

农业农村部负责的肥料产品登记管理现状分析

李 华^{1, 2}

(1. 中国农业科学院农业资源与农业区划研究所, 北京 100081;

2. 农业农村部政务服务平台, 北京 100125)

摘 要:我国实行肥料登记管理制度, 并已进行了多轮改革完善。为了便于广大肥料申请者更好地把握肥料产品登记情况和有关要求, 提高肥料登记效率, 利用农业农村部政务服务平台和种植业管理司“肥料登记与备案”的数据资料, 对农业农村部负责的肥料产品登记产品范围、申请条件、禁止性要求进行了梳理归纳, 对登记产品数量、受理量趋势和存在问题进行了分类比较分析。结果表明, 化学肥料中含腐植酸水溶肥料和含氨基酸水溶肥料登记数量最高, 分别占登记化学肥料产品总数的 45.37% 和 41.43%; 微生物肥料中, 微生物菌剂和生物有机肥登记数量最高, 分别占登记微生物肥料产品总数的 47.83% 和 29.30%。肥料的首次登记一直维持在一个较高的水平, 年受理量接近 5000 件; 肥料续展登记受理量呈现一个先升后降的趋势, 2018 年达到最高值 9309 件, 由于政策的调整, 2019 年明显下降, 受理量为 1366 件; 肥料变更登记呈现一个稳定增长的趋势, 2016 年受理量为 643 件, 2020 年受理量为 906 件。当前肥料登记存在问题主要有部分企业对肥料登记政策变化了解不及时、部分企业送检样品和田间试验报告不合格、部分肥料产品涉嫌夸大功效、部分新型肥料登记困难。今后, 应进一步加强宣传培训, 优化审核登记制度, 强化登记后的监管。

关键词: 肥料; 登记; 管理; 现状

肥料是重要的农业生产资料, 各国政府都十分重视肥料的管理, 许多国家都制定了相应的肥料管理法规。美国全国没有统一的肥料登记管理法规, 联邦政府授权 50 个州政府制定本州的肥料登记管理规定^[1-2]。欧盟实施统一的肥料法, 各成员国及各州也可以指定适用本国、本州的肥料法规^[3-4]。加拿大、印度、日本、泰国等国实行国家统一的肥料管理法规^[3-5]。

为了加强肥料管理, 保护生态环境, 保障人畜安全, 促进农业生产, 我国 1989 年颁布了《中华人民共和国农业部关于肥料、土壤调理剂及植物生长调节剂检验登记的暂行规定》, 实行肥料登记管理制度, 2000 年颁布《肥料登记管理办法》并于 2004、2017 年进行 2 次修订。经过多轮“放管服”改革, 我国的肥料登记管理制度和流程更加简便完善。自 2015 年 9 月 6 日起, 肥料登记行政审批进入农业部行政审批综合办公大厅办公(现为农业农村部政务服务平台), 实施网上申请和纸质材料申请并行。目

前国内对肥料产品登记管理现状的研究主要集中在宏观管理层面^[6-12], 缺乏详尽的登记数据分析, 更没有专门针对农业农村部负责的肥料产品登记管理现状的研究分析。为了便于广大肥料申请人更好地把握肥料产品登记要求, 提高肥料登记效率, 本研究利用农业农村部政务服务平台和种植业管理司“肥料登记与备案”的数据资料, 结合肥料登记申请受理办结的窗口实践, 总结了农业农村部负责的肥料产品登记产品范围、申请条件 and 禁止性要求, 分类比较了登记产品数量和受理量的趋势, 归纳了肥料登记申请存在的常见问题, 提出了改进建议措施。

1 农业农村部负责的肥料产品登记现状

1.1 登记产品范围

目前, 农业农村部负责的肥料类登记事项分为肥料登记、肥料续展登记、肥料变更登记, 肥料申请类型分为化学肥料和微生物肥料两类(图 1), 化学肥料主要登记类型有含腐植酸水溶肥料、含氨基酸水溶肥料、微量元素肥料、中量元素肥料、有机水溶肥料、尿素硝酸铵溶液、农用改性硝酸铵、农用硝酸铵钙、农用硝酸钙、农用硝酸钾、土壤调理剂、肥料增效剂、缓释肥料、农林保水剂 14

收稿日期: 2021-11-09; 录用日期: 2022-01-09

作者简介: 李华(1976-), 助理研究员, 硕士, 研究方向为肥料登记管理。E-mail: lihua02@caas.cn。

种。微生物肥料主要登记类型有微生物菌剂、生物有机肥、复合微生物肥、有机物料腐熟剂、根瘤菌菌剂、光合细菌菌剂、土壤修复菌剂、微生物浓缩制剂、内生菌根菌剂、大豆根瘤菌、生物修复菌剂 11 种。2020 年 9 月 13 日国务院发布了关于取消和下放一批行政许可事项的决定。根据决定，国家对

