**关于《上海市农药管理规定（草案）》的起草说明**

一、立法背景

农药是重要的农业投入品，对防治农业有害生物以及控制林业、绿化、卫生、工业和家居等相关领域的有害生物起着不可或缺的作用。加强农药管理，保证农药质量，也对保障农产品质量安全、人畜安全和生态环境安全具有重要意义。《上海市农药经营使用管理规定》自2009年6月1日起施行以来，对于规范农药经营、使用行为，维护农民和农药经营者的合法权益，保障农产品质量和人畜安全，保护农、林业的生产及生态环境，起到了积极作用。2017年3月，国务院对《农药管理条例》进行了修订，并于同年6月1日起施行，本市现有规定的部分内容需要根据上位法进行调整；同时，近年来本市在农药管理方面也有一些好的做法，需要通过立法予以固定。因此，亟需对《上海市农药经营使用管理规定》作全面修订。

**一是保障农产品质量安全，维护公众身体健康和生命安全的需要。**农药在农业生产中必不可少，对防治农业病虫草害，保证农业高产稳产和农产品质量起到了重要作用。与此同时，长期使用农药，再加上有的生产者擅自加大使用剂量、超范围使用以及不达到安全间隔期采收农产品等问题，导致存在农产品农药残留超标等农产品安全隐患。

**二是促进上海绿色农业可持续发展的需要。**随着农产品供给量不断增加，公众食品安全意识不断增强，日常需求也从吃饱转变为吃得更安全、更健康。在深化农业供给侧结构性改革，走质量兴农之路，大力发展无公害、绿色农产品生产的形势下，规范农药使用、减少农药残留超标等问题已经成为农产品质量提升、农业可持续发展的重要工作。《2018年度上海市民食品安全满意度调查报告》显示，“蔬菜中农药残留”已成为上海市民最担心的3个食品安全问题之一。

**三是保护生态环境，防治环境污染的需要。**农药使用对生态环境的影响是多方面的。首先，如果过量使用农药，导致农药进入水体、土壤、空气，会造成水环境、土壤、空气的污染。其次，部分高毒高残留的农药，在杀灭害虫、杂草、线虫等的同时，对其他动植物也造成威胁，破坏生态平衡。如果不合理使用农药，还会导致病菌、害虫、杂草和老鼠等抗药性增加，从而增加对农药的依赖，导致农药使用恶性循环。

二、修订工作准备情况

我委高度重视《上海市农药经营使用管理规定》的修订工作，成立了专门的工作小组推进相关工作。已经开展的工作主要有：**一是收集相关立法资料。**收集梳理了《农药管理条例》《农药生产许可管理办法》《农药经营许可管理办法》等规定，并对外省市的地方立法和发达国家农药立法情况进行了研究。**二是深入调研立法需求。**先后召开了市级有关部门、区级农业部门、农药企业等座谈会10次，开展了行政管理部门、农药生产经营企业和农药使用场所等的实地考察。**三是广泛征求意见。**征求了市绿化市容、生态环境和卫生健康等部门、区农业农村主管部门、农药行业协会、执法机构和相关企事业单位的意见，并请农业农村部农药管理司、农药检定所和法律方面的专家就有关内容进行专题研究。

三、《草案》的立法体例与主要内容

本次修订工作采用废旧立新的方式进行。与现行的《上海市农药经营使用管理规定》相比，《上海市农药管理规定（草案）》（以下简称《草案》）遵循《农药管理条例》的体例，同时增加了“农药生产”一章，并将“其他规定”改为“监督管理”。但是，考虑到农药登记的权限在国家，因此，未对“农药登记”作专章规定。目前，《修订草案》共有七章，四十四条。主要包括以下内容：

**（一）强化引导，推进农药产业转型升级**

为了凸显本市农药产业“安全、高效、绿色”的发展理念，《草案》作出三方面规定：一**是明确产业引导。**支持研制、生产和使用安全、高效、绿色农药，促进农药产业优化结构、转型升级；同时明确由市农业农村委会同相关部门制定农药产业发展规划（第四条）。**二是优化生产布局。**明确市经济信息化、发展改革等部门编制相关产业发展规划，涉及农药生产布局的，应当听取市农业农村部门意见，保证农药生产适度、有序（第八条）。**三是鼓励先进、淘汰落后。**一方面，农药生产企业生产高效低毒、高活性、高附加值农药，属于新农药创制、新工艺应用的，按照有关规定享受科研和产业项目支持；另一方面，要求有关部门制定本市农药产业结构调整指导目录，将高毒、高残留、高污染的农药品种纳入淘汰类、限制类产业目录（第九条）。

**（二）规范生产，优化农药产品结构**

对农药生产企业加强规范和引导，有利于从源头上提升本市农药产业转型升级。为此，《草案》作出四方面规定：**一是强调生产许可。**生产农药的企业应当取得农药生产许可；市农业农村部门按照规定进行审查，必要时进行实地检查（第十条）。**二是强调产品合规。**农药生产企业生产的农药应当已经按照国家规定取得农药登记证；生产过程中应当采用先进技术、管理规范和标准，不得出现违规行为（第十一条）。**三是规范委托加工活动**。委托人应当取得相应的农药登记证，受托人应当取得农药生产许可证，委托加工协议应当约定委托加工农药制剂的品种、剂型、有效成分含量等内容；禁止委托加工被纳入本市淘汰类、限制类产业目录的农药制剂；市农业农村部门应当制定委托加工农药制剂的协议示范文本（第十二条）。**四是体现鼓励研发。**鼓励农药生产企业开展原药、生物农药研发；对特色小宗作物联合开展农药登记试验并申请农药登记的，给予支持；植物保护、园林、卫生防疫等单位应当加强与农药生产企业开展技术合作，研发、生产满足飞机喷洒等病虫害防治新技术需求的产品（第十三条）。

