

小农户食品安全行政处罚执法优化研究

陈俊捷

澳门科技大学法学院, 澳门

收稿日期: 2025年11月11日; 录用日期: 2025年11月26日; 发布日期: 2025年12月11日

摘要

本文围绕小农户在食品安全行政处罚中所面临的“过罚不当”问题展开研究, 旨在探索执法优化的路径。通过对《食品安全法》《农产品质量安全法》等现行法律体系的梳理, 指出当前行政处罚起点高、裁量基准不明确、缺乏差异化机制等问题, 导致小农户因轻微违法而承担与其承受能力严重不符的高额罚款, 进而引发执法困境与社会公平争议。同时, 通过研究借鉴欧盟、美国、加拿大等地区的监管经验, 提出统一裁量基准、建立分级处罚机制、推行“以教代罚”柔性执法、加强政府全过程介入等具体优化建议, 以平衡食品安全监管目标与小农户权益保护, 推动行政执法更具合理性、可操作性与人文关怀, 为实现食品安全治理现代化提供理论参考与实践路径。

关键词

小农户, 食品安全, 农产品监管, 行政处罚, 行政执法

Research on the Optimization of Administrative Penalty Enforcement for Food Safety of Small-Scale Farmers

Junjie Chen

Faculty of Law, Macau University of Science and Technology, Macau

Received: November 11, 2025; accepted: November 26, 2025; published: December 11, 2025

Abstract

This study examines the issue of disproportionate penalties in food safety administrative enforcement against small-scale farmers, aiming to explore pathways for optimizing enforcement practices. Through an analysis of China's current legal framework, including the Food Safety Law and the Agricultural Product Quality Safety Law, the research identifies systemic problems such as high

minimum penalty thresholds, vague discretionary standards, and the lack of a differentiated enforcement mechanism. These shortcomings often result in excessive fines for minor violations that far exceed the economic capacity of smallholders, leading to enforcement dilemmas and challenges regarding social equity. Furthermore, by drawing on regulatory experiences from the European Union, the United States and Canada, this research proposes concrete optimization strategies. These include unifying discretionary benchmarks, establishing a tiered penalty system, promoting educational alternatives to penalties, and enhancing government involvement throughout the agricultural production and sales process. The recommendations seek to balance the objectives of food safety regulation with the protection of smallholders' rights, thereby facilitating more rational, operable, and humane administrative enforcement. This research provides theoretical and practical insights for advancing the modernization of food safety governance.

Keywords

Small-Scale Farmers, Food Safety, Agricultural Product Supervision, Administrative Penalties, Administrative Law Enforcement

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

“民以食为天”，食品安全作为关乎公众健康与生命安全的重大民生问题，一直以来都受到社会各界的广泛关注。近年来，我国农产品质量安全监管体系不断完善，监管效能显著提升，然而农兽药残留超标等食品安全事故依然频发。“瘦肉精”事件，“红心鸭蛋”等食品安全事故的频发，不仅对消费者健康构成严重威胁，更制约着农业产业的可持续发展。

面对此类日益突出的食品安全问题，我国于2015年对《食品安全法》进行了全面修订。此次修改幅度达到原法条总数的70%，重点构建了更加严密的法律责任体系，并大幅提高了违法行为的惩处标准。食品安全无小事，这次修法确立了“四个最严”的监管原则即：最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，展现我国采取从严治理食品安全问题的立法和执法目标。2021年的后续修订继续坚持这一从严治理思路，通过加大法律制裁力度来整顿市场秩序，形成有效震慑，以期从根本上改善食品安全领域的突出问题。

对于小农户食品安全行政处罚的研究，国内外学者对行政处罚的研究多集中于裁量权控制、程序正义及执法效果评估等方面。欧盟通过《通用食品法》确立“相匹配原则”，美国则通过推行“合规援助优先”机制，均体现出对小规模农产品经营主体的差异化治理思路。同时，小农户作为农业生产的基本环节，具有经济脆弱性、信息不对称性与法律意识薄弱等特征，在执法结构中常处于弱势地位。现有研究虽已关注到“过罚不当”现象，但多停留在个案批评或制度描述层面，缺乏对小农户特殊地位与执法机制适配性的系统理论建构。

本文基于风险规制理论、行政裁量权控制理论与小农户治理理论，构建分析框架，旨在探讨如何在保障我国食用农产品安全的前提下，通过制度优化实现执法的合理性与社会公平的统一。

