

◆ 综述与专论 ◆

# 浅谈农业农村部门的农药安全生产管理履职——以江苏省为例

陈爱辉, 王 玉

(江苏省农药总站, 南京 210036)

**摘要:** 本文从有关政策、法规和农药行业监管履职的角度, 分析农业农村部门的农药安全生产管理职责, 梳理当前履行农药安全生产管理职责所面临的主要问题和挑战。此外, 本文以江苏省农药安全生产管理履职的实践经验为例, 提出相关对策建议, 旨在为提升农药安全生产管理水平提供参考。

**关键词:** 农药; 安全; 管理; 职责

中图分类号: S-01; S 482 文献标志码: A doi: 10.3969/j.issn.1671-5284.2022.06.003

## Preliminary Discussion on Agricultural and Rural Departments' Fulfilling Responsibility for Pesticide Safety Production Management: Taking Jiangsu Province as an Example

CHEN Aihui, WANG Yu

(Jiangsu Institute for the Control of Agrochemicals, Nanjing 210036, China)

**Abstract:** In terms of relevant policies, rules and pesticide industry supervision, the fulfilling responsibility of agricultural and rural departments for pesticide safety production management were analyzed in this paper, and the main problems and challenges faced by the current implementation of pesticide safety production management responsibilities were summarized. Furthermore, taking into account the practical experience of Jiangsu province in the implementation of pesticide safety production management responsibilities, it put forward relevant countermeasures and suggestions to provide reference for improving the management level of pesticide safety production.

**Key words:** pesticide; safety; administration; responsibility

《农药管理条例》的颁布实施, 赋予了农业农村部门从农药产品登记、生产经营、使用管理等全产业链管理职能, 其中各环节涉及的安全生产成为部门履职的重要内容。自全国安全生产专项整治行动实施以来, 农药安全生产管理作为农业农村部门的一项重要职责已被各级政府以不同形式予以明确。尽管相关工作已经进入第3年, 但各地对农药安全生产管理部门职责的认识仍存在较大差异, 工作重点也各有不同。本文从有关政策法规、规定和农药行业实际监管工作等角度, 初步分析农业农村部门的农药安全生产管理职责, 梳理存在的问题, 并结合江苏工作实践, 提出工作建议。

### 1 农业农村部门的农药安全生产管理职责

安全生产法规政策有明确要求。2016年《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》提出推动构建安全生产“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”责任体系, 坚持“三管三必须”和谁主管、谁负责原则<sup>[1]</sup>。2021年9月正式施行的新《安全生产法》将以上意见内容进一步明确, 提出强化和落实政府部门监管责任, 明确负有安全生产监督管理职责的部门应当齐抓共管, 依法加强安全生产监督管理, 各级政府应当编制部门安全生产权力事项和责任清单。江苏省委编办和省安委办将江苏

收稿日期: 2022-10-09

作者简介: 陈爱辉(1978—), 男, 江西吉安人, 本科, 高级农艺师, 主要从事农药管理工作。E-mail: cah923@163.com

省农业农村厅的农药安全生产工作职责任务规定为“负责农药监督管理和使用环节安全指导工作。督促指导农药生产企业落实安全生产责任制、安全生产管理制度；督促农药生产企业严格风险管控和隐患排查治理；推进农药经营主体规范化管理，确保农药经营安全；指导农药使用者科学合理用药。”<sup>[2]</sup>该任务清单充分考虑了农业农村部门的职责，在农药生产的安全管理上强调“督促指导”，在农药经营和使用环节上要求的是“负责”，规定较为明确。

行业法规规章有具体要求。除农药登记环节的产品安全性评价外，《农药管理条例》及其配套规章对生产经营和使用等环节的安全性均提出了要求。在产业政策引导上，该条例鼓励企业采取先进技术和先进管理规范，提高农药产品和生产的安全性；在生产许可准入上，设置了分类布局进入化工园区的要求，并规定必须具备符合安全环保等要求的设施、设备，以及完备的安全生产等管理制度；在产品质量控制上，要求企业建立质量检测检验机构，有完善的质量保证体系和技术标准，并对委托、受托和原材料采购、追溯记录等进行了详细规定；在经营安全要求上，规定经营门店须配备指导安全合理使用农药的人员，以及营业和仓储场所隔离条件，有相关安全管理、追溯台账、安全防护、应急处置等制度；在农药使用上，以安全合理使用为核心，对涉及的使用方法、安全间隔期、禁限使用、安全检测、应急召回等做了规定。以上内容是各级农业农村部门对照履职的基本要求，也是安全生产管理对照检查的重点。

