

国家标准化管理委员会统一宣贯教材
国家认证认可监督管理委员会推荐培训教材

GB/T 26407—2011

《初级农产品安全区域化 管理体系 要求》 理解与实施



国家认证认可监督管理委员会 编著
山东出入境检验检疫局



 中国质检出版社
中国标准出版社

国家标准化管理委员会统一宣贯教材
国家认证认可监督管理委员会推荐培训教材

GB/T 26407—2011

《初级农产品安全区域化管理体系 要求》

理 解 与 实 施

国家认证认可监督管理委员会 编著
山东出入境检验检疫局

中国质检出版社
中国标准出版社

图书在版编目(CIP)数据

GB/T 26407—2011《初级农产品安全区域化管理体系 要求》
理解与实施/国家认证认可监督管理委员会,山东出入境检验检疫局编著. —北京:中国标准出版社:中国质检出版社,2011

ISBN 978-7-5066-6119-5

I. ①G… II. ①国…②山… III. ①农产品—质量管理:安全管理—国家标准—中国—学习参考资料 IV. ①F326.5-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 137172 号

中国质检出版社 出版发行
中国标准出版社

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号(100013)
北京市西城区复外三里河北街 16 号(100045)

网址 www.spc.net.cn

电话:(010)64275360 68523946

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

开本 880×1230 1/16 印张 12.5 字数 277 千字

2011 年 9 月第一版 2011 年 9 月第一次印刷

*

定价 30.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话:(010)68510107

编 审 委 员 会

主 任： 刘志仁 葛志荣

副主任： 王大宁 李宝笃

委 员： 林 伟 史小卫 刘先德 董洪岩 徐长兴
杨信礼 莫照兰 孟凡乔 王洪兵 曲 径
刘 实 王继怀 刘海燕 陈志锋

主 编： 姜宗亮

副主编： 顾绍平 张铁军

编 写： 杨志刚 倪 阳 张焕海 徐京隆 负军锋
李经津 叶志平 程正华 乔华峰 张艺兵
章红兵 杨泽慧 宋海红 薄晓红 李雨亭
应 骏 徐海涛 孙明钊 孙先同 鞠 波
陈彦兵 郝建光 孙艺健 付苏友 向仁科

校 稿： 李经津 曲 径

前言

随着社会发展、科技进步以及物质文化生活的极大丰富,人们对食品安全越发关注。面对日益严重的环境污染,食品安全的内涵也在不断外延,并逐渐上升为重大的政治、经济和社会问题。1996年世界卫生组织把食品安全定义为“对食品按其原定用途进行制作、食用时不会使消费者健康受到损害的一种担保”,说明食品安全强调的不仅是结果,更重要的是产生结果的过程。20世纪末期,比利时、荷兰、英国等连续出现的疯牛病、二噁英事件,促使欧盟成员国对食品安全管理环节存在的漏洞和传统思维进行了深刻反思,于2000年发布了《食品安全白皮书》,提出了“从农田到餐桌”的食品安全管理理念,从而把食品安全过程控制和体系建设放到了重要的位置。

近半个世纪以来,由于化肥、农药、激素等增产要素的产生和使用,食品特别是初级农产品安全问题日益得到广泛关注。一系列食品安全事故的发生,更使食品安全问题成为全社会关注的焦点。如何在现有的生产力水平低、农业基础条件差、标准化程度落后、疫病疫情防治体系还不健全的基本国情下,确保食品的质量安全,已成为当前迫切需要解决的问题。2009年6月1日实施的《中华人民共和国食品安全法》为我们解决食品安全问题提供了法律依据,该法明确规定县级以上地方政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域内的食品安全监督管理工作以及统一领导、指挥食品安全突发事件的应对工作。

为进一步探索确保食品安全的标准模式,促进我国农业标准化的推进,山东检验检疫局2007年初在潍坊安丘市开展了初级农产品区域化管理试点。在总结试点经验的基础上,目前已在全省54个市县进行了推广。为了进一步在全国范围推动初级农产品安全区域化管理体系建设,山东检验检疫局于2008年向国家标准委申请了《初级农产品安全区域化管理体系 要求》(GB/T 26407—2011)国家标准立项,并组织有关专家开展了初级农产品安全区域化管理体系国家标准的起草工作。与此同时,全国各地也掀起了区域化管理的热潮,江苏、浙江、四川、辽宁等地也相继开展了区域化管理的实践探索。2009年7月,国家认证认可监督管理委员会、工业和信息化部 and 黑龙江省人民政府三方签订《关于进一步促进黑龙江省乳制品工业健康发展的合作备忘录》,确定安达市为全国乳制品质量安全区域化建设试点示范市,并开展了卓有成效的工作,更是为本宣贯教材的编写提供了有益的帮助。在各有关方面的支持下,经过辛苦努力,国家标准化管理委员会于2011年5月12日发



