

# 关于严格农产品生产源头安全性评价与管控的思考

金发忠

(农业部农产品质量安全监管局, 北京 100125)

**摘要:** 农产品生产源头性的质量安全管控是生产过程管控的基础和终端农产品消费安全的首要关口, 是农产品质量安全监管最重要的环节和切入点。本文深入分析了农产品产地环境的水、土、气, 农业投入品和农业生产技术等 5 个方面农产品生产的前置要素对农产品生产生态安全及农产品质量安全构成的威胁及存在的隐患, 提出了当前严格农产品生产源头安全性评价与管控急需构建的制度和开展的重点工作。

**关键词:** 农产品; 质量安全; 生产源头; 安全评价; 管理控制

农产品质量安全是一门新兴学科、新兴领域和新兴事业, 起步于 20 世纪 90 年代初的高产、优质、高效农业, 全面发展于 21 世纪初的农业战略性结构调整、中国入世和食品安全问题的集中暴露, 重要标志是 2001 年 4 月 26 日农业部受国务院委托, 在全国范围内启动实施了“无公害食品行动计划”, 力图通过 8~10 年的努力, 基本实现农产品无公害生产和公众放心消费。经过 10 多年的政府推动、生产自律、消费推进和社会各个方面的合力支持, 占我国公众日常膳食结构 70% 以上的农产品质量安全水平有了跨越式的提升, 农产品质量安全监管工作取得了突破性的进展, 因食用农产品导致的食物中毒事件得到有效遏制, 农产品出口因质量问题引发的贸易纠纷、退货、索赔案例大幅下降, 公众质量安全意识 and 健康维权意识快速提高, 全民共同关心、支持和推动食品安全水平提升的社会氛围基本构建和形成。据农业部监测, 近 3 年的全国蔬菜、畜产品、水产品质量安全例行监测合格率稳定保持在 96% 以上, 2012 年蔬菜、畜产品、水产品质量安全例行监测合格率分别达到 97.9%、99.7% 和 96.9%。从全国各行各业各类产品质量安全国家监督抽检合格率看, 农产品质量安全合格率稳定处于高位状态; 从消费角度看, 农产品质量可靠、安全有保障; 从总的趋势看, 农产品质量安全保持“稳中有升、不断向好”的发展态势。

但也必须清楚地看到, 我国农产品质量安全仍然存在不少的风险隐患和制约因子。特别是十八大提出的全面建成小康社会和生态文明建设目标, 为农业和农产品质量安全指明了发展方向, 提出了更高的要求。就农产品而言, 不仅要数量充足, 品种结构平衡, 而且必须确保质量安全; 就质量安全而言, 不仅农药、兽药残留要符合标准规定, 而且影响公众膳食安全的重金属、外源添加剂、病原微生物、生物毒素等也必须符合保障人体生命健康的要求, 同时农产品必须符合人们消费对优质、营养、健康的新需求。针对当前农产品质量安全监管工作基础和未来农产品质量安全发展需要, 在农产品质量安全事业推进过程中, 农产品生产源头性的污染问题必须采取创新和跨越的方式, 尽快加以攻克和化解, 以确保农产品生产生态安全、实物质量安全水平不断提升和公众食物营养健康保障能力不断提高。

农产品生产源头性的质量安全管控, 是生产过程管控的基础和终端农产品消费安全的第一道关口, 是农产品质量安全监管最重要的环节和切入点。农产品是生物体, 离不开必需的生态环境和立地条件。没有符合规范要求的立地条件和安全的生产环境, 生产出来的产品就难以实现安全和优质。就大多数食用农产品而言, 生产源头或生产的前置条件包括水、土、气和农业再生产必须的投入品,

作者简介: 金发忠(1964—), 现任农业部农产品质量安全监管局副局长。E-mail: jinfazhong@agri.gov.cn。

如种源、肥料、农药、农膜、兽药、饲料、农机等要素。严格意义上讲,这些前置生产要素都直接或间接地影响或构成农产品质量安全的风险隐患。然而,现行的法律法规、现实的生产管理和现有的执法监督又都普遍缺乏对农产品生产源头性的水、