大量元素水溶肥料、中量元素水溶肥料、微量元素水溶肥料、农用氯化钾镁、农用硫酸钾镁、复混肥料（复合肥料）、掺混肥料 7 类肥料的登记取消许可，改为备案（图 2）。这是国家深入推进“简政放权”的一项行业举措，促进了肥料行业的健康有序发展。

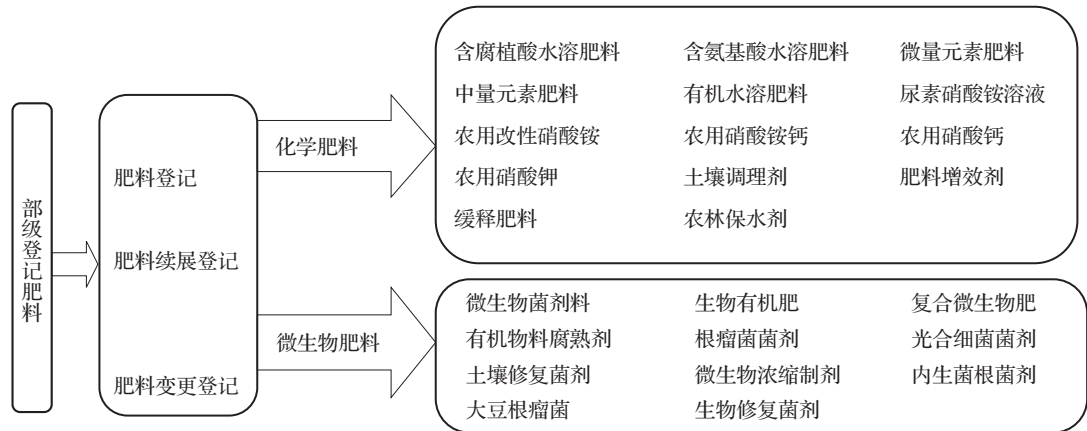


图 1 部级登记肥料产品范围

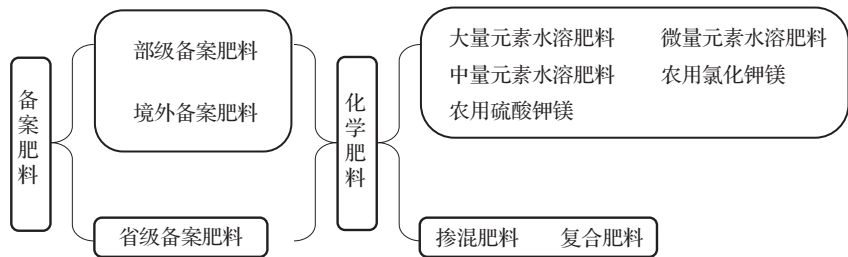


图 2 部级和省级备案肥料产品范围

1.2 肥料登记申请条件

在进行肥料登记时应由经行政管理机关正式注册、具有法人资格的肥料生产企业进行申请，国外及港、澳、台地区申请企业可直接办理，也可由其在中国境内设立的办事机构或委托的中国境内代理机构办理，目前获得肥料登记证的企业共有 6573 家，其中境内企业为 6386 家，占 97.16%，境外企业为 187 家，占 2.84%。首次肥料登记需要经省级农业农村部门初审（国外及港、澳、台地区申请人除外）；肥料登记证有效期届满需要继续生产、销售该产品的，肥料登记证持有人应当向农业农村部申请肥料续展登记；经登记的肥料产品在有效期内改变使用范围、商品名称、企业名称的，肥料登记证持有人应当向农业农村部申请肥料变更登记。2016~2020 年肥料首次登记为 23279 件，占肥料登记的 44.36%；肥料续展登记为 25545 件，占肥料

登记的 48.68%；肥料变更登记为 3652 件，占肥料登记的 6.96%，肥料首次登记和肥料续展登记数量相当，肥料变更登记最少。

1.3 肥料登记禁止性要求

肥料登记禁止性要求主要包括没有生产国使用证明（登记注册）的国外产品、不符合国家产业政策的产品、知识产权有争议的产品；不符合国家有关安全、卫生、环保等国家或行业标准要求的产品；产品登记审批办结前，同一申请人提交同一产品登记申请的。肥料续展登记禁止性要求包括经肥料登记评审委员会审议，由农业农村部宣布禁止使用的肥料产品；转让肥料登记证或登记证号的、肥料登记证有效期内 2 次产品抽查不合格的、肥料登记证有效期届满 90 日前未提出续展登记申请的产品。肥料变更登记禁止性要求包括经肥料登记评审委员会审议，由农业农村部宣布禁止使用或限制使

