

傅进,殷志扬. 农业监管部门视角下农产品质量安全的现状、问题和对策[J]. 江苏农业科学, 2015, 43(4): 432-434.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.04.149

农业监管部门视角下农产品质量安全的现状、问题和对策

傅进¹, 殷志扬^{1,2}

(1. 苏州农业职业技术学院经济管理学院/苏州农村改革与发展研究院, 江苏苏州 215008;

2. 南京农业大学经济管理学院, 江苏南京 210095)

摘要:以负责监管农产品生产源头的农业部门的视角为切入点, 首先分析了农产品质量监管部门的安全监管难题: 农产品质量监管部门的监管对象存在法律上的盲区, 农产品在田间和进入市场后都有人监管, 但在收储运环节是监管盲点。其次分析了农产品质量安全监管难背后的原因, 即监管对象的复杂性和监管手段单一性; 光靠“堵”是不够的, 更需要“疏通”。最后, 提出了解决农产品质量安全监管难的对策: 要明确监管客体的责任, 倒逼上游的农产品生产可追溯体系的建立; 监管手段多元化, 强化食品企业安全生产影响上游安全农产品的提供; 完善农产品安全监管的保障措施, 构建全社会共同治理的新格局。

关键词:农产品质量安全; 监管客体; 监管手段; 保障措施; 可追溯体系

中图分类号: F323 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2015)04-0432-03

随着人们生活水平逐年提高, 食品的质量安全问题越来越成为消费者关注的重点。农产品作为食品的重要组成部分, 同样也是食品原料的主要来源, 而目前频频发生的食品安全事故也大多来源于食品供应链的前端——农产品的生产与流通环节, 例如三鹿奶粉的“三聚氰胺”事件和双汇的“瘦肉精”事件。因此, 可以说食品质量安全问题在很大程度上表现为农产品质量安全问题。为了保障消费者的福利, 也为了稳定相关农业产业的发展, 政府不得不采取很多相应的治理措施。一方面, 为了建立健全我国食品安全的法制环境, 我国 2004 年出台了《国务院关于加强食品安全工作的决定》(国发[2004]23 号), 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了《中华人民共和国农产品质量安全法》, 2009 年 2 月 28 日十一届全国人大常委会第七次会议通过了《中华人民共和国食品安全法》, 2013 年《食品安全法》重新修订并通过了人大的审批; 另一方面, 在不断完善食品安全监管体系的同时, 我国的食品安全监管实行的是分段监管为主、品种监管为辅的监管体系, 即质量监督部门负责食品生产加工环节的监督管理, 工商行政管理部门负责食品流通环节的监督管理, 食品药品监督管理部门负责对餐饮服务活动实施监督管理。为解决食品安全监管在分段管理中存在相互推诿的情况, 《食品安全法》修订之后, 国家对食品安全监管的职能部门已经开始了整合, 其中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, 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和使用的监督管理以及畜禽屠宰环节和生鲜乳收购环节质量安全监督管理都属于农业行政部门的监管范围。但是, 在实际监管过程中, 负责监管农产品生产源头的农业部门常常抱怨在目前的监管体系下, 不但执法效果不佳, 而且往往事倍功半。因此, 本研究在分析农业部门所负责的相应环节中执法效果不佳的根源之后, 梳理出背后的原因, 并提出相应的破解之道。

收稿日期: 2014-11-09

基金项目: 江苏省教育厅高校哲学社会科学基金(编号: 2013SJB6300087); 江苏省社会科学应用研究精品工程(编号: 14SWC-40); 江苏省青蓝工程; 苏州农业职业技术学院青年教师科研能力提升计划(编号: PPS201301)。

作者简介: 傅进(1982—), 女, 江苏镇江人, 硕士, 讲师, 主要从事农业经济管理方面研究。E-mail: 51880406@qq.com。

通信作者: 殷志扬, 博士研究生, 副教授, 主要从事农业经济管理方面的研究。E-mail: yinzy9902@sina.com.cn。

[10] 赵长华. 旅游学概论[M]. 福州: 福建人民出版社, 1999.

[11] 保继刚, 楚义芳. 旅游地理学: 修订版[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000.

[12] 王 瑗. 城市边缘区乡村旅游地城市化进程研究——以成都三圣花乡为例[J]. 城市发展研究, 2010, 17(12): 后插 1-后插 4.

