华南农业大学学报(社会科学版)
2011 年第 3 期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 3 2011
(第 10 卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 10)

有机农业:法律规制与政策扶持

瓮怡洁

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100083)

摘 要:有机农业价值的双重性以及有机农产品外观的不易辨识性决定了对该产业进行立法非常必要。在有机农业发展的初级阶段,应当主要由公权性机构担任认证机构,并且应当采取以结果监管为主、全程监管为辅的监管模式。待有机农业发展到高级阶段,则应当主要由非公权性机构担任认证机构,并且应当采取以全程监管为主、结果监管为辅的监管模式。对有机农业进行政策扶持非常必要,我国应当通过财政补贴和市场推广等方式对其进行扶持。

关键词:有机农业;公权性机构;非公权性机构;结果监管;全程监管;财政补贴;市场推广

中图分类号:F304 **文献标识码**:A **文章编号**:1672 - 0202(2011)03 - 0007 - 10

一、有机农业立法的必要性

虽然不同的国家、地区和国际组织对有机农业的界定在措词上不尽相同[①],但内涵大致相同,均认为有机农业是与20 世纪 60 年代兴起的"惯行农业"(conventional agriculture,又称化学农业)[②]相对应的一种农产品生产方式,是指在农产品生产和加工过程中不使用任何农药、化肥和生长调节剂等外来化学物品,注重农业生产与自然环境协调发展的一种农产品生产方式。

有机农业具有以下两个特点:第一,价值的双重性。由于有机农业在生产过程中不使用外来的化学物质,因而其产品很少含有农药、化肥等有害残留,对于消费者来说,有机农产品无疑是一种相当安全的产品,这也是世人推崇有机农业的主要原因。不仅如此,有机农业还有人们容易忽略的另一价值,即对生态环境的保护价值。有机农业的基本生产理念是循环利用农业生产过程中自身生成的物质进行再生产,减少甚至杜绝对外来化学物质的使用。这种生产方式能够提高土地肥力,对石油和水等自然资源的耗费也相对较少;此外,这种生产方式还具有环境亲和力,有利于实现地域环境内生物物种的多样化。可以这样说,在自然资源日趋匮乏、生态环境日益恶化的今天,有机农业为整个农业的可持续发展提供了一个崭新的发展方向。第二,产品外观的不易辨识性。虽然受成本等因素的影响,有机农产品的价格相对较高,但就外观而言,其与一般农产品相比

收稿日期:2011 - 01 - 13

基金项目:教育部基本科研业务费青年研究项目(2010JS066;2011JS099)

作者简介:瓮怡洁(1977—),女,新疆阿克苏人,中国农业大学人文与发展学院讲师,主要研究方向为农业法学.

① 如美国国家有机农业标准小组(National Organic Standards Board)将有机农业界定为"为促进及加强生物多样性、生物循环、土壤生物活性的一种生态生产管理系统。其基本理念为使用最少的农场外来物质,并采取恢复、维持及加强生态平衡之作业方法"。见参考文献[2]第 11 页 。又如我国台湾地区《农产品生产及验证管理法》认为有机农产品"是指国内生产、加工及分装等过程,符合中央主管机关订定之有机规范,并经依本法规定验证或进口经审查合格之农产品"。见我国台湾地区《农产品生产及验证管理法》第 3 条第 2 款。

② "惯行农业"又称"化学农业",指的是一种施用农药和化肥的农业。20 世纪 60 年代开始,许多工业化国家纷纷采用工业化的方式从事农业生产,如栽种单一作物、大量使用化肥和农药,等等,这种农业生产方式生产了大量的农产品,对人类的生存和发展起到过至关重要的作用,但这种生产方式对自然环境的破坏也非常大,已经逐渐引起人们的警觉。见参考文献[3]第 37 页。

差别不大,很多情况下仅凭肉眼很难区分有机农产品和一般农产品。这一特点在很大程度上增加了有机农业推广的难度。

有机农业的上述两个特点决定了该产业的发展状况与相关法律制度的健全程度息息相关。

首先,有机农业价值上的双重性决定了国家制定相应的法律对其进行扶持的必要性。

如前文所述,除产品更具安全性之外,有机农业在保护生态环境方面具有很大的价值,换言之,有机农业是一项公益性很强的产业。对于这种产业,国家有必要制定相应的法律进行扶持,否则,如果仅仅凭借市场的力量进行推广,很难实现该产业的可持续发展。道理很简单,为了实现对资源环境的保护,有机农业在生产过程中不使用化肥、农药等化学物质,这无疑将大大降低农产品的产量,同时增加该产业的风险,而这些成本最终都将转化到有机农产品的价格当中。在仅仅依靠市场力量进行推广的体制下,有机农产品的市场接受程度主要取决于消费者对有机食品安全性的认知。不少消费者可能只认可有机食品因安全性提升而增加的成本,很难接受有机农业在保护资源环境方面支出的成本。根据我国台湾地区的一项调查,我国台湾地区80%的有机农产品消费者的购买行为是以健康为考量,而非以生态环境为考量[1]。在此情况下,国家有必要制定相应的法律,主动承担有机农业因保护资源环境而增加的那一部分成本,以此促进有机农业的可持续发展。

