

中国农村政策研究中心博士专著

我国农产品质量安全 管理理论与实践

*W*oguo Nongchanpin Zhiliang Anquan
Guanli Lilun yu Shijian



NLIC2970818939

牟少飞◎著

 中国农业出版社

中国农村政策研究中心博士专著



我国农产品质量安全管理体系与实践

牟少飞 著



NLIC2970818939

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国农产品质量安全理论管理理论与实践 / 牟少飞著.

—北京: 中国农业出版社, 2012. 6

ISBN 978-7-109-16885-5

I. ①我… II. ①牟… 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 (2012) 第 126866 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 100125)

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.25

字数: 220 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 26.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

摘要

本书从农产品质量安全政府宏观层面的监管和生产者微观层面的管理两个角度入手,分析了我国农产品质量安全监管的现状、做法和问题,研究了影响农户开展质量安全生产管理的主要因素,提出了加强和改进我国农产品质量安全监管的对策建议,得出以下结论:

一、关于农产品质量安全的内涵

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本底性危害、物理性危害、化学性危害、生物性危害等4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,农产品质量安全问题既是个科技管理、经济管理问题,也是个社会管理、法制管理问题。

二、关于我国农产品质量安全现状

当前,我国农产品质量安全监测合格率保持较高水平,总体上是安全的,但是受到思想认识、发展阶段和工作基础等制约,一些质量安全问题隐患仍然比较突出,形势不容乐观。本书将我国农产品质量安全的现状总结为“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。保障农产品质量安全关系到我国经济社会发展全局，意义重大。

三、关于我国政府实施农产品质量安全的实践分析

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。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。

总结近年来我国农产品质量安全监管工作实践，就是建立起了行之有效的农产品质量安全问题发现机制和问题解决机制：一是通过开展全国范围内的监测普查，及时发现农产品质量安全存在的各类问题隐患；二是通过执法监管和标准化生产两手抓，实施全程监督管理，标本兼治，及时解决农产品质量安全突出问题；三是通过开展应急管理，稳妥处置一些突发性的问题和事件，确保农业产业健康发展。本书分别对监测预警、执法监管、农业标准化、质量安全认证、应急管理、监管体系建设等6项重点工作的进展、主要做法与经验、存在的主要问题进行了深入分析和研究。

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。

四、关于我国农户开展农产品质量安全生产管理行为的影响因素

农户对于农产品质量安全生产技术的认知和采纳行为受到多种因素影响。从农户自身特征来看,农户的认知水平与受教育程度呈正相关关系;而农户的性别、年龄、受教育程度对农户的行为影响均不显著。从农户家庭经济特征来看,农户的认知与生产组织化程度呈正相关关系;农户的行为与农户兼业化程度呈负相关关系、与生产组织化程度呈正相关关系。从农户面临的市场环境来看,农产品质量安全市场监测和农药的购买渠道对农户的认知均没有显著影响;而农药的购买渠道对农户的行为有显著影响。从农户面临的政府规制来看,标准化生产补贴、生产技术指导培训、农产品质量安全追溯、产地准出或市场准入、执法检查对农户的认知均具有显著的影响;而农户的行为仅与标准化生产补贴、产地准出或市场准入、质量安全追溯显著相关。

根据实证研究结果,要规范农户的生产管理行为,既需要应用资金补贴、奖励等激励手段来提高农户开展质量安全生产管理的积极性,也需要通过不合格产品退市、依法处罚等监管措施来规制违法违规行为。从目前我国政府开展的农产品质量安全监管来看,农产品质量安全市场监测和执法检查对于农户行为的影响均不显著,最主要的原因是检验检测与源头追溯、执法检查与行政处罚等措施衔接不够紧密,对

于一些问题农产品“检测不到、追溯不了、处罚不够”，亟须完善相关政策措施，有效规范农户行为。

五、关于加强农产品质量安全监管的对策建议

根据农产品质量安全的阶段性特点以及我国农业产业发展现状，当前农产品质量安全监管的关键在于及时发现、评估、防范和解决各类问题隐患。进一步加强和改进农产品质量安全监管应坚持“标本兼治、综合治理，打防结合、预防为主，重心下移、关口前移，部门联动、综合施策”4个基本原则，统筹运用好法律手段、行政手段和经济手段。应正确处理好“数量安全与质量安全、绝对安全与相对安全、管理成本与管理收益、监督管理与产业发展”4个主要关系，实现“质量安全与数量安全并重、产业安全与消费安全并重，政府监管与生产管理并举、行业自律与社会监督并举”。