**（三）聚焦服务，提升农药经营水平**

加强对农药经营行为的规范和管理，有利于推动农药市场秩序稳定向好。《草案》在强调农药经营需取得相应许可的基础上，还从更好提供专业服务的角度，对经营行为作出六方面规定：**一是明确限制使用农药定点经营。**市农业农村部门应当根据农业生产需要，对限制使用农药作出定点经营布局，并向社会公布（第十五条）。**二是鼓励连锁经营。**实行统一采购、统一配送、统一标识、统一定价、统一服务规范的，经市农业农村部门认定，可以享受相关扶持政策（第十七条）。**三是增加互联网经营。**对于利用互联网经营农药的，明确了电子商务经营者的信息公示义务，以及平台经营者对平台内经营者的信息核验更新等义务（第十八条）。**四是强化场所规范。**用于展示陈列农药的设施设备要与农药品种、类别相适应，限制使用农药应当专柜销售（第十九条）。**五是突出经营人员的专业性。**农药经营者应当在农药经营场所公示经营人员信息，不得安排其他人员从事农药销售工作（第二十条）。**六是细化台账制度和实名销售制度。**要求农药经营者通过农药信息管理平台实时、如实记录农药采购、销售信息，同时鼓励经营者为购买人提供便利措施（第二十一条）。

**（四）明确目标，引导科学规范使用农药**

农药的使用涉及到农业、林业、绿化、卫生健康及粮库等防控病虫草鼠及其他有害生物的领域，需要各行业科学指导、有效防治。《草案》明确了“农药减量增效”的目标，并作出五方面规定：**一是强化重点农药使用者的责任。**农产品生产企业、农民专业合作社、绿化养护社、除四害公司及其他专业化病虫害防治服务组织等要建立使用记录，如实记录使用农药的时间、地点、对象以及农药名称、用量等，并加强对农药使用人员的培训（第二十三条第二款）；同时，还要采取必要措施，建立相关制度，妥善保管农药，避免发生农药使用事故（第二十四条）。**二是强化农药残留检测。**为保障农产品质量安全，明确了种植农作物的主体应当在采收上市前进行农药残留自检，强调了市、区农业农村部门应当开展农药残留监测，并及时结果公布，对残留超标的情况进行处置等（第二十五条、第二十六条）。**三是推动农药使用专业化。**鼓励专业化病虫害防治服务组织提供专业规范、统一用药等防治服务，对专业化服务实施补贴；发生重大突发性、流行性植物病、虫、草、鼠害时，市、区人民政府可以采用购买服务等方式，组织专业化病虫害防治服务组织开展防治工作（第二十八条）。**四是落实临时用药。**对尚无登记农药可用的特色小宗作物或者新有害生物，在确保风险可控的前提下采用临时用药措施（第三十条）。**五是强调政府职责。**农业农村、林业、绿化和卫生健康等相关部门应当做好重大病、虫、草、鼠害等的预测及相关综合防治工作，定期组织开展农药防治效果、抗药性、生态环境安全等方面的调查、评价活动，引导农药使用者做好农药品种轮换、替代的相关工作；生态环境部门应当加强对农药使用过程中生态环境保护和污染防治的技术指导（第二十七条、第二十九条）。

同时，《草案》还对农药包装废弃物的回收、贮存、处置等作出规定：**一是明确各方回收责任。**农药生产者、经营者应当依照国家规定履行相应的农药包装废弃物回收义务，双方可以通过协议确定农药包装废弃物回收义务的具体履行方式；农药经营者应当在其营业场所设立农药包装废弃物回收装置，不得拒收其销售农药的包装废弃物；农药使用者应当妥善收集农药包装废弃物，不得随意丢弃（第三十一条）。**二是细化农药包装废弃物贮存。**农药包装废弃物的存放场所应当有防扬散、防流失、防渗漏等措施，并在醒目位置设置相应标识；不得露天存放农药包装废弃物，不得将危险特性不相容的农药包装废弃物混合贮存（第三十二条第二款）。**三是探索农药包装废弃物处置方式。**农药生产者、经营者应按照国家及本市有关规定安全处置农药包装废弃物；可以纳入生活垃圾焚烧设施进行处置的，应当确保农药包装废弃物内无明显农药残留（第三十二条第三款）。

**（五）厘清责任，强化行政机关的监督管理**

为了实现管理精细化，提升执法实效，《草案》作出四方面规定：**一是细化农药仓储场所的监管职责。**农药经营者的仓储场所和营业场所不在同一区域的，仓储场所所在区的农业农村部门负责仓储场所的日常监督检查，并与营业场所所在区的农业农村部门共享相关信息（第三十四条第二款）。**二是落实风险监测责任。**市农业农村部门建立农药安全风险监测制度，对本市已登记的农药品种定期开展安全性和有效性监测；监测结果应当及时报告农业农村部，作为农药登记再评价或者登记延续、变更、撤销的依据。市林业、卫生健康和粮食等部门对本行业农药品种的使用和抗药性情况进行监测，及时向市农业农村部门通报相关信息（第三十五条）。**三是实行分类管理**。对于尚未进入化工园区或者工业园区的农药生产企业、销售限制使用农药的农药经营者等主体，实施重点监督检查（第三十六条）。**四是开展信用监管。**明确农药监管领域的失信行为范围，以及相关部门开展联合惩戒的措施（第三十七条）。

此外，《草案》还明确了相关违法行为的法律责任（第三十八条至第四十三条）。