[13] 杨建翠. 民族地区旅游推动城镇化发展研究——九寨沟县旅游城镇形成机制分析[J]. 西南民族大学学报: 人文社科版, 2012,

33(4): 137-140.

[14] 陈雪钧. 基于创新理论的乡村旅游创新路径——以重庆市为例[J]. 江苏农业科学, 2012, 40(9): 391-393.

[15] 池 静, 崔凤军. 乡村旅游地发展过程中的“公地悲剧”研究——以杭州梅家坞、龙坞茶村、山沟沟景区为例[J]. 旅游学刊, 2006, 21(7): 17-23.

[16] 刘德云. 参与型旅游小镇规划模式研究——以金门金湖镇为例[J]. 旅游学刊, 2008, 23(9): 73-79.

1 农产品质量安全监管部门的难题

1.1 农产品监管部门的监管对象存在法律上的盲区

根据《农产品质量安全法》第二十四条、第二十六条和《江苏省农产品质量安全条例》中第二十一条的规定,农产品质量监管的对象主要是农产品生产企业、合作社、农业生产基地以及达到“一定规模”的农户,而且并未记录未达到“一定规模”的农户强制要求“在生产活动中应当建立完整的生产过程和受检情况”。其中,由于“一定规模”的农户的标准是由各地县级人民政府农业行政主管部门来认定的,因而各地农产品监管部门的对象也就存在一定的差异。

在上位法缺乏的情况下,目前的监管对象并不涉及到未达到“一定规模”的散户。而我国的农产品生产的现状却是分散的农户大量存在,农产品质量监管执法人员面对的是一个数量庞大、地理上又较为分散的群体,这一状况的存在使得农产品质量安全不对称的问题越发突出。不少地区的农户存在着诸如对国家禁止使用的农药不清楚,对农药和化肥的最佳使用量、停药期及剧毒农药的种类不了解等现实情况^[1-2]。另外,高质量农产品的生产需要农户具备一定的教育水平、生产经验以及获取信息的能力,而小规模农户往往只图眼前利益,只重视生产的农产品是否能卖出好价钱,对于投入要素的安全性却极少关注,对于高质量的农产品生产过程中的病虫害知识和防病治病的操作技能也不甚重视^[3]。此外,由于国家在法律上明确的农业生产监管对象并不涉及到未达到“一定规模”的散户,所以,不少农户并未真正形成可追溯的安全意识,只有极少数的农户有详细的生产记录和用药记录,一般的农户可能会简单记录用药情况,绝大部分农户是没有记录的^[1]。因此,从一定意义上来说,对于广大在生产规模上未达到地方标准的农户而言,外部强制力的缺乏在某种程度上未能影响农户的安全生产行为。但是如果实施了较为严格的监管,农产品安全生产的行为是否会大为改变呢?实际上,将采用标准化生产方式生产出符合标准要求的安全优质农产品,与传统的粗放生产方式相比会使成本增加,其中使用高效低残留农(兽)药是引起生产成本增加的首要因素^[4]。所以,政府一方面须要加大对农户安全生产的监管力度,另一方面须要让农户的投入获得回报,让价格信息能够发挥积极的引导作用,让农户自觉自愿地提供优质的农产品供应,并能够让农户因此受益。

1.2 农产品在田间和进入市场后都有人监管,但在收储运环节是监管盲点

根据《农产品质量安全法》第三十四条的规定“……县级以上人民政府农业行政主管部门应当按照保障农产品质量安全的要求,制定并组织实施农产品质量安全监测计划,对生产中或者市场上销售的农产品进行监督抽查。……”农产品在田间和进入市场后都有人管,但中间收储运环节是监管盲点,给农产品安全违规、违法留下了空间。由于上位法的缺失,即我国现行的《农产品质量安全法》和《食品安全法》对农产品从收购到储运没有对应的监管条款,《食品安全法》有关于农产品运输许可权的条款,即申请运输许可执照,但没有对运送的农产品质量安全的要求,且只面向申请运输许可执照的企业,不包括实际承担农产品收储运的农户个体、农业合作社

