

中国肥料管理制度的现状及展望

王雁峰, 张卫峰, 张福锁

(中国农业大学资源与环境学院, 北京 100193)

摘要:我国肥料管理制度在市场经济发展中不断完善,已形成了由多个部门参与、涉及肥料生产、流通、使用等多个环节的管理体制。介绍了我国肥料管理制度的现状,指出了我们目前存在的问题,结合国际肥料管理经验,提出应加快推进我国肥料管理法制化进程,同时转变管理思路,将重心调整到肥料产品质量及安全、肥料科学使用及环境等方面上,并且相互协调,保障肥料使用者用到好的肥料以及科学合理的使用肥料,促进我国肥料行业健康发展。

关键词:肥料;管理制度;现状;问题;展望

中图分类号:TQ44

文献标识码:A

文章编号:0253-4320(2011)03-0006-08

China's fertilizer management system: situation, problems and prospect

WANG Yan-feng, ZHANG Wei-feng, ZHANG Fu-suo

(College of Resources and Environmental Sciences, China Agricultural University, Beijing 100193, China)

Abstract: Chemical fertilizer is an essential material to ensure food safety and social economy. In order to adapt the economic reform, the Chinese government has formed an integrated fertilizer management system which comprises various policies and a number of government departments. In this paper, China's fertilizer management system is introduced. The problems existed in the system are presented. Combined with international fertilizer management experience, promoting the legal process of fertilizer management system, emphasizing the quality of fertilizer products, proper fertilizer use and environmental protection are suggested. This new management system has to ensure that farmers use fertilizer with good quality and use fertilizer in a scientific way.

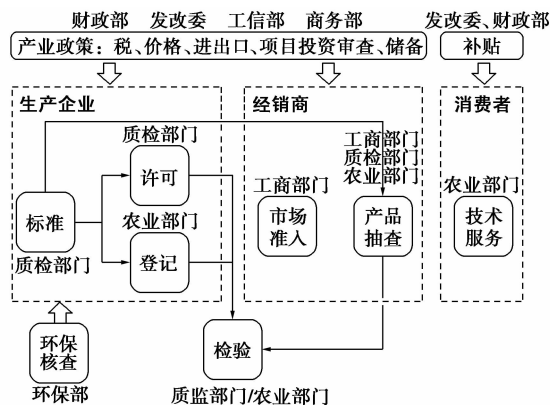
Key words: fertilizer; management system; current situation; problems; prospect

肥料是重要的农业生产资料,关系粮食安全、农民利益以及资源、环境可持续发展^[1]。我国政府历来重视肥料管理工作,将肥料作为重要的战略物资加以管理。建国以来,中国肥料产业迅速发展,化肥产量从 1950 年 1.5 万 t 发展到 2009 年的 6 706.2 万 t(纯养分,下同),消费量也从 1950 年的 3.9 万 t 发展到 2009 年的 5 404.4 万 t,均居世界第 1 位^[2-3],大幅促进了我国粮食生产和农业发展。同时,肥料行业发展面临着市场混乱,产品质量及安全等问题层出不穷,产业发展与农业脱节,农民用肥盲目及环境污染等突出问题^[4-15],严重制约肥料行业健康发展。这些问题不仅仅是技术层面的问题,更主要的是管理层面的问题。为此,笔者从科学发展的角度,对我国肥料管理制度现状进行梳理,分析存在的问题及原因,提出完善肥料管理制度的思路,为规范肥料管理、促进行业发展提供参考。

1 我国肥料管理制度现状

伴随着我国经济体制转变,肥料管理从计划经济管理模式逐步走向市场经济管理模式,形成了以

国家发展与改革委员会、财政部、农业部、国家质量监督检验检疫总局、国家工业与信息化部、国家工商行政管理总局、商务部、环境保护部、中国海关总署等国家部委为管理主体,以相关法律法规及政策文件为管理依据,覆盖肥料生产、流通、使用等环节的管理制度,见图 1(注:此图以肥料生产经营的主体为主线,描述了生产企业、经销商和农户所接受到的管理办法和负责管理的责任单位以及各个办法间的



图中线框内表示主要的管理制度,线框外是管理主体及管理对象

图 1 我国肥料管理制度框架

收稿日期:2010-12-23

基金项目:农业部公益性行业专项——最佳养分管理技术研究与应用(200803030);农业部“中国肥料管理制度及肥料立法专题研究”项目资助

作者简介:王雁峰(1982-),男,博士生,wangyanfengwhy@163.com;张福锁(1960-),男,教授,博士生导师,研究方向为根际生态与养分资源综合管理,通讯联系人,010-62732499,zhangfs@cau.edu.cn。

