

中华人民共和国 出入境检验检疫 操作实务及法规大全

中文版 附光盘

中华人民共和国出入境检验检疫操作实务及法规大全编委会 编

经济日报出版社

中华人民共和国 出入境检验检疫 操作实务及法规大全

◎ 李江波 编著



中国检验检疫出版社 北京检验检疫局 中国检验检疫科学研究院 编

中国检验检疫出版社

中华人民共和国 出入境检验检疫 操作实务及法规大全

中文版 附光盘

中华人民共和国出入境检验检疫操作实务及法规大全编委会 编

经济日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国出入境检验检疫操作实务及法规大全/《中华人民共和国出入境检验检疫操作实务及法规大全》编委会编. —北京:经济日报出版社,2007.1

ISBN 978-7-80180-631-4

I. 出… II. 出… III. ①国境检疫:卫生检疫—基本知识—中国②出入境管理—法规—汇编—中国
IV. ①R185.3②D922.149

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 158296 号

中华人民共和国出入境检验检疫操作实务及法规大全

编(著)者:中华人民共和国出入境检验检疫操作实务及法规大全编委会

责任编辑:卢文芳

出版发行:经济日报出版社

地 址:北京宣武区白纸坊东街 2 号(邮政编码:100054)

电 话:(发行部)010-85997935 (编辑部)010-85997326

网 址:www.edpbook.com.cn

E-mail:jjrb58@sina.com

经 销:全国新华书店

印 刷:北京中科印刷有限公司印装

开 本:850×1168 1/16 开

印 张:67.75

字 数:2000 千字

版 次:2007 年 1 月第一版

印 次:2007 年 1 月第一次印刷

书 号:ISBN 978-7-80180-631-4/F.270

定 价:260.00 元

编者按

中国检验检疫事业的发展,是同当今时代社会的进步和国际贸易的发展息息相关的,为了适应中国经济越来越融入经济全球化之中,中国检验检疫也经历了几次机构改革,即1998年原各自为阵的商品检验、卫生检验和动植物检验检疫通称口岸“三检”到“三检”合一组建出入境检验检疫局,2001年又由国家出入境检验检疫局与国家质量监督局合并成立国家质量监督检验检疫总局,这不仅顺应我国加快机构改革的步伐,强化了技术执法职能,而且推进了我国贸易与国际规则接轨,有利于对外开放的进一步扩大。

检验检疫是我国对外贸易的重要组成部分,为了适应新形势的要求,帮助外经贸企业及专业人士把握检验检疫及相关的基础知识,了解检验检疫业务操作过程,掌握检验检疫相关法律法规政策,本书按照出入境检验检疫所涉及的各种检验检疫内容,用深入浅出的语言汇集了检验检疫相关的知识、实务操作、法规汇编,以求指导外经贸进出口企业或从事报检人员的实际工作。

本书以2002年4月全国人大修订后的《商检法》为根本,围绕出入境检验检疫制度、程序、技术规范,阐述了出入境检验检疫事务。全面详细讲述了出入境检验检疫必备的知识和应知应会的内容,并具体介绍了向出入境检验检疫机关报检通关放行、申报登记、卫生注册、审批、认证、验证、质量许可、行政许可、标记、标签、封识;介绍了动植物、运输工具进出境检验检疫业务流程;叙述了出入境鉴定业务、原产地业务的规范操作;还介绍了出入境卫生检疫、产品质量认证以及国家规定的出入境检验检疫收费内容等。

本书共十一章内容包含出入境检验检疫基本知识、出入境检验检疫报检、出入境检验检疫工作程序、出入境动植物检疫、出入境运输工具检验检疫、出入境鉴定业务、原产地业务、出入境卫生检疫与监督、产品认证与认证体系、出入境电子检验检疫。本书每一章又分为三部分:第一部分是相关业务操作指南;第二部分是相关业务现行法律法规;第三部分是相关业务常用单证样本及商品目录。

