

出口食品农产品

质量安全与监管

Quality and Safety Supervision of Food and
Agricultural Exports

张晓良 著



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

出口食品农产品

质量安全与监管

Quality and Safety Supervision of Food and
Agricultural Exports

张晓良 著

中国海洋大学出版社

• 青岛 •

图书在版编目(CIP)数据

出口食品农产品质量安全与监管 / 张晓良著. —青
岛: 中国海洋大学出版社, 2018. 1
ISBN 978-7-5670-1671-2

I. ①出 II. ①张 III. ①出口商品—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(2017)第 327424 号

出版发行	中国海洋大学出版社
社 址	青岛市香港东路 23 号 邮政编码 266071
出 版 人	杨立敏
网 址	http://www.ouc-press.com
电子信箱	yyf_press@sina.cn
订购电话	0532-82032573 (传真)
责任编辑	杨亦飞 电 话 0532-85902533
装帧设计	青岛汇英栋梁文化传媒有限公司
印 制	虎彩印艺股份有限公司
版 次	2018 年 3 月第 1 版
印 次	2018 年 3 月第 1 次印刷
成品尺寸	140 mm × 203 mm
印 张	3.75
字 数	83 千
印 数	1~1000
定 价	25.00 元

序

我国是一个传统的农业大国,食品农产品在外贸出口中占有重要位置。在当前国际竞争日趋激烈、贸易保护主义日趋严重的情况下,如何保障我国出口食品农产品质量并不断扩大出口,是一个非常敏感、迫切、棘手的问题。

本书作者在进出口食品农产品检验检疫一线历练经年,有着真切的实践经验,同时,密切关注国际市场尤其是我国出口食品农产品重要输入国在食品农产品质量管理、技术标准及贸易保护措施等方面的新动向,孜孜不倦、孜孜以求地思考并研究。

本书作者运用理论与实践相结合的方法,在分析我国出口食品农产品诸多方面问题的基础上,以山东省为范例,将管理学、政治学、经济学等多学科理论融合为一体,就如何加强和完善我国出口食品农产品管理体系、监管机制,全面提升我国出口食品农产品质量管理水平,确保出口产品质量,进行了积极而有益的探索,其观点、方法、建议具有参考意义。



2017年6月

目 录

第一章

Chapter 1

绪 论 / 001

- 一、研究背景 / 001
- 二、研究目的 / 003
- 三、理论意义和实际应用价值 / 003
- 四、国内外研究综述 / 004

第二章

Chapter 2

完善出口农产品 质量安全监管的理论分析 / 009

- 一、相关概念阐释 / 009
- 二、全面质量管理理论 / 010
- 三、贸易保护主义理论 / 011
- 四、外部性理论 / 013
- 五、信息不对称理论 / 014
- 六、搭便车理论 / 015

