

第1节 — 范围

1. 本文件为进口控制系统的建立和运行提供了框架，以保护消费者，并促进公平食品贸易规范，同时确保避免不合理的技术性贸易壁垒。本指南符合食典委颁布的《食品进出口检验和认证原则》¹，并提供了有关进口食品控制的具体信息，作为对《食品进出口检验和认证系统的设计、操作、评估和认可指南》²的补充。

第2节 — 定义³

适当的保护水平 (ALOP) 是一个国家为保护公民生命或健康在国内制定卫生措施时认为适当的保护水平。（这个概念也可以称为“可接受的风险水平”。）

审核* 是一项系统的、具有独立功能的检查，旨在确定活动和相关结果是否符合计划的目标。

认证* 是官方认证机构或官方承认的认证机构提供书面或等效保证、证实特定食品或食品控制系统符合要求的程序。食品认证可酌情基于一系列检验活动，包括连续在线检验、质量保证体系审核和成品检查。

检验* 是对食品或食品、原材料、加工和分销控制系统的检查，包括在制品和成品检测，以确认它们是否符合要求。

¹ 《食品进出口检验和认证原则》（CAC/GL 20-1995）。

² 《食品进出口检验和认证系统的设计、操作、评估和认可指南》（CAC/GL 26-1997）。

³ 引自《食品进出口检验和认证系统的设计、操作、评估和认可指南》（CAC/GL 26-1997）的定义标有一个星号（*）。引自《食品法典委员会程序手册》的定义标有两个星号（**）。

立法* 立法包括政府主管当局发布的与食品相关的、涉及公众健康保护、消费者保护和公平贸易条件的法律、法规、要求或程序。

官方认可* 是具有管辖权的政府机构正式承认检验和/或认证机构提供检验和认证服务能力的程序。

官方检验系统和官方认证系统* 是由具有监管或执法职能或两者兼有的政府机构管理的系统。

官方承认的检验系统和官方承认的认证系统* 是由具有管辖权的政府机构正式批准或承认的系统。

要求* 是主管当局制定的与食品贸易有关的标准，其内容包括公众健康保护、消费者保护和公平贸易条件。

风险评估** 一个以科学为基础的过程，包括以下步骤（i）危害识别，（ii）危害特征确定，（iii）暴露评估，以及（iv）风险特征确定。

风险分析** 是一个由三个部分组成的过程：风险评估、风险管理和风险沟通。

第3节 — 食品进口控制系统的一般特征

2. 食品进口控制系统应具有以下主要特征：

- 对进口食品的要求与对国内食品的要求一致；
- 明确界定主管当局的职责；
- 明确定义的、透明的立法和操作程序；
- 优先保护消费者；
- 进口国承认出口国主管当局采用的食品控制系统；

- 全国统一实施；
- 通过实施该系统能够确保达到与国内食品相同的保护水平。

对进口食品的要求与对国内食品的要求一致

3. 要求通常表示为具有特定限制和补充抽样制度的终点标准。这些要求可能包括标准、取样规定、流程控制、生产条件、运输、储存或这些要素的组合。
4. 在特定情况下适用的要求的范围和严格程度应与风险水平相称，但注意到风险可能因原产地的特定和/或类似情况、所采用的技术、合规记录和/或对进口产品样本相关属性的检查结果等因素而异。
5. 要求应尽可能对国产食品和进口食品一视同仁。如果国内要求包括流程控制（例如良好生产规范），则可以通过审核相关检验和认证系统以及（如适用）出口国的设施和程序来确定合规性或等效性⁴。

明确界定主管当局的职责

6. 在一个或多个入境点、储存和分销期间和/或在销售点履行任何进口食品检验职能的主管当局应具有明确的职责和权限。应尽可能避免对同一批货物中的相同分析物进行多次检验和重复检测。
7. 一些国家，例如属于区域经济集团的国家，可依赖另一个国家实施的进口管制。在这种情况下，实施进口食品控制的国家所承担的职能、责任和操作程序应明确界定，并可供最终目的地国家主管当局查验，以提供有效和透明的进口控制系统。
8. 如果进口国主管当局使用第三方机构作为官方承认的检验机构和/或官方承认的认证机构来实施控制，则应按照CAC/GL 26-1997第8节“官方认可”中阐述的方式作出此类安排。此类机构可以履行的功能可能包括：

