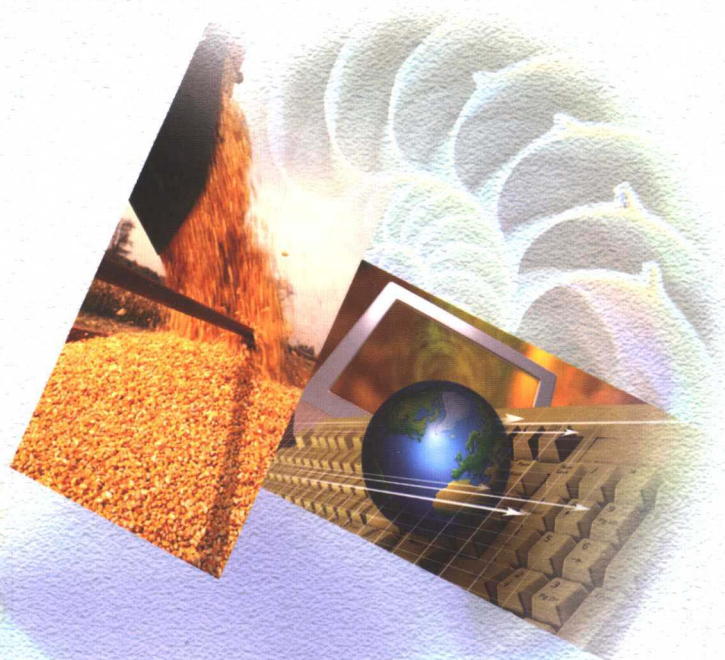




食品安全、绿色壁垒与 农产品贸易争端

——发达国家食品安全管理与贸易争端解决的经验

石敏俊 吴子平 陈志钢 王秀清 著



 中国农业出版社

食品安全、绿色壁垒与 农产品贸易争端

——发达国家食品安全管理与
贸易争端解决的经验——

石敏俊 吴子平
陈志钢 王秀清

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

食品安全、绿色壁垒与农产品贸易争端：发达国家食品安全管理与贸易争端解决的经验/石敏俊等著. —北京：中国农业出版社，2005.5

ISBN 7-109-09763-3

I. 食... II. 石... III. ①食品卫生—卫生管理—研究—世界②农产品—进出口贸易—国际争端—研究—世界 IV. ①R155.5②F746.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 037785 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人：傅玉祥

责任编辑 柯文武

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：7.375

字数：200 千字 印数：1~3 000 册

定价：20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

前 言

本书是在北京市政府农业委员会资助的“关于世界贸易组织贸易争端解决案例分析”课题研究基础上写成的。2001年中国加入世界贸易组织之后，紧接着面临着的一个问题就是，如何应对各种各样的贸易争端。特别是在乌拉圭回合谈判和世界贸易组织成立过程中，各成员原则通过了各种非关税壁垒实行关税化，并进一步削减关税水平和国内支持水平的承诺。运用经济手段来限制自由贸易、保护国内产业，特别是农业的空间越来越小了。在这样的背景下，各种技术性贸易壁垒不断出现，特别是在农产品贸易领域，以保护环境安全和消费者健康为名的绿色壁垒，越来越多地受到各成员的关注。通过绿色壁垒，限制农产品贸易，以达到保护国内农业目的的事例越来越多，因此而引发的贸易争端近年来也呈上升趋势。如何合理地理解并运用世界贸易组织的规则，应对各种层出不穷的绿色壁垒和贸易争端，成为我们必须面对的一个课题。

我们知道，在足球竞赛中，对规则的掌握程度和运用自如与否，将影响到一个球队的整体水平。足球规则运用得合理充分，与对方发生碰撞时可能是合理冲撞，反之，规则运用得不合理，就有可能被判犯规。在世界贸易组织的舞台和竞技场上，我们面临着相似的问题。对世界贸易组织规则的理解和运用是否合理充分，不仅会影响到如何解决我们出口遭遇的各种绿色壁垒，同时也会对我们如何合理应用规则保护本国农业和农民的利益带来影响。

