

日本“肯定列表制度” 研究和实用指南

浙江省标准化研究院 编



 中国标准出版社

日本“肯定列表制度” 研究和实用指南

浙江省标准化研究院 编

中国标准出版社
北 京

图书在版编目(CIP)数据

日本“肯定列表制度”研究和实用指南/浙江省标准化研究院编. —北京:中国标准出版社,2008

ISBN 978-7-5066-4896-7

I. 日… II. 浙… III. 农药允许残留量-标准-研究-日本 IV. X-652

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 063093 号

中国标准出版社出版发行

北京复兴门外三里河北街 16 号

邮政编码:100045

网址 www.spc.net.cn

电话:68523946 68517548

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

开本 880×1230 1/16 印张 34 字数 1007 千字

2008 年 5 月第一版 2008 年 5 月第一次印刷

*

定价 90.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话:(010)68533533

编 委 会

顾 问 杨 烨

主 任 傅丹萍

委 员 赵志强 王 强 徐高清

主 编 章强华

副 主 编 刘 璇 李 宁 孙彩霞

编写人员(按姓氏笔画排序)

孔佳佳 刘若微 朱培武 纪新瑞

吴 岩 郑 培 应珊婷 姚晗珺

蒋建平 董国堃

前 言

日本 2006 年 5 月 29 日开始实施的“肯定列表制度”完全摆脱了以往局部调整、单个修改的修订模式,不仅针对某一化学物、某一产品提出指标调整,而且涵盖了日本食品和农产品可能接触的所有农业化学品,从而对我国农产品和食品出口带来较大影响。日本是中国农产品第一大贸易伙伴,中国也是日本农产品的第二大进口来源国。根据商务部统计资料,2005 年,中国向日本出口农产品 79.27 亿美元,2006 年为 82.2 亿美元。我国出口日本的大宗农产品有:茶叶、肠衣、蜂蜜、柑橘、鸡肉制品、烤鳗、蘑菇罐头、墨鱼及鱿鱼、水煮笋、虾等。出口日本的蔬菜主要有:保鲜蔬菜、蔬菜干制品、速冻蔬菜和蔬菜罐头等,其中茶叶、西兰花、柑橘为浙江省特色产品。浙江省出口日本的动物产品主要有:蜂蜜、鳗鱼和虾。浙江省向日本出口农产品的金额约为 3 亿美元,“肯定列表制度”的实施对浙江省农产品的影响不言而喻。

浙江省标准化研究院对日本“肯定列表制度”非常重视,自从 2005 年以来逐步开展了针对该项制度的系列评议和研究工作,并将该项工作作为 2005 年下半年的工作重点来抓,专门成立了浙江省“应对日本肯定列表办公室”,设在浙江省 WTO/TBT-SPS 通报咨询中心,并成立了研究小组,还承担了浙江省科技厅重点科研社会发展项目《日本“肯定列表制度”应对策略与技术研究》(2006C23087)。针对重点和敏感产品,结合浙江省重要农产品生产基地,开展了应对“肯定列表制度”的专题研究。2005 年 8 月底,研究小组走访了临海西兰花生产合作社、慈溪海通食品集团股份有限公司、上虞市舜地食品有限公司、新昌茶叶生产基地等单位,了解了浙江省西兰花和茶叶的农药使用和出口情况,并向有关人员讲解了日本“肯定列表制度”的主要内容。2005 年 10 月底,研究小组对柑橘和西兰花的生产和出口情况进行了进一步调研。2005 年底,浙江省标准化研究院已经完成了《浙江省应对日本“肯定列表制度”策略和技术的研究——西兰花专题》和《浙江省应对日本“肯定列表制度”策略和技术的研究——柑橘专题》、《浙江省应对日本“肯定列表制度”策略和技术的研究——茶叶专题》初稿。2006 年浙江省标准化研究院继续开展了黄瓜、菠菜、小松菜、香

菇、蜂蜜、鳊鱼、甘蓝、蚕豆、桃、板栗、花生、青梗菜等专题的研究。2007年继续开展了虾、豌豆、芦笋、生姜专题的研究,截至2007年11月底,浙江省标准化研究院总计完成了19项专题研究。

日本“肯定列表制度”的限量标准发布之后,不断对其进行了修改补充,浙江省标准化研究院及时对其进行了跟踪,并对专题中的数据进行了更新。专题研究中,我们首先对浙江省该农产品的生产情况进行了实地调查,了解每种产品的生产情况和农药使用现状,结合日本“肯定列表制度”中的限量标准,查找出浙江省常用农药的限量指标,同时还分析了欧盟、CAC、美国等发达国家、地区和国际组织的标准情况。结合我国目前的农药使用水平,我们将目前常用的农药分成了“建议回避”、“严格限制”、“推荐使用”三大类,在此基础上向农户提供农药合理使用建议指南。在对日本“肯定列表制度”进行研究的过程中发现,要应对日本“肯定列表制度”,最根本的方法是从生产源头抓起,要考虑优化和调整我们的生产方式和用药结构,要降低我们目前较高的用药水平和改变不合理的用药技术,提倡对环境友好的综合措施。就农药的使用而言,在防治农作物病虫等有害生物时,必须贯彻落实“预防为主,综合治理”的方针,尽量采取农业的、遗传的、物理的、生物的方法来控制病虫害的危害,尽量做到“少用药、用好药、按规范用药”。我们策略是以良好农业规范(GAP)和有害生物的综合治理(IPM)来应对日本“肯定列表制度”,将这一策略落实到实际生产中,关键需要相关的标准作为指导。

