

东盟与中国食用农产品法规和标准比较研究

李江华¹, 司丁华¹, 王雪琪¹, 席兴军², 初 侨²

(1.中国人民大学农业与农村发展学院, 北京 100872; 2.中国标准化研究院, 北京 100191)

摘要: 随着中国-东盟自由贸易区的进一步深化、东盟和中国农产品贸易互补性的提升, 双方的食用农产品贸易量逐年快速增长。但由于东盟与中国的食用农产品法规和标准等存在着差别, 导致双方在农产品贸易中出现或者存在潜在的贸易壁垒。本文在梳理东盟主要农产品贸易国和中国的食用农产品法规和标准的基础上, 重点对比分析了东盟与中国的食用农产品基本法、食用农产品安全标准和食用农产品质量标准, 进而得出东盟与中国在食用农产品法规和标准上存在差异, 并且这些差异逐渐成为制约东盟和中国农产品贸易的潜在重要影响因素等结论, 并就削弱贸易壁垒、进一步促进中国-东盟农产品贸易提出了对策及建议。

关键词: 东盟; 食用农产品; 法规; 标准; 对比分析

A Comparative Study of Regulations and Standards for Agricultural Food Products in ASEAN and China

LI Jianghua¹, SI Dinghua¹, WANG Xueqi¹, XI Xingjun², CHU Qiao²

(1. School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

2. China National Institute of Standardization, Beijing 100191, China)

Abstract: With the further deepening of the free trade area between China and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), and the complementary enhancement of China-ASEAN agricultural products trade, the volume of agricultural food products trade between the two parties has been rapidly increasing year by year. However, due to the differences in the regulations and standards for agricultural food products in China and ASEAN, there are many existing and potential barriers to bilateral trade. In this article, we summarize the major regulations and standards for agricultural food products in China and ASEAN, and we highlight the similarities and differences between their basic laws and quality and safety standards for agricultural food products. We conclude that these differences have become potential factors restricting China-ASEAN agricultural products trade. Lastly, some countermeasures and suggestions on weakening the trade barriers and promoting China-ASEAN agricultural trade are also proposed.

Key words: Association of Southeast Asian Nations (ASEAN); agricultural food products; regulations; standards; comparative analysis

DOI:10.7506/spkx1002-6630-201711045

中图分类号: TS201.6

文献标志码: A

文章编号: 1002-6630(2017)11-0283-08

引文格式:

李江华, 司丁华, 王雪琪, 等. 东盟与中国食用农产品法规和标准比较研究[J]. 食品科学, 2017, 38(11): 283-290.

DOI:10.7506/spkx1002-6630-201711045. <http://www.spkx.net.cn>

LI Jianghua, SI Dinghua, WANG Xueqi, et al. A comparative study of regulations and standards for agricultural food products in ASEAN and China[J]. Food Science, 2017, 38(11): 283-290. (in Chinese with English abstract) DOI:10.7506/spkx1002-6630-201711045. <http://www.spkx.net.cn>

东盟 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 是中国的近邻, 也是中国重要的贸易合作伙伴。自1991年中国和东盟开启对话起, 双边就开始持续频繁的贸易活动和经济合作^[1]。2010年中国-东盟自由贸易区 (China-ASEAN free trade area, CAFTA, 以下简称

“自贸区”) 正式建成, 东盟和中国的贸易进入“黄金时期”。农产品贸易作为东盟和中国贸易的重要组成部分, 在双边贸易中起到了重要的作用, 自2002年起, 农产品贸易量几乎是直线上升^[2]。2014年, 东盟成为中国第二大农产品贸易伙伴, 其中泰国、印度尼西亚、越南、

收稿日期: 2017-03-30

基金项目: 中国-东盟合作基金项目 (562016Z-4763)

作者简介: 李江华 (1963—), 女, 副教授, 硕士, 研究方向为食品法规与标准化、茶文化。E-mail: ljiainghua@ruc.edu.cn

菲律宾和马来西亚是中国重要的农产品贸易伙伴国^[3]。2007—2016年,这5个国家一直占据自贸区东盟和中国农产品贸易的前五位^[4]。

随着自贸区的进一步升华、合作持续加深、“零关税”的全面实施等,东盟和中国的农产品贸易逐渐暴露出一些由法规和标准差异引起的问题,尤其是食用农产品^[5]。由于各国对食用农产品的安全和质量要求越来越高,而东盟和中国食用农产品的法规、标准(农产品安全标准、农产品产品标准等)存在差异,这逐渐成为阻碍双方农产品贸易进一步深化的潜在重要阻力,是影响自贸区深化发展的重要因素。

因此,本文选择食用农产品为研究对象,通过研究东盟主要贸易国(泰国、印度尼西亚、越南、菲律宾、马来西亚)和中国的食用农产品法规和标准,重点对比分析了各国农产品基本法、农药最大残留限量标准、农产品质量等级标准的异同。一方面,有利于减少东盟和中国之间农产品贸易摩擦,促进自贸区发展。另一方面,有利于加快东盟国家与中国的农产品贸易区域合作,提高中国参与国际农产品贸易的竞争与合作能力。

1 东盟与中国食用农产品法规和标准概况

1.1 泰国食用农产品法规和标准

泰国食用农产品的基本法是《食品法》(B.E.2522),此外,涉及农产品的法案还有《农业标准法案》、《有害物质法案》^[6]。《食品法》是泰国食用农产品安全控制的主要法律,由卫生部于1979年颁布,2008年进行了修改。该法规旨在保护消费者健康,防止消费者受到不安全食品的危害。

泰国与农产品有关的标准有3套,一是卫生部食品药品监督管理局发布的部令,是最重要的农产品安全管理标准;二是农业部国家农产品和食品标准局发布的泰国农业标准;三是工业部泰国工业标准局发布的泰国工业标准^[7]。