用该肥料产品使用范围的产品。申请人隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请肥料登记, 做出不予受理或者不予批准决定不足 1 年的禁止申请肥料登记的各个事项。

1.4 登记产品数量

截至 2021 年 8 月, 除去备案产品外, 农业农村部肥料产品现有登记 17378 件, 其中化学肥料 8020 件, 微生物肥料 9358 件。化学肥料中含腐植酸水溶肥料和含氨基酸水溶肥料登记数量最高, 分别为 3639 和 3323 件, 占登记化学肥料产品总数的 45.37% 和 41.43%; 其他依次为有机水溶肥料、土壤调理剂、中量元素肥料、农用硝酸铵钙、缓释肥料、尿素硝酸铵溶液、微量元素肥料、农林保水剂、肥料增效剂、农用改性硝酸铵、农用硝酸钙、农用硝酸钾 (表 1)。

表 1 农业农村部化学肥料产品登记情况
(截至 2021 年 8 月)

序号	肥料产品	登记数 (件)	占登记肥料产品 比例 (%)
1	含腐植酸水溶肥料	3639	45.37
2	含氨基酸水溶肥料	3323	41.43
3	有机水溶肥料	543	6.77
4	土壤调理剂	205	2.56
5	中量元素肥料	169	2.11
6	农用硝酸铵钙	39	0.49
7	缓释肥料	34	0.42
8	尿素硝酸铵溶液	24	0.30
9	微量元素肥料	17	0.21
10	农林保水剂	11	0.14
11	肥料增效剂	6	0.08
12	农用改性硝酸铵	5	0.06
13	农用硝酸钙	3	0.04
14	农用硝酸钾	2	0.02
总数		8020	

全国微生物肥料中, 微生物菌剂登记数量最高, 为 4476 件, 占登记微生物肥料产品的比例为 47.83%; 其次为生物有机肥, 登记数量为 2742 件, 占登记微生物肥料产品的比例为 29.30%; 复合微生物肥料居第三位, 为 1668 件, 占登记微生物肥料产品的比例为 17.83%; 其他依次为有机物料腐熟剂、土壤修复菌剂、根瘤菌菌剂、光合细菌菌

剂、微生物浓缩制剂、内生菌根菌剂、生物修复菌剂, 目前大豆根瘤菌没有登记 (表 2)。

表 2 农业农村部微生物肥料产品登记情况
(截至 2021 年 8 月)

序号	肥料产品	登记数 (件)	占登记肥料产品 比例 (%)
1	微生物菌剂	4476	47.83
2	生物有机肥	2742	29.30
3	复合微生物肥料	1668	17.83
4	有机物料腐熟剂	317	3.39
5	土壤修复菌剂	48	0.51
6	根瘤菌菌剂	42	0.45
7	光合细菌菌剂	36	0.38
8	微生物浓缩制剂	23	0.25
9	内生菌根菌剂	5	0.05
10	生物修复菌剂	1	0.01
11	大豆根瘤菌	0	0
总数		9358	

1.5 登记的受理量趋势分析

随着简政放权和放管服改革工作的进一步推进, 2018 年初肥料窗口的审批事项迎来了改革和调整, 落实国务院关于简政放权的要求。一是简化了流程, 肥料审批事项由肥料临时登记、肥料临时续展登记、肥料正式登记、肥料正式续展登记、肥料变更登记五项减为肥料登记、肥料续展登记、肥料变更登记三项; 二是农业农村部将肥料产品检测试验中介服务事项改为技术审查事项, 申请人在首次申请肥料登记时, 提交肥料样品, 由农业农村部委托有关机构开展产品的相关检测, 不向申请人收取检测试验费用。

从图 3 可以看出, 肥料续展登记受理量呈现先上升后下降的趋势, 2018 年肥料续展登记达到最高值 9309 件, 2019 年肥料续展登记明显下降, 年受理量为 1366 件, 较上一年下降了 85.33%。肥料的首次登记一直维持在一个较高的水平, 年受理量接近 5000 件。肥料变更登记呈现一个稳定增长的趋势, 2016 年变更登记的年受理量为 643 件, 2020 年变更登记的年受理量为 906 件, 增长了 40.90%。年受理总量的趋势与续展登记的趋势基本一致, 2018 年达到峰值为 14923 件, 2019 年年受理总量为 6929 件, 下降了 53.57%。