2. 问题的提出

针对上述修法现状，王贵松教授曾指出这种基于民众对于食品安全的不安而采取“重典”的做法，

属于典型的“象征性立法”。立法者希望藉此表明国家高度重视食品安全问题，也希望通过制定修改法律来安抚民心[1]。但它在实际操作中并未实现预期的治理成果，反而有可能损害法律的一致性与协同性，增加某些处罚措施的强度可能导致在实际执法实践过程中出现执法矛盾，使得过罚不当成为食品安全监管执法方面的重点问题[2]。

2022年6月，福建福州一名老农，因销售不合格芹菜获利14元，收到5万元罚单，还因未及时缴纳罚款，被追加了5万元罚款。经催告，老农无力履行高额罚款，当地市场监管局于2023年2月14日，向法院申请强制执行行政处罚及加处罚款等。近日，这起明显过罚失当的案件在二审法院尘埃落定：裁定维持原一审法院不准予强制执行的裁定[3]。类似案件还有“武昌鱼案”¹和陕西榆林的“毒芹菜”案[1]。王学辉教授将脱节性恶法细分为“缺乏操作性恶法”和“缺乏合理性恶法”。其中所谓“合理性”，是指法律在配置当事人的权利、义务时，应当恰当、公正、客观、适度、符合理性，使得法律能够获得守法者的认同和接受。如果一部法律缺乏合理性，那么这部法律的实施同样会出现困难[4]。这恰好印证了在农产品质量安全行政执法实践中，处罚金额与涉案金额比例悬殊差距过大的现象屡见不鲜，但仅从案件事实和相关法律规定来看，各地市场监督管理局所做出的处罚决定是合法的，这导致市场监管执法人员长期处于执法两难的困境之中。

一方面，从执法责任角度来看，食品安全监管直接关系到人民群众的生命健康安全，若执法人员未能严格履行监管职责，对违法行为查处力度不足、执法不严，行政执法人员可能会面临上级机关依托问责机制对其追究责任。同时，食品安全问题一直都是社会舆论所关注的焦点问题，任何监管疏漏都可能迅速演变为公共舆情事件，甚至容易引发公众对政府治理能力的信任危机，既降低政府权威，也难以满足我国从严治理食品安全的执法目标。

另一方面，在大众认知常理之中，从事小规模种植的农户群体在食品生产销售链中本就处于劣势地位。他们受认知、经济等多种因素影响，法律意识薄弱且缺乏经济高效的快速检测方式，难以对蔬菜等农产品的农药残留及时进行有效筛查。同时，小农户具有经济脆弱性，他们所投入的劳动成本和最终的经济利益收入难成正比，并且其农业收入往往承载着整个家庭的生存保障功能，不仅要维持基本生活开支，还需负担子女教育费用和老人赡养支出。面对如此“天价”的罚款，农户们确实无力负担，易致使行政相对人难以接受而造成执行困难，即便启动法院强制执行程序，亦会使执法效果和社会效果差强人意[5]。这不仅削弱了行政机关的公正性与权威性，更可能造成对农业生产者合法权益的损害，进而影响农业产业发展的内生动力。

因此，如何平衡好对小农户的权益保护，促进农业产业高质量发展和保障公共卫生食品安全利益这一价值冲突具有重要的现实意义。它有助于规范当前行政执法行为，保障农户合法权益，促进农业健康发展，维护社会公平正义和食品安全的稳定。

3. 现行法概述

《中华人民共和国食品安全法》与《中华人民共和国农产品质量安全法》作为我国确保食品安全和农产品质量的重要法律，分别从法律架构和监管机制上为食品安全提供了全面的法律保障。行政机关在面对农产品销售违法，做出行政处罚时主要适用的法律有三：其一，适用《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)第一百二十四条第一款²、第二款³的规定，对违法生产经营的食品、食品添

¹参见湖北省武汉市武昌区人民法院(2021)鄂0106行审21号行政裁定书。

²《中华人民共和国食品安全法》第一百二十四条第一款：“生产经营致病性微生物，农药残留、兽药残留、生物毒素、重金属等污染物质以及其他危害人体健康的物质含量超过食品安全标准限量的食品、食品添加剂。”

³《中华人民共和国食品安全法》第一百二十四条第二款：“用超过保质期的食品原料、食品添加剂生产食品、食品添加剂，或者经营上述食品、食品添加剂。”

