

农产品质量安全 监管工作指南

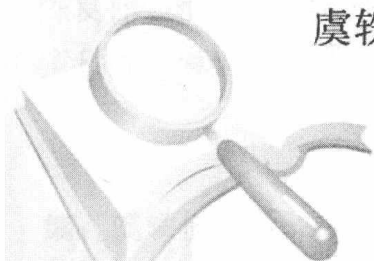
ongchanpin Zhiliang Anquan
Jianguan Gongzuo Zhinan

虞轶俊 范克强 主编



农产品质量安全监管 工作指南

虞轶俊 范克强 主编



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农产品质量安全监管工作指南 / 虞轶俊, 范克强主编. —北京: 中国农业出版社, 2016. 2
ISBN 978-7-109-21431-6

I. ①农… II. ①虞… ②范… III. ①农产品-质量管理-安全管理-中国-指南 IV. ①F326.5-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 020967 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 张洪光 阎莎莎

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 12.5

字数: 220 千字

定价: 38.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《农产品质量安全监管工作指南》

编辑委员会

主 任：史济锡

副 主 任：张火法 刘嫔珺

委 员（按姓氏笔画排序）：

王华弟	王建伟	王岳钧	方丽槐	田 丹
成灿土	朱勇军	李志慧	杨大海	陆元林
陈良伟	范克强	周祥胜	赵 琳	徐建华
童日晖	虞轶俊	潘天银		

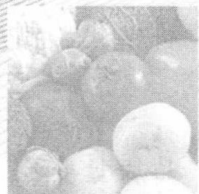
主 编：虞轶俊 范克强

副 主 编：占金荣 倪 英

编写人员（按姓氏笔画排序）：

王 健	王永传	王建伟	李永华	李建忠
刘 莉	张祖林	杨桂玲	季爱兰	单凌燕
赵 飙	金继昌	姚 杰	贾永明	徐亚浓
葛丰平	傅丽丽	虞轶俊	潘军平	

序



民以食为天，食以安为先。农产品质量安全是民生之本、安国之策、和谐之基，是建设“两美浙江”、构建和谐社会、实现“中国梦”的一件大事，是农业部门的神圣职责。近年来，浙江农业系统以确保不发生重大农产品质量安全事件为目标，紧紧围绕绿色农业强省建设，按照“产管并举促提质，安全放心美生活”的总体要求，依法履行农产品监管职责，坚持推进标准化生产和严格执法监管两手抓、“产”出来和“管”出来两手硬，农产品质量安全形势稳定向好，为社会经济发展奠定了坚实基础。

保障农产品质量安全是现代农业发展极为重要的一项工作，加强农产品质量安全监管是保障农产品质量安全、促进农业产业转型升级、提质增效的重要举措。《农产品质量安全监管工作指南》一书系统介绍了农产品质量安全监管的法律依据、体系建设、主要工作以及监管制度、机制建设、应急处置等内容，其中监管制度、机制建设是在实践中创新形成的有效做法，是浙江省农产品质量安全监管工作的经验总结。本书编写人员以近年从事农产品质量安全监管一线的人员为主，实践经验丰富，同时，以小贴士方式介绍了各地的监管做法，具有较强的操作性和实用性。

《农产品质量安全监管工作指南》即将付梓，这是一本指导基层开展农产品质量安全监管工作的工具书，对规范监管工作、提

高监管效能、提升服务水平，以及推动农产品质量安全监管工作科学化、制度化、规范化建设具有重要意义。

2015年9月，农业部正式批复同意浙江省率先创建国家农产品质量安全示范省，希望全省农业系统干部职工要以此为契机，按照习近平总书记在浙江考察时提出的“干在实处永无止境，走在前列要谋新篇”要求，恪守尽职，勇于担当，积极探索，为整体提升浙江省农产品质量安全水平作出新的贡献。

