

*Theory, Practice and Development
Countermeasures of Agricultural
Product Quality and Safety
Administration in China*

中国农产品 质量安全管理 理论、实践与发展对策

张玉香 主编

《中国农产品质量安全管理体系建设》
《中国农产品质量安全管理体系建设》
《中国农产品质量安全管理体系建设》
《中国农产品质量安全管理体系建设》

中国农产品

质量安全管理体系

理论、实践与发展对策

中国农产品质量安全管 理理论、实践与发展对策

张玉香 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农产品质量安全理论、实践与发展对策 /
张玉香主编. —北京: 中国农业出版社, 2005. 1
ISBN 7-109-09611-4

I. 中... II. 张... III. 农产品-质量管理-中国-文集 IV. F326.5-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 009368 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 刘爱芳

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 889mm×1194mm 1/16 印张: 23.25

字数: 600 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 58.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

编辑委员会

主 编：张玉香

编 委：(按姓氏笔画排序)

方晓华	刘自杰	许世卫	李志强
宋丹阳	张延秋	张兴旺	陈永红
金发忠	周云龙	钱永忠	徐肖君
奚朝鸾	高山	董洪岩	薛志红
魏启文			

序

国以民为本，民以食为天，食以安为先。农产品质量安全关系消费者身体健康和生命安全，是关乎人民群众切身利益的大事。农业发展进入新阶段后，人民群众更加关注农产品质量安全，确保农产品消费安全的呼声越来越高。

近年来，农业部门按照党中央、国务院的要求，主动适应形势发展要求，把农产品质量安全这一人民群众关注的热点作为工作重点，启动实施了“无公害食品行动计划”，在全面提高农产品质量安全水平方面进行了不懈探索。一是加强源头治理和生产过程控制，重点推进标准化基地建设，规范农业生产的产前、产中和产后管理，提高农业标准化水平；二是加强对农业投入品使用的监管，控制农业投入品可能造成的产品污染和农业面源污染；三是加强农产品质量安全例行监测，通过农产品质量安全标准体系、检测检验体系和认证体系的建设，实施蔬菜农药残留、畜禽水产品药物残留的例行监测，逐步推进信息公开，扩大消费者的知情权；四是加强质量安全追溯管理，通过推行农产品生产档案管理和产品标签管理，实施农产品“从农田到市场”的全过程控制。经过各方共同努力，农产品质量安全工作取得明显成效。农产品质量安全例行监测结果表明，目前 37 个城市蔬菜农药残留检测平均合格率较 2001 年大幅度提高。我国的农产品总体上是安全的，消费者可以放心。

不断提高农产品质量安全水平是新时期农业和农村经济发展的主攻目标之一，事关农业的持续健康发展和社会的和谐稳定。近年来有些国家发生的疯牛病、禽流感、二恶英等重大食品安全事件对世界各国经济和社会发展带来的严重危害，反复昭示我们，农产品质量安全管理工作的任重道远。

在更高水平上加强农产品质量安全管理，必须按照党中央、国务院的要求，努力实践“三个代表”重要思想，落实以人为本的科学发展观，切实维护广大人民群众根本利益，坚持不懈推动理论创新，坚持不懈推进实践发展，几年来，理论界和一线工作的同志们紧紧围绕提高农产品质量安全这一主题，勇于开拓，不断探索，取得了大量理论成果和实践经验。现将这些成果结集出版，希望能对今后的工作有所裨益，并引导和带动社会各方面力量，共同关注和切实抓好农产品质量安全这件关系人民群众切身利益的大事。