加剂货值金额不足一万元的，并处五万元以上十万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额十倍以上二十倍以下罚款；情节严重的，吊销许可证⁴。这其中，法条仅仅设置了5万元的最低罚款限额，罚款起点的设置较高，却未配套制定具体的裁量实施细则。正如在陕西榆林的“毒芹菜”案件中，涉案粮油蔬菜店主贺某曾在采访中表示“自己也肯定有点错误，我也接受(处罚)，但是不要一下子把人罚死，你说我得卖多少吨芹菜，才能挣回来那六万几[6]。”这导致基层市场监管部门面对涉案金额较小、社会危害轻微且不具备法定从轻情节的案件时，不知该减轻处罚到何种幅度[7]。其二，适用《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》)第七十条第二第三款：对于在农产品生产经营过程中使用国家禁止使用的农业投入品或者其他有毒有害物质；销售含有国家禁止使用的农药、兽药或者其他化合物的农产品；其违法生产经营的农产品货值金额不足一万元的，并处十万元以上十五万元以下罚款，货值金额一万元以上的，并处货值金额十五倍以上三十倍以下罚款；对农户，并处一千元以上一万元以下罚款⁵。第七十一条：针对销售农药、兽药等化学物质残留或者含有的重金属等有毒有害物质不符合农产品质量安全标准的农产品；销售含有的致病性寄生虫、微生物或者生物毒素不符合农产品质量安全标准的农产品；销售其他不符合农产品质量安全标准的农产品。违法生产经营的农产品货值金额不足一万元的，并处五万元以上十万元以下罚款，货值金额一万元以上的，并处货值金额十倍以上二十倍以下罚款；对农户，并处五百元以上五千元以下罚款⁶。其三则是适用各地地方性法规。通过上述介绍和对比我们可知，各地行政机关在做出处罚决定时，由于其所适用的法律依据不同，同类违法行为的处罚结果存在显著差异，法律所规定的处罚范围的上限与下限差距也十分显著，这就导致了行政执法人员难以充分运用自由裁量权做出适当的处罚决定。

考虑到了处罚规定的严厉，因此在《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》第48条设置了免责事由：销售者履行了本办法规定的食用农产品进货查验等义务，有充分证据证明其不知道所采购的食用农产品不符合食品安全标准，并能如实说明其进货来源的，可以免予处罚，但应当依法没收其不符合食品安全标准的食品；造成人身、财产或者其他损害的，依法承担赔偿责任⁷。该法规虽然设置了免罚条款，但这一裁量要件适用范围较为有限且规定过于原则化，仅适用特定对象特定情形，在许多以家庭为生产经验单位的小农户中难以实现。同时并未能建立具体可操作的免罚认定标准体系，这种立法上的模糊性给执法实践带来了困难，执法人员往往难以准确判断免罚条件是否成立，从而影响了执法的统一性和可预期性。

4. 域外经验借鉴

(一) 欧盟：法律明确性

欧盟在食品质量安全监管领域堪称典范，在食品安全领域已形成了一个较为完善的法律体系，涵盖了“从农田到餐桌”的全链条覆盖监管。欧盟将食品安全的行政管理法规和技术要求相融合，对于政府管理具有更强的可操作性。如欧盟在(EC) 178/2002号法令中，对EFSA(欧洲食品安全局)的任务、组织机构、操作规程等方面规定详细、清楚，使该机构责权明确，可依法顺利开展各项工作[8]。《欧盟通用食品法》中要求处罚必须与违法行为的严重性、故意性及危害程度相匹配，明确“微小违法”可免于处罚，同时通过标准化操作指南明晰细化执法的尺度与程序，减少执法过程中自由裁量的不确定性。

(二) 美国：分级监管、风险预警机制与合规援助优先

在美国，食品药品监督管理局(FDA)在整体监管框架中扮演着核心角色，负责食品安全及相关产品的

⁴参见《中华人民共和国食品安全法》第一百二十四条。

⁵参见《中华人民共和国农产品质量安全法》第七十条。

⁶参见《中华人民共和国农产品质量安全法》第七十一条。

⁷参见《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》第四十八条。

合规管理，其法律法规涵盖了从食品生产、加工到流通的各个环节，形成了一套多元化的行政处罚机制。

《美国食品药品现代化法案》(FSMA)中针对不同农场的年销售额制定了“微小农场豁免”条款：年销售额低于 25 万美元的农场可豁免部分检测与记录要求，重点监管高风险生产环节，但需符合基本卫生规范。同时，美国现行的食品行业监管法律规定，每一种食品在投放消费市场之前，一定要先确认其中食品保鲜、调味及其他用途化学制剂的加入和动物生长药剂、除虫药剂的应用过程及内含量不至于引发食品危害。而对于那些食品组成中本身携带的有毒组分或是生产流程中不能回避的食品危害，则规定要实施相关行业管理部门的调节和控制。此外，美国还推出“合规援助优先”(CAP)计划，对首次违规且未造成实际危害的农户，以发放《整改指导手册》、组织技术培训替代行政处罚，允许农户选择参加绿色生产技术培训以折抵 30%~50% 行政处罚。这项政策的落实实施，使得 2017~2022 年小农户处罚率下降了 43%。

