

图书在版编目 (CIP) 数据

新外贸企业与检验检疫/洪雷主编. —北京: 中国海关出版社, 2004.5

ISBN 7-80165-185-5

I. 新… II. 洪… III. ①进出口贸易-商品检验-法规-基本知识-中国
②进出口贸易-卫生检疫-法规-基本知识-中国 IV. ①D922.294②D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 031374 号

(版权所有 盗版必究)

选题策划: 高 烽

责任编辑: 高 烽

助理责编: 冯雪松

责任校对: 曾 军 沛 琼 江 鲁 贵 顺

版式设计: 乐 丰

封面设计: 佑 平 博 图

新外贸企业与检验检疫

洪 雷 主编

中国海关出版社 出版发行

(北京市朝阳区和平街东土城路甲 9 号 100013)

中国青年出版社印刷厂印刷 新华书店经销

2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月第 1 次印刷

开本: 889×1194 mm 大 16 开 印张: 18.125

字数: 460 千字 印数: 01~3500 册

ISBN 7-80165-185-5

定价: 46.00 元

海关版图书, 印装错误可随时退换

图编室电话: 84258313 64288969

发行部电话: 85271608 85271610

前 言

自 2003 年 9 月 1 日起,我国放宽非外资企业进出口经营资格标准,申请自营进出口经营资格的生产企业的注册资本降低至不低于 50 万元人民币,同时有关核准登记的权限也下放到地方^①,使国内成千上万个中小型生产企业都可拥有进出口经营自主权,在本书中为这些企业冠名“新外贸企业”,以区别于以往拥有进出口经营资格的生产企业。

检验检疫是我国对外贸易的重要组成部分,其内容包括出入境卫生检疫、出入境动植物检疫和出入境商品检验,即原先常被称为口岸“三检”的工作,它们与企业经营的进出口商品有着千丝万缕的联系。1998 年 3 月,为适应社会主义市场经济发展的需要,我国政府机构进行了重大的改革。其中,原属于不同部门管理的“三检”工作被合并,由新组建的国务院行政执法部门国家出入境检验检疫局统一管理。2001 年 4 月,根据我国深化经济体制改革和加入世界贸易组织后进出口商品检验工作的需要,加强质量监督和检验检疫执法,党中央、国务院决定将原国家质量技术监督局和国家出入境检验检疫局合并,组建直属国务院的中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局(简称,国家质检总局),主管全国出入境卫生检疫、动植物检疫和商品检验。

新外贸企业的一个共同特点就是对进出口外贸基本知识的匮乏,尤其是对与进出口商品息息相关的检验检疫知识更为生疏。这是企业进入国际贸易流通市场的最大绊脚石,事关企业经营的成败。本书旨在使新外贸企业尽快熟悉进出口商品检验检疫业务,明确依法办理进出口商品检验检疫业务的重要性和必要性,以适应新形势下从事外贸工作的要求。

《新外贸企业与检验检疫》的编写结构是以 2002 年 4 月全国人大修订后的《商检法》为引线,贯穿于各章节内容之中,详细地介绍了国家为完善中国商检法制度,对《进出口商品检验法》所做的重要修改。修改的内容涉及到中国商

^① 是指商务部授权各省、自治区、直辖市、计划单列市等商务主管部门进行进出口经营资格的核准登记并核发《中华人民共和国进出口企业资格证书》。该证书是企业经营进出口业务的有效凭证。获得该证书的企业可以按照其经营范围在中国境内自由从事进出口业务。

检法的立法目的、重要指导原则、商检体制构成、商检主体、商检行为规范等,使企业清楚地了解在国内外环境发生变化的情况下,中国进出口商品检验检疫工作的全貌,充分理解、及时掌握商检的政策和业务知识,更好地从事进出口商品贸易工作。

本书的内容涉及面广,适用性强,通俗易懂,是新外贸企业经营进出口商品必读的外贸实用书籍,也是其他对外贸易生产经营单位、企业办理进出口商品检验检疫手续的指南。更是代理报检公司及其报检员,或报考从事报检业务的考生必读的教材之一,也可作为外贸、财经、商业类院校师生了解进出口商品检验检疫的自学参考书。

本书难免有错误和不妥之处,敬请广大读者批评指正。

编者

2004年4月

绪 论

“质检工作关系经济发展和群众利益，责任重大。质检系统的广大干部职工要从维护国家利益和群众利益的高度，充分认识做好质检工作的重要性。要建立和完善质检工作体系，提高检验检测能力，做好为进出口贸易服务工作，维护国家经济安全；严厉打击制假售假违法行为，维护市场秩序，保障群众健康安全；加强认证认可、标准计量工作，使质检工作走上规范化、法制化、科学化的轨道。”——2003年12月22日，中共中央政治局常委、国务院总理温家宝就质检工作作出的重要批示。^①

第一节 出入境检验检疫的产生和发展

出入境检验检疫是作为国家授权涉外行政执法部门，以法律法规为准则，为维护社会公共利益和进出口贸易有关各方的合法权益，促进对外经济贸易关系的发展之目的，对在国际贸易中买卖双方达成交易的进出口商品，依法对其品质、数量、规格、包装、安全、卫生、装运条件等进行检验检疫、管理及认证、居间检验公证和鉴定证明的全部活动。

出入境检验检疫产生于19世纪，迄今已有百余年历史，其发展历程是漫长和曲折的，只有在中华人民共和国成立后，尤其我国改革开放以来，中国的出入境检验检疫事业才得到迅速的发展。

一、中国出入境检验检疫的历史沿革

（一）进出口商品检验

我国现代的商品检验始于20世纪20年代，旧中国的对外贸易长期受外商垄断，商品检验多为外国入主持。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。随后，一些规模较大的外国检验机构，先后在上海及其他重要口岸设立了公证检验机构，办理洋行贸易商品的检验、鉴定工作，在对中外贸易关系中充当居间人，袒护本国商人经济利益，控制了中国的进出口商品检验主权，成为对中国进行经济侵略的工具之一。

辛亥革命后，国民政府迫于当时国内外形势压力，开始重视商品检验工作，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，工商部又颁布了《商品出口检验局暂行章程》。同年，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。之后又在汉口、青岛、天津、广州设立了4个商品检验局，并在其他指定管辖地区设立了分支机构和办事处。1932年，国民政府行政院通过《商品检验法》，这是中国商品检验最早的法律。该法明确规定商品检验范围包括进口和出口商品，对“有掺伪之情弊者、有毒害之危险者、应鉴定其质量等级者”，依法实施检验。同时规定，“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。

抗日战争初期，天津、上海、青岛、广州商检局先后因沦陷而停办或撤销，汉口商检局西迁重庆。1939年先后设立重庆商检局和昆明商检局，这是抗战时期国民政府管辖地区仅存的商检局。1940年汪伪政府公布了与国民政府商检法内容完全相同的《商品检验法》和伪工商部《商品检验局组织条例》，在沦陷区陆续成立上海、天津、青岛商品检验局，并公布应施检验的进出口商品的种类表，对列入种类表内的商品实施强制性检验。抗战胜利后，国民政府恢复了天津、上海、青岛、广州、汉口等5个商检局，连同重庆商检局，当时全国共有6个商检局，属国民政府经济部领导。

