

口岸检验检疫实务

袁长祥 主编



中国质检出版社
中国标准出版社

口岸检验检疫实务

袁长祥 主编

中国质检出版社
中国标准出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

口岸检验检疫实务/袁长祥主编—北京：中国质检出版社，2014.3

ISBN 978-7-5026-3968-6

I. ①口… II. ①袁… III. ①国境检疫—卫生检疫—中国 IV. ①R185.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 012076 号

中国质检出版社 出版发行
中国标准出版社

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号(100013)

北京市西城区三里河北街 16 号(100045)

网址:www.spc.net.cn

总编室:(010)64275323 发行中心:(010)51780235

读者服务部:(010)68523946

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 787×1092 1/16 印张 27.25 字数 638 千字

2014 年 3 月第一版 2014 年 3 月第一次印刷

※

定价:85.00 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)68510107

编 审 委 员 会

主 编 袁长祥

副 主 编 田艳萍 张 峰

编写人员 袁长祥 田艳萍 张 峰 石 磊 董新蕾 杜远举 王 伟
赵振中 胡英静 唐慧骥 朱明明 安 康 张 勤 王胜啟
宗国俊

王昭岩 郭俊峰 张锦华 王 新 薛兴刚

凌 活 徐文军 裴锡元 胥彦翔 林建明 林 凯 顾立乾

柴长虹 刘茂华 虞天华 姜延飞 陆明辉 戴炎焱 王 琳

邹 频 汪远昆 高 勇 叶丽君 叶 倍 严永康 张金平

程愈强 杭正东 张华荣 高三平 朱海洋

侯金波 方 敏 张 弛 孟庆沛 黄 斌 李济贞 刘开胜

陈颖娆

吐尔洪·麦麦提江 李 军 田延河

审核人员 李 峰 吕金刚 赵丰杰 周举文 韦 峰 严志刚 程开宇

前 言

口岸是国家对外交往的重要场所,是跨国人员交流和贸易发展的产物。随着国际贸易发展和人员交流的日益增加,口岸已经成为发展开放型经济、促进对外合作与交流的重要基础平台。随着贸易便利化和新型贸易方式的不断发展,口岸也逐步从沿海、沿边向内地、特殊监管区域延伸,形成了全国新的口岸格局。

口岸检验检疫工作是国家意志的体现,国家强盛,口岸功能就完善,社会管理越完善,口岸运行越顺畅。检验检疫是口岸的第一道关口,担负着严防疫情、疫病和有毒有害物质传入传出,保障人民群众生命健康、国家生态安全以及口岸卫生安全的重要职责,检验检疫是口岸开放和口岸安全的重要保障。

处于开放型经济快速发展、全球经济一体化的时代,河南检验检疫局积极研究形势变化。2011年以来,郑州新郑综合保税区正式运行,郑州航空港经济综合实验区上升为国家战略,郑欧国际班列常态化开行,河南省电子口岸、郑州机场二期、新铁路口岸、郑州国际陆港强力推进,跨境贸易电子商务快速发展,河南省建设内陆开放高地、发展开放型经济取得新突破。形势的快速发展,对检验检疫工作提出了新要求。

在口岸一线的工作实践中,我们深刻认识到,依法施检是口岸检验检疫部门履行抓质量、保安全职责的基础和前提。围绕口岸检验检疫工作,河南检验检疫局组织人员对各口岸检验检疫工作的执法工作要求、执法依据、工作流程重新梳理,进一步规范河南各口岸检验检疫机构执法工作,提高了口岸检验检疫执法的科学性和有效性。

在全系统探索中国特色质检之路的进程中,为对口岸检验检疫工作有一个更全面的分析,我们与上海、新疆、内蒙、广西、安徽检验检疫局一起,进一步对口岸的概念、历史、发展进行基础性研究,对海港口岸、内河口岸、铁路口岸、公路口岸、航空口岸、边贸口岸、邮政口岸、快件口岸、特殊监管区域、指定口岸等检验检疫工作进行了系统梳理,对口岸检验检疫技术保障、电子口岸、跨境贸易电子商务以及其他国家口岸检验检疫业务进行了研究分析,基本形成了一个全面的口岸检验检疫工作基础框架,并在此基础上,最终形成了《口岸检验检疫实务》一书。

为保证本书的科学性、与实际工作的一致性,编写组邀请了检验检疫系统内的专家对本书进行了审核。参加本书审核的有:河南检验检疫局,李峰、吕金刚;天津检验检疫局,赵丰杰;上海检验检疫局,周举文;江苏检验检疫局,韦峰;湖北检验检疫局,严志刚;广东检验检疫局,程开宇。