其次,有机农产品外观上的不易辨识性决定了国家建立相应的法律制度对其进行规范的必要性。

如前所述,有机农产品虽然在价格上比一般农产品高出许多,但是在外观上往往与后者别无二致,消费者仅凭肉眼很难对两者作出正确区分。在这种情况下,消费者购买有机农产品时依赖的主要是产品的有机标签。如果一国缺乏相应的法律制度对有机农业的验证和标签制度进行规范,导致大量不符合有机农业生产标准的产品被贴上有机标签充斥市场,将严重损害消费者对有机农业的信心,进而从根本上动摇有机农业生存和发展的基础。事实上,正是因为意识到这一问题,许多国家和地区都建立了相应的法律制度对有机农业的验证和标签制度进行规范。如欧盟早在1991年就制定了规范有机农业的"2092/91号规则"——《有机农业和有机农产品与有机食品标志法案》(Council Regulation (EEC) No 2092/91 of 24 June 1991 on Organic Production of Agricultural Products and Indications Referring Thereto on Agricultural Products and Foodstuffs),确立了适用于整个欧洲的有机农业标准。该规则共有16条,除规范有机农业的生产标准外,其主要内容即在于规范有机农业的标示原则、验证系统和标章使用①。2007年6月,欧盟又制定了新的有机农业规则:"834/2007号规则",即《有机产品生产及标志管理法案》(Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on Organic Production and Labelling of Organic Products and Repealing Regulation (EEC) No 2092/91),该规则对有机农业的验证和标签制度进行了进一步优化,生效日期为2009年1月1日②。美国很早就进行了有机农业立法。早在1990年,美国国会就制定了《有机食品生产法》(Organic Food Production Act,缩写为OFPA),该法明确规定由美国农业部根据该法制定执行规则,建立起美国的有机农业计划(National Organic Program,缩写为NOP)。2000年,美国农业部正式公布了完整的有机农业计划,对有机农业的认证标准问题作出了明确的规定[2]13-14。我国台湾地区在有机农业立法方面起步较晚,但也于近年建立了自己的有机农业法律制度。2007年1月29日,我

①《有机农业和有机农产品与有机食品标志法案》文本参见:欧盟官方出版署. Council Regulation (EEC) No 2092/91 of 24 June 1991 on Organic Production of Agricultural Products and Indications Referring Thereto on Agricultural Products and Foodstuffs [EB/OL]. [2010-11-28]. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/1991/R/01991R2092-20070101-en.pdf.

②欧盟《有机农业和有机农产品与有机食品标志法案》修正为《有机产品生产及标志管理法案》的立法历程参见 Editor. The Revision of Council Regulation (EEC) No 2092/91[EB/OL]. [2010-11-28]. http://www.organic-europe.net/europe_eu/eu-regulation-2092-91-revision.asp.

国台湾地区立法院颁布了《农产品生产及验证管理法》,该法共分 6 章 28 条,大部分条文都与农产品的验证和管理有关。考虑到有机农业的特殊性,2007 年 7 月,台湾地区“行政院农业委员会”又专门颁布了《有机农产品及有机农产加工品验证管理办法》,对有机农产品及其加工产品的验证和管理问题作出了专门规定。

目前,我国已经存在一些有关有机农业的立法,但立法的位阶比较低,给我国有机农业的健康发展造成了一定的障碍。譬如,2009 年 6 月 1 日起实施的《中华人民共和国食品安全法》以及 2003 年 11 月 1 日起实施的《中华人民共和国认证认可条例》,虽然都有部分内容与有机农业有关,可以用来规范有机农业某些问题,但专门针对有机农业的立法则非常有限,并且位阶非常低。1995 年 10 月,国家环保总局(2008 年变更为国家环境保护部)有机食品发展中心颁布了《有机(天然)食品标志管理章程(试行)》(以下简称《章程》),第一次对有机食品标志的申请、审批和监督等问题作出了规定。2001 年,国家环保总局废除该《章程》,颁布了《国家环境保护总局关于有机食品认证管理办法》(以下简称《办法》)。2006 年,国家环保总局又明令废止了该《办法》。2004 年,国家质量技术监督局(2005 年变更为国家质量监督检验检疫总局)颁布了《有机产品认证管理办法》(以下简称《认证管理办法》),到目前为止,这是专门针对有机农业的位阶最高的规范性文件。