^① 摘自国家质检总局网：<http://www.aqsiq.gov.cn>

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,并在改造国民政府遗留下来的商检局的基础上,在各地设立了商品检验局。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。1953年,政务院在《商品检验暂行条例》的基础上,制订了《输出输入商品暂行条例》(以下简称《暂行条例》),并于1954年1月3日公布实施。这个《暂行条例》进一步明确了商检局统一办理对外公证鉴定工作的职能,并将国营企业外贸合同规定应经商检的商品和应检验的动植物及其产品有无害虫、病菌的商品列为法定检验范围,加强了对进出口商品的检验管理。1959年5月11日,周恩来总理在各省市财贸书记会议上,针对出口商品存在的质量问题,强调对外贸易必须“重合同、守信用、重质先于重量”,必须尽快纠正不重视出口商品质量,不履行合同条款的倾向,强调商检局要把好出口商品质量最后一道关。外贸部为此调整了应实施检验的商品种类表,进一步加强了对出口商品的品质管制。通过全国商检人员的共同努力,中国商检证书很快在国外树立了良好的信誉,得到世界各国的普遍承认,成为国际贸易中进出口商品交接、结算和处理索赔争议具有法律效力的重要证件。

“文化大革命”期间,正常的工作秩序受到破坏,许多商检机构被精简甚至撤销,大批商检人员被下放,行之有效的规章制度被废弃,进出口商品质量无法保证,国家经济建设和对外贸易遭受严重损失。1972年,针对出口商品质量下降,国外反映强烈的情况,对外贸易部发出了《关于把好出口商品质量关的通知》,要求商检部门坚持合理的规章制度,加强检验和监督管理工作。各地商检机构和广大商检人员克服种种干扰和困难,认真履行对进出口商品质量把关的职责,使进出口商品检验、鉴定工作得以较快恢复。1973年商检总局在调查进口物资检验中发现大量进口设备材料,特别是国防建设的大型、精密、尖端设备,由于放松检验,放弃或丧失索赔权益,或被弃置,形同废品,造成严重损失浪费。

在国家计委和外贸部的领导和支持下,商检总局在全面落实加强进口物资检验工作任务的同时,为适应统一管理全国进口商检工作的需要,向国务院提出了改革商检体制,加强自身建设适应新的任务和发展的需要的建议:第一,将各地机构由1960年下放地方实行地方领导为主的双重领导体制,改为以中央领导为主的体制;第二,各地商检局的编制、人事、财务、固定资产、基本建设都划归中央,业务由中央领导,以利统一方针政策,统一法规制度,统一检验标准,统一对外。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,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》)。继后,国家商检局根据《商检法》的规定,制定了《中华人民共和国进出口商品检验法实施条例》(以下简称《商检法实施条例》)。《商检法实施条例》经国务院批准,国家商检局1992年10月发布施行。1994年机构改革,国家进出口商品检验局升格为副部级。

(二) 进出境动植物检疫

中国最早的动植物检疫是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。1913年,英国为防止牛羊疫病的传入,禁止病畜皮毛的进口,向中国政府提出检疫要求。上海的英国商人为了使其经营的产品顺利地出口到英国,聘请了英国兽医派得洛克。执行英国政府颁布的《禁止染有病虫害植物进口章程》。1922年英国又以中国无国家兽医检查机关为由,禁止中国的肉类进口。在国外压力和国内商人的强烈要求下,北京张作霖军政府农工部开始筹备设立“毛革肉类出口检查所”,并于1927年制定公布了《毛革肉类出口检查条例》、《毛革肉类检查条例实施细则》,同时限制了染有炭疽病菌的肉类进口。当年在天津成立了“农工部毛革肉类检查所”。随后,又在上海、南京设立分所,在东北的绥芬河、满洲里设立工作点,具体执行毛、革、肉类的出口检查任务。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。以上是中国官方最早的动植物检疫机构和相关的动植物检疫法规。1928年,国民政府工商部《产品出口暂行规则》中列出了应施检验的八种商品中包括棉麻、米、麦、杂粮等农产品和牲畜毛皮及副产品等畜产品,动物产品检验中,包括宰前宰后检验等动物检疫工作。1930年国民政府将农矿部和工商部合并为实业部,“毛革肉类检查所”与“农产物检查所”统一划归

1929年成立的商品检验局负责,隶属实业部领导。1939年4月上海商检局开始实施植物病虫害检验。这些法律的颁布对于保护当时国内的农业和畜牧业起到了积极的作用,也促进了农畜产品的出口。

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,农畜产品的进出口数量甚少,动植物检疫工作基本上处于停滞状态。也正是在这时,国外很多疫病传入了中国,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,政府接管并改造了原有的商品检验局,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,其中,畜产品检验处负责动物检疫、农产品检验处负责植物检疫。1964年2月,国务院决定将动植物检疫从外贸部划归农业部领导(动物产品检疫仍由商检局办理),并于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,以后又根据形势发展需要,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,有的机构被撤销、人员被调离,进出境动植物检疫工作一度陷入混乱,致使有些国外疫病传入中国,如被列入一类检疫对象对林业危害严重的美国白蛾就是这时通过丹东口岸传入的。针对当时的情况,从保护中国农业的角度出发,农业部于1966年制定了《农业部关于执行对外植物检疫工作的几项规定》(草案),对进出境(包括过境)植物检疫的应检范围、报检程序、检验方法、检疫处理和出证放行等做出详细规定。这个规定对于规范当时的植物检疫工作,统一口岸执法,起到了积极的作用。同时,农业部还根据进口检疫中出现的疫情,及时调整了《进口植物检疫对象名单》。1971年农业部修订了《口岸动物检疫暂行条例》。1974年又制定了《对外植物检疫操作规程》,规定凡进出口植物及其产品的检疫都要按照“准备工作、现场检疫、室内检疫、评定与签证”四个程序进行。农业部采取的这些措施对动植物检疫工作起到了指导和统一、规范的作用。

改革开放以来,动植物检疫恢复了正常的工作秩序。党的十一届三中全会以后,国家农委根据检疫工作的实际,于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,为加强检疫工作的领导,经与农业部、林业部、农垦部和国家水产总局研究,同意口岸动植物检疫工作恢复归口农业部统一领导,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》(以下简称《条例》),以国家行政法规的形式明确规定了进出口动植物检疫的宗旨、意义、范围、程序、方法以及检疫处理和相应的法律责任。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》,之后又发布了一系列配套规章,如《进口动物检疫对象名单》、《进口植物检疫对象名单》、《中华人民共和国禁止进口植物名单》等。这些规章的发布,使进出境动植物检疫的执法行为更加规范化、制度化。1991年10月30日七届全国人大常委会二十二次会议审议通过公布了《中华人民共和国动植物检疫法》。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《动植物检疫法实施条例》,细化了动植物检疫法中的原则规定,如进一步明确了进出境动植物检疫的范围,确定了国家动植物检疫机关的职能,完善了检疫审批程序和检疫监督制度,进一步规范了实施行政处罚的规则和尺度。《动植物检疫法》及其《实施条例》颁布施行后,农业部、国家动植物检疫局根据工作的需要,先后制定了一系列配套规章及规范性文件。如《进境动物一二类传染病、寄生虫病名录》、《禁止携带、邮寄进境的动物、动物产品和其他检疫物名录》、《进境植物检疫危险性病、虫、杂草名录》、《进境植物检疫禁止进境物名录》等。这些规章及规范性文件的执行,对于实现进出境动植物检疫“把关、服务、促进”的宗旨发挥了重要的作用。

(三) 国境卫生检疫

中国卫生检疫始于1873年。鸦片战争以后,一系列不平等条约的签订,打破了清政府闭关锁国的对外政策,开放了中国沿海通商口岸,而口岸主权和口岸事务多由帝国主义列强把持。首先是上海、厦门口岸,为防止印度、泰国、马来半岛等地霍乱的传入,由英国人詹姆斯作为第一个卫生官员对船舶实施登轮检疫。这就是中国出入境卫生检疫的雏形。1910年和1921年,中国东北两次鼠疫大流行,为了加强卫生检疫工作,减少疫情带给人民的灾难,当时的东三省防疫总管理处向南京联合政府提出从海关收回卫生检疫权的要求。历经数年的努力,经国民政府批准终于达成协议:在上海建立全国海港检疫总管理处,自