等。在实际执法过程中,由于收储运环节是一个流动的过程,本身执法难度很大,所以一直是监管的薄弱环节。

2 农产品质量安全监管难背后的原因

2.1 农产品本身的特殊性以及监管范围的广泛性,导致监管力量相对薄弱

农产品通常可以经过不同程度的加工并且在不同阶段都可以进入最终消费,农产品特别是食品类农产品不仅事关国计民生和整个国民经济的发展,而且直接影响消费者的生命安全和健康状况。我国农产品质量安全的监管对象数量十分庞大,监管范围较为广泛。现阶段广大农村中大多数初级农产品还以单个农户为生产单元,在农业生产过程中普遍存在超标准使用有毒农药、化肥,滥用非法添加饲料、兽药和激素等现象。我国农产品管理对象的复杂性有别于大部分发达国家,农产品生产的进入门槛比较低,不像西方发达国家农产品产业化的水平已经相对较高。但是,我国目前在农产品生产环节并不涉及对小规模农户的监管。现行的《农产品质量安全法》主要针对农业企业和经济合作组织进行规定,对于广大的小规模农户生产的有效监管机制仍需进一步研究和探索。

2.2 监管手段的单一性,未能充分调动农产品生产者安全生产的积极性

在农业监管部门的执法过程中,目前各地采取的措施主要包括:提高质量安全准入标准、加强立法和惩罚力度、强化抽检力度等^[5-10]。显然这些措施主要是基于政府行政干预的思路,强调的是“堵”,实际上光靠“堵”无法真正解决农产品质量安全问题,农产品的生产周期长,生产者众多,涉及储藏、运输、深加工和销售的诸多环节,如果生产者或者相关人员在某一个环节上进行与安全食品的提供相违背的行为都会给农产品的安全执法带来相当大的挑战。要想真正彻底解决农产品质量安全问题,必须构建一种来自于产业内部的监督压力,让农产品生产者自己意识到“如果不按照安全生产的标准进行农产品供应,将会受到市场的严惩;反之,如果按照安全农产品的标准进行农产品的供应,将会从市场上收益”,从而真正实现农产品生产者自我监督的良性循环。

3 解决农产品质量监管难的对策

3.1 明确监管客体的责任,倒逼上游的农产品生产可追溯体系的建立

新修订的《食品安全法》已经明确了食品安全的第一责任人是食品的制造商,这里可能需要区别大型食品制造企业和中小型食品制造企业。对于大型食品制造企业鼓励推广关键控制体系(HACCP)的实施;对于中小型食品制造企业,特别是自产自销的农产品生产企业要强调自我建立食品的可追溯机制。监管人员进行食品安全检查时,如果是在销售环节发现食品质量存在问题,首先对食品销售企业(或个人)进行处罚,食品销售企业(或个人)保留对上游食品制造企业追诉的权利,如果能够提供的证据表明是食品制造商的问题,食品制造商理应对食品销售商进行赔偿,如果这时候食品制造商说问题的原因可能是在销售环节,食品制造商可以举证在生产环节生产的食品是符合相应标准的,则食品制造商

的责任可以免除,将会追究食品运输环节相应企业的责任,以此类推。总之,这样设计的目的是通过商业链来构建食品可追溯机制。这样迫使食品的最后一个环节上的相关企业负责人自觉自愿地做好食品的相关标记,当有一次被罚的经历之后,一方面将会不再从问题原材料的制造商那里进货,另一方面会主动要求销售单位主动了解农产品供应方的生产资质,更好地维护与上游质量较高的农产品供应方的客户关系,在商业经营的过程中主动保留相应的票据和销售协议等。此外,在农产品生产的监管方面,在国内小农依然尚存的农产品生产格局下,可以考虑建立合作社,以合作社的名义来销售农产品,如果合作社销售的农产品检测出问题便由合作社来进行农产品的可追溯。这方面已经有学者证实了农村合作经济组织在农产品质量安全控制中的作用机制的有效性^[11]。

3.2 监管手段多元化,强化食品企业安全生产影响上游安全农产品的提供

在农产品质量安全的监管过程中如果只是简单地用罚来代替管的话,只会造成投机行为的大量发生。而且大量的行政化干预虽然投入了大量的人力、物力和财力,但是实际上往往达不到预期的效果。所以建议采用市场化的手段,让市场这只无形的手来引导食品生产企业加强自身的食品安全建设力度。目前,为了加强食品安全的保障水平,国家实际是抬高了食品生产企业的准入门槛,无形当中损害了一部分中低收入群体的社会福利。而进入到食品生产领域的企业由于存在投机心理,并不能真正保证所生产的食品一定是符合安全标准的。所以在这种情况下,不妨降低食品生产企业的准入门槛,但须规范建立每个食品制造企业的诚信档案,例如将每个食品生产企业负责人的身份证号作为诚信档案的 ID 号。一方面让大量的中小型食品生产企业进入到市场中参与市场竞争,另一方面采取属地化管理的原则,引入类似于机动车管理中的扣分制度。对于食品生产企业而言,在每一次的随机食品安全检查中如果发现存在食品安全问题,会被扣分,根据食品安全问题的严重程度来决定所扣分值的大小,当扣除的总分累计达到一定程度时会直接被吊销食品生产资格,并在一定的时间内不能进入食品生产领域,并且该生产企业负责人的诚信档案中会留下污点,这会直接影响到该负责人的信誉,在未来的银行贷款、食品生产准入方面会受到限制。食品企业安全生产的行为会进一步影响到农产品安全生产的行为,从而保证农产品安全生产的质量。

