

王志春,尤志中,肖立猛,等.农产品、食品安全监管体制存在的问题与发展对策[J].江苏农业科学,2014,42(10):480-483.

农产品、食品安全监管体制存在的问题与发展对策

王志春¹,尤志中²,肖立猛²,陈秀婷²,肖龙海³,李庆生⁴

(1.江苏沿海地区农业科学研究所新洋试验站,江苏盐城 224049; 2.江苏省农垦农业发展有限公司黄海分公司,江苏响水 224634; 3.江苏省建湖县庆丰镇水产技术推广服务站,江苏建湖 224721; 4.江苏省联合职业技术学院盐城生物工程分院,江苏盐城 224002)

摘要:分析了原食品安全监管体制实施过程中存在的监管职责交叉和监管空白并存,责任难以完全落实,资源分散难以形成合力,整体行政效能不高等若干问题,研究新农产品、食品安全监管体制,提出建立农产品、食品安全的法规和标准体系,加强食品监管体制外的前置监管,进一步明确农产品、食品生产过程的监管及落实农产品、食品质量安全市场准入制度等解决相关问题的对策。

关键词:农产品;食品;监管体制;问题;对策

中图分类号: TS207.7;TS201.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2014)10-0480-04

“民以食为天”,食品都是农产品或是农产品的加工产品,可以说没有不是来源于农产品的食品。农产品质量安全是食品安全的基础。农产品、食品安全是全民生存和发展的基础。党中央、国务院高度重视,人民群众密切关注。我国农产品、食品安全水平稳步提高,形势总体稳定趋好;但与国际、国内市场需求仍有很大的差距,重大食品安全事故仍时有发生。按照党的十八届二中全会和第十二届全国人民代表大会第一次会议审议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》精神,《国务院关于机构设置的通知》(国发〔2013〕14号),设立国家食品药品监督管理总局,对食品药品实行统一监督管理。食品安全新的监管体制正在完善过程之中,本研究对食品安全监管体制存在的问题和发展对策进行分析,以期促进新监管体制的完善与提高。

1 原食品安全监管体制存在的问题

由于食品安全涉及食品生产、加工、流通和消费等诸多环节,任何一家监管部门都难以单独承担安全监管的重大责任。在“一个部门管不了”的情况下,原食品安全监管体制被迫选择了多家部门分段监管的思路。原农产品、食品安全监管体制经过近10年运作,存在以下问题:

1.1 初级生产,监管缺失

原农产品、食品安全监管体制虽然考虑到“从土地到餐桌”全程控制,由农业部门负责初级农产品生产环节的监管;但实际上监管主要停留在制定标准、操作规程环节,缺少对“从土地到产品”各环节实质上的监管,特别缺少对初级农产品的“污染源”进行有效监管,基地环境质量和农业生产资料。

1.1.1 基地环境缺少监管 环境是生产质量安全农产品及食品的基础条件。国家标准、农业部标准都有相关质量安全

农产品生产基地的环境要求和环境认证程序。质量安全农产品生产基地对周边环境有原则性要求,生产基地应选择在不污染和生态条件良好的地区,应远离工矿区 and 公路铁路干线,避开工业和城市污染源的影响,同时生产基地应具有可持续的生产能力。但部分政府机构却在生产基地附近规划工业开发区,甚至兴建污染严重的化工企业。承担产地环境检测的机构,对产地大气、土壤、水源等取样检测,再根据相关环境因素数据指标和检测结果,出具产地环境检测报告。但是否认真执行标准,是否严格执行检测程序,就缺少监管。如:有些环境检测机构不按规定到实地考察、取样,让申请单位送样;申请单位环境质量达不到标准,就到环境质量能达到标准的地方取样,甚至干脆用商品纯净水冒充水样。生产过程中更没有对产地环境保护和改善的监管措施。