1930年7月1日开始先收回上海海港检疫机构,由外国人掌握权力的中国海关交回中国政府管理。总管理处订立全国检疫章程,呈中央政府批准后施行,总管理处负责分期收回上海港以外的各口岸卫生检疫机构。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、汉民满洲里、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。1937年,抗日战争爆发,大部分港口被日本占领,上海检疫工作暂由港务局代管,检疫行政由海关主持,具体业务由中日双方医师共同负责,沦陷区其他口岸由日本人接办。在国民政府管辖地区设有宜渝(汉口、宜昌、重庆)与滇边检疫所。

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、广州等检疫所,并成立大连、台湾检疫总所。1946年,为了进一步规范各地实施的卫生检疫工作,卫生署公布了一系列法规规章,对检疫所的组织建制、检疫机关的权利义务等均做了明确的规定。

这一时期的卫生检疫,由于设立了海港总管理处,并且颁布了全国统一的卫生检疫法规,中国的卫生检疫事业有了一定的发展。

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”。除天津、塘沽、秦皇岛检疫所由卫生部直接领导外,其他各所划归东北、华北和中南大行政区军政委员会卫生部领导。1950年2月,卫生部召开建国后第一次全国卫生检疫会议。1953年1月,卫生部通知将各地交通检疫所移交有关省、市、自治区卫生厅直接领导,北京、天津、秦皇岛检疫所仍旧由卫生部直接领导。1957年,第一届全国人大常委会第八十八次会议通过《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规,从此卫生检疫工作有了全国统一的行政执法依据。1958年,卫生部根据《卫生检疫条例》的授权,发布《中华人民共和国国境卫生检疫条例实施细则》。《卫生检疫条例》及其实施细则,对防止传染病的传入和传出,保障人民身体健康,促进外贸发展与人员交往起到了很大的作用。

“文化大革命”期间,卫生检疫工作遭到严重破坏,卫生检疫组织基本处于瘫痪状态。

党的十一届三中全会以来,党和政府非常重视卫生检疫工作,卫生部先后发布《国境口岸传染病监测试行办法》等部门规章。这些规章补充了原来法规的不足,使卫生检疫改变了以前守门把关的传统模式,将检疫查验、疫病检测、卫生监督三者有机地结合起来,从而改善了国境口岸卫生检疫工作的面貌,扩大了卫生检疫在国内外影响。1980年,卫生部发布《国境卫生传染病检测试行办法》,次年又发布《中华人民共和国国境口岸卫生监督办法》等规章,极大地丰富了卫生检疫工作的内容,并对当时的卫生检疫工作起到了重要的指导作用。

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》(以下简称《国境卫生检疫法》)。1989年,卫生部发布《中华人民共和国国境卫生检疫法实施细则》。为适应国境卫生检疫工作发展的需要,1988年5月4日,中华人民共和国卫生检疫总所成立,同年6月26日,卫生部发文确定第一批15个省、市、自治区卫生检疫机构上划卫生部直接领导,至1992年全部上划完毕。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”。

二、中国出入境检验检疫的产生与发展

(一) 出入境检验检疫的产生

党的十一届三中全会以来,中国出入境检验检疫得到了长足、全面和迅速的发展。进出口商品检验、动植物检疫、卫生检疫在机构建设、队伍建设、法规建设、设施装备等各个方面不断发展壮大。为了更好地适应中国对外开放和发展外向型经济的需要,适应日益扩大的国际级和对外贸易的需要,适应加入世界贸易组织及消除国际贸易技术壁垒的需要,1998年3月,人大九届一次会议批准通过的国务院机构改革方案确定,国家进出口商品检验局、国家动植物检疫局和国家卫生检疫局合并组建国家出入境检验检疫局,并于1998年4月成立。这就是统称为“三检合一”。

新的国家出入境检验检疫局是主管全国出入境卫生检疫、动植物检疫和商品检验的行政机构,其职责更加明确,法律地位更加清晰。机构和人员更加精简、高效。国家出入境检验检疫局设立在各地的直属局于1999年8月10日挂牌成立。这标志着中国的出入境检验检疫已全面进入新的时期。国家出入境检验检疫各直属局的成立,开辟了中国出入境检验检疫事业发展的新纪元。

（二）国家质量监督检验检疫总局（以下简称国家质检总局）成立

为了适应建立和完善社会主义市场经济体制的要求，加强质量监督和检验检疫执法，党中央、国务院决定，将原国家质量技术监督局和国家出入境检验检疫局合并，组建中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局，于2001年4月16日正式成立，为国务院正部级直属机构。同时成立国家认证认可监督管理委员会和国家标准化管理委员会，分别统一管理全国质量认证、认可和标准化工作。国家质检总局成立后，原国家出入境检验检疫局设在各地的出入境检验检疫机构、管理体制及业务不变。

质检系统的此次机构改革既是党中央、国务院从经济和社会发展全局的高度，从深化改革开放、整顿和规范市场经济秩序的实际需要而做出的一项重大决策，体现了党中央、国务院对质量监督检验检疫工作的高度重视，也是真正实现政府职能转变，建立和完善社会主义市场经济体制的需要，从根本上解决职能交叉，充分发挥质量监督和检验检疫作用的需要，对于建立健全适应社会主义市场经济的质检管理体制，进一步强化质检监管力度；对于认真履行法律赋予的行政执法职能，整顿和规范市场经济秩序；对于深化改革、扩大开放，发展外经外贸，净化投资环境，维护人民群众利益，促进国民经济健康发展，都具有十分重要的意义。

国家质量监督检验检疫总局的成立，标志着我国质量监督与检验检疫工作进入了新的发展阶段。而新的发展阶段则要求质检部门将进一步开拓创新，扎实地做好整顿和规范市场秩序，严格出入境检验检疫，全面加强质量技术监督等工作，为检验检疫和质量监督工作做出新的贡献。

第二节 出入境检验检疫的法律地位和作用

一、出入境检验检疫的法律地位

检验检疫工作很重要，世界各国的法律法规和国际通行做法、有关规则、协定等，都赋予检验检疫机构以公认的法律地位；国际贸易合同中对检验检疫一般也有明确的条款规定，使检验检疫工作受到法律保护，所签发的证件具有法律效力。

（一）国家以法律形式从根本上确定了中国检验检疫的法律地位

由于检验检疫在国家涉外经济贸易中的地位十分重要，全国人大常委会先后制订了《进出口商品检验法》、《进出境动植物检疫法》、《国境卫生检疫法》以及《食品卫生法》等法律，分别规定了出入境检验、检疫的目的和任务，责任范围，授权执法机关和管辖权限，检验检疫的执行程序，执法监督 and 法律责任等重要内容，从根本上确定了出入境检验检疫工作的法律地位。

（二）检验检疫机构作为4个法律的行政执法机构，确立了它在法律上的执法主体地位

人大常委会通过的上述4个关于检验检疫的法律，分别做出明确规定，国务院成立进出口商品检验部门、进出境动植物检疫部门和出入境卫生检疫部门，作为授权执行有关法律和主管各该方面工作的主管机关，确立了它们在法律上的行政执法主体地位。1998年国家出入境检验检疫体制改革，实行“三检（即商检、动植物检和卫检）合一”后，合并成立的国家检验检疫机构，继承了原来商检、动植物检和卫检机构的执法授权，成为4个法律共同的授权执法部门。

（三）检验检疫法律已形成相对完整的法律体系，奠定了依法施检的执法基础

在上述4个检验检疫法律和国务院的实施条例公布后，各种配套法规、规范性文件、检验检测技术标准、检疫对象的消毒、灭菌、除虫等无害化处理规范等，经过具体化和修改补充已基本完整齐备；检验检疫机构经过调整精干，健全内部管理的各项责任制度，也已基本适应了执法需要，对于保证检验检疫的正常开展和有序进行，具有极其重要的意义。

