

中国发展研究基金会资助项目

我国农产品市场准入制度研究

2013年1月

本报告为中国发展研究基金会 2011-2012 年发展研究项目资助课题的成果之一。

课题负责人：

杨东霞 农业部管理干部学院

课题组成员：

冯忠泽 中国兽医药品监察所

张纪新 农业部农产品质量安全监管局

于占海 农业部管理干部学院

贺利云 农业部管理干部学院

田 凤 农业部农产品质量安全监管局

曹鸾骁 农业部管理干部学院

韩 洁 农业部管理干部学院

汪 明 农业部管理干部学院

目 录

导论：我国农产品市场准入制度概况.....	1
（一）农产品市场准入制度的含义.....	1
（二）农产品市场准入制度的发展历程.....	2
（三）农产品市场准入制度的规范性文件依据.....	2
（四）研究范围的限定与有关概念的界定.....	3
一、农产品市场准入制度的理论基础.....	6
（一）政府权力规范农产品生产经营行为的正当性.....	6
（二）要求农产品进行包装和标识的主要原因.....	7
二、我国法律和规章中的农产品市场准入制度.....	7
（一）法律中的农产品市场准入制度.....	8
（二）规章中的农产品市场准入制度.....	10
三、地方农产品市场准入制度的主要内容、实践状况与成效.....	12
（一）地方农产品市场准入制度的主要内容.....	13
（二）地方农产品市场准入制度的实践状况与成效.....	17
四、农产品市场准入制度在制度设计上存在的问题.....	19
（一）农产品的含义不清晰问题.....	19
（二）监管体制问题.....	21
（三）处罚依据和处罚措施问题.....	22
五、农产品市场准入制度在实施中遇到的问题.....	23
（一）监管主体众多问题.....	23
（二）农产品进入市场前所附具的检测合格证明的出具主体问题.....	24
（三）农产品进入市场时的检测问题.....	25
（四）农户联保问题.....	26
（五）农产品质量安全执法问题.....	26
六、发达国家农产品质量安全监管制度的启示.....	27
（一）注重农产品全程监管.....	28
（二）注重风险分析.....	28
（三）推广 HACCP 认证并加强支撑体系建设.....	29
（四）严格生产许可和包装标识.....	30
（五）加强市场农产品质量安全检查与监督.....	30
七、完善我国农产品市场准入制度的建议.....	31
（一）理顺监管部门的监管职责.....	31

（二）进一步明确农产品的含义.....	32
（三）地方政府应加大经费支持.....	32
（四）建立农产品质量纠纷调解机制.....	33
（五）完善协查通报和检打联动机制.....	33
（六）进一步强化农产品质量安全执法.....	33
（七）加快农产品行业诚信体系建设.....	34
编者说明.....	35

导论：我国农产品市场准入制度概况

食品是人类社会赖以生存和发展的最基本的物质条件。作为食品消费的直接对象和食品加工的基本原料的农产品,是食品的源头。农产品质量安全状况如何,直接关系到食品安全水平,关系着广大人民群众的身体健康和生命安全,关系着我国国民经济与社会的协调发展,关系着社会的和谐稳定。

而农产品质量安全水平与监管机制的完善和落实程度成正比。农产品质量安全监管体系包括对农产品产地环境、农业投入品、农产品生产过程、市场准入、农产品质量安全执法等环节的管理。鉴于农产品市场准入:(1)是生产环节和流通环节的连接点;(2)是监管部门之间职责衔接的结合点;(3)是农产品质量安全监管工作的薄弱点;(4)是维护公众健康的关键点。因此,通过对农产品市场准入制度的研究,对于完善我国农产品质量安全监管机制、提升农产品质量安全水平等具有重要的现实意义。

(一) 农产品市场准入制度的含义

市场准入的概念最早始于 20 世纪 30 年代。1929 年资本主义世界爆发了有史以来最严重的经济危机,宣告了亚当·斯密“自由放任”市场经济理论的最终破产。人们开始认识到仅仅依靠市场经济的自发调节不能解决自身的全部问题。1933 年世界经济危机结束后,各资本主义国家开始接受了凯恩斯的国家宏观监管理论,开始实行国家对经济的监督和调控,市场准入的概念也因此而产生。¹市场准入,一般是指货物、劳务与资本进入市场的程度的许可。

关于农产品市场准入制度的含义,法律、法规和部委规章均未有明确界定。2001 年 11 月农业部在《关于加强农产品质量安全管理的意见》中明确指出市场准入是加强农产品质量安全管理的五个环节之一,对市场准入管理做出明确了要求:“在生产基地、批发市场,要逐步建立农产品自检制度。产品自检合格,方可投放市场或进入无公害农产品专营区销售。无论是生产基地,还是农产品批发市场、农贸市场,都要自觉接受和配合政府指定的检测机构的检测检验,接受执法单位对不合格产品依法做出的处理”。《农产品质量安全法》中的市场准入制度包括两项内容。其一,农产品应符合质量安全标准;其二,农产品应当进行包装和标识,依法需要实施检疫的动植物及其产品,应当附具检疫合格标志、检疫合

¹ 王云:《国家食品质量安全市场准入指导》,中国计量出版社,2004 年版。

格证明。

地方政府规章等地方规范性文件中对农产品市场准入含义的界定略同。例如，《河北省农产品市场准入办法》第3条第2款规定：“本办法所称农产品市场准入，是指按照法律、法规、规章的规定，对经认证的无公害农产品、绿色食品、有机农产品和符合国家质量安全标准要求的农产品准予销售，对未经认证或者经检测不符合国家质量安全标准的农产品禁止销售的管理制度”。又如，《银川市人民政府关于印发农产品市场准入管理办法的通知》（银政发〔2011〕230号）第2条第2款规定：“本办法所称市场准入，是指按照法律、法规、规章的规定，对经过认证的无公害农产品、绿色食品、有机农产品和经检测符合国家质量安全标准的食用农产品准予进入市场销售，对未经认证或经检测不符合国家质量安全标准的食用农产品禁止进入市场销售的管理制度”。

由上述规定可知，在实践中，农产品市场准入制度主要是指允许符合质量安全标准（经过认证或检测合格）并依法进行包装和标识的农产品进入市场销售，禁止不符合质量安全标准（未经认证或经检测不合格）或未依法进行包装和标识的农产品进入市场销售的制度。

（二）农产品市场准入制度的发展历程

我国农产品的市场准入制度从宏观上大体上可分为三个阶段。

第一阶段是从2002年到2005年的起步阶段。以2001年11月农业部《关于加强农产品质量安全管理的意见》和2002年7月23日农业部《全面推进“无公害食品行动计划”的实施意见》为标志，从试点城市实施“无公害食品行动计划”起步，逐步向各省会城市、计划单列市扩展，推行市场准入制度。

第二阶段是从2006年到2008年的发展阶段。以2006年颁布实施《农产品质量安全法》为标志，农产品的市场准入管理推进到依法监管的新轨道，明确了农业行政主管部门依法监管、其他有关部门分工负责的农产品质量安全管理体系。

第三阶段是从2009起的健全完善阶段。以2009年颁布实施《食品安全法》为标志，明确了农产品市场准入的质量安全标准、许可制度、索证验证制度，以及相关管理机构的职责分工与工作协同。

（三）农产品市场准入制度的规范性文件依据

我国农产品市场准入制度的规范性文件主要包括以下六类：（1）《农产品质

量安全法》和《食品安全法》等法律；（2）农业部《关于加强农产品质量安全管理的意见》、农业部《全面推进“无公害食品行动计划”的实施意见》和农业部《关于进一步加强农产品质量安全管理工作意见》等部委规章¹；（3）《甘肃省农产品质量安全条例》、《湖北省实施〈中华人民共和国农产品质量安全法〉办法》等地方性法规；（4）《河北省农产品市场准入办法》、《哈尔滨市农产品质量安全管理办法》等地方政府规章；（5）《长阳土族自治县农产品质量安全条例》等自治条例和单行条例；（6）《河南省农业厅关于落实豫政办[2007]106号文件精神做好农产品质量安全市场准入工作的通知》、《福州市农产品市场质量安全准入试点工作方案》等其他规范性文件。

上述规范性文件共同规范着我国农产品市场准入管理工作，调整着农产品市场准入工作实践。

（四）研究范围的限定与有关概念的界定

1. 研究范围的限定

我国的农产品市场准入制度，起步于加入世界贸易组织之后的 2001 年底。在世贸组织体系中，市场准入通常是指在多大程度上允许别国的商品和服务进入本国市场的管理规定。为保护国内企业的生产免受进口商品的冲击，多数国家都对在国际市场上没有竞争力的产品或行业进行限制，不让外国商品无限制地进入本国。采取的措施主要有两类：一是征收关税，二是各种非关税措施，如提高质量标准等“绿色壁垒”。²本课题主要研究国内农产品进入本国市场销售准入问题，不研究国外农产品到我国市场销售的准入问题，也不研究我国农产品到国外销售的准入问题。

本课题研究的重点侧重于市场准入问题而非产地准出问题。市场准入和产地准出具有一定程度上的相似性，但却是农产品质量安全监管机制中两个相对独立的环节。例如，《山西省农产品质量安全条例》第 26 条规定：“推行农产品产地准出制度。农产品产地准出名录由省农产品质量安全监督管理部门提出，报省人民政府批准后公布。农产品产地准出名录应当包括农产品种类和农产品生产者、收购者类型以及实施时间等内容。列入农产品产地准出名录的农产品生产者、收购者，应当在列入产地准出名录的农产品上附具产地证明、质量认证标识或者产

1 从严格意义上讲，这些属于类似部委规章的部委规范性文件，本课题使用“部委规章”或“规章”是为了方面表述。

2 参见冯忠泽、陈思：《中国农产品质量安全市场准入的内涵和阶段性发展分析》，载《农业系统科学与综合研究》第 24 卷第 2 期，2008 年 5 月。

地检测合格证明，方可将其运出产地。依法需要实施检疫的动植物及其产品，还应当附具检疫合格标志或者检疫合格证明”。有的地方的规范性文件中已经将二者并列描述。如《宿迁市人民政府办公室关于转发市农业局等部门宿迁市农产品产地准出与市场准入工作方案的通知》、《兰州市人民政府办公厅关于印发兰州市农产品市场准入和产地准出工作实施方案的通知》，等等。关于二者的区别，以《兰州市农产品市场准入和产地准出工作实施方案》为例，产地准出制度要求“市内各农产品生产企业、农民专业合作社生产的农产品上市，应在自检或委托检验机构检验合格的基础上，经当地县级以上农业行政主管部门委托或授权机构开具产品合格证明，方可上市销售”。由此可知，产地准出与市场准入具有相似性：都要求农产品经过检测，合格的才能上市，而且是否合格的重要标志之一是是否经过认证。但是，二者也有较大的差异。其一，二者所处阶段不同。产地准出属于生产阶段；而市场准入属于流通阶段。其二，监管部门不同。产地准出的监管部门主要是农业部门；而市场准入的监管部门有农业部门、商务部门、工商部门等。其三，违法行为和法律责任不同。¹

就农产品市场准入制度来说，本课题主要以规范性文件作为研究对象，技术、标准等不是本课题的主要研究对象。拟通过对规范性文件的研究，梳理出制度中存在的问题，进而提出完善制度的建议。

