

## “入世”后的中国食品卫生工作

郑云雁

(卫生部卫生监督中心,北京 100007)

**摘要:**中国加入 WTO,既为中国农产品和食品国际贸易的增长带来了机遇,同时也给食品卫生工作带来了挑战。国外技术性贸易壁垒,境外食品污染物流入的可能性增加,国内食品卫生质量及卫生标准、检验技术的滞后等问题成为影响出口的因素。对此卫生部采取了清理修订卫生标准、建立产品认证认可体系、建立和完善预警与控制体系等应对措施。加强法规标准和危险性分析研究工作、完善食品安全管理体制是我国今后要重视的工作。

**关键词:**食品;安全管理;国际贸易

### Food hygiene work of China after accession to WTO

Zheng Yunyan

(National Center for Health Inspection and Supervision, China, Beijing 100007)

**Abstract:** After China's accession to WTO, the international trade of Chinese farm products and foods has kept growing. At the same time, the food safety issue is facing challenges, e. g. the increasing technical trade barrier from importing countries, the great potential of food contaminants entering the border, problems in national food safety and hygienic standards and outdated inspecting facilities still constituting the obstacles to food export. Measures taken include revision of hygienic standards, establishing products certification system and precaution and control system, etc. The suggestions of in-depth studies on standardization and risk analysis, enhancing food safety administration capacities are given.

**Key Words:** Food; Safety Management; International Trade

随着我国农产品和食品进出口量的增加,境外食品污染物流入我国的可能性提高,相关产品出口遇到的技术壁垒越来越多等问题逐渐突出。卫生部作为健康相关产品卫生主管部门采取了各种应对措施支持我国相关产品的出口。2003年卫生部WTO相关事务办公室组织成立“入世”对健康相关产品影响研究课题小组,通过文献收集、分析与研究,总结“入世”两年来对健康相关产品的影响,提出了卫生部门的应对措施,为相关政策的调整和制定提供依据,以保障我国人民的健康、保护我国相关产业的利益。

#### 1 “入世”两年来健康相关产品面临的问题

1.1 国外技术性贸易壁垒提高,制约我国产品出口发展 2002年我国71%的食品出口企业、39%的

产品受到国外技术壁垒的限制,造成损失170亿美元,与2000年相比有加重的趋势。损失金额主要集中在我国经济发达地区,而中西部出口遭受的损失占其出口额的比例高于经济发达地区。技术贸易壁垒对我国出口贸易产生的阻碍已影响到国民经济的发展。我国在国际市场上具有价格优势的农业出口产品受到的技术壁垒限制最为严重。2002年土产、畜业食品中89.7%的出口企业受到技术壁垒限制,居各行业之首,其次是医疗保健(70.6%)。这些技术壁垒主要来自美国、日本和欧盟国家,实施技术壁垒的最主要方式是提高产品标准。

发达国家近年来在食品卫生、质量监控、检验检疫、食品生产方式及其对环境的影响等方面的要求越来越严格。欧盟的《食品安全白皮书》、美国的《食品、药品、化妆品法》和日本修订后的《食品卫生法》等法规标准,对入境的农产品、畜产品及食品实行严格的检验、防疫制度。2002年1月欧盟以中国出口

作者简介:郑云雁 女 助理研究员

虾仁氯霉素超标为由停止进口中国动物源性产品,进而匈牙利、俄罗斯等国以此为理由对中国出口的禽肉和蜂蜜进行限制,导致我国禽肉产品出口额下降,影响到 105 万人的就业。2003 年我国出口日本的蔬菜因农药残留量不符合日本标准而受阻。日本近年来修订的农残标准包含了 214 种农药,130 种农产品,约 8 000 个农残标准。其中 17 种蔬菜的 34 个农残标准比 CAC 标准更严。2002 年我国有 949 批次产品被美国拒绝,主要是农产品、食品,近一半被拒原因是卫生问题。2003 年 1~10 月份,我国有 1 179 批次产品被美国 FDA 拒绝进口,其中食品、饮料、农产品占 589 批次,产品被拒的首要原因是安全和卫生。

技术壁垒对我国产品出口的影响还反映在通过舆论动摇国外消费者对中国产品的信心,从而影响中国产品在国际市场上的声誉。尤其是食品等产品的卫生问题更易受舆论导向的错误影响,中国蔬菜在日本市场被称为“毒菜”,欧盟的消费者认为中国的动物源性食品可致癌。

