

日本肯定列表制度

对中国食品出口的影响

○ 苏方宁 (珠海市质量技术监督标准与编码所 519000)

摘要: 文章详细地解释了日本的“肯定列表制度”出台的原因及其内容,深入分析了肯定列表对我国食品出口的影响,提出了我国食品出口的应对策略。

关键词: 肯定列表制度 中国食品出口 影响 对策

Abstract: The article explains the publicized reason and contents of Japan Positive List System, based on which it analyzes the influences to China food export and the relevant countermeasures.

Key Words: Positive List System, China food export, influences, countermeasures

据日本厚生劳动省 2003 年公布的新修订的《食品卫生法》,日本于 2006 年 5 月 29 日起开始实施检测食品中农业化学品(农药、兽药及饲料添加剂等)残留限量的新制度,即通常所说的“肯定列表制度”(Positive List System)。根据这一新制度,日本将禁止销售残留农药、饲料添加剂及动物用医药品等超标的食品。日本是中国农产品第一大出口市场,中国也是日本农产品的第二大进口来源国。与其他国家相比,该制度的实施对我国食品出口产生的影响相对较大。

1 “肯定列表制度”的出台及其原因分析

“肯定列表制度”的全称为“食品中残留农业化学品肯定列表制度”,是指日本为加强食品(包括可食用农产品)中农业化学品(包括农药、兽药和饲料添加剂)残留管理而制定的一项新制度。日本“肯定列表制度”涉及的农业化学品残留限量包括“沿用原限量标准而未重新制定暂定限量标准”、“暂定标准”、“禁用物质”、“豁免物质”和“一律标准”5 大类型。

日本出台“肯定列表制度”的原因主要有如下几个方面:

(1) 日本政府试图规范国内的食品安全管理。日本目前的农业化学品检测标准很不规范。比如在食品添加剂方面,一些被联合国粮农组织(FAO)和世界卫生组织(WHO)共同组成的专家委员会(JECFA)认可的、在国际上广泛使用的食品添加剂

在日本却不被认可。相反,一些在国际上不被认可的物质在日本却得到了认可。这表明日本在食品安全管理方面存在很多问题。因此,以国际标准来规范食品安全管理是实施“肯定列表制度”的主要目的之一。

(2) 加强对进口食品中农业化学品的监管力度。目前,世界上通用的农业化学品大约有 700 余种,但日本制定了限量标准的农业化学品仅有 300 多种(主要是在日本注册登记的农业化学品),其余 400 多种尚无限量要求。对于进口食品中可能含有的这部分农业化学品,日本尚无明确的监管措施,这对日本食品安全形成了严重威胁。因此,日本推出了“肯定列表制度”。

(3) 近年来进口日本的和日本本国的农产品中农业化学品超标现象时有发生。日本的农产品和食品 60% 左右依赖进口。近年来频频发现进口农产品中农业化学品残留超标,国内也出现了未登记农药的违法使用情况,这使得日本消费者陷入对食品安全的极度不信任状。为了扭转局面,日本政府决定出台“肯定列表制度”这种新的检测标准,以恢复消费者对食品安全的信任度。

(4) 中国农产品对日出口量的迅速增加,已经导致日本某些农业品处于崩溃边缘,尤以蔬菜为甚。主要农产品大国如美国、欧盟等,劳动力昂贵,无法输日;而低成本之发展中国家,产品又无法满足日本市场对品质的要求。唯有中国产品,无论质

与量均可满足其市场需求,特别是低价产品对其相关行业的冲击势不可挡,出台类似政策限制进口,实行本国贸易保护,也是日本出台“肯定列表制度”的原因之一。

2 剖析“肯定列表制度”

2.1 措施

日本实施“肯定列表制度”的法律依据是《食品卫生法 2003 修订案》中第 11 条第三款,该条款可以简要表述为:对于已建立最高残留限量标准的化学物质,其在食品中的含量不得超过最高残留限量标准;对于未制定限量标准的农业化学品,其含量不得超过厚生劳动省确定的一律标准,但经厚生劳动省确定的豁免物质不受此限制。