1.1.2 生产资料没有监管 农业生产资料是生产质量安全农产品的重要因素,农产品、食品中有毒有害物质主要来自化学肥料、化学农药、兽药、饲料、饵料、饲料添加剂、食品添加剂和本不该在农产品、饲料、食品中使用的化学合成物质。但对农业生产资料的生产、销售,对某些不该在农产品、饲料、食品中使用的化学合成物质生产、销售却没有监管;根本没有考虑从有毒有害物质源头控制。部分高毒、高残留农药依然生产,部分明令禁止生产使用的化学农药依然有“地下工厂”秘密生产、销售、使用。某些有毒有害物质能以冠冕堂皇的名称投入生产、销售,并添加到饲料或食品中;某些不该在农产品、食品生产过程中使用的化学合成物质(添加剂、加工材料),能不受控制进入农业和食品加工领域。如:瘦肉精(盐酸克伦特罗)、蛋白精(三聚氰胺)都以诱人的名称生产,并添加到饲料中;更有甚者为了掩盖牛奶掺水,三聚氰胺加入牛奶,以致发生震惊全国的“三鹿奶粉”事件。又如硫磺、工业双氧水、吊白块(甲醛次硫酸氢钠)、甲醛、酸性橙、胭脂红、苏丹红、亚硝酸钠等有毒有害的化学物质,都进入了农业和食品加工业,导致食品安全事件的发生。

1.1.3 生产过程难以监管 因为未严格实施农产品质量安全市场准入制度,有毒有害物质超标的农产品还都卖得出去,千家万户个体农户无视一切农产品、食品质量安全标准和操作规程,生产中仍然我行我素。面对一盘散沙的分散的小规

收稿日期:2014-06-24

基金项目:江苏省盐城市农业科技创新专项引导资金(编号:YK2012029)。

作者简介:王志春(1972—),男,江苏盐城人,副研究员,主要从事资源环境研究。E-mail:wzczyzh@126.com。

模生产,在生产过程中难以监管操作规程的生产和生产资料的使用。这个问题虽不如很多食品安全事故那样轰动,但却是农产品、食品安全最根本、最严峻的问题,也是我国农产品、食品质量安全水平低于国际水平的根源。

1.2 多个部门,分段监管

分段监管的体制虽然明确相关部门各司其职,避免“一个部门管不了”的现象,但也出现了监管部门之间既存在着监管重复,也存在着监管盲区。

1.2.1 分工盲区,疏漏监管

在“田间到餐桌”的各个农产品、食品生产、经营环节,似乎都有农业、质检、工商、卫生等部门监管,实际上从初级农产品生产到食品销售的过程中还存在不少监管的盲区,疏漏了必须环节。如“三鹿事件”中,三聚氰胺的源头——奶源收购站就不属于上述任何部门的监管范围。

1.2.2 重复监管,相互推诿

消费者投诉产品质量问题,质监部门、工商部门、食品药品监管部门都有管理职能,但部门之间要么缺乏信息互通,要么相互推诿^[1]。

1.2.3 流于形式,放弃监管

很多环节的监管流于形式,放弃监管。如工商部门负责食品流通环节的监管,绝大多数大型农贸市场都设置了农产品安全检测点,并配置了相关检测人员和简易的速测仪器设备;但这些农产品安全检测点大多数是流于形式,平时根本不对农贸市场的上市农产品进行检测,上面来检查或搞什么活动就把仪器设备搬出来亮相,如此而已,根本放弃监管。

1.3 标准混乱,无法监管

标准是衡量和控制食品安全性的工具,标准也是推动国际公平贸易、维护国家利益不可缺少的技术支撑。由于我国标准的制定工作缺乏有效统一机制,有关食品安全标准出自多个部门,标准之间矛盾问题尤显突出^[1]。

1.3.1 标准混乱,无所适从

我国与农产品、食品安全相关的标准由国家标准、行业标准、地方标准、企业标准4级构成。我国食品国家标准又分为食品质量标准和食品卫生标准,分别由质量技术监督局和卫生部负责制定;行业标准则分别由农业部及各行业部门负责制定,具体监管事务又分别由质量技术监督局、卫生部、农业部、出入境检验检疫局负责,结果是监管机构各自为政,甚至互不承认,失去了标准的权威性和统一性^[1-2]。如有关质量安全农产品生产基地环境质量要求标准,有国家标准、行业标准;有无公害农产品标准、绿色食品标准、有机产品标准;无公害农产品行业标准中还有根据生物种类制定的分类标准和物种的标准……关于环境质量要求的标准有几十个,生产企业究竟执行什么标准?监管部门根据什么标准执法?无所适从。