第三章

Chapter 3

我国农产品出口现状及 影响因素分析——以山东省为例 / 016

- 一、农产品出口现状 / 016

二、影响出口农产品质量安全的因素分析 / 019

第四章

Chapter 4

出口农产品

质量安全监管存在问题的成因 / 029

一、源头管理主体缺位 / 031

二、检验监管模式单一 / 031

三、检测能力、检测水平与实际需要脱节 / 032

四、出口企业管理水平亟待提高, 自检自控和诚信体系建设发展不平衡 / 033

五、主管机构职能模糊 / 034

六、农兽药市场管理混乱 / 035

七、政策支持力度不够 / 036

第五章

Chapter 5

出口农产品

质量安全监管的国际比较与借鉴 / 038

一、国外农产品质量安全监管的特点及主要做法 / 038

二、国外农产品质量安全监管的启示 / 039

第六章

Chapter 6

完善出口农产品

质量安全监管的对策建议 / 041

一、打造质量安全区域化管理体系, 提高出口农产品质量安全社会大环境的整体水平 / 043

二、完善质量安全监管长效机制, 建立完整有效的监管模式 / 065

三、构筑质量安全监管防线,有效应对国际市场 规则	/ 103
-----------------------------	-------

第七章
Chapter 7

结 论	/ 106
-----	-------

Bibliography

参考文献	/ 107
------	-------

第一章

绪 论

一、研究背景

随着经济的快速发展,人们的生活水平不断提高,大家对食品农产品安全的期望越来越高,社会各界对于食品农产品的关注度也越来越高。首先,从国际来看,国际食品农产品质量问题和安全事件不断增多;对质量安全要求日趋严格,我国的主要贸易国家和地区纷纷出台保障食品农产品安全的法律法规或技术措施,给食品农产品的出口造成了很大的障碍。农产品安全问题越来越成为当今国际社会影响广泛关注的焦点,技术性壁垒越来越受到各国的关注和普遍运用,各国纷纷把技术性壁垒作为市场准入的条件,作为保护国家经济安全、工农业生产安全和人民身体健康的主要手段,有的甚至变换花样把世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)有关规则加以延伸采用,给我国农产品出口增加了困难。日本、欧盟等我国主要农产品贸易伙伴采取技术性贸易壁垒措施,提高了农产品的检验检疫技术标准,抬高了市场准入的门槛,使得检测项目逐步增多,检测限量越来越低,并以各种理由对出口农产品采取加严检验的措施,致使我国农产品出口遇到了前所未有的严

峻形势。其次,从国内来看,我国食品农产品的安全基础比较薄弱,食品农产品安全公共管理体系不够健全;食品农产品安全法规、标准尚处于较低水平,部分标准技术内容陈旧,可操作性差,农畜产品生产加工缺乏规范指导,产品质量安全水平不稳定;农业化学投入品控制体系建设和运行不完善,疫病疫病及有毒有害物监测体系建设和运行不到位,环境污染问题严重,先污染后治理的情况依然存在,距实现人与自然和谐共处的目标尚有很大差距;品牌意识不强,高产量低效益、大产业小合力、有口碑无名牌等问题日益凸显,优质食品农产品在国际市场上难以形成良好的品牌形象。最后,从山东省来看,山东省是传统农业大省,也是食品农产品出口大省,其出口体量大、货值高(货值约占全国食品农产品出口的 25%),做好食品农产品出口工作事关“农民增收、农业发展、农村稳定”,事关山东外贸发展和经济社会发展全局。但是,山东食品农产品质量安全形势不容乐观,出口比重大、风险高、隐患多,屡屡接到国外预警通报。我国自加入 WTO 以来,山东省农产品出口先后发生了乐港鸭肉、援外大米、出口热加工禽肉加热不充分、出口贝类检出贝毒、出口水产品注水、出口花生黄曲霉毒素超标等问题。这些问题反映出种植养殖源头管理不到位,农兽药生产、销售、使用监管体系不健全,非法滥用、超剂量超范围使用现象时有发生;企业质量安全主体责任意识不强,企业违法违规情况屡禁不止,质量管理和追溯体系不能有效运行,产品品牌价值和国际竞争力有待进一步提高。这些问题严重制约了食品农产品质量安全水平的提升,导致出口产品屡屡因质量安全问题遭到国外技术性贸易措施的限制,不但造成了严重的经济损失,而且损害了我国食品农产品在国际市场的声誉,成为影响我国外贸持续稳定发展的不利因素。食品农产品质量

安全问题事关政治稳定,出口食品农产品质量安全问题甚至会引发外交事件。一旦出现大的问题,引起媒体炒作,导致国外对我国的监管制度、检测能力、产品质量产生怀疑,就会给出口工作带来严重的冲击。因此,加快建立完善科学、严密有效的出口农产品质量安全监管模式已经成为我国当前亟待解决的重大问题。

