

中外国际贸易 食品安全标准的比较研究

ZHONGWAI GUOJI MAOYI

SHIPIN ANQUAN BIAOZHUN DE BIJIAO YANJIU

纪 新 著

大连海事大学出版社

中外国际贸易食品安全 标准的比较研究

纪 新 著

大连海事大学出版社

© 纪新 2015

图书在版编目(CIP)数据

中外国际贸易食品安全标准的比较研究 / 纪新著. —大连:
大连海事大学出版社, 2015. 10

ISBN 978-7-5632-3236-9

I. ①中… II. ①纪… III. ①国际贸易—食品安全—安全
标准—对比研究—世界 IV. ①TS201.6-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 240665 号

大连海事大学出版社出版

地址:大连市凌海路 1 号 邮编:116026 电话:0411-84728394 传真:0411-84727996

<http://www.dmupress.com>

E-mail: cbs@dmupress.com

大连住友彩色印刷有限公司印装 大连海事大学出版社发行

2015 年 10 月第 1 版

2015 年 10 月第 1 次印刷

幅面尺寸:140 mm × 203 mm

印张:3.25

字数:77 千

印数:1 ~ 500 册

出版人:徐华东

责任编辑:王桂云

责任校对:杨 洋

封面设计:王 艳

版式设计:解瑶瑶

ISBN 978-7-5632-3236-9

定价:12.00 元

内容提要

有关食品安全标准及卫生标准问题成为近些年来国际社会广泛关注的热点问题,因此而产生的危机和争端对国际食品贸易造成了极大的影响,我国食品出口贸易也经常因为存在安全问题而受阻。各国对于食品安全的定义不同,选择的保护程度不同,技术发展水平、消费者态度及国情也不同,各国无法建立起统一的食品安全贸易措施体系。本书通过对国际上各主要国家的食品安全标准及其立法进行分析研究,找出我国食品安全标准与国际食品安全标准之间的差距,并提出应对策略及改进建议。

前 言

生存权是一项基本人权,其中蕴含了生命权和健康权。为了保障生命的延续及民众的生命健康,各国、相关国际组织及国际社会的诸多参与者一直都在不断研究、制定有利于人类健康的各种标准。因为食品贸易及人口的流动,再加上近二十年来在相关领域所出现的危机及争端,相关食品安全标准及卫生标准就成为近些年来国际社会广泛关注的热点问题。

食品安全贸易措施和食品安全贸易壁垒对国际食品贸易造成了极大的影响,由于受多种因素左右,我国食品出口贸易也频频因为存在安全问题受阻。以食品安全的国际法律规制问题为例,中国有句俗话说“民以食为天,食以安为先”,食品安全问题不仅影响着生产国人类或动植物的生命健康,随着食品贸易的全球化,还影响着所涉及国家甚至全球人类的健康。随着新资源食品的不断涌现,疯牛病、禽流感等影响范围较大的食源性疾病的暴发以及人们对食品安全标准要求越来越高,食品安全问题日益成为公众以及各国政府关注的焦点。为此,各国均制定了相应的食品安全贸易措施,防止不安全的食品进入本国市场危害本国民众的健康。但是,由于各国对于食品安全的定义不同,选择的保护程度不同,技术发展水平不同,消费者态度及国情也不同,各国无法建立起统一的食品安全贸易措施体系,另外,由于食品安全标准的高低要求存在不同及其认证程序的繁简程度不一,从而增加了进口食品的时间成本、信息成本和其他成本(如由加贴标签增加的成本),降低了进口食品的竞争力,有一些食品因为不符合进口国的食品安全法规或标准而无法进入进口国市场。有些国家为了保护本国的