“肯定列表制度”提出了食品中农业化学品残留管理的总原则。厚生劳动省根据该原则,采取了以下 3 项具体落实措施:

(1)确定“豁免物质”,即在常规条件下其在食品中的残留对人体健康无不良影响的农业化学品。对于这部分物质,无任何残留限量要求。

(2)针对具体农业化学品和具体食品制定的“最大残留限量标准”。“最大残留限量标准”中包括 3 种类型:

●在所有食品中均“不得检出(ND)”的农业化学品,共 15 类 16 种;

●针对具体农业化学品和具体食品制定的“暂定标准”(provisional MRLs);

●未制定暂定标准但在“肯定列表制度”生效后仍然有效的现行标准,共 9995 条。

(3)对在豁免清单之外且无最大残留限量标准的农业化学品,制定“一律标准”。

2.2 内容

日本“肯定列表制度”的内容具体包括 5 方面:(1)禁用物质:包括在任何食品中不得检出的农业化学品 15 类,在部分食品中不得检出的有 8 种,涉及 84 种食品和 166 个限量标准。(2)现行标准:即沿用原限量标准而不重新制定标准,共涉及农业化学品 63 种、食品 175 种、残留限量标准 2470 条。(3)暂定最大残留限量标准(简称“暂定标准”):共涉及农药、兽药和饲料添加剂 734 种,食品农产品 264 种(类),标准 51392 条。(4)一律标准:对未涵盖在上述标准中的所有其他农业化学品或其他农产品制定的统一限量标准。“一律标准”是“肯定列表制度”的核心,也是其与现行管理制度的根本差别所在。(5)豁免物质:指在通常使用条件下其在食品中的残留不会对人体健康产生不良影响的农业化

学品,共 68 种,包括杀虫剂和兽药 13 种、食品添加剂 50 种和其他物质 5 种。日本对这部分物质无任何限量要求。

2.3 特点

日本“肯定列表制度”具有如下鲜明的特点:

(1)涵盖范围广泛,限量指标众多。“肯定列表制度”覆盖了所有农业化学品和食品,有“最大残留限量标准”的遵从“最大残留限量标准”,无“最大残留限量标准”的遵从“一律标准”。

(2)检测项目增加,限量标准苛刻。随着限量指标剧增,食品进口的检测项目也成倍增加。如进口大米需检测的项目由原来的 127 项增加到 579 项,鸡肉检测由现行的 26 项增加到 363 项,猪肉检测由现行的 30 项增加到 410 项。与此同时,限量标准更加苛刻。如草莓中的抑芽丹含量由原来的 40ug/kg 提高到 0.2ug/kg,标准比以前提高 200 倍。

(3)执行的随意性较大。“肯定列表制度”的执行,意味着除豁免物质外,所有食品中的化学品残留限量必须符合限量要求,否则不得进入日本市场。从法理上讲,国际上食品中可能存在多少种化学品残留物质,日本就可对准备进入日本市场的食品检测多少种残留物质,可抽查来自任何国家或地区的任何食品的任意一个项目。来自不同国家或地区的产品在抽查频率、抽查比例、抽查项目上可有很大的伸缩性、针对性,这给日本执法者留出了很大的执法空间,增加了不公平竞争的可能性。

