济中连带责任是广泛存在的。任何产业的生存和发展都有赖于经营者和消费者连续不断的多次博弈。由于经营者和消费者的信息不对称,经营者处于信息优势地位,在每一次博弈中,经营者都有可能以假冒伪劣欺瞒消费者。但这样的欺瞒只能是暂时性的,一旦消费者认识到这种欺瞒,不只对与之直接交易的经营者产生不信任,而且对经营者所处整个行业产生不信任,拒绝购买该行业所有经营者的产品,这样,不法经营者株连了其他经营者,这就是连带责任。并且,由于现代社会信息高度发达,特别是互联网存在,任何对行业不利消息都会迅速放大性传遍整个世界,少数经营者的不法行为不仅给行业带来灭顶之灾,甚至波及相关行业。“问题奶粉事件”就是典型事例。当奶粉掺加三聚氰胺被揭露出来时,先是奶粉、液态奶、其他奶制品,随后是以牛奶为原料的其他食品,然后是养殖业、饲料行业无不受到严重冲击。要避免连带责任,最好办法是将生产者或经营者组织起来,市场连带责任和组织内团体责任相契合,自我监督,自我管理。因为行业内任何不道德行为和违法行为以及行业潜规则,从业人员最先知道,其危害性也最为清楚,如果他们必须为别人的不道德或违法行为承担责任,他们就会主动地揭露害群之马,惩罚害群之马,主动维护行业正常秩序。试想,一个村庄所有的养牛户组成一个专业合作社,如果一户养牛户的鲜奶中被检测出添加了有害物质,则整个组织所有的鲜奶都将被拒收,其他养牛户能对添加者不理不睬、听之任之吗?他们之间能不互相监督吗?出于人情世故、生活环境、自身处境的考虑,添加者还敢添加有毒有害物质吗?如是,不需要监管,当然没有巨大的监管成本,养牛户就能自觉维护食品安全。

另外,农民专业合作社法律法规最佳落实者。

专业合作社可以通过对农民统一进行技术指导,统一购入种子、化肥、农药、兽药,统一施肥喷药,统一检测,以统一的品牌销售产品,具体落实农产品安全法律法规具体要求。最重要的是,农民专业合作社可以将农民组织起来,成为团体责任的载体,进而形成自我监督、自我管理机制,主动防止类似添加三聚氰胺这样事件出现,从源头上保证农产品安全。因而,农民专业合作社是农产品质量安全法律实施的最佳依托。

再者,农民专业合作社是农民权益保护的最佳模式之一。如何将农产品安全法律实施与农民权益相结合?农民专业合作社就是一个很好途径。一般而言,农民一家一户的分散经营模式在面对实力较强的交易对手时,往往谈不上公平交易。如曾受普遍赞誉的“公司+农户”经营模式,在实际操作过程中存在其与生俱来的缺陷:农户在生产经营过程中没有话语权、自主意志得不到体现,农户与公司的权责严重不对等、契约显失公平,利益分配完全由公司单方决定、向公司方倾斜,并且当“公司”利润下降,遭遇市场风险时,“农户”往往成为市场风险的最终承受者。若想改变这种局面,农民只有联合起来,成立自己的组织,才能与交易对手处于平等地位,才能保护自己权益。

### 三、农产品质量安全法律实施必须与消费相结合

首先,消费者的社会监督是农产品质量安全法律实施重要内容。农产品质量安全事关消费者生命和健康,消费者有权监督政府监管部门和工作人员、检测机构及工作人员的执法活动,有权揭露、投诉农产品生产者、销售者的不法行为,揭露不安全农产品,这是消费者知情权和监督权重要表现。实际上,现在的许多食品安全事件最早就是由消费者揭露的。消费者在农产品质量安全法律实施中的社会监督作用不能忽视。

其次,农产品质量安全法律实施应当与培养安全农产品消费习惯相结合。农产品质量安全不仅是生产者责任,同时也是消费者责任。一般而言,安全农产品因为对土壤、环境有一定条件限制,对使用化肥、农药等投入品有严格要求,因而,投入成本相对要高,价格当然也贵。以笔者所在城市为例,1斤普通鸡蛋3.4元,而无公害鸡蛋在10元以上;1斤散装大米是1.5元,而无公害大米每斤在5元以上。现在消费者安全意识很强,十分关注农药残留、兽药残留、有害物质添加等问题,但大多

