

**编者按：**本期所刊的论文，皆为中华预防医学会食品卫生学会第二届第四次食品卫生学术会议（全国食品卫生监督管理专题学术会议）上的发言。这些论文中的观点只代表个人，不代表任何组织。文章中的一些提法或观点可能仁智不同，也可能不够全面。本刊本着“百家争鸣”的原则予以刊登，以期引起大家共同讨论，最后得出结论。作者们的意见不代表编辑部的意见。

## 国内外进口食品卫生管理（综述）

郭 栎 懿

进口食品监督管理工作的目的是监督检查从国外进口的食品、食品添加剂及生产食品用物品（以下简称食品）的食用安全、从而保护国内消费者身体健康、维护国家经济利益和国家主权。

### 1 进口食品卫生管理的概况

食品在国际贸易中占很重要的地位。加拿大、瑞典等国均提出“竞争中立”政策，让国内消费者有同等机会选择工业或农业食品和外国食品。

世界各国对进口食品的管理，依国家食品卫生法规完善程度和监督管理水平不同而有所不同。但是，凡有进口食品管理的国家，都有一个共同的原则，即以本国食品卫生法规、标准作为判断进口食品合格与否的标准。有的国家对特殊问题可做出临时或特殊规定。如荷兰曾规定禁止进口马来西亚的虾；瑞典规定不准从南美和非州国家进口鲜肉。我国因肉、蛋、茶等六六六含量高，也曾被有的国家禁止输入。不符合出口国家标准的食品，如果符合进口国的标准或进口国不管就可以输入。因此，出口国的食品监督机构对出口食品除按照国内食品标准监督管理外，对出口标准特殊的食品不予干涉，由出口商与进口商按合同办事。如果进口国食品监督机构管理不严格或无管理，则可造成出口国不合格甚至有危害的食品向进口国倾销，使进口国受害。目前国际上还有对进口食品处

于失控状况或管理不力的国家，他们往往有遭到倾销次品的可能。不过，许多国家都随着国家食品法规和监督机构的建立健全而加强了对进口食品的监督管理。

1.1 不同国家在口岸对进口食品管理的方法大同小异，大约有以下几种情况：

1.1.1 进口商自行根据国家食品法规与出口商签订合同，进口国食品监督机构在国内市场上与国内食品一样进行监督抽验。如荷兰，国家食品监督机构如在市场上查出进口食品不合格，则与国内食品一样，采取“销毁”、“改做他用”等等措施，必要时提高法院罚款。

1.1.2 进口商按国家规定事先向食品监督机构登记注册，食品监督机构在口岸按规定对部分食品检查、抽验，批准放行。如瑞典，要求所有进口商必须向国家食品管理总局注册，登记姓名、住址、编号、进口食品品种等。对罐装食品只要经过注册，在口岸不用报验，不经检查即可进口；对散装或生食品原料，如肉类、蔬菜、水果、花生、可可等均需在口岸报验，经检查或抽验合格后才允许进口食用。

1.1.3 进口商按国家规定事先向食品监督机构登记注册，食品到口岸后均要报验，食品监督机构对全部进口食品批批检查、抽验，批准放行，合格才允许食用。如美国，对进口商进行管理，规定低酸罐头要先向联

邦食品药品监督管理局登记注册, 经过对出口生产厂和产品调查合格后方可进口; 对酸性罐头, 如饮料等则可不经注册。但所有进口食品, 进口商必须在口岸向食品药品监督管理局区域办公室报告, 经其检查或抽验合格后方可进口。加拿大的管理与美国基本一致。日本规定进口商进口食品必须向厚生省大臣(即卫生部部长)报告, 食品到口岸后向卫生检疫所报告, 经检查、抽验合格后方可进口。

不论何种口岸把关方式, 进口食品一旦到了国内市场, 则由所在食品监督机构与国内食品一样进行监督管理, 对不合格的与国内食品一样处理、处罚、同时通知进口商、以后不准再进口此种产品。

1.2 许多国家的食品法律对进口食品做了专门的、严格的规定, 违者要受到法律制裁。

如日本食品卫生法第十六条规定, 要进口供销售的或在营业上使用的食品、食品添加剂、器具及容器包装者, 必须根据厚生省的规定, 逐项向厚生省大臣报告。又规定对进口肉与肉制品时无输出国政府的证明或销售未经检验的进口产品者, 要处半年拘役或有期徒刑或课以3万日元的罚金。

德意志联邦共和国规定, 对进口违反食品、日用品法规的食品, 处2.5万马克罚款; 对进口食品有疑问不报告者或者缺乏必要的证件者也进行处罚, 对进口有害人体健康食品者则处二年以内监禁或罚金。

日本、美国等国规定, 由于进口食品致人死亡的要按刑法规定对进口商从重处罚。

### 1.3 进口食品口岸监督管理体制

进口食品监督是国家整个食品监督工作的一个部份。凡有进口食品的地方, 食品监督机构均与进口食品有关。一般说“进口食品监督检验工作”实际指口岸把关部份。国际上进口食品口岸监督检验多是国家监督机构负责, 如美国、加拿大、日本等国均是

