

《SPS 协定》与 SPS 措施通报评议

毛雪丹 樊永祥

(中国疾控中心营养与食品安全所,北京 100021)

关键词:实施卫生与植物卫生措施协定;世界卫生;检疫

随着世界经济的发展,食品贸易成为国际商务的重要内容,食品安全问题越来越受到世界各国的重视。早在二次世界大战结束以后,一些发达国家为了处理国际商务的合作问题,拟成立“国际贸易组织”。当时有 50 个国家参与该机构,并且为该机构制定章程。然而在该章程还未生效之际,50 个成员国的 23 个成员决定就降低和限制关税问题开展谈判,并于 1947 年进行。各国就贸易规则、关税减让等一些问题达成协议,该协议于 1948 年生效,称为关税与贸易总协定(the General Agreement on Tariffs and Trade,简称 GATT)。

由于“国际贸易组织”的章程仍处于谈判之中,因此 GATT 只是一个临时性文件,但在近半个世纪中,GATT 的持续努力很大程度上促进了世界经济的发展,在降低关税等问题上取得了很大成功。随着世界经济的迅猛发展,一些非关税问题日益突出,GATT 已经明显不适应新形势的发展。为此,各国历经八年的多边贸易谈判,于 1994 年签署了乌拉圭协定,1995 年 1 月 GATT 协定正式生效。

同时,世界贸易组织(World Trade Organization,简称 WTO)成立,涉及食品贸易的《实施卫生与植物卫生措施协定》(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures,简称 SPS 协定)和《贸易技术壁垒(TBT)协定》(Agreement on Technical Barriers to Trade,简称 TBT 协定)成为 WTO 的马拉加士协定的附件随之生效。TBT 协定对国际贸易中的技术法规、标准及合格评定程序等问题作出了明确规定。SPS 协定则是其中针对动植物检验检疫的一项协定,是涉及人类、动物和植物健康和安全的国际贸易规则,涵盖动物卫生、植物卫生和食品安全 3 个领域。SPS 措施的通报也成为各成员国构筑技术壁垒,设置安全屏障的主要手段,是国际贸易较量和竞争的主要阵地,同时也是获取其它国家通报信息的主要平台。科学评议各国的通报措施,认真研究各国的 SPS 措施,有助于提高我国在国际贸易竞争中的地位。

作者简介:毛雪丹 女 实习研究员

1 《SPS 协定》的背景和主要内容

1.1 制定《SPS 协定》的必要性 在 SPS 协定形成之前,针对动物卫生、植物卫生和食品安全国际上已经形成了国际兽医局(Office International des Epizooties,简称 OIE)、国际植物保护公约(International Plant Protection Convention,简称 IPPC)和食品法典委员会(Codex Alimentarius Commission,简称 CAC)三大国际标准体系,那么既然已经有了相应的国际标准和协议,为何还要制定 SPS 协定?

随着国际贸易的发展和贸易自由化程度的提高,各国实行的动植物检验检疫制度对贸易的影响越来越大,许多国家特别是发达国家利用检疫手段来限制农畜产品的进口,动植物检疫就成为某些国家为了保护本国的农畜产品市场而运用的一种隐蔽性很强的技术壁垒措施。TBT 协定对动植物产品的标准及制定标准的合格评定程序制定了规则。但是对具体的动植物的检验检疫措施的约束力还不够,要求也不具体。众多案例表明,涉及食品安全和动植物有害生物的检疫措施不同于一般的技术性贸易措施,有着特殊性并有时对贸易产生较大的限制作用。因此,为了解决农畜产品贸易中的检疫矛盾,在乌拉圭回合谈判中达成了关于 SPS 协定,该协定主要涉及食品和动、植物及其产品的进出口检验检疫规则。正确理解并充分利用 SPS 协定,是实施技术性措施,保护人类、动植物生命和健康以及本国农畜产品市场的重要手段。

1.2 《SPS 协定》的主要内容 SPS 协定有 14 条 42 款及 3 个附件,其内容丰富,涉及面广。在前言的内容中,协定即指出 SPS 协定是为保护人类、动物或植物的声明或健康而采用或实施必需的措施而制定的,同时也指出,这些措施的实施方式不得构成在情形相同的成员之间进行任意或不合理歧视的手段,或构成对国际贸易的变相限制。前言同时指出,国际标准包括 OIE、IPPC 和 CAC,它们是 SPS 协定的准绳。SPS 协定同时也考虑到发展中国家成员在实施卫生与植物卫生措施方面的困难,包括希望发达国家给予协助的内容。

