

谢柱军 杨磊 ◎ 编著

中国-东盟 出入境检验检疫 理论与实务

*China-ASEAN Entry-exit
Inspection and Quarantine
Theory and Practice*



中国质检出版社
中国标准出版社

中国-东盟出入境检验检疫理论与实务

谢柱军 杨 磊 编著

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

中国-东盟出入境检验检疫理论与实务/谢柱军,杨磊编著. —北京:中国质检出版社,2015.3

ISBN 978-7-5026-4097-2

I. ①中… II. ①谢… ②杨… III. ①国境检疫—卫生检疫—中国 ②国境检疫—卫生检疫—东南亚国家联盟 IV. ①R185.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 001260 号

内 容 提 要

中国与东盟的出入境检验检疫体制有所不同,本书从主管部门、法律法规和管理机制等方面介绍了我国和东盟各国的出入境检验检疫制度。在实务部分,重点介绍操作层面上的内容,详细介绍了我国的报检、检验检疫、原产地业务、地理标志产品保护、金伯利证书制度等,尽可能理论与实践相结合。书中还介绍了中国与东盟国家的检验检疫合作,探讨了中国出入境检验检疫的改革方向。

本书可作为高等院校对外经贸、国际物流和国际商务等相关专业的教材或辅导材料;也可供广大检验检疫工作者和国际贸易、国际物流从业者学习参考。

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(100029)

北京市西城区三里河北街 16 号(100045)

网址:www.spc.net.cn

总编室:(010)68533533 发行中心:(010)51780238

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 12.75 字数 293 千字

2015 年 3 月第一版 2015 年 3 月第一次印刷

*

定价 48.00 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

前言 PREFACE

消费、投资、出口是拉动一个国家或地区经济增长的三驾马车,开放型经济与出口有密切关系,我国 30 多年改革开放的成就充分证明了开放型经济的重要性。因此,党的十八大提出要提升开放型经济水平。然而,开放型经济建设离不开检验检疫,更离不开与相关国家和地区的检验检疫合作,检验检疫理论与实务在开放型经济建设过程中发挥着一定的作用。

中国-东盟自由贸易区已经于 2010 年建成。中国与东盟的出入境检验检疫(简称“检验检疫”)体制有所不同,在主管部门、法律法规和管理机制等方面各有特色。加强中国与东盟的检验检疫合作可以惠及自由贸易区成员国之间的贸易和出入境人员。处理检验检疫问题的共同诉求使中国与东盟各成员国不断加强合作,求同存异,互利共赢。

在借调国家质量监督检验检疫总局(简称“国家质检总局”)国际合作司工作期间,作者有幸分别参与了中国与东盟 SPS(Sanitary and Phyto-sanitary Measures)和 TBT(Technical Barriers to Trade)合作备忘录的磋商工作,见证了重要的合作过程。参与筹备第一届中国-东盟出入境检验检疫合作论坛和第一届中国-东盟质检部长会议的经历,使我们有了为中国东盟检验检疫合作添砖加瓦的信心和决心。

中国与东盟各国的经贸往来古已有之,与部分东盟成员国山水相连,民间通婚历史悠久。我国检验检疫机构是口岸查验部门之一,在口岸通关通检环节发挥着重要的作用。中国-东盟自由贸易区的全面建成将给成员国之间检验检疫合作带来新的机遇和挑战。

考虑到大多数读者的关注点并非各类专业检验检疫技术理论,在本书中,用有限的篇幅介绍全部技术理论显然是很难的事情。因此,关于检验检疫理论的问题,我们把重点放在检验检疫起源和管理方面。而在实务部分,重点介绍操作层面的相关内容。

由于检验检疫改革和中国-东盟检验检疫合作是动态的,本书介绍的只是已经发布的一些规定和实务知识,偏重于操作层面的内容,尽可能做到理论与实践相结合。

受学识和资料来源不足所限,本书难免存在疏漏之处,敬请谅解,并诚挚盼望读者反馈,提出宝贵意见,以便改进。

编著者
2015 年 3 月

目录 CONTENTS

第一章 出入境检验检疫探源	1
第一节 国际出入境检验检疫起源	1
第二节 中国出入境检验检疫起源及发展	5
第三节 中国与东盟国家出入境检验检疫合作与发展历程	9
第四节 中外出入境检验检疫制度比较	11
第二章 中国出入境检验检疫的重要意义和相关法律责任	27
第一节 进出口商品检验	27
第二节 动植物检疫	30
第三节 卫生检疫	32
第四节 检疫处理	33
第五节 检验检疫处罚和行政复议	37
第三章 东盟国家出入境检验检疫概况	48
第一节 文莱出入境检验检疫	48
第二节 柬埔寨出入境检验检疫	49
第三节 印度尼西亚出入境检验检疫	51
第四节 老挝出入境检验检疫	51
第五节 马来西亚出入境检验检疫	52
第六节 缅甸出入境检验检疫	53
第七节 菲律宾出入境检验检疫	54
第八节 新加坡出入境检验检疫	55
第九节 泰国出入境检验检疫	56
第十节 越南出入境检验检疫	56
第十一节 东盟秘书处	57
第四章 中国出入境检验检疫实务	59
第一节 检验检疫报检	59
第二节 报检单位	60