本书既可作为检验检疫系统人员工作参考用书,也可供地方政府、企业和社会公众参阅,以加深对检验检疫工作的了解。

由于时间仓促,加之水平有限,书中难免有不妥之处,敬请广大读者批评、指正。

编 者

2014年1月23日

目 录

第一章 综述	1
第一节 口岸的发展	1
第二节 口岸的基本概念和分类	2
第三节 口岸检验检疫的发展历程	4
第四节 口岸检验检疫的目的和实施原则	7
第五节 新时期我国口岸发展现状及检验检疫面临的形势	11
第二章 海港口岸检验检疫	13
第一节 基本概念和现状	13
第二节 法律法规要求和工作范围	14
第三节 基础设施建设要求	19
第四节 出入境船舶检疫	26
第五节 出入境人员及携带物检疫	39
第六节 出入境货物检验检疫	47
第七节 进出境集装箱检验检疫	54
第八节 卫生监督	67
第三章 内河口岸检验检疫	100
第一节 基本概念和现状	100
第二节 法律法规要求和工作范围	101
第三节 基础设施建设要求	105
第四节 出入境船舶检疫	110
第五节 出入境人员及携带物检疫	113
第六节 出入境货物检验检疫	114
第七节 进出境集装箱检验检疫	117
第八节 卫生监督	121
第四章 铁路口岸检验检疫	130
第一节 基本概念和现状	130
第二节 法律法规要求和工作范围	131
第三节 基础设施建设要求	135
第四节 出入境列车检疫	143
第五节 出入境人员及携带物检疫	145

第六节	出入境货物检验检疫	152
第七节	进出境集装箱检验检疫	161
第八节	卫生监督	163
第九节	内陆铁路口岸检验检疫	170
第五章	公路口岸检验检疫	177
第一节	基本概念和现状	177
第二节	法律法规要求和工作范围	178
第三节	基础设施建设要求	183
第四节	出入境机动车辆检疫	191
第五节	出入境人员及携带物检疫	194
第六节	出入境货物检验检疫	201
第七节	进出境集装箱检验检疫	204
第八节	卫生监督	213
第九节	传染病监测和疫情防控	218
第六章	航空口岸检验检疫	220
第一节	基本概念和现状	220
第二节	法律法规要求和工作范围	222
第三节	基础设施建设要求	226
第四节	出入境航空器检疫	234
第五节	出入境人员及携带物检疫	237
第六节	出入境货物检验检疫	242
第七节	卫生监督	250
第七章	边贸口岸检验检疫	261
第一节	基本概念和现状	261
第二节	工作要求和范围	264
第三节	基础设施建设要求	265
第四节	出入境人员及携带物检疫	269
第五节	出入境交通工具检疫	274
第六节	出入境货物检验检疫	276
第七节	卫生监督工作	284
第八章	邮政口岸检验检疫	287
第一节	基本概念和现状	287
第二节	工作要求	290
第三节	基础设施建设要求	293
第四节	卫生监督工作	294

第五节 邮检工作取得的成效	297
第九章 快件口岸检验检疫	300
第一节 基本概念和发展现状	300
第二节 工作要求和范围	301
第三节 基础设施建设要求	302
第四节 快件检验检疫工作	303
第十章 出入境货物特殊监管区检验检疫	306
第一节 基本概念、发展和现状	306
第二节 具有保税、退税性质的出入境货物特殊监管区检验检疫工作	309
第三节 其他出入境货物特殊监管区域检验检疫工作	325
第十一章 无水港口岸检验检疫	333
第一节 基本概念和现状	333
第二节 工作要求和范围	334
第三节 基础设施建设要求	335
第四节 出入境货物检验检疫工作	336
第十二章 指定口岸工作制度	338
第一节 进口肉类指定口岸	338
第二节 进境水果指定口岸	340
第三节 进口植物种子种苗(含花卉)指定口岸	341
第四节 进口粮食指定口岸	343
第五节 进口汽车整车指定口岸	345
第十三章 电子口岸检验检疫工作	347
第一节 电子口岸建设的基本内容和原则	347
第二节 电子口岸发展的现状、形势、目标与重点任务	348
第三节 地方电子口岸检验检疫的工作要求	354
第十四章 口岸突发公共卫生事件处置	356
第一节 基本概念和特点	356
第二节 组织管理	359
第三节 应急处置	361
第十五章 跨境贸易电子商务检验检疫	366
第一节 基本概念和流程	366
第二节 跨境贸易电子商务存在的主要问题	369

