

# 吉林省经济社会 热点问题研究

吉林省哲学社会科学规划基金办公室/编

(第十二集)

吉林人民出版社

# 目 录

- 吉林省农产品质量安全问题研究  
吉林省社会科学院课题组 (1)
- 吉林省中小企业融资的微观基础问题研究  
东北师范大学人文学院课题组 (31)
- 以旅游为新引擎探索推进吉林省乡村振兴战略路径研究  
中共吉林省委党校课题组 (72)
- 基于共享经济的吉林省旅游产业融合发展研究  
长春金融高等专科学校课题组 (110)
- PPP 促进吉林农业产业融合发展的路径研究  
吉林财经大学课题组 (162)
- 吉林省实体经济实现优化再平衡的路径研究  
中共吉林省委党校课题组 (211)
- 长春新区发展战略研究  
吉林省社会科学院课题组 (258)
- 供给侧结构性改革背景下吉林省城乡土地利用空间协调发展研究  
吉林农业大学课题组 (297)

# 吉林省农产品质量安全问题研究

吉林省社会科学院课题组

人类生存的基础是农产品，农产品质量安全是提高人们生活的前提，是提高农业竞争力和政府公信力的关键，也是构建社会主义和谐社会的基础。近年来，农产品质量安全事故在国内频频发生，已成为人们普遍关注的焦点，重视农产品质量安全问题和提高农产品质量安全水平已经刻不容缓。随着我国城乡居民生活水平的日益提高，人们对食品的需求已由“吃饱为求生存”向“吃好为求健康”方向转变，这就对农产品的质量安全水平提出了越来越严、越来越高的要求，正如 2014 年中央一号文件中强调的“用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，确保广大人民群众舌尖上的安全”。目前，农产品质量安全已由非传统食品污染向人们对整个食物链的管理与保护转变。吉林省粮、油、肉等农产品生产总量居于全国首位，是全国重要的农产品生产和供应基地，提高吉林省农产品质量安全水平，对于提升农产品市场竞争力，确保消费者的生命健康，促进现代农业发展，具有重要的现实意义。

## 一、吉林省农产品质量安全生产现状

自从我国 2006 年颁布的《农产品质量安全法》实施以来，对全省农产品质量安全工作，吉林省农委、省政府十分重视，持续加大监管的

力度，切实把农产品质量安全放在民生工作的首要位置，农业标准化水平逐年提升，保障体系日趋完善，全省农产品质量安全总体水平始终保持稳中有升的态势。到2016年末，吉林省农产品质量安全合格率较为稳定，其中，蔬菜监测合格率达到98.9%，水果监测合格率达到100%，食用菌样品监测合格率达到100%，达到了能够确保安全消费的水平。

### 1. 农业技术标准体系进程加快

近年来，吉林省十分注重农业技术标准体系建设，不断制（修）订国家、行业、地方和企业标准。标准制（修）订的范围涵盖了农产品生产全过程，包括种植业、畜牧、渔业等各行业。还扩展到多个与农业相关的领域，如，饲料工业、农业高新技术、农村能源与环境等领域。标准制（修）订的内容也由农产品最初的产品标准扩大到涵盖农产品生产的相关关键技术，农产品加工、农产品贮运、农产品包装等各个环节，农业技术标准体系逐步完善。到2015年末，全省累计制（修）标准总量达632项，其中，国家标准20项，行业标准71项，地方标准221项，企业标准320项。初步形成了以国家标准为主体、行业标准为骨干、地方标准为配套、企业标准为补充的科学系统、较为合理的农业地方标准体系。实施标准化生产，近5年来，吉林省围绕种植业结构调整、农业供给侧结构性改革、棚膜经济以及人参产业振兴工程等工作，建设了一大批农业标准化示范基地。目前，全省建成蔬菜、水果等各类标准园区500多个，“三品一标”认证数量达到1800多个，监测面积达到1100多万亩。农业标准示范区建设推动了农业生产方式的转变，即提高了全省农业集约化程度，也提高了全省农业规模化程度，从而保障了农产品从生产源头上质量安全水平的提升，促进了全省农村经济的快速发展。