第三节	报检员	61
第四节	检验检疫工作流程	61
第五节	报检的范围和免验	63
第六节	检验检疫机构的行政许可	65
第七节	报检时间与地点	94
第八节	报检时应提交的资料	96
第九节	报检单填制注意事项	99
第十节	检验检疫	107
第十一节	检验检疫签证放行	113
第十二节	检验检疫证单的种类	116
第十三节	检验检疫证单的作用	119
第十四节	电子检验检疫	121
第十五节	原产地业务	122
第十六节	地理标志产品保护	137
第十七节	金伯利证书制度	140
第五章	东盟国家出入境检验检疫实务	144
第一节	文莱出入境检验检疫实务	144
第二节	柬埔寨出入境检验检疫实务	146
第三节	印度尼西亚出入境检验检疫实务	148
第四节	老挝出入境检验检疫实务	149
第五节	马来西亚出入境检验检疫实务	153
第六节	缅甸出入境检验检疫实务	154
第七节	菲律宾出入境检验检疫实务	156
第八节	新加坡出入境检验检疫实务	161
第九节	泰国出入境检验检疫实务	164
第十节	越南出入境检验检疫实务	169
第六章	中国与东盟国家的检验检疫合作	173
第一节	中国与东盟 SPS 合作备忘录	174
第二节	中国与东盟 TBT 合作备忘录	175
第三节	中国与东盟食品安全合作	177
第七章	中国出入境检验检疫改革方向探讨	179
第一节	检验检疫面临的机遇与挑战	179
第二节	检验检疫改革战略取向(以泛珠三角区域为例)	181
第三节	检验检疫改革实践	189
后记		195

第一章

出入境检验检疫探源

出入境检验检疫起源的问题是异常复杂的问题。本书所述的出入境检验检疫，是由进出口商品检验鉴定、进出境动植物检疫、卫生检疫、认证认可等职能组成的出入境检验检疫机构所承担的主要业务工作，有很强的针对性，因而，分别论述进出口商品检验鉴定、进出境动植物检疫、卫生检疫、认证认可的起源比较容易理解。

出入境检验检疫工作，通常指一国的出入境货物及其包装物、旅客携带物、人员、交通运输工具等检验检疫对象的管理机构或技术机构依据国际规则、国内法律法规和规范性文件等对检验检疫对象进行的检验检疫活动和管理工作。对于商品检验鉴定而言，货物销售合同、成交确认书和往来函电都可作为检验鉴定的依据。检验检疫活动包括对来自疫区的检疫对象进行检疫处理、隔离和留验等。

换言之，出入境检验检疫是根据我国法律法规的授权或许可，按照国际通行规则，以防控人类传染病、动植物疫病跨境传播，保障进出口商品质量安全，防止贸易欺诈，维护国家公共安全和国民经济安全，促进对外经贸健康发展为目的，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（动植物及其产品）、包装物、运输和承载设施、口岸滞留场所实施的检验、检疫、鉴定、无害化处理和监督检查，以及国家检验检疫行政主管部门按照法定的程序对相关执业人（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。

第一节 国际出入境检验检疫起源

一、出入境检验检疫的产生

自从有了商品交换活动，商品检验就应运而生，官方的检验检疫机构产生于国家政权建立之后。

国际商品检验的起源可以追溯到较早的时期。商品检验制度的产生和发展与人类的生活、生产和交换活动密切联系，源于其中，发展于其中。例如，威尼斯商人精于贸易，为保障贸易公平，创造了商品检验制度。或者说，商品检验行为自商品交换产生之日始就已经存在，验货付款是商家的通常做法。随着交易和社会分工的发展，委托第三方进行商品检验或鉴定成了一种行规。特别是在国际贸易中，买卖双方相隔太远，时常不能在交货时见面验货，委托专业机构进行商品检验并出具报告，省去了很多麻烦，同时也可以避免不必要的纠纷。

检疫起源于人类生存的本能和发展的需要。人类在生产和生活的过程中为了保障自身安全，利用人类特有的发现和改造自然的本能，来避免各种危害因素的侵袭，产



生了朴素而蒙昧的检验和检疫思想萌芽。

在原始社会末期人类社会第二次大分工的推动下,随着商品交换和科学技术的出现,人类的祖先为了确保交换的公平和公正,检验检疫逐渐由自发向自觉行为转变。人类进入奴隶制社会以后,随着国家和政权的产生,逐渐产生了原始检验检疫制度的萌芽,并在此后历次社会细化分工的过程中逐步进入政府法律法规和行政监管体系。

众所周知,2014年,非洲爆发了埃博拉疫情,危及与之有直接或间接人员往来的国家和地区。世界卫生组织向世界发出了疫情通报,并且随时更新。为了避免受疫病影响,包括中国在内的各国和地区纷纷采取紧急应对措施。