第三节 国家对跨境贸易电子商务的政策支持 371

 第四节 跨境贸易电子商务检验检疫工作 373

第十六章 口岸检验检疫执法技术保障 376

 第一节 口岸医学媒介生物实验室 376

 第二节 口岸植检实验室 386

 第三节 口岸传染病监测 400

第十七章 其他国家口岸检验检疫概述 419

 第一节 口岸检验检疫职能部门 419

 第二节 入境检验检疫程序 421

 第三节 各国动植物检疫管理的特点 424

参考文献 425

第一章 综 述

第一节 口岸的发展

口岸是国家对外交往的重要场所,是跨国人员交流和贸易发展的产物。

在我国古代,口岸主要是指诸侯国之间的关隘,我国最早的关隘在周代已经出现,最早关于边关的记载是在《礼记·王制》中,“关执禁以讥”,其职责是“禁异服,识异言”,意思是“查缉与本国不同的外国奸细”。

随着国与国之间的经济贸易活动和人员交往活动范围的扩大,国际间的贸易活动渐成规模,国家开始对跨境贸易进行规范管理。国家边境管理由单纯的军事化管理扩大为对出入境人员、货物和交通工具的综合管理,边境关卡逐渐发展演化为口岸。

现代意义的口岸是由古代的港口、商埠、商道和边境关卡演化而来的。虽然仍保留了古代边境“关卡”的职能,但主要作用是促进国际贸易和国际交往,维护国家经济安全。

世界上早期的国际贸易主要依靠海上运输。随着早期海运的发展,地中海沿岸率先出现了一些对外贸易港口。约于公元前 2700 年,腓尼基人就在地中海东岸兴建了西顿港和提尔港(在今黎巴嫩)。此后,在非洲北岸建有著名的迦太基港(在今突尼斯)。古希腊时代在摩尼亚半岛西侧兴建了比雷克斯港。马其顿王亚历山大于公元前 332 年在埃及北岸兴建了亚历山大港。罗马时代在台伯河口兴建了奥斯蒂亚港(在今意大利)。

中国在汉代建立了广州港,同东南亚和印度洋沿岸各国通商。后来相继建立了杭州港、温州港、泉州港和登州港等对外贸易港口。到唐代,兴建了明州港(今宁波港)和扬州港。由明州港可直通日本;扬州港处于大运河和长江的交汇点,为当时水陆交通枢纽。宋元时期,又建立了福州港、厦门港和上海港等对外贸易港口。无论是在西方还是在东方各国的口岸史上,海港口岸都是先于航空口岸和陆路口岸产生的。

随着英国的第一条铁路于 1825 年建成并正式通车以及 1918 年 6 月 8 日伦敦-巴黎航空定期国际邮政运输的开通,世界各国陆续在国际航空、国际陆路联运、边境贸易地设置空运口岸和陆运口岸。

在全球经济一体化进程中,各国按国际分工的规律,按国际惯例的指导开展协作,在全球形成了货物流、资金流、人员流、信息流。经济全球化和区域经济的迅猛发展,促进了口岸的发展壮大,目前,世界上有港口水运口岸 2000 多个,空运和陆运口岸 1500 多个。这些口岸也有力地推动了世界各国客货运输和世界经济大循环的发展。

随着口岸的不断发展,口岸功能不断扩充,口岸地位不断提升。目前口岸作为对外开放的重要门户,已经突破了人货集散地的范畴,扩展为运输、工商业、服务、科技、金融、加工制造等各种产业活动的经济空间,涵盖了聚集在口岸周围的各种产业,成为“经济地域”的代名词、城市重要的基础设施以及拉动区域经济发展的增长源和投资热点,对形成口岸经济、带动地方经济发展起着重要作用。推进贸易便利化,降低交易成本,已经成为世界贸易组织多边谈判的重要议题。为了加快国际物流速度,发达国家早已把目光投向



各国通关体制和通关政策,将关注点放在口岸部门的查验机制、口岸相关部门之间的协调效率上,尽可能缩短货物和人员在口岸滞留时间,减少运营成本。

口岸经济是以口岸为依托,围绕口岸物流、人流、资金流、信息流等形成多行业、多部门、多层次、多环节、多功能的复合经济体系,同时将相关产业和资源融入到口岸,为口岸经济参与者提供便利的服务,口岸经济主体的协调运作,是外向型经济发展的重要保证。

