

农产品质量安全长效管理机制研究——以北京市大兴区为例

朱建国¹, 邓金香¹, 裴昕¹, 李岩¹, 杨为民^{2*} (1. 北京市大兴区农村工作委员会, 北京 102600; 2. 北京农学院, 北京 102206)

摘要 针对农产品供应链较长、在确保农产品质量安全中存在诸多问题的现状, 在对北京市大兴区进行实地调研的基础上, 系统分析了大兴区在农产品质量安全管理方面取得的成就, 以及存在的主要问题, 针对性地提出建立农产品“优质优价”市场机制等完善农产品质量安全长效管理机制的对策建议, 以期对相关研究提供借鉴。

关键词 农产品; 质量安全; 长效管理; 机制

中图分类号 TS201.6 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)30-0217-03

Long-effect Management Mechanism of Safety Control for Agricultural Products —— A Case of Daxing District in Beijing City
ZHU Jian-guo¹, DENG Jin-xiang¹, PEI Xin¹, YANG Wei-min^{2*} et al (1. Rural Work Committee of Daxing District in Beijing, Daxing 102600; 2. Beijing University of Agriculture, Beijing 102206)

Abstract Due to the long supply chain of agricultural product, there were many problems in ensuring the quality safety of agricultural products. Based on the filed investigation on Daxing District of Beijing City, we systematically analyzed the achievements and existing problems in quality safety management of agricultural products in Daxing District. Suggestions were put forward to improve the long-effect management mechanism of safety control for agricultural products, aiming at providing references for the relevant researches.

Key words Agricultural products; Quality safety; Long-effect management; Mechanism

农产品质量安全是一个长期的、复杂的、艰巨的系统管理工程, 农产品质量安全长效管理机制是依托供应链纵向一体化管理理论, 由政府、企业、农户、消费者和非政府组织共同参与的一个完整的管理体系, 其目的是形成良好的农产品质量安全自适应管理机制。其中, 政府的主要职责是制定法律、法规和强制性标准, 并依法执法, 执行监督管理; 企业主要是通过签订符合农产品质量安全标准的合同, 建立质量可追溯体系等企业治理机制来提高农产品质量安全, 承担企业应尽的社会责任; 消费者主要是通过价格机制来引导企业和农户生产安全的农产品, 形成“优质优价”的市场机制; 非政府组织则通过第三方治理来促进农产品质量安全, 形成社会监督力量。

随着人们生活水平的不断提高, 农产品消费已经从数量型向质量型、从满足果腹需求向食品安全需求的层次发展。农产品安全包括两个方面: 一是农产品数量安全, 即保证及时供给; 二是农产品质量安全, 即确保食品安全。由于农产品质量安全涉及生产、加工、流通、销售乃至消费等环节, 受制于产地环境、农产品生产投入品、农产品加工技术等诸多因素, 其质量问题主要表现为农药残留、重金属残留等诸多方面, 影响着社会公众的根本利益。农产品质量安全已经成为社会安全稳定的重要内容, 成为关乎国计民生的大事。因此, 笔者在对北京市大兴区实地调研的基础上, 系统分析了大兴区在农产品质量安全管理方面所取得的成就, 以及存在的问题, 提出完善农产品质量安全长效管理机制的对策建议, 以期对相关研究提供借鉴。

1 大兴区农产品质量安全管理的现状

目前, 大兴农产品质量安全管理工作由区农委(农业局)负责农产品安全的综合组织协调, 重点监管内容包括农药、种子、肥料、兽药、饲料及饲料添加剂等, 监管对象涉及生产基地(园区)、专业合作社以及村集体企业, 主要采取日常检查和专项整治相结合、日常巡查与督查相结合的工作机制。根据区农委每年制定下发的《农产品质量安全工作意见》确定的工作目标及重点工作, 各部门、各镇政府开展农产品质量安全的日常监督检查工作, 同时开展重点产品、重点环节、重大节庆活动的专项整治, 形成了纵向职能明确、横向联动的农产品质量安全监管网络体系, 实现了管理的无缝链接。

大兴区农产品质量安全形成了区、镇、村三级管理体系, 包括: 区级农产品质量安全工作领导小组及农口单位农产品质量安全管理机构、镇级农产品质量安全监管站及监管员和村级全科农技员队伍。检测队伍涉及区、镇两级, 包括区农产品质量检测中心、区疾控中心、区渔政站、区土肥站以及作为区级检测补充和延伸的镇级检测站(室)的检测人员。以农药管理站、土肥站、种子站、监督所及环监站在内的监管单位为依托, 对农药、兽药、肥料、饲料及种养殖基地进行监管。