本书的内容涉及面广,适用性强,通俗易懂,适用于检验检疫人员、从事进出口业务的公司、企事业单位和与进出口业务有关的运输、保险、银行等部门的有关专业人士。

由于本书要求高、时间紧和编者知识积累的局限,书中错误和纰漏之处在所难免,敬请读者、同行和一切有识之士赐教。

编 者

2006年12月

目 录

第一章 出入境检验检疫概述	1
第一节 出入境检验检疫的发展历程	1
第二节 世界贸易组织(WTO)与检验检疫	8
第三节 出入境检验检疫的法律地位和作用	12
第二章 出入境检验检疫基本知识	16
第一节 出入境检验检疫的涵义及作用	16
第二节 出入境检验检疫的工作范畴及内容	19
第三节 出入境检验检疫的依据与技术标准	22
第四节 出入境检验检疫的制度与形式	25
第五节 出入境检验检疫及法定免验	34
第六节 出入境检验检疫机构	39
第七节 出入境检验(鉴定)收费	45
第八节 出入境检验检疫法律责任	49
第九节 出入境检验检疫行政复议及诉讼	54
第十节 相关政策法规	64
附 录	186
第三章 出入境检验检疫报检	217
第一节 报检的基本知识	217
第二节 报检后报检单的传递与领证放行	237
第三节 出入境动植物检验检疫报检实务	240
第四节 出入境食品检验检疫报检实务	248
第五节 出入境运输工具报检实务	254
第六节 进出口机电产品的报检实务	266
第七节 进口汽车的报检实务	276
第八节 进口成套设备的报检实务	277
第九节 进出口化妆品的报检实务	278
第十节 出口纺织品标识的报检实务	279
第十一节 出入境其他物品报检实务	282
第十二节 三来一补、外资、中外合资、保税区、保税仓库货物的报检	291
第十三节 旅客携带物及伴侣动物检疫的申报	295
第十四节 邮寄物检验检疫申报	297
第十五节 市场采购出口货物及援助物资的报检	299
第十六节 过境货物的报检	300
第十七节 边境贸易货物检验检疫的报检	301

第十八节 出入境电子化报检	302
第十九节 出入境货物报检管理	306
第二十节 相关政策法规	314
附 录	323
第四章 出入境商品检验检疫工作程序	351
第一节 出境货物检验检疫工作程序	351
第二节 入境货物检验检疫工作程序	360
第三节 出入境检验检疫流程管理	368
第四节 进境重要货物检验检疫工作程序	382
第五节 出境危险货物运输及其包装的检验工作程序	389
第六节 进境强制性认证产品的检验检疫工作程序	391
第七节 进境设备及原材料的检验方法	395
第八节 相关政策法规	399
第五章 出入境动植物检疫	409
第一节 出入境动植物检疫概述	409
第二节 进境动物及其产品检疫	414
第三节 出境动物及其产品检疫	427
第四节 进境植物及其产品检疫	432
第五节 出境植物及其产品检疫	440
第六节 旅客携带物检验检疫	445
第七节 出入境动植物检疫的一般规则	447
第八节 出入境动植物检疫采样	458
第九节 出入境动植物检疫实验室检疫	463
第十节 出入境动植物检疫隔离检疫	468
第十一节 出入境动植物检疫处理	471
第十二节 相关政策法规	473
附 录	539
第六章 出入境运输工具检验检疫	574
第一节 出入境运输工具检验检疫概述	574
第二节 出入境船舶检验检疫	580
第三节 出入境车辆检验检疫	587
第四节 出入境飞机检验检疫	592
第五节 出入境集装箱检验检疫	595
第六节 运输包装物检验检疫	600
第七节 相关政策法规	607
附 录	630
第七章 出入境鉴定业务	657
第一节 出入境鉴定的范围及内容	657
第二节 外商投资财产鉴定	672
第三节 进出口商品检验鉴定机构	677
第四节 相关政策法规	681