荷兰的史基浦机场一直被认为是荷兰经济增长的主要推动力,史基浦机场物流园区成了欧洲物流集散中心,其商务区被誉为“欧洲商业界的神经中枢”,吸引了超过 1500 家国际公司入驻,成了典型的总部经济。韩国的仁川机场积极塑造亚洲航运枢纽,目前已经取代了日本东京,成为东北亚地区最大的枢纽机场,围绕机场枢纽建设的松岛新城已成为名副其实的“航空大都市”。

口岸是改革开放的重要标志,是发展外向型经济、促进对外合作与交流的重要基础。党中央、国务院以及各级人民政府始终高度重视口岸工作。30 年来,口岸开放步伐不断加快、开放规模不断扩大、各部门间的工作关系进一步理顺、通行能力大幅提升,口岸开放取得了显著成效。

第二节 口岸的基本概念和分类

一、口岸的定义

1. 国务院关于口岸的定义

在《国务院关于口岸开放的若干规定》(国发[1985]113 号)中,对“口岸”有明确的定义:口岸是供人员、货物和交通工具出入国境的港口、机场、车站、通道等。口岸分为一类口岸和二类口岸。一类口岸是指由国务院批准开放的口岸(包括中央管理的口岸和由省、自治区、直辖市管理的部分口岸);二类口岸是指由省级人民政府批准开放并管理的口岸。

2. 《中华人民共和国国境卫生检疫法实施细则》中对“国境口岸”的定义

《中华人民共和国国境卫生检疫法实施细则》(中华人民共和国国务院令第 574 号)明确指出:“国境口岸”指国际通航的港口、机场、车站、陆地边境和国界江河的关口。

3. 国家质检总局对“国家对外开放口岸”的定义

在《关于印发〈国家对外开放口岸出入境检验检疫设施建设管理规定〉的通知》(国质检通[2007]149 号)中,对“国家对外开放口岸”作出了如下定义:“国家对外开放口岸”是指供人员、货物、物品和交通运输工具直接出入(国、关、边)境的港口、机场、车站、跨境通道等。

4. 广义的口岸定义

随着口岸经济的发展,保税区、保税港区、国际边境合作中心、跨境经济合作区、跨境工业园区、自由贸易区等特殊区域应运而生,口岸原有的一些功能被赋予或延伸到这些特殊区域。这些特殊区域具有经政府批准而设置的基础和监管设施,具有为人员、货物、交通工具合法出入国境、关境提供服务的检查检验机构。这类特殊区域我们统称为特殊监管区域,或者叫口岸功能特殊区域。



广义的口岸,是指传统的口岸和口岸功能特殊区域的集合。

二、口岸的类型

根据不同的划分标准,口岸有不同的分类。主要有以下五种:

1. 按照对外开放的程度划分

按照对外开放的程度划分,可分为一类口岸和二类口岸。

(1)一类口岸。由中央政府审批,是指允许中国籍和外国籍人员、货物、物品和交通工具直接出入国境的海(河)、陆、空客货口岸(国家另有规定的除外)。一类口岸包括:对外国籍船舶、飞机、车辆等交通工具开放的水陆空客货运口岸;只允许中国籍船舶、飞机、车辆等交通工具出入境的水陆空客货运口岸;允许外国籍船舶进出中国领海的海面交货点;邻国间进行国贸、地贸、民间贸易过货及有关人员持双方协定的有效证件出入的边境口岸。

(2)二类口岸。由省级政府审批,是指仅允许中国籍人员、货物、物品和交通工具直接出入国境的海(河)、陆、空客货口岸,以及仅允许毗邻国家双边人员、货物、物品和交通工具直接出入国境的铁路车站、界河港口和跨境公路通道。二类口岸包括:依靠其他口岸派员前往办理入出境检查检验手续的国轮外贸运输装卸点、起运点、交货点;同毗邻国家地方政府之间达成协议进行小额边贸和人员往来的口岸;只限边境居民通行的人出境口岸。

2. 按照交通运输方式划分

按照交通运输方式划分,可分为水运口岸、陆路口岸和航空口岸。

(1)水运口岸,是指准许从事国际航运业务的船舶停泊、装卸货物、运输旅客的沿海和内河港口,又可分为海港和河港。

(2)陆运口岸,是指在与本国领土接壤的邻国边境地区允许执行国际交通运输任务的陆路交通运输工具以及各国人员通过本国国境的车站、孔道。具体可分为国际铁路口岸和国际公路口岸。