这种立法现状非常不利于有机农业的健康发展。首先,依靠《认证管理办法》规范有机农业不利于该产业的协调发展。有机农业是一项综合性非常强的产业,该产业的发展除与质量监督有着紧密联系之外,与国家的农业制度、资源环境和工商行政管理制度都密切相关,因而有机农业的健康发展需要质量监督检验检疫总局、农业部、环境保护部和工商行政管理总局等多个部门的协调配合和通力合作。根据我国《立法法》的有关规定,涉及两个以上国务院部门职权范围的事项,至少应当提请国务院制定行政法规或者由国务院有关部门联合制定规章[①],而《认证管理办法》仅为质量监督检验检疫总局一个机构制定,并且质量监督检验检疫总局与农业部、环境保护部和工商行政管理总局之间并不存在隶属关系,因而其制定的《认证管理办法》对后面几个机构不具有强制约束力。在此情况下,当有机农业执法需要其他部门进行配合的时候,将缺乏必要的法律依据,很容易导致部门之间的推诿和扯皮,不利于有机农业的协调发展。第二,仅仅依靠《认证管理办法》难以实现对有机农业的有效监管。《认证管理办法》的效力位阶仅为部门规章,而根据《行政处罚法》的有关规定,部门规章只能在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定[②],能够设置的处罚范围和力度非常有限。而制裁是法律制度的核心构成要素之一,如果一项法律制度缺乏必要的制裁手段,将很难在执行过程中确立权威,很难确保行为主体严格遵守法律的要求,其实施效果必定大打折扣。《认证管理办法》能够设置的处罚措施过于有限,显然不利于对有机农业进行有效监管,也不利于有机农业的健康发展。第三,不利于我国有机农产品的出口。许多西方法治发达国家都非常重视有机农业立法,在他们看来,如果一国重视有机农业立法,意味着该国有机农业的运行将比较规范,其有机农产品的质量也会比较可靠,因而,在进口其有机农产品时可以采用比较宽松的标准。例如,根据欧盟《有机产品生产及标志管理法案》(即“834/2007 号规则”,以下简称《欧盟规则》)第六章“与第三国贸易(trade with third countries)”的有关规定,如果一国的有机产品生产规范与《欧盟规则》具有同等效力,经欧盟执委会审查决议并认可其认证机关的认证能力后,该国将被列为第三国清单之中,经该国认证机关认证的有机产品可以直接进入欧盟市场销售。反之,如果一国有机产品生产规范的效力不及《欧盟规则》,则该

①见《立法法》第 72 条。

②见《行政处罚法》第 12 条。

国认证机关对有机产品的认证将无法得到欧盟的认可,其有机产品只有通过经欧盟认可的验证机构验证后才能进入欧盟销售①。又如,根据美国的相关法律制度,如果美国农业部认定一国所采行的有机农业法规与美国的有机农业法规具有同等效力,则该国的有机农产品可以不经验证直接出口到美国。反之,如果一国的有机农业法规在效力位阶上低于美国的有机农业法规,则其有机农产品出口美国必须经过繁琐的验证程序[2]18。目前我国有关有机农业的立法仅为部门规章,立法位阶太低,无疑给我国有机农产品的出口造成了不必要的障碍。

二、有机农业的法律规制

对有机农业进行法律规制的主要目的在于确保贴有有机标签的农产品均符合有机农业的生产标准,进而树立该产业在社会公众心目中的公信力,为有机农业生存和发展奠定基础。上述目的决定了对有机农业的法律规制主要应当从以下几个方面着手:有机农业生产标准的确定、有机农产品认证机构的设置以及对有机农产品生产和流通过程的监管。本文仅就后两个问题,即认证机构的设置和对有机农业的监管模式问题进行探讨。

(一)有机产品认证机构的设置

认证机构的设置问题是有机农业法律规制的核心和重点。正如前文所述,贴有有机标签的产品是否符合有机产品的生产标准直接决定着有机农业的生存和发展。而一项产品是否符合有机产品的生产标准,能否被贴上有机标签进行销售则主要依靠认证机构评判。从世界各国的做法来看,认证机构可以由两种主体担任:一是公权性机构,即由政府有关部门担任认证机构。如在美国,除经政府认证过的民间认证机构可以对有机产品进行认证之外,州政府的相关部门也可以对有机产品进行认证[2]14。又如我国在1995年至2001年之间,根据《有机(天然)食品标志管理章程(试行)》第3条的规定,认证机构由国家环保总局有机食品发展中心担任。二是非公权性机构,即由符合认证资质的公司、企业或组织担任认证机构。如在我国台湾地区,根据《有机农产品及有机农产加工品验证管理办法》第4条的规定,所谓验证机构是指"依本法规定认证并领有有机农产品验证机构认证文件之机构、学校、法人或团体"。又如,根据国家质量监督检验检疫总局令2004年颁布的《有机产品认证管理办法》第7条的规定,有机产品认证机构应当依法设立,具备《中华人民共和国认证认可条例》规定的基本条件和从事有机产品认证的技术能力,并取得国家认监委确定的认可机构的认可。