布了《初级农产品安全区域化管理体系 要求》(GB/T 26407—2011)。

以便于准确理解和掌握《初级农产品安全区域化管理体系 要求》(GB/T 26407—2011)国家标准的要求,做好标准的宣贯和实施工作,山东检验检疫局组织相关专家编写了《GB/T 26407—2011〈初级农产品安全区域化管理体系 要求〉理解与实施》。本书分三大部分,第一部分主要介绍了区域化管理的发展概况;第二部分为《初级农产品安全区域化管理体系 要求》(GB/T 26407—2011)国家标准的解读;第三部分列举了国内部分省市开展区域化管理的试点经验,供大家学习借鉴。

本书编写过程中得到了中央农村工作领导小组办公室、国务院参事室、农业部、国家质检总局、国家认监委、国家标准委、中央党校、中国农业大学、中国检验检疫科学研究院、青岛农业大学、上海出入境检验检疫局、辽宁出入境检验检疫局、福建出入境检验检疫局、黑龙江质量技术监督局、安丘市人民政府、安达市人民政府、安丘外贸集团有限公司、中检认证集团公司山东公司等单位有关领导和专家的大力支持和帮助,特别是国务院参事室葛志荣参事、刘志仁参事以及国家认监委王大宁副主任在标准的制定及教材的编写过程给予了精心指导,在此一并表示衷心感谢!

本书可作为《初级农产品安全区域化管理体系 要求》(GB/T 26407—2011)国家标准宣贯和认证检查员培训的教材,也可作为我国从事农业生产经营、科研活动以及组织实施初级农产品安全区域化管理体系的单位和个人参考使用。

由于初级农产品安全区域化管理体系的建设是一个探索中的新生事物,没有现成的经验可资借鉴,教材在编写过程难免有疏漏和错误,敬请各位读者多提宝贵意见。

编 著 者

二〇一一年五月

目 录

第一章 初级农产品安全区域化管理体系产生的背景和意义	1
第一节 初级农产品安全区域化管理是科学应对三农问题的实践探索	2
第二节 初级农产品安全区域化管理是食品安全管理发展的必然趋势	3
第三节 初级农产品安全区域化管理是解决食品安全问题的有效举措	4
第四节 初级农产品安全区域化管理是破解国外技术壁垒的可靠保障	5
第二章 国内外初级农产品安全区域化管理的发展概况	7
第一节 国外初级农产品安全区域化管理简介	7
第二节 国内初级农产品安全区域化管理发展现状	10
第三节 初级农产品安全区域化管理体系标准的制定和发展	14
第三章 初级农产品安全区域化管理体系标准简介	16
第一节 《初级农产品安全区域化管理体系 要求》的六项原则	16
第二节 《初级农产品安全区域化管理体系 要求》的主要内容	18
第四章 《初级农产品安全区域化管理体系 要求》标准解读	19
第一节 术语解读	19
第二节 标准条款解读	25
附件 A 植保产品分类	65
附件 B 农药、兽药品标签上的内容	65
附件 C 农药商品名称	65
附件 D 禁用农药、兽药	66
附件 E 农药安全间隔期和兽药休药期	66
附件 F 药剂混合注意事项	66
附件 G 法律法规在初级农产品安全区域化管理体系中的应用	67
第五章 山东安丘市出口食品农产品区域化管理案例	69
第一节 政府、部门协调控制体系	69
第二节 政策法规控制体系	73
第三节 农业化学投入品控制体系	75
第四节 种植、养殖基地标准化建设推进体系	79
第五节 质量安全追溯控制体系	83



第六节	监控、预警、纠偏及评估控制体系	87
第七节	应对重大突发事件控制机制	92
第八节	区域化管理建设宣传培训支持体系	95
附件 H	中共中央党校关于安丘区域化建设的研究报告	98
第六章	其他地区或产品区域化管理案例	114
第一节	黑龙江安达市乳制品质量安全区域化管理案例	114
第二节	山东乳山市质量安全区域化管理案例	117
第三节	蔬菜类区域化管理案例	120
第四节	水果类区域化管理案例	123
第五节	水产类区域化管理案例	131
第六节	茶叶类区域化管理案例	133
附录 A	初级农产品安全区域化管理文献论著	137
附录 B	初级农产品安全区域化管理体系程序文件清单	156
附录 C	初级农产品安全区域化管理体系相关法律法规及标准清单	157
附录 D	初级农产品安全区域化管理体系记录表格清单	168

