

农产品质量安全是公民重要的安全权之一,不亚于金融安全、粮食安全、能源安全、生态安全,逐步成为“五大国家战略安全”的重要组成部分。其关乎公民身体健康和生命安全,涉及我国食品和农产品的国际声誉,与产业经济发展及社会安全密切相关,也影响着社会稳定和政府形象。

# 农产品质量安全的特点、问题及展望

■王志刚

民以食为天,食以安为先。农产品质量安全已不是独立的质量问题。已经成为一个高度的政治性问题。农产品质量安全的重要性是公民重要的安全权之一,不亚于金融安全、粮食安全、能源安全、生态安全,逐步成为“五大国家战略安全”的重要组成部分。其关乎公民身体健康和生命安全,涉及我国食品和农产品的国际声誉,与产业经济发展及社会安全密切相关,也影响着社会稳定和政府形象。

## 农产品质量安全的现状特点

近年来,全国农业部门紧紧围绕“两个千方百计、两个努力确保”(千方百计保持粮食产量稳定在1万亿斤以上,千方百计保持农民收入增长在6%以上,努力确保不发生区域性重大动物疫情,努力确保不发生重大农产品质量安全事件)的目标,坚持标本兼治,综合治理,全面加强农产品质量安全的监管。

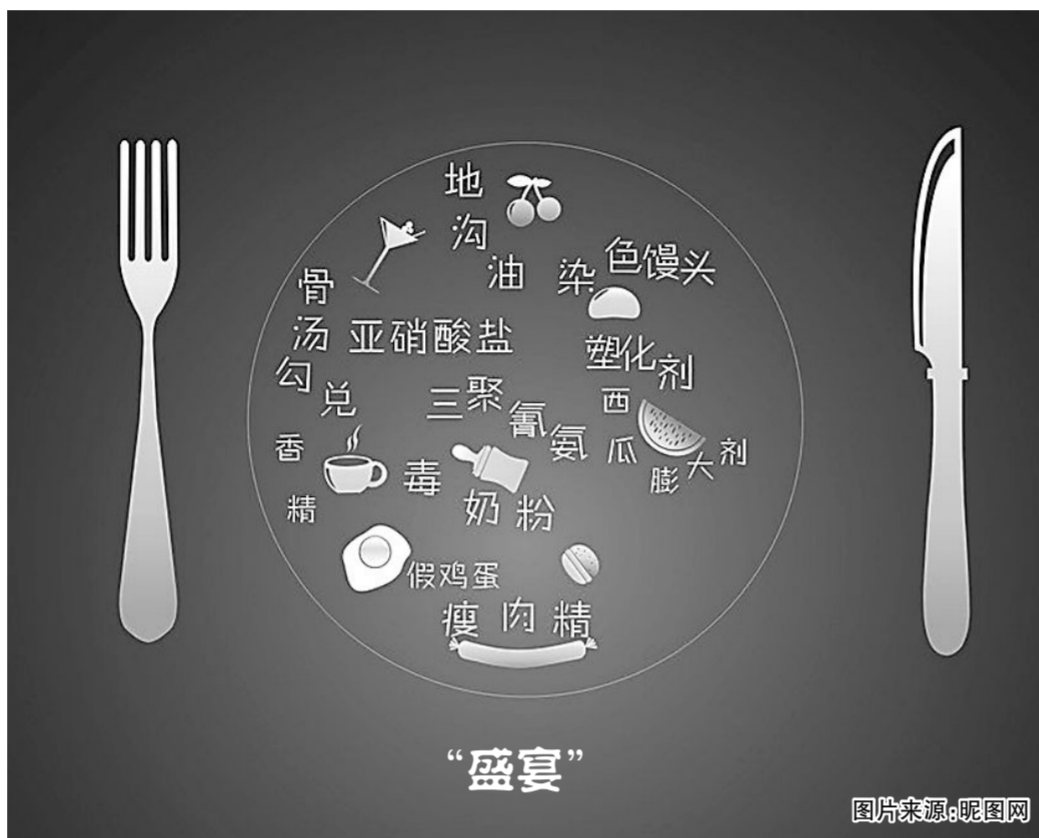
以2011年为例,农产品质量安全水平稳中有升,蔬菜、畜禽产品和水产品检测合格率分别为97.9%,99.7%和96.9%,产品合格率同比分别上升了0.3,0.1和0.1个百分点。2011年无公害农产品抽检总体合格率为99.5%,比上年高出1.4个百分点。绿色食品产品抽检合格率为99.4%,比上年提高0.5个百分点,有机食品抽检合格率为99.2%。农产品地理标志农药残留及重金属污染的合格率保持在100%。

