华南农业大学学报(社会科学版)
2006年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 4 2006
(第5卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 5)

SPS措施形成的理论基础

董银果

(西北农林科技大学 经济管理学院,陕西 杨凌 712100)

摘 要:阐述了外部性理论、信息不对称理论、需求层次论和标准差异论对SPS措施形成的影响并提出可能的解决对策。研究指出,外部性和信息不对称导致市场失灵,客观上需要政府用SPS措施干预市场,以弥补市场失灵,导致SPS措施在国际贸易中广泛应用。由于收入水平、经济发展程度不同,各国对SPS措施具有不同的需求层次,导致各国的标准存在差异。因此,需要国际社会对SPS做出客观规范和必要的制度性安排,以减少贸易摩擦和促进贸易发展。

关键词:SPS;外部性;信息不对称;市场失灵

中图分类号:F740.43 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2006)04-0061-06

实践是理论产生和发展的源泉,反过来理论又指导实践的发展,成为实践的指南。本文阐述SPS规定背后的理论基础,包括外部性理论、信息不对称理论、需求层次理论和标准差异理论。其特点是理论阐述同贸易实践紧密结合,同食品安全标准、法规重建的成本和收益紧密结合,同维护各国食品安全和贸易利益紧密结合。这些研究为SPS措施的理论研究和实证研究提供基础。

一、SPS措施的内涵及SPS协议

Santiary and Phytosanitary(SPS, 卫生和植物检疫)措施是指一国为保护食品安全、动物和植物生命健康与安全而设立的降低风险的标准、法规和要求。它包括最终产品标准、加工和生产方法;产品或食品检测、检验、出证和批准程序;动植物检疫处理;卫生和植物检疫的统计学方法、取样程序和风险评估方法;与食品安全直接相关的包装和标签要求。这些措施对国际贸易也会造成重大影响。SPS措施被用来降低风险,其严格程度也各不相同。根据政策目标之不同,卫生和植物检疫措施被分为三类:进口禁止、技术性规定和信息补偿。“进口禁止”是SPS措施导致贸易争端的结果;“技术性规定”是用来提高私人边际成本,促使企业在生产加工过程中达到社会理想的安全水平,用来弥补由于外部性而导致的市场失灵,包括过程标准、产品标准和包装标准;“信息补偿”则是用来弥补由于信息不对称而导致的市场失灵,帮助经营者和消费者实施货币选择,主要包括标签要求。

SPS协议是WTO乌拉圭回合通过的用于规范成员国SPS措施使用的协议,它提出了成员国设立SPS措施的基本原则(无歧视、透明度、贸易影响最小化)、依据(科学依据和科学风险评估)和程序(通知、其他国家反馈、问讯窗答疑以及合理时间间隔)。同时,SPS协议推荐成员国采纳国际标准,并提出对发展中国家区别对待的原则与援助。这些原则、依据无疑能减少SPS措施的争议和摩擦,促进国际贸易的健康发展。

收稿日期:2006-08-28

基金项目:陕西省软科学基金(2005KR62)

作者简介:董银果(1969-),女,陕西乾县人,西北农林科技大学经济管理学院副教授,博士,主要研究方向为农产品国际贸易、金融工程等.

二、SPS措施形成的理论基础

(一)外部性理论

外部性理论认为:当一个企业的生产活动直接影响到经济生活中的其他人或者整个社会的福利时,就出现外部性,市场就会出现失灵;如果这种影响减少了其他人或社会的福利时,则是负的外部性。负的外部性意味着私人生产给别人和社会带来了生产者没有承担的成本,私人边际成本低于社会边际成本,企业产量和供应量高于社会理想水平。外部性导致的市场失灵有多种解决途径:

(1)诉讼法律。消费者或由不安全食品的受害者可以向法院诉讼不安全食品的生产者,但是消费者的诉讼能力受到举证困难的诸多限制。同时,受消费者诉讼的影响,那些食品安全上已投资企业的成本也就无法从消费者增加的需求或者为安全食品支付的价格中得到补偿[1],市场上会出现不安全食品驱逐安全食品的现象。诉讼可以促使生产者生产安全食品,促使各国政府和各行业组织联合起来,共同制订统一的安全标准和法规,遵循共同的安全规制就成为贸易发展的必然。

(2)安全教育。要求企业公开食品生产与安全信息,有助于消费者在市场上为识别安全食品做出更好的选择。标签和安全教育能够弥补消费者由于信息不对称而导致的市场失灵。但是,由于这种方式是一种自愿行为,实施的程度取决于当事人对食品安全的认识和知识水平,具有较大的局限性,向城乡居民普及安全教育的成本也高。尽管如此,对消费者实施安全教育还是必要的。安全教育的内容仍要以安全标准、安全法规、安全制度的建立和完善为前提。