逻辑关系)。下面列出了每个环节的管理制度、管理主体和法律法规等制度依据。

1.1 肥料生产环节管理制度

(1) 肥料产业项目投资审批等管理

为促进化肥工业市场化发展,减少政府干预,国家下放化肥工业建设的审批权,依据2000年8月国务院发布的《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》,化肥行业被列为鼓励投资领域,2004年《国务院关于投资体制改革的决定》和《政府核准的投资项目目录(2004年)》,仅规定年产50万t及以上钾矿肥项目由国务院投资主管部门核准,其他磷、钾矿肥项目审批权下放,由地方政府投资主管部门核准。由此,我国化肥产业进入高速发展时期,尿素、磷酸二铵等高浓度、高品质氮肥、磷肥的产量先后超过国内需求,复混肥企业也迅猛增加,规模越来越大。为抑制化肥产能过剩和重复建设,2009年9月国务院发出《批转发展和改革委员会等部门关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展若干意见的通知》(国发[2009]38号),提出化肥等10个重点产业的调整计划,制定了严格市场准入、加强环境监管、强化项目用地及审批管理等9项对策措施。同时,为促进有机资源利用,国家于2007年起启动的土壤有机质提升补贴项目试点工作,以及国务院于2009年发布的《关于促进生物产业加快发展的若干政策》(国办发[2009]45号),明确了有机肥、微生物肥料产业的发展方向,并给予政策支持,促进了商品有机肥和微生物肥料产业的发展。

(2) 肥料标准管理制度

1989—1990年《中华人民共和国标准化法》及

(上接第5页)

预计2011年,化工行业总产值约为6.19万亿元,同比增长19.2%;利润总额约为3600亿元,增长18.5%。2011年一季度,化工行业总产值约为1.26万亿元,同比增长18%。

3.2.2 主要产品产量

预计2011年,国内能源生产将继续保持较快增长态势。原油产量增长4%左右;天然气产量约增长13.5%;原油加工量约增长7.5%;成品油产量约增长7%。2011年,化肥产量预计增长约7%;无机化工原料产量预计增长约9.2%;有机化工原料产量增长17.3%左右;合成材料产量约增长11.5%。

3.2.3 主要产品表观消费量

预计2011年国内原油表观消费量增长6.6%

《中华人民共和国标准化法实施条例》相继颁布实施,按照该法规定,我国肥料实行标准管理,由国务院标准化主管部门(国家质量监督检验检疫总局直属的国家标准化委员会)负责肥料标准(包括产品标准、检测检测方法标准等)的制定及监管工作。据不完全统计,截至目前我国共制定了包括产品、基础通用、试验方法、环境安全卫生等肥料标准130个左右^[16-18],成为肥料产品生产及质量检测的基本依据。

(3) 磷复肥生产许可制度

长期以来国家对化肥生产实行许可制度,2004年和2005年《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例》相继颁布实施,缩小了肥料生产许可管理的范围,明确了管理主体为国家质量监督检验检疫总局(简称国家质检总局),依据上述基本法律,国家质检总局于2005年制定《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例实施办法》(2005年公布施行,2010年4月15日修改后于2010年6月1日起施行),2006年全国工业产品生产许可证办公室公布实施了《复混肥料产品生产许可证实施细则》和《磷肥生产许可证实施细则》,分别对复混(合)肥料、掺混肥料和有机-无机复混肥料3个产品单元,以及部分磷肥产品(包括过磷酸钙、钙镁磷肥、钙镁磷钾肥和肥料级磷酸氢钙)进行许可管理,随后又对复混肥实施细则进行了调整,将复混肥和复合肥进行了明确区分,新的细则于2009年5月1日起实施。同时,根据2009年2月国家质检总局发布的《关于电线电缆等12类产品生产许可由省级质量技术监督部门负责审批

左右;天然气表观消费量约增长15%;成品油表观消费量增长6.5%左右;化肥表观消费量约增长5%;合成树脂表观消费量增幅在10%左右。乙烯表观消费量增长13%左右。

3.2.4 进出口和投资

未来几年,我国化工行业对外贸易将进一步巩固2010年所取得的成果,并持续保持平稳快速增长态势。预计2011年,化工行业进出口贸易将达到3500亿美元,增长约35%左右。其中,进口总额约为2100亿美元,同比增长40%左右;出口总额约为1400亿美元,同比增长35%左右。预计“十二五”期间,化工行业进出口贸易总额年均增幅将达到30%左右。