1.3.2 指标不一,无法监管

多个同类标准之间,有的存在大同小异,也有指标不一。标准大同小异对执行和监管尚无影响;标准指标不一,就会产生矛盾,无法监管。如2004年11月发生的巨能钙事件,农业部检验结果是双氧水含量严重超标,卫生部的检验结果是双氧水含量符合卫生标准。又如茶叶中的氰戊菊酯,农业部早已禁用,但2005年10月1日实施的国家标准GB 2763—2005《茶叶中氰戊菊酯的限量使用标准》居然是2 mg/kg^[1]。面对指标不一的标准,如何进行监管?

1.3.3 有标不依,监管不实

国家强制性标准是在一定范围内通过法律、行政法规等强制性手段加以实施的标准。强制性标准一经颁布,必须贯彻执行。否则对造成恶劣后果和重大损失的单位和个人,无法受到经济制裁或承担法律责任。

1.3.4 标准制定,水平偏低

我国部分食品安全方面的标准已同国际食品法典委员会(CAC)和国际标准化组织(ISO)所颁布的食品标准体系接轨;但总体上我国现有的食品标准水平明显偏低,如污染物限量、农药残留限量、铅的限量、食品添加剂限量等就超出国际安全标准。国外规定标准3~5年就要重新修订,我国1995年以前制定的标准中,未修订的占50%以上。我国食品标准与国际接轨的程度很低,采用国际标准的还不到50%。而早在20世纪80年代初,英、法、德等国采用的国际标准已达80%,日本超过90%^[1,3]。

1.4 执法不严,放松监管

食品安全监管中,存在有法不依、执法不严、违法不究的问题不容回避。有不少食品安全事故就是由于失职、渎职、徇私舞弊和地方保护主义等原因造成,这是我国食品安全监管、执法中的一个顽症^[1]。

农产品、食品监管职责交叉和监管空白并存,责任难以完全落实,资源分散难以形成合力,整体行政效能不高。以致我国质量安全农产品总量还不多,市场尚未完善;部分达不到无公害农产品、绿色食品标准的产品,获得了无公害农产品、绿色食品标签、标志;部分认证、管理机构监管和打假力度不够;消费者对市场上挂牌的无公害农产品、绿色食品真假难辨,信任度不高;食品安全事故屡屡发生。

2 新食品监管体制的完善与发展对策

《国务院机构改革和职能转变方案》决定组建国家食品药品监督管理总局,并明确国家食品药品监督管理总局对食品药品实行统一监督管理。国务院办公厅国办发〔2013〕24号文件,颁发了《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》,组建食品安全监管核心机构明确细化了职责,标志新食品监管体制已经建立。对照原监管体制存在的问题,新监管体制仍需进一步完善^[4],针对相关问题新监管体制应有相应的对策。

2.1 建立农产品、食品安全的法规和标准体系

2.1.1 法律法规

以《食品安全法》为基本法,对现有杂乱冲突的法律法规进行认真的梳理、整合、修改、废止、补充。整合现有的《产品质量法》《动物防疫法》等,突出重点、填补空白、理顺矛盾,系统整理修订我国与食品安全有关的法律、行政法规、部门规章及地方立法,逐步形成科学、完整,既有综合性法律,又有配套性具体规范的安全法律网络^[1]。特别要修订刑法,加大对造成食品安全事故的不法之徒的惩治力度,通过法制让食品药品安全第一责任人——农产品、食品的生产经营者自觉严格执行相关法律和标准。

2.2 质量标准

质量标准包括生产基地环境质量、生产资料质量和产品质量的标准。生产基地环境质量和生产资料质量是产品质量的基础条件,没有符合标准的生产基地环境质量和生产资料质量就不可能有符合标准的质量安全农产品。

2.2.1 统一制定农产品、食品生产环境要求强制性国家标准

整合农产品生产和食品加工环境质量标准,统一制定农产品、食品生产环境要求强制性国家标准。根据目前我国质量安全农产品发展情况,标准中应根据无公害农产品、绿色食品、有机产品不同要求,对有毒有害物质制定科学合理的限量指标,有机产品、AA级绿色食品的限量指标应与国际标准接轨。废止其他有关农产品、食品生产基地环境要求的一切标准