应当说,公权性认证机构和非公权性认证机构各有其优缺点。公权性认证机构的优势在于:第一,认证相对规范,社会公信力较强。原因在于,公权性认证机构由政府相关部门担任,政府部门本身的公益属性决定了他们在对有机产品进行认证的时候不会考虑认证行为给本机构带来的经济利益,能够严格遵循认证标准,因而,其认证结果更容易获得社会公众的认可和接受。第二,认证费用较低,能够降低有机农户的生产成本。为了体现对有机农业的支持,不少国家公权性认证机构的认证活动都遵循不营利原则。如我国1995年颁布实施的《有机(天然)食品标志管理章程(试行)》第27条明确规定,有机食品的认证收费遵循不营利原则。这对于有机农户,特别是刚刚处于起步阶段,经济实力不强的有机农户来说无疑具有巨大的扶持作用。

然而,公权性认证机构也存在着一定的缺陷:第一,认证效率相对较低,难以适应纷繁复杂的

①《有机产品生产及标志管理法案》文本参见:欧盟官方出版署. Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on Organic Production and Labelling of Organic Products and Repealing Regulation (EEC) No 2092/91 [EB/OL]. [2010-11-28]. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:189:0001:0023:EN:PDF.

市场需要。公权性认证机构属于政府部门,难免带有一定的官僚主义作风,工作效率相对低下。他们通常不会考虑有机农户获取认证标签的急切需要,认证程序拖沓冗长。不仅如此,由于公权性认证机构的认证活动是否符合市场需要,是否受到消费者和有机农户的欢迎与其生存和发展并无直接联系,因而他们一般不会主动根据市场的需要开展和调整认证活动,这使得其认证活动往往具有一定的迟滞性和被动性。第二,资金和技术实力相对较弱。公权性认证机构与非公权性认证机构有所不同,由于其不通过认证活动牟利,因而在认证和检测设备的配置上较为消极被动,他们通常只会配备一些最基础、最常规的认证和检测设备,对于一些新兴领域的新型有机产品,在初期他们可能没有认证能力。不仅如此,由于缺乏丰厚的待遇作保障,公权性认证机构通常很难吸引专业技能较强的资深认证人员。

这些特点决定了公权性认证机构更适应有机农业发展的初级阶段。在有机农业发展的初级阶段,整个行业尚未在社会公众心目中确立应有的公信力,因而有必要借助公权性认证机构的社会公信力巩固和推广市场。不仅如此,在有机农业发展的初级阶段,有机农户生产规模较小,经济实力比较弱,需要国家在认证费用等方面对其进行必要的扶持。

非公权性认证机构的优点在于:第一,认证效率较高,市场反应灵活。非公权性认证机构的主要目的在于营利,其认证活动是否高效,能否满足有机农户对认证效率的需求直接决定着该机构的生存和发展,因而非公权性认证机构的认证活动通常比较高效。不仅如此,非公权性认证机构还会主动依据市场的需要积极调整自己的认证行为。如当市场开发出新的有机产品时,非公权性认证机构能够很快根据需要研发相应的认证方法,满足市场的需要。第二,非公权性认证机构资金和技术力量较强,认证服务也更加到位。非公权性认证机构的资金和技术实力直接决定着该机构的社会影响和竞争实力。因而,多数非公权性认证机构会投入大量资金购置认证和检测设备,从而适应不同种类的有机产品,特别是新型有机产品的认证需求。与此同时,由于非公权性认证机构能够给认证人员支付较高的报酬,因而能够吸引业务能力强的专业技术人员。不仅如此,由于非公权性认证机构的服务质量与其生存和发展息息相关,因而多数非公权性认证机构会根据客户的需要提供更加到位的服务。

然而,非公权性认证机构也存在一定的缺陷。第一,由于非公权性认证机构具有逐利性,因而不排除有些认证机构和人员为了满足客户的无理需求进行违规认证,将一些不符合认证标准的产品认证为有机产品。第二,非公权性认证机构的认证费用通常较高,这会增加那些生产规模较小、盈利能力较低的有机农户的生产成本。第三,也是最重要的一点,由非公权性机构担任认证主体将使国家对有机农业的监管活动具有一定的间接性,可能影响监管的质量和效果。在非公权性机构担任认证主体的情况下,对有机农业的监管活动由两个环节构成:首先,由相关的国家机关对非公权性认证机构进行监督和控制;其次,再由非公权性认证机构对有机农户的产品进行认证。这种监控体制使得国家对有机农业的监管活动呈现出一定的间接性,任何一个环节出现问题都会导致满盘皆输的后果。特别是在有机农业发展的初级阶段,由于相关的监管法律制度尚不健全,同时,由于非公权性认证机构的生存能力相对较弱,更容易受到有机农户的牵制,因而发生违规认证的风险更大。以我国台湾地区为例,如前文所述,根据《有机农产品及有机农产加工品验证管理办法》的有关规定,我国台湾地区有机农产品的验证业务由民间机构办理。具体而言,相关团体或者法人向台湾地区“农委会”提出申请,通过“农委会”认证后即可成为有机农产品的验证机构,负责对有机农业的认证工作,而“农委会”则负责对这些民间的验证机构进行监督。当时,“农委会”的基本思路是,除了由“农委会”对认证机构进行监督之外,“更希望籍着各家验证标章(即标签——引者注)不同,利用品牌竞争、市场淘汰机制,对验证机构进行双重管控。”然而,2004 年 5 月 6 日,

