

# 关中地区农产品安全管理体系的问题和对策<sup>\*</sup>

张永辉,霍学喜,赵晓锋

(西北农林科技大学 经济管理学院,陕西 杨陵 712100)

**[摘要]** 从农产品安全问题的成因出发,分析了关中地区农产品安全管理中存在的主要问题,提出尽快完善农产品质量安全管理体系;加强对农产品生产主体的监督,及时进行生产指导和沟通;加强农产品市场体系建设,积极发展农业物流以及普及食品安全全民教育等对策与建议。

**[关键词]** 关中地区;农产品贸易;食品安全;管理体制

**[中图分类号]** F304.3; TS201.6

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1671-9387(2004)12-0137-04

近年来,关中地区的农产品安全管理工作取得了较大成绩,但是随着农产品产量的增长和新技术在农业生产和食品加工中的应用,农产品安全管理工作也面临着前所未有的问题和矛盾,在很大程度上影响了消费者对农产品安全的信心和农产品的外贸出口。本研究试图通过对关中地区农产品安全管理体系成因和问题的分析,找出解决问题的对策,为关中地区乃至我国的农产品质量安全管理工作提供参考。

## 1 农产品安全问题的成因

### 1.1 种养业的源头污染

许多农民为了增加产量和收入,在农业生产中增加了农药、化肥、饲料添加剂和兽药投入量。部分农民缺乏科学知识和安全意识,随意扩大这些生产资料的使用范围和使用量,忽视休药期,这些化学物质残留和累积必然影响到消费者的身体健康和生命安全。

### 1.2 工业污染恶化了生态环境

从农业生产和农作物生长环境来看,随着工业化进程的加快,在没有得到及时治理的情况下,工业“三废”及城市生活垃圾中的许多有毒、有害物质经过水体、土壤、空气直接增加了农作物和农产品中重金属、非金属化合物等有害物质的含量,直接危害到人们的身体健康<sup>[1]</sup>。

### 1.3 食品的违法生产经营

在农村、小城镇和大中城市的城乡结合部,无照

生产、经营农产品的问题十分严重,成为非法食品的主要生产者和集散地。这些生产者主要采取家庭作坊式的经营方式,无视国家的有关法律法规,生产中弄虚作假,以次充好,难于管理。

### 1.4 消费者缺乏基本的安全消费常识

许多消费者缺乏必要的农产品购买和消费的常识,在农产品采购中忽视品牌和保质期。有些消费者不懂得合理存放食物,使得家庭食品受到微生物污染或其他有害物质污染,给食品安全带来隐患。

## 2 关中地区农产品安全管理体系存在的主要问题

关中地区是我国重要的农产品生产基地。以2001年为例,关中地区的粮食产量、水果产量和肉产量分别为680,422.8和46万t,占全省总产量的69.67%,85.65%和48.11%<sup>[2]</sup>。虽然生产规模较大,但以农户家庭生产为主,生产的规模化和现代化水平很低,到目前为止,仍未形成与之相适应的农产品安全生产和监管体系。近年来,忽视食品安全造成的恶性事故不断发生,农产品外贸出口屡遭挫折,这些都反映出农产品安全管理的缺陷。

### 2.1 食品安全的法律法规不健全,现有法律法规系统性强

农产品安全涉及到方方面面的工作,特别是近年来高新技术在食品生产和加工中的应用,进一步增加了监管的难度。就现有法律法规而言,除《农业

\* [收稿日期] 2003-11-11

[基金项目] 国家火炬计划项目(2002EE550012)

[作者简介] 张永辉(1974-),女,陕西扶风人,在职博士,主要从事农业经济理论与政策研究。

[通讯作者] 霍学喜(1960-),男,陕西绥德人,教授,博士生导师,主要从事粮食经济、投资经济与产业经济、国际贸易与农产品物流工程研究。

法》、《产品质量法》和《食品卫生法》这 3 部保障食品安全的总括性法律和诸多农业行业标准之外<sup>[3]</sup>,陕西省也制定了若干关于无公害农产品、绿色食品和有机食品的质量标准和法规,但尚无一部以保障整个食品供应链安全和消费者利益为目标的专门立法,更没有确保针对食品安全体系的科学规范的法律体系。另外,现行法律法规系统性不强,监管漏洞较多,给不法生产经营者带来了可乘之机。

