SPS措施对中国水产品出口贸易的影响分析*

董银果

(上海大学 经济学院,上海 200444)

摘　要　SPS措施是入世后中国农产品出口贸易面临的主要障碍,而水产品是农产品出口的第一大类。从水产品出口的现状出发,详细分析了SPS措施对水产品贸易的作用机理。研究发现:SPS控制标准的提升抬高了市场准入门槛,达到了贸易禁止或贸易限制的目的;检验认证项目的增多推高了遵从成本,使得利润流失,企业退出;SPS负面消息的扩散放大造成了长时间和大范围的贸易限制或贸易禁止。提出中国应尽早修订相关标准,完善预警机制,建立从"池塘到餐桌"的全程质量控制系统,提升企业的质量安全竞争力,减少SPS措施的负面效应。

关键词　SPS措施;水产品;出口贸易;影响机理

中图分类号:F323.7　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1008-3456(2011)02-0044-06

乌拉圭回合以来,农产品被纳入WTO规制范畴,关税和传统非关税贸易壁垒的效力下降,卫生与植物检疫(Sanitary and Phytosanitary,SPS)措施以其名义上的合法性(由政府颁布用以保护人类食品安全、动植物健康和环境安全)、保护功能上的隐蔽性(以法规、标准、合格评定程序、检验检疫方法等合法手段出现)、操作手段上的灵活性(根据本国收入水平和技术水平随时调整)以及作用上的有效性(不符合者遭市场封杀),迅速成为农产品国际贸易的主要障碍。作为世界第五大农产品出口国,中国的农产品出口也深受其害,茶叶、蜂蜜、蔬菜、禽肉等优势农产品在发达国家市场频亮红灯、黄灯,贸易损失大增。据统计,2008年中国52.5%的农产品出口企业受到SPS措施影响,直接损失达154.6亿美元,相当于当年农产品出口额的38.3%[1]。

中国是全球最大的水产品生产和输出国,产量占全球总产量的70%,出口的养殖水产品占世界的55%。2008年水产品出口值为106.1亿美元,占农产品出口总额的26.2%,是中国农产品出口的第一大品种[2]。可见,水产品是中国具有比较优势的农产品之一。然而,近年来,水产品出口也遇到SPS措施的巨大冲击,"氯霉素事件""斑点叉尾鮰事件""鳗鱼输日事件"等对水产品出口带来巨大的贸易损失。另外,中国出口水产品频频遭遇发达国家市场的扣留,根据中国技术性贸易措施(WTO/TBT-SPS)通报中心数据,仅2007年来自日本、欧盟和美国的扣留就达559批次。这说明,SPS措施是中国水产品出口无法回避的问题,必须积极应对,而科学有效应对的前提是必须清楚SPS措施的作用机理。基于这样的认识,笔者将从中国水产品出口贸易现状出发,探讨SPS措施对中国水产品出口贸易的作用机理和效应,进而提出针对性的政策建议。

一、中国水产品贸易现状分析

水产品是中国优势和主要创汇农产品,近年来其贸易主要呈现下列特点:

1.水产品贸易增长较快且持续顺差

近年来,中国水产品贸易增长较快。出口额从2001年的41.8亿美元增长到2008年的106.1亿美元,年均递增14.2%;进口额从2001年的23.1亿美元增长到2008年的54亿美元,年均递增12.9%。水产品是劳动密集型农产品,是中国具有比较优势的农产品,也是主要的创汇农产品。2008年贸易顺差达52.1亿美元,是2001年的2.5倍(如图1)。

2.水产品出口以深加工产品为主

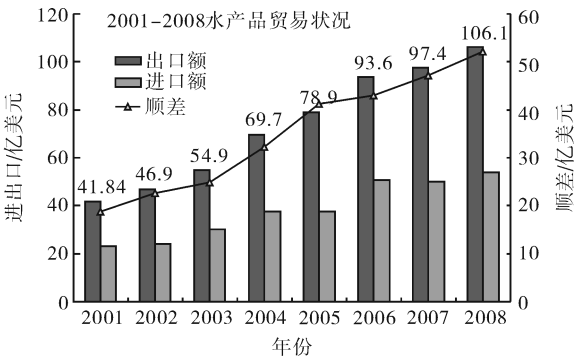
2008年,深加工产品出口额为49.3亿美元,占水产品总出口的46.5%,初级冷冻鱼片出口32.5

