

我国食用农产品质量安全追溯法律制度研究

李卓瑾

澳门科技大学法学院, 澳门

收稿日期: 2025年11月7日; 录用日期: 2025年11月19日; 发布日期: 2025年12月4日

摘要

本文围绕我国食用农产品质量安全追溯法律制度的构建与完善展开系统研究。在消费升级与安全事件频发的背景下, 建立全过程追溯体系至关重要。文章在梳理国内制度现状与法律框架的基础上, 指出当前存在立法规定笼统且衔接不足、监管权责模糊与范围不全、追溯标准不一三大核心问题。通过比较借鉴欧盟与美国在立法、监管与标准层面的先进经验, 本文从立法、监管与标准三个维度提出针对性优化策略: 即在立法上细化规定、加强协同, 在监管上优化模式、明晰权责、扩大范围并强化风险管控, 在标准上统一编码与数据规范, 以期构建系统、高效、法治化的食用农产品质量安全追溯制度提供理论参考与实践路径。

关键词

食用农产品, 质量安全追溯, 法律制度, 比较法研究

Research on the Legal System of Traceability for Edible Agricultural Products Quality and Safety in China

Zhuojin Li

Faculty of Law, Macau University of Science and Technology, Macau

Received: November 7, 2025; accepted: November 19, 2025; published: December 4, 2025

Abstract

This paper conducts a systematic study on the construction and improvement of the legal system for the quality traceability of edible agricultural products in China. In the context of consumption

upgrading and frequent safety incidents, establishing a full-process traceability system is of utmost importance. Based on the review of the current domestic institutional status and legal framework, the article points out three core issues currently existing: overly general legislative provisions with insufficient connection, ambiguous regulatory responsibilities and incomplete scope, and inconsistent traceability standards. By comparing and drawing on the advanced experiences of the EU and the United States in legislation, regulation, and standards, this paper proposes targeted optimization strategies from three dimensions: legislation—to refine provisions and enhance coordination; regulation—to optimize models, clarify responsibilities and scope, expand the range, and strengthen risk control; standards—to unify coding and data norms. The aim is to provide theoretical references and practical paths for constructing a systematic, efficient, and law-based traceability system for the quality of edible agricultural products.

Keywords

Edible Agricultural Products, Quality and Safety Traceability, Legal System, Comparative Law Research

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题提出

坚守农产品质量安全的底线是农业生产的重要任务。当前,我国农产品市场在供给结构上呈现量增、类多、价稳的特点,但消费者需求已从“吃得饱”转向“吃得好”,对质量和安全的要求显著提升。尽管我国农产品质量安全水平整体提高,但“镉污染大米”“注水牛肉”等重大安全事件仍暴露出生产、加工、流通环节的隐患:生产环节的环境污染直接影响农产品质量,加工环节的致病微生物威胁人体健康,流通环节的变质或污染则加剧食品安全风险及资源浪费,不仅损害公众健康,还削弱了农产品市场竞争力。

对此,乡村振兴战略将构建农产品安全追溯体系列为关键举措。农产品质量涉及多环节协同,任一疏漏均可能引发安全事故。高质安全的农产品既是民生健康的基石,也是经济高质量发展的重要支撑。近年来,我国通过分批试点探索追溯体系建设,但各地进展不一,部分试点成效有限。实践证明,仅靠技术指导或法规约束难以根治问题,需从管理机制入手,将安全追溯纳入法治化轨道。未来需以法律手段规范“农田到餐桌”全链条,构建透明、高效、可信的追溯平台,强化产业自律与监管效能,为农产品安全提供制度保障。

2. 文献综述

自从农产品质量安全追溯概念出现以来,学者们开始从各种角度对概念进行解读。有学者将可追溯性被进一步细化为供应链可追溯性和内部可追溯性两个层面,供应链可追溯性强调的是对产品从收获起始,整个或部分供应链历史的追踪与追溯能力;内部可追溯性则侧重于对供应链中某一特定环节,如加工、储存等环节的详细追踪与追溯,这种细化的分类有助于更精准地管理农产品质量安全的追溯工作。有学者从功能角度出发,把追溯分为事后追溯和事前追溯两种类型,事后追溯聚焦于对产品供应链进行逆向追踪,而事前追溯侧重于提供有关验证产品质量的过程属性的信息[1]。有学者指出农产品质量安全可追溯系统本质上就是为了解决信息不对称的问题,收集农产品在各个环节的质量安全信息,并在供应

