

食品安全标准

2002—2010年我国面临食品安全WTO/SPS特别贸易关注分析

毛雪丹¹, 李晓瑜², 田静¹, 樊永祥¹, 高小蔷²

(1. 国家食品安全风险评估中心, 北京 100022; 2. 卫生部卫生监督中心, 北京 100007)

摘要: 研究我国在WTO/SPS例会的特别贸易关注议题下面临的与食品安全有关的贸易纠纷现状, 提出完善机制的建议。利用WTO/SPS委员会秘书处散发的G/SPS/GEN/204/Rev. 11、Rev. 11A1、Rev. 11A2和Rev. 11A3号4份文件中与我国食品安全相关的特别贸易关注资料, 运用Excel软件进行统计分析, 并深入研究。2002—2010年间, SPS例会中与我国直接相关的食品安全特别贸易关注共有17项, 其中我国向其他成员提出11项, 其他成员向我国提出关注6项。另有5项我国作为支持方参与其他成员间的特别贸易关注。我国提出关注与被关注的WTO成员主要集中在欧盟、日本、美国等发达成员。农药残留限量是我国食品出口贸易中遇到的主要技术壁垒, 食品中微生物限量、酒类标准等食品安全各领域逐渐成为我国受关注的主题。我国应建立和完善特别贸易关注的应对机制, 完善WTO/SPS通报评议机制, 加强与国内食品国际法典工作的沟通, 提高我国在WTO/SPS例会中应对和提出特别贸易关注的能力。

关键词: WTO/SPS; 特别贸易关注; 技术壁垒; 食品安全

中图分类号: TS201.6; F741.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-8456(2012)06-0564-05

Analysis of food safety related WTO/SPS specific trade concerns of China during 2002—2010

Mao Xuedan, Li Xiaoyu, Tian Jing, Fan Yongxiang, Gao Xiaoqiang

(China National Center for Food Safety Risk Assessment, Beijing 100021, China)

Abstract: To study the status of food safety related specific trade concerns of China under WTO/SPS committee meetings and provide recommendations for the improvement mechanism. Statistically analyze the data of specific trade concerns related to Chinese food safety based on the documents G/SPS/GEN/204/Rev. 11, Rev. 11A1, Rev. 11A2, and Rev. 11A3 notified by WTO/SPS Committee Secretariat using Excel software. During 2002 and 2010, a total of 17 specific trade concerns related to China were raised on SPS regular meetings, among which 11 concerns were raised by China toward other members and 6 concerns were raised by other members toward China. Additionally, China participated in five other specific trade concerns as a support member. The related members were mainly concentrated in the European Union, Japan, the United States and other developed economies. Pesticide residue limits were the main technical barriers for China's food exports. Microorganism limits in foodstuff, wine products standards and all other food safety issues have become the subject of concern toward China. China should establish and improve WTO/SPS notifications consultative mechanisms to effectively respond to specific trade concerns, and strengthen the communication with the codex work in China in order to improve the ability of China's response and submission of the specific trade concerns on WTO/SPS regular meetings.

Key words: WTO/SPS; specific trade concern; technical barrier; food safety

世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)框架下的卫生与植物卫生措施协定(the Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measure, SPS)规定了各成员国应遵守的协定的各项义务以及可享有的权利。WTO/SPS委员会每年在瑞士日内瓦召开3次

例会, 为成员进行贸易磋商提供了经常性场所。虽然SPS委员会在例会上不能就某一成员的具体贸易关注作出决定或提出解决方案, 但可以以提出特别贸易关注的形式在委员会会议上对其他成员不合理措施提出质疑。一方面被质疑成员必须对成员提出的问题进行答复、解释; 另一方面可以让其他成员了解其关注所产生的背景和进展情况, 赢得其他成员的支持和响应^[1]。

应WTO成员的要求, WTO/SPS委员会秘书处对1995年WTO成立以来历届例会中提出的各项特

收稿日期: 2012-06-14

基金项目: 卫生部课题“SPS例会涉及卫生领域贸易关注议题分析”

