

进一步完善我国生态农产品法制建设的思考

严明清

(湖北省社会科学院,湖北 武汉 430077)

摘要:对我国生态农产品管理和法律保护的现状进行了分析,介绍了国外建设生态农产品的经验,提出了大力加强生态农产品法制建设应注意的几个问题。

关键词:生态农产品;新型食品;WTO

中图分类号:F304

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2003)09-0055-02

1 生态农产品法律保护的必要性

(1)从发展高产、优质、高效农业和提高人民生活水平来看。随着我国国民经济的发展,城乡人民的生活水平不断提高,食物结构已发生根本性变化,粮食直接消费量减少,加工转化物消费大大增加,人们的饮食需求开始讲究质量、注意营养,对食品的多样化选择越来越细。但值得注意的另一面是,由于工业快速发展,“三废”和农用化学物质对生态环境的污染和破坏日趋严重,大量有毒、有害物质通过生物链残留于农畜产品中,加之食品加工过程的有关化学处理不规范、不科学,使得这种污染程度更为加重。这与国务院《关于发展高产、优质、高效农业的决定》要求的“增加优质农产品的生产,以适应人们消费结构改善的要求,提高人民群众的健康水平”是相违背的,对我国加入WTO后农产品的出口创汇也是不利的。

(2)从改变我国农产品受污染严重的现实来看。虽然我国近几年来在治理工业、农业环境等方面取得了一些成绩,但企业环保意识薄弱,污染排放一直得不到遏制;我国农业生产中不合理施用农药、化肥,农用塑料地膜处理不科学、不规范,产生了大量的化学残留物,造成农业生态环境的污染和破坏。据调查,全国遭受工业“三废”污染危害的农田已超过600多万 hm^2 ,受农药污染的农田已达2000万 hm^2 ,约有1/4的农田受

到不同程度的危害。在我国大米生产中,镉含量在 $1\text{mg}/\text{kg}$ 以上的有11个省市、25个地区,耕地面积1万 hm^2 左右。而国际上认为,含镉 $1\text{mg}/\text{kg}$ 以上的大米为不能食用的镉米;我国含汞超标的大米生产有21个地方,涉及13个省、市;被铅污染的大米生产有20多个地方,分布在12个省、市;我国蛋品、家禽污染超标率达50%,水产品污染超标率达40%。

(3)从借鉴国外有关生态农产品开发管理的经验来看。据了解,联邦德国曾于1979年开始推行一个叫“蓝天使”的计划。该计划规定,由消费者、环保专家、企业家和政府有关部门共同组成一个专门委员会,实施对农产品的检测分析,检测合格的产品,由委员会批准,允许其销售时使用“蓝天使”无公害标志。目前大约有3万余种“蓝天使”产品畅销德国国内及出口美、日等国。此外,英国在每年200亿英镑的食品销售额中,具有“生态标志”的食品销售额约占5000万英镑。意大利政府积极支持生产“生态食品”,仅1991年全意大利就得到了来自英、法、德、瑞士等国对“生态食品”的订单逾3000亿里拉。在亚洲,韩国、日本的“生态农产品”也畅销不衰。为促进“生态农产品”的发展,世界上许多国家都先后制定了相应的管理法规和严格的检测标准,严格规定限制化学品在农产品生产和加工中的使用范围及数量,以控制有毒、有害物质含量不超过安全标准。

有的国家还专门责成农业部门、卫生部门负责管理相关事宜。例如美国农业部下面就设有许多从事监督的检查员。为了让我国的农产品及其加工制品迅速进入国际市场,参与国际的交换和贸易互补,应尽快制订适合我国国情,按WTO有关规则和国际惯例要求的生态农产品管理法规。

(4)从完善我国农业法制体系建设的需要来看。我国农业已取得突破性进展,但是农业发展中的不稳定因素依然存在,这跟农业生产缺乏完善的法律保障有密切关系。中共中央1992年1号文件《关于加强农业和农村工作的决定》强调指出:“要加快农业立法。”党的十六大报告也明确指出:“全面建设小康社会关键在农村。这表明了党对农业工作的重视和农业立法的重要性与迫切性。现在,“农业技术推广法”等法律法规的实施,对农村、现代化农业的发展起到了推动作用。但关于农业发展的交叉性法规尚未被提到立法日程,这要引起重视。

2 我国已基本具备开发生态农产品的条件

(1)我国农产品市场已开始发育,相对丰富的农产品将为开发生态农产品奠定基础。20世纪80年代中期以来,我国的水产、水果、蔬菜、畜禽、蛋奶等农副产品产量成倍增长,粮食产量也逐年稳步增加。农产品供应的日

收稿日期:2003-02-12

益丰富,使得全国人民的温饱问题基本解决,正在向全面建设小康社会迈进。与此同时,作为工业生产所需的棉、麻、油等作物原料也仓贮充盈。由于价格的调整 and 市场的开放,农产品的交易十分活跃。在这种情况下,提高农产品质量、档次既是社会的需求,也是WTO有关规则的要求。这种需求和要求,将为大力开发“生态农产品”奠定基础。

(2)我国现行的农业环境法规和有关农业环境质量保护标准,为生态农产品发展提供了科学依据。我国已先后颁布《农田污泥中污染物控制标准》、《城镇垃圾家用物质控制标准》、《粉煤灰污染物控制标准》、《农作物大气污染物最高允许浓度》、《农田灌溉水质标准》、《绿色食品管理办法》等一系列农业环境标准。综合运用法律手段和各种标准,将为控制农业生态环境提供科学尺度,为生态农产品的开发起引导作用,并为今后的立法提供科学的依据。