链各主体间进行传递[2][3]。也有学者将追溯的相关概念概括为农产品供应链正向跟踪和反向追溯的管理[4]。大多数学者都认可农产品质量安全追溯体系具备实现产品生产销售全过程信息追踪与追溯的能力,对于保障的食品安全、促进我国农业现代化具有重要意义[5]。

而关于农产品质量安全追溯法律制度的研究,诸多学者也在《农产品质量法》等法律规范出台后对其进行大量关注,有学者对农产品质量安全标识管理的法律制度的建设的意义和现实条件进行分析,并对我国农产品标识管理立法需要明确的问题提出建议[6];有学者在必要性和可行性的基础上,对食品召回制度的立法提出建议[7];还有学者从地方立法建设角度出发,认为通过地方立法建立产品安全质量追溯体制能够为本地特色农产品的发展与保护提供法律保障。随着追溯制度建设的不断推进,科学技术的不断发展,对追溯立法的讨论也一直没有停歇。有学者对转基因产品的标签制度和追溯制度进行研究,在立法、管理、监督等层面提出建议,应及时填补法律空白,以法律条文的形式明确建立转基因产品追溯机制,规定生产经营者的责任与义务,使得转基因产品追溯工作有法可依[8]。此外即使很多学者没有直接对立法进行讨论,也将作为农产品质量安全追溯顶层设计的法律制度的重要作用进行强调。因此建立农产品质量追溯法律制度,不仅有助于维护市场秩序、应对贸易壁垒以及保障公民权益,对规范农产品生产经营活动、确保农产品质量安全发挥着举足轻重的作用;同时,该制度还有助于农产品生产者深入探究污染成因,预测并指引农产品种植过程中污染防治工作的方向,提升行业监管水平,促进国内农产品质量安全的持续升级,增强全球竞争力[9]。

3. 制度概况与存在问题

(一) 制度概况

1) 食用农产品追溯制度的概念、特征、分类

学界目前关于食用农产品追溯制度的概念界定尚未形成共识,但普遍认同其核心功能聚焦于“可追溯”这一关键属性。“可追溯”这一概念最早由欧盟在食品法典委员会(CAC)¹的生物技术食品政府间工作组的会议上提出,同时还将“可追溯”的功能定位明确为当检测到可能危害公共健康的风险时,能够依托于供应链各环节的完整信息链,实现从消费终端至生产源头的逆向追踪,从而及时启动问题食品召回程序,有效控制风险扩散。

随着信息技术革新和消费者权益保护意识的提升,现代可追溯性系统已经发展成融合追踪(Tracking)和溯源(Tracing)功能的复合型风险防控工具。可追溯是一种救济手段,是食品安全的最后一道防线。基于此,可对食用农产品质量安全追溯作出如下定义:食用农产品质量安全追溯是指利用扫描、编码、录入等现代化信息手段,对食用农产品在其供应链中种植养殖、加工分装、仓储运输、终端销售等各个环节的质量安全信息进行记录、储存、传递及共享,构建覆盖全产业链的质量安全信息网络。可见食品安全可追溯制度可以在突发事件中快速定位风险节点,精准识别责任主体,显著提升应急处置效能。同时食品安全追溯制度根据不同的标准可以划分为正向追溯与反向追溯、内部追溯以及外部追溯²,并存在追溯标准复杂性、追溯体系链条系统性、追溯流程标准性的特征。

¹国际食品法典委员会(英文: Codex Alimentarius Commission, 简称 CAC), 是联合国粮食及农业组织(FAO)和世界卫生组织(WHO)于 1963 年联合设立的政府间国际组织, 专门负责协调政府间的食品标准, 建立一套完整的食品国际标准体系。

