

强化城乡农产品安全一体化管理的基本构思*

——以湖北省为例

刘华楠¹, 储振福¹, 刘子焱²

(1. 上海海洋大学 经济管理学院, 上海 201306; 2. 华中农业大学 离退休工作处, 湖北 武汉 430070)

摘要 目前,农产品生产、加工、流通和销售等环节都存在很多安全隐患,加之农产品安全执法不严格,导致农产品安全事故时有发生,消费者健康和生命受到危害。分析了实行农产品安全城乡一体化管理的意义及影响农产品安全的原因,提出了城乡农产品安全一体化管理架构的指导思想、管理主体、管理制度、管理原则、技术路线及监管重点。同时从组织模式、人才培养、制度管理和市场机制等4个方面提出了强化城乡农产品一体化安全管理的具体举措。

关键词 农业板块; 农产品安全; 食品安全; 一体化管理

中图分类号: F323.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2011)05-0043-04

改革开放以来,在坚持以人为本和统筹城乡一体化发展精神指导下,党和政府十分关心农产品(食品)的质量与安全,颁布了《中华人民共和国产品质量法》《中华人民共和国农业法》《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国农产品质量安全法》《植物检疫条例》《农药管理条例》《国务院关于进一步加强对食品安全工作的决定》等法律法规。目前,为贯彻这些法律法规,卫生部、农业部和国家质量监督检验检疫局,分别建立了侧重点不同的食品安全监测和安全预警系统,各地在卫生部门牵头下,由卫生、农业、工商、质检、食品药品监管部门等15个单位,联合开展了对食品安全的整顿工作,取得初步成效。但是由于历史与现实的原因,我国农产品食品质量与安全形势依然严峻,重大农产品和食品安全事故时有发生,如何从食品安全的源头抓起,实施全程管理,是必须解决的民生问题。

一、构建城乡农产品安全一体化管理的意义

农产品安全管理相对食品安全管理来说是更宽的范畴。农产品安全管理是食品安全管理的基础,而食品安全管理始终是农业产业链管理中的重点。

近几年来,湖北省在科学发展观指导下,加大了食品工业的投入,推动全省农业由分散向集中、数量向质量、生产向生态、产品向特色的转型,农村经济实力和农村综合开发能力显著增强,农产品质量与安全标准化管理得到提升,这些都为农产品安全管理提供了有利条件。但是,仍然存在一些不可忽视的安全问题,农产品质量与安全问题是影响各地方农业效益、农民收入和农产品市场竞争力的关键问题。虽然各地已采取了一些措施,但缺乏系统战略和整体建树。

影响湖北省农产品质量与安全的原因比较复杂,主要有以下几个方面。

(1)管理体制不顺,监管制度不健全。在农业产前、产中、产后的管理上,国家层面共涉及14个部、委、局、办、行,“管理农产品质量安全的有8个部、委、局”,“职能分散、交叉”,“综合协调乏力”^[1],由于缺少食品安全应急处理制度,往往是新闻媒体曝光后,监管部门事后才仓促应对。

(2)农产品(食品)质量安全基础能力建设严重不足。包括“安全风险监测、评估和标准体系建设亟待加强,食品安全监管力量整体不足,资源配置越往基层越薄弱,农村地区和基层监管队伍人力匮乏,食品检验检测资源缺乏且配置不合理,低水平重复建

收稿日期:2011-05-20

* 上海市教委重点创新项目“农作物生产风险区划与灾害补偿机制的研究”子课题“农业板块建设中城乡农产品安全一体化管理研究”(10ZS105)。

作者简介:刘华楠(1971-),女,副教授,博士;研究方向:农业科技创新、食品安全及企业战略研究。E-mail:hnliu@shou.edu.cn

设严重。”^[2]

(3) 监管检测不到位, 整顿市场秩序工作有的走过场。有的地方监管人员思想与业务能力差, 检查流于形式, 以致留有大量监管“空白”与“死角”, 少数地方甚至出现腐败、制假瞒报、干扰执法、保护“黑窝点”等现象。