3 日本的“肯定列表制度”对中国食品出口的影响

食品在中日两国的贸易中占有重要的地位。表 1 为根据日本贸易振兴会贸易统计数据库资料统计出的“中国食品出口增长情况及在日本进口中的地位”。

表 1 中国食品出口增长情况及在日本进口中的地位

| | 2003 年 出口额 | 2004 年 出口额 | 2005 年 出口额 | 2005 年 增长率 | 排名(占日 本进口比) |
|---------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 食品 | 6020 | 7268 | 7810 | 7.47% | 2(15.6%) |
| 肉类 | 104 | 21 | 6.5 | -69.75% | -(0.1%) |
| 鱼类 | 1232 | 1481 | 1581 | 6.77% | 1(13.7%) |
| 蔬菜、水果 | 1105 | 1233 | 1251 | 1.46% | 1(29.4%) |
| 谷物、谷物加工 | 226 | 232 | 221 | -4.47% | -(4.4%) |
| 咖啡、茶、香料 | 155 | 236 | 217 | -8.02% | 3(15.8%) |
| 加工食品 | 2899 | 3656 | 4171 | 14.09% | 2(25.3%) |
| 其他动植物产品 | 302 | 409 | 363 | -11.33% | 3(11.4%) |

出口额单位:百万美元

从表 1 可以看出,2005 年中国对日食品出口

增长 7.47%，出口额超过 78 亿美元，占我国该类产品出口总额的 29.2%；中国食品出口占日本食品进口总额的 15.6%，我国成为仅次于美国的日本第二大食品进口国。其中，鱼类、蔬菜及水果在日本进口中排在第一位，特别是蔬菜、水果的进口占到了日本该项产品进口总额的近 30%。我国加工食品的出口增长最快，2005 年的增长率达到 14%，占日本该类产品的进口比排在第二位，仅次于美国的 27.7%，达到 25.3%。可见，食品出口在我国对日的出口中占有重要的地位。日本“肯定列表制度”几乎对所有农业化学品在食品中的残留都作出了规定，设限数量之广、检测数目之多、限量标准之严格，可以说前所未有的。

与日本“肯定列表制度”相比，我国现行的农残检测标准有很大差距，主要表现在：

一是标准少。目前我国仅制定了 137 种农药限量标准，限量指标不到 3000 条；而日本新的肯定列表制度仅“暂定限量标准”规定的农药就有 734 种，涉及 50000 余项。

二是标准旧。我国农产品标准体系建设滞后，国家标准少，地方标准则更少，有的是多年未修订或早已过时的，许多领域甚至根本没有标准，与发达国家差距极大。而且这些检测项目是不断进行调整的，但在国内一种产品确定的检测标准一般多年不变。

三是标准低。在我国与日本能够对应的标准中，日本有 25% 的标准严于我国标准。在具体指标上，我国多数标准也明显宽于日方标准。如在日本列入“一律限量标准”0.01ppm 的农药中，我国现有的农药就有 74 种。再如我国规定克菌丹在水果中的残留量为 15ppm，马拉硫磷在蔬菜中的残留量为 8ppm 等，超出日本标准几百倍。

因此，肯定列表制度的实施必然对我国食品和农产品的出口产生一定的影响，主要表现在：

(1) 出口食品农药残留超标可能性增加，出口风险加大

“肯定列表制度”中制定了“暂定标准”而中国无任何限量标准的农药共 405 种，涉及 187 种(类)农产品，食品出口企业如不了解这一情况，食品中农药残留超标的可能性非常大。

(2) 增加食品出口企业的成本

●检测项目增加带动检测费用上升。“肯定列表制度”下每种食品涉及的残留限量标准平均为 200 项，有的甚至超过了 400 项。由于检测项目增多，企业不仅要增加检测人员，还要购买检测设备。

●通关速度减缓，提高了出口成本。“肯定列表制度”实施后，检验项目大幅增加，而日方对输日食品均要求我国出入境检验检疫机构出具卫生证书，货物抵达日本港口后，日方还要抽查检验，有的产品甚至是批批检验。这样，检验周期必然加长，导致通关速度减慢。

●残留控制费用增加。“肯定列表制度”的检测标准随意性大，费用昂贵，想通过对所有项目进行检测来应其要求是不现实的。企业根本的出路是进行源头管理，对出口产品原料、辅料的化学品投入情况进行调查，确定合格、稳定的原料、辅料供应渠道，建立符合要求的产品追溯体系，加强对基地农户的监管，但为此支出的费用必然增加企业成本。出口成本的增加会严重削弱我国食品的出口竞争力，导致部分农产品在日本市场萎缩甚至消失，最严重的是可能导致部分产业工人失业，企业效益严重下滑，甚至破产、停产。

