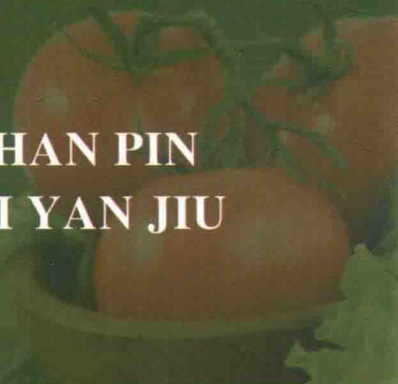


# 我国食用农产品 质量安全管理体系研究

院金锡 刘正兴 刘荣森 宋开艳 著

WO GUO SHI YONG NONG CHAN PIN  
ZHI LIANG AN QUAN GUAN LI YAN JIU



光明日报出版社

# 我国食用农产品质量安全管理体系研究

院金谒 刘正兴 刘荣森 宋开艳 著

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国食用农产品质量安全管理研究 / 院金谒等著 -- 北京:  
光明日报出版社, 2016.6

ISBN 978-7-5194-1076-6

I. ①我… II. ①院… III. ①农产品 - 质量管理 - 安全管理 -  
研究 - 中国 IV. ①F326.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 132121 号

## 我国食用农产品质量安全管理研究

著 者:院金谒 刘正兴 刘荣森 宋开艳

责任编辑:李 娟

封面设计:久仰文化

责任校对:邓 贝

责任印制:曹 诤

出版发行:光明日报出版社

地 址:北京市东城区珠市口东大街 5 号,100062

电 话:010-67022197(咨询),67078870(发行),67078235(邮购)

传 真:010-67078227,67078255

网 址:<http://book.gmw.cn>

E-mail: [gmcbs@gmw.cn](mailto:gmcbs@gmw.cn) [lijuan@gmw.cn](mailto:lijuan@gmw.cn)

法律顾问:北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷:三河市华东印刷有限公司

装 订:三河市华东印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社联系调换

开 本:710×1000 1/16

字 数:305 千字

印 张:19

版 次:2017 年 3 月第 1 版

印 次:2017 年 3 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5194-1076-6

定 价:48.00 元

版权所有 翻印必究

# 前言

农产品质量安全问题已成为社会关注的热点问题,频发的食品安全事件严重危害消费者的身心健康,给国家和地区带来巨额的经济损失。

农产品是食品的重要组成部分,农产品面临的主要污染因素有多个方面,农产品质量安全危害具有直接性、隐蔽性、累积性、多环节性、传递性以及管理的复杂性。农产品质量安全水平与经济社会发展水平、科学技术发展水平、生产经营集约化程度以及人们生活总体水平密切相关,农产品质量安全管理既是科技管理、经济管理问题,也是社会管理、法制管理问题。

农产品质量安全的外部性、公共物品属性以及信息不对称问题,会导致市场失灵,政府实施监管是解决市场失灵的有效手段。中央和国务院发布了一系列关于保障食用农产品质量安全的文件,对于农产品的生产过程、加工过程、贮运过程和销售过程等不同环节的农产品质量安全控制提出了明确的要求。全国人大常委会第21次会议表决通过了《中华人民共和国农产品质量安全法》,更是从产地环境、投入品使用、包装标识、监督检查等方面确立了农产品质量安全标准强制实施制度、农产品质量安全风险分析制度、农产品质量安全信息发布制度、农产品产地安全管理制度、农产品质量安全监测制度、农产品包装和标识管理制度和农产品质量安全责任追究制度,并且明确了相关违法行为须承担的法律責任。这部法律的实施,将会对农产品的生产、经营行为,加工、贮运行为和产品销售行为起到规范和约束作用,有助于从制度上完善对农产品质量的检验检测体系、标准体系和认证体系,明确法律义务和责任,确保农产品,尤其是食用农产品的消费安全。目前,我国已形成了以国家法律法规为主体、部门规章相配套、地方性法规为补充的农产品质量安全监管法律法规体系。在食品安全监管上,我国实行“分段管理为主、品种管理为辅”的管理体制;在农产品质量安全监管上,农业部门实行“统分结合、整体推进”的工作机制。