此外，中国出入境检验检疫的法律体系，还适应了有关国际条约。迄今为止，中国已加入联合国食品法典委员会（CODEX）和亚太地区植保委员会（APPPC）等，并与世界上20多个国家签订了双边检验检疫协定，使中国的检验检疫与国际法规标准相一致创造了条件。

（四）中国检验检疫法律具有完备的监管程序，保证了法律的有效实施

中国的出入境检验检疫法规的实施，借鉴历史传统和国际经验，已形成了一个配套体系完整，监管要素齐备的执法监督体系，保证了法律的有效实施。其主要表现为：

1. 所有四个检验检疫法规都有一个具有强制性的闭环性的监管措施, 其中最主要的是货物的进出口和出入境都要通过海关最后一道监管措施, 未经检验检疫并取得有效证书和放行单据就无法通关过境, 人员的出入境则有边防机构的监管把关来保证检疫程序的有效实施。

2. 检验检疫部门的强制性报检与签证程序, 强制性安全卫生检测技术标准, 强制性的抽样检查程序也随之发挥监督机制, 使有关法律法规能够有效实施。

3. 合同规定凭检验检疫部门检验证书交货结算和对外索赔的, 没有证书无法装船结汇和对外索赔, 起到了有关法律法规的监督与制约作用。

二、出入境检验检疫的作用

出入境检验检疫是随着国际贸易和人员的往来而产生的, 不同的历史时期因受历史条件的局限性的制约, 出入境检验检疫的作用也不相同。在旧中国, 由于国家主权不完整, 出入境检验检疫基本上被西方列强所操纵, 因而在国际贸易中不能充分发挥其应有的作用。

中华人民共和国成立后, 党和政府非常重视出入境检验检疫工作, 在建立了独立自主的检验检疫机构的同时, 及时制定了检验检疫法律法规及其配套规章。随着我国改革开放和社会主义市场经济深入发展, 检验检疫对保证国民经济的顺利发展, 保证农林牧渔业的生产安全和人民健康, 维护对外贸易有关各方的合法权益和正常的国际经济贸易秩序, 促进对外贸易的发展都起到了积极的作用。它的作用主要体现在以下几个方面:

(一) 检验检疫是国家主权的体现

检验检疫机构作为涉外经济执法机构, 根据法律授权, 代表国家行使检验检疫职能, 对一切进入中国国境和开放口岸的人员、货物、运输工具、旅客行李物品和邮寄包裹等实施强制性检验检疫; 对涉及安全卫生及检疫产品的国外生产企业的安全卫生和检疫条件进行注册登记; 对发现检疫对象不符合安全卫生条件的商品、物品、包装和运输工具, 有权禁止进口, 或视情况在进行消毒、灭菌、杀虫或其他排除安全隐患的措施等无害化处理并复检合格后, 方准进口; 对于应经检验检疫机构实施注册登记的向中国输出有关产品的外国生产加工企业, 必须取得注册登记证书, 其产品方准进口。这些强制性制度是国家主权的具体体现。

(二) 检验检疫是国家管理职能的体现

检验检疫机构作为行政执法机构, 根据法律授权, 对列入应实施出口检验检疫范围的人员、货物、危险品包装容器和装运易腐烂易变的食品、冷冻品的船舱、集装箱等, 按照中国的、进口国或与中国签有双边协定书的外国的或国际性的技术法规的规定, 实施必要的检验检疫; 对涉及安全、卫生、检疫和环保条件的出口产品的生产企业, 实施生产加工安全或卫生保证体系的注册登记, 或必要时帮助企业取得进口国主管部门的注册登记; 经检验检疫发现检疫性有害生物或产品质量与安全卫生条件不符的不合格的商品, 有权阻止出境; 不符合安全条件的危险品包装容器, 不准装运危险货物; 不符合卫生条件或冷冻要求的船舱和集装箱, 不准装载易腐烂易变的粮油食品或冷冻品; 对未取得安全、卫生、检验检疫注册登记的涉及安全卫生的产品的生产企业、危险品包装加工企业和食品类加工企业, 不得生产加工上述产品; 经检验检疫合格的产品或取得加工安全卫生注册登记编号的企业, 包括取得国外注册的企业, 获得市场准入资格, 使其产品在进口国能顺利通关入境。对上述这些出境货物、包装和运输工具的检验检疫、卫生注册登记与监督管理, 都具有相当强制性, 是国家监督管理职能的具体体现。

(三) 检验检疫是国家维护根本经济权益与安全的重要的技术贸易壁垒措施, 是保证中国对外贸易顺利进行和持续发展的需要

1. 对进出口商品的检验检疫和监督认证是为了满足进口国的各种规定要求。

世界各主权国家为保护人民身体健康, 保障工农业生产、基本建设、交通运输和消费者的安全, 相继制订有关食品、药品、化妆品和医疗器械的卫生法规, 各种机电与电子设备、交通运输工具和涉及安全的消费品的安全法规, 动植物及其产品的检疫法规, 检疫传染病的卫生检疫法规, 规定有关产品进口或携带、邮寄入境, 都必须持有出口国官方检验检疫机构证明符合相关安全、卫生与检疫法规标准的证书, 甚至规定生产加工企业的质量与安全卫生保证体系, 必须经过出口国或进出口国官方注册批准, 并使用法规要求的产品标签和合格标志, 其产品才能取得市场准入资格。其中许多法规标准, 已形成国际法规标准。

2. 对进出口商品的官方检验检疫和监督认证是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。

世界各主权国家为保护人民健康,保障工农业生产、基本建设、交通运输和消费者的安全,相继制订有关食品、药品、化妆品和医疗器械的卫生法规,各种机电与电子设备、交通运输工具和涉及安全的消费品的安全法规,动植物及其产品检疫法规,检疫传染病的卫生检疫法规,规定该产品进口或人员入境,都必须持有出口国官方检验检疫机构证明符合相关安全、卫生与检疫法规标准的证书。甚至规定生产加工企业的质量与安全卫生保证体系,必须经过出口国或进口国官方注册批准,并使用法规要求的产品标签和合格标志,其产品才能取得市场准入资格,许多法规标准,已形成国际法规标准,例如出口危险品包装,必须符合联合国海协的危险货物运输规则中的规定。

中国检验检疫机构对出口产品或我国生产加工企业的官方检验检疫与监管认证,是突破国外的贸易技术壁垒,取得国外市场准入资格,并使我国产品能在国外顺利通关入境的保证。

中国检验检疫机构对进口产品的检验检疫和对相关的国外生产企业的注册登记与监督管理,是采用符合国外通行的技术贸易壁垒的做法,以合理的技术规范和措施保护国内产业和国家经济的顺利发展,保护消费者的安全健康与合法权益,建立起维护国家根本利益的可靠屏障。

3. 加强对重要出口商品质量的强制性检验是为了促进提高中国产品质量及其在国际市场上的竞争能力,以利扩大出口。

在世界贸易竞争日益激烈的情况下,出口商品如果质量差,必然会影响对外成交,卖不出去或卖不好价,即使勉强推销出去,也会引起不良影响,遭致退货或索赔,甚至丢失国外市场,使国家遭受经济损失和不良政治影响。特别在当前世界各国大都鼓励出口限制进口,对进口商品加强限制,消费者对商品质量要求也越来越高。为维护国家经济利益和对外信誉,有必要对重要的出口商品实施强制性检验,保证质量、规格、包装和数量、重量符合外贸合同和有关标准要求。