建议重点加强产地环境、投入品、生产过程、产地准出、市场准入等5个环节的全程监管，提升发现、评估、防范和解决农产品质量安全问题的能力。在整体问题的监测上，着力强化风险分析、监测普查、社会监督；在突出问题的治理上，着力强化投入品管控、检打联动、产地准出与市场准入；在潜在问题的防控上，着力强化标准实施示范、技术推广、品牌化引领；在突发问题的处置上，着力强化舆论引导、信息通报、应急处置能力建设。

建议全面提升对农产品质量安全监管工作的支撑保障能力。在政策保障上，加强对农产品质量安全监管工作的组织领导、加大财政投入力度；在机制保障上，建立健全标准化

生产补贴机制、责任落实机制和协调配合机制；在科教支撑上，加强科学研究和宣传教育；在体系支撑上，加快质量标准体系、检验检测体系、执法监管体系和质量追溯体系建设。

目 录

摘要

第一章 导言 1

一、研究背景 1

二、研究内容 3

三、研究方法 4

（一）资料和数据搜集方法 4

（二）资料和数据分析方法 5

四、研究思路 5

第二章 农产品质量安全概述 7

一、农产品质量安全的内涵 7

（一）农产品 7

（二）农产品质量安全 8

（三）农产品质量安全水平 8

（四）农业投入品 8

（五）农产品质量安全管理 9

二、农产品质量安全危害的主要来源 9

（一）本底性危害 9

（二）物理性危害 10

（三）化学性危害 10

（四）生物性危害 11

三、农产品质量安全危害的特点 13

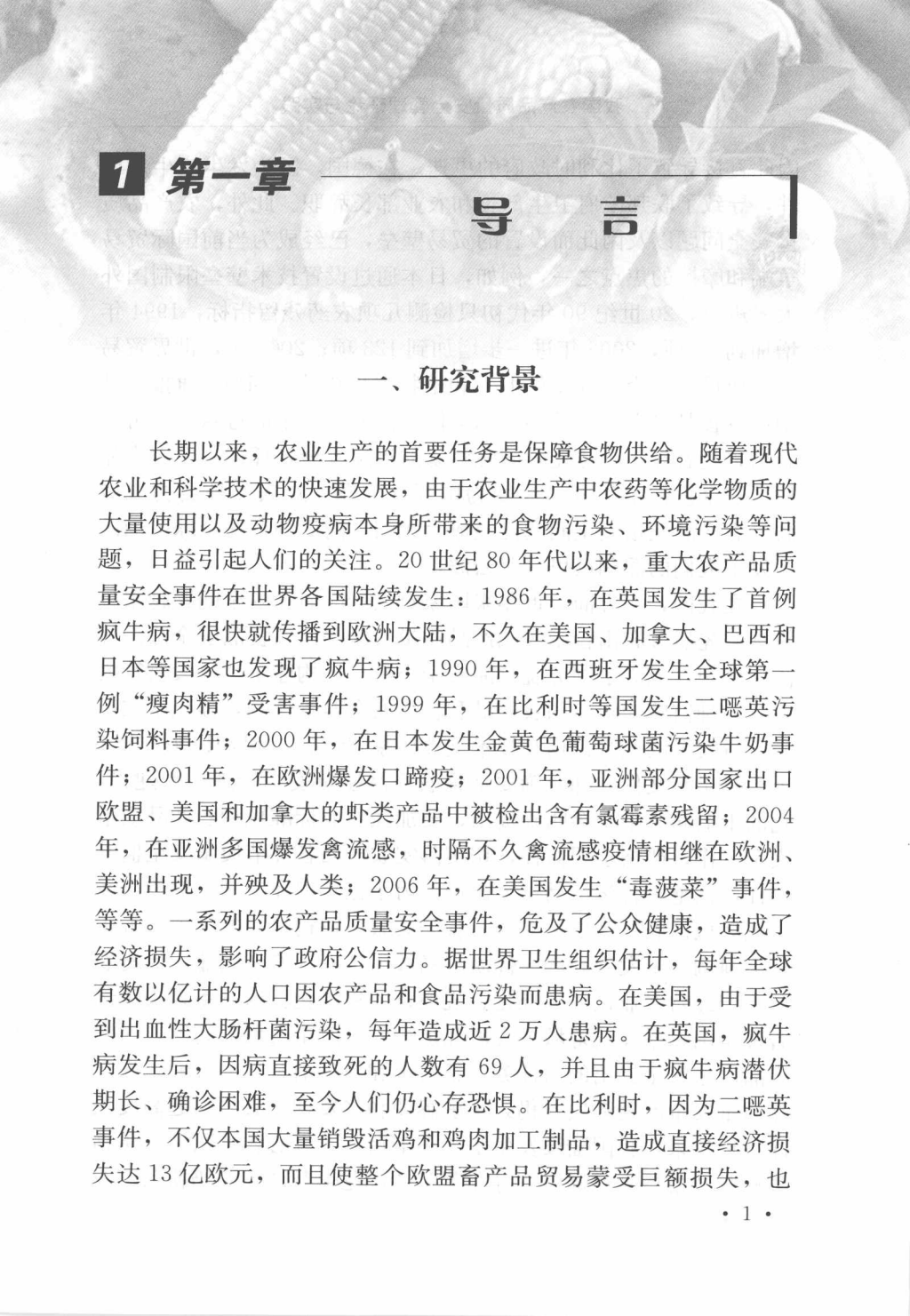
(一) 危害的直接性	13
(二) 危害的隐蔽性	13
(三) 危害的累积性	13
(四) 危害产生的多环节性	13
(五) 危害影响的传递性	14
(六) 危害管理的复杂性	14
四、农产品质量安全发展的一般规律	14
(一) 农产品质量安全水平与经济社会发展水平 密切相关	14
(二) 农产品质量安全水平与科学技术发展水平 密切相关	14
