

农产品安全监管法律问题研究

李雅萍

(西北政法大学 经济法学院, 西安 710063)



摘要:以农产品质量安全为监管重点的监管模式,不能满足“从农田到餐桌”全过程监管的现实需要,农产品监管之手应在质量安全的基础上向前和向后延伸。农产品安全不仅包含农产品数量和质量安全,科学分析农产品安全的概念和内涵发现,农产品安全包含生态安全、生产安全、质量安全和经营安全四个方面。通过考察既有农产品监管法律体系发现目前存在法律体系残缺零乱、监管主体衔接不明、监管流于形式和监管对象责任区别对待等问题,对此提出了厘清法律适用对象、细化监管执法、建立多元共制的监管模式和强化监管对象法律责任等建议。

关键词:农产品安全;质量安全;生产安全;生态安全;经营安全

中图分类号:D922.4

文献标志码:A

文章编号:1009-9107(2025)06-0122-09

引言

民以食为天,食以安为先。农产品安全是事关人民生活、社会稳定的大事。农业农村部公布的 2024 年农产品质量安全监管执法典型案例中,有多起在农产品生产或动物养殖中违规使用药物案,也有多起农药残留超标案,说明我国农产品质量安全法律监管问题依然严峻^[1]。习近平总书记 2013 年 12 月在中央农村工作会议上强调:“食品安全源头在农产品,基础在农业,必须正本清源……用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责,确保人民群众‘舌尖上的安全’。”^[2]2020 年 12 月召开的中央农村工作会议指出,要科学分析和深化研究农产品相关问题,明确概念的内涵和外延。随着农业农村现代化在“十四五”时期的不断推进,农产品安全监管也面临新形势,仅抓好农产品质量安全这一环节并不能满足农产品安全全过程监管的现实需求。习近平总书记在全国卫生与健康大会上的讲话指出:“要贯彻食品安全法,完善食品安全体系,加强食品安全监管,严把从农田到餐桌的每一道防线”。农产品的生长发育离不开自然环境,产地的生态安全状况是农产品质量安全保障的起点,生产安全是保障农产品质量安全的基础,质量安全是农产品安全监管的重点领域,经营安全是农产品安全保障的最后防线。农产品安全法律监管是农产品安全和农业现代化保障的重要途径,要实现农产品安全过程法律监管,应提炼概括农产品安全的内涵特征,在此基础上梳理相关法律法规,解决农产品安全监管的实践问题并提出实现农产品安全监管现代化的有效措施。

一、农产品安全的内涵特征

农产品,是指来源于种植业、林业、畜牧业和渔业等的初级产品,即在农业活动中获得的植物、动物、微生物

收稿日期:2025-08-09 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2025.06.14

基金项目:国家社会科学基金项目(21BFX133)

作者简介:李雅萍,女,西北政法大学经济法学院副教授,硕士生导师,主要研究方向为环境与资源法学。

物及其产品^①。农产品安全指农产品的产地、生产、质量和经营等活动符合国家强制性标准和要求,不含有产生危及公众健康隐患的有毒有害因素,其基本特征是保障人体健康和安全的需要。因此,在农村农业和食品质量安全新发展阶段,农产品安全的内涵特征包含:农产品生态安全、农产品生产安全、农产品质量安全和农产品经营安全四个方面,其中生态安全是监管其他安全要素的逻辑起点,生产安全是保障质量安全的着力点,也是监管农产品安全的主要领域,质量安全连接着生产和销售农产品的两端,监管好质量安全可以保证将不符合健康安全标准的农产品拒于市场之外,经营安全是农产品安全监管的最后一道防线,能最大程度避免损害消费者健康安全事件的发生。

(一)农产品生态安全

农产品生态安全是提供农产品产地的生态环境功能整体处于一种良好状态,或不受污染和破坏威胁的安全状态。农产品产地生态安全是一个相对的、动态的安全,是由不同尺度的生物要素、投入资源要素、环境要素以及不同层面的生态环境相互作用的一种协调的、健康的程度和状态^[3]。农产品生态安全是产地所承载的生态功能的价值体现,该生态价值一方面体现在产地生态系统能为公众提供保证质量安全的农产品的价值,另一方面体现在通过产地土壤、水和空气等环境要素,吸收和净化产地中有害物质的价值^[4]。农产品产地生态安全体现了农村农业可持续发展的价值理念,也体现了以农产品质量安全为中心的生产安全、经营安全和监管安全的有机协调统一。因此,农产品生态安全是农产品安全研究和监管其他要素的逻辑起点,是农产品生产安全的空间载体,是农产品质量安全的前提保障,是农产品经营安全的基础条件。然而,农产品产地所承载的生态功能价值往往被社会主体忽略,由此引发对产地的掠夺性开发和破坏,导致产地生态环境质量恶化,从而制约农业农村现代化发展,严重影响农产品质量安全,最终危害公众健康,对其进行法律监管是用法律手段保障产地安全的有力武器。

