

日本进口食品检验检疫制度综合分析

边红彪

(国家质检总局标准法规中心 北京 100088)

摘要:日本进口食品检验检疫制度是在1951年建立的,1994年该制度得到了完善。该制度制定的法律依据是《食品卫生法》。其抽检比例的制定参考了国际食品法典委员会抽样分会提示的食品抽检方法,是一种国际上通行的方法,正式形成了日本进口食品检验检疫制度。日本对进口食品的检验检疫形式主要有2种,一为监控检查,二为命令检查。命令检查措施之后尚有全面禁止进口措施。这一制度具有一定法律依据,监控检查措施和命令检查措施严密,处罚措施和解除措施严格,可根据市场需求趋严趋紧,显现了很强的可操作性,长期以来我国出口企业深受该制度的约束,这一制度为日本调控进口食品贸易平衡起到了重要作用。对这一制度的了解,无论对管理部门或企业都显得十分重要。

关键词:日本;进口食品;检验检疫制度

中图分类号:F204 **文献标识码:**A **国家标准学科分类代码:**550.6

Comprehensive analysis of imported food inspection and quarantine system in Japan

Bian Hongbiao

(Standards and Rules Center, General Administration of Quality Supervision)

Abstract: Japan imported food inspection and quarantine system was established in 1951, 1994, the system has been improved. The system of laws based on "Food Sanitation Law." The sampling ratio with reference to the development of the International Codex Alimentarius Commission, branch tips sampled the food sampling method, is an internationally accepted method, the official formation of the Japanese imported food inspection system. Japan's imported food inspection and quarantine forms are mainly two kinds, one for monitoring inspection, two for the command to check. Command to check the measures there after a complete ban measures. This system has some legal basis, monitor the inspection measures and strict command to check the measures, and the lifting of sanctions measures strictly, according to market demand, tighter tight, revealing a strong operational, long China's export enterprises by the system constraints, the system for the regulation of imported food trade balance of Japan played an important role. Understanding of the system, regardless of management or enterprise is very important.

Key words: Japan; imported food; inspection and quarantine system

1 引言

日本早在1947年就制定了《食品卫生法》,该法是日本控制食品质量安全与卫生的最重要

的法典,日本进口食品检验检疫制度和监控体系也是依据该法建立的。战后初期,日本粮食短缺,为应对粮食危机,日本开始大批从美国进口食品。为把好食品安全关,日本在1951年开始建立了最初的食品监控体系。当时日本实施监

控检查,主要是为了防止食物中毒等,对食品安全没有过高要求。

20 世纪 90 年代以来,随着社会的发展和日本进口食品数量的增加,日本消费者对食品安全的要求随之提高。由于日本国内及出口国家农业化学品管理体系不完善,农药使用要求不规范,以及生产商使用未经登记的农药等原因,导致进口食品中不断出现农药残留限量超标或发现一些新的化学物质,引起消费者对进口食品安全的信任危机。为了把好食品安全关,1994 年日本完善了进口食品检验检疫制度,参考国际食品法典委员会抽样分会提示的食品抽检比例,正式制定了进口食品检验检疫制度,正式开始在各检验检疫所对进口食品实施监控检查^[1]。

2001 年以来,日本国内相继发生的雪印牛乳事件,0157 中毒事件、BSE(疯牛病)和禽流感等食品安全事件,导致消费者空前关注食品安全,加大了日本政府管理食品安全的压力。近年来,日本从调整机构、立法、规范农药管理体系和使用规则,等多个层面加强食品安全管理,其中完善检疫制度是其加强食品安全与卫生管理的重要一环。日本先后成立了国家食品安全委员会,修订了《食品卫生法》,建立“肯定列表制度”。也进一步完善了进口食品检疫制度,建立了以监控检查和命令检查为主要检验检疫形式,进口自肃和禁止进口为主要管理处罚措施的进口食品检验检疫制度,日本进口食品检疫制度在这一背景下形成,在监控和管理进口食品卫生与安全方面发挥作用。

2 日本进口食品检验检疫的主要形式

日本食品检验检疫制度的主要形式有两种,一为监控检查,二为命令检查。在命令检查之后,制定了两种管理处罚措施。即进口自肃和禁止进口措施。

所谓“监控检查”,“主要是针对违反食品安全法概率较低的食品所采取的检查制度,并根据年度计划实施检验检疫”。通常日本通过其管理的 31 个检疫所进行监控检查,一般情况下,监控检查允许客户先办理通关手续,在少量抽查并确认货物无安全隐患的前提下,允许报检货物办理

通关手续进入日本国内市场^[1]。如货物进入日本市场后通过抽查发现问题,日本也有相应的措施进行召回。在货物上市后,从允许入境的货物中有计划的抽取一定数量的产品,分送到 7 个检疫所进行检疫。其间通过监控检查如发现违法货物,将采取措施进行退货或废弃处理。具体做法是,日本厚生劳动省通过与各地方政府,例如都、道、府、县联系进行召回。

