

• 理论探讨 •

对强制性无公害农产品认证市场准入的思考*

万靓军, 朱 彧, 廖超子, 樊红平

(农业部农产品质量安全中心, 北京 100081)

摘 要 强制性产品认证市场准入是政府为保护广大消费者人身和动植物生命安全, 保护环境、保护国家安全, 依照法律法规实施的一种审批制度, 是国际通行的做法。无公害农产品认证是我国农产品质量安全工作的重要抓手, 是保障消费安全的基本措施。适时开展强制性无公害农产品认证市场准入意义重大。该文结合我国当前农产品市场准入管理的现状, 探讨实施强制性无公害农产品认证市场准入的基本模式和关键措施, 并提出了相关建议。

关键词 强制性 无公害农产品认证 市场准入

适时推行强制性无公害农产品认证市场准入, 是国家相关管理制度的一种安排。据此, 在无公害农产品5年来良好发展的基础上, 农业部在2007年市场信息质量工作重点中提出要对部分农产品探索开展强制性无公害农产品认证(市场准入)试点, 在2008年初召开的全国农产品质量安全专项整治总结视频会议上, 部长讲话提出了“逐步建立无公害农产品强制性认证制度, 努力提高品牌农产品的市场占有率和国际竞争力”的要求。因此, 深刻把握强制性认证无公害农产品认证市场准入的重要意义, 研究探讨强制性认证无公害农产品认证市场准入的方式方法, 对于落实“无公害食品行动计划”的总体部署和无公害农产品推进制度安排, 在我国实践探索建立“简便快捷, 产销对接, 公信互认”的标志认证与市场准入有机衔接的农产品质量安全工作新模式, 全面实现农产品的标准化生产和安全消费有着积极的现实意义^[1]。

1 开展强制性无公害农产品认证市场准入的重要意义

1.1 是保障公众消费安全的迫切需要

农产品质量安全不仅涉及公共健康, 而且对经济发展和政治稳定都有极大的影响。近年来, 我国农产品质量安全水平在经历了较大幅度提高后, 进入缓慢上升阶段, 个别地区出现安全指标反弹的现象。因农产品质量安全问题导致的急性中毒事件、出口受阻事件仍时有发生。虽然无公害农产品认证在保障消费安全方面起到了积极的作用, 但由于其自愿性认证的机制, 权威性和强制性不足, 很难从根本上杜绝不安全事件的发生。因此, 亟须通过实施强制性无公害农产品认证市场准入来规范农产品生产经营行为, 保障公众消费安全^[2]。

1.2 是我国农产品质量安全工作进入新阶段的必然要求

无公害农产品认证是“无公害食品行动计划”的重要组成部分, 是从源头上全面提升农产品质量安全的一项重要措施。随着《中华人民共和国农产品质量安全法》的深入实施, 各地农产品市场准入制度逐步建立, 无公害农产品认证工作正从单一行政顺向推动逐步向行政顺向推动与逆向执法监管相结合转变^[3]。因此, 借鉴国外农产品强制性认证的成功经验, 依法将当前自愿性无公害农产品认证逐步调整为强制性认证市场准入, 是我国农产品质量安全工作进入依法管理阶段的必然要求。

收稿日期: 2008-10-23 万靓军为农艺师 朱彧为处长、高级农艺师 廖超子为高级农艺师 樊红平为副处长、农艺师

* 基金项目: 国家“863”计划项目农产品认证数字化管理平台课题(2006AA10Z270), 农业部“948”项目国际通行农产品质量安全管理技术体系引进与建立课题(2006G56)

1.3 是推动地方农产品市场准入制度有效实施的迫切需要

从部分地区农产品市场准入现行制度看,批批检测合格、提供相关质量证明和查验“三品”证书准入是较为通行的市场准入方式,但批批检测(多为速测)方式政府投入成本高、技术不成熟(蔬菜产品只能检一两项目标,畜、水产品等尚无质量安全速测技术)、可控性差(准确率为80%左右,易产生“假阳性”等问题),更重要的是不利于产品及时入市,因此越来越成为制约工作有效推进的瓶颈问题。而农产品认证特别是无公害农产品认证,是以保证基本消费安全为目标,以质量安全全程控制为主要手段,以依法标志管理为突破口和切入点,以监督检查为保障措施的合格评定。实施认证准入有利于减缓批批产品检测入市的监控压力,突破速测技术的局限,更重要的可在更大程度上保障产品质量安全。并且通过标志这一较为科学的载体,能方便实现市场准入地查验和质量安全追溯。这对我国实践探索建立农产品质量安全市场准入新模式,有着极为积极意义^[1]。

2 强制性无公害农产品认证市场准入的几点思考

2.1 基本模式探讨

2.1.1 基本定位

在我国实施强制性无公害农产品认证市场准入,目的是提升农产品质量水平和保障公众消费安全,从这个意义上说,是一种公益行为。而无公害农产品认证本身就是政府行为,实行的是免费认证,因此,强制性无公害农产品认证市场准入同样应该是实行政府行政推动的公益性发展机制^[2]。