1.2 印度尼西亚食用农产品法规和标准

印度尼西亚食用农产品的基本法是《食品法》(NO.18),该法于1996年颁布,2012年修订^[8]。《食品法》规定了食用农产品标准,主要涉及污染物、食品添加剂和营养强化剂、微生物、农兽药残留、食品标签、食品产品标准和食品接触材料等方面。由于印度尼西亚农产品生产和贸易中,新鲜水果、蔬菜占了很大比重,所以印度尼西亚很重视新鲜植物源性食品的质量安全管理,2011年颁布了《新鲜植物源性食品进出口安全管理措施》。

印度尼西亚的农产品国家标准主要是由国家标准局(Badan Standardisasi Nasional, BSN)制定,印度尼西亚标准协会(Masyarakat Standardisasi Nasional,

MASTAN)进行管理,通过MASTAN调查了解标准制定的可行性。印度尼西亚在标准的制定过程中非常重视市场化和国际化,积极促进采用国际标准和参与国际标准的制定^[9]。

1.3 越南食用农产品法规和标准

越南食用农产品的基本法是新《食品安全法》,由国会于2010年通过,自2011年7月1日正式实施^[10]。新《食品安全法》不仅对食用农产品生产和贸易阶段进行了规定,还涵盖了“从农田到餐桌”食品安全监督管理的全过程,对涉及食用农产品质量安全的相关问题做出了全面规定。

越南农产品标准体系和结构与中国比较接近,包括农产品国家标准、行业标准、企业标准。由于越南国内经济主要依靠初级及加工农产品,其出口产品也主要是农产品,因此,农产品标准在国家标准里占有很大部分。越南是国际食品法典委员会(Codex Alimentarius Commission, CAC)、世界动物卫生组织(Office International Des Épizooties, OIE)、国际植物保护公约(International Plant Protection Convention, IPPC)的成员国,因此采纳并实施着国际农产品标准、指南以及操作规范。近年来,随着越南本国对食用农产品的重视以及技术水平的进步,食用农产品标准体系也在逐步完善^[11]。

1.4 菲律宾食用农产品法规和标准

菲律宾食用农产品的基本法是《食品安全法》,于2013年8月28日颁布实施。《食品安全法》对菲律宾食用农产品的生产、销售和进出口做出了严格规定,确保“食物和食品安全的高标准”^[12]。菲律宾农业部和卫生部等相关部门依据该法制定了食用农产品相关的政策和规范。

菲律宾的国家标准主要由菲律宾标准化局(Bureau of Philippine Standards, BPS)负责制定,BPS还负责实施和协调菲律宾的标准化活动^[13]。菲律宾本国标准化水平不是很高,对于农产品的限量标准暂时主要采取参照国际标准的做法。如菲律宾本国并没有制定农药最大残留限量的国家标准,而是完全参照食品法典委员会的规定。此外,蔬菜、水果、肉类等都必须符合食品法典委员会和世界动物卫生组织制定的标准。

1.5 马来西亚食用农产品法规和标准

马来西亚食用农产品的基本法是《食品法规》,由卫生部于1995年制定,2014年和2016年对法规进行了修改^[14]。该法主要规定了食品监管的不同方面。此外,涉及食用农产品的主要法规还有卫生部发布的《食品法案

(1983)》和《食品卫生条例(2009)》。这3部法规构成了马来西亚食用农产品方面的主要立法^[15]。

目前马来西亚农产品国家标准主要由马来西亚标准部制定。马来西亚的标准化政策是将国际标准认同为国内标准,把相关国际组织提出的标准作为制定本国标准的起点,因此马来西亚食用农产品标准的标准体系和制修订程序都参考了国际标准化组织(International Organization for Standardization, ISO)和CAC的相关规定。截止目前,马来西亚有包括农产品在内的国家标准4 100多项,约55%的国家标准直接采用或参照ISO和国际电工委员会(International Electrotechnical Commission, IEC)标准^[16]。

1.6 中国食用农产品法规和标准

中国食用农产品应当同时遵循《中华人民共和国农产品质量安全法》(以下简称“《农产品质量安全法》”,2006年颁布)^[17]和《中华人民共和国食品安全法》(以下简称“《食品安全法》”,2009年颁布,2015年修改)。《农产品质量安全法》对食用的初级农产品(指来源于农业的初级产品)的质量安全控制作出了具体的规定。2009年颁布的《食品安全法》规定对现行的食用农产品安全标准、食品卫生标准、食品质量标准和有关食品的行业标准中强制执行的标准予以整合,统一公布为食品安全国家标准,该体系包括基础标准、产品标准、卫生规范、方法标准等4个部分^[18];食品安全国家标准是食品标准中唯一的强制性标准,在法律效力上等同于技术法规。

中国的食品安全国家标准由国务院卫生行政部门会同国务院食品药品监督管理部门制定、公布,国务院标准化行政部门提供国家标准编号。食品中农药残留、兽药残留等的限量规定及其检验方法与规程由国务院卫生行政部门、国务院农业行政部门会同国务院食品药品监督管理部门制定。目前,食用农产品质量等级标准主要集中在蔬果、粮食和畜禽类^[19]。

2 东盟与中国食用农产品法规和标准对比分析

2.1 食用农产品基本法对比

东盟主要农产品贸易国和中国均属于传统农业大国,食用农产品的质量安全问题是关乎国民健康的重要因素,因此各国对其十分重视,都制定了农产品质量安全的基本法规。但由于东盟各国之间以及与中国的发展水平、社会文化、农产品种类等不同,因此制定的法规存在差异。东盟主要农产品贸易国和中国食用农产品基本法的名称和主要内容见表1^[20-23]。