### 2. 产品认证严格实施

保障农产品质量安全，认证认可最为重要。近年来，吉林省农产品质量安全认证体系初步形成，认证工作逐步规范。认证体系结构的重点是产品认证，其次是体系认证。目前进行的农产品的认证主要是产品认证，主要范围包括对有机食品、绿色食品、无公害农产品等产品的认

证。为了强化品牌生产，围绕农业标准化生产，全省积极组织引导农产品加工龙头企业，各类农产品生产示范区，还有各类农产品生产基地，搞好农产品的产品认证，搞好农产品的产地认定和搞好农产品的商标注册。通过开展对“三品一标”农产品的认证和监管，提高了认证企业的规模、产品、品牌等标准，达到了保质量、扩规模、强效益的效果，品牌化建设成效显著，也有效地保护了农业生态环境。在世行项目资金的带动下，对绿色食品的认证工作得到了迅速发展。近五年来，吉林省每年新认证产品数量都保持在 300 个以上。到 2016 年末，全省“三品一标”产品达到 1593 个，其中绿色食品 628 个、有机食品 97 个、无公害农产品 853 个、农产品地理标志 15 个。“三品一标”面积 1036 万亩。敦化绿野商贸有限公司于 2016 年获批，成为全国 8 家“全国绿色食品一二三产业融合发展示范园”创建单位之一。

### 3. 农产品质量安全检测体系已经建立

依据吉林省建设农产品质量安全检测体系的总体要求，省委、省政府持续了加大建设农产品质量安全检测体系的政策资金投入力度，完成了以部级检验检测中心为龙头、省级检验检测中心为骨干、市州级检验检测中心为配套、县级站为基础、市场（基地）检测点为补充的检验检测体系建设，对农产品进行全方位立体化的监管。目前，全省农产品质量安全检测中心及监督检验站有 56 个，全面提升了全省农产品质量安全综合检验能力。全省 9 个市州分别设立了 1 个检测中心，建立了县级检测站，乡（镇）也建立了农产品质量安全监管站，主要以速测为主，建立了布局合理、职能明确、相互协调互补的省、县、乡三级检测机构。这些机构所选用的检验检测设备不仅达到了国际标准和主要出口国家的要求，足以 100% 满足相关行业标准和国家的有关规定，还配备了高精尖的仪器设备以增强对安全类检测参数方面的检测能力。实施配套管理，即提供速测设备以补充检测仪器的不足，对农产品进行全程检测监控。新建和改建检测实验室以改善检测环境，扩大检测实验室的面积，调整检测实验室的布局，使之与所承担的检测任务相互协调适应。随着检测技术条件的提高，检测人员专

业素质的提升,已经具备了对农业生态环境、农产品、水产品、畜产品以及农业投入品(种子、化肥、农药)等的检测能力。除此之外,还在全省的大型农产品批发市场、生产基地、农贸市场、超市等建立了监测点对农产品质量安全进行检测,检测的重点主要集中在责任范围内的农产品、农业投入品和产地环境。

#### 4. 产品质量监管力度逐渐增强

为了实现农产品的优质优价,促进农业标准化生产,达到全面做好农产品质量安全监管工作的效果。一是明确确立了农产品质量安全行政监管机构,省农委、省水利厅、省畜牧局分别组建了农产品(包括水产品、畜产品)的质量安全监管机构,市州、县乡在“三定”方案的基础上设置了农产品质量安全的专门行政机构。并拥有强大的技术队伍,已经初步形成了层层监督管理、联防联控的监管体系,以此来保证农产品质量安全。行政监管机构设在全省九个地区的农业部门,省、市、县三级农业系统设有负责农产品质量安全的专(兼)职行政监管人员。委托各级农业综合执法大队、各级农产品质检站,授权他们参与农产品质量的安全监督管理和执法。坚持开展省级农产品质量安全监测工作,省农委对全省9个市(州)、长白山管委会,梅河口市、公主岭市和珲春市的大型农产品批发市场、农贸市场、超市和生产基地的蔬菜、水果和食用菌共3大类36个品种540个样品进行定期质量安全例行监测,并公布监测信息。二是对企业进行年检,切实加强了证后监管。严格落实年检企业100%实地检查制度,年检率达到100%。放弃标志使用权的部分企业除外,实际完成年检企业117家,产品218个。三是吉林省每年都对绿色食品企业进行年检,还要进行认证产品抽样检验、组织实施绿色食品市场监察、开展市场专项整治检查,确保监管检查长效机制有效运行。2016年,实施绿色食品抽检,完成国家抽检产品25个,全部合格。开展绿色食品市场监察,采集样品2000余份,未发现不规范用标和超范围用标问题。开展绿色食品企业年度检查,年检率100%。开展无公害农产品质量监察,抽检无公害农产品80个、无公害农产品产地环境20个,产品和产地环境全部合格。