收稿日期:2010-09-25

* 国家自然科学基金项目"我国农产品应对卫生与植物检疫(SPS)措施的策略及遵从成本研究"(70873082)。

作者简介:董银果(1969-),女,教授,博士;研究方向:农产品国际贸易、WTO规则等。E-mail:dongyingguo2005@163.com

亿美元，占 30.7%，其他出口份额较大的分别为初级软体类、活鱼和初级甲壳类（如图 2）等。从具体出口品种来看，对虾、贝类、罗非鱼、鳗鱼、大黄鱼等名优养殖水产品仍是主要出口品种。2008 年对虾出口 11.9 亿美元，占出口总额的 17.9%，其次为贝类（14.6%）、罗非鱼（10.9%）、鳗鱼（9.1%）。烤鳗在 2006 年之前一直位于水产品出口的第一大类，2007 年降至第 3，2008 年降到第 4 位。



注：根据国家食物与营养咨询委员会 www.sfncc.org.cn、FAO 以及农业部提供的数据整理。

图 1　2001－2008 年我国水产品贸易状况

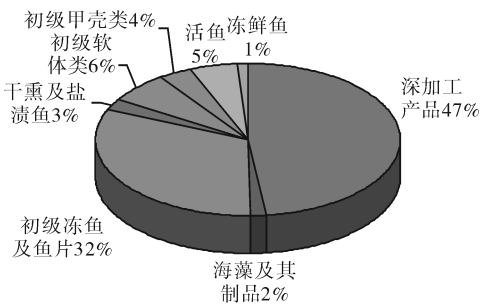


图 2　2008 年我国水产品出口的类别占出口总额百分比

3. 日本、美国、欧盟、韩国等为水产品出口的主要市场

中国水产品的出口地主要是日本、美国、欧盟、韩国、中国香港、东盟等。日本是中国水产品的第一出口市场，2005 年出口到日本市场的水产品占全部出口额的 37.0%，2008 年降到 26.1%，下降了 10.9 个百分点。美国和欧盟市场的份额稍有上升，2005 年出口这两个市场的水产品分别占全部水产品出口额的 16.0% 和 13.4%，2008 年分别升至 19.0% 和 16.8%。东盟市场也从 2005 年的 4.4% 增至 2008 年的 6.0%。韩国和香港市场则略有下降。2008 年，水产品出口 106.1 亿美元，其中出口到日本、美国、欧盟、韩国四大市场的比重为 72.3%（如表 1）。

表 1　2005 年与 2008 年中国水产品主要出口市场比较

主要市场	2005 年		2008 年	
	出口额/亿美元	占比/%	出口额/亿美元	占比/%
日本	29.3	37.0	27.7	26.1
美国	12.7	16.0	20.2	19.0
欧盟	10.6	13.4	17.8	16.8
韩国	9.9	12.5	11.0	10.4
中国香港	5.3	6.7	6.4	6.0
东盟	3.5	4.4	6.4	6.0

注：数据根据中国农业信息网 http://www.agri.gov.cn 整理所得。

二、SPS 措施影响中国水产品出口贸易的机理

水产品分为海上捕捞和人工养殖，其产品主要供食用，因此，SPS 措施对于水产品贸易的影响主要表现在化学品残留和生物性污染方面[3]，也就是说控制人工养殖过程中过量添加抗生素或添加剂等药物以及加工储运过程的病原菌污染。作为食用的水产品，尤其是冷鲜和冷冻类水产品中，生物细菌如李斯特杆菌、霍乱弧菌、沙门氏菌等超标，会导致食源性疾病。因此，世界各国对进口食品的病原菌都有严格的规定。

另外，人工养殖过程中过量添加抗生素会导致人体的抗药性、储运加工过程中过量使用添加剂会导致食品的污染，因此，各国对水产品的农兽药和添加剂等化学品的使用和残留非常敏感，都会制定严格的控制标准，因此，化学品残留也是影响水产品出口的另一个重要因素，尤其是出口发达国家市场。

日本、美国和欧盟是中国水产品的主要市场，而这三大市场 SPS 措施的影响约占水产品出口创汇的 75%。来自国家质检总局技术性贸易措施（WTO/TBT-SPS）通报咨询中心的数据显示，2004－2008 年中国水产品在以上 3 个市场的扣留呈现下列特点：①批次多且所占比重大。2004 年在日本市场被扣留 147 批次，2007 年在美国更是高达 361 批次，2006 年在欧盟的扣留也达 62 批次（如表 2），在以上 3 个市场的水产品扣留数一直位居农产品的最大份额（25%～48%）；②冷冻类水产品出口受阻情况较严重。日本的扣留中，2004 年冷冻产品达 71%，最低的 2007 年也达 43%；在美国的扣留中，冷冻产品最高达 75%，最低为 46%；在欧盟，2006 年被扣留冷冻产品也占整个水产品的 64%。③从被扣原因来看，主要是因 SPS 措施特别是药残

