

对推进“三品”监管长效机制建设的思考

杨玲¹,张锋¹,项宇²,张乐³,国伟⁴

(¹农业部农产品质量安全中心,北京 100081;²全国农业技术推广服务中心 100125;

³北京市农业环境监测站,北京 100029;⁴中国检验检疫科学研究院,北京 100123)

摘要:建立“三品”监管长效机制既是维护“三品”认证有效性和品牌权威性的需求,又是巩固农产品质量安全专项整治成果的有效措施。此文分析了“三品”监管现行制度和形势需求,认为可通过构筑企业自律、风险防范、依法查处和追溯管理“四道防线”,逐步健全“三品”监管长效机制,并对此提出做好当前“三品”监管工作的具体建议。

关键词:农产品认证;质量安全;监管;长效机制

中图分类号:S

文献标志码:A

论文编号:2010-3820

Developing Long Term System for Certificated Agro-product Supervision

Yang Ling¹, Zhang Feng¹, Xiang Yu², Zhang Le³, GuoWei⁴

(¹Center for Agro-Food Quality and Safety, MOA, Beijing 100081; ²National Agro-tech. extension and service center, Beijing 100125; ³Beijing Agro-Environmental Monitoring Station, Beijing 100029;

⁴Chinese Academy of Inspection and Quarantine, Beijing 100123)

Abstract: Long-term system for certificated agro-product supervision has great significance in keeping effectiveness, authority of certification and consolidating the achievement of national monitoring projects of agro-product quality and safety. In this paper, the present system and current situation of certificated agro-product supervision were discussed. Necessity of establishing multiple systems was proposed, including enterprise self-regulation system, risk prevention system, investigation and punishment system and traceable management system. And specific procedures of certificated agro-product supervision were introduced.

Key words: agro-product certification system; quality and safety; supervision; long term system

0 引言

随着人民生活水平的提高,公众对食用农产品的需求,已从吃得饱向吃得放心、吃得营养、吃得健康转变。无公害农产品、绿色食品和有机农产品(简称“三品”)作为现阶段中国认证农产品的基本类型^[1-2],已成为推动农业生产方式转变的“助推器”、保障农产品质量安全的“减震阀”和实现农业品牌化战略的“金钥匙”。

科学有效开展“三品”监管工作是维护安全优质农产品品牌公信力的基本要求,也是各级政府全面推动农产品质量安全工作一个行之有效的抓手。2009—

2010年,农业部启动了农产品质量安全整治活动,各地以此为契机,全面加强“三品”监管制度的建设和监管措施的落实,促使“三品”监管能力建设有效推进。当前,如何在巩固深化专项整治行动成果的基础上积极构建“三品”监管长效机制,是“三品”工作面临的重大课题。已有研究者从不同侧面对完善“三品”监管机制提出了相关措施和建议,如刘建华等人通过分析近年农业经济组织在认证申报所占比例、带动的生产规模以及农产品质量安全水平变化等情况,提出了可充分发挥农业经济组织在获证主体落实生产管理措施、保障产品质量安全水平的作用^[3];李鹏等人从分析产

第一作者简介:杨玲,女,1980年出生,湖南韶山人,农艺师,硕士,现从事农产品质量与食品安全研究。通信地址:100081北京市海淀区学院南路59号农业部农产品质量安全中心, Tel: 010-62131998, E-mail: yangling@agri.gov.cn。

通讯作者:国伟,女,1978年出生,辽宁朝阳人,副研究员,博士,研究方向为食品安全检验检测。通信地址:100123北京市朝阳区高碑店北路甲3号中国检验检疫科学研究院, Tel: 010-85773355-2211, E-mail: caugw@sina.com。

收稿日期:2010-12-31,修回日期:2011-02-18。

品质量安全风险因素出发,研究构建质量安全预警体系^[4];樊红萍等人认为可将农产品追溯管理与认证工作结合在一起,实现顺向推动“农田到餐桌”全程管理理念和逆向开展追踪管理的有机结合^[5]。本文将在上述研究基础上,结合“三品”监管工作实践体会,全面对“三品”监管现行制度及面临形势进行了探讨分析,并提出了建立“三品”监管长效机制的思路及做好当前“三品”监管工作的4点建议,以期对加强“三品”监管能力建设提供参考。

