附件3

关于《中华人民共和国农产品质量安全法

（修订草案）》的说明

一、农产品质量安全法修订的必要性

现行《中华人民共和国农产品质量安全法》（以下称现行《农产品质量安全法》）自2006年颁布实施以来，对规范农产品生产经营活动、保障农产品质量安全发挥了重要作用，农产品质量安全整体水平得到有效提升。据监测，近五年我国主要农产品例行监测合格率保持在96%以上，2018年监测合格率达到97.5%。与此同时，我国农产品质量安全工作仍面临不少困难和挑战，风险隐患依然存在，农产品质量安全事件时有发生；农产品生产经营主体尚未全部纳入法律监管范围，农产品生产经营行为无法得到有效约束；法律处罚力度偏弱，违法成本低，维权成本高，违法犯罪行为难以得到应有的惩戒；现行《农产品质量安全法》与修订后的《食品安全法》等法律法规还存在衔接上的问题。这些问题影响到人民群众的获得感、幸福感、安全感，成为全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的明显短板。

党的十八大以来，党中央、国务院进一步改革完善我国食品安全监管体制，着力建立最严格的食品安全监管制度，积极推进食品安全社会共治格局。近年来，不少人大代表、政协委员也分别在人大建议和政协提案中多次建议加快修订《农产品质量安全法》，建立全程监管制度，加大对农产品质量安全违法行为的处罚。2018年，全国人大常委会对《农产品质量安全法》进行了执法检查，提出加快修订农产品质量安全法律法规的监督意见。近日刚刚印发的《中共中央 国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见》明确要求，要加快修订《农产品质量安全法》，推动农产品追溯入法。

人民日益增长的美好生活需要对加强农产品质量安全工作提出了新的更高要求。推动农业高质量发展，实施健康中国战略和乡村振兴战略，为解决农产品质量安全问题提供了前所未有的历史机遇。为了以法律形式固定监管体制改革成果，完善监管制度机制，解决当前农产质量品安全领域存在的突出问题，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，维护人民群众“舌尖上的安全”，修改现行《农产品质量安全法》十分必要。

近年来，农业农村部针对《农产品质量安全法》修订工作开展了广泛的调查研究，多次召开专题会议听取各方面意见，结合新的政府职能调整和机构改革需要，拟定了修订草案。2018年，《农产品质量安全法（修改）》列入全国人大常委会一类立法规划。农业农村部成立分管部领导为组长的领导小组，积极推动《农产品质量安全法》修订工作。2019年2月，农业农村部正式向中编办、发展改革委、科技部等16个部委征求意见，并对意见进行了认真研究。共收到意见72条，采纳27条，部分采纳36条，未采纳9条。

二、修订的总体思路

围绕党的十八届三中全会决定关于建立最严格的食品安全监管制度这一总体要求和党的十九大提出的质量兴农战略要求，在修订思路上主要把握了以下几点：

**（一）坚持两法衔接，各有侧重。**落实监管体制改革和政府职能转变要求，按照“从农田到餐桌”全程监管的思路，对农产品产地环境、投入品经营使用、农产品生产经营、监督管理等各环节均做出了规定。与此同时，在食品安全标准、信息发布、农业投入品、食用农产品市场销售等方面与《食品安全法》紧密衔接，避免监管空白，保证法律的系统性和完整性。

**（二）坚持“产”“管”并举，相辅相成。**农产品质量安全管理的突出特点是要兼顾农产品消费安全和农业产业健康发展，因此要切实做到“产出来”“管出来”两手抓、两手硬。“产出来”主要是加快转变农业发展方式，推进标准化、绿色化、规模化、品牌化生产，从源头上整体提升农产品质量安全水平；“管出来”主要是标本兼治，依法监管、从严监管，实现“从农田到餐桌”全程质量安全控制。

**（三）坚持源头治理，风险防范。**产地环境是安全优质农产品生产的基础条件，农业投入品是保障农产品质量安全的关键因素。进一步完善农产品质量安全风险监测、风险评估等基础性制度，强化产地调查与监测、特定农产品禁止生产区划定、产地环境保护与修复，突出强调农产品生产的源头管控，规范投入品生产经营使用行为，保障农产品质量安全。

**（四）坚持严格监管，落实责任。**进一步理顺相关部门的职责分工，建立无缝衔接、统一协调的监管体制。突出强调农产品生产经营者是农产品质量安全的第一责任人，履行诚信自律义务，对违法生产经营者实行严厉的处罚。细化并落实地方政府的属地管理责任，将农产品质量安全监管工作纳入地方政府考核，对失职渎职的部门和人员实行最严肃的问责。