第一章

初级农产品安全区域化管理体系产生的背景和意义

“国以民为本，民以食为天，食以安为先”。

食品是人类赖以生存和发展的基础，也是导致人类食源性疾病的载体。随着人类社会的发展、进步，食品安全问题越来越引起了人们的高度关注，食品安全状况已成为衡量一个国家或区域经济社会发展水平和人民生活质量的重要标志。

随着对食品安全认识的深入，人们逐渐意识到食品安全风险不仅来自加工流通环节，也来自于初级农产品的种植、养殖、捕捞等环节。特别是近半个世纪以来，由于化肥、农药、兽药和人工饲料、饵料添加剂等农业化学投入品的大量使用，在提高农畜产品产量的同时，也增加了潜在的食品安全风险。为此，许多国家提出了“从农田到餐桌”、“从养殖到刀叉”的食品安全控制理念，针对初级农产品生产环节，运用危害分析与关键控制点（HACCP）原理和良好农业规范（GAP）体系，控制初级农产品的各类危害。我国在2003年以出口食品源头为控制重点，推行出口食品农产品“公司+基地+标准”的生产管理模式，较好地解决了出口食品农产品原料的安全问题，但由于始终没有形成区域性的管理体系，使得这种“公司+基地+标准”的食品安全管理模式的作用受到了一定的限制。

由于世界各国经济发展状况不同，农业生产方式、社会治理结构存在差异，不同区域经济体对初级农产品安全风险的重视程度、控制措施相差甚远。因此，对初级农产品安全实施区域化管理成为我国目前乃至今后很长一段时期的必然选择。

对初级农产品安全实施区域化管理，核心是建立以政府为主导的初级农产品安全区域化管理体系，进一步提升农业生产的组织化程度，具体可以归纳为“政府主导、科学指导、部门联动、企业带动、全民行动”五个方面。政府主导，是指地方政府切实负起食品安全责任，履行对消费者健康安全的担保；科学指导，是指政府及有关职能部门树立科学发展观，以GAP、GHP、HACCP和风险分析原理为科学依据，正确引导农民和企业科学生产与加工，树立环保意识，减少农药、兽药、化肥、添加剂等可能对食物链构成的源头污染；部门联动，是指要整合行政管理资源，突破传统的行政管理模式，形成合力，建立和完善一套务实高效的食品安全管理机制，解决标准和信息不协调等问题；企业带动，是指发挥食品加工企业的龙头带动作用，在原料基地的建设以及食品生产加工环节的自检自控方面发挥主体作用；全民行动，是指加强食品安全知识的宣传和培训，提高全民的食品安全意识，积极引导和推动农村合作经济组织的建立、完善和发展，在区域内构筑农产品质量安全屏障，促进食品安全大环境的逐步改善，最终达到不同区域实现统一标准的目的。

第一节 初级农产品安全区域化管理是科学应对三农问题的实践探索

“农业兴,经济兴”。我国是农业生产大国,农业在国民经济中占有相当大的比重,“三农”工作历来是党和政府工作的重中之重。实现农村发展、农业增效和农民增收,关系到农业基础地位的巩固和农民根本利益的实现,关系到全面建设小康社会和中国特色社会主义事业发展的全局,是发展现代农业、建设社会主义新农村的重要任务。

从农业产业化程度来看,市场经济是以市场为导向、根据市场配置资源的经济形态,农业的购销体制不畅,“产—供—销”链条没有有效的衔接是农业不能快速发展的一个重要原因。同时我国目前正处在由传统农业向现代农业转变的历史阶段,由零散经营向规模化集中、人力劳作向机械化操作转变已是必然趋势。要最大限度地发挥农业机械的功效,必然要求土地实现规模化经营。初级农产品安全区域化管理的实施,一方面,在不改变农村土地承包制的前提下,由政府组织农民和有关企业通过合同、协议等形式建立互利共赢的机制,实现了土地的连片种植或集约化养殖,形成了规模效应,提高了农业的现代化和标准化水平;另一方面,由于在企业和农民之间形成了订单模式,企业根据产品开发需求下订单,农民按照订单组织生产(种植、养殖),企业再负责统购统销,理顺了初级农产品的“产—供—销”流程,解决了企业的原料来源问题,规避了农民的市场风险。

从农村发展现状来看,社会经济“城乡二元结构”的不平衡性,导致农村公共服务体系始终处于较低水平,极大地影响了农业、农村的发展。当前我国总体上已经到了以工促农、以城带乡的发展阶段,调整产业结构、转变发展方式、完善分配制度、实现城乡协调发展已是重中之重。初级农产品安全区域化管理通过对区域内社会资源的优化配置,建立和完善农村的公共服务体系,推动农村的发展。一方面,在不增加编制的情况下,通过优化政府职能机构设置、明确职责定位,形成区域化管理的市(县)、镇、村三级监管和服务网络,实现政府管理与服务职能的新突破;另一方面,逐步优化农村社会服务资源,建立农业生产技术咨询服务机制,统一规划布局区域内检测实验室以及完善农业生产物资的配售机制,增强服务能力和水平,促进农村、农业的发展。

