

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20130423

· 区域农业 ·

# 基于重点环节把握山区农产品质量安全

## ——从湖北恩施看山区农产品质量安全保障之路

向永生<sup>1</sup>, 张永江<sup>2</sup>, 史顺祥<sup>3</sup>

(1. 恩施州农产品质量安全检验检测中心, 恩施 445000; 2. 农业部第九批扶贫联络组、恩施州农业局, 北京 100125;  
3. 恩施州农业局, 恩施 445000)

**摘 要** 我国山区面积广大, 农产品生产特点鲜明。该文以恩施山区为例, 在深入分析恩施州农产品质量安全监管取得的成绩和存在问题的基础上, 从宏观、中观和微观 3 个层面对保障农产品质量安全的途径进行研究, 进一步提出了保障山区农产品质量安全的途径选择和对策建议。

**关键词** 山区 农产品质量安全 途径选择 湖北恩施

农产品质量安全是当前农业和农村经济工作面临的一个重大问题, 不仅关系到城乡居民的消费健康, 关系到农民增收和农村经济发展, 更关系到经济发展和社会稳定。我国山区幅员辽阔, 约占国土总面积的 69%, 且大多以农业为主, 气候条件多样, 物种资源丰富, 在特色农产品供给方面具有非常重要的作用。同时, 山区农产品规模小、环节多、链条长、组织化程度低, 尤其是受交通条件限制, 农产品生产及运输成本高等问题时刻制约着山区农业的发展, 农产品质量安全更加不容忽视。

恩施州位于我国内陆腹地的武陵山区之中, 东接宜昌市, 北壤神农架林区, 西邻重庆市万州区、黔江区, 南连湖南省湘西州, 在发展山区农业方面具有较强的典型性。多年来, 恩施州依托山区特色资源, 加强农产品质量安全建设, 农产品质量安全监管、检测体系基本形成, 农产品质量安全水平连续多年位居湖北省前列。该文试图从恩施州农产品质量安全管理实践入手, 探寻保障山区农产品质量安全的途径。

## 1 恩施州农产品质量安全现状

### 1.1 农产品质量安全监管成效显著

2006 年以来, 恩施州各级农业部门逐步加强农产品质量安全监管工作, 农产品质量安全呈现出良好的发展态势。一是农产品质量安全水平逐年提高。自恩施州开展农产品质量安全监测工作至今, 监测范围逐步扩大、监测品种逐年增多、样品数量逐年增加、总体监测合格率连年升高(图 1)。二是标准化生产水平不断提高。全州特色农产品基地面积已超过 33 万  $\text{hm}^2$ , 两个县市创建为国家有机食品标准化生产示范基地, 建成 6 个国家级绿色食品原料标准化生产基地, 3 个省级农产品标准化生产示范区, 10 个州级农产品标准化生产示范区。三是“三

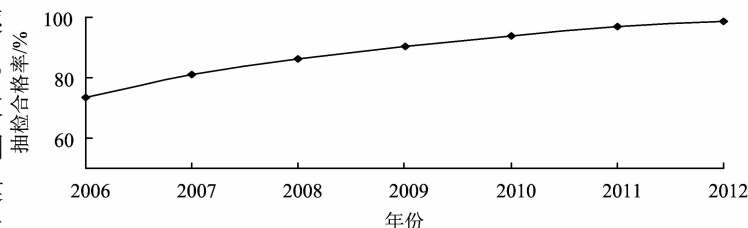


图 1 2006~2012 年恩施州农产品抽检合格率

品一标”认证产品数量和规模不断增加。到 2012 年底, 全州共有 502 个产品获得认证标识, 其中无公害农产品 28 个, 绿色食品 411 个, 有机食品 37 个, 地理标志产品 26 个。

## 1.2 农产品质量安全的薄弱环节

### 1.2.1 管理体制不健全

《农产品质量安全法》规定,农产品质量安全监管实行多部门分段管理模式。根据恩施州现有机构设置情况,涉及农业、卫生、工商、质监、畜牧、水产、商务、教育、财政、环保、公安、粮食、林业、食品药品管理、出入境检验检疫等部门,容易出现职责不清、重复监管的现象,如批发市场和生鲜超市至少有农业和工商两个部门管理,茶叶有农业、质监及出入境等多个部门管理。

