

畜产品质量安全市场准入管理的问题与建议

——对漯河市的调研报告

田建民

(河南省农业科学院农业经济信息研究所, 河南 郑州 450002)

中图分类号: TS201.6 文献标识码: C 文章编号: 1004-3268(2006)09-0134-03

漯河是参与国家“十五”重大科技专项“食品安全关键技术应用的综合示范”课题协作的地方政府之一, 漯河双汇是课题的重点示范企业, 在漯河的产业构成中, 畜牧及其加工是其重要的支柱产业。基于上述考虑, 在研究畜产品质量安全市场准入管理问题上, 我们重点就漯河市的情况进行了调研: 实地考察了双汇集团、万东牧业、北徐集团、汇通集团等畜产品生产加工企业, 听取了漯河市政府有关部门关于畜产品质量安全和市场准入管理情况的介绍以及各类型畜产品生产企业代表的意见, 现将调研结果报告如下。

1 漯河市基本情况

漯河市是我国著名的食品城, 全国第 1 个“中国食品名城”、河南省唯一的无公害食品基地示范市和全国食品安全信用体系建设试点市。其中, 畜产品的生产与加工是这个市的主导产业之一。2004 年, 全市肉类总产量 27.7 万 t, 牧业产值占农业总产值的比重达 41%, 农民人均牧业收入 1 050 元; 生猪出栏 332 万头, 加工生猪 1 400 万头, 加工畜产品 160 多万 t。漯河市的畜产品加工在河南全省乃至全国都有较大影响。2004 年, 该市的鲜冻肉出口占全省的 87%, 占全国的 1/4, 2005 年 1~8 月的熟肉制品出口已占到全国的 25%。该市培育出了双汇、汇通等一批国内、国际知名肉类品牌, 畜牧业规模化养殖也出现快速发展势头。由于这种特殊的经济结构, 漯河市对食品安全的管理工作极为重视, 是河南

省最早实行市场准入制度的城市之一。在畜产品安全管理方面同样做了大量工作, 在加快发展畜产品生产加工的同时, 高度重视畜产品的质量安全和市场准入管理工作, 将其摆在事关人民群众生命安全、身体健康以及事关漯河经济安全的高度, 抓住关键环节, 强化源头管理, 严格质量标准, 取得了明显的成效。

2 畜产品质量安全市场准入管理状况

为了加强地方政府对食品安全工作的领导和协调作用, 漯河市政府专门成立了“漯河市食品安全管理委员会”。就畜产品的食品安全和市场准入管理而言, 牵涉到畜牧、质监、商务、食品药品监督管理局、商检、工商、卫生等多个部门, 各自职能基本保持了与国家对口部门的一致性。按照“从源头到餐桌”的链条来看, 食品安全与市场准入的各个环节都有对应的管理部门, 基本没有大的缺位, 但职能重复与交叉却有发生。其中, 畜牧局主要负责动物检疫和无公害畜产品的产地认定, 质监局负责标准的管理和加工企业的市场准入, 商务局负责定点屠宰场的准入管理, 商检局负责畜产品的进出口贸易的管理, 卫生部门负责屠宰加工人员的健康管理、卫生知识培训以及餐饮业的管理, 工商部门负责流通领域的监管以及重大事件的应急预案、警示发布, 食品药品监督管理局负责食品安全的组织协调、综合监督和大案要案的查处等。

为加强食品安全和市场准入管理职能的发挥,

收稿日期: 2006-05-30

基金项目: 国家“十五”重大科技专项“食品安全关键技术应用的综合示范”(2001BA804A30)

作者简介: 田建民(1963-), 男, 河南漯河人, 副研究员, 在读博士研究生, 主要从事农业技术经济政策、区域发展、食品安全、农业投资项目咨询等研究。

漯河市非常重视相应的配套条件建设,建立了畜产品质量安全监测检验中心、动物疫病监控中心和产品质量检验检测中心等。加强了疫病监控体系、畜产品质量安全检验检测体系、标准体系等一系列畜产品安全体系建设,实现全市规模饲养场产地检疫率达100%,散养产地检疫率达85%以上,病害动物及产品无害化处理率达100%,通过无公害畜产品认定的企业达58家,占河南全省总数的17%,并正在全市大力推行标准化养殖,力争创建全国第1个农业标准化示范市。