2.有关概念的界定

农产品的含义《农产品质量安全法》第2条第1款已做出界定：“本法所称农产品，是指来源于农业的初级产品，即在农业活动中获得的植物、动物、微生物及其产品”。本课题关于“农产品”的含义与法律同。需要说明的是：《农产品质量安全法》使用“农产品”措辞，而《食品安全法》使用了“食用农产品”的概念。²地方关于农产品市场准入的规范性文件也有沿袭“食用农产品”的做法，例如，《宁波市食用农产品质量安全管理办法》、《贵阳市食用农产品质量安全监督管理暂行规定》，等等。“食用农产品”在学理上是指主要供人和动物食用的农产品，包括粮、菜、果、肉、蛋、奶、鱼、虾、蟹等。³因此，“食用农产品”与“农产品”

1 例如，《山西省农产品质量安全条例》第43条规定：“违反本条例第二十六条第四款规定，列入农产品产地准出名录的农产品生产者、收购者，未在列入农产品产地准出名录的农产品上附具产地证明、质量认证标识或者产地检测合格证明将其运出产地的，处二百元以上二千元以下罚款”。违反准入制度的法律责任见后文。

2 《食品安全法》第2条第2款规定：“供食用的源于农业的初级产品（以下称食用农产品）的质量安全管理，遵守《中华人民共和国农产品质量安全法》的规定。但是，制定有关食用农产品的质量安全标准、公布食用农产品安全有关信息，应当遵守本法的有关规定”。

3 参见金发忠主编：《农产品质量安全概论》，中国农业出版社2007年版，第5页。

的含义大体相同。但在严格意义上，《食品安全法》“食用农产品”主要是指供人食用的农产品，因此，“食用农产品”比“农产品”的窄。但是，本课题不作严格意义上的区分。

关于市场准入的表述，在地方的规范性文件和学术论文中，既有“农产品质量安全市场准入”的提法，如《陕西省人民政府办公厅转发省农业厅等五部门关于在全省实行农产品质量安全市场准入制度意见的通知》（陕政办发〔2007〕164号）、《中国农产品质量安全市场准入机制研究》¹等；也有“农产品市场准入”的表述²，如《沈阳市人民政府办公厅转发市农委、动监局关于部分农产品实施市场准入制度意见的通知》（沈政办发〔2008〕2号）等。依据《农产品质量安全法》第2条第2款“本法所称农产品质量安全，是指农产品质量符合保障人的健康、安全的要求”之规定，将“农产品质量安全”做关键词实际上表达了农产品已经达到了符合保障人的健康、安全的要求的程度。因此，农产品质量安全是准入的条件而非准入的对象，农产品市场准入制度的对象应当是农产品。所以，本课题以《我国农产品市场准入制度研究》为题。

在学术领域的现有研究成果中，有的未明确农产品市场准入的含义；³有的作了解释，例如，“农产品质量安全市场准入机制，是政府在农产品市场准入规制中，以农产品交易为核心，政府、市场经营主体、生产者、消费者、中介组织等多种行为主体参与并相互作用的组织方式和运行规则，包括农产品市场准入规制的方式方法和若干相关制度”。⁴鉴于本课题主要以规范性文件为研究对象，农产品市场准入制度的含义采取部委规章和地方的规范性文件所作的界定。

需要着重说明的是：在部委规章、地方的规范性文件和现有的学术研究成果中，通常将市场准入作广义理解。例如，农业部《全面推进“无公害食品行动计划”的实施意见》中关于市场准入制度，规定了五项具体措施：建立监测制度、推广速测技术、创建专销网点、实施标识管理和推行追溯和承诺制度。又如，依据《四川省人民政府办公厅关于做好农产品市场准入工作的意见》（川办发〔2010〕2号）之规定，农产品市场准入制度的重点工作包括五项：大力推进农业标准化生产、加大农业投入品监管力度、加强农产品批发市场建设、不断完善农产品市

1 冯忠泽：《中国农产品质量安全市场准入机制研究》，中国农业科学院2007年博士论文。

2 说明：地方规范性文件中还有“食用农产品市场准入”或者“食用农产品质量安全市场准入”的表述，如上文所述，本课题不对“农产品”和“食用农产品”作严格意义上的区分，不再着重描述。

3 参见郑床木、王艳、高山、周云龙：《美国农产品质量安全市场准入实践及启示》；冯忠泽、牟少飞、任爱胜：《农产品质量安全市场准入过程中的利益相关者的博弈分析》，等等。

4 参见冯忠泽、万靓军、田莉：《建立中国农产品质量安全市场准入机制框架分析》，载《中国农学报》第24卷第5期，2008年5月。

场准入标准化建设和做好农产品市场准入服务工作。《江苏省政府办公厅转发省农林厅等部门关于开展农产品市场质量安全准入工作意见的通知》（苏政办发[2002]61号）确定了开展农产品准入工作的重点有4项：建立农产品市场质量安全快速检测机构；建立严格规范的检验制度；建立无公害农产品、绿色食品、有机食品专门交易区和销售专柜；建立安全优质、无公害农产品生产基地。再如，美国农产品质量安全市场准入的主要措施包括：注重风险分析、推广 HACCP 认证、加强市场农产品质量安全检查与监督和通过推行各类监控计划确保国内农产品安全。¹因此，本课题主要依据农产品市场准入的含义将市场准入制度的最要内容界定为以下三个方面：其一，市场准入制度的对象是农产品；其二，准入与否的判断标准是是否符合农产品质量安全标准并依法经过包装和标识；其三，其后果是允许进入市场销售或者禁止进入市场销售²。

一、农产品市场准入制度的理论基础

农产品质量安全市场准入制度的理论基础主要回答两个问题。第一，农产品质量安全为什么需要政府权力介入并进行规范？第二，对农产品进行包装和标识为何成为准入的主要内容？

（一）政府权力规范农产品生产经营行为的正当性

规范农产品生产经营行为的主要途径是市场调节和政府调整。由于市场具有自发性、盲目性、滞后性等特点，致使单纯靠市场调节必然导致市场失灵。在农产品质量安全中的市场失灵主要表现在市场机制无力组织和实现安全农产品的充分供给并确保其质量达到安全的程度。

尽管农产品属于私人物品，但是，对于附着在农产品上的质量安全而言，具有公共物品属性。所谓公共物品是指在消费上非竞争性或在使用上非排他性的物品。一方面，公共物品非竞争性和非排他性的公共特性，使得在公共物品的供给上往往出现“免费搭车”的现象，即作为理性经济人，缺乏主动提供公共物品的动力，市场机制难以在公共物品的提供上起作用，公共物品的需求与供给无法通过市场机制实现自我调节。另一方面，公共物品的公共特性使得政府必须参与对公共物品的管理。农产品质量安全问题不仅影响直接消费者的健康和生产者的利

1 参见冯忠泽、陈思、张梦飞：《发达国家农产品质量安全市场准入的主要措施》，载《新农村》2008年第5期。

2 在农产品进入市场之后，也有经抽检不合格禁止销售的规定，鉴于农产品已进入市场并已开始进行销售，因此尽管该规定属于农产品质量安全监管制度的范畴，但是不属于本课题所研究的市场准入制度的范畴。

益，同时会引发公共卫生和公众安全问题。由此可见，市场机制本身很难克服农产品质量安全问题造成的“市场失灵”，而农产品的公共物品属性客观上需要政府权力来进行规范。¹鉴于市场检测属于自律性检测，检测费用的发生会导致生产经营主体的成本提高，怠于检测乃至逃避检测成为市场失灵的主要表现形式。因此，国家以法律等途径设置农产品市场准入机制便是国家权力规范农产品质量安全的重要途径。

（二）要求农产品进行包装和标识的主要原因

强制要求对农产品进行包装和标识的主要原因在于农产品质量安全信息不对称和不完全。由于农产品属于经验性物品，即只有通过消费才能确切了解其品质。因此，在市场交易中，生产者和消费者对于农产品品质信息的掌握量是不同的，所以，农产品信息不对称的问题尤为突出。主要是以下两个方面的原因造成的：其一，农产品信息公开的相对成本高于工业品。食用农产品和工业品相比，大多不能直接在产品外表加贴标识，以公开信息。需要通过包装或简单包装作为载体，才能标识信息。由于农产品的价格有限性和附加值低的特点，造成信息公开的相对成本高于工业品，导致生产者和销售者缺乏公布信息的意愿。其二，供应链条长，信息传递难度大。农产品除部分在当地销售外，大部分要经过收购、包装、储存、运输和销售等多个环节。各个环节的责任主体在变换，并且会受到各方面不稳定因素的影响，生产信息在传递中会产生缺失，更加重了信息的不完全。

所以，农产品生产者和经营者掌握农产品质量安全的信息相对于消费者处于主导和垄断地位，消费者搜寻信息受到制约，并且搜寻成本较高。鉴于农产品的公共物品属性，由于生产经营者是农产品质量安全的第一责任人，因此，包装和标识的主要目的在于实现追溯，进而提升农产品质量安全水平。

二、我国法律和规章中的农产品市场准入制度

在中央层面，农产品市场准入制度主要体现在法律和部委规章中。法律主要包括《农产品质量安全法》和《食品安全法》；规章主要是由农业部为提高农产品质量安全所制定的相关规范性文件。

¹ 参见冯忠泽：《中国农产品质量安全市场准入机制研究》，中国农业科学院 2007 年博士论文，第 57—58 页。

（一）法律中的农产品市场准入制度

1. 《农产品质量安全法》中的农产品市场准入制度

《农产品质量安全法》中的市场准入制度主要包括两项：

一是农产品应符合质量安全标准。《农产品质量安全法》第 8 条规定：“国家引导、推广农产品标准化生产，鼓励和支持生产优质农产品，禁止生产、销售不符合国家规定的农产品质量安全标准的农产品”。第 33 条规定：“有下列情形之一的农产品，不得销售：（一）含有国家禁止使用的农药、兽药或者其他化学物质的；（二）农药、兽药等化学物质残留或者含有的重金属等有毒有害物质不符合农产品质量安全标准的；（三）含有的致病性寄生虫、微生物或者生物毒素不符合农产品质量安全标准的；（四）使用的保鲜剂、防腐剂、添加剂等材料不符合国家有关强制性的技术规范的；（五）其他不符合农产品质量安全标准的”。第 37 条规定：“农产品批发市场应当设立或者委托农产品质量安全检测机构，对进场销售的农产品质量安全状况进行抽查检测；发现不符合农产品质量安全标准的，应当要求销售者立即停止销售，并向农业行政主管部门报告。农产品销售企业对其销售的农产品，应当建立健全进货检查验收制度；经查验不符合农产品质量安全标准的，不得销售”。

二是农产品应当进行包装和标识。《农产品质量安全法》第 28 条规定：“农产品生产企业、农民专业合作社经济组织以及从事农产品收购的单位或者个人销售的农产品，按照规定应当包装或者附加标识的，须经包装或者附加标识后方可销售。包装物或者标识上应当按照规定标明产品的品名、产地、生产者、生产日期、保质期、产品质量等级等内容；使用添加剂的，还应当按照规定标明添加剂的名称。具体办法由国务院农业行政主管部门制定。”第 29 条规定：“农产品在包装、保鲜、贮存、运输中所使用的保鲜剂、防腐剂、添加剂等材料，应当符合国家有关强制性的技术规范”。第 30 条规定：“属于农业转基因生物的农产品，应当按照农业转基因生物安全管理的有关规定进行标识”。第 31 条规定：“依法需要实施检疫的动植物及其产品，应当附具检疫合格标志、检疫合格证明”。此外，生产者可以申请使用无公害农产品等标志。第 32 条明确规定：“销售的农产品必须符合农产品质量安全标准，生产者可以申请使用无公害农产品标志。农产品质量符合国家规定的有关优质农产品标准的，生产者可以申请使用相应的农产品质量标志。禁止冒用前款规定的农产品质量标志”。