(3)空运口岸,是指准许各国航空器降落、停留、起飞的地点,一般笼统称之为国际机场。

3. 按照开放时间划分

按照开放时间,可分为全天候口岸和季节性口岸。

(1)全天候口岸,是指口岸的开放时间不受时间、气候限制,可以常年使用。

(2)季节性口岸,是指口岸的开放时间根据季节、气候决定,一般根据相邻国家双边协议办理。

4. 按照地理位置划分

按照地理位置,可分为沿海口岸、内河口岸、边贸口岸和内陆口岸。

除上述口岸外,我国还有一些口岸性质,允许人员、货物和交通工具进出并具有部分口岸功能的“点”和“通道”。例如,由地方政府审批的我国台湾地区渔轮停泊点和対台小额贸易点;边境省(区)的一些供边民进出的通道及互市贸易点;地方政府商海关、检验检疫同意设立的货柜车检查和进出口货物监管点等。

5. 按照口岸通关报检方式划分

按照口岸性质,可分为直接口岸和间接口岸。



(1)直接口岸是指国家对外开放口岸,此区域开一次性完成通关、报检、检疫手续。

(2)间接口岸是指口岸功能特殊区域从直接口岸通过转关、转检方式,办理出入境手续的区域。包括保税区、出口加工区、综合保税区、保税港区、进出境货物监管点、国际物流中心、保税物流中心、保税物流园区、直通式监管点、无水港、国际边境合作中心、跨境经济合作区、跨境工业园区、自由贸易区等。

此外,在实际工作中,还经常使用边境口岸、沿海口岸、特区口岸、重点口岸、新开口岸和老口岸的提法。这些分类虽然尚未规范化,但它们在制定口岸发展规划及各项口岸管理政策方面,还是有一定积极作用的。

第三节 口岸检验检疫的发展历程

有了商品交换就产生了原始的检验。在商品交换过程中,看看数量对不对、掂一掂分量够不够是最起码也是很自然的一件事。再考虑考虑交换值不值,很顺利成章地就完成了—次检验行为,交易的成与不成也就这么定下来了。检疫是为了防止疫病,人类在与疾病作斗争的过程中积累了丰富的经验。“检疫”—词源自拉丁文 Quarantum,原意为“四十天”,最早是在 14 世纪中叶欧洲大陆国际港口为防范流行黑死病、霍乱、黄热病等疾病对旅客执行卫生检查的一种措施。对要求入境的外来船舶和人员采取在进港前—律在锚地滞留、隔离 40 天的防范措施。这种带有强制性的隔离措施,有效地阻止了疫情疫病的传播蔓延。

就检验检疫的发展历程,可以这么说,从人类社会产生的那一天起,就有了原始的检验和检疫行为。从国家产生的那一天起,就有了出入境检验检疫的萌芽;文艺复兴后的西方重商主义思潮催生了近代检验检疫制度,工业与科技革命推动了检验检疫的发展;我国现行的检验检疫制度基础主要来自国外,经过 130 多年的发展逐渐形成了现行的由国境卫生检疫、进出境动植物检疫、进出境商品检验以及与之相关联和配套的其他业务和行政制度组成的具有中国特色的检验检疫体系。三大业务各有千秋,发展历程既有相似之处,也有不同的特点。

一、我国国境卫生检疫的产生和发展

据《睡虎地秦简》载,战国时期秦国法律规定对于过境马车,必须用火焚燎其车身,以防止疫病传入;当时秦国还设有“痾迁所”,由专门人员在其中收容和隔离麻风病人,并对其进行治疗,这是处于原始萌芽状态的卫生检疫。

1873 年,上海、厦门海关设立了卫生检疫机构,订立了相应的检疫章程,并任命一些卫生官员,开始登轮检疫,这就是我国出入境卫生检疫的雏形。

1930 年,各地卫生检疫从海关分离出来,成为一个独立部门,隶属“国民政府内务部卫生署”领导。“卫生署”先后在上海、天津、广州、汉口、满洲里、厦门等口岸设立海港检疫管理处和卫生检疫所,负责出入境卫生检疫。同年颁布了《海港检疫章程》,这是我国第一部全国统一的卫生检疫法规,从此结束了海港卫生检疫各自为政的状态。

1945 年抗战胜利后,“国民政府卫生署”先后从海关收回天津、上海、秦皇岛、广州等地的“检疫所”,并成立“大连检疫总所”“台湾检疫总所”。中国航空卫生检疫于 1943 年在重庆开始实施。