## 5. 信息平台实现试运行

吉林省农委充分利用世行贷款，建设的吉林省农产品质量安全监测信息平台项目，于2016年12月建设完成，并正式上线运行。为了平台的顺利运行，在2017年平台试运行期间，全省持续开展了业务培训，内容为上机实际操作。2016年，吉林省农委深入基层分区举办了7个全省“三品一标”知识培训班，免费培训人员1000多人次，并在全省9市（州）分别举办了吉林省农产品质量安全监测信息平台应用培训班，培训市（州）、县（市、区）级农产品质量安全监管机构、“三品一标”认证管理机构、“三品一标”获证企业和农产品生产、经营主体人员1000多人；政策扶持力度不断加大。

## 二、吉林省农产品质量安全存在的问题及成因

近年来，吉林省农产品质量安全水平总体平稳，农产品质量安全合格率较为稳定，农产品质量安全工作取得了一定进展。由于我国人口众多、耕地偏少，农业生产组织化、规模化程度还不高，环境污染日益严重等等，这些问题都阻碍了全省农产品质量安全水平的提高，表现如下。

### 1. 农业生产经营方式不科学

自从实行农业生产责任承包制以来，我国大多采用一家一户分散、自主的农业生产经营方式。分散的生产经营方式难以形成对种植的统一、指导，不能按照农业标准化的要求进行农业生产，因此，影响了农产品的质量，影响了全省农产品质量安全水平的提升。目前，农业生产效益偏低，农民自身素质不高是不争的事实，农民由于长期受生产经营习惯的影响，加之在经济利益驱动下，往往在进行农业生产时，主动规范使用农业投入品的意识和能力不强，长期盲目滥用化肥，为了维系农业的高产出，在农业生产上过度依赖化肥，导致化肥利用率极低，其中仅有35%的化肥被吸收，其余则随雨水进入土壤和河流中，对水、土

壤、农产品等有极大的危害。从吉林省历年农业生产化肥施用量来看,只在2000年化肥施用量稍有减少,其余年份都是逐年增加的态势。长期施用化肥,破坏了土壤结构,导致土壤养分含量降低,农产品中硝酸盐含量过高,化肥残留污染严重,供肥保肥能力减弱,造成许多地区若不使用化肥就达不到好产出的恶性循环。

### 2. 农产品生产、加工中投入品过度施用

农产品的生产主体是农民,由于目前农民自身文化素质普遍偏低,对无公害农产品生产技术掌握的程度有限,农产品质量安全生产技术基础薄弱。加之过去长期徘徊在温饱线上,只关注“多打粮食”和追求更高的短期经济效益,进而忽视了产品的质量。表现在:一是农药、兽药等投入品使用随意性大,农产品农药残留超标。据有关资料显示,我国农药每年施用量为80~100万吨,其中,95%以上的化学农药用在农作物、果树、花卉等方面。受经济效益的驱动,为了抓住市场价格的有利时机,一些农民认为使用生物农药和低毒低残留农药的成本过高,防治技术操作有难度,往往偏好使用一些见效快,但已被淘汰或明令禁止,成本较低的违禁农药。或不遵守农药、兽药的使用规定用药,致使蔬菜中的有机磷超标,肉制品中的抗生素超标。资料显示,农户通常是在蔬菜收获期前10~15天之内用过农药,甚至有的在收获前4天用过药,这样残留在蔬菜上的农药浓度就较高。为了提高药效,有些不良农药生产厂家,还故意混配禁用农药,进行生产和销售,造成农产品农药残留超标,影响了消费者的身体健康。二是为争取果蔬早上市,一些农户大量使用催生剂和激素,滥施化学剂,甚至超量滥用各类添加剂,造成肉类、蔬菜和水果产品质量下降,对人体造成极大危害。添加剂毒性的强弱与使用剂量有关,如果在农产品生产和加工过程中,超量或者滥施违禁添加剂,必将危害人们的身体健康。