2. 《食品安全法》中的农产品市场准入制度

《食品安全法》也涉及到农产品的市场准入问题。该法第2条第2款规定：“供食用的源于农业的初级产品（以下称食用农产品）的质量安全管理，遵守《中华人民共和国农产品质量安全法》的规定。但是，制定有关食用农产品质量安全标准、公布食用农产品安全有关信息，应当遵守本法的有关规定”。由此可知，《食品安全法》规定了农产品市场准入的质量安全标准制度和农产品的安全信息公布制度。

（1）食品安全标准中的农产品质量安全标准

《农产品质量安全法》第2章规定了农产品质量安全标准¹，但是，依据《食品安全法》第2条第2款之规定，关于农产品质量安全标准应适用《食品安全法》之规定。

《食品安全法》第3章以专章形式规定了食品安全标准，其中，相关条款规定了农产品质量安全标准。第21条规定：“食品安全国家标准由国务院卫生行政部门负责制定、公布，国务院标准化行政部门提供国家标准编号。食品中农药；残留、兽药残留的限量规定及其检验方法与规程由国务院卫生行政部门、国务院农业行政部门制定。屠宰畜、禽的检验规程由国务院有关主管部门会同国务院卫生行政部门制定。有关产品国家标准涉及食品安全国家标准规定内容的，应当与食品安全国家标准相一致”。第22条规定：“国务院卫生行政部门应当对现行的食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量标准和有关食品的行业标准中强制执行的标准予以整合，统一公布为食品安全国家标准。本法规定的食品安全国家标准公布前，食品生产经营者应当按照现行食用农产品质量安全标准、食品卫生标准、食品质量标准和有关食品的行业标准生产经营食品”。第23条规定：“食品安全国家标准应当经食品安全国家标准审评委员会审查通过。食品安全国家标准审评委员会由医学、农业、食品、营养等方面的专家以及国务院有关部门的代表组成。制定食品安全国家标准，应当依据食品安全风险评估结果并充分考虑食用农产品质量安全风险评估结果，参照相关的国际标准和国际食品安全风险评估结果，并广泛听取食品生产经营者和消费者的意见”。

（2）食用农产品安全信息公布制度

《食品安全法》第82条规定：“国家建立食品安全信息统一公布制度。下列

1 第11条规定：“国家建立健全农产品质量安全标准体系。农产品质量安全标准是强制性的技术规范。农产品质量安全标准的制定和发布，依照有关法律、行政法规的规定执行”。第12条规定：“制定农产品质量安全标准应当充分考虑农产品质量安全风险评估结果，并听取农产品生产者、销售者和消费者的意见，保障消费安全”。第13条规定：“农产品质量安全标准应当根据科学技术发展水平以及农产品质量安全的需要，及时修订”。第14条规定：“农产品质量安全标准由农业行政主管部门商有关部门组织实施。”

信息由国务院卫生行政部门统一公布：（一）国家食品安全总体情况；（二）食品安全风险评估信息和食品安全风险警示信息；（三）重大食品安全事故及其处理信息；（四）其他重要的食品安全信息和国务院确定的需要统一公布的信息。前款第二项、第三项规定的信息，其影响限于特定区域的，也可以由有关省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门公布。县级以上农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门依据各自职责公布食品安全日常监督管理信息。食品安全监督管理部门公布信息，应当做到准确、及时、客观”。第83条规定：“县级以上地方卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门获知本法第八十二条第一款规定的需要统一公布的信息，应当向上级主管部门报告，由上级主管部门立即报告国务院卫生行政部门；必要时，可以直接向国务院卫生行政部门报告。县级以上卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门应当相互通报获知的食品安全信息”。因此，国家食品安全总体情况、食品安全风险评估信息和食品安全风险警示信息、重大食品安全事故及其处理信息等应由国务院卫生行政部门统一公布或由省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门公布。但是，县级以上农业行政可依据职责公布食品安全日常监督管理信息。

依据《农产品质量安全法》第15条、第21条和第34条之规定，地方人民政府农业行政主管部门可依职责公布如下三类信息：其一，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¹；其二，国务院农业行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府农业行政主管部门应当定期对可能危及农产品质量安全的农药、兽药、饲料和饲料添加剂、肥料等农业投入品进行监督抽查，并公布抽查结果；其三，县级以上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，制定并组织实施农产品质量安全监测计划，对生产中或者市场上销售的农产品进行监督抽查。监督抽查结果由国务院农业行政主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府农业行政主管部门按照权限予以公布。

（二）规章中的农产品市场准入制度

规范农产品市场准入制度的部委规章主要是农业部先后制定的《关于加强农

¹ 具体办法由国务院农业行政主管部门商国务院环境保护行政主管部门制定。农产品禁止生产区域的调整，依照前款规定的程序办理。

产品质量安全管理的意见》、《全面推进“无公害食品行动计划”的实施意见》和《关于进一步加强农产品质量安全管理的意见》等。

1. 《关于加强农产品质量安全管理的意见》

2001年11月，农业部在《关于加强农产品质量安全管理的意见》中提出：“为了对农产品质量安全实施强有力的监控，必须大力加强农产品产地环境、农业投入品、农业生产过程、包装标识和市场准入等五个环节的管理。”其中，对市场准入管理的要求是，“在生产基地、批发市场，要逐步建立农产品自检制度。产品自检合格，方可投放市场或进入无公害农产品专营区销售。无论是生产基地，还是农产品批发市场、农贸市场，都要自觉接受和配合政府指定的检测机构的检测检验，接受执法单位对不合格产品依法做出的处理。”该规章已经明确表达了基地和市场在销售前的自检制度。

2. 《全面推进“无公害食品行动计划”的实施意见》

2002年7月23日，农业部以农市发〔2002〕12号文件印发了《全面推进“无公害食品行动计划”的实施意见》，提出：为适应新时期农业和农村经济结构战略性调整和加入世界贸易组织需要，全面提高我国农产品质量安全水平和市场竞争力，决定从2002年开始，在全国范围内全面推进“无公害食品行动计划”。在这一计划中，制定了加强生产监管、推行市场准入制和完善保障体系三项推进措施。其中，关于市场准入制，规定了五项具体措施：（1）建立监测制度。依托各级农业部门现有的检测仪器设备和技术人员，定期或不定期开展农产品产地环境、农业投入品和农产品质量安全状况的监测，确保上市农产品质量安全符合国家有关标准和规范要求。（2）推广速测技术。积极倡导在农产品生产基地、批发市场、农贸市场开展农药残留、兽药残留等有毒有害物质残留检测，推广速测技术，检测结果以适当的方式公布，确保消费者的知情权和监督权。（3）创建专销网点。在农业部和省级定点农产品批发市场以及连锁超市，积极推进安全优质农产品的专销区建设。对获得无公害农产品、绿色食品、有机食品认证和经检测合格的农产品实行专区销售。积极推进农产品和农业投入品连锁经营和集中配送。（4）实施标识管理。要根据不同农产品的特点，逐步推行产品分级包装上市和产地标识制度。对包装上市的农产品，要标明产地和生产者（经营者）。凡列入农业转基因生物标识管理目录的产品，要严格按照农业转基因生物标识管理规定，予以正确标识或标注。（5）推行追溯和承诺制度。按照从生产到销售的每一个环节可相互追查的原则，建立农产品生产、经营记录制度，在全国范围内推行猪、牛、羊

耳标管理，实现农产品质量安全的可追溯。要通过合同形式，对购销的农产品质量安全做出约定。努力创造有利于公平竞争的市场环境，大力推行“产地与销地”、“市场与基地”、“屠宰厂与养殖场”的对接与互认。建立农产品质量安全承诺制度，生产者要向经营者、经营者要向消费者就其生产、销售的农产品质量安全做出承诺。积极探索不合格农产品的召回、理赔和退出市场流通的机制。

需要强调的是，在大力推行“产地与销地”、“市场与基地”、“屠宰厂与养殖场”的对接与互认中，已经明确了市场准入与产地准出管理的基本政策方向。

3.《关于进一步加强农产品质量安全管理工作意见》

为认真贯彻落实《国务院关于加强食品安全工作的决定》（国发[2004]23号）精神，在更高水平、更深层次上进一步加强农产品质量安全管理工作，农业部于2004年制定了《关于进一步加强农产品质量安全管理工作意见》（农市发[2004]15号）。意见内容包括指导思想与工作原则、工作重点、工作措施和组织保障。其中，抓紧建立健全农产品市场准入制度是工作措施之一。意见指出：“加强与各有关部门的协调和配合，结合农产品产地认定和产品标识认证管理，积极推进农产品质量安全市场准入制度。鼓励和支持生产基地和批发市场建立自律性检测制度。鼓励批发市场、农贸市场和超市与生产基地建立产销合作机制，推行连锁经营和直销配送。积极开展对农产品生产、加工、运销环节等各环节的监管，使农产品准出与准入制度紧密联结。推进农业品牌战略，加快推行农产品分级包装上市。凡列入农业转基因生物标识管理目录的产品，要严格按照规定进行标识或标注”。该意见依然着重强调检测和标识。

就农产品市场准入而言，法律设定了农产品质量安全的标准和包装标识要求。法律和规章禁止销售不符合农产品质量安全的农产品，并以检测是否合格和是否具有包装标识为判断标准，这为地方落实农产品市场准入管理工作提供了法律规章依据。

三、地方农产品市场准入制度的主要内容、实践状况与成效

地方制定的关于农产品市场准入制度的规范性文件，从效力等级上分，包括四类：一是地方性法规，如《甘肃省农产品质量安全条例》、《湖北省实施〈中华人民共和国农产品质量安全法〉办法》等；二是地方政府规章，如《河北省农产品市场准入办法》、《哈尔滨市农产品质量安全管理办法》等；三是自治条例和单行条例，如《长阳土家族自治县农产品质量安全条例》等；四是其他规范性文件，例如，《河南省农业厅关于落实豫政[2007]106号文件精神做好农产品质量安全市

场准入工作的通知》、《福州市农产品市场质量安全准入试点工作方案》等。

从类型上可分为两类：其一，就农产品市场准入管理单独制定规范性文件，即单行立法，如河北省人民政府于 2008 年 1 月 7 日省政府第 93 次常务会议通过《河北省农产品市场准入办法》，该办法在相关单行立法中的效力最高¹；其二，以工作方案或工作部署为主要形式的规范性文件。实践中，大多都属于后者。如《兰州市农产品市场准入和产地准出工作实施方案》、《成都市农业委员会关于实施农产品市场准入制度加强农产品质量安全防控工作的通知》，等等。

（一）地方农产品市场准入制度的主要内容

依据上述有关规范性文件之规定，地方准入立法的主要内容有：

1.界定了制定依据、目的、适用范围、监管主体等内容

（1）界定了规范性文件的制定依据和制定目的。例如，《河北省农产品市场准入办法》第 1 条规定：“为加强农产品质量安全监督管理，维护公众健康和生命安全，根据《中华人民共和国农产品质量安全法》、《国务院关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》等有关法律、法规的规定，结合本省实际，制定本办法”。

