

进口有机产品验证监管问题及对策研究

刘名年 南沙出入境检验检疫局

摘要：本文通过回顾我国有机产品认证历史沿革、发展和监管现状，总结分析进口有机产品验证申报、验证核查、流通执法、处理处罚和信息系统不完善等问题，提出了加强宣传执法、规范程序、处理处罚和完善信息系统等应对措施，试图找到解决问题的有效途径。

关键词：进口 有机产品 验证

有机产品的生产加工，不使用化学农药、化肥、化学防腐剂等合成物质，也不用基因工程生物及其产物，而是根据有机农业生产要求和相应的标准生产加工的，是一种真正来源于自然、富营养、高品质和安全环保的生态食品，是各国农业的发展方向。全球有机食品市场正在以 20%至 30%的速度增长，近年随着人民生活水平的提高，我国进口有机产品需要旺盛，进口量增长迅猛。

一、我国有机产品认证历史沿革

原国家环保总局 2004 年将有机产品认证管理移交国家认监委成为统一的自愿性产品认证制度。2004 年国家质检总局制定发布《有机产品认证管理办法》，国家认监委 2005 年发布了《有机产品认证实施规则》和《有机产品标准》，2012 年发布了 127 类产品的《有机产品认证目录》。2013 年国家质检总局修订《有机产品认证管理办法》，2014 年国家认监委发布《进口有机产品入境验证工作指南》，并且从 2014 年 4 月 1 日起实施进口有机产品验证管理。进口有机产品验证现已成为我国特定自愿性食品农产品认证制度重要组成部分，为我国人民食品农产品安全水平起到了良好的保驾护航和信任传递作用。

二、有机产品认证发展和监管现状

国家认监委 2001 年成立以来，已基本建立了包括有机产品认证、危害分析与关键控制点（HACCP）体系认证、食品安全管理体系认证、无公害农产品认证、良好农业规范（GAP）认证、食品质量（酒类）认证、饲料产品认证、绿色市场认证和良好生产规范（GMP）认证在内的，覆盖“从农田到餐桌”全过程评价所需的产品、体系、服务的食品农产品认证认可体系。截止 2014 年 3 月，全国食品农产品有效认证证书 115722 张，获证企业 52479 家。其中 7728 家企业获得了 10908 份有机产品认证证书，并在 5 个省市和 3 个地区建立了有机产品认证示范创建区。

目前，在国家认监委组织的专项监督抽查了有机认证机构 66 家次，撤销有机产品认证机构 13 家，抽检有机获证企业 1153 家，发现违规行为 69 起，查处涉嫌无证生产、超期、超范围使用认证标识销售或进口的违法违规案件 58 起，其中涉嫌违法、超期、超范围使用认证标识的问题，占 15.1%，有机码不在证书有效期内 10.18%，涉嫌假冒有机 8.14%，有机码有误的 8.14%，证书过期 11.19%，未标示有机码的 5.9%，外包装有误的 2.3%，超范围使用有机标志 8.14%。发现有机产品主要认证企业问题有：投入品等风险控制环节、文件管理与农事记录、缓冲带与平行生产等生产现场等；其中，涉及认证机构问题主要集中在企业风险控制、对获证企业的监督和持续跟踪、审核实施等方面。国家认监委在流通、生产和进口领域对粮谷类、茶叶、酒类和水产品等 7 种有机产品分别开展监督抽样和产品认证真实性核查工作，共计送检样品 296 批次，不合格产品 6 批次，不合格项目主要为农药残留，不合格率 2%。上述执法行动对有机产品认证违法违规打击形成了高压态势和强有力威慑力，有力保障了认证市场秩序。

三、进口有机产品认证监管问题及其分析

进口有机产品验证监管尽管做了充分的前期准备工作，但是进口有机产品验证监管更加详细更加具体，实际工作中存在验证申报、验证核查、流通执法、处理处罚和信息系统不完善等诸多挑战和困难，现汇结和分析如下：