(3)“肯定列表制度”将波及食品、农产品上游企业

日本“肯定列表制度”不但对出口日本的食物和农产品企业产生直接的、重大的影响，而且也会波及到这些企业的上游企业、整个产业链，甚至会影响到某些地区的经济发展，影响这些相关人员的就业、收入和相关企业的经济效益及产业部门、局部地区的发展。以禽肉产品为例。如果禽肉产品出口日本受阻，不但会影响到屠宰加工厂商的利益，而且还会向上影响到养殖场、饲料加工厂，乃至种植玉米、大豆等农民的收益。严重的话甚至会产生大量失业人员，引发一系列社会问题，影响社会的安定发展。

(4)“肯定列表制度”对中国部分食品出口产生重大影响

根据商务部对外贸易司和中国食品土畜进出口商会联合公布的《对日出口农产品风险评估报告》，肉类制品、蔬菜、水果及制品、水产品、食用菌、茶叶、谷物受“肯定列表制度”的影响最为严重。其中，大葱、茶叶、鲜香菇、鳗鱼等产品在日本实施“肯定列表制度”后，有可能被列入首批重点检查清单，出口受阻风险最大。花生(及制品)、蜂蜜、大米等产品出口受阻风险则次之。

以烤鳗为例，日本是中国第一大烤鳗出口市场。从 2002 年开始，日本对中国烤鳗启动数起关于汞、磺胺类、恩诺沙星残留、孔雀石绿和硝基呋喃药物的调查。持续的技术壁垒使中国对日出口烤鳗大幅度下降，鳗鱼养殖场面临的出口压力越来越大，

部分烤鳗出口企业也长期处于停产状态。2006年3月,日本厚生劳动省作出决定,“肯定列表制度”实施后,将立即对中国进口烤鳗实施硝基呋喃类药物代谢物检查。面对剧增的检测项目、苛刻的检测标准、复杂的检测程序、昂贵的检测费用以及飘忽不定的“一律标准”,中国绝大多数出口烤鳗企业不敢贸然出口,而是选择停产,静观其变。据悉,目前,中国广东的烤鳗厂已经全面停产。

4 我国应对“肯定列表制度”的对策分析

日本的“肯定列表制度”已经对我国包括农产品在内的食品出口产生了明显的严重影响。因此,深入研究日本“肯定列表制度”,探讨有效的应对措施,把“肯定列表制度”对农产品出口的影响降到最低,对解决三农问题、全面建设小康社会具有一定的重要意义。

(1) 正确看待日本“肯定列表制度”

从贸易的角度看,日本“肯定列表制度”制定的限量标准多且严,企业为此需要付出高额的出口成本,从而导致其价格优势丧失,竞争力降低,经营风险加大,效益减少,甚至可能会迫使一些企业退出日本市场。此外,“肯定列表制度”中的一些标准过于苛刻,是否建立在科学的基础上和经过风险评估,还有待商榷。特别是“肯定列表制度”中的“一律标准”,其不确定性更是极大地增加了食品出口风险,很可能为贸易保护主义者所利用,成为潜在的贸易壁垒。但从食品安全角度看,日本“肯定列表制度”的实施又有其合理之处。将农业化学品危及食品安全的所有因素置于控制之下,保护国民人身健康,使其免受来自食品中农药残留的毒害,这一点无可厚非。此外,从世贸组织成员就农药及残留管理措施提交世贸组织的通报逐年大幅上升这一点上看,各国对农药的使用和残留限量要求将日趋严格,日本“肯定列表制度”的实施无疑也是大势所趋。因此从食品安全管理的角度,“肯定列表制度”的实施也有其积极的影响,将为我国提供全新的管理理念和模式,既能够促使农产品生产环节标准化,又能够保证出口农产品和食品的安全。