我国台湾地区“消费者文教基金会”披露,在抽检的17件有机农产品样本中,有8件产品是由通过政府认证的验证机构核准的,贴有“有机农产品证明标章”,然而这8件产品中有3件检出农药残留,农药残留的比例为37.5%。多数人认为,这样的检验结果,对台湾地区有机农业验证制度健全与否提出了质疑[3]44-45。

非公权性认证机构的上述特点决定了这种认证机构主要适合于有机农业发展的高级阶段。在这一阶段,有机农业已经在社会公众心目中确立起公信力,行业发展的重点已经从确立有机农产品的社会公信力转向推广和发展新型有机农产品。不仅如此,在有机农业发展的高级阶段,认证机构的生存能力大大提升,对有机农户的依赖大为降低,进行违规认证的风险也相对降低。此外,国家对有机农业的管控体系更加完备,因而即使对有机农业的监管活动由两个环节构成,也能够保证监管的效果和力度。最后,在有机农业发展的高级阶段,不少有机农户已经具备一定的规模,认证费用在其生产成本中所占比例已经大幅度下降,不再迫切需要认证费用方面的扶持。

目前我国有机农业尚处于起步阶段,该产业在社会公众心目中尚未确立起应有的社会公信力。近年来,随着各种食品安全事故的频繁发生,有机食品在社会公众心目中的形象更是风雨飘摇。农业部曾经对国内部分大中城市知名超市的有机蔬菜进行抽查,样品中重金属和农药残留非常惊人[4]340。不仅如此,由于我国有机农业法律制度不健全,非公权性认证机构进行违规认证的现象比较普遍。目前,我国有资格的非公权性认证机构有20多家,其中不少认证机构为了争取客户,不惜牺牲认证质量。实践中,有些通过认证的有机食品质量不达标,根本不符合有机食品认证标准;还有些产品的原材料尚未达到有机要求,其加工产品却被认证为有机产品;至于一些认证机构不经转换期或者任意缩短转换期进行违规认证的现象更是屡屡发生[4]340。可以说,导致有机食品安全事故频频发生的原因固然有很多,但是,有关部门无视我国有机农业尚处于起步阶段的事实,将认证有机食品的权力委诸非公权性认证机构绝对是最重要的原因之一。此外,我国多数有机农业生产组织尚处于起步阶段,无论在生产规模还是资金实力方面均非常薄弱。非公权性认证机构的高昂收费无疑增加了这些农户的生产成本。最后,特别值得注意的是,我国的公权性认证机构——国家环保总局有机食品发展中心(Organic Food Development Center,缩写为OFDC)早在2003年就获得了国际上最有影响的有机农业组织——国际有机农业运动联盟(International Federation of Organic Agriculture Movements,缩写为IFOAM)的正式认可,并且与多数IFOAM的有机认证机构互认[5]。这意味着在我国,如果由该机构进行认证,有机产品出口国外将更加便利。

我国有机农业的上述发展现状决定了目前我国宜采行由公权性认证机构认证为主、非公权性认证机构认证为辅的认证模式。具体而言,建议我国在未来立法时明确规定,在有机农业发展的初级阶段,应当由国家环境保护部内部设立的有机食品发展中心作为最主要的认证机构。对于目前已经存在的非公权性认证机构,则应当通过重新审核认证资格等方式加强监管,一旦发现有非公权性认证机构存在违规认证行为,应当酌情取消其认证资格。待将来我国有机农产品的社会公信力不断提高、有机农户的生产规模不断扩大、有机农业发展到高级阶段时,再逐步实施非公权性认证机构认证为主、公权性认证机构认证作为补充的认证模式。

(二)有机产品生产和流通的监管模式

由合理的认证机构严格遵循认证标准对有机产品的生产者、加工者和销售者进行认证并颁发认证证书只是法律规制的第一步。在颁发认证证书之后,认证机构等相关组织还必须持续地对有机产品的生产、加工、流通环节以及终端产品进行不间断的监控和检测,以保证获得认证的有机产品品质的稳定性。只有建立了良好的监管体制,才能确保有机农业的可持续发展和良性循环。从主要国家和地区立法来看,对有机产品的监管大体有两种模式:一种是全程监管,另一种是结果监

管。这两种监管模式各有利弊。

全程监管是一种比较理想的监管模式,这种监管模式是指认证机构等监管组织通过实地勘察、检查生产记录等方式对有机产品的生产、加工以及流通等各个环节进行全方位的监督和管理,确保有机产品的每一个作业流程都符合相应的标准。许多发达国家都采行这种监管模式。这种监管模式的优势在于:第一,这种监管模式覆盖范围比较全面。全程监管力图确保有机产品生产、加工和流通等各个环节的有机属性。从理论上说,只要这些环节本身的有机属性能够得到保障,所有通过这些环节生产的产品的有机属性也就能够得到相应的保障。第二,这种监管模式对特殊情况的处理更加科学和客观。由于全程监管的方式主要是实地勘测、检查生产记录等,能够较为真实全面地获得相应的第一手资料,因而对检测过程中可能遇到的问题会作出更为科学和客观的解释,处理结果也必然更加客观和人性化。比如,在全程监管过程中,认证机构发现有机产品生产基地合理范围之外存在非有机农户,并且从客观环境来看,即使有机农户合理采取有效措施仍不足以避免非有机成分通过花粉传授等方式入侵。在此情况下,为了保护有机农户的生产积极性,实现推广有机农业的价值目标,即使在终端产品中检出了微量非有机成分的残余,认证机构也可以结合实际情况作出更加人性化的处理。