农业部部长 杜青林

二〇〇五年四月

目 录

序	杜青林 (1)
在更高水平和更深层次上推进农产品质量安全管理工作	牛 盾 (1)
提高我国农产品质量安全水平对策研究	张玉香 (2)
强化质量安全管理, 增强我国农产品竞争力——农产品质量安全管理工作研究评述	(18)
关于进一步加强农产品质量安全工作的意见	(25)
全面推进“无公害食品行动计划”的实施意见	(29)
理论探讨	
从制度构成理论看农产品质量安全管理体系构建	吴仲斌 (32)
安全农产品生产中的农户与产业化组织: 一个理论分析框架	杨万江 (37)
农业环境与主要农产品污染物的分布特征及耦合性研究	刘光德等 (42)
风险分析与食用农产品质量安全	黄 磊 (58)
风险分析在绿色食品管理体系中的应用	周绪宝等 (63)
法律风险与畜产品生产者质量安全意识	王可山等 (69)
关于建立农产品质量追溯系统的战略选择	卓国荣 (73)
无公害农产品产地信息跟踪系统的研究	周国民等 (76)
小规模分散经营情况下的农产品质量信号问题	邹传彪等 (79)
农业标准化与农产品质量分等分级	于 冷 (85)
农产品质量安全利益关系及监管机制	赵春明等 (92)
安全管理	
政府要加强对农产品质量安全的监管	刘永春 (97)
加强市场质量监管, 确保食用农产品安全——食用农产品质量安全市场监管机制研究	王亚林等 (102)
我国食品质量安全认证管理的现状分析及发展构想	耿献辉 (108)
当前农产品质量安全管理工作要处理好四个方面关系——以江苏省泰州市为例	樊宝洪 (116)
强化农产品质量安全管理体系的示范与思考	朱兰桥等 (120)
农产品质量安全建设管理实践与发展对策	夏圣益等 (124)
关于农产品质量安全管理体系全新理念——“发展管理”问题的探讨	汤 伟 (128)
加强和完善我国动物性食品安全监管制度	冯忠武 (132)
提高我国茶叶产品质量安全水平的对策研究	鲁成银 (137)
农技推广与农产品质量安全	陈俊钦 (142)
体系与基地建设	
省级农产品质量安全检验检测体系建设若干问题的思考	
..... 广东省农业厅市场与经济信息处 (146)	

无公害农产品认证制度暨种植业产品认证的特点	邢文英 (151)
我国种子标准化工作的现状、问题与对策	辛景树 (158)
我国棉花标准体系建设	杨伟华 (164)
从无公害认证看我国水产品质量安全控制存在的问题	房金岑 (170)
我国畜禽产品标准体系现状分析与对策建议	佟建明 (175)
建立“安全猪肉”生产体系的对策	刘丑生 (180)
完善标准化建设 打造现代中国蜂产业	赵 静等 (184)
关于农产品质量安全的法治化问题	葛余金 (188)
贯彻落实《动物防疫法》，确保大都市畜禽产品安全	上海市畜牧办公室 (192)
以基地带动无公害农产品快速发展——浙江省平湖市发展无公害农产品调查 报告	李剑锋等 (197)
无公害蔬菜生产质量安全管理实践创新	李春生 (203)
无公害农产品产业开发的必要性、现状与发展展望	亚库甫江·吐尔逊 (208)
深入推进“无公害食品行动计划”值得关注的问题及建议	王志军等 (216)
加快绿色食品基地建设，促进规模化发展和规范化管理	马 磊等 (221)
国际经验	
欧盟食品安全法律法规体系建设及其对我国的借鉴	毕金峰等 (226)
国外农产品质量安全立法及启示——以日本为例	陈华宁等 (231)
食品安全体系建设的国际经验及借鉴	朱允卫 (235)
国内外小麦分类分级标准比对研究	王乐凯 (241)
国内外苹果质量标准比较研究	聂继云等 (245)
食品安全法规对农产品贸易影响分析	李红梅 (250)
各地实践	
首都农产品市场准入制度的探索	欧阳喜辉等 (255)
探索新阶段农产品质量安全管理的有效途径	季 辉等 (260)
科学配置资源优势，开发无公害农产品——黑龙江省无公害农产品开发实践	陈 曦 (265)
农产品质量安全影响因素与发展对策——以河北省为例	王元仲等 (271)
农业标准化主要制约因素及对策研究——以江苏省盐城市为例	许学荣等 (275)
农产品质量安全形势、问题与对策研究——山东省农产品质量安全管理工作启示	林 泉等 (283)
加强质量安全工作，提高农产品市场竞争力	陈 悦等 (288)
蔬菜质量安全影响因素及其治理对策——湖南省蔬菜质量现状分析	胡昌弟等 (293)
我国农产品质量安全现状和发展对策	肖顺勇 (298)
浅析蔬菜农药残留成因与控制对策——关于河北省蔬菜农药残留的分析与思考	武丽芬等 (302)
农垦现代农业发展中农产品质量安全体系的构建	李 阳等 (308)
提升水产品质量安全水平战略探讨——由山西省水产品质量安全监管现状引发的思考	蓝天慧 (313)
技术进展	
化学农药与农产品安全	冯明祥等 (318)