土、气和必须的农业投入品(种子种苗、肥料、农药、农膜、兽药、饲料、农机等)进行严格的安全性评价和准入管控。从生产源头治理农产品质量安全的发展趋势看,建立和强化农产品生产源头性的安全评价与监管,刻不容缓。

## 一、抓紧建立农产品生产用水的安全评价与使用准入制度

无论是天然的地表地下水还是工业净化后的灌溉养殖用水,都应当依法建立使用准入评价制度,由符合资质的县级以上农产品质检机构、农业环境监测技术机构和农产品质量安全风险评估实验室(实验站)进行定期抽检和定位监测,只有重金属、农兽药残留、持久性污染物和病原微生物等影响终端农产品质量安全的指标符合农用标准和要求的,才能允许用于种植浇灌、畜禽饲喂和水产养殖与产地清洗等农产品生产领域,这在《中华人民共和国农产品质量安全法》和《农产品产地安全管理办法》中都有明确的要求。《农产品质量安全法》第十八条规定,禁止违反法律、法规的规定向农产品产地排放或者倾倒废水、废气、固体废物或者其他

有毒有害物质。农业生产用水和用作肥料的固体废物,应当符合国家规定的标准。但问题的关键是,目前关于农业生产用水的质量安全管控措施基本上处于空白。为此,县级以上农业行政主管部门特别是所属农产品质量安全监管机构和产地环境监管机构,必须尽快依照《农产品质量安全法》和《农产品产地安全管理办法》规定和要求,抓紧建立农业生产用水质量安全标准体系,尽快启动农业生产用水的评价与使用准入管理制度,定期对农业生产用水的质量安全状况进行定点监测和监督检查,确保对农业生产用水的安全性做到心中有数,从农业生产用水安全入手保障农业生产的安全和农产品质量的安全。

## 二、着手构建农产品生产用地安全性定期评估制度

土壤是蔬菜、水果、茶叶等农作物种植,畜禽饲料栽培和畜禽水产养殖的基本条件,安全的土壤是生产出安全农产品的最重要保障。从大量的土壤监测数据和农产品质量安全危害要素分析得知,土壤中的重金属、农兽药残留、工业性的化学污染物和病原微生物等,是影响农产品质量安全的最直接诱因。《农产品质量安全法》和《农产品产地安全管理办法》中明确规定,禁止在有毒有害物质超过规定标准的区域生产、捕捞、采集食用农产品和建立农产品生产基地,要求县级以上地方人民政府农业行政主管部门应当按照保障农产品质量安全的要求,根据农产品品种特性和生产区域大气、土壤、水体中有毒有害物质状况等因素,提出禁止生产的区域,采取措施,加强农产品基地建设,改善农产品的生产条件。对农产品产地特别是食用农产品产地实施安全性评价,既是法律法规的强制要求,也

是确保农业生产安全和农产品质量安全的现实需要。要通过对农产品生产用地安全性的定期评估,及时指导农产品生产者科学调整适宜种植、养殖的食用农产品品种。县级以上人民政府及其所属的农业部门(包括畜牧、渔业、农垦等涉农部门),必须尽快建立食用农产品种植、养殖用地安全评价与分级、分类制度,充分依托县级以上农产品质检机构、农业环境监测技术机构和农产品质量安全风险评估实验室(实验站),对本地域、本行业的农业生产用地进行定位监测和综合评定,并依据不同类型的农产品对土壤中污染物的吸收、吸附、富集、迁移、转化、消减规律,及时、科学、合理地划定各类食用农产品的安全种植、养殖区域,对影响农产品食用安全的种植、养殖产地,依法实施管控,从生产的土壤源头严把农产品质量安全关。