关于国外发达国家的农产品质量安全监管体制,大体可分为单部门管理体制和多部门管理体制两种类型。总结发达国家典型的做法,主要是建立了科学的风险评估体系、完善的检验检测体系、健全的公共服务体系,实施了全程的质量控制管理、系统的监测监控计划、严格的市场准入和质量追溯制度、严厉的惩罚惩治措施等。

本研究的立足点是:农产品质量安全的现状存在诸多问题,导致这些问题的原因关联到从生产到消费的各个环节。作者认为:我国的农产品质量安全管理体系虽

然初步建立,但很不完善,如管理体制不顺,执法主体不明确,标准体系、监督体系、技术服务体系水平不高等。国外的农产品质量安全管理都具有合理分工、协调管理和配套发展的管理体制,具有种类多、涉及面广、系统性和科学性强、可操作、时效性强等特点的法律法规体系,非常值得我们借鉴。本研究针对我国食用农产品质量安全中存在的问题,借鉴国外的先进经验,提出食用农产品质量安全管理的框架;构造、实施农产品质量市场准入制度;改革监管机构,明确执法主体;发挥政府监管职能;完善标准评价和技术服务体系;完善农产品质量安全立法及配套性措施。

本书由院金谒负责统稿及提纲的编写,刘正兴负责资料的筛选,具体各章的编写分工如下:院金谒负责第一章至第九章部分,刘正兴、刘荣森、宋开艳负责第十章至第十四章部分。

由于时间仓促,书中疏漏和不当之处在所难免,恳请同行专家及读者批评指正,以期今后不断修改和完善。

\*\*\*\* 研究院 \*\*\*\*

2016年4月

## 内容提要

本书针对我国食用农产品质量安全中存在的问题,借鉴国外的先进经验,提出食用农产品质量安全管理的框架;构造、实施农产品质量市场准入制度;改革监管机构,明确执法主体;发挥政府监管职能;完善标准评价和技术服务体系;完善农产品质量安全立法及配套性措施等。