²正向追溯是指从个人、企业及相关部门可以通过食用农产品包装袋、市场信息指示牌及信息共享平台等多个管道, 直接查询全产业链条上各环节信息。与正向追溯相反的是逆向溯源, 即在农产品供应链的某一环节出现问题, 及时作出对策, 第一时间施行问题产品召回制度, 快速定位问题环节, 找到责任主体并依法对其追究。

内部追溯是属于供应链条各环节主体自发性追溯, 主要针对一个组织内部各环节之间的联系, 即在自身业务的操作权限内对食用农产品生产环节、运输环节以及经营环节等多个追溯单元内进行追踪和溯源, 保障食用农产品从源头到消费者餐桌上品质都能过关。而外部追溯更侧重于协作行为, 对追溯单元从一个组织转移到另外一个组织的进行追溯的行为, 更多依靠政府监管及社会公众的参与, 尤其是注重消费者的权益保护。

2) 我国食用农产品追溯制度的现行法综述

(1) 法律

在食用农产品治理领域,我国通过立法逐步构建起覆盖全产业链的追溯体系。2022年修订的《农产品质量安全法》在制度层面实现三方面突破,首先将小规模生产者、农产品冷链物流服务商及网络销售平台纳入责任主体范畴,进一步扩展责任主体外延;其次通过细化产地标准、增设储运环节监管要求,完善从田间到餐桌的全流程管控机制;最后创新性地建立了承诺达标合格证制度,要求农产品生产企业以及农民专业合作社等主体承诺不使用不达标、不超标的农药兽药,通过承诺达标合格证的信息,消费者可查看农产品来源、生产主体及使用农药兽药情况等信息,实现逆向溯源,推动食用农产品质量安全追溯体系的进一步发展。2021年修订的《食品安全法》在第42条确立了国家建立食品安全全程追溯制度,提出和完善出厂检验制度、进货查验制度、销售记录制度等多种记录方式,鼓励食品的生产者、运输者、经营者等主体通过信息化平台实现数据的实时采集与共享,为监管部门开展精准化风险防控提供技术支撑,实现监管追溯覆盖全产业链条。

(2) 行政法规与部门规章

2015年的《食用农产品市场销售监督管理办法》明确要求销售主体履行进货查验义务,并要求其建立食用农产品进货台账。2020年的《食品召回管理办法》系统性构建风险防控机制,要求生产经营者对存在安全隐患的食品立即停止销售并启动召回程序,特别规定该制度同样适用于进入流通环节的加工农产品。2022年监管体系升级呈现新特征:修订后的《农产品质量安全信息化追溯管理办法》配套出台五项实施细则³,保障整个制度的平稳运行。同步颁布的《农产品质量安全检测管理办法》则创新性建立食用农产品周期性风险监测机制。

(3) 地方性法规

2013年北京市颁布的《北京市食品安全条例》,提出在地方建立农产品产地准出、销售点准入制度,并对农产品的质量以及风险进行全方位的监测和控制。2015年颁布的《上海市食品追溯管理办法》详细划定食品追溯品种类型,明晰各主体追溯的权利义务及责任。2014年的《甘肃省食品安全追溯管理办法》要求食品生产者、经营者包括餐饮服务主体应当及时公开食用安全相关信息,积极接受公众监督。2018年《福建省食品安全信息追溯管理办法》引入了单品单码,实现食品安全信息追溯,监管范围包括日常蔬果、乳制品、油盐、经省人民食品安全委员会批准的其他类型食品和农产品。2020年河南省政府印发《关于加快推进农业高质量发展建设现代农业强省的意见》《关于加快畜牧业高质量发展的意见》等文件,明确提出到2025年80%以上农业规模经营主体基本实现农产品可追溯。2020年山东省颁布《山东省农产品质量安全追溯平台与国家追溯平台对接工作实施方案》,并组织召开了技术对接工作会。成立对接工作小组,具体负责山东省省级追溯平台与国家追溯平台工作安排、组织协调,开发调试,明确人员和职责,做到分工明确、责任落实。

(二) 存在问题

1) 立法层面

首先,我国法律在食用农产品质量安全追溯方面的规定较为模糊,具有实操性弱的缺陷。《农产品质量安全法》缺少不同种类农产品质量安全追溯的具体实施细则,有关安全追溯的规定还是较为原则与笼统。比如立法未对食用农产品以及非食用农产品相关规定进行明确区分,同时其追溯标准和监管重点等方面也不同,直接关系到责任主体的义务内容和法律责任,最终对追溯效能产生负面影响。同时《农