所谓“命令检查”,“主要是针对违反食品卫生法概率较高的食品所采取的检查制度,检查内容以及对象是通过行政命令进行规定,以命令形式指定有关检查机关进行检查”^[1]。对确定为命令检查的产品进行批批检验。在检查结果出来前,货物被停留在港口不允许办理入关手续。

3 抽检比例及检测费用的相关规定

现行的日本检疫制度规定,监控检查抽查率一般为 10% 左右,费用由国家承担。一般情况下,报关货物在抽查中没有发现问题,即允许货物进入日本市场。而在监控检查中出现两次违反食品卫生法的事例,则该产品进入命令检查阶段。一般由政府发布行政命令,通知日本各检疫所进行批批检验,产品检查率达 100%。命令检查的费用由企业承担。(自主检查主要是针对一些违反食品安全法概率较低的产品,督促出口商或进口商进行自主检查)。

日本厚生劳动省还利用抽样检查收集有关食品安全情报,从抽检情况中了解食品进口动态,企业信息和违规次数,及时发现问题及时处理。例如,提高检查频度即是日本控制违规的措施之一。如果出口商的产品在监控检查中被查出第一次违规,针对该产品的监控检查的频度会提高到 30%,如该产品被第 2 次查出违规,该产品的检查频率将被调高至 100%,即进入命令检查阶段^[1]。

一般情况下,进口食品检查频度被调至 50% 时,企业就应该及时调整生产标准,避免进入命令检查阶段。因为命令检查的检测费用由企业承担,这样将导致出口产品的成本增加。如果国外出口企业的产品被多次启动命令检查程序,且在其产品质量仍然没有得到改进的情况下,日本厚生劳动省有关部门可能将这些违规企

业列入黑名单,有可能启动进口自肃处罚措施,暂时禁止这些企业向日本出口食品、农产品。

4 日本进口食品检验检疫的主要内容

日本厚生劳动省针对进口食品的检验检疫内容作了具体分类,例如,农药残留、有毒有害物质、微生物污染、抗菌性物质、重金属污染、二氧化硫、霉菌毒素、使用材料标准、容器包装、防腐烂、防变质、防霉措施,有无卫生证明书,保存标准等都是日本针对进口食品等的必查内容,而且每年定期公布年度监控检查计划及实施命令检查对象产品。

近年来,日本厚生劳动省经常对扣留原因以及内容进行通报。日本厚生劳动省每月都在其官方网址定期公布国外进口食品扣留情况,其中的内容包括国名、生产厂家所在地区、名称、产品名称、违反内容、原因、处理办法、检查等级等。出口商应密切关注日本扣留情况,可以根据日本公布的产品扣留情况,调整产品标准。

5 管理处罚措施及运作模式

1) 进口自肃

日本进口食品检验检疫制度规定,在实施命令检查之后,仍然多次发现该产品违反食品卫生法时,将被启动进口自肃措施。

所谓进口自肃,中文意思为进口自律或进口克制。一般是在监控检查和命令检查之后,对仍然被多次发现违规的产品,所采取的一种表面看来是具有劝告性质,但实际上是一种暂时的禁止进口措施。一般对某产品采取进口自肃措施,即意味着该产品被暂时禁止进口。通常,日本厚生劳动省通过发文的形式,指导日本相关地方政府机构、检疫所和进口商采取进口自肃,也通知相关出口国家。

进口自肃是相对的,不是绝对的,在具体执行时体现出灵活性。被暂时禁止进口后,如经进出口双方国家管理机构间进行磋商,并达成共识后,可解除相关产品的进口自肃措施。换言之,被启动进口自肃的相关国家能提出整改措施,并接受日方提出的解除进口自肃的条件,日方会解除某个国家的某项产品的进口自肃措施。例如,

日本在2002年曾对我出口日本菠菜实施了进口自肃措施,后经我方提出例如加强防控对策,加强残留农药检疫,仅限注册企业对日出口,由官方发行出口许可证等措施。日本也提出了如提供生产厂家名称、加工厂家名称、注册厂家编号、收割年、月、日,并提出相应检疫条件(例如批批检验,1批次检查16个检体)后,解除了对我菠菜出口日本的进口自肃措施。

但进口自肃措施会根据违规情况反复实施,如解除后该产品又多次发生违反案例,日本会再次实施进口自肃措施,如得到改善,日本又会再次解除进口自肃措施。这样,即可控制食品、农产品安全,也可督促出口国家进行改进,把进口食品的数量和安全置于可控的范围内,以免引发食品短缺。

2) 禁止进口措施

日本进口食品检验检疫制度规定,禁止进口是在实施进口自肃措施之后^[1],采取的一种更为严厉的禁止进口措施。如一旦被实施禁止进口措施,该国或者该产品将在短期内很难被解禁,甚至将永久性被禁止向日本出口食品。通常,禁止进口措施适用于发生重疫区的国家或地区的产品,以及被列为经济制裁对象的国家。因此,禁止进口措施在实际使用时特别慎重。换言之,进口自肃措施和禁止进口措施是有区别的,进口自肃措施达到了暂时禁止进口的目的,一旦改进措施到位,或者日本食品短缺,就可能被解除。禁止进口措施一旦被实施,虽然不排除被解除的可能性,但时间比较长,难度也更大一些。截至目前,日本只对少数国家或地区的产品采取过禁止进口措施。例如,对美国牛肉(疯牛病疫区)以及亚洲国家的禽肉(禽流感疫区)等实施了禁止进口措施,对朝鲜采取禁止进口措施则是基于经济制裁的考虑,据目前所知,日本尚未对我国的企业或产品采取禁止进口措施。