# 目录

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 第一章 食用农产品质量安全概述 .....                | 1   |
| 第一节 食用农产品质量安全内涵 .....                | 1   |
| 第二节 农产品质量安全危害的主要来源 .....             | 2   |
| 第三节 农产品质量安全危害的特点和规律 .....            | 5   |
| 第二章 我国食用农产品质量安全现状与监管实践 .....         | 9   |
| 第一节 我国食用农产品质量安全现状分析 .....            | 9   |
| 第二节 我国政府实施食用农产品质量安全监管的理论与实践分析 .....  | 16  |
| 第三章 发达国家加强食用农产品质量安全管理的经验与借鉴 .....    | 52  |
| 第一节 发达国家加强食用农产品质量安全管理工作概况 .....      | 53  |
| 第二节 国外食用农产品质量安全管理的经验与借鉴 .....        | 61  |
| 第三节 发达国家政府加强食用农产品质量安全管理的对我国的借鉴 ..... | 68  |
| 第四章 食用农产品质量安全控制模式 .....              | 71  |
| 第一节 以分销商为主导的农产品质量安全控制模式 .....        | 72  |
| 第二节 以加工企业为主导的农产品质量安全控制模式 .....       | 77  |
| 第三节 以物流企业为主导的农产品质量安全控制模式 .....       | 81  |
| 第四节 网链形式的农产品质量安全控制模式 .....           | 84  |
| 第五章 粮食质量安全控制模式 .....                 | 89  |
| 第一节 粮食质量安全存在问题分析 .....               | 89  |
| 第二节 粮食质量安全控制模式选择依据分析 .....           | 97  |
| 第三节 粮食质量安全控制模式分析 .....               | 102 |
| 第六章 肉类产品质量安全控制模式 .....               | 107 |
| 第一节 肉类产品质量安全存在问题分析 .....             | 107 |
| 第二节 肉类产品控制模式构建要素分析 .....             | 115 |
| 第三节 肉类产品质量安全控制模式分析 .....             | 119 |
| 第七章 乳制品质量安全控制模式 .....                | 131 |
| 第一节 乳制品质量安全存在问题分析 .....              | 131 |
| 第二节 乳制品质量安全控制模式构建下的参考要素 .....        | 137 |
| 第三节 乳制品质量安全控制模式的构建 .....             | 142 |
| 第八章 果蔬农产品质量安全控制模式 .....              | 148 |
| 第一节 果蔬农产品质量安全存在问题分析 .....            | 148 |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 第二节 果蔬农产品质量安全控制模式选择依据 .....       | 157 |
| 第三节 果蔬农产品质量安全控制模式分析 .....         | 162 |
| 第九章 水产品质量安全控制模式研究 .....           | 168 |
| 第一节 水产品质量安全存在问题分析 .....           | 168 |
| 第二节 水产品质量安全控制模式选择依据分析 .....       | 172 |
| 第三节 水产品质量安全控制模式分析 .....           | 178 |
| 第十章 食用农产品质量安全控制模式的保障机制 .....      | 192 |
| 第一节 建立农产品质量安全控制模式保障机制必要性分析 .....  | 192 |
| 第二节 农产品质量安全控制模式保障机制内容 .....       | 194 |
| 第三节 基于不同控制模式的农产品质量安全保障机制设计 .....  | 197 |
| 第十一章 我国食用农产品质量安全法律制度的构建 .....     | 209 |
| 第一节 农产品质量安全法的部门法定位 .....          | 209 |
| 第二节 农产品质量安全法的外部结构 .....           | 212 |
| 第三节 农产品质量安全法律体系 .....             | 215 |
| 第四节 农产品质量安全立法应着重研究的问题 .....       | 230 |
| 第五节 《农产品质量安全法》概述 .....            | 236 |
| 第十二章 食用农产品质量安全溯源保障机制分析 .....      | 244 |
| 第二节 农产品质量安全溯源系统 .....             | 247 |
| 第三节 供应链视角下农产品质量安全溯源保障机制实施建议 ..... | 260 |
| 第十三章 食用农产品质量安全管理中的政府作用 .....      | 262 |
| 第一节 政府加强农产品质量安全监管的可行性 .....       | 262 |
| 第二节 我国的农产品质量安全管理机构 .....          | 263 |
| 第三节 政府在农产品质量安全管理中的职能定位 .....      | 266 |
| 第四节 政府加强农产品质量安全监管的注意 .....        | 269 |
| 第十四章 安全食用农产品生产与农业标准化 .....        | 275 |
| 第一节 安全农产品生产概述 .....               | 275 |
| 第二节 我国的农业标准化 .....                | 280 |
| 第三节 农业标准化的国际比较 .....              | 284 |
| 第四节 农产品质量安全标准的完善 .....            | 290 |
| 参考文献 .....                        | 295 |

# 第一章 食用农产品质量安全概述

在当今世界,无论是发达国家还是发展中国家,都面临着食用农产品质量安全问题的挑战。发达国家的主要问题在于新技术、新工艺、新材料在农业中应用而产生的污染,其中生物污染占很大比重。经济快速成长的发展中国家则面临着化学污染和生物污染的双重挑战。欠发达国家的主要矛盾是增加食用农产品供给的压力,质量安全问题大多还没有提上议事日程。本章首先对食用农产品质量安全的内涵、特点和发展阶段等进行分析。

## 第一节 食用农产品质量安全内涵

### 一、农产品

根据《中华人民共和国农产品质量安全法》第二条规定,“农产品”是指来源于农业的初级产品,即在农业活动中获得的植物、动物、微生物及其产品。

关于食用农产品和食品的区别,主要是从产生环节上区分,食用农产品侧重于生产环节,是来源于农业生产活动的动物、植物和微生物产品,未改变基本自然性状和化学性质,属于第一产业的产品。而食品是以农产品为原料,经过加工制作,由工业化过程生产,改变了原料产品基本理化性质,可供食用或饮用的产品,属于第二产业的产品。从我国食品消费总量上看,约 80% 是鲜活农产品,比如蔬菜、水果、畜禽、水产品等。