养殖水产品中药物残留问题及对策	蔡友琼等 (323)
我国蔬菜硝酸盐污染及调控措施研究进展	金肇熙 (328)
农业机械作业质量标准模式研究	王心颖等 (332)
将信息技术应用于农产品质量安全管理	孔 巍等 (337)
论“无公害+生态农业+信息化管理”三位一体发展战略及其展望	刘海鹏等 (342)
HACCP 在蔬菜产品生产过程中的应用	徐剑锋等 (347)
海捕河豚鱼的现状与发展思路	王奇欣等 (352)
“柠檬市场”与无公害畜产品信息公开	谢成光 (357)

在更高水平和更深层次上推进 农产品质量安全管理工作

牛 盾

农业部副部长

加强农产品质量安全管理工作，必须全面贯彻落实党中央、国务院的有关精神。要以党的十六大及十六届三中、四中全会精神为指针，认真落实《国务院关于加强食品安全工作的决定》（国发〔2004〕23号）的各项要求，以提高我国农产品质量安全水平和增强国内外市场竞争力为目标，以深化“无公害食品行动计划”为主线，把握和遵循农产品质量安全管理工作规律，在夯实农产品质量安全基础体系建设的基础上，着力强化农产品质量安全监管职能，推进农产品质量安全例行监测、全程追溯、信息发布等制度建设，抓好农产品安全生产、农业投入品监管和农产品质量安全技术创新工作，加快农产品质量安全法制建设进程，在更高水平和更深层次上推进农产品质量安全管理工作。

加强农产品质量安全管理工作，必须全面推进各项工作。一要完善农业投入品监管制度，净化农业投入品市场，大力推进农产品源头污染治理。二要加快优势农产品示范基地、无公害农产品生产示范基地（养殖小区，示范农场）和出口农产品示范基地的建设，逐步扩大标准化示范区和基地的数量和规模，加快发展无公害农产品、绿色食品和有机农产品，大力推进农业标准化生产。三要完善主要农产品生产基地、批发市场、农贸市场和超市的质量安全检测工作，扩大消费者的知情权，大力推进农产品质量安全例行监测和信息发布工作。四要逐步实现生产记录可存储、产品流向可追踪、储运信息可查询，大力推进农产品质量安全追溯和市场准入。五要以制定通则类标准为重点，完善农业标准体系；以完善检验检测手段、提升检验检测能力和技术水平为重点，健全农产品质量安全检验检测体系；以无公害农产品认证为主体，以绿色食品、有机食品及农业投入品认证为补充，构建农产品质量安全认证体系。六要加强农产品质量安全基础理论和关键技术研究，强化风险评估研究，全面加强农产品质量安全人才培养工作，大力推进农产品质量安全技术创新。七要把农产品质量安全管理工作与推动农业生产方式的转变结合起来，促进规模化生产、产业化经营和标准化管理的衔接，形成生产者与经营者之间的利益联动和制约机制，逐步构建与我国农业生产方式相适应的农产品质量安全管理模式，大力探索农产品质量安全监管新途径。

