

开展食品农产品认证工作的难点和应对措施

曹 军, 沈山江, 于伯华

(盐城出入境检验检疫局)

摘 要: 本文分析了开展食品农产品认证工作中存在的难点问题, 并针对性提出相应措施, 对完善食品农产品认证认可工作体系, 提高食品农产品认证评价的一致性和有效性, 提升食品农产品质量卫生安全水平, 扩大食品农产品出口创汇具有一定的现实意义。

关键词: 食品农产品认证; 难点; 措施

我国从 1990 年开展绿色食品认证以来, 已基本建立了包括危害分析与关键控制点(HACCP)体系认证、无公害农产品认证、有机产品认证、良好农业规范(GAP)认证、绿色食品认证等在内的, 覆盖“从农田到餐桌”全过程的食品农产品认证认可体系, 逐步形成了“统一管理、共同实施”的工作格局。但由于推进措施缺位、错位和重叠, 以及生产单位、消费者和认证机构之间存在明显的信息不对称, 在很大程度上影响了认证效能的发挥。本文结合开展食品农产品认证工作中出现的难点问题, 提出了应对措施。

1 存在难点

1.1 组织自身基础条件薄弱 据有关部门统计, 我国农产品、食品生产经营者或企业组织中, 中、小企业占 80%以上, 且大多是从传统的作坊式企业发展起来的, 规模较小, 质量管理薄弱。在开展食品农产品认证时, 由于受农业生产经营者和农业生产经营者组织的基本生产条件和人、物、财等能力的限制, 基础设施和设备相对较差, 在信息沟通和专业技术培训方面产生一定障碍。

1.2 外部条件困难 首先, 是农兽药及工业化进程带来的环境污染, 加之我国农产品种植和畜禽养殖规模化程度较低, 农民文化程度普遍不高, 缺乏基本的食品卫生安全意识, 使食品农产品认证在推广上存在一定难度。第二, 小工厂、小摊点正在成为食品安全隐患的新源头。通过我国质检、农业等部门的不

懈努力, 我国的大中型食品加工企业(尤其是出口食品企业)和出口农产品、食品种植和养殖基地, 已基本走上正规, 出口农产品、食品的国际竞争力有目共睹。但是, 在我国农产品种植和养殖领域, 仍有 10%左右的产品是出于非受监管的个体种植和养殖户, 这给农产品、食品安全问题埋下了严重的安全隐患。第三, 新技术新资源的应用带来新的安全隐患。大量农产品与食品的新资源、农业投入品和食品添加剂的新品种、新型包装材料、新工艺以及现代生物技术、酶制剂等新技术不断出现, 加之目前我国与之相应的农产品、食品安全评价体系尚不完善, 这也给农产品、食品安全带来一定的安全隐患。第四, 农产品、食品安全问题由于贴近人们的生活, 其安全事件极易成为人们关注焦点。如果对信息化宣传重视程度不够, 非常容易误导消费者, 造成重大影响, 甚至演变为“农产品、食品安全恐怖”。

1.3 标准自身复杂, 难度较大 良好农业规范系列标准从可追溯性、食品安全、动物福利、环境保护, 以及员工健康、安全和福利等方面, 在控制食品安全危害的同时, 兼顾了可持续发展的要求和我国法律法规的要求, 并以第三方认证的方式来推广实施。该系列标准陈述了农场良好农业规范的框架, 对发展果蔬、畜禽产品的农场良好操作规范提出了控制要求和相应的符合性标准。由于目前我国农业生产经营者和农业生产经营者组织自身存在的许多问题, 尤其是面对标准自身较为复杂的难度, 导致各类食品农产