### 二、农产品质量安全

质量是满足明确和隐含需要的能力和特性总和,农产品的质量主要是指农产品的外观和内在品质,如营养成分、色香味、口感、加工性能等。安全是防范潜在的危害,农产品的安全主要是指防范农药残留、兽药残留、重金属污染等对人、动植物和环境的危害。

农产品质量安全中质量安全的概念在不同的场合有不同的理解。第一种是把质量安全作为一个词组,既包含质量又包括安全,是农产品安全、优质、营养等要素的综合体,这个概念被我国现行的国家标准和行业标准所采纳。第二种是指质量中的安全,安全性是农产品质量特性之一。第三种是指质量和安全的组合,即质量和安全是两个独立的词组,将农产品的安全品质同农产品的其他品质区分开来。

本书根据目前我国现行标准所普遍采纳的解释,将质量安全作为一个整体概

念。农产品质量安全,是指农产品质量符合保障人的健康、安全的要求,以及农产品内在品质和外观满足贮运、加工、消费、出口等方面的能力。

### 三、农产品质量安全水平

农产品质量安全水平是指农产品符合规定的标准或要求的程度。一般来说,农产品质量安全水平是一个国家或地区经济社会发展水平的重要标志之一。当前提高农产品质量安全水平,主要就是提高防范农产品中有毒有害物质对人体健康可能产生的危害的能力。

### 四、农业投入品

农业投入品是指在农产品生产过程中使用或添加的物质,包括农药、兽药、农作物种子、水产苗种、种畜禽、饲料和饲料添加剂、肥料、兽医器械、植保机械等农用生产资料产品。农业投入品的使用与农产品质量安全水平密切相关。

### 五、农产品质量安全管理

保障农产品质量安全一靠生产、二靠监管。本书所研究的农产品质量安全管理包括两个层面的管理活动,一是政府宏观层面的监管,二是生产者微观层面的管理。

政府监管是指有关行政主管部门为保障农产品消费安全和产业健康发展,依据有关法律法规,对农产品生产环节所开展的监督管理活动,包括实施执法检查、监督抽检等。

生产管理是指生产者在追求自身利益最大化的前提下,按照有关法规和规范要求,对于实施农业标准化生产技术、保障农产品质量安全而做出的一系列决策反应,包括使用低毒安全农业投入品、落实休药期管理等。

政府监管和生产管理二者相互作用,生产者管理行为很大程度上取决于政府监管,而政府监管的最终目的也是通过规范生产管理活动,来保障农产品质量安全。

## 第二节 农产品质量安全危害的主要来源

依据农产品污染的来源和性质,造成农产品质量安全问题的因子可分为以下4类。通常情况下,在不同国家、不同的发展阶和消费水平,对于这4种污染类型,有着不同的关注重点和热点。

### 一、本底性危害

本底性危害是指农产品产地环境中的污染物对农产品质量安全产生的危害。比如,工业“三废”和城市生活垃圾不合理地排入江、河、湖、海,污染了农田、水源和大气,如果环境污染没有得到有效的控制,重金属及有害物质在水、土、气中超标,

就会导致农业生态环境恶化,进而影响农产品质量和人体健康。本底性危害[]治理难度较大,需要通过净化产地环境或调整种养品种等措施加以解决。

## 二、物理性危害

物理性危害是指由物理性因素对农产品质量安全产生的危害,形成的主要原因是在农产品生产过程中操作不规范,在农产品中混入有毒有害杂质,导致农产品受到污染。物理性危害包括任何在农产品中发现的不正常的有潜在危害的外来物,如金属碎片、玻璃渣、沙石、木屑等,这也是最常见的消费者投诉的问题,因为伤害立即发生或吃后不久发生,并且伤害的来源是容易确认的。此类危害可以通过规范操作来加以预防。

