



编者按 近年来,我国的农业和农村经济进入了一个新的发展阶段,然而,长期以来农药、添加剂、肥料等农资的使用不断增加,在为农业生产的发展发挥积极作用的同时,也造成环境污染和产品中的残留问题。加强农产品质量安全管理,提升农产品质量,是提高我国人民生活质量、增强农产品国际竞争力的要求,也是提高农业效益、增加农民收入的需要。目前我国的农产品质量安全管理体系主要包括法律法规体系、标准体系、检测检验体系、认证体系、示范推广体系、信息支持体系和执法监督体系等,与此同时,国外的此项管理也各有千秋。本期栏目将对国外农产品质量安全管理制度进行介绍,期待能对读者有所帮助。

国外农产品质量安全管理制度

李生 李迎宾 / 文

管理法规

目前,主要发达国家尚没有一部专门规范农产品质量安全的法律或法规,而是通过制定多部法律、法规和规章来对农产品生产的不同方面、不同环节进行管理。国外农产品质量立法具有层级性,除了由议会通过法律对农产品质量安全管理作出原则性的规定外,大量法律条文的细化和技术性规定都授权行政机关以法令和条例的形式作出。

同一层级的农产品质量安全立法具有多样性,分别调整农产品质量安全管理的不同方面。这些立法大致可以分为两种情形:一种是在一些综合性法律中通过对食品、农业投入品、包装和标签的调整从而直接或间接地涉及对农产品质量安全的调整,这些法律如英国的《1990年食品安全法》(主要调整食品的质量和标准,禁止生产、销售不符合食品安全要求的食品)、美国的《联邦食品、药品和化妆品法》、加拿大的《食品和药品法》等;另一种是在单一性法律中专门就农产品(或农业投入品)的某一种类或某一环节的质量安全问题作出规定,如英国的《动物防疫法》,加拿大的

《有害物控制产品法》、《饲料法》、《肥料法》、《种子法》、《植物育种者权利法》、《肉类监督法》、《渔业监督法》、《动物防疫法》等法律,上述不同层级、不同方面的农产品质量安全立法互相配合且各有侧重,形成比较严密的农产品质量安全管理体系,为农产品质量安全管理提供了充分的法律依据和执法手段。

管理模式

世界各国普遍认识到食品由农产品的生产到最终用于消费是一个有机、连续的过程,对其管理也不能人为地割裂,故均强调对农产品质量安全的全程性管理。这种全程性管理不仅强调要从农业投入品开始,对食品由生产到消费的各个环节进行管理,并且体现在尽可能地减少管理机关的数量,由尽可能少的机关对食品安全进行全程性管理方面。总的来看,各国农产品质量安全管理体制大致有以下三种模式:

第一种模式是主要由农业部门来负责。采取这一模式的典型国家是加拿大。加拿大的食品安全监督管理工作原来分属农业和农业食品部、渔业和海洋部、卫生部和工业部等部门,这种分散的管理体制带来

了职能冲突和效率低下等问题。因此,1997年3月,加拿大议会通过了《加拿大食品监督署法》(Canadian Food Inspection Agency Act),决定在农业部之下设立一个专门的食品安全监督机构——加拿大食品监督署(类似于中国部委管理的国家局或者部属事业单位),统一负责加拿大食品安全、动物健康和植物保护的监督管理工作。加拿大食品监督署负责农业投入品监管、产地检查、动植物和食品及其包装检疫、药残监控、加工设施检查和标签检查,真正实现了“从农田到餐桌”的全程性管理。德国于2001年初将原由卫生部负责的食品安全管理职能交由新成立的消费者保护、食品和农业部负责,其他有关部门(主要是卫生部门)依法应在自己的职责范围内配合农业部门的农产品质量安全管理工作。

第二种模式是成立独立的食品安全监督机构。这一模式以欧盟国家为代表,在英国,依据《1990年食品安全法》的规定,食品安全监管职能在中央原来属于农业渔业及食品部(MAFF),1999年11月,英国议会通过《1999年食品标准法》,决定成立一个独立的食品安全监督机构——食品标准局(Food Standards Agency)。该局代表

英王履行职能，并向英国议会报告工作。食品标准局的职能一是政策制定，即制定或协助公共政策机关制定食品(饲料)政策；二是服务，即向公共当局及公众提供与食品(饲料)有关的建议、信息和协助；三是检查，即获取并审查与食品(饲料)有关的信息，可对食品和食品原料的生产、流通及饲料的生产、流通和使用的任何方面进行观测；四是监督，即对其他食品安全监管机关的执法活动进行监督、评估和检查。在英国，食品安全的具体执法工作主要由 499 个地方政府承担。环境、食品和农村事务部(DEFRA, 原农业渔业及食品部, 1999 年 12 月英国中央政府机构改革后改为现名)在新的体制下仍然负责兽药和农药的欧盟监控项目，并在上述领域中作为执法机关；交易标准、园艺标准和酒类标准除零售环节之外的执法工作也由环境、食品和农村事务部负责。