(2) 对“肯定列表制度”进行深入研究,广泛宣传

鉴于日本“肯定列表制度”的复杂性,应启动我国的“日本‘肯定列表制度’专家组”的工作,在质检总局工作组研究的基础上,整合全国的专家,进行深入研究。

● 研究限量标准和检验技术

加强对日本限量指标的研究,并在研究的基础

上,考虑我国对日出口食品状况和我国农药登记情况,筛选出对我国食品出口造成影响的农业化学品和限量指标名单,进一步研究,并为改进或更新我国农业化学品残留物限量标准打好基础。实时跟踪日本残留检测技术的动态变化,结合我国实际情况,研究残留检测技术,制定科学的残留检测方法,特别是快速检测方法。研究“肯定列表制度”在限量标准和执行措施方面存在的不科学之处,为评议和对外交涉提供佐证材料。

● 加强宣传培训,完善食品出口公共服务体系

通过资料、媒体、会议宣传相关政策法规,向相关企业介绍日本“肯定列表制度”,使企业及早准备,积极应对。由检验检疫、商务、农牧渔业等相关部门和相关行业协会合作,对输日食品企业举办“肯定列表制度”知识培训班,对相关管理和技术人员进行培训。进一步拓宽信息服务领域,增加出口指南、重点出口商品月度报告、日本市场信息月报、出口月度分析报告等公共信息产品的内容,协助企业尽早了解市场信息,调整生产,减少不利影响。

(3) 各行业协会要深入研究“肯定列表制度”,充分发挥桥梁纽带作用

各行业协会应成立专门小组,组织专家、专业人员认真分析研究日本“肯定列表制度”的内容,及时收集、分析与之相关的信息。明确哪些药不能用,哪些药可以用但要严格控制使用量,哪些药相对较安全等等,尽快形成本行业出口日本的重要食品不同阶段的应对预案。同时,行业协会要充分发挥桥梁作用,加强与企业的沟通并提供相应的技术支持,加强中日双方企业之间的信息交流。通过中日两国企业在种、养殖方面的交流,对日本允许使用的农药及残留等相关信息进行及时沟通,最大程度地减少风险,取得双赢。

(4) 推动食品体系标准化建设,强化源头管理

● 完善“公司+基地+标准化”的生产模式

通过“公司+基地”的产业化模式使食品加工企业和种植、养殖企业形成一体化的生产加工链,并形成风险共担机制,保证加工企业对接种植、养殖企业的监管控制,提高自控工作的有效性。这样,农药、兽药残留问题才有可能从根本上得到解决。在集约化的基础上,由公司统一农资、统一生产标准、统一加工,推动种植、养殖企业生产的标准化,进一步减少不规范使用农药、兽药问题,进而保证出口食品原料和农产品的安全质量。

● 推动农业标准化建设,全面净化农业环境

完善农业标准。目前我国农业标准与发达国家

相比数量少、要求低、覆盖面窄、操作性不强。标准不统一,内外标准不一致,配套标准法规空白等情况大量存在,致使我国食品生产企业标准化建设无章可循。因此,必须完善我国农业标准法规体系,如产品标准、生产标准、检验标准、环境标准、管理标准等,为企业标准化建设提供范本。

积极推动农业标准化建设。政府应以应对“肯定列表制度”为契机,加大宣传、指导、监管力度,引导农民改变目前的分散经营状况,建设管理规范、标准统一的种养殖基地。同时制定主要出口食品的农业生产规范,从产前的良种、肥料、饲料等生产资料的选择,到栽培、饲养、管理,再到产后的分级、贮存、加工、包装各环节全面推行标准化生产。