## 三、化学性危害

化学性危害是指在生产、加工、保鲜、运输等过程中,不合理使用化学合成物质而对农产品质量安全产生的危害,常见的有农药、兽药、非法添加剂等残留。化学性危害是目前很多发展中国家(包括中国)农产品质量安全管理的重要内容,此类危害可以通过标准化生产进行有效控制。

### (一)农药污染

农药是现代农业生产不可或缺的生产资料,据统计,每年通过使用农药防治农作物病虫害而挽回的粮食损失约占粮食总产量的15%~20%。但作为一种被人为大规模投入到环境中的有毒物质,农药在发挥保障农业生产作用的同时,如果使用不当极易造成农产品中农药残留超标和产地环境污染。在我国,农药污染一直是农产品质量安全的主要问题之一,根据农业部2001~2003年对农产品质量安全的例行监测结果,全国主要城市的蔬菜中农药残留平均合格率不足80%。2005年,我国因农药导致食物中毒事件占全国中毒事件的16%,排在食物中毒致病因素的首位。近几年来,农药污染问题有所缓和,但是风险隐患仍然比较大,根据农产品质量安全风险分析结果,蔬菜农药污染仍旧是当前我国种植业生产中面临的最主要质量安全风险隐患。

### (二)化肥污染

化肥在带来作物增产的同时,也会产生污染,给农产品质量安全带来一系列问题。比如,过量施用氮肥会使作物体内硝酸盐累计量增高,亚硝酸盐可以致癌,对人畜产生危害。此外,化肥中含有的其他污染物,如砷、铅、铬等重金属,随化肥施用进入土壤,降低农产品品质,对环境造成污染,也会危害农产品质量安全。

### (三)兽药污染

随着兽药用量逐年增加,兽药残留问题逐渐为国际社会关注的热点。目前兽药污染主要包括激素类药物和生长素的残留。长期摄入残留有激素的动物性食品会影响人体的激素水平,甚至有致癌的危险。抗生素使用方式不当不仅损害畜禽健

康,影响畜产品品质,而且会对人体健康产生危害,抗生素残留可引起人体病原菌对多种抗生素产生抗药性,造成机体肠道正常菌群失调,同时会使抗生素过敏体质的人出现过敏反应。

#### (四)非法添加剂污染

近年来,由于添加剂等化学物质的违法添加所导致的农产品质量安全事件越来越多,人类长期接触这些化学物质后可能产生毒性反应(包括致畸、致癌等)。在我国,生产者整体素质相对较低,对化学物质的毒害性认识不够,一些不法生产经营者受利益驱使,在生产过程中违法添加有毒有害化学物质,比如,瘦肉精、苏丹红、三聚氰胺等,造成了农产品质量安全事件的发生,给消费者身体健康带来危害,同时也影响了相关产业的健康发展。

### 四、生物性危害

生物性危害是指自然界中各类生物因子对农产品质量安全产生的危害,如致病性细菌、病毒以及某些毒素等。生物性危害具有较大的不确定性,控制难度大,需要采取综合治理措施。生物性危害是目前很多发达国家农产品质量安全面临的突出问题。

#### (一)细菌污染

在生物性危害中,细菌污染是涉及面最广、影响最大、问题最多的一种污染,很多农产品质量安全问题都是由于生物性因素引起的。生物性污染最主要的是致病性细菌问题,以往一些常见的细菌性食物中毒目前尚未得到有效的控制,如沙门氏菌、金黄色葡萄球菌、肉毒杆菌等。近年来,新的细菌性食物中毒也在不断出现,如大肠杆菌 O157、李斯特氏菌等。因此,控制细菌污染是解决农产品生物性危害的主要内容。