(三) 加拿大：替代性处罚措施

《加拿大安全食品法》增加了柔性执法选项⁸，对小农户的首次轻微违规(如标签错误、非故意农药残留轻微超标)，若该行为未对公共健康造成直接威胁，监管部门通常先发出书面警告，要求农户提交整改计划，并给予一定时间的整改期。允许轻微违规者签署“自愿承诺书”，违法者可书面承诺纠正行为并接受监管跟踪，成功后免于行政处罚记录，以改正措施替代罚款，或以捐赠安全食品、参与社区食品安全宣传等方式折抵部分罚金。通过此类柔性手段实现执法目的，避免经济处罚对小农户的过度影响。同时加拿大政府在整改期内还会提供专业的农业技术指导与法律培训，帮助农户理解法律法规，提升其法律意识以达到规范生产的目标。以及同美国异曲同工的“合规计划”要求违规者参加政府指定的食品安全培训课程，通过考核后减免罚款。

5. 小农户农产品监管行政处罚执法规范路径

(一) 统一细化裁量基准

行政裁量基准是限制行政自由裁量权的有力工具，是对法律原则性、抽象性及弹性过大的条款的细化^[9]。不过当前执法人员在行使自由裁量权时，经常过度依赖既有经验和个人主观认知判断，易导致处罚结果违背公平原则。为了减少此类情况的发生，市场监督管理总局可以依据《行政处罚法》第三十四条⁹，规范细化相关裁量基准，通过综合考虑违法行为的性质、情节及社会危害程度，详细规定裁量权的空间范围，缩小行政执法人员自由裁量权上限与下限的差距，制定出一套细化且统一的标准。此外，从目前的实践来看，各地区的裁量基准参差不一，从而导致同类案件在不同地区产生处罚结果差异较大的问题，因此有必要建立全国范围内的裁量基准制定的统一标准，对各个地区裁量基准的制定加以规范^[10]。可由国家市场监督管理总局牵头，联合农业农村部、司法部等部门，共同制定出详细透明的《食品安全行政处罚裁量基准指引》，同时依据《行政处罚法》第 34 条，将违法行为按“危害程度、主观过错、社会影响”等程度分级，并设定相应处罚区间。这种标准化和裁量原则的落实将有助于执法人员在确定处罚金额时能有明确的指引标准，减少主观随意性的同时也缓解行政机关在面对案件时容易陷入“两难”的境地，确保其在具体执法过程中能够做到有法可依、有规可循，使得行政处罚的更加具有可预见性和合理性。

(二) 建立分级处罚机制

中国人民大学法学院副教授姚海放在采访中曾表示过：“个体商贩的销售金额不高，即使是处以起点金额的罚款，实际上造成的损害与他的承受能力相比也是不匹配的^[11]。”面对小农户的食品安全行政

⁸参见《Safe Food for Canadians Act, S.C.》2012。

⁹《中华人民共和国行政处罚法》第三十四条：“行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准，规范行使行政处罚裁量权。行政处罚裁量基准应当向社会公布。”

执法，可以建立起一个系统的分级处罚机制，充分利用“综合裁量原则”考量地区经济发展水平，考虑基层经营者的特殊经营地位和实际情况，对于生产规模较小，年收入较低的农户通过量化评估确定其实际支付能力，在处罚数额和手段上给予一定量的优待。

首先，以农户近三年平均经营收入作为基础参数，结合当地农村居民人均可支配收入水平进行标准化处理；将家庭特殊支出(如重大疾病医疗费用、子女教育支出等)纳入赡养负担系数计算；根据生产经营规模(土地面积、年产量等)确定经营成本占比。在具体操作层面，可参照个人所得税的累进税率设计原理，将上述指标转化为标准分数，按照不同的分数区间划分为不同层级，每个层级对应差异化的处罚标准。同时，为了确保评估准确性，还需建立起严格的审核机制。这种分级处罚模式既避免了“因贫免罚”的道德风险，又能有效防止处罚过当导致的生存危机。