超标。

美国扣留的中国水产品,因SPS措施受阻的比重2004年为78.29%,2007年上升到90%左右。如2007年美国因为药物残留禁止进口中国的斑点叉尾鮰、鲶鱼、虾和鳗鱼,使中国水产品的扣留批次飙升到了361批,而冷冻品占67.87%,其中冻烤鳗被扣留56批次,冷冻虾类88批。日本扣留中国水产品主要为检验出二氧化硫、孔雀石绿及抗生素类等药品或化学品残留超标。欧盟的扣留也以农药残留如氯霉素等超标为主。

表2 2004—2008年中国水产品在主要市场扣留总数及冷冻品份额

	2004年		2005年		2006年		2007年		2008年	
	扣留总批次	冷冻品比重/%	扣留总批次	冷冻品比重/%	扣留总批次	冷冻品比重/%	扣留总批次	冷冻品比重/%	扣留总批次	冷冻品比重/%
日本	147	70.75	119	69.75	100	49.00	136	42.65	74	51.35
美国	152	46.05	150	65.33	235	75.74	361	67.87	257	56.03
欧盟	21	19.04	28	28.57	36	63.89	62	50.00	42	38.10

注:数据根据国家质检总局WTO-TBT/SPS通报中心资料以及中国技术性贸易措施网站资料整理而得。

生物性污染和化学品残留影响中国水产品贸易的机理,一是不断提升标准导致贸易数量限制;二是增加检测检验项目导致成本控制效应;三是负面消息导致贸易数量限制。具体表现为:

1.控制标准提升抬高了市场准入门槛,导致贸易限制或贸易禁止

因经济、科技和收入水平不同,各国对农兽药和生物性病菌的控制标准不同。一般而言,越是发达的国家,对风险越敏感,控制标准也愈高。控制标准的提升对于进口产品而言意味着进入的门槛抬高,只有较高质量的部分水产品符合条件,不能达到标准的企业只能选择退出市场。这意味着进口国的标准提高后导致对进口产品的需求下降,而国内供给一定程度上增加。这样SPS控制标准的提高对农产品进口起到贸易限制甚至贸易禁止的作用,即起到数量限制的作用。

日本、欧盟、美国和韩国等是中国水产品的主要出口市场,而这些市场的SPS措施控制标准在不断提升,具体表现在4个方面:

(1)各国加强对水产品生产过程的管理规范和要求,直接限制了外国产品的进入数量或出口企业的数量。如欧盟的《欧盟食品及饲料安全管理法规》以及提倡"从海洋/池塘到餐桌"的全程质量管理理念,是对整个食品供应链要求最严厉的法规。2005年1月1日起,凡在欧盟市场销售的水产品上必须贴有可追溯标签,否则拒绝进入。美国的《最严谨的水产养殖规范》是对水产品生产过程的标准化。2002年以来,韩国实施的《中韩水产品卫生管理协议》中,除微生物、化学物残留要求外,对金属异物检测也提出了苛刻要求,要求企业必须配备金属探测装置。

(2)延伸标准的控制范围和提高控制水平。日本的《肯定列表制度》号称世界上最为严格的药残禁用和控制标准,涵盖302种食品、799种农业化学品,检测项目也增至54 782个,仅"暂定标准"一项就涉及到264种食品、农产品,734种农业化学品、51 392个限量标准,分别是过去全部规定的2.8倍、5.6倍和1.4倍。而中国国内的限量标准仅涉及农业化学品200余种,限量指标不到3 000条[4]。2007年3月,日本再次公布"进口食品监控检查计划实施细则",进一步抬高了进口食品监控检查"门槛"。欧盟2002年提高了水产品氯霉素检测标准、2004年提高了硝基呋喃检测标准,2006年提高了孔雀石绿标准,2007年提高水产品添加剂标准,这些标准的提升都使中国水产品出口下降。

(3)对水产品出口企业进行严格管制。如美国、日本、欧盟、韩国都实行水产品出口企业注册制度,出口企业的原料、加工、包装、储运等环节都必须经过严格卫生检验;欧盟还实行企业"自我检查"制和水产品追溯制度。