(3)政府干预。当市场不能有效提供社会期望的食品安全水平时,政府可以使用经济政策及行政手段干预市场产品质量安全,诱导生产者提高社会理想的食品安全水平。政府可以向不安全产品或者潜在的不安全原料课税(如化肥和农药)或建立有效率的产权制度,实现外部成本内在化;可通过制定法规和标准,食品安全补贴,设立检验和监督系统等制度安排,保证产品上市食品的质量安全要求和动植物的健康要求,促使私人边际成本接近或等于社会边际成本。很多政府都规定一个最低安全标准,满足这些安全标准,产品方可上市。采用SPS等技术标准和措施干预市场失灵是政府的首选。政府制定和实施的SPS措施可以区分为产品标准、过程标准和包装标准。经济理论表明,产品标准的遵从成本比过程标准的遵从成本低[2]。目前在产品和加工食品的生产中,HACCP(Hazard Analysis and Critical Control Point,即危险分析与关键控制点)安全预防和控制措施已在很多国家被采用并得到食品法典委员会(CAC)的推荐。

政府干预措施的优点是一种事前行为,能有效防止安全损害发生,降低交易成本等,但若政府干预失灵,其干预支出也有可能大于干预收益,并且使销售产品的价格提升,增加消费者负担,其影响是长期和深远的。因此,提高政府干预的有效性,把握好干预度仍是重要的。由于政府干预措施也会产生干预成本,所以事前评估政策干预的资源和福利效应也很重要。控制风险为零的干预成本非常巨大,因此对社会来说存在着一个可以接受安全水平下的食品安全风险,而对食品工业和法规制定者来说,困难在于对比较理想水平的确定以及如何达到这一理想水平的食品安全战略[3]。

国际贸易也可能带来某种外部性,如进口产品可能对进口国的消费者或动植物安全带来某种安全威胁、可能带来新的动植物疾病和病原菌;新的病原菌与本地病原菌结合,可能产生新的病变,对进口国造成无法估量的经济损失和安全风险。而且国际贸易和运输为风险扩散提供渠道,进口国及其国民还将承担产品潜在的全部损失。可见,在现有国际政治经济背景下,进口国政府通过SPS措施设置市场准入的技术标准、产品检验检疫措施、风险评估程序、标签制度,并由生产商或出口商对上述费用负责等政府强制性干预手段,有利于实现外部性的成本内在化。

综上所述，政府无论对内干预或对外干预，都要以安全标准、法规、制度为依据，对进出口产品质量与安全的干预，要以国际质量安全的标准、法规、制度为依据并结合本国实际。除了各国制订干预对策外，在 WTO 成员国内，迫切需要共同制订一个将人类健康、环境安全和国际贸易可持续发展理念结合起来的食品安全法规与要求，作为各成员国共同遵守的行动指南。在这种背景下，仅有各成员国政府的干预是不够的，SPS 协议的应运而生就是事物发展的必然。

（二）信息不对称理论

根据诺贝尔经济学奖获得者阿克劳夫（Akerlof）分析，当自由市场中出现交易双方对于交易对象具有不对称信息时，就可能发生逆向选择。导致市场平均质量水平不断下降，劣质品逐渐充斥整个市场，甚至整个市场崩溃瓦解。

由于食品安全首先是一种信任商品，无法仅凭肉眼观察得到信息，有些商品只有购买甚至消费后才能知道其是否包含危险。有时即使消费者因食用不安全食品生病后，往往也很难将其与多种食品中的某一个不安全食品联系起来。况且，有些疾病在人体内具有较长的潜伏期。正是由于食品安全的这种特性，生产者或出口商处于某种信息优势，消费者和进口商处于信息劣势。卖方和出口方可以按照安全食品的价格出售不合格食品，而一般消费者对食品所含添加剂、药物残留、病原体等指标及其对身体的危害常常缺乏足够了解。市场仅供应消费者肉眼能观察到的食品安全水平，而不是消费者在完全信息下想要获得的安全水平。在这种情况下，市场可能生产更多的不安全食品，更少的安全食品。由此，交易和消费对消费者的生命和健康构成潜在的威胁。尤其困难的是，获取境外的生产食品的安全信息更难。