(二)农产品生产安全

农产品生产安全是农产品在选种、耕作、栽培、灌溉、农业投入品使用和生产加工等全产业链各环节的标准化。其中,农业投入品污染是农产品生产安全各环节面临的主要挑战。农业投入品包括农药、化肥和地膜等,其过量使用、违规添加对农产品质量安全带来的影响最直接、最严重。在市场经济作用下,农户追求经济效益,对农产品产地的生态效益和农产品生产安全并不重视。一般农户初次能根据使用说明书的剂量施用化肥农药,但为追求多产重复使用的情况较多。我国农业经营的主要形式是小农户生产经营,小农户用药行为的有限理性,导致农产品质量安全问题频发^[5]。此外,农作物存储也存在隐患,由于存储空间不通风导致谷物变质,变质谷物被低价收购流入市场的现象普遍存在且不易监管。

农产品生产安全是保障农产品质量安全的着力点,也是农产品安全监管的最重要和最艰难的环节。有些经营者违规使用防腐剂或禁用品来延长农产品保质期、增加产品卖相,以降低成本、牟取暴利,严重危害人体健康,对儿童生长发育危害尤其巨大^[6]。例如2025年7月甘肃天水幼儿园血铅案,引发全社会对食品质量安全的重大关注。

(三)农产品质量安全

农产品质量安全是指农产品质量达到农产品质量安全标准,符合保障人的健康、安全的要求^②。首先,农产品应当无毒无害,必须保障农产品农药或重金属残留不超标,不致人患急性或者慢性疾病,满足人体健康安全的质量要求,不会对动植物和环境存在危害和潜在危害^[7]。其次,农产品应当具有相应的营养成分,以维持人体正常的生理功能需要。最后,农产品应当具备色、香、味等感官性状的一般质量指标,例如农产品的外观和内在品质、营养成分和口感、加工特性以及包装标识符合相关规定^[8]。

农产品的质量安全连接着农产品生产和消费的两端。首先,农产品质量安全是增进人民福祉的重要内

①《中华人民共和国农产品质量安全法》第二条第一款。

②《中华人民共和国农产品质量安全法》第二条第二款。

容。人民群众对美好生活的向往,表现之一就是农产品从“量”到“质”的要求。国家卫生健康委在 2022 年 8 月 11 日发布的《食品安全标准与监测评估“十四五”规划》指出,食品安全是重大民生工程、民心工程,要求食品安全落实“四个最严”要求,食品安全作为传统公共卫生工作的重要内容,具有“民生底线、社会焦点、产业保障、健康基础”的特点,贯穿人的生命全周期、健康全过程。食用农产品是食品的主要来源,监管好农产品质量安全可以从源头上减少食品安全事件的发生,农产品的社会特殊性决定了若不能在源头对农产品质量安全进行有效监管,那么在其流入市场后,最终的损害后果只能由社会承担。因此,农产品质量安全监管是预防原则在食品安全领域的基本贯彻。

(四)农产品经营安全

我国农产品经营体系是以市场为导向,以家庭农场和个体农业经营者为表现形式的小农户为主体,以农产品企业和合作经济组织为依托,以经济利益为中心,通过实行供产销农工商一体化经营,将农产品的产前、产中和产后等诸环节结合为一个完整的产业链和利益共同体经营组织和产业系统。我国农产品经营体系有如下几个特点:第一,经营主体主要是小农户。小农户生产的农产品长期成为我国农产品的主要来源,因而加强对小农户经营农产品的安全治理成为我国食品安全的主要保障。第二,农产品企业对农产品具有较强的收购和经销能力,企业成为连接小农户和农产品市场之间的纽带。小农户负责初级产品生产,为企业提供原料,企业负责加工和销售,实现产销一体化,再按照经销合同与小农户实现利润分配。第三,经营方式多元化。随着互联网应用的快速普及和信息化水平的不断提升,数字化的经营方式正引领传统农产品经营模式的重大变革。近年来线上消费、直播带货等农产品经营模式迅猛发展,对农业的发展起到了重要作用。

农产品经营安全是保障农产品安全的最后环节。我国农产品经营规模小,销售周期较短,销售渠道较少,农户在销售农产品时没有任何标记或记录,收购之后再进行检查甚至不检,有问题追究责任的时候溯源困难。因此,加强农产品经营安全监管可以减少监测成本,需要技术人员具备足够的法治观念和专业技术能力,还需建立完善的农产品信息溯源体系方能实现。