第三种模式是多个部门共同负责。这种模式以美国为代表，美国负责食品安全的机构主要包括农业部(USDA)、卫生和公共事业部(HHS)及环境保护署(EPA)等 3 个部门。农业部主要负责肉类、家禽及相关产品和蛋类加工产品的监管；卫生和公共事业部负责其他食品、瓶装水、酒精含量低于 7% 的葡萄酒饮料的监管；环境保护署则主要监管饮用水和杀虫剂。此外，美国商业部、财政部和联邦贸易委员会也不同程度地承担了对食品安全的监管职能。在美国这种多部门管理的模式下，农业部的管理环节也涵盖了其管理的农产品(肉、禽、蛋)的生产、加工、销售乃至进口环节，如为生产、加工厂商制定生产标准并进行检查、采样分析、要求生产厂商召回不安全的产品、对向美国出口肉类和家禽产品的出口厂商进行检查等。由于美国的食品安全监督管理由多个部门负责，因而特别强调团队管理的方法，强调各机构间的协调和配合。1998 年，美国先后成立了“食品传染疾病发生反应协调组”(FORC-G) 和总统食品安全委员会(President's Council on Food Safety)，以加强各食品安全机构之间的协调与联络。

管理手段

英美等国认为，食品安全包括农产品质量安全，首先是食品生产者、加工者和居

于食物链中的其他人(包括消费者)的责任。政府在食品安全监管中的主要职责就是最大限度地减少食品安全风险。这种思路在很大程度上影响了法律对监管手段的规定。就目前掌握的立法情况来看，西方主要国家在管理农产品质量安全方面主要有以下手段：

一是制定完善标准。制定食品安全标准并予以强制执行被认为是政府在食品安全监管中首要的和最广泛的职能。这些标准既包括对掺杂、掺假食品的一般禁令，也包括对食品中不同化学残留容许量的具体限制；既包括对产品本身的标准规定，也包括对加工操作规程标准的规定。

二是建立检验检测体系。英、美等国的有关法律都规定主管部长可任命分析员负责检验检测工作。《加拿大农产品法》第 14 条更是明确规定农业部长可以认可有关实验室承担检验、分级、试验等工作。

三是加强监督检查。这是农产品质量安全监管最主要和最经常的手段，目的在于确保有关法令、标准得到严格遵守。英国、美国、加拿大等国有关法律均授权监管机关可对农产品的生产、加工和销售场所进行检查，并规定检查人员有权检查、复制和扣押有关记录，还可取样分析。对于检查中发现的违法农产品，监管机关可以采取查封、扣押和禁止移动、禁止销售等强制措施。

四是规定严厉的法律责任。在英国、美国、加拿大等国，农产品质量安全的违法者不仅要承担对于受害者的民事赔偿责任，而且还要受到行政乃至刑事制裁。这些制裁措施除罚款外，主要还有没收和销毁违法产品、责令停产停业和吊销营业执照等，违法情节严重的，还可能被判处监禁。英国《1990 年食品安全法》还规定因销毁不合格食品而产生的费用由食品的所有者承担。

五是及时向公众公布农产品质量安全的有关情况，提出有关建议，开展多种形式的教育活动。西方国家十分重视公众的知情权，在农产品质量安全方面也不例外。英国《1999 年食品标准法》就规定食品标准局对其观测所获得的任何信息，除依法不得公开的外，可向公众公布；同时，还可就有关食品安全和食品方面的消费者利益问题向公众提供建议。这种

制度不仅有效保护了公众的生命健康，而且在客观上也导致了违法者声誉下降，其产品难以销售，不啻是另一种形式的惩罚。美国将每年 9 月确定为全国食品安全教育月，以加强对食品服务人员的食品安全训练和公众正确处理食品的教育，并建立了全国食品安全信息网络，向公众提供食品安全信息，从而提高了公众的食品安全意识，减少了食品安全事故的出现。

六是组织、支持和鼓励食品安全方面的科研和合作。当前的很多食品安全问题需要通过强大的科研力量、有效的控制措施和食物链中种植者、饲养者、加工者、销售者直至消费者间的充分合作来解决。政府在这些方面具有天然优势，可以发挥主导作用。加拿大食品监督署就拥有 22 个实验和研究机构，负责提供科学咨询、发展新技术、提供检测服务和进行研究。

此外，西方主要国家还十分注意发挥农产品生产者、加工者和销售者及其联合组织在提升农产品质量安全水平方面的作用。如美国农业部下属的食品安全和检查局(FSIS)就与生产者和其他人合作，制定并执行在动物饲养和运输中可采取的自愿性食品安全措施，以降低肉类和禽类产品遭受有害污染的风险。荷兰的范德利集团以生产牛肉著称，该集团以“公司加农户”的方式来进行牛肉加工。农户所饲养的肉牛全由该公司统一提供、统一回收，每头牛都建有专门的档案，记录其饲养情况。在饲养期内，公司还要派专门的技术人员对饲养情况进行检查、指导，在加工屠宰以至销售环节，每块牛肉也都有其档案。农产品生产者、加工者和销售者的自律机制减轻了政府的监管压力，便利了农产品质量安全管理工作开展。■



国外农产品质量安全管理制度

作者: 李生, 李迎宾

作者单位:

刊名: 中国质量技术监督

英文刊名: CHINA QUALITY SUPERVISION

年, 卷(期): 2005(8)

被引用次数: 1次

引证文献(1条)

1. 李中东, 房德东. 农产品质量安全的宏观控制研究 [期刊论文]-山东工商学院学报 2010(2)

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_zgzljsjd200508030.aspx