检疫(quarantine)源自意大利语 quarantina,意为40天。它起源于14世纪,当时意大利威尼斯为防止那时欧洲流行的鼠疫(黑死病)、霍乱和疟疾等危险性疾病的传入,令抵达其口岸的外国船只上的人员隔离滞留在船上40天,经口岸当局观察和检查,如未发现疾病,才允许其离船登陆。其理由是,如果患有某种传染病,一般在40天之内就可能表现出来。这种原始的隔离措施,在当时对防止鼠疫等传染病的传播起过很大的作用。人们从这一做法中得到启示,“检疫”两字的内涵和应用也就逐渐扩大。随着科学技术的不断发展,不少国家陆续采用了这种规定,将原本是针对人而采取的卫生检疫手段,用于兽医预防动物危险性传染病的传播,称为“动物检疫(animal quarantine)”,从而“40天”也就逐渐成了“检疫”的代名词了。以后又对进入口岸的植物及植物制品进行检疫,以防止植物病虫害及外来有害物种的侵入。

二、有关国际组织

与检疫工作有关的三个重要国际组织是:世界卫生组织、世界动物卫生组织和国际植物保护公约(组织)。卫生检疫和动植物检疫工作与这些组织有密切的联系。当然,世界贸易组织(WTO)的《关于技术性贸易壁垒的协定》(Technical Barriers to Trade,以下简称TBT)和《实施卫生与植物卫生措施协定》(Sanitary and Phyto-sanitary Measures,以下简称SPS)对于检验检疫来说也非常重要。在现代国际贸易战中,检验检疫措施常被用作技术性贸易壁垒。中国的TBT/SPS咨询点设在国家质量监督检验检疫总局的标准法规中心。

(一) 世界卫生组织

世界卫生组织(简称“世卫组织”,World Health Organization,WHO)是联合国下属的一个专门机构,其前身可以追溯到1907年成立于巴黎的国际公共卫生局和1920年成立于日内瓦的国际联盟卫生组织。战后,经联合国经社理事会决定,64个国家的代表于1946年7月在纽约举行了一次国际卫生会议,签署了《世界卫生组织组织法》。1948年4月7日,该法得到26个联合国会员国批准后生效,世界卫生组织宣告成立。每年的4月7日也就成为全球性的“世界卫生日”。同年6月24日,世界卫生组织在日内瓦召开的第一届世界卫生大会上正式成立,总部设在瑞士日内瓦。

世卫组织的宗旨是使全世界人民获得尽可能高水平的健康。该组织的主要职能包括:促进流行病和地方病的防治;改善公共卫生;推动确定生物制品的国际标准等。截至2009年5月,世卫组织共有193个正式成员和2个准成员。具体职能如下:

- (1) 指导和协调国际卫生工作。
- (2) 根据各国政府的申请, 协助加强国家的卫生事业, 提供技术援助。
- (3) 主持国际性流行病学和卫生统计业务。
- (4) 促进防治和消灭流行病、地方病和其他疾病。
- (5) 促进防治工伤事故及改善营养、居住、计划生育和精神卫生。
- (6) 促进从事增进人民健康的科学和职业团体之间的合作。
- (7) 提出国际卫生公约、规划、协定。
- (8) 促进并指导生物医学研究工作。
- (9) 促进医学教育和培训工作。
- (10) 确定有关疾病、死因及公共卫生措施的国际名称。
- (11) 制定诊断方法的国际规范和标准。
- (12) 制定并实施食品卫生、生物制品、药品的国际标准。
- (13) 协助在各国人民中开展卫生宣传教育工作。

世卫组织的成立是一个历史的选择, 人类共同应对传染病为该组织的成立提供了机遇, 它的成立也是人类的进步。

《国际卫生条例》(IHR) 是一个国际法律工具, 对全球 194 个国家具有约束力, 包括世界卫生组织所有会员国。条例旨在帮助国际社会预防和应对那些有可能跨国威胁世界范围人民的紧急公共卫生风险。

在全球化的世界中, 疾病可以通过国际旅行和贸易远距离和大范围传播。一个国家的卫生危机可以影响到世界上许多地方的生计和经济。这些危机可能是新发传染病造成的, 比如严重急性呼吸道综合征(SARS), 再如 2014 年在部分西非国家爆发的埃博拉疫情, 或者一场新的人类流感大流行。《国际卫生条例》也可以适用于其他突发公共卫生事件, 例如化学品溢流、泄漏和倾倒或核融化。《国际卫生条例》旨在尽可能限制对国际交通和贸易带来干扰的同时, 通过预防疾病的蔓延来保障公共健康。

《国际卫生条例》于 2007 年 6 月 15 日生效, 要求各国将一些疾病的暴发情况和公共卫生事件向世卫组织报告。以世卫组织在全球疾病监测、预警和应对方面的独特经验为基础, 《国际卫生条例》定义了各国报告公共卫生事件的权利和义务, 确定了世卫组织在维护全球公共卫生安全工作中必须遵循的一系列程序。