总的来说,入世后我国主要的贸易伙伴对我国出口产品设置的贸易技术壁垒的特点是:以保护人类健康及环境为借口,以事实上的歧视性待遇为手段,最终目的是保护其国内产业。

**1.2 食品卫生质量有待提高** 尽管我国的食品卫生合格率逐年提高,但食品污染事件仍频频发生,尤其部分出口产品的农药残留、兽药残留等问题。出口到一个国家的个别产品发生污染问题后,产生的连锁反应往往波及一类产品的所有进口国。我国相关产品存在的卫生问题为进口国提供了设置技术壁垒的机会,使我国的出口贸易受创,并直接影响到国内相关产业的发展。

**1.3 入世对我国标准化工作提出了更高的技术要求** 世贸组织的“SPS 协定”强调食品卫生措施的实施应以危险性分析为原则。我国危险性分析的实施尚处起步阶段,由于受污染物危险性评估技术水平和配套设施、机构条件的限制,尚不能将危险性分析的理论及方法完全落实到所有相关法规、标准的制定与实施工作中。

## 2 我国已采取的应对措施和成效

**2.1 履行“入世”承诺,加快卫生标准与国际接轨** 根据我国遵守“SPS 协定”的承诺,卫生部在入世前后加强了对国际组织和其他国家卫生技术措施的研究,依据 WTO 相关规则,组织清理修订食品卫生标准 464 项。食品产品卫生标准和食品中污染物的限量标准在清理前后与国际食品法典委员会(CAC)的

标准的一致率由 29% 提高到 82%。目前已将有可能影响国际贸易的食品产品卫生标准和污染物限量标准向其他 WTO 成员进行通报。卫生部目前正着手按照 WTO 的有关协定和相关国际标准审查和修订现行食品安全的规章和规范,以保护消费者健康、适应食品进出口贸易的需要。

**2.2 为适应入世后的新形势,卫生部逐渐调整了对健康相关产品的管理模式。**本着“公平、公正、公开”的原则,借鉴国际上对健康相关产品的管理模式,不断规范健康相关产品的审批制度和程序,审批的透明度得到进一步提高。如 2002 年重新修订了《消毒管理办法》,取消了对一次性医疗用品和卫生用品的审批制度。2003 年 11 月,取消了卫生行政部门对一次性使用医疗用品的所有许可管理。

**2.3 组织对健康相关产品标准、规范的翻译和通报工作,以及成员国相关标准、规范的审议咨询等工作。**

## 3 合理运用 WTO 规则保护我国人民健康和相关产业利益

**3.1 “入世”后,随着关税的降低,进口产品数量增加,卫生部从保护我国人民的健康和维护我国相关产业利益的角度出发,针对存在的卫生问题或影响到国内相关产业发展的进口产品采取了应对措施。**2002 年卫生部根据“入世”后农产品大量进口冲击国内市场的情况,专门与有关部门对粮食、食用油和糖卫生标准进行了认真的研究和修改,针对进口产品中存在的卫生问题,设置了合理的卫生指标。2002 年 3 月开始卫生部会同国家质检总局采取措施,加强对来自发生疯牛病国家和地区(主要是欧盟)化妆品的监督管理,降低了疯牛病经化妆品途径进入我国的风险。目前卫生部正根据美国大量进口到我国的禽肉产品中的微生物污染问题修订有关卫生标准。及时采取控制措施,防止进口产品带来的污染危害我国人民的健康。

**3.2 应对国外设置的贸易技术壁垒** 卫生部在我国出口产品因进口国卫生标准问题受限时积极组织专家研究对策,就进口国设置的不合理技术壁垒进行双边磋商。例如日本近年来制定、修订了严格的蔬菜农残标准,以限制进口产品的数量。卫生部多次与日方进行交涉,并通过 WTO 的“SPS 委员会”指出日方制定的标准缺少科学依据,最终日方在部分蔬菜的农残标准上采纳了中方的意见,目前我国就菠菜等农残标准问题继续通过 WTO 的有关机构与日方进行交涉。

**3.3 建立统一规范的产品认证认可体系,提高出口**

企业的管理水平 2002年5月,国家认监委发布实施了《食品生产企业 HACCP 管理体系认证管理规定》,采用国际标准和先进的 GMP 等管理模式,保证产品卫生质量。在卫生部门的支持与配合下,做好国内出口企业注册工作,并积极向国外推荐出口注册企业,扩大对外注册品种、范围和数量,不断完善我国出口食品生产企业卫生注册登记制度,基本上达到或接近国际食品卫生管理水平。