1.1 强化基地常态化管理 大兴区十分重视农业标准化基地建设“三品一标”认证工作, 区农委每年出台《农业标准化基地和“三品”基地建设实施意见》, 围绕凸显都市型现代农业特色和相关的技术标准, 帮助基地开展标准化建设、进行产地环境监测和产品质量认证, 加大了对基地的支持力度, 规范和强化了基地的常态化管理, 有力推动了基地可持续发展。

1.2 实施全过程有效监管 农产品质量安全管控到位是农产品品质的重要保障, 大兴区针对产业发展布局, 建立监管与控制“三结合”的工作制度, 即日常检查与专项整治相结合、部门检查与联合督查相结合、领导包镇与干部包村相结合。对农业标准化基地、“三品”基地、规模园区、养殖场和投入品生产经营单位进行日常巡查及行政执法; 而对于散户和

基金项目 北京大兴区农委课题《北京大兴区农产品质量安全长效管理机制研究》; 北京农学院科研水平提高经费支持项目(KCT2014032); 北京农学院促进人才培养综合改革专项计划(BNRC&CC201405)。

作者简介 朱建国(1969-), 男, 北京大兴人, 高级工程师, 从事农产品质量安全研究。* 通讯作者, 教授, 博士, 从事农业经济管理研究。

收稿日期 2016-08-12

尚未认证的生产主体则采取巡查与宣传、引导相结合。通过制定统一的检查标准,进一步规范检查流程,提高监管实效。此外,还开创性地建成了“大兴区农产品质量安全监管系统”,推进监管工作的信息化、全过程管理,逐步实现产品可追溯、责任可追究。

1.3 检测体系日益完善 大兴区逐渐完善农产品检测体系,形成区镇两级管理。区农委合理布局、统一计划,持续加大区农产品质量检测中心建设,针对基地实行定量检测;作为区级检测补充和延伸,镇级检测室主要实行速测,重点针对散户。区镇合理配置资源,各司其职,使农产品检测有序进行。2014年,区检测中心抽检产品2 000余个,检测项目48项;镇级速测达5万个,认证基地抽检覆盖率100%,做到应检尽检。

大兴区扎实有效的工作取得了较好成绩。截止目前,全区已建设农业标准化基地201个,其中82个标准化基地被评为“北京市优级农业标准化基地”,“三品一标”认证基地140个。区标准化、“三品”基地已覆盖全区85%以上的规模园区和养殖场;建设了6个国家级标准化示范区,农产品质量安全水平稳步提升,2013年荣获“北京市农产品质量安全监管示范区县”称号,7个镇先后被评为“北京市农产品质量安全监管示范乡镇”。

2 大兴区农产品质量安全管理存在的主要问题

对区、镇有关单位的实地调研表明,尽管大兴区农产品质量安全管理整体颇有成效,但在一些具体工作中仍存在困惑和不足,主要表现在以下几个方面。

2.1 农业投入品监管难以到位 农产品质量安全生产的关键环节之一在于农业投入品的安全可靠,由于农业生产季节性特点,农药等农业投入品经营单位的数量也呈现出波动性,特别是经销商具有小而散的特点,使农产品投入品的监管存在很大难度,尤其是一些游商随时可能向农户兜售农药等农资产品,更加大了监管的难度,加之监管队伍力量薄弱,使得农业投入品在客观上存在监管真空。农业投入品的不安全成为危害农产品质量安全的重要源头。

2.2 农产品质量安全执法体系有待健全 农产品质量安全监管是一个庞大的系统工程,要求具有严密的组织体系,目前,大兴农产品质量安全执法体系存在两个较为突出的问题:一是区级层面执法体系不顺,二是镇级执法体系缺位。从区级层面讲,以种植业农产品安全管理为例,大兴区种植中心作为行业管理的事业单位,不是行政执法主体,没有执法权,而农产品、农药、肥料等涉及农产品安全的行政执法主体是区农业局,区种植中心及所属的农药管理站、土肥站则由区农委(农业局)组织协调下开展具体的农产品质量安全监督检查工作,这就产生了“主体资格与权力行使”矛盾关系,这种体制上的不顺造成了具体工作中监管执法力度薄弱。从镇级层面讲,各镇具有对农产品生产日常管理和监测检测的职责,以及对农药、兽药、饲料、肥料等农业投入品生产(经营)企业进行管理的职责,而不具备执法权。但事实上,镇级管理又是基层农产品质量安全管理的关键环节,由