1 “三品”监管现行制度

按照“数量与质量并重、认证与监管并举”的工作方针,现已形成一套比较系统的“三品”监管制度,通过专项整治行动,各项监管制度得到进一步完善。

1.1 质量抽检制度

质量抽检是确保认证产品质量处于有效监控的主要手段。“三品”工作机构每年对一定比例的认证产品进行抽样检测,抽检地点包括产品生产基地、加工车间(仓库)及主要销售点,针对抽检中发现的不合格产品,责令相关获证企业限期整改或撤销其认证证书。

1.2 标志市场监察制度

标志市场监察是规范用标和打击假冒产品的有效措施。“三品”工作机构定期集中开展标志市场监察,及时发现标志与实物不符、标志与证书不符、标志使用不规范等行为,并注重与相关执法部门的沟通配合,确保违法使用标志行为得到依法查处^[6]。

1.3 企业年检制度

无公害农产品工作机构通过实地检查的形式,对获证企业开展年度综合检查,检查内容包括生产经营中各个重点环节。绿色食品工作机构每年组织标志监管员对获证企业生产经营活动、产品质量及标志使用行为实施监督、检查、考核和评定。有机农产品注重生产过程监控,通过每年的保持认证,对企业实施跟踪检查。

1.4 产品公告制度

产品公告制度可加大认证信息透明度和社会监督力度,对建立和强化退出机制有着重要作用。目前,“三品”认证证书颁发、暂停、撤销等相关信息,分别依照《无公害农产品管理办法》、《绿色食品标志管理公告、通报实施办法》等规定进行公告。

1.5 企业内检员和标志监管员制度

“三品”获证企业设立内检员,由内检员履行质量管理体系内部检查、配合“三品”工作机构开展监督管理等职责。绿色食品工作机构还专门设立标志监管员,承担企业年检、产品抽检、市场监察等任务。

1.6 产品质量安全风险预警和应急处置制度

为规范“三品”应急处置工作,推进风险预警能力建设,现已制定《无公害农产品、绿色食品质量安全突发事件应急预案》、《无公害农产品质量安全风险预警管理规范》、《绿色食品质量安全预警管理规范》等规范性文件,初步建立了“三品”预警管理和应急处置机制。

2 “三品”监管面临的形势

通过落实上述监管制度,提高了“三品”认证有效性和规范性,维护了“三品”品牌公信力。但也应当认识到,中国农产品和食品质量安全工作处在一个重要的历史时期,“三品”监管面临着新形势和新要求。

2.1 法制环境不断完善

随着《农产品质量安全法》、《食品安全法》及其配套法规的实施,“三品”监管已纳入法制化轨道,根据法律法规的要求,“三品”监管范畴不仅涉及质量监管,而且涉及质量标志管理;“三品”监管职责不仅明确生产者和政府的责任,而且明确认证机构的责任^[7-8]。因此,农业部门要充分利用法律创造的政策环境和工作条件,探索建立和依法履行食品安全管理体系下的认证农产品监管职责的适宜体制和机制。

2.2 风险隐患复杂多变

农产品供应链条长,质量安全隐患多^[9-10],由于当前农业活动中非法生产销售使用禁用农兽药及化学物质行为屡禁不止,农药超范围使用、超剂量使用、不按照操作规范施药等有意无意地违规使用农药的问题仍然存在^[11],特别是近年来很多质量安全事件都是在暴发并成为媒体炒作热点后,管理部门才发觉、跟进、处理^[12],老问题没有完全解决,新问题随之产生,农产品质量安全因子越来越多,污染情况越来越复杂,媒体监督力度越来越大,作为安全优质农产品公共品牌的“三品”,出现一点问题都有可能对其品牌形象造成影响。

2.3 监管任务日渐增大

随着“三品”事业的快速发展,认证规模不断扩大,目前,“三品”总数达到8万个,认证农产品占食用农产品商品量30%以上。相对而言,目前“三品”监管体系还存在缺人员、少手段等问题,监管任务比较艰巨。

3 “三品”监管长效机制思路探讨

在考虑“三品”工作实际情况、借鉴国外农产品质量安全监管先进理念的基础上,笔者认为,“三品”监管可逐步构筑企业自律、风险防范、依法查处和追溯管理“四道防线”,从而切实维护品牌公信力,充分发挥其在现代农业建设中的引领带动作用 and 品牌效应。

