

# 我国《农产品质量安全法》的信息经济学思考

刘冬梅, 雷玲 (1. 西北农林科技大学人文学院, 陕西杨凌 712100; 2. 西北农林科技大学经管学院, 陕西杨凌 712100)

摘要 从信息经济学角度分析了我国《农产品质量安全法》在解决农产品市场信息不对称问题上的制度设置, 并提出了完善该制度的建议。

关键词 农产品; 信息不对称; 法律规制

中图分类号 F325.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)13-04013-02

## 1 农产品市场的“信息不对称”

美国学者纳尔逊等将商品分为3类: 搜寻品、经验品和信用品<sup>[1]</sup>。搜寻品是指消费者在购买之前就能够获得充分信息判断其品质的商品, 如产品的外观; 经验品是指只有在购买之后才能判断其品质的商品, 如产品的口感; 信用品是指消费者即使在消费以后也不能判断其品质, 只有借助其他的信息才能决定其品质的商品, 如产品的安全性。由于农产品的生物学特性, 受生物有机体特别是个体自身生长发育繁殖规律与自然环境条件的影响, 其所富含的水分、维生素、蛋白质等营养时而丰富、时而缺乏, 产品质量具有高度的不确定性和差异性, 只有经消费者亲口品尝后才能较准确地判断其风味、质地、口感等质量特点; 农产品的有些质量特征甚至在消费者品尝以后也不一定能做出准确的判断, 如营养、激素、抗生素、农兽药残留、病菌含量、化肥使用残留以及环境污染对农产品质量造成的影响等<sup>[2]</sup>。因此, 农产品是一种典型的经验品和信用品。农产品的这种特征使得在既定的制度环境条件下, 农产品质量安全信息在生产者与消费者之间存在极度的不对称。市场经济顺利运转的一个重要前提是信息完善, 如果信息不完善或不对称, 就会造成市场失灵, 导致市场机制不能有效地运转, 资源得不到合理配置, 从而出现“柠檬”现象。“柠檬”一词来源于美国对次货或二手货的经验称呼, 由美国经济学家乔治·阿克洛夫于1970年引入信息经济学对次品市场进行分析, 并提出著名的“柠檬市场”理论, 即是指当产品的卖方对产品质量比买方具有更多的信息时, 由于买卖双方对产品质量信息不对称所导致的逆向选择行为, 低质量的产品将会把高质量的产品驱逐出市场, 从而使市场上的产品质量持续下降的现象<sup>[3]</sup>。市场失灵源于市场机制, 并与市场机制共存亡。所以, 要让市场机制本身对市场失灵加以克服是不现实的。因此, 这就要求政府以公共权力介入市场经济生活, 通过制定相关的法律、法规, 以法律、法规的形式对市场主体进行规制, 使市场获得最理想的资源配置效率。“规制”一词来自于英文 Regulation, 也有学者称之为“管制”, 其基本含义是指国家制定并执行的直接干预市场机制或间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特殊行为<sup>[4]</sup>。法律作为国家规制经济的重要手段对解决市场失灵, 保护社会公共利益有着不可替代的作用。2006年4月29日, 我国第一部专门针对农产品质量安全的法律——《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》), 经十届全国人大常委会第21次会议审议通过, 于2006年11月1日起施行。该法的出台填补了我国初级农产品质量监管的法律空白, 对解决农产品市场信息不对称问题, 提高农产品的质量安全, 确保广大人民群众身体健康和生命安全具有重大历史意义。

## 2 《农产品质量安全法》对市场信息不对称的法律规制

市场信息不对称的表现形式很多, 因此, 其有针对性的制度克服方式也很多, 主要有: 让信息优势者直接向信息劣势者提供信息。这是一种强制性信息披露制度; 由无直接利害关系的第三者提供信息。这是一种以悬赏举报为主的制度; 由公共权力机关向信息劣势者提供信息; 严格市场准入制度。该方式主要是通过减少信息需求量来克服信息不对称。我国《农产品质量安全法》对农产品市场信息不对称的法律规制主要体现在以下几个方面:

**2.1 强制农产品信息生产者、经营者通过农产品包装标识向消费者提供信息** 农产品包装标识是消费者了解农产品质量安全信息的重要途径。对农产品强制性标识管理, 实际上是将农产品安全的信用品特性转化为搜寻品特性。《农产品质量安全法》第28条规定, 农产品生产企业、农民专业合作社经济组织以及从事农产品收购的单位或者个人销售的农产品, 按照规定应当包装或者附加标识的, 须经包装或者附加标识后方可销售, 包装物或者标识上应当按照规定标明产品的品名、产地、生产者、生产日期、保质期、产品质量等级等内容, 使用添加剂的, 还应当按照规定标明添加剂的名称。同时, 《农产品质量安全法》第48条规定了违反第28条的法律责任。这实际上是强制信息优势主体向信息劣势主体提供信息的制度, 这种制度能够以最低的代价增加农产品消费者的信息拥有量, 从而增强消费者的决策能力和权利效率。

**2.2 由政府直接向消费者提供农产品质量安全信息** 农产品市场信息的不对称要求优质农产品的生产者、经营者将其经验品和信用品质量信号传递给消费者, 从而改变市场的逆向选择。但目前我国农业生产呈分散化、小规模化、低组织化, 单个生产者如采取措施发送质量信号, 就会使其边际成本远远大于其边际收入, 因而优质农产品的生产者缺乏发送质量信号的激励; 消费者有搜寻农产品质量安全信息的动力, 但是其高昂的搜寻成本使单个消费者无法承担。农产品质量安全的信息具有公共物品的特征, 作为行使公共职能的政府应向信息劣势者提供信息, 这样不仅可以降低信息劣势者的信息成本, 还能向信息劣势者提供其自身不能获得的信息。《农产品质量安全法》第34条规定, 由国家建立农产品质量安全监测制度, 监督抽查结果由国务院农业行政主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府农业行政主管部门按照

基金项目 西北农林科技大学人文社科专项基金(2005RW011)。

作者简介 刘冬梅(1971-), 女, 陕西泾县人, 讲师, 从事农业经济管理工作。

收稿日期 2007-01-29

权限予以公布。政府部门利用公共权力将获得信息向社会公布后,能增加消费者的信息拥有量,从而促使消费者做出合理的消费选择。

**2.3 鼓励任何单位和个人对违反农产品质量安全法的行为进行检举、揭发和控告** 农产品生产过程中是否使用禁用的农药、兽药,农残是否超标,食用后对身体健康有无影响;这些质量安全方面的信息对于消费者而言至关重要,但一般消费者不可能获得这方面的信息。而对农产品的生产经营者而言,采用有利于提高产量但不确保安全的方式进行农产品生产,其自身承担消极后果的可能性不大,因为农业生产的分散性、小规模性,管理部门由于受制于人力、物力和财力的限制不可能对所有生产者进行时时监督,即管理部门不可能获取所有生产者在所有时刻的不法行为信息。而这种不安全的农产品被消费者消费后,也并不一定立即使消费者致病,甚至消费者不一定会有感觉,于是在能提高产量的情形下,农产品生产者进行不安全生产的可能性就极大。但在农产品的生产过程中,总有人知晓不安全生产的情况,知情者举报是政府获取信息的很好途径。《农产品质量安全法》第38条规定,国家鼓励单位和个人对农产品质量安全进行社会监督,任何单位和个人都有权对违反该法的行为进行检举、揭发和控告。

**2.4 建立农产品质量安全市场准入制度** 农产品质量安全市场准入指政府对进入市场的产品质量作出严格限制,严禁不符合标准的产品进入市场。在质量管制下,会使进入市场的低劣产品减少,市场产品质量得到提高,同时能够缩小生产者与消费者之间的信息不对称,有利于保护消费者的利益,降低交易成本,提高市场运作效率。《农产品质量安全法》明确了市场准入条件,禁止5种不符合标准的农产品上市销售,同时进一步明确了销售企业应承担的义务,要求销售企业建立健全进货检查验收制度。如农产品批发市场应对进场销售的农产品质量安全状况进行抽查检验,发现不符合农产品质量安全标准的,要求其立即停止销售,并向农业部门报告。