（2）明确了准入制度的适用范围和准入农产品种类。例如，《湖北省人民政府办公厅关于实行农产品质量安全市场准入制度有关事项的通知》（鄂政办发〔2009〕72 号）规定：“凡进入本省实行市场准入销售的农产品，必须随附下述四项中任意一项证明材料……”。又如，《江西省人民政府办公厅转发市农委、动监局关于部分农产品实施市场准入制度意见的通知》（沈政办发〔2008〕2 号）规定：“原则上对全市所有农产品批发市场、农贸市场和有农产品经营的超市实施准入制度，具体市场由市农业行政主管部门按有关标准确定并予以公布”。再如，《四川省人民政府办公厅关于做好农产品市场准入工作的意见》（川办发〔2010〕2 号）规定：“农产品市场准入的范围重点在县级以上主要城区的大型批发市场、农贸市场、大型商场、超市、连锁店，准入的品种主要包括蔬菜、水果、肉类、禽蛋、水产品等初级农产品。按照《中华人民共和国农产品质量安全法》等有关法规的规定，我省凡进入已实行农产品市场准入制度城市的农产品入场应当符合

¹ 大连市政府于 2003 年制定了《大连市农产品市场准入管理办法》，并于 2004 年进行了修订，但已被《大连市人民政府关于废止 32 件市政府规章的决定》（发布日期：2010 年 9 月 29 日，实施日期：2010 年 9 月 29 日）废止。该办法也属于地方政府规章，即便不被大连市政府废止，依据《立法法》第 80 条第 2 款“省、自治区的人民政府制定的规章的效力高于本行政区域内的较大的市的人民政府制定的规章。”该办法也属于地方政府规章之规定，该办法的效力低于《河北省农产品市场准入办法》。

当地准入条件和有关规定，否则将被禁止进入”。

(3) 界定了农产品市场准入的含义。例如，《河南省人民政府办公厅关于加快推进农产品质量安全市场准入工作的通知》（豫政办〔2007〕106号）规定：“农产品市场准入，是指按照《农产品质量安全法》的规定，对经认证的无公害农产品、绿色食品、有机农产品和经检测符合国家质量安全指标要求的农产品准予入市销售，对未经认证或经检测不合格的农产品禁止进入市场销售”。

(4) 明确了监管主体。例如，《银川市农产品市场准入管理办法》第4条规定：“市、县（市、区）人民政府统一领导、协调本行政区域内的农产品市场准入工作，并采取措施，建立健全农产品质量安全服务体系，提高农产品质量安全水平。农业行政主管部门负责农产品市场准入的监督管理工作。卫生、质监、商务、工商、食品药品、财政等部门，按照法律法规的规定和职责分工做好农产品市场准入的相关工作”。

2.明确了市场主体的检测义务和免检类型

(1) 市场等主体应对农产品进行检测。例如，《成都市农业委员会关于实施农产品市场准入制度加强农产品质量安全防控工作的通知》（成农办〔2008〕147号）规定：“凡列入市场准入的农产品，必须经质量安全检测合格或取得认证，畜产品必须经法定机构依法检疫合格才能进入流通、加工和消费环节”。又如，《河北省农产品市场准入办法》第11条规定：“批发市场、农贸市场、超市、配送中心应当设立或者委托农产品质量安全检测机构，对进入市场销售的农产品质量安全状况进行抽查检测并公示检测结果，发现不符合国家质量安全标准的农产品，不得允许进入该市场销售，也不得转销其他市场或者其他经营者，并依法向农业行政主管部门报告。农产品检测证书、检测结果在经营场所的显著位置公示”。

(2) 列举了符合质量标准的农产品的类型或者免检农产品的类型。例如，《福建省人民政府办公厅关于开展农产品市场质量安全准入试点工作的通知》（闽政办〔2011〕27号）规定：“进入农产品市场质量安全准入试点市场销售的农产品必须具备以下条件之一：1.在认证有效期内的无公害农产品、绿色食品、有机农产品等质量安全认证农产品；2.实行定点屠宰并取得检疫合格标志的猪肉；3.具有出入境检验检疫机构出具合格证明的进口农产品；4.具有法定检测机构出具的检验（检疫）合格证明，符合质量安全标准的其他非进口农产品；5.提供农产品产地所在乡镇政府或村委会或农民专业合作经济组织等出具的产地

证明；6.超市、仓储企业、配送中心、连锁店等从事农产品销售、储存的市场主体或批发市场、农贸市场等市场的开办单位对产品进行抽检，抽检合格并出具合格证明。7.各试点城市确定的其他准入条件”。又如，《河北省农产品市场准入办法》第10条规定：“符合下列条件之一的农产品，可以免检进入市场销售：（一）在认证有效期内的无公害农产品、绿色食品、有机农产品，凭认证标识；（二）经法定检测机构检验符合国家质量安全标准的同一批农产品，凭有效的合格证明；（三）与农产品销售市场签订销售合同的无公害农产品认定产地生产的农产品，凭产地证明和销售合同；（四）农产品批发市场送销的农产品，凭市场主办单位出具的产地证明和检测报告；（五）其他符合质量安全标准的农产品，凭县级农业行政主管部门或者乡镇政府、村委会、农民专业合作经济组织等出具的产地证明和检测报告；（六）实行定点屠宰并取得检疫合格标志的猪肉，凭检疫合格标志，其他依法需要实施检疫的动植物及其产品，除凭上述有关证明外，还需提供检疫合格标志、检疫合格证明”。

3.细化了包装与标识制度

地方的规范性文件大多细化了包装与标识制度。例如，《河北省农产品市场准入办法》第8条和第9条规定：“包装上市的农产品，应当在包装上标注或者附加标识，标明品名、产地、生产者或者销售者名称、生产日期。有分级标准或者使用添加剂的，还应当标明产品质量等级或者添加剂名称。不能包装的农产品，应当采取附加标签、标识牌、标识带、说明书等形式标明农产品的品名、产地、生产者或者销售者名称等内容。销售获得无公害农产品、绿色食品、有机农产品等质量标志使用权的农产品，应当标注相应标志和发证机构”。又如，《湖南省人民政府办公厅转发省农业厅、省工商局关于开展农产品市场准入工作意见的通知》（湘政办发〔2006〕50号）规定：“按规定要包装或附加标识的农产品，须经包装或附加标识后方可销售。其它农产品应根据其不同特点，逐步推行产品分级包装上市和产地标识制度。包装上市的农产品，包装上要标明品名、产地、生产者名称、电话和地址，或者加贴有上述内容的标签。不能进行包装的农产品，应标明产地。获得无公害农产品、绿色食品、有机食品认证的，要加贴或标明标志标识”。

4.确立进货检查验收制度和保存进销台账制度

市场等主体要建立进货检查验收制度。例如，《江苏省政府办公厅转发省农林厅等部门关于开展农产品市场质量安全准入工作意见的通知》（苏政办发

[2002]61 号) 规定：“建立严格规范的检验制度。农产品批发市场、农贸市场、经营农产品的超市等经营企业，要根据自身实际，建立科学、规范的检验验收制度”。有些地方要求提供

有些地方还要求建立、保存进销台账制度。例如，《河北省农产品市场准入办法》第 12 条规定：“批发市场和农贸市场的销售者、超市、配送中心必须建立农产品进货检查验收制度，审验供货商的经营资格，验明产品的合格证明和产品标识，并建立进货台账和销售台账，如实记录产品品种、规格、数量、流向等内容。进货台账和销售台账保存期限不得少于两年”。

5.确立了农产品召回制度与生产经营主体市场禁入制度

地方规范性文件明确了生产者、经营者对发现隐患产品的处理方式。例如，《河北省农产品市场准入办法》第 14 条规定：“农产品生产企业应当对其生产的农产品的质量负责，发现其生产的农产品存在安全隐患，可能对人体健康或者生命安全造成损害的，应当向社会公布有关信息，通知销售者停止销售，告知消费者停止使用，主动召回农产品，并向农业行政主管部门报告。销售者发现其销售的农产品存在安全隐患，可能对人体健康和生命安全造成损害的，应当立即停止销售该农产品，通知生产企业或者供货商，向工商行政管理部门报告，并及时采取退回供货商或者销毁、无害化处理等有效措施”。

对于经多次检测而质量不合格的农产品的生产经营着可能会面临着市场禁入的不利后果。例如，《银川市农产品市场准入管理办法》第 20 条第 2、3 款规定：“对同一产地的同一产品连续三次抽检不合格的，自检测结果公布之日起，其产区相应品种农产品六个月内禁止进入市场销售，并在新闻媒体上予以公布。农产品经营单位销售的农产品，凡连续三次抽检有不合格产品的，农业行政主管部门责令其限期整改，并在新闻媒体上予以公布”。

6.明确了有关法律责任

关于法律责任，有些地方的规范性文件作出了援引性规定。例如，《银川市人民政府关于印发农产品市场准入管理办法的通知》第 24 条规定：“对违反本办法规定的行为，依据《中华人民共和国农产品质量安全法》和《国务院关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》等有关法律法规的规定予以处罚”。而有的规范性文件作出相对明确的规定。例如，《乌鲁木齐市农产品质量安全条例》第 42 条规定：“违反本条例规定，无农产品产地证明和质量合格证明销售实行市场准入的农产品的，由农业行政主管部门没收违法所得和违法销售的产品，并处

二千元以上二万元以下罚款”。又如,《新疆维吾尔自治区实施<中华人民共和国农产品质量安全法>办法》第 38 条规定:“违反本办法第二十二条规定,无农产品产地证明和质量合格证明销售实行市场准入的农产品的,由县级以上人民政府农产品质量安全监管部门没收违法所得和违法销售的产品,并处二千元以上二万元以下罚款”。再如,《河北省农产品市场准入办法》第 22 条规定:“县级以上人民政府农业、工商等有关监督管理部门及其工作人员不依法履行监督职责,或者玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任”。第 26 条规定:“违反本办法第十四条规定的,由县级以上人民政府农业、工商、卫生、质监、商务等监督管理部门依据各自职责,责令生产企业召回产品,销售者停止销售,对生产企业并处货值金额三倍的罚款,对销售者并处一千元以上五万元以下罚款;造成严重后果的,由原发证部门吊销许可证照”。

(二) 地方农产品市场准入制度的实践状况与成效

地方纷纷制定了规范农产品准入管理的规范性文件推进市场准入管理工作,从实践来看,我国地方农产品市场准入实践有以下特征:

第一,地方开展准入工作的时间差别较大。有的省份开展准入工作早一些,例如,江苏省政府办公厅于 2002 年 6 月 3 日发布了《关于开展农产品市场质量安全准入工作意见的通知》;有的省份推进准入工作较晚,例如,福建省人民政府办公厅于 2011 年 1 月 28 日发布了《关于开展农产品市场质量安全准入试点工作的通知》。作为试点之一的福州市,福州市人民政府办公厅于 2011 年 7 月 26 日公布《关于印发福州市农产品市场质量安全准入试点工作方案的通知》。¹