浙江省农业厅党组书记、厅长



2015年11月1日

目 录



序

第一章 农产品质量安全监管概述	1
第一节 农产品质量安全的基本概念	1
一、农产品及相关概念	1
二、食品及相关概念	1
三、食用农产品质量安全监管与食品安全监管的界线划分	2
第二节 农产品质量安全的法律法规体系	2
一、国家法律	2
二、国务院制定发布的行政法规	3
三、地方性法规	3
四、农业部、省政府的规章	3
第三节 农产品质量安全的标准体系	3
一、标准及其分类	3
二、农产品质量安全标准	4
三、农产品质量安全标准管理	5
四、农产品质量安全标准制定	6
五、食品安全国家标准体系	7
第二章 农产品质量安全监管体系建设	9
第一节 农产品质量安全监管体系	9
一、农业部门农产品质量安全监管的基本职能	9
二、县级以上农业部门农产品质量安全职责内部分工	9
三、乡镇农产品质量安全监管公共服务机构	11
第二节 农产品质量安全检验检测体系	12
一、农产品质检机构功能定位	12
二、农产品质检机构建设要求	12

三、农产品质检机构考核	13
四、农产品质检队伍能力建设	14
五、加强农业系统检测资源整合	14
第三节 农产品质量安全监管员基本要求	15
一、岗位要求	15
二、学习培训要求	15
三、执法资格要求	15
四、工作纪律要求	16
第三章 建立农产品质量安全事中事后监管制度	17
第一节 农产品质量安全监管责任清单和权力清单	17
一、责任清单	17
二、权力清单	18
第二节 农产品质量安全事中事后监管	19
第三节 农产品质量安全监管工作制度	19
一、风险监测制度	19
二、巡查检查制度	20
三、监督抽查制度	21
四、行政处罚制度	21
五、举报奖励制度	21
六、应急管理制度	22
七、诚信评定制度	22
八、信息报送制度	26
九、绩效考核制度	26
第四章 农产品质量安全监管主要工作	28
第一节 抽样监测	28
一、风险监测和监督抽查抽样规范	28
二、农产品质量安全风险评估规范	31
三、不合格农产品的处理流程	32
四、农产品质量安全监测结果的应用	34
第二节 监督检查	36
一、监督检查的主要形式	36
二、对不同生产主体的监督检查要点	38
第三节 隐患治理	44
一、当前农产品质量安全存在的主要隐患	44

二、农产品质量安全违法违规行为	44
三、农产品质量安全隐患治理和整改	46
四、各类违法或非法事件的查处	47
第四节 风险交流	56
一、监管信息通报、发布	56
二、投诉举报、处理流程	56
三、对主体的宣传告知	56
四、农产品质量安全风险交流	56
第五节 标准化生产	57
一、农业标准化	57
二、农业标准的分类	57
三、农业标准化实施模式	58
四、农业标准化推广机制建设	59
五、农业标准化生产程度统计	61
第六节 质量追溯	62
一、农产品产地证明标识管理	62
二、农产品质量安全追溯信息化管理	63
第七节 产品认证	64
一、无公害农产品	64
二、绿色食品	66
三、有机农产品	68
四、农产品地理标志	68
五、证后监管与防伪识别	71
六、“三品”比例计算规范	71
第八节 绩效管理	73
一、绩效考评细则	74
二、考评档案准备	74
第五章 农产品质量安全监管机制	75
第一节 一岗双责与综合协调机制	75
第二节 主体承诺与行业自律机制	77
第三节 产品标识与市场准入机制	79
第四节 检打联动与案件移送机制	79
第五节 日常监管与信用评定机制	80
第六节 群众监督与社会共治机制	81
第七节 绩效考核与政策扶持机制	82