未来几年,化工行业投资将进入一个相对低速增长的阶段,增幅可能在15%左右。■

发证的公告》，2009 年 5 月 1 日起，包括复混（合）肥、掺混肥和有机-无机复混肥等 12 类产品的工业产品生产许可由各省级质量技术监督部门负责审批发证。

（4）肥料登记管理制度

2000 年农业部根据《中华人民共和国农业法》制订了《肥料登记管理办法》（2004 年修订，简称《办法》），以加强肥料管理，保护生态环境，保障人畜安全，促进农业生产。规定了除部分免于登记的产品外，凡在中华人民共和国境内生产、经营、使用和宣传肥料产品，都应遵守该办法，未经登记的肥料产品不得进口、生产、销售和使用，不得进行广告宣传。其中农业部主要负责新型肥料、叶面肥、微生物肥料的登记和发证工作，省级农业部门负责复混（合）肥、有机肥、有机无机复混肥和床土调酸剂的登记和发证工作。《办法》出台后，农业部相继下发文件不断规范登记管理制度，根据财政部、国家发展和改革委员会《关于公布取消 103 项行政审批等收费项目的通知》（财综〔2004〕87 号）的规定，2005 年起肥料登记不再收取肥料登记费，根据《农业部关于切实做好肥料登记管理工作的通知》（农农发〔2009〕2 号）及《农业部办公厅关于印发规范统一省级肥料登记管理工作指导意见的通知》（农办农〔2010〕20 号）文件，重点明确和规范了肥料登记范围、种类、通用名称、简化备案手续等。

（5）肥料生产优惠政策

为促进肥料产业发展，保障农业用肥需求，国家一直对化肥生产企业实行优惠政策，主要包括中小化肥生产企业电价优惠，天然气供应及价格优惠和增值税减免等优惠。随着化肥市场化改革进程加快，2005 年起取消化肥产业优惠政策的呼声越来越高^[19]，部分优惠政策已有所松动，例如 2006 年 6 月 30 日起国家连年调整电价，化肥用电价格相应调整，部分地区每度电价提高 0.05 元；根据 2007 年 8 月国务院颁布实施的《天然气利用政策》规定，虽然国家对批准建设的化肥项目目前仍保证一定的天然气供应支持，但原则上不再鼓励新建以天然气为原料的氮肥装置，依据《国家发展改革委关于提高国产陆上天然气出厂基准价格的通知》（发改电〔2010〕211 号），2010 年 6 月 1 日起天然气价格提高 0.230 元/m³，化肥用气价格首次同步提高；依据《关于若干农业生产资料征免增值税政策的通知》（财税〔2001〕113 号）和《关于有机肥产品免征增值税的通知》（财税〔2008〕56 号），肥料生产环节增值

税减免政策仍在执行。

除上述主要管理制度外，国家环保部门依据相关法律对化肥生产企业进行环保审核，同时，实行生产许可管理的肥料产品在出厂时，以及实行登记管理的肥料产品根据规定实行检验检测制度，管理主体分别为国家质监部门和农业部门认定的检验机构。

1.2 肥料流通环节管理制度

（1）化肥经营准入管理

2009 年国务院发布《关于进一步深化化肥流通体制改革的决定》（国发〔2009〕31 号），全面取消化肥流通经营的所有制形式限制（外资包括其中），设置了准入资格限制，实现了全面放开的人世承诺。文件规定了不同化肥经营范围下的最低注册资本要求，满足注册资本（金）、资金数额条件的企业、个体工商户等可直接向当地工商行政管理部门申请办理登记，从事化肥经营业务。同时在化肥进货、验收、索证索票、台账、价格标示及化肥质量等方面规范了企业经营行为。

（2）化肥储备制度

目前，国家财政支持的化肥储备有中央救灾化肥储备、国家化肥淡季商业储备、地方（省级及以下）化肥储备。其中，中央救灾化肥储备制度在《关于深化化肥流通体制改革的决定》（国发〔1998〕39 号）文件中正式提出，规定每年准备 50 万 t（实物）救灾备用化肥；国家化肥淡季商业储备制度依据国家发展和改革委员会、财政部于 2005 年 1 月发布的《化肥淡季商业储备管理办法》及 2005 年 10 月下发的《化肥淡季商业储备管理办法补充规定》，规定了国家发展和改革委员会、财政部负责化肥淡储管理工作，中央财政给予利息补贴，委托国家发展和改革委员会经济贸易司、财政部经济建设司与承储企业签订化肥淡储协议。储备化肥以需求量较高的尿素和磷酸二铵等高浓度肥料为主，规模逐年扩大，从 2004—2005 年度的 615 万 t 扩大到 2009—2010 年度的 1 500 万 t，2008 年和 2009 年秋季还分别安排了 100 万 t 磷肥专项储备，国家化肥储备年度总规模已达 1 600 万 t；省级及省级以下地方化肥储备依据国家发展和改革委员会、财政部、农业部、商务部、国家税务总局于 2004 年 11 月联合发布的《关于做好化肥生产供应工作加强价格监管的通知》（发改价格〔1999〕2545 号），第 4 条明确要求各地特别是化肥主销地要结合当地实际情况，建立健全化肥淡季储备制度。2005 年 6 月财政部、国家发展和改革委员会

委员会、农业部、铁道部、供销合作总社发布《关于印发〈采取切实措施促进化肥生产稳定化肥市场的意见〉的紧急通知》(财建[2005]231号),明确提出化肥市场调控实行省长负责制,各省政府应参照中央化肥储备政策,根据当地实际情况尽快建立健全相应的化肥储备制度。之后,各省市陆续建立省级化肥储备制度,储备补贴资金由省级财政安排。有些地方还建立了财政贴息的省级以下(县级)化肥淡储制度。此外,国家有关部门正酝酿建立国家化肥战略储备,在2009年1月工业和信息化部《关于促进化肥稳定生产确保春耕用肥的紧急通知》中首次正式提出探索“国储与商储相结合的化肥收储机制”,国务院2009年发布的《石化产业调整和振兴规划》中也明确提出“抓紧研究建立国家化肥储备”。