《国际卫生条例》还要求各国加强其公共卫生监测和应对的能力。世卫组织正在与各国和合作伙伴密切合作, 提供技术指导和支持来调动资源, 以便满足有效和及时执行这些新规定的需要。及时和公开的公共卫生事件报告制度将有助于使得这个世界更安全。

(二) 世界动物卫生组织

世界动物卫生组织(Office International Des Epizooties, OIE) 是一个旨在促进和保障全球动物卫生和健康工作的政府间国际组织, 总部位于巴黎, 由 28 个国家于 1924 年根据签署的国际协议产生。到 2011 年, OIE 成员国已经达到 178 个。2003 年, 该组织正式更名为世界动物卫生组织(World Organisation for Animal Health)。目前, OIE 与包括 FAO、WTO、WHO 等 45 个全球及地区性组织保持联系, 并在世界每个洲都设



有分委员会。

世界动物卫生组织的职能主要包括以下 3 个方面：

——向各国政府通告全世界范围内发生的动物疫情以及疫情的起因，并通告控制这些疾病的方法。

——在全球范围内，就动物疾病的监测和控制进行国际研究。

——协调各成员国在动物和动物产品贸易方面的法规 and 标准。

1. 动物卫生条件的透明度问题

OIE 的首要职能就是向各政府通报危害人类和动物健康的动物疫情，以及发生疫情的原因。为此，OIE 建立了通报体系，允许成员国在必要的情况下采取紧急措施。

首先，爆发 A 类疾病的国家或爆发其他对公共健康或动物产品有严重影响疾病的国家应在 24h 内将情况通报给 OIE 的中央办公署。

接着，OIE 中央办公署立即用 E-mail 的形式向其他成员国发布简短的紧急通报，详细的疫情情况每周将刊登在《疫情信息》，并以 E-mail 或邮寄的方式提供给成员国。

在这种通报机制之下，OIE 通过搜集、加工和分发有关世界动物卫生状况的资料，向各成员提供对国家控制体系非常重要的信息，以及针对国际贸易制定的动物卫生法规方面的信息等。这些信息通过以下方式定期分发：

——《OIE 公告》每两个月对 A 类疾病的病因进行介绍。公告还包括对主要传染病的研究以及 OIE 的日常活动。

——《世界动物卫生状况年度统计》介绍各成员国的动物卫生状况，以及各成员国采用的相应控制方法。

——有关信息也将通过各种形式的出版物对外分发，其中包括高水平的季刊《科技回顾》。

2. 在世界贸易中维护卫生状况

在世界经济中，要使动物和动物产品的国际贸易不受不必要的影响就必须：

(1) 制定防止危害动物及人类的传染病传播的兽医法规；

(2) 在上述贸易中要进行必要的协调，避免不合理的贸易壁垒。

世界贸易组织《实施卫生和植物卫生措施协定》明确要求使用由国际兽医总局制定的标准、指南和建议。

下列由 OIE 国际委员会批准的标准化著作在 SPS 领域的协调中起着重要的作用。

——法典，由国际动物卫生法典委员会制定，为国际贸易制定标准。

——手册，由标准委员会制定，提供国际贸易中使用的标准化诊断技术以及疫苗管理方法。

——水生动物的法典和手册，由鱼类疾病委员会制定。

(3) 动物卫生鉴定

1924 年 1 月 25 日签署成立 OIE 的国际协议中，明确了该组织的第一个目标就是促进和协同研究全球范围内的动物疾病监测和管理。这项工作由专家委员会和工作组承担，并得到合作中心和有关实验室的帮助，还从专家会议和发表的科普文章上得到相关的信息。

(三) 国际植物保护公约

国际植物保护公约(International Plant Protection Convention, 英文缩写为 IPPC)是 1951 年联合国粮食和农业组织(FAO)通过的一个有关植物保护的多边国际协议, 1952 年生效。1979 年和 1997 年, FAO 分别对 IPPC 进行了 2 次修改, 1997 年新修订的植物保护公约尚未生效。国际植物保护公约由设在粮农组织植物保护处的 IPPC 秘书处负责执行和管理。2005 年 10 月 20 日, 经国务院批准, 我国驻联合国粮食与农业组织(FAO)代表向 FAO 递交了关于加入经 1997 年修订的《国际植物保护公约》的加入书, 从而成为《公约》第 141 个缔约方。

1. 宗旨

国际植物保护公约的目的是确保全球农业安全, 并采取有效措施防止有害生物随植物和植物产品传播和扩散, 促进有害生物控制措施。国际植物保护公约为区域和国家植物保护组织提供了一个国际合作、协调一致和技术交流的框架和论坛。由于认识到 IPPC 在植物卫生方面所起的重要作用, WTO/SPS 协议规定 IPPC 为影响贸易的植物卫生国际标准(植物检疫措施国际标准, ISPMs)的制定机构, 并在植物卫生领域起着重要的协调一致的作用。