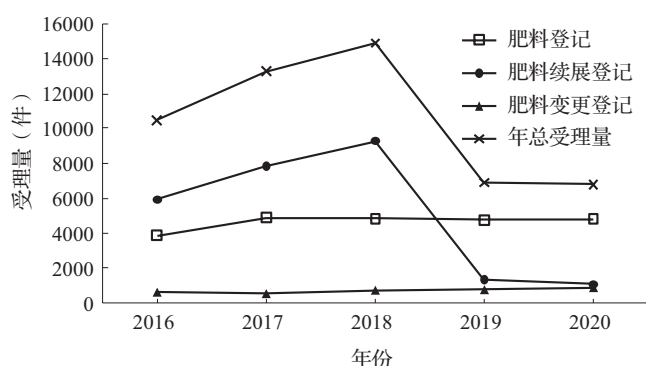


图3 2016 ~ 2020 年肥料事项的受理登记情况

2 肥料登记存在的问题

2.1 部分企业对肥料登记政策变化了解不及时

2015年9月肥料审批事项纳入行政许可,2018年初取消临时登记,2020年底取消7类肥料产品许可、改为备案,大大减轻了企业的负担。但一些企业没有与时俱进,对最新政策不了解,仍根据以往的经验进行肥料登记申请,按照旧的清单准备材料,导致很多申请材料无效,增加了评审工作量。从电话咨询情况和提交的申请材料来看,仍有将近1/3的企业对肥料登记政策的变化不太熟悉。

2.2 部分企业送检样品和田间试验报告不合格

从登记评审结果看,企业提交的样品经检测不合格和田间试验报告不符合登记要求是产品不批准的主要原因。化学肥料质检不合格的产品占化学肥料不批准产品的22.6%,主要原因是样品原料组成与申请指标不符,检测结果与申请指标差异较大;微生物肥料质检不合格的产品占微生物不批准产品的53.84%,主要原因是所提交的样品经检测有效活菌数未达到标准要求,且杂菌率超标,不符合肥料登记的要求。化学肥料田间试验报告不符合登记要求的产品达32.56%,微生物肥料田间试验报告不符合登记要求的产品达9.12%,主要原因有田间试验不规范、方差分析不符合登记要求、未能提交田间试验影像资料及原始数据记录、小区试验无农艺师签字,未提交农艺师资质证明文件等。

2.3 部分肥料产品涉嫌夸大功效

有些产品夸大养分含量,或将几种元素合并在一起计算,用总含量等自标名词虚假标高养分含量。有些产品打着功能性肥料的旗号,用“多功能”“全元素”“全营养”等说法夸大肥料的作用,或称内含微量元素,宣称可大幅增产。有些产品声

称具有植物生长调节剂等农药功效,能起到壮根、膨大、杀菌除虫等作用,甚至抗倒伏、抗干旱、抗重茬、抗病害,进行虚假宣传。

2.4 部分新型肥料登记困难

随着化肥减量和有机替代化肥工程的推进,低端低效的传统肥料逐步被淘汰,新型肥料产业快速发展,高效环保新型肥料受到市场青睐,特别是有机水溶肥料和土壤调理剂市场发展迅猛。但是,由于肥料登记管理办法未更新,相关部门也未给予业务培训,导致新型肥料登记缺乏明晰的依据,评审通过率仅50%左右。具体存在的问题包括原料工艺不清、机理不明、安全性存疑、原料组成与指标不符等。

3 改进建议措施

3.1 进一步加强宣传培训

定期举办培训班,开展肥料登记审批标准和肥料登记行政许可项目网上申报程序的宣传培训,讲解肥料登记网上申报流程、生产企业考核要点及企业申请肥料登记过程中常见的问题,让肥料企业全面掌握肥料最新登记政策和肥料审批程序,提升肥料登记行政审批效率。同时,指导企业开展田间试验等相关工作,提供真实可靠的肥料田间试验报告,促进肥料登记管理工作的规范性和公正性。

3.2 进一步优化审核登记制度

适应现阶段乃至今后肥料登记管理工作要求,抓紧肥料管理立法,对现有的法律法规进行修改,完善肥料登记目录管理、肥料登记审批、肥料标签标识管理相结合的管理制度,建立科学、规范、高效的肥料管理体系,确保肥料登记管理有法可依、有法必依。进一步完善肥料登记信息化管理,尽快实现全国联网,方便企业办事。强化行政部门资源共享,加快信用体系建设,确保申请材料的真实性和必要性。