本书是浙江省标准化研究院近年来应对日本“肯定列表制度”的成果汇总,理论资料翔实,观点新颖,并结合我国的生产实际,提出了可操作性的意见和建议。

本书适合各级食品安全管理机构、农产品和食品出口企业及相关人员,外贸工作者、大专院校师生、食品安全领域研究人员、农产品生产人员和政府管理人员参考使用。

由于工作经验和知识水平的局限,书中不妥之处在所难免,敬请广大读者和同行批评指正,我们表示衷心感谢。

编 者
2008年4月

目 录

第一部分 日本“肯定列表制度”基础研究

日本“肯定列表制度”的研究路线和方法概述	3
解读日本“肯定列表制度”	13
日本“肯定列表制度”的法律渊源及对我国食品安全立法的启示	25
日本“肯定列表制度”的影响分析	34
日本“肯定列表制度”中“一律标准”的研究	41
日本“肯定列表制度”中“豁免物质”的研究	49
日本“肯定列表制度”对我国茶叶生产的影响	57
日本“肯定列表制度”对蔬菜的影响	60
合理使用兽药,减少药物残留,确保食品安全	63
以良好农业规范(GAP)应对日本“肯定列表制度”	67
浅议技术壁垒对我国农产品出口的影响及应对策略	69
“肯定列表制度”初试锋芒,“一律标准”开始亮剑	76

第二部分 日本“肯定列表制度”跟踪研究

2006 年我国输日农产品和食品被扣原因的综合分析及对策研究	81
2006 年浙江省输日农产品和食品被扣原因的综合分析及对策研究	92
2007 年对日本进口食品监视指导计划的剖析及应对建议	101

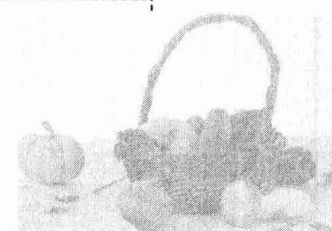
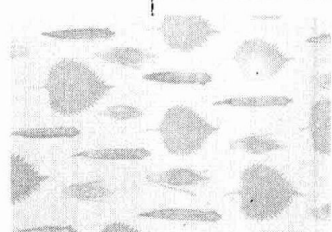
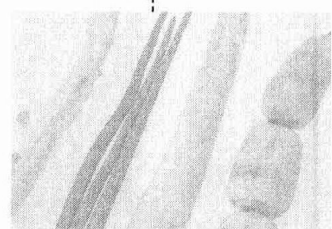
第三部分 重要农产品应对日本 “肯定列表制度”实用指南

西兰花	161	青梗菜	248
茶叶	170	花生	251
小松菜	179	食用菌和香菇	255
甘蓝	189	豌豆	261
桃	195	芦笋	270
板栗	201	虾	284
菠菜	208	生姜	302
黄瓜	219	鳊鲈	307
柑橘	232	蜂蜜	322
蚕豆	239		

第四部分 日本“肯定列表制度”中
重要农产品的最大残留限量标准

西兰花	333	青梗菜	453
茶叶	345	花生	465
小松菜	356	香菇	476
甘蓝	368	豌豆	486
桃	381	芦笋	497
板栗	394	虾	509
菠菜	405	生姜	513
黄瓜	417	鳎鲷	524
柑橘	430	蜂蜜	529
蚕豆	442		
附录 重要农产品中英文对照表			532
参考文献			533