(三) 建立以教代罚柔性执法方式

食品安全行政执法的目的主要不在于对执法对象进行处罚，而是在于通过规范化的监管行为促使违法主体认知其行为的违法性和社会危害性，进而引导其主动承担食品安全主体责任。姚海放教授认为“不管是食品安全法还是其他的行政执法过程中，正确的做法应该是从源头开始系统联动治理，而不仅仅是抓住末端，在销售体系当中发现有小商贩出现了问题，就严厉地惩罚小商贩[11]。”这种执法理念强调违法者应当在理解法律规范的基础上，自觉调整生产经营行为，从根本上预防质量安全问题的再次发生。基于此，建立起“以教代罚”的柔性执法方式在一定程度上符合公众治理理念和法治精神。这要求执法机关在具体工作中应当贯彻“教育优先”的原则，将普法宣传与执法检查有机结合，通过政策解读、案例警示等方式提升农户的法律意识。在面对部分基层经营者因文化程度不够，法律意识不强而在生产过程中出现的轻微违法行为，可以借鉴美国“首次违规教育替代处罚”制度，通过让他们参加食品安全生产技术培训等，来折抵部分罚款，这样既起到了从源头上减少农产品质量安全违法行为的效果又不失执法“温度”。

(四) 政府直接参与食用农产品的生产销售过程

在食品安全与农业生产发展的过程中，政府的积极介入起到了不可或缺的作用。可以借部分地区实行自然护理署联合市场建立“信誉农场”的政策，让政府直接介入农产品的生产销售全过程之中去。在生产端，政府可派出相关专业人员于农户种植前对农户们开展相关教学，科普科学健康的种植方式；在检测端，政府可在基层乡村设立专门的检测技术部门，定期检查农产品中的农药含量，确保种植全过程农药的规范使用；在销售环节，政府可以通过建立严格的市场准入标准、定期的市场检查和农产品追溯系统，完善市场的监督机制，对销售渠道进行有效的管理和规范，以确保产品在进入市场之前就符合安全标准，降低食品安全风险以平衡小农户权益保护和保障公共卫生食品安全利益。

6. 结语

在食品安全行政监管中，行政机关裁量权的运用对于提升行政效能具有重要意义。然而，裁量权作为一种公权力，本质上存在被不当行使的可能性，以小农户为代表的基层食品生产经营者又处于生产销售过程中的劣势地位，因此对其进行合理规范与有效约束是平衡农户的权益保护和保障公共卫生食品安全利益价值冲突的必要之举。唯有在法治框架下兼顾公平与执法效率，才能真正实现食品安全治理的现代化转型，为农业高质量发展和乡村振兴提供有力保障。

参考文献

- [1] 王贵松. 卖5斤芹菜罚款6.6万元：执法问题还是立法问题？[EB/OL]. 2022-09-12.
<https://www.163.com/dy/article/HH2AT1DQ0530W1MT.html>, 2025-02-12.

- [2] 李雯雯. 食用农产品市场监管执法自由裁量权行使问题研究[D]: [硕士学位论文]. 西安: 西安建筑科技大学, 2024.
- [3] “福州芹菜案”: 司法能及时纠错, 又何劳督导组出手[EB/OL]. 2023-06-15.
http://views.ce.cn/view/ent/202306/15/t20230615_38591984.shtml, 2025-05-12.
- [4] 王学辉, 张治宇. 迈向可接受性的中国行政法[J]. 国家检察官学院学报, 2014(3): 97-106.
- [5] 陶丽琴, 沈雅岚, 张丽帆. 食用农产品销售违法处罚法律适用难点的剖析及建议——以一起市场摊贩黄鳝兽药残留超标行政处罚案为例[J]. 标准科学, 2022(5): 59-63.
- [6] 陕西榆林夫妇卖 5 斤芹菜遭罚 6.6 万, 国务院督查组: 处罚过当[EB/OL]. 2022-08-07.
https://www.guancha.cn/politics/2022_08_27_655489.shtml, 2025-05-12.
- [7] 汤雷, 许峰. 浅谈食品行政处罚案件如何依法“减轻处罚”[J]. 食品安全导刊, 2020(20): 52-53.
- [8] 毕金峰, 魏益民, 潘家荣. 欧盟食品安全法规体系及其借鉴[J]. 中国食物与营养, 2005(3): 11-14.
- [9] 余凌云. 行政自由裁量论[M]. 北京: 中国公安大学出版社, 2005: 327.
- [10] 李霖, 唐勇. 农产品行政处罚中裁量的适用[J]. 哈尔滨师范大学社会科学学报, 2024, 15(2): 65-70.
- [11] 芹菜罚款案引关注行政处罚如何做到过罚相当[EB/OL]. 2022-09-01.
<https://news.cctv.com/2022/09/01/ARTI1ztmpqwwm68tdniqTxpK220901.shtml>, 2025-05-12.