### 1.2.2 产地环境不乐观

恩施州森林覆盖率达 67%,农业生产自然环境良好,但当前产地环境依然面临诸多问题。一是化肥、农药施用量相对较高,农药污染问题还没有根本消除。二是畜禽粪便未经处理利用的现象仍然存在,沼液、沼渣随意排放时有发生,综合利用难度较大。三是秸秆机械化还田成本高,大面积推广还缺乏政策支持。四是坡耕地较多,水土流失严重,土壤酸化问题突出。

### 1.2.3 部分监管、检测环节薄弱

近年来,恩施州不断加强农产品质量安全监管和检测力度,但有些环节仍然比较薄弱,如有的农产品基地、市场监管不到位;有的农产品质量追溯制度不健全,农产品生产流通缺乏现代信息管理系统的有力支撑;检测工作以抽查为主,离全程监管的要求还有一定差距;极少数农残超标、重金属超标现象还时有发生,农产品质量安全风险依然存在。

### 1.2.4 农业生产规模小且分散

据统计,2012 年初,恩施州实有耕地面积 31.398 万  $\text{hm}^2$ ,总人口 401.16 万人,人均耕地面积仅 0.078  $\text{hm}^2$ ,农户分散经营占主导地位,不仅生产规模小,而且相对分散,组织化程度低。全州 5.333 万  $\text{hm}^2$  水稻有 70 多个不同的品种,平均每个品种不足 800  $\text{hm}^2$ ;葛仙米、蕲菜等特色农产品众多,但大多没有形成规模;虽然拥有“世界硒都”的美誉,但富硒产品的开发仍处于初级阶段,品牌影响力小,深加工产品少,科技含量低,附加值不足。农业生产规模小、分散经营导致专业化程度低,标准化生产水平低,农业技术和标准难以推广并有效实施,农产品质量不容易控制。

## 2 保障山区农产品质量安全的途径概述

农产品质量安全监管涵盖宏观、中观和微观多个层面,贯穿于生产、流通、消费等多个环节,需要政府和非政府、供应链上下游企业、消费者等多方参与,共同构成了一个复杂的监管系统<sup>[1]</sup>(图 2)。

### 2.1 从宏观层面看农产品质量安全

从宏观层面来看,政府主导的制度安排是农产品质量安全监管的基础条件。政府监管职能包括构建农产品质量安全法律法规体系、标准体系、认证体系和监管监测体系等<sup>[1]</sup>。构建恩施州农产品质量安全管理体制,一是要完善农产品质量安全监管多方联动机制。通过不断的制度创新,消除职责分散交叉、执法力量重叠、责任面前相互推诿的负面影响,不断提高农产品质量安全管理水平和管理效率,逐步明晰农产品质量安全管理各部门的职责,构建职责清晰,协同整合的农产品质量安全管理体系<sup>[2]</sup>。二是要健全农产品质量安全监管与检测体系。按照《全国农产品质量安全检验检测体系建设规划》的要求,尽快建立与恩施州农产品质量安全发展相互协调的监管、检测机构。健全州、县、乡三级农产品质量安全监管、检测体系,并逐步形成覆盖村组的监测网络。健全各级检测机构的日常监测制度,逐步建立农产品质量安全监测、评价与预警系统。三是要促进农产品认证。据 2008 年工商部门对 22 个种植农产品地理标志的调查显示,地理标志农产品平均价格注册后比注册前上涨 3 倍,最高的上涨 28 倍。而目前贴有“三品”标识的农产品价格比一般同类农产品价格也要高出许多<sup>[3]</sup>。加快无公害农产品认证和农产品地理标志保护,大力发展绿色食品和有机食品,扩大认证总量,提升品牌公信力,提高产品附加值和经济效益,是增加农民收入,保障山区农产品质量安全的重要措施。

