

完善闵行区农产品安全监管体系的思考

郁达义

按照《国务院办公厅关于加强农产品质量安全监管工作的通知》（国办发〔2013〕106号）、《农业部发布关于加强农产品质量安全全程监管的意见》（农质发〔2014〕1号）的要求，闵行区地产农产品安全监管体系需要进一步加强和完善，我们相关部门的安全监管工作也需要紧密围绕中央的“四个最严”，坚持“产出来”和“管出来”两手抓、两手都要硬，确保不发生重大农产品质量安全事件，切实维护人民群众“舌尖上的安全”。

一、目前的状况与问题

在2012年的事业单位大部制改革的背景下，闵行区农委通过优化配置、整合资源，将原涉及5个单位的部分职能与人员合并，成立了闵行区动植物检测检验中心（闵行区农产品质量安全中心）。其所属农产品安全管理科，主要承担了农产品质量安全监管协调，起草地产农产品质量安全监管年度实施方案、构建域内地产农产品安全生产监管队伍体系，推进地产农产品安全溯源体系建设，组织开展市、区两级的监督抽检任务，组织开展农产品质量安全相关的培训，指导农产品质量安全监管相关的创建示范工作、配合相关部门开展食用农产品质量安全专项整治活动与突发事件处置等工作。

从2013年到2015年，在闵行区农委的指导和检测中心的领导下，农产品安全管理科在进一步优化农产品质量安全监管各项工作、积极探索和建立农产品质量安全监管长效机制上先行先试，逐步强化和规范全区农产品质量安全的管理和督查职能，指导、协调本区农产品安全监管各项工作的正常开展，确保本区地产农产品质量安全可控。但由于农产品安全监管涉及面广、专业性强，在实际工作中还存在不少问题和盲区。

1. 我们目前存在的问题在于各部门的分工不明确，时常出现扯皮现象，在安全管理中出现脱节现象。有效的农产品安全监管体系应该以清楚、合理、科学的职责分工为基础，关键在于部门之间是否有合理而明确的分工。

2. 闵行区虽已初步搭建了形成上下联动的四级网格化监管体系，但农产品安全管理科由于定位问题，发挥牵头作用的力度不够，向下延伸的监管力量薄弱。在基层，乡镇农产品安全监管站也只是增挂牌子、明确职能，监管队伍一直是几个兼职人员，分别对应多个业务主管部门，有限的监管力量难以应付日益繁重的监管任务。

3. 目前，闵行区的农产品生产分散、规模小、随意性大、组织化程度低，种植、养殖户人员年龄偏大、文化程度低，且多数蔬菜种植和畜牧养殖户人员为外地农民，流动性大，培训和管理缺乏连续性。同时，一些生产者对农产品质量责任意识、安全意识比较淡薄，标准化措施得不到有效贯彻和执行。

二、以“四个方面”为抓手、全面推进各项工作

通过一段时间的实践和摸索，如何在新形势下有效开展全区农产品安全监管是农产品安全管理科的当务之急。我们需要进一步强化农产品质量安全监管各项工作，建立农产品质量安全监管长效机制，以“定、治、调、导”四个方面为抓手，将我区的监管工作做实做好。

1. “定”，即优化农产品质量安全监管工作机制和制定监管方案

农产品质量安全监管是一个动态的管理过程，单就一两次专项整治是远远达不到目的，必须建立多部门参与、企业自治、社会参与形成的农产品质量安全监管的长效机制，做到齐抓共管，警钟长鸣。农产品安全管理科可以作为协调、指导和信息收集整理的联动中心，各专业部门落实专门人员负责农业生产条线内的农产品质量安全工作，各农业生产经营主体通过签约制度和追溯制度等措施来实施自治。

每年必须结合农产品质量监管工作的特点，制定《地产农产品质量监管工作意见》、《地产农产品质量安全宣传培训教育工作计划》、《农产品质量监管工作要点任务分解表》等一系列文件和一整套农产品质量安全事故处置应急预案，切实做到农产品质量监管的认识到位、责任到位、人员到位。

2. “治”，即强化农产品质量监管网格化管理和开展社会共治

目前，闵行区已初步搭建区、镇、村、企业四级农产品质量监管网络，依托现有镇农村综合管理事务中心，成立镇农产品质量监管站，通过增挂牌子、定岗定编、经费保障、完善条件、考核管理等措施来实现镇农产品质量监管公共服务机构的“职能、人员、经费、手段、服务”五到位。而农产品安全管理科需要在这个网格化体系中作为其中的一个重要环节与镇农产品质量监管站对接，将日常的监管任务分解和落实，并全面提升体系队伍的监管能力。同时，我们需要深入开展农产品质量安全排查的治理行动，强化蔬菜中高毒农药、畜产品中非法添加“瘦肉精”和三聚氰胺、水产品中孔雀石绿和硝基呋喃等禁用、限用药物的整治，充分发挥区农业执法大队的作用，集中查办一批制售假劣农资和禁用药物的大案要案，坚决杜绝假种子、假农药、假化肥坑农害农。