作者简介: 毛雪丹 女 博士 副研究员 研究方向为食品安全相

关 WTO/SPS 通报及评议 E-mail: maoxuedan@163.com

通信作者: 高小蔷 女 研究员 研究方向为食品安全及卫生标准
管理 E-mail: gaoxiaoqiang@hotmail.com

别贸易关注以文件形式进行记录并不断更新,G/SPS/GEN/204/Rev. 11、Rev. 11A1、Rev. 11A2,以及 Rev. 11A3 是 2011 年的最新版本。我国于 2001 年加入 WTO,本文运用该 4 份文件中记录的我国加入 WTO 以来与我国相关的各项食品安全特别贸易关注进行了深入分析,旨在发现并分析我国食品安全面临的国际形势,寻求国际关注的有效应对途径。

1 资料及来源

WTO/SPS 委员会于 2011 年 2 月 15 日发布的文件 G/SPS/GEN/204/Rev. 11,以及 3 月 1 日发布的 3 份补遗文件 G/SPS/GEN/204/Rev. 11A1、Rev. 11A2 和 Rev. 11A3。

4 份文件列出了从 1995—2010 年 WTO/SPS 例会中各成员提出的特别贸易关注,共 312 项。其中我国作为关注方或被关注方的特别贸易关注共有 41 项,其中与食品安全相关的关注 17 项。另外,我

国还作为支持方,参与了 5 起其他成员方之间的食品安全特别贸易关注。

2 方法

整理 WTO/SPS 委员会 G/SPS/GEN/204/Rev. 11、G/SPS/GEN/204/Rev. 11、Rev. 11A1、Rev. 11A2 及 Rev. 11A3 四份文件中我国作为关注方、被关注方或者支持方的特别贸易关注资料,选择 WTO/SPS 委员会归类为“食品安全”领域的具体关注。运用 Excel 软件对信息进行统计分析和进一步研究。

3 结果

3.1 我国向其他成员提出的特别贸易关注

2002—2010 年,我国向其他成员提出的特别贸易关注共 11 项(见表 1),其中针对日本、欧盟的关注各 4 项,针对美国的有 2 项,针对加拿大的 1 项。成员分布见图 1。

表 1 2002—2010 年中国提出食品安全特别贸易关注统计表

Table 1 The statistic of the food safety related specific trade concerns raised by China during 2002—2010

序号	编号	措施描述	采取措施的成员方	提出问题的成员方	状态	时间(年)
1	148	修改后的食品安全法	日本	中国	NR	2002
2	169	欧盟杀虫剂最大限量提案	欧盟	阿根廷,中国	NR	2003
3	178	食品及添加剂标准与规格的修订	日本	中国	NR	2003
4	191	食品杀虫剂残留最大限量	欧盟	中国	NR	2004
5	198	欧盟有关幼儿及儿童食品中黄曲霉素与棕曲霉素 A 的规定	欧盟	中国	NR	2004
6	201	食品添加剂标准及规格(吡啶菌胺)	日本	中国	NR	2004
7	207	茶叶杀虫剂残留量及检测方法的指令	欧盟	中国	NR	2005
8	212	农兽药及食品添加剂限量肯定列表制度	日本	中国,美国	NR	2005
9	282	含有肉、禽肉或蛋制品食品的有关措施	美国	中国	NR	2009
10	297	中国宠物食品出口企业的登记要求	加拿大	中国	NR	2010
11	299	美国 2009 年食品安全加强法案	美国	中国	NR	2010

注:编号为 SPS 委员会依据时间顺序针对每一项特别贸易关注的专用号码;NR 为未通报解决。

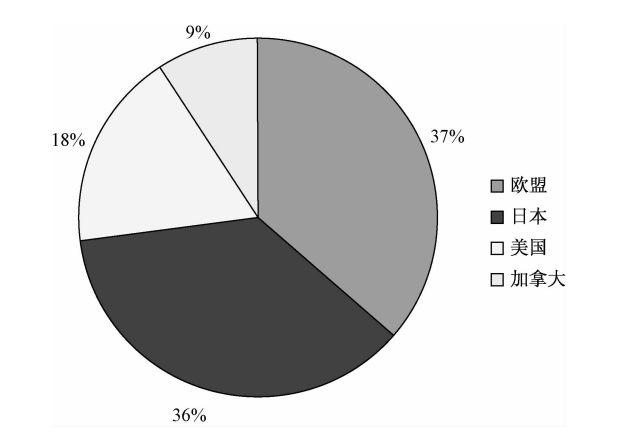


图 1 2002—2010 年我国提出关注涉及成员分布图
Figure 1 The distribution of members toward which China raised specific trade concerns during 2002—2010

