

新时期农产品质量安全监管问题探讨*

钱永忠¹ 王芳¹ 高山² 高观³

(1. 中国农业科学院农业质量标准与检测技术研究所, 北京 100081; 2. 北京瑞德金穗信息技术开发中心, 北京 100011; 3. 中国商业联合会专家工作委员会, 北京 100801)

2009年《食品安全法》的颁布与实施, 将我国的食品安全管理推入了一个新阶段。食用农产品作为食品的一个重要组成部分, 其质量安全的监管范畴相对独立地划归《农产品质量安全法》调整。农业行政管理部门作为《农产品质量安全法》监管的主体部门, 相对独立地承担食用农产品质量安全的监管工作。目前,《农产品质量安全法》颁布已近4年, 在新形势下, 诸多不相适应的地方将使得农产品质量安全监管问题日益突出, 如果不进行合理的调整和理顺, 将影响农产品质量安全监管体系的整体效能。本文针对新时期农产品质量安全监管的突出问题进行探讨分析, 以此为基点, 提出农产品质量安全监管的思路以及监管工作的几点建议。

一、新时期农产品质量安全监管的特殊性

(一) 农业部门在食品安全监管中的责任凸显 独立解读《农产品质量安全法》, 农产品是一个泛指概念, 既包括食用农产品, 也包括其他用途的农产品。但是在《食品安全法》中, 农产品则变成一个特指概念, 即“食用农产品”。这一转变, 在司法实践上, 大幅度增加了《农产品质量安全法》在我国食品安全监管体系中的责任。首先, 管辖范围最大, 按照我国居民的食品消费方式, 鲜活食品即未改变基本自然性状和化学性质的农业初级产品, 占食品消费总量的70%以上; 其次, 管辖链条最长, 其中食品原料涉及“从农田到工厂”的过程, 鲜活食品则涉及“从农田到餐桌”的全过程; 再次, 管辖交叉点最多, 在“以环节管理为主”的监管模式

下, 食用农产品的监管却处于以产品划分管理责任的状态, 这导致承担产品监管的农业部门与承担环节监管的其他部门之间, 普遍存在职责交叉的可能。因此, 当把《农产品质量安全法》放置在我国食品安全监管体系的整体考虑时, 农产品质量安全监管体制和机制的顶层设计, 难度很大。

(二) 农业生产的基础主体行为主要通过间接手段调整 受我国现有农业生产方式的制约,《农产品质量安全法》没有对我国农业生产的基础主体——个体农户的生产经营行为提出强制性要求, 这与《食品安全法》调整的各类食品生产经营主体的情况不同。加之个体农户也无需进行工商登记, 因此我国政府各部门管理生产经营主体通常使用的手段, 如主体登记、资质许可等, 目前对个体农户均无法应用。这导致《农产品质量安全法》实施的主要路径不能因循主体管理的惯常思路, 必须沿着产品管理的线索进行设计, 跳过直接的主体行为控制, 主要通过产品管理间接调整主体行为, 这无疑大大增加了农产品质量安全监管实践的难度。

(三) 农产品质量安全监管的目标容易产生转移 农业部门是农业产业的管理部门, 其主要职能都是根据农业产业发展的需要而设计的。产业管理体系下的农产品质量监管与食品安全管理体系下的农产品安全监管, 尽管在理论上是统一的, 但是在实践中, 其目标选择、价值取向和管理工具偏好都有很大不同。在产业管理体系下的农产品质量监管, 监管目的在于产业保护, 监管范围主要围绕农业产中环节, 监管工具主要选择质量体系推广、认证等引导性措施。在食品安全管理体系下的农产品安全监管, 监管目的则主要在于消费者保护; 监管

* 该文是国家社会科学基金项目(编号: 09BJY069)的部分研究成果。

作者简介: 钱永忠(1965—), 男, 研究员, 博士生导师, 从事农产品质量安全管理和农业标准化研究。E-mail: qyzcaas@163.com。

范围则涉及农业产前、产中和产后各环节，其中尤以农业产后环节为主；监管工具则主要选择监督生产者生产信息披露、保障消费者市场信息对称性等惩戒性措施。由产业保护部门执行消费者保护的职能，大大增加了农业部门内部食品安全管理体系下的农产品安全监管与产业管理体系下的农产品质量监管两类职能有效衔接的难度。