食品及相关产业的发展,以保护本国消费者生命健康为由,设定不合理的严格规定和高检测标准,从而建立起了食品安全贸易壁垒。

本书的研究主要集中于以下内容:①围绕国际贸易争端中一些食品安全标准造成的所谓贸易壁垒问题,既涉及国际法也涉及国内法,就一些国际卫生组织以及与食品安全有关的国际机构所制定的软法如何与国内法对接或转化方面的问题展开研究。其实笔者认为这些所谓的“壁垒”也称不上壁垒,而是由于各国发展程度的不一样导致对卫生问题的认定标准不一致。发展中国家如果从长远及发展的角度考量,比如我国应当多参与国际卫生组织及与食品安全相关机构的活动,将世界卫生组织、其他相关国际组织及一些发达国家的卫生标准有选择、有鉴别地国内化,这样既节约了我国食品卫生安全标准方面的立法成本,同时也使得我国在一些卫生及食品安全标准上不会出现人为的剪刀差。②食品安全贸易措施本身并不构成对 WTO 成员方义务的违反,针对此类措施,我国必须提高出口食品的质量,而要达到这一点则离不开建立我国自己的、系统而完整的、符合 WTO 相关规则的食品安全措施体系;而食品安全贸易壁垒则为 WTO 相关规则所禁止。尽管由于各种原因,WTO 相关规则对此类贸易壁垒的限制作用并不十分明显,但我国仍可利用发展中国家身份和 WTO 成员方身份,根据 WTO 相关规则或贸易争端解决机制为我国食品出口企业争取利益。总之,面对食品安全贸易措施及食品安全贸易壁垒,我国一方面积极应对,保障我国食品出口企业的正当利益;另一方面还应从内因出发,建立健全相应的食品卫生措施体系,在保障我国人民的身体健康的同时,提高我国出口食品跨越国外食品卫生贸易措施/壁垒的能力。③为了提升我国在国际卫生组织等涉及公共卫生机构的形象和影响,我国除了认真执行这些机构制定的规范之外,还应该积极参与这些机构的活动及具体卫生标准的制定,从而从根本上改变我国目前在相关领域研究的落后局面。④本书提出

在涉及公共卫生方面的国际软法应该得到“硬化”,使其向强行法和国际硬法的方向发展,并提出相关制度完善建议。

对于国际贸易中国际卫生标准问题的探讨已经集中在如何将国际卫生组织及相关机构所制定的“软法变硬”的问题上了。作为发展中国家和负责任的国家,中国对于发达国家所制定的标准应该学习、借鉴并且赶超。在技术上提高国内卫生标准的同时,加强执法,加大对食品安全卫生标准研究的投入,严格控制卫生标准的制定和升级,使我国的食品安全标准真正达到或者赶超国际标准及一些发达国家所制定的标准,从而在国际食品贸易及贸易争端中把握最终话语权。为了这个终极目标,我国应当在技术上和法律上更多地关注对食品安全及卫生标准的研究和投入。对中国来说,遵守国际食品安全规范性文件规定并与相关国际组织紧密合作是其应尽义务,但当务之急是如何在国内法中贯彻相关国际条约的理念,减轻不安全食品对食品贸易产生的负面影响,使中国的食品安全标准与国际标准或一些发达国家的高标准接轨并得到切实执行。

编 者

2015 年 9 月

目 录

第一章 各国食品安全标准的比较	(1)
第一节 发达国家的食品安全标准及其立法	(1)
一、美国的食品安全标准	(2)
二、加拿大的食品安全标准	(5)
三、澳大利亚及新西兰的食品安全标准	(7)
第二节 德、法等发达国家的食品安全标准	(10)
一、德国的食品安全标准	(11)
二、法国的食品安全标准	(13)
第三节 日本的卫生标准立法	(15)
第四节 我国港澳台地区的卫生标准规定	(17)
一、香港特别行政区的食品安全标准	(17)
二、澳门特别行政区的食品安全标准立法	(20)
三、我国台湾地区的食品安全标准相关规定	(22)
第五节 我国内地的食品安全标准及其立法现状	(24)
一、我国的食品安全立法现状	(24)
二、我国现行的食品标准现状及问题	(26)
三、我国食品安全标准设置存在的问题	(28)
第六节 他国经验借鉴及启示	(31)

第二章 食品安全标准的国际软法问题	(33)
第一节 以《国际食品法典》为中心的国际食品安全 标准问题	(33)
第二节 国际涉及食品标准规范的软法困境及其突破	(47)
一、软法的界定、特征及其法律效力	(47)
二、国际卫生标准规范中软法效力之克服	(53)
第三章 我国食品安全标准问题的对策与建议	(63)
第一节 我国食品安全标准与国际食品安全标准之间 的差距	(63)
第二节 我国在国际贸易争端中食品安全标准问题的 立场	(66)
第三节 我国在国际贸易争端中卫生标准问题的立场	(70)
一、我国参与国际卫生标准制定的现状	(70)
二、中国的应对策略及国内法的改进	(71)
结 论	(74)
参考文献	(79)
作者简介	(91)