2.1.2 准入对象

无公害农产品认证对生产者采取免费认证的方式,认证成本需要各级财政予以支持,目前的财政投入资金难以对大量的农产品实施强制性认证市场准入。从规范农产品市场秩序、提高农产品质量安全水平、保证消费安全的角度出发,在出台相应配套政策制度的前提下,可按照国际通行成功做法,根据农产品安全要求程度,生产组织化、规模化、产业化和市场化水平的高低,与老百姓生活相关程度,以及目前存在问题的严重程度,分轻重缓急,分批确定并公布实施强制性无公害农产品认证市场准入的产品目录^[4],先行开展无公害农产品强制认证试点,同时在体系队伍能力建设、技术法规、标准及地方配套规章制度等方面予以积极推动。

2.1.3 准入环节

从已开展了市场准入制度的郑州、西安和沈阳3市的调研情况看,农产品从农田到市民餐桌的过程主要有以下3种:(1)产地-公司-大中型超市-餐桌;(2)产地-批发商-大中型批发市场-餐桌;(3)产地-批发商-大中型批发市场-农贸市场-餐桌。根据以上农产品供应链可以看出,农产品最后进入消费者手中主要是通过大型批发市场和超市。因此,开展强制性无公害农产品认证市场准入,关键环节是大中型批发市场(农贸市场)和大中型超市,在此施行查证验标和质量安全监管是取得实效的关键。

2.1.4 准入方式

就我国目前无公害农产品生产特点、消费需求水平和认证工作能力而言,全面实现某类产品无公害农产品认证上市还需要有一个过程。各地较为通行和普遍采用的办法是:除经过无公害农产品认证贴标的外,获得绿色食品、有机食品认证和农业部委托的检验机构按农产品质量安全标准检验合格的产品,也可入市销售。强制性无公害农产品认证市场准入试点期间,可采用“认证为主、检测为辅”的方式,凡是进入试点城市批发市场、农贸市场和超市(包括大型集贸市场、百货店、仓储式会员店等)销售的试点产品,必须通过无公害农产品认证(通过绿色食品、有机农产品认证的实行等同性认可)并依法正确标识。试点可安排过渡期,在过渡期内未通过认证的产品实行批批检测或提供相关质量合格证明入市销售。这样既能有效地保障农产品消费安全,又可避免农产品的生产与市场供需的矛盾,确保试点工作有效稳妥推进。

2.1.5 准入步骤

由于我国国情和农业生产现状,现阶段在全国范围内统一要求农产品市场准入是不现实的,可考虑通过部分成熟产品在基础条件好的地区先行开展市场准入试点,开拓思路,摸索经验,进而实现大多数农产品在更大范围内的准入。通过调研了解,郑州、西安和沈阳等城市农产品质量安全工作基础扎实,措施得力,有效地实施了农产品市场准入制度,提升了当地农产品质量安全水平。其主要优势在于:一是当地政府部门重视,投入了大量的经费,理顺了工作关系,创造了良好的环境,并且建立了相关制度;二是农业部门认识到位,工作主动性强;三是生产指导、认证检测、监督执法网络和工作队伍比较健全,人员素质相对较高,工作基础好;四是市场对质量安全农产品有需求,生产者的积极性较高。从当前看,强制性无公害农产品认证市场准入工作的开展同样主要依托以上几个方面。因此,从部分大中城市特别是已建立了农产品市场准入制度的省会城市、直辖市或计划单列市入手,紧紧依托政策环境和农业部门工作体系队伍优势,开展强制性无公害农产品认证市场准入试点,待条件成熟再全面推开。

2.2 关键措施分析

2.2.1 强化生产过程的控制管理

加强目录产品的产销对接,推行“场地挂钩”、“厂场挂钩”,实现市场与基地(养殖场)的联合控制,从而引导生产者组织目录产品的标准化生产管理和无公害农产品认证,是确保产品质量安全生产经营的有效措施。如此可大幅降低政府的市场准入监管成本,从根本上说,是市场准入得以有效实施的基础。因此,在生产过程中,应指导农产品生产者正确使用投入品,加强农产品生产档案记录制度建设,要求如实记载使用农业投入品的名称、来源、用法、用量和使用、停用的日期,动物疫病、植物病虫害的发生和防治情况,收获、屠宰或者捕捞的日期等等。采取多种措施,积极推进生产档案记录制度,强化对生产过程控制的管理。

2.2.2 突出认证审查工作的规范高效运行

实施强制性无公害农产品认证市场准入,在一定意义上属于行政审批范畴。对于认证申报,要实行规范、高效的审查,确保农产品能够及时并保证质量安全地进入规定市场。各级无公害农产品工作机构在受理目录产品申报时,应当严格按照认证工作程序和时限要求进行。突出审查工作重点,规范审查工作程序、加强认证过程管理,提高认证审查质量,特别是要严格把握申请人质量控制能力和投入品来源情况,及时规范地做好现场检查工作。做到随时受理、及时审核、适时检查和按时报送,高效快捷地完成各环节的审核工作,保证产品能够在规定时限内完成认证,及时入市。