3 问题及建议

从对漯河市的调研情况看,我们认为,该市的畜产品食品安全及市场准入管理基本可以折射出我国的总体状况:基本情况和发展趋势是好的,但也面临着诸多亟待解决的问题,有些是自身的,但关键的还是国家相关的宏观政策问题,是地方所无能为力的。

3.1 畜产品安全法律法规体系建设和管理体系相对滞后,亟待完善

尽管我国围绕畜产品安全与市场准入管理方面进行了一些大量的立法工作,但尚不完整、配套。在畜牧业生产上,政府出台了一系列管理条例,如“动物源性饲料产品安全卫生管理办法”、《饲料和饲料添加剂管理条例》、《允许使用的饲料添加剂品种目录》、《兽医管理条例》等,对提高我国畜产品质量安全发挥了重要作用。随着畜产品质量安全标准的提高和实施质量安全及市场准入管理等需要,上述办法、条例等已经不能满足要求,其效力距安全畜产品的生产和管理要求有很大差距。因此,管理部门尤其是企业都急盼国家尽早出台“畜牧法”和“食品安全法”。

在管理体制方面,食品安全链的不同环节分别由不同部门负责。由此容易导致职责不清、政出多门、相互矛盾、管理重叠和管理缺位等现象,也不顺应国际上食品安全体制一体化的管理趋势。为了更好地协调各部门的食品安管理工作,国家成立了国家食品药品监督管理局,但仍然没有从根本上解决部门职能交叉和管理活动缺乏一致性的问题。

3.2 畜产品质量安全与市场准入关键环节管理亟需规范与统一

目前,我国在畜产品质量安全与市场准入管理的几个关键环节存在着不适应、标准不一,管理混乱

等问题。一是屠宰环节。目前,我国实行的是定点屠宰制度,实际上是一种行政许可或审批制,由此导致定点屠宰厂设置过多过滥,并产生严重的地方封锁。因此,建议改为屠宰加工企业的注册认证制度,建立严格的准入认证标准,并实行分级注册,由此提高屠宰环节畜产品质量安全的保障条件,并通过分级注册、分级管理,打破地方保护。二是畜产品的市场流通环节,尤其是生鲜肉食的流通,各地准入标准不一,准入程序不一,有的实际上仍是地方保护主义或是利益的驱动。这些都阻碍了利用市场机制推进畜产品质量安全提高作用的发挥。因此,建议尽快出台畜产品能够覆盖全部环节的全国统一的市场准入标准,以规范各地畜产品质量和市场准入管理,形成全国畜产品质量安全有序、良性市场竞争局面。

3.3 畜产品质量安全与市场准入管理队伍有待加强

漯河市为加强检疫和定点屠宰关键环节的管理力度,专门为动检和商务部门的定点屠宰管理增批了人员编制。对规模化的畜产品生产、加工企业的检疫管理等可以达到100%。但还有大量的分散养殖户,管理工作量太大。而目前乡镇一级的兽医防疫体系受机构体制改革影响,处于极不稳定状态,尤其是疫病情的监报问题,存在着很大隐患。

3.4 标准体系、检验检测体系、认证体系建设亟待加强

规模化、标准化畜牧生产是保证畜产品质量安全的重要条件。畜牧标准化已在广大地区推行,但存在不少问题。主要包括:在饲料、兽药、加工环节标准化工作较好,在养殖环节标准化工作落后;制定标准工作积极,实施标准落后;标准格式较完整,具体指标落后。为进一步提高畜产品质量安全,就必须完善畜产品生产各环节的标准的制定工作;加大市场管理力度,促进企业自觉实施标准;积极引导企业采用先进的指标,与国际标准接轨。