4. 加强对进口商品的检验是为了保障国内生产安全与人民身体健康,维护国家对外贸易的合法权益。

随着对外贸易的发展,进口商品逐渐增多,总的说进口商品的质量还是比较好的,但也存在不少问题。进口商品中以次充好、以旧顶新、以少冒多,掺杂使假等情况屡有发现,如果不认真检验,不仅会遭受经济损失,还会严重影响生产建设和人民身体健康。所以有必要对进口商品的质量、规格、包装和数量、重量按照合同和有关标准规定严格检验,把好进口商品质量关。

5. 为对外贸易处理索赔争议,提供具有公正权威的必要证件。

在国际贸易中,对外贸易、运输、保险双方往往要求由官方或权威的非当事人,对进出口商品的质量、重量、包装、装运技术条件提供检验合格证明,作为出口商品交货、结算、计费、计税和进口商品处理质量与损、残、短索赔问题的有效凭证。中国检验检疫机构对进出口商品实施检验,提供的各种检验鉴定证明,就是为对外贸易有关各履行贸易、运输、保险契约和处理索赔争议,提供具有公正权威的必要证件。

(四) 检验检疫对保护农林牧渔业生产安全,促进农畜产品的对外贸易和保护人体健康具有十分重要的意义

保护农、林、牧、渔业生产安全,使其免受国际上重大疫情灾害影响,是检验检疫机构担负的重要使命。对动植物及其产品和其他检疫物品,以及装载动植物及其产品和其他检疫物品的容器、包装物和来自动植物疫区的运输工具(含集装箱)实施强制性检疫。这对防止动物传染病、寄生虫和植物危险性病、虫、杂草及其他有害生物等检疫对象和其他危险疫情性传入传出,保护国家农、林、牧、渔业生产安全和人民身体健康,履行我国与外国签订的检疫协定书的义务,突破进口国在动植物检疫中设置的贸易技术壁垒,从而使中国农、林、牧、渔产品在进口国顺利通关入境,促进农畜产品对外贸易的发展,具有重要作用。

(五) 国境卫生检疫对防止检疫传染病的传播,保护人体健康是一个十分重要的屏障

中国边境线长,口岸多,对外开放的海、陆、空口岸有100多个,是世界各国开放口岸最多的国家之一。近年来,各种检疫传染病和监测传染病仍在一些国家和地区发生和流行,还出现了一批新的传染病,特别是鼠疫、霍乱、黄热病、艾滋病等一些烈性传染病及其传播媒介。随着国际贸易、旅游和交通运输的发展,出入境人员迅速增加,随时都有传入的危险,给各国人民的身体健康造成威胁。因此,对出入境人员、交通工具、运输设备以及可能传播传染病的行李、货物、邮包等物品实施强制性检疫,对防止检疫传

染病的传入或传出,保护人体健康具有重要作用。

第三节 出入境检验检疫的工作内容

出入境检验检疫机构是主管出入境卫生检疫、出入境动植物检疫、进出口商品检验、鉴定、认证和监督管理的行政执法机构。出入境检验检疫工作是国家检验检疫部门依照国家检验检疫法律法规规定,对进出口的商品(包括动植物产品),以及运载这些商品、动植物和旅客的交通工具、运输设备,分别实施检验、检疫、鉴定、监督管理和对出入境人员实施卫生检疫及口岸卫生监督的统称。

一、出入境检验检疫工作的目的和任务

(一) 出入境检验检疫工作的法定目标

出入境检验检疫工作的目的(或者遵循的原则)是由中国检验检疫法律所规定的,采用国际通行的5项原则,即:保护人类健康和安全,保护动物或者植物的生命和健康,保护环境,防止欺诈行为和维护国家安全。这5项原则就是中国实施进出口商品检验检疫的目的,是中国出入境检验检疫工作的法定目标。

(二) 出入境检验检疫工作范畴

出入境检验检疫工作的范畴包括:

1. 对进出口商品进行检验、鉴定和监督管理,规范进出口商品检验行为,保证进出口商品符合质量(标准)要求,维护社会公共利益和进出口贸易有关各方的合法权益,促进对外经济贸易的顺利发展。

2. 对出入境动植物及其产品,包括其运输工具、包装材料的检疫和监督管理,防止危害动植物的病菌、害虫、杂草种子及其他有害生物由国外传入或由国内传出,保护本国农、林、渔、牧业生产和国际生态环境和人类的健康。

3. 对出入境人员、交通工具、运输设备以及可能传播检疫传染病的行李、货物、邮包等物品实施国境卫生检疫和口岸卫生监督,防止传染病由国外传入或者由国内传出,保护人类健康。

二、检验检疫工作的主要内容

检验检疫工作的主要内容包括:

1. 进口商品的检验

依法对列入《出入境检验检疫机构实施检验检疫的进出境商品目录》(以下简称《目录》)的进出口商品和其他法律、法规规定须经检验的进出口商品实施检验。法律法规规定须经检验检疫机构检验的进口商品的收货人,必须向卸货口岸或到达站的检验检疫机构办理进口商品报检,未经检验合格的,不准销售、使用;法律法规规定须经检验检疫机构检验的出口商品的发货人,应在规定地点和期限向检验检疫机构报检,未经检验合格的,不准出口。必须实施的进出口商品检验是指确定列入《目录》的进出口商品是否符合国家技术规范的强制性要求^①的合格评定活动^②。合格评定活动程序包括:抽样、检验和检查、评估、验证和合格保证、注册、认可和批准以及各项的组合。

2. 进口商品的认证管理

国家对涉及人类健康和动植物生命和健康,以及环境保护和公共安全的产品实行强制性认证制度。自2002年5月1日起,列入《中华人民共和国实施强制性产品认证的产品目录》内的商品,必须经过国家指定认证机构认证认可合格,取得指定认证机构颁发的认证证书,并加施认证标志“中国强制认证”或“CCC”(简称“3C”)后,方可进入流通和使用领域。国家认监委对认证标志的制作、发放和使用实施统一的监督、管理;各地质检部门负责对所辖地区认证标志的使用实施监督管理。

3. 进口许可制度民用商品的入境验证管理

为保证进口商品符合安全、卫生、环保要求,国家质检总局于2001年11月21日发布《进口许可制

^① 国家技术规范的强制性要求:是一个特定的用语,是指规定必须强制执行的产品特性或相关工艺和生产方法,包括适用的管理规定在内的文件。

^② 合格评定:是世界贸易组织技术贸易壁垒协议(TBT)适用检验的用语,其含义是指“任何直接或者间接用以确定是否满足技术规范或标准中的相关要求的程序”。

度民用商品入境验证管理办法》，自 2002 年 1 月 1 日起实施。入境验证是指对进口许可制度民用商品，在入境通关时，由检验检疫机构核查其是否取得进口质量许可等必需的证明文件。在入境以后，抽取一定比例批次的商品进行标志核查，必要时按照许可制度规定的技术要求进行检测。

4. 进口废物原料的装运前检验

对国家允许作为原料进口的废物，实施装运前检验制度，防止境外有害废物向我国转运。收货人与发货人签订的废物原料进口贸易合同中，必须订明所进口的废物原料须符合中国环境保护控制标准的要求，并约定由出入境检验检疫机构或国家质检总局认可的检验机构实施装运前检验，检验合格后方可装运。列入此制度目录商品为 10 大类，其中以废船舶、冶炼杂、废纸、废金属、废电器、废塑料、废纺织品 7 大类为最常见的进口商品。

5. 出口商品质量许可

国家对重要出口商品实行质量许可制度。检验检疫部门单独或会同有关主管部门共同负责发放出口商品质量许可证的工作，未获得质量许可证的商品不准出口。凡列入《目录》内产品与对进口产品实行同等待遇，即必须获得国家指定认证机构认证认可合格，取得指定认证机构颁发的认证证书，加施认证标志后，方可出口。