如此。美国卫生与人类服务部食品局(FDA)在全国设了10个区域办公室, 下设120个小区办事处, 他们对国内管州间贸易食品, 在口岸管进口食品。加拿大的体制与美国基本相同。荷兰全国有16个食品监督所, 均由国家福利文化卫生部所设的食品监督局领导, 进口食品由设在口岸的食品监督机构负责。日本过去是由厚生省大臣直接派72名食品卫生监视员驻在16个口岸, 对进口食品进行监督管理, 需抽验的样品送到东京国家卫生检验机构检验。因进口食品量逐年增加, 问题增多, 80年代初就将这项工作设在厚生省直属的口岸卫生检疫所内, 许多样品可在口岸卫生检疫所进行检验。瑞典的进口食品由地方食品监督机构管, 主要因为瑞典国家食品管理总局只负责研究、制定食品标准, 不管现场监督工作, 整个国内食品监督工作均由各地方公社委员会自行遵照国家法规标准进行监督管理, 因此进口食品也是由口岸所在地公社委员会所设的环境卫生所负责。

## 2 我国进口食品管理概况

### 2.1 发展过程

60年代初, 我国开始从国外进口食品, 主要是粮食, 其次是油和糖。卫生部把防止进口食品危害的工作交各、自治区、直辖市卫生所(局), 由他们根据情况自行组织口岸卫生检疫所和卫生防疫站进行抽样, 检验。60年代到70年代初这一段时间, 由于我国没有管理进口食品的经验, 法规不健全, 工作被动, 进口食品出现问题较多。60年代初, 英国淘汰一批致癌的人工合成色素, 由于我国口岸没有管理, 大批通过香港跳到大陆, 经发现及向国务院报告, 国务院批转了国家科委、卫生部、轻工业部《关于管理食品合成染料的请示报告》及所批《食用合成染料、管理办法》及才在市场上查禁了。70年代从美国等国进口的大豆中含有较大量的

蔓陀罗籽,造成天津、浙江等地几百人豆浆中毒并发生死亡事件。有的国家向我输出的小麦中毒麦、麦角含量高;粮食霉变或黄曲霉毒素 $B_1$ ,严重超标,还存在各种不符合规定的熏蒸剂、杀虫剂污染的食品、煤炭、化肥、矿物油,水泥及其他有害物质污染的食品输入等问题。1973年,周恩来总理在卫生部的报告上批示“……应引起严重注意和检查,应在一切进口食品粮油合同中加以卫生条件的检查,违者退货和补偿的规定”。1974年国各院批转国家计委(74)82号“关于防止食品污染问题的报告”文件,明确将进口食品监督检验工作交国境卫生检疫所承担,当时由于卫生检疫所设备、技术力量均不足,而卫生防疫站已基本建立起食品卫生监督检验工作,卫生检疫所和卫生防疫站均属地方机构,因此,于1980年经国务院批准,又将这项工作移交口岸地(市)以上卫生防疫站承担现在随着国家法规、标准、监督管理和技术力量加强,使进口食品监督工作逐步走上轨道,有效地保障了食用安全。进口食品口岸抽检合格率从1981年前的61.5%上升到1985年后的98%左右。但1989年不合格率上升为8.1%,问题较多的是食油,占进口食油总数的18.78%;其次是食品添加剂,占进口食品添加剂总数的13.63%。以8.1%不合格数为100%,其中可做无害化处理后食用的占92.47%,其中多数是我国允许进口后加工精制达标后食用的毛油、原糖等;退货的占1.88%,销毁的只占0.089%。由于我国逐年加强了进口食品监督检验工作,外商不敢随意向我国输入不合格品。任何国家向我国输入食品都必须符合我国的法规和标准。近年来各口岸食检所依我国法律处理了大量进口食品违法案件。通过进口食品监督,维护了我国主权。每年因食品卫生不合格而对外进行了索赔,避免了我国遭受不应有的经济损失。

## 2.2 存在问题

目前进口食品卫生监督检验工作的主要问题是:

2.2.1 大小口岸(包括内陆空港)日渐增多,进口食品由70年代10多种增加到2000多种,由于口岸把关布局和人力不足,漏报漏检较多。

2.2.2 货到口岸才检查,时间紧、技术要求高,判断困难许多口岸不适应。常有我国无法规、无标准的食品未依经过应有的审批即放进国内的情况。

2.2.3 各口岸有偿服务收入差距甚大,收入多的挪做他用,不能执行国家进口食品收入用于加强进口食品工作的原则,使这项工作得不到全面、应有的加强。

2.2.4 口岸工作领导层次多,国家统一指挥力量弱,资料不能统一使用,信息不灵,造成各口岸处理问题不一致的矛盾。

## 2.3 今后方向

为适应开放搞活,进口食品日益增多等分复杂的情况,做到科学、严格把关,需要继续进行改革和提高。

2.3.1 监督体制改革。口岸监督把关是国家的任务,国务院已决定将进口食品收归卫生部直接领导,与国境卫生检疫工作统一管理,在各口岸卫生检疫所加挂进口食品卫生监督检验所牌子。实行国家监督管理体制有利于统一领导,全面有计划地加强口岸进口食品卫生监督机构的建设,建立统一的、系列的规章,组织技术力量,加强技术指导。

2.3.2 充分做好食品进口岸之前的预审工作,减轻口岸工作压力。如实行定型包装食品国家注册登记制度。外国厂(商)在向我国输入食品时,先按规定提交有关资料申请审批,就能做到对到达口岸的食品的监督心中心中有数,各口岸统一,对我国尚无卫生标准的食品,可按规定的程序审查,只要经

(下转第18页)