2.2.2 统一制定农产品、食品生产化学品使用强制性国家标准 整合农产品生产和食品加工相关的生产资料使用准则,统一制定农产品、食品生产化学品使用强制性国家标准。包括种植业中化学肥料、化学农药和生长调节剂使用准则,养殖业中饲料、饵料、饲料添加剂、兽药、渔药和生长调节剂使用准则;养殖业中培养基配方药品使用准则;食品加工业中食品添加剂、生产过程中的助剂使用准则。在强制性标准中要明确规定可以使用的品种、剂量,不可使用的品种;如要使用准则中未列出的化学药品,必须报请食品安全标准制定部门审批,经过试验论证、批准后方可使用。废止其他种类生产资料使用准则。让食品安全第一责任人首先知道,在生产过程中哪些生产资料可用、用多少,哪些不可用,没有列出的化学产品不经过审批不得随便使用。给监管部门明确的监管目标。

2.2.3 统一制定农产品、食品安全标准 卫生部门整合现有各类农产品、食品标准,按类别统一制定农产品、食品安全国家强制性标准。标准中应根据无公害农产品、绿色食品、有机产品不同要求,对农药残留、有毒有害物质含量制定科学合理的限量指标,有机产品和AA级绿色食品的限量指标应与国际标准接轨。行业标准、地方标准、企业标准只能引用相关农产品、食品的产品安全强制性国家标准,不得另定低于国家标准的食品安全限量指标。

执行好上述3类质量标准,也就能从开始到结束的关键点对农产品、食品质量安全进行有效全面监管。

2.3 生产标准

生产标准包括技术标准、生产管理标准、操作规程、生产规范等等,一般由相关行业或地方作为推荐性标准制定,企业作为执行标准制定。必须明确涉及国家强制性标准规定的内容,相关指标必须不低于国家强制性标准的指标。

2.3.1 分类别、分地区制定生产技术、生产管理推荐性行业标准的国家标准 农业生产地区性差异较大,包括环境差异、生物种类、使用品种、生产习惯等等。为了规范各类型、各地的质量安全农产品生产,农业部和各级农业部门要制定适应当地生产需要的生产技术和生产管理推荐性行业标准和地方标准,用以指导、规范当地质量安全农产品生产,也为农业部门监管质量安全农产品生产提供依据。

2.3.2 企业根据生产需要制定具体产品的执行标准 根据生产需要,在产品还没有可参照执行的国家标准、行业标准、地方标准的情况下,生产企业可以引用强制性国家标准,参照推荐性行业标准、地方标准制定企业标准,与农产品、食品安全相关的限量指标,不得低于强制性国家标准,以供规范生产技术和生产管理,确保农产品、食品质量安全。

2.4 其他标准

食品安全标准化技术委员会应统一规划系统整合,配套制订与农产品、食品安全相关的贮藏运输技术、市场管理技术

标准,完善食品质量安全市场准入制度;配套制订生产基地环境管理,农业和食品加工业生产资料管理,农产品、食品生产管理、贮藏运输管理、市场管理等一系列管理标准,使食品安全监管工作标准化。

3 加强农产品、食品监管体制外的前置监管

3.1 明确对农产品、食品生产基地环境的监管

3.1.1 明确环境监管部门及其责任 农产品、食品生产基地环境是农产品、食品安全的基础,是农产品、食品生产的前置条件,现处于食品监管体制之外。一般环境监管是环保部门的责任,所有环境检测工作一直都由环保实施,收费、检测、出具检测报告,作为生产环境认证的根据,但对食品安全却不承担任何责任。应把对环境的监管纳入食品安全管理体制,进一步明确环保部门责任。建议建立食用农产品生产许可制度,确保生产基地环境质量符合相关质量安全农产品、食品生产基地环境质量要求,否则就不能投入质量安全农产品和食品生产。根据土壤、水有毒有害物质和农药残留情况,空气质量情况,制定农业生产种类布局和加工企业布局。有毒有害物质和农药残留超标的区域禁止生产食用农产品。根据土壤、水、空气质量状况,公布可申报无公害农产品、绿色食品、有机产品生产基地的区域范围,制定质量安全农产品生产基地的发展规划。对质量可以恢复的土地,制定计划,落实措施,实现环境质量好转;承担实时监控责任,防止环境污染和质量退化。