第一 部分



日本“肯定
列表制度”
基础研究

日本“肯定列表制度”的研究路线和方法概述

傅丹萍 章强华 刘 璇 李 宁 董国堃 孙彩霞

2006年5月29日,开始实施的日本“肯定列表制度”,对我国农产品贸易的影响已经逐渐显现,我国是世界上最大的农业生产国,加快农产品出口则是促进我国农业发展、增加农民收入的一个重要途径。特别是加入WTO后,给我国农产品的出口带来难得的机遇,2005年全国农产品出口总额达到275.91亿美元,成为世界第五大农产品出口国。日本是中国最大的农产品贸易伙伴,肯定列表制度是日本专门针对进口农产品和食品所制定的新制度——《食品中农业化学品残留限量》,又称“肯定列表制度”,这项制度是首次以“决策树”方法制定最大残留限量标准的程序,凡是农产品生产加工中可能用到的农药、兽药、饲料添加剂等农业化学品,都在“肯定列表制度”监控范围之内。数据显示“肯定列表制度”几乎涵盖了我国所有出口日本的农产品,将影响到我国山东、辽宁、浙江、福建和河北等主要出口地区的5000多家企业的经济发展和农民增收。日本“肯定列表制度”应该说是世界食品农业化学品残留限量制定和执行的新动向,它完全摆脱了以往局部调整、单个修改的修订模式,或者针对某一化学物、某一产品提出带有明显技术壁垒的指标调整,而是涵盖了日本食品所有的农用化学品,包括所有食品(本国生产的、进口的)以及瓶装水、加工食品。通过决策树和修订标准的几条原则,建立一个完整、有序、系统的食品化学品残留标准体系。而日本在短短3年内建立如此庞大的药物残留限量标准,应主要得益于其“决策树”的方法。它穿凿了一种新的制定食品中化学品残留限量的路线模式,摒弃了以往一些传统的制定规则,今后可能会引起其他国家的效仿。

一、日本“肯定列表制度”的分析

从出口贸易及其技术性贸易措施的角度看,日本“肯定列表制度”制定的限量标准多且严,企业对此需要付出高额的出口成本,从而导致其价格优势丧失,竞争力降低,经营风险加大,效益减少,甚至可能会迫使一些企业退出日本市场。此外,“肯定列表制度”中的一些标准过于苛刻,是否建立在科学的基础上和经过风险评估,很值得商榷和争议。特别是“肯定列表制度”中的“一律标准”,其不确定性更是极大地增加了产品出口风险,很可能为贸易保护主义者所利用,成为潜在的贸易壁垒。但从食品安全角度看,日本“肯定列表制度”的实施又有其合理的一面。将农业化学品危及食品安全的所有因素置于控制之下,保护国民人身健康,使其免受来自食品中农药残留的毒害,这一点可以理解。此外,从世界贸易组织成员就农药及残留管理措施提交世贸组织的通报逐年大幅上升这一点上看,表明各国对农药的使用和残留限量要求将日趋严格,在这一背景下,日本“肯定列表制度”的实施无疑也是大势所趋。因此从食品安全管理的角度,“肯定列表制度”的实施也有其积极的影响,将为我国提供一个的管理理念和模式和借鉴,它既能够促使农产品生产环节标准化,又能够保证出口农产品和食品的安全。

(一) 日本“肯定列表制度”中 MRLs 的来源统计

2005年6月21日,日本正式向各WTO成员通报了“临时最大残留限量标准”、“统一限量标准”以及“豁免物质”最终草案。根据最终草案中限量标准的统计,日本“肯定列表制度”涉及的农业化学品残留限量包括4个类型:

(1) “暂定标准”共涉及农药、兽药和饲料添加剂734种,农产品食品264种(类),暂定限量标准

51392 条。

(2) 沿用原限量标准而未重新制定暂定限量标准,共涉及农业化学品 63 种,农产品食品 175 种,残留限量标准 2470 条。

(3) “一律标准”是对未涵盖在上述标准中的所有其他农业化学品或其他农产品制定的一个统一限量标准,即 0.01mg/kg。

(4) “豁免物质”,包括杀虫剂和兽药 13 种、食品添加剂 50 种和其他物质 5 种。

此外,还有 15 种农业化学品不得在任何食品中检出。

暂定标准的参考依据见表 1-1。

表 1-1 日本“肯定列表制度”中暂定标准的参考依据

类 型		一般暂定 标准/项	瓶装 水/项	加工食 品/项	总计/项
CAC(采用食品法典标准)		2718	38	169	2925
日本 标准	MRL(采用《食品卫生法》规定的现有最大残留限量)	7971	—	10	7981
	PRO(日本现有的暂定标准)	12	—	—	12
	WHL(《农药取缔法》规定的登记许可标准)	10328	—	—	10328
	PAL(《农药取缔法》规定的检测限)	688	—	—	688
	LSF(采用《饲料安全及品质改善法》规定的检测限)	107	—	—	107
FC(采用国外标准)		20031	—	—	20031
TRY(根据提供的残留数据制定的标准)		40	—	—	40
ADD(作为食品添加剂使用时的标准)		25	—	—	25
没 依 据	OTR(基于其他信息制定的标准)	8425	—	—	8425
	CLS(新设定的类别)	825	—	—	825
	无参考值	15	—	—	15
总计/项		51175	38	179	51392

对照我国情况,目前国内农产品中农药最大残留限量的设定指标较少,与国外标准和日本“肯定列表制度”中的暂定标准还存在一定差距,我国的农药残留限量指标与日本“肯定列表制度”限量标准的对比情况和分析如表 1-2 所示。

表 1-2 中国和日本农药残留限量标准分析表

类 型	农药品种数	农药限量标准数量
中国和日本都有	110	15398
日本有,中国无	405	32061
中国有,日本无	25	68

(二) “决策树”方法的解读

“决策树”是日本“肯定列表制度”的核心。日本“肯定列表制度”作为一项系统工程,在制定过程中主要包涵以下三项主要工作,即制定统一限值、确定豁免物质以及暂定标准。其主要特点包括:从单项法规向系统法规过渡,以“决策树”的方法制定 MRLs,“决策树”方法(见图 1-1)可以涵盖所有的农业化学品。