1 是验证申报困难问题。

进口有机产品申报难主要是企业不主动申报和提供材料要求不统一问题。《有机产品认证管理办法》规定：进口有机产品申报入境检验检疫时，应当提交其所获中国有机产品认证证书复印件、有机产品销售证复印件、认证标志和产品标识等文件。实际情况企业因为不知情和有意规避申报等成为进口有机产品认证逃避认证监管的重要途径，而目检验检疫部门靠大脑记忆和经验监管的原始手段成为进口有机产品验证监管的软肋，很容易造成监管疏漏。并且根据《有机产品认证管理办法》规定“向中国出口有机产品的国家或者地区的有机产品认证体系与中国有机产品认证体系等效的，国家认监委可以与其主管部门签署相关备忘录。该国家或者地区出口至中国的有机产品，依照相关备忘录的规定实施管理。这里与各个国家签署的备忘录因等效性评估中的差异而导致需要提供相关文件不统一，增加了企业了解和掌握申报的难度，亦成为企业申报难不容忽视的重要问题之一。

2 是验证核查困难问题。

根据《进口有机产品入境验证工作指南》规定，企业申请进口有机产品入境验证机构及口岸进行查验时，需填写《进口有机产品入境验证表》。但是，企业进口有机产品验证违法

违规情况比较复杂，既有中国有机产品认证目录内外的区分问题，也有目录内产品是否认证问题，既有有机产品标签问题，也有有机产品认证标志和有机码问题，既有中国有机产品认证与输入国有机产品认证目录不一致问题，也有有机产品认证成份 95%国际是否统一问题，既有有机产品查验内容多而且复杂的问题，也有进口有机产品验证监管重点和范围不统一问题。这些都造成了进口有机产品验证困难。

3 是流通领域执法困难问题。

《有机产品认证管理办法》规定：出入境检验检疫机构负责对外资认证机构、进口有机产品认证和销售，以及出口有机产品认证、生产、加工、销售活动进行监督检查，并且规定有机产品销售单位应当符合有机产品国家标准的规定，保证销售的有机产品类别、范围和数量与销售证中的产品类别、范围和数量一致，并能够提供与正本内容一致的认证证书和有机产品销售证的复印件，以备相关行政监管部门或者消费者查询。对流通领域获证有机产品的监督检查主体，是地方认证监管部门。2012 年质检总局、工商总局、国家认监委联合发布《关于进一步加强有机产品监管工作的通知》在流通领域，销售商实施的违法行为，质检部门可以责令整改，但不能查处，由工商部门查处。生产、加工企业实施的违法行为，由质检部门查处，其中，进口企业由出入境检验检疫机构查处。可见在流通领域执法中，检验检疫部门不能包打天下，职能职责有限，导致流通领域执法困难结局。

4 是验证处理困难问题。

根据《有机产品认证管理办法》规定：如未获得中国有机产品认证，仅获得国外有机产品认证的，不得在产品、产品最小销售包装及其标签上标注“有机”、“ORGANIC”等可能误导公众的文字表述和图案，覆盖相关描述，整改合格后可以准予入境。产品或者产品包装及标签上标注“有机配料生产”字样，或在产品配料表中标注某种配料为“有机”字样，需提供该有机配料符合中国有机产品标准的证明文件，并且这些文件需由中国的认证机构出具，如不能提供应覆盖相关描述，整改合格后予以入境。作为有机产品申报，经查验发现认证证书、认证标志、产品标识和有机产品销售证不符合要求的，应覆盖所有易误导消费者的文字和标志，整改合格后可作为普通产品予以入境和销售。以及进口有机产品申报，后续查验发现产品包装、标签、产品说明或宣传资料中标注“有机”、“Organic”或其它等文字或标识的，如能够按照补充提供进口有机产品所需的完整资料，允许作为有机产品进口，如不能补齐所有所需文件，应覆盖所有易误导消费者的文字和标志，整改合格后予以入境。等等诸如整改合格可以入境的情形，对于进口有机产品验证执法来讲却是相当被动，会造成被动