1.2.1 协调性 SPS 协定有关协调性的内容规定,

强调国际标准、指南或建议的卫生与植物卫生措施应被视为保护人类、动物或植物的声明或健康所必需的措施,同时亦指出,如存在科学理由或依照危险性评估有关规定确定动植物卫生的保护水平是适当的,则各成员可采用或维持比根据国际标准、指南或建议制定的措施保护水平更高的卫生与植物卫生措施。

1.2.2 等效性 等效性是 WTO 各成员国在履行 SPS 协定时必须遵守的原则,该内容规定,出口国客观地向进口国证明其卫生与植物卫生措施达到进口国适当的保护水平,进口国应将该措施视为等效措施予以接受,不得有任何不合理的歧视。

1.2.3 危险性评估 各成员应保证其实施的 SPS 措施是以对保护人类、动物或植物的生命或健康所进行的、适合有关情况的危险性评估为基础。危险性评估原则是 SPS 协定的核心内容,各国实行的 SPS 措施必须以完整科学的危险性评估数据为依据。目前,在发达国家已经具备了逐步完善的危险性评估程序和相应的设备和技术,而发展中国家和最不发达国家与发达国家之间尚存在距离,尚需逐步完善,从发达国家吸收经验和建立逐步完善的危险性评估程序。

1.2.4 区域化 SPS 措施的实行应适应产品的产地和目的地的特点。应明确病虫害非疫区和低度流行区的概念。当出口国提供合理依据证明出口产品来自非疫区或低度流行区,进口国应给予合理机会。目前,区域化的进程正在各成员国的积极推进当中。

1.2.5 透明度 在 SPS 协定第 7 条以及附件 B 中,详尽地规定了各成员应该遵守透明度原则,及时通报其卫生与植物卫生措施的变更,并提供有关的信息。附件 B 详细规定了各国实行透明度原则所需履行的义务及其程序。

1.2.6 特殊和差别待遇 SPS 协定还规定了发达国家需考虑发展中国家特别是最不发达国家成员的特殊需要,在发达国家实施新的 SPS 措施时,给予发展中国家成员更长适应期以维持出口机会。协议规定,发达国家应给予发展中国家和最不发达国家于技术支持和援助,以帮助其执行 SPS 措施。最不发达国家,可推迟 5 年执行 SPS 协定,发展中国家可推迟 2 年执行。

1.2.7 建立 SPS 委员会 SPS 协定规定,SPS 委员会应负责管理工作,为各成员进行各项事务磋商和谈判提供场所,并且鼓励各成员在实施 SPS 措施时使用国际标准,并且负责和有关国际组织,特别是 CAC、OIE 和 IPPC 秘书处保持密切联系,以获得执行本协定的最佳科学和技术意见,并保证避免不必要

的重复工作。

2 SPS 措施通报和评议

2.1 SPS 措施通报背景 世界贸易组织是建立在一系列规则之上的,其目的是建立一个可预测的、自由的经济和法律环境。为了实现这一目标,世贸组织制定了一系列保障机制,透明度原则就是其中最重要和最基本的基石性原则之一。SPS 协定第 7 条和附录 B 均有规定:各成员必须认真履行透明度义务,以使其 SPS 措施的制定和实施透明化。附件 B 详细规定了 WTO 各成员必须进行的工作:设立 SPS 国家通报机构;设立 SPS 国家咨询点;在公开媒体上刊登 SPS 措施。

中国在 2001 年加入 WTO 后,积极履行 SPS 协定中规定的各项义务,分别设置了 SPS 国家通报机构和 WTO/SPS 国家通报咨询中心。

2.2 通报内容 SPS 协定附件 B 规定,各成员应保证迅速公布所有已采用的卫生与植物卫生法规,以使有利害关系的成员知晓。并且强调各成员应在法规的公布和生效之间留出合理时间间隔使出口成员尤其使发展中国家有一定的适应期。第 5 条中明确,不存在国际标准、指南或建议的 SPS 措施,或拟议中的 SPS 措施的内容与国际标准、指南或建议存在实质上的不同,且对其它成员的贸易有着重大影响的 SPS 措施都应该及时通报,有重大影响的情况包括:一项或多项 SPS 措施对贸易产生影响;对一种、一类或所有产品产生影响;以及对 2 个或多个成员之间的贸易产生影响。

2.3 通报时间和类型 根据通报时间的不同,可以分为常规通报、紧急通报和等效通报,常规通报要求在可以得到新制修订 SPS 措施的完整文本时,即进行通报。成员国在面临健康保护的紧急问题或面临发生此种问题威胁时可进行紧急通报,该类型通报可在实施后进行;等效通报亦可在实施后进行通报,但是前提是承认另一成员已通报的等效措施。