监管体系建设也在不断加强,农产品质量安全监管能力不断提升,为农业农村经济持续健康发展提供了重要支撑。有如下六个方面的特点。

### (一)专项治理深入推进

6大专项治理行动,出动执法人员416万人次,检查生产经营单位289万家,查出问题及隐患4.1万起。“瘦肉精”整治侦破案件120余起,捣毁非法加工、仓储窝点19个。推动出台新修订的“饲料和饲料添加剂管理条例”,建立部门协调联动机制,涉案线索移送和案件督办机制。

停止22种剧毒农药的新增登记,注销6种剧毒农药在蔬菜、水果和茶叶上的登记,撤销10种农药的登记证和生产许可证,禁止生产、销售和使用的剧毒农药种类扩大到33种;目前我国剧毒农药的比例已由原来的30%减少到了不足2%,而中毒和低毒农药的比例为72%和26%。在全国蔬菜主产区全面推进剧毒农药定点经营和实名购买制度。兽药整治以严厉打击销售禁用药物及假劣兽药为重点,建立健全用药记录和休药期制度。水产品整治以打击非法使用的禁用硝基呋喃、孔雀石绿等违禁物质为重点,严格规范水产苗种生产行为等。生鲜乳整治以防反弹为中心,强化生鲜乳收



图片来源:昵图网

购站日常监管与标准化管理,严防违法添加三聚氰胺、皮革水解蛋白等各类违法物质。

### (二)突发问题应对比较及时

先后发生的“皮革奶”“香蕉乙烯利”“西瓜膨大剂”和“瘦肉精”等20多起食品安全突发事件都得到了比较及时的应对,请专家及时解读,重点整治,加强防范,把各种突发事件的影响降至最低程度。切实加强应急能力建设,举办了应急培训班,建立了舆情监测和分析队伍,进一步强化了信息通报和全国联动机制,明确了应急工作联络员。

### (三)基层监管体系建设取得了较大进展

加快推进乡镇农产品质量安全监管机构建设。农业部印发了一个指导意见,配套出台5项推进措施,进一步明确了乡镇监管机构建设方式和工作职责。乡镇监管数由2010年底的10%增至40%。加大培训力度,编写专门培训教材,组织各省分片区进行乡镇监管机构建设业务培训。落实中央投资10亿元,支持建设质检机构421个,目前,全国县级质检站总数达到1339个,投资建设已接近60%。

### (四)检验检测深入开展

监测品种扩大到91种,监测参数增加至91种,监测范围覆盖全国144个大中城市,监测工作预警作用进一步增强。2011年组织开展了4次例行监测,对14个农产品进行了普查,组织实施了4个药物残留监控计划,共监测样品10万多个。

### (五)农业标准化稳步推进

新建全国果品标准化委员会和全国沼气标准化技术委员会,农业系统标准委员会已达18个。标准清理及制、修订工作进展顺利,修改形成农药最大残留限量1795个,新制定农业国家和行业标准494项。深入开展标准化生产创建活动,新创建蔬菜水果茶叶标准园、畜禽标准化规范化养殖场、水产健康养殖示范场1993个,新创建全国农业标准化示范县45个;目前全国有340个县(农场)创建了479个标准化基地,种植面积730余万公顷,生产总量6547万吨,对接龙头企业1256个,带动农户1686万个,每年直接增加农民收入8.4亿元以上。2010年基地产品质量抽检合格率达到100%。新认证无公害农产品、绿色食品和有机农产品2.94万个,登记保护农产品地理标志产品300个。

坡地在劳动成本大幅度上升之后,来自普通种植业的净利润越来越低,许多都已被迫自行退耕。在有些边远山村,抛荒地占到承包耕地的一半以上。农户自愿退耕本身,说明租金市价为零了。因此,切不可再去花高价“买退”,引来损害社会的指标争夺战。

# 重启退耕还林工程应记取一期的教训

■李秀彬

“退耕还林的消息在村子里传开后,简直像炸了窝,大家都抢着报名,和村委会签协议。”——这是《南方周末》报道的兰州市北部仁和村的盛况,时间是2003年9月。

大家的积极性为什么那么高?村民自继信兴冲冲地算了一笔账:如果家里的30亩地退耕,一年就有6000斤粮食,600块钱。而他家这地,全是连田埂都没有的山坡地,靠天吃饭,亩产只有100斤。“这比种什么都合算”,他决定“响应国家政策”。

中国科学院的科学家对此也算了一笔账。他们比较了一下被退耕土地的机会成本与补贴收益,认为如果前者小于后者,则表明工程成本有效性差,存在过度补贴问题。徐晋涛课题组选择了最早参与试点的甘肃、陕西及四川三个省份,调查了36个样本村、360个样本农户。调查结果表明,各省的补贴标准都高了,其中陕西的平均情况表明,如果标准定得合理本可以节省79%的补助。