从农民增收来看,由于普通生产者市场经济中处于弱势地位,在定价机制中几乎丧失话语权,农民收入增长缓慢。通过实施初级农产品安全区域化管理,政府在农业协作方面积极引导和鼓励农村合作经济组织的建立和发展,从政策和制度上双管齐下,将松散的农户统一起来集中管理、教育,发挥其整体效应,在市场竞争中赢得部分话语权。同时,由于建立与企业的订单农业和联动协调机制,农民可以安心从事农业生产,不再分散精力考虑市场问题,而企业也不再忧虑原料来源,专心开拓市场,符合社会分工原则,能够最大限度地发挥各自的优势。据统计,在推行初级农产品安全区域化管理的安丘市,其农产品价格在国内外市场较区域化管理实施前大幅上升,其中对日出口生姜由原来的 700~800 美元/t 上升到 1 300 美元/t。大葱由原来的 600 美元/t 左右上升到 1 100 美元/t,土地的使用价值和农民收入均实现了成倍增长。

第二节 初级农产品安全区域化管理是食品安全管理发展的必然趋势

20 世纪 60 年代以来,随着欧美等发达国家食品工业的快速发展,食品安全管理在方法上依次引入良好卫生规范(GHP)、危害分析与关键控制点(HACCP)和风险分析(Risk Analysis),由此掀起了食品安全管理的三次浪潮,推动食品安全管理迈向规范化、科学化、法制化管理的轨道。

一是推行 GHP、GMP 掀起食品安全管理的第一次浪潮。1969 年,联合国食品法典委员会(CAC)借鉴美国在药品质量管理上的经验制定出台了《食品卫生通则》,建立了良好卫生规范(GHP)和良好操作规范(GMP),其核心是在从原料到产品的整个制造过程中,充分进行卫生和质量控制,以确保食品链中各个阶段食品的安全。自此以后,CAC 陆续制定了 237 个食品标准、41 个卫生操作规范、2 374 个农药残留限量、25 个污染物、1 005 种添加剂和 4 种兽药准则。我国于 1984 年 10 月 15 日颁布实施了《出口食品厂、库最低卫生要求(试行)》,从此在全国范围内对出口食品生产加工企业厂、库设施实施了卫生注册、登记制度。在此浪潮的推动下,我国出口食品加强了规范化管理,食品安全理念也发生了很大变化,食品加工业卫生设施及卫生意识大幅提高,掀起了食品安全向规范化管理迈进的浪潮。

二是推行 HACCP 体系掀起食品安全管理的第二次浪潮。20 世纪 60 年代,美国科学家在宇航食品的加工过程中探索建立了一套“危害分析与关键控制点(HACCP)”体系,保障了宇航食品安全,随后美国把 HACCP 体系应用于低酸性罐头食品。1993 年联合国食品法典委员会(CAC)正式把 HACCP 纳入《食品卫生通则》,并把 HACCP 定义为“鉴别、评价和控制对食品安全至关重要的危害的一种体系”;1995 年 12 月美国时任总统克林顿签署了联邦法规《水产与水产加工品生产与进口的安全与卫生规范》,规定自 1997 年 12 月 18 日开始在美国的水产加工业和进口水产品的境外生产企业必须强制推行 HACCP;与此同时,美国农业部、食品安全检查署(USDA、FSIS)于 1996 年 7 月 25 日颁布了《减少致病菌、危害分析与关键控制点(HACCP)体系最终法规》,并于当日生效。至此,美国率先在世界上完善了水产业推广应用 HACCP 的法规体系,并将 HACCP 体系全面、系统地引入禽、肉生产加工的安全卫生控制中。继美国之后,法国、日本、加拿大和丹麦等一些发达国家也逐步把 HACCP 纳入法规,由此开始了在世界范围的广泛推行。为了确保我国输美产品获得准入资格,我国首先在山东的出口水产加工企业大力推行了 HACCP 体系,由此迎来了我国 HACCP 体系一个快速发展的时期。2002 年 3 月 20 日,国家认监委发布了《食品生产企业危害分析与关键控制点(HACCP)管理体系认证管理规定》,要求出口罐头类、水产品类(活品、冰鲜、晾晒、腌制品除外)、肉及其制品类、冷冻蔬菜类、果蔬汁类、含肉或水产品的速冻方便食品类等六类食品,必须通过 HACCP 体系强制性认证;同时,要求其他食品企业参照执行。2004 年 6 月 1 日,国家质检总局发布了国家认监委组织制定的 SN/T 1443.1《食品安全管理体系 要求》标准,规定了 HACCP 食品安全管理体系的具体要求;2006 年 9 月,国家认监委下文将 SN/T 1443.1 标准确定为六类出口食品生产企业 HACCP 强制性认证的依据。在六类出口食品生产企业 HACCP 强制认证的示范效应下,HACCP 体系在全国出口食品企业