(3) 肥料价格、税费调控政策

《中华人民共和国价格法》、《中华人民共和国增值税暂行条例》等基本法律是肥料价格和税费管理的法律依据,近几年国家在肥料价格、税费、进出口、运输等方面的管理政策频繁调整,目标是逐步减少行政干预,形成以市场为主导的产业政策体系。

①化肥价格逐步放开。依据2009年1月24日国家发展和改革委员会、财政部联合下发的《关于改革化肥价格形成机制的通知》,目前除了对一般贸易进口钾肥价格实行适度监管外,化肥出厂、批发、零售及港口交货价均实行市场调节;②免征增值税。依据《关于若干农业生产资料征免增值税政策的通知》(财税[2001]113号)和《关于有机肥产品免征增值税的通知》(财税[2008]56号),目前化肥和有机肥经营环节均免征增值税。

(4) 肥料的进出口及运输调控政策

①鼓励进口,限制出口。《中华人民共和国对外贸易法》、《中华人民共和国海关法》、《中华人民共和国中外合作经营企业法》、《中华人民共和国货物进出口管理条例》等是国家管理货物进出口及关税征收的基本法律依据,是对肥料进出口经营资质、关税等方面进行的管理。在基本法律基础上,国家进出口主管部门制定了部门规章进一步规范和细化管理,如商务部、海关总署2004年11月10日发布的《货物自动进口许可管理办法》,国家经济贸易委员会、海关总署2002年1月15日发布的《化肥进口关税配额管理暂行办法》等。按国务院批准的“三定”方案,国家发展和改革委员会负责编制重要工业品(含化肥)的进出口总量计划,商务部负责在国家发

展和改革委员会确定的总量计划内组织实施。商务部负责按计划编制化肥进口关税配额并组织实施。国家发展和改革委员会(经济贸易司)负责根据经济运行变化提出计划调整建议。近几年国家针对化肥进出口特别是关税管理政策调整相对频繁,目前鼓励进口,限制出口的政策方向已基本明确。依据财政部、国家税务总局发布的《关于国家计划内安排进口钾肥、复合肥免征进口环节增值税的通知》,从2001年1月1日起,对国家计划内安排进口的钾肥、复合肥,继续执行免征进口环节增值税政策。国家对尿素、磷铵等重要化肥产品征收出口关税,实行淡旺季差别管理,由国家关税税则委员会每年根据国内化肥供需形势,制定并发布关税实施方案。

②化肥运输优惠逐步消减。为保障化肥供应,国家在化肥运输方面实行优惠政策,近几年优惠政策逐步消减,2009年6月29日,国家发展和改革委员会、铁道部发出《关于适当调整农用化肥铁路运价有关问题的通知》,将农用化肥铁路整车运输调整为按现行2号运价执行,但继续免收铁路建设基金。

(5) 肥料市场监管

为维护市场秩序,保护农民利益,保障农业生产,长期以来,国家高度重视肥料市场监管工作,不断加大农资市场监管力度,目前工商行政、质量技术监督和农业行政主管部门为肥料市场监管主体,管理方式主要包括市场抽查,处罚和赔偿等。其中,《产品质量法》、《标准化法》及《标准化法实施条例》、《商标法》及《商标法实施条例》、《广告法》、《企业法人登记管理条例》、《公司登记管理条例》、《农民专业合作社登记管理条例》、《城乡个体工商户管理暂行条例》和《无照经营查处取缔办法》等法律法规,以及国务院批准的“三定”方案等赋予了国家工商行政管理部门从化肥经营资质、化肥商品质量监督、商标、广告等几个方面的监管权,国家工商总局于2009年11月1日起制定实施了《农业生产资料市场监督管理办法》(第45号令),对肥料市场监管进行具体规定;依据《标准化法》及《标准化法实施条例》、《产品质量法》、《计量法》及《计量法实施条例》、《工业产品生产许可证管理条例》等法律法规,质量技术监督部门主要从标准执行、产品质量、定量包装、无生产许可证产品查处等方面对化肥进行监管;依据《中华人民共和国农产品质量安全法》、《肥料登记管理办法》以及国务院“三定”方案等,农业行政主管部门主要负责对流通领域中的