北京市政府主管农业和农村工作的领导及市农委，以他们对

未来农业发展远景的深邃洞察力，高瞻远瞩，未雨绸缪，提出了加强关于绿色壁垒与农产品贸易争端解决研究的设想，2001年初要求我组织身处海外的若干位海外华人学者，与国内从事相关研究和实际工作的专家学者一起组成课题组，开展有关绿色壁垒的农产品贸易争端解决案例分析的研究。2002年春季，课题组组成并开始课题研究，2003年春季研究报告完成。在此之后，我们深感对此问题还有进一步深化研究的必要。因此，在原研究报告基础上，我们又补充和加强了主要发达国家食品安全管理体制与食品安全标准动向的分析，并就发达国家的经验对我国应对绿色壁垒和贸易争端的借鉴进一步加强了研究。呈现在读者面前的这个读物就是我们对于涉及食品安全的绿色壁垒与贸易争端解决的最新研究成果。

本书作者在海外著名大学工作多年，长期从事主要发达国家农产品市场和贸易问题研究，熟悉欧盟、日本和北美农产品市场和贸易，农业政策动向。本书的主要特点是，把食品安全、绿色壁垒、贸易争端三者联系起来，重点就主要发达国家食品安全管理体制和食品安全标准，涉及食品安全的绿色壁垒以及绿色壁垒引起的贸易争端解决案例进行分析，通过分析食品安全、技术壁垒、贸易争端三者之间的关联，为我国政府部门和企业应对技术壁垒，避免和解决贸易争端提供了借鉴和启示。本书主要内容包括，主要发达国家食品安全管理体制与食品安全标准的动向，世界贸易组织有关技术壁垒、动植物检疫、贸易争端解决的规则及其动向，世界贸易组织成立以来涉及绿色壁垒的农产品贸易争端解决案例及对我国的启迪，我国如何应对绿色壁垒和贸易争端等方面。希望对从事以及关心我国农业、农民、农村问题与农产品贸易问题研究和实际工作的读者有所参考。如有遗漏、谬误、不当之处，欢迎读者批评指正。

本书的执笔分工如下：第一章：吴子平（英国贝尔法斯特女王大学农业与食品经济系副教授）、石敏俊（中国科学院研究生

院资源环境学院教授、日本筑波大学农业经济系副教授)、陈志钢(加拿大阿尔伯特大学农村经济系副教授);第二章:石敏俊;第三章:吴子平;第四章:陈志钢;第五章:陈志钢、吴子平;第六章:陈志钢(第一节)、石敏俊(第二节)、吴子平(第三节和第四节);第七章:王秀清(中国农业大学经济管理学院教授)、刘亚钊(中国农业大学经济管理学院博士生);第八章:王秀清、刘亚钊。全文由石敏俊负责主编统稿。

作者感谢北京市农委对本书前期研究工作的资助。作为本书前期基础的课题研究,从构思阶段开始到研究报告编写过程,得到了北京市政府刘志华副市长的悉心指导,北京市农委,农业局等部门给予了大力支持。课题研究也得到了北京市中关村科技园区驻东京办事处吕凤春主任,周鉴心代表的支持和帮助。北京市农委聂玉藻、张贵忠、张同柱、庄蓓薇、北京锦绣大地农业科技公司于洋等领导和专家参与了前期研究课题,宋婷婷、张巧云、胡武阳、程淑兰、王新艳、李娜协助了部分翻译、打字和编辑等辅助工作。作者谨此向他们表示衷心的感谢。