第二,地方市场准入农产品的种类通常包括蔬菜、果品、畜禽产品和水产品,但是,鉴于地方因客观情况不同,准入农产品种类的侧重有所差别。例如,依据《加强北京市水产品市场准入管理的意见》和《关于进一步完善北京蔬菜市场准入制度的意见》之规定,北京市准入农产品主要是蔬菜。又如,依据《洛阳市水果和水产品市场准入办法》之规定,洛阳市准入农产品主要是水果和水产品。有些地方还明确了准入农产品的重点品种。例如,依据《唐山市人民政府关于实施农产品市场准入制度的通告》(唐政通字[2008]4 号)之规定,准入的重点品种为“韭菜、大葱、大蒜、生姜、大白菜、小白菜、油菜、芹菜、甘蓝、菜花、马铃薯等蔬菜产品;猪、牛、羊、禽类等畜产品;上市销售的初级水产品”。

¹ 据课题组于 2012 年 4 月份在福建省的调研情况看,目前,在该省的相关试点城市,准入管理工作主要体现在规章制度层面,具体规定有待进一步落实。

第三，农产品市场准入工作由地方政府主导，农业、工商、卫生等部门分工负责。以《福州市食用农产品质量安全管理办法》为例，依据该办法第4条之规定，市、县（市、区）人民政府统一领导、协调本行政区域内食用农产品质量安全管理工作；质量技术监督行政主管部门负责对列入食品质量安全市场准入的农产品进行抽查、监管，协助农业、渔业行政主管部门组织实施食用农产品质量安全的国家标准、行业标准和地方标准；卫生行政主管部门按照食用农产品卫生标准，审核发放食用农产品加工经营企业卫生许可证，对市场上销售的食用农产品卫生安全进行抽查、监管；工商行政主管部门负责对食用农产品批发市场、农产品销售企业销售不符合质量安全标准的农产品的违法行为进行查处。

第四，农产品市场准入工作通常分步骤、分地区、分品种、分阶段的进行。推进农产品市场准入工作不能一蹴而就，通常由政府所在地城市推广至郊县，由大型批发市场、超市推广至农贸市场、配送单位。例如，《湖北省人民政府办公厅关于实行农产品质量安全市场准入制度有关事项的通知》（鄂政办发〔2009〕72号）规定：“自2009年8月20日起，在市（州）政府所在城区内的批发市场、超市、配送中心和仓储单位销售的新鲜蔬菜和猪肉，实行市场准入；自2011年1月1日起，在市（州）政府所在城区内的批发市场、超市、配送中心和仓储单位销售的水果、其他畜禽产品和水产品，在县（市）政府所在城镇内的批发市场、超市、配送中心和仓储单位销售的新鲜蔬菜和猪肉，实行市场准入；自2012年1月1日起，凡本省行政区域内批发市场、农贸市场、超市、配送中心和仓储单位等各类市场主体销售的所有农产品，全部实行市场准入”。

第五，严格农产品进入市场销售前的质量安全检测。农产品在进入市场销售前，由指定的或委托的农产品质量安全检测机构进行检测，经过检测合格的，才能进入市场销售。对于不符合国家质量安全标准的农产品，不得允许进入该市场销售，也不得转销其他市场或者其他经营者。检测的内容大都有明确的要求。例如，《西宁市人民政府办公厅转发市农牧局关于西宁市农产品市场准入实施方案（暂行）的通知》（宁政办〔2007〕154号）规定：“蔬菜、水果类：检测有机磷类和氨基甲酸酯类农药残留；畜禽类：检测瘦肉精、黄胺及激素类含量；水产类：检测甲醛、氯霉素及重金属含量”。目前，主要采取速测方式。如果速测不合格，再进行定性和定量检测。例如，依据西宁市的规定，“对检测结果有异议的农产品，委托有资质的农产品质量检测机构进行定量检测”。

第六，监管部门严格执法。依据法律规定，县级以上人民政府农业部门在农

产品质量安全监督检查中，可以对生产、销售的农产品进行现场检查，调查了解农产品质量安全的有关情况，查阅、复制与农产品质量安全有关的记录和其他资料；对经检测不符合质量安全标准的农产品，依法查封、扣押，监督进行无害化处理或者集中销毁。农业部门、工商部门等监管部门通过强化执法，来维护农产品准入制度，进而保障农产品质量安全。例如，2011年，浙江省共出动执法人员59485人次，检查各类农资生产经营网点34295个次，立案查处1478起，结案1195起。

农产品市场准入制度的实施，提高了地方农产品质量安全水平。市场准入制度的实施效果在试行阶段最为明显：2002年4月下旬，农业部在京、津、沪三个直辖市和深圳开始实行“无公害农产品行动计划”。2003年，农业部对四个试点城市的抽查结果表明，这四个城市蔬菜质量安全方面的合格率为89.2%，较“计划”实施前有了大幅提高，其中，第二次检查的农产品合格率比第一次提高了4.4个百分点，第三次比第二次又提高了6.9个百分点。¹地方农产品市场准入制度的实施提升了我国农产品质量安全的总体水平。2011年，我国农产品质量安全水平稳中有升，蔬菜、畜禽产品和水产品监测合格率分别为97.4%、99.6%和96.8%，同比蔬菜和农产品上升0.6和0.1个百分点，畜禽产品持平。²此外，农业部2012年7月18日下午发布2012年上半年全国农产品质量安全例行监测结果：蔬菜、畜禽产品和水产品监测合格率分别达到98.0%、99.7%和96.3%。³

四、农产品市场准入制度在制度设计上存在的问题

农产品市场准入制度只是农产品质量安全监管体制机制中的一个环节，制度层面的问题需要结合农产品质量安全监管体制机制来分析。

（一）农产品的含义不清晰问题

《农产品质量安全法》第2条规定：“本法所称农产品，是指来源于农业的初级产品，即在农业活动中获得的植物、动物、微生物及其产品。”《中华人民共和国农产品质量安全法释义》认为“农产品”是指“农业活动中直接获得的未经加工的以及经过分拣、清洗、切割、冷冻、包装等简单处理的植物、动物、微生物”

1见《关于北京实行农产品市场准入制的建议》提案号：第0531号，提案人：黄卫东。

2 见陈晓华部长：《在全国农产品质量安全工作会议上的讲话》。

3 需要说明的是：农产品检测结果的提高反映出地方及我国农产品质量安全水平的提升，但是，并不能将其完全归功于实施、推进了市场准入制度。这得益于高毒农药等投入品的监管、产地准出管理、农产品质量安全执法等多重因素，易言之，落实、完善、创新农产品质量安全监管体制机制制度是提升农产品质量安全水平的原因。有鉴于此，本课题对农产品市场准入制度的成效不作过多描述与论证。

物的产品”。《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国农产品质量安全法（草案）〉审议结果的报告》指出：“本法所称农产品，仅指来源于农业的初级产品，包括在农业活动中直接获得的未经加工的以及经过分拣、清洗、切割、冷冻、包装等简单处理的植物、动物、微生物及其产品。工业生产活动中以农产品为原料加工、制作的产品不属于农产品”。有些地方立法在法律规定的基础上作出具体化规定，囊括了相关理解与界定。如，湖北省人大常委会 2008 年 11 月通过的《湖北省实施〈中华人民共和国农产品质量安全法〉办法》第 2 条规定：“本办法所称农产品，是指在农业活动中获得的粮食、油料、蔬菜、瓜果、茶叶、菌类、畜禽、禽蛋、奶产品、水产品、蜂产品等植物、动物、微生物产品，以及经过清洗、分拣、打蜡、干燥、去壳、切割、分级、包装、冷冻等粗加工，但未改变其基本自然性状和化学性质的产品。”

由此，农产品的含义有以下三方面的内容。其一，农产品包括在农业活动中获得的植物、动物、微生物及其产品四类。其二，农产品是来源于农业的初级产品。包括两类：（1）在农业活动中直接获得的未经加工的上述四类产品；（2）在农业活动中经过分拣、清洗、切割、冷冻、包装等简单处理的上述四类产品。其三，工业生产活动中以农产品为原料加工、制作的产品不属于农产品。

尽管已对农产品的含义作出了界定，但是该定义还是比较笼统、不够明确，在实践中的争议很多。例如，采集野菜算不算农业活动？农产品是否包含林产品？中药材是否属于农产品？此外，初加工的农产品属于农产品的范畴，而工业生产活动中以农产品为原料加工、制作的产品不属于农产品。如何区分农产品初加工与加工成为疑难问题。虽然国家标准《国民经济行业分类与代码》（GB/T 4754—2002）对 0512 类“农产品初加工服务”作出了说明：“农产品初加工系指由农民家庭兼营或收购单位对农作物种植业中收获的各种农产品（包括纺织纤维原料），进行去籽、净化、分类、晒干、剥皮、沤软或大批包装以提供初级市场的活动，以及其他农产品的初加工活动”。但是，列举式的描述不能解决概念的外延问题。例如，往大豆中加水形成豆芽菜，加水行为属于初加工还是工业加工？不同的理解使得对初加工的把握大相径庭。

农产品定义不清问题，引发了诸多监管争议。例如，就对豆芽的监管为例，福建省明确豆芽由农业部门监管；辽宁省则明确豆芽不是农产品，不归农业部门监管；上海市城区销售的豆芽由质检部门监管，而郊区销售的豆芽则由农业部门监管。又如，就辽宁省东港市冷冻鱼质量纠纷，商贩先到工商部门投诉，工商部

门认为属于农业部门负责，农业部门认为由海洋水产部门负责，海洋水产部门认为应由技术监督部门负责，技术监督部门认为应由海洋水产部门负责，海洋水产部门负责最后推到食品药品监督部门，食品药品监督部门认为应由技术监督部门负责，技术监督部门经咨询上级业务主管部门答复无权管理，逼得商贩到市政府上访，经市政府信访局协调仍无结果，该商贩觉得上告无门，采取跳楼极端做法（未遂，最终在信访局和上述部门共同努力下才予以解决）。

这些争议不仅不利于相关监管部门履行监管职责，也致使司法机关在司法实践中作出与行政机关不同认定的判决。例如，2010年12月7日，山东省鱼台县人民法院依据《现代汉语词典》“大蒜，多年生草本植物，地下鳞茎分瓣，按皮色不同分为紫皮种和白皮种。辛辣，有刺激性气味，可食用或供调味，亦可入药”的解释确定大蒜不是农产品。

（二）监管体制问题

依据《国务院关于进一步加强对食品安全工作的决定》和《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》之规定，对食品安全我国采取“分段监管为主、品种监管为辅”的管理方式。对于农产品是全程监管还是分段监管，不同部门有不同理解。

1. 全程监管还是分段监管

工商总局于2010年印发了《关于对工商部门承担农产品质量安全监督管理有关问题的批复》（工商市字〔2010〕162号），称“农业行政主管部门对于农产品质量安全监管是全程监管，而不是分段监管”；认为工商部门“负责依据农业行政主管部门在市场内的农产品质量监测结果，对农产品销售企业及农产品批发市场中的农产品销售者销售质量不合格农产品的违法违规行为进行查处”。按照工商部门的理解，农业部门应对农产品进行全程监管。

依据《农产品质量安全法》之规定，工商部门负责对农产品销售企业和农产品批发市场中销售的农产品进行监管，所以，“农业行政主管部门对于农产品质量安全监管是全程监管，而不是分段监管”的观点不成立。而且，许多地方都将工商部门确定为农产品市场准入管理主体之一。不过，工商部门认为需要依据农业部门的监测结果为查处违法行为的前提，这反映出工商部门在监管实践中存在着一些客观困难。