### 3. 产品质量检测体系亟待完善

保证产品质量的基础是农产品质量检测体系,它是提高质量安全监督水平的重要手段。近年来,虽然我国相继出台了許多标准,包括与农产品和食品相关的一些标准,但由于目前还不具备一整套完善的检测技

术体系，监测工作还没有形成制度化；对这些标准中所规定的相应技术指标，配套性差，没有与之相配套的、完善的检查体系；没有完善的分析和评价手段等等，影响了标准的制定和具体实施。目前的检测技术水平、设备及质检人员素质与发达国家相比有待进一步提高，特别是对一些突发事物的检测，有时苦于缺乏有效的检测手段，很难及时做出判断，对许多有毒、有害物质残留量的检测刚刚起步，一旦出现问题，束手无策，更谈不上有效地防治控制了，“无法管”现象在所难免。

#### 4. 农业生产服务功能不强

良好的农业服务可以帮助农民解决农作物生长过程中的病虫害问题，引导农民进行科学生产。由于目前农业社会化服务体系不健全，农业服务人员能力不高，特别是基层农业生产服务管理处于边缘化，造成基层农业服务能力严重不足。例如，统防统治是目前农作物病虫害防治的最有效方法，这种方法，投入少、效果好。但由于统防统治的农业社会化服务体系尚未健全，农业生产服务功能不强，农户在农业生产中，遇到农作物急需病虫害防治的时候，缺乏有效的指导，大多数农户很容易被贪图既得利益的不法农资经销商所误导，加大剂量施用农药等投入品，致使农产品质量及安全性降低。此外，现有的农业保险保项还不足以保障，特别是对病虫害等自然灾害造成的农业损失，农业保险体系还没有建立和完善，致使农户自发采取特别措施降，来降低经济损失，直接影响了农产品的品质。

#### 5. 监管力度有待加强

农产品质量安全监管是政府多部门之间的系统管理，是一个系统工程。从目前政府分工上看，初级农产品生产归农业部门主管，企业原料由质检部门把关，市场准入归口在工商部门，包括对生产、加工、储藏、销售、运输等多个环节的质量安全监管。这种多部门“齐抓共管”的管理方式，增加了对农产品质量安全监管的难度。当某些部门执法不力，或相关职能部门在联合执法时，和密切配合的程度及力度不足，将会导致在农产品的种植收获和收购、贮藏、运输环节监管中出现一些盲区。因此，急需明确责任，加强配合，严格管理，严防检测死点。

### 三、国外农产品安全管理体系建设的经验及其启示

#### (一) 国外农产品质量安全立法的实践及启示

欧盟于2002年实施的《通用食品法》对其保障食品安全的义务做出了底线要求,在此基础上,考虑到农产品的国际竞争力,欧盟进一步通过农产品质量管理体系提升农产品的质量价值以保持国际竞争。在此背景下,欧盟农民不仅有义务遵守卫生和安全相关的规定,同时也需要考虑有利于社会、环境发展的法定要求。《通用食品法》对“食品”的概念从物质角度做出了宽泛的定义:食品是指供人类食用或者根据合理预期用以食用的任何加工、半加工或未加工的物质或产品。该法规的范围明确适用于食品生产、加工和流通的所有环节,但需要指出的是,如果只是家用的初级加工产品或者用于家庭消费的食品制备、处理和贮藏则不适用该法规。该法规对“食品行业从业者”定义为有责任确保其所在的食物业务符合食品法要求的自然人或者法人,也就是说即便是初级生产环节的种植者和养殖户都应符合该法律所规定的要求。但作为一部法规形式的基本法,一方面,为了便于执行该法规中的基本原则和要求,需要欧盟层面的其他法规进一步细化该法规的规定,这主要包括针对食品从业者如何确保食品质量安全的卫生法规 and 对其执行情况进行检查的官方控制法规。另一方面,尽管法规相对于指令这一立法形式的意义在于作为一部欧盟层面的立法,其在成员国内具有直接适用的约束力,而指令作为立法框架,则需要成员国通过转化成为国内法。也就是说,通过《通用食品法》确立的基本原则和要求是各成员国都应予以执行的,因此,该法规的出台被视为欧盟食品监管呈现统一趋势的转折点。但需要指出的是,鉴于各成员国法律体系和行政体系的差异,官方控制即便也是通过法规的形式予以确立,但其只要求各国监督管理保持等同或等效性,而各成员国对如何开展监督管理仍需要根据自身的食品质量安全监督管理体系予以明确。在此背景下,下面仅从食品卫生法规