二、农产品安全监管之规范考察

农产品安全监管是食品安全监管和风险防范的关键,也是保证食品安全的重要措施。我国形成了以《农产品质量安全法》和《食品安全法》等为主体,以《农产品产地安全管理办法》《食品安全法律实施条例》和《农药管理条例》等行政法规为补充的农产品安全监管法律体系。该法律规范体系是我国农产品安全监管的主要法律依据。解决农产品安全监管法律问题,需要对上述法律法规全面梳理,找出问题与原因,有的放矢地提出解决方案。

(一)既有法律规范考察

1.《农产品质量安全法》。《农产品质量安全法》自 2006 年颁布以来经过了两次修改,为促进我国农村农业经济发展、保障农产品安全发挥了巨大作用。该法是监管和保障农产品安全的“母法”,主要涉及农产品质量安全有关的农产品生产经营及其监督管理活动。其规定了农产品安全标准、建立了农产品产地监测制度,防止农业生产者因不当使用农业投入品造成农产品产地污染;规定农产品生产企业应配备专业技术人员指导农产品生产,政府部门应加强对农产品生产经营者的培训和指导,对影响农产品质量的农药、兽药、肥料等实行许可制度,农产品销售过程中的包装、储存、运输中使用的包装材料、防腐剂等应符合农产品质量安全规定,确立了由农业农村部门、市场监督管理部门和其他有关部门组成的农产品质量安全监督管理体系^①。法律责任方面,《农产品质量安全法》规定了对各级政府部门直接负责的主管人员和其他直接责任人员违法不作为的行政处分;农产品质量安全检测机构、检测人员违法的罚款处罚;农药、肥料、农用薄膜等农业投入品

^①《中华人民共和国农产品质量安全法》第三条、第六条、第七条、第十二条。

的生产者、经营者、使用者未按照规定回收并妥善处置包装物或者废弃物的,由县级以上地方人民政府农业农村主管部门依照有关法律、法规的规定处理、处罚等的规定。该法与《食品安全法》相衔接,要求《食品安全法》规定的食用农产品的市场销售、有关质量安全标准的制定、有关安全信息的公布和农业投入品的规定,应当遵守该规定。

该法实现了从农产品产地到生产和销售的全过程监管,但立法上的宏观性未考虑到执法的微观细节,最终使农产品质量安全监管流于形式,如农产品生产企业需配备专业技术人员指导农产品安全生产,但该技术人员如何指导,亦即不同地块、不同类产品对不同农业投入品有何不同要求确实需要农技人员的指导,目前的法律规定用农技人员的配备掩盖了生产企业在农产品生产细节上的违法。再如对影响农产品质量安全的农药、兽药等实行许可制度,禁止在农产品生产经营过程中使用国家禁止使用的农业投入品以及其他有毒有害物质,却不从禁用品的生产和销售环节去管理,使用环节的管理是末端治理,但要确保农产品质量安全应该贯彻环境法上的预防原则,实现源头监管。

我国人多地少、地区农业资源禀赋差异较大的国情决定了小农户家庭经营将继续成为我国农业基本经营形态^[9]。《农产品质量安全法》对农产品经营企业、合作社、服务组织和小农户的法律责任予以区别对待,也影响着农产品质量安全的实现。例如,农产品生产企业存在未建立农产品质量安全管理制度,逾期不改正的,处五千元以上五万元以下罚款;农产品生产企业、合作社服务组织未依法建立、保存农产品生产记录,或者伪造、变造农产品生产记录,逾期未改正的,处二千元以上二万元以下罚款,对农户没有这方面的处罚规定。在销售不符合安全标准农产品的同等违法条件下,其他经营者在货值金额不足1万元时,处罚5~10万元,对农户仅处罚500~5000元^①。可见,小农户只有在农产品质量出现严重问题且发生严重危害后果时,才会承担一些法律责任。相比而言,其他责任主体的责任要严格得多,这种对小农的宽宥使农产品质量安全问题难以避免。