3.1.1 年度分布

自我国加入世贸组织后,向其他成员提出的

11 项特别贸易关注的年度分布见图 2。从图中可以发现,我国对其他成员提出关注的时间分别集中在 2005 年之前和 2009 年之后,其中我国刚加入 WTO 的前 4 年,即 2002—2005 年期间共提出了 8 项关注,占了总数的 73%。2009 年和 2010 年,我国分别提出了 1 项和 2 项关注。

3.1.2 主要内容

我国提出的与食品安全相关的 11 项特别贸易关注中,涉及农药残留限量的关注有 6 项,占 55%;其余内容涉及真菌毒素限量、进口管理措施以及美国的食品加强法案,内容分布见图 3。其中,对日本的 4 项关注中有 3 项均与日本修订新的食品卫生法及实施农兽药残留肯定列表制度有关。对欧盟提出的 4 项特别贸易关注中,同样也有 3 项与农药残留限量相关。可见,农药残留措施是我国食品出口贸易中遇到的最主要技术壁垒之一。

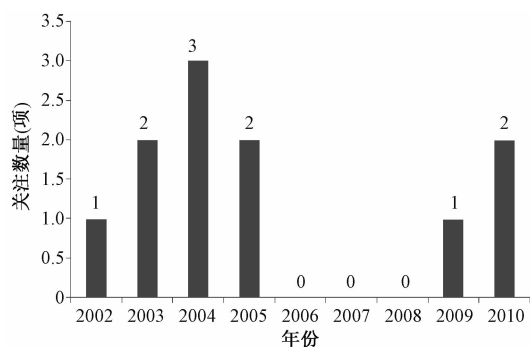


图2 我国对其他成员提出的特别贸易关注数量年度变化图

Figure 2 The annual trends of the specific trade concerns which China raised toward other members

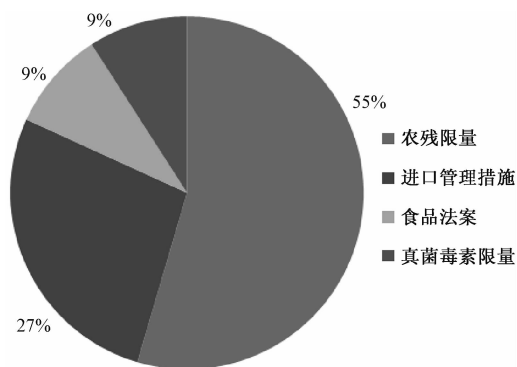


图3 我国提出食品安全特别贸易关注内容分布图

Figure 3 The composition of specific trade concerns which is raised by China

表2 2002—2010年其他成员对我国提出食品安全特别贸易关注统计表

Table 2 The statistic of the food safety related specific trade concerns on which China is be raised by other members during 2002—2010

序号	编号	措施描述	采取措施的成员方	提出问题的成员方	状态	时间(年)
1	114	影响现代生物技术生产的农产品食品安全法规	中国	美国	NR	2002
2	127	荷兰动物产品进口禁令	中国	欧盟	R	2002
3	142	大肠菌群零限量	中国	美国	NR	2002
4	246	由二噁英导致的动物源产品进口限制	中国	欧盟	R	2007
5	251	生肉及禽肉制品中病原体零限量	中国	美国	NR	2007
6	278	蒸馏酒及其配制酒卫生标准(G/SPS/N/CHN/111)	中国	墨西哥	NR	2009

注:编号为SPS委员会依据时间顺序针对每一项特别贸易关注的专用号码;R为已经解决,NR为未通报解决。

3.2.2 主要内容

6项特别贸易关注中,涉及食品中微生物限量有2项、食品进口受阻2项、食品转基因技术1项、蒸馏酒产品标准1项。

美国对我国提出的3项关注中有2项涉及我国畜禽肉中微生物限量的规定,可见,我国食品中微生物限量的规定是美国关注的主要内容。

欧盟分别在2002年和2007年,因对华食品贸易受阻对我国提出特别贸易关注,两项关注的原因均为我国在进口贸易中发现了欧盟某成员国的食品中污染物问题,从而暂停了欧盟所有同类产品的进口。