附 录	695
第八章 原产地业务	709
第一节 原产地规则	709
第二节 原产地证	712
第三节 原产地标记	724
第四节 中国原产地标记	731
第五节 普惠制	737
第六节 “金伯利进程”国际证书制度	751
第七节 曼谷协定	756
第八节 中国—东盟自由贸易区原产地规则与产地证书	762
第九节 《中国与巴基斯坦优惠贸易安排》项下产品优惠原产地证书与签发	769
第十节 相关政策法规	772
附 录	779
第九章 出入境卫生检疫与监督	796
第一节 国境卫生检疫概述	796
第二节 国境卫生检疫查验	801
第三节 出入境食品卫生监督	808
第四节 相关政策法规	841
第十章 产品质量认证与认证体系	909
第一节 产品质量和质量认证的概述	909
第二节 产品质量认证的程度	916
第三节 质量体系认证	917
第四节 认证机构与认证标志	922
第五节 方圆标志认证	925
第六节 ISO9000 系列标准	928
第七节 强制性产品认证制度	940
第八节 相关政策法规	942
附 录	1056
第十一章 出入境电子检验检疫	1059
第一节 信息化与电子商务概述	1059
第二节 出入境电子检验检疫概述	1060
第三节 CIQ2000 信息化工程的概述	1065
第四节 CIQ2000 信息化的工程的应用软件	1069
第五节 出入境检验检疫电子服务系统	1073

第一章 出入境检验检疫概述

第一节 出入境检验检疫的发展历程

中国出入境检验检疫产生于19世纪后期,迄今已有100多年历史。中国出入境检验检疫的发展历程是漫长和曲折的,只有在中华人民共和国成立后,中国出入境检验检疫事业才得到迅速发展。

党的十一届三中全会以来,随着对外经济贸易的发展和对外交往的增多,中国出入境检验检疫事业得到了前所未有的蓬勃发展。仅1998年,全国检验检疫系统共检验进出口商品251.76万批,检验货值1,057.88亿美元。堵住不合格出口商品1万批,占出口商品检验批次的0.5%,有效促进了有关出口企业改进质量;查出不合格进口商品1.8万批,货值达16.8亿美元,经及时出具检验证书供有关单位对外索赔,挽回了大量经济损失。经严格审核,签发普惠制产地证书185万份,一般产地证书41.5万份,签证金额分别为406亿美元和132.7亿美元。检疫进出境动植物及动植物产品220万批,检疫货值2,261亿元。对入出境的各类人员开展疫病检测体检57.7万多人,检出各种患病人数49,062人,占疾病检测体检人数的8.99%。其中艾滋病及艾滋病毒80例,霍乱2例,性传播疾病1,014例,疟疾42例,结核730例,登革热14例,肝炎4,875例,澳抗阳性5,202例,其他疾病29,603例。在全体检验检疫人员共同努力下,圆满完成了依法把关、服务外经贸、确保出入境人员健康和国家安全各项任务。

一、中国进出口商品检验的产生和发展

(一) 中华人民共和国成立前的进出口商品检验

19世纪后期,中国近代对外贸易逐渐发展起来。由于清政府的腐败,西方列强侵略中国,霸占了中国海关的主权,同时控制了中国的对外贸易和商品检验主权。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,先后到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。

1930年12月,工商部改为实业部,各地商检局改属实业部领导。

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,开创了中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。

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。但由于中国当时处于半封建半殖民地的地位,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。

(二)中华人民共和国成立后的进出口商品检验

随着天津、上海、青岛、汉口、重庆、广州的先后解放,人民政府接管了国民政府的商检局。1949 年 10 月 1 日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,在大连、新疆设立了商品检验局。除青岛、新疆两局只管辖所在省和自治区的检验业务外,其它商检局都实行按大行政区划和商品的流向跨省市自治区检验的体制。

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》,这是中华人民共和国第一部关于进出口商品检验的行政法规。这个法规确定了输入输出商品检验的范围,并规定“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。