³这五项实施细则规定于五部管理:《国家追溯平台注册管理办法》《国家追溯平台信息员管理办法》《国家追溯平台追溯业务操作规范》《国家追溯平台监管、监测、执法业务操作规范》及《国家追溯平台追溯标签管理办法》。

产品质量安全法》规定，食用农产品有关质量安全标准、进入市场后生产经营活动监督管理工作等方面依照《食品安全法》执行落实，但实践过程中会出现不知该适用哪部法律的尴尬局面。因此，对于食用农产品这一特殊的类别的农产品质量安全追溯的相关法条应进一步细化，提高实操性。而《食品安全法》中对于不同品种的食用农产品未进行细致划分，对于食用农产品追溯的不同阶段也未作具体规定，导致安全追溯工作的实施缺乏法律支撑。

其次，现有关于食用农产品质量安全追溯的部门规章缺乏有效衔接，会导致执法过程中产生差异。目前相关的部门规章，如《食用农产品市场销售监督管理办法》《农产品地理标志管理办法》《食品召回管理办法》《农产品安全检测管理办法》等，多集中在生产及管理环节，而流通、消费等环节的部门规章相对缺乏。由于各职能部门各司其职，根据产业链条的各个环节以及农产品的种类，颁布出台安全追溯的部门规章侧重点、数量以及质量不尽相同，再加之部门间协调机制较弱，导致现有的规章之间缺乏有效衔接。

2) 监管层面

当前我国在食用农产品质量安全监管方面施行“多主体监管+分段式监管”监管模式，导致监管主体过多，权利义务规定模糊，各部门的监管权限存在重叠，产生共同监管工作难以展开，发生责任推诿等现象，严重降低行政效率，浪费行政资源的问题。同时，监管部门联动机制较弱，再加之食用农产品追溯监管方面的部门规定较为原则化，缺少实操性等因素，难以做到良好衔接与协调，导致监管信息难以共享利用，对实现各监管部门上下联动以及建立健全信息共享机制造成阻碍，削弱了政府执法力度并增加了政府的实施成本。由于监管执法中行政相对人的行动多变，会主动打破条块化监管规划，搅乱监管部门的内部分工，寻找执法空白和执法盲点，为违法行为寻找空间[10]。而目前我国农产品质量安全以及质量安全追溯都是进行分段式监管，同时涉及的领域较多，许多部门都需要对自己领域的相关行为进行监管，如需要动物卫生监督机构对检疫证明与标识相关的行为进行监管执法，某些地区的城管执法部门需要小摊贩的凭证或者记录保存行为进行监管。监管主体较多，执法地位相同，地方人民政府协调本行政区域农产品质量安全工作的职责难以落实。一方面，农产品质量安全追溯并非区域性事务，部分地区有效的监管难以满足追溯的实现；另一方面，地方人民政府事务众多，对农产品质量安全追溯关注度低，难以及时做好协调。在缺少偶然性事务的执法主体明确机制时，容易造成部分违法行为无人监管的现象。

实践中职权交叉的现象无法避免，农业农村主管部门与市场监管部门易产生“共同管辖”状态，对于部分监管权力的划分仍具有重复性和缺位性。此外我国对农产品质量安全监管链条中的生产及消费环节的相关监管内容较多，而供应链各环节容易被忽略，尤其是食用农产品从产地收获后进入收购、储存和运输环节，长期以来法律条款规定存在盲区，产销监管衔接机制缺失。可见实践中我国食用农产品质量安全追溯制度存在着监管部门设置庞杂、监管主体权责模糊和监管范围不全面的问题。

3) 追溯标准层面

追溯编码具备独特性和唯一性，在食用农产品质量安全追溯供应链条的任何环节出现了问题，便可以通过产品的“身份证”精准定位，第一时间找到责任主体进行追责，及时召回并采取措施，防止风险和损害的进一步扩大。目前我国多个追溯试点地区出台了追溯编码规则以及追溯编码技术规范，但各地区之间追溯侧重点不同，其编码规则和技术规范也截然不同。然而我国各地区经济交往密切，尤其在食用农产品领域，市场中来自四面八方的食用农产品唾手可得，追溯编码规则及技术规范的不同造成食用农产品流通过程中无法相互识别，严重割裂地区间的交流，无法形成信息共享追溯链条[11]。

