

et 网上投稿

et 网上订阅

录用查询

汇款查询

杂志栏目

● 经济研究

● 西部大开发

● 改革探索

● 新观察

● 理论经纬

● 三农问题

● 热门话题

● 企业论坛

● 区域经济

● 财经论坛

● 对外开放和贸易

● 综合论坛

● 经济全球化

● 产业集群研究

● 社会主义劳动理论探讨

● 面向21世纪的中国经济学

论文正文

### 中国农产品质量安全管理体系研究

上传日期: 2008年1月23日 编辑: 现代经济编辑部 点击:207次

7500 李晓峰1, 康薇2

(1. 中国农业大学经管学院, 北京 100094; 2. 内蒙古农业大学经管学院, 内蒙古 010018)

**摘要:** 中国农产品质量安全问题已成为经济工作中的热点问题, 建立健全农产品质量安全管理体系显得尤为重要。笔者从中国农产品质量安全管理体系的现状出发, 在分析问题的基础上, 提出了加强中国农产品质量安全管理体系建设的相关政策建议。

**关键词:** 农产品; 质量安全; 管理体系

**JEL分类:** F323.7

**Abstract:** Quality safety question of China's agricultural products is one of the central issues for Economic work. It seems particularly important to how to set up and amplify the quality safety of agricultural products to manage. Starting from present situation and based on analyzing problems in quality safety manage system of China's agricultural products, the policy suggestions to improve quality safety manage system of China's agricultural products are recommended.

**Key Words:** Agricultural products Quality safety Manage system

**JEL Classification:** F323.7

随着经济全球化的发展, 整个国际贸易呈现出贸易自由化的趋势。在这种趋势下, 世界各国对农产品中安全、无污染、无公害、绿色、优质的绿色食品需求不断增长, 使得农产品的质量安全问题日益突出而且愈发重要。因此, 加强农产品质量安全管理体系建设已经是农业和农村经济发展进入新阶段和加入WTO的必然要求。

为此, 九届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十个五年规划纲要》中明确指出要“建立农产品市场信息、食品安全和质量标准与检测体系”。中央经济工作会议、中央农村工作会议也都强调, 要把食品质量、卫生和安全工作放到十分突出的位置, 加快农产品质量安全管理体系建设, 加强农产品市场建设和管理, 大力发展绿色食品、有机食品和无公害食品。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《中华人民共和国农产品质量安全法》, 并于2006年11月1日起施行。

农产品质量安全管理体系主要包括: 法律法规体系、标准体系、检测检验体系、认证体系、示范推广体系、信息支持体系和执法监督体系[1]。笔者主要从标准体系、检测检验体系、认证体系和执法监督体系进行探讨。

#### 一、中国农产品质量安全管理体系现状

(一) 农业标准体系框架基本建立。农业标准体系是相关农业标准按照内在联系形成的科学有机整体。农产品质量安全检验检测体系则是以农业标准体系为技术依托开展工作[2]。

截至2007年上半年, 农业部共组织制定国家农业标准800余项, 行业标准2380项, 指导各地制定地方标准8000余项, 形成了以国家和行业标准为主体, 地方标准为配套, 企业标准为补充的农业标准体系。还初步形成部、省、县相互配套、互为补充的农产品质量安全检验检测体系[3]。而早在2003年中国农业标准的范围就从农作物种子、种畜禽发展到种植业、畜牧业、渔业、热带作物、饲料工业、农机化、农村能源与环境、农业高新技术等各个领域, 标准的内容也从原来的产品标准延伸到关键技术以及加工、包装、贮运等各环节[4]。

(二) 农产品质量安全检验检测体系基本建立。截至2006年底, 中国全国已建设国家级(部级)质检中心323个, 涉及种植、畜牧、兽医等各个行业, 省地县级农产品检测机构1780个, 很多省份在农产品生产基地、批发市场、农贸市场和超市配置了必要的速测设备或自检设备, 基本建立起部、省、县三级配套、互为补充、常规检验与快速检验相结合的农产品质量安全检验检测体系, 有力地推进了基地到市场的质量安全监管工作[5]。