*作者简介: 曹军, 男, 工程师, 食品检验。E-mail: cj925928@126.com

品认证认可体系在我国推广和建立、实施可能存在的一些客观问题。

2 建议与对策

2.1 结合我国食品农产品产业特点,重点支持主流认证形式

坚持正确的食品农产品质量安全认证方向对于保障我国农产品质量安全至关重要。在食品农产品质量安全认证上,政府支持的方向和原则应当从4个大的方面统筹谋划。(1)要与结构调整相结合,使食品农产品质量安全认证成为引导和促进产业结构调整的一项有效措施。可以重点结合优势农产品区域产业带和优质粮食工程建设,抓好大型标准化基地建设,加快产品认证步伐,扩大总量规模。(2)要与产业化发展相结合,使食品农产品质量安全认证成为龙头企业增强市场竞争力的一条重要途径。可以说龙头企业,特别是国家级农业产业化重点龙头企业,代表了我国农业企业的最高水平,具有一定的市场竞争优势,代表了我国安全优质农产品的形象。产业化龙头企业与认证农产品品牌有机结合,融为一体,相互促进,共同发展,将会带动我国农产品市场竞争力全面提升。(3)要与农民增收相结合,使食品农产品质量安全认证成为农民收入的一个重要“增长点”。可以通过宣传和普及食品农产品质量安全知识,培育认证食品农产品消费市场,做好厂商合作、产销衔接,利用优质优价的市场机制,充分调动积极性。(4)要与食品农产品出口相结合,使食品农产品质量安全认证成为扩大食品农产品出口的一个有力手段。充分掌握信息,密切跟踪国外食品农产品质量安全技术和认证制度的最新变化及发展趋势,积极开展国际认证合作,逐步突破食品农产品贸易技术壁垒,发挥食品农产品质量安全认证在食品农产品出口中的促进作用。做到“四个结合”可使我们坚定目前食品农产品质量安全认证方向的信心,坚持不懈地按照这个方向推进和发展。

2.2 积极构建推进认证的政策、法律保障和良好环境

我国食品农产品质量安全认证起步较晚,在制度建设、法律保障和社会认知度等方面还存在许多问题,为使认证工作健康发展,并保持旺盛的生命力,应当从3个方面采取措施,加大力度。一是加快制度

建设。完善的制度是保证食品农产品认证顺利实施的基础,只有把各项食品农产品认证的制度建设好了,才能保证食品农产品认证的良性发展。因此,要严格按照食品农产品质量安全认证的内在特点,结合我国农业生产力发展的水平,借鉴国外经验,在坚持模式特色的前提下,遵循国际通行的做法,按照我国认证认可的基本规则,结合农业发展的实际,适应形势的变化和任务的要求,进一步规范和完善食品农产品质量安全认证的制度安排、体制构架和运行机制,保证认证工作的有效性、公正性和规范性,做到“规范运作、严格管理、确保质量、提高水平”。同时,要努力建立起GAP、GMP、HACCP等体系认证的运行机制和管理制度,为下一步开展食品农产品质量安全体系认证工作奠定坚实的基础。二是加快法律法规建设。食品农产品质量安全认证工作较为复杂,需要中央和地方农业部门共同推动,特别要得到各级政府强有力的支持。但在实际中,由于没有直接相关的法律、法规作为支撑,有时使得工作很难开展。一方面在食品农产品的监督、打假以及地方承办机构的职能定位等方面遇到了困难;另一方面各级政府部门认为没有法律、法规作为依据,因此不能列入行政许可和行政执法的范畴,这就造成了各级财政无法对食品农产品质量安全认证予以支持和农业部门无法确定职能的现状。三是加大宣传力度。目前,食品农产品认证是对生产全过程保证质量安全的认证,能够保证食品农产品的安全,保证消费者的健康。但总体看来,食品农产品认证的基础较弱,影响力还不太强,就是较成熟的绿色食品认证的发展也不过十几年的时间。因此,充分发挥新闻媒体的宣传和监督作用,切实提高食品农产品认证的社会地位,使食品农产品认证深入人心,并逐步得到人民群众的认可,使食品农产品认证成为解决我国食品安全问题的重要力量,成为各级职能部门提高食品农产品质量安全水平的重要“抓手”。

2.3 积极开展国际交流并争取国际认可

要使食品农产品认证真正有效,并且达到让国际认可的目标,我们要从自身能力建设入手,抓好3个方面建设。(1)建立、健全有关食品农产品在质量、残留物等各有关方面的标准,能够与国际标准相一致,使标准国际化,并得到其他国家与组织的认可。目前我国标准的技术内容老化、标龄过长、标准的层次不合理、采用国际标准的程度低、缺乏对国际标准