2. 产地准出和市场准入的制度设计问题

在很多地方，产地准出与市场准入是两个独立的环节。例如，《兰州市农产

品市场准入和产地准出工作实施方案》的指导思想是“以农产品质量监督检测体系建设为基础，以‘菜篮子’产品为突破口，以市场准入、产地准出为切入点，从产地和市场两个环节入手，加快农产品流通环节和销售网点质量检测网络建设，对农产品实行从‘农田到餐桌’的全程质量安全监控，基本实现主要农产品生产、销售、消费无公害，确保广大市民消费上安全放心的农产品”。又如，《宿迁市农产品产地准出与市场准入工作方案》（宿政办发〔2008〕190号）的目标任务是“通过开展产地准出和市场准入，加强蔬菜产地、生猪定点屠宰场和农产品交易市场质量安全检测体系建设，规范蔬菜、生猪产品药物残留速测室的管理，推进农业标准化，提高我市农产品质量安全水平。”在实施单位部分，明确了产地准出和市场准入的具体要求。

问题在于：在分段监管的体制下，似有重复监管、浪费监管资源之嫌。如果已经严格执行了产地准出制度，市场准入就没有太大的意义。因为主流的准入制度都规定有了产地准入的那些证明文件是可以免检的；如果已经获得产地准入证明文件的农产品在进入市场销售前不能免检，则涉及到重复检测问题。反之，如果严格执行市场准入制度，产地准出管理似乎就没必要。尽管在理论上存在运输途中非法添加的问题。但是，严格执行市场准入制度致使不符合质量安全标准的农产品不能进入市场销售，农产品的生产经营者不仅不能实现农产品的价值，更会致使其利益受损。更何況，在运输流通环节的非法添加已在产地准出之后。因此，对于销售前的最后一道关来说，进入市场检测的结果会比产地准出时的数据更为客观。

（三）处罚依据和处罚措施问题

1. 处罚依据问题

关于处罚依据，主要存在两个问题。其一，依据《农产品质量安全法》之规定，违法当事人不包括个体农民，但是《农药管理条例》、《国务院关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》等法规的处罚对象都包括个体农民。实践中，散户生产的客观现状致使农民对投入品的不当使用是农产品质量安全隐患的较大因素。因此，该法的相关规定事实上与实践脱节。其二，有些规范性文件的处罚措施不同。例如，针对保鲜剂、防腐剂、添加剂违法问题，《农产品质量安全法》第49条规定：“有本法第三十三条第四项规定情形，使用的保鲜剂、防腐剂、添加剂等材料不符合国家有关强制性的技术规范，责令停止销售，对被污染的农产品进行无害化处理，对不能进行无害化处理的予以监督销毁；没收违法所得，

并处二千元以上二万元以下罚款”。而《国务院关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》第4条规定：“生产者生产产品所使用的原料、辅料、添加剂、农业投入品，应当符合法律、行政法规的规定和国家强制性标准。违反前款规定，违法使用原料、辅料、添加剂、农业投入品的，由农业、卫生、质检、商务、药品等监督管理部门依据各自职责没收违法所得，货值金额不足5000元的，并处2万元罚款；货值金额5000元以上不足1万元的，并处5万元罚款；货值金额1万元以上的，并处货值金额5倍以上10倍以下的罚款；造成严重后果的，由原发证部门吊销许可证照；构成生产、销售伪劣商品罪的，依法追究刑事责任”。不仅罚款幅度不同，计算罚款的依据也不同（前者是“违法所得”，后者是“货值金额”），适用法律不同，结果可能有较大差别。

2. 处罚措施问题

在处罚措施方面，主要存在三方面的问题。其一，与《食品安全法》和《兽药管理条例》等行政法规相比，《农产品质量安全法》的处罚力度偏弱，大多以2000元为起点，不利于震慑违法分子从事违法行为。其二，对未建立或者未按照规定保存农产品生产记录、伪造农产品生产记录和未进行包装、标识的违法行为的处罚须要以责令改正为前提，增加了监管工作的成本。其三，未明确不合格农产品和农业投入品的销毁责任。目前，对于不合格农产品和农业投入品的销毁责任规定的不够明确，导致农业部门查扣、没收的不合格农产品和农业投入品是生产经营者进行销毁还是农业部门进行销毁存在歧义。即便应由农业部门负责销毁，但因缺乏经费也难以落实。

五、农产品市场准入制度在实施中遇到的问题

农产品市场准入制度在实践中遇到许多困难，存在诸多问题。例如，监管主体众多问题、怠于履行检测义务问题、联保问题等，这些问题需要引起足够的重视，否则，既可能导致市场准入制度不能得到落实，也可能导致市场准入制度偏离了正确的方向。

（一）监管主体众多问题

在实践中，农产品质量安全监管工作通常涉及多个监管部门，有的地方还成立了领导小组，领导、协调农产品的监管工作。例如，《兰州市农产品市场准入和产地准出工作实施方案》规定，“为保障农产品市场准入工作的顺利开展，由市政府成立以分管副市长为组长，农牧、卫生、质监、商务、工商、食药监、环

保、公安、财政等部门分管领导为成员的兰州市农产品市场准入工作领导小组，领导小组下设办公室，办公室设在市农牧局，负责领导小组日常工作”。各成员单位的具体职责是：“农牧部门负责农产品市场准入和产地准出制度的组织实施；指导批发市场、标准化农贸市场、超市建立健全入市农产品的验证、检测、标识及公示制度；指导区县按照有关规定，推行无公害农产品生产基地自检和例行监测制度。卫生部门负责食用农产品引起的重大食品安全事故的调查处置工作。质监部门负责农产品生产加工环节质量安全监管工作。工商部门负责批发市场、标准化农贸市场和超市准入农产品规范交易秩序的管理和进入流通领域农产品质量安全的监督管理，依法查处假冒伪劣农产品，并对退市产品进行依法处理。商务部门负责市场准入过程中商品流通领域农产品的指导、管理和质量承诺制度的管理。食品药品监督管理部门负责餐饮服务环节农产品类原料进货查验制度执行情况的监管。环保部门负责对影响农产品质量的生产环境及污染源的管理。公安部门负责协助农牧、工商等部门做好市场准入中的治安环境工作。财政部门负责市场准入和产地准出经费保障工作”。

虽然文件要求相关部门分工协作，但是依然不能定纷止争。例如，处于流通阶段的市场准入为何确定由农业部门负责？农业部门既对产地准出进行管理，又负责市场准入制度的实施，是否可以理解为在农产品质量安全由农业部门全程监管？此外，依据法律规定，工商部门仅负责对农产品销售企业和农产品批发市场中销售的农产品进行监管，农产品生产企业、农民专业合作社经济组织销售的农产品应由农业部门负责监管，那么，对于农产品生产企业、农民专业合作社经济组织销售的退市产品是否不应由工商部门进行处理？商务部门没有执法权，如果当事人不遵守商务部门“对商品流通领域农产品的指导、管理和质量承诺制度的管理”，应当如何处理？从某种意义上说，监管部门的多寡与农产品的质量安全水平并不一定成正比关系。

（二）农产品进入市场前所附具的检测合格证明的出具主体问题

实践中，出具检测合格证明的主体包括县级农业行政主管部门、乡镇政府、检测机构、村委会、农民专业合作社经济组织等。¹依据法律规定，农产品的生产者对社会和公众负责、保证食品安全，而监管部门承担监督和管理责任。农

1 在地方的实践中，农产品可凭认证标识、产地证明、检疫合格标志、检疫合格证明、检测合格报告等证明材料免检进入市场销售。课题组认为，凭认证标识、产地证明、检疫合格标志和检疫合格证明免检入市的农产品的质量安全隐患较小，而凭检测合格报告免检入市则须探讨。

民专业合作经济组织作为具有法人资格的生产者，检测机构作为法定的或委托的机构，都能够独立承担责任。但是，县级农业行政主管部门、乡镇政府、村委会作为监管主体出具检测合格证明，混淆了监管职责与生产经营责任的区别。

《农产品质量安全法》第 44 条规定：“农产品质量安全检测机构伪造检测结果的，责令改正，没收违法所得，并处五万元以上十万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上五万元以下罚款；情节严重的，撤销其检测资格；造成损害的，依法承担赔偿责任。农产品质量安全检测机构出具检测结果不实，造成损害的，依法承担赔偿责任；造成重大损害的，并撤销其检测资格”。如果出具虚假检测证明或者检测结果不实，出具检测合格证明的县级农业行政主管部门、乡镇政府或村委会难免陷入承担农产品质量安全责任的纠纷中。

（三）农产品进入市场时的检测问题

农产品市场准入制度通常要求对于不能获得免检的农产品，在进入市场时须经检测合格才能销售。但是，在实践中存在以下四个方面的问题：

第一，批发市场怠于落实检测义务。主要原因是检测费用高，市场不愿承担（即便采用速测方式，与不检测相比，无疑被认为是可省下的成本或利润），而经营者也不愿承担检测费用。如果强行要求经营者承担，必然将成本转嫁给消费者，农产品价格的上升，容易诱发通货膨胀和社会稳定问题。

第二，县级农产品质量安全检测机构不权威。有些县级农产品质量安全检测机构尚无定性定量检测设备，只能速测，不能进行定性定量分析。而且，县级农产品质量安全检测机构大多尚未取得法定检测资质认定，检测能力不足、检测水平不高。如有纠纷，只能将样品送往市一级的检测机构检测。¹

第三，复检制度不甚科学。速测检测结果的假阳性率过高，导致复检结果经常与快速检测结果不同。此外，鉴于农产品易腐，当事人申请复检时备份样品在大多数情况下已经腐烂，致使执法缺乏必要的证据支持。另外，由于鲜活农产品具有活性，在五日及以上的时间实施复检，有些初检时不合格的农产品在复检时其有毒有害物质已分解，复检结果并不能证明该农产品初检时的情况，还有可能让执法机构承担赔偿责任。

1 课题组在河北省玉田县调研时发现，该县的 9 个质检站就采取这种做法。一旦有纠纷，他们就将样本送到唐山市。最快也要 2 个工作日才能收到检测报告，有些时候所需时间更长。等待入市农产品可能变质、毁损，经常会引发了生产经营者的不满。

第四，检打联动机制不畅通。大型超市和市场监管的相对较严，但是，不能进入大型超市和市场的农产品通常在该区域的批发市场销掉。此外，即便检测到来源于外区域的农产品不合格，不能及时反馈到农产品产地以加强监管。

（四）农户联保问题

联保作为一种有效的制约手段，被广泛运用于社会生活中。为了提升农产品质量、增收增效，联保制度也已出现于农产品监管机制中。例如，湖南省常德市的“五户联保制度”便很有代表性。乡镇农产品质量安全监管站以村为单位，以五户为生产单元，每五个户分配一个编码，每户签订质量安全承诺书，并实行相互监督、相互制约。通过检测质量合格的，五户共用一个编码入市销售，如检测质量不合格，不管是那户的质量问题，则五户的农产品都要延期出园或不准出园。这种相互监督、相互制约、相互连带的制度即“五户联保制度”。¹