与国内食品企业逐步得到大力推广。HACCP 理论体系的推广应用,提高了食品安全管理的科学性和有效性,掀起了食品加工业向科学化管理迈进的浪潮。

三是推行风险分析(Risk Analysis, RA)引发食品安全管理的第三次浪潮。1991年,联合国粮农组织(FAO)和世界卫生组织建议国际食品法典委员会(CAC)在其决策过程中,应当采用风险评估的原则。1991年和1993年,CAC在其第19次和20次会议上同意在食品安全的决策和制定食品安全标准时要以风险评估为基础。1995年、1997年和1998年,FAO/WHO连续召开了有关风险评估、风险管理与风险交流专家会议,提出了风险分析的定义、要素及框架的应用原则和模式,建立了一套完整的风险分析体系。随着人们对食品安全风险因素及其影响的不断认知,食品安全概念得到强化和外延,基于风险分析建立监控机制和法律体系的步伐大大加快。2000年欧盟发表了具有指导意义的《食品安全白皮书》,2003年和2006年日本分别制定了《食品安全基本法》和《肯定列表制度》,部分发展中国家也相继制定了《食品安全法》,为食品安全风险管理提供了有利保障,食品安全风险分析方法得到了大力推广和应用。我国在20世纪末即开始探索进出口食品安全风险控制模式,2002年初建立了一套针对进出口食品的安全控制体系,提出了在风险评估基础上的动态管理理念,并将食品安全风险监控与电子信息技术有机结合,建立了世界上第一套电子信息化食品安全监控体系(Food Safety Control System, FSCS)。随后,在全国各地开展了一系列食品安全风险分析的应用和探索,掀起了食品安全风险分析方法推广应用的浪潮。随着风险分析方法的推广应用,揭示的食品安全风险越来越多,食品安全问题进一步引起了社会各界的高度重视,各级政府和立法机构加大了食品安全法规的建设力度,由此进入了一个通过风险分析为立法提供依据、通过立法进一步加强食品安全管理的时期,掀起了食品加工业向法制化管理迈进的浪潮。

从食品安全管理发展的历程来看,经历的三次浪潮主要是靠理论和实践的推动。当食品安全管理步入法制化轨道后,就必须进一步明确责任主体。由于不同区域经济、文化、社会治理结构可能存在差异,在现阶段或今后一段时期,不同区域的食品安全状况不可能完全一致。在这种形势下,突出政府的主导作用,建立和实施初级农产品安全区域化管理体系,依靠法律法规和行政监管的力量加强初级农产品安全区域化管理已成为历史发展的一种必然趋势。

第三节 初级农产品安全区域化管理是解决食品安全问题的有效举措

随着生产力的不断发展,人们对食品安全的要求越来越高,特别是进入21世纪以来,食品安全问题更是成为全球关注的焦点。在出口领域,随着对外开放的不断深入,我国食品出口发展迅猛,已成为推动我国经济发展的动力之一。但是随着我国食品国际贸易的迅猛发展,我国相对落后的农业生产与发达国家日益苛刻的进口标准之间的矛盾越来越突出。涉及出口禽肉禽流感事件、冷冻菠菜毒死蜱、花生黄曲霉毒素超标、三聚氰胺事件等一系列出口食品安全贸易的摩擦频频发生,使我国食品安全问题特别是种植养殖环节的农兽药残留问题成为全世界关注的焦点。更有甚者,某些别有用心的国家将此作为恶意炒作的借口,严

重影响到我国的对外形象。在国内领域,食品全程质量安全监管体系还不够健全,质量安全追溯机制还不够完善,食品安全大环境还没有完全建立。近年来,在国内引起恶劣影响的红心鸭蛋、三鹿奶粉三聚氰胺等食品安全事件,究其根源绝大多数都是在种植养殖环节出现了问题。这些问题的产生,不仅对人民身体健康造成严重危害,更是使广大人民群众对食品安全的认同度大幅下降,食品安全问题连续几年成为全国两会关注的重要议题,已从简单的健康安全问题上升到关系国计民生、社会稳定的政治问题。