2.2.3 严格市场准入检查

如前所述,市场是准入工作开展的关键控制环节,市场的监督检查是准入工作取得实效的重点所在。根据我国农产品质量安全现状、各部门之间的职能分工,以及《农产品质量安全法》和《农产品包装和标识管理办法》设置调整的范围,结合无公害农产品认证特点来看,以依法查验证标作为强制性无公害农产品认证市场准入管理的切入点,既突出农业部门在农产品质量安全管理中的主导地位,又有法可依,而且在工作上更具针对性,也切合实际,操作性强。可在农产品批发市场、大型农贸市场、超市建立市场准入验证查标制度,建立健全农产品可追溯平台,严格执行目录产品凭无公害农产品证书或标志入市销售的做法。有条件的地方,可开辟无公害农产品市场准入快速通道,在批发市场内建立无公害农产品快速物流平台,在大型农贸市场和超市设立无公害农产品专区、专柜。

2.2.4 加强认证准入产品监督管理

对认证产品质量安全、包装标识的监管是保障强制性无公害农产品认证市场准入良性循环,确保认证公信力的重要措施。根据《农产品质量安全法》和《农产品包装和标识管理办法》规定要求,应明确、细化各级部门的工作职责,全面落实各项措施,强化准入产品质量安全市场例行监测和年度抽检力度,检查环节要涵盖生产基地、销售市场和加工车间(仓库),检测项目突出禁用限用农药、兽药、饲料添加剂等农业投入品残留情况。同时,依法开展包装标识专项检查,凡未通过强制性认证或未按规定包装标识的农产品,不得进入规定城市销售,并依法查处包装不符合强制性技术要求、标识信息不全以及伪造、冒用、

超范围使用标志等违法违规行为。

3 相关建议

开展强制性无公害农产品认证市场准入工作，是一项新生事物，涉及范围广，政策性强，需要方方面面的支持。

3.1 充分依托政府在强制性无公害农产品认证市场准入中的主导作用

实施强制性无公害农产品认证市场准入，政策性强、涉及面广，关系到广大老百姓的切身利益，各级政府的主导作用是关键。因此，要充分依托当地政府的政策支持，建立农业部门“以行政执法为主导、行业自律为基础”的监管工作机制，将强制性无公害农产品认证市场准入目录产品质量监管纳入各级农产品质量安全年度监督抽检计划，加大行政执法监管力度，强化市场监督管理，以保障认证准入的有效性。

3.2 尽快建立无公害农产品认证持续投入和财政补贴制度

对农产品实施强制性无公害认证市场准入，最直接的就是要增加生产者的成本和各级工作机构的经费支出。将强制性无公害农产品认证准入工作做好，首先要加大对各级无公害农产品工作机构经费的投入，保障认证检查工作高效运行；其次是要对纳入准入范围的产品给予适当的财政补贴，以减轻生产者负担，降低生产者入市成本，以便相关制度得以顺利推进。

3.3 积极发挥农产品生产示范基地、农业产业化龙头企业示范带动作用

示范基地和龙头企业基础力量雄厚，辐射面广，带动能力强，其牵动力决定着农产品质量安全生产发展的规模和成效。可以通过沟通、协调，尽可能将产地认定和产品认证作为新建或续建农产品生产基地项目的必备条件，并对已建农产品示范基地（区）、农业产业化龙头企业生产的产品提出认证要求。充分发挥基地、示范区、龙头企业在无公害农产品生产中的示范带动作用，扩大准入产品的范围和辐射面。

参考文献

- 1 赵为武. HACCP体系在无公害蔬菜生产全程监控中的应用. 中国农业资源与区划, 2007, (5)
- 2 刘北桦. 中国农业研究的重点和学会工作展望. 中国农业资源与区划, 2008, (1)
- 3 马爱国. 无公害农产品管理与技术(第二版). 北京: 中国农业出版社, 2006: 4~7
- 4 樊红平, 朱璇, 万靓军. 对无公害农产品实施强制性认证的探讨. 中国蔬菜, 2007, 6: 1~3

THOUGHTS ABOUT FORCED IMPLEMENTATION OF AUTHENTICATION MARKET ADMITTANCE FOR NON-POLLUTED AGRICULTURE PRODUCTS

Wan Liangjun, Zhu Yu, Liao Chaozi, Fan Hongping

(Agriculture Product Quality Safety Center, MOA, Beijing 100081)

Abstract Forced implementation of authentication market admittance for products is a examine and approve system to protect customer's person safety and animal and plant safety. It can protect environment, national security, be implemented according to law and regulation. It is also an internationally vulgate modus operandi. Admittance of non-polluted agriculture products is an important part for the security of agriculture product quality and a basic measure to ensure the consumption safety. It is of great significance to carry out in time forced authentication market admittance for agriculture products. This paper combines the present management situation for market admittance of agriculture products; discusses about the basic pattern and key measurement for implementing forced authentication market admittance of non-polluted agriculture products; and puts forward relevant suggestions.

Keywords forced; authentication for non-polluted agriculture products; market admittance