2.4 SPS 措施通报评议 WTO 任一成员国对其实施的卫生与植物卫生措施进行通报时,其它任何成员国可在其通报之日到评议截止日期提出评议意见。

目前,我国的 WTO/SPS 通报机构设在商务部, WTO/SPS 通报咨询点设在国家质检总局,由国家质检总局的 SPS 通报咨询中心负责 SPS 通报材料的收集,由包括卫生部、农业部、食品药品监督管理局、林业局等多个部门合作对成员国通报进行评议以及答复成员国对我国通报的评议意见。

中国疾病预防控制中心营养与食品安全所作为

科研技术支撑单位,承担了卫生部 WTO/SPS 通报评议工作任务。中国加入 WTO 之后,涉及食品卫生标准等相关专业的 SPS 措施通报均由该所负责评议和答复。2004 年评议各 WTO 成员国通报数百项。从保护我国的贸易利益出发,根据 CAC 等国际标准、准则和指南以及危险性评估科学依据,认真评论,提出意见,争取将相关措施对我国贸易的负面影响降至最低。与我国贸易无关的通报则作为研究国外法规变化的一个有效信息渠道。

随着我国入世和对外贸易的发展,SPS 领域的问题日益突出。我国属于发展中国家,在 SPS 领域

的研究还处于起步阶段,危险性评估程序的建立在我国还未成熟,这成为其它成员国对我国通报标准提出的核心问题,因此在我国开展危险性评估工作已经刻不容缓。为做好 SPS 措施的通报和评议工作,我们要积极参加 CAC 等国际组织的活动,建立我国的危险性评估科学程序,加强 SPS 协定的研究和 SPS 领域人才的培训和理论探讨和交流,建立高效的 SPS 措施评议工作机制。

[收稿日期:2005 - 07 - 28]

中图分类号:R15;D993.8 文献标识码:E 文章编号:1004 - 8456(2005)05 - 0476 - 03

[上接暗码一]

由于现代工艺的广泛使用,一些传统工艺生产的食品使用了现代手段,这些手段有些是正确的,有些则可能存在问题。本期我们刊登了“梅州市盐焗禽类食品防腐剂的调查分析”一文,旨在发现问题、解决问题,使中国的传统食品有更加强大的生命力。中国的许多优秀传统食品似乎与一些现代的养生理念有所冲突,但又充满着中国传统的养生哲学。其实不仅是中国,西方也在不断地检讨他们的传统食品。我们应该看到,历史上中国长期经历战乱与饥饿,很多食品是基于这样的条件形成的。而现在的物质之丰富,是中国历史上任何时期所不能比拟的。所以在对待中国传统食品 and 传统工艺的问题上应科学、辨证,把握好变与不变的关系。变,要根据现在物质极大丰富的现状,使之符合现代人的饮食要求,不变,是中国食品传统的精髓不能变。只要把握好度的关系,养育了几千年中国人的传统食品必定会在现代化的今天为人类的健康做出贡献。

2005 年 7 月,中华预防医学会召开了换届大会。除卫生部领导、科协领导和有关部门领导出席会议并讲话外,国务院副总理吴仪也出席会议并发表了重要讲话。副总理出席这样的会议,这在预防医学会是第一次,足见国家对预防医学之重视,对预防医学工作的期望之高。人民对食品安全的要求和国际贸易对食品安全的要求,使得政府不是要做好食品安全工作而是必须做好食品安全工作,这是时代进步的表现,是食品安全工作发展的大好时机,也是对食品生产经营者、研究者和管理者的挑战。

在这次大会期间,中华预防医学会向《中国食品卫生杂志》颁发了中华预防医学会 2003 年 2004 年度系列期刊一等奖。这一成绩的获得,首先要归功于国家对食品卫生的重视,由于国家重视,投入多,才产生了许多高水平的研究文章,提高了杂志的学术性,且这些学术研究紧紧围绕我国食品卫生的需要,既解决问题,又受广大食品安全工作者欢迎。其次要感谢作者、读者的厚爱、审稿专家的严格把关、各级领导和编委的大力支持,同时这也是和编辑部全体同志的努力分不开的。我们将戒骄戒躁,将取得的成绩作为我们的动力,继续为我国的食品安全工作做好信息交流工作;也诚恳地希望广大作者和读者、专家和领导对我们的工作提出批评和建议,帮助我们进步,共同搞好工作。