(4)优化检验方法。检验方法的优化大大增加了检出率,提高了市场准入的门槛。2002年欧盟将水产品禁用药物硝基呋喃的检测,从药物母体检测法调整为代谢产物检测法。2005年起日本将鳗鱼的检测方法,从检测显性孔雀石绿含量调整为检测隐形隐性孔雀石绿含量,检出率从5 ng/g提高到2 ng/g。2002年8月,美国改变了氯霉素的检测方法,采用CHARM-Ⅱ方法筛选,用LC-MS方法进行确认检测,精确度由5 ng/g提高到1 ng/g,后又提高到0.3 ng/g[5]。

2.检测认证项目增多推高了遵从成本,导致利润下滑和企业退出

SPS措施作用水产品的另一个机制是价格控制效应,即通过检测检验项目和对生产过程的要求,提

高出口商的遵从成本(cost of compliance,即将出口国 SPS 水平提高到满足进口国要求所必须增加的费用和付出的成本),如果遵从收益(溢价)小于遵从成本,则企业利润萎缩,被迫退出市场。

企业遵从成本的影响因素包括:①两个国家标准的差异性。若出口国和进口国的 SPS 措施存在巨大差异,对遵从成本影响较大。有研究发现:双边标准有利于促进贸易增长,而进口国单边标准则对出口国造成负面影响,出口国单边标准有利于其产品出口[6]。②SPS 标准的歧视性。如果 SPS 措施在设立或者实施中存在着对于某国和某出口商的歧视,则其遵从成本大大提高。根据 SPS 措施的歧视性,将遵从成本排序为:贸易小国面临所有进口商的歧视≥贸易小国面临贸易大国的歧视≥贸易大国面临所有进口国的歧视≥贸易小国面临一个贸易小国的歧视≥贸易小国面临无歧视≥贸易大国面临无歧视[7]。③出口企业获取信息的途径和信息的准确性。世界银行的一份报告认为,SPS 标准的提高并不一定会抑制发展中国家的贸易,对于那些在新标准实施前,就已经主动采取应对措施的国家或企业,新标准实施却是抢占市场份额的良好机遇[8]。④企业的规模。Henson 等[9] 的研究发现:HACCP(Hazard Analysis and Critical Control Point)作为鉴别、评价和控制对食品安全至关重要的危害的一种体系有利于大公司,因为大公司有规模经济效应。

SPS 措施对水产品遵从成本的影响表现在:①检测费用大幅提升。日本肯定列表制度中,鳗鱼的检验项目从 25 个增加到 112 个,则每批货物的检测费用净增加 2～3 万元。“斑点叉尾鮰事件”后,中国养殖鲶鱼、绀鱼、虾、鲮鱼、鳗鱼 5 类水产品输美必须提供第三方药检报告,平均每公斤鱼的检测成本增加 0.6～1 元(人民币),而检测时间则长达 1～2 月。2007 年浙江北极品水产公司的技术改造费达 200 万元,自检费用达 60 万元(欧洲的同行只要 150 美元即可),认证注册费用为 15 万元,这些费用相当于 2001 年同等规模出口商品费用的 10 倍。②高昂的认证注册费用。美国、欧盟、日本、韩国都要求进口水产品必须通过 HACCP 认证,实施水产品生产过程的监控。日本农林水产省决定在 2005 年之前,建立优良农产品认证制度,对在生产和销售过程中,能够正确进行身份认证的农副产品给予认证,并授予认证标志,拥有认证标志的产品方可进入日本市场。美国规定中国水产品进人美国市场,必须首先通过国家检验检疫机构的评审,取得输美水产品 HACCP 验证证书,并经美国食品药物管理局(Food and Drug Administration,FDA)备案后,才能进入美国市场[10]。认证过程不但程序复杂,而且费用高昂。③通关时间延长和管理费用提高导致的机会成本增加。增多的检测项目往往延长通关时间,如韩国自 2008 年 9 月 12 日起,开始大幅延长进口养殖水产品的通关时间,所有养殖水产品的检测周期由原来的 4 d 改为 8 d。通关时间延长对水产品出口产生两方面的影响:一方面导致进口商的通关费用大幅上升,尤其是鲜活水生动物的暂养费用将成倍增加;另一方面严重影响产品的质量,对于冷鲜或者鲜活养殖水产品而言,经过 8 d 的检测周期后,无法保证其鲜度,导致品质下降,企业面临降价的威胁,利润流失。大多数企业是以出口高端市场为导向,如果企业转向国内市场,则意味着所有的新增投资成为沉没成本。而随着遵从成本的大幅攀升,企业的利润空间越来越小,处在盈亏的边沿。成本收益原则迫使企业自动退出。