农药行业监管有现实需求。为适应农药安全管理的新形势、新要求，农业农村部近2年多次下发加强农药监督管理防范安全风险的工作通知，要求各地明确农药监督管理单位，全面落实部门监管职责，督促企业落实安全生产主体责任，强化农药重点领域安全风险防范，切实加强安全使用指导服务<sup>[3-4]</sup>。进一步明确了农药安全风险监管重点领域、环节和方法，还特别提出要关注互联网经营农药、“三棵菜”、采收后保鲜剂使用、红薯田药害等蔬菜杂粮生产基地用药安全问题。在农药日常监管中，生产环节需要重点检查企业是否按照许可范围规范生产、安全设施条件保持和变更情况、安全生产和质量管理制度执行等情况；经营环节重点监管限制使用农药经营、专柜专储、实名登记追溯等涉及安全问题；使用环节聚焦合理安全用药，检查重点包括是否违规使用禁限药或超范围使用，以及不落实安全间隔

期制度等问题。

## 2 农业农村部门履行农药安全生产管理职责的主要挑战

农药在生产环节属于化工行业范畴，农业农村部门在抓安全生产管理方面仍存在认识不到位、职责有交叉、权责不对等、工作基础弱等现实挑战。在生产环节管理的专业性不够，在经营和使用环节则存在面广、量大、点散，以及使用主体、使用行为多样化等管理难题。

思想认识还不到位。农业农村管理部门的工作人员对“三管三必须”的部门监管职责有不同理解，简单地与部门行政许可等权力事项划等号，没有建立农药安全生产责任事项清单，目标任务不明确，跟踪考核要求也不明晰。在管理对象方面，农药生产企业以中小制剂加工企业为主，企业负责人认为安全风险小，在安全管理机构和人员配备、安全培训、全员责任制落实等方面普遍意识不强，主体责任落实、安全投入等与法规规范要求还有不小差距；农药经营和使用主体安全意识较差，在落实消防安全、仓储、限制使用农药管理、包装废弃物回收、安全使用指导等安全管控制度和措施上，既缺乏系统学习培训，也没有主动意识，同时，管理部门长期以来关注不够，监管压力传导不够。

履职边界不够清晰。农药生产环节的安全性所涉及的管理事项和部门众多，如应急部门负责危险化学品、特种作业、安全生产综合管理；工信部门负责化工行业准入及整治；市场监管部门负责特种设备和工业产品生产准入；公安部门负责易制毒、易制爆危险化学品等。农业农村部门传统监管职责是对企业农药生产经营行为和产品质量进行监管，对于生产企业的安全管理诸多内容“检查什么、怎样检查、如何处置”没有对应的部门职责规定，也缺少相关工作经验和规范标准，因此较难把握。一些经营和使用环节的安全问题和管理要求相对简单，其他部门也较少参与，主要以农业农村部门管理为主，但因主体对象面广量大，宣传培训和专项检查的覆盖率和到位率较低。

工作基础比较薄弱。在农药管理机构和管理职能上，尽管省级以下农药行政审批事项仅限为经营许可审批，但属地监管职责不少。农药行政审批、行业监管、行政执法、使用指导等职能涉及多个处室(单位)，有的地方对于安全生产职责的落实存在“拉郎配”现象，牵头部门不尽相同，工作统筹机制和能力

严重不足。在体系业务能力素质上,普遍缺乏懂安全管理和安全法规的人员,与履职要求不匹配,工作被动应付情况较为突出<sup>[5-6]</sup>。此外,农药信息化、网络化建设相对滞后,上下联通、横向互通的数据监管平台缺失,基层普遍缺少第三方技术支撑力量,同时也缺乏经费政策保障。

管理抓手较为缺乏。在农药生产安全监管上,仅在省一级许可准入核查和事后监管时,要对企业生产施工工艺安全条件、安全管理制度制定执行情况等进行核查、检查。市、县一级地方管理部门虽与生产企业有属地监管关系,但除了必要的生产情况检查、产品抽样等工作外,对企业生产管理、生产状态、危险工艺、危化品、重大危险源等情况和信息掌握有限,难以做到针对性管理。基层在自行开展或委托第三方进行安全检查时,很难发现重大安全隐患或突出问题,在整改闭环监督和督促管理提升上,缺少执法监督等有效手段,通过部门联动整治仍存在诸多机制障碍。经营使用环节的安全生产一般以临时性检查为主,难以做出系统性、制度化的管理安排,在工作上整体较为被动。