另一方面,原有的食品安全监管体制也面临着诸多问题。由于我国现行的食品安全监管体制是以分段监管为主、品种监管为辅,客观上造成了行政管理资源的浪费。如监管部门、监管环节过多,监管职能交叉重叠,监管错误、越位、缺位的问题经常出现;地方保护、部门护短、执法不严、监管不力的现象时有发生;各监管部门设施、设备严重不足与重复建设、重复购置并存,造成监管资源分散、浪费严重;标准不统一、标识不规范、信息不连续、衔接不紧密、控制不协调、沟通不及时等问题,也直接削弱了政府主管部门监督管理的职能,致使农业生产、食品加工和流通等环节违规使用农兽药、非食用添加物、过量或超范围使用添加剂以及造假等问题的发生,成为食品安全监管工作的主要瓶颈,带来很多隐患。“九龙治水,各管一头”的食品安全监管体制要保证发挥效力,必须形成一个科学有效的联动沟通机制,杜绝职责不清、权责不明、争权诿过、各自为政的弊端。特别是随着《中华人民共和国农产品质量安全法》、《国务院关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》、《中华人民共和国食品安全法》等法律法规的相继出台,食品、农产品质量安全工作进入了依法监管的新阶段,对初级农产品安全管理提出了新要求。如何贯彻落实这些法律法规的有关规定,充分履行地方政府在食品安全方面的监管职责,实现辖区内农产品质量安全成为摆在各地政府面前的现实课题。

严峻的国外、国内形势和食品安全监管要求的提升迫使我们必须变革固有的管理模式和工作机制,建立一整套全方位加强初级农产品安全管理、符合现代食品安全管理发展规律、适应食品安全新形势的新机制。初级农产品安全区域化管理通过整合区域内社会、行政、生产和检测等资源,突出政府在初级农产品质量安全方面的主导责任,强化各职能部门的协调联动,在整个区域内形成科学完善的初级农产品安全公共服务体系,从而为地方政府落实《农产品质量安全法》、《食品安全法》提供了科学可行的现实出路。

第四节 初级农产品安全区域化管理是破解国外技术壁垒的可靠保障

随着时代的发展,我国农业生产的规模越来越大、分量越来越重,而出口农业的对外依存度也越来越高。从科学发展的眼光看,规模越大,风险就越高,没有质量安全做保障,对内,就很可能产生严重的质量问题,危害广大人民的身体健康;对外,往往会遭遇国外惩罚性贸易措施,出口行业迟早要被挤垮、被淘汰。近几年,出口食品疫情疫病、农兽残超标等质量安全问题,已导致了部分企业损失惨重甚至倒闭,种植、养殖业遭遇了前所未有的困难,直接影响到整个行业的生存。

从技术壁垒的关注重点来看,逐渐从生产加工环节向种植养殖环节转移。由于我国出

口食品生产加工企业整体水平的提升,国外技术壁垒的关注重点更多地放在了初级农产品的生产环节,特别是农兽药残留的问题。而当前初级农产品生产过程中农业投入品的使用情况还存在诸多问题。在标准要求方面,我国现行的技术法规、标准和管理要求与国际通行规则和标准不一致,如毒死蜱等农药目前在进口国已要求不得检出,但在我国还在广泛使用;在生产流通方面,生产企业良莠不齐,化学投入品质量难以得到保证,使用违禁农兽药成分的现象时有发生;在科学使用方面,由于农业生产者整体知识水平、技术水平不高,违规用药、不按安全停药期用药、超标用药现象时有发生。从日本实施“肯定列表制度”后半年内的通报情况分析,农兽药残留超标项目最为突出,有 21 个项目被日方实施了“命令检查”,其中 15 个为新增项目,同比增长 6.5 倍;24 个项目被日方实施了“监控检查”,同比增长 2.4 倍,加强食品安全管理特别是种植养殖环节的管理已迫在眉睫。

从技术性壁垒的发展趋势来看,逐渐向系统性和复杂性方向发展,而日本的“肯定列表制度”、欧盟新食品卫生法规等正是这种发展潮流的具体体现。还是以日本的“肯定列表制度”为例,涉及对所有农业化学品的管理,全部制定了限量标准,范围之广、标准之严前所未有的。“肯定列表制度”包括了“暂定标准”、“一律标准”(“一律标准”是对未涵盖暂定标准中的所有其他农业化学品或其他农产品制定的一个统一限量标准,即 0.01 ppm)和 15 种禁用药物。仅暂定标准就对 797 种农兽药和添加剂在 264 种食品农产品中设立了 53 862 个限量标准,分别是此前全部规定的 3 倍、1.4 倍和 5.6 倍。从 2006 年 5 月 29 日实施到该年年底仅半年,我国输日食品农产品就有 153 批被日方通报,比前一年同期增长 4.5 倍。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食品农产品出口的主要手段,探索新的出口食品农产品质量安全管理模式成为必然。