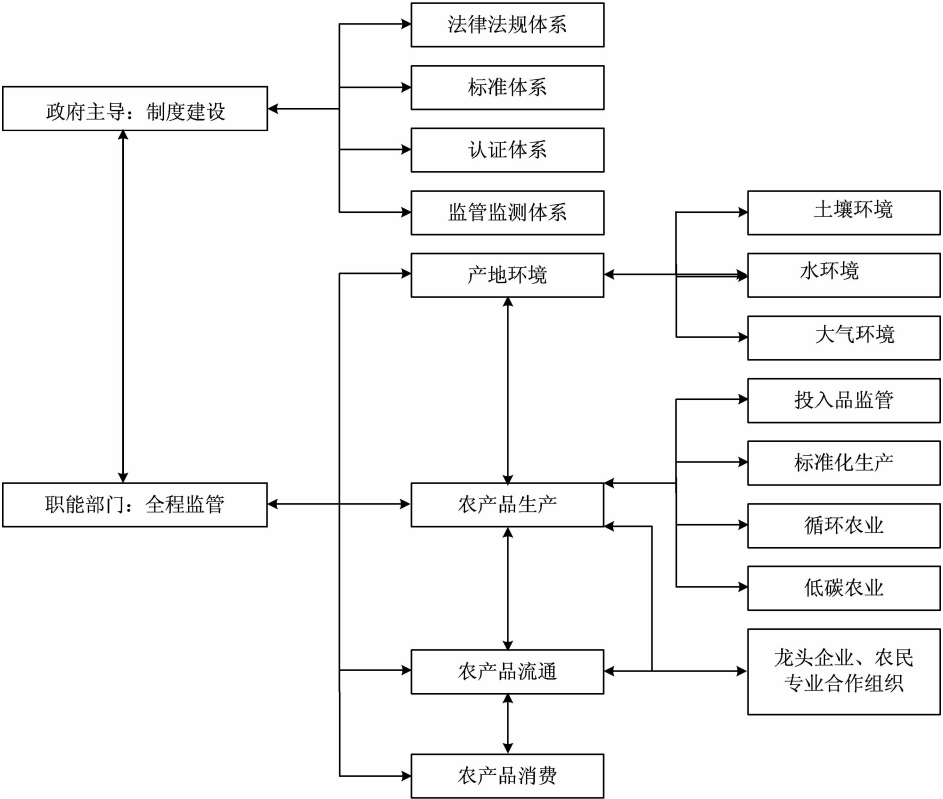


图2 农产品质量安全监管路径示意

2.2 从中观层面看农产品质量安全

从中观层面来看，各职能部门负责的全程监管是保障农产品质量安全的基本手段。强化全程监管，一是要加强产地环境监管，控制源头。农业产地环境包括土壤、水体和大气三要素。土壤的结构、组成和功能的变化直接影响植物的正常生长发育。土壤一旦污染将造成有害物质在植物体内累积<sup>[4]</sup>，影响农产品质量安全。水体污染的原因有天然污染和人为污染两大类。在污染物中，氰、汞、镉以及微生物等对农产品质量安全不利<sup>[5]</sup>。大气污染物主要以二氧化硫、烟尘和粉尘为主，可吸入颗粒物和二氧化硫是大气的两大主要污染物<sup>[6]</sup>。二氧化硫通过气孔进入植物体后，会破坏叶绿素使叶脉和叶缘褪色，组织脱水坏死，叶片脱落<sup>[7]</sup>。二是要加强投入品监管，控制外源。农药、兽药、化肥等投入品错用、滥用等不规范行为，是引发农产品质量安全问题的重要原因<sup>[8]</sup>。农药、兽药的不合理使用直接导致农产品、畜禽产品农药残留和兽药残留超标；农药、化肥的不合理使用还会污染环境。三是要加强供应链管理，控制过程。建立“生产有记录、流向可追踪、信息可查询、质量可追溯”的农产品质量安全可追溯制度<sup>[9]</sup>，是构建恩施州农产品质量安全管理长效机制的重要内容，是落实责任管理的重要保障，同时也是发达国家通行的做法和趋势<sup>[10]</sup>。四是要严把市场准入关，控制终端。市场准入是农产品质量安全逆向监管的阀门<sup>[11]</sup>。建立规范、统一的农产品市场准入制度，是农产品质量安全管理的关键环节。只有严把市场准入关，逐步提高行业准入门槛，才能守住农产品质量安全的生命线<sup>[10]</sup>。