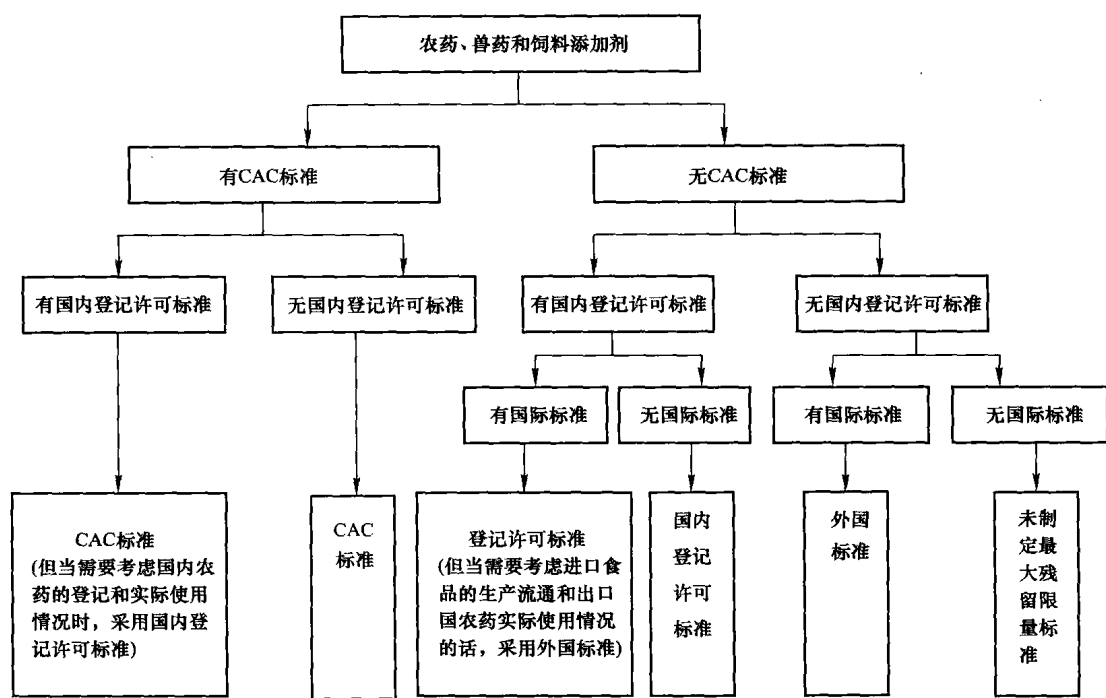


图 1-1 决策树

“决策树”是解决风险型决策问题时所使用的一种分析工具,是一种通过图示罗列解题的有关步骤以及各步骤发生的条件与结果的一种方法,是用树状图形来分析和选择行动方案的一种系统分析方法。决策树方法的优点在于其反映了人们在决策时要“走一步,看几步”的思想,它使决策问题形象化,它能清晰、直观地显示出决策过程的各个不同阶段,把各种可以更换的方案,可能出现的状态、可能性的大小以及产生的后果,简明地绘制在图纸上,以便于比较,也有利于人们对方案进行集体对比讨论,充分交换意见,在讨论研究中,还可以对决策树随时进行补充和修正,从而选取最优决策。这种方法的优越性具体体现在:

- 采用决策树方法可以做到所用时间少,技术上合理,经济上合算,成效高,可避免决策失误与各类偏差;
- 它是从实际出发,分析主、客观条件以及发展过程中可能发生的变化及结果的利弊,经过精密的计算和科学的预测后作出的决策;
- 选优的条件是不仅有一个合理的科学标准,而且还有一个科学的选择方法,具有很高的实用性。

日本在制定“暂定标准”时,其依据是:食品法典委员会(CAC)标准、日本农药取缔法规定的国内登记许可标准(WHL 标准)及基于农药残留物 FAO/WHO 联合会议(JMPR)与食品添加剂 FAO/WHO 联合专家委员会(JECFA)所要求的科学的毒性评价的外国(主要是美国、加拿大、欧盟、澳大利亚、新西兰这五个国家和地区)的 MRLs。日本是世界贸易组织(WTO)成员国家,如果适用,将优先采用国际食品法典标准;如果没有国际食品法典标准的物质,将采用日本制定的标准(农药取缔法规定的国内登记许可标准);对于既没有国际食品法典标准又没有国内标准的物质,将采用国外标准。