## 2.2 农产品质量安全管理体制不健全

就农产品质量标准体系而言,关中地区农产品生产和质量标准化程度低,没有将农产品产前、产中、产后各个环节纳入标准管理<sup>[4]</sup>。许多产品等级标准的欠缺是造成以次充好、假冒伪劣产品盛行的主要原因之一。实施认证的农产品范围太窄,与突出存在的质量安全问题不相称。农产品质量检测检验的基层组织体系急需完善,检验检测仪器设备老化,手段落后,检测速度慢,不能适应市场的需要。缺少价格低廉、方便快速的供家庭使用的农药、兽药残留等产品质量安全速测手段和技术。统一的农产品安全的监测体系尚未形成,不利于控制正在形成中的风险。

## 2.3 多头管理,业务操作中难以有效协调

农产品在到达消费者手中之前往往要经过种植(饲养)、加工、流通等诸多环节,农产品供应链的每一环节上都有两个以上的职能部门发挥作用,这种多头管理形式,一方面使得各个主要管理机构之间责任不清,业务上相互推诿,弱化了监管效率<sup>[5]</sup>;另一方面,各自为政的食品安全组织体系,不利于进行系统的风险监管,影响到食品安全事故的反应能力。

## 2.4 缺少与农产品生产经营主体的沟通

关中地区农业生产规模小,产业化水平低,小生产与大市场之间的矛盾十分突出,生产中缺乏按标准要求生产的意识和技术支持能力,加之农产品安全生产的操作规程较少,为不安全农产品进入市场提供了便利。农产品质量安全的监管存在着重视市场检验,轻视生产过程的正确指导和合理引导的倾向<sup>[6]</sup>。这种现状不仅不利于生产企业(农户)的持续经营,而且也加大了市场监督管理部门的工作压力。

## 2.5 忽视农产品市场体系建设和产品流通环节的管理

长期以来,关中地区农产品的产地批发市场发展水平落后,销地零售市场管理混乱,农产品物流体系管理水平滞后,这是造成农产品安全事故的一个

非常重要的原因。从流通环节看,大多数农产品散装上市,既没有包装,也没有标识和商标,无法辨认市场上农产品质量的好坏,在发生质量问题后,难以跟踪溯源追究生产者和经营者的法律责任。

## 3 关中地区农产品安全管理体系的改革思路

### 3.1 尽快完善农产品安全管理体系

3.1.1 尽快制定食品安全法规 结合我国国情和关中地区食品安全的发展现状,尽快制定农产品质量安全法规及其实施细则,努力提高消费者对食品安全的信心。农产品质量安全法规应以保障消费者的食品消费安全为宗旨,从农产品的产地环境,农业生产资料的生产、经营和合理使用,食品生产的技术标准和质量等级评定,食品加工者的市场准入和信用等级评定,食品的质量认证、包装标识和市场准入,食品的质量检测检验,食品链的安全预警和快速反应,违规者的严厉惩罚和市场逐出等方面严格立法。

3.1.2 进一步完善农产品质量安全管理体制 继续总结经验,参照其他省市的成功实践,建立和完善农产品的质量标准体系、质量认证体系、质量检测检验体系、安全预警和快速反应体系,形成贯穿农产品种植、养殖、加工、储运、经销全过程的质量卫生安全管理体系。

(1)农产品质量标准体系 要参考国际标准和国外先进标准,加快农产品及其加工产品标准的修订与制定,引导区域内的农业企业、农民合作经济组织和农户按标准组织生产,提高农产品质量安全水平,增强农产品竞争力。在标准的内容上,应着重建立和完善农产品环境卫生和质量安全标准体系、产品质量等级标准评定体系,将农产品生产的产前、产中、产后各环节纳入标准管理体系,建立生产资料、生产、加工、包装、经销等环节的技术操作规范;在标准的范围上,应尽快完善与人民生活密切相关产品的标准制定,并分阶段、分步骤地扩大到整个农业生产领域;在标准的实施上,应先与现代农业示范园区的建设相结合,通过示范园区的标准化示范作用和市场效益,为其他地区的安全生产提供经验和示范。各类标准的制定都要以科学为基础,并实施定期复审制度。最后,还要改变以前的重视标准制定忽视标准实施和推广的局面,加强标准的宣传指导和培训工作。