(三) 农产品质量安全水平与人们生活总体水平 密切相关	15
(四) 农产品质量安全水平与生产经营集约化程度 密切相关	15
五、农产品质量安全管理的新视角	16
(一) 农产品质量安全管理是个科技管理问题	16
(二) 农产品质量安全管理是个经济管理问题	16
(三) 农产品质量安全管理是个社会管理问题	17
(四) 农产品质量安全管理是个法制管理问题	17
第三章 我国农产品质量安全现状分析	18
一、监测合格率保持较高水平, 总体上安全	18
(一) 蔬菜质量安全总体合格率持续上升	19
(二) 畜产品质量安全总体合格率保持较高水平	20
(三) 水产品质量安全总体合格率稳中有升	21
二、问题隐患仍然不少, 形势不容乐观	22
(一) 农药、兽药残留超标问题	23
(二) 违法添加有毒有害物质问题	25

(三) 重金属污染问题	26
三、面临制约因素很多,工作任务十分艰巨	27
(一) 思想认识的制约	27
(二) 产业化水平的制约	28
(三) 工作基础的制约	29
四、保障农产品质量安全事关经济社会发展全局, 意义重大	31
(一) 保障农产品质量安全是发展现代农业的关键 环节	31
(二) 保障农产品质量安全是保持经济平稳较快 发展的有力举措	33
(三) 保障农产品质量安全是维护社会和谐稳定的 现实需要	33
(四) 保障农产品质量安全是政府依法履行职能的 重要内容	35
第四章 我国政府实施农产品质量安全的理论与 实践分析	35
一、农产品质量安全的经济学特性与政府规制理论分析	35
(一) 农产品质量安全的外部性分析	37
(二) 农产品质量安全的公共物品属性分析	38
(三) 农产品质量安全的信息不对称问题分析	43
(四) 政府规制理论分析	45
二、我国农产品质量安全监管实践分析	45
(一) 监管体制	49
(二) 发展历程	52
(三) 工作实践	125
三、发达国家农产品质量安全监管的经验借鉴	126
(一) 管理体制	127