作者代表 石敏俊

2005年1月

目 录

前 言

第一章	食品安全、绿色壁垒与农产品贸易争端 ——WTO 农产品贸易争端综述.....	1
第二章	日本进口农产品食品安全管理体制和 蔬菜食品安全标准.....	10
第三章	欧盟进口食品安全管理体制与肉鸡食品安全标准.....	27
第四章	美国进口食品安全管理体制和禽肉类 食品安全标准的最新动向	46
第五章	关于技术壁垒和贸易争端的 WTO 协议 框架 (TBT, SPS, DSU)	56
第六章	WTO 农产品贸易争端案例评析	93
第七章	中国农产品出口面临的绿色壁垒	185
第八章	农产品出口如何应对技术壁垒: 对中国的启示	205

第一章 食品安全、绿色壁垒 与农产品贸易争端

——WTO 农产品贸易争端综述

一、WTO 体制成立以来的农产品贸易争端案例概况

本书采用了联合国粮农组织狭义农产品的概念，所指农产品主要包括粮食、水产品、畜产品、油料作物、饮料作物及糖类作物。农产品贸易在国际货物贸易中占有举足轻重的地位。在国际贸易日益自由化的今天，农产品贸易自由化程度严重滞后，各国采取了名目繁多的贸易壁垒，以保护本国农业的竞争性，造成了农产品贸易的极端扭曲。自 1947 年关贸总协定建立以来，国际农产品贸易摩擦不断，争端重重。虽然“乌拉圭”回合谈判为促进农产品贸易自由化迈出了重要的一步，但前景不容乐观。农产品贸易仍然是全球化贸易自由化、一体化发展的重要制约因素之一。

世贸组织各成员在 1995—2002 年 10 月期间，诉诸争端机构的贸易争端达到了 273 宗。其中涉及到农产品的争端为 87 宗，占总数的 32% 左右。由此可见，农产品贸易争端的重要性。这种情况预计会继续下去。在这 273 宗争端中，有 102 宗已经解决，24 宗无效争端，尚有 101 宗争端处在解决之中。在已解决的 102 宗争端中，其中 39 例为双方协商解决，其余的争端分别经由专家组或上诉机构处理解决。

美国和欧盟作为世界上两个最大的贸易大国和地区，是利用世贸争端机构最为活跃的成员。比如在 1995—2000 年间，美国总共提出了 56 份申诉，欧盟提出了 49 份申诉。有意思的是，其中超过 1/3 的申诉，是美国和欧盟之间的争端。澳大利亚、加拿大、新西兰等成员也经常利用争端解决机构来解决贸易摩擦。申诉的对象以发达国家为主。可能原因是因为其贸易往来的经常性易产生贸易摩擦的机会。近几年来，发展中成员也逐渐成为发达成员申诉的主要对象。总体上是发达成员在利用争端机构方面更为充分和积极。原因之一是发展中成员在贸易争端应对机构上人员和财力不足，在贸易中处于不利地位。同时，美国和欧盟也是被世贸成员上诉到争端机构最经常的国家和地区。例如，在 1995—2000 年间，总共有 26 项上诉是针对美国，26 项是针对欧盟，日本、韩国和加拿大排在之后。在农产品贸易争端中，主要被申诉的成员是日本和韩国，因为他们是主要农产品进口国。中国作为一个潜在的农产品进口大国，可以想像农产品主要出口国在今后对中国的针对性会越来越加强。中国和其他成员的摩擦也会有进一步的增长。

二、WTO 农产品贸易争端的特点和趋势

农产品贸易是国际贸易的一个重要组成部分。虽然大宗的农产品仍以本地和国内消费为主，农产品贸易占国际贸易总量的比重仍有下降的趋势，同农产品相关的国际贸易争端仍然不断出现。现以 WTO 秘书处统计的截止到 2002 年底为止的 276 个案例为基础对农产品贸易争端的特点和趋势作一简要分析。