1950 年、1951 年各地政府明令停止中外公证行的业务活动,规定一切检验和公证鉴定业务统由中国商品检验局办理,中国境内不得设立外国检验机构,不准外国检验机构派员来华办理公证鉴定业务,确立了中国检验机构独立自主行使检验主权的制度。条例的颁布实施有力地推动了商检事业的发展,对打破西方贸易歧视政策,发展中国对外贸易发挥了重要的作用。

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的范围,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,不严格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。国务院领导同志对此做出“一切进口设备材料都要严格检查”的重要批示。国家计委据此发出了“关于加强进口物资检验工作的通知”,明确规定“商检局统一管理进出口商品检验工作”。国务院、中央军委联合发出两个文件,要求调查和加强国防建设物资器材检验工作。在此基础上,国家计委和外贸部联合召开中央各部委和省、市、自治区计委、外贸局、商检局参加的进口物资检验工作会议,国务院批转了这次会议的报告,认为加强进口物资检验工作对维护国家主权、保障社会主义建设、保护人民身体健康具有重要意义,要求各地区各部门根据对“进口的物资要加强检验管理的指示精神,切实把进口物资检验工作做好。”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、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(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。

为适应新形势的需要,1984 年国务院发布《中华人民共和国进出口商品检验条例》(以下简称《商检条例》)。《商检条例》是一部内容完整、结构严谨的涉外经济行政法规。它明确规定:国家商检局是统一监督管理全国进出口商品检验工作的主管机关,明确了商检机构的检验范围、检验内容、检验制度以及对违法行为的行政处罚等。

随着改革开放的不断深入,中国的对外贸易有了很大的发展,进出口商品结构、贸易方式也发生了变化,国际市场对商品质量的要求越来越严,新的形势迫切需要把多年来在进出口商品检验方面的经验和权利、义务用法律的形式加以规定。

1986 年国家商检局成立商检法起草小组,认真总结商检工作多年积累的经验,调查研究并借鉴国内外有关法律法规规定,在《商检条例》的基础上起草了《商检法》草案。

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》)。《商检法》规定了商品检验的宗旨是确保进出口商品质量,促进对外贸易的发展。它以法律的形式明确了:商检机构对进出口商品实施法定检验,办理进出口商品鉴定业务以及监督管理进出口商品检验工作等基本职责。《商检法》同时规定了法定检验的内容、标准,以及质量认证、质量许可、认可国内外检验机构等监管制度,并规定了相应的法律责任。

《商检法》实施后,国家商检局根据该法第 31 条的规定,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。

《商检法实施条例》作为《商检法》的配套法规,具体规定了商检部门主管进出口商品检验工作的法律地位,规定了法定检验、鉴定业务的范围、监督管理的各项制度。并在符合《商检法》基本原则的基础上规定了商检部门可以制定行业标准、开展外商投资财产鉴定、质量体系评审等业务。《商检法》以及《商检法实施条例》的发布施行,对于进一步加强进出口商品检验把关,维护国家利益和信誉,促进外贸发展具有重大的作用。

1994 年机构改革,国家进出口商品检验局又升格为副部级,内设司室机构。

随着进出口商品检验事业的蓬勃发展,检验机构和队伍也不断壮大。截止 1998 年,全国的进出口商品检验机构已增加到 502 个,从事进出口商品检验的人员数量已达到 18,000 余人。

二、中国进出境动植物检疫的产生和发展

(一) 中华人民共和国成立前的进出境动植物检疫

1840 年鸦片战争后,清政府被迫实行“门户开放”政策,英、美、法、俄、日本等国的大量轻工业产品流入中国,同时中国的农畜产品和工业原料被竞相掠夺搜刮出境。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。

在海关主权的中国的进出口贸易都由外国操纵的情况下,动植物检疫同样也随帝国主义的意愿而为之。

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,聘请了英国的兽医派得洛克在上海做出口肉类检验,并签发兽医卫生证书。1921 年英国驻华使馆照会中国政府外交部,要求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,当时的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。