三、修订的主要内容

现行《农产品质量安全法》共分为八章五十六条，修订后的《农产品质量安全法》增加至八章八十四条，包括总则、农产品质量安全标准、农产品产地、农产品生产、农产品经营、监督管理、法律责任和附则等章节。其中，修订四十五条，新增三十条，保留原法九条。

**（一）建立最严格的法律责任制度**

**一是监管对象实现全覆盖。**将个体农户、家庭农场等纳入法律调整范围，由原来只管企业和合作社，扩大到覆盖所有农产品生产经营主体。据统计，目前全国各级农业农村部门认定或备案家庭农场近60万户，在促进现代农业发展等方面发挥着重要作用。个体农户的生产体量虽不及其他主体，但是其数量较大生产水平较低，经营较为分散，一直以来都是监管的难点，而《农产品质量安全法》的违法责任中并无对个体农户和家庭农场等生产经营者的处罚规定。实践中，对于一些个体违法行为，大多依据《农药管理条例》、《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》等法规执行。因此，有必要在法律中明确将个体农户、家庭农场等纳入监管范围。此外，针对《农产品质量安全法》适用范围不明确的问题，修订草案在第三条对监管范围进行了明确规定。

**二是强化生产经营主体第一责任制度。**强化生产经营主体责任意识，要求其加强质量安全内控管理。现行《农产品质量安全法》未对生产经营者的主体责任进行明确规定，农产品生产经营者的主体责任被弱化。习近平总书记提出“产出来”“管出来”重要指示，坚持产和管并重，实质是将农产品生产置于更加突出的地位，增强生产经营主体责任意识，落实主体责任，对其生产经营活动承担管理责任，对其生产经营的农产品承担安全责任，对其生产经营的农产品造成的人身、财产或者其他损害承担赔偿责任，对社会造成严重危害的，依法承担其他法律责任。因此，修订草案中明确农产品生产经营主体责任的同时，要求其加强生产经营过程控制，鼓励标准化生产，确保所生产的农产品质量安全风险可控、质量可靠。

**三是坚持从严处罚。**参照《食品安全法》的法律责任条款，提高罚款金额，增加行政拘留等处罚方式，强化与刑事司法衔接，提高违法成本。现行《农产品质量安全法》所设定的处罚额度大多为2000元以上20000元以下，且没有与违法所得挂钩，违法成本较低。修订草案按照“最严厉的处罚”要求，整体提高了各类违法行为的处罚额度。同时考虑到农产品生产经营主体的差异性，对规模以上主体和个体农户的处罚力度进行了一定的区分，设置不同的处罚幅度。另外，也充分考虑与近年修订的有关法律法规所设置的处罚额度保持一致。对情节严重的违法犯罪行为，采取行政拘留、移送公安等处罚措施。

**四是新增责任制度和约谈制度。**细化部门的监管责任和地方政府属地管理责任，建立农产品质量安全监督管理责任制度，上级人民政府综合运用考核、奖励、惩戒等措施，督促下级人民政府履行农产品质量安全监督管理工作。对监管工作中失职失责、不作为、乱作为的，追究相关人员责任，涉嫌犯罪的，依法追究刑事责任。通过建立约谈制度，对生产经营中存在重大农产品质量安全风险隐患或未落实农产品质量安全责任的农产品生产者、经营者，县级以上人民政府农业农村主管部门可以对其法定代表人或主要负责人进行责任约谈，强化责任主体的法律责任意识和风险防范意识，推动建设服务型政府。

1. **加强源头治理和风险防范**

**一是建立农产品产地安全监测制度。**农产品产地是农业生产的载体，是实施“从田间到餐桌”的全过程质量控制的重要环节。农产品产地的土壤、农用水容易受到农业投入品、工业排放等污染，一旦污染物进入农产品产地环境，就很难消除，会在土壤中富集，并随农作物根系进入植株，危害农产品质量安全，最终影响人体健康和生命安全。2006年出台的《农产品产地安全管理办法》规定，县级以上人民政府农业行政管理部门应当建立健全农产品产地安全监测管理制度，加强农产品产地安全调查、监测和评价工作。为进一步加强农产品产地环境保护，从源头上保障农产品质量安全，修订草案将农产品产地安全监测制度上升为法律规定，并将产地安全与农产品质量安全的协同监测结果，作为特定农产品禁止生产区域划定的重要依据。