初级农产品安全区域化管理体系通过借鉴质量管理体系中的“PDCA 循环”模式,对农业化学投入品的生产、销售和使用进行有效监管,从而能够从根本上解决农兽药残留超标的问题,极大提高我国出口食品安全水平,是应对国外技术壁垒的根本解决办法和必然要求。

第二章

国内外初级农产品安全区域化管理的发展概况

为了从根本上解决初级农产品安全问题,国际组织和世界各国进行了多种形式的探索,共同营造区域初级农产品安全管理的大环境。

第一节 国外初级农产品安全区域化管理简介

一、联合国粮农组织倡导的区域合作

联合国粮农组织积极推动世界各国开展区域合作,陆续召开了美洲和加勒比、近东地区等区域性食品安全会议,倡导采取一种被称为“食物链方式”的新措施,加强食品从生长、收成、加工直至消费者最后食用等每一个环节的安全检验。亚洲、非洲等发展中国家也积极探索加强区域合作,共同确保食品安全的有效途径。

特别是在渔业监督管理方面,联合国粮农组织更是大力倡导区域管理。2000年1月,联合国粮农组织在智利圣地亚哥召开的监测、控制和监督国际大会上建立了有关渔业监测、控制及渔业监督的合作和协调国际网络(MCS网络)。目前,其成员包括澳大利亚、加拿大、智利、新西兰、秘鲁和美国,欧共体为观察员。联合国粮农组织还召开了有关海洋渔业管理和执法的西印度洋研讨会(2002年4月,毛里求斯)、分区域渔业委员会(SRFC)5VMS研讨会(2002年10月,塞内加尔)等区域性会议,研究探讨关于渔业监测、控制和监督等方面的区域合作与管理。

二、欧盟对第三国在人类和动物健康以及贸易公平等方面区域化管理的评估

欧盟在1992年完成内部市场(单一市场)化后,就要求各成员国的卫生法规在非常高的安全水平上达到一致,把具备相同的动物健康状况和相似的疾病控制系统的同一国家不同地理区域或相邻的国家视为一个区域,在疫病疫情控制等方面确保控制措施能够得到合理统一的实施,保证即使在某个成员国发生了疫病,整个欧盟地区的贸易也能安全地进行。在一些情况下,欧盟还会起草区域化措施的草案供成员国之间按照SCOFCAH程序进行正式协商,这些决议将发表在官方刊物上,从而保证了各国之间,尤其是对包括中国在内的欧盟最重要贸易伙伴的第三方国的透明度。

欧盟还采取许多必要的措施保证贸易过程中公众和动物的健康安全,包括生产地(以及目的地)的兽医监控、兽医证明和可溯源性(包括动物鉴定和农场注册)、对可疑病例的强制性调查、对疾病的强制性通告等,这些控制措施由欧盟和各国的参考实验室提供技术支持。

此外,各成员国开展 FVO 检验以保证上述疾病控制措施合理统一的实施,并保证措施实施的透明度和公众的信心,从而保证了即使在某个成员国发生了疫病,整个欧盟地区的贸易也能安全地进行。

(一) 欧盟区域化措施的实施

在欧盟的区域化管理中,具备相同的动物健康状况和相似的疾病控制系统的同一国家不同地理区域或相邻的国家都可以被视为一个区域。欧盟在对欧盟内部以及第三方国进行非疾病地区、感染区和高度或低度流行区等识别时都采用上述原则。

一个区域是根据其地理特征、病原体特征、气象条件、流行病数据和行政边界进行定义的。在欧盟,区域的范围有可能涵盖相邻的成员国。一个严格意义上的区域必须处于政府部门的充分管辖之下。欧盟在进行区域化的过程中充分考虑了所有合适的疫病控制措施。起点就是当爆发了一种强烈的传染性疾病时,必须立刻采取非常严厉的控制措施,范围将涵盖整个国家中必须进行控制的地区。措施包括控制和监管区的设置,扑杀受感染的动物和接触了传染源的动物,活动限制以及执照吊销。这些措施的目的是防止任何可能的疾病传播,对疫病进行有效快速的控制和根除。

欧盟相关的疫病控制法案中规定了在严重的动物疫病发生并确证情况下需要采取的基本控制措施。相关地区的控制措施会根据疫病情况有所不同,但都需要和疫病风险程度相吻合,并将贸易影响尽可能降低。基本的措施是在传染区周边 3 km 范围设立保护区,同时在更远的 10 km 范围设立监管区(对于病毒性疫病这个区域的范围会更大)。同时要对受感染的农场的动物进行扑杀,在必要情况下,对包括邻近农场在内的任何与传染源发生了接触的危險地区采取扑杀措施。并且要开展流行病调查,同时开展医疗检查和实验室检测等监管措施。