在食用农产品质量安全追溯标准体系建设层面，我国面临多重制度性障碍。首先地方性追溯规范存在显著差异，各行政区域制定的技术指标存在重复交叉，执行尺度参差不齐，导致不同追溯系统在信息

采集维度、数据存储格式等方面难以兼容。例如,我国农产品质量安全追溯的监管执法效果就有待提升,从行政处罚结果来看,违反农产品质量安全追溯行为的惩罚结果差异较大,免责条款适用条件宽松。以食用农产品的进货查验和查验记录义务的履行为例,都是销售水产品,有的主体被处罚两万元,有的主体被处罚一千五百元。这种差异较大的执法结果就不利于形成持续有效的监管⁴。其次部门间协同机制缺失,农业、市场监管等部门分别建设的追溯平台采用异构编码体系,数据界面协议互不匹配,形成“信息孤岛”效应。这种标准碎片化现象直接制约了全国统一追溯信息链的形成,有待通过立法建立覆盖全产业链的标准化目录。

4. 域外借鉴与优化策略

(一) 域外借鉴

1) 欧盟

(1) 立法层面

在食品安全治理领域,欧盟作为全球先行者已构建起系统化的食用农产品质量安全追溯制度框架,通过专项立法对全产业链实施全面监管。欧盟明确了生产商需履行全流程信息记录义务,要求上市产品必须具备完整的追溯链条;建立覆盖种植养殖、加工储运、终端销售等环节的标准化信息采集规范,包括投入品使用记录、检验检疫数据等核心指标;实施严格的准入门槛,未通过追溯认证的农产品禁止进入欧盟市场。这种基于风险防控的立法模式能为质量安全事件的事前预防提供操作指南且为突发事件应急处置确立了法律基准。

如1997年颁布的《食品法典》规定了欧盟内所有食品从源头到市场的各环节应当建立起完整的食品安全质量追溯系统,并明确要求生产企业必须建立详细的记录,记录原料来源、加工过程、销售去向等信息。在2002年颁布的《食品追溯法规》要求所有销售到欧盟市场的食品必须有明确的生产追溯体系,并且要在销售时提供相关信息,确保消费者能够追溯食品的来源、加工过程和销售去向,同时该法规也要求食品生产企业应实现食品安全的自我检查和管理,并保留至少5年的记录[12];2011年颁布的《新食品法规》在原有法规基础上增加了食品安全方面的新要求,明确要求食品生产企业必须建立完整的食品安全质量追溯系统,并要求所有销售到欧盟市场的食品都要进行安全评估和标识,以确保食品质量安全。

(2) 监管层面

欧盟采用“一条龙”监管模式,构建了覆盖生产源头至终端消费的全链条监管体系。在监管体系中,由欧盟委员会制定政策、欧盟成员国政府执行政策、欧洲食品安全局(EFSA)进行风险评估及欧盟执行机构进行合规审查相互配合完成。在欧盟的食品安全质量追溯系统中采用双重报告义务,如果一批次食品出现安全问题,企业必须向欧盟的快速预警系统(RASFF)报告,并向所在国家的食品安全监管机构报告;并且采用跨境信息共享机制,快速预警系统会将该食品信息发布给其他欧盟成员国,以及食品销售商、消费者等。因此如果其他成员国的食品安全监管机构发现了类似的问题,就可以采取相应的应急措施,防止事态扩大。同时构建了协同处理程序,欧盟委员会则通过执行机构对涉及到的食品生产企业进行调查和处理,以保证食品安全问题得到及时解决。这种“一条龙”监管模式让监管机构之间协作更加紧密,监管制度分配也更加合理,各个环节间的监管也更加有效[13]。

(3) 追溯标准层面

欧盟还通过《食品接触材料法规》《食品添加剂法规》《海产品法规》建立了统一的追溯标准制度。2004年的《食品接触材料法规》确立食品接触材料安全的技术规范符合性要求,明确要求食品接触材料