(一) 虽然农产品贸易争端有年际间波动的特点，但其争端案例占总争端案例的比重远高于农产品在国际贸易中的地位

在 1995 年后的 8 年间农产品贸易争端占总争端案例的比重高达 38%，大大高于农产品贸易占国际贸易近 10% 的比重。从

年际看, 1995 年占的比重最大, 占 68%, 最少的 1996 年也占 24%。在 2002 年其比重回升到 38%。如果扣除同美国钢铁案相关的 10 个案例, 其比重将高达 50% (见图 1-1)。造成剧烈农产品贸易摩擦的原因除了农产品本身是同人民生活息息相关外, 主要同其国家贸易谈判的严重滞后相关。由于主要发达国家特别是欧美等成员的农产品保护政策, 直至上一轮的乌拉圭回合谈判, 农产品才列入谈判议程, 有关的农业协议在很大程度上仍然是一个框架性文件, 很多同贸易相关的问题仍处于一种似是而非的境地。这种状况势必导致不同成员在调整其农产品贸易政策中出现各种偏差。此外, WTO 贸易争端解决机制的强化使很多成员意识到其有效性, 从而依靠它。因此, 农产品贸易争端案例的解决是 WTO 完善自身, 促进更合理协议产生的重要手段。

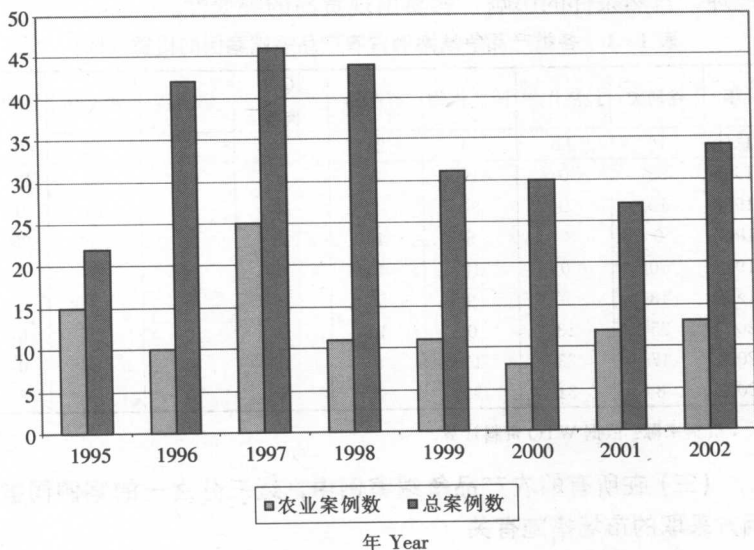


图 1-1 贸易争端案例

WTO DSB Trade Dispute Cases in 1995—2002

(二) 农产品贸易争端牵涉到几乎所有农产品, 但主要贸易品, 农作物(谷物和经济作物)和畜产品的贸易争端仍占主导

各类农产品争端案例所占的比重见表 1-1。从表 1-1 中可见, 畜产品、谷物、经济作物和园艺作物相关案例占的比重较大, 但各类产品争端案例年际间没有明显变动特征。各类产品争端案例的另一特点是园艺作物、水产品和酒类占的比重明显高于其在国际贸易中所占的比重。这一状况同几个因素相关。第一, 园艺作物、水产品和酒类牵涉的品种繁多, 相关的技术性较强, 经济制约较多, 容易出现技术性贸易壁垒; 第二, 从 90 年代开始, 园艺作物、水产品和酒类的国际贸易占农产品贸易总额的比重上升, 贸易摩擦机率增大。而由于历史原因大宗商品的贸易格局相对稳定, 国与国之间容易达成谅解。小宗商品由于受特殊的地理, 自然条件的影响, 容易出现贸易的突变性。

表 1-1 各类产品争端案例占农产品争端案例的比重 (%)

年	谷物类	经济作物	园艺作物	畜产品	其中: 肉类	奶制品	水产品	酒类
总计	16	12	14	24	14	6	12	9
1995	25	0	17	0	0	0	50	25
1996	10	0	30	20	20	0	20	0
1997	0	0	5	40	25	20	5	25
1998	50	0	10	40	0	20	0	0
1999	18	9	9	55	36	0	0	0
2000	25	13	0	13	0	0	25	0
2001	17	33	17	8	8	0	8	0
2002	8	31	31	8	8	0	0	8