然而,欧盟实际界定的区域往往要比疫病控制措施所规定的范围要大。事实上,在一些情况下,欧盟会起草区域化措施的草案供成员国之间按照 SCOFCAH 程序进行正式协商,这些决议将发表在官方刊物上,从而保证了各国之间,尤其是对第三方国的透明度。

第三方国,尤其是包括中国在内的欧盟最重要的贸易伙伴,将和欧盟成员国同一时间得到所有有关的进展。该政策的执行也是非常透明的,因为所有进展的情况将在欧盟网站上以文件的形式公布,同时公布的还有食品和兽医办公室对成员国疫病控制和根除措施的报告。其中风险评估要考虑进口或贸易商品的风险级别。例如,虽然欧盟对活猪贸易采取了不同疫病级别的区域化措施,但是欧盟没有和 Aujeszky 病相关的猪肉贸易限制措施,原因是欧盟认为猪肉对这种疫病不存在显著的风险。

(二) 第三方国对区域化的评估

当对出口国的区域化措施进行评估的时候,主要考虑的因素是负责措施实施和控制的部门所提供的服务的质量。当区域化决定被采纳时,对贸易的接收程度依赖于对该国政府认证部门的信任程度。

需要考虑的因素还包括:

(1) 动物数量和流行病数据,例如疫病历史、病原体、可能的疫苗、监控和根除计划;

- (2) 动物活动控制,产品和贸易流量;
- (3) 动物宰前和宰后的监控体系;
- (4) 诊断能力;
- (5) 病原体 and 可能的宿主,例如,野生动物;
- (6) 邻近区域的有害生物;
- (7) 地理特征(是否有物理屏障)和气象条件;
- (8) 可能的缓冲区域和(或)监控区域。

以及常规的程序,即将发生的疫病根据 OIE(国际兽疫局)规则上报给 OIE(国际兽疫局),对于向欧盟出口的任何第三个国家必须毫无拖延地将疫病发生情况上报并采取控制措施,包括划分疫区,向委员会提供疫病进展情况的最新资料以及采取的新措施。针对决定动物及动物产品贸易是否继续进行这个问题,委员会应与第三国商讨,并且可能包括通过 FVO 对疫病发生的疫源地进行评估。需要额外地考虑降低风险的因素,例如去骨、成熟、处理、检疫、时间延迟及检测问题。

欧盟通过采用区域化和等同性的概念,在本领域和特定出口国的领域内,按照相关的国际标准执行区域性疫病控制措施,并取得了很高的成功率。

三、其他国家在初级农产品安全区域化管理方面的情况

(一) 美国

在美国 50 个州中有 37 个州从事商品蔬菜生产,但主产区主要集中在中南、西南、东南的亚热带地区和北方地区,形成西南冬季蔬菜基地、中南冬季蔬菜基地、东南冬春早熟蔬菜基地和北方冷凉蔬菜产区四大产区,形成了蔬菜种植的区域化。同时整个蔬菜生产农艺过程进行专门作业,交由不同农场去完成,至于收获、初加工以及运输、销售各种深加工等,分别由不同的企业组织去完成,实行从良种采用、蔬菜基地土壤普查、农药的合理施用以及水土保持等的全方位科学种植,确保了农产品的质量安全。

此外,美国蔬菜业服务体系非常完善,基本上实现了产前、产后的全程多方位社会化服务,包括技术推广咨询服务、农资供应服务、生产作业服务、购销服务和信息服务等。特别是在此基础上形成了蔬菜产销公司、蔬菜“合同”联合体、蔬菜销售合作社等经济联合体,使蔬菜生产的产前和产后有机地结合起来,从而通过合同制密切产销协作关系,加强了产品质量的过程监督与控制,从而实现了产品的标准化。如美国蔬菜最大产区加州的奥克斯诺德公司,拥有 47 个共计 3 333 hm² 的蔬菜生产基地;而明尼苏达州的“绿色园艺巨人”公司,则与分布在各蔬菜生产州的 2 000 多个农场长期签订产、销合同,签约菜田面积达 20 多万公顷。

(二) 日本

在日本,农业是超小型的农业结构,但却成功地实现了农产品生产的区域管理,其奥秘在于通过别具特色的农村合作经济组织——农协的运作。日本农协一般分为全国性农协、都道府县农协和市町村基层农协三大层次,在农业一体化经营中起桥梁和纽带作用,主要表现在:一是统一组织农副产品的销售,包括在原料生产地直接兴办加工企业;二是统一组织