然而,全程监管也存在着一定的弊端:这种监管模式成本较高,可操作性较差。全程监管主要是通过对有机产品各个作业流程进行实地勘察等方式进行的,这必然意味着大量的人力、物力资源的投入。事实上,这种监管模式客观上只适用于规模较大的有机农业基地,对于规模较小的零散型农户基本无法适用。不仅如此,全程监管的可操作性相对较差。如前文所述,全程监管主要通过对有机产品每一个作业环节的监督和管控确保产品的有机属性。而客观上,监管机构是不可能对每一个具体的作业环节,如每次的施肥、除草、灭虫害等行为都进行监管的。实际上,其只能通过定期或者不定期抽查的方式进行管控,这意味着全程监管的效果和力度主要取决于监管者的责任心,如果监管者缺乏必要的责任心,甚至受到有机产品生产者的不正当影响,则监管的效果难以保证。

结果监管是指认证机构等监管机构通过对终端有机产品进行上市前的品质分析和鉴定来实现对有机产品的监督和管控。这种监管模式的优势在于:标准较为明确,可操作性较强。结果监管主要通过对终端产品进行抽样检查的方式进行,而抽检的流程以及结果通常有明确的标准可资遵循,较少受到人为因素的影响。而且,由于进行结果监管时监管机构无需对有机产品的作业环节进行实地勘验,因而将节约大量监管成本。然而,结果监管也存在一定的缺陷。由于结果监管客观上只能以抽样检查的方式进行,因而能够覆盖的产品范围非常有限。事实上,结果监管只能通过一小部分产品的分析鉴定结果推测大批次有机产品的质量,这就必然存在一个概率的问题,抽检结果合格并不意味着批次内所有产品均符合有机产品的标准,反之亦然。不仅如此,结果监管的科学性和有效性依赖于送检样品的合理性,如果送检样品的选择出现一定的问题,则结果监管的效果将难以保证。而且,与全程监管相比,结果监管对某些特殊情况的处理可能更加武断。例如,通过抽检查出某些产品含有一定的非有机成分,监管机构的处理结果通常是认定其为非有机产品进而进行一定的处罚。但出现这种情况的原因可能有很多,比如产品的非有机成分是因为不能抗拒的因素被添加的,在此情况下,作出这种处理无疑将大大打击有机农户的生产积极性。

由于上述两种监管模式各有利弊,因而适用对象和阶段应有所不同。全程监管主要适用于大型的有机农业基地,并且主要适用于监管体制相对成熟的有机农业发展的高级阶段。而结果监管不仅适用于大型有机农业基地,也适用于零散的小型有机农户;不仅适用于有机农业发展的高级阶段,而且特别适用于当今监管体制尚不成熟的有机农业发展的初级阶段。基于上述原因,监管

模式的选择应当双管齐下,综合发挥这两种监管模式的优势:在当前有机农业发展的初级阶段,应当实行以结果监管为主、全程监管为辅的监管模式。为了促进大型有机农业基地的发展,应当逐步加强对其生产的全程监管。待有机农业发展到高级阶段,监管机制逐步健全、大量的有机农业基地已具规模之时,则可以改行以全程监管为主、结果监管为辅的监管模式。

三、对有机农业的政策扶持

(一)对有机农业进行政策扶持的必要性

如前文所述,有机农业的生产成本较高,而这些成本当中有相当一部分是为实现保护环境的公益目标支出的,因而国家有必要制定相应的政策对该产业进行扶持。不仅如此,在我国当前农业发展状况下,对有机农业进行政策扶持还具有以下特殊价值:

第一,有利于促进我国农业欠发达地区的开发和发展。

首先,受自然条件、经济发展方式等因素的影响,在我国中西部偏远山区等农业欠发达地区发展有机农业具有必要性。我国多数农业欠发达地区的农业现代化程度不高,很多地方延续着传统的耕作方式,农作物产量较低,农民收入微薄。由于有机农产品价格较高,有些产品的价格甚至是非有机农产品价格的好几倍,因而,如果在这些地区发展有机农业将有利于提升单位农产品的价值,确保在农作物产量相同的情况下实现农民增收。其次,在农业欠发达地区发展有机农业具有可行性。由于我国不少农业欠发达地区长期奉行传统的耕作方式,较少使用农药和化肥,因而这些地区的农业生产环境较少受到现代化学农业的污染,有些生产环境本身就处于有机状态,在这些地方发展有机农业可能只需要经过很短的转换期,甚至不需要经过转换期,这将大为降低发展有机农业的成本。可以这样说,在我国农业欠发达地区发展有机农业为提升这些地区农业的经济效益、实现农民增收提供了契机。然而,有机农业的发展不是一蹴而就的,需要引入科学的经营管理方式,需要支付认证费用,需要开拓消费市场,而这一切都需要大量的前期投资。农业欠发达地区的经济发展水平较为薄弱,农民收入相对较低,要求当地农户承担这些前期投资是不现实的,这就要求国家必须加大对有机农业的扶持力度,在技术培训、减免认证费用以及宣传教育等方面进行必要的扶持。