信息不对称常导致食品安全事件的频繁爆发。当食品安全事件发生时，国家和食品企业作为一个整体就会遭受巨大损失。美国 USDA 的一项研究表明，2000 年仅 5 种类型的食物疾病造成经济的损失为 690 万美元[4]。另一项 USDA 的研究采用模拟的方法，表明在肉类和禽肉中采用 HACCP 安全控制系统从而减少食物疾病所获收益为 900 万美元，这还不包括减少劳动日所获收益[5]。

逆向选择源于信息不对称，对症解决的办法是增加交易的公开信息。产品或食品“标签制”通过将食品安全信息公布在食品外包装上，以提高质量安全信息的透明度。由于不同消费者的消费偏好和风险承担程度不同，所以增加进口商品的信息量是比较市场化的选择。消费者有权根据自身的风险承担能力做出合理选择：一部分消费者对不安全食品或有疑问食品会自觉停止消费，另一部分消费者为了某种特殊目的有可能愿意承担较大风险会继续购买或减少购买量。“标签制”对市场产生的扭曲较小，也是得到 WTO/SPS 协议鼓励的管理工具之一。

增加商品的质量安全信息量还有助于引导消费。消费者普遍形成安全意识和环保观念以后，这种需求偏好信息通过价格机制反馈给生产厂商，迫使后者自愿地改进食品质量安全标准。但是，并非所有的消费者都能够具备完备的专业知识，并对危害做出恰当的风险评估。所以，除了“标签制”以外，其他更强制性的政府行为也是重要补充措施，包括进口禁止，强制性风险评估和执行强制性技术标准等等。

（三）需求层次理论

在 SPS 措施的生成中，消费需求和安全需求是占第一位的，SPS 措施的生命力首先来自于社会越来越成熟的消费和安全需求。国际社会对制定和实施 SPS 措施的需求，首先来自于人类对食品安全、营养、健康越来越成熟的现实需求。根据马斯诺的需求层次论，人类对食品的需求也是分层次的：首先是食品数量的需求，即满足人类最基本的生存需要；其次，是对食品安全的需求，当人们温饱满足后，人们希望消费的食品是安全的，没有危险的；再次，是对食品质量的需求，如营养、口味（色香味）、肥瘦率等。因此，食品安全需求是经济发展到一定阶段的产物。人类对食品的需求

也如同一个金字塔,塔底是对食品数量的需求,中间是对食品安全的需求,塔顶是对食品的高质量需求。不同的收入水平和不同消费偏好也决定了消费者处于不同的需求层次。不同的经济基础也决定了不同国家的消费者处于不同的需求层次。

从对食品安全支付能力的比较看,发达国家有支付能力的现实需求更为强烈、更为成熟,食品安全标准更高,发展中国家由质量安全潜在需求转为现实需求的人数在不断增多,对食品的质量安全越来越重视。众多研究发现发达国家的消费者愿意为安全食品支付额外费用[6-8]。

消费者所处不同的需求层次、不同的消费偏好与膳食结构,不同的收入水平,不同的农畜产品供求关系,决定了对食品的数量需求、安全需求、质量需求、环境需求的认知程度与选择重点不同,加之现实需求与潜在需求存在差异,也是造成各国拟定的食品安全标准与法规政策存在较大差异的原因之一,影响进出口贸易与各国食品安全。有鉴于此,各国迫切要求对食品安全标准与食品贸易秩序进行必要规范,并提供对各国有约束力的法规和制度保障,这正是 SPS 协议生成的社会基础。

(四)标准差异理论

在当今国际贸易中,标准意味着竞争力和市场占有率。由于各国经济、技术、管理水平的不同及对风险的认识与控制程度的差异,不同类型国家制定的安全标准不同,存在着国家安全标准、国际安全标准、高于国际安全标准但有科学依据的区域集团安全标准或国家安全标准及超过国际社会认同的歧视性国家安全标准。收入水平是影响一国标准程度的重要因素。收入水平低的国家消费者,其有限收入不得不首先用于购买质次价低的食物消费,使其对安全风险有较高的容忍程度;而高收入水平的国家能够为安全的食品支付更多费用,对安全风险的容忍程度较低,安全标准也更高;科技、管理水平高的国家具有较强的风险识别、评估、监测和控制能力及丰富的资源基础,使得制订的 SPS 标准高,要求严,而科技管理水平相对较低的国家实施的标准和要求则相对较低;经济实力强的国家可以支撑强大的制度安排和设置,保证标准法规和措施的有效实施,弱的国家则不能保证有效做到这一点。对于目前科学尚不能达到的未知风险,国家间有不同的判断和评估方法,这在一定程度上也影响到 SPS 风险的评估水平。