加强农产品质量安全管理工作，必须全面加强理论创新。这次优秀论文征集评选活动，对于提高公众的农产品质量安全意识，推进农产品安全生产和放心消费必将起到积极的促进作用。希望有志于农产品质量安全领域的专家、学者和广大农业工作者继续关注、支持农产品质量安全的科学研究和实践，丰富和发展农产品质量安全理论体系，为保障农产品消费安全，提高农产品市场竞争力贡献力量。

提高我国农产品质量安全水平对策研究^{*}

农产品质量安全,是当前政府重视、社会关注和全球瞩目的热点问题,也是现阶段我国实施农业和农村经济结构战略性调整,提高农产品国际竞争力必须着力解决的关键问题。由于我国农产品质量安全管理工作起步晚、工作基础差,制约农产品质量安全的因素多、涉及面广,目前我国农产品质量安全总体水平依然不能满足农业发展新阶段的需要。因此,深入研究提高我国农产品质量安全水平的发展战略和对策措施,对促进我国农业整体竞争力的提高、推动农业和农村经济结构战略性调整、统筹城乡经济社会协调发展、全面实现小康社会的目标,具有十分重要的意义。

本课题在界定农产品质量安全的内涵、深入分析发展规律的基础上,总结了世界发达国家农产品质量安全管理经验,阐述了我国农产品质量安全所处的战略地位,提出了实施“两步走”发展战略和对策措施。

一、农产品质量安全内涵、规律及发达国家的基本做法

(一) 农产品质量安全内涵

1. 农产品质量安全的概念。农产品质量安全是农产品的内在品质与外在因素对人体健康的影响状况。广义的农产品质量安全还包括农产品满足贮运、加工、消费、出口等方面的需求。

农产品质量安全水平指农产品符合规定的标准或要求的程度。当前提高农产品质量安全水平,就是要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。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。

2. 农产品质量安全的特点。由于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,这种程度可以是正的,也可以是负的。负的农产品质量水平,即农产品不安全具有几个明显的特点:

危害的直接性。农产品的质量不安全主要是指其对人体健康造成危害而言。大多数农产品一般都直接消费或加工后被消费。受物理性、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。

危害的隐蔽性。农产品质量安全的水平或程度仅凭感官往往难以辨别,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实验后确定。由于受科技发展水平等条件的制约,部分参数或指标的检测难度大、检测时间长。因此,质量安全状况难以及时准确判断,危害具有较强的隐蔽性。

危害的累积性。不安全农产品对人体危害的表现,往往经过较长时间的积累。如部分农药、兽药残留在人体内积累到一定程度后,就可能导致疾病的发生并恶化。

危害产生的多环节性。农产品生产的产地环境、投入品、生产过程、加工、流通、消费等

^{*} 本文是农业部“三农”重大问题研究专题报告之一,课题主持单位:农业部市场与经济信息司;主持人:张玉香;参与人员:张延秋,钱永忠,魏启文,金发忠,高山,王敏,方言,李志强,陈永红,周云龙,张兴旺,董洪岩,宋丹阳

各环节,均有可能对农产品产生污染,引发质量问题。

管理的复杂性。农产品生产周期长、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;加之我国农业生产规模小,生产者经营素质不高,致使农产品质量安全管理难度大。

3. 危害农产品质量安全的三类来源。

物理性污染。指由物理性因素对农产品质量安全产生的危害。如因人工或机械等因素在农产品中混入杂质或农产品因辐照导致放射性污染等。

化学性污染。指在生产加工过程中使用化学合成物质而对农产品质量安全产生的危害。如使用农药、兽药、添加剂等造成的残留。

生物性污染。指自然界中各类生物性污染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。此外,农业转基因技术也可能导致质量问题。生物性污染具有较大的不确定性,控制难度大(见图1)。