6. 出口商品运输包装的检验

对列入《目录》和其他法规规定必须经检验检疫机构检验的出口商品的运输包装，进行性能检验，未经检验或检验不合格的，不准用于盛装出口商品。对出口危险货物包装容器施行危包出口质量许可制度，危险货物包装容器须经检验检疫机构进行性能鉴定和使用鉴定后，方能生产和使用。

7. 动植物检疫

检验检疫部门依法实施动植物检疫的有：进境、出境、过境的动植物、动植物产品和其他检疫物；装载动植物、动植物产品和其他检疫物的容器、包装物、铺垫材料；来自疫区的运输工具；进境拆解的废旧船舶；有关法律、行政法规、国际条约规定或者贸易合同约定应当实施检疫的其他货物、物品。

国家禁止下列各物进境：动植物病原体（包括菌种、毒种等）、害虫及其他有害生物；动植物疫情流行的国家和地区的有关动植物、动植物产品和其他检疫物；动物尸体；土壤。

对进境动物、动物产品、植物种子、种苗及其他繁殖材料实行进境检疫许可制度，必须事先提出申请，并在对外签订贸易合同或者协议之前办妥检疫审批手续。货物到达口岸后，应立即向当地检验检疫机构报检。经检疫合格的，予以放行，检疫不合格或需进一步检疫监管的货物，依据有关规定做出相应的检疫和监管处理。

对出境动植物、动植物产品或其他检疫物，检验检疫机构对其生产、加工、存放过程实施检疫监管。出境前，申请人向口岸检验检疫机构报检。经检疫合格的，出证放行；检疫不合格的，不准出境。

运输动植物、动植物产品和其他检疫物过境（含转运的），应向检验检疫机构报检；要求运输动物过境的，必须事先申办《动物过境许可证》。携带、邮寄动植物、动植物产品和其他检疫物进境时，属于国家公布的《禁止携带邮寄进境的动植物、动植物产品和其他检疫物名录》（简称“名录”）的，作退回或销毁处理；属于“名录”之外的，由口岸检验检疫机构实施检疫。

对来自疫区的运输工具，口岸检验检疫机构实施现场检疫。装载动物出境的运输工具，装载前应在口岸检验检疫机构监督下消毒处理。装载动植物、动植物产品和其他检疫物的，应符合国家有关动植物防疫和检疫的规定。对装运供应香港、澳门地区的动物的回空车辆，实施整车防疫消毒。

8. 卫生检疫与处理

出入境检验检疫部门依法对出入境的人员、交通工具、集装箱、行李、货物、邮包等实施医学检查和卫生检查，其目的是防止传染病由国外传入或者由国内传出，保护人类健康。入境的交通工具和人员，须在最先到达的国境口岸接受检疫；出境的，须在最后离开的国境口岸接受检疫。检验检疫机构对未染有检疫传染病或者已实施卫生处理的交通工具，签发入境或者出境检疫证。

检验检疫机构对入境、出境人员实施传染病监测，有权要求出入境人员填写健康申明卡、出示预防接种证书、健康证书或其他有关证件。对患有鼠疫、霍乱、黄热病的出入境人员，应实施隔离留验。对患有艾滋病、性病、麻风病、精神病、开放性肺结核的外国人应阻止入境。对患有监测传染病的人员，视情况分别采取隔离留验或发给就诊方便卡等措施。

检验检疫机构负责对国境口岸和停留在国境口岸的出入境交通工具的卫生状况实施卫生监督。包括：监督和指导对啮齿动物、病媒昆虫的防除；检查和检验食品、饮用水及其储存、供应、运输设施；监督从事食品、饮用水供应的从业人员的健康状况；监督和检查垃圾、废物、污水、粪便、压舱水的处理。可对卫生状况不良和可能引起传染病传播的因素采取必要措施。

检验检疫机构负责对发现的患有检疫传染病、监测传染病、疑似检疫传染病的入境人员实施隔离、留验和就地诊验等医学措施，对来自疫区、被传染病污染、发现传染病媒介的出入境交通工具、集装箱、行李、货物、邮包等物品进行消毒、除鼠、除虫等卫生处理。

9. 食品卫生监督检验

进口食品（包括饮料、酒类、糖类）、食品添加剂、食品容器、包装材料、食品用工具及设备必须符合我国有关法律法规规定。申请入须向检验检疫机构申报并接受卫生监督检验。检验检疫机构对进口食品按食品危险性等级分类进行管理。依照国家卫生标准进行监督检验，检验合格的，方准进口。

一切出口食品（包括各种供人食用、饮用的成品和原料以及按照传统习惯加入药物的食品）必须经过检验，未经检验或检验不合格的不准出口。凡在中国境内从事出口食品加工、禽畜屠宰及贮存的企业都必须首先取得所在地卫生行政部门颁发的卫生许可证，然后向检验检疫机构申请注册、登记。经检验检疫机构审查合格的，分别核发注册证书或登记证。未取得注册证书或登记证的，一律不得加工、生产或贮存出口食品；对需要向国外申请注册、认可的，须取得有关进口国批准或认可的，也不得向该国出口食品。

10. 外商投资财产鉴定

检验检疫机构凭财产关系人或代理人及经济利益有关各方面的申请或司法、仲裁、验资等机构的指定或委托，办理外商投资财产的鉴定工作。外商投资财产鉴定包括价值鉴定、损失鉴定、品种、质量、数量鉴定等。

11. 货物装载和残损鉴定

用船舶或集装箱装运粮油食品、冷冻品等易腐食品出口的，应向口岸检验检疫机构申请检验船舶和集装箱，经检验符合装运技术条件并发给证书后，方准装运。

对外贸易关系人及仲裁、司法等机构，对海运进口商品可向检验检疫机构申请办理检视、载损鉴定、监视卸载、海损鉴定、验残等残损鉴定工作。

12. 一般原产地证与普惠制产地证签证管理

出入境检验检疫机构是签发一般原产地证的官方机构，同时也是我国政府授权签发普惠制产地证的惟一机构。出口单位可向各地出入境检验检疫机构申请办理普惠制产地证和一般原产地证。

13. 与外国和国际组织开展合作

检验检疫部门承担 WTO/TBT 协议和 SPS 协议咨询点业务；承担 UN、APEC、ASEM 等国际组织在标准与一致化和检验检疫领域的联络点工作；负责对外签订政府部门间的检验检疫合作协议、认证认可合作协议、检验检疫协议执行议定书等，并组织实施。

第一章 出入境检验检疫基础知识

第一节 检验检疫的涵义和由来

一、“检验检疫”名词的由来

“检验检疫”是出入境检验检疫的简称，它是由“进出口商品检验”、“进出境动植物检疫”和“国境卫生检疫”（简称“三检”合一）组合演变出的新名词。因此，检验检疫实际包含了商品检验、动物检疫、植物检疫和卫生检疫4个专业的范畴，其实质性内容就是“检验”和“检疫”。

二、检验的定义与涵义

“检验”的定义是通过观察和判断，辅以测量、测试或度量，进行符合性评价（ISO/IEC 指南214.2）。它在出入境检验检疫学中有狭义和广义之分，狭义仅指对出入境商品的品质检验。其具体的含义是指在国家的授权下，根据合同、标准、或来样的要求，应用感官的、物理的、化学的或微生物的分辨分析方法，对出入境的商品，含各种原材料、成品和半成品进行检查，分辨是否符合规格的过程。广义的“检验”包含两个层次。第一层次包括检查管理的水平、效果，以衡量管理是否得力有效。第二层次包括检验商品的质量、规格、数量、重量、包装以及是否符合安全、健康、环保、卫生要求。其具体的含义是指根据国家的授权，对出入境的商品进行检验、监督管理以及公证鉴定。