2.3 从微观层面看农产品质量安全

从微观层面来看，建立一个包括种植、养殖、生产、加工、储存、运输、销售各环节和政府职能部门共同参与的监管体系是保障农产品质量安全的有效措施<sup>[1]</sup>。农产品标准化生产是实现农产品质量安全的治本之策。其对产前、产中、产后生产流程的固定、简化，为质量协同提供了技术支持，在整个生产流程中增加了企业与农户在资金、技术、农资、信息等方面的交流频率，拓宽了企业与农户的共生界面<sup>[12]</sup>。龙头企业和农民专业合作社是家庭承包经营发展农业标准化生产的有效载体，它可以将千家万户分散经营的农民组织起来，通过组织化催生规模化，通过规模化促进标准化<sup>[10]</sup>，大大提高了农业组织化率，促

进了农业生产者的经营理念、运行机制、经营模式等重大变革,生产安全优质的农产品成为合作社社员共同追求和自觉行为<sup>[13]</sup>。

### 3 保障山区农产品质量安全路径选择

#### 3.1 强化全程监管,完善追溯制度和市场准入制度

农产品“从田间到餐桌”包括农产品产地环境、农业投入品、农产品的生产、加工、包装、标识、运输、储藏及市场销售等各个环节。加强“从田间到餐桌”的全程监管是保障恩施山区农产品质量安全的必然选择。一是要加强农产品产地安全管理,强化生产、运输及销售过程、包装标识等管理,为完善追溯制度和市场准入制度奠定基础。二是要加强农产品追溯制度建设,强化产业链各责任人的责任,给消费者更多的知情权,消除农产品市场存在的信息不对称。三是要加强农产品市场准入制度建设,对农产品批发市场、大型农贸市场、超市等经营企业建立健全进货检查验收制度、质量安全检验检测和报告制度,严格检查有关产品质量认证证书,决不让不合格农产品进入市场。

#### 3.2 强化标准化生产,推进农业生产方式转变

强化标准化生产,推进农业生产方式转变是保障农产品质量安全的关键举措。充分发挥基地引导生产者全程应用标准的带动作用,使先进的农业科技成果迅速推广。督促和监督基地按标准生产,完善管理制度,严格自检,并指导农民专业合作经济组织和农业企业依法进行生产记录,建立生产档案。把标准制成农民通俗易懂的标准化操作模式图,让农民手执模式图进行标准化生产,不断提高标准化生产能力。通过举办培训班、送科技下乡、田间地头技术指导等途径,加大农业标准化的培训、宣传与推广力度,积极指导企业和农户合法用药、合理用药,提高生产者质量安全意识 and 科学生产水平,提高农产品标准化应用率。扩大标准化示范基地、养殖小区,适度发展规模经营,为农民提供产前、产中、产后的系列化服务,推进农产品生产方式转变。

#### 3.3 强化认证和品牌建设,壮大特色产业

积极开展“三品一标”认证工作,大力发展无公害农产品,扩大绿色食品和有机食品认证规模与数量,加强地理标志产品保护,是保障山区农产品质量安全的重要手段。坚持“三位一体,整体推进”,以无公害农产品为基础,以绿色产品为导向,以有机食品为补充,实行产品认证与体系认证相结合。按照“统一规范,简便快捷”和“循序渐进,稳步推进”的原则,全面实现无公害农产品产地认证与产品认证。积极推广危害分析与关键点控制(HACCP)、良好农业生产规范(GAP)、良好操作规范(GMP)等生产管理体系认证,为实现全程质量控制奠定坚实基础。引导和促进农产品开展商标注册,靠质量发展品牌,扩大市场占有率,壮大特色产业。

#### 3.4 强化龙头企业和农民专业合作社的示范带动作用

截止2012年底,恩施州实有农民专业合作社总数2 243个,成员总数14.09万个,总资产13.76亿元,但与先进发达地区相比数量不多、规模不大,示范带动作用还没有充分发挥。加快推进龙头企业和农民专业合作社的发展,积极探索和发展农民专业合作社、农村专业经济协会、农产品行业协会、农村供销合作社等多种形式的经济合作组织,是保障农产品质量安全的重要支撑。充分发挥龙头企业和农民专业合作社的作用,构建“龙头企业+农民专业合作社+标准化生产基地+农户”的组织形式,使之成为发展农产品标准化生产的有效载体,形成一种相互依存、相互信任、互惠共生的企农关系。通过政府政策扶持和引导,逐步实现合作组织内部统购生产资料、统一技术标准、统一产品质量、统一销售的“四统一”服务,为推进山区农业现代化,标准化和提高农产品质量安全奠定组织基础。

