

## 【农业法制建设】

## 农产品质量建设的法治思考

葛余金, 康建, 孟健

(江苏省泰州市农业局政策法规处, 泰州 225300)

**摘要:**加强农产品质量建设是中共十六大确定的新时期农业和农村经济发展的基本方针,是全面建设小康社会的重要内容。加强农产品质量建设必须走法治化的道路。有法可依是农产品质量建设的前提条件,有法必依是农产品质量建设的重要基础,执法必严是农产品质量建设的关键环节,违法必究是农产品质量建设的有力保障。

**关键词:**小康社会;农产品;质量安全;法治化

**中图分类号:**X954 **文献标识码:**A

**文章编号:**1008-0864(2003)06-0063-03

党的十六大提出全面建设小康社会的奋斗目标,把“健全农产品质量安全管理体制,提高农产品质量安全水平,增强农产品的国际竞争力”确立为新时期农业和农村经济发展的基本方针,把农产品质量建设作为政府有关部门特别是农业部门的重要工作,放在十分突出的位置。依法治农是实施依法治国方略的重要组成部分<sup>[1]</sup>,是依法治国基本方略在农业领域的具体化。农业法治在农产品质量建设工作中具有极其重要的功能,是加强农产品质量建设,全面建设小康社会不可或缺的保障和促进手段。笔者试从“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究<sup>[2]</sup>”的法治要求出发,简要阐述农产品质量建设的法治化问题。

## 1 有法可依—农产品质量建设的前提条件

有法可依,是我国农产品质量建设法治化首先要解决的问题,是有法必依、执法必严的前提,是违法必究的依据和标准。从宏观角度看,国家和地方立法机关以农业法为基础,相继制定出台了一系列农业方面的法律、法规和规章,初步形成了以农业法为核心的农业法律体系基本框架,农业领域基本做到了有法可依。但从农产品质量建设的微观角度看,有法可依的目标还远没有实现。

农产品质量安全工作是当前农业和农村经济工作中面临的一个新课题,我国现行法律体系对此有所涉及,一些与农产品质量安全有关的法律规范散见于

大量的农业法律法规和规章之中。但这些规定都是零散而不成体系、抽象而难以具体操作、原则而不够规范的,较多的法律规范形同虚设、相互矛盾,较多的禁止性、义务性的规范缺少相应的法律责任予以支持,不能充分满足有法可依的法治要求。例如,农业部与国家质量检验检疫总局为了尽快缓解农产品质量建设无法可依或者有法难依的状况,于2001年底协商发布了一部专门的农产品质量建设基础性规章——《无公害农产品管理办法》,对无公害农产品管理工作做了一些力所能及的规定,但从这一法律规范的层级效力看,属于部门规章(行政规章),其管理措施和规范性要求十分有限,所调整的只是农业和质监部门的管理行为。而农产品质量安全问题涉及较多政府部门的职能,相当多的相关工作光靠农业和质监两部门是难以协调或者不可能解决的。因此,制定出台一部统一的农产品质量安全的基本法法典,已迫在眉睫。

制定实施农产品质量安全法典,要着重解决以下几个方面的问题。一要确立国家关于农产品质量建设的基本政策。做好与已有的国家和地方政策措施的有效衔接,将当前一些部门和地方经过探索和实践并证明有效的政策措施上升为法律规范;二要明确政府有关部门在农产品质量建设工作中的职责权限。做好与农业法的有效衔接,确定一个农产品质量建设的主管部门,避免相互扯皮,重点解决大家都想管但又无法认真管,大家都在管但又难以管到位的问题;三要统筹考虑农产品质量建设问题。做好与动物防疫法、渔业法、食品卫生法的有效衔接,不仅要无公害农产品、绿色食品、有机食品纳入其调整范围,而且也要将普通农产品纳入其调整范围。在调整的对象上,不仅包括种植业产品,而且要包括畜产品和水产品,整体推进农产品质量建设工作;四要对农产品质量标准体系作出统一规定。做好与标准化法的有效衔接,彻底解决无“标”可依的问题,形成国家标准、行业标准、地方标准、企业标准相结合的有机整体;五要确立一套农产品质量认证制度。做好与产品质量法的有效衔