第二,有利于吸纳农业发达地区的剩余劳动力,解决农业增产不增收的问题。

我国农业发达地区的生产活动具有以下特点:首先,由于经济相对发达,因而农业基础设施建设较为健全;与此同时,土地相对集中,比较适合现代化的农业耕作方式。其次,人口较为稠密,可投入农业生产的劳动力人口较为充裕。受这些特点的影响,这些地区的农业生产现代化程度较高,化肥、农药等外来物资的使用频率也较高。这虽然在一定程度上成就了这些地区农业的较高产能,却造成了以下问题:首先,现代化的耕作方式削减了土壤肥力,不仅破坏了健康的农业生产环境,也降低了农产品的品质。相应地,由于产品品质没有提高,缺乏市场竞争力,因而农业生产很容易陷入增产不增收的恶性循环。其次,在高度现代化的农业生产模式下,农业能够吸纳的农村劳动力较为有限,很容易产生大量的剩余劳动力。在当今城市发展对农村劳动力有较大吸纳能力的情况下,这些剩余劳动力尚可以通过进城务工等方式实现转移。然而,一旦未来城市对农村剩余劳动力的需求趋于饱和,这些剩余劳动力的存在将成为威胁社会稳定的重要因素。

上述问题的存在使有机农业成为农业发达地区走出瓶颈的一个重要选择。首先,发展有机农业不仅有利于改善农业生产环境、提升土地肥力,而且有利于提升农产品的品质,增强农产品的市场竞争力。由于有机农产品的价格通常高于传统农作物,有的甚至是传统作物的数倍,因而在中东部地区发展有机农业有利于大幅度增加农民收入,解决农村增产不增收的问题。其次,相对于

机械化程度较高的化学农业,有机农业需要吸纳相对较多的劳动力,这无疑有利于解决农村剩余劳动力问题,有利于实现社会稳定。而在中东部地区推广有机农业同样需要大量的前期投入,如加强广告宣传,提升有机农业的社会公信力,建立科学的有机农业管理系统,选育优质品种,科学防治病虫害等,这些都需要大量的人力、物力资源投入。在有机农业发展的初级阶段,国家有必要在这些方面进行扶持。

(二)对有机农业进行政策扶持的措施

从世界各国的经验来看,对有机农业的扶持措施多种多样,大体可以划分为以下两类:

1. 财政补贴

财政补贴是对有机农业进行扶持的一种重要方式。事实上,在当前国际贸易形势下,相对于化学农业,对有机农业进行财政补贴不仅更具必要性,而且也更具可行性。对农业的财政补贴一直是国际贸易中一个非常敏感的问题,如果对特定补贴对象的补贴数额超过一定的标准,很容易诱发进口国的反补贴调查以及关税壁垒。根据 WTO《农业协定》的有关规定,世界各个国家和地区实施的农产品补贴政策按其性质可以分为"黄箱"政策和"绿箱"政策,其中,"黄箱"政策被认为可能产生贸易扭曲,各国必须做削减和约束承诺。"绿箱"政策则被认为不会引起贸易扭曲,各国没有义务做出削减承诺[7]。而对有机农业的财政补贴一般被划归为"农业环境保护补贴",属于"绿箱"政策的范畴,一般不会引起进口国的反补贴调查和关税壁垒。基于上述原因,不少国家和地区都非常重视对有机农业的财政补贴。例如,欧盟早在 1992 年就提出了"一般农业政策"(Common Agricultural Policy,缩写为 CAP)改革,将农业补贴的重点由一般农业转向有机农业,以减少农业生产对环境的冲击,同时解决农业生产过剩问题。此外,欧盟在 2000 年社会政策议程中,根据其农村发展条例,允许从以下方面对有机农场进行补助:农业—环境计划、投资协助、行销协助、区域发展等[8]。又如在美国,如前文所述,2000 年,美国农业部正式公布了完整的有机农业计划,该计划不仅涵盖了类似欧盟 2092/91 规则的有机标准认定问题,更涵盖了扶持有机农业的市场推广和业者补贴等内容[2]14。以美国 2002 年的农业预算案为例,联邦政府提供 500 万美元进行有机认证补贴,每个农场主可以获得高达 75% 的认证补助费[6]520。