表1 东盟主要农产品贸易国和中国食用农产品基本法对比
Table 1 Comparison of the basic laws for agricultural food products in ASEAN and China

| 国家 | 基本法名称 | 主要内容 |
|-------|------------------------------|---|
| 泰国 | 《食品法》 (B.E.2522/2008) | 该法共10章78条,分为总则、食品委员会、申请执照和许可证的发放、有关食品持证人的义务、食物的控制、产品注册和食品广告、主管官员、暂停或吊销执照、惩罚、过渡性规定。 |
| 印度尼西亚 | 《食品法》 (2012) | 该法共17章154条,范围覆盖了农业、种植业、林业、渔业、畜牧业、供水系统和水。 该法共11章72条,各章分别为一般规定、个人和组织保证食品安全的权利和义务、食品安全保证条件、食品生产经营的安全保障条件、在食品生产经营单位的食品安全资格证书、食品进口和出口、食品广告和标签、食品检验食品安全风险分析、食品安全事故预防和纠正、关于食品安全的信息教育和交流、食品安全的国家管理、实施条款。 该法不仅对食品生产、贸易阶段发生食品安全等问题进行了规定,还涵盖了“从农田到餐桌”食品安全监督管理的全过程,对涉及食品安全的相关问题做出了全面规定。 |
| 越南 | 《食品安全法》 (No.55/2010/QH12) | 该法共13章42条,分为政策与目标声明、概念定义、食品安全的基本原则、一般原则、关于食品安全责任、食品安全监管协调委员会、危机管理、食品安全法规的实施、培训和消费者教育、食源性疾病监测监督与研究、费用政策、禁止和处罚制裁、最后条款。 该法对菲律宾食品的生产、销售和进出口做出了严格规定,确保“食物和食品安全的高标准”。 |
| 菲律宾 | 《食品安全法》 (2013) | 规定了食品监管的不同方面,包括食品标准、食品卫生、食品进出口、食品广告、食品包装、食品标签、具体特定食品的标签、相关实验室的鉴定等。 |
| 马来西亚 | 《食品法规》 (2016) | 该法共8章56条,分为总则、农产品质量安全标准、农产品产地、农产品生产、农产品包装和标识、监督检查、法律责任、附则。 该法中的农产品指来源于农业的初级产品,主要对种养殖环节和初级产品的质量安全进行管控。 |
| 中国 | 《食品安全法》 (2015) | 该法共10章154条,分为总则、食品安全风险监测和评估、食品安全标准、食品生产经营、食品检验、食品进出口、食品安全事故处置、监督管理、法律责任、附则。 该法对食用农产品的范围界定、农产品安全标准的定位、农产品安全标准(包括农兽药限量规定)的内容、农产品检验以及农产品包装、运输等作出严格的规定。 |

从农产品质量安全管理法律适用范围来看,东盟和中国的农产品基本法存在一定的差异。东盟各国的基本法均涵盖了食用农产品从种养殖环节到消费环节的监督管理全过程,即食品基本法也是农产品基本法。中国对食用农产品是采取分段立法的,食用的初级农产品的生产和监管要符合《农产品质量安全法》的规定,而加工食品的生产 and 监管以及食用农产品的市场销售、质量安全标准制定以及信息的公布等要遵循《食品安全法》的规定。

从农产品质量安全监管体制来看,中国的《食品安全法》规定国务院设立食品安全委员会,作为食品安全工作的高层议事协调机构,食品药品监督管理部门对食品生产经营活动实施监督管理,卫生行政部门组织开展食品安全风险监测和风险评估,并会同食品药品监督管理部门制定并公布食品安全国家标准,国务院其他有关部门(质量监督检验检疫部门和农业行政部门)承担相关的食品安全工作。泰国的《食品法》也规定设立食品安全委员会,名称与中国的相似,但职能却有所不同,它是由公共卫生部常任秘书长担任主席协调其他部门共同管理,这种单部门主管多部门协作的制度很大程度上避免了职能交叉的问题;菲律宾的《食品安全法》

规定设立食品安全监管协调委员会,负责协调各部门的工作,且《食品安全法》中对委员会的职能规定更为明确,尤其提到在特定区域管辖权交叉时,负责根据法律鉴定执行机关的责任。

东盟各国和中国食用农产品基本法除了以上差异外,也存在一些共同点,如都对农产品标准和技术法规的制定作出了规定。东盟各国的农产品基本法中,均对农产品安全标准的制定有相应的要求,如越南的《食品安全法》规定了食用农产品中限制使用的农药、兽药、重金属、污染物及其他可能产生危害的物质,还对食品标签、广告的使用和宣传作出了规定。印度尼西亚的《食品法》规定了农产品中农药残留量的总体要求;中国的《食品安全法》对食品安全标准进行了规定,要求食品安全标准包含食品、食品添加剂、食品相关产品中的致病性微生物、农药残留、兽药残留、生物毒素、重金属等污染物质以及其他危害人体健康物质的限量。

2.2 农药最大残留限量标准对比

东盟各国和中国对食用农产品中的农药残留限量都有着严格的规定,东盟各国均在食品基本法中作出了规定,中国也在食品安全法中规定了食品安全国家标准是唯一的强制性标准。根据中国技术性贸易措施网数据得出,食用农产品中的农药残留限量是影响自贸区内食用农产品贸易的主要因素。

2.2.1 管理机构对比

东盟各国的农产品中农药最大残留限量标准大多是以技术法规的形式进行规定,中国是以强制性标准的形式呈现的。各国对农产品中农药最大残留限量标准的管理机构见表2。

表2 东盟主要贸易国和中国农产品中农药最大残留限量管理
Table 2 Management of maximum residue limits for pesticides in ASEAN and China

| 国家/组织 | 管理机构 | 标准 |
|-------|--|---|
| CAC | 国际食品法典农药残留委员会 | 《国际食品法典农药残留限量标准》 |
| 泰国 | 农业部下属的农业局和国家农产品标准局 | Pesticide Residues: Maximum Residue Limits (TAS9002—2016) |
| 印度尼西亚 | 国家标准局 | Bata Maksimum Residu Pestisida Pada Hasil Pertanian (SNI7313:2008) |
| 越南 | 卫生部 | Maximum Level of Residue of Biological and Chemical Substances Allowed in Food (Decision NO.46/2007/QĐ-BYT) |
| 菲律宾 | 化肥和农药局负责农药的登记管理 农业部农作物植物检疫处负责农药残留的监管 | 参照CAC |
| 马来西亚 | 卫生部下属的食品安全与质量部门 | Food Regulations 2016, Part VIII and Schedule 16 |
| 中国 | 国务院卫生行政部门、国务院农业行政部门会同国务院 食品药品监督管理部门制定 | 《食品安全国家标准 食品中农药最大残留限量》 (GB 2763—2016) |