我国对美国 and 加拿大提出的3项特别贸易关注,主要集中于我国食品出口受阻。如2009年我国对美国提出的282号特别贸易关注,美国仅允许食品安全和检疫措施的管理手段与美国等效的那些国家,才可出口含有肉、禽或加工蛋制品的食品。而针对美国2009年发布的美国食品安全加强法案提出的特别贸易关注的根源也在于,美国针对进口食品贸易附加了很多不合理的条项,对发展中国家造成了不平等的贸易机会。

3.1.3 解决情况

中国针对其他贸易成员提出的11项食品安全相关特别贸易关注都未通报解决情况。

3.2 其他成员对我国提出特别贸易关注

2002—2010年,其他贸易成员对我国提出的特别贸易关注共6项,见表2。提出成员分别为美国3项、欧盟2项以及墨西哥1项。可见,对我国提出关注的成员主要为美国、欧盟等主要贸易成员。

3.2.1 年度分布

其他成员对我国提出的特别贸易关注的时间分别为:2002年3项、2007年2项、2009年1项。从时间分布来看(图4),贸易关注的提出主要集中在我国刚刚加入世贸组织的2002年,占了总数的一半。2003—2006年处于相对平静的时期,没有成员对我国提出关注。2007年和2009年又有成员对我国食品安全措施提出贸易关注。

墨西哥从2009年至今,就龙舌兰酒中甲醇限量不能满足我国蒸馏酒及其配制酒标准要求的问题,持续对我国措施提出了特别贸易关注,并且在多次SPS例会中要求进行双边磋商。龙舌兰酒是墨西哥的国酒,因此我国蒸馏酒标准的制定对墨西哥龙舌兰酒对华出口影响重大。

3.2.3 解决情况

我国受到关注的6项措施中,欧盟对我国提出的2项关注均得以解决,其余4项未报告解决情况。

3.3 我国支持其他成员的特别贸易关注

我国支持的5项贸易关注的提出成员分别为:

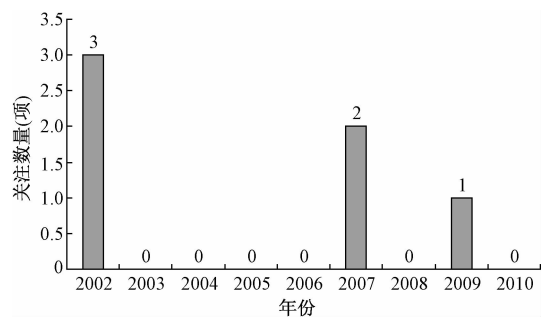


图4 2002—2010 年国外针对中国的特别贸易
关注数量年度分布图

Figure 4 The annual trends of the specific trade concerns which
China is be raised by other members during 2002—2010

摩尔多瓦(1 项)、巴西(2 项)、斯里兰卡(1 项)和

美国(1 项),措施的实施成员分别为:罗马尼亚(1 项)、欧盟(2 项)和日本(2 项)。提出时间分别为:2002 年(2 项)、2005 年(1 项)、2008 年(1 项)和 2009 年(1 项)。

我国支持的 4 个提出成员中有 3 个是发展中国家,所针对的贸易成员分别为欧盟、日本和罗马尼亚。5 项措施中有 3 项的内容是关于食品中农药残留的问题。可见,我国食品贸易中可能遇到的最大问题仍在于农兽药残留,而主要的目标成员仍然为欧盟和日本这两个对农药残留限制较严的国家。

在我国支持的 5 项贸易关注中,其中 1 项关于欧盟因二氧化硫超标问题限制斯里兰卡桂皮出口的措施得以解决。

表3 2002—2010 年我国支持其他成员食品安全特别贸易关注统计表

Table 3 The statistic of the food safety related specific trade concerns which is raised by other
members and supported by China during 2002—2010