#### (二)真菌毒素污染

真菌广泛存在于自然界中,其产生的毒素致病性强,随时都有可能污染农产品,从而产生农产品质量安全问题。此外,真菌广泛用于食品工业中,新菌种的使用、菌种的变异以及已使用的菌种是否产生危害等问题也值得关注,比如,黄曲霉可产生黄曲霉毒素、米曲霉可产生 3-硝基丙酸、曲酸、圆弧偶氮酸等。

#### (三)病毒性污染

近年来流行的“疯牛病”、“禽流感”等都是由于病毒而引起的动物疫病,如果控制不好,很容易通过接触动物或食用动物产品而感染人类,从而引发农产品质量安全事件。据统计,从 2006 年 10 月到 2011 年 6 月初,英国报告了 101 起与“疯牛病”感染有关的“新变异型克雅氏病”病例,这是人类一种罕见、致命的神经退化病例。研究表明,备受全球关注的“疯牛病”等病毒性农产品污染及其危害的控制还有大量工作要做。



#### (四) 寄生虫污染

目前, 在一些国家和地区, 生吃水产品以及一些其他动物肉类的行为比较普遍, 这使得人们患寄生虫病的危险性大大增加, 部分地区的食物源性寄生虫发病率也逐年增加。

### 第三节 农产品质量安全危害的特点和规律

#### 一、农产品质量安全危害的特点

##### (一) 危害的直接性

农产品质量安全状况主要是指其对人体健康造成的危害程度, 大多数农产品一般都直接食用或加工后食用, 受到物理性、化学性和生物性污染的农产品均可能直接对人体健康和生命安全产生危害, 引起急性中毒或不良反应。

##### (二) 危害的隐蔽性

农产品质量安全的水平仅凭感观往往难以辨别, 需要通过仪器设备进行检验检测, 有些甚至还需要进行人体或动物试验后才能确定。受到科技发展水平等条件的制约, 部分农产品质量安全参数或指标的检测难度大、检测时间长。因此, 产品质量安全状况难以及时准确判断, 危害具有较强的隐蔽性。

##### (三) 危害的累积性

通常情况下, 农产品的危害对人类生命和健康的影响是慢性的、长期的, 比如农药、重金属残留的影响都需要较长时间才能显现。还有一些未经过安全评价的转基因食品, 其对人类健康是否有影响、有什么影响, 都需要经过一定的时期才能体现出来。

##### (四) 危害产生的多环节性

农产品从农田到餐桌, 要经过农业产地环境、农业投入品使用、收割屠宰、储藏运输、保鲜、包装等多个环节, 供应链条长, 运用技术复杂, 每个环节均有可能对农产品产生污染, 引发质量安全问题。

##### (五) 危害影响的传递性

农产品的同质性及经验品、信任品的特性, 导致了一旦个别农产品出了质量安全问题, 消费者往往会“一棍子打死”, 对所有这类产品都不信任。这是因为在信息不对称情况下, 消费者要在这类产品中找出质量可靠、安全有保障的产品, 成本往往很高, 他们理性的、本能的办法就是整体抛弃, 以减少风险。

##### (六) 危害管理的复杂性

农产品种类多、生产周期长、产业链条复杂、区域跨度大, 农产品质量安全管理

涉及多学科、多领域、多环节、多部门,控制技术相对复杂。加之一些国家和地区农业生产规模小,生产经营者素质不高,致使农产品质量安全管理难度进一步加大。

## 二、农产品质量安全发展的一般规律

### (一)农产品质量安全水平与经济社会发展水平密切相关

农产品数量安全是保证人类生存的基本条件,随着经济的发展和社会的进步,当数量安全得到保障后,追求农产品的质量安全也就逐渐成为必然,这就需要对农产品质量安全水平的提高给予更多的关注,提供更有力的支撑。世界农业发展的历史表明,农产品质量安全水平往往随着社会经济发展水平的提高而提升。在我国,农产品生产大体经历了追求数量增长、数量与质量并重、质量安全快速发展三个阶段,这三个阶段与我国国民经济发展阶段也是密切对应的。

