

日本“肯定列表制度”及其农药残留限量标准

毛雪丹

(中国疾病预防控制中心营养与食品安全所,北京 100021)

关键词:日本;立法;食品;农药残留量

食品中农兽药残留问题是食品安全领域的重要内容,食品中农兽药残留标准问题也是世界各国关注的热点。在日本,已登记或已设定残留标准的农兽药 350 种,远少于世界上使用的农兽药数(700 多种)。按照日方现行规定,即使某种食品中含有未制定残留限量标准的农兽药,也可以在日本销售。日本 60%左右农产品依靠进口,对于进口食品中可能含有的这部分农兽药的监管,目前尚处于失控状态。同时进口食品和农产品中农兽药超标事件以及日本国内发现的未登记农药的违法使用问题使消费者对本国食品的安全性产生了极度不信任感。为此,日本健康、劳动与福利部(MHLW)修订了食品卫生法,并根据修订案,开始对食品中农业化学品残留物引入所谓的“肯定列表制度”(Positive List System)。在新的“肯定列表”制度中,日方重新设定了 734 种农药、兽药及饲料添加剂(其中农药 498 种)的数万多个最大允许残留限量标准(即“暂定标准”);对尚不能确定具体“暂定标准”的农药、兽药及饲料添加剂,设定 0.01 ppm 的“一律标准”,一旦食品中残留物含量超过此标准,将被禁止进口或流通。同时该制度还制定了“豁免物质”名单。“肯定列表制度”与日方现行制度有较大的差别。

日本厚生劳动省于 2005 年 6 月 21 日,通过 WTO 正式向我国通报了农业化学品“肯定列表”制度及为实施该制度而制定的“残留限量标准”最终草案(通报号 G/SPS/N/JPN/145)。日本有关部门日前表示,将在参考各方意见后于 2005 年 11 月前发布公告,并于 2006 年 5 月 30 日起正式实施新食品卫生法“肯定列表”制度。我国对日出口的食品和农产品占我国出口总量的 30%左右,该制度一旦实行,将对我国贸易产生巨大影响。

1 “肯定列表制度”的内容

日本健康、劳动与福利部于 2003 年 5 月 30 日发布了《食品卫生法》修正案,根据修正案第 11 款第 1 段,健康、劳动与福利部将制定食品中临时最大允

许残留限量标准,也称为“暂定标准”;根据修正案第 11 款第 3 段,将制定“一律标准”,在该标准水平下残留物不太可能对人体健康产生不利影响;制定不会对人体健康造成不利影响的物质的名单(豁免物质)。日本健康、劳动与福利部分别于 2003 年 10 月、2004 年 8 月公布了“临时最大残留限量标准”第一、二次草案,以及“统一限量标准”草案和“豁免物质”草案。在广泛征求国内外意见的基础上,2005 年 6 月 21 日,日本政府正式向各 WTO 成员通报了“临时最大残留限量标准(暂定标准)”、“统一限量标准(一律标准)”以及“豁免物质”最终草案。

在“肯定列表制度”生效以后,日本则禁止农用化学品超过一定水平且未制定最大残留限量标准的食品流通。然而,日本目前根据日本食品卫生法制定的农用化学品的现有最大残留限量标准还不能充分地覆盖国际食品法典标准和农用化学品国内登记许可标准(WHL 标准),这将妨碍肯定列表制度的顺利实施。因此,日本参照国际食品法典标准,对于食品中还未制定最大残留限量标准的农用化学品残留物,制定临时最大残留限量标准(不包括豁免物质),其中涉及农药的有 498 种,另有 34 种物质兼作农药和兽药,1 种兼作农药和饲料添加剂,涉及食品包括一般食品、加工食品和瓶装水。

日本表示,其在制定临时最大残留限量标准时考虑到如下因素:同类食品中不同品种农作物标准之间的一致性;以相同形式代谢物残留的物质的管理;如一律标准(0.01 ppm)水平分析困难,使用相应于分析方法测定限值的水平作为暂行最大残留限值(MRLs);制定了某些农作物低于一律标准(0.01 ppm)的最大残留限值(MRLs)的农药,使用制定的 MRLs 中最低值作为暂行最大残留限值。日本制定临时最大残留限量标准亦考虑到国外标准的采用。另外,仅有现行最大残留限量标准的农药(未提出“暂定标准”的农药)等将列于“肯定列表制度”的附件中。

日本制定临时最大残留限量标准的决策原则大致如下:如果有国际食品法典标准,将采用国际食品法典标准;如果没有国际食品法典标准的物质,将

作者简介:毛雪丹 女 硕士生

采用日本制定的标准(农药取缔法规定的国内登记许可标准),但当需要考虑进口食品的生产流通和出口国农药实际使用情况的话,将采用外国标准,如,对于柚子、柠檬、菠萝、小麦、大豆、玉米等低自足率的产品,必要时采用外国标准;对于既没有国际食品法典标准又没有国内标准的物质,将采用外国(美国、加拿大、欧盟、澳大利亚、新西兰)标准。

