

日本肯定列表制度与饲料添加剂 及相关问题探析

○杨曙明 魏书林

日本有 60% 以上的食品依赖进口。目前,世界上通用的农业化学品有 700 余种,但日本注册登记的农业化学品(并制定了限量标准)仅有 300 多种,其余 400 多种尚无限量要求。按日本原有法规,对于进口食品中可能含有的 400 多种农业化学品,日本尚无明确的监管措施,日本政府认为这种情况严重威胁了日本的食物安全。为了扭转这种局面,日本于 2002 年成立了直属于内阁的食品安全委员会,以加强和协调相关机构对食品安全的管理。同时,农林水产省修改了农药取缔法,加强对未登记农药的取缔和处罚。厚生劳动省于 2003 年修订了食品卫生法,并以该修订案为依据,开始在农业化学品残留管理中引入“肯定列表制度”。

所谓“肯定列表制度”,即参照美国、欧盟、澳大利亚、加拿大、新西兰残留限量标准,日本“快速”建立了食品中农业化学物质(农药、兽药和饲料添加剂)的最高残留限量标准,对于这类成分,要求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”,即 0.01mg/kg,但经厚生劳动省确定的豁免物质不受此限制。该制度于 2006 年 5 月 29 日起执行。

一、对肯定列表制度有关饲料添加剂的相关分析

(一) 日本“肯定列表制度”涉及的农业化学品残留的要求有 3 个类型 (1) 最大残留限量:共涉及农药、兽药和饲料添加 734 种,农产品食品 264 种(类),暂定

限量标准 51 392 条,其中饲料添加剂 3 种,兼做农药和饲料添加剂 1 种、兼做兽药和饲料添加剂 16 种。最大残留限量因制定背景不同又分为 3 种:一是在所有食品中均“不得检出(ND)”的农业化学品;二是针对具体农业化学品和具体食品制定的“暂定标准”(provisional MRLs),即参照美国、欧盟、澳大利亚、加拿大、新西兰移植的残留限量标准;三是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日本标准。(2) 一律标准:对在上述标准中未涵盖又不属于豁免物质的所有其他农业化学品或其他农产品制定的一个统一限量标准,即 0.01mg/kg,其是以 1.5 μg/人/天的毒理学阈值作为计算确定的。(3) 豁免物质:共 68 种,包括杀虫剂和兽药 13 种、食品饲料添加剂 50 种和其他物质 5 种,对这部分物质无任何限量要求。日本每 5 年对“豁免物质”清单进行重新审议和修订。

(二) 两国限量的比较分析 日本“暂定标准”涉及的兽药/饲料添加剂可分为两类:一类为日本有而中国无任何限量标准的兽药/饲料添加剂,共 120 种,涉及畜禽及水产品 45 类,限量标准 1,824 条;另一类为中国和日本均制定了限量标准的兽药/饲料添加剂,共 116 种,涉及畜禽及水产品 87 类,限量标准 2,553 条。

有 6 种兽药/饲料添加剂中国制定了残留限量标准,而日本采用“一律标准”,根据“肯定列表制度”的规定,其在各类食品和农产品中的残留限量将均为 0.01mg/kg。这 6 种兽药/饲料添加剂涉及猪、牛、羊、马、禽等 5 类畜禽产品,涉及限量指标 60 余条。除两条

指标(羊奶,醋酸氟孕酮 0.01mg/kg;牛肉,氢溴酸常山酮 0.01mg/kg)外,其余中国限量标准均宽于日本的“一律标准”。

二、肯定列表制度对我国畜产品出口的影响

日本是我国畜产品的主要出口国。据商务部对外贸易司和中国食品土畜进出口商会所作的《对日出口农产品风险评估报告》,2005年我国出口日本肉类及制品 9.3 亿美元(其中鸡肉制品 5.6 亿美元,猪肉制品 1.8 亿美元),占我对日食品出口的 11.7%;水产品 28.3 亿美元(其中烤鳗 5 亿美元、冻鱼片 3.9 亿美元、虾 1.37 亿美元、墨鱼及鱿鱼 0.8 亿美元),占 35.7%。我国鸡肉制品、鳗鱼、猪肉制品出口中,日本为第一大市场(按数量计)。该评估报告将鸡肉制品、肠衣和鳗鱼及制品列为受日本实施肯定列表制度影响的高风险产品。