**二是严格农业投入品管理。**建立农业投入品追溯制度，鼓励研发推广使用低毒低残留农药兽药，科学指导农业投入品减量使用技术。**兽药方面，**从2015年开始推动电子追溯管理，按照原农业部公告第2210号要求，凡在我国市场销售的兽药产品，兽药生产企业应按规定时间在产品最小销售包装单位上加印统一的兽药二维码标识，并在产品上市销售前，将产品生产和入库信息上传到国家兽药产品追溯系统。2016年7月1日起，未使用统一的兽药二维码标识和未上传产品信息的兽药不得上市销售。目前，90%以上的兽药产品已实现电子追溯。**农药方面，**《农药管理条例》第二十二条规定，农药标签应当按照国务院农业主管部门的规定，以中文标注农药的名称、剂型、有效成分及其含量、毒性及其标识、使用范围、使用方法和剂量、使用技术要求和注意事项、生产日期、可追溯电子信息码等内容。目前，农药产品已生成追溯码近31亿个。利用信息化手段，实施电子追溯码标识制度，形成功能完善、信息准确、实时在线的投入品查询和追溯管理系统，可以有效解决投入品“从哪里来，到哪里去”的问题，更好地对可能存在的违法行为进行精准打击，确保投入品和农产品的质量安全。

**三是鼓励农业标准化生产。**农业标准化是促进农业科技成果转化成生产力的有效途径。大力推进农产品标准化生产，对于保障农产品质量安全、推进农业供给侧结构性改革具有十分重要的意义。修订草案将引导、推广农产品标准化生产的实施主体扩大到县级以上人民政府，以更好鼓励引导各类生产经营主体推进农产品标准化生产。

**（三）完善全程监管法律制度**

**一是修订与部门职责分工相关的条款。**按照国务院机构改革和职能调整要求，明确农业农村、市场监管等部门的质量安全监管职责，建立无缝衔接、统一协调的监管体制。2013年党中央、国务院进一步改革完善我国食品安全监管体制，对农产品质量安全监管职能做了重新划分，农业部门负责食用农产品进入批发、零售市场和加工企业之前的监管，之后则由食药部门负责。十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》，对国务院组成机构进行了调整，原农业部和食品药品监管总局承担的食用农产品质量安全监管职责相应调整到农业农村部和市场监管总局。本次修订，将对上述改革成果以法律形式固定，以保证农产品质量安全监管权责一致。

**二是修订有关无公害农产品认证制度的条款。**2001年，原农业部启动“无公害食品行动计划”，全面推进农产品质量安全监管工作。无公害农产品认证作为实施“无公害食品行动计划”的重要措施，在推进规模主体标准化生产、保障农产品质量安全方面发挥了重要作用，并写入现行《农产品质量安全法》。随着我国农业农村经济转向高质量发展阶段，同时《食品安全法》对食品安全标准作出新的规定，继续开展无公害农产品认证已不符合新时期农产品质量安全工作新要求。2017年，中办、国办印发《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》，提出改革无公害农产品认证制度。为贯彻落实文件要求和国务院“放管服”改革精神，农业农村部决定改革现行无公害农产品认证制度并积极推进相关工作。因此，修订草案删除原法第三十二条中关于无公害农产品标志的有关表述。

**三是建立食用农产品合格证制度。**食用农产品合格证是指食用农产品生产经营者对所生产经营食用农产品自行开具的质量安全合格标识。食用农产品合格证管理是在目前两段制监管体制下连接生产与销售的有效管理方式，是规范农产品生产经营行为的有效途径，也是提升农产品质量安全监管能力的客观需要。2016年，原农业部在河北、黑龙江、浙江、山东、湖南、陕西等6省开展主要食用农产品合格证管理试点，要求生产经营者根据自身条件采取一定的措施：包括自检、委托检测、内部质量控制、索要生产者有关质量安全证明材料、与生产者开展信用合作或自我承诺等等，来确保其产品合格。试点工作取得了积极进展。2019年4月，农业农村部在浙江召开食用农产品合格证试点工作座谈会，贯彻落实中办国办《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》中建立健全食用农产品合格证制度有关精神，研究全面试行的工作方案，将食用农产品合格证制度有力有序向全国推广。但是从试点经验看，由于缺乏上位法依据，全面推进合格证制度存在一定的障碍。因此，需要在法律层面明确食用农产品合格证的法律地位。

**四是增设农产品质量安全全程追溯制度，建立全程追溯协作机制。**农产品质量安全追溯体系建设是加强农产品质量安全监管的重要抓手。目前农产品追溯管理总体上仍处于起步阶段，各地追溯试点相对分散，追溯内容和要求各式各样，追溯信息不能共享，难以发挥出应有的作用。另外，农产品品种丰富、流通量大，产加销链条长、环节多，现行分段管理模式下，各部门很难做到质量追溯无缝衔接。因此有必要与市场监管部门建立全程追溯协作机制。同时，从发达国家经验看，并不是对所有农产品都实行追溯管理，而大多选取风险隐患高的产品开展追溯。因此，修订草案明确建立农产品质量安全全程追溯制度，对高风险农产品实施强制性追溯。