和国外先进标准的研究等现状,使现有标准难以与国际标准接轨,很难适应农业参与国际市场竞争的需要,特别是加入WTO以后,我国农业要走标准化生产的路子,不解决农业的标准问题,中国农产品就没有国际竞争力。而我国的标准同国外相比,很少考虑与国际接轨,如农药残留限量标准,从我国已公布的化学农药在蔬菜、水果中最高残留限量标准,与FAO/WHO和美国等标准相比,农药种类明显不全、没有细化到具体的产品上,指标偏松与偏严的现象同时存在。因此,这方面的工作有待加强。(2)努力增强生产者参与国际竞争的意识,提高安全生产能力。通过实行食品农产品市场准入管理,整顿规范食品农产品流通秩序,加强上市产品质量安全检测与信息预警,提高食品农产品质量,达到引导绿色生产、提升国际化竞争能力的目的。(3)积极发挥食品农产品龙头企业的带动辐射作用,提高产品的国际影响力。以国际规范为准则,抓住当地主导产业、主导产品,充分利用龙头企业的带动作用来全面提高产品质量水平,为参与国内外大市场的竞争打下良好的基础。总之,我国食品农产品无论在标准上还是在管理上,都应加大与国际标准化的衔接力度,使标准、管理统一化,同时也要加大监督的力度,争取其他国家的认可,使我国的农产品走出国门、面向世界。

2.4 构筑食品农产品认证良性发展的长效机制

一是建立良好的内部发展机制。产品质量和品牌信誉是认证食品农产品的生命线。食品农产品认证体系发展规模越大,品牌知名度越高,越是需要加强内部监管。今后,保障食品农产品认证健康发展,可以从以下几方面做些工作:(1)切实加强食品农产品认证工作体系自身建设,不断优化内部工作运行机制;(2)要把加强监管摆在更加突出的位置,进一步建立和完善监管制度,全面落实各项监管措施,加强对获证产品的质量管理和标志管理,确保认证食品农产品生产和流通环节有序地发展;(3)努力增强为企业和农户服务的意识,把监管融入服务之中,切实提高队伍的整体素质,推动农产品质量安全认证管理工作的质量和效率迈上一个新的台阶。二是建立良好的外部协调机制。从现行的职能分工和法律法规依据看,食品农产品管理主要集中在农业、卫生、质检、工商、商务、环保、食品药品等几个部门,部门间职能交叉较为严重,管理上可能还存在越权、错位等现象,这在客观上造成了10多个管理部门管不好“一头猪”和“一棵菜”的局面。现阶段,牵头负责食品农产品质量安全的职能部门应建立良好的外部协调机制,努力

通过协商和通报等形式,在取得相关部门理解和支持下,妥善处理和解决存在的各种问题。三是建立良好的外部推动机制。(1)充分利用“绿箱”政策。推行食品农产品质量安全认证,充分利用“绿箱”措施,可以通过认证培训,培养一批适应WTO规则、掌握一定的生产技术和信息的科技人员与生产者;对认证企业的食品农产品检验,给予财政补贴,降低收费标准;加快农业基础设施建设,为食品农产品质量安全认证提供良好的支持措施,以提高我国食品农产品的市场竞争力。(2)提供政策性融资。政府通过国有的储备企业和流通企业向认证企业提供优质农产品收购资金购买本国农产品原料,以帮助生产者稳定原料价格,控制优质农产品的生产成本,提高市场竞争力;向食品农产品认证企业提供设备融资,以减轻企业的设备资金负担,其融资的资金可以用于食品农产品的贮存、处理、加工设施及附属设施的增建和改建与保修或购买物流设备等;通过向认证企业提供优质农产品流通资金,为企业提供生产加工优质农产品所需的加工、包装、贮存、原材料运输、储备等资金。(3)在税收政策方面向认证企业倾斜。在食品农产品生产加工企业,特别是在通过认证的企业中推广消费型增值税,减轻食品农产品加工认证企业的税负,促进农业产业化和食品农产品认证的发展,对企业增值税实际税负超过限定比例的部分,实行即征即退政策。建议率先在以认证农产品为原料的加工企业实行消费型增值税,允许其扣除外购及自制固定资产所含的税金,促进其加快技术改造、更新固定资产,以扶持以农产品为原料的加工企业的发展。对于通过认证的农产品企业引进国内没有的高新技术及设备,继续免征进口关税和进口环节增值税,同时依据WTO规则和国际惯例许可的全额退税原则,尽快恢复实行增值税条例规定的出口产品零税率,也就是允许出口优质食品农产品在产销全过程所缴纳的增值税都给予退税。特别是要研究改消费型增值税扩大增值税的征收范围,彻底排除“多征少退”的现象,以增强我国产品在国际市场上的竞争能力。(4)加大国家在食品农产品质量安全领域的项目支持力度。国家应加大对食品农产品质量安全认证相关的项目扶持,加大投入,重点在认证体系建设,包括标准体系、检测体系、技术推广体系、科研体系、信息体系和监管体系的建设,在条件成熟的地区鼓励公益性认证咨询和认证培训工作的开展,从而提高我国食品农产品的质量安全认证的整体水平。