(2)农产品质量认证体系 在认证认可组织体

系的建设方面,要尽快完善各地农产品的认证机构、认证咨询机构和认证培训机构,补充和完善认证认可、安全质量许可、卫生注册等方面的地方性法规和制度,还要依法监督和规范认证市场,对认证机构的资格严格把关。在认证认可业务体系的建设方面,要不断扩大无公害农产品、绿色食品和有机食品的产品认证范围。在农产品加工企业中积极推行 GMP(良好操作规范)、HACCP(危害分析与关键控制点)、ISO 9000 系列标准、ISO 14000 环境管理和环境保证体系等系列标准的认证工作。

(3) 质量检验检测体系 要尽快增加基层农产品质量检验检测网点,重视农村边远地区的检测网点建设,完善质检体系。从投入上来讲,要增加对质检机构设备的投资和人员的定期培训,努力提高检测效率和检验水平。从检测范围上来讲,要尽快覆盖日常消费的所有农产品及其加工品。从发展策略上来讲,大中城市的检测中心应能达到国际同类质检机构的水平,生产基地和大中城市批发市场的检测水平应能达到国内先进水平,遍布城乡的集贸市场和超级市场要以药残为主普及速测技术。要尽快支持科研院所开发研制出价格低廉、方便快速的农产品安全质量快速检测技术。一方面,有利于基层的检测工作,另一方面给广大消费者判断产品的安全性提供手段,从而保证优质优价。

(4) 农产品的风险预警和快速反应体系 参照我国进出口农产品风险预警和快速反应体系管理取得的经验,尽快制定食品链的风险预警和快速反应体系,包括风险因素的甄别和筛选、风险的评估、风险的确认等风险信息系统、风险通告系统、风险防范处理的组织机构系统、风险事故的快速反应系统等,这些系统均应以农产品质量安全责任制和可追溯制度为基础。

### 3.2 加强对农产品生产主体的监督,及时进行生产指导和沟通

3.2.1 以龙头企业和合作经济组织为工作重点 龙头企业和合作经济组织在我国的农业生产中发挥着重要作用,以龙头企业和合作经济组织为农产品安全的工作重点,有利于充分发挥其对广大农民安全生产的示范辐射作用。要加强对龙头企业安全生产的指导、培训和执法检查力度,积极推进相关的农业技术推广,努力提高初级农产品及其加工品的质量安全。同时,要加大龙头企业和合作经济组织无公害农产品、绿色食品、有机食品生产技术和规范的实施力度,保障消费者的食品安全和我国农产

品的顺利出口。

3.2.2 以农产品生产基地为中心开展工作 关中地区具有为数众多的粮食、畜产品 and 水果生产基地,急需切实抓好各生产基地农药、兽药、饲料等生产投入品质量的安全监管,从源头上保证农产品的质量。大力推广无公害农产品生产技术的应用,在出口商品生产基地加大绿色食品和有机食品的开发力度,努力提高农产品的质量。

### 3.3 加强农产品市场体系建设,积极发展农业物流

3.3.1 加强农产品市场体系的规范化建设 要尽快规范和完善关中地区农产品批发市场、城乡集贸市场和连锁超市等零售市场,形成统一规划、合理布局、规范运作的市场体系。其一,要下大力气抓好大宗农产品集散地(产销两地)的批发市场,完善配套设施;其二,从市场布局、交易环境、交易设施和条件、绿色和有机农产品的销售专区设立等方面完善城乡集贸市场的建设;其三,以连锁超市为中心,建立规范的、方便消费者安全消费的农产品经销网点。鼓励城乡的连锁超市与农产品的批发市场、龙头企业以及中介组织联合,加强产销衔接,提高安全农产品的供应能力。还要从农产品的认证和市场准入、经营者条件的确认、产品的可追溯性、诚信交易的倡导、违规者的严厉惩罚等方面继续完善市场制度。