尽管这种制度行之有效，但是该制度涉嫌存在违法性问题，因为联保制度无法从学理上、制度上和客观后果上摆脱保甲制度的嫌疑。中国保甲制度作为一种军事化的基层治安制度，它的本质特征是以“户”(家庭)为社会组织的基本单位，并以此形成金字塔式的管理模式。²在封建社会和资产阶级革命时期，保甲制度的基本内容是10户为“甲”，10甲为“保”，最主要的特征和后果是连坐。1949年新中国成立后保甲制度停止施行的主要原因在于该制度违反了“刑罚止于一身”的近代宪法和法治理念。此外，联保制度也不同于民事上的担保制度。民事上的担保制度中，担保人对被担保人（债务人）的债务是明知的，对被担保人（债务人）是否能够偿还债务存有心理预期进而可以自行选择是否为其提供担保，即便被担保人（债务人）不偿还债务，担保人最终承担的责任也是以债务人的债务额为限。但是，在五户制度中，行为人对别人是否会采取致使农产品质量不合格的行为是不确定的，而且不能自行选择是否可以不适用联保方式。此外，承担的风险与责任远远大于担保人，特别是在联保户众多的情况下。

当然，如果联保系农民自律进行，基于意思自治也未尝不可，但是，监管部门强制并规范化推进似乎有待商榷。³

（五）农产品质量安全执法问题

农产品质量安全执法主要存在对执法对象的执法难、执法类型窄和处罚措施

1 参见常德市相关文件。

2 韩永周：《中国保甲制度的历史流变与利弊》，载《湖北警官学院学报》2007年第6期，第70页。

3 至于湖南省常德市的五户联保制度是基于村民自治还是政府推进，有待进一步深入调研。

单一等三个方面的问题。

对执法对象的执法难主要表现在：其一，基于保护农民利益和监管可操作性的考虑，法律没有对农民设定处罚，但是散户生产的现状致使农民对投入品的不当使用是农产品质量安全隐患的较大因素。其二，根据法律法规之规定，种养大户按照农民而非企业或农民专业合作经济组织对待，因而对种养大户缺乏较为有效的约束和监管措施。其三，很多龙头企业、农民专业合作社都是地方政府扶持的重点项目，执法部门对其进行监督检查经常受到非法治因素的制约。其四，即便对农民专业合作经济组织进行查处，但是其组织松散，往往通过否认违法农户是其成员等形式为其逃避责任。

执法类型和处罚措施问题主要有：第一，执法的类型不够全面。依据《农产品质量安全法》之规定，农业部门处理、处罚的违法行为主要有六类，¹实践中，执法部门查处的主要是包装标识、质量不合格和冒用标志²行为，而对伪造检测结果等违法行为查处较少。第二，适用责令改正较多，适用行政处罚较少。例如，对于未严格查验农产品产地证明、检验（检疫）合格证明及其它合格证明问题，对于原始凭证保存不完整问题，对于在自律性检测时发现不合格农产品未向当地主管部门报告问题，对于使用过期认证标识等问题，本可对违法当事人进行行政处罚，但是，大多以责令改正结案。

六、发达国家农产品质量安全监管制度的启示

近年来，国际组织和各国政府，特别是发达国家，都在大力加强农产品质量安全监管和市场准入工作。由于各国国情不同，农产品市场准入也出现了多种管理形式。通过对美国、欧盟、加拿大、日本、法国等国家或地区农产品质量安全监管机制的对比研究，域外经验主要包括：注重农产品全程监管、注重风险分析、推广 HACCP 认证并加强支撑体系建设、严格生产许可和包装标识、加强市场农产品质量安全检查与监督等。³

1 包括：（1）伪造检测结果的；（2）未建立或者未按照规定保存农产品生产记录的，或者伪造农产品生产记录的；（3）未按照规定进行包装、标识的；（4）农产品生产企业、农民专业合作经济组织销售不符合质量标准的农产品的；（5）农产品批发市场违规不抽检，或者在发现不符合农产品质量安全标准未要求销售者立即停止销售、未向农业行政主管部门报告的；（6）冒用农产品质量标志的。

2 关于农产品质量标志的范围，一般理解为无公害农产品、绿色食品、有机农产品标志和农产品地理标志。无公害农产品、绿色食品中的农产品和农产品地理标志由农业部门及所属机构发放，农业部门对该监管义务没有争议。但对由认监部门认可的认证机构发放有机农产品标志是否有管辖权问题，地方农业部门存在分歧。主流的做法是：农业部门仅负责冒用有机农产品标志的监管，至于农产品本身是否达到有机标准则属于认证机构和认监部门管理的范畴。

3 本部分参考了冯忠泽、陈思、张梦飞的研究成果。详见《发达国家农产品质量安全市场准入的主要措施》，载《新农村》2008年第5期。

（一）注重农产品全程监管

加拿大政府特别重视农产品生产过程的监管，强调源头管理、过程控制。在生产阶段，重视加强调查、应急措施(检疫、消除、分区管理)和产品注册；在加工阶段，重视加强检验设施和程序、审查和认可食品加工企业的危害分析和关键控制点 (Hazard Analysis Critical Control Point, 简称 HACCP)计划，核查 HACCP 计划执行情况，对违规现象进行处理、取样和标签核查；在分销和运输阶段，重视加强对冷藏实施、运输拖车、货船、集装箱、粮库和饲料厂的检查；在消费、零售、食品服务阶段，加强与其他公共卫生机构合作，重视对投诉问题的调查及产品召回，及时向公众通报险情、零售产品检验成分、标签、质量等内容，加强消费者食品服务教育等。

日本推行全程质量控制，明确食品生产每一个环节的职责，加强包装标识管理，全面启动生鲜食品的原产地标识制度，为农产品建立“身份证”，其中牛及其制品已经全面实现信息可追溯。日本推动的农产品生产履历追溯制度，产品包装上附带有“履历编号”，消费者在超市内或是家中的计算机输入该编号，便可以通过互联网直接查询得到生产这批产品的有关信息。同时加强对投入品使用管理，全面推行肥料合理使用准则，禁止使用未登记的农药、兽药，特别禁止农民在互联网上购买未在日本登记的外国农药。

（二）注重风险分析

美国的农产品市场准入的法律、法规和政策均以科学的风险分析为基础。风险分析包括风险评估、风险管理和风险信息交流。政府的首要目标是阻止潜在的不安全食品以及掺假食品进入消费领域，要求将这些食品留在企业或者召回。美国法律要求食品添加剂、兽药和农药在使用前要设定安全标准，当农产品中的有害物或污染物含量达到可产生显著风险时，政府就会出面干预。对于比较严重的违规行为，食品安全检验局(FSIS)将要求企业停止生产，直到达到要求；对于屡次违规且情节严重的企业，将由行政管理机构、民事或刑事部门处理。

此外，美国政府还通过推行各类监控计划确保国内农产品安全。1991年5月，美国启动了农药残留监测计划(PDP)，监测范围包括新鲜和加工的水果、蔬菜、谷物、牛奶、牛肉和鸡肉，2001年还将饮用水纳入了监控范围。PDP是政府出资支持的公益性事务，其监控工作由国家环境保护署(EPA)、食品药品监督管理局(FDA)和美国农业部(USDA)三个部门共同负责。EPA负责农药登记和农药最高

残留限量的制定；FDA 监督实施农药残留限量，并负责对进口和国内市场上的农副产品、加工食品中农药残留进行监测；USDA 负责畜禽产品和农产品产地农药残留监测，并负责组织农副产品农药残留情况调查，列出不同时期残留监测重点。

（三）推广 HACCP 认证并加强支撑体系建设

HACCP 体系认证在美国的食品生产企业使用非常广泛，在肉制品加工企业被强制执行，近年来在农产品生产加工企业中也纷纷开始推广。政府期望通过分析农产品生产、加工、包装过程中可能存在的影影响产品质量安全的关键点，提出解决措施并督促检查，从而确保农产品的质量安全。食品安全检验局(FSIS)对触犯 HACCP 标准和操作程序卫生标准的企业进行通报及查处。

加拿大食品检验局(CFIA) 会同联邦卫生部制定强制性农产品质量安全标准，以联邦法律或技术法规的形式批准发布并强制实施。标准内容包括农产品生产技术规范、质量等级、标签标识、安全卫生要求及农药、兽药、种子、肥料、饲料、饲料添加剂、植物生长调节剂、设备等农业投入品生产、经营和使用等。对肉类产品，CFIA 及各省农业与食品部要派人到每一个注册加工厂进行检测，企业自身也必须具备质量自检和自控能力。联邦和省的有关部门会定期到市场上进行免费抽检和例行检测工作，并发表年度报告。此外，农产品和食品认证也是加拿大农产品市场准入管理的重要措施之一，对审查合格的生产者发放认证证书。目前，在肉类产品、水产品的加工过程中强制推行 HACCP 认证，对于畜禽产品、水产品、园艺产品和大田作物的种植、养殖过程的 HACCP 认证也开始实施。

法国在农业生产中积极采用欧盟和国际标准，对企业实施认证和质量标志管理制度。目前在法国影响最广的认证模式是生态农业(AB)认证，用于证明产品符合欧盟及法国有关法令规定，以精细方式种植或养殖，注重环境保护和自然界平衡，不使用杀虫剂、化肥、转基因物质，严格限制添加剂。为了使消费者识别农产品的质量，法国农业部门还制定了一套质量识别指南。例如，对于产品，使用优质标签；对于加工和合乎特定标准的产品，使用认定其符合条例的合格证书；对于特殊方式生产、符合有机农业要求的产品，使用有机产品标志；对于来自特殊产地、具有该地区典型性的产品，实行原产地命名等。

日本政府对农产品质量安全有关环节长期给予优惠政策和资金扶持，资金主要用于农产品的质量安全检查、认证、培训和仪器设备更新添置。日本的农产品

认证是由 JAS 法进行调整的，日本农林水产省统一采取宽进严查的管理。JAS 法明确规定，开展农产品认证基于以下 4 个目的：一是改善农林物资的品质；二是促进生产的合理化；三是交易的简便和公正；四是产品通过恰当标识，有利于一般消费者进行选择，从而促进公共福利的提高。JAS 认证包括普通 JAS 认证(质量保证认证)、特定 JAS 认证(加工工艺的认证)和有机 JAS 认证。如假冒 JAS 认证标识或标有 JAS 标识但产品达不到 JAS 标准要求的，对个人处 1 年监禁和 100 万日元的罚金；对企业法人处 1 亿日元的罚金。日本还要求国内和进口的畜禽产品及水产品按照 HACCP 体系来生产加工，企业必须进行 HACCP 体系认证。《强化食品加工过程管理的临时措施法》对采用 HACCP 的食品加工企业给予 4 项支持：第一，低息贷款，2002 年发放 100 亿日元，利息只有 1.65%，偿还期达 15 年；第二，降低设备折旧率，厂房为 7%，设备为 14%；第三，减免用贷款购置的房产所得税；第四，政府进行的监督、检测经费完全实行国家预算。在日本，农产品质量认证和 HACCP 认证，已成为农产品质量与安全的重要手段，并普遍为消费者所接收，经认证的农产品较之未认证的农产品在价格上要高出很多。

(四) 严格生产许可和包装标识

按照《加拿大农产品法》规定，农产品进出口和销售的场所必须经过等级评定，场所和场所内农产品必须接受监管。按《农药管理法》的规定，在加拿大境内生产农药也必须经过登记，有效期为 5 年。经营农药要实行许可制度，毒性越高，审查越严格，经销许可的证书级别越高。农药使用者必须经过相关机构的培训并取得培训证书后，才可购买和使用农药，且生产过程要有严格的用药记录。农药经销商必须向使用者承诺，可以安全使用农药。根据《加拿大消费者包装与标识法》的规定，标签是保障问题食品能够及时召回，并进行质量追溯的载体，也是保障利益方知情权的证明。在加拿大，农产品进入市场流通必须进行包装标识，注明产品品名、净重、生产者、包装者、出厂日期和有效期等信息。对不按要求包装标识的，派驻市场的农业管理部门有权对其进行警告、扣留和罚款。