2. 国际植物保护公约秘书处

为了更好地在 WTO 和 IPPC 的框架下使全球的植物卫生措施协调一致, 1992 年, 联合国粮农组织在其植物保护处之下设立了国际植物保护公约秘书处, 负责管理与 IPPC 有关的事物, 主要包括 3 方面内容。(1)制定国家植物检疫标准(ISPMs); (2)向 IPPC 提供信息, 并促进各成员间的信息交流; (3)通过 FAO 与各成员政府和其他组织合作提供技术援助。一般情况下, IPPC 秘书处与区域和国家植物保护组织合作完成上述工作。

1993 年, IPPC 秘书处制定了临时标准制定程序(Interim standard-setting procedures), 成立了植物卫生措施专家委员会(Committee of Experts on Phytosanitary Measures, 简称 CEPM)。根据新修订的 IPPC, 2000 年, CEPM 已被临时标准委员会(Interim Standards Committee, 简称 ISC)所代替。1997 年, 成立了植物检疫措施临时委员会(Interim Commission on Phytosanitary Measures, 简称 ICPM), 负责评估全球植物保护现状, 并向 IPPC 秘书处提出工作建议。一旦新的修改过的 IPPC 生效, ICPM 将被解散。

3. 区域植物保护组织

区域植物保护组织(The Regional Plant Protection Organizations, 简称 RPPOs)在区域范围内负责协调有关 IPPC 的活动, 在新修订的 IPPC 中, 区域性植物保护组织的作用扩展到与 IPPC 秘书处一起协调工作。

第二节 中国出入境检验检疫起源及发展

一、我国出入境检验检疫的发展简况

与国际检验检疫起源一样, 自从有了商品交换活动, 商品检验就应运而生。据有



关史料记载,我国的出入境检验检疫制度的出现可以追溯到战国时期。秦国法律规定,凡进入秦国的马车,必须用火焚烧其车辕和车身,旨在防止疫病传入秦国。对于在检疫中发现的国内外麻风病人,必须送入“疴迁所”进行隔离,防止麻风病传播。此后历朝历代,政府均对传染病的检疫和防治颁布了相应的法律法规。在《春秋》《周礼》《吕氏春秋》《云梦睡虎地秦简》等诸多先秦史料文献中,就已经出现了我国检验检疫制度早期萌芽的明确记载,而且在此后的历代史料文献中均记述有相关内容。

隋唐时期,朝廷在边境地区设立“交市监”,管理对外贸易,在交市监下设有专门为买卖双方牵线说合以及检验鉴定货物数量和质量的人——互市郎。我国的牙人最早出现在东汉,隋代开始出现由牙人组成的半官方组织——牙行。

唐代,我国在广州设立市舶使一职,管理海外贸易。宋代,中央政府设立榷易院,主管全国的对外贸易。元代在市舶司内设舶牙人,海外船舶到岸后必须首先由舶牙人对船舶和货物进行检验和鉴定,并发给“公验”后方可开展贸易。明代市舶司成为专管“朝贡贸易”的机构,在市舶司内设立牙行。清代,市舶司的关税和打击走私的职责开始由海关担任,另一部分贸易管理职能则由新兴的牙行组织——十三行代替。

16世纪以后,在文艺复兴、重商主义、科技革命等一系列因素的推动下,西方的检验检疫制度很快超越我国,并随着列强殖民入侵一并传入了中国并快速发展,一度成为西方对华开展经济殖民的重要工具,我国传统检验检疫制度萌芽才逐步被创新和取代。1864年,英国劳合氏公司代理人在上海成立仁记洋行,这是中国第一个办理商检业务的机构。

尽管受长期的封建自然经济、明清两朝的严格闭关锁国政策,以及科技水平低下的制约,最终没有能够形成中国自己的检验检疫制度和工作体系,但这种萌芽也在我国现行的检验检疫体系中留下了深深的烙印,并成为中国特色检验检疫体系的一个组成部分。

为了更好地适应国家政治经济发展,1998年3月,全国人大九届一次会议批准通过的国务院改革方案确定,将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,由海关总署管理,为副部级机构,于1998年4月成立。并将其上述“三检”下设检验检疫机构合并组成各地直属出入境检验检疫局及其下属出入境检验检疫机构,于1999年8月10日成立,实行“六个一”检验检疫模式。“六个一”指“一次报验、一次取(扞)样、一次检验检疫、一次卫生除害、一次收费、一次出证放行”的检验检疫管理模式。这一次改革就是所称的“三检合一”,也就是把商检、动植物检、卫检这三个机构合并在一起,企业普遍反映通关效率提高了一倍。1997年,各地陆续成立了“三检”临时协调小组,做好合并工作准备。

2001年4月,为适应中国加入WTO的需要,中国的检验检疫部门与质量技术监督部门合并在一起,共同组成中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局(以下简称国家质检总局),为正部级机构。

二、我国现行出入境检验检疫管理体制机制

我国的出入境检验检疫主管机构是国家质量监督检验检疫总局(简称“国家质检总局”)。国家质检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、进出口食品安全和认证认可、标准化等工作，并行使行政执法职能的直属机构。

根据中编办的批准，国家质检总局机关内设 17 个司(厅、局)，与检验检疫密切相关的有法规司、通关业务司、卫生检疫监管司、动植物检疫监管司、检验监管司、进出口食品安全局、国际合作司(港澳台办公室)、科技司。