6 该制度的依据和存在的问题

据日本厚生劳动省介绍,日本的命令检查制度,是根据食品卫生法第26条、以及第28条制定的^[2]。即(食品卫生法第26条规定;“厚生劳动大臣认为,有必要防止食品卫生方面的危害

时,对通过政令所规定的食品、添加剂、器具、容器包装等,视生产基地的情况以及其他情况,对被担心进口违反食品卫生法的食品的进口商,以及该食品、添加剂、器具、容器包装等,根据政令所规定的事项和手续,可以命令进口商以及食品、添加剂、器具、容器包装等,接受厚生劳动大臣或者由厚生劳动大臣指定的负责人或负责机关所进行的检查”。(食品卫生法第二十八条第一项规定,为了行使该官吏、吏员的职权,以及履行指导食品卫生的职责,厚生劳动大臣或者都、道、府、县知事等,及官吏或都、道、府、县等的吏员,可以命令食品卫生监视员实施监控检查)。

可以发现,虽然日本食品卫生法赋予了厚生劳动大臣发布实施检查的权利,但食品卫生法中并未对检查方式和抽检比例做出明文规定。应该说监控检查、命令检查、进口自肃、禁止进口等措施是日本食品卫生法的派生,换言之,这些制度或措施是日本行政部门,根据日本的相关法律或国际通行的做法制定的行政管理制度或规则。

鉴于此,作为主要向日本出口食品的国家,我方应要求日本提供其在制定监控检查抽检比例时参考的,由 WHO 和 FAO 共同制定的进口食品抽检标准。以便中方对此作进一步的研究并探讨其合理性,提出相应建议,促使日本进口食品检验检疫程序和抽检比例合理化。

日本实施监控检查时,第二次发现违规就进入命令检查的规定不尽合理,其间的缓冲时间太短,往往出口国家的管理机构或出口商没有充足的反应时间,就被启动了命令检查程序,造成了出口国管理机构在管理方面的被动,也影响出口国的正常贸易。建议日方将启动命令检查的频次,调整为从第 3 次发现违规食品后再进入命令检查程序,即第一次发现违规时检查频率提高至 30%,第二次仍然为 30%,如第 3 次被发现违规,则进入命令检查程序。这样,以便出口国政府有充足的时间监控食品安全,出口商有充足的时间调整产品标准。

据日本厚生劳动省介绍,日本根据食品卫生法制定了食品检验检疫制度,日本在制定食品检疫抽检比例时,也参考了国际食品法典委员会分析抽样分会所提示的统计学方法,并根据这一统计学方法制定了日本的监控检查和命令检查的

抽样比例。表面看来这也许成为日本食品检疫制度出台的法律依据,其抽检比例的相关规定也具有一定的科学性。

7 结 论

基于上述的依据,日本厚生劳动省在制定和执行进口食品的监控检查和命令检查的抽检比例时,可以根据实际情况,灵活伸缩或提高监控检查的抽检比例,这也为日本厚生劳动省执法的“随意性”和“不确定性”打下了伏笔。事实上,日本厚生劳动省及检疫所在实际操作这一制度时,总是表现出一定的“不确定性”和“随意性”。例如日本国内市场食品短缺时,这一制度的执法尺度往往会松一些,而市场饱和时执法尺度往往会严一些。此外,日本厚生劳动省在执法时,经常褒贬不分,在处理违规企业时出现执法的严重偏差。例如,某家企业违规,只应该对该企业的产品启动命令检查程序,而不应该对其他企业没有违规的产品实施命令检查。日本这种执法的随意性和不科学性,增加了企业的额外负担,增大了出口风险,也必然对中日正常贸易造成不良影响。针对日本检疫制度中存在的问题,敦促日本接受我国有关方面在对日交涉时提出的“个案处理、区别对待”的意见,尽快改变日本在执行食品检疫制度中存在的执法随意性等问题,体现中国企业的合法权益。我国出口企业也应密切关注和研究日本国内食品安全执法动态,及时调整出口时机和生产标准,适应日本食品安全执法的节奏和变化。

参考文献

- [1] 近藤卓也. 日本肯定列表制度说明会[S]. 日本厚生劳动省国家质检总局, 2006.
- [2] 食品安全的行政体系[R]. 厚生劳动省食品安全部保企画精报课, 2009.

作者简介

边红彪, 国家质检总局标法中心, 博士, 副译审, 外国哲学专业。主要从事国外技术性贸易措施研究。参与国家质检总局食品安全谈判, 担任现场翻译 100 多场。曾执笔《技术性贸易措施年度报告》, 编译出版《日本国际标准化活动经济效益》, 《食品的迷信》等。近年来致力于日本食品管理体系和法律法规体系研究。在相关报刊发表论文 30 多篇。