3.1 品牌引导,强化企业自律机制

“三品”监管要和品牌发展结合起来。只有通过获

证企业自觉维护品牌公信力,才能从根本上发挥品牌在构筑农产品质量安全防线和提升农产品市场竞争力的独特作用。第一,要督促获证企业树立诚信意识。要鼓励获证企业始终注重品牌形象,放弃短期错误获利行为,长期做到诚实守信、质量兴业、文明生产、公平竞争,切实履行质量安全第一责任。第二,要指导获证企业完善内部质量管理体系。深入开展生产指导和内检员培训,积极推行产销对接承诺制度,对“公司+基地+农户”模式的获证企业,要指导其通过建立紧密的利益联结机制,切实加强对于基地农户的质量监控。第三,要健全激励机制。构建获证企业信用体系,积极开展对诚信获证企业的宣传推介,扶持诚信获证企业,打击假冒伪劣行为,为提高品牌美誉度创造良好环境。

3.2 预防为主,建立风险管理机制

“三品”监管要积极引入科学分析理念,健全完善风险管理机制。第一,要扎实开展监测工作。通过深入开展产品质量监测和认真做好舆情监测,及时发现和消除“三品”质量安全隐患及问题。第二,要充分利用监测信息。根据中国农业生产实际情况和农产品质量安全事件的发生、发展规律,分析危害发展趋势和影响程度,及时做好预警和防范工作。第三,进一步完善应急预案体系。有效采用风险分析理念和方法,通过科学数据分析来开展应急处置和引导舆论,强化应急处置工作的科学性和时效性。通过践行科学监管理念,逐步实现“三品”监管从事后监管向事前预防转变,从末端控制向风险控制转变,从被动应付向主动保障转变。

3.3 依法查处,完善监督检查机制

“三品”监管要坚持监管与执法的统一。通过切实依法履行职责,不断推进认证农产品监管的法制化、规范化。第一,要强化主体管理。与普通农产品生产主体相比,“三品”生产主体明确,且规模化、组织化程度较高^[13-14],可通过依法严格认证审核和健全退出机制,有效规范主体行为。第二,要深入监督检查,通过产品检测、实地检查、标志市场监察等多种检查方式,切实维护认证管理有效性、生产经营规范性、产品质量安全性和包装标识合法性。第三,要落实依法处理。要完善检打联动机制,对在检查中发现的违法使用禁(限)用药物、冒用标志等行为,出重拳、用狠招,始终保持严厉打击违法行为的高压态势,着力解决突出问题。

3.4 全程监控,探索追溯管理机制

追溯管理是推动认证农产品监管迈上新台阶的有效举措,从国外发展历程来看,农产品质量安全管理经历了“产品管理—过程管理—源头管理—责任追溯”的

发展过程^[15],建立追溯体系对于农产品生产者、消费者和监管者都具有重要意义^[16]。相对而言,“三品”获证企业组织化程度高,信息技术应用能力强,且认证过程是顺向实现“农田到市场”的全程管理理念,这为追溯体系的建立打下了良好的基础。现阶段,可按照“生产有记录、流向可追踪、信息可查询、质量可追溯”的要求,鼓励有条件的获证企业加快可追溯平台建设,并从农产品物流管理、生产档案记录、编码规则制定和信息系统建设四大关键点进行探索和分析,逐步建立标准统一、操作规范、运行高效、链条完整的认证农产品追溯管理系统,辐射带动中国农产品全面实现可追溯管理。

4 推进“三品”监管长效机制建设的建议

现阶段,可从以下4个方面入手,积极推进长效机制建设。

4.1 健全监管制度,严格履行法律职责

严格执行产品抽检、标志监察、企业年检等监管制度,坚持检打联动原则,维护好法律法规和制度规范的严肃性。针对难以满足当前依法监管需求的制度,抓紧调研和着手修改,如《无公害农产品管理办法》及配套制度中关于撤销证书的情形未包括使用禁用药物行为,需及时对相关处理依据进行修订。同时,要根据监管形势和任务,建立健全监管信息交流通报机制、量化工作考核机制、推行表彰奖励机制,有效将制度监管建设与执法监管、行业自律和诚信体系建设结合起来。