2.《食品安全法》。《食品安全法》与《农产品质量安全法》在食用农产品安全监管方面存在重叠和交叉。《食品安全法》规定,食用农产品的质量安全管理体系遵循《农产品质量安全法》的规定,但食用农产品的市场销售、质量安全标准和农业投入品应遵守《食品安全法》的规定^②。在该法总则中规定了严格农药管理,要求加快淘汰剧毒、高毒、高残留农药,推动替代产品的研发和应用,鼓励使用高效低毒低残留农药。之后章节规定的一些制度与农产品质量安全密切相关:第一,食品安全风险监测制度,规定对食源性疾病、食用农产品污染及有害因素进行监测,监测工作人员有权进入食用农产品种植养殖、食品生产经营场所采集样品、收集相关数据。第二,食品安全风险评估制度,由医学、农业、食品、生物、环境等方面的专家组成食品安全风险评估专家委员会进行科学分析和风险评估,对农药、肥料、兽药、饲料和饲料添加剂等的安全性评估,应有专家委员会的专家参与^③。第三,食品安全标准制度,规定食品安全标准是强制性执行标准,食品安全标准中包括农药残留物、重金属污染物等污染物质的限量规定^④。第四,食品安全全程溯源制度,建立了同农业行政主管部门的协作机制。这些制度规定均考虑到食品安全与农产品质量安全的密切联系,从保障农产品质量安全的角度进行规制,保障了食品的源头安全。该法也对食用农产品直接规制,以保障食品安全。第四十九条明确规定“食用农产品生产者应当按照食品安全标准和国家有关规定使用农药、肥料、兽药、饲料和饲料添加剂等农业投入品,严格执行农业投入品使用安全间隔期或者休药期的规定,不得使用国家明令禁止的农业投入品。”禁止将剧毒、高毒农药用于蔬菜、瓜果、茶叶和中草药材等国家规定的农作物。还规定了食用农产品批发市场的监管和报告制度、食用农产品销售进货查验记录制度,与《农产品质量安全法》类似。

《食品安全法》注意到了食用农产品安全对食品安全的重要性,与《农产品质量安全法》的类似规定,看似

①《中华人民共和国农产品质量安全法》第七十一条,第七十条、第七十二条有类似的规定。

②《中华人民共和国食品安全法》第二条。

③《中华人民共和国食品安全法》第十四条、第十七条。

④《中华人民共和国食品安全法》第二十五条、第二十六条。

法律的衔接,实则是立法的重复,难以实现有效的法律监管。如农药的监管,依然是禁限使用的规定,没有生产源头的监管。在食品生产和经营安全方面,通过食品经营许可制度,对食用农产品生产经营的场所、设备、设施、添加剂等做了较为细致的规定,但并不要求食用农产品的小作坊和摊贩在从事食用农产品经营活动时向政府提交申请,只要求政府部门加强管理,这也造成了实际食用农产品经营安全监管的漏洞。在监督管理方面,要求各监管部门负责当地食用农产品安全监管工作,食品药品监督管理部门应当建立生产经营者食品安全信用档案制度,对信用不良的生产经营者加大检查频率并向社会公开,建立统一的食用农产品安全信息平台,实行安全信息统一公布制度。上述制度主要的监管对象仍是企业、个体经营户和经济合作组织,摊贩和小作坊并未纳入档案和信息平台制度中^①。在法律责任方面:一方面规定,企业、个体工商户和经济合作社,如未取得食品经营许可而从事生产经营活动的,可以没收违法所得、责令停产和罚款等行政处罚,非法添加食品原料和食品添加剂的予以罚款、吊销许可证和行政拘留等法律责任;另一方面规定,对食品生产加工小作坊、食品摊贩等的违法行为的处罚,依照省、自治区、直辖市制定的具体管理办法执行^②,也会导致不同主体相似违法行为处罚的不同。

3.《农产品产地安全管理办法》。农产品产地安全是指农产品产地的土壤、水体和大气环境质量等符合生产质量安全农产品的要求,是农产品生态安全、生产安全 and 质量安全的前提条件。农业部 2006 年颁布的《农产品产地安全管理办法》规定了农产品产地安全的监督管理,对农产品产地进行动态监测和安全信息统计,健全农产品产地安全监测档案,将不符合安全生产标准的有毒有害物质区域划分为农产品禁止生产区,根据改善情况和相关标准及时调整。实行农产品产地保护,禁止废物排放、倾倒、污染农产地,禁止使用国家明令禁止、淘汰的或未经许可的农业投入品危害农产品产地安全,县级以上人民政府农业行政部门在产地受到污染威胁时,责令行为人消除危险,发生产地污染的,按照行政处罚法予以处罚^③。2018 年农产品质量安全十大案例中三例农药案曝光,2020 年农产品质量安全专项整治“利剑”行动中赵某在生姜种植过程中使用高毒农药案、陈某在蔬菜种植中使用禁用农药案,说明我国农产品产地安全保护问题严重,《农产品产地安全管理办法》位阶低,缺乏与其他两部法律的衔接,因整体性与统一性不足没有得到应有的重视和较好的实施。农药等农业投入品的使用规定,与其他两法相同,在农业投入品使用上立法的重复在多处体现,难以对农业投入品的滥用形成有效约束。