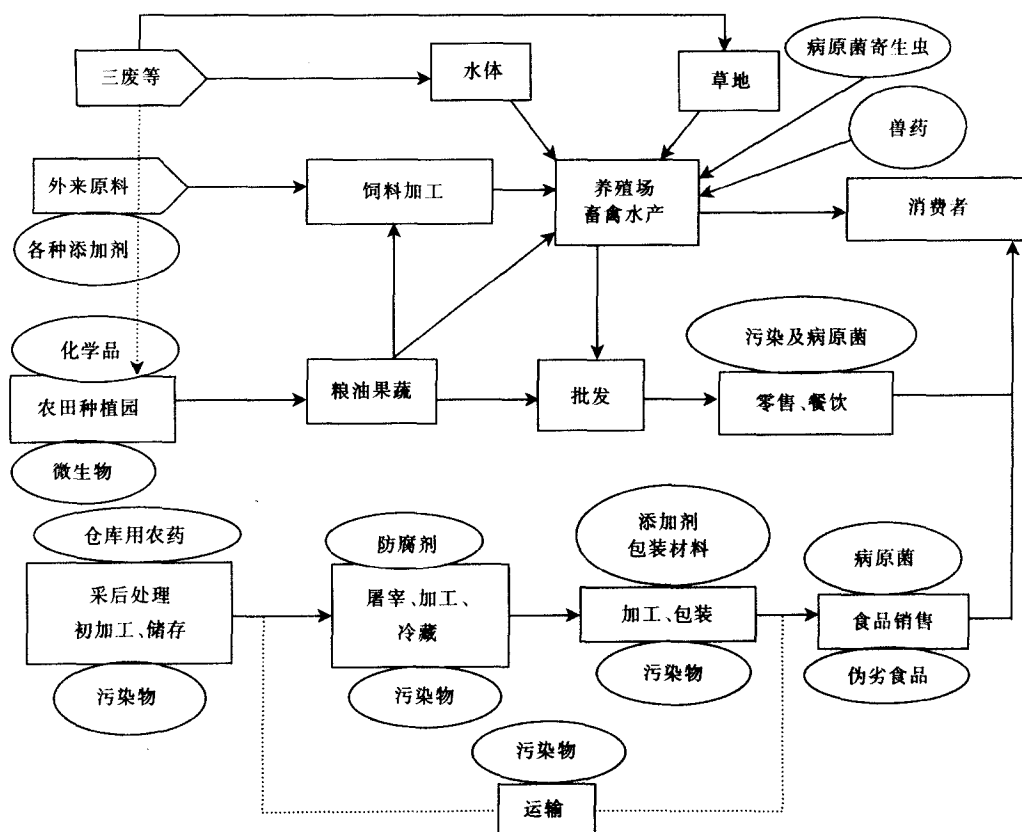


图1 危害农产品质量安全的主要环节

(二) 农产品质量安全发展的一般规律

1. 农产品质量安全水平与社会经济发展水平相适应。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就成为必然。当社会经济发展到一定阶段后,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。我国农产品生产和消费大体经历了追求数量增长、强调数量与质量并重和在保证数量的基础上突出质量和效益等三个阶段,这三个阶段与我国社会经济发展阶段也是密切相关的。

2. 农产品质量安全水平与科学技术发展水平相适应。解决农产品质量安全问题需要多个学科、专业的技术和知识。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,造成农产品污染。在解决工业“三废”污染、净化农业生产环境和降低农业投入品污染过程中,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,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,对农产品中的物理性危害、化学性危害已经基本能够做到及时发现并进行有效监控。近年来,二恶英、疯牛病等事件接连发生,农产品质量安全新问题不断出现,对农产品质量安全管理和技术提出了更高的要求。

3. 农产品质量安全水平与消费者不断提高的生活水平要求相适应。经济规律表明,有效供给必需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、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。

4. 农产品质量安全水平状况受制于生产经营的集约程度。经济学原理表明,追求利润是经营者的第一目标,农产品的生产经营也不例外。由于农药、化肥、抗生素等化学或生物产品的投入,能大幅度提高产品产量和外观品质。在农产品质量安全监测手段不健全、市场监管不力的情况下,不规范投入品使用能够给生产经营者带来超额利润。如果这种行为未受到市场的惩罚,只要经济上合算,生产经营者自然乐于使用甚至超量使用这些化学品。然而,分散与小规模的生产和销售行为,给标准化生产与市场监管带来相当的难度,极易引发农产品的质量安全问题。研究表明,农产品生产与经营的集约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) 发达国家农产品质量安全管理值得借鉴的基本经验