数消费者安全意识尚没有转化成购买力，人们在消费时主要考虑价格因素，绝大多数消费者可以接受的是在同等价格或略高价格条件下的安全性。有关调查也证明这一点，“虽然大多数被调查者表示愿意为可追溯农产品支付高于普通农产品价格，但愿意支付的被调查者中，仅有 30% 的人愿意支付高于 10% 的价格”。<sup>[3]</sup> 如果价格上涨 100% 或者更高，可想而知有多少人愿意支付高价格。看看超市里普通鸡蛋柜台前的人头攒动和无公害鸡蛋柜台前的冷落寂寥，就知道当前安全农产品的消费困境。生产目的是为了消费，如果消费不能启动，必然无法带动生产。安全农产品因质优价亦优不能被接受，则可能“劣币驱逐良币”，最终导致生产萎缩。因此，必须培养安全农产品消费习惯，使消费者对食品安全的关注转化为现实的购买力。这一方面应大力宣传，另一方面应发挥消费者组织的作用。我国农业生产现实情况是生产和消费分开，生产者承担全部风险，这非常不利于安全农产品生产。农民收入普遍较低，一来使用高价低毒农药等农业投入品增加了成本，二来使用高成本低毒农业投入品生产的安全农产品卖不了高价，没有利润甚至亏本怎么办？何况鲜活农产品保质期短，这样风险是农民不愿意

也不能够承受的。消费者协会应将消费者组织起来，预先通过农民合作社支付一部分生产费用作为定金，并对生产过程监督，支持安全农产品生产。这样，通过农民合作社和消费者组织，形成生产和消费良性循环，促使安全农产品生产形成规模并可持续发展，从而保证农产品质量安全法律法规得以具体落实。

再次，农产品质量安全法律实施必须理顺消费机制。第一，消费安全农产品是民生问题，政府应减免一定税费，以降低安全农产品价格。第二，规范超市等销售场所行为。超市本来是安全农产品销售的最佳渠道。但一些超市滥用其在销售渠道方面的优势地位，向供货商收取名目繁多、数额巨大的各种费用，将自身经营成本转嫁给供货商，变相索要商业贿赂，使供货商不堪重负，供货商只得将这部分高昂费用摊加到产品上，造成产品价格居高不下。对安全农产品而言，本身种植养殖成本高，超市高昂收费又要摊加到产品价格中，这必然影响安全农产品消费。为此，政府有关部门应加强监管，约束超市不正当行为，同时鼓励安全农产品形成供应链，理顺生产消费机制。

参 考 文 献：

- [1] 冯忠泽, 李庆江. 农户农产品质量安全认知及影响因素分析[J]. 农业经济问题, 2007, (4): 22-26.
- [2] 徐建华. 高毒农药替代品见效慢却卖这么贵[N]. 南方农村报, 2009-05-15(3).
- [3] 王锋, 张小栓, 穆维松, 傅泽田. 消费者对可追溯农产品的认知和支付意愿分析[J]. 中国农村经济, 2009, (3): 68-74.

The Key to Success Beyond Laws: Thought on the Laws' Implementation about Quality and Safety of Agricultural Products

DOU Zhu-jun

(Shijiazhuang Railway Institute, Shijiazhuang Hebei 050043)

**Abstract:** To carry out the laws and regulations of the quality and safety, and to produce some certain effects for agricultural products, the key to success is not the laws and regulations themselves, but depends on the social environment support behind. It mainly involves following aspects: farmer rights protection, the social management functions of farmers' professional cooperation, habit training of safety consumption of agricultural products, and the management of consumption channels. Laws' implementation of the quality and safety of agricultural products cannot be solely rely on the government's supervision, we should combine the regulating farmers' production management behaviors with farmer rights protection, pay more attention to the supporting function of farmers' professional cooperatives during laws' implementation, and cultivate the consumption mechanism of safe agricultural products, thus materialize the laws to people's practice action instead of the standard.

**Key words:** quality and safety of agricultural products; farmers' rights; farmers' professional cooperatives; consumption mechanism

(责任编辑 吴 星)