所谓退耕土地的“机会成本”,在耕地承包经营权流转市场已经形成的今天,可以理解为农户之间相互租用土地的租金。而政府实施退耕还林政策,给予农户退耕的补贴,应该与这个租金大致等额。如果给低了,农户是不肯参与这个工程的;但是如果给高了,那么就等于土地租赁市场上来了一个“人傻钱多”的租户,农户会纷纷涌向他,不再理会其他的买主。无论按照农民自继信还是教授徐晋涛的计算,事实显然符合后一种情况。

照这么说,退耕还林工程干预了土地市场,

原有的价格形成机制被扰乱了。按照张五常教授常说的租值耗散理论推断,补贴中高于市场价格的部分,叫作“租值”,它总会耗散的。而租值耗散的过程和人们追逐租值的行为,由于缺乏市场化的平心静气的讨价还价,可能是非常激烈和不择手段的。关键是对整个社会来讲,对租值的竞争通常是无效的消耗,还很可能对社会带来一定程度的损害。

也许有人会说,经济学上说的租值耗散,原因主要是资源或财产的产权没有明确界定,而退耕补贴的受益者是参与工程的农户,这是在政府的相关文件中明文规定的。补贴归土地承包人,这一点没有半点含糊。是的,但也不要忘了,在工程正式实施之前,租值是含在退耕“指标”中的。这个租值的耗散过程,就注定了要从争取指标甚至规划阶段拉开战幕。

看看过去十余年围绕退耕还林工程发生的违法案件,情况确实如此。比如《西部时报》报道的陕西岚皋县退耕还林存在的问题,“主要表现在退耕还林指标分配上。在2002年实施退耕还林时,有不少大户参与了退耕,这些大户以县上各部门干部职工居多,他们存在与农民争夺退耕还林指标问题”。该县石岭乡的7467亩退耕指标中,56%集中在24个农户手中。

县、镇、村各级干部,有些人利用他们手握分配指标的权力,直接以自己或者家属、亲戚的名义多占指标。例如,山西省山阴县吴马营乡97个农户共计退耕面积1857亩,其中有一户就占了811亩。该户2000年以来一共得到退耕款65万

元。有些干部利用他们与村民之间的信息不对称,先以市场价格从农户或村集体手中租进耕地,再以耕地大户身份参与工程。比如岚皋县。中央电视台《焦点访谈》节目对四川省资中县退耕还林问题的报道:一些能搞到退耕还林指标的人,先从村民手里以每亩80元的租金租走土地,再以村民们的名义申请退耕。

在退耕指标争夺中处于弱势地位的村民,面对这些腐败现象,除了无奈就是不断地上访。岚皋县的农民为此还上访到北京。《西部时报》的报道提到:政府几次查处涉及退耕的违法案件,有干部被判处十年徒刑的,有大户被刑讯逼供致死的,还有畏罪自杀的。包括著名的湖南衡阳退耕还林腐败案在内,虽然触目惊心的重罪多以虚报退耕指标和冒领补贴款为主,与其他涉及政府补贴的案件无异,但相关报道大都反映出干部与农户争夺指标的问题。

有些媒体对退耕还林腐败案的报道,用的题目是“民心工程为何失了民心?”这一问,如果是针对整个退耕还林工程,肯定是不恰当的。但是,好事在一些地方变成了坏事,所谓“花钱招骂”,不能简单地归结到干部腐败,甚至不能完全用“凡有政府补贴必然腐败”来解释。

试想,如果政府以土地租金的市价来确定补贴标准,退耕的租值就不会产生。虚报指标的腐败官员还可能依然存在,但那么多局内局外人与农户之间争抢指标和退耕地的现象却不会那么多了。

新一轮退耕还林工程就要启动了。按照上

## (六)风险评估启动实施

启动了农产品质量安全风险评估体系建设规划,建立65个部级农产品质量安全风险评估实验室,设立了农产品质量安全风险评估财政专项,推动22个省农科院建立了质量标准研究机构。针对元旦和春节期间的生产、消费的特点,组织对蔬菜、水果、茶叶、畜产品、水产品等8大类农产品开展质量安全风险摸底评估工作,及时排查突出问题隐患。组建了农业部农产品质量安全专家组,在16个专业领域聘任66位专家。新设立农产品质量安全科研学科群,建立1个综合性重点实验室,7个专业性实验室,启动检测技术和溯源技术等5个重大项目,着力用科技手段解决农产品质量安全问题。

## 农产品质量安全目前存在的问题

自2009年以来,农业部门持续开展了3年的专项整治,大幅度扩大检测监测范围,大规模开展标准化生产创建活动,连续2年农产品质量安全监测合格率稳定在96%以上。可以说,我国农产品质量安全保持“总体平稳、逐步向好”的发展态势。