3.3 完善农产品安全监管的保障设施,构建全社会共同治理的新格局

农产品安全监管离不开强大的保障体系。在构建农产品安全监管的保障体系时,首先要有完善的农产品安全生产标准体系以及农产品安全检测指标体系。而这些标准体系和指标体系的构建光靠政府相关部门的研究人员是远远不够的,所以这里必须要发挥国内食品行业相关领域的专家智囊团作用,包括国内的大学、科研单位等大大小小的科研机构,都应该纳入到农产品安全监管的保障体系中来,让更多食品行业科研人员的科研成果服务于食品安全监管的第一线,让农产品安全监管人员的现场检测仪器设备以及检测指标体系都能

够赶得上当前农产品生产的技术水平,让执法人员的现场检测数据能够作为执法检查的有力依据。其次,农产品安全检测不单单是政府部门的责任,也是全社会的责任,国家应该设立相应法律鼓励消费者和行业协会加入到农产品安全监管的行列中来,同时对消费者以及企业内部员工的举报行为予以保护和奖励,特别是对内部员工的举报尤其要重点保护,因为和生产企业密切接触的内部员工最了解企业内部的生产流程是否规范、生产的最终产品是否含有非法添加物等违法行为,这方面政府应该建立健全内部员工举报制度。

4 结语

农产品质量安全问题的解决,既不能单独依靠广大分散的小农户的自觉行为,也不能完全依赖政府监管部门没日没夜地严防死守,而是应从以下几个方面考虑:首先,必须依赖于相关制度设计的合法性和科学性,在越来越倡导文明执法的今天,让执法有法可依是重要保障;其次,农产品质量安全监管问题的彻底解决,最终还得发挥市场的力量来解决,让市场这只无形之手引导农产品的生产者在农产品的销售过程中能够实现优质优价;再次,建立可追溯机制是破解安全农产品生产困境的关键,可以从技术上进行突破,但是技术上的突破一定需要制度的配合,否则也会存在技术上的盲区。

参考文献:

- [1] 冯忠泽,李庆江. 农户农产品质量安全认知及影响因素分析[J]. 农业经济问题,2007,28(4):22-26.
- [2] 郝利,任爱胜,冯忠泽,等. 农产品质量安全农户认知分析[J]. 农业技术经济,2008(6):30-35.
- [3] 邹传彪,王秀清. 小规模分散经营情况下的农产品质量信号问题[J]. 科技和产业,2004,4(8):6-11.
- [4] 郝利,李庆江. 农户对农产品质量安全成本收益的认知分析——基于 18 省农户的抽样调查[J]. 农业技术经济,2013(9):61-67.
- [5] 胡定寰. 超市对建立农产品质量安全长效机制的影响研究[R]. 北京:中国农业科学院农业经济与发展研究所,2008.
- [6] Laurian J U. Food safety: setting and enforcing standards[J]. Choices: the Magazine of Food, Farm & Resource Issues, 2003, 18(1):9-13.
- [7] Chambers R G. Revisiting minimum - quality standards[J]. Economics Letters,1992,40(2):197-201.
- [8] Starbird S A. Moral hazard, inspection policy and food safety[J]. American Journal of Agricultural Economics,2005,87(1):15-27.
- [9] Pouliot S, Sumner D A. Traceability, liability, and incentives for food safety and quality[J]. American Journal of Agricultural Economics, 2008,90(1):15-27.
- [10] 周德翼,杨海娟. 食物质量安全管理中的信息不对称与政府监管机制[J]. 中国农村经济,2002(6):29-35,52.
- [11] 任国元,葛永元. 农村合作经济组织在农产品质量安全中的作用机制分析——以浙江省嘉兴市为例[J]. 农业经济问题,2008(9):61-64.