二、研究目的

从山东省农产品出口现状入手,结合理论分析,通过具体案例总结我国农产品出口目前存在的问题,在此基础上探讨完善出口农产品质量安全监管的必要性和可行性,研究如何应对存在的行政执法盲区、生产管理漏洞以及国外技术性贸易壁垒,系统全面地提出完善出口农产品质量安全监管的框架和对策建议,从而更好地用于指导实践,实现质量管理从被动应对向主动防范的转变,为政府部门完善出口农产品质量安全监管提供决策参考。

三、理论意义和实际应用价值

理论意义:本书围绕“三农”发展和加快推进社会主义新农村建设、加强出口农产品质量安全社会大环境建设、探索构建科学有效的监管工作机制等方面,针对我国农产品出口存在的问题及制约因素进行深入透彻的分析,剖析我国出口农产品检验监管有效性方面存在的薄弱环节,并借鉴西方发达国家政府部门在农产品质量安全监管方面的成熟理论和做法,探讨如何建立完善出口农产品质量安全监管模式,确保出口食品农产品质量安全。

实际应用价值:当前,我国农产品出口可谓“内忧外患”,对内面临着摒弃传统的种植养殖模式由数量型向质量型过渡的阵痛局面,对外面临着日趋严重的国外技术性贸易壁垒和风云变幻的国际市场。出口农产品质量安全的监管工作是一个“从农田到口岸”的系统工程,农产品出口工作不仅是一项经济工作和管理工作,更是一项政治工作,关系到农业增产增收、农民增加收入和社会稳定,涉及主体众多,影响因素复杂,必须进行整体性、关联性思考,综合施策,形成符合国际标准的科学规范、严密有效的质量安全监管模式,真正做到“从田间到口岸”的每一项工作都严格按标准实施,每一个关键环节都能监管到位、严格受控,每一批出口产品都能严格把关并保证质量安全,从而达到源头无隐患、生产无缺陷、监管无缺失、出口无障碍,全面提升我国出口农产品质量安全水平,努力实现以农产品的高质量跨越国外技术壁垒的“高门槛”,以农产品的高标准推进出口持续的高增长,为农民增收致富和我国外向型经济发展做出更大贡献。

四、国内外研究综述

(一)国内研究综述

农产品质量方面,王玉秀(2000)认为,我国农产品质量存在以下问题:一是化肥、农药等残留污染问题严重;二是农产品生产、加工过程中滥用化学添加剂等,导致安全事故频发;三是农产品及其加工产品出口信任度面临挑战;四是无公害农产品市场发育不良,质量意识淡薄;五是环境污染,重金属含量高。翁鸣(2007)认为,以下因素也制约着我国农产品质量的提高:①农产品质量监管体系不完整;②农产品质量标准体

系不完善;③农业生产组织方式落后;④农民素质和能力有待进一步提高;⑤农业科技投入偏低。为适应农业走向国际化、现代化,不断增强消费者农产品安全意识,全面提高农产品质量势在必行。

在构建安全监管体系方面,张灵光(2005)指出,农业标准化是农产品出口的战略选择。耿弘(2007)认为,要充分利用WTO规则,维护农产品生产和出口企业的利益。项连武(2008)认为,应完善农产品质量安全体系,提高农产品品质,从而促进我国农产品出口。万俊毅和黄王乐(2010)认为,引起农产品质量安全问题的原因很多,从生产环节控制农产品质量安全无疑是治本之策,但中国目前多数农户仍然处于分散经营的局面加大了农产品质量安全保障的难度,因此,如何把原子型农户纳入产业化组织成解决问题的关键。苏俊和李林(2010)结合了中国对农产品出口的有关要求,以欧盟市场为参照,从质量安全体系、质量标准体系以及质量保障体系建设三个方面,探索农产品出口质量控制体系的建设。

在农产品出口方面,陈丹和王健力(2000)认为,我国农产品及食品的质量安全问题反映到国际贸易领域,存在杂质多,卫生差,农药兽药残留,添加剂、色素、细菌超标和标签不清等问题,被大量退回。目前,农产品质量安全问题已经成为影响国际农产品贸易的首要因素。