东盟各国和中国都十分重视农药最大残留限量标准的制定。马来西亚在《食品法规》中详细规定了农药最大残留限量值,泰国、印度尼西亚、越南和中国均制定了农药最大残留限量的标准,而菲律宾未制定,完全参

照CAC标准。但是由于各国的体制不同,对农药最大残留限量标准的管理机构也不同,泰国是由农业部和国家农产品和食品标准局负责制定和管理,印度尼西亚则由国家标准局负责制定和管理,马来西亚和越南是由卫生部负责制定和管理,而中国是由国务院卫生行政部门、国务院农业行政部门会同国务院食品药品监督管理部门制定。由于农药最大残留限量标准管理机构的差异,使各国制定和管理的侧重点不同,从而导致农产品中农药最大残留限量标准的种类、数量和指标等均存在差异。

2.2.2 农药最大残留限量种类和数量对比

东盟主要贸易国和中国农药最大残留限量的种类和数量均存在较大的差异^[24-26],各国限量标准种类和数量的统计见表3。

表3 东盟主要贸易国和中国农药最大残留限量种类和数量
Table 3 Numbers of classes of pesticides and individual pesticides with maximum residue limits established in ASEAN and China

| 国家/组织 | 农药种类 | 农药限量指标数量/项 |
|-------|------|------------|
| CAC | 199 | 4 351 |
| 泰国 | 176 | 946 |
| 印度尼西亚 | 196 | 1 084 |
| 越南 | 124 | 600 |
| 马来西亚 | 164 | 858 |
| 中国 | 433 | 4 140 |

由表3可知,东盟各国和中国规定的农药种类和限量指标数量差距很大。从种类上看,东盟各国家均规定了100多种农药,其中最多的为印度尼西亚的196种,但是均少于CAC规定的199种;而中国规定了433种,是CAC的2倍多,越南的近4倍。从农药限量指标的数量看,CAC规定的最多,为4 351项,超过东盟4个国家的总和;东盟四国中,超过1 000项的只有印度尼西亚;中国规定了4 140项限量指标,在数量上与CAC相接近。

总之,以CAC为参照依据,中国制定的农药最大残留限量标准涉及的农药种类和限量指标数量最多;菲律宾未制定本国的农药最大残留限量标准,完全与CAC保持一致;泰国、印度尼西亚、越南、马来西亚制定的农药种类和指标数量相对较少。

2.2.3 主要食用农产品的农药残留限量对比

根据海关的统计数据,目前中国对东盟出口的食用农产品主要有大蒜、苹果和柑橘等,中国从东盟进口的食用农产品主要有榴莲、龙眼、火龙果和香蕉等。此外,大米作为中国主要的粮食作物,质量安全问题也至关重要。因此选取这几种农产品的农药最大残留限量数量进行统计和对比^[27-32],并与CAC进行对比分析(表4)。

表4 东盟和中国主要农产品的农药最大残留限量数量对比

Table 4 Comparison of the number of pesticides with maximum residue limits established for major agricultural food products exported and imported between ASEAN and China

| 限量 | 中国出口东盟国家农产品 | | | | 中国进口东盟国家农产品 | | | |
|-----------|-------------|------|------|------|-------------|-----|-----|-----|
| | 大蒜 | 大米 | 柑橘 | 苹果 | 榴莲 | 火龙果 | 香蕉 | 龙眼 |
| 涉及农药总种数 | 70 | 49 | 189 | 182 | 71 | 74 | 92 | 58 |
| CAC农药种数 | 17 | 9 | 64 | 31 | 1 | 18 | 42 | 1 |
| 泰国农药种数 | 3 | 5 | 37 | 25 | 1 | 0 | 21 | 3 |
| 印度尼西亚农药种数 | 2 | 9 | 54 | 43 | 11 | 18 | — | 3 |
| 越南农药种数 | 0 | 2 | 33 | 1 | 9 | 3 | 22 | 3 |
| 马来西亚农药种数 | 8 | 18 | 15 | 16 | 11 | 1 | 22 | 7 |
| 中国农药种数 | 52 | 21 | 125 | 152 | 44 | 43 | 72 | 46 |
| 农药交叉种数 | 5 | 9 | 68 | 51 | 5 | 2 | 4 | 3 |
| 交叉比例/% | 7.1 | 18.4 | 36.0 | 28.0 | 7.0 | 2.7 | 4.3 | 5.2 |

注：—，尚未制定。下同。

从表4可以看出，无论是中国从东盟进口的农产品，还是中国出口东盟的农产品，中国在农药最大残留限量的数量上都多于东盟农产品主要贸易国，甚至多于CAC。其中，涉及农药残留限量总数量最多的农产品是柑橘，为189种，最少的是龙眼，为58种；中国制定农药最大残留限量标准最多为苹果，为152种；CAC为柑橘，为64种；因为东盟国家大多参照CAC标准，因此其制定农药数量最多的也为柑橘。

通过对比分析研究，可以发现东盟各国和中国农药最大残留限量标准中规定的农药种类和数量差异较大，交叉率比较低。其中，柑橘类涉及农药189种之多，但是各国限量标准交叉仅68种，交叉比例为36.0%；农药交叉比例在10%以下的有5种农产品，分别是大蒜、榴莲、火龙果、香蕉和龙眼。其中，火龙果涉及农药74种，但是各国交叉只有2种，交叉比例仅为2.7%。此外，泰国目前尚未制定火龙果的农药残留限量标准。

综上所述，以CAC标准为模板，通过对东盟各国和中国农药最大残留限量标准对比可知，各国在制定限量标准时，关注度和侧重点不相同。虽然中国制定的农药最大残留限量标准要求更多、更严格，涉及的农药种类和限量标准更为广泛，但是和东盟各国限量标准交叉项很少，这就可能引起东盟和中国在农产品贸易中出现技术性贸易壁垒。