于执法权的缺位,客观上使得“最接地气”的监管层丧失监管力度,造成监管“空白”,使农产品质量安全监管没法落地。

2.3 农产品质量监管联动机制有待完善 调查发现,目前农产品质量安全仍存在“多头管理”的局面,农业部门主要负责农产品产前和产中环节的监管,食药部门负责监管农产品进入市场环节,环保部门和水务部门负责大气环境和地表水监管等。涉及农产品质量安全产前、产中、产后各环节的监管职能分布在农业、食药、工商、环保等多个部门,实行农产品供应链“分段式”管理,由于在行政级别方面,各职能部门在行政级别上是“平级”的,不存在“隶属”关系,管理职能难免存在“条块分割”,没有形成纵向及横向一体化管理机制,使农产品质量安全的管理效率和效果有待提高^[1]。

2.4 农产品质量安全追溯体系亟待强化 农产品质量安全存在外源性风险,安全信息的真实性、外埠生产基地的安全管理等一系列问题,集中反映在两方面:一是分散的农产品生产监管难度较大;二是进入农产品批发市场的农产品几乎没有可追溯体系。农产品进入市场后,不仅市场对追溯管理准入要求不统一,消费者对追溯管理的认知度和参与度也不高,生产主体在销售过程中难以得到追溯管理经济效益,还可能出现“劣币驱逐良币”问题。在一定程度上影响了追溯体系参与主体的积极性,不利于追溯体系建设后的持续运行。因此,建立统一的农产品质量安全可追溯体系成为解决农产品质量安全隐患、强化农产品质量安全责任的重要措施。

2.5 市场准入及淘汰机制有待完善 当前,社会消费水平已经从温饱型向小康型过渡,而农产品质量安全现状与小康生活具有相当的差距,不能够满足小康建设的客观要求。农产品质量安全问题的爆发点在市场。因此,健全农产品市场准入与淘汰机制具有现实意义。目前,由于农产品质量安全监管体系尚不完善,农产品市场准入标准低,缺乏强有力的市场淘汰机制已成为制约农产品质量安全监管的瓶颈。而作为进入市场的主要“通行证”之一农产品质量保证的安全认证,同样由于农产品质量安全认证体系仍处于起步阶段,认证技术及相关设备较落后。农产品生产者、销售商家对认证体系的认识不足,安全认证的可持续发展与管理已成为亟待解决的重点问题。

2.6 “三品一标”工作的可持续性亟待加强 “三品一标”是确保农产品品质和具有地方特色农产品的重要工作,目前,该项工作的开展主要靠政府的资金支持,由于政府资金具有局限性,存在一定的不可持续,更为严重的是,有的基地在有政府“输血”时就按照生产标准要求做,一旦出现政府资金投入不足,就出现懈怠,造成农产品质量安全隐患,导致该项主要依托政府推动的工作缺乏可持续发展的有效机制。

2.7 诚信管理体系亟待建立 部分农产品生产经营单位由于受到农产品特性、组织架构、人员构成等多因素影响,企业自律能力较差,对政府依赖性强,一定程度上加大了农业企业对于农产品质量安全标准严格执行的难度。由于社会诚信体系尚不完备,诚信缺失成本偏低,使得诚信危机成为农

产品质量安全的普遍性困扰。

3 构建农产品质量安全长效机制的建议

农产品质量安全管理是一项长期而艰巨的工作,需要分阶段、分步骤实施,要构建确保农产品质量安全的农产品质量链,形成农产品质量安全自适应系统。

3.1 构建镇级农产品安全监管执法体系 鉴于目前农产品质量安全监管执法体系中镇级缺位,建立“区农委—镇级农产品质量安全监管执法站—农产品生产经营主体”的“纵向一体化”监管体系已经迫在眉睫。“镇级农产品质量安全监管执法站”是区级农产品质量安全监管的重要载体,是落实区级农产品质量安全监管工作的重要抓手,重点是对产地环境、农业投入品、生产过程与产品质量等四方面的监管,其主要职能应包括:宣传指导、全方位监测、监督执法。

3.2 推进“三品”认证和农业标准化基地的规范化管理 “三品”认证和标准化基地建设工作目前要解决两大问题:一是进入门槛低,二是缺乏退出机制。政府要通过建立“鼓励—引导—激励”的机制强化“三品”基地和标准化基地建设,由于政府补贴往往具有短期性,所以要将有限资金进行重点建设,可以进行“少而精”的重点性扶持,比如“一地(基地)一品”“一地两品”的尝试,这样有利于基地管理和农产品新技术的推广应用。要建立合理的、具有可持续性激励机制,在补贴投入、技术指导、安全检验及市场准入等诸多方面予以倾向性引导,使之成为“优质优价”产品的载体。