2005年我对日本出口鸡肉制品 17.8 万 t,5.6 亿美元。2003-2005年,中国占日本鸡肉进口市场的比重分别为 46%、27%、24%,逐年递减,泰国、巴西、美国与中国在日本市场竞争激烈。日本实施的“肯定列表制度”中与鸡肉相关的兽药及饲料添加剂有近 200 种,“肯定列表制度”实施后,检测项目将大大增加。一旦中国产品出口受阻,日本可从泰国、巴西、美国等国寻求替代产品供应,但是日本国内市场不会出现剧烈的震动。

日本是中国羊肠衣的最大出口市场,中国肠衣占日本进口肠衣量的 50% 以上。2005年,我对日出口肠衣 2,743t,5,733 万美元。目前,日本仅对从中国进口的肠衣实行进口消毒措施,并未进行兽药、饲料添加剂残留检验。肯定列表制度中与肠衣有关的残留项目包括氯霉素和硝基呋喃等达 40 多项。该制度实施后,预计日本将加大对肠衣残留的检测力度,一旦中国肠衣出口受阻,市场份额可能被新西兰和澳大利亚取代。

我国是世界鳗业第一大国,以活鳗计,数量占世界产量的 60% 以上。我国鳗鱼生产、加工出口依存度较高,且出口市场单一,日本是最主要的出口市场。目前,中国产品占日本鳗鱼市场 70% 左右的份额。2005年我对日出口鳗鱼及制品 4.9 万 t,6.6 亿美元,其中,烤鳗 3.6 万 t,5 亿美元;活鳗 1.3 万 t,1.6 亿美元。为了保护其本国鳗鱼产业,日本政府不断出台限制中国鳗鱼进口的措施。中国入世后,日本政府开始将数量限制转为技术壁垒。从 2002 年至今,曾先后以检出磺胺类药物、恩诺沙星、孔雀石绿、硝基呋喃等残留为

由,对中国出口日本的活鳗、烤鳗增加抽样比例,加大检测频度,造成我出口烤鳗数量从 2001 年的 7 万多 t 下降到 2005 年的 3.6 万 t。

06 年 3 月 29 日,日本厚生劳动省作出决定,在 5 月 29 日肯定列表制度实施后,立即对我输日鳗鱼实施硝基呋喃类药物代谢物检测。由于肯定列表制度中涉及的检测项目从原有的 25 项增加到 112 项,如果我国鳗鱼中呋喃类药物残留没有问题,预计日本对中国进口鳗鱼的检测范围将进一步扩大,一旦出口受阻,对中国鳗鱼业影响严重,因此风险会越来越高。

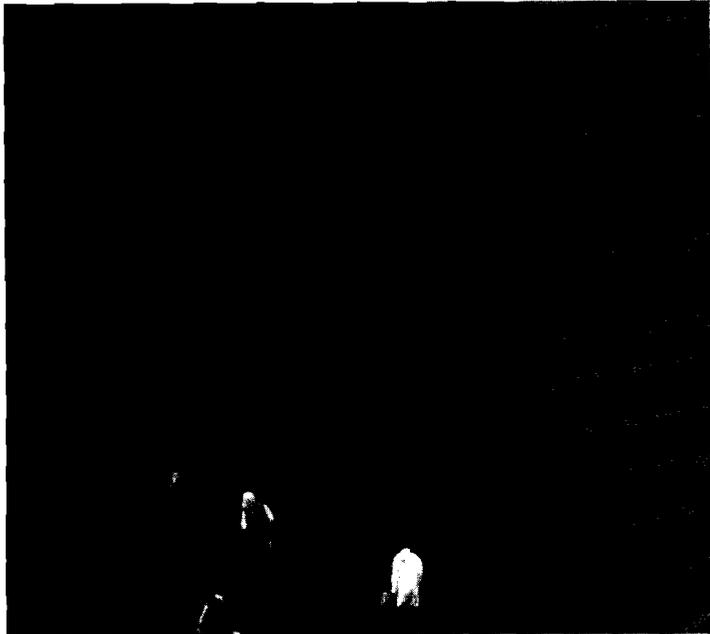
三、建议采取的对策

从饲料和饲料添加剂生产、经营和使用管理方面,笔者建议我国饲料等有关行业行政主管部门采取的对策有以下几个方面:

(一) 敦促日本修改豁免物质清单,将国际上公认为安全的饲料添加剂纳入其中,避免日本对畜产品中这些饲料添加剂残留执行一律标准。在日本已公布的豁免物质名单与我国已批准的饲料添加剂名单之间,有很大缺口,如对那些非豁免名单内又没有 MRL 的饲料添加剂采取一律标准,既不合理,又违背了“肯定列表制度中豁免物质的确定原则”。其依据如下:

1. 目前经 CAC 评估的添加剂(包括食品)有 1 005 种,欧盟批准使用的饲料添加剂有 348 种(类)以上,美国批准使用的饲料添加剂有 406 种以上,我国批准使用的饲料添加剂有 191 种(不包括饲料药物添加剂)。而豁免名单所列仅有 65 种(类),拟制定 MRL 的只有 3 种抗氧化剂,也就是说大多数被批准使用饲料添加剂的残留要执行比药物、污染物更严格的一律标准。据了解,日本批准使用的饲料添加剂远多于 65 种(类),是否其





本国批准使用饲料添加剂的残留要执行一律标准?

2. 在没有列入豁免名单和拟制定 MRL 名单的批准使用饲料添加剂中: (1) 有人体或动物体内本身存在的物质(母体物质), 例如: 叶酸、氯化胆碱、肌醇、L- 肉碱、维生素 K、锰盐、半胱胺、 α - 环丙氨酸甲酸、甲酸盐、乙酸及盐、丙酸及盐、丁酸及盐、富马酸、柠檬酸、酒石酸、苹果酸、磷酸、氢氧化钠、 α - 淀粉、三氧化二铝等。按照“肯定列表制度中豁免物质的确定原则”, 这些物质应进入豁免物质名单, 而不应该执行一律标准。(2) 有天然存在的物质, 例如: 辣椒红素、万寿菊提取物(天然叶黄素)、5'- 肌苷酸二钠、5'- 鸟苷酸二钠、血根碱、食品用香料(多种物质)、各种酶如淀粉酶、纤维素酶、 β - 葡聚糖酶、葡萄糖氧化酶、脂肪酶、麦芽糖酶、甘露聚糖酶、果胶酶、植酸酶、蛋白酶、支链淀粉酶、木聚糖酶、甜菜碱、果寡糖、大蒜素、甘露寡糖、山梨糖醇、丝兰提取物(天然类固醇萨洒皂角苷, YUCCA)、糖萜素、牛至香酚等。按照“肯定列表制度中豁免物质的确定原则”, 这些物质应进入豁免物质名单, 而不应该执行一律标准。

3. 我国批准这 191 种饲料添加剂(每年还在增加)时有严格的程序, 对于新饲料添加剂进行了安全评估, 除非必须制定 MRL, 则其他的饲料添加剂, 按照“肯定列表制度中豁免物质的确定原则”, 这些物质应进入豁免物质名单, 而不应该执行一律标准。

(二) 行业内组织智囊团积极应对, 敦促日本修改制度中违反世贸规则和国际惯例的做法 2005 年以来, 根据世界规则日本方面将肯定列表制度正式通报了 WTO 成员国进行评议, 包括我国在内的许多成员国特

别是其重要贸易国, 对其中存在的违反世贸规则和国际惯例、缺乏科学依据、阻碍公平贸易等内容, 提出了正式的评议意见或质疑, 但日本方面鲜有接受, 坚持推行该制度。尽管该制度已经实施, 但其中存在的问题依然存在, 不能因为已实施就默认了问题。应该组织行业内专家进行更深入地研究, 提出其中的问题。同时, 在世贸原则框架内, 针对日本出口我国的饲料添加剂产品, 研究提出回应措施。通过长期的努力, 敦促其改正。

(三) 通过行业协会, 进行区域扶持, 建立出口日本的畜牧生产联合体, 应对该制度实施对我国现有畜产品出口贸易的冲击 以我国现有的畜牧生产方式、管理体制和法律法规, 在全国范围内生产出的畜产品中农药、兽药和饲料添加剂的残留, 不可能、也没有必要达到肯定列表制度的要求。如果我国完全迎合日本的制度, 畜产品达到其要求, 日本方面很可能将一律标准降低到 0.001mg/kg。因此, 我们应不为其所动, 按自己的体制进行生产, 按自己的规划进行改进, 促进畜产品质量安全水平的提高。另一方面, 从出口企业和地区来看, 2005 年我国对日本出口农产品的企业有 5 100 家, 主要分布在山东、浙江、福建、辽宁、广东 5 省, 上述 5 省对日出口金额占我对日出口总额的 74.5%。因此, 为了减少该制度实施对我国现有畜产品出口贸易的冲击, 应在上述 5 省通过行业协会, 进行区域扶持, 建立出口日本的畜牧生产联合体。在联合体内, 以满足该制度为目的, 建立生产规程、使用兽药饲料添加剂规范和检测制度。