三、检疫的定义与涵义

“检疫”（Quarantine）是以法律为依据，包括WTO惯例、法律与法规和国家法律与法规，国家授权特定机关对有关生物及其产品和其他相关的商品实施科学检验鉴定与处理，以防止有害生物在国内蔓延和国际间传播的一项强制性行政措施，或说是为防止人类疫病的传播所采取的防范管理措施。

“Quarantine”一词源自拉丁文“quarantum”，本意是40天。早在14世纪中叶，由于欧洲对外经济贸易的发展，鼠疫、天花、霍乱、黄热病等传染病相继通过海上客轮或货轮运输传入欧洲，严重威胁人类的生命安全。为防止传染病传入，各国纷纷对外贸货物进入本国的“入口”进行传染病的检查和控制。1377年为防止鼠疫传入，威尼斯港成立了世界上第一家卫生检疫站，对要求入境的外来船舶和人员采取在进港前一律在锚地滞留、隔离40天的防范措施。在此期间，如未发现船上人员染有传染疫病，方可允许船舶进港和人员上岸。这种带有强制性的隔离措施，在当时医药尚不发达的条件下，对阻止疫病的传播蔓延起到了很大的作用。从此以后，此方法在国际上被普遍采用，并逐渐发展形成了“检疫”的概念。这种始于人类防范疫病的隔离检疫措施（即卫生检疫），给人类以启迪，被人们逐步运用到阻止动物、植物危险性病虫害的传播方面，后来出现了动物检疫和植物检疫。现引申到出入境检验检疫里，含有“阻止”或“禁止”之意。“检疫”的含义应这样表述：在国家授权下，即根据国家法律法规对有关生物及其产品和其他相关物品实施科学检验鉴定与处理，以防止有害生物在国内蔓延和国际间传播的一项强制性行政措施。

第二节 检验检疫管理体制的改革

随着我国深化经济体制改革和加入世界贸易组织后进出口商品检验工作的需要，检验检疫机构几次改革，形成了新的进出口商品检验管理体制。

一、中国进出口商品检验管理新体制形成的背景

1978年以来，我国实行改革开放的政策，将经济运行从计划经济轨道逐步转向市场经济的轨道上来。

我国对外贸易体制改革正朝着统一政策、放开经营、平等竞争、自负盈亏、工贸结合、推行代理制的方向继续深化。随着经济体制的改革、外贸体制的改革和社会主义商品经济的发展,由于历史条件的制约和宏观管理环境的限制,原出入境卫生检疫、出入境动植物检疫和出入境商品检验通称为口岸“三检”的管理体制已不适应对外开放的需要,与社会主义市场经济客观要求的差距日益显现出来,严重影响了“三检”机构履行职责的能力和对外形象。因此,“三检”合一是把分散的3个机构变为一个整体,实行一口对外,适应了生产力的发展,是推动社会主义商品经济的发展所选择的惟一途径,是历史发展的必然。

1995年,有关部门将改革卫生检疫、动植物检疫和商品检验管理体制列为深圳口岸管理体制改革的试点工作的一项内容,在明确部门分工、简化查验手续、缩短查验时间和清理不合理的重复收费以及加强查验队伍建设方面进行了一系列改革。由于管理体制的原因,造成的查验业务交叉、重复收费、环节多、手续繁、时间长等问题,仅仅通过部门之间的协调和配合,尚不能从根本上解决。为此,李鹏总理在1996年6月批示:要下决心对边境检查进行改革,实行一口对外。

1996年7月,由中编办牵头,联合有关部门组成“口岸管理体制改革的试点工作小组”,就深化口岸管理体制改革的试点工作,重点是“一关三检”进行调研,制定全国口岸管理体制改革的方案。在总结改革试点工作的基础上,适时地对口岸管理体制进行重大改革,组建出入境检验检疫局,是具有全局意义的关键举措。

1998年3月,根据全国人大一次会议通过的国务院机构改革方案决定原国家进出口商品检验局、原农业部动植物检验检疫局和原卫生部检疫局“三检”合一组建国家出入境检验检疫局,由海关总署管理,实现了“三检合一”,解决了多年来存在的重复检验、交叉管理的痼疾,提高了通关效率。

2001年,为适应社会主义市场经济与世界经济融合的全球化经济发展的需要,建立符合国际通行规则的出入境检验检疫管理新体制,国务院决定将原国家质量技术监督局与国家出入境检验检疫局合并,成立国家质量监督检验检疫总局,直属国务院,对全国进出口商品检验工作实行垂直管理。

二、中国进出口商品检验体制及其机构

(一) 进出口商品检验的法定体制

中国进出口商品是由《商检法》确定的,在这个体制中机构的设置或取得认可以及各自的地位和职责都由法律规定。体制分为3层次:

1. 国务院设立进出口商品检验部门,主管全国进出口商品检验工作;
2. 国家商检部门在各地设立的商检部门,管理各所辖地区的进出口商品检验工作;
3. 经国家商检部门许可的检验机构,可接受对外贸易关系人或外国检验机构的委托,办理进出口商品检验鉴定业务。

上述分属3层次机构的性质、地位、职责在法律上有清楚的界定,不能混淆,也不应交叉。

(二) 进出口商品检验机构

1. 国家质量监督检验检疫总局(正部级)

国家质量监督检验检疫总局是国务院主管全国质量、计量、出入境商品检验、出入境卫生检疫、出入境动植物检疫和认证认可、标准化等工作,并行使行政执法职能的直属机构。

国家质量监督检验检疫总局在主管全国进出口商品检验检疫工作方面的主要职责是:组织起草有关进出口商品检验方面的法律、法规草案;研究实施与商检工作相关的法律、法规;组织实施进出口商品法定检验和监督管理;监督管理进出口商品鉴定和外商投资财产价值鉴定;管理国家实施进口许可制度的民用商品的入境验证工作;审批法定检验商品免验,组织办理复验;组织和管理进出口商品检验鉴定业务的机构(含中外合资、中外合作的检验鉴定机构),垂直管理出入境检验检疫机构;管理国家认证认可监督管理委员会和国家标准化管理委员会等。

2. 各地出入境检验检疫机构

国家质检总局垂直管理各地的出入境检验检疫机构。国家质检总局在各省、自治区、直辖市和海关、空口岸设立了594个出入境检验检疫机构(即商检机构),其中直属出入境检验检疫局35个,分支机构282个,办事处277个,是负责所辖区域出入境卫生检疫、动植物检疫和进出口商品检验的行政执法机构。

3. 中国国家认证认可监督管理委员会(简称国家认监委、副部级)

2001年,为加强对全国认证认可工作的统一领导和监督管理,国务院决定组建中国国家认证认可监

督管理委员会（中华人民共和国国家认证认可监督管理局），为国家质量监督检验检疫总局（以下简称质检总局）管理的事业单位。国家认证认可监督管理委员会是国务院授权的履行行政管理职能，统一管理、监督和综合协调全国认证认可工作的主管机构。

原国家出入境检验检疫局承担的管理并组织实施进出口认证认可和进出口安全质量许可以及出入境检验检疫实验室注册认证、进出口食品卫生注册登记，涉外检验检疫、鉴定和认证机构（含中外合资、合作机构）技术能力的审核和监督管理负责进出口食品和化妆品生产、加工单位的卫生注册登记的评审和注册等工作，办理注册通报和向国外推荐事宜。

4. 中国国家标准化管理委员会（简称国家标准委，副部级）

2001年10月11日成立的中国国家标准化管理委员会暨中华人民共和国国家标准化管理局为国家质量监督检验检疫总局管理的事业单位。中国国家标准化管理委员会（中华人民共和国国家标准化管理局），为国家质检总局管理的事业单位。国家标准化管理委员会是国务院授权的履行行政管理职能，统一管理、监督和综合协调全国标准化工作的主管机构。