(四) 农业部门产地管理能力强、销地管理能力弱的问题日益突出。我国农产品安全事件多暴露于城镇地区的原因主要在于：其一，目前我国人口正处于迅速向城镇地区集聚的阶段，城镇地区食品消费量大、城镇人口食品安全意识强的特点，导致农产品安全问题易于暴露；其二，食品属于市场指向型的商品，因此食品加工和集散的布局多集中在城镇地区，食品生产和流通企业的质量安全管理能力强于农业生产者的现实，导致农产品安全问题易于暴露；其三，城镇地区的公共管理水平高于农村地区，与食品安全监管相关的行政管理部门，除农业部门外，其主要管理资源都配置在城镇，其主要管理手段也适宜在城镇实施，导致农产品安全问题易于暴露。与此相反，农业部门的管理力量和职能配置，多集中在农业生产中，在城镇地区使用往往力不从心，这也是农产品质量安全监管在《食品安全法》实施后面面临的一个特殊问题。

因此，在依法继续履行好农业产业管理体系下的农产品质量监管职责的基础上，适应《食品安全法》实施后的新形势，探索依法履行食品安全管理体系下的农产品安全监管职责的适宜体制和机制，是农业部门面临的重大课题。

二、新时期农产品质量安全监管思路探讨

(一) 确立“以产品管理为主”的理念。农产品质量监管天然具备农业生产环节管理的特点，但是农产品安全监管需根据产品改变基本自然性状和化学性质的进程确定管理环节的起止，其中大多数鲜食农产品需要实施“从农田到餐桌”的全程管理。因此农业部门必须创造一套主要围绕产品管理的监管办法，并通过这些办法间接规范产品生产经营活动主体的行为。

(二) 农业产业管理体系下的农产品质量监管与食品安全管理体系下的农产品安全监管既相联系又相区别。农产品质量安全监管包括农业产业管理体系下的农产品质量监管与食品安全管理体系下的

农产品安全监管两个部分。在现有农业行政管理体系中，农产品质量监管的管理授权和管理手段相对完整，今后的主要方向在于改进和提高；而农产品安全监管则属于农业部门近年来的新增职能，其管理授权和管理手段目前还很不完善，有待进一步加强。农产品质量监管的职能，应主要服从农业产业管理的布局，由产业管理部门承担；农产品安全监管的职能，则应主要服从国家食品安全管理的总体布局，由农产品质量安全专业监管部门承担。两种职能的衔接，需要通过农业部门内部的专门行政工作程序来解决。

(三) 农产品质量安全监管中的主体管理必须与各环节的授权管理部门协同进行。由于农业生产的基础主体——农户，在其自产自销范围内的资质无需进行行政登记，在其自产自销范围外的资质管理又不在农业部门，而且我国相关法律法规大多回避了对农户自产自销行为的行政处罚，因此农业部门在实施农产品质量安全监管时，应坚持产品监管依法履责、主体管理依法衔接的原则，与农产品生产经营各环节的授权管理部门协同进行。

(四) 食品安全管理体系下的农产品安全监管，是农业部门的一种公共管理职责，而不是产业管理中的行业自律。从公共管理视角看待农产品安全监管，管理者的身份是“警察”，而不是“厂长”；管理的目标是社会安全，而不仅仅是产业安全；管理的对象是监管个体，而不是整个产业；管理的手段是行政执法，而不是引导示范。农业部门传统上用于产业管理所习惯的管理理念、管理方法和管理工具，必须根据公共管理的要求加以改进，甚至重建。

(五) 政府部门只能承担“发现问题、界定责任、排除危害、实施处罚”的公共责任。食用农产品的生产链条长，参与主体多，污染因素杂，出现安全隐患的几率很高，任何主体都无权代替所有参与主体向消费者承诺食用农产品的安全程度，包括政府部门本身。《食品安全法》规定食品安全授信者要与食品生产经营者承担相同的法律责任后，政府部门继续使用公共授信的方式进行食品安全的引导示范，已缺乏法律支撑。