《食品安全法实施条例》理论上是对《食品安全法》的细化,但没有关于食用农产品的规定,虽然有对农药、肥料等投入品的安全性评估,也仅是程序上的规定,约束的是监管主体,不涉及生产经营主体。《农药管理条例》关于农药生产的规定,并未要求企业对危及农产品安全的剧毒和环境危害严重农药禁止生产的规定,农药使用的规定主要是使用监管的规定,虽然规定监管部门要对农药使用进行培训,但笔者调研中农产品生产者几乎没有接受过这样的培训,一般都是通过销售者的推荐购买使用,生产者面对名目繁多的农药种类,他们很难辨别哪些是剧毒农药。立法和执法上的种种问题,导致我国农产品安全与食品安全事件频发,从农药残留、重金属超标,到三聚氰胺奶粉、甘肃天水幼儿园血铅事件,无不折射出农产品质量安全从产地到餐桌的全链条法律监管的漏洞,任何一个环节的疏忽,都会引发食品安全重大事件,唯有完善法律、法规,重视农产品生态安全、生产安全、质量安全和经营安全,才能保障人民群众“舌尖上的安全”。

(二)既有法律规范的共性特点

通过梳理上述农产品安全监管的法律、法规发现,从对农产品安全监管认知的角度来看,目前的农产品安全监管立法割裂了农产品生态安全、生产安全、质量安全和经营安全四个要素,不同法律各有侧重,导致立法中四个要素的统一性缺失。实践中,农产品生产者主要关心的是农产品的产量,较少关注到公众健康安全

①《中华人民共和国食品安全法》第一百零九条、一百一十三条。

②《中华人民共和国食品安全法》第一百二十三条、一百二十四条、一百二十五条、一百二十七条。

③《农产品产地安全管理办法》第一条、第三条、第五条、第十五条、第十七条、第二十条。

全,导致农产品生产和质量安全容易出现问题;广大消费者关心农产品质量安全,但并不关心农产品生产过程安全,对产地生态安全也缺乏认知;监管部门似乎能面面俱到,但大多流于形式主义。

1. 立法立足点各自不同,农产品安全监管法律体系残缺零乱。上述三部法律法规立足于各自的主题范围,只在某些方面客观上能起到农产品安全监管的作用,法律之间监管要素相互交叉重叠,各自侧重点不同,导致执行困难,监管效率低下^[10]。《农产品质量安全法》是与农产品安全监管最为贴近的国家立法,几乎囊括了农产品安全监管的方方面面,农产品生态安全监管包含于“农产品产地”,但其条文不是基本重复其他法律已有的内容,便是倡导性或者禁止性的一般性规定,对于农产品生态安全监管的实际意义不大。《农产品质量安全法》也涉及生产安全监管,规定了农业投入物使用与管理、农产品生产记录、农产品生产安全检测、农产品包装和标识等关键制度,但由于我国农产品生产者存在规模小、经营分散的特点,导致上述制度仅适用于农产品企业、合作社和收购者,对数量众多的小农户无法监管到位。《农产品质量安全法》重点规定了质量安全的监管,但与《食品安全法》并未形成有效协调与衔接,两部法律确立了分段规制的基本理念,即《食品安全法》主要就食用农产品的相关问题规定,但食用农产品生产环节的质量安全管理由《农产品质量安全法》予以规定。两法均未能就农产品安全监管提供切实有效的制度支持,因农产品生产经营者违法投放投入品和使用添加物导致的农产品安全问题较为突出,但由于立法立足点的差异性致使无法对监管责任进行有效归责^[11]。《农产品产地安全管理办法》是行政法规,其立法位阶较低,设定的监管制度较为有限,且出台较早一直未修订,使得该规章在农产品生态安全监管制度方面并未突破前两法的规定,监管效果不佳。

2. 监管主体衔接不明,同时存在监管错位、越位和重复问题。对食用农产品流通环节的监管由《食品安全法》规定,其生产阶段由《农产品质量安全法》规定,这种监管模式使农业农村部门和食品药品监管部门对食用农产品存在界定和监管分歧,造成食用农产品成为食品领域监管的一个特例。这种制度安排具有理论上的合理性和稳定性,但是在实际操作中会出现各部门各自为政、互相扯皮推诿现象,导致监管盲区和监管重复并存的问题。此外,农产品安全监管的重心在基层,上位法将“监管的具体办法交于各地政府制定”,但各地政府部门监管职责的差异会造成各地政府部门权力不清且分散,监管主体无法有效监督和互补。

另外,法律规定也未明确农业行政主管部门和食品药品监管等部门具体职能和协调机制,权责交叉和职能分工不清。一方面容易造成监管主体间的相互推诿,另一方面当监管有利可图、有费可收时,则出现多头监督、重复监管和越位监管情况。笔者调研时当地政府官员表示,用于农产品监管的财政经费不足,少数监管部门以利定取舍,甚至存在权力寻租。农产品的检测也存在职能部门交叉管理的现象,例如食品药品监管部门和农产品质检部门就部分食用农产品存在监管冲突,监管工作意味着政绩考核,因此经常出现食品药品监管部门超越职权监管农产品质检部门负责的事项,导致抽检结果迟迟难以查阅和公布。