### 3 对《农产品质量安全法》的几点思考

**3.1 关于农产品包装标识内容的规定** 我国《农产品质量安全法》只规定农产品包装物或者标识上应当按照规定标明产品的品名、产地、生产者、生产日期、保质期、产品质量等级和添加剂的名称等内容。笔者认为,该要求标识的内容基本是对《产品质量法》中对工业品的要求的照搬,没有体现出农产品质量安全管理方面的特殊性。《农产品质量安全法》第2条第II款规定,该法所称农产品质量安全,是指农产品质量符合保障人的健康、安全要求。农产品与人的健康、安全有关的因素主要涉及到激素、抗生素、农兽药残留、病菌含量、化肥使用残留以及环境污染对农产品质量造成的影响等。笔者认为,《农产品质量安全法》应根据农产品自身的特点和质量安全方面存在的问题对农产品包装标识内容作出规定。所以笔者建议农产品包装标识中除了现有规定的内容外,还应增加农业投入品名称、来源、用法、用量和使用、停用的日期、产地生产环境、注意事项、食用条件和方法等内容。《农产品质量安全法》规定农产品生产企业和农民专业合作经济

组织应当建立农产品生产记录,如实记载下列事项: 使用农业投入品的名称、来源、用法、用量和使用、停用的日期; 动物疫病、植物病虫害的发生和防治情况; 收获、屠宰或者捕捞的日期。但农产品是每天消费的必需品,查农产品生产记录很烦琐,况且《农产品质量安全法》并不强制所有的农产品生产者建立农产品生产记录,同时在我国农产品生产企业和农民专业合作经济组织毕竟是少数。所以只有通过便捷的手段使消费者获得质量安全方面的信息,才能切实保障消费者的知情权和选择权。

**3.2 关于未履行信息告知义务的法律规定的规定** 强制农产品的生产者、经营者履行信息告知义务是消费者获得信息的重要途径,但是《农产品质量安全法》对未履行信息告知义务的生产者和经营者只规定了责令限期改正,对于逾期不改正的,处2000元以下罚款的法律责任。该法既没有对责任人再次从事农产品经销活动作任何限制,同时处罚力度也过小,无法起到威慑作用。法律责任是农产品生产经营者进行逆向选择行为的机会成本,如果从事这种行为的预期成本大于预期收益,他们就不会进行这种行为。反之,他们就会铤而走险。所以,要确保农产品质量安全,必须加大对违法者的惩罚力度。

**3.3 关于鼓励其他主体提供信息的规定** 市场经济的法律应体现市场经济的规律。让其他主体说明农产品质量安全的真相需要有制度的激励,如果没有制度确保对该主体进行以物质为主要方式的激励,则让他们说出真相的可能性不大。因为在经济领域,每个主体首先作为经济人而存在,最大化利益是其主要目的,如果在说出真相之后,没有任何直接可获取的利益,则社会上绝大部分主体都不会作出这种选择,何况说出真相还可能受到打击报复使其承受不利后果。不能否认社会上确实存在为维护社会公共利益和他人利益而不计报酬的举报者,但这毕竟只是少数,其所掌握的信息也是少数,不足以使信息不对称问题得到解决。所以政府应该进行制度创新,设立悬赏举报制度,这种制度能够以最低的成本获得最多的信息,还能获得在其他制度下所不能获得的信息。事实上,悬赏举报制度是政府花钱买信息的一种制度,相对于其他信息获取渠道而言,这是一种低代价的、能有效克服信息不对称的制度。当前这种制度在我国应该普遍建立。《农产品质量安全法》鼓励任何单位和个人对农产品质量进行监督,他们有权检举、揭发和控告,但是没有明确规定如何进行鼓励。虽然2000年修正的《中华人民共和国产品质量法》确立了对产品质量问题举报奖励制度,但该法只适用于加工品,而不适用于初级农产品。为了2部质量法在制度上的统一,也为了激励更多的人提供农产品质量安全信息,我国应完善《农产品质量安全法》第38条的规定,明确有奖举报制度。

#### 参考文献

- [1] 陈永红,刘自杰,刘宏. 食物的安全属性与不对称信息下的供求分析 [EB/OL]. (2006-03-15) [2006-12-30] www.sfnc.org.cn.
- [2] 李苏,韩科峰. 农产品市场中的“柠檬”现象[J]. 市场论坛,2006(2):226-227.
- [3] 谢康,乌家培. 阿克洛夫、斯彭斯和斯蒂格利茨论文精选[M]. 北京:商务印书馆,2002.
- [4] 丹尼尔·F·史普博. 管制与市场[M]. 上海:上海人民出版社,1999.