⁴舟普市监处罚[2023] 235号;苍市监处罚[2023] 1345号。

必须符合相关的安全标准，并使用识别编码进行标识；2009年的《食品添加剂法规》规定了对食品添加剂的使用和标识要求，其中包括使用标准的识别编码进行标识，这些信息为行政监管提供技术支撑，协助消费者追踪和识别特定的食品添加剂；2011年的《海产品法规》规定了海产品的追溯要求，要求海产品必须有明确的来源、捕捞方式和销售记录，并使用标准的识别编码进行标识，这些标识信息帮助监管机构和消费者追踪和识别特定的海产品，从而确保它们的来源、捕捞方式和销售记录是合法和安全的。

2) 美国

(1) 立法层面

美国通过七项基础性法律与十五项配套法规构建起覆盖全产业链的食用农产品质量安全追溯体系。如《生物恐怖主义法案》要求所有在美国销售的食物都必须进行注册登记，并且食品生产商、加工商、运输商等都必须保留相关记录，并建立相应的追溯系统，规定了食品生产企业必须建立详细的记录，记录原料来源、加工过程、销售去向等信息，并保留至少两年的记录。此外还要求所有进口食品必须进行追溯，并在入境前进行检验和认证，以确保食品的质量安全。

(2) 监管层面

美国食用农产品质量安全追溯体系采用三级协同模式，联邦政府通过美国食品药品监督管理局(FDA)与美国农业部(USDA)等部门制定和实施食品质量和安全监管政策、法规和标准等，负责对食品生产企业和加工商等在整个供应链中的各个环节进行监管；各州在此框架下设立食品和药品监管部门，负责对本州的食物生产企业和加工商等进行监管，各州食品和药品监管部门会制定本州的食物安全标准和规定，并实施对本州食物生产企业和加工商等的检查和监督；食物生产企业和加工商等则构建自主合规机制，制定并实施符合联邦和州层面监管要求的食物安全计划和质量控制措施。企业可以通过第三方认证机构来获得食物质量认证，证明其生产的食物符合相关的质量和标准，可以自愿选择遵循这些规范[14]。

(3) 追溯标准层面

美国通过颁布法案和草案的基础上制定了行业标准和生产规范，以指导食用农产品的追溯实施过程。如《食物安全现代化法案终极规则》规定对每个环节的食物安全进行评估和监控，要求食物生产企业和加工商必须保留相关记录，包括供应商、成分清单、生产日期、生产批次等信息，并要求食物生产企业和加工商在食物安全方面进行全面的评估和监控。

同时多个部门针对各自领域制定了相应的规范和指南。美国食品药品监督管理局(FDA)制定了诸多规范，包括但不限于 HACCP、FSIS 和 DALCPA 等，HACCP 体系是一种食物安全管理系统，要求食物生产企业和加工商必须识别并控制生产过程中可能出现的危害因素，确保食物的安全和质量；FSIS 是美国农业部下属的一个机构，负责监管肉类、家禽、蛋类等食物的安全和质量，并制定了相关的生产规范和标准，如《肉类、家禽、蛋类生产规范》；FALCPA 要求食物生产企业必须标注食物中的主要过敏原成分，并提供相关的警示信息，以保护过敏人群的健康。这些行业标准和生产规范对于食物生产企业和加工商等在生产过程中的各个环节提出了详细的要求和标准，包括食物安全计划、食物检验和监控、记录和追溯等方面，从而确保食物的安全和质量。

(二) 优化策略

1) 立法层面

通过借鉴欧盟和美国，可以从细化追溯规定提高可操作性、协调衔接机制两方面来解决。

(1) 细化追溯规定提高可操作性

首先在立法层面应构建差异化的追溯法律体系，根据食用农产品的不同属性划分为食用农产品以及非食用农产品，其中食用农产品分为高风险食用农产品以及低风险食用农产品，并对高风险食用农产品