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。

1932 年 12 月 14 日,实业部公布了《商检法》。

1928 年国民政府工商部《产品出口暂行规则》中列出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。

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。

(二) 中华人民共和国成立后的动植物检疫

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。由于当时出口动物及其产品的数量逐年增加,外贸部制定了《输出输入农畜产品检验暂行标准》,在对外贸易中发挥了很好的作用。1954 年,政务院颁发《输出输入植物检疫暂行办法》、《输出输入植物应施检疫种类与检疫对象名单》,规定进口的农林种子、苗木及播种材料、植物产品等必须实施植物检疫。

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,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、报验方法、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。

随着改革开放的不断深入,中国国内的各项工作逐步纳入法制化的轨道。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。《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,根据《条例》的授权,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,更好地保护了中国的农林牧渔业生产和人民身体健康,促进了对外贸易的发展。

1987年3月,国家动植物检疫总所成立检疫法起草小组,着手进行调查研究,认真总结建国以来中国口岸动植物检疫的经验教训,以及《条例》颁布以来的实施情况,结合国家已经颁布的海关、卫生等法律法规,同时,参照10多个国家的检疫法规以及国际动植物检疫法典公约,历经4年多时间,对检疫法草案进行了多次修改和完善,《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,正式对外发布施行。

《动植物检疫法》是中国颁布的第一部动植物检疫法律,是中国动植物检疫史上一个重要的里程碑,它以法律的形式明确了动植物检疫的宗旨、性质、任务,为口岸动植物检疫工作提供了法律依据和保证。它的颁布实施,扩大了中国动植物检疫在国际上的影响,标志着中国动植物检疫事业进入一个新的发展时期。

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。

随着进出境动植物检疫事业的蓬勃发展,检疫机构和队伍也在迅速壮大。截止1998年,检疫机构已发展到364个,全国从事动植物检疫的人员达6300余人。

三、中国国境卫生检疫的产生和发展

(一) 中华人民共和国成立前的国境卫生检疫

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。随着沿海口岸的相继开放,中国对外通商日益发展,同时,各类传染病传入的可能性也大大增加。

1873年,由于印度、泰国、马来半岛等地霍乱的流行并向海外广泛传播。帝国主义为了巩固和扩大他们在华的既得利益,在其控制下的上海、厦门海关设立了卫生检疫机构,订立了相应的检疫章程,并任命一些当时被外国掌管的海关官员为卫生官员,开始登轮检疫。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国民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。

由于当时的卫生检疫隶属于不同的海关,又没有统一的卫生法典,所以各地执法不一,虽然对出入境的人员、运输工具及货物实施了一定的检疫、消毒及其他处理,但仍未有效控制疫病的传入传出。

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》,这是中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。该章程参照了《国际卫生公约》的规定,从内容和方法上统一了卫生检疫,规定卫生检疫的对象为人、运输工具、货物和兽类;检疫传染病为:鼠疫、霍乱、天花、黄热病及斑疹伤寒。中国卫生检疫机关可以对外宣布疫区及疫港。1931至1932年,海港检疫总管理处从海关收回了汕头、营口、塘沽、秦皇岛等卫生检疫所。

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《出国旅客健康检查规则》、《交通检疫实施办法》、《海港检疫所组织规程》、《海港检疫所消毒熏蒸规则》等一系列法规规章,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。中国航空卫生检疫也于1943年在重庆开始实施,1946年制定了《航空检疫章程草案》。草案规定:凡由外国或传染港来的飞机一律按规定检疫及消毒,并检查健康证明。

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。此期间颁布的各种章程、法规,基本包括了卫生检疫方面的实体法和程序法。但是,由于国民政府的政权在总体上仍受制于外人,卫生检疫法规在外国人面前显得软弱无力,甚至出现有法不能执行的情况。