(三) 农产品质量安全认证体系基本建立。从20世纪90年代初开始, 中国开始农产品质量认证认可体系的建设。目前已建立水产品、农机产品认证中心, 成立了中国绿色食品发展中心, 具体负责绿色食品的认证工作。截至2007年2月, 全国认证无公害农产品28600个, 认定无公害农产品产地24600个, 面积31600万亩。全国有5315家企业使用绿色食品标志, 产品14339个, 实物总量7200万吨, 认证产地面积15000万亩。经中绿华夏认证的有机食品标志使用企业600家, 产品总数2647个, 实物总量1956万吨, 认证面积4664万亩[6]。优质品牌农产品市场占有率稳步提高, 无公害、绿色、有机等品牌农产品已成为出口农产品的主体。

(四) 农产品质量安全执法监管力度加大。中国政府在制定一系列农产品法律法规的基础上, 加大了对农产品、农业投入品和产地环境的监督、监测力度。2006年11月1日, 《农产品质量安全法》开始实施, 中国农产品质量安全例行监测制度全面实施, 2007年4月, 农业部开始印发《农产品质量安全信息发布制度》, 向社会公众传递农产品质量安全、产销动态等信息[7]。另外, 部分省会城市和计划单列市的农产品质量安全例行监测工作已制度化和规范化, 并定期向社会公布农产品质量安全信息[8]。到2007年9月, 全国已有1662个县、175个地市州成立了农业综合执法机构, 在岗执法人员2.3万多人, 已成为农产品质量安全执法监管主力军。

(五) “无公害食品行动计划”实施顺利。农业部自2001年启动“无公害食品行动计划”, 开展例行监测工作以来, 共检测蔬菜样品8.3万个, 畜产品4万个, 水产品1500多个, 获得有效数据110万个。农业部根据监测结果定期发布农产品质量安全信息。2007年1月、4月两次例行监测结果显示, 中国蔬菜农药残留平均合格率为93.6%, 畜产品中“瘦肉精”污染和磺胺类药物残留监测平均合格率分别为98.8%和99.0%, 水产品中氯霉素污染的平均合格率为99.6%, 超市、批发市场和农贸市场分别为100%、99.7%和99.3%。

(六) 中国农业名牌发展战略全面推进。农业名牌发展战略的实施, 有力地推动了农产品质量安全水平的提高。中国农业部在1999年《农业部关于创名牌农产品的若干意见》中指出发展名牌农产品的总体目标是: 到2005年, 形成一批带有地区优势的地方名牌农产品和有影响的全国名牌农产品。在此基础上, 形成一批以名牌农产品生产为主的农业生产基地和加工企业; 到2010年, 使名牌农产品在同类产品中的市场占有率提高10个百分点, 并通过名牌农产品的带动, 使50%的主要农产品按照国家标准或行业标准组织生产, 达到国内先进水平的优等品率占25%以上, 市场质量监督检查的合格率达80%, 创立和形成一批具有国际竞争能力的名牌农产品[9]。

## 二、中国农产品质量安全管理存在的主要问题

(一) 农业标准数量少, 与农产品质量检测方法不配套。中国现有农业国家标准、行业标准项数与中国可上市的农产品数量相比, 仍旧存在严重不足, 无标生产和无标流通现象普遍, 在中国以个体农场为主的小规模生产模式下, 现有标准无法全面指导农业生产。而且由于我国现有标准偏重于国内市场, 强调国内实际情况较多, 引用国际标准和国外标准较少, 不能适应国际贸易的要求, 与国际接轨能力有限[10]。

### (二) 农业现行标准技术水平较低

1、标准制定滞后。由于修订不及时, 加上历史欠账太多, 现行标准很大一部分是20世纪90年代以前制定的(尽管一些标准冠以20世纪90年代的年号, 但多是数年前起草的, 或原来的老标准换上国家推荐标准号后重新颁布)。

2、标准参数指标不全。产品标准中参数指标不全, 不能完全体现产品所应具有的功能特性。

3、标准制定程序不科学。主要体现在制定标准的专业化委员会(或技术机构)建立不完全, 有些建立了专业委员会, 其人员构成也不合理; 标准制修订的承担单位代表性不够, 使标准与生产实践相脱节; 标准的验证制度不健全以及行业间标准制定不协调等方面。