日本“肯定列表制度”首次以“决策树”的方法制定了最大残留量标准,将以往的单项法规向系统法规过渡,如以前管理制度中仅包括 255 种农业化学品,涉及 186 种食品,共计 9321 个限量标准。而现在几乎涵盖了现有绝大部分的农业化学品 734 种,涉及了 264 种(类)的农产品食品,形成了 51392 条限量标准,分别是过去全都规定的 2.8 倍、1.4 倍和 5.6 倍。同时“肯定列表制度”还对限量标准进行了分类,即将标准分为暂定标准、现行标准、豁免标准、不得检出物质以及一律标准 5 大类。无论哪类标准,一旦残留量超标,将禁止进入日本。从食品安全管理的角度看,日本“肯定列表制度”其科学合理的一面是,它制定的程序完全是公开透明的,原则上是按照 WTO 原则制定的。该制度将由农业化学品引入的危及食品安全的所有因素置于控制之下,成为日本食品安全管理体系中的重要组成部分,全面提高了日本的食物安全系数,增强了日本民众对日本食品安全的信心。

(三) “肯定列表制度”中 MRLs 的合理性分析

几乎所有的农药对人、畜和环境生物都会有一定的毒性,各国政府及联合国粮农组织和世界卫生组织(FAO/WHO)的国际食品法典委员会(CAC)都对农产品及加工食品中的农药残留作出了限量规定,这就是农药最大残留限量(MRLs)标准。各国的农药最大残留限量通常是强制性的,但是在制定原理和方法上有所区别。CAC 建立农药 MRLs 参考的依据主要有:农药的物化特性、植物和动物体内的残留和代谢、贮藏稳定性实验、GAP 应用情况、检验实验、加工研究、国家监督实验、残留定义和膳食摄入量等。欧美等发达国家的 MRLs 标准很严格,并且基于良好农业规范(GAP)基础之上,在美国,所有从事蔬菜出口的生产者都必须经过技术培训,通过严格的考核才能上岗。各国的 MRLs 都是根据自己国家不同作物的习性和用药方法而定,世界范围内的某些农残试验数据有很大差异,因此每个国家的 MRLs 标准也不一样。因此,农药 MRLs 的制定需要大量的试验数据和科学的计算方法,是一项需要消耗大量时间和精力的工作。

从“决策树”的方法中可以看出,日本制定“肯定列表制度”走了一个捷径,它没有从获取基础试验数据方面入手,而是借鉴了国际上已有的成果,其中的 MRLs 参考的依据除了 CAC 的限量指标外,还参考了美国、加拿大、欧盟、澳大利亚、新西兰等国家和地区的标准。这几个国家的农药管理是世界上最为严格的,特别是欧盟在农药的授权和 MRLs 制定方面最为苛刻,并对其他国家产生扩散效应。日本的这种制定方法,也注定了其 MRLs 将会比较严格。

但“肯定列表制度”的不合理性却在于搬套其他国家和地区的现有限量标准时,掺进了一些人为主观的因素,西方发达国家,饮食结构与日本、韩国以及中国等东方国家有所区别,因此膳食摄入的数据有区别,所以日本“肯定列表制度”全部参考西方国家也有一定的不合理之处。

(四) 日本“肯定列表制度”的特点剖析

当然,日本“肯定列表制度”作为一项体系化的技术壁垒,也存在着针对性、随意性和歧视性的特点,极易成为贸易壁垒中有杀伤力的“暗箭”。日本“肯定列表制度”的建立看似有其自己的原则,但是,如根据 WTO 关于《实施卫生与植物卫生措施协定》(SPS 协定)规定,残留限量标准的建立应该以风险评估为基础,日本在这些方面尚缺乏科学依据;某些农药在没有 CAC 标准和日本本国标准的情况下,日本借鉴了欧盟、美国、加拿大、澳大利亚、新西兰的残留限量标准并采用 5 个国家和地区标准的平均值。而国际上惯行的做法是以各国家与地区的限量标准中最高标准采纳,并不是平均值。而且,其采纳的 5 个国家和地区属于限量水平严格的发达国家,没有考虑实际对其出口量同样很大的发展中国家(中国为日本食品和农产品的第二大进口国)的实际状况,违反了 SPS 协定的“考虑将对国际贸易的影响降低到最低程度的目标”。“决策树”的最大缺陷表现在制定“一律标准”的程序上,在没有相关限量标准时将立即启用“一律标准”,它常依此无限放大需要检测项目的数量和限量水平,严格限制农业化学品的种类,可在不预告的情况下随时启动技术壁垒措施,构成众多的技术壁垒的陷阱。在制定“一律标准”时,日本没有采用合理的 ADI 值,所采用的每天 $0.03\mu\text{g}/\text{kg}$ 的 ADI 值明显过严,同时也未按食品类别制定不同水平的一律标准,而是按统一的日摄入量 150g 制定一律标准水平,这显然缺乏科学性。在“暂定标准”的确定原则中考虑了“同类食品中不同品种农作物标准之间的一致性”。但是,在具体农药的限量标准中,又有违背该原则的地方,如对某些农药,其对我国生产的温州橘的残留限量标准又显著严于普通柑橘,则带有明显的歧视性;肯定列表制度“还规定了未制定”最大残留限量标准”的所有农药,残留量一律不得超过 $0.01\text{mg}/\text{kg}$ 的标准。对尚不能确定具体“暂定标准”的农药、兽药及饲料添加剂,设定 $0.01\text{mg}/\text{kg}$ (0.01ppm)的“一律标准”,一旦食品中残留物含量超过此标准,将被禁止进口或流通。“一律标准”是“肯定列表制度”的核心,它不仅将设限范围无限扩大,将限量标准提高至当今世界上最苛刻的水平,而且由于它未列出农药名称,这就使该制度成为日本政府可以随意使用的“杀手锏”,其潜在的杀伤力绝不容小视;当我们查看日本“肯定列表制度”中的“暂定标准”时会发现,依据国际食品法典标准制定的“暂定标准”为 2925 条,依据原日本标准制定的“暂定标准”为 19116 条,依据国外(如:美国、欧盟、加拿大、澳大利亚