(二)中华人民共和国成立后的国境卫生检疫

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,其他各所分别划归东北、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、秦皇岛检疫所仍由卫生部直接领导。

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》)。条例将鼠疫、霍乱、黄热病、天花、斑疹伤寒和回归热列为检疫传染病。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,对海陆空港卫生检疫工作做了比较全面的规定,它是在总结中国卫生检疫 80 多年立法经验的基础上制定的,符合中国当时的卫生检疫的国情,科学性、实践性都比较强,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,有的被合并,有的被撤销,大批业务人员下放农村劳动,一些传染性疾病悄然由国外传入,鼠患、虫媒密度上升,给疾病传播创造了条件。

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》、《国境口岸卫生监督办法》、《实施卫生监督办法若干规定》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关把口的传统模式,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的影响。

1980 年,卫生部发布《国境卫生传染病检测试行办法》,规定流行性感、疟疾、登革热、脊髓灰质炎等为检测传染病。次年卫生部又发布《中华人民共和国国境口岸卫生监督办法》。这一系列规章的颁布,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,同时也为卫生检疫立法提供了很好的经验。

随着中国改革开放的持续深入,经济迅速发展,出入境的人员和货物数量也日益增加,卫生检疫任务十分繁重。为了适应新形势,促进对外贸易,繁荣中国经济,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》)。随后,卫生部根据《国境卫生检疫法》的授权,于 1989 年发布了《中华人民共和国国境卫生检疫法实施细则》。《国境卫生检疫法》及其实施细则以法律法规的形式规定了新形势下卫生检疫机构的职责、检疫对象、主要工作内容、疫情通报、发生疫情时的应急措施以及处理程序。同时,对出入境人员、运输工具检验检疫、物品检疫查验、临时检疫、国际间传染病监测、卫生监督 and 法律责任也做了相应的规定。《国境卫生检疫法》的发布施行标志着中国国境卫生检疫工作进入了法制化管理的轨道。

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 xxx 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”。随着国境卫生检疫事业的蓬勃发展,检疫队伍也在不断壮大。截止 1998 年,卫生检疫机构由原有的 17 个检疫所发展到直属国家卫生检疫局的 114 个国境卫生检疫所,全国从事国境卫生检疫工作的人数已达 5,000 余人。

中国的进出口食品卫生检验,是中华人民共和国成立之后才建立和发展起来的。其中出口食品

卫生检验,一直由商品检验机构负责。

建国初期出口食品卫生主要进行微生物和有害重金属污染的检验。70年代初随着国外对食品卫生要求和管理越来越严,逐步开展了黄曲霉毒素、放射性污染、农药残留、兽药残留、食品添加剂和其他污染物等高新技术的检验,并实施了对肉类和食品加工厂的加工卫生条件的注册登记和监督管理。1982年11月,全国人大常委会公布了《食品卫生法》(试行),1995年10月又正式修订为《食品卫生法》,明确规定“出口食品卫生由商品检验机构监督检验”。国家商检局与卫生部于1984年7月联合发布《出口食品卫生管理办法》,使出口食品卫生监督检验完全步入正规发展的轨道。

进口食品卫生检验开始于60年代我国从国外进口粮油食品之时,初期进口食品卫生也由商品检验部门监督检验。1974年国务院以84号文件将进口食品卫生划归各口岸卫生检疫所办理,并由卫生部报国务院批准承担进口食品卫生检验的防疫站可挂“进口食品卫生监督检验所”的牌子。

《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。

四、中国出入境检验检疫发展的新纪元

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经济合作和对外贸易的需要,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,全国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。

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执法机构,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日同时挂牌成立。这标志着中国的出入境检验检疫事业已全面进入新的时期。国家出入境检验检疫局和各直属局的成立,开辟了中国出入境检验检疫事业发展的新纪元。