收稿日期:2003-06-25

作者简介:葛余金,男,1965年生,副处长、律师;主要从事农业法规建设及管理工作。

接,明确农产品质量认证机构的设立条件、审批程序、职责权限等;六要建立农业投入品安全使用制度。做好与农业技术推广法等农资管理法规的有效衔接,强化对农业投入品的生产、销售、使用及市场准入的管制措施;七要完善农产品市场管理制度。做好与消费者权益保护法的有效衔接,明确农产品市场准入条件和准入程序,规定农产品经营者、消费者的权利与义务;八要确立农产品质量安全法律责任体系。做好与民法、刑法、行政监察法等有关法律法规的有效衔接,具体规定农产品生产经营者、政府部门及其工作人员的法律法律责任。

## 2 有法必依—农产品质量建设的重要基础

就农产品质量建设的层面看,有法必依包括三个层面。一是农产品管理部门必须依法;二是农产品生产行为必须依法;三是农产品经营行为必须依法。

在有法必依的三个层面中,最重要的层面是农产品生产者是否依法生产,这是农产品质量建设的重要基础,在一定程度上决定着农产品质量建设的成败优劣。依法组织优质农产品生产,必须重点解决以下几个方面的问题:第一,生产者要认真学习农产品质量安全的法律规范。了解和掌握农产品质量安全的有关规定,确立农产品质量法治意识,知法才能使依法成为可能;第二,生产者要按照优质农产品生产的技术规范组织生产。法定的技术规范是一种强制性、科学性的法律规范,它要求农产品生产者按照法定的程序、步骤和要求组织生产,否则就难以实现优质;第三,生产者要依法改善生态环境。优良的产地环境是优质农产品的基本要素,生产优质农产品必须以符合法定标准的产地环境为基础,并且这个产地环境还必须通过法定的程序予以确认,否则就难以使优质农产品得到法律确认;第四,生产者要使用合法的农业投入品。不符合农产品质量标准的农业投入品,假冒伪劣农业投入品,含有违禁药物的农业投入品,其本身就不合法,如果再使其用到优质农产品生产上,是错上加错,当然也就更难生产出符合法定标准的优质农产品;第五,生产的优质农产品必须依据法定的程序予以确认。没有通过法定机构的质量认证,即使再优质的农产品,也难以拿到优质农产品的市场通行证。

## 3 执法必严—农产品质量建设的关键环节

透视农产品质量建设的现实情况,执法必严主要

表现为三个既相互关联又相对独立的执法环节。

①执行农产品质量标准的法定检测机构的执法行为。这是属于技术范畴的执法行为,其核心问题是要解决检测结论的权威性。其构成条件有四:一是检测机构本身必须经编制部门依法批准成立;二是检测机构本身必须经过法定部门的质量和计量认证<sup>[3]</sup>;三是法定检测机构实施农产品质量检测必须依据法定的标准进行;四是检测结论必须符合法定形式。②给优质农产品贴标签的行政审批机构的执法行为。这是属于行政执法范畴的行政许可行为,这种执法行为贯穿农产品质量建设的主要过程,其核心问题是解决优质农产品生产经营的合法性问题。一是优质农产品产地认定,它是优质农产品认证的前置条件;二是对优质农产品认证,它是优质农产品产地认定的继续和发展;三是优质农产品标志的核准使用,这是优质农产品市场准入的通行证。③专司农产品质量安全违法案件查处职能的行政执法机构的行政执法行为。其核心问题是解决农产品质量建设的保障性问题。

从执行农产品质量标准的检测执法行为,到优质农产品行政许可执法行为,再到违法案件查处机构的行政执法行为过程看,是一个“从农田到餐桌”的全程质量监控执法行为,贯穿于农产品质量建设的始终。这些机构的执法水平高低,执法标准的尺度控制,执法要求的宽严程度,以及执法人员的主观状态,对于加强农产品质量建设,实现农产品质量建设目标起着至关重要的作用,影响着农产品质量建设的速度与效果。因此,从严执法是农产品质量建设的关键环节,加强农产品质量建设,必须坚持从严执法。

## 4 违法必究—农产品质量建设的有力保障

坚持违法必究,通过运用法律规范的惩戒功能,教育农产品生产经营者确立农产品质量法治意识,依法生产经营农产品,有利于农产品质量建设目标的实现。要做到违法必究,就必须解决好以下方面的问题。

首先,要做好农产品质量建设的普法宣传工作。有关部门要采取群众喜闻乐见、生动活泼、通俗易懂的形式,全方位、多层次地开展农产品质量法制宣传普及工作,增强全社会的农产品质量法治意识。让农产品消费者知道如何鉴别、选购优质农产品,依法维护农产品消费权;让农产品生产经营者知道如何生产经营优质农产品,增强农产品质量责任意识,依法开展农产品生产经营活动。