1. 加强公共管理,减少市场失灵。由于农产品的危害具有隐蔽性和累积性,市场对农产品质量安全调节功能有限。近年来,世界各国尤其是发达国家逐步认识到,仅凭市场机制难以根本解决农产品质量安全问题,必须作为一项社会公益性事业,由政府承担起农产品质量安全管理的义务和职责。目前,各国均将农产品质量安全管理作为政府的重要职能,如欧盟 2000 年发布了以强化政府管理为重要内容的欧盟食品安全白皮书。许多发达国家均制定并实施了国家农产品质量安全宏观发展战略,将其纳入国家公共管理范畴,理顺管理体制,加大支持力度,增加财政投入,加强市场监控。

2. 调整政府职能,实施一体化管理。发达国家多年的管理经验说明,只注重加工、流通、市场监管,不注重生产源头管理,无法从根本上解决农产品质量安全问题。在总结经验教训后,发达国家将农产品质量安全监管的重点放在农产品质量安全生产源头,实行从农田到市场及进出口的统一管理。

进入 20 世纪 90 年代以来,发达国家普遍对农产品质量安全的部门管理职能做出调整和优化,以加大政府管理力度,提高行政效能。例如,澳大利亚将卫生部的食品管理职能划入新成

立的农渔林业部,统一协调农、牧、渔、林产品质量安全的综合管理。德国政府在反思疯牛病事件的基础上,于2001年将原卫生部的消费者保护职能划出,成立了德国食品、农业和消费者保护部,进一步强化和统一了农业行政主管部门的农产品质量安全管理职责。加拿大于1997年成立了由农业部部长负责管理和指导的食品检验局,将原分别隶属于农业部、渔业海洋部、卫生部等部门的有关业务纳入该局统一监管之下。行政管理机构的改革和调整既说明各国对加强政府食品安全管理的高度重视,也说明农业部门应在农产品质量安全管理方面承担更多的责任和发挥更重要的作用。

3. 实施标准战略,占领市场制高点。技术标准实际上就是国际贸易中的游戏规则,谁掌握了国际技术标准的制定权,就等于抢占了国际贸易制高点。近年来,发达国家纷纷通过鼓励本国有实力的大公司参与国际标准的制订、修订,成为国际标准的制定者和控制者,并以这种方式控制国际市场。发达国家实施以标准为基础的贸易发展战略的主要特点:一是技术标准形式增加,涉及面扩大。除产品本身技术标准外,对生产过程标准要求提高。美国等许多国家要求进口的农产品必须实施 HACCP 体系等过程管理方法,对农产品加工、包装、仓储、运输等全方位管理提出了更高的要求。二是技术标准的更新速度加快。发达国家为了占领技术制高点和市场控制权,纷纷利用其先进的科技成果和技术,加快技术标准的更新换代,部分农产品标准甚至几个月修订一次,使得发展中国家难以适应其标准的变化。三是技术标准已经成为实施技术壁垒、保护本国利益的核心内容。由于技术标准常常以人类健康、生态与环境保护、消费者权益保护、防止欺诈等面孔出现,因而更具隐蔽性和表面的合理性,已日益成为实施贸易保护的主要手段。

4. 健全支撑体系,形成高效工作平台。发达国家根据农产品市场准入、市场监管的需要,普遍建立了健全的标准体系、布局合理的检验检测体系和规范权威的认证体系。

标准体系。欧盟拥有技术标准 10 多万个,其中涉及农产品的达 1/4。在农产品农药残留限量控制方面,欧盟共制定了农药残留限量标准 17 000 多项,美国农药残留限量标准有 8 100 个。国外标准体系具有目的明确、系统性强、标准与法律衔接好、标准制定过程透明度高等特点。