2.3 食用农产品产品标准对比

由于自然环境和饮食文化的差异、科技发展和生产水平的不同，东盟各国的农产品标准与中国也有所不同。

2.3.1 产品标准种类和数量对比

为了保证食用农产品的质量，东盟各国和中国均制定了一系列适合本国现状的农产品产品标准，由于各国的农产品种类和品种的不同，导致各国制定的农产品产品标准的种类和数量也不尽相同。根据中国-东盟农产品市场准入检索系统、东盟各国和中国相关官网的统计数据，各国主要食用农产品及其制品国家标准的种类和数量分布情况见表5。

表5 东盟各国和中国的主要农产品标准数量统计^[33-34]

Table 5 Statistical analysis of the number of major agricultural products standards in ASEAN and China^[33-34]

| 种类 | 标准个数 | | | | | |
|-----------|------|-------|-----|-----|------|-----|
| | 泰国 | 印度尼西亚 | 越南 | 菲律宾 | 马来西亚 | 中国 |
| 乳及乳制品 | 4 | 30 | 18 | 2 | 9 | 11 |
| 罐头 | 29 | 28 | 30 | — | 19 | 1 |
| 饮料 | 9 | 11 | 14 | 4 | 3 | 2 |
| 食用油、油脂及制品 | 16 | 46 | 11 | 2 | 24 | 4 |
| 调味品 | 9 | 24 | 9 | 1 | 9 | 4 |
| 糖及制品 | 6 | 18 | 9 | 1 | 9 | 3 |
| 水产品 | 17 | 185 | 9 | 10 | 12 | 2 |
| 可及咖啡产品 | 2 | 15 | 7 | 10 | 11 | 1 |
| 水果及制品 | 17 | 34 | 16 | 17 | 20 | 27 |
| 蔬菜及制品 | 15 | 20 | 24 | 13 | 22 | 48 |
| 豆及豆制品 | 6 | 17 | 1 | 1 | 6 | 1 |
| 粮食及粮食加工品 | 14 | 33 | 2 | 3 | 10 | 1 |
| 肉及其肉制品 | 14 | 25 | 3 | 1 | 3 | 5 |
| 合计 | 158 | 486 | 153 | 65 | 157 | 110 |

注：表中统计的中国水果和蔬菜标准为质量等级国家标准，农产品制品的标准为食品安全国家标准。

由表5可以看出，各国对食用农产品及其制品都制定了一系列的国家标准。从农产品标准数量上看，印度尼西亚制定的标准数量最多，为486个，菲律宾的最少，为65个；泰国、越南和马来西亚也都制定了超过150个农产品的产品标准；而中国除水果和蔬菜的标准外，由于统计的是食品安全国家标准，因此农产品标准的总数不是很多。从农产品标准种类上看，各国大多针对本国的优势农产品制定了较为完善的农产品国家标准，如印度尼西亚的水产制品在本国食用农产品中所占的比重最大，因此制定了多达185个水产制品的国家标准，占农产品标准总数的38.1%；其次各国都比较重视水果和蔬菜标准的制定，其中中国最多，果蔬类产品共制定75个；东盟国家中，印度尼西亚最多，为54个，占总标准的11%；菲律宾制定30个，占菲律宾农产品标准的46%。从统计中可以得出，东盟各国和中国制定的果蔬类产品标准中，质量等级标准制定的最多、占比最大。

2.3.2 果蔬类产品质量等级标准对比

国际上很多组织、地区都很重视果蔬类农产品质量等级标准的研制，如联合国欧洲经济委员会（The United Nations Economic Commission for Europe, UN/ECE）、经济合作与发展组织（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）、欧盟（Europe Union, EU）及ISO等均从不同方面制定了农产品质量等级标准。UN/ECE作为早期研究农产品质量等级标准的组织，制定的质量等级标准较完整地反映了农产品的特征与内在品质，被大多数国家参照^[35]。

2002年UN/ECE制定了《UN/ECE新鲜水果蔬菜标准模板》，该标准模板主要包括农产品定义、农产品基本要求、等级要求、规格要求、等级规格容许度，一致性

程度,包装,标签标识以及附录等内容,对新鲜水果蔬菜两类农产品质量等级标准中的相应条款和描述进行规范化和标准化^[36]。东盟各成员国和中国均以此模板为基础制定了本国的果蔬类农产品质量等级标准。

果蔬类是中国和东盟各个国家农产品贸易的主要农产品种类,也是自贸区内贸易量较大、引起贸易摩擦较多的农产品之一,其质量等级标准的差异已逐渐成为制约中国和东盟国家果蔬农产品贸易的潜在影响因素。中国和东盟主要农产品贸易国果蔬类农产品质量等级标准的数量和对比统计见表6。

表6 各国果蔬类农产品质量等级标准数量对比统计
Table 6 Statistics of the number of quality grade standards for fruits and vegetables in ASEAN and China

| 国别 | 蔬菜标准种数 | 水果标准种数 |
|--------|--------|--------|
| 泰国 | 11 | 14 |
| 印度尼西亚 | 10 | 16 |
| 越南 | 6 | 7 |
| 菲律宾 | 18 | 10 |
| 马来西亚 | 12 | 16 |
| 中国 | 48 | 27 |
| 涉及果蔬总数 | 64 | 52 |
| 交叉种数 | 4 | 5 |
| 交叉率/% | 6.3 | 9.6 |

由表6可以看出,东盟各国和中国均制定了较多的果蔬类农产品质量等级标准,东盟各国制定的标准数量较为相近,水果质量等级标准数量最多的是印尼和马来西亚,均为16种,蔬菜质量等级标准数量最多的是菲律宾,为18种,而中国的水果和蔬菜的质量等级标准都多于东盟各国。但是由于各国农产品的种类和品种的不同,导致各国制定标准的交叉率很低,蔬菜和水果质量等级标准的交叉率分别为6.3%和9.6%。

各国在制定果蔬类农产品质量等级标准时均以UN/ECE制定的《UN/ECE新鲜水果蔬菜标准模板》为模板,如东盟各国的香蕉标准就是依照该模板制定的,只是根据本国具体情况作了不同的具体规定;同时,农产品标准种类的交叉率很低,这就为建立自贸区果蔬类农产品质量等级标准奠定了基础。