第八节 能力提升与工作保障机制	83
第六章 农产品质量安全突发事件应急处置	84
第一节 农产品质量安全突发事件应急管理的基本常识	84
第二节 农产品质量安全突发事件分级	85
第三节 农产品质量安全突发事件的应急预案	86
第四节 农产品质量安全事件的监测预警	87
附录	89
中华人民共和国食品安全法	
(2009年2月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会 第七次会议通过,2015年4月24日第十二届全国人民代表 大会常务委员会第十四次会议修订)	89
中华人民共和国农产品质量安全法	
(2006年4月29日第十届全国人民代表大会常务委员会 第二十一次会议通过)	122
国务院办公厅关于加强农产品质量安全监管工作的通知	
(国办发〔2013〕106号)	129
国务院办公厅关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知	
(国办发〔2015〕58号)	131
农业部 食品药品监管总局关于加强食用农产品质量安全监督管理 工作的意见	
(农质发〔2014〕14号)	134
浙江省人民政府办公厅关于加强农产品质量建设 加快打造绿色 农业强省的意见	
(浙政办发〔2014〕112号)	138
农业部关于加快推进农产品质量安全信用体系建设的指导意见	
(农质发〔2014〕16号)	142
农业部关于加强农产品质量安全检验检测体系建设与管理的意见	
(农质发〔2014〕11号)	147
农业部关于加快推进乡镇农产品质量安全监管公共服务机构建设的 意见	
(农质发〔2011〕7号)	151
最高人民法院 最高人民检察院关于办理危害食品安全刑事案件 适用法律若干问题的解释	
(法释〔2013〕12号)	154

农产品质量安全监测管理办法 （中华人民共和国农业部令 2012 年第 7 号）	158
农产品质量安全突发事件应急预案 （农业部农产品质量安全监管局 2014 年 1 月 14 日修订）	163
我国农药、兽药品种使用的有关清单	170
1. 禁用农药品种清单	170
2. 限用农药品种清单	170
3. 食品动物禁用的兽药及其他化合物清单	170
4. 禁止在饲料和动物饮用水中使用的物质	171
5. 兽用处方药品种目录（第一批，农业部第 1997 号公告）	173
6. 饲料添加剂品种目录（2013 版，农业部第 2045 号公告，第 2134 号公告 进行了部分修订和增补）	176
7. 饲料药物添加剂目录一	182
8. 饲料药物添加剂目录二	183
后记	185



第一章

农产品质量安全监管概述

第一节 农产品质量安全的基本概念

一、农产品及相关概念

农产品：《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》）中所称的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。

食用农产品：《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）中将其定义为供食用的源于农业的初级产品。

农业活动：根据全国人大常委会法工委编写的《中华人民共和国农产品质量安全法释义》，包括种植、养殖、采摘、捕捞等农业活动，也包括设施农业、生物工程等现代农业活动。

植物、动物、微生物及其产品：根据全国人大常委会法制工作委员会编写的《中华人民共和国农产品质量安全法释义》，通常是指在农业活动中直接获得的以及经过分拣、去皮、剥壳、粉碎、清洗、切割、冷冻、打蜡、分级、包装等加工，但未改变其基本自然性状和化学性质的初加工产品。工业生产活动中以农产品为原料加工、制作的产品不属于农产品。

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，包括涉及人体健康、安全的安全性要求。

二、食品及相关概念

食品：《食品安全法》中所称的食品是指各种供人食用或者饮用的成品和原料以及按照传统既是食品又是药品的物品，但是不包括以治疗为目的的物品。

食品安全：指食品无毒、无害，符合应当有的营养要求，对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。

食品生产：指食品生产和加工。

食品经营：指食品流通和餐饮服务。

食品相关产品：指用于食品的包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于食品生产经营的工具、设备。