第二节 世界贸易组织(WTO)与检验检疫

一、检验检疫在 WTO 国际贸易中的地位

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。随着国际经济贸易的迅速发展,尤其进入21世纪出现了经济全球化、信息化、市场化和民主化国际性潮流。这四大潮流交互作用,将人类社会带入一个快速变化的新世纪,也给各国带来了新的发展机遇和前所未有的挑战。为了在日益加快的经济全球化进程中趋利避害,各国纷纷进行多方面的战略性调整,中国也不例外。

过去20多年间,中国实行对外开放政策,经济从封闭走向开放,今天中国已加入WTO组织,成为该组织第143个新成员,融入国际分工体系,成为经济全球化进程的主动参与者。入世后,中国将履行入世的承诺的开放市场时间表。所涉及的问题包括降低关税、取消非关税贸易、放开贸易经营权,开放服务贸易市场、对外资实行国民待遇、加强知识产权保护等。这些变化大部分将在2005年以前实现。因此加入WTO,从根本上说,是一个应对经济全球化所带来的机遇和挑战问题。就挑战而言,目前最为直接和突出的是对政府管理体制和行为方式的挑战。这就要求在新的国内国际形势下进一步转变政府职能,加快政府改革,进而创造有效率的市场环境,促进中国经济快速健康发展,并对世界

经济发展作出中国应有的贡献。

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)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)采取行政措施权;
- (三)行使行政处罚权;
- (四)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。

现在,检验检疫部门又成为履行我国入世承诺、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作用。

二、检验检疫在 WTO 国际贸易的作用

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。

近10多年来,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。先后解决了日本、美国、加拿大、新西兰、澳大利亚、菲律宾、马来西亚、以色列等国对我国农产品的检疫限制,使我国的苹果、梨、哈密瓜、荔枝、盆景、种猪、肉牛、肉类、肠衣、禽肉等进入国际市场,促进俄罗斯、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。

当前国际农产品市场对安全、卫生、环保要求越来越高(如我国出口日本大米仅农残检测要求就达100多项),技术壁垒措施运用越来越普遍,特别是转基因农产品的出现,使农产品出口形势更为复杂。面对国际贸易严峻形势,检验检疫系统更应加强对外经贸关系,把促进外贸扩大出口作为工作的出发点和落脚点,按照中央经济工作会议精神,进一步增强服务意识,切实加大工作力度,千方百计为外贸发展多做工作。

(一)增强服务意识,加大支持外贸出口的力度

1. 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,将其作为检验检疫部门促进外向型农业生产的重要工作来抓;

2. 对于我国确有疫情发生而受到国外检疫限制的农产品,通过双边检疫技术合作如灭菌杀虫检疫处理试验,并得到对方的确认,以此来达到国外对病虫检疫的要求,以利于我农产品的出口。如日本以检疫为由,禁止进口我国生产的瓜类、水果、蔬菜及稻草制品。为了解决中日两国贸易不平衡问题,在80年代中期,中日两国植物检疫部门开展了三项合作试验,通过技术合作和谈判,1998年2月,日本农林水产省发布第六号令,决定解除对中国新疆哈密瓜的进口检疫限制,8月初首批哈密瓜东渡日本,受到日本消费者欢迎。1995年和1996年,日本政府分别解除了对我国鲜荔枝和稻草垫的检疫禁令;

3. 对于并无充足理由,而以构筑技术壁垒措施限制我农产品出口的国家,检验检疫部门通过双边或多边谈判分别打破输欧的木质包装检疫纠纷、山东鸭梨对澳大利亚的出口、深圳荔枝对美国的出口、输美的介质盆景解禁、河北鸭梨和新疆香梨出口加拿大的数理限制、观赏鱼向意大利出口的解禁、乌拉圭对我国轮胎的限制;取消日本对我输日稻草的苛刻要求;实现了我国鸵鸟及种蛋出口日本、活鸡出口阿联酋和俄罗斯、活牛出口朝鲜;妥善处理了花生输欧、农副产品出口新加坡、玉米输韩、大蒜