3.3.2 促进农产品流通市场设施和配套服务体系的建设 各级政府要扶持鼓励农业物流的发展,规范的农业生产资料物流系统除了能节省流通成本、降低生产资料的价格外,还有助于检验产品质量,保证安全生产。此外,还要积极建设发达的农产品物流配送系统,提高农产品分级、包装、加工、保鲜、贮藏的专业化水平,从而形成规范的生产 - 批发 - 零售一体化网络。

3.3.3 加强农产品的品牌建设 关中地区的农产品具有极强的地方特色,要依托生产基地建立一大批全国或地区知名的农产品及其加工产品品牌。要鼓励龙头企业加快拳头产品安全生产、认证和商品化工作,充分利用资源优势创造出一批国家、省市和地区名优安全农产品。对已有的名优产品,应加快向无公害农产品、绿色食品和有机食品的转化。

3.3.4 完善农产品质量安全的市场信息系统 农产品质量安全市场信息系统,是农业信息体系建设的一个重要方面,各地区要加快农产品质量安全信息网络的建设工作,定期对市场上的农业投入品和农产品实施安全检验,并及时向企事业单位和生产经营经营者通报检测结果。同时,要不断收集农业生产

资料和安全农产品的市场供求信息,引导生产和消费。

### 3.4 普及食品安全的全民教育

3.4.1 农民和企业职工的安全教育和培训 生产者食品安全教育投入的不足,是食品安全问题的重要原因之一。要通过各种培训班和义务教育,使广大农民和企业员工充分认识到食品安全的重要意义及其紧迫性。提高农民科学合理使用农业生产资料和灌溉、养殖用水的意识,向其传授最新的农业生产和生物防治动植物病虫害的技术方法。建议通过开展大规模的“绿色证书”培训,帮助农民和企业生产

出营养丰富、卫生安全的农产品。

3.4.2 强化全民安全食品消费教育 食品安全的最后关口在消费者自身,对于消费者的教育主要包括安全食品的辨别和挑选、日常食品的正确加工和食用方法、食品的保鲜和储藏方法、食物中毒的应急方法、新食品的基本常识等内容。教育的形式可以使用电视专题、报纸专栏、社区讲座以及节假日义务咨询。要特别重视对青少年的食品安全教育,建议尽快普及对大学生的食品安全教育,并逐步由城市到农村推行对中小学生的食品安全教育。

### [参考文献]

- [1] 翁伯琦. 推行绿色农业与强化食品安全对策研究[J]. 中国软科学, 2003, (8): 155 - 157.
- [2] 陕西省统计局. 陕西统计年鉴 2002[M]. 北京: 中国统计出版社, 2002. 95 - 97.
- [3] 朱晓峰. 21 世纪我国食品卫生安全问题与对策[J]. 科技导报, 2003, (7): 62 - 64.
- [4] 李建平, 胡跃高. 我国农业标准化概述[J]. 世界标准化与质量管理, 2003, (1): 24 - 26.
- [5] Zhao Xiao-feng, Zhang Yong-hui, Fan Xiu-rong. The situation and reform plan about the food safety legislation and regulation in China[A]. Huang Zirhui, Wei Long-bao. Proceeding for the International symposium on food safety: consumer, trade and regulation issues[C]. Hangzhou: Zhejiang University Press, 2003. 13 - 30.
- [6] 赵晓锋, 张永辉, 霍学喜. 中国食品安全管理的现状、问题和对策[J]. 美中经济评论, 2003, (11): 34 - 37.

## Current problems existing in management mechasiam of agricultural products safety in Guanzhong district and its countermeasures

ZHANG Yong-hui, HUO Xue-xi, ZHAO Xiao-feng

( College of Economics and Management, Northwest A & F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

**Abstract:** In recent years, food safety management in Guanzhong district has made notable progress. Unfortunately, with the increase of food output and utilization of new technology on food production and processing, it is experiencing unprecedented challenges. Based on the study of current situations and existing problems on food safety management, the paper has put forwards some suggestions on legislation, production standards, food circulation and its market system to perfect food safety management in Guanzhong district of China.

**Key words:** Guanzhong district; trading of agricultural products; food safety; management mechanism