其次,要依法建立农业生产资料安全使用制度。

农业生产资料的安全使用对农产品的质量安全起着重要的作用,新修订实施的农业法对农业生产资料的安全使用已作出原则性规定,但这一规定目前尚难以全面落实。例如,该法要求对农业生产资料“依照法律、行政法规的规定实行登记或许可制度<sup>[4]</sup>”,而作为农药管理条例、饲料及饲料添加剂管理条例的等行政管理法规中,就没有关于经营和使用环节的登记或许可规定,亟待相关法律法规作出适应性调整修改,安全使用制度才能有效确立。

再次,要建设一支高素质的农产品质量安全执法队伍。江泽民同志在谈到加强农业行政执法时曾经说过:“关键是要努力建设一支高素质的农业行政执法队伍,建立起科学合理、运行有效的行政执法体制,以保证农村执法工作的顺利实施<sup>[5]</sup>”。因此,农业部门要按照农业法关于实行综合执法的规定和国务院的有关部署,打破传统的农业行政管理模式,积极改革农业行政执法体制,整合农业行政执法力量,推进农业行政综合执法,提高农业行政执法水平和效率,彻底改变农业行政执法“土、散、乱、软”的现状。在农产品质量安全执法上,农业行政执法队伍应当发挥三大控制功能:一是源头控制功能。通过对违禁农业投入品的市场监管,防止污染产地环境;二是过程控制功能。通过对生产过程的控制,保证生产出名符其实的优质农产品;三是产品控制功能。通过对农产品的质量判定,检验上市农产品的质量水平。

最后,要严肃查处农产品质量安全违法案件。通过法律规范的惩戒功能来支持农产品质量安全管理,需要满足两个基本条件:一是必须有一套完备的禁止性、义务性规范体系;二是必须有一套明确的法律责任体系。至此,违法必究的法治原则才能真正落实。就目前农产品质量建设的整体情况看,违法必究还是一个尚待努力实现的目标。

综上所述,加强农产品质量建设,必须有一套完备的农产品质量安全法律规范体系,依法组织优质农产品生产是决定农产品质量建设的重要基础,严格加强农产品质量安全管理是能否实现农产品质量建设目标的关键环节,严厉查处农产品质量安全违法案件是促进农产品质量建设的重要保障。只有把“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的法治化要求贯彻落实到农产品质量建设全过程,农产品质量建设工作才会沿着健康、稳定、有序的轨道运行,全面建设小康社会的目标才能最终实现。

#### 参 考 文 献

- [1] 农业部部长杜青林就学习贯彻农业法答《农民日报》记者问. 农民日报, 2002-11-25
- [2] 邓小平文选. 解放思想, 实事求是, 团结一致向前看.
- [3] 农业部农市发[2003]6号关于做好无公害农产品认证工作的通知.
- [4] 中华人民共和国农业法第二十五条.
- [5] 江泽民在中共中央 1999 年第一次法制讲座上的讲话.

## Laws About the Quality Construction of Agricultural Products

GE Yu-jin, KANG Jian, MENG Jian

(Taizhou Agricultural & Forestry Bureau, Jiangsu Taizhou 225300, China)

**Abstract:** To strengthen the quality construction of agricultural products is a basic guideline defined at the Sixteenth Congress of the community Party of China. It is the important content for building a comfortably-off society comprehensively. It requires to have the legislation as a prerequisite conditions and the base to insure implement of the quality construction.

**Key words:** comfortably-off society; agricultural products; quality safety; legislation

科学技术是第一生产力,国家现代化主要依靠科技进步,而科技体制和运行机制是影响科技进步的首要因素。科技运行机制是科技体系结构中每个机构和个人开展科技活动、实施科技管理所遵循的规范和准则。从科技自身运行的作用机制出发,可把科技的运行机制分为动力机制、竞争机制、市场机制、激励机制、约束机制等。从政府宏观管理角度看,主要是指决策机制、激励机制、约束机制、调控机制等;从单位微观管理上看,主要是指动力机制、竞争机制、自我约束机制、自适应机制等。农业科技属于科技工作的一部分,从管理的使用要求出发,可以把农业科技运行机制套那位对科技机构的计划、经费、人员、资产、知识产权、信息传播等各项基本管理机制的建立,虽然这些制度不等于运行机制,但这些制度的执行、运用,实际上就是运行机制的实质体现。

摘自《21世纪中国农业科技发展战略》第581页