日本“肯定列表制度”的建立看似有其自己的原则,但是,根据 SPS 协定规定,残留限量标准的建立应该以危险性评估为基础,日本在某些方面尚缺乏科学依据:某些农药在没有 CAC 标准和日本本国标准的情况下,日本借鉴了欧盟、美国、加拿大、澳大利亚、新西兰的残留限量标准并采用 5 国标准的平均值。而国际上惯行的做法是以各国家与地区的限量标准中最高的标准采纳,并不是平均值。而且,其采纳的 5 个国家和地区属于限量水平严的发达国家,没有考虑实际对其出口量同样很大的发展中国家(中国为日本食品和农产品的第二大进口国)的实际状况,违反了 SPS 协定的“考虑将对国际贸易的影响降低到最低程度的目标”。

在“暂定标准”的确定原则中考虑了“同类食品中不同品种农作物标准之间的一致性”。但是,在具体农药的限量标准中,又有违背该原则的地方,如对某些农药,温州桔的残留限量标准明显严于普通柑桔,带有明显的歧视性。

1.1 “肯定列表制度”中的一律标准 一律标准即日本政府确定的对身体健康不会产生负面影响的限值。一律标准以每人 1.5 $\mu\text{g}/\text{d}$ 的毒理学阈值作为计算基准,确定的限量值为 0.01 ppm。该标准应用于含有肯定列表制度中未制定最大残留限量标准的农业化学品。未制定最大残留限量标准包括在任何农作物中均未制定最大残留限量和没有针对所讨论的农作物制定残留限量这两种情况。对于日本地方政府执行监测的分析方法检出限高于 0.01 ppm 的化合物,将采用检测限(LOD)分析方法。

欧盟(包括德国)、美国、加拿大、新西兰确实采用了“一律标准”,但仅欧盟准备采用 0.01 ppm,新西兰和加拿大采用 0.1 ppm,美国根据实际状况在 0.01~0.1 ppm 之间采用。

1.2 “肯定列表制度”中豁免物质的确定 豁免物质是指那些在一定残留量水平下不会对人体健康造成不利影响的农业化学品。这包括那些来源于母体化合物但发生了化学变化所产生的物质。

在指定豁免物质时,日本健康、劳动与福利部主

要考虑如下因素:本国的评估,FAO/WHO 食品添加剂联合专家委员会(the Joint FAO/WHO Committee on Food Additives, JECFA)和 FAO/WHO 杀虫剂残留联合专家委员会(the Joint FAO/WHO Meetings on Pesticide Residues, JMPR)的评估,基于《农药取缔法》的评估,以及其他国家和地区(澳大利亚、美国)的评估(相当于 JECFA 采用的科学评估)。豁免物质包括:根据日本《食品安全基本法》第 11 款规定不需要对可摄入量进行风险评估的化学品(如虾青素);在《农药取缔法》中指定的农业化学品(如:碳酸氢钠);(除上述情况外)其它不会对人体健康造成不利影响的物质。

1.3 未包括在临时限量标准中但目前有限量标准的农用化学品 目前有限量标准但没有包括在“肯定列表”系统中的农用化学品的限量标准在“肯定列表”制度生效后仍有效。

1.4 其他国家对“肯定列表制度”的评议意见 日本“肯定列表制度”引起了世界有关国家的关注。对于暂定标准问题,一些国家对日本采用 5 国平均值问题认为其不符合科学评估的原则。有国家认为日本在没有国际标准的情况下采纳登记许可标准作为暂定标准并不合适,日本对于高进口率的物质,虽然采纳了外国标准,但是并无充分根据;也有国家建议日本采用 0.1 ppm 的一律标准。除此之外,各国对其豁免物质问题也表达了不同的关注,要求其扩大豁免物质的包含范围。

2 总结

从食品安全管理的角度看,日本“肯定列表制度”有其科学合理的一面,该制度将控制由农药等化学品引入的危险及食品安全的所有因素,一旦实施,将成为日本食品安全管理体系中的重要组成部分。

但是,该制度下的食品安全风险保护水平明显高于日本现有的风险保护水平。由于对每种产品制定的限量标准众多,常常超过 200 种农业化学品,所以增加了全面执行的难度,这给日本执法人员在具体执行上增加了很大的随意性,从而可能对我国输日农产品构成潜在的威胁。另一方面,在“肯定列表制度”的建立和执行措施方面也存在一些不合理之处,如对检测结果判断方法、限量值取 5 国标准的平均值的问题等。

目前,我国卫生部、农业部、质检总局等部门组成的评议工作组已经将对农药残留限量标准的评议意见通过 SPS 通报咨询中心递交给日本政府。

[收稿日期:2005-11-18]

中图分类号:R15;TQ450.263;D911.04 文献标识码:E 文章编号:1004-8456(2006)01-0091-02