

对 无 公 害 农 产 品

实 施 强 制 性 认 证 的 探 讨

樊红平 朱 U 万靓军

农业部农产品质量安全中心 中国农业科学院农业质量标准与检测技术研究所

无公害农产品认证,是我国农产品质量安全管理工作的一个重要推进措施。经过四年多的发展,我国无公害农产品认证工作在提高农产品质量安全水平、带动农业标准化和规模化发展、推动农业产业化发展以及促进农业“三增”等方面取得了明显的成效。随着《中华人民共和国农产品质量安全法》的深入实施,无公害农产品认证工作开始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,特别是随着各地农产品市场准入制度的相继建立,对无公害农产品实施强制性认证的条件已基本成熟。因此,进一步分析我国实施强制性无公害农产品认证的必要性和可行性,探索符合我国国情的农产品质量安全市场准入方式,对实现农产品从农田到餐桌全程控制具有现实意义。

### 1 强制性产品认证的特点及制度构成

#### 1.1 强制性产品认证的内涵与特点

认证(Certification/Registration)是由第三方用于对产品、过程或服务符合规定要求给出书面保证的程序。按照认证所依据标准的性质,认证可分为

强制性认证和自愿性认证。

强制性产品认证是认证机构依据强制性标准或技术规范对涉及消费者人身安全和健康、环境保护和国家安全等产品强制性实施的合格评定活动。通常的做法是,国家通过制定强制性产品认证的产品目录和相关产品强制性认证实施规则,由政府主管部门指定第三方认证机构对列入目录中的产品实施强制性检测和审核,凡列入目录内的产品未获得指定第三方认证机构的认证证书,或未按规定在产品上加施认证标志,不得出厂、销售和进口。强制性产品认证和自愿性产品认证具有不同的特点(表1)。

表 1 强制性产品认证和自愿性产品认证的特点比较

项目	强制性产品认证	自愿性产品认证
认证对象	涉及人类健康和安全,动植物生命和健康,以及环境保护和公共安全的产品	非安全性或已达到政府强制性标准要求的产品
认证依据	政府统一的强制性标准和技术规范	政府推荐性标准、国际组织标准、企业标准等
证明方式	国家统一发布的认证标志	认证机构自行制定的认证证书和认证标志
制约作用	未取得认证合格,未在产品上加施统一的认证标志,不得销售、进口和使用	未取得认证,仍可销售、进口和使用,但可能受到市场制约

#### 1.2 强制性产品认证制度的构成要素与发展趋势

强制性产品认证制度是依照法律法规实施的一种产品合格评定制度,主要由法律体系、标准体系、认证体系、标志标签和监管体系等要素构成。其中,法律体系主要包括调整强制性产品认证的法律、法规、规章和行政规范性文件,是强制性产品认证的基

樊红平,男,博士研究生,农业部农产品质量安全中心,北京 100081; 中国农业科学院农业质量标准与检测技术研究所,北京 100081,电话:010-62191434, E-mail: fhp@aqsc.gov.cn

朱 U,万靓军,农业部农产品质量安全中心

收稿日期:2007-04-10

基金项目:农业部“948”项目(2006G56KT01),国家“863”计划项目(2006AA10Z270)

基础;标准体系规定了强制性产品认证的产品生产、加工、运输、贮藏、销售等禁止或允许的各种要求,是强制性产品认证的依据;认证体系包括静态的认证机构、检查员以及必要的检测机构等体系的基本构成要素,也包括认证程序、文件审查、现场检查等体系的运行机制,是强制性产品认证的核心;监管体系包括对认证机构的认可和管理、生产过程的监督、认证产品的质量检查和市场的行政执法监督,是强制性产品认证的保障。强制性产品认证标志与指定机构颁发的认证证书一起作为强制性认证产品进入流通和使用领域的标识,一般为政府所有,标志式样统一。如欧盟 CE 强制性安全认证标志、俄罗斯国家标准 (GOST) 认证标志以及中国强制性产品 (CCC) 认证标志。

强制性产品认证制度在推动国家各种技术法规和标准的贯彻、规范市场经济秩序、打击假冒伪劣行为、促进产品质量管理水平和保护消费者权益等方面,具有不可替代的作用和优势,已被世界大多数国家广泛采用。政府利用强制性产品认证制度作为产品市场准入的手段,已成为国际通行的做法。

## 2 开展无公害农产品强制性认证的必要性

随着人们对农产品质量安全关注程度不断提高,对农产品质量安全管理工作提出了新的要求,有必要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。

### 2.1 开展无公害农产品强制性认证是保障消费安全的迫切需要

农产品质量安全不仅危及公共健康,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农产品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来规范农产品生产经营行为,保证公众消费安全。

### 2.2 开展无公害农产品强制性认证是我国农产品质量安全管理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的逐步建立,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。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,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。

### 2.3 开展无公害农产品强制性认证是应对国际化竞争的必然选择

加入世贸组织后,我国具有劳动力优势的园艺产品和畜、禽、水产品本应在国际市场上有着很强的价格优势,但从现实看,效果并不明显。相反,在 2004 年上半年我国农产品贸易首次出现了逆差。这一方面是因我国农产品的质量安全问题导致出口农产品遭遇退货、扣押、销毁、索赔、终止合同等;另一方面,发达国家以质量安全为由设置技术性贸易壁垒,不断提高农产品进口门槛,对我国农产品出口贸易产生严重影响。因此,对在我国生产和销售的农产品实施强制性无公害农产品认证,既是提高我国农产品的竞争力,积极解决出口农产品国际贸易摩擦的迫切需要,也是保护我国优势农产品的重要举措。