3.3 进一步强化登记后监管

肥料登记工作不能“只登不管”,必须着力落实证后监管制度,对肥料的生产、经营、使用等环节进行全方位监管。要高度重视肥料原料来源的审查监督,采用定期和不定期形式,对企业生产的肥料进行安全生产检测。制定肥料配方公开制度,将备案标签和肥料登记产品的相关信息在信息化平台上公开,严格控制肥料外包装虚假宣传等问题。加大市场抽查力度,对发证产品进行随机不定期的监督检查,对不合格的产品、假冒伪劣产品、违规产

品进行严肃处理。

参考文献:

- [1] 邢文英. 美国、印度的肥料管理制度 [J]. 中国农技推广, 1998 (1): 24-25.
- [2] 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, 14.
- [3] 中国肥料管理政策考察团. 肥料生产、流通与政府管理——对加拿大、孟加拉国、泰国和马来西亚的考察 [J]. 中国农村经济, 2000 (10): 74-79.
- [4] 王旭, 封朝晖. 国外肥料管理制度的特点分析 [J]. 磷肥与复肥, 2002, 17 (1): 13-14.
- [5] 沈仁芳, 梁林洲, 赵学强. 日本、韩国、台湾地区肥料相关的立法及其对我国肥料管理的启示 [J]. 土壤, 2012, 44 (4): 529-534.
- [6] 陆贵珍, 曾素养. 加强肥料登记管理的对策与建议 [J]. 绿色科技, 2011 (2): 125-126.
- [7] 彭世琪. 中国肥料使用管理立法研究 [J]. 中国农业科学, 2014, 47 (20): 4109-4116.
- [8] 徐晶莹. 强化肥料登记管理 推进化肥减量增效 [J]. 化肥工业, 2017, 44 (1): 1-3, 8.
- [9] 关菁, 田伟, 金萌. 浅谈加强肥料登记管理促进农业可持续发展 [J]. 科技风, 2018 (23): 214.
- [10] 田伟, 金萌, 关菁. 加强肥料登记管理的对策与建议思考 [J]. 科技风, 2018 (22): 213.
- [11] 何庆虎. 加强农业肥料登记管理的措施探究 [J]. 南方农业, 2019, 13 (23): 174-175.
- [12] 沈欣, 辛景树, 李燕婷, 等. 水溶肥料产品登记现状 [J]. 中国土壤与肥料, 2021 (2): 296-301.

Analysis on status of registration and management of fertilizer products in charge by the Ministry of Agriculture and Rural Affairs

LI Hua^{1, 2} (1. Institute of Agricultural Resources and Regional Planning, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081; 2. Government Affairs Service Hall, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing 100125)

Abstract: China has implemented the fertilizer registration management system, and has carried out several rounds of reform and improvement. In order to facilitate fertilizer applicants to better grasp the registration situation and relevant requirements of fertilizer products, and improve the efficiency of fertilizer registration, the status of registration and management of fertilizer products in charge by the Ministry of Agriculture and Rural Affairs was combed and analyzed based on the data of the Government Service Platform of the Ministry of Agriculture and Rural Affairs and the Fertilizer Registration and Record Filing of the Department of Crop Production, including the scope, application conditions, prohibitive requirements, the number of registered products, acceptance trend and existing problems. The results showed that among the chemical fertilizers, humic acid water-soluble fertilizer and amino acid water-soluble fertilizer accounted for 45.37% and 41.43% of the total registered chemical fertilizer products, respectively. Among microbial fertilizers, microbial agents and bio-organic fertilizers had the highest registered quantity, accounting for 47.83% and 29.30% of the total registered microbial fertilizer products, respectively. The first registration of fertilizers had been maintained at a high level, with an annual acceptance of nearly 5000. The acceptance of renewal registration of fertilizer showed a trend of increasing first and then decreasing, reaching the highest value of 9309 in 2018. Due to the adjustment of policies, the acceptance decreased significantly in 2019, reaching to 1366. Fertilizer change registration showed a steady growth trend, with 643 cases accepted in 2016 and 906 cases accepted in 2020. At present, the main problems in fertilizer registration are that some enterprises do not understand the changes of fertilizer registration policies in time, the samples and field test reports submitted by some enterprises are unqualified, some fertilizer products are suspected of exaggerating the efficacy, and some new fertilizers are difficult to register. In the future, we should further strengthen publicity and training, optimize the audit and registration system, and strengthen post registration supervision.

Key words: fertilizer; registration; management; status