和官方控制法规等方面论述欧盟针对食用农产品质量安全的具体制度。

### 1. 欧盟食品卫生法规

作为欧盟食品安全监管改革的一个突出特点，食品质量安全保证工作的最大转变在于从依赖行政、刑事处罚的事后控制转变为通过危害分析和关键控制点原则、良好卫生规范这些质量（安全）控制体系依托食品从业者的内部自我规制来落实其保证食品质量安全的首要责任，并借助这些管理体系实现食品质量安全的风险预防和过程控制。相应地，《欧盟议会和欧盟理事会 2004 年 4 月 29 日第 852/2004/EC 号有关食品卫生的法规》（以下简称《第 852/2004/EC 号食品卫生法规》）的立法目的就在于规定食品从业者为防止危害并确保用于既定用途的食品适宜人类消费所应采取的必要措施和条件。对于这一目标，上述食品卫生法规不仅明确规定包括初级生产者在内的食品从业者都应当实施基于危害分析和关键控制点原则的程序，并采用良好卫生规范，而且还要求通过制定良好规范指南这一工具鼓励食品从业者符合这一卫生法规的规则。因此，对于从事农业生产的生产者而言，在食品安全保障义务方面，需要注意以下三个方面的内容。

首先，尽管原则上所有从事初级生产的食品从业者都应遵守《第 852/2004/EC 号食品卫生法规》的要求，但依旧有以下例外的操作可以免除上述义务要求：包括私人家庭消费的初级生产、私人家庭消费的食品制备、处理和储藏以及将少量初级产品直接供应给最终消费者或者直接向最终消费者供货的当地零售企业。对于例外规定，值得重点指出的是：当“初级产品”的销售可以免除上述义务时，前置条件的“少量”要求则需要各成员国在执行法规时根据地方的实际情形予以定量。以英国为例，其在对执行卫生法规的指南中指出，针对牛奶的“少量”是指每天最大的销售量为 14L，鸡蛋的“少量”是指每周不得超过 360 个。此外，尽管《第 852/2004/EC 号食品卫生法规》对于如何通过危害分析和关键控制点原则实施生产过程的动态控制做出了全面的要求，但如何确认这些危害和控制程序则是由食品生产者根据自身环节的性质和规模予以确认。

其次,就其他初级生产的食品从业人员而言,《第 852/2004/EC 号食品卫生法规》进一步通过附录的形式对初级生产及相关操作做出了一般性的卫生规定,要求其尽可能地确保其管辖范围内的初级产品免于污染,例如,通过控制措施确保空气、土壤、水、饲料、化肥、兽药产品、植保产品和除生物剂即废弃物的存储、处理和处置过程中的污染,而对于这些措施的落实情况都需要记录在案并将相关的信息提交给主管部门。在此基础上,对于从事动物源性食品生产的食品从业者,需要进一步符合《欧盟议会和欧盟理事会 2004 年 4 月 29 日第 853/2004/EC 号有关动物源性食品的具体卫生规定的规范》(下文简称《第 853/2004/EC 号动物源性食品卫生规范》)针对许可、标识、追溯的要求。