2.3.3 香蕉质量等级标准对比

据海关的数据统计,香蕉是中国近几年的第一大进口水果品种,进口额平均能占到中国果品进口总额的一半以上;同时,香蕉也是近几年来引起贸易摩擦最多、影响最大的农产品之一^[37]。东盟各国和中国根据本国的实际情况均制定了香蕉的质量等级国家标准。其中,泰国、越南和菲律宾长期以来都是中国进口香蕉的主要贸易国,因此本节对中国进口香蕉贸易量较大的泰国、越南、菲律宾与中国的香蕉质量等级标准进行了对比^[38-41]。

2.3.3.1 标准框架对比

泰国、越南和菲律宾都是2005年以后制定的香蕉国

家标准,且都参照了UN/ECE的模板;而中国香蕉国家标准于1988年制定。这就导致东盟各国和中国的香蕉标准在标准框架、描述等存在差别,又因为各国均是对香蕉质量等级的规定,因此标准中存在相似。各国香蕉标准主要内容见表7。

表7 泰、越、菲与中国香蕉质量等级标准主要内容对比
Table 7 Comparison of the major contents of banana quality standards in Thailand, Vietnam, Philippine and China

| 国别 | 标准名称 | 标准号 | 主要内容 |
|-----|---------------------|-------------------|-------------------------------|
| 泰国 | BANANA | TAS6-2005 | 规定了基本要求、质量和规格要求、容许度、安全指标等10部分 |
| 越南 | Bananas | TCVN 1872: 2007 | 规定了质量和规格要求、容许度、污染物卫生要求等9部分。 |
| 菲律宾 | Fresh Fruits Banana | PNS-BAFPS 64-2008 | 规定了基本要求、质量和规格要求、容许度、污染物等14部分。 |
| 中国 | 香蕉 | GB 9827-1988 | 规定了等级规格、质量指标、检验规则和方法等6部分。 |

由表7可知,泰、越、菲和中国香蕉质量等级标准主要内容相似,其中东盟三国香蕉标准框架基本相同。具体来说,相同之处是4个国家均对主要指标——质量和规格要求作出了规定;不同之处是泰国、越南和菲律宾对容许度作出了规定,泰国和菲律宾对香蕉的腐烂程度、颜色等基本要求进行单独规定,而越南和中国未单独呈现;此外,泰国和菲律宾将污染物、农药残留等写入标准,而中国是单独呈现;中国和泰国标准中都有涉及检验规则和方法等。

2.3.3.2 质量等级对比

泰国、菲律宾、越南和中国香蕉质量等级标准中的等级均分为特等、一等和二等三级,对各等级的规定总体上一致,都包括质量要求和缺陷,但具体规定上略微不同(表8)。

表8 泰、越、菲与中国香蕉质量等级要求对比
Table 8 Comparison of the quality requirements for banana grading in Philippine, Thailand, Vietnam and China

| 国别 | 特等 | 一等 | 二等 |
|-----|--|--|--|
| 泰国 | 形状、颜色和口味质量上乘;允许不影响外观和口感的轻微表面缺陷 | 形状、颜色和口味质量好;允许不影响外观、口感和果肉小于2 cm ² 的缺陷 | 满足基本要求和香蕉的基本特征但不满足前两级 |
| 越南 | 香蕉必须是优质的;允许不影响外观和口感的轻微表面缺陷 | 香蕉质量品质好;允许不影响外观、口感和果肉小于2 cm ² 的缺陷 | 满足基本要求和香蕉的基本特征但不满足前两级;允许不影响外观、口感和果肉小于4 cm ² 的缺陷 |
| 菲律宾 | 必须是成熟的、干净的、良好的、修剪整齐;允许不影响外观和口感的非常轻微的表面缺陷 | 在上级的基础上,允许不超过总面积5%的表面缺陷,但不影响外观和口感 | 满足基本要求和香蕉的基本特征但不满足前两级;允许不超过总面积10%的表面缺陷,但不影响外观和口感 |
| 中国 | 具有同一类品种特征,果实新鲜、完整、皮色青绿、有光泽、清洁;对香蕉的成熟度、伤害病和果轴作出规定,且3个等级一致 | 与特等一致 | 果实新鲜、形状尚完整、皮色青绿、尚清洁 |

由表8可以看出,各国香蕉的特等均要求是具有优良的品质,且只允许存在非常轻微的缺陷;而一等允

许存在一定程度的缺陷,如泰国和越南规定缺陷应小于 2 cm^2 ,菲律宾规定缺陷不超过香蕉总面积的5%;二等在满足基本要求的基础上可以允许的缺陷又有所放宽,如越南规定缺陷应小于 4 cm^2 ,菲律宾规定缺陷不超过10%。中国对香蕉等级的描述虽然更加具体,从品种特征、颜色、成熟度、病虫害等方面都做出了规定,但没有对缺陷进行定量的规定,而泰国、越南和菲律宾对一等和二等的缺陷都分别给出了定量的指标,其中泰国和越南是以具体的面积衡量的,而菲律宾是以百分比来衡量的。

此外,各国根据品种的不同还都对香蕉的规格作出了规定,如菲律宾和泰国都规定了香蕉的长度、直径,菲律宾还规定了香蕉的质量;越南对香蕉的长度和直径作出了最小值的规定,中国对条蕉和梳蕉也作出了长度和质量等的要求。

通过对泰国、越南、菲律宾和中国香蕉质量等级标准的对比,总体来说,4国的香蕉等级规格标准存在较大的一致性。尤其是泰、越、菲3国,都是对《UN/ECE新鲜水果蔬菜标准模板》的借鉴、调整和补充,具有极大的相似性,只有等级要求的描述和规定等的细微差别。而中国的香蕉等级规格标准虽然在质量等级和规格等主要指标与其余3国相似,但由于在1988年制定,已经不符合香蕉的贸易现状。因此以UN/ECE模板为基础,4国香蕉产品标准的统一是具有可行性的。