中华人民共和国 WTO/TBT 国家通报咨询中心和中华人民共和国 WTO/SPS 国家通报咨询中心设在国家质检总局。我国与世界上其他 WTO 成员国之间关于 TBT/SPS 的事务由国家质检总局牵头处理。国家质检总局与我国其他部委设有部际联络机制，按照各自的职责共同应对相关事务。

国家质检总局对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，简称国家认监委)和中国国家标准化管理局(中华人民共和国国家标准化管理局，简称国家标准委)实施管理。国家认监委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。国家标准委是国务院授权的履行行政管理职能，统一管理全国标准化工作的主管机构。

国家质检总局设有直属单位 16 个，与检验检疫密切相关的有国家质检总局信息中心、国家质检总局国际检验检疫标准与技术法规研究中心、国家质检总局干部教育中心、中国检验检疫科学研究院(国家食品安全危害分析与关键控制点应用研究中心)、中国合格评定国家认可中心、中国质检报刊社、中国质检出版社。

经国家民政部批准设立，挂靠国家质检总局管理的行业学会、协会 12 个，其中，与检验检疫工作密切相关的有 5 个，即：中国出入境检验检疫协会、中国国际旅行卫生保健协会、中国认证认可协会、中国质量协会、中国标准化协会。

国家质检总局垂直管理出入境检验检疫机构，领导全国质量技术监督业务工作。因此，国家质检总局对全国的出入境检验检疫管理机构是垂直管理的，包括业务、人、财、物等各方面。这种管理体制源于国务院对口岸的管理，检验检疫机构属于口岸检查检验部门(简称口岸查验部门)，由国家垂直管理。对于口岸查验部门，有的地方政府沿用过去的称呼口岸联检部门。

中华人民共和国 WTO/TBT 国家通报咨询中心和中华人民共和国 WTO/SPS 国家通报咨询中心设在国家质检总局，具体由国家质检总局国际检验检疫标准与技术法规研究中心实行管理。

为了履行国务院赋予的检验检疫职能，除了在 31 个省(自治区、直辖市)均设有直属检验检疫局外，在深圳、珠海、宁波、厦门四个开放城市也设有直属检验检疫局，因此，全国直属检验检疫局的数量为 35 个。海陆空口岸和出入境货物集散地设有近 300 个分支局和 200 多个办事处，共有检验检疫人员 3 万余人。

为履行质量技术监督职责，全国共设有 31 个省(自治区、直辖市)质量技术监督局，并下设 2800 多个行政管理部门，共有质量技术监督人员 18 万余人。国家质检总局进行业务指导的省(自治区、直辖市)质量技术监督局为 31 个，这些机构是省(自治区、直辖市)直属管理的行政部门。

国家质检总局负责组织起草有关质量监督检验检疫方面的法律、法规草案，制定和发布有关质量监督检验检疫方面的规章和制度，负责组织实施与质量监督检验检疫



相关的法律、法规,指导和监督质量监督检验检疫的行政执法工作。

国家质检总局主要依据以下法律、法规履行质量监督检验检疫职责:

《中华人民共和国进出口商品检验法》《中华人民共和国进出口商品检验法实施条例》《中华人民共和国国境卫生检疫法》《中华人民共和国国境卫生检疫法实施细则》《中华人民共和国进出境动植物检疫法》《中华人民共和国进出境动植物检疫法实施条例》《中华人民共和国认证认可条例》《中华人民共和国货物原产地条例》《中华人民共和国食品安全法》《国际航行船舶进出中华人民共和国口岸检查办法》《中华人民共和国特种设备安全监察条例》等。

此外,国家质检总局的局令、公告等部门规章及其他规范性文件也具有法律强制力。

三、我国出入境检验检疫机构的特性

中国的检验检疫经历了漫长的发展过程,几经分合,形成了现在的检验检疫机构,归纳起来,有五大特性:

主权性。检验检疫是经国家法律法规授权或许可的行为,是国家主权的一部分。在中国,这些法律法规主要为“四法三条例一细则”,进出口商品检验法及其实施条例、进出境动植物检疫法及其实施条例、国境卫生检疫法及其实施细则、食品安全法以及认证认可条例。

主动性。鉴于检验检疫性风险的可预见性,我国现行的检验检疫行为对各类风险主要遵循的是“预防原则”,多采用强制性手段,绝大多数措施均属于主动性较强的积极行政行为。而采取的检验检疫强制性风险控制措施一般也无需其他法律法规或司法部门的裁决或决议支持即可直接授权介入并主动实施。检验检疫监管的改革方向也是从批批检验检疫转向过程监管,提高监管有效性和工作效率。

涉外性。首先,检验检疫工作的主要边际为出入境,同时必须按照通行的国际规则开展工作。其次,检验检疫的主要工作领域是国家对外经济贸易和人员交流的相关环节,其工作对象也是国家对外经济贸易和人员交流的个体要素。