最后,对于食品从业者言,为了鼓励他们符合危害分析和关键控制点原则、良好卫生规范这些保障卫生的强制性要求,各成员国可以编制、发放相应的指南,便于各阶段食品从业者的守法行为,但该指南的内容应与上述卫生法规的要求相一致并考虑国际食品法典的相关标准,此外,其制定也应符合为利益受到重大影响的利益相关者提供参与编制的程序要求。就内容而言,其主要目的在于帮助食品从业者理解如何才能符合卫生法规对他们的食品操作所提出的要求。在形式上,成员国可以制定综合的指南,也可以针对一些具体的食品部门制定具体的指南。此外,欧盟对于一些达成一致要求的内容也可以在欧盟层面制定指南。

## 2. 欧盟官方控制法规

欧盟确保农产品质量安全官方控制的目的在于监督和核查食品从业者是否在生产、加工和销售等环节均遵循上述食品卫生法规等食品法律的规定,这主要包括了《欧盟议会和欧盟理事会 2004 年 4 月 29 日第 882/2004/EC 号关于执行官方控制以确保落实饲料和食品法以及动物健康和动物福利规则的法规》(以下简称《第 882/2004/EC 号官方控制》和《第 854/2004/EC 号动物源性产品官方控制法规》)。欧盟作为一个超国家组织,尽管改革后的食品安全监管使其在立法方面具有了一定的权限,但就这些法律执行的权力而言,依旧属于成员国,由于欧盟各国

政治和法律体系的差异，成员国的官方控制体系也很不相同。因此，各成员国应一方面通过检测、检查等方式核查食品从业者的守法情况，而对以不同的制度或措施开展的官方控制需要保障执法的等效性，即使各成员国制度或措施不同但依旧能够满足同样的目标。另一方面则需要确立行政或是刑事处罚符合惩罚有效、适宜且有力的原则。对此，需要通过欧盟将对各成员国的官方控制进行审计与核查，因此，欧盟食品安全的官方控制形成了国家执行和欧盟审计这一多层次特点。在这样的背景下，欧盟对于确保农产品质量安全的官方控制需要注意以下三个方面的内容。第一，综合来说，就立法改革后的官方控制而言，上述内容已经提及，食品从业者首要责任的确认和卫生法规对于危害分析和关键控制点体系原则的要求已经转变了欧盟保证食品安全的方式，即从食品从业者的自我规制开始实现预防食品安全问题的发生，相应地，传统的通过控制—命令方式开展的官方控制也需要做出转变，进而确保食品从业者在灵活管理自身食品操作安全的同时符合相关法律的要求。而针对这一变化的官方控制在于审计这一方式，即通过独立的检查，确定食品从业者的活动和相关结果是符合计划安排的，以及这些安排是否得到有效实施并适用于实现目标，即食品从业者根据自身操作性质和规定而制定的内部管理体系实施计划及其实施情况。此外，对于确认各成员国官方控制的等效性，则进一步由欧盟根据《第 882/2004/EC 号官方控制》开展审计，确认国家计划的执行情况，而对其做出的评估和意见，成员国需要加以修正。第二，就针对动物源性食品的官方控制而言，《第 854/2004/EC 号动物源性产品官方控制法规》进一步明确了主管部门从危害分析和关键控制点的程序、良好卫生规范的程序方面确立了一般审计的具体内容，如食品供应链的信息检查、有害微生物的防治等，还针对鲜肉、生奶和奶制品等若干产品确立了特定审计任务。对于审计的频率而言，欧盟也是采取了风险等级制度，即根据工艺的类型、产量、从业者的合规情况确定审计的性质和强度。值得指出的是，作为针对动物源性食品的官方控制的具体规定，《第 854/2004/EC 号动物源性产品官方控制法规》制定的依据依旧是传统的兽医检查规则，即通过大

量的实验室检测保障该类食品的安全性，但这一做法不仅成本高，且侧重于与人类健康密切相关的健康风险。而从卫生法规到《第 882/2004/EC 号官方控制》，其制定的理念都是在于突出食品从业者保证食品安全的首要责任并采用危害分析和关键点控制原则、良好卫生规范这些管理体系实施自我规制。因此，控制机构、控制方式都需要加强培训，及时转变监管理念和监管方法。第三，欧盟官方控制改革的特点之一就在于突出私人的食品安全控制，对此，最为直接的方式就是通过危害分析和关键控制点体系原则等管理体系的自我控制要求食品从业者履行保证食品安全的首要责任。可以说，在官方控制的监督和检查下，这一强制性的自我规制有利于构建以预防为主、实现过程控制的现代食品安全管理体系。此外，欧盟兴起的私人食品安全控制还指由食品从业者通过自行倡导的私人食品标准和第三方认证方式实施的“标准—认证—认可”三位一体的私人规制模式，其中，官方的角色可以通过对认证机构的认可，确保其公信力，但相较于对于食品安全的保证，该体系的主要作用在于迎合消费者的差异化需求，提供高安全、更优质的食品。就农产品而言，良好农业规范这一私人标准的发展就是由欧盟零售商倡导的，在农业初级生产中除了预防和控制危害，也要关注环境保护、动物福利乃至从业人员的安全和健康。