执法和执法成本与执法效益不相匹配的情况，容易造成执法权威性有效性不足的问题。

5 是信息系统不完善问题。

国家发布的有机产品认证目录涵盖食品、农产品、化妆品、纺织品和动物饲料等 127 类产品，涉及 HS 编码数量较大，没有信息化管理手段，单纯依靠工作人员的记忆和工作经验，监管难度非常大。国家认监委已经建立了“中国食品农产品认证信息系统”，可以对通知公告、风险预警、认证证书和有机码等进行查询，适用了进口有机产品验证的食品农产品认证监管工作需要，但是与验证密切相关的 CIQ 业务综合管理系统中没有对有机产品认证检验检疫监管条件进行标识，也没有专门的针对有机产品认证目录的提示，在进行进口有机产品验证时，工作人员无法精准地对目录产品进行验证监管和督促企业进行主动申报，给逃避和规避进口有机产品验证留下了巨大空间。

四、进口有机产品验证监管对策

1 是验证申报困难问题。

修订后的有机产品认证管理办法明确了进口有机产品验证要求，但因为这项工作开始开展，需要通过集中和针对性宣传，让进口相关方了解相关政策要求，同时通过加大执法检查处理处罚力度，形成威慑力和影响力，顺利推动该项工作的开展，通过在中国食品农产品认证信息系统增加备忘录查询和风险预警，在业务综合管理信息系统中增加监管条件等信息化手段防止偷逃漏报行为的发生。

2 是验证监管困难问题。

进口有机产品验证监管难可以通过进一步明确判定原则解决：（1）是中国有机产品认证目录外的一律不充许，原因是不能对目录外的产品进行有机产品认证，所以我国认可的有机产品认证基本都是认证目录内产品；（2）配料标示有机必须是在产成品通过有机产品认证的基础上才能标示有机配料；（3）有备忘录的按照备忘录要求办理验证；（4）有机产品认证成份的判别可以通过标物签核定和抽样检测方式加以解决；（5）进口有机产品验证查验内容问题可以通过格式化的查验表格加以解决。

3 是验证执法和处理问题。

进口有机产品应当向出入境检验检疫机构进行申报，未如实申报取得出入境检验检疫机构的有关证单，或对法定检验的有机产品不予报检、逃避检验的，以及进口有机产品认证货证不符和提供虚假材料的，出入境检验检疫机构应当依照进出口商检检验法及其实施条例的有关规定对其进行处罚。在现阶段应当在教育与惩戒中，加大处理处罚力度，强力保障有

机产品认证管理办法的顺利实施。

根据《认证认可条例》和《有机产品认证管理办法》规定，认证监管部门可以对认证结果进行抽查，对获证有机产品的销售活动进行监督检查。如果违法行为主体是生产商、加工商、进口商的，依据该办法相关罚则规定给予处罚。工商部门职责是对销售者伪造或者冒用有机产品认证标志，进行虚假宣传等违法行为，应当严格按照《产品质量法》、《广告法》、《反不正当竞争法》等法律法规规定查处。所以流通领域执法尽管不是全领域执法，但是应充分利用好本单位职责特别是执法权限，对相关违法违规行为进行有力打击，也可以通过退货、风险预警和加大问题查验力度等合理合法等行政处理方式，加大对违规行为的处理力度。对于非本职责和执法权限领域，可以采取通报检查结果、联合执法和集中专项打击行动等方式，形成强有力的整顿执法威力。

4 是信息系统不完善问题。

建议在 CIQ 业务综合管理系统中对有机产品认证目录内产品进行检验检疫监管条件的标识，方便对进口有机产品验证进行精准监管，针对性查验，有力打击进口有机产品认证不符合中国有机产品认证管理办法的行为，降低监管人员的工作疏漏和工作难度。

作者：刘名年

性别：男

工作单位：南沙出入境检验检疫局

职务/职称：科长

学位：硕士

通讯地址：广州市南沙区进港大道与港前大道交汇处联检大楼南沙检验检疫局

E-MAIL: liumingnian0202@163.com

联系电话：020-39090382/18924116282