4.2 完善监管手段,积极践行科学监管

积极开展动态监管,掌握生产基地环境变化动态及规律,把质量保证关口前移;强化监督检查,突出农业投入品、产品质量和认证标志等关键环节,杜绝违法行为;注重风险防范,构建监测信息内部共享平台,在掌握监测信息和不同农产品病虫害发生规律及生产用药特点的基础上,及时发出预警信息,避免突发事件发生;探索追溯管理,将认证标志与追溯载体有机结合,提高认证农产品生产过程信息完备性、传递及时性和查询有效性。

4.3 健全监管队伍,凝聚形成监管合力

把“三品”工作体系队伍建设一并纳入到农产品质量安全监管体系建设范围,在机构设置、职能配备、人员充实、条件保障等方面予以加强。指导有条件的地方“三品”工作机构内设监管机构,明确监管职责,提升监管能力。进一步健全公众参与机制,通过落实产品公告、举报投诉等方式,保障公众的知情权、参与权、表达权和监督权。

4.4 强化政策引导,促进品牌健康发展

鼓励获证企业健全自律机制,通过从政策、资金、技术等方面对诚信获证企业给予支持,营造诚信体系建设良好氛围。坚持堵疏结合,标本兼治,积极将合格“三品”列为农业项目申请条件、示范基地验收标准和市场准入门槛,进一步加强“三品”品牌形象宣传和获证产品推介,充分发挥“三品”的质量和品牌竞争优势,带动安全优质农产品生产,积极促进农业增效和农民增收。

5 结束语

发展“三品”是农业发展进入新阶段的战略选择,是传统农业向现代农业转变的重要标志。立足“三品”长远发展,现阶段应在“三品”总量规模不断扩大的基础上,加快建立健全“三品”监管长效机制。当前,“三品”监管工作可在巩固质量与标志管理的基础上,切实加大“三品”风险预警、应急处置、执法监督及追溯管理机制的研究,积极推动“三品”依法监管,科学监管,全面维护“三品”品牌知名度和公信力。

参考文献

- [1] 王晓霞.我国农产品认证制度及有机认证产品的发展趋势[J].农产品加工学刊,2005,44(9):61-67.
- [2] 樊红平,温少辉,丁保华.中国农产品质量安全认证现状与发展思考[J].农业环境与发展,2005,6:23-26.
- [3] 刘建华,万靓军,樊红平,等.农业经济组织在无公害农产品认证中的发展趋势和作用[J].中国农学通报,2008,24(1):535-538.
- [4] 李鹏,谢焱,梁志超,等.绿色食品质量安全预警体系构建初探[J].农产品质量与安全,2010,5:23-26.
- [5] 樊红平,冯忠泽,杨玲,等.可追溯体系在食品供应链中的应用与探讨[J].生态经济,2007,4:63-65.
- [6] 杨朝晖,赵欣.绿色食品监管现状、问题和对策[J].中国食物与营养,2007,8:62-64.
- [7] 安建,张穹,牛盾.中华人民共和国农产品质量安全法释义[M].北京:法律出版社,2006:83-130.
- [8] 信春鹰.中华人民共和国食品安全法释义[M].北京:法律出版社,2009:180-182.
- [9] 王党党.实现农产品质量安全全程监管的思考[J].农业环境与发展,2009,5:46-48.
- [10] 时松凯,王华飞.绿色食品质量安全现状分析与对策[J].中国食物与营养,2010,10:8-9.
- [11] 李鑫.加强农药源头管理保障农产品质量安全[J].农药,2009,48(4):307-310.
- [12] 马琳,王泽蓉,梁晚益.着力构建我国食品安全事故预防、预警及应急处置机制[J].中国食品药品监管,2005,6:14-15.
- [13] 刘建华,万靓军,朱彧,等.无公害农产品的申请认证主体之组成结构分析与发展建议[J].中国农业科技导报,2009,11(2):73-77.
- [14] 曹继晨.中国绿色食品产业发展现状与趋势[J].农场经济管理,2008,3:60-61.
- [15] 杨玲,孙志永,张会员,等.农产品可追溯管理发展概况[J].粮油加工,2008,6:19-22.
- [16] 修文彦,任爱胜.国外农产品质量安全追溯制度的发展与启示[J].农业经济问题,2008,S1:206-210.