政府部门监管错位首先表现在监管角色错位。政府既有农产品安全保障责任,也有农产品供给责任。但是农产品生产数量安全与质量安全往往是矛盾的,很难统一,农户在利益驱使下会追求数量而放弃质量,而一些政府监管部门在农产品供给压力下,以及在GDP和地方保护主义驱动下,对农产品生产经营中的不规范行为视而不见。监管错位还表现在事后监管方式上,梳理近年来的农产品质量安全事件,很多都是经媒体曝光后当地监管部门才介入,而之前却一无所知,没有体现监管的预防作用^[12]。

3. 监管流于形式。农业行政主管部门、食品药品监管部门和市场监督管理等部门对农产品安全监管的职责规定都是一些较为原则性和笼统性的规定,在强化政府监管责任方面具有局限性。《农产品质量安全法》和《食品安全法》规定了政府部门农产品质量安全监管的责任,《农产品产地管理办法》规定了产地生态安全监管的责任,对于不作为的行为缺乏处罚力度,仅仅在发生农产品质量安全事件后才会追究相关人员的法律责任,但均是对政府部门的“软约束”。这种以结果为导向的责任承担方式会导致在实践中政府部门抽检农产品流于形式,抽检结果公布不及时,凸显出政府怠于监管的现实。还有农技培训、农药等投入品使用的引导等规定也停留在法律规定层面或形式层面,小农户对技术即使需要,管理部门也不能及时提供。

政府部门主导的监管模式在实践中出现监管成本高、监管效率低的问题。政府相关部门既是地方农产

品安全政策的制定者,也是农产品安全的监督者,同时也是农户农产品生产经营的引导者,这决定了政府在农产品安全监管中举足轻重,其职能和监管行为决定着农产品安全监管的方向与效果^[13]。这种以政府为主导、其他主体被动接受的监管模式,容易出现行政权缺乏监督、被监督者积极性不高,庞大的监测对象花费巨大的监管成本等问题。

4. 监管对象和责任承担主体不统一。规模化农业生产经营经营者具有一定的资金、技术与市场基础,同时也具有较强的融资与公关能力,因此被上述法律法规纳入主要监管对象。小农户、小作坊和摊贩等本身的能力决定其难以在缺乏外部现实支持的情况下实现明显的产量与品质裂变,《农产品质量安全法》对农产品生产经营经营者不加区分地作出政策性、宣示性的扶持规范并不足以为上述主体提升农产品安全监管提供有力支持^[14]。

上述立法在监管对象范围上均注意到了小农户的生产主体地位,但在发生农产品安全问题后法律责任方面,《农产品质量安全法》与《食品安全法》等都仅处罚具有一定经济实力的企业和组织,小农户在责任主体之外,要么给予象征性的处罚,这对小农户侥幸违法所获利益与处罚而言,所规定的监管措施并无实际威慑力,监管措施难以发挥实际效果。这种将小农户划归为非强制性法律责任主体而企业、农民专业合作社等承担强制性责任,导致分布广、人数众多的农产品生产基本单位——农户游离在法律责任监管体系之外^[15],可见我国农产品安全监管的立法价值指向保护农业发展和生产者利益而非以农产品安全监管为核心进行制度设计,偏离了立法的目的。

三、农产品安全法律监管的完善路径

(一)厘清法律适用对象,解决监管衔接问题

我国对农产品安全监管的法律主要是《食品安全法》《农产品质量安全法》以及《农产品产地安全管理办法》。但是上述法律法规的立法价值理念、监管机制和位阶不同,上位法与下位法之间以及各平行法之间相互交叉重复,进而引发在执法领域出现一系列监管不到位问题。

1. 明确《农产品质量安全法》和《农产品产地管理办法》在农产品质量监管和生态安全监管中的基础地位。两法应明确农产品立法价值、目的、原则等内容,把指导性内容要素贯穿于农产品质量监管和生态安全监管的具体制度中,完善监管体系。

2. 明确上述立法的适用对象,这是解决农产品安全监管难题的关键。《农产品质量安全法》应坚持分类监管的模式,将食用农产品与非食用农产品分别规定,加大对食用农产品安全监管。此外,食用农产品监管在生产阶段由《农产品质量安全法》规定,流通阶段应适用《食品安全法》,追溯阶段适用《农产品质量安全信息化追溯管理办法》^[16]。而《农产品产地管理办法》是对农产品的产地生态进行监管,因此将《农产品质量安全法》中有关产地监管的部门整合进《农产品产地管理办法》中,避免重复监管问题。