### 3. 欧盟农业发展和农产品质量提升政策

尽管由于规制目的的差异，针对农产品共同市场组织相关的官方控制并不适用于上述的官方控制法规，而是根据《理事会 2007 年 10 月 22 日第 1234/2007 号有关确立农产品市场共同组织和针对一些农产品的具体规定的法规》（以下简称《第 1234/2007 号农产品市场共同组织法规》）。作为共同农业政策的支柱之一，建立针对某一类农产品的共同市场有助于确保农产品的产量和提升农产品的质量，进而实现欧盟共同农业政策中有关确保农产品市场稳定、保障农业从业者体面生活水准的目标。作为一个重要的手段，市场标准首要关注的是农产品的产品识别标准。以水果蔬菜为例，欧盟一是规定了水果蔬菜的通用市场标准，包括对其安全、公平贸易的要求；二是针对一些具有特定价值的水果蔬菜

规定了特别市场标准，但遵守通用市场标准仍是这些水果蔬菜获得入市资格的前提；三是鉴于一些水果或者操作的特殊性给予上述的例外处理，例如，由生产者直接运送给消费者供其个人使用的水果蔬菜可以免于市场标准的要求。针对市场标准的执行，主要由主管部门根据风险分析的方式开展官方控制。值得一提的是，水果蔬菜共同市场的构建中是最早执行“生产者组织（Producer Organization）”这一制度的，其目的在于通过生产者组织这一法人组织将分散的农户组织起来，进而协助这类农产品的流通和销售。注重安全更注重质量可以说是欧盟共同农业政策转型后的亮点和特点，但一直以来，保证农产品质量的规制方式都比较碎片化，均采用不同的手段或者针对不同的对象，为此，通过整合这些提升农产品质量的规制手段，有助于通过体系化的制度设计告知消费者其所购买农产品的产品特征和农业特征，前者是指产品本身所具有的特征，如大小、外观、口味等理化和生物性等感官性状，后者是指农业生产过程中的生产方式、养殖方式、加工工艺、农业和生产产地等内容。在这个方面，从粮食安全到食品（食用农产品）质量，欧盟共同农业政策在发展的摸索中经历了“质变”的转型，其表现形式是在 20 世纪初以来，欧盟的农产品质量政策大致经历了由依托不同的产品，建立共同市场组织和市场标准，到建立欧洲农产品质量体系。因此，就农产品的入市而言，一方面需要符合针对安全的卫生规范，另一方面也有基于共同市场需求的质量要求。作为市场准入，农产品的底线要求包括官方执行的卫生标准和针对产品标准的市场标准，在此基础上，欧盟通过差异化的方式提升农产品的质量，这既可以是官方确定针对原产地、传统工艺的官方质量标志，也可以是私人确立的标准。值得一提的是，基于粮食安全、食品质量和食品安全之间的关联性，欧盟于 2003 年提出了“跨界守法”的机制。相应地，农户一方面要符合关于公共、动植物健康以及动物福利的国家管理规定，另一方面也要符合良好农业和环境条件。违反上述要求的严重程度直接与他们领取欧盟农业补助的额度相关，而后者就是惩罚违法行为的手段。因此，欧盟共同农业政策在从数量到质量的转型中，也将食品安全的相关要求纳入质量保障体系。

