

## 联合国粮农组织/世界卫生组织 关于国际食品法典及其它食品标准工作的评估概况

赵丹宇

(卫生部卫生监督中心,北京 100007)

在食品法典委员会成立 40 年之际,联合国粮农组织(FAO)和世界卫生组织(WHO)首次组织了对食品法典及其他食品标准的评估工作。此次评估涉及面广,评估程序公开透明,对于加强国际食品法典工作,促进 CAC 及其成员方制定与协调食品安全管理措施具有重要的指导和推动作用。

针对两组织的联合评估,卫生部组织了专门会议对评估的内容和议题进行讨论,认真填写问卷调查表,并及时反馈了意见。这些意见在最终的评估报告中得到了较充分的反映。

**1 评估目的** 此次评估是受 FAO 和 WHO 共同委托进行的,目的是全面系统地分析两组织有关食品标准的管理机构、工作程序以及未来战略,评估食品法典标准在保障消费者健康和维护食品贸易公平方面的作用和今后发展的建议。此次评估对发展中国家的需求给予了特别的重视。虽然评估主要针对食品法典,但也包含了 FAO 和 WHO 有关食品标准工作的各个方面,包括能力建设和专家的科学建议、咨询等。

**2 评估方法** 此次评估主要针对 CAC 标准及其制定过程,但同时也包含了粮农组织和世界卫生组织食品标准工作的各个方面。包括能力建设和专家的科学建议,特别是对发展中国家的需求予以了特别的重视。

由独立专家组提议成立的一个独立工作组承担了此次评估工作。评估组由 5 人组成,其中 3 人包括组长均来自两组织以外。独立专家组由从世界各区域选出的 10 名成员组成。在评估工作组和专家组之间的会议上,对本次评估的主要问题、程序以及建议达成了共识。

在进行评估期间,评估组成员访问了世界各区域和不同发展水平的 24 个国家以及欧洲委员会。访问期间,他们与负责卫生、农业和食品、工业、贸易和标准制定的官员以及初级产品生产者、加工企业、

消费者以及民间机构其它行业代表进行了讨论,另外还与其它国际标准制定组织进行了讨论。向 CAC 各成员方和属于粮农组织和世界卫生组织成员的非 CAC 成员方发了一份问卷(发出 186 份问卷,收到 103 份),同时向 CAC 和世界卫生组织中的国际非政府组织和政府间组织观察员发出另一份问卷(共收到 40 份答卷)。

**3 评估内容** 此次评估主要针对以下问题进行研究并提出建议。

国际食品标准的发展背景和挑战,及其与食品安全保障、消费者保护、贸易以及经济发展之间的相关性;

各国政府对 CAC 范围内制定食品标准的有效性、可接受性以及制度和机制的期望;

发展中国家、生产者、产业界及非政府机构对 FAO/WHO 食品标准工作的特殊利益和期望;

在 FAO 和 WHO 内,有关国际食品标准的机构设置、管理、工作方法以及资源有效性等方面状况。

在以上内容上提出改进 FAO 和 WHO 以及食品法典工作的建议。

### 4 评估的结果和建议

#### 4.1 CAC 的作用

评估发现,CAC 制定的食品标准对于成员方有着极其重要的意义,根据世界贸易组织的卫生和植物卫生措施及技术贸易壁垒协议,这些标准在保护消费者健康的食品管理体系中被视为至关重要的组成部分。一般认为,标准是保护消费者的基本前提,但需在整个系统背景中尤其是在食品安全体系中加以统筹考虑。国际标准也为小国和经济欠发达国家制定本国标准奠定了基础。CAC 在制定具有明显科学基础的健康相关指标方面最为成功。

评估组认为,发展中国家的能力建设对于这些国家在保护本国公民健康权益、经受全球化食品市场挑战,以及在 CAC 和世界贸易组织谈判中阐明本

国的利益等方面至关重要,并认为 CAC 以及粮农组织和世界卫生组织的能力建设工作将继续为国际社会和各国做出重要贡献。

评估组还注意到,各国呼吁加强对 CAC 独立专家技术评估工作的投入。对于改进国际食品标准制定过程,特别是危险性评估尤为重要。大家普遍认为目前专家所提建议的科学性很高。但存在着建议积压问题,并且预期未来对评估建议的需求将会急剧增加。

根据对问题的分析,确定了需要加以改进以提高影响的四个主要方面:

(1) 加快 CAC 工作效率,并增加专家科学评估工作的投入;

(2) 在包括危险性评估在内的制定 CAC 标准过程中,提高发展中成员国的参与;

(3) 提高 CAC 标准的适用性和适时性;

(4) 开展更为有效的能力建设,以完善国家食品管理体系。

#### 4.2 CAC 的职权范围及重点

随着消费者意识的提高,新技术、病原体以及包括添加剂、功能食品、健康赔偿在内的与营养有关的问题的不断涌现,在健康方面对法典标准的需求也在增加。如 CAC 要全面包含食品的健康风险,还需要涉及包装、处理剂问题,确定优先次序,解决这些问题还需要为 CAC 专家技术评估工作增加大量的资源。因此,确定优先次序十分重要,并且在确定其标准制定计划过程中,CAC 应确定优先重点的次序如下:

- (1) 对消费者健康和具有影响的标准;
- (2) 符合发展中国家特殊需求的商品标准;
- (3) 满足发达国家特殊需求的商品标准;
- (4) 与非健康和非安全问题相关的信息标签。

CAC 需要有明确的职权范围,并且职责范围应经粮农组织和世界卫生组织的管理机构批准。中国代表团建议,职权范围可为:与其他适宜的国际组织合作,制定和修订国际食品标准,此项工作的重点为保护消费者健康和促进全球公平食品贸易,同时充分考虑发展中国家的需要。

#### 4.3 CAC、国际兽疫局及国际植物保护公约

国际兽疫局负责动物传染病和其它通过食物传播的家畜疾病,而国际植物保护公约则负责食物中的所有植物病害。食品安全越来越统一针对整个食物链,这使得 CAC、国际兽疫局以及国际植物保护公约之间的互补性增强。CAC 及国际兽疫局尤其应正式确立它们之间的关系,并适当组成联合工作组,以解决交叉性问题。

#### 4.4 CAC 的管理结构

在粮农组织和世界卫生组织的总体机构内,在提出和执行食品标准工作计划方面,CAC 应拥有更大的独立性。同时,改进 CAC 业务管理和加强标准制定的核心管理工作,以实现加快标准制定速度的目的。

关于业务管理,CAC 应每年举行两次执行局会议。执行局的规模应小于现行的执行委员会,应有消费者、企业、国际非政府组织的 CAC 观察员代表参加。

加强标准制定管理被认为对提高 CAC 的有效性特别重要。建议成立一个标准管理委员会,根据要求召开会议(每年至少要一次)。该委员会应包括 CAC 各委员会的主席及初级产品的生产者、加工企业以及消费者观察员代表。秘书处的执行作用应予以加强,以便支持 CAC 具有更大的独立性并提高效率 and 有效性。建议扩大秘书处,而且要提高工作人员的资历。需要大幅度提高秘书处的经费,使其能够履行不断扩大的职能(初期每两年 140 万美元)。

#### 4.5 CAC 委员会的结构及工作程序

应对 CAC 的工作方法加以改进,使其更具参与性。评估建议,应详细审查委员会的现有结构和 CAC 各委员会的职责分工,使其职责具有更大的一致性并集中于优先重点,包括新出现的问题。各商品委员会的重要性将减少,商品(纵向)工作将由有一定期限的工作组而不是由委员会来进行。即便在横向领域,在有持续性的需求并且取得进展的可能性在工作组中建立起来之前,也不应设立新的委员会。此外,还应利用工作组解决涉及多个委员会的工作。各区域委员会的结构需加以调整,并应使其工作范围对区域需要具有更大的适用性和反应能力。各委员会和工作组的工作应具有时限性。

CAC 应明显区分危险性评估和危险性管理。CAC 各委员会应集中于危险性管理,而不应与评估相混淆。评估的问题应由科学专家委员会和/或特别磋商组来解决。

若要比现行工作方式有更大的改进,闭会期间应利用协调员与各成员进行磋商并起草供委员会进一步考虑的文件修订稿。应将重点由在委员会会议期间制定标准转移至在闭会期间按照与各成员磋商的程序制定标准,这一程序将充分考虑成员的书面意见。就发展中国家而言,利用协调员和电子文件工作的形式则具有推动开展广泛磋商机制的潜力。