## 三、探索开展农产品产地环境空气质量安全监测与净化工作

农产品生产是一个高度依赖空气环境生长的新陈代谢和营养物质积累的动态过程。虽然农产品生

长对空气环境因子有非常苛刻的自我优化选择的对应因子和生物学机理,对生长的非必需因子具有天

然的自我排异和拮抗功能，但从农产品监测发现，一些存在于农产品产地空气中的有毒有害物质，动植物和微生物在与其长时间的接触或笼罩环境下，产地空气中的有毒有害物质有不同程度地渗透进入到农产品的生长代谢过程和动植物机体的现象，并且难以确保在收获、屠宰、捕捞前完全代谢、消解和排除干净。特别是对一些排烟、扬尘含有危害因子的工矿区周边农产品产地和相对封闭的设施种植养殖大棚，其空气环境的危害因子和对农产品质量安全的影响，应当着手抓紧开展研究，积极探究其危害的途径及影响的程度。从国内外的科学研究和现实的农产品质量安全问题成因看，农产品生长环境的空气污染物对农产品质量安全的影响已成为公众关注的重要领域和方面，迫切需要抓紧建立和启动农产品生产环境的空气质量安全监测与净化制度，依托县级以上农产品质检机构、农业环境监测技术机构和农产品质量安全风险评估实验室（实验站）实施定位监测和综合评定，同时根据不同类型的农产品对产地空气中污染物的吸收、吸附、富集、迁移、转化、消减规律，及时、科学、合理规划各类食用农产品的安全种植、养殖区域，确保农产品特别是食用农产品生长的空气环境洁净，农产品质量安全可靠、放心。

在这方面，《农产品质量安全法》和《大气污染防治法》都有明确的规定和要求。《农产品质量安全法》明确规定，县级以上地方人民政府农业行政主管部门按照保障农产品质量安全的要求，根据农产品品种特性和生产区域大气、土壤、水体中有毒有

害物质状况等因素，认为不适宜特定农产品生产的，提出禁止生产的区域，报本级人民政府批准后公布。禁止在有有毒有害物质超过规定标准的区域生产、捕捞、采集食用农产品和建立农产品生产基地。禁止违反法律法规的规定向农产品产地排放或者倾倒废水、废气、固体废物或者其他有毒有害物质。农产品生产者应当合理使用化肥、农药、兽药、农用薄膜等化工产品，防止对农产品产地造成污染。《中华人民共和国大气污染防治法》明确规定，严格限制向大气排放含有毒物质的废气和粉尘；确需排放的，必须经过净化处理，不超过规定的排放标准。向大气排放含放射性物质的气体和气溶胶，必须符合国家有关放射性防护的规定，不得超过规定的排放标准。从两部法律的规定看，对向大气排放有毒有害气体和农产品产地环境的空气质量都有明确的规定，但在现实的农产品生产管理中，却缺乏对农产品生产环节的空气质量进行评价和管控。一些农产品产地的空气污染物家底不清，背景值不明，对农产品质量安全的影响不受控，在很大程度上讲，在这方面的科学研究处于空白，也疏于关注和监管，隐患严重，亟待加强。需尽快建立起农产品生产环境的空气质量安全监测与净化制度，抓紧对一些排烟、扬尘、有毒有害气体排放的工矿区周边的农产品产地环境空气质量和相对封闭的设施种植养殖大棚空气质量进行危害因子风险评估、检验监测和预警管控，确保农产品特别是食用农产品生产环节的空气质量符合保障农产品质量安全的要求。

#### 四、完善和强化农业投入品安全评价制度

农业投入品，是农产品生产最重要的、不可或缺的物质保障。现代农业生产条件下，没有肥料、农药、农膜、兽药、饲料、农用添加剂、农产品防腐保鲜剂、农产品包装材料和农业机械等农业生产资料，农业的再生产和农产品的正常生产就难以为继，无法实现。而这些必须的农业投入品的大量使用，又直接给农产品质量安全带来风险隐患和健康危害，并成为公众关注的热点、焦点和农产品质量安全监管的重点与难点。回顾最近十多年农产品质量安全监管的历程，我们解决的重中之重最主要的还是这些农业投入品在使用过程中产生或造成的污染和危害。从农产品质量安全监督和执法上，各级农业部门采取了一系列的监管措施，如农兽药的禁限用、例行监测、监督检查、产品认证、专项整治

等，但上市农产品的质量安全状况仍不尽如人意，个别禁限用农兽药还存在禁而不死、限而不灭的问题，允许使用的农业投入品导致的农产品质量安全风险隐患在加剧，最大的问题是我们对一些农业投入品长期以来大多只关注使用的有效性和适应性，缺乏对其使用后对农产品质量安全的影响评价和鉴定，更没有严格、全要素的安全准入制度和考核评价机制。现行的法律法规也只对农药、兽药及饲料与饲料添加剂的使用安全性有一些评价，至于对农产品质量安全的影响评价和管控很不全面和完整，缺乏全过程的跟踪评定和针对农产品质量安全的专项鉴定，肥料、农膜、农用添加剂、农产品防腐保鲜剂、农产品包装材料和农业机械等农业投入品对农产品生产生态安全和农产品质量安全的影响性评