⁴ 《食品进出口检验和认证系统的设计、操作、评估和认可指南》（CAC/GL 26-1997），第54段。

- 目标货物的抽样；
- 样品分析；
- 对进口商为符合官方要求可能运行的质量保证系统或其相关部分进行合规性评估。

明确定义的、透明的立法和操作系统

9. 立法的目的是为运行食品进口控制系统提供依据和授权。根据法律框架可设立主管当局和制定核查进口产品是否符合要求的流程和程序。

10. 立法应赋予主管当局以下职能：

- 任命经授权官员；
- 要求在食品进口前预先通知；
- 要求提交文件；
- 检验，包括有权进入进口国的场所，对食品及其包装进行实物检查；收集样本和启动分析检测；检查出口国主管当局、出口商或进口商提供的文件；并根据证明文件核查产品身份；
- 实施基于风险的抽样计划，同时考虑特定食品的合规记录、随附证书的有效性和其他相关信息；
- 收取货物检验费和样品分析费；
- 承认实验室或承认已认可的实验室；
- 接受；拒绝；扣留；销毁；责令销毁；责令改进、加工或转口；退回出口国；指定为非食品用途；
- 进口后召回货物；
- 在国内运输期间或进口清关前的储存期间保持对过境货物的控制；以及
- 在发生不符合特定要求的情况时实施行政和/或司法措施。

11. 此外，立法可就以下方面作出规定：

- 进口商的许可或注册；

- 承认进口商使用的核查系统；
- 针对官方行为的上诉机制；
- 评估出口国的控制系统；以及
- 与出口国主管当局达成的认证和/或检验安排。

优先保护消费者

12. 在食品进口控制系统的设计和运行中，应优先考虑保护消费者的健康和确保公平食品贸易规范，而不是经济利益或其他贸易方面的考虑。

承认出口国主管当局采用的食品控制系统的进口国规定

13. 食品进口控制系统应包括适当承认出口国主管当局采用的食品控制系统的规定。进口国可以通过多种便利货物入境的方式承认出口国的食品安全控制措施，包括使用谅解备忘录、相互承认协议、等效协议以及单方面承认。这种承认应酌情包括在食品的生产、制造、进口、加工、储存和运输过程中实施的控制措施，以及对所应用的出口食品控制系统的核查。

全国统一实施

14. 操作程序的一致性尤为重要。应制定和实施计划和培训手册，以确保在所有入境点和所有检查人员之间保持一致。

通过实施该系统能够确保达到与国内食品相同的保护水平

15. 由于进口国对适用于另一国制造的食品的流程控制没有直接管辖权，因此对国内食品和进口食品采用的合规性监控方法可能有所不同。这种方法上的差异是合理的，但这种差异必须是确保进口食品达到与国产食品同样的保护水平的必要条件。

第4节 一 控制系统的实施

16. 应制定和实施操作程序，以最大限度地减少在入境点的不当延误，同时不危及控制措施的有效性和确保符合要求。实施时应考虑本节列出的各项因素以及承认原产地保证的可能性，包括在出口国实施的控制措施。

控制点

17. 进口国对进口食品的控制可以在一个或多个环节进行，包括：

- 原产地，与出口国商定；
- 目的地国家的入境点；
- 进一步加工；
- 运输和配送；
- 储存；以及
- 销售（零售或批发）。

18. 进口国可以承认出口国实施的控制措施。应鼓励出口国在生产、制造和随后的运输过程中实施控制措施，以便随时随地发现和解决问题，最好是在食品进入分销渠道之前，从而避免代价高昂的召回。

19. 装运前清关是确保符合要求的一种可能机制，例如，贵重的散装产品如果在入境时打开和取样可能受到严重损坏，另一些产品则需要快速清关才能保持安全和质量。

20. 如果检验系统允许装运前清关，则应确定清关权限和程序。进口国主管当局可以选择由出口国官方认证系统或官方承认的第三方认证机构按照规定标准进行装运前清关。装运前清关应基于对货物托运文件的检查结果。