资料来源: 依据 WTO 资料计算。

(三) 在所有的农产品争端案例中, 近三分之一的案例同被诉方采取的市场措施有关

这些市场措施包括市场政策的改变, 进出口许可, WTO 允诺的执行, 数量性限制等。这些市场措施往往同各成员对 WTO 协议的理解和切身利益有关。第二大类的案例同关税有关。由于

关税同利益直接相关,虽然 WTO/GATT 协议已清楚地说明了各成员的义务,但争议仍然存在。第三大类的案例同 SPS 和 TBT 协议有关,由于 URAA 及附件详细规定了关税补贴和配额(主要农产品),由于 TBT 和 SPS 协议中仍允许各成员有一定程度上的自由度,在运用经济贸易壁垒保护本国经济严重受阻时,很多成员特别是一些发达国家更多地着眼于技术性限制和环境性限制的趋势,集中表现为更多地使用 TBT 和 SPS 协议来保护自己,需要说明的是很多 SPS 相关案例比如欧盟美国牛肉案,由于牵涉复杂的对人类,动植物生命安全的影响评估,解决过程冗长,耗费巨大。此外,同保障措施、反倾销和反补贴相关的案例的比重仍然不小。说明短期行为造成的经济摩擦仍不可忽视。虽然贸易争端牵涉到诸多的 WTO 协议,经济性贸易壁垒仍占一定的比重,但经济性贸易壁垒的比重有下降的趋势。相对地,技术性贸易壁垒导致的争端案例比重有上升的趋势(表 1-2)。

表 1-2 1995—2002 农产品争端案例的争端点占

农产品争端案例的比重(%)

年	关税	出口 补贴	SPS	TBT	反倾销	反补贴	市场 措施	保障 措施
1995	40	0	13	27	0	7	7	0
1996	0	10	20	10	10	10	40	0
1997	52	8	16	4	4	4	44	4
1998	55	27	18	0	9	0	27	0
1999	0	0	0	27	9	9	36	18
2000	13	0	25	0	13	0	38	25
2001	8	0	8	8	17	0	8	50
2002	8	23	31	15	8	0	31	0
总计	26	9	16	12	7	4	29	11

说明:一些案例涉及两个或多个争端。

资料来源:依据 WTO 资料计算。

(四) 贸易争端几乎包容了所有的 WTO 协议

协议的本身是解决争端的产物同时协议又诱致新的争端的发

生。这就是协议的辩证法。

(五) 世界农产品的贸易的 70% 以上发生于发达国家之间。因此，贸易争端也大多发生在发达国家间

在 1995—2002 年间，发达成员和不发达成员作为 WTO 上诉方的比例基本接近，但作为被告方，发达成员几乎是不发达成员的两倍。特别是发展中成员作为上诉方的案例有明显上升的趋势（见表 1-3）。这一状况同这些发展中成员的努力和 WTO 的帮助密不可分。

应该看到的是运用 WTO 贸易争端解决机制是国际贸易争端解决的最后一个环节。正如 WTO 秘书处所指出的那样，争端各方应尽可能在机制外寻求妥协，以防止 WTO 成为事物性的国际贸易法院和防止国际贸易体制的崩溃。事实上国际贸易争端是经济争端同时更是政治争端，只有用政治上的相互妥协的方式才能真正地接近“公平”贸易关系。

表 1-3 案例中上诉方和被诉方统计

年	上 诉 方		被 诉 方	
	发展中成员	发达成员	发展中成员	发达成员
1995	7	11	1	14
1996	14	7	2	8
1997	4	21	12	12
1998	5	6	3	7
1999	4	10	2	9
2000	5	3	5	3
2001	11	1	10	2
2002	9	4	3	10
总计	62	63	39	67