#### 4. 欧盟实践对中国农产品质量安全立法的启示

欧盟针对农产品安全 and 质量实施分类管理,这一管理模式所呈现的是欧盟通过食品安全保证提升消费者信心、通过农产品质量提高农业从业者收入的双规特征,并进一步通过跨界守法机制将农产品的安全保证、产地环境的保护和农产品的质量提升进行有机整合。上述欧盟经验对中国农产品质量安全的立法有以下四个方面的启示。

##### (1) 落实保证农产品安全的主体责任

中国在重塑食品安全监督管理的过程中通过《食品安全法》确立食品生产经营者保证其生产经营食品安全性的首要责任。农产品安全的监督管理虽不属于《食品安全法》的调整范围,但鉴于农业从业者农产品生产方面所具有的专业和信息优势,其无疑也是保证农产品安全的首要责任人。因此,将现代化的安全管理体系延伸至农业初级生产环节,同样注重过程控制,包括通过关键点、控制措施、纠偏机制、信息记录等方式将各类农业投入品的安全使用纳入体系化的过程管理中。由于这些现代化的管理体系将记录生产过程中的危害防控情况作为主要内容,因此,官方的监督管理方式也需要做出转变进而突出对书面记录的审计。就农产品安全监督管理的现代化和与《食品安全法》衔接来说,“预防为主”这一监督管理原则在食用农产品安全立法中的体现同样就是确认农业生产者的主体责任及其保证食品安全的义务,在此基础上,针对个人、合作社、单位这些不同的生产主体的差异性,应把握官方监督管理的灵活性。

##### (2) 对中小型农业从业者实施灵活监管

欧盟在原则性规定的前提下依旧通过例外规则赋予监管的灵活性,如针对小型食品从业者的主体责任而言,欧盟成员国的官方控制可以通过明确“少量”的定义免除有关获得场地许可和实施管理体系的义务。相比而言,中国农业生产中存在大量的小农作业,目前对农产品的销售并未设置许可要求,但实践中,农产品生产的组织化、网络化突破了本地农产品销售量小、直接供应的特征,因此,有关农产品管理的制度设计也需要具备一定的灵活性和针对性,从规模、产值、货值等方面实施

农业生产的分类管理。此外，法律、法规认识的缺乏也是基层执法和农户守法的困境所在，我们可以在法律、法规的基础上对守法和执法的细节进行指导，提高农业从业者对于法律、法规的认识和基层执法人员的执法水平。

### （3）构建农产品市场准入的多重标准

对于农产品，欧盟转变依靠检测终产品的事后管理方式，将安全保障的重点放在了良好卫生规范和危害分析和关键控制点体系这些预防性的管理体系上。相反，为了推动国内统一市场的发展和获得国际市场竞争的比较优势，欧盟针对农产品推广的与质量相关的市场标准以及质量认证项目，不仅包括官方推出的市场标准和官方质量标志，也包括私人兴起的食品标准和认证。在公私规制的合作中，欧盟针对食品安全的标准有着泛化食品安全概念的趋向，即将与环境保护、动物健康福利等内容融入食品安全的保障中。而在中国，作为食品安全源头的农业发展一直处于弱势产业的地位，其表现为农民是弱势的市场主体，农产品缺乏市场竞争力。对此，应该在将安全作为市场准入的基础上，通过针对质量的市场标准为农产品赢得比较优势并以差异化开拓市场，我国多样性的农业和传承悠久的农业文化都为这些市场的开发提供了物质的和非物质的基础。事实上，安全和质量作为信任属性需要官方规范的信息呈现方式来构建生产者和消费者之间的信任，这包括以标准、标识和认证诸多方式呈现的信息。政府应充分利用信息工具，以安全为底线要求，以质量为差异化工具，构建涵盖安全和质量内容的标准体系和标识制度。

### （4）协同发展农民收入和农业环境

尽管保障农民的收入和保护自然环境这些目标有各自规制的政策和法律，但对于农产品的安全保证来说，前者有利于减少农民在农产品供给中由于经济利益导向的危害农产品安全的行为，后者则有利于提高农产品的产地环境，进而在源头上保障农产品的安全和农业资源的丰富性。当上述的政策和法律和保证农产品安全的政策和法律从制定到执行都自成体系时，有必要就安全的关联性构建一定的跨界保证体系，这最为直接的体现就是在农产品安全的立法中考虑产地安全，尤其是环境保