
江苏农产品质量安全执法推进措施探讨

石秀秀 盛泽兵

江苏省农业农村厅农业综合行政执法监督局

2020年是全面建成小康社会的决胜之年，“舌尖上的安全”直接影响人民群众对“全面小康”的满意度。加强农产品质量安全执法，既是贯彻依法治国理念的重要举措，也是落实农产品质量安全“四个最严”要求的具体体现。严厉打击农产品质量安全违法违规行为，有效惩治和震慑不法分子，才能为放心消费提供有力保障，为农业农村高质量发展提供坚实基础。

问题及原因

农产品质量安全案件总量及占比均较低。从案件来源类型来看，执法检查是发现违法行为的主要途径。风险监测和监督检查作为农产品质量监管的重要手段，是发现问题的主要渠道，但目前的问题发现率不甚理想。一是抽样检测问题发现率较低。从2015~2019年全省农产品质量安全风险监测结果来看，近年来农产品质量抽检合格率稳中有升，从98.6%上升至99.2%，总体水平较高，禁用农药检出率大幅度下降，由0.17%降至0.01%，超标率由0.08%降至0，限用农药的检出率由0.61%降至0.38%，超标率由0.19%降至0.14%；监督抽查的蔬菜、猪肉禽蛋等产品合格率近三年均在99.3%以上。但单纯注重抽检合格率，往往不利于发现被抽样产品的问题。二是监测对象存在盲区。根据近几年的实施方案，目前风险监测和监督抽查的重点一般均为农产品生产企业、农民合作经济组织、家庭农场等农产品生产主体以及定点屠宰场，对于种养大户、小农户不包含在监测范围内。虽然《农产品质量安全法》仅规定了农业企业和农民专业合作社的法律责任，但作为农产品质量风险的全面评估，覆盖所有的农产品生产者、提供者才能准确掌握风险情况。三是在法律规定上存在“依据真空区”。现行的《农产品质量安全法》只规定了农产品生产企业和农民专业合作社等监管对象的法律义务和法律责任，其他的生产主体处于监管范围之外，对其违法行为处罚于法无据。四是存在法律竞合问题。在案件的违法行为类型中，违禁使用农兽药（农兽药残留超标）占比一半以上，这一类型的农产品案件在执法办案过程中存在与《农药管理条例》《兽药管理条例》的法律竞合，而后两者规定中对于农药、兽药的违法使用行为处罚更重，部分案件依据农药、兽药条例进行处罚，未列为农产品案件，这也是案件数量较少的一个重要原因。

案源线索移交实效性不够，执法办案取证固证难。案源线索移交时间较长，造成执法“真空期”。风险监测和监督抽查线索，从抽样至移交至少一个月，农产品因其生鲜性和易变质等特点，销售周期很短，要立案查处时，不合格农产品已销售一空，造成执法取证困难。系统外部门联动，真空期进一步延长。

处罚金额较低，法律权威彰显不够。《农产品质量安全法》《江苏省农产品质量安全条例》罚款数额规定处于较低水平。部分条款对个人和单位罚款数额进行了区分，但没有以货值金额为基准进行等级划分；且与《食品安全法》《农药管理条例》等现行的法律法规差距较大。农业生产经营主体盈利能力和抗风险能力相对较低，针对农产品行业和农产品生产主体的弱势特点，在处罚力度设定上如何把握好幅度，既能威慑违法行为，又能兼顾弱势群体，是目前面临的一个难题。

措施与对策

近年来，农产品质量安全水平不断提升，但使用禁用药物、超范围超剂量使用、违反农药安全间隔期规定等行为仍然存在。

如何把好农产品质量安全入口关，加强生产源头监管和治理，是目前需要重视的难题，只有加大农产品质量安全监测和问题发现力度，强化检打联动和执法办案，才能让农产品执法成为保障质量安全的坚实壁垒。

拓展安全执法案源。农产品质量安全监管涉及多个部门，要进一步理顺执法机构、监管机构、检测机构职责分工，加强沟通衔接，发挥风险监测、监督检查等对农产品质量安全日常监管效能，拓展监测范围，全面覆盖生产主体，加大问题发现力度，建议以“问题发现率”取代“抽检合格率”，做到早发现、早查处，实现农产品质量安全监管和执法的有效衔接。

完善案件移交程序。针对不同农产品特殊性，探索个性化多样化执法程序，压缩“真空期”，建立快速有效的检打联动机制，实现安全抽检与执法查处有机结合、无缝对接，一旦检测发现不合格产品，立即启动执法程序，实现产品抽检“全覆盖”、检打联动“零缝隙”、执法惩处“零容忍”。

改进检测方式方法。针对线索移交时间链条较长，检测结果出来时农产品已流向市场并可能已造成伤害，不利于监管执法工作开展等问题，建立健全农产品检测网络，提升检测能力水平、检测效率，为农产品监管执法提供快速有效的依据，为破解不合格农产品控制不及时等执法难点提供技术支撑。

规范抽样工作程序。目前风险监测抽样主要为检测机构，及其他具有相关资质的第三方机构；监督抽查抽样主要为各级农业执法队伍；往往时间紧任务重，抽样规范程度有所欠缺；尤其监督抽查要求持有执法证人员抽样，但目前持证人员多局限在执法队伍，人员力量不能满足抽样需要，建议行业监管人员也需持证上岗，补充抽样力量。其次，完善抽样单产品库存和销售方面的信息，利于问题产品的证据固定。第三，加大抽样人员培训力度，提高样品采集、运输各环节技术操作能力，为追踪溯源，查处违法违规行为提供证据支持。

完善相关法律法规。一是扩大监管范围。将种养大户、家庭农场等主体纳入到监管范围，进一步保障农产品生产源头的质量安全。二是科学合理的加大处罚力度。在处罚幅度的设定上建议以货值金额为基准进行划分，采用倍率式罚款数额。但考虑到生产主体的特殊性，受教育水平情况，抗风险能力，又不能简单的参照其他法律法规与其保持一致，应坚持“处罚和教育相结合”的原则，加强教育培训、宣传引导，完善农业投入品的生产记录，科学规范使用农兽药、确保安全间隔期。三是完善农产品质量安全监督抽查实施细则，建议在参照产品监督抽样实施细则完善抽样时货源、存货量、销售量等信息的相关规定，以固定证据，规避立案查处时定性难、取证难、固证难等问题。