(4) 监督检查对象分散, 组织化程度低, 难于执法。到 2007 年, 我国参加合作社的农户只占全国总农户的 14%。从湖北各地板块来看, 虽然提升了生产专业化、规模化程度, 但农业产业的各个环节仍然存在“小、散、低”的现状, 生产规模小, 分散经营, 组织化程度低。在农产品生产经营者中, 小农户、小作坊、小运输户、小摊贩、小食杂店, 还占有较大的比例, 没有企业组织很难形成产品品牌, 农业标准化很难推行, 产品仍然达不到批量, 农产品安全很难控制。因此, 农产品(食品)受污染风险大, 且制约着现代农业的健康发展^[3]。

(5) 不少地方的干群安全意识差, 法制与市场道德观念淡薄, 对农产品安全的法律条文不知情, 对食品安全事故熟视无睹。受城乡二元体制的影响, 城乡农产品安全检测互不搭界或相互推诿。

这些问题的存在除有法治与体制的原因外, 还涉及文化观念、道德风尚、社会文明程度和社会管理水平, 以及人们深恶痛绝的腐败问题。因此, 在现代农业建设中, 强化城乡农产品和食品质量与安全管理十分必要。它不仅是适应建设“两型农业”的客观要求, 也是提高农业效益和农民收入, 推进新农村建设的重大举措。建设资源节约型和环境友好型农业, 是党和国家的战略决策, 发展绿色农产品和有机食品是现代农产品的内在标志, 通过从田间到餐桌的农产品和食品的安全管理, 可以把上述要求落到实处, 从而把以人为本的理念落到实处。

当前, 由于全球日益严重的生态灾难, 消费者的安全意识和绿色环保意识日益增强, 国内外市场对农产品和食品质量、安全可靠性的要求越来越强烈, 国际贸易的绿色壁垒已成为阻挡我国农产品出口的重要屏障。优质农产品第一要素是安全。因此, 强化城乡农产品和食品安全的一体化管理, 不仅是保护和创建湖北省著名农产品品牌的需要, 也是突破国际绿色贸易屏障, 提升湖北农产品市场竞争力的必然要求。据湖北省三农研究会统计, 全省农产品注册已达 500 多个, 有机食品和绿色食品品牌分别进入全国第 2 和第 3 名, 绿色食品推广面积达 40.1

万 hm^2 。2007 年, 湖北省农产品加工行业共获得“中国品牌”12 个, 农产品驰名商标 7 个^[4]。这些成就极需安全管理来巩固、保护和扩大, 以创建更多更好的优质名牌, 从而提升湖北农业的效益和农民收入, 推动全省农业向现代农业转型。

二、城乡农产品安全一体化管理架构

从抓农业板块基地农产品质量与安全入手, 带动全省高效、低耗、优质、安全的现代农业发展是一项系统工程。也就是说从生产源头抓起, 进口产业链条的各个环节实行全过程监控。因此它必须突破城乡分割, 体制分割, 产业链条分割, 建立从生产资料选购(投入品)、产品生产、加工制造到物流运输、批发经营、终端零售的无缝管理^[4], 这涉及到管理理念、管理体制、管理手段(设备)、制度建设和运作方式的完善, 要花大气力、下大决心, 才能摆脱食品安全事故常发不鲜的局面。

在市场机制作用下, 我国农村和农业的发展趋势是消除隔离状态, 走向城乡经济一体化。正如十七大指出的, 尽快在城乡规划、产业布局, 基础设施建设, 公共服务一体化方面取得突破。农产品安全管理属于公共服务管理, 关系到国计民生, 关系到改造传统农业发展现代农业的大事, 必须推行一体化的综合管理, 实行管理组织一体化, 管理职能一体化, 管理制度一体化, 管理过程一体化。

第一, 在管理的指导思想上: 以一体化的管理组织建设为基础; 以法律为准绳; 以农产品质量与安全标准化建设为途径; 以系统化制度建设为依据; 以普及检测技术与装备的运用为手段, 实行产业链无缝对接。

第二, 在管理主体上: 实行城乡多元主体整合。积极探索建立城乡一体的农产品质量与安全管理的各部门体制。把原来属于各部门的农产品和食品安全管理的职能部门, 实行水平化一体化整合或以县(市)级农产品(食品)质量与安全检测中心为核心, 实行县、乡、村三级纵向一体化管理。对上(省、国家)接受职能监督; 中层相关各职能部门实行水平一体化, 管理职能分解与整合; 对下统一领导。上下联动, 分层负责, 从而形成高效统一的职能管理机构。