**五是修改完善投诉举报和信用管理等制度，鼓励全社会共同参与。**为赋予社会各界对农产品质量安全的监督权利，体现社会共治的理念，修订草案进一步完善了投诉举报制度，并将现行《农产品质量安全法》中有关检举、揭发和控告等用词统一改为投诉举报。现行法中的检举、揭发和控告三个词各有不同的含义，其中检举是指向有关部门或组织揭发违法、犯罪行为，与“举报”的意义类似；控告是指机关、团体、企事业单位和个人向司法机关揭露违法犯罪事实或犯罪嫌疑人，要求依法予以惩处的行为；揭发是将坏人坏事揭露出来。实践中公众对三个词的含义并不能准确把握，其他法律法规中也多数用举报、投诉二词。因此，为与现行其他法律法规保持一致，修订草案统一修改为投诉举报。同时，修订草案增加了信用管理制度。党的十八届四中全会决定提出，要加强社会诚信建设，健全公民和组织守法信用记录，完善守法诚信褒奖机制和违法失信惩戒机制。修订草案要求县级以上人民政府农业农村、市场监督管理等部门应当加强农产品质量安全信用体系建设，建立农业投入品和农产品生产经营主体信用记录，实施农产品质量安全守信联合激励和失信联合惩戒，推进农产品质量安全信用信息的应用和管理。

**（四）与相关法律法规紧密衔接**

**一是修订与新《食品安全法》不衔接、不一致的内容。**2015年修订的《食品安全法》，规定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本法对农业投入品作出规定的，应当遵守其规定。现行《农产品质量安全法》中，上述四项内容仍然规定由农业部门负责，与改革后的部门职能不相匹配，也与《食品安全法》相冲突。修订草案中对标准制定、投入品管理、信息发布、市场销售等方面内容进行了修订，与《食品安全法》保持一致。

**二是在农业投入品管理方面与有关法律法规紧密衔接。**目前，在农业投入品管理方面已有《农药管理条例》《兽药管理条例》等法规出台，对农药、兽药等农业投入品的生产、经营、使用、监督管理有了明确规定。此次修订《农产品质量安全法》，对原法条中不相衔接的内容进行了统一修改，同时参考其他法规的处罚标准，进一步加大处罚力度，以体现“四个最严”的要求。

**三是在农产品产地等方面与《土壤污染防治法》衔接。**农产品产地环境直接影响农产品质量安全。2019年1月1日正式实施的《土壤污染防治法》对农用地管理、废弃物回收等内容进行了规定，修订《农产品质量安全法》时应予充分借鉴、紧密衔接。例如，《土壤污染防治法》第五十四条规定，对于因污染导致不适宜特定农产品生产的，应由农业农村等部门提出划定特定农产品禁止生产区域的建议，报本级人民政府批准后实施。对此，修订草案对原法第十五条进行了相应修改。此外，在产地监测、废弃物回收等方面，也参照《土壤污染防治法》的表述进行了修改。

**（五）突出绿色优质发展导向**

**一是鼓励发展优质农产品。**推行农产品分等分级，鼓励发展安全优质绿色农产品公共品牌。目前，个体农户出售的农产品大多为散装，卖相较差，也不便于储藏和运输，装卸过程易造成损耗，农产品品种多而不优，农业品牌杂而不亮，农业体量大而不强的特征明显，难以实现优质优价。在推进农业高质量发展的新阶段，要把农产品的绿色优质放到更加突出的位置，建立农产品品质标准，实现分等分级，优质优价，并在此基础上鼓励农产品生产者发展安全优质绿色农产品公共品牌，加大品牌保护力度。为此，修订草案新增了相应条款，规定国家鼓励行业协会、企业等主体及地方农业农村等部门制定农产品品质标准，推行农产品分等分级。

**二是进一步加强农产品基地建设。**现行《农产品质量安全法》对加强农产品基地建设已作出规定。但是，随着我国经济由高速增长阶段转变为高质量发展的新阶段，农业农村形势也发生了很大变化，广大人民群众对安全绿色优质农产品的需求越来越大。为此，修订草案在关于基地建设的法条中进行修改，删去不适宜的表述，明确提出加强绿色食品生产基地等的建设，提高绿色优质农产品生产能力。