中华人民共和国成立后,中央人民政府卫生部防疫处设立防疫科,接管了原有的 17 个海陆空检疫所并更名为“交通检疫所”。

1957 年,第一届全国人大常委会第 88 次会议通过《中华人民共和国国境卫生检疫条例》(以下简称《卫生检疫条例》,这是中华人民共和国成立以来颁布的第一部卫生检疫法。

1986 年 12 月 2 日,经第六届全国人大常委会第十八次会议审议通过,颁布了《中华人民共和国国境卫生检疫法》,标志着中国国境卫生检疫工作进入了法制化管理的轨道。1989 年,卫生部发布了《中华人民共和国国境卫生检疫法实施细则》。

1988 年 5 月 4 日,中华人民共和国卫生检疫总所成立,1992 年各地卫生检疫所更名为“中华人民共和国×××卫生检疫局”,1995 年中华人民共和国卫生检疫总所更名为“中华人民共和国卫生检疫局”

1982 年 11 月,全国人大常委会公布了《中华人民共和国食品卫生法》(试行),1995 年 10 月又正式修订为《中华人民共和国食品卫生法》。《中华人民共和国食品卫生法》颁布后,进口食品卫生监督机构全面开展进口食品、食品添加剂、食品容器、包装材料和食品工具、设备、洗涤剂、消毒剂的检验,并负责办理进口食品经营部门和口岸餐饮业的注册登记工作。1999 年出入境检验检疫局成立后,统一了全国的进出口食品卫生监督检验工作。

二、我国进出境动植物检疫的产生和发展

《左传》中记载春秋时期的鲁国人曾经发动了一场叫做“国人逐彘狗”的全民运动,这里的国人应该是指首都的人,就是把所有的疯狗都赶出鲁国的都城——曲阜,防止狂犬病的发生,这是萌芽状态的动植物检疫。

中国最早的动物检疫是 1903 年在“中东铁路管理局”建立的“铁路兽医检疫处”,对来自沙俄的各种肉类食品进行检疫工作。

1927 年,“北京张作霖军政府”制定公布了《毛革肉类出口检查条例》、《毛革肉类检查条例实施细则》,在天津成立“农工部毛革肉类检查所”。随后,在上海、南京设立分所,在东北的绥芬河、满洲里设立工作点。

1928 年,“国民政府”制定了《农产物检查所检查农产物规则》、《农产物检查所检验病虫害暂行办法》等一系列规章,成立了“农产物检查所”,执行农产品的检验和植物检疫任务。以上是我国官方最早的动植物检疫机构和相关的动植物检疫法规。

抗日战争爆发后,随着天津、上海等大城市的沦陷,各地检验检疫机构相继停办,除了少量的桐油、茶叶、蚕丝外,农畜产品的进出口量甚少,动植物检疫工作基本上处于停滞状态。也正是在这时,国外的很多疫病传入了我国,如甘薯黑斑病、蚕豆象、棉花黄枯萎病等。

中华人民共和国成立后,于 1949 年建立了由中央贸易部领导的商品检验机构,1952 年明确由外贸部商检总局负责对外动植物检疫工作。

1964 年 2 月,国务院决定将动植物检疫从外贸部划归农业部负责(动物产品检疫仍由商检局办理)。1965 年,在全国 27 个口岸设立了中华人民共和国动植物检疫所。后来又根据形势发展的需要,在开放的口岸设立进出境动植物检疫机构。

“文化大革命”初期,进出境动植物检疫工作受到严重干扰,致使有些国外疫病传入我国,如被列入一类检疫对象对林业危害严重的美国白蛾就是当时通过丹东口岸传



人的。

1980年,在《国家农委关于口岸动植物检疫工作归口统一管理问题的批复》中指出,同意口岸动植物检疫工作恢复归口农业部统一负责,从而结束了动植物检疫政出多门的现象。

1982年,国务院正式批准成立国家动植物检疫总所,并明确其性质为代表国家行使对外动植物检疫行政管理职权,负责统一管理全国口岸动植物检疫工作的局级事业单位。国家动植物检疫总所的成立,将进出口动植物检疫改为由中央和地方双重领导,以中央领导为主的垂直领导体制。

1982年,国务院颁布《中华人民共和国进出口动植物检疫条例》,是中国进出境动植物检疫史上第一部比较完善的检疫法规。1983年,农业部制定了《中华人民共和国进出口动植物检疫条例实施细则》。