3.1.2 明确环境监管责任制和追溯制度 制定质量安全农产品、食品生产基地环境监管责任制,根据相关环境检测规程、环境监管规程和农产品、食品生产环境要求强制性国家标准,履行对生产环境监管的职责。制订环境质量安全事故责任追溯制度,同时追溯生产经营者和相关监管人员的行政责任或法律责任^[5-6]。

3.2 明确对农业生产资料的监管

3.2.1 明确农业生产资料生产企业和市场的监管责任 生产资料生产和市场原本由工商部门监管,但农业和食品加工业生产资料监管内容有特殊性和重要性,必须根据农业和食品加工业生产资料监管的特殊性,进一步明确工商部门或食品药品监管部门对农业和食品加工业生产资料监管的责任。对农业和食品行业生产资料生产企业的审批和生产监管,生产的品种、产品的质量必须执行农产品、食品生产化学品使用强制性国家标准,不得生产标准以外的产品;负责对农业和食品行业生产资料市场的监管,整顿、建立农业和食品行业生产资料专业市场,只能经营强制性国家标准准许使用的、质量符合标准的农产品、食品生产资料,非农产品、食品生产资料不得进入农业和食品行业生产资料专业市场。同时明确农业部门和食品监管部门对农产品、食品生产企业的监管责任,不得从非农业和食品行业生产资料专业市场购买生产资料。

3.2.2 明确农业生产资料监管责任制和追溯制度 制定农产品、食品生产资料监管责任制,根据相关生产企业和市场监管规程,农产品、食品生产监管规程,工商部门、农业部门、食品监管部门明确监管职责,强化监管合作,分别履行对农产品、食品生产资料生产、市场环节,以及农产品、食品生产环节的监管职责,实现“无缝隙对接”。制定农产品、食品生产资

料质量安全事故责任追溯制度,同时追溯生产经营者和相关监管人员的行政责任或法律责任。

4 明确农产品、食品生产过程的监管

在建立生产经营者成为食品安全第一责任人有效机制的基础上,进一步明确农产品生产过程以及食品加工过程和贮运过程的监管措施,把从原料到产品上市前的监管落到实处。

4.1 明确农产品生产过程的监管 新食品安全监管体制中,已明确监管农产品生产过程、贮藏运输和“农业投入品质量及使用”是农业部门的职责;但还需要明确从食用农产品基地建设、农业投入品使用、生产过程管理、贮藏运输管理等从“土地”到“市场(加工厂)前”各个环节的责任,进一步明确与环保、工商、食品监督部门的“无缝隙对接”实施方案,特别注重食用农产品走向市场、加工厂之前的产品质量监测,不符合相关质量安全标准的食用农产品不得离开农业生产领域进入食用农产品市场或加工企业。

4.2 明确食品加工过程的监管

新食品安全监管体制中,已明确监管食品加工和食用农产品、食品市场是食品监督部门的职责;但还需要进一步明确“建立让生产经营者成为食品药品安全第一责任人的有效机制”,从生产原料质量控制、食品添加剂使用、加工工艺控制、生产管理控制、贮藏运输管理等各个环节的监管方案,而不是流于形式。特别注重原料、食品添加剂和最终产品的质量监测,不符合相关质量安全标准的食品不得出厂,确保食品安全市场准入制度健康实施。制定农产品、食品安全事故责任追溯制度,同时追溯生产经营者和相关监管人员的行政责任或法律责任。

4.3 明确农产品、食品贮运过程监管

贮藏、运输属于流通领域,但生产企业和营销企业都涉及贮藏和运输。贮藏是时间运动中的运输,运输是空间运动中的贮藏;贮藏和运输过程中都可能发生产品变质或“二次污染”,使符合质量安全标准的产品变成不合格产品。这是食品安全监管体制尚未明确监管责任的领域。应该从对进入流通领域的产品质量监管和对贮藏和运输技术规程、管理规程监管2个方面明确监管职责,建立真正的“绿色通道”。