(五) 加强市场农产品质量安全检查与监督

在美国，市场销售的农产品，无论是本地生产的还是外地运输来的，都必须符合美国农业部(USDA)标准和所在州标准，一般各州制定的农产品标准比联邦政府制定的标准严格，其中加利福尼亚州农产品标准是全美最严格的。以洛杉矶

农产品批发市场为例，洛杉矶农业局负责对洛杉矶农产品批发市场所有农产品进行质量安全检查。洛杉矶农产品批发市场对农产品质量安全实行从农田生产者到消费者的连锁责任制，一旦发生农产品安全事故，很容易查找出责任工序或责任人。

在法国，严厉的惩罚措施是保证农业生产者自觉遵守农业生产规定的有效手段。农产品认证标志归国家所有，国家在例行检查中一旦发现认证产品出现问题，该产品的认证标志将被立即取消并通报全国，该企业永远不得再次申请认证，还将遭受严厉惩罚。

七、完善我国农产品市场准入制度的建议

针对制度设计上和实践中存在的问题，可通过借鉴域外经验、修改法律和指导实践等方式完善农产品市场准入制度，进而完善我国农产品质量安全监管制度。

（一）理顺监管部门的监管职责

首先要解决分段监管还是全程监管的争议。从国外经验来看，采取全程监管的做法更为普遍。如果我国采取全程监管的做法，亦不违反“分段监管为主、品种监管为辅”的管理方式。

从理论上说，《农产品质量安全法》与《食品安全法》的效力等级相等，且主要的调整对象不同。诚如《食品安全法》第2条第2款“供食用的源于农业的初级产品（以下称食用农产品）的质量安全管理，遵守《中华人民共和国农产品质量安全法》的规定”所界定，对农产品按照品种监管并无不妥。从农业部门的监管实践来看，从农田到餐桌全过程监管的提法最初主要针对无公害农产品，在国务院相关规定出台之前，扩大到所有农产品。¹

但是，《农产品质量安全法》规范的主要是农产品的生产和经营行为，并不调整农产品的消费，因此，对农产品全程监管尚存在法律障碍和制度制约。因此，在现行体制下，关键是要理顺几个监管部门的监管职责。在法律法规层面，商务部门没有执法权，因此，有的地方由商务部门牵头管理农产品市场准入的做法在执行中的效果不甚理想。建议商务部门参与指导，但不作为监管部门。对于农业部门和工商部门来说，则应分工负责，在法律未修改之前应依法对违法行为分别

¹ 参见农业部《关于全面推进“无公害食品行动计划”的实施意见》、《关于进一步加强农产品质量安全管理的意见》以及金忠发：《农产品质量安全概论》，中国农业出版社2007年版，第25-26页。

由农业部门和工商部门作出处罚决定。

（二）进一步明确农产品的含义

对农产品概念的确定因监管体制而有所不同。如果确立全程监管体制，农产品的概念无需作出限制性规定，也不会出现管辖争议；反之，如果继续沿用分段监管体制，则有必要进一步明确农产品的含义，以利于监管部门之间定纷止争。

对于进一步明确农产品含义的方式来说，建议在现有概念的基础上，通过修改《农产品质量安全法》第 2 条或者通过立法解释等方式着重强调以下两层意思。其一，农产品经去皮、剥壳、粉碎、水发、打蜡等有环境卫生条件要求和添加剂使用的加工活动后，即不属于农产品的范围；其二，鉴于农业部门是农产品质量安全的监管部门，建议授权由农业部对农产品的种类和范围通过制定目录的方式予以具体化。避免商务部、财政部、国家税务总局《关于开展农产品连锁经营试点的通知》（商建发[2005]1 号）所附的《食用农产品范围注释》乃至司法机关的判决等作出不同规定与理解。

（三）地方政府应加大经费支持

《农产品质量安全法》第 4 条规定：“县级以上人民政府应当将农产品质量安全管理纳入本级国民经济和社会发展规划，并安排农产品质量安全经费，用于开展农产品质量安全工作”。从地方检测实践看，农产品质量安全监管经费有待进一步加强，以解决市场检测意愿不强和农产品质量检测机构检测经费不足问题。

市场准入制度要求市场在农产品进入市场时进行检测，但是，市场检测意愿不强，主要原因在于检测费用的存在提升了市场的运作成本。特别是对于仅起到中介作用的市场来说，由于农产品的质量安全责任由生产经营者承担，致使怠于履行监管职责成为常态。对于市场委托地方农产品检测机构检测的情况，从调研实际情况来说，日常经费几乎仅够维持检测机构例行检测检查，如果市场不能负担检测费用，检测机构对于受托检测大多也仅流于形式。鉴于农产品的公共物品属性，农产品的价格上升会引发连锁反应，建议地方政府为市场提供检测设备、仪器或者为购买相应设备的市场提供补贴。

此外，建议在继续加大中央财政专项扶持农产品检测体系建设力度的同时，进一步强化地方政府保障农产品质量安全日常监管经费的责任¹、具体解决县级

1 2102 年 6 月 23 日，国务院印发了《国务院关于加强食品安全工作的决定》（国发〔2012〕20 号）。《决

农产品质量安全检测机构检测资质问题和对检测人员的培训问题。¹

（四）建立农产品质量纠纷调解机制

免检和抽检制度使得农产品质量安全存在一定程度上的隐患，特别是农产品产销地经常跨省，农产品经常使用保鲜剂、防腐剂、添加剂等材料（特别是经营者在运输环节非法添加），农产品质量纠纷取证难、举证难等原因，使得生产者与经营者、经营者与消费者之间不仅必然存在农产品质量纠纷，而且纠纷不易通过诉讼方式解决。因此，建议农业部门建立农产品质量纠纷调解机制，在查明责任的基础上，在对违法者进行处罚的前提下，对纠纷尽可能通过调解方式解决。

（五）完善协查通报和检打联动机制

目前，省域内的协查通报和检打联动机制运作较为畅通，但是当农产品的产地与销地跨省时，信息不能或得不到及时反馈与通报。建议准入地监管部门在检测出重大农产品质量问题时，²将有关情况上报农业部，并将该情况向农产品产地农业部门反馈或通报。这样既可使农业部掌握全国农产品质量安全的总体形势、及时研判并作出针对性的决策，也可使产地农业部门加强监管、确保准出农产品符合质量安全标准。另外，建议有关部门通过机要途径传输有关信息，以免网络泄密而引发不必要的恐慌或诱发不稳定因素。

（六）进一步强化农产品质量安全执法

尽管农产品执法受到一些非法治因素的制约，但是，农产品质量安全事关公众的生命与健康，因此，执法部门应通过严格执法推动农业法治的进程。可在以下两方面予以强化：其一，扩大执法范围并加强处罚力度。针对实践中查处较少的违法行为（如伪造检测结果的）开展执法，并加大处罚力度，毕竟行政处罚具有教育和惩罚双重功能。其二，不仅要依法对生产经营者因农产品质量问题进行处罚，更要深入挖掘质量不合格的成因，依法律法规对违法生产、经营、使用农业投入品的当事人进行处罚。³

定》首次明确将食品安全纳入地方政府年度绩效考核内容，并将考核结果作为地方领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容。《决定》规定对于发生重大食品安全事故的地方，在文明城市、卫生城市等评优创建活动中实行一票否决。在通常情况下，经费支持与监管效果成正比，一票否决制将有助于解决监管部门的监管经费问题。

1 2012年质检体系建设的重点工作，参见马爱国：《在全国农产品质量安全监管工作会议上的总结讲话》。

2 具体标准如农产品产量较大、农药残留严重超标、销往多地等等。

3 例如，湖北省农业行政执法总队在这方面做的就比较好。2011年，在全省农产品质量监督抽查中均发现“甲胺磷”成分超标，特别是3月份的抽检中发现小白菜中乙酰甲胺磷和甲胺磷同时超标，最高的超标20倍。“甲胺磷”是高毒禁用农药，国家已经禁用多年，而且湖北省也一直采取高压态势，多年未见“甲

（七）加快农产品行业诚信体系建设

加快农产品行业诚信体系建设是提高农产品质量安全水平的关键措施之一¹。农业部门应依据《国务院关于加强食品安全工作的决定》关于加快食品行业诚信体系建设的要求，推进企业质量安全文化建设、推动生产记录制度建设、积极开展企业诚信分类评价试点工作、推动诚信服务机构发展、完善农产品质量安全奖惩制度。

按照国务院办公厅发布了《关于社会信用体系建设的若干意见》（国办发〔2007〕17号）的要求，到2020年左右，应初步建立起比较完善的农产品生产信用体系，主要包括：在农产品生产企业，农民专业合作社经济组织，以及农药、饲料及饲料添加剂、兽药等农药投入品行业，初步建立起比较完善的诚信监管、诚信信息征集和披露、诚信评价、奖惩等农产品生产诚信体系；初步形成较为完善的政府部门协同推动、行业协会组织实施、企业积极参与、诚信责任有效落实的农产品诚信体系运行机制；通过推进农产品生产诚信体系建设，使农产品生产的质量安全诚信和责任意识明显增强；企业以及农民专业合作社普遍建立诚信的职业道德规范和依法经营的管理规章制度，违约、违规、违法等行为得到有效遏制；农产品生产及农业投入品行业在统一、规范的诚信标准下，基本建立起符合自身特点的行业诚信自律机制；农产品及农业投入品质量管理水平和产品质量稳步提高。

综上所述，《农产品质量安全法》颁布实施至今已逾6年，在实践中逐步暴露出一些问题，修改完善法律势在必行。²对于理顺监管部门的监管职责、进一步明确农产品的含义、建立农产品质量纠纷调解机制、完善协查通报和检打联动机制、加快农产品行业诚信体系建设等建议都可通过修改、完善《农产品质量安全法》来实现。对于加大经费支持、严格农产品质量安全执法等建议则须在地方政府及监管部门在更加重视农产品质量安全工作的前提下来落实。

胺磷”的踪迹。执法总队经过多方查证，查明乙酰甲胺磷是由甲胺磷生产转化而来，限于工艺，其本身允许一定含量的“甲胺磷”存在。但是由于稳定剂的质量问题，容易分解出“甲胺磷”，导致“甲胺磷”超标。湖北省农业行政执法总队创新机制，抽调专业执法人员，组成办案专班，行程4200多公里，赴安徽、江苏、河北，对涉案的生产企业展开调查取证。目前，移交属地农业部门查处9起，省厅直接立案查处4起，已经查处完毕，没收了不合格的农药，为农业生产挽回了巨大的经济损失。

1 在社会主义法律体制下，联保制度不应成为解决问题的主要途径。

2 期间又出台了《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》、《乳品质量安全监督管理条例》、《食品安全法》等法律法规，有关部门对农产品质量安全及食品安全工作的认识出现了一些变化，中编办也对农产品和食品安全监管具体分工进行了明确和调整。

编者说明

中国发展研究基金会由国务院发展研究中心发起成立，其宗旨是支持政策研究，促进科学决策，服务中国发展。中国发展研究基金会报告是基金会围绕宗旨资助或组织的研究活动的成果。本报告为不定期内部刊物，请读者指正。