### 4 结论

农产品质量安全涉及众多主体参与和多种复杂的影响因素,其中,最基础最重要的是农产品初始生产者。长期以来,由于山区农业生产点多面广、分散经营、缺乏规模等特性,使得农产品安全生产控制的实

施面临重重困难。全面提高山区农产品质量安全水平，要以《农产品质量安全法》和《食品安全法》为依据，以产地环境管理为基础，以农业投入品管理为重点，以农产品市场准入为抓手，以监管体系建设为依托，以检验检测体系建设为支撑，以农民专业合作社为载体，以农业标准化生产为手段，以“三品一标”认证和监管为保障，以实现农民快速持续增收为目标，充分发挥和调动各方面力量，转变农业发展方式，实现数量与质量、安全与效益的有机统一，促进山区现代农业产业体系建设，加速山区农业现代化进程。

参考文献

[1] 张蓓, 文晓巍. 农产品质量安全监管复杂性及其化解路径. 经济论坛, 2012, (3): 108 ~ 112

[2] 王可山, 王芳. 发达国家农产品质量安全保障体系及其借鉴. 食品工业科技, 2012, (1): 413 ~ 418

[3] 刘慧萍, 韩学平. 知识产权视角下农产品质量安全保障路径的选择. 生态经济, 2010, (3): 93 ~ 95, 106

[4] 石山. 中国生态农业建设 (上卷). 北京: 人民日报出版社, 2002, 607

[5] 石山. 中国生态农业建设 (上卷). 北京: 人民日报出版社, 2002, 577 ~ 578

[6] 宋启道, 方佳, 李玉萍, 等. 农业产地环境污染与农产品质量安全探讨. 农业环境与发展, 2008, (2): 61 ~ 64

[7] 石山. 中国生态农业建设 (上卷). 北京: 人民日报出版社, 2002, 553 ~ 555

[8] 夏英. 农民专业合作社与农产品质量安全保障分析. 农村经营管理, 2009, (2): 24 ~ 26

[9] 林建材, 赵胜亭, 刘伟. 探析农产品质量追溯的实现途径. 农业网络信息, 2011, (12): 38 ~ 40

[10] 姜岩, 窦艳芬. 天津市农产品质量安全保障体系的构建. 天津农学院学报, 2011, (1): 48 ~ 53

[11] 刘英杰, 张静. 关于农产品质量安全工作的思考与建议. 新疆农业科技, 2011, (2): 1 ~ 3

[12] 彭建仿. 农产品质量安全路径创新: 供应链协同——基于龙头企业与农户共生的分析. 经济体制改革, 2011, (4): 77 ~ 80

[13] 李廷友. 充分发挥合作社在农产品质量安全控制中的主体作用. 农村经营管理, 2009, (2): 26 ~ 27

THE MOUNTAINOUS AGRO-PRODUCTS QUALITY SAFETY  
——THE ROAD TO ENSURE AGRO – PRODUCTS QUALITY  
SAFETY OF ENSHI PREFECTURE

Xiang Yongsheng<sup>1</sup>, Zhang Yongjiang<sup>2</sup>, Shi Shunxiang<sup>3</sup>

(1. The Agro-products Quality Safety Inspection and Testing Center of Enshi Prefecture, Hubei Enshi 445000;

2. The Ninth Installment and Contact Group of Agriculture Ministry, Agriculture Bureau of Enshi Prefecture, Beijing 100125;

3. Agriculture Bureau of Enshi Prefecture Enshi 445000)

**Abstract** Agricultural production in mountain areas has distinctive characteristics. Taking Enshi mountainous area as an example, this paper analyzed the achievements and problems of agro – products quality safety supervision, studied the path to ensure agro – products quality safety from macro, meso and micro levels, and proposed some countermeasures.

**Keywords** mountains; agro-products quality and safety; path selection; Enshi Prefecture