(3)我国已积累了不少生态农产品开发的成功经验。我国开发生态农产品始于上世纪80年代初,最先从城市菜篮子工程起步。例如:山东寿光县生产的无公害蔬菜已飘洋过海远销国外,成为一大创汇产业。上世纪亚运会期间在北京亚运村首次举办了“绿色食品”展销,受到中央领导同志的肯定。目前,生态农产品的国内销售渠道已打开,并取得较好的经济效益和社会效益。有些产品按WTO的有关规则正向国外市场拓展。

(4)我国已基本建立生态农产品生产的监督体系。《国务院关于发展高产优质高效农业的通知》指出:“建立健全农业标准体系和监测体系,这项工作要列入各级人民政府和有关部门的议事日程,对‘绿色食品’等经国家有关部门正式确定的质量标准要严格管理,依法使用和保护。”根据这一精神,目前从中央到地方都相继建立了农业环境监测体系,已经形成了“生态农产品”产地环境质量监测、生产过程污染控制、产品质量监测等各种网络。

3 有关生态农产品法制建设和管理中的几个问题

(1)应着手建立适应生态农产品发展的产、供、销管理网。首先,应确定生态农产品的生产基地,并对企业的生产、加工、销售过程严把质量关。其次,应作出并执行生

态农产品生产加工过程无害化管理的规定。如农药应采用生物农药等生防、信防措施;肥料应采用配方施肥、测土施肥,增施有机肥;对加工过程应作出不得采用有害人体化学品的规定。再次,对销售工作应加强管理,实行定点挂牌专营,防止鱼目混珠,以劣充优。

(2)严格商标管理,建立合理的税收制度。生态农产品既是优质的、无公害农产品,其商标申请就应严格,除符合一般食品的营养、卫生标准外,同时还应符合以下条件:①其主要原料产地应经农业环保监测部门审定,符合生态标准;②原料作物的生产操作规程应符合无公害控制标准;③最终加工的产品应由农业部门指定专门监测机构依据国家有关食品卫生标准进行检测,合格者才能上市;④外包装必须符合国家标准通用标准,符合生态农产品特定标志。各种包装袋(盒)除应采用防伪商标外,其印制数量还应与经检定的生态农产品及其加工品产量相一致,以防假冒;⑤生态农产品应实行优质优价和税收优惠,对那些污染环境的生产厂商,要加强征税,征税的多少要与其环境成本相当。政府应把征来的税收补贴到环境污染治理上,以激励生产者的积极性,促进其健康发展。

(3)对生态农产品产地应实行保护区制度。凡经审定合格的生态农产品生产基地,均应对其环境采取严格的保护措施,防止工业性污染,防止非生态农业占地。目前,我国仅有《环境保护行政处罚管理办法》,对保护生态环境是远远不够的。要加速制定有关生态环境保护宏观调控方面的立法,确立经济发展与环保的关系,制定生态环境保护管理法、破坏生态环境处罚法、资源保护回收法、污染物回收法、放射性污染防治法、化学污染防治法等,使生态环境保护有法可依。同时,应加强对生态农产品产地的制度化、规范化、法制化管理。

(4)进一步完善绿色法规。目前,我国已制定了《绿色食品管理办法》,但在实际操作过程中,随意性比较大,对绿色食品的标准不具体,没有进行量化,因此,执行起来难以把握尺度。由于各地方政府都制订了地方性法规,各部门也都有自己的管理条例,存在着多头管理的现象,造成市场管理上的混乱,必须尽快加以根治。①必须尽快制定《生

态农产品质量法》。在制定该法时,要依据《中华人民共和国宪法》,参考国际有关法律,向国际标准靠拢。但应当注意,在制定法律时应考虑法律与经济发展的一致性,避免法律滞后于经济发展的情况。②进一步完善《税法》。目前我国现行的《税法》对生态农产品生产与消费的规定比较少,因此,必须增补,对凡是生产生态农产品的企业,在几年内实行减税和免税或补贴;对那些导致环境污染的企业,在征收税时,应提高税率或添加税种;对于生态农产品消费的个人和组织应给予减免消费税,使更多的人消费生态农产品。③补充、修改《消费者权益保护法》。我国现行的《消费者权益保护法》对消费生态农产品没有作具体规定,因此,对消费生态农产品的个人和组织必须给予更多的保护,把个人和组织的消费行为和环保效益结合起来。

(5)明确执法部门,严格执法。目前,我国农业环境科技法律、法规实施不力、执行不严,与缺乏强有力的执法机构有关。而解决此问题的关键,首先是明确执法的职能部门,授予他们应有的执法权。生态农产品的管理应由农业主管部门负责,因此他们应是生态农产品的执法部门;其次,为搞好生态农产品的法律保护,在立法中一定要定义好生态农产品的概念,便于在实际中操作,避免有不同的理解。目前,人们普遍认为,生态农产品就是指在无污染的生态环境中,采取无公害农艺措施,为促进农业良性循环而生产的有害残留物未超过国际食品卫生标准、富有营养的农产品。为此,我们要以这一概念作为立法和执法的依据,并依法加强对生态农产品生产的管理。

(6)加强宣传,提高全民的生态农产品消费意识。宣传生态农产品就是宣传科学,就是适应国际消费潮流。宣传的重点是各种生态农产品的特性、产地、营养价值及含量、有关无公害农产品的各项指标及国家标准以及保护生态环境的知识等。使更多的人认识它、熟悉它,从而积极地参与消费。同时,要积极扩大生态农产品消费市场,力争让更多的特色产品出口创汇,拓展国际市场。

(责任编辑:高建平)