3.3 对农业投入品实行“专管”体系 农业投入品管理是目前农产品质量安全的瓶颈,是安全问题源头管理的重要切入点。由于农药等农资产品涉及人身安全,且具有农产品安全的社会公共产品属性,应该实施“专管”体系。一是农资专项管理涉及专营资质管理、专业仓储管理、专营经营者管理,对于农药等农资经营要建立职业经营资格证制度,通过专业化培训,取得执业资格许可证,持此证方可申请农资经营许可证(营业执照),农资经营要有专门的仓储管理,特别是对农药要进行严格地药剂管理。二是针对农资市场中经营者规模小和分散经营的诟病,政府应该扶持专门的农资服务组织——区农资服务中心,进行专业化服务,信息化、标准化管理,通过建立农资管理信息系统,实施“一卡制”式的农资补贴,可以在各镇延伸一个分支机构——“镇农资服务中心”,负责监督和疏导农资使用。

3.4 建立农产品质量安全管理风险预警机制 风险预警的关键在于及时发现高于预期的农产品安全风险,通过提供警示信息来帮助农产品生产经营经营者提前采取预防的应对策略,主要涉及土壤、水、投入品等。应当设立以相关专家组成的第三方机构——区级农产品质量安全风险预警组织,其主要工作职能包括:信息采集、风险评估、信息发布等^[2]。

3.5 建立以传播媒介为载体的农产品安全社会宣传监督网络 农产品质量安全要想形成全社会齐抓共管的态势,必须

强化相关的公众教育,包括两个主要方面:一是普适性教育,主要面向社会公众;二是专业性教育,主要面向农产品生产经营经营者。在大数据时代背景下,相关部门要充分发挥现代信息技术和公共媒体手段,加强农产品质量安全法律法规、农产品质量安全科学知识的宣传,广泛开展生产引导、消费指导和公众咨询服务、普及科学知识,提高公众农产品质量安全法律意识。

3.6 完善农产品质量安全的可追溯体系 逐步形成并推广农产品质量安全信息可追踪系统,保障为农产品质量安全提供源源不断的信息流。将农产品经营企业、农业专业合作社、农产品生产基地等多个主体分别纳入监管信息系统,使农产品质量信息走向网络智能化、传输实时化、反应及时化。可以建立生产单位识别代码制度,“农产品质量安全条形码”体系建设是确立农产品质量安全可追溯体系的唯一“标志”,以此实现其全社会网络化管理,并建立和健全责任追溯机制,落实责任到人,从根本上杜绝有毒有害物质污染,保障农产品质量安全,涉及农产品生产经营管理的全过程责任制^[3]。

3.7 建立“优质优价”的农产品质量安全市场机制 “优质优价”的农产品市场机制是农产品质量安全最终的引导力量,通过严格的市场准入制度、优胜劣汰的竞争体系、强制退出的质量把控,实现优质优价的良性市场自运行。

3.8 构建农产品质量安全信用体系 借助于“大兴区农产品质量安全监管系统”信息平台,建立农产品质量安全信用评价系统,将涉及农产品生产基地、农资生产经营单位的主体信息、产品检测信息、产品溯源信息以及对其进行监管执法的记录等情况整合分析,开展信用等级评价,通过建立“黑名单”制度、信用公示制度等对其信用信息实施动态管理和披露。同时,生产经营主体的质量安全信用情况将与其享受农业政策的资格挂钩,实行质量安全一票否决制,由外到内推动企业诚信建设,树立消费者信心,提升大兴农产品品牌形象。

总之,农产品质量安全管理长效机制要借助于经济手段和非经济手段,实行全社会齐抓共管,建立良好的社会信用体系、法律保障体系、市场引导机制,才能使农产品质量安全保障成为农产品生产经营经营者的自觉行为。建立和完善农产品质量安全管理长效机制是一个复杂的系统工程,需要政府、企业和民众都拿出足够的勇气和智慧,保障百姓“食的安全,食的放心”。

参考文献

- [1] 薛建良,李培武.我国乡镇农产品质量安全监管机构建设研究[J].现代农业科技,2015(9):303-304.
- [2] 魏海刚.农产品质量安全一体化治理对策探析:以山东省莱芜市为例[J].农产品质量与安全,2013(2):69-72.
- [3] 章力建,胡育骄.关于农产品质量安全的若干思考[J].农业经济问题,2011(5):60-63.