为了进一步提高发展中国家的参与程度,应鼓励有共同利益的区域经济集团和其他国家集团制定其共同立场。在此情况下,还应鼓励一个国家代表

若个国家在会议上发言的可能性,同样应鼓励设立委员会共同主席和在发展中国家召开会议。

CAC各委员会应完成讨论进程和就标准的草案达成一致。只有在认为已达成共识或具备作出决定的基础时,才可标准提交食品法典委员会批准。所有标准应于第5步提交供最后批准。食品法典委员会将接受标准或将标准退回委员会作某些修改,或取消或搁置该项标准的工作。食品法典委员会不是讨论标准草案的适合场所,亦不在此最后阶段修改标准。CAC的各委员会应在一切可能的情况下,继续通过协商一致方式做出决定。

#### 4.6 专家建议和科学的危险性评估

专家对CAC的建议需具有更大的一致性和协调性,并需大量增加资源,而且需进一步加强其在粮农组织/世界卫生组织中的独立性和透明度。应进一步区分专家的危险性评估职能和CAC各委员会的危险性管理职能。同时,CAC需能够按照其工作计划,在经同意的用于专家建议的预算内,确定优先重点。

建议粮农组织和世界卫生组织成立一个由杰出科学家组成的科学委员会,向CAC和两大组织提供跨机构科学建议,包括提供有关正在出现的问题方面的建议,并对食品添加剂和污染物联合专家委员会、微生物危险性评估联席会议、农药残留联席会议以及各特别委员会进行指导和质量控制。应在科学委员会中指定一名粮农组织和世界卫生组织的联合秘书和一个负责危险性评估、食品安全及健康科学建议事务的协调员,并将其设在世界卫生组织内。食品添加剂和污染物联合专家委员会、微生物危险

性评估联席会议以及农药残留联席会议的现有各秘书处应按目前的情况继续存在下去。建议世界卫生组织显著增加其对健康危险评估的贡献。除在食品安全评估方面的工作,粮农组织还应加强其对良好操作规程(GMP)的投入。

应加快农药标准的制定,以保证新农药可以得到快速的审定并且更新现有农药的评估意见。此外,还应加大食品添加剂和污染物联合专家委员会和微生物危险性评估联席会议的工作投入。

#### 能力建设

发展中国家将保障国内消费者食品安全和促进食品贸易的能力建设作为工作重点。在一些发展中国家中食品安全监督和管理往往十分薄弱。

评估发现,在国家一级,粮农组织和世界卫生组织在建立食品安全体系和制定食品标准方面的相互合作不够。在标准领域,加强粮农组织、世界卫生组织、国际兽疫局以及国际植物保护公约组织间的合作是一项有价值的计划。由世界卫生组织负责管理的,用以促进发展中国家参与包括会议在内的CAC活动的信托基金(CAC信托基金)受到了热烈欢迎。

#### 4.7 评估组建议及早并持续采取以下行动,来实施上述目标

粮农组织和世界卫生组织及早就资金需求及新的管理安排做出决定;食品法典委员会本身应尽早采取行动来实施评估建议;在粮农组织、世界卫生组织以及CAC的主席和副主席之间建立起一个工作组,对评估建议采取后续行动,并对建议的实施情况进行监测。

[收稿日期:2003-08-23]

中图分类号:R15 文献标识码:E 文章编号:1004-8456(2004)01-0090-03

## 《食品信息与技术》

《食品信息与技术》由中国酿造杂志社主办,主要刊登国内外食品业的行业态势、市场信息、加工技术和产品介绍,资料权威、信息量大、涉及面广、内容丰富,是从事食品企业经营管理、制造生产、科学研究、专业教育工作人员的必备读物。

《食品信息与技术》的栏目主要包括:行业政策与动态、国外食品与技术、技术开发信息窗、基础研究与探讨、食品加工与应用、保健功能性食品、食品添加剂应用、食品卫生与保鲜、食品安全与检测、食品包装与机械等。

《食品信息与技术》每月15日出版,大16开本,每期定价12.50元,全年150元(含邮寄费)。

欢迎订阅 欢迎发布广告

订阅办法:(1) 银行汇款:户名:北京红扬中食文化交流传播中心

开户行:建行北京宣武支行 帐号:11001019500053000159

(2) 邮局汇款:北京100053信箱29分箱《食品信息与技术》编辑部

邮编:100053

联系人:张润知

电话:(010)87509042(兼传真)

E-mail:zhswzh@sina.com