和新西兰标准)制定的“暂定标准”为 20031 条。日本目前制定的“暂定标准”共涉及农药、兽药和饲料添加剂 734 种,农产品食品 264 种(类),暂定限量标准 51392 条,由此推算,隐含的“一律标准”应有 19 万余条。所以毫不夸张地说,日本“肯定列表制度”中“暂定标准”的大部分是根据发达国家的标准制定的。目前,虽然我国农产品第一出口市场是日本,但是对日本来说,其第一大农产品进口国是美国,我国仅列第二。“肯定列表制度”实行以后,看似美国应该受到的影响最大,其实不然。由于美国本身采用的标准也是极其严格的,再加上日本“肯定列表制度”的许多标准都参考了美国等发达国家的标准制定,因此,从另一个角度来看,“肯定列表制度”意味着对发达国家农产品的优惠,对我国和第三世界国家则有很强的针对性。按照日本所实行的“肯定列表制度”,可发现我国与其标准上的差距非常明显。目前,我国的限量标准仅涉及农业化学品 200 余种,限量指标不到 3000 条。同时,在具体指标上,我国多数标准也明显宽于日方标准,如我国规定赭霉素 A 在鸡可食组织中的限量标准为 2mg/kg,比日本标准宽了 200 倍。因此,日方标准覆盖面比我国标准宽得多,指标要求也严得多。而且还大幅度增加需要检测的农药、兽药项目,如:猪肉的检测项目将从原来的 25 个,飙升至 428 个;茶叶的检测项目将从 89 个增加到 276 个;大米则将从原来的 129 个检测项目增加到 579 个。检验项目的剧增,无形中增加了检测费用,而且使检验周期延长,造成很多不确定因素,导致通关速度减慢,此外,日本“肯定列表制度”还规定,只要某地一个企业的某一种出口产品在日本检测出农残超标两次,都有可能引起全国的整个行业必须接受强制检查,而强制检查的周期长达几个月,实际上是意味着退出日本市场。

二、日本“肯定列表制度”对我国出口产品的影响

日本是我国食品、农产品出口的第一大市场,日本正式实施“肯定列表制度”后,将全面提高中国对日出口农产品的门槛。我国出口食品将面临更大的挑战,具体表现在以下两方面:

一是出口食品残留超标风险增大。由于日本残留限量新标准在指标数量和指标要求上比现行标准高出许多,因此我国食品出口残留超标的可能性也将明显增加。特别是日本目前尚无限量标准但我国正在广泛使用的农业化学品,残留超标的可能性非常大;

二是出口成本提高。主要源于残留控制费用的增加、产品检测费用的增加、通关时间的延长等。

我国商务部部长薄熙来 2006 年 5 月 29 日在东京就“肯定列表制度”问题与日本厚生劳动大臣川崎二郎举行会谈时指出,“肯定列表制度”将严重影响中国农产品对日出口。薄熙来部长在会谈中表示,希望日方给予长期从事对日出口的中国农产品企业以贸易便利,减少检测项目,简化程序,提高通关效率,降低检测费用,保障两国农产品贸易的正常开展。薄部长还要求日方根据 WTO 规则,向中国的相关企业和农户提供技术支持。同一日商务部新闻发言人崇泉也就“肯定列表制度”问题发表了谈话。崇泉指出,中国对日出口农产品的产品品种多,企业数量多,与其他国家相比所受影响最大。“肯定列表制度”已不仅仅是个技术标准的问题,还关系到贸易的公平性。希望日本政府在确保食品安全的前提下,采取必要措施,保障正常贸易不受影响。川崎二郎也表示,日本将指定专人与中方协商,研究对中国优良的农产品出口企业实施区别对待、减少检测时间和费用,并愿意提供相关技术培训。

日本“肯定列表制度”还将成为某些国家和地区效仿的对象。如前所述,它具有貌似合理,制定成本低,技术上相对简单,可以无限量制定等特点,所以往往会被认为它可以成为保护消费者和生产上的利益、限制出口国的一种简单而有效的工具。所以“肯定列表制度”对 WTO 相关的《技术性贸易壁垒协定》(TBT 协定)和《实施卫生与植物卫生措施协定》(SPS 协定)的考验,也是我国应对出口食品、农产品技术壁垒的考验,我们必须认真对待和深入研究。