肥料进行监督检查并公布抽查结果,以及对肥料登记制度执行情况的监管。

此外,《中华人民共和国刑法》专设有“生产销售伪劣农药、兽药、化肥、种子罪”。对销售明知是假的或者失去使用效能的化肥,或者销售者以不合格的化肥冒充合格化肥,使生产遭受较大损失的行为依法进行惩罚,按照情节严重程度惩罚包括罚款和追究刑事责任。工商、质检、农业等行政执法部门在行政管理和行政处罚的过程中,发现违法事实涉及的金额、违法事实的情节、违法事实造成的后果等涉嫌构成“生产销售伪劣农药、兽药、化肥、种子罪”的,须依照按《刑事诉讼法》、《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》(国务院第 310 号令)向公安机关移送。

目前肥料市场抽查还涉及产品检验检测制度,抽查的肥料样品交由国家质检或农业部门认定的检验检测机构进行测试,主要检测产品养分含量、水分等质量指标是否符合国家有关标准及肥料包装标识。

在农户申述赔偿方面,《产品质量法》等对农户申述赔偿及受理机构做了规定,当农户买到假劣肥料或因肥料质量问题遭受损失时,经肥害鉴定确定后,可向当地质检、工商等行政管理部门申述。《农业法》中指出,出售该生产资料的经营者应当予以赔偿,赔偿额包括购货价款、有关费用和可得利益损失。但对农户申述对象及受理机构未做规定。

1.3 肥料使用环节管理制度

我国肥料使用管理主要是指导农户科学合理使用肥料,避免造成环境污染,在《农业法》、《环境保护法》、《水污染防治法》、《农产品质量安全法》、《基本农田保护条例》等国家基本法律法规中有所体现,规定了肥料使用者应尽的义务,《农业技术推广法》明确了由农业行政主管部门为管理主体,农业技术推广部门为实施单位,对农民进行教育培训和技术示范指导。农业部制定的《肥料登记管理办法》旨在从源头对肥料质量及安全性和有效性进行把关。近几年,国家还通过推广测土配方施肥、制定施肥技术规程、发布科学施肥指导意见、实施农资综合直补等措施,规范肥料市场和强化施肥指导,保障了农民的利益。此外,随着市场化进程加快,肥料企业也开展农化服务,对农民开展知识普及、培训、测土等专业化服务。

2 我国肥料管理制度存在的问题

从上述分析可以看出,国家对肥料的管理可谓

高度重视,形成了多部门、多环节的管理模式,但目前肥料市场、产业发展及使用等环节却面临着种种问题,这些问题的产生除了一些客观因素外(如企业数量较多,农业经营规模小、农户庞大而分散等),更主要是管理制度存在诸多不完善之处。

2.1 肥料法缺失

在农业生产资料中,肥料的市场价值要远高于种子、农药,我国建国以来即开始使用化肥,肥料占农户粮食生产现金投入的 37%,对农业生产的影响巨大,而且关乎资源、环境、粮食安全和农民利益,《种子法》和《农药管理条例》于 2000 年和 2001 年已相继颁布实施,但肥料基本法却是一片空白,肥料管理制度的法律依据分散在十几种其他法律法规中,这与我国作为世界最大的肥料生产国和消费国的地位极不相称。肥料管理工作无法可依,是多年来肥料生产、销售、使用等环节问题层出不穷的根源所在。

2.2 相关基本法律、法规及政策中涉及肥料管理存在问题

在无肥料专门法律的情况下,相关的法律法规、政策及部门规章等对肥料的管理尚不完善,主要表现在:

(1) 现行标准存在弊端

涉及肥料标准制定和监管的《标准法》中,没有体现出肥料不同于一般工业产品的特殊性,没有明确农业部门在标准制定及监管中应发挥的作用。现行的肥料标准制定主要由非农行业甚至是企业主导(如建设、轻工部门制定的有机肥料标准,企业主导制定的复混肥国标等),因此标准更侧重于满足工业需求,往往忽视使用层面的安全性、有效性,极易引发生产中的系列问题。而且标准制定已经被企业当作制约行业其他企业发展的利器,目前肥料行业中流行着“一流企业做标准,二流企业做品牌,三流企业做产品”的说法,真实反映出标准制定中的弊端。

(2) 肥料是否应实行生产许可或登记制度在基本法中界定不清楚

按照《行政许可法》中对需要设定行政许可及可以不设置许可的产品的规定,大部分化肥产品不需要设定生产许可,依据此法制定的《工业产品生产许可证管理条例》中第 2 条列举的 5 类产品也没有涉及肥料,但在随后出台的《实行许可证管理的工业产品目录》中却将化肥列入;《农业法》中提出依据相关法律和行政法规的规定实行登记管理,但

目前没有相关的法律和行政法规对肥料登记做出明确规定,然而国务院批准的农业部的“三定”方案中,却提及由农业部承担肥料登记相关工作。

(3) 相关法规对肥料管理部门的市场监管权分工不清,造成管理混乱

《农产品质量安全法》和《国务院三定方案》及《国务院关于进一步深化化肥流通体制改革的决定》(国发[2009]31号文)都赋予农业部门开展使肥料市场监管的权利,而2009年《国务院关于进一步深化化肥流通体制改革的决定》(简称《决定》)中放开化肥经营主体所有制限制,可以理解为认可了由农业“三站”从事肥料经销的事实。因此导致农业“三站”部分人员既是管理者,又是经营者,扰乱了市场秩序。同时,《决定》中规定了化肥经营者应主动向肥料购买者提供肥料基本知识及使用技术指导,但化肥经营者的专业资质审核制度缺失,其专业知识和技术水平缺乏有效监督。