(二) 主要做法	132
第五章 我国农户开展农产品质量安全管理的理论和实证分析	132
一、农户开展农产品质量安全管理的理论分析	132
(一) 农户行为理论分析	137
(二) 农产品质量安全管理的经济学分析	141
二、我国农户开展农产品质量安全生产管理行为影响因素的实证分析	141
(一) 国内外研究进展	145
(二) 理论模型与研究假说	148
(三) 实证研究数据来源与研究方法	156
(四) 实证分析	171
三、主要结论	171
(一) 理论分析结论	172
(二) 实证分析结论	174
第六章 加强我国农产品质量安全监管的对策建议	174
一、基本原则	174
(一) 坚持标本兼治、综合治理	174
(二) 坚持打防结合、预防为主	175
(三) 坚持重心下移、关口前移	175
(四) 坚持部门联动、综合施策	175
二、需要处理好的几个关系	175
(一) 数量安全与质量安全的关系	176
(二) 绝对安全与相对安全的关系	176
(三) 管理成本与管理收益的关系	177
(四) 监督管理与产业发展的关系	177
三、对策建议	177

目 录

(一) 监管措施	190
(二) 支撑保障	197
 附录 1 我国农产品质量安全监管法律法规体系	199
附录 2 关于蔬菜质量安全监管工作情况的调查问卷	234
附录 3 关于蔬菜种植户使用农药情况的调查问卷	235
 参考文献	239
后记	247



1 第一章

导 言

一、研究背景

长期以来,农业生产的首要任务是保障食物供给。随着现代农业和科学技术的快速发展,由于农业生产中农药等化学物质的大量使用以及动物疫病本身所带来的食物污染、环境污染等问题,日益引起人们的关注。20 世纪 80 年代以来,重大农产品质量安全事件在世界各国陆续发生:1986 年,在英国发生了首例疯牛病,很快就传播到欧洲大陆,不久在美国、加拿大、巴西和日本等国家也发现了疯牛病;1990 年,在西班牙发生全球第一例“瘦肉精”受害事件;1999 年,在比利时等国发生二噁英污染饲料事件;2000 年,在日本发生金黄色葡萄球菌污染牛奶事件;2001 年,在欧洲爆发口蹄疫;2001 年,亚洲部分国家出口欧盟、美国和加拿大的虾类产品中被检出含有氯霉素残留;2004 年,在亚洲多国爆发禽流感,时隔不久禽流感疫情相继在欧洲、美洲出现,并殃及人类;2006 年,在美国发生“毒菠菜”事件,等等。一系列的农产品质量安全事件,危及了公众健康,造成了经济损失,影响了政府公信力。据世界卫生组织估计,每年全球有数以亿计的人口因农产品和食品污染而患病。在美国,由于受到出血性大肠杆菌污染,每年造成近 2 万人患病。在英国,疯牛病发生后,因病直接致死的人数有 69 人,并且由于疯牛病潜伏期长、确诊困难,至今人们仍心存恐惧。在比利时,因为二噁英事件,不仅本国大量销毁活鸡和鸡肉加工制品,造成直接经济损失达 13 亿欧元,而且使整个欧盟畜产品贸易蒙受巨额损失,也

因此直接导致了比利时政府的更迭。在德国,因为发生疯牛病事件,导致了联邦政府卫生部长和农业部长辞职。此外,农产品质量安全问题以及因此而设置的贸易壁垒,已经成为当前国际贸易争端和摩擦的焦点之一,例如,日本通过设置技术壁垒限制国外大米进口,20世纪90年代初只检测几项农药残留指标,1994年增加到56项,2006年进一步增加到123项;2005年,世界贸易组织成员共提交了651件卫生和植物卫生措施(SPS)通报,其中涉及食品安全问题的多达357件,占通报总量的近六成。可以看出,随着经济全球化和国际贸易的迅速发展,任何一个农产品质量安全事件都很容易演变为国际性问题,对人类社会构成威胁。农产品质量安全问题已经成为无国界的话题,在全球范围内引发了人们的深刻反思(罗云波,2011)。