但是,现存问题还未彻底解决,风险隐患还未完全消除,长效机制还未建立,形势不容乐观,具体问题如下:

(一)从问题隐患来看,种植业蔬菜限用农药、养殖业“瘦肉精”和抗生素、渔业孔雀石绿和硝基呋喃等问题依然存在,在个别地区、个别品种上还比较突出,容易引起农产品质量安全系统性风险和突发事件。

(二)从监管能力来看,基层监管体系建设滞后,县乡两级普遍存在“缺机构、缺人员、缺经费、缺手段”的问题,很多监管职责和任务在基层难以落实到位。

(三)从生产条件来看,农业投入品种多,质量不合格,假冒伪劣、滥用、错用问题仍然比较突出,给质量安全带来不少隐患。

(四)农业标准化生产水平低,“三园两场”(蔬菜水果茶叶标准园、畜禽养殖标准示范场、水产健康养殖)覆盖面不广,生产档案记录制度未完成落实,产地准出和质量追溯实施起来制约因素多,确保农产品质量安全的难度较大。

(五)生产者法律意识淡薄,道德诚信水平低下,对法律不了解、不熟悉。

(六)地方干部的工作重心问题。少数地方政府和部门出于对维护稳定的错误认识,片面追求经济增长指标,对违法犯罪行为不能有效打击,甚至有时会包庇纵容,致使有的产品生产经营者有机可乘,并铤而走险。

## 农产品质量安全问题解决的有利条件

一是中央更加重视。中央领导多次对食品和农产品质量安全工作作出重要批示。2011年国务院召开3次会议,对农产品质量安全工作作出安排部署。近年,农业部又出台了《农产品质量安全监测管理办法》。国务院出台了《关于加强食品安全工作的决定》。近年来中央农村工作会议都将农产品质量安全监督作为一项重大任务进行部署。

二是工作推进力度普遍加大。连续3年将“努力确保不发生重大农产品质量安全事件”作为农业农村经济工作的目标之一。各地政府积极推进,越来越重视监管工作,在机构设置、人员配置和经费保障上给予了强有力的支持。

三是监管能力建设不断增强。目前省级农产品质量安全监管机构已经基本建立,地、县、乡三级监管机构正在加快推进。监管人员的专业素质和执法水平在不断提高。

四是生产经营者责任意识在逐步增强。通过加强宣传教育和技术指导,大力推进农业标准化生产,严厉打击违法犯罪行为,严格规范生产经营活动。

五是消费者的维权意识进一步增强。

## 农产品质量安全的未来展望

一是以积极治理整顿为抓手,坚决遏制住农产品质量安全突出问题。二是以监管示范点创建为抓手,全面推进农产品质量安全监管责任落实。三是以乡镇监管机构建设为抓手,全面提升体系队伍的监管能力,纳入乡镇农技推广体系建设总体规划,提供必要的检测设备、工作用房和运转经费。四是以检验检测为抓手,积极推动农产品质量安全监管综合执法。五是以“三品一标”为抓手,大力实施农业标准化。六是以应急能力建设为抓手,切实做好突发问题的科学处理,做到早发现、早报告、早处置。七是以总结推广各地经验为抓手,不断健全完善制度机制。比如陕西省以市为单位的“商洛模式”,湖南省厅市合作、领导联系包干的推进模式,辽宁省检测和检疫同步的“瘦肉精”监管模式,山东省的高毒农药定点经营、实名购买制度。八是要处理好农业、农村、农民、农药“四农问题”,向科技要安全、向制度要安全、向素质(诚信)要安全。

### 作者简介:

王志刚,中国人民大学农业与农村发展学院教授,食品安全与食品科学系主任。



图片来源:昵图网

面的逻辑,中央政府要先了解一下各地上报的待退耕地的租金市价才行,以确定合理的补贴额。不然,还像第一期那样比市价高那么多,白白浪费财政资金。而且,看着农户与相关干部为了退耕租值大打出手,损耗的是社会成本,包括政府的声誉。另外,还会侵害到其他资源。比如第一期有些地方就出现了“基本农田搞退耕”的现象,主要因为补贴都已经高于良田的租金。

遗憾的是,在山区的青壮年劳动力基本上都去城里打工,坡地农业在劳动成本大幅度上升之后,这些地用于普通种植业的净利润越来越低,

许多都已被迫自行退耕了。从相关调查和媒体报道看,在有些边远山村抛荒地占到承包耕地的一半以上。农户自愿退耕本身,说明租金市价为零了。这样的地,切不可再去花高价“买退”,引来损害社会的指标争夺战。

### 作者简介:

李秀彬,中国科学院地理科学与资源研究所研究员。