(4) 相关基本法决定了肥料管理主体的多元化格局,造成目前政出多门

《产品质量法》、《标准化法》及《标准化法实施条例》等赋予工商部门和质检部门具有产品质量市场抽查、检验的权利,《农产品质量安全法》等赋予农业部门肥料市场抽查权利,基本法律法规决定了肥料市场监管和检测检验机构政出多门,市场交叉重复管理和漏管现象严重,各部门认定的检验机构身份不一,设置无序,检验水平参差不齐,相互之间信息互锁,难以形成有效配合,不仅大幅增加行政成本,而且导致管理效果大打折扣,造成市场秩序混乱。

(5) 市场违法处罚力度不够,肥害鉴定、申述机制缺失,农民维权困难

目前有关部门在肥料市场监管中,多注重抽查和检查环节,令守法企业苦不堪言,而对违法的处罚过轻,难以发挥处罚的震慑作用。农民因肥料质量等问题产生的损害在鉴定上存在困难,而肥害鉴定以临时性管理为主,缺乏长效机制。同时,农民因肥害受损开展申述往往面临力量单一、程序复杂等问题,缺乏专门受理机构和保障措施。

(6) 肥料产业政策导向不明,工业和农业之间配合不够

一方面国家对化肥产业以支持政策为主,不仅放开项目投资审批,而且给予大量补贴优惠政策,加之产品管理上的漏洞,导致化肥产业发展过热,氮肥、磷肥及复合肥产能严重过剩,产品发展盲目;另

一方面农业部门在肥料合理需求评估和预警方面的工作难以有效影响工业部门也是导致问题出现的原因之一。

(7) 肥料登记管理制度不完善,成为争议的焦点

自2000年农业部发布的《肥料登记管理办法》实施以来,制度本身还存在着不完善、执行不规范等问题,在化肥行业尤其是复混肥行业里饱受争议^[20]。问题突出表现在登记的收费、备案制度、登记证的注销问题,高浓度复合肥等免于登记产品的界定不够明确、省级农业部门登记管理方式不统一、部分地方管理不够规范、登记证发证后的监管力度不够等方面。为此,农业部相继下发文件不断规范肥料登记管理,但其中关于复混肥等产品实行“一品一证”管理与测土配方施肥项目发展的配合问题,以及“一品一证”是否增加管理成本及企业负担,备案制度的必要性等方面尚需实践验证。

(8) 肥料生产许可和登记之间的关系没有理顺

目前我国肥料行业的市场准入制度包括磷复肥的生产许可证制度和肥料登记制度,这种监管体制受到了复混肥料生产企业的强烈反对,对两者的认识存在争议,关系尚未理顺。从制度设计上看,两者在发挥监管作用方面各有所长,不应简单地废除某一制度。实行生产许可制度的根本是将危害国家和人体安全的行为予以规范,这对于一些具有危险性的肥料产品生产具有约束性,例如液氨等。而通过肥料产品检测、田间试验等环节对肥料实行登记制度,是证明肥料对农作物适用性、安全性和有效性以及对土壤、水等是否有污染的重要手段。两者的目标、许可事项、范围、对象各不相同。

(9) 相关基本法对肥料的使用和环境管理重视不够

《农业法》、《基本农田保护条例》、《农产品质量安全法》、《农业技术推广法》等基本法中涉及肥料使用管理,仅提出了农业生产者应合理施用肥料的义务,没有明确不合理施肥应承担的责任;提出了农业部门具有制定技术规程、推广科学施肥方法对农业投入品使用进行管理和指导的职责,没有赋予有效开展工作应具备的手段及保障措施,是导致基层农业技术推广体系在体制、机制、人员、服务方式等多方面出现问题的根本原因。在此情况下,农业技术推广依靠项目和行政推动,而农民采取科学技术既没有经济动力也没有法律约束,最终成为政府一厢情愿的推广行为。同样,目前我国肥料企业开展

农化服务尚缺乏制度保障,企业以追求利益为核心,在无约束情况下只能演化成以卖肥料为目的,难以形成对农民的正确引导,甚至产生误导。在环境方面,肥料生产过程和不合理使用导致的环境问题日益突出,而《环境法》等基本法律中都没有提出针对性的管理措施。

3 肥料管理的国际经验

(1) 肥料管理法制化

国际上很多国家都制定了完善的肥料法,形成了以基本法为依据的管理制度,其中加拿大肥料法于1885年颁布;欧盟2003年10月13日颁布了统一的肥料法;日本肥料管理法于1950年5月1日公布;泰国肥料法于1975年颁布;美国是联邦制国家,各州认为肥料立法应根据当地的特点自主开展,因此目前尚无联邦统一的肥料法,但是美国植物食品质量与安全控制办公室联盟(the Association of American Plant Food Control Officials)曾提出肥料法的基本框架,各州在制订肥料法时均参考了这一框架^[20-24]。