关于进口食品的信息⁵

21. 控制系统在采取有针对性的控制措施方面是否有效取决于进口货物的信息。可能获得的货物详细信息包括：

⁵ 《通用官方证书格式以及证书的制作和颁发》（CAC/GL 38-2001）。

- 入境日期和入境点；
- 运输方式；
- 对商品的全面描述（包括产品描述、数量、保存方式、原产国和/或发货国、识别标记，例如批次标识符或密封印记编号等）；
- 出口商和进口商的名称和地址；
- 制造商和/或生产商，包括企业注册号；
- 目的地；以及
- 其他信息。

进口食品检验和检测频率

22. 进口食品检验、抽样和检测的性质和频率应基于产品可能导致的人类健康和安全风险、产品来源、合规记录和其他相关信息。控制措施的设计应考虑到多项因素，包括：

- 产品或其包装可能对人类健康造成的风险；
- 不符合要求的可能性；
- 目标消费者群体；
- 产品进一步加工的程度和性质；
- 出口国的食品检验和认证系统以及是否存在任何等效、相互承认或其他贸易协议；以及
- 生产商、加工商、制造商、出口商、进口商和分销商的合规记录。

23. 进口产品的实物检查最好遵循基于统计的抽样计划，这种检查应当是核查产品是否符合进口国要求的有效方法；在出于转口目的进口产品的情况下，应核实最终目的地国家的要求，并在转口证书中指明此等要求。在制定检验程序时应阐明抽样频率或检验强度，包括有关转口产品的规定。

24. 对于没有合规记录或已知有不良合规记录的来源提供的产品，其抽样频率可设置为高于有良好合规记录的来源所提供的产品，前提是设置的标准必须透明和客观。可以通过抽样建立合规记录。同样，如果供应商或进口商有不良合规记录，则应进行更严格的抽样。在这些情况下，可能需要对每批货物进行实物检查，直到规定数量的批次持续达到要求。也可以在检验程序中规定自动扣留已知有不良合规记录的供应商的产品，并且要求进口商通过经主管当局承认、认可和/或列入批准名单的实验室（包括官方实验室）来证明每批货物的合规性，直至达到令人满意的合规率。

抽样和分析

25. 在可能的情况下，检验系统应基于针对特定商品/污染物组合的食品法典抽样计划。在没有食品法典抽样计划的情况下，应参考国际公认的或有科学依据的抽样计划。

26. 在可能的情况下，应使用经国际验证的标准分析方法或基于国际协议验证的方法。分析应在官方实验室或官方认可的实验室进行。

决定

27. 应制定决定标准（不影响海关程序的应用），以确定货物是否：

- 予以接受；
- 准许入境，如果经过检验或核查符合要求；
- 放行，在不合规产品经过改进和/或采取纠正措施后；
- 发出拒绝通知，将产品转为人类消费以外的用途；
- 发出拒绝通知，提供转口选项或返回出口国选项，费用由出口商承担；
- 发出拒绝通知，下令销毁。

28. 在做出接受或拒绝一批货物的决定时，应仔细解释检验结果和实验室分析结果（如需要）。在制定检验系统的规则时，应考虑到结果处于临界状态或抽样表明只有一部分货物符合要求的情况。程序可能包括进一步检测和审查以前的合规记录。

29. 检验系统应明确规定发送货物清关决定和货物状态通知的正式途径。⁶ 对于官方做出的关于货物的决定，应该有上诉机制和/或机会进行审查。⁷ 当食品因不符合进口国国家标准而被拒收时，如果符合国际标准，则应考虑允许撤回被拒收的货物。

应对紧急情况

30. 有关当局应制定能够适当应对紧急情况的程序。这将包括在货物抵达时扣留可疑产品和召回已放行的可疑产品的程序，如有必要，应将问题和可能采取的措施迅速通知国际机构。