4.3.1 建立流通领域质量安全检测制度 制定食品质量安全流通制度,食用农产品、食品调运之前必须进行质量安全检测,符合相关强制性标准指标的,才能起运;运输过程中必须持有有效检测单位出具的近期质量安全检验合格证书。确保进入流通领域的农产品、食品安全质量,为食品质量安全市场准入制度建立一道保障线,也是建立名副其实的“绿色通道”的必要措施,同时也是控制不合格产品运输,节约能源、减轻城市污染的重要举措。

4.3.2 建立对运输行业运输技术和管理的监管体系 明确对运输行业进行农产品、食品质量安全监管的职责。在建立好农产品、食品运输技术标准和管理标准的前提下,建立食品安全运输管理体系,提高技术装备、装卸质量水平,确保运输过程中产品不变质,不受到“二次污染”。

4.3.3 强化生产和营销企业贮藏技术和管理的监管 食品

监督部门应根据相关的贮藏技术标准、贮藏管理标准,强化对生产和营销企业仓储设备、贮藏技术和贮藏管理的监管。制定农产品、食品运输、贮藏质量安全事故责任追溯制度,同时追溯生产经营者和相关监管人员的行政责任或法律责任。

5 落实农产品、食品质量安全市场准入制度

2003年中国开始实施食品质量安全市场准入制度,为保证食品的质量安全,具备规定条件的生产者才允许进行生产经营活动、具备规定条件的食品才允许生产销售的监督制度。这是食品监督部门最基本、最主要的职责。

5.1 强化食品质量安全市场准入制度

5.1.1 严格执行生产许可证制度 把执行生产许可证制度落到实处,对食品企业的立项、环境条件、安全状况、生产条件、技术条件、产品检验条件进行实质性审查,增加对食品企业投资者和管理者强制性的培训和不流于形式的考核,强化企业经营者的质量安全意识、管理水平和社会责任,为建立生产经营者为食品药品安全第一责任人的有效机制奠定基础。

5.1.2 严格执行食品实施强制检验制度 严格实施食品生产企业强制检验制度,真正落实对于不具备自检条件的生产企业强令实行委托检验,真正实现未经检验或经检验不合格的食品不准出厂销售。食品监督部门要进行实质性监管,实行定期、不定期结合,对食品生产企业的产品进行抽样检验,从源头上禁止不合格食品进入市场,是食品安全保障线的首要防线。

5.2 加大食品生产经营者的违法责任后果及违法成本

鉴于中国目前食品市场状况,必须加大食品生产经营者违法责任后果,综合运用行政处罚、民事赔偿、刑事处罚,对不执行食品安全法规、标准的食品生产经营者以经济、能力、商誉乃至刑律的处罚,增加食品生产经营者的违法成本,使他们在巨大经济、法律、社会成本的压力下克制违法、违规的行为。

食品安全监管是一项复杂的系统工程,它需要制订完善的食品安全法规、标准软件体系;构建完善的食品安全执法、监管体制;还要有科学检测手段和检测标准,建立、完善食品风险分级别评估制度、食品安全责任追溯制度。

参考文献:

- [1] 马淑芳. 安全监管体制的法律反思与构建[J]. 甘肃社会科学, 2009(6): 187-190.
- [2] 李庆生. 农产品质量安全实施技术[M]. 北京: 中国农业出版社, 2008.
- [3] 李庆生. 从农药残留看, 中国大米质量安全吗? [EB/OL]. (2009-06-15) [2014-03-20]. http://blog.sina.com.cn/s/blog_574b057b0100e4z3.html.
- [4] 李倩, 张圣忠, 王芳. 基于博弈分析的食品安全风险监管策略研究[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(9): 268-270.
- [5] 白红武, 孙传恒, 丁维荣, 等. 农产品溯源系统研究进展[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(4): 1-4.
- [6] 程涛, 毛林, 毛焯. 农产品质量安全追溯智能终端系统的构建与实现[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(6): 273-275, 282.