### (二)农产品质量安全水平与科学技术发展水平密切相关

随着现代工业和农业的发展,化肥、农药、兽药等农业投入品在农业生产中大量使用,造成了农产品污染。在解决农产品污染的过程中,科学技术起到了关键的作用,特别是现代科学技术成果的运用,使得农产品检验检测技术得到迅速发展,大幅度提高了检测精度和准确度,对农产品中的各类危害已经基本能够做到及时发现并进行有效监控。近年来,随着疯牛病、禽流感、苏丹红、瘦肉精等事件连接发生,农产品质量安全新问题不断出现,对农产品质量安全管理技术提出了更高的要求,提升农产品安全水平需要科学技术的不断进步和发展。

### (三)农产品质量安全水平与人们生活总体水平密切相关

经济发展规律表明,有效供给必须满足不断变化的市场需求。随着收入增加和消费水平的提高,人们健康意识和安全要求不断增强。纵观当今世界各国,越是经济发达、人们生活水平较高的国家,消费者的健康意识、安全意识和生态意识就越强烈,人们对农产品质量安全水平的要求也就越高。一般来说,当恩格尔系数在50%以上,人们主要关注的是农产品的数量安全;当恩格尔系数在40%~50%之间,人们逐步注重农产品的质量安全;当恩格尔系数降至40%以下,人们对农产品的营养、安全卫生水平要求更高。

### (四)农产品质量安全水平与生产经营集约化程度密切相关

经济学原理表明,追求利润是生产者的第一目标,农产品的生产经营也不例外。由于添加剂、农药、化肥、兽药等农业投入品的使用,能够大幅度提高农产品的产量或外观品质,因此,不规范使用投入品就可能给生产经营者带来超额利润。在分散与小规模的生产经营状况下,标准化生产和市场监管难度很大,如果违规行为未受到应有的惩罚,生产经营者便乐于违规使用投入,引发农产品质量安全问题。因此,农产品生产和经营的集约化程度与农产品质量安全状况存在密切的相关关

系,集约化程度越高,其质量安全状况相对来说也就越好。

### 三、农产品质量安全管理的新视角

#### (一)农产品质量安全管理是个科技管理问题

从科技的角度看,农产品质量安全是知识和技术辩证发展的过程。农产品质量安全与农业及其相关知识和技术的发展密切相关,一方面,现代科学技术的发展,为农产品质量安全管理提供了技术支撑,科学技术越发达,对农产品质量安全管理的支撑作用就越强。比如,先进检验检测技术的发展,为农产品质量安全提供了快速、准确、高效的技术手段以及全面、系统、严谨的科学依据;另一方面,农产品质量安全问题,本质上说也是科学技术发展的副产品,比如三聚氰胺、瘦肉精、激素等,都带有现代科技的烙印。因此,必须管理好科学技术这把“双刃剑”,有效解决农产品质量安全问题。

#### (二)农产品质量安全管理是个经济管理问题

从经济的角度看,农产品质量安全管理是市场与政府“两只手”共同作用的过程。在市场经济条件下,必须发挥市场机制作用,促进农产品质量安全水平提高。但与此同时,仅靠市场本身难以完全有效解决农产品质量安全问题。一是信息不对称问题导致农产品质量安全存在市场失灵。在农产品市场上,由于质量安全信息是商品的内在属性,一般消费者难以识别优劣,所以“优质不优价”的现象较为普遍,从而导致农产品质量安全供给的市场动力不足。从经济学上看,市场对于数量的均衡更具效力,而对于质量的均衡能力相对较弱,这也是为什么能够发挥市场机制作用较好解决数量问题,但却不能从根本上解决质量安全问题的原因。二是外部性因素导致农产品质量安全市场失灵。农业生产的负外部效应包括农田、水源和空气的污染等,这些问题不可能通过市场自身调节的作用来解决。因此,加强农产品质量安全管理,既要不断健全市场机制,推动形成统一、竞争、规范、有序的农产品市场体系,又要加强政府宏观调控与管理,强化各项监管措施,推动农产品质量安全水平提升,保障农业产业持续健康发展。