价大多属于空白，由此导致的农产品质量安全风险隐患不容忽视，这些年因施肥导致的重金属、病原微生物和违禁物质添加污染问题时有发生，值得高度重视。农产品储藏保鲜过程中的防腐保鲜剂、添加剂使用目前缺乏最基本的约束和管控，农膜、农产品包装材料和农业机械及农机作业对农产品质量安全的影响评价严重缺失。大量的农产品质量安全事件和问题反映出，肥料、农膜、农用添加剂、农

产品防腐保鲜剂、农产品包装材料和农业机械等农业投入品对农产品生产安全和农产品质量安全的影响直接而日趋严重，急需抓紧建立和完善肥料、农膜、农用添加剂、农产品防腐保鲜剂、农产品包装材料和农业机械等农业投入品对农产品质量安全的影响评价机制和评价制度，在确保农业投入品满足农产品生产需要的同时，能确保农产品质量安全、农业生态环境安全和动植物本身的安全。

## 五、尽快建立农业生产技术的安全评价制度

农业生产技术，特别是贯通农产品生产全程的组合技术或生产技术模式，是确保农产品高产、优质、高效的重要措施。随着农业科技的进步、农业生产方式的转变和农业生产物化技术的多样化，农业生产技术在组装、集成、推广、应用的过程中，面临诸多的经济、环境问题和因农业技术使用不当导致的农产品质量安全风险隐患，需引起高度重视。过去对农业生产技术评价的重点主要在是否有利于增产、好用、管用、省时、省力和节约生产成本等方面，很少关注农业生产技术使用后的安全风险，包括对农产品质量的安全风险、对环境和动植物本身的安全风险。而现实的情况是，过去极力主推的一些高产农业生产技术和农业高科技、农用新产品，在大范围推广应用过程中，对农产品质量安全、对动植物本身和农业生态环境形成了巨大的、潜在的风险隐患，农产品和农产品产地环境中普遍存在农兽药残留“鸡尾酒”现象、农业投入品产生的重金属富集和产地环节水土气富营养化等问题，直接威胁和影响到了人体健康和环境安全，急需加强监管，着手建立农业生产技术的安全性评价与跟踪评定制度，尤其是要对食用农产品生产技术或生产技术模式进行安全性评价，这也是新修订的《中华人民共和国农业技术推广法》对农业生产技术安全性评价的法制要求。新修订的《农业技术推广法》明确规定，向农业劳动者和农业生产经营组织推广的农业技术，必须在推广地区经过试验证明具有先进性、适用性和安全性；向农业劳动者、农业生产经营组织推广未经试验证明具有先进性、适用性或者安全性的农业技术，造成损失的，应当承担赔偿责任。《农业技术推广法》调整和约束的农业技术，范围很广，贯通影响农产品质量安全的全环节，包括良种繁育、栽培、肥料施用和养殖技术，植物病虫害、动物疫病和其他有害生物防治技术，农产品收获、加工、包装、贮藏、运输技术，农业

投入品安全使用、农产品质量安全技术，农田水利、农村供排水、土壤改良与水土保持技术，农业机械化、农用航空、农业气象和农业信息技术，农业防灾减灾、农业资源与农业生态安全和农村能源开发利用技术等农业技术。加强农业生产技术的安全性评价，已成为农产品质量安全源头管控的当务之急和法定要求。

应当说，影响农产品质量安全的生产源头性因子很多，除了产地环境的水土气、农业投入品和农业生产技术外，还包括最重要的投入要素即农产品生产者的安全管控技能提高，特别是安全生产意识的培养、法制观念的树立和安全优质生产技术的培训、掌握和应用。把好农产品生产源头性的安全评价和管控，是当前和今后一个时期确保农产品生产安全、产品安全、消费安全最为紧迫的任务。