三、食用农产品质量安全监管与食品安全监管的界线划分

农产品一般分食用和非食用两类。《食品安全法》和《农产品质量安全法》所调整的农产品是指食用农产品。

根据国务院办公厅《关于印发国家食品药品监督管理总局主要职责 内设机构和人员编制规定的通知》（国办发〔2013〕24号）文件规定，“农业部门负责食用农产品从种植养殖环节到进入批发、零售市场或生产加工企业前的质量安全监督管理，负责兽药、饲料、饲料添加剂和职责范围内的农药、肥料等其他农业投入品质量及使用的监督管理。食用农产品进入批发、零售市场或生产加工企业后，由食品药品监督管理部门监督管理。农业部门负责畜禽屠宰环节和生鲜乳收购环节质量安全监督管理。两部门建立食品安全追溯机制，加强协调配合和工作衔接，形成监管合力”。由此，食用农产品在种植养殖环节到进入批发、零售市场或生产加工企业前（简称“三前”），由农业部门依照《农产品质量安全法》等有关法律法规监督管理；食用农产品进入批发、零售市场或生产加工企业后，由食品药品监督管理部门依照《食品安全法》等有关法律法规监督管理。

各地可参照国家有关部门对食用农产品监管职责分工方式，按照无缝衔接的原则，合理划分食品药品监管部门和农业部门的监管界线，切实做好食用农产品产地管理与批发市场准入管理的衔接。

第二节 农产品质量安全的法律法规体系

农产品质量安全监管的核心是依法监管。目前，农产品质量安全的法律法规体系基本完善，监管工作有法可依。现行涉及农产品质量安全监管的法律法规体系大致可分为四个层次：

一、国家法律

由全国人大常委会颁布实施的《农产品质量安全法》和《食品安全法》是农产品质量安全监管工作的主要法律依据。《中华人民共和国动物防疫法》《中华人民共和国畜牧法》等从专业的角度对保障农产品质量安全提出了一些具体的规定。此外，最高人民法院、最高人民检察院《关于办理危害食品

安全刑事案件适用法律若干问题的解释》(简称“两高”司法解释),对打击农产品质量安全违法犯罪作了明确规定。

二、国务院制定发布的行政法规

《关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》《食品安全法实施条例》《乳品质量安全监督管理条例》《生猪屠宰管理条例》等。此外,与农产品质量安全相关的法规还有:《农药管理条例》《兽药管理条例》《饲料和饲料添加剂管理条例》《农业转基因生物安全管理条例》等。

三、地方性法规

省一级人大常委会发布实施的有关农产品质量安全的法规。如浙江省已发布实施的《浙江省农作物病虫害防治条例》、正在制定中的《浙江省农产品质量安全条例》等。

四、农业部、省政府的规章

农业部《农产品产地安全管理办法》《农产品包装标识管理办法》《无公害农产品管理办法》《农产品质量安全检测机构考核办法》《兽药经营质量管理规范》以及农业部关于农药、兽药、饲料添加剂管理的系列公告;省政府的规章如浙江省人民政府制定的《浙江省食用农产品安全管理办法》等。

除上述四个层次的法律法规和部门规章之外,一些政府部门的规范性文件也是农产品质量安全监管的重要依据。如国务院办公厅《关于加强农产品质量安全监管工作的通知》(国办[2013]106号),农业部《关于加强农产品质量安全全程监管的意见》(农质发[2014]1号),农业部、食品药品监管总局《关于加强食用农产品质量安全监督管理工作的意见》(农质发[2014]14号)等。

第三节 农产品质量安全的标准体系

一、标准及其分类

标准是指“为了在一定的范围内获得最佳秩序,经协商一致制定并由公认机构批准,共同使用的和重复使用的一种规范性文件”(GB/T 20000.1—2002)。国际标准化组织(ISO)将标准分为9大类:通用、基础和科学标准,卫生、安全和环境标准,工程技术标准,电子、信息技术和电信标准,货物的运输和分配标准,农业和食品技术标准,材料技术标准,建筑标准,特种技术标准。

根据《中华人民共和国标准化法》，标准的性质可分为强制性和推荐性，其中强制性标准具有法律效力，必须执行；推荐性标准可自愿使用。从标准的层阶上有四级标准，即国家标准、行业标准、地方标准和企业标准。依照《食品安全法》的规定，食品安全标准分为食品安全国家标准、食品安全地方标准和食品安全企业标准，且《食品安全法》第二十五条规定：食品安全标准是强制执行的标准。除食品安全标准外，不得制定其他食品安全强制性标准。