(2) 肥料管理主体明确,监督机制完善

发达国家肥料管理部门单一,监督机制比较完善。例如美国在国家层面设立植物食品质量与安全控制办公室联盟(the Association of American Plant Food Control Officials)负责肥料法规起草、制定,成员包括肥料生产企业代表、政府官员、研究机构人员和农民代表等,以保证法规制定中体现各界的意见。各州下设州种子及化学品管理专员办公室(Office of xxx State Chemist and Seed Commissioner)作为肥料管理的执行机构,主抓肥料产品登记、标签和肥料市场监管3个环节。每个州又设立肥料指导委员会(XXX State Fertilizer Advisory Board)作为监督机构对执行机构的运行进行管理,并且接受企业和农户的投诉。这样肥料管理从立法、执法、监督实现了一体,既保证肥料管理符合各界利益,也保证了政策出口一致、执行高效^[22-23]。

(3) 发达国家肥料法简约,思路框架清晰

主要国家的肥料法虽然略有不同,但主要思路是一致的,即实现肥料管理的高效和低成本。例如美国肥料法主要包括肥料产品的基本要求、标签标识法(Standard Label Language)和肥料重金属条例(The Heavy Metal Rule)、登记要求和违法处罚办法等。美国肥料法中没有涉及产品标准制定,肥料法是管理的源头,产品必须符合肥料法中的基本要求

才能进入市场,而不能进入肥料市场的重金属、有毒有害物质的含量也在肥料法中清楚界定。市场管理中主要通过标签登记来约束,对流入市场的肥料,肥料法规定了严格的标签制度,核心是要求肥料包装标识的内容(养分含量等)必须与产品真实情况保持一致,以此为标准作为产品质量检查的依据,如果企业销售的产品与其包装标识不一致,按照差异程度进行相应的经济处罚,严重时吊销经营资格^[23]。

其他发达国家的肥料管理办法与美国相似,例如欧盟、日本、加拿大,其共同特点是将登记作为市场管理的源头,通过登记一方面实行产品备案,保证产品可追溯,对于未来的检查和处罚提供依据,另一方面确保了管理源头的统一。另外发达国家肥料管理办法中均明确提出了肥料质量不符合的指标以及处罚的依据和方法,而我国所有涉及肥料管理的办法中均没有严格、详细的处罚指标,这是导致假冒伪劣屡禁不止的主要原因。

(4) 肥料管理与环境管理和技术推广配合运行

发达国家肥料管理并不仅仅依据肥料法,同时借助于良好的技术服务体系,充分提高农户选肥的能力,对产品管理提供了有效的支撑;通过不断加强的环境管理,促进了肥料合理施用,推动了施肥技术的发展,间接完善了肥料产品管理,3种管理间建立了良性互动的机制。在整个体系中体现了法律、教育和激励等多途径管理的优越性。

以美国为例,委托“赠地大学”建立公益性的农业技术教育培训基地,为农民免费提供农业科学知识普及和示范,同时建立了养分管理咨询师制度,为农户提供专业化服务市场化运作,按质按量收取费用。美国的养分管理咨询师计划又是环境保护法规的重要组成部分,于2009年9月正式实施的养分管理计划(Nutrient Management Plan)^[24]要求每个农户必须在咨询师的帮助下优化肥料施用,保护环境。养分管理咨询师不仅从农户服务中收取费用,而且可以得到政府补贴,但必须接受政府农技推广体系的培训和政府认证。欧盟的环境管理法规更加严格,但其技术推广体系比较完善,如英国政府组织出版《作物肥料推荐手册》(Fertilizer Recommendations for Agricultural and Horticultural Crops RB209)^[25],为农民提供详细的肥料选择,使用和管理的详细信息,并且每年对手册进行更新,农户调查表明英国农户用肥行为和推荐手册基本一致,这种综合体制下,农户能够科学选择和施用肥料,大大降低了政府管理肥料质量的难度。

4 我国肥料管理制度展望

我国肥料管理制度在向市场经济转变的过程中已经走过了近30年的艰难历程,管理重心主要在促进肥料产业发展、保障肥料数量安全方面,肥料产品质量管理、肥料使用和环境管理相对薄弱,问题突出。综合以上分析,应重点在以下几个方面完善我国肥料管理制度(见图2)。