《中华人民共和国进出境动植物检疫法》(以下简称《动植物检疫法》)于1991年经七届全国人大常委会二十二次会议审议通过,正式发布实施。《动植物检疫法》是我国颁布的第一部动植物检疫法律,是我国动植物检疫史上一个重要的里程碑。

1995年,国家动植物检疫总所更名为国家动植物检疫局。1996年12月,国务院颁布了《动植物检疫法实施条例》。

三、我国进出口商品检验的产生和发展

早在春秋战国时期,属于政府行政职能范畴的商品检验工作就已经零星散见于我国的各类史籍,据《周礼·考工记》载,政府“以政令禁物靡而均市,以刑法伪除诈,谓之保商,而又禁其伪饰通其有无”,从而确保国内市场稳定,使商品交易得以公平、公正地进行。

清同治三年(1864年),由英商劳合氏的保险代理人——上海仁记洋行代办水险和船舶检验、鉴定业务,这是中国第一个办理商检业务的机构。辛亥革命后,“国民政府”在一些通商口岸设立了若干种商品的官方检验所,实施出口商品检验。

1928年,“国民政府工商部”颁布了《商品出口检验暂行规则》,规定对生丝、棉麻、茶叶等8类商品实施检验。1929年,工商部上海商品检验局成立,这是中国第一个由国家设立的官方商品检验局。1932年,“国民政府行政院”通过《商品检验法》,这是我国商品检验最早的法律,规定“应施检验之商品,非经检验领有证书不得输入输出”,对违反该法者进行罚款或进行惩处,开创了我国对进出口商品实施法定检验的先河。

抗日战争胜利后,“国民政府”共设立天津、上海、青岛、广州、汉口、重庆6个商检局,属“国民政府经济部”领导。中华人民共和国成立前的商品检验,虽然有法律和法规作依据,也设有官方的商检局实施检验工作,但由于当时处于半封建半殖民地社会,中国商检局的证书得不到国际上的承认,只能作为国内通关使用,不能在国际上发挥交货、结汇、计费、计税和处理索赔的有效凭证作用。

中华人民共和国成立后,中央贸易部国外贸易司设立商品检验处,统一领导全国商检工作。1951年,中央人民政府政务院财政经济委员会公布了《商品检验暂行条例》,这是我国第一部关于进出口商品检验的行政法规,规定“凡输入输出商品的衡量、鉴定等公证事项,统由商品检验局办理”,体现了商检工作集中、统一的特点。

1952年,中央贸易部分为商业部和对外贸易部,在外贸部内设立商品检验总局,统一



管理全国的进出口商品检验工作,加强了全国进出口商品检验工作的管理。

1980年,国务院做出了关于改革商检管理体制的决定,将外贸部商品检验总局改为中华人民共和国进出口商品检验总局(副部级),并将各地商检局的建制收归中央,实行中央与地方双重领导,以中央领导为主的垂直领导体制,地方局改称进出口商品检验局,冠以所在省、自治区和直辖市名称。

1982年国务院机构改革,中华人民共和国进出口商品检验总局更名为中华人民共和国国家进出口商品检验局,由外经贸部归口管理。

1989年2月,第七届全国人大常委会第六次会议审议通过了《中华人民共和国进出口商品检验法》(以下简称《商检法》)。1992年10月,国务院批准发布实施《商检法实施条例》。

1994年机构改革,国家进出口商品检验局升为副部级,内设司室机构。

四、我国出入境检验检疫的整合

1999年8月,卫检、动植检、商检“三检合一”,组建了中华人民共和国出入境检验检疫总局。国务院决定将由原卫生部承担的国境卫生检疫、进出口食品卫生监督的职能,原农业部承担的进出境动植物检疫职能以及原国家进出口商品检验检疫局承担的进出口商品检验、鉴定和监管的职能交给新组建的中华人民共和国出入境检验检疫局,实现了进出口商品检验、进出境动植物检疫和国境卫生检疫的统一管理。为做好我国加入世界贸易组织(WTO)应对工作,实行公平统一的贸易原则,2001年4月,国务院将中华人民共和国出入境检验检疫局和中华人民共和国质量监督局合并,组建为中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局,作为国务院的直属机构。成立质检总局,整合了包括认证认可在内的质量管理各种职能和手段,全面形成了以质量和安全为核心、以技术手段为支撑、内外检统一的质检工作体制机制。