强制性国家标准的标记形式为：GB ××××—20××。其中 GB 为强制性国家标准的代号，××××为标准的序列号，20××为标准发布的年代号。如《GB 2763—2014 食品安全国家标准 食品中农药最大残留限量》，其中 GB 代表强制性的国家标准，2763 是标准的序列号，2014 是标准发布的年代。

推荐性国家标准的标记形式为：GB/T ××××—20××，其中 GB/T 为推荐性国家标准的代号，××××为标准的序列号，20××为标准发布的年代号。

农业行业标准的代号为：NY/××××—20××或 NY/T ××××—20××；浙江省级地方标准的代号为：DB 33/ ××××—20××或 DB 33/T ××××—20××。

2015 年，国务院《关于印发深化标准化工作改革方案的通知》要求，把政府单一供给的现行标准体系，转变为由政府主导制定的标准和市场自主制定的标准共同构成的新型标准体系。政府主导制定的标准由 6 类整合精简为 4 类，分别是强制性国家标准和推荐性国家标准、推荐性行业标准、推荐性地方标准；市场自主制定的标准分为团体标准和企业标准。在标准体系上，逐步将现行强制性国家标准、行业标准和地方标准整合为强制性国家标准。在标准范围上，将强制性国家标准严格限定在保障人身健康和生命财产安全、国家安全、生态环境安全和满足社会经济管理基本要求的范围之内。

二、农产品质量安全标准

《农产品质量安全法》第 21 条规定：国家建立健全农产品质量安全标准体系。农产品质量安全标准是食品安全标准的重要组成部分，均属强制性的技术规范。

农产品质量安全标准：是指依照有关法律、行政法规的规定制定和发布的农产品质量安全强制性技术规范。一般是指规定农产品质量要求和卫生条件，以保障人的健康、安全的技术规范和要求。如农产品中的农药、兽药等化学物质允许的最大残留限量及相应的监测方法，农产品中的重金属等有毒有害物质的允许含量，致病性寄生虫、微生物或者生物毒素的规定，以及对

农药、兽药、添加剂、保鲜剂、防腐剂等化学物质的使用规定等。

农产品质量安全标准一旦发布就具有法律效力，需要强制执行。农产品质量安全标准是政府履行农产品质量安全监督管理职能的基础，是农产品生产经营者质量安全控制的准绳，是判断农产品质量安全的唯一依据，是各级政府开展农产品检测、认证、执法的重要依据。农产品质量安全标准技术内容是指在农产品生产过程中，为保证农产品质量安全而制定的技术标准，重点在于对农产品生产、初加工、储存保鲜过程的控制。而《农产品质量安全法》等法律法规是调节农产品质量安全管理行为的依据，从制度层面解决了生产生活中存在的农产品质量安全管理问题。农产品质量安全标准是实行农产品质量安全监管的技术依据，法律条文是标准得以贯彻执行的制度保障。农产品质量安全标准与农产品质量安全相关法律条文构成了规范农产品生产、经营行为的重要依据，两者相辅相成。农产品质量安全标准是农产品质量安全监管的执法依据，也是支撑和规范农产品生产经营的技术保障。

三、农产品质量安全标准管理

国际上，农产品质量安全标准相关的国际组织有：国际食品法典委员会（CAC）、世界动物卫生组织（OIE）和国际植物保护公约（IPPC）、国际标准化组织（ISO）。其中 CAC 是联合国粮农组织（FAO）和世界卫生组织（WHO）共同建立，以保障消费者的健康和确保食品贸易公平为宗旨，制定国际食品标准的政府间组织。ISO 是世界上最大的非政府性标准化专门机构，是以促进全球范围内的标准化及其有关活动，以利于国际产品与服务的交流，以及在知识、科学、技术和经济活动中发展国际合作为宗旨。