3. 在监管质量安全的同时完善产地生态安全监管的法律法规。例如,应当在《农产品产地管理办法》中加入对农药化肥和地膜等投入品的专项规定,设立类似美国的农药使用管理专员,从源头上加强农产品产地生态管理。最终形成《农产品质量安全法》和《农产品产地管理办法》宏观上对农产品的生态安全、质量安全和经营安全进行规定,《食品安全法》对食用农产品生产经营安全监管的体系。

(二)细化监管执法,强化政府服务职能

1. 细化执法过程,将监管的法律法规落到实处。农产品安全监管问题的发生与农业部门职能不完善和分工不明确有着直接联系,集中表现为监管制度无法落实或落实效果差。由于存在监管和检测人员设置不合理、缺乏技术支撑等因素,农村地区农产品安全监管问题仍然突出^[17]。各监管主体应重视执法活动中法的落实,只有改变执法理念,细化执法过程,才能将农产品安全监管的法律规定落到实处。

2. 强化政府在执法过程中服务职能的发挥。农业生产者提供的农产品最终服务于广大社会公众,即便

供自己食用,产生安全问题也会造成不良的社会影响,而政府的技术服务和知识培训可以提高农产品生产者的生产能力和产品的品质,因此政府要转变执法理念,改变传统“管制型”政府为“服务型”政府。小农户、小作坊和摊贩数量较多,分布较为分散,文化储备不够,农业生产技术水平和知识欠缺是我国的基本国情,为农产品生产者送去技术、知识和政策是政府在农业生产服务方面的份内之事,是政府依法管理农业生产事务的重要方面,是法治政府和创新型政府的应有职能。政府积极行使农业生产服务职能,加强程序管理,可将法律规定落在实处,亦可增强人民群众的获得感。

(三)建立多元共治的农产品安全监管模式

农产品质量与社会公众利益密切相关,政府对农产品的生产经营进行干预与监管是农产品安全的保障,但考虑到政府监管部门的责任分工、干预的范围、管理成本及管理效益,政府不可能对农产品安全监管做到面面俱到,单一的政府主导型农产品安全监管模式在民众民主法治意识觉醒的新时代,反倒会遭受质疑。因此政府需要市场、社会力量和公民个体的支持,多元力量共同参与农产品安全监管。

1. 加强信息平台建设。目前,农产品质量安全信息采集缺乏技术手段,收集的信息片面,各部门之间信息共享不足,还存在一些信息壁垒^[18]。农产品安全监管离不开科学信息数据的支撑,政府应建立统一的监管信息共享平台^[19],通过信息共享管理平台,公开各种监管标准,将产地污染状况、农业投入品使用状况、农药残留标准等以数字化的方式广而告之,接受各方监管。打通各政府部门之间的信息管控,通过监测数据信息共享平台,公开不同方面的农产品安全信息,以政府监测数据的权威性,指导政府部门对不同主体的监管监督。另外,要充分发挥社会公益组织的专业性和公益性,发挥其对政府和农业生产者的双向监督功能,实现农产品从田间到餐桌的质量安全。

2. 重视农产品安全宣传教育。民主即民治,民智的启发程度影响着社会治理的效果,通过宣传教育养成社会公众农产品安全意识,将不安全农产品拒绝于市场之外。农业生产者农产品安全意识的养成不仅可提高监管效率,亦可推动社会进步。调查地的小农户由于安全意识缺乏和能力不足,导致农产品在源头监管就成为政府难题。因此,政府部门应从利于执法出发,定期下到田间宣传现代农业种植知识和技术,培养农户的农产品安全知识,尤其在耕种时节,解决农户的各种种植困惑,帮助农户正确施肥用药。必要时,将食用农产品安全培训延伸至食品安全领域,形成政府、市场和消费者的多方监管,使公众参与原则在农产品安全监管领域得到更好的贯彻。

(四)强化小农户、小作坊和摊贩农产品安全全程监管责任

上述法律法规已经将小农户、小作坊和摊贩纳入农产品质量安全生产经营责任体系之中,但对于这些生产经营环节过程监管的规定较为原则,需要通过强化政府的监管责任、细化主体生产经营义务加以落实。

1. 法律法规强制要求农产品生产企业和合作社建立生产记录制度,但对小农户、小作坊和摊贩建立生产记录的态度是“鼓励”而非强制性要求。由于上述主体文化水平较低,安全意识较弱导致其履行生产记录义务存在困难,应通过简化记录形式、聘任农产品质量安全联络员(协调员),提升对农产品生产记录重要性的宣传力度,加强对农产品生产记录的培训、保障相关制度的落实^[20]。

2. 上述法律法规要求企业和合作社自行或者委托检测机构对农产品生产安全、质量安全和经营安全状况进行检测,排除了对小农户等主体的农产品质量安全检测义务。因此需要分类细化自行检测规则与委托检测两种模式,对于规模较小、需求不大的小农户委托检测,可以考虑采用村集体统一委托第三方检测机构的方式,或者由第三方检测机构不定期下乡实施检测。