第一章

各国食品安全标准的比较

第一节 发达国家的食品安全标准及其立法

食品安全除了国际标准外,世界上一些发达国家,诸如美国、加拿大、澳大利亚和新西兰,欧盟等国家和地区,其制定的国家食品安全标准通常体现了先进的技术水平。这些国家或地区在食品领域都建立了完善、严密的监管体系,国家标准涵盖了品质等级、取样检测方法、卫生安全标准、质量管理等多个层面,不同程度地将食品可追溯系统融入监管和标准当中,从农田到餐桌实行全程监控,在食品进口方面,采取相当严格的标准,以确保进口食品的安全性,在贸易中争取本国利益的最大化。

一、美国的食品安全标准

由于美国是世界上最大的农产品生产国和出口国,同时美国也是世界上食品安全标准最严格的国家之一,该国涉及食品安全的法律法规及标准非常多,也非常具体,覆盖了所有食品,为食品安全监管工作提供了以科学为基础、灵活有效、强有力的基准和依据。美国 13 个专业和科学部门所认可的指导原则阐述了对食品安全体系的重点要求,即:监督和管理食品供给体系的首要目的是要确保食品安全和公众健康,其次是防止欺骗、促进健康,提高美国食品和农产品在全球相关市场上的竞争力以及确保美国食品安全标准与国际标准协调一致。在这一指导思想下,美国的各种技术标准和检疫措施使美国公众的食品安全得到了更有效的保护,但对其他国家尤其是发展中国家的农产品贸易,特别是食品贸易构成了阻碍。

(1) 美国食品标准制定机构

目前,全美大约有接近 100 000 个标准,约有 700 家机构在制定各自的标准。截至 2005 年 5 月,美国的食品安全标准约有 670 个,主要是检验检测方法标准及被技术法规引用后的肉类、水果、乳制品等产品的质量分级标准两大类。这些标准的制定机构主要是经过美国国家标准学会 (American National Standards Institute, ANSI) 认可的与食品安全有关的行业协会、标准化技术委员会和政府部门三大类。^① 美国食品行业标准和相关法律法规的制定,是建立在先进的食品科研水平和每年数亿美元的科研经费投入基础上的。美国掌握有关食品检测技术,拥有大量先进的检测设备,比如

^① 对于这些机构的大致描述,可参见美国 ANSI 总部网站 http://www.ansi.org/about_ansi/overview/overview.aspx?menuid=1,也可参见周才琼主编的《食品标准与法规》,中国农业大学出版社,2009 年版,第 265-266 页。

美国食品和药物管理局(Food and Drug Administration, FDA)在农药残留检测方面世界领先,可检测 360 多种农药。依靠这些先进的技术,美国建立了先进、完善的食品监测网络,比如建立了近 20 年来动物性食品中农药 DDT 等残留量资料档案。依托先进的技术手段和多年的资料积累,美国在食品危险性评估控制技术、新产品安全性评估方面取得了长足的进展。所有这些都为制定科学的食品行业标准和法律法规打下了坚实的基础。在美国,食品行业 80% 以上的标准是国际通用的标准。

(2) 美国食品标准的制定

美国的标准在很大程度上采用了国际食品法典委员会的标准,其制定过程十分民主。食品卫生标准大部分是 FDA 组织制定的,任何企业、团队或部门都可向 FDA 提出承担制定(修订)食品标准任务的请求。

FDA 制定卫生标准的程序如下:首先由 FDA 将制定和修订卫生标准的计划项目以通告的形式刊登在“联邦登记项目(Federal Register)”上,征求各方的意见,其目的在于探讨是否有必要以及如何规定和修订这些卫生标准;然后由 FDA 组织专家审议汇总的各方意见和有关技术资料,提出评审意见;如果审议通过,新的卫生标准即被列入《联邦法规》中予以发布。

(3) 美国食品标准概况

美国食品标准主要有国家标准、行业标准和企业操作规范。美国国家标准是指农业部食品安全检验局、农业市场局、粮食检验包装储存管理局、卫生部食品与药物管理局、环境保护局以及联邦政府授权的其他机构制定的标准。美国食品标准的分类主要包括特性标准(standards of identity)、质量标准(standards of quality)及装量标准(standards of fill)。美国的质量认证体系以及食品召回

制度体系也是其特色。^①

目前,美国制定了大量的技术法规、标准和合理评定程序,但是其中很多不完全符合世界贸易组织《技术性贸易壁垒协定》的要求,给其他国家将产品出口美国造成了障碍。美国主要是利用包装、标签与动植物检疫措施对进口商品进行严格检查,达到限制进口他国商品的目的。具体来说,涉及以下方面:

(1) 美国的标签管理制度

标签是美国食品管理方面主要的管理手段之一,食品标签多达 22 种,而且每年都要进行一些修订和补充。标签要求涉及产品和保健功能声明及警示标签、营养标签、营养食品声明和食品标签的印刷、贴附与位置等等。特别是对食品必须加贴营养标签的要求给出口商带来了严重的负担,为此,对每种食品进行营养成分检测需要花费 500 ~ 2 000 美元。由于外国制造商对此类措施及其具体检测程序等不熟悉,适应过程较慢,美国有关部门在审批时也存在拖延情况,从而给外国制造商增加了额外成本。据统计,即使是美国制造商,每年也要为营养标签多支出 10.5 亿美元,对于发展中国家的出口商,这是巨大的成本压力。对于没有条件进行食品成分分析的国家而言,其效果几乎等同于禁止出口。

(2) 关于中药和保健食品的技术性贸易措施

美国在对中国传统中药的贸易管理中,一直无视中国中药与西药的根本性差异,实施多种不合理的管理措施。2013 年 FDA 禁止含有他汀类的保健食品在美国作为非药品销售,这对于中国基于重要原理开发的保健食品对美国出口形成了很大的障碍。2001 年,美国加州地方政府认定原产于中国的 110 多种中药和中成药的重金属含量超过加州饮用水标准,因此从 2001 年 9 月 1 日

^① 参见 ANSI 总部网站 http://www.ansi.org/about_ansi/overview/overview.aspx?menuid=1。

起要求所有在加州销售的上述中药和中成药必须以中英文标明“含毒”字样。

(3) 卫生检疫措施

在动植物检疫方面,美国通过《植物检疫法》、《联邦植物虫害法》、《动物福利法》和《濒危物种法》等对进口产品实施多种动植物检疫措施,其中有相当一部分并不符合世界贸易组织 SPS 协议的要求,给外国相关产品出口美国构成障碍。

二、加拿大的食品安全标准

加拿大为联邦制国家,实行联邦、省和市三级食品安全行政管理体制,采取分级管理、相互合作、广泛参与的模式。联邦级的主要管理机构是加拿大卫生部(Health Canada, HC)及农业部下属的食品监督署(Canadian Food Inspection Agency, CFIA);省级政府的食品安全机构负责自己管理范围内食品企业的产品检验;市政当局负责监督执行标准和法规。在联邦层面,主要的卫生和安全政策属于卫生部的职能范围,其中包括制定营养标准、危险性分析、产品标识问题以及发生食品安全事件时的产品召回等。加拿大食品监督管理局负责监督和检疫、HACCP 系统的认证。加拿大食品安全机制发生转变的主要因素来自外部。维持现有的出口市场,尤其是美国市场,同时开拓新的市场,对于加拿大农业食品部门尤为重要。监管出口市场的法规部门要求加拿大采用与国内产品同等的措施标准,对于肉制品加工业这意味着希望将产品出口到美国市场的加拿大公司必须拥有 HACCP 系统。由于世界贸易组织 SPS 协议引起了世界范围内对以科学为基础的危险性分析的广泛关注,客观上鼓励了传统食品监管方式的转变。这些转变驱动力也影响了一些其他国家,尤其是依靠出口的国家。

(1) 加拿大食品安全标准的制定机构

具体来说,加拿大的食品安全标准制定机构主要包括:加拿大

标准化理事会(Standards Council of Canada, SCC)^①、加拿大标准化协会(Canadian Standards Association, CSA)^②、加拿大通用标准局(Canadian General Standards Board, CGSB)^③以及魁北克省标准化局(Bureau de Normalisation du Quebec, BNQ)^④。

(2) 加拿大食品安全标准的制定

加拿大食品安全国家标准的制定通常分为两种方法,即采用国际标准、制定国家标准。标准制定机构在制定一项新标准时,首先调查该标准是否有国际标准,能否全部等同采用,或对国际标准进行修改,以符合加拿大的实际情况。如果没有现成的国际标准,那么 CSA 就调查美加自由贸易协议范围内的合作伙伴是否有合适的标准可作为制定 CSA 标准的基础。如果还是找不到可参考的现成标准,才考虑制定新的加拿大国家标准。