与西方国家相比,我国有机农业正处于起步阶段,更需要来自政府的资金扶持。因此,我国应当建立相应的制度,将对有机农业的财政补贴作为一项长效机制确立下来。具体而言,相关政策制度的建构可以从以下两个方面着手:首先,建立直接补贴机制。从经济学的角度看,对有机农业的直接补贴实际上是一种资本转移方式,即将纳税人的钱通过国家预算的方式补贴给有机农户,从而使有机农户受益。由于直接补贴分担了有机农户的一部分生产成本,因而不仅有利于提高他们的生产积极性,而且有利于适当降低有机农产品的价格,避免因价格过高导致有机农产品难以拓展市场。不仅如此,为了体现国家支持有机农业发展的产业政策,还应当要求中央财政加大对积极发展有机农业的地区的转移支付力度。其次,国家应当承担有机农产品的认证费用。如前所述,在有机农业发展的初级阶段,由于有机农户的生产规模较小,盈利能力较低,因而认证费用在其生产成本中占据很大比例,对一些小型农户来说,认证费用甚至可能构成其进入有机农业的行业门槛。在此情况下,由国家承担部分或者全部认证费用,无疑有利于减少有机农户的生产成本,降低其进入有机农业的门槛。不仅如此,由国家承担认证费用,客观上有利于强化对认证机构认证行为的监督,防止认证机构为争抢客户和市场进行违规认证现象的发生。

2. 市场推广

如前文所述,消费者对有机产品的接受程度主要取决于其对这类产品安全性的认知,他们很难自觉接受有机农业因保护环境而增加的成本。有机农业要获得长远的可持续发展,必须获得多数消费者对该产业全方位的认知,也即多数消费者认识到该产业与自身生存环境存在密切关系,

并心甘情愿地为与之相关的成本买单。要使多数消费者认识到这一点,仅仅依靠有机农业生产者和销售者的力量显然是不够的,政府部门作为公共利益的维护者,有义务通过宣传教育等多种方式协助有机农业生产者和销售者进行市场推广。

具体而言,有机农业的市场推广可以从以下两个方面着手:首先,对有机农产品的经营者减免税费。由于有机农产品的价格相对较高,因而目前很多消费者都是把有机农产品作为高档消费品,如礼物、孕产妇食品,而非一般消费品对待。相对于一般农产品,有机农产品所占有市场份额相对较小。正因为如此,经营有机农产品可能面临盈利空间有限,甚至是亏本的问题。在这种情况下,经营税费的高低直接影响着经营者经营有机农产品的积极性,也决定着有机农业健康发展的空间。其次,国家有关部门应当加强对有机农产品的宣传。由于有机农业维护消费者健康以及保障自然资源环境的效果不是立竿见影的,需要一个潜移默化的长期积累过程。因此,只有通过长期而充分的宣传教育工作,使一般公众不仅认识到,而且坚定地相信有机农业的各项价值,才能真正促进有机农业的可持续发展。要实现上述目的,国家有关部门有必要制定相关法律法规,明确要求各级农业行政机关设置专门的机构,负责有机农业的宣传和推广。

参考文献:

[1] 吴东杰. 有机农业的深层价值——从剥削经济到保育经济的有机农耕[J]. (台湾地区)律师杂志, 2008,(345): 28.
[2] 李崇禧. 理念与实践——有机农业的法政策课题[J]. (台湾地区)律师杂志, 2008,(345):11 - 21.
[3] 俞凯菱,孙同文. 公私协力的课责:我国有机农产品验证制度的绩效评估[J]. (台湾地区)第三部门学刊, 2006,(6):35 - 65.
[4] 马 卓. 中国有机农业发展现状、问题和对策[J]. 中国农学通报,2006,(11):338 - 342.
[5] 张东送,庞广昌,陈庆森. 国外有机农业和有机食品的发展现状及前景[J]. 食品科学,2003,(8):190.
[6] 唐其展. 美国有机农业的发展和启示[J]. 广西农业科学,2004,(6):517 - 520.
[7] 黄卫红. 国内支持政策与我国农业补贴关系研究[J]. 现代农业科技,2006,(4):103.
[8] 黄璋如. 欧洲有机农业之发展政策与产销状况[J]. (台湾地区)农政与农情,2004,(150):65 - 75.

Organic Agriculture: Legal Regulations and Policy Support

WENG Yi-jie
(*College of Humanities and Development*, *China Agricultural University*, *Beijing* 100083, *China*)

Abstract: The legislation of organic agriculture is very necessary because of the double value of organic agriculture and the difficulty to identify the organic products. On the primary stage of organic agriculture, we should choose governmental institutions as certification institutions, and we should employ the supervision mode which put emphasis on the consequence rather than the process. While on the senior stage, we should choose non-governmental institutions as certification institutions and should employ the supervision mode which put emphasis on the process rather than the consequence. It is very necessary for us to sustain organic agriculture, and we should sustain the estate by means of financial subside and market extension.

Key Words: organic agriculture; governmental institutions; non-governmental institutions; consequence supervision; process supervision; financial subside; market extension