(三) 与国外相比, 中国农产品质量安全管理水平还远远达不到要求。中国农产品质量监控与检测、安全认证体系不够健全。中国农业质检机构现有的主要仪器相对比较

陈旧落后，实验环境条件较差，不能满足大批量和快速检测要求，检测能力弱，检测速度慢；分析方法科技水平含量较低，分析手段先进的分析技术应用较少，高技术产品缺乏有效的检验方法。

（四）技术队伍薄弱。相对发达国家，中国农产品质量安全研究起步晚、专业技术人员匮乏（尤其是缺乏国际合作的高级人才）、基础性研究薄弱。如发达国家20世纪70年代便开始农产品质量安全研究，中国在20世纪的80-90年代，仅有少数几个实验室的极少数人员在做这方面的探索性研究，研究经费和手段也极其有限。

（五）管理体制不顺，机构重叠，部门监督管理缺乏合力。涉及农产品质量安全卫生的监管机构涉及到农业部、卫生部、国家技术监督局、进出口检疫局、工商局等数十家单位，往往造成多头管理，职责不清，各自为政。有利领域各部门“齐抓共管”，不利领域部门之间“相互推诿”，结果管理重复、错位、脱节、真空，难以形成协调配合、运转高效的机制。

（六）政府在农产品质量管理方面的问题。主要体现在政府投资不足、缺乏制定与农产品质量相关的法律法规。尤其是县（市）乡镇一级政府对农产品质量安全管理方面的问题较多：对农产品质量安全工作的认识不够、有关工作机构没有形成等。当然还包括政府在抓农产品质量管理工作的过程中重食物保障安全，轻食物健康卫生安全，重治理整顿，轻事前预防等等。

### 三、对建立和健全中国农产品质量管理体系的对策与建议

（一）加快农业标准建设，加强农业标准法制化管理，改革农业标准的管理体制。要借鉴国际食品法典委员（CAC）、欧盟、美国等国际组织和国家标准制定的原则及程序，充分考虑中国农业生产力水平、农业生产需要、农资产业保护和农产品国际贸易需要，继续加快制定农业标准，避免农产品无标生产和无标流通现象；制定和完善有关农产品生产规程、种源、产地环境条件等方面的标准；以及制定和完善与产品质量标准配套的检测方法标准。加强农业标准的立法，确立农业行政主管部门在农业标准化工作的主体地位。改革农业标准的管理体制等。

#### （二）提高中国农业标准的现行标准技术水平

1、加快农业行业标准制定进程，完善产品标准中参数指标。加快中国农业标准的修订工作。对过时的农产品质量安全国家标准、行业标准组织清理和修订；完善产品标准中参数指标，将农药残留限量标准做更详细的规定，在制定国家标准过程中充分考虑农业生产力发展水平、农资产业发展状况和中国城镇居民膳食结构。

2、遵循科学的标准制定程序。完善和建立专业化委员会(或技术机构)，充分发挥专业委员会(或技术机构)在农业标准制定工作中的作用。专业化委员会(或技术机构)人员构成满足标准制修订的代表性，比较合理。

加强、健全标准的验证制度。协调好生产条件、生产资料、生产过程、包装标识、储存运输、经营销售、使用消费等诸多环节，对同一产品制定同一标准，避免同一产品有多个标准。同时，改革现行标准的审定方式，要充分利用现代信息技术，采取网上征求意见和举行听证会，广泛听取和吸收各方面的意见，以保证标准的科学性、先进性和适用性。

3、加强国际合作与交流，积极采用国际标准。中国已经加入WTO，农产品质量安全管理与国际接轨也势在必行。在标准体系建设上应加强与国际组织和发达国家的合作，积极采用国际标准。提高标准的科学性、实用性和时效性，同时加强人才培养，广泛开展国际合作与交流。

#### （三）加强科学研究，尽快建立和健全农产品质量安全支撑体系，完善安全保障措施

1、研究建立和健全危险性分析和关键点控制(HACCP)的评估体系。将对农产品(食品)质量安全的由检验控制转化为对生产环节中潜在危害的控制，预防生产不合格的农产品或预防因农产品质量安全引发的危害性事件，从而既能避免生产不合格产品造成的资源浪费，又能避免危害性事件带来的经济损失。

2、研究建立农产品质量安全预警系统。研究建立农产品不良反应的报告和调查制度与体系，预防大范围危害性事件发生。

3、健全质量安全支撑体系，完善安全保障措施。国家应重点支撑农产品质量安全标准体系、检验检测体系和认证体系的整体规划与建设实施。健全质量安全支撑体系，完善安全保障措施，构建质量安全管理平台。