政企配合,加强食品安全“源头管理”。从政府角度看,应按照“谁受益,谁负责”的原则,加强出口基地的备案管理,真正实行“从农场到餐桌”的全过程控制。从食品生产企业看,必须清醒认识到目前的形势,迅速实现工作重点的转移,将原来以加工检验为重点的传统模式转移到以“源头管理”为重点的食品安全全过程控制体系上来。积极按照包括日本“肯定列表制度”在内的国内外要求,在源头管理上推行标准化建设,健全追溯体系,切实从种植、养殖环节开始,按出口标准生产,确保原料质量安全。

全面推行农产品市场准入制度。农产品不仅要标明产地、生产者、生产日期,更要标明联系地址和电话、检测合格证明等。相关部门还要为农产品在生产、销售等环节建立流转记录制度,建立专有“档案”。此外,还要推行不合格农产品的责任追究和退出市场制度,建立农产品分类查验检测制度,以此提高企业自律意识,规范企业用药行为。

(5) 加快国内与国际食品安全技术标准接轨工作

目前,中国农产品安全管理体系尚不健全,农业化学品残留标准无论是在残留设限数量和设限标准上与国际标准都有一定的差距。因此,应尽快出台与国际接轨的农药、兽药残留量检测国家标准,完善国家农产品安全卫生制度,让相关部门的管理和社会的监督有法可依,有规可循。

(6) 提高中国农药、兽药的检测技术与设备水平

日本“肯定列表制度”涉及到 231 种兽药和添加剂,而中国目前的检测方法仅能覆盖 76 种,其余 155 种中国目前尚未建立相应的检测方法。因此,相关部门及实验室应该添置必要的检测设备,积极

收集和研发新的药残检测方法,提高检测能力,为农、兽药残留的监测、监控提供有力的技术支持。对于价格昂贵的检测设备,国家要考虑给予一定的资金支持,避免给农业企业增加负担。

(7) 强化监督管理,改进监管模式,建立全国协调一致的食品安全监管体系

● 检验检疫部门要积极与农业等部门配合,对农兽药及饲料添加剂的生产、销售和使用的历史及现状进行调查,全面摸清这些农用化学品主要用于哪些输日农产品,现在是否仍在使用及是否仍存在残留等情况。

● 加强对食品出口生产企业的管理

要对出口食品生产企业严格实施卫生注册登记管理制度,促进出口食品生产企业健全质量保证体系、农兽药残留追溯和控制体系,加强对企业自检自控能力的验证,提高监管的有效性。

● 改进出口检验检疫监管模式

在对农兽药及饲料添加剂使用情况、污染情况和残留监控情况进行风险分析的基础上,分品种确定输日食品农产品的残留监控与检验项目。实行“全面实施残留监控+ 重点项目批批检验”的检验模式,及时调整重点检验商品和检测项目,实施动态管理,以提高输日食品检验检疫监管工作的有效性。

通过推进电子监管,加快通关速度;通过加快多项检测和快速检测方法的应用研究,缩短检验检疫周期,减轻企业负担,降低检验检疫行政成本。

建立健全有效的农兽药管理监控体系,对国家禁用的高毒、高残农兽药进行专项整治,普及安全使用农药、兽药、饲料添加剂等知识,推广使用高效低残农药、兽药和无污染添加剂。同时加大疏通社会监督渠道的力度,发动全社会来推动农产品安全卫生事业。对于违法企业要加大打击力度,做到违法必究,同时积极鼓励绿色农业的发展。

参考文献

- 1 陈学群,马小珍.输日鳊鱼产品应如何积极应对日本肯定列表制度.饲料世界,2006(7)
- 2 王芬.日本“肯定列表制度”对我国出口农产品的影响及我们的对策.农产品加工,2006(3)
- 3 倪月菊.日本“肯定列表制度”的实施及其对我国食品和农产品出口的影响.国际贸易,2006(7)
- 4 张春华.肯定列表:并非生死大考.中国农资,2006(6)
- 5 董俊爱.我国农产品如何应对肯定列表制度.当代经理人,2006(8)

收稿日期:2006-10-18