在制定新标准时,加拿大标准化理事会委托 4 个获得国家认可的、指定性的标准制定机构,即加拿大标准化协会、国家产品实验室、加拿大通用标准协会和加拿大魁北克省标准理事会起草制定标准。制定新标准时必须考虑以下几个原则:①标准内容不能太复杂;②制定的费用不能太高;③实施简易;④标准的管理简便易行;⑤以制定技术法规为主,制定强制性标准为次;⑥以制定基础性、通用性标准为主;⑦不制定具体产品描述性标准。标准制定一般由技术委员会组织进行,草案交加拿大标准化协会投票表决后,再进行非技术内容的审查,最后经加拿大标准化理事会批准后,成为加拿大国家标准。

① 详细信息见该机构官方网站 <http://www.scc.ca/>。

② 详细信息详该机构官方网站 <http://www.csagroup.org/ca/en/services/codes-and-standards>。

③ 详细信息详该机构官方网站 <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ongc-cgsb/index-eng.html>。

④ 详细信息见该机构官方网站 <http://www.bnq.qc.ca/en/>。

加拿大国家标准的特点为:①国家标准在技术内容上强调与国际标准协调一致,现有标准中采用的国际标准占该国标准总数的75%左右,其余25%左右为制定的国家级标准;②标准采用英文、法文两种文字版本;③100%采用自愿标准,但经政府法规引用后即成为强制性标准。

(3) 加拿大食品安全标准的内容

加拿大制定的食品安全标准主要是一些检验检测方面的方法标准和一些推荐性的标准,主要包括:产品及产品质量分类标准、农药及添加剂残留限量标准、农产品包装及标识规定、牲畜屠宰加工(场)标准以及食品进出口规定等。^①

三、澳大利亚及新西兰的食品安全标准

澳大利亚东南部与新西兰为邻,并同属英联邦国家,两国在食品安全监管方面合作非常密切。1996年,澳新两国共同设立了澳大利亚新西兰食品管理局(Australia New Zealand Food Authority, ANZFA),由该机构负责制定两国统一的《食品标准法典》(Food Standards Code, FSC)和其他管理规定。除此之外,在澳大利亚,ANZFA还负责协调澳大利亚的食品监控,开展与食品标准内容有关的问题研究,与州或者地区政府合作协调食品回收、合作,进行食品安全教育,制定可能包括在食品标准中的工业操作规范,制定进口食品风险评估政策。澳大利亚是一个联邦制国家,各州与联邦政府签署了协议,国家级、州级部门联合实施标准,而且实行政(包括标准制定)和行(执行)职责分离。

在澳大利亚,州政府负责食品安全监管,这就导致全国范围内出现了不同标准。为协调国内标准,澳大利亚和新西兰农业资源

① 更多详细介绍,请参见加拿大食品监督署官方网站 <http://www.inspection.gc.ca/>。

管理理事会(Australian and New Zealand Environment and Conservation Council, ARMCANZ)针对销往国内市场的主要生产企业制定了澳大利亚标准,标准要求国内肉制品厂引入 HACCP 系统。ANZFA 为深加工、运输和销售制定了国家食品标准,要求所有食品企业必须具备 HACCP 食品安全系统。具体如下:

(1) 澳大利亚、新西兰的食品标准制定机构

澳大利亚、新西兰的食品标准制定机构主要包含两个组织:其一,澳大利亚新西兰食品标准局(Food Standards Australia New Zealand, FSANZ)成立于 2002 年,是澳大利亚和新西兰两国一个独立的、非政府的部门,其主要职责是制定《澳大利亚新西兰食品标准法典》(FSC),以保证安全的食品供应,保护澳大利亚和新西兰国民的食品安全与健康。其二,澳大利亚标准协会(Standards Association of Australian, SAA),是澳大利亚最高层的非政府标准制定机构,该机构出版了约 6 000 个标准,其中包括种类繁多的产品、技术、测试和行为规范。澳大利亚标准协会遵从关于标准制定的《良好行为规范》(GMP),在任何可能的情况下积极、主动地采用国际标准。澳大利亚标准大约有 30% 以上是对 ISO 或 IEC 标准的直接采用或修改采用。

(2) 澳大利亚食品标准的制定

澳大利亚各州均可充分参与联邦食品卫生法律法规的制定过程,任何个人和组织都可以向 ANZFA 提出申请修正食品标准法规。ANZFA 也可以提议修订澳大利亚食品标准法规或制定澳大利亚新西兰联合食品标准。ANZFA 还可以向提出申请修正食品标准法规的申请者提供建议和帮助。其标准制定的程序严格依法定程序执行,以科学为依据,极端重视标准制定及修改的透明度问题,以利益相关者共同参与为其主要形式,对标准进行及时修改和