3.SPS 负面消息的扩散放大,导致持续大范围的贸易限制或贸易禁止

SPS 措施负面消息在传播中被放大,往往产生超过数倍甚至几十倍的实际影响。近年来,中国水产品贸易领域爆发的重大 SPS 贸易纠纷,对其他类产品出口以及整个国内经济也都产生了消极的影响,SPS 负面效应的直接后果是贸易限制和贸易禁止的范围扩大,时间延长。

SPS 措施的传递和示范效应表现在 4 个方面:

(1)个别连累整体。2001 年初,奥地利 1 名消费者因食用来自中国的虾仁出现氯霉素过敏[5]。2002 年 1 月 25 日,欧盟通过决议,自 2002 年 1 月 31 日起,欧盟禁止从中国进口供人类消费或用作动物饲料的动物源产品,包括禽肉、兔肉、水产品、猪肉等。这一禁令使中国每年丧失了 6.23 亿美元的水产品出口市场。受损的中国企业超过 95 家,平均每家损失 300～500 万美元,同时让 4.96 万中国劳动力直接受到牵连,此外还有十几万养殖农户受损[5]。时至今日,冷冻禽肉仍未解禁。又如,2007 年 6 月 28 日,美国 FDA 正式对外宣布:加大来自中国的养殖鲶鱼、绀鱼、虾、鲮鱼、鳗鱼 5 类产品的进口控制,FDA 在边境扣留此类产品,只有在证明中国出口的养殖水生动物中不含美国禁用的残留药物之后,方才放行这些进口货物。受此影响,广州海关数据表

明,2007年7月,广东对美出口虾类产品同比下降24.2%,占当月广东虾类产品出口总量的28.6%。2007年我国虾对美出口比2006年下降28.7%;三文鱼出口下降15.9%。美国的限制也引发了其他进口市场连锁反应,导致2007年7月广东对欧盟虾类出口比2006年同期下降61.2%[10]。

(2)一国波及多国。2002年1月,欧盟以氯霉素超标为由,禁止进口中国水产品。美国FDA立即做出反应,对我国虾类产品发出预警通报,禁止在动物源性食品中使用氯霉素、磺胺类等11种药物。同年5月,美国路易斯安娜州、佛罗里达州均对从中国进口的所有小龙虾和虾类产品进行氯霉素检测。日本也于同年2月1日起对中国活鳗及冷冻白烧鳗监控查验包括氯霉素在内的11种药物残留,并不断地扩大范围。

(3)产业链的传递效应。出口遭到退运的农产品许多处在产业链的末端,其出口受阻后的波及面很广,往往给整个产业带来巨大的直接和间接损失。如2002年欧盟的禁令使浙江舟山2 500余艘海虾捕捞船只、10余家加工企业被迫处于停产半停产状态,万余名剥虾妇女及企业工人失业。

(4)SPS措施通过媒体的宣传放大影响消费者行为。2007年1月,日本厚生劳动省检出1批中国烤鳗含有隐性孔雀石绿残留0.062 μg/g。尽管2007年我国出口鳗鱼在日本的检验合格率在99.8%以上,日本的民意调查却显示,40%的日本消费者只愿意消费本国产的鳗鱼。

(5)SPS的扩散效应使企业在出口中面临两难选择。为了预防SPS的扩散效应,中国商检对出口企业实行自律:若是出口企业被美国FDA、欧盟委员会和日本的厚生省因为SPS原因通报,则停止出口,进行6~12个月(甚至24个月)的整顿。有些欧盟商人在行市下跌的情况下,常常威胁国内企业,产品检出药残问题,若企业同意降价和赔款,则大事化了,若不同意,则要向欧盟委员会发出通报(口岸通报、市场通报和客户通报)。由于水产品检测的人为干扰因素很大,即使出口时合格的产品也可能又被检出问题。这时,面对国外商人的威胁,国内企业非常被动,只能在减价和停业整顿间两难选择。

三、应对SPS措施的策略思考

SPS是一种技术性措施,其应对也应从技术层面入手。针对中国目前的状况以及SPS的作用机理,应从以下3个层面进行应对。

对于企业而言,应切实完善质量安全管理体系。如实行从"池塘到餐桌"的全程质量监控体系,采纳HACCP体系,建立完善的原料控制体系,进行技术改造,加强企业自检自控能力。