3 结语

本文通过东盟与中国食用农产品基本法、农药最大残留限量标准以及农产品产品标准的对比分析,得出以下结论,并提出建议。

随着自贸区的进一步深化、“零关税”的全面实施等,东盟和中国农产品贸易往来越来越频繁,贸易量逐年提高,但是贸易中由法规和标准引起的壁垒越来越严重。中国对东盟农产品法规和标准的认知、中国和东盟食用农产品法规和标准的差异等逐渐成为影响中国和东盟食用农产品贸易的重要影响因素。

虽然各国都建立了食用农产品“从农田到餐桌”的全程监管,但由于经济、文化、科技水平等发展不平衡,导致法规和标准的异同。如各国均制定了基本法,但是主要内容、覆盖范围和侧重点等存在差异;各国均制定了农产品质量安全标准,但是标准的数量、涵盖的品种、设定的指标等存在差异。

果蔬类等贸易量大的食用农产品质量安全标准存在异同。安全标准方面,东盟各国和中国都参照CAC标准制定了本国的农药最大残留限量标准,但是对农药的种类选择、农药的限量指标等存在差异;质量标准方面,

各国均依照UN/ECE模板制定了农产品质量等级标准,标准框架和主要指标相似,但在表述和具体指标的设定上存在不同。

3.1 建议

3.1.1 遵循WTO规则制定自贸区内农产品法规

由于东盟国家和中国都是WTO/ISO成员,有相同的贸易规则;同时由于中国-东盟自贸区的逐步完善和深化,需要建立自贸区内规则。从2.3节的对比分析可以得出东盟国家和中国均十分重视农产品法规的制定和完善,且都规定了“从农田到餐桌”的农产品安全监管机制,各国基本法规中拥有相似的思路框架和范围。因此东盟和中国可以以WTO规则为基础,针对现实存在的主要问题,通过积极开展讨论和对话,建立自贸区内农产品法规,使农产品贸易摩擦减少进而更加顺畅;当出现自贸区内农产品贸易摩擦时,协商和判定有统一的法规依据。

3.1.2 积极采用国际标准

随着中国和东盟国家农产品贸易迅速发展,中国若想在激烈的贸易竞争中得到话语权,就必须全面细致地了解国际、东盟国家的技术法规和标准体系,积极采用国际标准,促进中国农产品顺利出口,减少贸易摩擦。因此中国应积极参与国际组织的标准化活动,简化或清除欠科学的农产品标准;并主导和参与国际标准的制定,如针对中国特色的农产品,积极呼吁国际标准组织采用中国标准,提高中国和东盟国家农产品贸易中的影响力。

3.1.3 积极开展农产品法规和标准的交流,建立自贸区统一标准

积极开展和推动企业参与中国-东盟食用农产品法规和标准的讨论会,了解和熟悉东盟国家相关法规标准,推介中国农产品法规标准。同时从中国和东盟主要农产品贸易国的标准化部门选择成员,成立中国-东盟自由贸易区食用农产品标准化管理委员会。通过标准讨论会,挑选标准相似程度高的主要食用农产品作为示范产品,推动统一标准的建立;农药残留限量标准方面,可以对各国农药最大残留限量标准较为相近的农产品进行整合,建立自贸区标准;质量等级标准方面,各国可以以CAC标准、《UN/ECE新鲜水果蔬菜标准模板》等国际标准为模板,对重点食用农产品标准进行整合和统一,形成自贸区区内标准。

3.1.4 积极建立中国-东盟自由贸易区农产品标准化示范区

在现有中国-东盟自贸区内农产品贸易的规则下,以中国和东盟国家相衔接的种植地为示范区范围,选定贸易量大、农药残留标准相近、农产品产品标准相似的产品,通过大企业牵头,建立从农田到餐桌的农产品种

植、生产、加工、流通等标准化操作,进而辐射到中国的周边城市和东盟各国,生产健康、优质、高效的农产品;由于柬埔寨、老挝、缅甸等缺乏系统的农产品标准,故可以选择这些国家建立农产品标准化示范区,推广自贸区内农产品法规和标准;同时鼓励中国的大企业将农产品标准化示范区的理念带入这些地区,从而带动自贸区农产品贸易的繁荣和标准化。

参考文献:

- [1] 何勇. 中国与东盟农产品贸易研究[J]. 世界农业, 2014(2): 131-134. DOI:10.3969/j.issn.1002-4433.2014.02.031.
- [2] 郭楠. 中国-东盟自由贸易区贸易效应对中国农产品贸易的影响分析[J]. 世界农业, 2016(8): 130-135. DOI:10.13856/j.cn11-1097/s.2016.08.022.
- [3] YANG S P, MARTINEZ-ZARZOSO I. A panel data analysis of trade creation and trade diversion effects: the case of ASEAN-China free trade area[J]. *China Economic Review*, 2014, 29: 138-151. DOI:10.1016/j.chieco.2014.04.002.
- [4] LAKATOS C, WALMSLEY T. Investment creation and diversion effects of the ASEAN-China free trade agreement[J]. *Economic Modelling*, 2012, 29(3): 766-779. DOI:10.1016/j.econmod.2012.02.004.
- [5] QIU H G, YANG J, HUANG J K, et al. Impact of China-ASEAN free trade area on China's international agricultural trade and its regional development[J]. *China & World Economy*, 2007, 15(5): 77-90. DOI:10.1111/j.1749-124X.2007.00083.x.
- [6] 黄琨. 中泰两国食品安全法律比较研究[C]//第十一届中国标准化论坛. 成都: 中国标准化协会, 2014: 793-797.
- [7] 志远. 泰国与中国农产品贸易的竞争性与互补性研究[D]. 北京: 首都经济贸易大学, 2015: 17-20.
- [8] 马明欢. 中国与东盟国家农业贸易技术性贸易壁垒法律制度研究[D]. 昆明: 云南大学, 2015: 25-28.
- [9] 苏骏. 东盟主要贸易国农产品市场准入技术措施研究[J]. 中国标准化, 2010(10): 11-14.
- [10] 古志华, 吕金玲, 周鹏, 等. 越南婴幼儿配方乳粉法规和标准研究[J]. 中国标准化, 2015(11): 106-108. DOI:10.3969/j.issn.1002-5944.2015.11.012.
- [11] 庞美蓉, 孙彩霞, 董国堃, 等. 东盟农产品质量安全标准概况[J]. 浙江农业科学, 2011, 1(4): 737-739. DOI:10.3969/j.issn.0528-9017.2011.04.001.
- [12] CALALANG G. Crop production of Northern Mindanao, Philippines: its contribution to the regional economy of food security[J]. *Tropicultura*, 2015, 33(2): 77-90.
- [13] 张柯, 梁丹辉. 中国与菲律宾农产品贸易特征分析[J]. 农业展望, 2016(11): 85-92.
- [14] CHE H H, 高巍. 马来西亚农产品市场准入政策与中马食用菌贸易展望[J]. 食药菌, 2009(1): 17-20.
- [15] 徐拥山. 论食品安全问题的国际法规制[D]. 合肥: 安徽大学, 2010: 29-39.
- [16] 杨磊, 姜毅. 中国-东盟食用棕榈油产品标准对比研究[J]. 轻工科技, 2011(9): 9-10.
- [17] 田林. 食用农产品安全监管问题的立法比较研究[J]. 食品科学, 2015, 36(9): 265-270. DOI:10.7506/spkx1002-6630-201509049
- [18] 李佳洁, 李楠, 任雅楠, 等. 新《食品安全法》对《农产品质量安全法》修订的启示[J]. 食品科学, 2016, 37(15): 283-288. DOI:10.7506/spkx1002-6630-201615048.
- [19] 马歆. 探讨我国农产品质量分级标准现状的问题与对策运用[J]. 中国商论, 2016(1): 123-125. DOI:10.3969/j.issn.1673-3908.2016.11.020.
- [20] 浙江标准化研究院. 东盟主要贸易国农产品安全法规与标准比较研究[M]. 杭州: 浙江工商大学出版社, 2014: 6-78.
- [21] 华振楠. 越南《食品安全法》解读[C]//第九届中国标准化论坛. 柳州: 中国标准化协会, 2012: 2-4.
- [22] 黄琨. 中泰食品法规比较研究[J]. 标准科学, 2015(11): 19-21. DOI:10.3969/j.issn.1674-5698.2015.11.004.
- [23] 韩永红. 论中国-东盟食品安全合作法律机制的构建: 一种区域合作软法治理的思路[J]. 广西政法管理干部学院学报, 2012(3): 142-147.
- [24] 李贤宾, 段丽芳, 柯昌杰, 等. 国际食品法典农药残留限量标准制修订进展研究[J]. 农产品质量与安全, 2014(5): 72-77. DOI:10.3969/j.issn.1674-8255.2014.05.019.
- [25] 明星星. 国内外农产品中农药最高残留限量标准的对比分析研究[D]. 北京: 中国农业大学, 2005: 18-25.
- [26] 赖新朴, 郭俊, 高俊燕, 等. 不同国家柠檬农药MRLs标准比较分析[J]. 保鲜与加工, 2014(3): 47-53. DOI:10.3969/j.issn.1009-6221.2014.03.011.
- [27] 方佳, 李玉萍. 东盟国家主要农产品农药最大残留限量指标汇编[M]. 北京: 中国农业科学技术出版社, 2011: 22-202.
- [28] 石炜, 王赵婉, 于惊鸿, 等. 我国与马来西亚及国际食品法典委员会(CAC)蔬菜类农药最大残留限量标准比较研究[J]. 安徽农业科学, 2015(20): 159-161. DOI:10.3969/j.issn.0517-6611.2015.20.055.
- [29] 周云龙. 国内外农产品质量安全标准对比研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2013: 8-10.
- [30] National Bureau of Agricultural Commodity and Food Standards Ministry of Agriculture and Cooperatives. Pesticide residues maximum residue limits: TAS9002-2008[S]. Bangkok: Royal Gazette Vol, 2009: 2-5.
- [31] Badan Standardisasi Nasional. Bata maksimum residu pestisida pada hasil pertanian: SNI 7313: 2008[S]. Jakarta: Badan Standardisasi Pers, 2010: 3.
- [32] 卫生和计划生育委员会. 食品中农药最大残留限量: GB 2763—2016[S]. 北京: 中国标准出版社, 2017: 1-2.
- [33] 张利华. 东盟国家标准信息与目录[J]. 中国标准导报, 2008(7): 47-48.
- [34] 冯怀宇. 浅析越南食品安全国家标准体系现状[J]. 标准科学, 2015(11): 14-18. DOI:10.3969/j.issn.1674-5698.2015.11.003.
- [35] 席兴军, 刘俊华, 刘文. 国内外农产品质量分级标准对比分析研究[J]. 农产品质量与安全, 2005(6): 19-24.
- [36] 刘肃, 钱洪. 国内外蔬菜等级规格标准分析比较[J]. 农产品质量与安全, 2007(12): 78-82.
- [37] 初侨, 席兴军, 兰韬, 等. 中国-东盟农产品贸易壁垒现状分析与标准化发展建议[J]. 标准科学, 2016(12): 118-121. DOI:10.3969/j.issn.1674-5698.2016.12.024.
- [38] Badan Standardisasi Nasional. Standard nasional Indonesia pisang: SNI7422: 2009[S]. Jakarta: Badan Standardisasi Pers, 2010: 2.
- [39] Vietnamese Bureau of Standards. Vietnamese national standard banana: TCVN1872: 2007[S]. Hanoi: Vietnamese Standard Press, 2008: 3.
- [40] Bureau of Product Standards. Philippine national standard fresh fruits-banana: PNS/BAFPS64: 2008[S]. Manila: Metro Manila, 2009: 2.
- [41] 卫生和计划生育委员会. 香蕉: GB 9827—1988[S]. 北京: 中国标准出版社, 1989: 2.