在我国,一方面,近年来国家对农产品质量安全问题越来越重视。先后颁布出台了《农产品质量安全法》、《食品安全法》等法律法规,成立了国务院食品安全委员会,构建了“分段监管为主、品种监管为辅”的农产品和食品安全监管体制,强化了农产品质量安全的监管机构和技术支撑体系建设。21世纪以来连续9个中央1号文件,都明确要加强农产品质量安全管理体系建设;党的十七届三中全会明确提出,要加强农业标准化和农产品质量安全工作,严格全程监控,切实落实农产品各环节质量安全监管责任,杜绝不合格产品进入市场。力争三年内在全国普遍健全乡镇或区域性农产品质量安全监管公共服务机构;党的十七届五中全会强调,要发展高产、优质、高效、生态、安全农业,促进农业生产经营专业化、标准化、规模化、集约化。这一系列决策部署都是国家站在统筹城乡发展和加快农村改革发展的高度,对农产品质量安全提出的新任务、新要求和新举措。另一方面,农产品质量安全问题频发,仍处于敏感期和多发期,必须引起高度关注。近年来,我国陆续发生了“多宝鱼”、“红心鸭蛋”、“香蕉枯萎病”、“柑橘大实蝇”、“毒韭菜”、“毒花生”、“三鹿奶粉”、“双

汇瘦肉精”、“问题豇豆”、“皮革奶”、“西瓜膨大剂”等事件或问题。分析问题的性质，有些是属于散布不实信息，有些是产品本身确实存在质量问题；分析产品种类，涉及种植业、畜牧业、渔业等多个行业、多种产品；分析影响范围，有些是在国内产生影响，有些则波及国外；分析影响程度，有些得到了及时有效控制，但也有些对产业健康发展产生较大影响，甚至是重大打击。

在这样一个大的背景下，本书以我国农产品质量安全管理为研究对象，深入分析我国农产品质量安全监管体制机制、政策措施、体系保障等的现状和问题，实证研究影响我国农户开展农产品质量安全生产的制约因素，这对于进一步完善我国农产品质量安全的理论和研究方法、制定更加科学合理的农产品质量安全监管措施、有效遏制重大农产品质量安全事件的发生，具有重要的理论和现实意义。

二、研究内容

第一部分，对农产品质量安全的内涵、特征和发展特点进行阐述，分析了我国农产品质量安全的总体状况、制约因素和面临的主要任务。

第二部分，从政府宏观层面的监管入手，首先应用农产品质量安全的经济学理论，分析农产品质量安全市场失灵的主要原因，并结合国内外研究进展，提出了加强政府监管的重要措施。在此基础上，对我国农产品质量安全监管的现状进行全面分析，旨在探寻规律、查找问题。最后，分析研究了国外发达国家农产品质量安全监管的主要做法和特点，为我国更好地开展农产品质量安全监管提供借鉴和参考。

第三部分，从生产者微观层面的管理入手，应用农户行为理论和实地调研数据，重点对我国农户开展农产品质量安全生

产管理的影响因素,进行理论和实证分析,明确影响农户行为的主要因素及其影响趋势,特别是现行的政府监管措施对于农户行为的影响情况,为进一步完善相关政策措施提供理论和实证支撑。

第四部分,在前面理论和实证研究结论的基础上,对我国农产品质量监管的制度机制、体系构成、工作措施等方面,进行归纳分析,提出规范农户生产管理行为、从源头上保障农产品质量安全的政策建议。

三、研究方法

(一) 资料和数据搜集方法

1. 文献检索。依托中国农业大学图书馆以及互联网所提供的有关书籍、期刊和论文,查阅国内外关于农产品质量安全管理的研究文献,通过搜集、整理、分析相关研究资料,学习和应用前人已有的研究方法和研究成果,为本研究提供一定的理论基础。

2. 案例和二手资料收集。主要包括收集国内外关于农产品质量管理的法律法规、政策文件、典型案例等,查阅历年来我国农业部市场与经济信息司、农业部农产品质量安全监管局所发布的监测数据、通知文件等,以及从中国农业信息网、中国农产品质量安全网、中国绿色食品发展中心和中绿华夏有机食品认证中心等部门的网站上获取相关资料和数据。

3. 实地调查相关数据和资料。本书实证研究的数据来源于2009—2010年对河北、辽宁、江西、山东、海南、宁夏等6省(自治区)12个蔬菜生产大县农户使用农药情况的调查。调查工作分为两个部分:一方面是与12个县级农业部门有关负责同志座谈,主要了解当地蔬菜种植户面临的市场环境和政府规制状况。另一方面是对蔬菜种植户进行问卷调查,依据研