三、新时期农产品质量安全监管工作的几点建议

(一) 以强化公共服务为出发点，增强监管能力。减少政府对农产品生产和贸易的直接干预，增强公共服务能力，按照寓管理于服务之中的基本理

念，依法督促各类主体履行法定职责和义务，为农民和市民、农业和食品工业、农村和城市提供更有有效的公共服务。其中包括建立健全农产品质量安全服务体系；开展风险分析和评估；引导、推广农产品标准化生产，鼓励和支持生产优质农产品；支持有关科学技术研究，推行科学的质量安全管理方法，推广先进安全的生产技术等。正确处理保障公众健康与保护农业发展的关系，确立以“风险评估、风险预警、应急处置、信息发布”为主要内容的农产品安全公共服务体系。通过这类服务，将农业产业保护的能力转化为消费者保护的能力，将农村工作的能力转化为城乡统筹的能力，将行业管理的能力转化为社会管理的能力。

(二) 以市场准入管理为关键点，建立部门协调机制 农产品质量安全是否符合规定的标准，是能否达到市场销售的根本条件。农产品质量安全监管原则上属于产品管理的范畴，农业部门要确立“以产品管理为主”、“产品监管依法履责、主体管理依法衔接”的理念，切实抓好标准制定、产地认证和检验检测，把好产地准出和市场准入关，将农业部门的监管责任落在实处，并依法搞好与其他监管部门行政责任的衔接与协同。

(三) 以检验检测体系建设为着力点，打造风险监测和预警工作平台 风险评估是确保食品安全的重要途径，是发现潜在问题、实行风险管理的基础，

是《食品安全法》在管理体制上的重大改革。农产品质量安全风险评估工作的运行，需要以大量的检验检测数据为基础。要通过加强检验检测体系建设，积累风险评估数据，为全面开展风险监测和预警创造条件，并通过建立各部门之间的信息通报和风险预警工作平台，提高食品包括食用农产品质量安全信息的透明度，维护消费者信心。

(四) 以推进综合执法为突破点，完善监管体制 推进农业综合执法是完善农产品质量安全监管体制，规范行政程序，提高监管效率的根本出路。为改变目前农产品质量安全监管力量分散、监管效率低下的状况，要确立“统一监管、分类监测、专业服务、综合执法”的体制框架，按照农产品质量管理、农产品质量安全监督检查和行政执法“三分开”的原则，调整农业部门内部的监管职责。

(五) 以实行社会监督为落脚点，健全监管机制 加强农产品质量安全监管，仅仅靠政府监管部门的力量是远远不够的。按照中央关于建立社会管理新格局的要求，各级农业行政主管部门要在严格依法履责的前提下，充分发挥行业协会、社会团体等非政府组织的积极作用，强化行业自律；进一步健全公众参与机制，通过监管信息发布、社会投诉举报等项制度建设，保障公众的知情权、参与权、表达权和监督权；鼓励和引导科研机构、企业和社会各界共同参与农产品质量安全监管工作。

短讯

农业部发布 2009 年全年农产品质量安全例行监测信息

为贯彻落实十七届三中全会和中央 1 号文件精神，2009 年农业部进一步加强农产品质量安全例行监测工作，监测产品种类从 4 类增加到 10 类，监测参数从 30 项增加到 68 项，监测范围从 36 个直辖市、计划单列市和省会城市扩大到全国 259 个主要大中城市。全年共组织 79 个部级质检机构开展了 3 次例行监测，共抽检样品 31 991 个，获取数据 63 万个。监测结果显示，按往年同期同口径统计，蔬菜、畜禽产品和水产品合格率为 96.4%、99.5%、97.2%，与 2008 年相比分别提高了 0.1、0.8 和 1.5 个百分点，新增监测的水果、食用菌和茶叶合格率分别为 98%、95.2% 和 94.8%。全年监测结果表明，随着农产品质量安全专项整治行动的深入开展，我国农产品质量安全水平稳步提升，总体状况向好。

农业部已将监测结果通报各地，要求对监测发现的突出问题进行认真整改，加大对不合格农产品及其生产经营企业的执法处罚力度，大力推进农业标准化生产，加强种养殖环节生产技术指导和服务，提高安全优质农产品有效供给能力。同时，对 2010 年农产品质量安全专项整治活动进行了专门部署，确定了整治重点和目标，以当前风险高、隐患大的农产品和农业投入品为重点，进一步强化整治措施，完善长效机制，加大对各类禁限用农药、兽药等农业投入品的监管力度，大规模开展园艺产品、畜产品、水产品标准化生产创建活动，进一步提高农产品质量安全水平，努力确保不发生重大农产品质量安全事件。（摘自中国农业信息网）