技术性。检验检疫机构属于技术执法机构。检验检疫工作的基本手段是技术手段,对工作对象的施为准则为技术规范,其工作成果主要是基于对技术数据的分析和研判而获得,其工作和采取措施的前提是必须有足够的技术信息尤其是风险技术信息作为支撑。

执法性。我们常说检验检疫机构是技术性执法部门。“四法三条例一细则”的执行依靠检验检疫机构,日常执法是检验检疫机构的主要任务。法定的地位和作用是检验检疫机构在将来机构改革中得以继续保留的基础。

中国的检验检疫机构设置与世界各国均不一样,可谓是具有中国特色的检验检疫机构,是中国改革开放和经济发展到一定程度的必然要求,符合中国当前的国情。

中国的检验检疫体系是具有中国特色的检验检疫体系,应中国的改革开放和外向型经济建设的需要而生,顺应中国对外贸易高速增长和经济高速发展的潮流而兴。

第三节 中国与东盟国家出入境检验检疫合作与发展历程

东盟国家的出入境检验检疫与中国从本质上有相同之处，但也有不同的地方。从源头上看，其检验检疫的产生和发展与世界及中国的基本情况是一致的，只是产生的时间和所处的发展阶段有所不同。

中国-东盟自由贸易区的建立，按照自由贸易区货物贸易协定，关税减让正在一步一步地实现，自由贸易区内成员国之间的贸易量持续大幅增长，中国与东盟成员国的贸易与投资自由化成果举世瞩目，自由贸易区内各成员国之间的检验检疫合作进入一个新的阶段。

在《东盟宪章》签署后，东盟把 2015 年建成东盟共同体作为重要的政治目标，并不遗余力地加以推进。东盟秘书处作为东盟的办事协调机构，在对外政治经济合作中发挥重要的作用。

一、中国-东盟出入境检验检疫合作论坛

中国与东盟的检验检疫的合作关系也通过东盟秘书处得到建立和加强。2006 年年初，广西出入境检验检疫局向国家质检总局呈送了关于在中国-东盟博览会期间召开首届中国-东盟出入境检验检疫合作论坛的请示，得到国家质检总局的支持。在通关业务司、国际合作司的强力推动下，2006 年 11 月 2 日，第三届中国-东盟博览会期间，首届中国-东盟出入境检验检疫合作论坛在南宁成功举办，达成了《南宁共识》，为正式建立中国东盟部长级检验检疫合作磋商机制准备了条件。

二、中国-东盟质检部长会议

2007 年 10 月，“第一届中国-东盟质检部长会议”在中国广西成功举办，标志着中国-东盟质检部长级磋商机制正式建立和成功启动。会议发表了旨在加强食品安全合作的《联合声明》。在这一届部长会议之后，考虑到各国的管理体制差异较大，只有中国是集中在同一个部门管理 TBT 和 SPS 事务，因此，中国与东盟这围绕两方面主题分别召开部长会议。

第二届中国-东盟质检部长会议(SPS 合作)于 2010 年 10 月 25 日在柬埔寨首都金边召开，发表了《金边联合声明》。会议的主题是“加强动植物检验检疫合作，防范外来有害生物跨境传播”。

第三届中国-东盟质检部长会议(SPS 合作)于 2011 年 10 月 22 日在中国广西南宁召开，发表了《联合新闻声明》，启动了中国-东盟 SPS 合作信息网站。会议的主题是“加强合作，服务中国-东盟自由贸易区建设”。

第一届中国-东盟 TBT 合作部长会议于 2011 年 10 月 22 日在中国广西南宁举行，发表了《南宁联合声明》。会议以“产品质量和安全”为主题。

第二届中国-东盟 TBT 合作部长会议于 2014 年 9 月在南宁举行。



三、《中华人民共和国政府与东南亚国家联盟关于加强卫生与植物卫生合作的谅解备忘录》和中国-东盟政府间《关于加强标准、技术法规与合格评定领域合作的谅解备忘录》

2007年11月20日,东盟与中国(10+1,即东盟10国与中国)领导人会议在新加坡举行。会议期间,时任国家质检总局局长李长江代表中国政府,与东盟各成员国政府授权代表——东盟秘书长王景荣,签署了《中华人民共和国政府与东南亚国家联盟关于加强卫生与植物卫生合作的谅解备忘录》。作为此次东盟-中国(10+1)领导人会议上签署的唯一文件,该备忘录的签署成为中国-东盟全面合作发展的一个新亮点。双方在SPS领域的合作将走向机制化、制度化和规范化,可起到保护本地区17亿消费者的健康和安、保护农业生产的健康发展、有效促进中国-东盟农产品与食品安全和相关产品贸易健康发展的作用。双方商定,SPS备忘录签署后,双方将就技术法规、标准与合格评定领域合作的备忘录(TBT-MOU)尽早达成一致,为双方工业产品贸易的健康发展提供技术保障。近年来,随着中国与东盟战略伙伴关系的深入发展,双方质检领域的整体合作也不断加强。特别是2001年以来,中国领导人在10+1领导人会议上,先后就加强质检合作、建立磋商机制和举办质检部长会议发出倡议并得到东盟领导人积极响应。根据领导人达成的共识,国家质检总局与东盟各方及东盟秘书处就签署双方检验检疫合作备忘录、建立中国-东盟质检部长级磋商机制进行了反复协商和充分酝酿。