完善的检验检测体系是畜产品质量安全的重要保障。目前,我国在省、市级政府相关部门投入大量资金和人力,建立了饲料、兽药和畜产品等检验中心,大大提高了畜产品质量的监测检验的承检能力,为保障畜产品安全作出了贡献。但也有不少问题,主要包括:企业自检能力较差;用于养殖户的快速检验检测的产品少,检验检测的费用较高,养殖户负担

较重; 存在政府部门建立的检验检测中心重复设置现象, 造成资金浪费、工作效率低下。因此, 应加强对现有检验检测中心的整合, 加快检验检测中心的认证工作, 使得检验结果能在各地、各部门相互认可, 避免重复检验而造成的浪费, 减轻企业及养殖户的经济负担。

认证体系的建设是保障畜产品质量安全和实施畜产品市场准入的重要条件。通过 ISO 认证提高企业的管理水平, 通过 HACCP 认证、QC 认证保障畜产品的质量安全, 通过无公害畜产品的产地认定和产品认证, 能有效提高畜产品的质量和推行畜产品的市场准入。目前, 存在通过认证企业数量少、重认证形式轻认证内容等现象。因此, 应加强认证工作意义的宣传工作, 积极派技术人员联系指导

企业和养殖户开展认证工作, 对通过认证的企业加强跟踪监督工作, 使得认证工作落实到提高畜产品质量安全的工作中。

3.5 加强畜产品安全信用体系、可追溯体系的信息平台建设

畜产品安全信用体系、可追溯体系的信息平台建设是提高畜产品质量安全和市场准入的重要手段。畜牧养殖和畜产品加工企业建立完整的技术资料档案、推行动物免疫耳标制度, 有利于提高畜产品生产和加工企业的食品安全意识、保障畜产品质量。通过畜产品安全信息平台的建设, 一方面使得出现畜产品质量问题时能得到准确、及时地发现和解决, 另一方面促进畜产品生产和加工企业为了自身的经济效益而注重产品的安全问题, 不断提高畜产品的质量安全。

欢迎订阅《作物学报》

《作物学报》是中国科学技术协会主管、中国作物学会和中国农业科学院作物科学研究所共同主办、科学出版社出版的有关作物科学的全国性学术刊物。主要刊登农作物遗传育种、耕作栽培、生理生化、生态、种质资源、谷物化学、贮藏加工以及与农作物有关的生物技术、生物数学、生物物理、农业气象等领域以第一手资料撰写的学术论文、研究报告、简报以及专题综述、评述等。读者对象是从事农作物科学研究的科技工作者、大专院校师生和具有同等水平的专业人士。

《作物学报》为月刊, 2007 年 176 页/期, 定价: 38 元/册, 全年 456 元。可通过全国各地邮局订阅, 刊号: ISSN 0496—3490 CN 11—1809/S, 邮发代号: 82—336。也可向编辑部直接订购。

编辑部地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号 中国农科院作物所《作物学报》编辑部(邮编 100081)

电话: 010—68918548 传真: 010—68975562 E-mail: xbzw@chinajournal.net.cn

网址: <http://www.chinacrops.org/zwxh/> (向读者免费提供最新录用、下期、当期及过刊全文, 有在线投稿、在线审稿、作者在线查询、远程编辑和在线订阅等功能。

欢迎订阅 2007 年《植物遗传资源学报》

中国农业科学院作物科学研究所和中国农学会共同主办的综合性学术期刊。系全国优秀农业期刊, 中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊, 中国生物学文摘和中国生物学文献数据库收录期刊。

季刊, 大 16 开, 每期定价 20 元, 全年 80 元。邮发代号: 82—643, 国内外公开发行。也可向编辑部直接订阅, 邮寄挂号者需每期另加 3 元。

E-mail: zwyczyxb2003@sina.com

zwyczyxb2003@163.com

地址: 100081 北京中关村南大街 12 号 植物遗传资源学报编辑部

电话: (010) 62186657 62180257 62180279

传真: (010) 62180279