在农产品监管的国际比较与借鉴方面,王玉梅(2013)认为,我国现在主要的农产品质量问题已经不是产品本身的品种质量问题,而是安全质量问题,我国和国外农产品的质量差距也主要体现在这方面。我国农业生产在满足农产品产量大幅度增长的同时,农药、化肥、兽药等农业投入品的使用也大大增加,加上工业“三废”和城市生活垃圾对农业生产的污染,

所以国内农产品的质量安全将是入世后很长一段时间内我国农产品要克服的难题。相比之下,国外发达国家农产品市场有着完善的质量安全标准和专门针对进出口的质量检测体系。如今,国际上对出口农产品质量的把关越来越严。因此,必须从农产品的标准生产、源头控制、过程监管、末端检测、市场准入等关键环节入手下大力气把关。

(二) 国外研究综述

西方发达国家关于农产品质量安全问题的研究兴起于 20 世纪 80 年代后期,分别从经济学、管理学角度对农产品(食品)质量安全问题进行了大量的开拓性的研究,在农产品质量安全管理上和包括生产者农产品质量安全控制行为的研究上建立了一套理论和实证研究体系。西方发达国家对农产品质量的研究已取得大量有重要学术价值和实践意义的成果。Starbird (2005)认为,保障农产品质量安全必须从生产者源头抓起。Caswell 和 Hooker (1996)认为,农产品质量安全问题应通过危险分析与关键点控制来解决。Maze (2001)分析了农产品质量安全与农产品安全治理结构之间的相互关系。每个发达国家的实际情况都不尽相同,但在农产品质量安全的问题上却有很多共通之处。比如,注重农产品从农田到餐桌的整个过程和所有环节,有专门的行政主管部门负责农产品的质量安全监管工作,且在监管过程中,各个监管主体分工明确,相互配合和协调,从而在从源头禁止农产品生产过程中的农兽药等超标,以防止农产品污染威胁消费者的安全与健康。

Lawrence MacAulay (2015)认为,加拿大是全球主要农产品生产国和出口国之一,其农业产业的发达不仅依靠丰富的自然资源,还得益于其完备的农产品质量安全保障体系。首

先,加拿大的法律体系完备,监管部门职责明确。加拿大农产品质量安全监管部门采取联邦、省、市三级运作机制,三级政府部门共同承担加拿大农产品质量安全的监管职责,加拿大食品监督署(Canadian Food Inspection Agency, CFIA)的设立更好地衔接了监管部门之间的关系,使加拿大农业与食品部、卫生部等政府部门与食品安全委员会等社会组织联合起来,构建起职责明确、权限分明的农产品质量安全监管体系。其次,加拿大的质量安全标准明确,质量等级划分科学。加拿大农产品质量安全保障体系规定了明确、翔实的质量安全标准,并贯穿于农产品生产、检验、流通、出口、销售的全过程,最大限度地减少了人为因素造成的农产品质量问题。现代农业发展普遍依赖农药、化肥和兽药等化学品,因此,农产品中有害物质的残留是否超标是加拿大农产品质量安全监管部门关注的首要问题。加拿大农产品质量的强制性标准,明确限制了农产品中化学品的使用量,通过实施残留物监管项目及时掌握农产品中有害物质的残留情况,并及时提醒责任方将农产品的有害物质控制在标准限度内,对问题农产品及时采取措施。再次,加拿大建立了科学合理的质量安全检验与风险评估系统,开展了农产品质量安全风险分析与评估工作,从风险较大、出口影响较强的农产品入手,将风险评估逐步扩展到农产品质量安全检验的各个领域,并在加拿大农产品质量安全立法中贯穿风险评估的理念,使农产品质量安全检验更具针对性。