序号	编号	措施描述	采取措施的成员方	提出问题的成员方	状态	时间(年)
1	134	动物产品的 SPS 措施	罗马尼亚	摩尔多瓦	NR	2002
2	144	水果及果汁进口限制	欧盟	巴西	NR	2002
3	231	肉桂限制	欧盟	斯里兰卡	R	2005
4	267	杀虫剂残留限量执行制度	日本	美国	NR	2008
5	283	杀虫剂最大限量水平	日本	巴西	NR	2009

注:编号为 SPS 委员会依据时间顺序针对每一项特别贸易关注的专用号码;R 为已经解决,NR 为未通报解决。

4 讨论

4.1 我国对其他成员提出的特别贸易关注

我国提出的 11 项特别贸易关注中,2005 年之前的占了大多数,之后几年相对平静,2009 年之后又有少数关注提出。分析出现这种现象的原因,可能是我国在加入 WTO 之前,与其他成员已积累了部分贸易摩擦,因此在 2002—2005 年之前出现了较多的贸易关注。经过一段时间的积累以及我国食品贸易国际化程度的提高,2009 年之后又有特殊贸易关注提出。

从内容上来看,我国提出的 11 项关注中,7 项与农药残留有关。由于各国对农药残留限量的更新较快,历年各成员通报的 SPS 措施中,农兽药残留的内容占了很大部分^[2-3]。尤其是日本在 2003 年通报了食品卫生法的修订,修订后实施的肯定列表制度对我国食品的对日出口贸易造成了严重影响,这是我国多次向日本提出关注的主要原因。日本苛刻的农药残留检测制度和严格的限量标准,也曾引起了其他贸易国家的广泛关注^[4-5]。这也从一定程度上说明,农药残留限量的设定极易成为国际食品贸易的技术壁垒,尤其是欧盟、日本这些进口成员,均设定了较严的农药残留标准以提高进口国的进入门槛,对各出口成员均造成了一定程度的影响。

从解决情况来看,我国提出的 11 项关注均未通报解决情况。可见,我国在应对贸易成员的技术贸易壁垒方面并不是非常成功,这项工作仍有待进一步完善和加强,尤其是缺乏一支有效的跟踪队伍和进行科学评估的技术队伍,在对方就我方的关注给出回复口径以后通常不能继续有效跟进,这应该是导致关注议题搁置的重要原因。

4.2 其他成员对我国提出的特别贸易关注

其他成员对我国提出的 6 项贸易关注中,2002 年占了 3 项,可见在我国加入世贸组织之前有部分贸易问题遗留,在经过了 2003—2006 年 4 年的相对平静期之后,随着食品进出口贸易呈现日益国际化的趋势,我国食品的进出口贸易量均显著增加^[6],2007 和 2009 年又有成员对我国提出关注。

从关注内容来看,我国食品中致病菌限量的问题两次成为美国针对我国提出关注的主题。我国目前还未建立针对各类食品的完善的良好操作规范,以及相应的过程控制程序。食品加工中的卫生管理一定程度上依靠制定终产品中微生物限量来达到,这与发达国家的管理并不十分协调,因此导致我国微生物限量标准的措施受到了其他成员的广泛关注。

墨西哥对我国蒸馏酒中甲醇限量的问题多次

提出贸易关注,龙舌兰酒是墨西哥的国酒,对我国的出口贸易量很大。同时,我国是洋酒进口大国,并且拥有庞大的饮酒人群,对国外的进口酒来说是个潜在的大市场,因此,我国的酒类标准极易引起相关贸易成员的关注。

因此,随着食品的国际贸易化趋势的扩大,国外对我国进口食品贸易量的增大,再加上我国目前食品安全标准制修订步伐的不断加快,我国必将面临更大的国际压力。食品安全问题日益成为全球关注的焦点之一,因此,其他 WTO 成员对我国食品安全措施的关注程度也必定会日益增加。

从解决情况来看,欧盟对我国提出的 2 项关注均得以解决,从关注的解决过程来看,欧盟在贸易关注的解决过程中的态度是非常积极的,也在一定程度上说明欧盟在国际贸易纠纷中的处理应该还是比较成功的。