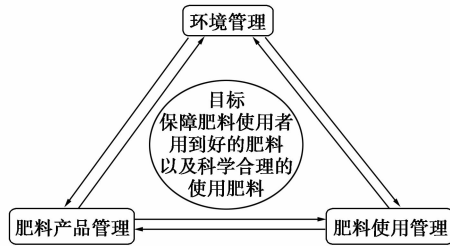


图2 我国肥料管理制度展望

(1) 加快推进肥料法制化进程,形成以肥料基本法为依据的管理制度,从根本上保证肥料管理有法可依。

(2) 转变管理思路。将重心从促进肥料工业发展调整到肥料产品质量、科学使用及环境综合管理,实现三方面相互协调,保障肥料使用者用到好的肥料以及科学合理的使用肥料,促进我国肥料行业健康发展。

(3) 转变管理方式。肥料管理应以立法为基础,结合行政推动(政策措施)、经济手段、教育和技术推广服务。对于肥料供应的管理应以市场为导向,优胜劣汰,对产品质量的管理要发动消费者的力量,减少政府管理的成本并提高效率,这就要求提高农户的知识水平。

(4) 完善管理体制。肥料管理主体包括立法主体、执法主体和监督主体。其中立法主体负责起草肥料相关法律和政策,应广泛反映工业和农业管理部门、科研部门、企业和农户的意见,实现科学立法;执法主体是政府及其委托授权的组织或机构,权利应该相对集中,减少多头管理;监督机构负责监督执法主体是否按照相关法律或规范进行管理,同时接受被管理人的申诉请求。

参考文献

[1] 马文奇,张福锁,张卫峰. 关乎我国资源、环境、粮食安全和可持续发展的化肥产业[J]. 资源科学,2005,27(3):33-40.
[2] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴:2010[M]. 北京: 中国统计出版社.

[3] 马文奇,张卫峰,王利,等. 世界化肥发展特点和未来趋势分析[J]. 现代化工,2008,28(4):1-8.
[4] 张卫峰,汤云川,张四代,等. 全球粮食危机中化肥产业面临的问题与对策[J]. 现代化工,2008,28(7):1-7.
[5] 王利,张卫峰,马文奇,等. 中国化肥产业现状与近期走势[J]. 现代化工,2007,27(5):1-6.
[6] 乔宇. 多头执法让农资打假割韭难尽[J]. 农药市场信息,2008(9):15.
[7] 中国经济网,质检总局. 化肥有效含量低问题依然突出[EB/OL]. [2009-06-14]. <http://www.ce.cn/cysc/agriculture/gdxw/200906/14/t20090614-19270652.shtml>.
[8] 张福锁,王激情,张卫峰,等. 中国主要粮食作物肥料利用率现状与提高途径[J]. 土壤学报,2008,45(5):915-924.
[9] Ju X T, Xing G X, Chen X P, et al. Reducing environmental risk by improving N management in intensive Chinese agricultural systems[J]. Proceedings of the National Academy of Sciences, 2009, 106(9):3041.
[10] Nosengo N. Fertilized to death[J]. Nature, 2003, 425:894-895.
[11] 胡瑞法,黄季焜,李立秋. 中国农技推广:现状、问题及解决对策[J]. 管理世界,2004(5):50-57.
[12] 黄季焜,胡瑞法,智华勇. 基层农业技术推广体系30年发展与改革:政策评估和建议[J]. 农业技术经济,2009(1):4-11.
[13] 张卫峰,李亮科,陈新平,等. 我国复合肥发展现状及存在的问题[J]. 磷肥与复肥,2009,24(2):14-16.
[14] 张福锁. 改变复合肥市场混乱局面[N]. 科学时报,2010-03-16(1).
[15] 张福锁. 挖掘化肥产业的巨大减排潜力[N]. 科学时报,2010-03-02(1).
[16] 张永清. 我国肥料标准简介[J]. 化工标准化与质量监督,2000(1):5-12.
[17] 农业部种植业管理司. 中国种植业信息网[EB/OL]. <http://www.zzys.gov.cn/biaozhun-default.aspx>.
[18] 中国国家标准化管理委员会[EB/OL]. <http://gb.sac.gov.cn/stdinfo/servlet/com.sac.sacQuery.GjbcxServlet>.
[19] 张卫峰,高力,马文奇,等. 化肥产业政策调整影响度分析[J]. 磷肥与复肥,2007,22(1):5-9.
[20] 曾峰,孙立新,张琴,等. 一道肥料管理制度的进退命题:关于肥料登记管理办法实施现状的调查[N]. 中华合作时报,2009-07-03(B01).
[21] The Minister of Justice. Fertilizers Act of CANADA[EB/OL]. <http://laws-lois.justice.gc.ca>.
[22] 杨帆. 美国肥料管理模式与启示[J]. 中国土壤与肥料,2007(3):1-3.
[23] Association of American Plant Food Control Officials. Laws & Regulations[M]. Indiana: Association of American Plant Food Control Officials, Inc, 2009-2010.
[24] CNMP Guidance for Minimum Requirements[EB/OL]. <http://www.in.nrcs.usda.gov/technical/agronomy/Nutrient%20Mgt/Nutrient%20Mgt.html>.
[25] Fertiliser Manual(RB209)[EB/OL]. www.defra.gov.uk. 2010-6. ■