实施强制性追溯。其次应当根据不同责任主体规定不同的法律责任，对高风险食用农产品经营主体的法律责任内容进行详细扩充，确保其覆盖在法律监管范围之内，减少食用农产品安全事故的发生。最后应规范食用农产品市场准入标准，重视不同食用农产品各环节追溯标准。地方性政府出台食用农产品质量安全追溯的相关规定时，应以《农产品质量安全法》及《食品安全法》为基础，在不违反上位法的情况下，结合地区发展水平以及试点工作经验，发挥主观能动性，对原则性强的法规进行进一步细化，提高农产品质量安全信息透明性、完整性、真实性和追溯效能。

(2) 协调衔接机制

在推进食用农产品质量安全追溯体系建设过程中，需构建多维度协同机制。首要任务是建立跨部门协同管理机制，由牵头机构统筹协调各监管主体的权责配置，通过明确分工来加强各部门间的对接。在此基础上，应加强各部门规章的内容衔接。如实现《农产品地理标志管理办法》与《农产品产地证明管理办法》对接，保障农产品地理标志及产地证明相关的标准得到统一。最后需加强各部门规章与国家行政规章的衔接，协调各职能部门参与，完善食用农产品质量安全追溯法律制度架构。

2) 监管层面

通过借鉴欧盟和美国，可以从优化监管部门设置、明晰监管部门权责、扩大追溯监管范围、强化追溯全过程风险管控四个方面来解决。

(1) 优化监管部门设置

我国可采取对食用农产品“分种类监管”代替“分段式监管”监管模式，在新的监管模式下对监管部门进行优化布局。比如设置三大职能部门分别分管畜禽类、水产品类以及种植类这三大类食用农产品，各部门负责本类别的食用农产品监管工作。同时可通过构建跨部门数据共享平台与联合执法机制，消除监管盲区，降低行政协调成本，并提升农产品质量安全事件处置效率。

(2) 明晰监管部门权责

从域外借鉴得出，未来监管模式发展的趋势是由分散到统一，需要科学设置各监管部门职权范围。科学配置监管部门职能需通过精准界定权责分工、强化跨部门协同联动、实现全流程对接，避免监管缺失与重复，从而系统性提升监管效能。因此应构建央地协同、跨部门联动的监管体系，通过统筹各级监管主体职能与资源整合，形成权责明晰、运行高效的监管闭环，确保安全监管制度动态衔接与长效落实。一方面，食用农产品质量安全追溯供应链条的各个环节都由不同监管部门负责，梳理监管部门的职责，防止职权重叠模糊，保障各部门各司其职。另一方面，明确监管部门的垂直层级，形成布局合理、层级分明的监管架构模式^[15]。

(3) 扩大追溯监管范围

针对食用农产品产后流通环节监管盲区与产销终端制度衔接缺位问题，需通过完善全链条监管法规框架，将收购、储运等中间环节纳入常态化监测体系。首先可以扩大农产品冷链物流环节的监管范围，将冷链环节纳入强制监管框架，充分发挥其抑制损耗腐败、降低生物与化学污染的双重效能，筑牢农产品质量安全屏障。我国产地冷链物流基础设施不完善，且一些农产品生产经营者在冷链储存运输环节的行为不规范会对农产品质量安全产生不良影响。与传统的农产品储存运输方式相比，冷链能够大幅降低农产品的损腐率，也有助于降低生鲜农产品仓储物流环节的微生物污染和化学污染风险。另一方面，针对农产品电商新业态的监管滞后性，需通过明确网络经营者与平台主体责任划分，将“农田到餐桌”全程监管延伸至在线流通全链路，构建数字化监管模型。

(4) 强化追溯全过程风险管控

食用农产品风险管控是《农产品质量安全法》及《食品安全法》赋予的法律职责，作为安全监管制

度的重要基础,需要从农产品质量安全科学监测和风险评估两个维度展开深入[16]。风险监测方面应要求农业部门制定食用农产品风险监测计划,对重点农产品进行严格监测,各地政府主管部门可根据农业部所制定的全国性食用农产品风险监测计划,结合自身行政区的农业发展状况以及安全追溯实际状况,制定和执行因地制宜的食用农产品风险监测实施方案,根据本辖区的重点食用农产品进行分类别、分步骤实施,确保食用农产品风险监测覆盖全产业链。风险评估方面应当充分考量我国区域发展不平衡、生产规模小、生产经营主体分散等特点,利用现有的食用农产品质量安全监管资源,引入相关领域的专家设立风险评估委员会,并组建风险评估小组,加强各小组之间的衔接,形成联动机制。