强化对生产的监管就是要加强对农产品生产者生产的日常监督，这需要农委下属各单位和其他各部门的多方配合与社会共治。首先是加强农业投入品经销监管、建立各项制度、规范农业投入品经营、建立健全投入品使用档案。其次是建立投诉制度，向社会公布举报电话，用奖励的方式鼓励群众举报违法违规农产品生产者，做到有报必接、有报必查、有错必处。

3. “调”，即牵头协调我区农产品质量安全的相关工作

农产品安全管理科在本地区农产品安全监管方面对内承担了具体协调农产品安全监管的各项工作，对外则对接区食安办，参与食用农产品的监管，从一个层面上解决了我们农产品安全监管上“谁来协调”、“协调什么”以及“如何协调”等方面的问题。但是在部门之间横向协调行为的背后，更具有主导性和决定性的是上下级部门的纵向博弈因素。实践表明，分段监管的各个部门之间常常缺乏主动协调的意愿，因此在缺乏协调基本制度和具体的协调目标的情形下，协调终究会无疾而终。更为严峻的是，在分段监管理念下，各部门为了避免在其职权范围内出现安全问题，通常以规范性文件划地为牢，增加了监管协调的难度。因此，当务之急是建立一系列健全的决策程序沟通程序以及相关的配套制度，具体而言：

一是明晰协调权限，强化协调权威。将农产品生产上的监管统一由蔬菜、粮经、畜牧、水产等专业部门负责，将农产品管理上的任务统一由农产品安全管理科负责，并进一步强化牵头协调的职能。

二是实施例会联络员会议制度。对于涉及多部门的农产品安全事项，各部门之间可以通过进行共同会商讨论作出决定。

三是借鉴国外经验，实施签署协议或备忘录制度。签署协议或备忘录的方式解决部门间及地域间的职权交叉与冲突，实现相互间的协调与共赢。

4. “导”，即使风险评估机制充分发挥监管的指导作用

开展农产品质量安全风险监测是我们在农产品安全监管领域的创新性工作模式。而目前的“事后监管”的管理方式已远远控制不了质量安全事件的发生、发展，实现从“事后监管”向“事前预防”转变是我们的发展趋势。自上世纪 90 年代始，欧美国家开始将风险评估技术引进消费品领域，并经过 20 多年的发展，欧美国家已经建立相对完善的产品质量安全风险监测体系，对农产品质量安全风险控制起到了非常有效的作用。目前我们开展农产品质量安全风险评估目的是发现农产品质量安全方面存在的未知风险隐患、评估已知危害程度，进一步强化了下一阶段的监管指导意义。依托已初步建立的农产品质量安全风险评估技术体系和工作基础，进行现场摸底排查、生产过程跟踪验证和上市前产品的抽样定量评定及相关数据和风险信息的统计分析与综合研判，有计划、有步骤地层层推进工作，有效摸清农产品质量安全存在的重大隐患和潜在风险、科学应对质量安全突发事件。

三、发挥“三剂”作用、加强无缝监管

近年来，闵行区的地产农产品安全形势总体平稳可控。但是，从地产农产品安全监管的过程来看，田间到餐桌产业链比较长，农产品安全隐患依然存在，农产品安全管理需要发挥“黏合剂、催化剂、稳定剂”作用并具体厚讨旦并完善以下职能：负责农产品质量安全监管体系建设；负责农产品质量安全知识的宣传；组织开展农产品质量安全风险评估；组织实施农产品质量安全监测；组织、指导农产品检验检测体系建设；组织农产品质量安全监督管理的有关工作；牵头组织农产品质量安全重大事故的调查及突发事件的应对工作；牵头协调农业行业安全生产。

一是“私合剂”作用

目前，我国在这方面的安全问题越来越复杂，也越来越困难。以“从田头到餐桌”为依据梳理我们食用农产品监管部门之间的关系，区食安办、农委内的各职能部门在整个监管体系中承担着不同的权力和责任，而农产品安全管理科的“勃合剂”的作用则是将监管力量形成合力，使各单位各部门配合好，沟通好，并建立一个相互理解、相互信任的合作机制。

二是“催化剂”作用

我们深知，在目前的监管体系中各部门之间存在着职能权力的分配问题，使得各部门之间存在着相互作用与相互矛盾的现象。农产品安全管理科的“催化剂”作用是要使各部门之间的状态从无序走向有序，达到全局的一致，并进一步发挥好各部门间的作用，提高监管的整体效率，起到一加一大于二的整合效应。

三是“稳定剂”作用

在我们农产品质量安全监管中，人是主要的决定性因素，为适应新形势下农产品质量安全监管的需要，农产品安全管理科的“稳定剂”作用是要继续抓好镇级、村级队伍的管理，不断提高责任意识、道德素养和职业技能，进一步落实责任制，加强考核奖惩，使其成为精干、高效的监管队伍，真正成为本地区农产品质量安全监管的坚实力量。