31. 进口国食品控制当局如果在食品进口控制过程中发现被视为食品控制紧急情况的严重问题，应通过电信途径立即通知出口国。⁸

承认出口控制

32. 进口国应根据本指南第13段建立机制，在出口国控制系统达到进口国要求的相同保护水平时予以接受。在这方面，进口国应该：

- 制定程序，根据《食品进出口检验和认证系统的设计、操作、评估和认可指南》（CAC/GL 26-1997）附件对出口国系统进行评估；
- 考虑协议的范围，例如涵盖所有食品或仅限于某些商品或某些制造商；
- 如果进口国与出口国达成的协议范围有限，则进口国可制定清关程序，以达到适当的保护水平；
- 通过免除例行进口检验等方式承认出口控制措施；
- 执行核查程序，例如在产品到达时偶尔随机抽样和分析（CAC/GL 26-1997第5节和附件涉及食品贸易认证系统的提供和核查）；

⁶ 在这方面应参考《国家间拒收进口食品的信息交换指南》（CAC/GL 25-1997）第4段。

⁷ 在这方面应参考《国家间拒收进口食品的信息交换指南》（CAC/GL 25-1997）第6段。

⁸ 见《食品安全紧急状况信息交流原则和指南》（CAC/GL 19-1995）。

- 认识到，当双方都接受这种方法时，所做的安排不必依赖于随单批货物提供的证书或文件。

33. 进口国主管当局可以与出口国官方认证机构或官方承认的认证机构签订认证协议，以确保满足要求。此类协议可能具有特殊价值，例如在对特定设施（如实验室和货物跟踪系统）的访问受限的情况下。⁹

信息交换

34. 食品进口控制系统涉及出口国和进口国主管当局之间的信息交换。交换的信息可能包括：

- 食品控制系统的要求；
- 证明特定批次的货物符合要求的纸质证书；
- 有关各方接受的电子数据或电子证书；
- 关于被拒货物的详细信息，例如销毁、转口、加工、改进或改变货物用途，不再用于人类消费；
- 符合进口国要求的企业或设施名单。

35. 进口协议的任何变化（包括可能对贸易产生重大影响的规格）应立即通知贸易伙伴，在法规公布和实施之间留出合理的时间间隔¹⁰。

其他考虑因素

36. 主管当局可以考虑以其他安排代替例行检验。这可能包括主管当局评估进口商对供应商实施的控制措施的协议，以及用于核查供应商合规性的程序。替代安排可能包括产品抽样（作为抽查手段，而不是例行检查）。

⁹ 《食品进出口检验和认证系统等效协议制定指南》（CAC/GL 34-1999）。

¹⁰ 世贸组织决定，WT/MIN (01)17。

37. 主管当局可考虑建立强制性的进口商登记制度。该制度的优点包括能够向进口商和出口商提供有关其职责和机制的信息，以确保进口食品符合要求。

38. 如果存在或已实施产品注册系统，则应提供此类产品注册的明确理由（例如具体的和有记录的食品安全问题）。此类产品注册**应以相同或等效的方式对待进口产品和国产产品**。

系统记录

39. 应保存食品进口控制系统的完整记录，包括对其范围、操作、职责和工作人员行动的描述，以便所有相关方准确了解他们的责任。

40. 食品进口控制系统的记录应包括：

- 官方检验系统的组织结构图，包括地理位置及其组织结构中每个级别的作用；
- 适当描述的工作职能；
- 操作程序，包括抽样、检验和检测方法；
- 进口食品应符合的相关法律和要求；
- 重要联系人；
- 食品污染和食品检验方面的相关信息；以及
- 工作人员培训方面的相关信息。

训练有素的检验人员

41. 拥有足够数量、可靠、训练有素和有组织的检验人员以及配套的基础设施对食品进口控制系统的运行至关重要。对培训、交流和监督要素必须作出适当安排，确保检验人员在整个食品进口控制系统中实施一致的要求。

42. 凡经进口国主管当局正式承认的执行特定检验工作的第三方人员，其资质应当至少与主管当局执行类似任务的检验人员相同。

43. 负责对出口国食品控制系统进行评估的进口国主管当局聘用的检验人员应具有国内食品控制人员所必需的适当资格、经验和培训。

系统核查

44. 核查工作应遵循《食品进出口检验和认证系统的设计、操作、评估和认可指南》（CAC/GL 26-1997）第9节，并对食品进口控制系统独立进行定期评估。

第5节 — 进一步信息

45. 联合国粮食及农业组织：《食品质量控制手册 — 进口食品检验》（《食品和营养文集》14/15，1993年）以及世界卫生组织/西太平洋地区环境规划与应用科学促进中心（PEPAS）：《进口食品检验手册》（1992年）为从事食品进口控制系统设计和重新设计的人员提供了宝贵的信息。