3) 溯源标准层面

通过借鉴欧盟和美国可以通过统一追溯编码规则和统一追溯标准两个方面来解决溯源标准层面存在的问题。

(1) 统一追溯编码规则

食用农产品追溯码应遵循“一物一码”规则,以农产品承诺达标合格证和追溯凭证为基础,采用“一码到底、分段叠加”的原则,实现溯源信息全链条贯通。如果对食用农产品重新分装组合才可以重新赋码,并对上游追溯信息予以强制性规定。

(2) 统一追溯标准

首先可以构建跨部门信息协同机制,建立统一的信息调取规范与商业秘密保护制度。其次需强化标准覆盖范围,目前我国有关饲养、种植等食用农产品生产方面的强制性标准屈指可数,建议重点研制供应链源头的追溯标准,将食用农产品全产业链条纳入标准化体系的建设当中。最后,国家应制定统一的编码标识标准和数据界面标准,推动部门平台对接。考虑到产地溯源要求,国家统一的编码标识标准和数据界面标准应当以农业农村部门主导的国家追溯平台为基础,同时参考国家重要产品追溯通用标准进行重新研究,构建具有行业特色的新型农产品追溯标准体系。

参考文献

- [1] Hobbs, J.E. (2004) Information Asymmetry and the Role of Traceability Systems. *Agribusiness*, **20**, 397-415. <https://doi.org/10.1002/agr.20020>
- [2] 叶俊焄. 以批发市场为核心的农产品质量安全追溯系统研究: 理论与策略[J]. 生态经济, 2010(10): 110-115.
- [3] 周洁红, 张仕都. 蔬菜质量安全可追溯体系建设: 基于供货商和相关管理部门的二维视角[J]. 农业经济问题, 2011, 32(1): 32-38.
- [4] 杨信廷, 钱建平, 孙传恒, 等. 农产品及食品质量安全追溯系统关键技术研究进展[J]. 农业机械学报, 2014, 45(11): 212-222.
- [5] 胡云锋, 董昱, 孙九林. 基于网格化管理的农产品质量安全追溯系统的设计与实现[J]. 中国工程科学, 2018, 20(2): 63-71.
- [6] 王权典, 邢宗和, 肖加裕, 等. 农产品安全标识管理立法问题研究[J]. 经济法论丛, 2007(0): 191-217.
- [7] 何悦. 对我国食品召回制度有关问题的立法建议[J]. 河北法学, 2008(3): 91-95.
- [8] 孔庆江, 杨育晗. 欧、美、日转基因产品标签和追溯制度研究及对中国的启示[J]. 科技与法律, 2018(3): 18-25+53.
- [9] 杨东霞. 落实我国农产品质量安全追溯制度的几点思考[J]. 中国发展观察, 2022(11): 118-120.
- [10] 刘艺. 行政公益诉讼被告适格的实践分歧与规则建构[J]. 清华法学, 2023, 17(1): 80-95.
- [11] 张成海. 统一追溯编码标准完善机制共享数据——追溯的历史、现状、趋势与对策[J]. 条码与信息系统, 2018(1): 9-16.
- [12] 赵荣, 陈绍志, 乔娟. 美国、欧盟、日本食品质量安全追溯监管体系及对中国的启示[J]. 世界农业, 2012(3): 82+1-4+25.
- [13] 刘亚平, 李欣颐. 基于风险的多层治理体系——以欧盟食品安全监管为例[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2015, 55(4): 159-168.

-
- [14] 姜旭光, 刘凯. 美国食品安全监督管理体系创新及对我国的启示[J]. 经营与管理, 2017(3): 6-8.
- [15] 王克. 确立监管主体完善食品安全可追溯制度的法律思考[J]. 食品安全导刊, 2016(6): 31-32.
- [16] 梁积深. 我国食品安全风险评估制度实践探究[J]. 现代食品, 2019(21): 142-144.