资料来源：依据 WTO 资料计算。

三、涉及 SPS 协议和绿色壁垒的农产品贸易争端综述

在 WTO 争端解决体制下，与 SPS 协议有关的农产品贸易

争端的主要特点是它们都涉及到食品安全问题或环境风险问题。这两类问题有别于 TBT 协议定义的技术性贸易壁垒,它们或是从食品安全角度,制订严格的农药残留标准或其他食品安全标准,以某种农产品所含成分超过法定标准为由,限制该农产品进口,或者从环境保护角度,以该农产品的进口或寄生于该农产品的病虫害的传入存在危害环境的风险为由,限制农产品进口。尽管在绿色壁垒一词的含义的理解上尚存在着不同见解,在这里我们将主要涉及食品安全或环境风险问题的技术壁垒暂且称为绿色壁垒。因此,与 SPS 协议有关的贸易争端基本上可以理解为涉及绿色壁垒的贸易争端。

自 WTO 成立以来,与 SPS 协议有关的农产品贸易争端已有 19 起。其中,1995—1996 年间提起交涉的贸易争端有 8 起,1997—1998 年间为 4 起,1999—2000 年间为 2 起,2001—2002 年间为 5 起。WTO 成立之初和 SPS 协议生效最初的 1995—1996 年,运用 SPS 协议和 WTO 争端解决程序提起贸易交涉的案件较多,但 1997 年后涉及绿色壁垒的案件逐年减少,至近两年又呈增加趋势。迄今为止,19 起贸易争端中,通过磋商达成协议而解决的有 2 起,通过专家组程序并基本上走完了全部争端解决程序的有 4 起,近两年提起贸易交涉,正在进行专家组程序的有 2 起,其余的 11 起处于磋商状态,其中有 3 起是因去年或今年刚刚提出贸易交涉,尚处于磋商阶段,另外 8 起均属于经过数年交涉仍然悬而未决的贸易争端。由此可见,涉及绿色壁垒的贸易争端的复杂性和解决难度。1997 年之后涉及绿色壁垒的贸易争端逐年减少与不少案件仍处于悬而未决状态也是有一定关系的。值得注意的是,近两年来,随着贸易自由化呼声的日渐高涨和关税壁垒运作空间的逐年缩小,运用绿色壁垒手段的农产品贸易争端又趋增加。

在 19 起贸易争端中,涉及食品安全问题的有 6 起,涉及环境风险的有 5 起,之外以各种方式的规章制度变相限制农产品进口或过境的争端有 8 起,这 8 起贸易争端大多也在不同程度上与食

品安全或环境风险问题有关。在以食品安全或环境风险为主题的 11 起争端中，除去近两年提起交涉的 4 起争端之外，有 5 起通过磋商或专家组程序已经解决，另有 1 起正在进行专家组程序。这说明，引起争议的主题比较明确的贸易争端，相对而言比较容易援用相关的协议条款进行交涉并达成解决方案。11 起悬而未决的贸易争端，大多数为以各种方式的规章制度变相限制农产品进口或过境的案件。这些案件涉及到复数协议条款，又采取变相方式限制农产品进口，解决起来相对地难度更大，问题更复杂。

就涉及的农产品而言，与原料农产品有关的贸易争端有 10 起，加工农产品贸易争端为 2 起，畜产品（包括奶制品）贸易争端 6 起，水产品贸易争端 2 起。涉及绿色壁垒的贸易争端中，与原料农产品和畜产品有关的案件仍然占大多数。与食品安全有关的 6 起贸易争端，除了 1 起为埃及对使用了含转基因成分植物油的进口罐头采取限制措施而引起的之外，其余 5 起涉及到初级农产品和畜产品。其中，有 2 起为与新鲜水果和蔬菜有关的贸易争端，3 起为畜产品贸易争端。这 3 起畜产品贸易争端中，2 起为欧盟对使用了荷尔蒙的牛肉采取限制措施引起的争端，1 起为美国对肉鸡进口限制引起的争端。与环境风险有关的 5 起案件中，有 2 起为初级农产品的贸易争端，2 起为水产品贸易争端。目前尚无与环境风险有关的畜产品贸易争端。关于当前争议较大的转基因食品，只有埃及对使用了含转基因成分植物油的进口罐头采取限制措施而引起的争端间接地涉及到转基因食品，直接以转基因食品为主题的贸易争端尚未出现。这与 SPS 协议还没有覆盖到转基因食品范畴，不能为有效地解决转基因食品引起的争议提供准则和依据的窘迫状况也是有关系的。