## 3 开展无公害农产品强制性认证的可行性

结合当前我国农产品质量安全水平和管理现状,按照强制性认证制度规定以及国际通行做法,在现阶段开展强制性无公害农产品认证,依法加强农产品质量安全管理工作,不仅十分必要,也切实可行。

### 3.1 法律依据充分

根据《中华人民共和国农产品质量安全法》第三十二条规定:“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。”《中华人民共和国认证认可条例》第二十八条规定:“为了保护国家安全、防止欺诈行为、保护人体健康或者安全、保护动植物生命或者健康、保护环境,国家规定相关产品必须经过认证的,应当经过认证并标注认证标志后,方可出厂、销售、进口或者在其他经营活动中使用。”农业部和国家质量监督检验检疫总局联合发布的《无公害农产品管理办法》第八条规定:“国家适时推行强制性无公害农产品认证制度。根据以上法律法规,无公害农产品认证属于强制性认证。”

另外,无公害农产品认证执行的无公害食品标准,是保障人体健康和环境安全的最基础标准。《中华人民共和国农产品质量安全法》第十一条中明确规定农产品质量安全标准是强制性的技术规范。根据《中华人民共和国标准化法》第十四条规定:“强制性标准,必须执行。不符合强制性标准的产品,禁止生产、销售和进口。因此,无公害农产品认证理应强制性实施。

### 3.2 标准体系完善

无公害农产品认证的主要技术依据是无公害食品标准。农业部从2001年开始,组织制定了一系列产品标准以及包括产地环境条件、投入品使用、生产管理技术规范、认证管理技术规范等通则类的无公害食品标准。截止到2006年3月,农业部共制定无公害食品标准395个,现行使用的281个,其中产品标准127个、产地环境标准20个、投入品使用准则7个、生产管理技术规范105个、加工技术规程10个、认证管理技术规范12个。标准应用范围广,基本覆盖了包括种植业、畜牧业和渔业在内90%的农产品及其初加工产品,为强制性无公害农产品认证和监督提供了充分的技术依据。

### 3.3 工作体系健全

根据农业部和国家认证认可监督管理委员会《无公害农产品认证程序》(第264号公告),农业部农产品质量安全中心承担无公害农产品认证工作。到2006年底,31个省(区、市)已设立或明确68个相关行业的无公害农产品省级工作机构,专门负责本地区、本行业的无公害农产品产地认定、产品认证及相关的监督管理工作。其中,超过1/3的农业厅、局成立了专门的农产品质量安全中心,超过2/3的地市和1/2的市、县明确了专门的无公害农产品工作机构,形成了相对完善的工作队伍体系,为强制性无公害农产品认证提供了有力的组织保障。

### 3.4 工作基础扎实

近年来,无公害农产品认证工作持续快速发展,截止到2006年底,全国累计认定无公害农产品产地30255个,其中,种植业产地面积2327万 $\text{hm}^2$ ,占全国总耕地面积的17%;全国累计认证无公害农产品23636个,产品总量1.44亿t,占食用农产品上市销售量的20%。全国监督抽检的数据显示,无公害产品质量稳定可靠,公共安全的品牌已被社会各层面认可,这些都为强制性无公害农产品认证提供了坚实的基础。

## 4 开展无公害农产品强制性认证的建议

实施无公害农产品强制性认证,是从源头上全面提升农产品质量安全水平的一项战略性措施,也是实现从农田到餐桌全程控制的新探索。其政策性强,影响面广,需要积极稳妥地推进。

### 4.1 分批分地区试点,探索经验逐步推进

农产品的种类繁多,安全要求程度不同,加上目前我国农产品管理的行政资源有限,不宜同时对全国所有农产品实施强制性无公害农产品认证。可借鉴我国CCC认证的成功经验和做法,按照农产品安全要求程度、生产量的大小、与生活相关程度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的产品目录。强制性认证的地区和环节可从市场化程度较高、市场准入管理较成熟的36个直辖市、计划单列市和省会城市的批发市场和超市试点开始,逐步推开。

### 4.2 坚持现行的认证制度,突出规范高效运行

在认证和管理上,按照现行无公害农产品管理办法和认证程序执行;在操作层面上,按照无公害农产品产地认定、产品认证一体化推进方式进行,产地认定和产品认证同时申请,一并审查;在认证审查中,突出对生产过程控制的检查,尽可能实施现场检查,确保生产过程控制规范,记录真实可追溯;在审查时限上,严格按照认证各环节的工作时限规定执行,确保农产品能够及时上市。

### 4.3 实施强制性包装和标识,强调依法管理

无公害农产品标志是获得认证产品进入流通和使用领域的标识,有利于消费者识别、生产者提升企业品牌价值以及政府部门监管。应根据《农产品包装和标识管理办法》规定,对获得无公害农产品认证用于销售的农产品(鲜活畜、禽、水产品除外)必须包装,并标注无公害农产品标志和发证机构。

### 4.4 强化保障措施,确保强制性认证取得实效

一方面要加大投入,保障运行。发展无公害农产品是一项政府行政推动型公益性事业,各级农业部门要按照《中华人民共和国农产品质量安全法》的要求,将无公害农产品认证经费纳入财政预算,加大资金支持力度。另一方面要强化监管,确保安全。重点检查农产品生产基地、批发市场和超市;突出对禁用、限用农药、兽药、饲料添加剂以及肥料等农业投入品及其在农产品中残留量的检测。