附录

基于风险的进口食品检验原则和指南¹¹

第1节 — 序言

1. 本附件详细阐述了正文（CAC/GL 47-2003）第22-26段。
2. 实施基于风险的进口食品检验计划为减少与进口食品相关的食品安全风险提供了更加有效的手段¹²，确保进口食品符合进口国的食品安全要求，使对人类健康构成较大风险的食品更加受到重视。
3. 本文件应与所有相关的食品法典指南一起阅读。

第2节 — 目标

4. 本附件旨在向主管当局提供信息，以帮助他们根据食品安全风险设计和实施进口食品检验计划。

第3节 — 原则

5. 以下原则适用于基于风险的进口食品检验计划的制定和实施。
 - 在确定进口食品的风险水平时，进口国应根据与食品消费相关的现有科学信息来评估食品对人类健康带来或可能带来的安全风险。
 - 基于风险的进口食品检验计划的要求应使用风险分析方法制定，不应任意或以歧视方式应用，不应导致不合理的贸易壁垒或不必要的延误。

¹¹ 因食品中的危害导致不利健康影响的概率和该影响的严重程度的函数，《食品法典程序手册》— 与食品安全相关的风险分析术语的定义。

¹² 在本附件中，进口食品也包括食品配料。在适当的情况下，检验还可能包括供人类食用的动物饲料。

- 特定进口食品的检验性质¹³和频率应与其风险水平相称，并考虑到所有相关因素。¹⁴
- 抽样计划¹⁵和分析方法应基于食典标准、指南和建议。在没有食典抽样计划时，应在切实可行的情况下参考国际公认的或有科学依据的抽样计划。¹⁶
- 关于一个国家基于风险的进口食品检验计划的信息应该是透明的、易于获取的和最新的。

第4节 一 基于风险设计进口食品检验计划

6. 主管当局应使用相关信息来评估与进口食品相关的风险水平。此类信息除其他条款外可包括：

- 在确定食品安全风险过程中对科学知识的应用程度¹⁷。
- 出口国的法律、法规和其他政策所体现的加工控制措施的完备性；基础设施；有效执行食品安全要求的能力，后者可以通过进口国主管当局的审核和现场考察加以核实¹⁸。
- 食品的总体合规记录，不考虑食品来源。
- 就食品来源而言，食品的合规记录，包括下列各方面的合规记录（如有）：
 - 出口国或出口国内部的区域/地区；
 - 生产商和制造商；
 - 出口商；
 - 托运人；以及
 - 进口商。
- 官方承认的检验和/或认证机构提交的报告。

¹³ 检验性质的示例可能包括文件检查、目视检查、抽样和检测。

¹⁴ CAC/GL 47-2003第22段中酌情包含了相关因素的示例。

¹⁵ 《食品法典程序手册》— 食典抽样程序的制定或选择原则。

¹⁶ 应始终把抽样要求的统计验证作为目标，但如果货物不具有同质性，则可能不切实际。

¹⁷ 风险评估、食源性疾病爆发和流行病学调查结果/历史、污染物和/或残留物信息可能是此类信息的关键组成部分。

¹⁸ 实验室取样程序和结果可提供此类信息。审核是另一种获取信息的方式。

7. 应定期审查食品的指定风险级别；另外，在了解到可能影响食品安全风险的新信息时也要进行审查，以保持检验的性质和频率与评定的风险相称。

8. 食品安全主管当局可以根据上述因素确定检验级别，以便针对具体国家、生产商/制造商、出口商、托运人和进口商确定在边境/控制点对特定食品进行检验的性质和频率。检验的性质和频率可以根据经证明符合食品安全的要求进行调整。对检验的性质和频率应完整记录。