### 3 江苏省农药安全生产管理履职经验及建议

安全生产管理对农业农村部门是新生事物,同时也是法律法规和行业管理赋予的新要求。在江苏省响水县“3.21”特别重大爆炸事故发生以后,国务院安委会从2019年底以来对江苏实施了为期1年的安全生产专项整治行动,江苏各级农业农村部门按照国务院督导组和省委省政府部署要求,不断推进深化农药行业安全生产专项整治工作,并积累了一些经验,这为持续有效地实施农药安全生产管理做出了初步探索。

加强部门协调配合,提升信息支撑水平。掌握管理政策要求和主体信息是做好安全管理的基础。农药安全管理涉及多个部门,加强部门协调联动,准确掌握基础动态信息,是实现精准有效管理的前提。开展专项整治行动以来,江苏各级农业农村部门配合地方化治办和开展农药企业安全环保整治提升和“一企一策”认定评价,及时跟踪每家企业评价结果和问题整改情况,建立关闭退出农药企业名单、企业生产状态清单。在此基础上,适时组织开展园区外和关闭退出企业专项检查,有效管控重点主体生产安全。根据各级安委办部署,组织企业安全基础及危化品使用安全排查治理,建立全省农药生产企业危化品生产经营许可、“两重点一重大”、危

化学品使用种类数量等“一企一档”基础数据库,厘清应急、工信和农业农村部门安全监管职责,实施分类分级管理。加快农药监管信息化平台应用,建设开发江苏省数字农药监管平台,整合全国农药登记、全省生产经营主体等信息,周期调度生产经营信息,为安全监管提供基础信息支撑。

强化工作统筹部署,凝聚共识合力推进。统一思想认识是做好工作的前提。借助“一年小灶”整治行动东风,江苏省农业农村系统连续3年组织“安全生产宣传月”“百团进百万企业千万员工”等安全生产宣传活动,各级各部门领导带头开展农药安全生产政策宣讲,多层次组织专题学习培训,逐步熟悉安全管理的要求方法,提升对安全生产工作的政治意识和“三管三必须”认识水平。江苏省农业农村厅在省政府部署开展农机、渔业等27个重点行业领域专项整治基础上,同步开展农药行业安全生产专项整治,明确步骤要求,全省协同推进。在工作推动上,省厅组建农药安全生产工作专班,抽调相关处室单位业务骨干,定期研究推进举措,统筹实施调度,通报信息进展;组成8个省级检查组,定期下沉分片包干地区开展安全生产指导;深入农药生产经营单位和使用主体检查,带动督促市县落实工作部署要求,开展挂钩联系属地生产企业专项活动,全面掌握生产企业安全管理情况,推动地方落实部门监管责任,带动提升安全管理整体水平。

结合部门职责履职,突出重点实施监督检查。农药安全生产监管需要立足部门职责,发挥业务专长,突出重点抓管理。专项整治2年多来,江苏各级农业农村系统部署开展了农药行业“小化工”专项整治、农药行业危化品使用安全专项治理;结合事后监管,先后组织开展园区外企业安全检查、高毒农药持证企业重点检查、限制使用农药经营单位专项检查、主要农产品生产基地农药使用情况检查、生产企业安全环保手续专项检查等监管活动;有计划开展企业生产条件保持情况的专项检查和高毒农药等重点企业许可“回头看”,有效管控和减少农药行业领域的安全风险。在检查方式上,相关部门注重结合行业监管履职。在生产经营准入环节,重点考察工艺装置和厂房场所条件是否合规,安全设施建设是否严格执行“三同时”规定,人员条件是否达到要求,制度执行是否到位,对实地核查发现的安全隐患实行告知整改和地方跟踪复核,及时注销25家不再符合法定条件的企业生产许可证,持证企业数量下降至177家。在事中监管环节,重点检

查主体是否合法合规生产经营,许可条件是否有效保持或发生重大变化,是否存在无证或超范围生产经营等行为,产品质量是否符合标准,各项生产经营管理制度是否健全并有效执行。在使用环节,主要是做好安全用药指导,避免出现违反禁限用规定情况,全力保障农业生产和农产品质量安全。近2年来,省内农药安全生产形势持续稳定,未发生伤亡事故和影响较大的一般生产安全事故。

#### 4 总结与展望

自新《农药管理条例》实施以来,农业农村部门履行对农药行业的全过程安全管理职责,但未将其作为一项部门明确的重要职能,大多是根据各级政府的要求,完成属于行业牵头部门的分工任务,具有一定的被动性、阶段性特点,因此造成了各地部门对这项工作中的职责、要求和认识上的巨大差异。在农药产品准入和使用环节的安全生产外,相关部门对农药生产经营准入所涉及的区域布局、安全条件、管理制度、人员配备等安全生产的事前、事中和事后监管,仍缺乏明确的政策指引和相应的工作标准体系。江苏目前正在开展这些农药安全生产部门的履职探索,各地在参考借鉴的同时,仍需充分结合地方实际,不断摸索完善工作机制。