检验检测体系。加拿大农业部食品检验局在全国分 4 个大区,下设 18 个地区性办公室,185 个基层办事处设立检验机构,并在 408 个非政府机构设点,目前在国内开展了 14 个与食品、动植物有关的检验项目。美国建立联邦和州政府两级检测体系,联邦政府建立全国性和区域性检测机构,主要负责进出口检验,州级农产品检测机构,主要负责农产品生产过程中的质量安全和产地质量安全检测。丹麦农业部授权的农产品质检机构有 38 个。

认证体系。在日本,根据《农林产品品质规格和正确标识法》(JAS 法),由专门的认证机构负责常规农产品 JAS 标识、认证、推广和促进工作。在韩国,农产品的品质认证由农林部所属的官方机构承担,认证产品涵盖种植业产品、畜产品、水产品及其加工品。

经过多年的努力,发达国家标准体系、检验检测体系和认证体系,已经形成一个有机结合、高效运行的工作机制,在农产品质量安全管理中发挥了重要作用。发达国家的农产品质量普遍较高,农产品不安全问题得到较好的解决,这些成功的做法值得我国借鉴。

目前,我国在农产品质量安全技术支撑体系建设方面,已得到政府部门的高度重视,加大了工作力度。但在政府职能调整和以农业部门为主体实行一体化管理方面,由于多方面的原因尚未起步。这种管理体制既不能满足新时期现代农业发展的要求,也对农产品质量安全水平的提高造成了很大障碍。加入世界贸易组织后,我国农业参与世界经济合作与分工已成为必然,

借鉴国外成功经验,理顺农业部门的管理职能,是我国农业行政管理体制改革面临的重大任务。

二、农产品质量安全在统筹城乡经济社会发展、建设现代农业进程中的战略地位

农产品质量安全是国家社会经济发展水平的重要标志。在 20 世纪 90 年代中后期,我国主要农产品供给实现总量基本平衡、丰年有余的历史性转变之后,长期以来因片面追求农产品数量而忽视农产品质量安全引发的问题日益突出,农产品质量安全已成为制约我国农业和农村经济发展的核心要素。提高农产品质量安全,对于统筹城乡、经济社会、区域协调发展,实现农业增效、农民增收及农产品竞争能力增强目标,建设现代农业,都具有十分重要的战略地位。

(一) 提高农产品质量安全水平是统筹城乡经济社会发展的有效途径

农产品质量安全既联系生产源头、又连接消费终端,既关系农业生产与农民收入、也关系城乡居民生活与健康保障,既影响人类基本物质生活质量、也影响生态环境与可持续发展。由农产品质量安全问题引发的公共健康危机和突发性中毒事件,直接影响到经济发展和社会稳定。2003 年年初发生的“非典”,给社会造成很大恐慌,给国民经济带来严重损失。“非典”过后,人们更加注重食品安全和身体健康,也更加关注人类与自然的协调发展,这也对农产品质量安全提出了新的要求。全面提高农产品质量安全水平,让人们吃上安全食品,事关社会稳定,是政府义不容辞的政治责任。确保农产品安全生产和消费,是实现城乡协调发展、经济社会协调发展、产销区协调发展、人与自然协调发展的重要结合点,是全面建设小康社会的根本要求。

(二) 提高农产品质量安全水平是实现“三增”的现实选择

全面提高农产品质量安全水平是增强农产品国际竞争力的现实选择。自 2002 年入世以来,一些国家和地区以质量安全为由频频封杀我国出口禽畜产品,从而导致我国出口畜禽产品退货数量激增,损失惨重。据海关统计,2002 年青岛海关退货比上年增长 9.2 倍,天津海关比上年增长 8 倍,大连海关比上年增长 1.94 倍。要有效应对国际技术贸易壁垒,就必须大力提高农产品质量安全水平,才能增强我国农产品国际竞争力,才能在错综复杂的国际形势下和激烈的市场竞争中争取主动,最终攻克技术壁垒难关,促进优质农产品出口。