(1) 农产品质量安全标准体系的建设方面。加快制定修订农产品质量安全技术标准、品质技术标准、投入品技术标准和基础技术标准的进程, 加强农业国际标准的收集分析研究工作。

(2) 农产品质量安全检验检测体系的建设方面。加强部级农产品、农业投入品和农业生态环境质检中心的建设力度, 健全部级质检中心、省级质检中心和地县级基层质检机构体系, 特别是加快中西部地区农产品质量安全监测体系的建设。加快农业质检机构仪器的更新换代和检测手段、检测能力的研究, 提高检测参数覆盖面和检测精度。提高中国现有的农业质检机构技术储备, 应用离子色谱法等科技水平含量高的分析方法和先进的技术手段, 制定针对酶制剂等高技术产品精确有效的检测技术和检验方法。

(3) 农产品质量安全认证体系的建设方面。坚持与国际接轨的原则, 以无公害农产品生产基地认定和标识认证为基础, 积极推行农业投入品GMP(良好操作规范)认证、种植业产品GAP(良好农业操作规范)认证、畜禽水产养殖及加工业HACCP(危害分析与关键控制点)认证和绿色食品、有机食品的质量认证与管理工作。健全认证工作制度和机制, 维护认证工作的权威性和公正性。

(四) 理顺管理关系, 明确各部门的职责, 形成合力。应参照世界各国的通行管理制度, 根据中国农产品质量安全管理发展的内在需要, 明确农业行政主管部门在农产品质量安全标准、检测检验、质量监督、质量认证、市场准入管理中的主导地位, 授予农业部门相应的行政职权, 整合现行分散在有关部门的农产品质量安全管理职权, 建立高效运转、反应迅速的农产品质量安全管理机制。

(五) 加大投资力度, 健全农产品质量安全执法体系。切实加强农产品质量安全建设的经费投入, 向农产品生产发展做出调整和倾斜, 实施与重大项目的结合, 加大向农产品质量安全管理工作 and 基础设施的投入。

健全农产品质量安全执法体系, 明确执法主体和执法权限, 提高监管效率。整合农业部门执法力量, 建立综合性执法队伍。严格处罚力度, 建立农产品质量安全举报、投诉、查处制度和重大质量安全事故通报、调查制度。

(六) 县乡镇一级政府要做好农产品质量安全检验检测工作。各县乡镇负责本区域农产品质量安全工作, 特别是无公害基地等的规划、建设、管理, 并确定专门的农产品质量管理机构负责日常工作, 要按照属地管理原则, 加强区域内农产品生产和流通管理, 建立设施先进、功能完善、布局合理的农产品质量安全检测室, 积极组织农户进行检测, 确保农产品质量安全。

参考文献:

- [1]柴振林,洪波.农产品质量安全标准体系建设现状及发展趋势探讨.浙江林业科技,2003;(5):78-81
- [2]董洪岩.中国农产品质量安全管理体系.农产食品安全研讨会上的发言,2002-10-9~11
- [3]范小建.中国农产品质量安全的总体状况.农业质量标准,2003;(1)
- [4]构筑“从农田到市场”的农产品质量安全坚固防线—访农业部总经济师张玉香.中国食品产业网,2007-7-26
- [5]梁宝忠.我国农产品质量标准体系框架基本建立.中国农业信息网,2005-10-24
- [6]卢良恕.加强农产品质量安全体系建设确保新时期中国食物安全.农业质量标准,2003;(2):4-6
- [7]农业部新闻办公室.中国农产品质量安全概况,2007-2-25
- [8]我国不断完善农产品质量安全例行监测和信息披露制度.中国食品产业网,2007-7-26
- [9]我国基本形成农产品质量安全检验检测体系.中国食品产业网,2007-7-26
- [10]中华人民共和国农业部.农业部关于创名牌农产品的若干意见.农业部农市发[1999]15号文,1999-10-14

版权所有：《现代经济》编辑部  
E-MAIL:mej@vip.sohu.com 电话：0898—68928581 传真：0898—68919810  
地址：海口市龙昆北路24号龙园别墅D1栋 邮编：570105