统筹发展和安全已上升为国家战略,基于对行业发展安全的现实需求,以及相关法规制度的不断完善,农药安全生产管理将成为一项各级农业农村

部门绕不开的重要职责。履行好这项职责,一方面需要加强行业管理的规划引领,在国家政策法规层面明确涉及安全的各项制度、条件和要求,相关规章和规范性文件要细化各级部门审查的安全内容和具体标准,从而明晰部门的履职边界和监管行为标准,也为行业安全管理提供明确的参照依据。另一方面,根据农业农村部门的履职能力和专长,建立一套符合行业安全实际和多部门协同高效管理的工作体制机制,这将是下一步需要更加深入探讨和研究的问题。

#### 参考文献

- [1] 国务院.中共中央,国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见[EB/OL]. (2016-12-18) [2022-08-20]. [http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/18/content\\_5149663.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/18/content_5149663.htm).
- [2] 中共江苏省委机构编制委员会.江苏省省级部门及中央驻苏有关单位安全生产工作职责任务清单[N]. 新华日报. 2020-04-03.
- [3] 农业农村部.农业农村部办公厅关于加强监督检查有效防范农药安全风险的通知[EB/OL]. (2021-07-09) [2022-08-20]. [http://www.moa.gov.cn/xw/bmdt/202107/t20210709\\_6371508.htm](http://www.moa.gov.cn/xw/bmdt/202107/t20210709_6371508.htm).
- [4] 农业农村部.农业农村部办公厅关于加强农药监督检查的通知[EB/OL]. (2022-05-11) [2022-08-20]. [http://www.moa.gov.cn/govpublic/ZZYGLS/202205/t20220511\\_6398886.htm](http://www.moa.gov.cn/govpublic/ZZYGLS/202205/t20220511_6398886.htm).
- [5] 钱忠海,张怡.关于对江苏省农药行业安全生产管理的几点思考[J]. 农药科学与管理, 2020, 41(12): 14-17.
- [6] 邱峰,张渝,孙奕,等.江苏省农药安全生产管理研究[J]. 江苏安全生产, 2021(10): 41-42.

(责任编辑:高蕾)

(上接第5页)

- [25] PEREIRA I, RODRIGUES S R, DE CARVALHO T C, et al. Rapid screening of agrochemicals by paper spray ionization and leaf spray mass spectrometry: which technique is more appropriate?[J]. Analytical Methods, 2016, 8(31): 6023-6029.
- [26] 司雨露,梁杨琳,吕春秋,等. QuEChERS-气相色谱-串联质谱法和高效液相色谱-串联质谱法快速检测蔬菜中267种香港规例中的农药残留量[J]. 食品安全质量检测学报, 2021, 12(1): 122-136.
- [27] 刘平,王子怡,赵旭东,等. 通过式净化结合超高效液相色谱-串联质谱快速检测牛羊奶中有机磷农药残留[J]. 卫生研究, 2022, 51(3): 483-489.
- [28] 曾伟,李文宾,余金华. 中国农药残留快速检测技术的研究进展[J]. 世界农业, 2011(8): 84-87.
- [29] 邹茹冰,柳颖,王双节,等. 化学发光酶联免疫分析法同时检测3种有机磷农药残留[J]. 农药学报, 2017, 19(1): 37-45.
- [30] DAVOODI M, DAVAR F, REZAYAT M R, et al. Cobalt metal-organic framework-based ZIF-67 for the trace determination

of herbicide molinate by ion mobility spectrometry: investigation of different morphologies[J]. RSC Advances, 2021, 11(5): 2643-2655.

- [31] 杨永东,王军,杨国丽. 活体生物在农药残留降解跟踪试验的研究与应用[J]. 上海化工, 2012, 37(5): 13-15.
- [32] ZHAO G, ZHOU B, WANG X, et al. Detection of organophosphorus pesticides by nano-gold/mercapto methamidophos multi-residue electro chemical biosensor [J]. Food Chemistry, 2021, 354: 129511.
- [33] LIU B, TANG Y, YANG Y, et al. Design an aptamer-based sensitive lateral flow biosensor for rapid determination of isocarbophos pesticide in foods[J]. Food Control, 2021, 129: 108208.
- [34] BAO J, HUANG T, WANG Z, et al. 3D graphene/copper oxide nano-flowers based acetylcholinesterase biosensor for sensitive detection of organophosphate pesticides[J]. Sensors and Actuators B: Chemical, 2019, 279: 95-101.

(责任编辑:高蕾)