#### (三)农产品质量安全管理是个社会管理问题

从社会的角度看,农产品质量安全是社会进步和现代农业相互推动的过程。保障农产品质量安全是社会进步的客观需要,也是现代农业产业发展的基本目标,更是社会和谐稳定的基础。随着现代农业产业和现代社会消费需求的升级,农产品质量安全越来越受到关注,特别是进入信息时代后,农产品质量安全信息的透明度大幅度提高,信息传播速度可以用“秒行万里”来形容,一旦发生农产品质量安全事件,不仅会给产业发展带来长期不利影响,而且极易被传播、炒作、放大,引发社会恐慌、公共危机等问题。因此,在“以人为本、关注民生”的今天,农产品质量安全管理已经超越经济范畴,成为政治、社会管理的重要内容。

#### (四)农产品质量安全管理体系是个法制管理问题

从法制的角度看,农产品质量安全是强制责任与自觉行为相互影响的过程。农产品质量安全历来是法律规范的重点内容,世界多数发达国家均适时建立并不断完善了关于农产品质量安全的相关法律法规,推动依法监管。2006年,我国出台了《中华人民共和国农产品质量安全法》,标志着我国农产品质量安全管理体系步入法制化轨道。而农产品质量安全水平的提高,归根到底是要靠生产经营者的劳动创造出来,也就是常说的“安全农产品最终是生产出来的,不是监管出来的”。因此,只有加强法制管理,推进综合执法,强化制度约束,将农产品质量安全法律规范转变成广大农业生产经营者的法律意识和自觉行动,才能从根本上保障农产品质量安全。

## 第二章 我国食用农产品质量安全现状与监管实践

### 第一节 我国食用农产品质量安全现状分析

当前我国农产品质量安全总体状况,可以总结为“三个并存”:一是管理成效显著与一些质量安全问题突出并存,二是执法查处力度不断加大与个别质量安全事件易发多发并存,三是人民群众对农产品质量安全期望值不断提高与质量安全突出问题短期内难以根治并存。

#### 一、监测合格率保持较高水平,总体上安全

近些年,随着我国经济社会的发展以及人民生活水平的提高,城乡居民对农产品的质量安全要求也日益提高。20世纪90年代,我国农业发展进入数量安全与质量安全并重的新阶段,为进一步确保农产品质量安全,国务院明确提出发展高产、优质、高效、生态、安全农业的目标,并于2001年启动实施了“无公害食品行动计划”。实施这一行动的背景主要有3个:第一,1998年,我国粮食产量超过了一万亿斤,农产品供求进入总量基本平衡、丰年有余的新阶段,国家提出了要实施农业战略性结构调整,而提升农产品质量安全水平就成为战略性调整的重要内容。第二,2001年,我国加入世贸组织,在此之前影响农产品出口的主要原因是关税和配额的限制,入世后技术壁垒和质量安全问题成为影响农产品出口的一个重要因素。第三,在当时,因高毒农药和“瘦肉精”等引发的急性中毒事件时有发生,迫切需要加强农产品质量安全监管,扭转这种被动的局面。实施“无公害食品行动计划”的主要目标是要解决农产品的基本安全问题,形象地说就是要解决“吃了不倒”的问题。实践证明,这个行动计划的提出和实施是带有方向性和战略性的,是符合农业发展阶段实际的,对于加快推动农产品质量安全监管工作起到了牵一发而动全身的作用。“无公害食品行动计划”实施以来,国家全面强化农产品质量安全监管,在法律法规、管理体制、标准化生产、源头治理等方面进行了不懈探索,取得了明显效。2001年,国家还实施了农产品质量安全例行监测制度,对全国主要城市、大宗农产品、主要危害因子实行定期监测。从10多年的监测结果来看,我国农产品质量安全水平有了很大提升,总体是安全、有保障的。

#### (一)蔬菜质量安全总体合格率持续上升

从2001-2015年蔬菜中农药残留监测结果看,我国蔬菜质量安全总体合格率