第三, 在管理制度上: 加快建立一体化的可操作的安全生产管理制度, 主要包括质量与安全信息披露制度, 全程农产品安全检测、评估、标准体系制度; 产品

安全信用制度;产品地域标识制度;产品质量与安全追踪制度;产品召回制度;重大事故应急管理制度;检查考核与监督制度;问责制度。

第四,在管理原则上:一是实行自检与公检相结合。自检,指农业生产合作社或企业实行初检,对于分散的个体户,由村帮助初检。公检,指由政府授权的有一定权威的,检测组织进行认定。随着市场经济的发育,农业企业与农业专业合作社的发展壮大,企业也将成为农产品(食品)质量与安全检测的主体,实行自律管理,既可降低检测成本,又可以帮助农户。正如宜昌市农业局所建议:“加快建立市、县两级纵向联合,政府监测、市场自检横向联动的检测机制,构建立足基地服务农民的农产品质量检验检测体系”。二是将产业链安全管理与发展循环经济相结合。对农产品质量与安全,既要围堵,又立足疏导。为防止二次污染,种植与养殖生产与加工中的许多废弃物,都是可利用的宝贵资源,通过产业链延伸,达到无害化,零废物。从而保证环境与人畜安全,提高农产品质量和安全利用资源,从而提高农业效益和农民收入。三是推进产业集群与完善检测平台建设相结合。随着农业板块建设向专业化、区域化、规模化发展,农业工业化城镇的崛起,同类专业的中小企业必然加快产业集聚的步伐,最好把同类产品的上、中、下游产业吸引和纳入到一体化经营中来,这就为集中控制产品质量创造极其有利的条件,应因势利导地建设区域性专业化的产品安全检测平台,集中建立从种苗种畜投入到成品出口的质量与安全保障体系。实行上中下游产业环环相扣的质量监督网络,“一损具损,一荣俱荣”,从而增强产业集群区域产品合格率。四是建设高标准生产农田与治理污染相结合。长期以来,城乡体制分割,工业农业脱节,法规不健全,城市工业“三废”大量污染农田和农业灌溉水源。加上农业片面追求产量,忽视质量,过量施用化肥、农药,造成资源污染严重,环保技术滞后,造成农产品及其加工制成品有害有毒物质超标,危害消费者健康^[3]。随着国家农业投资力度的加大,基本农田建设项目和农业板块区域建设应统一起来,不仅要治理,还必须预防。杜绝重复过量使用农药,造成新的面源污染,影响农产品安全。因此,建设高标准生产农田,必须统一配置资源,防治污染,从源头上保证农产品(食品)安全。

第五,在技术路线上:充分依托技术进步与技术创新。鼓励与支持科技治污,如东南大学对受污茶

园喷施科学配制的硒试剂,使茶叶中铅污染大幅度下降,保护了名牌茶的市场形象。农产品质量与安全除了依靠生物和理化治理技术和检测技术,还必须发展现代信息技术,建立检测中心与产业链各监测点的信息网络平台,适时监控。将植物保护站、卫生检疫站、畜禽疫病防控中心、水产防疫站等联网,形成统一的综合监测网,从而提高监测效率。

第六,在监管重点上:在目标上锁定大面积板块区域及其生产、加工、流通、销售的大、中型企业,专业合作社,现代农场,大物流配送中心,农产品批发市场,鲜活产品超市。在地域上,加强对城乡结合部的“六小”(小农户、小作坊、小运输户、小摊贩、小食杂店、小餐馆)的检查与引导。在检测内容上,注重生产经营的入口(投入品)与出口(消费),从而使质量与安全保证到位^[4]。

三、强化城乡农产品一体化安全管理的举措

1. 着重提升软实力

农产品(食品)质量与安全管理,不仅涉及管理硬件建设,包括健全管理机构与管理组织,改善检测技术装备,完善法律与制度建设等等,还必须抓好软实力建设,特别是人们的思想道德观念。提高生产者、经营者、消费者和全体公民的质量安全意识,“己所不欲,勿施于人”,继承与发扬我国一贯坚持的儒商传统;货真价实、诚实守信、买卖公平、童叟无欺。将以依法治国与以德治国结合起来,开展公民社会责任教育,人人关心与监管农产品质量与安全,反对掺假、制假、售假。