对于行业协会而言,应积极发挥其中介作用,加强行业自律,制定和提高行业控制标准,通过行业组织的谈判和交流降低企业的交易成本。

对于政府而言,由于SPS协议主要是用来约束政府行为的,因此,政府必须为企业提供完善的秩序环境和透明及时的信息来源,完善国外SPS的预警机制,紧盯国外标准的变化,在SPS评议中实施政府、行业协会、企业和专家的四体联动策略,加强对企业的培训沟通等。另外,政府必须组织科研力量,进行相关风险评估,积极参与国际标准的制定,增强在国际规则中的话语权。需要强调的是,只要存在经济、技术和收入水平的差异,SPS的负面效应就不可能完全消除。只能通过企业、协会和政府3个层面的努力,将其负面效应降低到最小程度。

SPS是乌拉圭回合后国际贸易中新兴的非关税贸易措施。SPS表现为法规、标准、合格评定和检验评估方法等,是凝结政治、经济、文化甚至部门利益的一个复杂结晶体。实践证明,SPS措施已成为中国水产品贸易面临的主要障碍。"氯霉素事件""斑点叉尾鮰事件"和"鳗鱼事件"演绎着中国水产品的多舛遭遇,日本、美国和欧盟3个主要市场扣留数的增加又一次证明了SPS影响的真实存在。研究表明,SPS对于水产品贸易的作用机制为,控制标准的提升抬高了市场准入门槛,达到贸易禁止或贸易限制的目的;检验认证项目的增多推高了遵从成本,导致企业利润丧失,退出市场;SPS负面消息的扩散放大造成了长时间和大范围的贸易禁止或贸易限制。针对SPS措施的影响机制,我国政府、行业协会和企业要共同努力,将SPS措施对出口贸易的影响效应降到最小程度。

参 考 文 献

[1] 国际质检总局.中国技术性贸易措施年度报告2009[M].北京:中华人民共和国国家监督检验检疫总局出版社,2009.

[2] 商务部.中国农产品进出口月度统计报告[R].北京:商务部,2006.

[3] 董银果.SPS对我国典型农产品的作用机理探析[J].南京农业大学学报:社会科学版,2009(4):15-20.

[4] 李芳芳,冷传慧,王燕青."肯定列表制度"对辽宁省水产品出口

贸易的影响[J]. 国际贸易问题,2007(8):78-83.
[5] 陈伟. 技术性贸易壁垒对我国水产品贸易的影响及对策[J]. 河北渔业,2005(5):1-4.
[6] MOENIUS J. Information versus product adaptation: the role of standards in trade[R]. San Diego: University of California, 1999.
[7] 董银果. SPS 措施影响贸易的模式——以中国农产品为例[J]. 上海大学学报:哲学社会科学版,2008(3):19-27.
[8] WORLD BANK. The impact of food safety and agricultural health standards on developing country exports [R]. New York: World Bank, 2005.
[9] HENSON S, CASWELL J. Food safety regulation and the firm: understanding the compliance process[J]. Food Policy, 1998(7):9-23.
[10] 邵桂兰,姜宏. 中国水产品出口主要目标市场国的非传统贸易壁分析与比较[J]. 农业经济问题,2007(7):81-85.

Analysis on Impact of SPS on Export of Chinese Aquatic Products

DONG YIN-guo
(*School of Economics, Shanghai University, Shanghai*, 200444)

Abstract Sanitary and Phytosanitary Measures(SPS) are main barrier in China's agricultural product export after China joined WTO, while aquatic product is the biggest export category among China's agricultural products. Based on the status quo of aquatic product export, this paper analyzed the influencing mechanism of SPS on aquatic products. The results showed that increasing control standard of SPS raised the market accession threshold so as to ban trade or trade restrict, the increase in testing and certification items enhances the cost and reduces the profit which will lead to the withdrawal of enterprises. The spread and magnification of negative SPS news will cause trade ban and restrict for a long time and in large scale. This paper finally put forward some countermeasures that relevant standard should be amended in China, early warning mechanism should be established, "From Pond to Table" monitoring system should be set up and competitiveness of quality and safety should be enhanced in order to reduce the negative effects of SPS measures.

Key words Sanitary and Phytosanitary measures; aquatic products; export trade; influencing mechanism

(责任编辑:陈万红)