按照《食品安全法》的规定，农产品质量安全标准依法整合为食品安全国家标准。《食品安全法》第 27 条规定：食品安全国家标准由国务院卫生行政部门会同国务院食品药品监督管理部门制定、公布，国务院标准化行政部门提供国家标准编号。食品中农药残留、兽药残留的限量规定及其检验方法与规程由国务院卫生行政部门、国务院农业行政部门会同国务院食品药品监督管理部门制定。屠宰畜、禽的检验规程由国务院农业行政部门会同国务院卫生行政部门制定。

2015 年新修订的《食品安全法》第 27 条规定食品（农产品）中农药、兽药残留限量规定及其检验方法与规程，由国务院卫生行政部门、国务院农业行政部门会同国务院食品药品监督管理部门制定。对国家层面未制定的地方特色食品质量安全标准，可由当地省级卫生行政部门牵头提出制定计划，组织单位起草、审评、批准，省级标准化行政部门提供标准编号，并经国务院卫生行政部门备案后发布实施，作为对国务院农产品质量安全标准的补充。食品安全国家标准制定后，该地方标准即行废止。国家鼓励食品生产企

业制定严于食品安全国家标准或者地方标准的企业标准，在本企业适用，并报省、自治区、直辖市卫生行政部门备案。

四、农产品质量安全标准制定

近几年来，国家加大了农产品、食品安全标准的清理、制定与修订工作力度，国务院卫生行政部门、农业行政部门将对现行的食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量标准和有关的食物行业标准中强制执行的标准予以整合，统一公布为食品安全国家标准。农业部负责农产品质量安全国家标准立项、起草、审评等相关工作。

1. 标准立项 国务院有关部门以及任何公民、法人、行业协会或者其他组织均可提出制定或者修订食品安全国家标准立项建议。农业部组织农业、卫生、食品等相关行业专家、标准技术委员会进行立项审评，并公开征求意见；对审评通过的立项建议纳入农产品质量安全国家标准制定或者修订规划、年度计划，并通过招标或指定等形式确定起草单位。

2. 标准起草 标准起草单位按照标准编制的规范起草标准草案。在标准制定过程中，既要充分考虑食用农产品质量安全风险评估结果，参照相关的国际标准和国际食品安全风险评估报告，广泛听取农产品生产经营者和消费者的意见，也要充分考虑国情，注重标准的可操作性。

3. 征求意见 标准形成草案后，公开广泛征求农产品生产经营者、消费者的意见，并组织专家对草案初审，充分吸取多方意见，形成征求意见稿，并在相关网站公布征求意见稿，同时向 WTO/SPS、WTO/TBT 通报，限期 2 个月。经汇总多方意见后，修改标准送审稿，提交农业部组织审查。

4. 标准审查 按照有关规定召开农产品质量安全国家标准审评会，对送审标准的科学性、实用性、合理性、可行性等多方面进行审查。组织农业、食品、医学等方面的专家以及国务院有关部门的代表组成审评委员会，对标准文本、编制说明、征求意见稿等材料进行审查。行业协会、农产品生产经营企业及社会团体可以参加标准审查会议。

5. 标准的批准与发布 农业部审查通过的标准，涉及国际贸易的标准在发布之前还应履行向世界贸易组织通报的义务；国务院卫生行政部门、农业行政部门会同食品药品监督管理部门联合批准，国务院标准化行政部门提供国家标准编号后，由国务院卫生行政部门、农业行政部门、食品药品监督管理部门共同发布。

6. 标准的追踪评价 标准发布后，应当组织标准的宣贯，并对标准执行情况进行跟踪评价，农产品生产经营者、行业协会等组织发现农产品质量安全标准在执行过程中存在问题的，应当立即向主管部门报告。主管部门根据评价结果适时组织修订食品安全标准，并根据科学技术和经济发展的需要