国家标准委主要职能是参与起草、修订与实施国家标准化法律、法规、规章及相关制度等工作，并在国家质检总局统一安排和协调下，做好世界贸易组织技术性贸易壁垒协议（WTO/TBT协议）执行中有关标准的通报和咨询工作。

第三节 检验检疫在国际贸易中的地位和作用

检验检疫工作的产生和发展，始终和国际经济贸易紧密联系在一起，它在国际经济贸易中起着重要的作用。

一、检验检疫在国际贸易中的重要地位

（一）检验检疫工作的责任越来越重大

检验检疫部门是国家以行政手段干预对外经济贸易活动而设立的官方检验检疫机构，作为国家政府的一个部门，执行法律赋予的职权，概括起来4个方面：一是实施质量监督检验检疫权，包括对人体疾病检测，登机、登船、登车实施检验检疫；二是采取行政措施权；三是行使行政处罚权；四是监督管理权，就是对人员的出入和出入境产品的生产、加工、存放过程实施监督与管理。当前，检验检疫部门又成为履行我国人世承诺、承担入世后有关规则实施的一个重要机构。检验检疫部门的职责由过去的把关、服务扩展到用技术手段保护国家利益，担负起我国在与其他国家的贸易战中用技术手段进行宏观调控的主力军的作用。尤其面对严峻的国外疫情流行态势和复杂的进出口商品质量状况，出入境检验检疫部门把好国门，维护国家经济利益和经济安全，保护国内环境和人民健康的责任越来越重大。

（二）检验检疫工作的地位越来越重要

随着经济全球化的发展促使技术性贸易壁垒、卫生与动植物检疫措施的运用越来越普遍，成为各国保护贸易和产业的重要手段。如美国正在重新对5000种商品制定更加严格的技术法规和标准，欧洲一些国家最近对含激素牛肉和转基因产品制订了新的限制措施。发达国家之间的贸易摩擦，已经由关税争端转向了检验检疫标准与技术的争端。在世界贸易组织的各种协议中，许多都与出入境检验检疫有直接关系，如技术性贸易壁垒协议、卫生与动植物检疫措施协议、原产地规则协议等等，有的需要检验检疫部门具体实施和执行；有的需要检验检疫机构提出标准和做出鉴定；有的需要检验检疫部门出面委托和授权；有的则要求检验检疫机构直接出具证书。可以说，随着我国加入WTO步伐的加快，检验检疫部门为国家改革开放和对外贸易发展需做的工作越来越多，检验检疫工作的地位正变得越来越重要。

（三）检验检疫的任务越来越紧迫

合理运用技术性贸易壁垒等技术手段对中国检验检疫而言还是一个新课题。合理地利用技术手段，有效维护国家和国内产业利益，积极打破发达国家设立的技术壁垒，帮助国内企业不断适应WTO规则和国际技术发展的趋势，开拓国际市场，这是我们面临的现实而紧迫的任务。在我国加入WTO谈判过程中，检验检疫部门已经做出承诺，要进一步增加检验检疫透明度，部分调整检验检疫目录等。我们既要适应WTO规则，在涉及卫生、安全、健康、环保和国计民生的重要问题上发挥更大作用，又要在加快检验

检疫与国际规则相衔接的同时,有效维护进出口秩序,保护国家经济安全和国内产业,这对我们是一个严峻的考验。这就要求我们在思想观念、人才培养、组织机构、管理方法、执法效率、技术储备、工作质量等方面都要有明显的改变。因此,我国加入 WTO,对我们既是千载难逢的历史性发展机遇,也是前所未有的严峻挑战。

二、检验检疫部门在国际贸易中作用

我国是个农业大国,农产品出口是创汇的重要途径。随着我国农业生产的发展和农业结构的调整,名优特农产品在国际贸易中的份额不断扩大。在当前农产品贸易竞争十分激烈的情况下,一些国家为避免我国农产品对其本国市场的影响,采取了一些有针对性的技术壁垒性保护措施,其中以检验检疫角度限制或禁止我国农产品进口是最直接和最有效的武器之一。为此,我国检验检疫部门坚持既把关又服务的方针,充分发挥自身优势,打破国外技术壁垒,积极为我国农产品打入国际市场创造条件,在国际贸易中发挥了巨大的作用。

(一) 发挥自身优势打破国外检验检疫封锁,促进我国产品出口

通过掌握、了解世界各国动植物检疫法规、疫情信息,指导有关生产部门生产符合国外检疫要求和监管模式的优质高产、无病虫、低残留的农产品。针对我国出口水产品、蜂蜜及部分蔬菜等动植物源性食品遭到欧、美、日等禁止进口的实际,强化了源头管理,确保了产品质量,促使日本对我相关动物源性产品进口的禁令得以解除,如促使日本恢复了从中国进口冷冻菠菜、禽肉、鳗鱼产品,并先后与美国、加拿大、日本、韩国、印度、巴基斯坦、新西兰、澳大利亚、菲律宾、马来西亚、以色列等 20 多个国家进行了谈判磋商,解决了我国亚洲梨出口输澳,龙眼输美,稻草恢复输日,荔枝输日,饲草输韩、输澳等问题,促使俄罗斯、新加坡解除了对我国肉类的禁令,解决了我国观赏鱼出口英国、澳大利亚等等。

(二) 热情为企业服务,促进对外贸易的发展

各级检验检疫机构在依法把关的同时,普遍推行了政务公开,接受社会监督,实行了急事急办、特事特办、预约报检、业务值班,建立联络员制度,开设绿色通道,对出口冰鲜产品等可到企业实施检疫等便利企业的措施。进一步简化检验检疫流程,加快检验检疫电子化的建设,提高了报检通关的速度。加强出口免验和原产地标记保护工作,帮助企业利用普惠制扩大出口,并积极利用检验检疫机构在人才、信息和技术等方面的优势,热情为企业服务,拓展企业出口创汇新渠道。

(三) 努力打破国外壁垒,推动我产品出口

检验检疫部门扩大与其他 WTO 成员国家的交流与合作,熟悉国外技术法规和标准,积极向国内企业进行广泛宣传,帮助企业提高产品质量。并在广泛收集进口国有关检验检疫法规、法令、规定、措施、标准、要求和方法的基础上,进行科学的归类分析后,建立信息数据库,及时在中国质量监督检验检疫网站(网址: <http://www.aqsiq.gov.cn>)上发布,同时公布国家有关检验检疫法令、政策,使出口企业超前准确了解有关规定,避免给国家和企业带来损失。

1. 为外贸出口创造更好的检验检疫环境

检验检疫部门继续推广预约报检、急事急办、特事特办、服务承诺等便利企业的各项措施,最大限度地提高出口产品的通关速度。对低风险产品试行监管放行,对大型高新技术生产企业、资信可靠企业和出口额大的企业的进出口业务可优先办理检验检疫。对符合免验条件的企业,积极推行免验制度。

2. 加强原产地和普惠制工作,推动外贸扩大出口

检验检疫部门积极配合有关部门,着手进行使我国在入世后尽快享受美国普惠制待遇的有关工作,积极争取我国早日享受欧盟普惠制特殊鼓励安排,促进我国产品出口。适应入世形势要求,开拓原产地工作新领域,全面推广原产地标记保护工作,扶持名牌产品,为实施 WTO 统一的原产地规则做好准备。配合有关部门修订和完善我国的原产地条例,建立规范的原产地制度。

3. 全面推进大通关建设,提高工作效率

围绕提高口岸工作效率,各有关检验检疫机构进一步加大了“三电”工程推广力度,建立了新的电子业务服务平台。规范了出口加工区检验检疫监管,与海关建立了更密切的关检协作机制。进一步深化了监管模式改革,大力推进出口工业产品过程监管,扩大了企业分类管理的范围和品种,进一步完善了口岸与