9. 进口国应根据出口国主管当局提供的有关出口食品的信息调整进口食品的检验性质和频率。此类信息可能包括：

- 证书；
- 关于等效性的决定；
- 谅解备忘录；
- 相互承认协议；或者
- 双方国家可接受的其他适当方式。

10. 如果进口国主管当局对本国进口商对其供应商实施的控制措施进行评估，进口国可以根据该评估结果调整/改变进口食品的检验性质和频率。

11. 出口国可以提供关于本国现有控制系统的信息，并可以酌情向进口国保证特定食品符合进口国的食品安全要求。

12. 在适当的情况下，进口国可通过审核验证出口国的检验控制措施，并将从审核中获得的信息用于对出口国食品风险级别的审查。

13. 如果进口国事先不了解出口国对食品加工流程本身的控制（即第6段所列各项），亦没有出口国提供的合规记录或无法轻易获得此等记录，则进口国可暂时对进口食品进行更全面、频率更高的检验，直至获得此类信息。
14. 如果进口食品持续符合进口国的要求，例如通过审核和边境/控制点检验证实，进口国可调整其边境/控制点检验的性质和频率，使之与通过核查确定的合规水平相称。
15. 食源性疾病爆发；流行病学调查结果；在出口国进行的审核结果；在进口点检测到不符合食品安全要求的情况，在进口食品中检测到病原体、污染物和有害残留物；以及边境/控制点检查的结果，都可能导致进口国调整检验的性质和频率。在极端情况下，亦可能暂停相关食品的贸易，直到确认已经采取纠正措施，并且这些措施得到有效实施¹⁹。进口国可以与出口国合作，以防止疫情进一步爆发。
16. 食品检验的性质和频率的调整/修改幅度应与相关食品的评估风险水平的变化保持一致。

第5节 — 制定要求和程序

17. 主管当局在制定边境/控制点进口食品检查要求时应考虑到食典标准、建议和指南，并酌情参考下列信息：

- 根据国际公认的与食品类型相关的生物、化学和物理危害协议进行的风险评估中的相关信息。
- 尽可能采用国际公认的或基于科学的抽样计划。
- 适当的检验程序、适当的采样技术、以及使用经验证分析方法的官方实验室或官方认可的实验室。

¹⁹ 在这种情况下，进口国将确保在合理的时间内评估出口国采取的纠正措施。

18. 检验的性质可能包括一系列程序，以确保进口食品符合进口国的食品安全要求。在定义这些程序以核查是否符合安全要求时，应考虑到这些措施与食品或食品组的风险水平是否相称。例如，这些程序可能包括：

- 检查文件和/或货物的总体状况；
- 检查文件以及定期食品抽样（例如每20批或每40批货物抽查1批），以确认文件的准确性；
- 感官检查；
- 根据抽样计划对货物进行随机或有针对性的抽样和检测，或在同一批货物内部进行抽样和检测；或者
- 逐批检验、抽样和检测，一般来说，该方法仅适用于导致或可能导致最高安全风险的食品。

第6节 — 实施基于风险的进口检验计划

19. 负责基于风险的进口食品检验计划的主管当局应确保以透明、协调和一致的方式实施相关政策和程序。为确保妥善协调，检验人员应接受适当培训，主管当局之间应共享信息。

20. 如果食品未能符合进口国的食品安全要求，可能导致进口国针对相关食品改变其风险管理方式。进口国还可能采取其他措施。进口国采取的措施可能包括在最终裁决前扣留食品，同时针对相关企业加强抽样和检测。如果有证据表明存在系统性问题，这些措施也可能适用于同一国家中生产类似食品的其他出口企业。只有在存在严重食品安全风险并且通过其他方式未能予以充分管理的情况下，进口国方可暂停进口食品。程序应提供上诉机会。

21. 当边境/控制点检查的结果表明货物未能符合进口国的要求时，进口国主管当局应考虑按照《国家间拒收进口食品的信息交换指南》（CAC/GL 25-1997）或《食品安全紧急状况信息交流原则和指南》（CAC/GL 19-1995）采取行动。

22. 进口国主管当局应确保实验室有足够的授权和能力执行进口食品检测。