4.3 我国支持其他成员的特别贸易关注

我国支持的 5 项特别贸易关注中,其中 4 项是发展中国家对其他成员提出的关注,关注的议题内容以农药残留为主,这再次说明,我国的食物出口贸易中,农药残留是我国遇到的主要技术壁垒,这同时也说明了日本、欧盟对农药实施苛刻的肯定列表制度同样也受到了其他成员的广泛关注。

我国支持的斯里兰卡对欧盟因二氧化硫限量问题限制其肉桂进口的关注获得了成功解决。我国在此关注的解决过程中提出了建议欧盟参考国际食品法典标准的支持口径,这再次证明了 Codex 标准在国际贸易中的重要地位。

5 存在问题和建议

5.1 建立和完善由各部门组成的特别贸易关注应对机制

我国 SPS 通报咨询局设立于商务部,国家 WTO/SPS 通报咨询点设于国家质检总局。农业部、卫生部等其他部委对相关的业务领域起协助作用。形成了以商务部、国家质检总局牵头,其他部门配合的 SPS 工作队伍。但是,在具体提出和应对具体的特别贸易关注时,仍然以相关业务负责部门为主,其余部门参与和配合甚少。

我国的食品安全采用分段管理的模式,因此,在我国应对其他 WTO 成员针对我国食品安全措施提出的特别贸易关注,或者我国对其他成员提出食品安全特别贸易关注时,建议发挥食品安全相关各部门的集体力量,共同应对国际压力,为我国最大

程度地争取贸易利益。

5.2 建立和完善 SPS 评议工作机制

我国 WTO/SPS 通报咨询点设于国家质检总局,各技术负责部门对贸易成员提出的评议意见通过国家咨询点向各贸易成员提交。但是,各部门的评议工作机制参差不齐,有些部门已经建立了 SPS 官方评议专家库,形成了比较健全的评议工作机制,而个别部门却仍然未建立有效的评议专家队伍,评议工作仍有待完善。

食品安全已经逐渐成为全球性国际问题,因此,建议我国各贸易相关部门完善 SPS 通报评议工作机制,在有效应对其他贸易成员对我国提出关注的同时,应该主动出击,对可能影响我国食品出口贸易的措施积极提出评议意见,并进行有效跟踪,适时提出特别贸易关注,变被动为主动,有效应对国际贸易问题。

5.3 加强与我国法典委员会工作的沟通与合作

国际食品法典标准是 WTO/SPS 协定中的国际“三姐妹”标准之一,是 SPS 委员会在判定贸易争端时的重要准绳。国际食品法典委员会是食品安全国际法典标准的制定机构。我国于 1986 年就正式加入了国际食品法典委员会^[7-8],具有近 30 年的工作历史,有着较好的工作基础。因此建议我国食品安全相关 WTO/SPS 的通报评议工作应与国际食品法典工作紧密结合,在对国际食品法典标准进行有效参与和跟踪,及时掌握动态的前提下,才能更有效地提出和应对其他成员的食品贸易问题。

参考文献

- [1] 国家质量监督检验检疫总局. 特别贸易关注:WTO 成员间食品安全和动植物卫生措施纠纷汇编[M]. 2 版. 北京:法律出版社,2009.
- [2] 毛雪丹,樊永祥. 2008 年食品安全相关 WTO/SPS 通报情况分析[J]. 中国食品卫生杂志,2010,22(6): 573-576.
- [3] 毛雪丹,李凌,樊永祥. 2007 年食品安全相关 WTO/SPS 通报情况分析[J]. 中国食品卫生杂志,2009,21(2): 189-192.
- [4] 毛雪丹. 日本“肯定列表制度”及其农药残留限量标准[J]. 中国食品卫生杂志,2006,18(1): 91-92.
- [5] 王芬. “肯定列表制度”对我国农产品、食品出口贸易的影响分析[J]. 生产力研究,2007,11: 19-20,150.
- [6] 吴学君. 中国加工食品对外贸易的技术进步效应研究[J]. 湖南商学院学报,2011,18(3): 23-26.
- [7] 田静,刘秀梅. 食品法典委员会简介及我国食品法典工作的进展[J]. 中国食品卫生杂志,2005,17(6): 571-573.
- [8] 赵丹宇,戴寅. 食品法典及食品法典委员会简介[J]. 中国食品卫生杂志,1996,8(3): 42-43.