3. 以农产品安全自治体系弥补政府监管短板。本土乡村制度在农产品安全监管立法中是一种重要的“社会资本”,并可以考虑将其融入法律制度设计之中。可以考虑建立乡村或者村内生产大队一级的农产品安全联络员或协调员,帮助并指导本单元小农户正确使用农业投入品、保护产地生态安全,建立农产品生产记录,联络农产品销售前的质量安全检测,协调农业主管部门对小农户农产品质量安全日常监管工作等事宜。

参考文献

- [1] 李婧溪. 农业农村部公布 2024 年农产品质量安全监管执法典型案例[J]. 中国食品安全, 2025(02):70-73.
- [2] 新华社. 中央农村工作会议举行 习近平、李克强作重要讲话[EB/OL]. (2013-12-24)[2025-03-15]. https://www.gov.cn/guowuyuan/2013-12/24/content_2587423.htm.
- [3] 张俊飏. 农业资源环境安全与利用问题研究——以湖北为例[M]. 北京:中国农业出版社, 2008:86.
- [4] 汤姆·泰坦伯格. 环境与自然资源经济学[M]. 严旭阳, 译. 北京:经济科学出版社, 2003:229-231.
- [5] 任鸿宇, 赖文. 浅析小农户生产经营模式下农产品质量安全监管问题与对策[J]. 四川农业科技, 2024(11):159.
- [6] 吴秀敏, 唐丹. 农产品质量安全理论与管理实践[M]. 北京:科学出版社, 2019:87-88.
- [7] 田义文. 我国农业面源污染防治新路径政策法规完善研究[J]. 陕西农业科学, 2016, 62(01):113-116.
- [8] 刘双, 姜岩. 论政府在农产品质量安全保障中的作用[J]. 生态经济, 2011(10):110-112.
- [9] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见[R/OL]. (2018-09-20)[2025-03-26]. <https://baike.so.com/doc/28517238-29959482.html>.
- [10] 代杰. 加强产地环境保护立法助力农产品质量安全[J]. 环境保护, 2016, 44(24):39-42.
- [11] 姚文英, 张锋, 黄玉萍, 等. 关于修订《农产品质量安全法》的若干思考[J]. 农学学报, 2019, 9(12):65-68.
- [12] 赖永波, 徐学荣. 农产品质量安全监管协同治理路径研究——基于协同政府理论视角[J]. 中共福建省委党校学报, 2014(03):34-39.
- [13] 王建华, 马玉婷, 朱涓. 从监管到治理:政府在农产品安全监管中的职能转换[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016, 16(04):119-129.
- [14] 曹俊金, 阮赞林. 小农户生产经营食用农产品质量安全的法律治理[J]. 食品科学, 2020, 41(23):338-346.
- [15] 霍敬裕. 食用农产品监管立法模式的重构[J]. 食品科学, 2018, 39(13):334-339.
- [16] 田林. 食用农产品安全监管问题的立法比较研究[J]. 食品科学, 2015, 36(09):265-270.
- [17] 倪楠. 农村地区食品安全监管配套制度的完善与落实[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2016, 16(06):75-80.
- [18] 宋建浩. 浅析农产品质量安全监管中的问题与对策[J]. 新农民, 2025(14):43-45.
- [19] 沈适存. 基层农产品质量安全的风险防范与监管机制研究[D]. 杭州:浙江工商大学, 2020:3.
- [20] 周洁红, 李凯. 农产品可追溯体系建设中农户生产档案记录行为的实证分析[J]. 中国农村经济, 2013(05):58-67.

On Legal Issues Concerning Supervision of Agricultural Product Safety

LI Yaping

(School of Economic Law, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710063, China)

Abstract: The regulatory model focusing on the quality and safety of agricultural products cannot meet the practical needs of the whole-process supervision from “farmland to table”. The hand of agricultural product supervision should extend forward and backward based on quality and safety. Agricultural product safety not only includes the quantity and quality safety of agricultural products. Through scientific analysis of the concept and connotation of agricultural product safety, it is found that agricultural product safety encompasses four aspects: ecological safety, production safety, quality safety, and business safety. By examining the existing legal system for agricultural product supervision, problems such as a fragmented and disorderly legal system, unclear connection of regulatory subjects, perfunctory supervision, and differential treatment of the legal responsibilities of regulatory objects are identified. In response, suggestions are put forward, including clarifying the objects of law application, refining regulatory law enforcement, establishing a diversified co-governance regulatory model, and strengthening the legal responsibilities of regulatory objects.

Keywords: agricultural product safety; quality safety; production safety; ecological safety; business safety

(责任编辑:王倩)