当今国际贸易的竞争首先是安全标准的竞争。发达国家正利用自身高标准及与发展中国家在安全标准上的差距,扩大贸易竞争优势,阻止发展中国家出口产品进入发达国家市场。标准差异导致的贸易纠纷主要形式有:(1)一国使用生产过程标准另一国采用最终产品标准。产品标准和过程标准可能导致相同产品或相同生产技术的采用,也可能导致一国排斥另一国产品或者相互排斥。(2)一国要求使用某一种过程另一国则要求不同的过程。如美国和欧盟对肉类生产者都执行 HACCP 安全控制体系但要求不同,以致产生很大的贸易中断[9];欧盟禁止荷尔蒙作为催生素在家畜中使用,而美国则允许使用。(3)不同国家可能有不同的安全标准水平。(4)对于存在的未知风险,各国的观念也不尽相同,导致法规也不相同。

解决国家间的标准纠纷通常有 4 种方法:

1. 贸易中止/贸易禁止

国家间若不能解决食品安全法规标准的不同,只能停止有争议的商品贸易。如果外国的生产者认为他们从生产高标准产品中的所得不足以弥补他们的支出,他们将会终止贸易,或者进口国非常看重国内的安全标准而放弃低标准廉价食品进口。图 1 显示出新的食品安全标准提高了国内企业的成本,但这对外国企业成本的提高幅度更大,新的世界食品价格已大大高于国内食品价格,说明国内消费者在愿意支付的价格水平上使国外企业不能提供安全食品。如果食品安全的收益很大,本国的均衡点从 A 点到 A′点(有贸易),或到 B 点(没有贸易)。

2. 一国遵守另一国的国内安全标准或法规

当一国认为无法通过谈判使标准要求得到降低，或当一国的质量安全能够满足贸易伙伴的高标准，或者高标准能够使出口国获得市场方面的优势，就干脆遵守贸易伙伴的规定或采用同一标准。Baldwin 研究指出[10]，采用同一安全标准法规的机制依赖于贸易争议的各方当事人。发达国家都有自己的安全法规标准，当发生标准争议时，让一方完全采纳另一方的安全标准，谈判就会不断延长，使双方最终认可安全标准法规的等效性。然而如果争议一方是发达国家，一方是发展中国家，安全法规的差异很大，很难让发展中国家遵守。虽然这会使发展中国家国内生产食品的质量安全水平提高，但从低标准上升到高标准所付出的代价和条件也是很高的。

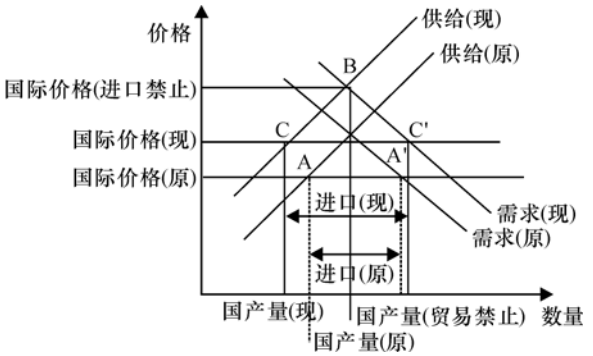


图 1　标准差异导致的贸易禁止示意图

3. 相互认可对方安全标准

当贸易双方认为失去商品贸易比改变安全标准成本更高，高标准国家不愿失去一个低价供应者，或者害怕它的贸易伙伴用严格的安全标准或高关税对自己的出口产品进行报复行为时，就会发生妥协行为。双方同意采纳第三方的安全标准是一种形式，相互承认对方的标准叫“相互认可”，而将安全标准的要求逐渐达到趋于一致叫“协调”。这三种决策行动都要求至少一国在某种方式上改变自身安全标准，所发生的代价和费用是为了保持食品国际贸易的收益。相互认可的前提是双方制订的安全标准一致性大于双方标准的差异性，同时双方信用度都很高。

4. 共同采纳第三方安全标准

第三方安全标准包括食品法典委员会设立的安全标准，OIE 关于动物卫生和动物产品的标准，IPPC 关于植物产品的标准。很多国家已经采纳了法典委员会制订的安全标准。其优点在于，国际安全标准能够有效的降低双边标准的谈判成本。Casella 的研究认为[11]，具有不同安全标准的数个国家从事国际贸易，采纳国际标准最为有利，这可减少遵从数套标准的成本，减少遵从不同安全标准带来的麻烦和争端。