切实解决农产品质量问题是促进农业增效和农民增收的现实选择。我国农产品供给的品种结构和质量水平仍不能适应变化的市场需求,大路货多、名特优新产品少,通用产品多、专用产品少,低档产品多、高档产品少,市场上过剩和短缺的现象并存。这种结构性问题,成为新时期我国农业生产面临的突出矛盾,直接制约农业增效和农民增收。由于供给的农产品品质满足不了需求,导致了农产品价格在总体上的持续低迷。因此,必须发展适销对路的安全优质农产品,在市场机制作用下实现优质优价,提高农业效益,增加农民收入。

(三) 提高农产品质量安全是现代农业及关联产业协调发展的内在要求

高水平的农产品质量安全状况是现代农业的重要标志。建设现代农业不仅是以提高传统种养业生产能力和技术水平为手段增加农产品数量供给的过程,更是不断注入科技、信息、管

理、服务、设施等现代化要素,逐步提升农产品质量安全水平的过程。现代农业以可持续发展为目标,农业生产必须与保护生态环境相结合,保障消费安全。建设现代农业必须把提升农产品质量安全水平作为重要内容。

全面提高质量安全水平是促进农产品加工业健康快速发展的迫切需要。目前,我国农产品的品质、规格、安全标准等远不能满足加工业的发展要求,制约了农产品加工业的发展。我国要实现农产品加工业快速协调发展,必须解决农产品品质结构和质量安全问题。

全面提高农产品质量安全水平是带动现代农业服务体系发展的纽带。现代农业服务体系包括现代化的科技推广体系、信息服务体系、市场营销体系等。全面提高农产品质量安全水平,涉及宏观调控、市场监管、社会组织、公共服务等多项内容,需要农户、企业、专业合作经济组织、行业协会、政府等多主体共同参与。农业标准化生产,可以促进农业产业化、规模化、组织化;农业标准的实施,可以推进农业技术推广服务社会化;实行农产品市场准入制度,可以促进现代营销体系建设。农产品质量安全工作,将带动加工、营销、信息、科技等系列相关产业的协调发展。

三、近年来我国农产品质量安全工作成效及主要经验

新中国成立以来,我国农业发展的主要任务是追求数量增长,解决温饱问题。1992年,国务院做出了发展高产优质高效农业的决定,农产品质量安全工作开始起步。20世纪90年代末期,我国农业进入新的发展阶段,农业发展由数量型向质量效益型转变,党中央、国务院高度重视农产品质量安全工作。农业部门适应新形势,全面加强农产品质量安全管理,随着农产品质量安全基础体系的健全和各项措施的落实,我国农产品质量安全水平已明显改善。

(一) 农产品质量安全体系建设取得实质性进展

质量标准体系建设进程明显加快。1999年,国家启动了农业行业标准制修订财政专项计划,至今已下达了五批农业行业标准制修订计划,组织制定了国家标准450余项,行业标准1450余项,其中无公害农产品行业标准195项,以及一批绿色食品和有机食品行业标准。各地也根据需要,制定了一批地方标准。

检验检测体系初步形成。20世纪80年代中期以来,农业部从农业发展的迫切需要出发,以农业科研、教学、技术推广单位为依托,分四批建设了280个国家级和部级农产品质检中心,各省相继建立了省级农产品质检中心,部分县市建立了以速测为主的检测站,规模较大的农产品生产基地和批发市场也开始建立以自控为主的速测站点。

农产品认证体系建设开始起步。农业部门从1990年起开展绿色食品认证工作,目前已形成无公害农产品、绿色食品和有机食品三位一体、整体推进的农产品认证体系格局,逐步推行GMP(良好操作规范)、GAP(良好农业操作规范)和HACCP(危害分析与关键点控制)等体系认证和产地认定工作。与此同时,农产品质量安全法律法规不断健全。

(二) 农产品质量安全管理措施逐步落实

农业部门近年来推行了源头管理、标准化生产、定点监测、市场准入和龙头企业带动等质量安全管理措施。通过产地环境监测和投入品专项整治行动,加强农产品质量安全的源头管理;通过建设农业标准化生产示范基地、无规定动物疫病区 and 生态农业示范县,推行标准化农