涉及绿色壁垒的 19 起贸易争端中，争端提起方和应诉方均为发达成员的有 10 起，争端提起方为发达成员而应诉方为发展中成员的有 3 起，反之争端提起方为发展中成员而应诉方为发达成员的 3 起，争端提起方和应诉方均为发展中成员也是 3 起。到

目前为止,大多数涉及绿色壁垒的贸易争端主要是在发达成员之间进行的,尤其是最初几年的案件基本上是在发达成员之间进行的贸易争端。但是,发展中成员提起交涉的案件较少,这并不等于发展中成员受到绿色壁垒的限制较少。因为与绿色壁垒有关的贸易争端涉及的技术问题比较复杂,对于贸易交涉人才的要求也比较高,发展中国家贸易检测手段的相对滞后和贸易交涉人才的匮乏,是影响发展中国家提起贸易交涉案件较少的重要原因之一。值得一提的是,近两年提起交涉的5起案件中,有4起是由发展中成员提起交涉的,发展中成员开始合理地运用WTO争端解决程序,积极地提起贸易交涉去争取合法权益(表1-4)。

表1-4 涉及SPS协议和绿色壁垒的农产品贸易争端

类型	原告	被告	案例总数	食品安全	环境风险	管理规则	初级产品	加工产品	家畜及畜产品	海产品
A	发达成员	发达成员	10	3	4	3	5		4	2
B	发达成员	发展中成员	3			3	1		2	
C	发展中成员	发达成员	3	2		1	3			
D	发展中成员	发展中成员	3	1	1	1	1	2		
合计			19	6	5	8	10	2	6	2

类型	原告	被告	通过磋商解决	通过专家组程序解决	磋商进行中	专家组进行中	1995—1996年	1997—1998年	1999—2000年	2001—2002年
A	发达成员	发达成员	1	4	4	1	7	2	1	1
B	发达成员	发展中成员	1		2		1	1	1	
C	发展中成员	发达成员			3			1		2
D	发展中成员	发展中成员			2	1				2
合计			2	4	11	2	8	4	2	5

第二章 日本进口农产品食品安全管理体制和蔬菜水果食品安全标准

本章首先介绍日本对进口食品的食品安全管理体制和卫生检疫流程，然后重点就日本蔬菜农药残留标准的制定方法及与国际标准的差异进行考察，并介绍相关的日本有机食品规格标准，最后对于日本蔬菜农药残留标准是否构成技术壁垒以及如何避免不必要的贸易争端提出见解。

一、日本关于进口农产品的食品安全管理体制基本框架和卫生检疫流程

（一）日本关于进口农产品食品安全管理的主要法规条例

日本关于进口农产品食品安全管理和卫生检疫措施的法规条例主要有三个：植物防疫法（1950），家畜传染病预防法（1951）和食品卫生法（1947）。

（1）植物防疫法适用于进口植物检疫，包括蔬菜、水果、谷物、豆类、花卉、种子等，农林水产省所管的植物防疫所为其执行机构。

（2）家畜传染病预防法适用于进口动物检疫，包括各种活动物和畜产品，农林水产省所管的动物检疫所为其执行机构。

（3）食品卫生法主要是对进口食品的安全性进行检查，其对象包括所有的进口食品，厚生劳动省所管的食物品检疫所（相当于