综上所述，安全标准差异很容易造成国际贸易的障碍、摩擦与纠纷。各个国家都从保护本国安全和贸易利益出发，设置自己的技术壁垒或应对措施。安全标准的差异性不利于国际贸易自由化，因此，制定各国认可的国际安全标准就成为国际贸易的客观需求。

三、结论

文章主要阐述了 SPS 措施形成的四个理论基础。外部性理论认为，当社会上某个人的行为给他人带来不利影响时，就产生市场失灵，政府必须通过教育、法律诉讼和政府干预经济等多种手段弥补失灵，政府设立的法规、标准等都是政府干预经济的表现。信息不对称理论认为，由于食品的信任商品性质，致使市场上存在着信息不对称，优质安全食品无法得到市场的认可，因此政府必须采用标签、优质安全认证等形式补充信息。需求层次论认为，由于国家间经济水平、技术水平间的客观差异，造成对食品安全的不同需求水平，也就导致了国家间对安全风险的容忍程度不同，SPS 水平在国际间存在差异。标准差异论认为，国家间 SPS 水平不同，导致用于控制风险的标准不同。由于标准的不同引致了国际贸易摩擦和争端，其结果是贸易中止或一国遵从另一国标准或共同遵从第三方标准。标准差异论是需求层次论、外部性理论和信息不对称理论下政府干预的结果。全

球间巨大的标准差异造成了国际贸易的客观困难,因此需要国际组织制定各国设立标准的原则、依据及程序,目的是规范各国 SPS 措施的采用和便利国际贸易的发展。

参考文献:

[1] AKERLOF GEORGE. The Market for 'Lemons' Quality, Uncertainty and the Market Mechanism[J]. Quartrly Journal of Economics,1970,(84): 488-500.

[2] MACDONALD JAMES, STEPHAN CRUTCHFIELD. Modeling the Cost of Food Safety Regulation[J]. American Journal of Agricultural Economics ,1996,78(4):1285-1290.

[3] CASWELL JULIE. Valuing the benefits and Cost of Improved Food Safety and Nutrition[J]. Australian Journal of Agricultural and Resource Economics,1998, 42(4):409-424.

[4] ROBERTS TANYA. Food Safety: Features[R/OL]. (2004-05-05). www.ers.usda.gov/Emphases/SafeFood/features.html.

[5] GOLAN ELISE H, STEPHAN J VOGEL, PAUL D FRENZEN, KATHERINE L RALSTON. Tracing the Cost and Benefits of Improvements in Food Safety[R]. US. Dept. Agr., Econ. Res. Sev., AER-791, 2000.

[6] HAYES DERMOT, JASON SHOGREN, SEUNG YOULL SHIN, JAMES KLIEBENTEIN. Valuing Food Safety in Experimental Auction Markets[J]. American Journal of Agricultural Economics , 1995,(77):40-53.

[7] BAKER GREGORY A. Consumer Preferences for Food Safety Attribute in Fresh Apples: Market Segments, Consumer Characteristic, and Marketing Opportunities[J]. Journal of Agricultural and Resource Economics ,1999,(21):80-97.

[8] HUANG CHUNG L, KAMHON KAN, TSU-TAN FU. Joint Estimation of Consumer Preferences and Willingness-to-Pay for Food Safety[J]. Academia Economic Paper ,2000,28(4):429-449.

[9] LORRAINE MITCHELL. Economic Theory and Conceptual Relationships Between Food Safety and International Trade[R]. USA: Economic Research Service,2002.

[10] BALDWIN RICHARD E. Behind the Border Barriers: Puzzles and Challenges[C]. keynote address, 5th Annual Conference on Global Economic Analysis, Taipei, 2002.

[11] CASELLA ALESSANDRA. Product Standards and International Trade: Harmonization through private Coalitions?[J]. Kyklos ,2001,54(2):243-264.

The Theoretical Basis Forming SPS Measure

DONG Yin-guo

(*College of Economics and Management*, *Northwest A & F University*, *Yangling* 712100, *China*)

Abstract: This paper explains the effects of externality, information asymmetry theory, demand hierarchy theory and different standard theory in forming the SPS measures and its possible solutions. It states that market failure owing to asymmetry information and externality, need objectively the government intervene market by adopting SPS measures, which lead the SPS used commonly in international trade. Because of the income level, economy developing level, different countries have different demand level for SPS measures, this inevitably leads to the different standard in countries. Therefore, international organization has made rules for setting SPS measures to reduce the trade friction and disputes and promote the trade development.

Key Words: SPS(Sanitary and phytosanitary); externality; asymmetry information; market failure