第四节 口岸检验检疫的目的和实施原则

出入境检验检疫是指根据我国法律法规的授权或许可,以防控传染病、动植物疫病疫情跨境传播,保障进出口商品质量安全,保护贸易各方合法权益,维护国家公共安全,促进对外经贸交流活动健康发展为目的,以技术为主要手段,按照一定的技术规范要求,由检验检疫机构具体执行,对出入境人员、商品(包括动植物及动植物产品)、包装物、运输和承载设施、口岸滞留场所实施检验、检疫、鉴定、无害化处理和监督管理,以及国家检验检疫行政主管部门依法对相关执业人(包括法人和自然人)开展认证、许可、注册、评价、资质审查等监督管理措施在内的各类行为的总称。

在国家科技发展体系里面,检验检疫属于公共安全领域;在国家公共治理体系内,检验检疫属于经济贸易领域。所以我们的检验检疫是一个既有极强的自然属性、又有较高的社会属性的一项工作,属于用自然科学的手段推动和保障经济社会发展的一个跨领域、跨学科的综合交叉学科。

一、工作目的

口岸检验检疫工作的目的是防止传染病传入、传出,保护境内人民身体健康,农、林、牧、渔业安全,保障国内生产安全,维护国家对外贸易的合法权益。也是促进提高我国产



品的质量及其在国际市场的竞争力,突破国外贸易技术壁垒和建立国家技术保护屏障的重要手段。

二、重要意义

口岸管理是口岸管理机关在对口岸事务的管理过程当中所体现出来的、对口岸事务进行调节和控制的活动。口岸管理的目的是实现公共利益,促进社会整体的发展。口岸管理是一种社会管理,是一个系统工程。首要的事情就是把管理、控制的对象与口岸管理机关本身的任务、使命和目标进行相互协调,每一项事务的管理都必须按照社会公众的意愿去操作,必须具备科学的原则和方法。口岸管理机关提高管理上的效能,降低通关成本,需要做到:口岸管理制度合理规范、管理手段简洁高效、通关环境公正透明。

口岸管理的内容包括口岸综合管理、边防检查、海关管理、出入境检验检疫。其中出入境检验检疫由国家质检总局派驻在口岸的机构具体负责,实施口岸出入境人员卫生检疫查验、出入境交通运输工具和货物检疫、传染病防控、食品饮用水卫生和公共场所卫生的监督管理、医学媒介生物监控,以及突发公共卫生事件应急处置等。

检验检疫是口岸的重要功能,口岸检验检疫是国家主权的象征,是我国改革开放的重要窗口,也是国家与世界沟通、交流的桥梁。在我国对外贸易繁荣发展的形势下,口岸检验检疫工作的地位和作用日益重要。

1. 是守护国家安全的坚强屏障

口岸检验检疫部门作为国家涉外经济领域内的综合行政执法监督管理部门,负责国家出入境卫生检疫、动植物检疫和进出口商品检验、鉴定、认证、监督管理工作。

2005年5月23日,第58届世界卫生大会通过了新的《国际卫生条例》(以下称《新条例》),并规定在2年后正式施行。《新条例》中明确提出了“入境口岸主管当局”的概念,并确定了其相应的职能要求;2007年5月14日,在第60届世界卫生大会举行当天,中国政府发表声明,质检总局和各地检验检疫机构为《新条例》中所指的入境口岸的主管当局。《新条例》之所以提出“入境口岸主管当局”的概念并明确其职责,是基于国际间日益复杂多变的疾病发生、发展、传播及流行趋势和非传染性疾病因素所致的紧急事件,也是对口岸上卫生检疫具有阻击各种因素所致疾病传入、传出重要屏障功能的确认。

随着国际国内形势的新发展、新变化,口岸检验检疫在履行依法把关职能、维护国家经济安全和人民身体健康安全,防止传染病传入,保障农、林、牧、渔业生产安全等方面发挥着越来越重要的作用。检验检疫部门通过《新条例》的颁布施行和政府声明再一次巩固和确立了国境卫生检疫的法律地位、行政地位和社会地位,是历史的必然选择。

中国政府声明《国际卫生条例》适用于中国全境

在第60届世界卫生大会14日开幕当天,中国政府发表声明说,将于6月15日正式生效的《国际卫生条例(2005)》适用于包括香港、澳门、台湾在内的中国全境。

这项由中国常驻日内瓦联合国代表团送交世界卫生组织秘书处的声明全文如下:

一、中华人民共和国政府决定,《国际卫生条例(2005)》(简称《条例》)适用于中华人民共和国全境,包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省。