根据《中国-东盟关于加强卫生与植物卫生合作的谅解备忘录》(SPS备忘录),至今召开了3次中国-东盟质检部长会议(SPS)。

2009年,双方签署了中国-东盟政府间《关于加强标准、技术法规与合格评定领域合作的谅解备忘录》(TBT备忘录),至今召开了2次中国-东盟质检部长会议(TBT)。

中国国家质检总局在与东盟各国进行质检合作的同时,也积极为东盟国家开展质检领域人力资源培训,已完成的有关培训项目包括:“中国-东盟出入境检验检疫官员研讨会”“中国-东盟SPS合作协调员研修班”“中国-东盟防止禽流感跨境传播研讨班”等。

四、中国-东盟卫生领域合作

此外,与检验检疫有关的中国-东盟卫生领域合作也取得了比较丰硕的成果。

2003年非典型性肺炎爆发,双方在应对非典疫情中开始在卫生领域的正式合作。目前中国同东盟建立了卫生部长会议、高官会议机制,取得丰富的合作成果。

首届中国-东盟卫生部长会议于2006年6月在缅甸仰光举行。此次会议确定中国-东盟卫生部长会议每两年举办一次,在部长会议之前举行高官会议。中国与东盟国家也确立了卫生领域的国家联络人。

(1) 传染病防控

2006年10月,在北京举办中国-东盟艾滋病实验室网络培训班,为东盟培训艾滋病实验室网络技术人员20人。2006年11月,在北京举办中国-东盟传统医药防治艾滋病研讨会。

2007年,卫生部在北京举办了中国-东盟人感染高致病性禽流感防控进展研讨会。

2007年10月至11月,在北京举办两期人禽流感实验室诊断技术培训班,培训了东盟9国共18名人禽流感实验室诊断技术人员。

2008年6月起,东盟与中日韩传染病信息通报网站正式开通,实现了中国与东盟国家在新发传染病领域的疫情信息共享,促进各国传染病控制工作更好开展。

2009年5月,东盟与中日韩应对甲型H1N1流感卫生部部长特别会议在泰国曼谷召开。在此次会议上,中方提出由中国为东盟国家培训甲型H1N1流感病毒实验室检测技术,并向东盟国家提供用于科学研究的诊断参考试剂。

(2) 传统医药合作

2008年10月,在北京举办中国-东盟传统医药规范化实践研讨会。2010年8月,在北京举办中国-东盟中医优势与传统医药发展研讨会。2011年,中方组织了中医保健东盟行活动。

(3) 口腔医学合作

2008年11月,中国-东盟口腔医学交流论坛在南宁举办,为中国以及东盟各国开展口腔医学教育、学术交流、专业培训等方面的合作搭建了平台。

第四节 中外出入境检验检疫制度比较

一般情况下,出入境检验检疫可简称为“检验检疫”。中国与世界其他各国的检验检疫制度各具特色。

美国把进出口商品检验工作交给美国食品药品监督管理局(FDA)和一些非政府组织、民间机构负责,将进出境动植物检疫的职责设在农业管理部门,出入境卫生检疫的职能放在卫生部。中国“三检合一”前的机构设置与之相似,卫生部下属的卫生检疫局负责进出境卫生检疫,农业部管辖的动植物检疫局负责进出境动植物检疫工作。

一、世界主要国家和地区的检验检疫制度简介

(一) 欧盟

欧洲联盟(European Union)简称欧盟(EU),位于欧亚大陆西部,西起大西洋、东临独联体、南到地中海、北跨波罗的海,面积约438万 km^2 ,人口5.05亿,为目前世界上经济发展程度最高的区域经济政治联盟。欧盟总部设在比利时首都布鲁塞尔,盟歌是贝多芬第九交响曲中《欢乐颂》的序曲,盟旗图案为蓝底上12颗金色五星构成圆环。为纪念法国前外长罗贝尔·舒曼于1950年5月9日发出建立“欧洲煤钢共同体”的倡议,1985年米兰首脑会议决定把每年的5月9日作为“欧洲日”(又称“舒曼日”)进行庆典。目前已有18个欧盟成员国组成欧元区,使用欧元(Euro)作为共同货币。目前,欧盟共有28个成员国,法国、德国、意大利、荷兰、比利时、卢森堡为创始成员国,于1951年结盟。此后,丹麦、爱尔兰和英国(1973年),希腊(1981年),西班牙和葡萄牙(1986年),奥地利、芬兰、瑞典(1995年)先后成为欧盟成员国。2004年5月1日,欧盟实现了有史以来规模最大的扩盟,波兰、捷克、匈牙利、斯洛伐克、斯洛文尼亚、塞浦路斯、马耳他、拉脱维亚、立陶宛和爱沙尼亚10个国家同时加入欧盟。