三、专题研究的思路与方法

(一) 总体研究思路与工作过程

面对“肯定列表制度”的严峻挑战,我们认为一味的指责和抱怨日本“肯定列表制度”是没有任何意义

的,重要的是应该冷静客观的对待,当务之急是我们要采取有效的措施去应对这一国际新情况,努力去解决我国在绿色贸易壁垒中所遇到的问题才是上策。日本作为世界上对食品安全要求最高的国家之一,如果能够适应它的标准,对增强我国国内所有的农产品的国际竞争能力不失为一件好事。因此:

(1) 面对日本食品新法规提出的近乎苛刻的高标准、严要求,政府、出口企业、基地、农户等与农产品出口相关的领域,必须及时调整管理方式、加工方式、生产方式等,尽快适应日本肯定列表制度的要求。如“肯定列表制度”是一个庞大、繁杂的系统,涉及面很广,目前我国研究还不够深入。政府应根据不同农药和不同农作物分别进行深入的专题研究,提出相应的应对方案。同时加快农药残留标准的制修订工作,尽快提高农产品检测技术和设备水平。

(2) 国内出口企业必须从源头上抓起,保证农业化学品质量,严格按照使用规范用药。尽管日本对每一种食品均制定了数百项严格的限量标准,但只要我国的食物、农产品企业不该用的药不用,不得不用药尽量少用并规范使用,产品超标的可能性就能降到最低。

(3) 仔细对照日本“肯定列表制度”,认真查找生产过程中存在的问题。特别是全过程控制、加工规范、种养殖规范、卫生规范等方面的不足,并尽快自行整改、提高。农产品出口企业在收获、储运、加工中,应尽量避免二次污染,防止企业遭受不必要的损失。

(4) 针对我国农产品出口企业规模小、实力弱、缺乏品牌。企业应尽快全面建立危害分析与关键点控制(HACCP)、良好农业规范、(GAP)等产品质量控制体系,严格按照国际标准化程序和要求进行生产。只要我们能认真对待、严格执行、科学实施,是一定能跨越日本“肯定列表制度”这一门槛的。

“预防为主,综合防治”,这是我国长期与病虫害作斗争所提出的植保工作方针。综合防治是从农田生态系的总体观念出发,对农作物整个生育期的主要病虫害作通盘考虑,充分利用自然抑制因素,协调地使用必要的防治措施,最大限度地减少有害副作用,把病虫害控制在经济允许水平以下,达到高产、优质、低成本、少公害的目的。与以往的农药残留技术壁垒不同的是,日本“肯定列表制度”不是对某一种农药的单独修订,而是采取了系统的方法,因此,我们很难采用以往的“一药替代一药”的策略。根据我们应对国外技术性贸易壁垒的经验,最根本的措施是要从严格生产管理、控制生产过程中农药的使用入手。同时,由于日本“肯定列表制度”中农药 MRLs 数量比较多,植物产品一般有 300 余项 MRLs 标准,还有隐形存在的“一律标准”。因此,我们应对每一种产品逐一分析,分析相关的限量标准,确定相对安全的农药品种。

对此,我们选择了浙江省重点和有特色的农产品,进行了逐一分析,并结合生产基地的农药实际使用情况,筛选了常用农药中。根据浙江省海关数据,浙江省对日出口量较大的农产品有茶叶、香菇、黄瓜、柑橘、虾、鳗鱼、贝类、禽肉等,另外还有西兰花、菠菜等特色敏感产品。日本的“肯定列表制度”将对上述几种产品产生较大影响。2005 年 8 月底,浙江省标准化研究院走访了临海西兰花生产合作社、慈溪海通食品集团股份有限公司、上虞市舜地食品有限公司、新昌茶叶生产基地等单位,了解了浙江省西兰花和茶叶的农药使用和出口情况,并向有关人员讲解了日本“肯定列表制度”的主要内容。2005 年 10 月底,研究小组对柑橘和西兰花的生产和出口情况进行了进一步调研。2005 年底,浙江省标准化研究院已经完成了《浙江省应对日本“肯定列表制度”策略和技术的研究——西兰花专题》和《浙江省应对日本“肯定列表制度”策略和技术的研究——柑橘专题》、《浙江省应对日本“肯定列表制度”策略和技术的研究——茶叶专题》初稿。2006 年浙江省标准化研究院继续开展了黄瓜、菠菜、小松菜、香菇、蜂蜜、鳗鱼、甘蓝、蚕豆、桃、板栗、花生、青梗菜等专题的研究。2007 年继续开展了虾、豌豆、芦笋、生姜等专题的研究。截至 2006 年 11 月底,浙江省标准化研究院总计完成了 19 项专题研究。