(三) 文献评述

关于农产品质量安全研究的数量极为庞大且增长迅速,但基本上是来自某个学科、领域的研究。各种研究视角、思路和方法各有千秋。学者们在各自领域内均做出了独特的重要

贡献。然而,就总体而言,当前有关农产品质量安全的研究,各学科之间,学界、政界和业界之间,在很大程度上仍处于割裂和相互闭锁的状态,缺乏必要的沟通和深入的合作。任何学科或领域的研究成果,都应是多重视角之一,任何创新观点在实质上都必然是跨学科、交叉性的。

面对国际市场竞争日趋激烈,国外技术壁垒日益强化,各国对食品农产品的质量安全标准越来越严、要求越来越高、项目越来越多等一系列情况,利用技术壁垒措施保护本国利益已成为各主要进口国遏制我国农产品出口的主要手段。我国为了应对难度不断加大的现状,提出要想成功攻壁破垒,必须转变观念,变被动为主动,加快提升国内农产品质量安全监管水平,积极探索完善健全的、系统化的农产品质量安全监管机制。这就要求检验监管部门在现有监管模式的基础上,创新理念,通过推行出口食品农产品种植养殖基地标准化,建立出口食品农产品质量安全追溯与监控、预警、评估控制体系,加强农产品质量安全突发问题应急控制以及区域内生产和管理人员全员参与的教育宣传培训的合理衔接、有效运行,以防为主、关口前移,形成互通的良性循环,从而建立一个符合国情特点,包含由政府部门严格履行监管职责的农产品安全执法体系与依法种植养殖和生产的安全生产体系有机结合的出口农产品质量安全监管新体系,为政府部门完善出口农产品质量安全监管提供少许借鉴。



第二章

完善出口农产品质量安全监管的理论分析

一、相关概念阐释

(一) 农产品

《辞海》对“农产品”的解释,广义是指各农业生产部门生产的所有动植物产品;狭义是指种植业部门生产的产品。农产品大多具有容易腐烂变质、不耐储藏运输的特点。《中华人民共和国农产品质量安全法》对“农产品”的解释,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。

(二) 农产品质量安全

《中华人民共和国农产品质量安全法》对农产品质量安全的解释,是指农产品质量符合保障人的健康、安全的要求。

(三) 出口农业

出口农业作为推进现代农业发展的主力,是改造传统农业的一种重要方式,不仅可以提高农产品产业化标准,而且对国内食品安全、农业生产力发展、农业产业链延伸都起到非常重要的作用,已被历史证明。促进农产品扩大出口,不仅能促

进农业结构的调整,解决农村剩余劳动力,增加农民收入,而且能促进农业增长方式转变,加快农业现代化进程。

二、全面质量管理理论

全面质量管理是以产品质量为核心,以全员参与为基础,建立起一套科学、严密、高效的质量体系,以提供满足用户需要的产品或服务的全部活动。它是在传统质量管理的基础上,随着科学技术的发展和经营管理上的需要而发展起来的现代化质量管理。全面质量管理的基本方法:首先,质量管理是一个过程。在不同时期内,完成不同的工作任务,每项活动都有一个产生、形成、实施和验证的过程。其次,PDCA 四阶段循环方式:计划(plan)—执行(do)—检查(check)—处理(act)。最后,为解决和改进质量问题,需遵循以下步骤:①分析现状,找出存在的质量问题;②分析产生质量问题的各种原因或影响因素;③找出影响质量的主要因素;④针对影响质量的主要因素,提出计划,制定措施;⑤执行计划,落实措施;⑥检查计划的实施情况;⑦总结经验,巩固成绩,工作结果标准化。全面质量管理的特点:全过程的质量管理、全面的质量管理和全员参加的质量管理。

出口农产品质量管理不仅涉及农产品生产、加工、贮存、运输、检验检测各个环节,而且涉及全员和全层面的管理,这就决定了提高出口农产品质量必须建立在完善的全面质量管理的基础上,在农产品从农田到口岸等各个环节实行全面质量管理,建立完整的制度体系,用最科学、最规范、最完备的手段提供符合标准要求的农产品。