3.4 建立和完善预警与控制系统 在建立食品污染物监测与信息系统的基礎上,建立和完善食源性疾病的预警与控制系统,与进出口食品安全监测与预警系统共同形成我国“入世”后食品安全的保障。

#### 4 思考和建议

4.1 入世后在应对贸易技术壁垒增加、进口产品污染及引发的食品安全突发公共卫生事件中,下列问题值得思考。

4.1.1 出口产品质量及卫生水平有待提高 发达国家在科学技术水平和管理水平上具有优势,实施的技术性贸易措施在客观上可对发展中国家形成壁垒,但他们在遵循 WTO 规则上做得比较巧妙,难以完全靠谈判磋商机制打破壁垒。因此最根本的解决办法是提高我国出口产品本身的质量和卫生水平。

4.1.2 面对国内外的食品污染问题,我国目前在危险性评估方面的工作不足,没有明确负责危险性交流的部门,进行危险性管理的部门较多,涉及食品安全与卫生措施的部门有卫生部、国家食品药品监督管理局、国家质量监督检验检疫总局、农业部、工商部门等多个机构。虽然已建立了职能部门间的协调机制,但是仍没有从根本上改变多头管理、政出多门的监管体制,浪费了管理资源,同时容易造成环节管理上的空白。

4.1.3 信息不畅,我国对国外技术壁垒信息(包括标准及规则)了解不充分,这是出口企业受阻的主要原因之一。我国目前仍缺少技术性贸易措施应对相关人才,对国外技术性贸易措施缺少主动性、追踪性研究。

4.1.4 我国产品的部分检验方法滞后,检测技术水平有待提高。例如:我国食品微生物指标在采样方法上与国际通行做法(如国际食品微生物规范委员会推荐的方法)存在较大差距,使微生物指标无法与国际标准进行接轨,导致我国对终产品合格与否的

判定受到其他 WTO 成员的质疑。另外,对某些新食源性致病菌(如 O157:H7 大肠杆菌)还没有建立检验方法,影响到我国对进口产品中污染物的检测。我国在粮食标准的修订工作中根据国际食品法典委员会(CAC)标准对某些粮食品种增定了赭曲霉毒素的限量指标(5 g/kg),但现行检验方法标准(GB 13111—1991《谷物和大豆中赭曲霉毒素 A 的测定方法》)中的薄层法较为落后,其最低检测浓度为 10 g/kg,远不能满足限量标准的需要。

4.1.5 目前我国多个部门的职能都涉及到贸易技术壁垒,并分别建立了各自的应对体制,如商务部成立了“WTO 进出口管理体制专家小组”,国家质检总局成立了“全国技术性贸易措施部际联席会议”等,在工作内容上有所重叠,应加强协调整合。

#### 4.2 建议

4.2.1 加强技术法规和标准化工作,发展和制定有自主知识产权的国际标准,推动我国自身的技术水平(特别是检测分析技术水平,化学性、生物性、及放射性食品污染物的危险性评价水平)。积极参与国际标准的制定,尤其是我国有优势的传统产品(如茶叶等),将我国标准提升为国际标准。

4.2.2 运用 WTO 规则,应对歧视性和违反 WTO 规则的技术性贸易壁垒。分析和跟踪美国、欧盟、日本等主要贸易伙伴的技术性贸易措施。同时,对与我国技术和经济发展处于同一水平的国家(巴西、印度等国)的技术性贸易壁垒现状和有效措施进行借鉴,构筑具有我国特色的技术性贸易措施体系。

4.2.3 加强危险性分析理论与技术的研究,借鉴欧美等发达国家经验,建立国家食品安全危险性评估机构,并将危险性分析原则及结果落实到卫生主管部门有关措施的制定和实施中。

4.2.4 尽快理顺食品安全管理体制,解决多头管理问题,整合我国有限的资源,充分发挥各职能部门的作用。同时对技术队伍进行整合,形成相互配合、各有优势的技术网络,例如在检测、监控境外食品污染方面,整合和协调国境卫生检疫和国内卫生监督的技术力量。

4.2.5 发挥高等院校的学科和技术优势,在我国的技术性贸易措施人才的培养、提高卫生基础技术研究水平等方面发挥高等院校人才库和技术库的作用。

[收稿日期:2004-02-16]

中图分类号:R15;F74 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2004)04-0345-03