(二) 农药品种的选择

日本“肯定列表制度”中有关对某一产品的 MRLs 较多,通过日本“肯定列表制度”与我国标准的比较,结合我国目前主要的农药品种,将目前生产上常用的农药分成“建议回避”、“严格限制”、“推荐使用”三大类,在此基础上向农户提供农药合理使用建议指南:

(1) 对于日本“肯定列表制度”中限量不超过 0.01mg/kg 或者采用“一律标准”的农药品种,建议回

避,即在生产过程中尽量不要使用。

(2) 对于日本“肯定列表制度”中限量在 0.01mg/kg 以上,不超过 0.05mg/kg 的农药品种,建议严格限制,即生产中可以使用,但要限制农药的使用量和使用次数,并注意安全间隔期。

(3) 对于日本“肯定列表制度”中限量在 0.05mg/kg 以上的农药,建议可以作为推荐使用的品种。

需要说明的是,对如何划分“建议回避”、“严格限制”、“推荐使用”,我们并没有得到毒理学支持的实验数据。目前我国尚缺少农药残留动态的数据,我们仅从规避“风险”的角度出发,并根据在防治同一种有害生物我们可以选择多种药剂的条件下,来选择“风险”相对较小的药剂品种,这种划分和选择方法属于一种应急措施。近几个月来的生产实践证明,用划分“建议回避”、“严格限制”、“推荐使用”三类农药的方法,具有理论指导生产的作用。该方法已经得到了国家质量监督检验检疫总局标准法规中心的认可和推广。

(三) 研究路线

总体研究路线是:根据我国和浙江省现行的农药使用现状与日本“肯定列表制度”中 MRLs 的标准进行了分析,并与我国和 CAC 的相关标准进行了对比,在标准分析的基础上,提出了每种产品常用农药的推荐意见和建议。对于推荐的农药品种,我们还进行了详细的分析,制定了合理使用指南。

以西兰花专题研究为例,研究路线如图 1-2 所示。

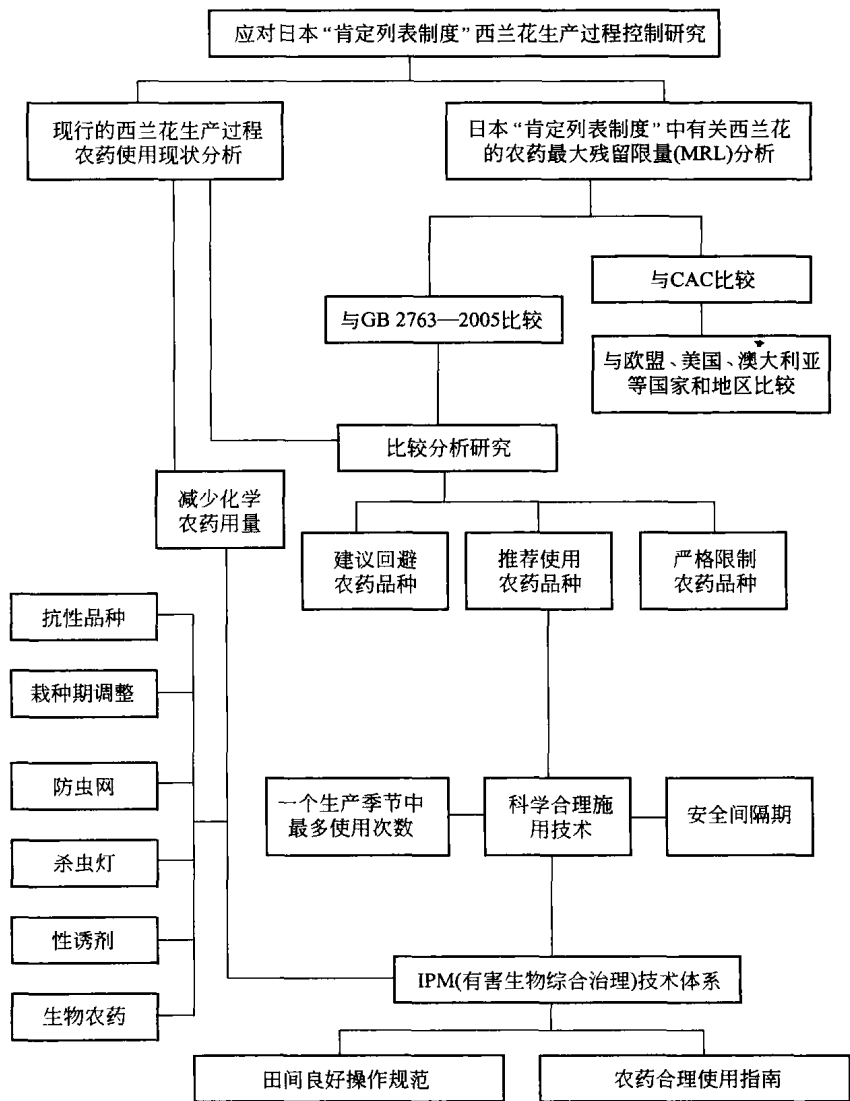


图 1-2 西兰花专题研究路线