2. 大力培养农产品安全管理人才

农产品质量与安全管理,急须大批量高素质的监管人才。应该采取优惠政策,将人才市场中还未就业和求职的大学生,经过有效培训,吸纳他们到各级质检安检组织中来,充实职工队伍。农产品(食品)质量与安全监管与检测人员,属于专业性的管理人才,要求动手能力强,且涉及的管理知识面广,包括工商行政管理、公共卫生管理、农业经济管理、社会公共管理等等,要熟悉农业产业链各个环节的运行,因此,需要系统培训^[5]。可喜的是,已有大专院校增设了食品安全管理专业,但短期内难以满足需求,应支持农业与卫生部门联合举办培训班,解燃眉之急。

3. 典型引路,强化制度建设

随着全国各地对农产品(食品)安全整顿工作的

加强,已涌现出一批成功的经验,值得借鉴和推广。如四川省成都市武侯区城乡一体化工作局有关农产品安全事故应急预案,建制十分完备。对事故分级,应急处理指挥机构的设置及其职责分工,以及监测系统的报告制度,举报制度,安全事故的应急响应、指挥协调与处置等规范详尽,实施的程序控制有条不紊。浙江沿海的一些专业技术合作社,对农产品安全实行合作社、村组、农户 3 级监管,保证了大批合格产品进入国际市场。湖北省潜江市在特色农业板块建设中,接受 2008 年以来小龙虾被抗生素污染事件的教训,按照“借鉴、创新、发展”的思路,结合国家农业标准化生产有关规定和质量要求标准,制订和完善相关技术标准,细化产品登记制度,处方制度,用药记录制度和准入制度等,使标准化养殖有了可操作性制度保障,并成为企业和农民的自觉行动,从而提高了小龙虾的质量,使市场失而复得。

4. 完善政府主导下的市场机制

城乡一体化的农产品安全管理机制是政府主导下的市场机制。对农产品(食品)的安全监管,必须实行政府主导下的市场调控与政府调控相结合,灵

活运用动力机制,保障商品优质优价,劣质零价。市场监管执法从严,赏罚分明,对名牌优质产品实行保护价,严防制假掺假,防止调包,对危害环境和人民健康的产品坚决取缔,强制退市。通过信息披露,形成争优质、创名牌的氛围,促进农产品(食品)市场安全健康成长^[6]。

参 考 文 献

- [1] 张思华. 构建有利于科学发展的现代农业管理体制[M]. 武汉: 湖北科学技术出版社, 2009.
- [2] 袁界平, 肖玫. 影响食品安全的制度性因素及对策探讨[J]. 食品科学, 2006(11): 563-566.
- [3] 李然. 基于“逆选择”和博弈模型的食品安全分析——兼对转基因食品安全管制的思考[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2010(2): 18-22.
- [4] 袁宗辉. 我国应重视食品安全风险分析[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2010(3): 8-12.
- [5] 韩长赋. 毫不动摇地加快转变农业发展方式[J]. 求是, 2010(10): 29-32.
- [6] 尹成杰. 粮安天下——全球粮食危机与中国粮食安全[M]. 北京: 中国经济出版社, 2009: 291.

How to Strengthen Integrative Management of Agricultural Product Safety of City and Countryside

——A Case Study of Hubei Province

LIU Hua-nan¹, CHU Zhen-fu¹, LIU Zi-yan²

- (1. College of Economics and Management, Shanghai Ocean University, Shanghai, 201306;
2. Department of Retirement Affairs, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract Nowadays, there exists potential security risk in production, processing, circulation and marketing of agricultural products. In addition, safety of agricultural product has not strictly enforced, which leads to frequent accidents of agricultural product safety and serious harm to consumers' health and life. Based on the analysis on the significance of carrying out integrative management of agricultural product safety of city and countryside, this paper puts forward the integrative management framework of agricultural product safety and proposes several specific measures on how to strengthen integrative management of agricultural product safety of city and countryside from organizational mode, talent cultivation and institutional management.

Key words agricultural sector; safety of agricultural products; food safety; integrative management